

تقرير المدير العام

التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية

التقرير العالمي
بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية
بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

مؤتمر العمل الدولي
الدورة ٩٢، ٢٠٠٤

التقرير الأول (باء)

مكتب العمل الدولي
جنيف

يمكن أن يرجع إلى هذا التقرير في موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الإنترنت
(<http://www.ilo.org/declaration>).

ISBN 92-2-613030-2
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى ٢٠٠٤

لا تتطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

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

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه.

المحتويات

1	.....مقدمة
7	1 - الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية: أسس التنمية الديمقراطية
7	..... حقوق التمكين
8	..... الحرية النقابية وبناء الديمقراطية
9	..... التوفيق بين المصالح وتحديث الدولة
11	..... الحوار من أجل التنمية
12	..... اتباع نهج قائم على الحقوق إزاء أسواق العمل الدينامية
15	..... المشاركة، والحد من الفقر والعمل اللائق
19	..... استنتاج
21	2 - من المبادئ إلى الممارسة: تحديات المستقبل
21	..... إزدياد التصديقات رغم إستمرار العقوبات في ممارسة الحقوق
21	..... الاتجاهات في مجال التصديق
23	..... المشاكل التي تعترض تنفيذ الاتفاقيات التي جرى التصديق عليها أو المبادئ والحقوق التي تقوم عليها
28	..... فئات العمال التي تواجه عوائق في التنظيم
29	..... المستخدمون في القطاع العام
33	..... العمال الزراعيون
37	..... العمال في مناطق تجهيز الصادرات
40	..... العمال المهاجرون
42	..... عمال الخدمة المنزلية
44	..... تحديات الاقتصاد غير المنظم
47	..... الترويج للمبادئ والحقوق: تحديات المستقبل
49	3 - التنظيم والمفاوضة في الاقتصاد العالمي
49	..... اتجاهات العضوية في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال
49	..... منظمات أصحاب العمل
52	..... منظمات العمال

57	المفاوضة الجماعية والتغيرات في عالم العمل.....
58	التغير والتنوع: تغطية المفاوضة الجماعية ومستوياتها.....
83	تحقيق التوازن بين الكفاءة والإنصاف في عالم سريع التغير.....
	4 - التشجيع على إحراز تقدم: التعاون التقني لتعزيز
85	بسط الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.....
85	إجراءات منظمة العمل الدولية بموجب الإعلان.....
86	خطة العمل.....
88	إصلاح قوانين العمل.....
95	تعزيز قدرة الحكومات.....
96	تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.....
99	تعزيز التعاون بين الشركاء الاجتماعيين.....
100	دور الهيكل الثلاثي في تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.....
100	منع نشوب المنازعات وتسويتها.....
101	الإعلام والتوعية.....
102	اتفاقات التنوع.....
103	الوصول إلى جمهور أوسع.....
103	البحث والتدريب.....
105	استهداف الفئات غير المشمولة وغير المنظمة.....
105	النقابات على طريق التقدم.....
107	إجراءات منظمة العمل الدولية.....
108	تواصل أصحاب العمل.....
109	إقامة التحالفات.....
113	الدروس المستفادة.....
	5 - الاستفادة من التقدم المحرز
117	الترويج للحقوق في سياق عالمي متغير.....
119	المعارف والدعوة: معالجة القضية وكسب الحجج.....
120	الخدمات المقدمة إلى الهيئات المكونة.....
121	تقديم خدمات منظمة العمل الدولية بطريقة فعالة.....
122	الأهداف للسنوات الأربع المقبلة.....
	الملاحق
	1 إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق
125	الأساسية في العمل ومتابعته.....
129	2 لائحة التصديقات على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية ٨٧ و ٩٨.....
135	3 الاتفاقيتان رقم ٨٧ ورقم ٩٨.....

مقدمة

١. هذا هو التقرير الأول في الدورة الثانية من التقارير العالمية الصادرة في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وبعد أربع سنوات من صدور التقرير العالمي الأول عن الحرية النقابية والإقرار الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية^١، فإن هذا المبدأ وهذا الحق لا يزالان في بؤرة الاهتمام. ولقد كان هذا الحق الأساسي مكرسا في دستور منظمة العمل الدولية منذ عام ١٩١٩. واكتسب هذا الحق دورا مزدوجا باعتباره أحد حقوق الإنسان الأساسية في العمل، من ناحية، وأحد العناصر الهامة في العمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، من ناحية أخرى.

٢. إن المبدأ الأساسي المتمثل في الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية إنما هو تعبير عن الكرامة الإنسانية. فهو يكفل قدرة العمال وأصحاب العمل على التلاحم والعمل معا، ليس فقط من أجل الدفاع عن مصالحهم الاقتصادية، ولكن أيضا من أجل الحريات المدنية من قبيل الحق في الحياة، والأمن، والنزاهة، وفي الحرية الفردية والجماعية. وهو يكفل الحماية من التمييز، ومن التدخل والتحرش. وباعتباره جزءا لا يتجزأ من الديمقراطية، فإن له أيضا أهميته الرئيسية لإعمال الحقوق الأساسية الأخرى التي ينص عليها إعلان منظمة العمل الدولية.

٣. ولقد أثبت البحث والتحليل أن احترام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية له دور هام أيضا في عملية التنمية الاقتصادية السلمية. وله تأثيره الإيجابي على التنمية الاقتصادية من خلال ضمان تقاسم منافع النمو، وتعزيز الإنتاجية، وتدابير التكيف، والسلام الصناعي. وفي ظل اقتصاد يتسم بالعولمة، توفر الحرية النقابية، والحق في المفاوضة الجماعية بوجه خاص، آلية للربط بين الأهداف الاجتماعية ومتطلبات السوق. ونتيجة لذلك، ينبغي ألا يكون الحوار الحقيقي هو ما إذا كان ينبغي إحترام هذه المبادئ والحقوق، ولكن على السبل الكفيلة بإحترامها والاستفادة منها على أفضل وجه.

٤. ويواصل تقرير التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية تقييم الاتجاهات الجارية، الذي كان قد استهل في التقرير بعنوان صوتك في العمل. وليس هناك ما يدعو للدهشة من أن الصورة مختلطة. ورغم اتجاه عام إيجابي، يرتبط بانتشار الديمقراطية، وارتفاع معدلات التصديق على معايير العمل الدولية الأساسية وزيادة الشفافية في الأسواق العالمية، لا زالت هناك مشاكل خطيرة. فلا تزال انتهاكات حقوق أصحاب العمل والعمال المتعلقة بالحرية النقابية تنتهك بأشكال مختلفة، بما في ذلك الاغتيال والعنف والاعتقال ورفض منح المنظمات الحق القانوني بالوجود والعمل. ولا تزال أرواح

^١ مكتب العمل الدولي: صوتك في العمل، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٨، جنيف، ٢٠٠٠.

الناس تزهد وحريتهم تفتقد في سعيهم إلى التنظيم والدفاع بصورة جماعية عن حقوقهم الأساسية. وتتراوح المشاكل بين الحالة المساوية والمعقدة التي تعاني منها كولومبيا وبين العقبات التي تعيق توسيع نطاق التشريع والحماية لما يتجاوز نطاق العلاقات الصناعية المقررة. وتقدم منظمة العمل الدولية المساعدة في حل المشاكل المتصلة باحترام الحرية النقابية عندما تنشأ هذه المشاكل، عن طريق دعم جهود الحكومات الرامية إلى إصلاح تشريعاتها وإجراءاتها، على سبيل المثال، أو عن طريق التدخل للحصول على إطلاق سراح النقابيين المعتقلين.

٥. وينبغي التمييز بين الإجراءات الديمقراطية، والديمقراطية الرسمية؛ وبين التصديق على المعايير وتنفيذها. وفي بعض الحالات، أصبحت الأوضاع أكثر تزعزعا؛ وفي حالات أخرى، لا يمكن تسجيل إحراز أي تقدم. وتعزى بعض مشاكل التطبيق إلى الخيارات السياسية؛ وفي كثير من الحالات، لا توجد حدود واضحة بين السببين لعدم التقيد. غير أنه لمواجهة القضايا، فإنه من الأهمية بمكان تحديد ما إذا كان السبب الجذري هو غياب الإرادة السياسية أو افتقار القدرة على تنفيذ سياسة مقبولة.

٦. وقد استمر حدوث تطورات إيجابية في عدد من البلدان. ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن الإرادة السياسية في حد ذاتها، دون الاقتران بالمزيد من التدابير التمكينية، لا تكفل تحقيق أي نجاح. وعلى سبيل المثال، ففي المملكة العربية السعودية والبلدان الأخرى في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فإن القبول بالحق في البدء في إنشاء هيكل لتمثيل العمال، لا بد من أن تتبعه تدابير إيجابية لترجمة هذه العملية إلى واقع عملي. وفي جمهورية كوريا، يتسم الإصلاح التشريعي بالتردد، مما يبرهن على ضرورة زيادة بناء الثقة بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين وعمامة الجمهور. ولا تزال إندونيسيا تعالج الآثار الناجمة عن التضخم الهائل في نظام النقابة الوحيدة، وهناك حاجة إلى القيام بالكثير من العمل من أجل تعزيز التعاون بين العمال والإدارة وتشجيع الحوار الاجتماعي الفعال.

٧. وفي أجزاء من وسط وشرق أوروبا، على الرغم من استمرار عملية التحول إلى الديمقراطية، فإنها لا تزال بحاجة إلى التغلب على التركة التي خلفها نظام النقابة الوحيدة المحكوم مركزيا. وليس من اليسير أبدا القضاء على هذه الاتجاهات، التي يمكن استغلالها لأغراض سياسية. ولا تزال النقابات تعاني من إرث استغلالها كأدوات لتوصيل القرارات السياسية ومن الصورة التي نشأت عن ذلك على مدى عقود فيما يتعلق بمجمل فكرة تمثيل العمال وأيضاً تمثيل أصحاب العمل.

٨. وغالبا ما تتفاعل الدوافع السياسية والديمقراطية والشواغل الاقتصادية والهيكلية جنباً إلى جنب مع الآثار المثلث الأخرى التي يتوخاها التنظيم والتفاوض. وعلى سبيل المثال، ففي غانا وجمهورية تنزانيا المتحدة، تساعد المشاركة الكبيرة من جانب منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في استراتيجيات الحد من الفقر على الجمع بين هؤلاء الشركاء من أجل التعاون بصورة أفضل بشأن القضايا ذات الاهتمام على الصعيد الوطني. وفي البرازيل، أنشأت الحكومة الجديدة منتدى ثلاثياً وطنياً لمناقشة إصلاح قانون العمل من أجل الأعمال الفعال للحرية النقابية.

٩. وكما تبين من تقرير صوتك في العمل، يثير التغيير الهيكلي والعولمة تحديات جادة للأساليب التقليدية ولهيكل تمثيل العمال وأصحاب العمل والمفاوضة الجماعية. ويجري إعادة النظر في هذه الهياكل وتكييفها، وإن كان التغيير التنظيمي - والذي لا يكون أبداً بالأمر اليسير في المؤسسات التي تمثل الناس ومصالحهم الاقتصادية - ليس عملية تجري على نفس القدر من السرعة التي تتحرك بها الأطراف الفاعلة والأنشطة في الميدان الاقتصادي. وقد سعت النقابات إلى تعزيز قوتها عن طريق اتباع أساليب من بينها، على سبيل المثال، عمليات الاندماج وزيادة التعاون على الصعيد الوطني والدولي. وقد استمر انتشار الاتفاقات الجماعية لتشمل فئات جديدة من المستخدمين بأجر. واندمجت بعض منظمات أصحاب العمل مع الاتحادات الصناعية أو جرى التنسيق فيما بين أنشطتها بصورة أوثق. وربما يؤدي ذلك بالنسبة لأصحاب العمل إلى تقوية أواصر الاندماج بين مهام إدارة علاقات العمل والقرارات الاستراتيجية التي تتخذها المنشآت بشأن الاستثمار والإنتاج ومواقع النشاط.

١٠. والسؤال المتعلق بالمستوى الذي تجري فيه المفاوضة الجماعية (سواء كان المستوى المحلي، أو مستوى الصناعة، أو المستوى الوطني) لا يزال يستعصي على أجوبة سهلة. فالمفاوضة على مستوى المنشأة قد تكون أمراً مستصوباً من أجل التكيف السريع، بيد أنها قد تؤدي إلى تحويل المسؤوليات والأعباء إلى الطرف الأضعف دون النص على تدابير التكيف على نطاق الصناعة بأكملها أو على النطاق الوطني. وتتوقف هذه الإجابة بصورة وثيقة على قوة وقدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على كل مستوى. ويمكن للمفاوضة على المستوى المركزي أن توفر تدابير طويلة الأجل للتكيف الاقتصادي على الصعيد الوطني، كما أنها تدعم في غضون هذه

العملية سياسات الحكومة الاقتصادية وسياساتها في مجال الاستخدام. وهناك قصص للنجاح على كل مستوى من مستويات المفاوضة.

١١. وهناك حاجة إلى التوصل إلى مزيج أمثل، بالنسبة لكل بلد (أو قطاع اقتصادي، حسبما تكون الحالة)، بين ما يجري التفاوض بشأنه على الصعيد المركزي، وما هو أنسب للتفاوض بشأنه على الصعيد المحلي. وليس من الصواب النظر إلى اختلاف مستويات وأساليب المفاوضة الجماعية على اعتبار أنها تستبعد بعضها بعضا. وفي واقع الأمر، فإن نظم المفاوضة اللامركزية ربما يكون لها أثر تنسيقي عام كما هي الحال بالنسبة لمفاوضات الأجور الخاصة بفئة "الشونتو" في اليابان التي تعقد في الربيع من كل عام بين النقابات وأصحاب العمل، وعلى مستوى المنشأة أساسا. ويمكن للمفاوضات التي تتم على مستوى المنشأة، إذا ما جرى القيام بها في نفس الوقت تقريبا وبفلس الشفافية، أن تحقق نفس الآثار باعتبارها عملية على درجة عالية من التنسيق على الصعيد الوطني، مثلما حدث في فنلندا.

١٢. بيد أن توسيع نطاق المفاوضة الجماعية بشأن الأجور وظروف العمل ليشمل المستوى الدولي لا يبدو عموما كخيار ممكن في هذه المرحلة. وأحد الاستثناءات الهامة في هذا المجال الاتفاق الجماعي العالمي الذي تم التوصل إليه في عام ٢٠٠٣ بين أصحاب العمل في القطاع البحري والاتحاد الدولي لعمال النقل، ويغطي الأجور وساعات وظروف العمل على متن السفن التي ترفع أعلام مواءمة. وبالنسبة للصناعات الأخرى، في المستقبل المنظور، سيظل التركيز في مجال المفاوضة منصبا على الصعيد الوطني. على أنه فيما يتعلق بحق التنظيم، فإن الانتساب إلى المنظمات الدولية وتعاون منظمات العمال على الصعيد الدولي أخذان في الازدياد. والهيكل التي تم تشكيلها، سواء من خلال التشريعات في الاتحاد الأوروبي (مجالس العمل الأوروبية)، أو من خلال الاتفاقات بين المنشآت والنقابات المتعددة الجنسية (مجالس الشركات العالمية) في المقام الأول تشكيلات للمعلومات والتشاور. وبالتأكيد، فإنه لا ينبغي التقليل من قيمة الدور الذي تقوم به ترتيبات المعلومات والتشاور على الصعيد الدولي من أجل التوصل إلى اتفاقات على الصعيدين الوطني والمحلي، ضمن أمور أخرى.

١٣. وقد شهدت السنوات الأخيرة حدوث نمو سريع في الاتفاقات الإطارية المبرمة بين منشآت متعددة الجنسية واتحادات نقابية عالمية. والمكان الذي تعقد فيه هذه المفاوضات ربما يكون من الهياكل الاستشارية، من قبيل مجالس العمل الدولية أو الأوروبية. وتهدف الاتفاقات الإطارية إلى ضمان احترام المبادئ الأساسية، كالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، في المنشأة ككل. ومعظم الاتفاقات التي وقعت حتى الآن تغطي شركات فرعية وبعضها يمتد نطاقه ليشمل مشاريع مشتركة وموردين ومقاولين من الباطن. وبالنظر إلى أن الاتفاقات الإطارية تشمل في أحيان كثيرة إجراءات وآليات للمتابعة من أجل معالجة المشاكل التي لا يمكن حلها على المستوى الوطني، فإنها يمكن أن تساعد أيضا على تحسين الحوار بين الإدارة والعمال في الشركة ككل.

١٤. ومن بين المشاكل التي لا تزال قائمة توافر بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة عن نطاق شمول منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وكذلك المفاوضة الجماعية. والبيانات المنشورة في هذا الصدد متنوعة وتتسم بالتناقض. ومن الضروري أيضا مقارنة البيانات بحجم الأنشطة الاقتصادية، وأن تؤخذ في الاعتبار أي تقييدات أو عقبات أمام حق التنظيم والمفاوضة الجماعية. ويقتضي ذلك وجود خط أساس متفق عليه بشأن المقصود من عضوية أي نقابة أو نطاق شمول أي منظمة لأصحاب العمل (هل هم أعضاء عاملون، وهل هم يتمتعون بكامل العضوية، أم هم أعضاء منتسبون، وهل هم من التلاميذ الصناعيين، أو العاطلين عن العمل، أو المتقاعدين، وما إلى ذلك). ومن الضروري أن تكون لدى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال القدرة على جمع وتنظيم هذه البيانات، الأمر الذي يمكن أن يساعدها على وضع استجابات أكثر فعالية في مجال السياسات لما تواجهه من ظروف متغيرة.

١٥. وبالتالي، فإن هذا التقرير يطرح اقتراحا ببذل مجهود كبير خلال فترة السنوات الأربع المقبلة من أجل تحسين جمع البيانات وتحليلها لكي يتسنى للتقرير العالمي المقبل بشأن هذا الموضوع، والذي سيصدر في عام ٢٠٠٨، المساعدة في وضع خطوط أساس يعتمد عليها وتتسم بالشفافية للإجراءات التي يتعين اتخاذها في المستقبل.

١٦. وحدد تقرير صوتك في العمل مجموعات العمال التي تواجه صعوبات خاصة في التنظيم. وينظر تقرير هذا العام عن كثر في التطورات المتعلقة بهذه المجموعات: أي عمال القطاع العام، وعمال الزراعة، وعمال مناطق تجهيز الصادرات، والعمال المهاجرون، وعمال الخدمة المنزلية. وبعض هذه المجموعات يعمل في الاقتصاد غير المنظم، والعديد منها من النساء. وفي القطاع العام،

تثير الاتجاهات الاقتصادية والخصخصة مشاكل خطيرة للمنظمات القائمة ولكيفية عملها. ولا تزال النقابات تواجه تحدي ضمان توفير الحماية الفعالة للعمال، حينما تتحول الأنشطة إلى القطاع الخاص ويغير أصحاب العمل موقفهم. وفي القطاع العام، تحد قيود الميزانية من إمكانية التوصل إلى تسوية مماثلة للقطاع الخاص. ويبدو أن احتمالات المواجهة في المستقبل القريب ستكون جديفة في هذا القطاع، حيث معدلات التنظيم مرتفعة في كثير من الأحيان، وحيث هناك تهديد ملحوظ في المحافظة على هذه الحقوق، وحيث يكون هامش المناورة المتاح لممثلي أصحاب العمل والحكومات محدوداً.

١٧. وفي قطاع الزراعة، تتراوح الصعوبات المتأصلة بين عمليات الاستبعاد بموجب القانون والتحرش بالذين يسعون إلى التنظيم النقابي، بما في ذلك استخدام العنف ضدهم، وبين وضع العراقيل المتصلة بطبيعة العمل، من قبيل أماكن العمل النائية والمنعزلة، والطبيعة الموسمية للعمل، وانعدام الاتصال، والعوائق اللغوية. ومع ذلك، توجد بعض التقارير التي تفيد بتزايد العضوية في المنظمات العمالية.

١٨. وأدى تزايد الاهتمام العام ومن جانب المستهلكين بالأوضاع الدولية للإنتاج وزيادة الشفافية في الأسواق العالمية التي تحتل مكانا بارزا إلى زيادة الوعي بالحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية في مناطق تجهيز الصادرات. ويمكن لهذه المناطق أن تصبح نقاط دخول من أجل ممارسات علاقات العمل الأفضل بنفس القدر الذي يمكنها أن تقوم بدور رائد في إدخال التكنولوجيا الجديدة، وأساليب الإنتاج، وأشكال العمالة الجديدة. بيد أنه في معظم الأحيان، تظل هذه المناطق ساحة لحرمان العمال من الحقوق والمبادئ الأساسية.

١٩. وبالنسبة للعمال المهاجرين، واصلت النقابات بذل جهودها لإيجاد الهياكل التي تخدم مصالح المهاجرين وتضع شواغلهم الخاصة على مائدة المفاوضات. وانصب التركيز الرئيسي على تحسين الوصول إلى المهاجرين وتنظيمهم في النقابات القائمة بدلا من إنشاء منظمات مستقلة وذلك لضمان عدم استبعادهم من نظام المفاوضات الجماعية.

٢٠. ويتلقى عمال الخدمة المنزلية مساعدة متزايدة من النقابات القائمة، بما في ذلك في مجال أنشطة التنظيم. وعلى الرغم من الطابع الفردي لا الجماعي لعلاقة الاستخدام، فإن المنظمات التي تمثل عمال الخدمة المنزلية أخذت في النمو. وبالنظر إلى وجود عدد قليل من النظراء على جانب أصحاب العمل، فإن التركيز، بطبيعة الحال، ينصب على الحماية التشريعية أكثر منه على تحقيق نتائج عن طريق المفاوضات الجماعية.

٢١. ولا يزال الاقتصاد غير المنظم يشكل أحد المجالات التي لم يتم استكشافها إلى حد كبير، حيث ينبغي للعمال وللمقاولين والعمال لحسابهم الخاص أن يتمتعوا بالحقوق في التنظيم. ومن الواضح أنه من المحال أن تكون هناك هياكل تمثيلية وقادرة على البقاء لمجرد نسبة صغيرة من القوى العاملة وأصحاب العمل. ومن خلال التحالفات والمساعدة والتعاون والخدمات يمكن لهذه النقابات أن تصل إلى هؤلاء الذين ينظمون في الاقتصاد غير المنظم. ومنظمات أصحاب العمل لها روابطها المباشرة من خلال التعاقد من الباطن وغير ذلك من الترتيبات التجارية، حيث تمتد سلاسل الإنتاج إلى عمق الاقتصاد غير المنظم. والسؤال الذي يطرح نفسه أمام أصحاب العمل هو كيف يمكن لهم تعزيز إحترام الحقوق الأساسية دون وضع العراقيل أمام روح المبادرة والنمو في القطاع غير المنظم. ويظل الواقع وهو أنه ليس بوسع أي من منظمات أصحاب العمل أو منظمات العمال القيام بمفردها، بسد أوجه العجز المتزايدة في مجال الإدارة التي جرى تحديدها في المناقشة العامة التي دارت بشأن الاقتصاد غير المنظم في دورة مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢.

٢٢. وفي ضوء استمرار صعوبة الحصول على صورة منهجية عن حالة العمال الذين يواجهون عقبات خاصة في عملية التنظيم، يقترح هذا التقرير القيام بصورة منهجية بجمع وتحليل البيانات عن العقبات القانونية والعملية والنقد المحقق في مجال الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية. ومن الضروري أن تكون هذه البيانات موزعة حسب الجنس من أجل توثيق مدى غلبة المرأة أحيانا بين هذه الفئات من العمال.

٢٣. وقد تمثل أحد الاتجاهات الإيجابية بوجه عام على مدى السنوات الأخيرة في الاعتراف على نطاق واسع بأهمية الحوار الاجتماعي بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومنذ عهد قريب، بالنسبة للإدارة السديدة. وفيما يتعلق بمنظمة العمل الدولية، يغطي مصطلح "الحوار الاجتماعي" جميع أنواع التفاوض، أو التشاور، أو تبادل المعلومات مع ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال، أو فيما بينهم، بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك المتصلة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية. إن الحرية النقابية والحقوق في المفاوضات الجماعية هما شرطان أساسيان للتمكين من

القيام بالحوار الاجتماعي بشكل ملائم فضلا عن كونهما عنصرين من عناصر هذا الحوار. وتنفيذ التعاون التقني على نطاق واسع في إطار متابعة الإعلان، بالاشتراك بين برنامجي المكتب: البرنامج المركزي الدولي المعني بالإعلان، والبرنامج المركزي الدولي المعني بالحوار الاجتماعي، هو شاهد على الترابط بين الحوار الاجتماعي والحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية. بيد أنه ينبغي أيضا ملاحظة أن بلدانا معينة لديها مشاكل جدية بشأن الحرية النقابية أكدتها الآلية الإشرافية للمنظمة حاولت الدفع بأن أشكال الحوار الاجتماعي التي تمارسها هي دليل على احترامها لهذا المبدأ الأساسي.

٢٤. ويلقي هذا التقرير أيضا نظرة إلى العلاقة بين الحرية النقابية وتسوية المنازعات العمالية. ولهذا الأمر أهميته بوجه خاص في المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية. ففي نظام النقابة الوحيدة المحكوم مركزيا لم يكن من المفترض نشوب نزاع عمالي، وحتى في حالة وجوده، فقد كانت معالجته تتم في إطار هيكل مركزي. وحينما يؤدي التحول الاقتصادي إلى افتقاد الأمان، وإلى البطالة، حينما لا تكون هناك آليات مناسبة لمعالجة آثارهما بمشاركة تامة من جانب من يعينهم الأمر، فإن الإجراء الاحتجاجي ونشوء النزاعات تنصدي لهما سلطات إنفاذ القانون، وتوجه تهم جنائية إلى القيادات العمالية التي قامت بهذا العمل. والأحرى أنه يلزم مواجهة هذه النزاعات في إطار علاقات العمل، وعن طريق المفاوضة، والتشاور، ومن خلال آلية لمنع وتسوية المنازعات يتم تشغيلها بصورة ملائمة. وتحقيقا لهذه الغاية، من الضروري الاعتراف بحق العمال في التنظيم واختيار ممثليهم لغرض التفاوض باسمهم.

٢٥. وتوجد فروق ذات شأن بين البلدان فيما يتعلق بمواطن القوة النسبية لكل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ومستوى المفاوضة الجماعية، ونطاقها، ومدى شمولها، وفعالية الأطر القانونية والإدارية القائمة من أجل تطبيق وإنفاذ هذا الحق. وبغض النظر عن هذه الاختلافات، لا بد للقوانين أن تظل ملائمة لمقتضى الحال، وأن يتكيف إنفاذها مع الظروف المتغيرة، ولا بد من مواصلة تحسين قدرة الشركاء الاجتماعيين على القيام بدورهم في التنظيم والتفاوض، ويصدق ذلك أيضا بالنسبة للعملية التي يتم من خلالها حل المنازعات. وهذا العمل التمهيدي يتعين القيام به في إطار أعم للسياسات، يشتمل على تعزيز الإرادة السياسية والمواقف البناءة ليس فقط من جانب الشركاء المباشرين في علاقات العمل، ولكن أيضا من جانب نطاق أوسع من العناصر الفاعلة، بدءا من مقرري السياسات والمديرين الرئيسيين إلى الجماهير العريضة. وسوف يساعد التعاون مع منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكوّنة وغيرها من الهيئات الدولية في مجالات المعرفة والخدمات والدعوة التي حددتها خطة العمل المقترحة في هذا التقرير على بناء وتوطيد ثقافة أشمل للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٢٦. وتوضح نماذج الإجراءات التي يطرحها هذا التقرير مجموعة كبيرة ومتنوعة من السبل التي يمكن بها للمنظمة وهيئاتها المكوّنة أن تعالج مختلف جوانب الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية. لقد استند النهج الذي اتخذه إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل إلى افتراض مبدئي مؤداه أن هذه المبادئ والحقوق ليست جزءا من المشكلة - فهي جزء من الحل. ومرة أخرى، التساؤل الحقيقي ليس ما إذا كان ينبغي احترام وتحقيق وتعزيز هذه المبادئ والحقوق، بل ما هي أفضل طريقة للقيام بذلك.

١- الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية: أسس التنمية الديمقراطية

حقوق التمكين

٢٧. تسعى المبادئ والحقوق الأساسية التي هي موضوع الإعلان إلى تمكين الأشخاص من "المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمتعون به من طاقات بشرية كاملة"^١. والحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية هما أساس عملية يتقدم فيها كل من العمال وأصحاب العمل بمطالبات لبعضهم البعض، ويقومون بتسوية تلك المطالبات من خلال عملية تفاوض تؤدي إلى اتفاقات جماعية تعود على الطرفين بفائدة متبادلة. ويجري التوفيق بين المصالح المختلفة في هذه العملية. وفيما يتعلق بالعمال، يسمح لهم ضم الصفوف بإقامة علاقة أكثر توازناً مع صاحب العمل. كما يوفر آلية للتفاوض من أجل الحصول على حصة عادلة من مردود عملهم، مع توفير الاحترام الواجب لموقف المنشأة المالي، أو الخدمة العامة التي يعملون فيها. أما أصحاب العمل، فيمكنهم الارتباط الحر من ضمان المنافسة البناءة والنزاهة التي تستند إلى جهد تعاوني لزيادة الإنتاجية والنهوض بظروف العمل.

٢٨. ويحق لجميع العمال وأصحاب العمل تشكيل المنظمات أو الانضمام إليها بحرية، لتعزيز مصالحهم والدفاع عنها، دون تدخل فئة أو أخرى أو تدخل الدولة. ومع أن الهدف الأساسي من التنظيم هو المفاوضة على الأجور وشروط العمل، فإن المنظمات تؤدي دوراً هاماً، على مختلف المستويات، في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمجتمعاتها المحلية والبلدان ككل. كما تقدم خدمات هامة إلى أعضائها، تتراوح من الرفاه الاجتماعي والضمان الاجتماعي إلى تقديم المساعدة التقنية والتمثيل على مختلف المستويات المؤسسية في الاقتصاد والمجتمع.

٢٩. وأصحاب العمل والعمال ومنظماتهم، بحكم طبيعتهم، لهم مصالح وأهداف متباينة. بيد أن لكليهما مصلحة في سير الاقتصاد على نحو جيد. ويستلزم اشتراك العمال في المفاوضة الجماعية قبولهم لواقع السوق الذي تتنافس فيه المنشأة أو القيود المالية في حالة الخدمة العامة. أما أصحاب العمل فتعود عليهم الفوائد عن طريق تحقيق أقصى قدر من إمكانات القوى العاملة، وضمان أمن التخطيط الاقتصادي الطويل الأجل، والتكيف مع شواغل العمال قبل أن تبلغ نقطة الصراع الضار.

^١ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، الفقرة الخامسة من الديباجة. للاطلاع على النص الكامل، انظر المرفق الأول.

وتحدد أنجع أشكال المفاوضة الجماعية عمليات المبادلة الطويلة والقصيرة الأجل التي يمكن تحقيقها عن طريق الاتفاق، ولكن فرصة تحقيقها قد تضعف في حالة عدم التوصل إلى اتفاق. وعلى المفاوضة الجماعية أيضا أن تتناول الحالات التي تصل فيها المصالح المتباينة إلى نقطة اللاعودة. وهي نظام يستخدم في أوقات الرخاء والشدة على حد سواء.

٣٠. فكيف ينسجم كل من الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية في أيامنا هذه مع الاهتمام المعرب عنه في الفقرة ٣ (ج) من الإعلان بشأن الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء من أجل تهيئة مناخ ملائم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية؟ تتطلب الإجابة على هذا السؤال دراسة الصلات بين هذا المبدأ والحق وحقوق الإنسان والديمقراطية عموماً؛ وصلتهما بالنزاع العمالي، وأثارهما الاجتماعية الاقتصادية، ودورهما في سياق الحد من الفقر. وهذا الجانب الأخير له أهميته اليوم بوجه خاص بالنظر إلى تركيز المجتمع الدولي حالياً، بما في ذلك جميع مؤسسات النظام المتعدد الأطراف، على الحد من الفقر.

الحرية النقابية وبناء الديمقراطية

٣١. ارتبطت الحرية النقابية من الناحية التاريخية ارتباطاً وثيقاً بحرية التعبير عن الرأي وحرية وسائل الإعلام وحرية التجمع والحق في الاقتراع العام. ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من الأطراف الفاعلة الرئيسية في الحركة الديمقراطية الوطنية والدولية في الماضي والحاضر على السواء. وتمكنت في بعض الأحيان من توفير نماذج ديمقراطية وعبرت عن آراء العمال وأصحاب العمل حيثما يحكم على المعارضة السياسية بالصمت أو تفرض عليها القيود.

٣٢. وقد أشار أحد المتخصصين في مجال الديمقراطية السياسية إلى وجود عدد من الخطوات على امتداد السلسلة المتصلة المؤدية من الحكم التسلطي إلى الديمقراطية^٢، ومن المفيد النظر في تلك الخطوات على ضوء وجود تواز بينها وبين الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وفي بلد يقع على طرف الحكم التسلطي من السلسلة المتصلة، قد يبدأ إضفاء الطابع الديمقراطي بتعزيز الوصول إلى مصادر معلومات بديلة. وتتمثل الخطوة التالية في تحقيق حرية المناقشة. والخطوة الثالثة هي حرية تشكيل رابطات مستقلة تتراوح من نقابات العمال إلى التجمعات والأحزاب السياسية. أما الخطوة الرابعة فهي إجراء انتخابات حرة ونزيهة. ويساعد تحديد هذه الخطوات في وضع أهمية الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية ضمن منظور ديمقراطي.

٣٣. ويوفر كل من الحرية النقابية وممارسة المفاوضة الجماعية الزواجر والضوابط المركزية في العملية الديمقراطية الأوسع نطاقاً. وتوضح العلاقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في العناصر الثلاثة التي اقترحها كبير الاقتصاديين السابق بالبنك الدولي لضمان مساءلة الحكومات وسيادة القانون. وهذه العناصر هي:

- الاعتراف بحق الناس الأساسي في معرفة ما تفعله الحكومات، بما في ذلك الاستثناءات من القواعد والنظم؛
- الاعتراف بحق المواطنين في الالتجاء إلى القانون في حالة إساءة استعمال السلطة؛
- تعزيز المجتمع المدني بوصفه مصدراً للقوة الموازية - الأحزاب السياسية وجماعات المستهلكين، وهيئات البحث، والمنظمات غير الحكومية، بما فيها نقابات العمال.

² أنظر:

R.A. Dahl, "A note on politics, institutions, democracy and equality", unpublished document, July 1999.

³ أنظر:

J. Stiglitz, "Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm", *Review of Development Economics*, (2002), 6:(2), pp163-182.

الإطار ١-١

بذور الديمقراطية في دول الخليج

في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، أجرى المسؤولون عن علاقات العمل في وزارة العمل في المملكة العربية السعودية، بمساعدة من أستاذ سعودي رائد لقانون العمل، مناقشة بناءة مع مسؤولين زائرين من منظمة العمل الدولية في الرياض لمسألة كيفية انتخاب العمال ممثلهم للمناصب القيادية في لجان العمال. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٢، أجريت مناقشات أكثر تفصيلاً، تبعها على الفور إصدار مرسوم ينص على إنشاء لجان من هذا القبيل في المنشآت التي يعمل فيها ١٠٠ عامل سعودي على الأقل. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، عقد في الرياض اجتماع عام، أدلى بكلمات فيه منظمة العمل الدولية ووزارة العمل، لإطلاع جمهور غفير من الهيئات الحكومية ومنشآت الأعمال على السواء على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والتزامات الحكومة تجاه منظمة العمل الدولية في هذا الصدد. وفي نهاية الاجتماع، وجهت وسائل الإعلام المحلية أسئلة إلى كبار المسؤولين الحكوميين بشأن بطء معدل إنشاء لجان العمال. وردت الحكومة بأنها قد وفرت إطار العمل القانوني والإداري، والأمر متروك الآن للأطراف كي تضي قدمًا.

وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٣، قام الدكتور أ. س. دحلان (عضو مجلس إدارة مكتب العمل الدولي عن أصحاب العمل من المملكة العربية السعودية)، بعد أن أشاد بفضل قلة من الشركات التي أوضحت معالم الطريق من حيث إنشاء لجان العمال، بمناقشة المنشآت الأخرى في بلده، من خلال وسائل الإعلام، بأن تسمح بإنشاء منظمات من هذا القبيل، مذكرًا زملاءه من أصحاب العمل بأنهم خلافًا لذلك قد يتعرضون لخطر فقدان حقوقهم ويستعدون ما قد يكون تدخلًا حكوميًا مفرطًا. ويؤكد هذا وجود حاجة ماسة إلى اتخاذ إجراءات داعمة من حيث المعلومات والقدرات، بمجرد الاعتراف بأحد الحقوق وقبوله. ويبدو أن هذا من بين أول الخطوات اللازم اتخاذها على الطريق الطويل المفضي إلى الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في المملكة العربية السعودية.

وجرت مناقشات مماثلة في الإمارات العربية المتحدة وقطر (حيث ينص الدستور الذي اعتمد في عام ٢٠٠٣ بموجب استفتاء، على إنشاء جمعية تشريعية منتخبة). ويجري إصدار قوانين عمل جديدة أو هي قيد المناقشة في الإمارات العربية المتحدة وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية. وفي كل حالة، هناك عملية ضرورية لتزويد الآليات الاستشارية المنشأة حديثًا بالمعلومات والتشاور معها. وفي البحرين، حيث جرت الانتخابات الوطنية للجمعية التشريعية في شباط/فبراير ٢٠٠٢، صدر أول قانون يتعلّق بنقابات العمال في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢.

ومن الواضح أن السلطات على أعلى مستوى في تلك البلدان واعية بالآثار الاجتماعية - السياسية البعيدة المدى لإنشاء آليات من أجل انتخاب الأشخاص لمناصب قيادية في الرابطة التمثيلية في عالم العمل. وهذا الإدراك الذي يدعمه توافر الإرادة السياسية أدى إلى اتباع الدول نهج سريع ومدروس في هذا المجال. وهو أيضا الذي دفع وزير العمل في المملكة العربية السعودية إلى أن يقول (وهو يتكلم في المنامة، البحرين، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١)، "لنا لا نريد أن نبوء وكأننا نسعى إلى التستر وراء خصوصيتنا". ولدى الاعتراف بالحاجة إلى تطوير القدرة في مجال علاقات العمل، أشار وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان في قطر، وهو يتكلم باسم الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي في مؤتمر العمل الدولي المعقود في حزيران/يونيه ٢٠٠٣، إلى أن: "بلدان مجلس التعاون الخليجي تبذل جهودا ضخمة بغية تحقيق نتائج أفضل في هذا الصدد [وضع تشريعات العمل، لا سيما آليات تمثيل العمال]"^(١). ويجب دعم هذه الجهود.

(١) مكتب العمل الدولي: المحضر المؤقت رقم ٧، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، جنيف، ٢٠٠٣، الصفحة ٢٦/٧.

التوفيق بين المصالح وتحديث الدولة

٣٤. إن الإقرار بوجود خلافات مشروعة في الرأي ومصالح مختلفة وأسباب تبرر للعمال أن يضموا صفوفهم بغية التماس تصحيح ما يعتبر ظلماً، يمثل نقطة تحول رئيسية في تطور المجتمعات طويل الأجل نحو تحقيق الديمقراطية. والاعتراف أيضاً بحق أصحاب العمل في تنظيم أنفسهم بحرية لدعم تطلعاتهم المشروعة كثيراً ما يمثل خطوة هامة في التحول من الاقتصاد الذي تسيطر عليه الدولة إلى نظام السوق الحر. وفي غالبية البلدان، عفى الزمن على العلاقات الإقطاعية، ولكن بعض سمات المجتمعات، حيث كان الأشخاص رعايا عليهم واجبات تؤدي للملك، ولم يكونوا مواطنين لهم حقوق، ما زالت تؤثر على الحاضر. بل إن هذه هي الحالة حتى في البلدان التي بدأ فيها التصنيع والكفاح من أجل حقوق الإنسان والحقوق السياسية والعمالية منذ أكثر من مائتي سنة مضت. وحتى

بعد إلغاء قانون السيد والخدم، ظلت المفاهيم التي استند إليها تؤثر على علاقات العمل البريطانية لوقت طويل من القرن العشرين. وفي البلدان ذات التاريخ الأقصر والأكثر تعثراً فيما يتعلق بتقرير المصير وإرساء أسس الديمقراطية والتصنيع وإعمال حقوق الإنسان والعمل، تتحو أنماط الإنتاج والعلاقات الاجتماعية السائدة في العصر الزراعي والاستبدادي إلى زيادة التأثير على الحاضر.

٣٥. وقد اختلفت طرق خروج المجتمعات من الهياكل الإقطاعية. وكان من بين المسارات المرور بتحويلات اجتماعية مفاجئة أدت في بعض الحالات إلى ظهور نظم شيوعية مركزية. وأنشأت الأحزاب السياسية الواحدة دولا حكمت باسم العمال. ووفرت الاحتياجات الأساسية للعاملين وأسره من الغذاء والملابس والإسكان والصحة والتعليم. وتحوّلت نقابات العمال إلى ذراع للحزب الحاكم، وهكذا ضمنت ألا يمكن استخدام النقابات كأدوات للمعارضة السياسية. وسيطرت الدولة على جميع الأنشطة الاقتصادية، كما حرمت أصحاب العمل من الحرية النقابية. ولم يتضمن مفهوم دولة العمال أيضاً وجود آليات جماعية لتسوية النزاعات، لأن النزاعات بحكم تعريفها لا يفترض أن توجد في تلك الدولة. وكما أوضحت الأحداث منذ أواخر ثمانينات القرن الماضي، فقد انهار هذا الشكل المركزي من أشكال الحكم في نهاية المطاف لقمعه الديمقراطية والقوى الاقتصادية والاجتماعية المستقلة اللازمة لحفز التنمية ونشر فوائد النمو.

٣٦. وحصلت معظم البلدان النامية على الاستقلال من خلال حركة سياسية وطنية أدت فيها نقابات العمال دوراً هاماً في معظم الأحيان. وفي حالات كثيرة ارتبط كل من نقابات العمال وقادة أصحاب العمل على المستوى الوطني بحركة الاستقلال وتحالفت مع الحزب أو الائتلاف السياسي الذي تسلم مقاليد الحكومة الوطنية. وحيثما تحكمت السلطة الاستعمارية في النشاط السياسي أو فرضت عليه قيوداً، كثيراً ما مثلت نقابات العمال قناة للتعبير عن الاستياء الاقتصادي والاجتماعي، وفي كثير من الحالات مخرجا للسعي من أجل الحرية السياسية.

٣٧. وأدت الحركات الرامية إلى توفير الحريات الديمقراطية في مجال العمل وفي المجتمع ككل إلى تأكيد أصحاب العمل والعمال على استقلال منظماتهم. وهكذا أصبحوا أحياناً بمثابة تحد للنظم التي تحاول أن تفرض السيطرة على الحياة الاقتصادية والسياسية للبلد. وقمع التعبير عن وجهات النظر والمصالح المختلفة يحد من حرية الأطراف الفاعلة في المجال الاقتصادي ويحد من إمكانات الابتكار والإنتاجية والنمو كما يعوق السعي نحو إيجاد حلول للمظالم الاجتماعية الحقيقية. وحيثما يتوقف النمو والتنمية يتعثر في كثير من الأحيان احترام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية.

٣٨. ومن المؤكد أن "المصلحة الوطنية" هي التي يحتج بها في معظم الأحيان لمنع نشوب النزاعات ومحاولة تسويتها بالوسائل السلمية. بيد أن هذا لن يتحقق بإنكار وجود نزاعات أو قمعها بالقوة أحياناً. وإذا لم تطور مؤسسات وأساليب معالجة النزاع العمالي فسيوجد اتجاه لمعالجة النزاع بالأساليب الدكتاتورية التقليدية، عن طريق قوات حفظ القانون والنظام والمحاكم الجنائية في خاتمة المطاف. وكثيراً ما يبقى الاستبداد لأطول فترة في مجال علاقات العمل حتى بعد أن تصبح أجزاء أخرى من المجتمع والاقتصاد أكثر انفتاحاً وتقبلاً لاختلاف وجهات النظر وأخذاً بالحوار كوسيلة لتقرير السياسات. وتجريم المعارضة في مكان العمل والنزاعات العمالية ما زالت تحدث حتى في البلدان الصناعية والأخذة في التصنيع، مما يوضح أن عمليات إصلاح القوانين وتكيف المؤسسات والمواقف الاجتماعية لم تساير التغيير الاقتصادي والسياسي (على سبيل المثال، في أندونيسيا وجمهورية كوريا والصين). وينشأ كثير من المشاكل في البلدان التي تمر بتغيير من هذا القبيل من عدم توافر آليات مناسبة لضمان احترام حقوق العمال في تعيين ممثليهم بحرية. وما زال التمثيل الحر للعمال - وأصحاب العمل - ينظر إليه باعتباره تهديداً للنظام والاستقرار، مما قد يكون ماثلاً في أذهان أصحاب السلطة والهيمنة، ولكن لم يعد له وجود على أرض الواقع.

٣٩. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السعي إلى الحفاظ على النظام والاستقرار المفروضين بالقوة يؤدي إلى التدمير الذاتي، إذ أنه يحرم المجتمع، بمن في ذلك صناعات القرار في المجال الاقتصادي، من الحصول على المعلومات عن الأحوال الحقيقية وخطوة منطقية تالية من مناقشة أفضل السبل لمعالجة المشاكل. ولا يمكن تحقيق الاستقرار الفعلي إلا إذا أمكن التعبير المشروع عن المصالح المختلفة والاشتراك في عملية إيجاد تسوية معقولة لها. والحرمان من هذا يفتح الباب أمام الاضطراب والثورة، مما يعزز زعزعة الاستقرار بدلاً من الحيولة دونها.

٤٠. وفي اقتصاد عالمي يتسم بالترابط الاقتصادي المتزايد، يجب أن تستغل البلدان أفضل استغلال مزاياها النسبية، من أجل تشجيع الاستثمار والتجارة، ومن ثمّ، تنشيط التنمية. وفيما يتعلق بكثير من البلدان النامية، قد تشمل تلك المزايا الأجور التي تقل عن الأجور في البلدان والأجزاء

الأخرى من العالم. وواقع الأمر أنه حينما تتخفف الإنتاجية، يصبح السبيل الوحيد أمام التوصل إلى تكلفة تنافسية للإنتاج هو الأجور المنخفضة. ويدفع بعض علماء الاقتصاد بأنه ينبغي تقليص الحق في الحرية النقابية، وهو من حقوق الإنسان، لمنع العمال من محاولة المطالبة بأجور قد تجعل الإنتاج غير قادر على المنافسة في الأسواق العالمية. بيد أن تلك ليست سوى وجهة نظر جامدة بشأن كيفية سير الأمور في أسواق العمل.

٤١. والإنتاجية المترابطة أساسية من أجل الاحتفاظ بالقدرة التنافسية وتحسين الأجور وظروف العمل. وإيجاد سبل لتحسين أداء العمل، على سبيل المثال، عن طريق التنظيم الأفضل وتنمية المهارات والاستثمار، إنما يمثل مصالح مشتركة للعمال وأصحاب العمل. وللحقيقة التي يتم بها تحديد مستوى مناسب للأجور في المنشأة أثر هام على ما إذا كان العمال سيقبلونه باعتباره مكافأة عادلة على التزامهم. ويمكن الحوار أصحاب العمل والعمال من إيجاد سبل لتحسين أداء العمل وزيادة المكافآت وتجنب تدني النوعية وانخفاض الإنتاجية والأجور في قاع السوق العالمية. وفي موازاة سلسلة الديمقراطية المتصلة التي سبقت مناقشتها، سلسلة تنمية اقتصادية واجتماعية متصلة حيث تؤدي ممارسة الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية دورا رئيسيا.

الحوار من أجل التنمية

٤٢. تشير الأدلة والتحليلات المترابطة، بما في ذلك التجارب التي جمعتها منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكوّنة، إلى أهمية وجود بنية أساسية من المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية التي تشجع النمو المنصف وتساعد في تسوية النزاعات التي تنشأ في عالم العمل وفيما حوله. وفي قلب هذه البنية الأساسية اعتراف بأن الناس مختلفون عن عوامل الإنتاج الأخرى، وأن رابطات العمال وأصحاب العمل المشكّلة بحرية لها أهمية محورية في سير عمل أسواق العمل بكفاءة وإنصاف. وكما هو مؤكد في دستور منظمة العمل الدولية، فالعمل ليس بسلعة وللناس الحق في أن يُعاملوا باحترام^٤. والناس يسترشدون بتطلعاتهم وصفاتهم الشخصية والدوافع والظروف الأسرية والمالية والصحة، فضلا عن رغبتهم في النظر إلى أنفسهم من حيث صلتهم بغيرهم من الأشخاص وارتباطهم بهم. ويجب مراعاة هذه الأمور في إدارة أسواق العمل.

٤٣. وحسبما عبر عن ذلك كبير علماء اقتصاد سابق في البنك الدولي: "لا تهتم الصلابة بيئة العمل، ونحن لا نهتم برفاه الصلابة... ولا يلزم حفز الصلابة كي يعمل كأحد المدخلات"^٥. وفي الواقع، يمثل تعزيز مساهمة العاملين من النساء والرجال في زيادة الإنتاجية جزءا لا يتجزأ من جميع العمليات الإنمائية، كما اقترن هذا بالتدابير المتخذة لتمكين العمال من التنظيم والتعبير عن آرائهم بطريقة توفر أيضا لأصحاب العمل آلية للحوار والتفاوض.

٤٤. ويمكن للناس من خلال المشاركة والنشاط المنظم أن يؤثروا في أداء بيئة عملهم المباشرة وفي الاقتصاد ككل وأن يجدوا أساليب لإدارة التغيير. وإنكار دور المبادرة والتعاون يحرم الاقتصاد من عامل رئيسي من عوامل الإنتاج. وهذا يطيل أمد الحالة التي تبدد فيها فرص التنمية الاقتصادية المستدامة لدى معاملة العمل كسلعة.

٤٥. ويزيد كل من المفاوضة الجماعية وعملية الحوار الاجتماعي الأوسع نطاقا من توافر المعلومات للعمال وأصحاب العمل. وفي عالم العمل، عادة ما يعرف أصحاب العمل معلومات أكثر مما يعرف العمال عن أداء منشآتهم الحالي والمتوقع فضلا عن الموارد البديلة من العمل. والعمال الذين لا تتوافر لديهم معلومات كاملة عن العمالة المتاحة وبدون إمكانية الحصول بسهولة على أفضل

⁴ الإعلان المتعلق بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية (إعلان فيلادلفيا) المرفق بدستور المنظمة (المادة ١). وانظر أيضا مكتب العمل الدولي: الخلاص من الفقر تقرير المدير العام إلى مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعين (جنيف، ٢٠٠٣)، الصفحة ٧٥.

⁵ أنظر:

J.E. Stiglitz, "Employment, social justice and societal well-being," *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2 (2002), p.10.

عمالة مناسبة لهم لا يحصلون بصورة تلقائية في آخر الأمر على الوظائف التي تناسب مهاراتهم على أفضل وجه. ولا يحصل فرادى العمال على المعلومات اللازمة لهم كي يتمكنوا من المفاوضة على حدة على وظائف مرغوب فيها وأجور عادلة. ومع هذا، تتوفر لدى العمال معلومات جيدة عن عمليات الإنتاج والخدمات وهكذا يكونون في وضع أفضل لتقييم أثر التغيير عليهم.

٤٦. وفي اقتصادات السوق التنافسية الحرة، يلزم دائما إعادة تخصيص الموارد من الاستخدامات الأقل كفاءة إلى الاستخدامات الأكثر كفاءة. ويتطلب هذا بدوره تغييرا دائما في أماكن العمل وفي هيكل العمالة في الاقتصاد. ويمكن أن يعني هذا نقل العمال من المنشأة أو استغنائها عنهم. وفي الاقتصاد الأوسع نطاقا، ينطوي هذا "التدمير الابتكاري"^٦ على تغييرات هيكلية وفشل المنشآت وإفلاسها واضطرابها.

٤٧. ويتمثل أحد أشكال النظر إلى هذه العملية في اعتبارها خيارا متكررا بين "الخروج" و"التعبير عن الرأي". أما "الخروج" فيقصد به أساسا تصفية الأصول ذات الأداء السيء واستثمار الأموال التي يحصل عليها في أماكن أخرى، وترك العمال الذين جرى الاستغناء عنهم للبحث عن وظائف جديدة. وفي الممارسة العملية، تتجنب معظم المنشآت التي لديها استراتيجية أطول أجلا تهديد الإفلاس من خلال تطوير وتعديل استراتيجياتها التنظيمية والتجارية لمواجهة التحديات التنافسية. ويعتمد النجاح في هذا المسعى إلى حد كبير على قدرة الأشخاص المعنيين على العمل معا. وكما يحدث هذا يجب أن يكون هناك تواصل، أي الممارسة المنظمة "للتعبير عن الرأي" في العملية وإجراء مناقشات بين أصحاب العمل والعمال وممثلهم. ويدعم هذا الالتزام والثقة، مما ييسر زيادة التكيف وتحقيق المكاسب في القدرة الإنتاجية^٧.

٤٨. ويوجد نطاق مماثل لتحقيق فوائد إيجابية عندما يوجد تمثيل وتفاعل منظمين بشأن المسائل الاجتماعية - الاقتصادية التي تتجاوز نطاق فرادى الشركات وأماكن العمل، مثلا من خلال الحوار الاجتماعي الوطني أو القطاعي.

٤٩. وتهديد الإفلاس دعامة هامة لاقتصادات السوق ذات الكفاءة لأنه يحول دون تحمل المزيد من الخسائر لإنقاذ ما يمكن إنقاذه. بيد أن الاضطراب الاجتماعي والاقتصادي الناجم عن فشل المنشآت قد يكون جسيما. كما أن تشجيع الحوار وتقاسم إدارة التغيير في أماكن العمل عن طريق تكيف الإنتاج للمنافسة الجديدة أو أفضليات المستهلكين أو الابتكارات التكنولوجية أمور ذات أهمية مماثلة في إيجاد أسواق عمل دينامية.

اتباع نهج قائم على الحقوق إزاء أسواق العمل الدينامية

٥٠. تشير مجموعة متزايدة من الأدلة إلى أن الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية يساهمان في تحسين الأداء الاقتصادي والتجاري، وإلى عدم تسببهما في الآثار السلبية التي كثيرا ما يتنبأ بها بعض أصحاب النظريات الاقتصادية.

٥١. وخلصت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في دراستها لمعايير التجارة والعمل، في عام ١٩٩٦ بالفعل إلى أن أثر الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية في الإنتاجية وزيادة الأجور اعتمد على مجموعة من العوامل، بما فيها الظروف الوطنية وتلك المتعلقة بالمنشآت، وأسلوب إجراء المفاوضات. ولم تجد الدراسة دليلا عمليا يبرر التأكيد بأن الحرية النقابية من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الأجور الحقيقية بسرعة أو أن عدم وجود الحرية النقابية قد يبقى على انخفاض الأجور. وفي عام ٢٠٠٠، نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نتائج

⁶ فيما يتعلق بمفهوم "التدمير الابتكاري"، انظر:

J. E. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper, 1975)

⁷ انظر:

A. O. Hirschman: *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and States* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970).

دراسة استقصائية لدراسات تجريبية معنية بجميع الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ٧٥ من البلدان المتقدمة وأقل البلدان نمواً. ووجدت أن البلدان التي عززت مراعاة معايير العمل الأساسية يمكنها زيادة الكفاءة الاقتصادية برفع مستوى مهارات القوى العاملة وتهيئة بيئة تشجع زيادة الإنتاجية والابتكار.^٨

٥٢. وفي الآونة الأخيرة، نظرت دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٢ عن نقابات العمال والمفاوضة الجماعية في عدد من الارتباطات بين الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، من ناحية، والآثار الاقتصادية على مستوى فرادى المنشآت ومستوى الاقتصاد الكلي ولم تكشف عن أي ارتباط يذكر، ناهيك عن وجود أي ارتباط سلبي^٩. وخلصت الدراسة إلى أن أثر الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية يعتمد بقوة على السياق الذي تعملان فيه. ووجدت أيضاً أن المفاوضة المنسقة بدرجة كبيرة، التي ترتبط عادة بمعدلات مرتفعة من الانضمام إلى النقابات، يمكن أن تسهم في الاتجاهات الاقتصادية الإيجابية. ووجد تقرير للبنك الدولي عن شرق آسيا أعد في عام ٢٠٠٣ أدلة على أن حقوق اليد العاملة القوية ترتبط بزيادة الصادرات من السلع القائمة على كثافة اليد العاملة^{١٠}.

٥٣. ولا تثبت البحوث التي أجراها المعهد الدولي للدراسات العمالية التابع لمنظمة العمل الدولية أيضاً الزعم القائل بأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أو غيرها من المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، تخفضان الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية. ووجدت دراسة أجريت في عام ٢٠٠٢ عن معايير العمل الأساسية والاستثمار الأجنبي المباشر أنه "إن دل رصيد الأدلة على شيء فإنه يميل إلى الاتجاه المعارض، مع إشارة جميع الأدلة ذات الدلالة الإحصائية إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يتجه إلى الازدياد في البلدان ذات معايير العمل الأكثر ارتفاعاً". وهذه الزيادة تتناقض مع التقديرات القائلة بأن ازدياد قوة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية يرتبط بتكلفة عمل أعلى. ووفقاً لهذه الدراسة، فقد "وجد أن الأثر السلبي للحقوق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية على الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تكلفة اليد العاملة تقابلها آثار إيجابية أخرى" من قبيل زيادة الاستقرار السياسي والاجتماعي^{١١}.

٥٤. ووجدت دراسة أجراها معهد منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٣ أن هذين الحقيقتين والديمقراطية تعزز القدرة التنافسية في مجال التصدير^{١٢}. وخلصت الدراسة، التي حلت بيانات من عدد يصل إلى ١٦٢ بلداً، أن الديمقراطية وازدياد قوة الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية على السواء يرتبطان بزيادة الصادرات من المصنوعات. وفيما يتعلق بالصادرات من النواتج القائمة على كثافة اليد العاملة كانت الصورة متنوعة إلى حد ما. ويتوقف الأمر على المؤشرات المستخدمة، فزيادة التنظيم والمفاوضة الجماعية لم يكن لهما أي تأثير على الصادرات القائمة على كثافة اليد العاملة أو ارتباطاً بانخفاض الصادرات من تلك السلع. ويبين هذا احتمال أن الصناعات القائمة على كثافة اليد العاملة حساسة بصفة خاصة للأجور المرتفعة المترتبة على الحرية النقابية والمفاوضة

^٨ أنظر:

OECD: *Trade, Employment and Labour Standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996), pp. 86-88, and idem: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000), p. 14.

^٩ أنظر:

T. Aitd and Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment*, (Washington, D. C., World Bank, 2002) .

^{١٠} أنظر:

World Bank : *East Asia Integrates: A trade policy for shared growth* (Washington, D. C. , 2003) .

^{١١} أنظر:

D. Kucera: "Effects of labor standards on labor costs and FDI flows", Ch. 6, in H. Corbet and J. Bhagwati (eds.): *Labor standards in an integrating world economy* (Washington, DC, Cordell Hull Institute, forthcoming).

^{١٢} أنظر:

D. Kucera and R. Sarna: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: A bilateral gravity model* (forthcoming).

الجماعية. ومع هذا، فعندما أنعمت الدراسة النظر في العلاقة بين الديمقراطية والصادرات القائمة على كثافة اليد العاملة فحسب، فإنها وجدت ارتباطاً إيجابياً قوياً بينهما.

٥٥. وتمثل دراسة أخرى أجرتها منظمة العمل الدولية للعمالة غير المنظمة في أمريكا اللاتينية تحدياً لوجهة النظر القائلة بأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية تؤديان إلى توسع القطاع غير المنظم. ووجدت "أدلة قوية على أن البلدان التي تتمتع بزيادة 'حقوق المواطنة' فيها لديها حصص أكبر من العمالة المنظمة وحصصاً أقل من العمالة غير المنظمة، حتى مع مراعاة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومتغيرات الرقابة الأخرى"^{١٣}.

٥٦. وبالمقابل، توجد أدلة على معاناة البلدان التي تضعف فيها الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية من مشاكل اجتماعية واقتصادية. وخلصت، مثلاً، دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن انعدام المساواة في أمريكا اللاتينية إلى ازدياد انعدام المساواة في الدخل في ظل الحكم العسكري، وعدم انخفاضها في أعقاب ذلك مع عودة الديمقراطية بسبب الضرر المستمر الذي لحق بالحركة النقابية، ومن ثم، بنطاق العمل الاجتماعي والسياسي المؤيد لإعادة توزيع الدخل^{١٤}.

٥٧. وتميل الاتفاقات الجماعية الناتجة عن المفاوضات المشتركة إلى زيادة التنبؤ بأحوال دوائر الأعمال والمحاسبة عليها. ونتيجة لذلك، تتوافر لدى أصحاب العمل معارف أفضل عن تكلفة عملهم المتوقعة وغيرها من شروط العمالة، على الأقل خلال مدة الاتفاق. ويعرف أصحاب العمل أيضاً، في النظام الذي تتوافر فيه معلومات كافية عن الاتفاقات الأخرى، الشروط التي يقدمها منافسهم. وتؤدي المفاوضات الجماعية إلى زيادة شفافية عملية تحديد الأجور للأطراف المعنية مباشرة، وأيضاً لعامة الجمهور. ويسهم هذا في زيادة التيقن والاستقرار، وهما أمران جوهريان لاتخاذ قرارات استثمار سليمة.

٥٨. وقد يكون هذا من أسباب انضمام أصحاب العمل وممثلي العمال في باكستان تحت رعاية مجلس باكستان الثنائي للعمال وأصحاب العمل^{١٥} في عام ٢٠٠٠ للتغلب على النزاع وتطوير الوسائل التعاونية لمواجهة المشاكل التي تعاني منها الصناعة في ظل العولمة. ويتنافس الجانبان في الصناعة في الادعاء ببدء إنشاء المجلس. وهذا دليل واعد على التعاون في التغلب على العداء الذي كثيراً ما اتسمت به علاقات العمل في المرحلة المبكرة من التصنيع. وقد يعزى التحسن في علاقات العمل، بالرغم من استمرار وجود مشاكل حقيقية تعاني منها تلك الصناعة، إلى مجموعة من العوامل التاريخية، من قبيل: تعليم القوى العاملة؛ والاقتدار المهني للإدارة ووظائف الموارد البشرية؛ ودور اتحاد أصحاب العمل في باكستان في مجالي الدعوة والتدريب؛ وزيادة الاستجابة الاستراتيجية للحركة العمالية في مواجهة الأزمة الصناعية؛ وقبل كل ذلك توافر الإرادة المشتركة لالتماس اللجوء إلى إجراءات العلاقات الصناعية المترسخة.

٥٩. وعلاوة على ذلك، قد تحسن زيادة إشراك العمال في المنشأة نوعية صنع القرار الإداري. ومشاركة العمال من هذا القبيل، في جو يسوده التعاون، تنحو إلى استخلاص المعارف وحفز الابتكار لدى مزيد من الأشخاص من أجل إيجاد حلول أفضل للمسائل المتعلقة بالتكيف أو الابتكار. وإذا كان للعمال رأي في تنظيم العمل وفي تحديد شروط العمالة، فمن الأرجح أن تحترم شروط الاتفاق وتنفذ.

^{١٣} أنظر:

R. Galli and D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, International Institute of Labour Studies Discussion Paper DP/145/2003 (Geneva, ILO, 2003).

^{١٤} أنظر:

J. Robinson: *Where does inequality come from? Ideas and implications for Latin America* (Paris, OECD Development Centre, 2001).

^{١٥} أنظر:

WEBCOP: *Partnership for Peace – Productivity – Prosperity* (Karachi, Skill Development Council, undated).

٦٠. ومن الأمثلة على الفرق في أداء الشركة عندما يحل التعاون محل المواجهة حالة الشركة المتحدة الجديدة لتصنيع المحركات (New United Motor Manufacturing, Inc. (NUMMI)، وهي مصنع ناجح لصناعة السيارات في كاليفورنيا تشترك في ملكيته شركتا جنرال موتورز وتويوتا. وكانت العلاقات بين النقابة والإدارة قد وصلت إلى درجة من السوء في المصنع بحيث ساعد مستوى الإنتاجية المنخفض وسوء نوعية السيارات في إقناع شركة جنرال موتورز بإغلاق المرفق. ويعتمد نظام التصنيع الصغير الحجم، الذي أخذت به شركة تويوتا عندما ارتبطت بشركة جنرال موتورز في مطلع ثمانينات القرن الماضي، على ارتفاع مستوى الثقة والاحترام بين النقابة والإدارة الذي عملت الشركة والنقابة بجديّة على تعزيزه^{١٦}. وأكد النظام على العمل الجماعي وضمان الوظائف ومشاركة العاملين وثقة العمال بأنفسهم. واشتهرت الشركة المتحدة الجديدة بمعدلات الإنتاجية المرتفعة ونوعية السيارات الجيدة فضلاً عن الإدارة السلسة للتغيير. وتبين تجربة الشركة الدور الهام الذي تقوم به النقابات في استحداث أساليب إنتاج جديدة. كما توضح الشركة المتحدة الجديدة الفوائد التي يمكن أن تتأتى من عمل الاستثمار الأجنبي المباشر مع القوى العاملة المنظمة إلى نقابة.

٦١. ويمكن للمفاوضة الجماعية، بدلا من إحداث تشوهات في سوق العمل، أن تحسن فعلا، وينبغي لها أن تحسن من عملية تحرير السوق وتكيفه. وعندما تسوء علاقة الثقة المتبادلة بين العمال وأصحاب العمل لا يستغل أي جانب قوته في السوق بالكامل من أجل تحقيق نتائج من طرف واحد. ولا تضغط نقابات العمال جاهدة من أجل زيادة الأجور متجاوزة النقطة التي يضطر فيها أعضاؤها إلى فقدان وظائفهم. كما لا يقرر أصحاب العمل بدورهم تحميل كامل تكلفة الركود على العمال بتخفيض الأجور والوظائف بأكثر قدر يمكنهم. "والسلوك من هذا القبيل ليس علامة على افتقار السوق إلى الكمال ولا على نزوعه إلى فعل الخير، بل على اقتصاد جيد يستغل مزايا الإجراءات الجماعية والثقة المتبادلة"^{١٧}.

المشاركة، والحد من الفقر، والعمل اللائق

٦٢. قامت منظمة العمل الدولية بدور رائد - بسبل كثيرة - في الإجراءات الدولية لمكافحة الفقر. وتكلف ديباجة دستور عام ١٩١٩ منظمة العمل الدولية بالسعي نحو تحقيق العدالة الاجتماعية. ويذكر إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤ أن "الفقر في أي مكان يشكل خطرا على الرفاه في كل مكان". وأدى برنامج العمالة العالمي، الذي استهل في عام ١٩٦٩، إلى القيام بأعمال مستفيضة بشأن الكيفية التي يمكن بها لاستراتيجيات العمال المساعدة في تلبية الاحتياجات الأساسية للناس والتغلب على الفقر، مما ساهم في التأثير على التفكير الإنمائي اللاحق.

٦٣. وأعطى النقاش حول تقرير المدير العام بعنوان *الخلاص من الفقر* في دورة مؤتمر العمل الدولي الحادية والتسعين في عام ٢٠٠٣، دفعة جديدة لإجراءات منظمة العمل الدولية الرامية إلى تخفيف حدة الفقر. وتشكل الإجراءات الرامية إلى تحسين ظروف معيشية وعمل الناس الذين يعيشون في حالة فقر جزء لا يتجزأ من الأهداف الاستراتيجية الأربعة في إطار رسالة منظمة العمل الدولية الرامية إلى توفير العمل اللائق للجميع:

■ **العمالة.** إن العمل هو الطريق الرئيسي للخلاص من الفقر، ولذا يجب أن يولد الاقتصاد فرصاً للاستثمار، وتنظيم المشاريع، وخلق الوظائف وتوفير سبل الرزق المستدامة.

^{١٦} أنظر:

N. Rogovsky and E. Sims: *Corporate success through people: Making international labour standards work for you* (Geneva, ILO, 2002), pp. 71-74.

^{١٧} أنظر:

W. Sengenberger: *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich-Ebert Stiftung, 2002).

■ **الحقوق**. يحتاج الفقراء إلى الاعتراف بحقوقهم واحترامهم. وهم أيضاً يحتاجون إلى التمثيل والتنظيم والمشاركة. ويحتاجون إلى قوانين جيدة تتدفق وتعمل على تحقيق مصالحهم لا مناهضتها. وبدون الحقوق والتمكين، لن يتسنى للفقراء الإفلات من براثن الفقر.

■ **الحماية**. الفقراء مهمشون ولا يتمتعون بالحماية. ومن الضروري إيجاد سبل جديدة لتوفير الحماية الاجتماعية، من قبيل تعزيز قدرة المرأة على التفاوض من جديد بشأن توزيع العمل غير مدفوع الأجر لرعاية إحتياجات الأسرة.

■ **الحوار**. يدرك الذين يعيشون في حالة من الفقر ضرورة التفاوض، ويعلمون أن الحوار هو السبيل إلى حل المشاكل بطريقة سلمية. ويمكن لمن يعيشون في ظل الفقر أن يستفيدوا من الخبرة في مجالات التفاوض والحوار وتسوية المنازعات^{١٨}.

٦٤. ونهج منظمة العمل الدولية مطابق تماماً للمفهوم المتعدد الأوجه للفقر الذي طوره المجتمع الإنمائي الدولي خلال تسعينات القرن الماضي حتى هذه الألفية. وتشمل هذه النهج مفهومي "الحرمان من التعبير عن الرأي" و"قلة الحيلة" بوصفهما مقياسين دوليين للفقر، وتساعد في إعادة تعريف الحد من الفقر على غرار نهج يستند إلى الحقوق يتبع في التنمية والقضاء على الفقر. ومن الأمثلة على ذلك "مقياس ممكن للفقر" و"الرقم القياسي للفقر البشري" الذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتقارير التي أصدرها البنك الدولي ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.^{١٩}

٦٥. وفي إطار هذا النهج الأوسع نطاقاً إزاء الحد من الفقر، أحرزت أطراف فاعلة أخرى في النظام المتعدد الأطراف تقدماً في تطوير وسائل عملية لإنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية. وأخذ البنك الدولي بمجموعة أدوات تتعلق بمعايير العمل الأساسية في عام ٢٠٠٠ من أجل توجيه أعمال الموظفين التنفيذيين. ويشترط فرع الإقراض للقطاع الخاص بالبنك، المؤسسة المالية الدولية، التزام المقترضين بمبدأي حظر عمل الأطفال والعمل الجبري. وفي الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي المعقود في دبي في عام ٢٠٠٣، أعلنت المؤسسة المالية الدولية عن التزامها إدراج المبدأين المتبقيين وهما الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والتحرر من التمييز بوصفهما شرطين معياريين لتقديم قروضها. وقد اعتمدت تسع عشرة مجموعة مالية عالمية "مبادئ خط الاستواء" المستندة إلى السياسات والمبادئ التوجيهية للبنك الدولي والمؤسسة المالية الدولية المتصلة بالبيئة وأثر مشاريع البنية الأساسية الممولة من المصارف الخاصة^{٢٠}. واتفق مصرف التنمية الآسيوي مع منظمة العمل الدولية على تشجيع التعاون اعترافاً بالخبرات الفنية لكل منهما، مع التركيز بصفة خاصة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل^{٢١}. وفي حين أن إبرام اتفاق من هذا القبيل مع مصرف التنمية الأفريقي ما زال معلقاً، فقد بدأ المصرف اتخاذ مبادرات في هذا المجال، عقب إجراء مناقشات مع منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠١. وأقر المصرف الأوروبي للتعمير والتنمية سياسات تتعلق بمعايير العمل الأساسية كي تسترشد بها أعماله في عام ٢٠٠٣، ولكنها لا تشمل مبدأي الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية^{٢٢}.

١٨ مكتب العمل الدولي: الخلاص من الفقر، مرجع سابق، الصفحة ٨.

١٩ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٦: النمو الاقتصادي والتنمية البشرية (نيويورك، ١٩٩٦)، وتقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧: التنمية البشرية من أجل القضاء على الفقر (نيويورك، ١٩٩٧)، والبنك الدولي: تقرير التنمية في العالم، ٢٠٠٠/٢٠٠١: الهجوم على الفقر (نيويورك، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠١)؛ وإدارة تمويل التنمية الدولية: معايير العمل والحد من الفقر. وثيقة للمشاورات، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

٢٠ أنظر: <http://www.equator-principles.com>

٢١ انظر مكتب العمل الدولي، تعاون منظمة العمل الدولية مع مصرف التنمية الآسيوي: معايير العمل الأساسية وأنشطة مصرف التنمية الآسيوي، وثيقة مجلس الإدارة GB.286/LILS/9، الدورة ٢٨٦، آذار/مارس ٢٠٠٣.

٢٢ انظر السياسات البيئية للمصرف الأوروبي للتعمير والتنمية، تموز/يوليه ٢٠٠٣. ومن المفارقات إغفال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، نظراً لأن جميع البلدان الأوروبية قد صدقت على الاتفاقيتين المتصلتين بهذا المبدأ وأن أحد القرارات التي اتخذها البرلمان الأوروبي مؤخراً يتضمن إشارة إلى الإعلان ويدعو اللجنة الأوروبية إلى ضمان التنفيذ العملي في جميع أنشطتها الإنمائية (قرار البرلمان الأوروبي بشأن الرسالة الموجهة من اللجنة إلى المجلس والبرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية المعنونة "تعزيز مبادئ العمل الأساسية وتحسين الإدارة الاجتماعية في سياق العولمة").

٦٦. وتعني هذه التطورات إحراز تقدم كبير في الاستجابة للاهتمام المعرب عنه في الفقرة ٣ من الإعلان بتشجيع المنظمات الدولية الأخرى على دعم الجهود المبذولة من الأعضاء لإنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومع هذا، يظل التساؤل قائماً عن كيفية التشجيع على تهيئة الشروط اللازمة للتوسع في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية كي يشمل الفقراء الذين لا يتمتعون حالياً بهذين الحقين.

٦٧. ويعنى المجتمع الإنمائي الدولي، في تركيزه الحالي على عملية استراتيجيات الحد من الفقر بوصفها ذات أهمية محورية في التخطيط الإنمائي، على ضمان تبني هذه العملية على الصعيد المحلي. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروري تعزيز الدور المحتمل لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بوصفها أطراف فاعلة أساسية، لأن هذا أمر حيوي لمشاركة الفقراء في السياسات الرامية إلى تحسين حياتهم. وقد شجعت منظمة العمل الدولية الحكومات على دعوة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إلى المشاركة الكاملة في جميع مراحل عملية استراتيجيات الحد من الفقر.

٦٨. وقد سيطر على الجيل الأول من ورقات استراتيجية الحد من الفقر شواغل الاقتصاد الكلي المتعلقة بالنمو ومساهمة المعونة الأجنبية في الميزانيات الوطنية، وهي أمور مفهومة تماماً ولكنها نهج غير ناجحة إلى حد ما إزاء الحد من الفقر. ومن المرجح في الجهود الإنمائية الأوسع نطاقاً أن ينصب التركيز بشكل متزايد على الإنفاق الاجتماعي وتوزيعه كوسيلة للتنمية المستدامة. وفي البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أحرز مزيد من التقدم في مجال السياسات الاقتصادية الكلية مقارنة بسياسات القطاع الاجتماعي وإدارة القطاع العام. وتوجد دواعي للقلق لأن الإنفاق العام في قطاع التعليم والصحة ما زال يعود بفوائد غير متناسبة على المجموعات ذات الدخل المرتفع^{٢٣}. وضمان زيادة إعراب كل من أصحاب العمل والعمال في هذين القطاعين عن آرائهم في القرارات المتصلة بهم وسيلة هامة لتوفير الزواجر والضوابط التي تعارض الفساد وتضمن شفافية ومساءلة وإدارة أفضل.

٦٩. وفي الصفقة الجديدة التي يجري التخطيط لها من أجل التنمية والحد من الفقر، تقوم المؤسسات الراسخة مثل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، والتي من الواضح أنها في صلب المجتمع المدني، بالنظر بدقة في أفضل دور يمكن أن تؤديه. وربما يساورها الشك في مدى تمثيل بعض منظمات المجتمع المدني الجديدة، وتكون منشغلة تماماً في محاولة الوفاء بولاياتها في ظل ظروف متزايدة الصعوبة وبموارد متناقصة. وفي الوقت نفسه، تنشئ مؤسسات بريتون وودز آليات موسعة لتقييم كيفية تحقيق السياسات والمؤسسات الوطنية للأهداف الإنمائية للألفية واستراتيجية الحد من الفقر. وتشمل هذه العملية تحديد المجموعات التي تمثل الفقراء والتشاور معها بغية ضمان مراعاة الإعراب عن رأيها في تحديد سياسات القطاع الاجتماعي. ولا تتضح ماهية هذه المجموعات ولا مدى قابليتها للمقارنة عبر البلدان ومدى تمثيلها أو مدى قدرة واستعداد منظمات أصحاب العمل والعمال على الصعيد الوطني للعمل مع تلك المجموعات.

٧٠. وفي الممارسة العملية، أقامت منظمات عمال كثيرة (ورابطات أصحاب عمل بدرجة أقل) صلات وثيقة مع منظمات غير حكومية تشاركها في اهتماماتها المتصلة بقضايا من قبيل الفقر والمساواة والمجموعات المحرومة^{٢٤}. ولكن من المهم عدم الخلط بين دور المنظمات غير الحكومية، وهي في معظم الأحيان منظمات معنية بمسألة واحدة ولا تدعي أنها ذات طابع تمثيلي، ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ويمكن لهما أن يعملتا على نحو تكاملي، ولكن أدوارهما ومهامهما تظل متميزة تماماً. وحتى عندما يتضمن الحوار الاجتماعي الوطني منظمات المجتمع المدني من هذا القبيل (كما في أيرلندا وجنوب أفريقيا، مثلاً)، فإن دور المفاوضة الجماعية الذي يؤديه الشركاء الاجتماعيون يظل متميزاً.

²³ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنتائج ذات الصلة: إطار عمل لمراقبة السياسات والإجراءات. ورقة معلومات أساسية، لجنة التنمية بشأن نقل الموارد الفعلية إلى البلدان النامية DC2003-0003/Add.1، ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٣ (اللجنة الوزارية المشتركة لمجلس محافظي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي).

²⁴ انظر، على سبيل المثال، نقابات العمال والمنظمات غير الحكومية والنهج الثلاثي، القرار الذي اتخذته المؤتمر العالمي السابع عشر للاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، ديربان، ٧-٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

الإطار ٢-١

تشجيع الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية
من خلال عملية استراتيجية الحد من الفقر

تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة إلى بلدان مختلفة من قبيل جمهورية تنزانيا المتحدة وسري لانكا في تعزيز دور العمال وأصحاب العمل في تصميم وتنفيذ ورقات استراتيجية الحد من الفقر المتصلة بالمساعدات المالية المقدمة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتستفيد هذه الجهود من الرغبة التي أبدتها مؤسسات بريتون وودز في تحويل برامج الحد من الفقر إلى برامج "مملوكة للبلدان" بدلاً من فرضها من واشنطن.

ومن خلال ما تقوم به منظمة العمل الدولية من حلقات دراسية وبرامج تدريب فضلاً عن إسداء المشورة التحليلية، أصبح جمهور المتلقين على الصعيد الوطني والدولي واعياً بأهمية الحرية النقابية ونقابات العمال وأصحاب العمل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والجمع بين أصحاب العمل والعمال لمناقشة الحد من الفقر يعزز الحوار الاجتماعي في البلدان التي لم تكن القاعدة فيها على الدوام هي التواصل والتعاون بين النقابات وأصحاب العمل.

وبدأت منظمات العمال وأصحاب العمل على السواء في النظر إلى دورها من منظور أوسع نطاقاً، نظراً لأن المشاركة الفعالة في استراتيجيات الحد من الفقر تتطلب على التركيز على مصالح جميع العمال وأصحاب العمل، لا مجرد مصالح أعضائها، ويعزز التدريب المقدم إلى العمال وأصحاب العمل من قدرتهم على تمثيل الأعضاء الحاليين والوصول إلى أعضاء جدد. وفي بعض الحالات، حدثت تغييرات هامة في استراتيجيات الحد من الفقر كي تعكس وجهات نظر أصحاب العمل ومنظمات العمال فضلاً عن برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية. ففي كمبوديا، مثلاً، لا يرد في المسودات الأولى لاستراتيجية الحد من الفقر أي ذكر لأهمية العمالة في الحد من الفقر. وقد تغير هذا كثيراً بعد أن أجرت الحكومة مشاورات مع منظمات أصحاب العمل والعمال، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية. وتركز الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر تركيزاً كبيراً حالياً على خلق العمالة فضلاً عن الحقوق في العمل. وفي مالي، أصبحت سياسات العمالة أيضاً جزءاً هاماً من استراتيجية الحد من الفقر نتيجة لإجراء مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين.

وفي بعض البلدان، من قبيل جمهورية تنزانيا المتحدة، أخذت منظمة العمل الدولية في المشاركة بعد اعتماد استراتيجية وطنية للحد من الفقر. وفي الحالات من هذا القبيل، تركز أعمال المنظمة على اجتذاب العمال وأصحاب العمل للمشاركة في عملية تنفيذ الاستراتيجية ومراقبتها واستعراضها.

ومع هذا، يجري في حالات كثيرة جداً تجاوز هذه المنظمات أو إشراكها بعد فوات الأوان في عملية استراتيجية الحد من الفقر. وليس من السهل بذل الجهد من أجل ربط العمال وأصحاب العمل ربطاً أوثقاً ببرامج استراتيجية الحد من الفقر. وعندما تسوء العلاقات القائمة بين الحكومة ونقابات العمال أو أصحاب العمل فقد يكون من الصعب البدء في إجراء الحوار. وتعزف بعض نقابات العمال عن الارتباط ببرامج ترى أنها مشابهة لبرامج التكيف الهيكلي القديمة العهد.

بيد أن معدل التوافق في الآراء الأخذ في الظهور بين العمال وأصحاب العمل بشأن استراتيجيات الحد من الفقر يبعث على التشجيع. ويمكن لتركيزهم على خلق العمالة وإصلاح الصحة والتعليم والزراعة أن يطرح مجموعة جديدة من القضايا على مائدة المفاوضات وبيعت النشاط في برنامج الشركاء الاجتماعيين للتنظيم والمفاوضة.

٧١. وقد يتبع نهج ذو شقين إزاء هذه الجماعات ومشاركتها في تقديم رأي الفقراء في عملية التنمية. أولاً، ينبغي أن تكون دعواتها الأساسية مبدأ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، نظراً لعدم وجود مبدأ مماثل في النظام المتعدد الأطراف لضمان هذا الجانب من الحقوق في التنمية. ويعني هذا ضمناً ألا يقتصر البحث على اختصاص منظمة العمل الدولية المتصل بالموضوع بل أن يمتد أيضاً إلى الأمثلة العملية لكيفية تطبيق هذا المبدأ في مختلف الظروف والقطاعات الاقتصادية. وثانياً، على منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تبت في كيفية الاتصال بهذه المنظمات كجزء من كيفية العمل ضمن إطار العمل الإنمائي الجديد، مع الاحتفاظ بدورها التمثيلي الأساسي، وهو تقديم الخدمات إلى عضويتها الآخذة في التطور.

٧٢. ويسعى كثير من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إلى توسيع قاعدة عضويته ونطاق تمثيله ليشمل المجموعات المنخفضة الدخل والأقل مهارة والمحرومين من المزايا والعاطلين عن العمل. ويعزز هذا قدرة المنظمات على التأثير في تقرير السياسات الوطنية، مما يعود بالفائدة على المصالح الأوسع نطاقاً لجميع أعضائها. وسواء سعى العمال وأصحاب العمل في قطاعات الاقتصاد

غير المنظم إلى الانضمام للمنظمات القائمة أو إلى تشكيل منظماتهم الخاصة بهم، فإن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال القائمة دورا حاسما تضطلع به في الممارسة العملية. فيمكنها إما أن توسع نطاق عضويتها وخدماتها كي تشمل أولئك الذين لا يشملهم حاليا قانون وممارسة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أو أن تدعم إنشاء منظمات تمثيلية جديدة تخضع للمساءلة وتدار إدارة ديمقراطية^{٢٥}.

استنتاج

٧٣. تبين ديباجة الإعلان أن "النمو الاقتصادي أمر أساسي، ولكنه غير كاف في حد ذاته لضمان العدالة والتقدم الاجتماعي واجتثاث الفقر، مما يؤكد الحاجة إلى أن تقوم منظمة العمل الدولية بالترويج لسياسات اجتماعية وطيدة وبتعزيز العدالة والمؤسسات الديمقراطية". إن قيام أصحاب العمل والعمال بتكوين رابطاتهم الحرة، والمفاوضة الجماعية وغيرها من آليات الحوار التي يتم إنشاؤها في إطار هذه الرابطات إنما تشكل الأسس التي يمكن أن يقوم عليها طريق التنمية الديمقراطية. ومن الملامح الجوهرية لعملية التنمية التي تنجح في الحد من الفقر في إطار اقتصاد عالمي يزداد فيه التنافس إنشاء سوق عمل دينامي يمكن فيه للمؤسسات التي تمثل العمال وأصحاب العمل أن تدير التغيير، وأن تعالج، بالتشارك مع الحكومات، العواقب الاجتماعية المترتبة على نقل الاستثمارات من نظم الإنتاج المترسخة وإعادة تخصيصها لنظم إنتاج جديدة.

²⁵ مكتب العمل الدولي، الخلاص من الفقر، مرجع سابق، الصفحة ٧٩.

٢- من المبادئ إلى الممارسة: تحديات المستقبل

إزدياد التصديقات رغم إستمرار العقبات في ممارسة الحقوق

٧٤. إن الحقيقة التي تبيحت على الانزعاج في أنحاء كثيرة من العالم وفي عدد كبير من القطاعات الاقتصادية هي عدم احترام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية. وحتى في الأماكن التي يكون معترفا فيها بهما بموجب القانون، فإن هؤلاء الذين يسعون إلى ممارسة حقوقهم يواجهون صعوبات خطيرة. وتتمثل الخطوة الأولى، في سياق أي عملية تستهدف الأعمال التدريجي للحقوق، في التصديق على معايير العمل الدولية؛ وتتمثل الخطوة الثانية في وضع الأطر القانونية والإدارية اللازمة من أجل إنفاذ الحقوق؛ وتتمثل الخطوة الثالثة في ضمان ممارسة هذه الحقوق على أرض الواقع، من خلال تمكين وتعزيز الشركاء الاجتماعيين، عن طريق التعاون التقني وتقديم المشورة في مجال السياسات. والإرادة السياسية لا غنى عنها إذا كان للمجتمع أن يمضى قدما في جميع خطوات هذه العملية. بيد أنه ما أسهل أن تتوانى الإرادة السياسية ما لم تكن مدعومة بنتائج مؤسسية وإجرائية ملموسة. ومن الناحية العملية، ليس هناك انتقال واضح التحديد من خطوة إلى أخرى، وسيكون العمل في هذه المجالات الثلاثة متداخلا إلى حد ما.

٧٥. وفي داخل هذا الإطار العام لمختلف السبل الرامية إلى إعمال الحقوق، يقدم هذا الجزء تقييما للحالة من حيث التصديق والتطبيق. ولا بد من التسليم بأن التصديق لا يترجم بالضرورة إلى تطبيق تام. ويبرز هذا الجزء أمثلة على حالات لم تُحترم فيها هذه الحقوق، استنادا إلى المعلومات الواردة من الجهاز الإشرافي لمنظمة العمل الدولية على مدى السنوات الأربع الماضية، وإلى مصادر أخرى. وأخيرا، ينظر في ما آل إليه اليوم حال فئات معينة من العمال من حيث هذه الحقوق، ويقدم بعض الأمثلة الحديثة على السبل العملية لإحراز تقدم صوب إعمال هذه الحقوق بصورة أفضل.

الاتجاهات في مجال التصديق

٧٦. ويبين الجدول ٢-١ الاتجاهات في مجال التصديق على الاتفاقيتين منذ اعتمادهما في أواخر الأربعينات. وهناك علاقة وثيقة بين زيادة عضوية منظمة العمل الدولية وعدد التصديقات. ويعزى ذلك إلى أنه في معظم الحالات، إن لم يكن جميعها، كان التصديق على هاتين الاتفاقيتين يتم في إثر الانضمام إلى عضوية المنظمة. ولذلك، فإنه من الطبيعي أن تستأثر البلدان النامية بنسبة مئوية متزايدة من البلدان التي قامت بالتصديق؛ وضمن البلدان النامية، هناك نسبة مرتفعة من التصديقات من جانب البلدان الأفريقية.

الجدول ٢-١ عدد الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقية رقم ٨٧ و/ أو الاتفاقية رقم ٩٨، منذ عام ١٩٥٠

الأقليم	١٩٥٠	١٩٧٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤	النسبة المئوية ^٢
أفريقيا	0	23	32	42	46	87
الاتفاقية 87	0	23	32	42	46	87
الاتفاقية 98	0	30	40	51	51	96
الأمريكتان	1	18	28	30	32	91
الاتفاقية 87	1	18	28	30	32	91
الاتفاقية 98	0	18	26	30	30	86
آسيا والمحيط الهادئ	0	5	8	12	13	46
الاتفاقية 87	0	5	8	12	13	46
الاتفاقية 98	0	7	12	15	18	64
أوروبا ^١	7	26	43	48	48	96
الاتفاقية 87	7	26	43	48	48	96
الاتفاقية 98	2	27	45	48	50	100
الدول العربية ^٢	0	2	3	3	3	27
الاتفاقية 87	0	2	3	3	3	27
الاتفاقية 98	0	4	5	5	5	45
عدد الدول الأعضاء	62	121	173	175	177	

(١) تشمل أوروبا، أندريجان، إسرائيل، أوزبكستان، تركمانستان، طاجيكستان، قيرغيزستان، كازاخستان (٢) تشمل: الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، الجمهورية العربية السورية، العراق، عمان، قطر، الكويت، لبنان، المملكة العربية السعودية، اليمن. (٣) النسبة المئوية للدول الأعضاء في الإقليم.

٧٧. ويعكس الاتجاه التاريخي للتصديقات وجود إرادة سياسية قوية لدى البلدان التي تحررت من حكم الاستعمار. وقد صدق الكثير من هذه الدول على الاتفاقيتين فور حصولها على الاستقلال، وفي حالة قيام النظم الاستعمارية بالتصديق على الاتفاقيتين، تعهدت البلدان المستقلة بالالتزام بهاتين الاتفاقيتين. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، صدق نحو أقل من نصف الدول الأعضاء على الاتفاقية رقم ٨٧، وصدق ما يزيد عددهم بقليل عن النصف على الاتفاقية رقم ٩٨ - بالمقارنة مع مستويات التصديق التي تراوحت بين ٨٥ في المائة و ٩٨ في المائة بالنسبة لكل من أفريقيا والأمريكتين، والتي بلغت ١٠٠ في المائة بالنسبة لأوروبا في ما يتعلق بالاتفاقية رقم ٩٨. وينبغي ملاحظة أن ارتفاع مستوى التصديقات الأوروبية يُعزى جزئياً إلى حملة التصديق على جميع الاتفاقيات الأساسية منذ عام ١٩٩٥، مما كان له بالتأكيد أثره أيضاً على التصديقات في أفريقيا. ولم يظهر بعد أثر حملة التصديق في مستويات التصديق بين الدول العربية.

٧٨. ومنذ مناقشة تقرير صوتك في العمل في عام ٢٠٠٠، صدق ١٥ بلداً على الاتفاقية رقم ٨٧، وصدق تسعة بلدان على الاتفاقية رقم ٩٨. وخلال فترة الأربع سنوات هذه، صدقت البلدان الستة التالية على كلتا الاتفاقيتين: إريتريا، سانت كيتس ونيفيس، غامبيا، غينيا الاستوائية، كازاخستان، كيريباتي. وقامت تسعة بلدان، سبق لها التصديق على الاتفاقية رقم ٩٨، بالتصديق على الاتفاقية رقم ٨٧، وهي: أنغولا، جزر البهاما، جمهورية الكونغو الديمقراطية، فيجي، الجماهيرية العربية الليبية، بابوا غينيا الجديدة، سانت فنسنت وجزر غرينادين، جمهورية تنزانيا المتحدة، زيمبابوي. وصدق ثلاثة بلدان على الاتفاقية رقم ٩٨، وهي: أرمينيا، موريتانيا، نيوزيلندا.

٧٩. وهكذا تتبقى ١٨ دولة عضواً لم تصدق على أي من الاتفاقيتين الأساسيتين المتعلقةتين بالحرية النقابية، وهذه الدول هي: أفغانستان، الإمارات العربية المتحدة، جمهورية إيران الإسلامية، البحرين، تايلند، جزر سليمان، جمهورية كوريا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، السلفادور، الصومال، الصين، عمان، فانواتو، فيتنام، قطر، المملكة العربية السعودية، الهند، الولايات المتحدة. وصدقت ست عشرة دولة عضواً على الاتفاقية رقم ٩٨، لكنها لم تصدق على الاتفاقية رقم ٨٧، وهذه الدول هي: الأردن، أرمينيا، أوزبكستان، أوغندا، البرازيل، سنغافورة، السودان، العراق، غينيا - بيساو، كينيا، لبنان، ماليزيا، المغرب، موريشيوس، نيبال، نيوزيلندا. وهناك أربعة بلدان أخرى صدقت على الاتفاقية رقم ٨٧ ولم تصدق على الاتفاقية رقم ٩٨، وهي: المكسيك، ميانمار، كندا، الكويت.

٨٠. ورغم أن مستوى التصديق يبدو رائعاً من حيث القيمة العددية، فإنه يخفي وراءه حقيقة أن نحو نصف العمال وأصحاب العمل في العالم لا يتمتعون بالحماية بموجب الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨.

بالنظر إلى أن بعض أكبر البلدان من حيث حجم السكان لم تصدق حتى الآن على الاتفاقيات الأساسية^١. ومن أكبر الدول التي لم تصدق على هاتين الاتفاقيتين البرازيل الصين المكسيك الهند الولايات المتحدة.

٨١. وتتباين الحالة في كبرى البلدان غير المصدقة تبايناً كبيراً. فالصين تأخذ بنظام الاتحاد النقابي الوحيد الذي يخضع للسيطرة السياسية للحزب الحاكم، وهي حالة تعرضت مراراً لانتقادات الجهاز الإشرافي لمنظمة العمل الدولية. وأشارت بلدان أخرى إلى عدم قدرتها على التصديق لوجود اختلافات بين أحكام الاتفاقيتين وأحكام القوانين و/أو الممارسات الوطنية. ومن بين هذه البلدان كندا، التي ذكرت حكومتها أنها "ستواصل دراسة الحالة... مع المقاطعات والأقاليم"^٢. وتنتظر البرازيل في التصديق على الاتفاقية رقم ٨٧. وأشارت الهند إلى أنه بالنظر إلى الحالة الخاصة لموظفي الحكومة، لا يمكنها في الوقت الراهن النظر في التصديق. والولايات المتحدة لم تصدق على الاتفاقيتين، وإن كانت قد أكدت أنها تلتزم بالمبدأ الأساسي المتعلق بالحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية، ليست في وضع يسمح لها بالتصديق على الاتفاقيتين^٣. وتكمن الصعوبة الرئيسية التي تحول دون تصديق المكسيك على الاتفاقية رقم ٩٨ في وجود اختلافات بين أحكام دستورها وقوانينها الوطنية وأحد أحكام هذه الاتفاقية^٤.

٨٢. وفي إطار الأحكام المتعلقة بمتابعة الإعلان من حيث الاتفاقيات التي لم يتم التصديق عليها، أشار عدد من البلدان إلى أن دستورها يعترف بالحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ومن بين هذه البلدان: البرازيل، تايلند، جمهورية كوريا، السلفادور، غينيا - بيساو، فينتام، كندا، المكسيك، نيبال. وتفيد بلدان أخرى بأن قانون العمل فيها يعترف بهذا المبدأ. وتشمل هذه البلدان الإمارات العربية المتحدة، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، السودان، العراق، قطر، كينيا، لبنان، ماليزيا، المغرب، موريشيوس. وهناك بلدان أخرى تعترف بهذا المبدأ لكنها تشير إلى مشاكل حالية ذات طابع اقتصادي أو سياسي أو ثقافي تحول دون تطبيقه قانونياً. وهذه البلدان هي: الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، السودان، عُمان، قطر، كينيا، ماليزيا، المغرب الهند. وتطلب معظم البلدان التي لم تصدق على كلتا الاتفاقيتين تعاوناً تقنياً من منظمة العمل الدولية، وتستقبل بعثات استشارية للمساعدة في تحديد الصعوبات التي تحول دون التصديق بغرض إجراء إصلاحات قانونية تستهدف الترويج لهذا المبدأ.

المشاكل التي تعترض تنفيذ الاتفاقيات التي جرى التصديق عليها أو المبادئ والحقوق التي تقوم عليها

٨٣. لعله من المفيد الإشارة إلى حقيقة أساسية، ألا وهي أن النقابيين، في مشاركتهم النشطة سعيًا إلى إقرار الحقوق النقابية، غالباً ما يدفعون لقاء ذلك حريتهم الشخصية، بل وفي أغلب الأحيان حياتهم ذاتها. وفي عام ٢٠٠٢، وفقاً لما ذكره الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، قُتل ٢١٣ نقابياً على الصعيد العالمي وأصيب أو تعرض للعنف نحو ١٠٠٠، بينما اعتُقل أو احتُجز ٥٦٢، وصدرت أحكام بالسجن على ٨٩ نقابياً. ولا يشمل ذلك أعداداً أخرى كثيرة ممن فُصلوا أو تعرضوا

١ أنظر: مكتب العمل الدولي: تقييم البرنامج المركزي الدولي لترويج الإعلان، وثيقة مجلس الإدارة GB.285/PFA/11، الدورة ٢٨٥، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

٢ المرجع نفسه، التصديق على الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية والترويج لها، وثيقة مجلس الإدارة GB.285/LILS/4، الدورة ٢٨٥، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

٣ أنظر، المرجع نفسه، استعراض التقارير السنوية بموجب متابعة الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. الجزء الثاني: تجميع للتقارير السنوية أعده مكتب العمل الدولي، وثيقة مجلس الإدارة GB.277/3/2، الدورة ٢٧٧، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٢، ص ١٤٤.

٤ مكتب العمل الدولي: البرنامج المركزي الدولي لترويج الإعلان: تجميع التقارير السنوية الذي يعده مكتب العمل الدولي.

للمضايقة بسبب عضويتهم في إحدى النقابات^٥. وباستثناء كولومبيا، التي تمثل وضعاً مأساوياً (انظر الإطار ٢-١)، فقد تراجع عدد النقابيين الذين تعرضوا للقتل خلال السنوات الأخيرة، ولكن هناك حالات من هذا القبيل لا تزال منتشرة في بلدان كثيرة.

٨٤. وخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، فحصت لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق المعايير ٣٢ حالة فردية تتعلق بتطبيق الاتفاقية رقم ٨٧ و ١٢ حالة تتعلق بتطبيق الاتفاقية رقم ٩٨. وأسفرت هذه العمليات عن إدراج ١٣ فقرة خاصة في تقرير اللجنة تتعلق أساساً بعدم تطبيق الاتفاقية رقم ٨٧ في كل من: الكاميرون وفنزويلا في عام ٢٠٠٠، وبيلاروس وكولومبيا وإثيوبيا وميانمار وفنزويلا في عام ٢٠٠١، وإثيوبيا وفنزويلا في عام ٢٠٠٢، وبيلاروس والكاميرون وميانمار في عام ٢٠٠٣. وأشار إلى زمبابوي في فقرة خاصة في عام ٢٠٠٣ في إطار الاتفاقية رقم ٩٨. وفي عام ٢٠٠٢، لم تظهر بيلاروس أمام لجنة المؤتمر، وأسفر ذلك عن إضافة فرع جديد في تقرير اللجنة.

٨٥. ولجنة مجلس الإدارة المعنية بالحرية النقابية تتلقى الشكاوى فيما يتعلق بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية؛ وتغطي البلدان التي صدقت على الاتفاقيتين الأساسيتين وكذلك البلدان التي لم تفعل ذلك بعد. ومنذ إنشاء اللجنة في عام ١٩٥٠، فحصت ٢٧٣ حالة في حزيران/يونيه ٢٠٠٣. وجاء نصف هذه الحالات من الأمريكتين (٤٤ في المائة من أمريكا اللاتينية)، وربعها من أوروبا، ونحو ١٣ في المائة لكل من آسيا وأفريقيا.

٨٦. وخلال الفترة ما بين مناقشة تقرير صوتك في العمل ووقت كتابة التقرير الحالي (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣)، اعتمدت اللجنة المعنية بالحرية النقابية ٢٧٣ تقريراً عن ٧٢ بلداً وتغطي مختلف أنواع الشكاوى. وعلى غرار ما سبق، تعلقت أغلبية التقارير (١٥٩) بإقليم الأمريكتين. وكانت أوروبا ثانياً أكبر الأقاليم المشمولة، حيث قدمت ٤٥ تقريراً منها ٢٤ تقريراً تتعلق بوسط إقليم أوروبا وشرقها. أما آسيا والمحيط الهادئ (٣٥ تقريراً) وإقليم أفريقيا (٣٣ تقريراً) فقد احتفظا تقريباً بمستواهما السابق. وكان هناك تقرير واحد يتعلق بإحدى الدول العربية.

٨٧. وخلال هذه الفترة، حددت اللجنة المعنية بالحرية النقابية عدداً معيناً من الحالات بوصفها حالات خطيرة وعاجلة، وهي الحالات التي تنطوي على اغتيالات أو تهديدات بالقتل، والاعتداءات البدنية، وعمليات فصل النقابيين، واعتقال وحجز زعماء النقابيين وأعضاء النقابات، وعرقلة اجتماعات وأنشطة النقابات، واتخاذ تدابير تأديبية في أعقاب الإجراءات الصناعية، وسن تشريعات تفرض تقييدات شديدة على أنشطة النقابات (ومنظمات أصحاب العمل)، وعمليات المضايقة والعمليات العدائية الموجهة من السلطات إلى النقابات، وحظر النقابات المستقلة. وتعلقت الحالات التي تدرج تحت فئة واحدة أو أكثر من هذه الفئات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ بكل من بيلاروس (خمس حالات)، والصين، وكولومبيا (خمس حالات)، وكوبا وجيبوتي وإكوادور وإثيوبيا وغواتيمالا (حالتان)، وهائتي (حالتان)، وجمهورية كوريا، وفنزويلا (خمس حالات)، وزمبابوي (حالتان).

⁵ أنظر:

ICFTU: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2003 (Brussels, 2003); idem: ICFTU Online Bulletins on Trade Union Rights, 10 June 2003, at www.icftu.org .

الإطار ١-٢

حماية حقوق الإنسان في كولومبيا

وفقاً لما ذكرته مصادر نقابية، فقد أُغتيل ١٨٤ نقابياً في كولومبيا في عام ٢٠٠٢. وحتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، كان الرقم لهذا العام هو ٦٢. والغالبية الساحقة من انتهاكات حقوق الإنسان الموجهة ضد النقابيين في كولومبيا تتم، فيما يبدو، على يد الجماعات شبه العسكرية، بينما يرتكب القليل منها على يد جماعات المعارضة المسلحة. ويعتبر قطاع الخدمة العامة، ولا سيما المعلمون، من أشد القطاعات تضرراً. وفي ظروف كذلك، فإن العنف يقوض أنشطة نقابات العمال ويهدد بقاءها الفعلي. وخلال الفترة قيد الاستعراض، كانت هناك نداءات متكررة لإنشاء لجنة للتحقيق. بيد أنه لم يكن هناك تأكيد كاف لمثل هذا الإجراء داخل مجلس إدارة مكتب العمل الدولي.

وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠، طلب مجلس الإدارة إلى المدير العام أن يعين ممثلاً خاصاً للتعاون مع كولومبيا، للمساعدة في التحقق من الإجراءات التي تم اتخاذها لتنفيذ الاستنتاجات التي توصلت إليها بعثة للاتصالات المباشرة (تم إيفادها في شباط/فبراير ٢٠٠٠) فضلاً عن توصيات لجنة الحرية النقابية. وقدم الممثل الخاص، السيد رافائيل بوكويركي، وزير الدولة السابق لشؤون العمل في الجمهورية الدومينيكية، عدة توصيات في الفترة ما بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ وحزيران/يونيه ٢٠٠١. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠١، طُلب إلى مكتب العمل الدولي أن يعد برنامجاً خاصاً للتعاون التقني لكولومبيا. وقام مكتب تابع للمنظمة بأداء أعماله في بوغوتا حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، وكان بمثابة جهة وصل لوضع هذا البرنامج موضع التنفيذ.

وكان الغرض من هذا البرنامج هو تهيئة أساس أدنى لحماية الحقوق الأساسية، وزيادة الحرية النقابية، وتعزيز الحوار الاجتماعي. وتألّف البرنامج من عناصر ستة هي:

- حقوق العمل الإنسانية والحق في الحياة؛
- الحرية النقابية وتعزيز حق التنظيم؛
- تشجيع زيادة المفاوضة الجماعية؛
- ترويج حقوق العمل الأساسية؛
- مواعاة تشريعات العمل مع معايير العمل الدولية؛
- تعزيز الحوار الاجتماعي.

وفي إطار العنصر الأول، تم حتى الآن إخراج ٤٧ نقابياً - بعضهم مصحوبون بأسرهم - من كولومبيا، وإرسالهم إلى الولايات المتحدة وألمانيا وكندا. وهناك مسؤولون نقابيون آخرون من المقرر أن يتركوا البلد في المستقبل القريب. وهذا العنصر الذي يستهدف حماية القادة النقابيين المعرضين للتهديد استأثر بأكثر من نصف الموارد المالية المتاحة للبرنامج الخاص.

ويجري إعداد خريطة تتناول أوضاع الحرية النقابية. وتتصب أغلبية الشكاوى على عمليات الفصل الجماعي في القطاع العام والإجراءات المناهضة للنقابات من جانب أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص، وتثييط العمال عن الانضمام إلى النقابات، ورفض منحهم أجازات للقيام بأنشطة نقابية. وفي عام ٢٠٠٣، فُصل على الأقل ٤٠.٠٠٠ موظف عمومي.

وأقيمت حلقات عمل ثلاثية من أجل مواعاة التشريعات الوطنية مع توصيات لجنة الحرية النقابية ولجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات. والقطاع العام هو أهم المجالات الحاسمة لتعزيز المفاوضة الجماعية. وقد صدقت كولومبيا على اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة (رقم ١٥١)، لكن تطبيقها للاتفاقية ظل واهياً. ومن ثم، شكّلت مواعاة التشريعات الوطنية مع هذه الاتفاقية أحد الشواغل الهامة بوجه خاص. وبناء على ذلك، جرى تنظيم برنامج تدريبي للقضاة وقضاة الصلح بشأن معايير العمل الدولية، وبخاصة في مجال الحرية النقابية.

ومن أجل تشجيع الحوار الاجتماعي يلزم تهيئة مناخ من الثقة بين الشركاء الاجتماعيين والحكومة. وقد نظمت الهيئات المكوّنة الثلاثية في كولومبيا سلسلة من الأنشطة لترويج إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ويجري التخطيط لإقامة منتدى وطني بشأن حقوق الإنسان الأساسية والحقوق في العمل. وأجريت الدراسات لتحليل الآثار الاقتصادية للتشريعات الكولومبية على استقرار اليد العاملة، والاستخدام، والتدريب، والإنتاجية، وقدم الدعم للجنة الخاصة المعنية بمعالجة المنازعات المحالة إلى منظمة العمل الدولية، وهي لجنة تم إنشاؤها مؤخرًا. وعمد القادة النقابيون على مختلف المستويات وفي أنحاء شتى من البلد إلى تحسين معرفتهم بأساليب الحوار والتفاوض. كما قدم الدعم بشأن الجوانب التقنية التي تناولتها اللجنة الاستشارية المعنية بسياسات الأجور والعمل.

وتعتمد مواصلة هذا البرنامج الخاص على ثلاثة عوامل هي: استعداد المانحين على الإسهام في مثل هذا البرنامج؛ والإرادة السياسية لدى الحكومة والمؤسسات الأخرى وقدرتها على مواصلة البرنامج؛ ومستقبل الأوضاع في البلد والاحتمالات المتعلقة بالتوصل إلى حلول سلمية.

٨٨. وعلى مدى السنوات الأربع الماضية، كانت هناك ست حالات من الحالات المعروضة على لجنة الحرية النقابية مقدمة من منظمات أصحاب العمل وتعلق أربع من هذه الحالات بأوروبا وواحدة بكل من أفريقيا والأمريكيتين. وزعمت هذه الشكاوى بوقوع عمليات مضايقة وتهديد وقمع وفشل الحكومة في إقامة حوار مع أصحاب العمل (غواتيمالا)؛ واعتقال رئيس إحدى منظمات أصحاب العمل بصورة غير قانونية (كينيا)؛ واستخدام التحكيم الجبري (اليونان)، والصعوبات التي

تواجهها منظمات أصحاب العمل في التسجيل، والمشاركة في المفاوضات الجماعية، واختيار ممثليها بحرية (البوسنة والهرسك، جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة، صربيا والجبل الأسود).

٨٩. ويعكس الجدول ٢-٢ بشأن جميع أنواع التقييدات التي هي الآن قيد نظر لجنة الحرية النقابية، بصورة تقريبية، الدرجات المتباينة لخطورة انتهاكات الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨ أو المبادئ والحقوق المكرسة فيهما. وتدرج هذه البيانات عن الفترة التي تبدأ في آذار/ مارس ٢٠٠٠، مع التذكير بالأرقام المستمدة من النصف الثاني لفترة التسعينات.

الجدول ٢-٢ الادعاءات التي فحصتها اللجنة المعنية بالحرية النقابية في الفترة ما بين آذار/مارس ٢٠٠٠ وأيار/مايو ٢٠٠٣، حسب نوع التقييد (بالنسب المئوية)

إنكار الحريات المدنية	تشريعات تقييدية	الوائح، الانتخابات والأنشطة	إقامة المنظمات	حق الإضراب	أعمال التمييز ضد النقابات	التدخل الجماعية	المفاوضة الجماعية
٢٠٠٠	١٤	٧	١٣	١٠	٢٢	٦	١٤
٢٠٠١	٦	٩	٥	٩	٢٧	٥	٢٢
٢٠٠٢	١٠	٥	٦	١٥	٢٤	٦	٢٠
آذار/مارس - أيار/مايو ٢٠٠٣	٩	١٢	١١	٥	٣٣	٦	١٨
المجموع (١) ٢٠٠٣-٢٠٠٠	١٠	٨	٩	١٠	٢٦	٦	١٩
أفريقيا (٢)	٢٨	٤	٦	٦	١٧	٩	١١
الأمريكتان (٣)	٨	٦	٩	٩	٣٣	٥	٢٠
آسيا والمحيط الهادئ (٤)	١١	٦	٣	٨	٣١	٨	١٧
أوروبا (٥)	١	١٩	١٢	١٦	١٠	٦	٢٢
آذار/مارس ١٩٩٥-٢٠٠٠ (٦)	٣٠	٦	٨	٩	٢٣	٤	١١

(١) تغطي هذه النسبة ٣٥٠ من الادعاءات الناشئة عن ٢١٠ حالات على مدى فترة نقل عن أربع سنوات. (٢) تغطي ٤٧ من الادعاءات الناشئة عن ٣١ حالة. (٣) تغطي ١٩٩ من الادعاءات الناشئة عن ١١٦ حالة. (٤) تغطي ٣٦ من الادعاءات الناشئة عن ٢٤ حالة. (٥) تغطي ٦٨ من الادعاءات الناشئة عن ٣٩ حالة. (٦) تغطي ٥٤٠ من الادعاءات الناشئة عن ٢٧٧ حالة على مدى فترة خمس سنوات كاملة. المصدر: صونك في العمل، مرجع سابق، الشكل ١-٢، ص ٢٦، وقاعدة بيانات إدارة الحرية النقابية. التقريب يمكن أن يؤدي إلى أرقام قد لا تصل إلى ١٠٠ في المائة.

٩٠. ما هي العوامل التي تفسر الاتجاه المتزايد نحو تقديم الشكاوى إلى اللجنة المعنية بالحرية النقابية؟ يمكن القول بأن أحد الأسباب العامة في هذا الصدد يتمثل في أن تحول الأنظمة إلى الديمقراطية، منذ الثمانينات في أمريكا اللاتينية وأفريقيا ووسط وشرق أوروبا، مكن النقابات ومنظمات أصحاب العمل الجديدة من أن تعمل وأن تعبر عن نفسها بحرية على الصعيدين الوطني والدولي. بيد أن عملية التحول إلى الديمقراطية لم تتطرق إلى المدى أو بالسرعة المرجوة لها في البداية. وقد أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخرا إلى ما يبدو من "إن انتشار عملية التحول إلى الديمقراطية قد توقف مع فشل بلدان كثيرة في تدعيم وتعميق الخطوات الأولى التي اتخذتها صوب الديمقراطية بينما ارتدت بلدان أخرى عديدة إلى الحكم التسلطي".^٦

٩١. وهناك سبب ثان يتمثل في أن منظمات العمال الدولية أصبحت أكثر يقظة، وهي تسعى إلى تأكيد حقوقها في قطاعات لم يسبق لها التنظيم أو جرى تنظيمها على نطاق ضيق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النزاعات في الصناعات التي كانت عادة منظمة تنظيميا جيدا، والتي تعاني الآن من الضغوط الاقتصادية والتغير الهيكلي، اشتملت أحيانا على المسائل المتعلقة بالحقوق، فضلا عن الاهتمام بالتمثيل النقابي. كما برزت على الساحة القيود المفروضة في القطاع العام وفي مناطق تجهيز الصادرات، ويجري تناولها بالتفصيل أدناه.

٩٢. وهناك عامل ثالث قد يكمن في جوانب معينة من جوانب العولمة. فمن خلال تحرير تدفقات رأس المال، وإلغاء الضوابط الإدارية على أسواق العمل، وخصخصة الخدمات العامة،

^٦ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٢: تعميق الديمقراطية في عالم متفكك (New York and Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 13.

الإطار ٢-٢

الكفاح من أجل الحقوق: بيلاروس

في صلب المشاكل التي تكتنف الحرية النقابية في بيلاروس، هناك مسألتان تميزت بهما مجتمعات ما بعد النظام الشيوعي في مراحل الانتقال الأولى، وهما: التردد في قبول نقابات جديدة مستقلة، وإمكانية تحول النقابات التقليدية إلى مراكز للمعارضة السياسية حينما توصل الأبواب الأخرى أمام هذه المعارضة. وعيّن مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ لجنة للتحقيق في الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحرية النقابية في بيلاروس في أعقاب ادعاءات من بينها أن سلطة الدولة استولت على التنظيم النقابي. ولا شك في أن تقرير اللجنة، المقرر أن يصدر في أواخر عام ٢٠٠٤، سيلقي مزيداً من الضوء على الحالة الخاصة بذلك البلد.

ولقد بدأت الانتهاكات المتعمدة للحق في الحرية النقابية في بيلاروس في منتصف التسعينات فور انتخاب الرئيس ألكساندر لوكاشنكو في عام ١٩٩٤، واعتُبرت هذه الانتهاكات جزءاً من نمط أوسع نطاقاً من التحرشات المنتظمة وانتهاكات حقوق الإنسان.

وفي منظمة العمل الدولية، وُجّهت الانتقادات إلى حكومة بيلاروس في عدة مناسبات بسبب الإجراءات والقوانين التي تتعارض مع الاتفاقية رقم ٨٧. وفي مرتين اثنتين، تضمن تقرير لجنة مؤتمر العمل الدولي المعنية بتطبيق المعايير فقرات خاصة تشير إلى بيلاروس (٢٠٠٠ و ٢٠٠٣). وأشارت هذه الفقرات إلى التقييدات المفروضة على حق العمال وأصحاب العمل في إنشاء المنظمات التي يختارونها، كما أشارت إلى تدخل الحكومة في شؤون النقابات ودعت بيلاروس إلى اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتصحيح الوضع.

يمكن للعولمة أن تقوض السلطة التي كان العمال يمارسونها بصورة تقليدية من خلال منظماتهم الوطنية أساساً. وأصبح الآن كثير من أصحاب العمل في وضع يتيح لهم ممارسة خيار سحب الاستثمارات والتحول بإنتاجهم إلى مناطق أخرى أو التهديد بالقيام بذلك. وعلاوة على ذلك، فإن بعض الحكومات في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أو في البلدان النامية لا تزال تنظر بارتياح إلى النقابات، ويبدو أن بعض أصحاب العمل ذهبوا إلى حد التباهي أنه "لا توجد لديهم نقابات".

٩٣. إن مسألة الإرادة السياسية والإجراءات المطلوب اتخاذها لإحداث تغييرات في القوانين والممارسات اللازمة لإعمال الحقوق التي ينطوي عليها الأمر هي بالفعل قضية معقدة. والاتجاه نحو إخضاع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لحزب معين أو سلطة معينة أو حتى لفرد يمسك بزمام السلطة ليس بالأمر الذي ينفرد به بإقليم معين. فهذا الاتجاه يسير جنباً إلى جنب مع ثدرة المؤسسات الديمقراطية وعدم الاستقرار السياسي، ومع الجهود المبذولة لمناهضة القوى الديمقراطية الجديدة والبديلة. وفي بعض الحالات، فإن ذات الحركة صوب الديمقراطية والتعددية النقابية قد تثير المحاولات من جانب أحزاب سياسية من أجل التأثير على إنشاء منظمات نقابية. ويمكن لوسائل التأثير أن تتراوح بين التشجيع على إقامة منظمات بديلة أو الترويج لها، وبين اللجوء إلى طرق أكثر اقتحاماً مثل التدخل في الاجتماعات أو أماكن العمل، واتخاذ إجراءات متشددة، مثل مضايقة القادة النقابيين أو سجنهم.

٩٤. إن العلاقة بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمجال السياسي هي علاقة هامة وحساسة في الوقت ذاته. ويصدق ذلك على جميع البلدان، الصناعية منها والنامية والتي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وفي بعض الحالات، تحقق النقابات القوة لدعم القيادة السياسية، بينما تقوم في حالات أخرى بدور هام في صفوف المعارضة. فضلاً عن أن المنظمات يمكن أن تتخذ مواقف فيما يتعلق بالسياسات، فإن ذلك يمكن أن يحدث أيضاً على مستوى زعماء النقابات والزعماء السياسيين. فالزعماء النقابيون قد ينتقلون إلى مناصب سياسية، بدءاً من منصب وزير العمل إلى منصب رئيس الوزراء ورئيس الدولة. ومن بلدان وسط وشرق أوروبا التي أصبح الزعماء النقابيون البارزون فيها زعماء سياسيين هناك رومانيا، والجمهورية التشيكية، وإستونيا، وبطبيعة الحال، بولندا. وفي أوكرانيا، شغل رئيس منظمة أصحاب العمل منصب رئيس الوزراء، كما أن كبار القيادات في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أعضاء في البرلمان. ومن الأمثلة الحديثة الأخرى، صعود زعيم نقابي معروف إلى منصب الرئاسة في البرازيل.

٩٥. وللنقابات الحق في أن تتعامل مع القضايا الاقتصادية والسياسية. بيد أنه وفقاً لمبادئ منظمة العمل الدولية، فإنه حينما تتخرب نقابة ما في العلاقات السياسية والعمل السياسي وفقاً للقانون

والممارسة الوطنيين ، فإن ذلك لا ينبغي أن يؤثر على استمرار الحركة النقابية أو على وظائفها الاجتماعية والاقتصادية. ولا ينبغي للحكومات، وفقاً لمبادئ منظمة العمل الدولية، أن تسعى إلى تحويل النقابات إلى أداة تستغلها في السعي إلى بلوغ أهداف سياسية؛ ولكن أيضاً لا ينبغي للنقابات أن تروج للمصالح السياسية بصورة أساسية^٧. وكما تنص عليه المادة ٨ من الاتفاقية رقم ٨٧، فإن على النقابات أن تحترم قانون البلد، ولكن قانون البلد عليه أيضاً ألا ييمنع ممارسة الحرية النقابية. وتبين الأمثلة الحديثة العهد أن هذا ليس بالأمر الذي تسهل ترجمته دائماً إلى ممارسة فعلية.

٩٦. ونقابات العمال، في سعيها إلى تحقيق مصالحها المهنية والاجتماعية والاقتصادية، ستواصل أيضاً القيام بدور سياسي قد يتوافق أو لا يتوافق مع الحكومة الحالية. وينبغي للعملية الديمقراطية العادية أن تتيح لكل من أصحاب العمل والعمال التعبير عن آرائهم والسعي إلى تحقيق مصالحهم في حدود القانون. وفي أي نظام ديمقراطي، عادة ما يتحقق التوازن بين هذه المصالح مع مرور الوقت. أما في البلدان ذات الحكم التسلسلي، وحيثما تطبق القوانين بصورة انتقائية، فإنه نادراً ما يتم التوصل إلى حلول مقبولة على نطاق واسع.

٩٧. ويشكل إصلاح قوانين العمل الخطوة الأولى نحو إدخال وتعزيز الأطر اللازمة لوضع القوانين وإنفاذها، ليس فقط من أجل ضمان استقلال منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ولكن أيضاً من أجل توفير الظروف التمكينية الأخرى لوضع هذا المبدأ وهذا الحق موضع التنفيذ. ومن المفيد استعراض مدى تمكين الشركاء الاجتماعيين من المطالبة بحقوقهم وتأمينها في قطاعات معينة واجهت صعوبات في مجال التنظيم، على اعتبار أن هذا المجال يشكل مقياساً لما يمكن تحقيقه حتى في الحالات التي تواجه عوائق. وستجرى دراسة هذه القطاعات أدناه.

٩٨. ومما يبعث على التشجيع أن هناك عدداً متزايداً من البلدان التي تلجأ إلى منظمة العمل الدولية طلباً للمشورة والمساعدة بشأن السبل اللازمة لتحقيق التوازن الضروري بين الشواغل المتضاربة. وتُدعى منظمة العمل الدولية بصورة منتظمة إلى مناقشة المشاكل التي تنطوي على عدم احترام الحرية النقابية حيثما تنشأ هذه المشاكل، بما في ذلك الجوانب السياسية الحساسة التي تنطوي عليها هذه المسألة. ومن شأن العمل الذي تقوم به المنظمة في هذا المجال أن يكون قوة دافعة من أجل التغيير، الذي عادة ما يتخذ من إصلاح قانون العمل نقطة انطلاق (انظر الإطار ٢-٣).

فئات العمال التي تواجه عوائق في التنظيم

٩٩. في عام ٢٠٠٠، سلط تقرير صوتك في العمل الضوء على عدد من فئات العمال التي تواجه تحديات خاصة من حيث الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وهي: العمال في القطاع العام، وفي مناطق تجهيز الصادرات، وفي مجال الزراعة، والعمال المهاجرون، وعمال الخدمة المنزلية، وبصورة أعمّ العاملون في الاقتصاد غير المنظم^٨. وحينما يتمكن هؤلاء العمال من التمتع بحريتهم النقابية وممارسة المفاوضة الجماعية ستكون تلك أيضاً خطوة إلى الأمام بالنسبة للمرأة التي يميل تمثيلها إلى عدم التناسب بين هذه الفئات. وفي الوقت نفسه، فإن معالجة قضايا الحق في التنظيم بالنسبة لعمال الزراعة والعمال المهاجرين، ضمن فئات أخرى، غالباً ما يعني تناول قضايا العمال في الاقتصاد غير المنظم.

^٧ انظر مكتب العمل الدولي: *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*، الطبعة الرابعة (جنيف، ١٩٩٦)، الفقرات ٤٤٩-٤٥٨.

^٨ صوتك في العمل، مرجع سابق، الصفحات ٣٠-٣٢.

الإطار ٢-٣

التغييرات التشريعية في جمهورية إيران الإسلامية

في جمهورية إيران الإسلامية، وفي أعقاب الثورة على حكم الشاه، تطورت الحركة النقابية حول مجالس العمال التي تكونت في مختلف المنشآت. وفي عام ١٩٨٥، اعتمد قانون ينظم إنشاء هذه المجالس. ونص قانون العمل لعام ١٩٩١ على وجود ثلاثة أنواع بديلة من تمثيل العمال، وهي: مجالس العمال، والنقابات، وممثلو العمال المنتخبون.

وأثناء دورة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٢، طلبت حكومة إيران من المكتب أن يستعرض التشريعات العمالية في البلد من حيث توافقها مع معايير ومبادئ الحرية النقابية. وتم إيفاد بعثتين استشاريتين في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ لإجراء تقييم للقوانين والممارسات الجارية، وإسداء المشورة بشأن وضع إطار عمل يتمتع فيه العمال وأصحاب العمل بإنشاء المنظمات الخاصة بهم والانضمام إليها وفقا لاختياراتهم على جميع المستويات.

وتمت صياغة تعديلات على قانون العمل بهدف تحديد إطار العمل الذي يمكن من خلاله تحقيق الممارسة التامة للحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وتحفظت هذه التعديلات بوجود مجالس العمل وممثلي العمال في المنشأة، مع إتاحة التعددية النقابية. واعتُبرت النقابات بمثابة هيئات تمثيلية تتمتع بالحق في المفاوضة الجماعية، في حين أنيطت بمجالس العمل مهام محددة تحديدا واضحا تكمل دور النقابات ولكن لا تحل محلها. ويمكن أيضا انتخاب ممثلين للعمال إذا لم تكن هناك نقابات أو مجالس عمل في مكان العمل.

ووافق مجلس الوزراء على التعديلات المقترحة توطئة لعرضها على البرلمان. وشرعت وزارة العمل في إجراء مشاورات بشأنها مع الشركاء الاجتماعيين. والتزمت الحكومة بمواصلة التعاون مع منظمة العمل الدولية بهدف إعداد لائحة إطارية محددة لتطبيق هذه التعديلات بمجرد اعتمادها.

ومنظمة العمل الدولية ملتزمة بمد يد المساعدة إلى الحكومة لضمان تمكين جميع العمال في جمهورية إيران الإسلامية من أن يختاروا بحرية المنظمة التي تمثل اهتماماتهم المهنية.

المستخدمون في القطاع العام

١٠٠. وفقا لتقديرات عام ٢٠٠٣، هناك قرابة ٤٣٥ مليون شخص يعملون في القطاع العام في أنحاء العالم^٩، يؤدون وظائف تتراوح بين الإدارة الحكومية ومكافحة الحريق والتدريس والرعاية الصحية. وحتى عقد الثمانينات، زادت نسبة الاستخدام في القطاع العام في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وفي العالم الصناعي، ساهم هذا التوسع في تحقيق النمو الاقتصادي، وأصبح القطاع العام الجهة الرئيسية التي توفر الخدمات الاجتماعية. وفي البلدان النامية، اجتذب القطاع العام عددا متزايدا من الشبان المتعلمين واستأثر بنسبة مئوية عالية نسبيا من الاستخدام مقابل أجر. وفي البلدان الشيوعية السابقة، شمل الاستخدام في القطاع العام أجزاء كبيرة من الاقتصاد الصناعي واقتصاد الخدمات. وفي عدد من البلدان، اشتملت سياسات الاستخدام في القطاع العام على بذل الجهود لمعالجة القضايا المتعلقة بعدم المساواة، مما أدى إلى وضع برامج للعمل الإيجابي وغيرها من الاستراتيجيات الابتكارية للموارد البشرية.

١٠١. بيد أنه خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية، طرأت تغييرات رئيسية في هيكل الاستخدام في القطاع العام وفي المواقف إزاء هذا القطاع. ومع أن هذه التطورات تتباين من بلد لآخر، فإن الاتجاه العالمي كان نحو الإصلاح، وتخفيض أعداد الموظفين، واسناد الأنشطة إلى

^٩ أنظر:

M. Hammouya: *Statistiques de l'emploi public 1995-2000*, Rapport soumis à la Réunion paritaire sur l'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux (Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services), Geneva, 15-19 Oct. 2001.

الخارج، والخصخصة. وعلى سبيل المثال، قدرت منظمة العمل الدولية، في عام ٢٠٠١، أن ١٥ مليون وظيفة من وظائف القطاع العام فقدت في جميع أنحاء العالم خلال العامين السابقين فقط^{١٠}.

١٠٢. وتعكس هذه الاتجاهات ضغوطا قوية للحد من الإنفاق والدين الحكوميين في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء، وأيضا للتحويل إلى اقتصاد السوق في بلدان وسط وشرق أوروبا. وتشكل هذه الجهود، إلى حد ما، جزءا من حملة أوسع نطاقا لتحسين كفاءة وأداء الأنشطة التي تمولها الدولة وبالتالي دافعو الضرائب. بيد أنه كان هناك أيضا انحياز في السياسات، وبخاصة داخل مجتمع التمويل الدولي، لصالح الحلول النابعة من القطاع الخاص. ويواجه المستخدمون في القطاع العام مزيدا من عدم التيقن بشأن التوقعات الوظيفية، والأجور، وظروف العمل. كما أنهم يواجهون انتقادات ضمنية - وصریحة أحيانا - ممن يؤمنون بالتحويل إلى الخصخصة.

١٠٣. ولقد أثر هذا التحول، والأهم من ذلك الطريقة التي تم بها، على المنظمات الممثلة لعمال القطاع العام وعلى علاقاتهم بأصحاب العمل. وحينما لا تتحسن الأجور وظروف العمل أو يصيبها الانحسار على نحو يبدو تعسفيا بالنسبة لموظفي القطاع العام، بسبل عديدة من بينها التسويات المفروضة دون مناقشة أو تفاوض، فإن ذلك من شأنه أن يضعف من معنويات منظمات العاملين في القطاع العام أو يدفع بها إلى التشدد أو الوصول بها إلى كلتا النتيجتين. ويصدق ذلك بوجه خاص حينما تكون القيود المفروضة على الحق في التنظيم والحق في المفاوضة مصحوبة بتدهور الظروف. وفي بلدان كثيرة، أدت هذه الظروف إلى تفويض، إن لم يكن تدمير، الوازع المعنوي للخدمة العامة الذي يحرك موظفي القطاع العام ويوفر القيم المشتركة التي يتقاسمها موظفوه، ويشجع على التعاون بدلا من الصراع. فحينما تكون الدولة هي صاحب العمل، ويُنظر إلى عمليات الحد من الحقوق على اعتبار أنها تعكس قرارات اقتصادية وغيرها من القرارات المتعلقة بالسياسات، فإنه من الأرجح أن تتخذ المنظمات طابعا سياسيا.

١٠٤. وفي الوقت نفسه، فقد شدد الالتزام الدولي بمكافحة الفقر على ضرورة توفير خدمات عامة أكثر وأفضل، وبخاصة خدمات الرعاية الصحية والتعليم، إلى عدد أكبر من الناس. وهذا الالتزام، مقرونا بالدور الرئيسي الذي تقوم به خدمات الطوارئ في الاستجابة لحالات الكوارث، والتهديدات الأمنية، بل وأعمال الإرهاب، إنما يضاعف من أهمية توفير ظروف وعلاقات عمل جيدة في القطاع العام. ويعتمد ذلك على إشراك المستخدمين في عملية التغيير وأن تُكفل لهم إمكانية الدفاع عن مصالحهم بصورة كافية. ويعتبر في صميم هذه العملية الحوار الاجتماعي القائم على توفير حقوق التنظيم والمفاوضة.

١٠٥. وفي ظل هذه الخلفية ينبغي استعراض التطورات المتعلقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في القطاع العام. وكما أشار تقرير صوتك في العمل منذ أربع سنوات، فإن المستخدمين في القطاع العام هم من بين المستخدمين الأكثر تعرضا للتقييدات على حرية التنظيم والمفاوضة الجماعية^{١١}.

١٠٦. وتطبق الاتفاقية رقم ٨٧ على جميع العمال، بدون تمييز، وإن كانت تسمح للسلطات الوطنية بوجود استثناءات بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والشرطة. والاتفاقية رقم ٩٨ أيضا تترك للسلطات الوطنية مسألة البت في مدى تطبيق الضمانات الواردة فيها على القوات المسلحة والشرطة. ولا تتناول الاتفاقية رقم ٩٨ وضع "موظفي الخدمة العامة العاملين في إدارة شؤون الدولة"، لكنها أيضا تقرر أنه لا ينبغي للاتفاقية "أن تفسر على نحو يمس بحقوقهم أو وضعهم بأي حال من الأحوال". وفي عام ١٩٧٨، اعتمدت منظمة العمل الدولية اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة، ١٩٧٨ (رقم ١٥١). وتضمن هذه الاتفاقية حق التنظيم "لجميع الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العامة، بالقدر الذي يتلاءم فيه ذلك مع القوانين واللوائح الوطنية". وتدعو الاتفاقية، على وجه الخصوص، إلى الحماية من التمييز ضد النقابات ومشاركة المستخدمين العموميين في القرارات التي تمسهم. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، صدق ٤٢ بلدا على الاتفاقية رقم ١٥١.

^{١٠} المرجع السابق.

^{١١} أنظر: صوتك في العمل، مرجع سابق، الفقرة ٧٥.

١٠٧. علقت الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية على الكثير من الحالات التي حُرِم فيها عمال القطاع العام من الحقوق، بما في ذلك خلال السنوات الأربع الماضية. وتتصل إحدى المشاكل الشائعة بالتشريعات المتعلقة بالمفاوضة الجماعية و/أو التنظيم والتي تصنف جميع أو معظم مستخدمي القطاع العام في فئة العمال المشتغلين بإدارة شؤون الدولة. ويمكن أن يحدث ذلك من خلال أحكام معينة أو لأن الصياغة القانونية تفتح المجال لأكثر من تفسير. ومنذ عام ١٩٩٩، قامت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بتسليط الضوء على المشكلات القائمة في هذا الصدد في أكثر من ٢٠ بلداً. وتتمثل إحدى العقبات الأخرى في اشتراط الحصول على موافقة قبل إمكانية تشكيل النقابات. وتؤثر التقييدات على فئات معينة من مستخدمي القطاع العام أكثر من غيرها. وعلى سبيل المثال، ففي بعض البلدان الصناعية يواجه عمال المطافئ صعوبة في ممارسة الحقوق المتعلقة بالتنظيم والمفاوضة.

١٠٨. وتعلقت بعض الشكاوى التي نظرت فيها اللجنة المعنية بالحرية النقابية في السنوات الأخيرة بالمستخدمين في القطاع العام، بالقيود على الحق في الإضراب والتنظيم بالنسبة لعمال في مجالي الصحة والتعليم في كندا، وبالتشريعات المتعلقة بحقوق المستخدمين في القطاع العام في كل من اليابان وكوريا. ومع أنه تم إحراز بعض التقدم صوب تغيير التشريعات في هذين البلدين، فحتى نهاية عام ٢٠٠٣ لم تتوافر فيهما لمستخدمي القطاع العام الضمانات القانونية الكافية لممارسة حقوقهم. وشملت الأمثلة الأخيرة على حدوث تحسينات كلا من كينيا، حيث أعيد تسجيل اتحاد الخدمة المدنية في أعقاب ندوة عقدتها منظمة العمل الدولية بشأن الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨، وبوروندي، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٢ تشريعا يحسم معظم المشاكل التي أثارها الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية. وفي الوقت نفسه، فقد اعتمدت البرتغال تشريعا يمنح رجال الشرطة الحق في التنظيم.

١٠٩. ويعكس برنامج العمل الحالي للاتحاد الدولي للخدمات العامة، وهو اتحاد عالمي لنقابات عمال الخدمات العامة، المدى الذي تفرض فيه التقييدات القانونية مشكلة على عمال القطاع العام. وفي المؤتمر العالمي للاتحاد الدولي للخدمات العامة، المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، اعتمد الاتحاد برنامج عمل لكسب حقوق العمال. يركز البرنامج، في جملة أمور، على تحقيق النتائج التالية: زيادة عدد العمال القادرين على ممارسة حقوقهم، وتحسين مستويات التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وتوعية عمال القطاع العام بالهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية، وزيادة عدد الشكاوى المسموح لنقابات القطاع العام بتقديمها إلى منظمة العمل الدولية.

١١٠. بيد أن التشريعات لا تشكل العقبة الوحيدة التي تعترض سبيل التنظيم في القطاع العام. ففي البلدان النامية، يحصل الكثير من عمال القطاع العام على أجور ضئيلة يتأخر وصولها أحيانا لبضعة أشهر. ونتيجة لذلك قد يلتحق العمال بوظيفتين أو أكثر أو يديرون عملاً جانبياً. ويمكن أيضاً أن يؤدي الاتجاه إلى إسناد الأنشطة إلى الخارج والعمالة العرضية في القطاع العام إلى إلحاق أثر ضار بعضوية النقابات. وفي ظروف من هذا القبيل، فإن الخط الفاصل بين الاقتصاديين المنظم وغير المنظم قد يعوزه الوضوح. وأدى النقص في عمال القطاع العام في بعض البلدان المتقدمة إلى زيادة المهاجرين الوافدين، لا سيما بين الممرضات وغيرهن من الإخصائيين الصحيين. ومع أنه قد يصعب تنظيم العمال المهاجرين (انظر القسم الخاص بالعمال المهاجرين أدناه)، فقد أقامت المنظمات النقابية الدولية والوطنية صلات لتيسير هذه العملية. وعلى سبيل المثال، يتعاون الاتحاد الدولي للخدمات العامة مع منظمات التمريض في كل من الفلبين والمملكة المتحدة وهولندا.

١١١. ويمكن أيضاً لمسألة إصلاح القطاع العام أن تصبح نقطة ارتكاز للأنشطة النقابية. وفي عدد من المحليات تقوم النقابات بأعمال التخطيط والتنفيذ من أجل التغيير. وعلى سبيل المثال، ففي ولاية نيويورك، ساعدت اللجان المعنية بالعلاقة بين العمال والإدارة على تنفيذ برامج لإعادة الهيكلة، وفي مالونغ، السويد، كانت هناك تغييرات ابتكرتها النقابات^{١٢}. وفي بعض الأحيان، تنطوي هذه الجهود

¹² انظر:

Public Services International (PSI): *Public services work! Information, insights and ideas for our future* (Sep. 2003).

على تحسين أوضاع المستخدمين. ففي مالي، على سبيل المثال، بُذل جهد إصلاح النظام القضائي ومنع الفساد اشتمل على إجراء مفاوضات وزيادة الأجور لموظفي الخدمة المدنية الذين يعملون في نظام المحاكم¹³. وفي النرويج وجنوب أفريقيا، تكللت الإصلاحات بمزيد من النجاح في أعقاب المفاوضات والمشاورات¹⁴.

١١٢. وبناء على ذلك، تعمل منظمة العمل الدولية مع هيئاتها المكوّنة من أجل توسيع نطاق الدور الذي يقوم به الحوار الاجتماعي في إصلاح القطاع العام. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، عقدت المنظمة اجتماعاً مشتركاً بشأن خدمات الطوارئ العامة: الحوار الاجتماعي في ظل بيئة متغيرة. وأكدت المبادئ التوجيهية التي اعتمدها الاجتماع أهمية خدمات الطوارئ العامة، ودعا إلى توسيع نطاق الحوار الاجتماعي القائم على المبادئ التي يتضمنها إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومنظمة العمل الدولية هي أيضاً في سبيلها إلى وضع مواد تعليمية وتدريبية بشأن الحوار الاجتماعي وإصلاح القطاع العام، بما في ذلك الرعاية الصحية. ويشتمل ذلك على إعداد دراسات حالة تتعلق، على سبيل المثال، بأوغندا والبرازيل وبلغاريا وغانا.

١١٣. بيد أن بعض النهج التي تتبعها وكالات دولية أخرى بشأن القطاع العام تبدو وكأنها تعمل ضد تعزيز الحوار الاجتماعي وحقوق المفاوضات. وعلى سبيل المثال، تدعو مبادرة البنك الدولي الخاصة بتوفير التعليم للجميع "إطاراً إرشادياً" إلى حصول المدرسين على ما يصل إلى ٣,٥ أمثال بالنسبة لمعدل الناتج القومي الإجمالي للفرد الواحد¹⁵، الأمر الذي يمكن أن يقوض من القدرة على المفاوضات الجماعية. ويتضمن تقرير التنمية العالمي لعام ٢٠٠٤ ادعاءات من قبيل أن "المعلمين يحضرون إلى العمل وهم في حالة سُكر، أو أنهم يسيئون المعاملة البدنية، أو أنهم ببساطة لا يفعلون شيئاً على الإطلاق"، كما أورد التقرير أن القابلات يضربن المريضات¹⁶. وهذه التصنيفات لا تفعل الشيء الكثير لكي تشمل هؤلاء الذين سيشترون، في حالات عديدة، في إنجاز إصلاحات الخدمات العامة.

١١٤. وهناك أمثلة كثيرة على أن التغيير يمكن أن يؤدي إلى نشوب النزاع إذا رأى المتضررون أنهم لم يستشاروا على نحو كافٍ. وعلى سبيل المثال، نظم مستخدمو البلديات والمستخدمون العموميون إضراباً على الصعيد الوطني في شيلي احتجاجاً على تطبيق مادة دستورية تتيح لرؤساء البلديات حرية واسعة النطاق في خصخصة الخدمات، لأن هذا القرار لم يكن موضوعاً لمشاورات سابقة¹⁷. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، أدى فرض قيود على ميزانية السلك الدبلوماسي في فرنسا إلى حدوث أول إضراب من نوعه اشترك فيه المسؤولون بالوزارة والدبلوماسيون المعينون بالخارج.

١١٥. ولما كانت رفاهية المجتمعات والبلدان واستدامتهما في الأجل الطويل تعتمدان على هؤلاء الذين يسهرون على صحتهم وتعليمهم، فإنه من الأهمية بمكان أن يسهم المستخدمون في القطاع العام في التفكير الأوسع نطاقاً بشأن مستقبل هذه الخدمات الوطنية الرئيسية. وتعتمد قدرتهم على القيام

¹³ أنظر:

Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ). See www.justicemali.org.

¹⁴ أنظر:

T. Olsen: *Best practice in social dialogue in public service reform: A case study of the Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD)*, Sectoral Activities Programme Working Paper No. 191 (Geneva, ILO, 2002); B. Mgijima: *Best practice in social dialogue in public service emergency services in South Africa*, Sectoral Activities Programme Working Paper No. 192 (Geneva, ILO, 2003).

¹⁵ أنظر:

IMF/World Bank Development Committee: *Progress report and critical next steps in scaling up: Education for all, health, HIV/AIDS, water and sanitation, Addendum: Accelerating progress towards education for all*, doc. DC2003-0004/Add.1, 3 Apr. 2003.

¹⁶ البنك الدولي: تقرير التنمية في العالم، ٢٠٠٤: جعل الخدمات تعمل لصالح الفقراء (البنك الدولي ومطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٣)، الصفحات ١٩ و ١١٢.

¹⁷ أنظر:

PSI: "Chile: ASEMUCH and ANEF hold national strike", in *InterAmerican Flash*, May 2003, at www.world-psi.org.

بذلك اعتمادا كبيرا على تمتعهم بحقوق التنظيم والمفاوضة. وحينما تُستعاد حقوق المفاوضة، كما حدث بالنسبة للمعلمين في نيو مكسيكو، بالولايات المتحدة، في عام ٢٠٠٣^{١٨}، فإن ذلك يمكن أن يسفر عن وجود قوة عاملة أكثر التزاما وذات مصلحة أكبر في مكان عملها ومجتمعها.

العمال الزراعيون

١١٦. تعمل قرابة نصف القوى العاملة في العالم في مجال الزراعة، الذي لا يزال أكبر مصدر للاستخدام في أفريقيا ومعظم آسيا. وفي أفريقيا، يعني التوسع في قوة العمل أن عدد العاملين في مجال الزراعة أخذ في الازدياد، على الرغم من أن حصتها في حجم الاستخدام الكلي انخفضت في السنوات الأخيرة^{١٩}. وفي البلدان التي تمر بنحول اقتصادي سريع، مثل الصين، يتردد العمال على قطاع الزراعة دخولا وخروجاً على حسب توافر الفرص الوظيفية في القطاعات الأخرى. وفي جميع أنحاء العالم، فإن عدد الناس الذين يعتمدون على الزراعة كسبيل لكسب الرزق يفوق بكثير عدد الذين يعملون في المزارع بصورة مباشرة. وفي حين كان هناك قرابة ١,٣٣ مليار نسمة يعملون في مجال الزراعة في جميع أنحاء العالم في عام ٢٠٠١، فإن عدد المعتمدين على هذا القطاع كان قرابة ٢,٥٨ مليار، أو ٤٢ في المائة من سكان العالم^{٢٠}.

١١٧. ويوجد العمال الزراعيون ضمن مجموعة متنوعة كبيرة من ترتيبات العمل التي تتراوح بين العمال بأجر إلى المزارعين بالحيازة، والعاملين على أساس المشاركة في المحاصيل، وملاك المزارع الصغيرة الذين يعملون في الأرض بأنفسهم^{٢١}. ويشكل العاملون بأجر قرابة ٤٠ في المائة من المشتغلين بالعمل الزراعي. وقرابة ٧٠ في المائة من عمل الأطفال في العالم تحدث في المزارع^{٢٢}، ولا تزال أشكال مختلفة للعمل الجبري في الزراعة مستشرية في بعض أجزاء العالم^{٢٣}. وظروف العمل الصعبة، وانخفاض الأجور، والعنف والتحرش، بما في ذلك التحرش الجنسي، هي كلها ظواهر شائعة للغاية في العمل الزراعي. وعلى الرغم من حدوث بعض حالات التحسن في الدخل نتيجة لفرص التصدير، فإن توسع التجارة العالمية في المنتجات الزراعية لم يُترجم إلى ظروف معيشية أفضل بالنسبة لمعظم العاملين في الزراعة في بلدان العالم النامي. وعلى العكس من ذلك، فإن استمرار ارتفاع مستويات الإعانات والنزعة الحمائية في البلدان المتقدمة جعل من الصعب بالنسبة للكثيرين من المشتغلين في مجال الزراعة في بلدان العالم النامي الخلاص من براثن الفقر.

١١٨. وكما جرت الإشارة إليه منذ أربع سنوات في تقرير صوتك في العمل، فإن العمال الزراعيين والريفيين لا يزالون يتعرضون كثيرا للحرمان من الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية بسبب حواجز تشريعية أو عملية. ويحدث هذا الأمر على الرغم من أن الاعتراف بضرورة حماية حقوق العاملين في مجال الزراعة يعود إلى عام ١٩٢١، حينما اعتمدت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية اتفاقية حق التجمع (الزراعة) (رقم ١١)، التي ينبغي بموجبها أن يتمتع العمال الزراعيون بنفس حقوق "التجمع والاتحاد" المكفولة لعمال الصناعة. وبعد مرور ٢٧ عاما على هذه الاتفاقية

18 أنظر:

L. Fine Goldstein: "Collective bargaining gets new life in New Mexico", in *Education Week* (Washington, DC, 19 Mar. 2003).

19 مكتب العمل الدولي: *Global employment trends*، مكتب العمل الدولي، (جنيف ٢٠٠٣)، ص ٨٢.

20 أنظر: . Food and Agriculture Organization: FAOSTAT database, at www.fao.org.

21 للاطلاع على صورة أكثر تفصيلا، انظر، مكتب العمل الدولي:

Sustainable agriculture in a globalized economy, Report for discussion at the Tripartite Meeting on Moving to Sustainable Agricultural Development through the Modernization of Agriculture and Employment in a Globalized Economy, Geneva, 2000.

22 مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال من عمل الأطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول - باء، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٠، الصفحة xi.

23 أنظر: مكتب العمل الدولي: *وقف العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١.

اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم ٨٧، التي تنطبق على جميع العمال، بدون تمييز، وإن كان يسمح للسلطات الوطنية بإجراء استثناءات بالنسبة للقوات المسلحة والشرطة. والحق في الحرية النقابية لجميع العمال الريفيين، بمن فيهم أصحاب الحيازات الصغيرة، والمستأجرون، والمشاركون في المحاصيل، منصوص عليه تحديداً بموجب اتفاقية منظمات العمال الريفيين (رقم ١٤١)، التي اعتمدت في عام ١٩٧٥ اعترافاً بأهمية إشراك منظمات العمال الريفيين في الإصلاح الزراعي.

١١٩. وعلى مدى العقدين الماضيين، تباطأ التصديق على الاتفاقية رقم ١١ حتى وصل إلى مرحلة من التوقف الكامل، وبلغ عدد التصديقات ١٢ تصديقاً في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، بالمقارنة مع ١٤٢ تصديقاً على الاتفاقية رقم ٨٧. ومع ذلك، فقد صدقت البرازيل والصين والهند وجميع البلدان التي تضم مجتمعات سكانية زراعية كبيرة على الاتفاقية رقم ١١، ولكن ليس على الاتفاقية رقم ٨٧. وصدق ٣٨ بلداً، من بينها البرازيل والهند، وليس الصين، على الاتفاقية رقم ١٤١.

١٢٠. ورغم أن اتفاقيات منظمة العمل الدولية تنص على تمتع جميع العمال بنفس الحقوق، لا تزال العقبة القانونية الأكثر شيوعاً على طريق التنظيم في القطاع الزراعي تتمثل في الاستبعاد التام أو الجزئي للعمال الزراعيين من التشريعات التي تكفل الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

١٢١. وتضم البلدان التي يوجد فيها مثل هذا الاستبعاد كلا من بنغلاديش، حيث لا يطبق قانون العلاقات الصناعية لعام ١٩٦٩ إلا على المنشآت الزراعية المنظمة الكبيرة الحجم؛ وبوليفيا، حيث يستبعد العمال الزراعيون من قانون العمل العام لسنة ١٩٤٢ وليس لهم الحق في المفاوضة الجماعية؛ وفي كندا، حيث قامت مقاطعات ألبرتا، ونويفونزويك، وأونتاريو، حتى وقت قريب، باستبعاد العمال الزراعيين وعمال البستنة من قانون العلاقات الصناعية. وطلبت حكومة بوليفيا المساعدة التقنية من منظمة العمل الدولية لمواءمة تشريعات البلد مع معايير المنظمة. واستجابة لحكم أصدرته المحكمة العليا في كندا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ورأى بعدم دستورية قرار أونتاريو باستبعاد العمال الزراعيين، سنت أونتاريو تشريعاً يتيح للعمال الزراعيين تشكيل رابطات للمستخدمين (قانون حماية المستخدمين الزراعيين لعام ٢٠٠٢). على أن القانون الجديد لا يكفل صراحة الحقوق النقابية وحقوق المفاوضة الجماعية.

١٢٢. وفي المغرب، تقول النقابات الوطنية بأن قانون النقابات لعام ١٩٥٧ لا يوفر الضمانات الكافية للحق في تكوين الجمعيات في مجال الزراعة. وفي باكستان، لا يغطي قانون العلاقات الصناعية لعام ٢٠٠٢ القطاع الزراعي؛ وفي سري لانكا، ووفقاً لما يذكره اتحاد العمال في مقاطعة لانكا جاثيكا، فإن غالبية العمال الزراعيين هم من صغار المزارعين الذين يُديرون حيازات صغيرة مجزأة، ومن المستخدمين بنظام المشاركة في المحصول، والعمال المعدمين، ولذلك لا يشملهم قانون العمل.

١٢٣. ويتضح مما سبق أنه حتى في الحالات التي لا يكون فيها القطاع الزراعي مستبعداً على وجه التحديد من قانون العمل، فإن الطابع غير المنظم أو الصغير لكثير من النشاط الزراعي، ولا سيما في بلدان العالم النامي، إنما يعني أن حقوق العمال الزراعيين لا تجري حمايتها دائماً بصورة قانونية. وفي بعض البلدان، لا تطبق التشريعات التي تكفل الحق في التنظيم على المنشآت الصغيرة، بينما لا تشمل في بلدان أخرى العمالة العرضية. وفي كوستاريكا، على سبيل المثال، استبعدت منشآت الزراعة والماشية التي تستخدم أقل من خمسة عمال بصورة دائمة من نطاق قانون العمل حتى وقت قريب. وفي إثر حكم صادر عن المحكمة العليا يقضي بعدم دستورية هذا الاستبعاد، عدلت نسخة آذار/مارس ٢٠٠١ من قانون العمل^{٢٤}. وفي إكوادور، يتطلب إنشاء منظمات للعمال حداً أدنى لا يقل عن ٣٠ عاملاً. وأدى ذلك إلى نشوء حالة يتم فيها تقسيم المزارع الكبيرة أحياناً إلى وحدات تضم كل منها ٢٩ عاملاً، وفقاً لما ذكره الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة.

²⁴ تلاحظ لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات مع الاهتمام أن نسخة آذار/مارس ٢٠٠١ من قانون العمل تقر صراحة بأن المحكمة العليا أقرت بعدم دستورية هذا الحكم. مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، مكتب العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، جنيف، ٢٠٠٣، ص ٢٤٧ (يشار إليه فيما بعد باسم "تقرير لجنة الخبراء، ٢٠٠٣").

١٢٤. وهناك مشكلة أخرى تتعلق بقيام بعض البلدان باشتراط أن تمثل النقابات ما لا يقل عن نصف قوة العمل في المنشأة، أو وحدة المفاوضات، لكي يتم الاعتراف بها أو تخول لها المفاوضات الجماعية. ومن شأن ذلك أن يُحد من نطاق المفاوضات الجماعية في جميع القطاعات الاقتصادية. بيد أنه من الصعوبة بوجه خاص بالنسبة لأي نقابة أن تجتذب هذه النسبة المئوية من العمال الزراعيين، نظرا لأن العمالة الموسمية تعني الانتقال من وظيفة إلى أخرى، وليس بالضرورة في المكان نفسه. ومن بين البلدان التي تطبق هذه التقييدات الجمهورية الدومينيكية وإكوادور وفيجي وجامايكا^{٢٥} ولبنان وبيرو وسوازيلند وأوغندا، وفنزويلا.

١٢٥. وعلى مر السنوات، فحصت لجنة منظمة العمل الدولية المعنية بالحرية النقابية عشرات الشكاوى المتصلة بقطاع الزراعة، ينطوي العديد منها على ادعاءات خطيرة بانتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك اغتيالات، وأعمال عنف، وتهديدات بالقتل. وتضمنت الحالات التي تناولتها الشكاوى عمليات فصل جماعية، وتمييز ضد النقابات، وعدم الاعتراف بها. ولقد كانت تلك وستظل من بين أخطر الحالات أمام الآليات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية.

١٢٦. وتبرز دراسة استقصائية أجرتها منظمة العمل الدولية مدى التحرش الذي يواجهه الموظفون وأعضاء المنظمات العمالية الزراعية^{٢٦}. ذلك أنه من بين ٤٤ منظمة في ٣٧ بلدا من البلدان التي ردت على استبيان منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، ذكرت نسبة ٥٢ في المائة من هذه المنظمات أن موظفيها وأعضائها تعرضوا لشكل من أشكال التحرش. وكانت التهديدات - سواء بالفصل، أو الاعتقال، أو حتى العنف - هي أكثر أشكال التحرش شيوعا وتعرضت لها نسبة ٤٥ في المائة من المنظمات. وذكر ثلث المنظمات أن أعضاء النقابات واجهوا تمييزا صريحا أو فقدوا وظائفهم. وذكر ١٦ في المائة من المجيبين على الاستبيان أن أعضاء النقابات أو موظفيها تعرضوا للاعتقال. وتساعد هذه الأرقام على توضيح ما أشار إليه العديد من المجيبين من أن الخوف، سواء من جانب العمال أو أفراد أسرهم، كان عائقا أمام التنظيم في القطاع الزراعي.

١٢٧. وحتى في حالة عدم وجود عوائق قانونية أو تحرش، هناك مشاكل عملية تعترض قيام عمال المزارع بالتنظيم والمفاوضة الجماعية، بما في ذلك انعزال بعض المجتمعات الريفية والطابع الموسمي للكثير من العمل الزراعي. وفي السنوات الأخيرة، أصبح التنظيم أكثر صعوبة نتيجة للتغيرات في أنماط الاستخدام المرتبطة جزئيا بالعولمة. وتشمل هذه الأنماط الاستغناء عن المستخدمين الدائمين، والاستعانة بالمقاولين العماليين، وزيادة الاعتماد على الموردين المستقلين. فضلا عن ذلك، ففي البلدان التي تعتمد اعتمادا شديدا على العمال الأجانب لتوفير اليد العاملة الزراعية، يمكن للعوائق المتعلقة بالتنظيم أن تشمل على عوائق اللغة، وخشية الطرد، ولا سيما في حالة العمال غير الحائزين على وثائق (انظر الجزء الخاص بالعمال المهاجرين أدناه). كما أنه من الصعب إنفاذ الحقوق النقابية والاتفاقات الجماعية في المناطق الريفية النائية.

١٢٨. وهذه العقبات غير التشريعية ورد ذكرها أيضا في الدراسة الاستقصائية لمنظمة العمل الدولية، خاصة وأن معظم المجيبين كانوا من بلدان لديها قوانين تكفل الحرية النقابية، بما في ذلك للعمال الزراعيين. ومع أن الكثير من النقابات ذكرت أنها حاولت تنظيم مجموعات جديدة من العمال، فقد وجدت دائما أن ذلك يفوق مواردها وقدراتها. وضمن المشاكل العملية المحددة التي واجهها المجيبون، ركز معظمهم على المسائل اللوغستية، من قبيل الصعوبات المتعلقة بالاجتماع بالأعضاء، وتحصيل الاشتراكات، والتعامل مع الجهات الإدارية. بيد أن البعض أشاروا أيضا إلى عقبات ذات طابع ثقافي بدرجة أكبر - من قبيل الاتصال، واللغة، والمواقف المتخذة تجاه المنظمين العماليين.

٢٥ في جامايكا، يلزم للنقابات ٤٠ في المائة من القوة العاملة لكي يسمح لها بالمفاوضة الجماعية، لكن هذه النسبة يمكن أن ترتفع إلى ٥٠ في المائة إذا طلبت الحكومة اقتراحا بالاعتراف. وللاطلاع على تفاصيل، انظر تقرير لجنة الخبراء، ٢٠٠٢، ص ٣٧٣).

٢٦ أنظر:

An analysis of trade union responses to the ILO Declaration/ACTRAV questionnaire on freedom of association and collective bargaining in agriculture, carried out in conjunction with the International Workers' Symposium on Decent Work in Agriculture, Geneva, Sep. 2003.

١٢٩. وفي الغالب، تركز حملات العضوية على النساء، حيث ذكر ٨٢ في المائة من المجيبين أنهم بذلوا جهوداً لتنظيم المرأة. بيد أن نسبة ٣٦ في المائة فقط من المجيبين أفادوا بأنهم حاولوا تنظيم العمال المهاجرين. وفيما يتعلق بالمفاوضة الجماعية، ذكر عدد من المنظمات أن الاتفاقات الجماعية إما أنه لا يتم التقييد بها جيداً (٤١ في المائة) أو أنه يتم انتهاكها بصورة منهجية (١٤ في المائة). ورداً على سؤال يتعلق بمستوى الثقة بين الشركاء الاجتماعيين، ذكر ٥٢ في المائة من المجيبين أنه مرض، و٧ في المائة أنه عال جداً، في حين وصفه ٢٠ في المائة منهم بأنه منخفض للغاية، و٢ في المائة بأنه لا وجود له. بيد أن نسبة كبيرة من المجيبين لم تقدم رداً على هذا الاستفسار.

١٣٠. وفي ضوء كل هذه العوامل، فليس مما يبعث على الدهشة على الإطلاق أن معدلات التمثيل بين عمال الزراعة كانت منخفضة عموماً في معظم البلدان باستثناء قطاعات المزارع الكبيرة في آسيا وبعض البلدان الأفريقية^{٢٧}. وعلى المستوى العالمي، كشفت الدراسة الاستقصائية لمنظمة العمل الدولية عن أنه ليس هناك ما يدل بقوة على أن عدد المنظمات ذات القاعدة الجماهيرية التي تمثل العمال الزراعيين قد ازداد في السنوات الأخيرة.

١٣١. وعلى الرغم من ذلك، فقد كانت هناك أيضاً تطورات إيجابية. فعلى المستوى الوطني، يبدو أن بعض المنظمات الزراعية تزداد قوة. فمن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة العمل الدولية، أفاد ٥١ في المائة بحدوث زيادة في العضوية، بالمقارنة مع ٣٧ في المائة أشاروا إلى حدوث انخفاض فيها، و١٢ في المائة أفادوا بعدم حدوث تغيير. وأشارت الدراسة الاستقصائية أيضاً إلى وجود اتجاهات مشجعة فيما يتعلق بمشاركة المرأة في النقابات. وأفاد ثلثا المنظمات بأن نسبة ٣٠ في المائة على الأقل من أعضائها من النساء. بيد أن نسب العضوية لا تعبر بالضرورة عن قيام المرأة بدور أكبر في التخطيط أو اتخاذ القرارات.

١٣٢. وعلى صعيد التشريعات، أحرز بعض التقدم خلال السنوات الأربع الماضية. فبالإضافة إلى الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا في كل من كندا وكوستاريكا، والتي أشير إليها أعلاه، ألغت الجمهورية العربية السورية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ تشريعاً يحظر الإضرابات في قطاع الزراعة. وفي عام ٢٠٠٣، عدلت الأردن قوانينها بحيث يغطي قانون العمل في البلد العمال الزراعيين في القطاع العام وفي جزء من القطاع الخاص^{٢٨}.

١٣٣. وفي أوغندا، زاد الاتحاد الوطني لعمال المزارع والعمال الزراعيين في أوغندا من عضويته بأكثر من الضعف منذ عام ١٩٩٠، محققاً انحساراً في الانخفاض الهائل الذي صحب الأزمات الاقتصادية والسياسية التي واجهت البلد خلال فترة السبعينات. وتمثل المرأة الآن قرابة ثلث عضوية الاتحاد البالغة نحو ٤٧ ٥٠٠ عضو^{٢٩}.

١٣٤. ويمكن أيضاً للاتفاقات الإطارية الدولية، التي تجري مناقشتها في الفصل الثالث، أن تقوم بدور في زيادة تمثيل عمال الزراعة. وعلى سبيل المثال، وفي أعقاب الاتفاق الذي تم إبرامه في عام ٢٠٠١ بين شركة Chiquita Brands International Inc. والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة، ولجنة التنسيق لاتحادات عمال مزارع الموز في أمريكا اللاتينية، تقوم النقابات الزراعية في أمريكا اللاتينية بتوسيع عضويتها لدى الموردين التابعين لشركة تشيكيتا. وبموجب الاتفاق الإطاري، تطلب شركة تشيكيتا من مورديها تقديم أدلة معقولة على تقيدهم بالتشريعات الوطنية والحقوق العمالية الأساسية، بما في ذلك الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ووفقاً لما ذكره Guillermo Rivero Zapata، رئيس الاتحاد الوطني لعمال الصناعات الزراعية في كولومبيا، فقد ساعد اتفاق تشيكيتا هذا الاتحاد على حشد ١ ٥٠٠ عضو جديد وعلى توقيع سبعة اتفاقات جماعية

٢٧ أنظر:

ILO: *Decent work in agriculture*, Background paper for the International Workers' Symposium on Decent Work in Agriculture, Geneva, 15-18 Sep. 2003, pp. 20-21.

٢٨ تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات المقدم إلى الدورة الثانية والتسعين لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٤.

٢٩ أنظر: *Decent work in agriculture*, op. cit., p. 21.

جديدة في منطقة مجدينا وأوروبا بكونومبيا. ويُعد هذا تقدما ملحوظا بوجه خاص في ضوء مدى العنف الذي يواجهه النقابيون في كولومبيا (وفقا لتقديرات الاتحاد الوطني، فإن ما يربو على ٤٠٠ من أعضائه تم اغتيالهم منذ عام ١٩٨٩). وفي هندوراس، ساعد اتفاق تشيكيتا اتحاد عمال شركة سكة حديد تيلا، التابع للاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة، على تنظيم العمال وإشراكهم في المفاوضات الجماعية لدى شركة Buenos Amigos، أحد موردي شركة تشيكيتا.

١٣٥. وفي ملاوي، تُبذل جهود لمعالجة انعدام حماية وتمثيل المزارعين المستأجرين في قطاع التبغ، والذين يعمل معظمهم بدون عقود مكتوبة أو شفوية ولا تشملهم التشريعات العمالية. وتم التوقيع على اتفاق بين رابطة التبغ التابعة لمجموعة أصحاب العمل في ملاوي، من جهة واتحاد ملاوي للعمال المستأجرين والعمال ذوي الصلة في مجال التبغ، ومؤتمر نقابات العمال لملاوي، من جهة أخرى. وبدأت الحكومة أيضا مناقشات بشأن سنّ قانون يتعلق باليد العاملة المستأجرة.^{٣٠}

العمال في مناطق تجهيز الصادرات

١٣٦. تعرّف منظمة العمل الدولية مناطق تجهيز الصادرات بأنها "مناطق صناعية ذات حوافز خاصة يتم إنشاؤها لاجتذاب المستثمرين الأجانب، وتخضع فيها المواد المستوردة لقدر معين من التجهيز قبل إعادة تصديرها"^{٣١}. وفي البداية خصصت هذه المناطق أساسا لتجميع المنتجات المصنعة وتجهيزها تجهيزا بسيطا، لكنها أصبحت تشمل الآن التكنولوجيا الرفيعة، والعلوم، والتمويل، والأنشطة اللوغستية، بل والسياحة. ولم تعد هذه المناطق تأخذ على الدوام شكل المناطق الجغرافية المعزولة، وبعضها يشمل صناعة وحيدة أو سلعة أساسية دون غيرها، أو مصنعا أو شركة.

١٣٧. وقد اقترن اتساع نطاق هذه المناطق بنمو سريع في عددها، وأيضا في عدد العاملين فيها، ومعظمهم من النساء. وفي حين أنه في عام ١٩٧٥ كانت هناك ٧٩ منطقة في ٢٥ بلدا، فإنه بحلول عام ٢٠٠٢ زاد هذا الرقم إلى ٣٠٠٠ منطقة في ١١٦ بلدا. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٢، كان ٤٣ مليون نسمة على الأقل يعملون في مناطق تجهيز الصادرات، منهم ٣٠ مليون في الصين وحدها.^{٣٢} على أنه بالنظر إلى إمكانية تباين التعاريف، هناك بعض الشكوك حول مدى ملائمة المناطق الخاصة في الصين باعتبارها ضمن فئة مناطق تجهيز الصادرات.

١٣٨. والجهود المبذولة لتحسين حقوق التنظيم والمفاوضة لعمال مناطق تجهيز الصادرات لها آثارها على التنمية الاجتماعية - الاقتصادية وعلى حقوق الإنسان. وكما أكد الاجتماع الثلاثي للبلدان المشغلة لمناطق تجهيز الصادرات، الذي عقدته منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩٨، فإن فرض القيود على الحقوق النقابية، وعدم إنفاذ القوانين العمالية، وعدم وجود ممثلين للمنظمات العمالية، كل ذلك يقوض من قدرة المناطق على تحسين مستوى المهارات، وتحسين ظروف العمل والإنتاجية، ومن ثم قدرتها على أن تصبح أكثر دينامية وتتحول إلى ساحات للمنافسة الدولية.^{٣٣} ولهذا الأمر

٣٠ أنظر:

M. Mwasikakata: *Tobacco: An economic lifeline? The case of tobacco farming in the Kasungu Agricultural Development Division, Malawi*, Sectoral Activities Programme Working Paper No. 184 (Geneva, ILO, 2003), p. 56.

٣١ مكتب العمل الدولي: *المسائل العمالية والاجتماعية المتصلة بمناطق تجهيز الصادرات*، تقرير للمناقشة في الاجتماع الثلاثي للبلدان المشغلة لمناطق تجهيز الصادرات (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٨)، الوثيقة TMEPZ/1998، الصفحة ٣.

٣٢ مكتب العمل الدولي: *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*، وثيقة مجلس الإدارة GB.286/ESP/3، الدورة ٢٨٦، جنيف، مارس ٢٠٠٣، الجدول ١.

٣٣ أنظر:

ILO: "Conclusions: Priorities and guidelines for improving social and labour conditions in EPZs", in *Note on the proceedings*, Tripartite Meeting of Export Processing Zones-Operating Countries, Geneva, 1998, doc. TMEPZ/1998/5.

أهميته الخاصة إذا كان لمناطق تجهيز الصادرات أن تؤدي إلى نقل التكنولوجيا، والدراية الفنية، وتحسين أساليب الإنتاج في البلدان المضيفة، ومن ثم تسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الطويلة الأجل.

١٣٩. وتساعد هذه التطورات على توضيح الاهتمام المتزايد الذي يجري تركيزه على مناطق تجهيز الصادرات من جانب المجتمع الدولي، بما في ذلك منظمة العمل الدولية. ومناطق تجهيز الصادرات، بوصفها سمة مرموقة من سمات العولمة، لديها الإمكانيات لتوفير الفرص الاجتماعية والاقتصادية لفردى العمال والبلدان. بيد أنه إذا حُرِّم المستخدمون في تلك المناطق من حقوقهم، تصبح هذه المناطق رمزا للضغوط المفروضة على العمال والتي يمكن أن تنشأ عن المنافسة القوية لاجتذاب رأس المال وطلبات الإنتاج^{٣٤}. وتعني الطريقة التي تُدار بها سلاسل الإنتاج العالمية في الوقت الراهن أن العمال والشركات في مناطق تجهيز الصادرات يكافحون في أغلب الأحيان للالتزام بالمواعيد النهائية الصارمة للإنتاج ولمقتضيات التسعير. ويبين أيضا تحليل لسلاسل الإنتاج أن هوامش الربح ضئيلة للغاية بالنسبة لليد العاملة الكثيفة التي يعمل في ظلها الكثير من مناطق تجهيز الصادرات، مع إضافة مستويات أعلى للقيمة ناشئة عن الأنشطة المنطوية على العلم والتكنولوجيا.

١٤٠. وفي معظم البلدان المشغلة لمناطق تجهيز الصادرات، تطبق أيضا التشريعات الوطنية العمالية والصناعية على تلك المناطق^{٣٥}. وعلى الرغم من ذلك، تشير المصادر الرسمية لمنظمة العمل الدولية إلى طائفة من الصعوبات تنطوي على الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، من حيث القوانين والممارسة على السواء.

١٤١. وعلى سبيل المثال، ففي بنغلاديش، لا يعترف قانون عام ١٩٨٠ بشأن مناطق تجهيز الصادرات بالحرية النقابية لعمال هذه المناطق^{٣٦}، وجرى الإعلان عن هذا الوضع غير النقابي باعتباره "حافزا" غير مالي^{٣٧}. وأعلنت الحكومة أنه سيُسمح بالأنشطة النقابية في مناطق تجهيز الصادرات اعتبارا من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، وبناء على طلب الحكومة، تقوم منظمة العمل الدولية بتوفير المساعدة التقنية لتيسير هذا التغيير. ولا يزال من غير المعروف ما إذا كانت الحرية النقابية قد أتاحت عملا بهذا الوعد. ومع بداية عام ٢٠٠٤، جرى تأجيل رفع الحظر المقترح بقرار من المحكمة بعد رفض رفع الحظر من جانب ٢٢ شركة تستثمر في مناطق تجهيز الصادرات. وعلى الرغم من أن بلداناً أخرى لم تتخذ موقفا صريحا كذلك الذي اتخذته بنغلاديش في إعلان عن الوضع غير النقابي لهذه المناطق، فإن العديد من البلدان يركز على السلطة التقديرية المخولة لهيئة منطقة التجهيز بشأن مسائل العمل^{٣٨}.

١٤٢. وفي نيجيريا، ينص مرسوم صادر في عام ١٩٩٢ على تسوية المنازعات بين العمال وأصحاب العمل من خلال السلطة التي تدير مناطق تجهيز الصادرات. ومع ذلك، فإن القانون لا يذكر منظمات العمال أو النقابات، ويشترط الحصول على إذن مسبق للذين يسعون إلى التعامل ماديا مع مناطق تجهيز الصادرات. وفي باكستان، لم يعتمد بعد التشريع المرتقب الذي أعلنت عنه الحكومة والذي يسمح بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية لعمال مناطق تجهيز الصادرات.

١٤٣. وحتى في الأماكن التي لا يحول فيها القانون دون حق التنظيم والمفاوضة، يمكن أن تواجه النقابات مقاومة قوية من جانب أصحاب العمل فضلا عن الصعوبات اللوغستية. ويقع الكثير من هذه المناطق بعيدا عن المراكز السكانية، وفي بعض الحالات يجري تسكين المستخدمين في الموقع أو بالقرب منه. ومن شأن هذه الظروف أن تجعل من الصعب بالنسبة للعناصر النشطة أن تتصل بالعمال، كما أنها تضاعف من القلق بين العمال بأنهم سيتعرضون للعقاب حال انضمامهم إلى أي نقابة.

³⁴ انظر على سبيل المثال، الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة،

ICFTU: *Export processing zones – Symbols of exploitation and a development dead-end*, Sep. 2003.

³⁵ مكتب العمل الدولي: المرجع السابق، الصفحة ٢١.

³⁶ مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء، ٢٠٠٣، المرجع السابق ذكره، ص ص ٢٢٤.

³⁷ مكتب العمل الدولي: الوثيقة GB 286/ESP/3، المرجع السابق، الفقرة ١٧.

³⁸ انظر، على سبيل المثال، الموقع الإلكتروني لخطة المناطق الاقتصادية الخاصة بالهند، www.sezindia.nic.in.

١٤٤. وفي الجمهورية الدومينيكية، وعلى الرغم من إبرام عدد من اتفاقات المفاوضة الجماعية بين شركات مناطق تجهيز الصادرات والنقابات، فإن الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة يفيد بأن النقابات في معظمها لا تكون قادرة على الاضطلاع بأي أنشطة في مناطق تجهيز الصادرات خشية الردود الانتقامية^{٣٩}. وقد طلبت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية من حكومة الجمهورية الدومينيكية أن ترد على هذه الادعاءات وعلى أسئلة اللجنة عن الاعتراف بالحماية النقابية واحترامها في مناطق تجهيز الصادرات^{٤٠}.

١٤٥. وفي توغو، ورغم إعلان الحكومة بأن أحكام قانون العمل بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية تطبق على مناطق تجهيز الصادرات، فقد أدت مقاومة أصحاب العمل للنقابات إلى تعيين مندوبين للموظفين للتفاوض مع أصحاب العمل. وتم التوقيع على اتفاق بين ممثلي المستخدمين وأصحاب العمل في عام ١٩٩٦، وكان هذا الاتفاق "يعوزه الوضوح ولم يقدم أي ضمانات تكفل حق الاتصال للمسؤولين النقابيين، والحق في تشكيل النقابات، والحق في تسمية المرشحين"^{٤١}.

١٤٦. وفي إطار دراسة استقصائية أجراها مكتب العمل الدولي، لاحظت حكومة كينيا أنه "من الشائع جداً" لشركات متعددة الجنسية في مناطق تجهيز الصادرات ألا تسمح لعمالها بالانضمام للحركات النقابية رغم أن العمال يتمتعون بالحق في تكوين النقابات والمفاوضة الجماعية^{٤٢}.

١٤٧. وهناك تباين في مواقف الحكومات والنقابات بشأن الحالة في مناطق تجهيز الصادرات كشفت عنه التقارير المقدمة بموجب متابعة إعلان عام ١٩٩٨، التي قدمتها البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقية رقم ٨٧ و/أو رقم ٩٨. وفي حين أن الحكومات التي تقدم هذه التقارير تذكر كلها تقريباً أن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية تطبق في مناطق تجهيز الصادرات^{٤٣}، فإن الملاحظات التي تبديها منظمات العمال بشكل أكثر تواتراً بالنسبة لمناطق تجهيز الصادرات تتعلق بمبدأ الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية^{٤٤}.

١٤٨. ونظرت اللجنة المعنية بالحرية النقابية أيضاً في عدد من الحالات المتعلقة بمناطق تجهيز الصادرات. وتشمل هذه الحالات شكاوى بشأن التحرش بالنقابات والتدخل في الانتخابات الخاصة بها في الفلبين، وعدم الاعتراف بمنظمات العمال في هندوراس، وعدم التقيد بالحق في المفاوضة في هندوراس.

١٤٩. ومع ذلك، فإن هناك دلائل على إحراز تقدم، ويُعزى ذلك إلى مجموعة من العوامل. وتشمل هذه العوامل الضغط من المجتمع الدولي والمستهلكين في البلدان الصناعية فضلاً عن الحملات النقابية العالمية.

١٥٠. وعلى الساحة القانونية، فإن لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية لاحظت مع الارتياح أن قانون العمل لعام ١٩٩٢ يطبق الآن في ناميبيا على جميع أنحاء البلد، بما في ذلك مناطق تجهيز الصادرات^{٤٥}. وألغت تركيا قانوناً يحظر على العمال في مناطق تجهيز الصادرات رفع دعاوى صناعية^{٤٦}. وكما سبق ذكره، فقد وعدت كل من بنغلاديش وباكستان بإجراء تغييرات تشريعية.

٣٩ أنظر:

ICFTU: *Internationally recognized core labour standards in the Dominican Republic*, Report for the WTO General Council Review of Trade Policies of the Dominican Republic, Oct. 2002.

٤٠ تقرير لجنة الخبراء، ٢٠٠٣، المرجع السابق، الصفحة ٢٥٤.

٤١ المرجع نفسه، الصفحة ٣١١.

٤٢ مكتب العمل الدولي: *الدراسة الاستقصائية السابعة بشأن الإعلان الثلاثي للمبادئ المتعلقة بالمنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية: موجز التقارير المقدمة من الحكومات ومنظمات أصحاب العمل (الجزء الثاني)*، وثيقة مجلس الإدارة GB.280/MNE/1/2، الدورة ٢٨٠، جنيف، مارس ٢٠٠١.

٤٣ مكتب العمل الدولي: *استعراض التقارير السنوية المقدمة في إطار متابعة إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل*، وثيقة مجلس الإدارة GB.286/4، الدورة ٢٨٦، جنيف، مارس ٢٠٠٣، الفقرة ٦٢.

٤٤ مكتب العمل الدولي: *وثيقة مجلس الإدارة GB 286/ESP/3*، المرجع السابق، الفقرة ١٩.

٤٥ تقرير لجنة الخبراء، ٢٠٠٣، المرجع السابق، الصفحة ٢٨٥.

٤٦ المرجع نفسه، الصفحة ٣١٤.

١٥١. وهناك أيضا أمثلة على الاعتراف بالمفاوضة الجماعية والنقابات في مناطق تجهيز الصادرات. وفي حين أن تقرير الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة بشأن الجمهورية الدومينيكية انتقد بوجه عام الحالة في مناطق تجهيز الصادرات، فإنه يشير إلى وجود ثلاث اتفاقات جماعية يجري تطبيقها. وفي سري لانكا، أبرم اتحاد عمال مناطق تجهيز الصادرات وشركة جاكالانكا المحدودة Jaqalanka Ltd. اتفاقا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ يعترف بهذا الاتحاد بوصفه الممثل الشرعي للعمال وينص على امتناع الشركة عن التحرش بأعضاء الاتحاد.

العمال المهاجرون

١٥٢. هناك الآن ما يربو على ٨٠ مليون شخص من النشطين اقتصاديا في بلدان غير بلدانهم، ومعظمهم يعملون في أسفل السلم الوظيفي ومعرفتهم ضئيلة باللغة المحلية. وتشكل النساء نسبة النصف أو أكثر من العمال المهاجرين في آسيا وأمريكا اللاتينية ونسبتهم آخذة في الارتفاع في أماكن أخرى. والمهاجرون غير الحائزين على وثائق أو الذين يعيشون في وضع غير قانوني يتعرضون لظروف أسوأ من غيرهم. وربما تشكل نسبتهم خمس جميع العمال الأجانب. وسيكون العمال المهاجرون موضوع مناقشة عامة في الدورة الحالية لمؤتمر العمل الدولي^{٤٧}.

١٥٣. وقد حدد التقرير العالمي لعام ٢٠٠٠، صوتك في العمل، العمال المهاجرين بوصفهم إحدى الفئات التي تُحرم في أحيان كثيرة من الحق في التنظيم من الناحيتين القانونية والعملية. وحتى إذا لم تكن هناك عقبات قانونية، يواجه العمال المهاجرون صعوبات عملية نظرا لعدم معرفتهم بحقوقهم، والخوف من مواجهة المشاكل مع أصحاب العمل أو الشرطة أو غير ذلك. ويُعد إشراك العمال المهاجرين في النقابات خطوة أساسية نحو تحقيق الاعتراف الفعال بحقهم في المفاوضة الجماعية. ومن الضروري تشجيع المساواة داخل النقابات؛ وينبغي تمكين الممثلين النقابيين للمهاجرين من المشاركة على قدم المساواة مع الآخرين لدى التفاوض على الاتفاقات الجماعية. ويمكن لهذه الاتفاقات أن تتضمن على فقرات تعالج التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين، وهي الأسس التي يتأثر بها العمال المهاجرون بوجه خاص.

١٥٤. وعلى الرغم من الصعوبات، فهناك العديد من الحالات المشجعة للمهاجرين الذين انضموا إلى الأنشطة الرئيسية للنقابات في البلدان التي يعملون فيها أو أقاموا منظماتهم الخاصة. وتسلم النقابات في البلدان الصناعية بصورة متزايدة أن تنظيم العمال المهاجرين وحمايتهم يشكلان جزءا من التحديات التي تفرضها العولمة والهجرة الدولية على الحركة العمالية. كما أن تنظيم العمال المهاجرين والدفاع عن حقوقهم يعبران أيضا عن الالتزام القوي من جانب النقابات بمكافحة العنصرية والتمييز العنصري في العمل^{٤٨}. ويمكن للنقابات القائمة أن تنشط عضويتها من خلال السماح للمهاجرين بالانضمام إليها. وأحد الأمثلة على ذلك هو اتحاد نقابات الصناعة والتشييد في سويسرا (GBI)، الذي يضم الآن في عضويته نسبة الثلثين من الأجانب نتيجة للسياسات والأنشطة الهادفة المتصلة بالعمال المهاجرين؛ وهناك مثال آخر وهو "مشروع العمال البرتغاليين" الذي أدى إلى التحاق الكثير من العمال البرتغاليين في المملكة المتحدة البالغ عددهم ٢٠٠٠٠٠ إلى النقابات هناك. ومن بين الأعضاء الجدد الذين انضموا إلى اتحاد العمل الأمريكي - مؤتمر المنظمات الصناعية منذ عام ١٩٩٩، والبالغ عددهم ٦٠٠٠٠٠ - في أعقاب سنوات من إنخفاض العضوية في الولايات المتحدة - هناك الكثيرون من العمال المهاجرين من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

١٥٥. وفي ألمانيا، أقامت النقابات في قطاع التشييد والزراعة صلات مع النقابات البولندية، وفتحت مكتبا في وارسو، لنشر المعلومات عن ظروف العمل وحقوق العمال ولتشجيع العمال على الانضمام

٤٧ مكتب العمل الدولي: التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الثانية والتسعون، جنيف، ٢٠٠٤.

٤٨ انظر:

ICFTU: Trade unions say no to racism and xenophobia! Plan of Action for trade unions, report prepared for the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, 31 Aug.-7 Sep. 2001, at www.icftu.org/www/pdf/CISLantiracismeEN.pdf.

إلى النقابات قبل الوصول إلى ألمانيا. وقدم الاتحاد الدولي لعمال البناء والأخشاب الدعم لإبرام اتفاقات ثنائية وثلاثية الأطراف بين البلدان المرسل والمستقبلية تعترف بالعضوية المشتركة في النقابات⁴⁹. وعلى سبيل المثال، فقد أبرمت النقابات النمساوية والهنغارية اتفاقاً ثانياً في هذا المجال، كما أبرمت اتفاقات مماثلة بين اتحاد نقابات عمال البناء (IGBAU) في ألمانيا والنقابات الإيطالية، كما أن هذا الاتحاد في سبيله إلى توقيع اتفاق تضامن مع اتحاد بولندي⁵⁰. وفي إيطاليا، وقّع اتحاد نقابات عمال إيطاليا اتفاقات تعاون مع اتحادات البلدان المرسل للمهاجرين مثل بيرو وتونس والرأس الأخضر والسنغال والمغرب.

١٥٦. وبالمثل، بادرت النقابات في البلدان المرسل إلى التعاون مع الاتحادات في بلدان الاستخدام. وقد حدث ذلك، على سبيل المثال، بالنسبة للاتحاد الوطني للنقابات المستقلة في السنغال، والاتحاد الوطني للعمال الدومينيكيين، ومؤتمر عمال سيلان بسري لانكا، والاتحاد المغربي للشغل⁵¹. وأنشأت شبكة الاتحادات الدولية "جواز مرور شبكة الاتحادات الدولية" الذي يتيح لعمال الخدمات الاحتفاظ بحقوقهم كأعضاء نقابات وهم ينتقلون من بلد إلى آخر. وكان الدافع وراء هذه المبادرة قيام عمال تكنولوجيا المعلومات في المدن الهندية بإنشاء منظمات مهنية طلبت الانتساب إلى شبكة الاتحادات الدولية⁵².

١٥٧. ويواجه العمال المهاجرون في البلدان المستقبلية العديد من العقبات التي تجعل من العسير عليهم الانضمام للنقابات. ويشكل حاجز اللغة إحدى هذه العقبات. وقام عدد من الاتحادات، مثل الاتحاد العام لبريطانيا (GMB) في المملكة المتحدة بالإعلان عن الوظائف وإصدار المواد الإعلامية عنها بلغات العمال المستهدفين، أو استعانت بالترجمين أو المسؤولين النقابيين الذين يتحدثون بنفس لغة العمال. وفي إسرائيل، أعد الاتحاد الوطني لعمال البناء والأخشاب نشرات إعلامية عن قوانين العمل باللغات البلغارية والصينية والإنكليزية والرومانية والتركية، وقام بتوزيعها على العمال المهاجرين في قطاع التشييد⁵³.

١٥٨. وأعدت مختلف النقابات في البلدان المستقبلية للمهاجرين هياكل نقابية تُعنى بوجه خاص بشواغل المهاجرين وقضايا الهجرة. ففي الولايات المتحدة، أنشأ عدد من النقابات مشروع الدعوة والتدريب والتعليم في مجال حقوق الهجرة في منطقة بوسطن لمساعدة العمال المهاجرين ومعاونتهم على التنظيم. ويوفر المشروع المعلومات والمساعدة القانونية ويساعد في تشكيل لجان العمال بهدف تدريب الدعوة النقابيين في المستقبل⁵⁴. وفي إيطاليا، أنشأ الاتحاد العام للعمل في إيطاليا (CGIL) في أواخر الثمانينات إدارة تعنى بسياسات الهجرة ولجنة تنسيقية للمهاجرين. ومنذ عهد قريب، عرض هذا الاتحاد برامج تلفزيونية للمهاجرين بمختلف اللغات. أما ثاني أكبر اتحاد للعمال في إيطاليا، وهو اتحاد نقابات عمال إيطاليا (CISL)، فبالإضافة إلى إنشاء لجنة تنسيق وطنية للمهاجرين، أنشأ لجنة للمهاجرات، وكلتا اللجنتين يرأسهما عمال مهاجرون. وفي عام ١٩٨٩، ساعد اتحاد نقابات عمال

49 أنظر:

Forced labour outcomes of irregular migration and human trafficking in Europe, Report of the Trade Union Consultation Meeting, InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Special Action Programme to Combat Forced Labour (Geneva, ILO, 2003), p. 19.

50 أنظر:

IFBWW: *Exploitation of construction, forestry and wood workers in connection with migrant and cross border work* (July 2003).

51 أنظر:

N. David: "Migrants get unions back to basics", in *Labour Education* (Geneva), 2002/4, No. 129, p. 73.

52 المرجع نفسه، الصفحة ٧٤.

53 أنظر: IFBWW, op. cit., p. 32.

54 أنظر: مكتب العمل الدولي:

Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 6: Alliances and solidarity to promote women workers' rights (Geneva, 2002).

إيطاليا على إنشاء الاتحاد الوطني لما وراء الحدود الذي يضم في عضويته ما يزيد على ٥٥ ٠٠٠ من العمال الأجانب و ٤٠٠ من العمال الإيطاليين. ويقوم الاتحاد بتوعية المهاجرين وإسداء المشورة إليهم بشأن حقوقهم كما ينظم دورات دراسية تعليمية أوسع نطاقاً للعمال، بما في ذلك التدريب على اللغات.

١٥٩. ويطرح العمال المهاجرون غير الحائزين على وثائق أو ممن هم في وضع غير قانوني مشكلة دقيقة. وأظهرت دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩٦ أنه في البلدان المستقبلية للمهاجرين التي جرت دراستها، كان اتحاد نقابات العمال الحرة لعموم سيلان، والاتحاد الوطني للعمال الدومينيكيين، والاتحاد العام للعمال البرتغاليين، هي الاتحادات الوحيدة التي أعلنت أنها ستقبل العمال غير الحائزين على وثائق كأعضاء فيها^{٥٥}. ومنذ ذلك الحين اتخذ عدد من النقابات مبادرات ترمي إلى بذل الضغوط من أجل الدفاع عن هذه الفئة الضعيفة من العمال بوجه خاص وتنظيمها. وفي هولندا، على سبيل المثال، فتح اتحاد نقابات عمال هولندا (FNV) عضويته للعمال المهاجرين غير الحائزين على وثائق في عام ٢٠٠٠. وفي سويسرا، عملت الاتحادات مع حركة العمال غير الحائزين على وثائق، المسماة "sans papiers"، وحققت بعض النتائج الإيجابية من حيث التشريعات المتعلقة بوضع عدد من العمال المهاجرين غير الحائزين على وثائق. وفي الولايات المتحدة، أجرى اتحاد عمال الإبرة والصناعة والنسيج والاتحاد الدولي لمستخدمي الفنادق والمطاعم مفاوضات بشأن أحكام تلزم أصحاب العمل بإبلاغ الاتحاد بأي زيارات متوقعة من مسؤولي الهجرة، رداً على ما قام به بعض أصحاب العمل من التهديد بإدانة الهجرة غير القانونية للعمال إذا ما حاولوا التنظيم^{٥٦}. وفي كندا، بدأ مؤتمر عمال كندا حملة من أجل تنظيم قوانين الهجرة.

١٦٠. وجرى مؤخرا أيضا النظر في حقوق العمال غير الحائزين على وثائق من خلال النظام الإشرافي لمنظمة العمل الدولية. ومن خلال نظرها في حالة تتعلق بإسبانيا، خلصت اللجنة المعنية بالحرية النقابية إلى أن التشريع الإسباني الذي يحرم الأجانب غير الحائزين على وثائق من الحقوق النقابية، والذي بدأ نفاذه في عام ٢٠٠١، لا يتماشى مع الاتفاقية رقم ٨٧. وأشارت الحالة إلى قانون إسباني سعى إلى التمييز بين حقوق المهاجرين بصورة قانونية والمهاجرين بصورة غير قانونية.

١٦١. وبحثت اللجنة أيضا شكوى ضد حكومة الولايات المتحدة تشير إلى حكم صادر من المحكمة العليا يقضي بعدم أحقية العامل غير المزود بالوثائق في الحصول على مدفوعات بأثر رجعي عن أجور فقدتها بعد أن فصل بصورة غير قانونية لممارسته حقوقا نقابية. ويسقط قرار المحكمة العليا النتائج التي توصل إليها مجلس العلاقات العمالية الوطني في قضية تضم شركة Hoffman Plastic Compounds Inc. وخلصت اللجنة إلى أن الحرمان من الأجر بأثر رجعي الذي قضى به المجلس يترك العمال بلا حماية كافية من التمييز ضد النقابات.

عمال الخدمة المنزلية

١٦٢. يقوم عمال الخدمة المنزلية، ولا سيما الذين ينتقلون إلى الخارج، بدور اجتماعي - اقتصادي متزايد في سوق اليد العاملة العالمية الراهنة. فالمرأة في الاقتصاد المنظم تعتمد أحيانا على عمال الخدمة المنزلية لرعاية شؤون الأسرة والأطفال. كما أدى انهيار دولة الرفاه وغلبة الأسرة المصغرة إلى سعي أعداد متزايدة من الناس إلى الحصول على المساعدة المنزلية. وفي الوقت نفسه، فإن كثيرا من الأسر في البلدان النامية تعيش على تحويلات من المهاجرين الذين يعملون في قطاع الخدمة المنزلية. بيد أن عمال الخدمة المنزلية غالبا ما لا يحصلون من المجتمع، لقاء مساهمتهم تلك، سوى التعرض لسوء المعاملة والحرمان من الحقوق الأساسية في العمل. وفي عام ٢٠٠٠،

٥٥ أنظر:

S. Barwa and A. Ibrahim: *Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions – Guidelines for trade unions* (Geneva, ILO, 1996), p. 7.

٥٦ أنظر: ICFTU: *Trade unions say no to racism and xenophobia*, op. cit., p. 11

لاحظ تقرير صوتك في العمل، أن عددا من البلدان يستبعد عمال الخدمة المنزلية من نطاق التشريعات العمالية ويحرمهم من الحق في التنظيم⁵⁷. ومنذ ذلك الحين لم يطرأ تغيير كبير.

١٦٣. ومن شأن الطابع الشخصي للعلاقة بين صاحب العمل والمستخدم، والاعتماد البالغ على صاحب العمل أن يجعل من الصعب على عمال الخدمة المنزلية أن ينظموا أنفسهم ويطالبوا بحقوقهم. ومن شأن النمط الذي تتخذه إقامة عامل الخدمة المنزلية مع صاحب العمل أن يخلق نوعا من الاعتماد على صاحب العمل يأخذ طابعا عمليا ونفسيا. وتعزز هذه المعايضة المفهوم القائل بأن عامل الخدمة المنزلية هو "جزء من الأسرة"، مما يؤدي إلى نشوء حالة غامضة بلا حدود واضحة بين العمل والعلاقات الشخصية؛ ونتيجة لذلك، يصعب على أصحاب العمل الاعتراف بحقوق عمال الخدمة المنزلية ويكون من الصعب على هؤلاء العمال المطالبة بتلك الحقوق. وكثيرا ما يبرر صمت قوانين العمل إزاء العمل المنزلي بالتردد بمبدأ عدم التدخل من جانب الدولة في المجال الشخصي. وانتهى الأمر بعمل الخدمة المنزلية باعتباره "يحتل منطقة ضبابية ما بين العلاقات السوقية وغير السوقية"⁵⁸.

١٦٤. وتعد العزلة عقبة تعوق عمال الخدمة المنزلية عن تشكيل النقابات، إذ يصعب على عمال الخدمة المنزلية الاتصال بنظرائهم. ونتيجة لذلك، فإنهم كثيرا ما يكونون محجوبين عن النظر، ويصعب على النقابات الاتصال بهم. ويضعف من تعقيد هذه الحالة أن بعض النقابات درجت على تقاسم الرأي الاجتماعي السائد بأن عمل الخدمة المنزلية هو نوع "مختلف" من أنواع العمل. ويعد تنظيم عمال الخدمة المنزلية أداة رئيسية لمكافحة انتهاكات جميع المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك فيما يتعلق بالتححرر من عمل السخرة، وعمل الأطفال وعدم التمييز. ومما تجدر ملاحظته أنه لا يكاد يكون هناك طلب على عمل السخرة أو الاتجار في الأشخاص في القطاعات التي يتمتع فيها العمال بالتنظيم، والتي لا تكون فيها معايير العمل المتعلقة بساعات العمل والصحة والسلامة والأجور وعقود العمل محددة فقط ولكن منفذة أيضا⁵⁹.

١٦٥. ورغم هذه العقبات التي تعترض سبيل التنظيم، فإن هناك قصصا من النجاح. وقد أقامت رابطات عمال الخدمة المنزلية شكلا من أشكال التعاون مع النقابات القائمة، والتحق أعضاء هذه الرابطات بالنقابات القائمة. وفي بعض الحالات، كانت النقابات قوة دافعة من أجل تنظيم عمال الخدمة المنزلية. ومن الحالات الواضحة في هذا الصدد حالة عمال الخدمة المنزلية والعمال ذوي الصلة في جنوب أفريقيا، والمبينة في الجزء الرابع.

١٦٦. ويقتضي تنظيم عمال الخدمات المنزلية الأخذ باستراتيجيات ونهج ابتكارية. ومما له أهميته الحاسمة في اجتذاب عمال الخدمة المنزلية توفير طائفة عريضة من الخدمات والقيام أيضا بمعالجة الافتقار إلى تقدير الذات والوعي بين هؤلاء العمال. وفي كوستاريكا، اعتمد اتحاد عمال الأسر المعيشية (ASTRADOMES)، الذي أنشئ في عام ١٩٩١، نهجا كليا يوفر لعمال الخدمة المنزلية الخدمات التي تشمل الاستفسارات الهاتفية، وإسداء المشورة، وتقديم الدعم، والتوجيه القانوني والاجتماعي، وتوفير المأوى المؤقت للعمال المفصولين، والتدريب على مختلف المواضيع، بما في ذلك حقوق وواجبات العمال. وتضم هذه المنظمة حاليا ٤٠٠ عضو - وهم مهاجرون من نيكاراغوا والسلفادور وهندوراس وغواتيمالا.

١٦٧. وهناك أمثلة على قيام عمال الخدمة المنزلية المهاجرين لتنظيم أنفسهم على غرار ما يقوم به اتحاد العمال المهاجرين الإندونيسيين، الذي أنشئ في هونغ كونغ، الصين، في عام ٢٠٠٠. ويعد

57 مما له دلالاته أن جميع التقارير العالمية التي تعنى بفئات الحقوق الأساسية الأربع، أفردت عمال الخدمة المنزلية باعتبارهم إحدى فئات العمال المتأثرين بدرجة كبيرة بالافتقار إلى الحقوق؛ انظر: مكتب العمل الدولي: صوتك في العمل، مرجع سابق، الصفحات ٣١-٣٢؛ وقف العمل الجبري (جنيف، ٢٠٠١)، الصفحة ٣٠؛ مستقبل خال من عمل الأطفال (جنيف، ٢٠٠٢)، الصفحتان ٢٩ و ٣٠؛ وقت المساواة في العمل (جنيف، ٢٠٠٣) الصفحة ٢١.

58 أنظر:

B. Anderson: *Migration policies and vulnerabilities of domestic workers*, paper presented at the Programme Consultation Meeting on the Protection of Domestic Workers against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hong Kong, China, Feb. 2003, p. 16.

59 المرجع نفسه، الصفحة ٢١.

إنشاء هذا الاتحاد نتيجة لعملية بدأت في عام ١٩٩٦، وقام فيها مركز المهاجرين الآسيويين بدور محوري. وشعر عمال الخدمة المنزلية الإندونيسيون بالتشجيع إزاء هذا المثل وإزاء التفاعل مع اتحادات المهاجرين الأخرى. ويوجد اليوم في هونغ كونغ، الصين، قرابة ٢٤٠ ٠٠٠ امرأة من عاملات الخدمة المنزلية المهاجرات واللائي تم تنظيمهن في نحو ٢٠ نقابة تلقى الدعم من مؤتمر نقابات هونغ كونغ.

١٦٨. وقد نكّل إدراك النقابات بحقوق عمال الخدمة المنزلية والجهود التي بذلت للوصول إليهم بإنشاء نقابات لهم. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، شجعت منظمة عمال الخدمة المنزلية المهاجرين من الفلبين (*Waling Waling*)، والتي أصبح اسمها الآن رابطة العمال المتحدين) شجعت أعضائها على الانضمام إلى اتحاد عمال النقل والأشغال العامة. وشجع هذا الاتحاد نفسه عمال الخدمة المنزلية الفلبينيين، وكثير منهم غير مزودين بالوثائق، على الانضمام إلى الاتحاد والمشاركة في أنشطته. وقد ساعد تنظيم عمال الخدمة المنزلية الفلبينيين في نقابات ذلك الاتحاد على تعزيز إجراءاته بشأن حقوق المهاجرين، وأدى إلى تمكين عمال الخدمة المنزلية، الذين شاركوا بنشاط في حملة الاتحاد الرامية إلى تغيير قواعد الهجرة بشأن عمال الخدمة المنزلية.

١٦٩. وفي قطاع الخدمة المنزلية، يعد إعمال الحق في المفاوضة الجماعية قضية أكثر تعقيدا من قضية الحق في التنظيم. ومما يصعب من ممارسة المفاوضة الجماعية ليس فقط العوائق القانونية والافتقار العام إلى تشكيل النقابات بين عمال الخدمة المنزلية ولكن أيضا مشكلة تحديد الطرف المناظر في المفاوضة الجماعية. ولهذا السبب فإن عمل نقابات أو رابطات عمال الخدمة المنزلية يميل إلى التركيز على تعزيز التغييرات التشريعية والتغييرات في مجال السياسات. بيد أن المفاوضة الجماعية موجودة في بعض البلدان في قطاع الخدمة المنزلية، ومنها على سبيل المثال إيطاليا وفرنسا.

تحديات الاقتصاد غير المنظم

١٧٠. في السنوات الأخيرة، ولا سيّما في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ظهرت أغلبية الوظائف الجديدة وفرص توليد الدخل في القطاع غير المنظم. ويستوعب الاستخدام في القطاع غير المنظم من نصف إلى ثلاثة أرباع الاستخدام في القطاع غير الزراعي في البلدان النامية: فقد بلغت نسبة الاستخدام في القطاع غير الزراعي في شمال أفريقيا ٤٨ في المائة، وفي أفريقيا جنوب الصحراء ٧٢ في المائة، وفي آسيا ٦٥ في المائة، وفي أمريكا اللاتينية ٥١ في المائة. وفي المكسيك، ترتفع هذه النسبة من ٥٥ في المائة إلى ٦٢ في المائة، بينما تزيد في الهند من ٨٣ في المائة بالنسبة للاستخدام في القطاع غير الزراعي إلى ٩٣ في المائة من مجموع الاستخدام. وتزداد حصة العاملين في قطاع الاستخدام غير المنظم زيادة كبيرة في البلدان التي تدرج الاستخدام غير المنظم في الزراعة ضمن تقديراتها الخاصة بالاستخدام غير المنظم. وفي الهند تزيد هذه النسبة من ٨٣ في المائة بالنسبة للاستخدام في القطاع غير الزراعي إلى ٩٣ في المائة من مجموع الاستخدام. وفي المكسيك، ترتفع من ٥٥ إلى ٦٢ في المائة^{٦٠}.

١٧١. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٢، ناقش مؤتمر العمل الدولي موضوع العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم^{٦١}. وتوفر الاستنتاجات التي اعتمدها المؤتمر إطارا للمفاهيم والسياسة العامة يمكن من خلاله معالجة مسألة الاقتصاد غير المنظم. وسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية غير الملائمة وغير الفعالة التي يجري اعتمادها بدون مشاورات ثلاثية ولا يتوخى فيها حسن التنفيذ تُعد في صلب مشكلة غياب الإدارة السليمة للاقتصاد غير المنظم. ومن شأن عدم توافر تشريع عمالي ينظم علاقة العمل واقتران ذلك بالتهاون في إنفاذ حقوق العمل، من شأنهما أن يسهما في سوء الإدارة.

⁶⁰ مكتب العمل الدولي: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*، قطاع الاستخدام (مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٢).

⁶¹ مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التسعون، جنيف ٢٠٠٢.

١٧٢. والتأكيد على علاقات العمل ينسجم مع استخدام عبارة "الاقتصاد غير المنظم" بدلا من عبارة "القطاع غير المنظم"، الذي يوسع من نطاق المفهوم بحيث لا يقتصر على وحدات الإنتاج غير المنظم فحسب، لكنه يشمل أيضا الاستخدام غير المنظم في منشآت العمل المنظم. ويعني ذلك أن تناول مسألة الحقوق في الاقتصاد غير المنظم تتطلب التركيز على كل من السمات التي تتميز بها وحدات الإنتاج التي يضطلع فيها بالأنشطة الإنتاجية، وعلى خصائص الوظائف التي يشغلها العاملون بصورة غير منظمة. ومن شأن إطار من هذا القبيل أن تكون له آثار هامة فيما يتعلق بالسياسات. فالمنشآت قد تدرج في إطار القطاع غير المنظم لأنه قد يصعب عليها الامتثال للوائح. ويمكن تصنيف العمال على أنهم غير نظاميين لأن المنشآت التي يعملون فيها غير مسجلة. ولكن العمال قد يساء تصنيفهم على أنهم يعملون للحساب الخاص أو باعتبارهم من أصحاب المشاريع الصغيرة، ولذلك فإنهم يُستبعدون من نطاق قانون العمل، بينما هم في واقع الأمر يعملون في ظل ظروف من الخضوع أو التبعية. ومن الآثار الأخرى المترتبة على استخدام عبارة "الاقتصاد غير المنظم" أن القطاعين المنظم وغير المنظم لم يعد يمكن النظر إليهما باعتبارهما قطاعين متميزين ومنفصلين، ولكنهما يتواصلان أحدهما مع الآخر مع وجود مناطق رمادية بين أنشطة كل من القطاعين.

١٧٣. وفي عالم اليوم الذي يتسم بالعولمة، هناك دور حاسم يقوم به تحويل نظم الإنتاج وعلاقات العمل. ومن خلال ترتيبات إسناد أنشطة إلى الخارج والتعاقد من الباطن، يتزايد عدد الشركات التي تتوخى إزالة مركزية الإنتاج وإعادة تنظيم العمل، والاعتماد بصورة متزايدة على وحدات الإنتاج الأصغر، والتي يكون بعضها غير مسجل وغير منظم. وكجزء من تدابير خفض التكاليف ومن الجهود الرامية إلى تعزيز القدرة التنافسية أصبح توخي المرونة في ترتيبات الاستخدام هو القاعدة.

١٧٤. وتوخي المرونة في الاستخدام ليس بالضرورة صنواً للاستخدام غير المنظم، ولكن العمال المشغولين في أعمال "غير نمطية" وفي الحالات التعاقدية غالبا ما يقعون في الثغرات التي تعترى الشمول بقانون العمل والحماية الاجتماعية^{٦٢}. وهناك حالات قد تكون فيها علاقة الاستخدام مستترة أو غير واضحة، مما يؤدي إلى عدم اليقين فيما يتعلق بنطاق وحماية قانون العمل، بما في ذلك ما يتعلق بالحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية. وتنتشر علاقات الاستخدام الغامضة والمستترة انتشاراً واسعاً في القطاع غير المنظم. وتميل النساء إلى الغلبة في العمل في وظائف من قبيل الخدمة المنزلية، ووظائف المبيعات، والأعمال المنزلية حيث تسود علاقات الاستخدام من هذا النوع^{٦٣}.

١٧٥. ومصطلح "الاقتصاد غير المنظم" يشمل مجموعة واسعة من العمال تشمل العمال لحسابهم في أنشطة الكفاف، بدءاً من الباعة الجائلين إلى العاملين في منازلهم، الذين قد يستتروا تحت مسميات العمال بالأجر، أو المستخدمين "المستأجرين" بصورة غير منظمة من قِبل المنشآت في القطاع غير المنظم أو العمال في ورش استغلال العمال التي تأخذ شكل فروع متعددة لتوفير اللوازم، أو المساهمين بالعمل داخل الأسرة والمتدربين في القطاع غير المنظم. وتنبأين احتياجات ومشاكل هذه الفئة المتنوعة من قوة العمل تباين العقبات والقيود التي تواجهها في التنظيم. وفي بعض البلدان، يُحرم العاملون لحسابهم الخاص من الحق في الانضمام إلى النقابات أو الحق في إنشائها. ونتيجة لذلك، فإنهم يلجأون إلى إنشاء منظمات لا تستهدف الربح بغية النهوض بمصالحهم المهنية. ومما له أهميته الحاسمة أن يكون هناك اعتراف قانوني بحق العمال في القطاع غير المنظم بالانضمام إلى المنظمات التي يختارونها أو إنشاء مثل هذه المنظمات.

١٧٦. وركزت المناقشة التي أجراها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢ على مواجهة أوجه العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم، سعياً إلى معالجة تنوع الحالات في الاقتصاد غير المنظم والأسباب التي يقوم عليها هذا التنوع. ولم يعد يُنظر إلى هذه المسألة باعتبارها معضلة ناشئة عن

⁶² مكتب العمل الدولي: نطاق علاقة الاستخدام، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، جنيف ٢٠٠٣.

⁶³ مكتب العمل الدولي: الاستنتاجات بشأن علاقة الاستخدام، محضر الجلسات المؤقت رقم ٢١، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الخامسة والتسعون، جنيف، ٢٠٠٣، الفقرة ١٥، الصفحة ٥٥.

تأمين الحقوق والحماية الاجتماعية، من ناحية، ومشكلة إيجاد الوظائف، من ناحية أخرى. ولكن التحدي في هذا المقام يكمن في استنباط السياسات التي لا تُترجم إلى إيجاد وظائف ذات نوعية ضعيفة، ولكن السياسات التي من شأنها أن تؤدي إلى التحسين التدريجي لنوعية الوظائف، عن طريق تمثيل وتنظيم العاملين في القطاع غير المنظم. وتحمل الحكومات مسؤولية أساسية في توفير الإطار التنظيمي والمؤسسي الملائم لهذا الغرض.

١٧٧. ولمواجهة المشاكل الخطيرة التي تتعرض لها السلامة العامة في جنوب أفريقيا بسبب ما أطلق عليه "حرب سيارات الأجرة" التي مزقت قطاع النقل خلال فترة التسعينات^{٦٤}، شجعت الإدارة الوطنية للنقل ملاك سيارات الأجرة على تكوين رابطات متحدة لسيارات الأجرة في المقاطعات للتفاوض بشأن إعادة تنظيم هذا النشاط. واليوم، هناك قرابة ١٢٧ ٠٠٠ من سيارات الأجرة أو الحافلات الصغيرة تعمل في جميع أنحاء البلد، يملك السود، ومعظمهم من الرجال، قرابة ٩٠ في المائة منها. وقام بعض مالكي سيارات الأجرة بتسجيل أنفسهم لدى إدارات المقاطعات التابعين لها، لكن الكثيرين غيرهم لم يفعلوا ذلك، وبالتالي، فهم يعملون بصورة غير قانونية. وسيارات الكومبي هي أكثر وسائل النقل العام شيوعاً، ولها أهميتها الحيوية بالنسبة للركاب من مجتمعات السود الفقيرة. وتتعرض هذه الصناعة لتغييرات جوهرية تهدف إلى تحسين ظروف العمل البالغة السوء التي تسود هذه الصناعة، ومعالجة مشاكل السلامة العامة المتعلقة بها، وإعادة تشكيل هيكلها الرأسمالي، وإنشاء آليات للحوار والتفاوض مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. ونتيجة لذلك، أنشئ المجلس الوطني لسيارات الأجرة في جنوب أفريقيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وللمجلس هيكل على المستوى الوطني ومستوى المقاطعات، ولكل مستوى قياداته المنتخبة. والرابطات المحلية تنضم إلى عضوية الهيكل على مستوى المقاطعة، لكنها هي التي تحدد رسوم عضويتها وتنتخب قياداتها. ولا يقتصر دور المجلس على التركيز على تحديد مسارات السيارات والحصول على التصاريح الخاصة بها، لكنه يسعى أيضاً إلى مساعدة أعضائه في المفاوضات بشأن الخدمات المتصلة بالمركبات وصيانتها ولوازمها والحصول على الإطارات والوقود اللازم لها.^{٦٥}

١٧٨. ومن شأن تفويض السلطة إلى السلطات المحلية أن يتيح المزيد من الفرص ويفرض المزيد من التحديات فيما يتعلق بجهود التنظيم النقابي في الاقتصاد غير المنظم. ويشكل الباعة المتجولون مثالا على ذلك باعتبارهم من أبرز قطاعات الاقتصاد غير المنظم في البلدان النامية وأسرعها توسعاً. وفي بلدان كثيرة، تقع مسؤولية تنظيم الخدمات العامة المحلية ووضع اللوائح الخاصة بها وإدارتها، فضلا عن التخطيط الحضري المتعلق بها، على عاتق الحكومات المحلية. بيد أن الحكومات الوطنية قد تشترك أحيانا في عمليات التفتيش في مجالات من قبيل الصحة والسلامة دون تشاور سابق مع السلطات المحلية. ويؤدي ذلك إلى خلق مناخ من عدم الأمن والثقة بين منظمات الباعة المتجولين مما قد يؤدي إلى تفويض الحوار بينهم وبين الحكومات المحلية.

١٧٩. وفي بلدان عديدة، بدأت الحكومات المحلية في التحول تدريجياً من قمع ومضايقة الباعة المتجولين إلى سياسة أكثر يسراً في مجال الأعمال التجارية. ولم يعد ينظر إلى تجارة الشوارع باعتبارها مجرد عقبة تعرقل حركة المرور، ولكن باعتبارها مساهماً مهماً في الناتج المحلي الإجمالي، وكمصدر للدخل للكثيرين ممن لا تتاح لهم فرص دخل بديلة وقابلة للاستمرار.

⁶⁴ خلال سنوات حكم الفصل العنصري، كان من المستحيل تقريباً أن يحصل أي شخص من السود على تصريح لتشغيل سيارة أجرة. وظهرت صناعة سيارات الأجرة من طراز كومبي kombi taxi في أواخر السبعينات لتلبية طلبات الانتقال للسود الذين يعيشون بعيداً عن المراكز الحضرية التجارية والصناعية. ومع ذلك، فقد كان من الصعب الحصول على تصريح، وبالتالي فقد كان الكثيرون يعملون على هذه السيارات بصورة غير قانونية. وفي عام ١٩٨٩، كان هناك قرابة ٥٠ ٠٠٠ سيارة أجرة كومبي على صعيد البلد. وبالنظر إلى انعدام فرص الأعمال التجارية للسود، سعت أعداد غفيرة منهم إلى تشغيل سيارات الأجرة. ونشأت عن ذلك "حرب سيارات الأجرة" بين مختلف اتحادات الملاك الذين كانوا يسعون إلى السيطرة على مسارات هذه السيارات. وتسببت هذه الحروب في مقتل آلاف الناس، من الملاك والسائقين والركاب: مكتب العمل الدولي، (CASE) Community Agency for Social Enquiry، حالة اتحاد نقابات عمال النقل والنقابات ذات الصلة في جنوب أفريقيا، *Organizing in the taxi industry: The South African experience* (جوهانسبرغ، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٣).

⁶⁵ المرجع نفسه.

وتكمن التحديات الرئيسية في ضمان استخدام المساحات العامة بطريقة منظمة، مع تأمين الوظائف وظروف العمل اللائقة لأعداد هائلة ومتزايدة من الباعة المتجولين. وتعد رابطة ملاك مركز بولفوس أزولس Polvos Azules التجاري في ليما، بيرو، مثالاً على الكيفية التي يمكن بها لمنظمة محلية نابضة من منظمات الباعة المتجولين والحكومات المحلية المتجاوبة المساعدة على بلوغ هذا الهدف. وقد أنشئت هذه الرابطة في أوائل الثمانينات رداً على قيام الحكومة المحلية في بلدية ليما الشديدة الاكتظاظ بالسكان بتشريد المئات من الباعة المتجولين، وتضم الرابطة الآن أكثر من ٢٠٠٠ عضو. وتقوم الرابطة بتوفير الاستخدام المباشر لـ ٥٠٠٠ شخص، والاستخدام غير المباشر لـ ٧٠٠٠ شخص آخرين، معظمهم من أفراد الأسر. والرابطة مسجلة بوصفها منظمة لا تستهدف الربح وتملك أصولاً تقدر قيمتها بنحو ٢٥ مليون دولار^{٦٦}.

١٨٠. وربما تختلف تقاليد وأدوات التنظيم في الاقتصاد غير المنظم عنها في قطاع الاقتصاد المنظم. بيد أن العمال والمقاولين وجميع العناصر الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم يضمون صفوفهم وقيمون الشبكات الخاصة بهم من أجل وضع نهج متضافرة لمواجهة المشاكل المشتركة. وقد تتعلق هذه الجهود بالحصول على التراخيص اللازمة للقيام بأعمالهم، وتهيئة "مجتمعات مواتية" للحصول على الائتمانات، والتنظيم الذي يتيح لهم المطالبة بمعاملة أفضل من السلطات المحلية فيما يتعلق بمسائل الإسكان، والمياه، والطرق، والنقل، ومواجهة التحرشات البيروقراطية الفاسدة من جانب السلطات، والسعي إلى الحصول على مجموعة متنوعة من الحقوق التي تلقى التأييد في المحاكم ومن خلال الأدوات الأخرى للسلطة. وفي كراتشي، باكستان، نجحت مجموعة من سائقي سيارات الأجرة والشاحنات والحافلات في تسجيل أنفسهم ك نقابة في قطاع النقل الخاص لدى إدارة العمل الخاصة بالمقاطعة. وكان الجديد في هذه النقابة هو الاستناد إلى طرق السير وليس إلى المنشأة (لأن القانون الوطني لا يسمح بقيام النقابات إلا على أساس المنشأة)، الأمر الذي ساعد على تيسير جهود التنظيم النقابي في الاقتصاد غير المنظم.

١٨١. ولا زال يتعين معرفة الكيفية التي يمكن بها تجميع هذه الأدوات وغيرها من أدوات لا يمكن حصرها من أدوات إقامة الشبكات والدعوة إلى مختلف الحقوق في تنظيم أكثر تركيزاً لأغراض التمثيل في إطار المفاوضات مع الدولة من ناحية وبين اتحادات العمال واتحادات أصحاب العمل من ناحية أخرى. وتعاني مثل هذه التنظيمات من الطابع المتقلب للنشاط غير المنظم وعدم توافر الموارد اللازمة للتنظيم. وربما تكون أيضاً تنظيمات منعزلة من حيث نطاقها الجغرافي. وهناك تأييد قوي للرأي الداعي إلى قيام المنظمات الحالية لأصحاب العمل وللعمال بإيجاد السبل اللازمة لتوفير الخدمات والدعم للملازمين لهذه التنظيمات في القطاع غير المنظم استناداً إلى فهم أفضل للاحتياجات الخاصة بها، وبالتالي توسيع الطابع التمثيلي لمنظمات أصحاب العمل وللعمال^{٦٧}.

الترويج للمبادئ والحقوق: تحديات المستقبل

١٨٢. في ضوء المستوى الحالي للتصديق على الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨، تلوح في الأفق احتمالات الالتزام القانوني الدولي الشامل بتطبيقهما على النطاق العالمي من حيث القانون والممارسة. وبناء على ذلك، سيكون في إستطاعة منظمة العمل الدولية أن تركز حملتها على العمل مع الدول القليلة المتبقية - بما في ذلك بعض أكبر البلدان في العالم - التي لم تصدق بعد على إحدى

⁶⁶ أنظر:

G. Pejerrey: *Participación de las organizaciones informales en el proceso político y las reformas institucionales a nivel nacional* (Lima, Peru, Feb. 2002), study prepared by IFP/SEED and IFP/DECLARATION with the Lima Multidisciplinary Team in the framework of an interregional research project on organizational efforts in the informal economy, pp. 63-66.

⁶⁷ انظر استنتاجات وتوصيات الندوة الدولية المعنية بالنقابات والقطاع غير المنظم، (جنيف، ١٨-٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩)، <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/infconcl.htm>.

الاتفاقيتين أو كليهما. ويقترح الفصل الخامس من هذا التقرير بعض السبل التي يمكن بها للمنظمة أن تشجع على الاضطلاع بعملية لتحديد وتنفيذ الحلول لتذليل العقبات المتبقية.

١٨٣. وتواجه منظمة العمل الدولية الآن المسائل الخطيرة المتعلقة بتطبيق مبادئ الحرية النقابية. ويتعلق بعض هذه المبادئ بتممية الحقوق الديمقراطية عموماً، وبتطبيقها على وجه التحديد في عالم العمل. ويعد قبول الدولة بالمبدأ القائل بأنه بوسع المواطنين القيام بحرية بتكوين الجمعيات سعياً لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية مرحلة أساسية في عملية التحول إلى الديمقراطية في البلدان التي كانت تخضع سابقاً للحكم التسلطي. وكما فعلت منظمة العمل الدولية في مناسبات عديدة في السابق، فإنها على استعداد لمساعدة الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في عملية الانتقال الصعبة هذه.

١٨٤. وتكمن مشكلة خطيرة أخرى في الصعوبات الكبيرة التي لا تزال تواجه جماعات كبيرة من العمال، وبعض أصحاب العمل، في ممارسة حقوقهم في التنظيم والمفاوضة. وتتسبب هذه المشاكل، على السواء، في كل من الدول التي قامت بالتصديق على الاتفاقيتين والتي لم تصدق عليهما. ولذلك، ستحتاج منظمة العمل الدولية إلى تكثيف أعمالها مع جميع الهيئات المكونة لإيجاد السبل لبناء قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والحكومات على ضمان احترام الالتزامات الدولية في جميع أنحاء المجتمع والاقتصاد - القديم منهما والحديث، والحضري والريفي، والمنظم وغير المنظم.

٣- التنظيم والمفاوضة في الاقتصاد العالمي

اتجاهات العضوية في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

١٨٥. ما زالت المعلومات المتاحة عن العضوية في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال مجزأة وتتسم بالتناقض أحيانا. وتوجد أسباب كثيرة لهذه الحالة: العضوية المتغيرة بسرعة، وطرق الإبلاغ المختلفة التي تأخذ بها المنظمات المعنية لأغراض مختلفة، والوسائل المتباينة لجمع البيانات وما إلى ذلك. وتشير البيانات القليلة المتاحة إلى وجود انخفاض عام في العضوية المسجلة في منظمات العمال. ولا تتوافر بيانات قابلة للمقارنة فيما يتعلق بمنظمات أصحاب العمل. ويصعب التوصل إلى استنتاجات من الأرقام العالمية المتاحة، كما لا تعكس أرقام العضوية الدور الذي تقوم به هذه المنظمات في العمليات السياسية والاجتماعية والمؤسسات على الصعيد الوطني.

منظمات أصحاب العمل

١٨٦. لا توجد معلومات عالمية عن العضوية في منظمات أصحاب العمل. وقد بُدلت محاولة لتجميع بيانات عن العضوية في عام ١٩٩٧، ولكن هذه العملية لم تعتبر من العمليات التي يعول عليها. ويختلف تركيز منظمات أصحاب العمل وأعضاؤها عن تركيز نقابات العمال. ففي حين يزداد تركيز نقابات العمال على مسائل التنظيم والتفاوض تُعنى منظمات أصحاب العمل بمجموعة متنوعة من الخدمات اللازمة للمنشآت. والعلاقات الصناعية هي موضع اهتمام رئيسي لمنظمات أصحاب العمل ولو أن قلة منها هي التي تشترك مباشرة في المفاوضة الجماعية. وتتألف خدماتها التمثيلية أساسا من ممارسة الضغط والمعلومات والدعوة والمشورة.

¹ مكتب العمل الدولي، تقرير العمالة العالمي ١٩٩٧-١٩٩٨: العلاقات الصناعية والديمقراطية والاستقرار الاجتماعي World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability (جنيف، ١٩٩٧)، الجدول ٢، الصفحة ٢٤١.

١٨٧. وقامت دراسة استقصائية أجرتها في عام ٢٠٠٠ شبكة كارنفيلد لإدارة الموارد البشرية الدولية واشترك فيها ما يربو على ٦٠٠٠ شركة في ٢٢ بلداً أوروبياً بعقد مقارنة بين خصائص الأعضاء وغير الأعضاء في منظمات أصحاب العمل^٢. ويرجح أن تكون المنشآت الأعضاء في المنظمات شركات أكبر لا أصغر، كما يرجح أن تضم قوتها العاملة نسبة أعلى من العمال اليدويين عما هو الحال بالنسبة للمنشآت غير الأعضاء التي تتمتع بدورها بنصيب أعلى من العمال التقنيين. ووجدت الدراسة الاستقصائية أن الاحتمال بأن يكون هناك وجود نقابي في الشركات الأعضاء في منظمات أصحاب العمل يزداد عنه بالنسبة للشركات غير الأعضاء. والغالبية العظمى من القوى العاملة منضمة لعضوية نقابات العمال في ٣٠ في المائة تقريباً من المنشآت الأعضاء، ولا يوجد إلا ٧ في المائة لديها عمال غير منضمين إلى نقابات عمال. ومن ناحية أخرى، لا يوجد لدى ٢٧ في المائة من المنشآت غير الأعضاء عمال منضمون إلى نقابات ولا يوجد إلا لدى ١٦ في المائة منها قوى عاملة منضمة إلى نقابات عمال بصورة كبيرة. وفيما يتعلق بمدى نفوذ نقابات العمال على شؤون المنشآت، أفادت ٣٦ في المائة من المنشآت غير الأعضاء أن النقابات ليس لها نفوذ مقابل ١٢ في المائة فقط من المنشآت الأعضاء في منظمات أصحاب العمل. ومن شأن الأرقام من هذا القبيل أن تشير إلى أن أصحاب العمل الذين ينضمون إلى منظمات أصحاب العمل أكثر ميلاً إلى الاعتراف بمنظمات العمال والتفاوض معها. وعلى العكس من ذلك، فحيثما تتجاوز علاقات المفاوضات مستوى المنشأة، من الطبيعي أن تقدم منظمات أصحاب العمل الخدمات إلى أعضائها بالتحديد بغرض التفاوض مع نقابات العمال. وفي حين تتسم هذه الأرقام بالأهمية، فإنها لا تذكر إلا القليل عن الجزء غير المنظم من الاقتصاد.

١٨٨. وإذ تواجه منظمات أصحاب العمل عدداً من التحديات الهامة، فإنها تلتزم الوسائل المبتكرة لمواجهتها. وأسفر الانخفاض النسبي في أهمية كفاءة علاقاتها الصناعية الأساسية عن اعتبار منظمات دوائر الأعمال أخرى أنها أكثر أهمية أحياناً. وفي عدد متزايد من البلدان تنضم منظمات دوائر الأعمال الرئيسية إلى منظمات أصحاب العمل مع ترشيدهم أصحاب العمل لهيكلهم التنفيذية. وقد حدث هذا على سبيل المثال، في أستراليا وأيرلندا واليابان ونيوزيلندا وسنغافورة وجنوب أفريقيا وبلدان الشمال الأوروبي. وقد نجم هذا أحياناً عن ضغوط مارستها القواعد الشعبية من أجل تبسيط المنظمات أو لخفض رسوم العضوية إلى اشتراك واحد. وينشأ هذا أيضاً من أن مهمة أصحاب العمل فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية لم يعد ممكناً أن تظل منفصلة عن مهمة القيادة الاستراتيجية لشؤون الشركات عموماً. وفي بلدان أخرى، من قبيل ألمانيا وإندونيسيا والدانمرك وسري لانكا والفلبين، يوجد كلا النمطين من التنظيم جنباً إلى جنب في ظل ولايات يكمل بعضها البعض. وفي بعض البلدان توجد منافسة كبيرة بين منظمات دوائر الأعمال ومنظمات أصحاب العمل، مما قد يؤثر على فاعلية أنشطتها التمثيلية. ومع هذا، فإن جميع هذه الحالات توضح مختلف السبل التي يمكن بها ممارسة مبدأ الحرية النقابية من جانب أصحاب العمل في جميع أنحاء العالم.

١٨٩. وثمة تحد هام تواجهه منظمات أصحاب العمل هو المنافسة التي تواجهها من الشركات الاستثنائية الخاصة والعامة على السواء التي تقدم خدمات إلى المنشآت في شؤون الموارد البشرية وقانون العمل والمفاوضة الجماعية. ولكي تحتفظ منظمات أصحاب العمل بتفوقها في هذا المجال عليها أن تضمن أن تكون نوعية خدماتها أفضل من خدمات منافسيها. والميزة التي تتمتع بها منظمات أصحاب العمل على مقدمي الخدمات الآخرين تشمل العلاقات التي تتمتع بها مع أعضائها ومع نقابات العمال. ووجدت الدراسة الاستقصائية للمنشآت التي أجريت في عام ٢٠٠٣ والمذكورة أعلاه "حلقة فعالة" ذاتية البقاء بين العضوية والسمعة التنظيمية وتقديم الخدمات. وبمقارنة ذلك بالخدمات المقدمة من الاستشاريين والمحامين وجد أن منظمات أصحاب العمل تنحو إلى تقديم أداء أفضل في مجال العلاقات مع العاملين ويتسم ذلك بقوة عظيمة في البلدان ذات التقاليد المتعلقة بعلاقات العمل الجماعية. وفي البلدان التي تتناقص فيها أهمية علاقات العاملين الجماعية، يرجح أن يتناول بصورة متزايدة المحامون والاستشاريون مسائل من قبيل علاقات العاملين كتحديد الأجور

² أنظر:

Employers' organizations and the challenges facing business today, Report for the International Symposium of Employers' Organizations, 15-17 Dec. 2003, (Geneva, ILO, Bureau for Employers' Activities, Oct. 2003).

وإدارة العقود ومعالجة التظلمات^٣. بيد أنه من الجدير بالملاحظة أنه حتى عندما تميل علاقات العمل إلى الاتسام بالطابع اللامركزي، فإن منظمات أصحاب العمل على المستوى الأعلى تميل إلى الاحتفاظ بالدور الهام وهو إسداء المشورة والاضطلاع بالتنسيق وتقديم الدعم.

١٩٠. وثمة تحد آخر تواجهه منظمات أصحاب العمل هو أن المنشآت المختلفة الأنواع لديها احتياجات مختلفة، وقد يكون من الأمور المكلفة الاحتفاظ بالقدرة على الاستجابة لها جميعاً. وتميل المنشآت الكبيرة إلى عدم طلب خدمات مباشرة معينة من قبيل المشورة والتدريب، ولكنها تقيم الخدمات المتعلقة بالمعلومات والتمثيل. أما المنشآت الصغيرة، من ناحية أخرى، فتتطلب أكثر مما تتطلب خدمات دعم الأعمال، ولا تحظى خدمات العلاقات الصناعية بمكانة عالية بين أولوياتها. وستجد معظم المنشآت الصغيرة والمتوسطة من الصعب عليها دفع اشتراكات منتظمة لمنظمات أصحاب العمل، وقد لا يكون ممكناً تزويدها بخدمات دعم الأعمال في ظل ظروف من هذا القبيل. ومع هذا، فبالرغم من وجود هذه المشاكل، توجد أمثلة هامة لمحاولة منظمات أصحاب العمل تقديم خدمات إلى قطاع الأعمال التجارية الصغيرة (انظر ما يرد أدناه في الفصل الرابع).

١٩١. وتواجه منظمات أصحاب العمل مشاكل خاصة في البلدان التي تنتقل من الاقتصادات والهيكل السياسية المتحكّم فيها مركزياً. فعدم وجود تقليد لمؤسسات مستقلة وديمقراطية وقوانين للشركات أدى في بعض الأحيان إلى وجود عقبات لا توجد في بلدان أخرى. ففي صربيا والجبل الأسود وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، يمكن تسجيل منظمات أصحاب العمل بوصفها "رابطات للمواطنين" ولكنها لا تعتبر منظمات أصحاب عمل. ونتيجة لذلك، لا يمكن لمديري وأصحاب المنشآت أن يصبحوا أعضاء إلا بصفتهم الشخصية لا كمنشآت. وفي عدة بلدان في أوروبا الشرقية لا تخصم رسوم العضوية التي يدفعها أصحاب العمل إلى منظماتهم من الضرائب بالرغم من وضع تلك المنظمات التي لا تستهدف الربح. واتخذ مؤتمر منظمة العمل الدولية الإقليمي الخامس لأوروبا المعقود في عام ١٩٩٥ قراراً يحث هذه البلدان على تغيير هذه السياسة^٤. وفي حين أدى هذا إلى إدخال تحسينات في بعض البلدان فما زالت المشاكل قائمة في الجمهورية التشيكية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجمهورية مولدوفا، وصربيا والجبل الأسود. وتوجد أيضاً صعوبات تتعلق بالمفاوضة الجماعية. وفي صربيا والجبل الأسود ومولدوفا وسلوفينيا، ينص القانون على أنه يتعين على الغرف التجارية، وهي منظمات ذات عضوية إجبارية، أن توقع على جميع الاتفاقات الجماعية. ووفقاً لما ذكرته لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية، فإن هذه الحالة لا تتماشى مع مبدأ المفاوضة الجماعية الطوعية. وفي بلغاريا ورومانيا ومولدوفا يضيف قانون العمل الطابع الإلزامي على المفاوضة الجماعية. ومعظم هذه المشاكل هي مخلفات من النظام السابق وإن كان يبدو أنها تستغرق وقتاً طويلاً كي تتغير، كما سبق أن لوحظ في هذا التقرير.

عضوية منظمات أصحاب العمل والمواقف إزاء النقابات

١٩٢. شملت دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٣ في مجموعة مختارة من البلدان من مختلف المناطق تحت رعاية مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل التابع لمكتب العمل الدولي شملت ١٠٠ منشأة في كل بلد مع تقديم عينات تشمل الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والكبيرة والشركات الوطنية الكبرى وفروع المنشآت المتعددة الجنسية. والبيانات، التي تشمل إستونيا وجامايكا وأيرلندا والسويد والفلبين والولايات المتحدة واليابان، والواردة في الجدول ٣-١، تبين نسبة المؤسسات المجيبة التي تعترف بوجود نقابة فضلاً عن تلك المنشآت التي تعترف بها لأغراض المفاوضة الجماعية. وغالبية المنشآت التي تعترف بالنقابات لأغراض المفاوضة الجماعية

³ المرجع نفسه، صفحة ٨.

⁴ قرار يهدف إلى ضمان استقلال منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وتسهيل تمويلها، الملحق الثالث، في: منظمة العمل الدولية: وثائق المؤتمر الإقليمي الخامس لأوروبا، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.264/3، الدورة ٢٦٤، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥.

أجرت معها مفاوضات بشأن الأجور وغيرها من شروط وأحكام الاستخدام ذات الصلة (انظر الجدول ٣-٢). وتفاوض عدد قليل من أصحاب العمل بشأن مسائل تعتبر من الامتيازات الإدارية، باستثناء السويد وإلى مدى أقل في أيرلندا. ويبدو أن هذا يبين أن أصحاب العمل أكثر استعدادا للمناقشة والتوصل إلى اتفاق بشأن المسائل الإدارية والاستراتيجية للمؤسسة في البلدان ذات التاريخ الأطول من المشاورات المشتركة وصنع القرار والسياسات الوطنية للإيرادات.

الجدول ٣-١ النسبة المئوية للمنشآت المحيية التي تعترف بالنقابات، ٢٠٠٣

البلد	تعترف بالنقابات	تعترف بالنقابات لأغراض المفاوضة الجماعية
الولايات المتحدة	30.0	28.0
أيرلندا	71.0	64.3
السويد	97.1	97.1
إستونيا	43.6	37.2
جامايكا	26.0	26.0
اليابان	67.0	67.0
الفلبين	29.4	25.5

المصدر: مكتب العمل الدولي: مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، ٢٠٠٣.

الجدول ٣-٢ النسبة المئوية للمنشآت المحيية التي تعترف بالنقابات لأغراض المفاوضة، حسب المواضع التي تشملها المفاوضة

البلد	الأجر	شروط وأحكام أخرى	الإدارة التنفيذية	الإدارة الاستراتيجية
الولايات المتحدة	93.0	89.0	36.0	11.0
جمهورية أيرلندا	94.4	91.7	66.7	27.8
السويد	91.4	82.4	85.6	45.7
إستونيا	84.0	51.2	26.2	10.4
جامايكا	100.0	95.0	45.0	41.0
الفلبين	100.0	93.3	33.3	13.3

المصدر: مكتب العمل الدولي: مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، ٢٠٠٣.

منظمات العمال

١٩٣. يتوافر مزيد من المعلومات عن منظمات العمال عن تلك المتوافرة عن منظمات أصحاب العمل. ولكن الأرقام لا يمكن مقارنتها على الدوام على مدى فترة زمنية أو عبر البلدان. والمعلومات التي جمعتها منظمة العمل الدولية في عام ١٩٩٧ بينت اتجاه نزولي عام. وتتوافر بعض البيانات

⁵ تقرير العمالة العالمي، ١٩٩٧-١٩٩٨، مرجع سابق، صفحة ٦.

الأحدث عهداً عن العضوية النقابية في بلدان الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠١^٦ التي يبدو أن الحالة فيها أفضل قليلاً بالنسبة لمعظم تلك البلدان. وإذا قورنت أرقام عام ١٩٩٥ ببيانات عام ٢٠٠١، فإن إسبانيا وأيرلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا والدانمرك ولكسمبرغ وهولندا واليونان تكشف عن وجود زيادات بالرغم من أن البيانات المستمدة من مصادر مختلفة لا يمكن بالضرورة مقارنتها.

١٩٤. وتوجد أسباب كثيرة للتقلب في عضوية نقابات العمال. ففقدوم نظم سياسية واقتصادية أقل قمعا قد يتوافق مع نشاط الحركة العمالية المتزايد. ويبدو أن هذا هو السبب في زيادة قوة نقابات العمال في بلدان من قبيل جنوب أفريقيا. وثمة عامل سياسي هام آخر قد يتمثل في الخروج من الحرب أو الأزمة والتوجه نحو إرساء السلام، مما يسمح بنمو مؤسسات ديمقراطية أكثر استقراراً. وعلى العكس من ذلك، فإن العوامل السياسية قد تؤدي إلى انخفاض كثافة النقابات، ومثال على ذلك البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، مع انهيار دولة الحزب الواحد والعلاقة بين الدولة ونقابة العمال الوحيدة. وكان لانتشار تعددية نقابات العمال في بلدان أفريقيا الناطقة باللغة الفرنسية آثار مماثلة. والانخفاض الناتج في العضوية في هذه الحالات هو انعكاس متزايد للتغير أكثر مما هو انعكاس لمدى رغبة العمال في التنظيم. وعلاوة على ذلك، فإن المنظمات الجديدة تفتقر عموماً إلى الدعم المؤسسي الذي تمتعت به المنظمات الراسخة. وفي حين كانت العضوية في النقابات مرتفعة بسبب الإكراه أو دور النقابة في الأمن والخدمات الاجتماعية فإن الاستقلال والتعددية سيؤديان بطبيعهما إلى مستويات أكثر انخفاضاً في العضوية المسجلة. ولا يعني هذا أن الانتظام في نقابات العمال في حد ذاته قد ضعف؛ بل على النقيض يعني في كثير من الأحيان تطور المنظمات الحقيقية.

١٩٥. ومارس سوق العمل والتغيرات الهيكلية في الاقتصاد ضغطاً مطرداً على عضوية النقابات. فقد ازدادت النقابات العمالية التقليدية مع ظهور التكتلات الصناعية الكبيرة وإضفاء الطابع المؤسسي على علاقات الاستخدام الجماعية والتوسع في المواطنة الاجتماعية والصناعية. وفي المجتمع ما بعد الصناعي واقتصاد المعلومات القائم حالياً، أصبحت هياكل الإنتاج أقل اتساماً بطابع التسلسل الهرمي، وأصبحت هياكل تمثيل العمال والمفاوضة الجماعية تنسم بالبطء في التكيف لهذا التغير في المحددات. وأدى إلغاء الطابع المحلي وعولمة العمليات الإنتاجية بالاقتران واسناد الأنشطة إلى الخارج إلى زيادة الاعتماد على أشكال أكثر مرونة للعلاقات بين الشركات. ويؤدي هذا بدوره إلى انخفاض الأمن الوظيفي للكثيرين وزيادة في عدد أماكن العمل التي يلزم تنظيمها، لا سيما في قطاع الشركات الصغيرة والخدمات الأخذ في النمو. ويميل العمال الأصغر سناً وعمال الطوارئ والعاملون لبعض الوقت إلى أن يكون معدل انضمامهم إلى النقابات العمالية أكثر انخفاضاً^٧.

١٩٦. وقد حافظ القطاع العام على معدلات تنظيم مرتفعة إلى أن حدث التوقف الأخير نسبياً في نمو دولة الرعاية الاجتماعية. ويوضح الجدول ٣-٣، فيما يتعلق بأوروبا، أن معدلات الانضمام إلى نقابات العمال في القطاع العام دأبت على أن تكون أكثر ارتفاعاً عما هي عليه في القطاع الخاص. وفي المتوسط فإن أعداد العمال في النقابات حالياً في القطاع العام بأوروبا هي ضعف معدلها في القطاع الخاص، تقدر بـ ٥٠ في المائة مقابل ٢٥ في المائة في القطاع الخاص. وفي الولايات المتحدة، حيث قُدرت معدلات الانضمام إلى النقابات العمالية في القطاع الخاص بـ ٨,٥ في المائة،

⁶ المؤسسة الأوروبية لتحسين أحوال المعيشة والعمل: "العلاقات الصناعية في الاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة، ٢٠٠١"

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: "Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001", *EIROOnline*, at www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature.tn0212101f.html.

⁷ على عكس ذلك، أشار الأخصائيون التابعون لمنظمة العمل الدولية العاملون في الشرق الأوسط إلى أن الصراع الطويل الأمد في المنطقة يشكل إحدى العقبات الرئيسية أمام إنشاء منظمات أصحاب عمل ومنظمات عمال قوية ومستقرة وإقامة علاقات سليمة بينها في بلدان المنطقة.

⁸ انظر:

T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (eds.): *The role of unions in the twenty-first century* (New York, Oxford University Press, 2001), Ch. 2, pp. 11-46.

الجدول ٣-٣ معدل الكثافة النقابية في أوروبا، في القطاعين العام والخاص (النسبة المئوية)

السنة	خاص	عام	السنة	خاص	عام
1980	-	-	1997	77	93
1980	-	-	1989	65	86
1980	47	74	1995	44	79
1980	-	-	1994	43	68
1980	48	60	1997	36	43
1980	40	68	1998	30	69
1980	29	67	1997	22	56
1980	24	71	1988	22	71
1980	45	69	1999	19	60
1980	26	60	1997	19	45
1991	14	26	1997	15	32
1981	18	44	1993	4	25

- = غير متاحة.

يشمل القطاع العام الإدارة الحكومية، والتعليم، والصحة العامة، والسكك الحديدية والبريد والبرق والهاتف (قبل الخصخصة).
(أ) المرجح هو أن الكثافة النقابية في القطاع كانت أعلى في عام ١٩٩٧ في إيطاليا بنسبة ١٠-١٥ في المائة، إذا أضيفت عضوية النقابات المستقلة، التي كانت نشطة بشكل خاص في القطاع العام. غير أنه، نظراً للطبيعة السيئة والهزيلة لإحصاءات عضوية هذه النقابات، تستند هذه الأرقام إلى عضوية النقابات المنتمية إلى الاتحادات العامة الرئيسية الثلاثة. (ب) عام ١٩٨٠ يشير على جمهورية ألمانيا الاتحادية. (ج) عام ١٩٩٩ يشير إلى بريطانيا العظمى.

المصدر:

T. Boeri, A. Brugiavini and L. Calmfors (eds.): *The role of unions in the twenty-first century* (New York, Oxford University Press, 2001), Ch. 2, table 2.3, p. 26.

تفيد التقارير بأن أعداد المنضمين إلى النقابات في القطاع العام وصلت إلى ٣٧ في المائة^٩. وتشير الفجوة بين عضوية القطاعين العام والخاص إلى أن استقرار العمالة وعدم وجود أشكال علنية للتنافس على الانتخابات ومعارضة أصحاب العمل هي أمور لها تأثيرها على التنظيم النقابي^{١٠}. بيد أنه بالنظر إلى الاتجاهات السياسية والاجتماعية - الاقتصادية الحالية يبدو من الحتمي زيادة النزاع في هذا المجال الذي كان قطاعاً يتمتع بحماية نسبية حتى عهد قريب.

١٩٧. ولا ينبغي اعتبار سوق العمل والتغيرات الهيكلية الأخرى بوصفها المحددات الوحيدة، أو حتى المحدد الأساسي للعضوية في نقابات العمال. فتقوم القرارات المتعلقة بالسياسات التي تتخذها الحكومات بدور هام في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، طرح في بعض البلدان الآسيوية التي اتبعت سياسات تحريرية جديدة رأي مفاده أن هذا الاتجاه أدى إلى انتهاج سياسات وممارسات من جانب أصحاب العمل حددت من تأثير وفعالية النقابات، وبالتالي على العضوية في نقابات العمال^{١١}. والنقارير الأخير الصادر عن البنك الدولي بشأن النمو ومعايير العمل في شرق آسيا والذي يعارض

⁹ أنظر:

“Declining unionization, rising inequality”, interview with K. Bronfenbrenner, in *Multinational Monitor* (Washington), May 2003, 24:5, at www.multinationalmonitor.org.

¹⁰ أنظر: Boeri et al., op. cit., pp. 24-26.

¹¹ أنظر:

S. Kuruvilla, S. Das, H. Kwon and S. Kwon: “Trade union growth and decline in Asia”, in *British Journal of Industrial Relations* (London), 40:3, Sept. 2002, pp. 431-461.

الموقف القائل بأن معايير العمل تقف عقبة في طريق النمو الذي يقوده التصدير، ينبغي له أن يشجع الحكومات على الأخذ بسياسات تقضي بدرجة أكبر إلى تحقيق الحرية النقابية¹².

١٩٨. ومن الواضح أن صعوبة إنشاء نقابة والحفاظ عليها تشكل قضية رئيسية في كثير من أنحاء العالم. فمن الذي سيأخذ الخطوة الأولى من حيث التصدي للممارسة المعهودة المتمثلة في عدم وجود نقابة؟ وبمجرد إنشاء النقابة فمن الذي سينضم إليها؟ وهناك بعض الأدلة المتفرقة عن وجود مطالب كامنة من أجل التمثيل النقابي. ففي المملكة المتحدة، أفيد أن أربعة من كل عشرة عاملين غير منضمين إلى نقابة سيكونون على استعداد للانضمام إلى النقابة إذا كان هذا خيارا متاحا بالفعل في مكان العمل. ويتسق هذا مع نتائج مماثلة جرى التوصل إليها في أمريكا الشمالية حيث اتجهت العضوية إلى الانخفاض في ربع القرن الأخير، وأعرب بين ٣٠ و ٤٠ في المائة من القوى العاملة عن الاهتمام بالتمثيل في نقابة تقليدية أو تفضيلهم لها على وضع عدم الانضمام إلى نقابة. ومن الأمور المهمة أن ضعف هذا العدد يرغب في أشكال أخرى من التمثيل في مجال العمل لا تنطوي على مخاطر النزاع والانتقام من جانب أصحاب العمل¹³. ويمكن للنهج الإيجابية المتبعة إزاء التنظيم والتفاوض أن تقدم تأكيدات معقولة بأنه يمكن تجنب النزاع الحاد.

١٩٩. ولوقت طويل كان دور المرأة في النقابات يتصدر أي برنامج للإصلاح. وفي العقدين الماضيين، فإن الزيادة في عضوية النقابات العمالية في أوروبا نشأت إلى حد كبير عن زيادة عدد النساء المنضمات إلى تلك النقابات¹⁴. وبسبب الوجود القوي للنساء في القطاع العام وفي مهن من قبيل التعليم والتربيض فإن الفجوة بين الجنسين في الانضمام إلى نقابات العمال قد تضاعلت في أوروبا واختفت تقريباً في بلدان الشمال الأوروبي (انظر الجدول ٣-٤). وفي إستونيا وإسرائيل والدانمرك والسويد وكندا يزداد معدل الكثافة النقابية بين النساء عنه بين الرجال.

٢٠٠. والزيادة في عضوية النساء في النقابات ملحوظة بصفة خاصة نظراً لأن النساء يعملن على نحو متزايد في الوظائف لبعض الوقت والوظائف المؤقتة التي تتمتع بحماية أقل وتخفض مدة البقاء بها، مما يرتبط عادة بزيادة انخفاض العضوية في النقابات. وفي الولايات المتحدة وخلال الفترة ١٩٥٠-١٩٩٠ عُرِي الانخفاض في أعداد أعضاء النقابات المنظمة إلى حد كبير إلى دخول النساء والأقليات في القوى العاملة في وظائف غير ثابتة وتواكب معه حدوث انخفاض مماثل في أعداد العمال التقليديين والذكور الأكبر سناً. وفي الأونة الأخيرة، جاء معظم الأعضاء الجدد في النقابات العمالية مع هذا من النساء والنساء من الأقليات مع وجود نسبة مئوية مرتفعة من المهاجرين الجدد¹⁵.

٢٠١. والمواقف تتسم بتأثير معادل للبيانات. ولا تُظهر الدراسات الاستقصائية التي أجريت في الدانمرك والسويد والمملكة المتحدة وهولندا اختلافاً كبيراً بين مواقف الرجال والنساء فيما يتعلق بالنقابات. وفي الواقع لم يأت أقوى تأييد لنقابات العمال في حالة الدانمرك من العمال الذكور والعمال اليدويين وعمال الصناعات التحويلية (الذين أطلق عليهم لقب "3M"، أي male, manual and manufacturing workers)، بل جاء من النساء في القطاع العام¹⁶.

12 أنظر:

World Bank, *East Asia integrates: A trade policy for shared growth* (Washington, DC, 2003)..

13 أنظر:

A. Verma; T. Kochan, S. Wood: "Union decline and prospects for revival: Editors' introduction," in *British Journal of Industrial Relations*, 40:3, Sep. 2002, pp. 373-384.

14 Boeri et al., p. 27، مرجع سابق.

15 Bronfenbrenner، مرجع سابق.

16 Boeri et al., pp. 26-27، مرجع سابق.

الجدول ٣-٤ كثافة العضوية النقابية حسب القطاع والجنس (النسبة المئوية)

السنة	ذكور	إناث	الزراعة	الصناعة التحويلية	البناء	التجارة	النقل	التمويل	الخدمات	
1980	79	77	53	89	95	45	79	83	84	السويد
1997	83	90	69	100	100	61	83	58	100	
1981	83	73	-	98	89	53	60	50	73	الدانمرك
1997	73	78	-	94	-	-	-	53	-	
1989	69	75	83	80	-	-	-	-	-	فنلندا
1980	69	44	31	78	44	17	68	45	60	النرويج
1995	60	51	27	79	47	13	61	33	66	
1980	-	-	74	80	47	32	63	26	27	بلجيكا
1995	-	-	82	100	65	39	77	23	27	
1980	54	51	-	-	-	-	-	-	-	أيرلندا
1994	42	39	-	55	49	-	71	-	-	
1980	58	39	54	68	64	26	82	36	55	النمسا
1997	44	27	40	57	48	15	60	15	41	
1980	-	-	100	56	36	22	77	33	38	إيطاليا
1997	-	-	100	39	42	23	57	17	29	
1979	64	38	23	64	38	10	80	22	59	المملكة المتحدة
1989	44	33	13	44	30	14	62	26	52	
1997	32	28	8	31	22	7	45	18	46	
1980	44	18	20	50	19	12	73	19	26	جمهورية ألمانيا الاتحادية
1990	38	19	22	48	19	12	71	7	24	
1991	40	26	29	53	25	16	76	8	27	ألمانيا - بشطريها
1997	30	17	21	45	13	10	61	5	24	
1980	44	18	17	43	44	10	49	8	44	هولندا
1997	33	20	20	33	41	14	39	16	28	
1980	41	14	-	34	65	11	62	19	28	سويسرا
1987	32	11	-	34	52	9	56	14	24	
1991	-	-	9	22	10	6	32	20	10	إسبانيا
1997	-	-	11	24	11	6	32	20	14	
1981	29	15	16	21	8	4	25	27	28	فرنسا
1993	13	7	7	9	3	3	19	20	21	

- = غير متاحة.

المصدر: Boeri et al., op. cit., table 2.2., p. 25.

٢٠٢. وتوجد معلومات أقل كثيراً عن الاتجاهات إزاء نقابات العمال في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ووجدت دراسة استقصائية بالعينة أجريت في بنغلاديش والبرازيل وجمهورية تنزانيا المتحدة وهنغاريا^{١٧} أن النساء من المرجح أن يزداد تأييدهن لنقابات العمال عن الرجال. وعموماً فإن هذه الدراسة الحديثة، مع هذا، تجد أن أقل من نصف العمال المنضمين إلى نقابات في البرازيل وتنزانيا وهنغاريا وحتى نسبة أقل من العمال غير المنضمين إلى نقابات لديهم مواقف إيجابية تجاه النقابات أو وافقوا على أن النقابات القائمة تمثل حقوق العمال تمثيلاً كافياً. وفي هذا الصدد، مثلت بنغلاديش استثناء: فقد كان لدى ٨٠ في المائة من المجيبين في المتوسط، من المنضمين إلى نقابات العمال وغير المنضمين إليها على السواء، اتجاه إيجابي إزاء النقابات. وهذا يتسق مع التأثير الإيجابي للنقابات على الأجور في العينة التي جرت دراستها في بنغلاديش. وحدثت زيادة في معدلات الانضمام إلى النقابات في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠ (بدأت من مستوى منخفض جداً) وكانت غالبية المجيبين من قطاع صناعة الملابس، وهو مجال عمل مهم للنساء، حيث لم يكن مسموحاً بالنقابات حتى عهد قريب^{١٨}. "وعلاوة على ذلك وبالرغم من أن النساء والعمال الأقل تعليماً والعمال الذين يحصلون على أجور أقل لا يمثلون تمثيلاً كافياً في النقابات فإنهم يرجح على نحو متزايد أن يوجد لديهم اتجاه أكثر إيجابية إزاء النقابات أو أن يتقوا فيها"^{١٩}. وهذه المواقف قد توفر الحافز اللازم للتنظيم. وثمة نتيجة ملحوظة ذات صلة بهذه الدراسة مفادها أنه في البلدان الأربعة التي درست عندما انتهكت الاتفاقات الجماعية أو مدونات السلامة كان من المحتمل أن تقوم نسبة كبيرة من أعضاء النقابات في بنغلاديش وتنزانيا وهنغاريا باللجوء إلى النقابة لطلب المساعدة والمشورة. وكان من المرجح أن يقوم العمال غير الأعضاء في النقابات بالتوجه إلى النقابة أيضاً.

المفاوضة الجماعية والتغيرات في عالم العمل

٢٠٣. هناك تغيرات تكنولوجية وتجارية كبيرة تغير من نمط الاستخدام وطبيعة العمل في جميع أنحاء العالم. ويعكس هيكل وعضوية منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال هذه الأنماط، ويتغيران معها، وإن كان بدرجة أبطأ. وتشير المعلومات المتاحة إلى أن التنظيمات الجماعية لا تزال ذات طابع تمثيلي في كثير من البلدان، وتستجيب للاحتياجات المتغيرة لأعضائها الحاليين والمحتملين. ويعد وجود إطار تشريعي قوي يستند إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل من الأمور ذات الأهمية الحيوية بوجه خاص في مثل هذا الوقت من أوقات التغيير، حينما تكون الهياكل الجديدة وطرق التنظيم ضعيفة.

٢٠٤. وتشير المعلومات المحدودة المتاحة إلى أن الكثير من العمال يرون أن ممارسة حقهم في الانضمام إلى نقابة عمالية يفرض تهديدات على استخدامهم، ويخشون أن يؤدي التمثيل الجماعي إلى حدوث منازعات والشركات التي هي جزء من التنظيمات التي لها تاريخ طويل من العمل مع النقابات هي نفسها التي تسعى على الأرجح إلى استيعاب الوجود النقابي فيها.

٢٠٥. ومن ثم، فإن ممارسة الحق في التنظيم ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمفاوضة الجماعية. ولعل إمكانية الدخول في اتفاق يتم التوصل إليه عن طريق المفاوضة الجماعية، ويتم بمقتضاه إنشاء قواعد مقبولة من الجانبين بشأن مكان العمل، لعل هذه الإمكانية هي السبب الرئيسي الذي يحدو بالعمال،

¹⁷ أنظر:

S. Dasgupta: Attitudes towards trade unions in Bangladesh, Brazil, Hungary and Tanzania", in *International Labour Review* (Geneva), Vol. 141 (2002), No. 4, pp. 413-440.

¹⁸ إن مختلف برامج أنشطة منظمة العمل الدولية المضطلع بها بالتعاون مع بنغلاديش والمتصلة بإصلاح قانون العمل وحماية حقوق العاملين في مناطق تجهيز الصادرات والقضاء على عمل الأطفال وتعزيز قدرات النساء على إقامة المشاريع وتحسين علاقات العمل عموماً، قد ساعدت على استحداث المزيد من الحرية النقابية في مجال هذه الصناعة.

¹⁹ Dasgupta, p. 434، مرجع سابق.

وربما أصحاب العمل، إلى الانضمام إلى التنظيم الذي يختارونه. ولذا، فإن إنشاء وتعميق الثقة في علاقات عمالية بناءة يشكل عاملاً رئيسياً في النهوض بالمبادئ والحقوق المتصلة بالحرية النقابية.

٢٠٦. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية اللازمة للاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية وتعزيزه في وجود تشريع يتيح لممثلي منظمات العمال الاعتراف بهم لأغراض المفاوضات، ويتضمن أحكاماً تيسيرية أخرى. ومن الضروري تحقيق توازن دقيق بين التشريع ومشاركة الدولة وأسلوب طوعي للمفاوضة الجماعية يلقي تشجيعاً من الحكومة. فالقانون له أهميته الأساسية في ضمان الاعتراف بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وتوفير إطار العمل اللازم لهما. وتأثير القانون على منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والعلاقات فيما بينهم يظهر بوضوح في حالة نيوزيلندا حيث أدى اعتماد تشريع جديد يلغي أثر القوانين التي لا تدعم التنظيم الجماعي إلى حدوث تغييرات رئيسية في مناخ علاقات العمل (انظر الإطار ٣-١).

الإطار ٣-١

العودة إلى مائدة المفاوضات في نيوزيلندا

في نيوزيلندا، كان للتغيير السياسي على مدى العقدين الماضيين نتائج هامة على العلاقات الصناعية. وعقب الفوز الذي أحرزه الحزب الوطني في عام ١٩٩٠ على حزب العمال، أعيدت صياغة قانون العمل لتعزيز التحول من نظام مركزي على نطاق الصناعة أو منح الأجور على المستوى الإقليمي إلى إلغاء القواعد التنظيمية للتعاقد على العمالة. وشجع قانون عقود الاستخدام لعام ١٩٩١ على توقيع عقود استخدام فردية و"قوض الحقوق الجماعية والفردية للعاملين على السواء وعزز بصورة كبيرة من سلطات أصحاب العمل في إلغاء القواعد التنظيمية والتخلص من نقابات العمال في أماكن عملهم". وفي الوقت نفسه، كان هناك قبل عام ١٩٩٠ قدر من العضوية الإلزامية في النقابات رغب كل من حزب العمال والنقابات في التخفيف من حدته.

وخلال عقد التسعينات من القرن الماضي، تسارع الاتجاه التنازلي فعلا في عضوية النقابات بصورة حادة؛ وبحلول عام ١٩٩٠ انخفضت العضوية النقابية من حوالي ٥٠ في المائة إلى ٢٠ في المائة. وانخفض معدل المفاوضات الجماعية انخفاضاً مفاجئاً كي يشمل ٢٥ في المائة من القوى العاملة وأصحاب العمل المتعددين أو المفاوضات القطاعية التي اختفت تقريباً مع اقتصار إبرام العقود الجماعية على مستوى المنشآت تقريباً. وعقب تقديم شكوى من مجلس نقابات عمال نيوزيلندا، انتقدت لجنة الحرية النقابية التابعة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية أحكاماً معينة من قانون عقود الاستخدام، وطلبت من الحكومة مواصلة المناقشات الثلاثية لضمان تمشي القانون الكامل مع مبادئ المفاوضات الجماعية التي أقرتها اللجنة.

ودفعت عودة حزب العمال إلى السلطة في عام ١٩٩٩ إلى إجراء تغيير جوهري آخر في التشريع العمالي. فمن الأمور التي تدعم قانون علاقات الاستخدام لعام ٢٠٠٠ التزام جميع الأطراف بالتعامل مع بعضها البعض بنية حسنة. والهدف الأساسي لقانون عام ٢٠٠٠ هو تشجيع مراعاة المبادئ التي تركز عليها اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ ورقم ٩٨ و"بناء علاقات استخدام منتجة من خلال تشجيع الثقة والأطمئنان المتبادلين في جميع جوانب بيئة العمل وعلاقات العمالة" (المادة ٣). ويتضمن القانون تدابير محددة لتشجيع المفاوضات الجماعية ويسمح قانون عام ٢٠٠٠، خلافاً للقانون الذي حل محله، بعقد اتفاقات جماعية مع أصحاب عمل متعددين. ووفقاً لما ذكرته مارغريت ويلسون، وزيرة عمل نيوزيلندا، فإن القانون مصمم من أجل دعم السلوك التعاوني في مكان العمل. ويعكس اعتماد القانون وجهة نظر الحكومة ومفادها أن نهج إلغاء الضوابط التنظيمية السابق أضر ببدء البلد الاقتصادي عموماً، وذلك بالحد من الإنتاجية وتخفيض الأجور وتشجيع هجرة العمال المهرة. ويلتمس الإطار التشريعي الجديد تعزيز أنواع الممارسات المتصلة بالإنتاج المرتفع القيمة. ووجهة النظر مفادها أنه عندما يعمل الطرفان بنية حسنة فمن الأسهل تسوية التوترات والجدل الحتمي الناشئ في مكان العمل.

المصدر:

G. Anderson: "Transplanting good faith into New Zealand labour law: The experience under the Employment Relations Act 2000", in *Murdoch University Electronic Journal of Law*, Vol. 9, No. 3 (Sep. 2002), at www.murdoch.edu.au Committee on Freedom of Association Case No. 1698 (New Zealand), 295th Report, *Official Bulletin* (Geneva, ILO), Vol. LXXVII, 1994, Series B, No. 3).

التغير والتنوع: تغطية المفاوضات الجماعية ومستوياتها

٢٠٧. الاستعراض التالي للطرق التي تتكيف بها نظم المفاوضات الجماعية يبين مجموعة من الآليات التي تستخدمها منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل لحل خلافاتها وإقامة التعاون فيما بينها. والمبادئ والحقوق المتعلقة بالحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية هي الأساس الذي يمكن أن يقوم عليه نظام يتسم بالمرونة والتنوع من أجل إدارة التغيير على أساس من الاتفاق.

تغطية المفاوضات الجماعية

٢٠٨. يقدم الجدول ٣-٥ المعلومات المتوافرة عن تغطية المفاوضات الجماعية، أي نسب العمال في كل بلد الذين تحدد أجورهم وشروط خدمتهم أساساً بموجب اتفاقات جماعية. وفي بعض الحالات، يعود تاريخ الأرقام إلى عقد التسعينات من القرن العشرين، ولكنها ما زالت تقدم مؤشراً للتغطية. وفي حالات كثيرة تكون التغطية أوسع نطاقاً مما تشير إليه الأرقام المتعلقة بالعضوية في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وبالنسبة لمعظم بلدان الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن بعض البلدان الأخرى كاستراليا والنرويج، قد تصل التغطية إلى ٨٠ في المائة أو تزيد على ذلك. وتتحو معدلات التغطية المرتفعة إلى الاقتران بمستوى مفاوضة أعلى. وفي ألمانيا وفرنسا والنمسا وهولندا تمتد الاتفاقات القطاعية لتشمل أصحاب العمل والعمال من غير أعضاء المنظمات الموقعة على الاتفاقات.

٢٠٩. وفي بلدان أخرى متقدمة تنخفض التغطية فتتراوح بين ٣٧ في المائة في سويسرا و ٣٤ في المائة في كندا و ٢٠ في المائة في اليابان نزولاً إلى ١٥ في المائة في الولايات المتحدة. وفي البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية فإن الأرقام يقل التحويل عليها. وفي آسيا تتراوح التغطية من أقل من ٢ في المائة في الهند وماليزيا و ١٤ في المائة لجمهورية كوريا و ١٩ في المائة لسنغافورة إلى ٣٢ في المائة في الفلبين. وفي أمريكا اللاتينية فإن التنوع كبير إذ يتراوح من ٦٥ في المائة في الأرجنتين إلى أقل من ٣ في المائة في كوستاريكا. وفيما بين البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والتي ستنضم إلى عضوية الاتحاد الأوروبي يقدر معدل التغطية بأنه متخلف عن المتوسط الأوروبي إلى حد رغم وجود معدلات أعلى في بعض البلدان مثل سلوفينيا وسلوفاكيا. وتبين المعلومات المتاحة عن البلدان الأفريقية متوسط تغطية قدره ٣٠ في المائة، بالرغم من أن معدل التغطية في جنوب أفريقيا مرتفع ارتفاعاً كبيراً ويصل إلى ٥٠ في المائة تقريباً.

٢١٠. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، تضيف بعض البلدان في أوروبا الطابع الرسمي على معدلات الأجور وغيرها من شروط الاستخدام من خلال التوسع في الاتفاقات المتفاوض عليها جماعياً بحيث تتجاوز الأطراف الممثلين في المفاوضات. وثمة مميزات أخرى لنظام علاقات العمل من قبيل الامتثال الإلزامي للمؤسسات في المنظمات الممثلة، كما في حالة النمسا، فقد يكون لها آثار مماثلة لتوسيع نطاق الاتفاقات. وفي جنوب أفريقيا يمكن الشروع في عمليات التوسع تلك من جانب معظم المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال. وفي فنلندا ينص اتفاق جماعي جرى التوصل إليه في صناعتي التعدين والإلكترونيات على أنه يجب أيضاً على جميع المقاولين من الباطن احترام الشروط المتفاوض عليها للقطاع. وهكذا فإن الإجراءات التي توسع نطاق أحكام الاتفاقات الجماعية تعود بالفائدة على أعداد أكبر من العمال أكثر مما قد يشير إليه تدبير متعمق بتغطية مباشرة. ومن الأمثلة على نشر مكاسب المفاوضات الجماعية حالة الاتحاد الأوروبي حيث يمكن تحويل الاتفاقات التي تم التفاوض بشأنها على المستوى الإقليمي، بناء على طلب الشركاء الاجتماعيين، إلى توجيهات صادرة عن المجلس، وحينئذ يلزم إدماجها من جانب الحكومات الأعضاء في تشريعاتها الوطنية (انظر الإطار ٣-٤ في الجزء الوارد أدناه بشأن المستويات فوق الوطنية للمفاوضة).

الجدول 3-5 معدلات تغطية المفاوضات الجماعية

النسبة المئوية للمستخدمين الذين تشملهم الاتفاقات الجماعية	السنة	البلد أو الإقليم
		أفريقيا
25	1995	غانا ⁽¹⁾
35	1995	كينيا ⁽¹⁾
40	1995	موريشيوس ⁽¹⁾
40	1995	نيجيريا ⁽¹⁾
49	1998	جنوب أفريقيا ^(ب)
25	1995	سوازيلند ⁽¹⁾
25	1995	أوغندا ⁽¹⁾
30	1995	زامبيا ⁽¹⁾
25	1995	زمبابوي ⁽¹⁾
		الأمركتان
65	2000	الأرجنتين ^(ج)
11	1995	بوليفيا ⁽¹⁾
34	1998	كندا ^(ب)
10	1999	تشيلي ^(ج)
3	2001	كوستاريكا ^(ج)
98	1995	كوبا ⁽¹⁾
5	1999	إكوادور ^(ج)
27	1995	غيانا ⁽¹⁾
13	1995	هندوراس ⁽¹⁾
18	1998	المكسيك ^(ج)
16	1995	بنما ⁽¹⁾
10	1998	بيرو ^(ج)
15	2000	الولايات المتحدة ^(ب)
16	1999	أوروغواي ^(ج)
27	1998	فنزويلا ^(ج)
		آسيا والمحيط الهادئ
80	1996	أستراليا ^(ب)
15	1995	الصين ⁽¹⁾
>2	1995	الهند ⁽¹⁾
20	2000	اليابان ^(ب)
3	1995	ماليزيا ⁽¹⁾
21	1999	نيوزيلندا ^(ب)
33	2000	الفلبين ^(د)
19	1998	سنغافورة ^(ب)
14	1999	جمهورية كوريا ^(ب)
3	1998	تايوان، الصين ^(ب)

النسبة المئوية للمستخدمين الذين تشملهم الاتفاقات الجماعية	السنة	البلد أو الإقليم
27	1995	تايلند ⁽¹⁾
		أوروبا ^(*)
98	2001	النمسا
>90	2001	بلجيكا
83	2001	الدانمرك
90	2001	فنلندا
90-95	2001	فرنسا
67	2001	ألمانيا
36	2001	المملكة المتحدة
45-50	2001	هنغاريا ⁽²⁾
90	2001	إيطاليا
58	2001	لكسمبرغ
78	1998	هولندا
28	2001	بولندا ⁽³⁾
87	2001	البرتغال
50	2001	سلوفاكيا ⁽²⁾
Near 100	2001	سلوفينيا ⁽²⁾
81	2001	إسبانيا
>90	2001	السويد
37	1999	سويسرا ⁽³⁾

المصادر:

ILO: *World Labour Report 1997-98*, op. cit., table 3.2, p. 248. (أ)

J. Visser: *Unions, unionisation and collective bargaining trends around the world*; paper prepared for the ILO, Sep. 2002. (ب)

M.-L. Vega Ruiz: *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América latina: El desarrollo práctico de un principio fundamental*, background paper, InFocus Programme on Promoting the Declaration (Geneva, ILO, Mar. 2003), table 2, p. 17. (ج)

T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, IFP/Dialogue Working Paper No. 14 (Geneva, ILO, Feb. 2003), table 2.3, p. 14. (د)

Except where otherwise indicated, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: "Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001", in *EIROOnline*, at <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.html>. (هـ)

ILO: *Trade union and collective bargaining indicators: Lessons from the pilot phase*, IFP/Dialogue paper (unpublished document, 28 July 2003) (و)

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: "Industrial relations in the candidate countries", in *EIROOnline*, at <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN02071002F.html>. (ز)

اختيار مستوى المفاوضة

٢١١. يمكن التوصل إلى اتفاقات جماعية على مستويات مختلفة: فقد تشمل هذه الاتفاقات الاقتصاد الوطني، أو أحد القطاعات أو إحدى الصناعات أو إحدى المنشآت أو مجموعة من المنشآت أو أحد أماكن العمل. وقد تتباين من حيث شمولها الجغرافي. وقد يجري تناول مسائل مختلفة على مستويات متباينة من مستويات المفاوضة. وعلى سبيل المثال، قد يكون من الأفضل تناول مسائل إدخال تحسينات على الإنتاجية والكفاءة على مستوى المنشأة لا على مستويات أعلى. ومن الأفضل التفاوض على المعدلات الأساسية لمختلف فئات العمال في إحدى الصناعات على مستوى قطاع النشاط المعني. أما المسائل الأوسع نطاقاً للضمان الاجتماعي وسياسة التدريب الوطنية

والإصلاحات الهيكلية التي تؤثر على تحولات العمالة الرئيسية فغالبا ما يجري تناولها على المستوى الوطني.

٢١٢. ويقدم الجدول ٣-٦ بعض المعلومات الحديثة عن المستويات المفضلة للمفاوضة في بلدان الاتحاد الأوروبي، واليابان، والولايات المتحدة. وبالرغم من ملاحظة اتجاه على نطاق واسع إزاء لا مركزية المفاوضة فإن لدى بلدان الاتحاد الأوروبي نظاماً مركزية. وكما يوضح الجدول فإن المستوى الوطني المشترك بين القطاعات هو المستوى السائد في المفاوضة على الأجر في أيرلندا وبلجيكا وفنلندا. والمستوى القطاعي هو الأكثر أهمية في إسبانيا وألمانيا وإيطاليا والبرتغال والسويد والنمسا وهولندا واليونان، في حين لا يوجد مستوى سائد في الدانمرك ولكسمبرغ. والمنشأة هي مستوى المفاوضة الرئيسي في فرنسا والمملكة المتحدة فقط. وغالبا ما يجري تناول المسائل الأخرى خلاف الأجر بالتفاوض مع الشركة، بيد أنه يمكن التفاوض بشأنها أيضا على مستويات أعلى في بعض الحالات.

٢١٣. وبالمقابل، فإن المستوى السائد للمفاوضة على الأجر وجميع المسائل الأخرى في اليابان والولايات المتحدة هو مستوى فرادي الشركات. ومع هذا، يوجد في اليابان قدر من التنسيق بين جانبي نقابات العمال وأصحاب العمل خلال جولة المفاوضة السنوية الموسمية بشأن فئة الشونتو "Shunto" كل ربيع. ويأخذ كبار الصناع في الصناعات الرائدة زمام المبادرة في المفاوضة وبهذا يحددون النمط الذي تتبعه الشركات الكبيرة وتليها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وفي الولايات المتحدة، تسعى النقابات في بعض القطاعات إلى التوصل إلى اتفاق في شركة بعينها ثم التوسع فيه بحيث يشمل شركات أخرى في القطاع ("المفاوضة النمطية")، بدرجات متباينة من النجاح^{٢١}.

٢١٤. ويساق الكثير من الحجج الاقتصادية تأييدا لمختلف مستويات المفاوضة أو معارضة لها. وقد ركزت الدراسات على كيفية تأثير مختلف مستويات المفاوضة على "الكفاءة" من حيث التدابير من قبيل البطالة وزيادة الأجر التي تتجاوز الإنتاجية والاتجاهات التضخمية. وقال البعض بأن قدرة نظام المفاوضة على عدم المغالاة في الأجر تتناقض مع اللامركزية، مما يعني ضمنا وجود علاقة إيجابية بين مستوى المفاوضة الجماعية الأكثر ارتفاعا وأداء الاقتصاد الكلي. ووفقا لهذا النهج، فإنه مع وجود نطاق أوسع للتغطية والمحتوى، أن يكون المفاوضات في وضع أفضل لمراعاة الآثار السلبية الممكنة للقرارات التي يتخذونها على أساس الكفاءة^{٢١}.

٢١٥. ورأى آخرون بأن النظم المركزية تتيح مزيدا من الاستقرار، في حين تتيح النظم اللامركزية مزيدا من المرونة. ووفقا لهذا الرأي، فإن هناك مزايا على طرفي نظام المفاوضة، في حين تكون المفاوضة على المستوى القطاعي الوسيط أدنى درجة. والفكرة المطروحة هنا هي أنه على مستوى التفاوض الذي يتم في كل منشأة على حدة، يتعين على المفاوضين تحمل العبء الكامل لأي عواقب سلبية لزيادات الأجر المفرطة: فأي زيادة منفصلة في الأجر في منشأة بعينها تقلل من قدرتها التنافسية على مستوى الناتج وأسواق العمل على السواء. وبالمقابل، فإنه على مستوى المفاوضة المتوسط، أي المستوى القطاعي أو المهني، يمكن للشركاء أن ينقلوا أجزاء كبيرة من تكاليف الزيادات في الأجر إلى جماعات أخرى في المجتمع عن طريق القيام سويا بزيادة سعر الناتج استجابة لاتفاقات الأجر الجماعية^{٢٢}.

²⁰ EIROOnline، مرجع سابق.

²¹ أنظر:

B.W. Headey: "Trade unions and national wage politics", in *Journal of Politics*, 32 (1970), pp. 407-439, cited in F. Traxler: "Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship", in *British Journal of Industrial Relations*, 41:1 (Mar. 2003), pp. 1-27.

²² أنظر:

L. Calmfors, J- Driffill: "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", in *Economic Policy*, 6 (1988), pp. 13-61, cited in Traxler, op. cit., p. 3.

الجدول ٦-٣ مستويات المفاوضة حول الأجور، في الاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة، ٢٠٠١

على مستوى الشركة	المستوى القطاعي	المستوى المشترك بين القطاعات	
X	XXX	.	النمسا
X	X	XXX	بلجيكا
X	XX	XX	الدانمرك
X	X	XXX	فنلندا
XXX	X	.	فرنسا
X	XXX	.	ألمانيا
X	XXX	X	اليونان
X	X	XXX	أيرلندا
X	XXX	.	إيطاليا
XXX	.	.	اليابان
XX	XX	.	لكسمبرغ
X	XXX	.	هولندا
X	XXX	.	البرتغال
X	XXX	.	إسبانيا
X	XXX	.	السويد
XXX	X	.	المملكة المتحدة
XXX	X	.	الولايات المتحدة

X = المستوى القائم للمفاوضة حول الأجور؛ XX = هام ولكنه ليس المستوى السائد للمفاوضة حول الأجور؛
XXX = المستوى السائد للمفاوضة حول الأجور؛ ٠ = فئة غير منطبقة.

المصدر: المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف المعيشة والعمل

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: "Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001", in *EIRonline*, at <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.htm>, table 2.

٢١٦. وتثير الدراسات الحديثة الشك بشأن صحة جميع هذه الحجج ولا تجد أثراً منتظماً لمدى مركزية المفاوضة على مجموع زيادة الأجور والنضخم والبطالة^{١٣}. والواقع أكثر ثراء وتعقيداً من النماذج الافتراضية. وفي حالات كثيرة، يجري التوسع في الاتفاقات الجماعية المتوصل إليها على المستوى القطاعي المتوسط إلى أطراف "خارجية" غير مرتبطة وكثيراً ما تُستخدم بالاقتران مع المفاوضة مع أصحاب عمل متعددين (على سبيل المثال، في إسبانيا والبرتغال وبلجيكا وفرنسا). وفي بلدان أخرى (مثل ألمانيا وسويسرا) حيث يندر أن يجري هذا التوسع، فإن أصحاب العمل غير المنتسبين يميلون عملياً إلى مراعاة المعايير التي تحددها المفاوضة مع أصحاب العمل المتعددين.

٢٣ أنظر:

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *The OECD Jobs Study*, Part II (Paris, 1994): idem: "Economic performance and the structure of collective bargaining", in *Employment Outlook* (Paris, 1997); F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel: *National labour relations in internationalized markets* (Oxford, Oxford University Press, 2001), cited in Traxler, op. cit., p. 3.

٢١٧. ولا يبدو أن هناك هيكلًا "أمثل" للمفاوضة. وستسعى الأطراف المتفاوضة إلى تحديد مستوى المفاوضة ونطاقها وشمولها بما يناسبها على نحو أفضل وفي وقت معين. وتميل أفضليات الشركاء الاجتماعيين إلى التغيير على مر الزمن اعتمادًا على مدى شعور أحد الطرفين بالقوة نسبيًا وقدرته على أن ينشد مصالح أعضائه على نحو أفضل^{٢٤}.

٢١٨. والفصل الحقيقي في قدرة المفاوضة الجماعية على تحديد أجور محايدة للعمال قد لا يكون بين مختلف مستويات المفاوضة المتميزة بل بالأحرى بين النظم المنسقة وغير المنسقة. ورغم كل شيء، لا تمثل المركزية إلا أحد أشكال تنسيق المفاوضة الجماعية. بل أن أفضل النظم المركزية ستتحو إلى الاعتماد، بدرجات متنوعة، على وجود أحكام رسمية لضمان التنفيذ، وعلى ما إذا كان الطرفان يتمتعان بالقدرة على تأمين الامتثال بين عناصرهما. ويمكن دعم المفاوضة على أي مستوى بأحكام قانونية أو حكومية متعلقة بالسياسات يكون الهدف منها ضمان أن تراعي المفاوضة مصالح شرائح أوسع نطاقًا من المجتمع تتجاوز الشركاء المشتركين في المفاوضات مباشرة.

٢١٩. وتذكر دراسة أجراها البنك الدولي مؤخرًا وتغطي العقدين الماضيين، بصورة قاطعة أن المفاوضة المنسقة تحد من النزاع العمالي: "يمكن لنظام مفاوضة منسقة أن يترتب عليه سلام اجتماعي لأنه يساعد إما على إضفاء طابع مؤسسي على نموذج معياري للتوزيع أو يحسن تدفق المعلومات ومن ثم يحد من خطر حدوث إضراب بسبب المفاهيم الخاطئة لدى العمال عن ربحية الشركة"^{٢٥}.

٢٢٠. وفي حين يكون للأطراف حرية تحديد المستوى الذي يتفاوضون عنده، فإن أطر المفاوضة الجماعية ليست محايدة من حيث الإنصاف^{٢٦}. وحتى إذا كانت المفاوضة غير المنسقة على مستوى المنشأة، الذي يتضح على نحو متزايد في معظم البلدان أنه قد لا تترتب عليها أي آثار اقتصادية هامة عموماً^{٢٧}، فإن الأطر من هذا القبيل قد تحول دون وجود حوافز لتحسين وتوسيع آليات التمثيل والتفاوض. وقد توفر إمكانية ضئيلة لانتشار المفاوضة الجماعية إلى قطاعات هامشية وجماعات هامشية أكثر، من قبيل العاملين لمدد قصيرة أو لبعض الوقت، والعمال بعقود أو العمال في حالات الطوارئ وهم في حالات كثيرة من النساء، ومن المهاجرين أصلاً أو من الجماعات الضعيفة بصورة أو بأخرى.

٢٢١. وتتيح الأطر الأخرى إمكانيات أكبر من قبيل الأطر التي تقترن فيها الآليات القانونية بالإدارة الثلاثية (مثل هيئات تحديد الحد الأدنى للأجور أو المحافل الأخرى التي تنظم الأجور والتدريب وإعانات الضمان الاجتماعي). بيد أنه ليست هناك حجج دامغة للزعم بأن أحد مستويات المفاوضة أفضل من مستوى آخر. وبدلاً من ذلك ينبغي الاعتراف بأن هناك إمكانات لإيجاد نظم مختلفة تخدم أغراضاً مختلفة. ويمكن لأشكال ومستويات المفاوضة الجماعية أن تتوحد فيما بينها وأن تستكمل سياسات وممارسات ثنائية وثلاثية أخرى.

٢٤ في أواخر ستينيات وسبعينيات القرن العشرين، ألحّت جماعات عمال المصانع المتشددين في أوروبا على لامركزية المفاوضة حيث كان أصحاب العمل ينحون إلى متابعة المركزية حتى السبعينيات. وبدأت معظم النظم المركزية في بداية الأمر أو حافظت عليها منظمات أصحاب العمل (مثلاً في بلدان الشمال الأوروبي) في حين أن منظمات أصحاب العمل بدأت منذ وقت قريب في التماس تعزيز اللامركزية المتزايدة في المفاوضة الجماعية.

٢٥ أنظر:

T. Aidt and Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, DC, World Bank, 2002), p. 116.

٢٦ أنظر:

A. Blackett and C. Sheppard: *The links between collective bargaining and equality*, IFP/DECLARATION Working Paper No. 10 (Geneva, ILO, 2002), p. 2, at <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/papers/equality.pdf>.

٢٧ Aidt and Tzannatos, pp. 10 ff مرجع سابق.

مستوى المنشأة

٢٢٢. منذ نهاية سبعينات القرن الماضي، كان هناك اتجاه متزايد نحو لامركزية المفاوضة الجماعية في معظم أنحاء العالم^{٢٨}. والمفاوضة الجماعية على مستوى المنشأة أخذت في التطور؛ وحيث يسود هذا المستوى فإنه يزداد تنوعاً. وعلى سبيل المثال، ففي ألمانيا، ذات التاريخ الطويل للمفاوضة على المستوى القطاعي، حدث ازدياد ملحوظ في عدد الشركات التي أبرمت اتفاقات تتعلق بالمنشآت في السنوات العشر الأخيرة، فزادت من ٣١٥٠ اتفاقاً في عام ١٩٩١ إلى ٧٠٦٣ في عام ٢٠٠٢، بزيادة قدرها ١٢٤ في المائة^{٢٩} مما يعني أن اتفاقات المفاوضة على مستوى الشركة شملت ١٥ في المائة من جميع العمال في ذلك البلد. وفي معظم البلدان التمس التفاوض على هذا المستوى زيادة قدرة المنشأة على التكيف لمتطلبات الناتج وسوق العمل^{٣٠}. وفيما يتعلق بالمنشآت التي يوجه إنتاجها إلى أسواق التصدير أساساً، مثلاً، فإن التفاوض على مستوى المنشأة قد يساعد في التكيف مع المعوقات التي يواجهها العمل التجاري (انظر الإطار ٣-٢).

٢٢٣. وفي حين قد يمكن تيسير إدخال تحسينات على الإنتاجية أو الأخذ بتكنولوجيا جديدة من خلال المفاوضة على مستوى المنشأة، فإن التفاوض على مستوى المنشأة لا يقتصر على العمال الذين يشكلون جزءاً من القوى العاملة الأساسية، ولا يركز على الإنتاجية أو القضايا المتعلقة بالأجور. ولا تقتصر المفاوضات بالضرورة على اتحاد عدة منشآت؛ فقد تشترك إحدى المنشآت في مفاوضة جماعية مع نقابات تمثل جماعة من العمال أوسع نطاقاً. ففي أنغولا، مثلاً، أدى الاهتمام بشمول مصالح أوسع نطاقاً للعمال بشركة الاستشارات التقنية "Jembas" واتحاد نقابات عمال النقل والاتصالات في أنغولا إلى التوصل إلى اتفاق يوفر لجميع العاملين تأميناً يشمل المرض والحوادث التي تقع أثناء العمل^{٣١}.

٢٢٤. وقد تؤدي المفاوضة على مستوى المنشأة إلى نتائج عملية حيث يواجه العمال وممثلوهم واقعا اقتصادياً متغيراً لمقايضة حقوقهم المكتسبة بآليات الحماية الجديدة. وتتضمن بعض الاتفاقات أحكاماً خاصة في حالة بيع المنشأة منها على سبيل المثال الاتفاق المبرم بين شركة كراون المركزية في تكساس، الولايات المتحدة، ونقابة عمال الورق والصناعات المرتبطة بها والكيمويات والطاقة الدولية PACE الذي ينص على حماية الوظائف لدى احتمال بيع مصنع التكرير^{٣٢}.

٢٢٥. وفي حالات كثيرة يساعد اتخاذ مؤسسة واحدة الخطوة الأولى عملية المفاوضة الجماعية في أن تحرز تقدماً. ففي أوغندا لم يكن هناك اعتراف عموماً بالنقابات في صناعة تصدير الأزهار. وقررت شركة هورتك بأوغندا، Hortech وهي شركة فرعية لشركة السكر في أوغندا بأن تشمل

28 تقرير العمالة العالمي، ١٩٩٧-١٩٩٨، مرجع سابق.

29 أنظر: Der Spiegel, No. 27, 2003, p. 56.

30 انظر:

M. Ozaki (ed.): *Negotiating flexibility: The role of the social partners and the State* (Geneva, ILO, 1999).

31 أنظر:

"Jembas and transport trade union sign collective agreement", Angola Press Agency, Luanda, 25 Feb. 2003, at www.angolapress-angop.ao.

32 أنظر:

International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union (ICEM): "World union role in Crown Central settlement: Five-year US oil lock-out ends", *ICEM Update* No. 3/2001, 18 Jan. 2001, at www.icem.org.

الإطار ٢-٣

شركة أسمنت ترينيداد المحدودة

يمكن للتفاوض على مستوى المنشأة أن يحدث في منشآت وطنية رئيسية مما يعود بآثار مفيدة لا على الشركة وعلى أصحاب المصلحة المباشرين فحسب بل وعلى منشآت أخرى. وشركة أسمنت ترينيداد المحدودة هي أهم منتج للأسمنت بين البلدان الأعضاء في جماعة الكاريبي، ويعمل بالشركة أكثر من ١٠٠٠ مستخدم، وتمتلك أيضا منشآت في بربادوس وجامايكا. وقد عانت الشركة في الماضي من سوء علاقات العمل، حيث تعرضت في المتوسط لعمليتي توقف عن العمل سنويا، كما عانت من انخفاض الإنتاجية التي حاولت أن تتغلب عليه بالأخذ في عام ١٩٩٦ باستراتيجية إنتاج جديدة. ولكن تحديث المعدات لم تترتب عليه النتائج المستوصوبة من الإنتاجية المتزايدة، ولذا قررت الشركة أن تحسن علاقات عملها ونهجها الإداري. والتزمت بمعاملة جميع العاملين فيها والمنظمات التي تمثلهم كشركاء استراتيجيين وجهات فاعلة على قدم المساواة في المنشأة. واعتُبر المديرون مسؤولين عن نجاح هذه المبادرات المتخذة في مجال الموارد البشرية أو فشلها.

وأدى التغيير في مناخ العلاقات بين العمال والإدارة إلى الإقرار السلمي لاتفاقيات جماعية في عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٠. وازدادت إنتاجية المنشأة بمقدار ٥٠ في المائة كما ازدادت مكاسب العاملين. وساعدت القدرة التنافسية المعززة للمنشأة وعلاقات العمل السليمة فيها على النجاح في معارضة عرض شراء أجنبي للشركة في عام ٢٠٠٢. واشتركت إدارة شركة أسمنت ترينيداد ونقابة عمال حقول النفط، التي تمثل العاملين، في الاعتراض على عرض الشراء العلني، وأقتعتا حملة الأسهم بالانضمام إليهما في اتخاذ هذا الموقف. ووفقا لما ذكره مجلس إدارة الشركة فقد كانت "هناك آثار معاكسة محتملة ستترتب على أصحاب المصلحة الآخرين بالشركة بمن فيهم العملاء والعاملين والشركات التي تقدم الخدمات والموردين مع احتمال تخفيض نطاق العمليات أو إغلاق المصنع بالكامل...". واعتُبرت الشركة عنصرا هاما من عناصر التنمية الاقتصادية الإقليمية وكانت في حاجة إلى الدفاع عنها.

المصدر:

"Trinidad Cement asks for rejection of Cemex bid", *Cement Americas*, 24 July 2002, at cementamericas.com. W. Momm and O. Nurse: "On the high road to competitiveness with decent work – Case studies from Caribbean enterprises", paper prepared under the ILO Caribbean Office Project for the Promotion of Management-Labour Cooperation (PROMALCO) (unpublished document).

أحكام الاتفاق الذي جرى التفاوض عليه مع الاتحاد جميع العاملين في مزارعها^{٣٣}. ويساعد هذا في فتح الباب أمام إجراء المزيد من المفاوضات في منشآت أخرى.

٢٢٦. وعندما تعترض المصاعب سبيل التفاوض يمكن لمختلف عناصر الحوار الاجتماعي أن تُدخل أو تستعيد روح التعاون والتأزر بين الشركاء الاجتماعيين وقد يتطلب هذا دعما تشجيعيا من برامج أو مؤسسات خاصة. ففي الفلبين على سبيل المثال، شكلت المنشآت لجانا للتعاون بين العمال والإدارة بتوجيه من المجلس الوطني للتوفيق والوساطة. وهي تعتبر آليات ثنائية للتشاور على مستوى المنشأة مما يشجع على مشاركة العاملين في مكان العمل. ويعترف بأفضل الممارسات عن طريق منح جائزة للمنشأة التي تتميز بعلاقات ممتازة بين العمال والإدارة. وفي عام ٢٠٠١ مثلا مُنحت هذه الجائزة إلى الشركاء الاجتماعيين في منشأة تكرير السكر حيث تمكنت الإدارة والعمال من تحسين التعاون الجيد والحفاظ عليه عقب تاريخ من علاقات العمل سادته المنازعات. وساعد برنامج التعاون بين العمال والإدارة المنشأة في التوصل إلى اتفاق جماعي دون تدخل من وزارة العمل والاستخدام^{٣٤}.

٣٣ أنظر:

T. Fashoyin, A. Herbert, P. Pinoargote: *Multinational enterprises in the plantation sector: Labour relations, employment, working conditions and welfare facilities*, Multinational Enterprises and Social Policy Working Paper No. 93 (Geneva, ILO, 2003), pp. 8-10.

٣٤ أنظر:

C.I. Roncesvalles: "LMC: Redefining RP industrial relations", in "Weekender: Labor and Management", *Business World* (Manila), 20 Mar. 2003.

٢٢٧. وتتطلب المفاوضة على مستوى المنشأة، ربما أكثر من أي مستويات أخرى، أن ينجح نظام سليم في توفير المعلومات للأطراف. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك نظام المفاوضة الدانمركي الذي يوصف أحيانا بأنه "لا مركزية مركزية" تقوم على تقاسم المعلومات وإجراء المشاورات المسبقة ومبادئ الاشتراك في المفاوضة. ويتيح هذا النظام التفاوض على معدلات الحد الأدنى للأجور على المستوى القطاعي ويوفر مبادئ توجيهية للمفاوضة على الأجور على مستوى المنشأة. وفي حين تراعي المنشآت هذه المبادئ التوجيهية فإنها تعدل الأجور تمشيا مع الإنتاجية والظروف الاقتصادية الأخرى للمنشأة^{٣٥}.

المستوى القطاعي

٢٢٨. يغلب وجود المفاوضة الجماعية على المستوى القطاعي في عدد من بلدان الاتحاد الأوروبي. وهذا المستوى أقل انتشارا في مناطق أخرى باستثناء أمريكا اللاتينية حيث تحدث المفاوضة أساسا على هذا المستوى في الأرجنتين وأوروغواي والبرازيل. وتُمارس المفاوضة القطاعية أيضا في عدد من بلدان غرب أفريقيا الناطقة بالفرنسية وفي جنوب أفريقيا. بيد أنه في بلدان أخرى، جرت فيها ممارسة المفاوضة الجماعية، ساعدت المبادرات التشريعية على تعزيز المفاوضة على مستوى المنشأة. ومثال على ذلك، اعتماد (تعديل) قانون العلاقات لصناعية وعلاقات العمل لعام ١٩٩٧ في زامبيا^{٣٦}، فإن المبادرات التشريعية قد شجعت المفاوضة على مستوى المنشأة.

٢٢٩. وتتطوي المفاوضة على المستوى القطاعي على واقع متباين مع تباين البلدان. فبعض النظم القانونية تستخدم تعبير الاتفاق على مستوى "ما فوق المنشأة" (هولندا، الجمهورية التشيكية، سلوفاكيا، هنغاريا). ويمكن أن تغطي هذه التعاريف الاتفاقات القطاعية بمعناها التقليدي أو تشير إلى اتفاقات مع أصحاب عمل متعددين يجري التوصل إليها بين عدد من فرادى أصحاب العمل والنقابة (أو النقابات) في هذا القطاع.

٢٣٠. ومع الانضمام الوشيك لعدد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى الاتحاد الأوروبي، تجري مناقشة هامة بشأن توافق العلاقات العمالية ونظم المفاوضة الجماعية بين هذه البلدان ونظم الاتحاد الأوروبي. وهناك تباين شاسع بين الاثنين فيما يتعلق بنطاق المفاوضة القطاعية ذات الأهمية المتزايدة في بلدان الاتحاد الأوروبي. ويتضح هذا في الجدول ٣-٧ الذي يقارن عدد الاتفاقات القطاعية السارية في بلدان مختارة حديثة العهد بالانضمام وبلدان الاتحاد الأوروبي الحالية.

٢٣١. وكان يُتوقع أن تسود المفاوضة على المستوى القطاعي في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية نظرا لتراث الأجور المركزية ونظم تصنيف الرتب التي تم تطويرها وإدارتها في إطار نظام التخطيط المركزي. ويتمثل أحد التحديات التي تواجه المفاوضة الجماعية في أنه، نتيجة لعملية إعادة الهيكلة الصناعية الرئيسية، لا يسهل تحديد القطاعات الاقتصادية وشواغلها العامة. وعلاوة على ذلك، فإن أصحاب العمل المستقلين الجدد أقل استعدادا للتفاوض على هذا المستوى. وفي قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم الناشئ حديثا، والذي يعود إليه الفضل في نمو الجانب الأكبر من القطاع الخاص في تلك البلدان، قد يحجم أصحاب العمل عن القواعد المتفق عليها على المستوى القطاعي ويفضلون المفاوضة على مستوى المنشأة أو عدم المفاوضة على الإطلاق^{٣٧}. وفي بولندا وهنغاريا، تميل الاتفاقات القطاعية إلى أن تتضمن توصيات وتشير إلى

³⁵ أنظر:

P. Egger and W. Sengenberger (eds.): *Decent work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security* (Geneva, ILO, 2003), pp. 50-51.

³⁶ أنظر:

T. Fashoyin: *The contribution of social dialogue to economic and social development in Zambia*, InFocus Programme on Strengthening Social Dialogue Working Paper No. 6 (Geneva, ILO, 2002).

³⁷ أنظر: تقرير العمالة العالمي، ١٩٩٧-١٩٩٨، مرجع سابق، الصفحات ١٤٥-١٥٥.

ما يمكن التفاوض بشأنه فحسب في القطاعات الأدنى. وفي بعض الأحيان فإنها تكرر الأحكام الواردة في قانون العمل الوطني.

الجدول ٣-٧ الاتفاقات الجماعية على المستوى القطاعي

البلد	السنة	عدد الاتفاقات الجماعية	معدل الشمول (النسبة المئوية)
النمسا *	2000	–	95(multi-employer)
بلجيكا	2001	1 398	98
بلغاريا	2001	60	20
قبرص *	2000	12	90-95
الجمهورية التشيكية *	2001	12	–
الدانمرك *	2000	–	45(multi-employer)
استونيا	2001	7 + 10 subsectoral	< 10
فرنسا	2001	1 116	94.5
ألمانيا	2001	30 000 ¹	75 ¹
هنغاريا	1999	19 + 33 multi-employer	17.8 (sect. and multi)
إيطاليا *	2001	600-700	80-85
لكسمبرغ *	2000	–	60 (multi-employer)
هولندا *	2001	–	68(multi-employer)
بولندا *	2001	136 multi-employer	<10
البرتغال *	1999	–	84
رومانيا	2001	25	–
سلوفاكيا *	2001	55	50
سلوفينيا *	2000	38	Close to 100
إسبانيا *	2000	1 403	66(multi-employer)

- = غير متاحة. (١) تشمل هذه النسبة المئوية "الاتفاقات حول الأجور".
المصادر:

Y. Ghellab and D. Vaughan-Whitehead (eds.): *Sectoral social dialogue in future EU member states: The weakest link* (Budapest, ILO/European Commission, 2003). * *EIROOnline*: "Industrial relations in the candidate countries", op. cit., and idem: "Collective bargaining coverage and extensions procedures", at http://www.eiro.eurofound.ie/2002/12/study/tn_0212102s.html

٢٣٢. وحيثما وجدت الاتفاقات القطاعية في البلدان النامية، فإنها تنحو إلى أن تكون ذات مضمون عام. وهذه هي الحالة، على سبيل المثال، في الاتفاقات القطاعية الموجودة في صناعة الملابس في الفلبين^{٣٨}. ويوضح التنوع المتزايد للمنشآت في قطاع بعينه جزئياً انخفاض عدد الاتفاقات القطاعية. ومن الضروري وجود مستوى متوسط لتوفير المعلومات ووضوحها، إذا لم يكن تنسيقها، بين ما يقرر على مستوى المنشأة وما يحدث على الصعيد الوطني. وحيثما لا يمكن للمفاوضة القطاعية أن تفي بهذا الغرض تبرز وسائل أخرى من قبيل تحديد الحد الأدنى للأجور أو المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأجور.

³⁸ أنظر: M. Ozaki، مرجع سابق، صفحة ٨٤.

٢٣٣. وحيثما يتخذ صاحب عمل واحد قرارات تتعلق بقطاع بأسره يمكن للمفاوضة على المستوى القطاعي أن تتسم بفعالية خاصة على سبيل المثال في حماية حقوق العمال إزاء تلك التغيرات الاقتصادية والقانونية وتذليل صعوبات تحول العمليات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وهكذا، ففي شيلي، توصلت النقابة في مجال صناعة المياه "FENATRAOS" إلى اتفاق مع الحكومة في عام ٢٠٠١ لحماية حقوق العمال في حالة التحول إلى القطاع الخاص^{٣٩} يضمن أمن العمالة لمدة ثلاثين سنوات كحد أدنى. وجاء هذا الاتفاق في أعقاب عملية التحول إلى القطاع الخاص السابقة التي نجم عنها عدد من عمليات الاحتجاج والإضراب التي سببت الفوضى، ويوفر الاتفاق حالياً إطاراً عاماً لمزيد من عمليات التحول إلى القطاع الخاص بانتظام في هذا القطاع.

المستوى الوطني

٢٣٤. تحدد المفاوضات الثلاثية أو الثنائية على المستوى الوطني نفس الشروط لجميع العمال. وقد تهدف أيضاً إلى تحديد إطار اجتماعي - اقتصادي للمفاوضة على مستويات أدنى وتتيح للشركاء الاجتماعيين تطوير وسيلة للتخفيف من وقع الصدمات الاقتصادية. وتساهم المناقشات والمفاوضات على هذا المستوى في إدارة المسائل الاقتصادية الكلية على نحو أفضل وقد تتسم بالأهمية في التغلب على الأزمات الاقتصادية في جميع الاقتصادات بما فيها أكثر الاقتصادات نمواً. وفي بلدان وسط وشرق أوروبا بصفة خاصة، ساعدت المفاوضات الثلاثية على الشروع في إصلاح لقانون العمل الذي يحكم المفاوضة الجماعية. ويهتم كثير من الاتفاقات الوطنية بالأجور. ففي لاتفيا جرى التوصل إلى اتفاقات ثنائية على الصعيد الوطني بشأن الحد الأدنى للأجور. وفي حين لا تشكل الأحكام في الاتفاقات سوى توصيات، فإن الحد الأدنى للأجور الذي تحدده الاتفاقات الجماعية على مستويات أدنى تنحو إلى أن تكون أعلى بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٥٠ في المائة عن المبلغ الذي تقترحه الحكومة^{٤٠}. ويبدو أن هذا يعكس استعداد الشركاء الاجتماعيين للاستفادة من المجال المتاح للمفاوضات والتوصل إلى زيادات في الأجور. ويمكن أيضاً للمفاوضة على المستوى الوطني أو الحوار الاجتماعي أن يتناول مسائل أخرى أوسع نطاقاً من قبيل إصلاح المعاشات التقاعدية للعاملين.

٢٣٥. وعلى هذه المستويات الأعلى يمكن للشركاء الاجتماعيين التفاوض على اتفاقات تعود بالفائدة على أشخاص ليسوا هم موضع المفاوضة مباشرة. وقد يكون هذا واضحاً تماماً في بعض الأحيان. ففي بلجيكا يضع اتفاق وطني مشترك بين عدة مهن للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢ إطاراً للمفاوضات القطاعية ويمنح العمال لبعض الوقت الحق في إجازة مدفوعة لأغراض التعليم. ولهذه الأحكام أهميتها بوجه خاص في البلدان الصناعية حيث تزداد نسبة الذين يعملون لبعض الوقت والعمال المؤقتين تدريجياً لا سيما في حالة النساء وجماعات الأقليات^{٤١}. وتتطلب مرونة سوق العمل والنواتج إمتداد الحياة العملية حلاً ابتكارية. وتتص الاتفاقات الجامعة بين عدة مهن على المستوى الوطني في البلدان التي توجد لديها شواغل من هذا القبيل تدريباً أثناء العمل وخططاً للتعليم مدى الحياة في معظم الأحيان مما يشجع التنقل بين الوظائف والتجديد المهني. والأفضل التفاوض حول هذه المسائل على المستوى الوطني.

٢٣٦. وتجري عمليات المفاوضة على المستوى الوطني في البلدان النامية أيضاً. ففي السنغال والنيجر قد تُعزى المفاوضات الوطنية إلى حد كبير إلى نفوذ نظام الاتفاقات الجماعية المشتركة بين عدة مهن الذي يمارس في فرنسا والذي أدخل إلى هذين البلدين في ظل الاستعمار. وكانت تلك النظم تنحو في الماضي إلى المعاناة من مشاكل التنسيق على المستويات الأدنى فضلاً عن إفتقار لقدرة الحكومات والشركاء الاجتماعيين. ومع هذا، فإن الآليات على الصعيد الوطني قد جرى تشجيعها

³⁹ أنظر: مكتب العمل الدولي:

Challenges and opportunities facing public utilities, report for discussion at the Tripartite Meeting on Challenges and Opportunities Facing Public Utilities, Geneva, 2003, p. 61.

⁴⁰ أنظر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Industrial relations in the candidate countries, EIROnline, at www.eiro.eurofound.ie/print/2002/07/feature/tn0207102f.html

⁴¹ أنظر: مكتب العمل الدولي: *Global employment trends* (Geneva, 2003), pp. 103-105.

مؤخراً وتم هذا جزئياً من خلال تعاون منظمة العمل الدولية في بعض بلدان أفريقيا الناطقة بالفرنسية. وفي السنغال وضعت آلية داعمة للمفاوضة الجماعية في شكل ميثاق وطني معني بالحوار الاجتماعي. وقد اعتمد هذا في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢ من جانب الحكومة وجميع النقابات الوطنية وعددها ١٦ نقابة باستثناء نقابة واحدة، كما اعتمدته منظمات أصحاب العمل الوطنية الأربع، في محاولة ناجحة لتحقيق التوافق بين مواقف منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وقد نشأ هذا الميثاق عن الاعتراف بالحاجة إلى التغلب على المنازعات بين العمال والإدارة وتعميق الحوار على جميع المستويات وتوفير التدريب في مجال المفاوضة الجماعية وتوفير معلومات بشأن مجموعة متنوعة من المسائل الاجتماعية - الاقتصادية. ومن المنطلقات الأساسية أن يتوافر للأطراف في كل من القطاعين الخاص والعام نفس مستوى المعلومات كنقطة انطلاق لمناقشاتها ومفاوضاتها.

٢٣٧. ويمكن للآليات على المستوى الوطني أن تجعل عالم العمل مدخلاً متميزاً للأخذ بسبل حماية أكثر كفاءة لأكثر العمال تهميشاً الذين يتعرضون للتمييز. ووضع حكم يتعلق بأجازة الأمومة في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية والفلبين وسنغافورة سيتيح للنساء فرصة إضافية للبقاء في قطاع العمالة الذي يتمتع بالحماية. وثمة مجال من المجالات الحاسمة للتعاون على الصعيد الوطني هو فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز (انظر الإطار ٣-٣). وفي إندونيسيا توصل الشركاء الاجتماعيون الثلاثيون إلى اتفاق^{٤٢} لإنفاذ مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل^{٤٣}.

٢٣٨. والمستوى الوطني هو ساحة تقليدية لإبرام الاتفاقات الاجتماعية وإجراء المشاورات بشأن سياسات الدخل^{٤٤}. وقد تأخذ أشكالاً متنوعة ثلاثية أو ثنائية. وهذه الاتفاقات والمواثيق تساعد في تحديد إطار علاقات العمل بمعنى اجتماعي - اقتصادي عام حيث يكون الهدف النهائي هو تحقيق توازن بين الكفاءة والإنصاف في النمو الوطني. وتضمن النقابات السلام الاجتماعي وعدم المغالاة في الأجر مقابل اتباع سياسات "أكثر رفقا بالعمال" فيما يتصل بالاستخدام والتدريب والضمان الاجتماعي. وهذه المواثيق جرى التفاوض عليها في الماضي في مختلف البلدان الأوروبية وفي أستراليا مثلاً ولكنها أخذت في التناقص منذ منتصف حتى أواخر ثمانينات القرن الماضي. ومع هذا فقد جرى التفاوض على مواثيق جديدة من هذا النوع منذ ذلك الحين في أيرلندا، ويجري النظر حالياً فيها في البرازيل وجنوب أفريقيا.

٢٣٩. وأبرم عدد من البلدان الأوروبية، بما فيها إسبانيا وإيطاليا والبرتغال وفنلندا وهولندا، مجموعة من المواثيق الاجتماعية بغية الإعداد للأخذ بالعملة الأوروبية الواحدة. وكان الهدف هو بناء توافق في الآراء بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين بشأن نطاق من الإصلاحات المتعلقة بالاقتصاد الكلي وسوق العمل. وعندما بدأ العمل بالعملة الواحدة في عام ٢٠٠٢ تمكنت هذه الاقتصادات من استيفاء الشروط الصارمة المتصلة بالدين والنفقات العامة والتضخم وما إلى ذلك بدون حدوث أي أزمة أو نزاع اقتصادي رئيسي.

٤٢ أنظر:

Z. Hakim: "Government, employers and workers join forces in fighting HIV/AIDS", in *Jakarta Post*, 26 Feb. 2003.

٤٣ أنظر: مكتب العمل الدولي:

HIV/AIDS and the world of work, ILO code of practice (Geneva, 2002).

٤٤ أنظر على سبيل المثال فيما يتعلق بالمشاريع الثلاثية على المستوى الوطني:

A. Trebilcock (ed.): *Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making* (Geneva, ILO, 1994) and J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003).

الإطار ٣-٣

العمل معاً من أجل مواجهة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

مع مواصلة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز انتشاره بين السكان في سن العمل يزداد تعاون نقابات العمال وأصحاب العمل في مكافحة الوباء والتصدي للمسائل المتصلة بمكان العمل. وتثبتت المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي الأوسع نطاقاً على السواء أنهما مفيدان جداً في هذا السياق. وقد اتضح هذا في العمل الذي قامت به منظمة العمل الدولية من خلال اعتماد مدونة ممارسات بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وعالم العمل في عام ٢٠٠١.

والقصد من المدونة هو الحد من انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتتضمن مبادئ جوهرية فضلاً عن مبادئ توجيهية عملية. والمبادئ الرئيسية هي عدم التمييز المتصل بحالة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية؛ واستمرارية الاستخدام؛ والسرية؛ وتهيئة بيئة عمل صحية وسليمة؛ والمساواة بين الجنسين؛ وإجراء الفحوص الطوعية مع إبداء المشورة لكن مع عدم إجراء فحوص لأغراض العمل أو التوظيف؛ وضرورة تناول فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في مكان العمل من خلال الحوار الاجتماعي وبرامج الوقاية والرعاية والدعم. وكانت المدونة نتيجة لمشاورات ثلاثية وتمتعت بدعم الأمم المتحدة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال فضلاً عن فرادى الشركات والمنظمات غير الحكومية.

ومن العلامات الإضافية على تعاون الشركاء الاجتماعيين بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بيان مشترك صدر في أيار/مايو ٢٠٠٣ عن الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة والمنظمة الدولية لأصحاب العمل. ويلزم هذا البيان المنظمتين بالاشتراك في مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية.

وتجد بعض النقابات وبعض أصحاب العمل أن مدونة منظمة العمل الدولية مفيدة لدى التفاوض على اتفاقات بشأن التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية في عالم العمل. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة مثلاً تقوم الحكومة ونقابات العمال وأصحاب العمل بإعداد مدونة للممارسات الهدف منها تكيف مدونة منظمة العمل الدولية للظروف الوطنية والمحلية. وبمجرد المصادقة عليها ستطبق هذه المدونة على جميع أماكن العمل. كما أن مذكرة تفاهم بشأن العمل معاً في مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وقّعها اتحاد أصحاب العمل في جامايكا واتحاد نقابات العمال في جامايكا تأخذ في إقرارها بعض أحكام مدونة منظمة العمل الدولية كما تتضمن مدونة للممارسات تم اعتمادها كجزء من الشراكة الاجتماعية للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، وهو اتفاق تم توقيعه بين الشركاء الاجتماعيين في بربادوس.

وقد يساعد إدماج أحكام تتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الاتفاقات الجماعية في بناء الثقة بين العمال وأصحاب العمل مما يحد من خطر إخفاء العمال لحالة الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية خوفاً من الطرد وبالتالي عدم حصولهم على العلاج الطبي. ومن الأمثلة على الاتفاقات الجماعية التي تتناول بالتحديد فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في مكان العمل اتفاق ميرم في عام ٢٠٠٢ بين شركة Anglo Gold وخمس نقابات عمال واتفاق أبرم في عام ٢٠٠٣ بين شركة De Beers والاتحاد الوطني لعمال المناجم في جنوب أفريقيا.

٢٤٠. ويعتمد نجاح الموثيق من هذا القبيل إلى حد كبير جداً على منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الوطنية التي تتفاوض عليها كما تعتمد على الدولة. ويتعين على المفاوضين أن يتمكنوا من إقناع أعضائهم بالحاجة إلى هذا الاتفاق وبعد ذلك أن يضمنوا احترام أحكامه. ويتطلب هذا التنظيم الحر وتوافر القدرة واستمرار الحوار على مختلف مستويات الاقتصاد. ومن المهم بصفة خاصة في هذا المستوى من مستويات المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي أن تتوفر المعلومات الاجتماعية الاقتصادية اللازمة وأن تستكمل بالتدريب اللازم لتحليل تلك المعلومات واستخدامها.

المستويات فوق الوطنية

٢٤١. بالرغم من أن العالم يمر بعملية العولمة، فإن التفاوض التي يتجاوز المستوى الوطني لا يزال ظاهرة نادرة. ويدرس هذا الفرع أولاً الاتفاقات المبرمة بين المنشآت المتعددة الجنسية ومنظمات نقابات العمال الدولية، ثم يتطرق إلى أشكال أخرى من المفاوضة فوق الوطنية والحوار الاجتماعي.

الاتفاقات الإطارية الدولية

٢٤٢. يتمثل أحد التطورات الهامة الحديثة في مجال علاقات العمل في ظهور الحوار الاجتماعي العالمي، الذي اتخذ أشكالاً عديدة من بينها الزيادة السريعة في عدد الاتفاقات الإطارية المبرمة بين فرادى المنشآت المتعددة الجنسية واتحادات النقابات العالمية. وقد وُقِعَ على ٢٧ اتفاقاً من هذا القبيل على الأقل منذ مطلع تسعينات القرن الماضي، ووقّع معظمها في السنوات الخمس الماضية (انظر الجدول ٣-٨). وغالبا ما تتخذ هذه الاتفاقات نموذج إعلان منظمة العمل الدولية المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وفيما يتعلق ببعض الشركات والنقابات، فإن الاتفاقات الإطارية هي استجابة لعالم اليوم بما فيه من سلاسل إنتاج عالمية وتجارة دولية متزايدة وزيادة الاعتماد المتبادل في المجال الاقتصادي. وفي حين أن هذه الاتفاقات لا تتسجم على نحو مناسب مع فئة واحدة من فئات علاقات العمل فإن تلك الاتفاقات الإطارية يمكن أن تُعتبر شكلاً من أشكال الحوار الاجتماعي الدولي. وتختلف هذه الاتفاقات عن مدونات قواعد السلوك وبالذات من حيث أنها نتاج مفاوضات بين النقابات والإدارة. ومع هذا، يُنظر إلى الاتفاقات الإطارية أحيانا على أنها جزء من اتجاه أوسع نطاقاً نحو تحسين المسؤولية الاجتماعية للشركات. وحسبما لوحظ في كثير من هذه الاتفاقات فإنها لا تحل محل المفاوضة الجماعية على المستوى الوطني أو المحلي.

الجدول ٨-٣ الاتفاقات الإطارية الدولية

منشأة متعددة الجنسية	السنة	اتحاد نقابي عالمي (فرع)	المبادئ الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية: (* حسب العدد (** خلاف العدد	الهيكل والإجراءات الرسمية لإدارة الاتفاقات	مدى انطباقها على المتعاقدين من الباطن و/أو الموردين
مجموعة ACCOR (فرنسا)	١٩٩٥	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الغذائية والزراعية والفنادق والمطاعم وتوريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة (فنادق)	(* ١٣٥ / ٩٨ / ٨٧ (**)	أي صعوبات في التنفيذ أو التفسير تناقش جنباً إلى جنب، ولكن لا توجد أي لجان مؤسسية.	
مجموعة DANONE (فرنسا)	٢ في عام ١٩٨٩ ١ في عام ١٩٩٢ ٢ في عام ١٩٩٤ ١ في عام ١٩٩٧	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الغذائية والزراعية والفنادق والمطاعم وتوريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة (مواد غذائية)	(* ١٣٥ / ٩٨ / ٨٧ (** ١١١ / ١٠٠)		
IKEA (السويد)	تم تحويل اتفاق عام ١٩٩٨ إلى اتفاق إجرائي وأدرج المضمون في مدونة سلوك في عام ٢٠٠١	الاتحاد الدولي لعمال صناعات البناء والأخشاب (أثاث)	(* ١٠٠ / ٩٨ / ٨٧ (** ١٠٥ / ٢٩ / ١٣٨ / ١١١)	اجتماع مشترك يعقد مرتين سنوياً. تقدم الشركة تقارير بشأن ما أحرز من تقدم، ويقدم الاتحاد الدولي لعمال البناء والأخشاب تقارير عن أي انتهاكات لمدونة السلوك. حينئذ تقوم الشركة باستعراض المسألة واقتراح التدابير الملائمة.	ينطبق على الموردين فقط
STATOII (النرويج)	١٩٩٨، نفتح في عام ٢٠٠١	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمل (صناعة النفط)	(* ١١١ / ١٠٠ / ٩٨ / ٨٧ (** ١٠٥ / ٢٩ / ١٣٨)	اجتماع مشترك يعقد مرة واحدة سنوياً لمناقشة القضايا بغية التوصل إلى إجراءات مشتركة.	ينطبق أيضاً على المتعاقدين من الباطن وعلى حاملي التراخيص.
FABER-CASTELL (ألمانيا)	٢٠٠٠	الاتحاد الدولي لعمال صناعات البناء والأخشاب (معدات المكاتب)	(* ١٠٠ / ١٣٥ / ٩٨ / ٨٧ (** ١٠٥ / ٢٩ / ١٣٨ / ١١١)	لجنة لمراقبة تنفيذ الاتفاق. وتتألف لجنة المراقبة من عدد متساو من ممثلي FABER-CARTELL ونقابة عمال المعادن، عضو الاتحاد الدولي لعمال صناعات البناء والأخشاب. وتجتمع هذه اللجنة مرة على الأقل كل سنتين.	
FREUDENBERG (ألمانيا)	٢٠٠٠، تم تمديده في عام ٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال (الصناعات الكيماوية)	(* ١١١ / ١٠٠ / ٩٨ / ٨٧ (** ١٠٥ / ٢٩ / ١٣٨ / ١٣٥)	مشاورات مرة في السنة. وتشمل مراقبة الاتفاق الذي تم التوصل إليه. يجتمع الطرفان على الفور في حالة نشوب نزاع أو انتهاك للاتفاق.	
HOCHTIEF (ألمانيا)	٢٠٠٠	الاتحاد الدولي لعمال البناء والأخشاب (البناء)	(* ١١١ / ١٠٠ / ٩٨ / ٨٧ (** ١٠٥ / ٢٩ / ١٨٢ / ١٣٨)	يستطيع كل من الاتحاد الدولي أو نقابة عمال البناء أو أي نقابة إبلاغ مجلس إدارة الشركة بأي إخلال إذا انتهكت أحكام الاتفاق. ويوجد لدى الشركة موظف مسؤول عن تطبيق مدونة السلوك. والمسائل التي تتطلب توضيحات توضح من جانب الأطراف الموقعة معاً.	ينطبق على الشركاء المتعاقدين. وهم يكلفون بدورهم التقيد بالاتفاق من قبل شركائهم المتعاقدين.

منشأة متعددة الجنسية	السنة	اتحاد نقابي عالمي (فرع)	المبادئ الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية: (* حسب العدد (** خلاف العدد	الهياكل والإجراءات الرسمية لإدارة الاتفاقات	مدى انطباقها على المتعاقدين من الباطن و/أو الموردين
CARREFOUR (فرنسا)	٢٠٠١	الشبكة الدولية للنقابات (صناعة التجزئة)	(* ١٣٥/٩٨/٨٧ (** ٢٩/١٨٢/١٣٨) ١٠٥	توافق الشركة والشبكة الدولية للنقابات على الرصد المشترك.	ينطبق على الموردين
CHIQUITA (الولايات المتحدة)	٢٠٠١	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الغذائية والزراعة والفنادق والمطاعم وتوريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثيلة (الزراعة)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	تخطر الشركة الأطراف الموقعة بأي تغييرات رئيسية. تجتمع لجنة استعراض الاتفاق على الأقل مرتين في السنة لرصد التنفيذ من جانب الموردين والمتعاقدين من الباطن.	تطلب الشركة من مورديها ومن المزارعين المتعاقدين وشركاء المشاريع المشتركة بتقديم أدلة معقولة تفيد احترامهم للتشريع الوطني ومعايير العمل الواردة في الاتفاق.
OTE (اليونان)	٢٠٠١	الشبكة الدولية للنقابات (الاتصالات)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	اجتماع سنوي. إذا ظهرت مشكلة في تفسير أو تطبيق الاتفاق، تشكل مجموعة رصد مشتركة.	ينطبق على المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن وعلى الموردين.
SKANSKA (السويد)	٢٠٠١	الاتحاد الدولي لنقابات عمال البناء والأخشاب (البناء)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	يقدم فريق معني بالتطبيق التقارير بشأن الامتثال أو بأي انتهاكات لا يمكن حلها عن طريق مناقشات في مكان العمل. تنظم زيارات لمواقع العمل على الأقل مرة سنوياً. إذا استمرت الخلافات، يدعى للانعقاد مجلس مشترك للتحكيم.	ينبغي إبلاغ الموردين بالاتفاق.
TELEFONICA (إسبانيا)	اتفاق عام ٢٠٠٠ وما ترتب عليه من مدونة سلوك	الشبكة الدولية للنقابات (الاتصالات)	(**) ٩٨/٨٧	تشكل الهيئات المناسبة من أجل إشراك العمال في عملية اتخاذ القرار. يعقد اجتماع مشترك مرة في السنة لكبار ممثلي الأطراف الموقعة للإشراف على الامتثال بالاتفاق.	
MERLONI ELETTRDOMESTIC I (إيطاليا)	٢٠٠١	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (الأجهزة المنزلية)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	يعهد بالرصد للجنة الوطنية المشتركة المنصوص عليها في اتفاق المنشأة الساند.	ينطبق على الموردين فيما يتعلق بالاتفاقيتين ٢٩ و١٣٨.
ENDESA (إسبانيا)	٢٠٠٠، تم تنقيحه في عام ٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال (صناعة الطاقة)	(**) ٩٨/٨٧	يشارك ممثلو الاتحاد الدولي في الاجتماعات السنوية التي تعقد بين شركة ENDESA ونقابات العمال والاجتماع المشترك الذي يعقد مع ممثلي النقابات الموقعة.	
BALLASTNE DAM (هولندا)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال البناء والأخشاب (البناء)	(* ١١١/١٠٠/٩٨/٨٧ (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/	تجتمع اللجنة المشتركة سنوياً لاستعراض التنفيذ. يقدم الشركاء التقارير عن الانتهاكات لمجلس إدارة الشركة.	ينطبق على الشركاء المتعاقدين.

منشأة متعددة الجنسية	السنة	اتحاد نقابي عالمي (فرع)	المبادئ الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية: (* حسب العدد (** خلاف العدد	الهياكل والإجراءات الرسمية لإدارة الاتفاقات	مدى انطباقها على المتعاقدين من الباطن و/أو الموردين
FONTERRA (نيوزيلندا)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الغذائية والزراعة والفنادق والمطاعم وتوريد الطعام وعمال الصناعات المثيلة (صناعة الألبان)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	لجنة استعراض مشتركة تجتمع سنوياً. ويجوز الدعوة لعقد اجتماع استثنائي للجنة بناء على طلب أي من الطرفين في حالة إذا تطلبت الحالة ذلك لمناقشة مسألة عاجلة.	تخطر الشركة شركاء المشروع المشترك لـ Fonterra بالتزاماتها بموجب الاتفاق.
VOLKSWAGEN (ألمانيا)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (صناعات السيارات)	(**) ٢٩/١١١/١٠٠/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥	يناقش ممثلو مجلس المصانع العالمية التنفيذ.	تدعم الشركة وتشجع صراحة المتعاقدين على مراعاة إعلانها في سياسات الشركات الخاصة بهم.
NORSKE SKOG (النرويج)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال (الورق)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	تحال الشكاوى التي لم يبت فيها بعد إلى مكتب الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال في بروكسل الذي يثير المسألة مع الإدارة العامة للشركة. يعقد اجتماع سنوي مشترك لاستعراض تنفيذ الاتفاق وتقييم أثره.	ينطبق على كل عمليات الشركة حيثما للشركة سيطرة مباشرة عليها بوصفها المالك. وحيثما لا يكون للشركة مصلحة رقابية، تستخدم نفوذها الكامل لضمان الامتثال بالاتفاق. تخطر الشركة المتعاقدين من الباطن والموردين بالاتفاق وتشجع التقيد بمعاييرها.
ANGLOGOLD (جنوب أفريقيا)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال (التعدين)	(* ١١١/١٠٠/٩٨/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩	اجتماع سنوي مشترك. تنتظر لجنة فرعية في القضايا التي لا يمكن البت فيها على المستويين المحلي أو الوطني.	ينطبق على العمليات، أيما كان موقعها، التي تقع تحت الإشراف المباشر للإدارة.
DAIMLERCHRYSLER (ألمانيا – الولايات المتحدة)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (صناعة السيارات)	(**) ٢٩/١١١/١٠٠/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥	تقوم الإدارة العامة للشركة بتقديم تقارير منتظمة إلى الممثلين الدوليين للمستخدمين وتتشاور معهم بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركة وبشأن تنفيذ هذه المبادئ.	يشجع الموردون على تنفيذ مبادئ مماثلة في شركاتهم الخاصة. تتوقع دايملر – كرايزلر من مورديها أن يدرجوا هذه المبادئ باعتبارها أساساً للعلاقة مع دايملر – كرايزلر.
ENI (إيطاليا)	٢٠٠٢	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات الكيماوية والطاقة والمناجم ونقابات عموم العمال (الطاقة)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ / ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	اجتماع سنوي مشترك في حالة وقوع انتهاكات للاتفاق، يخطر كل طرف الطرف الآخر بهذا الأمر في حينه.	فيما يتعلق بالأنشطة التي تعهد إلى المتعاقدين، تقوم الشركة بوضع ضمانات ضد الانتهاكات الممكنة، في إطار العلاقة التعاقدية القائمة.

منشأة متعددة الجنسية	السنة	اتحاد نقابي عالمي (فرع)	المبادئ الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية: (* حسب العدد (** خلاف العدد	الهياكل والإجراءات الرسمية لإدارة الاتفاقيات	مدى انطباقها على المتعاقدين من الباطن و/أو الموردين
ISS (الدانمرك)	٢٠٠٣	الشبكة الدولية للنقابات (الخدمات العقارية)	(* ١٠٠/١٣٥/٩٨/٨٧ / (** ١٨٢/١٣٨/١٠٥/٢٩/١١١	يتم رصد تنفيذ الاتفاق بطريقة مشتركة من خلال الحوار المنتظم. تعقد اجتماعات حيثما تقتضي الضرورة. يبحث الطرفان أي خلافات بشأن التنفيذ وتقدم التوصيات إلى الأطراف المعنية.	تضع الشركة المبادئ الواردة في هذه الوثيقة موضع التنفيذ من خلال مدونة سلوك الشركة. تتعلق هذه المدونة بالموردين والعملاء. وسيتم رصد التنفيذ.
LEONI (ألمانيا)	٢٠٠٣	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (صناعة الكابلات والأسلاك)	(* ٩٨/٨٧ / (** ١٠٥/٢٩/١١١/١٠٠ / ١٨٢/١٣٨	تقدم تقارير بشأن تنفيذ هذه المبادئ والامتثال وتناقش خلال الاجتماعات الأوروبية السنوية لمجالس المصانع.	تدعم الشركة وتشجع شركاءها في مجال الأعمال على مراعاة هذا الإعلان في سياسات الشركات الخاصة بهم.
GEA (ألمانيا)	٢٠٠٣	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (صناعات هندسية)	(* ١١١/١٠٠/٩٨/٨٧ / ١٠٥/٢٩/١٨٢/١٣٨	سيجري تبادل للمعلومات حول المشاكل أو التعديلات وتناقش بين الأطراف على الأقل مرة في السنة. وسيجري تبادل المعلومات هذا في مجلس المصانع الأوروبية.	تدعم الشركة صراحة وتشجع شركاءها في مجال الأعمال على بحث إدراج المدونات المتفق عليها في سياسات شركاتها الخاصة.
SKF (السويد)	٢٠٠٣	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (الصناعات التحويلية)	(* ١٣٨ / (** ١١١/١٠٠/٩٨/٨٧ / ١٣٥/١٠٥/٢٩	يقوم فريق الإدارة ورئاسة مجالس المصانع العالمية بالإشراف المنتظم على الالتزام بمدونة السلوك.	يشجع الموردون على التقيد بمدونات مماثلة.
H & M (السويد)	٢٠٠٤	الشبكة الدولية للنقابات (صناعة التجزئة)	(* ١٠٥/٢٩/١٣٥/٩٨/٨٧ / ١١١/١٠٠/١٨٢/١٣٨/	H&M والشبكة الدولية للنقابات مسؤولة ومسؤولة مشتركة عن التنفيذ.	
RHEINMETALL (ألمانيا)	٢٠٠٣	الاتحاد الدولي لعمال الصناعات المعدنية (صناعات الدفاع، السيارات والصناعات الإلكترونية)	(* ١٠٥/١٠٠/٩٨/٨٧/٢٩ / ١٨٢/١٣٨/١١١	لجميع المستخدمين الحق في معالجة القضايا والمشاكل المرتبطة بالاتفاق. تقوم الأطراف بتبادل المعلومات حول المشاكل أو التعديلات على الأقل مرة سنوياً، في إطار مجلس المصانع الأوروبية للشركة، في الوقت الراهن.	يشجع الشركاء على مراعاة المبادئ التوجيهية المتفق عليها في سياسات الشركات الخاصة بهم.
المنظمة الدولية لأصحاب العمل					
اللجنة الدولية لأصحاب العمل في القطاع البحري	٢٠٠١	الاتحاد الدولي لعمال النقل	اتفاق يغطي البحارة على سفن إعلام الملاحة		
اللجنة الدولية لأصحاب العمل في القطاع البحري والرابطة الدولية لإداري البحارة في اليابان	٢٠٠٣	الاتحاد الدولي لعمال النقل	اتفاق يغطي البحارة على سفن إعلام الملاحة		

٢٤٣. وعلى عكس الاتفاقات التي يتم التوصل إليها على كل من الصعيدين المحلي والوطني، والتي تغطي عموماً أحكام وشروط الاستخدام، فإن الاتفاقات الإطارية تهدف إلى ضمان احترام المبادئ الأساسية من قبيل الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في جميع مراحل العمليات التي تضطلع بها الشركات المتعددة الجنسية. وتشمل معظم الاتفاقات التي وقّعت حتى تاريخه الشركات الفرعية ويمتد بعضها بحيث يشمل مشاريع مشتركة وموردين ومقاولين من الباطن. وفي البلدان التي يواجه فيها العمال عقبات تعترض سبيل الحرية النقابية يمكن لوجود اتفاق إطاري يقترن أحياناً بتدخل الإدارة المركزية أن يساعد في تسوية المشاكل من هذا القبيل ويزيد من شمول النقابة كما لوحظ في الفصل الثاني بالنسبة لقطاع الموز في أمريكا اللاتينية. ونظراً لأن كثيراً من الاتفاقات الإطارية لها إجراءات وآليات متابعة لمعالجة المنازعات التي لا يمكن تسويتها على المستوى المحلي فإنها يمكن أيضاً أن تساعد في تحسين الحوار بين الإدارة والعمال في جميع أنحاء الشركة.

٢٤٤. ويرجع تاريخ هذه الاتفاقات إلى المناقشات التي شرع فيها في وقت مبكر يرجع إلى عام ١٩٨٥ عندما قامت مجموعة شركات دانون Danone والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الطعام والتبغ وعمال الصناعات المثلثة (IUF) بإرساء أسس العلاقات العمالية فوق الوطنية لأول مرة. وأدت الاجتماعات السنوية المعقودة بين الشركاء الاجتماعيين منذ عام ١٩٨٦ إلى اعتماد مجموعة من الاتفاقات في الفترة بين عامي ١٩٨٩ و١٩٩٧ ولا سيما الاتفاق الأساسي المتعلق بحقوق نقابات العمال في عام ١٩٩٤. ويحدد النقاهم المشترك الموقع عليه في عام ١٩٩٧ المبادئ التي توافق المنشأة على احترامها "في حالة تعديل النشاط الذي يؤثر على العمالة وشروط العمل"^{٤٥}. وقد مكّن الاتفاق شركة دانون من الاحتفاظ بمصنع إنتاج البسكويت في هنغاريا بالرغم من إعادة الهيكلة التي جرت في ذلك القطاع. وأدت فترة الأشهر الثلاثة للمشاورات التمهيدية بموجب الاتفاق عندما يجري النظر في الاقتراحات المضادة المقدمة من النقابة فيما يتعلق بإعادة الهيكلة المقترحة من الإدارة، إلى تقديم مقترح بديل سمح بالحفاظ على المصنع. وكانت نوعية علاقات العمل التي طورت في المنشأة أمراً أساسياً في إدارة عملية إعادة الهيكلة التي تمتعت خلالها الإدارة بدعم الاتحاد الدولي في مواجهة التهديدات بالمقاطعة التي صدرت عن بعض النقابات والمنظمات غير الحكومية الوطنية. ونتيجة لهذه الخبرة الإيجابية نظم الطرفان اجتماعات في كل موقع عمل من مواقع شركة دانون بالإضافة إلى وجود نظام معتمد للمشاورات من خلال لجنة المعلومات والمشاورات الثنائية على مستوى المجموعة وذلك لتوقع في وقت مبكر تماماً أي آثار سلبية على العمالة لعمليات إعادة الهيكلة في المستقبل. ومنذ عقد الاتفاق بين دانون والرابطة اتسمت زيادة الاتفاقات الإطارية الدولية بالأهمية وذلك بتوقيع تسعة اتفاقات خلال عام ٢٠٠٢ ويوجد عدد منها قيد التفاوض في عام ٢٠٠٣.

٢٤٥. ويسمح النطاق العريض لتطبيق الاتفاقات الإطارية بالاعتراف بالحق في التنظيم النقابي والتفاوض وتطبيق ذلك في أماكن عمل قد لا تنفذ خلافاً لذلك هذا المبدأ. وعلى سبيل المثال، فإنه بموجب اتفاق حقوق النقابات لعام ١٩٩٥ المبرم بين الاتحاد الدولي ومجموعة أكور Accor، "تتعهد الشركة بعدم معارضة الجهود التي تبذل لانضمام مستخدميها إلى النقابات"، بما يسمح للشركات الوطنية المنتسبة للاتحاد الدولي بالتنظيم النقابي في الفنادق المنتمية إلى المنشآت المتعددة الجنسية. وتتص بعض الاتفاقات (على غرار الاتفاق الموقع بين شركة ميرلوني إيليتوردومستيشي Merloni Elettrodomestici والاتحاد الدولي لعمال المعادن (IMF) في عام ٢٠٠٢) على الرصد من أجل ضمان احترام الاتفاق أيضاً بين الموردين الذين يتعرضون لخطر إلغاء عقودهم في حالة حدوث انتهاك خطير للاتفاق. وتتضمن بعض الاتفاقات وسائل أخرى لتوسيع نطاق تطبيقها. فالاتفاق الموقع بين الاتحاد الدولي ونقابة عمال منتجات الألبان وشركة فونتيرا Fonterra، ينص على أن تبلغ المنشأة شركاء المشروع المشترك بجميع الالتزامات التي يتعين عليهم احترامها. ودخلت فونتيرا في تحالف مع شركة نستله Nestle بهدف إنشاء مؤسسة شركاء منتجات الألبان في أمريكا في عام ٢٠٠٢؛ وهكذا فبالرغم من أن شركة نستله لم تبرم اتفاقاً إطاريّاً دولياً فإنها ملزمة بشروط الاتفاق مستندة إلى قوة مشروعها المشترك مع فونتيرا.

٤٥ أنظر: IUF framework agreements may be consulted at www.iuf.org.uk

٢٤٦. وجرى التوصل إلى بعض الاتفاقات بالتحديد لتسوية نزاعات. وعلى سبيل المثال، فإن الاتفاق المبرم بين الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة ومنشأة إنتر برو Interbrew في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ ساعد على إنهاء الإضراب الذي كان مستمرا لأربعة أشهر في مصنع لإحدى المنشآت المتعددة الجنسية الموجودة في الجبل الأسود. ويُتوقع اعتماد اتفاق جماعي جديد لعام ٢٠٠٢ بتوجيه من الاتحاد الدولي والإدارة الدولية لضمان وجود علاقات عمل سلمية. والاتفاق بين الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة، ولجنة بلدان أمريكا اللاتينية للتنسيق بين نقابات عمال الموز (كولسبيا) وشركة شيكيتا، الذي تم التوقيع عليه في منظمة العمل الدولية في جنيف، سمح بإنشاء إطار لمنع النزاعات وتسويتها في قطاع حافل تاريخيا بالنزاع وذلك بالنص على احترام الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وإنشاء لجنة للأطراف الثلاثة الموقعة عليه لمراقبة تطبيقه وتحديد مصادر النزاع. وكما سبق ذكره، فإن تطبيق موردي شيكيتا للاتفاق يسر من إبرام اتفاقات جماعية وتنظيم حملات في كولومبيا وهندوراس. ويتضمن التزام الشركة في إطار الاتفاق توفير التدريب في مجال الحقوق (والذي شمل ١٤ ٠٠٠ من العاملين في عام ٢٠٠٢)، وإنشاء آليات اتصال. "فلا يمكن إرساء مسؤولية الشركات بدون تفهم العمال وممثلهم ودعمهم ومشاركتهم"، وفقا لما ذكره جورج جاكش المدير الأقدم لمسؤولية الشركات والشؤون العامة في مجموعة شيكيتا للخدمات الدولية^{٤٦}.

٢٤٧. وحتى لو لم يكن الاتفاق الإطاري يهدف تحديدا إلى التغلب على أحد النزاعات، ولا يتضمن عملية محددة لتسوية النزاع، فإنه يساعد في الوصول إلى تلك الغاية. وهكذا فإن النزاع الطويل العهد في معمل تكرير شركة النفط كراون سنترال Crown Central Petroleum refinery في باسادينا، تكساس، جرت تسويته في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ على أساس اتفاق إطاري مبرم بين ستات أويل والاتحاد العام لعمال الكيماويات والطاقة والمناجم ICEM، مع أن الاتفاق لم يطبق على الشركاء في العمل التجاري حينئذ. وكان تاريخ منع العمال المنضمين إلى النقابة من دخول موقع المصنع يرجع تاريخه إلى عام ١٩٩٦، وكانت المفاوضات المحلية بين النقابة والإدارة قد جُمدت. وتمشيا مع روح الاتفاق، طلب ممثلو نقابة عمال النفط والكيماويات النرويجية (NOPEF) المنتسبة إلى ICEM من شركة ستات أويل STATOIL أن تطبق مبادئ الاتفاق المبرم بينهم على مقاولها من الباطن. وطلبت ستات أويل من الشركة الأمريكية إعادة إرساء أسس قواعد العمل العادية مع النقابات إذا أرادت تجديد عقدها لتكرير النفط والإبقاء على العلاقات التجارية الجيدة مع المنشأة المتعددة الجنسية وتطويرها.

٢٤٨. وفي الآونة الأخيرة، في عام ٢٠٠٣، يسر الاتفاق الإطاري المبرم بين شركة ديملر كرايزلر والاتحاد الدولي لعمال المعادن تسوية النزاع في شركة توريد في تركيا كانت ترمع إنهاء استخدام ٢٠٠ عامل. ووقعت الشركة الوطنية أول اتفاق جماعي مع النقابة المحلية وتفاوضت على صفقة ضمنت العمل لكل الوقت والأجور لأغلبية العمال في الوقت الذي وقرت فيه خطة اجتماعية للعمال الذين لم يمكن الاحتفاظ بهم.

٢٤٩. ويمكن التوصل إلى اتفاقات إطارية دولية في شتى القطاعات. فقد وقّع الشبكة الدولية للنقابات (UNI) خمسة اتفاقات إطارية مع الشركات في قطاعات التجزئة والاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات العقارية. ويعكس هذا النطاق العريض للقطاعات العضوية المتنوعة للشبكة الدولية للنقابات التي أنشئت في عام ٢٠٠٠ من خلال اندماج أربع نقابات عمال دولية وتمثل عمال الخدمات والتكنولوجيا المتقدمة في عدد من الصناعات المختلفة. وتوفر الاتفاقات الإطارية للشبكة وسيلة لتعزيز الحقوق الأساسية في مختلف السياقات والبلدان. وتغطي أربعة من الاتفاقات الخمسة عددا من مختلف المسائل والحقوق المتعلقة بمكان العمل في حين أن الاتفاق الذي أبرمته الشركة مع كاريفور لا يتناول إلا الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. والشبكة وكاريفور Carrefour يشتركان في المسؤولية عن تنفيذ هذا الاتفاق.

⁴⁶ عرض قدم في الندوة بشأن العمل اللائق في الزراعة نظمها مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال التابع لمنظمة العمل الدولية، جنيف، ١٥-١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

٢٥٠. وتوفر الاتفاقات الإطارية وسيلة ابتكارية لضمان الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في السياق الخاص للعولمة. وثمة انطلاقة هامة هي الاتفاق الذي تم التوصل بين منشأة الطاقة "إنديسا" Endesa واتحاد ICEM الذي أنشئ بموجبه أول مجلس عالمي للإدارة والنقابات في هذا القطاع. وهو مكون من ممثل لإحدى النقابات من كل بلد حيث توجد لإنديسا منشآت خاضعة لإدارتها، ومسؤولون من النقابات الموقعة، وإدارة الموارد البشرية للشركة. وبنقاش هذا المجلس الحقوق النقابية والسلامة والصحة والتدريب المهني ومجالات أخرى من مجالات علاقات العمل فضلا عن التوقعات المتعلقة بالأعمال التجارية للشركة واتجاهات العمالة.

٢٥١. وهكذا يجوز أن يكون هناك اتجاه جديد قيد الظهور من خلال الاتفاقات الإطارية الدولية المتوصل إليها وتلك التي يجري التفاوض عليها حاليا. وليس هذا مفاوضة جماعية بالمعنى التقليدي كما لا تحل الإجراءات الدولية محل المفاوضة الجماعية على المستويين الوطني والمحلي. وبالأحرى فإن الاتفاقات الإطارية تساعد في تحديد الشروط الدنيا استنادا إلى المبادئ الأساسية والحقوق في العمل، ولا سيما الحق في التنظيم.

٢٥٢. وسيحدد انتشار الاتفاقات الإطارية الدولية في المستقبل إلى درجة كبيرة اعتمادا على التفاعل بين وجهات نظر مختلف أصحاب العمل بشأن الموضوع وكذلك على قدرة اتحادات النقابات العالمية على ضمان التعاون الوثيق مع النقابات المنتسبة. ويمكن للمنشآت والنقابات العالمية الرائدة أن تشترك معا في تهيئة أنماط تقاوض جديدة ذات إمكانات كبيرة. وفي الوقت نفسه، فإن الاتفاقات الإطارية، نظرا لأنها ظاهرة جديدة نسبيا، تنتظر إليها بعض دوائر أصحاب العمل بحذر. وتشير المنظمة الدولية لأصحاب العمل إلى أن الشركات تراعي الأثر المحتمل لإبرام اتفاقات عالمية من حيث المخاطر القانونية والفعالية التنفيذية والسمعة^{٤٧}.

الأشكال الأخرى للتفاوض فوق الوطني والحوار الاجتماعي

٢٥٣. يمكن أن تجري المفاوضة الجماعية التي تتجاوز الحدود الوطنية ضمن إطار التكامل الإقليمي. ويشكل الاتحاد الأوروبي أشهر وأهم الحالات التي تبلورت في هذا الصدد (انظر الإطار ٣-٤). فقد أمكن التوصل إلى اتفاقات تتصل بالإجازة الوالدية والعمل لبعض الوقت والعقود المحددة المدة. وسينفذ الاتفاق الإطاري المتعلق بالعمل في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، الذي تم التوصل إليه في تموز/ يولييه ٢٠٠٢ من جانب موقعيه مباشرة لا من خلال التوجيه كما درجت عليه الحال في الماضي. والاتفاقات الثلاثة الأولى هي جزء من مجموعة القوانين الأوروبية (*acquis communautaire*) وسيتمتع تطبيقها من جانب الدول التي ستضم إلى الاتحاد الأوروبي. والقانون هو مجرد البداية؛ مما سيجعل ممارسات تلك البلدان تتماشى مع باقي البلدان فضلا عن أن ذلك ينطوي على إدخال تغييرات رئيسية في علاقات العمل. ويشكل أحد الأجزاء الهامة في هذه العملية إعداد الشركاء الاجتماعيين لاعتماد مبدأ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بصيغتهما التي تمارسان بها في الاتحاد الأوروبي. وفي البلدان الأعضاء العشرة المقبلة في الاتحاد الأوروبي، هناك عدد من نقابات العمال^{٤٨} هي بالفعل أعضاء في الاتحاد الأوروبي لنقابات العمال، ولدى بعض البلدان المنضمة^{٤٩} منظمات أصحاب عمل أصبحت أعضاء في اتحادات الصناعات وأصحاب العمل في أوروبا.

٢٥٤. وهذا التبادل للمعلومات والمشورة والتدريب على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال سيسهم في بناء علاقات عمل جديدة وسيؤدي بدوره إلى الإدماج على نحو أفضل في اتحاد أوروبي أوسع نطاقا. وتشمل الأمثلة الأوروبية للتنسيق فوق

٤٧ أنظر:

"Update on global agreements", in *European Industrial Relations Review*, No. 353, June 2003, p. 30.

٤٨ أي النقابات في إستونيا وبولندا والجمهورية التشيكية وسلوفاكيا وسلوفينيا وقبرص ولاتفيا وليتوانيا ومالطة وهنغاريا.

٤٩ بولندا، الجمهورية التشيكية، سلوفاكيا، قبرص، مالطة، هنغاريا.

الإطار ٣-٤

الحوار الاجتماعي الأوروبي: نحو مزيد من الاستقلال الذاتي للشركاء الاجتماعيين

في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، اتفق الشركاء الاجتماعيون الأوروبيون على أن التشاور إلزاميا فيما يتعلق بتشريعات العمل والتشريعات الاجتماعية، وأن يعطى مجلس أوروبا سلطة تحويل الاتفاقات المبرمة بين الشركاء الاجتماعيين على المستوى الأوروبي إلى قانون للجماعة الأوروبية. وقد أدخل هذا الاتفاق، بدون تغيير تقريبا، في البروتوكول المتعلق بالسياسة الاجتماعية الخاص بمعاهدة ماستريخت بشأن الاتحاد الأوروبي. ويمكن للشركاء الاجتماعيين أيضا أن يختاروا أسلوب التشريع التقليدي عن طريق التفاوض بشأن اتفاقات إطارية وإبرامها، لا سيما بشأن المسائل المثارة خلال المشاورات. وبناء على طلب الشركاء الاجتماعيين يمكن تحويل هذه الاتفاقات إلى توجيهات للمجلس، أي إلى قانون أوروبي.

وتعلق أول اتفاق إطارى أوروبي جرى التوصل إليه في عام ١٩٩٥ بمسألة الإجازة الودية؛ وفي عام ١٩٩٧ كان هناك اتفاق بشأن العمل بعض الوقت؛ وفي عام ١٩٩٩ أبرم اتفاق بشأن عقود العمالة المحددة المدة. وفي كل حالة طلب الشركاء الاجتماعيون من اللجنة أن تجعل الاتفاقات إلزامية للدول الأعضاء عن طريق اعتمادها في توجيهات المجلس.

وأحدث اتفاق مبرم في تموز/ يولييه ٢٠٠٢ يتعلق بالعمل في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية جدير بالذكر لعدة أسباب. فهو يعكس موقفا ثنائيا مستقلا من جانب الشركاء الاجتماعيين الذين شرعوا في هذه المفاوضات دون انتظار أن تدعوهم اللجنة إلى ذلك، كما أنهم لم يطلبوا إبدال الاتفاق بتوجيه. بل أنه نفذ في الدول الأعضاء من خلال أساليب المفاوضة الجماعية على المستوى الوطني في غضون فترة ثلاث سنوات من توقيعه. وهذه هي أول مرة يستفيد فيها الشركاء الاجتماعيون من الإمكانية التي يتيحها البروتوكول الاجتماعي من أجل "تنفيذ الاتفاقات وفقا للإجراءات والممارسات المحددة للإدارة والبيد العاملة والدول الأعضاء (المادة ٤(٢))." والقصد من الاتفاق الجديد هو الاستجابة للتحويل نحو الاقتصاد القائم على المعارف وتعزيزه والتوفيق بين الاحتياجات إلى المرونة والأمن التي يحتاج إليها كل من العاملين والشركات. وفي الختام، يعنى الاتفاق بفئات من العمال يصعب تنظيمها نقابيا وأن تشملها المفاوضة الجماعية. ويقدر أنه يوجد ١٠ ملايين عامل في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية في أوروبا. وهم في العادة مجموعة من العاملين من منازلهم والعاملين لحسابهم الخاص والمتقنين والعرضيين ومنهم نسبة كبيرة من النساء. وذكرت أنا ديامانتوبولو، مفوضة العمالة والشؤون الاجتماعية الأوروبية، أن الاتفاق "إنما يكشف عن أن الحوار الاجتماعي الأوروبي قد بلغ مرحلة النضج".

المصدر: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/145_en.html

الوطني التوجيه المتعلق بتنسيق المفاوضة الجماعية المعتمد في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٠ للحد من الفوارق في الأجور وتجنب المنافسة ذات الأثر السلبي اجتماعيا في أوروبا. وعلى المستوى القطاعي، سعى الاتحاد الأوروبي لعمال المعادن إلى تنسيق المفاوضة الجماعية التي تجري على المستوى الوطني بوضع مبادئ توجيهية للتفاوض من أجل تجنب المنافسة غير النزيهة القائمة على الأجور وشروط العمل.

٢٥٥. وتتمثل إحدى الوسائل الأخرى لتأمين احترام المبادئ والحقوق في العمل، والتي لا يجري بالضرورة التفاوض عليها أو وضعها موضع التشريع، في المبادرات الطوعية الرامية إلى التشجيع على زيادة تحمل المسؤولية الاجتماعية لدى أصحاب العمل. وفي حين أن هذه المبادرات لا يمكن إدراجها دائما تحت مسمى الحوار الاجتماعي، فإنه يلزم ذكرها هنا نظرا لأنها في بعض الحالات قد أسفرت عن زيادة احترام المبادئ قيد النظر، ويمكن لها أيضا أن تمثل شكلا من

50 أنظر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: "ETUC Executive Committee endorses guideline on collective bargaining coordination", *EIROOnline*, at www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/eu0101291n.html

أشكال الحوار الاجتماعي رهنا بمدى تشكيل المشاورات والمفاوضات جزءا من عملية تصميمها وتنفيذها.

٢٥٦. وشهدت السنوات الأخيرة انتشارا للمبادرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الطوعية التي تتخذها الشركات لا سيما الشركات المتعددة الجنسية والتي تفتقرن أحيانا بجماعات أخرى. وهذا المجال، الذي يطلق عليه في أحيان كثيرة تعبير "المسؤولية الاجتماعية للشركات"، يشمل نطاقا عريضا من الصكوك بما فيها مدونات قواعد السلوك والوسم الاجتماعي ومراجعة الحسابات والإبلاغ^{٥١}. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، شملت قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية الأعمال التجارية والمبادرات الاجتماعية^{٥٢} ما يربو على ٣٠٠ مبادرة مقارنة بـ ٢٠٠ مبادرة في عام ١٩٩٨. ولا تشمل قاعدة البيانات هذه جميع مدونات الشركات الموجودة التي يمكن أن تصل أعدادها إلى الآلاف.

٢٥٧. ويمكن للجهود الطوعية التي تبذلها الشركات أن تساعد في تعزيز المبادئ الملزمة وغير الملزمة قانونيا والمكرسة على الصعيدين الوطني والدولي، وذلك عموما بإذكاء الوعي بشأن المسائل التي تتطوي عليها وبالإشارة بالتحديد إلى مبادئ من قبيل تلك الواردة في الإعلان أو بإنشاء آليات للتحقق من الامتثال. وتوضح البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية أن الإشارة المحددة إلى معايير العمل الدولية يزداد كثيرا احتمال ورودها عندما تكون مبادرات الشركات غير متخذة من جانب واحد بل تتضمن أطراف فاعلة أخرى من قبيل نقابات العمال والمنظمات غير الحكومية. وعلى سبيل المثال، ففي حين أشار حوالي نصف المبادرات المتخذة من جانب أصحاب المصالح المتعددة^{٥٣} التي أجرت منظمة العمل الدولية دراسة استقصائية لها، إلى الاتفاقيتين رقم ٨٧ و ٩٨ فإن حوالي مدونة واحدة من عشر مدونات خاصة أشارت إليهما^{٥٤}. وعلى سبيل المقارنة، فإن جميع الاتفاقات الإطارية المبرمة حتى تاريخه تشير بطريقة أو بأخرى إلى حقوق نقابات العمال، ويذكر معظمها الاتفاقيتين رقم ٨٧ و ٩٨ في حين تعترف اتفاقات أخرى بالمبادئ الكامنة وراء هذه الاتفاقيات أو تشير إلى معايير العمل الدولية عموما.

٢٥٨. ومع هذا، فإن المدونات أو سياسات المسؤولية الاجتماعية للشركات تتضمن أحيانا صياغة يمكن تفسيرها بأنها تقوض معايير العمل الدولية^{٥٥}. وحتى حينما لا يكون الأمر كذلك، فإن التحقق من الامتثال للمدونات والسياسات قد يكون أمرا عسيراً.

٢٥٩. وفي حين يوجد عدد متزايد من المبادرات المعنية بالاعتماد وإصدار الشهادات والمراقبة والتفتيش في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات فمن الصعب قياس تأثيرها. وحتى الآن لا يوجد اتفاق عموما بشأن كيفية استخدام الأساليب التي تتطوي عليها برامج الاعتماد وإصدار الشهادات من قبيل عمليات التفتيش في الموقع واستعراض الوثائق وإجراء مقابلات شخصية مع العمال والإدارة ومنظمات المجتمعات المدني. والبرامج متنوعة ولهذا يصعب مقارنتها. والمعلومات العامة المفصلة والدراسات العامة محدودة أيضا وتوضح البحوث التمهيدية أن معظم المنهجيات المستخدمة لهذه

⁵¹ للاطلاع على استعراض معمق للمبادرات من هذا القبيل، انظر:

M. Urminsky (ed.): *Self-regulation in the workplace: Codes of conduct, social labelling and socially responsible investment*, Management and Corporate Citizenship Programme Working Paper No. 1 (Geneva, ILO, 2001).

⁵² أنظر: www.ilo.org/basi.

⁵³ في سياق الأعمال التجارية، يشير مصطلح أصحاب المصالح إلى "الأفراد والجماعات الذين قد يؤثر في الإجراءات أو القرارات أو السياسات أو الممارسات أو أهداف إحدى المنشآت أو يتأثرون بها".

A. B. Carroll: *Business and society: Ethics and stakeholder management* (Cincinnati, Ohio, United States, South-Western College Publishing, 1996), p. 74.

⁵⁴ أنظر:

ILO: *Information note on corporate social responsibility and international labour standards*, Governing Body doc. GB.288/WP/SDG/3, 288th Session, Geneva, Nov. 2003, graphs 1 and 2.

⁵⁵ المرجع نفسه، الفقرة ٦.

المبادرات ما زالت في المراحل الأولى من التطوير ونتيجة لذلك لا يمكن أن تضمن التمسك بمعايير العمل⁵⁶.

٢٦٠. ويثير التوسع السريع في خطط المراقبة وإصدار الشهادات مشاكل عملية أيضا. فقد يجد أصحاب المصانع الذين يوردون إلى مجموعة متنوعة من الشركات المتعددة الجنسية أنهم يخضعون لعمليات تفتيش متعددة ومتكررة. وقد يكون هناك أيضا قدر كبير من الغموض بين المستهلكين بشأن مختلف التسميات أو المزاعم. ويمكن لفرادى العمال أن يقعوا في حيرة تتصل بعدم الوضوح بشأن درجة استقلال الذين يضطلعون بعمليات مراجعة الحسابات عن الإدارة.

٢٦١. وعلى أي حال، لا تعتبر منظمات أصحاب العمل ولا منظمات العمال المسؤولة الاجتماعية للشركات بديلا عن التشريع والإجراءات الحكومية المتخذة لضمان إنفاذ القوانين⁵⁷. وبالرغم من تباين تصورات وتعريف المسؤولية الاجتماعية للشركات فإن كلا من أصحاب العمل والنقابات ينحو إلى اعتبارها إحدى وسائل نشر الممارسات الجيدة.

٢٦٢. والتعاون بين أصحاب العمل والنقابات بشأن القضايا الاجتماعية للشركات ليس أمرا جديدا، فقد اعتمد الإعلان الثلاثي لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادئ المتعلقة بالمنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية في عام ١٩٧٧ واستكمل في عام ٢٠٠٠. واعتمدت المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمنشآت متعددة الجنسية في عام ١٩٧٦. ووافقت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على مبادئ توجيهية أخرى في عام ٢٠٠٠ بالاقتران بإجراءات تنفيذ معززة⁵⁸. ويكمل صكا منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الواحد منهما الآخر ويشمل كلاهما الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٢٦٣. ويرد المبدأ أيضا في الميثاق العالمي. وكما لوحظ في تقرير صوتك في العمل⁵⁹، فقد انبثق هذا عن التحدي الذي وجهه الأمين العام للأمم المتحدة، كوفي عنان، إلى قادة دوائر الأعمال في المنتدى الاقتصادي العالمي لعام ١٩٩٩ المعقود في دافوس بأن "ينقلبوا ويسنوا" القيم والمبادئ المتفق عليها عالميا بشأن حقوق الإنسان والعمل والبيئة. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٣ شارك ما يربو على ١٢٠٠ شركة في الميثاق العالمي، بيد أن نسبة الشركات التي تنفذ فعلا المبادئ المذكورة غير معروفة.

٢٦٤. ومبادرة لندن المتعلقة بالاتجار بصورة أخلاقية والتي شرع فيها في عام ١٩٩٨ مبادرة أخرى مشهورة على نحو متزايد حيث تعمل بموجبها الشركات والنقابات والمنظمات غير الحكومية معاً للتعرف على الممارسات الجيدة وتشجيعها. وتدعو المعايير المحددة في هذه المبادرة إلى احترام الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وبموجب المدونة، فإنه في الحالات التي "يحد القانون من الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، يبسر صاحب العمل، ولا يعرقل، تطوير وسائل موازية للحرية النقابية والمفاوضة المستقلة".

٢٦٥. ووفرة المدونات والمبادرات وغيرها من الصكوك في ميدان المسؤولية الاجتماعية للشركات توضح الاهتمام المتزايد لمجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة في مجال مسائل العمل وحقوق الإنسان. وكما توضح البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية فمن المرجح كثيرا أن تشمل هذه الجهود وتشجع الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية عندما تطور وتطبق بالتعاون مع نقابات العمال.

⁵⁶ المرجع نفسه، الفقرتان ٩ و ١٤.

⁵⁷ انظر المنظمة الدولية لأصحاب العمل "المسؤولية الاجتماعية للشركات، نهج المنظمة الدولية لأصحاب العمل، آذار/ مارس ٢٠٠٣"، التي تنص على أن: "المسؤولية الاجتماعية للشركات ليست بديلا عن التنظيم. ويجب أن تضطلع الحكومات بالمسؤولية عن تنفيذ وإنفاذ القوانين الوطنية". وانظر أيضا جيم بيكر، المسؤوليات الاجتماعية للأعمال التجارية، في "Managing Globalisation: Challenges for business and governments", Sep. 2002. www.icftu.org، الذي يذكر "بيد أن الأعمال التجارية لا يمكن أن تحل محل ولا ينبغي أن يتوقع أن تحل محل المسؤولية الجوهرية للحكومات عن ضمان حماية حقوق جميع المواطنين".

⁵⁸ للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر: اللجنة الاستشارية لنقابات العمال لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: دليل المستعملين لنقابات العمال إلى المبادئ التوجيهية للمنشآت متعددة الجنسية الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (باريس).

⁵⁹ صوتك في العمل، مرجع سابق، الصفحات ١٨-١٩.

وعلاوة على ذلك، فإن العملية التي تعمل فيها النقابات والشركات وغيرها معاً بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات قد تساعد في تحسين الحوار وتفهم المسائل المتصلة بالحقوق في العمل. وهذا يؤكد الحاجة إلى مزيد من بناء القدرات من جانب النقابات فيما يتصل بالشركات المتعددة الجنسيات. كما أن إشراك النقابات يقلل من خطر تقويض المدونات أو غيرها من المبادرات لمعايير العمل الدولية.

تحقيق التوازن بين الكفاءة والإنصاف في عالم سريع التغير

٢٦٦. استعرض هذا الفصل بإيجاز عالماً من علاقات العمل المنظمة التي شهدت تغيرات ملحوظة، كما أنعم النظر في القيمة المستمرة للحوار والتفاوض بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال التي جرى تنظيمها بحرية. ولا تزال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل تشكل أساساً متيناً لتحقيق التوازن بين الكفاءة والإنصاف. ولقد كان ظهور أول اتفاقات عالمية بين العمال والإدارة والاهتمام الهائل بالمسؤولية الاجتماعية للشركات دليلاً ساطعاً على الأهمية الراهنة لهذه القيم الأساسية لمنظمة العمل الدولية.

٤- التشجيع على إحراز تقدم: التعاون التقني لتعزيز بسط الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية

إجراءات منظمة العمل الدولية بموجب الإعلان

٢٦٧. أدى اعتماد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في عام ١٩٩٨، إلى تهيئة فرصة جديدة أمام الأعمال والأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها المنظمة من أجل الدفاع عن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والترويج لهما ووضعها موضع التنفيذ. فقد كان الإعلان بمثابة تجديد للالتزام جميع البلدان الأعضاء والشبكة العالمية من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال واستعدادهم لتكريس الموارد اللازمة لتعزيز وبسط الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. فالإعلان، على وجه التحديد، "يقر بالالتزام الذي تتحمله المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء فيها استجابة لاحتياجاتها القائمة والمعلنة (أ) بتقديم التعاون التقني والخدمات الاستشارية بغية تعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية وتطبيقها؛ (ب) بمساعدة الدول الأعضاء التي لم يكن في وسعها حتى الآن التصديق على بعض هذه الاتفاقيات في الجهود التي تبذلها من أجل احترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات؛ (ج) بمساعدة الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى توفير مناخ ملائم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية".^١

٢٦٨. وخلال الفترة المنقضية منذ اعتماد الإعلان، استخدم عدد من الدول الأعضاء التي لم تصدق على جميع الاتفاقيات الأساسية الإجراءات المتعلقة بالاستعراض السنوي للإعراب عن حاجتها إلى المساعدة التقنية أو المشورة^٢. وقامت حكومات أخرى، ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بذلك عن طريق الاتصال بموظفي المنظمة في الميدان وفي المقر. كما التمسست المساعدة البلدان التي صدقت على جميع الاتفاقيات الأساسية الثمان. ويستعرض هذا الفصل من التقرير أنشطة التعاون

^١ الإعلان، الفقرة ٣. انظر أيضا الفقرة ٢ من متابعة الإعلان في مرفق الإعلان، التي تشير إلى المساعدة المقدمة من المنظمة لمساعدة الدول الأعضاء على تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية.

^٢ للاطلاع على ملخص بطلبات التعاون التقني في الجولتين الأخيرتين، انظر، مكتب العمل الدولي: *استعراض التقارير السنوية المقدمة في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل*، الجزء الأول: المقدمة التي أعدها الخبراء المستشارون المعنيون بالإعلان لمجموعة التقارير السنوية، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٢، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.283/3/1، الدورة ٢٨٣، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٢، الجدول ٦، والمرجع نفسه، الوثيقة GB.286/4، الدورة ٢٨٦، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٣، الجدول ٥.

التقني المضطلع بها استجابة لهذه الطلبات، ويقترح مجالات أخرى للعمل استناداً إلى الدروس المستمدة.

خطة العمل

٢٦٩. قدمت أول خطة عمل وضعت في إطار متابعة الإعلان إلى مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، وركزت على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، بعد نشر التقرير العالمي الأول، المعنون صوتك في العمل. وارتكزت الخطة على الأعمال السابقة أو الجارية للمكتب، وسعت إلى إعطاء قوة دفع جديدة لهذه الأعمال. وشرحت نهجاً متعدد التخصصات لترويج الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وأظهرت مدى تداخل الخبرة الفنية والأنشطة المتصلة بهذا المبدأ الأساسي وانتشارها في جميع أرجاء المنظمة. ويمكن مقارنتها بالبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الذي أعطى مزيداً من التركيز والقوة لما تضطلع به المنظمة من أنشطة طويلة الأمد لمكافحة عمل الأطفال. بيد أنه بالمقارنة مع هذا البرنامج المركزي، فإن خطة عمل عام ٢٠٠٠ لم تُسند إلى وحدة بمفردها. ورغم أن خطة العمل تقع تحت المسؤولية المباشرة للبرنامج المركزي الدولي المعني بالترويج للإعلان، يشارك في تنفيذها عدد من الوحدات في المقر وفي الميدان، ولاسيما على مستوى المشروع، بالتعاون الوثيق مع البرنامج المركزي الدولي بشأن الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل.

٢٧٠. وتضمنت خطة العمل قائمة تضم نحو ٥٠ بلداً قدمت طلبات للحصول على المساعدة التقنية جنباً إلى جنب مع المساعدة التي طلبتها الأقاليم أو الأقاليم الفرعية^٣. وخلال السنوات الأربع الماضية، تقاضى الكثير من هذه البلدان، إن لم يكن جميعها، بشأن مشاريع أو أنشطة أخرى مع المكتب (انظر الجدول ٤-٤). ونظراً لتوافر الأموال من المانحين (انظر الجداول ٤-١، و ٤-٢، و ٤-٣)، فقد تمكن المكتب من القيام بعدد من المشاريع الضخمة التي تستغرق مدتها عدة سنوات. وكما يظهر من الجدول ٤-٣، فقد أنفق نحو نصف الدعم الخارجي على المشاريع المتعلقة بالترويج للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وكان إقليم أفريقيا وإقليم آسيا هما الإقليمان اللذان جرى فيهما الاضطلاع بمعظم مشاريع الإعلان (انظر الجدول ٤-٢).

٢٧١. وكما سبق الإشارة إليه في هذا التقرير، فإن تهيئة الظروف التي يمكن فيها للعمال وأصحاب العمل ممارسة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية يترتب عليها اتخاذ إجراءات على عدد من الجبهات المختلفة. ومن الضروري تعزيز الإرادة السياسية، وتحسين التشريعات، وإنشاء وتقوية المؤسسات المشاركة في أعمال هذه الحقوق. وتحظى بمكانة رئيسية ضمن هذه المؤسسات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وإدارات العمل، ومرافق التفاوض وحل المنازعات.

٢٧٢. ويمكن للتعاون التقني أن يساعد في هذه العملية عن طريق تنمية قدرات جميع القائمين عليها، بدءاً من الحكومات إلى فرادى العمال وأصحاب العمل، من أجل أعمال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وبطبيعة الحال فإن تعبير "بناء القدرات" كثيراً ما يستخدم للدلالة على المساعدة التقنية لأنه يغطي نطاقاً واسعاً من الأنشطة. ذلك أن تقديم المشورة، والدعوة، والتوعية، وجمع ونشر المعلومات، والتدريب يمكن لها جميعها أن تقيد في تحسين قدرات المؤسسات والمنظمات والأفراد والمجتمع ككل. واستشهاداً بما ذكره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن "تنمية القدرات هي في صميم عملية التنمية... وتنمية القدرات هي عملية طويلة الأجل، لا تقيد معها الضغوط من أجل الإنجاز، أو الحلول المتسرعة، أو النتائج على المدى القصير... إن تنمية القدرات تعني التعلم"^٤.

^٣ مكتب العمل الدولي: متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الأولويات وخطط العمل للتعاون التقني، وثيقة مجلس الإدارة GB.279/TC/3، الدورة التاسعة والسبعون، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

^٤ المرجع نفسه، الملحق الأول.

^٥ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٣، الأهداف الإنمائية للألفية: ميثاق بين الأمم على إنهاء الفقر بين البشر (New York and Oxford, Oxford University Press, 2003)، الإطار ٨-٥، الصفحة ١٥١.

الجدول ٤-١ البرامج والمشاريع والأنشطة الممولة من المانحين الموافق عليها في إطار الإعلان، حسب الأساس المخصص من البلد المانح لكل فترة سنة من تشرين الأول/أكتوبر إلى أيلول/سبتمبر (بالآلاف الدولارات - أرقام مقربة)

فرنسا	ألمانيا	إيرلندا	إيطاليا	اليابان	هولندا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	المملكة المتحدة	الولايات المتحدة	الفترة
805	0	0	0	200	2 220	0	121	20 000	1999-2000
0	431	0	0	186	242	91	5 068	20 000	2000-01
597	501	0	0	163	3 000	0	0	10 000	2001-02
2 225	0	601	103	0	387	0	200	6 328	2002-03
3 627	932	601	103	549	5 849	91	5 389	56 328	المجموع

المصدر: مكتب العمل الدولي:

Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Priorities and action plans for technical cooperation, Governing Body doc. GB.288/TC/4, 288th Session, Geneva, Nov. 2003, Appendix.

الجدول ٤-٢ البرامج والمشاريع والأنشطة الممولة من المانحين والموافق عليها في إطار الإعلان، حسب الأساس المخصص لكل إقليم، لكل فترة سنة من تشرين الأول/أكتوبر إلى أيلول/سبتمبر (نسبة مئوية - أرقام مقربة)

أفريقيا	الأمريكتان	الدول العربية	آسيا والمحيط الهادئ	أوروبا	مشتركة بين الأقاليم	دعم أساسي	الفترة
24	18	0	46	0	5	7	1999-2000
14	12	5	15	8	23	23	2000-01
14	20	0	31	4	14	18	2001-02
47	13	0	15	17	0	8	2002-03

المصدر: المرجع نفسه.

الجدول ٤-٣ البرامج والمشاريع والأنشطة الممولة من المانحين الموافق عليها في إطار الإعلان، حسب الأساس المخصص لفئات الحقوق والمبادئ لكل فترة سنة من تشرين الأول/أكتوبر إلى أيلول/سبتمبر (نسبة مئوية - أرقام مقربة)

الحرية النقابية	العمل الجبري	عمل الأطفال*	عدم التمييز	أكثر من فئة	المجموع	الفترة
55	6	0	21	17	23 345	1999-2000
30	4	2	0	65	26 016	2000-01
47	5	0	7	42	14 262	2001-02
47	20	0	0	33	9 844	2002-03

* فيما يتعلق بالتعاون التقني فإن عمل الأطفال مشمول بالبرنامج المركزي الدولي للقضاء على عمل الأطفال. واستخدم المخصص الضئيل للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ في إعداد التقرير العالمي المعنون "مستقبل خال من عمل الأطفال"، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التسعون، جنيف، ٢٠٠٢.

المصدر: الوثيقة GB.288/TC/4، مرجع سابق.

٢٧٣. ولذلك، فإن هذا الفصل يتناول أساساً مختلف أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية من حيث بناء القدرات. وكما يظهر في الجدول ٤-٤، تنقسم أعمال المنظمة إلى عدد من الفئات المختلفة: إصلاح قانون العمل، وإدارة العمل، وتسوية المنازعات، وتعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على التنظيم والمفاوضة الجماعية، والتوعية. ويرد أدناه شرح موجز لتعبير "القدرة" من حيث صلته بمختلف مجالات خبرة منظمة العمل الدولية. ويتناول هذا الجزء أيضاً الجهود المبذولة من أجل التواصل مع العمال وأصحاب العمل الأقل تنظيمياً.

٢٧٤. وينصب مجال التركيز الرئيسي لهذا الفصل من التقرير، تمشياً مع متابعة الإعلان^٦، على الأعمال المضطلع بها في إطار خطة عمل تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠. بيد أن مقر المنظمة ومكاتبها الميدانية يضطلعون بالكثير من الأنشطة الأخرى في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ونظراً لضيق المساحة، فإن هذه الأنشطة سيشار إليها في هذا التقرير بصورة انتقائية فقط^٧. وليس من الممكن أيضاً الإشارة إلى الإجراءات المتعلقة بكل مشروع في جميع الميادين. وبدلاً من ذلك، سيكون الهدف هو توضيح نوع العمل الذي جرى الاضطلاع به من خلال عرض مشاريع بعينها، والإشارة إلى بعض آثارها المبكرة. ومع أن بعض النتائج تتحقق في فترات زمنية قصيرة نسبياً، وعلى نحو أكثر بروزاً في مجال تغيير التشريعات، فإن الكثير من هذه الأنشطة هي بمثابة استثمار في المستقبل وقد لا تسفر عن أي نتائج إلا بعد إنجاز المشاريع كل على حدة.

٢٧٥. وفي الوقت نفسه، من المسلم به أن النجاح النسبي في المشاريع لا يترجم بالضرورة إلى تغييرات على نطاق الدولة - ربما باستثناء حالات إصلاح قوانين العمل التي تكفل بالنجاح - كما أن هذا النجاح لا يكون نهائياً. ويمكن للتعاون التقني الذي يقدم بمساعدة خارجية أن يحقق آثاراً جلية وأن يقوم ببناء القدرات، بالضرورة، لعدد محدود من الأطراف الفاعلة. بيد أن التغيير المستدام مرهون بالتزام الحكومة والشركاء الاجتماعيين في كل بلد، وبكيفية قيامهم بالتفاوض معاً بشأن عملية التغيير في هذا المجال الذي يكون دائماً موضوعاً لمناقشات ساخنة، والتوصل إلى ملكية مشتركة قوية لمسار العمل المتفق عليه.

إصلاح قوانين العمل

٢٧٦. يُعد قانون العمل، كما سبقت الإشارة إليه، الأساس الذي يقوم عليه احترام الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية. ويقوم التشريع الوطني بترجمة هذا المبدأ إلى حق قانوني قابل للتنفيذ. ويوفر أيضاً الحماية في الحالات التي قد لا يكون فيها أصحاب العمل والعمال من القوة بما فيه الكفاية للدفاع عن هذه الحقوق. والتشريع لا يتصف بالجمود؛ فهو قادر على التطور لكي يعكس الظروف المتغيرة. ولذا، فإنه في مجال قانون العمل، يتطلب الأمر أن تكون لدى الحكومات القدرة على صياغة التشريعات وتدوينها وتنقيحها. ولا تقتصر هذه القدرة على المسائل التقنية ومعرفة القوانين المقارنة الوطنية والدولية. وقد ينطوي الأمر أيضاً على توافر القدرة على تقدير الآثار الاجتماعية - الاقتصادية لمختلف أحكام قوانين العمل. ويجب أن تتوفر لدى الحكومات أيضاً القدرة على التشاور مع الشركاء الاجتماعيين في عملية صياغة قوانين العمل وتنقيحها فضلاً عن عملية تطبيقها.

٢٧٧. وإصلاح قوانين العمل هو أحد المجالات التي تتمتع فيها منظمة العمل الدولية بباع طويل استناداً إلى التزامها الدستوري بتوفير هذه المساعدة بناء على طلب الدول الأعضاء. ومنذ عام ١٩٩٩، تم تنقيح قرابة ٨٠ من تشريعات العمل الوطنية في ٥٦ بلداً. وفي دورة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٣، أشار ٢٧ من الوزراء وكبار أعضاء الوفود الحكومية إلى جدوى تعاون المنظمة مع بلدانهم في هذا الميدان.

٢٧٨. وتشمل المجالات الموضوعية لإصلاح قوانين العمل على نحو يؤكد الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية ما يلي:

- إدماج المبادئ والحقوق الأساسية في قوانين العمل الجديدة (مثل قانون العمل لجمهورية تيمور - ليستي الديمقراطية، ٢٠٠١؛ وقانون العمل الأساسي في كوسوفو، صربيا والجبل الأسود، ٢٠٠١)؛

⁶ انظر، البرنامج المركزي الدولي بشأن الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل، مرفق الإعلان، الفقرة ثالثاً - ألف (١).

⁷ تتاح معلومات أخرى على الموقع الإلكتروني للبرنامج المركزي الدولي لتعزيز الحوار الاجتماعي وقوانين العمل وإدارات العمل، ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال، www.ilo.org، (أنقر Sitemap).

- تطبيق إطار المفاوضات بالنسبة لفئات خاصة من المستخدمين، من قبيل العاملين في ميدان الخدمة العامة (مثل قانون الخدمة العامة (آلية التفاوض) في جمهورية تنزانيا المتحدة، ٢٠٠٣؛ وقانون الخدمة العامة في فنزويلا، ٢٠٠٢)؛
 - صياغة لوائح تفصيلية لتيسير الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية (مثل المرسوم المتعلق بالتمثيل النقابي والمفاوضة الجماعية على مستوى المنشأة في كمبوديا، ٢٠٠١، والرسوم المتعلقة بمجلس التحكيم، ٢٠٠٢)؛
 - سن أحكام تتعلق بالمساواة بين الجنسين، بما يساعد على ضمان استعادة المرأة من الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية (مثل القانون رقم ٢٠٥ (١) لعام ٢٠٠٢ لتوفير المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بالاستخدام والتدريب المهني، في قبرص).
٢٧٩. أما الجهود الإجرائية لمساعدة قوانين العمل على إعمال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، فتشمل ما يلي:
 - إشراك الشركاء الاجتماعيين في عملية اتخاذ القرارات بشأن نطاق وشمول القوانين، وبشأن الأحكام الصعبة بوجه خاص. وتؤثر هذه المرحلة، على وجه الخصوص، على مدى تناول القوانين لقضايا الجنسين والفئات الخاصة من العمال الذين كثيرا ما يُستبعدون من هذه الحقوق (انظر الفصل الثاني)؛
 - المتابعة الرسمية لاعتماد أو تنقيح القوانين، ووضع القواعد واللوائح الإجرائية لإنشاء آليات الاعتراف بمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وبعملية المفاوضة الجماعية. (وعلى سبيل المثال، فإن تعاون منظمة العمل الدولية في صياغة مشروع دستور عام ٢٠٠٣ لمجلس العمل الاستشاري الثلاثي الوطني في جمهورية إيران الإسلامية في عام ٢٠٠٣ إنما يساعد على المضي قدما بهذه العملية في ذلك البلد)؛
 - القيام، فور اعتماد القوانين، بإبلاغ الشركاء الاجتماعيين بواجباتهم ومسؤولياتهم وبالفرص التي ينص عليها التشريع، وتوفير التدريب على أفضل السبل للاستفادة من هذه الأحكام.
٢٨٠. وشاركت مشاريع الإعلان في عدد من الجهود الرامية إلى إصلاح قوانين العمل. وعلى سبيل المثال، فإن بنن وبوركينا فاسو ومالي وموريتانيا والنيجر وتوغو، المشمولة بالمشروع الذي يشترك في تمويله فرنسا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والخاص بدعم تطبيق الإعلان، طلبت إجراء دراسات واقية عن كيفية تطبيق الاتفاقيات الأساسية الثمان. وأظهر هذا الاستعراض الذي قام به خبراء وطنيون، ضرورة تنقيح بعض أحكام قانون العمل، ولا سيما في ما يتعلق بالحرية النقابية. وبعد الانتهاء من التعديلات التشريعية، سيقوم المشروع بمد يد المساعدة في نشر تجميع للاتفاقيات الأساسية، والتشريعات الوطنية والأحكام القانونية ذات الصلة. وسيتاح هذا التجميع للقضاة ومفتشي العمل والشركاء الاجتماعيين وغيرهم من القائمين على إعمال الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية.

الجدول ٤-٤: أنشطة التعاون التقني الجارية المتصلة بالإعلان في إطار خطة العمل لعام ٢٠٠٠ بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، حسب الموضوع، ووسيلة التنفيذ، والوحدة المسؤولة في مكتب العمل الدولي*

البلد أو الإقليم (ومصدر الأموال)**	إصلاح قوانين العمل	بناء القدرات، بما في ذلك الهيكل الثلاثي			إدارة العمل	تسوية المنازعات	التوعية	الهدف الرئيسي***
		الحكومة	منظمات أصحاب العمل	منظمات العمال				
أفريقيا								
شرقي أفريقيا: كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	تقديم الخدمات الاستشارية التقنية في كينيا، علاوة على تقديم الدعم إلى تقارير قوانين أفريقيا في جمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا	بناء القدرات والتدريب على منع المنازعات. التدريب في مجال الإدارة لموظفي الرتب العليا والمتوسطة	التدريب على التقنيات الحديثة لإدارة الموارد البشرية، وتسوية المنازعات، والمفاوضة الجماعية	التدريب على تحسين مهارات التنظيم، ومهارات التفاوض والمفاوضة الجماعية	بناء القدرات وتدريب موظفي العمل على التفتيش وتسوية المنازعات	توفير التدريب للحكومة وأصحاب العمل والعمال في مجال التوفيق والوساطة، وفي مجال التحكيم لمحاكم العمل	تغطية الأنشطة في البرامج الإذاعية والصحافة ووسائل الإعلام المحلية، وإنشاء موقع على الإنترنت	الحكومة، وأصحاب العمل، وفرادى أصحاب العمل، ومنظمات العمال، وعامة السكان
أفريقيا الجنوبية: بوتسوانا، ليسوتو، ملاوي، زامبيا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	تقديم الخدمات الاستشارية التقنية في زامبيا، كتيبات سهلة الاستعمال بشأن تشريعات العمل في جميع البلدان	بناء القدرات والتخطيط الاستراتيجي للسياسات	التدريب على تحسين القدرة على خدمة الأعضاء. التدريب على المهارات في مجال التفاوض والتمثيل الجماعية والتنظيم	التدريب على تحسين فهم المنشآت، وعلى المهارات في مجال التفاوض والمفاوضة الجماعية والتنظيم	مراقبة إدارة العمل، وتوفير المعدات، وإنشاء قواعد البيانات، وتدريب المفتشين	تقديم الخدمات الاستشارية التقنية لتقليل الاعتماد على النظام القانوني. واستعراض إجراءات محاكم العمل		الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال
غربي أفريقيا: بنن، بوركينا فاسو، مالي، موريتانيا، النيجر، توغو (فرنسا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)	إجراء دراسات تشمل جميع فئات الإعلان الأربع. عقد اجتماعات للهياكل الثلاثية الوطنية لوضع خطط عمل، يليها تقديم خدمات استشارية تقنية، والتدريب على تحديث قوانين العمل، وتعزيز القدرات الحكومية وكذلك قدرات منظمات أصحاب العمل والمنظمات العمالية، وتدريب مفتشي وقضاة العمل							الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال
بالإضافة إلى ذلك - بنن، بوركينا فاسو، النيجر، توغو، السنغال (فرنسا)			تقديم الخدمات الاستشارية التقنية في مجال التمثيل النقابي					منظمات العمال، توغو: مناطق تجهيز الصادرات
بالإضافة إلى ذلك - مالي (فرنسا)	إجراء دراسات بشأن المساواة في الأجر							موظفو الخدمة العامة، النساء العاملات والتركيز على نوع الجنس
المغرب (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	خدمات استشارية تقنية بشأن تنظيم إدارة العمل		التدريب على المفاوضة الجماعية ومهارات التفاوض	التدريب مفتشي العمل	التدريب في مجال تسوية المنازعات			الحكومة، أصحاب العمل، ومنظمات العمال
نيجيريا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	توفير الدعم لفرقة العمل الثلاثية المعنية بإصلاح قانون العمل		تعزيز المشاورات الثنائية والثلاثية	تدريب مفتشي العمل	بناء قدرة المحكمة الصناعية وفريق التحكيم			الحكومة، أصحاب العمل، ومنظمات العمال

الهدف الرئيسي***	التوعية	تسوية المنازعات	إدارة العمل	بناء القدرات، بما في ذلك الهيكل الثلاثي			إصلاح قوانين العمل	البلد أو الإقليم (ومصدر الأموال)**
				الحكومة	منظمات أصحاب العمل	منظمات العمال		
الحكومة	اجتماعات، وحلقات دراسية، وحلقات عمل							الدول العربية الدول العربية، مجلس التعاون لدول الخليج العربية: البحرين، قطر، المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة (الميزانية العادية)
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال	تدريب مسؤولي العمل وممثلي العمال وأصحاب العمل في مجال قدرات الوساطة والتوفيق		تحسين مهارات المفاوضات على الصعيد الوطني والقطاعي وعلى الصعيد المنشأة	خدمات استشارية تقنية بشأن تكامل الاستراتيجيات السنوية والمتوسطة الأجل لإدارة العمل والعلاقات العمالية		خدمات استشارية تقنية بشأن تشريعات العمل		الأردن (وزارة العمل بالولايات المتحدة)
الأمريكتان								
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال	صفحات على الإنترنت، دورية	خدمات استشارية تقنية بشأن النظم المستقلة لتسوية المنازعات، وتدريب القضاة	التدريب على مهارات المفاوضات الجماعية والتفاوض	التدريب على المفاوضات الجماعية وأفضل الممارسات على مستوى المنشأة	التدريب على المفاوضات الجماعية والهيكل الثلاثي			أمريكا الوسطى: بليز، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، غواتيمالا، هندوراس، نيكاراغوا، بنما، السلفادور (وزارة العمل بالولايات المتحدة)
الحكومة، والسكان عموماً	صحف وإذاعة		إجراء دراسات بشأن إدارة العمل واعتماد خطط عمل وطنية					الأمريكتان: الإقليم: منظمة البلدان الأمريكية (وزارة العمل بالولايات المتحدة)
منظمات العمال			خدمات استشارية تقنية بشأن المفاوضات الجماعية لتعزيز المساواة					البرازيل (فرنسا)
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، وأصحاب العمل، ومنظمات العمال	الإذاعة والصحف وموقع على الشبكة الإلكترونية	التدريب على منع نشوب النزاعات			دعم فرق العمل الوطنية الثلاثية: خدمات استشارية تقنية بشأن الاتفاقات الإطارية النموذجية؛ عقد الاجتماعات وتنظيم التدريب لبناء الثقة ومهارات التفاوض			منطقة الكاريبي (وزارة العمل بالولايات المتحدة)
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال، وعامة السكان	برامج بإذاعة الأمم المتحدة، نشر معلومات عن المشاريع	التدريب على السبل البديلة لتسوية المنازعات		التدريب على أفضل الممارسات، وبناء الثقة، ومهارات التفاوض	خدمات استشارية تقنية بشأن إنشاء قاعدة بيانات والتدريب على الإحصاءات			كولومبيا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)

البلد أو الإقليم (ومصدر الأموال)**	إصلاح قوانين العمل	بناء القدرات، بما في ذلك الهيكل الثلاثي			إدارة العمل	تسوية المنازعات	التوعية	الهدف الرئيسي***
		الحكومة	منظمات أصحاب العمل	منظمات العمال				
أوروبا								
بيلاروس (ألمانيا)				خدمات استشارية تقنية بشأن التعليم والاتصالات وأدوات المعلومات في مجال النقابات			منظمات العمال	
البوسنة والهرسك (الميزانية العادية/موارد الميزانية العادية للتعاون التقني)	ترجمة المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية بشأن قوانين العمل			التدريب على المفاوضة الجماعية على مستوى المقاطعات			الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال	
بلغاريا، رومانيا (ألمانيا)	بلغاريا: الحق في الإضراب رومانيا: الحرية النقابية وما يتصل بها			تقديم خدمات استشارية تقنية بشأن المفاوضة الجماعية على المستويات القطاعية في الخدمات/المنشآت العامة		بلغاريا: خدمات استشارية تقنية عن النظام المستقل، وعن هيئات التوفيق/الوساطة	الترويج لإعلان المبادئ في المدارس الثانوية وعلى الإنترنت	الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال
أوكرانيا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	خدمات استشارية تقنية وبناء القدرات في مجال قوانين العمل الجديدة			خدمات استشارية تقنية بشأن اتفاق جماعي نموذجي	تدريب مفتشي العمل		الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال	
اتفاق تحقيق الاستقرار: ألبانيا، بلغاريا، البوسنة والهرسك، كرواتيا، مقدونية، مولدوفا، صربيا والجبل الأسود (فرنسا وإيطاليا)				خدمات استشارية تقنية وتوفير التدريب على المهارات التنظيمية والمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي إنشاء شبكة من المسؤولين لإسداء المشورة بشأن الاتجاهات في مجال قوانين العمل، ولتبادل الخبرات			الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال	
آسيا والمحيط الهادئ								
بنغلاديش (وزارة العمل بالولايات المتحدة)				التدريب على تحسين ظروف العمل، والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وإنشاء لجان الثقافة العمالية	التدريب على تحسين ظروف العمل والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وإنشاء لجان الثقافة العمالية		الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، وفرادى أصحاب العمل	الصحف والإذاعة
كمبوديا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	خدمات استشارية تقنية بشأن تنفيذ اللوائح			التدريب على التعاون في مكان العمل		خدمات استشارية تقنية بشأن نظام التحكيم	معلومات عن الحقوق وفرص الانتصاف	الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال
جمهورية تيمور-ليستي الديمقراطية (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	خدمات استشارية تقنية عن القوانين واللوائح			خدمات استشارية تقنية عن مختلف مننديات الحوار الاجتماعي	تدريب مفتشي العمل		الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال	

الهدف الرئيسي***	التوعية	تسوية المنازعات	إدارة العمل	بناء القدرات، بما في ذلك الهيكل الثلاثي			إصلاح قوانين العمل	البلد أو الإقليم (ومصدر الأموال)**
				الحكومة	منظمات أصحاب العمل	منظمات العمال		
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، وفرادى أصحاب العمل، ومنظمات العمال، والعمالات و/أو التركيز على قضايا الجنسين، وعامة السكان	برامج تليفزيونية وإذاعية. الشرطة الوطنية: الحقوق الأساسية للعمال	خدمات استشارية تقنية وتنظيم التدريب على نظام جديد للتوفيق/الوساطة	تدريب مفتشي العمل	التدريب على المهارات في مجالات التنظيم والمفاوضة الجماعية. إنشاء لجان ثنائية في المنشآت الرائدة. التدريب على التوعية بقضايا الجنسين	خدمات استشارية تقنية في مجال التسجيل النقابي. تدريب قضاة العمل والموظفين ذوي الصلة	التدريب على التشريعات الجديدة. المساعدة في صياغة وتنفيذ اللوائح	اندونيسيا (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	
منظمات العمال، الزراعة			خدمات استشارية تقنية في مجال تشكيل نقابات لعمال الزراعة				نيبال (جزء من مشروع عمل السخرة) (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، وفرادى أصحاب العمل، ومنظمات العمال، ومناطق تجهيز الصادرات		خدمات استشارية تقنية في مجال تسوية المنازعات على المستوى الوطني ومستوى المقاطعات ومستوى المنشأة	تدريب مفتشي العمل	التدريب على التعاون في مكان العمل وعلى مهارات التفاوض	خدمات استشارية تقنية بشأن تعزيز هيئات الحوار الاجتماعي في المقاطعات		فيتنام (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	
فيما بين الأقاليم								
فرادى أصحاب العمل				عقد اجتماعات وتنظيم التدريب بشأن مبادئ الميثاق العالمي			فيما بين الأقاليم (هولندا)	
الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال				مشروع لزيادة قدرة الوزارات، ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على معالجة عمليات ورفقات استراتيجية الحد من الفقر			فيما بين الأقاليم (هولندا)	
منظمات أصحاب العمل، وفرادى أصحاب العمل. سري لانكا				تدريب المديرين على الحوار الاجتماعي والمساواة وما إلى ذلك			فيما بين الأقاليم (وزارة العمل بالولايات المتحدة)	
* TAS = الخدمات الاستشارية التقنية. تشمل البرامج والمشاريع عادة تقديم الخدمات الاستشارية التقنية، وعقد الاجتماعات من أجل التوعية، وإجراء الدراسات للتعرف على المشاكل التي يتعين التغلب عليها، وإصدار المنشورات وما إلى ذلك (الأنشطة المذكورة بين قوسين مخططة ولم تبدأ بعد).								
** رموز الألوان على النحو التالي: البرنامج المركزي الدولي المعني بالإعلان؛ معايير العمل الدولية؛ البرنامج المركزي الدولي المعني بالحوار الاجتماعي؛ مكتب أنشطة منظمات العمال؛ مكتب أنشطة أصحاب العمل، قطاع الاستخدام.								
*** USDOL = وزارة العمل بالولايات المتحدة؛ الميزانية العادية/الميزانية العادية للتعاون التقني = الميزانية العادية لمنظمة العمل الدولية و/أو الميزانية العادية لصندوق التعاون التقني.								
**** الحكومة، موظفو الخدمة العامة، منظمات أصحاب العمل القائمة (E-ORG) أو فرادى أصحاب العمل (EMP)، ومنظمات العمال القائمة (W-ORG)، وعمال الزراعة (AGR)، والعمال المهاجرون و/أو عمال الخدمة المنزلية (MIG/DOM)، والعمالات و/أو التركيز على نوع الجنس (GENDER)، والعمال في مناطق تجهيز الصادرات (EPZ).								

٢٨١. وساعد مشروع تدعيم علاقات العمل في شرق أفريقيا على تركيز عملية إصلاح قانون العمل الوطني في كينيا على أعمال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، بما في ذلك مناطق تجهيز الصادرات. ووضعت فرقة العمل الثلاثية الوطنية المسؤولة عن عملية الإصلاح القانوني للمسات النهائية على مشاريع قوانين بشأن العمالة والعلاقات الصناعية مستعينة بخبرة منظمة العمل الدولية. وكان من المقرر أن تناقش مشاريع القوانين هذه على نطاق أوسع في نهاية عام ٢٠٠٣ وتعرض على الهيئة التشريعية في عام ٢٠٠٤. ومن بين القضايا المطروحة ما إذا كان تسجيل النقابات سيظل خاضعاً للحصول على إذن مسبق من وزارة العمل. وفي أوغندا، سيواجه المشروع المشكلة نفسها. وكان للمشروع أيضاً دور حاسم في تأمين دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتتقح قوانين العمل في زنجبار (جمهورية تنزانيا المتحدة)، مع توفير الدعم لعملية إصلاح قوانين العمل في جمهورية تنزانيا المتحدة نفسها.

٢٨٢. وفي إطار مشروع ترويج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في أوكرانيا، وهو أول مشروع ينفذ في أوكرانيا المستقلة، وتم وضعه من خلال المشاورات الثلاثية، تم إعداد مشروع قانون العمل قدم إلى البرلمان في نهاية آب/ أغسطس ٢٠٠٣. ويشمل التشاور والتدريب المرتبطان بعملية الإصلاح طائفة عريضة من أصحاب العمل وممثلي العمال. وبالنسبة للكثيرين، فقد شكلت هذه العملية مصدراً هاماً للاعتراف العام وفرصة للتعبير بحرية عما يشعر به أصحاب العمل والعمال من مخاوف إزاء الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٢٨٣. وبدأ في إندونيسيا في أيار/ مايو ٢٠٠١ المشروع بعنوان *ترويج وإعمال الحرية النقابية من خلال بناء الثقة والقدرات في مجال العلاقات الصناعية* على أساس الافتراض بأن البلد سيكون قد انتهى بالفعل من عملية إصلاح قانون العمل الخاصة به، والتي انبثقت عن الحركة الإصلاحية والديمقراطية في عام ١٩٩٨. وكان الهدف الرئيسي هو توفير المساعدة التقنية من أجل التطبيق الملائم للتشريع الجديد. غير أن التوصل إلى اتفاق في بلد حديث العهد بالديمقراطية بين الهيئات المكونة الثلاثية وفي البرلمان بشأن ثلاثة قوانين رئيسية جديدة، كان عملية استغرقت وقتاً طويلاً.

٢٨٤. ومع أن قانون النقابات سن في عام ٢٠٠٠، قبل بدء المشروع، فإن الموافقة على قانون القوى العاملة لم تحدث إلا في آذار/ مارس عام ٢٠٠٣، أي بعد انقضاء ١٨ شهراً على بدء المشروع، أما اعتماد قانون تسوية المنازعات فقد تم في نهاية ٢٠٠٣. ونتيجة لذلك، تعين على المشروع أن يتوخى المرونة وأن يكيف أشكال المساعدة التي يقدمها. وركز بعض التدريب والمشورة على المبادئ والعناصر الرئيسية للقوانين المتوقعة وليس على التنفيذ. وعلى سبيل المثال، فقيل اعتماد قانون القوى العاملة، قدم المشروع معلومات عن المفاوضة الجماعية، والحق في الإضراب وإنهاء الاستخدام. وبعد اعتماد القانون، قام المشروع بعمليات توعية بالاشتراك مع وزارة العمل، التي أعدت نشرات وأدلة قام المشروع بنشرها.

٢٨٥. أما مشروع تقوية وتحسين علاقات العمل في شرق تيمور فقد بدأ عملية إصلاح قانون العمل في جمهورية تيمور – ليستي الديمقراطية، وهو دولة حديثة العضوية في منظمة العمل الدولية، ومن ثم قام المشروع بتدريس المبادئ والحقوق الأربعة التي يتضمنها الإعلان في دستور الدولة الجديدة. وساعد المشروع أيضاً في صياغة قانون العمل الجديد ووزع آلاف من نسخ قانون العمل الجديد على مختلف الهيئات الحكومية وعلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛ ووضع المشروع دليلاً عملياً لتطبيق هذا التشريع.

٢٨٦. وتوخى مشروع *تحسين علاقات العمل وتعزيز المساواة الاقتصادية للمرأة في كولومبيا* إشراك الشركاء الاجتماعيين في المناقشات الثلاثية حول التشريع المقترح بشأن المفاوضة الجماعية والذي سبق استعراضه بمساعدة منظمة العمل الدولية. وفي ضوء الهيكل المتعدد لاتحاد نقابات العمال في كولومبيا، نظمت سلسلة من الحلقات الدراسية الإقليمية والوطنية حضرها أكثر من ١٩٠ من القيادات النقابية لإتاحة المشاورات مع القواعد العمالية وصياغة اقتراح موحد.

٢٨٧. وفي إطار مشروع *إدارة العمل في الجنوب الأفريقي* الذي بدأ مؤخراً، تم الإشراف على العديد من المشاريع الثنائية أو الثلاثية وتوفير الدعم لها، وقدم المشروع المشورة التقنية بشأن الإصلاح التشريعي شملت الحرية النقابية، وعمل الأطفال والتمييز، وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، وعن كيفية إدماج اتفاقيات منظمة العمل الدولية في قوانين البلديات. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٣، نظم المشروع حلقة دراسية مع أعضاء برلمانيين من زامبيا بشأن إعلان منظمة العمل الدولية، واتفاقيتها الأساسية، ودورهم كأساس لتعديل قوانين العمل القائمة. وقد جاء ذلك استجابة لضرورة إشراك مختلف الأطراف الفاعلة على الساحة السياسية في جهود الإصلاح.

تعزيز قدرة الحكومات

٢٨٨. في حين أنه من الضروري وجود تشريعات تركز عليها الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، فإن قدرة الحكومات على إنفاذ هذه التشريعات لها أهميتها الحاسمة بنفس القدر. ويعتمد ذلك على توفر إدارة للعمل تقوم بوظائفها، ويتوافر لها ما يكفي من الموظفين والمعدات والمهارات والتدريب من أجل ضمان فعالية التنفيذ. والقدرة بهذا المفهوم لا تشمل فقط أعداد الوظائف المدرجة في الميزانية والموظفين الذين يتمتعون بالمهارات والحوافز، ولكن أيضا الوضع الممنوح لمفتشي العمل. وفي وقت تتعرض فيه النفقات العامة للتجميد أو التخفيض، يصبح من العسير بناء قدرات إدارات العمل أو حتى المحافظة على ما لديها من قدرات. ورغم أن المعلومات لا تزال متناثرة وغير مكتملة، تشير الدلائل إلى أن الإنفاق الحكومي على إدارة العمل ينتجه إلى الركود أو الانخفاض خلال السنوات الأخيرة^٨. وحتى في الحالات التي يجري الحفاظ فيها على مستوى الميزانيات، فإن كثيرا من البلدان تواجه ترك الموظفين المهرة إدارات العمل سعيا وراء القطاع الخاص. والوقت الذي يتعين انقضاؤه لشغل هذه الوظائف يجعل من بناء القدرات في هذا الميدان مهمة دائمة وموارد إدارات العمل شحيحة بوجه خاص في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي معظم أنحاء العالم، يتناقص التأثير السياسي لوزارات العمل.

٢٨٩. وأدت هذه الحالة إلى دعوات عديدة بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من أجل تعزيز وتحسين إدارات العمل. وعلى سبيل المثال، وفي الاجتماع الذي عقده وزراء العمل في الأمريكتين، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، في البرازيل كجزء من المشروع الخاص بمتابعة الإعلان بالنسبة لمنظمة الدول الأمريكية (المبادئ والحقوق في العمل في سياق مؤتمر العمل للبلدان الأمريكية الذي عقده منظمة الدول الأمريكية)، شدد الوزراء على أهمية تعزيز إدارات العمل وتقنيته في بلدانهم. وفي الدورة الحادية والتسعين لمؤتمر العمل الدولي المعقود عام ٢٠٠٣، شددت اللجنة المعنية بعلاقة الاستخدام على أهمية دور الخدمات الحكومية في ضمان الامتثال للقوانين وإنفاذها من أجل حماية أعداد متزايدة من العمال ذوي الوضع التعاقد غير الواضح^٩.

٢٩٠. وهناك عدد من المشاريع المنبثقة عن الإعلان تنطوي على بذل الجهود من أجل تعزيز قدرات إدارات العمل. وليس الغرض من ذلك هو مجرد تحسين تطبيق القوانين وإنفاذها، ولكن أيضا التشجيع على تسوية المنازعات والتحكيم بصورة فعالة، بما في ذلك عن طريق التدريب، وتوفير الدعم اللوجستي والتوعية.

٢٩١. وفي بعض الحالات يمكن لمقادير صغيرة نسبيًا من التمويل أن تحقق أثرا كبيرا. وفي إطار مشروع تدعيم علاقات العمل في شرق أفريقيا، أدى شراء دراجات بخارية إلى زيادة عمليات تقنيته العمل إلى عشرة أمثالها في بعض المناطق. ودفع هذا النجاح ببعض الحكومات إلى استخدام نفس المعدات التي استخدمها المشروع.

٢٩٢. وهذا المشروع أيضا يضرب مثلا على الكيفية التي يمكن بها للتعاون التقني أن يتيح للبلدان أن تتعلم من تجارب بعضها البعض. وبالنظر إلى أن عددا من أنشطة التدريب التي تجري في إطار المشروع تتم على أساس دون إقليمي، فإن هذه الاتصالات ساعدت الحكومات في البلدان الثلاثة (أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا) على إدراك أهمية الموازنة بين قوانينها. وهناك أيضا أنشطة مشتركة بين المشاريع الثلاثة المضطلع بها في شرق أفريقيا، وجنوبي أفريقيا، ونيجيريا، من قبيل التدريب الإقليمي لقضاة محاكم العمل، وخبراء التقييم، والمسجلين، والتي تم الاضطلاع في نيروبي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. فضلا عن تقاسم الخبرات والموارد، فإن إطلاع البلدان على ما تقوم به البلدان الأخرى يمكن أن يفيد في التعجيل بالإصلاحات. فالمسؤولون الذين يتم تدريبهم في إطار مشروع معين يمكن الاستعانة بهم كجهات مرجعية لمشاريع أخرى. وعلى سبيل

^٨ استنادا إلى الاتصالات المباشرة مع الوزارات أثناء القيام، مثلا، بعملية مراجعة الحسابات، ومشاريع التعاون التقني، والبحوث ذات الصلة. بيد أن التغييرات في تنظيم الأموال والإدارات الحكومية قد يجعل من الصعب إجراء مقارنات.

^٩ استنتاجات بشأن علاقة الاستخدام، في المحضر المؤقت رقم ٢١، الدورة الحادية والتسعون لمؤتمر العمل الدولي، جنيف، ٢٠٠٣، الفقرات ١٠-١٢.

المثال، فإن الموظف الرئيسي المعني بالعلاقات القانونية والصناعية في اتحاد أصحاب العمل في كينيا، الذي حضر الأنشطة التدريبية التي نظمها مشروع تدعيم علاقات العمل في شرق أفريقيا، واصل العمل لتيسير تنظيم حلقة دراسية دون إقليمية بشأن بناء القدرات في منظمات أصحاب العمل في الجنوب الأفريقي.

٢٩٣. واستجاب العديد من المشاريع التي تم الاضطلاع بها في إطار الإعلان للحاجة التي كان هناك إدراك واسع النطاق بها والتي تدعو إلى التدريب على التسوية الفعالة للمنازعات في إدارات العمل. وفي أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا، تم تدريب ما يربو على ٤٠٠ من المسؤولين الحكوميين، ثلثهم من النساء. وانصب التأكيد في ذلك التدريب على تحويل مجال تركيز مفتشي العمل من التفتيش البوليسي إلى توفير المشورة والمساعدة في حل المشاكل قبل وصول المنازعات إلى المحاكم. ونتيجة لذلك، أفاد مسؤولو كل من وزارة العمل ومحاكم العمل في أوغندا بحدوث انخفاض في القضايا المعروضة على المحاكم. ففي كينيا، انخفض عدد المنازعات المحالة إلى المحاكم بنسبة ١٣ في المائة في عام ٢٠٠٢، بالمقارنة مع عام ٢٠٠١. وفي زنجبار، أفاد رئيس إدارة العلاقات الصناعية أن الإدارة تمكنت في عام ٢٠٠٢، لأول مرة، من تسوية جميع الحالات المحالة إليها دون اللجوء إلى المحاكم.

٢٩٤. وفي إندونيسيا، قام مشروع تعزيز وإعمال الحرية النقابية والمفاوضة الاجتماعية من خلال بناء الثقة والقدرات في العلاقات الصناعية بتوفير التدريب لنحو ٦٠٠٠ دائرة في سبع مقاطعات، بما في ذلك ٢٠٠٠ من مديري إدارات العمل، والمفتشين وخبراء التوفيق والوساطة، إلى جانب عدد مماثل من النقابيين وممثلي أصحاب العمل. وفي إطار مشروع إدارة العمل في الجنوب الأفريقي، جرى تدريب ٦٥ مدرباً لمفتشي العمل. وفي مشروع أوكرانيا، تم تدريب أكثر من ٦٠٠ من مفتشي العمل وتزويدهم بالوثائق التقنية، مع التشديد على إنفاذ القانون بشكل أفضل، وهو أمر له أهميته بوجه خاص في ضوء ما شوهد من انتهاكات تبعث على القلق في ذلك البلد.

٢٩٥. وفي مناسبات عديدة، اتسع نطاق بناء القدرات ليشمل محاكم العمل، والقضاة، وغيرهم من العاملين في النظام القانوني. وفي إطار مشروع برنامج دعم تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، جرى تنظيم تدريب مبدئي لقضاة العمل في بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، ومالي. وفي إطار المشروع الخاص بشرق أفريقيا، ساعدت الحلقات الدراسية التي جمعت بين قضاة محاكم العمل على حفز اتخاذ قرارات من جانب أوغندا بإعادة إنشاء المحكمة الصناعية ومن جانب كينيا بإنشاء شعبة للاستئناف في محكمة العمل. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٣، وقر هذا المشروع التدريب لـ ٦٠ من قضاة المحاكم وخبراء التقييم والمسجلين. ودرّب المشروع الخاص بالجنوب الأفريقي ٣٤ قاضياً؛ كما حصل ٣٨ قاضياً على التدريب خلال مشروع الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والعلاقات الصناعية في أمريكا الوسطى وبنما وبليز والجمهورية الدومينيكية؛ ودرّب ١١٧ من أعضاء نقابة المحامين في كمبوديا في إطار مشروع تسوية المنازعات في كمبوديا. وبالتعاون مع كلية الحقوق في بوغوتا، درّب مشروع كولومبيا ٩٠ من قضاة محاكم العمل على معايير العمل الدولية.

٢٩٦. وفي البلدان نفسها، تكمل المشاريع المتعلقة بالإعلان الأعمال الأخرى التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية وفقاً للقرارات التي اتخذتها الهيئات الإشرافية للمنظمة. وتلك هي الحالة فيما يتعلق بكولومبيا، حيث يشكل المشروع المتعلق بالإعلان جزءاً من البرنامج التقني العام لمنظمة العمل الدولية. ويهدف هذا المشروع إلى تحسين علاقات العمل في القطاع الخاص عن طريق التوعية والتدريب وتقديم الأمثلة على الممارسة الجيدة. وعُني المشروع بثلاث مجالات هامة بوجه خاص هي: إجراء استعراض لنظام تسوية المنازعات - بناء على طلب منظمات أصحاب العمل، بصورة أساسية - بهدف تحسين هذا النظام؛ وإجراء دراسات متعمقة لممارسات وأساليب المفاوضة الجماعية في ١٠ من القطاعات أو المنشآت بهدف تسليط الضوء على الممارسات الجيدة؛ وإنشاء قاعدة بيانات بشأن علاقات العمل في وزارة الحماية الاجتماعية.

تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٢٩٧. يعتمد تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية أيضاً على قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على إعمال هذه الحقوق. فأصحاب العمل ومنظماتهم تلزمهم القدرة على تمثيل مصالحهم في مواجهة السلطات والعمال وممثليهم. وبالنسبة لمنظمات أصحاب العمل، تتمثل هذه القدرة في التمكن من اجتذاب الأعضاء والاحتفاظ بهم وتزويدهم بمجموعة متنوعة من الخدمات في مجالات عدة من بينها مجال الموارد البشرية. ولا بد لهذه المنظمات أن تكون قادرة على معالجة

القضايا المتصلة بالحق في التنظيم، والمفاوضة الجماعية، وتسوية المنازعات. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من الضروري أن يتمكن أصحاب العمل ومنظماتهم من فهم التشريعات والآليات اللازمة لإنفاذها.

٢٩٨. وبالنسبة للعمال ومنظماتهم، فإن هذه القدرة تنطوي أيضا على التمكن من التنظيم، واجتذاب الأعضاء والاحتفاظ بهم، فضلا عن تمثيل مصالحهم وحماية حقوقهم. ولا تقتصر هذه القدرة على مجرد فهم تشريعات العمل وكيفية تنفيذ القوانين من خلال آليات الإنفاذ الوطنية، ولكنها تتطلب أيضا معرفة كيفية معالجة المظالم وإجراء المفاوضات في مكان العمل، على الصعيدين القطاعي والوطني. ولكي تتفاوض منظمات العمال بصورة فعالة مع الحكومات وأصحاب العمل يلزم أن تتوفر لها القدرة على متابعة وتحليل البيانات الاجتماعية - الاقتصادية.

٢٩٩. وتميل المشاريع المتعلقة بالإعلان إلى تحديد أنشطة مستقلة ومصممة على وجه التحديد لكل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ويقوم على تنفيذها بصورة أساسية متخصصون من مكتب أنشطة أصحاب العمل ومكتب أنشطة العمال، وأحيانا بالتعاون مع مركز التدريب الدولي في تورينو التابع لمنظمة العمل الدولية (مركز تورينو).

٣٠٠. ويبدأ تكوين القدرة بضمان وجود شركاء يتمتعون بطابع تمثيلي من أجل التفاوض. وطلبت حكومات بلدان أفريقيا الناطقة بالفرنسية توفير المساعدة في هذا المجال، وكانت منظمة العمل الدولية نشطة في بنن وبوركينا فاسو وتوغو والسنغال والنيجر. وعلى سبيل المثال، فقد ساعدت منظمة العمل الدولية بنن على معالجة المسائل المتصلة بالتمثيل النقابي وتعيين خبراء التقييم (انظر الإطار ٤-١).

٣٠١. وكشفت المناقشات والدراسات الأولية التي أجريت في إطار برنامج دعم تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال غالبا ما تتسم بالضعف، وتكون عادة مقصورة على الاقتصاد المنظم (والقطاع العام بصورة أكثر تحديدا) كما تعاني من نقص المعدات والتدريب. ولذلك فإن بناء القدرات يعني مشاركة هؤلاء الشركاء في جميع مراحل المشروع، بدءا من مرحلة التصميم إلى مرحلة التقييم. وقام الخبراء في مجال أنشطة أصحاب العمل والعمال في المنطقة بدور أساسي في هذا الصدد. وتم الاضطلاع بأنشطة صُممت على وجه التحديد للشركاء الاجتماعيين من الجانبين على الصعيد الوطني والقطاعي وعلى صعيد المنشأة، واستهدفت أيضا تعزيز دور المرأة في منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

٣٠٢. ويقدم المشروع المتعلق بالترويج للإعلان (الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية) في بلغاريا ورومانيا مثلا آخر على بناء القدرات بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على السواء. وفي أعقاب انهيار النظام الشيوعي، لم يكن لدى أي من البلدين خبرة في مجال النقابات المستقلة أو منظمات أصحاب العمل. ولم يكن من المألوف أيضا إجراء مفاوضات بين الحكومة والنقابات وأصحاب العمل على أي من الصعيدين الوطني أو القطاعي أو على صعيد المنشأة. وساعد المشروع منظمات أصحاب العمل في كلا البلدين على كسب أعضاء جدد عن طريق الأخذ بنهج موجه نحو الخدمات. وأدى المشروع إلى تحسين قدرة أصحاب العمل على المفاوضة الجماعية. وأدى أيضا إلى الحد من تفتيت الحركة النقابية من خلال تشجيع النقابات على العمل سويا بشأن القضايا موضع الاهتمام المشترك. وتم إنشاء الكثير من النقابات الجديدة في المنشآت الصغيرة حيث تكون انتهاكات الحقوق النقابية وحقوق العمال على أشدها.

٣٠٣. وأدت المشاريع المتعلقة بالإعلان إلى تدريب العديد من النقابيين. وتمثل أحد الجهود الابتكارية، الذي تم الاضطلاع به في إطار مشروع إندونيسيا، في تنظيم دورة دراسية مدتها سبعة أسابيع من أجل ٢٥ من "القيادات الناشئة"، واستمرت هذه الدورات الدراسية على مدى تسعة أشهر. والآن يتحمل النقابيون الذين اشتركوا في هذه الدورات مزيدا من المسؤوليات ويشغلون مراتب أعلى أو يقومون بدور أكبر في التثقيف العمالي. وربما يتم تنظيم حلقة دراسية مماثلة لمجموعة جديدة من النقابيين. ومن جهة أخرى، فقد أشرف المشروع الخاص بالجنوب الأفريقي على عقد اجتماع لقيادات اتحاد نقابات ليسوتو مع ممثلين من منظمات عمالية دولية وإقليمية لاستنباط السبل التي من شأنها تعزيز الوحدة بين نقابات ليسوتو.

الإطار ٤-١

تفعيل المبادئ - حالة بنن

أدى انتقال بنن إلى الحكم الديمقراطي في عام ١٩٩٠، بعد ١٨ عاما من الحكم الماركسي، إلى حدوث نمو سريع في عدد الأطراف الفاعلة السياسية والاقتصادية في ذلك البلد. ومن حيث النقابات، شكّل ذلك انتقالا من اتحاد نقابي وحيد يرتبط بالحكومة إلى سبعة مراكز وطنية. وخلال هذه الفترة، سعت الحكومة إلى تعزيز التحكيم العمالي فضلا عن الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية، من خلال عدد من الهيئات الثلاثية المختلفة. ولكن وجود عدد كبير من المراكز النقابية أثار مشاكل تتعلق بالتمثيل النقابي. فمن الذي سيقدر ما هي المراكز النقابية التي ينبغي تمثيلها في مختلف الهيئات؟

وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، طلبت حكومة بنن من منظمة العمل الدولية إبداء المشورة بشأن هذه المشكلة. ومن خلال برنامجها الإقليمي المتعلق بالحوار الاجتماعي في بلدان أفريقيا الناطقة بالفرنسية، تعمل منظمة العمل الدولية بالفعل في بنن من أجل تشجيع تنمية الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني والقطاعي وعلى مستوى المنشأة. ومنظمة العمل الدولية في سبيلها إلى الشروع في برنامج للتعاون التقني بشأن الإعلان في بنن وفي بلدان أخرى من أفريقيا الناطقة بالفرنسية، بهدف الترويج للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

واستجابة لطلب من بنن، قامت منظمة العمل الدولية، في تموز/يوليه ٢٠٠٠، بتنظيم حلقة دراسية في كوتونو، شارك فيها فرع الحرية النقابية في المنظمة. وفي أعقاب تلك المناقشات، التي ركزت على معايير وطرق تحديد التمثيل النقابي، قررت الحكومة تحديد عتبة للتمثيل النقابي. وأصبح يتعين على النقابات، للحصول على مقاعد في الهيئات الثلاثية، أن تحصل على الأقل على ٢٥ في المائة من الأصوات في انتخابات تجرى في مكان العمل في جميع أنحاء البلد في القطاعين العام والخاص. أما المنظمات التي تظل دون نسبة ٢٥ في المائة فإنها تظل قائمة وتحفظ بحقوق معينة، بما في ذلك تمثيل أعضائها في المنازعات الفردية وتقديم الخدمات في محاكم العمل.

وفي الانتخابات التي جرى تنظيمها، تجاوزت هيتان نقابيتان الحد البالغ ٢٥ في المائة، وهما الاتحاد العام للنقابات المستقلة في بنن، والاتحاد العام لنقابات العمال في بنن. وسمحت الانتخابات بالتخصيص المناسب للمناصب النقابية في الهيئات الثلاثية، بما في ذلك محاكم العمل. وتقوم منظمة العمل الدولية بتنظيم حلقات دراسية للمساعدة في تدريب النقابيين المرشحين للعمل في هذه المحاكم. وهذا العمل المتعلق بالتمثيل النقابي هو جزء من الجهود الأوسع نطاقا التي تبذلها منظمة العمل الدولية لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي في بنن. وتشمل هذه الجهود توعية وتدريب أعضاء النقابات وأصحاب العمل والمسؤولين الحكوميين فضلا عن مختلف فئات المجتمع المدني الأخرى، كالصحفيين والطلاب. وبالإضافة إلى ذلك، أنشئت الهياكل الثلاثية وجرى تحسينها. وتعد بنن مثلا على الكيفية التي يمكن بها للتنسيق بين مختلف أجزاء منظمة العمل الدولية - وفي هذه الحالة البرنامج المركزي الدولي بشأن تعزيز الإعلان، والبرنامج المركزي الدولي بشأن الحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارة العمل، وفرع الحرية النقابية - أن يساعد على ضمان التطبيق الفعلي للاتفاقيات فور التصديق عليها.

ويرى غليوم اتغيبي، الأمين العام للاتحاد العام للنقابات المستقلة، الذي يعد أكبر مركز نقابي في بنن، أن هناك مجالا لمواصلة الأعمال التي تقوم بها منظمة العمل الدولية في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في بلده، وبخاصة على مستوى أكثر اتساما باللامركزية. ووفقا لما ذكره اتغيبي، سيكون من المفيد تنظيم دورات تدريبية في كل شركة على حدة. وقال "إن الشركة التي تكون على استعداد للتفاوض لا بد لها أن تعمل على تحسين أدائها الاقتصادي". ويشدد السيد اتغيبي أيضا على الحاجة إلى توفير مفتشي عمل إضافيين يكون بمقدورهم التحرك في مختلف أنحاء البلد.

٣٠٤. وفي إطار المشاريع المتعلقة بالإعلان، يجري أيضا الاضطلاع بأنشطة موجهة أساسا نحو بناء قدرات أصحاب العمل. وعلى سبيل المثال، نُظمت حلقة دراسية لمنظمات أصحاب العمل في إطار المشروع الخاص بالجنوب الأفريقي وأسفرت عن وضع إطار إقليمي لهيئات أصحاب العمل، ومشروع خطط تنظيمية لتحسين أداء هذه الهيئات. وكان من بين ما أسفرت عنه الأنشطة التدريبية المضطلع بها في إطار المشروع الخاص بشرق أفريقيا إنشاء لجنة مشتركة بين اتحاد أصحاب العمل في أوغندا والمنظمة الوطنية لنقابات العمال في أوغندا. ونتيجة للأنشطة التي اضطلع بها المشروع، حدث توسع كبير في عضوية اتحاد أصحاب العمل في أوغندا، حسبما أشار إلى ذلك المدير التنفيذي للاتحاد في نهاية عام ٢٠٠١. وارتفعت العضوية الإجمالية من ١٣٠ منشأة في عام ٢٠٠٠ إلى ١٧٢ منشأة بنهاية عام ٢٠٠٣، أي بزيادة قدرها ٢٨ في المائة على مدى فترة الثلاث سنوات التي كان فيها المشروع المتعلق بتعزيز علاقات العمل في شرق أفريقيا طور التنفيذ. وجرى البدء مؤخرا في مشروع بشأن تعزيز الديمقراطية في مكان العمل وتحسين العلاقات الصناعية في فيتنام، واستهل هذا

المشروع أنشطة تدريب مماثلة، ضمت حتى الآن نحو ٤٠ في المائة من أصحاب العمل، نصفهم من النساء منظمات المشاريع والمديرات.

تعزيز التعاون بين الشركاء الاجتماعيين

٣٠٥. في إندونيسيا، أبدى أصحاب العمل بوجه خاص اهتماما وحامسة لأنشطة المشروع المتصلة بالعلاقات الصناعية وإدارة الموارد البشرية، ونظم المعلومات وقواعد البيانات، والمهارات في مجال المفاوضة الجماعية والتفاوض، ومعايير العمل الدولية. وأطلع المشروع المديرين - إلى جانب النقابيين - من ٥٤ منشأة على المبادئ والمؤسسات والممارسات المتعلقة بالتعاون بين الإدارة والعمال في مكان العمل. وأجريت استقصاءات وعمليات تقييم لحالة المنشآت قامت على أساسها بوضع وتنفيذ خطط عمل تم بعد ذلك رصدها وتقييمها. وأفاد كثير من المديرين بأن شركاتهم نجحت في زيادة الإنتاجية من خلال التعاون.

٣٠٦. وأعربت ست عشرة منشأة عن اهتمامها بتشكيل رابطة للعلاقة بين العمال والإدارة لمواصلة تبادل الآراء بشأن تشجيع التعاون، ونشرت هذه الرسالة على الآخرين. وظلت منشآت كثيرة على اتصال وثيق بمنظمة العمل الدولية لكي تبلغ عن التقدم المحرز وتطلب المزيد من المشورة. وأفاد أحد المصانع الدولية لتصنيع ملابس الرياضة، الذي شارك اثنان من فروعها في برنامج المشروع، أنه ينظر في توسيع نطاق البرنامج ليشمل شركاته الفرعية في إندونيسيا وعددها ٢٣، وتستخدم نحو ٧٠.٠٠٠ من عمال الملابس و٣٠.٠٠٠ من عمال صناعة الأحذية. وأدت مشاركة المشروع في مجتمع الأعمال الدولية في إندونيسيا - حيث توجد ٣.٠٠٠ شركة مسجلة لدى غرف تجارية أجنبية - أدى ذلك إلى قيام الشركات بتشجيع عمل المشروع من خلال وضع منشورات عن المشروع وكتيبات عن قانون العمل في مواقعها على الإنترنت.

٣٠٧. واعترافا بأهمية العمل الذي يجري القيام به على مستوى المنشأة لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، يقوم أحد المشاريع المضطلع بها في ١٤ من بلدان الكاريبي الناطقة بالانكليزية والهولندية بالاتصال بنحو ٥٠٠ شركة بشأن تشجيع التعاون بين العمال والإدارة. وقام المشروع بتدريب نحو ٦٠٠ من أصحاب العمل، و٤٠٠ من النقابيين و٣٠٠ من المسؤولين الحكوميين. وأسهم المشروع في إقناع دوائر الأعمال واليد العاملة في جميع أرجاء المنطقة بأنه يتعين عليهم التخلي عن عادة المواجهة والتحرك نحو التعاون إذا كان لهم أن يتفادوا الضغوط الناشئة عن اقتصاد يتسم بالعولمة. وساعد المشروع أيضا على إثبات أن احترام الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية هو أمر وثيق الصلة بجميع الشركات بصرف النظر عن القطاع أو الملكية أو الحجم. وقامت شركات لا يتعدى عدد موظفيها عشرة موظفين بالانضمام إلى المشروع كأصحاب للمصلحة وألزمت نفسها بعملية التحول.

٣٠٨. وعلى مستوى المنشأة، فإنه ليس من غير الشائع أن يستعان خلال المفاوضات بمبادئ التعاون بين العمال والإدارة التي حددها المشروع المتعلق بمنطقة الكاريبي. وأيدت بعض الشركات معايير العمل الدولية في اتفاقات الاعتراف الإطارية، وفي سياساتها المتعلقة بالموارد البشرية، وفي الاتفاقات الجماعية. وتقوم منشآت عديدة بصورة منتظمة بتوجيه استفسارات إلى المشروع بشأن كيفية تحسين العلاقات بين الإدارة والعمال. وتتعلق هذه الاستفسارات بعملية الاستعداد للانضمام إلى نقابة ما في بيئة غير نقابية، ووضع أطر عمل للشركات بين العمال والإدارة، ووضع خطط لتقاسم المكاسب. وفي أحد البلدان، التمس إحدى الشركات الكبرى للطاقة المشورة من المشروع بشأن كيفية الشروع في إعادة التنظيم. ووجهت الدعوة إلى ممثل للعمال وممثل لأصحاب العمل من إحدى شركات المشروع التي تنتهج "أفضل الممارسات" في هذا المجال، للمساهمة في عملية التغيير. وبالنظر إلى الأثر الإيجابي الذي يمكن أن تحققه بيئة مواتية على الصعيد الوطني، فقد نجح المشروع في تعزيز مفهوم التعاون بين العمال والإدارة على المستوى الوطني. وأنشئت مراكز الإنتاجية الثلاثية على الصعيد الوطني في ثمانية بلدان ويجري التخطيط لإنشاء المزيد منها. وأبرز المشروع تجارب النجاح المحلية في وسائل الإعلام ومن خلال الاجتماعات، ولا سيما في منتدى منشآت منطقة الكاريبي المعقود في عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٣. واستخدم المشروع هذه التجارب كنقاط مرجعية إقليمية للتدليل على أن الشركات في منطقة الكاريبي تمكنت بنجاح من إدارة هذه التغييرات.

دور الهيكل الثلاثي في تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية

٣٠٩. مما له أهميته الحاسمة أن يتمكن أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم من التنظيم والمفاوضة الجماعية، بيد أنه من المهم بنفس القدر أن تشاركهم الحكومة في العمليات الثلاثية والمؤسسات التي تدعم الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وهناك الكثير من الموضوعات التي تحتاج إلى معالجتها على أساس ثلاثي، بما في ذلك الحد الأدنى للأجور، والضمان الاجتماعي، والتدريب والأسرة، والقضايا المتعلقة بالحياة العملية. وفي الحالات التي يحول فيها ضعف منظمات أصحاب العمل و/أو منظمات العمال دون التوصل إلى حلول ثنائية، تتخذ الحكومات دوراً أكثر أهمية. وفي بعض الحالات، تحتاج الحكومات إلى مساعدة الشريكين الاجتماعيين على أن يتفهما بصورة أفضل ما هو مطلوب منهما في المفاوضات، وفي حالات أخرى قد تحتاج الحكومات نفسها إلى مزيد من الإدراك لما ستترتب عليه المفاوضات. وفي نهاية المطاف، فإن الهيكل الثلاثي إنما يعني إدماج الحق في التنظيم والمفاوضة في الإطار الأعم لمؤسسات سوق العمل، ومن ثم، فإنه يهيئ الظروف لتقافة المفاوضات الجماعية.

٣١٠. ويهدف العديد من المشاريع المتعلقة بالإعلان إلى تعزيز الهيكل الثلاثي من خلال إشراك أطرافه الثلاثة في أنشطة المشاريع، إما من خلال اللجان الاستشارية للمشاريع أو من خلال الهيئات الثلاثية القائمة. وفي بعض الأحيان ساعدت المشاريع المتعلقة بالإعلان على تعزيز المؤسسات الثلاثية. ففي فينتام، على سبيل المثال، قام المشروع بدور حاسم في إنشاء مراكز خدمة استشارية في مجال العلاقات الصناعية في سبع مقاطعات. وساعد المشروع الخاص بشرق أفريقيا على إعادة إنشاء مجالس العمل الاستشارية الثلاثية، التي ظلت خاملة لعدة سنوات، وقامت الحكومات بتوفير الأموال لضمان أداء هذه المجالس لعملها. وفي زنجبار (جمهورية تنزانيا المتحدة)، التي لها تاريخ في مجال العلاقة الثنائية بين الحكومة والنقابات، بدأ أيضاً تصميم هيئات وإجراءات ثلاثية. وأنشأ المشروع الخاص بأوكرانيا فريق عمل ثلاثي لوضع عينة من الاتفاقات الجماعية، التي تم نشرها فيما بعد على نطاق واسع. ومع أن هذا المشروع لا يزال في مرحلة مبكرة، وهناك الكثير من القضايا التي يتعين حسمها، ولا سيما فيما يتعلق باستقلال الشركاء الاجتماعيين على الصعيد الوطني، فإن تلك تمثل خطوة هامة على طريق البدء في ثقافة للمفاوضة الجماعية في ذلك البلد.

٣١١. ونظم المشروع المتعلق بالجنوب الأفريقي حلقات دراسية تدريبية ثلاثية في زامبيا بشأن المفاوضات الجماعية والمفاوضات والتعاون بين العمال والإدارة من خلال اللجان المشتركة. ومن أجل ضمان الاستمرارية، أجري هذا التدريب بالاشتراك مع الكلية الوطنية لدراسات الإدارة والتنمية. واستعداداً لاعتماد مشروع قانون تسوية المنازعات في إندونيسيا، عُقد العديد من حلقات العمل التدريبية في سبع مقاطعات للموظفين الحكوميين وممثلي منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بشأن الوساطة والتوفيق وتسوية المنازعات. وقدم مشروع إندونيسيا أيضاً المعلومات والمشورة والمراجع بشأن الممارسات الدولية المقارنة إلى البرلمانيين والمسؤولين الذين يدرسون مشروع قانون تسوية المنازعات.

منع نشوب المنازعات وتسويتها

٣١٢. إن وقوع المنازعات في العلاقات الصناعية هو أمر لا يمكن تجنبه. وتتسم بعض النظم الشمولية أو الدكتاتورية التي لا يمكن فيها للعمال أو أصحاب العمل التعبير عن أنفسهم بغياب الهيئات والإجراءات المناسبة للتوفيق بين المصالح المتنازعة. وفي ظل التحول إلى الديمقراطية، برزت المنازعات بين المصالح. وفي عالم يتسم بالعولمة أصبحت آليات تسوية المنازعات إحدى الأصول اللازمة لتصحيح المشاكل في سوق العمل، وتعزيز العلاقات الصناعية السلمية وتحسين أداء المنشآت.

٣١٣. وهناك عدد من المشاريع المنبثقة عن الإعلان ينطوي على إنشاء أو إصلاح آليات تسوية المنازعات وتدريب الأشخاص الذين يعملون فيها. وتلك هي الحالة، على سبيل المثال، بالنسبة لمشروع تدعيم وتحسين علاقات العمل في تيمور - لبيستي وأيضاً في المشروع المضطلع به في إندونيسيا المجاورة. والتمس مشروع تحسين علاقات العمل وتعزيز المساواة الاقتصادية للمرأة في كولومبيا المساعدة من الدائرة الاتحادية للوساطة والتوفيق بالولايات المتحدة لإسداء المشورة إلى دوائر الأعمال بشأن الأساليب الجديدة لتسوية المنازعات. ويجري التركيز في هذا المشروع على

الإطار ٤-٢

تدريب الشرطة في إندونيسيا على تحسين تسوية المنازعات

دأبت الشرطة والسلطة العسكرية في إندونيسيا على المشاركة بصورة منتظمة في العلاقات الصناعية خلال نظام حكم سوهارتو. وحينما كانت تنشأ الخلافات في مكان العمل، كان أصحاب العمل يردون دائما باستدعاء قوات الأمن المحلية التي درجت على استخدام القوة لقمع احتجاجات العمال. وبالإضافة إلى ذلك، كان الضباط العسكريون يعيّنون في مناصب مديري شؤون الموظفين وكانت الوحدات العسكرية أو وحدات الشرطة تستخدم للمساعدة في توفير الأمن للشركات. وكان أيضا للسلطة العسكرية مصالح مالية في الشركات. ونتيجة لذلك، اتجه العمال في إندونيسيا إلى اعتبار أن السلطة العسكرية والشرطة قوة مؤيدة لأصحاب العمل وليست قوة مستقلة.

وبعد تخلي الرئيس سوهارتو عن منصبه في عام ١٩٩٨، بدأت إندونيسيا جهودا ضخمة لإصلاح قوانين العمل وتعزيز حقوق العمال. وصدقت إندونيسيا على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧، وفي عام ٢٠٠٠ أصبحت إندونيسيا أول بلد آسيوي يصدق على جميع الاتفاقيات الأساسية الثمان لمنظمة العمل الدولية. وبموازاة ذلك، اعتمدت إندونيسيا خطة عمل وطنية بشأن حقوق الإنسان للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٣، وهي الخطة التي دعت إلى توفير المعلومات والتثقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية. وعلى نفس المنوال، جرى إصلاح الشرطة الوطنية الإندونيسية واستقلت عن السلطة العسكرية. وعلاوة على ذلك، عززت الشرطة من ولايتها وهيكلها من أجل الحفاظ على القانون والنظام مع القيام في الوقت نفسه باحترام وتعزيز حقوق الإنسان، على النحو المنصوص عليه في القانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٢ بشأن شرطة الدولة في جمهورية إندونيسيا.

وساعدت هذه الجهود على الحد من انخراط الشرطة والعسكريين في العلاقات الصناعية على النحو الذي كان قائما خلال سنوات حكم سوهارتو. ولهذا الأمر أهميته إذا كان للعمال أن يمارسوا كامل حقوقهم في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بلا خوف من التعرض لعمليات الترهيب. وعلى الرغم من ذلك، فإن بعض الممارسات والعادات السابقة لا تزال مستمرة، وكان هناك عدد من الحالات التي استخدمت فيها الشرطة القوة بصورة مفرطة.

وكجزء من الأعمال التي تقوم بها منظمة العمل الدولية لمساعدة إندونيسيا على تطبيق الاتفاقيات المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل، طلبت المنظمة أن تقدم المساعدة في تدريب ضباط الشرطة والعسكريين في مجال حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية. وأسفرت هذه الأعمال عن تنظيم حلقتي عمل لضباط من الرتب العليا والمتوسطة من جاكرتا، وجاوة الغربية، وجاوة الوسطى، وجاوة الشرقية، نُظمتا في كل من جاكرتا وجوجاكرتا في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠. واشتملت الدروس المستفادة من حلقتي العمل على ضرورة توسيع نطاق المعلومات والتدريب، فضلا عن وضع مبادئ توجيهية تتعلق بالحكومة/الشرطة بشأن معالجة المظاهرات. وكمتابعة لهذه الجهود، طرحت الحكومة وخدمات الأمن في إندونيسيا فكرة إدراج قضايا حقوق العمال في التدريب الأساسي للشرطة. ونتيجة لذلك، وفي عام ٢٠٠٣، بدأت منظمة العمل الدولية مشروعاً مدته عامان لوضع منهاج دراسي عن حقوق العمال وإدراجه ضمن المقررات الدراسية التي تدرس في أكاديمية الشرطة الوطنية، وفي مدارس تدريب الشرطة. وسيتم من خلال هذا البرنامج التدريبي تعريف رجال الشرطة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. كما سيجري تعريف الضباط بحقوق العمال في إقامة النقابات والأليات لحل المنازعات الصناعية. وبالنظر إلى إمكانية نشوء قضايا مشروعة تتعلق بالقانون والنظام أثناء المظاهرات أو الإضرابات أو أي شكل آخر من أشكال الإجراءات الصناعية، سيتناول المنهاج الدراسي أيضا خبرة قوات الشرطة على الصعيد الدولي في التعامل مع هذه القضايا.

الوساطة الوقائية التي تجمع بين الخبرة السابقة للدائرة الاتحادية للوساطة والتوفيق في أمريكا اللاتينية ونتائج دراسات الحالة التي أجراها المشروع.

٣١٤. في الوقت نفسه، سعى المشروع الخاص بمنطقة الكاريبي إلى التخلي عن الطرق القسرية والقائمة على ردود الفعل التي تميزت بها أحكام تسوية المنازعات في المنطقة. وأخذ المشروع بنهج أكثر اتساما بالطابع العملي والاستباقي، والذي يقوم على الشراكة والعمل معاً على حل المشاكل في إطار من الحرية النقابية وترتيبات المفاوضة الجماعية. وفي عام ٢٠٠٣، تم تدريب ٣٧ من المسؤولين في إدارات العمل كميسرين لهذه العملية في إطار المشروع. وفي فيتنام، تلقى ٧٠ من المسؤولين الحكوميين وممثلي أصحاب العمل والعمال التدريب على مهارات الوساطة. وفي أوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وكينيا، ساهم تحسين الحوار الثنائي من خلال المشروع الخاص بشرق أفريقيا في الحد من المنازعات العمالية التي تتطوي على المحاكم الصناعية.

٣١٥. وفي آسيا، يركز المشروع الخاص بتسوية المنازعات العمالية في كمبوديا على هذه المسألة بصورة حصرية، وإن كان المشروع يعد مكملاً لمشروع منظمة العمل الدولية بشأن تحسين ظروف عمل قطاع صناعة الملابس. وأدى المشروع المتعلق بتسوية المنازعات إلى إنشاء مجلس التحكيم العمالي في أيار/مايو ٢٠٠٣. وقدمدت إلى المجلس خلال فترة الأربعة أشهر الأولى من تشغيله ١١

حالة من قطاع صناعة الملابس (وحالة واحدة من قطاع الفنادق والسياحة)، وتتعلق هذه الحالات بمنازعات جماعية شملت ١٤٠٠٠ عامل، تشكل النساء قرابة ٩٠ في المائة منهم. وتم بنجاح تسوية تسع حالات عن طريق التوفيق من خلال عملية التحكيم أو تنفيذ قرارات التحكيم^{١٠}. وتم على الأقل في حالة واحدة، تجنب القيام بإضراب. وتلقى هذا المشروع مؤخرًا وعودًا بتمويل إضافي وهناك خطط للاضطلاع بمشروع مماثل في بلد مجاور.

الإعلام والتوعية

٣١٦. إن جعل الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية حقيقة واقعة بالنسبة لعدد أكبر من الناس يتطلب أيضا التوعية بما تعنيه هذه الحقوق، وكيفية ممارستها والإمكانات التي تطرحها. وبالإضافة إلى التشجيع على نشر ثقافة الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية على نطاق أوسع، فإن نشر المعلومات ذات الصلة من شأنه أن ييسر الاضطلاع بجهود محددة فيما يتعلق بالتنظيم والمفاوضة الجماعية. بيد أنه في أحيان كثيرة لا تتوفر هذه المعلومات أو لا تكون كافية.

٣١٧. وقد أشار هذا التقرير إلى أهمية توفير المعلومات بشأن المفاوضة الجماعية لكي يكون الشركاء على علم بالتطورات في مختلف القطاعات والمنشآت ولكي يتمكنوا من السعي إلى تحقيق الحد الأدنى من التنسيق. وقد يكون في ذلك تعويض عن حالة لم يترسخ فيها بعد مبدأ المفاوضة الجماعية لأسباب تاريخية أو أسباب تتعلق بالتنمية الاقتصادية. وقد أشير في الفصل الثالث إلى الطابع الجديد نسبيا للمفاوضة الجماعية بالنسبة للاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في وسط وشرق أوروبا فضلا عن ندرتها بالنسبة لمختلف جوانب الاقتصاد. ومن شأن وضع قاعدة بيانات جيدة بشأن الممارسات في هذا المجال أيا كان شكلها أن يساعد على نشر المعرفة عن الدروس المستفادة.

اتفاقات التتبع

٣١٨. بناء على ما سبق ذكره، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة في الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا لوضع نظام لاستعراض ورصد الاتفاقات الجماعية في أوائل التسعينات. وواصلت هذا العمل فيما بعد المؤسسات الوطنية وقام برصده اثنان من الشركاء الاجتماعيين بتمويل من الحكومة. وتشمل الدراسات الاستقصائية التي جرى القيام بها جميع فروع الصناعة وتستند إلى عينة إحصائية من الاتفاقات الجماعية زادت في سلوفاكيا من ١٠٩ في عام ١٩٩٢ إلى ٣١٧ اتفاقا في عام ٢٠٠٢. وجرى تحليل الاتفاقات من وجهات نظر مختلفة، من بينها ما يلي:

- تعاون الأطراف؛
- الأجور الدنيا؛
- المدفوعات التعويضية (مقابل العمل الإضافي)، وعطلات نهاية الأسبوع والعطلات العامة، والعمل الليلي، والعمل في ظروف شاقة، وما إلى ذلك؛
- خطط المعاشات التقاعدية المهنية التكميلية؛
- مواعيد العمل، وساعات العمل المرنة، والإجازات مدفوعة الأجر، ووقت الراحة مدفوع الأجر؛
- الصحة والسلامة؛
- التعويض في حالة حوادث العمل والأمراض المهنية؛
- مختلف أشكال السياسات الاجتماعية الخاصة بالمنشآت (حضانات الأطفال، دور الرعاية، الإسكان، السيارات الرسمية، الهواتف المحمولة، القروض، الصناديق الاجتماعية).

¹⁰ يمكن الاطلاع على المعلومات المتعلقة بقرارات مجلس التحكيم على الموقع الإلكتروني التالي التابع لمنظمة العمل الدولية: <http://www.arbitrationcouncil.org>

٣١٩. ويؤدي توافر هذه الإحصاءات على أساس سنوي وحسب القطاعات المحددة إلى تيسير عقد المقارنات بين المنشآت، ويساعد على جعل عملية المفاوضة الجماعية أكثر اتساما بالواقعية والشفافية وإمكانية التكرار.

٣٢٠. وفي عام ٢٠٠٢، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة إلى هيئة للبحوث النقابية في البرازيل كانت قد بدأت في إعداد خريطة عن "الفجوة بين الجنسين" في مجال المفاوضة الجماعية سعياً إلى بحث إمكانية ضمان حصول المرأة على المعاملة المتساوية في المفاوضات. وقام المشروع بتحليل ٢٠٠ اتفاقاً جماعياً في عدد كبير من القطاعات الاقتصادية. وفي حين خلص المشروع إلى أن جميع هذه الاتفاقات توفر الحماية للأوممة، لا يكاد أي منها ينص على أي أحكام بعيدة المدى تتعلق بتكافؤ فرص الاستفادة من تعزيز المهارات والتدريب المهني. ورأى المشروع أن وضع مثل هذه الأحكام ذات الطابع الشامل من شأنه أن يكفل المساواة في المعاملة والفرص في العمل فضلاً عن تحسين الإنتاجية. وجرى تكرار النهج الذي اتبعه المشروع في البرازيل في كل من المكسيك والأرجنتين وفي بلدان أخرى في الإقليم.

الوصول إلى جمهور أوسع

٣٢١. هناك وسائل أخرى لتوفير المعلومات والتوعية في البلدان التي تكون فيها المفاوضة الجماعية حديثة نسبياً. وكما سبقت الإشارة إليه، ففي إطار المشاريع المضطلع بها في غرب أفريقيا الناطقة بالفرنسية، سوف يُنَبَّع الإصلاح العمالي بنشر تجميع للاتفاقيات الأساسية، والتشريعات الوطنية، والأحكام القانونية المناظرة. وركزت الحملة الإعلامية للمشاريع المضطلع بها في إطار برنامج دعم تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بصورة أولية على منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمسؤولين الحكوميين (ما بين مفتشي العمل والقضاة)، بدءاً بالمستوى الوطني وانتقالاً إلى مستوى المنشآت كل على حدة. وما فتئت هذه المشاريع منذ ذلك الحين تبذل جهودها للوصول إلى نطاق أوسع من المتلقين. وتشمل هذه الجهود إعداد برنامج تدريبي بالتعاون مع الجامعات الرائدة في البلدان الناطقة بالفرنسية، لكي تستخدمه الهيئات الوطنية المسؤولة عن تدريب موظفي الخدمة المدنية. والهدف هو تزويد هؤلاء المسؤولين بالمعارف الأساسية عن معايير العمل الدولية، ولا سيما الاتفاقيات الأساسية، وتحسين التدريب عموماً في مجال قانون العمل.

٣٢٢. ويقوم المشروع المتعلق بترويج الإعلان في بلغاريا ورومانيا بالعديد من أنشطة التوعية، مع النقابات ومنظمات أصحاب العمل أساساً، ولكن الأنشطة امتدت أيضاً لتشمل مدارس محلية مختارة، حيث قدم المشروع برنامجاً للتربية الوطنية بشأن الحقوق الأساسية في العمل. وفي واقع الأمر، فإن اجتذاب اهتمام وسائل الإعلام للكفاح الذي يخوضه العمال من أجل التنظيم ساعد النقابات إلى الدخول إلى بعض المنشآت التي قاومت كثيراً الانضمام إلى النقابات.

٣٢٣. واستعان مشروع تحسين علاقات العمل وتشجيع المساواة الاقتصادية للمرأة في كولومبيا، ببرنامج إذاعي للأمم المتحدة أنشئ مؤخراً لتعزيز حقوق العمال. وفي أوغندا، وكينيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ساعدت البرامج الإذاعية في توعية مختلف المستمعين بتشريعات العمل وآثارها على التقدم الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي. وقامت ١٧ محطة إذاعة في إقليم شرق أفريقيا الفرعي بعقد لقاءات ضمت مسؤولين من وزارات العمل ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل لمناقشة التطبيق العملي لقانون العمل والتحديات التي يواجهها السكان المحليون. وحققت البرامج أيضاً أثراً غير متوقع حداً ببعض محطات الإذاعة إلى الانضمام إلى منظمات أصحاب العمل كما حدا ببعض العاملين في وسائل الإعلام إلى الانضمام إلى النقابات.

٣٢٤. وفي البرازيل وبنينيسيا، بدا أن البرامج الإذاعية كان لها تأثيرها على آراء المسؤولين العماليين من خلال إطلاعهم على شواغل وآراء السكان المحليين. وعززت مشاركة الإذاعيين المرموقين والمشهود لهم بالاحترام من موثوقية هذه القضايا وإعلاء شأنها. وأدى الكشف المتزايد عن هذه القضايا إلى تزايد ملحوظ في طلبات المساعدة والمعلومات بشأن قضايا العمل.

البحث والتدريب

٣٢٥. لا يمكن التهوين من ضرورة توفير المعلومات عن أثر ونتائج الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ولقد قام المعهد الدولي للدراسات العمالية، من خلال برامج البحثية والتقصية بتحقيق إسهامات هامة في هذا الميدان. ومنذ عام ٢٠٠٠، شرع المعهد في برنامج للبحوث يعالج العلاقة بين

طائفة من النتائج الاجتماعية - الاقتصادية والإنمائية وبين حقوق العمال، مع التركيز على الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ويجمع البحث بين إجراء دراسات قطرية متعمقة ووضع مؤشرات إنمائية قطرية شاملة للحقوق الأساسية في العمل. وتكشف إحدى نتائج هذه البحوث، على سبيل المثال، عن أن بلدان أمريكا اللاتينية التي تتمتع بقدر أكبر من الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية تميل أيضا إلى التمتع بنصيب أعلى من العمالة المنظمة¹¹.

٣٢٦. وفي إطار برنامج التثقيف والتوعية الذي يقوم به المعهد، يقوم بتنظيم حلقات دراسية بشأن سياسات العمل يتم في إطارها تدريب كبار المسؤولين من المنظمات الوطنية لأصحاب العمل والعمال، فضلا عن المسؤولين بوزارات العمل، في مجالات تتراوح ما بين المعايير والمبادئ والحقوق، عبورا بالمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي، إلى قضايا الاستخدام والعمل. ويستهدف النهج العام الذي تتبناه هذه الدورات الدراسية توفير المعلومات التي يكون من شأنها تحسين القدرة على التفاوض على الصعيد الوطني. وخلال الفترة ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٣، شارك في هذه الدورات ١٠٠ من المسؤولين الذين يقومون بأدوار قيادية في هذا المجال. وخلال الفترة نفسها، قام المعهد أيضا بتنظيم دورات دراسية أشمل تم فيها تزويد ١٨٠ طالبا من مختلف أنحاء العالم بالمعلومات في هذا المجال، وتوعية الشباب بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٣٢٧. ويمكن أيضا اتخاذ نهج أكثر تحديدا سواء من حيث الجمهور المستهدف أو الموضوع المطروح. وخلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣، سعى مشروع الحرية النقابية/الإعلان إلى تعزيز المساعدة بشأن الحرية النقابية عن طريق توفير التدريب المتعمق، وتقديم بيانات الإحاطة، وتوفير المعلومات على مستويات مختلفة وإلى فئات متباينة. وهذا المشروع الذي يوجد مقره في مركز تورينو، ركز في البداية على إقامة شبكة من الخبراء الخارجيين القادرين على الاستجابة سريعا للطلبات على المساعدة التقنية والتدريب في هذا المجال. وقام المشروع باختيار ١٧ من الخبراء رفيعي المستوى، الذين يتمتعون عادة بمركز أكاديمي مستقل ويؤدون مهام بارزة في المجتمع المدني؛ وعلى سبيل المثال، كانت الخبرة التي تم اختيارها من السنغال عميدة لكلية الحقوق ورئيسة لإحدى رابطات المجتمع المدني للنساء العاملات. وحضر هؤلاء الخبراء دورة دراسية مكثفة استغرقت أسبوعين، تم فيها تناول قضايا السياسات والقضايا التقنية المرتبطة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. ونظمت الدورة على نحو يجعل التعلم من الآخرين على نفس القدر من أهمية التعلم من المعلمين أنفسهم. وتبع هذه الدورة دورة أخرى عن طريق الاتصال الإلكتروني لمواصلة تخصصهم وتعزيز روابطهم مع بعضهم البعض ومع اختصاصي منظمة العمل الدولية. وأدت هذه العملية إلى تقاسم الخبرات عبر البلدان. وعلى سبيل المثال، شارك الخبير الذي جرى اختياره من بربادوس في تدريب العمال في ماليزيا؛ وساهمت الخبرة المختارة من السنغال في التدريب المضطلع به في جمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا؛ وقام الخبير الذي تم اختياره من المغرب بتدريب الأخصائيين القانونيين في الدول العربية.

٣٢٨. وأتاحت شبكة الخبراء أن يبدأ مركز تورينو عددا من الإجراءات المناظرة وذات الصلة، على النحو التالي.

٣٢٩. التدريب المصمم إما لجزء واحد من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أو لمجموعة ثلاثية على المستوى القطري أو الدولي: ومن خلال ما بلغ مجموعه ٤٢ حلقة دراسية أجريت في أفريقيا، وأمريكا الوسطى وأمريكا اللاتينية وآسيا وأوروبا والدول العربية، قام المشروع بتدريب ١١٧٥ من المشاركين من الأطراف الثلاثة. وتباينت الأنشطة التي تم الاضطلاع بها على نحو يعكس مختلف الاحتياجات والطلبات، ويمكن تجميعها تحت رؤوس المواضيع التالية:

■ تعزيز قدرة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية عن طريق توفير التدريب، والمعرفة في مكان العمل، والوثائق بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وشمل ذلك دورة دراسية عن الحرية النقابية في إندونيسيا، قُدمت بلغة البهاسا، ودورة أخرى عن تعزيز الحوار

¹¹ انظر:

R. Galli and D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Decent Work Research Programme Discussion Paper No. 145 (Geneva, ILO, 2003).

الاجتماعي والمفاوضة الجماعية لبلدان المخروط الجنوبي وهي الأرجنتين والبرازيل وشيلي وباراغواي وأوروغواي.

■ توسيع نطاق اللجوء إلى منظمة العمل الدولية، بما في ذلك أجهزتها الترويجية والإشرافية. وأحد الأمثلة على ذلك الحلقة الدراسية التي نُظمت في الجنوب الأفريقي، وضمت كأحد الأشخاص المرجعيين أحد أصحاب العمل الأعضاء في لجنة الحرية النقابية، وأسفرت الحلقة الدراسية عن قيام البلدان المعنية بالمزيد من الإبلاغ اللاحق، عن علم، فيما يتعلق بالحرية النقابية.

■ تشجيع الأخصائيين القانونيين على إيلاء مراعاة أكبر للمعايير المتعلقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في عملهم اليومي وأحكامهم القضائية. وأدت حلقة عمل تدريبية دون إقليمية للقضاة في بلدان المغرب بشمال أفريقيا إلى إبرام اتفاق بين المغرب ومنظمة العمل الدولية للاضطلاع ببرنامج في هذا الميدان.

٣٣٠. إدماج الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في الدورات الدراسية الأعم لمركز تورينو: حيث يضم المشتركون ممثلي أصحاب العمل والعمال، وموظفي الإدارة العامة، وأفراد القوات المسلحة، والأخصائيين القانونيين، وأساتذة الجامعات والمسؤولين من الوكالات الدولية الأخرى. وعلى هذا النحو، ففي خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣، تم تزويد قرابة ١٠٠٠ مشارك بالمعلومات عن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، في جلسات مدتها ساعتان في المتوسط. وكان من الحوافز الإضافية لبعض المشاركين أنهم على الرغم من عملهم في ميدان الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية فقد كانوا أنفسهم يُحرمون من هذا الحق.

٣٣١. حملات الدعوة الرئيسية: وكان من بينها حملة واسعة النطاق جرى الاضطلاع بها في بيلاروس في نيسان/أبريل ٢٠٠١ لمنظمات العمال الوطنية والدولية، ومؤتمر مدته أربعة أيام عُقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ بشأن هذا الموضوع وحضره ٥٥٠ قاضيا في البرازيل.

٣٣٢. إعداد المواد التدريبية: وشمل أدلة تدريب للمدربين وتقديم عروض باستخدام برنامج الحاسوب Powerpoint بمختلف اللغات (العربية والبهاسا والانكليزية والفرنسية والرومانية والروسية والإسبانية). وقام المشروع بتنسيق مكتبة إلكترونية وقاعدة بيانات بشأن تناول المحاكم الوطنية لقضايا الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

استهداف الفئات غير المشمولة وغير المنظمة

٣٣٣. يتمثل التحدي الأكبر في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في بسط نطاق هذه الحقوق ليشمل المزيد من الناس، وبخاصة من هم في الاقتصاد غير المنظم أو الذين يعملون في قطاعات لا يُحتمل للهيئات المكونة التقليدية لمنظمة العمل الدولية أن تصل إليها. والأنشطة التي جرى بيانها أعلاه يمكن أن تسهم في تحقيق هذه العملية، على سبيل المثال، عن طريق توسيع نطاق التغطية القانونية أو التوعية بوجه عام. بيد أنها تتطلب أيضا اتخاذ إجراءات موجهة ومصممة لأغراض محددة. ولا ريب في أن هناك الكثير مما يمكن بل ومما ينبغي القيام به من أجل الوصول إلى غير المشمولين وغير المنظمين، على نحو ما أشير إليه في العمود الأخير من الجدول ٤-٤. وعلى الرغم من ذلك، فإن هناك طائفة من الجهود التي يتعين القيام بها، ولا سيما على الصعيد الوطني، بهدف تنظيم الفئات غير المنظمة. ويعرض هذا القسم بعض الأمثلة على السبل التي تستخدمها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وأحيانا بالاشتراك مع منظمة العمل الدولية، لنشر تغطيتها. وتشمل هذه السبل تحقيق التواصل، وبناء التحالفات، أو ظهور منظمات جديدة.

النقابات على طريق التقدم

٣٣٤. هناك العديد من الحالات التي قامت فيها النقابات بدور نشط في تنظيم العمال الذين لم يعتادوا التنظيم في نقابات. وتغطي هذه الجهود البلدان المتقدمة (انظر الإطار ٤-٣)، والبلدان النامية، ويمكن أن تؤدي إلى استخدام استراتيجيات ابتكارية في تمثيل مصالح أناس طالما عانوا من العزلة والتهميش من جانب المجتمع.

٣٣٥. كما تحققت إحدى قصص النجاح في بلدان العالم النامي على يد اتحاد عمال الخدمة المنزلية والعمال ذوي الصلة في جنوب أفريقيا. فقد نجح هذا الاتحاد، بمساعدة مؤتمر نقابات عمال جنوب

أفريقيا، في تنظيم عمال الخدمة المنزلية الذين يشكلون نسبة ١٠ في المائة من القوى العاملة في جنوب أفريقيا. وتغلب الاتحاد على الصعوبة المتمثلة في الوصول إلى العمال المنزليين عن طريق إنشاء لجنة في كل شارع وتفويض ممثل للجنة بالاجتماع مع العمال في كل شارع ومناقشة مشاكلهم المحددة مع الاتحاد. ومارس الاتحاد ضغوطا فعالة من أجل إصدار قانون علاقات العمل الجديد، الذي ينص على عقود الاستخدام الإلزامية لعمال الخدمة المنزلية وعلى الحق في الاستئناف أمام محكمة للتحكيم. وتمكن الاتحاد، عن طريق حشد عمال الخدمة المنزلية، من الحصول على تنازلات هامة فيما يتعلق بالتأمين ضد البطالة والحد الأدنى للأجور.

٣٣٦. وهناك أمثلة هامة على التنظيم في الاقتصاد غير المنظم بصورة أعم. ويجري وضع استراتيجيات وتعريف جديدة في أمريكا اللاتينية حيث يستأثر الاقتصاد غير المنظم بنحو ٧٠ في المائة من الوظائف الجديدة. وفي المكسيك، على سبيل المثال، فإن الاتحاد العام لعمال المكسيك (مؤتمر نقابات العمال) يضم نطاقا عريضا من المنظمات التي قد لا تتدرج في إطار التعريف التقليدي للاتحاد، من قبيل التعاونيات، ورابطات الإنتاج، ومنشآت المصالح الاجتماعية، واتحادات الائتمان الزراعي، والمجتمعات الزراعية، ومنشآت الأعمال الصغيرة. ومن شأن ذلك أن يتيح للاتحاد أن يوسع قاعدته وأن يوسعها.

الإطار ٤-٣

التنظيم في مواجهة المصاعب: تحقيق العدالة لعمال النظافة

حققت نقابات العمال في الولايات المتحدة في السنوات الأخيرة واحدة من أكبر قصص النجاح حينما تمكنت من بسط الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية لتشمل العمال الضعفاء منخفضي الأجور الذين يقومون بتنظيف مباني المكاتب. وعُرفت هذه العملية باسم حملة تحقيق العدالة لعمال النظافة، وضمت في البداية عمال النظافة، أو الفراشين، في لوس أنجلوس، وانتشرت بعد ذلك إلى أنحاء أخرى في الولايات المتحدة والعمال الآخرين من عمال خدمات المباني.

وحملة تحقيق العدالة لعمال النظافة تبيحت على التشجيع بالنظر إلى تغلبها على الصعوبة التي كانت تلقاها النقابات عادة في تنظيم العمال المهاجرين ذوي الأجور المنخفضة في الصناعات التي يؤدي فيها التعاقد من الباطن وغيره من الترتيبات إلى علاقات غير واضحة بين المستخدمين وأصحاب العمل^(١). فضلا عن ذلك، فقد أصبح في استطاعة عمال النظافة ونقاباتهم تكوين جمعيات انتلافية محلية وحشد الدعم الجماهيري على نطاق واسع. وأصبح الكفاح الذي خاضه هؤلاء العمال من بين قصص الاهتمام الإنساني، وأخذت أساسا لفيلم سينمائي بعنوان "خبز وورود" للسينمائي البريطاني كين لاوش.

وقد قام الاتحاد الدولي لعمال الخدمات أصلا بتنظيم عمال خدمات المباني في لوس أنجلوس فور انتهاء الحرب العالمية الثانية، وظل يضاعف من عضويته في هذا القطاع حتى أواخر السبعينات. غير أنه في منتصف الثمانينات وجد الاتحاد الدولي أن عضويته في لوس أنجلوس تتخفف انخفاضاً حاداً على الرغم من ازدهار عمليات تشييد مباني المكاتب في المدينة. وعزى هذا الانخفاض في العضوية جزئياً إلى اسناد هذه الخدمات إلى الخارج، بحيث لم يعد أصحاب المباني هم الذين يقومون مباشرة باستخدام عمال خدمات النظافة. وقامت معظم شركات خدمات المباني التي تتولى خدمات التنظيف بخفض أجور ومزايا العمال، وسعت إلى إبرام عقود غير نقابية. ولكي يحتفظ الاتحاد الدولي لعمال الخدمات بمعقله في لوس أنجلوس فقد قُبل بانخفاض الأجور والمزايا لأعضائه.

وبدت عملية إعادة بناء عضوية الاتحاد عملية شاقة وإن لم تكن مستحيلة. فقد كانت القوى العاملة في مجال خدمات تنظيف المباني مؤلفة بصورة متزايدة من المهاجرين، الذين كان معظمهم من المكسيك وأمريكا الوسطى، وكانوا عرضة للتهديد بالترحيل، وكانوا دائما غير ملمين بالحقوق النقابية ولم يكونوا دائما يعرفون الإنكليزية جيدا. فضلا عن ذلك، فإن التعاقد من الباطن كان يعني أن أرباح النقابات قصيرة الأجل، إذ سرعان ما تحولت شركات خدمات التنظيف إلى مقاولين غير خاضعين للعمل النقابي. وفي واقع الأمر فإن الشركات المتبقية التي كانت داخلية في تشكيلات نقابية أنشأت لها فروعاً لا تخضع لهذه التشكيلات.

وعلى الرغم من ذلك، فقد تمكن عمال النظافة في لوس أنجلوس من إعادة التنظيم النقابي لصناعاتهم خلال فترة التسعينات. وبحلول عام ٢٠٠١ عُقدت ثلاث جولات من المفاوضات وجرى التوسع في أعداد النقابات كما تحسنت الأجور والمزايا. وانتشر تأثير نجاح الاتحاد إلى بلدية أخرى من بلديات كاليفورنيا وإلى المتاجر الكبيرة. وقد اعتمدت حملة تحقيق العدالة لعمال النظافة على مجموعة متنوعة من التكتيكات غير العادية التي صممت للضغط على الملاك أو المديرين لاستخدام النقابات والمتعاقدين ودفع الأجور وفقا لجدول تحدده النقابة. وبذلك حقق الاتحاد شعبية واسعة في إطار المجتمع المحلي، بما في ذلك مستأجري المباني، الذين كان كثير منهم لا يشعرون بالرضا بسبب ضعف الأجور التي يحصل عليها القائمون على تنظيف مكاتبهم. وعمل الاتحاد أيضا بصورة وثيقة مع أطراف متنوعة شملوا الشرطة والكنائس. وقام الاتحاد بتنظيم عمليات الاحتجاج الضخمة في الشوارع وعمليات التحريض على الإضراب ومع ذلك ظلت هذه العمليات في إطار سلمي واستهدفت توجيه الاهتمام العام لمحنة العمال الفقراء والمهاجرين.

وإذ نجحت حملة تحقيق العدالة لعمال النظافة في تمكين العديد من عمال خدمات النظافة من التعبير عن أنفسهم، فإنها أثارت أيضا من جديد الاهتمام العام بالحركة العمالية في الولايات المتحدة.

(١) عولجت هذه العلاقات الغامضة في مجال الاستخدام في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٣، الذي اعتمد استنتاجات تهدف إلى تحقيق فهم أفضل لهذه الظاهرة وضمان التطبيق الأفضل للقانون؛ استنتاجات بشأن علاقة الاستخدام، مرجع سابق.

المصادر:

C. L. Erickson, C. L. Fisk, R. Milkman, D. J. B. Mitchell and K. Wong: "Justice for Janitors in Los Angeles: Lessons from three rounds of negotiations"; British Journal of Industrial Relations, September 2002; Vol.40, No. 3, pp. 543-567.

انظر أيضا: Justice for Janitors website <http://www.seiu.org/building/janitors/>

إجراءات منظمة العمل الدولية

٣٣٧. تضطلع منظمة العمل الدولية بأعمال في هذا المجال، وتلقت هذه الأعمال قوة دفع جديدة في أعقاب المناقشة التي أجرها مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢ بشأن الاقتصاد غير المنظم. وتعاون البرنامج المركزي الدولي بشأن ترويج الإعلان مع الوحدات الأخرى للمنظمة في المقر وفي الميدان للشروع في إجراء دراسات رائدة في كل من باكستان وبوليفيا وبيرو وجنوب أفريقيا وكولومبيا. وبحث هذه الدراسات الاحتمالات المرتقبة، وكذلك العقبات المتوقعة، فيما يتعلق بالتنظيم والمفاوضة بشأن طائفة من الوظائف في الاقتصاد غير المنظم. ومن بين القطاعات التي جرت دراستها الباعة الجائلين، ومصائد الأسماك، والملابس والمنسوجات، وسيارات الأجرة وعربات الريكشا (سواء بالنسبة للسائقين أو المالكين). واستهدفت الدراسات استخلاص الدروس بالنسبة للنقابات التي تسعى إلى التنظيم النقابي في هذه الحالات.

٣٣٨. وهناك أسباب عملية تستدعي قيام المنظمات الحالية لأصحاب العمل والعمال بتناول القضية المتمثلة بتزايد الطابع غير المنظم للعمل ونمو المنشآت الصغيرة. وقد حدا انخفاض عضوية واشتراكات النقابات باتحاد تنزانيا لنقابات العمال الصناعية والتجارية إلى التواصل مع متعهدي الاقتصاد غير المنظم في سوق كاريكو في دار السلام. وينتظم هؤلاء المتعهدون في جمعيات تعاونية على أساس أنواع السلع الأساسية التي يبيعونها. ويتم اختيار قيادات هذه الجمعيات ومساءلتهم من جانب أعضاء الجمعيات. وقام اتحاد تنزانيا بحشد القيادات التعاونية، ووجه انتباهها إلى الشؤون النقابية وإلى الخدمات التي يمكن أن يوفرها الاتحاد، ومن بينها التعليم، والسلامة والصحة، وروح المبادرة، ومسك الحسابات، والتفاوض مع إدارة هيئة السوق. وفي مقابل ذلك، يدفع الأعضاء رسم عضوية بنسبة ٢ في المائة من الدخل. وقيد التخطيط القيام بمزيد من الأعمال بشأن محلات التزيين والحلاقة.

٣٣٩. وفي زمبابوي، أثار قلق الحركة العمالية أيضا أن نمو الاقتصاد غير المنظم يؤدي إلى تدهور العضوية النقابية. وحددت نقابة عمال النسيج في زمبابوي الخياطين والنساء العاملات في إنتاج المنسوجات المزركشة على طريقة tie-and-die باعتبارهم من الفئات التي تحتاج إلى تنظيم نقابي. وفي الوقت نفسه، قررت نقابة عمال الصناعات الهندسية أن تستهدف العمال في مجال لحام إطارات الأبواب والنوافذ، والقضبان الأمنية التي توضع على النوافذ، والبوابات الإلكترونية (وهي صناعة أخذت في النمو بسبب المشاكل الأمنية في البلد). وفي كلتا هاتين الحالتين تقوم النقابتان بتوفير مزيج من التدريب في الشؤون التنظيمية والخدمات المتصلة بروح المبادرة ومسك الحسابات.

٣٤٠. وتبين البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية أن الشواغل المتعلقة بالسلامة العامة والحاجة إلى الاحتفاظ بفرص العمل، مع ضمان احترام الحد الأدنى من شروط العمل، هي عوامل أخرى قد تغري النقابات بتنظيم العمال في القطاع غير المنظم. ففي أفريقيا، على سبيل المثال، أصبح مجال عمل سيارات الأجرة غير المنظم مصدرا هاما للدخل والاستخدام بالنسبة للكثيرين على مدى العقود الماضية، نتيجة للتخضر ونمو البطالة على السواء. ومما يجعل العمل على سيارات الأجرة من الأعمال التي تتطوي على الإجهاد الشديد ساعات العمل الطويلة، وانخفاض الأجور، وعدم توفر الحماية الاجتماعية، والمضايقات من رجال المرور، والضغط من جانب الركاب. ومن شأن القيادة السريعة في مركبات تحمل أكثر من طاقتها من أجل مضاعفة الدخل الصافي أن يؤدي إلى الإجهاد، كما أن قيادة سيارات الأجرة تتسم بالخطورة لأن قائدي هذه السيارات يقعون في أحيان كثيرة ضحايا للجرائم وحوادث الطرق ويعزى ذلك إلى أن معظم السائقين لا يعرفون قواعد المرور. ومن شأن اقتران تردي ظروف العمل بعدم وجود لوائح للنقل أو التهوان في إنفاذها ألا يؤدي فقط إلى تقويض صحة وسلامة سائقي سيارات الأجرة بل والركاب أيضا. وفي بنن، تقوم النقابة الوطنية لحماية سائقي الزمجان (وهو ضرب من الدراجات البخارية التي تستخدم كوسيلة نقل بالأجرة)، وهي منتسبة إلى الاتحاد الوطني لنقابات العمال في بنن، تقوم بحماية مصالح سائقي هذه الدراجات البخارية على مدى العشر سنوات الأخيرة. وقامت هذه النقابة بإجراء مفاوضات مع مجلس مدينة كوتونو وتمكنت من إقناعه بمراجعة قراره القاضي بتنظيم هذه المهنة. ونتيجة لذلك، خفضت الضريبة الشهرية التي يتعين أن يدفعها سائق الأجرة، كما جرى تخفيف بعض الشروط الأخرى

حتى لا تتضاءل فرص العمل في هذا القطاع، مع العمل على حماية سلامة كل من الركاب والسائقين أنفسهم^{١٢}. وكان قطاع سيارات الأجرة أيضا من القطاعات التي استهدفتها اتحاد نقابات عمال النقل والنقابات ذات الصلة في جنوب أفريقيا، وهو سابع أكبر الاتحادات المنتسبة إلى مؤتمر اتحاد نقابات عمال جنوب أفريقيا. وأعلن اتحاد نقابات عمال النقل أنه يضم في عضويته ١٠٠٠٠٠ عضو من العاملين في مجال سيارات الأجرة، منهم ٢٥٠٠ من دافعي الرسوم. وأغلبية أعضاء هذا الاتحاد هم من العاملين في الاقتصاد غير المنظم. وهكذا فقد تطلب الوصول إلى العمال في الاقتصاد غير المنظم إحداث تغييرات في استراتيجيات التنظيم التقليدية. وتشمل هذه التغييرات تشغيل العمال حيثما يتاح العمل – حيث الشارع هو المكان بالنسبة للسائقين؛ والاعتماد على سائقي الأجرة السابقين في تشغيل وتنظيم السائقين؛ والقيام بعمليات التشغيل بطريقة هادفة وتركز على كل رابطة ملاك على حدة؛ والاستعانة بوسائل الإعلام كالإذاعة لتحسين الصورة العامة لسائقي سيارات الأجرة وكسب التأييد العام لهم؛ والاتصال بممثلي أصحاب العمل؛ والتعاون مع السلطات الحكومية (انظر الفصل الثاني، القسم المتعلق بالاقتصاد غير المنظم).

٣٤١. ولا يزال التنظيم النقابي في الاقتصاد الزراعي والمجتمع الريفي يشكل واحدا من أكبر التحديات. بيد أنه في هذا المجال أيضا تحققت إنجازات ملحوظة، على سبيل المثال من خلال نموذج للنشاط اضطلعت به منظمة العمل الدولية وساعد على البدء في عملية لبناء قدرات النقابات الزراعية في مدينة الكاب الغربية، بجنوب أفريقيا (انظر الإطار ٤-٤).

تواصل أصحاب العمل

٣٤٢. نشطت منظمات أصحاب العمل في تنظيم أعضاء جدد. وفي أمريكا اللاتينية، واعترافا بما تضمه المنطقة من عدد كبير من المنشآت البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة، فقد تعاونت منظمات أصحاب العمل مع الرابطة التي تمثل هذه المنشآت. وفي بنما، على سبيل المثال، تلقى المجلس الوطني للمنشآت الخاصة المساعدة من منظمة العمل الدولية لتعزيز الأعمال التي يقوم بها الاتحاد الوطني للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، في إطار برنامج لتعزيز التنظيم النقابي كاستراتيجية لدعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة. واستهدف البرنامج اجتذاب أعضاء جدد للاتحاد الوطني للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، واستحداث وتقديم خدمات جديدة لتعزيز نظم إدارة المنشآت. ويبرز المشروع أيضا المزايا التي يمكن تحقيقها من إقامة تجمعات مع أصحاب العمل الآخرين. وساعد ذلك على اجتذاب الاتحاد الوطني للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لأعداد جديدة من القطاعات الاقتصادية التي كانت ممثلة تمثيلا ضعيفا في الاتحاد، كما ساعده على توسيع نطاق تغطيته الجغرافية. وأدى ذلك بدوره إلى تعزيز تمثيل المنظمة الوطنية لأصحاب العمل.

٣٤٣. وفي السلفادور، ساعدت المنظمة الوطنية لأصحاب العمل النساء العاملات في الأسواق في نطاق المنشآت البالغة الصغر على تصريف شؤونهن مع السلطات، وأدى ذلك إلى انضمام بعض هؤلاء النساء إلى عضوية منظمة أصحاب العمل. وفي غواتيمالا، قامت رابطة أصحاب العمل بتقديم المساعدة الطارئة إلى صغار المقاولين الذين تضررت أعمالهم ومنازلهم من جراء الكوارث المناخية. ومع أن الهدف من ذلك لم يكن اجتذاب أعضاء جدد، إلا أن هذه المساعدة الإنسانية أفادت في إقامة علاقة مع المقاولين الذين كانوا من قبل خارج نطاق منظمة أصحاب العمل وأصبحوا الآن أعضاء أو حلفاء محتملين.

¹² انظر:

ICFTU: "Spotlight interview with Bonaventure Ahitche, General Secretary of SYNAPROZEB", in ICFTU Online, 7 Jan. 2004.

الإطار ٤-٤

جنوب أفريقيا: تعزيز التعاون النقابي في مدينة الكاب الغربية

يشكل العمال الزراعيون واحدة من أكبر الفئات المهنية في جنوب أفريقيا، لكنهم لا يزالون من أقل الفئات تنظيمًا في الميدان النقابي. ويعتبر الاتحاد الوطني لعمال المزارع واتحاد جنوب أفريقيا لعمال المزارع والقطاعات ذات الصلة، التابعان للمجلس الوطني لنقابات العمال ومؤتمر نقابات عمال جنوب أفريقيا، على التوالي، أهم اتحادين لعمال الزراعة في جنوب أفريقيا، لكنهما غير نشطين تمامًا في الكاب الغربية حيث يوجد عدد من النقابات المستقلة البالغة الصغر وغير المنتمية إلى أي من اتحادات نقابات العمال الكبرى في جنوب أفريقيا.

وتستخدم النساء في القطاع الذي يعتمد بصورة أكبر على اليد العاملة الكثيفة، وبالذات قطاع البستنة. وتعمل الكثيرات منهن على مدار السنة ولكن باعتبارهن جزءًا من العمالة الموسمية أو العارضة بصرف النظر عن الأحكام القانونية التي تنظم عملهن. ويجري التلاعب بمبدأ الأجر المتساوي، على أساس الافتراض بأن النساء لا يقمن بنفس المهام التي يقوم بها الرجال على الرغم من قيامهن بأعمال مماثلة.

ويعزى الوجود الضعيف نسبيًا للنقابات الزراعية في الكاب الغربية إلى مقاومة أصحاب العمل، وعجز النقابات القائمة عن تقديم الخدمات الكافية من أجل المحافظة على مصالح أعضائها، وإلى الجهل السائد بين الكثير من المزارعين وعمال المزارع بشؤون العمل النقابي.

وعمدت أنشطة مشاريع منظمة العمل الدولية إلى التركيز على بناء القدرات داخل الاتحاد الوطني لعمال المزارع واتحاد جنوب أفريقيا لعمال الزراعة والقطاعات ذات الصلة. بيد أنه جرى تحديد النقابات الزراعية في الكاب الغربية بوصفها من أصحاب المصلحة في القطاع الزراعي، وقامت المنظمة بتنظيم حلقات عمل للتوعية والتدريب. وشملت هذه الحلقات التعريف بالإعلان، والاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية، ومعايير العمل الدولية لعمال المناطق الريفية، وقوانين العمل الأساسية في جنوب أفريقيا. كما قامت بتوفير التدريب الأساسي في مجال مهارات التنظيم النقابي والتخطيط الاستراتيجي من أجل التطوير النقابي.

وأهم ما في الأمر هو أن حلقات العمل أتاحت محفلاً للنقابات المستقلة لتبادل المعلومات والخبرات. ونتيجة لذلك، قامت هذه النقابات بتشكيل ائتلاف النقابات الزراعية المستقلة كمنظمة جامعة تعنى بالقضايا المشتركة بين جميع النقابات. والتحدي الرئيسي الذي يواجه هذا الائتلاف هو بناء قدرتها - والحفاظ على وحدتها - من أجل الدفاع الفعال عن حقوق أعضائها.

إقامة التحالفات

٣٤٤. إن بعض مشاريع التعاون التقني الكبرى التي لا تكون مصممة أساسًا لكي توجه إلى قطاع محدد من القطاعات قد ينتهي بها الأمر إلى القيام بذلك. والتحول الذي حدث في البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية في منطقة أوروبا في كولومبيا يمكن ربطه بالتغيرات التي حدثت في العلاقات بين العمال والإدارة في قطاع الموز، استنادًا إلى الأعمال التي تم الاضطلاع بها في إطار المشروع الوطني المتعلق بالإعلان بشأن علاقات العمل في ذلك البلد. فعلى مدى فترة امتدت لسنوات عديدة، وفي الوقت الذي وجد فيه العمال وأصحاب العمل أنفسهم محاطين بأسوأ أنواع العنف السياسي في كولومبيا، أدرك العمال وأصحاب العمل تدريجيًا أن تحسين العلاقات بين النقابات والإدارة من شأنه أن يحقق منافع قد تتجاوز مكان العمل وتساعد على تقوية النسيج السياسي والاجتماعي للمنطقة التي تمزقها الصراعات. وهناك الآن ٣٥٠ مزرعة مستقلة يملكها ١٥٠ من مختلف المنتجين الذين يتفاوضون بصورة سلمية مع ما يربو على ١٤٠٠٠ من العمال المنظمين نقابيًا. وتقوم لجنة مشتركة بين الإدارة والعمال بالإشراف على الامتثال لمجموعة من المبادئ الأساسية واتفاقيات المفاوضات الجماعية بالإضافة إلى تعزيز الاستقرار من خلال هيئات مماثلة على صعيد المزرعة. وتفيد التقارير المتعلقة بالمشروع بتزايد الحوار وبناء توافق الآراء، فضلًا عن تحسين الإنتاجية في جميع المزارع. وتتطلع أقاليم أخرى في كولومبيا إلى التعلم من الخبرات المكتسبة في منطقة إنتاج الموز.

٣٤٥. وقد قام المشروع المتعلق بالحرية النقابية في قطاع الموانئ ببلدان المخروط الجنوبي (لأرجنتين والبرازيل وشيلي وباراغواي وأوروغواي)، الذي تعاون فيه فرع الحرية النقابية والمركز الدولي للتدريب في تورينو تعاونًا وثيقًا مع المكتب الإقليمي، بتقديم المساعدة لإنشاء أو إحياء اللجان الوطنية الثلاثية للحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية. ونتيجة لذلك، فإن عمال الموانئ في أوروغواي، والذين كانوا يُستخدمون على أساس تعاقد غير مستقر، سعوا إلى الانضمام إلى النقابة الوحيدة التابعة لإدارة الموانئ الوطنية. وأدى ذلك إلى إبرام اتفاق جماعي عن

الإطار ٤-٥

أصحاب العمل في أوغندا يعززون مكانتهم

في السنوات الأخيرة، نجح اتحاد أصحاب العمل في أوغندا في توسيع نطاق عضويته وخدماته على السواء، الأمر الذي أدى إلى تحسين مكانة المنظمة وأعضائها. وهناك مبادراتان ساعدتا على وجه الخصوص في هذه العملية. وتتعلق الأولى بإنشاء جائزة أحسن صاحب عمل خلال العام، والتي تهدف إلى تعزيز أفضل الممارسات في إدارة الموارد البشرية/ مشاريع الأعمال وغير ذلك من المجالات. وتمثلت المبادرة الثانية في قيام الاتحاد ببذل جهود متضافرة من أجل تحسين الخدمات التي يقدمها إلى المنظمات في جميع أنحاء البلد عن طريق إنشاء مراكز إقليمية جديدة.

وفي إطار نظام الجائزة، التي أنشئت في عام ٢٠٠١ بدعم من الوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي من خلال اتحاد الأعمال والصناعة في النرويج، بحصر وترتيب المنظمات المشتركة على أساس عشرة معايير. وتتعلق ثلاثة من هذه المعايير بإدارة وتنمية الموارد البشرية. أما المعايير الأخرى فهي: الاتصال الداخلي والخارجي، والسلامة والصحة والبيئة، والإنتاجية، والمسؤولية الاجتماعية للمنشأة وأخلاقيات مشاريع الأعمال (بما في ذلك الامتثال لقوانين العمل)، وإعانات المستخدمين وتوعياتهم، وعلاقات المستخدمين، والرعاية، والمشاركة في المجتمع المحلي. وبالإضافة إلى تقديم جوائز للمنظمات الثلاث التي تحقق أعلى أداء، هناك جوائز أخرى لفئات خاصة من المنشآت والمنظمات - مما يفتح الباب أمام أطراف فاعلة متنوعة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومجالات معينة من مجالات التفوق، مثل مجالات الاتصال، وتنمية الموارد البشرية، والتدريب، والسلامة والصحة.

وفي عام ٢٠٠١، كان الفائزون الثلاثة من المنشآت التي تعترف بالعمل النقابي. ومن بين إجمالي عدد المنشآت التي حصلت على جوائز في ذلك العام، وعددها ١٣ منشأة، كان أربع منها فقط لا تخضع للتنظيم النقابي. وتهدف الجوائز إلى نشر الممارسات الجيدة؛ وقام ما لا يقل عن ٣٠ منشأة أخرى باستشارة المنشآت الفائزة حول الأساليب التي مكنتها من إحراز التفوق. وأدى ذلك إلى زيادة تعامل أصحاب العمل عن قرب مع النقابات الموجودة بالفعل وزيادة عدد اتفاقات الاعتراف الجاري إعدادها، وفقا لما ذكره اتحاد أصحاب العمل في أوغندا.

وأنشئت مكاتب إقليمية بمساعدة مركز المنشآت الخاصة الدولية والوكالة النرويجية للتعاون الإنمائي في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣، على التوالي. وفي حين كانت توجه الاستفسارات فيما سبق إلى مكتب الاتحاد في كمبالا، يقوم المنسقون الإقليميون للاتحاد الآن بزيارة المنشآت الأعضاء الحالية والمنشآت المتوقع انضمامها. وقد ساعد ذلك الاتحاد على تحديد القضايا المتصلة بالعلاقات بين العمال والإدارة، وتقديم المشورة، وفي بعض الحالات حل المشاكل داخل المنشآت كل على حدة. وشارك في هذه الأنشطة المنشآت الأعضاء وغير الأعضاء على السواء.

وفي الفترة ما بين إعلان هاتين المبادرتين في عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٣، اجتذب اتحاد أصحاب العمل في أوغندا ٦٩ من الأعضاء الجدد ليصل بذلك عدد المنشآت الأعضاء في الاتحاد ١٧٢ منشأة. وبالإضافة إلى العدد الكبير من أصحاب العمل من المنشآت المتعددة الجنسية وشركات القطاع العام، تشمل عضوية الاتحاد الآن أيضا شركات صغيرة ومتوسطة وشركات من القطاع الخاص، ومقدمي الخدمات الصحية، والشركات الاستشارية، والمنظمات غير الحكومية، والرابطات القطاعية.

المصدر: اتحاد أصحاب العمل في أوغندا، على الموقع التالي: www.avban.org/associations/fuewesternofficeug2/

حالة مختلف أشكال الاستخدام والأجور في هذا القطاع. وهذا هو أحد أمثلة النجاح على التنظيم النقابي للعمال غير المستقرين في القطاع العام الموسع.

٣٤٦. وهناك أيضا حالات أثرت فيها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال التعاون مع هيئات أخرى لمجموعة متباينة من الأسباب. ومن بين هذه الأسباب الحاجة إلى تحقيق وفورات في الحجم، والصعوبات التي تعترض إقامة اتصال مع مجموعات معينة، من قبيل المهاجرين الوافدين حديثا أو المهاجرين بصورة غير قانونية. والمفهوم الموسع لمنظمات العمال (ومنظمات أصحاب العمل) على النحو المنصوص عليه في الاتفاقيات رقم ٨٧ و ٩٨ و ١٤١ (منظمات العمال الريفيين، ١٩٧٥) تنتجاً بوجود أنواع كثيرة من المنظمات ما دام هدفها الأولي والأساسي هو تعزيز مصالح العمال وأصحاب العمل والدفاع عنها. واستنادا إلى المعلومات التي يعود تاريخها إلى عقد مضى، فقد سبق

الإطار ٤-٦

أصحاب العمل الأيرلنديين ينظمون المنشآت الصغيرة والمتوسطة

يمكن لتنظيم قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة أن يشكل تحدياً بالغاً أمام اتحادات أصحاب العمل. وقد تمكن الاتحاد الأيرلندي لمشاريع الأعمال وأصحاب العمل، بفضل الأخذ بنهج مركز، من الاضطلاع بتجربة إيجابية في هذا المجال. وتقوم رابطة المنشآت الصغيرة، وهي رابطة مستقلة تدخل ضمن الرابطة التي يشملها الاتحاد الأيرلندي لمشاريع الأعمال وأصحاب العمل، بتقديم طائفة متخصصة من الخدمات التي تركز بصورة مباشرة على احتياجات المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وعلى مائدة الحوار الاجتماعي الوطني، تشغل الرابطة مقعداً بجوار مقعد الاتحاد الأيرلندي لمشاريع الأعمال وأصحاب العمل، وتقوم بتمثيل أعضائها في المحادثات والاتفاقات المتعلقة بمدفوعات الشراكة الاجتماعية في أيرلندا. ورابطة المنشآت الصغيرة هي أول رابطة مهنية أيرلندية تؤمن مواصفات المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (ISO 9002)، كما حققت المعايير الجديدة للجودة وفقاً لمواصفات المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (ISO 9001:2000) في عام ٢٠٠٢.

وتختار الشركات الصغيرة أيضاً الانضمام إلى الاتحاد الأيرلندي بصورة مباشرة. ويتبين من إلقاء نظرة على الاقتصاد الأيرلندي أن نسبة تبلغ حوالي ٩٠ في المائة من العضوية المباشرة في الاتحاد الأيرلندي لمشاريع الأعمال وأصحاب العمل تقع في فئة المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويدفع الكثير من هذه الشركات رسوماً إضافية للانتساب إلى رابطة المنشآت الصغيرة لكي تتمكن من الاستفادة من خدماتها وشبكتها الخاصة. وهناك شركات أخرى، ولا سيما المتعلقة بأصحاب مشاريع الأعمال والمنشآت البعثة الصغر، ترى أن رابطة المنشآت الصغيرة تفي باحتياجات محددة، بينما تكون هذه الشركات أكثر ميلاً للانتساب إلى منظمة تمثل قطاعاتها بدرجة مباشرة على نحو أكبر. وهكذا فإن هذا النهج المركز يستخدم من أجل استكمال ما يقوم به الاتحاد الأيرلندي من أجل قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة وليس على سبيل الاستعاضة عن هذه الأعمال.

وبالإضافة إلى الشركات الأعضاء المشتركة بصورة مباشرة في كل من رابطة المنشآت الصغيرة والاتحاد الأيرلندي لمشاريع الأعمال وأصحاب العمل، ويبلغ عددها ٣٥٠٠ شركة من قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة، فإن اتحاد المنشآت الصغيرة والاتحاد الأيرلندي يضم ٥٠٠ من الأعضاء المنتسبين من منظمات تتراوح بين رابطات الحرف اليدوية إلى دور التمرريض ومختلف اتحادات الصناعات.

وفي عام ٢٠٠٢، ردت رابطة المنشآت الصغيرة على ٣٤٠٠٠ استفسار (سواء عن طريق الهاتف أو المراسلات) من أعضائها، وقدمت استشارات مباشرة إلى ٣١٠ من الشركات الأعضاء. وقد أفادت هذه الأنشطة بشكل مباشر لمشاريع الأعمال والشركات المعنية. كما نظمت رابطة المنشآت الصغيرة ٢١ دورة للتزويد بالمعلومات ودورتين دراسيتين تدريبيتين في مختلف أرجاء البلد حول مواضيع تتراوح بين القانون وإدارة الشركات إلى إدارة المخاطر وكيفية الحد من تكاليف التأمين.

وبالإضافة إلى الخدمات المقدمة إلى الشركات والرابطة الأعضاء، تقوم رابطة المنشآت الصغيرة بتوفير المعلومات عن طريق الرسائل الإخبارية، والمنشورات، والدراسات الاستقصائية بشأن الأجور والاستخدام. وتقوم الرابطة بدور في مجال الدعوة لأعضائها بصورة مباشرة مع الحكومة وأعضاء البرلمان حول شؤون السياسات المتعلقة بعلاقات العمل، والاستخدام، ومشاريع الأعمال، وتعمل في عدد من اللجان الوطنية المعنية بهذه المجالات. وتستخدم الرابطة وسائل الإعلام المطبوعة والإلكترونية استخداماً كثيفاً من أجل الوفاء بدورها المتزايد في مجال شؤون العمل والاستخدام في أيرلندا.

المصدر: . Communication from IBEC (Dublin, 2003); SFA web site at www.sfa.ie

أن لاحظت منظمة العمل الدولية ظهور أشكال جديدة من المنظمات من خلال التعبئة التدريجية للقواعد الشعبية، والتي تميل إلى كونها منظمات مجتمعية أكثر من كونها منظمات تعتبر مكان العمل مركزاً لها^{١٣}. ويستتبع التنظيم النقابي في ظل الظروف الحالية الاعتراف بالرابطة التي تعمل بصورة أكبر على المستويين المحلي والمجتمعي، والعمل معها جنباً إلى جنب. وربما تشكل هذه

¹³ مكتب العمل الدولي: تقرير العمالة العالمي، ١٩٩٧: العلاقات الصناعية، والديمقراطية، والاستقرار الاجتماعي (جنيف، ١٩٩٧)، الفصلان ٢ و ٨.

الرابطات شكلا آخر أقل مرتبة من النقابات "ذات الأنشطة الرئيسية". وربما تشكل أنواعا أخرى من المنظمات التي تجمع بين مختلف المنظمين ومختلف المهين.

٣٤٧. وبناء على ذلك، فإن عملية التنظيم النقابي قد تتطلب العمل بالتعاون الوثيق مع المؤسسات التي توفر خدمات الدعم على هذا المستوى، من قبيل المنظمات الدينية، ومجموعات المساعدة الذاتية، والجهود المحلية المبذولة على مستوى القطاعين العام والخاص لمساعدة العاطلين عن العمل عن طريق التدريب و/أو الأعمال المولدة للدخل. ويمكن أيضا لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تتعاون مع المجموعات ذات الوجهات الاجتماعية الأخرى والتي تعمل في إطار مجموعة من الأهداف أضيق نطاقا. وتشمل هذه المجموعات الحركات النسائية، والجماعات البيئية، وجماعات الحقوق المدنية أو المصالح المحلية، والساعين إلى حماية أقليات عرقية معينة، وحركة التعاونيات وحركة المستهلكين. وفي أحيان كثيرة أدى التعاون بين هذه الهيئات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إلى قوة دفع للحركات الإصلاحية.

٣٤٨. والبرازيل مثال طيب في هذا الصدد، حيث تمكنت الحركة العمالية من إقامة روابط وثيقة مع المجموعات الحضرية الناشئة التي تكافح من أجل الحقوق المدنية والأهلية الأخرى وأصبحت جزءا من حركة تعبئة شعبية هائلة مؤيدة للديمقراطية والإصلاح الاجتماعي^{١٤}. وفيما بعد، أدى إضفاء الطابع المؤسسي بصورة تدريجية على الحركة الإصلاحية في ظل المزيد من الديمقراطية إلى انتخاب زعيم هذه الحركة النقابية ليصبح رئيسا للبلد في عام ٢٠٠٢.

٣٤٩. ويمكن للتحالفات بين منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات المجتمع المحلي أن تتيح للأطراف تعلم التجارب من بعضها البعض وتوسيع نطاق التكتيكات المتاحة من أجل التنظيم. ويمكن لها أيضا أن تعمل على تحقيق الوحدة في مواجهة الحكومة. وفي الفلبين، على سبيل المثال، فإن "تحالفات العمال" التي أنشئت مؤخرا بين اتحادات نقابات العمال والاتحادات العامة، والرابطات المجتمعية، والتعاونيات^{١٥} نجحت كثيرا في أن تعرض على الحكومة موقفا موحدا بشأن القضايا الرئيسية ذات الاهتمام المشترك.

٣٥٠. وتبين هذه الأمثلة أنه ربما يمكن الاستفادة من الاتجاهات الراهنة صوب تحقيق لامركزية التنظيم والتفاوض وتحقيق التنوع بين العمال وأماكن العمل. وهي تنطوي على الاعتماد بصورة أكبر على المراكز التنظيمية المتعددة وعلى أشكال متعددة من الدعم لتحديد ومتابعة جوانب التأزر المحلي وتنسيق الجهود على الصعيد المحلي. ويتطلب النجاح على هذه الجبهة أيضا ربط التنظيم بقضايا أوسع نطاقا من قبيل التمييز في مكان العمل، والتحرش الجنسي والعرق في العمل، وقضايا الصحة والسلامة ذات الصلة، والسياسات التي تراعي ظروف الأسرة، والحقوق الثقافية واللغوية والدينية، وعمليات المضايقة من جانب قوات القانون والنظام والسلطات الحكومية الأخرى^{١٦}.

٣٥١. ومن منظور تاريخي، لا شيء مما سبق يمكن اعتباره حلا ابتكاريا كما يبدو. فلقد درج أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم دائما على القيام بدور هام في تيسير انضمام العناصر الجديدة إلى سوق العمل والنشاط الاقتصادي، ويعملون على توسيع المشاركة. وعادة ما يكون لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال هدفا طويلا للأجل لتوسيع عضويتها، بما في ذلك عن طريق العمل مع الآخرين. كما درجت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على التكيف استجابة للتغيرات الاقتصادية وفي سوق العمل وللتطورات السياسية. وفي ضوء التحول الحادث في عالم العمل في القرن الحادي والعشرين، سيتعين على أصحاب العمل والعمال وممثليهم، بصورة متزايدة، أن

¹⁴ المرجع نفسه، الصفحة ٥٠.

¹⁵ انظر:

T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Working Paper No. 14 (Geneva, ILO, 2003), p. 13.

¹⁶ للاطلاع على أمثلة على النهج الجديدة، انظر:

K. Bronfenbrenner et al. (eds.): *Organizing to win: New research on union strategies* (Ithaca, Cornell University Press, 1998). See also A.S. Oberai, A. Sivananthiran, C.S. Venkata Ratnam (eds.): *Perspectives on unorganised labour* (New Delhi, ILO-SAAT, 2000), on the extent to which trade unions are involved with new organizations in India.

الإطار ٤-٧

تشجيع الدعوة وحرية التعبير للنساء منظمات المشاريع

تحظى النساء منظمات المشاريع من التمثيل الكافي في منظمات أصحاب العمل ورابطات مشاريع الأعمال في جميع أنحاء العالم. بيد أنه بالتعاون مع منظمة العمل الدولية يضطلع الكثير من منظمات أصحاب العمل في إقليم آسيا والمحيط الهادئ بمبادرات ترمي إلى إشراك المزيد من النساء كأعضاء في هذه المنظمات وإلى التعبير عن احتياجاتها بصورة أفضل.

ومن خلال المشروع الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية بشأن تعزيز انخراط المرأة في تنظيم المشاريع عن طريق منظمات أصحاب العمل في إقليم آسيا والمحيط الهادئ^(١)، تعمل المنظمة مع مجموعات أصحاب العمل للتعرف على الأسباب وراء انخفاض مستويات مشاركة الإناث واستنباط السبل لتحسين تمثيلهن^(٢). ومن بين التوصيات التي انبثقت عن البحوث والمناقشات التي اشترك فيها قرابة ١٣ مجموعة من مجموعات أصحاب العمل الوطنية هو أنه ينبغي لهذه المنظمات أن تقوم بما يلي:

- إجراء الدراسات لتحديد احتياجات النساء منظمات المشاريع والخصائص التي تميزها؛
- صياغة خطط لوضع وتوصيل خدمات تنمية مشاريع الأعمال للنساء منظمات المشاريع؛
- تحسين مشاركة النساء منظمات المشاريع في عضوية هيئات اتخاذ القرار وعمليات اتخاذ القرار؛
- إنشاء تحالفات استراتيجية مع رابطات النساء منظمات المشاريع، والمنظمات النسائية، والمنظمات غير الحكومية؛
- تنمية القدرات في مجال إدماج المنظور المتعلق بالجنسين في الأنشطة الرئيسية؛
- تعزيز الربط الشبكي وزيادة الاتصالات، بما في ذلك عن طريق تطوير المواقع على الشبكة الإلكترونية.

وأبرز المشروع أيضا أفضل الممارسات التي تتبعها مجموعات أصحاب العمل. وهي تشمل ما يلي: برنامج "Springboard"، وهو برنامج للتدريب والتنمية يديره أصحاب العمل في القطاع العام في الهند، ويهدف إلى مساعدة المرأة على تحسين مستقبلها الوظيفي؛ وبذل مجهود واسع النطاق من جانب اتحاد أصحاب العمل في الفلبين لتحسين المساواة بين الجنسين وتمثيل المرأة. وشملت هذه الجهود الأخيرة إنشاء لجان خاصة لتحديد القضايا والمشاكل والاحتياجات وتنظيم مجموعة من الحلقات الدراسية وحلقات العمل وبرامج التدريب.

(١) اشتمل المشروع المتعلق بآسيا والمحيط الهادئ على مشاركة الوحدة المعنية بدور النساء منظمات المشاريع في التنمية والمساواة بين الجنسين التابعة للبرنامج المركزي الدولي التابع للمنظمة المعني بالنهوض بالعمالة عن طريق تنمية المنشآت الصغيرة. وقد نُفذ المشروع بالاشتراك مع المكتب الإقليمي للمنظمة لآسيا والمحيط الهادئ.

(٢) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر، مكتب العمل الدولي:

Promoting Women's Entrepreneurship through Employers' Organizations in the Asia-Pacific Region, التقرير النهائي والمرفقات (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢). (٣) جرى الاضطلاع ببيانات ميدانية في كل من بنغلاديش ونيبال وسري لانكا وكمبوديا وتايلاند وفيتنام واندونيسيا وباكستان وبنغلاديش والفلبين، وأجريت بحوث بشأن الهند وباكستان والصين ومنغوليا. وحضر أيضا ممثلون من منظمات أصحاب العمل في معظم هذه البلدان حلقة عمل عقدت في بانكوك في أيار/مايو ٢٠٠٢.

بأخذوا بيد القادمين الجدد ويساعدوهم على تعلم اللغة الجديدة للعمل والمجتمع الذي يعملون فيه. ولا بد لهذه اللغة الجديدة أن تتضمن العبارات العملية المتعلقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية إذا كان لجميع العمال أن يشاركوا مشاركة تامة وعلى قدر المساواة في العمل والمجتمع. وسيؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى تعزيز منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

الدروس المستمدة

٣٥٢. مع أن الأمثلة التي ورد بيانها بالتفصيل أعلاه هي مجرد عينة من العمل التقني الذي يجري القيام به، فإنها تبين مدى اتساع العناصر اللازمة لتهيئة بيئة مواتية للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. فالإصلاح التشريعي الدائم، وإنشاء أو تعزيز المؤسسات، وإحداث تغييرات في المواقف هي كلها تحولات ديناميكية مركبة وطويلة الأجل. ولا تخفى عن العيان الصعوبة التي تكمن وراء

تصميم وتنفيذ مشروع يتصدى لهذه التحديات المتعددة. ويضاعف من تعقيد هذه الحالة أن خبراء التنمية يوصون بأن تركز المشاريع على إحراز هدف واحد عاجل! فضلا عن ذلك، فإن العمل في هذا المجال يرتبط ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. ويمكن للظروف المتغيرة أن تُحدث تغييرات مفاجئة في السياق الذي يجري فيه تنفيذ كل مشروع على حدة.

٣٥٣. فما هي بعض الدروس المستخلصة من تجربة منظمة العمل الدولية حتى الآن في استخدام التعاون التقني لتعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية؟

٣٥٤. على الرغم من أن هناك أهدافا معينة يمكن تحقيقها في فترات قصيرة نسبيا، فإن فترة تتراوح ما بين أربع وخمس سنوات هي الحد الأدنى الذي ينبغي إتاحتها قبل إمكانية توقع تحقيق أي نتائج جوهرية. وحتى في ذلك الحين، فإن النجاح يتوقف على عوامل كثيرة أبرزها هو ما إذا كانت الحكومة والشركاء الاجتماعيون يشاركون أولويات المشروع ولديهم الإرادة على تحقيق التغيير.

٣٥٥. وينبغي لتصميم المشروع أن يراعي طابع التعقيد والتنوع الذي تتسم به العناصر التي ينطوي عليها إعمال هذه الحقوق. ومما له أهميته الحاسمة بوجه خاص أن يُبين عمليا لأصحاب العمل، وليس فقط لمنظمات أصحاب العمل، كيف أن قوانين العمل الحديثة، وإنفاذها على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية، والعلاقات الصناعية السليمة، والتعاون بين العمال الإدارة هي جميعها عوامل في صالحهم. ومع أن العمال ومنظماتهم قد يكونون أكثر استعدادا لتفهم أن مصلحتهم تكمن في قوانين العمل السليمة والممارسة السوية للعلاقات العمل، فهم في حاجة إلى أن يروا بأنفسهم أن هذا النظام ليس منحازا ضد مصالحهم من الناحية العملية. ولذلك، فإنه من الأهمية بمكان بناء الثقة بين الحكومات، وأصحاب العمل، والعمال، وبين بعضهم البعض، وفي نظام قانون العمل والعلاقات العمالية. وفي حالات كثيرة، فإن هذه الثقة ربما لم يكن لها وجود على الإطلاق أو أنها تبددت نتيجة للصراعات المسلحة أو الدكتاتوريات العسكرية أو عوامل أخرى.

٣٥٦. ولدى طرح قضية تتعلق بالتغيير، تتمثل إحدى التقنيات الناجحة في الاستعانة بقصص النجاح المحلية أو الإقليمية للمساعدة على التغلب على تصور مسبق مؤداه "أن هذا النهج لن ينجح هنا على الإطلاق". وأحد الإسهامات الرئيسية للكثير من المشاريع هو العثور على قصص النجاح تلك والترويج لها وتشجيع الآخرين على تكرارها.

٣٥٧. وينبغي أن يكون هناك قدر كاف من المرونة لكي يمكن الاستجابة للاحتياجات والظروف الجديدة. وقد ينطوي ذلك أحيانا على تحويل الأولويات داخل مشروع معين. وفي أحيان أخرى، قد لا يُحدث التغيير أثرا بعيد المدى، من قبيل توسيع نطاق عدد المشتركين أو إضافة أنشطة أخرى على المستوى المحلي.

٣٥٨. وتتطوي قضية أخرى ذات صلة بالموضوع على الاستجابة بشكل فعال للاحتياجات الفعلية. ومع أن هذه الاحتياجات تكون أحيانا محددة تحديدا واضحا استنادا إلى طلب مساعدة محددة، فإن هناك حالات تبرز فيها هذه الاحتياجات الفعلية بصورة أبطأ. ويمكن للحلقات الدراسية، والدراسات، ومشاركة الشركاء الاجتماعيين القيام بدور فعال في التحديد الدقيق للمشاكل وإيجاد حلول ممكنة لها. ويقوم كل من مكتب أنشطة العمال ومكتب أنشطة أصحاب العمل التابعين لمنظمة العمل الدولية بدور هام في المساعدة على تحديد الاحتياجات.

٣٥٩. والإصلاح التشريعي عملية معقدة لا بد لها أن تشمل على الأقل الشركاء الاجتماعيين الرئيسيين. ويتعين أيضا تشجيع المشاركة الأوسع نطاقا لضمان تناول قضايا من قبيل التمييز والاقتصاد غير المنظم. ومن المفيد أيضا إشراك القضاة والبرلمانيين في المراحل الأولى. ومن شأن الجمع بين ممثلي هذه الفئات للعمل مع منظمة العمل الدولية والخبراء الدوليين أن يوسع من نطاق ملكية العملية ونواتجها وصياغة القوانين المتعلقة بها.

٣٦٠. وفي أحيان كثيرة ينطوي تحسين فعالية تفتيش العمل وإدارة العمل على التحديث والترشيح والأخذ بالمزيد من أسباب الاقتدار المهني. ونتيجة لذلك، ينبغي للإعلام والتعليم أن يشمل نطاقا أوسع من القضايا، بما في ذلك ضرورة قيام المسؤولين الحكوميين بدورهم كمقدمين للخدمات فضلا عن كونهم منفذين للقوانين. ويمكن للحد من البيروقراطية أن يحسن من فعالية تقديم هذه الخدمات. والفصل بين مهمة الوساطة/التوفيق ومهمة التفتيش هي عادة فكرة جيدة. وحينما يتم توفير المعدات في إطار مشروع ما، ينبغي أن يكون ذلك مصحوبا بالتزامات من جانب الحكومة والشركاء الاجتماعيين بأنه سوف يتم استخدامها والمحافظة عليها بشكل ملائم. وينبغي أيضا التشجيع على

توفير الموارد المناظرة أو الحصول على التزام من الحكومة بزيادة الموارد المقدمة إلى وزارة العمل.

٣٦١. ومع أن بناء الثقة هو هدف جامع مانع، فإن له أهمية حاسمة بوجه خاص في هذا المجال. ومن شأن الاضطلاع بعدد ملحوظ من الأنشطة الثنائية أن يسهم في تحقيق هذا الهدف لأن العمال وأصحاب العمل، في معظم البلدان، لا تتاح لهم الفرصة لمناقشة الأمور ذات الاهتمام في بيئة محايدة أو خالية من التهديد. وتتيح منظمة العمل الدولية ومشاريعها فرصة هامة للقيام بذلك. وتشمل الخطوات التالية التدريب على المهارات الأساسية في مجال المفاوضة والتفاوض، وعناصر اتفاقات المفاوضة الجماعية، والقضايا الاقتصادية المتصلة بالمنشآت، بما في ذلك تقاسم أرباح الإنتاجية.

٣٦٢. ويعتمد تعزيز وبسط نطاق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية على بناء القدرة بطرق كثيرة ومتباينة. وهي بطبيعتها عملية تدريجية ومتواصلة، ويمكن لها أن تقع أحيانا ضحية للأحداث السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية. والتعاون التقني لا يعمل، ولا ينبغي له أن يعمل في جو من الانعزال، ومن ثم فإنه من الضروري التنسيق مع الأعمال المتعلقة بالسياسات، سواء داخل منظمة العمل الدولية أو خارجها. ومن شأن توضيح طبيعة الأعمال التي تشارك فيها المنظمة وهيئاتها المكونة أن يساعد على الإسهام بمدخلات في تلك الأعمال المتعلقة بالسياسات وأن يشجع كذلك على توسيع نطاق التعاون التقني.

٣٦٣. ولا يمكن لتنمية القدرات من خلال مشاريع التعاون التقني أن تكون مهمة تحركها قوة دفع خارجية. ذلك أنها تتطلب استعدادا من البلد وشركائه التأسيسيين للعمل في هذا المجال، ثم تولي زمام الأمر فور انتهاء المشروع. وهذه العملية لا بد لها في نهاية المطاف أن تكون عملية مملوكة وطنيا إذا كان للتعاون التقني أن يساعد في الازدهار الحقيقي للحرية النقابية والمفاوضة الجماعية.

٥- الاستفادة من التقدم المحرز

الترويج للحقوق في سياق عالمي متغير

٣٦٤. يسعى هذا التقرير إلى تقديم صورة عالمية دينامية فيما يتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية للحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية. والسياق الذي يجري فيه هذا الاستعراض هو توسيع نطاق الديمقراطية كأساس للحكم، وتزايد الترابط بين البلدان في ظل اقتصاد سوق عالمي. وهذا المنظور له صلته الوثيقة بالموضوع بوجه خاص من حيث أن الحرية النقابية هي ركن ركيزي للديمقراطية، وأن المفاوضات الجماعية هي أداة حيوية للتوفيق بين المطالبات التي تتنازعها رابطات أصحاب العمل ورابطات العمال من بعضها بعضا ومن المجتمع ككل. ورغم أن هناك الكثير مما ينبغي القيام به من أجل زيادة تفهم أهمية الحقوق الأساسية في العمل وصلتها الوثيقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، هناك دلائل مشجعة على أن مناخ الرأي يعكس تحولا صوب هذا الاتجاه على الصعيدين الوطني والدولي.

٣٦٥. وقد شهدت السنوات الأربع الماضية إحراز تقدم مطرد في التصديق على الاتفاقيتين الرئيسيتين اللتين تحددان هذه المبادئ والحقوق. وواقع الأمر أنه إذا قيس هذا التقدم بعدد الدول الأعضاء، فإن منظمة العمل الدولية تتحرك صوب عالمية التصديق على الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨. بيد أن التصديق لا يدعو كونه مجرد البداية لعملية ترجمة المبادئ إلى ممارسة فعلية. وقد لاحظ هذا التقرير أن عددا من الفئات الضعيفة لا تزال تواجه صعوبة فائقة في ممارسة حقوقها النقابية في كل مكان في العالم تقريبا، وأن هذه الحقوق الأساسية لا تزال عرضة لإنكارها في بعض البلدان.

٣٦٦. ودرس التقرير أيضا التغييرات التي طرأت على نظم المفاوضات الجماعية. ورغم أنه لا يزال يلزم إجراء المزيد من البحث والتحليل، يمكن الانتهاء بدرجة معقولة إلى أن المبادئ والحقوق المشار إليها في الإعلان توفر أساسا قويا لمواصلة تكييف المفاوضات الجماعية وآليات الحوار الاجتماعي المرتبطة بها لكي تواكب التغييرات المتأصلة في سوق عالمية سريعة التطور. فالمبادئ والحقوق تسمح بقدر كبير من التنوع في المؤسسات اللازمة من أجل سوق عمل دينامية تحقق التوازن مع الحاجة إلى كل من المرونة والأمن.

٣٦٧. واستعرض التقرير أيضا فعالية أعمال منظمة العمل الدولية في الماضي، لا سيما في السنوات الأربع الماضية، من أجل تعزيز الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحقوق في المفاوضات الجماعية. ومنذ أربع سنوات خالص تقرير صوتك في العمل إلى أنه "ستعزز آفاق التحقيق الكامل لهذه الفئة من المبادئ والحقوق إلى أقصى حد إذا أمكن تحويل مناخ الرأي العام لصالحها"^١. وإن كان قد تحقق

^١ صوتك في العمل، مرجع سابق، الفقرة ١٥٥، صفحة ٥٨.

بعض التقدم، فلا يزال هذا التقدم يمثل تحدياً اليوم، للتحرك قدماً صوب الانفاذ الكامل لهذا الحق من حقوق الإنسان. ولقد تطورت أنشطة التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في مجال الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية تطوراً هائلاً وتقدرها الهيئات المكونة أفضل تقدير. ويعتبر إصلاح قوانين العمل قضية أساسية في بلدان عديدة، وتكفل المشورة التي تقدمها منظمة العمل الدولية وتشجيعها، ييسرها التعاون التقني، أن تشمل التشريعات الجديدة والمنقحة الأحكام المصممة لإنفاذ مبادئ وحقوق الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية.

٣٦٨. ويتمثل أحد الأبعاد الهامة للأعمال الترويجية المضطلع بها في إطار متابعة الإعلان في ضرورة رؤية المبادئ والحقوق جنباً إلى جنب مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي يمكن أن تساعد هذه المبادئ والحقوق على مجابته. ذلك أن احترام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية لا يمكن أن يترجم تلقائياً إلى نجاح اقتصادي وسلام اجتماعي. ويعتمد الكثير على الكيفية التي يستخدم بها العمال وأصحاب العمل حقوقهم لبناء مؤسسات للتمثيل والتفاوض يمكن أن توفيق بين المطالب المتنازعة، وأن تؤدي، من وجهة نظر أكثر طموحاً، إلى وضع أشكال جديدة للتعاون ترفع من الإنتاجية، والناتج، والعمالة. وجنباً إلى جنب مع إقامة هيكل التفاوض الثنائية الجديدة، تقوم الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بتكييف ترتيباتها الثلاثية. ومنظمة العمل الدولية مطلوب منها أن تساعد في هذه العملية. وتشكل مشاركة منظمة العمل الدولية في صياغة وتنفيذ السياسات الرامية إلى الحد من الفقر، وما تقوم به من دور في هذا الصدد، نشاطاً جديداً مشجعاً من أنشطة المنظمة.

٣٦٩. والصورة العالمية التي يقدمها هذا التقرير هي، عموماً، صورة مشجعة على الرغم من أن انتهاكات الحقوق الأساسية لا تزال ضارية أطنابها في عدد هائل من البلدان. وتتقاطع الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية مع قضايا السلطة؛ ومن شأن تغيير ميزان السلطة أن يهدد حالة الوضع الراهن، وحالة الذين يستفيدون من التفاوت في توزيع عائدات النشاط الاقتصادي. وكما هي الحال بالنسبة للمبادئ الأساسية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان والحقوق الديمقراطية، تتطلب الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية بذل جهود قوية، وإتاحة فترة إعداد من أجل تحقيق إنجازات مستمرة، وضمان ألا تواجه هذه الجهود أي نكسات كذلك التي قد تواجهها مبادئ الديمقراطية وممارستها. ومما يعزز التقدم تعزيزاً مادياً وجود أدلة على أن المبادئ والحقوق المتصلة بالحرية النقابية والمفاوضة الاجتماعية من شأنها أن تمكن البلدان على تكوين أسواق عمل دينامية مهيأة على أفضل وجه لتلبية الأولويات الاقتصادية والاجتماعية لعالم أخذ في العولمة.

٣٧٠. وفي مواجهة الأدلة المتزايدة على أن هذا المبدأ والحق يمكن ممارستهما بفعالية لتشجيع التنمية الاقتصادية والإنتاجية، والإدارة الأفضل للمنشآت، وسير العمل الجيد للاقتصاد وسوق العمل، هناك تحسن في مناخ الرأي العام في كثير من البلدان. وسيؤدي ازدياد الوعي بالإنجازات وقصص النجاح والممارسات الجيدة في هذا الميدان إلى التعجيل بالعملية. ويتعلق هذا في المقام الأول بجميع فئات العمال الذين يواجهون صعوبات معينة في ممارسة حقوقهم الأساسية في العمل: وهم العمال في مجال الزراعة، وفي القطاع الخاص، وفي مناطق تجهيز الصادرات، والعمال المهاجرون، وعمال الخدمة المنزلية، وغير المشمولين بالحماية في الاقتصاد غير المنظم. ومن الواضح أيضاً أنه يلزم التصدي للانتهاكات المستمرة عن طريق جميع القوات المتاحة.

٣٧١. لقد مرت الآن ست سنوات على اعتماد الإعلان، وقرابة أربع سنوات منذ أن بدأت منظمة العمل الدولية برنامجها الجديد المتعلق بالترويج للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وخطة العمل المعتمدة من خلال تقرير صوتك في العمل. ويبدو أن الاستنتاج الواسع النطاق الذي توصل إليه هذا التقرير المتمثل في مزيج من أنشطة التعاون التقني للترويج للإعلان، وتتراوح هذه الأنشطة من الدعوة إلى المشورة التقنية وبناء القدرات، بدأ يحقق بعض النتائج. غير أنه من المبكر للغاية إصدار حكم شامل، وأقل ما يقال أن عناصر البرنامج الملموسة بدأت تأخذ مجراها صوب نهاية السنوات الأربع قيد الاستعراض فحسب.

٣٧٢. ويعني زيادة تأثير عملنا أن نركز الموارد خلال السنوات الأربع المقبلة على فئات العمال سائلة الذكر. ومن الأهمية بصفة خاصة، استكشاف مختلف السبل التي يمكن بها تعزيز الحق في التنظيم والدخول في المفاوضة الجماعية في الاقتصاد غير المنظم. فضلاً عن ذلك، ينبغي أن تستهدف إجراءات منظمة العمل الدولية مساعدة البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقيتين ٨٧ و ٩٨ من أجل بحث السبل التي يمكن بها التغلب على العراقيل. ويتطلب تقوية وحسن توجيه برامج التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية الاستثمار في البحوث والمعارف التقنية على نحو يكفل لأنشطة الدعوة أن تكون ثرية بالمعلومات.

المعارف والدعوة: معالجة القضية وكسب الحجج

٣٧٣. جرى الاضطلاع بكثير من الأنشطة المدرجة تحت عنوان الدعوة في صوتك في العمل، بما في ذلك إذكاء الوعي بين الهيئات المكوّنة وكثيرين غيرها من الفاعلين، كما جرى تبادل مكثف لوجهات النظر مع شركاء التنمية الآخرين لضمان أن نعمل على تحقيق هذا المبدأ بطريقة تقوم على تكامل الأهداف لا تعارضها. ومع ذلك، فإن قاعدة المعلومات اللازمة للدعوة والخدمات المقدمة للهيئات المكونة ما زالت غير كافية على الصعيدين العالمي أو القطري. ويتعين مواصلة العمل المتعلق بالدعوة وتكثيفه، ولكن من الضروري تطوير قاعدة بيانات كاملة لهذا الغرض والتركيز أيضاً على الأولويات.

٣٧٤. وفي برنامج منظمة العمل الدولية المتعلق بالدعوة، هناك ثلاث مسائل تتضح بصورة متزايدة. وتتعلق المسألة الأولى بوجود أمثلة حية على أصحاب العمل والعمال الذين يمارسون حقوقهم، ويؤدي تحقيق النتائج في هذا الصدد إلى وجود حجة مقنعة بأن الآخرين قد يسعون إلى محاكاة هذه التجربة. وبناء على ذلك، ينبغي جمع المعلومات بصورة أكثر منهجية عن الممارسات الجيدة في مجال المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي استناداً إلى حالات محددة على الصعيد القطري، وترد مباشرة من الهيئات المكوّنة أو من التعاون مع منظمة العمل الدولية. ويمكن تقديم هذه المعلومات، عند الاقتضاء، بالاقتران بالدروس المستفادة من الدراسات الأعم المتعلقة بالآثار الاجتماعية - الاقتصادية المترتبة على تطبيق المبدأ.

٣٧٥. ثانياً، تعتبر المعلومات المتعلقة بما تقوم به منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لصالح الأعضاء الحاليين والجدد، ولصالح المجتمع المدني، مصدر تشجيع كبير للآخرين.

٣٧٦. ثالثاً، ينبغي جمع المعلومات عن الكيفية التي يمكن أن تعمل بها منظمة العمل الدولية مع الآخرين على مختلف المستويات (من المستوى العالمي إلى المستوى المحلي) وكيفية مراعاة الآخرين لمبدأ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية كجزء من نهج متكامل إزاء التنمية الاقتصادية والاجتماعية يقوم على احترام الحقوق في العمل.

٣٧٧. وينبغي أن تكيف هذه المعلومات من حيث الشكل والمحتوى والوسيلة كي تتناسب مختلف جماهير المتلقين، بما في ذلك الهيئات المكونة للمنظمة والمجموعات الأخرى ذات الصلة (من قبيل القضاة والبرلمانيين ووزارات الاقتصاد والمؤسسات المالية الإقليمية والدولية والمؤسسات التعليمية والبحثية ووسائل الإعلام وجماعات المجتمع المحلي).

٣٧٨. وكان من الصعوبات التي اعترضت سبيل إعداد هذا التقرير ما اتسمت به البيانات المتصلة بهذا المبدأ من طابع متأصل من الضعف والتجزؤ. ولذا، فإنه من الضروري توفير المعلومات والتحليلات بصورة أفضل في أربعة مجالات.

٣٧٩. أولاً، من الضروري تقديم صورة مستوفاة للحالة التشريعية المتعلقة بالحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية، في أي وقت معين وفي أي بلد بعينه. ويمكن لمنظمة العمل الدولية، عندما يطلب منها ذلك، أن تتوخى إجراء دراسات وطنية للتشريعات العمالية في الدول الأعضاء، بما في ذلك دراسات عن فئات محددة من العمال والقطاعات. وحينئذ سيستند عمل المنظمة إلى معرفة واسعة بالقوانين والممارسات المتعلقة بهذا المبدأ الأساسي.

٣٨٠. ثانياً، تتسم البيانات عن عضوية منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بأنها غير مستوفاة وعتيقة إلى حد كبير. ويعزى جانب من المشكلة إلى عدم الاتساق من حيث ما يجري قياسه، بينما يعزى جزء آخر إلى الصعوبة المتأصلة في الحصول على أرقام موضوعية يعول عليها. وينبغي لمنظمة العمل الدولية، لدى عملها عن كئيب مع هذه المنظمات، أن تحدد أحدث الأرقام المتاحة وأكثرها مصداقية باستخدام مجموعة متنوعة من المصادر استناداً إلى الدراسات الاستقصائية والسجلات الإدارية على السواء. وينبغي أن تشمل هذه الأرقام، حيثما أمكن، بيانات مصنفة حسب نوع الجنس والقطاع، فضلاً عن الأرقام المتعلقة بالاقتصاد غير المنظم. ورغم صعوبة قياس الاقتصاد غير المنظم، من الضروري التعرف على المنظمات المنطوية أو الوليدة النشطة في هذا القطاع.

٣٨١. ثالثاً، تتسم المعلومات عن شمول ومستوى ونطاق المفاوضة الجماعية ونتاجها بأنها غير موثوقة أو غير موجودة عن أجزاء كبيرة من العالم، لا البلدان النامية فحسب. ولذا فإن الحصول على معلومات أفضل في هذا المجال سيساعد الشركاء الاجتماعيين على تقييم المزاي التي ينطوي عليها تناول مختلف المواضيع على مختلف مستويات المفاوضات، وعلى التعرف على سبل تلبية

احتياجات مختلف فئات العمال، وعلى توسيع نطاق شمول هذا الحق. وسيساعد هذا أيضا على تزويد أطراف المفاوضة بالمعلومات المتعلقة بقضايا الاقتصاد الجزئي والكلية اللازمة لهم للمشاركة عن علم في المشاورات والمفاوضات. وبالإضافة إلى ذلك، ستلقي هذه المعلومات مزيدا من الضوء على الروابط القائمة بين عضوية منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وشمول المفاوضة الجماعية.

٣٨٢. رابعاً، ينبغي استخلاص البيانات من مشاريع التعاون التقني التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية واستغلالها على نحو أفضل، من حيث تحليل المشاكل وتقييم الأثر على الجماعات المستهدفة واستخلاص الدروس المستفادة المتعلقة بالسياسات من التغييرات التي تحدث على المستوى القطري من خلال هذه المشاريع. وينبغي للبيانات التي تجمع في غضون مشاريع التعاون التقني أن تساعد في تصميم المزيد من المساعدة وأن تسهم في أغراض البحث والإبلاغ. وينبغي لبرامج التعاون التقني أن تتضمن، كجزء لا يتجزأ منها، عناصر جمع المعلومات وتحليلها وتقييمها. ومن المؤكد أنه ينبغي أن يكون الأمر كذلك بالنسبة للأنشطة المتصلة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وبناء القدرات في مجالات قوانين العمل وعلاقات العمل وتمكين الشركاء الاجتماعيين، والتي نوقشت في الفصل الرابع.

٣٨٣. وهناك إمكانات هائلة للربط بين الترويج للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، من جهة، والأنشطة التي تضطلع بها المنظمة مع الهيئات المكوّنة الوطنية بشأن عناصر أخرى من برنامج العمل اللائق، من جهة أخرى. ومن شأن توافر المعلومات عن الأثر المباشر أو غير المباشر لمختلف مشاريع التعاون التقني على تحقيق هذا المبدأ أن يساعد أيضا على تقييم مدى إدماج هذا المبدأ في صميم مجموعة متنوعة من أنشطة المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن دراسة مشاريع معينة من مشاريع التعاون التقني التي تضطلع بها وكالات أخرى متعددة الأطراف من أجل تقييم الكيفية التي يمكن بها احترام هذا المبدأ وإنفاذه في هذه المشاريع، ولقياس مدى استهداف التعاون التقني للمجموعات والقطاعات المختلفة.

٣٨٤. وستساعد الخطوات السالفة الذكر في تمكين منظمة العمل الدولية على نحو أفضل من بدء توثيق دراسات الحالة الإفرادية عن الممارسات الجيدة التي تعزز احترام الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، فضلا عن البحوث المتعلقة بالفوائد الاجتماعية - الاقتصادية لهذين المبدأين. ويمكن لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكوّنة الاضطلاع ببعض هذه الأعمال، بينما يمكن الاضطلاع بالبعث الآخر بالتعاون مع أطراف فاعلة أخرى، لا سيما هيئات البحوث، بما في ذلك شبكات الباحثين، من قبيل الجمعية الدولية لقانون العمل والضمان الاجتماعي والرابطة الدولية للعلاقات الصناعية.

الخدمات المقدمة إلى الهيئات المكوّنة

٣٨٥. أشار تقرير صوتك في العمل، استنادا إلى الدروس المستخلصة من حالات وطنية مختارة، إلى "صيغة ناجحة" لإعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في الممارسة العملية، ألا وهي: مزيج من الالتزام السياسي، والتعاون التقني جيد التوجيه، والتفاعل والحوار الحيوي فيما بين الشركاء الاجتماعيين. وفي هذا السياق، فإن التشريعات وإنفاذها تمثل جوهر إيجاد بيئة تمكينية للعلاقات العمالية البناءة وتوسيع نطاق المفاوضات الجماعية وغيرها من آليات الحوار الاجتماعي بحيث تصل إلى مزيد من الناس.

٣٨٦. وفي كثير من البلدان، هناك حاجة إلى تحسين القدرة على مواصلة تحديث التشريعات، وضمان نشرها على نطاق واسع، وإنفاذها من خلال كل من الهيئات القضائية والإدارية (لا سيما إدارات العمل وخدمات التفتيش). وفي هذا الصدد، ينبغي لعملية تصميم وتنفيذ برامج بناء القدرات أن تتناول المشاكل المحددة التي يواجهها العمال المشمولون بحماية أقل، وأفضل السبل لضمان حقوقهم. ورغم الأهمية الأساسية لتدعيم خدمات إدارة العمل في وزارات العمل، لن يكون ذلك بالأمر الكافي. ذلك أنه سيلزم أيضا اتباع المزيد من الوسائل الابتكارية للإنفاذ، بما في ذلك التمكين الفعال لأصحاب العمل والعمال وممثلهم في مراقبة وضمان الحقوق والتكفل بوجود مزيد من الزواجر والضوابط الفعالة لمواجهة التجاوزات والانتهاكات.

٣٨٧. وهناك أولوية أخرى تتمثل في تعزيز مهارات التفاوض لدى الشركاء الاجتماعيين بشأن طائفة من القضايا، بما في ذلك إبرام الاتفاقات الجماعية. وتشمل المهارات الأخرى قدرة أصحاب العمل على الاستجابة لحملة التنظيم ومبادراته الأولية التي يتخذها العمال وممثلوهم للحصول على

الاعتراف الفعال بهم لأغراض المفاوضة. ومن المهم أيضا توافر القدرة على تحديد المعلومات بمختلف أنواعها، وتقاسمها وتحليلها واستخدامها، وبخاصة من أجل ضمان تفهم الحكومة وعامة الجمهور للقضايا المطروحة.

٣٨٨. وأعربت عدة بلدان عن اهتمامها بتعزيز عمليات منع نشوب المنازعات وتسويتها، فضلا عن مهارات الهيئات المكوّنة في استخدام الممارسات القائمة والمبتكرة على السواء بغرض التشجيع على إحراز نتائج منصفة وفعالة.

٣٨٩. وهناك حاجة موازية إلى تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على الاحتفاظ بأعضائها وزيادة عددهم. ويتطلب ذلك التركيز على القطاعات التي يتسم فيها التنظيم بالضعف ويواجه مصاعب عملية، من قبيل الاقتصادات الريفية وغير المنظمة.

٣٩٠. ويلزم الاضطلاع بأعمال تكميلية من أجل تعزيز المؤسسات القانونية في سوق العمل، والمجالس الوطنية الثلاثية، والتعرف على سبل ربط قراراتها بعملية المفاوضات الطوعية ونتائجها. ويتعلق ذلك بالسياسات في مجالات من قبيل تحديد الحد الأدنى للأجور، والضمان الاجتماعي، والتدريب، فضلا عن محاكم العمل وغيرها من هيئات إصدار قرارات التحكيم التي تحدد شروط وأحكام الاستخدام. ومن شأن تعزيز الطابع الثلاثي لهذه الهيئات أن يضمن وجود مزيج معقول من العمليات الإلزامية والطوعية في تحديد الشروط والأحكام، بغية القيام بصفة خاصة بمعالجة شواغل قطاعات الاقتصاد وفئات العمال الأقل تنظيما، مع ترويج أفضل السبل لإعمال حقهم في التنظيم والمفاوضة الجماعية.

تقديم خدمات منظمة العمل الدولية بطريقة فعالة

٣٩١. أورد هذا الفصل إجمالا بعض العناصر الرئيسية لتطوير برنامج التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية والاعتراف الفعال بالحق في المفاوضة الجماعية. وفي هذا الصدد، فإن أحد الدروس المستخلصة من خطط العمل التي بدأت على مدى السنوات الأربع الماضية يتمثل في أهمية الأنشطة المشتركة التي تشتمل على التعاون بين البرنامج المركزي الدولي لترويج الإعلان وواحدة أو أكثر من الوحدات الأخرى بالمكتب. فخطّة العمل الأولى المتعلقة بمبدأ الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية جرى تنفيذها بالتعاون الوثيق مع قطاع الحوار الاجتماعي بالمنظمة. أما خطة العمل الثانية المتعلقة بمبدأ القضاء على العمل الجبري فهي الوحيدة التي جرى الاضطلاع بها إلى حد كبير في نطاق برنامج الإعلان لما شكّله ذلك من مجال جديد لعمليات المكتب. وبطبيعة الحال، فإن خطة العمل الثالثة المتعلقة بمبدأ القضاء على عمل الأطفال قام على تنفيذها البرنامج المركزي الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وأخيرا، ستسند مسؤولية تنفيذ خطة العمل المتعلقة بمبدأ القضاء على التمييز في العمل، التي نوقشت في دورة مجلس الإدارة المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، إلى فريق عمل يضم مختلف عناصر المكتب المعنية بالمسائل المتصلة بمكافحة التمييز.

٣٩٢. والإجراءات التي ستترتب على دراسة هذا التقرير ينبغي الاضطلاع بها أساسا عن طريق برنامج الإعلان وفرع الحرية النقابية التابع لإدارة معايير العمل الدولية وحقوق الإنسان، وإدارة الأنشطة القطاعية، ومكتبي أنشطة أصحاب العمل وأنشطة العمال، والبرنامج المركزي الدولي للحوار الاجتماعي وقانون العمل وإدارات العمل، ومركز تورينو، أو بالتعاون الوثيق معها. ويعنى البرنامج المركزي الدولي للحوار الاجتماعي بإنشاء وتعزيز أطر العمل القانونية والمؤسسات والآليات والأجهزة والعمليات اللازمة للحوار الاجتماعي الثنائي والثلاثي، بما في ذلك المفاوضة الجماعية ومنع المنازعات وتسويتها، فضلا عن تعزيز إدارات العمل وتقديم الدعم التقني لتتقيح التشريعات. وسيواصل فرع الحرية النقابية بدوره متابعة حالات محددة مقدمة إلى الآلية الإشرافية، كما سيستجيب لطلبات المساعدة المقدمة من الحكومات. وتتيح إدارة الأنشطة القطاعية الفرصة لمعالجة القضايا المتصلة بالحرية النقابية والمفاوضة الاجتماعية في قطاعات اقتصادية محددة. ويسعى مكتبا أنشطة أصحاب العمل وأنشطة العمال إلى تعزيز التمثيل والخدمات والتأثير على الشركاء الاجتماعيين، وهي أمور جوهرية لممارسة الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية. أما مركز تورينو فيمكن له أيضا أن يساعد على تعزيز قدرة الشركاء الاجتماعيين الثلاثة في هذا الصدد.

الأهداف للسنوات الأربع المقبلة

٣٩٣. منذ أربع سنوات مضت، خلص تقرير صوتك في العمل إلى أنه في حين أحرز تقدم كبير في قبول وإعمال مبادئ الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية، هناك أعداد كبيرة من الناس لا يزال هذا السبيل إلى تحسين وضعهم في الحياة بعيداً أو صعب المنال. ولم تشهد الفترة الفاصلة منذ صدور ذلك التقرير أيّ تغيير جذري في هذه الحالة. وقد استعرض التقرير الحالي ما حدث من تطورات، فضلاً عن السبل الكفيلة بالتصدي للتحديات الهائلة التي لا تزال ماثلة في المستقبل. وعلى الرغم من أن الصورة ما زالت غير واضحة، هناك بعض التجارب التي تبعث على التشجيع التي يمكن للهيئات المكوّنة لمنظمة العمل الدولية والمنظمات ككل أن تبني عليها.

٣٩٤. وإنما إذ نتطلع إلى الأمام، تواجهنا أربعة تحديات رئيسية. ويتمثل التحدي الأول في ضرورة السعي إلى بلوغ التصديق العالمي على الاتفاقيتين رقم ٨٧ ورقم ٩٨. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تركز على العمل بتعاون وثيق مع هيئاتها المكوّنة في البلدان التي لم تصدق بعد على الاتفاقيتين لمواصلة التماس السبل اللازمة للتغلب على العقبات القائمة. ثانياً، تواجه الفئات الضعيفة، في جميع البلدان تقريباً، صعوبة فائقة، ومخاطر شخصية في بعض الأحيان، في ممارسة حقها في الحرية النقابية. ويجب أن تتوخى خطة العمل في صيغتها المستكملة تعزيز الأنشطة الرامية إلى دعم التنظيم النقابي والمفاوضة من جانب العمال في هذه الفئات. ثالثاً، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدرس على نحو أوثق السبل التي يمكن بها الاستعانة بالمبادئ والحقوق المتعلقة بالحرية النقابية والمفاوضة الجماعية في بناء إطار مؤسسي لسوق العمل يكون من شأنه تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، ولا سيما في مجال الحد من الفقر. رابعاً، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تعمق من قاعدة معارفها، ومن ثمّ، تدعم خدمات المشورة التي تقدمها، وأنشطة الدعوة والتوعية التي تضطلع بها. ومن شأن معالجة هذه المجالات الأربعة بطريقة أكثر اتساقاً بالمنهجية والتركيز أن يساعد على الترويج لثقافة عالمية بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وبالتالي، تعزيز الإرادة السياسية والقدرة العملية على استخدام هذين الحقين الأساسيين كأساس للتنمية الديمقراطية في عالم يقوم على الترابط.

الملاحق

الملحق ١

إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

لما كان إنشاء منظمة العمل الدولية قائماً على الاقتناع بأن إقامة العدالة الاجتماعية هي أمر أساسي من أجل توفير الظروف الكفيلة بتحقيق سلام عالمي دائم؛

ولما كان النمو الاقتصادي أمراً أساسياً، ولكنه غير كاف في حد ذاته لضمان العدالة والتقدم الاجتماعي واجتثاث الفقر، مما يؤكد الحاجة إلى أن تقوم منظمة العمل الدولية بالترويج لسياسات اجتماعية وطيدة وبتعزيز العدالة والمؤسسات الديمقراطية؛

ولما كان من واجب منظمة العمل الدولية أن تقوم الآن أكثر من أي وقت مضى بتوظيف جميع وسائلها من النشاط المعياري والتعاون التقني والبحوث في سائر ميادين اختصاصها، لا سيما العمالة والتدريب المهني وظروف العمل، بغية ضمان أن تعزز السياسات الاقتصادية والاجتماعية بعضها بعضاً في إطار استراتيجية عالمية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من أجل إقامة تنمية واسعة القاعدة ومستدامة؛

ولما كان من واجب منظمة العمل الدولية أن تولي عناية خاصة لمشاكل الأشخاص من ذوي الاحتياجات الاجتماعية الخاصة، ولا سيما العاطلون عن العمل والعمال المهاجرون، وأن تحشد وتشجع الجهود الدولية والإقليمية والوطنية الرامية إلى حل مشاكل هؤلاء الأشخاص وأن تعزز السياسات الفعالة الرامية إلى استحداث الوظائف؛

ولما كان ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يكتسب، في إطار السعي لتحقيق المواكبة بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي، أهمية ودلالة متميزتين، إذ يضمن للمعنيين أنفسهم إمكانية المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمكنون به من طاقات بشرية كاملة؛

ولما كانت منظمة العمل الدولية هي المنظمة الدولية المنوطة بموجب دستورها بوضع معايير العمل الدولية ومعالجة هذه المعايير والهيئة المختصة بذلك، وهي تتمتع بدعم وإقرار عالميين في مجال تعزيز الحقوق الأساسية في العمل بصفقتها تعبيراً عن مبادئها الدستورية؛

ولما كانت هناك حاجة ماسة وملحة - في وضع يتزايد فيه الاعتماد الاقتصادي المتبادل - إلى إعادة التأكيد على ثبات المبادئ والحقوق المضمنة في دستور المنظمة وإلى تعزيز تطبيقها على الصعيد العالمي؛

فإن مؤتمر العمل الدولي،

١. يُذكر:

(أ) بأن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قد قبلت بمجموعها، بانضمامها إلى المنظمة بملء إرادتها، المبادئ والحقوق الواردة في دستور المنظمة وفي إعلان فيلادلفيا، وأنها تعهدت بالعمل على تحقيق الأهداف العامة للمنظمة بكل الوسائل المتوفرة لديها وبما يتماشى مع الظروف الخاصة بكل منها؛

(ب) بأن هذه المبادئ والحقوق قد ترجمت وطورت على شكل حقوق والتزامات محددة في عدد من الاتفاقيات التي يقر بأنها اتفاقيات أساسية، سواء داخل منظمة العمل الدولية أم خارجها.

٢. يُعلن أن جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور، وهي:

- (أ) الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية؛
- (ب) القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛
- (ج) القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛
- (د) القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

٣. يقر بالالتزام المترتب على المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء فيها استجابة لمتطلباتها القائمة والمعلنة، وذلك من أجل تحقيق هذه الأهداف من خلال الاستخدام الأمثل لمواردها الدستورية والعملية وموارد الميزانية، بما في ذلك تعبئة الموارد الخارجية والدعم الخارجي، ومن خلال تشجيع المنظمات الدولية الأخرى - التي تقيم منظمة العمل الدولية معها علاقات بمقتضى المادة ١٢ من دستورها - على دعم هذه الجهود، وذلك:

- (أ) بتقديم التعاون التقني والخدمات الاستشارية بغية تعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية وتطبيقها؛
- (ب) بمساعدة الدول الأعضاء التي لم يكن في وسعها حتى الآن التصديق على بعض هذه الاتفاقيات أو على جميعها في الجهود التي تبذلها من أجل احترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وتعزيز هذه المبادئ وتحقيقها؛
- (ج) بمساعدة الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى توفير مناخ ملائم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٤. يقرر إقامة آلية متابعة ترويجية موثوقة وفعالة لتنفيذ هذا الإعلان تنفيذاً كاملاً وفقاً للطرائق المبينة في المرفق اللاحق الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا الإعلان.

٥. يشدد على أنه لا يجوز استخدام معايير العمل لغايات تجارية حمائية، وأنه ليس هناك في هذا الإعلان ولا في متابعته ما يمكن الاستشهاد به أو استخدامه لمثل هذه الغايات. فضلاً عن ذلك، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التشكيك في الميزة النسبية لأي بلد من البلدان على أساس هذا الإعلان ومتابعته.

مرفق

متابعة الإعلان

أولاً - الهدف العام

١. إن هدف المتابعة التي يرد وصفها تالياً هو تشجيع الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في المنظمة لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية المرسخة في دستور منظمة العمل الدولية وفي إعلان فيلادلفيا والتي يؤكد عليها هذا الإعلان من جديد.
٢. وتمشياً مع هذا الهدف الذي يتسم بطابع ترويجي بحت، تمهد هذه المتابعة السبيل أمام تحديد المجالات التي يمكن أن تكون مساعدة منظمة العمل الدولية للدول الأعضاء فيها من خلال أنشطتها في ميدان التعاون التقني مجددة بالفعل، وذلك لمساعدتها على تطبيق هذه المبادئ والحقوق الأساسية. ولا تشكل هذه المتابعة بديلاً للآليات الإشرافية القائمة، كما إنها لن تعيق سير عملها. وبالتالي فإن الأوضاع الخاصة التي تقع ضمن نطاق هذه الآليات لا يمكن أن تفحص أو يعاد فحصها في إطار هذه المتابعة.
٣. إن شقي هذه المتابعة الموصوفين تالياً يستندان إلى إجراءات قائمة أصلاً، ولن تقتضي المتابعة السنوية للاتفاقيات غير المصدقة سوى تعديلات يسيرة على طرائق التطبيق الحالية الواردة في الفقرة الفرعية ٥ (هـ) من المادة ١٩ من الدستور، في حين أن التقرير العالمي سيستخدم للحصول على أفضل النتائج من الإجراءات المنفذة وفقاً للدستور.

ثانياً - المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدقة

ألف - الغاية والنطاق

١. الغاية هي إتاحة الفرصة لإجراء استعراض سنوي للجهود التي تبذلها الدول التي لم تصدق بعد على جميع الاتفاقيات الأساسية والتي تتماشى مع هذا الإعلان، وذلك عن طريق إجراءات مبسطة تحل محل الاستعراض الذي يجري مرة واحدة كل أربع سنوات والذي أقره مجلس الإدارة عام ١٩٩٥.
٢. تغطي المتابعة في كل سنة من السنوات الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية المحددة في الإعلان.

باء - الطرائق

١. تستند المتابعة إلى التقارير المطلوبة من الدول الأعضاء بمقتضى الفقرة الفرعية ٥ (هـ) من المادة ١٩ من الدستور. وستوضع نماذج التقارير بطريقة تسمح بالحصول على معلومات عن أية تغييرات يمكن أن تكون قد طرأت على قوانين وممارسات الحكومات التي لم تصدق على اتفاقية أو أكثر من الاتفاقيات الأساسية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمادة ٢٣ من الدستور وللممارسة القائمة.
٢. يقوم مجلس الإدارة باستعراض هذه التقارير وفقاً لتصنيف المكتب لها.
٣. يمكن للمكتب أن يطلب إلى مجموعة خبراء وضع مقدمة للتقارير المصنفة على هذا النحو من شأنها استرعاء الأنظار إلى أية جوانب قد تستدعي دراسة أكثر تعمقاً. ويتولى مجلس الإدارة تعيين مجموعة الخبراء المذكورة لهذه الغاية.
٤. ينبغي النظر في إجراء تعديلات على الإجراءات الحالية المتبعة في مجلس الإدارة لإتاحة المجال أمام الدول الأعضاء غير الممثلة في مجلس الإدارة لتقديم الإيضاحات التي قد يبدو أثناء مناقشات هذا المجلس أنها لازمة أو مفيدة لاستكمال المعلومات الواردة في تقاريرها بالطريقة الأنسب.

ثالثاً - التقرير العالمي

ألف - الغاية والنطاق

١. تتمثل غاية هذا التقرير في أن يقدم صورة شاملة ودينامية لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية، بناء على ما تمت ملاحظته في فترة السنوات الأربع السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم فعالية المساعدة التي تقدمها المنظمة، وتحديد الأولويات بالنسبة للفترة اللاحقة على شكل خطط عمل للتعاون التقني الذي يرمي بشكل خاص إلى حشد الموارد الداخلية والخارجية اللازمة لتنفيذها.
٢. سيغطي هذا التقرير فئة واحدة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية كل سنة بالتعاقب.

باء - الطرائق

١. سيجري وضع هذا التقرير تحت مسؤولية المدير العام، وبالإستناد إلى المعلومات الرسمية أو المعلومات التي يتم جمعها وتقييمها وفقاً للإجراءات القائمة. وبالنسبة للبلدان التي لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية، سيستند هذا التقرير بوجه خاص إلى استنتاجات المتابعة السنوية المشار إليها آنفاً. أما بالنسبة للدول التي صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، فسيستند هذا التقرير بشكل خاص إلى التقارير المعالجة في إطار المادة ٢٢ من الدستور.
٢. سيقدم هذا التقرير إلى المؤتمر لإجراء مناقشة ثلاثية بصدده بوصفه تقريراً للمدير العام. وربما يعالج المؤتمر هذا التقرير على حدة وبشكل منفصل عن التقارير التي تقدم بمقتضى المادة ١٢ من نظامه الأساسي وربما يبحثه في جلسة مكرسة له بكاملها، أو بأية طريقة مناسبة أخرى. ومن ثم، يترك لمجلس الإدارة أمر وضع استنتاجاته بشأن الأولويات وخطط العمل الخاصة بالتعاون التقني التي يتعين تنفيذها خلال فترة السنوات الأربع القادمة، وذلك في دورة قريبة من دوراته القادمة.

رابعاً - ومن المفهوم أنه:

١. يجب تقديم مقترحات بالتعديلات التي يجب إدخالها على كل من النظام الداخلي لمجلس الإدارة والنظام الأساسي للمؤتمر من أجل تطبيق الأحكام السابقة.
 ٢. يتعين على المؤتمر أن يستعرض سير أعمال هذه المتابعة في الوقت المناسب على ضوء الخبرة المحصلة، لكي يقيم ما إذا كانت قد استوفت الهدف العام المشار إليه في الجزء أولاً على نحو ملائم.
- النص الوارد أعلاه هو إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي حسب الأصول في دورته السادسة والثمانين التي عقدت في جنيف وأعلن اختتامها في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨.

وتصديقاً على ذلك، نوقع أدناه في هذا اليوم التاسع عشر من حزيران/يونيه عام ١٩٩٨.

رئيس المؤتمر،

جان - جاك أوكسلان.

المدير العام لمكتب العمل الدولي،

ميشيل هانسن.

الملحق ٢

لائحة التصديقات على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية ٨٧ و ٩٨ والتقارير السنوية المقدمة بموجب متابعة الإعلان (في الأول من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤)

اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)
اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)

تفسير الرموز الواردة في اللائحة

اتفاقية مصدق عليها	:R
غير مصدق عليها	:-
ورد التقرير السنوي	:Yes
لم يرد التقرير السنوي	:No
لا ينطبق	:n/a

التقرير السنوي المقدم (١) / ٢٠٠٤	التصديقات		الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)
	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ٨٧	
no	—	—	أفغانستان
n/a	R	R	ألبانيا
n/a	R	R	الجزائر
n/a	R	R	أنغولا
n/a	R	R	أنتيغوا وبربودا
n/a	R	R	الأرجنتين
No	R	—	أرمينيا
n/a	R	R	أستراليا
n/a	R	R	النمسا
n/a	R	R	أذربيجان

التنظيم من أجل العدالة الإجتماعية

التقرير السنوي المقدم (١) / ٢٠٠٤	التصديقات		الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)
	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ٨٧	
n/a	R	R	جزر البهاما
yes	—	—	البحرين
n/a	R	R	بنغلاديش
n/a	R	R	بربادوس
n/a	R	R	بيلاروس
n/a	R	R	بلجيكا
n/a	R	R	بليز
n/a	R	R	بنن
n/a	R	R	بوليفيا
n/a	R	R	اليوسنة والهرسك
n/a	R	R	بوتسوانا
yes	R	—	البرازيل
n/a	R	R	بلغاريا
n/a	R	R	بوركينافاسو
n/a	R	R	بوروندي
n/a	R	R	كمبوديا
n/a	R	R	الكاميرون
n/a	—	R	كندا
n/a	R	R	الرأس الأخضر
n/a	R	R	جمهورية أفريقيا الوسطى
n/a	R	R	تشاد
n/a	R	R	شيلي
yes	—	—	الصين
n/a	R	R	كولومبيا
n/a	R	R	جزر القمر
n/a	R	R	الكونغو
n/a	R	R	كوستاريكا
n/a	R	R	كوت ديفوار
n/a	R	R	كرواتيا
n/a	R	R	كوبا
n/a	R	R	قبرص
n/a	R	R	الجمهورية التشيكية
yes	R	—	جمهورية الكونغو الديمقراطية
عضو جديد	—	—	جمهورية تيمور - لستي الديمقراطية
n/a	R	R	الدانمرك
n/a	R	R	جيبوتي

التقرير السنوي المقدم (١) / ٢٠٠٤	التصديقات		الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)
	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ٨٧	
n/a	R	R	دومينيكا
n/a	R	R	الجمهورية الدومينيكية
n/a	R	R	إكوادور
n/a	R	R	مصر
yes	—	—	السلفادور
n/a	R	R	غينيا الاستوائية
n/a	R	R	إريتريا
n/a	R	R	استونيا
n/a	R	R	اثيوبيا
n/a	R	R	فيجي
n/a	R	R	فنلندا
n/a	R	R	فرنسا
n/a	R	R	غابون
n/a	R	R	غامبيا
n/a	R	R	جورجيا
n/a	R	R	ألمانيا
n/a	R	R	غانا
n/a	R	R	اليونان
n/a	R	R	غرينادا
n/a	R	R	غواتيمالا
n/a	R	R	غينيا
n/a	R	—	غينيا - بيساو
n/a	R	R	غيانا
n/a	R	R	هايتي
n/a	R	R	هندوراس
n/a	R	R	هنغاريا
n/a	R	R	أيسلندا
yes	—	—	الهند
n/a	R	R	إندونيسيا
yes	—	—	جمهورية إيران الإسلامية
No	R	—	العراق
n/a	R	R	أيرلندا
n/a	R	R	إسرائيل
n/a	R	R	إيطاليا
n/a	R	R	جامايكا
n/a	R	R	اليابان

التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية

الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)	التصديقات		التقرير السنوي المقدم ^(١) / ٢٠٠٤
	الاتفاقية ٨٧	الاتفاقية ٩٨	
الأردن	—	R	yes
كازاخستان	R	R	n/a
كينيا	—	R	No
كيريواتي	R	R	n/a
جمهورية كوريا	—	—	yes
الكويت	R	—	yes
قيرغيزستان	R	R	n/a
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	—	—	No
لاتفيا	R	R	n/a
لبنان	—	R	yes
ليسوتو	R	R	n/a
ليبيريا	R	R	n/a
الجمهورية العربية الليبية	R	R	n/a
ليتوانيا	R	R	n/a
لكسمبرغ	R	R	n/a
مدغشقر	R	R	n/a
ملاوي	R	R	n/a
ماليزيا	—	R	yes
مالي	R	R	n/a
مالطة	R	R	n/a
موريتانيا	R	R	n/a
موريشيوس	—	R	yes
المكسيك	R	—	yes
جمهورية مولدوفا	R	R	n/a
منغوليا	R	R	n/a
المغرب	—	R	yes
موزامبيق	R	R	n/a
ميانمار	R	—	yes
ناميبيا	R	R	n/a
نيبال	—	R	yes
هولندا	R	R	n/a
نيوزيلندا	—	—	yes
نيكاراغوا	R	R	n/a
النيجر	R	R	n/a
نيجيريا	R	R	n/a
النرويج	R	R	n/a

التقرير السنوي المقدم (١) / ٢٠٠٤	التصديقات		الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)
	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ٨٧	
yes	—	—	عمان
n/a	R	R	باكستان
n/a	R	R	بنما
n/a	R	R	بابوا غينيا الجديدة
n/a	R	R	باراغواي
n/a	R	R	بيرو
n/a	R	R	الفلبين
n/a	R	R	بولندا
n/a	R	R	البرتغال
yes	—	—	قطر
n/a	R	R	رومانيا
n/a	R	R	الاتحاد الروسي
n/a	R	R	رواندا
n/a	R	R	سانت كيتس ونيفس
n/a	R	R	سانت لوسيا
n/a	R	R	سانت فنسنت وجزر غرينادين
n/a	R	R	سان مارينو
n/a	R	R	ساو تومي وبرنسيب
yes	—	—	المملكة العربية السعودية
n/a	R	R	السنغال
n/a	R	R	صربيا والجبل الأسود
n/a	R	R	سيشل
n/a	R	R	سيراليون
yes	R	—	سنغافورة
n/a	R	R	سلوفاكيا
n/a	R	R	سلوفينيا
no	—	—	جزر سليمان
no	—	—	الصومال
n/a	R	R	جنوب أفريقيا
n/a	R	R	إسبانيا
n/a	R	R	سري لانكا
no	R	—	السودان
n/a	R	R	سورينام
n/a	R	R	سوازيلند
yes	R	R	السويد
n/a	R	R	سويسرا

التقرير السنوي المقدم (١) / ٢٠٠٤	التصديقات		الدول الأعضاء (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)
	الاتفاقية ٩٨	الاتفاقية ٨٧	
n/a	R	R	الجمهورية العربية السورية
n/a	R	R	طاجيكستان
n/a	R	R	جمهورية تنزانيا المتحدة
yes	—	—	تايلند
n/a	R	R	جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة
n/a	R	R	توغو
n/a	R	R	ترينيداد وتوباغو
n/a	R	R	تونس
n/a	R	R	تركيا
n/a	R	R	تركمانستان
yes	R	—	أوغندا
n/a	R	R	أوكرانيا
n/a	R	R	المملكة المتحدة
yes	—	—	الإمارات العربية المتحدة
yes	—	—	الولايات المتحدة
n/a	R	R	أوروغواي
no	R	—	أوزبكستان
عضو جديد	—	—	فانواتو
n/a	R	R	فنزويلا
No	—	—	فيتنام
n/a	R	R	اليمن
n/a	R	R	زامبيا
n/a	R	R	زيمبابوي

(١) مكتب العمل الدولي: استعراض التقارير السنوية المقدمة بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. مقدمة الخبراء المستشارين بشأن إعلان منظمة العمل الدولية لمجموعة التقارير السنوية، وثيقة مجلس الإدارة GB.289/4، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٤.

الملحق ٣

الاتفاقيتان رقم ١٧ ورقم ٩٨

الاتفاقية رقم ١٧

اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم^١
إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،
وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الاجتماع في جنيف، حيث عقد دورته الحادية
والثلاثين في ١٧ حزيران/يونيه عام ١٩٤٨؛
إذ قرر أن يعتمد، في شكل اتفاقية، بعض المقترحات المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق
التنظيم، وهو موضوع البند السابع في جدول أعمال هذه الدورة؛
وإذ يرى أن ديباجة دستور منظمة العمل الدولية تعلن أن "إقرار مبدأ الحرية النقابية" وسيلة
لتحسين ظروف العمل وإقرار السلم؛
وإذ يرى أن إعلان فيلادلفيا يؤكد مجدداً "أن حرية الرأي وحرية الاجتماع أمران لا غنى
عنهما لاطراد التقدم"؛
وإذ يرى أن مؤتمر العمل الدولي قد اعتمد بالإجماع، في دورته الثلاثين، المبادئ التي يجب
أن تشكل أساس التنظيم الدولي؛
وإذ يرى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أقرت هذه المبادئ في دورتها الثانية، وأنها دعت
منظمة العمل الدولية إلى مواصلة كل ما لديها من جهد حتى يمكن اعتماد اتفاقية دولية أو أكثر،
يعتمد، في هذا اليوم التاسع من تموز/يوليه عام ثمان وأربعين وتسعمائة وألف الاتفاقية التالية، التي
تسمى اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨:

^١ بدأ نفاذ هذه الاتفاقية في ٤ تموز/يوليه ١٩٥٠.

الجزء الأول – الحرية النقابية

المادة ١

تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسرى عليها هذه الاتفاقية بإنفاذ الأحكام التالية.

المادة ٢

للعمال ولأصحاب العمل، دون أي تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات.

المادة ٣

١- لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها ولوائحها الإدارية، وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة، وفي تنظيم إدارتها ونشاطها، وفي إعداد برامج عملها.
٢- تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يقيد هذا الحق أو أن يعوق ممارسته المشروعة.

المادة ٤

لا يجوز للسلطة الإدارية حل منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أو وقف نشاطها.

المادة ٥

لمنظمات العمال ولمنظمات أصحاب العمل الحق في تكوين اتحادات واتحادات عامة وفي الانضمام إليها، ولأي من هذه المنظمات أو الاتحادات أو الاتحادات العامة الحق في الانضمام إلى منظمات دولية للعمال ولأصحاب العمل.

المادة ٦

تنطبق أحكام المواد ٢ و ٣ و ٤ من هذه الاتفاقية على الاتحادات والاتحادات العامة لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

المادة ٧

لا يخضع اكتساب منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل واتحاداتهم واتحاداتهم العامة الشخصية الاعتبارية لشروط من شأنها أن تقيد تطبيق أحكام المواد ٢ و ٣ و ٤ من هذه الاتفاقية.

المادة ٨

١- يحترم العمال وأصحاب العمل ومنظمات كل منهم قانون البلد في ممارستهم لحقوقهم المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الأشخاص أو الجماعات المنظمة.
٢- لا يجوز أن ينطوي قانون البلد في حد ذاته على مساس بالضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، أو أن يطبق بطريقة فيها مساس بهذه الضمانات.

المادة ٩

١- تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة.

٢- وفقاً للمبدأ الوارد في الفقرة ٨ من المادة ١٩ من دستور منظمة العمل الدولية، لا يعتبر تصديق أي دولة عضو لهذه الاتفاقية ماساً بأي قانون أو حكم قضائي أو عرف أو اتفاق قائم يتمتع أفراد القوات المسلحة أو الشرطة بمقتضاه بأي حق تكلفه هذه الاتفاقية.

المادة ١٠

يعني مصطلح "منظمة" في مفهوم هذه الاتفاقية أي منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تقام من أجل تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها.

الجزء الثاني – حماية حق التنظيم

المادة ١١

تتعهد كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية تسري فيها هذه الاتفاقية باتخاذ كل التدابير اللازمة والمناسبة لضمان ممارسة العمال وأصحاب العمل حقهم في التنظيم بحرية.

[حذف الجزء بعنوان "أحكام متنوعة" وكذلك "أحكام ختامية"]

الاتفاقية ٩٨

اتفاقية بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية^٢
 إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،
 وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، حيث عقد دورته
 الثانية والثلاثين في ٨ حزيران/يونيه عام ١٩٤٩؛
 وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة
 الجماعية، وهو موضوع البند الرابع من جدول أعمال الدورة؛
 وإذ قرر أن تأخذ هذه المقترحات شكل اتفاقية دولية؛
 يعتمد، في هذا اليوم الأول من تموز/يوليه عام تسع وأربعين وتسعمائة وألف الاتفاقية التالية،
 التي ستسمى اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩:

المادة ١

- ١- يتمتع العمال بحماية كافية من كل عمل ينطوي على تمييز في مجال الاستخدام بسبب انتمائهم النقابي.
- ٢- تنطبق هذه الحماية بوجه خاص على الأعمال المقصود بها -
 (أ) جعل استخدام عامل مشروطاً بعدم انضمامه إلى نقابة أو تخليه عن عضوية نقابة؛
 (ب) تسريح عامل أو الإساءة إليه بأي وسائل أخرى بسبب انضمامه إلى نقابة أو مشاركته في
 أنشطة نقابية خارج ساعات العمل، أو أيضاً لمشاركته فيها، بموافقة صاحب العمل، أثناء
 ساعات العمل.

المادة ٢

- ١- تتمتع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل بحماية كافية من أي أعمال تنطوي
 على تدخل من قبل بعضها إزاء الأخرى فيما يتعلق بتكوينها أو تسييرها أو إدارتها، سواء بصورة
 مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها.
- ٢- وبوجه خاص، تعتبر بمثابة أعمال تدخل في مفهوم هذه المادة الأعمال المقصود بها
 تشجيع إقامة منظمات عمال تخضع لسيطرة منظمات لأصحاب العمل، أو دعم منظمات العمال
 بوسائل مالية أو غير مالية، بهدف وضع هذه المنظمات تحت سيطرة أصحاب عمل أو منظمات
 لأصحاب العمل.

المادة ٣

تقام عند الاقتضاء آلية مناسبة للظروف الوطنية بغية ضمان احترام حق التنظيم وفقاً لتعريفه
 في المادتين السابقتين.

المادة ٤

تتخذ عند الاقتضاء تدابير مناسبة للظروف الوطنية لتشجيع وتعزيز التطوير والاستخدام الكاملين
 لإجراء التفاوض الإرادي بين أصحاب العمل أو منظماتهم ومنظمات العمال، بغية تنظيم أحكام
 وشروط الاستخدام باتفاقات جماعية.

² بدأ نفاذ هذه الاتفاقية في ١٨ تموز/يوليه ١٩٥١.

المادة ٥

- ١- تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة.
- ٢- وفقاً للمبدأ الوارد في الفقرة ٨ من المادة ١٩ من دستور منظمة العمل الدولية، لا يعتبر تصديق أي دولة عضو على هذه الاتفاقية ماساً بأي قانون أو حكم قضائي أو عرف أو اتفاق قائم يتمتع أفراد القوات المسلحة أو الشرطة بمقتضاه بأي حق تكلفه هذه الاتفاقية.

المادة ٦

لا نتناول هذه الاتفاقية وضع موظفي الخدمة العامة العاملين في إدارة الدولة، ولا تفسر بأي حال على وجه يسيء إلى حقوقهم أو إلى مركزهم.

[حذفت الأحكام الختامية]