

العمل اللانظامي في الدول العربية: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال

تقرير الإجماع الإقليمي للخبراء
قرطاج، ١٥ - ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٨

منظمة العمل الدولية
المكتب الإقليمي للدول العربية
مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر)

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث ٢٠٠٩

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورة منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر)، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث على الآراء الواردة بها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

طبع في (لبنان)

كان الهدف من عنصر البحث ضمن المبادرة الإقليمية التي قامت بها منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر) في شأن المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الاقتصادات اللانظامية للدول العربية والتي طبقت في العام ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ردم هوة المعرفة الإقليمية المرتبطة بالإحصاءات وتوسيع الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين اللانظاميين. وقد ولدت المرحلة التي جرى فيها البحث أبحاثاً ومراجع رئيسية للتأثير على عملية التفكير ضمن المنظمات الحكومية ومنظمات العمال وأصحاب العمل ومؤسسات الأبحاث والوكالات الدولية التي تعمل في الدول العربية المختارة التي شملتها هذه المبادرة الإقليمية. وقد نجحت هذه المرحلة أيضاً في ضم مجموعة من ٢١ خبيراً من دول المنطقة بمن فيهم الباحثون وأعضاء المجموعة الاستشارية. ويشمل التقدم الذي تحقق ما يلي:

- إشراك الدول العربية في النقاش العالمي في شأن العمل اللانظامي، من خلال:
 - ضمان استخدام أعضاء شبكة الأبحاث الإقليمية أحدث الأدوات والمفاهيم والتعريفات المتوفرة عالمياً؛
 - تشجيع أعضاء شبكة الأبحاث الإقليمية على أن يتحولوا إلى أشخاص مرجعيين من أجل البحوث المتعلقة بالاقتصاد اللانظامي في المنطقة؛
 - تزويد شبكات المعرفة العالمية بالأبحاث الناشئة من المنطقة وذلك لتقديم التعليقات وإجراء المقارنة مع مناطق أخرى.
- توفير دليل عن الشوائب التي تسود عملية إسقاط الفرضيات العالمية على المنطقة من دون الاستناد إلى أدلة تجريبية تؤكدها.
- الدعوة إلى استخدام البيانات المصنفة حسب الجنس وإدراج المؤشرات المستجيبة للنوع الاجتماعي في مسح الأسر المعيشية والقوى العاملة مع شمل العمال المحبطين وعاملي المنازل والعمل بغير أجر وذلك لفهم الاختلافات الصغيرة في المعدلات العالية المتعلقة بعدم النشاط الاقتصادي لدى المرأة في المنطقة.
- وضع هذا التقرير السيد منصور عميرة وذلك استناداً إلى العروض والمناقشات التي قدمت خلال ورشة العمل وقدمت السيدة سمال إشم والسيدة إمانويلا بوزان والسيدة سناء أبو سليمان إسهاماتهن لوضع اللمسات الأخيرة.

محتويات

تمهيد

١- المقدمة

i

١

١

١

١-١- المبادرة الإقليمية

١-٢- الاجتماع الإقليمي للخبراء

٢

٢- تحديد المشهد: الكلمات والمداخلات الترحيبية

٢

١-٢- السيدة سكيمة بوراوي، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر)

٣

٢-٢- السيدة ندى الناشف، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية

٣

٣-٢- السيدة رويدة بكش، مركز البحوث للتنمية الدولية

٤

٣- ملخص للمواضيع المطروحة

٤

١-٣- المفاهيم والمصطلحات الخاصة بالأنظمة

٤

٣-١-١- لماذا الأنظمة؟

٥

٣-١-٢- مصطلحات مختلفة لمفهوم واحد

٦

٣-١-٣- الأنظمة، أي مفهوم أو مفاهيم؟

٧

٣-٢- الحماية الاجتماعية

٧

٣-٢-١- الضمان الاجتماعي مقابل الحماية الاجتماعية

٨

٣-٢-٢- حماية المرأة خلال دورة حياتها

٩

٣-٢-٣- تغيير الحاجات وأشكال التزويد

١٠

٣-٣- إحصاءات

١٠

٣-٣-١- مسائل القياس

١١

٣-٣-٢- الممارسات الوطنية

١٣

٣-٤- دراسات حالة قطرية

١٣

٣-٤-١- الأهمية المستمرة للعمل الزراعي والعمل في القطاع العام

١٤

٣-٤-٢- تكافل الدول في المنطقة ودور النزاعات

١٥

٣-٤-٣- الشوائب في التشريعات وعدم التماسك في التطبيق والاندفاع

١٦

٣-٤-٤- استمرارية المعايير الاجتماعية الأبوية

١٧

٣-٤-٥- البنية التحتية الخاصة بالحماية الاجتماعية وعمل المرأة

١٧

٣-٤-٦- تعدد الأوضاع ما بين غياب العمل والعمل اللانظامي والعمل النظامي

١٧

٣-٤-٧- القدرة المعيارية لمعايير العمل الدولية

١٨

٣-٤-٨- التثليث

١٩

٣-٥- التنظيم

١٩

٣-٥-١- تعريف العاملين

٢٠

٣-٥-٢- التحديات التي تواجه عملية التنظيم

٢٣

٣-٥-٣- تجارب واعدة

٢٤

٣-٥-٤- النقابات ومنظمة العمل الدولية

- ٢٥ ٦-٣- السياسة الاقتصادية
٢٥ ١-٦-٣- اضعاء الطابع النظامي على المؤسسات والحماية الاجتماعية للعمال
٢٦ ٢-٦-٣- من الأنشطة البقائية إلى ريادة المؤسسات
٢٦ ٣-٦-٣- تمويل الوظائف والحماية الاجتماعية
٢٧ ٤-٦-٣- توصيات موجهة إلى مجموعة من الفاعلين في شأن السياسة الواجب اتباعها

- ٢٩ ٤- الاستنتاجات والخطوات التالية
٢٩ ١-٤- تحسين الإحصاءات
٣٠ ٢-٤- مجالات بحث اضافية
٣٠ ٣-٤- الإشارك على مستوى السياسة
٣٠ ٤-٤- التعاون والتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى
٣٠ ٥-٤- تبادل المعرفة

٣٢ المراجع

- ٣٣ الملاحق
الملحق ١: برنامج الإجتمع الإقليمي للخبراء
٣٤ الملحق ٢: لائحة المشاركين

١- المقدمة

١-١- المبادرة الإقليمية

لقد شهدت المعرفة العالمية في شأن الأنظمة في عالم العمل في خلال السنوات العشر أو الخمسة عشر الماضية تحولاً من مفهوم يستند إلى الوحدة الاقتصادية إلى مفهوم يستند إلى الوظيفة. أما المبادرات العالمية التي دفعت إلى الأمام عملية فهم الأنظمة فقد شملت الدورة الثالثة عشر والخامسة عشر والسابعة عشر للمؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل وفريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع الأنظمة (فريق دلهي) وشبكة السياسات المرأة في العمل الأنظمة: العولمة والتنظيم (WIEGO) ومؤتمر العمل الدولي للعام ٢٠٠٢ ومبادرة منظمة العمل الدولية المركزة في شأن الاقتصاد الأنظمة.

تبقى المعرفة المستندة إلى أنظمة العمل محدودة في الدول العربية. لقد شهدت المنطقة تأخرًا في عملية إدخال خطاب القطاع الأنظمة في التسعينيات من القرن الماضي. فقد قامت مبادرات من مانحين دوليين بإدخال المفاهيم المتصلة بالأنظمة في عالم العمل فيما لم تكن من المراجع الأساسية في شأن الموضوع متوفرة باللغة العربية. أضف إلى ذلك، أن خبراء الإحصاء في المنطقة لم يتفوقوا على المصطلحات وعلى القياسات الواجب اعتمادها وبالتالي تبقى مجموعة من العبارات مستخدمة في العربية للمفاهيم نفسها.

وتهدف المبادرة الإقليمية الصادرة عن منظمة العمل الدولية بالاشتراك مع مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث إلى حمل المعرفة العالمية والإطلاع على العمل في الاقتصاد الأنظمة إلى الدول العربية وإلى إشراك الدول العربية في النقاش العالمي وذلك من خلال البراهين والبيانات والتحليل. وتتألف هذه المبادرة من ثلاثة مكونات مترابطة وهي البحث وتبادل المعرفة وزيادة التوعية. وهي تعتمد مفهوم العمل الأنظمة للإشارة إلى مواصفات الوظائف بدلاً من الإشارة إلى مواصفات الوحدات الاقتصادية. كذلك يتم تطبيق منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال على تحليل العمل الأنظمة في دول عربية مصنفة (لبنان وسوريا واليمن والضفة الغربية وقطاع غزة والأردن ومصر وتونس).

١-٢- الاجتماع الإقليمي للخبراء

عقد الاجتماع الإقليمي للخبراء في قرطاج في تونس بين الخامس والسابع عشر من تموز/ يوليو ٢٠٠٨. ومن بين أهدافه الرئيسية توضيح المفاهيم والمصطلحات المرتبطة بالأنظمة وعرض نتائج مرحلة الأبحاث ضمن المبادرة الإقليمية ومناقشة النتائج مع الهيئات المكونة الإقليمية والكشف عن الردود المؤسسية المطلوبة على ضوء هذه النتائج. وقد عرض منظمو المبادرة الإقليمية والاجتماع التعاريف الدولية للمفاهيم والمصطلحات المرتبطة بالأنظمة من غير فرضها وذلك لتشجيع النقاش ومطابقة الاستخدام.

وقد ضم الاجتماع باحثين وممثلين عن منظمات العمال وأصحاب العمل ورسميين من مؤسسات حكومية من بينهم وزراء العمل ومنظمات الضمان الاجتماعي ومنظمات إحصائية مركزية وممثلون عن مؤسسات دولية وإقليمية. وقد وافق المشاركون على أنه وبالرغم من خلفياتهم المتنوعة لا يعتبرون أن مواقفهم وآراءهم تعبر عن كافة الدول العربية لكنهم رأوا أن التبادلات هي مداميك أساسية للتقدم في مشاريع مستقبلية.

الإطار ١

ترويج المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الدول العربية

منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال ضمن المبادرة الإقليمية:

- يستخدم معايير حقوق العمل ومعايير حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة للكشف عن المشاكل التي تواجه العاملين في الاقتصاد اللانظامي؛
 - يلقي الضوء على الأسباب والعواقب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأنظمة إلى جانب المطالبات والمسؤوليات والقدرات والتحركات المطلوبة؛
 - يقترح طرقاً لإدخال السياسات والبرامج التي توفر فرصاً متساوية للنساء والرجال لإحداث تحول في المعايير والقواعد والإجراءات والمواقف داخل المؤسسات؛
 - يعطي أولوية لحقوق العمال اللانظاميين لكي يقوموا بالخيارات ولكي يصلوا إلى الموارد والحلول ولإسماع صوتهم وتنظيم أنفسهم من أجل المساواة في النفاذ والمنافع والتمكين الفعلي.
- للمبادرة الإقليمية روابط مهمة مع مبادرات موازية صادرة عن منظمة العمل الدولية في الدول العربية وهي تركز على ما يلي:

- تجاوز النقص في خدمات العناية الاجتماعية التي يمكن الوصول إليها والنفاذ إليها مادياً حيث أن هذا العجز يعوق عمل النساء؛
- حماية حقوق العاملات المنزليات المهاجرات؛
- تمكين النساء الريفيات من الناحية الاقتصادية وذلك من خلال تنمية المؤسسات والتعاونيات؛
- تحسين قابلية استخدام النساء الشابات من خلال التدريب المهني وتدريبات أخرى.

المصدر: عرض قدمته شمال إشم خلال الاجتماع الإقليمي.

٢- تحديد المشهد: الكلمات والمدخلات الترحيبية

٢-١- السيدة سكيمة بوراوي، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث (كوثر)

تشهد طبيعة العمل في العالم تحولاً سريعاً في الدول العربية. فتزايد المرونة في أسواق العمل على المستويين المحلي والعالمي قد أدى إلى تزايد في العمل اللانظامي وفي العمل الذاتي بالإضافة إلى أشكال غير نمطية للعمل. وهذه العملية التي يطلق عليها اسم اللانظامية قد تراكمت مع تزايد في حالة عدم الأمان والفقر وتحديداً في صفوف النساء. لكن الإحصاءات الرسمية والقوانين والسياسات والبرامج لا تحصر بشكل كاف لانظامية الوظائف مما يعوق توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل العمال اللانظاميين وهي حاجة ملحة.

وبهدف ردم هذه الهوة أطلقت منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ مبادرة إقليمية في شأن المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الاقتصادات اللانظامية في العالم العربي. وهذه المبادرة الممتدة على سنتين التي مولها مركز البحوث للتنمية الدولية (IDRC) وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (AGFUND) ومنظمة العمل الدولية، تهدف إلى إشراك الدول العربية في التأمل العالمي الجاري حالياً في شأن العمل اللانظامي مع استخدام منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

٢-٢- السيدة ندى الناشف، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية

يكتسب الاجتماع الإقليمي أهمية بالغة لإطلاق حملة منظمة العمل الدولية في شأن المساواة بين الجنسين في صلب العمل اللائق، وصولاً إلى مؤتمر العمل الدولي في العام ٢٠٠٩. وتلقي الحملة العالمية الضوء على مساهمات منظمة العمل الدولية للمضي قدماً في المساواة بين الجنسين في عالم العمل وتشدّد أكثر على الحاجة إلى تجاوز الحواجز لتحويل المساواة بين الجنسين في عالم العمل إلى واقع لما فيه مصلحة الجميع. فالعمل هو أساسي لرفاه الشعوب فهو إلى جانب توفير الدخل من شأنه أن يفسح المجال أمام تقدم اجتماعي واقتصادي أوسع وتقوية الأفراد وأسرههم ومجتمعاتهم المحلية. لكن هذا التقدم يفترض وجود عمل لائق حيث أن العمل اللائق للجميع يختزل تطلعات الشعوب في حياتهم العملية.

تكرس منظمة العمل الدولية نفسها لتوفير الفرص إلى النساء والرجال كي يحصلوا على عمل لائق ومنتج في ظروف من الحرية والمساواة والأمن والكرامة الإنسانية. أما أهدافها الأساسية فهي ترويج الحقوق في العمل وتشجيع فرص العمل وتعزيز الحماية الاجتماعية وتقوية الحوار الاجتماعي. لكن وبالنسبة إلى الكثير من النساء يبقى النفاذ إلى الحقوق والعمل والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، بالرغم من إنجازات كبيرة وملحوظة، أمراً بعيد المنال ووهيمياً. لذلك، تستمر منظمة العمل الدولية في سعيها ومطالبتها بحلول إقليمية من أجل التوصل إلى المساواة بين الجنسين وتقديم المرأة في مجتمعات المنطقة بأسرها.

أما مبادرة المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الإقتصادات اللانظامية في الدول العربية فتهدف إلى نقل التأمل العالمي الجاري حالياً في شأن العمل اللانظامي من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال إلى عمليات صنع قرار اقتصادي اجتماعي في منطقة الدول العربية. وتأتي هذه المبادرة في مرحلة حساسة حيث يمارس ارتفاع أسعار الغذاء والنفط ضغوط كبيرة على الأمن الغذائي وعلى الرزق الهش الذي يكسبه الرجل والمرأة في المنطقة وهما أصلاً يحاربان لرفع تحدي البطالة التي تترافق مع لانظامية متنامية.

٢-٣- السيدة روبيدة بكش، مركز البحوث للتنمية الدولية

قالت 'غيثا سان' وهي خبيرة اقتصادية هندية مناصرة لحقوق المرأة، إن عمل المرأة هو عند مفترق طرق بين دورها في الإنجاب ودورها في الإنتاج. لقد قدّر عالمياً عمل المرأة 'غير المرئي' في نظام الحسابات الوطنية بنحو ١١ ألف مليار دولار في السنة عالمياً (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ١٩٩٥) أي ما يوازي ٤٨ في المئة إضافية من إجمالي الناتج المحلي العالمي. فالمرأة تعمل ساعات عمل بأجر أقل من الرجل جزئياً بسبب ساعات العمل الطويلة التي تمارسها في المنزل بغير أجر مما يزيد من عملية التقسيم في القوة العاملة. فوجود الأطفال وغياب الخيارات من حيث العناية بالأطفال يعوق دخول المرأة إلى الوظيفة بأجر وإلى أنواع محددة من الوظائف. ففي معظم الدول النامية وبعض الدول المتقدمة يبقى نطاق البرامج النظامية واللانظامية للعناية بالطفل غير مناسب. فالمواقف الاجتماعية والثقافية وسياسات العمل وغياب الخيارات للتوفيق بين العمل والمسؤوليات العائلية أو للسيطرة على توقيت الولادات والمسافة بينها كلها تساهم في عدم المساواة بين الجنسين في سوق العمل.

وشكّل ضعف التعليم وبشكل تقليدي حاجزاً آخر أمام دخول المرأة إلى العمل النظامي. فقد أشار تقرير الأمم المتحدة في شأن الأهداف التنموية للألفية للعام ٢٠٠٦ إلى أن المرأة تشكل حصة متزايدة من القوة العاملة العالمية - ما يزيد عن الثلث في كافة المناطق باستثناء جنوب وغرب آسيا وأفريقيا الشمالية. وبالرغم من أن المرأة تمثل حصة متزايدة من القوة العاملة العالمية تبقى في تراجع على صعيد تأمين الوظائف بأجر. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، توجد علاقة مباشرة بين عمل المرأة بأجر والفقير الأسري. فالتفاوت في الأجور والتمييز المهني ومعدلات البطالة الأكثر ارتفاعاً وتمثيلها غير النسبي في القطاع اللانظامي وقطاع الكفاف يحد من تقدم المرأة اقتصادياً.

ورأت ورقة صدرت أخيراً بطلب من مركز البحوث للتنمية الدولية (IDRC) في شأن حقوق المرأة الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن البحث في شأن حقوق المرأة الاقتصادية في المنطقة بدأ مقطّعاً. واقترحت إجراء تحقيق متعدد الجوانب ومتقاطع الاختصاصات في شأن الحقول المتعددة التي تنتج فيها المرأة حيث تطالب بحقوقها أو حيث تنكر عليها حقوقها الاقتصادية. وتشمل هذه الحقول سوق العمل (النظامي واللائقراطي على حد سواء) والأسرة والعائلة والمجتمع المحلي. ولأول مرة توفر التقارير الناتجة عن المبادرة الإقليمية التي أطلقتها منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث تحليلاً للعمل اللائقراطي للمرأة وهو تحليل من شأنه أن يساهم في التأثير على السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتوضيح الصورة العالمية.

يركز برنامج حقوق المرأة والمواطنة الصادر عن مركز البحوث للتنمية الدولية (IDRC) دعمه للباحثين في الدول النامية في خمسة مجالات أساسية: مواطنة المرأة والحوكمة والوصول إلى العدالة والحقول الاقتصادية والحقول الجنسية والإيجابية والهجرة. ويتوجه دعم هذا المركز إلى إنشاء مجتمع أبحاث محلي من شأنه أن يساهم في بناء مجتمعات أكثر سلامة ومساواة وازدهاراً ولديه ثلاثة أهداف رئيسية: (١) توليد المعرفة؛ (٢) التأثير على السياسات؛ (٣) بناء القدرات من أجل إجراء الأبحاث. وإن هذا المركز ملتزم بدعم أي أبحاث جديدة من شأنها أن تؤثر على السياسة وعلى تحسين حياة المرأة.

٣- ملخص للمواضيع المطروحة

٣-١- المفاهيم والمصطلحات الخاصة باللائقراطية

٣-١-١- لماذا اللائقراطية؟

اعتبر المشاركون أن الوضوح المفهومي هو ذات أهمية بالغة لإجراء أبحاث ذات صلة بالسياسة المطبقة بهدف إحداث تقدم على صعيد حقوق العمال والمساواة بين الجنسين. وتساءل بعض المشاركين عن فائدة اعتماد إطار مفهومي يستند إلى لائقراطية العمل معتبرين أن أطراً أخرى مثل قابلية التعرض والإقصاء هما موضوعان أكثر إلهاماً لتعبئة الموارد والتحرك. ورداً على ذلك، تمت الإشارة إلى أن الحاجة إلى اعتماد إطار مفهومي يستند إلى اللائقراطية تنبع من ظاهرة عالمية حقيقية هي التراجع العالمي لعلاقة العمل التقليدية، أي بتعبير آخر تزايد لائقراطية العمل.

وبناء عليه فإن النقاش العالمي في شأن اللائقراطية لا ينحصر بالوسط الأكاديمي بل هو يتجاوزه ليشمل الطرق والوسائل لتحسين تغطية الحماية الاجتماعية النظامية كحق أساسي كما يتبين من النقاشات التي تجري في إطار مؤتمر العمل الدولي واجتماعات أخرى لمنظمة العمل الدولية وتحديداً منذ العام ٢٠٠٢. كذلك ولإطلاع السياسات وصانعيها عبر السنوات، استفادت الإحصاءات في شأن لائقراطية العمل من الجهود الآيلة إلى وضع تعاريف دولية أكثر دقة بالإضافة إلى خطوط توجيهية تقنية كركيزة لقاعدة إحصائية سليمة. ويشكل عمل فريق الخبراء المعني بإحصاءات القطاع اللائقراطي (مجموعة دلهي) والمؤتمرات الدولية لخبراء إحصاءات العمل وتحديداً المؤتمرات الخامس عشر والسابع عشر أمثلة واضحة عن هذه الجهود.

كذلك فإن الإطار المفهومي في شأن لائقراطية العمل له أهمية خاصة بالنسبة إلى الدول العربية حيث أن السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرسمية قد ساهمت في استقرار وأحياناً زيادة حجم العمل في القطاع الزراعي، وهو قطاع ما زال العمل فيه لائقراطياً وحيث تنشط النساء أساساً كعاملات مساهمات من الأسرة، كما ساهمت في تزايد عدد الوظائف اللائقراطية التي تفتقر إلى حقوق أساسية مثل الاعتراف القانوني والحماية الاجتماعية.

وأخيراً، في صلب المقاربة التي اعتمدها المبادرة الإقليمية التشديد على الحماية الاجتماعية، كاستراتيجية مركزية لعكس تيار الأنظمة وفعل العمال وصوتهم للمضي قدماً بهكذا عملية من خلال تنظيم غير المنظمين واتخاذ مبادرة جماعية لإبراز هموم العمال ومشاكلهم والتأثير على السياسات^١. وينعكس فهم الأنظمة في إطار المبادرة الإقليمية من خلال منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال التي تستند إلى أسس معيارية وهي ضرورة لتبرير السياسة وتشجيع التعبئة.

٣-١-٢- مصطلحات مختلفة لمفهوم واحد

المصطلحات العربية المستخدمة في المنطقة للتعبير عن 'الأنظمة' شملت 'غير الرسمي' و'غير المنظم' و'غير المهيكّل'. وقد اختلفت المواقف في شأن ما إذا كان ينبغي توحيد المصطلحات في اللغة العربية والتعريف في المنطقة وإذا كان الأمر كذلك كيف لهذا التوحيد أن يحصل. اقترح بعض أن لا فائدة من النقاش وأوصوا عوضاً عنه باعتماد الممارسات الحالية الخاصة بمنظمة العمل الدولية مع التركيز على طبيعة الظاهرة وأثارها على السياسات في المنطقة. أما آخرون فقد ارتأوا أن التماسك والتطابق في المصطلحات هو أساسي لمزيد من الوضوح ولتجاوز اللغظ في شأن المصطلحات الخاصة بالأنظمة:

- توحى عبارة 'غير رسمي' بأن النظامية موجودة في القطاع العام فقط، في حين أن العمل في القطاع العام بحد ذاته يشهد تزايداً في الأنظمة؛
- أما عبارة 'غير منظم'، فهي غير مناسبة لأن العمال 'غير المنظمين' هم 'غير النقابيين'، وبالرغم من أن التنظيم هو استراتيجية مهمة باتجاه النظامية فإنه بحد ذاته لا يشكل معياراً لتعريف الأنظمة بحسب التعاريف الدولية؛
- أما عبارة 'غير مهيكّل' فتشدد وبشكل حصري على المؤسسات وليس على الوظائف، كذلك فإن الهيكلية يشددون على خضوع القطاع الأنظمة للقطاع النظامي.

وبرز توافق آراء مفاده أنه حتى لو ظلت المصطلحات تختلف بين دولة وأخرى ومؤسسة وأخرى لا بد من الحرص على أن تكون التعاريف الوطنية الخاصة بالأنظمة في عالم العمل متطابقة مع التعاريف الإحصائية الدولية، كما رشح عن آخر المؤتمرات الدولية لخبراء إحصاءات العمل (ICLS). كما بالنسبة إلى تعاريف البطالة، يمكن للدول أن ترفع تقارير في شأن الأنظمة باستخدام التعاريف الإحصائية الدولية إضافة إلى تعاريفها الخاصة التي اعتمدها آخذة بالحسبان خصوصياتها وأطرها الخاصة.

نجد أن إحدى مواصفات التعريفات الصادرة عن المؤتمرات الدولية لخبراء إحصاءات العمل هي إضفاء طابع مفهومي على العمل الأنظمة بحسب الحالة العملية ونوع وحدة الإنتاج (راجع الجدول ١). وإن المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل السابع عشر تحديداً يميّز نوعاً آخرًا من وحدات الإنتاج سوى فئتي القطاع النظامي والقطاع الأنظمة: فعبارة 'الأسر المعيشية' تشمل الأسر المعيشية التي تنتج السلع حصرياً لاستخدامها النهائي والأسر المعيشية التي تستخدم عمالاً منزليين بأجر. ويتم استبعاد الأسر المعيشية التي تنتج خدمات منزلية بغير أجر أو خدمات شخصية للاستهلاك الشخصي مثل أعمال توفير العناية بغير أجر (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٣). وبما أن العمل الأنظمة الذي تمارسها المرأة غالباً ما يحصل ضمن الأسرة المعيشية فإن تمييز الأسر المعيشية يوفر وصفاً أفضل لبعد النوع الاجتماعي في إطار الأنظمة.

^١ يساهم المنهج الذي اعتمدها المبادرة الإقليمية في ردم هوة كبيرة في مجال الأبحاث كما أشارت دراسة شونت وبادويل (٢٠٠٨) التي استنتجت أن "لا بد من التركيز أكثر على توليد الدراسات المخصصة للضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية والتنظيم والتمثيل والحوار الاجتماعي من منظور النوع الاجتماعي".

المجدول ١- الأنظمة بحسب وحدة الإنتاج والحالة العملية

| وحدات الإنتاج حسب نوعها | | | الحالة العملية |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| الأسر المعيشية | مؤسسات القطاع الأنظمة | مؤسسات القطاع النظامي | |
| لانظامي | لانظامي | نظامي | العاملون لحسابهم الخاص |
| | لانظامي | نظامي | أصحاب العمل |
| | لانظامي | نظامي | أعضاء تعاونيات المنتجين |
| حسب ظروف العمل | حسب ظروف العمل | حسب ظروف العمل | المستخدمون |
| | لانظامي | لانظامي | العمال المساهمون من الأسرة |

المصدر: عرض منصور عميرة خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-١-٣- الأنظمة، أي مفهوم أو مفاهيم؟

ناقش المشاركون مدى الفائدة من مفهوم 'الاقتصاد الأنظمة'. من جهة برز الرأي القائل بأن 'الاقتصاد الأنظمة' لديه دور إيجابي يلعبه وأن المفهوم الجديد، "بالرغم من عدم مثاليته هو نقطة انطلاق جيدة" لفهم الأنشطة الاقتصادية الأنظمة برمتها. ومن جهة أخرى برز رأي قائل بأن منظمة العمل الدولية، ومن خلال المفهوم الجديد، "تتسبب بحالة من اللغظ". بشكل عام اعترض المشاركون على مفهوم 'الاقتصاد الأنظمة'. وأشار بعض إلى أنه شمولي أكثر من اللزوم لأنه يغطي أنشطة المؤسسات وأنشطة العمال على حد سواء ما يقيد الفائدة من هذا المفهوم بشكل كبير. وعبر آخرون عن قلقهم إذ إن مفهوم 'الاقتصاد الأنظمة' يتخذ موقفاً سلبياً بحق الذين ينتمون إليه وهو يوحي بأنهم غير شرعيين لذا يفضلون عوضاً عن ذلك مفهوماً تقليدياً أكثر وهو 'الاقتصاد الاجتماعي'. أما آخرون فقد أوصوا بالتخلي عن مفهوم 'الاقتصاد الأنظمة' جملةً وتفصيلاً، لأن 'الاقتصاد' لا ينحصر بفلك الإنتاج وحسب بل يشمل التوزيع والتبادل والاستهلاك.

أشار المشاركون أيضاً إلى أهمية مفهوم 'القطاع الأنظمة' لقابلية قياس مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي حيث أن نظام الحسابات القومية يشمل. وأشار كثيرون إلى أن القطاع الأنظمة هو ذات صلة بالأنشطة الممارسة في القطاع الزراعي وأن دول المنطقة في حاجة لأن تضمن بأن قياس القطاع الأنظمة يشمل الأنشطة الزراعية^٢. لفت بعض إلى أن الناس يخلطون بين 'القطاع الأنظمة' و'قطاعات' أخرى أي تلك التي يقصد بها فروع النشاط الاقتصادي (الصناعات). وأشار آخرون إلى أن القطاع الأنظمة يضم العمال في أنشطة الكفاف أو ظروف العمل السيئة، وأن السياسة العامة يجب أن تهدف إلى الحد من عددهم، ويضم أيضاً أصحاب المبادرة الفردية الناشطين الذين يجب أن تعززهم السياسة العامة؛ نظراً لتناقض هذين العنصرين بالنسبة إلى السياسة، اعتبر أن مفهوم 'القطاع الأنظمة' هو مصدر إشكالية. بيد أن آخرين أشاروا إلى أن اعتماد فهم للأنظمة يستند إلى الوظيفة إلى جانب مفهوم يستند إلى المؤسسة من شأنه أن يوضح أن الأهداف من تعزيز مؤسسات القطاع الأنظمة ودعم عمال القطاع الأنظمة ليست متناقضة وأن توسعها أن تكون متكاملة. وتم إعطاء أمثلة في شأن السياسة العامة التي توفر الحوافز للمؤسسات الصغيرة والصغرى من أجل تعزيز ظروف عمل العمال في هذه المؤسسات.

^٢ سمح المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل باستبعاد الأنشطة الزراعية من القطاع الأنظمة وذلك لأسباب عملية مرتبطة بجمع البيانات (راجع مكتب العمل الدولي، ١٩٩٣: ٢٠٠٣).

رحب المشاركون بمفهوم 'العمل اللانظامي' نظراً لتركيزه على الوظائف والعمال وأشاروا إلى أن تعريف العمل اللانظامي على أساس النقص في حقوق العمال تجعله أكثر جاذبية، وأن التعريف الإحصائي الدولي يجعلها قابلة للقياس، بالرغم من اختلاف المعايير بين الدول. وبالرغم من أنه مفهوم إحصائي، يمكن إدراجه ضمن المفاهيم الاقتصادية والاجتماعية السياسية بشكل أسهل من المفهوم الأوسع 'للاقتصاد اللانظامي'. ولأنه يركز على الوظيفة، فإنه يجتنب التعقيدات المتصلة بالمفهوم المستند إلى المؤسسة ويسمح بمراقبة التقدم في تحقيق العمل اللائق. كذلك هو يضم الوظائف بظروف عمل سيئة والتي لا يغطيها القطاع اللانظامي من ضمنها العاملون من المنزل والعاملون خارج المنزل والعمال المنزليون.

لكن عدداً من المشاركين أشاروا إلى أن 'اللانظامية' توحى بعدم الشرعية وتلقي المسؤولية على العمال عوضاً من إلقاءها على الدول وأصحاب العمل. فأوصوا باستخدام عبارة 'العمل غير المحمي' عوضاً من 'العمل اللانظامي'. وتمت الإشارة إلى أن التعاريف الدولية تسمح بمصطلح كهذا لكن قد يؤدي ذلك إلى صعوبة في التفسير إذ يمكن للناس أن يلقوا الحماية من خلال تدخلات المجتمع المحلي وليس بالضرورة من الدولة. وشددوا على أنه في حين أن التدخلات المحلية من شأنها أن توفر الإغاثة الملحة في ظروف كثيرة، لا ينبغي أن ينظر إليها كبديل لدور الدولة ومسؤوليتها في توفير الحماية للعمال.

بعد ذلك انتقل النقاش إلى آليات وضع تعاريف على المستوى الدولي. ووافق المشاركون على أن الهيكل الثلاثي الذي يميز منظمة العمل الدولية يوفر مساحة مناسبة للحوار. لكن بعضاً آخر اعتبر أن الهيكل الثلاثي هو بحد ذاته مشكلة لأنه يحاول أن يوفق بين مصالح متعارضة: العمال يناضلون من أجل حقوقهم وأصحاب العمل يريدون تحقيق مزيد من الأرباح والحكومات تريد الإبقاء على الحزب الحاكم في السلطة. وفي هذا المجال تعكس المعايير الإحصائية أيضاً تسويات بين الجنوب والشمال تماماً كما تعكس المعايير الخاصة بالنوع الاجتماعي تسويات داخل الأسر المعيشية. وبما أن الأيدولوجيا أيضاً تلعب دوراً فقد اعتبروا أنه لا فائدة من محاولة التوصل إلى رأي واحد. وأشار آخرون إلى أن الرأي الموحد ليس مرغوباً به بالضرورة، فحتى لو لم يتم التوصل إلى هذا التوحيد فإن الحوار الاجتماعي في شأن لانظامية العمل أمر أساسي لفهم الاختلافات والتوصل إلى توافق آراء في شأن مبادئ مشتركة. فالإتفاق في شأن المبادئ المشتركة وبالرغم من تنوع وتضارب المصالح من شأنه أن يفتح المجال لتعريف الأدوار والمسؤوليات والتحركات اللازمة على اختلافها.

٣-٢- الحماية الاجتماعية

٣-٢-١- الضمان الاجتماعي مقابل الحماية الاجتماعية

في حين أنه تم التوصل إلى اتفاق في شأن أهمية مفاهيم أخرى مرتبطة بالحماية الاجتماعية، اختلفت الآراء في شأن التركيز على الضمان الاجتماعي مقابل الحماية الاجتماعية وأي واحد يشكل أولوية للعمال عموماً وللمرأة العاملة خصوصاً. وتمت الإشارة إلى أن المصطلحين يستخدمان أحياناً الواحد بدل الآخر بما في ذلك في منشورات منظمة العمل الدولية. وبرز مفهوم هو أن الحماية الاجتماعية هو أكثر شمولاً من مفهوم الضمان الاجتماعي إذ يضم أيضاً إسهامات من فاعلين مختلفين بينهم المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية وهيئات القطاع الخاص.

أشار المشاركون إلى بروز نزعة إقليمية تحوّل المخاطر إلى أسفل سلسلة القيمة وتعيدها إلى الأسرة المعيشية، من خلال تراجع الإسهامات الاجتماعية للدولة وتحديدًا في البلدان المحدودة الموارد. وحذروا من أن التركيز على الحماية الاجتماعية لا ينبغي أن يعفي الدول إطلاقاً من مسؤولياتها في توفير الضمان الاجتماعي.

الإطار ٢ العمل والأسرة والاحتلال الإسرائيلي

اقترحت نقابية فلسطينية أن يُشمل الوقت الذي يحتاجه العمال لأداء واجباتهم خارج ساعات العمل المحددة في تعريف العمل اللانظامي. فهذا التعريف من شأنه أن يغطي الوقت الذي يمضيه الشخص للانتقال من مكان العمل إلى منزله والعكس بالعكس. فالعاملون في الضفة الغربية وقطاع غزة قد يمضون نحو أربع ساعات عند نقاط التفتيش الإسرائيلية، وهي ساعات لا يتلقون أجرًا مقابلها. أما التكاليف الإضافية فتشمل الضغط النفسي وعدم قدرة الأهل العاملين على رؤية أولادهم الذين يكونون قد خلدوا إلى النوم عند وصولهم إلى المنزل.

أمضى العديد من الناشطين السياسيين رجالاً ونساءً حياتهم كمتطوعين وقامت قوات الاحتلال الإسرائيلي باحتجازهم عدة مرات، وفيما يتقدمون في السن يجدون أنفسهم من دون أي حماية اجتماعية أو مصدر دخل مع وجود أطفال يعتمدون عليهم. لا فرص عمل متوفرة لهم لأنهم عجزوا عن إنهاء دراستهم لأسباب أمنية أو لأنهم كرسوا وقتهم للنشاط السياسي من دون أن يفكروا في الخيار المتمثل بالتدريب المهني.

المصدر: شهادة نقابية فلسطينية خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٢-٢- حماية المرأة خلال دورة حياتها

عبر المشاركون عن قلقهم إذ إن مؤسسات معنية بشؤون المرأة في عدد من دول المنطقة تستهدف "المرأة والطفل" ما يعكس إرثاً مستمراً للمعايير الاجتماعية البطريركية التي تحصر المرأة في دورها الإنجابي كأم وزوجة. عوضاً من ذلك، فضّل المشاركون التركيز على مسائل مرتبطة بحماية المرأة خلال دورة حياتها أخذين بعين الاعتبار المراحل المختلفة من الولادة حتى السن المتقدمة.

في مرحلة الطفولة، يحتاج الفتيات والفتيان على حد سواء إلى مأوى، وهو مبدئياً بيت الوالدين الذي من شأنه أن يوفر لهم حاجاتهم الأساسية منها التغذية الجيدة والتعليم ذات الجودة. ويجب أن يكون التعليم بدءاً من الحضنة والروضة ووصولاً إلى المدرسة الابتدائية والثانوية إلزامياً ومجانياً. ويجب أن تحصل الفتيات على الغذاء والعناية الصحية والعناية النفسية تماماً كالصبيان سواء في المدرسة أو المنزل، أما الأطفال ذات الحاجات الخاصة فيجب أن يلقوا العناية المناسبة. بشكل عام تحتاج الفتاة إلى بيئة من شأنها أن تعزز نموها الفكري والجسدي بما في ذلك الملاعب والحدائق. وحيثما وجدت الفتاة يجب أن تتمتع بالحماية من العنف ومن الاستغلال الجنسي.

تعتبر الحماية من العنف والمضايقة الجنسية مسألة أساسية طوال دورة الحياة وتحديداً خلال المراهقة. ومن بين الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف وضع سن أدنى وقانوني للزواج واستكمال التعليم الإلزامي وتوفير التعليم الجنسي والدعم المعنوي بما في ذلك مؤسسات العناية الاجتماعية. أما الاحترام الكامل لاتفاقية حقوق الطفل بما في ذلك حرية التعبير وحرية التنظيم فهو أمر ضروري لكل الدول.

في سن الرشد، للمرأة الحق في التأمين الصحي والحق في التعليم المتساوي وتساوي الفرص في اختيار ميدان أو حقل اختصاصها إضافة إلى فرص متساوية في النفاذ إلى الوظيفة والمحافظة عليها. أما توفر الظروف الملائمة للتعليم بما فيها المسكن والعناية الصحية والمنح والنقل، فهو أمر ضروري بالإضافة إلى توجيه التعليمي والمهني بشكل عام. تبقى حركة المرأة الجسدية مقيّدة في عدد من دول المنطقة؛ على الدول أن تضمن حق المرأة في السفر بحرية من دون الحاجة إلى إذن ولي أمر ذكر أو حضوره. والأرامل بحاجة إلى مساعدة خاصة أيضاً. يجب وضع الآليات المناسبة لحماية المرأة من العنف في مكان العمل ومن العنف المنزلي ولا بد من إيلاء اهتمام خاص للحماية من الاتجار بالأشخاص ومن التجارة الجنسية.

على الدول أن تضمن حصول المرأة العاملة على الأجر المتساوي مقابل العمل ذي القيمة المتساوية وهو مفهوم يختلف عن الأجر المتساوي مقابل العمل المتساوي، حيث أن النساء والرجال يميلون إلى العمل في مهن مختلفة حيث توجد وظائف تعمل فيها المرأة بشكل مكثف وأجرها هو دون أجر الرجل بشكل كبير. أضف إلى ذلك أن النساء العاملات بحاجة إلى إعادة التأهيل بعد تعرضهن لإصابة أو بعد الانقطاع عن العمل لفترة طويلة بسبب مشاغلهن ومسؤولياتهن في مجال العناية. ويجب أن تحصى فترة الانقطاع ضمن سنوات العمل عند احتساب الفوائد والمخصصات المرتبطة بالعمل. يجب أن تحرص الدول أيضًا على أن تلقى المرأة العاملة الحماية من أي صرف تعسفي من الوظيفة.

الإطار ٣

مواجهة تحدي الحماية الاجتماعية

إن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية يفترض اعتماد هدف هو ضم كافة العمال إلى النظم التي تتوافق وضعهم الخاص خلال فترة العمل وبعدها، حين تكون الحاجة إلى الحماية الصحية وإلى الدخل أكثر إلحاحًا. وتوجد حاجة إلى تشارك المسؤولية واعتماد إجراءات المحاسبة بين الدول وإلى صناديق التأمين وإلى قيام أصحاب العمل بحماية العمال. ولا بد من الكشف عن فئات مختلفة من العمال وتحديد احتياجاتها وفقًا للخلفية المهنية والحاجات والمخاطر التي يتعرضون لها.

كذلك فإن آليات التأمين الاجتماعي التي من شأنها أن تعزز التضامن على المستوى الوطني يجب أن توسع وفقًا لثلاثة مبادئ توجيهية: على المتمكنين أن يزودوا غير المتمكنين؛ وعلى الشباب الناشط أن يوفر الدعم للمستأجرين؛ ويجب إنفاذ معدلات مساهمة تعتمد على مستوى الدخل مع مراجعتها باستمرار لضمان الاستدامة المالية للنظم.

من المعروف أن العلاقات بين المجتمع والدولة في المنطقة تسودها عدم الثقة إجمالاً. فالحماية الاجتماعية مرتبطة بالتماسك الاجتماعي وبالتضامن الوطني وبالقدرة المؤسسية للدولة وبالإرادة السياسية للتوصل إلى تسوية بين المجموعات ذات المصالح المختلفة. كذلك فإن تشتت أشكال الحماية على أنواعها بين مختلف المزودين وأصحاب المصلحة من شأنه أن يغذي التفكك الاجتماعي واللامساواة.

المصدر: عرض بلاندين ديستريمو خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

لا ينبغي أن ينكر على المرأة التي تمارس الأمومة وبغير إنصاف حقها في أخذ حضانة أولادها والحق في فتح حساب مصرفي باسم أولادها الموجودين تحت رعايتها. وبموجب مفهوم المساواة في المسؤوليات، على المرأة أن تتشاطر مسؤولياتها الأسرية مع الرجل لضمان المشاركة في الحياة العامة. وفي هذا المجال، يجب إعطاء الإجازة الأبوية للأباء كي تتسنى لهم فرصة المساهمة في الاعتناء بمواليدهم الجدد وأولادهم وزوجاتهم. وفي السن المتقدم، يجب أن يتوفر للمرأة دخل بما في ذلك معاش للمتقاعدين والنفاز إلى العناية بما فيها العناية الصحية التي تتطلب توفر بنية تحتية مناسبة للعناية الاجتماعية.

٣-٢-٣- تغيير الحاجات وأشكال التزويد

شهدت المنطقة تحولات على مستويات عدة ما يؤدي إلى تغيير في حاجات الحماية الاجتماعية لدى المرأة والرجل وذلك يتطلب تغييراً في الطرق التي تلبى بها هذه الحاجات. كذلك فإن التغييرات الديمغرافية بما فيها التغييرات في حجم السكان والخصوبة وتوقعات الحياة وعرض العمل تتأثر أيضًا بطلب العمل حيث أن المرأة تؤجل الزواج والإنجاب لأهداف مرتبطة بالوظيفة. يجب أن يتوفر وعي متزايد للحاجة إلى تكييف التزويد مع التغيير في حجم الأسرة المعيشية وبنيتها.

ومؤخرًا، قامت الدول العربية بشكل عام بإعادة النظر في التشريعات المطبقة وتحديدًا تلك المرتبطة بالعمل وذلك لجذب الاستثمارات وبخاصة الاستثمارات الأجنبية وللحصول على اعترافات من مؤسسات مالية دولية كما هو وارد على سبيل المثال في تقارير ممارسة أنشطة الأعمال التي يصدرها البنك الدولي. حيث أن تشريعات العمل الأكثر تساهلاً من شأنها أن تشجع لانظامية العمل في القطاعين العام والخاص وتزيد من حصة الوظائف اللانظامية التي تم توليدها مؤخرًا. وإن توسع اللانظامية في الوظائف، نتيجة لذلك، من شأنه أن يقوّض برامج الضمان الاجتماعي من خلال الحد من الإسهامات. وبالإضافة إلى التوصيات التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية مثل إصلاح القطاع العام (مخصصات أقل وتخفيض في إعادة الوظائف والتحول إلى العقود الثابتة والقصيرة المدى) وخصخصة الضمان الاجتماعي، توجد ضغوط أخرى مثل غياب الوعي الإداري وعدم القدرة على الاستجابة بشكل مناسب على ارتفاع الأسعار وذلك بسبب القيود التي تفرضها السياسات.

واتفق المشاركون على أنه يجب توفير الحماية من خلال ضمان الحقوق عبر برامج الضمان الاجتماعي وليس من خلال برامج المساعد المؤقتة وغير المستدامة وغير المضمونة. ولكن يبقى التحدي الأكبر في ما يلي: معرفة المصادر لتمويل عملية توسيع الضمان الاجتماعي. نظرًا لميزان القوى في الميدان فإن الأمثلة المطروحة هي إيجاد مساحة حيث لا تتضارب مصالح كل من العمال وأصحاب العمل والحكومات. وتم الاقتراح على سبيل المثال أنه نظرًا لارتفاع عدد الشباب الذين يبحثون عن وظائف قد يؤدي تراجع معدلات مساهمات أصحاب العمل في الضمان الاجتماعي إلى توليد فرص عمل ونمو اقتصادي من شأنه بدوره أن يزيد من الأموال المتوفرة للضمان الاجتماعي. وهذا الموقف متصل بما يشير إليه الديمغرافيون غالبًا بعبارة 'الهبة الديمغرافية' نظرًا لارتفاع عدد الشبان الذين بلغوا سن العمل. ولكن الهبة الديمغرافية ليست تلقائية فالربح الديمغرافي الذي ينطوي على نمو اقتصادي متزايد يفترض وجود سياسات اقتصادية واجتماعية مناسبة لتوليد ما يكفي من الوظائف مع شيء من الضمان الاجتماعي على الأقل.

٣-٣- إحصاءات

٣-٣-١- مسائل القياس

ناقش المشاركون أهمية توفر إحصاءات في شأن العمل اللانظامي وصعوبة قياس درجة اللانظامية بغياب تلك الإحصاءات، وفي حالات مماثلة يصبح من الضروري استخدام البدائل. بما أن العمال اللانظاميين يمارسون عدة وظائف غالبًا، فإن الإحصاءات التي تستند إلى الوظائف الأولية تبخس منهجيًا تقدير الحجم الحقيقي للعمل اللانظامي. وتطرح الصعوبات في القياس أسئلة أساسية مثل ما يلي: كيف يتم قياس العمل اللانظامي وهو بطبيعة الحال لا يصرح عنها صاحب العمل؟ أما القياس غير المباشر فينطوي على احتساب الاختلاف بين العمل كما تقيسه مسوح الأسر المعيشية، والعمل كما تقيسه مسوح المنشآت في فترة متقاربة، ما يوفر تقديرًا أوليًا للعمل اللانظامي. وحيث تتوفر الموارد نجد أن القياس المباشر الذي يعتمد إستراتيجية مختلطة توفق بين مسوح الأسر المعيشية ومسوح المنشآت، قادر على توفير نتائج أكثر دقة.

ما درجة الفائدة من اعتماد التعاريف الإحصائية الدولية في شأن لانظامية العمل؟ أحد الآراء المعبر عنها هو أنه من غير المفيد الانضمام إليها لأن فئة العمل اللانظامي "تشوش كل شيء"؛ حيث تشمل على سبيل المثال 'العمل المقنع' وهو غير قانوني و'العمل الهش' وهو منكشف. وردًا على ذلك تمت الإشارة إلى وجود إطار مفهومي دولي لقياس 'الاقتصاد غير المنظور' هو إضافة إلى نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، ويميز 'القطاع اللانظامي' عن 'الإنتاج التحتي' و'الإنتاج غير المشروع' وإنتاج الأسر المعيشية لاستخدامها النهائي. من الصعب أن نعتبر أن وحدات الإنتاج اللانظامية غير قانونية وبخاصة في الدول النامية حيث غالبية السكان يعيشون في إطار حيث يصعب تطبيق تشريعات العمل. وفي الدول الصناعية، من الرائج أكثر أن نسمع عن أشخاص يتكلمون عن الانفاذ. في الدول العربية، تستخدم الحجتان حسب أطر التنمية الاقتصادية في كل من الدول.

ومن هذا المنطلق، فإن الطابع المعقد للإنتاج غير المنظور يتطلب الامتثال للتعريف الإحصائية الدولية مع وضع معايير تشغيلية على الصعيد الوطني وفقاً للبيانات والموارد المتوفرة. فعلى سبيل المثال، إذا كانت المعلومات في شأن تغطية الحماية الاجتماعية غائبة، يصبح من الضروري استخدام معيار آخر لتعريف اللانظامية مثل غياب العقد. وقد أشارت بعض دراسات الحالة مثل الدراسة الخاصة بالصفة الغربية وقطاع غزة، إلى أن العقود غير مهمة. إذا كان العمل اللانظامي موجوداً في المؤسسات الصغيرة والصغرى، قد يكون هذا الحال. ولكن في مؤسسات القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص الواسعة جداً يكتسب العقد أهمية بالغة. فالإحصاءات الواردة في دراسات الحالة القطرية قد وضعها باحثون على ضوء ذلك. وقد أشار النقاش كيف أن تقسيم العمال اللانظاميين إلى فئات بحسب مكان العمل يساعد المجموعات على اختلافها على السعي إلى تحقيق أهداف مرتبطة بالتنظيم والسياسة العامة. وقد تم إعطاء ملاحظة تحذيرية في شأن معنى الإحصاءات: يمكن أن ينظر إلى المستخدمين على أنهم يتمتعون بالحماية لأن أصحاب عملهم يدفعون الإسهامات الاجتماعية ولكنهم متى يذهبون إلى المستشفى قد لا يتلقون الخدمات المناسبة.

٣-٢-٣- الممارسات الوطنية

في مراجعة الممارسات الوطنية، أشار المشاركون إلى أن المعايير التشغيلية لتعريف القطاع اللانظامي تختلف بين الدول أو ضمن الدولة نفسها مع الوقت، ما يضع علامة تحذيرية في شأن قابلية المقارنة. وقد شملت المعايير التشغيلية لتعريف مؤسسات القطاع اللانظامي إعلاناً ذاتياً كما هو الحال في القطاع اللانظامي ونقص التسجيل ووجود مكان العمل غالباً خارج مقر صاحب العمل. كذلك فإن دراسات المبادرة الإقليمية استعانت بمعيار الحجم أي أقل من خمسة عمال علماً أن بعض الدول تستخدم أقل من ستة عمال.

وفي عملية تقييم الحالات العملية المستخدمة في المسوح الرسمية في الدول العربية، لاحظ المشاركون أن فئة 'عضو في تعاونية للمنتجين' كانت غائبة واقترحوا إدراجها. وهذا مهم تحديداً بالنسبة إلى تنظيم النساء المنتجات في المناطق الريفية وتشجيع التحرك الجماعي للنساء المنتجات الريفيات اللواتي لا يتمتعن بالموارد أو بالدراية من أجل التوصل إلى إنتاج فاعل وغير مكلف ومن أجل النفاذ إلى الأسواق. أشار المشاركون أيضاً إلى أن وكالات إحصائية في الدول العربية تستخدم العبارة نفسها باللغة العربية لعبارة *account work* - *self-employment* وهي 'العمل للحساب الخاص' وهذا يؤدي إلى لغط. ووفقاً لتعريف منظمة العمل الدولية فإن فئة العاملين ذاتياً (*self-employed*) تشمل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص (*own-account workers*) والعاملين المساهمين من الأسرة والأعضاء في تعاونيات للمنتجين. كذلك جرت الإشارة إلى أن استخدام العبارة نفسها للمفهومين أمر سائد في النسخ العربية لوثائق الأمم المتحدة ذات الصلة. وصدرت توصية بإلقاء الضوء على هذا الفارق لمصلحة المترجمين ومستخدمي النصوص وتحديداً من خلال تحديث المواد التدريبية الموجهة إلى خبراء إحصاءات العمل في الدول العربية.

ونظر المشاركون، أيضاً، في المعايير التي تعتمد الوكالات الإحصائية الوطنية للتمييز بين مختلف أفراد الأسرة في علاقتهم بالعمل وتحديداً للعاملين الذين يوفران عناية بدون أجر والعمال المشاركين في عمل الأسرة والعمال من المنزل والعمال المنزليين. كذلك قارن المشاركون المعايير الوطنية لتعريف العمال الموجودين في الاستخدام الهش والاختلافات في مهلة العقود من أجل تحديد فئة العمال في الاستخدام العرضي والموسمي والمتوسط المدى. ولفتحوا إلى أن الإنتاج والخدمات التي يتم توليدها على مستوى الوحدة الأسرية أمر أساسي من أجل قياس الاستخدام في القطاع غير المنظم بين النساء بشكل صحيح.

الإطار ٤ قياس العمل اللانظامي

يقصد بالوظائف اللانظامية الوظائف حيث "علاقة العمل (...) لا تخضع لتشريعات العمل الوطنية أو ضريبة الدخل أو الحماية الاجتماعية أو الحق في إعانات عمل معينة (مثل الإنذار المسبق للفصل من العمل أو مدفوعات نهاية الخدمة أو إجازة سنوية أو مرضية مدفوعة الأجر)". في الممارسة، نرى أن المعايير التي تحدّد "وفقاً للظروف الوطنية وتوفر البيانات"، تشمل وبشكل نموذجي غياب العقد المكتوب وغياب التغطية الاجتماعية.

يشمل العمل اللانظامي:

● العمل اللانظامي داخل القطاع اللانظامي، ويشمل العاملين ذاتياً اللانظاميين (أي العاملين لحسابهم الخاص اللانظاميين وأصحاب العمل الذين يستخدمون أقل من خمسة عمال أو موظفين والعاملين المساهمين من الأسرة)، والمستخدمين اللانظاميين في المؤسسات التي تضم أقل من خمسة عمال أو موظفين.

● العمل اللانظامي خارج القطاع اللانظامي، ويشمل المستخدمين المأجورين الذين يعملون في مؤسسات تضم خمسة عمال أو موظفين أو أكثر ولا يتمتعون بالحماية الاجتماعية، وأيضاً العمال المنزليين المأجورين.

يمكن قياس العمل اللانظامي من خلال الطرق المباشرة أو غير المباشرة. وتعتمد الطرق المباشرة على إجراء مسح أو تعدادات للمنشآت أو المؤسسات الانتاجية، ومسوح الأسر المعيشية، وخصوصاً مسح القوى العاملة والمسوح المختلطة. أما الطرق غير المباشرة فتستند على طرح العمل النظامي من مجموع العمل: هذه منهجية البواقي.

في الدول العربية تشكل معدلات مشاركة المرأة المنخفضة وحصة المرأة الصغيرة من القوى العاملة عناصر أساسية يجب النظر فيها. فاعتماد التعاريف الدولية لا يعني بالضرورة تسهيل عملية تحليل البيانات المجموعة من مختلف المصادر الإحصائية. في الواقع لا بد من استخدام تعاريف موقته، نظراً إلى أن أيّاً من الدول العربية لم تعتمد تعاريفاً للمفاهيم المرتبطة باللانظامية. كذلك لم تصل المعاهد الإحصائية العربية إلى اتفاق على تعريف على مستوى المنطقة كما هو الحال في مناطق أخرى من العالم.

المصدر: عرض جاك شارم خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

وقد فتحت المراجعة النقاش في شأن الممارسات الإحصائية الجيدة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما إذا كان الموظفون يعملون مع صاحب عمل واحد أو أكثر وترتيب الأسئلة الخاصة وصياغتها وإدراج أسئلة موجهة إلى العاطلين عن العمل للكشف عن العمال المحبطين والموجودين ضمن البطالة الجزئية والعمال اللانظاميين غير المصرّحين. تجدر الإشارة إلى أن بعض فئات العمال اللانظاميين مثل العاملين في أنشطة الكفاءة قد يمارسون نشاطاً اقتصادياً ومع ذلك يعتبرون أنفسهم أنهم بدون وظيفة. أشار المشاركون إلى عدم صحة مكانات أو حالات مختلفة: فعلى سبيل المثال أوردت دراسة الحالة في شأن الضفة الغربية وقطاع غزة أن حجم الاستخدام في القطاع غير المنظم يتراجع ليس بسبب تزايد في الاستخدام النظامي إنما بسبب تراجع عام في الاستخدام.

وتطرق النقاش إلى مواضيع أوسع وإلى أمثلة قطرية مثل اللوائح التي تمنع استخدام عمال في عقود هشة لفترة إضافية من الوقت حيث أن الأهل يشجعون الزواج المبكر لإنجاب أولاد دون سن الخامسة عشر كي يعملوا لحسابهم وكي يستكملوا العمل المنزلي كي لا يضطروا لاستخدام موظفين بأجر أو عمال منزليين.

٣-٤- دراسات حالة قطرية

ناقش المشاركون الأبعاد المختلفة للعمل اللانظامي والإنجازات والنواقص في مجال الأبحاث استناداً إلى عروض دراسات الحالة القطرية التي تفاوتت درجات استكمالها. عرض السيد جميل هلال أول دراسة حالة قطرية ضمن المبادرة الإقليمية بعنوان العمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال (هلال، الكافري وكتاب، ٢٠٠٨). وقد ناقشت السيدة سايكو سوجيتا والسيد باسم شناق دراسة الحالة، ثم عرضت السيدة سهى كنعان أنشطة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لقياس العمل اللانظامي.

قدمت السيدة مهى قطا والسيد سطوف الشيخ حسين مسودة مشتركة في شأن دراسة الحالة القطرية في سوريا. أما السيدة بلاندين ديستريمو والسيد منصور عميرة فناقشا هذه المسودة. ثم قدم السيد باسم شناق النتائج الأولية لمسح في شأن العمال من المنزل في عمان/الأردن في حين أن السيدة نادية الروابدة قدمت تجربة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية.

كذلك تم تقديم عرضين لإقامة الروابط بين تركيز المبادرة الإقليمية على العمل اللانظامي وعناصر أخرى في شأن المساواة بين الجنسين وحقوق العمال ذات الصلة من أجل تحويل نتائج الأبحاث التي قامت بها المبادرة الإقليمية إلى تحركات ملموسة. وربطت السيدة عليا جمال المساواة بين الجنسين والاقتصاد اللانظامي بالمصادقة على اتفاقيات العمل الدولية ذات الصلة وتطبيقها. أما السيدة سايكو سوجيتا فقد عرضت العلاقة بين الحاجات إلى العناية ولانظامية عمل المرأة في لبنان استناداً إلى عمل مشترك مع السيدة سما إشم.

وفرت العروض والمناقشات فرصة للمشاركين كي يتبادلوا خبراتهم ويحددوا المواضيع الأساسية كما هو وارد لاحقاً.

٣-٤-١- الأهمية المستمرة للعمل الزراعي والعمل في القطاع العام

بالرغم من أن التوصيات الإحصائية الدولية تسمح للدول وبشكل نموذجي باستثناء العمل الزراعي من تقديرات العمل اللانظامي، في الدول العربية وكون هذه المسألة ترتبط بالمساواة بين الجنسين، من الضروري أخذ العمل الزراعي بعين الاعتبار. وكما أشارت دراسات الحالة القطرية فإن الأسباب تشمل الحجم الواسع والمتنامي غالباً للعمل اللانظامي في الزراعة وتحديداً بالنسبة إلى المرأة وهو اتجاه يذهب في عكس الاتجاه العالمي، بالإضافة إلى الظروف الهشة التي يعيشها العمال وأسرها في القطاع الزراعي.

لطالما اعتبرت السياسة الرسمية في الدول العربية أن الحد من حجم العمل في القطاع العام هو هدف أساسي. وبغياح فرص عمل ملائمة في القطاع الخاص وتحديداً للنساء الممثلات بشكل مفرط في القطاع العام، فإن أحد عواقب سياسة مماثلة هو اللانظامية ونزع التأنيث من العمل. وتجدر الإشارة إلى أن معدل امتصاص القطاع الخاص للعمال الشباب كان أدنى من المعدل في القطاع العام كما هو ثابت من معدلات البطالة المتزايدة وسط الشباب وخاصة المتعلم منه في الدول العربية. وبالممارسة، نرى أن حجم العمل في القطاع العام قد تراجع بشكل جوهري في بعض الدول فقط، بالرغم من أن جودة مخصصات القطاع العام كانت تتراجع بشكل ثابت.

٣-٤-٢ تكافل الدول في المنطقة ودور النزاعات

بالرغم من الفوارق المهمة بين الدول الأعضاء، تبقى هذه الدول متكافلة وتواجه عددًا من التحديات المشتركة على المدى القصير والطويل. وتشكل النزاعات العسكرية تحديًا أساسًا للأمن الإنساني في المنطقة حيث يؤدي إلى عدد كبير من الوفيات والإصابات والإعاقات وإلى زيادة عدد اللاجئين والهجرة الداخلية للأشخاص بالإضافة إلى تزايد الفقر وتخصيص الموارد بعيدًا عن أهداف التنمية. وتشمل الشعوب التي تعاني من النزاعات هؤلاء الذين يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة والعراق ولبنان واليمن.

إن الحركات السكانية الناتجة عن النزاعات مثل حركات اللاجئين العراقيين والفلسطينيين تضيف إلى الضغوط التي تمارس على الخدمة العامة وعلى البنية التحتية وعلى أسواق العمل وعلى الدول المجاورة. لا بد للردود من أن تأخذ في عين الاعتبار الديمومة النسبية لهذه الحالات، فوضع اللاجئين الفلسطينيين مستمر منذ نحو ستة عقود. ويوجد تحدٍّ مشترك آخر في المنطقة وهو ارتفاع الأسعار مع تعرّض الفقراء تحديدًا لخطر ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة والعقارات. وتظهر عدم المساواة في آثار وعواقب التدخل في دول المنطقة وغيرها.

بسبب تكافل دول المنطقة، يلاحظ أن الاستجابة للتحديات المشتركة مثل ارتفاع البطالة والعمل اللانظامي تجعل من التحرك المشترك على الصعيد الإقليمي وعلى الأرجح من خلال المؤسسات الإقليمية أمرًا ضروريًا. ولكن ما يحد من هذه التطلعات هي النزاعات السياسية بين الدول وهو وضع ازدادت حدته في العقدين الماضيين.

الإطار ه

فهم العمل اللانظامي في سوريا

تشهد سوريا تحولاً في السياسة الاقتصادية باتجاه اقتصاد السوق الاجتماعي. بيد أنه في العام ٢٠٠٦، وفر القطاع العام ثلثي وظائف النساء وأكثر من ربع وظائف الرجال، في حين أن القطاع اللانظامي ضم ١٤ في المئة من وظائف النساء و٣٨ في المئة من وظائف الرجال. وتجدر الإشارة إلى أن مستويات الأجور أكثر ارتفاعاً في القطاع العام وأدنى في القطاع اللانظامي. وبالرغم من أن الرجل يتقاضى أجوراً أعلى من أجور المرأة في كل من القطاع العام والقطاع اللانظامي، فإن الهوة بين الجنسين هي الأصغر في القطاع العام والأكبر في القطاع اللانظامي. وتنعكس النتائج الملموسة للدراسة القطرية السورية في عملية إدراج أسئلة إضافية مؤخراً في مسح القوى العاملة السورية الذي جرى في العام ٢٠٠٨ كالتالي:

- هل أنت مسجل (ة) في الضمان الاجتماعي؟
- هل تستفيد (ين) من أي نوع من الحماية الاجتماعية؟
- هل إن المؤسسة التي تعمل (ين) لحسابها مسجلة وما هو حجمها من حيث عدد العمال؟
- هل تستفيد (ين) من العطلة بأجر ومن الضمان الاجتماعي ومن عطلة الأمومة ومن تعويضات البطالة ومن معاش نهاية الخدمة؟

المصدر: عرض سطوف الشيخ حسين خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٤-٣- الشؤائب في التشريعات وعدم التماسك في التطبيق والانفاذ

ما زالت تشريعات العمل في الدول العربية تستبعد أعدادًا كبيرة من العمال من الحماية القانونية والاجتماعية بينهم العاملون في الزراعة والعمال المنزليون والعاملون في الاستخدام الهش. وبالرغم من أن التشريعات العامة مثل الدساتير غالبًا ما تكون شمولية ولها الأولوية، نرى أن تشريعات محددة في الممارسة، مثل قوانين العمل، هي التي تهيمن والتي تؤدي إلى ممارسات غير عادلة وغير فعالة.

غالبًا ما لا تطبق التشريعات "الجيدة" لأنها تتعارض مع مصالح مجموعات ذات نفوذ، وغالبًا ما تكون الإجراءات التطبيقية غائبة. وهذا الوضع أحيانًا يأتي كرد من قبل الدول على الضغوط الشعبية والدولية لإصلاح التشريعات. وفي حين أن التشريعات تتغير رسميًا إلا أن الممارسات الماضية تستمر، ويجد العمال أنفسهم مضطرين إلى التكيف مع الحوافز المتغيرة ما يؤدي أحيانًا إلى عقود عمل غير نمطية. والمثل الصارخ على ذلك هو مثل أساتذة يضطرون للاستقالة بعد تسعة أشهر من العمل كي تتسنى لهم فرصة استعادة وظيفتهم في السنة الأكاديمية التالية. وتكثر العقود غير النمطية في القطاع الخاص على شكل عقود مؤقتة، لكن يزداد استخدامها في ترتيبات العمل في القطاع العام.

كيف يمكن تغيير التشريعات؟ إن عنصر الوقت مهم جدًا وله أبعاد مختلفة. فتغيير قانون التأمين الصحي التونسي تطلب ١٦ عامًا، بينما استغرق العمل على تغيير القانون الاجتماعي الأردني نحو السنة. وفي حالات حيث يوجد "تشريع جيد وتطبيق سيئ" غالبًا ما لا يكون العمال على إطلاع على حقوقهم، لذا فإن تحسين التعليم وزيادة التوعية يمكن أن يساعدا في هذا الإطار. أما الآليات الرسمية المقترحة لمعالجة حالات حيث لا يتم احترام التشريعات، فقد شملت تحسين إدارة العمل وتفتيش العمل وتمكين محاكم العمل وتشكيل منصب محامي الشعب لحل نزاعات العمل.

الإطار ١

تحديد مجموعات أساسية من العاملين اللانظاميين في سوريا

في سوريا يلاحظ أن مجموعات العمال اللانظاميين التي تتطلب اهتمامًا معينًا تشمل:

- النساء العاملات ذاتيًا واللواتي يواجهن تحديات مالية وتقنية جمة؛
- العمال المهاجرين وتحديدًا العاملات المنزليات المهاجرات اللواتي يستثنين من قانون العمل ويعانين من انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية؛
- النساء العاملات في الزراعة والمعدات للزواج المبكر، وتعدد الزوجات، والأمية، وارتفاع قيمة المقدم، والعادات الموروثة، والعمل في العناية بغير أجر ومعدلات الوفيات المرتفعة؛
- اللاجئيين العراقيين الذين يعانون من التمييز والذين تنكر عليهم حقوقهم الأساسية مثل السكن اللائق وتراخيص العمل والحماية الاجتماعية؛
- اللاجئيين الفلسطينيين وتحديدًا النساء اللواتي يواجهن ظروف عمل ضعيفة وأجورًا منخفضة.

المصدر: عرض مهى قطا خلال الاجتماع الإقليمي للخبراء.

ما زالت المعايير الاجتماعية الأبوية قائمة في المنطقة وهي التي تحدد إلى حد ما الاختلافات في نفاذ الجنسين إلى التعليم العالي. فتقييد الحركة الجسدية لدى المرأة في سن الإنجاب يؤدي إلى تمييز تربوي ومهني يؤثر سلباً على نفاذها إلى العمل. فعلى سبيل المثال، ظروف العمل القاسية التي تهيمن في سوق العمل منها المضايقة الجنسية غالباً ما تستخدم كحجة لدى الأهل لمنع بناتهم من أخذ الوظيفة. ويفضل الكثير من أصحاب العمل في القطاع الخاص استخدام الرجال على أساس أن الذكر هو من يكسب العيش ولتفادي دفع إعانات الأمومة وهذا يشكل ممارسات عمل تمييزية تتعارض مع القانون. لكن الاعتراف بأن المعايير الاجتماعية مهمة بالنسبة إلى مدى استخدام المرأة والرجل وطبيعة هذا الاستخدام هو عنصر تحليلي ضروري إنما غير كاف.

يحتاج المحققون إلى النظر بشكل أعمق في سبب استمرار المعايير الاجتماعية التقليدية والطرق من أجل تجاوزها لإلقاء المزيد من الضوء على عدم المساواة بين الجنسين في عالم العمل. وأحد الأسئلة التي تستحق أن تطرح هو الأسباب المختلفة التي تدفع المرأة والرجل إلى اختيار العمل من المنزل. إن النتائج الكمية لا تسمح بالتمييز بين الخيار والحاجة، وهي مسألة قد تحتاج إلى تحقيق من الناحية النوعية. كذلك فإن التحليل يحتاج إلى الأخذ في الاعتبار فعل الأفراد والتفاعل بين المؤسسات النظامية واللائقراطية.

الإطار ٧

توسيع نطاق الضمان الاجتماعي في الأردن

أكثر من ثلث السكان العاملين في الأردن هم خارج الضمان الاجتماعي وأغلبية المتقاعدين لا يغطيهم التأمين الصحي حتى الآن. وقد وصلت معدلات البطالة إلى ١٢,٥ في المئة للرجال و ٢٥ في المئة للنساء في حين أن حصة عمل المرأة قد وصلت إلى ١٢ في المئة في القطاع الخاص و ٣٧ في المئة في القطاع العام، كذلك ٨٧ في المئة من النساء اللواتي يحظين بالتغطية تتراوح أعمارهن بين ١٨ و ٤٢ سنة.

وفي محاولة لمواجهة هذه الشوائب، اعتمدت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن إستراتيجية نشر النتائج الأكتوارية كما أجرت دراسات مقارنة وحددت الممارسات الجيدة الدولية. ويشمل قانون الضمان الاجتماعي الجديد المقترح ما يلي:

- توسيع رقعة تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص ومدبرو المنازل بالإضافة إلى ضم مستقبلي لعمال الزراعة وتحديد شرائح أجور لشملهم.
- دعم الإعانات الحالية وتعزيزها بما في ذلك إعانات الشيخوخة والإعاقة وإعانات الناجين وإعانات الإصابة في العمل؛
- إدخال إعانات جديدة:
- صندوق البطالة مع مساهمات بنسبة ٠,٥ في المئة من أجور العمال يدفعها صاحب العمل و ١ في المئة يدفعها العامل؛
- إعانات الأمومة الهادفة لتشجيع استخدام المرأة من ناحية العرض والطلب مع إسهامات بنسبة ٥ في المئة من أجور العمال يدفعها صاحب العمل و ٠,٢٥ في المئة يدفعه العامل؛
- التأمين الصحي وفقاً لبرنامج أصدره مجلس الوزراء يسمح للمؤسسات بتطبيق التأمين الصحي بشكل إنفرادي أو بالتعاون مع مؤسسات وأصحاب مصلحة متخصصين.

المصدر: عرض نادية الروابدة في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٤-٥- البنية التحتية الخاصة بالحماية الاجتماعية وعمل المرأة

في حين أن نفاذ المرأة إلى العمل غالباً ما تقيد المعايير الاجتماعية التقليدية، نرى أن أحد العناصر المساهمة الأخرى هو غياب البنية التحتية المناسبة للعناية الاجتماعية. وكنيجة لذلك، على المرأة أن تعتني بالأطفال والمسنين والمرضى والمعوقين. فعلى المرأة العاملة أن تنظم أوقات عملها للتوفيق بين مسؤوليات المنزل ومسؤوليات العمل.

٣-٤-٦- تعدد الأوضاع ما بين غياب العمل والعمل اللانظامي والعمل النظامي

نظراً لتنوع الأنشطة في عالم العمل، ليست الاختلافات بين اللانظامية والنظامية واضحة تمام الوضوح. فاللانظامية والنظامية لا تتواجدان في ثنائية. في الواقع يوجد تعدد أوضاع ما بين النظامية واللانظامية ويمكن توسيع نطاق الأوضاع ليشمل غياب العمل ضمنه البطالة والعمال المحبطين وأعمال العناية بغير أجر. وهذا التوسيع ضروري نظراً لارتفاع معدلات الانتقال بين وضع وآخر بسبب النقص في كمية الوظائف المتوفرة وجودتها. وما يزيد من حدة النقص وعمليات الانتقال هو حالات النزاع.

كذلك، لا بد من تحديد المجموعات المهنية للعمال اللانظاميين، مثلاً وفقاً لمكان العمل والجنسية والقطاع المؤسسي لصاحب العمل (لتغطية العمال المنزليين الذين تستخدمهم الأسر المعيشية) وفرع النشاط الاقتصادي (لتحديد العمال في القطاع الزراعي مثلاً) لحسن توجيه المبادرات السياسية والتنظيمية.

٣-٤-٧- القدرة المعيارية لمعايير العمل الدولية

يمكن أن تشكل المصادقة على اتفاقيات العمل الدولية خطوة إلى الأمام لمعالجة لانظامية العمل، فهي على غرار صكوك حقوق الإنسان تتميز بمبادئ عدم التجزئة والمرونة. في الممارسة، يمكن للبرامج القطرية

الإطار ٨

العاملون والعاملات من المنازل في الأردن

أجرى قسم الإحصاءات الأردني مؤخراً مسحاً للعمال من المنزل في عمان بالتعاون مع البنك الدولي ولجنة المرأة، وأظهرت النتائج الأولية أن العاملين من المنزل يشكلون ٨ في المئة من مجموع العمل، حيث أن المعدل ٦،١ في المئة بين الرجال و٢،٨ في المئة بين النساء. وقد ساهم وضع الزواج في إظهار اختلاف على صعيد النوع الاجتماعي بين العاملين من المنازل، فتبين أن العاملين من المنزل يشكلون ٧،٨ في المئة من الرجال المتزوجين الملتحقين بعمل، و١٠ في المئة من الأرملة أو المطلقات أو المنفصلات الملتحقات بعمل.

وغالبيتها النساء العاملات من المنزل تقع ضمن الفئة العمرية ٤٥ و٥٤ سنة. أما متوسط سنوات الخبرة بين العاملين من المنزل فقد شكل ١٠،١ في المئة للرجال و٥،٣ في المئة للنساء. وتجدر الإشارة إلى أن اثنين من أصل ثلاثة عاملين من المنزل لا يرغبان في تغيير وضعهما؛ ويتم إنفاق ٨٦ في المئة من دخل العاملين من المنزل من الرجال على الأسرة مقارنة بـ ٥٧،٦ في المئة من العاملات من المنزل.

ينخرط الرجال في العمل من المنزل بسبب تكاليف العمليات المنخفضة وبسبب مرونة أوقات العمل. وفي حين أن هذه الأسباب مهمة أيضاً للنساء العاملات من المنازل، فما هو أكثر أهمية هو ملاءمة هذا الوضع للعناية بالأطفال وأفراد الأسرة الآخرين.

المصدر: عرض باسم شناق في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

الخاصة بالعمل اللائق أن توفر خطة عمل للدول. وعبر المشاركون عن الرأي القائل بأنه باعتبار أن القضايا المرتبطة باللائق غير محصورة بدول محددة، فإن وضع برنامج خاص بالعمل اللائق على المستوى الإقليمي قد يشكل فكرة جيدة لتنظر فيها الحكومات ومنظمة العمل الدولية.

صدرت توصية بعدم حد المقاربة باعتبار اتفاقيات حرية التجمّع واتفاقيات المساواة بين الجنسين بشكل منفصل، على أن يتم عوضاً عن ذلك التحقيق في المساواة بين الجنسين وفي حرية التجمّع. وتشكّل الجهود الآيلة إلى اعتماد اتفاقية متوقعة صادرة عن منظمة العمل الدولية في شأن العمال المنزليين مسألة جوهرية لوضع معيار خاص بفئة من العمال اللانظاميين التي غالباً ما تعيش في أصعب الظروف.

تسمح اتفاقيات العمل الدولية للدول باستبعاد فئات من العمال من التغطية بموجب الاتفاقية؛ وغالباً ما يكمن العمال اللانظاميين ضمن هذا الاستثناء. المصادقة على معايير العمل الدولية واحترام حقوق العمال لا يتوافقان دائماً.

الإطار ٩ العناية الاجتماعية ونفاذ المرأة إلى العمل في لبنان

في العام ٢٠٠٤، شكل معدل التحاق النساء بعمل في لبنان ٢٣,٩ في المئة. وقد أدى التغير الديمغرافي وأوضاع الأسرة المصغرة إلى تزايد الحاجات إلى العناية.

بيد أنه لا وجود لإطار قانوني مناسب للعاملين أصحاب المسؤوليات الأسرية، كما يوجد نقص في الوعي في شأن وقع أي سياسة خاصة بالعناية الاجتماعية. كذلك فإن النزاعات والدور الاجتماعي المحدود للدولة أدت إلى تزايد حاجات العناية غير الملّبة.

تختلف الأطراف التي توفر الحماية الاجتماعية فمنها مؤسسات العامة (وزارة الشؤون الاجتماعية) ومؤسسات الخاصة ومؤسسات لا تتوخى الربح، بالإضافة إلى عاملين في العناية بغير أجر، وعاملات منزليات مهاجرات، وعاملات لانظاميات أخريات.

إن قابلية النفاذ إلى خدمات الجودة محصورة نتيجة لارتفاع الأسعار وللتوزيع الجغرافي. يوجد نقص في التنسيق من قبل الدولة، بالإضافة إلى محدودية آلية المراقبة على الخدمات، ومزودي العناية، والمستفيدين منها.

على اعتبار أن المرأة هي المسؤولة عن أعمال العناية، سواء بأجر أو بغير أجر، عليها أن تناضل يومياً للتوفيق بين المسؤوليات العائلية والعملية.

المصدر: عرض سايكو سوجيتا الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٤-٨- التثليث

اعتمدت المبادرة الإقليمية التثليث (تعدّد المناهج) كاستراتيجية بحث تمزج الطرق الكمية والنوعية وهي عادت بالفائدة في توليد المعرفة الهادفة إلى التحرك في شأن لانظامية العمل. كذلك أتى البحث متعدد الاختصاصات في طبيعته وقد جرى على أساس عمل تعاوني بين محققين من خلفيات مختلفة بينهم خبراء في الاقتصاد وخبراء في علم الاجتماع واحصائيون وأخصائيون في النوع الاجتماعي. وفيما قدمت فرق البحث بيانات من خلال طرق كمية، قامت أيضاً بجمع نتائج طرق بحث نوعية بما فيها مراجعة الأدبيات، والمقابلات المؤسسية، ومجموعات التركيز، والنقاشات الفردية.

الإطار ١٠ النقص في حقوق العمال في الضفة الغربية وقطاع غزة

لا بد لتقديرات العمل اللانظامي أن تأخذ بعين الاعتبار حجم البطالة والعمال المحبطين والعمل في العناية بغير أجر بالإضافة إلى العمل في القطاع الزراعي ولانظامية وظائف القطاع العام تحديداً في حالات النزاع.

توجد حاجة إلى تحسين تشريعات العمل الفلسطينية وإلى وضع آليات من أجل تطبيقها فعلاً. فالشوائب في الإطار التشريعي الحالي تشمل غياب تشريع بخصوص الحد الأدنى للأجر واحتساب الأجور وفقاً لمؤشر كلفة المعيشة، وغياب برامج المعاشات علماً أنه يتم تخصيص مبلغ مقطوع، كذلك ليس من واجب يفرض على أصحاب العمل أن يوفرُوا لمستخدميهم التأمين الصحي، وليس من حماية كاملة ضد الصرف التعسفي بالإضافة إلى استبعاد بعض فئات العمال مثل العاملين لحسابهم الخاص وعاملي المنازل وعمال العناية بغير أجر والعاملين في الزراعة، وأخيراً غياب محاكم العمل المتخصصة بالإضافة إلى ضعف النقابات.

لقد تمّ تجميد قانون التأمين الاجتماعي الفلسطيني الصادر في العام ٢٠٠٣ نزولاً عند اقتراح الوكالات المانحة التي أوصت ونظراً لمحدودية الموارد بالتركيز على التخفيف من حدة الفقر. فالمجتمع الفلسطيني يعيش حالة من الانكشاف الكامل كما يحتاج إلى الحماية التي يمكن لإحياء القانون أن يوفرها.

المصدر: عرض جميل هلال في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٥-٥ التنظيم

٣-٥-١-١ تعريف العاملين

اعتمد المشاركون فهماً موسعاً للعاملين والمقصود بهم الأشخاص الذين يمارسون أنشطة اقتصادية وهذا التعريف يشمل المستخدمين وأصحاب العمل وحالات عملية أخرى. اعتبروا أن هذا الفهم الموسع ضروري على ضوء التغييرات التي تحيط بعلاقة العمل التقليدية. كذلك ناقشوا الحاجة إلى تسليط الضوء على الأشخاص المعنيين بأنشطة غير اقتصادية، مثل العاملين في العناية بغير أجر.

وبالرغم من أنه لم يجر نقاش مباشر في شأن الوسائل لتنظيم العاملين في العناية بغير أجر، غطاهم النقاش مع افتراض كامل بأنهم إجمالاً من النساء اللواتي يروّج حقوقهنّ مناصرو المساواة بين الجنسين. كذلك دعا المشاركون إلى زيادة التوعية على أساس تشارك أكثر توازناً لمسؤوليات العناية بين المرأة والرجل.

ولاحظ المشاركون أنه، وبوجه العولمة النيوليبرالية والتراجع المتزايد لدور الدول، أعطيت منظمات المجتمع الدولي دوراً أكبر. وفي حين أن رأي النقابات بهذه المنظمات التي لا تعتمد على العضوية هو رأي غير واضح، نرى حالات حيث منظمات المجتمع المدني والنقابات تعمل يداً بيد. وتوصل المشاركون إلى توافق آراء مفاده أن النقابات "ليست مضطرة لأن تكون الوحيدة التي تنظم العمال". فعلى الجمعيات والمجتمع المدني والمجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية أيضاً أن تلعب دوراً.

الإطار ١١

معايير العمل الدولية والمساواة بين الجنسين والأنظمة

إن اتفاقيات العمل الدولية والتوصيات ذات الصلة الخاصة بالنوع الاجتماعي والأنظمة تشمل ما يلي:

- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)
- اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)
- اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)
- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)
- اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)
- اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)
- اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور، ١٩٧٠ (رقم ١٣١)
- اتفاقية منظمات العمال الريفيين، ١٩٧٥ (رقم ١٤١)
- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)
- اتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)
- اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)
- اتفاقية إحصاءات العمل، ١٩٨٥ (رقم ١٦٠)
- اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)
- اتفاقية العمل في المنزل، ١٩٩٦ (رقم ١٧٧)
- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)
- توصية خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)
- اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)
- اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤)
- اتفاقية العمال المنزليين، قيد الدرس

المصدر: عرض عليا جمال في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

شدد المشاركون على أنه، وبالرغم من أن تقييمهم لوضع النقابات قد يكون مظلماً، فإن المبادرات الجارية تشكل مصدر تفاؤل ومتابعة مع التكيف ووضع الخطط. فقد وضعت بعض النقابات آليات تمكنها من استعادة دورها من خلال مراجعة أنظمتها الداخلية ومن خلال الاعتراف بأهمية تمكين المرأة والشباب وبناء الجسور مع فاعلين وأصحاب مصلحة آخرين.

٣-٥-٢- التحديات التي تواجه عملية التنظيم

اعترف المشاركون بأن التنظيم النقابي هو المفتاح لممارسة الضغط من أجل الوصول إلى نظامية العمل وضمان حقوق العمال. وقد وافقوا على أن السؤال الأساسي المطروح هو معرفة إن كان للنقابات في الدول العربية الإرادة والقدرة على دمج العمال اللانظاميين في هيكلياتهم القائمة. للإجابة على هذا السؤال كان لا

الجدول ٢: عينة عن المصادقات على الاتفاقيات الأساسية

| الاتفاقية | C87 | C98 | C100 | C111 | C156 | C183 | C102 | C160 |
|-----------|-----|-----|------|------|------|------|------|------|
| مصر | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| السودان | كلا | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| تونس | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| ليبيا | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | نعم | كلا |
| المغرب | كلا | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| الجزائر | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| اليمن | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا |
| لبنان | كلا | كلا | كلا | كلا | كلا | كلا | كلا | كلا |
| سوريا | نعم | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |
| الأردن | كلا | نعم | نعم | نعم | كلا | كلا | كلا | كلا |

المصدر: عرض عليا جمال في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

بد من التوصل إلى فهم أفضل لتقدم النقابات في المنطقة والتحديات التي تستمر في مواجهتها. في الأساس، تم إنشاء النقابات في الدول العربية ضمن القطاع العام خصوصاً. ومع تغير دور الدولة في العقدين الماضيين، وتحديداً مع برامج التكيف الهيكلي التي حثت عليها المؤسسات المالية الدولية مع الاستخصاص وخفض النفقات العامة، واجهت النقابات إطاراً اقتصادياً لم تشهده سابقاً. من جهة أخرى، أدى تحرير الاقتصاد إلى زيادة الواردات الأقل كلفة ما أدى إلى تهجير المنتجين المحليين فيما عجزت المؤسسات الانتاجية والعمال والصادرات عن التصدي للآثار السلبية في معظم دول المنطقة.

إن الاعتراف بالطبيعة المتغيرة للعمل وتراجع حصة العمال المستخدمين ضمن علاقة العمل التقليدية، مع تزايد أعداد العاملين لحسابهم الخاص إنما أيضاً العمل من الخارج والاتجار بالأشخاص، كلها أمور تطرح تحديات إضافية بالنسبة إلى العمال. فعلى سبيل المثال، الأشخاص الذين يملكون رأس مال ولو صغيراً يمكنهم أن يتحولوا إلى عاملين ذاتياً فيصبحون معرضين لأنواع جديدة من المخاطر التي يعجزون عن مواجهتها. أضف إلى ذلك أن قمع الدولة النشاط المستقل للنقابات قد شكل عائقاً أساسياً أمام التنظيم المستقل الفعلي للعمال. في الدول العربية حيث توجد نقابات، غالباً ما تقوم الدولة بمراقبة حساباتها؛ فقرار الإضراب غالباً ما لا يكون في يد النقابات إنما في يد وزراء العمل. وتشمل المعوقات القانونية ثقل عبء الشروط المفروضة لتسجيل نقابات عمال المؤسسات، وللمفاوضة الجماعية، وللإعتراف النقابي وأيضاً إقصاء العمال من تشريعات العمل والضمان الاجتماعي.

وتشمل المعوقات الاقتصادية نقص فرص العمل عموماً، مع امتصاص العمل اللانظامي للعاطلين من العمل، ما يؤدي إلى تنامي الوظائف التي تسودها الهشاشة وضعف الحماية الاجتماعية. كذلك شدد المشاركون على مسؤولية الدولة وأصحاب العمل على حد سواء في نمو العمل اللانظامي، مع نزعة أصحاب العمل إلى المشاركة إلى جانب الدولة في رسم التنمية الاقتصادية من غير اعتماد آليات لمشاركة المجتمعات المحلية. كما ألقوا الضوء على أن مجموعات معينة تسيطر أحياناً على أجزاء من الاقتصاد اللانظامي وقد تكون لديها جمعياتها الخاصة. وقد شملت عناصر خارجية أخرى الحروب وعدم استقرار أسواق المنتجات وأسواق العمل والأسواق المالية بالإضافة إلى تقلب المداخل.

الإطار ١٢

تحسين إحصاءات العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة

حتى اليوم قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بإجراء قياسات للقطاع اللانظامي من خلال ثلاثة مسوح:

- مسح الأبنية القائمة والذي يهدف إلى قياس إنتاجية مستخدمي القطاع اللانظامي والمستخدمين في أنشطة البناء من خلال التوجه إلى أصحاب الأبنية مباشرة؛
- مسح النقل حيث أن القطاع اللانظامي يشمل النقل البري للأشخاص والسلع في آليات وسيارات ليست ملك المنشآت الاقتصادية دائماً؛
- مسح القطاع اللانظامي للعام ٢٠٠٣ الذي يغطي الأسر المعيشية والمنشآت.

إن العمل الجاري يشمل قياس الالتحاق بعمل لانظامي والقطاع اللانظامي من خلال مقارنة مسح ٢-١ التي تشمل بيانات تم جمعها على مرحلتين.

المرحلة الأولى - مسح القوى العاملة على أساس مسح الأسر

- إضافة أسئلة إلى مسح القوى العاملة لجمع بيانات في شأن العمل اللانظامي؛
- إضافة أسئلة إلى مسح القوى العاملة لتحديد مؤسسات القطاع اللانظامي أو المؤسسات الفردية للأسر المعيشية التي لديها بعض الإنتاج ولو محدود في السوق؛
- جمع بيانات في شأن العمل بما في ذلك العمل اللانظامي؛
- جمع بيانات في شأن المواصفات للتمكن من تحديد المؤسسات الفردية للأسر المعيشية والتي لديها بعض الإنتاج ولو محدود في السوق.

المرحلة الثانية

- استخدام بيانات المرحلة الأولى لبناء إطار عيّنات خاص بالمؤسسات الفردية للأسر المعيشية؛
- إجراء مسح المؤسسات الفردية للأسر المعيشية من أجل جمع بيانات في شأنها (عيّنة عن المؤسسات الفردية للأسر المعيشية أو جميعها).

المصدر: عرض سهى كنعان في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

بيد أن المشاركين لفتوا إلى أن التحديات التي تواجه التنظيم الفعلي تأتي من داخل النقابات نفسها. وقد فشلت هذه الأخيرة في تغيير قيادتها بشكل منتظم عبر ممارسة الديمقراطية في الداخل أو تحميل القيادات مسؤوليتها تجاه هيئاتها المكوّنة، وهو وضع يعكس ضعف الديمقراطية على مستوى الدولة. وقد ترافق ضعف الديمقراطية مع تراجع نسبة العضوية، حيث وجد قيادة النقابات أن من الضروري المحافظة على سلطتها، مغلقة الباب أمام انتساب أعضاء جدد من نساء وشبان وعاملين مهاجرين وعاملين في الاقتصاد اللانظامي. كنتيجة لذلك، تراجع تحفيز العمال غير النقابيين على الانضمام إلى النقابات. وأشار المشاركون أيضاً إلى التهميش السياسي الذي تعانيه وتشعر به النقابات كنتيجة لتراجع تأثيرها على إحداث التغيير. إلا أن الاعتراف بضعف قدرتها التفاوضية قد دفع بعدد من النقابات إلى تحويل تركيزها من الترويج الفعلي لحقوق العمال إلى الدعم البلاغي العام وإلى التنازع الشخصي على قيادة النقابة.

يوجد عنصر آخر مرتبط بهيكلية النقابة وبالتشريعات الرسمية، وهو ضعف التعددية النقابية، حيث تعيّن التشريعات بالاسم المنظمات التمثيلية المعترف بها رسمياً. أما بالنسبة إلى التعاطي مع أسباب نشوء اللانظامية، فإن المسألة أصبحت مرتبطة بالتنظيمات بما في ذلك دمج العمال غير النقابيين، والاعتراف بخبرة العاملين ذاتياً والعمال اللانظاميين الآخرين في احتساب فوائد الضمان الاجتماعي.

وعلى ضوء الإطار العام حيث مستويات الثقة بالنقابات والدول ضعيفة جداً، ذهب بعض المشاركين إلى حد اقتراح رقابة للدولة على هيكلية النقابات، بالرغم من ضعف أخذها بالاعتبارات الديمقراطية. ومن بين الأمثلة على ذلك، غياب اعتراف النقابات بشكل عام بالعمال اللانظاميين بينهم العمال المهاجرين، كما يشهد على ذلك غياب التحرك من أجل تمثيلهم، وعدم قيام النقابات بالبدء بتطبيق معايير العمل الدولية قبل الحصول على موافقة رسمية من الحكومة.

وعبر المشاركون عن رأيهم بأن على الحكومات أن تفهم أن النقابات الحرة تمكّنها من الحكم بشكل أفضل، وحذروا من أن تراجع ظروف العمل من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستقرار في حال رفض العمال الاستمرار في العمل في ظروف سيئة. وحذر بعض أنه إذا لم تتم مأسسة ردة فعل العمال عبر منابر الحوار الاجتماعي قد "يؤدي ذلك إلى الفوضى".

٣-٥-٣- تجارب واعدة

أجمع المشاركون على أن العناصر التي تكمن وراء اعتماد اللانظامية تتنازعها أطر ومقاربات مختلفة، وكل من منظوره الخاص، مع سعي للحفاظ على بعض المصالح ما يؤثر على الطرق التي يتم الرد بها على اللانظامية. كذلك توجد مقاربتان مختلفتان بالنسبة إلى معرفة ما هي الأهداف المرجوة: واحدة تشدد على التنافسية والفاعلية الاقتصادية والأخرى تركز على العمل اللائق للجميع. كيف يمكن التوفيق بين المقاربتين؟ طالما أنه لا وجود لاتفاق في شأن الأهداف المرجوة، يستحيل التوصل إلى توافق آراء في شأن العناصر الكامنة وراء اللانظامية والتحركات اللازمة لعكس النزعة إلى اعتماد اللانظامية.

اعترض آخرون على عرض القضية من منطلق هذه الثنائية. فقد أشاروا إلى الحاجة لاعتماد سياسات استخدام ناشطة وشاملة من خلال منابر الحوار الاجتماعي حيث يسود توازن بين حقوق العمال والنمو الاقتصادي والتنمية بمختلف جوانبها. وتشير اتفاقية سياسة العمالة (رقم ١٢٢) الصادرة عن منظمة العمل الدولية إلى أن "تعزيز العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية، بغية تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة، وتلبية المتطلبات من القوى العاملة والتغلب على البطالة والبطالة الجزئية" هو هدف أساسي بالنسبة إلى الدول الأعضاء للتوصل إلى "سياسة ناشطة مصممة للترويج للاستخدام الكامل والمنتج والمختار بحرية". ومن الدول التي صادقت على هذه الاتفاقية الجزائر والعراق والأردن ولبنان والمغرب وتونس واليمن.

تبادل المشاركون الخبرات من حيث تنظيم العمال اللانظاميين. وتمّ إلقاء الضوء تحديداً على التجربة التونسية وتمت مناقشتها نظراً للنجاح الذي حققته في تنظيم شرائح القوى العاملة. وشملت أمثلة أخرى تنظيم العمال العاطلين من العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، والتقدم المحرز في شأن الآلات الوطنية الخاصة بالمرأة في اليمن حيث أن المرأة تشكل اليوم ٢٠ في المئة من متدربي النقابات في اليمن وذلك بفضل برنامج تدريب ثلاثي على حقوق العمال بدعم من منظمة العمل الدولية. وبالإضافة إلى تبادل الخبرات الوطنية، ناقش المشاركون الطرق لاستخلاص العبر من التجارب الدولية في تنظيم العاملين اللانظاميين مثل جمعية النساء العاملات ذاتياً والطف الدولي لباعة الشوارع (شبكة الشوارع) والشبكة العالمية للعاملات من المنزل (شبكة المنازل) مع مناصرة إقليمية ووطنية.

أشار بعض المشاركين إلى أن منظمة العمل الدولية لا تستجيب كفاية لمشاكل العمال واعتبروا أن مفهوم الاقتصاد اللانظامي "غير مفيد للمضي قدماً بمصالح العمال". وكرّد على ذلك، تمت الإشارة إلى أن منظمات العمال هي من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وهي ممثلة في مجلس إدارتها. ثمّ انتقل النقاش إلى طبيعة مساهمة منظمات العمال في أنشطة منظمة العمل الدولية. ولفت بعض إلى أن ممثلي العمال لدى مؤتمرات منظمة العمل الدولية غالباً ما يفتقرون إلى القدرة على المساهمة بشكل فاعل في المؤتمرات وهي حالة زادت من تقويض وضع العمال. لذلك لا بد من تحسين عمليات انتقاء ممثليهم وإعدادهم.

الإطار ١٣

تشرذم الحركة النقابية في الدول العربية

لا وجود لحركة نقابية موحدة خاصة بالدول العربية، حيث النقابات محظورة في دول الخليج باستثناء البحرين والكويت. ونجد حيث يسمح بالحركة النقابية أن النقابات تعاني وتكافح. أما الظروف التي تعيق تطوير حركة نقابية حقيقية فتشمل الخضوع للأنظمة الحاكمة مع نقابات تعمل ضمن آلية باتجاه واحد من أعلى إلى أسفل، ووجود دساتير أو لوائح وطنية تعيق دور النقابات، مثل فرض شرط الحد الأدنى للعضوية وهو ٥٠ أو حتى ١٠٠ عضو. وبما أن مؤسسات القطاع اللانظامي تضم عادةً أقل من خمسة عمال، يطرح شرط العضوية تحدياً كبيراً أمام تنظيم العمال في مؤسسات القطاع اللانظامي.

بشكل عام، قد تشهد النقابات في المنطقة إحدى المشاكل التالية أو أكثر: ضعف حرية التجمع؛ الاحتكار النقابي الذي تمنحه التشريعات الوطنية لاتحاد نقابات معين مع حظر منظمات أخرى؛ ضعف الديمقراطية في الداخل مع تعيين القادة عوضاً عن انتخابهم ما يشكل سبباً أساسياً لثني الجيل الجديد من العمال الذين يأتون من ظروف وخلفيات مختلفة عن الانضمام إلى النقابات؛ الخطاب البالي؛ الذهنيات الأقليمية؛ استحواذ الحزب السياسي على قيادة النقابة؛ ضعف التغيير في القيادة المحصورة برجال متقدمين في السن إذ نادراً ما نجد الشباب والنساء في مناصب قيادية نقابية بالرغم من تنامي مشاركة المرأة في القوى العاملة وقضايا استخدام الشباب الملحة.

المصدر: عرض عبد الستار منصور في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

كذلك تمّ التشديد على الرابط بين إضعاف النقابات وإضعاف السلطة المعيارية لمنظمة العمل الدولية. وطرح السؤال لمعرفة إن كانت النقابات فعلاً ترغب في اعتماد قضايا العمال في الاقتصاد اللانظامي وإذا كانت كذلك هل لديها القدرة؟ ويقوم مكتب الأنشطة العمالية بعمل مستمر لجمع حالات تنظيم العمال في الاقتصاد اللانظامي. وتوجد أيضاً عدّة خاصة بتنظيم العمال في الاقتصاد اللانظامي، ويوجد تدريب جارٍ في شأن القضية في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو. وتمت الإشارة أيضاً إلى أن البرامج الوطنية للعمل اللائق هي مدخل مناسب لرفع قضية تنظيم العمال اللانظاميين إلى واجهة عمل منظمة العمل الدولية مع الهيئات المكونة في المنطقة.

٣-٦- السياسة الاقتصادية

٣-٦-١- اضعاء الطابع النظامي على المؤسسات والحماية الاجتماعية للعمال

ناقش المشاركون مسألة إعطاء الأولوية لاضفاء الطابع النظامي على القطاع اللانظامي أو توفير الحماية في القطاع اللانظامي. ولفتوا إلى أن تعريف اللانظامية على أساس الوظيفة يسمح بحماية العمال في القطاع اللانظامي حتى قبل أن يتم اضعاء الطابع النظامي على المؤسسات نفسها. كذلك أشاروا إلى أن توفر الوظائف اللائقة من شأنه أن يساهم في توليد الوظائف وفي النمو الاقتصادي.

إن الطبيعة المتغيرة للاقتصاد العالمي قد حوّلت بشكل ملحوظ طريقة العمل وطبيعة المؤسسات. وأشار المشاركون كيف أن العولمة تؤدي إلى الأسواق العالمية والأسواق المحلية حيث الفقير يبيع الفقير والمؤسسات تخفّض التكاليف وتتعاقد من الباطن ضمن الاقتصاد اللانظامي. لذلك يجب أن تستند السياسات الاجتماعية والاقتصادية الفاعلة على تحليل لسلسلة القيمة. فالإنتاج في الاقتصاد اللانظامي يسمح بأسعار مخفضة للمنتجات التي تصبح الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض قادرة على الحصول عليها. لكن بعض يعتبر أن هذه المنتجات المخفضة الأسعار تنافس وتهجر منتجات الاقتصاد النظامي. وبناءً عليه فإن تنافس الاقتصاد العالمي يغذي "سباقاً نحو الأسفل" في ظروف العمل مع العمال الفقراء الذين يتنافسون في ما بينهم، وهذا ما يشير إليه أصحاب العمل بالمنافسة غير المشروعة. وتمت الإشارة إلى أن وضع علامة تجارية على المنتجات يمكن أن يحسن جودة ونوعية العمل ليس من أجل العمال بل خشية أن يتم التلاعب بالمنتجات.

الإطار ٤

تنظيم العمال اللانظاميين في تونس

يتسبب العمل اللانظامي بانقسام العمال على مستوى التضامن الاجتماعي، بين العمال الذين يحظون بتغطية الضمان الاجتماعي والحماية القانونية وهؤلاء الذين يفتقرون إلى ظروف العمل الجيدة والحماية من المخاطر.

هذا الانقسام لا يمكن النقابات من تجديد نفسها. ويجب ربط هذه الظاهرة بعدم المساواة في النفاذ إلى سوق العمل وغياب العلاقات التقليدية كنتيجة للعولمة وتغيير دور الدولة وتراجعها من الاستخدام والإنتاج لمصلحة القطاع الخاص الذي أظهر عدم قدرته على القيام بذلك، باعتبار أنه تم تفكيك القطاع العام قبل تمكين القطاع الخاص. ومع الاعتراف بأنه لا يفترض بالدول أن تستخدم الميزة التنافسية من خلال خفض الأجور، على النقابات أن تعمل من أجل التعويض عن غياب الإستراتيجية الوطنية والإقليمية في التكيف الاقتصادي والتدريب وتنمية الموارد البشرية.

توفر تونس أمثلة غنية في شأن التنظيم الناجح للعمال اللانظاميين مثل الحرس والعاملات في التنظيف والعمال في النقل والعمال في المقاهي والمطاعم الصغيرة. والجهود جارية على قدم وساق لتنظيم عمالي مراكز الاتصال وزيادة التوعية في شأن العاملات في مجال التنظيف بالإضافة إلى خطوات أخرى تستهدف أساتذة تعليم القيادة وعمالين آخرين. ومن الصعب تنظيم مئات العمال مثل الباعة الجوالين. لكن النقابات لا تحتكر عملية التنظيم فالجمعيات والمجتمع المدني أيضاً لديها دور تلعبه.

المصدر: عرض منجي عمامي في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٦-٢- من الأنشطة البقائية إلى ريادة المؤسسات

إن أحد التحديات الأساسية أمام صانعي السياسات هو إيجاد سبل حيث يستطيع العاملون ذاتياً اللانظاميون الانتقال من الأنشطة الاقتصادية البقائية إلى أنشطة ريادة المؤسسات مع عائدات أكثر ارتفاعاً وقيمة مضافة أكبر. وتمت الإشارة إلى أن على الدول العربية أن توثق النجاح في إضفاء الطابع النظامي على المؤسسات ضمن إطار شامل واحد مع مسارات مناسبة للمنطقة. وفيما تنمو المؤسسات يمكنها اختيار الامتثال لمعايير منظمة التقييس الدولية فتصبح أكثر استدامة. متى تحدد تشريعات العمل سقوفاً للمساهمات في الضمان الاجتماعي والمفاوضة الجماعية وقضايا أخرى، تصبح المؤسسات محفزة لعدم استخدام عمال إضافيين أو لعدم التصريح عن العمال الإضافيين للمستخدمين ما يحدّ من إمكان اعتماد المؤسسة للنظامية وللاانتقال إلى النمو.

أشار بعض المشاركين إلى أن استحداث فرص العمل في القطاع اللانظامي قد يأتي على حساب الحماية الاجتماعية للعمال الذين هم بأقصى الحاجة إليها، فيما الأطر القانونية والمؤسسية غير مناسبة. وعند تطبيق التشريعات، على السلطات أن تحرص على بقائها مرنة، لأنها إذا مارست الكثير من الضغط على أصحاب العمل تجبرهم على إغلاق مؤسساتهم أو تصغير حجمها ما يؤدي إلى فقدان العمال لوظائفهم.

الإطار ١٥

تمكين المرأة اقتصادياً في اليمن

حسب التقاليد، لدى المرأة في اليمن حركية جسدية محدودة حيث أنها مضطرة للبقاء في المنزل ويمنع عليها التنقل خارج المنزل ومجتمعها. ويتغيّر الوضع بشكل كبير حيث أن مزيداً من النساء يجدن وظائف في القطاع العام والقطاع الخاص وفي قطاعات لا تتوخى الربح بالرغم من النظرة السلبية التي تلقى على المرأة العاملة.

ويوجد أيضاً تنوع في المهن التي نجد فيها النساء. فهنّ لسن محصورات بأدوار تقليدية كالمساهمة في الزراعة أو كعاملة في الأسرة مساهمة في الزراعة أو كمعلمات أو كعاملات في العناية الصحية في القطاع العام. لقد سمح الاستخدام للمرأة بأن تشتري ملكيتها الخاصة وقد ساهم ذلك في حرية قرارها واستقلاليتها وحفز ثقته بنفسها.

أما التحديات التي تواجه استخدام المرأة فتشمل النفاذ المحدود إلى التمويل الذي يفترض وجود ملكية تكون بمثابة ضمان، أضف إلى ذلك انخفاض مستويات التحصيل العلمي وأعداد المهارات لدخول سوق العمل. كذلك توجد مأخذ لدى أصحاب العمل تجاه استخدام المرأة والسبب الأساسي هو إعانات الأمومة والذي سيظل يطرح تحدياً لاستخدامهن تحديداً في القطاع الخاص.

المصدر: عرض أزال الرباحي في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

٣-٦-٣- تمويل الوظائف والحماية الاجتماعية

يواجه الملحقون بعمل ذاتي لانظامي عقبات ومعوقات أساسية في توسيع مؤسساتهم وتحديداً في النفاذ إلى التمويل. وكونهم فقراء بشكل عام، هم يفتقرون إلى الضمانات التي تتوقع المصارف الحصول عليها مقابل توفير القروض. هل إن القروض الصغيرة وسيلة جيدة للتخفيف من حدة الفقر؟ تبين من النقاش أن

القروض الصغيرة قد أعطت نتائج محدودة وأن الأموال غالباً ما تستخدم في الاستهلاك منه لأهداف إنتاجية. وفي حين أنه يمكن تخطي حواجز النفاذ إلى التمويل وتحديدًا بالنسبة إلى المرأة، نجد أن المتلقين غالباً ما يفتقرون إلى التدريب والمهارات اللازمة لتحسين منتجاتهم وتنويعها وتوضيبيها وجعلها هادفة وفقاً لمتطلبات السوق. وبالإضافة إلى مشاكل مرتبطة بدراية السوق، يواجهون صعوبات تحد من عملية إقامة الروابط مع السوق بما في ذلك النقل. وغالباً ما يسجلون فائضاً في الإنتاج يعجزون عن بيعه.

لدى منظمة العمل الدولية أدوات عدة للتصدي لتحديات السوق هذه 'مضي النساء قدماً في بناء المؤسسات' من بين تلك الأدوات التي تستهدف النساء المنتجات في المناطق الريفية بشكل خاص. وكما هو مطبّق في الدول العربية، هي تشدد على تعاونيات النساء الريفيات وعلى محو الأمية الاقتصادية في صفوف الوسطاء الذين يستطيعون توفير الدعم المباشر للمنتجين.

ولفت المشاركون أيضاً إلى وجود عدة أدوات واستراتيجيات لتنمية المؤسسات من وكالات مختلفة في الأمم المتحدة ووكالات مانحة. لذلك، منظمة العمل الدولية، وفي سعيها إلى تنمية المؤسسات، مدعوة للاستناد إلى مبادئ حقوق العمال والحوار الاجتماعي والتنظيم. وتم ذكر مبادرة 'أعرف أعمالك' الموجهة إلى الشباب لتشجيعهم وتوجيههم نحو المبادرة الفردية كمثال عن الخوض فعلياً في تنمية ريادة المؤسسات لدى الشباب كإحدى استراتيجيات الرد الآيلة إلى الحد من بطالة الشباب السائدة بشكل واسع في صفوف الشابات المتعلمات.

أحد التحديات الأخرى بالنسبة إلى الدول هو تمويل الحماية الاجتماعية. فبوسع الدول أن توفر حماية اجتماعية على مستوى المجموعة وذلك على أساس استهلاكي أو إنتاجي. وتمت الإشارة إلى أنه قد يكون لدول في مناطق أخرى حوافز قوية للمساهمة في التمويل، كما يشهد على ذلك الدعم المالي الكبير المقدم من الاتحاد الأوروبي إلى مؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول العربية. وأشار المشاركون إلى أن أحد الحوافز الكامنة وراء هذا النوع من التدخلات هو الحد من هجرة اليد العاملة من الدول العربية إلى أوروبا.

٣-٦-٤- توصيات موجهة إلى مجموعة من الفاعلين في شأن السياسة الواجب اتباعها

اعترف المشاركون بأهمية الاقتصاد الأنظامي في الحد من الفقر والحاجة إلى دعم العمال الأنظامين والتركيز على الأنشطة ذات المرونة الواسعة على صعيد العمل بالنسبة إلى الرجل والمرأة على حد سواء. أما المقاربة المطلوبة فتعتمد على فهم درجة تعقيد الأنظامية وتكاليف الاستراتيجيات على اختلافها وفوائدها ودور منظمات المجتمع المدني في زيادة عدد المؤسسات الصغيرة من المنزل.

وضع المشاركون عملية الانتقال من الأنظامية إلى النظامية من خلال الحماية الاجتماعية ضمن إطار مسؤولية الجميع من أجل المساواة. وقد حددوا الفاعلين الرئيسيين من حكومات ومنظمات العمال وأصحاب العمل ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية والمبادرات ضمن المجتمعات المحلية.

تكمن مسؤولية توليد الوظائف وتوسيع الحماية الاجتماعية في يد الحكومات بشكل أساسي. واعتبر المشاركون أنه كي تكون الحكومات صاحبة مصداقية، عليها أن تقيم تناغماً بين البلاغة والفعل: فالترويج لعمل النساء يتطلب وضع بنية تحتية للعناية الاجتماعية؛ والترويج لعمل الشباب يتطلب توليد الوظائف مع تغطية أساسية من الضمان الاجتماعي. الحكومات بحاجة إلى مراجعة القوانين والتنظيمات والضرائب على ضوء صعوبة الانتقال من النظامية إلى الأنظامية لتحديد طرق لدعم العمال الأنظامين، وتخصيص التكاليف المطلوبة لتوفير الحماية الاجتماعية من الموازنات العامة. من أجل تحديد العمال الذين لا يحظون بتغطية، على المكاتب الإحصائية الوطنية أن تدرج الأنظامية في مسوحها. وعلى الحكومات أن تلعب دوراً ريادياً في إشراك المشرعين في العملية والتعاون مع منظمات مثل الشفافية الدولية، ما من شأنه أن يساعد في مراقبة الأداء والتقدم.

الإطار ١٦

تطور فكر سياسات منظمة العمل الدولية في شأن الأنظمة

في مؤتمر العمل الدولي للعام ٢٠٠٢، فهدت الأنظمة على أنها قضية مرتبطة بالحوكمة وأنها متصلة بالمؤسسات التي لا تمتثل للمستلزمات التنظيمية. وفي العام ٢٠٠٦، شددت لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية على أهمية تطبيق تشريعات العمل على المؤسسات الصغيرة والصغرى وأوصت بالعمل على إيجاد إستراتيجية للربح المتبادل، توفق بين نمو المؤسسة وحماية العمال.

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، لاحظت ورقة خاصة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية مقدمة إلى مجلس إدارة منظمة العمل الدولية أن الإنتاجية وحماية العمال يبقيان أساسيين في استحداث الوظائف اللائقة وأوصت أيضاً بالتركيز على ردم الهوة بين النظامية والأنظمة. ويبقى دور الهيئات المكونة في منظمة العمل الدولية أساسياً في استحداث بيئة ممكنة وفي تنظيم العمال اللانظاميين وفي تحسين روابط المؤسسات الصغيرة في سلسلة القيمة.

إن ردم الهوة يفترض اعترافاً قانونياً مع اعتماد التمكين كأولوية؛ التصدي لانقطاع الاتصال بين المؤسسات النظامية والأنظمة؛ الترويج للاتصالات في قطاع الأعمال بين المؤسسات الكبيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ استهداف المؤسسات الرئيسة والعمل مع الباعة وأصحاب التراخيص على طول سلسلة التزويد؛ بناء الجمعيات من خلال المطالبة وحماية وتحديث وتعزيز الشركاء الاجتماعيين.

إن منظمة العمل الدولية ملتزمة بتطوير واختبار المنتجات العالمية المرتبطة بالأنظمة، من بينها أداة مصدر قانون العمل من أجل الحوار بين الشركاء الاجتماعيين، ودليل مرجعي قيد الاعداد في شأن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى استراتيجيات التسويق الاجتماعي والإعلام الجماهيري، وترويج تنمية المؤسسات القائمة على المجتمع المحلي وتنمية الاقتصاد المحلي.

المصدر: عرض غوبال جوشي في الاجتماع الإقليمي للخبراء.

في السنوات الأخيرة، تم التشجيع على إدخال المرونة إلى العمل لدى إصلاح القطاع العام والخدمة المدنية. وعلى ضوء هذا التقدم، فإن مؤسسات إدارة العمل بحاجة إلى استخدام منصات الحوار الاجتماعي للتعاطي مع هذه القضايا بطريقة أكثر استراتيجية. وتحديداً، يجب توجيه مفتشي العمل كي يستجيبوا بشكل أفضل للأنظمة ونزعة التوجه إلى الأنظمة، كما ينبغي تقوية وتوجيه محاكم العمل لتتعاطي بشكل أفضل مع الممارسات غير القانونية. وبشكل عام، يجب حصر استخدام العقد المحدود المهلة بفئات معينة من العمال وعدم التمديد لها إلى ما لا نهاية لتفادي إعطاء الفوائد للعمال. ثم إن إشراك كافة أصحاب المصلحة في العملية يتطلب إقامة مننديات حوار ضمنها منظمات العمال وأصحاب العمل إلى جانب منظمات المجتمع المدني لإيجاد أفضل الوسائل للمضي قدماً.

تحتاج منظمات أصحاب العمل والعمال إلى توسيع عضويتها كي تضم عدداً أكبر من العمال الموجودين في الاقتصاد الأنظمة بينهم العمال المهاجرين. كما يمكنها توفير التدريب على المهارات لتوسيع المؤسسات مع احترام حقوق العمال، وتجنيد الهيئات المكونة للضغط من أجل الخروج بسياسات مناسبة للخروج من الأنظمة. على أصحاب العمل الأجانب أن يمثلوا اللوائح الوطنية الخاصة بقانون العمل كما ينبغي تنيهم عن إقامة علاقات عمل لأنظمة. العمال بحاجة إلى توعية على حقوقهم في الحماية وعلى مسارات عملهم بما في ذلك من حيث إحقاق العدل متى يتم الدوس على حقوقهم. ثم إن فاعلية منظمات أصحاب العمل والعمال

ستعتمد بشكل كبير على قدرتها على تحويل ذواتها والتكيف مع الأطر السياسية والاقتصادية التي تواجهها والتحول إلى مزيد من الديمقراطية والشمول. وكما اعترف ممثلو النقابات، سيتطلب تنظيم العمال اللانظاميين تعاونًا مع منظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

وتتضمن منظمات المجتمع المدني خزانات تفكير ومنظمات نسائية ومنظمات لحقوق الإنسان. وهي بحاجة إلى وضع قاعدة معرفة على أساس الممارسات الجيدة في شأن حقوق العمال والحماية الاجتماعية في المنطقة بما في ذلك التعلم من المنظمات التي توفر أصلاً خدمات من أجل اضعاء الطابع النظامي على المؤسسات. وبالإستناد إلى المعرفة التي تم اكتسابها، يمكن وضع وسائل بديلة للحماية الاجتماعية. وللتمكن من تجنيد الموارد، من الضروري الترويج لثقافة الحماية الاجتماعية على أساس الحقوق على مستوى فئاتها المستهدفة منها الحكومات المحلية والحكومات المركزية والقطاع الخاص. ومن الخطوات المتاحة ربط الحماية الاجتماعية بالعمولة واتفاقات التجارة، انتاج موجزات للسياسات، والتأثير على المسؤولين من خلال حملات ذات إطلالة واسعة في وسائل الإعلام.

يمكن للمجتمع الدولي أن يلعب دورًا محفزًا لبناء الثقة بين الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال ومنظمات المجتمع المدني. كما يجب أن يدعم الحكومات فترج مزيدًا من التحليل في شأن الحماية الاجتماعية في مسوح مستجيبة لقضايا النوع الاجتماعي. على الحكومات أن تحدد الشركاء الوطنيين بينهم المنظمات النسائية، للعمل معهم بشكل وثيق على المساواة بين الجنسين وحقوق العمال. وقد تشمل الأنشطة نشرًا واسعًا للاتفاقيات الدولية ذات الصلة وسط مختلف الفاعلين بينهم منظمات المجتمع المدني، دعم الحكومات ماليًا وتقنيًا لتوسيع رقعة الحماية الاجتماعية، وتمويل الدراسات في شأن اللانظامية والترويج لها وإلقاء الضوء على وضع مجموعات محددة.

أخيرًا، يجب أن تكون المبادرات على مستوى المجتمع المحلي جزءًا من عملية استحداث بيئة مناسبة مع حقوق المواطنة لتنظيم غير المنظمين، ولدعم إقامة الروابط مع الفئات المعنية لتسمع صوتها، وتحديدًا صوت المرأة التي غالبًا ما تكون مغيّبة عن المناصب القيادية على المستوى المحلي والوطني للحكومات ومنظمات العمال وأصحاب العمل.

٤- الاستنتاجات والخطوات التالية

٤-١- تحسين الإحصاءات

إن المبادرة الإقليمية في شأن المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الاقتصادات اللانظامية للدول العربية قد ألفت الضوء على بعض المجالات الآيلة إلى تحسين الإحصاءات. فعلى سبيل المثال، توجد حاجة إلى مسوح من أجل حصر أفضل للعمال المهاجرين عامة والعمال المنزليين المهاجرين تحديدًا. كما يجب حصر طبيعة العمل من المنزل ومداه بشكل أفضل في مسوح الأسر المعيشية. وقد بدأ لجوء المبادرة الإقليمية إلى خبراء من وكالات الإحصاءات الوطنية بإعطاء ثماره في الممارسات الوطنية. فإدارة الإحصاءات المركزية في لبنان قد أدرجت أسئلة جديدة كي تحصر اللانظامية في مسوحها. وسبق لسوريا أن أدرجت أسئلة إضافية في شأن شروط العمل في مسوح القوى العاملة من أجل تحديد نوع العجز في الحماية الاجتماعية الذي يعاني منه العمال.

٤-٢- مجالات بحث إضافية

في حين أن المبادرة الإقليمية قد ساهمت في تعزيز المعرفة في شأن الأنظمة في المنطقة، توجد روابط وعمليات استكشاف كثيرة تحتاج إلى المتابعة منها الروابط بين النظامية والأنظمة وعدم شرعية العمل؛ الأنظمة في شكل عقود العمل غير النمطية؛ طرق حماية اجتماعية على مستوى المجتمع المحلي مستخدمة في الدول العربية واحتمال إقامة روابط مع أنظمة الضمان الاجتماعي؛ الروابط بين الأنظمة، الفقر، واللامساواة؛ وآثار السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية على النوع الاجتماعي والعمل والأنظمة في المنطقة، إلى جانب أمور أخرى.

٤-٣- الإشراف على مستوى السياسة

إن مراجعات سياسة الاستخدام، وتوفير المساعدة لصياغة استراتيجيات وسياسات في شأن الاستخدام وتطبيقها، والتحليل المعمق لسياسات سوق العمل، والخوض في برامج استثمار مكثفة في مجال الاستخدام وصياغة سياسات محفزة لترويج المساواة بين الجنسين، كلها مجالات عمل حيث تستطيع منظمة العمل الدولية أن تشرك الهيئات المكوّنة في الدول العربية في إدراج حقوق العمال وحاجاتهم وهمومهم في الاقتصاد الأنظمة. بالإضافة إلى الهيئات المكوّنة الثلاثية في منظمة العمل الدولية، يجب توعية مؤسسات الأبحاث والوكالات المانحة ومنظمات المجتمع المدني على منظور حقوق العمال والمساواة بين الجنسين الذي يجب إدراجه عند صياغة السياسات والتدخلات القانونية والبرامج التي تستهدف العمال الأنظمة.

٤-٤- التعاون والتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى

بناء على المبادرة الإقليمية، يقيم المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في بيروت روابط مع مبادرات عالمية وإقليمية مثل برنامج الإحصاءات الخاص بالمرأة في العمل الأنظمة: العولمة والتنظيم (ويغو)، والبحوث في شأن الإقصاء الاجتماعي الصادرة عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) وأنشطة الإسكوا في مجال إحصاءات العمل الأنظمة. كذلك طلب من المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في بيروت أن يشارك في اجتماع الإسكوا على مستوى مجموعة الخبراء في شأن الإقصاء الاجتماعي وتظاهراته في المنطقة، بهدف تشاطر نتائج المبادرة الإقليمية في شأن الاقتصادات الأنظمة في الدول العربية من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

أظهر الاجتماع أهمية الروابط بين النقص في توفير العناية وعمل المرأة في العناية بأجر أو بغير أجر ولأنظمة العمل في المنطقة. ويقوم المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في بيروت بدور قيادي في التوسع في المبادرة الموازية في شأن العمل على العجز في العناية الاجتماعية الذي يعوق مشاركة النساء في القوى العاملة في الدول العربية. لقد جرى استكمال عمل أولي في لبنان، وسينجز عمل إضافي في دول أخرى بدءاً من الأردن بشراكة مع منظمة اليونسكو.

٤-٥- تبادل المعرفة

سيتم نشر كافة الأبحاث التي نتجت عن المبادرة الإقليمية في مرحلتها البحثية إلكترونياً وورقياً في حين سيتم عرض مختلف الأوراق في المؤتمرات الإقليمية والدولية. كما أن موجزات السياسات والقضايا المستندة إلى الأوراق البحثية ستستخدم من أجل مناقرة سياسات خاصة بالدول من خلال عقد طاولات مستديرة مع مشاركة أصحاب المصلحة الوطنيين ذات الصلة. أما التقرير الإقليمي فسيتم نشره في الإنكليزية والعربية، وسيجري الاتصال بدور نشر عالمية لنشر التقرير كي يتم بثه بشكل أوسع أمام المحافل الدولية.

وستضم عمليات الإطلاق الإقليمية والوطنية لنتائج الأبحاث مساهمات من خلال الشبكة العربية للنوع الاجتماعي والتنمية (أنجد)، إلى جانب عملية إطلاق عالمية من خلال مؤتمر العمل الدولي للعام ٢٠٠٩ وحملة المساواة بين الجنسين في قلب العمل اللائق. كما أن مرحلة البث ستضم إسهامات في مواقع الكترونية إقليمية ودولية في شأن التنمية ومؤسسات الأبحاث ووسائل الإعلام والمجلات الأكاديمية باللغتين الإنكليزية والعربية. وسيتم وضع برنامج تعليمي في شأن النوع الاجتماعي والعمل في الدول العربية مع تخصيص قسم واسع يستند إلى المنشورات الصادرة عن المبادرة الإقليمية التي تستهدف أقساماً جامعية في المنطقة تهتم بدراسات في شأن المرأة وبالاقتصاد وعلم الاجتماع.

عرضت أوكسفام-المملكة المتحدة التعاون مع المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية في بيروت من أجل نقل الرسالة من المبادرة الإقليمية إلى المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في المنطقة. وتشمل إحدى الخطوات الأولى تشاطر منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الأنظمة مع أعضاء شبكة المنظمات غير الحكومية العربية بدءاً من لبنان واليمن والأردن والضفة الغربية وقطاع غزة وسوريا.

المراجع

Chant, S.; Pedwell, C. 2008. *Women, gender and the informal economy: an assessment of ILO research and suggested ways forward* (Geneva, ILO).

هلال، ج.؛ الكافري، ص.؛ كتاب، ا. ٢٠٠٨. العمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال (مكتب العمل الدولي، بيروت).

مكتب العمل الدولي. ٢٠٠٣. مبادئ توجيهية بشأن تعريف إحصائي للعمال غير المنظمة، اعتمده المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل (جنيف).

— ١٩٩٣. قرار بشأن التصنيف الدولي للوضع في الاستخدام، اعتمده مؤتمر العمل الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل (جنيف).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ١٩٩٥. تقرير التنمية البشرية ١٩٩٥ (نيو يورك).

الملحق ١: برنامج الإجتماع الإقليمي للخبراء

| اليوم الأول: ١٥ تموز/ يوليو ٢٠٠٨ | |
|---|---------------|
| كلمات ترحيبية السيدة ندى الناشف- منظمة العمل الدولية- المكتب الإقليمي للدول العربية السيدة سكيمة يوراوي- مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث السيدة رويدة بكش- مركز البحوث للتنمية الدولية | ٩:٣٠-٩:٠٠ |
| تقديم المبادرة الإقليمية في شأن المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الاقتصادات الأنظمة للدول العربية. تقديم: السيدة سمال إشم | ١٠:٠٠-٩:٣٠ |
| الحماية الاجتماعية والأنظمة في الدول العربية تقديم السيدة بلاندين ديستريمو | ١٠:٤٥-١٠:٠٠ |
| استراحة | ١١:٠٠-١٠:٤٥ |
| إحصاءات العمل الأنظمة في الدول العربية تقديم السيد جاك شارم | ١١:٤٥-١١:٠٠ |
| نقاش | ١٣:٠٠-١١:٤٥ |
| استراحة غداء | ١٤:٣٠-١٣:٠٠ |
| المفاهيم والمصطلحات الخاصة بالأنظمة تقديم السيد منصور عميرة | ١٤:٣٠ - ١٥:٠٠ |
| مجموعات عمل ناطقة باللغتين العربية والإنكليزية في شأن المفاهيم والمصطلحات | ١٦:٣٠-١٥:٠٠ |
| عروض مجموعات العمل | ١٧:٠٠-١٦:٣٠ |
| زيارة ميدانية وعشاء | ٢٢:٠٠-١٨:٠٠ |
| اليوم الثاني: ١٦ تموز/ يوليو ٢٠٠٨ | |
| ملخص اليوم الأول | ٩:١٥-٩:٠٠ |
| تعليقات في شأن ملخص اليوم الأول | ٩:٣٠-٩:١٥ |
| مقتطفات من دراسات حالة قطرية: الضفة الغربية وقطاع غزة تقديم السيد جميل هلال، السيدة سهى كنعان مناقشة: السيدة سايكو سوجيتا، السيد باسم شناق سوريا تقديم السيدة مهى قطا والسيد سطوف الشيخ مناقشة: السيدة بلاندين ديستريمو والسيد منصور عميرة | ١٠:٠٠-٩:٣٠ |
| استراحة | ١١:١٥-١١:٠٠ |
| دول أخرى الأردن تقديم السيد باسم شناق والسيدة نادية الروابدة | ١١:٤٥-١١:١٥ |
| نقاش | ١٢:٣٠-١١:٤٥ |
| الحاجات إلى العناية وتوفيرها في لبنان: الروابط مع الأنظمة تقديم السيدة سايكو سوجيتا | ١٣:٠٠-١٢:٣٠ |
| استراحة غداء | ١٥:٠٠-١٣:٠٠ |
| مجموعات عمل في شأن الحماية الاجتماعية والإحصاءات | ١٦:٣٠-١٥:٠٠ |
| عروض مجموعات العمل | ١٧:٠٠-١٦:٣٠ |
| زيارة ميدانية وعشاء جماعي | ٢٢:٠٠-١٨:٠٠ |
| اليوم الثالث: ١٧ تموز/ يوليو ٢٠٠٨ | |
| ملخص اليوم الثاني | ٩:١٥-٩:٠٠ |
| تعليقات في شأن ملخص اليوم الثاني | ٩:٣٠-٩:١٥ |
| السياسة الاقتصادية/ توليد الوظائف والأنظمة تقديم السيد غوبال جوشي | ١٠:١٥-٩:٣٠ |
| تنظيم العمال في القطاع الأنظمة: تجارب من المنطقة اليمن، تقديم السيدة أزال الرباحي تونس، تقديم السيد منجي عمامي | ١١:٠٠-١٠:١٥ |
| استراحة قهوة | ١١:١٥-١١:٠٠ |
| مقدمة إلى مجموعات العمل في شأن السياسة الاقتصادية وتنظيمها | ١١:٣٠-١١:١٥ |
| عروض مجموعات العمل | ١٣:٠٠ - ١٢:٣٠ |
| نقاش | ١٣:٣٠ - ١٣:٠٠ |
| استراحة غداء | ١٤:٣٠ - ١٣:٣٠ |
| الاستنتاجات والخطوات التالية | ١٥:٠٠ - ١٤:٣٠ |

الملحق ٢: لائحة المشاركين

| الوظيفة | المنظمة | الاسم | الشهرة | |
|---|--|-----------|------------|--------|
| لبنان | | | | |
| مستشار لدى وزارة العمل | وزارة العمل | نبيل | خطيب | السيد |
| أخصائية في البرنامج | اليونسكو | سايكو | سوجيتا | السيدة |
| مستشار بحثي | المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية - بيروت | منصور | عميرة | السيد |
| اليمن | | | | |
| مدير عام LMIS | وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل | فاضل | ثابت | السيد |
| سيدة أعمال | الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية في اليمن | سعاد | المطري | السيدة |
| مساعدة الأمين العام | الاتحاد العام لنقابات عمال اليمن | أزال | الرباحي | السيدة |
| سوريا | | | | |
| نائب المدير | غرفة الصناعة في دمشق | عدنان | سلاخو | السيد |
| منسق | وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل | تيم | الدرويش | السيد |
| أمين قسم ثقافة العامل وتدريبه | الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب | منصور | عبد الستار | السيد |
| مدير مؤسسة | الاتحاد العام لنقابات العمال | بسام | جبلاوي | السيد |
| رئيسة قسم الإدارة والتنظيم | المعهد العالي لإدارة الأعمال | مهي | قطاع | السيدة |
| مستشار | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي | سطوف | الشيخ حسين | السيد |
| الضفة الغربية وقطاع غزة | | | | |
| مديرة قسم تنفيذ العمل | وزارة العمل | ايمان | صلاح عساف | السيدة |
| منسقة | غرفة تجارة وصناعة بيت لحم | داليا | حسين | السيدة |
| عضو لجنة | الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين | نعيمة | زيدان | السيدة |
| مدير برنامج | الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني | سهى | كنعان | السيدة |
| باحث مستقل | وزارة العمل | جميل | هلال | السيد |
| الأردن | | | | |
| مدير | وزارة العمل | حمادة | أبو نجمة | السيد |
| مديرة مساعدة | غرفة صناعة الأردن | سمر | طاها | السيدة |
| رئيس لجنة الكهرباء | الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن | محمد | الحراسيس | السيد |
| رئيس قسم اليد العاملة | دائرة الإحصاءات العامة | باسم | شناق | السيد |
| مدير قسم التعويضات | المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي | نادية | روابدي | السيدة |
| القسم المالي | المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي | نانسي | المجالي | السيدة |
| فرع شمال عمان | المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي | نانسي | أبو رجوح | السيدة |
| فرع جنوب عمان | المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي | ناهدة | دحبور | السيدة |
| تونس | | | | |
| المدير التنفيذي لوحدة البحوث والدراسات | الاتحاد العام التونسي للشغل | منجي | عمامي | السيد |
| مدير | المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل | محمد | كثو | السيد |
| نائب رئيس | المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل | سالم | الميزوري | السيد |
| بحث وتنمية | ENDA INTER-ARABE | بهيجة | بن عبدالله | السيدة |
| مسؤول عن المنتجات | ENDA INTER-ARABE | حنان | ميساوي | السيدة |
| بروفسور مساعد في علم الاقتصاد | جامعة منوبة - تونس | أكري | بوغانمي | السيد |
| مصادر مرجعية أخرى من أشخاص ومؤسسات | | | | |
| مدير | معهد الأبحاث والتوثيق/فرنسا | جاك | شارم | السيد |
| عالمة اقتصاد واجتماع | جامعة السوربون باريس | بلاندين | ديسترامو | السيدة |
| مديرة البرنامج، حقوق المرأة والمواطنة | مركز البحوث للتنمية الدولية | رويدة | بكش | السيدة |
| مديرة إقليمية | المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية - بيروت | ندى | الناشف | السيدة |
| مستشارة إقليمية بشأن النوع الاجتماعي | المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية - بيروت | سمال | إشم | السيدة |
| خبيرة في النوع الاجتماعي | المكتب الاقليمي لمنظمة العمل الدولية - بيروت | ايمانويلا | بودزان | السيدة |
| أخصائي في العمالة | مكتب العمل الدولي - جنيف | جوشي | غوبال | السيد |
| مديرة إقليمية | أوكسفام - المملكة المتحدة | ماجدة | السنوسي | السيدة |
| أخصائية في المعايير | المكتب دون الاقليمي لمنظمة العمل الدولية - القاهرة | جمال | عليا | السيدة |
| باحث | وزارة العمل مصر | احمد | نظمي | السيد |
| مديرة | مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث | سكينة | بوراوي | السيدة |
| منسقة المشروع | مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث | خدوجة | الملولي | السيدة |
| مساعد مشروع | مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث | يوسف | هاتيرا | السيد |