

# الأكاديمية العربية الدولية



الأكاديمية العربية الدولية  
Arab International Academy

---

## الأكاديمية العربية الدولية المقررات الجامعية

---

## المحتويات

### الصفحة

٧	..... خلاصة تنفيذية
١	..... مقدمة
١	..... معلومات أساسية
٢	..... الغرض من التقرير ومحتواه
٣	..... الفصل ١: معايير العمل الدولية فيما يتعلق بإدارة العمل وتفتيش العمل
٣	..... إدارة العمل
٤	..... تفتيش العمل
٧	..... الفصل ٢: إدارة العمل
٧	..... المفاهيم والمصطلحات
٧	..... الأصول والتطور
٨	..... إدارة العمل ومنظمة العمل الدولية
٩	..... نظم إدارة العمل الوطنية
١٢	..... تنظيم وزارات العمل
١٤	..... القدرة المؤسسية لإدارة العمل
١٨	..... التأثير بحاجة إلى كتلة حرجة
١٩	..... ظروف التشغيل الجديدة
٢٣	..... قدرة وزارات العمل على صنع السياسات
٢٨	..... أداء إدارة العمل
٣٥	..... تحديث إدارة العمل: مسألة خدمات التوظيف العامة
٤٥	..... الفصل ٣: التكنولوجيات الجديدة المتاحة لإدارة العمل وتفتيش العمل
٥١	..... الفصل ٤: تفتيش العمل
٥١	..... السلطة المركزية ودورها في التنسيق
٥٣	..... التعاون بين دوائر تفتيش العمل
٥٥	..... التعاون مع المؤسسات أو الإدارات الأخرى
٥٧	..... التشاور مع الشركاء الاجتماعيين
٥٨	..... المبادرات المشتركة بين القطاعين العام والخاص
٦٠	..... التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل
٧٠	..... التحديات الجديدة أمام تفتيش العمل في عالم متغير
٧٩	..... تحسين وسائل العمل الإدارية والقانونية

٨٧ ..... الفصل ٥: استراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل

٨٧ ..... رؤية متجددة لمنظمة العمل الدولية

٨٨ ..... تحقيق الرؤية من خلال المساعدة التقنية التي توفرها المنظمة

٩١ ..... نقاط مقترحة للمناقشة

#### **الملاحق**

٩٣ ..... الملحق الأول: بيانات مفصلة بحسب الجنس عن مفتشي العمل، في بلدان مختارة

٩٤ ..... الملحق الثاني: أداء نظم تفتيش العمل، في بلدان مختارة

## خلاصة تنفيذية

قرر مجلس الإدارة، في دورته ٣٠٨ المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٠، أن يدرج بنداً بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل في جدول أعمال الدورة المائة (٢٠١١) لمؤتمر العمل الدولي، للمناقشة العامة.

والغرض من هذا التقرير هو تقديم لمحة عامة عن التحديات الراهنة والاحتمالات المقبلة التي تواجه نظم إدارة العمل وتفتيش العمل وتحديد مجالات الأنشطة الرئيسية لكل من إدارة العمل ونظم تفتيش العمل الوطنية ومنظمة العمل الدولية. ونظراً إلى تعدد وتنوع المؤسسات والأنشطة التي تقع في إطار إدارة العمل وتفتيش العمل، فإن هذا التقرير يركز الاهتمام على عدد من المجالات المختارة.

أولاً، وبما أن أنشطة إدارة العمل، من قبيل وضع المعايير وسياسة العمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، تُبحث بصورة منتظمة في منظمة العمل الدولية من خلال المناقشة المتكررة أو التقارير العالمية، فإن القضايا المؤسسية وقضايا الإدارة السديدة الشاملة قلما تُطرح على بساط البحث. وثانياً، ومع أن خدمات التوظيف أو مؤسسات التدريب أو هيئات التأمين الاجتماعي، مثلاً، كثيراً ما تُطرح للمناقشة، فإن وزارات العمل بالذات، وهي في صميم إدارة العمل في غالبية البلدان، قد أهملت عموماً. وثالثاً، وبما أن الامتثال لقوانين العمل شرط رئيسي لفعالية سياسات العمل، فلا بد من أن يُعتبر تفتيش العمل ركناً أساسياً في إدارة العمل.

## معايير العمل الدولية

تستند إدارة العمل وتفتيش العمل إلى أساس متين في معايير العمل الدولية. وتشتمل اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) وتوصية إدارة العمل (رقم ١٥٨)، على مجموعة من الأحكام العامة التي تحدد دور النظم الوطنية لإدارة العمل ووظائفها وتنظيمها. وتضع اتفاقية وتوصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، إلى جانب اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة) (رقم ١٢٩) وتوصية تفتيش العمل (الزراعة) (رقم ١٣٣)، ١٩٦٩، الأساس لإقامة نظام لتفتيش العمل يتسم بالقدر الكافي من المرونة بحيث يأخذ في الاعتبار مختلف الظروف الوطنية.

ويناقش التقرير الخصائص الرئيسية لهذه الصكوك وغيرها من الصكوك الرئيسية ويرسم الاحتمالات المقبلة للتصديق عليها، لا سيما في ضوء الأنشطة الترويجية التي أقرها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ للمعايير التي تتسم بأهمية خاصة من زاوية الإدارة السديدة، بما في ذلك الاتفاقيتان رقم ٨١ ورقم ١٢٩.

## التحديات وآفاق المستقبل

### ظروف التشغيل الجديدة

يناقش التقرير كيف تغير السياق الذي تعمل فيه إدارة العمل تغيراً عميقاً على امتداد العقود القليلة الماضية مما حدا بالإدارات العامة إلى إعادة النظر في تنظيمها ودورها ونماذج تشغيلها. وكان لهذه التغييرات، في مضمون إدارة العمل، آثار متناقضة. ورأى بعض إدارات العمل الوطنية تبريراً أقوى لوجودها وللمضي في تدعيمها. بينما ضعفت إدارات العمل، في حالات أخرى، ويبدو أنها فقدت نفوذها وتبرير وجودها، مما استدعى إعادة تقييم دورها وجدواها.

وفضلاً عن ذلك، جاءت الأزمة الاقتصادية بدافع خارجي لإعادة تعريف دور إدارة العمل وأساليب عملها. وكان من شأن الزيادة في مسؤوليات وزارات العمل ووكالاتها، منذ صيف عام ٢٠٠٨، أن سلطت الضوء على التحديات المؤسسية وتحديات الإدارة السديدة التي كانت تواجهها نظم إدارة العمل الوطنية وسوف تستمر في مواجهتها في السنوات القادمة. وفي هذه البيئة الجديدة المليئة بالتحديات، يشير التقرير إلى ضرورة أن تقوم إدارات العمل باعتماد استراتيجية تغيير، تدفعها المبادئ الرئيسية للإدارة السديدة والمشاركة والشفافية والإنصاف والشمولية والفعالية والمساءلة وسيادة القانون.

## قدرة وزارات العمل على صنع السياسات

تتقاسم مختلف الوزارات والهيئات العامة، في غالبية البلدان، مسؤولية تصميم سياسة العمل وتنفيذها. وقد شهدت العقود الأخيرة العديد من عمليات إعادة تنظيم الدوائر الحكومية وانتقال مسؤولية رسم السياسة وإعادة توزيع المهام، حيث فقدت وزارات العمل في بعض الأحيان مسؤولياتها التقليدية لصالح وزارات أخرى. وما زالت هذه النزعة مستمرة اليوم.

ويرى التقرير أن مستقبل وزارات العمل ودورها المحدد في شؤون رسم السياسة يتوقفان على قدرتها على الحفاظ على شراكات ذات مغزى مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وعلى أن تبقى القناة الرئيسية والمناصر الأول للحوار الاجتماعي في إطار الحكومة. وثمة أسلوب آخر لبقاء وزارات العمل في مركز دوائر النقاش الاقتصادي الأوسع، وهو تعزيز دورها التنسيقي بصدد عناصر سياسة العمل الوطنية. ولكن في الوقت الذي نرى فيه أن العديد من الحكومات قد اعتمدت سياسات وطنية بخصوص الصحة العامة أو التعليم أو التنمية الصناعية، فإن الأمثلة التي تشهد بشلل وزارات العمل في وضع هذه السياسات نادرة.

## أداء إدارة العمل

لقد ضعفت القدرة المؤسسية، في الكثير من البلدان، من جراء تدابير تقليص عدد الموظفين وتحديد الموارد المالية نتيجة سياسات سابقة في مجال التكيف الهيكلي وغيرها من التدابير المالية. ولئن كان العديد من إدارات العمل لا يزال يشعر بالآثار اللاحقة لسياسات التكيف هذه، فإن التقرير يرى أن التجارب لم تكن متماثلة في جميع البلدان المتأثرة. فقد تمكن بعض البلدان في واقع الأمر من التغلب على هذه الآثار السلبية وأبدت التزاماً متجدداً بوجاهة إدارة العمل وتفتيشه كقاعدة أساسية للإدارة السديدة والتنمية الاقتصادية.

ولئن كان نقص التمويل مشكلة أساسية، فإن التركيز ينبغي أن يكون أيضاً على تحسين استخدام الموارد المتوفرة وعلى تحسين تسيير شؤون إدارة العمل إجمالاً. ويبين التقرير أن ثمة مجالاً للتحسين من خلال التصدي لهياكل الإدارة غير الملائمة ولسوء إدارة الموارد البشرية وعدم كفاية البحوث وجمع البيانات وتحليلها، بل عدم كفاية استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات.

وتسعى الدول الأعضاء إلى تحسين كفاءة إدارة العمل، بما في ذلك في مجال خدمات التوظيف، بأن تسعى مثلاً إلى الأخذ بأساليب الإدارة الحديثة من أجل التغلب على مواطن قصور النموذج "البيروقراطي" التقليدي. وتشدد هذه الإصلاحات على جانب المساءلة من خلال قياس أداء المؤسسات العامة.

وثمة اتجاه آخر يبرزه التقرير وهو الأخذ بنهج اللامركزية وتفويض خدمات إدارة العمل إلى الحكومة المحلية. والدافع إلى هذا الاتجاه هو البحث عن مواطن الكفاءة وتحقيق الوفورات الإضافية وتحسين تقديم الخدمات. ولكن ليس لهذا الاتجاه بأي حال أن ينال من قدرة السلطة المركزية على الحفاظ على دورها في التنسيق، على نحو ما جاء في الاتفاقية رقم ١٥٠.

وفي معرض تلبية الطلبات المتزايدة ومواجهة التغييرات في سوق العمل، يشير التقرير إلى ضرورة أن تنظر إدارات العمل في أساليب لتعزيز تعاونها مع القطاع الخاص. فقد تتمخض الشراكات بين القطاعين العام والخاص عن منافع عديدة، منها تحسين تقديم الخدمات وإمكانية الاستفادة من الخبرات ذات النوعية العالية والتكنولوجيا الجديدة. ولكنها تتطلب أيضاً الرقابة المنتظمة والتقييم الدقيق لفعاليتها وتكلفتها.

## تحديث إدارة العمل: مسألة خدمات التوظيف العامة

إن خدمات التوظيف العامة مثال فريد لكيفية استمرار تكيف واحدة من أوليات وأقدم مكونات إدارة العمل التقليدية مع تغيرات البيئة ولكيفية تمكّنها من إعادة تنظيم وظائفها. ويستعرض التقرير بعض التحولات الهامة في خدمات التوظيف العامة من حيث الهياكل والقدرات المؤسسية، إلى جانب أساليب الإدارة وتقديم الخدمات.

وكان الغرض الرئيسي من هذه الترتيبات الجديدة في البلدان الصناعية هو تعزيز التماسك بين سياسات سوق العمل، الإيجابية منها والسلبية على السواء، وتفويض المزيد من المسؤولية إلى المستويات المؤسسية المحلية. ويلاحظ التقرير أن الجهود في البلدان النامية قد ركزت على إنشاء خدمات توظيف عامة حديثة وعلى معالجة الثغرات في مجال القدرات.

وفي محاولة للتكيف مع ظروف سوق العمل المتغيرة، عمد العديد من خدمات التوظيف العامة إلى إعادة هيكلة عملياتها مستفيدة من التكنولوجيات الجديدة والأدلة التجريبية واتجاهات السياسة العامة من أجل النهوض بأدائها. ومهما كان تنوع الملامح الوطنية، يبين التقرير كيف أن الكثير من هذه التحولات تتسم بملامح مشتركة تتصل في معظمها بالتحول نحو إدارة الأداء.

وليس تبرير الإنفاق العام هو السبب الوحيد لضرورة استمرار تركيز خدمات التوظيف العامة على قياس الأداء. إذ يوضح التقرير أن زيادة اللجوء إلى التعاقد الخارجي لتقديم خدمات التوظيف العامة سبب آخر لتأيد دقة قياس الأداء والمساءلة الحازمة. وتتفاوت أطر تنظيم العلاقة التعاقدية بين الحكومة ومقدمي الخدمات كثيراً من بلد لآخر، وليس هنالك من نموذج مثالي. بيد أن التقرير يصف مختلف مزايا ومساوئ اللجوء إلى مقدمي الخدمات في القطاع الخاص في مجال خدمات التوظيف العامة، ويخلص إلى القول إن منظمة العمل الدولية في وضع يخلوها أن تساعد دولها الأعضاء على فهم منافع ومآخذ التعاقد الخارجي في تقديم خدمات التوظيف العامة.

## التكنولوجيات الجديدة المتاحة لإدارة العمل وتفتيش العمل

كان لانتشار استخدام الحاسوب الشخصي على نطاق واسع طوال ربع القرن الفائت، إلى جانب نمو توصيل الشبكات واستخدام الإنترنت والاتصالات المتنقلة، أثر عميق في كيفية قيام الحكومات، بما فيها إدارات شؤون العمل وإدارات تفتيش العمل، بإدارة الخدمات وتقديمها.

ويلاحظ التقرير أن كلاً من هذه التكنولوجيات الجديدة من شأنه أن يساعد صناع السياسة على الاقتراب من الجمهور وتيسير الشفافية في صنع السياسة. وتتطوي التكنولوجيا الجديدة أيضاً على إمكانية تسريع تقديم الخدمات والعمل في الوقت ذاته على تعزيز إمكانية الوصول إلى الخدمات عن بعد وعند الاقتضاء. وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات قادرة أيضاً على تحسين نظم الإدارة الداخلية في هيئات إدارة العمل وذلك في مجالات البرمجة والميزنة وإدارة الموارد البشرية على السواء. وتستطيع تكنولوجيا المعلومات أيضاً أن تعوّض، إلى حد ما، عن إغلاق أو تحجيم أو تغيير مواقع بعض الخدمات الميدانية. ومن الأهمية أيضاً أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قادرة على تحسين إدارة المعارف والمعلومات وتبادلها، خصوصاً بين السلطة المركزية والمكاتب البعيدة عن المركز.

وفي البلدان النامية، من شأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الملائمة لمستوى البلد من حيث التنمية التكنولوجية أن ينهض إلى حد كبير بنوعية التواصل بين مقدمي الخدمات والمستفيدين منها (من خلال الهواتف المتنقلة مثلاً). ولكن التقرير يشير أيضاً إلى أن الأخذ بالتكنولوجيات الجديدة في إدارة العمل ما زال متفاوتاً جداً بين البلدان ومن شأنه هو الآخر أن ينطوي على تحديات أخرى، مثل الحاجة إلى مزيد من تدريب الموظفين والتكاليف المرتبطة بصيانة البرامجيات والمعدات وتجديدها وجوانب الأمن المتصلة بالمعلومات الخاصة أو الخصوصية.

## تفتيش العمل أمام مفترق الطرق

إن تفتيش العمل جزء أساسي في نظام إدارة العمل، وهو ينهض بالوظيفة الأساسية لكفالة إنفاذ قانون العمل والامتثال الفعال له. بيد أن غياب التنسيق المركزي في بعض البلدان يسهم في الصعوبات التي تعترض سبيل تشجيع الامتثال لقانون العمل. ويرى التقرير أن التنسيق بين مختلف هيئات تفتيش العمل ضمن نظام إدارة العمل يساعد في تحسين اتخاذ الإجراءات الفعالة على جميع المستويات وهو بمثابة الخطوة الأولى في بناء إدارة حديثة لتفتيش العمل.

وفي نهاية المطاف، تقع مسؤولية الإنفاذ على عاتق الحكومة. ولكن التقرير يبين مع ذلك أن العقود القليلة الماضية شهدت مزيداً من النمو في مجال مبادرات المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات. وهنا يُخشى من احتمال أن تنال هذه المبادرات الخاصة من وظيفة التفتيش العام بأن تخلق علاقة أتكال على الرقابة الخاصة التي تضعف قدرة إدارات التفتيش الوطنية على الاضطلاع بولايتها.

وتستطيع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تسهم إلى حد كبير في تحسين الامتثال لقانون العمل في مكان العمل، ولا سيما من خلال الدعوة والتوعية بين أعضائها. ويمكنها أن تسهم أيضاً بوصفها شركاء استراتيجيين في بلورة الأولويات والأنشطة في إدارات تفتيش العمل من خلال التعاون الصادق.

كما يسهم التعاون مع السلطات الأخرى، بما فيها جهاز الشرطة أو خدمات الضمان الاجتماعي أو هيئات الضرائب، بنصيب وافر في تحسين فعالية إدارات تفتيش العمل. ويشير التقرير إلى العديد من الاتفاقات والبروتوكولات التي أبرمت في أوروبا خصوصاً وإلى عمليات التفتيش المشتركة أو المتكافئة بين مختلف الهيئات الإدارية وعلى أن هذا المنحى سرعان ما يصبح وسيلة لاستغلال الموارد المحدودة على نحو أفضل.

## التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، حددت وثيقة لمجلس الإدارة<sup>١</sup>، تناولت الاستراتيجيات والممارسات في مجال تفتيش العمل، التحديات الرئيسية التي تواجه إدارات تفتيش العمل. وغالبية هذه التحديات متكررة ومنتشرة على نطاق واسع. ويرتأي التقرير الحالي ضرورة اتباع نهج عالمي بحثاً عن مقترحات فعالة تقوم على أساس الممارسات الفضلى التي يمكن أن تؤدي إلى إجراءات تصحيحية.

وتواجه مؤسسات تفتيش العمل، لا سيما في البلدان النامية، تحديات عديدة وفريدة في سعيها إلى بناء نظم فعالة لتفتيش العمل والحفاظ عليها. ومن شأن هذه الأحوال السيئة أن تسهم في خلق مشكلات أخلاقية وأن تهدد نزاهة واستقلال المفتشين وأن تنال من وظيفة حماية الجمهور التي تضطلع بها إدارات تفتيش العمل.

ويمثل إنفاذ قانون العمل تحدياً خاصاً في الاقتصاد غير المنظم. كما تمثل بعض مجالات العمل، من قبيل العمل المنزلي، صعوبات أمام مفتشي العمل، كذلك التي تتصل بالحق في الخصوصية في إطار الأسر المعيشية. كما يواجه المفتشون صعوبة في ضمان الامتثال لقانون العمل في أماكن العمل المحجوبة عمداً عن الأنظار والتي يصعب الكشف عنها (مثل قطاع الزراعة وقطاع البناء).

ويشير التقرير أيضاً إلى أن السلامة والصحة في العمل ودرء المخاطر من المشكلات المستمرة والمتطورة التي ينبغي التصدي لها من خلال نهج عامة ومستدامة وفقاً لمبادئ السلامة والصحة المكرسة في اتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (رقم ١٥٥) واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).

ويعتبر تنظيم ومنع عمل الأطفال والعمل الجبري من الشواغل ذات الأولوية في العديد من البلدان، وخصوصاً حيث لا تشمل أنشطة المفتشين الاقتصاد غير المنظم. أضف إلى ذلك أن تزايد مشاركة المرأة في سوق العمل قد أدى إلى إذكاء الوعي بالحاجة إلى التصدي للتمييز القائم على أساس الجنس في شروط العمل وإزالتها، خاصة في مجال الأجور، وكذلك التمييز على أسس أخرى (من قبيل الانتماء العرقي أو الأصل القومي أو العدوى بفيروس نقص المناعة أو مرض الإيدز). ويصف التقرير نهجاً مبتكرة واستراتيجيات لتفتيش العمل تجمع ما بين الأساليب التقليدية والتكنولوجيات الجديدة بالتعاون مع الهيئات العامة والشركاء الاجتماعيين.

<sup>١</sup> مكتب العمل الدولي: الاستراتيجيات والممارسات في مجال تفتيش العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩٧، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الوثيقة GB.297/ESP/3.

## التحديات الجديدة التي تواجه تفتيش العمل في عالم متغير

لقد اضطرت التحولات التي طرأت في عالم العمل، نتيجة الإصلاحات التشريعية أو التغييرات في ممارسات مشاريع الأعمال والعمالة، المفتشين إلى التكيف حفاظاً على وجاهة دورهم وفعاليتهم. وتتمخض التكنولوجيات الجديدة عن نشوء فئات جديدة من وظائف العمل، مما يزيد من صعوبة مراقبة ظروف العمل بالاعتماد على أساليب التفتيش التقليدية. ومن ثم يحتاج الأمر إلى مهارات تفتيش واستراتيجيات وقائية جديدة في مواجهة التزايد في تعقيد العمليات الصناعية ومشكلات السلامة والصحة المهنيين والأمراض الجديدة والإجهاد البدني والذهني.

ويلاحظ التقرير أن الأشكال الجديدة من العمالة والتعاقد الخارجي وسلاسل التوريد المعقدة قد زادت من صعوبة المهام اليومية التي يمارسها المفتشون، مما يستدعي اتباع نهج عالمية وأساليب محسنة لجمع البيانات وحملات يشارك فيها الشركاء الاجتماعيون ووسائل الإعلام وفئة خاصة من المفتشين. وقد اعتمدت المنشآت والحكومات إبان الأزمة الاقتصادية العالمية مجموعة شتى من الاستراتيجيات بغية تعديل شروط العمل. ونتيجة لذلك، وضع عدة بلدان مسألة الإشراف على ترتيبات دفع الأجور وساعات العمل في مرتبة الأولوية في خططها الوطنية لتفتيش العمل.

وإزاء تحول الأولويات نحو الاقتصاد المستدام بيئياً، يشير التقرير إلى البرامج والنهج الجديدة التي تضعها إدارات تفتيش العمل في مجالات من قبيل فرص العمل الخضراء والمراقبة البيئية.

وقد أصبحت مكافحة العمل غير المعلن من الشواغل الرئيسية منذ التسعينات، بل ازدادت أهميتها اليوم بسبب آثار الأزمة الاقتصادية. وتسعى الحكومات إلى اتخاذ التدابير من أجل التغلب على هذه الظاهرة، بما في ذلك بعض الأمثلة عن حملات تفتيش العمل الفعالة في قطاعات محددة. وعمد الكثير من البلدان إلى تعزيز الجزاءات المعمول بها. وفي بلدان أخرى، أدى وجود العمل غير المعلن إلى إنشاء هيكل إدارية مخصصة لمكافحته. ونهضت بلدان عديدة بحملات ترويجية لتسوية وضع العمال غير المعلن عنهم بدلاً من الاعتماد على عمليات التفتيش التي تقوم بها إدارات تفتيش العمل. ويخلص التقرير إلى أن هذه النهج تشير إلى احتمال وضع برامج بديلة لتسوية الأوضاع من الزاوية القانونية، وذلك تكملة لتدابير الإنفاذ المعززة.

## تحسين وسائل الإجراءات الإدارية والقانونية

إن التخطيط والبرمجة والإبلاغ مسائل أساسية من أجل التوصل إلى وضع أساس متماسك وموضوعي لتفتيش العمل يستجيب لشروط العمل السائدة ويستبين المناطق الجغرافية أو القطاعات التي يتطلب الأمر فيها اتخاذ إجراءات هادفة. غير أن التقرير يشير إلى أن السجلات الإدارية في غالبية إدارات التفتيش تُجمع على المستوى الوطني دون تطبيق أي معايير موحدة. أضف إلى ذلك قلة توفر البيانات المفصلة بحسب الجنس. ويتطلب تحسين التخطيط والبرمجة قدرًا لا بأس به من تحسين مؤهلات المفتشين بناء على استراتيجية تدريب جيدة التصميم. ومن شأن مشاركة الشركاء الاجتماعيين على المستوى الكلي أن تشجع أيضاً المزيد من الإجراءات الهادفة.

ويصف التقرير كيف أن الجزاءات ما هي إلا وسيلة من الوسائل المتوفرة للمفتشين من أجل النهوض بالامتثال لقوانين العمل، أو في هذه الحالة إنفاذها. والعقوبات تكمل العلاجات وتساند الأغراض الإجمالية للنهوض بالامتثال لقانون العمل عندما تكون مفصلة على النحو الملائم كيما تناسب الظروف التنظيمية والاقتصادية في بلد ما. ومن الأهمية الحيوية أن تحدد إدارات التفتيش العقوبات والإجراءات الملائمة من أجل فرض الغرامات وإنفاذها، إلى جانب الإجراءات القضائية المعقولة من حيث التوقيت والتي تراعي المبادئ والأصول القانونية. ولكن من المعلوم عموماً أن التدابير الردعية لا تكفي بمفردها، بل يحتاج الأمر إلى الأخذ بمزيج حصيف من التدابير الوقائية والجزاءات. ومن شأن التقييمات الذاتية والتقييمات التي تمارس قبل أنشطة المراقبة أن تساعد أيضاً على خلق ثقافة تشجع الامتثال لقوانين العمل.

## استراتيجية المنظمة في مجال إدارة العمل وتفتيش العمل

لقد حظي موضوع إدارة العمل وتفتيش العمل في السنوات الأخيرة بقدر متزايد من الاهتمام، على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. ويذكر التقرير بأن مردّد ذلك تزايد الجدوى من وضع وتنفيذ سياسات العمل الوطنية من أجل مواجهة التحديات واغتنام الفرص في بيئة العولمة، وفي الأونة الأخيرة من أجل مواجهة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية.

وظالما أدركت منظمة العمل الدولية أهمية إدارة العمل وتفتيش العمل بوصفهما ركنين من أركان الإدارة السديدة. وقد أكد إعلان المنظمة لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة من جديد الحاجة إلى تعزيز قدرة المنظمة على مساعدة الدول الأعضاء في الجهود التي تبذلها لبلوغ أهداف المنظمة وذلك بالنهوض بفعالية قانون العمل ومؤسساته وتعزيز نظم تفتيش العمل. ويلاحظ التقرير أن استحداث المنظمة لبرنامج إدارة العمل وتفتيش العمل في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ كان نتيجة هذه الرؤية المتجددة لتحسين النظم الوطنية لإدارة العمل وتفتيشه.

ويتصدر برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل أنشطة المنظمة في مجال الدعم التقني والخدمات الاستشارية في إدارة العمل وتفتيشه، وذلك بتعبئة الخبرات ذات الصلة في كل دوائر مكتب العمل الدولي وبالعمل من خلال الشبكات عبر القطاعات التقنية والمناطق للنهوض بالمساعدة المقدمة إلى الهيئات المكونة. ويصف التقرير كيف يقوم تصميم البرنامج وتنفيذ المساعدة التقنية على أساس تقييمات منهجية لاحتياجات المؤسسات القطرية والخدمات التي تساندها خطط العمل الوطنية.

وثمة حاجة مستمرة إلى تحسين المنتجات التقنية والمساعدة التقنية التي تقدمها المنظمة في مجال إدارة العمل وتفتيشه اعتماداً على النتائج والممارسات الجيدة التي تقيّمها جهات مستقلة. ويلاحظ التقرير أن على المنظمة أن تعمل أيضاً على سد الثغرات في مجال البحوث التي لم تحظ، باستثناء ملحوظ في خدمات التوظيف العامة، باهتمام الباحثين.

وأخيراً، يسلط التقرير الضوء على عدد من التحالفات والشبكات العالمية التي تسهم في تبادل التجارب والممارسات الفضلى بين النظم الوطنية لإدارة العمل وتفتيشه. وقد اضطلعت منظمة العمل الدولية ولسوف تواصل الاضطلاع بدور أساسي في تدعيم وسائط التعاون هذه بالنهوض بالمبادرات وآليات التنسيق الدولية الفعالة.

## مقدمة

### معلومات أساسية

١. كانت معالجة الحاجة إلى نظم سليمة لإدارة العمل وتفتيش العمل من أولويات منظمة العمل الدولية منذ نشأتها. وقد أُقرَّ بأهمية مؤسسات العمل التي تتسم بالمتانة والكفاءة في سياق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل من دستور منظمة العمل الدولية وإعلان فيلادلفيا وإعلان المنظمة بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (إعلان عام ٢٠٠٨)، كما ترسخت هذه الأهمية في العديد من اتفاقيات المنظمة وتوصياتها وغير ذلك من الصكوك.

٢. والقيمة المقترنة بفعالية وكفاءة نظام ما لإدارة العمل وتفتيشه متأصلة في صميم برنامج العمل اللائق. بل إن أهداف برنامج العمل اللائق، كما يقرها إعلان عام ٢٠٠٨، "غير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتكافلة".<sup>١</sup> ويجب أن تستند الأهداف الاستراتيجية الأربعة في البرنامج إلى نهج شمولي ومتكامل لتنظيم وزارات العمل.

٣. وقد أبرزت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الحاجة إلى نظم سليمة لإدارة العمل وتفتيشه. وفي إطار التصدي لعواقب الأزمة، يشير الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل العالمي في عام ٢٠٠٩، إلى تعزيز قدرات إدارة العمل وتفتيشه بوصفها "عنصر مهم في النشاط الشامل لصالح حماية العمال والضمان الاجتماعي وسياسات سوق العمل والحوار الاجتماعي" ويبرز ذلك كمجال رئيسي في الاستجابة للأزمة وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>٢</sup> وعلاوة على ذلك، ذكرت لجنة المناقشة المتكررة عن العمالة، في استنتاجاتها في دورة المؤتمر في عام ٢٠١٠، الحاجة إلى تعزيز خدمات تفتيش العمل.<sup>٣</sup>

٤. وفي هذا السياق، قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورة حزيران/يونيه ٢٠١٠ أن يدرج في جدول أعمال الدورة المائة (٢٠١١) للمؤتمر، من أجل مناقشة عامة، بنداً بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل. كما دعا المكتب أيضاً إلى إعداد وثيقة تحدد اتجاه المناقشة والمسائل التي ينبغي أن تشملها.

٥. ونوقشت الوثيقة التي أعدها المكتب<sup>٤</sup> في لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية التابعة لمجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، وأبدت ملاحظات بشأن محتويات هذا التقرير وهيكله. وشددت اللجنة على ضرورة التركيز على تقرير يستند إلى ممارسة جيدة ويرمي إلى إثراء نقاش المؤتمر بشأن احتياجات الهيئات المكونة واحتمالات قيام المنظمة بتوفير المساعدة التقنية في مجال إدارة العمل وتفتيشه.

<sup>١</sup> إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٧، جنيف، ٢٠٠٨، القسم أولاً، باء. يعترف القسم أولاً، ألف "٣" من الإعلان بأهمية تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي باعتبارهما أنسب وسيلتين من أجل إضفاء الفعالية على قانون ومؤسسات العمل، بما في ذلك ما يتعلق ببناء نظم فعالة لتفتيش العمل.

<sup>٢</sup> مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرتان ١٧ و٢٦.

<sup>٣</sup> مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة، الفقرة ٤٤، محضر الأعمال المؤقت رقم ١٨، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الصفحة ٦٧.

<sup>٤</sup> مكتب العمل الدولي: إدارة العمل وتفتيش العمل: التحديات والآفاق المستقبلية، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٩، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، الوثيقة GB.309/ESP/3.

## الغرض من التقرير ومحتواه

٦. الغرض من هذا التقرير هو تقديم لمحة عامة عن التطورات الحديثة العهد والتحديات الراهنة وتوجهات المستقبل فيما يتعلق بنظم إدارة العمل وتفتيشه، واستبانة المجالات الرئيسية للتدابير التي يمكن أن تتخذها الحكومات والشركاء الاجتماعيون ومنظمة العمل الدولية.

٧. ونظراً إلى أن طائفة واسعة من المؤسسات والأنشطة تقع في نطاق إدارة العمل وتفتيش العمل<sup>٥</sup>، فإن التقرير يبحث في عدد من المجالات المختارة. وبعد تقديم لمحة عامة عن معايير العمل الدولية التي تتناول إدارة العمل وتفتيش العمل، ينظر التقرير في التطورات المؤسسية في نظم إدارة العمل الوطنية، مع التركيز على وزارات العمل. وقد ورد بحث مختلف المكونات المؤسسية لإدارة العمل في إطار بنود أخرى في جدول أعمال المؤتمر. بيد أن المؤتمر لم يتناول دور وزارات العمل الشامل بوصفها محور صنع السياسات في نظم إدارة العمل منذ اعتماد الاتفاقية رقم ١٥٠ في عام ١٩٧٨.

٨. ويركز التقرير أيضاً على إثنين من التحديات الرئيسية في مجال إدارة العمل، التي تصادف في البلدان النامية والمتقدمة على السواء:

(أ) قدرة وزارات العمل على وضع السياسات وتنسيقها؛

(ب) أداء إدارة العمل من خلال تكييفها مع الظروف المتغيرة وتحديث الإدارة، بما في ذلك استخدام التكنولوجيات الجديدة.

٩. ثم يتناول التقرير دور تفتيش العمل، وهو واحد من الوظائف الرئيسية والأركان التنظيمية في إدارة العمل. فهو يبحث أولاً في دور التنسيق الذي تضطلع به هيئة التفتيش المركزية وفي تطوير التعاون داخل نظام تفتيش العمل وخارجه. ويمضي في تسليط الضوء على التحديات القديمة والجديدة التي يواجهها تفتيش العمل في مجالات من قبيل السلامة والصحة، والمخاطر البيئية والنفسية الاجتماعية، والجماعات المستضعفة، وعلاقة الاستخدام، وأثار الأزمة الاقتصادية الحديثة العهد، والعمل غير المعلن، وعمليات التفتيش عبر الحدود. ثم يتناول التقرير الوسائل الإدارية والقانونية المتاحة لمفتشي العمل التي من شأنها تحسين الامتثال لقوانين العمل.

١٠. وأخيراً، يناقش التقرير بإيجاز المساعدة التقنية التي يمكن أن تقدمها منظمة العمل الدولية في مجال إدارة العمل وتفتيش العمل.

<sup>٥</sup> كما ورد تعريفه في اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) (المادة ١)، واتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) (المادة ٣)، واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩) (المادة ٦).

## الفصل ١

### معايير العمل الدولية فيما يتعلق بإدارة العمل وتفتيش العمل

#### إدارة العمل

١١. تكاد تتصل إدارة العمل بجميع معايير منظمة العمل الدولية من حيث أن هذه المعايير تتطلب اتخاذ إجراءات من جانب الحكومة، غالباً وليس حصراً من جانب وزارات العمل و/أو غيرها من مؤسسات إدارة العمل.

١٢. وترسم الاتفاقية رقم ١٥٠<sup>١</sup> الإطار العام لإدارة العمل، وهي تحدد، إلى جانب التوصية رقم ١٥٨، دور ووظائف وتنظيم النظم الوطنية لإدارة العمل. وكلا الصكين مواكب للعصر ويساير الظروف الاجتماعية والاقتصادية الراهنة، أضف إلى ذلك أنهما قابلان للتطبيق في كل الدول الأعضاء في المنظمة مهما كان مستوى التنمية الذي بلغته أو درجة تطور نظم إدارة العمل فيها.

١٣. وتنص الاتفاقية رقم ١٥٠ على توفر نظام منسق وفعال لإدارة العمل يكفل التعاون الملائم مع أصحاب العمل والعمال فيما يتعلق بالأنشطة المشمولة بمزيد من التفصيل في صكوك أخرى صادرة عن المنظمة. وتتفرد هذه الاتفاقية بأنها ترسي المعايير من أجل النظام الإجمالي لإدارة العمل، بحيث يشمل مختلف الهيئات التي تتناول المسائل المتعلقة بسياسة العمل، بما فيها الجوانب الدولية، وتقديم الخدمات وإسداء المشورة إلى أصحاب العمل والعمال.

١٤. وتعرّف الاتفاقية رقم ١٥٠ "إدارة العمل" بأنها أنشطة إدارة عامة في ميدان سياسة العمل الوطنية. كما تعرّف "نظام إدارة العمل" بأنه كل هيئات الإدارة العامة المسؤولة عن إدارة العمل و/أو الضالعة فيها (المادة ١). وفي اجتماع للخبراء بشأن إدارة العمل، عُقد في عام ١٩٧٣، تم توسيع نطاق هذه المصطلحات ببيان أنه "ينبغي تفسير مفهوم إدارة العمل بأوسع معانيه" وأنه "ينبغي أن يشمل كل الأنشطة التي تضطلع بها هيئات الإدارة العامة لمساعدة الحكومات في وضع سياسة للعمل وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها". وأضاف الخبراء بأن إدارة العمل "ينبغي أن تشمل مجموع نظام الدوائر الوزارية والوكالات العامة التي أنشئت بموجب القوانين واللوائح الوطنية لمعالجة مسائل العمل، والإطار المؤسسي لتنسيق أنشطة كل منها وللتشاور مع أصحاب العمل والعمال وتنظيمات كل منهما وضمناً مشاركتها في صوغ سياسة العمل وتطويرها".<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> صدّقت ٧٠ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٥٠ (سُجّل ٣٠ تصديقاً) منذ آخر دراسة استقصائية عامة بشأن إدارة العمل قامت بها المنظمة في عام ١٩٩٧، بما في ذلك بلدان في أفريقيا (١٠)، وأوروبا وآسيا الوسطى (٩)، وأمريكا اللاتينية والكاريبي (٧)، والدول العربية (٢)، وآسيا والمحيط الهادئ (٢). ووفقاً للدراسة الاستقصائية العامة لعام ١٩٩٧، هناك عدد من الأسباب لعدم تصديق الدول الأعضاء على الاتفاقية رقم ١٥٠. ومن هذه الأسباب دواعي القلق إزاء توافق التشريعات الوطنية مع نطاق تطبيق الاتفاقية بموجب المادة ٧، التي تنص على أن تقوم الدول الأعضاء، إذا اقتضت الظروف الوطنية ذلك، بتشجيع وتوسيع وظائف إدارة العمل، على مراحل تدريجية عند الاقتضاء، بحيث تشمل فئات معينة من العمال الذين لا يعتبرون، في نظر القانون، أشخاصاً مستخدمين. وثمة سبب آخر ذكر لعدم التصديق وهو أن بعض الدول الأعضاء تعتبر أنها تفتقر إلى الموارد اللازمة، من حيث الموظفين والميزانية، لتلبية متطلبات نظام إدارة العمل يتسم بالكفاءة بموجب المادة ١٠ من الاتفاقية. مكتب العمل الدولي: *إدارة العمل*، التقرير الثالث (الجزء ١باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٥، جنيف، ١٩٩٧ (الدراسة الاستقصائية العامة، ١٩٩٧).

<sup>٢</sup> وورد في مكتب العمل الدولي: *الدراسة الاستقصائية العامة، ١٩٩٧*، المرجع السابق، الفقرة ٤١.

١٥. وتحدد الاتفاقية رقم ١٥٠ بعض الوظائف التي يجب أن تضطلع به نظم إدارة العمل فيما يخص حماية العمل، والاستخدام، والعلاقات الصناعية، والخدمات من أجل الشركاء الاجتماعيين<sup>٣</sup>. ولدى الاضطلاع بهذه الوظائف، يتعين على الهيئات المختصة أن تشارك في مراحل إعداد سياسة العمل الوطنية وإدارتها وتنسيقها وفحصها ومراجعتها (المادة ٦، الفقرة ١). وتضع التوصية رقم ١٥٨ أحكاماً بقدر أكبر من التفصيل في مجالات معايير العمل، وعلاقات العمل، والعمالة، والبحوث في مسائل العمل، والتي يمكن للدول الأعضاء أن تأخذها في الحسبان لدى صوغ السياسة.

١٦. ومع ذلك تشير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إلى أن قائمة الوظائف المدرجة في الاتفاقية ليست شاملة وافية. وإضافة إلى تلك المشار إليها أعلاه، تحدد الدراسة الاستقصائية العامة في عام ١٩٩٧ وظائف رئيسية أخرى في إدارة العمل، تمارس على نطاق واسع في العديد من الدول الأعضاء. وتشمل هذه الوظائف مجالات من قبيل السلامة والصحة المهنيين، والضمان الاجتماعي، وآلية تحديد الأجور الدنيا، وتنمية الموارد البشرية<sup>٤</sup>.

١٧. ومبدأ الهيكل الثلاثي مكرس أيضاً في الاتفاقية. وتبعاً لذلك ينبغي الاضطلاع بمختلف وظائف إدارة العمل بروح التشاور والتعاون والتفاوض مع الشركاء الاجتماعيين. كما أن الأزمة الاقتصادية الأخيرة تستدعي بالحاح ضرورة أن تعمل إدارات العمل معاً من خلال الحوار الثلاثي على بلورة الاستجابات من حيث سياسة العمل من خلال عملية شفافة وتشاركية.

## تفتيش العمل

١٨. يعتبر تفتيش العمل واحداً من الوظائف الجوهرية في أي نظام لإدارة العمل، وكان مجالاً لوضع معايير دولية منذ أن تأسست المنظمة، وثمة إشارات مرجعية إليه في معاهدة فرساي وفي دستور المنظمة<sup>٥</sup>. وإضافة إلى هاتين الوثيقتين التأسيسيتين، اعتمدت المنظمة على مر السنين العديد من الصكوك الأخرى التي تتناول هيكل نظام تفتيش العمل وأسلوب عمله، إما حصراً<sup>٦</sup> أو كعنصر هام في مجال الوقاية والامتنال لقوانين العمل<sup>٧</sup>.

١٩. وترسي اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، إلى جانب اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، والتوصية المصاحبة لكل منهما الأساس الذي يقوم عليه نظام تفتيش العمل. وقد حددت الاتفاقيتان رقم ٨١ ورقم ١٢٩ بوصفهما من اتفاقيات المنظمة التي تحظى بالأولوية، مما يعني أن الدول الأعضاء تُشجّع على تصديقهما نظراً إلى أهميتهما في سير نظام معايير العمل الدولية. ومنذ عهد قريب، شدد إعلان المنظمة لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة بصفة خاصة على صكوك المنظمة التي تعتبر على أنها "فائقة الأهمية من وجهة نظر الإدارة السديدة وهي تشمل الهيكل الثلاثي وسياسة العمل وتفتيش العمل"<sup>٨</sup>. ويشار إلى هذه الصكوك الآن بوصفها اتفاقيات الإدارة السديدة، وهي تشمل الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩. وقد دفع التأكيد الرامي إلى التصديق على اتفاقيات الإدارة السديدة هذه على نطاق واسع وتنفيذها على نحو فعال

<sup>٣</sup> المرجع نفسه، الفقرتان ٤٤ و٤٥.

<sup>٤</sup> المرجع نفسه، الفصل الثاني. لاحظت لجنة الخبراء، في الدراسة الاستقصائية العامة ذاتها، أن بعض جوانب سياسة العمل الوطنية تزداد أهمية، مثل حماية الأطفال في العمل، والنهوض بتكافؤ الفرص والمعاملة في التوظيف، والتدريب والارتقاء بالمهارات من أجل العمل وفي مكان العمل عموماً، وكذلك من أجل النساء وغيرهن من المجموعات الاجتماعية والفئات الأقل حظاً، ولا سيما الشباب وذوو الإعاقة وأهالي الريف والأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص في الحضر (المرجع نفسه، الفقرة ٤٥).

<sup>٥</sup> ينص الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساي التي أنشأت منظمة العمل الدولية على "أن تقوم كل دولة بوضع نظام للتفتيش تشارك فيه المرأة، وذلك بغية ضمان إنفاذ القوانين واللوائح من أجل حماية المستخدمين". معاهدة فرساي، الجزء الثالث عشر، المادة ٤٢٧، تاسعاً. وبموجب المادة ١٠(ب) من دستور منظمة العمل الدولية، تشمل وظائف المكتب مساعدة الحكومات على تحسين الممارسات والنظم الإدارية لتفتيش العمل: "على المكتب، رهنأ بما قد يصدره إليه مجلس الإدارة من توجيهات، [...] تقديم كل مساعدة مناسبة للحكومات، بناء على طلبها، وفي حدود سلطاته، في ما يختص بصياغة القوانين واللوائح على أساس مقررات المؤتمر، وتحسين الممارسات الإدارية ونظم التفتيش".

<sup>٦</sup> توصية تفتيش العمل (الخدمات الصحية)، ١٩١٩ (رقم ٥) (سُحبت)؛ توصية تفتيش العمل، ١٩٢٣ (رقم ٢٠)؛ اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ بروتوكول عام ١٩٩٥ الملحق باتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)؛ اتفاقية تفتيش العمل (البحارة)، ١٩٩٦ (رقم ١٧٨).

<sup>٧</sup> في المجموع ٥٦ اتفاقية، وبروتوكول واحد، و٤٩ توصية تحتوي على مرجع واحد على الأقل إلى تفتيش العمل (باستثناء الصكوك المركونة والمسحوبة).

<sup>٨</sup> اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)؛ اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)؛ اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤).

بمجلس إدارة المنظمة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ إلى اعتماد خطة عمل من أجل القيام بحملة ترويجية<sup>٩</sup>. وفي سياق الأزمة الاقتصادية الأخيرة، أقر الميثاق العالمي لفرص العمل الذي وضعته المنظمة أيضاً بجدوى الصكوك المتصلة بإدارة العمل وتفتيش العمل من أجل تحقيق انتعاش مستدام<sup>١٠</sup>.

٢٠. ويؤكد العدد الكبير من التصديقات على الاتفاقية رقم ٨١<sup>١١</sup> الالتزام الواسع من جانب الدول الأعضاء في المنظمة بالحفاظ على نظام وطني لتفتيش العمل ويعزز الدور الهام الذي يؤديه مفتشو العمل بوصفهم كفاء الامتثال لقوانين العمل وحماية العمال. وثمة عدد من الدول الأعضاء التي لم تصدق على الاتفاقية بعد تحرز تقدماً مبشراً في هذا الاتجاه<sup>١٢</sup>. وما زالت دول أعضاء أخرى تفكر في التصديق على الاتفاقية رقم ٨١ ولكنها التمسّت أولاً المساعدة التقنية من المكتب<sup>١٣</sup>.

٢١. ويوسّع بروتوكول عام ١٩٩٥ الملحق باتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) نطاق تطبيق الاتفاقية ليشمل أماكن العمل غير التجارية، أي جميع فئات أماكن العمل التي لا تعتبر صناعية أو تجارية<sup>١٤</sup>. ويقدر أن قطاع الخدمات غير التجارية يستأثر بنصيب هام من القوى العاملة في الوقت الحاضر (ما بين ١٠ و ٥٠ في المائة بحسب البلد المعني)<sup>١٥</sup>. ولكن هنالك اليوم مجرد ١١ من أصل ١٤١ بلداً ملزماً بالاتفاقية رقم ٨١ صدق على البروتوكول<sup>١٦</sup>، ولم يُسجّل سوى تصديق واحد منذ عام ٢٠٠٠<sup>١٧</sup>.

٢٢. وبالمقارنة مع التصديق الواسع على الاتفاقية رقم ٨١، هناك عدد أقل بكثير من التصديقات على الاتفاقية رقم ١٢٩ التي تتناول تفتيش العمل في الزراعة<sup>١٨</sup>. وهذا على الرغم من أن قطاع الزراعة يستأثر في العديد من البلدان بنصيب كبير من القوى العاملة. وأكدت لجنة الخبراء على ضرورة تطوير أنشطة تفتيش العمل في هذا

<sup>٩</sup> مكتب العمل الدولي: تصديق وترويج الاتفاقيات الأساسية والمتعلقة بالإدارة السديية، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/LILS/6، ملحق.

<sup>١٠</sup> مكتب العمل الدولي: الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل، المرجع السابق، الفقرة ١٤ (٢).

<sup>١١</sup> من أصل ١٨٣ دولة عضواً، صدقت ١٤١ دولة على الاتفاقية رقم ٨١، وسجلت خمسة تصديقات منذ آخر دراسة استقصائية عامة في عام ٢٠٠٦ (أيسلندا، ترينيداد وتوباغو، سلوفاكيا، طاجيكستان، فيجي).

<sup>١٢</sup> في دورة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠، أبلغ المكتب لجنة المسائل القانونية ومعايير العمل الدولية أن عدة بلدان تنتظر جدياً في التصديق على الاتفاقية رقم ٨١، ومنها الجمهورية التشيكية وجنوب أفريقيا وكندا والولايات المتحدة (انظر مكتب العمل الدولي: تصديق وترويج الاتفاقيات الأساسية والمتعلقة بالإدارة السديية، المرجع السابق، الفقرة ٢٥).

<sup>١٣</sup> في الصين والفلبين، أجرت المنظمة مؤخراً تقييمات للاحتياجات إلى تفتيش العمل من شأنها أن تسهم في هذه العملية. وتنتظر تايلند أيضاً في التصديق على الاتفاقية رقم ٨١ وتنتظر من المكتب المساعدة التقنية. انظر الوثيقة GB.306/LILS/6، المرجع السابق، الفقرات ٤٤ إلى ٤٨.

<sup>١٤</sup> المادة (٢) من البروتوكول. لا يدخل البروتوكول في تفصيل هذا التعريف، ولكن التقرير التمهيدي الذي أعده المكتب للدورة ٨٢ للمؤتمر يحدد عدداً من المهن التي قد يرتأيها البروتوكول، من قبيل: الإدارة العامة؛ الخدمات المسلحة؛ خدمات الطوارئ والإنقاذ؛ خدمات التعليم؛ خدمات النقل والاتصالات والبريد؛ المرافق العامة؛ الخدمات الثقافية والترفيهية؛ المؤسسات الدينية والخيرية (أشير إليها في مكتب العمل الدولي: تفتيش العمل، التقرير الثالث (الجزء أولاً باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦ (الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦)، الفقرة ٣٤).

<sup>١٥</sup> المرجع نفسه، الفقرة ٣٧.

<sup>١٦</sup> الاتحاد الروسي، أذربيجان، أيرلندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، جمهورية مولدوفا، السويد، فنلندا، قبرص، لكسمبرغ، النرويج.

<sup>١٧</sup> أشارت الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦ إلى عدد من الأسباب التي ساقته الحكومات والتي حالت دون التصديق على بروتوكول عام ١٩٩٥. وذكر البعض صعوبة تحديد الأنشطة والمنشآت والخدمات التي يشملها الصك، أو أن خدمات تفتيش العمل لديها تغطي فعلاً جميع القطاعات الاقتصادية، ومن ثم لا داعي للبروتوكول. وحيدت حكومات أخرى اتفاقية وحيدة لتفتيش العمل تنطبق على جميع فروع النشاط بدلاً من عدة صكوك تشمل قطاعات مختلفة. وأشارت أخرى كذلك إلى أن المساعدة التقنية من المكتب ستكون ضرورية قبل النظر في التصديق. ومن العقبات التي تعترض سبيل التصديق أن تفتيش المستخدمين في الحكومات المحلية وحكومات المقاطعات تقوم به إدارة تفتيش العمل على مستوى المقاطعة وليس على المستوى الاتحادي، أو أن غياب حكم في البروتوكول يسمح باستثناء بعض الطوائف والمؤسسات الدينية، أو المصانع بالغة الصغر والمنشآت الخارجية. وذكرت أيضاً القيود المفروضة من حيث الموارد البشرية والمالية التي يواجهها العديد من إدارات تفتيش العمل على أنها تحول دون التصديق، ولا سيما في البلدان النامية (الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، المرجع السابق، الفصل العاشر).

<sup>١٨</sup> صدق ما مجموعه ٥٠ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٢٩، ست دول منذ الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦ (ألبانيا، أيسلندا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، سلوفاكيا، فيجي، لكسمبرغ). ومن صكوك المنظمة الأخرى التي تتصل بتفتيش العمل في الزراعة اتفاقية المزارع، ١٩٥٨ (رقم ١١٠)، إلى جانب بروتوكولها (رقم ١١٠) وتوصيتها (رقم ١١٠)، إضافة إلى اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (رقم ١٨٤)، وتوصيتها (رقم ١٩٢). وعلى وجه التحديد، فإن الاتفاقية رقم ١١٠، التي تشمل على أحكام مفصلة عن تفتيش العمل، لم يصدق عليها سوى عشر دول أعضاء.

القطاع، مع التأكيد بصفة خاصة على حماية العمال الشباب والتصدي لظاهرة عمل الأطفال<sup>١٩</sup>. وعلى الرغم من بعض التحفظات<sup>٢٠</sup>، اتخذ عدد من البلدان خطوات إيجابية نحو تصديق الاتفاقية رقم ١٢٩. وقد أعلن بعض الدول عن إجراء مشاورات أو عن عزمها على إجرائها مع الشركاء الاجتماعيين أو السلطات المعنية بغية التصديق على الاتفاقية. وأعربت دول أعضاء أخرى عن استعدادها لإعادة النظر في الاتفاقية رهناً بتلقي المساعدة التقنية أو بإجراء مشاورات ثلاثية الأطراف أو بنتائج إجراء تقييم امتثال التشريعات الوطنية لأحكام الاتفاقية<sup>٢١</sup>.

٢٣. وثمة مجال تقني محدد كان مراراً محور وضع معايير عمل دولية وهو السلامة والصحة المهنيّتان. فالاتفاقية السلامة والصحة المهنيّتين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥) هي في صلب عمل المنظمة في هذا المجال، وتكمل الكثير من أحكامها ويوسّعها طائفة من الصكوك الأخرى الصادرة عن المنظمة<sup>٢٢</sup>. وتقع على عاتق إدارات العمل مسؤولية خاصة في وضع وإنفاذ تشريعات السلامة والصحة المهنيّتين والنهوض بالامتثال لها، وخصوصاً من خلال نظم تفتيش العمل لديها. وفي أكثر من نصف عدد البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٩<sup>٢٣</sup>، كان لوزارات العمل دور هام، إن لم يكن محورياً، في صوغ وتنفيذ سياسة السلامة والصحة المهنيّتين. وتحدد الاتفاقية رقم ١٥٥، التي صدقت عليها ٥٦ دولة عضواً، أن إنفاذ القوانين والقواعد في مجال السلامة والصحة المهنيّتين يجب أن يتحقق بواسطة نظام تفتيش كاف ومناسب، ينبغي له، وفقاً لتوصية السلامة والصحة المهنيّتين، ١٩٨١ (رقم ١٦٤)، أن يسترشد بأحكام الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩. وتؤكد الاتفاقية رقم ١٥٥ أيضاً أهمية وضع سياسة وطنية واتباع نهج نظم متكاملة إزاء السلامة والصحة المهنيّتين، الأمر الذي أعيد تأكيده في اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيّتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧). وصدقت حتى اليوم ١٦ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٨٧. وفي هذا السياق، ينبغي الإشارة أيضاً إلى توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠) التي اعتمدت مؤخراً، والتي تشير إلى الدور الذي ينبغي أن تؤديه خدمات إدارة العمل، بما فيها دائرة تفتيش العمل، في تنفيذ المبادئ التوجيهية للصك<sup>٢٤</sup>.

٢٤. وتواجه وظائف الحماية والإنفاذ لدى وزارات العمل ودوائر التفتيش تحديات خاصة، مردّها تزايد حراك العمال في اقتصاد عالمي وتعدد ترتيبات العمل، قد تنطوي على علاقة استخدام تتل من حماية العمال. وتقر توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨)، الصادرة حديثاً عن المنظمة بوجود هذه التحديات، وتدعو السلطات المختصة إلى اعتماد التدابير اللازمة لكفالة احترام القوانين واللوائح بشأن علاقة الاستخدام وتنفيذها، من خلال خدمات تفتيش العمل وتعاونها مع إدارة الضمان الاجتماعي وسلطات الضرائب مثلاً (الفقرة ١٥).

<sup>١٩</sup> انظر مثلاً، مكتب العمل الدولي: *معايير العمل الدولية: نهج عالمي*، الذكرى السنوية ٧٥ للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (جنيف، ٢٠٠١).

<sup>٢٠</sup> أشارت الحكومات إلى العوائق الإدارية أو التقنية أو الاقتصادية كأسباب لعدم التصديق على الاتفاقية رقم ١٢٩. ومن هذه العوائق عدم التوافق بين القانون الوطني وأحكام الاتفاقية، مثل قانون العمل الذي لا يغطي الأنشطة الزراعية أو العمال الزراعيين. وأشار البعض الآخر إلى أن نظام تفتيش العمل لديها غير متطور بما فيه الكفاية للوفاء بالمتطلبات التي نصت عليها الاتفاقية. وأشار العديد من البلدان إلى صعوبة إقامة نظام تفتيش لقطاع الزراعة تحديداً أو أن لديها نظام تفتيش وطني يشمل أصلاً جميع مجالات النشاط الاقتصادي. وقالت بلدان أخرى إن الاتفاقية لا تلائم الخصائص الوطنية للنشاط الزراعي (مثل الطابع غير النظامي للقطاع أو هيكل ملكية الأرض)، أو أن نقص الموارد البشرية والمالية المتاحة لنظام تفتيش العمل حال دون التصديق. انظر الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، المرجع السابق، الفصل العاشر. انظر أيضاً الوثيقة GB.306/LILS/6، المرجع السابق، الفقرات ٤٩-٦٠.

<sup>٢١</sup> انظر الوثيقة GB.309/LILS/6، المرجع السابق، الفقرات ٢٧-٣٣.

<sup>٢٢</sup> وضعت المنظمة في غضون السنوات التسعين الماضية عدداً كبيراً من الصكوك الدولية لمساعدة الهيئات المكونة في تعزيز قدراتها على درء المخاطر في مكان العمل والتحكم بها. للاطلاع على قائمة كاملة بها، انظر الموقع:

<http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm>. انظر أيضاً مكتب العمل الدولي: *خطة العمل لتحقيق تصديق واسع النطاق على الصكوك التي تتناول موضوع السلامة والصحة المهنيّتين وتنفيذها على نحو فعال* (الاتفاقية رقم ١٥٥، وبروتوكولها لعام ٢٠٠٢ والاتفاقية رقم ١٨٧)، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٧، جنيف، آذار/مارس ٢٠١٠، الوثيقة GB.307/10/2(Rev.)

<sup>٢٣</sup> مكتب العمل الدولي: *السلامة والصحة المهنيّتان*، التقرير الثالث (الجزء ١باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩ (الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٩).

<sup>٢٤</sup> الفقرة ٤٤. ولئن كانت السلامة والصحة المهنيّتان قضية رئيسية في سياق العدوى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، فهناك مسائل أخرى ينبغي أن تتصدى لها نظم إدارة العمل وتفتيشه، ومنها وضع سياسات وبرامج وطنية بشأن نقص المناعة البشرية/الإيدز وعالم العمل، ومكافحة التمييز والنهوض بتكافؤ الفرص والمعاملة.

## الفصل ٢

### إدارة العمل

#### المفاهيم والمصطلحات

٢٥. سبقت الإشارة إلى أن الاتفاقية رقم ١٥٠ والتوصية رقم ١٥٨ توفران مبادئ توجيهية بشأن دور إدارة العمل ووظائفه وتنظيمه. ويمثل هذان الصكبان الصادران عن المنظمة الإطار المفاهيمي الدولي الوحيد المعترف به من أجل إدارة العمل.

٢٦. وتميز الاتفاقية رقم ١٥٠ ما بين صنع السياسة والأطر المؤسسية. ولئن كانت عبارة "إدارة العمل" تعني أنشطة الإدارة العامة في مجال سياسة العمل الوطنية، فإن عبارة "نظام إدارة العمل" تشمل جميع هيئات الإدارة العامة المسؤولة عن إدارة العمل و/أو الضالعة فيه (المادة ١).

٢٧. ولا تحاول الاتفاقية رقم ١٥٠ أن تعرّف مفهوم "سياسة العمل الوطنية". ولأغراض هذا التقرير، وتماشياً مع التفسير الواسع الذي نسبته لجنة الخبراء إلى إدارة العمل<sup>١</sup>، فإن مصطلح "سياسة العمل الوطنية" ينبغي أن يؤخذ بأوسع معانيه، أي أن يشمل كل المسائل المتصلة بالعمل التي تقع في ولاية منظمة العمل الدولية<sup>٢</sup>.

#### الأصول والتطور

٢٨. من شأن فهم الأصول التي تعود إليها إدارة العمل أن يساعد على تحديد أفضل للتحديات الراهنة وآفاق المستقبل.

٢٩. ويعود تاريخ إدارة العمل، كمجال من مجالات الإدارة السديدة، إلى النصف الثاني من القرن التاسع عشر. فقد أنشئت وزارات العمل ودوائر تفتيش العمل وغير ذلك من مكونات إدارة العمل من أجل معالجة ما أصبح يعرف باسم "المسألة الاجتماعية" أو "المسألة العمالية" في أوروبا أو باسم "مسألة العمل" في الولايات المتحدة<sup>٣</sup>. وكان الدور الأصلي لإدارة العمل دوراً حمائياً وتنظيمياً. وكان يرمي إلى تنظيم أسواق العمل من خلال تدخل الحكومة المنهجي والمستمر والمصمم من أجل تحسين شروط العمل والحفاظ على التوازن بين مصالح أصحاب العمل والعمال. وكان الدافع الرئيسي للحكومات هو الحفاظ على السلم الاجتماعي وتجنب الصراعات الاجتماعية الكبرى<sup>٤</sup>، الذي طور تدريجياً مؤسسات العمل، من دوائر تفتيش ومكاتب عمل صغيرة إلى وزارات عمل بكل معنى الكلمة<sup>٥</sup>.

<sup>١</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ١٩٩٧، المرجع السابق، الفقرة ٤١.

<sup>٢</sup> ولكن ينبغي أن نلاحظ أن مصطلح "سياسة العمل" غالباً ما تستخدمه إدارات العمل الوطنية بمفهوم أضيق يقتصر على تشريعات العمل الحمائية.

<sup>٣</sup> جاء وصف ذلك في خطاب ألقاه الرئيس تيودور روزفلت أمام الكونغرس الأمريكي على أنها "مشكلة بالغة الحيوية يتعين على هذا البلد، بل على العالم المتمدن بأسره، أن يتصدى لها". رسالة الرئيس إلى مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠١.

<sup>٤</sup> أسند هذا الدور إلى العديد من وزارات العمل عند إنشائها. ففي الولايات المتحدة مثلاً تنص المادة ٨ من القانون العام ٤٢٦-٦٢: قانون إنشاء وزارة العمل، ٤ آذار/مارس ١٩١٣، على أن "وزير العمل يتمتع بسلطة التصرف بمثابة وسيط وله أن يعين مفضين للمصالحة في نزاعات العمل كلما رأى أن مصالح السلم الصناعي تتطلب ذلك".

<sup>٥</sup> لمزيد من المعلومات عن تاريخ إدارة العمل، انظر:

M. Wallin: "Labour administration: Origins and development," in *International Labour Review* (1969, Vol. 100, No. 1).

٣٠. ولئن تكيفت إدارة العمل مع الظروف المتغيرة والمتطلبات الجديدة، فقد تطورت أيضاً استجابة للصعوبات الاقتصادية والاجتماعية<sup>٦</sup>. وكان من أبرز التطورات في تاريخ إدارات العمل في الفترة ما بعد الحرب ضلوعها في سياسات التنمية الوطنية. وبحكم تزايد الاهتمام بسياسة العمالة والحماية الاجتماعية، انتقلت وزارات العمل من وظيفتها الأصلية الضيقة التي اقتصرت على الحماية والإنفاذ وفرض الجزاءات إلى وظيفة اضطلعت فيها بدور أكبر في التنمية الاقتصادية الوطنية<sup>٧</sup>. وهكذا تحولت إدارة العمل إلى أداة رئيسية في يد الحكومة، من حيث صوغ وتنفيذ سياسات العمل تماشياً مع أهداف التنمية الوطنية، بينما استمرت في الحفاظ على التوجه الحمائي الذي تنتهجه.

## إدارة العمل ومنظمة العمل الدولية

٣١. كانت منظمة العمل الدولية، منذ نشأتها، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنظم إدارة العمل، حيث إن وزارات العمل هي المحاور والشريك الرئيسي من جانب الحكومة<sup>٨</sup>. وهذه العلاقة الخاصة متأصلة في دستور المنظمة<sup>٩</sup>.

٣٢. وطالما التزمت المنظمة بتعزيز وزارات العمل وكان لها أثر على تطور مؤسسات إدارة العمل في شتى أنحاء العالم، وخصوصاً من خلال اعتماد الصكوك الدولية<sup>١٠</sup> وتقديم مختلف أشكال المساعدة التقنية.

٣٣. وقد تأكد هذا الالتزام من جديد في إعلان عام ٢٠٠٨. ويؤكد الإعلان على ضرورة تعزيز قدرة المنظمة على مساعدة الدول الأعضاء في تحقيق أهداف المنظمة في سياق العولمة. وعلى وجه التحديد، يشدد على ضرورة تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي باعتبارهما أنسب وسيلتين من أجل: "إضفاء الفعالية على قانون العمل ومؤسسات العمل، بما في ذلك ما يتعلق بالاعتراف بعلاقة الاستخدام وتعزيز العلاقات الصناعية الجيدة وبناء نظم فعالة لتفتيش العمل"<sup>١١</sup>.

٣٤. وقد أدى مؤخراً التزام المنظمة بتطوير القدرات لصالح الهيئات المكونة، بما فيها وزارات العمل ونظم إدارة العمل<sup>١٢</sup>، إلى قيام أنشطة المساعدة التقنية والتعاون التقني المنسقة من خلال برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل، الذي أسسه في نيسان/أبريل ٢٠٠٩. ويكاد يشمل هذا التعاون جميع مجالات سياسة العمل، بما في ذلك المساعدة في صوغ القوانين والسياسات وبناء القدرات المؤسسية.

٣٥. وثمة شكل محدد من أشكال المساعدة التي تلتمسها الحكومات يركز بالدرجة الرئيسية على الجوانب المؤسسية لوزارات العمل ووكالاتها. وهو يتألف من تقييمات أو مراجعات لإدارة العمل ونظم تفتيش العمل

<sup>٦</sup> انظر:

J. Heyes and L. Rychly (eds): *Labour administrations in a changing world: Challenges and opportunities* (Geneva, ILO, forthcoming).

<sup>٧</sup> في كثير من الحالات، كان ذلك مصحوباً بزيادة هامة في ميزانياتها، إذ إن تطوير خدمات التوظيف وبرامج سوق العمل والتأمين إزاء البطالة وغير ذلك من أشكال الحماية الاجتماعية تتطلب قدراً أكبر من الإنفاق مما تتطلبه الوظيفة التنظيمية.

<sup>٨</sup> تبين البيانات عن عام ٢٠١٠ بوضوح غلبة وزارات العمل في وفود الدول الأعضاء إلى مؤتمر العمل الدولي. فمن أصل ١٦٦ بلداً حضرت الدورة ٩٩ للمؤتمر، أرسلت ١٦٤ منها مندوباً، وفي ١٢٤ حالة وزيراً، من وزارة العمل أو هيئة تكافئها مثل وزارة العمالة أو الضمان الاجتماعي أو الشؤون الاجتماعية أو القوى العاملة أو الرعاية أو الموارد البشرية. المصدر: مكتب العمل الدولي: *القائمة النهائية بأسماء الوفود*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

<sup>٩</sup> تُعتمد اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها مباشرة في مؤتمر العمل الدولي، وتكون الحكومات ممثلة في معظم الأحيان من جانب الوزارة "التقنية" (وزارة العمل أو ما يكافئها)، والتي يجوز لها أيضاً، بموجب المادة ١١ من دستور المنظمة، أن تتواصل مباشرة مع المدير العام.

<sup>١٠</sup> مثال ذلك أن قراراً في عام ١٩٢٨ دعا الحكومات إلى إنشاء دائرة ملائمة ومتخصصة قادرة على إعداد وكفالة تطبيق جميع قوانين ولوائح العمل، خاصة فيما يتعلق بخدمات التفتيش والعلاقات مع مكتب العمل الدولي والهيئات الاستشارية وتسوية المنازعات الصناعية وتجميع ونشر الإحصاءات والتقارير وجميع الوثائق الأخرى التي تتناول شؤون العمل (قرار يتعلق بقيام الدول الأعضاء بإنشاء خدمات مكلفة بمسائل العمل).

<sup>١١</sup> الجزء أولاً، ألف "٣".

<sup>١٢</sup> دستور منظمة العمل الدولية، المادة ١٠ (٢) (ب): يقدم المكتب "كل مساعدة مناسبة للحكومات، بناء على طلبها، وفي حدود سلطاته، في ما يختص بصياغة القوانين واللوائح على أساس مقررات المؤتمر، وبتحسين الممارسات الإدارية ونظم التفتيش".

لديها<sup>١٣</sup>. وتقوم هذه التقييمات على تحليل وظيفي لإدارة العمل وآليات تفتيش العمل القائمة. وتقدم الاستنتاجات والتوصيات، التي تستند إلى مبادئ المنظمة وتأخذ في الاعتبار الممارسة الدولية ذات الصلة، إلى الحكومات في شكل مذكرات تقنية صادرة عن المنظمة (انظر الإطار ٢-١).

## الإطار ٢-١

### تقييم إدارة العمل وتفتيش العمل في جنوب أفريقيا، ٢٠٠٩-٢٠١٠

جاء تقييم إدارة العمل ونظام تفتيش العمل في جنوب أفريقيا بناء على طلب من وزارة العمل في عام ٢٠٠٩ في إطار برنامج لإصلاح الدوائر فيها. وكان الهدف الإجمالي من التقييم هو مساعدة جنوب أفريقيا على تحسين فعالية وكفاءة نظام إدارة العمل وخدمات تفتيش العمل لديها وتقديم سلسلة من التوصيات لتنفيذ هذه التحسينات. وتناولت المذكرة التقنية للمنظمة المسائل التالية:

- هيكل المكتب الرئيسي ومكاتب الولايات
- إدارة خدمات التوظيف العامة
- إعادة تنظيم نظام تفتيش العمل وتعزيزه
- التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ولا سيما الاتفاقية رقم ٨١
- سياسات العمل المبتكرة في أوقات الأزمات
- المساعدة التقنية من جانب المنظمة

واستناداً إلى المذكرة التقنية، قامت وزارة العمل بتنفيذ سلسلة من التغييرات في هيكلها الداخلية، بما في ذلك استحداث وحدة خدمات الإنفاذ والتفتيش. وهي تتخذ الخطوات اللازمة للتصديق على اتفاقية المنظمة رقم ٨١.

وتم تنفيذ التوصيات الخاصة بتعزيز نظام تفتيش العمل من خلال سلسلة من الأنشطة المشتركة بتمويل من مشروع تعاون تقني ترعاه النرويج يركز بالدرجة الرئيسية على تدريب المديرين وبناء هيئة من المدربين في تفتيش العمل وإدخال التغييرات الاستراتيجية في نظام إدارة العمل.

المصدر: مكتب العمل الدولي: مذكرة إلى وزارة العمل، جنوب أفريقيا، ٢٠١٠.

## نظم إدارة العمل الوطنية

٣٦. يختلف تشكيل نظم إدارة العمل ومؤسساتها باختلاف الظروف الوطنية. بيد أن هنالك بعض أوجه الشبه التي يمكن استبانتها:

- لن كانت وزارات العمل عادة في صميم النظم الوطنية لإدارة العمل، فإن بعض المهام ذات الصلة غالباً ما تكون من مسؤولية وزارات أخرى، مثل وزارة الشؤون الاجتماعية أو التنمية الاجتماعية أو القوى العاملة أو التعليم أو الهجرة أو الشؤون الداخلية أو الشؤون المالية أو الصحة أو الشباب.
- غالباً ما تكون مهام العمل والعمالة الأساسية في عهدة وزارة واحدة<sup>١٤</sup>. وتشمل غالبية وزارات العمل، مثلاً، وظيفة العلاقات الصناعية، ولكن هنالك حالات ترتبط فيها مسألة العمالة بوزارة الاقتصاد أو المالية<sup>١٥</sup>.
- كثيراً ما تُدمج أهداف العمل والعمالة مع الشؤون الاجتماعية. وهذا هو الحال في أكثر من نصف الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي البلدان النامية، كثيراً ما تنقسم مهمة

<sup>١٣</sup> منذ عام ٢٠٠٦، قامت المنظمة بعمليات مراجعة بلغ عددها ٤٤ لإدارة العمل وتفتيشه بناء على طلب حكومات إثيوبيا، الأردن، أرمينيا، ألبانيا، الإمارات العربية المتحدة، أنغولا، بلير، بوركينافاسو، بيرو، ترينيداد وتوباغو، تشاد، توغو، جامايكا، الجبل الأسود، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية العربية السورية، جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جنوب أفريقيا، جيبوتي، رواندا، سانت لوسيا، السلفادور، السنغال، الصين، عُمان، غواتيمالا، غينيا، الفلبين، كازاخستان، كوت ديفوار، كينيا، لبنان، ليبيريا، مالي، موريتانيا، موريشيوس، نيبال، نيكاراغوا، هايتي، الهند، هندوراس، اليمن.

<sup>١٤</sup> مثال ذلك في الجمهورية التشيكية وجنوب أفريقيا وكوستاريكا وكينيا وليتوانيا.

<sup>١٥</sup> مثال ذلك في سويسرا وفنلندا وهنغاريا.

- الحماية الاجتماعية بين وزارات مسؤولة عن خطط ضمان اجتماعي مختلفة، تديرها وكالات منفصلة<sup>١٦</sup>، وغالباً ما تكون تحت إشراف وزارة المالية<sup>١٧</sup>.
- من الشائع أن تنقسم مسؤولية التدريب المهني بين وزارة العمل - المسؤولة عن التدريب القصير الأجل المرتبط بالعمل - ووزارة التعليم، المسؤولة عن التعليم المهني<sup>١٨</sup>. وقد يكون التدريب الأكثر تخصصاً، في مجالات مثل الصحة أو الزراعة أو النقل أو الخدمات العامة، في إطار الوزارة المعنية<sup>١٩</sup>.
- يكون لوزارات العمل، في بعض الحالات، مسؤولية عامة عن الخدمة العامة<sup>٢٠</sup> أو عن هجرة العمال، لا سيما في البلدان التي تضم نسبة لا بأس بها من العمال المهاجرين<sup>٢١</sup>.
- يُعهد بتقديم الخدمات على نحو متزايد إلى هيئات موازية لهيئات الدولة<sup>٢٢</sup>. ولكن هذه "الوكالات" قد تتمتع بدرجات مختلفة جداً من الاستقلال من حيث الإدارة والتمويل وتقديم الخدمات.
- يكون تنفيذ السياسة، وأحياناً مسؤولية وضع السياسة، بصفة عامة من وظائف الحكومات المحلية (حكومة الولاية أو الإقليم أو المقاطعة)، وخصوصاً في البلدان ذات الهيكل الاتحادي أو شبه الاتحادي<sup>٢٣</sup>.
- هنالك نزعة متزايدة نحو التعاقد الخارجي في تقديم خدمات إدارة العمل، لا مع جهات عامة فحسب وإنما مع جهات خاصة أيضاً (منظمات لا تبتغي الربح أو تبتغي الربح على السواء) من مقدمي الخدمات على أساس ترتيبات تعاقدية شتى.
٣٧. ولئن كان صوغ سياسة العمل من مسؤولية الدولة، فإن التنفيذ كثيراً ما يفوض إلى وكالات عامة متخصصة. وقد يُرى ذلك بمثابة اتجاه طويل الأجل في مجال الخدمات العامة وإدارة العمل<sup>٢٤</sup>. ولدى الوكالات المرتبطة بالعمل، مثل خدمات التوظيف العامة، ومؤسسات وصناديق التدريب المهني، وهيئات السلامة والصحة المهنية، ومجالس الوساطة والمصالحة والتحكيم، تاريخ طويل ويمكنها، إذا جرى تنظيمها وتنسيقها والإشراف عليها من جانب وزارة العمل، أن تسهم في تقديم خدمات على درجة عالية من الكفاءة والنوعية.

<sup>١٦</sup> انظر: مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي: توافق جديد في الآراء (جنيف، ٢٠٠١).

<sup>١٧</sup> في السنغال، تشرف وزارة المالية على الخطط الرئيسية للضمان الاجتماعي وهي ممثلة في مجالس إدارتها إلى جانب وزارة العمل. وكذلك تشرف وزارات المالية على الهيئات المسؤولة عن خطط المساهمة في ترينداد وتوباغو وبربادوس وجزر البهاما وغيانا. وفي ماليزيا تشرف وزارة المالية على صندوق تأمين المستخدمين، بينما تخضع منظمة الضمان الاجتماعي لوزارة الموارد البشرية.

<sup>١٨</sup> مثال ذلك أن التدريب المهني يخضع لوزارة التعليم العالي والتدريب في جنوب أفريقيا ولوزارة التعليم العام والمعهد الوطني للتدريب المهني في كوستاريكا. أما في كمبوديا، فهو يخضع لوزارة العمل والتدريب المهني. وفي غيانا، يخضع مجلس التعليم والتدريب التقني والمهني لوزارة التعليم، في حين ينتمي مجلس التدريب الصناعي إلى وزارة العمل والخدمات البشرية والضمان الاجتماعي.

<sup>١٩</sup> انظر:

V. Gasskov (ed.): *Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM* (Geneva, ILO, 2006), p. 25.

<sup>٢٠</sup> مثال ذلك، في كثير من البلدان الأفريقية وكذلك في بلجيكا وسلوفاكيا وفرنسا، وفي إكوادور مؤخراً.

<sup>٢١</sup> مثال ذلك، في إسبانيا واندونيسيا ودومينيكا وكسمبرغ ومصر.

<sup>٢٢</sup> مثال ذلك، الاهتمام بخدمات التوظيف والتدريب المهني والسلامة والصحة المهنية والوساطة والتحكيم أو إدارة مختلف خطط الحماية الاجتماعية.

<sup>٢٣</sup> في عدد من البلدان، غالباً ما يقدم هذه الخدمات مكتب واحد (مركز العمل أو مؤسسة مشابهة) تجمع ما بين مختلف الوظائف المتصلة بالعمل، مثل تفتيش العمل وسمسرة الوظائف ودفع تعويضات البطالة أو غيرها من الاستحقاقات أو الإحالات إلى برامج التدريب المهني. ولئن كان من شأن تقاسم الأماكن وغيرها من المرافق أن يحقق وفورات في التكاليف، فإن تجميع خدمات متصلة بصلاحيات متغايرة جداً (مثل خدمات التوظيف وتفتيش العمل) في "مكتب عمل" واحد قد يولد الارتباك لدى الجمهور، بل قد ينفر أصحاب العمل من الإعلان عن شواغر العمل.

<sup>٢٤</sup> وفي وقت يرجع إلى عام ١٩٧٣، استبان هذا الاتجاه فريق خبراء المنظمة المعني بإدارة العمل، حيث قال: "ثمة اهتمام واسع الانتشار بالحرص على فعالية إدارة برامج معينة من برامج إدارة العمل، بمشاركة نشطة من ممثلي أصحاب العمل والعمال، وهو يؤدي في عدد من البلدان إلى إنشاء وكالات متخصصة بموازة الدولة لهذا الغرض، تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري". مكتب العمل الدولي: دور ووظائف إدارة العمل وتطورها المؤسسي، ورقة عمل معدة لاجتماع الخبراء بشأن إدارة العمل، جنيف، ١٥-٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، الفقرة ٣٨.

٣٨. ومع ذلك، تثار التساؤلات عما إذا كانت هذه الوكالات في واقع الأمر تضطلع بدور يعود إلى وزارة العمل، ولا سيما عندما تكون هذه الوزارة ضعيفة. وقد يحدث ذلك خصوصاً عندما تُعتمد سياسات جديدة وتختار وزارة العمل تسخير الوكالات القائمة لأداء مهام تتجاوز الولاية الأصلية لهذه الوكالات، مثال ذلك عندما يُطلب من صندوق تضامن قائم أو من شركة تأمين من البطالة أن تقوم بإدارة نظم ضمان اجتماعي أوسع نطاقاً، أو عندما تعهد بمسائل السلامة والصحة إلى وكالات دون ضمان استمرار الوزارة في الاضطلاع بدورها في صنع السياسة. وثمة محذور آخر يرتبط بتكاثر الوكالات وهو تقلص القدرات التقنية ضمن وزارة العمل بسبب هجرة الموظفين المؤهلين إلى هذه الوكالات بالذات.

٣٩. ولا تحدد الاتفاقية رقم ١٥٠ أي هيكل معين لنظم إدارة العمل، وإنما تتطلب أن تكون وظائفها ومسؤولياتها "منسقة على النحو الملائم" (المادة ٤). ولا يمكن تفسير هذا الاشتراط على الصعيد المؤسسي المحض فقط، إذ إن دمج وظائف السياسة في هيئة واحدة لا يضمن في حد ذاته تماسك السياسات. وفي هذا الصدد، تكشف عمليات مراجعة إدارة العمل، التي تقوم بها المنظمة بانتظام، عن حالات "توقع" شديد حتى ضمن الوزارة الواحدة حيث لا تتشاور الوحدات التي تضطلع بمهام مترابطة فيما بينها أو لا تتقاسم المعلومات والموارد (البشرية والمادية)، لمجرد أنها تنفذ قوانين مختلفة أو تفقر إلى الآليات الإدارية السديدة الملائمة.

٤٠. ويبقى التنسيق الملائم ضمن نظم إدارة العمل تحدياً ولا سيما في الدول الاتحادية، حيث غالباً ما تعتمد اللامركزية في وضع السياسة والتنفيذ وحيث يمنح القانون مجموعة من الوظائف للمستوى الاتحادي ومجموعة أخرى لمستوى الولاية.

٤١. ومن العسير تحقيق كفاءة التنسيق عندما تكون الدوافع وراء اللامركزية اعتبارات سياسية بدلاً من رشاد الإدارة من الناحية العملية. وينبغي للإصلاحات أن تأخذ في الاعتبار مستوى المسؤولية عن وضع السياسة وإلى أي مدى تبقى اللامركزية متوافقة مع وجود سوق عمل واحدة.

٤٢. وفي البلدان التي تكون فيها الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية على السواء مسؤولة عن شؤون العمل، غالباً ما يكون هنالك نظام إدارة عمل اتحادي ونظم مكرسة لإدارة العمل في حكومة كل ولاية أو مقاطعة (انظر الإطار ٢-٢). وفي هذه الحالة تشتد الحاجة إلى التنسيق بين مختلف مستويات إدارة العمل.

## الإطار ٢-٢

### تنسيق سياسات العمل في الهند وفي باكستان

في الهند، تنطبق القوانين التي تسن وطنياً على صعيد الولاية. ويمكن للهيئات التشريعية على مستوى الولاية أن تضع قواعد لتنفيذ هذه القوانين وأن تسن تشريعاتها الخاصة بها بشأن طائفة من شؤون العمل. وقد يفرض ذلك إلى مستويات حماية أعلى في بعض الولايات من غيرها، ومن ثم إلى اختلاف التوازن بين القوانين التي تعمل لصالح العدل والإنصاف بين العمال، هذا من جهة، وبين القدرة التنافسية والكفاءة بالنسبة لأصحاب العمل، من جهة أخرى. وتبعاً لذلك، قد يكون لمختلف نظم إدارة العمل على مستوى الولاية وطبيعة التدخلات التي تقوم بها أثر يتجاوز المجال المباشر لحماية العمل وقد تؤدي، مثلاً، دوراً في قرارات الاستثمار المتصلة بمواقع منشآت الأعمال.

وفي باكستان، هنالك في كل حكومة ولاية إدارة خاصة بها للعمل والقوى العاملة. وتعمل هذه الإدارات بموجب سياسات وقوانين وطنية، في ظل المسؤولية الإجمالية لوزارة العمل والقوى العاملة، ولكنها تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال في تنفيذ السياسات والقوانين الوطنية. وتتعرز هذه الاستقلالية بالسلطات القانونية التي تتمتع بها حكومات الولايات في سن القوانين المتصلة بشؤون العمل، والتي تحل محل التشريعات الوطنية أحياناً، وتتعارض معها أحياناً أخرى.

المصدر: R. Heron: Challenges and perspectives of labour administration (Geneva, ILO, forthcoming).

٤٣. وفي بلدان أخرى، يتسم نظام إدارة العمل باللامركزية على الصعيد التنفيذي، ويكون صوغ سياسة العمل وإعداد القوانين واللوائح من مسؤولية الحكومة المركزية فقط. وفي هذا المضمار، بينما تكون شؤون السياسة وما يتصل بها من إعداد قوانين العمل مركزية، فإن تنفيذ السياسات والقوانين، بما فيها أنشطة تفتيش العمل، وخدمات التوظيف، وفض المنازعات، يكون من مسؤولية مختلف إدارات العمل المحلية<sup>٢٥</sup>.

<sup>٢٥</sup> في الفلبين مثلاً، تعمل إدارة العمل من خلال ١٦ مكتباً إقليمياً للعمل والعمالة. وفي الأردن، وزارة العمل هي محور نظام إدارة العمل، ولكن المسائل التشغيلية مفضولة إلى المكاتب الميدانية في كل محافظة وفي مدينة عمّان. وفي بلير، تعمل إدارة العمل من خلال ١٠ مكاتب عمل إقليمية.

٤٤. وقد عمد العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخراً إلى لامركزية مختلف جوانب سياسة سوق العمل، في محاولة منها لتحسين توجيه الاستحقاقات والحقوق والمسؤوليات المرتبطة بها<sup>٢٦</sup> ولتحسين تكييف تقديم الخدمات مع أسواق وسياسات العمل المحلية. وعلى وجه الخصوص، تنطبق عملية اللامركزية هذه على السياسات الإيجابية لسوق العمل، بينما تبقى نظم الاستحقاقات في معظمها خاضعة للتنظيم والإدارة مركزياً.

٤٥. وتقدم جهود اللامركزية هذه صورة مختلطة. فمن جهة أولى، هنالك مزايا دون شك في مساهمة شركاء الحكومة المحلية في تكييف برامج سوق العمل لكي تلائم الاحتياجات المحلية. وقد تساعد أيضاً في التوصل إلى توافق الآراء والتعاون، وفي حالة السياسات السلبية إلى استهداف التعويضات والحقوق والمسؤوليات المتصلة بها على نحو أفضل. وقد تؤدي من جهة ثانية، إذا أصبح الفارق بين السياسات مفرطاً، إلى ترجيح عدم المساواة ومن ثم تكون محط الانتقاد.

٤٦. وعلاوة على ذلك، يعتمد نجاح اللامركزية في إدارة العمل، شأن المجالات الأخرى في الإدارة العامة، إلى حد كبير على قدرة السلطات المحلية على تحمل مسؤوليات جديدة ويجب أن يكون مشفوعاً بتنمية القدرات، سواء من حيث الموظفين أم من حيث المعدات المادية من أجل المكاتب المحلية.

## تنظيم وزارات العمل

٤٧. إن هيكل وزارة العمل وتنظيمها الداخلي في حد ذاته انعكاس لولاية الوزارة ونموذج تنفيذ السياسة.

٤٨. وهنالك ثلاثة نماذج رئيسية، ولا يستثني أحدها الإثنين الآخرين، وغالباً ما تجتمع ضمن بلد واحد. وهذه النماذج هي: الإدارة المباشرة (حيث تقع غالبية الأنشطة في إطار وزارة العمل وإدارتها)؛ والإدارة غير المباشرة (الإدارة من خلال إدارات لامركزية)؛ والإدارة المفوضة (اللجوء إلى هيئات مستقلة قائمة أو منشأة حديثاً في إطار وزارة العمل).

٤٩. ومهما كان اختيار النماذج و/أو الجمع بينها، فإن وزارات العمل تتألف عادة من وحدات يمكن تجميعها في ثلاث فئات رئيسية: الإدارات التقنية؛ وخدمات دعم الإدارة؛ وخدمات الشؤون الإدارية العامة. وفي الإطار ٢-٣ مثال لهيكل تنظيمي نموذجي.

٥٠. وتكون خدمات الدعم الإداري مسؤولة عن إدارة الموارد البشرية والمادية والمالية في وزارة العمل<sup>٢٧</sup>. ومكانها ضمن الهيكل الوزاري يبدئي إلى حد ما. ولكن هيكل وحدات الدعم الإداري والوحدات التقنية قد يختلف اختلافاً كبيراً من وزارة لأخرى.

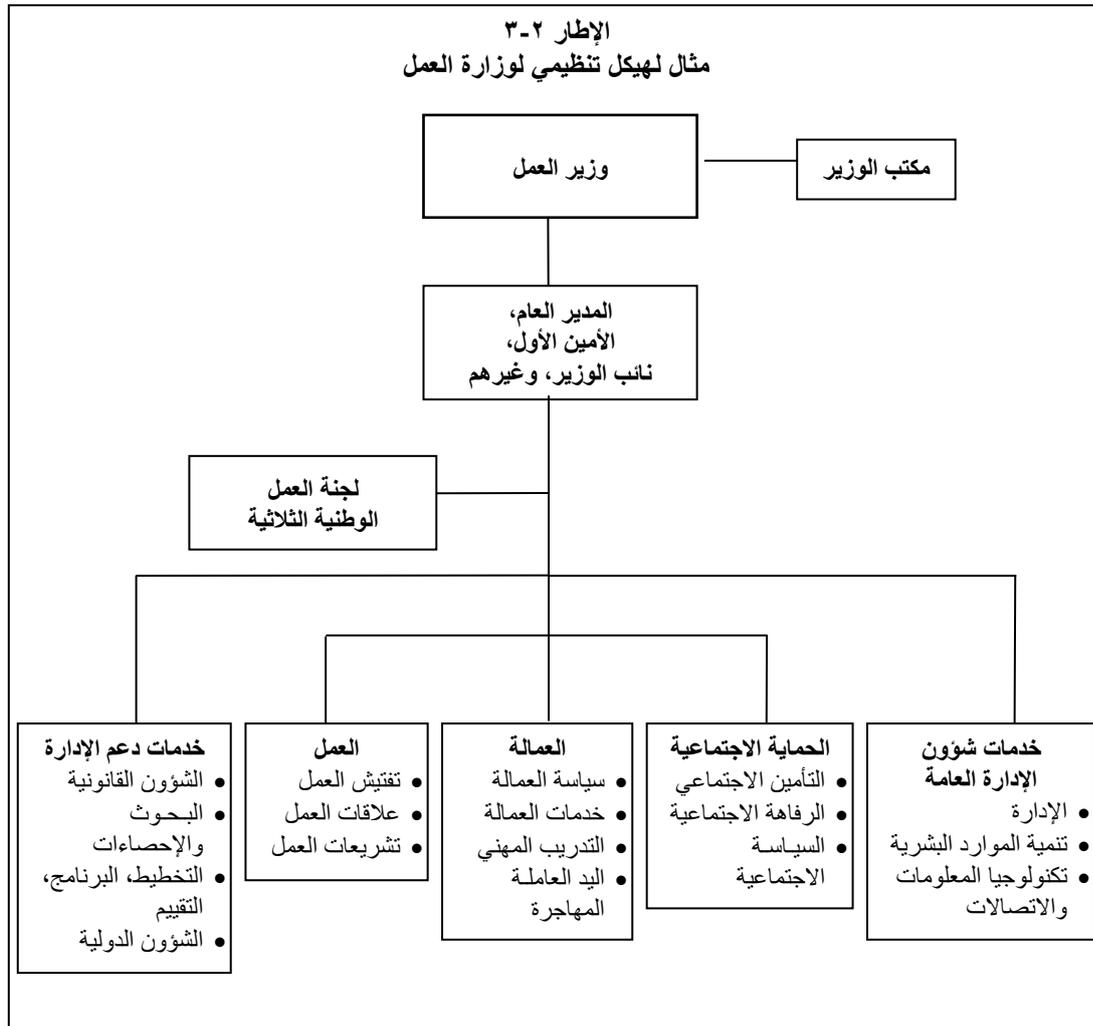
٥١. وتؤدي خدمات دعم الإدارة دوراً حاسماً في حسن سير الأمور في وزارة العمل، وهي تشمل عادة التخطيط الإجمالي والبرمجة والتقييم والمشورة القانونية والصياغة القانونية والعلاقات الدولية والبحوث والإحصاءات. ولها أثر مباشر على قدرة وزارة العمل على صوغ النصوص التشريعية والتأثير على البرامج التشريعية في وزارات أخرى والإسهام في بلورة السياسة الخارجية من المنظور الوطني (بما في ذلك وضع سياسات إزاء منظمة العمل الدولية). وهي حاسمة الأهمية أيضاً في مساندة الأعمال التي تقوم بها الوحدات التقنية وذلك بتوفير الإحصاءات والدراسات وغيرها من الأدلة اللازمة لفعالية صنع السياسة. ولها قبل كل شيء دور محوري في صوغ سياسات الوزارة وخططها وبرامجها.

٥٢. وتتطلب هذه الخدمات موظفين على درجة من الثقافة والخبرة، تتجاوز معارفهم ميدان العمل. وخدمات دعم الإدارة تخدم الوزارة بأكملها ولا تخدم فقط كلا من الإدارات التقنية على حدة، ومن الأفضل أن تتركز في وحدات مركزية أكبر. وهكذا، فإن خدمات الدعم في غالبية البلدان لا توضع تحت إشراف رؤساء الوحدات التقنية، وإنما توضع مباشرة تحت إشراف الإدارة العليا في الوزارة (المدير العام أو نائب الوزير أو الأمين الرئيسي أو مسؤول من هذه الرتبة).

<sup>٢٦</sup> انظر:

H. Immervoll: *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, Social, Employment and Migration Working Paper No. 100 (Paris, OECD, 2010).

<sup>٢٧</sup> تشمل الخدمات الإدارية العامة عادة مجالات مثل الميزنة وضبط الحسابات والمراجعة الداخلية لها وإدارة الموارد البشرية وخدمات التوريد والنقل وصيانة المباني والأمن والمكتبة والوثائق والمنشورات.



٥٣. وتقابل الوحدات التقنية في غالبية الوزارات المجالات الوظيفية، مثل علاقات العمل وتشريعات العمل والعمالة والتأمين الاجتماعي وتفتيش العمل وشروط العمل. ووظيفتها هي الإشراف على إدارة وتنفيذ سياسات وتشريعات العمل وصوغ السياسات الجديدة والنصوص التشريعية وإسداء المشورة بشأنها والإبلاغ عن تطبيقها. وغالباً ما تكون مسؤولة أيضاً عن تحليل البيانات الإحصائية والتقارير السردية من الميدان وعن استحداث قواعد البيانات الوطنية وتعهدها وإعداد التقارير السنوية والتشاور مباشرة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

٥٤. وثمة وظيفة محددة تضطلع بها وزارة العمل وهي مساندة الحوار الاجتماعي الوطني بين المهن أو القطاعات وتشجيع التفاوض الجماعي والوساطة بين الأطراف في حالة نشوء منازعات صناعية. وتضم الوزارات عادة إدارات معينة لشؤون العلاقات الصناعية لتقديم المساعدة في مجال التفاوض الجماعي والوساطة وغير ذلك. وكما سيبحث لاحقاً في هذا التقرير، فإن الوزارة تقدم، في بعض البلدان، طائفة واسعة من الخدمات التقنية والإدارية إلى مجموعة شتى من هيئات الحوار الاجتماعي.

٥٥. وكما ذكر أعلاه، فإن الدور الأصلي لوزارات العمل هو حماية العمال، ولذلك كانت هذه الوزارات منذ العديد من السنين تضع في قائمة أولوياتها تنظيم شروط العمل (المكوّن الحمائي). وفي العقود الحديثة من الزمن، نما مكوّن العمالة (تنمية العمالة وسياسات سوق العمل السلبية و/أو الإيجابية) من حيث القدرة المؤسسية، ونصيبها من المخصصات والأهمية الإجمالية<sup>٢٨</sup>. وهذا ما حدث فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي.

<sup>٢٨</sup> انظر مثلاً:

J. Freyssinet: *Négociier l'emploi: 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation* (Paris, Éditions Liaisons, 2010).

واليوم، تجتمع في الكثير من البلدان المكونات الثلاثة وهي العمل والعمالة والضمان الاجتماعي في وزارة واحدة، وهي وزارة العمل.

## القدرة المؤسسية لإدارة العمل

### التغرات المستمرة

٥٦. لا يمكن لأي إدارة عمل أن تحقق أهدافها بصورة مرضية وأن يكون لها الأثر الكافي ما لم يتوفر لها الموارد المادية والمالية الملائمة والموظفون المؤهلون والمدرّبون على النحو المناسب، وما لم تتمتع بمكانة تضمن لها الاستقلال من التأثيرات الخارجية<sup>٢٩</sup>. وغالباً ما لا يكون الحال كذلك، كما يتبين من طائفة متنوعة من المصادر، بما فيها الدراسات والمراجعات التي تقوم بها المنظمة. ولئن كانت غالبية وزارات العمل تقيد بأن قدراتها ومواردها ضئيلة جداً بحيث لا تتناسب مع الأهداف المرجوة، فإن نقص القدرة المؤسسية حاد بشكل خاص في البلدان النامية.

٥٧. ولا يمكن المقارنة بين ميزانيات وزارات العمل مباشرة لأن ميزانية كل منها تقابل عموماً ولاية محددة، وهذه الولاية تختلف من بلد لآخر. أضف إلى ذلك أن مجموع الإنفاق الحكومي على شؤون العمل قد يكون منتشراً عبر العديد من الوزارات والوكالات<sup>٣٠</sup>. وقد أعربت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ١٩٩٧ عن أسفها لأن المعلومات التي قدمتها إلى المنظمة البلدان التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٥٠ فيما يتعلق بتطبيق المادة ١٠ غالباً ما كانت تعوزها الدقة ولما كانت مصحوبة بأرقام تتناول الموظفين والميزانية<sup>٣١</sup>.

٥٨. ويبدو من الأدلة التي تروى أن ميزانية وزارة العمل تمثل في بعض البلدان نصيباً هاماً من ميزانية الدولة وأن مقدارها ازداد في السنوات الأخيرة<sup>٣٢</sup>، ومع ذلك فإن ميزانيات هذه الوزارات في بلدان أخرى هي من أصغر الميزانيات بالمقارنة مع ميزانيات الوزارات الحكومية الأخرى. وتبدو الفوارق صارخة إذا ما قورنت ميزانيات وزارات العمل في البلدان النامية بنظيراتها في البلدان الصناعية<sup>٣٣</sup>.

٥٩. ومما يثير القلق أن تقارير التعاون التقني واستنتاجات الخبراء ومختلف الاجتماعات الإقليمية كثيراً ما تصف قدرة إدارة العمل في بعض البلدان أو الأقاليم على أنها في مستويات لا تختلف عما كانت عليه قبل عشرات السنين، حيث تركز الاهتمام على ضعف المركز السياسي لوزارات العمل وشح الموارد المتاحة لها<sup>٣٤</sup>. وكان الأخذ بسياسات التغيير الهيكلي في التسعينات، لا سيما في أفريقيا<sup>٣٥</sup> وكذلك في آسيا وأمريكا اللاتينية<sup>٣٦</sup>،

<sup>٢٩</sup> الاتفاقية رقم ١٥٠، المادة ١٠.

<sup>٣٠</sup> ليس هنالك من فئة مقابلة في التصنيف الدولي للوظائف الحكومية.

<sup>٣١</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ١٩٩٧، المرجع السابق، الفقرة ١٦١.

<sup>٣٢</sup> أبلغ عن زيادات في الأونة الأخيرة في مخصصات الميزانية لوزارة العمل في بابوا غينيا الجديدة وفانواتو مثلاً. وفي كوستاريكا، ازدادت ميزانية الوزارة من ٣٨,٥ مليار كولون في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٤٦,٧ مليار كولون في عام ٢٠١٠، بالدرجة الأولى نتيجة زيادة في التحويلات إلى مختلف مؤسسات وبرامج المعونة الاجتماعية، وعلى وجه التحديد عندما اعتمد في عام ٢٠٠٩ القانون رقم ٨٧٨٣ الذي عدّل القانون رقم ٥٦٦٢ بشأن التنمية الاجتماعية وبدلات الأسرة وغيره من التشريعات. وفي السلفادور، ازدادت الميزانية بالقيمة الحقيقية بنسبة ٦١ في المائة ما بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٩.

<sup>٣٣</sup> إن ميزانية الوزارة الاتحادية الألمانية للعمل والشؤون الاجتماعية، على سبيل المثال، هي أكبر ميزانية بمفردها في أي وزارة ألمانية (١٤٣,٢ مليار يورو في عام ٢٠١٠، ما يعادل نحو ٤٠ في المائة من ميزانية الدولة). ومن أصل المجموع، تم تخصيص ٥٩ مليار يورو لتدابير سياسة سوق العمل (بما فيها ٢٣,٩ مليار لدعم الأساسي لدخل العاطلين عن العمل و ١١ مليار يورو لبرامج سوق العمل النشطة). وعلى النقيض من ذلك، فإن مخصصات الميزانية لوزارات العمل في بعض البلدان الأفريقية لا تتجاوز ١ في المائة من ميزانية الدولة (مثال ذلك ٠,٧٦ في المائة في بنن (٢٠٠٥) و ٠,١٣ في المائة في توغو (٢٠١٠). وفي أمريكا الوسطى مثلاً، تمثل مخصصات الميزانية ٠,١٥ في المائة في نيكاراغوا (٢٠١٠) و ٠,١١ في المائة في الجمهورية الدومينيكية (٢٠١٠).

<sup>٣٤</sup> مكتب العمل الدولي: دور ووظائف إدارة العمل وتطورها المؤسسي، المرجع السابق، الفقرات ٤٠٨-٤١٢.

<sup>٣٥</sup> انظر:

M. Oumarou: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, Working Document No. 2, LAB/ADMIN (Geneva, ILO, 2009).

<sup>٣٦</sup> انظر:

ILO: *Human resource development in the public service in the context of structural adjustment and transition*, تقرير للمناقشة في الاجتماع المشترك بشأن تنمية الموارد البشرية في الخدمة العامة في سياق التكيف الهيكلي والمرحلة الانتقالية، ١٤-١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

مصحوباً بتخفيضات شديدة في مبالغ الإنفاق العام<sup>٣٧</sup> بل كان له، في بعض الحالات، أثر خطير على قدرة إدارات العمل الوطنية على تقديم الخدمات الأساسية. وقد وصفت تداعيات هذه التخفيضات في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ١٩٩٧، ولكن من المحزن أنها ما زالت ملحوظة اليوم في نظم إدارة العمل في العديد من البلدان، مهما كانت الجهود التي يبذلها العديد من الحكومات للحد من هذه الآثار ومهما كان الانتقاد المتكرر من جانب الشركاء الاجتماعيين.

## شح الموارد البشرية

٦٠. تعتمد كفاءة صنع السياسة ونوعية الخدمات المقدمة وكميتها إلى حد كبير على قدرة موظفي إدارة العمل. ٦١. وبحسب مختلف مصادر المنظمة، يعاني العديد من نظم إدارة العمل، لا سيما في البلدان النامية، من نقص شديد في عدد الموظفين رغم الجهود الكبيرة التي بذلها مؤخراً عدد من البلدان. وعلاوة على ذلك، هنالك قدر كبير من أوجه التفاوت بين المناطق. مثال ذلك أن عدد الموظفين في خدمات التوظيف العامة في أوروبا قد يبلغ مئات الآلاف، بينما قد لا يتعدى عدد الموظفين في بلد أفريقي ذي عدد مماثل من السكان بضع مئات، وكثيراً ما يكون أقل من ذلك بكثير<sup>٣٨</sup>. وفي حالات عديدة، يكون هذا النقص الشديد في عدد الموظفين نتيجة سياسات التكييف الهيكلي التي طبقت في التسعينات، والتي أفضت إلى تسريح أعداد كبيرة من العاملين في القطاع العام.

### الإطار ٢-٤

#### مراجعة منظمة العمل الدولية للموارد البشرية في وزارة العمل في سري لانكا

- شملت مراجعة المنظمة جميع موظفي الوزارة، وتم جمع المعلومات على أساس استبيان إضافة إلى مقابلات ومشاورات أجريت مع كبار الموظفين. وكانت استنتاجات المراجعة الرئيسية كما يلي:
- تتوفر للوزارة قاعدة بيانات مُحوسَّبة وشاملة ومحدثة لجميع الموظفين كأساس لتخطيط الموارد البشرية.
  - إمكانيات إعادة نشر الموظفين الحاليين واضحة.
  - هنالك حاجة واضحة إلى تحسين تدريب الموظفين.
  - أنشئ مركز للتدريب الحاسوبي وقدم التدريب للموظفين على جميع المستويات، ومع ذلك ثمة حاجة واضحة إلى مزيد من التدريب.
  - جرى إعداد وتنفيذ دورات تدريبية محددة الغرض لدراسة اللغة الانكليزية.
  - اكتسب موظفو الوزارة خبرة قيَّمة في التخطيط لمراجعة الموارد البشرية والاضطلاع بها.
- المصدر: R. Heron: Challenges and perspectives of labour administration (Geneva, ILO, forthcoming).

٦٢. وغالبية موظفي إدارة العمل هم من الموظفين الحكوميين، رغم الاتجاه في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية نحو زيادة عدد العاملين المتعاقدين والعاملين المؤقتين<sup>٣٩</sup>. وتنظم عملية توظيف واختيار موظفي إدارة العمل، وكذلك شروط توظيفهم، في معظمها بموجب النظام الأساسي للخدمة المدنية. ومن المسلم به على نطاق واسع أن الحياة الوظيفية الطويلة الأجل والمستقرة في الخدمة المدنية تسهم في إضفاء الصبغة "الاحترافية" على مفتشي العمل والعاملين في خدمات التوظيف وغيرهم من المختصين في مجال العمل. ومع ذلك فإن شروط الخدمة التي تقدمها مؤسسات إدارة العمل لا تجتذب عموماً العاملين المؤهلين، ولا سيما المتخصصين التقنيين الذين هم على درجة عالية من التدريب، حتى في العديد من البلدان الصناعية.

<sup>٣٧</sup> في الفترة ما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٦، أسهم البنك الدولي فيما لا يقل عن ٦٨ من البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية بخصوص برامج إصلاح هياكل التوظيف التي تؤثر على القدرة المؤسسية في الإدارات العامة.

United Nations: *Unlocking the human potential for public sector performance: World Public Sector Report 2005* (New York, 2005).

<sup>٣٨</sup> مثال ذلك، بينما بلغ عدد العاملين في خدمات التوظيف العامة في عام ٢٠٠٨ مستوى ٩٦ ٠٠٠ في ألمانيا و٧٠ ٠٠٠ في المملكة المتحدة، كان المجموع ٤٨٠ في جنوب أفريقيا و٣٨ في كينيا.

<sup>٣٩</sup> في السلفادور، مثلاً، كان ٣٥٣ موظفاً من أصل ٦٧٧ في وزارة العمل والرعاية الاجتماعية يعملون بموجب عقود في عام ٢٠٠٩. وفي هندوراس كان هنالك ١١٤ عاملاً متعاقداً و٥١١ عاملاً دائماً في أمانة العمل والضمان الاجتماعي (معلومات قدمتها حكومة كل من السلفادور وهندوراس).

٦٣. ويعاني العديد من إدارات العمل أيضاً من ارتفاع معدل استبدال الموظفين، نظراً لصعوبة استبقاء الموظفين الشبان من ذوي المؤهلات العالية. والسبب الأول هو انخفاض المرتبات وعجزها عن المنافسة<sup>٤٠</sup>، وهو من الأوضاع الشائعة التي يبلغ عنها موظفو المنظمة في مختلف المناطق. وعلاوة على ذلك، ليس هنالك في العديد من البلدان نظام لتخطيط الحياة الوظيفية، وثمة القليل من الحوافز الوظيفية، إذ لا تستند الترقيات موضوعياً إلى الجدارة أو الأقدمية. ونظراً إلى ضعف فرص التقدم أو انعدامها، إلى جانب القيود المفروضة على تعيين الموظفين الجدد، أصبحت إدارات العمل تضم فئة محبّطة تتقدم في السن.

٦٤. ومن شأن كثرة التغيرات السياسية في كثير من البلدان أن تسهم أيضاً في عدم الاستقرار في إدارة وزارة العمل. ويرى بعض البلدان أن لاستقرار الموظفين آثار حميدة بالنسبة لتطوير السياسة ومن ثم إما اعتمدت تشريعات تفصل بوضوح بين التعيينات السياسية والتعيينات الإدارية لكبار الموظفين الحكوميين<sup>٤١</sup> أو لا تسمح بأي تعيينات سياسية على الإطلاق<sup>٤٢</sup>. ولكن كبار المديرين في بلدان أخرى يتغيرون بتغير الحكومة. وهذا ينطوي على أثر سلبي بالنسبة لتماسك السياسة واستمرارها<sup>٤٣</sup>.

٦٥. وبصفة عامة، توفر إدارات العمل التدريب لموظفيها، على الأقل في شكل تدريب تمهيدي (انظر الإطار ٥-٢). ولكن قلماً توجد هنالك استراتيجيات تدريب وطنية من أجل موظفي إدارة العمل. ونتيجة لذلك، كثيراً ما يتوفر التدريب على أساس مخصص في حد ذاته ويعتمد في بعض الحالات على توفر الأموال من الجهات المانحة. وينطوي غياب نهج وطني متنسق على آثار سلبية بالنسبة إلى تنمية القدرات لدى موظفي إدارة العمل.

٦٦. وسوف تستفيد إدارات العمل من الأخذ ببرنامج تدريبي واسع يشمل أنشطة التدريب في مراحل التمهيد والتذكير والارتقاء بالمهارات إلى جانب النفاذ إلى الموارد التدريبية الإلكترونية والمطبوعة على السواء. ولئن كانت هنالك كمية ضخمة من المواد التدريبية الراهنة بشأن إدارة العمل فإنها قلماً تصل إلى أولئك الذين قد يستفيدون منها.

٦٧. ومن شأن استحداث الوحدات التدريبية ضمن نظام إدارة العمل، إلى جانب تدريب المدربين لفئة من الموظفين، أن تضيء الصيغة المنهجية على أنشطة تنمية القدرات. وقد تصبح هذه الوحدات مراكز تنسيق لأنشطة التدريب الجماعي ولتوليد وتكييف المواد من أجل التعلم الذاتي بتسخير تكنولوجيا الحاسوب. وهنالك في بعض إدارات العمل التزام بأنشطة التدريب يرمي إلى تشجيع سلوك إيجابي ينسجم بقدر أكبر من الاحتراف<sup>٤٤</sup>.

٦٨. وهنالك إجمالاً فوارق هامة بين البلدان، حيث يستفيد بعض إدارات العمل من وجود مؤسسات مركزية لتدريب موظفي الخدمة المدنية<sup>٤٥</sup>،/أو يكون لديها مؤسسات التدريب الخاصة بها<sup>٤٦</sup>، بينما تعتمد إدارات أخرى على التعاون مع هيئات تدريب أو جامعات خارجية<sup>٤٧</sup>.

<sup>٤٠</sup> فيما يتعلق بالمرتبات، كثيراً ما لا تستطيع وزارات العمل أن تنافس لا القطاع الخاص فحسب وإنما الوزارات الأخرى، مثل وزارة المالية، أو غيرها من الهيئات العامة.

<sup>٤١</sup> في الهند مثلاً، حيث يترأس جميع الوزارات وزراء في الحكومة، يساندتهم في أعمالهم أمناء إدارات. ويقدم أمين وزارة العمل، وهو منصب لا يخضع للتعيين السياسي، المساعدة والمشورة إلى وزير العمل الاتحادي ووزراء العمل على مستوى الولايات.

<sup>٤٢</sup> في الدانمرك والمملكة المتحدة مثلاً، ليس هنالك من تعيينات سياسية باستثناء المستشارين السياسيين خارج التسلسل الهرمي المعتاد.

<sup>٤٣</sup> انظر:

A. Matheson et al.: *Study on the political involvement in senior staffing and on delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*, Working Paper on Public Governance, No. 6 (Paris, OECD, 2007).

<sup>٤٤</sup> في الأردن مثلاً، يحتوي دليل تفتيش العمل على مدونة لقواعد سلوك مفتشي العمل بغية تعزيز السلوك المحترف والمواقف الإيجابية.

<sup>٤٥</sup> مثال ذلك، في البلدان التي تتبع النهج الفرنسي في الإدارة وفي بضعة بلدان في أمريكا اللاتينية.

<sup>٤٦</sup> مثال ذلك، الأردن وأرمينيا وتونس وفرنسا والمكسيك والهند. وفي سري لانكا تم في عام ٢٠٠٨ تدشين المعهد الوطني لدراسات العمل (في ظل وزارة علاقات العمل والقوى العاملة). ويتمثل دوره في الاضطلاع بأنشطة من قبيل برامج تعليم العمال وعقد الحلقات العملية والدراسية والمؤتمرات، إلى جانب المنشورات والمعلومات ذات الصلة بالعمالة.

<sup>٤٧</sup> توفر الجامعات وغيرها من هيئات التدريب الخارجية أحياناً دورات ومناهج محددة تركز على إدارة العمل. ففي ترينيداد وتوباغو مثلاً تقدم كلية سيبرياتي لدراسات العمل والتعاونيات طائفة واسعة من الدورات في مجالات من قبيل دراسات العمل والسلامة والصحة المهنيين والإدارة البيئية وإدارة الموارد البشرية، على أساس دوام جزئي أو كامل تقضي إل منح شهادات مهنية أو دبلوم أو درجة بكالوريوس. وتساعد درجة البكالوريوس مثلاً في تلبية الحاجة إلى التدريب الأكاديمي في هذا المستوى من أجل المحترفين والممارسين في مجالات العلاقات الصناعية والعمل وعلم اقتصاد القوى العاملة وإدارة الموارد البشرية الذين يعملون في رابطات مشاريع الأعمال والنقابات والخدمة العامة.

## الإطار ٢-٥

## برنامج تدريبي جديد في الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية في ألمانيا

تعكف الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية في ألمانيا على تنفيذ برنامج تدريبي جديد مخصص للوزارة. وقد جاء البرنامج إلى حد ما استجابة لتطور جديد في قانون الحياة الوظيفية الاتحادي، الذي يحدد أن على كل وزارة أن تطور "مفهوم تنمية الموارد البشرية" الخاص بها. ويحق لكل موظف ١٢ يوماً من التدريب الإضافي كل سنة. وقد وضعت الوزارة منهاجاً من وحدات نمطية إجبارية، ينبغي أن تستكمل في غضون خمس سنوات من التعيين، إلى جانب طاقم من الخيارات. والدافع إلى وضع البرنامج هو زيادة فرص التدريب أمام الموظفين من ذوي الخبرة وتناول مسألة انخفاض معدل المشاركة في التدريب من جانب الموظفين الذين تجاوزوا سن الخمسين. وتأمل الوزارة أيضاً أن تجعل التدريب متاحاً على وجه التحديد للنساء وذوي الإعاقة والعاملين بدوام جزئي وأن تزيد من فرص التدريب المتاحة لفئات المراتب المتوسطة والدنيا في الخدمة المدنية.

المصدر:

J. Heyes: Labour ministries and labour administration in transition: Recent developments and future prospects (Geneva, ILO, forthcoming).

## إدارة المعدات المادية والبيانات

٦٩. ما زال نقص المعدات المادية الملائمة يمثل مشكلة وذلك بالدرجة الأولى، ولكن ليس حصراً، في البلدان النامية. وهي لا تؤثر فقط على قدرة إدارات العمل على القيام بعملها، من قبيل الزيارات التفتيشية أو البرامج التدريبية أو أنشطة التوظيف، بل على قدرتها على صنع السياسات أيضاً. مثال ذلك أن المعلومات التي تجمع يدوياً من جانب العاملين في خدمة التوظيف أو مفتشي العمل أو البيانات من الاتفاقات الجماعية من الصعب تجميعها وتحليلها واستخدامها لأغراض صنع السياسة. وحتى عندما تكون المعلومات متاحة إلكترونياً، ليس من الميسور تبادلها مع وحدات أخرى ومع هيئة الإدارة في غياب إطار معلومات مشترك. وكذلك الأمر، غالباً ما لا تتبادل إدارات العمل المعلومات أو لا يمكنها النفاذ إلى قواعد البيانات التي تديرها هيئات عامة أخرى<sup>٤٨</sup>. وقد يكون مرد ذلك في بعض الحالات مشكلة تقنية و/أو سياسية. بيد أن عدم توفر قاعدة بيانات موثوقة وشاملة ومحدثة تشمل جميع جوانب العمل وشروط العمل والعلاقات الصناعية صعوبة شائعة يواجهها العديد من إدارات العمل<sup>٤٩</sup>.

٧٠. ونتيجة لذلك، تعاني إدارات العمل من نقص في المعلومات المفيدة والموثوقة والكاملة من أجل صنع القرارات. ويتعين التصدي لهذه المشكلة باستعراض المعلومات المولدة في كل أجزاء نظام إدارة العمل ومعرفة قيمتها، وتحديد الثغرات في المعلومات ووضع نظام معلومات مبني على أساس احتياجات المستعملين بدلاً من احتياجات مقدمي المعلومات. ومن شأن التنسيق الفعال للسجلات الإدارية أن يحسن إلى درجة كبيرة توفر المعلومات والبيانات دون تكلفة تقريباً. ويمثل تحسين جمع المعلومات وتحليلها وتوزيعها مجالاً من المجالات الأولوية من أجل بناء القدرات في العديد من نظم إدارة العمل، وخصوصاً حيث يكون الاتجاه نحو تهيئ إدارة الأداء.

٧١. وثمة مشكلة هامة أبلغ عنها في كثير من الحالات وهي نقص السيارات وغيرها من وسائل التنقل لموظفي شؤون العمل إلى جانب سوء إدارة النقل، بما في ذلك القصور في سداد تكاليف الانتقال. كما أن نقص الهواتف والنفاذ المحدود إلى شبكة الإنترنت يعيق كفاءة الاتصال والتنسيق بين الوزارات والمكاتب الميدانية، وكذلك بين المكاتب الميدانية والمستفيدين منها. وفي كثير من الحالات، لوحظ أن المباني وغيرها من مرافق إدارة العمل غير وافية بالغرض ومن الصعب الوصول إليها، خاصة بالنسبة إلى ذوي الإعاقة والمسنين بل وحتى الناس الذين ليس لديهم وسائل نقل خاصة. وفي بعض الأحيان لا تفي هذه المكاتب بالمعايير الأساسية لشروط العمل، بحيث تعرض للخطر صحة وسلامة العاملين وتؤثر سلباً على إنتاجيتهم. وفي حالات أخرى لا

<sup>٤٨</sup> مثال ذلك أن وزارات العمل غالباً ما لا يمكنها الاطلاع على سجلات أماكن العمل التي تحتفظ بها سلطات الضرائب، أو على سجلات المساهمين في خطط التأمين التي تحتفظ بها مؤسسات الضمان الاجتماعي.

<sup>٤٩</sup> انظر مثلاً:

C.S. Venkata Ratnam et al.: *Labour administration in selected Asian countries* (Bangkok, ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2008).

وانظر أيضاً مختلف مراجعات إدارة العمل وتفتيش العمل التي قامت بها المنظمة.

يتوفر فيها لا مكتب استقبال ولا خدمة لإسداء المشورة. ومع ذلك، بذلت بعض البلدان جهوداً كبيرة في سبيل تحسين البنية الأساسية العمرانية والمعدات المادية لإدارات العمل فيها (انظر الإطار ٦-٢).

### الإطار ٦-٢

#### تعزيز إدارة العمل وتفتيشه في الجزائر

عمدت الجزائر في السنوات الأخيرة إلى تعزيز وتحديث نظام إدارة العمل فيها، ومكنت وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي من ممارسة تأثير فعلي على السياسات الاجتماعية الاقتصادية في هذا البلد. وكان موقع هذا النفوذ ضمن الحكومة والإدارة نتيجة تأييد سياسي رفيع المستوى لشؤون العمل وكذلك نتيجة دور منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومكانتها.

ويشمل برنامج التحديث خطة عمل من أجل التوظيف اعتمدت في عام ٢٠٠٨ معززة باستثمار قدره ٢٨٦ مليار دينار للمساعدة على إيجاد ٣ ملايين فرصة عمل ما بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٤. وتركز جهود التحديث أيضاً على نظام تفتيش العمل في هذا البلد من خلال إعادة تنظيم وتعزيز مؤسسات تفتيش العمل والاستعانة بعدد إضافي من المفتشين وتوسيع صلاحياتهم. وقد ازدادت الميزانية المخصصة لتفتيش العمل، ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٩، بنسبة ١٢٠ في المائة، مما وفر للمفتشين مرتبات مهنية جذابة ومعدات أفضل لأداء عملهم، بل ومكنت من توسيع شبكة دوائر التفتيش عبر البلد. ونتيجة لذلك، هنالك الآن سيارة لكل ستة مفتشين (بعد أن كانت النسبة سيارة لكل ١٥ مفتشاً)، بحيث يمكن للمفتشين تكريس ثلاثة أيام كل أسبوع لزيارات التفتيش. وأدى ذلك إلى زيادة في عدد الزيارات من ٨٢ ٠٠٠ زيارة في عام ٢٠٠٦ إلى ١٢٦ ٠٠٠ زيارة في عام ٢٠٠٩. وفي نفس هذه الفترة، ارتفعت نسبة توفر الحاسوب لدى المفتشين من حاسوب واحد لكل ٥٠ مفتشاً إلى حاسوب واحد لكل مفتش عمل.

المصدر: ILO: Labour administration needs assessment mission, 20-25 March 2010.

### التأثير بحاجة إلى كتلة حرجة

٧٢. إذا كانت مواطن القصور هذه تستدعي ترشيد الإدارة في كل مجال، فقد تختلف الحلول العملية باختلاف الظروف المحلية. وفي العديد من البلدان النامية، من المستبعد جداً تحقيق أي تحسين في نوعية الإدارة دون زيادة كمية في عدد الموظفين وفي مقدار التمويل، وخصوصاً حيث ضعفت إدارات العمل من جراء التخفيض الشديد في عدد الموظفين، وكذلك بسبب الصراعات المدنية والحروب.

٧٣. وإذا أريد أن يكون لإدارات العمل أي تأثير وأي مبرر لوجودها، فلا بد لها من أن تبلغ كتلة حرجة معينة من حيث التمويل وعدد الموظفين. مثال ذلك، أن خدمات تفتيش العمل أو خدمات التوظيف العامة، وإن كانت حسنة التنظيم والإدارة إلى حد معقول، لن يكون لها التأثير اللازم على صعيد البلد بأكمله ما لم تكن قادرة على الوصول إلى نسبة معينة من المنشآت أو على مساعدة نسبة معينة من الباحثين عن عمل<sup>٥٠</sup>.

٧٤. كما أن اليونان القائمة ما بين الطموحات العالية، المعبر عنها غالباً في الوثائق القانونية والسياسية، والواقع المتواضع يفرضي إلى الإحباط ومن شأنه أن ينال من ثقة المجتمع واطمئنانه إلى قيمة هذه الخدمات. وهكذا تنشأ حلقة مفرغة حيث لا تستطيع وزارة العمل التماس المزيد من التمويل لأنها لا تستطيع تبريره على أساس نتائج ملموسة. ويكمن جزء من الحل بالطبع في زيادة كفاءة استخدام الموارد المتاحة، البشرية منها والمادية على السواء. ولكن لا يمكن الخروج من الحلقة المفرغة في بعض الحالات إلا بزيادة هامة في التمويل من أجل بلوغ أهداف سياسة واقعية محددة بوضوح وتقوم على الأدلة.

٧٥. ويكون تخصيص الموارد عادة من مسؤولية الحكومات الوطنية<sup>٥١</sup>، ولكن يتعين على إدارات العمل، بقيادة وزارات العمل، أن تبذل المزيد من الجهد لتقنع أهل السياسة والمسؤولين عن الميزانية بالمساهمة القيمة التي تسهم بها إدارة العمل في اقتصاد البلد. وهذا يستدعي أن تبرهن إدارات العمل على أثرها في التنمية الاقتصادية، بما في ذلك من خلال منع حدوث منازعات العمل أو المسارعة إلى فضها، والمساهمة في زيادة

<sup>٥٠</sup> مثال ذلك أن نسبة مستشاري التوظيف إلى الباحثين عن عمل في أفريقيا جنوب الصحراء هي في المتوسط ١ لأكثر من ٤ ٠٠٠، بينما تبلغ هذه النسبة ١:٣٥٠ في أمريكا اللاتينية و ١:١٥٠ في أوروبا. وعندما يتعلق الأمر بالتمويل والمعدات فإن هذه النسب تزداد سوءاً.

World Association of Public Employment Services (WAPES): *Africa Region Activity Report 2008 and Activity Plan 2009* (Nuremberg, 3 Dec. 2008).

<sup>٥١</sup> في بعض الحالات، توفر التمويل الحكومات المحلية. وهذا هو الحال مثلاً في المساعدة الاجتماعية وخدمات التوظيف (بلجيكا) أو إعانات البطالة (الولايات المتحدة، خارج فترات الأزمات) أو التدريب المهني (سويسرا).

إنتاجية العمل أو خفض عدد الحوادث المهنية، ومن خلال برامج مرتبطة بالاحتياجات من التدريب المهني وتطوير المهارات، والكفاءة في إيجاد وظائف للعاطلين عن العمل. وباختصار، فإن التشديد على التوجّه نحو التنمية هو نقطة البداية نحو إقناع المسؤولين عن تخصيص الموارد بالدور الرئيسي الذي تؤديه إدارة العمل.

## ظروف التشغيل الجديدة

### البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

٧٦. يتحدد دور وهياكل إدارة العمل بحكم البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تمارس نشاطها فيها. وقد تغيرت هذه البيئة تغيراً كبيراً طوال العقود الماضية، وما فتئت تتغير جراء الأزمة المالية والاقتصادية.

٧٧. وقد وُصفت آثار التطورات الاقتصادية والاجتماعية وصفاً مسهباً في العديد من وثائق المنظمة، ولا داعي لتكرار استنتاجاتها هنا. وتشمل التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها إدارة العمل: ارتفاع مستوى البطالة واستمرارها؛ وتزايد المنافسة عالمياً؛ وتنوع القوى العاملة وتعدد ثقافتها وارتفاع مستوى تعليمها وزيادة حراكها. وتتغير ملامح القوى العاملة في العديد من البلدان بحكم تزايد نسبة العاملات وتراجع مشاركة الشباب وظاهرة شيخوخة السكان. وعلاوة على ذلك، يواجه العديد من البلدان مزيداً من الفوارق في الدخل والأجر كما يشهد استمرار الفوارق بين الجنسين. وهناك في بعض البلدان أيضاً نسبة مرتفعة من انتشار فيروس المناعة البشرية ومرض الإيدز والتدخين والملايا في أوساط العاملين<sup>٥٢</sup>. أضف إلى ذلك أن هناك تكتراً في أشكال علاقات الاستخدام ونسبة متزايدة من العمال في الاقتصاد غير الرسمي.

٧٨. ويبرز هذان العنصران الأخيران ضرورة أن تسارع إدارات العمل إلى توصيل خدماتها إلى العاملين الذين ليس لديهم عقد عمل رسمياً ولكن لهم الحق في الحماية، كما هو متوخى في اتفاقية المنظمة رقم ١٥٠<sup>٥٣</sup> وكما سيأتي بحثه في باب تفتيش العمل في هذا التقرير. وفي هذا المقام، تقدم التوصية بشأن علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨)، الإرشاد لإدارات العمل الوطنية.

٧٩. وكان من شأن الإصلاحات الديمقراطية في الكثير من أجزاء العالم أن وسّعت نطاق اقتصاد السوق، الأمر الذي دفع إدارات العمل إلى أن تتكيف تبعاً لذلك. أضف إلى ذلك أن العولمة، لا سيما في هيئة التكامل الإقليمي وأثارها المباشرة على عالم العمل (مثل حرية انتقال العمال وتوحيد تشريعات العمل)، خلقت الحاجة إلى موازنة بعض جوانب تنظيم العمل وتحسين التعاون الأفقي بين إدارات العمل الوطنية<sup>٥٤</sup>.

### آثار الأزمة الاقتصادية الأخيرة

٨٠. تمثل الأزمة الاقتصادية العالمية، من زاوية إدارة العمل، تحدياً كبيراً وفرصة تاريخية. إذ لم يكن من المنتظر أن تقتصر إدارات العمل على التخفيف من وطأة العواقب الاجتماعية للأزمة فحسب وإنما أن تعتمد أيضاً على تكيف سياسات العمل في سبيل بناء آليات تنظيمية أكثر مقاومة في المستقبل. ومن ثم فقد كانت الأزمة في آن واحد فرصة لتحديث آليات تقديم الخدمات وفرصة لتعزيز دور وزارات العمل في صنع السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي.

٨١. وقد أبرزت آثار الأزمة على العمالة وعلى مستويات المعيشة في كثير من أجزاء العالم أهمية وزارات العمل والمكونات الأخرى في نظم إدارة العمل الوطنية<sup>٥٥</sup>. وعلاوة على ذلك، يوفر اعتراف مجموعة الدول

<sup>٥٢</sup> مكتب العمل الدولي: *تغير الأنماط في عالم العمل*، التقرير الأول (جيم)، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦.

<sup>٥٣</sup> تمنح المادة ٧ من الاتفاقية رقم ١٥٠ إدارات العمل ولاية لتوسيع خدماتها لما يتجاوز الاقتصاد المنظم والاضطلاع بأنشطة تعود بالنفع على جميع العاملين.

<sup>٥٤</sup> مثال ذلك، يُستترط من البلدان المرشحة لأن تكون عضواً في الاتحاد الأوروبي أن تعالج الكثير من القضايا المتصلة بسياسة العمل وأن تكثف إدارات العمل لديها وفقاً لذلك.

<sup>٥٥</sup> مثال ذلك أن وزير العمل والرعاية الاجتماعية في ناميبيا وصف، في بيان الدوافع الذي ألقاه في ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠، آثار الأزمة الاقتصادية بأنها تمثل مستويات عالية لا تطاق من البطالة وأجور دون مستوى العيش وتراجع في شروط العمالة، وقال "في هذه الظروف، إن دور وزارة العمل والرعاية الاجتماعية لم يكن في أي وقت مضى أكثر حرجاً بالنسبة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية لأمتنا".

العشرين بدور منظمة العمل الدولية الرائد في التعامل مع "أزمة فرص العمل"<sup>٥٦</sup> فرصة لكي تضطلع إدارات العمل ووزارات العمل بدور أنشط ضمن الهياكل الحكومية<sup>٥٧</sup>.

٨٢. ونتيجة للأزمة، وبسبب تزايد البطالة، احتاجت مؤسسات إدارة العمل إلى موارد إضافية<sup>٥٨</sup>. وقد استغلت غالبية البلدان الأزمة بمثابة فرصة سانحة لتوسيع وتعديل البرامج الاجتماعية القائمة، إلى جانب إنشاء برامج جديدة (انظر الإطار ٧-٢)<sup>٥٩</sup>. وكان لسياسات سوق العمل مكان الصدارة في العديد من برامج الانتعاش الوطنية<sup>٦٠</sup>، مما دفع بعض الحكومات إلى زيادة قدرة مؤسسات إدارة العمل، ولا سيما وكالات التوظيف العامة، التي يتوقع منها أن توفر خدمات تتسم بالكفاءة لعدد متزايد من الباحثين عن عمل. وارتفع عدد الموظفين في وكالات التوظيف هذه في معظم الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>٦١</sup>، وكذلك في بعض البلدان النامية<sup>٦٢</sup>. وفي بلدان مثل أستراليا وسويسرا، حيث يتقرر حجم التمويل على أساس عبء الحالات، ازداد دخل خدمات التوظيف العامة تلقائياً. وفي بعض البلدان، استندت الأزمة اعتماد برامج ومؤسسات جديدة لمعالجة تزايد البطالة<sup>٦٣</sup>.

## الإطار ٧-٢

### الأخذ بخطة إعانات في حالة البطالة في جزر بهاما

استحدثت حكومة جزر بهاما، في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، برنامجاً للإعانات في حالة البطالة أنشأت بموجبه ركناً جديداً في نظام الضمان الاجتماعي في ذلك البلد (قانون تعديل نظام التأمين الوطني، ٢٠٠٩). وقد استحدث هذا البرنامج في وقت شهد تسريح العاملين على نطاق واسع، حيث خلقت مستويات البطالة ودخلت رتبة العشرات، وهو واحد من عناصر استجابة البلد للأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وبعد مرحلة مؤقتة استغرقت ١٤ شهراً، دخل البرنامج في مرحلته الدائمة.

<sup>٥٦</sup> في ٢ نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، وفي إطار قمة لندن بشأن النمو والاستقرار وفرص العمل، اعتمد قادة مجموعة العشرين خطة عالمية من أجل الانتعاش والإصلاح. وفي الفقرة ٢٦ تعهد قادة بلدان مجموعة العشرين بتوفير الدعم لأسواق عمل تراعي الأسرة وناشدوا منظمة العمل الدولية، بالعمل مع غيرها من المنظمات المعنية، أن تقيم الإجراءات المتخذة وتلك المطلوبة من أجل المستقبل. ومنذ عهد قريب، ناشد قادة بلدان مجموعة العشرين، في سيول، جمهورية كوريا (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠)، منظمة العمل الدولية أن تواصل عملها بشأن تدابير انتعاش نمو فرص العمل. وسوف يجري تطوير هذه الخطة في ظل رئاسة فرنسا لمجموعة العشرين في عام ٢٠١١.

<sup>٥٧</sup> انظر:

R. Torres: "Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications", in *International Labour Review* (2010, Vol. 149, No. 2).

<sup>٥٨</sup> مثال ذلك، كانت مستويات الإنفاق على خدمات التوظيف العامة وبرامج سوق العمل الإيجابية في الجمهورية التشيكية في عام ٢٠٠٩ أعلى بثلاثة أضعاف مما خصص لها في ميزانية وزارة العمل (١٥ مليار كوروني تشيكي، مقارنة بمبلغ ٥ مليارات كوروني مرصودة في الميزانية). وكان السبب الرئيسي هو زيادة الإنفاق على إعانات البطالة. وتقدم الاتحاد الأوروبي بالموارد الإضافية لبرامج سوق العمل النشطة.

<sup>٥٩</sup> مكتب العمل الدولي: حماية الناس وتعزيز فرص العمل: من الاستجابة للأزمة إلى الانتعاش والنمو المستدام، بيان من المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى قادة بلدان مجموعة العشرين، مؤتمر قمة بيتسبرغ، ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ (جنيف، ٢٠٠٩).

<sup>٦٠</sup> تتفق الاقتصادات المتقدمة، ووسطياً، ٣,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لديها في برامج الانتعاش، بينما تتفق الاقتصادات النامية والناشئة ٧,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذا الغرض. وبالنسبة إلى تفصيل الإنفاق، كان التأكيد أقل على سوق العمل والإنفاق الاجتماعي بين الاقتصادات النامية والناشئة، حيث كُرس مجرد عشر الحافز الإجمالي لهذه المبادرات. ومن باب المقارنة، خصصت الاقتصادات المتقدمة خمس الحافز لديها لسوق العمل والتدابير الاجتماعية.

<sup>٦١</sup> وفقاً لإحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ارتفع عدد الموظفين بنسبة ١٠ في المائة أو أكثر في ألمانيا وبولندا وتركيا والمكسيك وهنغاريا واليابان

(OECD: *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the jobs crisis* (Paris, 2010), p. 52).

وفي فرنسا، تم تعيين ١٨٤٠ مستشار توظيف جديد في عام ٢٠٠٩، إضافة إلى ٥٠٠ موظف في مراكز النداء. وفي ألمانيا، عينت الحكومة ١٠٠٠ موظف توظيف جديد في عام ٢٠٠٨ و ٥٠٠٠ آخرين في عام ٢٠٠٩. ووظفت خدمات التوظيف العامة في إسبانيا ٢١٤٥ موظفاً لمكاتب التوظيف لديها و ١٥٠٠ موظف للمساعدة في عمليات البحث عن فرص العمل. واستحدثت هولندا مراكز الحراك التي تشجع انتقال العمال بين مشاريع الأعمال.

<sup>٦٢</sup> مثال ذلك في الأرجنتين وجزر البهاما والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وغيانا والكاميرون وكومبوديا وكوستاريكا وماليزيا وهندوراس.

<sup>٦٣</sup> انظر مكتب العمل الدولي: الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة العمل اللائق، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٤، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٩، الوثيقة GB.304/ESP/2؛ ومكتب العمل الدولي: التصدي لأزمة فرص العمل العالمية: الانتعاش من خلال سياسات العمل اللائق، التقرير الأول (الف)، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

وشارك في تنفيذ البرنامج كل من إدارة العمل في وزارة العمل والتنمية الاجتماعية وهيئة التأمين الوطني التي تخضع لإشراف وزارة المالية. وكان مكتب بورصة الاستخدام في إدارة العمل هو المسؤول عن تسجيل العاطلين عن العمل وعن إصدار بطاقات البطالة. وكان مدير الإدارة، أو من يمثله، يستقبل الشخص العاطل عن العمل كل أربعة أسابيع على الأقل، ويساعد في عملية البحث عن عمل، ويقدم الإرشادات والتوجيهات بشأن كل أنشطة البحث عن عمل (مثل استعداد الباحث عن عمل ورغبته في العمل والمقابلات والتدريب) ويصدر الوثائق اللازمة. وقامت هيئة التأمين الوطني بإدارة المساهمات ودفع تعويضات البطالة بالتعاون الوثيق مع وزارة العمل.

وقد وجب، أثناء المرحلة المؤقتة، استيعاب أعداد كبيرة من المطالبين بإعانات البطالة (نحو ٢٠.٠٠٠ شخص) في فترة قصيرة من الزمن. وفي بادئ الأمر، كان بالإمكان تقديم المطالبة بدفع إعانات البطالة في مراكز خاصة منتشرة في أنحاء البلد، بما فيها مكاتب بورصة الاستخدام ومكاتب التأمين الوطني المحلية أو غيرها من مكاتب الحكومة المحلية. وعندما بلغت المطالبات ذروتها، تم توظيف نحو ١٥ إلى ٢٠ موظفاً إضافياً مؤقتاً لاستيعاب عبء العمل. وبعد انتهاء المرحلة المؤقتة، تم استبقاء العديد من هؤلاء الأشخاص في الهيئة بصفة دائمة. وبفضل مراكز "الخدمات الشاملة" أمكن دفع إعانات البطالة في غضون أربعة أيام من المطالبة (على غرار إعانات الأجل القصير التي تديرها هيئة التأمين الوطني).

المصدر: مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي الفرعي لمنظمة الكاريبي، بورت أوف سبين.

٨٣. وهناك آراء مختلفة بشأن أثر الأزمة على اتجاهات السياسة العامة الكامنة وراءها. ومهما يكن من أمر، فقد أفضت الأزمة إلى إعادة النظر في بعض الافتراضات التي انطلقت منها السياسة الاقتصادية طوال السنوات الثلاثين الماضية، مما دفع إلى إعادة النظر في النهج، وخاصة بقدر ما تتصل بالمؤسسات المالية الدولية<sup>٦٤</sup>. مثال ذلك أن صندوق النقد الدولي أقر بأن قوة ونوعية مؤسسات أسواق العمل تسهم بقدر وافر في الجهود الدولية التي تبذل لتوليد النمو المستدام والتنمية المستدامة، وبأن سياسات الحماية الاجتماعية تضطلع بدور رئيسي في التخفيف من وطأة الصدمات الاقتصادية على مجموعات السكان وفي تحسين التلاحم الاجتماعي<sup>٦٥</sup>. وتم التأكيد، بصفة خاصة، على الدور الإيجابي لتعويضات البطالة كعامل استقرار تلقائي<sup>٦٦</sup>.

٨٤. وفي هذا السياق، وُضعت أشكال شتى من سياسات العمل المبتكرة وطُبقت على نطاق واسع، لا سيما تلك المصممة للحفاظ على الوظائف القائمة أو لتوفير حماية أفضل لفئات مستضعفة من العاملين. وهي تشمل توسيع نطاق تقديم التدريب المهني، وتعزيز المساعدة في البحث عن عمل، ومختلف برامج التوظيف العامة. وأعير الكثير من الاهتمام إبان الأزمة الاقتصادية الأخيرة إلى خطط تقاسم العمل المعانة من جانب الحكومة، والتي ساعدت المنشآت التجارية كثيراً في موازنة ساعات العمل مع تقلب الطلب، ومن ثم في تخفيف الحاجة إلى تسريح العاملين (انظر الإطار ٢-٨).

## الإطار ٢-٨

### خطط تقاسم العمل المعانة من جانب الحكومة

في سياق الركود الاقتصادي العالمي الراهن، وضع الكثير من إدارات العمل، أو وسّع، من خلال خدمات التوظيف العامة لديها، برامج توفر الحكومات بموجبه إعانات لمنشآت الأعمال تغطي جزءاً من تكاليف أجور العاملين في إطار خطط تقاسم العمل. والفكرة من تقاسم العمل هي توزيع حجم مخفض من العمل بين نفس العدد من العمال بغية تجنب التسريح، وذلك كتدبير لخلق فرص عمل جديدة.

وقد وُلد مفهوم تقاسم العمل أثناء "الكساد الكبير"، وهو ينعكس في روح اتفاقية أسبوع العمل ذي الأربعين ساعة، ١٩٣٥ (رقم ٤٧). وقد اعتمدت الاتفاقية في ذروة "الكساد"، وأرست مبدأ أسبوع العمل ذي الأربعين ساعة ودعت في ديباجتها إلى "ضرورة مواصلة بذل الجهود لتخفيض ساعات العمل إلى أدنى حد ممكن في جميع أشكال العمل".

<sup>٦٤</sup> انظر: R. Torres: *Incomplete crisis responses*, op. cit.

<sup>٦٥</sup> منظمة العمل الدولية/ صندوق النقد الدولي: *تحديات النمو والعمالة والتماسك الاجتماعي*، وثيقة مناقشة، مؤتمر مشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي بالتعاون مع مكتب رئاسة الوزراء في النرويج، أوسلو، ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

<sup>٦٦</sup> انظر:

O. Blanchard, G. Dell'Ariccia and P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (12 Feb. 2010).

انظر أيضاً:

S. Cazes, S. Verick and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper No. 35 (Geneva, ILO, 2009).

وغالباً ما يكون تخفيض ساعات العمل بموجب مبدأ تقاسم العمل، ولكن ليس دوماً، مشفوعاً بتخفيضات في الأجور متناسبة عموماً مع التخفيض في ساعات العمل. بيد أنه من الممكن تعويض هذه الخسارة في الدخل بإعانات الأجور التي تقدمها الحكومة. وغالباً ما تقدم هذه الإعانات من خلال استحقاقات البطالة الجزئية، ومع ذلك يمكن أن تأتي أيضاً من إيرادات الحكومة العامة.

وتقاسم العمل أكثر من مجرد "تخفيض في الأجور". فهو تدبير الغرض منه تقاسم عبء فترة اقتصادية عصيبة - لا بين العمال فحسب، بل بين العمال وأصحاب العمل والحكومات كذلك. وعندما تصمم سياسات تقاسم العمل وتنفذ على النحو الملائم فإنها تسهم في الحفاظ على تراكم الطلب وذلك بتجنب انكماش الأجور وبتخفيض تكاليف التوظيف في المستقبل، إلى جانب الحد من تناقص الرأسمال البشري إلى أن تنتعش سوق العمالة.

المصادر:

J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL Policy Brief No. 1, June 2009 (Geneva, ILO); IMF: "The human costs of recessions", in ILO/IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Discussion document, Joint ILO-IMF Conference in Cooperation with the Office of the Prime Minister of Norway, Oslo, 13 Sep. 2010.

٨٥. وقد ساعدت الأشكال المختلفة من الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني، وغالباً عندما تضطلع وزارات العمل بدور فعال، في الحفاظ على السلم الاجتماعي بالسعي إلى إيجاد حلول توافقية من أجل التخفيف من أثر الأزمة. فقد أسهم التفاوض الجماعي، وخصوصاً حيثما تطور وروج له منهجياً قبل حلول الأزمة، على إيجاد حلول بديلة لضرورة اللجوء إلى تسريح العاملين في الكثير من الشركات.<sup>٦٧</sup>

٨٦. ولما كانت تدابير سياسات العمل مجرد بعض من مكونات رُزْم الانتعاش الأكبر حجماً، فإن الدور القيادي في تنسيق سياسات التصدي للأزمة ظل في إطار وزارة الاقتصاد أو المالية في غالبية البلدان. ومع ذلك، اضطلعت وزارات العمل بدور رئيسي عندما تعلق الأمر بإرشاد السياسات الحكومية، وتنفيذ تدابير إيجاد فرص العمل وحماية الوظائف، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، وتعزيز وتكييف عملية تقديم خدمات إدارات العمل، والتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بخصوص التدابير المقترحة من خلال الحوار الاجتماعي.

٨٧. ولئن أفلحت الحكومات في درء الانهيار الاقتصادي بأن اتخذت تدابير طارئة لم يسبق لها مثيل في بداية الأزمة، فإن هذه التدخلات كان لها أثر كبير من حيث تقلص موارد التمويل العامة. وقد أثارت الأزمة احتمال مواجهة صعوبات طويلة الأجل متصلة بتباطؤ النمو الاقتصادي، مما يخفض من إيرادات الحكومة ويقلص من الانفاق العام. ومن شأن هذا السيناريو أن يؤدي أيضاً إلى ازدياد حدة ظروف ديمغرافية تتطوي أصلاً على تحديات في غالبية البلدان الصناعية (شيخوخة السكان وارتفاع نسب الإعالة). وقد يؤثر اعتماد تدابير التقشف لمعالجة هذا الاختلال المالي على تمويل إدارات العمل. وتتجلى آثار ذلك في أمرين: (أ) تخفيضات في برامج الحماية الاجتماعية وخلق فرص العمل وغير ذلك من البرامج التي تتولاها إدارة العمل؛ (ب) وتخفيض في التكاليف التشغيلية من حيث الموظفين والمرتبات.<sup>٦٨</sup> وقد تفضي التخفيضات في عدد الموظفين إلى تزايد عبء العمل في الوقت الذي يزداد فيه الطلب على خدمات إدارة العمل<sup>٦٩</sup>، مما يؤدي إلى تدهور ظروف عمل الموظفين في إدارات العمل وبنال من كفاءة ونوعية الخدمات المقدمة.<sup>٧٠</sup>

<sup>٦٧</sup> انظر:

L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper No. 1 (Geneva, ILO, 2009).

<sup>٦٨</sup> يبدو أن أثر الأزمة على الإدارة العامة كان شديداً بصفة خاصة في أوروبا والولايات المتحدة. ففي أوروبا، خفضت ثمانية بلدان عدد موظفي الإدارة العامة بما بلغ مجموعه ١٧٢ ٠٠٠ موظف في السنة التي تنتهي في حزيران/يونيه ٢٠١٠، بينما انخفض مجموع عدد الموظفين في الإدارة العامة في الولايات المتحدة دون مستويات ما قبل الكساد ولأول مرة في تموز/يوليه ٢٠١٠، حيث خفضت الحكومات المحلية عدد الموظفين بنحو ١٤٣ ٠٠٠ موظف في الربع الثالث فقط من عام ٢٠١٠. ومنذ عام ٢٠٠٨، شهد موظفو الإدارة العامة في بعض البلدان الأوروبية انخفاضاً في أجورهم، غالباً كجزء من رزم تدعيم مالية منسقة مع مؤسسات دولية أو تمهيداً لمزادات السندات. انظر مكتب العمل الدولي: *البعد القطاعي لنشاط منظمة العمل الدولية: آخر المستجدات بشأن الجوانب القطاعية المتعلقة بالأزمة الاقتصادية العالمية: الإدارة العامة*، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٩، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، الوثيقة GB.309/STM/1/1.

<sup>٦٩</sup> لقد فرضت الأزمة الاقتصادية مزيداً من المطالب على العديد من إدارات العمل، لا سيما الوكالات التي تتعامل مع الباحثين عن عمل. وتفيد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن متوسط عبء الحالات لكل موظف ازداد في خدمات التوظيف العامة في العديد من الدول الأعضاء، مثل تركيا والمملكة المتحدة (بنحو ٥٠ في المائة) والجمهورية التشيكية ونيوزيلندا والمكسيك (OECD *Employment Outlook 2010*، المرجع السابق). وكذلك الأمر، ازداد في فرنسا عبء موظفي هذه الخدمات زيادة كبيرة

٨٨. وقد أبرزت الأزمة، إجمالاً، الحاجة إلى التكيف. ومن المهم أن تستفيد إدارات العمل من الأزمة الأخيرة وأن تعدل سياساتها وقدراتها المؤسسية لكي تكون أكثر استعداداً لتخفيف آثار أي صدمات اقتصادية محتملة في المستقبل. ولهذا الغرض، استحدثت المنظمة مجموعة من المبادئ التوجيهية المتوازنة في مجال السياسات، بما فيها الميثاق العالمي لفرص العمل (حزيران/ يونيو ٢٠٠٩)، تحت فيها الحكومات الوطنية على أن تضع السياسات التي تركز على الوظائف وفرص العمل اللائق في صميم تدابير التصدي للأزمات. وعلاوة على ذلك، تنادي "مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية" (نيسان/ أبريل ٢٠٠٩)، التي تشارك في قيادتها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، بالاستثمار في الجمع ما بين العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية كوسيلة لتحسين مواجهة المخاطر التي تتهدد المعيشة<sup>٧١</sup>.

## قدرة وزارات العمل على صنع السياسات

### الدور المحدد لوزارات العمل

٨٩. تؤدي وزارات العمل دوراً محدداً في تشجيع الجمع ما بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية من أجل نمو متوازن ومستدام. وعلاوة على وظيفتها "القطاعية" أو "الخطية" في وضع تدابير محددة في مجال سياسات العمل، فإن لديها "وظيفة أفقية" تنبع من علاقتها بعالم العمل بوصفها من حماة السلم الاجتماعي. وبالفعل، فإن دورها في النهوض بعلاقات عمل سليمة دور أساسي، وهو يجعلها تتبوأ مكانة فريدة.

٩٠. وللضطلاع بهذا الدور، ينبغي أن يكون لوزارات العمل القدرة على صوغ واعتماد وتنفيذ وتقييم سياساتها الخاصة بها، وكذلك أن تنادي بوضع إطار سياسة يستهدف العمالة كجزء من أهداف السياسات الأوسع لدى أي حكومة.

٩١. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار تأثيرها الفعلي على صنع السياسة ومكانها في هرم الإدارات الحكومية على أنه أمر مفروغ منه. فالصورة الإجمالية، كما وصفت في مصادر المنظمة وغيرها، صورة مختلطة: فالعديد من وزارات العمل تتمتع فعلاً بالنفوذ والمكانة ومنها من تمكن من الارتقاء بمكانته واجتذاب نصيب أكبر من مخصصات الميزانية. ولكن في العديد من البلدان شهدت وزارات العمل نفوذها ينحسر ولم تعد لديها القدرة الكافية للنهوض بمهامها على النحو الملائم.

٩٢. فأولويات الحكومة، بما فيها التأكيد على سياسات العمالة، تحدد ما إذا كانت وزارة العمل تحتل مكانة بارزة بين الدوائر الحكومية وإلى أي مدى تستطيع أن تؤثر على السياسات الاقتصادية الأوسع. وقد تركز مشاريع الإصلاح، أو اعتماد قوانين عمل جديدة أو مراجعة خطط المعاشات التقاعدية أو إعادة هيكلة هيئات إدارة العمل، وإن كان ذلك بصورة مؤقتة، الاهتمام على شؤون العمل والمؤسسات المسؤولة عنها. وثمة عامل حاسم آخر وهو النفوذ السياسي الذي يتمتع به وزير العمل (أي الأقدمية في الحكومة أو المكانة في إطار حزب سياسي). وفي البلدان ذات الحكومات الائتلافية، قد يتسم بالأهمية أيضاً توزيع المسؤوليات بين أعضاء الائتلاف. ولكن هذه الاعتبارات، مهما كانت أساسية، تتجاوز نطاق هذا التقرير.

٩٣. وفي الأبواب التالية، يتناول التقرير ثلاثة ملامح مؤسسية تؤثر مباشرة على دور وزارات العمل في صنع السياسة، وهي: الولاية؛ والوظيفة الاستراتيجية ووظيفة التنسيق؛ والتعاون مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

منذ عام ٢٠٠٨. وبينما كانت الخطة لمراكز فرص العمل في فرنسا تخصيص ٦٠ باحثاً عن عمل لكل مستشار، ارتفعت هذه النسبة في بعض المناطق حتى وصلت ١٨٠ لكل مستشار.

(P. Marini: *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2010, Annexe No. 32, Travail et Emploi* (Paris, Sénat, 2009).

<sup>٧٠</sup> مثال ذلك، أبلغ عن أن تخفيضاً بنسبة ٢٠ في المائة في الإنفاق العام في عام ٢٠٠٩ كاد يشل خدمات التوظيف العامة في جمهورية مولدوفا.

<sup>٧١</sup> يؤكد نهج المبادرة على الحاجة إلى تنفيذ سياسات شاملة ومتناسكة ومنسقة للحماية الاجتماعية والعمالة لكفالة توفير الخدمات والتحويلات الاجتماعية عبر دورة الحياة، مع إيلاء الاهتمام الخاص للجماعات المستضعفة.

## الولاية المتطورة

٩٤. غالباً ما تستند ولاية وزارات العمل إلى القوانين الدستورية وغيرها من القوانين وهي تحدد وظائفها بالمقارنة مع وظائف الدوائر الحكومية الأخرى.

٩٥. وقد شهد العديد من وزارات العمل مؤخراً تغييرات هامة في ولاياتها. وكما أشير إليه أعلاه، فإن وزارات العمل تقع في صميم نظام إدارة العمل. ومع ذلك، فهي تتقاسم عادة بعض المسؤوليات المتصلة بالعمل مع إدارات حكومية أخرى أو تكون وزارة متعددة الحقائق. وهذا يعني أن وزارة العمل، علاوة على ولايتها التقليدية في مجال العمل والعمالة، كثيراً ما تسند إليها حقائق أخرى، لا ترتبط أحياناً إلا بصورة غامضة بشؤون العمل. وقد تنجم هذه الترتيبات عن اعتبارات براغماتية<sup>٧٢</sup>. غير أن تجميع المهام والمسؤوليات غالباً ما يكون له أثر مباشر على كيفية صوغ السياسات وتنفيذها. مثال ذلك، قد تحدد أدوار كل من وزارات العمل أو الداخلية أو الخارجية في مجال الهجرة ما إذا كانت الغلبة لاعتبارات سوق العمل أم لشؤون الأمن أم السياسة الخارجية في إصدار تصاريح العمل. وقد يكون لتقسيم المسؤوليات عن التدريب المهني بين وزارة العمل ووزارة التعليم أثر على توجه برامج التدريب وعلاقتها باحتياجات سوق العمل<sup>٧٣</sup>. وعلى غرار ذلك، قد يؤثر الجمع ما بين "الشؤون الاجتماعية" وبرنامج "العمالة" على التوازن بين ضرورات حماية العمال وضرورات استحداث فرص العمل<sup>٧٤</sup>. ويوفر الجمع ما بين شؤون العمل وجوانب العمالة مزايا واضحة في الموازنة بين شروط العمالة واحتياجات سوق العمل، لدى صوغ سياسات الدخل مثلاً.

٩٦. ومن الناحية النظرية، قد يكون التنسيق أسهل لو كان مختلف السياسات المتصلة بالعمل مجتمعة في وزارة واحدة. ولكن التجربة توحى بأن الاندماج المؤسسي لا يفضي دوماً إلى تنسيق أفضل. وحتى داخل الوزارة ذاتها، قد تؤدي خطوط التقسيم العميقة بين الإدارات إلى ضعف تماسك السياسات ما لم تكن مختلف الوحدات تسعى جميعاً إلى بلوغ أهداف مشتركة واضحة المعالم في ظل قيادة صانبة.

٩٧. وقد حاولت مؤخراً بعض الحكومات دمج وزارة العمل (أو مكون العمالة فيها) مع وزارة الاقتصاد أو المالية<sup>٧٥</sup>. وكان يبرر هذا التدبير عادة على أساس أن النمو الاقتصادي هو الشرط الرئيسي المسبق لاستحداث فرص العمل، ولذا من الضروري تحقيق التآزر بين السياسات الاقتصادية وسياسات العمالة. ولكن الآراء متفاوتة بشأن فعالية هذا الترتيب. فقد يؤدي إلى استحداث وزارة اقتصاد وعماله أكثر قوة ونفوذاً، ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى تهميش السياسات المؤيدة للعمل<sup>٧٦</sup>. وقد يساعد مثل هذا الاندماج، في الأجل القصير، على معالجة بعض مواطن التوتر بين وزارة "اقتصاد" ووزارة "إنفاق" وعلى تسريع تنفيذ إصلاحات سوق العمل. ولكنه قد يضعف كثيراً، على المدى الطويل، فرص إدارات العمل في سوق الحجج على مستوى الحكومة بشأن أساليب برامج سياسة العمالة، أو تنظيم سوق العمل، أو نوعية فرص العمل المستحدثة، أو الصلة بين سياسات الدخل واستحداث العمالة (أثار الحد الأدنى للأجور مثلاً). كما تتفاوت الآراء أيضاً بشأن بضع عمليات إدماج تمت

<sup>٧٢</sup> مثال ذلك، يمكن أن يعزى تجميع المسؤوليات إلى صغر حجم البلد. ففي فانواتو تقع مسؤولية شؤون العمل على عاتق وزارة الشؤون الداخلية، إلى جانب مسؤوليات تشمل الشرطة والهجرة وشؤون الريف والانتخابات وخدمات السجن وإدارة الكوارث. وفي سانت كيتس ونيفس، يُعهد بشؤون العمل إلى وزارة الشؤون الخارجية والأمن الوطنية والعمل والهجرة والضمان الاجتماعي.

<sup>٧٣</sup> تؤثر كيفية تقسيم المسؤولية بين وزارتين من حيث أن التركيز يكون على التلمذة الصناعية والتدريب المهني المستمر للعاملين أو على تدريب العاطلين عن العمل لمساعدتهم على الحصول على عمل.

<sup>٧٤</sup> في اليابان مثلاً، أنشئت وزارة الصحة والعمل والرعاية في عام ٢٠٠١ إثر اندماج وزارة العمل ووزارة الرعاية. وأدى الاندماج إلى تسهيل وضع نهج أكثر تماسكاً إزاء الشؤون الاجتماعية وشؤون العمل. وقد أنشأت حكومة المملكة المتحدة في عام ٢٠٠١ وزارة لشؤون العمل والمعاشات أخذت على عاتقها مسؤولية سياسة الضمان الاجتماعي والعمالة.

<sup>٧٥</sup> مثال ذلك، في ألمانيا (٢٠٠٢-٢٠٠٥) وسويسرا (١٩٩٩) وفرنسا (٢٠٠٧-٢٠١٠) وفنلندا (٢٠٠٨) وهنغاريا (٢٠١٠). ومن جهة أخرى، نقلت شؤون العمل في جمهورية مولدوفا من وزارة الاقتصاد إلى وزارة العمل والحماية الاجتماعية والأسرة التي أنشئت في عام ٢٠٠٩.

<sup>٧٦</sup> في عام ١٩٩٥، عندما أدمجت وزارة العمالة في المملكة المتحدة مع وزارة التعليم ونقلت مسؤولية العلاقات الصناعية إلى وزارة التجارة والصناعة (أصبحت الآن وزارة الأعمال والابتكار والمهارات)، أثار ذلك اعتراضات من اتحاد نقابات العمال بحجة أن الوزارة التي يفترض أن تدافع عن العاطلين عن العمل والفئات المستضعفة وتلك المعرضة للاستغلال لن تكون ممثلة على مائدة الحكومة (وارد في):

R. Aldrich, D. Crook and D. Watson: *Education and employment: The DfEE and its place in history* (London, Institute of Education, University of London, 2000).

مؤخراً أثرت على برنامج العلاقات الصناعية<sup>٧٧</sup>، الذي كان يرتبط تقليدياً بشؤون العمل ويعتبر واحداً من الوظائف الأساسية في النظام الوطني لإدارة العمل<sup>٧٨</sup>.

## الإطار ٢-٩

### إعادة هيكلة الوزارة الاتحادية الألمانية للعمل والشؤون الاجتماعية مؤخراً

أنشئت الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية في عام ١٩٤٩. وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥ أسندت مسؤوليات رسم السياسة مؤقتاً إلى الوزارة الاتحادية للاقتصاد والعمل التي أنشئت حديثاً. وأسندت إلى هذه الوزارة المسؤولية عن قانون العمل وعن العمالة، وكذلك عن مجالات السياسة التي كانت وزارة الاقتصاد مسؤولة عنها سابقاً. ونقلت إدارة الضمان الاجتماعي (معاشات التقاعد مثلاً) إلى وزارة الصحة والضمان الاجتماعي الجديدة، بينما بقيت إدارة تعويضات البطالة ضمن وزارة الاقتصاد والعمل. وقد أنشئت الوزارة الاتحادية للاقتصاد والعمل في وقت قصير قبل أن يعلن المستشار غير هارد شرودر آنذاك عزمه على مواصلة الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية تماشياً مع برنامج البلد لعام ٢٠١٠ وتوصيات لجنة هارترز. وشملت هذه الإصلاحات زيادات في مساهمات العمال في الضمان الاجتماعي، وزيادة التأكيد على سياسات العمالة الإيجابية، وتخفيف القيود المفروضة على تشغيل العمال المؤقتين الذين تنتدبهم الوكالات، والتغييرات في نظام إعانات البطالة. وفي عام ٢٠٠٥، تم الفصل بين وزارة الاقتصاد ووزارة العمل واسترجعت الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية المعاد تشكيلها حديثاً المسؤولية عن الضمان الاجتماعي.

المصدر: J. Heyes: Labour ministries and labour administration in transition, op. cit.

٩٨. وفي غالبية البلدان، تمارس وزارة المالية نفوذاً كبيراً على صوغ وتنفيذ السياسات، بما فيها سياسة العمل. ويعبر هذا النفوذ عن أن وزارات المالية تقرر عموماً ميزانيات الإدارات<sup>٧٩</sup>. وفي العديد من البلدان، تكون الميزانيات المتاحة لسياسات سوق العمل الإيجابية نتيجة مفاوضات بين وزارة العمل ووزارة المالية. وعموماً، يزداد نفوذ وزارة المالية بزيادة الآثار المالية لهذه السياسات. وفي بعض البلدان، كما كان الحال في الدانمرك في التسعينيات، تضطلع وزارة المالية بدور هام في المناقشات التي تتناول إصلاحات سوق العمل. ولكن تثار أحياناً بعض بواعث القلق إزاء قدرة وزارة المالية على تحليل ظواهر سوق العمل وتفسيرها تفسيراً ملائماً<sup>٨٠</sup>.

٩٩. ولما كانت وزارات العمل تضطلع بدور حمائي بقدر ما هو اقتصادي فإن علاقاتها مع الوزارات "الاقتصادية" الأخرى علاقة منطقية. ولكن نظراً إلى أن وزارة العمل متصلة يومياً بعالم العمل، من خلال المكاتب الميدانية وعمليات تفتيش العمل ومراكز التوظيف والتفاعل مع ممثلي أصحاب العمل والعمال، فإنها تتمتع بمنظور فريد ولها صوت يتعين أن يكون مسموعاً.

## الوظيفة الاستراتيجية ووظيفة التنسيق

١٠٠. تشمل الوظائف النمطية للوزارات في عملية صنع السياسة عادة مسألة تحديد الأولويات والتخطيط للسياسات والتشريعات وصوغها وإجراء المشاورات بين الوزارات وإعداد مشاريع القوانين ل طرحها على الحكومة والمساعدة في العملية البرلمانية واعتمادها والتنفيذ والمراقبة والتقييم<sup>٨١</sup>. وينطوي حسن صنع السياسات في مجال إدارة العمل على عنصرين: وجود رؤية أو استراتيجية طويلة الأجل والقدرة على التنسيق.

<sup>٧٧</sup> مثال ذلك أن وزارة العمالة في المملكة المتحدة، التي أنشئت في عام ١٩١٦، فككت في عام ١٩٩٥ ونقلت مسؤولية العلاقات الصناعية إلى وزارة التجارة والصناعة، المسؤولية أساساً عن قضايا المناقشة. وفي أيرلندا كذلك، أصبحت العلاقات الصناعية، منذ عام ٢٠١٠، من صلاحيات وزارة المنشآت والتجارة والابتكار. لمزيد من التفاصيل، انظر:

J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Geneva, ILO, 2004).

<sup>٧٨</sup> انظر توصية إدارة العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ١٩٧٨ (رقم ١٥٨)، الفقرات ٧-١٠، والدراسة الاستقصائية العامة، ١٩٩٧، المرجع السابق، الفصل الثاني (الجزء الرابع).

<sup>٧٩</sup> في أيرلندا مثلاً، من الضروري التماس رأي وزارة المالية بخصوص المقترحات الجديدة قبل طرحها على الحكومة. وفي المملكة المتحدة، يكتسب تأثير وزير المالية على أهداف الإدارات الصبغة الرسمية من خلال استعراضات الإنفاق الشاملة، التي تحدد بموجبها ميزانيات الإدارات، واتفاقات الخدمات العامة، التي تشمل سلسلة من الأهداف التي تتفق عليها الإدارات والخزانة. وفي ألمانيا، يجب طرح أي تشريع مقترح لتفاوض بشأن الموارد تشارك فيه كل الوزارات.

<sup>٨٠</sup> انظر: J. Heyes: *The changing role of labour ministries*, op. cit.

<sup>٨١</sup> انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي:

*The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, Sigma Paper No. 39 (Paris, 2007).

١٠١. والأحداث من قبيل كوارث المناخ أو تسريح العمال على نطاق واسع أو الاضرابات على مستوى البلد تجتذب اهتمام وسائل الإعلام وتعطي لمحة عن التدخلات اليومية التي تقوم بها مؤسسات إدارة العمل. ولكن مهام إدارة العمل أوسع بكثير من مجرد الأعمال اليومية. فسياسات العمل يجب أن تنفذ ضمن إطار زمني متوسط إلى طويل الأجل. وعلى صعيد الواقع، تكون النظم الاجتماعية في فرادى البلدان، بل وفي المناطق، مستقرة إلى حد ما على مر الزمن<sup>٨٢</sup>، إذ إنها ليست متأصلة في الأعراف والمؤسسات المحلية فحسب وإنما تتحدد أيضاً بعوامل مستقرة نسبياً، مثل الهيكل الاقتصادي للبلد وتكوين القوى العاملة وقوة الشركاء الاجتماعيين ونظم العلاقات الصناعية والتطورات الديمغرافية.

١٠٢. ولا بد من بناء مؤسسات إدارة العمل بحيث تدوم<sup>٨٣</sup>. ويجب أن تلبى على السواء الحاجة إلى المرونة<sup>٨٤</sup> وإمكانية الاستجابة، وهما عنصران هامين في فترات الأزمات الاقتصادية والاجتماعية<sup>٨٥</sup>، على أن يشمل التفكير الاستراتيجي الطويل الأجل مختلف مجالات السياسات والمسؤوليات الوزارية. وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تنظر إلى أبعد من أفق الولايات السياسية، وأن تقوم بمشاورات مجتمعية أوسع نطاقاً، لا عبر الطيف السياسي فحسب وإنما مع الشركاء الطبيعيين لإدارة العمل أيضاً: أي منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

١٠٣. ومجال سياسة العمل مجال متعدد التخصصات ومتعدد الجوانب. وعالم العمل يهم جميع المواطنين تقريباً، بمن فيهم أولئك الذين يستعدون للانضمام إلى القوى العاملة وأولئك الذين تقاعدوا عن العمل. وسياسة العمل تنطوي على حقوق، ولكنها تنطوي أيضاً على واجبات وجزاءات. وهناك تفرعات متعددة بين تخصص العمل وغيره من التخصصات، بما فيها التخصصات التقنية. ولذا يستوجب نظام العمل الذي يعمل على نحو مثالي توازناً أساسياً بين مختلف الجهات الفاعلة فيه، كما يستوجب أيضاً التنسيق بين مكوناته الرئيسية، وهي: تشريعات العمل وسياسة العمالة والحماية الاجتماعية وعلاقات العمل. ولكي تكون وزارات العمل في صميم المناقشات الاقتصادية عليها أن تحسن من ممارسة دورها أو تعززه في تنسيق جميع عناصر سياسة العمل الوطنية، وفقاً لاتفاقية المنظمة رقم ١٥٠.

١٠٤. ولكن قد يتعذر على وزارات العمل أداء دورها التنسيقي في إطار نظم لإدارة العمل على درجة عالية من التفكك. وكما أشارت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ١٩٩٧، فإن المشاكل قد تنشأ بسبب تعدد الجهات المشاركة في عملية صنع القرار وتنسيق السياسات واتخاذ الإجراءات على الصعيد الوطني. وهذا يشير بالضرورة التساؤل عن كيفية تصميم جهاز إدارة العمل بحيث تعمل جميع أجزائه معاً ككل متماسك<sup>٨٦</sup>.

١٠٥. وينبغي أن يستند هذا التنسيق إلى إطار مؤسسي ملائم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مجالس اقتصادية واجتماعية أو هيئات مماثلة<sup>٨٧</sup>، أو لجان تخطيط أو مجالس استشارية، تكون وزارة العمل ممثلة فيها أو ينبغي أن تكون ممثلة فيها. ولكن هذه الهيئات لن تكون مجدية ما لم تتبع برنامج سياسة شاملة.

<sup>٨٢</sup> انظر: G. Esping-Andersen: *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge, Polity Press, 1990).

<sup>٨٣</sup> أنشئ العديد من المؤسسات القائمة في مجال الضمان الاجتماعي أثناء الكساد الكبير في الثلاثينات وبقيت دون تغيير نسبياً طوال عقود (إدارة الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة، مثلاً).

<sup>٨٤</sup> يجوز، بموجب الاتفاقية رقم ١٥٠، للدولة المصدقة أن تفوض أو تعهد ببعض أنشطة إدارة العمل إلى منظمات غير حكومية، لا سيما منظمات أصحاب العمل والعمال، أو من يمثلها. وهذا يعكس المرونة المتأصلة في الاتفاقية للحفاظ على استمرار جدوى نظم إدارة العمل على الرغم من التغيرات التي لا مناص منها في مجال الاقتصاد الكلي والسياسة الاجتماعية.

<sup>٨٥</sup> مثال ذلك أن الكونغرس الأمريكي أقام، في كل فترة كساد هامة منذ الخمسينات، برنامجاً مؤقتاً يوفر أسابيع إضافية من إعانات التأمين إزاء البطالة لتمولها الحكومة الاتحادية إلى حين انتعاش الاقتصاد وتحسن فرص العمل. انظر:

US Congress Joint Economic Committee: *Extending the federal unemployment insurance benefits program* (Nov. 2010).

<sup>٨٦</sup> ثمة حاجة، على المستوى الوطني، لتنسيق المدخلات من مختلف الوزارات والوكالات للحرص على أن سياسات العمل والعمالة المقترحة متوافقة مع سياسات الإدارات والوكالات الأخرى. إذ يتعين مثلاً مواءمة سياسات العمل الرامية إلى توفير المزيد من الحماية للمنشآت والعمال في الاقتصاد غير المنظم مع سياسات الوكالات المسؤولة عن تنمية المنشآت الصغيرة والتنمية الإقليمية والتدريب المهني وشؤون المرأة والشباب والزراعة، وغيرها.

<sup>٨٧</sup> في أيرلندا مثلاً، وضعت آليات لتحسين التنسيق. ويترأس رئيس الوزراء لجنة الحكومة المعنية بالتجديد الاقتصادي وهي تشمل ممثلين من وزارات رئيسية مثل وزارة الحماية الاجتماعية ووزارة المالية ووزارة المنشآت والتجارة والابتكار ووزارة التعليم والمهارات. وثمة فريق من كبار المسؤولين معني بالتجديد الاقتصادي يسدي المشورة إلى لجنة الحكومة. وثمة فريق آخر معني بمسائل سوق العمل يزود اللجنة بالمقترحات والأوراق. وعلاوة على ذلك، هنالك فريق لتنسيق الارتقاء بالمهارات، ترأسه وزارة التعليم والمهارات ويشمل مقدمي خدمات التعليم والتدريب، أنشئ لتحسين التنسيق فيما يتعلق بالتعليم والتدريب.

١٠٦. ومما يدعو إلى الاستغراب أن العديد من الحكومات اعتمدت سياسات وطنية بشأن الصحة العامة أو التعليم الوطني أو التنمية الصناعية، بينما نادراً ما تكلف وزارات العمل بإعداد وتقديم وثائق إلى الحكومة تتناول سياسة عمل وطنية شاملة. وقد اتخذت المنظمة مؤخراً مبادرة ترمي إلى تشجيع اعتماد مثل هذه السياسات الشاملة في إطار الإدارات الحكومية المسؤولة عن شؤون العمل، وبذلك تعهد إلى وزارات العمل بدور تنسيقي وقيادي في خطط التنمية الوطنية. ومن الممكن تسخير سياسات العمل الوطنية لتعزيز دور إدارات العمل في كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء (انظر الإطار ٢-١٠).

### الإطار ٢-١٠ وضع سياسة العمل الوطنية في بوركينا فاسو

تقدمت وزارة العمل والضمان الاجتماعي في بوركينا فاسو إلى الحكومة مؤخراً بمشروع سياسة عمل وطنية وخطة عمل تشغيلية. وتساعد هاتان الوثيقتان في بلورة وتوضيح سياسة العمل في هذا البلد، وتضع خطوات ملموسة نحو بلوغ الأهداف المرسومة. وتحرصان أيضاً على توازن استراتيجي الحد من الفقر لدى الوزارة مع أحكام الاتفاقية رقم ١٥٠. وقد أدرجت ميزانية برنامجية وإطار للمصروفات في عملية تخصيص الموارد في الوزارة بغية جعل ميزانية الدولة أداة فعالة من أجل تنفيذ سياسة العمل. وستكون موازنة سياسات العمل القطاعية في صلب هذا النهج الجديد في السياسة.

### التعاون مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل

١٠٧. عملاً بأحكام المادة ٥ من الاتفاقية رقم ١٥٠، يجب ضمان مشاركة العمال وأصحاب العمل ومنظماتهما فيما يتعلق بسياسة العمل الوطنية وذلك من خلال التشاور والتعاون والتفاوض بقدر ما يتواءم ذلك مع الظروف السائدة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي. وتبين هذه المادة بوضوح أن هذه الترتيبات لا تخضع لمشيئة السلطات العامة. وهناك العديد من الوسائل، الملائمة للظروف الوطنية، يمكن فيها ترجمة هذه المشاركة على صعيد الواقع.

١٠٨. ويتيح التعاون الثلاثي الفرص لتمكين العمال وأصحاب العمل من التعبير عن آرائهم ومن المشاركة في صوغ السياسات في مجالات من قبيل إعداد مشاريع قوانين العمل والجوانب التشغيلية لتفتيش العمل ومنع المنازعات وفضها وخدمات التوظيف والسلامة والصحة المهنية.

١٠٩. ويتجاوز الحوار الاجتماعي مجرد نطاق شؤون العمل وذلك من خلال المجالس الاقتصادية والاجتماعية وما يماثلها، والتي تشمل مشاركة وزارات حكومية أخرى كذلك التي تهتم بالمالية أو التنمية الاقتصادية أو الصناعة أو الزراعة أو التعليم. ولكن وزارات العمل هي، في واقع الأمر، القناة البديهيّة للمشاورة الثلاثية.

١١٠. وفي العديد من البلدان، تكون وزارات العمل مسؤولة عن إدارة أمانات الهيئات الثلاثية الوطنية. وقد أنشئ بعض هذه الهيئات كآليات استشارية لدى وزير العمل<sup>٨٨</sup>، بل هي تعمل في بعض الحالات بمثابة مجالس قطاعية بشأن الأجور وتقوم بإسداء المشورة إلى الوزير بخصوص الحد الأدنى للأجور وشروط العمالة في مختلف قطاعات الاقتصاد<sup>٨٩</sup>. وفي غالب الأحيان، تكون وزارات العمل وإدارتها التقنية الجهة الرئيسية التي توفر الوثائق لهذه الاجتماعات الثلاثية. وهي تتسم مع ذلك بالأهمية في البلدان الأخرى، مع أن العلاقة بين وزارة العمل والشركاء الاجتماعيين تتمتع بقدر أدنى من الصبغة المؤسسية<sup>٩٠</sup>.

١١١. وتشارك وزارات العمل أيضاً في النهوض بالحوار بين العمال وأصحاب العمل، مما يذهب إلى أبعد من إنشاء أطر تشريعية تمكينية. ويتمثل دورها في توفير أساس موضوعي للمفاوضة الجماعية بين الأطراف وذلك بتزويد الشركاء الاجتماعيين بالبيانات والتنبؤات الرسمية بخصوص الأسعار والأجور والعمالة وإنتاجية العمل. ويقوم موظفو الوزارة أيضاً، في بعض البلدان، بتيسير عملية التفاوض بترأس لجان المفاوضات القطاعية.

<sup>٨٨</sup> مثال ذلك، مجلس العمل الاستشاري في الجمهورية الدومينيكية، الذي أنشئ بموجب مرسوم تنفيذي في عام ١٩٩٩، أو مجلس العمل الاستشاري في زنجبار، جمهورية تنزانيا المتحدة، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٥ بموجب قانون العمالة في زنجبار.

<sup>٨٩</sup> مثال ذلك، مجالس الأجور القطاعية في جمهورية تنزانيا المتحدة، والتي يحكمها قانون مؤسسات العمل (٢٠٠٤).

<sup>٩٠</sup> في بلجيكا، مجلس العمل الوطني والمجلس المركزي للاقتصاد هيتان مستقلتان أنشئتا بموجب نظام أساسي وهما تعينان ما يلزمهما من موظفين وتنظمان أنشطتهما بتمويل من ميزانية الدولة. وهناك، مع ذلك، ممثل من هيئة الخدمة العامة الاتحادية لشؤون العمالة والعمل والحوار الاجتماعي (ما يكافئ وزارة العمل) يشارك في اجتماعات مجلس العمل الوطني لضمان الاتصال بين هذا المجلس والوزارة ولممارسة إشراف من حيث التنظيم والميزانية.

وبإمكان وزارات العمل أيضاً أن تعزز التعاون في مكان العمل من خلال ترويج إنشاء هيئات على مستوى المنشأة، بما في ذلك استحداث مجالس عمل ولجان للسلامة والصحة وهيئات استشارية مشتركة ولجان للنهوض بمستوى الرفاهة، وغيرها من الهيئات المصممة لتشجيع الحوار ضمن المنشأة. كما تساعد وزارات العمل في الكثير من أنحاء العالم في فض المنازعات الصناعية بتقديم خدمات المصالحة والوساطة و/أو التحكيم، إما مباشرة أو من خلال وكالات متخصصة<sup>٩١</sup>.

١١٢. وتقدم إدارات العمل لكل من العمال وأصحاب العمل طائفة واسعة من الخدمات. وفي الوقت ذاته، يمكن التعاون الوثيق مع الشركاء الاجتماعيين وزارات العمل من تزويد الحكومة بالمعلومات عن كيفية تطور سوق العمل والظروف الاجتماعية، بحيث تتمكن الحكومة من التكيف تبعاً لذلك ومن اتخاذ إجراءات تصحيحية إذا اقتضى الأمر.

١١٣. وكان الشركاء الاجتماعيون يشاركون تقليدياً، بصفة الإدارة أو بصفة استشارية، في إدارة الوكالات التي تخضع لإشراف وزارات العمل. ويتجلى ذلك مثلاً في مختلف مؤسسات الضمان الاجتماعي، وخصوصاً في حالة التأمين الاجتماعي، الممول كلياً أو إلى حد كبير من مساهمات العمال وأصحاب العمل، أو في خطط التأمين إزاء البطالة<sup>٩٢</sup>. ويشارك الشركاء الاجتماعيون في تسيير خدمات التوظيف العامة في عدد لا بأس به من البلدان، إما في مجالس الإدارة، كما في ألمانيا والنمسا، أو بصفة استشارية، كما في تركيا وفي الجمهورية التشيكية. وكثيراً ما يُمثلون أيضاً في مجالس الإدارة وما يشبهها من هيئات الإدارة في مؤسسات التدريب المهني<sup>٩٣</sup> وكذلك في هيئات المصالحة والوساطة والتحكيم.

١١٤. والعلاقة المتميزة بين وزارات العمل والشركاء الاجتماعيين، سواء من حيث المشاركة في صنع السياسات أم من حيث الروابط المؤسسية، جانب محدد من جوانب إدارة العمل. وتعزيز هذه العلاقة هدف رئيسي من أهداف إدارة العمل كوسيلة لتعزيز قدرتها على صنع السياسات ولتعزيز مكانتها ونفوذها.

## أداء إدارة العمل

### التحديث

١١٥. إزاء تدهور الأحوال الاقتصادية وتقلص الميزانيات الوطنية أثناء العقد الماضي من السنين، اتخذ الكثير من الحكومات مجموعة شتى من التدابير لتعزيز كفاءة وأداء القطاع العام. وقد شملت هذه التدابير تعزيز وسائل الرقابة الإدارية إلى جانب الاستفادة من القيم والأخلاقيات التقليدية في الخدمة المدنية. وفي الوقت ذاته، سعت بعض البلدان إلى تحديث مؤسساتها العامة باستخدام أساليب الإدارة في القطاع الخاص<sup>٩٤</sup>.

١١٦. واعتمد هذه الأساليب، كلياً أو جزئياً، العديد من الإدارات العامة حول العالم، وأغلبها في البلدان الصناعية. وفي مجال إدارة العمل لم يتم إلا قدر محدود من التحليل بشأن أثر هذه الأساليب من حيث زيادة الكفاءة وتحسين صنع السياسات ونوعية الخدمة. ولئن كان بعض النجاح واضحاً فقد برزت أيضاً مشاكل متصلة بالآثار غير المرغوبة لنماذج الإدارة في القطاع الخاص. وكما سيأتي ذكره لاحقاً في هذا التقرير، فإن خدمات التوظيف العامة تبدو مناسبة جداً لاختبار الأساليب في ظروف شبيهة بظروف السوق. والضمان الاجتماعي مجال آخر من مجالات إدارة العمل التي أدخلت فيها أساليب قياس الأداء وغيرها من أساليب الإدارة الحديثة<sup>٩٥</sup>.

<sup>٩١</sup> في العديد من البلدان، مثل إيرلندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وكينيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، أنشئت وكالات لها صلات مؤسسية قوية مع وزارة العمل لإسداء المشورة إلى الشركاء الاجتماعيين في حالة منازعات صناعية، إلى جانب خدمات المصالحة أو الوساطة أو التحكيم كجزء من إجراءات ما قبل المحكمة. وينص قانون العمل في كمبوديا على إنشاء مجلس تحكيم لفض منازعات العمل الجماعية في حال عدم إمكان تسويتها عن طريق المصالحة. ومجلس التحكيم هيئة ثلاثية محايدة ومستقلة تضم ما لا يقل عن ١٥ عضواً. ووزارة العمل والتدريب المهني مسؤولة عن تسيير أمانة مجلس التحكيم.

<sup>٩٢</sup> انظر مكتب العمل الدولي: *الضمان الاجتماعي: توافق جديد في الآراء*، مرجع سابق، (جنيف، ٢٠٠١).

<sup>٩٣</sup> انظر: V. Gasskov (ed.): *Vocational education and training institutions*, op. cit.

<sup>٩٤</sup> تم تضمين تطبيق طرائق القطاع الخاص في مفهوم "الإدارة العامة الجديدة". انظر، مثلاً: J. Steward and K. Walsh: "Change in the management of public services", in *Public Administration* (1992, Vol. 70, No. 4, Dec.) and C. Hood: "A public management for all seasons?", in *Public Administration* (1991, Vol. 69, No. 1, Mar.). See also OECD: *Public administration after "New Public Management"* (Paris, 2010).

<sup>٩٥</sup> انظر مثلاً:

International Social Security Association (ISSA): *Measuring performance in social security institutions: Outcome-oriented management*, Report of the International Conference, Taormina, 29-30 March 2001.

١١٧. ومن شأن التأكيد على خفض التكاليف وعلى الابتكار أن يستدعي ضرورة التغيير في كل من القطاعين الخاص والعام على السواء. ولئن تغيرت توقعات المجتمع إزاء دور الحكومة على مر الزمن فإنها لم تتراجع<sup>٩٦</sup>. فالحكومات تخضع لضغط مستمر لكي تقدم خدمات أفضل ولكي تزيد من الشفافية. وقد اضطلع مديرو الهيئات العامة، بما فيها مؤسسات إدارة العمل، بمسؤوليات جديدة بينما بقي نطاق نشاطها وأدواتها متأسلة في الممارسات والأولويات التقليدية<sup>٩٧</sup>. وفي الوقت ذاته، غالباً ما تكون التغييرات في إدارة القطاع العام مثار جدل. فاعتماد أساليب القطاع الخاص يثير التساؤل عن توافق أساليب الإدارة الخاصة مع المصلحة العامة. وهذا مثار قلق خاص بالنسبة لمؤسسات إدارة العمل المكلفة بالنهوض بالعدالة الاجتماعية.

## إدارة الأداء

١١٨. كان تحسين أداء الإدارة العامة موضع تركيز حديث العهد في العديد من الحكومات. وفي حالة إدارة العمل، اكتسب هذا الهدف مؤخراً طابعاً ملحاً في ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة وتزايد الطلب على خدمات هذه الإدارة في العديد من البلدان. ومن شأن إدارة الأداء أن توفر للمسؤولين، وخصوصاً المديرين، حوافز لاتخاذ قرارات وتخصيص موارد لتحقيق نتائج أفضل.

١١٩. وتحديد الأهداف الطويلة الأجل هو الخطوة الأولى في أي منظمة نحو تحسين التوجه الاستراتيجي القائم على النتائج<sup>٩٨</sup>. ومن شأن الحصائل والنواتج الملموسة<sup>٩٩</sup> أن تساند هذه الأهداف، وهي مرتبطة غالباً بدورة الميزانية<sup>١٠٠</sup>. وقد تركز خطط العمل في وزارة العمل على أهداف مرتبطة بولايتها، إلى جانب تحسين الكفاءة التنظيمية وبلوغ أهداف الاستراتيجية الإجمالية للحكومة<sup>١٠١</sup>.

١٢٠. وقد أصبحت عقود الأداء تستخدم على نطاق واسع في المؤسسات العامة لربط منجزات المؤسسة وموظفيها بالأهداف الجماعية والفردية<sup>١٠٢</sup>. وبرزت هذه العقود في مؤسسات إدارة العمل كأداة للإدارة على أساس الأهداف. ولئن كانت عقود الأداء تقتصر أحياناً على أعضاء الإدارة العليا فإن هذه الترتيبات تطبق في العديد من البلدان على جميع فئات الموظفين (مثال ذلك في البرازيل وبلجيكا وجنوب أفريقيا وكندا والمملكة المتحدة وهولندا) بمن فيهم المسؤولون عن العمل (ليستوتو) ومستشارو التوظيف ومفتشو العمل (كينيا). وأشارت البحوث إلى بعض المخاطر المتصلة بعقود الأداء، بما فيها صعوبة تحديد نواتج وحصائل صحيحة وقابلة للقياس، والنزعة نحو التركيز على أهداف ميسورة التحقيق والتلاعب بالنتائج<sup>١٠٣</sup>. ومع ذلك، خلصت

<sup>٩٦</sup> انظر: OECD: *Public sector modernisation: The way forward*, Policy Brief (Paris, Nov. 2005).

<sup>٩٧</sup> انظر:

O. Huerta Melchor: *Managing change in OECD governments: An introductory framework*, OECD Working Papers on Public Governance No. 12 (Paris, OECD, June 2008).

<sup>٩٨</sup> في فيجي، تقول وزارة العمل والعلاقات الصناعية والعمالة إن رؤيتها "تبلور رغبة جميع العمال في أن يتمتعوا بمبادئ العدالة الاجتماعية الأساسية والحق في العمل بما يتسق مع اتفاقيات منظمة العمل الدولية". ويحدد بيان رسالة الوزارة عشرة أهداف استراتيجية، تشمل علاقات عمالة مستقرة، وأماكن عمل تراعي السلامة والصحة، وتكافؤ الفرص، وتوفير فرص العمل (موقع الوزارة على شبكة الويب: <http://www.labour.gov.fj>). وثمة بيانات مماثلة لدى العديد من الوكالات المرتبطة بوزارة العمل. ف رؤية نظام الضمان الاجتماعي في الفلبين مثلاً هي "وضع خطة لحماية الأمن الاجتماعي شاملة ومنصفة وقادرة على البقاء من خلال خدمة متميزة ذات مستوى عالمي".

(M.C.C. Ciriaco: "Measuring results and performance appraisal system", in ISSA: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.).

<sup>٩٩</sup> "النواتج" هي نتائج أنشطة الحكومة (أي السلع والخدمات)، أما "الحصائل" فتشير إلى التأثير الناتج عن هذه النواتج.

<sup>١٠٠</sup> لدى وزارة العمل والضمان الاجتماعي في سوازيلند خطة لعام ٢٠١٠ تنقسم إلى ستة أهداف وحصائل رئيسية، تنطوي بدورها على نواتج/نتائج ملموسة تنفذ من خلال قائمة من الأنشطة المحددة زمنياً. وفي كوستاريكا، قامت وزارة العمل والضمان الاجتماعي، في عام ٢٠٠٩، بتنفيذ خطة استراتيجية مؤسسية، تحدد فيها الأهداف والحصائل والمؤشرات، منسقة من خلال مكتب برمجة مركزي.

<sup>١٠١</sup> في الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، تحولت استراتيجية وزارة العمل من كونها مقدماً للخدمات حصراً إلى كونها صانعاً للسياسات، إلى جانب اعتماد الحكومة الإلكترونية كأساس لتعزيز الكفاءة التنظيمية في مجالات الموارد البشرية والهيكلي التنظيمي والثقافة المؤسسية ولوائح العمل.

<sup>١٠٢</sup> انظر:

A.C.L. Davies: *Accountability: A public law analysis of government by contract*, (New York, Oxford University Press, 2001).

<sup>١٠٣</sup> انظر:

A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch: *Performance-based arrangements for senior civil servants, OECD and other country experiences*, Working Paper on Public Governance No. 5 (Paris, OECD, 2007)

دراسة قامت بها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن المشكلات المحتملة المتصلة بعقود الأداء لا تعني التخلي عن قياس الأداء أو إدارة الأداء، وإنما تشير إلى ضرورة اتخاذ جانب الحذر والبراغماتية في هذا الشأن<sup>١٠٤</sup>.

١٢١. وإذا أريد لخطط إدارة الأداء أن تكون فعالة، فإنها يجب أن تستند إلى نظم تقييم جيدة. وفي عديد من البلدان، نجد أن تقييم الأداء متأصل في الثقافة الإدارية. وغالباً ما تكون الممارسات من هذا القبيل جزءاً من إجراءات التشغيل وتضطلع بها أحياناً جهات تقييم خارجية، كما هو الحال في كندا (كيبك) مثلاً. وتستخدم عمليات التقييم لأغراض شتى، منها تحديد المجالات التي يمكن فيها تخفيض تكاليف التشغيل وتحسين ممارسات الإدارة، كما هو الحال في المملكة المتحدة. كما أن من الشائع استخدامها لتقييم أداء الموظفين، سواء في سبيل التطور الوظيفي أم كأساس للحوافز وتعزيز الإنتاجية (انظر الإطار ٢-١١)<sup>١٠٥</sup>. وإذا كان لتقييم الأداء وظيفة مراقبة هامة فإن قيمتها تكمن في عمليات التقييم الموضوعية التي تقدم صورة دقيقة يمكن التصرف على أساسها وتجنب الأحكام الشخصية.

### الإطار ٢-١١ نظم إدارة الأداء في وكالتين لعلاقات العمل في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية

يختلف نظام إدارة الأداء، في كل من خدمة المشورة والمصالحة والتحكيم في المملكة المتحدة وفي خدمة الوساطة والمصالحة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية، في وجوه عديدة، ومع ذلك فهما ينطويان معاً على مجموعة قيّمة من الدروس، ومنها ما يلي:

- يجب أن يكون هنالك روابط وثيقة بين نظام إدارة الأداء والأهداف الاستراتيجية الأوسع لدى الوكالة.
- يجب أن يكون نمط نظام إدارة الأداء المعتمد "مناسباً للغرض"، يعكس محور اهتمام الوكالة، ويعمل في الوقت نفسه على معالجة التطور الشخصي لكل موظف.
- نظام إدارة الأداء الفعال مجرد جزء - وإن كان يتسم بأهمية حاسمة - من عملية الالتزام المتبادل بين المدير والموظف.
- يعتمد نجاح اعتماد وتشغيل أي نظام لإدارة الأداء على عملية تواصل وتشاور مكثفة وهادفة مع العاملين.
- من المهم جداً أن يتوفر الشعور بالملكية من جانب كل الأطراف المعنية، وكذلك الالتزام الواضح من جانب الإدارة العليا. ويحتاج الأمر إلى دعاء لمناصرة نظام إدارة الأداء في مستوى القمة والقاعدة على السواء.
- ولكل نظام لإدارة الأداء عمر محدود. إذ لا مفر من أن تتطلب التغيرات في بيئة الأعمال الخارجية، أو في محط تركيز العمليات أو في ضغوط الميزانية، تعديل أو إعادة هيكلة شاملة لنظام إدارة الأداء الراهن. وسر النجاح هو استباق الحاجة إلى التغيير والتخطيط تبعاً لذلك.
- ولم يأخذ أي من الوكالتين بنظام مرتبات قائم على الأداء ومرهون بنظام إدارة الأداء. وبدلاً من ذلك، تطبق خدمة الوساطة والمصالحة الاتحادية نظاماً للمكافأة في الخدمة المدنية، يتميز بعدد من مكافآت الأداء التي تتقرر في حينها وتمنح للأفراد و/أو الجماعات.

المصدر:

K. Hall: Managing individual performance: The ACAS and FMCS case studies (Geneva, ILO, forthcoming).

### الأجر المرتبط بالأداء

١٢٢. كان أجر موظفي الحكومة يعتمد تقليدياً على أساس الأقدمية، وكان ينظم بموجب جداول مرتبات متدرجة ومحددة مركزياً، وكانت الترقيات الحافز الرئيسي للأداء.

١٢٣. والجهود التي تُبذل لتعزيز إدارة الأداء تفترض مزيداً من المرونة الإدارية في مكافأة تحقيق الأهداف الجماعية أو الفردية. ويعتبر الأجر المرتبط بالأداء بمثابة أداة لتحسين الدافع الفردي والمساءلة واستبقاء الموظفين الذين هم على درجة عالية من الموهبة. وبالمقارنة، استخدم الأجر المرتبط بالأداء أيضاً كوسيلة

<sup>١٠٤</sup> المرجع نفسه.

<sup>١٠٥</sup> انظر:

A.G. Sylva: "A case study of the experience of the Gambia Social Security and Housing Finance Corporation with the system of performance contract and memorandum of understanding", in ISSA: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.

لاحتواء تكاليف الأجور، أو لتعويض موظفي الخدمة المدنية عن فقدان الأمن الوظيفي لدى الأخذ بنظام العقود المحددة الزمن. وانتشرت سياسات الأجر المرتبط بالأداء تدريجياً من الإدارة العليا إلى فئات الموظفين الأخرى<sup>١٠٦</sup>. ومع ذلك، وكما أشير إليه في دراسات حديثة العهد قامت بها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ظلت النسبة المئوية للأجر الأساسي المرتبط بالأداء متواضعة عموماً بالنسبة إلى العاملين غير المديرين (٥ إلى ١٠ في المائة)، بينما كانت أعلى بالنسبة إلى المديرين (حوالي ٢٠ في المائة)<sup>١٠٧</sup>.

١٢٤. وجدير بالذكر أن النظم التقليدية المبنية على الأقدمية أيضاً تسمح، في العديد من البلدان، بتعويض حسن الأداء عن طريق المكافآت. ففي فرنسا مثلاً، وحتى قبل اعتماد القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية في آب/ أغسطس ٢٠٠١، ثمة إصلاح في الميزانية أدخل تغييرات هامة في الشؤون المالية العامة (المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٦-٢٢٩٤ بتاريخ ١٩ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٤٦ فيما يتعلق بوضع موظفي الحكومة)، وهو يمكن من صرف مكافآت مرتبطة بالأداء<sup>١٠٨</sup>. وعلى نفس المنوال، ينص نظام المكافأة في الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية على صرف مكافآت أداء. وفي المملكة المتحدة، وبموجب المبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب رئاسة الوزراء، من المرتقب أن تأخذ جميع وحدات المفاوضات في الخدمة المدنية بمبدأ الأجر المرتبط بالأداء في رزم المكافآت التي تعدها.

١٢٥. وهناك قدر محدود من الأدلة على الآثار المترتبة على نظم الأجر المرتبط بالأداء في إدارات العمل بصفتها هذه. ومع ذلك، هنالك قدر وافر من الكتابات عن نظام الأجر المرتبط بالأداء في الإدارة العامة عموماً، لا سيما في البلدان السبّاقة في مجال إصلاحات الإدارة العامة<sup>١٠٩</sup>. وتوحي هذه الدراسات بآثار إيجابية على الإنتاجية، وإن كانت مؤقتة. وهي تشير إلى الصعوبات في تطبيق هذه النظم، وذلك بالدرجة الأولى بسبب المسائل المرتبطة برصد الأداء وقياسه لدى فرادى الموظفين على أساس مؤشرات موضوعية وكمية. أضف إلى ذلك أن التكاليف المرتبطة باعتماد هذه الخطط وتشغيلها غالباً ما تكون عالية وتقدر بأقل مما هي عليه حقاً. وتقر بعض الدراسات بالآثار الإيجابية المترتبة على تحديد الأهداف والارتقاء بنوعية الخدمة، ولكنها تذكر أيضاً أن الموظفين لم يجدوا أن نظام الأجر المرتبط بالأداء قد زاد من اندفاعهم، بل كان بدلاً من ذلك "عامل تفريق ينال من المعنويات ويسبب مشاعر الغيرة ويحبط التعاون في مكان العمل"<sup>١١٠</sup>. وتشير نفس الدراسات إلى أن بعض المديرين يرى أن الأجر المرتبط بالأداء يخفض من مستوى التعاون بين الموظفين والإدارة. ويشدد بعض المؤلفين على محذور الأحكام الذاتية بل والتعسف أيضاً، الأمر الذي قد يكون له آثار سلبية على شرعية المؤسسات العامة في نظر الموظفين وفي نظر الجمهور<sup>١١١</sup>.

١٢٦. وثمة دراسة قامت بها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلصت إلى ضرورة عدم المغالاة في أهمية وأثر الأجر المرتبط بالأداء. إذ يعتمد نجاح هذا النظام على نوعية عملية قياس الأداء أكثر مما يعتمد على مستوى الأجر. وأهم ما في الأمر، تقول المنظمة المذكورة، أن نظام الأجر المرتبط بالأداء يشترط توفر ثقافة خدمة مدنية ناضجة تقوم على أساس الثقة، وتوصي بالتنسيق مع الموظفين والنقابات لدى تنفيذ خطط الأجر المرتبط بالأداء<sup>١١٢</sup>.

<sup>١٠٦</sup> في أيرلندا وإيطاليا وكندا والنرويج، مثلاً، يطبق الأجر المرتبط بالأداء في مستوى الإدارة، بينما يقتصر تطبيقه في بلدان أخرى على وزارات مختارة.

<sup>١٠٧</sup> انظر: OECD: *Paying for performance: Policies for government employees*, Policy Brief (Paris, May 2005).

<sup>١٠٨</sup> انظر:

V. Forest: *Nouvelle fonction publique et l'individualisation des rémunérations en France* (Geneva, ILO, forthcoming).

<sup>١٠٩</sup> كندا (١٩٦٤)، الولايات المتحدة (١٩٧٨)، إسبانيا (١٩٨٤)، الدانمرك (١٩٨٧)، نيوزيلندا (١٩٨٨)، المملكة المتحدة (١٩٨٥).

<sup>١١٠</sup> انظر:

D. Marsden and S. French: *What a performance: Performance related pay in the public services* (London School of Economics and Political Science, 1998).

انظر أيضاً:

F. Cardona: "Performance related pay in the public service", OECD-SIGMA Presentation to the Second Conference of the Institute of Public Administration and European Integration, October 2002.

<sup>١١١</sup> انظر: F. Cardona: "Performance related pay in the public service", op. cit.

<sup>١١٢</sup> انظر: OECD: *Paying for performance*, op. cit.

١٢٧. وقد تم تطوير مفهومي إدارة الأداء والأجر المرتبط بالأداء وتنفيذهما في بلدان صناعية لديها إدارات عامة راسخة. وسرعان ما انتشرت هذه الممارسات إلى البلدان الانتقالية والبلدان النامية، إثر الاتجاه الحديث العهد لدى الحكومات في اللجوء إلى الشركات الاستشارية الخاصة وفي تطبيق أساليب الإدارة المتبعة في القطاع الخاص. غير أنه يبدو أن ثمة توافق في الآراء بين الباحثين بضرورة توفر عدد من الشروط المسبقة لضمان نجاح هذه الإصلاحات، من حيث رشاد الإدارة عموماً وكذلك من حيث قدرة الإدارة على تولي عمليات تقييم الأداء ووجود علاقة ثقة بين الإدارة والموظفين.

١٢٨. ووجود قطاع عام لديه قواعد شفافة بتقيد بها بكل دقة هو الشرط الأساسي المسبق للأخذ بنظام الأجر المرتبط بالأداء وغيره من أساليب الإدارة في القطاع الخاص. ويدفع البعض بأن من الأفضل، في البلدان التي لم تحرز تطوراً في نظم الإدارة العامة، إصلاح الضوابط الإدارية "المتقدمة" وتحسين شروط التوظيف وأفاق المستقبل الوظيفي والتطور المهني للموظفين في الخدمة العامة، بدلاً من اعتماد الأساليب القائمة على الأداء. وتنتقد منظمة التعاون أيضاً محاولات بعض البلدان الانتقالية في استخدام أساليب الأجر المرتبط بالأداء لتقرير نسبة كبيرة من مرتبات الأساس.

١٢٩. ويحتاج الأمر إلى المزيد من البحوث ودراسات الحالة لتقييم الأثر الإيجابي لنظام الأجر المرتبط بالأداء في تسبير شؤون إدارة العمل، في وزارات العمل وفي هيئاتها على السواء. ولا بد من إيلاء الاهتمام الخاص إلى الشروط المسبقة للأخذ بهذا النمط من الأجور وكذلك إلى أثرها على علاقات العمل في الخدمة المدنية.

### التعامل مع القطاعين العام والخاص

١٣٠. لما كانت سياسة العمل وإدارته تتطلبان نهجاً عبر القطاعات، فإن التعاون ما بين الهيئات الحكومية والسلطات العامة (الشراكات في إطار القطاع العام) ضروري في جميع مجالات إدارة العمل تقريباً. وقد يقوم هذا التعاون مثلاً بين وزارات العمل والوزارات أو الإدارات الأخرى في تصميم برامج خلق فرص العمل؛ وبين وزارات العمل ومكاتب الإحصاء في تجميع إحصاءات موثوقة عن أسواق العمل<sup>١١٣</sup>؛ وبين دائرة تفتيش العمل العامة ودوائر تفتيش العمل المتخصصة (حيثما وجدت) في تنسيق أنشطة التفتيش التي تقوم بها أو في الاستخدام المتبادل لقواعد البيانات؛ وبين دوائر تفتيش العمل والهيئات القضائية في ملاحقة أصحاب العمل في حال مخالفة قانون العمل؛ وبين وزارات العمل والحكومات المحلية في مجال الأشغال العامة أو الحماية الاجتماعية<sup>١١٤</sup>؛ أو بين وزارات العمل ووزارات الداخلية ووزارات الخارجية في تنظيم شؤون العمال المهاجرين.

١٣١. وقد تكون هذه التفاعلات ضيقة أو واسعة، تبعاً لعدد الشركاء، ويمكن أن تقيد من "تجميع أو تقاسم الموارد بين اثنين أو أكثر من أصحاب المصلحة لحل مجموعة من المشكلات لا يمكن لأي منهما أن يحلها بمفرده"<sup>١١٥</sup>. وإذا كان هذا التآزر بين هئتين من الهيئات العامة أمراً مرغوباً فيه فليس من اليسير، على صعيد الواقع، بناء علاقة تعاون رسمية في القطاع العام حيث تميل كفة القوانين والقواعد والعلاقات الهرمية إلى الرجحان على علاقات التعاون غير الرسمية<sup>١١٦</sup>.

<sup>١١٣</sup> كثيراً ما تفيد التقارير من البلدان النامية بأن الإحصاءات التي تتناول العمالة والبطالة غير متوفرة أو متقدمة.

<sup>١١٤</sup> مثال ذلك أن كندا أخذت بنوع جديد من اتفاق الشراكة بين المستوى الاتحادي ومستوى الولاية أبرمته لأول مرة مع ولاية أونتاريو في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، وبالتزامن مع اتفاقات كندا - أونتاريو لتنمية سوق العمل. وقد أبرم اتفاق الشراكة لسد ثغرة كبيرة بجعل البرامج في متناول العاطلين عن العمل الذين لا يغطيهم التأمين (من مهاجرات وشباب) إذ إن البرامج النظامية الفاعلة في إطار اتفاقات تنمية سوق العمل تركز بالدرجة الأولى على توفير الخدمات للأشخاص الذين يشملهم التأمين إزاء البطالة.

H. Mosley: "The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy", in S. Giguère and F. Froy (eds): *Flexible policy for more and better jobs* (Paris, OECD, 2009).

<sup>١١٥</sup> انظر:

B. Gray: *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989).

<sup>١١٦</sup> انظر مثلاً دراسة الشراكة بين وزارة العمل والمعاشات ووزارة الصحة في المملكة المتحدة في توفير إعادة التأهيل الطبي: K. Greasley, P.J. Watson and S. Patel: "The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a 'back to work' initiative", in *International Journal of Public Sector Management* (2008, Vol. 21, No.3).

١٣٢. ومن المجالات المعروفة التي يحتاج فيها الأمر إلى التعاون بين إدارة العمل والهيئات الخارجية العامة والخاصة هو مجال البحوث والإحصاء. وفي سياق وضع الميزانيات الحالي، يتم التأكيد على الحاجة إلى بيان فعالية البرامج والمدخلات في إطار السياسات. وثمة تركيز على صنع سياسات "تقوم على أساس الأدلة" تركز إلى بحوث واضحة وشاملة وموثوقة. وبينما يضم العديد من الوزارات وحدات بحوث أو هيئات مماثلة خاصة بها<sup>١١٧</sup>، فإن الشراكة مع المنظمات والجامعات ومكاتب الإحصاء ومعاهد البحوث الخارجية - العامة منها والخاصة - قد تكون ضرورية لاتباع هذا النهج (انظر الإطار ٢-١٢).

#### الإطار ٢-١٢

##### الشراكة بين معهد العمل الكوري وإدارة العمل الكورية

برز معهد العمل الكوري، الذي أنشئ في عام ١٩٨٨، طوال العقدين الماضيين كواحد من طلائع مجامع الخبرات في جمهورية كوريا. ويعمل في هذا المعهد نحو ١٠٠ موظف يحيطون بطائفة واسعة من الخبرات، ومنهم خبراء في الاقتصاد وعلم الاجتماع والقياس الاقتصادي وعلم الإدارة وعلم الإراغونومية.

وقد يسّر معهد العمل الكوري دخول مؤسسات جديدة لأسواق العمل وحسن من قدرة إدارة العمل على صنع السياسات. واضطلع منذ إنشائه بالعديد من مشاريع البحوث التي تتناول شؤون العمل في هذا البلد. وتشمل البحوث التي يقوم بها طائفة واسعة من المسائل، من قبيل سوق العمل وسياسة العمالة وتنمية الموارد البشرية وإدارتها والعلاقات الصناعية، وقانون العمل ولوائحه، ورفاهة العمال.

وساهم المعهد أيضاً في تطوير العلاقة الثلاثية. وهو يوفر، في معرض إجراء البحوث المستقلة ذات الطابع الإحترافي، البيانات والمعلومات ذات الصلة ومقترحات السياسة بخصوص قضايا العمل موضع الجدل مع الشركاء الاجتماعيين. وانطلاقاً من البحوث المتعمقة والمحايدة التي أجراها المعهد، توفر لممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال أساس موضوعي للحوار الاجتماعي والتوصل إلى توافق الآراء في التفاوض بشأن سياسات العمل الوطنية، الأمر الذي يعزز مصداقية ومشروعية سياسة الحكومة فضلاً عن أنه يعزز شفافية عملية صنع السياسة.

المصدر:

G. Casale, A. Sivananthiran and C.S. Venkata Ratnam (eds.): *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Geneva, ILO, 2006)

١٣٣. إن إدارة العمل، المعرفة في الاتفاقية رقم ١٥٠ بأنها أنشطة الإدارة العامة في مجال سياسة العمل الوطنية، هي بالدرجة الأساسية من مسؤولية الحكومة. ولكن هذا لا يستبعد إمكانية الاضطلاع ببعض وظائف إدارة العمل بالتعاون مع القطاع الخاص (الشراكات بين القطاعين العام والخاص).

١٣٤. وطالما كانت إدارة العمل تشتري البضائع والخدمات من القطاع الخاص من خلال العقود التجارية، ولكن النهوض بوظائف إدارة العمل الأساسية عن طريق التعاقد الخارجي كانت تقتصر تقليدياً على بضعة مجالات تقنية. مثال ذلك أن التدريب المهني تقدمه، في كثير من البلدان، منشآت مختلفة من مقدمي الخدمات في القطاع الخاص. وقد جرت العادة على أن تستخدم إدارات العمل أيضاً الخدمات الاستشارية الخاصة لإعداد الدراسات أو تدريب الموظفين أو تصميم نظم المعلومات المحوسبة. وغالباً ما يتم ذلك من خلال ترتيبات تعاقدية محددة الغرض.

١٣٥. وهناك مؤخراً نزعة نحو اللجوء إلى القطاع الخاص بشأن أمور كانت تعتبر تقليدياً من الوظائف الأساسية في إدارة العمل، من قبيل علاقات العمل (مصالحون أو محكمون خاصون) والعمالة (الجهات الخاصة التي تقدم خدمات التوظيف ومؤسسات التدريب الخاصة) والخدمات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية (انظر الإطار ٢-١٣).

<sup>١١٧</sup> هنالك في الكثير من البلدان، مثل كوستاريكا والجمهورية الدومينيكية وبعض البلدان الأفريقية، مراد لسوق العمل ضمن وزارات العمل تضطلع بالبحوث بشأن هياكل سوق العمل وخصائصها واتجاهاتها، وتضع مقترحات من أجل سياسات العمالة وبرامجها.

## الإطار ٢-١٣

## تحسين التعاقد بشأن الخدمات الاجتماعية في مدينة نيويورك

توفر مدينة نيويورك خدمات اجتماعية هامة من أجل رفاهة قاطنيها، وهي تشكل نصيباً هاماً من ميزانية المدينة. ومع أن بعض الخدمات تقدمها مباشرة دوائر حكومة المدينة والموظفون العامون، فإن أكثر السبل المألوفة في إدارة هذه الخدمات وتوفيرها هي من خلال منظمات لا تبتغي الربح تتعاقد مع حكومة المدينة. وفي السنة المالية ٢٠١٠، منحت المدينة أكثر من ٧٠٠٠ عقد لتقديم خدمات بشرية بلغ مجموعها أكثر من ٣,٧ مليارات دولار أمريكي.

ويمثل التوصل إلى علاقة تتسم بمزيد من الفعالية والكفاءة بين حكومة المدينة ومقدمي الخدمات إليها هدفاً هاماً لإدارة البلدية. وقد بُذلت مؤخراً من جانب المدينة والمنظمات التي تمثل مقدمي الخدمات التي لا تبتغي الربح جهود كبيرة لإدخال التحسينات على عملية التعاقد، وعلى وجه التحديد من خلال قياس الأداء. وهذا يمكن المسؤولين من مراقبة وقياس نوعية الخدمات المقدمة وضمان مساءلة المتعاقدين الخاصين في أدائهم التعاقدية. وللقيام بذلك، أنشئت نظم من شأنها أن تبلغ بدقة وبسرعة عن الخدمات المقدمة وتسمح للحكومة بأن تدفع ثمن هذه الخدمات حالاً وبأن تمارس في الوقت ذاته رقابة صارمة على إدارة الأموال العامة.

المصدر:

J. Krauskopf, B. Chen, J. Casey: The role of contracting in government-nonprofit relations: New York City initiatives, provider capacity and constraints, and recent national developments, draft for presentation at the 32nd Annual APPAM Research Conference, Boston, 4-6 November 2010; J. Krauskopf: "Performance measurement in human services contracts", in New York Nonprofit Press (2008, Vol. 7, Issue 2, Feb.).

١٣٦. ولتطوير علاقات تعاقدية مع القطاع الخاص مزايًا عديدة، منها الحصول على الخبرة أو التكنولوجيا الجديدة العالية النوعية، والاستعانة بالموارد الخاصة في إطار القيود المفروضة على الميزانيات العامة، وتوفير خدمات أفضل وأسرع للمستفيدين أو الاستفادة من قدرة الإدارة المتخصصة من أجل مشاريع كبيرة ومعقدة<sup>١١٨</sup>.

١٣٧. كما تطرح الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص تحديات جديدة أمام إدارات العمل إذ إنها تتطلب مهارات إدارة وتشغيل جديدة تشمل إعداد العقود والتفاوض بشأنها ومراقبتها، وتحديد أسعار الخدمات وصوغ المشاريع وإعداد الاختصاصات والاضطلاع بعملية العطاءات وتقييم المشاريع.

١٣٨. ويتعين على إدارات العمل، عندما تتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات، أن تكون قادرة على مراقبة وتقييم نواتج وحصائل هذه الخدمات وأن تتخذ القرارات الملائمة في هذا الشأن، إذ إن المسؤولية في نهاية الأمر تقع على عاتق الدولة. فبالنسبة إلى الحكومات، ينبغي ألا يكون التعاقد الخارجي نهجاً بديهيًا لتقديم الخدمات بل ينبغي ألا يستخدم ما لم تكن الحكومة قادرة على ضمان الحقوق الفردية والاستحقاقات القانونية وعلى الحفاظ على دورها في صنع السياسة والإشراف الملائم على أداء مقدمي الخدمات من القطاع الخاص ونوعية الخدمات المقدمة.

## بعض الدروس المستخلصة من جهود التحديث

١٣٩. هنالك بعض الدروس الجوهرية التي يمكن أن تستخلص من الإصلاحات التي جرت مؤخراً في إدارة العمل، كما بحثت في دراسات منظمة العمل الدولية، ومراجعات إدارة العمل وتفتيشه، والأوراق التي أعدتها الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وغير ذلك من الموارد ذات الصلة.

١٤٠. ولما كانت المجتمعات تتطور باستمرار، فإن إدارة العمل تواصل التكيف. وكما بينت المنظمة في عام ٢٠٠٦، فإن عالم العمل يتغير تغيراً عميقاً<sup>١١٩</sup> ويجب على إدارات العمل أن تتفاعل مع السياسات الجديدة والخدمات الجديدة والأساليب الجديدة لإنفاذ القوانين القائمة، وذلك حتى خارج إطار الاقتصاد المنظم.

١٤١. ولئن كانت التغيرات في الهياكل الإدارية وإعادة تخصيص الموارد ضرورية، فهناك العديد من الأسباب التي تدعو إلى عدم الاستهانة بهذه التغيرات، إذ إن المنظمات الراسخة توفر الاستقرار والاستمرار الضروريين لتماسك السياسة العامة ولتمكين المسؤولين من تكوين ما هو مطلوب من القدرة والمعارف والعلاقات من أجل التعامل مع قضايا السياسة العامة المعقدة.

<sup>١١٨</sup> انظر: R. Heron: *Labour administration: A modern, developmental approach*, (Bangkok, ILO, 2007).

<sup>١١٩</sup> مكتب العمل الدولي: *تغير الأنماط في عالم العمل*، المرجع السابق.

١٤٢. وخلافاً لما تلميه "الجدوى العالمية المعلنة ذاتياً"<sup>١٢٠</sup> بموجب مفهوم الإدارة العامة الجديدة، ليس هنالك من أسلوب وحيد نمطي لإصلاح الإدارة العامة. ووجود حكومة على أساس القواعد هو الشرط الأساسي المسبق للإصلاحات على غرار ما يحدث في السوق<sup>١٢١</sup>. وحصائل الإصلاحات المستلهمة من مفهوم الإدارة العامة الجديدة في واقع الأمر مختلطة، وينبغي ألا يغرب عن البال أن هذه الأنماط من الإصلاح تفضي إلى قدر كبير من تكاليف المعاملات<sup>١٢٢</sup>.

١٤٣. وللنجاح في تحقيق التحديث والتغيير في الإدارة، ينبغي للحكومات أن تتشاور مع الشركاء الاجتماعيين. وفي عالم العمل، من الضروري جداً موازنة وجهات النظر المتباعدة إذا أريد التوصل إلى حلول مشروعة ومستدامة. وينبغي لإدارات العمل أن تفيد من خبرة الشركاء الاجتماعيين والفرص التي تتاح بانتظام للحوار الاجتماعي.

١٤٤. وينبغي أن يتمثل دور المنظمة في مساعدة إدارات العمل على أن يتعلم بعضها من تجارب نجاح وفشل البعض الآخر مع مراعاة الفوارق الوطنية والإقليمية التي قد تؤثر في اختيار أساليب الإصلاح.

## تحديث إدارة العمل: مسألة خدمات التوظيف العامة

### بيئة جديدة وتحديات جديدة

١٤٥. خدمات التوظيف العامة مثال فريد يبيّن كيف يواصل مكوّن من أوائل المكونات التقليدية وأكثرها تقليداً في نظم إدارة العمل التكيف مع بيئة متغيرة، وكيف تمكن على مر العقود من إعادة تنظيم وظائفه. وعلاوة على ذلك، وبفضل العديد من الآليات الدولية والإقليمية لتبادل المعلومات والتعلم المتبادل والقياس بالمقارنة<sup>١٢٣</sup>، فإن الممارسات المبتكرة التي تتطور في بلد ما أو منطقة ما سرعان ما تنتشر.

١٤٦. ومنذ عودة انتشار البطالة على مقياس واسع في أواسط السبعينات، أصبحت خدمات التوظيف العامة واحدة من الأدوات الأساسية بيد الحكومة للتغلب على مشكلات سوق العمل ومن ثم أصبحت تخضع للضغط لكي تزيد من كفاءة هذه الخدمات. وفي سياق التحول في الإنفاق العام من سياسات أسواق العمل السلبية إلى السياسات الإيجابية، والتشجيع من طرف الكثير من الحكومات في التسعينات<sup>١٢٤</sup>، أصبح لخدمات التوظيف العامة دور أبرز لا في توفير خدمات التوظيف فحسب وإنما في وضع واختبار برامج تستهدف مجموعات معينة من العاطلين عن العمل، مثل العاطلين عن العمل لفترة طويلة أو العمال الشباب. وفي ظل القيود المالية<sup>١٢٥</sup>، تعيّن على خدمات التوظيف العامة أن تمضي بقدر أكبر من المنهجية، وأن تقيّم البرامج القائمة وتنتظر في إمكانية الاستعاضة عنها ببرامج أكثر فاعلية من حيث التكلفة. وكانت الأزمة الاقتصادية الأخيرة بمثابة حجر محك لكفاءة هذه الخدمات في كثير من البلدان تحت رقابة وسائط الإعلام وعامة الجمهور.

١٤٧. ولكي تستجيب إدارة خدمات التوظيف لهذه المطالب فقد خضعت لتحولات هامة من حيث الهياكل والقدرات المؤسسية، وكذلك من حيث أساليب الإدارة والتنفيذ. وسوف يستعرض هذا الباب من التقرير بإيجاز بعض هذه التحولات ويوضحها بأمثلة قطرية.

<sup>١٢٠</sup> انظر:

E. Sol and M. Westerveld: *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (The Hague, Kluwer Law International, 2005).

<sup>١٢١</sup> انظر:

A. Schick: "Why most developing countries should not try New Zealand reforms", in *The World Bank Research Observer* (1998, Vol. 13, No. 1, Feb.).

<sup>١٢٢</sup> انظر مثلاً:

L. Bordogna: *Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations*, DIALOGUE Paper No. 19 (Geneva, ILO, 2008).

<sup>١٢٣</sup> مثال ذلك، منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والرابطة العالمية لخدمات التوظيف العامة والشبكة الأوروبية لرؤساء خدمات التوظيف العامة.

<sup>١٢٤</sup> انظر مثلاً:

OECD: *OECD Employment Outlook 1993*, Ch. 2: "Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects" (Paris, 1993).

<sup>١٢٥</sup> مثال ذلك، في أعقاب ميثاق الاستقرار والنمو والاتحاد الاقتصادي والنقدي في أوروبا في التسعينات.

١٤٨. وتطبيق الملاحظات الواردة أعلاه في معظمها على البلدان الصناعية وبعض البلدان المتوسطة الدخل، إذ إن خدمات التوظيف العامة في البلدان النامية لم تحرز تقدماً كبيراً<sup>١٢٦</sup>. وكما ذكر آنفاً في هذا التقرير، يشكو الكثير من البلدان النامية من نقص في القدرة التقنية على تقديم خدمات توظيف فعالة، يضاف إليه نقص في الاهتمام والدعم السياسي في هذا الشأن. ونتيجة لذلك فإن القوى العاملة غير مسجلة أو لا تشملها الخدمات، كما أن خدمات التوظيف العامة مهملة ولا تحظى بثقة أصحاب العمل والعمال. ومن ثم لا تستطيع الحكومات أن تفيد من القدرة الكامنة لدى هذه الخدمات على المساهمة في التنمية وعلى إضفاء الصبغة المنظمة على اقتصاداتها. وهذه القدرة الكامنة معترف بها على نطاق واسع. وباستطاعة المنظمة أن تتصدى لهذه المسألة بالتعاون مع جهات فاعلة أخرى في هذا الميدان، من قبيل الرابطة العالمية لخدمات التوظيف العامة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

### التغييرات المؤسسية

١٤٩. لقد تغيرت الترتيبات المؤسسية لخدمات التوظيف العامة مؤخراً في العديد من البلدان. وكان الغرض الرئيسي من هذه الترتيبات الجديدة في البلدان الصناعية هو تحقيق تماسك أفضل بين سياسات سوق العمل الإيجابية والسلبية وتفويض المزيد من المسؤولية إلى المستويات المؤسسية المحلية. أما في البلدان النامية فقد تركزت الجهود على إقامة خدمات توظيف عامة معاصرة ترمي إلى سد الثغرات في القدرات. وفي بعض هذه البلدان اعتمدت تشريعات جديدة واستحدثت مؤسسات جديدة لهذا الغرض.

١٥٠. وسعيًا إلى زيادة التماسك بين سياسات سوق العمل الإيجابية وتدابير تدعيم الدخل، وإلى تزويد الباحثين عن عمل وغيرهم من المستفيدين بمراكز "متعددة الأغراض" حيث من الأيسر التماس الخدمات والمعلومات، تم إدماج خدمات التوظيف ضمن الإدارة الوطنية لتعويضات البطالة في كثير من البلدان، باحتذاء مثال الإصلاحات في نيوزيلندا في عام ١٩٩٨ وفي المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٢ (انظر الإطار ١٤-٢)<sup>١٢٧</sup>.

#### الإطار ١٤-٢

##### إدارة التغيير - مركز Jobcentre Plus في المملكة المتحدة

إن مركز Jobcentre Plus هو خدمة التوظيف العامة في المملكة المتحدة. وقد أنشئ في عام ٢٠٠٢، واستوعب هيئة التعويضات وخدمة التوظيف السابقتين، وخضع لتحويل هيكله وتنظيمي عميق. وفيما يلي بعض الدروس الرئيسية المستخلصة من نجاح إدارة التغيير في بيئة مليئة بالتحديات:

##### مشاركة أصحاب المصلحة

□ كان من شأن المبادرة مبكراً إلى تحديد هوية أصحاب المصلحة الرئيسيين وضلوعهم في العملية ضمان التزام رفيع المستوى منذ البداية، والحفاظ على إطار ملائم لإدارة العملية ومشاركة تعاونية.

##### إدارة التنفيذ

□ ركز فريق متفرغ رفيع المستوى لإدارة البرنامج على نجاح توجيه مبادرات التغيير من مرحلة المفهوم إلى مرحلة الواقع.

##### إدارة المخاطر والقضايا والقرارات الرئيسية

□ تطوير عملية إدارة مركزية لتقييم المخاطر مرتبطة بخطة برنامجية محددة حرصاً على كون إدارة المخاطر من الخصائص المتأصلة في المراقبة اليومية للبرنامج.

##### القيادة والتنظيم

□ تعيين مدير برنامج فعال رفيع المستوى يسانده فريق أساسي قادر.

##### التواصل

□ تحديد الجمهور المستهدف وتوضيح بيان السبب الداعي إلى التغيير، وتحديد مراحل التقدم والتحديات المقبلة.

##### الإعداد لعملية التغيير

□ إعداد مبادئ توجيهية مفصلة من أجل التخطيط والتنفيذ لمساندة نجاح تنفيذ عمليات التغيير.

<sup>١٢٦</sup> مكتب العمل الدولي: دعم منظمة العمل الدولية لدور خدمات الاستخدام العامة في سوق العمل، مجلس الإدارة، الدورة ٣٠٦، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، الوثيقة GB.306/ESP/3/2.

<sup>١٢٧</sup> في النرويج ونيوزيلندا والمملكة المتحدة، أدمجت خدمات التوظيف مع إدارة إعانات العجز وانفراد أحد الأبوين. وفي فنلندا وهولندا، عهد بها جزئياً إلى المستوى المحلي، حيث يمكن إدماج خدمات التوظيف مع إدارة إعانات المساعدة الاجتماعية.

## إعداد العاملين للتغيير

□ مشاركة العاملين في مرحلة ميكرة والجمع مابين أنشطة التعلم والتنفيذ المرحلي للتغييرات، وذلك بغية الاستفادة القصوى من وقت العاملين وتخفيض الأثر السلبي على تحقيق أهداف المركز إلى الحد الأدنى.

## العمل شراكة مع مقدمي الخدمات/ الشركاء

- العمل بدأ بيد مع مقدمي الخدمات/ الشركاء لضمان وضوح المتطلبات والفهم المشترك لها.
- المسارعة إلى تحديد المجالات حيث لا تفي المهارات المتوفرة داخلياً بالمتطلبات والتعاقد مع مقدمي الخدمات في القطاع الخاص للحصول على الدعم اللازم.
- الحفاظ على رقابة مالية مشددة ومعززة بمراجعات تجارية ومالية رسمية.

المصدر: S. Davidson: *Jobcentre Plus – Transforming services for the future* (Jobcentre Plus, Oct. 2010).

١٥١. وفي فرنسا، أعيد تنظيم خدمات التوظيف العامة في إطار المراجعة الشاملة للسياسات العامة التي استهلكت في تموز/ يولييه ٢٠٠٧. وتمخضت هذه المراجعة عن استحداث مؤسسة عامة جديدة باسم "محور التوظيف" في عام ٢٠٠٨، والذي شهد اندماج هيئة التوظيف الوطنية مع وكالات التوظيف الصناعية والتجارية<sup>١٢٩</sup>.

١٥٢. وقد دفعت أيضاً الجهود الرامية إلى توثيق العلاقة بين سياسة العمالة والضمان الاجتماعي إلى إصلاحات جرت مؤخراً في أيرلندا، وكانت جزءاً من إصلاحات شاملة لنظام إدارة العمل برمتها<sup>١٣٠</sup>. وحتى آذار/ مارس ٢٠١٠، كانت المسؤولية عن سياسة العمالة وإعانات البطالة موزعة بين وزارتين منفصلتين، وزارة المنشآت والتجارة والعمالة (أصبحت اليوم وزارة المنشآت والتجارة والابتكار) المسؤولة عن سياسة العمل والعمالة وعن التدريب المهني، ووزارة الشؤون الاجتماعية وشؤون الأسرة المسؤولة عن الرفاهة (أصبحت اليوم وزارة الحماية الاجتماعية). وما زالت خدمات التوظيف وإدارة الإعانات منفصلة في الوقت الراهن، وتخضع الأولى لإشراف هيئة خدمات التوظيف العامة والتدريب والعمالة، بينما تخضع الثانية لمسؤولية مكاتب الرعاية الاجتماعية المحلية. وتحفظ هيئة التدريب والعمالة بالمسؤولية عن التلمذة الصناعية وتنمية الكفاءات وتدريب العمال العاطلين عن العمل<sup>١٣١</sup>.

١٥٣. وفي ألمانيا، يعود تاريخ خدمات التوظيف العامة (هيئة العمالة الاتحادية) إلى عام ١٩٢٧. وقد احتفظت هياكل هذه الخدمات بلامحها الأساسية طوال عقود من السنين (بما في ذلك الإدراج المنهجي للشركاء الاجتماعيين في إدارتها). وجرت أهم عملية لإعادة هيكلة هذه الخدمات في أوائل العقد الحالي في سياق

<sup>١٢٨</sup> القانون رقم ٢٠٠٨-١٢٦ المؤرخ ١٣ شباط/ فبراير ٢٠٠٨ بشأن إصلاح تنظيم خدمات التوظيف العامة.

<sup>١٢٩</sup> الغرض من هذا الاندماج هو التغلب على الفصل المؤسسي بين أنشطة التوظيف ودفع وإدارة إعانات البطالة. وعلى الصعيد الوطني، تقع خدمات التوظيف لإشراف المفوضية العامة للتوظيف والتدريب المهني، التي كانت منذ عام ٢٠٠٧ تخضع لسلطة وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة، ولكن يفترض منها أن تتعاون أيضاً مع وزارة العمل والعمالة والصحة، وكذلك مع وزارة الهجرة والاندماج والهوية الوطنية والتنمية المشتركة [وزارة الداخلية وفرنسا ما وراء البحار والسلطات المحلية والهجرة]. وعلى الصعيد المحلي، تشمل خدمات التوظيف العامة على "محور التوظيف" والإدارات الإقليمية للمنشآت والمنافسة والاستهلاك والعمل والتوظيف، والرابطة الوطنية للتدريب المهني للكبار.

<sup>١٣٠</sup> وفي ١ آذار/ مارس ٢٠١٠، أعيد تنظيم نظام إدارة العمل على النحو التالي:

"١" أعيدت تسمية وزارة تجارة المنشآت والتوظيف لتصبح وزارة المنشآت والتجارة والابتكار. وهي تحتفظ بمسؤولية علاقات العمل وحماية العمالة.

"٢" أعيد إسناد المسؤولية عن برنامج المهارات من وزارة المنشآت والتجارة والابتكار إلى وزارة التعليم والمهارات (وزارة التعليم والعلوم، سابقاً). وأدى ذلك إلى أول اندماج من نوعه للمسؤولية عن التدريب المهني والتعليم المستمر. والأمل أن يفضي ذلك إلى قدر من الكفاءة والتأزر من شأنه أن يحسن تقديم الخدمات. ويعتقد أيضاً أن الإصلاحات ستتمكن من اتباع نهج متكامل أكثر فعالية إزاء أنشطة التعليم والتدريب المصممة لمواكبة تطورات سوق العمل وتلبية الاحتياجات المقبلة من المهارات.

"٣" يجري تحويل مسؤولية "تفعيل العمل" إلى وزارة الحماية الاجتماعية (وزارة الأسرة والشؤون الاجتماعية، سابقاً) المسؤولة عن الإعانات الاجتماعية.

"٤" ثمة وزارة رابعة - وزارة شؤون المجتمع المحلي والمساواة والفئات الناطقة بالأيرلندية - مسؤولة عن تدخلات سوق العمالة التي تقدم عن طريق الهيئات المجتمعية. وتركز البرامج اهتمامها على مجموعات من قبيل ذوي الإعاقة و"المسافرين" وهي موجهة نحو "العودة إلى العمل".

<sup>١٣١</sup> تم تحويل المسؤولية عن هيئة التدريب والعمالة من وزارة المنشآت والتجارة والابتكار إلى وزارة التعليم والمهارات. ولكن من المخطط أيضاً تحويل أنشطة "تفعيل سوق العمل" من هيئة التدريب والعمالة إلى وزارة الحماية الاجتماعية. وسوف تحتفظ وزارة التعليم والمهارات بالمسؤولية عن أنشطة التعليم والتدريب في إطار هيئة التدريب والعمالة. وسوف تُدمج وظائف دعم الإعانات والبحث عن عمل، في نهاية المطاف، في "محطة واحدة".

إصلاحات "الجنة هارتز"، التي كانت ترمي إلى تحويل خدمات التوظيف العامة إلى هيئة معاصرة لتقديم الخدمات، والعمل في الوقت ذاته على إدماج إعانة البطالة مع المساعدة الاجتماعية. وكجزء من هذه الإصلاحات المؤسسية، بذلت الجهود لتحسين نسبة الموظفين إلى المستفيدين بنقل المزيد من الموظفين من خدمات التوظيف إلى خدمات إسداء المشورة. وعلاوة على ذلك، استعيض عن بنود الميزانية داخل الوزارة إلى حد كبير بنظام من الاتفاقات نتيجة التفاوض والتي تحدد أهداف الأداء المنشودة.

١٥٤. وكانت خدمات التوظيف العامة النمساوية طوال عقود من السنين هيئة تديرها الدولة ومندمجة كلياً في وزارة العمل. وفي عام ١٩٩٤ أعيد تنظيمها كلياً عندما فصلت عن الوزارة وأطلقت من جديد بمثابة مؤسسة خدمات عامة، أنشئت بموجب قانون خدمات التوظيف العامة. وباستحداث هذه المؤسسة تغير هيكل إدارة هذه الخدمات برمته وأرسيت ثقافة شراكة اجتماعية. وعلى الصعيد الوطني، يتأسس هذه المؤسسة مجلس إدارة يتألف من عضوين يختارهما مجلس إداري وتقر تعيينهما الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية وحماية المستهلك. والمجلس الإداري الثلاثي الأطراف هو الهيئة المركزية لصنع القرار وهو يتمتع بسلطة فعلية في رسم السياسة. وهو يترجم المبادئ التوجيهية التي يضعها الوزير إلى أهداف عملية ويقوم بتوزيع اعتمادات الميزانية ويقر أيضاً تعيين مجلس المديرين وجميع المديرين الإقليميين أو ينهي تعيينهم.

١٥٥. وقد خضع النظام الدانمركي لتغييرات أساسية في السنوات الأخيرة. فحتى عام ٢٠٠٩ كانت خدمات التوظيف العامة تشكل وكالة التنفيذ لدى الحكومة بشأن سياسة سوق العمل. وبموجب النظام الذي أقيم في عام ١٩٩٤ خضعت إدارة سوق العمل لقدر كبير من اللامركزية، حيث أسندت مسؤولية وضع السياسة إلى ١٤ مكتباً إقليمياً لخدمات التوظيف العامة. ومنذ عام ٢٠٠١ جرى تغيير جميع هذه الهياكل على مراحل. واعتباراً من آب/أغسطس ٢٠٠٩، أخذت البلديات على عاتقها كامل المسؤولية الاقتصادية عن جميع العاطلين عن العمل (بما في ذلك استحقاقاتهم)، وإن كان على أساس استرداد المبلغ المقابل من الدولة. وبذلك أضفت حكومة الدانمرك في واقع الأمر صبغة "البلدية" على نظام إدارة سوق العمل، وقلصت دور خدمات التوظيف العامة لمجرد وكالة رقابة على المستوى الإقليمي.

١٥٦. وقد جرت عملية هامة لإعادة الهيكلة في جمهورية كوريا، حيث أنشئت شبكة خدمات التوظيف الجديدة، المؤلفة من مراكز أمن العمالة، كرد على الأزمة المالية في عام ١٩٩٨. وقد وضعت عملية الإصلاح هذه وظائف خدمة العمالة الثلاث كلها في مكان واحد (الوساطة في تيسير فرص العمل، وإدارة استحقاقات البطالة، وبرامج الإحالة الإيجابية إلى سوق العمل). وتواصل البلديات والحكومات المحلية توفير خدمات العمالة المستقلة من خلال مراكزها لمعلومات فرص العمل بدعم مالي من وزارة العمالة والعمل<sup>١٣٢</sup>.

#### الإطار ١٥-٢

##### تحسين خدمات العمالة في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، الصين

تشمل التدابير المتخذة لتحسين خدمات التوظيف العامة في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، الصين، ما يلي (وتبدو بين قوسين السنة التي استهلكت فيها):

- حوسبة جميع مراكز فرص العمل، بما في ذلك إنشاء شبكة حواسيب موحدة (١٩٩٧)، ومركز خدمة التوظيف الهاتفي (١٩٩٨)، وإنشاء موقع خدمة التوظيف التفاعلي على شبكة الويب (١٩٩٩)، وبرنامج معلومات التوظيف والنهوض بها (١٩٩٨) لتعزيز العلاقة مع أصحاب العمل والمبادرة إلى استكشاف شواغر العمل؛
- إقامة روابط فورية من موقع خدمة العمالة التفاعلي مع مواقع عمالة أخرى على شبكة الويب وتمكين وكالات التوظيف الخاصة من الإعلان عن شواغر العمل لديها في موقع الخدمة المذكور (٢٠٠٠)؛
- إدماج مراكز فرص العمل مع مكاتب شعبة علاقات العمل لتوفير الخدمات في "محطة واحدة" للباحثين عن العمل (١٩٩٨)؛
- إطلاق خطة خبرة العمل والتدريب للشباب (٢٠٠٢)؛ وبرنامج التوظيف للكهول (٢٠٠٣) وخطة تعويضات الحوافز الخاصة للعاملين في خدمة المنازل المحليين (٢٠٠٣)؛ وخطة رائدة لمدة سنة لدعم العمل للحساب الخاص لدى الشباب (٢٠٠٤)؛
- إطلاق خطة تجربة العمل، وتحسين برنامج تدريب الشباب قبل التوظيف؛ وتلبيين قواعد خطة تعويضات الحوافز الخاصة للعاملين في خدمة المنازل المحليين (٢٠٠٥)؛
- إنشاء مركزين جديدين لفرص العمل في المناطق النائية في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة (٢٠٠٦).

المصدر: G. Casale, A. Sivananthiran and C.S. Venkata Ratnam: *Re-engineering labour administration*, op. cit.

<sup>١٣٢</sup> انظر:

D. Grubb, J. Lee and P. Tergeist: *Addressing labour market duality in Korea*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 61 (Paris, OECD, 2007).

١٥٧. وفي كمبوديا، أنشئت وكالة التوظيف الوطنية في عام ٢٠٠٩ لضمان كفاءة وفعالية سير خدمات التوظيف ولتيسير جمع المعلومات عن سوق العمل وتعميمها. وإذ أنشئت وكالة توظيف خاصة تحت إشراف مجلس التدريب الوطني، فهي مسؤولة عن إدارة مراكز فرص العمل والقيام بسلسلة من مبادرات تنمية القدرات لدى موظفيها. وتوفر مراكز فرص العمل الإقليمية آلية فعالة في كمبوديا لتقديم خدمات سوق العمل، ولا سيما معلومات سوق العمل في المناطق المحلية، وخدمات البحث عن عمل والتوظيف، وإسداء المشورة والإرشاد إلى الباحثين عن عمل وتقديم برامج سوق العمل مثل التدريب وإعادة التدريب من أجل العمل.

#### إدارة أداء خدمات التوظيف العامة

١٥٨. خضعت إدارة العديد من خدمات التوظيف العامة، لا سيما بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منذ التسعينات، لتغييرات كبيرة في سعي من صانعي السياسات لتحسين فعالية تدبير سوق العمل. وفي معرض الاستجابة لشروط سوق العمل المتغيرة، عمد الكثير من خدمات التوظيف العامة إلى إعادة هيكلة عملياتها باستغلال التكنولوجيات الجديدة والأدلة القائمة على التجربة وآفاق السياسات، والعمل بذلك على النهوض بمستوى الأداء<sup>١٣٣</sup>.

١٥٩. ومهما كانت أوجه التفاوت الوطنية، فقد تميز هذا التحول الهام<sup>١٣٤</sup> في إدارة خدمات التوظيف العامة ببعض الملامح المشتركة (انظر الإطار ٢-١٦)، يتعلق معظمها بلامركزية مختلف جوانب سياسات سوق العمل، وهي<sup>١٣٥</sup>: تحول نحو إدارة الأداء، وإدارة النوعية، وتحسين إدارة الحالات، وإدخال مفهوم "شبه السوق" وتعزيز التعاون مع وكالات الإعانات وخدمات التوظيف ومؤسسات التدريب، أو العمل على إدماجها معاً<sup>١٣٦</sup>.

#### الإطار ٢-١٦

#### التغييرات الرئيسية في إدارة خدمات التوظيف العامة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

- شملت التطورات الرئيسية التي شهدتها التسعينيات في خدمات التوظيف العامة في دول أعضاء مختارة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ما يلي:
- تغييرات في الهيكل المؤسسي، بالتأكيد على اللامركزية والتواصل الشبكي بين مقدمي الخدمات؛
- تقديم خدمات الوساطة في فرص العمل من خلال وكالات الاستخدام الخاصة وزيادة التنافس في التعاقد على تقديم الخدمات من جانب خدمات التوظيف العامة؛
- تحسينات في تقديم الخدمات تشدد على توجيه الخدمة نحو المستفيد؛
- استراتيجيات إعادة التوظيف، بالتركيز على عملية البحث عن العمل وتدبير التفعيل، والعمل في الوقت ذاته على استهداف الفئات المستضعفة من الباحثين عن عمل؛
- تسخير التكنولوجيات الجديدة من خلال توفير المعلومات على شبكة الإنترنت والخدمة الذاتية وإدارة نظم المعلومات.

المصدر:

D. Lippoldt and M. Brodsky: "Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function", in D. E. Balducci, R. W. Eberts and C. J. O'Leary (eds.): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

١٦٠. عمد الكثير من البلدان الصناعية إلى إدخال نظم إدارة الأداء في التسعينات<sup>١٣٧</sup>. وتقوم هذه النظم على أنماط مختلفة من مؤشرات الأداء التي ترمي إلى بيان العلاقة بين الموارد المخصصة لبرنامج ما (المدخلات) ونتائجها الفورية (المخرجات) وأثرها في نهاية المطاف (الحصائل) (انظر الإطار ٢-١٧).

<sup>١٣٣</sup> انظر:

D. Lippoldt and M. Brodsky: "Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function", in D. E. Balducci, R. W. Eberts and C. J. O'Leary (eds.): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

<sup>١٣٤</sup> المرجع نفسه.

<sup>١٣٥</sup> انظر: OECD: *Managing decentralization: A new role for labour market policy* (Paris, 2003).

<sup>١٣٦</sup> انظر:

J.T. Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, paper presented at the joint IMPALLA-ESPANET Conference "The European Social Model in a Global Perspective", Luxembourg, March 2009.

<sup>١٣٧</sup> إيطاليا وبلجيكا والسويد وفرنسا وفنلندا والمملكة المتحدة والنمسا وهولندا.

الإطار ٢-١٧ المؤشرات المشتركة في نظم قياس أداء خدمات التوظيف العامة				
مقاييس المدخلات	مقاييس المخرجات	مقاييس نوعية العملية	مقاييس الحاصلات الوسيطة	مقاييس الحاصلات النهائية
<input type="checkbox"/> وقت الموظفين	<input type="checkbox"/> تسجيل الوظيفة الشاغرة	<input type="checkbox"/> تقييم المقابلات أو الخطط	<input type="checkbox"/> مقاييس تسرب عامة	<input type="checkbox"/> نسبة العمالة
<input type="checkbox"/> الإنفاق على الموظفين	<input type="checkbox"/> استكمال المقابلات	<input type="checkbox"/> استقصاءات رضا المستفيدين	<input type="checkbox"/> مقاييس تسرب محددة	<input type="checkbox"/> نسبة البطالة
<input type="checkbox"/> الإنفاق على البرامج	<input type="checkbox"/> الإحالات إلى التدريب أو غيره من الدعم	<input type="checkbox"/> استقصاءات رضا أصحاب العمل	<input type="checkbox"/> مقاييس تغلغل	<input type="checkbox"/> عدم النشاط
<input type="checkbox"/> عدد المكاتب	<input type="checkbox"/> تدابير التغلغل	<input type="checkbox"/> استقصاءات رضا أصحاب العمل	<input type="checkbox"/> مقاييس فترة الإعانة	<input type="checkbox"/> الإنتاجية
<input type="checkbox"/> الإنفاق على الامتثال والتجهيز	<input type="checkbox"/> استكمال الخطة الفردية	<input type="checkbox"/> الوضع في عمل رهن التجربة	<input type="checkbox"/> مقاييس حصيلة الوظائف الشاغرة	<input type="checkbox"/> الأجور/ العمالة الطويلة الأجل/ تاريخ المستفيدين
	<input type="checkbox"/> أجزاء		<input type="checkbox"/> قياسات هجينة	

المصدر:  
A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell, *International review of performance management systems in Public Employment Services*, Department for Work and Pensions Research Report No 616 (Her Majesty's Stationery Office, 2009), table 7.1.

١٦١. ويختلف استخدام مؤشرات المخرجات من بلد لآخر. فالبعض منها شائع إلى حد ما، مثل عمليات الإحالة إلى مختلف البرامج (التدريب أو التزود الخارجي أو أي دعم آخر)، أو المقابلات مع المستفيدين، أو تسجيل الشواغر أو استكمال الخطط الفردية. أما المؤشرات الأخرى، مثل التوظيف في عمل ما رهن التجربة (استونيا وسلوفينيا والولايات المتحدة مثلاً) أو الجزاءات، فهي نادرة. وتكون المؤشرات أحياناً مشفوعة ببيانات أكثر تفصيلاً تتناول سرعة تقديم الخدمات (السويد) أو نوعية الشواغر من حيث مستوى المهارات (النمسا) أو مديتها أو تركيزها على فئات محددة من المستفيدين (أيرلندا وفرنسا والنرويج). ومؤشرات "الحجم" هذه مفيدة في تقييم مدى الأنشطة وعبء العمل. ولكنها لا تستطيع تقديم صورة كاملة لنوعية الخدمات المقدمة. ولتحقيق ذلك، يستخدم بعض البلدان أيضاً مقاييس نوعية العملية وكذلك ملاحظات المستفيدين على الخدمة (السويد وهولندا والولايات المتحدة).

١٦٢. ولقياس أثر خدمات التوظيف العامة على الأحوال الاجتماعية، يجري تتبع مؤشرات الحاصلات. وتشير هذه المؤشرات إلى النسبة الإجمالية للعمالة والبطالة، ونسبة العمالة في فئات معينة من العمال، أو حتى مؤشرات اقتصادية أعرض متصلة بأداء سوق العمل. ولكن يبدو لأغراض الإدارة أن مؤشرات الحاصلات الوسيطة تستخدم على نطاق أوسع. وهي تركز على عدد الأشخاص الذين ينتقلون من سجلات البطالة إلى شكل ما من أشكال العمالة (قياسات التسرب). وتكون أرقام التسرب هذه مشفوعة أحياناً بمعلومات نوعية أكثر تحديداً عن أنماط العقود الجديدة (ليتوانيا)، وقد تحدد مداخلات من قبيل تدابير التفعيل أو التدريب أو غيره من أشكال الدعم (بلجيكا والدانمرك والنمسا وهنغاريا) أو تبيين مدة العمالة، محدّدة العتبات (أستراليا وفرنسا ونيوزيلندا).

١٦٣. وثمة مؤشر آخر للحاصلات يستخدم على نطاق واسع وهو مدة الاستحقاق (استونيا والدانمرك والسويد وفرنسا وليتوانيا). وفي سويسرا، على سبيل المثال، تحظى إعادة التوظيف العاجلة بدرجة عالية من الأهمية في تقييم الأداء (انظر الإطار ٢-١٨).

الإطار ٢-١٨ مؤشرات الأداء المرجحة التي تستخدمها خدمات التوظيف العامة في سويسرا	
تتم مراقبة أداء خدمة التوظيف بانتظام باستخدام أربعة مؤشرات لها نسب مئوية مختلفة من الترتيب:	
<input type="checkbox"/>	سرعة إعادة إدماج العاطلين عن العمل في سوق العمل (٥٠ في المائة)
<input type="checkbox"/>	الحيلولة دون البطالة الطويلة الأجل (٢٠ في المائة)
<input type="checkbox"/>	الحيلولة دون استفاد الإعانات (٢٠ في المائة)
<input type="checkbox"/>	الحيلولة دون تكرار التسجيل لالتماس الإعانات (١٠ في المائة)
	وتستخدم هذه المؤشرات لتصنيف ترتيب مكاتب خدمات التوظيف العامة، والذي من شأنه ممارسة ضغط الأقران عليها للاستمرار في تحسين الأداء.
	المصدر: N. Duell, P. Tergeist, U. Bazant and S. Cimper: <i>Activation policies in Switzerland</i> , OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 112 (Paris, OECD, 2010), para. 16.

١٦٤. ومن الواضح أن تنفيذ نظم إدارة الأداء يتوقف على ترتيبات الإدارة في كل بلد من البلدان، وكذلك على النوعية الإجمالية لحسن الإدارة. وفي واقع الأمر، فإن "هيكل إدارة خدمات التوظيف عامل حاسم من عوامل نجاح" هذه النظم<sup>١٣٨</sup>، إذ ينبغي لهذه الإدارة أن تتنبأ حصائل البرامج، وتحول دون التدخل في قياسات الحصائل ("التلاعب") ودون التمييز ضد الفئات المستضعفة ("الانتقاء" و"الإغفال") وتحمي أهلية الفرد في الإعانات.

١٦٥. وتستخدم خدمات التوظيف العامة، في كل من الاقتصادات الصناعية والاقتصادات الانتقالية، نظام الإدارة بحسب الأهداف التقليدي. ويسمح هذا النظام ببعض الحرية التشغيلية للمستويات الأدنى في الإدارة. بيد أن هذه النظم تعمل بشكل مختلف تبعاً لما إذا كانت تنفذ في هيكل خدمة توظيف عامة على درجة عالية من المركزية (كما في المملكة المتحدة أو اليابان) تطبق أساليب الإدارة من القمة إلى القاعدة والنظم المعقدة للمبادئ التوجيهية وعمليات التحقق، أو في الهياكل اللامركزية، حيث تحدد أهداف الأداء المحلي محلياً أو يتم التفاوض بشأنها مع الوزارات أو الوكالات.

١٦٦. وفي البلدان ذات النظام الاتحادي، مثل النمسا، لا يقتصر دور مكاتب خدمات التوظيف العامة المحلية على التنفيذ فحسب وإنما لها أيضاً دور محدود في صنع السياسة (انظر الإطار ١٩-٢).

#### الإطار ١٩-٢

##### وضع أهداف خدمات التوظيف العامة في دولة اتحادية: مثال النمسا

يقوم وزير العمل والشؤون الاجتماعية وحماية المستهلك، على المستوى الوطني، برسم الخطوط العريضة لأهداف الحكومة في سياسة العمالة. ثم يقوم مجلس المديرين والمجلس الإداري الثلاثي لخدمات التوظيف العامة بترجمة هذه المبادئ التوجيهية العريضة إلى أهداف تشغيلية سنوية محددة. كما يستشار المجلس الإداري قبل أن يعلن الوزير الأهداف العريضة لسوق العمل في النمسا، مع أن الوزير ليس مجبراً على ذلك.

وبينما يعكف المقر الرئيسي الوطني على وضع الأهداف الاستراتيجية للنمسا ككل، فقد أدت عملية إعادة هيكلة خدمات التوظيف العامة في عام ١٩٩٤ إلى منح المكاتب الإقليمية لهذه الخدمات المزيد من المسؤوليات والمزيد من "هامش المناورة". وعلى مستوى الولاية، لا يقتصر دور مديري المكاتب في كل ولاية على محاكاة الأهداف الوطنية محلياً وإنما يقومون بصوغ الأهداف الإقليمية الخاصة بهم؛ ويتعاونون مع حكومة الولاية أو السلطات البلدية أو أي طرف آخر من أصحاب المصلحة؛ ويخططون للميزانية ويوزعونها على المكاتب المحلية كل في ولايته؛ ويقومون بإدارة المكاتب المحلية ودعمها ومراقبة أعمالها؛ وينتقون الأدوات والبرامج التي تتناول المسائل المحددة ذات الصلة باقتصاد الولاية.

وتقدم المكاتب المحلية، على مستوى المقاطعة، خدمات سوق العمل لعملائها. وتحدد هذه المكاتب المبادئ لتنفيذ السياسة على المستوى المحلي ولكن ينتظر منها أن تحقق الأهداف التي تضعها السلطات الاتحادية وسلطات الولاية. ويضطلع مدير مكتب الولاية بالعمليات اليومية ويتشاورون - عند الاقتضاء - مع اللجان الاستشارية الثلاثية التي يتألف كل منها من ستة أعضاء. ولئن كان تأثير سياسة الشركاء الاجتماعيين أقل وقعاً على المستوى المحلي، فإن لديهم قدراً من حق النقض، بشأن الاستعانة بالعمال من غير بلدان الاتحاد الأوروبي مثلاً.

المصدر:

J. T. Weishaupt: *Managing public employment services: Trends and experiences with recent governance reforms* (Geneva, ILO, forthcoming).

١٦٧. وعلى مر السنين، أصبحت النظم التقليدية للإدارة بحسب الأهداف معقدة، تشمل تدابير تنطوي على وظائف تقييم استراتيجية وشاملة لخدمات التوظيف العامة.

١٦٨. وفي بعض البلدان، يحلل الأداء ويفسر باستخدام "بطاقة نتائج متوازنة"<sup>١٣٩</sup>. ففي هولندا مثلاً، تضم بطاقة النتائج المتوازنة جميع مؤشرات الأداء وتستخدم لتصنيف مكاتب التوظيف المحلية. وتستخدم أيضاً بطاقة نتائج متوازنة، تضم أهدافاً متعددة وتقرن ما بين المدخلات والحصائل فضلاً عن مؤشرات الأداء ومكافآت الإدارة، في بلدان مثل السويد أو النرويج. وتستخدم طريقة مشابهة، في شكل "بطاقة نتائج على أساس القيمة"

<sup>١٣٨</sup> انظر:

OECD: *OECD Employment Outlook 2005*, Ch. 5, "Public employment services: Managing performance" (Paris, 2005).

<sup>١٣٩</sup> تحتوي بطاقة النتائج المتوازنة على مزيج من المؤشرات المالية وغير المالية، يقارن كل منها بقيمة مستهدفة في إطار تقرير واحد مقتضب.

في فنلندا، حيث تم تنفيذ إصلاحات الأداء والمساءلة في عام ٢٠٠٤<sup>١٤٠</sup>. وفي بلدان أخرى، مثل استونيا وأيرلندا والجمهورية التشيكية والدانمرك وكندا، تتضمن تقارير أداء سردية معلومات كمية ونوعية. وفي أستراليا، يستخدم نظام تصنيف نجمي لتقييم الأداء والنوعية الإجمالية لمقدمي الخدمات من الخارج.

١٦٩. وليس تبرير الإنفاق العام هو السبب الوحيد لكي يبقى قياس الأداء محط تركيز خدمات التوظيف العامة في المستقبل. فهناك سبب آخر لدقة قياس الأداء والمساءلة الحازمة وهو تزايد ضلوع جهات فاعلة إضافية في عمليات خدمات التوظيف العامة، كما يرد بإيجاز فيما يلي أدناه.

### تقديم الخدمات بواسطة التعاقد الخارجي

١٧٠. لعل أبرز تغيير طرأ في مجال تشغيل خدمات التوظيف العامة كان إسناد تنفيذ الأنشطة الأساسية لهذه الخدمات إلى جهات خارجية بالتعاقد واستحداث "شبه سوق" لخدمات التوظيف وغيرها وذلك بتقسيم خدمات التوظيف ما بين السلطة العامة (وهي الجهة المنظمة والشارية) ومقدم الخدمات (من القطاع العام أو الخاص)<sup>١٤١</sup>.

١٧١. ولا يتناول هذا الباب من التقرير تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة، من زاوية اتفاقية منظمة العمل الدولية، رقم ١٨١، وإنما يركز فقط على العلاقة التعاقدية بين خدمات التوظيف العامة ومقدمي الخدمات بغرض التوظيف من القطاع الخاص أو العام.

١٧٢. وما زال هذا الأسلوب مقتصرًا على عدد من البلدان، في مقدمتها أستراليا وهولندا وبعض البلدان الأخرى في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومع ذلك أخذت هذه النزعة تنتشر إلى بلدان الاقتصادات الانتقالية، لا سيما في آسيا (باكستان وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وسري لانكا وماليزيا).

١٧٣. ومن أكثر الدوافع المعلنة للأخذ بمفهوم شبه السوق في مجال خدمات التوظيف هي المنافسة، والمنافع المتوخاة من الكفاءة ونوعية الخدمة، والنهج الموجه نحو الخدمة، وخيار العميل. وكذلك يفترض أن من شأن الاستعانة بالجهات الخاصة لتقديم الخدمات أن تعزز القدرة على الخدمة في الأجل القصير (استجابة لأزمة البطالة الراهنة مثلاً) دون زيادة عدد الموظفين النظاميين في خدمات التوظيف العامة. غير أن الإصلاحات البعيدة المدى للنظم العامة في أستراليا وهولندا كانت مصممة أيضاً للاقتصاد في التكاليف وجاءت نتيجة لعدم الرضا بأداء النظم العامة.

١٧٤. وهناك فوارق هامة بين مدى لجوء البلدان إلى الاستعانة بالجهات الخاصة لتقديم الخدمات، وتنظيم هذه الخطط، ونظم التعاقد والرقابة.

١٧٥. وفي بلدان مثل ألمانيا والنمسا، يستعان بالجهات الخاصة لتقديم الخدمات لملء "كوى وظيفية" معينة. وما زال دورها هامشياً كما يشهد بذلك نصيبها في السوق. غير أن نطاق نشاطها أخذ في الاتساع، في ظل تشجيع الاستعانة بمقدمي الخدمات من القطاع الخاص.

١٧٦. وفي سويسرا، يرجع القرار في الاستعانة بخدمات التوظيف الخاصة في تنفيذ التشريعات الاتحادية بشأن خدمات التوظيف إلى مكاتب التوظيف في كل كانتون. وتنفذ سياسات سوق العمل الايجابية عموماً على يد منظمات خاصة، وكذلك أحياناً على يد منظمات عامة لا تبتغي الربح. وتميل الجهات الخاصة لتقديم الخدمات إلى التخصص في تدابير محددة، وتكلف بذلك عادة من قبل مكاتب التوظيف في كل كانتون، ولكنها تبرم أيضاً عقود خدمة مع هيئات التأمين في حالة العجز ومع مكاتب الرعاية على مستوى البلدية<sup>١٤٢</sup>.

١٧٧. وفي أستراليا، تقدم خدمات التوظيف، منذ أواسط التسعينات، بالدرجة الأولى بواسطة عقود مع جهات خاصة وهيئات مجتمعية لا تبتغي الربح، علماً بأن إدارة التوظيف وعلاقات مكان العمل هي الجهة الوحيدة لشراء هذه الخدمات. ومع أن حكومة أستراليا أسندت معظم خدمات التوظيف بالتعاقد إلى جهات خارجية، فلا بد

<sup>١٤٠</sup> انظر:

I. Nio: *Measuring effectiveness and operational efficiency of the Finnish PES*, Blue Paper 04 (Vienna, Synthesis Forschung, 2006).

<sup>١٤١</sup> يجب تمييز هذا التطور عن آلية سير وكالات الاستخدام الخاصة، التي تتناولها اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

<sup>١٤٢</sup> انظر: N. Duell et al.: *Activation policies in Switzerland*, op. cit.

من الإشارة إلى أن أول نقطة لخدمة الباحثين عن عمل في أستراليا هي الوكالة الحكومية المعروفة باسم *Centrelink*. وتقدم الخدمات وكالات عديدة وليس جهة واحدة، ويجري رصد وتقييم أداء جميع مقدمي الخدمات على أساس مؤشرات مقررته<sup>١٤٣</sup>.

١٧٨. وثمة بلدان أخرى، مثل الدانمرك وفرنسا والمملكة المتحدة وهولندا، أسندت الخدمات إلى جهات خارجية بالنسبة إلى العاطلين عن العمل لفترة طويلة - ومع ذلك تواصل خدمات التوظيف العامة تقديم المساعدة إلى العاطلين عن العمل لفترة قصيرة.

١٧٩. وفي المملكة المتحدة، ولئن كان لخدمات التوظيف العامة تاريخ طويل في إشراك مجموعة شتى من أصحاب المصلحة المحليين والمنظمات غير الحكومية في تنفيذ برامج سوق العمل، فإن هذه الجهات الفاعلة الخاصة، ومنها منشآت الأعمال المحلية، انتشرت كثيراً في ١٥ "منطقة توظيف"، وهي برامج أنشئت في بادئ الأمر في مناطق تعاني من صعوبات اقتصادية في عام ٢٠٠٠. ومنذ اعتماد "صفقة المرونة الجديدة"<sup>١٤٤</sup> في عام ٢٠٠٨، فإن خدمات التوظيف العامة مسؤولة عن عمل أثناء الأشهر الإثني عشر الأولى من بطالتهم. وبعد انقضاء هذه الفترة، فإن الشخص الذي يطالب ببديل الباحث عن عمل يحال إلى قطاع ثالث أو إلى متعاقد خاص. وفي الوقت ذاته، جرت أيضاً عملية إصلاح شاملة لنظام التعاقد. ونتيجة لذلك، تمنح العقود الآن إلى وكالات كبيرة محترفة للتوظيف على المستوى الإقليمي<sup>١٤٥</sup>.

١٨٠. وفي ألمانيا، تنظم عطاءات وعقود خدمات التوظيف العامة على المستوى الإقليمي ولا تخضع اتحادات خدمات التوظيف لإدارة الأداء أو للمبادئ التوجيهية للتعاقد التي وضعتها وكالة التوظيف الاتحادية<sup>١٤٦</sup>.

١٨١. وتختلف أطر تنظيم العلاقة التعاقدية بين الحكومة ومقدمي الخدمات اختلافاً كبيراً من بلد لآخر. وكما صرحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "لا يمكن بكل بساطة نقل الممارسات في البلدان الأخرى إلى بيئة اقتصادية وسوق عمل مختلفة وإلى هيكل مؤسسي مختلف له تاريخ ينفرد به. وليس هنالك من نسق مثالي للمنافسة في السوق - نسق أثبت جدواه في مجموعة أكبر من البلدان"<sup>١٤٧</sup>.

١٨٢. وفي هذا السياق، تكشف البحوث الحديثة العهد عن بعض المزايا والمساوئ<sup>١٤٨</sup>. ففي المملكة المتحدة مثلاً، حيث كانت أنشطة الجهات الخاصة لتقديم الخدمات تقتصر حتى عهد قريب على مناطق تسمى مناطق التوظيف، أبلغت التقييمات عن نتائج إيجابية نسبياً للتوظيف القصير الأجل مقارنة بالمجالات التي يديرها مركز *Jobcentre Plus*. وفي ألمانيا، تبين النتائج الأولية لتقييم "برنامج ٢٠١٠"، التي نشرت في عام ٢٠٠٦، أن نتائج الترتيبات التعاقدية الجديدة كانت دون التوقعات، ولكنها تبين أيضاً أن الإصلاحات لم تكن قيد التشغيل لفترة كافية بحيث يمكن التوصل إلى استنتاجات نهائية بشأن فعاليتها<sup>١٤٩</sup>. وفي أستراليا، حيث تقدم خدمات التوظيف بالدرجة الأولى بواسطة الجهات الخاصة والجهات المجتمعية التي لا تبتغي الربح منذ عام ١٩٩٨، وجدت التقييمات الأولى أن أثر الخدمات الرئيسية على نتائج التوظيف كان ضئيلاً، ولكن ربما لم يكن أسوأ مما كان عليه في ظل النظم العامة السابقة<sup>١٥٠</sup>.

<sup>١٤٣</sup> في عام ٢٠٠٩، ومن أصل ١١٥ من مقدمي خدمات فرص العمل في أستراليا، هنالك ثلاث هيئات حكومية و ٧١ هيئة لا تبتغي الربح و ٤١ شركة خاصة تبتغي الربح.

<sup>١٤٤</sup> من العناصر الرئيسية لصفقة المرونة الجديدة هو نهج الشراكة مع منظمات القطاعين العام والخاص والقطاع الثالث بالعمل معاً من أجل الارتقاء بالابتكار إلى الحد الأقصى، بما يؤدي إلى المزيد والأفضل من الحصائل.

<sup>١٤٥</sup> تجنباً للاحتكاكات، تنص قواعد التعاقد على ضرورة توفر ما لا يقل عن اثنين من المتعاقدين البارزين في غالبية المناطق.

<sup>١٤٦</sup> انظر:

P. Tergeist and D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 42 (Paris, OECD, 2006).

<sup>١٤٧</sup> انظر:

L. Struyven: *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 21 (Paris, OECD, 2004), para. 20.

<sup>١٤٨</sup> انظر: P. Tergeist and D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services*, op. cit.

<sup>١٤٩</sup> المرجع نفسه.

<sup>١٥٠</sup> انظر: OECD: *Innovations in labour market policies: The Australian way* (Paris, 2001). وانظر أيضاً:

A. M. Dockery and T. Stromback: "Devolution of public employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment", in *International Labour Review* (2001, Vol. 140, No. 4).

١٨٣. وثمة دراسة حديثة العهد عن السويد خلصت إلى أن العاطلين عن العمل الذين لجأوا إلى وكالات التوظيف الخاصة شهدوا قدراً أكبر من التفاعل الشخصي وكانوا أكثر رضا عن الذين يتولون حالاتهم من أولئك في خدمات التوظيف العامة<sup>١٥١</sup>. ولكن الدراسة لم تجد أي فرق إجمالي بين الوكالات الخاصة والوكالات العامة من حيث احتمال حصولهم على عمل. وخلصت دراسة مقارنة عن شبه الأسواق في أستراليا والدانمرك وهولندا إلى أن المعرفة ما زالت ضئيلة عن نتائج وأثار التحول إلى شبه الأسواق في سياسة العمالة<sup>١٥٢</sup>. ويقول أصحاب الدراسة أيضاً أن عملية إسناد هذه الخدمة الحكومية التقليدية إلى جهات خارجية بالتعاقد ليست مجرد ممارسة تقنية إدارية وإنما قد يترتب عليها أيضاً آثار هامة على محتوى السياسة.

١٨٤. وتستحق تجارب الجهات الخاصة التي تقدم خدمات التوظيف، كما في أستراليا أو هولندا، مزيداً من الاهتمام من جانب كل من الباحثين وصانعي السياسات. وقد أحرز نظام شبكة فرص العمل الأسترالي نتائج طيبة أثناء العقد الماضي. بيد أن المثال الأسترالي يبين أيضاً أن نجاح التعاقد الخارجي يتطلب عدداً من الشروط المسبقة من حيث ضمان النوعية، وعلى وجه التحديد توفر نظام ملائم لقياس الأداء النسبي لعملية التوظيف لدى مختلف الجهات التي تقدم الخدمات يأخذ في الحسبان التفاوت في السمات المميزة للعملاء ولا يخضع للتحيز بتأثير "الانتقاء".

١٨٥. ومنظمة العمل الدولية في وضع متميز يمكنها من مساعدة دولها الأعضاء على فهم مزايا ومآخذ الاستعانة بجهات خارجية لتقديم خدمات التوظيف العامة، وذلك بالمبادرة إلى تبادل المعلومات ومقارنة التجارب بصورة منهجية وتوفير الخبرة الموضوعية عن دور الإشراف المستقل، لا سيما وأن المسؤولين عن صوغ السياسات وتنفيذها لهم مصلحة واضحة في "نجاح" عملية التعاقد الخارجي<sup>١٥٣</sup>.

<sup>١٥١</sup> انظر:

H. Bennmarker, E. Grönqvist and B. Öckert: *Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment*, Working Paper 2009:23 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2009).

<sup>١٥٢</sup> انظر:

T. Bredgaard and F. Larsen: "Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?", in *Social Policy and Society* (2008, Vol. 7, No. 3); idem: "Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?", in *International Journal of Sociology and Social Policy* (2007, Vol. 27, No. 7/8).

<sup>١٥٣</sup> انظر:

D. Finn: *Contracting out welfare to work in the USA: Delivery lessons*, Research Report No. 466 (London, Department for Work and Pensions, 2007).

## التكنولوجيات الجديدة المتاحة لإدارة العمل وتفتيش العمل

١٨٦. كان لانتشار استخدام الحواسيب على نطاق واسع في مكان العمل ولنمو شبكة الإنترنت والاتصالات المتنقلة على امتداد السنوات الثلاثين الماضية أثر كبير في تحول كيفية قيام الحكومات، بما في ذلك إدارات العمل ودوائر تفتيش العمل، بإدارة الخدمات وتقديمها. وأصبح من الشائع الآن استخدام عبارات من قبيل "الحكومة الإلكترونية" وعلى نحو متزايد "الحكومة المتنقلة" للدلالة على تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين كفاءة وفعالية إدارة القطاع العام وخدماته والعمل في الوقت ذاته على زيادة الشفافية وتوفير مزيد من الفرص لمشاركة المواطنين في عملية الإدارة السديدة الديمقراطية<sup>١</sup>.

١٨٧. وبإمكان تكنولوجيات الحكومة الإلكترونية أن تعزز نظم إدارة العمل ومؤسسات التفتيش بأساليب متعددة<sup>٢</sup>. وتستطيع شبكة الإنترنت على وجه الخصوص أن تقرب صانعي السياسات من الجمهور، وبذلك تسهم في إذكاء الوعي وسرعة تعميم المعلومات وتيسير عملية صنع السياسة على نحو يتسم بمزيد من الشفافية والتشاور<sup>٣</sup>. أضف إلى ذلك أن بإمكان البرمجيات المخصصة تحسين جمع وتحليل بيانات سوق العمل وتفتيشه<sup>٤</sup>، وتعزيز الأساس الموضوعي لوضع السياسات والبرمجة والتقييم. وتتطوي التكنولوجيات الجديدة أيضاً على إمكانية تسريع ومواءمة تقديم الخدمات إلى الفئات المعنية وتوفير للمستعملين في الوقت ذاته المزيد من إمكانية النفاذ على الطلب وعن بعد. وفي مجال خدمات التوظيف العامة، بإمكان مراكز النداء المركزية تيسير الاتصال بين الباحثين عن عمل والعمال في خدمة التوظيف وفي الوقت ذاته تخفيض التكاليف الإدارية<sup>٥</sup>. وكذلك حال "مصارف فرص العمل على الخط" التي من مزاياها تيسير إمكانية النفاذ في أي وقت ومن أي مكان. وعلاوة على ذلك، وفي مجال الضمان الاجتماعي، تسهم نظم الحوسبة الحديثة إلى حد كبير في تحسين السرعة والدقة والمساءلة، وهي عناصر أساسية في إدارة الاشتراكات والإعانات.

<sup>١</sup> انظر:

A. Pavlichev and G. Garson (eds): *Digital government: Principles and best practices* (Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing, 2004).

<sup>٢</sup> انظر:

J. Fellows: *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Geneva, ILO, forthcoming).

<sup>٣</sup> قامت منظمة العمل الدولية بإجراء بحوث في عام ٢٠١٠ لتحليل محتوى مواقع وزارات وإدارات تفتيش العمل الوطنية على شبكة الويب في ٥٠ بلداً من جميع الأقاليم. وأظهرت النتائج أن إنشاء صفحات مكرسة على شبكة الويب لمؤسسات إدارة العمل ممارسة واسعة الانتشار، ومع ذلك فإن عمق المحتوى وإمكانية استخدامه يتفاوتان تفاوتاً هائلاً. وقدمت غالبية هذه المواقع على الأقل معلومات أساسية عن قوانين العمل، إلى جانب منشورات ذات صلة. وكانت المواقع في أفريقيا والدول العربية عموماً عسيرة النفاذ ولا تواكب عموماً المواقع في الأقاليم الأخرى من حيث ما تقدمه من بيانات إحصائية وخدمات توظيف عامة وخدمات إدارة تفتيش "على الخط" مباشرة. ومعظم الأقاليم باستثناء أفريقيا لديها أيضاً معلومات "على الخط" مفصلة خصيصاً لكي تلبي احتياجات وشواغل العمال وأصحاب العمل. ونتائج هذه الدراسة غير المنشورة متاحة في ملف لدى برنامج إدارة العمل.

<sup>٤</sup> إن مشروع "التحقق من تنفيذ توصيات الوثيقة البيضاء في أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية" الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية، يرمي إلى تحسين السجلات في كوستاريكا (تحديث سجلات قضايا تفتيش العمل) وفي هندوراس (تنظيم قضايا العمل المرفوعة إلى المحكمة وتحسين الإجراءات القضائية).

<sup>٥</sup> في شبلي وعمان وكولومبيا والمليزيا والمملكة المتحدة، مثلاً، يستطيع المواطن إرسال رسائل نصية بالهاتف لكي يتلقى إشعارات بفرص العمل. ويمكن أيضاً اللجوء إلى مراكز النداء لإعلام العمال بحقوقهم، كما في المملكة المتحدة، حيث أنشئ في أيار/مايو ٢٠٠٩ "خط مساعدة بخصوص الأجور وحقوق العمل" لمساعدة العمال المستضعفين.

### الإطار ٣-١ شبكة معلومات العمل في فرنسا

شبكة معلومات العمل عبارة عن شبكة حواسيب داخلية استحدثتها وزارة العمل الفرنسية في عام ٢٠٠٠. والوظائف الرئيسية الثلاث لهذه الشبكة هي المساعدة في عمليات التفتيش، وتوفير الوثائق المطلوبة، والتمكين من تبادل المعلومات. واليوم يحتوي موقع الإنترنت لهذه الشبكة على نحو ٣٠٠٠ وثيقة من إعداد السلطات المركزية والمحلية، وأثبت أنه أداة مفيدة في النشاط اليومي لمفتشي العمل.

ويمكن قلب النظام وواجهته الأساسية *CAP SITE RE* المفتشين من تسجيل جميع المعلومات المتصلة بالاجتماعات الداخلية، وكذلك البيانات المجمعة من زيارات التفتيش. وبإمكان المفتشين رصد سجل التفتيش لمنشأة ما، وإعداد خطط عمل للتفتيش، واستخراج جداول إحصائية من إجراءات التفتيش، تستخدم في إعداد التقارير السنوية. ويوفر الموقع لمستخدميه تطبيقات عملية أخرى. إذ يمكن خيار *Rédac* المفتشين من تحميل وثائقهم داخل النظام لتسجيل إجراءات التفتيش التي قاموا بها. ويمكن موقع *Madeira* الأفراد من البحث عن الأجهزة والمعدات الخطيرة أو غير المشروعة وتبادل المعلومات بشأنها. ويمكن التطبيق *RHRC* الإدارة المركزية من رصد حالات إنهاء التوظيف على نحو أكثر فعالية.

المصدر:

Ministry of Labour, Labour Relations, Family, Solidarity and Urban Affairs, France: *L'inspection du travail en France en 2008* [Labour inspection in France in 2008], report prepared under Articles 20 and 21 of ILO Convention No. 81.

١٨٨. ورغم كل المزايا الممكنة، فإن إقامة نظام لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحفاظ عليه يمكن أن يكون استثماراً باهظاً سواء من حيث المعدات أم من حيث الموظفين التقنيين. ويجب على الحكومات أيضاً أن تنتظر في ضرورة القيام دورياً بتحديث المعدات والبرامجيات المتقادمة أو الاستعاضة عنها. وفي الأجل الطويل، ينبغي أن تفضي هذه الاستثمارات إلى تحقيق وفورات هامة بتحسين الإنتاجية وتخفيض تكاليف الاتصالات الداخلية والخارجية وإلى مزيد من الدقة في عمليات الرصد وتخصيص الموارد. ومن شأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات توسيع نطاق التغطية الجغرافية لخدمات إدارة العمل دون الحاجة إلى إنشاء مكاتب عمل إقليمية والحفاظ عليها وتزويدها بالموظفين.

١٨٩. وبالإمكان استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين نظم الإدارة الداخلية في مؤسسات إدارة العمل، سواء من خلال إدارة عمليات البرمجة والميزنة على مستوى المكتب وترشيد إدارة الموارد البشرية أو الحفاظ على معايير خدمة متسقة بين الوحدات المركزية والوحدات اللامركزية. مثال ذلك أن من شأن إجراءات انسياب العمل المؤتمتة أن تفضي إلى إجراءات مالية وإدارية أفضل توقيتاً وأكثر شفافية. وفي مجال الموارد البشرية لا تقتصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تحسين مسك السجلات فحسب وإنما تفتح الأبواب أيضاً أمام هُجج التدريب المبتكرة، بما فيها التعلم عن بعد أو التطور المهني الذاتي التوجيه. ففي بلجيكا مثلاً، تكف الخدمة العامة الاتحادية للعمال والعمل والحوار الاجتماعي على استحداث شبكة حاسوبية من أجل البحوث التي تتناول التمييز في مجال العمل سوف تستخدم بصفة خاصة لتدريب مفتشي العمل على كشف هذه الحالات ومعالجتها. وبإمكان تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضاً أن تيسر ترتيبات العمل عن بعد، بحيث تمكن الموظفين من موازنة أفضل لمسؤوليات العمل ومسؤوليات الأسرة دون المساس بالإنتاجية.

١٩٠. وتكنولوجيا المعلومات أداة قوية من أجل تحسين التنسيق بين مؤسسات إدارة العمل. وبإمكان شبكات المناطق المحلية ومنصات الإنترنت أن تساعد أيضاً على تبادل المعلومات بين المسؤولين عن العمل وكذلك بين الهيئات العامة ذات الصلة مثل إدارات تفتيش العمل أو سلطات الضرائب أو إدارات الضمان الاجتماعي (مثال ذلك المشاركة في النفاذ إلى سجلات أماكن العمل). ففي إسبانيا مثلاً، ينظر المسؤولون في سن تشريعات من شأنها أن توفر أساساً قانونياً لنظام معلومات موحد ومتكامل بين مؤسسات تفتيش العمل ومؤسسات الضمان الاجتماعي. ويمكن أيضاً تسخير قدرات التواصل الشبكي الاجتماعية لهذه الأدوات لتشجيع قيام أماكن العمل الافتراضية التعاونية والعمل في الوقت ذاته على بناء أوساط تفاعلية "على الخط"، من شأنها النهوض بالمزيد من التفاعل المهني بل وبإمكانها تعزيز الشعور بالهوية المؤسسية والانتماء.

١٩١. وما زال اعتماد التكنولوجيات الجديدة في إدارة العمل وتفتيشه متفاوتاً إلى حد كبير بين البلدان التي بلغت مستويات مختلفة من التنمية الاقتصادية. ففي البلدان النامية، نرى أن التحدي المتمثل في إدخال التكنولوجيات الجديدة في طرائق العمل التي تمارس في إدارة العمل وتفتيشه كثيراً ما يزداد حدةً بسبب عدم كفاية الموارد المالية وقصور تطور البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلى جانب نقص الدراية

التقنية وانخفاض مستويات التعليم بين البالغين<sup>٦</sup>. وفي بعض الحالات، يوحى التقييم الصريح للقدرات التكنولوجية في هذه البلدان بأن من الأجدى القيام بإصلاحات إدارية أساسية وزهيدة بدلاً من القيام باستثمارات طموحة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات<sup>٧</sup>. وقد تولد التكنولوجيا الجديدة التصور المضلل للحداثة والكفاءة، علماً بأن التكنولوجيا مجرد أداة لا تكون مفيدة إلا في يد المؤسسات القادرة على الاستفادة منها إلى الحد الأعظم.

١٩٢. ومع ذلك، هنالك أمثلة لأساليب متواضعة وفعالة من حيث التكلفة للاستفادة من استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تكون متكيفة مع مستوى التطور التكنولوجي في البلد المعني. مثال ذلك أن باستطاعة الهواتف المتنقلة، التي ينتشر استخدامها على نطاق واسع في بلدان الاقتصادات الناشئة وفي العالم النامي<sup>٨</sup>، أن تحسن كثيراً من التواصل بين مقدمي الخدمات والمستفيدين منها، وكذلك بين مديري إدارة العمل والموظفين الذين يعملون عن بعد في الميدان. وفي كينيا، ينظر صندوق الضمان الاجتماعي الوطني في استخدام الهواتف الخلوية كوسيلة لتسجيل العمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر والتواصل معهم بانتظام<sup>٩</sup>. وتوحي التجربة المكتسبة من ليسوتو أيضاً بأن من الممكن استخدام الهواتف المتنقلة استخداماً آمناً في تقديم الحماية الاجتماعية، بما يضمن كفاءة التوزيع على المستفيدين والحد من محذور الفساد والسرقة<sup>١٠</sup>.

### الإطار ٣-٢

#### تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة العمل في الهند

في ولاية ماهاراشترا في الهند، تدخل وزارة العمل في شراكة مع شركة هندية لخدمات تكنولوجيا المعلومات ومع المصارف المحلية لاستحداث نظام جديد لإدارة العمل. وهذا النظام القائم على شبكة الويب مصمم لتحسين كثير من الخدمات لصالح أصحاب العمل والعمال، بما فيها المزيد من الكفاءة في تقديم طلبات التراخيص وتجديدها. ومن المنتظر أيضاً أن تجلب المزيد من الشفافية والأمن في دفع أجور العمال في كل من الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي على السواء من خلال فتح ٢٠ مليون حساب مصرفي "مجرد" دون رسوم مع استخدام مجاني لبطاقات صرف النقود الأوتوماتية.

وقد صمم نظام إدارة العمل أيضاً لترشيد أجهزة العمل التابعة للدولة بتوليف المعلومات المستقاة من دوائر تفتيش العمل وتوليد إنذارات تلقائية للمساعدة في رصد الامتثال لقانون العمل. وسوف تشمل بوابة هذا النظام مجموعة من كل قوانين العمل في الدولة، مما يمكن العمال من التماس المشورة وتقديم مظالمهم على الخط مباشرة إلى وزارة العمل. ومن المتوخى أن يساعد النظام أيضاً في تحسين التنسيق وتبادل المعلومات بين مختلف الإدارات، والعمل في الوقت ذاته على تحليل سوق العمل في ماهاراشترا على نحو يتسم بمزيد من المنهجية وإمكانية التحكم.

وتجري تجربة النظام في مقاطعة ثين لمدة أربعة أشهر في أوائل عام ٢٠١١، على أن ينتشر النظام عبر الولاية بأكملها على امتداد فترة سنتين ونصف.

المصدر:

K. Gupta (Principal Secretary, Labour Department, Government of Maharashtra): "Bringing labour laws to all workers", presentation to the ILO, 1 Feb. 2011.

١٩٣. وفي معرض التصدي للأزمة المالية والاقتصادية، وضعت الحكومات أدوات جديدة للحكومة الإلكترونية، ووسعت من نطاق المبادرات القائمة، وأعدت التركيز على مجمل جهود الحكومة الإلكترونية أو عمدت إلى تحسينها<sup>١١</sup>. وفي مجال إدارة العمل، كانت خدمات التوظيف العامة سباقة في تعميم المعلومات على

<sup>٦</sup> انظر:

V. Ndou: "E-government for developing countries: Opportunities and challenges", in *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries* (2004, Vol. 18), at www.ejsdc.org.

<sup>٧</sup> مثال ذلك أن عمليات المراجعة التي قامت بها المنظمة أظهرت أن مجرد إدخال تحسينات بسيطة في نظم تصنيف الوثائق يدوياً (استخدام خزائن التصنيف مثلاً بدلاً من تكويم الوثائق الورقية على الأرض) تمثل وسيلة غير باهظة لتحسين تنظيم سجلات هامة وإمكانية الوصول إليها.

<sup>٨</sup> تستخدم التكنولوجيا المتنقلة منذ حين الحكومات في بلدان مثل أوغندا وبنغلادش والفلبين وكينيا ونيجيريا لتقديم طائفة من الخدمات في مجالات الزراعة والصحة والتعليم وإصحاح البيئة. انظر: J. Fellows: *The role of new technologies*, op. cit.

<sup>٩</sup> مكتب العمل الدولي: مراجعة تقييم احتياجات إدارة العمل وتفتيشه في كينيا، ٢٠١٠.

<sup>١٠</sup> انظر:

K. Vincent and N. Freeland: "'Upwardly mobile': The potential to deliver social protection by cellphone – Lessons from Lesotho", in J.S. Pettersson (ed.): *Proceedings of the First International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development*, 11–12 December 2008, Karlstad University, Sweden (Karlstad University, 2008).

<sup>١١</sup> انظر:

United Nations: *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (New York, 2010).

الخط بشأن تمديد فترات إعانات البطالة وغير ذلك من البرامج الخاصة من أجل العمال، بالإضافة إلى تلبية الطلبات المتزايدة لمواءمة العمال مع فرص العمل من خلال منصات إلكترونية على شبكة الويب وغيرها.

### الإطار ٣-٣

#### بوابة على شبكة الويب بشأن إعادة هيكلة المنشآت في بلجيكا

قامت الخدمة العامة الاتحادية البلجيكية للعمالة والعمل والحوار الاجتماعي بإنشاء موقع على شبكة الويب يركز على إعادة هيكلة المنشآت.

وقد أطلق هذا الموقع في آب/ أغسطس ٢٠٠٩، وهو مورد عمومي للمعلومات عن أحوال إغلاق مشاريع الأعمال، وعمليات التسريح الجماعي، والإفلاسات، وتحويلات مشاريع الأعمال، وكذلك التدابير الوقائية إزاء تسريح بعض العمال. وقبل إنشاء الموقع، كان الكثير من هذه المعلومات موزعاً بين عدد من المواقع الحكومية المستقلة. وقد تم تصميم الموقع بفضل تضافر جهود العديد من الوكالات الحكومية على المستويين الاتحادي والإقليمي، بقيادة الخدمة العامة الاتحادية للعمالة والعمل والحوار الاجتماعي. وكان الموقع بمثابة بوابة محطة واحدة يمكن للناس من خلالها الوصول إلى المعلومات المطلوبة في المواقع الحكومية ذات الصلة على شبكة الويب. وفي غضون الأشهر الثلاثة الأولى من التشغيل تلقى الموقع زهاء ٩٠٠٠٠ زيارة.

المصدر:

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Belgium): *Rapport annuel : le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en 2009* [FPS Employment Annual Report]; see also [www.restructurations.be](http://www.restructurations.be).

١٩٤. وما فتئت إدارات تفتيش العمل تستخدم الإنترنت بأساليب استباقية ومبتكرة للقيام بأعمالها. مثال ذلك أن بلداناً مثل أوكرانيا وبولندا ورومانيا وفرنسا وفيجي وفيتنام والمملكة المتحدة توفر على شبكة الويب معلومات تقنية ومشورة بشأن محتوى تشريعات السلامة والصحة المهنية إلى جانب أكثر الأساليب فعالية بغية الامتثال لها<sup>١٢</sup>. بل يستعين مفتشو العمل في إسبانيا بخرائط "غوغل" لمقارنة تخوم ملكية المزارع إزاء عدد العمال المسجلين بغية الكشف عن العمالة غير المعلنة أثناء موسم الحصاد. وأدخلت دوائر تفتيش العمل في البرتغال وبلغاريا استخدام مواقع الويب كجزء من جهودها الخاصة في مكافحة العمل غير المعلن، وتقوم بتوثيق ونشر هويات المخالفين على الخط<sup>١٣</sup>.

### الإطار ٤-٣

#### نظام المعلومات عن البقع الساخنة لعمل الأطفال في البرازيل

هذا النظام عبارة عن منصة عمومية على الخط مكرسة لمكافحة عمل الأطفال، تستضيفها وزارة العمل والعمالة في البرازيل. وهي تمكن المفتشين من تتبع وتبادل المعلومات عن وقائع عمل الأطفال بحسب الإقليم بواسطة فهرس محدث بانتظام للحالات التي اكتشفت. وبإمكان المفتشين استخدام المنصة للقيام بعمليات بحث جغرافي للحالات المؤكدة، مما يسمح بتخطيط الأنشطة على نحو هادف أدق. وهي تيسر أيضاً تبادل المعلومات الإقليمية فوراً في شتى أنحاء البلد والعمل في الوقت ذاته على جمع بيانات حاسمة الأهمية عن مدى انتشار عمل الأطفال. وإلى جانب كونها أداة مفيدة في مكافحة عمل الأطفال فإنها تزيد من شفافية أنشطة التفتيش وتبرز صورة مفتشي العمل وتزيد من وعي الجمهور بمشكلة عمل الأطفال.

وهذه المنصة موصولة أيضاً بالنظام الاتحادي لتفتيش العمل. ويستخدم نظام إدارة المعلومات المحوسبة هذا لتدوين أنشطة تفتيش العمل التي تشمل جميع المجالات المواضيعية والجغرافية للمساعدة في الإدارة الداخلية، بما في ذلك تقييم أداء مفتشي العمل. وخلافاً لمنصة نظام المعلومات، فإن الجمهور لا يستطيع النفاذ إلى النظام الاتحادي.

المصدر: <http://sistemasiti.mte.gov.br>

١٩٥. ويتزايد التعاون عبر الحدود بين إدارات العمل وخدمات التفتيش في هذا العصر الذي تنتشر فيه هجرة اليد العاملة والتكامل الاقتصادي الإقليمي والنزعة نحو حرية حركة العمالة<sup>١٤</sup>. وقد يتخذ هذا التعاون شكل عمليات مشتركة لتفتيش العمل في المشاريع القائمة بالقرب من الحدود، أو إدارة برامج العمال المستضافين، أو

<sup>١٢</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، المرجع السابق، الفقرة ٩٥.

<sup>١٣</sup> انظر:

ILO: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7 (Geneva, 2010).

<sup>١٤</sup> يمثل الاتحاد الأوروبي أكثر أسواق العالم تكاملاً وتنظيماً. ولدى التجمعات الإقليمية الأخرى بروتوكولات من أجل حرية تنقل العمال، مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وجماعة شرق أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

الاستراتيجيات المشتركة لمكافحة الاتجار بالبشر لأغراض العمل الجبري. وقد يشمل التعاون أيضاً تصميم أو وصل نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لجمع وتبادل المعلومات ورصد تطورات العمل عبر الحدود. وعلى وجه الخصوص، يمكن استخدام هذه النظم لمسك سجلات بشأن العمال وأصحاب العمل الذين يعملون عبر الحدود وللمساعدة في التطبيق والإنفاذ الفعال للجزاءات عبر الحدود الوطنية.

### الإطار ٣-٥

#### تقارب دوائر التفتيش لبناء نظام إنفاذ على المستوى الأوروبي

هذا النظام عبارة عن شبكة حاسوبية إقليمية يجري تطويرها بقيادة مديرية تفتيش العمل والضمان الاجتماعي في إسبانيا وتمويل من المفوضية الأوروبية. ومن المرتقب استكمال الشبكة في عام ٢٠١١، وهي ترمي إلى بناء نظام على مستوى الاتحاد الأوروبي لتبادل المعلومات والتحقق من الامتثال لمتطلبات الوثائق واللوائح، وتحسين إنفاذ الجزاءات ورفعها والعمل، عموماً، على تعزيز التعاون والمساعدة المتبادلة بين إدارات العمل الوطنية. وقد صممت لكي تعالج عدداً من التحديات المستمرة مثل نمو وتنوع الخدمات عبر الوطنية والحاجة إلى تطبيق قانون العمل على نحو أكثر انسجاماً وفعالية ضمن الاتحاد الأوروبي. وسوف تعزز الشبكة ترتيبات التواصل الشبكي غير الرسمية السابقة في المنطقة وذلك ببناء واجهة إلكترونية على الخط سريعة وأمنة وميسورة الاستعمال. وتشمل البلدان المشاركة الأخرى ألمانيا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وفرنسا ومالطة والنمسا وهنغاريا.

المصدر:

R. Aragón Bombín: "Proyecto CIBELES: Los retos de la Inspección de Trabajo ante un mundo globalizado" [The CIBELES Project: The challenges of labour inspection in a globalized world] in *Seguridad y Medio Ambiente*, Especial Prevención 2010 (Fundación MAPFRE), at [www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html](http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html).

١٩٦. ولئن كان هنالك العديد من الفوائد المثبتة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارات العمل ودوائر التفتيش، فإن على الحكومات أن تبقى حذرة بشأن أمن شبكاتها وخصوصية معلومات مستعملها. وسيكون هنالك دوماً محذور أن تتعرض الشبكات المفتوحة لخلل تقني أو لنفاذ غير مرخص به أو لاحتمال فقدان البيانات الشخصية أو سرقتها أو إساءة استعمالها. ويبقى ضمان خصوصية وأمن المواطن تحدياً مستمراً وهاماً يتعين على البلدان أن تتصدى له في عصر الحكومة الإلكترونية هذا. وللاطمئنان إلى أن البيانات والمعلومات تبقى سرية وأمونة، ينبغي للحكومات أن تضع قوانين ولوائح وسياسات تحدد فيها معايير الخصوصية والأمن، وتتصدى تحديداً لمسائل من قبيل تخزين البيانات وتبادلها، وأن تغرس ضوابط الخصوصية والأمن في صلب النظم التكنولوجية لديها<sup>١٥</sup>.

<sup>١٥</sup> انظر: J. Fellows: *The role of new technologies*, op.cit.



## الفصل ٤

### تفتيش العمل

١٩٧. تفتيش العمل جزء أساسي من نظام إدارة العمل، وهو يمارس الوظيفة الأساسية لإنفاذ قانون العمل والامتثال الفعال له. وهو يضمن الإنصاف في مكان العمل ويساعد على النهوض بالتنمية الاقتصادية<sup>١</sup>.

١٩٨. ومن حيث الجوهر، تتميز مؤسسة تفتيش العمل بطابع مزدوج. فمن جهة أولى، تشرف على إنفاذ الأحكام القانونية<sup>٢</sup>، لا سيما فيما يتعلق بحقوق العمال. وهذا لا يقتصر على شروط العمل والعمالة، والسلامة والصحة المهنية. إذ يعكف مفتشو العمل على إنفاذ الأحكام القانونية التي تتناول الخدمات الاجتماعية والعمال المهاجرين والتدريب المهني والضمان الاجتماعي، وما إلى ذلك<sup>٣</sup>. ومن جهة أخرى، يوفر تفتيش العمل المعلومات والمشورة كما يوفر التدريب. ويعني هذا الطابع المزدوج أن نظم تفتيش العمل تؤدي دوراً رئيسياً في عالم العمل وينبغي لها أن تكون قادرة على معالجة طائفة واسعة من مشكلات العمل على نحو فعال. وهي أداة تحقق الإنصاف في مكان العمل وحسن الإدارة وتنسم بأهمية خاصة عندما يحدث اضطراب في سوق العمل، كما هو الحال في أوقات الأزمات الاقتصادية.

### السلطة المركزية ودورها في التنسيق

١٩٩. إن الاعتراف بتفتيش العمل كواحد من الوظائف الأساسية في نظام إدارة العمل مسألة حاسمة. إذ من شأن التنسيق والتعاون ضمن النظام ومع الوكالات الوطنية والحكومية الأخرى ومع المؤسسات العامة أو الخاصة الضالعة في أنشطة مماثلة أن يساعد في تحسين الفعالية الاجمالية لخدمات تفتيش العمل في بلد ما. وينبغي لتفتيش العمل، وفقاً لأحكام الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩، أن يعمل وأن يكون منظماً في هيئة نظام ضمن الإدارة العامة، وذلك لتحقيق أهدافه بموجب هذين الصكين<sup>٤</sup>. ويتطلب النهج الشمولي لتفتيش العمل الاتساق والتنسيق ضمن نظام إدارة العمل وخصوصاً بين مختلف خدمات التفتيش (مثل الضمان الاجتماعي أو تفتيش الضرائب)، وكذلك التنسيق بين أصحاب المصلحة، سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص، المسؤولين بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن إنفاذ معايير العمل. كما ينطوي هذا النهج ضمناً على التعاون الوثيق بين الوكالات أو المؤسسات من قبيل سلطات الضرائب أو جهاز الشرطة أو نظام العدالة. وأخيراً فإن التشاور مع الشركاء الاجتماعيين هو أيضاً جزء أصيل في حسن تسيير نظام تفتيش العمل<sup>٥</sup>.

<sup>١</sup> للاطلاع على مقارنة إجمالية لإنفاذ قانون العمل والامتثال له، انظر:

G. Casale and A. Perulli: *Compliance with labour legislation: Its efficacy and efficiency*, LAB/ADMIN Working Document No. 6 (Geneva, ILO, 2010).

<sup>٢</sup> توفر زيارة مكان العمل فرصة فريدة للتحقق من الامتثال للقانون ولتحسين علاقات العمل بتأثير فوري. انظر أيضاً الفقرة ٢ من توصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، التي تناشد الدول الأعضاء أن تتخذ ترتيبات لاستعراض الخطط من أجل المنشآت الجديدة أو عمليات الإنتاج الجديدة، والمادة ١٧ من اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، التي تنص على المراقبة الوقائية بشأن النباتات أو المواد الجديدة والأساليب الجديدة لتناول المنتجات أو تجهيزها.

<sup>٣</sup> بعض هذه الصلاحيات موصوفة في الفقرة ٢ من توصية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٣٣). ويمكن الاطلاع على المزيد من الأمثلة من خلال رابط "الملخصات القطرية لتفتيش العمل" في موقع إدارة تفتيش العمل: [www.ilo.org/labadmin](http://www.ilo.org/labadmin)

<sup>٤</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، المرجع السابق، الفقرة ١٣٨.

<sup>٥</sup> المادة ٥ من الاتفاقية رقم ٨١ والمادتان ١٢ و ١٣ من الاتفاقية رقم ١٢٩ والمادة ٦ من الاتفاقية رقم ١٥٠.

٢٠٠. وكما ذكر فيما يتعلق بنظام إدارة العمل فإن تسمية سلطة عمل مركزية هي الوسيلة لضمان التنسيق الفعال ضمن النظام بأكمله. وتبين التجربة أن وضع نظام التفتيش تحت إشراف سلطة مركزية من شأنه تيسير وضع السياسات وتنفيذها بغية ضمان اتساق الامتثال على المستوى الوطني. ويمكن ذلك من استعمال الموارد المتاحة على نحو رشيد، ولا سيما من خلال الحد من الازدواج في العمل وعمليات صنع القرار. ولكن لا بد من الإشارة إلى أن الإحالة إلى سلطة مركزية ينبغي ألا تؤخذ بأي حال على أنها تعني المركزية أو وضع تفتيش العمل تحت الرقابة المباشرة والحصريّة لسلطة وطنية مركزية<sup>٦</sup>. بل ينبغي في واقع الأمر، وفقاً للمادة ٤ من الاتفاقية رقم ٨١، الأخذ بقدر من المرونة. مثال ذلك ضرورة أن يوضع تفتيش العمل تحت إشراف ورقابة سلطة مركزية فقط بقدر ما يكون ذلك متوافقاً مع الممارسة الإدارية في الدولة العضو (المادة ٦، الفقرة ١)؛ وفي حالة دولة اتحادية، فإن عبارة "سلطة مركزية" قد تعني إما سلطة اتحادية أو سلطة مركزية في وحدة اتحادية (المادة ٦، الفقرة ٢).

٢٠١. وتبدو النزعة إلى استحداث نظام لتفتيش العمل، له سلطة مركزية ترمي إلى ضمان التماسك والاتساق في تطبيق التشريعات الوطنية في كل الأراضي الوطنية، واضحة في العديد من البلدان. وإذا أُقيمت في بعض البلدان هياكل إقليمية فإنها مع ذلك تخضع لإشراف سلطة مركزية (مثل ذلك كمبوديا<sup>٧</sup> وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية)<sup>٨</sup>. وقد حدثت أيضاً تطورات مماثلة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ففي فرنسا، أسند المرسوم رقم ٢٠٠٨-١٥٠٣ ورقم ٢٠٠٨-١٥١٠ المؤرخان ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن إدماج خدمات تفتيش العمل، دور السلطة المركزية إلى المديرية العامة للعمل فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالتفتيش في كل القطاعات، بينما أسندت إلى الوزارات الأخرى الضالعة في التفتيش، مثل وزارة الزراعة والثروة السمكية ووزارة البيئة والطاقة والتنمية المستدامة وإدارة الأراضي، المسؤولية التقنية عن إعداد وتكييف التشريعات واللوائح. وفي إيطاليا، نجد أن المؤسستين المسؤولتين عن برمجة وتنسيق أنشطة تفتيش العمل هما وزارة العمل والسياسة الاجتماعية والمديرية العامة لأنشطة التفتيش. وقد أنشئت هذه المديرية في إطار إصلاحات تفتيش العمل في عام ٢٠٠٤<sup>٩</sup>، بغية تعزيز الدور الإجمالي للتنسيق لدى وزارة العمل على المستوى المركزي.

٢٠٢. وتشرف المديرية العامة لأنشطة التفتيش على أنشطة تفتيش العمل وتنسيقها وفقاً للتوجيهات التي تصدر عن وزارة العمل بالذات لضمان الاتساق في أنشطة التفتيش وفي تسيير مختلف الهيئات الإدارية الإشرافية. وقد تمخض إصلاح تفتيش العمل أيضاً عن إنشاء اللجنة المركزية لتنسيق الأنشطة الإشرافية، والتي تسدي المشورة إلى وزير العمل بشأن التعديلات التنظيمية لتحسين فعالية تفتيش العمل، بما في ذلك استخدام قاعدة البيانات لجمع المعلومات عن زيارات التفتيش.

٢٠٣. وفي أمريكا اللاتينية، قام عدد من البلدان بإصلاح نظم تفتيش العمل بغية الامتثال على نحو أفضل للتشريعات الوطنية. ففي عام ٢٠٠٧ مثلاً، أصدرت وزارة العمل والنهوض بالعمالة في بيرو سلسلة من المبادئ التوجيهية لضمان قدر من المرونة لدى تطبيق اللوائح على مستوى المقاطعات. وتوضح هذه المبادئ التوجيهية مجالات الاختصاص الإداري بين السلطة المركزية ودوائر التفتيش المحلية. ويتوقف هذا التحديد على موقع الوحدة الإنتاجية وعلى السلطة التي تصدر أمر التفتيش<sup>١٠</sup>.

٢٠٤. وفي بعض البلدان ذات النظام الاتحادي، قد يكون هنالك بعض التداخل في الاختصاصات بين المستوى الاتحادي ومستوى المقاطعات والولايات. وفي هذه الحالات تقتصر صلاحية المفتشين على المستوى

<sup>٦</sup> تحتوي التوصية الأصلية لتفتيش العمل، ١٩٢٣ (رقم ٢٠) على حكم لهذا الغرض.

<sup>٧</sup> انظر:

Anukret on the organization and functioning of the Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation (87/ANKr.BK.), 4 October 1999. Article 25 provides for provincial/city and district/khan offices responsible for the performance and coordination of ministerial activities.

<sup>٨</sup> المادتان ٦٨ و ٦٩ من قانون العمل (في صيغته المعدلة في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) تحددان حقوق وواجبات شعب العمل والرعاية الاجتماعية في كل ولاية ومدينة ومقاطعة وبلدية.

<sup>٩</sup> انظر:

Legislative Decree No. 124 of 23 April 2004 on the rationalization of the functions of social security and labour inspection. In 2008, the Ministry of Labour issued a new directive on inspection and surveillance in the field of labour and social security. See M. Fasani: *Labour inspection in Italy*, LAB/ADMIN Working Document No. 10 (Geneva, ILO, 2011).

<sup>١٠</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

المركزي على المسائل التي تقع ضمن الاختصاص الاتحادي (الأرجنتين<sup>١١</sup> والمكسيك<sup>١٢</sup>). وقد أبرم في الأرجنتين اتفاق تعاون إقليمي ينص على تنسيق نظام التفتيش الإجمالي من جانب وزارة العمل والضمان الاجتماعي. وفي هذا السياق، تضمن السلطة المركزية أن الاتفاقات موجودة وأن الإجراءات تتخذ بالتنسيق مع المقاطعات ومع مدينة بوينس آيرس المستقلة. وفي المكسيك، أبرمت الحكومة الاتحادية اتفاقات تنسيق مع كل من الولايات فيما يتعلق بتفتيش العمل وذلك بغية موازنة إجراءات واستراتيجيات التفتيش المتصلة على وجه التحديد بالسلامة والصحة، والتدريب والمهارات وعمل الأطفال وجمع المعلومات عن الغرامات في حال عدم الامتثال للقانون<sup>١٣</sup>.

٢٠٥. وثمة مجموعة أخرى من البلدان تمثلها المملكة المتحدة، حيث الهيئة التنفيذية للصحة والسلامة هي السلطة المعنية بإنفاذ لوائح الصحة والسلامة، إلى جانب بعض السلطات المحلية (الهيئات المنتخبة المسؤولة في نهاية المطاف أمام الناخبين) ومكتب تنظيم السكك الحديدية (وهو هيئة مستقلة مسؤولة عن تنظيم السلامة والاقتصاد في شبكة خطوط السكك الحديدية في المملكة المتحدة). ومن الممكن تحويل المسؤولية عن إنفاذ تشريعات الصحة والسلامة في بعض الأماكن من الهيئة التنفيذية إلى السلطات المحلية بموجب اتفاق. وفي إطار هذا النظام أنشئت لجنة الاتصال المشتركة بين الهيئة التنفيذية للصحة والسلامة والسلطة المحلية للإنفاذ لتقوم بوظيفة الاتصال بين الهيئة والسلطات المحلية ولضمان إنفاذ لوائح الصحة والسلامة على نحو متسق. وتعمل أيضاً لجنة الاتصال هذه بمثابة محفل وطني للنقاش وتبادل المعلومات عن إنفاذ تشريعات السلامة والصحة المهنيين.

#### الإطار ٤-١ تفتيش العمل والأقاليم الإسبانية المستقلة ذاتياً

تتألف إسبانيا من ١٧ إقليمياً تتمتع بالحكم الذاتي، ويتمتع معظمها بسلطة الرقابة على المسائل المتصلة بالعمل. ويقوم نظام تفتيش العمل على مبدأ التعاون بين مؤسسات الدولة وأقاليم الحكم الذاتي. ويتم هذا التعاون من خلال هيئتين: المؤتمر القطاعي لشؤون التوظيف والعمل الذي يضم الإدارة العامة للدولة وإدارات أقاليم الحكم الذاتي واللجان الإقليمية المعنية بتفتيش العمل والضمان الاجتماعي في كل إقليم. وعلاوة على ذلك، تنص النظم الأساسية للحكم الذاتي في بعض الأقاليم على إمكانية نقل المسؤولين إليها، وهذا ما يجري في الوقت الراهن. ولهذه الغاية، وضعت آليات تنسيق، بما في ذلك إنشاء وكالات تضم بعض موظفي تفتيش العمل من الإدارة العامة للدولة ومن أقاليم الحكم الذاتي.

### التعاون بين دوائر تفتيش العمل

٢٠٦. قد تكون نظم تفتيش العمل "عامة" أو "متخصصة". فالنظم العامة مسؤولة عن مراقبة شروط العمل والعمالة والبيئة وعلاقات العمل، وفي بعض الحالات التدريب المهني والهجرة والضمان الاجتماعي<sup>١٤</sup>. وفي إطار النظم الخاصة تسند مختلف المسؤوليات إلى مختلف خدمات التفتيش التي لديها خبرات تقنية محددة. وتخضع هذه الخدمات عادة للرصد والإشراف من جانب واحدة أو أكثر من الوحدات المركزية. وفيما بين هاتين الفئتين العريضتين هنالك نظم تقوم على أفرقة متعددة التخصصات، أي أن هنالك داخل خدمة تفتيش عمل محلية مقتش عمل واحد لديه المهارات لتوفير خدمة متعددة الوظائف<sup>١٥</sup>.

<sup>١١</sup> في الأرجنتين، تتصرف السلطة الوطنية بصفة استشارية بوصفها السلطة المركزية، وتقتصر واجبات التفتيش الاعتيادية التي تقوم بها على مدينة بوينس آيرس. والمرسوم رقم ٩٦/٧٧٢ المؤرخ ١٥ تموز/ يولييه ١٩٩٦، يسند إلى وزارة العمل والضمان الاجتماعي واجبات الإشراف والسلطة المركزية على نطاق البلد بأسره.

<sup>١٢</sup> قانون العمل الاتحادي لعام ١٩٧٠، في صيغته المعدلة حتى ١٧ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٦، المادة ٥٢٧.

<sup>١٣</sup> انظر:

V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, IACL-ILO Working Paper No. 148 (Lima, ILO, 2002).

<sup>١٤</sup> فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، هذا هو الحال في إسبانيا والبرتغال وفرنسا. وفي بعض البلدان، تكون إدارة تفتيش العمل مسؤولة عن مراقبة دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي (مع أن هذا لا ينطبق في إسبانيا على الانضمام أو التسجيل). وهذا هو الحال أيضاً في البوسنة والهرسك والجزيل الأسود وجمهورية مقدونية البوغوسلافية السابقة وجمهورية مولدوفا. وفي بلدان أوروبية أخرى، مثل ألمانيا والنمسا، يستنتى ذلك صراحة من نشاط تفتيش العمل.

<sup>١٥</sup> مثال ذلك، في الدانمرك والسويد والنرويج والنمسا.

٢٠٧. ومع أن لا وجود لنظام مثالي لتفتيش العمل، فإن كل نظام يسعى جاهداً إلى وضع آليات تنسيق ملائمة كيما يحقق الفعالية والكفاءة<sup>١٦</sup>.

٢٠٨. وقد تتمتع الإدارات المسؤولة عن التفتيش بالاكتفاء الذاتي، بحيث تضم كامل طائفة مجالات التخصص، أو قد تعمل من خلال هيئتين أو ثلاث هيئات إدارية. وفي بلدان مختلفة بعضها عن بعض، مثل إندونيسيا وبلغاريا والفلبين وفيتنام وهنغاريا<sup>١٧</sup>، يتخذ هيكل التنسيق شكل "مفهوم تفتيش متكامل" يشتمل على تخطيط مشترك وإجراءات مشتركة نحو بلوغ هدف مشترك تصبو إليه مختلف الوحدات المسؤولة عن عمليات التفتيش المتصلة بالعمل.

٢٠٩. وهناك أيضاً ترتيبات أخرى كذلك المعمول بها في بلجيكا، حيث يتم التنسيق بين ثلاث دوائر تفتيش مختلفة (التشريعات الاجتماعية، والرعاية، والضمان الاجتماعي)، وكذلك مع خدمات العمالة الإقليمية في مجالات مختارة من التخصص المشترك (العمل غير المعن مثلًا) وذلك بهدف تبادل المعلومات والبيانات على أساس منهجي.

#### الإطار ٤-٢

##### السلفادور: بناء عملية تفتيش منسقة

قامت منظمة العمل الدولية في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، بناء على طلب من حكومة السلفادور، بإجراء تقييم لنظام تفتيش العمل في ذلك البلد. وأدى ذلك إلى إصلاح شامل لهيكل إدارة التفتيش في السلفادور، والذي كان في الماضي منقسماً بين هيئتين دون أي تنسيق فعلي بينهما. ويجري العمل حالياً لوضع مختلف القوانين والإصلاحات الإدارية. وأدخل مؤخراً القانون الجديد بشأن منع المخاطر آلية للتنسيق بين الوحدات التقنية من أجل تقاسم الاختصاصات والقيام بعمليات تفتيش متكاملة.

المصدر:

ILO: El Salvador labour inspection audit, 2009; Legislative Decree No. 254 of 21 January 2010 enacting the General Act on risk prevention in the workplace.

٢١٠. وفي أفريقيا، تبذل الجهود لترشيد آليات التنسيق بين مختلف نظم تفتيش العمل المتخصصة. وهذا هو الحال في جنوب أفريقيا حيث تشجع القواعد الوزارية الداخلية تحسين تخطيط وبرمجة أنشطة تفتيش العمل. وفي ليسوتو، ثمة عمليات تفتيش مشتركة يقوم بها الموظفون من وزارة العمل والعمالة، ووزارة الصناعة والتجارة والتعاونيات والتسويق، ووزارة الشؤون الداخلية والسلامة العامة، والشؤون البرلمانية، وذلك بغية الإشراف على شروط العمل والعمالة في المنشآت الأجنبية<sup>١٨</sup>.

٢١١. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية (في أوروغواي والأرجنتين وباراغواي والبرازيل<sup>١٩</sup> مثلاً)، أسند إلى مجموعات من مفتشي العمل وظائف متخصصة<sup>٢٠</sup>. مثال ذلك أن مفتشي العمل يركزون الاهتمام إما على العمل عموماً (ظروف العمل)، أو على السلامة والصحة والبيئة خصوصاً. وبإمكانهم، بدلاً من ذلك، التخصص في مجال معني وفقاً لما لديهم من مهارات وتدريب (خبراء قانونيون أو أطباء أو متخصصون تقنيون)<sup>٢١</sup>. وفي

<sup>١٦</sup> أشارت لجنة الخبراء في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦ عن تفتيش العمل بالقول: "في كل الأحوال، من المهم أن تتخذ السلطة المختصة خطوات لتشجيع التعاون بين مختلف الإدارات. ومن شأن تبادل المعلومات عن أساليب التفتيش والنتائج المحرزة أن يحول دون هدر الوقت. وكذلك من شأن ترشيد وتجميع بعض المواد والموارد اللوجستية، في كثير من البلدان النامية، أن يخفف من النقص المزمن في الموارد المتاحة لخدمات التفتيش. وعلاوة على ذلك، ومن وجهة نظر صاحب العمل، فإن تحقيق قدر من التنسيق بين خدمات التفتيش من أجل تخطيط وتنسيق عمليات التفتيش يعود بالنفع من حيث تخفيض الحاجة إلى عدد كبير من عمليات التفتيش في فترات قصيرة من الزمن". مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، المرجع السابق، الفقرة ١٥٢.

<sup>١٧</sup> معلومات قدمتها الحكومات. في فيتنام، أنشئ نظام منسق برعاية وزارة العمل والعجزة والشؤون الاجتماعية، عملاً بالمرسوم رقم ١١١٨ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: ملاحظة إفرادية بخصوص الاتفاقية رقم ٨١، ٢٠٠٥.

<sup>١٨</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>١٩</sup> تنقسم وظائف التفتيش بحسب التخصص (الطب، والهندسة، والسلامة والصحة).

<sup>٢٠</sup> انظر:

M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America - The central role of labour inspection*, LAB/ADMIN Working Document No. 1 (Geneva, ILO, 2009).

<sup>٢١</sup> انظر:

J.L. Daza Pérez: "Mercosur and labour inspection", in *Mercosur: The impact of economic integration - A case study*, Labour Education, Vol. 1997/4, No. 109 (Geneva, ILO).

المكسيك، يقوم بعمليات التفتيش نفس المجموعة من المفتشين، ومع ذلك فهم يصنفون بحسب الموضوع: ظروف العمل أو السلامة والصحة أو التدريب والمهارات<sup>٢٢</sup>.

٢١٢. وقد عمد الكثير من البلدان مؤخراً إلى تدعيم وإدماج مختلف هيئات التفتيش لديها. وهذا هو الحال في الأردن في عام ٢٠٠٦ وفي هولندا في أيار/ مايو ٢٠١٠<sup>٢٣</sup>.

## التعاون مع المؤسسات أو الإدارات الأخرى

٢١٣. إذا كان لأي نظام لتفتيش العمل أن يكون فعالاً فإن عليه أن يتعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى ومع المؤسسات العامة أو الخاصة الأخرى التي تضطلع بأنشطة مماثلة<sup>٢٤</sup>. وهناك اتجاه متزايد في جميع المناطق لإبرام اتفاقات لهذا الغرض ولتحسين الأساس من أجل قيام تعاون رسمي. وقد يتطلب هذا التعاون في بعض النظم إطاراً واسعاً و/أو اتفاقات على مستوى الوزارة، بينما يحتاج الأمر في النظم الأخرى إلى الوفاء بمعايير مختلفة. ويقوم التعاون بين دوائر تفتيش العمل، ومكاتب العمالة، وسلطات الضرائب<sup>٢٥</sup>، وهيئات الضمان الاجتماعي، وجهاز الشرطة. مثال ذلك أن المزيد من دوائر تفتيش العمل تشرك الشرطة في أحوال على درجة عالية من الخطورة أو في عمليات إجرامية (من قبيل الاتجار بالأشخاص والعمل الجبري وعمل الأطفال). وفي بعض النظم، يحتاج الأمر إلى إبرام اتفاقات تعاون رسمية كالاتفاق الذي أبرم بين الوزارة الاتحادية الألمانية للمالية ووزارات العمل في كل مقاطعة، وهي مسؤولة عن مختلف وحدات التفتيش، بما فيها دوائر تفتيش العمل. وقد أبرمت هولندا اتفاقات تبغ بموجبه السلطة الضريبية بأي أنشطة غير مشروعة تُكتشف أثناء عمليات التفتيش. ولهذا أثر كبير في مكافحة الاحتيال في ذلك البلد. وكذلك أدى اتفاق تعاون في بلغاريا بين المؤسسة الوطنية للضمان الاجتماعي ووكالة الدخل الوطني إلى انخفاض كبير في معدل العمل غير المعلن<sup>٢٦</sup>.

٢١٤. والتعاون مع مؤسسات وهيئات الضمان الاجتماعي له أهمية حاسمة من أجل تجميع البيانات ومقارنتها ومن ثم لتصميم عمليات هادفة على نحو أفضل. ويقوم بعض البلدان بعمليات أو إجراءات تفتيش مشتركة، كما في السلفادور، حيث هنالك وحدة تفتيش متكاملة خاصة، أو في بليرز، حيث يشارك في عمليات التفتيش مجلس الضمان الاجتماعي ووزارة العمل<sup>٢٧</sup>. وفي بلدان أخرى، في أوروبا مثلاً، يتخذ التعاون بالدرجة الأولى شكل جمع المعلومات قبل زيارة التفتيش.

٢١٥. وفي البرتغال، تجري عمليات التفتيش، بموجب الاتفاقات الإدارية، بالاشتراك مع وحدات حكومية أخرى. كما تجري عمليات تقييم مشتركة بعد التفتيش وتناقش الحلول، وخصوصاً في الحالات التي تتناول المهاجرين غير القانونيين وإمكانية إدماجهم في سوق العمل. وثمة نهج مختلف إلى حد ما في المملكة المتحدة، حيث أنشئ مجلس إنفاذ العمالة العادلة من أجل النهوض بالتعاون بين هيئات الإنفاذ. وينصب تركيز المجلس على الامتثال لقوانين ساعات العمل والحد الأدنى للأجور. وهو يتألف من وزير علاقات العمل (رئيساً)، ودائرة الإيرادات والجمارك الملكية، ودائرة تفتيش معايير وكالات العمالة، والهيئة التنفيذية للصحة والسلامة، وسلطة الترخيص لعمال الموانئ، وإدارة البيئة والأغذية والشؤون الريفية، واتحاد الصناعة البريطاني، ومؤتمر نقابات العمال، واتحاد مشاريع الأعمال الصغرى، وهيئة إساءة المشورة للمواطنين. كما أنشأ المجلس، في أيار/ مايو ٢٠٠٩، ما يسمى "خط المساعدة في مجال الأجور وحقوق العمل" لمساعدة العمال المستضعفين، ليكون بمثابة مركز لتلقي التساؤلات والشكاوى من العمال الذين تشملهم وكالات الإنفاذ المشاركة. وعلى صعيد الواقع، أضفى المجلس الصبغة الرسمية على الاتفاقات القائمة بين الوكالات، وهو يساعد العمال بالاستجابة إلى قضايا ساعات العمل والحد الأدنى للأجور.

٢١٦. وفي الدول العربية، ثمة مثال حديث العهد في الإمارات العربية المتحدة حيث كان من شأن تبادل مذكرة بين وزارة العمل ووزارة الصحة أن عزز التعاون فيما يتعلق بأنشطة الصحة والسلامة المهنيين بغية

<sup>٢٢</sup> انظر: M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit.

<sup>٢٣</sup> معلومات قدمتها الحكومات.

<sup>٢٤</sup> المادة ٥، الفقرة الفرعية (أ)، من الاتفاقية رقم ٨١، والمادة ١٢، الفقرة ١، من الاتفاقية رقم ١٢٩.

<sup>٢٥</sup> مثال ذلك، في بلغاريا وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة ولاتفيا.

<sup>٢٦</sup> انظر:

M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, LAB/ADMIN Working Document No. 3 (Geneva, ILO, 2009).

<sup>٢٧</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

اعتماد سياسات وقائية وتبادل البيانات بخصوص الإصابات والأمراض المهنية<sup>٢٨</sup>. والحال كذلك في عُمان، حيث جرى إصلاح نظام تفتيش العمل في عام ٢٠٠٨. وفي الأردن، أنشأت وزارة العمل لجان تنسيق وطنية، وهي تشمل وزارات أخرى وتعمل على مستويات موظفين متعددة. مثال ذلك أن اللجنة الفنية المشتركة بين الوزارات تشمل موظفين من المستوى الأوسط من وزارات العمل والتجارة والعدل ومن دائرة المخابرات العامة، وهدفها الرئيسي هو التحقيق في المخالفات التي ترتكب خارج نطاق قانون العمل، بما فيها الاتجار بالأشخاص، والتصدي لها<sup>٢٩</sup>.

٢١٧. وفي أمريكا اللاتينية، أبرم العديد من البلدان اتفاقات إدارية من أجل تحسين التعاون بين الوكالات والمؤسسات. ففي الأرجنتين مثلاً، وضع ميثاق العمل الاتحادي<sup>٣٠</sup> الإطار القانوني للإجراءات المشتركة بين إدارة التفتيش وغيرها من الوكالات أو الهيئات، لا سيما بخصوص المسائل التقنية، وذلك بغية توفير خدمة إنفاذ معززة.

٢١٨. وفي آسيا، هنالك الكثير من الأمثلة للتعاون المفيد فيما يتعلق بمجالات تقنية محددة، مثل السلامة والصحة المهنية. وفي كمبوديا<sup>٣١</sup>، ينص القانون على أن تقيم إدارة العمل والصحة علاقات وتعمل على نحو وثيق مع إدارة تفتيش العمل من أجل تنفيذ القوانين واللوائح المتصلة بالنظافة في مكان العمل وحماية صحة العمال. ويتضمن البرنامج الوطني الأول للسلامة والصحة المهنية في كمبوديا (٢٠٠٦-٢٠١٠) تعزيز التعاون بين جميع الوكالات المعنية بالسلامة والصحة المهنية وعقد اجتماعات تنسيق منتظمة لتبادل الخبرات ولوضع برامج عمل مشترك. وفي سنغافورة<sup>٣٢</sup>، تشرك شعبة السلامة والصحة المهنية في وزارة القوى العاملة أصحاب المصلحة لديها في حوارات منتظمة وتعمل بالتعاون مع اللجنة الاستشارية المعنية بالسلامة والصحة في مكان العمل ومع مختلف اللجان الاستشارية الفرعية. وقد أنشئت اللجنة الاستشارية المذكورة في عام ٢٠٠٥ وهي تضم ممثلين من دوائر الصناعة ومن أوساط العمال وأصحاب العمل والأوساط الأكاديمية والمستشارين من مجالات التأمين القانوني والتدريب.

٢١٩. وفي أفريقيا، جرى ترشيد التعاون الرسمي من خلال التنظيم. ففي السنغال، تعمل اللجنة المعنية بالإشراف على مؤسسات الضمان الاجتماعي وتنظيمها، بموجب تنظيم إداري، بالتعاون مع منظمات أخرى. وتضم اللجنة ممثلين من إدارة تفتيش العمل نظراً لمسؤوليتهم عن مراقبة المسائل المتصلة بالضمان الاجتماعي في مكان العمل<sup>٣٣</sup>. ويلاحظ أيضاً هذا التعاون مع الوزارات الأخرى في سوازيلاند<sup>٣٤</sup> حيث تتألف اللجنة الاستشارية التقنية الثلاثية المعنية بالسلامة والصحة المهنية من ممثلين من عدة وزارات.

٢٢٠. وكما ذكرت في عام ٢٠٠٨ لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات<sup>٣٥</sup>، فإن التعاون بين دوائر تفتيش العمل ونظام العدالة له أهمية حاسمة أيضاً من أجل فعالية تفتيش التعاون بالذات. ومن أمثلة هذا التعاون ما حدث في السنغال، حيث تتطلب المادة L.195 من قانون العمل من السلطات القضائية أن تبلغ إدارة تفتيش العمل بنتائج حالات المخالفة. وكذلك لدى أنغولا ومالي والنيجر تشريعات تدعو إلى هذا التعاون كما هو الحال في عدد لا بأس به من البلدان الأوروبية وبلدان أمريكا اللاتينية.

<sup>٢٨</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>٢٩</sup> وزارة العمل، المملكة الأردنية الهاشمية:

*Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration* (Feb. 2008).

<sup>٣٠</sup> الغرض من الميثاق، في جملة أمور، هو ضمان الاتساق القانوني على مستوى البلد والأمن بشأن مسائل العمل، وتوحيد نظم المخالفات والعقوبات، وتنفيذ نظام متكامل لتفتيش العمل والضمان الاجتماعي (القانون رقم ٢٥٢١٢ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ بشأن ميثاق العمل الاتحادي والقانون رقم ٢٥٢٥٠ المؤرخ ١١ أيار/مايو ٢٠٠٠ بشأن إصلاح العمل).

<sup>٣١</sup> انظر: Anukret 87/ANKr-BK, op. cit., article 21.

<sup>٣٢</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>٣٣</sup> المرسوم رقم ٢٠٠٣-١٠٠٠ المؤرخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، الذي أنشأ لجنة الإشراف على مؤسسات الضمان الاجتماعي وتنظيمها.

<sup>٣٤</sup> قانون السلامة والصحة المهنية، ٢٠٠١ (رقم ٩ لعام ٢٠٠١)، المادة ٢٠ (٢) (د).

<sup>٣٥</sup> لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: ملاحظة عامة بشأن الاتفاقية رقم ٨١، ٢٠٠٨.

## التشاور مع الشركاء الاجتماعيين

٢٢١. وفقاً للاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ٣٦١٢٩، إذا أُريد لتدخلات مفتشي العمل أن تكون فعالة فلا بد من أن يكون العمال وأصحاب العمل على دراية كاملة بما يترتب على كل منهما من حقوق وواجبات والحرص على مراعاتها. وفي هذا الصدد، هنالك أشكال شتى من النهج ترمي إلى ضمان التشاور الفعال.

٢٢٢. وفي أوروبا، أنشأ عدد من البلدان هيئات استشارية ثلاثية وطنية تتناول مسائل تفتيش العمل<sup>٣٧</sup>. وتوفر هذه الهيئات إطاراً للتعاون بين منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل وإدارة تفتيش العمل. وهذا هو الحال في إسبانيا، حيث تأخذ اللجنة الاستشارية الثلاثية لتفتيش العمل والضمان الاجتماعي على عاتقها مسؤولية إسداء المشورة وتقديم المقترحات بشأن استراتيجيات العمل بغية تحديد الأولويات والأهداف لتفتيش العمل، بما في ذلك حملات التفتيش، والموظفين والموارد، وسياسات إنتقاء المفتشين، والتدريب. وفي البرتغال، تتناول اللجنة الدائمة للشراكة الاجتماعية، وهي المنتدى من أجل الحوار الاجتماعي الوطني، سياسات وبرامج تفتيش العمل. ففي عام ٢٠٠٩ مثلاً، قررت الهيئات المكونة الثلاث إطلاق حملة وطنية بشأن تدابير الوقاية في مجال السلامة والصحة، ولا سيما في القطاعات الاقتصادية التي يتعرّض فيها العمال لدرجة عالية من الخطر. وفي إيطاليا، يتناول المجلس الوطني للاقتصاد والعمل، من خلال لجنة فرعية خاصة، مسائل تفتيش العمل ويتفق على حملات وأحداث التوعية مع الشركاء الاجتماعيين. وفي النرويج، يركز مجلس سلطة تفتيش العمل النرويجية على عمليات التفتيش المتصلة بالسلامة والصحة وعلى برمجة الحملات السنوية بالتعاون مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

٢٢٣. وفي بقاع أخرى في أوروبا، قد يتخذ التعاون مع الشركاء الاجتماعيين أشكالاً أخرى. ففي بلغاريا، اتخذ إعلان صادر عن الإدارة العامة لتفتيش العمل بمثابة أساس للتعاون مع اتحادين للنقابات من أكثر اتحادات النقابات تمثيلاً، انضمت إليه لاحقاً رابطة الصناعة البلغارية<sup>٣٨</sup>. وأعقب ذلك في عام ٢٠٠٣ اتفاق ثلاثي بشأن التنسيق والتعاون في تفتيش العمل، أوصي فيه بأن يعمل الشركاء الثلاثة معاً بشأن السلامة والصحة. وفي هولندا، ومنذ إطلاق برنامج "الحكومة المختلفة" في عام ٢٠٠٤، تجري عملية لترشيح دوائر تفتيش العمل، وذلك لتحسين التواصل ونقل البيانات بين دوائر التفتيش والشركاء الاجتماعيين. وفي عام ٢٠٠٤، نشرت هيئة الصحة والسلامة في المملكة المتحدة استراتيجية بشأن السلامة والصحة للفترة الممتدة حتى عام ٢٠١٠ وما بعده. وكان من العناصر الرئيسية في هذه الاستراتيجية الإقرار بأنه لا يمكن تحقيق تحسينات على المدى الطويل إلا بتعبئة تأييد المعنيين في مكان العمل عن اقتناع ورضا بدلاً من قبولهم التدابير على مضض. وقد نُشرت الاستراتيجية عقب مشاورات أجريت مع أكثر من ٢٥٠٠ فرد - من أصحاب عمل ونقابات وأطراف معنية أخرى<sup>٣٩</sup>. وفي جمهورية مولدوفا، أبرمت إدارة تفتيش العمل مؤخراً اتفاقات تعاون مع أكثر منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل تمثيلاً<sup>٤٠</sup>.

٢٢٤. وفي السويد، كثيراً ما يكتب المفتشون إلى العمال وأصحاب العمل في منشأة ما لإحاطتهم علماً بأهداف التفتيش وبرامجه، والتماس الملاحظات والتعليقات، التي تؤخذ في الاعتبار لدى التخطيط لعمليات التفتيش ووضع المتطلبات التقنية. كما يجري إعداد منشورات ووثائق معلومات توزع أثناء عمليات التفتيش. وفي بولندا، يعقد مفتشو المقاطعات اجتماعات مع أصحاب العمل من فروع مختلفة لمناقشة مسائل مثل عوامل الخطر الشائعة وتدابير التصدي لها. ثم ترصد هذه التدابير أثناء زيارات التفتيش اللاحقة<sup>٤١</sup>.

<sup>٣٦</sup> المادة ٥، الفقرة الفرعية (ب)، من الاتفاقية رقم ٨١، والمادة ١٣ من الاتفاقية رقم ١٢٩. التوصيتان رقم ٨١ ورقم ١٣٣ تشيران أيضاً إلى أساليب ممكنة للتعاون فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنيين.

<sup>٣٧</sup> انظر: M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

<sup>٣٨</sup> المرجع نفسه، الصفحة ٢٩.

<sup>٣٩</sup> انظر:

A. F. Ellis: "Occupational health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences", in *The global challenges of labour inspection, Labour Education*, Vol. 2005/3-4, No. 140-141 (Geneva, ILO, 2005).

<sup>٤٠</sup> انظر: M.L. Vega, *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

<sup>٤١</sup> المرجع نفسه.

### الإطار ٣-٤ ميثاق السلامة والصحة في بلجيكا

في بلجيكا، وضعت منظمات أصحاب العمل ميثاقاً بشأن السلامة والصحة من أجل المتعاقدين الأصليين والمتعاقدين من الباطن، بغية تضمين مسائل السلامة والصحة المهنيين في صلب الأعمال التي يُتعاقد عليها من الباطن من خلال التعاون بين المتعاقد الأصلي والمتعاقد من الباطن. وهذا يمكن التطبيق العملي لمبادئ الوقاية والتضمين والمشاركة والشراكة والتواصل والتنسيق. وتقدم طلبات توقيع هذا الميثاق إلى إدارة تفتيش العمل التي تشهد بأن المنشأة صاحبة الطلب لم يصدر بحقها، طوال الأشهر الستة السابقة، أي إدانة أو غرامة إدارية أو أمر تعليق صادر عن إدارة التفتيش بسبب مخالفة ارتكبت في غضون السنوات الثلاث السابقة. وعندما تحصل المنشأة على هذه الشهادة يمكنها أن تسجل في موقع الميثاق على شبكة الويب.

المصدر: [www.chartedesecurite.be](http://www.chartedesecurite.be).

٢٢٥. وفي أمريكا اللاتينية، هنالك عدد من الأمثلة لنشاط ثلاثي على مستوى القطاع ومستوى الولاية. ففي البرازيل مثلاً، يشارك في الميثاق الثلاثي لمكافحة عدم استقرار وظائف العمل ولتحقيق العمالة الكاملة والعمل اللائق، الذي وقعته في عام ٢٠٠٩ ولاية ساو باولو، جميع السلطات المعنية والشركاء الاجتماعيون في الجهود التي تقودها إدارة تفتيش العمل ضد العمل غير المعلن والعمل الجبري في قطاع النسيج. وثمة أنشطة ثلاثية مماثلة يشارك فيها مختلف الشركاء وتضطلع بها دوائر التفتيش البحرية، وهي تنسق العمليات سواء مع هيئات الإنفاذ الأخرى (الشرطة الاتحادية، ووكالة *Fundacentro* للسلامة والصحة المهنيين، والمعهد البرازيلي للبيئة والموارد الطبيعية المتجددة، وزارة الثروة السمكية ووزارة الضمان الاجتماعي) أم مع الشركاء الاجتماعيين. وعلاوة على ذلك، يكلف مفتشو العمل، في بعض البلدان، على وجه التحديد بتزويد الشركاء الاجتماعيين بالمعلومات عن الإطار المؤسسي.

٢٢٦. وفي جنوب أفريقيا، يتألف المجلس الاستشاري المعني بالصحة والسلامة المهنيين من ممثلين للعمال ولأصحاب العمل، وكذلك من ممثلين من وزارة العمل ووزارة الصحة، ويترأسه كبير المفتشين، وهو يسدي المشورة إلى وزارة العمل بشأن السلامة والصحة المهنيين وبشأن النهوض بالتنقيب والتدريب في هذا المجال<sup>٤٢</sup>. وفي المغرب، أعدت الخطة الوطنية لتحسين ظروف العمل، التي أطلقت في عام ٢٠٠٧، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين، وركزت على المنشآت التي يعمل فيها أكثر من ٥٠ عاملاً، وذلك لضمان الامتثال الفعال لقانون العمل الجديد.

٢٢٧. وفي البلدان الآسيوية، هنالك عدد متزايد من الأمثلة للجان ثلاثية معنية بتفتيش العمل. ففي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية<sup>٤٣</sup>، شكلت لجنة مشتركة للتفتيش على مستوى المقاطعات. وتضم هذه اللجنة ممثلين من اتحاد نقابات لاوس، وغرفة التجارة والصناعة الوطنية في لاوس، وشعبة التبادل التجاري، وجهاز الشرطة، ومنظمات من قبيل منظمات الشباب والجمعيات النسائية. وتتشاور لجان المقاطعات هذه وتزود المعلومات عن قضايا وسياسات تفتيش العمل التي يتعين تنفيذها على المستوى المحلي.

### المبادرات المشتركة بين القطاعين العام والخاص

٢٢٨. تشير الأمثلة الواردة أعلاه إلى الأهمية الحاسمة لتنسيق خدمات تفتيش العمل ضمن النظام ومع هيئات التفتيش الوطنية والوكالات الحكومية الأخرى، وكذلك مع المؤسسات العامة أو الخاصة الضالعة في أنشطة مماثلة. ومن شأن ذلك أن يساعد إلى حد كبير في تحسين الفعالية الإجمالية لنظام تفتيش العمل في أي بلد.

٢٢٩. وقد اتخذت رابطات أصحاب العمل ومنشآت متعددة الجنسية ومنظمات غير حكومية وبرامج معينة مبادرات لترويج وتعزيز الامتثال للقانون وهي توفر نوعاً خاصاً مستقلاً من الاعتماد الذي لا يتطلب دوماً التعاون من جانب الإدارة العامة لتفتيش العمل.

٢٣٠. وقد طبقت نهج عديدة في بلدان كثيرة وكان أثرها مختلفاً ونتائجها مختلفة. ومن المبادرات الرئيسية برنامج العمل الأفضل<sup>٤٤</sup>. ويقوم هذا البرنامج بتقييم الامتثال لمعايير العمل في قطاعات اقتصادية مختارة. وقد

<sup>٤٢</sup> قانون السلامة والصحة المهنيين، ١٩٩٣ (رقم ٨٥، المواد ٢ و٣ و٤).

<sup>٤٣</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>٤٤</sup> يرمي برنامج العمل الأفضل، الذي أطلق بالشراكة بين المؤسسة المالية الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، إلى تحسين ممارسات العمل والقدرة على المنافسة في سلاسل التوريد العالمية. انظر موقع البرنامج على شبكة الويب: [www.betterwork.org](http://www.betterwork.org)

برزت مؤخراً بعض أمثلة التعاون مع الإدارة العامة للتفتيش. ففي فينتام، يعمل برنامج العمل الأفضل مع وزارة العمل والعجزة والشؤون الاجتماعية، وغرفة التجارة والصناعة، والاتحاد العام للعمل، من خلال لجنة استشارية للمشاريع تتألف من ممثلين من الشركاء الثلاثين، وهي ترشد البرنامج فيما يتعلق بقضايا السياسة والعمليات اليومية. ونتيجة لهذه المشاورات، لن تضع إدارة التفتيش في الوزارة في قائمة أولوياتها تفتيش المعامل التي سبق أن قيمها برنامج العمل الأفضل في فينتام (إلا في حالة مخالفات خطيرة). كما اتفقت أيضاً إدارة تفتيش العمل على أن تتصل بانتظام مع برنامج العمل الأفضل وأن تتقاسم معه التجارب والمعارف، وأن توضح أي نقاط مبهمة في تنفيذ تشريعات العمل. ويشترك البرنامج أيضاً في تطوير استراتيجية التدريب لدى إدارة التفتيش في الوزارة المذكورة.

#### الإطار ٤-٤

##### برنامج العمل الأفضل - هايتي

برنامج العمل الأفضل في هايتي هو مثال لمبادرة مشتركة بين القطاعين العام والخاص. وهو لا يقتصر على المنشآت التي تمتثل لمعايير العمل وفقاً لمنهجية منظمة العمل الدولية فحسب وإنما يشمل على تقييم إدارة العمل ونظام التفتيش، كإطار مرجعي لتطوير المزيد من الأنشطة. ويجري تنفيذ الاستنتاجات الرئيسية لذلك التقييم بالتعاون مع السلطات العامة والشركاء الاجتماعيين، بالجمع ما بين استراتيجية الامتثال للمعايير على مستوى المنشأة ونهج مؤسسي راسخ في إطار نظام إدارة العمل.

لمزيد من المعلومات، انظر:

ILO and IFC: Better Work Haiti - Garment industry: 1st Biannual Report under the HOPE II legislation (Geneva, 2010).

٢٣١. وقد شهد العقدان الماضيان زيادة في مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات، لا سيما في إطار الشركات المتعددة الجنسيات في قطاع التصدير، بما في ذلك إنشاء نظم التبليغ الاجتماعي والمراقبة الخاصة. ويمكن لهذه المبادرات أن تكمل مهمة تفتيش العمل وقد تساعد على تحسين شروط العمل. ففي هندوراس مثلاً، كتفت رابطة صانعي الملابس أنشطتها التي تركز على التوعية وتشجيع الامتثال لتشريعات العمل، والأخذ بالممارسات الجيدة وبرامج المسؤولية الاجتماعية للشركات بين الفروع التابعة لها. وقد عززت أيضاً علاقاتها مع مختلف المنظمات التي تشجع الامتثال للتشريعات والعمل الاجتماعي. وفي سري لانكا، كان من شأن العديد من خطط المكافآت الوطنية المفتوحة أمام جميع المنشآت أن أبرز أهمية قضايا مكان العمل، مثل الإنتاجية والسلامة والصحة المهنية. مثال ذلك أن منحة السلامة الوطنية، التي أطلقت في عام ١٩٩٤ برعاية شركة التأمين الرائدة التي تقدم خدمات التأمين بموجب مرسوم تعويضات العمال، للنهوض بالسلامة الصناعية تمنح كل سنتين تحت إشراف وزارة العمل<sup>٤٥</sup>.

٢٣٢. وثمة محذور من أن تنال بعض مبادرات المراقبة الخاصة من وظيفة التفتيش العامة وأن تخلق جيوباً من الممارسات الجيدة ليس لها سوى القليل من صلات الوصل مع باقي الاقتصاد وأن تحوّل الاهتمام والموارد عن قطاعات أخرى لا تنتج بالضرورة من أجل التصدير. والكثير من هذه المبادرات الخاصة تضع تقارير المراقبة في ملف السرية ومن ثم تحوّل دون معرفة قضايا العمل ذات الشأن ودون وضع سياسة عامة لمعالجتها. ولئن كان ينبغي لإدارة تفتيش العمل أن تكون قادرة على العمل مع مختلف الجهات الفاعلة الضالعة في النظام فإن دور تفتيش العمل ينبغي أن يبقى امتيازاً بيد الإدارة العامة. ومن شأن نظام تفتيش عام فعال وحده أن يكفل مصداقية وفعالية المراقبة الخاصة، وذلك من خلال التأثير الرادع الناجم عن فرض العقوبات.

٢٣٣. وتكاد تكون مبادرات التفتيش المشتركة بين القطاعين العام والخاص قائمة في كل مكان. وتوفر أمريكا اللاتينية بعض الأمثلة التي وإن كانت تركز أساساً على البيئة فإن لها أثراً مباشراً على السلامة والصحة المهنية. وقد تتلقى المنشآت الخاصة شهادة بالامتثال الكامل لمتطلبات السلامة، على أساس مجموعة من المعايير والضوابط التقنية، بدعم من السلطات العامة. ففي بوليفيا مثلاً، تجدد تراخيص الشركات المشهود لها بإدارة الأرباح على نحو مستدام دون الحاجة إلى تفتيش من جانب الإدارة العامة<sup>٤٦</sup>.

<sup>٤٥</sup> لمزيد من المعلومات، انظر:

H. Perez: Good labour practice compilation on labour inspection practices in EPZs and guidelines for an effective labour inspection in EPZ (Geneva, ILO, 2010), unpublished document.

<sup>٤٦</sup> ثمة مثال آخر جدير بالاهتمام في إكوادور، حيث تم التعاقد بشأن الإشراف على أنشطة الأرباح مع كيانات خارجية مستقلة (بما فيها منظمات غير حكومية وشركات خاصة). وإثر شكوى بحجة أن القطاع الخاص يستولي على الأنشطة العامة، قررت المحكمة الدستورية تعليق البرنامج على أساس أن تفويض السلطة الحكومية غير قانوني.

M.L. Vega: Labour administration: To ensure good governance, op. cit., p. 35.

٢٣٤. وفي آسيا، هنالك بعض الأمثلة عن مبادرات خاصة. ففي الفلبين<sup>٤٧</sup>، وعلى الرغم من وجود ترتيبات شراكة بين وزارة العمل والعمالة من جهة والحكومات المحلية من جهة أخرى بشأن بعض جوانب تفتيش العمل، ليس هنالك من ترتيبات على هذا النحو بين الوزارة والقطاع الخاص فيما عدا اعتماد موظفي السلامة والصحة المهنيين للتصرف بمثابة مسؤولي سلامة ومستشارين ومدربين. وليس هنالك من شراكة بين القطاعين العام والخاص متصلة تحديداً بأنشطة التفتيش، ومع ذلك فإن خطة *Kapatiran* (الأخ الأكبر والأخ الأصغر) التي تدعمها الوزارة مثالاً للتعاون داخل القطاع الخاص. وبموجب هذه الخطة، تقدم الشركات الكبيرة المساعدة والدعم إلى الشركات الصغرى (بما فيها المتعاقدون من الباطن مع المنشآت الكبرى) لمساعدتها على الامتثال لمعايير السلامة والصحة. وتجنباً للنيل من شأن الإدارة العامة، يوصى بتنسيق مبادرات التفتيش الخاصة في إطار النظام العام لتفتيش العمل.

### التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل

٢٣٥. إن التحديات التي تواجه تفتيش العمل في يومنا هذا تقليدية إلى حد كبير في طابعها. وهذه التحديات واسعة الانتشار، مما يوجب بضرورة اعتماد نهج عالمي من أجل التوصل إلى مقترحات فعالة مبنية على أساس أفضل الممارسات التي من شأنها أن تفضي إلى إجراءات تصحيحية.

### الموارد البشرية والمالية

٢٣٦. من التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل، تشير غالبية البلدان إلى أن الموارد البشرية والمالية المتاحة لنظم التفتيش قاصرة، بدرجات متفاوتة، بحيث لا تتمكن هذه النظم من القيام بوظائفها على نحو فعال. وقد أشار إلى مواطن القصور هذه كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء. ففي أوروبا مثلاً، ثمة دراسة استقصائية<sup>٤٨</sup> أجراها معهد النقابات الأوروبية للبحوث والتعليم والصحة والسلامة بخصوص نظم التفتيش في الاتحاد الأوروبي خلصت إلى أن هنالك، من منظور النقابات، نقص في التخطيط الاستراتيجي لتزويد إدارات تفتيش العمل في المنطقة بالموظفين، وأن عدد هؤلاء الموظفين يتناقص باستمرار في كثير من البلدان، بينما تزداد مهام مفتشي العمل تعقيداً. وتأكيداً لهذه الاستنتاجات، تذكر معظم مراجعات منظمة العمل الدولية لنظم التفتيش الوطنية<sup>٤٩</sup>، وكذلك التقارير السنوية التي تقدمها الدول الأعضاء بموجب الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩، نقص الموارد البشرية كأمر شائع، يصل في بعض الحالات إلى مستويات منخفضة تدعو لبالغ القلق<sup>٥٠</sup>.

٢٣٧. ومع أن من المستبعد لأي بلد أن يكون راضياً كل الرضا عن الموارد البشرية والمالية المتاحة لخدمات التفتيش لديه، فإن الجهود التي يبذلها العديد من الحكومات لزيادة هذه الموارد تشير إلى الأهمية التي توليها السلطات العامة والشركاء الاجتماعيون لدعم نظام فعال للامتثال للمعايير. ففي أمريكا اللاتينية والكاريبي، اتخذت بلدان مثل الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي وبليز<sup>٥١</sup> وبيرو وترينيداد وتوباغو والجمهورية الدومينيكية وغيانا ونيكاراغوا وهندوراس، خطوات هامة في سبيل زيادة عدد موظفي تفتيش العمل<sup>٥٢</sup>. وقد وظفت المكسيك مؤخراً ١٠٠ مفتش جديد في شتى أنحاء البلاد لتحسين التوازن بين عدد المفتشين وعدد الشركات والهيئات الاتحادية والمخاطر المهنية التي حددها المعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي<sup>٥٣</sup>.

<sup>٤٧</sup> انظر: ILO: Philippines labour inspection audit, 2009.

<sup>٤٨</sup> انظر:

European Trade Union Institute (ETUI): "Special report: The Community strategy - Inspection still a weak link in most national preventive strategies", in *HESA Newsletter*, No. 33, Nov. 2007.

<sup>٤٩</sup> انظر:

ILO: *Programme and Budget 2008-09: Labour inspection audits – A methodology*, available on the LAB/ADMIN website, at [www.ilo.org/labadmin](http://www.ilo.org/labadmin).

<sup>٥٠</sup> مثال ذلك، أفادت مراجعة حديثة العهد لنظام إدارة العمل في نيبال بأن هنالك ١١ مفتش معاملاً في البلد، حيث يبلغ عدد السكان النشطين حوالي ١٠ ملايين.

<sup>٥١</sup> عينت وزارة العمل في بليز سبعة مفتشي عمل جديداً منذ عام ٢٠٠٨، ما يمثل أكثر من ربع مجموع الموظفين الفنيين.

ILO: *Final report: A review of the functions and organizational structure of the labour administration system of Belize* (August 2010), unpublished document.

<sup>٥٢</sup> انظر: M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 25 ff.

<sup>٥٣</sup> المرجع نفسه.

٢٣٨. وثمة تطورات هامة في مناطق أخرى أيضاً. فقد أنشأت عُمان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ أول إدارة فيها لتفتيش العمل وعمدت إلى توظيف ٩٢ مفتشاً، وكلهم يحمل شهادة جامعية في الحقوق. كما وظفت ٦٨ مفتشاً جديداً في تموز/يوليه ٢٠٠٩<sup>٥٤</sup>. وحققت إثيوبيا أيضاً زيادة كبيرة في عدد مفتشي العمل لديها حيث ازداد عددهم من ٤٤ في عام ٢٠٠٣ إلى ١٢٠ في عام ٢٠٠٩<sup>٥٥</sup>. وفي جنوب أفريقيا، هنالك اليوم ٩٦٥ مفتشاً<sup>٥٦</sup> ومن المزمع البدء في موجة جديدة من التوظيف في عام ٢٠١١. وقد خطت وزارة العمل في جنوب أفريقيا منذ عام ٢٠٠٨ لتخصيص نصيب هام من ميزانيتها لتوظيف مفتشين جدد وتدريبهم. وجرى في عام ٢٠٠٩ في الولايات المتحدة توظيف ٢٥٠ مفتشاً جديداً على أساس دوام كامل أو ساعات عمل - أي بزيادة تتجاوز الثلث<sup>٥٧</sup>. وقد شهدت إدارة السلامة والصحة المهنية في الولايات المتحدة نمواً هاماً في ميزانيتها التشغيلية لعام ٢٠١٠، بما يمكنها من توظيف المزيد من المفتشين<sup>٥٨</sup>. وفي أوروبا، عززت بلدان مثل إيطاليا والبرتغال عدد مفتشي العمل لديها. فقد تم في البرتغال مثلاً توظيف ١٠٠ مفتش عمل جديد في عام ٢٠٠٩<sup>٥٩</sup>. وعلى النقيض من ذلك، شهدت السويد تجميداً في عملية توظيف مفتشي العمل.

### تدريب مفتشي العمل

٢٣٩. يتسم النهوض بالاستقرار الوظيفي وتدريب موظفي التفتيش بأهمية خاصة في نظر الحكومات. وقد تمكن العديد من البلدان من الحفاظ على مستوى ثابت من الموظفين الذين يتمتعون بالوضع القانوني لموظفي الخدمة العامة أو ما يعادله<sup>٦٠</sup> حسبما تنص عليه اتفاقيات منظمة العمل الدولية<sup>٦١</sup>. وقد أدخل عدد من بلدان أمريكا الوسطى (مثل السلفادور والجمهورية الدومينيكية<sup>٦٢</sup> وهندوراس) إصلاحات قانونية ترمي إلى إضفاء الصبغة الرسمية على مسار التقدم الوظيفي لمفتشي العمل<sup>٦٣</sup>.

٢٤٠. بيد أن العديد من نظم تفتيش العمل تشهد نسبة عالية في استبدال الموظفين، حيث ينتقل عدد كبير من المفتشين إلى القطاع الخاص. ومرد ذلك إلى حد كبير نقص الحوافز، من حيث الأجر في المقام الأول، لتشجيع المفتشين على البقاء في عملهم. أضف إلى ذلك أن شروط العمل غير الجذابة لدى الكثير من المفتشين قد تؤدي إلى مشكلات أخلاقية. فقد كان السلوك المهني ومحذور التعرض للفساد من الموضوعات المتكررة في تعليقات لجنة خبراء منظمة العمل الدولية. ومعظم الحكومات تعلم بوجود المشكلة وقد اعتمدت تدابير لمنع مثل هذه

<sup>٥٤</sup> معلومات قدمتها وزارة القوى العاملة.

<sup>٥٥</sup> انظر: ILO: Ethiopia labour inspection audit, available on LAB/ADMIN website, at [www.ilo.org/labadmin](http://www.ilo.org/labadmin).

<sup>٥٦</sup> معلومات مقدمة تمهيداً لمراجعة إدارة العمل في آذار/مارس ٢٠١٠.

<sup>٥٧</sup> انظر:

United States Department of Labor (DOL): *News release*, 19 November 2009, at [www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm](http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm).

<sup>٥٨</sup> انظر:

L. Walker: "DOL FY 2010 budget includes increased OSHA funding", in *EHS Today*, 8 May 2009, at [www.ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/](http://www.ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/).

بهذا التمويل، تنوي وزارة العمل تعيين ١٦٠ موظف إنفاذ جديداً، سيكون العديد منهم يتقن استخدام لغتين. وتتوقع الوزارة، إجمالاً، تعيين حوالي ١٠٠٠ موظف جديد بموجب هذه الميزانية، بمن فيهم ٦٧٠ محققاً، مما يعيد قوام موظفي حماية العمال إلى مستويات عام ٢٠٠١.

<sup>٥٩</sup> انظر:

M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit., p. 21. See also Portuguese Ministry of Labour and Social Solidarity, at [www.mtss.gov.pt/tpl\\_intro\\_destaque\\_iies.asp?1699](http://www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699).

<sup>٦٠</sup> مثال ذلك، توفر التشريعات في كوستاريكا فرص تقدم وظيفي مماثلة، إذ تنص على معايير انتقاء صارمة (المرسوم رقم 29477-MTSS المؤرخ ١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠١ يعدل لوائح التنظيم والخدمات في إدارة تفتيش العمل، بحيث يشترط أن يحمل مفتش العمل شهادة جامعية في الحقوق أو العلوم الاجتماعية أو إدارة العمل أو ما يتصل بذلك)، ومرتببات أعلى (مع مكافآت للإنتاجية) وحوافز، فضلاً عن التعليم المستمر.

<sup>٦١</sup> المادة ٦ من الاتفاقية رقم ٨١ والمادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٢٩.

<sup>٦٢</sup> إن تطور إدارة تفتيش العمل في الجمهورية الدومينيكية مثال يحتذى في المنطقة. فقد بدأت بعدد من المفتشين غير المحترفين وغير المؤهلين كان عددهم ٧٧ في عام ١٩٩١، أصبح لديها الآن ٢٠٣ مفتشين، ٥٥ في المائة منهم يحملون شهادة في الحقوق.

<sup>٦٣</sup> تدخل هذه الأنشطة في إطار مشروع منظمة العمل الدولية "تعزيز الخدمة المدنية في وزارات العمل في غواتيمالا وهندوراس والسلفادور" تموله وزارة العمل في الولايات المتحدة.

المحاذير ولتحسين السلوك المهني لدى المفتشين. وفي أمريكا اللاتينية<sup>٦٤</sup> وأوروبا وغرب أفريقيا، أنشأ عديد من البلدان هيئة داخلية للإشراف أو المراجعة وذلك لمراقبة السلوك الأخلاقي لدى العاملين في الخدمة المدنية.

#### الإطار ٤-٥ المدونة العالمية لنزاهة تفتيش العمل

اعتمدت الرابطة الدولية لتفتيش العمل، في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، مدونة عالمية لنزاهة تفتيش العمل. والغرض من المدونة هو النهوض بمستوى "الاحترافية" من خلال النزاهة والالتزام والقدرة على الاستجابة وحسن الإدارة. وتناشد المدونة دوائر تفتيش العمل بأن تروج لبيئة عمل تمكن الموظفين من الامتثال للقيم ومعايير السلوك في المدونة وتطبيقها. وهي إجمالاً بمثابة قاعدة أساس لإقامة نظام لتفتيش العمل يتسم بالمصداقية والاحترافية. وقد ترجمت المدونة إلى عدة لغات وهي تستخدم كوثيقة مرجعية في عدد من البلدان من أجل صوغ مدونات أخلاق وطنية في مجال تفتيش العمل.

٢٤١. والتدريب الملائم والكافي<sup>٦٥</sup> لمفتشي العمل مسألة رئيسية أخرى. وكثيراً ما تعتمد وزارات العمل، في البلدان التي تفتقر إلى مؤسسات تدريب متخصصة، إلى وضع المنهاج التدريبي الخاص بها. وفي بعض الأحيان، توفر مدارس الإدارة العامة الوطنية دورات تمهيدية أساسية لجميع موظفي الخدمة المدنية، بمن فيهم المفتشون. ورأى بعض البلدان إنشاء معاهد تدريب مكرسة لمفتشي العمل. والمعهد الوطني للعمل والعمالة والتدريب المهني في فرنسا<sup>٦٦</sup> هو الأول من نوعه في هذا المضمار. وقد أنشأ العديد من البلدان الأخرى مراكز تدريب خاصة بها، ومنها إسبانيا (معهد تفتيش العمل والضمان الاجتماعي)، وبلغاريا، وبولندا (مركز التدريب لإدارة تفتيش العمل الوطنية)، وتونس (المعهد الوطني للعمل والدراسات الاجتماعية)، والجزائر (المعهد الوطني للعمل)، ورومانيا (مركز التدريب لتفتيش العمل). وفي الهند، هنالك ثلاث إدارات رئيسية لتفتيش العمل (التفتيش العام، والسلامة والصحة المهنية، والتعدين) لديها معاهد التدريب الخاصة بها، على المستوى المركزي ومستوى الولايات على السواء<sup>٦٧</sup>.

#### الإطار ٤-٦ دليل التدريب المؤلف من وحدات نمطية: بناء نظم لتفتيش العمل حديثة وفعالة

نظراً للحاجة الملحة لمواد التدريب التقني بشأن تفتيش العمل، تعكف منظمة العمل الدولية على مساعدة الدول الأعضاء على تحسين مناهجها من أجل مفتشي العمل. وفي إطار مشروع تموله النرويج، "تعزيز فعالية تفتيش العمل"، وضعت شعبة إدارة العمل ومركز التدريب الدولي التابع للمنظمة في تورينو، في عام ٢٠١٠، دليلاً جديداً للتدريب على تفتيش العمل. وقد صمم المنهاج حول سلسلة من الوحدات النمطية التي تشمل طائفة واسعة من قضايا تفتيش العمل، بما فيها مبادئ تفتيش العمل وسياساته واستراتيجياته، إلى جانب أدوات ومنهجيات عملية من أجل المفتشين. والدليل متوفر بعدة لغات وهي: الإسبانية والأرمنية والألبانية والإنكليزية والبرتغالية والصينية والعربية والفرنسية والمقدونية والمولوفية والمونتينغرية.

#### ظروف العمل والعمالة

٢٤٢. سبقت الإشارة أعلاه إلى أن نطاق أنشطة تفتيش العمل عريض في معظم البلدان ويشمل مجالات متعددة. وتبعاً للمنطقة و/أو البلد، قد تركز أولويات تفتيش العمل على مخالفات ساعات العمل، وعدم دفع الأجور (خصوصاً الحد الأدنى للأجور) والاستحقاقات، ومخالفات السلامة والصحة المهنية. ففي أمريكا اللاتينية، تشير البيانات الواردة من مديرية العمل في شيلي (٢٠٠٦) إلى أن ٤١ في المائة من العقوبات المفروضة كانت بسبب مخالفات لوائح ساعات العمل. وفي نيكاراغوا، تناول ٣٨,٣ في المائة من الإجراءات في السنوات الخمس الأخيرة مخالفات السلامة والصحة، تليها المخالفات المتعلقة بالساعات الإضافية (حوالي ١٨ في المائة)

<sup>٦٤</sup> انظر: V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, op. cit., p. 27.

<sup>٦٥</sup> كما تنص على ذلك الفقرة ٣ من المادة ٧ في الاتفاقية رقم ٨١ والفقرة ٣ من المادة ٩ في الاتفاقية رقم ١٢٩.

<sup>٦٦</sup> أنشئ في عام ١٩٥٥، مهمته توفير التعليم الأولي والمستمر لموظفي وزارة العمل، بما في ذلك برنامج محدد للمفتشين.

<sup>٦٧</sup> تحديداً، معهد العمل الوطني ف.ف. جيري في دلهي، والمديرية العامة لخدمة إساءة المشورة للمصانع ومعاهد العمل في مومباي. ويوفر هذان المركزان التدريبيين طائفة واسعة من الدورات التدريبية، بما فيها دورات تمهيدية للمفتشين الجدد ودورات تذكيرية للقدامى. هنالك أيضاً مراكز تدريبية على مستوى الولاية في غوجارات وتاميل نادو وكيرالا وماهاراشترا.

وعدم وجود عقود توظيف مكتوبة وعدم تطبيق أحكامها (١٧،٢ في المائة). وفي البرازيل، يبين مفتشو العمل للعمال وأصحاب العمل كيف لهم أن يحققوا شروط عمل أفضل وأن يمتثلوا لتشريعات العمل، وهم يدركون في الوقت ذاته حاجة المنشآت إلى تحسين الإنتاجية<sup>٦٨</sup>.

٢٤٣. وفي البلدان الأوروبية، مثل اسبانيا وإيطاليا والبرتغال وبولندا وفرنسا وهولندا، غالباً ما يتدخل المفتشون في حالات العمل غير المعلن أو غير القانوني (انظر أدناه). وفي الدول العربية، تشمل المسائل الرئيسية التي تهتم بها إدارات تفتيش العمل وجود أو غياب عقود العمل وعدم دفع الأجور والمشكلات المتصلة بالهجرة غير القانونية. وفي واقع الأمر، تستأثر الهيئات المسؤولة عن منح تراخيص العمل في هذه المنطقة بنسبة عالية من أنشطة التفتيش<sup>٦٩</sup>.

٢٤٤. ونتيجة للأزمة الاقتصادية، كانت هنالك زيادة في عبء العمل وفي الضغط بالنسبة إلى الكثير من العاملين، مع ما ترتب من عواقب على ساعات العمل بصفة خاصة. ومن ثم هنالك نزعة متزايدة نحو القيام بمزيد من عمليات التفتيش الاستباقية بشأن شروط العمل، مع مراعاة العلاقة بين شروط العمل والمجالات الأخرى، مثل السلامة والصحة المهنيين أو علاقة الاستخدام.

## السلامة والصحة

٢٤٥. يشمل نطاق تفتيش العمل العديد من المسائل التقنية، ولا سيما السلامة والصحة المهنيين. والمخاطر التقليدية وأنشطة التفتيش متشابهة في غالبية البلدان. ومع ذلك، كانت هنالك تغييرات في النهج الذي تتبّعه إدارات التفتيش، وخصوصاً منذ الأخذ بنظم إدارة السلامة والصحة المهنيين في البلدان الصناعية على مستوى المنشأة وتزايد اللجوء إلى تقييم المخاطر. فقد أصبحت مسألة السلامة والصحة في مكان العمل والوقاية من المخاطر مشكلة مستديمة ومتطورة ينبغي معالجتها من خلال نُهج عمومية ومستدامة وفقاً لأحكام اتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)<sup>٧٠</sup> واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).

٢٤٦. واليوم تواجه إدارات التفتيش تحديات في سعيها إلى تطبيق القوانين واللوائح في بيئة عمل متغيرة ومعقدة. وقد ووجهت هذه التحديات في مجال الصحة والسلامة بأساليب مختلفة في شتى مناطق العالم. ففي السلفادور مثلاً، حيث لا يسمح القانون لمفتشي السلامة والصحة بفرض غرامات، جرى مؤخراً تعديل التشريعات النافذة<sup>٧١</sup> لمنح هؤلاء المفتشين نفس سلطات فرض الجزاءات التي يتمتع بها المفتشون المسؤولون عن شروط العمل. وفي بلدان أخرى، ينصب التركيز على الوقاية. ففي فيتنام<sup>٧٢</sup> مثلاً، تقوم إدارة تفتيش العمل بتنظيم أسبوع وطني للسلامة والصحة في أماكن العمل وذلك لإذكاء الوعي بموضوعات محددة ولتدريب المفتشين. والنهج الوقائي إزاء السلامة والصحة سائد أيضاً في معظم البلدان الأفريقية. ففي إثيوبيا وبنن وتوغو وجمهورية تنزانيا المتحدة والسنغال وكينيا وملاوي والنيجر، يقدم مفتشو العمل التدريب في مجال السلامة والصحة المهنيين للعمال ولأصحاب العمل.

٢٤٧. وعلى مر السنين، تجاوز مفتشو العمل نطاق دورهم التقليدي الذي كان يقتصر على حصر المخالفات ووضع التوصيات بل وفرض الغرامات، تبعاً لمداحة المخالفة. وقد تمكنوا في معظم البلدان أيضاً، انسجاماً مع المادة ١٣ من الاتفاقية رقم ٨١ والمادة ١٨ من الاتفاقية رقم ١٢٩، من اتخاذ تدابير لها قوة الإنفاذ الفوري، كتعليق العمل بعملية ما أو حتى إغلاق منشأة في حال خطر وشيك يهدد صحة أو سلامة العمال.

٢٤٨. واليوم تعتمد إدارات تفتيش العمل نهجاً أكثر استباقياً لإحاطة العمال وأصحاب العمل علماً، على نحو أفضل، بمسائل السلامة والصحة. ويؤثر الطابع المتغير لمخاطر السلامة والصحة المهنيين وطرائق الإنتاج

<sup>٦٨</sup> انظر:

R. Pires: *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil* [Reconciling human rights with competitiveness: Labour inspectors and the implementation of labour legislation in Brazil] (Rio de Janeiro, IPEA, 2008).

<sup>٦٩</sup> معلومات قدمتها الحكومات (تحديداً، مراجعات تفتيش العمل في الجمهورية العربية السورية وعمان ولبنان واليمن).

<sup>٧٠</sup> انظر أيضاً بروتوكول عام ٢٠٠٢ الملحق باتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، بخصوص تدوين وقائع الحوادث والأمراض المهنية والإبلاغ عنها.

<sup>٧١</sup> انظر:

Legislative Decree No. 254 of 21 January 2010 enacting the General Act on risk prevention in the workplace.

<sup>٧٢</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

على قدرة المفتشين على الترويج لتدابير الوقاية على نحو فعال. ومع ذلك، هنالك بعض السبل التي تبشر بالنجاح. ومن الاتجاهات الايجابية تزايد اهتمام الجمهور في المشاركة في التحكم بالمخاطر. وهنالك أيضاً استراتيجيات وقائية جديدة بدأت تبرز، وهي تقوم على أساس برامج عمل يضطلع بها أصحاب العمل بالتعاون مع مفتشي العمل. وهذا النهج التعاوني يعزز واجب أصحاب العمل العام في اتخاذ الحيطة وينطوي على إمكانية الحد من مشكلات السلامة والصحة المهنيين المتصلة بأشكال العمل الجديدة، التي تبحث فيما يلي أدناه.

٢٤٩. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد مبادرات الاتحاد الأوروبي في إطار المبادئ المشتركة لتفتيش العمل فيما يتعلق بالصحة والسلامة في مكان العمل، التي اعتمدها لجنة كبار مفتشي العمل تماشياً مع استراتيجية الاتحاد للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ بشأن الصحة والسلامة في العمل.

### المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

٢٥٠. إن إنفاذ شروط العمل (وخصوصاً الأجور وساعات العمل) واحترام المبادئ والحقوق الأساسية هما في صلب أنشطة تفتيش العمل. فمسألة وضع اللوائح ومنع عمل الأطفال والعمل الجبري من الشواغل ذات الأولوية في كثير من البلدان، وخصوصاً حيث لا تشمل أنشطة المفتشين الاقتصاد غير المنظم. ونظراً لأهمية مكافحة عمل الأطفال، برز اتجاه في السنوات الأخيرة ينطوي على قيام الحكومات بإنشاء دوائر أو وحدات أو هيئات إدارية تعنى بعمل الأطفال (بموازاة تنفيذ برنامج المنظمة الدولي للقضاء على عمل الأطفال) وتشارك فيها إدارات تفتيش العمل بدرجات متفاوتة (مثال ذلك في الإكوادور وتركيا وجمهورية مولدوفا والسلفادور).<sup>٧٣</sup>

٢٥١. وقد أنشئت هذه الوحدات الخاصة المعنية بعمل الأطفال بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين. وهي تركز على مسائل محددة ذات أولوية وتسعى إلى اتباع نهج منسق مع المنظمات والمؤسسات العامة الأخرى المعنية بحقوق الطفل.

٢٥٢. ويختلف النهج الذي يتبعه مفتشو العمل في إنفاذ حقوق الطفل من بلد لآخر. ويجمع بعض البلدان التدريب المحدد لمفتشي العمل مع تدريب الموظفين في وزارات أخرى. وهذا هو الحال في الجمهورية الدومينيكية حيث تضطلع عادة إدارة تفتيش العمل مع وزارة التعليم ببرنامج تدريبي محدد وحملة لإذكاء الوعي، وذلك للكشف عن أسوأ أشكال عمل الأطفال، وخاصة أثناء مواسم حصاد الأرز والبن. وعلاوة على ذلك، قام المعهد الوطني للتدريب التقني المهني بتصميم برامج (من أشهرها برنامج الشباب والعمالة) تركز على القطاع غير الرسمي، وترمي إلى تدريب الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ٢٩ سنة والذين من المتعذر عودتهم إلى المدرسة ولكنهم لم يبلغوا مستوى كافياً من التعليم. وقد مُنحوا بدلاً يومياً وحضروا دورة دراسية مدتها خمسة أشهر، أعقبها فترة تمرين لدى أصحاب عمل محليين. وقد وفر هذا البرنامج المزوج التدريب لأكثر من ٢٠ ٠٠٠ من الشباب للعمل في صيانة السيارات والسباكة والأعمال الكهربائية وما إلى ذلك.<sup>٧٤</sup>

٢٥٣. وفي تركيا، تم الاضطلاع ببرنامج متعدد المكونات يشمل التدريب وجمع البيانات في مجال عمل الأطفال وذلك من خلال مشروع رائد أطلق في إزمير.<sup>٧٥</sup> واعتمد مفتشو العمل نهجاً شمولياً، موسعين أنشطتهم الإشرافية لتشمل خدمات الإحالة والمراقبة. وقد تم، بالتعاون مع مؤسسات أخرى، إلحاق العمال الأطفال في مدارس ابتدائية بينما أحيل الأطفال الأكبر سناً إلى مراكز التدريب المهني وبرامج التعليم غير الرسمي، بما فيها دورات محو الأمية. وجرت أيضاً عملية متابعة مع أسر الأطفال وقدمت المساعدة إلى الأطفال في شكل تقييم نفسي وتدريب مهني وتقني وأنشطة مدرّة للدخل. وكجزء من هذا البرنامج، تلقى ١٨٠ مفتشاً تدريباً في مجال عمل الأطفال.

٢٥٤. وفي المغرب، عيّنت وزارة التشغيل والتكوين المهني مؤخراً ٤٣ مفتش عمل كجهات اتصال مسؤولة عن تنسيق الجهود الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال على المستوى المحلي.<sup>٧٦</sup>

<sup>٧٣</sup> هنالك وحدة بشأن المساواة بين الجنسين وعدم التمييز في إدارة التفتيش المركزية، مثلاً:

ILO: El Salvador labour inspection audit, 2009.

<sup>٧٤</sup> انظر: M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 22.

<sup>٧٥</sup> انظر الموقع: [www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf).

<sup>٧٦</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

## الإطار ٤-٧

## أفرقة خاصة لمكافحة عمل الأطفال وحماية العمال المراهقين في البرازيل

في عام ٢٠٠٠، قامت إدارة تفتيش العمل في البرازيل بتنسيق إنشاء أفرقة خاصة لمكافحة عمل الأطفال وحماية العمال المراهقين. وبقيت هذه الأفرقة حتى عام ٢٠٠٤، وكان الهدف منها توليد المهارات والقدرة المؤسسية في مجال عمل الأطفال. وكان في كل من ولايات البرازيل الاتحادية ما لا يقل عن إثنين من مفتشي العمل المكلفين حصراً بهذه المسألة، الأمر الذي أدى إلى مزيد من الفعالية في حصر أماكن العمل التي تستخدم عمالة الأطفال. وفي أثناء هذه الفترة، تم وضع إجراءات وأساليب محددة لزيارات التفتيش الغرض منها الاتصال بالصبيبة والبنات وإجراء المقابلات معهم. وكان لهذه الأفرقة دور أساسي في إضفاء الصبغة المؤسسية على أنشطة مكافحة عمل الأطفال في إطار أنشطة تفتيش العمل وقد أسهمت إلى حد كبير في جعل مكافحة عمل الأطفال واحداً من الأهداف الإلزامية في إدارات العمل في كل ولاية بفضل تطبيق منهجية جديدة لتفتيش العمل منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

والهيئة الرئيسية لمكافحة العمل الجبري في البرازيل هي أفرقة التفتيش الخاصة المتنقلة التي أنشئت في عام ١٩٩٥. وقد ساعدت أنشطة هذه الأفرقة على إنقاذ أكثر من ٣٠ ٠٠٠ شخص من عبودية العمل. وهذه الأفرقة متعددة التخصصات، تنسق أعمالها أمانة تفتيش العمل في وزارة العمل والعمالة، وهي تتألف من محامي عمل وعنصر من الشرطة الاتحادية ومفتش عمل. والهدف منها هو الاستجابة لادعاءات عبودية العمل في عين المكان، وتحرير العمال المستعبدين، وفرض العقوبات الملزمة على مالكي المزارع أو المعامل. ولضمان نجاح هذه العمليات ومنع الفساد، لا بد من الحفاظ على السرية قبل ذهاب الأفرقة إلى مكان التفتيش. ويجري تنسيق عمل الأفرقة على المستوى الاتحادي. وفي بعض الولايات (مثل ماتو غروسو)، حيث تم الارتقاء بمهارات مفتشي العمل الذين يحققون في حالات عبودية العمل، أصبحت هذه الأفرقة تتمتع باللامركزية وتعمل على مستوى الولاية.

ومن بين المخاطر والصعوبات التي واجهتها أفرقة التفتيش الخاصة المتنقلة هي التهديدات والهجمات المتواصلة من جانب مالكي المزارع والمعامل الذين يسيطرون على السلطات العامة المحلية في بعض الولايات ويعرقلون أنشطة التفتيش. وقد أبلغ عن أعمال عنف استهدفت هذه الأفرقة. ومن ناحية أخرى، كان لهذه الأفرقة أثر إيجابي على تحسين صورة السلطات العامة في نظر العمال، حيث يراهم هؤلاء العمال قدوة حسنة فيما يتعلق بإنفاذ قوانين العمل في المناطق الريفية.

المصدر:

ILO: The good practices of labour inspection in Brazil: The prevention and eradication of child labour (Brasilia, 2010); P. T. Maranhão Costa: Fighting forced labour: The example of Brazil (Geneve, ILO, 2009).

## عدم التمييز

٢٥٥. في سياق أعمال المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هنالك أيضاً عدد من التجارب المثيرة للاهتمام فيما يتعلق بعدم التمييز. ففي أمريكا اللاتينية، وفي بلدان مثل أوروغواي وشيلي وكوستاريكا، كان هنالك ثمة تطورات مثيرة للاهتمام: ففي شيلي أبرمت مؤخراً الخدمة الوطنية لصالح المرأة ومديرية العمل في أنتوفاغاست اتفاق تعاون، يشتمل على برنامج مشترك لتحسين ومراقبة وصون الأنشطة التي تضطلع بها المرأة، وذلك من خلال التعاون الفعال في أنشطة التفتيش في المنطقة، وخصوصاً في حالات المضايقة الجنسية. وعلاوة على ذلك، وبموجب الاتفاق، سوف يقام برنامج متابعة بخصوص المضايقة الجنسية تديره إما إدارة تفتيش العمل أو الخدمة الوطنية لصالح المرأة. وسيجري أيضاً تنفيذ برنامج إشراف بشأن ظروف عمل العاملات ليلاً وسيتم تصميم استراتيجيات تواصل للدعاية لحقوق العاملات المنزليات بصفة خاصة، وذلك لتعزيز علاقات توظيف هؤلاء العاملات وإضفاء الصبغة الرسمية عليها<sup>٧٧</sup>.

٢٥٦. وفي كوستاريكا، تم التخطيط لحملة خاصة من أجل العاملات والمراهقات تشارك فيها إدارة تفتيش العمل لكفالة عدم التمييز في تسريح الحوامل والمراهقين. وفي عام ٢٠٠٥، كانت هذه الحالات الخاصة (التي شملت الإشراف والمتابعة في حالات مخالفات حرية الانتماء النقابي) موضع ٧١٨ تدخلاً تمثل أكثر من ٩٠ في المائة من جميع تدخلات التفتيش<sup>٧٨</sup>. وفي أوروغواي، مكنت التشريعات الجديدة إدارة تفتيش العمل من أداء دور هام في اتخاذ الإجراءات ضد المضايقة الجنسية و/أو منعها<sup>٧٩</sup>. وتتلقى إدارة تفتيش العمل الشكاوى ويمكنها أن

<sup>٧٧</sup> انظر موقع مديرية العمل على شبكة الويب: [www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html](http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html)

<sup>٧٨</sup> انظر: M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 22 and 24.

<sup>٧٩</sup> انظر:

Act No. 18561 of 11 September 2009 on sexual harassment, to provide for prevention and punishment of sexual harassment at the workplace and in teacher-student relations.

تتخذ إجراءات فورية للمساعدة على حماية الضحايا. ويجوز لإدارة التفتيش أن تفرض غرامة بصرف النظر عما إذا كانت الضحية ترغب أم لا ترغب في المقاضاة.

٢٥٧. وفي أوروبا، أحرز الكثير من البلدان تقدماً في القيام بحملات محددة بشأن المساواة بين الجنسين في العمل. وفي إسبانيا، وضعت منذ نشر قانون المساواة<sup>٨١</sup> في عام ٢٠٠٧ خطة تدخل للتفتيش تشمل التدريب والتعليم وقائمة مرجعية زيارات تفتيش تستهدف مراقبة حالات التمييز في الأجور في قطاعات ومنشآت محددة. وجرى ما مجموعه ٣٠٠٠ عملية لتفتيش المنشآت في عام ٢٠٠٩ لمراقبة إنفاذ القانون الذي يتطلب من المنشآت أن تتخذ خطوات لتحقيق المساواة بين المرأة والرجل، ومنع التمييز على أساس نوع الجنس، وضمان احترام حق المرأة والرجل في التوفيق بين العمل وحياة الأسرة، وضمان الحماية من أجل سلامة وصحة النساء أثناء الحمل والأمومة والرضاعة الطبيعية<sup>٨٢</sup>. وفي أوكرانيا، تعكف إدارة تفتيش العمل، بدعم من منظمة العمل الدولية، على وضع برنامج تدريب وقائمة مرجعية بشأن المساواة بين الجنسين في مكان العمل، يرمي إلى تثقيف المفتشين بشأن هذا الموضوع وإلى ضمان تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بعدم التمييز تطبيقاً فعالاً.

٢٥٨. وفي أفريقيا، أحرز العديد من البلدان تقدماً ملموساً في تعزيز خدمات تفتيش العمل من أجل الامتثال لمبادئ عدم التمييز. وهذا هو الحال في بنن وبوركينا فاسو وتوغو وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وكينيا ومالي والنيجر، وغيرها. ففي كينيا مثلاً يستخدم مفتشو العمل استمارة تفتيش خاصة لتقصي حالات التمييز في مكان العمل (وهي تتضمن أسئلة تتصل بالمساواة بين الجنسين والأجر أثناء الأمومة وتكافؤ الأجر بين الرجل والمرأة). وفي جنوب أفريقيا، يتحقق المفتشون من تصميم خطط الإنصاف في العمالة<sup>٨٣</sup>، ويرصدون تنفيذها سنوياً<sup>٨٤</sup>.

### الاقتصاد غير المنظم

٢٥٩. يتضح مما تقدم أن توسيع رقعة خدمات إدارة العمل لكي تشمل الاقتصاد غير المنظم مطلب مستمر، كما تنص على ذلك المادة ٧ من الاتفاقية رقم ١٥٠: تقوم كل دولة تصدق على هذه الاتفاقية، إذا اقتضت الظروف الوطنية ذلك، بتشجيع توسيع وظائف إدارة العمل بحيث تشمل العمال الذين لا يعتبرون أشخاصاً مستخدمين. بيد أن من العسير قياس الأثر الفعلي لهذه التدخلات في النهوض بشروط العمل اللائق، ولا يبدو أن إدارات تفتيش العمل الوطنية قد نجحت في تنفيذ أي برامج محددة.

٢٦٠. وتشير صفة "غير المنظم" كما هي مفهومة اليوم إلى حقيقة واقعة ومنتشرة في أسواق العمل الوطنية. ويشمل الاقتصاد غير المنظم العديد من شتى فئات العمال والمنشآت وأصحاب العمل، الذين إما تقع أنشطتهم خارج نطاق القانون، أو إنها مشمولة بالقوانين غير المطبقة أو غير المنفذة، أو إن تطبيقها باهظ ومن ثم غير فعال<sup>٨٥</sup>. ومهما يكن من أمر، فإن الاقتصاد غير المنظم يتضمن الكثير من الأنشطة المشروعة والتي لا تعتبر غير قانونية بموجب القانون الجنائي.

٢٦١. وإدارات تفتيش العمل مسؤولة بصفة عامة عن مراقبة تطبيق التشريعات فيما يتعلق بالعمال الضالعين في الاقتصاد غير المنظم، عادة في غياب قواعد خاصة بشأن المنشآت الصغيرة<sup>٨٥</sup> أو العمال المستقلين الذين يشكلون القسط الأعظم من القطاع غير المنظم<sup>٨٦</sup>. ولكن بعض البلدان اعتمدت تدابير قانونية لتسهيل مهمة التفتيش في التعامل مع السوق السوداء والعمل غير المعلن (انظر أدناه) بالجمع ما بين عملية التسجيل أو تسوية

<sup>٨٠</sup> انظر: Organic Act No. 3/2007 of 22 March, on effective equality between women and men.

<sup>٨١</sup> انظر:

[www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovidades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx](http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovidades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx).

<sup>٨٢</sup> انظر: Employment Equity Act, No. 55 of 1998, section 20.

<sup>٨٣</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>٨٤</sup> مكتب العمل الدولي: استنتاجات بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢.

<sup>٨٥</sup> ثمة استثناء هو القانون البرازيلي رقم ٩٨٤١ المؤرخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ بشأن المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، والذي تنص المادة ١٢ منه على أن كل إدارات العمل والضمان الاجتماعي توفر الإرشاد إلى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر على أساس الأولوية.

<sup>٨٦</sup> مما يثير الاهتمام أن المادة ٢٤٩ من قانون العمل في الجمهورية الدومينيكية تنص على ضرورة الحصول على الترخيص المسبق من وزارة العمل لاستخدام الفَصْر في أنشطة الأعمال التي تمارس في الشارع. وعلى صعيد الواقع يشمل تدبير الإنفاذ هذا غالبية المنشآت بالغة الصغر. القانون رقم ١٦-٩٢ المؤرخ ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٢ الذي يعمم قانون العمل.

الوضع وأنشطة التفتيش. وفي بلدان أخرى، وضعت المعايير لتحديد من هو الذي تسري أو لا تسري عليه صفة المستخدم، ومن ثم يتمكن المفتشون من استبانة العمالة الذاتية الكاذبة<sup>٨٧</sup>.

٢٦٢. ويمكن الوقوف على تجارب تفتيش العمل في الاقتصاد غير المنظم في عدد من البلدان، مهما كانت المرحلة التي بلغتها من التنمية. ففي ولاية ماهاراشترا في الهند مثلاً، يجري العمل على إقامة برنامج جديد لمساعدة مكتب مفوض شؤون العمل في التعامل مع الاقتصاد غير المنظم. وستشمل أنشطة البرنامج الرئيسية وحدة تدريبية ووضع هيكل للتعامل مع القطاع غير المنظم وإعداد نماذج وخطط تفتيش وقوائم مرجعية للتصدي لمشكلات محددة في الاقتصاد غير المنظم<sup>٨٨</sup>.

٢٦٣. وفي أمريكا اللاتينية، ركزت عدة تعديلات في التشريعات الاهتمام من جديد على الاقتصاد غير المنظم. ففي بيرو مثلاً، جرى تعديل تشريعات تفتيش العمل<sup>٨٩</sup> لكفالة سرية الشكاوى وتعزيز سلطة المفتشين وتوسيع نطاق صلاحياتهم لتشمل تعاونيات العمال ووكالات الاستخدام المعنية بالعمال المنزليين. ويحدد قانون النهوض بالمنشآت الصغيرة والبالغة الصغر وإضفاء الصبغة الرسمية عليها<sup>٩٠</sup> أهداف تفتيش سنوية لتشمل ٢٠ في المائة من المنشآت بالغة الصغر المسجلة. وكذلك في شيلي، يشتمل قانون العمل<sup>٩١</sup> على نظام للعقوبات التصاعدية تبعاً لعدد العمال المستخدمين في المنشأة. وهذا يمكن إدارة تفتيش العمل من أن تشمل المنشآت بالغة الصغر وأن تفرض غرامات على المنشآت التي تضم أقل من عشرة عمال. ويمكن الاستعاضة عن هذه الغرامات (مرة في السنة فقط) بالالتحاق الإلزامي ببرنامج تدريب (مدته القصوى أسبوعان) يتناول مسائل قانون العمل، تقدمه وزارة العمل.

### العمال المنزليون

٢٦٤. فيما يتعلق بالجوانب المحددة من العمل المنزلي<sup>٩٢</sup>، يصادف المرء قدراً كبيراً من الاستعانة بخدمات تفتيش العمل. وقد اتخذ عدة بلدان تدابير لمنع العمل المنزلي غير القانوني ولتمكين الإشراف من جانب إدارة تفتيش العمل. ففي فرنسا مثلاً، يؤخذ بنظام "شيكات الاستخدام العمومية" الذي يستهدف تبسيط عملية الاستعانة بخدمات العمال المنزليين ودفع أجورهم. وتدفع أجور هؤلاء العاملين بواسطة شيكات يمكن شراؤها من مصرف محلي. ويستفيد أصحاب العمل بالمطالبة بتخفيض ضريبي قدره ٥٠ في المائة من تكاليف هذه الشيكات. ويمكن النظام من توفير سجلات لكل من إدارة العمل وصاحب العمل الذي عليه أن يحتفظ بنسخة. وثمة نظم مشابهة تطبق في سويسرا وفنلندا ولكسمبرغ والنمسا.

٢٦٥. وتمثل الموازنة بين حاجة المفتشين إلى الدخول بحرية إلى مكان العمل وبين مبدأ خصوصية الأسرة والمنزل مسألة شائكة بالنسبة إلى إدارات تفتيش العمل في حالة العمال المنزليين. ولكن هنالك عدداً من الأمثلة العملية لبيان كيفية التوفيق بين هذه الشواغل وتسهيل الإنفاذ في إطار الأسر المعيشية. ففي البرازيل على سبيل المثال، حيث الحق في حرمة المنزل مكرس في المادة ٥ من الدستور، يخصص لمفتشي العمل بمراقبة سجلات العمال المنزليين. وفي كندا، حكمت المحكمة العليا بأن عمليات التفتيش، حتى عندما يكون مكان العمل في الوقت ذاته منزلاً خاصاً، ليست ممارسة غير معقولة لسلطات التفتيش<sup>٩٣</sup>.

٢٦٦. وفي أوروغواي، ينص الدستور على أن "حرمة المنزل مصونة. ولا يجوز لأحد أن يدخله ليلاً إلا بموافقة رب الأسرة، ولا يمكن لأحد أن يدخله نهاراً إلا بأمر صريح من قاض مختص، تحريراً وفي حالات

<sup>٨٧</sup> في جنوب أفريقيا مثلاً، يحدد قانون تعديل شروط الاستخدام الأساسية، ٢٠٠٢ (رقم ١١ عام ٢٠٠٢) عدداً من المعايير لتعريف المستخدمين، ما لم يثبت العكس، مهما كان شكل العقد. ومن هذه المعايير: "أن يعتمد الشخص اقتصادياً على الشخص الآخر الذي يعمل من أجله أو يقدم له الخدمات" وعندما "يعمل الشخص أو يوفر الخدمات لشخص واحد دون غيره".

<sup>٨٨</sup> معلومات قدمتها الحكومة الهندية في سياق مشروع التعاون التقني النزويجي لتعزيز تفتيش العمل.

<sup>٨٩</sup> القانون رقم ٢٨٢٩٢ المؤرخ ٢٠ تموز/يوليه ٢٠٠٤، الذي يعدل المرسوم التشريعي رقم ٩١٠، القانون العام لتفتيش العمل وحماية العمال.

<sup>٩٠</sup> القانون رقم ٢٨٠١٥ المؤرخ ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٣.

<sup>٩١</sup> مرسوم له مفعول القانون رقم ١ لعام ٢٠٠٥، لمراجعة قانون العمل وتنسيقه وترتيبه منهجياً.

<sup>٩٢</sup> لمزيد من المعلومات، انظر مكتب العمل الدولي: العمل اللائق من أجل العمال المنزليين، التقرير الرابع (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الصفحة ٧٨ وما يليها.

<sup>٩٣</sup> انظر: Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash (1994) 2 SCR 406.

يحددها القانون<sup>٩٤</sup>. ويمكن لوزارة العمل والضمان الاجتماعي أن تقوم بعمليات تفتيش في المنزل عندما يكون ثمة افتراض بمخالفة معايير العمل وأحكام الضمان الاجتماعي، ولكن ذلك يتطلب تصريحاً من قاض لعمليات التفتيش هذه<sup>٩٥</sup>. وفي واقع الأمر، أنشأت المديرية العامة لتفتيش العمل والضمان الاجتماعي شعبة خاصة مسؤولة عن مراقبة إنفاذ الأحكام المتصلة بشؤون العمل المنزلي.

## العمال الزراعيون

٢٦٧. هنالك أيضاً أحكام محددة تتناول الزراعة. والعمل الزراعي مجال له أهمية خاصة بالنسبة إلى التفتيش، لا لمجرد بعده الاقتصادي الكبير في العديد من البلدان فحسب وإنما في ضوء اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩) أيضاً. وفي البلدان الصناعية، تستهدف الأنشطة في هذا القطاع عموماً منع العمل غير المعلن (انظر أدناه) والإشراف على شروط عمل العمال الموسميّين. والعديد من المخالفات في مجال عمل الأطفال والعمل الجبري (انظر أعلاه) يبلغ عنها في القطاع الزراعي. وبصفة عامة، من شأن ابتعاد أماكن العمل الزراعي جغرافياً وكذلك الطابع المؤقت للقوى العاملة وتكوينها، أن تعرقل أنشطة التفتيش وأن تتطلب المزيد من الإجراءات الهادفة، ولكن هذه الإجراءات غالباً ما لا تتخذ على صعيد الواقع. وعموماً لا يغطي قطاع الزراعة على النحو الملائم في غالبية البلدان، بما في ذلك العديد من البلدان النامية.

٢٦٨. وحرصاً على مساعدة العمال على حماية أنفسهم من ممارسات الاستخدام التعسفية في هذا القطاع، عمد بعض البلدان (إيطاليا والنرويج مثلاً) إلى نشر المعلومات ذات الصلة بالعمال الزراعيين في موقع إدارة التفتيش الخاص بها على شبكة الويب، وتتناول هذه المعلومات شكل عقود العمالة وتطبيقها وحقوق العمل عموماً<sup>٩٦</sup>.

٢٦٩. وفي بعض الهياكل المركزية، هنالك في إدارة التفتيش دائرة مسؤولة عن القطاع الزراعي، كما هو الحال في شعبة الزراعة في إدارة تفتيش العمل في السلفادور، وهي تتبع إجراءات تفتيش محددة، بما فيها عملية تفتيش تمهيدية وقائية لا يمكن أن تقضي إلى فرض غرامة<sup>٩٧</sup>. وفي الجمهورية العربية السورية هنالك وحدة لتفتيش العمل الزراعي في إطار المديرية المركزية للعلاقات الزراعية، وهي تقتصر على إنفاذ التشريعات الخاصة بهذا القطاع<sup>٩٨</sup>.

## مناطق تجهيز الصادرات

٢٧٠. يستدعي إنفاذ القوانين في مناطق تجهيز الصادرات، حتى عندما تنطبق تشريعات العمل على المناطق التي لا تتمتع بالإعفاء، اهتماماً خاصاً نظراً للتحديات الهامة الكامنة في الاضطلاع بوظائف تفتيش العمل بشكل فعال. ويسود بصفة خاصة في غالبية هذه المناطق الافتقار عموماً إلى الموارد (المادية والبشرية) وإلى تدريب مفتشي العمل، وغياب إطار قانوني واضح يمنحهم سلطة التصرف من أجل الصالح العام<sup>٩٩</sup>.

٢٧١. وليس من الشائع أن يكون لإدارات تفتيش العمل وحدات مخصصة من مفتشي العمل المتخصصين في مناطق تجهيز الصادرات أو برامج أو حملات ترمي إلى الإنفاذ والمنع في هذه المناطق.

٢٧٢. وهنالك بعض الأمثلة عن إجراءات محددة اتخذت في آسيا وفي أمريكا اللاتينية. ففي سري لانكا، هنالك الآن إدارة لتفتيش العمل في واحدة من مناطق تجهيز الصادرات. وفي هندوراس، أطلقت إدارة تفتيش العمل وحدة خدمات عمل متنقلة لزيارة مختلف مناطق تجهيز الصادرات والاستجابة إلى تساؤلات العمال الذين يعملون داخل هذه المناطق. وكان الغرض من ذلك تقريب إدارة التفتيش من العمال بحيث لا يضطر العمال إلى الذهاب إلى مكاتب الإدارة لتقديم مطالبهم أو الاستعلام عن حقوقهم. ولذلك، ولتسهيل وصول مفتشي العمل أو

<sup>٩٤</sup> دستور أوروغواي، ١٩٦٧، المادة ١١.

<sup>٩٥</sup> القانون رقم ١٨٠٦٥ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ بشأن العمل المنزلي، المادة ١٣.

<sup>٩٦</sup> انظر موقع هيئة تفتيش العمل النرويجية: [www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840](http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840)

<sup>٩٧</sup> انظر: ILO: El Salvador labour inspection audit, 2009.

<sup>٩٨</sup> القانون رقم ٥٦ لعام ٢٠٠٤ لتنظيم العلاقات التجارية. تنص المادة ١٤٠ على أن مفتشي العمل الزراعي يتمتعون بصفة الشرطة القضائية فيما يتعلق بإنفاذ أحكام القانون، وتحدد المواد ١٢٤ إلى ١٣٩ سلطات وصلاحيات وواجبات هؤلاء المفتشين.

<sup>٩٩</sup> لمزيد من المعلومات، انظر:

ILO: *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in EPZs* (Geneva, Feb. 2010).

أي مؤسسة عامة أخرى إلى مناطق تجهيز الصادرات، تم توقيع بروتوكول بين إدارة تفتيش العمل ورابطة صانعي الملابس في هندوراس. والغرض من البروتوكول هو أن يمنح المفتشين إمكانية الدخول إلى هذه المناطق، ومع ذلك فإنه لا يشمل إمكانية الدخول إلى المعامل، حيث ما زال القرار منوطاً بممثلي هذه المعامل لاستقبال ممثلي السلطة العامة أم عدم استقبالهم. وثمة مبادرة مماثلة تتخذ في غواتيمالا، حيث أنشئت وحدة تفتيش خاصة على المستوى المركزي.

#### فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز

٢٧٣. هنالك في متناول إدارات تفتيش العمل وسائل لمعالجة أثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في مكان العمل وما يترتب على ذلك من آثار على أنشطة التفتيش، ولا سيما فيما يتعلق بالتمييز والوقاية. وتسنّد التوصية التي صدرت مؤخراً عن منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠) مهام محددة إلى إدارة العمل في تنفيذ سياسات العمل المتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، بما في ذلك وضع استراتيجيات وبرامج (ولا سيما برامج تدريبية) لمنع انتقال الفيروس في مكان العمل، وذلك بالحفاظ على بيئة عمل مأمونة وصحية.

٢٧٤. وهنالك عدد من النهج الوطنية الجديرة بالاهتمام في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، يوفر القانون الوطني في ناميبيا بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والعمالة مبادئ توجيهية وتعليمات يتعين على جميع العمال وأصحاب العمل أن يتبعوها لدى تطبيق الأحكام ذات الصلة في قانون العمل فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في مجال العمل. وفي إثيوبيا، أنشأت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية فرقة مهام لتنسيق الأنشطة بشأن الفيروس/ الإيدز. وقد تعززت هذه الأنشطة بتعيين جهة تنسيق في إدارة التفتيش مسؤولة عن رصد برنامج الوزارة بشأن الفيروس/ الإيدز<sup>١٠٠</sup>. وتشمل الأنشطة المضطلع بها عقد منتديات تعليمية وصوغ مدونة ممارسة تستند إلى مدونة الممارسة لدى منظمة العمل الدولية<sup>١٠١</sup>، والعديد من دورات تدريب المدربين، ووضع قائمة مرجعية لتوجيه عمليات التفتيش التي تستهدف هذه المسألة. وقد أدخلت عدة بلدان في الكاريبي برامج تدريبية مماثلة، ومنها بربادوس وبليز وتربيداد وتوباغو وجامايكا وسورينام. وفي غيانا مثلاً، عمدت وزارة العمل والخدمات البشرية والضمان الاجتماعي إلى تضمين مكافحة الفيروس في صلب أنشطة إدارة التفتيش ومكونات التدريب في شعبة السلامة والصحة المهنية في مجال العمل. وتم تدريب موظفي هذه الشعبة على تقديم المساعدة التقنية إلى المنشآت وذلك في تصميم وتنفيذ سياسات وبرامج مكافحة الفيروس. وقد تم كذلك تطوير برامج حاسوبية لتمكين الشعبة من تتبع تنفيذ أنشطة المنشآت في مواجهة العدوى بهذا الفيروس.

#### الإطار ٨-٤

##### تفتيش العمل وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في الفلبين

اعتمدت الفلبين، في عام ١٩٩٨، قانون منع ومكافحة الإيدز. وتتناول المادة ١٥ من القواعد واللوائح التنفيذية بموجب القانون مسألة التفتيش بخصوص العدوى بالفيروس ومرض الإيدز في مكان العمل. وهي تنص على أن من واجب كل صاحب عمل أن يضع وينفذ ويقيم ويمول برنامج معلومات وتفتيش بشأن الفيروس/ الإيدز من أجل جميع العمال لديه. وتقع مسؤولية مراقبة وتقييم هذا البرنامج على عاتق وزارة العمل والعمالة بالتعاون مع وزارة الصحة. وإدارة تفتيش العمل مسؤولة عن إنفاذ الامتثال للبرنامج. ويُطلب من أصحاب العمل تزويد المفتشين بالسجلات والمعلومات الخاصة ببرنامج التفتيش والإعلام بشأن العدوى بالفيروس ومرض الإيدز الذي يضطلعون به، ويدون المفتشون ذلك في القائمة المرجعية لديهم. ويضطلع المفتشون بدور فعال، بالتعاون مع مركز السلامة والصحة المهنية في الوزارة. ويضطلع المركز أيضاً بدور المنسق العام للجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بمكافحة الإيدز في مكان العمل، التي أنشئت في عام ١٩٩٦ بموجب الأمر الإداري رقم ٢٣٦ الصادر عن الوزارة. ويمثل المدير التنفيذي لمركز السلامة والصحة المهنية أيضاً أمين الوزارة في المجلس الوطني لمكافحة الإيدز في الفلبين.

المصدر: ILO: Philippines labour inspection audit, 2009.

<sup>١٠٠</sup> انظر: ILO: Ethiopia labour inspection audit, 2009.

<sup>١٠١</sup> مكتب العمل الدولي: مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل (جنيف، ٢٠٠١).

## التحديات الجديدة أمام تفتيش العمل في عالم متغير

٢٧٥. إن عالم العمل بحكم طبيعته عالم متغير ومتنوع، ورغم وجود معايير العمل لا يمكن التنبؤ به. يضاف إلى ذلك التحديات المفروضة بحكم المتطلبات التقنية المحددة لمختلف المهن واستخدام التكنولوجيا وتطور عمليات صناعية جديدة. وثمة حاجة أكثر من أي وقت مضى إلى آليات من شأنها تحديث مهارات ومعارف المفتشين. كما يجب أن تتوفر لديهم المرونة والدينامية اللازمتين من أجل النهوض بدورهم الوقائي وفي إسداء المشورة والإنفاذ، كما هو محدد في الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية رقم ٨١ والفقرة ١ من المادة ٦ من الاتفاقية رقم ١٢٩.

٢٧٦. وقد أفصت التغييرات في سوق العمل طوال العقد الماضي إلى توسيع صلاحيات مفتشي العمل (وخصوصاً في البلدان التي تركز على فحص السلامة والصحة المهنيين) لكي تشمل المسائل الأخرى المتصلة بعلاقات العمالة.

٢٧٧. لقد أدت التطورات التي شهدتها السنوات الأخيرة، مثل شيخوخة الفئة العاملة من السكان، وارتفاع معدلات عمالة المرأة، وتزايد معدلات بطالة الشباب، وحركات الهجرة<sup>١٠٢</sup>، والأشكال الجديدة لتنظيم العمل (العمل عن بعد والتعاقد الخارجي)، ووضع أهداف عالمية جديدة للتنمية المستدامة ونهج بيئي جديد (الطاقة الجديدة ووظائف العمل الخضّر)، إلى تغييرات هامة في المجالات الصناعية والاجتماعية، على المستويين الوطني والدولي على السواء. وقد اضطر ذلك المفتشين إلى التركيز على أولويات جديدة، باعتماد أساليب تحقيق جديدة ومواجهة تحديات جديدة. وإضافة إلى رصد وإنفاذ الامتثال للمعايير، ثمة حاجة إلى الكشف عن مخاطر جديدة على درجة عالية من التعقيد، إلى جانب التنصل من المسؤولية في سلاسل ما فتئت تزداد تعقيداً في علاقات الاستخدام ونشوء أشكال جديدة منها، وخصوصاً في المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٢٧٨. وهناك حاجة أيضاً إلى أن يؤخذ في الاعتبار التخصص المتزايد في العمليات التقليدية، إلى جانب تزايد استخدام آليات التحكم الذاتي والإلكترونيات الصغرية وآليات التحكم عن بعد والتكنولوجيا النانوية. وبموازاة ذلك، لا بد من أن تؤخذ في الاعتبار التغييرات في تنظيم العمل، وخصوصاً القدر الأكبر من المرونة في ساعات العمل واستخدام تكنولوجيا المعلومات. ومن العوامل الجديدة التي يتعين مراعاتها ما يتصل بنظم إدارة الموارد البشرية التي تستهدف الفرد والتي تنطوي على رسم أهداف إلزامية بشأن الأداء. وهذه الاتجاهات واضحة في كل من البلدان الصناعية والبلدان النامية، وغالباً ما تستضيف هذه الأخيرة منشآت العمل الخارجية التي تستوعب عمليات تكنولوجية معقدة ولكن دون أن يتوفر لها القدر الكافي من الضوابط الإدارية.

٢٧٩. يضاف إلى ما تقدم المخاطر الجديدة التي تتهدد صحة العمال، وبعضها موجود أصلاً ولكنها لم تكن تعتبر مخاطراً (مثل التعرض للأشعة فوق البنفسجية<sup>١٠٣</sup>) وأوبئة عالمية جديدة مثل أنفلونزا الطيور. وينبغي للمفتشين معالجة كل هذه المسائل الناشئة على نحو متنسق من خلال الوقاية والإنفاذ، وهي مهمة عسيرة لا ريب. وتزداد هذه المهمة صعوبة جراء مشكلات إضافية مثل آثار الإجهاد والمخاطر النفسية الاجتماعية في المنشأة<sup>١٠٤</sup> (وهي تنطوي على عنصر من الحكم الشخصي)، والتي تتفاقم في أوقات الأزمات الاقتصادية.

٢٨٠. وإلى جانب الطائفة الواسعة من المخاطر المذكورة أعلاه، والتي يبدو أنها تتطلب من كل مفتش أن يلم بالعديد من المجالات التقنية المتخصصة، فإن مختلف العوامل قد تتداخل ويؤثر بعضها على البعض الآخر.

<sup>١٠٢</sup> انظر:

M. Amable, J. Benach and V. Porthé: "La precariedad laboral y la salud de los inmigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?" [Labour precarity and health among immigrants in Spain: What do we know and what should we know?] in *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2007, Vol. 10, No. 1 (Barcelona).  
يشير المؤلفون إلى أن المهاجرين يتعرضون لقدر أكبر من المخاطر الصحية مما يتعرض له المواطنون، وذلك نظراً لفقدان الدعم من الشبكات الاجتماعية والصعوبات اللغوية الناجمة عن الهجرة. وفي واقع الحال، تلاحظ نسبة أعلى من اعتلال الصحة بين السكان المهاجرين مما هي بين السكان الإسبان، فضلاً عن الزيادة في تواتر المشكلات النفسية، ذلك لأنهم يميلون إلى قلة الاستعانة بخدمات الرعاية الصحية في الفترة التي تعقب وصولهم مباشرة.

<sup>١٠٣</sup> يعتبر الاتحاد الأوروبي أنها تسبب السرطان في ٣٦ صناعة.

European Agency for Safety and Health at Work: *Outlook 1: New and emerging risks in occupational safety and health* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009).

<sup>١٠٤</sup> بحسب منظمة الصحة العالمية، من المحتمل أن يصبح الاكتئاب السبب الرئيسي في العجز عن العمل بحلول عام ٢٠٢٠. انظر:  
European Commission: *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62 final (Brussels, 21 Feb. 2007).

ولذلك من الضروري، مهما كانت كفاءة إدارة التفتيش (المتخصصة أو العامة) ودرجة تعقيدها التقني، أن تؤخذ في الحسبان في جميع الأوقات البيئة والشروط التي يمارس فيها العمل. وتوصي الاستراتيجية المجتمعية للسلامة والصحة في مكان العمل بإيلاء الأولوية لدراسة المخاطر المرتبطة "بالعوامل المتقاطعة" (مثل تنظيم العمل ومسائل تصميم مكان العمل، ومجموع التعرض للمخاطر الفيزيائية والكيميائية)<sup>١٠٥</sup>.

#### الإطار ٩-٤ آثار شدة العمل على الصحة

تفيد دراسة استقصائية حديثة العهد عن شروط العمل في أوروبا بأن العمال المؤقتين لفترة تتجاوز ستة أشهر يعانون من أعلى معدل لتواتر المشكلات الصحية المرتبطة بالعمل (٣٧ في المائة مقارنة بمجموع عدد العمال الذين يعملون بموجب أشكال مختلفة من العقود)، إذ بالإضافة إلى أن النشاط الممارس مؤقت ومكثف فإن هؤلاء العمال يتعرضون لمخاطر فيزيائية وبيئية (لفترة أطول مما هو الحال بموجب العقود المؤقتة الأقصر أجلاً) وللآثار النفسية جراء الضغط في مكان العمل. كما أنهم يتعرضون لدرجة أعلى من خطر الحوادث في مكان العمل نظراً لنقص التدريب.

المصدر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, Background paper (2010)

### السلامة والصحة

٢٨١. في ضوء العوامل الجديدة التي تؤثر على صحة العاملين في شتى أنحاء العالم، أخذت إدارات تفتيش العمل تعيد التفكير في النهج التقليدي ثلاثي المحاور لتفتيش العمل القائم على التنظيم والرصد والجزاءات. فقد ازدادت مشاركة المفتشين مباشرة في استراتيجيات منع المخاطر في مكان العمل، في سعيهم إلى تطوير وتنفيذ النظم الأساسية للحد من المخاطر والمشاركة في تقييمها أو في إبداء المشورة بشأنها. فالمفتش يضطلع بدور استباقي تشاركي ويعمل مباشرة ضمن مكان العمل. وهذا نهج جديد أعم يقوم على أساس الطرائق الجديدة لإدارة المخاطر ومنعها في مجال السلامة والصحة المهنيين (التي أكدتها الاتفاقية رقم ١٨٧).

٢٨٢. وللاضطلاع بهذا الدور الجديد ولتوفير تغطية واسعة للسكان، تلجأ مديرية برامج الإنفاذ، وهي جزء من إدارة السلامة والصحة المهنيين في الولايات المتحدة، إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات لتعميم المبادئ التوجيهية بشأن تحسين الامتثال الوطني لمعايير السلامة والصحة المهنيين. وتوفر المديرية المعلومات في شكل توجيهات وتفسيرات تبين كيف ينبغي إنفاذ معيار ما من قبل المسؤولين عن الامتثال لمعايير السلامة والصحة وكيف ينبغي لأصحاب العمل الامتثال لها<sup>١٠٦</sup>. وثمة نهج مشابه تتبعه في المملكة المتحدة هيئة الصحة والسلامة التي تنشر المعلومات بعنوان "ماذا تتوقع عندما يقوم مفتش الصحة والسلامة بزيارة"، في شكل منشورات وصفحة استقبال على شبكة الويب<sup>١٠٧</sup>.

٢٨٣. وكما أشير في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٩ بشأن السلامة والصحة المهنيين التي أجرتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات<sup>١٠٨</sup>، فإن الوظائف الوقائية التي تضطلع بها إدارات التفتيش تزداد أهمية كل يوم. ففي بلجيكا، يتركز الاهتمام التقليدي لإدارة تفتيش العمل (المديرية العامة للرقابة والرفاهة في العمل) على المساعدة التقنية والمعلومات، بينما تفرض الجزاءات كخيار أخير<sup>١٠٩</sup>.

٢٨٤. وتركز السياسات الوطنية للسلامة والصحة، في عدد من البلدان، الاهتمام على أنشطة إدارة تفتيش العمل. وهذا هو حال هيئة بيئة العمل في الدانمرك، التي تنوي على امتداد الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٢ أن تقوم بزيارات عشوائية لفحص شروط السلامة والصحة في كل منشأة في ذلك البلد. وتُمنح المنشآت أوسمة "الوجه الباسم" بحسب نتائج عمليات الفحص هذه، التي تنشر على موقع الهيئة على شبكة الويب (www.at.dk). وفي

<sup>١٠٥</sup> المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

<sup>١٠٦</sup> انظر: [www.osha.gov/dcp/index.html](http://www.osha.gov/dcp/index.html).

<sup>١٠٧</sup> انظر: [www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm](http://www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm).

<sup>١٠٨</sup> مكتب العمل الدولي: *السلامة والصحة المهنيين*، التقرير الثالث (الجزء ١ - باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩، الفقرة ٩٨ (الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٩).

<sup>١٠٩</sup> انظر: [www.emploi.belgique.be/detailA\\_Z.aspx?id=834#AutoAncher1](http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1).

بلغاريا، تسهم الإدارة العامة لتفتيش العمل بصورة منهجية في وضع سياسات واستراتيجيات السلامة والصحة<sup>١١٠</sup>.

٢٨٥. ومن شأن الحاجة إلى التكيف بسرعة وباستمرار مع التقدم العلمي والتكنولوجي ومع عالم العمل الذي ما فتئ يتطور أن تستدعي إنشاء هيئات متخصصة في السلامة والصحة المهنيين، في مجالات مثل تقييم المخاطر والرقابة الطبية والهندسة الميكانيكية وعلم الصوتيات وتحليل المواد واختبار المعدات واعتماد الآلات والعمليات وإعداد المعايير التقنية وتعميم المعلومات. ومع أن مسؤولية تقييم المخاطر تقع على عاتق المنشآت فإن إدارات تفتيش العمل غالباً ما تقدم الدعم المباشر في هذا الصدد. وهذا النوع من المساهمة شائع في البلدان الصناعية. وتخطط إدارات تفتيش العمل في كثير من البلدان لزيارات على أساس المخاطر واللوائح الوطنية أو القطاعية في السلامة والصحة المهنيين. وثمة تجميع مفيد للأولويات في هذا الشأن أعده مرصد المخاطر الأوروبي<sup>١١١</sup>.

٢٨٦. ويمكن الوقوف على مشاركة المفتشين في تقييم المخاطر في "خطة PREVEA"<sup>١١٢</sup> في اسبانيا مثلاً، التي تستهدف المنشآت التي تضم ما يصل إلى ٥٠ موظفاً، وهي توفر الدعم والمشورة التقنية فيما يتصل بالسلامة والصحة المهنيين من جانب المفتشين على أساس طوعي. وكشرط مسبق، يجب على المنشآت أن تخطط لأنشطة وقائية ترمي إلى تحسين شروط السلامة والصحة في مكان العمل، على أساس المشاركة الفعالة من ممثلي العمال في المنشأة. وإذا تم تنفيذ الخطة، يمكن تجنب الجزاءات، شرط تحقيق أهداف السلامة والصحة المهنيين وعدم وقوع أي حوادث خطيرة أو مميتة في مكان العمل أو أي أمراض مهنية. وفي النرويج أصبحت نظم الرقابة الداخلية إلزامية منذ بداية العقد لجميع المنشآت العامة والخاصة التي يطلب منها الاضطلاع بأنشطة وقائية. وقد حدث تحول من عمليات التفتيش المفصلة في عين المكان إلى نهج موجه نحو النظام في عمليات التفتيش. وبحلول عام ٢٠٠١، بدأت النتائج تتكشف فعلاً، إذ لم تقتصر التحسينات على خطط الوقاية الداخلية فحسب (لوحظ تحسين في ٣٠ في المائة من المنشآت)، بل كانت تشمل أيضاً تحسين تنظيم العمل (في ٣٧ في المائة من المنشآت)<sup>١١٣</sup>.

٢٨٧. وما زالت أنشطة الوقاية والتحقيق في حوادث مكان العمل من أهم وأكبر التحديات التقليدية التي تواجه إدارات تفتيش العمل في مجال السلامة والصحة، على الرغم من التطورات الهامة من حيث الاتجاهات وأساليب التحقيق. وتبعاً لإدارة السلامة والصحة المهنيين في الاتحاد الأوروبي، كانت هذه المسألة على رأس قائمة الشواغل التي أفصحت عنها السلطات الأوروبية في عام ٢٠٠٩ (٨٠ في المائة أعربت عن بعض القلق أو بالغ القلق)، يليها الإجهاد المرتبط بالعمل (٧٩ في المائة) ثم الاضطرابات التي تصيب العضلات والعظام<sup>١١٤</sup> (٧٨ في المائة). وكان العنف أو التهديد بالعنف والإكراه والمضايقة مثار قلق لدى حوالي ٤٠ في المائة من المستجيبين<sup>١١٥</sup>. ويفيد مرصد المخاطر الأوروبي بأن نسبة الحوادث انخفضت منذ عام ١٩٩٨، ومع ذلك فإن هذا التراجع أكبر بين الرجال (٢١ في المائة) منه بين النساء (١٤ في المائة)<sup>١١٦</sup>. ونسبة الحوادث مرتفعة بصفة خاصة في قطاعات مثل البناء والزراعة، وترتفع هذه النسبة عبر القطاعات بين الشباب. وفي أوروبا، ترمي استراتيجية الاتحاد بشأن الصحة والسلامة في العمل (٢٠٠٧-٢٠١٢) إلى خفض نسبة وقوع الحوادث في مكان العمل في كل بلدان الاتحاد الأوروبي بنسبة ٢٥ في المائة.

<sup>١١٠</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٩، الفقرة ٩٨.

<sup>١١١</sup> انظر:

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU- OSHA's focal points*, European Risk Observatory Working Paper 10 (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009).

<sup>١١٢</sup> انظر:

Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spain: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [Annual Report of the Labour and Social Security Inspectorate].

<sup>١١٣</sup> انظر:

ILO-IALI: *Labour inspection and occupational safety and health management systems*, Summary report of the Joint ILO-IALI Symposium (Düsseldorf, May 2001).

<sup>١١٤</sup> مع أن هناك الكثير من العوامل المساهمة، فإن اضطرابات العضلات والعظام تنجم بالدرجة الأولى عن المهام المتكررة، التي غالباً ما تتطلب الجهد البدني.

<sup>١١٥</sup> انظر: EU-OSHA: *European survey of enterprises on new and emerging risks: Summary*.

<sup>١١٦</sup> انظر: [www.osha.europa.eu/en/new\\_eustrategy/](http://www.osha.europa.eu/en/new_eustrategy/).

## المخاطر البيئية

٢٨٨. تتطلب المخاطر البيئية، من زاوية السلامة والصحة، ولا سيما المخاطر المرتبطة بما يسمى "الوظائف الخضراء"، على نحو متزايد نهجاً محدداً من جانب إدارات التفتيش. وقد فتحت الاتفاقية رقم ١٢٩ آفاقاً جديدة ومهدت السبيل لتطورات من شأنها أن تفضي إلى نُهج شمولية وتعاونية مبتكرة إزاء التفتيش، وهي تنطوي على توليفة من اعتبارات العمل والبيئة، فضلاً عن طرائق عمل جديدة. ففي البرازيل مثلاً، تعهدت الحكومة، بدعم من المنظمة، بالقيام بمشروع رائد في ولاية ماتو غروسو للنهوض بأساليب التفتيش المبتكرة في مجال "الوظائف الخضراء"<sup>١١٧</sup>.

## المخاطر النفسية الاجتماعية

٢٨٩. أصبحت إدارات التفتيش الآن تتناول المخاطر النفسية الاجتماعية، من إجهاد وعنف مرتبط بالعمل. وتبعاً لدراسة إدارة السلامة والصحة المهنية في الاتحاد الأوروبي التي ورد ذكرها أعلاه، فإن هذه الأشكال "الجديدة" من المخاطر (لا سيما الإجهاد) يأتي ترتيبها، بدرجة مئوية واحدة، بعد الحوادث مباشرة من حيث خطورتها في نظر المنشآت الأوروبية. إذ من شأن تكثيف المهام بين فئة صغيرة من العاملين، إلى جانب التهديد المائل في شبح البطالة، أن يولد زيادة هامة في مستوى القلق وأمراض القلب والأوعية الدموية، إلى جانب نسبة عالية من التغيب عن العمل، الذي يؤدي بدوره إلى تفاقم المشكلة من جراء فرض أعباء مهام إضافية على العاملين الذين ما كانوا ليتأثروا لولا ذلك. وبعبارة أخرى، هنالك سلسلة من التأثيرات التي يبدو، على الرغم من أهميتها، أنها لم تحظ بالاهتمام في الكثير من البلدان<sup>١١٨</sup>. وقد عمد الكثير من المنشآت، إدراكاً منها لأبعاد المشكلة، إلى تنفيذ نظم إدارة وقائية على الرغم من أن هذه البرامج داخلية عموماً تقوم على أساس التفاوض والحوار<sup>١١٩</sup>.

٢٩٠. وقد انتشرت ممارسة تقييم المخاطر النفسية الاجتماعية في بلدان أوروبا وأصبحت جزءاً إلزامياً في تقييم المخاطر عموماً، وغالباً ما تتضمن مشاركة إدارات التفتيش التي قامت في هذه المنطقة بوضع العديد من التدابير المحددة. مثال ذلك أن لجنة المقاطعات الألمانية لشؤون السلامة والصحة المهنية عكفت على إصدار كتيبات وقوائم مرجعية للمفتشين كما نظمت دورات تدريبية بغية تضمين المخاطر النفسية الاجتماعية في صلب إجراءات التفتيش في المقاطعات الاتحادية<sup>١٢٠</sup>. وقد عينت الدانمرك أخصائيين في علم النفس بمثابة مفتشين، كما أن إدارة تفتيش العمل تصدر، منذ عام ٢٠٠٠، منشوراً بعنوان "مسح البيئة النفسية الاجتماعية"، الغرض منه إعلام عامة الجمهور بالنهج المتبعة إزاء هذه المخاطر واستخدامه بمثابة دليل في عمليات التفتيش<sup>١٢١</sup>.

## الفئات المستضعفة

٢٩١. تؤثر التغيرات في عالم العمل أيضاً في شروط العمل لدى الفئات المستضعفة. ويتعين استهداف هذه الفئات من خلال برامج وحملات تفتيش محددة لمعالجة عوامل الخطر الخاصة التي تؤثر فيها. وثمة مبادرات عدة تتخذ في أوروبا في هذا الشأن. ففي النمسا، تشتمل البرامج التي تتناول شروط العمل الحساسة لعامل السن على أنشطة دعائية محددة من جانب إدارة التفتيش تستهدف العمال الأكبر سناً. ووضع العديد من البلدان برامج تتناول المشكلات التي يواجهها الشباب في قطاعات معينة (مثال ذلك في إسبانيا وأستراليا وإيطاليا والبرتغال والدانمرك ونيوزيلندا واليونان).

<sup>١١٧</sup> في إطار الأمر الوزاري رقم ٥٤٦ المؤرخ ١١ آذار/ مارس ٢٠١٠، الذي يحكم سير عمل إدارة تفتيش العمل من خلال الجمع ما بين التخطيط والتقييم.

<sup>١١٨</sup> في أوروبا مثلاً، مجرد بلجيكا وفنلندا والنرويج وهولندا تعرفها صراحة في تشريعاتها، بينما هي مفهومة ضمناً في التعاريف المستخدمة في إسبانيا وإيطاليا وفرنسا.

<sup>١١٩</sup> مثال ذلك، المفاوضات التي جرت مؤخراً في شركة Danone في فرنسا.

<sup>١٢٠</sup> انظر:

K. Seiler: "Psychosocial risks at work – An advanced labour inspection approach of the German Laender", Powerpoint presentation, 23 Nov. 2009.

<sup>١٢١</sup> انظر:

J. Graversgaard: "Key role of labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?", in S. Iavicoli (ed.): *Stress at work in enlarging Europe* (Rome, National Institute for Occupational Safety and Prevention, 2004).

### الإطار ٤-١٠ تفتيش العمل والشباب في النمسا

تعكف إدارة تفتيش العمل في النمسا على وضع عدد من المشاريع لمعالجة المسائل المتصلة بالشباب والعمل، وخصوصاً من حيث السلامة والصحة. وعلى امتداد السنوات الست الماضية، تم الاضطلاع بأكثر من ١١ مشروعاً بالتعاون مع الشباب والمدارس والمنشآت. وفي عام ١٩٩٩، أطلقت إدارة التفتيش مبادرة فرقة الشباب (Team4Kids)، التي ترمي إلى إعداد الشباب للعمل من خلال التعليم والتدريب والترويج لثقافة السلامة والصحة، سواء بين الشباب أم في المدارس المهنية ومؤسسات إسداء المشورة بشأن المستقبل المهني وأماكن العمل.

المصدر:

[www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe\\_start.pdf](http://www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf)

٢٩٢. وقد نظمت إدارة التفتيش في الدانمرك، منذ أوائل التسعينيات، أنشطة من أجل الشباب تجمع ما بين حملات التفتيش وإعداد مواد المعلومات واستهداف المدارس. وفي هولندا، ثمة حملات تفتيش سنوية للمنشآت التي توظف الشباب أثناء العطلات. ويكلف ٢٥ في المائة من المفتشين لعمليات تفتيش "الشباب" أثناء هذه الفترة، ويقدر بأن أماكن العمل التي تجري زيارتها كل سنة يتراوح ما بين ١٥٠٠ و ٢٠٠٠ مكان عمل<sup>١٢٢</sup>.

٢٩٣. وثمة حملات مشابهة تستهدف الاقتصاد غير المنظم والعمالة الأجنبية. وما زالت الهجرة من التحديات الرئيسية التي تواجه إدارات التفتيش في كل مكان. ففي الإمارات العربية المتحدة، ونظراً لأهمية حجم العمالة المهاجرة، أنشئت آلية لحماية الأجور منذ عام ٢٠٠٧، يمكن من خلالها كفالة المراقبة الإلكترونية للأجور المدفوعة للعمال الأجانب<sup>١٢٣</sup>. وقد أدخل النظام بموجب المرسوم الوزاري رقم ٧٨٨ لعام ٢٠٠٩ بشأن حماية الأجور، كما أنشئ مكتب لحماية الأجور. ويضم هذا المكتب فريقاً من المفتشين يتمتعون بنفس صلاحيات مفتشي العمل الآخرين، وهو يشرف على سلامة دفع الأجور بواسطة حوالة مصرفية. ومع أن النظام لا يشمل جميع العمال فإنه يمثل نهجاً مفيداً لعملية التفتيش.

### علاقة الاستخدام

٢٩٤. كان من شأن أشكال العمالة الجديدة والتعاقد الخارجي وسلاسل التوريد المعقدة أن زادت من صعوبة مهام المفتشين اليومية، الأمر الذي يتطلب نهجاً سليمة وعمليات لجمع البيانات وحملات إعلامية يشارك فيها الشركاء الاجتماعيون ووسائط الإعلام والمؤسسات الخاصة. ومن شأن كثافة اللجوء إلى ممارسات "الاستخدام غير المباشر"، من خلال شبكة معقدة من الاتفاقات مع منشآت خدمات، في بلد آخر أحياناً، وحيث غالباً ما يجهل العاملون هوية صاحب العمل الحقيقي، أن تزيد من الصعوبة التي تواجهها إدارة تفتيش العمل في إنفاذ القوانين. وتزداد المهمة تعقيداً عندما تدخل وكالات الاستخدام في الميدان. وترى منظمة العمل الدولية "أن الحالة أقل يقيناً فيما يتعلق بإمكانية اتخاذ أي إجراء من جانب مفتشي العمل بشأن العمال في علاقات الاستخدام الغامضة موضوعياً أو المستترة"<sup>١٢٤</sup>.

٢٩٥. وتؤدي كل البرامج المبتكرة التي توفر خدمات الإعلام والتثقيف والمشورة المهنية والدعوة دوراً هاماً في إنفاذ الامتثال للقانون والاتفاقات الجماعية. وفي هذا السياق ينبغي لإدارات التفتيش أن تزود بطائفة واسعة من الأدوات، بما فيها مواد التعليم والمبادئ التوجيهية والقوائم المرجعية، وذلك للنهوض بمهارات المفتشين ومقدرتهم على التعامل الفعال مع المشكلات المرتبطة بعلاقات الاستخدام المفترقة أو الغامضة.

٢٩٦. وفي إسبانيا مثلاً، وُضع قانون يشمل التعاقد من الباطن في قطاع البناء<sup>١٢٥</sup> بسبب ارتفاع نسبة الحوادث في هذا القطاع، ومرد ذلك جزئياً انتشار هذه الممارسة. ويحد القانون من عدد مستويات التعاقد من الباطن ويضع شروطاً لمنشآت هذا التعاقد، ويضمن الشفافية في قطاع البناء. وهو يُعرّف، من جملة أمور، مفهوم

<sup>١٢٢</sup> انظر:

Netherlands: Report on the practical implementation of Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work, at [www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en](http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en).

<sup>١٢٣</sup> بموجب المرسوم الوزاري رقم ١/١٣٣ لعام ٢٠٠٧.

<sup>١٢٤</sup> مكتب العمل الدولي: علاقة الاستخدام، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٦، الفقرة ٦٧. انظر أيضاً:

G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

<sup>١٢٥</sup> انظر: Act No. 32/2006 of 18 October 2006 to regulate subcontracting in the construction sector.

المتعاقد الأصلي والمتعاقد من الباطن والعمال المستقل، ويرسم حدود الالتزامات والمسؤوليات ويفرض العقوبات في حالة عدم الامتثال.

٢٩٧. وتنص التشريعات الفنلندية بالتفصيل على واجب صاحب العمل بإعلام العامل بالشروط الأساسية لعقده. ويحق للعمال الذين لا يتلقون المعلومات عن وضع توظيفهم والذين يعتبرون أنفسهم موظفين أن يتقدموا بشكوى إلى السلطة المختصة<sup>١٢٦</sup>.

٢٩٨. وفي سنغافورة<sup>١٢٧</sup>، ليس هنالك تشريع واحد حاسم للتمييز بين عقد توظيف وعقد توفير خدمة، ومع ذلك نشرت وزارة القوى العاملة في موقعها على شبكة الويب مجموعة من المعايير التي يتعين تطبيقها لتحديد وجود علاقة استخدام. وفي بعض البلدان، ومنها عدة بلدان في أمريكا اللاتينية (شيلي مثلاً)، تتعرقل مهمة المفتش عندما يتعين، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، تحديد وجود علاقة استخدام، إذ لمحكمة العمل وحدها صلاحية البت في هذه المسألة.

### آثار الأزمة الاقتصادية الأخيرة

٢٩٩. أثرت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة في جميع القطاعات وكان لها وقع اجتماعي واضح<sup>١٢٨</sup>. وفيما عدا الزيادة في نسبة البطالة وفي معدل الاستبدال في القوى العاملة، كان هنالك أيضاً تغير سريع نحو الارتفاع في بعض المؤشرات التي لها تأثير مباشر في نشاط إدارات تفتيش العمل (سواء من حيث عملها أو شروط العمل المطلوب منها تفتيشها) ومن ثم في قدرتها على كفاءة الاستقرار الاجتماعي من خلال حماية العمال وتطبيق القانون تطبيقاً سليماً.

٣٠٠. ويتعين على المفتشين التصرف بسرعة لتنفيذ الأدوات الوقائية والاستشارية الجديدة وكذلك العقوبات المتكيفة مع سياق جديد وغير متوقع أصبحت فيه بعض المشكلات، التي سبق أن واجهها المفتشون، أكثر حدة (مثل استبانة علاقات العمل الجديدة والزيادة في جميع أشكال العمل غير المعلن)<sup>١٢٩</sup>. ورغم أوجه التشابه في النواتج الاجتماعية في فترة الأزمة وما قبل الأزمة، فقد كانت الاستجابات متفاوتة إلى حد كبير. فقد زاد بعض البلدان، مثل إيطاليا والبرتغال والولايات المتحدة، في غضون العامين الماضيين من عدد الموظفين و/أو من مستوى الميزانية بغية تعزيز دور التفتيش الذي يعتبر مسألة حيوية في هذا السياق. وعلى النقيض من ذلك، عانى بعض البلدان من تخفيضات في الميزانية كان لها أثر مباشر في أنشطة التفتيش. فقد شهدت السويد تخفيضاً بنسبة ٣١ في المائة في قوام الموظفين ومقدار الميزانية في مجال السلامة والصحة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٠ (تراجع بمقدار ١٦٧ في عدد العاملين في مهام التفتيش أو ما شابهها). وقد أثرت التخفيضات أيضاً في التنمية المهنية والتمويل من أجل حملات التواصل والتدريب، كما أدت إلى تخفيضات في عدد موظفي الدعم الإداري. ونتيجة لذلك، انخفض عدد عمليات التفتيش المضطلع بها منذ عام ٢٠٠٦، بينما بقي عدد المخالفات والتدابير الوقائية ثابتاً<sup>١٣٠</sup>. وقد حدثت أيضاً تخفيضات في الميزانية في كل من إسبانيا والمملكة المتحدة.

٣٠١. وفي كثير من البلدان، أعادت إدارات تفتيش العمل تركيز أنشطتها وضاعتها كنتيجة فورية للأزمة. ففي إسبانيا شهدت إدارة التفتيش زيادة بنحو ٣٠٠ في المائة، مقارنة بعام ٢٠٠٧، في الإجراءات الإدارية المتصلة بخطط تكييف القوى العاملة نتيجة إغلاق بعض المؤسسات أو تقلصها<sup>١٣١</sup>. وكان من الضروري إعادة تركيز البرامج وتعديل خطط العمل لتلبية الاحتياجات الراهنة. وفي الأرجنتين، تأثرت الخطة الوطنية لتسوية

<sup>١٢٦</sup> انظر: Employment Contracts Act, 55/2001, as amended, Chapter 2, section 4.

<sup>١٢٧</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>١٢٨</sup> لمزيد من المعلومات عن أثر الأزمة على تفتيش العمل، انظر:

ILO: *The global economic and social crisis and its impact on labour inspection systems*, LAB/ADMIN document (Geneva, 2009).

<sup>١٢٩</sup> لمزيد من المعلومات، انظر:

ILO: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, Report to the G20 Labour and Employment Ministers Meeting, Washington, DC, 20-21 April 2010 (Geneva, April 2010), pp. 53-56.

<sup>١٣٠</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>١٣١</sup> انظر:

Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spain: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [Annual Report of the Labour and Social Security Inspectorate], op. cit.

أوضاع العمل (انظر أدناه) بالتقلبات التي شهدتها الاقتصاد، مما اضطر إدارة تفتيش العمل إلى اتخاذ خطوات لضمان النتائج وللحفاظ على المستويات المثلى من عملية تسوية الأوضاع.

٣٠٢. وعمدت بلدان أخرى إلى إعادة تنظيم نظم تفتيش العمل لديها كلياً، حيث أدخلت تغييرات جوهرية من حيث التنظيم والتكوين. ففي أيرلندا مثلاً، أنشئت، بموازاة إدارة تفتيش السلامة والصحة التقليدية<sup>١٣٢</sup> (المسؤولة عن مساعدة هيئة السلامة والصحة في بعض الوظائف العامة بموجب المادة ٣٤ من قانون السلامة والصحة والرعاية في العمل لعام ٢٠٠٥)<sup>١٣٣</sup>، الهيئة الوطنية الجديدة لحقوق العمالة، بموجب مشروع قانون الامتثال لحقوق العمالة المؤرخ ١٨ آذار/ مارس ٢٠٠٨. والغرض منه، وفقاً للاتفاق الوطني "نحو عام ٢٠١٦"، هو تحسين الامتثال لتشريعات العمل من خلال تعزيز التنسيق الإداري مع سلطات الضرائب والجمارك والسلامة والصحة والشرطة، إلى جانب عمليات التفتيش المشتركة مع هذه الهيئات. وقد مكن هذا الإصلاح من تعيين مفتشين جدد (بحيث ارتفع المجموع من ٣١ إلى ٩٠ مفتشاً)، مع زيادة في الصلاحيات الوقائية وتخفيض في الصلاحيات العقابية. وخصصت ميزانية بمبلغ ٧٥٠.٠٠٠ يورو للأنشطة الترويجية والتثقيفية التي تركز على التنفيذ والامتثال.

### العمل غير المعلن

٣٠٣. كان وقع الأزمة على أشده من حيث وظائف العمل الحرجة، إذ أدت إلى أشكال جديدة من علاقات العمل وإلى انتشار العمال غير المعلنين، وعجز التشريعات القائمة عن تغطية جميع الحالات. وفي السنوات الأخيرة، سعت إصلاحات تشريعية عديدة إلى تعزيز الإنفاذ والامتثال في هذا المجال، مثال ذلك قانون تفتيش العمل لعام ٢٠٠٨ في بلغاريا وقانون الدولة لتفتيش العمل لعام ٢٠٠٨ في لاتفيا<sup>١٣٤</sup>. وقد استهلكت الإصلاحات أيضاً كوسيلة لمراجعة قواعد تحديد علاقة العمالة، كما في قانون البرتغال رقم ٢٠٠٩/٧ (١٢ شباط/ فبراير ٢٠٠٩) لمراجعة قانون العمل، والذي أدخل تعديلات بغية تيسير عملية التفتيش.

٣٠٤. ومكافحة العمل غير المعلن جزء من استراتيجية أوسع لمكافحة العمل دون ترخيص بصفة عامة، وهي تنطوي على تدابير تشريعية شتى. بيد أن هذه المهمة ينبغي ألا تفضي إلى تحويل مفتش العمل إلى شرطي هجرة<sup>١٣٥</sup>. إذ غالباً ما يطلب من مفتشي العمل أن يتعاونوا مع سلطات إنفاذ القانون أو سلطات الهجرة لمراقبة وضع العمال الأجانب والمهاجرين. ولا بد من اتخاذ جانب الحذر في إطار هذا التعاون، علماً بأن الهدف الرئيسي من نظام تفتيش العمل هو حماية حقوق ومصالح جميع العمال وتحسين شروط عملهم<sup>١٣٦</sup>. وتواجه إدارات تفتيش العمل صعوبات كثيرة في سعيها إلى مكافحة العمل غير المعلن. ولا تختلف هذه الصعوبات كثيراً عن تلك التي تصادف في الجهود المبذولة للحد من العمل الجبري. وبصفة عامة، غالباً ما تكون الولاية القضائية لإدارات التفتيش وقدرتها محدودتين في هذا الميدان.

٣٠٥. وتصدياً لتحديات العمل غير المعلن، اتخذت السلطات العامة خطوات شتى لتيسير أنشطة إدارة تفتيش العمل. وفي بعض الحالات، ركزت هذه التدابير على الأنشطة التمهيديّة والوقائية، كتلك التي تضطلع بها اللجنة الوطنية لتسوية أوضاع العمل غير النظامي في إيطاليا، أو فريق مراقبة الاقتصاد المستتر في أيرلندا<sup>١٣٧</sup>. وقد قامت أيضاً حملات تستهدف الإعلام ونشر المعلومات. ففي السويد، اتبع مشروع الهوية ID06 في قطاع

<sup>١٣٢</sup> تنقسم إدارة التفتيش إلى عدة وكالات إنفاذ، تربطها روابط محدودة، وهو هيكل شائع في البلدان الناطقة بالانكليزية. انظر: M. Piore: "Looking for flexible workplace regulation in Latin America and the United States", Paper for Conference on Labour Standards application: A Compared Perspective (Buenos Aires, Nov. 2005).

<sup>١٣٣</sup> انظر: Safety, Health and Welfare at Work Act 2005 (No. 10 of 2005).

<sup>١٣٤</sup> بلغاريا: قانون ٢٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨ بشأن تفتيش العمل؛ لاتفيا: قانون ١٩ حزيران/ يونيو ٢٠٠٨ بشأن تفتيش العمل الحكومي.

<sup>١٣٥</sup> لمزيد من المعلومات عن العمل غير المعلن، انظر:

ILO: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7 (Geneva, 2010).

<sup>١٣٦</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، الفقرة ١٦١.

<sup>١٣٧</sup> انظر:

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) website, at [www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm), and [www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm).

البناء<sup>١٣٨</sup> نهجاً مماثلاً وأثبت أنه أداة مراقبة فعالة في معالجة ظاهرة العمل غير المعلن، حيث يطلب من جميع العمال في ورشات البناء التسجيل وحمل بطاقات هوية لهذا الغرض. وقد اتخذت تدابير مماثلة في كل من إيطاليا وفرنلندا والنرويج<sup>١٣٩</sup>.

٣٠٦. وفي هذا السياق، أضيفت المادة ٥٢(أ) في قانون السلامة والصحة المهنيين في فنلندا الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٦<sup>١٤٠</sup>، التي تتطلب من الذين يديرون أو يشرفون على ورشة بناء أن يحرصوا على أن يكون لدى كل من يعمل في تلك الورشة بطاقة هوية ذات صورة فوتوغرافية يحملها بشكل ظاهر للعيان. وثمة تدابير أخرى من هذا القبيل في نيوزيلندا تستهدف الفئات المستضعفة (مع أنها تركز فقط على السلامة والصحة) حيث يُصدر ما يسمى "جواز نحو السلامة"<sup>١٤١</sup> للعمال في الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة، الذين يعتبرون مستضعفين. ويشمل ذلك السلامة والحماية التعاقدية على السواء. وقد أدخلت أستراليا أيضاً هذا البرنامج<sup>١٤٢</sup>، وهو يشبه نموذج "المجتمعات المأمونة" الكندي.

٣٠٧. وفي سويسرا، أدى القانون الاتحادي الجديد المؤرخ ١٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ بشأن تدابير مكافحة العمل غير المعلن، الذي أصبح نافذاً منذ ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، إلى زيادة عبء العمل في إدارات تفتيش العمل في كل كانتون فيما يتعلق بالعمل غير المعلن (تم بحلول تموز/يوليه ٢٠١٠ القيام بعمليات تحقق بلغ مجموعها ٩٠٠٠ عملية). وأنشأ القانون هيئة جديدة لتفتيش العمل على مستوى الكانتون تتمتع بصلاحيات تحقيق جديدة. وفي الوقت ذاته، أخذ بمجموعة جديدة من الغرامات، تتضمن على السواء عقوبة مالية أكبر واستبعاد المنشآت المخالفة من التقدم بعطاءات للفوز بعقود عامة أو الحصول على إعانات. كما تنشر أيضاً أسماء المنشآت التي لا تمتثل للقانون على شبكة الإنترنت. وتعمل هذه الهيئة الجديدة بموازاة عمليات التفتيش التقليدية لشروط السلامة والصحة وشروط العمل. وتضطلع هيئة التفتيش الجديدة بدور رئيسي في التنسيق مع الهيئات العامة الأخرى (الشرطة ومكاتب التوظيف والضمان الاجتماعي والجمارك والضرائب) لمكافحة العمل غير المعلن.

٣٠٨. وفي هولندا، جرى دمج إدارة تفتيش العمل وإدارة الاستخبارات الاجتماعية والتحقيق وإدارة التفتيش بشأن العمل والدخل في هولندا في آذار/مارس ٢٠١٠ تحت إشراف مفتش عام ضمن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمالة. وقد جاء هذا التدبير نتيجة التغييرات في مراقبة العمل غير المعلن منذ عام ٢٠٠٣، والتي استعجلتها حالة الاقتصاد الراهنه<sup>١٤٣</sup>.

٣٠٩. ويمثل تجميع البيانات الإحصائية واستخدامها استراتيجية شائعة في مكافحة العمل غير القانوني. ففي بلجيكا، أثبتت مجموعة من قواعد البيانات المدمجة أنها أداة قيّمة في الكشف عن العمل غير المعلن ومنعه ومكافحته<sup>١٤٤</sup>.

٣١٠. ولما كان مجموع عدد مفتشي العمل محدوداً غالباً، فقد استحدثت طرائق متكاملة جديدة للكشف عن العمل غير المعلن باستخدام المعلومات المجمعة من مصادر أخرى أو من جانب هيئات إدارية أخرى ليس لها علاقة واضحة بمسائل العمل. ولهذه الغاية، يعكف بعض البلدان على وضع مؤشرات لمقارنة المعلومات المجمعة من قواعد بيانات شتى والتحقق منها، إضافة إلى موارد معلومات أخرى. فقد استحدثت إسبانيا مثلاً وسيلة مبتكرة للكشف عن العمل الموسمي غير المعلن أثناء قطاف البرتقال والعنب. ويعتمد مفتشو العمل إلى مقارنة مساحة الأرض الزراعية مع عدد ساعات العمل المشغولة أثناء موسم قطاف السنة السابقة وعدد العمال المسجلين كل شهر في قاعدة بيانات مؤسسة الضمان الاجتماعي. وإذا تبين وجود تفاوت بين الأرقام، قد يُطلب

<sup>١٣٨</sup> انظر: [www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm).

<sup>١٣٩</sup> انظر: Eurofound. انظر أيضاً: OECD: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).

<sup>١٤٠</sup> القانون رقم ٤٤ لعام ٢٠٠٦ بشأن إنفاذ السلامة والصحة المهنيين والتعاون بشأن السلامة والصحة المهنيين في أماكن العمل.

<sup>١٤١</sup> انظر: [www.safecommunities.org.nz/p2s/gen](http://www.safecommunities.org.nz/p2s/gen)

<sup>١٤٢</sup> انظر: [www.safework.sa.gov.au/youth/fom\\_passport.jsp](http://www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp).

<sup>١٤٣</sup> في هولندا، انخفض عدد مفتشي السلامة والصحة بنسبة ٤ في المائة ما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٦. ولكنه لا يمكن أن يعزى إلى الزيادة الموازية في عدد مفتشي مكافحة الاحتيال (١٧٩ في عام ٢٠٠٦، زيادة بأكثر من ٣٠ في المائة في نفس الفترة)، وإنما كان نتيجة إعادة تنظيم المفتشين التقنيين في مجموعات متعددة التخصصات تتعاون مع خبراء آخرين بحسب الحاجة.

<sup>١٤٤</sup> وهذا يشمل نظام *DIMONA* للتسجيل الإلكتروني لدى المكتب الوطني للضمان الاجتماعي، ونظام *LIMOSA* لمعلومات الهجرة الدولية وتنظيم مكافحة الاحتيال في خدمات التفتيش الاجتماعي *OASIS*. وقد أنشئت قاعدة البيانات في عام ٢٠٠١ كجزء من مشروع مشترك لمكافحة الاحتيال.

من أصحاب العمل تقديم وثائق إضافية، بما فيها عقود العمل. وإذا لم تحسم المسألة على هذا النحو، قد تنظم عملية تفتيش أو يستدعى صاحب العمل للحضور إلى إدارة تفتيش العمل. وقد أفضى هذا النهج إلى زيادة بنسبة ٢١٧ في المائة في عدد العمال المسجلين في قواعد بيانات الضمان الاجتماعي ما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩، وإلى زيادة بنسبة ٥٠ في المائة في طلبات الحصول على رخصة عمل<sup>١٤٥</sup>.

٣١١. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، استهلت خطط وحملات لتسوية وضع العمال غير المعلنين. ففي الأرجنتين، يشارك في تنفيذ الخطة الوطنية لتسوية أوضاع العمل، التي ورد ذكرها أعلاه، وزارة العمل والعمالة والضمان الاجتماعي والإدارة الاتحادية للإيرادات العامة وسلطات العمل في حكومات المقاطعات، بمشاركة مجلس العمل الاتحادي. وتسعى الخطة، التي أنشئت في عام ٢٠٠٣، إلى توفير ظروف العمل الملائمة وإلى تعزيز الكشف واتخاذ التدابير التصحيحية في حالة عدم الامتثال للوائح العمل والضمان الاجتماعي. ومن أهداف الخطة تسجيل العمال المستبعدين سابقاً في الضمان الاجتماعي وضمان قيام أصحاب العمل بعملية التسجيل على أساس طوعي. كما إنها تعزز الوعي بالمشكلات الناجمة عن العمل غير المعلن وبمناخ تسوية الوضع. وكانت النتائج إيجابية، فقد حدثت منذ عام ٢٠٠٢ زيادة بنسبة ٦٤ في المائة في تسجيل العاملين في القطاع الخاص (بين الربعين الثانيين من عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٩)<sup>١٤٦</sup>. وفي عام ٢٠٠٩، تم تحديد إطار تنظيمي جديد استجابة للأزمة، وهو يشمل قيام الدولة بإعانة مساهمات أصحاب العمل وتسهيلات لتسوية أوضاع العمال.

٣١٢. ومنذ عام ٢٠٠٨، كان برنامج "Plan Reto" في بيرو يسعى إلى تسوية وضع العمال غير المعلنين من خلال الجمع ما بين توعية الجمهور وتفتيش بعض أنماط أنشطة العمل حيث تمثل العمالة غير النظامية خطراً. ومن أحد أهداف البرنامج نقل العمال إلى نظام إلكتروني لدفع الأجور<sup>١٤٧</sup>.

٣١٣. وتقوم برامج عمل بعض إدارات التفتيش على استراتيجيات و/أو سياسة معالجة العمل غير المعلن. ففي بلغاريا، قامت إدارة العمل بدمج مسألة العمل غير المعلن في خطة العمل الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠. وفي بلدان أخرى، مثل إيطاليا والبرتغال وبولندا وفرنسا وليتوانيا وهنغاريا، يتزايد تضمين العمل غير المعلن في صلب الخطط والبرامج السنوية لأنشطة التفتيش. وفي بلجيكا تحدد لكل مفتش أهداف كمية للتفتيش، مع تركيز الأولوية على العمل غير المعلن. وبالإضافة إلى ذلك، تم إعداد استراتيجيات وطنية لمكافحة الاحتيال الاجتماعي والضرائبي.

٣١٤. وبموازاة ذلك، تبين أنه لا بد للمفتشين من العمل مع الشركاء الاجتماعيين، سواء من خلال اتفاقات الشراكة في قطاعات معينة تتميز بارتفاع نسبة العمل غير المعلن فيها (مثل استونيا وألمانيا وأيرلندا وإيطاليا وبلجيكا وفرنسا) أم من خلال حملات الإعلام والتوعية المشتركة بشأن العمل غير المعلن (مثل البرتغال والدانمرك).

٣١٥. وفي بلدان أخرى، يشارك الشركاء الاجتماعيون في تصميم البرامج والأنشطة فيما يتعلق بالعمل غير المعلن، وكذلك في إعداد خطط التفتيش. وهذا هو الحال في ليتوانيا، حيث يشارك الشركاء الاجتماعيون على الصعيد الوطني في التخطيط لتدابير مكافحة العمل غير المعلن من خلال مشاورات في إطار المجلس الثلاثي الوطني.

٣١٦. وفي سياق العمل غير المعلن، يتطلب مفتشو العمل تدريباً محدداً بخصوص هذه الظاهرة عموماً وبخصوص القطاعات المحددة التي غالباً ما يصادف فيها هذا النوع من العمل في بلد بعينه. وأصبحت البلدان الأوروبية تقر بهذه الحاجة أكثر من ذي قبل. ويتوفر هذا التدريب في إطار برامج تمهيدية للمفتشين في بلدان مثل إيطاليا والبرتغال وفرنسا وهنغاريا.

<sup>١٤٥</sup> معلومات قدمتها وزارة العمل. انظر أيضاً:

R. Aragón Bombin: "Labour inspectorates' collaboration in a globalized world: The twenty-first century challenges", Presentation made in October 2009, available on LAB/ADMIN website, at [www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS\\_118081/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm).

<sup>١٤٦</sup> بيانات قدمها مرصد ديناميات التوظيف والأعمال في وزارة العمل والعمالة والضمان الاجتماعي استناداً إلى السجلات الإدارية للضمان الاجتماعي.

<sup>١٤٧</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

## عمليات التفتيش عبر الحدود

٣١٧. في هذا السياق، برز اتجاه على امتداد السنوات العشرين الماضية أو أكثر نحو الاضطلاع بأنشطة تفتيش مشتركة، لا شك أنها نتيجة عمليات التكامل الإقليمي والسماح بحرية حركة العمال والخدمات. مثال ذلك، أن عمليات التفتيش المشتركة أو المنسقة عبر الحدود، إضافة إلى العمليات التي تستدعيها مشاريع الأشغال العامة عبر الحدود، قد أصبحت ممارسة مألوفة. وهذا هو الحال في لكسمبرغ، حيث تدعى السلطات الألمانية (إدارات التفتيش المالي وتفتيش العمل) لإجراء عمليات تفتيش مشتركة في مناطق الحدود على أساس منتظم، ولا سيما في ورشات البناء وفي المناطق التي يكثر فيها تمركز العمال المنتدبين. وإلى جانب عمليات التفتيش المنسقة، كان هنالك زيادة ملحوظة في اتفاقات التعاون الثنائي بين إدارات تفتيش العمل منذ أوائل التسعينيات، وخصوصاً في أوروبا<sup>١٤٨</sup>. وغالبية هذه الاتفاقات مستمدة من توجيه الاتحاد الأوروبي 96/71/EC بخصوص اندباب العمال في إطار توريد الخدمات وتوسعي إلى تنفيذه مع أن نطاق تطبيقها لا يقتصر على العمال المنتدبين. ومنذ عهد قريب، في أيار/ مايو ٢٠١٠، أبرم اتفاق تعاون ثلاثي الأطراف بشأن العمل غير المعلن بين وزارات العمل في بلغاريا ورومانيا واليونان<sup>١٤٩</sup>.

٣١٨. ومنذ عام ٢٠٠٧، برز عدد من المبادرات في إطار السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي<sup>١٥٠</sup> لتحقيق التنسيق بين إدارات تفتيش العمل والاتساق بين إجراءات التنسيق في الدول الأعضاء الأربع. وكما هو الحال في أوروبا، قامت عدة عمليات تفتيش مشتركة، حيث تم تنظيم عمليات منسقة ومتزامنة في مناطق الحدود. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٨، أعدت السوق المشتركة اقتراحاً مشتركاً تضمن إجراءات متصلة بتفتيش عمل الأطفال واستهدف قطاعات اقتصادية محددة (مثل عمال نشر الأخشاب على الحدود بين الأرجنتين والبرازيل). وفي الوقت ذاته، اتخذت السوق المشتركة تدابير ووضعت مبادئ توجيهية بغية إرساء أساليب عمل إقليمية. وكانت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي القيام في عام ٢٠٠٦ بتصميم أنشطة التفتيش المشتركة بشأن الشروط الدنيا لإجراءات تفتيش العمل (قرار مجلس السوق رقم ٠٦/٣٢) ومتطلبات المؤهلات الدنيا لمفتشي العمل (قرار مجلس السوق رقم ٠٦/٣٣). وما زالت هذه الشروط والمتطلبات قيد الإعداد.

٣١٩. وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، قام رؤساء هيئات السلامة في مكان العمل<sup>١٥١</sup> في كل من أستراليا ونيوزيلندا، مع أنها تقتصر على مسائل السلامة والصحة، بتنفيذ عدد من مبادرات المواءمة. وإلى جانب حملات الوقاية (بشأن إنشاء سلال ومنصات البناء في عام ٢٠٠٩ مثلاً)، وضعت استراتيجية للفترة ٢٠٠٢-٢٠١٢، تحتوي على قائمة بأولويات السلامة والصحة وتوسعي إلى اتباع نهج مشتركة منسقة مع أولويات كل من البلدين.

٣٢٠. وفي رابطة أمم جنوب شرق آسيا، اعتمد اجتماع وزراء العمل الحادي والعشرون مؤخراً برنامج العمل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥. ويبرز البرنامج أهمية تعزيز القدرة على تفتيش العمل ويؤكد الحاجة إلى عقد مؤتمر تفتيش العمل لبلدان الرابطة على أساس منتظم<sup>١٥٢</sup>. ويكمل هذا الالتزام الذي يجري فعلاً فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنيين من خلال شبكة السلامة والصحة المهنيين في إطار الرابطة.

## تحسين وسائل العمل الإدارية والقانونية

٣٢١. وفقاً لأحكام الاتفاقيتين رقم ٨١ (المادة ١٦) ورقم ١٢٩ (المادة ٢١)، يجب تفتيش أماكن العمل بقدر ما يكون ضرورياً من حيث التواتر والتعمق لضمان التطبيق الفعال للأحكام القانونية ذات الصلة. وهكذا يتطلب تطبيق القانون استخدام مختلف الصكوك والتدابير الإدارية التي تضمن، على وجه السرعة والكفاءة، إنفاذ جميع مراحل تدخلات التفتيش. وينبغي ألا يغرب عن البال أن هذه التدخلات لا تقتصر على زيارات التفتيش فحسب بل تتناول أيضاً أنشطة وحملات في مجالات الوقاية والتوعية والتثقيف كجزء من نهج شمولي يشمل جميع

<sup>١٤٨</sup> أبرمت الاتفاقات الثنائية تاريخياً بين مختلف البلدان، ولا سيما في أوروبا. وكان الغرض منها أساساً التعاون وتبادل المعلومات. إذ يوفر التفتيش عالي النوعية في دولة مجاورة ضماناً للسلم الاجتماعي وعدد أقل من المشكلات عبر الحدود.

<sup>١٤٩</sup> اتفاق التعاون بين وزارة العمل والسياسة الاجتماعية في جمهورية بلغاريا ووزارة العمل والضمان الاجتماعي في الجمهورية اليونانية ووزارة العمل والأسرة والحماية الاجتماعية في رومانيا في مجال شروط العمل وحماية حقوق العمل. متاحة في موقع إدارة تفتيش العمل في شبكة الويب: [www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS\\_145368/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm)

<sup>١٥٠</sup> الفريق العامل الفرعي رقم ١٠ المعني بعلاقات العمل والعمالة والضمان الاجتماعي مسؤول عن تفتيش العمل في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي.

<sup>١٥١</sup> فريق يضم الإدارة العامة في الهيئة العليا لتنظيم السلامة والصحة المهنيين في كل من البلدين.

<sup>١٥٢</sup> انظر الموقع: [www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS\\_145969/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_145969/index.htm)

احتياجات الإنفاذ. وفي إطار هذه الرؤية الواسعة يعتبر مفهوم البرنامج أو الخطة أو ما يسمى أحياناً "سياسة الإنفاذ" أمراً أساسياً.

٣٢٢. وفي إطار الخطط أو البرامج، لا بد لكل الأطراف المشاركة من أن تدرك بوضوح مسؤولياتها ومستوى الأداء الذي يتعين بلوغه والأهداف المتوخاة والمهل الزمنية، وغير ذلك. وتبعاً لذلك، يحتاج الأمر إلى استراتيجية تفتيش عامة على الصعيد الوطني. كما ينبغي صوغ هذه الاستراتيجية تحت إشراف السلطة المركزية وبالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين. ولضمان التنفيذ الفعال للخطط وكفاءة توصيل المعلومات عن الصعوبات التي تواجهه، يتعين على الجهة التي تقوم بصوغ الاستراتيجية أن تكون مسؤولة أيضاً عن مراقبة أنشطة التفتيش. فضلاً عن ذلك، فإن عملية التخطيط ليست عملية وحيدة الاتجاه، إذ إن المعلومات التي يحصل عليها المفتشون أثناء زيارتهم مفيدة في إعداد الخطط لضمان تنفيذ عملية التفتيش على نحو يتسم بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة في عملية ما فتئت تتطور.

### التخطيط والبرمجة

٣٢٣. إن الخطط وبرامج إنفاذ السياسات الوطنية موجودة في كل مكان، وإن كانت مختلفة من حيث الشكل ودرجة التفصيل. فقد اعتمدت باكستان مثلاً سياسة إنفاذ وطنية في عام ٢٠٠٦ تجسد التزام الحكومة بتنفيذ أنشطة التفتيش وإنفاذ القانون. ومن شأن برنامج كهذا أن يحدد الوظائف والغايات والأهداف الاستراتيجية لتفتيش العمل، والاستراتيجية من أجل إشراك الشركاء الرئيسيين والتُّهَج والوسائل العملية. وقد قام كل من المملكة المتحدة<sup>١٥٣</sup> ونيوزيلندا<sup>١٥٤</sup> أيضاً بصوغ وثائق سياسة تطوي على نُهَج محددة لإنفاذ القانون.

٣٢٤. وإلى جانب هذه "السياسات والبرامج" العامة، غالباً ما تعتمد إدارات التفتيش إلى وضع برامج تدخل سنوية محددة تقوم على أساس معايير متنوعة. وفي بعض الحالات، تجرى مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين لتحديد محور تركيز أنشطة التفتيش على وجه الدقة.

٣٢٥. وفي الولايات المتحدة مثلاً، تضع الوكالة الاتحادية للصحة والسلامة في العمل خططاً وبرامج تتناول المخاطر أو احتمال وقوع الحوادث، وشكاوى العمال، والإحالات من وكالات حكومية أخرى، وأصحاب العمل الذين يبلغون عن نسبة مرتفعة من إصابات أو أمراض العمل، والمهن الخطرة مثل حفر الخنادق، واستخدام المعدات الخطرة مثل المداخل الميكانيكية، وأنشطة الرصد.

٣٢٦. وفي أمريكا اللاتينية، توضع الاستراتيجيات أو الخطط المتعددة السنوات وفقاً للميزانيات المتوفرة ولفترة تتراوح عادة ما بين سنتين وأربع سنوات. وتنفذ هذه الخطط من خلال برامج سنوية أو فصلية، تحدد فيها مؤشرات دقيقة وأهداف زمنية. مثال ذلك أن خطة التنمية في المكسيك<sup>١٥٥</sup> للفترة ٢٠٠٥-٢٠١١ توفر مجموعة من المبادئ التوجيهية العملية ودليل لتفتيش العمل ودليل لشروط العمل يتضمن أمثلة عملية. وتنشئ الخطة نظام "الإعلان" (إعلان العمل إلكترونياً "على الخط") وهو يشجع الالتزام الطوعي (لترويج ثقافة الامتثال للقانون من خلال تقديم المعلومات "على الخط") ويرمي إلى تعميم لوائح العمل من خلال مكتبة افتراضية ويوفر إمكانية التقييم الذاتي من جانب المستعمل ويعزز الثقة بسلطات العمل.

٣٢٧. وفي بيرو، أصدرت إدارة تفتيش العمل سلسلة من التوجيهات بخصوص الإجراءات والمبادئ التوجيهية لضمان التطبيق الفعال للقانون. وهي تشمل قائمة مرجعية مسبقة الإعداد تبين بالنسبة إلى كل موضوع ما الذي يمكن تفتيشه وما هي عناصر المقارنة الأساسية. وللتأكد من اتباع كل من هذه التوجيهات (بالتأكيد أساساً على المسائل المتصلة بنقابات العمال، والتعاقد الخارجي، والوساطة)، يتم الإشراف على تطبيقها سنوياً فيما يتعلق بالقطاعات المشمولة، ومدى عدم الامتثال للقوانين، وغير ذلك من الخصائص.

<sup>١٥٣</sup> انظر:

Health and Safety Executive, United Kingdom: *Enforcement Policy Statement* (2009), at [www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf](http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf).

<sup>١٥٤</sup> انظر:

Department of Labour, New Zealand: *Keeping Work Safe: The Department of Labour's policy on enforcing the Health and Safety in Employment Act 1992*, New Zealand (2009): [www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe\\_01.asp](http://www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp).

<sup>١٥٥</sup> انظر: [www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf](http://www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf).

٣٢٨. وفي إطار عملية للمراجعة الداخلية وتعديل طرائق العمل، قامت البرازيل مؤخراً (نيسان/ أبريل ٢٠١٠) بتنفيذ منهجية تفتيش جديدة تقوم على أساس الأهداف من خلال مشاريع وطنية وإقليمية وأعمال جماعية. وتضع هذه المشاريع الأولويات بحسب الأهداف العامة المرسومة في خطة التفتيش المتعددة السنوات. ويعتمد البرنامج على الدعم التكنولوجي، الممول من صندوق ضمان الفصل من الخدمة، وعلى برنامج لبناء القدرات. وترتكز البرامج الوطنية لعام ٢٠١٠ على أربعة مجالات، وهي: القضاء على عبودية العمل، ومكافحة عمل الأطفال، واندماج ذوي الإعاقة، والتدريب<sup>١٥٦</sup>.

٣٢٩. وفي الدول العربية، وضعت عُمان مؤخراً نظاماً إلكترونيًا لتبادل المعلومات يمكن المفتشين من استيفاء قوائم مرجعية إلكترونيًا في عين المكان والنفوذ في الوقت ذاته إلى قاعدة البيانات المركزية. وقد زُوِّد المفتشون مؤخراً بحواسيب محمولة عددها ١٨٠ تساعد على تبسيط مهامهم اليومية. وفي الأردن، ساعد إدخال الحوسبة في نظام التفتيش على المستوى المركزي في وزارة العمل على تحسين التواصل وعمليات الإبلاغ.

### عدم كفاية البيانات القابلة للمقارنة

٣٣٠. من المهم، فيما يتعلق بالتخطيط والبرمجة، إمكانية الاعتماد على بيانات سليمة يعول عليها لتفتيش العمل. وهذا موطن ضعف عندما يحتاج الأمر إلى مقارنة تجارب تفتيش العمل. ففي عام ٢٠٠٦، أشارت لجنة الخبراء إلى أن "على الرغم من إرسال المعلومات عن عدد مفتشي العمل أو موظفي التفتيش بصورة منتظمة إلى منظمة العمل الدولية فإن من العسير تقييم هذه المعلومات في ضوء الأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات. وعلى وجه الخصوص، هنالك نقص في المعلومات التي يمكن أن توضح إلى أي مدى يتقرر عدد المفتشين الممارسين باستخدام المعايير ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، فإن تنوع تسميات مختلف موظفي التفتيش التي تشير إليها الصكوك يجعل من العسير جداً القيام بأي مقارنة"<sup>١٥٧</sup>.

٣٣١. ومن شأن تفاوت المفاهيم والمعايير والبارامترات في تصميم السجلات الإدارية، إلى جانب نقص الاتساق في المصادر المنتقاة ونقص البيانات أو عدم اتساق عملية جمعها، أن يزيد من صعوبة القيام بتحليل مقارن للبيانات بين البلدان وعبر الأقاليم<sup>١٥٨</sup>، أو استبانة أي اتجاهات أو نسب مقارنات مفيدة على أساس المعلومات والسجلات المتاحة. علاوة على ذلك، تستخدم تعاريف مختلفة لمفاهيم أساسية مثل المفتش أو زيارة التفتيش أو عملية التفتيش (انظر التذييل ٢). وغالبية الإحصاءات لا تميز بين الجنسين<sup>١٥٩</sup> مما يتعذر معه التحقق من نسبة النساء والرجال بين موظفي التفتيش<sup>١٦٠</sup> (انظر الملحق الأول).

٣٣٢. وفي هذا السياق، من المستصوب إرساء منهجية موحدة لتجميع البيانات بشأن تفتيش العمل. ومن شأن ذلك أن يحسن تجميع الإحصاءات في تقارير سنوية وفقاً لأحكام الاتفاقيتين رقم ٨١ (المادة ٢١) ورقم ١٢٩ (المادة ٢٧) واتاحة عملية تبادل مفيدة للمعلومات، وهي أداة أساسية في تخطيط أنشطة التفتيش وبرمجتها وتقييمها.

### حملات محددة

٣٣٣. تقوم الإدارات العامة لتفتيش العمل، كجزء من الخطة السنوية ولاستكمال زيارات التفتيش (الاستباقية منها والتدخلية)، بتنظيم حملات أو زيارات مواضيعية لها هدف معين، وذلك لمعالجة مسائل رئيسية وطنية أو قطاعية. وتصمم هذه الحملات عموماً بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين. وهي أدوات أساسية من أجل التخطيط

<sup>١٥٦</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>١٥٧</sup> مكتب العمل الدولي: الدراسة الاستقصائية العامة، ٢٠٠٦، الفقرة ١٩٤.

<sup>١٥٨</sup> انظر مثلاً:

LAB/ADMIN dataset *Figures on labour inspection*, at [www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS\\_141485/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm)

<sup>١٥٩</sup> عدد البلدان التي قدمت بيانات مفصلة بحسب الجنسين محدود جداً. فمن أصل ما مجموعه نحو ٩٠ دولة عضواً، هذه المعلومات متاحة من مجرد ١٥ دولة عضواً. انظر:

LAB/ADMIN: *Figures and statistics on labour inspection system: A topic to be developed*, draft, at [www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS\\_141079/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm).

<sup>١٦٠</sup> تنص المادة ٨ من الاتفاقية رقم ٨١ والمادة ١٠ من الاتفاقية رقم ١٢٩ على أن للرجال والنساء الحق في التعيين كموظفين في هيئة التفتيش، ويجوز عند الضرورة، إسناد واجبات خاصة للرجال والنساء.

للتفتيش، كما ورد أعلاه. وينفذ العديد من الممارسات الفضلى في مجال التفتيش أو توجه من خلال هذه الأنواع من الأنشطة (وثمة مثالان بارزان هما مكافحة عمل الأطفال ومكافحة العمل غير المعلن).

#### الإطار ٤-١١ دور لجنة كبار مسؤولي تفتيش العمل

إن الحملات العامة في أوروبا أنشطة أساسية وهي تشكل حافزاً قوياً لضمان الوقاية. وفي عام ٢٠٠٣، أطلقت لجنة كبار مسؤولي تفتيش العمل أول حملة على صعيد الاتحاد الأوروبي تستهدف صناعة البناء وتركز على منع حالات السقوط من أماكن مرتفعة.

وفي أوروبا، أثبتت حملات تفتيش العمل من هذا النوع أنها أدوات قيمة لإذكاء الوعي وتحسين إنفاذ الالتزامات بموجب القوانين والتشريعات. وفي غالبية البلدان، تراجعت نسب الحوادث في صناعة البناء بفضل التدابير المتخذة. وتقوم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بحملات إعلام ماثلة باستخدام وسائل الإعلام والصحافة لإذكاء الوعي بين العاملين في صناعة البناء وتستخدم نفس طرائق التفتيش. وتجرى الحملات كل سنة وتفضي إلى نتائج كمية واضحة في شتى بلدان الاتحاد الأوروبي. وكانت آخر حملة قامت بها اللجنة في عام ٢٠١٠ بشأن استخدام المواد الخطرة في مكان العمل.

٣٣٤. وكان التعاون بين إدارات التفتيش ووسائل الإعلام أساسياً لتبسيط الضوء على ما تقوم به من أنشطة على الصعيد الوطني والدولي. وقد نظم الكثير من الحملات، لا سيما فيما يتعلق بمسائل السلامة والصحة المهنية (الوقاية) أو بشأن مخالفة القانون و/أو العمالة، بالتعاون مع وسائل الإعلام. ففي أستراليا مثلاً، كان حملة من خلال وسائل الإعلام أثر فعال في تخفيض حالات التوقف عن العمل بسبب آلام الظهر ومن ثم تخفيض تكاليف التعويض. وقد استهدفت حملة عرفت باسم "لا تتقبل آلام الظهر مستقياً"، العمال الذين سبق أن عانوا فترة من آلام الظهر، وذلك بغية تخفيض درجة العجز وهو في مقدمة تكاليف الرعاية الصحية. وشملت الحملة دعايات على التلفزيون والراديو شارك فيها مهنيون في الرعاية الصحية وشخصيات محلية وممثلون. واستخدمت إعلانات وملصقات، فضلاً عن مبادئ توجيهية لعلاج آلام الظهر، استهدفت الأطباء. وطوال فترة ثلاث سنوات بعد الحملة، انخفض عدد حالات التوقف عن العمل بسبب آلام الظهر بأكثر من ٣٠٠ حالة، وتحققت وفورات في تكاليف التعويض فاقت ٤٠ مليون دولار أسترالي<sup>١١١</sup>.

#### الرصد والتقييم

٣٣٥. يتعين أن تعقب التخطيط لأنشطة تفتيش العمل وتنفيذها مرحلة رصد وتقييم. وفي هذا الصدد، تكون التقارير الدورية الأساس لقياس النتائج ووضع عدد من المعايير الموحدة.

٣٣٦. ولدى العديد من البلدان تشريعات تنص تحديداً على إعداد تقارير دورية وفقاً لمتطلبات معايير العمل الدولية. وإضافة إلى تجسيد أنشطة التفتيش أو نتائج هذه الأنشطة، فإن هذه التقارير تقدم تقيماً للأنشطة المضطلع بها أثناء فترة التقرير. ففي بلغاريا مثلاً، يشمل التحليل الإصابات في مكان العمل وتطبيق القوانين واللوائح الخاصة بالسلامة والصحة المهنية وبعلاقات العمل. وفي إثيوبيا، تحتوي التقارير الدورية أيضاً على معلومات عن أثر الحوادث الصناعية من حيث التكاليف البشرية والمادية والمالية. وفي الجزائر وتونس والمغرب، يتعين أن تذكر التقارير الدورية عن أنشطة مفتشي العمل الحوادث المهنية وأسبابها، وأسباب نزاعات العمل الجماعية والفردية، وأي معلومات من شأنها أن تسهم في الانتعاش الاقتصادي على المستوى الإقليمي أو الوطني، وتطوير علاقات العمل في مكان العمل والتحسينات التي تطرأ في ظروف العمل<sup>١١٢</sup>.

٣٣٧. وكثيراً ما تضطلع إدارات تفتيش العمل بعملية التقييم. ويقتصر هذا التقييم في بعض الحالات على مقارنة عدد من المؤشرات (مثل عدد زيارات التفتيش، أو التبليغات عن التحسين، أو الزيارات في كل عملية تفتيش) إزاء مؤشرات السنين السابقة بدلاً من عملية تقييم تجري في سياق خطة محددة.

٣٣٨. وفي الاتحاد الأوروبي، أنشأت المفوضية الأوروبية مشروع "لوحة النتائج" لتتبع التقدم الذي تحرزه الدول الأعضاء نحو تحقيق الاستراتيجية الأوروبية للسلامة والصحة المهنية - وقد نشر تقرير عن ذلك في

<sup>١١١</sup> انظر:

"Can social marketing campaigns prevent workplace injury and illness?", in *At Work*, Issue 49, Summer 2007 (Toronto, Institute for Work & Health).

<sup>١١٢</sup> تستند كل هذه الأمثلة إلى معلومات قدمتها الحكومات.

عام ٢٠٠٩<sup>١٦٣</sup>. وثمة مشاريع مماثلة في مناطق أخرى من العالم. وعلى سبيل المثال، هنالك خطط بشأن عمليات التفتيش في مجال السلامة والصحة في جنوب أستراليا وفي سنغافورة. وفي الفلبين، يضع إطار إنفاذ معايير العمل أهدافاً كمية، بحيث يستهدف ست زيارات في كل أسبوع لكل مفتش لما مجموعه عشرة شهور في السنة. وينبغي تقديم برنامج التفتيش في كل إقليم قبل ١٥ كانون الثاني/يناير من كل سنة إلى مكتب ظروف العمل، الذي عليه أن يقر البرنامج ويراقبه مرتين كل ثلاثة أشهر.

٣٣٩. وفي أفريقيا، أخذ بنظم الإدارة القائمة على النتائج في عدد من البلدان المختارة. ففي كينيا مثلاً، يشمل هذا النظام الإدارة العامة بأكملها ولكنه غير متخصص لأنه يطبق معياراً عاماً على جميع عمليات التفتيش (١٥ أو ٢٠ زيارة شهرياً لكل مفتش) سواء في العاصمة أم في الميدان، دون مراعاة الموارد والخصائص في كل وحدة جغرافية<sup>١٦٤</sup>. وفي غالبية بلدان غرب أفريقيا، أنشئ في سياق برامج إصلاح الإدارة العامة نظام جديد للتقييم على أساس الجدارة يشمل المفتشين، وهو يقوم على نظام تقييم الأهداف بدلاً من عدد الزيارات. وفي بوركينا فاسو، هذا النظام منصوص عليه في النظام الأساسي للإدارة العامة، وهو من اختصاص إدارة التفتيش العامة للخدمات في وزارة الإدارة العامة<sup>١٦٥</sup>.

### الامتثال للقوانين وإنفاذ الأحكام القانونية

٣٤٠. لا يمكن فهم تفتيش العمل فهماً تاماً دون النظر في إجراءات العقوبة. وهذه الإجراءات مطلوبة للحصول على التعويض والجبر في حالة المخالفة، كما أن لها أثراً رادعاً. ولكن العقوبات ما هي إلا واحدة من الوسائل بيد المفتشين من أجل الحض على الامتثال للقانون، أو في هذه الحالة إنفاذه. ومع ذلك، وفي كثير من الأحوال، لا تكون القواعد والممارسات الوطنية التي تحكم العقوبات واضحة ولا توفر للمفتشين القدر الكافي من حرية التصرف لكفالة الامتثال للقانون.

٣٤١. وبصفة عامة، تستخدم غالبية البلدان الغرامات والإجراءات الإدارية بمثابة عقوبات في إدارة تفتيش العمل<sup>١٦٦</sup>. ويمكن استئناف هذه العقوبات أمام المحاكم بعد استنفاد السبل الإدارية. أي إن تدخلات تفتيش العمل التي تنطوي على دعاوى إدارية أو مدنية أو جزائية قد تنتهي في المحكمة كملاذ أخير. ويلجأ بعض البلدان التي لديها إدارات تفتيش محددة للضمان الاجتماعي إلى الإجراءات الإدارية الخاصة التي توفر الانضمام التلقائي للضمان الاجتماعي وسبل الإنفاذ العاجلة.

٣٤٢. وفي بلدان أخرى، وضعت طرائق محددة تسمح لإدارة التفتيش والهيئة القضائية بالتعاون بغية ضمان فعالية تدخلات التفتيش. ففي إسبانيا مثلاً، أنشأت خطة العمل لإطلاق وتنفيذ الاستراتيجية الخاصة بالسلامة والصحة في مكان العمل (٢٠٠٧-٢٠١٢)<sup>١٦٧</sup> فئة خاصة من المفتشين، في كل ولاية مستقلة، مسؤولة عن مراقبة مخالقات العمل، وخصوصاً في مجال السلامة والصحة. ويتعاون هؤلاء المفتشون مباشرة مع نقابات العمال وإدارة التفتيش، لا سيما فيما يتعلق بإنفاذ الالتزامات بحماية السلامة والصحة حيث يدعى بأن صاحب العمل قد ارتكب مخالفة.

٣٤٣. وفي فرنسا، أنشئ قسم ضمن المديرية العامة للعمل لتجميع السجلات عن الإجراءات الجنائية وضمان التنسيق مع وزارة العدل لتحسين معالجة القضايا. ويتسم هذا التعاون بأهمية أساسية. وفي الواقع، أشارت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات إلى أن "فعالية التدابير الملزمة التي تتخذها إدارة تفتيش العمل تتوقف إلى حد كبير على كيفية تعامل السلطات القضائية مع القضايا المرفوعة إليها من جانب الإدارة، أو على توصية مفتشي العمل"، وأنه ينبغي اتخاذ التدابير "لتوعية القضاة فيما يتعلق بتكامل دور كل من المحاكم وإدارة تفتيش العمل"<sup>١٦٨</sup>.

<sup>١٦٣</sup> انظر: European Commission: *Scoreboard 2009: Community strategy on health and safety at work*.

<sup>١٦٤</sup> معلومات قدمتها الحكومة.

<sup>١٦٥</sup> انظر: ILO: *Burkina Faso labour administration system audit*.

<sup>١٦٦</sup> إضافة إلى الغرامات، واتباعاً للمبادئ الواردة في الاتفاقيتين المعنيتين (المادتان ١٣ و١٨ من الاتفاقية رقم ٨١ والمادتان ١٨ و٢٤ من الاتفاقية رقم ١٢٩)، فإن معظم التشريعات تنص صراحة على أن باستطاعة المفتشين تعليق أو وقف العمليات أو الأنشطة في حال خطر جدي يهدد العمال، كما تفرض عقوبات في حال تعطيل مفتشي العمل في أداء واجباتهم.

<sup>١٦٧</sup> انظر: [www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima\\_hora/EESST.pdf](http://www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf).

<sup>١٦٨</sup> لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: ملاحظة عامة بشأن الاتفاقية رقم ٨١، ٢٠٠٨.

٣٤٤. وغالباً ما تكون العقوبات، بما فيها الغرامات، متواضعة ومن ثم لا تشكل تدابير رادعة، لا سيما بالنسبة إلى المنشآت المتوسطة والكبيرة. ومن الصعب في بعض الأحيان تحصيل الغرامات المفروضة. وقد عمد كثير من البلدان إلى تعديل قوانينها لتحديد مبالغ غرامات أقرب إلى الواقع واقترحت أساليب تلقائية وأكثر مرونة لتحديد مقدار الغرامات. وقد جرت إصلاحات مشابهة في كثير من البلدان الأوروبية، ومنها إيطاليا والدانمرك والجمهورية التشيكية وفرنسا والمملكة المتحدة وهولندا<sup>١٦٩</sup>. وقامت الجمهورية العربية السورية<sup>١٧٠</sup> بمراجعة التشريعات، وكذلك السلفادور التي أصدرت قانون منع المخاطر (المرسوم التشريعي رقم ٢٥٤ لعام ٢٠١٠). وفي بعض البلدان الآسيوية، مثل بنغلاديش<sup>١٧١</sup>، اعتمدت تشريعات جديدة لهذه الغاية.

٣٤٥. ونظراً لتكاليف الكشف عن العمل غير المعلن، فقد رفع مستوى العقوبات المتصلة بذلك، ولا سيما في عدد من البلدان الأوروبية. فقد أعادت إيطاليا والبرتغال وسلوفاكيا وفرنسا والنمسا واليونان النظر في تشريعاتها ولم تقتصر على زيادة العقوبات زيادة هامة فحسب وإنما نصت فيها أيضاً على إمكانية الشروع في إجراءات جنائية أيضاً. ففي ألمانيا وفرنسا مثلاً يمكن أن تشمل الجزاءات في حالة العمل غير المعلن الاحتجاز لمدة سنة أو ثلاث سنوات أو توقيع غرامات باهظة. وفي سويسرا والنرويج تشمل العقوبات المتصلة بالعمل غير المعلن الحكم بالسجن.

٣٤٦. ويعزز بعض البلدان الأثر الجزري للعقوبات المفروضة من خلال نشرها في مواقع الإنترنت العامة. وهذا يشمل نظام وسام "الوجه الباسم" في الدانمرك أو نظاماً مشابهة، كتلك التي أخذ بها في إسبانيا والبرتغال، حيث يمكن الجمع ما بين العقوبة والأمر بنشر المخالفات المتكررة أو الجسيمة أو الفادحة. وفي البرتغال، قد تكون العقوبة مصحوبة بحظر المشاركة في العطاءات العامة من أجل العقود. وفي المملكة المتحدة، يجب أن تتاح للجمهور المعلومات الخاصة بالتحسينات المطلوبة وبإشعارات الحظر. وعلاوة على ذلك، ومنذ عام ٢٠٠١، تُنشر على شبكة الإنترنت الأحكام القضائية التي تصدر كل سنة بحق مخالفات التشريعات المتعلقة بالصحة والسلامة المهنيين. وثمة نظام مشابه يطبق في البرازيل، حيث تدرج أسماء الضالعين في ممارسة العمل الجبري في قائمة تنشر علناً<sup>١٧٢</sup>.

٣٤٧. وفي سويسرا، يمكن أن تشمل العقوبات زيادة في أقساط التأمين، وعلى غرار المملكة المتحدة، سحب التراخيص وتعليق أو إبطال رخصة التشغيل لدى المنشأة. وقد اعتمدت بلجيكا نظاماً مشابهة تتناول أقساط تأمين الحوادث المهنية، وهي تستخدم صيغة رياضية لتخفيض أقساط المنشآت الممتثلة للقانون ذات الحوادث القليلة ولزيادة أقساط المنشآت التي لا تلي متطلبات الامتثال الدنيا (على غرار نظام مكافأة عدم المطالبة المطبق في تأمين السيارات). وقد أدخلت إسبانيا أيضاً تخفيضات مماثلة في أقساط التأمين المهنية للمنشآت التي تسهم في منع الحوادث في مكان العمل. وقد يكون من النهج المبتكرة اعتماد تدابير ردعية في شكل عقوبة إدارية تؤثر على المصالح الاقتصادية الحيوية للمنشأة. وقد يشمل ذلك مثلاً سحب أهلية المنشأة في المشاركة في العطاءات العامة، كما في البرتغال وهنغاريا، أو سحب الإعانات والمساعدة العامة، أو الإغلاق المؤقت أو النهائي للمنشأة، كما في البرتغال وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وفرنسا.

٣٤٨. وفي الإمارات العربية المتحدة، يجوز لوزارة العمل، إذا ما خالفت منشأة ما أحكام القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ بشأن علاقات العمل، أن تعلق معالجة الطلبات المقدمة، من قبيل الموافقة على عقود العمل الجديدة مع العمال الأجانب. ويمكن تطبيق هذا التدبير إما بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة (المادة ٨، الأمر الوزاري رقم ٧٨٨ لعام ٢٠٠٩ بشأن حماية الأجور). وكعقوبة إضافية، يمكن تخفيض مرتبة الشركات أو حتى إلزائها من سجل وزارة العمل، مما يخضع المنشأة لنظام أقصى من حيث الرسوم والمصاريف الإدارية. ويمكن للوزارة أيضاً أن ترفض الموافقة على عقود التوظيف إذا لم يزود صاحب العمل العمال بالوثائق المناسبة.

٣٤٩. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ينص قانون العمل<sup>١٧٣</sup> على أن الأفراد أو المنظمات التي تحقق نتائج ناجحة في تنفيذ قانون العمل تتلقى فوائد ومزايا اقتصادية.

٣٥٠. ولكي تكون العقوبات فعالة يجب ألا تقتصر على كونها كافية من حيث الكمية والرؤية، بل يجب أن تتعزز بإجراءات إنفاذ وبإنشاء هيئات إنفاذ قادرة على اتخاذ الإجراءات فوراً. وتتوفر الضمانات الإضافية بكفالة

<sup>١٦٩</sup> معلومات قدمتها الحكومات.

<sup>١٧٠</sup> قانون العمل الجديد، رقم ١٧ لعام ٢٠١٠، المادة ٢٥٥ وما يليها.

<sup>١٧١</sup> انظر: Bangladesh Labour Act, 2006 (XLII of 2006).

<sup>١٧٢</sup> معلومات قدمتها الحكومة بشأن الاتفاقية رقم ٨١.

<sup>١٧٣</sup> قانون العمل لعام ٢٠٠٦، المادة ٧٤.

عمليات الاستئناف التي تمنع التعسف وعجز الفرد عن الدفاع عن نفسه. ففي شيلي يمكن استئناف الغرامات أمام المحاكم؛ وعلاوة على ذلك، يمكن اتباع إجراءات خاصة أمام محكمة الاستئناف، عندما يُرى أن الحقوق الدستورية قد انتهكت. وفي الأرجنتين، ينص القانون رقم ٢٥٢١٢ لعام ١٩٩٩، الذي يصدق ميثاق العمل الاتحادي، على نظام جديد للمخالفات والغرامات يعرف مختلف المخالفات على نحو أوضح ويضع نظاماً موحداً للعقوبات كأساس للغرامة، ومبالغ دنيا وقصوى يمكن للسلطة الإدارية أن تعدلها (المادة ٥). وفي حال عدم دفع الغرامة، يمكن رفع دعوى جنائية.

٣٥١. وفي البرازيل، تم تنفيذ خطة لمراقبة العملية الغرض منها متابعة وتحسين عملية تحصيل الغرامات. وقد أدى ذلك إلى تناقص في عدد طلبات الاستئناف المقدمة وإلى تخفيض في الوقت المستغرق لمعالجتها من ٤٠٠ يوم في عام ٢٠٠٥ إلى ٩٠ يوماً في عام ٢٠٠٧. وفي عام ١٩٩٨، عمدت المكسيك إلى ترشيده نظام التفتيش والعقوبات، وأدخلت إجراءات مبسطة ووضعت قيوداً على فرض الجزاءات من جانب السلطات المحلية والاتحادية. ويولي النص الجديد الأولوية للإرشاد<sup>١٧٤</sup>.

٣٥٢. وقد أفضى اللجوء إلى الإرشاد والمنع كشكل من أشكال الردع إلى تجارب جديدة. واتبعت عدة بلدان نهجاً تبشر بالنجاح في اعتماد تدابير رادعة<sup>١٧٥</sup>. ففي شيلي على سبيل المثال، أنشئ برنامج خاص للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تنتهك حقوق العمل. ويدعى البرنامج "الاستعاضة عن الغرامات بالتدريب" وهو يمكن أصحاب العمل من تجنب العقوبات بالالتحاق ببرنامج تدريبي خاص. وفي غواتيمالا والجمهورية الدومينيكية يتعين على أصحاب العمل ذوي الدخل المنخفض، الذين ارتكبوا مخالفات، المشاركة في برامج تمويلها الدولة في تنمية الموارد البشرية، تتضمن أنشطة تدريبية محددة.

٣٥٣. وفي آسيا، وضعت تايلند سلسلة من وثائق الإرشاد في شكل "أدلة عملية" تتناول قطاعات من قبيل صناعات النسيج والبناء، وهي تشرح للمفتشين وللمديرين، بلغة مبسطة، ما هي مسائل السلامة والصحة المهنية التي يتعين البحث عنها في قطاعات محددة. وقد طبع من هذه الأدلة زهاء ٤٠.٠٠٠ نسخة وزعت على جميع المفتشين والمنشآت<sup>١٧٦</sup>. وفي فيتنام<sup>١٧٧</sup>، تنظم وزارة العمل والعجزة والشؤون الاجتماعية أسبوعاً وطنياً سنوياً للسلامة والصحة المهنية، في مقاطعة مختلفة في كل سنة وفي موضوع محدد، من قبيل السلامة والصحة المهنية في الزراعة، أو قرى الأعمال الحرفية، أو عمليات منع الانفجارات والحرائق. وتنظم السلطات المحلية والمنشآت أيضاً دورات تدريبية يدعى فيها مفتشو العمل إلى إلقاء محاضرات عن السياسات واللوائح ذات الصلة.

#### الإطار ٤-١٢ تدابير الردع في سنغافورة

في سنغافورة، وفيما عدا إجراءات الإنفاذ لتوعية أصحاب العمل بالشروط والظروف الدنيا من أجل العمالة، يلقي مفتشو العمل بانتظام محاضرات عن قانون العمالة والجمهور المستهدف هو أصحاب العمل في الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين لديهم إمام محدود بقانون العمالة، بمن فيهم من خالف قانون العمل. كما تنظم أنشطة ترويجية وندوات دراسية وحلقات عمل على مدار السنة لإذكاء الوعي والإطلاع على الممارسات الفضلى بشأن السلامة والصحة المهنية، بما في ذلك حقوق وواجبات العمال وأصحاب العمل. وتشمل الجهود الترويجية مساعدة التحالف الثلاثي لممارسات العمالة العادلة وذلك لتشجيع اعتماد ممارسات عمالة عادلة ومسؤولة من خلال الندوات الدراسية والمبادئ التوجيهية وغير ذلك من الوسائل.

المصدر:

Government report on Convention No. 81 under article 22, 2003; TAFEP website, at [www.fairemployment.sg/](http://www.fairemployment.sg/).

٣٥٤. وفي أوروبا، لدى غالبية البلدان برامج خاصة في هذا الشأن. مثال ذلك أن بلجيكا تستخدم توليفة من أنشطة المنع والعقوبات. ومن الممكن فرض "مساهمة من أجل الصالح العام" على صاحب عمل ما، وإزالتها

<sup>١٧٤</sup> انظر: M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 31-32.

<sup>١٧٥</sup> انظر:

R. Pires: *Governing regulatory discretion: Innovation, performance and accountability in two models of labor inspection work*, Paper presented at the first Conference on Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World (Geneva, ILO, 8-10 July 2009).

<sup>١٧٦</sup> انظر: ILO: Thailand labour inspection audit, 2004.

<sup>١٧٧</sup> تقرير الحكومة عن صكوك تفتيش العمل بموجب المادة ١٩، ٢٠٠٥.

فيما بعد من ضرائب صاحب العمل حالما يتسجل العمال المعنيون لدى هيئات الضمان الاجتماعي. وفي إسبانيا، ينص المرسوم الملكي رقم ٤٠٤/٢٠١٠ المؤرخ ٣١ آذار/ مارس ٢٠١٠، على نظام لتخفيض مساهمات تأمين المخاطر المهنية للمنشآت التي أسهمت بشكل ملموس في الحد من الحوادث المهنية ومنع حدوثها. ويمكن أن يتفاوت مبلغ الحافز من ٥ إلى ١٠ في المائة من أقساط تأمين المخاطر المهنية، تبعاً للحالة. وتشرف إدارة تفتيش العمل والضمان الاجتماعي على المنشآت المعنية.

### التقييم الذاتي

٣٥٥. اليوم، وفي عدد لا بأس به من البلدان، لا سيما حيث هنالك متطلبات صارمة متزايدة من أجل التفتيش في مجال السلامة والصحة المهنيين، أسند إلى المنشآت المعرضة لنسبة عالية من الخطر نصيب أكبر من المسؤولية في هذا المجال، تحت إشراف إدارة تفتيش العمل. وسعيًا إلى وضع تدابير وقائية على مستوى المنشأة، أدخل بعض البلدان الأوروبية خططاً طوعية للتقييم الذاتي لإدارة المخاطر وذلك لتطبيق التوجيهات الجديدة للاتحاد الأوروبي في مجال السلامة والصحة. ويعني التقييم الذاتي على مستوى المنشأة تقاسم المسؤوليات بين صاحب العمل والعمال، وفي حالة السلامة والصحة مع اللجان المعنية بالسلامة والصحة المهنيين. وهي بمثابة إطار مرجعي لتوجيه أنشطة التفتيش بأسلوب هادف يأخذ بزمام المبادرة. وميزة التقييم الذاتي هي أن بإمكان جميع أصحاب المصلحة في منشأة ما أن يعملوا معاً بنشاط لإنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة، وبناء وعي مشترك بالتحديات في مكان العمل والتدابير اللازمة من أجل التصدي لها. وعلى امتداد السنوات الخمس الماضية، أدخل عدد من خطط التقييم الذاتي في أمريكا اللاتينية. ففي شيلي مثلاً، تستخدم المديرية العامة للعمل، التي تنشر قوائم مرجعية للتقييم الذاتي لمختلف القطاعات في موقعها على شبكة الويب<sup>١٧٨</sup>، تدابير تنظيمية وقائية قطاعية.

٣٥٦. ومهما يكن من أمر، ينبغي أن يظل نظام تفتيش العمل مسؤولاً عن تفتيش شروط العمل وينبغي أن تكون لديه الصلاحيات اللازمة للقيام بذلك. وعلى أي حال، لا يمكن اعتبار التقييم الذاتي بديلاً لنظام تفتيش يعمل على الوجه الصحيح. ويعتمد أصحاب العمل عموماً إلى استيفاء استبيانات يكون قد أعده مفتشو العمل بالتعاون الوثيق مع ممثلي العمال. ثم يعكف مفتشو العمل على استعراض هذه الاستبيانات ويقررون ما إذا كانت ثمة حاجة إلى المضي في تفتيش المنشآت أم لا.

٣٥٧. وفي عدة بلدان آسيوية، هنالك أمثلة عن مبادرات التقييم الذاتي في مجال السلامة والصحة المهنيين تحديداً. فقد أخذت الفلبين مثل هذه المبادرة لبناء ثقافة امتثال طوعي لمعايير العمل في كل المنشآت ولتمكين وزارة العمل والعمالة من "توسيع رقعة نشاطها" وتشجيع الأطراف الأخرى لكي تشارك مشاركة فعالة في نظام تفتيش جديد. وفي الأجل البعيد، يرمي البرنامج إلى خلق ثقافة من السلامة والصحة والرعاية في مكان العمل ووازع أخلاقي من التنظيم الذاتي<sup>١٧٩</sup>.

٣٥٨. وفي تايلند، أقيم نظام للتبليغ الذاتي من أجل المنشآت الصغيرة والمتوسطة للإبلاغ عن ممارسات العمل فيها. ويطلب من هذه المنشآت، بموجب هذا النظام، استيفاء استبيانات تتناول مجموعة من ١٩ بنداً (١٨) تتناول ظروف العمل وواحد يتناول السلامة والصحة المهنيين) تشمل كل الالتزامات القانونية الرئيسية فيها. ويتعين توقيع هذه الاستمارة من جانب صاحب العمل أو من يمثله وممثل عن العمال، أو على الأقل عامل يعمل في المنشأة، وإعادتها إلى مكتب العمل في المقاطعة، حيث يقوم موظفون آخرون بمساعدة المفتشين على تحليل الاستمارات المستوفاة وإرسال النتائج إلكترونياً إلى المقر الرئيسي<sup>١٨٠</sup>.

٣٥٩. وفي فينتام، أخذ العمل أيضاً باستمارة تفتيش ذاتي بموجب القرار رقم 02/2006/QD-BLDTBXH المؤرخ ١٦ شباط/ فبراير ٢٠٠٦<sup>١٨١</sup>، الذي يتطلب من صاحب العمل استيفاء استبيان وإرساله، بعد توقيعه هو وممثل النقابة (إن وجد)، إلى إدارة تفتيش العمل. وبإمكان مفتشي العمل مساعدة صاحب العمل في استيفاء الاستمارة ويمكنهم أن يطلبوا من صاحب العمل اتخاذ ما يلزم من إجراءات في حالة أي مخالفة لقانون العمل.

٣٦٠. وبصفة عامة، إن التقييم الذاتي أداة مفيدة جداً للنهوض بثقافة درء المخاطر والامتثال لتشريعات العمل. وهي تعمل على نحو أفضل عندما يُجرى التقييم الذاتي ضمن آلية تنسيق توفرها إدارة تفتيش العمل.

<sup>١٧٨</sup> انظر: [www.dt.gov.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html](http://www.dt.gov.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html).

<sup>١٧٩</sup> انظر: ILO: Philippines labour administration/labour inspection audit, 2009.

<sup>١٨٠</sup> انظر: ILO: Thailand labour inspection audit, 2004.

<sup>١٨١</sup> لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: طلب مباشر بشأن الاتفاقية رقم ٨١، ٢٠٠٧.

## الفصل ٥

### استراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل

#### رؤية متجددة لمنظمة العمل الدولية

٣٦١. حظي كل من إدارة العمل وتفتيش العمل بقدر متزايد من الاهتمام في السنوات الأخيرة، على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. ويعزى قدر كبير من هذا الاهتمام المتزايد إلى إدراك الحكومات أن إدارة العمل وتفتيش العمل، في عالم يتسم بالعولمة، أصبحا من العوامل الرئيسية في تصميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية وفي تنفيذها.

٣٦٢. وإدارة العمل وتفتيشه مصدر هام من مصادر المعلومات بالنسبة إلى الحكومات وأصحاب العمل والعمال، كل في ميادين اختصاصه. وهما من الوسطاء الفاعلين في مجال تجنب منازعات العمل وتسويتها. وهما أيضاً من المراقبين المطلعين على الاتجاهات في سوق العمل بفضل ما لهما من علاقة متميزة مع الشركاء الاجتماعيين، وهما قادران من ثم على تقديم حلول فعالة لتلبية الاحتياجات المتطورة لدى المستفيدين من خدماتهما. وماقتى أصحاب العمل والعمال يطالبون بتوفير موارد إضافية لوزارات العمل وإدارات التفتيش، وذلك من أجل النهوض بالعدالة والإدارة السديدة، ولجعل العمل اللائق حقيقة واقعة.

#### الإطار ١-٥

##### المبادئ الرئيسية للإدارة السديدة في مجال إدارة العمل

المشاركة	الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي
الشفافية	صنع القرارات، والمعلومات، والخدمات الحكومية متاحة للجميع
المصداقية	السياسات العادلة، والقوانين والقواعد المعروفة والمطبقة على الجميع
المسؤولية	مؤسسة مفتوحة مسؤولة عن أنشطتها وعن تنفيذ ولايتها
سيادة القانون	الامتثال لقوانين العمل

٣٦٣. وقد أقر إعلان منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة الحاجة إلى "تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية لمساعدة الدول الأعضاء فيها فيما تبذله من جهود لتحقيق أهداف منظمة العمل الدولية في سياق العولمة" من خلال أنشطة شتى، منها "تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي باعتبارهما أنسب وسيلتين من أجل إضفاء الفعالية على قانون ومؤسسات العمل، بما في ذلك ما يتعلق بالاعتراف بعلاقة الاستخدام وتعزيز العلاقات الصناعية الجيدة وبناء نظم فعالة لتفتيش العمل" (الديباجة والجزء الأول، ألف "٣").

٣٦٤. وتجسيدا للالتزام بهذه الأهداف، أنشأت منظمة العمل الدولية برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ لمساعدة الهيئات المكونة، وعلى وجه التحديد وزارات العمل ونظم إدارة العمل وتفتيشه، على الاضطلاع بدور حاسم في تحسين شروط العمل والامتثال لتشريعات العمل، ومنع منازعات العمل وتسويتها، والنهوض بالمساعدة الثلاثية في المراحل الانتقالية في سوق العمل، وتطوير نظم تدريب مهني وافية.

٣٦٥. وقد تغيرت الظروف التي تعمل في ظلها نظم إدارة العمل وتفتيشه تغيراً هائلاً طوال العقود القليلة الماضية، ومرد ذلك بالدرجة الأولى التطورات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية وأثار العولمة. ورأى بعض

مؤسسات العمل في ذلك فرصة سانحة لتعزيز دورها والمضي في تطورها. وفي حالات أخرى، تراجع نفوذ هذه المؤسسات. وفي هذا السياق، يجب على نظم إدارة العمل وتفتيشه أن تجد السبل الكفيلة بإعادة النظر في تنظيمها وفي استراتيجيات تدخلها بحيث يمكنها أن تستجيب على نحو أفضل للتوقعات التي تثيرها أسواق العمل المتطورة في عالم العولمة والأزمة المالية والاقتصادية.

## تحقيق الرؤية من خلال المساعدة التقنية التي توفرها المنظمة

٣٦٦. وبرنامج إدارة العمل وتفتيش العمل هو في طليعة أنشطة المنظمة في مجال خدمات الدعم التقني والخدمات الاستشارية في إدارة العمل وتفتيشه، حيث تعبئ الخبرات ذات الصلة في كل إدارات المكتب وتعمل من خلال شبكات تشمل قطاعات تقنية مختلفة وأقاليم مختلفة بغية تعزيز المساعدة التي تقدمها إلى الهيئات المكونة. وفي ضوء النطاق الواسع لمؤسسات هذا البرنامج بما يشمل طائفة واسعة من الموضوعات التقنية، التي جاء وصفها في هذا التقرير، فإنه يعتمد بالضرورة إلى تنسيق أنشطته مع الوحدات التقنية الأخرى في المنظمة. وهذا يشمل التعاون مع برنامج النهوض بإعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وبرنامج الهجرة الدولي بشأن دور تفتيش العمل في مكافحة العمل غير المعن والعمل الجبري. كما يعمل برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل إلى جانب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في صقل وتشذيب المواد التدريبية من أجل مفتشي العمل. وفي مجال السلامة والصحة المهنيين، قام البرنامج بتنسيق وضع المواد التدريبية لمفتشي العمل في القطاع الزراعي بالتعاون من البرنامج الخاص بالسلامة والصحة في العمل والبيئة (العمل الآمن). كما وضع وحدة نموذجية بشأن المساواة بين الجنسين وتفتيش العمل بالمشاركة مع مكتب المساواة بين الجنسين، وعمل بالتضافر مع برنامج ظروف العمل والاستخدام دعماً لاعتماد المعايير الدولية بشأن العمل في المنازل. وهناك تعاون منظم بين البرنامج والموظفين التقنيين المختصين في إدارة معايير العمل الدولية، بتبادل الملاحظات والتعليقات على مسودات الوثائق التقنية، وإعداد الدراسات المقارنة وتبادل المعلومات للمساعدة في عمل لجنة خبراء المنظمة.

### الإطار ٥-٢

#### أهداف برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل

- ١- تطوير قدرة إدارات العمل على النهوض ببرنامج العمل اللائق لدى المنظمة من خلال صوغ وتنفيذ سياسات العمل الوطنية السليمة.
- ٢- تعزيز إدارات تفتيش العمل لتكون أدوات معاصرة وفعالة من أجل الإدارة السديدة.
- ٣- وضع وتعزيز الإطار القانوني والمؤسسي لنظم إدارة العمل وتفتيشه.
- ٤- الحرص على كفاءة التنسيق بين مختلف الإدارات والهيئات التي تتناول السياسة الاجتماعية الاقتصادية.
- ٥- النهوض بمعايير العمل الدولية ذات الصلة التي وضعتها المنظمة.
- ٦- الحرص على التشاور مع العمال وأصحاب العمل وضمن مشاركتهم في نظم إدارة العمل وتفتيشه.

٣٦٧. واستكمال عمليات تقييم أو مراجعة الاحتياجات الوطنية هو قاعدة الأساس لتخطيط وبرمجة المساعدة التقنية التي يقدمها برنامج إدارة العمل وتفتيشه. ويضطلع بعمليات التقييم هذه عموماً بناء على طلب من الحكومة المعنية. ومنذ استحداث البرنامج في عام ٢٠٠٩، أكمل نحو ٢٠ تقييماً في بلدان منها أرمينيا وأنغولا وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا والصين وغواتيمالا والفلبين وكينيا وهايتي.

٣٦٨. وتكمن قيمة هذا النهج في التقييم في تطبيق عملية تحليلية تشمل جميع الشركاء الاجتماعيين ومنظمات أخرى، حسب الاقتضاء. وتوفر عملية التشاور وجهات نظر مختلفة بشأن فعالية وكفاءة نظم الإدارة/ التفتيش وبشأن كيفية تعديل تنظيمها ووظائفها لتحسين مجمل الأداء. وتشير التقييمات إلى المجالات التالية حيث يستدعي الأمر عادة تطوير القدرات: (أ) تعزيز الأساس التشريعي والإطار المؤسسي لإدارة العمل؛ (ب) تحسين إنفاذ قوانين العمل بتعزيز نظم تفتيش العمل الوطنية، سواء من حيث ظروف العمل وشروط الاستخدام أم من حيث السلامة والصحة المهنيين؛ (ج) تحسين القدرات المؤسسية من أجل تخطيط وبرمجة ورصد وتقييم سياسات العمل الوطنية؛ (د) تحسين إطار السياسات والإطار التشريعي من أجل المساواة بين الجنسين في مكان العمل؛ (هـ) تطوير خدمات التوظيف.

٣٦٩. وتقييم الاحتياجات هو خطوة أولى يتبعها إعداد خطة عمل تبنى على أساس استنتاجات وتوصيات التقرير<sup>١</sup>. وتستخدم خطة العمل بدورها بمثابة خارطة طريق لهيئات إدارة/ تفتيش العمل لتعزيز نوعية خدماتها وتحسين تنفيذ السياسات. ولكنها تستخدم أيضاً لتوجيه المساعدة والأنشطة التي تضطلع بها المنظمة بما يتماشى مع أهداف البرنامج والميزانية الخاصة بالمنظمة بالذات. وعلاوة على ذلك فهي نقطة مرجعية من أجل وضع مشاريع التعاون التقني و/أو اتفاقات التعاون الأفقية لدى المنظمة.

٣٧٠. وقد مكن الدعم الذي تقدمت به مجموعة من الجهات المانحة (مثل إيطاليا وفرنسا وكندا والنرويج والولايات المتحدة) من الشروع في الأنشطة وتنفيذ البرامج لتعزيز وإدارة العمل وتفتيشه. وقد وضعت مؤخراً برامج في الأردن وأرمينيا وألبانيا وأنغولا والإمارات العربية المتحدة وأوكرانيا والبرازيل والجنوب الأسود والجزائر والجمهورية العربية السورية وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وجمهورية مولدوفا وجنوب أفريقيا والسلفادور وعمان وغواتيمالا وكازاخستان ولبنان والهند وهندوراس واليمن.

٣٧١. وتضع عدة بلدان مسألة إدارة العمل وتفتيشه في قائمة أولويات العمل في برامجها القطرية للعمل اللانق، مما يوفر أساساً قوياً يدفعه الطلب للتماس المساعدة التقنية من المنظمة في هذا المجال. وقد عزز هذا الاتجاه لمشاريع التعاون التقني التي نفذت منذ عام ٢٠٠٨. ومن بين الدول العربية فإن الإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية وعمان ولبنان واليمن لديها جميعاً أهداف لإدارة العمل وتفتيشه في برامجها القطرية للعمل اللانق. وفي أوروبا وآسيا الوسطى ينطبق ما ذكر على أرمينيا وألبانيا وجمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة وجمهورية مولدوفا وكازاخستان. وفي آسيا، أدرجت إندونيسيا والهند مجالات العمل هذه في برنامجها القطري للعمل اللانق. وفي أفريقيا، ثمة مراجع محددة في البرامج القطرية في بنن وبوركينا فاسو وتوغو وجنوب أفريقيا والسنغال. وفي بلدان أمريكا اللاتينية، تشير باراغواي والسلفادور وغواتيمالا وكولومبيا إلى هذه المجالات في برامجها القطرية.

٣٧٢. وعمل المنظمة في مجال إدارة العمل وتفتيشه تدعمه أنشطة التعاون التقني التي تركز على البلدان محط الأولوية المتصلة بالنتيجة ١١ في برنامج وميزانية المنظمة. وتشمل هذه التدخلات: تنمية القدرات وتوطيد نظم إدارة/ تفتيش العمل؛ وتسهيل تقاسم المعارف بين الخبراء الوطنيين بشأن الممارسات السليمة في إدارة العمل وتفتيشه؛ وبناء أو تدعيم أوساط الممارسة التقنية بشأن الموضوعات ذات الاهتمام المشترك من خلال التبادل والحوار (التعاون فيما بين بلدان الجنوب مثلاً)؛ ومساعدة الدول الأعضاء في تحسين تنسيق النظم الوطنية لإدارة العمل وتفتيشه؛ وتطوير قدرة هذه المؤسسات على تخطيط وبرمجة ورصد وتقييم أنشطتها.

### الإطار ٣-٥

#### الخدمات الرئيسية التي يقدمها برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل

- تقييمات التنظيم المؤسسي والإدارة؛
- تقديم الدعم الإداري والمهني للهيئات الثلاثية؛
- تبادل المعلومات عن نظم وممارسات وقوانين إدارة العمل؛
- مساعدة البلدان في تنفيذ معايير المنظمة ذات الصلة؛
- تعزيز أثر إدارات العمل وقدرتها على صنع القرارات؛
- النهوض بالشبكات الدولية؛
- البحوث والمنشورات.

٣٧٣. وقد ركزت البرامج الوطنية على تحديث إدارة العمل وقدرات إدارة التفتيش، وذلك من خلال: تحسين أساليب التفتيش؛ وضع النظم لجمع البيانات؛ وضع النظم والهُج الاستراتيجي من أجل تحسين التنسيق وفعالية التنظيم ضمن نظام إدارة العمل؛ المشاركة القوية من جانب الشركاء الاجتماعيين عند إعادة النظر في تشريعات تفتيش العمل؛ وضع برامج تدريب وطنية، بما فيها تدريب المدربين؛ إذكاء الوعي بشأن دور العمل بين أصحاب

<sup>١</sup> يتم صوغ خطة العمل على أساس مصفوفة تحتوي على العناصر التالية: المتطلبات (الاحتياجات المحددة أثناء التقييم)؛ الإجراءات الوطنية (الإجراءات التي يمكن للبلد أن ينفذها بصورة مستقلة)؛ الإجراءات في إطار التعاون (الإجراءات التي تتطلب تعاوناً أفقياً أو تعاوناً دولياً أو مساعدة تقنية من المنظمة).

<sup>٢</sup> مثال ذلك، التعاون فيما بين بلدان الجنوب بموجب الاتفاق التكميلي بشأن التعاون التقني مع بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الأفريقية من أجل تنفيذ برنامج الشراكة بين المنظمة والبرازيل من أجل النهوض بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، الموقع في آذار/مارس ٢٠٠٩.

العمل والعمال ومنظمتهم. وتتضمن هذه البرامج أيضاً مكوناً قوياً من تقاسم المعارف يشمل تبادل الممارسات الفضلى والزيارات الدراسية، إلى جانب تعميم التجربة المكتسبة لدى المنظمة في المحافل الدولية.

٣٧٤. وحرصاً على تحقيق الاتساق في التدريب في مجال إدارة العمل وتفتيشه القائم على أساس معايير المنظمة، عمد البرنامج، بالتعاون مع مركز التدريب الدولي التابع للمنظمة في تورينو، إلى وضع رزمتين من رزم التدريب النمطية الشاملة - واحدة لمديري شؤون العمل والأخرى لمفتشي العمل. وقد ترجمت المواد التدريبية إلى العديد من اللغات وجرى تكييفها في بعض الحالات لكي تأخذ في الاعتبار السياق القانوني وسياق سوق العمل في البلد المعني. وقد أجريت تجارب رائدة لهاتين الرزمتين في بلدان يقوم فيها البرنامج بتنفيذ مشاريع تعاون تقني، وهما تشكلا الآن، في الكثير من الحالات، جزءاً من برامج التدريب الوطنية لمديري شؤون العمل ولمفتشي العمل.

٣٧٥. وثمة مجال محدد آخر من مجالات مساعدة المنظمة لوزارات العمل وإدارات تفتيش العمل وهو يشمل جمع البيانات والأخذ بنظام محوسب لتفتيش العمل، كما في ألبانيا وسري لانكا. وهناك عدد متزايد من طلبات المساعدة في وضع نظم المعلومات والاتصالات لتحسين تقديم الخدمات والتنسيق والكفاءة في وزارات العمل وإدارات التفتيش. ويتم الاضطلاع بالأعمال التمهيدية بالتعاون مع إدارة الإحصاءات في المنظمة بغية وضع الأساس لنظام متجانس من البيانات والسجلات الإدارية. ويتوفر بعض النتائج الأولية في موقع البرنامج على شبكة الويب.

٣٧٦. وعلاوة على ذلك، أعد المكتب مواد ترويجية عن أنشطة مفتشي العمل بالتعاون مع إدارات أخرى، ومنها مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، بغية مساعدة العمال وأصحاب العمل ومنظمتهم على فهم أفضل لدور مفتشي العمل ومن ثم تدعيم وظائف إدارات تفتيش العمل.

٣٧٧. ويوفر البرنامج، من خلال موقعه على شبكة الويب، المعلومات للجُمهور عما يقوم به من أنشطة وبرامج وبحوث ومنشورات وغير ذلك من الأحداث. ويتضمن الموقع لمحة موجزة عن إدارة العمل وتفتيش العمل، ومجموعة من الممارسات الفضلى وأدوات التدريب لمديري شؤون العمل ومفتشي العمل. والغرض من هذه المواد، التي تقوم على أساس دراسات البحوث واجتماعات الخبراء، توفير قاعدة معارف مقارنة من أحدث طراز تتضمن الخبرة والممارسة فيما يتعلق بأبرز القضايا. والهدف من ذلك هو تزويد مديري شؤون العمل والمفتشين بأساس صلب لتقييم سياساتهم الخاصة بهم في هذه المجالات ولقياسها إزاء الممارسات في بقاع أخرى من العالم. وتناولت البحوث التي أجراها البرنامج دراسات عن أثر الأزمة الاقتصادية على النظم الوطنية لإدارة العمل، ودور تفتيش العمل في مكافحة العمل غير المعن وكذلك دراسات مقارنة عن الجزاءات والعلاجات في تفتيش العمل حرصاً على الامتثال لقوانين العمل. وطوال العامين الماضيين، قامت المنظمة بدعم عمل الشبكات العالمية والإقليمية، مما يعزز تبادل المعارف والخبرات بين نظم إدارة العمل وتفتيشه الوطنية. مثال ذلك أن للمنظمة حضور فعال في الرابطة الدولية لتفتيش العمل، ولجنة كبار مسؤولي تفتيش العمل، والشبكة الدولية لمراكز التدريب في مجال العمل، وكذلك منظمة الدول الأمريكية.

٣٧٨. وفي الوقت ذاته، كان للمساعدة التقنية التي تقدمها المنظمة دور هام فيما أنشئ مؤخراً من شبكات جديدة، مثل الشبكة الإيبيرية الأمريكية لتفتيش العمل، التي تتقاسم في إطارها وزارات العمل وإدارات تفتيش العمل في أمريكا اللاتينية وإسبانيا والبرتغال والتجارب والممارسات الفضلى. ويواصل البرنامج دعم الأنشطة التي تقوم بها مراكز إدارة العمل الإقليمية الثلاثة في أفريقيا، وهي المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل، والمركزان الأفريقيان الإقليميان لإدارة العمل في البلدان الناطقة بالانكليزية والفرنسية على التوالي، وهي توفر التدريب للمسؤولين والباحثين والخدمات الاستشارية ومعلومات أخرى لتعزيز مؤسسات العمل في القارة.

٣٧٩. ويحدد هذا التقرير معالم عدة مجالات ينبغي فيها تحسين قاعدة معارف المنظمة وصوغ أدوات جديدة، وخصوصاً إذا أريد للمنظمة أن تسهم على نحو فعال ومفيد في دعم عملية تحديث مؤسسات إدارة العمل بغية تحسين قدرتها على تصميم وتنفيذ سياسة العمل وتحسين أدائها المؤسسي وتقديمها للخدمات. وينبغي المضي في تعزيز أوجه التآزر القائمة بين المنظمة ومؤسسات البحوث وكبريات الجامعات. كما ينبغي المضي في تعميق روابط التعاون، بين منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأوروبي مثلاً، بشأن الموضوعات ذات الصلة بإدارة العمل وتفتيشه، بما في ذلك توسيع البحوث بخصوص الاتجاهات الراهنة والمسائل التي تواجهها خدمات التوظيف العامة.

٣٨٠. وفي ضوء ما تقدم، قد ترغب الجهات المانحة الدولية أن تزيد من دعمها لتدابير تنمية القدرات هذه - والتي أظهرت فعلاً نتائج ذات مغزى - لتوفير حافطة من التعاون التقني المستدام في إطار المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجالات إدارة العمل وتفتيشه.

## نقاط مقترحة للمناقشة

١. بما أن السياسات التي تستهدف العمالة ينبغي أن تكون جزءاً لا يتجزأ من أهداف السياسة العامة الأوسع لدى الحكومات، ما هو في الوقت الراهن هيكل نظم إدارة العمل عموماً، ووزارات العمل خصوصاً، وما هي كيفية إدارتها وتنسيقها؟ ما الذي ينبغي أن تقوم به الحكومات لتعزيز سير إدارة العمل وخدمات التفتيش، ولا سيما في ضوء التحديات التي تمخضت عنها الأزمة الاقتصادية؟
٢. ما هو الدور الذي ينبغي أن تؤديه منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في تحسين سير إدارة العمل وخدمات التفتيش؟ ما هي الترتيبات المؤسسية التي تمكنها من ممارسة هذا الدور على أفضل وجه (من قبيل اللجان الثلاثية وأفرقة عمل السياسات المشتركة)؟
٣. في ضوء أهمية الوظيفة العامة لإدارة العمل وخدمات التفتيش، ما هو الدور الذي ينبغي أن تؤديه مبادرات القطاع الخاص ومقدمو خدمات القطاع العام في تقديم هذه الخدمات - وخصوصاً خدمات التوظيف العامة وتفتيش العمل؟ ما هي الآليات الممكنة للتنسيق والإدارة السديدة، والحرص في الوقت ذاته على عنصر التكامل؟
٤. كيف يمكن لنظم تفتيش العمل أن تحسّن وتوازن ما بين تدابير الوقاية وتدابير الإنفاذ على أفضل وجه، وذلك لضمان الامتثال لقوانين العمل الوطنية لتحقيق شروط العمل اللائق (من قبيل التفتيش والوقاية والجزاءات مثلاً)؟
٥. كيف تستطيع الحكومات أن تكفل على أفضل وجه تطبيق إدارة العمل وخدمات التفتيش بصورة تشمل جميع العمال على الإطلاق؟ وما هي التدابير التي يمكن أن تكون فعالة من أجل توسيع نطاق هذه الخدمات، لتشمل على وجه الخصوص العمال المستضعفين (في سلاسل التوريد أو مناطق تجهيز الصادرات أو الاقتصاد الزراعي أو غير المنظم، مثلاً)؟
٦. ماذا ينبغي أن تكون أولويات منظمة العمل الدولية بالنسبة إلى البحوث ووضع المعايير وتصديق اتفاقيات المنظمة ذات الصلة وتنفيذها، والتوعية وتقديم المساعدة التقنية وإسداء المشورة بشأن السياسات في مجال إدارة العمل وتفتيش العمل؟



## الملحق الأول

بيانات مفصلة بحسب الجنس عن مفتشي العمل، في بلدان مختارة

*لاتيا*	*كازاخستان*	إندونيسيا	*هنغاريا*	غابون	*إثيوبيا*	بوركينافاسو	بروني دار السلام	*بنغلاديش*	*أرمينيا*	الأرجنتين	المفتشون	السنة
47	293	1 934	495	97	103	139	31	76	106	310	رجال (عدد)	
77	70	437	201	84	17	22	23	2	28	188	نساء (عدد)	
124	363	2 371	696	181	120	161	54	78	134	498	المجموع	٢٠٠٩
37.9	80.7	81.6	71.1	53.6	85.8	86.3	57.4	97.4	79.1	62.2	رجال (% من المجموع)	
62.1	19.3	18.4	28.9	46.4	14.2	13.7	42.6	2.6	20.9	37.8	نساء (% من المجموع)	

\* بيانات عام ٢٠٠٨.

الإمارات العربية المتحدة	جمهورية مقدونية اليوغوسلافية السابقة	الجمهورية العربية السورية*	سنغافورة	باراغواي	*عمان*	موريتانيا	مالي	*ماليزيا**	ليتوانيا	*لبنان*	المفتشون	السنة
266	61	55	135	35	205	23	65	328	109	26	رجال (عدد)	
89	41	8	59	14	20	4	37	391	93	46	نساء (عدد)	
355	102	63	194	49	225	27	102	719	202	72	المجموع	٢٠٠٩
74.9	59.8	87.3	69.6	71.4	91.1	85.2	63.7	45.6	54	36.1	رجال (% من المجموع)	
25.1	40.2	12.7	30.4	28.6	8.9	14.8	36.3	54.4	46	63.9	نساء (% من المجموع)	

\* بيانات عام ٢٠٠٨. \*\* شبه جزيرة ماليزيا.

## الملحق الثاني

## أداء نظم تفتيش العمل، في بلدان مختارة

الفترة المرجعية	المعيار	الجزائر	أستراليا	البرازيل	كوستاريكا	قبرص	الجمهورية الدومينيكية	السلفادور	فرنسا	غواتيمالا	هندوراس	أيرلندا
٢٠٠٧	إجراءات التفتيش	90 669	19 600	428 079	10 332	5 870	79 484	29 450	215 588	5 515	14 723	13 631
	عدد المفتشين	...	220	3 172	88	85	192	159	1 743	239	118	127
	عمليات التفتيش لكل مفتش	...	89.09	134.95	117.41	69	413.98	185.22	123.7	23.08	125	107
٢٠٠٨	إجراءات التفتيش	108 372	33 600	356 174	12 235	5 805	85 265	29 948	251 093	11 127	17 392	16 009
	عدد المفتشين	...	310	3 112	90	87	202	159	1 910	238	120	127
	عمليات التفتيش لكل مفتش	...	108.39	114.45	135.94	66.72	422.1	188.35	131.5	46.75	144.93	126.06
٢٠٠٩	إجراءات التفتيش	126 326	30 418	334 625	14 385	...	86 816	29 728	...	13 131	15 277	18 451
	عدد المفتشين	876	330	2 949	93	...	203	159	...	238	120	127
	عمليات التفتيش لكل مفتش	144.21	92.18	113.47	154.68	...	427.67	186.97	...	55.17	127.31	145.28
٢٠٠٧/٢٠٠٩ % في التغيير	إجراءات التفتيش	39.3	55.2	-21.8	39.2	-1.1 (08/07)	9.2	0.9	16.5 (08/07)	138.1	3.8	35.4
	عدد المفتشين	...	50	-7	5.7	2.4 (08/07)	5.7	0	9.6 (08/07)	-0.4	1.7	0
	عمليات التفتيش لكل مفتش	...	3.5	-15.9	31.7	-3.3 (08/07)	3.3	0.9	6.3 (08/07)	139.0	1.8	35.8

الفترة المرجعية	المعيار	لايفيا	هولندا	نيوزيلندا	نيكاراغوا	بيرو	بولندا	سنغافورة	جنوب أفريقيا	اسبانيا	سويسرا	فيتنام
٢٠٠٧	إجراءات التفتيش	13 538	36 621	9 582	4 383	59 900	80 525	6 904	180 767	1 229 163	35 511	4 655
	عدد المفتشين	134	455	172	92	340	1 513	185	779	1 729	266	141
	عمليات التفتيش لكل مفتش	101.03	80.5	55.71	47.64	176	53.22	37.32	232.05	710.9	133.30	33
٢٠٠٨	إجراءات التفتيش	13 238	35 000	9 388	6 716	77 590	80 500	6 714	200 665	1 047 977	36 360	5 695
	عدد المفتشين	124	473	189	94	424	...	178	...	1 746	252	154
	عمليات التفتيش لكل مفتش	106.76	74	49.67	71.45	183	...	37.72	...	600.2	144.57	37
٢٠٠٩	إجراءات التفتيش	...	35 404	9 372	6 861	84 095	88 000	5 643	153 697	1 122 513	37 258	3 146
	عدد المفتشين	...	458	189	96	411	1 397	194	965	1 854	262	175
	عمليات التفتيش لكل مفتش	...	77.3	49.59	71.47	204.61	62.99	29	159.27	605.45	142.02	17.98
٢٠٠٧/٢٠٠٩	إجراءات التفتيش	-2.2 (08/07)	-3.3	-2.2	56.5	40.4	9.3	-18.3	-15	-8.7	4.9	-32.4
	عدد المفتشين	-7.5 (08/07)	0.7	9.9	4.3	20.9	-7.7	4.9	23.9	7.2	-1.5	24.1
	عمليات التفتيش لكل مفتش	5.7 (08/07)	-4	-11	50	16.3	18.4	-22.3	-31.4	-14.8	6.5	-45.5

ملحوظة: تحتوي هذه الجداول على عينة من الإحصاءات التي جمعها المكتب عن أنشطة نظم تفتيش عمل وطنية مختارة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩. وتشمل البيانات ٢٢ بلداً تمثل كل الأقاليم الجغرافية. وتم اختيار البلدان على أساس كمال البيانات المتاحة وإمكانية التحويل عليها. وقد استقيت الأرقام عن نظم تفتيش العمل بالدرجة الأولى من تقارير المادة ٢٢ بشأن اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) المقدمة إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات. ومن المصادر الأخرى قاعدة بيانات مكتب الإحصاءات الأوروبي للصحة والسلامة في العمل، ومواقع شبكة الويب لوزارات العمل الوطنية المسؤولة عن تفتيش العمل، والردود على استبيان أرسله المكتب، والمذكرات التقنية الصادرة عن المنظمة ومعلومات المشاريع عن نظم تفتيش العمل الوطنية. وفي الوقت الراهن، يتعاون برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل مع إدارة الإحصاءات من أجل النهوض باستعمال الإحصاءات على نحو يتسم بمزيد من الكفاءة والكفاءة من جانب سلطات تفتيش العمل من خلال التعاون التقني وتطوير أدوات عالمية. ولمزيد من المعلومات عن بلدان أخرى، انظر مجموعة بيانات إحصاءات تفتيش العمل التي أعدها البرنامج:

[http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS\\_141485/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm)

إجراءات التفتيش: مجموع عدد الزيارات الإفرادية لمكان العمل، وزيارات المتابعة، ومراجعات الوثائق، وكذلك الخدمات الاستشارية والقانونية والمشاورات التي يجريها مفتشو العمل أثناء الفترة المعنية.

عدد المفتشين: مجموع عدد الأشخاص من الجنسين الذين يعترف بهم رسمياً، أثناء الفترة المعنية، بوصفهم مفتشي عمل و/أو ممارسون مهام التفتيش (مثل ذلك، مفتشون مساعدون، مراقبو عمل، مفتشو عمل تقنيون).

عمليات التفتيش لكل مفتش: هذا الرقم عبارة عن مؤشر كفاءة بسيط يدل على متوسط عدد إجراءات التفتيش في بلد ما يقوم بها كل مفتش في الفترة المعنية.

= بيانات غير متوفرة.

