



للمناقشة والاسترشاد

البند الثالث من جدول الأعمال

إدارة العمل وتفتيش العمل: التحديات والآفاق المستقبلية

لمحة عامة

القضايا المشمولة

تبين هذه الوثيقة التوجه الذي يتعين أن تتخذه المناقشة العامة للبند الوارد على جدول أعمال الدورة المائة (٢٠١١) لمؤتمر العمل الدولي بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل. وهي تقدم لمحة عامة عن التحديات الجارية والآفاق المستقبلية وتحدد المجالات الرئيسية للعمل على السواء على مستوى إدارة العمل ونظم التفتيش الوطنية وعلى مستوى منظمة العمل الدولية.

الانعكاسات السياسية

تحدد لاحقاً.

الانعكاسات المالية

تحدد لاحقاً.

الإجراءات المطلوبة

الفقرة ٥٥.

الإحالات إلى سائر وثائق مجلس الإدارة وصكوك منظمة العمل الدولية

الوثيقة: GB.308/5(Add.)؛ الوثيقة: dec-GB.308/5، الوثيقة: GB.306/PV، الوثيقة: GB.306/LILS/6(Corr.)، الوثيقة: GB.307/PV، الوثيقة: GB.307/LILS/3(Rev.)، الوثيقة: GB.306/ESP/3/2، الوثيقة: GB.297/ESP/3.

إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨.

الميثاق العالمي لفرص العمل، ٢٠٠٩.

اتفاقية إدارة العمل (رقم ١٥٠) وتوصية إدارة العمل (رقم ١٥٨)، ١٩٧٨.

اتفاقية تفتيش العمل (رقم ٨١) وتوصية تفتيش العمل (رقم ٨١)، ١٩٤٧.

اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة) (رقم ١٢٩) وتوصية تفتيش العمل (الزراعة) (رقم ١٣٣)، ١٩٦٩.

بروتوكول عام ١٩٩٥، التابع لاتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧.

اتفاقية تفتيش العمل (البحارة)، ١٩٦٦ (رقم ١٧٨).

اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١).

توصية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠).

موجز تنفيذي

قرر مجلس الإدارة في حزيران/يونيه ٢٠١٠، أن يدرج على جدول أعمال الدورة المائة (٢٠١١) لمؤتمر العمل الدولي من أجل مناقشة عامة، بندا بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل، ودعا المكتب إلى أن يعد هذه الوثيقة التي تبين التوجه الذي يتعين أن تتخذه المناقشة والمسائل التي ستشملها^١.

ووجود نظم سليمة لإدارة العمل وتفتيش العمل إنما هو أمر أساسي لحسن إدارة سوق العمل وللتنمية الاقتصادية العادلة والتنفيذ الفعال لمعايير العمل الدولية. ولقد تغير السياق الذي تعمل فيه هذه المؤسسات تغيراً جذرياً على مدى العقود القليلة الماضية بسبب التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، مما دفع الحكومات إلى أن تعيد النظر في تنظيمها ودورها وأساليب تشغيلها. وقد أدت الأزمة الاقتصادية الجارية إلى زخم إضافي يدفع إلى إعادة تحديد دورها وأساليب عملها مما عزز صورة إدارات العمل وهيئات تفتيش العمل بوصفها آليات رئيسية في مجال الاستجابة لمواجهة الأزمة.

وشهدت السنوات الأخيرة فقدان وزارات العمل أحياناً مسؤولياتها التقليدية وتحولها إلى وزارات أخرى. وإذا كان لا بد لوزارات العمل من أن تظل في صميم النقاشات الاقتصادية العامة فلا بد من تقوية دورها في مجال تنسيق عناصر سياسة العمل الوطنية. وتتوقف قدرتها على القيام بذلك على تحسين القدرة البشرية والمؤسسية والسعي جاهدة في الوقت ذاته إلى استخدام الموارد المحدودة بكفاءة أفضل ورصد النتائج بغية تحسين الأداء. وتتوقف جدوى وزارات العمل كذلك على تنمية حوار اجتماعي ذي مغزى بالتعاون مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

وتفتيش العمل جزء أساسي من نظام إدارة العمل، يمارس وظيفة حيوية في إنفاذ قانون العمل والتقييد الفعال به. وهو يضمن العدالة في مكان العمل ويؤدي بالتالي إلى منشآت مستدامة ونمو اقتصادي مستدام. وتنتهج البلدان نهجاً مختلفة في تنظيم أنظمة تفتيش العمل لديها.

وتواجه هيئات تفتيش العمل، ولا سيما تلك الموجودة في البلدان النامية، تحديات عديدة أمام بناء نظم فعالة والحفاظ عليها. وهي تشمل تطبيق القوانين واللوائح القائمة على بيئة عمل متحولة ومعقدة (أي اقتصاد كبير غير منظم وغير خاضع للقواعد أو علاقات استخدام متغيرة أو الأزمة الاقتصادية). وقد دفعت هذه التحولات بالمفتشين إلى أن يتكيفوا بغية المحافظة على نجاعتهم وفعاليتهم. واعتمدت بلدان عدة نهجاً واستراتيجيات ابتكارية تجمع بين أساليب تفتيش العمل التقليدية وبين أساليب جديدة، بالتعاون مع سائر الهيئات العامة والشركاء الاجتماعيين. وحتى في هذه الحال يستلزم الأمر استراتيجيات ومهارات تفتيش جديدة من باب الاستجابة لتزايد تعقد سلاسل التوريد والعمليات الصناعية وبروز الوظائف الخضراء وغير ذلك من الأمور.

وتشمل الاتجاهات الجديدة في تفتيش العمل زيادة الاختصاصات الموكلة إلى مفتشي العمل بغية تغطية قضايا تتصل بعلاقات العمل. كذلك شهدت العقود الماضية نمو المسؤولية الاجتماعية للشركات، بما في ذلك إرساء نظم الإبلاغ الاجتماعي ونظم الرصد الخاصة.

ويمكن لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أن تقدم إسهامات يعتد بها في اتجاه تحسين التقيد في مكان العمل والإسهام في الوقت ذاته كشركاء استراتيجيين في رسم معالم أولويات وأنشطة هيئات تفتيش العمل عن طريق حوار سليم. كما يمكن أن يساعد التعاون بين نظم تفتيش العمل والسلطات العامة الأخرى على تحسين الفعالية، وإن كان ينبغي توخي الحذر لضمان الحفاظ في جميع الأوقات على الوظيفة الرئيسية لنظام تفتيش العمل.

ويتسم تحسين أساليب العمل الإدارية والقانونية لنظم تفتيش العمل بأنه مهم من أجل تحسين الفعالية ككل. ويشمل ذلك ضمان التخطيط السليم ودورة للبرمجة والإبلاغ تستند إلى جمع البيانات على نحو منظم، فضلاً عن تعزيز قدرات الإنفاذ من خلال العقوبات ووسائل الانتصاف القانونية والمناسبة.

^١ الوثيقة: GB.308/5(Add.)؛ الوثيقة: dec-GB.308/5.

وتتطوي التكنولوجيات الجديدة على إمكانيات زيادة تعزيز خدمات إدارة العمل وتفتيش العمل وتحقيق فعالية التكاليف في الوقت ذاته. ويمكن أن تؤدي أوجه الاستخدام الابتكارية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى تحسين جمع المعلومات وتقاسمها والشفافية الإدارية والمساءلة، فضلاً عن جعل الخدمات أكثر إتاحة للعمال ولأصحاب العمل.

وتخلص الوثيقة إلى أن نظم إدارة العمل وتفتيش العمل التي تعمل على نحو سليم إنما هي حيوية لتعزيز العمل اللائق وتنفيذ معايير العمل في مكان العمل. ومن المطلوب استراتيجيات وأدوات فعالة ومناسبة لبناء قدرات إدارات العمل وهيئات تفتيش العمل في البلدان، مهما اختلفت مستويات تنميتها الاقتصادية.

ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقدم إسهامات يعتد بها في هذه الجهود، وهي تقدمها أصلاً. وينبغي أن يستند تصميم وتنفيذ برنامج سليم لإدارة العمل وتفتيش العمل، إلى تقييم منظم لاحتياجات المؤسسات والإدارات بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وينبغي أن يكون وجود برنامج تعاون تقني مجهز بحيث يستوفي احتياجات الدول الأعضاء ويتمتع بولاية واضحة ومجالات تدخل واضحة وأثر قابل للقياس، أمراً أساسياً نحو تحقيق إدارة أفضل. بالإضافة إلى ذلك، أسهمت التحالفات والشبكات العالمية ولا تزال تسهم مساهمة يعتد بها في تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بين إدارات العمل وهيئات العمل الوطنية من خلال المشاركة الوثيقة لمنظمة العمل الدولية.

الصفحة

iii	موجز تنفيذي
١	مقدمة
٢	معايير العمل الدولية
٣	التحديات والآفاق المستقبلية
٣	ظروف التشغيل الجديدة
٤	تزايد التأثير في صنع السياسات
٥	نحو إدارة عمل أكثر نجاعة: تعزيز القدرة وتحسين الإدارة
٧	تفتيش العمل عند مفترق طرق
٧	تعزيز الروابط مع الشركاء الاستراتيجيين
٩	التحديات التقليدية التي تتطلب نهجاً عالمية جديدة
١٠	التحديات الجديدة والناشئة
١١	تحسين أساليب العمل الإدارية والقانونية
١٢	تكنولوجيات جديدة في خدمة إدارة العمل وتفتيش العمل
١٣	الاستنتاجات

١. قرر مجلس الإدارة في حزيران/يونيه ٢٠١٠ أن يدرج على جدول أعمال الدورة المائة (٢٠١١) لمؤتمر العمل الدولي من أجل مناقشة عامة ببدأ بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل، ودعا المكتب إلى أن يعد هذه الوثيقة التي تبين التوجه الذي يتعين أن تتخذه المناقشة والمسائل التي ستشملها.
٢. وكانت الحاجة إلى نظم سليمة لإدارة العمل وتفتيش العمل من أولى أولويات منظمة العمل الدولية منذ تأسيسها. ويتناول دستور منظمة العمل الدولية وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، أهمية وجود مؤسسات عمل قوية وفعالة في سياق التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ وهو مفهوم استفاض فيه العديد من اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية وغير ذلك من الصكوك^١. كما أن أهمية وجود نظم فعالة وناجعة لإدارة العمل وتفتيش العمل، مترسخة أيضاً في برنامج العمل اللائق الذي تستدعي أهدافه الإستراتيجية الأربعة مجموعة متزايدة التعقيد من الأنشطة والخدمات المقدمة بواسطة مثل هذه النظم، وتستدعي بصورة رئيسية اعتماد نهج شمولي ومتكامل في تنظيم وزارات العمل. والواقع، على ما يُقر به إعلان العدالة الاجتماعية، أن أهداف برنامج العمل اللائق "متلازمة ومترابطة ومتكافلة"^٢. وعليه، ينبغي أن تتسم إدارة هذه الأهداف بالسمات ذاتها.
٣. وأدت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية إلى زيادة إبراز الحاجة إلى نظم سليمة لإدارة العمل وتفتيش العمل. ويسلم الميثاق العالمي لفرص العمل، عندما يتصدى لعواقب الأزمة بأن إدارة العمل وتفتيش العمل إنما هي "عنصر مهم في النشاط الشامل لصالح حماية العمال والضمان الاجتماعي وسياسات سوق العمل والحوار الاجتماعي"^٣، وأنها من أهم مجالات الاستجابة للأزمة وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية^٤. بالإضافة إلى ذلك، ذكرت لجنة المناقشة المتكررة عن العمالة خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٠ أيضاً في استنتاجاتها الحاجة إلى تعزيز قدرات إدارات تفتيش العمل^٥.
٤. وبالنظر إلى المجموعة الواسعة من المؤسسات والأنشطة التي تندرج تحت مظلة نظم إدارة العمل وتفتيش العمل^٦، تركز هذه الوثيقة على عدد مختار من المجالات. أولاً، وفي حين تتناول المناقشة المتكررة أو التقارير العالمية على نحو منتظم أنشطة إدارات العمل من قبيل وضع المعايير وسياسة العمالة والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي، من النادر معالجة القضايا المؤسسية المشتركة وقضايا الإدارة السديدة. ثانياً،
- ^١ انظر: المادة ١٠(ب) من دستور منظمة العمل الدولية، والجزء أولاً - ألف "٣" من إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية الذي يشير إلى أهمية تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكلي الثلاثي باعتبارهما أنسب وسيلتين من أجل إضفاء الفعالية على قانون ومؤسسات العمل، بما في ذلك بناء نظم فعالة لتفتيش العمل. انظر أيضاً: ILO: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, Report III (Part 1(B)), International Labour Conference, 95th Session, Geneva, 2006; *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour administration*, Report III (Part 1(B)), International Labour Conference, 87th Session, Geneva, 1997.
- ^٢ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، الجزء أولاً.
- ^٣ مكتب العمل الدولي: *الانتعاش في الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل* (جنيف، ٢٠٠٩)، الفقرة ١٧.
- ^٤ في نيسان/أبريل ٢٠١٠، ذكر وزراء العمل والاستخدام في مجموعة العشرين أن "من اللازم أن تبذل وزارات العمل وهيئات تفتيش العمل وغيرها من الهيئات الحكومية المعنية الجهود الحثيثة في العديد من البلدان لضمان ألا تقضي الأزمة إلى انتهاك أو إضعاف الحقوق الأساسية في العمل أو قوانين العمل الوطنية أو إلى استغلال الشرائح المستضعفة من القوى العاملة، بما فيها الشباب والمهاجرون".
- ^٥ مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن العمالة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الفقرة ٤٤ "٤".
- ^٦ انظر اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠)؛ المادة ٢ من اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)؛ المادة ٦ من اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩). انظر الحاشية ٧ للاطلاع على تعريف أكثر تفصيلاً لمفهوم إدارة العمل.

وفي حين تجري عموماً مناقشة مسائل إدارات التوظيف أو مؤسسات التدريب أو هيئات التأمين الاجتماعي على سبيل المثال، هناك تجاهل واسع النطاق لوزارات العمل في حد ذاتها، وهي في صميم إدارة العمل في معظم البلدان. ثالثاً، نظراً إلى أن التقيد بقانون العمل شرط أساسي من أجل فعالية سياسات العمل، لا بد من النظر إلى تفتيش العمل على أنه دعامة أساسية من دعائم إدارة العمل.

معايير العمل الدولية

٥. يتمثل أحد أهداف منظمة العمل الدولية في تجميع توليفة من المعايير الدولية لتقديم أدوات أفضل للإدارة ولتحقيق استدامة تنفيذ وإنفاذ معايير العمل الدولية على المستوى الوطني.

٦. وتتضمن اتفاقية إدارة العمل (رقم ١٥٠) وتوصية إدارة العمل (رقم ١٥٨)، ١٩٧٨، مجموعة أحكام عامة تحدد دور النظم الوطنية لإدارة العمل ووظائفها وتنظيمها^٤. كما أنهما ترسيان إطاراً مؤسسياً عاماً لإعداد سياسة العمل الوطنية وإدارتها وتنسيقها والتحقق منها واستعراضها. وبالإضافة إلى هذين الصكين، تركز صكوك أخرى ذات صلة صادرة عن منظمة العمل الدولية على مجالات محددة في إدارة العمل، أهمها تفتيش العمل^٥.

٧. وتضع اتفاقية تفتيش العمل وتوصية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١)، إلى جانب اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة) (رقم ١٢٩) وتوصية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٣٣)، الأساس لإنشاء نظام لتفتيش العمل يكون مرناً بما يكفي لمراعاة مختلف الظروف الوطنية. وتعزز ضمان حماية أكبر عدد ممكن من العمال عن طريق تفتيش العمل بفضل اعتماد بروتوكول تابع للاتفاقية رقم ٨١ في عام ١٩٩٥، ينطبق على الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية. وبعد سنة من ذلك، اعتمد صك آخر مختص بقطاع معين هو - اتفاقية تفتيش العمل (البحارة)، ١٩٦٦ (رقم ١٧٨)^٦.

٨. ونظراً إلى تجدد الاهتمام بمسائل الإدارة السديدة وفي أعقاب اعتماد إعلان العدالة الاجتماعية، وافق مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ على خطة عمل لتحقيق التصديق واسع النطاق والتنفيذ الفعلي للمعايير الأكثر أهمية من وجهة نظر الإدارة السديدة، بما في ذلك الاتفاقيتين رقم ٨١ ورقم ١٢٩^٧. وفي

^٤ صدقت ٧٠ دولة عضواً (حتى ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠) على الاتفاقية رقم ١٥٠. وتعرف المادة ١ من الاتفاقية بتعبير إدارة العمل على أنه يعني أنشطة الإدارة العامة في ميدان سياسة العمل الوطنية. وأوضح اجتماع الخبراء لعام ١٩٧٣ أن "مفهوم إدارة العمل ينبغي أن يفسر بمعناه الأوسع" وأنه "ينبغي أن يشمل جميع الأنشطة التي تنفذها هيئات الإدارة العامة لمساعدة الحكومات على وضع وتنفيذ ومراقبة وتقييم سياسة العمل". واستطرد قائلاً إن إدارة العمل "ينبغي أن تشمل مجموع نظام الإدارات الوزارية والوكالات العامة المنشأة بموجب القوانين واللوائح الوطنية لمعالجة مسائل العمل، والإطار المؤسسي لتنسيق أنشطة كل منها وللتشاور مع أصحاب العمل والعمال ومنظمات كل منهم ومشاركته في صياغة وتطوير سياسة العمل". انظر مكتب العمل الدولي: *إدارة العمل: أدوارها ووظائفها وتنظيمها*، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٦١، جنيف، ١٩٧٦، الصفحات ١٨-١٩.

^٥ تتمشي صكوك أخرى صادرة عن منظمة العمل الدولية تمثيلاً وثيقاً مع هذه المواضيع، لا سيما اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، واتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧). وتتضمن أكثر من ٤٦ اتفاقية وتوصية لمنظمة العمل الدولية إشارات إلى تفتيش العمل في نصوصها.

^٦ صدقت ١٤١ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ٨١، كما صدقت ٤٩ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٢٩، وصدقت ١١ دولة عضواً على بروتوكول عام ١٩٩٥ التابع للاتفاقية رقم ٨١، وصدقت ١٥ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٧٨ (حتى ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠).

^٧ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، المرفق، الجزء ثانياً - ألف "٤"؛ الوثيقة: GB.306/PV، الفقرة ٢٠٨ والوثيقة: GB.306/LILS/6(&Corr.)، الملحق.

آذار/ مارس ٢٠١٠ اعتمد مجلس الإدارة خطة عمل منفصلة^{١١} لتحقيق التصديق واسع النطاق والتنفيذ الفعلي للاتفاقيات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنيين^{١٢}.

التحديات والآفاق المستقبلية

٩. يركز هذا القسم على تحديين رئيسيين يرسمان معالم الآفاق المستقبلية لإدارة العمل، هما: أولاً، دور وزارات العمل ضمن نظم إدارة العمل الوطنية وتأثيرها على صنع السياسات؛ ثانياً، تحسين فعالية وتأثير إدارة العمل من خلال تطوير قدراتها وتحسين إدارتها.

ظروف التشغيل الجديدة

١٠. تغير السياق الذي تعمل فيه إدارة العمل تغييراً جذرياً على مدى العقود القليلة الماضية نظراً إلى التطورات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية، بما فيها عولمة التجارة وتزايد التكامل الإقليمي والإقليمي الفرعي، مما دفع بالإدارات العامة إلى أن تستعرض تنظيمها ودورها وأساليب عملها^{١٣}. كذلك تغيرت تركيبة القوى العاملة تغييراً جذرياً في العديد من البلدان وأصبحت علاقة الاستخدام أكثر تنوعاً.

١١. وقد خلفت هذه التغييرات أثراً متضارباً على إدارة العمل. فقد وجدت بعض إدارات العمل الوطنية في ذلك مبررات أقوى لوجودها وتعزيزت. في حين ضعفت إدارات أخرى وبدت وكأنها تفقد تأثيرها وعلتها وجودها مما اقتضى إعادة تقييم ملاءمتها ودورها. وأياً يكن مستوى التنمية الاقتصادية فإن إدارة العمل في الدول الأعضاء يمكن أن تستفيد من تحسن هيكلها وأساليب إدارتها.

١٢. ولقد أدت الأزمة الاقتصادية الراهنة إلى إثارة زخم إضافي من أجل إعادة تحديد دور إدارات العمل وأساليب عملها. وأدى تزايد المسؤوليات المعهودة إلى وزارات العمل ووكالاتها والمتصلة على سبيل المثال بالبطالة المستفحلة واتساع انعدام المساواة وتزايد انعدام الأمن الوظيفي إلى إبراز التحديات المؤسسية والمرتبطة بالإدارة، التي تواجهها أصلاً نظم إدارة العمل على الصعيد الوطني والتي سنتلّ تواجهها في السنوات القادمة^{١٤}.

١٣. ودفع تدهور الظروف الاقتصادية بالعديد من البلدان إلى أن تعتمد برامج إنقاذ وتزيد الإنفاق العام في المجالات التقليدية من سياسة العمل من قبيل التوظيف والتدريب والضمان الاجتماعي وحماية العمال المستضعفين^{١٥}. وقد أفضى ذلك إلى زيادة بروز أنشطة إدارات العمل بوصفها الآليات الرئيسية في مواجهة الأزمة. ومن جهة أخرى، ومع تحول التركيز الآن نحو التدعيم المالي، تحول الاهتمام نحو تدابير التقشف إذ باتت وزارات العمل وأقسام أخرى من الخدمة المدنية خاضعة أكثر فأكثر لتخفيضات الإنفاق.

١٤. وفي ظل هذه البيئة الجديدة والملبئة بالتحديات لا بد لإدارات العمل من أن تعتمد استراتيجية تغيير تسترشد بالمبادئ الأساسية للإدارة السديدة، ألا وهي: المشاركة والشفافية والإنصاف والشمولية والفعالية والمساءلة وسيادة القانون.

^{١١} الوثيقة: GB.307/PV، الفقرة ٢١٩(أ) والوثيقة: GB.307/LILS/3(Rev.)، الملحق الأول.

^{١٢} اتفاقية السلامة والصحة المهنيين، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، وبروتوكولها لعام ٢٠٠٢، واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).

^{١٣} انظر:

N. Lécuyer and J. Courdouan: *New forms of labour administration: Actors in development* (Geneva, ILO, 2002).

^{١٤} انظر:

J. Heyes and L. Rychly: *Labour policy and labour administration in times of crisis* (Geneva, ILO, forthcoming).

^{١٥} مكتب العمل الدولي: *الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة العمل اللائق*، جنيف، ٢٠٠٩.

تزايد التأثير في صنع السياسات

١٥. إن وزارات العمل (أو ما يماثلها) جزء من نظم إدارات العمل الوطنية، التي تشمل "كل أجهزة الإدارة العامة المسؤولة عن إدارة العمل و/أو المشاركة في إدارة العمل - سواء كانت إدارات وزارية أو أقساماً عامة"^{١٦}. وفي معظم البلدان، تتشارك شتى الوزارات والهيئات العامة الأخرى بالتالي في إعداد سياسة العمل وتنفيذها. وشهدت السنوات الأخيرة العديد من حالات إعادة التنظيم الحكومية والتحويلات السياسية وإعادة توزيع الحفان^{١٧}، مما اتسم في بعض الأحيان بفقدان وزارات العمل مسؤولياتها التقليدية وتحويلها إلى وزارات أخرى^{١٨}. ولا يزال هذا الاتجاه مستمراً اليوم.

١٦. وعندما تكون وزارات العمل مدرجة في مجموعة وزارات "اقتصادية"، فإنها تتمتع بوظيفة اجتماعية وسياسية عامة ولا سيما نظراً إلى دورها المركزي في الحوار الاجتماعي. ويتوقف مستقبل وزارات العمل وصوتها الخاص في المسائل السياسية على قدرتها على الحفاظ على شراكات ذات جدوى مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وعلى البقاء القناة الرئيسية والنصير الأساسي للحوار الاجتماعي داخل الحكومة. ويمكن تفعيل هذه العلاقة المميزة عن طريق إشراك الشركاء الاجتماعيين في غالب الأحيان في دور استشاري في إدارة شتى السياسات المتصلة بالعمل والمؤسسات المعنية. ويمكن تعزيز مثل هذه الشراكات عن طريق مشاورات ثلاثية أكثر انتظاماً وفعالية بشأن سياسة العمل وصياغة قانون العمل.

١٧. وهناك سبيل آخر لإبقاء وزارات العمل في صميم النقاشات الاقتصادية العامة، ألا وهو تقوية دورها في تنسيق عناصر سياسة العمل الوطنية^{١٩}. وفي حين اعتمدت حكومات عديدة سياسات وطنية بشأن الصحة العامة أو التعليم أو التنمية الصناعية، فإن الأمثلة على برامج سياسة العمل الوطنية الشاملة نادرة مع ذلك. وقد اتخذت منظمة العمل الدولية مؤخراً المبادرة في تشجيع اعتماد مثل هذه السياسات الشاملة في ظل الإدارات الحكومية المسؤولة عن شؤون العمل، مما يعطي وزارات العمل دوراً تنسيقياً وقيادياً في الخطط الإنمائية الوطنية^{٢٠}.

^{١٦} الاتفاقية رقم ١٥٠، المادة ١(ب).

^{١٧} انظر:

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

^{١٨} أشار المدير العام لمكتب العمل الدولي في عام ١٩٩٩ إلى أنه "تغير مركز الوزارات المسؤولة عن العمل على مر السنين. وأصبحت مجالات مسؤولية العديد من وزارات العمل الآن ضيقة نسبياً، وكثيراً ما لا يكون صوتها مسموعاً عندما يتعلق الأمر بالمسائل الأوسع المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية. والواقع أنه لم تعد توجد وزارة العمل على الإطلاق في كثير من البلدان؛ وتعالج الأمور المتعلقة بالعمالة والعمل من خلال وحدة يمكن أن تعالج مسائل ذات صلة مثل القدرة التنافسية أو تنمية المنشآت أو المسائل المتعلقة بالجنسين" (مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٧، جنيف، ١٩٩٩، الصفحة ٥٠).

^{١٩} في حين لم تعرف الاتفاقية رقم ١٥٠ سياسة العمل الوطنية، فإن الاتفاقية تحدد بعض الوظائف التي يجب على نظام الإدارة الوطني أن يضطلع بها فيما يتعلق بحماية اليد العاملة والعمالة والعلاقات الصناعية وتقديم الخدمات والإرشاد التقني لأصحاب العمل وللعمال ولمنظمات كل منهم. ويقدم هذا بدوره مؤشرات تتعلق بالحد الأدنى من مضمون ومفهوم تعبير "سياسة العمل الوطنية". وتقدم التوصية ذات الصلة (رقم ١٥٨) تفاصيل عن الميادين الوظيفية لمعايير العمل وعلاقات العمل والعمالة والبحث في مسائل العمل، ينبغي أن تأخذها الدول الأعضاء في الحسبان عند صياغة السياسة المذكورة.

^{٢٠} على سبيل المثال، في عدة بلدان من غرب أفريقيا؛ انظر:

ILO: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: Impacts et perspectives*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document No. 2 (Geneva, 2009). Available at http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/cms_113982.pdf.

نحو إدارة عمل أكثر نجاعة: تعزيز القدرة وتحسين الإدارة

١٨. إن الزيادة الحادة في البطالة خلال الأزمة، مترافقة باعتماد برامج سوق العمل ومد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، إنما تشير جميعاً مرة أخرى إلى قضية القدرة المؤسسية لدى إدارة العمل. وكما تشتتته الاتفاقية رقم ١٥٠، ينبغي أن يكون موظفو إدارة العمل مؤهلين على النحو المناسب وأن يحصلوا على التدريب الضروري وأن يتمتعوا بوضع سليم وأن يكونوا مستقلين عن أي تأثيرات خارجية غير ملائمة. كما ينبغي "أن توفر لهم الوسائل المادية والموارد المالية الضرورية لأداء واجباتهم بكفاءة"^{٢١}. وعلى غرار ذلك، تنص الاتفاقية رقم ٨١ والاتفاقية رقم ١٢٩ بالنسبة لمفتشي العمل على أن موظفي التفتيش ينبغي أن يكونوا موظفين عموميين يكفل لهم وضعهم وظروف خدمتهم استقرار الاستخدام، وأن يكونوا مستقلين عن التغييرات الحكومية وعن التأثيرات الخارجية غير السليمة^{٢٢}. وهذا ما لا يكون عليه الحال في غالب الأحيان على أرض الممارسة.

١٩. وفي بلدان عديدة، تعرضت القدرة المؤسسية للضعف بسبب تخفيض عدد الموظفين والموارد المالية المحدودة الناشئة عن سياسات التكيف الهيكلي السابقة وعن غير ذلك من برامج التقشف. ونتيجة لذلك، غالباً ما أدت هذه السياسات إلى إضعاف قدرة إدارات العمل على تقديم الخدمات الأساسية. وفي بلدان أخرى حيث مستويات الموظفين مناسبة، لا يكون الموظفون مدربين على النحو المناسب دائماً أو يفتقرون إلى الاندفاع بسبب تدني أجورهم أو بسبب قلة فرص تطور مسارهم المهني. وغالباً ما يكون هناك أيضاً اختلال بين الموظفين من الرجال والنساء حيث يكون عدد النساء أقل ولا سيما في مراكز المسؤولية.

٢٠. وفي حين لا يزال العديد من إدارات العمل يشعر بتداعيات سياسات التكيف هذه، لم تكن التجارب واحدة بالنسبة لجميع الدول المتأثرة. فقد تغلبت بعض البلدان في الواقع على الآثار السلبية وبينت التزاماً متجدداً بملاءمة إدارة العمل وتفتيش العمل بوصفها الأساس للإدارة السديدة والتنمية الاقتصادية.

٢١. ويعتبر التمويل غير الكافي لوزارة العمل مشكلة عويصة وهيكلية في غالب الأحيان ولكنها مشكلة لا تزال تستحق أن تولى الاهتمام على الأقل على المديين المتوسط والطويل. وينبغي كذلك إيلاء الاهتمام إلى تحسين استخدام الموارد القائمة وتحسين الإدارة العامة لإدارة العمل. وهناك مجال لإدخال التحسينات عن طريق التصدي لهياكل الإدارة غير الملائمة وضعف إدارة الموارد البشرية والتقصير في استخدام القدرة على إجراء البحوث^{٢٣} وجمع البيانات وتحليلها بل الاستخدام غير المناسب لما هو موجود من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمكن أن يؤدي تحسن هذه المجالات إلى المزيد من النجاعة في صنع السياسات وتحسين تقديم الخدمات وفي نهاية المطاف إلى وجود إدارات عمل أكثر توجهاً نحو استيفاء احتياجات الهيئات المكونة.

٢٢. ويعكف العديد من الدول الأعضاء على تحسين فعالية إدارة العمل. وتمثل أحد النهج المعتمدة في العقدين الماضيين في اعتماد أساليب القطاع الخاص لتحسين المساءلة في المؤسسات العامة. وكما بينته تجارب وطنية شتى، يمكن للجهود المبذولة بهدف "تحديث" المؤسسات الحكومية أن تسهم في تقديم خدمات أعلى جودة وأكثر فعالية من حيث التكاليف تكون أكثر إتاحة واستجابة لاحتياجات المستخدمين النهائيين^{٢٤}. بيد أنه ينبغي لهذه التجارب ألا تأتي على حساب ظروف العمل اللائقة بالنسبة لموظفي الخدمة المدنية.

^{٢١} الاتفاقية رقم ١٥٠، المادة ٢١٠.

^{٢٢} الاتفاقية رقم ٨١، المادة ٦؛ الاتفاقية رقم ١٢٩، المادة ٨١.

^{٢٣} في عام ٢٠٠٩، كشفت دراسة استقصائية أجرتها الوكالة الأوروبية للسلامة والصحة (EU-OSHA) أن عدداً قليلاً فحسب من هيئات تفتيش العمل الوطنية قد كرست ميزانية سنوية للبحوث في مجال السلامة والصحة المهنية. انظر: W. Cockburn (ed.): *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 No. 10 (Luxembourg, EU-OSHA, 2009). Available at http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates.

^{٢٤} على سبيل المثال، بدأت إدارات استخدام عامة كثيرة في إدخال تغييرات جوهرية سعياً إلى الاستجابة إلى التحول في ظروف سوق العمل.

٢٣. ولعل قياس الأداء هو الابتكار الإداري الأكثر تطبيقاً في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء^{٢٥}. بيد أن التجربة كشفت عن نواقص كثيرة ممكنة من قبيل الافتقار إلى مؤشرات مناسبة لتحديد ما إذا كانت البرامج قد حققت أهدافها أو الميل إلى وضع أهداف تنطوي على النتائج الأقل إثارة للنزاعات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للتطبيق الميكانيكي لأهداف الأداء أن تخلف أثراً مضرراً على حماس الموظفين ولا سيما إذا كانت الأهداف موضوعة دون تشاور أو إذا كانت لا تراعي الظروف المحلية أو حيثما تكون الوسائل غير كافية لتحقيق هذه الأهداف^{٢٦}.

٢٤. وفي حالة إدارات التوظيف العامة^{٢٧}، حيث تستخدم إدارة الأداء على نطاق واسع، ارتبطت المخاطر على سبيل المثال بتزايد تكاليف المعاملات وسوء نوعية مقاييس النتائج و"التباري" (هي تقنية لتحسين النتائج المقيسة ولكن ليس بالمعنى الموضوعي) أو "الاصطفاء" (وهو التركيز على طائفي الوظائف الذين يسهل استخدامهم)^{٢٨}. وينبغي بالتالي أن يترافق تحديد الأهداف الكمية مع ترتيبات مؤسسية لتحقيق أعلى مستويات من جودة الخدمة بالاستناد إلى الإجراءات المعتادة ورنهاً باستعراضات مستقلة ودراسات استقصائية للرضا عن الخدمات^{٢٩}. ومن المهم كذلك تشجيع "تشاور وثيق ومنظم مع الموظفين المحليين والأهداف المكيفة محلياً والعلاوات المرتبطة بالأداء للمكاتب والأفراد ... للتقليل إلى أدنى حد من هذه الآثار السلبية"^{٣٠}.

٢٥. وتمثل اتجاه آخر في اللامركزية وتفويض خدمات إدارة العمل إلى حكومات محلية. ويعزى ذلك إلى الرغبة في جعل الخدمات أقرب من المستخدمين النهائيين وتزويد السلطات المحلية بالمرونة لاختبار الاستراتيجيات الوطنية وتكييفها مع الظروف المحلية. غير أنه لا ينبغي لهذا الاتجاه أن يقوّض قدرة السلطة المركزية على المحافظة على دور تنسيقي، كما ورد في الاتفاقية رقم ١٥٠ وسيجري مناقشته لاحقاً في هذه الوثيقة.

٢٦. وبغية التكيّف مع الزيادة في الطلبات والتغيرات في سوق العمل، لا بد لإدارات العمل من أن تنظر في كيفية العمل بشكل أوّثق مع القطاع الخاص. والخبرة المكتسبة كبيرة بوجه خاص في مجال خدمات الاستخدام (لاسيما التوظيف من خلال وكالات الاستخدام الخاصة)، كما أنها كبيرة أيضاً في مجال تفتيش العمل (الوكلاء المعتمدون، الأخصائيون التقنيون، الأخصائيون في السلامة والصحة المهنيين، الخ.) أو علاقات العمل (الموفقون والمحكمون) أو التدريب المهني (مقدمو التدريب) أو المعلومات والبحوث (المشورة للقطاع الخاص). ويمكن لمثل هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تولّد منافع عديدة، مثل تقديم الخدمات على نحو محسّن والوصول إلى الخبرة عالية النوعية والتكنولوجيا الجديدة. لكنها تستلزم أيضاً رصدًا منتظمًا وتقييمًا صارمًا لفعاليتها وكلفتها.

٢٧. وفي الأوقات العصيبة، عندما ينخفض الإنفاق العام، يشدّد التركيز على إثبات كفاءة السياسات القائمة أو المخطط لها وفعالية تكلفتها. وتدير وزارات العمل مقداراً هائلاً نسبياً من الصناديق العامة. ويمثل البعض

^{٢٥} استخدمت علاوة إنتاجية موجهة نحو الهدف بالاستناد إلى تقييم الأداء الفردي للمفتش وإلى الأداء الجماعي للإدارة. كما أن بعض البلدان استخدمت نظم تقييم الأداء لإدارة نتائج تفتيش العمل لديها. وإلى جانب استخدام مؤشرات لتقييم الأداء الفردي، تستخدم هيئات تفتيش العمل كذلك مؤشرات الأهداف لوضع الأولويات والغايات لتحسين فعالية أنشطة التفتيش.

^{٢٦} ينبغي للالتزام مفتشي العمل بزيارة عدد معين من المنشآت في فترة محددة أن يراعي الوسائل المادية (النقل) المتاحة أمام الموظفين أو المنطقة التي يوجد فيها المفتش (منطقة حضرية أو ريفية) وينبغي أن يشمل معايير نوعية. وخلاف ذلك، قد ينظر إلى قياس الأداء على أنه مجرد معاملة شكلية تفضي إلى ارتهان لحسن إرادة صاحب العمل (على سبيل المثال لتوفير النقل لمفتشي العمل) بل تصبح مصدراً للفساد.

^{٢٧} انظر: الوثيقة GB.306/ESP/3/2.

^{٢٨} انظر:

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

^{٢٩} انظر:

J. Timo Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, Paper for the IMPALIA-ESPANET Conference, Luxembourg, March 2009.

^{٣٠} المرجع نفسه.

منها، خصوصاً صناديق الضمان الاجتماعي، نسبة كبيرة من الإنفاق الحكومي الإلزامي، وكثيراً ما تكون بالتالي هدفاً لخطط التقشف. وعليه، فإنّ تقييم البرامج المحلية ينتشر على نطاق واسع وأصبح مهماً في سياق الإصلاحات العامة الجديدة المتعلقة بنمط الإدارة^{٣١}.

تفتيش العمل عند مفترق طرق

٢٨. يشكل تفتيش العمل جزءاً أساسياً من نظام إدارة العمل، ويؤدي الوظيفة الرئيسية المتمثلة في إنفاذ قانون العمل من أجل تشجيع الامتثال له على نحو فعال. وتفتيش العمل هو في صميم قانون العمل الفعال، ويتمتع بسلطات ووظائف واسعة تتجاوز الإجراءات التأديبية بالمعنى الضيق.

٢٩. ومن الواضح مما تقدم، أنّ مؤسسة تفتيش العمل ذات طبيعة مزدوجة. فهي من ناحية، تشرف على إنفاذ الأحكام القانونية^{٣٢} (حتى قبل القيام بالتفتيش الرسمي^{٣٣})، لاسيما فيما يتعلق بحقوق العمال. ولا تقتصر هذه الوظيفة على ظروف العمل وحماية سلامة وصحة العمال، لأنّ المفتشين غالباً ما يطبقون أحكاماً قانونية أخرى تنظم الخدمات الاجتماعية والعمال المهاجرين والتدريب المهني والضمان الاجتماعي^{٣٤}. ومن ناحية أخرى، يتمتع تفتيش العمل بدور ترويجي ويوفر المعلومات والتثقيف والخدمات الاستشارية. وتعني هذه السمة المزدوجة أنّ نُظم تفتيش العمل تلعب دوراً حيويًا في عالم العمل وينبغي لها أن تتمكن من تدارك مجموعة من مشاكل العمل على نحو فعال. إنها أداة للإنصاف في مكان العمل وللإدارة السديدة، وترتدي أهمية خاصة عندما يشهد سوق العمل اضطراباً، كما في فترات الأزمة الاقتصادية.

تعزيز الروابط مع الشركاء الاستراتيجيين

٣٠. من المهم بمكان الاعتراف بتفتيش العمل على أنه إحدى الوظائف الرئيسية لنظام إدارة العمل. ومن شأن التنسيق داخل النظام ومع غيره من وكالات التفتيش الوطنية والوكالات الحكومية والمؤسسات العامة أو الخاصة المشاركة في أنشطة مشابهة، أن يساعد على تحسين الفعالية الإجمالية لخدمات تفتيش العمل في بلد من البلدان^{٣٥}.

٣١. وفي حين أنّ العديد من البلدان تنتهج نهجاً مختلفاً لتنظيم هيكل نُظم تفتيش العمل لديها (مثلاً، الاختصاصي مقابل العام)، تنص الاتفاقيتان رقم ٨١، ورقم ١٢٩ على أنه ينبغي لنظام تفتيش العمل أن يندرج تحت إشراف سلطة مركزية ومراقبتها. وتسهم قلة التنسيق المركزي في بعض البلدان في الصعوبات التي تواجه تعزيز

٣١. أدخلت إصلاحات سوق العمل ممارسة تقييم السياسة العامة (على المستويين الداخلي والخارجي) على أساس أربعة معايير: الفعالية والنجاح وجودة الخدمة والإنصاف.

٣٢. توفر زيارة مكان العمل فرصة فريدة للإشراف على الامتثال وتحسين علاقات العمل بأثر فوري.

٣٣. انظر الفقرة ٢ من التوصية رقم ٨١، التي تدعو الدول الأعضاء إلى وضع ترتيبات لعرض تصميمات المنشآت الجديدة أو أساليب الإنتاج الجديدة؛ والمادة ١٧ من اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، التي تحدد الرقابة الوقائية للمصانع أو التركيبات أو المواد الجديدة والأساليب الجديدة لمناولة أو تجهيز المنتجات.

٣٤. يرد وصف بعض هذه المهارات في الفقرة ٢ من التوصية رقم ١٣٣ بشأن تفتيش العمل في الزراعة. وتوجد أمثلة في "الصور البيانية القطرية لتفتيش العمل" على الموقع التالي:

http://ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm.

في بعض البلدان، مثل النمسا وألمانيا، لا يكون مفتشو العمل مسؤولين عن الإشراف على دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي باعتبار أنّ مثل هذه المهام الإضافية من شأنها أن تعوق الأنشطة الاعتيادية المتعلقة بتفتيش العمل.

٣٥. تنص المادة ٥(أ) من الاتفاقية رقم ٨١ على أنّ السلطة المختصة تتخذ الترتيبات الملزمة لتشجيع "التعاون الفعال بين إدارات التفتيش وغيرها من الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة أو الخاصة التي قد تشارك في مثل هذه الأنشطة". والمادة ٤ من الاتفاقية رقم ١٥٠ مكملة لها، وهي تنص على أن "تكفل كل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية، بطريقة تناسب الظروف الوطنية، تنظيم وكفاءة أداء نظام لإدارة العمل في أراضيها، وسلامة تنسيق وظائفه ومسؤولياته". كما تشدد لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات على أهمية التعاون الفعال بين هيئة تفتيش العمل والنظام القضائي (الملاحظة العامة بشأن الاتفاقية رقم ٨١، ٢٠٠٨).

الامتثال لقانون العمل على نحو فعال بسبب ازدواجية الجهود وعدم كفاية تقاسم البيانات والمعلومات وغياب استراتيجية متكاملة شاملة تعنى بأنشطة التفتيش. ومن شأن التنسيق بين مختلف هيئات التفتيش داخل نظام إدارة العمل أن يضمن إجراءات فعالة على المستويات كافة، وأن يكون بمثابة خطوة أولى في بناء هيئة تفتيش عصرية^{٣٦}.

٣٢. ومن الممكن مد نطاق إشراف السلطة المركزية ومراقبتها لتشمل المؤسسات العامة أو الخاصة الضالعة في أنشطة مماثلة. وقد شهدت العقود الأخيرة نمواً لا يستهان به في مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات، لاسيما في سياق المنشآت متعددة الجنسية في قطاع التصدير، بما في ذلك إنشاء نظم الإبلاغ الاجتماعي ونظم الرصد الخاصة^{٣٧}. ويمكن أن تستكمل مثل هذه المبادرات التفتيش العام ويمكنها أن تساعد على إحداث تحسينات في ظروف العمل. ولكن، من المحتمل أن تقوّض مبادرات التفتيش الخاصة الوظيفة العامة، وتخلق بؤراً من الممارسات الجيدة لا تكاد تملك أي روابط بما تبقى من الاقتصاد وتحول الانتباه والموارد عن القطاعات الأخرى التي لا تكون منتجاتها معدة بالضرورة للتصدير. بالإضافة إلى ذلك، تبقى الكثير من هذه المبادرات الخاصة تقارير الرصد سرية مما يحول دون التعرف إلى قضايا العمل الجسيمة ووضع سياسة عامة للتصدي لها. وينبغي لتفتيش العمل أن يكون قادراً على العمل مع مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في النظام، غير أنه ينبغي أن يبقى دور تفتيش العمل امتيازاً عاماً. فنظام تفتيش عام يتسم بالفعالية هو وحده قادر على جعل الرصد الخاص موثوقاً وفعالاً، لجملة أمور من بينها الأثر الرادع الذي تنطوي عليه العقوبات المحتملة. ويمكن أن يكون مفيداً لتقديم الإرشاد بشأن هذه المسألة إلى وكالات الرصد الخاصة، تمشياً مع الممارسات الجيدة القائمة^{٣٨}.

٣٣. ويمكن أن تقدم منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إسهامات كبيرة نحو تحسين الامتثال في مكان العمل^{٣٩}، لاسيما من خلال الدعاية واستثارة الوعي فيما بين أعضائها. كما يمكنها أن تساهم، كشريكة استراتيجية في رسم أولويات هيئات تفتيش العمل وأنشطتها من خلال التعاون السليم^{٤٠}. وفي عدد من البلدان، وتمشياً مع الاتفاقية رقم ١٨٧، تم تعزيز آليات التشاور من خلال إنشاء هيئات وطنية ثلاثية استشارية/ إرشادية في مجال السلامة والصحة المهنية. والسياسات والأنشطة التي يؤديها العمال وأصحاب العمل تكون عموماً أكثر نجاحاً وتضمن قدراً أكبر من الاستدامة^{٤١}.

٣٦. خير الأمثلة على ذلك، حالة بلجيكا التي تتمتع بقاعدة بيانات منسقة بشأن تفتيش العمل أو حالة السلفادور والقانون الوقائي الجديد لديها (٢٠١٠). وفي السنغال، تضم لجنة تعنى بالإشراف على مؤسسات الضمان الاجتماعي وتنظيمها، ممثلين عن هيئة تفتيش العمل، نظراً إلى أن تفتيش العمل في هذا البلد مسؤول عن مسائل الرصد المرتبطة بالضمان الاجتماعي في مكان العمل.

٣٧. يجب تمييز هذا الأمر عن الأشكال الأخرى من التدخلات غير الحكومية التي تتمتع بدور تقني على عكس دور التفتيش (مثل نظم مراجعة إدارة السلامة والصحة المهنية).

٣٨. تقدم التجربة الحالية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في سياق مشروع العمل الأفضل لمنظمة العمل الدولية في هايتي، مفاتيح حلول بشأن وضع المبادئ التوجيهية لهذا النوع من التعاون.

٣٩. في سياق الاستراتيجية الجديدة للجماعة الأوروبية بشأن السلامة والصحة في العمل (2007/C 145/01)، تفيد شتى البيانات الوطنية عن وجود علاقة وثيقة بين حماية فعالية للعمال ووجود تمثيل للعمال في مجال السلامة والصحة داخل الشركة (وفي النهاية، تعاون ضمني ومحدد مع إدارات التفتيش) انظر عموماً مرصد المخاطر الأوروبي على العنوان: <http://osha.europa.eu/en/riskobservatory/>.

٤٠. تنص المادة ٥(ب) من الاتفاقية رقم ٨١، والمادة ٥(١) من الاتفاقية رقم ١٥٠ على مبدأ التعاون بين المسؤولين في إدارة العمل وتفتيش العمل، وبين العمال وأصحاب العمل أو منظماتهم.

٤١. انظر:

M. L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America: The central role of labour inspection*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document No. 1 (Geneva, ILO, 2009); M. L. Vega Ruiz: *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) (available only in Spanish); ILO: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7 (Geneva, ILO, 2010); ILO: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for employers* (Geneva, ILO, 2010); and ILO: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for workers* (Geneva, ILO, 2010).

٣٤. والتعاون مع الشرطة ومع السلطات العامة الأخرى مسألة بارزة أخرى. ومما يزيد من احتدام المشكلة هو وضع العديد من هيئات التفتيش "الاجتماعية" خارج وزارات العمل (مثلاً، تفتيش المرافق الصحية). وفي سياق الأزمة الاقتصادية، من الضروري التعاون مع خدمات الضمان الاجتماعي ووكالات الضرائب، لاسيما فيما يتعلق بتفتيش علاقات الاستخدام والاقتصاد غير المنظم والعمل غير المعلن عنه. وجرى توقيع اتفاقات وبروتوكولات عديدة، لاسيما في أوروبا^{٤٢}، وسرعان ما أصبح التفتيش المشترك أو المدمج فيما بين مختلف الهيئات الإدارية أسلوباً لادخار الموارد. إلا أنه، وفقاً للجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، ينبغي توخي الحذر بالنسبة إلى أي نوع من التعاون بين هيئة تفتيش العمل والسلطات الأخرى من قبيل الشرطة أو سلطات الهجرة، لضمان صون الوظيفة الرئيسية لهيئة تفتيش العمل في جميع الأوقات^{٤٣}.

التحديات التقليدية التي تتطلب نهجاً عالمية جديدة

٣٥. في ٢٠٠٦، حددت وثيقة من وثائق مجلس الإدارة بشأن الاستراتيجيات والممارسات في تفتيش العمل، التحديات الرئيسية التي تواجهها هيئات تفتيش العمل^{٤٤}. ومعظم هذه التحديات واسعة الانتشار ومتكررة، يُستخلص منها أنه ينبغي اعتماد نهج عالمي سعياً إلى مقترحات فعالة تستند إلى أفضل الممارسات التي يمكنها أن تقضي إلى إجراءات تصحيحية. وينبغي للأدوات والمبادئ التوجيهية والمواد الابتكارية أن تساعد على تبديد هذه التحديات، وسوف تساهم في تبادل المعلومات على نحو أفضل وفي التعاون المؤسسي الذي يمكنه أن يؤدي إلى حلول فعالة بين البلدان على مستويات مختلفة من التنمية الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن يكون تحسين عملية جمع البيانات على المستويين الوطني والدولي أولوية رئيسية. وينبغي استنباط مؤشرات جديدة ملائمة وشاملة تتعلق بأداء التفتيش وأثره على أساس معايير مشتركة.

٣٦. وتواجه هيئات تفتيش العمل، لاسيما تلك الموجودة في البلدان النامية، تحديات جمة إزاء إنشاء نظم فعالة لتفتيش العمل والمحافظة عليها. وتشمل هذه التحديات: عدم كفاية الموارد المالية للاستثمار في موظفي التفتيش وتجهيزاته؛ عدم كفاية التدريب للموظفين الجدد والموظفين الحاليين؛ تقصير شروط الخدمة عن توفير مسارات مهنية ثابتة في الخدمة المدنية بالنسبة إلى المفتشين؛ الافتقار إلى السلامة والحماية الشخصية خلال الاضطلاع بمهامهم وغياب إطار تنظيمي ملائم. وغالباً ما تؤدي هذه الظروف السيئة إلى مشاكل أخلاقية تهدد نزاهة الموظفين واستقلاليتهم، وبالتالي تقوض وظيفة الحماية العامة لهيئات تفتيش العمل. وكما ورد أعلاه، يمكن أن تكون هذه التحديات موجودة أيضاً في النظم الوطنية لإدارة العمل عموماً.

٣٧. وتشكل السلامة والصحة في العمل والوقاية من المخاطر مشكلة دائمة ومتطورة ينبغي معالجتها من خلال نهج عامة ومستدامة. وينبغي أن تشمل هذه الأخيرة مبادئ السلامة والصحة تمشياً مع اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة^{٤٥}. وبالفعل، يواجه مفتشو العمل مشاكل في سعيهم إلى تطبيق القوانين واللوائح القائمة على بيئة عمل متحولة ومعقدة. ويحتل إنفاذ ظروف العمل (وبالأخص الأجور وساعات العمل) والمحافظة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، صميم أنشطة تفتيش العمل. والامتثال العام والاستراتيجيات الوقائية - بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين والمؤسسات ذات الصلة - مسائل ضرورية لضمان الإنصاف في مكان العمل وبالتالي المنشآت المستدامة والنمو الاقتصادي.

٣٨. وفي الاقتصاد غير المنظم، يرتبط الإنفاذ بمسائل اجتماعية من قبيل التهميش والاستضعاف والهجرة وحماية العمال. ولطالما كانت بعض مجالات العمل، مثل العمل المنزلي، مصدر قلق متكرر بالنسبة إلى هيئات تفتيش العمل، لاسيما لأن الحق في الخصوصية لدى الأسر جعل هذه الأماكن في العادة خارج نطاق سلطة المفتشين.

^{٤٢} انظر: ILO: LAB/ADMIN Working Documents Nos 3 and 7, op. cit.

^{٤٣} انظر:

ILO: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, 2006, op. cit., para. 78.

^{٤٤} الوثيقة: GB.297/ESP/3.

^{٤٥} على سبيل المثال، الاتفاقيتان رقم ١٥٥ ورقم ١٨٧. يتمثل النهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية بصدد السلامة والصحة المهنيين في وضع وتعزيز النظم الوطنية للسلامة والصحة المهنيين من خلال التشريعات واليات الامتثال، بما في ذلك التفتيش، إلى جانب خدمات الدعم وجمع البيانات ونظم التأمين ضد إصابات العمل.

بالإضافة إلى ذلك، يواجه المفتشون تحدي تشجيع الامتثال لقانون العمل في أماكن العمل المحجوبة عمداً عن الأنظار مما يجعل من الصعب الكشف عنها (مثلاً، في قطاعي الزراعة والبناء)^{٤٦}.

٣٩. إن تنظيم وحظر عمل الأطفال والعمل الجبري يشكلان شواغل ذات أولوية في بلدان عديدة، لاسيما حيث لا تغطي الأنشطة التي يضطلع بها المفتشون الاقتصاد غير المنظم وغير النظامي. بالإضافة إلى ذلك، أدت المشاركة المتزايدة للنساء في سوق العمل إلى المزيد من الوعي بالحاجة إلى معالجة وإزالة التمييز على أساس الجنس في ظروف العمل، لاسيما في الأجر، ناهيك عن القضاء على التمييز لأسباب أخرى غير الجنس^{٤٧}. كما تدعو التوصية الصادرة مؤخراً عن منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠) إلى استعراض وتقوية الدور الذي تضطلع به خدمات إدارة العمل بما في ذلك هيئات تفتيش العمل استجابة لمسألة فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز^{٤٨}. ونظراً لأهمية التغلب على مثل هذه التحديات، اضطلعت بلدان عديدة بنهج ابتكارية^{٤٩} لاستراتيجيات تفتيش العمل، تجمع بين الأساليب التقليدية وبين التكنولوجيات الجديدة، بالتعاون مع الهيئات العامة الأخرى والشركاء الاجتماعيين. وينبغي أن يشكل نشر هذه النهج الناجحة جزءاً من أي برنامج وقائي لهيئة التفتيش.

التحديات الجديدة والناشئة

٤٠. نظراً إلى التغييرات التي طرأت على سوق العمل خلال العقد الماضي، كان هناك اتجاه لزيادة كفاءات هيئات تفتيش العمل (لاسيما في البلدان التي تركز على التفتيش بشأن السلامة والصحة المهنية) بغية تغطية مسائل أخرى تتعلق بعلاقات الاستخدام. وهذا التوجه هو نتيجة غير مباشرة للتطورات التي أحدثتها الأزمة (ومرحلة ما قبل الأزمة) (أي توسع نطاق العمل غير المعلن عنه). والواقع أن التحولات التي طرأت على عالم العمل، سواء بسبب الإصلاحات التشريعية أو التغييرات في قطاع الأعمال وممارسات الاستخدام، حثت المفتشين على التكيف حتى يبقوا مطلعين وفعالين. وتخلق التكنولوجيات الجديدة فئات جديدة من الوظائف، جاعلة تفتيش ظروف العمل صعبة بصورة خاصة عندما تستند إلى أساليب التفتيش التقليدية (أساساً ساعات العمل والضمان الاجتماعي والأجور بالنسبة إلى العمل عن بعد، وأساساً السلامة والصحة بالنسبة إلى التكنولوجيا النانوية). وبالتالي، تبرز الحاجة إلى نهج نظامي في مجال السلامة والصحة المهنية على المستوى الوطني وعلى مستوى المنشأة. بالإضافة إلى ذلك، تبرز الحاجة إلى مهارات جديدة في مجال التفتيش واستراتيجيات للوقاية استجابة للتعقيد المتزايد للعمليات الصناعية والمشاكل المرتبطة بالسلامة والصحة المهنية (التكنولوجيا الإحيائية والمواد الكيميائية والمخاطر الجديدة) والأمراض الجديدة والإجهاد الجسدي والعقلي، وغيرها من العوامل^{٥٠}.

٤١. وجعلت أشكال جديدة من العمالة وإسناد العمل إلى الخارج وسلاسل التوريد المعقدة، المهام اليومية التي يضطلع بها المفتشون أكثر صعوبة وتتطلب المزيد من النهج العالمية وجمع البيانات والحملات التي تشرك الشركاء الاجتماعيين ووسائل الإعلام والمؤسسات الخاصة. وخلال الأزمة، اعتمدت المنشآت والحكومات مجموعة من الاستراتيجيات لتعديل ظروف العمل. واستخدم تجميد الأجور وبرامج تقاسم العمل وخفض ساعات العمل في حالات عديدة بالرغم من أنها لا تترافق دائماً مع إجراءات استئثار الوعي أو تدريب

^{٤٦} انظر: ILO: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, op. cit., p. 12.

^{٤٧} انظر اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١).

^{٤٨} الفقرة ٤٤ من التوصية رقم ٢٠٠.

^{٤٩} انظر: M. L. Vega Ruiz: LAB/ADMIN Working Documents Nos 1 and 3, op. cit.

^{٥٠} انظر:

ILO: *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, paper for the World Day for Safety and Health at Work, Geneva, 28 April 2010; ILO: *Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001)*(Geneva, 2001).

الموظفين المسؤولين عن ضمان إنفاذها بشكل قانوني^{٥١}. كما أدرجت العديد من البلدان عملية الإشراف على دفع الأجور والترتيبات بشأن وقت العمل كأولوية في خطط التفتيش الوطنية. ومع تحول الأولويات نحو اقتصاد مستدام بيئياً، تضع هيئات تفتيش العمل برامج ونهجاً جديدة في مجالات من قبيل الوظائف الخضراء والرصد البيئي^{٥٢}.

٤٢. وأصبحت مكافحة العمل غير المعلن عنه، لاسيما في الاتحاد الأوروبي^{٥٣} وبعض بلدان أمريكا اللاتينية شاغلاً رئيسياً منذ التسعينات، وما فتئت ترتدي اليوم أهمية أكبر بسبب آثار الأزمة الاقتصادية. ويشمل العمل غير المعلن عنه في معظمه الشركات الصغيرة أو على الأقل تلك التي توظف أقل من ٥٠ عاملاً، ويستحوذ على قطاعات من قبيل صناعة البناء والبيع بالتجزئة على نطاق ضيق والضيافة والنقل. وتتخذ الحكومات تدابير للتصدي لهذه الظاهرة، بما في ذلك بعض الأمثلة الفعالة لحملة تفتيش العمل، التي تركز على هذه القطاعات. وقامت العديد من البلدان بالفعل، بتشديد العقوبات المطبقة في حالات العمل غير المعلن عنه وحققت نتائج إيجابية. وفي بلدان أخرى، أفضى وجود العمل غير المعلن عنه إلى قيام هيكل إدارية معدة لمكافحته. ففي أوروبا، على سبيل المثال، يجري مناقشة إنشاء منتدى مجتمعي إلكتروني للمساعدة على تنسيق مكافحة العمل غير المعلن عنه^{٥٤}. وتؤكد هذه المبادرة أنّ العمل غير المعلن عنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بهجرة اليد العاملة وكيف أنّ أي استجابة فعالة تستلزم تعاوناً عبر الحدود بين السلطات الوطنية. وقد نظمت بلدان عديدة حملات ترويجية لتسوية أوضاع العمال غير المعلن عنهم بدلاً من الاعتماد على عمليات المراقبة التي تضطلع بها هيئات تفتيش العمل، وذلك نهج كان له أثر بارز على التسجيلات الجديدة وعلى تنظيم أوضاع العمال. ويظهر هذان النهجان المختلفان القدرة التي تتمتع بها البرامج البديلة لإضفاء الطابع القانوني كعنصر مكمل لتدابير الإنفاذ المتشددة.

تحسين أساليب العمل الإدارية والقانونية

٤٣. كما هي الحال بالنسبة إلى أي نظام فعال شامل لإدارة العمل، تعتبر دورة التخطيط والبرمجة والإبلاغ أمراً أساسياً لإرساء قاعدة متسقة وموضوعية لتفتيش العمل تستجيب لظروف العمل السائدة وتتوقع المناطق الجغرافية أو القطاعات التي قد تبرز فيها الحاجة إلى نشاط مستهدف. وحيث تكون القدرة التقنية أو البيانات غير كافية للاضطلاع بتلك الوظائف، تواجه هيئات تفتيش العمل صعوبة في قياس إنجازاتها وأثرها، وهو أمر من شأنه أن يساعد ليس فقط على رصد التخصيص والاستخدام الفعالين للموارد، بل أن يكون أيضاً أداة قيّمة للتخطيط الاستراتيجي الأطول أجلاً. وعلى العموم، يتم تجميع السجلات الإدارية في معظم هيئات التفتيش على المستوى الوطني بدون أي معيار قياسي، مما يجعل المقارنة أمراً صعباً. بالإضافة إلى ذلك، قلما تكون البيانات المفصلة حسب نوع الجنس متاحة^{٥٥}. ويتطلب تحسين التخطيط والبرمجة ارتقاء كبيراً في مؤهلات المفتشين على أساس استراتيجية تدريب مصممة تصميماً جيداً. ويمكن أن تشجع مشاركة الشركاء الاجتماعيين على المستوى الكلي الاضطلاع بأنشطة مستهدفة استهدافاً أفضل واعتماد نهج أكثر ابتكارية بالنسبة إلى جميع استراتيجيات الامتثال التي ينبغي تطبيقها.

^{٥١} انظر التقارير التي سبق أن صدرت عن احتياجات تفتيش العمل وإدارة العمل من عمليات التقييم/ التدقيق، الواردة على الموقع <http://ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

^{٥٢} يجري الاضطلاع بتجربة جديدة رائدة بموجب مشروع لمنظمة العمل الدولية في ماتو غروسو في البرازيل، لتحديد استراتيجية تفتيش العمل بشأن الوظائف الخضراء. وسوف يستكمل ذلك في بداية عام ٢٠١١.

^{٥٣} وفقاً للمفوضية الأوروبية، من الممكن تعريف العمل غير المعلن عنه، الذي يمس جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على أنه "أي أنشطة مدفوعة الأجر تعتبر قانونية من حيث طبيعتها ولكن لا يعلن عنها إلى السلطات العامة، مع الأخذ في الاعتبار الاختلافات في النظام التنظيمي لكل دولة من الدول الأعضاء." ويستثنى هذا التعريف الأنشطة الإجرامية والأنشطة المهنية التي لا ينبغي بالضرورة الإعلان عنها (بلاغ من المفوضية بشأن العمل غير المعلن عنه، ٧ نيسان/ أبريل ١٩٩٨ - COM(98) 219 FINAL).

^{٥٤} انظر:

European Union Workshop on Feasibility of a European Platform on Undeclared Work, Amsterdam, 9 July 2010; see <http://ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/index.htm>.

^{٥٥} انظر التقارير التي سبق أن صدرت عن احتياجات تفتيش العمل وإدارة العمل من عمليات التقييم/ التدقيق، الواردة على الموقع <http://ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

٤٤. وكما أشير إليه أعلاه، يؤدي تفتيش العمل دوراً مزدوجاً: فهو يشرف من ناحية، على إنفاذ الأحكام القانونية (لاسيما فيما يتعلق بالسلامة والصحة)، ويضطلع من ناحية أخرى، بوظيفة إدارية توفر المعلومات والتفتيش والخدمات الاستشارية. وليست العقوبات إلا أسلوب عمل متاحاً أمام المفتشين لتعزيز الامتثال، أو في هذه الحالة إنفاذه. وفي حالات عديدة، تكون القواعد والممارسات الوطنية التي تحدد العقوبات غير واضحة ولا تزود المفتشين بما يكفي من حرية في التصرف أو تتسبب بأعباء أكبر من أن تطبق. بالإضافة إلى ذلك، يكون مستوى العقوبة منخفضاً جداً أحياناً بحيث لا يشكل رادعاً، أو يكون في بعض الأحيان صارماً جداً بحيث يتعذر تطبيقه عملياً. عند وضع عقوبات وحلول تتمشى مع الظروف التنظيمية والاقتصادية في بلد ما، فإنها تكون مكملة للهدف العام الرامي إلى تعزيز الامتثال. وينبغي للعملية الإدارية أن تستند إلى مبدأ الإجراءات الفعالة وفي حينها، مع إصدار غرامات لحث الشركات على اتخاذ تدابير تصحيحية؛ ومن شأن مثل هذه الغرامات أن تكون رادعة بما فيه الكفاية للثني عن تكرار الانتهاكات. ومن المهم بالنسبة إلى هيئات التفتيش وضع عقوبات وإجراءات مناسبة لفرض الغرامات وإنفاذها، إلى جانب إجراءات قضائية في حينها، تتبع مبادئ أصول المحاكمات.

٤٥. وطبقت بلدان عديدة نهجاً جديدة وواحدة لاعتماد تدابير رادعة^{٥٦}. وفي بعض الحالات المناسبة، يمكن أن يحل اللجوء إلى تدابير أخرى من قبيل البرامج الإلزامية لتدريب أصحاب العمل، محل العقوبات المالية برمتها^{٥٧}. وفي حال حصول انتهاكات جسيمة، من الممكن اللجوء إلى تدابير مكملة للغرامات الإدارية، من قبيل تعميم أسماء الشركات غير الممتثلة أو سحب الإعانات وغيرها من أشكال المساعدات المالية. وهناك حالات موثقة قدمت فيها حوافز إلى الشركات للدفع المبكر للغرامات (أي تخفيض قيمة الغرامة ذاتها). غير أنه يُعتبر بشكل عام أن التدابير الرادعة لا تكفي بحد ذاتها، بل ينبغي اللجوء إلى مزيج جيد من الوقاية والعقوبات. ويمكن أيضاً لعمليات التقييم الذاتي والتقييم التي تجري قبل أنشطة الرصد، إلى جانب تدابير الرصد، أن تساعد على خلق ثقافة امتثال.

تكنولوجيات جديدة في خدمة إدارة العمل وتفتيش العمل

٤٦. خلال ربع القرن الماضي، كان لانتشار الاعتماد على الحاسوب الشخصي ونمو الربط الشبكي الاجتماعي والإنترنت والاتصالات المتنقلة أثرٌ ضخم على الطريقة التي أدارت بها الحكومات، بما فيها إدارات وهيئات تفتيش العمل، والخدمات وكيف قدمتها.

٤٧. وكل واحدة من هذه التكنولوجيات يمكنها أن تساعد على تقريب واضعي السياسات من الجمهور، وأن تسهل رسم السياسات بشفافية. ومن شأن البرامج الحاسوبية المصممة تصميمياً خاصاً أن تحسّن إلى حد كبير جمع وتحليل البيانات وأن تعزز وضع وبرمجة السياسات القائمة على الأهداف^{٥٨}. وتشكل الإنترنت على وجه الخصوص، وسيلة أكيدة لنشر المعلومات في حينها على جمهور واسع النطاق. وتنتج التكنولوجيا الجديدة بدورها في تسريع وتيرة تقديم الخدمات في الوقت الذي تقدم فيه مزيداً من النفاذ للمستخدمين عند الطلب أو عن بعد. وعلى سبيل المثال، يحسّن إنشاء مراكز الاتصال التواصل فيما بين الباحثين عن عمل والمستشارين في مراكز الوظائف، ويدخّر في آن معاً الوقت والموارد. ويمكن لمصارف الوظائف الإلكترونية أن تزيد بقوة

^{٥٦} انظر:

R. Pires: *Governing regulatory discretion: Performance and accountability in two models of labour inspection work*, Paper presented at the Network on Regulating for Decent Work Conference: Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World, International Labour Office, Geneva, 8–10 July, 2009.

^{٥٧} انظر: ILO: LAB/ADMIN Working Documents Nos 1 and 7, op. cit.

^{٥٨} شددت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية في ٢٠١٠، في ملاحظاتها العامة بشأن الاتفاقية رقم ٨١، على الحاجة إلى أن تحسّن بلدان عديدة جمعها للبيانات بشأن أماكن العمل الصناعية والتجارية، والتي يتعذر على هيئات التفتيش في غيابها أن تتخذ قرارات موضوعية بشأن تحديد الميزانية والبرمجة وشؤون الموظفين. (مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١) (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠، الصفحات ٤٨٤-٥٤٦). واستخدام تكنولوجيا المعلومات وسيلة لا جدل فيها لتحسين إدارة البيانات، لاسيما من خلال إنشاء أو تحسين سجلات وطنية خاصة بأماكن العمل.

من قدرة الباحثين عن وظائف والجمهور العام على الحصول على معلومات بشأن سوق العمل، بدون إشراك المسؤولين عن الاستخدام بشكل مباشر. وفي مجال الضمان الاجتماعي، مثلاً، من الصعب تخيل إدارة الطابع المعقد للاشتراكات والإعانات بدون وجود نُظم حديثة لإدارة الحاسوب.

٤٨. ويمكن أن تكون العملية الأولية في إنشاء النظم التكنولوجية الجديدة وصيانتها أمراً مكلفاً، ولكن يمكن لهذه الاستثمارات على المدى الطويل أن تساهم في استخدام الموظفين على نحو فعال من حيث التكاليف وخفض نفقات الاتصالات. ومن شأن تكنولوجيا المعلومات أن تعوض، إلى حد ما، عن إغلاق بعض الخدمات الميدانية أو تحجيمها أو نقل موقعها، أو أن تحسّن تدفق المعلومات بين السلطة المركزية والمكاتب اللامركزية. وعلى سبيل المثال، تتمتع شبكات المناطق المحلية بالقدرة على تقاسم المعلومات ليس فقط فيما بين المسؤولين عن العمل، بل أيضاً فيما بين مختلف الهيئات العامة مثل هيئات تفتيش العمل أو السلطات الضريبية أو إدارات الضمان الاجتماعي، حيثما يقتضي الأمر (مثلاً سجلات مكان العمل).

٤٩. ويمكن أن تحسّن التكنولوجيات الجديدة نُظم الإدارة الداخلية التابعة لهيئات إدارة العمل في البرمجة والميزنة، إلى جانب إدارة الموارد البشرية. كما يمكن أن يصبح تدفق العمل أكثر فعالية ويمكن تحسين المساءلة من خلال المزيد من الشفافية وتتبع الإجراءات المالية والإدارية.

٥٠. ويعد استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة في إدارة العمل بطنافة واسعة من المنافع بالنسبة إلى المؤسسات نفسها والمستخدمين النهائيين - أي العمال وأصحاب العمل. وفي البلدان النامية، يمكن أن يحسّن استخدام التكنولوجيا التي تتفق مع مستوى التطور التكنولوجي في بلد ما (مثلاً، الهواتف الخليوية) الاتصالات بين مزودي الخدمات والزبائن تحسناً جوهرياً. غير أنّ اعتماد تكنولوجيات جديدة في إدارة العمل يبقى متفاوتاً إلى حد كبير بين البلدان ويمكنه، في حد ذاته، أن يثير تحديات أخرى مثل الحاجة إلى المزيد من تدريب الموظفين والتكاليف التي ترافق صيانة وتجديد البرامج الحاسوبية والأجهزة، إلى جانب الشواغل المرتبطة بالأمن وذات الصلة بالمعلومات الخاصة أو السرية.

الاستنتاجات

٥١. وفقاً لما نوقش في هذه الوثيقة وكما بيّنته أمثلة كثيرة، فإنّ التشغيل السليم لنظم إدارة العمل وتفتيش العمل أمرٌ أساسي لتعزيز العمل اللائق وتنفيذ معايير العمل في مكان العمل. وفي الأونة الأخيرة، أصبح دور هذه المؤسسات ضعيفاً في بلدان عديدة من خلال التهميش أو عدم كفاية الاستثمار البشري والمالي أو الإدارة غير المناسبة. ولا بد من توفير استراتيجيات وأدوات فعالة وملائمة لبناء قدرة إدارات العمل وهيئات التفتيش في البلدان على مختلف مستويات التنمية الاقتصادية. وتدفع التغيرات التي تطرأ على سوق العمل والمجتمع عامة، بإدارات العمل على التساؤل باستمرار حول دورها ووظيفتها وتنظيمها، مما يفرض في آخر المطاف إلى تغيير نموذج إدارة العمل نفسها، سواء على مستوى رسم السياسات (مثلاً، فيما يتعلق بالأطر التنظيمية وتخصيص الموارد والسياسات الإدارية) أو على مستوى الخدمات المقدمة إلى الهيئات المكونة، في مجالات من قبيل المشورة في المسار المهني أو خدمات التوظيف أو التدريب المهني أو تسوية النزاعات أو جمع ومعالجة البيانات. ويمكن أن تساهم منظمة العمل الدولية إسهاماً يعتد به في هذه الجهود.

٥٢. وتحقيقاً لهذا الغرض، ينبغي أن يستند تصميم وتنفيذ برنامج سليم لإدارة العمل وتفتيش العمل إلى تقييم منتظم لاحتياجات المؤسسات والإدارات بالتشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. ويمكن أن تزود منظمة العمل الدولية البلدان بمعلومات دولية مقارنة بشأن الممارسات السليمة المتعلقة بإدارة العمل وتفتيش العمل. ومن شأن ذلك أن يسهّل التعاون وتقاسم المعارف بين إدارة العمل وعمليات تفتيش العمل على الصعيد الوطني، وأن يحسّن جمع البيانات^{٦٩} والتعاون الأفقي^{٦٠}. ويمكن أن تدعم منظمة العمل الدولية تعزيز نُظم إدارة العمل وتفتيش العمل على السواء، من خلال استراتيجيات استثارة الوعي، لاسيما بالشراكة مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. ومن الممكن مد يد المساعدة في تحقيق ذلك من خلال توفير خدمات تطوير

^{٦٩} يشمل تحسين جمع البيانات السعي إلى توحيد مقاييس البيانات والسجلات الإدارية من جانب وزارات العمل وخصوصاً هيئات تفتيش العمل لإتاحة المجال لقدر أكبر من إمكانية المقارنة على المستوى الدولي.

^{٦٠} يشير التعاون الأفقي إلى التعاون بين مؤسسات أجنبية مماثلة لتبادل الممارسات الجيدة أو تقديم الخدمات الاستشارية التقنية (مثلاً بين وزارات العمل أو هيئات تفتيش العمل من بلدان مختلفة).

القدرات الرامية إلى تحسين البيئة التمكينية وتعزيز المؤسسات وبناء القدرة التقنية للموظفين من خلال برامج التدريب.

٥٣. واضطلعت منظمة العمل الدولية مؤخراً بعدد من عمليات تقييم أو تدقيق احتياجات إدارة العمل و/ أو تفتيش العمل القائمة على الطلب، وساعدت استنتاجاتها وتوصياتها وخطط عملها اللاحقة على توجيه المساعدة التقنية التي يوفرها المكتب. وتشمل مثل هذه المساعدة استخدام المنتجات أو الأدوات من قبيل مواد التدريب للسعي إلى الوفاء بأهداف خطط العمل. وقد اتبع برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل (LAB/ADMIN) في منظمة العمل الدولية هذه الاستراتيجية المزدوجة للتدقيق والمساعدة، بوصفها وسيلة عمل أساسية. وتبرز حاجة مستمرة إلى تحسين منتجات منظمة العمل الدولية وما تقدمه من مساعدة تقنية في هذه المجالات، استناداً إلى النتائج والممارسات الجيدة التي يجري تقييمها على نحو مستقل. وينبغي لبرنامج تعاون تقني مجهز بحيث يلي احتياجات الدول الأعضاء، ويتمتع بولاية واضحة ومجالات واضحة للتدخل وأثر قابل للقياس، أن يساهم في إدارة أفضل. ومنذ نشأة برنامج إدارة العمل وتفتيش العمل في ٢٠٠٩، دأبت البلدان المانحة على تقديم دعم كريم لمجال العمل هذا. ومن باب الاستعداد بصورة خاصة للمناقشة العامة في المؤتمر السنة القادمة بشأن إدارة وتفتيش العمل، فإن الفرصة سانحة لتعزيز هذا الدعم عن طريق إنشاء مجموعة للتعاون التقني أو مجموعة من المانحين لدعم تنفيذ توصيات المؤتمر. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تعكف على سد الثغرات البحثية الجارية بشأن المسائل المتعلقة بإدارة العمل والتي غابت عن اهتمام الباحثين. ويمكن أن يشمل ذلك: البحوث بشأن دور تفتيش العمل في الإنفاذ وتشجيع الامتثال للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛ دراسة تحديات الإنفاذ الجديدة ضمن أسواق العمل المزدوجة؛ توسيع نطاق خدمات إدارة العمل وتفتيش العمل لتشمل الاقتصاد غير المنظم؛ النهج المؤسسية لمحاربة العمل غير المعلن عنه.

٥٤. وأخيراً، ساهمت التحالفات والشبكات العالمية وسوف تستمر في الإسهام بشكل كبير في تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بين إدارات العمل وهيئات تفتيش العمل الوطنية. ومن الممكن أن تلعب منظمة العمل الدولية دوراً مركزياً في تعزيز مثل منندييات التعاون هذه من خلال تشجيع المبادرات وآليات التنسيق الدولية، ومن خلال إنشاء شبكة دولية من وزارات العمل، بما فيها هيئات تفتيش العمل. كما ستستمر المنظمة في دعم الهيئات المكونة في وضع منتجات عالمية، بما في ذلك منهجيات تقييم احتياجات إدارة العمل وتفتيش العمل والحزم التدريبية لصالح مفتشي العمل والمبادئ التوجيهية حول مواضيع محددة لصالح المديرين وغير ذلك من الأدوات التي يمكن تكييفها مع الاحتياجات والسياقات الوطنية.

٥٥. قد ترغب اللجنة في القيام بما يلي:

- (أ) مناقشة وظائف إدارات العمل وتفتيش العمل واستراتيجياتها وممارساتها؛
- (ب) تقديم الإرشاد إلى المكتب بشأن المناقشة العامة المعنية بإدارة العمل وتفتيش العمل والتي ستجرى خلال مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠١١؛
- (ج) تقديم وجهات نظر بشأن التدابير والأدوات المقترحة لتعزيز إدارة العمل وتفتيش العمل على المستويين الوطني والدولي.

جنيف، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.