منظمة العمل الدولية

دراسة استكشافية للسياسات الجيدة لحماية

عمّال الإنشاءات في الشرق الأوسط

ورقة بيضاء - منظمة العمل الدولية

د. جيل ويلز

المكتب الاقليمي للدول العربية

دراسة استكشافية للسياسات الجيدة لحماية
عمّال الإنشاءات في الشرق الأوسط

ورقة بيضاء لمنظمة العمل الدولية، شباط ٢٠١٨
د. جيل ويلز

المكتب الإقليمي للدول العربية

حقوق النشر محفوظة © لمنظمة العمل الدولية ٢٠١٧
الطبعة الأولى ٢٠١٧
تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز إعادة استخدام مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. ينبغي توجيه أي طلب للحصول على إذن بالاستنساخ أو الترجمة إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، في مكتب العمل الدولي في جنيف
ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH١٢١١- Geneva ٢٢, Switzerland
أو بالبريد الإلكتروني على العنوان: rights@ilo.org. ويرحب المكتب دائماً بهذه الطلبات.

ويجوز للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقاً للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. يرجى زيارة الموقع www.ifrro.org للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

ويلز، جيل.
دراسة استكشافية للسياسات الجيدة لحماية عمّال الإنشاءات في الشرق الأوسط - ورقة بيضاء لمنظمة العمل الدولية / منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية – بيروت: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧.
ISBN ٩٧٨٩٢٢٦٣٠٧٠١٨ (نسخة مطبوعة)
ISBN ٩٧٨٩٢٢٦٣٠٧٠٢٥ (نسخة الكترونية)

منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر أي مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها.

كما لا تعني الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية لا يشير إلى عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على إصدارات منظمة العمل الدولي والمنتجات الرقمية على الموقع الالكتروني
www.ilo.org/publns

كما يمكن الحصول على إصدارات منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية على الموقع الالكتروني www.ilo.org/arabstates

مقدمة

يعتبر قطاع الإنشاءات من أهم قطاعات سوق العمل في العديد من أنحاء الشرق الأوسط، وخصوصا في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تبنى الملاعب الرياضية العالمية، والمؤسسات التعليمية، والمتاحف، والشقق السكنية، بسرعة كبيرة.

وغالبا ما يتمتع العمال المهاجرون العاملون في بناء هذه المدن المثيرة للإعجاب بمهارات متدنية من آسيا وإفريقيا، والذين يستفيدون من فرص مدرة للدخل والتي تسمح لهم بتحسين مستوى المعيشة لأنفسهم ولأسرهم. إلا أنهم يواجهون المخاطر المحتملة ذات الصلة بالتوظيف المعيب، وتأخير الأجور، وظروف العمل الخطرة، بالإضافة إلى محدودية قدرتهم على الوصول إلى وسائل فعالة لتسوية النزاعات. وتؤدي هذه العوامل في الشرق الأوسط وأنحاء أخرى في العالم إلى ضعف عمال قطاعات الإنشاءات محدودي المهارات أمام الاستغلال في العمل (ويشكل هذا العمل القسري) وتقويض كفاءة قطاع الإنشاءات (بالإضافة إلى سمعته).

يلتزم مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية بالمساهمة بالأفكار الجديدة ومشاركة الممارسات الجيدة في تنظيم قطاع الإنشاءات، وتشمل الدروس المستفادة من الدول الأخرى. في العقود الأخيرة، أدى بحث شركات الإنشاءات عن المزيد من المرونة في توظيف العمال إلى الكثير من التعاقد من الباطن والاستعانة بشركات توفير العمالة لتلبية متطلبات العمل. ولا تنحصر هذه الظاهرة في منطقة الشرق الأوسط حيث شاعت بشكل متزايد في دول أوروبا وآسيا، بالإضافة إلى الولايات المتحدة. وبالتالي، يمكن دراسة العديد من النماذج والتجارب الريادية المثيرة للاهتمام وتكييفها لمنطقة الشرق الأوسط.

ولهذه الغاية، طلبت منظمة العمل الدولية إجراء هذه الدراسة الاستكشافية حول السياسات والممارسات الفضلى في حماية أصحاب العمل للتركيز بشكل وثيق على الآليات التي تضمن (١) دفع الأجور في وقتها و(٢) ظروف العمل الآمنة والصحية. كما نرجو أن تؤدي هذه الدراسة إلى حوار حيوي حول الوسائل الأمثل للمتابعة في الإصلاحات.

فرانك هاغمان
نائب المدير الإقليمي
مدير فريق العمل اللائق
مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية

المحتويات

لائحة الجداول والرسوم والإطارات v

الشكر والتقدير v

موجز تنفيذيّ vi

المقدّمة ١

القسم الأول: نظرة عامة على تحديات التوظيف التي يتعين معالجتها ٢

١.١ تغيير علاقات العمل ٢

١.٢ نمو التعاقد من الباطن ٣

١.٣ التأخر في دفع الأجور ٥

١.٤ صحة العمال وسلامتهم ورفاههم ٨

القسم الثاني: الطرق المقترحة للمضي قدماً في محاربة التأخر في دفع الأجور أو التخلف عن دفعها ١٠

٢.١ نظام حماية الأجور ١٠

٢.٢ تشريعات الدفع الفوري ١١

٢.٣ حماية الدفع للمقاولين من الباطن عن طريق حظر «الدفع عند القبض» ١٢

٢.٤ الفصل السريع لتسوية البنود المتنازع عليها في مطالبات المقاولين ١٤

٢.٥ الحسابات المصرفية للمشاريع ١٥

٢.٦ المسؤولية المشتركة للعملاء والمقاولين الرئيسيين عن الدفع ١٨

٢.٧ موجز الطرق المقترحة للمضي قدماً في حماية الأجور ١٩

القسم الثالث: الطرق المقترحة للمضي قدماً لحماية سلامة العمّال وصحتهم ورفاههم ٢١

٣.١ المسؤولية المشتركة عن السلامة والصحة المهنية ٢١

٣.٢ استخدام المشتريات من أجل تعزيز ممارسة السلامة والصحة المهنية المحسنة ٢٢

٣.٣ صياغة السياسات والتنظيم والإنفاذ ٢٥

٣.٤ حرية تكوين الجمعيات وتمثيل العمال ٢٦

القسم ٤: موجز وتوصيات ٢٧

المراجع ٢٩

لائحة الجداول والرسوم والإطارات

الجدول ١: توزيع العمال بين مقاولين رئيسيين ومقاولين من الباطن في دول الخليج، ٢٠١٥
الجدول ٢: مزايا وعيوب حظر «الدفع عند القبض»
الجدول ٣: مزايا وعيوب الحسابات المصرفية للمشاريع
الجدول ٤: مقارنة السياسات لحماية العمال من التأخر في دفع الأجور أو التخلف عن دفعها
الجدول ٥: موجز التوصيات لحماية عمال الإنشاءات المهاجرين

الرسم ١: سلسلة تخطيطية للتعاقد من الباطن
الرسم ٢: أفضل سيناريو ممكن في تدفق الدفعات نزولاً في سلسلة التعاقد من الباطن
الرسم ٣: التمثيل التخطيطي لسلسلة تعاقد من الباطن لتسليم الحديقة الأولمبية (المملكة المتحدة)

الإطار ١: آثار التعاقد من الباطن على التوظيف
الإطار ٢: مخاطر الحوادث في الإنشاءات
الإطار ٣: توصيات الاتحاد الأوروبي حول الدفع المتأخر
الإطار ٤: قانون منح الإسكان والإعمار وإعادة التأهيل في المملكة المتحدة لعام ١٩٩٦
الإطار ٥: نظام الدفع للمقاولين من الباطن الخاص بحكومة محافظة سيؤول
الإطار ٦: إتفاقية منظمة العمل الدولية حول السلامة والصحة في الإنشاءات
الإطار ٧: تسعير الصحة والسلامة
الإطار ٨: الصحة والسلامة في إطار هيئة تطوير المنشآت الأولمبية (المملكة المتحدة)
الإطار ٩: الاتفاقيات الإطارية الدولية مع الاتحادات العمالية العالمية

شكر وتقدير

أعدّت هذا التقرير الدكتورة جيل ويلز من منظمة مهندسون ضد الفقر.[١]
واستعرض الوثيقة عدد من الموظفين الفنيين في منظمة العمل الدولية، منهم هانز فان دي غليند، وصوفيا كاغان، وزينة مظهر، وإدموندو ويرنا، وإلايزا ماركس، وريزسارد كوليونسكي، فضلاً عن أعضاء لجنة السياسات الاستشارية حول الهجرة العمالية في منطقة الدول العربية، ومريم بهاكر من مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، والمنظمة الدولية لعمال الإنشاءات والخشب، وممثلون عن القطاع الخاص.
وأعد التقرير بدعم سخي من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون من خلال المشروع الإقليمي للهجرة العادلة في الشرق الأوسط (مشروع فيرواي).
كلمة شكر أخيرة موجهة إلى رهام راشد، وكاتيا عنيسي، وأيام الصفدي، على المساعدة في ترجمة النسخة العربية من التقرير.

[١] جيل ويلز كبيرة مستشاري سياسات مع منظمة مهندسون ضد الفقر وتتمتع بأكثر من ٤٠ عامًا من الخبرة في مجال العمل الإنمائي. وتكمن خبرتها في القضايا الاقتصادية والاجتماعية والعمالية فيما يخص تطوير قطاع الإنشاءات. وقد كانت مسيرتها المهنية متنوعة جدًا، حيث عملت في منظمات دولية ومنظات حكومية ومنظمات غير حكومية وهيئات أكاديمية، بما في ذلك كأخصائية إنشاءات مع منظمة العمل الدولية في جنيف.

موجز تنفيذي

يهيمن على قطاع الإنشاءات في الشرق الأوسط العمال اليدويون، غالبا العمّال المهاجرين من ذوي المهارات المتدنية،[2] من آسيا وإفريقيا. ويستفيد هؤلاء العمال من الفرص لتأمين الدخل مما يؤدي إلى تحسين سبل العيش لأنفسهم ولأسرهم. إلا أنهم قد يواجهون أيضا المخاطر ذات الصلة بعمليات التوظيف المعيبة، والتأخر في دفع الأجور، وظروف العمل والعيش الخطرة، والوصول المحدود إلى وسائلة تسوية النزاع الفعالة. وقد تؤدي هذه العوامل في الشرق الأوسط وأنحاء أخرى من العالم إلى تعريض عمال الإنشاءات ذوي المهارات المتدنية إلى الاستغلال في العمل (ويشمل هذا العمل القسري) ويقوض من كفاءةقطاع الإنشاءات وسمعته الجيدة.

ونظرًا لأن عددًا من الدراسات تناولت مؤخرًا التحدي المتمثل في القضاء على ديون التوظيف،[3] فإن هذه الورقة ستركّز على قضيتين رئيسيتين أخريين تواجهان الحكومات وأصحاب العمل والعمّال في الشرق الأوسط – (1) التأخر في دفع الأجور أو التخلف عن دفعها؛ و(2) الحوادث في العمل التي يمكن أن تؤدي إلى إعاقة دائمة أو حتى الوفاة. وتستكشف هذه الورقة التغيرات التي طرأت على مدى العقود القليلة الماضية في الطريقة التي يتم فيها استخدام العمّال في قطاع البناء. وقد أدى بحث مقاولي البناء عن مرونة أكبر في توظيف الأيدي العاملة عمّا هو مسموح به في إطار نظام الكفالة إلى تعاقد من الباطن على نطاق واسع وإلى الاستعانة بشركات توريد العمالة.

من ناحية، أدّت هذه التغييرات إلى تجزئة العلاقة بين العملاء والمقاولين الذين يكلّفون العمل في أعلى سلسلة التوريد والعمال الذين غالبا ما يكونون في أدنى السلسلة. وكانت أحدى النتائج انقضاء عدة أشهر لتصل الدفعات إلى أصحاب العمل المباشرين للقوى العاملة والتي تستعمل بدورها لدفع الأجور. كما تعني التغيرات أنه يتم استخدام كل من عمال الإنشاءات الذين يعملون جنبًا إلى جنب على موقع البناء، من قبل واحدة من الشركات العديدة، في ظل أحكام وشروط متغيّرة على نطاق واسع، مع القليل من اللوائح التنظيمية والرقابة. وبما أن معظم هذه الشركات صغيرة، برأس مال محدود وقدرة محدودة على إدارة الموارد البشرية، فإن اللجوء إلى القضاء في حالات تأخر الأجور أو التخلف عن دفعها، أو الإصابة في العمل، يكاد يكون معدومًا.

ويتعيّن على بلدان أخرى في العالم أن تتصدى لمشكلة هذه "المرونة" في قطاع الإنشاءات، وقد تم استخلاص دروس هامة يتم تحليلها في الورقة وعرضها على الحكومات في المنطقة، وتحديدا منطقة الخليج. إن إدخال نهج جديدة ومبتكرة لتنظيم سوق العمل، لا يمكن أن يساعد فقط على حماية العمال المهاجرين من الإساءة، ولكن أيضًا على تحسين كفاءة قطاع الإنشاءات والتشييد.

[2] يستخدم مصطلح "العامل المهاجر" في هذه الورقة بما يتفق مع المعايير الدولية، وبخاصة المادة ٢ من الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) والتي تعرّف العامل المهاجر بأنه " شخص سيتم توظيفه، أو موظف، أو تم توظيفه لمزاولة نشاط مقابل أجر في دولة ليس هو مواطن أصلي منها". كما أن هناك تعريفات مشابهة في اتفاقية منظمة العمل الدولية حول الهجرة لأغراض العمل (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (البنود الإضافية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣). وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الحكومات في الدول العربية تفضّل استخدام مصطلح "العمال الأجانب بعقود مؤقتة" أو "العمال المهاجرين المؤقتين".

[3] راجع على سبيل المثال: منظمة العمل الدولية (٢٠١٦أ): سبل المضي قدماً في توظيف العمال المهاجرين من "ذوي المهارات المتدنية" في ممر الدول العربية الآسيوية، ورقة بيضاء لمنظمة العمل الدولية، ومكتب العمل الدولي، والمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، بيروت، ٢٠١٦ أو مركز ستيرن للأعمال وحقوق الإنسان في جامعة نيويورك، ٢٠١٧. "جعل العمال يدفعون: توظيف القوى العاملة المهاجرة في قطاع الإنشاءات في الخليج".

وبصورة خاصة، تتقدم الورقة بعدد من التوصيات الرئيسية حتى تأخذها الحكومات بعين الاعتبار:

٠١. تحسين التغطية وتنفيذ ورصد نظام حماية الأجور، بما في ذلك دراسة الوسائل لاستحداث نظام للتحقق المنتظم (للضمان بأن الأجور تُدفع في الوقت المحدد و على النحو المنصوص عليه في العقود)؛ ومعاقبة المقاول الرئيسي عندما يكون صاحب العمل المباشر غير قادر على الدفع بسبب التأخير في استلام الدفعات عن التكاليف المتكبدة بالفعل؛ وتحديد مصادر الأموال التي يمكن استخدامها لدفع الأجور غير المدفوعة إذا كان صاحب العمل غير قادر حقاً على الدفع.

٠٢. إدخال تشريعات فورية بشأن الدفع تشترط على جميع العملاء من القطاع العام الدفع إلى المقاولين من المستوى الأول في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ التقييم، وفرض فائدة تلقائية على الدفع المتأخر.

٠٣. حظر بنود «الدفع عند القبض» في العقود في القطاعين العام والخاص مع حق المقاولين والمقاولين من الباطن في تعليق الأداء في حال التخلف عن الدفع؛ وتشترط على جميع المقاولين أن يدفعوا لمقاوليهم من الباطن وفقاً للجداول المحددة في العقود، والتي ينبغي أن تكون خلال ٣٠ يوما في حالة المتعاقدين من الباطن صغار الحجم وموردي القوى العاملة.

٠٤. استحداث عملية تقاضي سريعة لحلّ البنود المتنازع عليها في المطالبات وتيسير دفع البنود غير المتنازع عليها بشكل أسرع.

٠٥. تجربة الحسابات المصرفية للمشاريع لتسريع الدفع والحماية من الإعسار واستكشاف إمكانيات الدفع مباشرةً من حساب مصرفي للمشروع إلى العمال كما هو الحال في مدينة سيؤول في كوريا الجنوبية الرائدة في هذه الطريقة. (إنّ الحساب المصرفي للمشروع هو حساب محصّن يتم إنشاؤه في بداية المشروع كوسيلة يمكن من خلالها دفع المدفوعات مباشرةً إلى المقاولين من الباطن.)

٠٦. وضع خطط للمسؤولية المشتركة يكون بموجبها العملاء والمقاولون الرئيسيون مسؤولين بصورة مشتركة عن حماية المقاولين من الباطن والعمال من التأخر في دفع الأموال المستحقة لهم أو التخلف عن دفعها؛ وجعل الدفع المباشر عبر مستويات التعاقد من الباطن شرعياً، على سبيل المثال من العملاء إلى المقاولين من الباطن و/أو من المقاول إلى العمال المستخدمين من قبل مقاول من الباطن في حالة التخلف عن الدفع.

٠٧. سنّ تشريعات تجعل المقاول الرئيسي وصاحب العمل المباشر مسؤولين بصورة مشتركة عن السلامة والصحة المهنية، والنظر في تشريعات تحمّل العميل المسؤولية النهائية عن السلامة والصحة المهنية، بما في ذلك توفير مرافق للرعاية في مواقع الإنشاءات وتشكيل لجان الصحة والسلامة التي تضم ممثلين عن العمال.

٠٨. دعم العملاء باستخدام المشتريات لتعزيز تحسين السلامة والصحة المهنية واستخدام الهيئة التنفيذية للسلامة والصحة المهنية (راجع النقطة ٩) لتبادل الخبرات مع كبار العملاء والمقاولين وتمرير الممارسات الجيدة للشركات الأصغر حجماً.

٠٩. إنشاء هيئة تنفيذية مكرّسة لتحسين السلامة والصحة المهنية وتنفيذ سياسة وطنية بشأن السلامة والصحة المهنية. وينبغي أن تتضمن الهيئة التنفيذية للسلامة والصحة المهنية إدارة تفتيش مكرسة للسلامة والصحة المهنية تتمتع بصلاحية تفتيش جميع المواقع من خلال زيارات عشوائية وغير معلنة، وفرض غرامة على الشركات المخالفة (التي ينبغي أن تشمل المقاول الرئيسي و/أو العميل فضلاً عن صاحب العمل المباشر) ومقاضاتها.

١٠. ضمان حرية التنظيم للعمال المهاجرين، بالإضافة إلى تمثيل العمال على مستوى الشركة، من خلال تعاون منظمات العمل. تعتبر حرية تكوين الجمعيات والتفاوض الجماعي من أهم الحقوق لجميع العمال، ومنهم العمال المهاجرين. وكحد أدنى وخطوة أولية، ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرين بالحق في إنشاء لجان عمال مستقلة وانتخاب الممثلين، وبالتالي إيجاد آلية للحكومة والشركات في التواصل مع ممثلي العمال حول قضايا تتعلق بظروف العمل، والصحة والسلامة، وقضايا عمالية أخرى.

المقدمة

يوظف قطاع الإنشاءات في بلدان الشرق الأوسط عددا كبيرا من العمال المهاجرين من الاقتصادات ذات الأجور المنخفضة في آسيا لملء غالبية الوظائف اليدوية التي تتطلب المهارات والتي لا تتطلب الكثير من المهارات على حدّ سواء. وقد وثّقت البحوث الحديثة المخاطرات التي يقوم بها العمال المهاجرون في عبور الحدود الدولية من أجل العمل مع أنهم يشكلون مصدرا قيما للتحويلات لأسر العمال في دول المنشأ. وتشمل هذه المخاطر دفع رسوم مبالغ بها إلى وكلاء التوظيف، وتزويدهم بمعلومات غير كافية أو غير صحيحة عن شروط وظروف العمل والعيش في بلد المقصد وعدم اليقين بشأن وضعهم القانوني.[٤]

وتُضاف إلى المخاطر التي يواجهها العمال في عبور الحدود المخاطر التي يتعرضون لها أثناء عملهم في بلد المقصد (باكلي وآخرون، ٢٠١٦). وتشمل المخاطر الشائعة الأجور والمنافع التي تكون أقل مما كان متوقعاً، والاقتطاعات غير الشرعية من الأجور والتعويضات غير المناسبة عن العمل الإضافي، والتأخر في دفع الأجور وعدم حصولهم على أجورهم على الإطلاق. وهناك أيضاً إمكانية عدم الحصول على عمل، على سبيل المثال، إذا ما كان العمال يحملون «تأشيرة حرّة»[٥]، بالرغم من عدم شرعيتها، أو عندما يكون صاحب العمل شركة توريد عمال تعتمد على عقود مع مقاولين أو مقاولين من الباطن لإيجاد وظائف للعمال. وتشمل المخاطر الأخرى ساعات العمل الطويلة، وظروف العمل الصعبة، والخطر المستمر للتعرض لإصابة، والمساكن السيئة وغير الصحية، وتدهور الصحة البدنية أو العقلية.

وقد أُدخل مؤخراً عدد من الإصلاحات لتنظيم توظيف العمال المهاجرين في قطاع الإنشاءات في المنطقة ومعالجة بعض من هذه المخاطر. ومع ذلك فإن هيكل العمالة في قطاع الإنشاءات يجعل التنظيم صعباً وبالتالي تم تطبيق الإصلاحات بشكل غير متساو. كما يمكن للنزاعات التأثير سلبا بشكل كبير على الانتاجية وتهديد النجاح والانتهاء من المشاريع الكبيرة في وقتها المحدد. ومن بين أكثرها شيوعاً التأخر في دفع الأجور الذي يمكن أن يتحول بسرعة إلى تخلف عن الدفع. وعندما لا يتقاضى العمال أجورهم، فإن فرصهم في الانتصاف تكون قليلة. ونظراً للقيود التي تفرضها أنظمة الكفالة المتّبعة في الشرق الأوسط، فإن حريّة العمال قد تكون محدودة في ترك صاحب العمل من الناحية القانونية والبحث عن عمل في مكان آخر. وفي بعض البلدان، لا يمكنهم مغادرة البلد دون تصريح خروج، مما قد يؤدي إلى عدم قدرتهم على العودة إلى دولهم الأم لعدة أشهر بدون دخل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧أ). ومن الصعب على المهاجرين الوصول إلى نظام معالجة تظلمات العمّال والتصرف من خلاله. ويستسلم الكثيرون ويسعون إلى العودة إلى بلادهم، أو يبحثون عن عمل «غير قانوني» في ظل قيود نظام الكفالة، مما يعرض العمال للاعتقال والترحيل (غاردنر، ٢٠١٤).

وتنشأ تحديات أخرى في مجال السلامة والصحة المهنية. وعلى الرغم من محدودية البيانات، يشير عدد من العوامل إلى ارتفاع معدل حوادث البناء في المنطقة. ومما يعزز الإخفاقات على مستوى الشركات غياب المعايير واللوائح المشتركة وفشل الحكومات في تطبيق المعايير القائمة بشكل كاف.

كانت هناك عدة مبادرات واعدة في الشرق الأوسط، منها تأسيس أنظمة حماية الأجور – الأولى من نوعها في العالم – والتي تمثل خطوة هامة إلى الأمام لضمان دفع الأجور بالوقت المناسب والصحيح، بما أن الدفع الالكتروني يمكن العمال من إثبات عدم تلقيهم للأجور وبالتالي، من شأنه، من حيث المبدأ، تمكين العمال من طلب التعويض حيثما توجد القنوات المناسبة لها. كما اتخذت خطوات لتقوية مديريات التفتيش، من خلال توظيف عدد أكبر من الموظفين وتوفير التدريب الشامل لهم، بالإضافة إلى المبادرات لمشاركة الممارسات الفضلى في المنطقة، وتشمل مؤتمر دول مجلس التعاون الخليجي السنوي حول السلامة والصحة المهنية.

وتهدف هذه الورقة البيضاء، التي تركّز بشكل كبير على قطاع الإنشاءات في دول مجلس التعاون الخليجي، مع الإشارة إلى التحسن المحرز في المنطقة، إلى تقديم أفكار وممارسات مبتكرة يمكن أن تساعد أكثر في التغلب على بعض التحديات التي يواجهها العمال المهاجرون حالياً في قطاع الإنشاءات. وستحدّد الورقة الطرق التي يتم فيها توظيف العمال في القطاع في دول مجلس التعاون الخليجي بشكل خاص وأنحاء أخرى من الشرق الأوسط، وتقترح نهجاً مبتكرة لمعالجة اثنين من المخاطر الرئيسية التي يواجهها عمال البناء: (١) التأخر في الدفع أو التخلف عن الدفع (٢) والحوادث في العمل التي قد تؤدي إلى إعاقة دائمة أو حتى الوفاة. وتقدم مقترحات بشأن النهج التي تم اعتمادها بنجاح في أجزاء أخرى من العالم ويمكن إدخالها في المنطقة من أجل توفير حماية أفضل لعمال الإنشاءات المهاجرين ضد هذه المخاطر. وينصب التركيز على إصلاح السياسات لإحداث تغيير في القطاع.

[٤] وقد تم تناول هذه المخاطر العابرة للحدود في الورقة البيضاء لمنظمة العمل الدولية "سبل المضي قدماً في توظيف العمال المهاجرين من ذوي المهارات المتدنية في ممر الدول العربية الآسيوية" (٢٠١٦)، وغيرها من الدراسات الحديثة بما في ذلك مركز ستيرن للأعمال وحقوق الإنسان في جامعة نيويورك بشأن التوظيف في قطاع الإنشاءات في الخليج (٢٠١٧).

[٥] التأشيرة الحرة هي تأشيرة عمل حيث يكون هناك كفيل ولكن لا يتوفر العمل عند الوصول، وتمثل ممارسة غير شرعية في معظم الدول العربية. فلا يوظف الكفيل المسمى في التأشيرة العامل، وبالتالي يعمل العامل لصالح صاحب عمل آخر غير الموجود على التأشيرة – مما يجعلهم عمال في وضع غير نظامي. وقد يعلم أو يجهل العمال المهاجرين هذه الممارسة قبل مغادرتهم لبلد المقصد (منظمة العمل الدولية ٢٠١٧).

القسم الأول: نظرة عامة على تحديات التوظيف التي يتعين معالجتها

١,١ تغيير علاقات العمل

أصبح تنظيم أحكام وشروط العمل في قطاع الإنشاءات أكثر صعوبةً في العقود الأخيرة بسبب التغيرات في الطريقة التي يتم فيها توظيف العمال، ولا سيما التغيير من التوظيف المباشر من قبل المقاولين إلى أشكال أكثر مرونةً من التوظيف في البناء وخاصة في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠١).

وتُعتبر المرونة في توظيف الأيدي العاملة ذات أهمية خاصة من جانب أصحاب العمل في قطاع الإنشاءات بسبب تقلب متطلبات العمل. وتنبع هذه العوامل من التقلب في نشاط البناء، والاستخدام المنتشر لنظام التعاقد (حيث تتغير متطلبات العمالة الخاصة بالمقاولين مع محفظة المشاريع)، وعدم تجانس منتجات البناء أو المهارات. وسيتطلب المشروع المتوسط مجموعة متنوعة من المهارات المختلفة في مراحل مختلفة من العمل، بالتالي فإن قوة العمل المرنة مرغوبة. ولهذه الأسباب، اتسّم البناء منذ زمن طويل في معظم أنحاء العالم باستخدام أشكال التوظيف المرنة وغير المعيارية[٦]، وهذا ليس غريب على قطاع الإنشاءات (باكلي وآخرون، ٢٠١٦).

وهناك شكلان رئيسيان من الترتيبات المرنة لتوريد العمّال : التهشيش (أو الاستخدام بصورة متقطعة) والتوريد من الخارج (بامو وغودفري، ٢٠٠٩). ويشمل التهشيش توظيف العمال عند الضرورة وفصلهم عندما لا يعود وجودهم ضرورياً (المعروف بالعامية باسم «التوظيف والطرد من الخدمة»). وقد تكون العقود لفترات زمنية مختلفة، والتي قد تكون قصيرة مثل يوم واحد. فالتهشيش لا يمنح العمال أي ضمان عمل، غير أنه لا يغير وضعهم كعمال، بما أنه يتم استخدامهم مباشرةً من خلال عقد عمل مع المقاول.

يصعب تحقيق المرونة في عرض العمالة من خلال زيادة التهشيش في بلدان الشرق الأوسط حيث يفرض نظام الكفالة على استقدام العمال المهاجرين وتوظيفهم عقود عمل لمدّة محددة بسنتين ولا يسمح للعمال بالتنقل بسهولة بين أصحاب العمل. وبموجب نظام الكفالة، يحظر على الكفلاء عموماً السماح بتوظيف عمالهم من قبل أي شخص آخر. وقد تم مؤخراً تخفيف القيود المفروضة على التنقل بين أصحاب العمل في عدد من البلدان. وفي البحرين، أصبح بإمكان العمال المهاجرين قانونياً تغيير أصحاب العمل بعد أن يكونوا قد أنهوا سنة عمل مع صاحب العمل السابق (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧ أ).

إنّ البديل عن التهشيش هو التوريد من الخارج الذي يتّم عن طريق الاستعانة بمصادر خارجية لتوريد العمالة للوسطاء. ويوقّع المقاولون عقداً تجارياً مع وسيط لتوفير العمال، في حين يوقّع الوسيط عقد عمل مع العمال. وبالتالي، لا توجد صلة تعاقدية مباشرة بين المقاول والعمال. وقد يتخذ توريد العمال من الخارج أشكالاً مختلفة، مع وجود العديد من الاختلافات في تقسيم المسؤولية عن الإشراف على العمل بين المقاول (مستخدم العمال) ومورد العمال. وقد ينطوي ذلك من جهة على وضع العمال تحت تصرف المقاول الذي يسيطر على عملهم ويشرف عليه. ومن جهة أخرى، قد ينطوي على إشراك وسيط لتوريد العمال لإنجاز مهمة محددة في غضون فترة زمنية محددة بسعر متفق عليه، وفي هذه الحالة تنتقل مهمة إدارة العمال والإشراف عليهم إلى الوسيط.[٧] وبهذه الطريقة يمكن للمقاولين أن ينأوا بنفسهم عن المخاطر المرتبطة بتوظيف العمال مباشرةً، ولا سيما خطر عدم القدرة على إبقاء العمال مستخدمين بشكل كامل[٨]. وتنتقل هذه المخاطر إلى موردي العمال، في حين تنتقل مخاطر عدم تأمين العمل إلى العمال أنفسهم.

وقد تم تيسير درجة من المرونة في دول مجلس التعاون الخليجي منذ عام ٢٠٠٠، من خلال شركات توريد العمال. وقد تمكنت شركات توريد العمال بصفتها بموجب العقود كصاحب العمل من تجنب القيود التي تفرضها قوانين الكفالة ونقل العمال بين المقاولين حسب الحاجة. ويعزى انتشار هذه الشركات التي توفر عمال يدويين مؤقتين إلى النقص الحادّ في عمال الإنشاءات عبر طيف المهارات في سنوات الازدهار عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ (باكلي، ٢٠١٢). وتعمل حالياً شركات مماثلة توّرد العمال على أساس مؤقت في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى. كما أن العديد من هذه الشركات مملوكة من الوافدين، بما في ذلك مواطنين هنود من ولاية كيرالا الذين غالباً ما

[٦] لا يوجد تعريف رسمي لأشكال التوظيف غير المعيارية. وأشار تقرير صادر عن منظمة العمل الدولية (٢٠١٦) إلى أن أشكال التوظيف غير المعيارية تغطي عادة العمل الذي يقع خارج نطاق "علاقة عمل معيارية"، التي تُفهم في حد ذاتها على أنها عمل بدوام كامل لمدّة غير محددة في علاقة عمل مرؤوس. وحدد التقرير أربعة أنواع من التوظيف غير المعياري: (١) العمل المؤقت؛ و(٢) العمل بدوام جزئي؛ و(٣) عمل الوكالات المؤقت والترتيبات التعاقدية الأخرى التي تشمل أطرافا متعددة و(٤) علاقات العمل الملتبسة والعمل الذاتي المعتمد على عميل واحد أو عدد قليل من العملاء (منظمة العمل الدولية ٢٠١٦).

[٧] في هذا السياق، يتم إطلاق على هذا الوسيط اسم "مقاول توريد العمال" أو "المقاول من الباطن لتوريد العمال فقط".

[٨] يمكنها أيضاً تجنب المخاطر المرتبطة بتوفير مساكن للعمال وإطعامهم، والتي تبقى على مسؤولية صاحب العمل القانوني الذي قد يكون مقاول لتوريد العمال أو وكالة توظيف مؤقتة.

يكونون عمال مهاجرين سابقين أنفسهم (باكلي، ٢٠١٢). وهم يعملون كموردين للعمال و/أو مقاولي توريد عمال، ومعظمهم من ذوي القدرات المالية المحدودة. وهناك أيضاً عدد قليل من وكالات التوظيف المؤقتة الكبيرة التي تقوم أيضاً بتوظيف العمال للمقاولين.

وقد تعمل شركات توريد العمال كلياً ضمن القانون، مع الحصول على تأشيرات عمل بصورة مشروعة، غير أن البعض قد يستخدم أيضاً العمال الذين «هربوا» من صاحب عملهم السابق، وهم بالتالي عمال في وضع غير نظامي. وقد يستغل آخرون نظام الكفالة من خلال الحصول على تصاريح إقامة للعمال المهاجرين مقابل رسم (يدفعه العامل المهاجر)، في حين لا يكونون قادرين بالضرورة على توفير وظائف لهم (ممارسة معروفة باسم «المتاجرة بالتأشيرات»). ومن الصعب بوجه خاص على الحكومات أن تنظم في هذا المجال بالرغم من الجهود الكبيرة المبذولة.[٩]

١,٢. نمو التعاقد من الباطن

بالإضافة إلى الاستعانة بمصادر خارجية لتأمين احتياجاتهم من حيث العمال، قد يقوم المقاولون الرئيسيون أيضاً بتلزيم مجموعة كاملة من الأشغال إلى مقاولين من الباطن. وبهذه الطريقة، يمكنهم تمرير تحدي تأمين المرونة في توظيف العمال إلى مقاوليهم من الباطن. إن المجموعة المتنوعة من الحرف والمهارات اللازمة في مشروع الإنشاءات، وخاصة مشاريع البناء، تعني أنه لطالما كان إبرام العقود من الباطن لمجموعة الأشغال التي تتطلب خبرة معينة (الحرف المتخصصة) مهماً. ومع ذلك، ازداد إبرام العقود من الباطن زيادة كبيرة في أنحاء كثيرة من العالم في السنوات الأخيرة وليس فقط في الحرف المتخصصة.
وتتفاوت كمية الأشغال الملّزمة من الباطن بشكل كبير بين المناطق وداخلها، تبعاً لنوع المشروع، وتوافر المقاولين من الباطن ونموذج أعمال المقاول. وتكشف البيانات التي جمعها مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان من المقاولين العاملين في دول الخليج (مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، ٢٠١٦) عن وجود اختلافات كبيرة في مدى التعاقد من الباطن، كما تم قياسه من خلال توزيع العمال بين مقاولين رئيسيين ومقاولين من الباطن. وتظهر البيانات الواردة من الشركات الوحيدة التي أجابت على الدراسة الاستقصائية في الجدول ١[١٠] من جهة، أفادت شركة النابودة للإنشاءات أنها لا تستخدم سوى ٢ في المائة من العمال بواسطة مقاولين من الباطن. ومن جهة أخرى، تم توظيف ٨٠ في المائة من القوى العاملة في كاريليون و٨٣ في المائة من العاملين في مولتيبلكس مدغلف بواسطة مقاولين من الباطن. ويبلغ المتوسط لجميع الشركات في الجدول ٤٠ في المائة.

الجدول ١: توزيع العمال بين مقاولين رئيسيين ومقاولين من الباطن في دول الخليج، ٢٠١٥

مقاول رئيسي	العمال المستخدمون من قبل مقاول رئيسي	العمال المستخدمون من قبل مقاولين من الباطن	٪ العمال المستخدمون بواسطة مقاولين من الباطن
النابودة	١٤,٨٠٠	٣٥٠	٢
إس إن سي لافالين (كندا)	١,٧٠٦ + ٢,٣١٤**	٨٣٤	١٧
إنتيرسيرف (المملكة المتحدة)	١٩,٤١٧	٢,٦٠٠	٢٠
شركة QD-SBG	٩,٠٠٠	٤,٨٠٠	٣٥
الفطيم كاريليون (الإمارات العربية المتحدة)	٤,٩٢٧	٣,١٣٦	٣٩
سيكس كونستراكت (بلجيكا)	٣,٠٠٠	٢,١٠٠	٤١
ساليني إمبريجيلو (إيطاليا)	٢,١٦٠	١,٧٣٥	٤٤
أكتور (اليونان)	٤,٦٣٥	٣,٧٢٨	٤٥
يابي ميركيزي (تركيا)	٣١٨ + ٢,٢١٨*(مشروع مشترك)	٢,٥١٢	٥٠
فينشي / كيو دي في سي (فرنسا)	٤,٠٣٦	٤,٤١٣	٥٢

[٩] على سبيل المثال، تفيد التقارير بأن حكومة الكويت كانت تحاول تضييق الخناق على هذا النوع من الانتهاكات، وأرسلت عشرات الشركات إلى المحكمة دون أن يكون لذلك أي تأثير كبير (كويت تايمز، ٢٠١٦).

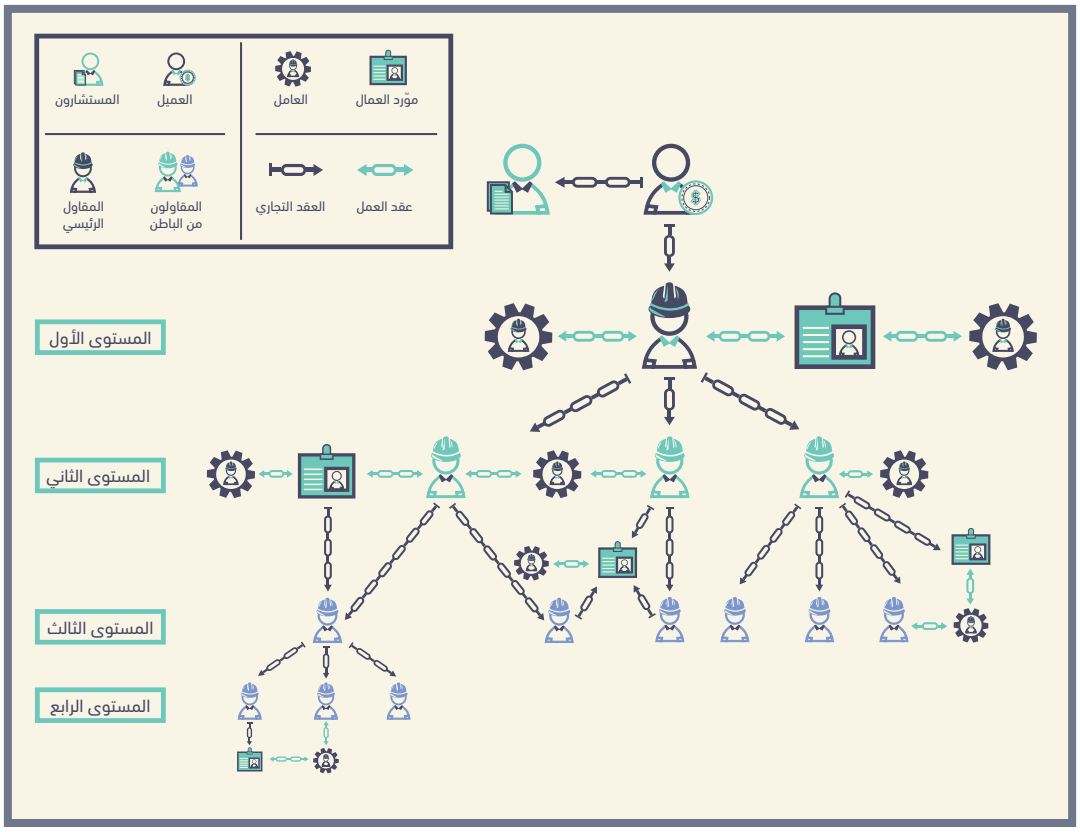
[١٠] البيانات في الجدول ١ لا تتضمن أي معلومات من المقاولين الرئيسيين الذي لم يجيبوا.

مقاول رئيسي	العمال المستخدمون من قبل مقاول رئيسي	العمال المستخدمون من قبل مقاولين من الباطن	٪ العمال المستخدمون بواسطة مقاولين من الباطن
تي أي في (تركيا)	٢,٨٥٨ + ٤,٩٣١*(مشروع مشترك)	١٦,٠٤٠	٦٧
كاريليون (المملكة المتحدة)	١,١٠٠	٥,٠٠٠	٨٢
مولتيبلكس مدغلف	٥٠٠	٢,٥٣٤	٨٣

*مستخدمين بواسطة شركاء أعمال آخرين، بما في ذلك شركاء المشاريع المشتركة؛ ** مستخدمين بواسطة وكالات القوى العاملة.
المصدر: دراسة استقصائية أجراها مركز موارد

ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية، كان أكبر عدد مطلق من العمال المستخدمين من قبل مقاول رئيسي يعملون في شركة النابوده. ومع ذلك، فإن الاستخدام من قبل المقاول الرئيسي لا يعني بالضرورة أن هناك علاقة عمل مباشرة بين العامل والمقاول، بما أنّ المقاولين الرئيسيين قد يستخدمون العمال من خلال وسطاء. ومن المثير للاهتمام أنّ شركة «إس إن سي لافالين» وحدها قدّمت معلومات عن عدد العمال المستخدمين من خلال وسطاء: ٥٨ في المائة (وهي نسبة صاعقة) من العمال الذين يُقال أنهم مستخدمين من قبل المقاول الرئيسي كانوا مستخدمين من قبل وكالات توظيف مؤقتة.

الرسم ١: سلسلة تخطيطية للتعاقد من الباطن



المصدر: مهندسون ضد الفقر ٢٠١٦

كما لا يعلمنا الجدول ١ شيئا عن مدى قيام المقاولين من الباطن بإبرام عقود من الباطن أخرى بشأن مجموعات الأشغال وما إذا كانوا يستعينون بمصادر خارجية لتوريد عمالهم أم لا. ومن أجل هذه المعلومات، نحتاج إلى دراسة ما أصبح يعرف باسم «سلسلة التعاقد من الباطن». وترد في الرسم ١ صيغة مبسطة لسلسلة افتراضية للتعاقد من الباطن تبين كلّ من العقود التجارية مع الشركات الأخرى وعقود العمل التي قد تكون مبرمة مباشرةً بين المقاول والمقاول من الباطن وبين العمال. ومن السمات الهامة أنه قد يكون هناك العديد من شركات الإنشاء التي تعمل كمستشار للعميل (المبين في الرسم البياني على أنه مرتبط بالعميل من خلال سلسلة أفقية). ومع ذلك، يقوم العميل بتلزيم هذه الشركات بشكل منفصل ولا يظهر أنها جزء من السلسلة التعاقدية. وعلى الرغم من أنها قد لا تزال تتحمل بعض المسؤولية عن الإشراف على عمل المقاولين، فإنها لا تستخدم عادةً عمال الإنشاءات (أي العمال اليدويين).
وعلى رأس السلسلة يوجد العميل، والمسمى أحيانا «صاحب العمل»، الذي غالباً ما يكون أيضاً صاحب المبنى أو منشأة البنية التحتية التي سيتم بناؤها. يعيّن العميل (عموماً بعد منافسة) ويوقّع عقداً تجارياً مع المقاول الذي يكون مسؤولاً عن التنفيذ المادي للعمل. وقد يقوم المقاول بتلزيم أجزاء من الأشغال إلى مقاولين خارجيين آخرين. ويعرف المقاول الأول باسم «المقاول الرئيسي» (المستوى الأول)، ويُعرف المقاولون المستخدمين

من قبل المقاول الرئيسي بالمقاولين من الباطن (المستوى الثاني). وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يكون المقاول الرئيسي عادةً مشروعاً مشتركاً بين شركة محلية ودولية.

ويجوز للمقاولين من الباطن أيضاً تلزيم أجزاء من الأشغال إلى آخرين (المقاولون من الباطن من المستوى الثالث)، الذين قد يقومون بدورهم بتلزيم أجزاء من الأشغال الملزّمة لهم إلى آخرين (المقاولون من الباطن من المستوى الرابع). وكثيراً ما يكون للمقاول من المستوى الأول وظيفة إدارية في المقام الأول بينما يتم تسليم المشاريع من قبل المقاولين من الباطن من المستويات الثانية والثالثة والرابعة. ويشكل المقاول الرئيسي والمقاولون من الباطن معا »سلسلة تعاقد من الباطن». وفي المشاريع المعقّدة، قد يقوم العميل بتعيين عدة مقاولين لخدمات منفصلة، وفي هذه الحالة توجد سلاسل متعددة للتعاقد من الباطن جنباً إلى جنب. وقد يعيّن العميل أيضاً مقاول من الباطن واحد أو أكثر ويتعاقد معهم مباشرة، متجاوزاً المقاول الرئيسي. وقد يقوم المقاولون من الباطن المعيّنين بتلزيم مجموعة من الأشغال إلى مقاولين من الباطن آخرين، مما يزيد من تعقيد سلسلة التعاقد من الباطن. إن مدى ممارسة تعيين مقاولين من الباطن غير معروف، لكن الأدلة القولية تشير إلى أنها سمة سائدة في مشاريع الإنشاءات (صكيك والحاجي، ٢٠١٣).

الإطار ١: آثار التعاقد من الباطن على التوظيف

وقد ينفذّ جميع المقاولين من الباطن الأشغال بأنفسهم من خلال عمّالهم المستخدمين مباشرةً، أو قد يستعينون بمقاولي توريد العمال أو وكالة التوظيف المؤقتة لتلبية احتياجاتهم من حيث العمال. وينتج عن هذا استخدام العمال في مواقع البناء الكبيرة من قبل أصحاب عمل مختلفين، كثير منهم صغار، وفقاً لشروط وظروف متغيرة على نطاق واسع، مما يشكّل المزيد من المشاكل للتنظيم. وقد يتمّ تنظيم العمالة من خلال بنود في العقود المبرمة بين العميل والمقاول الرئيسي الذي يمكن أن يُطلب منه أن يمرر شروط توظيف العمال للمقاولين من الباطن. ومع ذلك، عندما يتم الاستعانة بمصادر خارجية لتوريد العمال، لا توجد علاقة تعاقدية مباشرة بين المقاول والعمال ولا تكون للمقاول سلطة مباشرة على شروط وأحكام توظيفهم. وهذا يعني أنه قد تكون هناك صعوبات حقيقية في الرصد والإنفاذ، ولا سيما في المستويات الأدنى من السلسلة، إذا لم يكن لدى المقاول الرئيسي مجموعة كافية وقوية من العمليات الإدارية.

وستظهر بعض الآثار المترتبة على هيكل التوظيف هذا عند النظر إلى اثنين من أكثر المخاطر إلحاحاً التي تواجه العمال في قطاع الإنشاءات: (١) خطر عدم الدفع في الوقت المحدد، و(٢) خطر وقوع حادث أثناء العمل قد يؤدي إلى إعاقة دائمة أو حتى الوفاة.

١,٣ التأخر في دفع الأجور

شكل التأخر في دفع الأجور أحد الأسباب الرئيسية لشكاوى العمال (ويلز، ٢٠١٤). على سبيل المثال، كانت ٩٣ في المائة من الشكاوى التي عالجتها وزارة العمل في عام ٢٠١٠ تتعلق بالتأخر في دفع الأجور وكان ثلثا أصحاب الشكاوى من عمال الإنشاءات (إدارة حقوق الإنسان في وزارة الداخلية، مقابلة شخصية، ٢٠١٣).[١١]

وقد تم الإبلاغ عن مشاكل مماثلة في دول أخرى في مجلس التعاون الخليجي. وتفيد وزارة القوى العاملة في عُمان بأن الشكاوى المتعلقة بأجور العمال قد زادت من ١٠ إلى ٢٠ في المائة سنوياً، ومعظمها من الفئات الضعيفة من عمال الإنشاءات ذوي الأجور المنخفضة (UNPSA، ٢٠١٣). وقد تخلف بعض المالكين من القطاع الخاص عن دفع المرتبات إلى عمالهم لمدة تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر. وتتصدر مشكلة التخلف عن دفع الأجور قائمة مظالم العمال في البحرين حيث يحجب بعض أصحاب العمل الأجور لعدة أشهر، على الرغم من أن عدم دفع الأجور جريمة جنائية كما وأنه جريمة مدنية (هيومن رايتس ووتش، ٢٠١٢).

يشكل التأخر في دفع الأجور مشكلة خطيرة بشكل خاص بالنسبة للعمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي حيث لا يستطيع العمال بموجب نظام الكفالة تغيير صاحب عملهم بسهولة حتى لو لم يحصلوا على أجورهم. كما أنها مشكلة مهمة بالنسبة للعمال في كل مكان والذين دفعوا رسوم التوظيف و/أو غيرها من التكاليف المرتبطة بالهجرة ويصلون إلى بلد المقصد وهم مدينون (أبيلا وآخرون، ٢٠١٦). ويعني عدم الحصول على أجورهم في الوقت المحدد أن العمال لا يستطيعون تحويل أجورهم إلى وطنهم للوفاء بجدول سداد الديون وتراكم الفوائد، مما يسبب ضغطاً خطيراً على العمال وأسرهم.

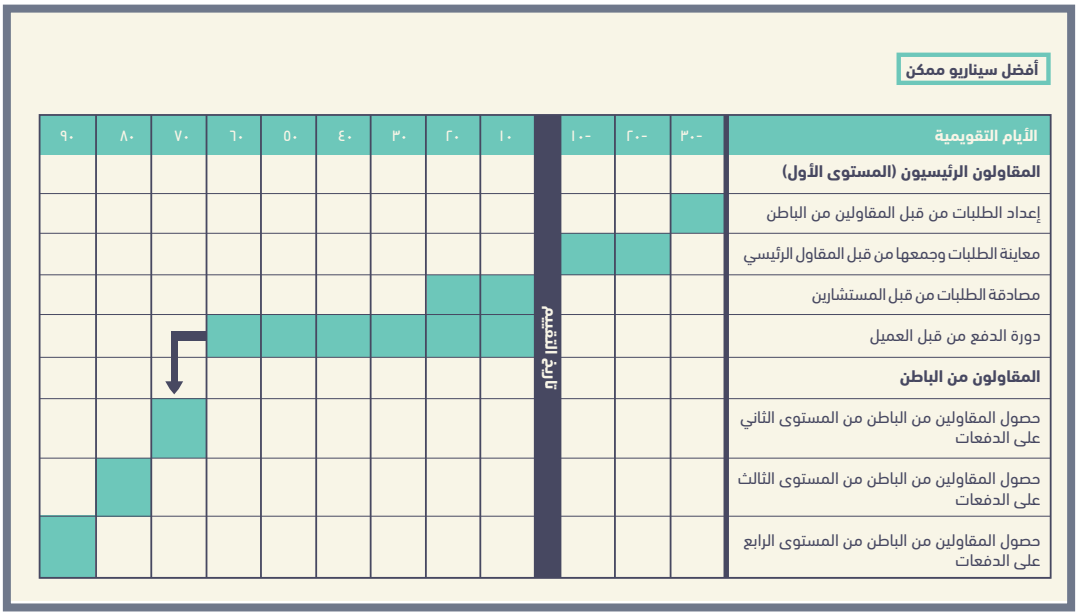
[١١] ذكر ٢١ في المائة من المجيبين على دراسة استقصائية للعمال المهاجرين ذوي الدخل المنخفض في قطر في عام ٢٠١٢ أنهم حصلوا على رواتبهم في الوقت المحدد "فقط في بعض الأحيان، نادراً أو أبداً" (غاردنر، ٢٠١٣).

فعندما لا يحصل العمال على أجورهم، يحق لهم ويمكنهم التوقف عن العمل، حتى في البلدان التي يكون فيها الإضراب غير قانوني. وقد قام عمال الإنشاءات في البحرين بإضراب في آذار عام ٢٠١٥ عندما لم تُدفع لهم أجورهم لمدة ثلاثة أشهر (تريد أرابيا، ٢٠١٥). وفي كانون الثاني ٢٠١٥، أفادت صحيفة «كويت تايمز» بأن المئات من عمال الإنشاءات العاملين على بناء مستشفى جديد توقفوا عن العمل لأن صاحب عملهم لم يدفع لهم أجورهم لمدة ثلاثة أشهر (ترينويث، ٢٠١٥). وفي آب ٢٠١٦، أضرب ٢٠٠ عامل إنشاءات في الكويت، زاعمين أنهم لم يحصلوا على أجورهم لمدة ستة أشهر (الهيالي، ٢٠١٦). وقد أشار مسؤول حكومي كويتي إلى أن جميع الإضرابات الأخيرة كان سببها عدم دفع الأجور (عمر وصالح، ٢٠١٦).

وهناك عددٌ من الأسباب التي تؤدي إلى التأخر في دفع الأجور، ولكن العامل الرئيسي هو الفاصل الزمني بين تنفيذ الأشغال واستلام الدفعات. وعادةً ما يتم تمويل أشغال البناء من قبل المشاركين (المقاولين والمقاولين من الباطن وموردي المواد والعمال) من خلال تقديم رأس المال على شكل قروض مصرفية وسحب مكشوف وائتمانات تجارية. وتتمثل الممارسة الاعتيادية في المشاريع الكبرى التي يمتد البناء فيها على مدى عدة سنوات في قيام العميل بدفع مبالغ «مرحلية» دورية للمقاول الرئيسي عن كمية الأشغال المنجزة والمصدق عليها خلال الفترة السابقة. ويجوز للعميل أن يحتفظ بنسبة معينة (عادةً ١٠ في المائة) كإجراء احترازي من عدم قيام المقاول بالوفاء بواجباته وفقاً للعقد والمواصفات. عندها يصبح المقاول الرئيسي مسؤولاً عن نقل المبالغ المناسبة إلى جميع المشاركين في سلسلة التعاقد من الباطن. وقد يقوم المقاولون الرئيسيون بدورهم بالاحتفاظ بنسبة مئوية من الأموال المستحقة (المعروفة باسم «المبالغ المحجوزة») كضمان لاحتمال إخفاق المقاول من الباطن في الوفاء بالتزاماته. وبالتالي، يصبح المقاولون على جميع المستويات دائنين غير مضمونين ينتظرون الدفع المرحلي الذي عادةً ما يكون شهرين على الأقل، ولكن في كثير من الأحيان أطول بكثير، بعد إنجاز العمل (تشنغ وآخرون، ٢٠٠٩).

إنّ عملية الدفع تقنية ومعقدة، ولكنها تنطوي في جوهرها على قيام المقاولين من الباطن بجمع طلباتهم للحصول على الدفعات مقابل التكاليف المتكبدة عن الأشغال المنجزة خلال الفترة السابقة وتقديمها إلى المقاول من الباطن من المستوى الأعلى. ويقوم المقاول الرئيسي بجمع جميع الطلبات التي يجب أن يصادق عليها مستشارون يعملون كمستشارين مهنيين للعميل قبل إرسالها إلى العميل. وتستغرق عملية التصديق بعض الوقت نظراً لوجود نزاعات جديّة في كثير من الأحيان حول بنود في المطالبة. إذا لم تكن هناك خلافات وتمت المصادقة على الطلب، يدفع العميل إلى المقاول الرئيسي خلال عدد الأيام المحددة في العقد، والتي قد تكون ٣٠ أو ٦٠ أو حتى ٩٠ يوماً من تاريخ التقييم. ثم يمرّر المقاول الرئيسي المبالغ المناسبة، كما أنّ طلبات الدفع تنتقل صعوداً في السلسلة، فإن الدفع الفعلي ينتقل نزولاً. وفي أفضل السيناريوهات الممكنة، عندما لا تكون هناك خلافات ويسدد كل طرف فاعل في السلسلة الدفع الفوري إلى المستوى التالي، يمكن أن يستغرق الأمر عدة أشهر للوصول إلى أبعد نقاط في أسفل سلسلة التعاقد من الباطن (كما هو مبين في الرسم ٢) (مكتب التجارة الحكومية في المملكة المتحدة، ٢٠٠٧).

الرسم ٢: أفضل سيناريو ممكن في تدفق الدفعات نزولاً في سلسلة التعاقد من الباطن



المصدر: مهندسون ضد الفقر

في الواقع، غالباً ما لا يدفع العملاء في الوقت المحدد بسبب البيروقراطية أو وجود بنود متنازع عليها في الطلبات، الأمر الذي قد يتسبب بأشهر من التأخير. وقد تكون هناك أيضاً سياسة متعمدة من جانب العملاء للحد من تكاليف تمويلهم عن طريق تحويل العبء إلى المقاولين. وقد لا يكون لدى المقاولين الرئيسيين أصول رأسمالية كبيرة أو ائتمانات متاحة لتغطية التأخيرات في السداد مما قد يدفعهم بدورهم إلى احتجاز الدفعات

إلى مقاوليهم من الباطن. وفي كثير من الحالات، لا يكون المقاولون الرئيسيون ملزمين بالدفع إلى المقاولين من الباطن التابعين لهم حتى يدفع لهم العميل، وهي ممارسة تعرف باسم «الدفع عند القبض». ويدورهم، لا يكون المقاولون من الباطن ملزمين بالدفع إلى المقاولين من الباطن التابعين لهم حتى يدفع لهم المقاول في المستوى الأعلى. تعتبر ممارسة «الدفع عند القبض» غير أخلاقية على نطاق واسع ولكن لا تزال تُدرج عادةً في العقود. فعلى سبيل المثال، ينص العقد من الباطن الذي يستخدمه الاتحاد الدولي للمهندسين الاستشاريين (فيديك) المنتشر على نطاق واسع على أنه «يجوز للمقاول تأجيل الدفع للمقاول من الباطن إذا لم يكن المبلغ مصدقاً من قبل المهندس، أو إذا كان المبلغ مصدقاً من قبل المهندس ولكن لم يدفعه صاحب العمل [العميل]».[١٢] وحتى عندما يتسلم المقاولون الرئيسيون الدفعات، قد يختارون الاحتفاظ بالأموال المتوجبة إلى المقاولين من الباطن التابعين لهم. وبدورهم، قد يتخلف المقاولون من الباطن أيضاً عن تمرير الأموال إلى الأطراف في المستويات الأسفل في السلسلة. وآخر من يتم الدفع لهم هم أصحاب عمل القوى العاملة في أبعد نقاط السلسلة، وهم في الغالب شركات صغيرة تعاني أصلا من مديونية عالية. وعندما يتوقف التدفق النقدي، فإن الخيار الوحيد المتاح لهذه الشركات هو الاقتراض من المصرف أو إنكار ديونها للعمال.

ويصبح الوضع الهش بشكل خاص للمقاولين من الباطن وموردي العمال واضحاً جداً عندما يتوقف تدفق الأموال بشكل كبير لأن العميل أو المقاول الرئيسي يفرط في الاستدانة ولا يستطيع سداد ديونه. وقد حدث ذلك في المنطقة عام ٢٠٠٩ عندما تعثرت إحدى شركات التطوير العقاري الكبرى على ما يقدر بنحو ٤ مليارات دولار أمريكي من الديون قصيرة الأجل، الأمر الذي كان له أثر مدمر على سوق العقارات المحلية (باكلي، ٢٠١٢). وترجمت حالات توقف الدفع للمقاولين الرئيسيين مباشرةً إلى تقييد للأجور وإلغاء للمشاريع مما كان له أثر كبير بوجه خاص على العمال المستخدمين في أسفل سلسلة التعاقد من الباطن. وفقد ما يقدر بنحو ١٥٠,٠٠٠ مواطن هندي وظائفهم عام ٢٠٠٩ وعادوا إلى الهند، غالباً دون الحصول على الدفعات المستحقة لهم (باكلي، ٢٠١٢).

وقد يتسبب حتى التباطؤ في الاقتصاد والمدفوعات من العميل في مشاكل للعمال، بما في ذلك العمال المستخدمين مباشرة من قبل المقاولين الرئيسيين. وفي شباط ٢٠١٦، دفعت أسعار النفط المنخفضة إلى تباطؤ الاقتصاد في احدى دول مجلس التعاون الخليجي، مما أثر على الإنفاق على مشاريع البناء. وقد أفيد بأن العديد من المقاولين الذين كانوا يعتمدون على التمويل قصير الأمد يشعرون بتأثير على رأس مالهم العامل وقدرتهم على سداد الديون والعديد من الشركات العاملة في المشاريع الحكومية أفادت بأنها تواجه صعوبة في دفع الأجور إلى عمالها (أرنولد أند تورشيا، ٢٠١٦).

وعندما تعاني الشركات الكبيرة التي تعمل كمقاول رئيسي من ديون كبيرة ولا تتمكن من الدفع لعمالها، من المرجح جداً أن يكون العديد من المقاولين من الباطن والموردين التابعين لها في وضع أسوأ بكثير. وفي حين ركزت وسائط الإعلام والمساعدات الحكومة على عشرات الآلاف من العمال المستخدمين أو المفصولين من الشركات الكبيرة، فإن العاملين في الشركات الصغيرة لم يتلقوا سوى القليل من المساعدة. وتكشف التقارير الصحفية عن أن العمال في شركة واحدة توظف ٥٠٠ عامل فقط لم يتلقوا أجورهم لمدة ١٩ شهراً (دوناغي، ٢٠١٦).

قد يكون الانكماش الاقتصادي الناجم عن انخفاض أسعار النفط قد أدى إلى تفاقم المشكلة. وقد كشفت التطورات الأخيرة مدى ومستوى المديونية في القطاع. وفي حين أن المديونية تؤدي إلى التأخر في الدفع، فإنها يمكن أن تؤدي أيضاً إلى الإفلاس، وفي هذه الحالة قد لا يحصل العمال أبداً على أجورهم بسبب عدم وجود أموال تعويض في دول مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من اعتراف الحكومات بالمشكلة، يمكن تقوية قوانينها الحالية المتعلقة بالإعسار ونظمها الإدارية للتعامل مع هذه القضية. وقد ينتهي الأمر بالعمّال الذين لا يحصلون على أجورهم لسوء حظهم بمعاملتهم كمخالفين للقانون بدلاً من ضحايا (ويتاكر، ٢٠١٦). أما الذين يهربون من صاحب عملهم، حتى عندما لا يكونون قد حصلوا على أجروهم، فيتعرضون لخطر إبلاغ السلطات عن «فرارهم»، وفي هذه الحالة قد يتعرضون للاعتقال والترحيل.[١٣]

[١٢] يعترف الفيديك بأنّ نهج "الدفع عند القبض" هذا قد لا يكون متسقاً مع القانون المحلي وبالتالي يدرج أحكاماً بديلة في الملاحظات الإرشادية للعقد من الباطن. وقد حظرت المملكة المتحدة على سبيل المثال بنود "الدفع عند القبض"، على النحو الموضح في القسم ٣,٣.

[١٣] أوصى تقرير مهم إلى الحكومة في قطر بأن يحصل العمال الذين لم يحصلوا على رواتب تلقائيًا على "شهادة عدم ممانعة" للسماح لهم بالانتقال إلى كفيل آخر (دلا بايبر، ٢٠١٤).

١,٤ صحة العمال وسلامتهم ورفاههم

إن العمل في الإنشاءات عمل خطير. تتوفر بيانات محدودة، ولكن تشير العديد من العوامل إلى ارتفاع معدل حوادث البناء في المنطقة، ومنها حجم وسرعة البناء التي صاحبت النمو الاقتصادي في الآونة الأخيرة، حيث استقطب عمال مهاجرين يهيمنون على قطاع الإنشاءات. ويعني التعاقد من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية للعمالة أنه من الشائع العثور على مواقع إنشاءات حيث تتألف القوى العاملة من مزيج غير متجانس من الجنسيات، تعمل لصالح مزيج متنوع من شركات البناء، وكثير منها شركات صغيرة (فاس وآخرون، ٢٠١٧). ويتم التواصل بعدد من اللغات حيث لا يتكلم معظم العمال نفس اللغة، ولا اللغة التي تتحدث بها الإدارة. وتشير التجربة في أماكن أخرى إلى أن العمال الذين لا يتكلمون أو يفهمون اللغة المهيمنة المستخدمة في الموقع معرضون بشكل أكبر لخطر وقوع حادث، وهذا هو الحال بوجه خاص عندما تكون مهارتهم أو خبرتهم محدودة في الإنشاءات (ترايكوفسكي ولوسيمور، ٢٠٠٦). وهناك أيضاً أدلة على أن العمال الذين يعملون في شركات صغيرة، والتي عادةً ما تكون غير قادرة على الحصول بشكل مناسب على المشورة في مجال الصحة والسلامة، ولا تستثمر كثيراً في التدريب، معرضون أيضاً لخطر أكبر (جيمس وآخرون، ٢٠٠٧). أما الأسباب الكامنة وراء جميع هذه العوامل فهي عدم وجود تشريعات ولوائح مشتركة بشأن السلامة والصحة المهنية، ومحدودية الآليات لإنفاذ اللوائح النافذة، وعدم جمع البيانات بشأن الحوادث في مكان العمل ونشرها، أما إحدى الاستثناءات فهي اللوائح التي تحظر العمل خلال ساعات منتصف النهار خلال فصل الصيف، والتي تم إدخالها في عدد من دول مجلس التعاون الخليجي، ويبدو بأنها منفذة.

الإطار ٢: مخاطر الحوادث في الإنشاءات

في جميع أنحاء المنطقة، يُعتبر خطر تعرض عمال الإنشاءات لحادث في العمل مرتفع جدا. وتبين من تحليل لبيانات من إحدى الدول في المنطقة أن ٤٠ في المائة من جميع الحوادث في البلاد كانت في قطاع الإنشاءات (الحميدي وتان، ٢٠٠٩). وخلال فترة الإحدى عشر عاماً، سجّلت حوالى ١٣,٠٠٠ حادثة متصلة بالإنشاءات، أدّت إلى ١٠٥ حالة وفاة وإصابة أكثر من ١٠,٠٠٠ عامل بإعاقات دائمة. وفي عام ٢٠٠٧ وحده، توفي خمسة عمال وتعرض ١,٦١٤ لإعاقة دائمة. وبالمقارنة مع العدد الإجمالي لعمال الإنشاءات خلال ذلك العام (١٣٨,٠٠٠)، يمثل هذا معدل حوادث مميتة يبلغ ٣,٦٠ لكل ١٠٠,٠٠٠ عامل (الحميدي وتان، ٢٠٠٩). وأظهرت دراسة سابقة حللّت بيانات الحوادث لعام ١٩٩٩ وقوع ١٩ حالة وفاة في البناء عندما كان هناك ١٠٧,٠٠٠ عامل مما يجعل معدل وفيات أعلى بكثير من معدل الـ ١٧,٧٥ لكل ١٠٠,٠٠٠ عامل (الطبطبائي، ٢٠٠٢). وللمقارنة، كان متوسط الرقم على مدى السنوات الخمس الماضية في المملكة المتحدة هو ٢,٠٠ لكل ١٠٠,٠٠٠ عامل (إدارة الصحة والسلامة في المملكة المتحدة، ٢٠١٦). وتختلف معدلات الوفيات بشكل واضح كل عام، لذا ثمة حاجة لوجود بيانات متسقة على مدى عدد من السنوات لتوفير تقديرات موثوقة لأغراض المقارنة الدولية. ولكن لا شك في أن هذه المعدلات مرتفعة عند مقارنتها بالممارسات الدولية الفضلى.

حتى يتسنى اقتراح التدخلات التي من المرجح أن تكون فعالة، من الضروري فهم نوع الحوادث التي قد تقع وكذلك الأسباب الكامنة وراءها. ويظهر تحليل بيانات الحوادث أن الأنواع الأكثر شيوعاً للحوادث في المنطقة هي السقوط أو التعرض للسحق جراء سقوط جسم (الحميدي وتان، ٢٠٠٩؛ الطبطبائي، ٢٠٠٢). وقد يشكّل هذان النوعان من الحوادث مجتمعان ما يصل إلى ٥٠ في المائة من جميع الحوادث، يليهما استخدام أو إساءة استخدام الأدوات (الحميدي وتان، ٢٠٠٩). ويؤكد تحليل حديث لـ ٥١٩ تقريراً عن الحوادث من ١٥ موقع بناء في دول الخليج أن هذه هي أنواع الحوادث الأكثر وقوعاً في المنطقة، وكذلك في بقية العالم (فاس وآخرون، ٢٠١٧)، كما أنها أنواع الحوادث التي تسبب بعض الإصابات الأكثر خطورة، بما في ذلك الوفاة.

وقد سلطّت مقابلات أجراها مؤلفو هذه الدراسات مع مسؤولي السلامة الضوء على محدودية مهارات العمال وضعف التدريب كسبب رئيسي وراء الحوادث، يليهما نقص الخبرة. وهناك بعض الأدلة على أن معظم الحوادث تقع في فصل الصيف عندما تشكّل الحرارة الشديدة عاملاً آخراً من المرجح أن يؤثر على صحة العمال وسلامتهم (الطبطبائي، ٢٠٠٢). ويكتسب نقص الخبرة، وخاصة في العمل على المرتفعات وفي ظل الحرارة والرطوبة في دول مجلس التعاون الخليجي، أهمية خاصة بالنظر إلى أن النقص المزمن في عمال الإنشاءات قد دفع الشركات في بعض الأحيان إلى توظيف عمال لديهم خبرة قليلة أو معدومة في الإنشاءات (الحميدي وتان، ٢٠٠٩).

وثمة عامل آخر في أسباب الحوادث المرتبطة بالعمال وهو عدم استخدام العمال لمعدات الحماية الشخصية التي يمكن أن تساعد في حماية العمال الذين يفتقرون إلى المهارات والخبرات، وإن لم تكن خط دفاع الأول. وفي الحالات التي يتم فيها توفير معدات الحماية الشخصية من قبل الشركات في المنطقة، تقتصر عادةً على الأحذية

المزودة مقدماتها بالصلب، والخوذة، والنظارات الواقية، ولكن معدل استخدام حتى هذه المعدات المحدودة قد قدر بنحو ٥٠ في المائة فقط (فاس وآخرون، ٢٠١٧).

ويمكن أيضا أن تعزى أسباب أخرى مرتبطة بالعمال مباشرةً إلى الإدارة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي التدريب المناسب للعمال في مجال السلامة والصحة المهنية وتحسين الإشراف على الأنشطة في الموقع إلى منع وقوع الكثير من الحوادث.

ينبغي تقوية الآليات لتعزيز التفتيش من قبل مفتشي العمل، بالإضافة إلى إيجاد تشريع شامل حول السلامة والصحة المهنية تحديدا.

ويحق للمسؤولين تفتيش مواقع الإنشاءات، ولكن يتفق معظم المقاولين على أن عمليات التفتيش هذه نادراً ما تحدث. يفترض أن تتم عملية التفتيش من قبل شخص مختص يمكنه تحديد المخاطر الموجودة أو المحتملة واتخاذ إجراءات تصحيحية للقضاء عليها. وتشير التقارير إلى غياب مثل هذه هؤلاء الأشخاص المختصين عادةً في مواقع البناء ، حيث يتم استبدالهم بمهندسين في الموقع يفتقرون إلى التدريب على السلامة، أو لا يستطيعون تحديد المخاطر المحتملة، أو أنهم مقيدون بسبب الموارد المحدودة[١٤] في المشاريع ذات الميزانيات المحدودة جداً (الحميدي وتان، ٢٠٠٩).

يستنتج من هذه الدراسات أنه يمكن للحكومات في المنطقة أن تضع وتنفذ أطر تنظيمية تقنع الشركات بتنفيذ تدابير السلامة الفعالة (فاس وآخرون، ٢٠١٧). وسيشمل هذا الإطار اعتماد تشريعات مناسبة بشأن السلامة والصحة المهنية، ينبغي أن تتضمن توضيحاً لأدوار المشاركين (العملاء والمصممين والمقاولين) ومسؤولياتهم في مختلف مراحل عملية البناء، بما في ذلك مراحل ما قبل التعاقد. وينبغي أن تقترن التشريعات بنظام تفتيش فعال لتعزيز الامتثال ورصده.

غير أنه في حين أن الإنفاذ والعقوبات عنصران لا غنى عنهما في أي نظام لتفتيش العمل، فإنهما يجب أن يقترنا بسياسات وقائية ترمي إلى مساعدة أصحاب العمل والعمّال على تحديد المخاطر المحتملة على نحو أفضل واتخاذ تدابير لتفاديها أو التخفيف منها. وفي هذا الصدد، تتمثل إحدى المهام الهامة التي تضطلع بها الدولة في جمع ونشر التقارير التفصيلية عن الحوادث التي ينبغي أن توفر معلومات أساسية عن كيفية وقوع الحوادث والمساعدة في وضع استراتيجيات لمنعها، بما في ذلك من خلال تعزيز ثقافة السلامة والصحة المهنية .

[١٤] وهذه مشكلة للمشتريات ستتم مناقشتها في القسم الثالث.

القسم الثاني: الطرق المقترحة للمضي قدماً في محاربة التأخر في دفع الأجور أو التخلف عن دفعها

لا تقتصر التحديات التي تواجه اللوائح التنظيمية والناشئة عن عملية الانتقال إلى أشكال أكثر مرونة من العمالة في قطاع الإنشاءات على بلدان الشرق الأوسط، فهي تتكرر في معظم أنحاء العالم الأخرى، مع زيادة كبيرة في توظيف العمالة المهاجرة. تحاول الكثير من المناطق الأخرى تعديل هذه التغييرات من خلال تنفيذ النهج الجديدة في تنظيم سوق العمل وحماية العمال المهاجرين من الإساءة.

يعتبر الاتحاد الأوروبي من المناطق التي شهدت زيادة سريعة في السنوات الأخيرة في تنقل كل من عمال الإنشاءات والشركات بين الدول الأعضاء. وتتعدى سلاسل التعاقد من الباطن الآن الحدود الوطنية. عندما يفوز مقاول من الباطن في البلد أ بعقد في البلد ب، قد يتم «نشر» العمال الذين يستخدمهم إلى البلد المضيف لمدة العقد.[١٥] وقد انتشرت وكالات التوظيف المؤقتة أيضاً في السنوات الأخيرة حيث يقوم الكثير منها بنشر العمال في بلدان أخرى داخل الاتحاد الأوروبي. وفي محاولة لحماية العمال المهاجرين العاديين والعمال الذين يتم نشرهم، وضعت المفوضية الأوروبية عدداً من النهج الجديدة للتنظيم. وسيجري تقييم هذه النهج، إلى جانب تدابير من مناطق أخرى، من حيث صلتها بالوضع القائم في بلدان الشرق الأوسط.

ويتناول هذا القسم مسألة حماية العمال من تأخر أجورهم أو التخلف عن دفعها، ويحدد الأفكار والمقترحات المبتكرة التي يمكن أن تعتمدها الحكومات في الشرق الأوسط لمعالجة هذه المسألة. وتنظر الورقة أولا في نظام حماية الأجور الذين يتم ادخاله حاليا في بلدان مجلس التعاون الخليجي. غير أن القسم يشرح محدودية النظام، وتحديدا عدم تغطيته لجميع العمال، وعدم القدرة على منع التأخر في الدفع لأن صاحب العمل لم يتلقى الدفعات من العميل، وبالتالي لا يملك حقاً الأموال اللازمة عند استحقاق الأجور.

ولذلك يقترح القسم مجموعة متنوعة من التدابير التي يمكن أن تساعد في معالجة هذا الوضع، بما في ذلك:

- تعزيز نظام حماية الأجور وتوسيع نطاق التغطية لتشمل جميع أصحاب العمل والعمال
- إدخال تشريعات الدفع الفوري
- حماية الدفع للمقاولين من الباطن عن طريق حظر بنود «الدفع عند القبض» في العقود
- إدخال الفصل السريع لتسوية البنود المتنازع عليها في مطالبات المقاولين
- اختبار الحسابات المصرفية للمشاريع
- تحميل العملاء والمقاولين المسؤولية المشتركة عن دفع الأجور

٢,١ نظام حماية الأجور

تشجع بلدان المنطقة على الاستمرار في بذل الجهود لإدخال وتعزيز نظام حماية الأجور وتوسيع نطاق التغطية لتشمل جميع أصحاب العمل وعمالهم، وتحديد مصدر مناسب للأموال لدفع الأجور المتأخرة عندما يكون أصحاب العمل غير قادرين فعلا على الدفع.

ويوصف نظام حماية الأجور بأنه نظام إلكتروني لتحويل المرتبات يهدف إلى دفع الأجور مباشرة إلى الحسابات الشخصية للعمال، حيث يعتبر النظام خطوة هامة جدا للمضي قدماً في ضمان دفع الأجور في الوقت المناسب وبصورة صحيحة، بما أن الدفع الإلكتروني يتيح للعمال إثبات ما إذا ما كانوا قد حصلوا على أجورهم أو لا، وبالتالي، سيسمح لهم، من حيث المبدأ، السعي للحصول على تعويض عندما تكون هناك قنوات مناسبة للقيام بذلك.

وقد أدخل نظام حماية الأجور في المملكة العربية السعودية في أيلول ٢٠١٣ للشركات التي توظف أكثر من ٣,٠٠٠ عامل. ويجري حالياً توسيع نطاقه تدريجياً ومن المقرر تطبيقه في نهاية المطاف على جميع الشركات التي لديها عشرة عمال على الأقل بحلول عام ٢٠١٧. وهناك عدد من الشركات التي تقدم الآن خدمات كشوف المرتبات على الانترنت، مدعية أن توليد ملفات إلكترونية لنظام حماية الأجور والتي يجب تحميلها على بوابة الخدمات الإلكترونية في وزارة العمل يتطلب برامج مخصصة يمكن أن يكون تطبيقها ودعمها مكلفين جداً. قد يشكل توفير

[١٥] يختلف العمال الذين يتم نشرهم عن العمال المهاجرين في أنهم يبقون في البلد المضيف فقط لمدة العقد ولا يدخلون في سوق العمل المحلي.

البرامج، أو الدفع بدلاً من ذلك لشركة لتولي كشوف المرتبات عائقاً كبيراً أمام التطبيق من قبل الشركات التي لا تمتلك رأس مال كافي والتي توفر الأيدي العاملة إلى القطاع.

دخل نظام حماية الأجور في عُمان حيز النفاذ في كانون الثاني ٢٠١٤ بهدف توفير المعلومات اللازمة للتعامل بسرعة مع العدد الكبير من الشكاوى المتعلقة بعدم دفع الأجور ومنع تدهور الأمور لتصل إلى إضرابات ووقف العمل. ووفقاً لتقرير مفصل صادر عن الأمم المتحدة، بدا أن النظام كان ناجحاً في البداية (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ٢٠١٣). ومن بين الفوائد الكثيرة المزعومة تمكين وزارة القوى العاملة من تحديد أي تأخير في الأجور، وتوفير البيانات الدقيقة لمفتشي العمل حتى يتمكنوا من حلّ المشكلة بسرعة قبل أن تتفاقم. ويذكر أن العمال يمكنهم أيضاً تقديم الشكاوى من خلال موقع الوزارة إذا لم يحصلوا على أجورهم. غير أنه تم إعداد التقرير عندما كان يتم تنفيذ النظام من قبل ٧,٠٠٠ شركة خاصة تغطي حوالي ٣٠٠,٠٠٠ عامل وهو عدد قليل بالمقارنة مع ما يقدر بـ ٢٠٠,٠٠٠ شركة توظف حوالى مليوني عامل مهاجر في البلاد ككل. وكشف تقرير صحفي في حزيران ٢٠١٥ أن حوالي نصف العمال المهاجرين في عُمان لا يزالون لا يحصلون على أجورهم من خلال المصارف (تايمز أوف أومان، ٢٠١٥). وفي كانون الثاني ٢٠١٦، أصدرت إحدى الشركات التي تقدم خدمات المرتبات لأصحاب العمل مذكرة تفيد بأنه «نظراً لمختلف المشاكل التي تواجهها الشركات العُمانية عند محاولتها الامتثال للوائح نظام حماية الأجور، فإن الحكومة العُمانية لم تطبق بقوة الامتثال لإجراء نظام حماية الأجور» (ActivPayroll، ٢٠١٦ب). ومع ذلك، كان من المتوقع أن يتغير هذا في بداية عام ٢٠١٦ عندما سيتم تغريم الشركات التي لا تدفع المرتبات وفقاً لمتطلبات نظام حماية الأجور أو تواجه احتمالية إغلاقها.

وقد أعلنت كل من قطر والكويت عن تطبيق نظام حماية الأجور الخاص بهما في تشرين الثاني عام ٢٠١٥. وبعد سبعة أشهر، أي في حزيران ٢٠١٦، أعلنت قطر أن ما يصل إلى ١,٥ مليون من العمال المهاجرين البالغ عددهم ١,٧ مليون عامل في البلد كانوا يحصلون بالفعل على أجورهم بموجب نظام حماية الأجور (ألاغوس، ٢٠١٦). وسرعان ما وضعت قطر عقوبات، حيث تواجه الشركات غرامات وقيود على التأشيرات، فضلاً عن خطر تعرض مدراء الشركات لعقوبة السجن إذا لم يتم تنفيذ النظام وفقاً للوائح. وينبغي إجراء دراسة لتحديد عدد الغرامات المفروضة وكيف يمكن لأصحاب عمل العمال الباقين البالغ عددهم ٢٠٠,٠٠٠ عامل التغلب على أي صعوبات في تنفيذ النظام، حيث من المرجح أن تكون بينهم الوكالات التي تزود الأيدي العاملة في الجزء السفلي من سلسلة التعاقد من الباطن والتي تعتبر حمايتها بالغة الأهمية. كما يبدو أن إدخال تحسينات على نظام ترخيص وتنظيم شركات توريد العمالة هذه يشكل خطوة أولى لضمان مشاركتها في نظام حماية الأجور.

من المتوقع أن يضغط نظام حماية الأجور، إذا نُفّذ على نحو مناسب في جميع هذه البلدان، على أصحاب العمل لحثهم على دفع الأجور في الوقت المحدد. بيد أن معاقبة المقاولين غير القادرين بحق على الدفع لن تحلّ المشكلة. فلن يحمي نظام حماية الأجور أجور العمال إلا إذا توفر المال لدفع الأجور عند إخفاق أصحاب العمل وإذا كانت هناك عملية فعالة للقيام بذلك. وبالتالي من الأهمية بمكان معرفة ما إذا كان قد تم تحديد مصدر أموال في كل بلد، يجري تخصيصه واستخدامه عند الحاجة لدفع الأجور المتأخرة، فلن تكون الأجور «محمية» ما لم يكن هذا هو الحال.

كما أن معاقبة المقاولين غير القادرين حقاً على دفع أجور عمالهم لا تعالج أيضاً المشاكل الاقتصادية الكامنة في القطاع والتي هي سبب التأخير في الدفع، ولا سيما تخلف العديد من المشاركين ابتداءً من العميل عن الوفاء بالتزامات الدفع المنصوص عليها في عقودهم. إذا كان التأخير في الدفع بسبب احتجاز الدفعات من قبل المتعاقدين في أعلى السلسة، يكون السؤال على من ينبغي إيقاع العقوبة.

وستطرح بعض المقترحات للتدخلات في باقي هذا القسم أثبتت نجاحها في أماكن أخرى في معالجة مسألة التأخر في الدفع في إطار سلسلة التعاقد من الباطن. وستقترح هذه الورقة أيضاً تدابير يمكن إنفاذها لحماية أموال المشاريع من الإعسار لمنفعة جميع المشاركين.

٢,٢ تشريعات الدفع الفوري

للدفع المتأخر تأثير سلبي بالغ على الاقتصاد عموماً وعلى المشاريع الصغيرة بوجه خاص. ويمكن للحكومات في المنطقة أن تنظر في وضع تشريعات لتحديد معيار للدفع في المعاملات بين الحكومات والمنشآت التجارية مع فرض عقوبات تلقائية على شكل فائدة تضاف على المبالغ المتأخرة.

شكّل التأخر في الدفع في القطاعين العام والخاص مشكلة رئيسية في أنحاء كثيرة من العالم. أدخل توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن التأخر في الدفع (٢٠١١) بعد فهم أثره الضار على الاقتصاد. ويؤثر الدفع المتأخر في المعاملات بين المنشآت التجارية والمعاملات بين الحكومات والمنشآت التجارية سلباً على التدفقات النقدية للشركات، وخاصة عندما يكون الائتمان مقيدا. ويمكن أن يؤثر ذلك على قدرة الشركات الصغيرة على مواصلة التجارة وسيؤثر خروجها من السوق بدوره على الاقتصاد (كونيل، ٢٠١٤).

الإطار ٣: توجيهات الاتحاد الأوروبي حول الدفع المتاخر

يهدف هذا التوجيه إلى تشديد لوائح الاتحاد الأوروبي بشأن الدفع المتأخر من أجل تعزيز حقوق الشركات - ولا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمقاولين من الباطن – في الحصول على الدفعات المستحقة من قبل المدينين من القطاع العام أو الخاص. ولا يقتصر هذا الإجراء على قطاع الإنشاءات، إذ تسليماً بأهمية المشتريات العامة (ومعظمها في مشاريع الإنشاءات)، يضع الإجراء شروطاً أكثر صرامة على المدينين من القطاع العام الذين يعالجون حساباتهم في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ الفاتورة، مقارنة بـ ٦٠ يوماً للقطاع الخاص. كما أدخل التوجيه عقوبات على الدفع المتأخر. ويتعين على المدينين دفع فائدة بمقدار ثماني نقاط مئوية عن المعدل الذي حدده البنك المركزي الأوروبي وأن يسددوا تكاليف الاسترداد المعقولة للدائن.

وخلص آخر تقييم لاحق للتوجيه بشأن التأخر في الدفع إلى أنه نجح في وضع مسألة الدفع المتأخر في طليعة جدول الأعمال السياسي في أوروبا (المفوضية الأوروبية، ٢٠١٥). ومع ذلك، في حين أن أغلبية الدول الأعضاء قد نقلت التوجيه إلى قانونها الوطني، لم يجد واضعو التوجيه دليلاً يذكر على أثره حتى الآن على سلوك الدفع. وانخفض متوسط مدة الدفع بمقدار صغير بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٦ في كل من المعاملات بين الحكومات والمنشآت التجارية والمعاملات بين المنشآت، إلا أن الفروق الكبيرة بين البلدان ما زالت قائمة، حيث أن العامل الرئيسي هو «ثقافة الأعمال الوطنية». وتظهر الدول التي يتجاوز تأخرها في الدفع متوسط التأخر في الدفع المعاملات بين الحكومات والمنشآت التجارية، تأخر أيضاً يتجاوز متوسط التأخر في الدفع في المعاملات بين المنشآت التجارية. وتعتبر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الجنوبية (اليونان وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا) والتي شهدت تاريخياً متوسط مدة أعلى للدفع والتأخر في كلا النوعين من المعاملات، على أنها من البلدان التي يُعتبر فيها التأخر في الدفع «سلوكاً تجارياً معيارياً». وعلى النقيض من ذلك، تسود في بلدان الشمال (الدنمارك وإستونيا وفنلندا والسويد) ثقافة دفع جيدة تحفز الشركات على الامتثال لشروط الدفع التعاقدية (المفوضية الأوروبية، ٢٠١٥).

وخلص التقييم أيضاً إلى أن الممارسة الفعلية للحقوق التي يمنحها التوجيه للدائنين ليست واسعة الانتشار، بسبب الخوف من إلحاق الضرر بالعلاقات التجارية الجيدة مع العملاء، أو في بعض الحالات، مع الحكومات. كما أشار تقريباً ثلثا المجيبين على دراسة استقصائية إلى أنهم لم يمارسوا أبداً حقوقهم في المطالبة بفوائد و/أو رسوم تعويض عن التأخر في السداد، مع احتمال عدم لجوء الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لممارسة هذه الحقوق مقارنة بالشركات الكبيرة. ويعود للدائن في الوقت الحاضر أن يقرر ما إذا كان سيطالب بالفوائد على التأخر في السداد. ومن وجهة نظر المورد، غالبا ما يكون التسامح مع التأخر في الدفع مقابل إعطاء وعود بأعمال مستقبلية هو خيار عقلاني (المفوضية الأوروبية، ٢٠١٥). وأوصى واضعو التوجيه بأن تدفع الفائدة على التأخر في الدفع تلقائياً وألا يترك الأمر للدائن للمطالبة بها.

وفي حين أنه لا يمكن للتشريعات أن يكون لها سوى أثر محدود على ممارسات الدفع، ولا سيما في القطاع الخاص، فإنها قد تكون فعالة عندما تكون الحكومة هي العميل. فقد أدى قيام المملكة المتحدة بتطبيق توجيه الاتحاد الأوروبي إلى اشتراط دفع جميع العملاء الحكوميين في قطاع الإنشاءات إلى المقاولين الرئيسيين في غضون ٣٠ يوماً (اللوائح بشأن التأخر في سداد الديون التجارية، ٢٠١٣؛ إدارة الأعمال والابتكار والمهارات في المملكة المتحدة، ٢٠١٤). كما أن هناك حكم مماثل في الولايات المتحدة بموجب قانون الدفع الفوري لعام ١٩٨٢. يمكن للحكومات في المنطقة دراسة هذه الأمثلة وفرض فائدة تلقائية على الدفعات المتأخرة. ومع ذلك، فإن الدفع الفوري للمقاول الرئيسي لن يحمي بالضرورة العمال في أسفل السلسلة الطويلة للتعاقد من الباطن ما لم يكن هناك أيضاً بند لضمان تمرير الأموال.

٢,٣ حماية الدفع للمقاولين من الباطن عن طريق حظر «الدفع عند القبض»

لحماية الدفعات للمقاولين من الباطن – وبالتالي العمال الذين يستخدمونهم – تشجع على الحكومات سن تشريعات تحظر بنود «الدفع عند القبض» في جميع العقود في قطاع الإنشاءات في القطاعين العام والخاص، وأن تدرج حق المقاولين والمقاولين من الباطن في تعليق الأداء بسبب التخلف عن الدفع.

يمكن القول بأن الأهم من توجيه الاتحاد الأوروبي الشامل الذي ينطبق على جميع المعاملات في كل الاقتصاد هو التشريع الذي يركّز على قطاع الإنشاءات وعلى ضمان الدفع الفوري للمقاولين من الباطن. وحارب المقاولون من الباطن في العديد من البلدان لسنوات عديدة نظام الدفع غير العادل. وتسليماً بهذه المشكلة، أدخلت عدد من البلدان «تدابير تنفيذ سلسة» مثل مواثيق الدفع الفوري. وقد تكون فعالية هذه التدابير الطوعية محدودة نظراً لعدم وجود حافز كبير للدفع في الوقت المناسب في غياب عقوبات على الشركات التي لا تلتزم بالقانون (البرلمان الأوروبي، ٢٠١٥).

ومع ذلك، فإن الدولة، من خلال وكالاتها المختلفة، هي عميل رئيسي في قطاع الإنشاءات، وبالتالي فهي تتمتع بسلطات إنفاذ أكثر مباشرة من خلال عقودها مع المقاولين الرئيسيين. في الولايات المتحدة (كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي)، لاقت حماية الدفع للمقاولين من الباطن العاملين بموجب عقود بناء مع الحكومة الاتحادية، اهتماماً كبيرا، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن المقاولين من الباطن هم في الأغلب شركات صغيرة والسياسة المعلنة للكونغرس هي حماية مصالح الشركات الصغيرة (مانويل، ٢٠١٤). وتشير التقارير إلى أنّ المقاولين من الباطن ينفذون ٨٠ في المائة من الأشغال المتعلقة بموجب مثل هذه العقود، ولا يتقاضون الدفعات المتوجبة لهم عموماً إلا بعد أن يدفع المقاول الرئيسي (مانويل، ٢٠١٤).

واتخذت الولايات المتحدة لأول مرة تدابير لحماية الدفعات المتوجبة للمقاولين من الباطن بموجب قانون ميلر لعام ١٩٣٥، والذي حلّ محله القانون الأمريكي بشأن الدفع الفوري لعام ١٩٨٢ (مانويل، ٢٠١٤). وبموجب تعديلات أدخلت في عام ١٩٨٨، يجب أن يتضمن كل عقد بناء يتم تلزيمه من قبل وكالة اتحادية أحكاماً تلزم العميل بالدفع للمقاول الرئيسي في غضون ٣٠ يوماً. وبعدها، يتعين على المقاول الرئيسي أن يدفع للمقاولين من الباطن في غضون سبعة أيام من استلام الدفع من العميل ودفع الفائدة على أي دفعات متأخرة. ويجب إدراج شروط دفع مماثلة في جميع العقود المبرمة مع المقاولين من الباطن والمقاولين من الباطن الفعليين بحيث تتدفق شروط الدفع والعقوبات إلى مختلف مستويات السلسلة.

وفي حين أن ذلك يشكّل تحسن كبير على الممارسة السابقة، فإن المستوى الرابع من المقاولين من الباطن سيتعين عليهم الانتظار لمدة ٣٠ يوماً لكي يتم الدفع للمقاول الرئيسي بالإضافة إلى ٢١ يوماً إضافياً لتدفق الأموال نزولاً. وتتمثل العقبة الرئيسية في انتظار الدفع من قبل العميل قبل أن تتحقق القدرة في الدفع لأي من المقاولين من الباطن والعمال الذين يستخدمونهم. وتشيع هذه الممارسة في أجزاء كثيرة من العالم ويمكن أن تتجسد في بنود «الدفع عند القبض» المدرجة في العقود. وفي دول الشرق الأوسط، غالباً ما يُشار إلى هذه الممارسة باسم «العقود المتبادلة»، وتُقبل هذه الشروط كقاعدة (سينغ، ٢٠١٥)، وتكون في صالح المقاولين الرئيسيين إأنها لا تؤثر تأثيراً خطيراً على التدفق النقدي للمقاول من الباطن وبالتالي على القدرة على دفع الأجور في الوقت المحدد.

واتخذت التشريعات في المملكة المتحدة خطوة أكثر جذرية تتمثل في فك الارتباط بين الدفع للمقاولين من الباطن والدفع من العميل، وذلك من خلال حظر بنود «الدفع عند القبض» في العقود. وفي حين أن تفاصيل الدفع تُحدد عادةً في مختلف العقود المبرمة بين الشركات في سلسلة التوريد، فإن قانون منح الإسكان والإعمار وإعادة التأهيل في المملكة المتحدة لعام ١٩٩٦ (المعروف أيضاً باسم قانون الإنشاءات) يتمتع بالصلاحية لتجاوز العقد إذا لم يتضمن أي قواعد بشأن الدفع أو إذا لم تمتثل الشروط المنصوص عليها في العقود للقانون. عندما يتم حظر بنود «الدفع عند القبض»، يكون جميع المقاولين من المقاول الرئيسي ونزولاً ملزمين بالدفع إلى مقاوليهم من الباطن وفقاً للجداول المنصوص عليها في العقود، حتى لو تأخر الدفع من العميل. وتتعزز صلاحية المقاولين من الباطن في إنفاذ ذلك الحق بموجب الحق الذي يمنحه القانون للمشاركين في تعليق الأداء بسبب عدم الدفع.

ومن وجهة نظر المقاولين من الباطن، فقد لعب إلغاء بنود «الدفع عند القبض» في المملكة المتحدة دوراً رئيسياً في كبح التعسف المتعلق بالدفعات. كما كان الحق في تعليق العمل بسبب التخلف عن الدفع فعالاً للغاية، حيث أن التهديد بممارسة هذا الحق يكفي عادة لسداد الدفعات (بينغهام، ٢٠٠٨). ومع ذلك، هناك مخاوف بأن يتردد الموردين والمقاولين من الباطن في استخدام الأدوات التي يوفرها القانون (على سبيل المثال تعليق الالتزامات التعاقدية عندما يتأخر السداد) بسبب المخاوف من تعريض العلاقات طويلة الأمد مع العميل للخطر. وتتشابه هذه المخاوف مع المخاوف المعرب عنها في استعراض قانون الاتحاد الأوروبي بشأن الدفع الفوري وترتبط بالقدرة غير المتكافئة بين المشاركين على مختلف المستويات في سلسلة التعاقد من الباطن. وفي وقت كتابة هذا التقرير، يجري استعراض القانون من قبل البرلمان البريطاني (سود، ٢٠١٦).

ويتّبع قانون مماثل في أيرلندا مثال المملكة المتحدة في حظر بنود «الدفع عند القبض» من أجل توفير صفقة أكثر إنصافاً للمقاولين من الباطن. كما حظرت المحاكم في سنغافورة ونيوزيلندا وبعض الولايات في أستراليا مثل هذه البنود أو اعتبرتها غير مواتية (تشنغ، ٢٠٠٩). وكذلك في العديد من دول الاتحاد الأوروبي، تعتبر هذه القواعد باطلة ولاغية حيث يمكن للمقاولين من الباطن المطالبة بالدفع مباشرة من العميل (جورنز وآخرون، ٢٠١٢). وهذا هو الحال أيضاً عندما يتم الدفع عن طريق الحسابات المصرفية للمشاريع (انظر القسم ٢,٥ أدناه).

يبين الجدول ٢ مزايا وعيوب حظر بنود «الدفع عند القبض». ويمكن ملاحظة أن المزايا كبيرة، في حين أن معظم العيوب يمكن أن تعزى إلى التحديات في التنفيذ والتي تنبع على الأقل جزئياً من عدم المساواة في الصلاحية في سلسلة التعاقد من الباطن. لذا، يوصى بأن تقوم الحكومات في منطقة الشرق الأوسط، لا بل يتعين عليها، أن تطّبق حظر شامل على بنود «الدفع عند القبض» في العقود. ويمكن أن يأتي الدعم في فرض الحظر من العملاء الذين يمكنهم جعله شرطاً في المناقصة وبعد ذلك إدراج بنود في العقد مع المقاول الرئيسي تحظر «الدفع عند القبض» وفرض إدراج هذه البنود في جميع العقود في أسفل سلسلة التعاقد من الباطن. ويمكن أن تدفع جميع الشركات بعد ذلك وفقاً للمهل المنصوص عليها في عقدها، على

ألا تتجاوز الـ ٣٠ يوماً بالنسبة لصغار المقاولين من الباطن والشركات التي توفر العمالة، مع الحق في تعليق العمل عند تجاوز مهلة الدفع[١٦].

الجدول ٢: مزايا وعيوب حظر «الدفع عند القبض»

المزايا	العيوب
يُدفع للمقاولين من الباطن في تاريخ استحقاق الدفع المنصوص عليه في عقدهم. ويؤدي تأكيد الدفع للمقاولين من الباطن إلى تحسين التدفق النقدي، ويقلل من الحاجة إلى القروض المصرفية ويتجنب خطر عدم القدرة على الدفع للعمال عند استحقاق الأجور.	قد يتردد المقاولون من الباطن في انتهاز الفرص المقدّمة لإنفاذ التشريعات، على سبيل المثال من خلال تعليق العمل عند تأخر الدفع.
يتحمل المقاول الرئيسي خطر التأخر في استلام الدفع من العميل، ومن المرجح أن يتمتع المقاول الرئيسي بإمكانية أفضل للوصول إلى الموارد المالية وبالتالي أن يكون قادراً أكثر على تحمّل الخطر من المشاركين في أسفل السلسلة	قد يقوض المقاولون أهداف التشريعات من خلال تضمين أحكام للدفع تقييدية جداً في العقود من الباطن (على سبيل المثال مهل دفع محددة بـ ٦٠ يوماً أو أكثر).
يجب أن يؤدّي خطر قيام المقاولين الرئيسيين بتمويل المشروع إلى تقييم ممارسات الدفع من قبل العملاء خلال المناقصة وارتفاع الأسعار للعملاء ذوي سلوك الدفع السيء - مما يضع ضغوطاً على العملاء لتحسين ممارسات الدفع.	يعترض المقاولون الرئيسيون بقوة على الحظر بما أنه سيتعين عليهم تحمل مخاطر تمويل المشروع وسيفرضون تكاليف ذلك في سعر المناقصة (ويمكن أيضاً اعتباره على أنه ميزة إذا ما وضع ضغوطاً على العملاء لتحسين ممارسات الدفع).

٢,٤ الفصل السريع لتسوية البنود المتنازع عليها في مطالبات المقاولين

قد ترغب الحكومات أيضاً في دراسة استحداث عملية للفصل السريع لحلّ مشكلة البنود المتنازع عليها في مطالبات المقاولين وتسهيل قيام العملاء بدفع البنود غير المتنازع عليها بشكل أسرع.

لطالما اعترض المقاولون الرئيسيون على حظر بنود «الدفع عند القبض» كونه يعرضّهم لخطر الاضطرار إلى تمويل مشروع الإنشاءات إذا كان هناك تأخير طويل في استلام الدفع من العميل. ومنذ عام ٢٠١٣، فُرض على العملاء من القطاع العام في المملكة المتحدة دفع جميع الفواتير في غضون ٣٠ يوماً إلا أن هذا لا ينطبق على القطاع الخاص حيث يكون الدفع الفوري أكثر صعوبةً من ناحية التنفيذ (جورنز وآخرون، ٢٠١٢). ولذلك، فإن قانون الإنشاءات في المملكة المتحدة، الذي يغطي جميع عقود الإنشاءات في القطاعين العام والخاص على حد سواء، يستحدث تدابير إضافية لتوفير بعض الحماية للمقاولين الرئيسيين من تأخر العميل في الدفع. وينص القانون على عملية فصل سريعة لضمان تسوية البنود المتنازع عليها في مطالبات الدفع، والتي غالباً ما تكون السبب الرئيسي للتأخر في الدفع المرحلي. ويؤدي اللجوء إلى عملية الفصل السريع إلى تسهيل دفع البنود غير المتنازع عليها ريثما تناقش البنود المتنازع عليها والاتفاق عليها. ومنذ ذلك الحين، نسخت أيرلندا وسنغافورة واستراليا هذا النهج.

وكانت الردّ الساحق من القطاع، بعد عشر سنوات من سريان قانون الإنشاءات ، إيجابياً (بينغهام، ٢٠٠٨). ويزعم أن القطاع تمكّن من تحدي الخبراء فيما يخص الاستخدام المناسب للفصل. وبدلاً من استخدامه كوسيلة «حل سريع» للتسوية المؤقتة للنزاعات الصغيرة المتعلقة بالدفع خلال فترة المشروع، فقد استخدم بالفعل لحل النزاعات المعقدة للغاية. وقد حسّن المحكمون مهاراتهم في العملية وأصبح الفصل القضائي وسيلة رئيسية لتسوية النزاعات في قطاع الإنشاءات.

[١٦] وجدت دراسة أجراها طلاب في الجامعة البريطانية في دبي في تشرين الثاني ٢٠١٥ أن مهلة الدفع المتفق عليها على نطاق واسع في العقود من الباطن الصغيرة هي ٦٠ يوماً.

الإطار ٤: قانون منح الإسكان والإعمار وإعادة التأهيل في المملكة المتحدة لعام ١٩٩٦

كان لقانون منح الإسكان والبناء وإعادة التأهيل لعام ١٩٩٦ (المعروف أيضاً باسم قانون الإنشاءات) هدفان رئيسيان هما: ضمان أن تسدد الدفعات بسرعة في جميع مستويات سلسلة التوريد وأن تحلّ النازعات بسرعة. وينطبق هذا القانون على جميع العقود في القطاعين العام أو الخاص، بما في ذلك عقود الخبراء الاستشاريين. وتشمل أحكام القانون ما يلي:

- الحق في الحصول على دفعات مرحلية أو دورية أو على مراحل
- الحق في معرفة المبلغ المستحق، والمبالغ التي سيتم احتجازها وأسباب حجز الدفع في إشعار احتجاز
- الحق في الفصل في البنود المتنازع عليها
- الحق في تعليق الأداء بسبب التخلف عن الدفع
- عدم السماح ببنود «الدفع عند القبض»

عدل القانون عام ٢٠١١ لتعزيز الوضوح وسدّ بعض الثغرات في إطار بنوده. وكانت أهم التغييرات هي: (١) إلغاء شروط الدفع المشروط مثل «الدفع عند المصادقة» و(٢) إدخال حقوق جديدة للمقاول الذي يعلق الأداء بسبب عدم الدفع، مع السماح بتعليق أي أو كل من الموجبات التعاقدية (بدلاً من العمل بأكمله) فضلاً عن المطالبة بالتكاليف والنفقات المتكبدة وتمديد الوقت الناتج عن التعليق.

المصادر:
«قانون منح الإسكان والبناء وإعادة الإعمار»، تصميم المباني ويكي (على الانترنت)، ٢٠١٧.
«قانون الإنشاءات وتعديله - قضايا الدفع»، أوتلو (على الانترنت)، ٢٠١١.

مع أن المملكة المتحدة كانت أول الدول التي حاولت تنظيم عملية دفع الأجور في قطاع الإنشاءات من خلال منع سياسة التسديد عند الدفع وتطبيق الأحكام القضائية (بدلا من الأحكام التعاقدية)، تلتها دول أخرى بسرعة. وسنت ولاية نيوساوث ويلز في استراليا قانون البناء والإنشاءات عام ١٩٩٩، تلتها الولايات / المناطق الأسترالية الأخرى بوقت قليل. كما سنت سنغافورة قانونها الخاص بها عام ٢٠٠٤، ونيوزيلندة وماليزيا عام ٢٠١٢، وأيرلندا عام ٢٠١٣. أما الخصائص المشتركة:

- يحق للمتعاقد الدفعات التقدمية: نظام دفعات غيابي يدمج في العقد إذا لم يتم الاتفاق على نظام.
- بنود التسديد عند الدفع غير قابلة للإنفاذ
- هناك حق بالتحكيم فيما يتعلق بالنزاعات على الدفعات
- قرار المحكمين ملزم على أساس مؤقت و(غالبا) ما تصادق عليها المحاكم
- هناك حق إضافي بأن يوقف الطرف غير المستلم للدفعات العمل

إلا أن هناك فروقات مهمة أيضا في أنواع العقود التي تغطيها القوانين، أهمها تتعلق بعملية التحكيم، حيث يوجد هنا انقسام واضح بين المملكة المتحدة ونيوزلندة حيث يمكن أن يحال أي نزاع ناتج عن عقد إنشاءات إلى التحكيم، ونيوساوث ويلز، وسنغافورة، وماليزيا، حيث يمكن أن تحال فقط نزاعات الدفعات، خصوصا تلك التي يتعلق بطلب دفعات معين، بهذه الطريقة[١٧].

٢,٥ الحسابات المصرفية للمشاريع

قد ترغب الحكومات في دراسة إدخال الحسابات المصرفية للمشاريع لتسريع الدفع للمقاولين من الباطن وتوفير بعض الحماية من إمكانية الإعسار في سلسلة التعاقد من الباطن.

يتمثل ابتكار آخر لتسريع الدفع إلى سلسلة التعاقد من الباطن في تسديد الدفعات من خلال حساب مصرفي للمشروع، حيث أنّ الحساب المصرفي للمشروع هو حساب محصّن يتم إنشاؤه في بداية المشروع كوسيلة يمكن من خلالها دفع المدفوعات. ويدفع العميل الأموال إلى الحساب في كل مرة تستحق فيها الدفعة. ثم يتم الدفع من الحساب مباشرةً وفي نفس الوقت إلى المقاول الرئيسي والمقاولين من الباطن الأساسيين. وعادةً ما

[١٧] أنظر: https://www.eversheds-sutherland.com/documents/services/construction/04020%20-%20Construction%20Article%20-%20December_V7.pdf.

تتطلب جميع هذه المعاملات توقيعين، أي توقيع العميل والمقاول الرئيسي، ولكن من الممكن أيضاً عندما يكون هناك مستوى عال من الثقة بين العميل والمقاول أن يكون المقاول الرئيسي المؤتمن الوحيد والهيئة الوحيدة التي تسمح بالدفع إلى سلسلة التوريد.

إلا أن الحساب المصرفي للمشروع ليس ذاته حساب للمقاول، بل هو حساب محصّن يتم إنشاؤه على سبيل الأمانة لسلسلة التوريد بأكملها (مكتب التجارة الحكومية في المملكة المتحدة [الملحق ج]، ٢٠٠٧). وفي حين أن الهدف الرئيسي من إنشاء حساب مصرفي للمشروع قد يكون لتسريع تدفق الأموال وضمان حصول المقاول وسلسلة التوريد على كل الأموال المتوجبة لهم في أسرع وقت ممكن، فإن الوضع الائتماني للحساب يوفر ميزة إضافية من حيث أنه يمنع المتلقي من الاستيلاء على عائدات الحساب إذا خضع المقاول للحراسة القضائية.

وقد قررت حكومة المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٩ أن تعتمد جميع الهيئات العامة الحسابات المصرفية للمشاريع بشأن العقود المستقبلية، ما لم تكن هناك أسباب قاهرة تمنع بذلك. وفي عام ٢٠١٢، تم تحديد هدف بتسليم مشاريع بناء بقيمة ٤ مليارات جنيه استرليني باستخدام الحسابات المصرفية للمشاريع على مدى السنوات الثلاث التالية، حث تقود شركة طرق انجلترا الرئيسية[١٨] النهج. ووجد استعراض للمشروعات الجارية أُجري في نيسان ٢٠١٥ أن دورة الدفع إلى المقاولين من المستوى الثالث ستكتمل في غضون ١٩ يوماً من تاريخ التقييم، أي ما يقارن بشكل إيجابي جداً مع الخبرات السابقة. كما كانت التغذية الراجعة من سلسلة التوريد إيجابية جداً حيث أفاد المقاولون من الباطن بأن الدفعات، بمجرد المصادقة عليها، تتماشى دائماً مع الجدول الزمني المتفق عليه، مما يسمح لهم بتمرير المنافع الإيجابية للمشاركين في أسفل السلسلة (بيديل، ٢٠١٥).

وعلى الرغم من بعض التحديات،[١٩] تعتبر حكومة المملكة المتحدة بكل وضوح أن الابتكار ناجح وتقترح زيادة استخدامه في القطاع العام (مكتب رئاسة الوزراء وهيئة البنية التحتية والمشاريع في المملكة المتحدة، ٢٠١٦). وابتداءً من عام ٢٠١٦، سوف تكون الحسابات المصرفية للمشاريع أيضاً شرطاً إلزامياً في عقود البناء الحكومية الاسكتلندية الكبيرة. ويرد في الجدول ٣ موجز للمزايا والعيوب المتوقعة لإدخال هذه الحسابات في اسكتلندا.

الجدول ٣: مزايا وعيوب الحسابات المصرفية للمشاريع

المزايا	العيوب
تقليل خطر عدم الدفع إذا حدث إعسار في السلسلة لأن الأموال في الحساب محصنة ضد الدائنين من الأطراف الثالثة	الحماية من الإعسار تقتصر على الأموال في الحساب في وقت محدد، ومن غير المرجح أن تكون مساوية لكامل تكلفة المشروع
دفع أسرع للمقاولين من الباطن	لا يستبعد بالضرورة الخلافات حول الدفع التي قد تنشأ مع ذلك وتؤخر الدفع
شفافية أكبر للتدفق النقدي إلى سلسلة التوريد، الأمر الذي يحدّ من قدرة المقاول على استخدام الأموال لأغراض غير أغراض الدفع إلى مقاوليه من الباطن	يتم الاحتفاظ بكل الأموال بشكل مستقل عن العميل أو المقاول الرئيسي مما يحدّ من سيطرتهما على الأموال (يمكن أيضاً اعتبار هذه النقطة على أنها ميزة)
مهل أقصر للدفع ووقت أقل لمتابعة الدفع	تنطوي عملية الإنشاءات الأساسية والتشغيل على تكلفة مما يعني أنها تُعتبر مجدية فقط في المشاريع الكبيرة
زيادة التعاون والابتكار بين الأطراف	قد لا تتم حماية صغار المقاولين من الباطن وموردي العمال

المصدر: بورنيس، بول: «الحسابات المصرفية للمشاريع – مواجهة المشكلة»، الإنشاءات الاسكتلندية اليوم (على الانترنت)، ٢٠١٦.

كما يطبق نظام الحسابات المصرفية للمشاريع في بلدان أخرى، حيث بدأت الحكومات تدرك أهمية تمتع الأطراف في عقود الإنشاءات بإمكانية الوصول إلى الحسابات المصرفية الإلكترونية حيث يتم الاحتفاظ بالأموال على سبيل الأمانة لسلسلة التوريد التعاقدية. ومن خلال إنشاءها كصناديق ائتمانية، يمكن حماية الأموال في الحسابات من احتمال تعرّض المقاولين في السلسلة للتصفية أو الحراسة القضائية (كوكوس، ٢٠١٤). ومع ذلك، في حين أن الدافع الرئيسي لإنشاء مثل هذه الحسابات عادةً ما يكون حماية الدفعات للمقاولين من الباطن، وهذا يشكّل خطوة أساسية في حماية العمال من التأخير في الدفع، فإنه لا يحمي بالضرورة جميع العمال. وتدفع الأموال

[١٨] شركة طرق انجلترا السريعة Highways England شركة مملوكة للقطاع العام تأسست في نيسان ٢٠١٥ وهي المسؤولة عن إدارة شبكة الطرق الاستراتيجية في انكلترا. وقد حلت محل وكالة الطرق السريعة Highways Agency التي كانت وكالة تنفيذية لوزارة النقل.

[١٩] وتشمل هذه بعض الاعتراضات من جانب المقاولين الرئيسيين، فضلاً عن مزاعم بأن إنشاء حسابات مصرفية للمشاريع يضع عبئاً إدارياً ثقيلاً على جميع المعنيين.

في الحساب فقط على مراحل بحيث تقتصر مخاطر الإعسار على الأموال التي يتم الاحتفاظ بها في الحساب في وقت محدد وعلى المشاركين في البرنامج، مما لا يشمل صغار المقاولين من الباطن أو موردي العمال. وأشارت مذكرة صغيرة في ملحق دليل مكتب التجارة الحكومية في المملكة المتحدة إلى أنه «من غير المرجح إدراج بعض المقاولين من الباطن، ولا سيما فرق العمل فقط والمنظمات الصغيرة الأخرى العاملة بموجب هياكل الأجور الأسبوعية أو كل أسبوعين ضمن هيكل الحسابات المصرفية للمشاريع» (مكتب التجارة الحكومية في المملكة المتحدة، ٢٠٠٧).

أما الاستثناء الهام فهو مدينة سيؤول في جمهورية كوريا التي وضعت قانون للحسابات المصرفية للمشاريع بهدف أساسي هو حماية أجور عمال الإنشاءات، حيث تسود هناك مشكلة خطيرة جداً تتمثل في عدم دفع أجور عمال الإنشاءات، كما يتبين من دراسة استقصائية أجرتها وزارة العمل والتي كشفت عدم حصول ١٨,٠٠٠ عامل إنشاءات على أجورهم في عام ٢٠١١ (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٤). وفي جمهورية كوريا، كما هو الحال في معظم أجزاء العالم، يجب أن تمر الأموال التي تُستخدم لدفع أجور عمال الإنشاءات عبر المقاول العام والمقاولين من الباطن. وقررت حكومة مدينة سيؤول بأن هناك حاجة إلى نظام جديد وعادل للدفع ومن شأنه أن يمنع الاستيلاء على أموال المشاريع في طريقها إلى المتلقين النهائيين.

يفصل الإطار 0 نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن.[٢٠] ويشبه النظام في جمهورية كوريا النظام في المملكة المتحدة إلا أن الفرق الرئيسي هو أن تكاليف الإنشاءات في جمهورية كوريا تقسم إلى المواد والمعدات وتكاليف العمالة مما يسهل من توزيع الأموال ويسمح بالدفع المباشر إلى عدد أكبر بكثير من المشاركين في سلسلة التوريد.

وكما هو الحال في المملكة المتحدة، كانت هناك مقاومة شديدة من جانب المقاولين العامين على إدخال النظام. وأدى مرسوم صادر عن سلطات المدينة يقضي باستخدام نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن على جميع العقود المبرمة مع المدينة ويفرض عقوبات على عدم الامتثال إلى توسع في استخدامه. ومن المرجح أن ينتشر استخدام النظام من خلال إصدار مراسيم مماثلة من قبل المقاطعات الـ ٢٥ التي تشكّل حكومة محافظة سيؤول، فضلاً عن قانون يشترط على جميع الكيانات الحكومية التي تلعب دور العميل في قطاع الإنشاءات على المستوى الوطني أن تستخدم نظام دفع مماثل لنظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن. ومع ذلك، فإن اعتراض المقاولين الرئيسيين على المستوى الوطني شديد. وقد يكون نجاح النظام في سيؤول استثنائياً ويعزى إلى شخصية المحافظ والضغط القوي الذي مارسته النقابات (جيمس روه، الاتصالات الشخصية، بدون تاريخ).

الإطار 0: نظام الدفع للمقاولين من الباطن الخاص بحكومة محافظة سيؤول

إنّ نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن هو نظام يتم بموجبه دفع جميع أموال المشروع من خلال حساب مصرفي خاص للمشروع، يكون محصّناً ويقوم بإنشائه المقاول العام. أما الإجراء فهو كما يلي:

- يقوم مقاول من الباطن بتقديم طلب إلى المقاول العام لدفع كل بند من بنود المعدات والمواد وتكاليف العمالة.
- بعد الموافقة على جميع الطلبات يتم تقديمها إلى العميل، حكومة محافظة سيؤول.
- بعد التحقق، يوافق العميل على الدفع، وطلبات كل بند من البنود للمقاول العام، والمقاول من الباطن، وموردي المعدات والمواد والعمال.
- يدفع العميل كامل المبلغ إلى حساب نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن الخاصة بالمقاول العام.
- يجوز للمقاول العام والمقاولين من الباطن وموردي المعدات والمواد وموردي العمال أن يسحبوا فقط المبالغ المخصصة والموافق عليها بموجب نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن.

تنص لائحة تنظيمية تعرف باسم «أجور عمال إنشاءات منفصلة عن تأكيد الدفع» على الدفع المباشر للأجور إلى العمال ويتعين على العميل التحقق من إتمام الدفع إلى كل عامل. وينبغي أن يتم الدفع من العميل إلى المقاول الرئيسي في غضون سبعة أيام عمل من استلام الفاتورة. ويجب أن يستلم المقاولون من الباطن الرئيسيون الدفعات بعد يومين، في حين يتم الدفع إلى العمال (الذين يحصلون على أجورهم على أساس شهري) بعد يومين آخرين.

[٢٠] يشكل نظام الدفع للمقاولين من الباطن جزء من مبادرة أوسع لمكافحة الفساد تُعرف باسم نظام البناء النظيف، على النحو الذي تلخصه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: "نظام البناء النظيف لمكافحة الفساد"، مرصد ابتكار القطاع العام/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (على الانترنت)بدون تاريخ. ويستند هذا الجزء من الكتاب إلى المذكرة المفاهيمية التي أعدت لورشة عمل دولية بشأن شفافية البناء في القطاع العام نظمها مركز السياسات في سيؤول التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كانون الأول ٢٠١٥، ويمكن تحميلها على الموقع الإلكتروني التالي: http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/library/featured-publications/the-٢٠١٥-seoul-debates

ويعتمد النظام على تعاون المصارف فضلاً عن شركة تطوير برمجيات سبق أن وضعت «نظام برمجيات التحقق من الدفع» والحائز على براءة اختراع، ووافقت على مواصلة تطوير النظام ليتناسب مع متطلبات حكومة محافظة سيؤول. وأنجزت العمل في تشرين الثاني ٢٠١٢ وقدمت طلب للحصول على براءة اختراع ثانية.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بدون تاريخ)

٢,٦ المسؤولية المشتركة للعملاء والمقاولين الرئيسيين عن الدفع

قد ترغب الحكومات في دراسة تحميل العملاء والمقاولين الرئيسيين المسؤولية المشتركة عن ضمان حصول كل من المقاولين من الباطن والعمال على الدفعات المستحقة لهم، وهذا من شأنه أن يضفي الشرعية على الدفع المباشر عبر الروابط في سلسلة التعاقد من الباطن، من العميل إلى المقاولين من الباطن أو من المقاول الرئيسي إلى العمال.

تتمثل إحدى المشاكل المتعلقة بالتعاقد من الباطن في عدم وجود رابط تعاقدي مباشر بين المشاركين في كثير من الأحيان. ومن منظور قانوني، فإن سلسلة المسؤولية غير مباشرة، بحيث يمكن أن يكون المقاول من الباطن مرتبطاً بالمقاول الرئيسي والعميل فقط من خلال سلسلة من العقود بين المستويات في سلسلة التعاقد من الباطن (وونغ وتشيه، ٢٠٠٤). وإذا لم يتم الدفع للمقاول من الباطن، فإنه لا يتمتع بحق الرجوع ضد المقاول الرئيسي أو ضد العميل وإنما فقط ضد المقاول في المستوى أعلاه. وإذا حصل إعسار في السلسلة، قد لا يتم الدفع للمقاول من الباطن أبداً. وقد أدى الاعتراف بأن نظام الدفع الحالي لا يحمي المقاولين من الباطن والعمال الذين يستخدمونهم من التأخر في الدفع، وكذلك من خطر الإعسار في سلسلة التعاقد من الباطن، إلى البحث عن بدائل.

وفي حين توّفر الحسابات المصرفية للمشاريع بعض الحماية للمقاولين من الباطن المشمولين في الخطة، يتمثل البديل في الدفع المباشر من العميل إلى المقاولين من الباطن.[٢١] وكانت هناك اعتراضات على الدفع المباشر من محامين حيث قد يبدو بأن المقاول من الباطن يحظى بمعاملة دائن مميّز مما قد ينتهك قوانين الإعسار التي تتطلب معاملة جميع الدائنين على قدم المساواة (كلاين، ٢٠١٤). وحتى عندما لا يشكل الإعسار مشكلة، كان هناك اعتراض شديد على إجراء أي تغيير في طرق الدفع من المقاولين الرئيسيين الذين يخشون أن يفقدوا السيطرة على المشروع ولا سيما الأموال. وعادة لا يقبل الدفع المباشر من العميل للمقاولين من الباطن إلا عندما يتم تعيين المقاول من الباطن من قبل العميل.[٢٢]

ومع ذلك، هناك إشارات تدل على التغيير في بعض المناطق. في عام ٢٠١٤، أعطى التوجيه المنقح الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن المشتريات العامة للدول الأعضاء خيار مطالبة السلطات المتعاقدة بالدفع مباشرةً للمقاولين من الباطن، سواء طلب المقاولون من الباطن ذلك أم لا، وبغض النظر عن إعسار المقاول الرئيسي (البرلمان الأوروبي، ٢٠١٤). وتوجد بالفعل أحكام تنصّ على الدفع المباشر من السلطة المتعاقدة إلى المقاولين من الباطن في عدد من بلدان الاتحاد الأوروبي (البرلمان الأوروبي، ٢٠١٥). وفي بعض بلدان الاتحاد الأوروبي، يتمتع المقاولون من الباطن بالفعل بالحق في المطالبة بالدفع مباشرةً من العميل إذا لم يكن المقاول الرئيسي قد دفعها. ويشيع هذا في سياق الأشغال العامة وفي السياق الذي يخضع التعاقد من الباطن فيه على موافقة مسبقة من العميل (جورنس وآخرون، ٢٠١٢).

على سبيل المثال، في فرنسا، يجب أن يوافق العميل على المقاولين من الباطن وطريقة الدفع لهم قبل وضع اللمسات الأخيرة على أي اتفاق مع المقاول الرئيسي (جورنز وآخرون، ٢٠١٢؛ غاسن وآخرون، ٢٠١٦). بعدها، يصبح العميل والمقاول الرئيسي مسؤولين معاً عن الدفع للمقاولين من الباطن الذين يحق لهم مطالبة العميل مباشرةً في حال تخلّف المقاول عن الدفع (غاسن وآخرون، ٢٠١٦). وهناك تشريعات مماثلة في بولندا تحمي المقاولين من الباطن في حالة تخلف المقاولين الأعلى منهم في سلسلة التوريد عن الدفع.

وتطبق العديد من البلدان الأوروبية الأخرى عناصر مسؤولية مشتركة بين العميل والمقاول الرئيسي فيما يتعلق بالأجور أو شروط العمل. في إسبانيا وكذلك في إيطاليا، يحق للعميل أن يطلب إثبات عن دفع الأجور من قبل المقاولين والمقاولين من الباطن والإخطار عند عدم تلقي الأجور (هوورزيجل وبيترس، ٢٠٠٨). وفي إسبانيا، من الممارسات الشائعة أيضاً أن يقوم المقاول الرئيسي بعمليات تحقق منتظمة وفعالة، على سبيل المثال عن طريق طلب نسخ من كشوف الرواتب أو وثائق التحويل المصرفي (هوورزيجل وبيترز، ٢٠٠٨). وفي ألمانيا وفرنسا، يتعين على المقاولين الرئيسيين إجراء عمليات تحقق وتقديم تقارير إلزامية، في حين أن المقاول الرئيسي في بلجيكا ملزم بدفع أجور عمال المقاولين من الباطن إذا تخلفوا عن ذلك (جورنز وآخرون، ٢٠١٢).

[٢١] فقط بعد الموافقة على الطلبات من قبل المقاول الرئيسي والمصادقة عليها من قبل الخبراء المهنيين المعنيين.

[٢٢] المقاول من الباطن المعيّن هو الذي يختاره ويستخدمه العميل مباشرةً، وفي هذه الحالة يمكن أن يكون الدفع مباشراً أيضاً، مع تخطي المقاول الرئيسي.

تنفذ عناصر المسؤولية المشتركة هذه عموماً إلى جانب قيود مفروضة على التعاقد من الباطن. فعلى سبيل المثال، يضع قانون الأشغال العامة في إيطاليا قيوداً صارمةً على التعاقد من الباطن: إذ يجب أن تأذن به السلطة المتعاقدة (العميل) ولا يجوز تلزيم أكثر من ٣٠ في المائة من الأشغال التي منح العقد من أجلها إلى طرف ثالث. ولا يسمح بالمزيد من التعاقد من الباطن. وثمة أحكام مماثلة في النمسا حيث يتعين فحص جميع المشاركين في سلسلة التعاقد من الباطن. وذهبت إسبانيا إلى أبعد من ذلك في حظر التعاقد من الباطن إلى ما بعد المستوى الرابع من خلال قانون بشأن التعاقد من الباطن دخل حيّز النفاذ في عام ٢٠٠٧ (فارغاس، ٢٠٠٦). ويطبق حظر أيضا على قيام المقاولين من الباطن بتلزيم إضافي للأنشطة التي تشتمل على أشغال يدوية - وهو في جوهره حظر على الاستعانة بمصادر خارجية لتأمين العمال.

وقد لا ترغب بلدان الشرق الأوسط في وضع قيود شاملة مماثلة على التعاقد من الباطن، بالنظر إلى أن هذه هي الطريقة التي تتحقق بها المرونة في توظيف العمالة في المنطقة. ومع ذلك، فإن هذه الأمثلة تظهر الدور والمسؤولية المتزايدة التي يتولاها العميل. وعندما تكون نتيجة الاستعانة بمصادر خارجية بشكل مبالغ به عدم تلقي العمال الذين يعملون فعلياً أجورهم، قد يرغب العملاء المسؤولون في وضع القيود على مدى التعاقد من الباطن. كما أنهم قد يمنعون الاستعانة بمصادر خارجية للعمالة ويصرّون على توظيف العمال مباشرةً من قبل المقاولين والمقاولين من الباطن. وفي الآونة الأخيرة، فرضت شركة السكك الحديدية القطرية توظيف ٨٠ في المائة من العمال المستخدمين في مشاريعها مباشرةً من قبل المقاول أو المقاول الرئيسي من الباطن. ويؤدي التوظيف المباشر إلى تقصير سلسلة التوريد، مما يقلل من فرص الوسطاء الفاسدين باستغلال العمال الضعفاء. ويزعم أيضاً أنه يؤدي إلى رفع نوعية العمل (كريتس، ٢٠٠٦). ومن المرجح أن يتخذ العملاء هذه الخطوات إذا تحمّلوا مسؤولية مشتركة مع المقاول الرئيسي لضمان جميع جوانب رفاه العمال العاملين في مشاريعهم ولا سيما حصول العمال على الأجور المستحقة لهم.

كذلك، ينبغي أن تجعل المسؤولية المشتركة عن ضمان دفع الأجور المقاولين الرئيسيين أكثر حذرا عند فحص المقاولين من الباطن، مع إعطائهم في نفس الوقت الشرعية التي يحتاجون إليها للتدخل من خلال الدفع مباشرةً لعمال المقاولين من الباطن عند إبلاغهم بأنّ المقاولين من الباطن قدتخلفوا عن الدفع. وغالباً ما يؤكد المقاولون أنهم لا يتحكمون بعقد العمل المبرم بين مقاول من الباطن أو مورد العمال وبين العمال وأنه لا يحق لهم التدخل فيما يتعلق بالأجور. ومع ذلك، يحق لهم ويحتاجون لمعرفة ما إذا كانت الأجور لا تدفع لأن هذا قد يؤدي إلى توقف العمل مع تأثير خطير على قدرتهم على تسليم المشروع في الوقت المحدد.[٢٣] وفي رد على دراسة استقصائية حديثة أجراها مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، أفادت «مولتيبليكس ميدغلف» أنها تدخلت في الماضي لضمان حصول العمال على تعويض مناسب عندما تخلف مقاول من الباطن عن دفع الأجور، وكانت آخر مرة خلال الأشهر الـ ١٢ الأخيرة (باكلي، ٢٠١٢). كما توّلت أيضاً عمليات تجديد تصاريح إقامة المقاول من الباطن.
وهناك مبرر منطقي لتقسيم المسؤولية القانونية في سلاسل التعاقد من الباطن بحيث يتم تتبع طريقة توزيع السلطة في السلسلة (غوردون، ٢٠١٥). وعلى رأس السلسلة، يتمتع العميل بالسلطة النهائية، لذلك يجب أن يتحمل العميل في نهاية المطاف مسؤولية ما ويليه المقاول الرئيسي.

٢,٧ موجز الطرق المقترحة للمضي قدماً في حماية الأجور

يعرض الجدول ٤ موجزاً للسياسات الواردة في الورقة والتي قد ترغب الحكومات في دراستها لمعالجة مشكلة تأخر الأجور أو التخلف عن دفعها. ومقابل كل خيار من خيارات السياسة العامة، ترد أهداف ودوافع إدخال هذه السياسة، فضلاً عن أوجه النجاح والتحديات الملاحظة.

وتجدر الإشارة إلى أن الخيارات لا تستثني أنواع أخرى من الإجراءات. فعلى سبيل المثال، في حين أن الخيارين ٥ و٦ يقدمان قدراً من الحماية لأجور العمال من إعسار إحدى الشركات في سلسلة التعاقد من الباطن، قد تكون هناك حاجة إلى مزيد من التدابير لضمان تمتع الأجور بالأولولية على المطالبات الأخرى في حالات الإعسار. وتتناول اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بشأن حماية مستحقات العمال (إعسار أصحاب العمل) لعام ١٩٩٢ (رقم ١٧٣) والتوصية المتعلقة بذلك (رقم ١٨٠) طريقتين لحماية مستحقات العمال: الأولى من خلال امتياز ناجم عن عملهم بحيث يدفع لهم من أصول صاحب عمل معسر قبل الدائنين غير المميزين، والثانية من خلال نظام لضمان الأجور، حيث يتقاسم جميع أصحاب العمل المخاطر من خلال المساهمة في صندوق يستخدم لتسوية مستحقات العمال عندما يكون المقاول معسراً. ومن المتفق عليه عموماً أن أنظمة ضمان الأجور توفر حماية أفضل للعمال بالمقارنة مع نظام الامتياز التقليدي الذي لا يتحمّل بموجبه كل صاحب عمل المسؤولية إلا بقدر ما يملكه من أصول وفقط تجاه العمال الذين يستخدمهم مباشرة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٣). وحتى وقت كتابة هذا التقرير، لم يقم أي بلد في الشرق الأوسط بوضع مثل هذا النظام.

[٢٣] وقد أثيرت هذه المسألة مع المقاولين الرئيسيين في قطر عام ٢٠١٤ حيث قال أحد المقاولين أن شركته دفعت مرة لعمال يعملون لدى مقاول من الباطن، وقال آخر إنه سيقوم بالدفع إذا كان ذلك يؤثر على التقدم في العمل (ويلز، ٢٠١٤).

الجدول ٤: مقارنة السياسات لحماية العمال من التأخر في دفع الأجور أو التخلف عن دفعها

	التدابير	سرعة الدفع	الحماية من الإعسار	النجاحات	التحديات	الدوافع للإدخال
١	نظام حماية الأجور	لا	لا	يمكن للعمال المستخدمين من قبل الشركات المشاركة إثبات ما إذا كانوا قد حصلوا على أجورهم أو لا	تغطية محدودة وما من أحكام لضمان توّفر الأموال لدى أصحاب العمل عند استحقاق الرواتب	ضمان رفاه العمال والحدّ من الحوافز التي تدفع العمال للإضراب (وبالتالي الحدّ من التأخير في العمل)
٢	تشريعات الدفع الفوري (توجيه الاتحاد الأوروبي)	نعم	لا	وضع مسألة الدفع المتأخر في طليعة جدول الأعمال السياسي في الاتحاد الأوروبي	تردد الدائنين في الاستفادة من الفرص خوفاً من تعريض العلاقات مع العملاء للخطر	فهم أفضل للآثار السلبية للتأخر في الدفع على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وعلى الاقتصاد
٣	حظر «الدفع عند القبض» (قوانين الإنشاءات في المملكة المتحدة وأيرلندا)	نعم	لا	لعبت حماية المقاولين من الباطن من تأخر العملاء في الدفع دوراً مهماً في كبح التعسف في الدفع في المملكة المتحدة	لا تزال بعض الشركات لا تعلم بالقانون ويتردد البعض الآخر في الاستفادة منه خوفاً من تعريض العلاقات مع العملاء للخطر	نظام دفع أكثر عدلاً للمقاولين من الباطن والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم
٤	إدخال الفصل السريع (قوانين الإنشاءات في المملكة المتحدة وأيرلندا)	نعم	لا	ناجح جداً في المملكة المتحدة في تسريع الدفع وتأكيد تاريخ الدفع وشرح أسباب احتجاز الأموال	ثمة حاجة للمصادر لضمان إمكانية الفصل السريع	تسوية البنود المتنازع عليها في طلبات الدفع لتسريع الدفع للمتعاقدين والمتعاقدين من الباطن.
٥	الحساب المصرفي للمشروع (المملكة المتحدة)	نعم	نعم	دفع سريع للمقاولين من الباطن في المستوى الثالث، مع منافع أقل للمستويات الأدنى. الوضع الائتماني يوفر بعض الحماية من الإفلاس	استُخدم حتى الآن بشكل أساسي في القطاع العام وعلى المشاريع الكبيرة لأن إنشاء النظام يستغرق وقتاً. كما يعترض عليه بعض المقاولين بشدّة	تسريع تدفق الدفعات للمقاولين من الباطن وضمانها، وحماية أموال المشروع من المستلمين
	ب) نظام رصد الدفع بموجب العقود من الباطن (سيؤول)	نعم	نعم	يتيح النظام الدفع المباشر إلى العمال من حساب محميّ محتفظ به على سبيل أمانة للسلسلة بأكملها	اعتراض شديد من جانب المقاولين العامين. كان النظام بحاجة للتنفيذ بموجب مرسوم من العميل وعقوبات صارمة على عدم الامتثال	معالجة مشكلة الأجور غير المدفوعة وضمان الدفع الفوري للأجور إلى العمال
٦	المسؤولية المشتركة: دفع مباشر من العميل إلى المقاول من الباطن (الاتحاد الأوروبي)	نعم	نعم	يتحمل العميل والمقاول الرئيسي مسؤولية مباشرة عن الرواتب مع دفع مباشر إلى المقاولين من الباطن	أكثر شيوعاً في سياق الأشغال العامة	حماية حق العمال في الحصول على أجور عادلة في عمليات التعاقد من الباطن

القسم ٣: الطرق المقترحة للمضي قدماً في حماية سلامة العمّال وصحتهم ورفاههم

هناك حاجة ماسة إلى تدخلات أكثر فعالية لحماية العمال من خطر وقوع حادث في العمل، فالحوادث يمكن تجنب وقوعها وأصبح هناك ثروة من المعارف التي جمعت من جميع أنحاء العالم تبين كيفية منع حدوثها. بيد أن الوقاية الفعّالة تتطلب اتخاذ إجراءات منسّقة من جانب عدد كبير من المشاركين، وقد أصبح هذا الأمر أكثر صعوبة مع تزايد تجزئة التوظيف في القطاع.

ويستند هذا القسم إلى الخبرة الدولية لاقتراح التدابير التي يمكن للحكومات في الشرق الأوسط اتخاذها لحماية عمال الإنشاءات من مخاطر الحوادث وسوء الصحة الناجمة عن عملهم. وتشمل الطرق المقترحة للمضي قدماً في حماية سلامة العمال وصحتهم ورفاههم ما يلي:

- تحديد مسؤولية مشتركة عن السلامة والصحة المهنية
- استخدام المشتريات من أجل تعزيز ممارسة الصحة والسلامة المهنية المحسنة.
- صياغة السياسات والتنظيم والإنفاذ.

٣,١ المسؤولية المشتركة عن السلامة والصحة المهنية

تشجع الحكومات في المنطقة على وضع تشريعات تحمّل، على أقل تقدير، المقاول الرئيسي وصاحب العمل المباشر المسؤولية المشتركة عن السلامة والصحة المهنية. كما قد تنظر في التشريعات (مثل لائحة الإنشاءات (التصميم والإدارة) في المملكة المتحدة) التي تضع المسؤولية النهائية على العميل لحماية جميع العاملين في مواقع البناء من خطر الحوادث.

أدّت التغييرات التي طرأت على هيكل قطاع الإنشاءات في العقود الأخيرة، ولا سيما الزيادة الكبيرة في ممارسة التعاقد من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية لتوفير العمال، إلى تعدد أصحاب العمل في مواقع البناء، مما أوجد صعوبات في وضع نظم تنظيمية مناسبة للسلامة والصحة المهنية. وفي كثير من أنحاء العالم (بما في ذلك الشرق الأوسط)، يكون صاحب العمل المباشر للعمال مسؤولاً وحده عن صحة العمال وسلامتهم، إلا أن هذا غير منطقي عندما تعمل الشركة على موقع جنباً إلى جنب مع العديد من الشركات الأخرى التي ستؤثّر أنشطتها على العمال. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى تنسيق الأنشطة وشكل من أشكال المسؤولية المشتركة.

الإطار ٦: اتفاقية منظمة العمل الدولية حول السلامة والصحة في الإنشاءات، ١٩٨٨ (رقم ١٦٧)

تحمّل اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة في البناء لعام ١٩٨٨ (رقم ١٦٧) المقاول الرئيسي المسؤولية عن تنسيق تدابير السلامة والصحة المقررة وضمان الامتثال لهذه التدابير. وعندما لا يكون المقاول الرئيسي في الموقع، ينبغي على الشركة أن تعيّن شخصاً آخراً لتولي هذه المسؤوليات. ويبقى كل صاحب عمل يعمل في الموقع مسؤولاً عن تطبيق التدابير المقررة فيما يتعلق بالعمال الخاضعين لسلطته، ولكن يتعين على جميع أصحاب العمل أو العاملين لحسابهم الخاص في الموقع التعاون مع بعضهم البعض بذات الوقت (منظمة العمل الدولية، ١٩٨٨).

ومن الواضح أن المسؤولية المشتركة للمقاول الرئيسي والمقاول من الباطن هي حد أدنى من متطلبات تشريعات السلامة والصحة المهنية. وقد أوصى تقرير شامل من شركة دلا بايبر بتكليف من حكومة قطر بشدة فرض مسؤولية مشتركة ومسؤوليات مدنية وجنائية عديدة عن انتهاكات الصحة والسلامة على المقاولين الرئيسيين ومقاوليهم من الباطن، موضحا بأنه «يجب أن يؤدي الإخفاق في تطبيق معايير الصحة والسلامة في الموقع إلى تحميل المقاول الرئيسي مسؤولية بالإنابة ومسؤولية مباشرة للمقاولين من الباطن الذين ينتهكون معايير الصحة والسلامة «(دلا بايبر، ٢٠١٤). كما أوصى المؤلفون بوجوب فرض عقوبات جنائية على مكرري المخالفات.

ومع ذلك، بالرغم من أهمية تحديد الملامة وفرض عقوبات على المخالفين للقانون، لن تؤدي إلى رفع مستوى معايير السلامة والصحة المهنية. ويعترف العملاء الرئيسيون في المنطقة بالحاجة إلى رفع مستوى المعايير

ويفهمون أن هذا سيستغرق وقتاً ويتطلب نهجاً يقوده السوق، كما هو مقترح في القسم ٣,٢ أدناه (المستشار الرئيسي في هيئة الأشغال العامة في قطر، مقابلة شخصية، بدون تاريخ). المطلوب على وجه السرعة هو تشريع شامل بشأن السلامة والصحة المهنية يحدد بوضوح واجبات ومسؤوليات جميع المشاركين في مشروع البناء بلغة بسيطة وواضحة. وفي الولايات المتحدة وأوروبا، هناك فهم متزايد لأهمية أخذ صحة وسلامة العمال بعين الاعتبار في مرحلة تصميم المشروع. ومن المسّلم به الآن على نطاق واسع أن أفضل الممارسات في مجال السلامة والصحة المهنية تبدأ في مرحلة ما قبل التعاقد عند التخطيط للمشاريع وتصميمها وقبل تعيين المقاول، مما يعني تحمل العميل المسؤولية الأساسية.

ويضطلع العملاء في الواقع بأدوار ومسؤوليات متزايدة في مجال السلامة والصحة المهنية في أوروبا الغربية، حيث أصدرت سلسلة من توجيهات الاتحاد الأوروبي تشريعات توضح مسؤولية الجهات الفاعلة في سلسلة التعاقد من الباطن، غير صاحب العمل المباشر. في عدد من الدول الأعضاء - بلجيكا، النمسا، إيطاليا، إسبانيا، اليونان، بلغاريا – ينطوي ذلك على التزامات بالنسبة للعميل. وفي السويد، يكون العميل مسؤولاً مباشرة عن صحة وسلامة جميع العاملين في موقع البناء، بما في ذلك أولئك الذين يستخدمهم المقاولون من الباطن ووكالات العمل المؤقتة (جورنز وآخرون، ٢٠١٢).

في المملكة المتحدة، ينظر إلى لوائح الإنشاءات (التصميم والإدارة) ٢٠١٥ على أنها تمثّل أفضل الممارسات العالمية في تحديد مسؤوليات الصحة والسلامة في مشاريع البناء، وخاصة بالنسبة للعملاء والمصممين (معهد السلامة والصحة المهنية (المملكة المتحدة)، ٢٠١٠). وتفرض اللوائح مجموعة من الواجبات على عملاء الإنشاءات. وبصفتهم قادة سلسلة التعاقد من الباطن، يجب على العملاء لعب دور القيادة والتركيز، حتى عندما تكون معرفتهم حول تفاصيل ممارسة الصحة والسلامة الجيدة أقل من معرفة المقاولين الرئيسيين. ومن واجب العملاء ضمان توفير الحد الأدنى من مرافق الرعاية في مواقع البناء (الاستحمام وتبديل الملابس، والمرافق الصحية ومرافق الراحة والمياه القابلة للشرب)، وأن تتم صيانتها ومراجعتها طوال فترة المشروع. كما يجب على العملاء تعيين المصممين الرئيسيين والمقاولين الرئيسيين، واستخدام الموظفين المؤهلين فقط. والأهم من ذلك، يجب أن يضمنوا بأن المقاولين الذين يتم تلزيمهم العقد مختصون في إدارة السلامة والصحة المهنية وأن هناك موارد كافية في العقد (بما في ذلك الوقت) لضمان أعلى المعايير الممكنة (لوائح الإنشاءات (التصميم والإدارة)، ٢٠١٥).

يجب على المصممين والمقاولين عدم قبول تعيينهم لبدء العمل على مشروع ما لم يتمتعوا بالمهارات اللازمة والمعرفة والخبرة وما لم يكونوا مقتنعين بأن العميل على علم بواجباته. كما يجب على المصممين العمل لتجنب المخاطر على الصحة والسلامة، أو على الأقل الحدّ منها. ولا بدّ من إدراج المعلومات المتعلقة بالمخاطر التي لا يمكن تجنبها في وثيقة للمعلومات المتعلقة بالصحة والسلامة في مرحلة ما قبل البناء، يتم إرسالها إلى المقاول الرئيسي. بعدها، يصبح المقاول الرئيسي مسؤولاً عن إعداد وتنفيذ خطة مراحل البناء، وتنسيق جميع أنشطة مختلف المقاولين المعنيين، وضمان التعاون بين جميع الأطراف ذات الصلة. ويضطلع المقاول الرئيسي أيضاً بمهام التشاور والتحاور مع العمال وتزويدهم بالمعلومات والتدريب. ولا يمكن للمقاولين توظيف الأشخاص للعمل في موقع البناء إلا إذا كان لديهم أو إذا كانوا في طور الحصول على المهارات والمعرفة والتدريب والخبرة اللازمة لأداء المهام دون الإضرار بصحة وسلامة أي شخص آخر يعمل على الموقع.

تحتوي لوائح الإنشاءات (التصميم والإدارة) على العديد من الميزات الواعدة الأخرى، من أهمها تعيين العميل كمسؤول نهائي عن السلامة والصحة المهنية مما يمنح العميل دوراً محورياً في تحسين ممارسة السلامة والصحة المهنية. ويسلط تحميل العميل مسؤولية تعيين المصممين والمقاولين المختصين فقط - وكذلك ضمان وجود أموال كافية في العقود لتقديم معايير جيدة في مجال الصحة والسلامة المهنية - الضوء أيضاً على الدور الرئيسي للمشتريات.

إضافة إلى هذا، يمكن تحسين الامتثال في مجال الصحة والسلامة المهنية من خلال تأسيس لجان السلامة والصحة حيث يشكل ممثلي العمال جزءا من هذه اللجان، مما يساعد في اكتشاف قضايا الصحة والسلامة المهنية التي يواجهها العمل بسرعة وإيصالها إلى المقاول بشكل مباشر (وإذا لم تتخذ الإجراءات اللازمة، إلى العميل).

٣,٢ استخدام المشتريات من أجل تعزيز ممارسة السلامة والصحة المهنية المحسنة

يستخدم العملاء الرئيسيون في المنطقة بالفعل المشتريات من أجل تعزيز الأداء الأفضل في مجال السلامة والصحة المهنية. وينبغي على الحكومات دعم هذا النهج ومشاركة الخبرات مع العملاء والمقاولين، ونقل أفضل الممارسات إلى الشركات الأصغر حجماً.

يدرك الباحثون والممارسون أكثر فأكثر أن المشتريات قد تشكل أداة قوية في تأمين أداء أفضل للمقاولين في مجال الصحة والسلامة المهنية (جيمس وآخرون، ٢٠٠٧؛ والترز، ٢٠١٢). تنطوي عملية المشتريات على عدة مراحل، وقد تم تحديد بعض الطرق التي يمكن من خلالها استخدام قوة العميل كمشتري لتعزيز أداء أفضل في مجال الصحة والسلامة المهنية في كل مرحلة، في دليل لنفس المؤلف، وهي ملخصة أدناه (ويلز وهوكينز، بدون تاريخ).

في مرحلة التأهيل المسبق، ينبغي أن تتضمن المتطلبات المشتركة لتعيين المقاولين أدلة على اعتماد واستخدام نظم معتمدة لإدارة السلامة والصحة المهنية، وأن يكون لدى المقاول مجموعة أساسية من العمال المنتظمين المدربين في مجال الصحة والسلامة، وأن يقدم التدريب التعريفي في مجال الصحة والسلامة المهنية للعمال الجدد والتدريب المنتظم للجميع. ويجب على المقاولين المؤهلين لتقديم العطاءات أن يقدموا مع العرض الخاص بهم خطة سلامة خاصة بالموقع (بما في ذلك عند الاقتضاء خطة حماية من السقوط)، وموجزاً للإجراءات لضمان تنفيذ متطلبات السلامة والصحة المهنية ورصدها من قبل المقاولين من الباطن، ونظام ونموذج لتسجيل والإبلاغ عن الأحداث والحوادث والحوادث الوشيكة.

الإطار ٧: تسعير الصحة والسلامة

يكلف توفير المخصصات الكافية للسلامة والصحة المهنية الأموال، مما قد يسهم في تجنب العملاء قبول العطاءات الأقل سعراً في جميع الحالات. ولتجنب هذه المعضلة وحتى لا يكون هناك سوء فهم لما هو متوقع، يمكن إدراج البنود الضرورية لتلبية متطلبات العميل والتي يمكن تسعيرها على حدة، كبنود رئيسية في جدول الكميات (أو غيرها من آليات التسعير المستخدمة). وتشمل البنود التي يمكن تسعيرها على حدة تعيين موظفي السلامة وتدريب العمال والمشرفين وتوفير معدات الوقاية الشخصية والفحوصات الطبية ومرافق الإسعافات الأولية والطوارئ. ومن الممكن أيضاً إخراج تكلفة هذه البنود من المنافسة من خلال تسعيرها مسبقاً. واعتمد هذا النهج في هونغ كونغ عام ١٩٩٦ في إطار خطة «الدفع مقابل السلامة». وحُدّد الحد الأقصى لجميع بنود السلامة بحوالي ٢ في المائة من القيمة المقدرة للعقد بالنسبة للمشاريع الصغيرة و١ في المائة بالنسبة للمشاريع الكبيرة. ولا يتم الدفع مقابل البنود التي لا يتم تسليمها (سينغ وآخرون، ٢٠٠٩).

وعلى الرغم من ارتفاع السعر المدفوع لبنود السلامة في نظر بعض العملاء، إلا أن قبولهم للكلفة مرجح إذا حملوا المسؤولية النهائية عن السلامة والصحة المهنية. وقدّرت خطة «الدفع مقابل السلامة» فى هونغ كونغ أن تكون التكلفة أقل من تلك المرتبطة بالوقت الضائع بسبب الحوادث. وعلى المدى الأطول، سيعوّض عنها انخفاض أسعار العطاءات حيث أن المقاولين والعملاء سيحققون وفورات مرتبطة بتحسين الصحة والسلامة المهنية. وتتضمن مصادر التوفير الرئيسية أقساط التأمين المخفضة والتعطل الأقل في جداول الأشغال وزيادة إنتاجية العمال حيث سيتمتع العمال بمهارات أفضل ويشعرون بقدر أكبر من الأمان. وتشمل المنافع المقدّمة للعمال والممولين انخفاض مخاطر الائتمان وتقليل احتمالات توقف العمل وتقلص المخاطر التي تؤثر على سمعتهم (ويلز وهوكينز، بدون تاريخ).

وكما يمكن استخدام القوة السوقية للعملاء من خلال عملية المشتريات لضمان تحسين السلامة والصحة المهنية على مشاريع البناء، من المهم أيضاً إدراك أن المقاولين هم أيضا شارون لخدمات المقاولين من الباطن. ويمكن استخدام نفس إجراءات المشتريات في تعيين المقاولين من الباطن للتأكد بأنهم يتمتعون أيضاً بالكفاءة اللازمة. وفي حين أن القوة السوقية للشارين في سلاسل التعاقد من الباطن تُستخدم في أغلب الأحيان لتأمين أرخص سعر ممكن، مما قد يقوض قدرة المقاولين من الباطن على حماية صحة عمالهم وسلامتهم، يمكن للمقاولين أيضا استخدام هذه القوة لتعزيز التحسينات على الصحة والسلامة المهنية. وينجم هذا عن إدراك المقاولين من الباطن بأن لا خيار لهم سوى اتباع المتطلبات إذا كانوا يرغبون في مواصلة العلاقة التجارية. ويمكن للعملاء المتدخلين أن يساعدوا في تحقيق ذلك.

ويرد مثال على ذلك في الإطار ٣ أدناه لبيان كيف تمكّن أحد العملاء الكبار، من خلال الشروط التي وضعها كمشتري، من ممارسة تأثير إيجابي على ممارسات الصحة والسلامة للمقاولين في أسفل السلسلة. وكانت هذه التأثيرات شديدة التدخل ولم تتعلق فحسب بوجود شروط الصحة والسلامة المتطلبة في العقود، وإنما بتدخلات أخرى مثل خطط إصدار الشهادات ومبادرات التدريب الهادفة إلى توفير الدعم لتمكين المقاولين من الباطن من تلبية المعايير الأعلى المطلوبة (والترز وآخرون، ٢٠١٢).

ومع ذلك، لا يعتبر هذا المثال فريداً من نوعه. فهناك مثال آخر على تدخل من قبل عميل كبير لتحسين الصحة والسلامة المهنية في أ/س أوريسوند، العميل لقسم الأشغال الأرضية الدانمركية في مشروع الربط الثابت أوريسوند الذي يربط ما بين الدانمرك والسويد (الاتحاد الأوروبي- الوكالة الأوروبية للسلامة والصحة في العمل، ٢٠٠٠). ويتكون المشروع من ١٨ كيلومتراً من السكك الحديدية ذات المسار المزدوج و٩ كيلومترات من طريق سريع يتألف من أربعة مسارب. واشتملت إجراءات العطاءات على تقديم المقاولين لخطة تفصيلية للسلامة والصحة المهنية التي تمثل ما بين ٥ و١٥ في المائة في تقييم العطاءات. وبعد أن بدأ العمل، قام العميل بتعيين أربعة منسقين بدوام كامل في مجال السلامة والصحة المهنية لإجراء عمليات التفتيش، وقيادة اجتماعات السلامة المنتظمة، وبشكل عام توجيه المقاولين في المسائل المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية. وعين مستشارين مستقلين معتمدين كمدققين للقيام بعمليات تدقيق السلامة والصحة المهنية مرة أو مرتين في السنة، في حين تولى المقاولون الرئيسيون مسؤولية نقل الشروط إلى المقاولين من الباطن والتأكد من الامتثال لها. كما طُلب من المقاولين التبليغ عن جميع الحوادث والحوادث الوشيكة، حتى تلك التي لم يكن الإبلاغ عنها إلى هيئة البيئة العاملة الدانمركية إلزامياً بموجب القانون. ووجد التقييم النهائي أن كل عامل ثالث اكتسب معرفة بشأن

الصحة والسلامة المهنية وغيّر عادات العمل خلال المشروع. وقد انتقلت الخبرة المكتسبة من كونه عميلاً استباقياً إلى أشغال إنشاءات عامة أخرى في الدانمرك (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٦).

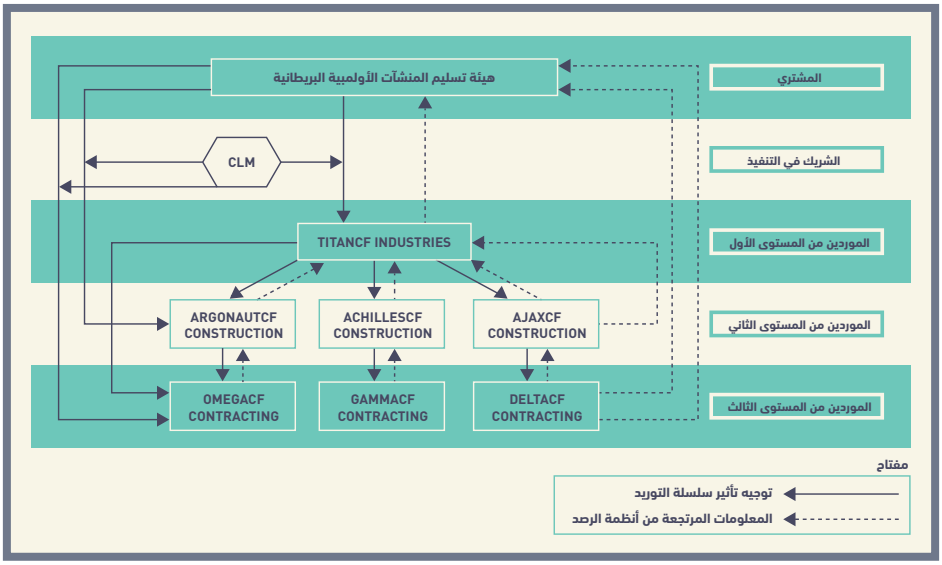
يمكن الاستنتاج بأن للعملاء دور مهم جدا، ليس فقط في تعزيز تحسين السلامة والصحة المهنية ولكن أيضاً في رصد ومراجعة النتائج وتوفير البيانات ذات الصلة عن طبيعة الحوادث وأسبابها. وهذه الأمثلة ذات صلة بشكل خاص بالوضع في الشرق الأوسط حيث يوجد عملاء من ذوي الخبرة والكفاءة وبعضهم يعملون بالفعل بهذه الطريقة، ولا سيّما في قطاع النفط والغاز. كما تستضيف المنطقة العديد من الشركات العالمية التي تتولى دور المقاول الرئيسي والتي أبدت في الماضي رغبتها في التعاون لتحسين السلامة والصحة المهنية في المنطقة، وينبغي أن يهدف استخدام المشتريات إلى تعزيز الكفاءة المحسنة بين المقاولين من الباطن الذين لا يفهمون بشكل كاف أسباب أهمية السلامة والصحة المهنية كهدف رئيسي.

الإطار ٨: الصحة والسلامة في إطار هيئة تطوير المنشآت الأولمبية (المملكة المتحدة)

كانت هيئة تسليم المنشآت الأولمبية العميل للملاعب والمباني الأخرى في الحديقة الأولمبية، مكان انعقاد دورة الألعاب الأولمبية في لندن عام ٢٠١٢. ويبين الرسم ٣ تمثيل تخطيطي لسلسلة التعاقد من الباطن لتسليم المرافق المنشأة، وكانت هيئة تسليم المنشآت الأولمبية البريطانية على رأس السلسلة في حين كانت CLM (شريك اتحاد يضم CHrM Hill و Laing O'Rourke و Mace) شريك في التنفيذ مكلف بمهمة ضمان امتثال المقاولين الرئيسيين (المستوى الأول) نيابة عن العميل. وكلف المقاولين من المستوى الأول بدورهم بمهمة ضمان امتثال مقاوليهم ومقاوليهم من الباطن فيما يتعلق بمتطلبات الصحة والسلامة المهنية، وبالتالي كان هناك ضمان مزدوج في ترتيبات رصد الامتثال (كما هو موضح في الخطوط المنقطة في الرسم البياني). سنحت إجراءات الرصد الخاصة للعميل فرصة الوصول إلى أسفل سلسلة التوريد وإجراء فحص مزدوج للامتثال من جانب المقاولين في المستويات الدنيا.

الرسم ٣: التمثيل التخطيطي لسلسلة التعاقد من الباطن لتسليم الحديقة الأولمبية (المملكة المتحدة)

أثناء عملية الشراء للمقاولين في المستوى الأول، أوضحت هيئة تسليم المنشآت الأولمبية



البريطانية المعايير التي تتوقعها من خلال شروط في مرحلة ما قبل العطاء ومرحلة العطاء. واستخدم المقاولون من المستوى الأول نفس إجراءات التدقيق الصارمة في توريد مقاوليهم من الباطن وأصّرت هيئة تسليم المنشآت الأولمبية البريطانية على أنه لا يجوز تعيين سوى المقاولين القادرين على الوفاء بالمعايير. وبعد تعيينهم، التزم جميع المقاولين بموجب التزام تعاقدي بتنفيذ هذه الشروط في أعمالهم الخاصة والطلب من مقاوليهم من الباطن تنفيذها. وكان يتعين على المقاولين من الباطن بدورهم أن يطلبوا هذه المعايير من مقاوليهم من الباطن وهكذا دوالي حتى أسفل السلسلة. وقد قامت المنظمة برصد تنفيذ المعايير في المستوى الأعلى وتولّت الرصد الإضافي هيئة تسليم المنشآت الأولمبية البريطانية وشريكها في التنفيذ CLM. وكانت تُجرى عمليات تفتيش وتدقيق للمقاولين على جميع المستويات من قبل CLM بشكل دوري للتحقق من صحة الرصد الذاتي.

وفي حين كان تدخل العميل أكثر وضوحاً في وضع المعايير ورصد الامتثال، تدخلت هيئة تسليم المنشآت الأولمبية البريطانية أيضاً لدعم تحسين أداء السلامة والصحة المهنية بين المقاولين الذين قد لا تكون لديهم القدرة بالعمل على هذا المستوى. وشملت التدخلات الرامية إلى استيفاء المقاولين للمعايير المطلوبة التدريب الإلزامي والمنتظم، والفحوصات الصحية، وتنظيم حملات تستهدف مختلف القضايا. وإضافة إلى ذلك، كثيراً ما كانت تتم إعارة الموظفين من شركات من المستوى الأول إلى منظمات من المستوى الأدنى للمساعدة في الإشراف والسلامة والصحة المهنية.

ويعزى نجاح هذا التدخل إلى عدة عوامل، أهمها أهمية المشروع، وحجم مخاطر السمعة المرتبطة بالحوادث فيما يخص الشركات المعنية، والقوة والقدرة التقنية والتنظيمية لهيئة تسليم المنشآت الأولمبية البريطانية التي كانت تترأس السلسلة.

المصدر: والترز، د.، ووادسورث، ا.، وسامبسون، ه. وجيمس، ب.، ٢٠١٢

٣,٣ صياغة السياسات والتنظيم والإنفاذ

يمكن للحكومات في المنطقة دراسة سن تشريعات وسياسات شاملة بشأن السلامة والصحة والمهنية وفقاً للخطوط المقترحة في القسم ٣,١، مدعومة بالقوانين واللوائح والآليات المناسبة لضمان الامتثال، بما في ذلك إدارة تفتيش عمل معززة.

ترى هذه الورقة أن حماية السلامة والصحة المهنية للقوى العاملة تتطلب تقاسم المسؤوليات بين المشاركين. ويضطلع العملاء الرئيسيون والمقاولون الرئيسيون بأدوار هامة بصفة خاصة لأنهم يتمتعون بالسلطة والمعرفة للعمل معاً من أجل تحسين المعايير. بيد أن هذا لا يعني أن لا دور للحكومات، فينبغي للحكومات في المنطقة مراجعة تشريعات وسياسات الصحة والسلامة المهنية، ودراسة تقويتها بحيث توضح مسؤوليات المشاركين في قطاع الإنشاءات (وفقاً للخطوط المقترحة في القسم ٣,١ من هذه الورقة). ومن ثم يمكن لنظام أو إطار وطني للسلامة والصحة المهنية المساهمة في ضمان تنفيذ هذه السياسة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٦). وينبغي أن يتضمن النظام إنشاء هيئة تنفيذية مكرسة لتحسين السلامة والصحة المهنية من خلال تدابير وقائية، بما في ذلك جمع ونشر البيانات المتعلقة بالإصابات والأمراض المهنية.

كما أن هناك حاجة أيضاً إلى آليات لضمان الامتثال لهذه السياسة، وينبغي أن تشمل هذه الآليات نظاماً للتفتيش. ولدى معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط حالياً شكل من أشكال إدارة تفتيش العمل، إلا أنها في بعض الأحيان تتحقق من وضع هجرة العمال وليس من ظروف العمل والمرافق المتاحة للعاملين في مواقع الإنشاءات (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧ أ). لا تمتثل هذه الممارسة – حيثما وجدت - مع اتفاقية منظمة العمل الدولية للتفتيش على العمل لعام ١٩٤٧ (رقم ٨١) والتي صادقت عليها معظم الدول في الشرق الأوسط. ويجب أن تكون هناك إدارة تفتيش حكومية مكرّسة للصحة والسلامة المهنية لاستهداف العملاء والمقاولين الرئيسيين لضمان وفائهم بواجباتهم على النحو المبين في السياسة، مع إجراء تفتيش أكثر صرامةً على المواقع الصغيرة حيث يعمل المقاولون الأقل خبرة بمفردهم. كما يجب أن تتمتع مفتشية الصحة والسلامة المهنية بصلاحية التفتيش على جميع المواقع من خلال زيارات عشوائية وغير معلنة، بالإضافة إلى أهليتها في تقييم المخاطر وتقديم المشورة وإرشاد أصحاب العمل بشأن الامتثال للوائح السلامة والصحة المهنية. وفي حين تمنح اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأولوية للإجراءات الرامية إلى منع الحوادث والأمراض المهنية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧ ب)، ينبغي أيضاً أن يُسمح لمفتشي العمل فرض عقوبات حيثما يكون ذلك مجدياً لردع الانتهاكات في المستقبل. وينبغي أن يركّز إصلاح سياسات السلامة والصحة المهنية على ملاحقة وتغريم الشركات المسؤولة بموجب القانون عن حماية السلامة والصحة المهنية للقوة العاملة، والتي ينبغي أن تكون المقاول الرئيسي وربما أيضاً العميل، بالإضافة إلى صاحب العمل المباشر. وقد يكون للقدرة على مقاضاة وفرض غرامات كبيرة على الشركات تأثير كبير على الأعمال التجارية ويمكن أن تشكل حافزاً قوياً لها لاتخاذ إجراءات وقائية من خلال الاستثمار في السلامة والصحة المهنية.

وبغية الاضطلاع بدورها بفعالية، سيتعين تعزيز قدرات إدارات التفتيش القائمة بشكل كبير وتدريب الموظفين تدريباً جيداً. وقامت الكويت بالتدريب أيضا على بناء قدرات المفتشين، بالإضافة إلى تنفيذ حملة توعية من خلال منظمات المجتمع المدني، والتي أنتجت الملصقات والرسومات الخاصة بالسلامة والصحة المهنية في خمسة لغات. وردّاً على الدراسة الاستقصائية العامة لمنظمة العمل الدولية (٢٠١٧) بشأن مستندات الصحة والسلامة المهنية في مجال الإنشاءات والمناجم والزراعة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧ ب)، عبرت دول أخرى في المنطقة أيضا عن رغبتها في تلقي الدعم الفني لتدريب مفتشي العمل على الصحة والسلامة المهنية وفي الدعم لزيادة الوعي العام حول قضايا الصحة والسلامة المهنية، ومنها حكومتي عمان وقطر (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧ ب).

٣,٤ حرية تكوين الجمعيات وتمثيل العمال

تعتبر حرية تكوين الجمعيات والتفاوض الجماعي من أهم الحقوق لجميع العمال، ومنهم العمال المهاجرين. وكحد أدنى وخطوة أولية، ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرين بالحق في إنشاء لجان عمال مستقلة وانتخاب الممثلين، وبالتالي إيجاد آلية للحكومة والشركات في التواصل مع ممثلي العمال حول قضايا تتعلق بظروف العمل، والصحة والسلامة، وقضايا عمالية أخرى.

تعتبر حرية التنظيم لجميع العمال، ومنهم العمال المهاجرين، تبعا لاتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨ رقم ٨٧ واتفاقية حق التنظيم والتفاوض الجماعي لعام ١٩٤٩ رقم ٩٨ آلية مهمة لضمان حماية وتعزيز حقوق العمال. وبالتالي، ينبغي أن يتمتع العمال بالحق في الإنضمام للنقابات العمالية أو تأسيس نقابات مستقلة.

وعندما لا يكون هذا ممكننا في القانون، يمكن للحكومات أن تسمح بلجان العمال المستقلة على مستوى الشركات أو القطاع وأن تعززها، بحيث يتمكن العمال بحرية من انتخاب ممثليهم وضمان استشارة لجان العمال هذه عند صياغة سياسات التوظيف، وخصوصا فيما يخص ظروف العمل، والسلامة والصحة، والقضايا العمالية الأخرى.

كما يمكن للحكومات أن تبذل المزيد من الجهد في سبيل دعم صياغة الاتفاقيات التي تعزز من وصول المهاجرين إلى سلطات التفاوض، سواء أكان ذلك من خلال الاتفاقيات الثلاثية حول حقوق العمال في الإنشاءات بين أصحاب العمل، والدولة، والنقابات العمالية، والاتفاقيات الإطارية الدولية بين المتعاقدين الوطنيين والعمال (أنظر الإطار ٤ أدناه) أو النظم الأخرى (باكلي وآخرين ٢٠١٦).

الإطار ٩: الاتفاقيات الإطارية الدولية مع الاتحادات العمالية العالمية

إن الاتفاقيات الإطارية الدولية – والتي تعرف أيضا باسم الاتفاقيات الإطارية العالمية – أدوات يتم التفاوض عليها بين الشركات متعددة الجنسيات واتحاد النقابة العمالية العالمية ذات الصلة بهدف التأسيس للاتصال المستمر بين الأطراف وضمان توفير الشركات لنفس معايير العمل في جميع الدول التي تعمل بها (منظمة العمل الدولية ٢٠١٥). أما الفرق بين هذه الاتفاقيات ومبادرات المسؤولية المجتمعية للشركات فهو أن هذه الاتفاقيات مبنية على المفاوضات بين الشركات وممثلي العمال الدوليين، وتمتثل لاتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية، وتنطوي بشكل عام على عملية رقابة داخلية.

في قطاع الإنشاءات، عملت النقابة العمالية العالمية نقابة عمال الإنشاءات والخشب الدولية على ٢١ اتفاقية إطارية دولية مع شركات متعددة الجنسية. واتبعت هذه الاتفاقية الاتفاقية النموذجية للنقابة، والتي تحتوي على بند يضمن «تقديم المعلومات لممثلي النقابات المحلية والوطنية التابعة لنقابة عمال الإنشاءات والخشب الدولية، والوصول إلى العمال وحقوق التفتيش الضرورية للرقابة الفعالة على الامتثال للاتفاقية» (نقابة عمال الإنشاءات والخشب الدولية ٢٠١٠).

القسم ٤: موجز وتوصيات

بحثت هذه الورقة في التغيرات التي حدثت على مدى العقود القليلة الماضية في الطريقة التي يتم بموجبها استخدام العمال في قطاع الإنشاءات. وأدى بحث المقاولون عن مرونة في استخدام الأيدي العاملة أكثر مما هو ممكن في إطار نظام الكفالة إلى الاستعانة بشركات توريد العمال التي نمت في المنطقة. ويمكنهم، باعتبارهم صاحب العمل بموجب العقد، تجنب القيود التي تفرضها قوانين الكفالة ونقل العمال بين مختلف المقاولين حسب الحاجة.

كما ازداد أيضاً التعاقد من الباطن بشأن مجموعات الأشغال مع قيام المقاولين بتمرير التحديات المرتبطة بتوظيف العمال إلى مقاوليهم من الباطن، الذين قد يقومون أيضاً بالاستعانة بشركات توريد العمال، مما يؤدي إلى استخدام العمال في مواقع البناء الكبيرة من قبل مزيج من الشركات، وكثير منها صغير، في ظل شروط وظروف متغيرة على نطاق واسع، وغالباً في سلاسل طويلة من التعاقد من الباطن.

باعد هذا الهيكل الوظيفي في المسافة ما بين المقاول الرئيسي والعمال، وهو المسبب الرئيسي لاثنين من المخاطر الرئيسية التي تواجه العمال المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي. وفي الوقت نفسه، يؤدي توظيف العمال من خلال المقاولين من الباطن والوسطاء إلى تحدّيات كبيرة أمام الحكومات التي تحاول إدخال تدابير لتنظيم شروط وظروف العمل ومعالجة المخاطر.

ولحسن الحظ، فإن التحدّيات الناجمة عن الانتقال إلى هيكل توظيف أكثر مرونة لا تقتصر على بلدان الشرق الأوسط حيث تحاول الحكومات في العديد من المناطق الأخرى التكيف مع التغيرات في علاقات العمل من خلال استحداث نهج جديدة لتنظيم سوق العمل وحماية العمال المهاجرين من الإساءة. وبالاستناد إلى الخبرة المكتسبة من جميع أنحاء العالم، يلخص الجدول 0 المقترحات الواردة في هذه الورقة والتي قد ترغب حكومات المنطقة في دراستها لحماية عمال الإنشاءات المهاجرين من مخاطر تأخر الأجور أو التخلف عن دفعها وحماية صحتهم وسلامتهم ورفاههم.

الجدول 0: موجز التوصيات لحماية عمال الإنشاءات المهاجرين

	القضية	التوصيات
١	نظام حماية الأجور	تشجع الحكومات في المنطقة على: • ضمان إدخال نظام حماية الأجور والتنفيذ والرصد القويان له وتوسيع نطاق التغطية لتشمل جميع أصحاب العمل وعمالهم. • ضمان وجود نظام للتحقق المنتظم بأن الأجور تُدفع في الوقت المحدد وأن الأجور المدفوعة هي على النحو المنصوص عليه في العقود. • دراسة معاقبة المقاول الرئيسي عندما يكون صاحب العمل المباشر غير قادر على الدفع بسبب التأخير في استلام الدفع عن التكاليف المتكبدة بالفعل. • تحديد مصدر للأموال يمكن استخدامه لدفع الأجور غير المدفوعة إذا كان صاحب العمل غير قادر حقاً على الدفع. • نشر البيانات عن حالات التخلف عن الدفع وإجراءات المتابعة. • بالنسبة لمرتكبي المخالفات المتكررة أو الخطيرة، تحرير العمال وتيسير انتقالهم إلى كفيل آخر
٢	تشريعات الدفع الفوري	من أجل تركيز الاهتمام على أهمية الدفع الفوري، يمكن للحكومات دراسة القيام بما يلي: • إدخال تشريعات تشترط على جميع العملاء من القطاع العام الدفع إلى المقاولين من المستوى الأول في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ التقييم. • إدخال شرط يقضي بفرض فائدة إلزامية وتلقائية على الدفع المتأخر.
٣	حماية الدفع الفوري للمقاولين من الباطن	من أجل حماية الدفع إلى المقاولين من الباطن (وعمّالهم بشكل غير مباشر)، يمكن للحكومات أن تدرج ضمن تشريعات الدفع الفوري (راجع أيضا النقطة ٢): • حظر بنود «الدفع عند القبض» في العقود في القطاعين العام والخاص. • الحق في تعليق الأداء في حال التخلف عن الدفع. • إدخال شرط يقضي بأن يدفع جميع المقاولين لمقاوليهم من الباطن وفقاً للجداول المحددة في العقود والتي ينبغي أن تكون، في حالة صغار المقاولين من الباطن وموردي العمّال، في غضون ٣٠ يوماً.

	القضية	التوصيات
٤	استحداث عملية فصل سريع لتسوية البنود المتنازع عليها في المطالبات وتسريع دفع البنود غير المتنازع عليها	قد ترغب الحكومات أيضاً في دراسة: • استحداث عملية فصل سريع لتسوية البنود المتنازع عليها في طلبات الدفع لتسهيل دفع البنود غير المتنازع عليها بشكل أسرع (التي تُعتبر الآن أفضل الممارسات الدولية).
٥	الحسابات المصرفية للمشاريع لتسريع الدفع والحماية من الإعسار	كما يمكن أخذ ما يلي بعين الاعتبار: • إدخال الحسابات المصرفية للمشاريع في مشاريع القطاع العام لتسريع الدفع إلى المقاولين من المستويات الأعلى وتوفير بعض الحماية من الإعسار (إلا أنها قد لا تحمي المستويات الأدنى وموّردي العمال). • دراسة إمكانيات الدفع مباشرةً من حساب مصرفي للمشروع إلى العمال كما هو الحال في مدينة سيؤول الرائدة في هذه الطريقة.
٦	المسؤولية المشتركة للعميل والمقاول الرئيسي عن الدفعات	قد ترغب الحكومات في استكشاف منافع: • وضع خطط للمسؤولية المشتركة يكون بموجبها العملاء والمقاولون الرئيسيون مسؤولين بصورة مشتركة عن حماية المقاولين من الباطن والعمال من التأخر في دفع الأموال المستحقة لهم أو التخلف عن دفعها. • جعل الدفع المباشر عبر مستويات التعاقد من الباطن شرعياً، على سبيل المثال، من العملاء إلى المقاولين من الباطن و/أو من المقاول إلى العمال المستخدمين من قبل مقاول من الباطن في حالة التخلف عن الدفع. • فرض محددات على مدى التعاقد من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية لتأمين العمال.
٧	المسؤولية المشتركة عن السلامة والصحة التشغيلية	ينبغي على الحكومات: • سنّ تشريعات تجعل المقاول الرئيسي وصاحب العمل المباشر مسؤولين بصورة مشتركة عن السلامة والصحة المهنية . • دراسة التشريعات التي تحمّل العميل المسؤولية النهائية عن السلامة والصحة المهنية، بما في ذلك توفير مرافق للرعاية في مواقع الإنشاءات.
٨	استخدام المشتريات لتعزيز تحسين السلامة والصحة المهنية	يستخدم العملاء الرئيسيون في المنطقة بالفعل المشتريات لتعزيز الأداء الأفضل في مجال السلامة والصحة المهنية. يمكن أن تقوم الحكومات بما يلي: • دعم هذا النهج واستخدام الهيئة التنفيذية للسلامة والصحة المهنية (راجع النقطة ٩) لتبادل الخبرات مع كبار العملاء والمقاولين ومشاركة الممارسات الجيدة مع الشركات الأصغر حجماً. • نشر ملاحظات إرشادية حول سبل ضمان الأموال الكافية في العقود لحماية صحة وسلامة العمال، بما في ذلك إخراج تكلفة البنود الرئيسية للصحة والسلامة من المنافسة.
٩	صياغة السياسات والتنظيم والإنفاذ	يمكن للحكومات دراسة الخيارات بهدف: • وضع سياسات شاملة بشأن السلامة والصحة المهنية وفقاً للخطوط المقترحة في النقطة ٧ وإنشاء هيئة تنفيذية مكرّسة لتحسين السلامة والصحة المهنية وتنفيذ السياسة. وينبغي أن تتضمن الهيئة التنفيذية للسلامة والصحة المهنية إدارة تفتيش خاصة بالسلامة والصحة المهنية تتمتع بصلاحية تفتيش جميع المواقع من خلال زيارات عشوائية وغير معلنة، وفرض غرامة على الشركات المخالفة (التي ينبغي أن تشمل المقاول الرئيسي و/أو العميل فضلاً عن صاحب العمل المباشر) ومقاضاتها. • ضمان أن تكون الهيئة التنفيذية للسلامة والصحة المهنية مؤهلة لتقييم المخاطر وتقديم المشورة وإرشاد أصحاب العمل بشأن الامتثال للوائح السلامة والصحة المهنية وجمع ونشر البيانات عن الحوادث والحوادث الوشيكة والإصابات والأمراض المهنية. • ينبغي أن تكون الهيئة التنفيذية مؤهلة لتقديم النصح والإرشاد لأصحاب العمل حول الامتثال لأنظمة الصحة والسلامة المهنية وجمع ونشر البيانات حول الحوادث ووشك وقوعها، والإصابات المهنية، والأمراض.
١٠	حرية تكوين الجمعيات وتمثيل العمال	ينبغي على الحكومات: • ضمان حرية تكوين الجمعيات للعمال المهاجرين • السماح بتمثيل العمال على مستوى الشركات ودعمه، ويشمل هذا من خلال التعاون مع منظمات العمال.

المراجع

Abella, M., Martin, P. & Yi, S: Why are Migration Costs High for Low-Skilled Workers? Evidence from Migrant Surveys. World Bank KNOMAD Program, 2016 draft.

ActivPayroll: "More Than 10 Employees in Saudi Arabia? You Will Need To Process Your Payroll Through The WPS", January 26, 2016a.

ActivPayroll: "Omani Companies Must Follow WPS Regulations - Payroll Outsourcing Ensures Full Compliance", January 21, 2016b.

Alagos, P: "1.5mn workers in Qatar now under WPS, says Labour Minister", in Gulf Times, 21 June 2016.

Al Heialy, Y: "200 workers strike in Kuwait over unpaid wages", in Arabian Industry, 31 Aug. 2016.

Al-Humaidi, H.M. and Tan, F. H: "Construction safety management accidents, laws and practices in Kuwait," in WIT Transactions on the Built Environment (2009, Vol. 108).

Al-Tabtabai, H.M: "Analyzing construction site accidents in Kuwait" in Kuwait Journal of Science and Engineering, (2002, Vol. 29, No. 2).

Arnold, T. and Torchia, A: "Saudi Arabian builders delay payments amid state spending clampdown", in Reuters, 9 Feb. 2016.

Bamu, P.H. and Godfrey, S: Exploring labour broking in the South African construction industry, Labour and Enterprise Policy Research Group, University of Cape Town, Report commissioned on behalf of Building Workers International, 2009.

Biddell, L: Implementation of project bank accounts across Highways England, Highways England, Birmingham, 2015.

Bingham, T: "10 years of the Construction Act", reporting on the views of Rudi Klein, Chief Executive of the Specialist Engineering Contractors' Group, in Building Magazine (2008, Issue 16).

Bingham, T: "10 years of the Construction Act", reporting on the views of lawyers, in Building Magazine (2008, Issue 16).

Buckley, M: "From Kerala to Dubai and back again: Construction migrants and the global economic crisis", in Geoforum (2012, Vol. 43, No. 2), pp. 250-259.

Buckley, M., Zendel, A., Biggar, J., Frederiksen, L., Wells, J: Migrant work and employment in the construction sector, Report for the International Labour Office, Geneva, 2016.

Building and Wood Workers International: BWI Model Framework agreement, approved by BWI World Council on 3 December 2010. BWI website, accessible at: http://connect.bwint.org/default.asp?Index=47&Language=EN

Business and Human Rights Resource Centre: Migrant Workers and Gulf Construction, Search for "Company Responses", (no date)

Cheng, T., Soo, G., Kumaraswamy, M., & Wu, J: "Are there ways to ensure fair and prompt payment", in Journal of the Hong Kong Electrical Contractors' Association (2009, Vol. 14), pp. 124-230.

Connell, W: "The economic impact of late payments", in European Commission Economic Papers (2014, Vol. 531).

Construction (Design and Management) Regulations 2015, UK Government statutory instruments, No. 51., 2015.

Crates, E: "Building a fairer system: Tackling modern slavery in construction supply chains", The Chartered Institute of Building, 2016.

Cucos, S: "Project bank accounts: A UK-Australia comparison", in Fenwick Elliott International Quarterly (2014, Issue 10).

DLA Piper: Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar, Qatar, 2014.

Donaghy, R: Stranded workers in Saudi Arabia plead for help as economy falters", in Middle East Eye, 22 Aug. 2016.

Engineers Against Poverty: "Protecting the Wages of Migrant Construction Workers", Engineers Against Poverty, London: 2016

EU-OSHA, European Agency for Safety and Health at Work: "Procurement in the construction sector – The Danish Landworks, Oresund fixed link", in Occupational safety and health in marketing and procurement (Report by EU-OSHA), 2000.

European Commission: Ex-Post evaluation of the Late Payment Directive, November 2015.

European Late Payment Directive: Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions, 2011.

European Parliament: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Article 71-3 and 71-7. 2014

European Parliament, Briefing: State of play on the transposition of Directive 2011/7/EU on late payments in commercial transactions, June 2015.

Fass, S., Yousef, R., Liginlal, D., & Vyas, P: "Understanding causes of fall and struck-by incidents: What differentiates construction safety in the Arabian Gulf region", in Applied Ergonomics (2017, Vol. 58), pp. 515-526.

Gardner, A., Pessoa, S., Diop, A., Al-Ghanim, K., Le Trung, K., & Harkness, L: "A portrait of low income migrants in contemporary Qatar", in Journal of Arabian Studies, (2013, Vol. 3, No. 1, June), pp. 10-17.

Gardner, A. M., Pessoa, S., & Harkness, L. M: Labour Migrants and Access to Justice in Contemporary Qatar, LSE Middle East Centre, 2014.

Gasne, S., Barbier, C., Duprey, A., Masons, P: "Construction and projects in France: overview", in Thomas Reuters Practical Law, 1 Dec. 2016.

Gordon, J: "Global labour recruitment in a supply chain context", International Labour Office, Geneva, 2015.

Gulf News: Employers to be required to pay bank guarantee for workers, March 14, 2001.

Houwerzijl, M. and Peters, S: "Liability in subcontracting processes in the European construction sector", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2008.

Human Rights Watch: For a Better Life: Migrant worker abuse and the government reform agenda, 2012.

____ 1998. ILO: Safety and Health in Construction Convention (No. 167), Article 8.

____ 2001. ILO: The construction industry in the twenty first century: Its image, employment prospects and skill requirements, Geneva.

____ 2003. ILO: General survey of the reports concerning the Protection of Wages Convention (No. 95) and the Protection of Wages Recommendation (No. 85), 1949, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report 111 (Part 1B), ILC, 91st. Session, Geneva.

____ 2006. ILO: Promotional Framework for ILO Occupational Safety and Health Convention (No. 187).

____ 2015. ILO: Good practices and challenges in promoting decent work in construction and infrastructure projects. Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Good Practices and Challenges in Promoting Decent Work in Construction and Infrastructure Projects, Geneva, 19-20 November 2015, Sectoral Policies Department, International Labour Office, Geneva.

____ 2016a. ILO: Ways forward in recruitment of 'low-skilled' migrant workers in the Asia-Arab states corridor, ILO White Paper, International Labour Office, ILO Regional Office for the Arab States, Beirut.

____ 2016b. ILO: Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. International Labour Office, Geneva.

____ 2017a. ILO: Employer-migrant worker relationships in the Middle East: exploring scope for internal labour market mobility and fair migration, Beirut.

____ 2017b. ILO: "Working together to promote a safe and healthy working environment", General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional framework, construction, mines and agriculture. International Labour Office, Geneva.

Institution of Occupational Safety and Health (UK): Global best practice in contractor safety: IOSH/ ASSE good practice guidelines, 2010.

James, P., Johnstone, R., Quinlan, M., & Walters, D: "Regulating supply chains to improve health and safety", in Industrial Law Journal (2007, Vol. 36, No. 2 June).

Jorens, Y., Peters, S., Houwerzijl, M: Study on the protection of workers' rights in subcontracting processes in the European Union, Ghent University, Department of Social Law, 2012.

Khouj, T: "Sponsors in a quandary: How runaway workers transfer sponsorship", in Saudi Gazette, 8 Feb. 2016.

Klein, R: "Payment to subcontractors: The direct approach", in Building Magazine, 28 Feb. 2014.

Kuwait Times: "New labor law stiffens salary delay penalties, visa trading", June 7, 2016.

Late Payment of Commercial Debts Regulations, 2013. United Kingdom National Archives.

Manuel, K: Legal protections for subcontractors on federal prime contracts, Report prepared for Members and Committee of Congress by the US Congressional Research Service, 2014 .

NYU Stern Centre for Business and Human Rights: "Making Workers Pay: Recruitment of Migrant Labor Force in Gulf Construction Industry", 2017.

OECD Observatory of Public Sector Innovation: "Anti-Corruption Clean Construction System", 7 Nov. 2014.

Omar, F. and Saleh, A: "Airport cleaners strike over unpaid wages", in The Kuwait Times, 12 July 2016.

Report from Workshop on Recruitment of Workers for Overseas Employment, Dubai, January 18-19, 2013.

Saudi Gazette: "50,000 Binladen workers issued exit visas", April 31, 2016.

Shibani, A., Saidani, M., & Alhajeri, M: "Health and safety influence on the construction project performance in United Arab Emirates", in Journal of civil engineering and construction technology (2013, Vol. 4, No. 2), pp. 32-44.

Singh A., Hinze, J., and Coble, R. J: Implementation of safety and health on construction sites. Proceedings of the second international conference of CIB W99, Honululu, Hawaii, 24-27 Mar. 1999.

Singh, K: "Pay when paid clauses in the UAE: Is there a way around for a subcontractor?" in Al Tamimi & Company: Law Update, April 2015.

Skaik, S. and Al-Haji, A: Improving the practice of subcontract nomination in the UAE construction industry. RICS Cobra, New Delhi, India 10-12 September 2013.

Sood, S: "Scourge of late payment still persists in construction" in Infrastructure Intelligence, 6 July 2016.

Times of Oman: "Salary law not helping 50% of expat workers in Oman", June 23, 2015.

Trade Arabia: "Labourers strike over unpaid wages in Bahrain", March 18, 2015.

Trajkovski, S. and Loosemore, M: "Safety implications of low-English proficiency among migrant construction site operatives", in International Journal of Project Management (2006, Vol. 24, No. 5), pp. 446-452.

Trenwith, C: "Kuwaiti construction workers win wages dispute", in Construction Week Online, 11 Jan. 2015.

UAE Ministerial Decree No. 788 on Protection of Wages, 2009.

UAE Ministerial Decree No. 739 on Protection of Wages, 2016.

UAE Worker Welfare Report, Ministry of Human Resources and Emiratisation, 2015.

UK Department for Business Innovation & Skills: Directive 2011/7/EU on Combating Late Payment in Commercial Transactions: A Users Guide to the recast Late Payment Directive, 2014.

UK Government Cabinet Office and Infrastructure and Projects Authority: Government Construction Strategy, 2016-2020, Policy Paper, 23 Mar. 2016.

UK Health and Safety Executive: Statistics on fatal injuries in the workplace in Great Britain, 2016.

UK Office of Government Commerce (OGC): Guide to best fair payment practices, 2007.

UK Office of Government Commerce (OGC): Guide to best fair payment practices, Annex C: Project Bank accounts – A client's guide, 2007.

UNDP, n.d. International Workshop for Public Construction Transparency: Workshop Handbook & Policy Toolbox. Available at http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/library/featured-publications/the-2015-seoul-debates-meeting-report1/. Accessed on 5 August 2017.

UNPSA: Public Nomination Profile Oman, Ministry of Manpower Oman, 2013.

Vargas, O: "Undeclared labour in the construction industry", Country Report – Spain, European Institute for Construction Labour Research, 2006.

Walters, D., Wadsworth, e., Sampson, H. and James, P, 2012Walters, D: "The limits of influence: The role of supply chains in influencing health and safety management in two sectors", Report submitted to the IOSH Research Committee, UK, 2012.

Wells, J. and Hawkins J: Promoting construction health and safety through procurement, Engineers Against Poverty, UK. (no date).

Wells, J: Improving employment standards in construction in Qatar, Engineers Against Poverty, London, 2014.

Whitaker, B: "Labouring in vain: the Gulf's unpaid workers", in Al-Bab, 29 Sept. 2016.

Wong, W.F. and Cheah, C.Y.J: "Issues of contractual chain and subcontracting in the construction industry", in F. Khosrowshahi (Ed.), 20th Annual ARCOM Conference, 1-3 September 2004, Heriot Watt University. Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, pp. 671-80.

Zekri, M. K. S: Construction safety and health performance in Dubai, Dissertation for the degree Master of Construction Project Management, Graduate School of Built Environment, Heriot Watt University, Scotland, 2013.

ملخّص

يعتبر قطاع الإنشاءات من أهم قطاعات سوق العمل في العديد من أنحاء الشرق الأوسط، وخصوصا في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث تبنى الملاعب الرياضية العالمية، والمؤسسات التعليمية، والمتاحف، والشقق السكنية، بسرعة كبيرة.

وغالبا ما يتمتع العمال المهاجرون العاملون في بناء هذه المدن المثيرة للإعجاب بمهارات متدنية من آسيا وإفريقيا، والذين يستفيدون من فرص مدرة للدخل والتي تسمح لهم بتحسين مستوى المعيشة لأنفسهم ولأسرهم. إلا أنهم يواجهون المخاطر المحتملة ذات الصلة بالتوظيف المعيب، وتأخير الأجور، وظروف العمل الخطرة، بالإضافة إلى محدودية قدرتهم على الوصول إلى وسائل فعالة لتسوية النزاعات. وتؤدي هذه العوامل في الشرق الأوسط وأنحاء أخرى في العالم إلى ضعف عمال قطاعات الإنشاءات محدودي المهارات أمام الاستغلال في العمل (ويشكل هذا العمل القسري) وتقويض كفاءة قطاع الإنشاءات (بالإضافة إلى سمعته).

يلتزم مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية بالمساهمة في تنظيم قطاع الإنشاءات من خلال الأفكار الجديدة ومشاركة الممارسات الجيدة، وتشمل الدروس المستفادة من الدول الأخرى. في العقود الأخيرة، أدى بحث شركات الإنشاءات عن المزيد من المرونة في توظيف العمال إلى الكثير من التعاقد من الباطن والاستعانة بشركات توفير العمالة لتلبية متطلبات العمل. وبالرغم من انتشار هذه الظاهرة في الشرق الأوسط، يعتبر التوجه نحو التعاقد من الباطن شائعا أيضا في أوروبا وآسيا، بالإضافة إلى الولايات المتحدة. وبالتالي، يمكن دراسة العديد من النماذج والتجارب الريادية المثيرة للاهتمام وتكييفها لمنطقة الشرق الأوسط.

ولهذه الغاية ، طلبت منظمة العمل الدولية إجراء هذه الدراسة الاستكشافية حول السياسات والممارسات الفضلى في حماية أصحاب العمل للتركيز بشكل وثيق على الآليات التي تضمن (1) دفع الأجور في وقتها و(2) ظروف العمل الآمنة والصحية. كما نرجو أن تؤدي هذه الدراسة إلى حوار حيوي حول الوسائل الأمثل للمتابعة في الإصلاحات.

وقد أعد هذا التقرير بمساعدة مالية من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

للمزيد من المعلومات:
منظمة العمل الدولية
المكتب الاقليمي للدول العربية
أريسكو سنتر - شارع جوستنيان - القنطاري
ص.ب. ٤٠٨٨- ١١ رياض الصلح ٢١٥٠-١١٠٧ بيروت - لبنان
هاتف: ٧٥٢٤٠٠ ١ ٩٦١+
فاكس: ٧٥٢٤٠٥ ١ ٩٦١+
بريد الكتروني: beirut@ilo.org
شبكة انترنت: www.ilo.org/arabstates
تابع منظمة العمل الدولية في الدول العربية على تويتر: **@iloarabstates**