

مشروع

قرار بشأن إدارة العمل وتقييس العمل

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، المنعقد في دورته المائة، ٢٠١١،

وقد أجرى مناقشة عامة بالاستناد إلى التقرير الخامس، وعنوانه إدارة العمل وتقييس العمل،

وإذ يسلم بأن إدارة العمل وتقييس العمل مؤسستان للإدارة السديدة في خدمة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، وهما أساسitan من أجل تحقيق أهداف العمل اللائق؛ تعزيز الامتثال التشريعات العمل وإنفاذها؛ حماية حقوق العمال، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهي: الحرية النقابية والإقرار الفعلى بحق المفاوضة الجماعية والقضاء على جميع أشكال العمل الجري أو الإلزامي والقضاء الفعلى على عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة؛ وضع آليات ترمي إلى حل المسائل المعقدة في عالم العمل،

وإذ يقر بأن وزارات العمل تتطلع بدور محوري في رسم معايير السياسات الاجتماعية والاقتصادية وفي تطبيق مثل هذه السياسات في مكان العمل وعلى المستوى الوطني على حد سواء،

وإذ يؤكد على الحاجة الملحة إلى إنشاء نظم سلية لإدارة العمل وتقييس العمل وتعزيزها وصونها، على الرغم من الأزمة المالية والاقتصادية، وإلى توسيع نطاق تغطيتها لتشمل جميع العمال ضمن قوى عاملة عالمية لا تتفاوت تزداد تنوعاً، بما في ذلك العمال في سلاسل التوريد العالمية الموسعة ومناطق تجهيز الصادرات والاقتصاد غير المنظم والعمال في علاقة استخدام مستترة،

وإذ يسلم بأن غياب الدعم السياسي أو الافتقار إلى الموارد المالية والبشرية والمادية في العديد من البلدان، يحول دون تمكن إدارات العمل من الاضطلاع اليوم بدورها الاستراتيجي والتسييري ودورها في صنع السياسات،

وإذ يقر بأن النظم السلية لإدارة العمل وتقييس العمل أساسية لضمان إنفاذ معايير العمل وتعزيز الحوار الاجتماعي والضمان الاجتماعي وإدارات الاستخدام والمنشآت المستدامة ولوضع سياسات العمالة؛

وإذ يأخذ في الاعتبار أن إدارة العمل وتقييس العمل كانا ولا يزالان من أولويات منظمة العمل الدولية منذ نشأتها، وأن أهمية وجود إدارة عمل وتقييس عمل قوية وفعالة، معترف بها في دستور منظمة العمل الدولية وإعلان فيلادلفيا وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة والميثاق العالمي لفرص العمل، وفي العديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتصنيفاتها وغير ذلك من الصكوك،

١. يعتمد الاستنتاجات التالية:

٢. يدعو المدير العام إلى أن يرفع هذه الاستنتاجات إلى عنایة الدول الأعضاء ومنظّمات أصحاب العمل ومنظّمات العمال؛

٣. يدعو مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى أن يولي هذه الاستنتاجات الاعتبار الواجب عند التخطيط للعمل المقبل، لا سيما ضمن برنامج التعاون التقني وتنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق، وأن يطلب إلى المدير العام أن يأخذها في الاعتبار عند تخصيص ما قد يتاح من موارد أخرى خلال فترة السنين ٢٠١٠-٢٠١١، وعند تنفيذ البرنامج والميزانية لفترات السنين القادمة.

استنتاجات بشأن إدارة العمل وتفتيش العمل

١. إن مبادئ إدارة العمل وتفتيش العمل مرسخة في معايير العمل الدولية. وهذه المعايير، ولا سيما اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) وبروتوكولها لعام ١٩٩٥ ، واتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، واتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩)، (تعتبر الاتفاقيات رقم ٨١ "معايير بشأن الإدارة السديدة") واتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠)، واتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (رقم ١٥٥)، واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧)، إنما هي مجدها بالنسبة إلى كافة البلدان أيًا كان مستوى تبنيها الاقتصادية. والتصديق على هذه الاتفاقيات وتنفيذها، بالاقتران باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمضي بها قدمًا، أمر أساسي لقوية النظم الوطنية لإدارة العمل وتفتيش العمل.

٢. والنظم الفعالة لإدارة العمل، وإدارات التوظيف العامة وتفتيش العمل، حيوية للإدارة السديدة لمسائل العمل وللتقدم الاقتصادي والاجتماعي. ومن شأن هذه النظم أن تجعل من العمل اللائق حقيقة واقعة في مكان العمل من خلال إنفاذ معايير العمل وتحسين ظروف العمل والاستخدام ومن ثم زيادة المساءلة والسلامة والصحة المهنية والقدرة على التنافس والإنتاجية بالترافق مع الإنصاف الاجتماعي. وفي الوقت نفسه، يمكن أن تساعد نظم إدارة العمل على تحفيز النمو الاقتصادي من خلال وضع وتنفيذ سياسات اقتصادية واجتماعية يقصد بها تحقيق معدلات أعلى من العمالة والتماسك الاجتماعي والعمل اللائق.

٣. وقد أظهرت التجربة المستمدّة من الأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة أنه من بين المؤسسات الحكومية، تضطلع إدارة العمل بدور أساسي إذ أن سياسات العمل السليمة والمؤسسات الناجحة يمكنها أن تساعد على التصدي للأوضاع الاقتصادية العسيرة، من خلال حماية العمال والمنشآت من أسوأ آثار الأزمة الاقتصادية والتحفيز من عواقبها الاقتصادية والاجتماعية، في الوقت الذي تسهل فيه الانتعاش الاقتصادي.

٤. إن وزارات العمل والاستخدام والوكالات التابعة لها، هي صميم نظم إدارة العمل في كافة أنحاء العالم. وهي تؤدي دوراً محدداً لإنفاذ قوانين العمل وتزويد العمال وأصحاب العمل بمعلومات بشأن حقوقهم ومسؤولياتهم بغية حماية العمال وإتاحة وتشجيع علاقات صناعية سليمة بما في ذلك الوساطة وتسوية المنازعات، وترويج العمالة اللائقة وأفضل الممارسات في مكان العمل وضمان الامتثال لمعايير العمل وتحسين سير عمل سوق العمل. كما يمكن لنظم إدارة العمل أن تكون مفيدة في إنفاذ تشريعات وسياسة المساواة بين الجنسين.

٥. وينبغي للحكومات أن تضع نظماً فعالة لإدارة العمل وتفتيش العمل من خلال حوار اجتماعي ثلاثي حقيقي وفي أوانه. ويتطابق الهيكل الثلاثي الفعال احترام الحرية النقابية. وجود منظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل يسهل تفتيش العمل.

٦. ومواطن الضعف الحالية التي تعترى إدارات العمل في بلدان عديدة تحول دون قيام وزارات العمل بتوفير الخدمات المناسبة لمواطنيها أو تمنعها من التأثير بشكل مفيد في عمليات صنع السياسات. ومن المهم تقوية وتعزيز الدور الريادي الذي تضطلع به وزارات العمل في هذه البلدان في تنسيق سياسات العمالة وسوق العمل وخطط التنمية الوطنية وتطويرها. والتشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أمر أساسي.

٧. ويشكل الفقر إلى الموارد عائقاً مهماً أمام إدارة العمل الفعالة في العديد من البلدان. وفي البلدان التي تناح فيها الموارد بمستويات متدنية إلى حد مثير للقلق، لا بد من زيادة كبيرة ومطردة في الموارد. وفي هذه البلدان، شأنها شأن جميع البلدان، ينبغي أن ينصب التركيز على تنمية الموارد البشرية الماهرة واستبقائها، نظراً إلى أنه لا يمكن لإدارة العمل أن تعمل بدون موظفين مخصصين لذلك على وجه التحديد يكونون مؤهلين ومدربيين تدريباً مناسباً ومجهزين على نحو كافٍ.

٨. وتشكل إدارات التوظيف العامة جزءاً لا يتجزأ من نظام إدارة العمل. والمطلوب تنسيق وتنظيم على نحو متين لهذه الخدمات على المستوى الوطني بغية تشجيع سياسات متوازنة ومنصفة لتجنب الإساءات، بما في ذلك ما يتعلق بالعمال المستضعفين من قبيل العمال المترددين والعمال المهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة.

٩. وتعمل نظم إدارة العمل وتفتيش العمل اليوم في بيئة سريعة التغير تتسم بتحولات اقتصادية ومؤسسية وديمغرافية وسياسية هائلة، بما في ذلك تغير أنماط الإنتاج وتنظيم العمل وهيكليات وعلاقات الاستخدام وهجرة اليد العاملة وعمليات الانتداب عبر الحدود والاستعانة بمصادر خارجية وامتداد سلاسل التوريد العالمية وتوسيع نطاق الاقتصاد غير المنظم.

١٠. وبغية مواجهة هذه التحديات في عالم عمل سريع التغير، يجب على إدارات العمل أن تتكيف وتدخل تحديات عليها باستمرار. وينبغي أن تستكشف وسائل ناجحة وفعالة من الإدارة السديدة والتنظيم، وأن تقيم شراكات ثلاثة وشراكات مع مؤسسات وجهات فاعلة أخرى. بيد أنه لا بد لأي جهود مبذولة في سبيل التحديث من أن تراعي قيماً من قبيل سيادة القانون والهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي على كافة المستويات، والمصلحة العامة والديمقراطية والإنصاف والإدارة السديدة والشفافية.

١١. وينبغي لنظم إدارة العمل وتفتيش العمل، في الجهات التي تبذلها في سبيل التكيف والتحديث، أن تستفيد من التطورات التي تطرأ على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل تحسين طرائق عملها الداخلية وتوسيع مجموعة الخدمات المقدمة للهيئات المكونة وإتاحة سبل الوصول إليها، والاستمرار في الوقت ذاته في إجراء عمليات تفتيش شاملة. وتتمتع مجموعة من التكنولوجيات الإلكترونية المتقدمة والمتعددة بالربط الشبكي بإمكانية زيادة الفعالية وخفض التكاليف وتحسين الشفافية وتسهيل جمع إحصاءات العمل وتحليلها والمساعدة على نشر معلومات في المتناول بشأن قوانين العمل وسياسات العمل. وفي حين يبقى اعتماد تكنولوجيات جديدة متبايناً فيما بين البلدان، لا تزال الأمم المتقدمة قادرة على الاستفادة بشكل كبير من نظم متواضعة ومجدية من حيث التكاليف، متكيفة مع مستواها في التنمية التكنولوجية.

١٢. وباعتبار تفتيش العمل مكوناً رئيسياً لإدارة العمل، فإنه وظيفة عامة وهو في صميم قانون عمل فعال يتراافق مع سلطات ووظائف واسعة تشمل الإنفاذ وتوقيع عقوبات ينبغي أن تكون رادعة بما فيه الكفاية لمنع انتهاكات تشريعات العمل، في الوقت الذي توفر فيه أيضاً المشورة التصحيحية والتنمية والإرشاد وأدوات الوقاية، وتزوج لأفضل الممارسات في مكان العمل. وينبغي أن تكون هذه الوظائف منتظمة ومتوازنة كجزء من استراتيجية امتحان شاملة بغية ضمان تأمين ظروف عمل لائقة وبيئة عمل مأمومة.

١٣. وأنظم تفتيش العمل، لاسيما تلك الموجودة في البلدان النامية، تواجه تحديات عديدة مشتركة بين إدارات العمل برمتها، بما في ذلك الحاجة إلى زيادة الموارد المالية وتوفير عدد أكبر من المفتشين المؤهلين تأهلاً وافياً، وتحسين التجهيزات وتوفير تدريب أفضل وتحسين إجراءات التعيين.

١٤. وبغية تعزيز نزاهة تفتيش العمل، ينبغي في شروط خدمة مفتشي العمل أن تعكس المساواة بين الجنسين وأن تسهل الاستقرار الوظيفي والأمن الشخصي عند ممارستهم مهامهم، بدعم من إطار تنظيمي مناسب.

١٥. ويجب أن تتيح الدول الأعضاء الموارد الكافية لتصميم وتنفيذ برامج تدريب وطنية مرصودة في الميزانية، بهدف الارتقاء بالمهارات التقنية وتعزيز السلوك الأخلاقي وضمان استقلالية مفتشي العمل (كما هو مطلوب بموجب المادة ٦ من الاتفاقية رقم ٨١ لمنظمة العمل الدولية).

١٦. ويجب أن يكون تفتيش العمل من امتيازات القطاع العام وأن يكون متماشياً مع معايير العمل الدولية. بيد أن العقود الماضية شهدت نمواً في مبادرات المراجعة الخاصة من قبيل إنشاء نظم تبليغ اجتماعي ونظم رصد خاصة. وهناك خطير كبير من أن تقوم بعض أنواع المبادرات الخاصة بتقويض تفتيش العمل. وتستحق مسائل مبادرات الامتثال الخاصة والتنظيم الذاتي والشركات المحتملة بين القطاعين العام والخاص، بحثاً أوثق يجريه خبراء ثلاثة تجمعهم منظمة العمل الدولية. وتوصي اللجنة بالتالي أن يبحث مجلس الإدارة في دعوة اجتماع ثلاثي للخبراء.

١٧. وتعزيز وتطبيق ظروف العمل اللائقة ومعايير السلامة والصحة واحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، هي في صميم أنشطة تفتيش العمل. ويشمل ذلك على سبيل المثال، إجراءات مكافحة العمل غير المعلن عنه وعمل الأطفال والعمل الجري. وينبغي أن تتطبق أحكام قانون العمل على قدم المساواة على جميع العمال وفي كافة أماكن العمل. فاستراتيجيات الوقاية والامتثال العامة أساسية لضمان الانصاف في مكان العمل وبالتالي المنشآت المستدامة والنفو الاقتصادي. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات جميع العمال، بمن فيهم أولئك العاملون في القطاع العام والاقتصاد غير المنظم والاقتصاد الريفي والزراعة ومناطق تجهيز الصادرات. ومن غير القبول أن تستثنى بعض مناطق تجهيز الصادرات من قوانين العمل الوطنية الأساسية. ويواجه مفتشو العمل تحدياً يتمثل في ضمان الامتثال لقانون العمل في أماكن العمل التي يكون من الصعب تحديدها (كما في قطاعي الزراعة والبناء مثلاً)، أو حيث تنسق علاقة الاستخدام بسمة خاصة (العمل من المنزل والعمل المنزلي)، أو حيث يصعب تحديدها (أشكال الاستخدام الجديدة، الاستعانة بمصادر خارجية، سلاسل التوريد المعقدة). وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨).

١٨. ومن المهم أن تسعى الحكومات إلى وضع استراتيجية متكاملة وشاملة لأنشطة التفتيش وأن تضمن الدور التنسيقي والإشرافي للسلطة المركزية، كما تسلم به الاتفاقية رقم ٨١. وينبغي للحكومات أن تشجع الحوار الاجتماعي في مجال السلامة والصحة على المستوى القطاعي وعلى مستوى المنشآة، لا سيما في سبيل تحقيق الوقاية. كما يمكن أن يركز الحوار الثلاثي الوطني على تحديد حملات وقائية خاصة في القطاعات المعرضة للخطر أو حيث تنتشر انتهاكات قانون العمل. وينبغي أن تقوم مبادرات السلامة والصحة، حينما كان ممكناً، على **أفضل المعلومات المتاحة وأساليب العمل الهدافة والفعالة**.

١٩. وبغية أن يتسم نظام تفتيش العمل بفعالية شاملة، تعد دورة التخطيط والبرمجة والتلبيح أساسية أيضاً للتوصل إلى قاعدة متسقة وموضوعية لإجراءات تفتيش تستجيب لظروف العمل السائدة وتستبق المجالات أو القطاعات الجغرافية حيث قد تكون التدخلات الهدافة مطلوبة. غير أن هنات تفتيش عمل كثيرة غير قادرة على توفير إحصاءات قابلة للمقارنة. ومن شأن قيام منظمة العمل الدولية بجمع بيانات وطنية أساسية عن عدد المفتشين وأنشطة التفتيش وغير ذلك من الإحصاءات ذات الصلة أن يسهل وضع المعالم المرجعية وتبادل **أفضل الممارسات**.

٢٠. ومن خلال تعزيز ثقافة الوقاية وضمان الامتثال، يلجأ مفتشو العمل إلى طائفة واسعة من التدخلات والأدوات، بما فيها مبادرات الوقاية والإإنذا. والعقوبات الرادعة بما فيه الكفاية مكون لا غنى عنه لأي نظام لتفتيش العمل. وينبغي اعتماد مزيج مناسب من التدابير الوقائية، من قبيل تقييم المخاطر وتعزيز ثقافة الريادة وأفضل الممارسات وتتنفيذ تدابير السلامة والصحة المهنيتين والإرشاد الإعلامي وحملات النوعية وتوقيع العقوبات.

٢١. إن اعتماد تدابير الوقاية وإنفاذ العقوبات مكملة للغرض العام المتمثل في تعزيز معايير العمل. ومن المهم بالنسبة إلى نظم إدارة العمل وضع عمليات مناسبة وفي أوانها لفرض الغرامات وإنفاذها، إلى جانب إجراءات في حينها، تكون متسقة مع مباديء مراعاة الأصول القانونية.

٢٢. وينبغي أن يستخدم مكتب العمل الدولي جميع الوسائل الملائمة وأن يطبق التدابير المناسبة، بما في ذلك المبادرات التالية بغية تقوية إدارة العمل وتفتيش العمل:

(١) تشجيع التصديق على معايير العمل الدولية ذات الصلة وتنفيذها وتطبيقها تطبيقاً فعالاً، لا سيما الاتفاقية رقم ٨١ وبروتوكولها لعام ١٩٩٥ والاتفاقيات ذات الأرقام ٨٨ و ١٢٩ و ١٥٠؛

(٢) تعزيز التشاور مع العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم والنهوض بقدراتهم عند تصميم سياسات وأدوات إدارة العمل وتفتيش العمل بهدف تنفيذ برنامج العمل اللائق؛

(٣) تشجيع التعاون وعمليات التبادل على الصعيد الدولي، لا سيما التعاون بين بلدان الجنوب، واستحداث قاعدة بيانات يمكن الوصول إليها من خلال موقع منظمة العمل الدولية على الشبكة، بشأن أفضل الممارسات في إدارة العمل وتفتيش العمل؛

(٤) بالتعاون مع الحكومات الوطنية، تشجيع تبادل أفضل الممارسات عن عمليات التعيين/ الاختيار الشفافة وظروف العمل اللائق والأمن والحماية وتطوير المسار المهني والتدريب على النمو الملائم لموظفي إدارة العمل ومفتشي العمل؛

(٥) تشجيع الاستخدام المناسب والفعال للموارد البشرية والمالية المخصصة لإدارة العمل وخدمات تفتيش العمل؛

(٦) تصميم **منهجية** لجمع وتحليل البيانات الإحصائية الوطنية الأساسية، بما في ذلك البيانات المصنفة حسب نوع الجنس، للسماح بمقارنة البيانات دولياً ووضع معالم مرجعية بشأن خدمات وأنشطة التفتيش، تكون متاحة أمام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية؛

(٧) إجراء بحوث وتقديم خدمات استشارية ترتبط باستراتيجية إدارة المعارف الأوسع نطاقاً لمنظمة العمل الدولية في مجالات الاهتمام المختارة بالنسبة إلى إدارة العمل وتفتيش العمل والشركاء الاجتماعيين، على نحو ما هو محدد في تقرير لجنة إدارة العمل التابعة للدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، بما في ذلك:

- (أ) إجراء بحوث بشأن استخدام المشتريات الحكومية تحقيقاً للتقدم في الامتثال لمعايير العمل؛
- (ب) إجراء بحوث حول التحديات الماثلة أمام تفتيش العمل الفعال بفعل زيادة الاعتماد على المصادر الخارجية والتعاقد من الباطن وعلاقات الاستخدام المستترة والمثلثة ووسائل أو طرائق مد نطاق التشريعات وإنفاذها على جميع العمال الضالعين في علاقة استخدام؛
- (ج) إجراء البحث وتقييم منهجية التدريب فضلاً عن مضمون التدريب لضمان أنه يلبي احتياجات إدارة العمل وهيئات تفتيش العمل ويحقق أهدافها؛
- (د) إجراء بحوث بشأن مخاطر وممارسات الاتصال بين إدارة العمل وأطر تنظيم الهجرة.
- (-eight) الطلب من مجلس الإدارة أن ينظر في تنظيم اجتماع ثلاثي دولي للخبراء، ضمن فترة السنين القادمة، بشأن مبادرات الامتثال الخاصة في ضوء معايير العمل الدولية؛
- (-nine) تصميم استراتيجيات للتواصل بغية تعزيز تطبيق وإنفاذ تشريعات العمل لصالح العمال في القطاع العام والعمال المستضعفين، لاسيما في الاقتصاد غير المنظم والاقتصاد الريفي، والعمال المنزليين وأولئك العاملين في مناطق تجهيز الصادرات؛
- (ten) النظر في استنتاجات المناقشة التي جرت عام ٢٠٠٩ بشأن المساواة بين الجنسين والتذكير بأنَّ إدارات العمل، بما في ذلك ظُنُوم تفتيش العمل، أساسية في إنفاذ التشريعات والسياسات المعنية بالمساواة بين الجنسين؛
- (eleven) تشجيع حوار ثلاثي وطني للتصدي للمشاكل المحيطة بإنفاذ قانون العمل والتفتيش، بسبب ظهور أشكال جديدة من العمالة، مع الإشارة إلى التوصية رقم ١٩٨ باعتبارها صكًا يساعد على معالجة علاقات الاستخدام المستترة؛
- (twelve) وضع مجموعة من أنشطة التعاون التقني لدعم المكتب في تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء، بغية تقوية إدارات الوطنية لإدارة العمل وتفتيش العمل وإدماجها في البرامج القطرية للعمل اللائق؛
- (thirteen) تحسين التنسيق وتبادل المعلومات في مجالات إدارة العمل وتفتيش العمل داخل المكتب وخارجه وفي النظام متعدد الأطراف، من خلال الشبكات الإقليمية التي تدعمها منظمة العمل الدولية، على سبيل المثال.