

منشورات

المركز العربي لإدارة  
العمل والتشغيل تونس

# إدارات العمل العربية

## وظائفها - هيكلها - آليات عملها

دراسة تحليلية بمنظور مستقبلي

الدكتور يوسف الياس  
رئيس لجنة الخبراء القانونيين  
بمنظمة العمل العربية

# المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الموضوع</u>
4	تقديم
8	المقدمة
12	الفصل الأول/ إدارة العمل: المفهوم – النشأة – التطور
12	1 – تعريف إدارة العمل.
18	2 – نشأة إدارة العمل.
29	3 – إدارة العمل في منظور منظمة العمل الدولية.
39	4 – إدارة العمل في منظور منظمة العمل العربية.
48	الفصل الثاني/ وظائف إدارة العمل
48	1 – من الحماية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.
50	2 – الوظيفة الأولى/ حماية العمل.
64	3 – الوظيفة الثانية/ التشغيل والتنمية البشرية.
74	4 – الوظيفة الثالثة/ علاقات العمل.
80	5 – الوظيفة الرابعة/ البحوث والدراسات والإحصاءات.
83	6 – الوظيفة الخامسة/ شؤون العمل الدولية.
87	7 – توسيع نطاق وظائف إدارة العمل.
90	8 – وظائف إدارات العمل في الدول العربية.
97	الفصل الثالث/ تنظيم هياكل نظام إدارة العمل
97	1 – التنسيق بين أجهزة نظام إدارة العمل.
105	2 – التشاور مع الشركاء الاجتماعيين.

126	3 – التنظيم الداخلي للوزارات المكلفة بالعمل/الشغل.
134	4 – وسائل العمل.
148	الفصل الرابع/ نظام إدارة العمل في عالم غير مستقر
148	1 – عالم يتغير.
159	2 – إدارة العمل تواجه بيئة مختلفة.
170	3 – إدارات العمل العربية في مواجهة مرحلة التحول وما نتج عنها من أزمات.
185	4 – إدارة العمل في مواجهة الأزمة المالية وآثارها.
201	الخاتمة/ بعض معالم الطريق إلى المستقبل
201	1 – المتغيرات المتلاحقة في البيئة التي تعمل فيها إدارة العمل.
203	2 – إدارة العمل لا تصنع المتغيرات بل تستجيب لها.
204	3 – الرؤية الوطنية للنهج الاقتصادي والاجتماعي.
210	4 – الأسس التي تقوم عليها هياكل ووظائف إدارات العمل في المستقبل.
213	5 – معالجة أوجه القصور في أداء إدارات العمل العربية
216	6 – مشاركة الشركاء الاجتماعيين
217	7 – الإطار القانوني المنظم لهياكل ووظائف إدارات العمل
219	8 – وبعد . . .

## تقديم

يأتي إصدار هذا الكتاب ضمن منشورات المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس - أحد مؤسسات منظمة العمل العربية - في وقت يحتفل فيه المركز بمرور ربع قرن عن ميلاده سنة 1986 ويغمره الاعتزاز لا فحسب بما أمكن له تحقيقه من إنجازات لصالح إدارات العمل والشركاء الاجتماعيين في الوطن العربي، بل وكذلك بما يميّز به كنموذج للتعاون المثمر متعدد الأطراف حيث يجمع منذ إنشائه ولحدّ هذا التاريخ بين ثلاثة أطراف تساهم فيه وتدعمه بشكل قوي ومستمر وهي: المنظمتان المختصتان في مجال العمل على المستويين العربي والدولي - منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية - وحكومة الجمهورية التونسية المستضيفة له. كما ساهم فيه بدعم مالي معتبر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة على امتداد سنواته العشرة الأولى.

وقد جاء إحداث هذا المركز استجابة لرغبة مشتركة من أطراف الإنتاج الثلاثة في الدول العربية وإدراكا محققاً من منظمة العمل العربية بالأهمية البالغة لإدارة العمل ليس فقط لكونها تمثل على المستوى الوطني ركيزة أساسية تعتمد عليها الحكومات لوضع وتنفيذ سياساتها وبرامجها في مجالات العمل المختلفة بل لأنها تعتبر كذلك، بالنسبة لهذه المنظمة وعلى غرار منظمة العمل الدولية، أحد أركان البناء الثلاثي الذي تقوم عليه وشريكا رئيسيا لتحقيق أهدافها النبيلة.

وإذا كانت أهمية دور إدارة العمل في تحقيق الرقي الاجتماعي والتنمية الشاملة والمستدامة لم تعد في وقتنا هذا محلّ خلاف في مختلف أنحاء العالم، بل إنّ الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة زادت جلاء ورسوخا، فإنّ الواقع لا يعكس مع الأسف هذه الأهمية. ذلك أنّ إدارة العمل تعيش اليوم في جُلّ بلدان العالم مفارقة عجيبة ومعادلة على غاية من الصعوبة والخطورة.

فمن ناحية تتعدد مهام إدارة العمل ويتسع مجالها وترداد تأكدا بسبب إفرزات العولمة وبرامج الإصلاح الاقتصادي والتطورات السريعة للتكنولوجيا والمتغيرات العديدة الحاصلة في علاقات العمل وأنماط الإنتاج. وانضافت لهذه العوامل مؤخرًا انعكاسات الأزمة المالية والاقتصادية على عالم العمل.

إدارات العمل تواجه اليوم تحديات كثيرة وخطيرة تمسّ بالأمن الاجتماعي وحتى بالاستقرار السياسي - كما تبيّنه الانتفاضات الشعبية التي تعرفها حاليا المنطقة العربية - ولعل أبرزها: ارتفاع معدلات الفقر والتهميش الاجتماعي، تزايد البطالة في صفوف الشباب وبالأخص من حاملي الشهادات الجامعية، تغيير أنماط علاقة العمل وانتشار واسع للأشكال الهشة وغير اللائقة للتشغيل، انحسار دائرة الحماية الاجتماعية واتساع الاقتصاد غير المنظم.

هذه التحديات وغيرها جعلت إدارة العمل بمختلف مكوناتها تعيش ضغطا شديدا واضطرتها للتدخل في نفس الوقت وعلى أكثر من واجهة لممارسة وظائفها التقليدية التي لا غنى عنها وزادت في ضرورتها التحولات الاقتصادية والاجتماعية الأخيرة وكذلك الوظائف الجديدة التي فرضت عليها وتزايد حجمها كثيرا.

ونذكر من مجالات التدخل المتأكدة على وجه الخصوص: مراجعة التشريعات الاجتماعية لملاءمتها مع الأوضاع الاقتصادية والحاجيات الجديدة لأطراف الإنتاج، تعزيز تفتيش العمل وزيادة نجاعته لضمان التطبيق الفعلي للتشريعات القائمة وتكريس المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي نصت عليها معايير العمل العربية والدولية والقوانين الوطنية، تنمية الحوار الاجتماعي بمختلف أشكاله وعلى أوسع نطاق وتسوية المنازعات العمالية لتحسين العلاقات المهنية وتأمين السلم الاجتماعي والمناخ الملائم للاستثمار والتشغيل، توسيع مظلة التأمينات الاجتماعية وتحسين خدماتها، تقديم المساعدة اللازمة للفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة وتقليص جيوب الفقر والتهميش والخصاصة، تأهيل الموارد البشرية وتدريب القوى العاملة وتنظيم سوق العمل، إيجاد فرص العمل بالقدر الكافي وبالنوعية المطلوبة لتكريس

الحق في العمل لجميع الباحثين عنه من مختلف الفئات، توفير الظروف الملائمة لنشاط المؤسسات الاقتصادية وتحسين قدرتها التنافسية في الأسواق الداخلية والخارجية، مساعدة العاطلين عن العمل والعمال المسرّحين والمؤسسات التي تشكو صعوبات اقتصادية. وبطبيعة الحال فإنّ هذه المجالات ذكرت هنا على سبيل المثال والقائمة تطول ومن الصعب تحديد الأولويات في ما بينها.

من ناحية أخرى، تشهد الإمكانيات المادية والبشرية لإدارة العمل تراجعاً ملحوظاً في جلّ بلدان العالم وخاصة في البلدان النامية ومنها الدول العربية بتأثير العوامل سابقة الذكر والتي كان من إفرازاتها انكماش الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة والتقليص في الانفاق العام. وحتى في الدول التي بذلت جهداً لتطوير إدارة العمل وتعزيز قدراتها - وهي قليلة - لم يكن هذا الجهد بالمستوى المطلوب ولم يسمح لها بالتأقلم مع المتغيرات المتسارعة والاستجابة للحاجيات الجديدة والملحة.

وأمام هذا الوضع فإنّ السؤال المطروح كيف يمكن لإدارة العمل، بقلة الموارد وأدوات العمل المتاحة لها، أن تمارس مختلف وظائفها وتواصل السعي لبلوغ الأهداف التي أنشأت من أجلها والمتمثلة أساساً في خدمة الإنسان العامل أو الباحث عن عمل وحمايته وتحقيق طموحاته الشرعية في عمل لائق وحياة كريمة تقوم على العدالة الاجتماعية، وهي أهداف تبقى صالحة على الدوام بل وصار تحقيقها أكثر تأكيداً في ظل الأزمة الاقتصادية الخانقة وما نجم عنها من " أزمة عالمية للتشغيل" ومخاطر اجتماعية وسياسية، وهي تفرض على إدارة العمل مضاعفة الجهد والبحث عن الحلول المناسبة لتكريسها.

في هذا الإطار، تبرز أهمية الدراسة التي عهد المركز بمهمة إعدادها إلى الخبير العربي المتميز الدكتور يوسف إلياس الذي تعاون بكل صدق وجدّية وانتفاء معه على مدى ربع قرن والذي يشهد له الجميع بالكفاءة العالية في بحث مختلف قضايا العمل وكذلك بالمعرفة الجيدة لإدارات العمل العربية ومشاكلها ليس فقط بحكم رئاسته للجنة الخبراء القانونيين بمنظمة العمل العربية لفترة طويلة بل وكذلك

لمعايشته عن قرب لمختلف التطورات التي عرفتھا تلك الإدارات من خلال مؤلفاته وبحوثه القيمة بشأنها ومشاركاته العديدة في الندوات والدورات التدريبية المنجزة لصالحها - على المستويين القومي والوطني - من قبل المركز ومنظمة العمل العربية عموما.

ولا يفوتني التنويه بالجهد المبذول من المؤلف في إعداد هذه الدراسة - رغم شحة المعلومات والبيانات - وكذلك بحرصه على أن لا تقتصر على التشخيص المعمق والدقيق لواقع إدارات العمل العربية من مختلف جوانبه - وهذا أمر مهم بدون شك - بل تتعدى ذلك لما هو أهم وهو بحث واقتراح الحلول الكفيلة بتجاوز الصعوبات التي تعترضها وكسب الرهانات والتحديات التي تواجهها، الحالية والمرتبقة.

فالدراسة انطلقت من رؤية تحليلية لوظائف وهياكل وآليات عمل إدارات العمل العربية بمنظور مستقبلي، محللة الواقع ومستشرفة المستقبل. وبذلك فقد جاءت لتؤدي دورا حيويا في مرحلة حرجة، إن لم تكن بالإجابة على عديد التساؤلات التي تطرح حول موضوعها، فإنها بكل تأكيد تمكنت من إثارة هذه التساؤلات بشأنها، فمارست بذلك عملية عصف أفكار حولها، نأمل أن تؤدي في النهاية إلى رسم معالم الطريق بكل وضوح أمام إدارات العمل العربية حتى تكون أكثر قدرة على ممارسة مهامها وتساهم بكل جدوى وفاعلية في تحقيق تطلعات الشعوب العربية من رقي اجتماعي ونمو اقتصادي وعيش كريم.

والله ولي التوفيق.

محمد كشو

مدير المركز العربي

لإدارة العمل والتشغيل تونس

## المقدمة

عندما شرفني المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتكليفني بإعداد وكتابة دراسة تتناول موضوع إدارات العمل العربية، وجدنتني أواجه خيارات صعبة في تحديد منهجها ومضمونها وغايتها. وبعد العديد من الموازنات والمراجعات، والتدقيق في كل من الخيارات المتاحة، وما له وما عليه، تركز إهتمامي في إثنين منها:

**الأول/ أن أعد دراسة وصفية لوظائف وهياكل وآليات عمل إدارات العمل العربية،** وقد بدا هذا الخيار مغريا لكونه — نظريا — أسهل الخيارات كلها، إلا أن مسألتين جعلتاني أتردد في اختياره:

**أولاهما/ إن إعداد دراسة وصفية بمستوى مقبول لا يمكن تحقيقه إلا إذا توفرت** معلومات وبيانات تفصيلية — بكمية ونوعية مناسبة — عن إدارات العمل العربية، وهذه المسألة لا يمكن المغامرة في افتراض تحققها، بالنظر للصعوبات العملية التي تواجه جمع أي معلومات أو بيانات — أيا كان موضوعها — من الدول العربية.

وبوزن المعلومات والبيانات التي تم جمعها بجهد مباشر من المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل، وبجهد ذاتي قمت به شخصيا، توصلت إلى قناعة قاطعة، بعدم كفايتها لإعداد دراسة وصفية ذات قيمة علمية عالية عن إدارات العمل العربية.

**أما المسألة الثانية/ فهي أن الدراسة الوصفية — مهما بلغت من الدقة في** مضمونها والمتانة في أسلوب كتابتها، فإن جدواها ستقتصر على إطلاع قارئها على مجموعة من المعلومات والبيانات التي سوف يتم تحليلها وعرضها والخروج منها باستنتاجات محددة. وبهذا تتحدد الفائدة منها بهدف معرفي صرف، يقتصر على التعريف بإدارات العمل العربية — هياكلها ووظائفها وآليات عملها —، ومثل هذا الهدف لا يمثل ما يحتاج إليه المعنيون في إدارات العمل العربية، الذين واجهوا على مدى ثلاثة عقود من الزمن، كمّا كبيرا من التحديات والإشكاليات التي أنتجت البيئة المتغيرة التي وجدوا أنفسهم يعملون فيها، دون أن يتمكنوا — بفعل توالي المتغيرات الطارئة على هذه البيئة — من إرساء مناهج وقواعد ثابتة لعمل هذه الإدارات.



الثاني/إعداد دراسة تحليلية لوظائف وهياكل وآليات عمل إدارات العمل العربية،  
مؤسسة على **منظور مستقبلي** لها، حيث تبين لي على وجه اليقين أنّ هذا الخيار  
هو الأكثر نفعاً والأجدى تأثيراً في خلق تصور مستقبلي عربي مشترك للوظائف  
والهياكل والآليات المشار إليها.

والمنظور المستقبلي لا يبني على الرجم بالغيب، وإنما على تحليل دقيق  
يفترض أنّ **(الحاضر)** هو الرحم الذي يولد فيه **(المستقبل)**، تماماً كما كان **(الماضي)**  
الرحم الذي ولد فيه **(الحاضر)**، وهذا يتيح القدرة للباحث المحلل على أن يستخرج  
من الحاضر معالم صورة المستقبل، مع الإشارة إلى أنّ القدرة على تحديد معالم  
هذه الصورة تكون أفضل وأيسر حين تكون معطيات الحاضر جلية ومستقرة،  
وحيث أنّ الأمر ليس هكذا مع حاضرنا العربي على مدى العقود الثلاثة الأخيرة من  
الزمن، لهذا فإنّ رسم معالم صورة مستقبل إدارات العمل العربية ليس يسير المنال،  
إلا أنه يظل ممكناً في حدود معقولة.

في بيان صورة الحاضر العربي، كنت قد وصفته في دراسة نشرتها قبل  
حوالي عقد من الزمن، بأنّ زماننا العربي الذي نعيشه، هو **(زمن الأزمات)**، أزمات  
سياسية وأزمات اقتصادية وأزمات اجتماعية، وكل أزمة تلد أخرى، لا بل من  
الأزمات تلد توائم !!

وحين يتحول أي زمن إلى زمن أزمات، فإنّ الإدارة المعنية بالتصدي لها  
تضعف قدرتها في التعامل معها تخطيطاً وتنفيذاً، وتضطر إلى أن تتحول قراراتها  
وإجراءاتها إلى قرارات وإجراءات موقفية تفرضها مقتضيات التعامل مع الأزمة  
بأبعادها الظرفية لتخطي آثارها المرحلية، وغالباً ما يتم ذلك بعيداً عن التعامل مع  
الأسباب التي أنشأتها. وهكذا **(تتراكم)** الأزمات، وتضعف إمكانات حلها، لاستمرار  
أسبابها قائمة.

وتشاء مجريات الأمور على المستوى العالمي، أن تجعل من الأزمة المالية العالمية  
وما أنتجته من نتائج اقتصادية واجتماعية فرصة مناسبة **(للتأمل والمراجعة)**، بحثاً عن  
حلول لأزمات تأصلت في جميع دول العالم، ومنها دولنا العربية.

وكان هذا بحد ذاته حافزا لنا لأن نلتزم منهجا تحليليا في دراستنا هذه. يسعى إلى، أو يحاول رسم صورة لما يجب أن تكون عليه إدارات العمل العربية، في المرحلة التي سوف يتعافى فيها العالم – ومعه الدول العربية – ليس من الآثار المالية للأزمة المالية العالمية، وإنما مما هو أعمق من ذلك، وأعني به آثارها الاقتصادية والاجتماعية، ومنها آثار الأزمة وانعكاساتها على عالم العمل وعلاقاته، وتبعاً لذلك على هياكل ووظائف إدارات العمل العربية وآليات عملها.

وأخذاً بالاعتبار، أن هذه الوظائف والهياكل والآليات لا تولد في فراغ، وإنما هي وليدة عوامل موضوعية تحدد مضمونها وشكلها، لذا فإنّ منهج التحليل يقتضي بالضرورة أن يحلل هذه العوامل وصولاً إلى استشراف صورة المستقبل.

وحيث أنّ (وظائف) نظام إدارة العمل الوطني، يقتضي أن تتحدد بالشكل والمضمون الذي يجعلها تستجيب لحاجات البيئة المجتمعية التي يعمل فيها هذا النظام – زماناً ومكاناً –، لهذا كان لزاماً تتبّع المتغيرات التي تلاحقت على البيئة التي عملت فيها إدارات العمل العربية على مدى الثلاثة عقود الأخيرة، مع محاولة التعرف على الملامح المستقبلية لهذه البيئة، وذلك كله بهدف رسم الصورة التي يمكن أن تكون عليها هذه الوظائف في المستقبل القريب في الدول العربية.

وحيث أنّ (هياكل) إدارة العمل تصاغ على النحو الذي يتسق مع ماهية الوظائف التي تؤديها، لذا فإنّ صورة هذه الهياكل هي في حقيقتها بناء فوقي يتأسس على ماهية الوظائف ذاتها، مما يجعل صورة الهياكل مشتقة من صورة الوظائف مع الأخذ بالاعتبار الظروف والممارسات والامكانات الوطنية القائمة في كل دولة.

والأمر ذاته يصدق على (الآليات) التي تعمل بها هذه الهياكل وصولاً إلى تحقيق الوظائف المناطة بها.

وهكذا جاءت هذه الدراسة، التي اخترت لها هذا المنهج الصعب، رغبة في جعلها ذات فائدة أنفع وأجدى في تمكين العاملين في إدارات العمل العربية من رسم

مسارات إداراتهم على طريق غير ممهدة، ينقصها وضوح الرؤية، ولو لفترة من الزمن – نأمل بكل صدق ألا تطول –، لأنّ عمل هذه الإدارات في بيئات – غير مستقرة في سياساتها الاقتصادية والاجتماعية – ينعكس سلبا على أداء إدارات العمل، ويعجزها عن القيام بوظائفها بالشكل المطلوب.

وكل ما أرجوه أن أكون قد وفقت في اختيار منهج الدراسة، وتمكنت من عرض موضوعها عرضا سلسا، ووفقت في صياغة الأفكار والآراء التي تضمنتها بالوضوح الكافي الذي يبسر وصولها إلى القارئ الكريم.

بقي أن أشير أنّ واجب الاعتراف بالفضل يقتضي أن أتقدم بخالص شكري إلى العاملين المثابرين في المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل – وعلى رأسهم مدير المركز الأستاذ محمد كشو على سعيهم المشكور إلى جمع ما تمكّنوا من جمعه من معلومات وبيانات ووثائق ذات صلة بإدارات العمل العربية وتقديمها لي للإفادة منها في هذه الدراسة، كما أقدم خالص امتناني إلى الزملاء الأكارم من العاملين في إدارات العمل في أكثر من دولة عربية، على تعاونهم الشخصي معي وتقديمهم ما تمكّنوا من تقديمه لي من وثائق ومعلومات تتعلق بإدارات العمل في بلدانهم، داعيا للجميع بالتوفيق والنجاح في تحقيق الغايات النبيلة المشتركة التي جمعتنا جميعا على درب السعي إلى إقامة العدل الاجتماعي في دولنا العربية من خلال الإرتقاء بأداء إدارات العمل العربية، التي اخترناها لتكون الساحة التي نؤدي عليها دورنا الإيجابي تجاه أمتنا.

الدكتور يوسف الياس

عمّان – الأردن

# الفصل الأول

## إدارة العمل

### المفهوم - النشأة - التطور

(1)

#### تعريف (إدارة العمل)

**1 - 1 : ما المقصود بـ (إدارة العمل) ؟** سؤال ظل محيراً ردحا طويلا من الزمن، حاول ملتقى الخبراء الذي نظمته منظمة العمل الدولية في العام 1973، الإجابة عليه، إلا أنّ هذا الملتقى لم يجد بداً من الاعتراف بصعوبة صياغة تعريف محدد للمقصود بالمصطلح، فعمد بدلا من ذلك إلى إيراد ملاحظات بشأن المقصود به، تمثلت في الآتي<sup>(1)</sup>:

أ/ إنّ مصطلح إدارة العمل يجب أن يفهم بأوسع معنى.  
ب/ إنّ المصطلح يجب أن يستوعب كل الأنشطة التي تقوم بها أجهزة الإدارة العامة في تنفيذ وتوجيه وتقويم سياسة العمل، ووضعها في خدمة الإنسان.  
ج/ إنّ المصطلح يجب أن يغطي النظام الذي يشتمل على الإدارات الوزارية - الملحقة بوزارت -، والوكالات العمومية المنشأة بالقوانين الوطنية واللوائح ذات الصلة بقضايا العمل، والإطار المؤسسي للتنسيق بين أنشطتها الخاصة، وللتشاور والمشاركة مع العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم التمثيلية، في رسم وتطوير سياسة العمل.

د/ إنّ المبدأ يجب أن يقوم على الإقرار بأنّ مصطلح (إدارة العمل) ليس مرادفا لـ (وزارة العمل).

---

(1) انظر النتائج التي تمخض عنها هذا الملتقى في:

ILO: Labour administration: Role, functions and organization.

International labour conference - 61<sup>st</sup> session. 1976. Report V(1) pp. 6 - 17.

ILO: Labour administration 1976. وسوف يشار لاحقا الى هذا التقرير اختصارا على النحو التالي:

وبناء على ما تقدّم فإنّ وضع تعريف محدد لإدارة العمل – جامع مانع كما يقال – يصدق في جميع البلدان – وفي مختلف الأوقات يبدو أمرا صعبا للغاية، ومردّد ذلك إلى أنّ أنشطة إدارة العمل ومن ثم هياكلها، تتوقف في شكلها وماهيتها على الدور الذي تقوم به الدولة في حقل سياسة العمل.

وحيث أنّ هذا الدور يختلف من دولة إلى أخرى، ومن زمن إلى آخر، فإنه لا يمكن تصور أنّ أنظمة إدارات العمل يمكن أن تتخذ نمطا واحدا.

ويرجع اختلاف أنظمة إدارات العمل، إلى اختلاف سياسات الحكومات في الحقل الاجتماعي، درجات النمو الاقتصادي، الخدمات الاجتماعية المتوفرة، مستويات التشغيل، نسبة الأجراء في قوة العمل، كفاءة الإدارة العامة، ودرجة تنظيم العمال وأصحاب العمل<sup>(1)</sup>.

ويتسبب كل ذلك في صعوبة الحديث عن مفهوم عام لمصطلح إدارة العمل. لأنّ الكثير من الأنشطة التي تمارسها هذه الإدارة، تتأثر على نحو مباشر بمؤثرات – ذات طبيعة ايدولوجية – كما أنها تتأثر أيضا بمؤثرات ظرفية – سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية الخ.

وبملاحظة ما تقدّم، فإنه يمكن فهم حجم التغير الهائل في دور ووظائف وهياكل إدارات العمل في دول المنظومة الإشتراكية التي تحولت من اقتصاد التدخل بأكثر صوره تشددا – إلى اقتصاد السوق. كما يمكن أن نفهم أيضا التغير الحاصل في دور ووظائف وهياكل إدارات العمل في العديد من الدول العربية التي انتهجت نهج اقتصاد التدخل – في مراحل تاريخية معيّنة – ثم تراجعت عنه، إلى اقتصاد السوق، ويمكن أن نشير في هذا الشأن إلى كل من مصر والجزائر والعراق كأتمثلة على ذلك.

**1 – 2 :** وبناء على ما سبق بيانه، فإنه ليس متاحا – عند التصدي لإيراد تعريف لـ (إدارة العمل)، سوى الأخذ بمفهوم واسع لهذا المصطلح، لكي يستوعب كل

---

ILO: Labour administration 1976 – p. 18 (1)

الاختلافات، ويراعي كل الاعتبارات التي أشرنا إليها، وهذا ما أخذت به المعايير الدولية بشأن إدارة العمل في كل من الإتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية رقم (158).

فقد أوردت كل من الإتفاقية والتوصية - تعريفاً - لكل من مصطلح (إدارة العمل) (labour administration) و (نظام إدارة العمل) (labour administration system).

- وأشارت الإتفاقية والتوصية إلى أنه يقصد بتعبير (إدارة العمل): (أنشطة الإدارة العامة في ميدان سياسة العمل الوطنية).

- بينما أشارتا إلى أنّ تعبير (نظام إدارة العمل) ينصرف إلى: (كل أجهزة الإدارة العامة المسؤولة عن إدارة العمل و/أو المشاركة في إدارة العمل - سواء كانت إدارات وزارية، أو وكالات عمومية<sup>(1)</sup>، بما في ذلك الوكالات شبه الحكومية أو الإقليمية أو المحلية أو أي شكل من أشكال الإدارة اللامركزية، وأي إطار مؤسسي يقام لتنسيق أنشطة هذه الأجهزة، ولتأمين استشارة ومشاركة أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم).

ويتصف النهج الذي اختطته كل من الإتفاقية والتوصية، بعدم الدقة في تقديرنا، وذلك مرجعه إلى ما يلي:

أ/ أنه لا يصح صرف مصطلح (إدارة العمل) إلى (الأنشطة) التي تمارسها الإدارة، بل يجب صرفه إلى الهياكل التي تمارس هذه الأنشطة.

ب/ ولهذا فإنّ التعريف الذي أوردته الإتفاقية والتوصية لـ (نظام إدارة العمل)، هو الذي يمثّل التعريف الواجب اعتماده لتعبير إدارة العمل بالمفهوم الواسع للمكونات التي تشكل مجموعها ما يعتبر (إدارة العمل الوطنية)، وهو الهيكل الذي يختلف من دولة إلى أخرى، ومن زمن إلى آخر في الدولة الواحدة، للأسباب والاعتبارات التي أشرنا إليها.

---

(1) ترجمت عبارة (Public agencies) الواردة في النص الانجليزي إلى (أقسام عامة) في الترجمة العربية للإتفاقية والتوصية!!

**1 - 3 :** على أن كلاً من الإتفاقية والتوصية لم تجدا بداً من التوسع في تعريف نظام إدارة العمل، على نحو يخرج هياكل هذه الإدارة من الإطار الحكومي وشبه الحكومي ليستوعب هياكل غير حكومية، حيث قررنا أنه:

(يجوز لكل دولة عضو تصدق على هذه الإتفاقية، وفقاً للقوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، أن تفوض بعض أنشطة إدارة العمل، أو أن تعهد ببعض هذه الأنشطة إلى منظمات غير حكومية، وخاصة إلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، أو عند الاقتضاء، إلى ممثلي أصحاب العمل والعمال).

وقد جاء هذا المعيار ملبياً لواقع كان قائماً في سبعينيات القرن الماضي، حين اعتمدت الإتفاقية والتوصية، في دول المعسكر الإشتراكي التي كانت تعهد ببعض الوظائف والأنشطة التي تمارسها عادة إدارة العمل الحكومية، إلى المنظمات النقابية في تلك الدول، وخاصة في ميدان تفتيش العمل<sup>(1)</sup>. وسمح بذلك أن يضم (نظام إدارة العمل) هياكل - غير حكومية - تتولى وظائف وتمارس أنشطة، تؤديها في العادة هياكل حكومية.

وقد عرفت بعض الدول العربية ممارسات محدودة في هذا الشأن، حيث عهدت إلى منظمات العمال النقابية بمهام محددة في التفتيش والتشغيل.

غير أن المبررات التي استدعت التوسع في مفهوم نظام إدارة العمل على النحو المتقدم، تقلصت حالياً للتحوّل الذي حصل في النهج السياسي والاقتصادي للكثير من دول العالم، ومنها الدول العربية، في الربع الأخير من القرن المنصرم.

**1 - 4 :** وعلى الرغم من التغيرات الخطيرة والجذرية التي شهدتها العالم عموماً في ميادين السياسة والاقتصاد، وأصابها عالم العمل بآثارها المباشرة خلال الربع الأخير من القرن المنصرم، ومن تلك المتغيرات عولمة الاقتصاد، وبرامج الإصلاح

---

(1) انظر كتابنا: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل - دار وائل للنشر - عمان - 2008 ص 440 - 441.

الاقتصادي الوطنية، والضغوط التي مورست لخفض الإنفاق العام، والتوجه نحو اقتصاد السوق، وخصخصة المشروعات الحكومية المملوكة ملكية عامة، فإن منظمة العمل الدولية ترى أنّ التعريف الوارد في كل من الاتفاقية (150) والتوصية (158) لإدارة العمل مازال ملائماً، حيث انتهت لجنة الخبراء في المنظمة إلى أنّ ( مرونة ) هذا التعريف تبقى قادراً على الإستجابة لكل هذه المتغيرات. وإنّ نظام إدارة العمل مازال حتى الآن يركز على مفاهيم (النظام) والسياسة الوطنية المتعلقة بالعمل، والإدارات الوزارية والوكالات العمومية التي تتولى أداء الوظائف المقنضية لترابط النظام ولضمان مشاركة الشركاء الاجتماعيين في جميع أنشطة سياسة العمل الوطنية (1).

ومع الإقرار بأنّ مرونة التعريف الوارد لإدارة العمل في كل من الإتفاقية والتوصية، تعطيه مزية التكيف مع المتغيرات التي تلاقت على مدى العقود الأخيرة، إلا أننا نختلف مع لجنة الخبراء في المقدمات التي أسست عليها رأيها.

فاللبرالية الجديدة في الاقتصاد التي تبنت كل المتغيرات التي أشارت إليها لجنة الخبراء لم تبقى لمفهوم (سياسة العمل الوطنية) معنى، لأنّ سياسة العمل الوطنية ناتج لعملية تدخل الدولة في تنظيم الاستخدام وعلاقات العمل، وحيث يراد لهذا التدخل أن – ينعدم –، فإنه لا يمكن تصور أن نتحدث عن سياسة لا تجد من يصنعها. وقد رصد مدير عام مكتب العمل الدولي هذه الحقيقة مشيراً إلى تآكل دور إدارات العمل الوطنية إلى الحد الذي (لم تعد توجد وزارة عمل على الإطلاق في كثير من البلدان) (2).

---

(1) ورد رأي لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية المشار إليه في المتن في دراستها المقدمة إلى الدورة (85)

لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 1997 بعنوان: Labour administration. General Survey

انظر البنود 21 – 24 ص 6 – 7. وسيشار إلى هذه الدراسة لاحقاً على النحو التالي:

ILO: Labour administration – General Survey.

(2) انظر تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي إلى الدورة (87) لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 1999

بعنوان: العمل اللاتق، ص 50.



وفي تقديرنا أنّ ما حرصت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية على تأكيده لم يكن سوى مظهراً للصراع الذي خاضته منظمة العمل الدولية، مع المنظمات الدولية المعنية بالاقتصاد والمال والتجارة، حيث ظلت منظمة العمل الدولية المدافع الوحيد عن العدالة الاجتماعية في مواجهة طغيان النزعة الاقتصادية التي تخلت عن المضامين والغايات الاجتماعية، والذي جاءت نهايته سريعة حيث انكسرت شوكة هذا الطغيان مع الأزمة الاقتصادية الحادة التي شهدتها العالم منذ العام 2008، والتي أعلنت وفاة الطروحات الفاسدة للمدرسة الليبرالية الجديدة في الاقتصاد، وأعدت مسيرة الاقتصاد العالمي باتجاه قبول دور الدولة القائد من جديد، الذي يتيح الحديث مجدداً عن سياسات وطنية بما في ذلك (سياسة العمل الوطنية).

**1 - 5 :** في ضوء كل ما تقدم، فإننا نرى أنّ مصطلح (إدارة العمل)، ينصرف إلى (المنظومة الوطنية التي تضم الهياكل والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية، ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، التي تشترك معا في أداء الوظائف وممارسة الأنشطة ذات الصلة بصياغة وتنفيذ سياسة العمل الوطنية). وبهذا التعريف فإنّ هذه المنظومة الوطنية تضم:

- أ/ الوزارة/الوزارات المعنية بسياسة العمل الوطنية.
- ب/ الإدارات التابعة للوزارة /الوزارات المعنية بسياسة العمل الوطنية.
- ج/ الوكالات العمومية من مصالح ومؤسسات وهيئات وغيرها المعنية بتنفيذ جوانب محددة من سياسة العمل الوطنية.
- د/ منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.
- هـ/ اللجان والمجالس والهيئات – أحادية أو ثنائية أو ثلاثية – التكوين المعنية بتنفيذ سياسة العمل الوطنية.
- و/ الهياكل المؤسسية للحوار الاجتماعي.

## (2)

### نشأة إدارة العمل

**2 – 1 :** اقترنت نشأة (إدارة العمل) في الدول الأوروبية الصناعية، بتدخل الدولة فيها في تنظيم علاقات العمل، وتبني سياسة اجتماعية تهدف إلى التقليل من الآثار السلبية التي لحقت بالطبقة العاملة في ظل الاقتصاد الحر، حيث شعرت تلك الدول – في أواسط القرن التاسع عشر – بالحاجة إلى إيجاد مؤسسات وإدارات جديدة تتولى أداء الوظائف التي اقتضاها هذا التدخل. وقد عمدت كل من هذه الدول إلى إنشاء هذه المؤسسات والإدارات، بما يتفق مع أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويألف مع تقاليدھا الإدارية<sup>(1)</sup>.

ومع مطلع القرن العشرين وتحديدا في العام 1910، كانت اثنتان وعشرون دولة من دول أوروبا قد أنشأت هياكل حكومية، مثلت نواة إدارات العمل فيها والتي تطورت لاحقا تطورا كبيرا، حيث ابتدأت نشاطها بممارسة وظائف ذات طبيعة رقابية بحتة<sup>(2)</sup>.

**2 – 2 :** وإنه لأمر طبيعي أن يقال، أنّ العديد من العوامل الموضوعية ساهمت في تأخر ظهور الحاجة في الدول العربية إلى إنشاء إدارات للعمل فيها، ذلك لأنّ العوامل التي عجلت في إنشائها في الدول الأوروبية، لم تجد لها مكاناً في الواقع العربي إلا في وقت متأخر نسبيا:

أ/ فمن الناحية السياسية، كانت الدول العربية واقعة تحت نير الإستعمار الأجنبي – على اختلاف جنسياته: العثماني والبريطاني والفرنسي والإيطالي، وهي لم تحصل على الإستقلال، ومن ثم لم تكتسب صفة الدول المستقلة، إلا عبر مرحلة زمنية طويلة نسبيا، امتدت ما بين نهاية الحرب العالمية الأولى، وحتى الربع الثالث من القرن العشرين.

(1) Wallin (Michel): Labour administration, Origins and development. Int. lab. Rev. Vol. 100. No. 1. July 1969 p.53.

(2) Ibid: p.55

ب/ ومن الناحية الاقتصادية، فإنّ العالم العربي ظل اقتصاده زراعياً متخلفاً، غلبت فيه العلاقات شبه القطاعية. ولهذا لم تنهياً فيه الظروف التي خلقتها الثورة الصناعية في أوروبا، وما أعقبها من سقوط النظام القطاعي، ونشأة النظام الرأسمالي، بتقسيمه الطبقي المعروف للمجتمع إلى طبقة رأسمالية وطبقة عاملة، ومن ثم ظهور علاقة العمل التابع المأجور، وغياب أي تنظيم قانوني لها، نتيجة إمتناع الدولة عن التدخل في تنظيم هذه العلاقة. وقد ترتب على ذلك كله، أنه لم تظهر الحاجة في الدول العربية الناشئة – في ظل الحكم الوطني فيها، أو حتى في ظل الحكم الإستعماري لها – إلى إنشاء إدارات عمل، تمارس الوظائف التي يقتضيها تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل، إلا في النصف الأول من القرن العشرين، بعد أن كانت قد ظهرت في هذه الدول إرهاصات الصناعة الحديثة، وتكونت فيها طبقة عاملة تعيش على إجارة قوة عملها، أدركت بفطرتها إبتداءً، ثم بتنامي ووعيها السياسي، ضرورة تنظيم نفسها نقابياً، والنضال من أجل دفع الدولة إلى التدخل في تنظيم علاقات العمل بهدف حمايتها من الإستغلال.

ج/ ومن الناحية الإدارية، لم تكن الهياكل الإدارية في الدول العربية الحديثة قد تطورت إلى المستوى الذي يتيح الفرصة لتعددتها، ومن ثم تخصصها تخصصاً دقيقاً في أداء وظائف محددة.

وقد اختلفت الدول العربية في هذه المسألة، تبعاً للميراث الذي آل إليها من الدول التي كانت تستعمرها. ويسمح لنا ذلك بتفسير السبق التاريخي لنشأة البدايات الأولى لإدارات العمل في دول المغرب العربي في رحم الفترة الإستعمارية، بينما تأخرت هذه النشأة تاريخياً في دول المشرق العربي التي كانت تابعة لقرون عديدة للدولة العثمانية التي ورثت عنها هياكل إدارية ضعيفة ومتخلفة.

## 2 – 3 : وبوضع عوامل رئيسية في الإعتبار تتمثل في:

أ/ الإختلاف في تواريخ الإستقلال السياسي للدول العربية.  
ب/ التباين في درجة التقدم الاقتصادي، وطبيعة الأنشطة الاقتصادية السائدة في كل دولة من الدول العربية.

ج/ الإختلاف في تواريخ نشأة التنظيمات النقابية في كل من هذه الدول، ومستوى تنظيمها ودرجة فاعليتها.  
د/ التباين في تواريخ شروع كل دولة في تنظيم علاقات العمل.

بوضع كل ذلك في الاعتبار يمكن أن نفهم سبب الإختلاف في تواريخ نشأة إدارات العمل في الدول العربية.

ومن خلال ما تيسر من معلومات عن نشأة إدارات العمل في الدول العربية (1)، يمكن تقسيم هذه الدول – وفقاً لتواريخ نشأة هذه الإدارات فيها إلى مجموعات عدة: أ/ المجموعة التي شهدت بدايات نشأة إدارات العمل – خلال الربع الأول من القرن العشرين، وتمثل هذه المجموعة بالدول المغاربية التي نشأت فيها إدارات العمل في ظل الهيمنة الإستعمارية الفرنسية:

(1) - ففي تونس تأسس رسمياً (ديوان الشغل) في العام 1907، ثم صدر أمر في 15/6/1910 بإنشاء تفقدية الشغل، ثم تتابعت الإجراءات حتى أصبحت الكتابة العامة، تضم – بناء على أمر صادر في 15/7/1943 (مصلحة العمل واليد العاملة)، وبذلك اتخذت إدارة العمل في تونس شكلها الإنفرادي (2).

(2) - وفي المغرب، كانت قد نشأت خلال عشرينيات القرن الماضي، مكاتب خاصة للتشغيل، إلا أنّ ظهيرا صدر في العام 1921 جعل التشغيل من اختصاص الدولة، تؤديه مكاتب حكومية تؤسس لهذا الغرض (3).

ب/ وشهدت ثلاثينيات القرن الماضي ولادة إدارات العمل في العديد من الدول العربية:

---

(1) سنعمد بشكل رئيس على المعلومات التي وردت في: دليل إدارات العمل بالدول العربية ، الذي أصدره البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل بتونس في العام 1993.

(2) المرجع السابق ص 108.

(3) المرجع السابق ص 506.

(1) - ففي مصر أصدر وزير الداخلية في العام 1930 قرارا بإنشاء مكتب للعمل، ألحق في العام 1935 بوزارة التجارة والصناعة، ثم أصبح (المكتب) في العام التالي مصلحة، ألحقت في العام 1939 بوزارة الشؤون الاجتماعية التي أنشئت في ذلك التاريخ، بعد أن أصبحت (إدارة عامة)، وظلت على تلك الحال حتى أصبحت وزارة مستقلة قائمة بذاتها اعتبارا من العام 1961<sup>(1)</sup>.

(2) - وشهدت سوريا في 1934/7/10 - في ظل الإنتداب الفرنسي صدور أول تشريع قضى بإنشاء مكاتب للاستخدام (للتشغيل)، ليؤذن ذلك بولادة إدارة العمل في سوريا التي ظلت ترتبط بوزارة الاقتصاد الوطني حتى العام 1956 حيث تقرر إنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل فارتبطت بها إدارة العمل، ومازالت حتى الآن<sup>(2)</sup>.

(3) - وتأسست في العراق في العام (1935) (مميّزية للعمال)<sup>(3)</sup>، ألحقت بمديرية البلديات والتنظيم بوزارة الداخلية، وفي العام 1939 أنشئت وزارة للشؤون الاجتماعية ألحقت بها شعبة للعمال والفلاحين، أصبحت في العام 1946 مديرية للعمال، ثم للعمل والضمان الاجتماعي، وفي العام 1963 تأسست وزارة العمل والشؤون الاجتماعية حيث ارتبطت بها - وما تزال - إدارة العمل في العراق<sup>(4)</sup>.

(4) - وبدأت مسيرة إدارة العمل في السودان بإنشاء مكتب للعمل في العام 1936. ثم أنشئ في العام 1948 أول مكتب للاستخدام، وفي العام 1956 أحدثت إدارة شؤون العمل وارتبطت بوزارة الشؤون الاجتماعية<sup>(5)</sup>.

---

(1) دليل إدارات العمل بالدول العربية ص 486 - 487.

(2) المرجع السابق ص 254 - 255.

(3) المميّزية (إدارة) بمستوى الإدارات الفرعية، يديرها موظف بعنوان (مميز) ومن عنوان وظيفته اشتقت تسمية الإدارة.

(4) المرجع السابق ص 309 - 310.

(5) المرجع السابق ص 226 - 227.

(5) - ونشأت إدارة العمل في المملكة العربية السعودية في أواسط الثلاثينيات من القرن الماضي أيضا، حيث صدر فيها أول تشريع للعمل والعمال في العام 1356 هـ/1937 م، أنيطت مهمة متابعة تطبيقه بـ (مكتب المعادن والأشغال العامة) في جدة، ثم انتقلت مهمة النظر في شؤون العمال إلى (وزارة المالية) في العام 1366 هـ، ثم أنشئ (مكتب العمل والعمال في العام 1373 هـ، وألحق بإمارة المنطقة الشرقية حتى تأسيس وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في العام 1380 هـ، حيث غدت إدارة العمل تابعة لها، حتى انفصلت مؤخرا لتصبح وزارة قائمة بذاتها<sup>(1)</sup>. حيث صدر قرار مجلس الوزراء في 1425/2/1 هـ بفصل الوزارة إلى وزارتين مستقلتين.

ج/ومثلت الخمسينيات من القرن الماضي، العقد الذي شهد ميلاد أكبر عدد من إدارات العمل في الدول العربية:

(1) - ففي أواخر الأربعينيات، وتحديدا في العام 1949 كانت قطر قد أنشأت مكاتبين للإشراف على أوضاع العمل والعمال في منطقتين لإنتاج البترول، وبعد ذلك بعشر سنوات - أنشأت في العام 1959 - مديرية عامة للعمل، ثم تأسست في العام 1970 وزارة حملت اسم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والإسكان<sup>(2)</sup>، التي انشطرت لاحقا عدة انشطارات، حتى تأسست في قطر وزارة خاصة بالعمل.

(2) - وكانت لبنان قد أنشأت مصلحة للعمل ظلت ملحقة حتى العام 1951 بوزارة الاقتصاد، ثم تأسست في ذلك العام وزارة العمل<sup>(3)</sup>.

(3) - وأنشأت الكويت في العام 1954 (مكتبا للعمل)، ما لبث أن أصبح في العام 1959 (مراقبة شؤون العمل)، ثم وكالة لشؤون العمل في العام 1966<sup>(4)</sup>.

---

(1) دليل إدارات العمل بالدول العربية ص 198.

(2) المرجع السابق ص 388 - 389.

(3) المرجع السابق ص 428.

(4) المرجع السابق ص 406 - 407.

- (4) - ومع صدور قانون للعمل في البحرين في العام 1957، أنشئت إدارة لتراقب تطبيق أحكامه، وتطورت هذه الإدارة لاحقا لتصبح إحدى الإدارات الرئيسية المرتبطة بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية التي تأسست في أواسط سبعينيات القرن الماضي<sup>(1)</sup>. والتي إنشطرت مؤخرا إلى وزارتين إحداهما متخصصة في العمل.
- (5) - وتأسست دائرة العمل في المملكة الأردنية الهاشمية في أواسط خمسينيات القرن الماضي لتؤدي وظائف محددة، وألحقت بوزارة الشؤون الاجتماعية.
- وبصدور قانون العمل رقم (21) لسنة 1960 توسعت وظائف هذه الإدارة، وتغيرت هيكلها وتغير اسم الوزارة التي كانت ترتبط بها ليصبح وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل<sup>(2)</sup>. ثم أنشئت وزارة مستقلة للعمل في المملكة.
- (6) - وأنشئ أول قسم يعنى بشؤون العمل في الصومال في العام 1958، وقد ألحق في العام 1960 بوزارة الصحة التي أصبحت تسمى وزارة الصحة والعمل<sup>(3)</sup>.
- د/ وربما كانت دولة الإمارات العربية المتحدة، آخر الدول العربية - تاريخيا - في ترتيب إنشائها لإدارة العمل فيها، حيث أنشأت إمارة أبو ظبي في العام 1966 دائرة للعمل، بينما أنشأت إمارة رأس الخيمة دائرة مماثلة في العام 1968.
- ومع قيام دولة الإمارات العربية المتحدة - كدولة إتحادية - في ديسمبر من العام 1971، أنشئت فيها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وضمت إليها دوائر العمل في الإمارات - التي كانت قد تأسست قبل ذلك -<sup>(4)</sup>.

---

(1)- دليل إدارات العمل بالدول العربية ص 78.

(2)- المرجع السابق ص 16.

(3)- المرجع السابق ص 300.

(4)- المرجع السابق ص 44.

2-4 : وما يستخلص من الإستعراض الذي تضمنه البند السابق، يتمثل في الآتي:

أ/ إنَّ إنشاء إدارات العمل في الدول العربية قد استغرق مدى زمنيًا طويلًا نسبيًا، حيث تبيّن أنّ بدايات هذه النشأة في بعض الدول ترجع إلى مطلع القرن العشرين، بينما لم تحصل هذه البدايات في عدد منها إلا في وقت متأخر نسبيًا وقع في الربع الأخير من القرن المنصرم.

وليس من قبيل التكرار، وإنما من قبيل التأكيد أن نشير إلى أنّ هذا التفاوت الزمني مرده إلى أسباب موضوعية - سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية الخ ...

ب/ وليس من شك في أنّ هذا التفاوت الزمني في نشأة إدارات العمل في الدول العربية ترك آثاره المباشرة على خلق اختلافات جذرية فيما بينها في وظائفها وهيكلها وآليات عملها وتراكم خبراتها. فإذا أضفنا إلى هذا العامل، عوامل موضوعية أخرى نابعة من اختلاف البيئات التي عملت فيها هذه الإدارات، وخصوصية المشكلات التي تعاملت معها، والتي أنتجت وظائف متباينة لهذه الإدارات، فإنّ كل ذلك يحتم علينا ضرورة التسليم بجديّة التباين القائم في وظائف وهيكل إدارات العمل في الدول العربية، وإنّ أي محاولة لإنكار ذلك، ليست سوى قفزة في الهواء تتخطى الواقع وتقود إلى استنتاجات وتصورات غير صحيحة.

ج/ يلاحظ أنّ البدايات الأولى لنشأة إدارات العمل تمثلت في إنشاء (أقسام) أو (إدارات فرعية) أنيطت بها مهمة أداء وظائف محددة، كانت على الأغلب ذات طبيعة رقابية (تفتيش/تفقدية العمل)، ثم التوسط في التشغيل (وكالات حكومية للتشغيل/الاستخدام). ثم توالى الوظائف التي أنيطت بإدارات العمل، مع إزدياد تدخل الدولة في رسم سياسة العمل الوطنية وتنفيذها، ودمجها بالسياسات الوطنية الكلية الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فأدى كل ذلك على نحو متتابع إلى توسع هيكل إدارات العمل، وارتفاع مستواها في الهيكل التنظيمي للدولة.

د/ كما يلاحظ أيضًا أنّ إدارات العمل في الدول العربية في بدايات تأسيسها ألحقت بوزارات أو جهات مختلفة عنها في طبيعة وظائفها. فكما لوحظ أنّ بعض هذه الإدارات



ألحقت بوزارات الداخلية أو الصحة أو البلديات، إلا أنّ الغالب أنها ألحقت بالوزارات أو الجهات المسؤولة عن النشاط الاقتصادي كوزارات الصناعة والتجارة والاقتصاد.

إلا أنّ تحولا نوعيا في هذا الارتباط حصل في العديد من الدول العربية، وذلك يربط إدارات العمل فيها بالوزارات المعنية بالشؤون الاجتماعية وكانت لهذا التحول دلالة الهامة، حيث يؤشر بما لا يقبل الشك إلى أنّ الدول التي أخذت به، تبنت منظورا (اجتماعيا) إلى (العمل) حرره من المنظور الاقتصادي المجرد إليه والنتائج السلبية التي تترتب عليه. وعبر هذا التحول عن استجابة هذه الدول لما تضمنته إعلان فيلادلفيا الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في العام 1944 – واعتبر ملحقا بدستور منظمة العمل الدولية – من الإقرار بأنّ (العمل ليس سلعة). وحين لا يكون العمل سلعة، فإنه يكون لازما تحريره من كل ما يترتب على النظر إليه من خلال منظور اقتصادي بحت.

هـ/ على أنّ ما يؤشر سلبا في بعض الدول العربية، هو – عدم استقرارها – على نمط محدد في تحديد جهة ارتباط إدارة العمل فيها، حيث تأرجحت عملية ربطها أو ضمها إلى وزارات مختلفة، كانت في بعض الحالات بعيدة الصلة عن وظائف إدارات العمل.

غير أنّ ما يعدّ ايجابيا في تقديرنا في هذا الشأن، أنّ العديد من الدول العربية اتجهت إلى إنشاء (وزارة خاصة بالعمل) تتعامل على نحو مباشر أو غير مباشر مع الوظائف المناطة بإدارة العمل. مما يتيح لهذه الوزارة أن تتفرغ بكل طاقاتها لأداء هذه الوظائف.

**2 – 5 :** وبالتذكير بما سبقت الإشارة إليه، من أنّ (نظام إدارة العمل) لا يقتصر على (الأجهزة الحكومية) المعنية بالقيام بالأنشطة ذات الصلة بسياسة العمل الوطنية – أيّا كانت تسمية هذه الأجهزة ومستوياتها –، وإنما يستوعب أيضا الأطر المؤسسية التي تمارس من خلالها عملية (إستشارة ومشاركة أصحاب العمل والعمال ومنظماتهم) في هذه الأنشطة، فإنه يكون لازما أن نشير بإيجاز إلى نشأة المنظمات النقابية لكل من أصحاب العمل والعمال في الدول العربية، لأنه بقيام

هذه المنظمات، وممارسة وظائفها النقابية، ومن ثم انتقالها إلى المشاركة مع الأجهزة الحكومية في تنفيذ سياسة العمل الوطنية، يتكامل هيكل نظام إدارة العمل في الدولة، بالمفهوم المعياري الدولي لهذا النظام.

وفي هذا الشأن نشير إلى الحقائق التالية:

أ/ كما تسببت العديد من العوامل الموضوعية في تأخر نشأة الهياكل الحكومية لإدارة العمل في الدول العربية – قياساً على نشأة نظيراتها في الدول الأوروبية، فإنّ تلك العوامل ذاتها تسببت أيضاً في تأخر ظهور الحركات العمالية النقابية (العفوية) إبتداءً، والسرية لاحقاً، ومن ثم قيام الحركات النقابية المنظمة لتنظيم مشروعا – بعد إقرار حكومات بعض الدول العربية بالحق في التنظيم لكل من أصحاب العمل والعمال.

ب/ على أنّ نشأة المنظمات النقابية – العمالية بالذات – في الدول العربية، إختصت ببعض الخصائص التي ميزت نشأتها عن المنظمات النقابية العمالية الأوروبية. وتركت خصائص النشأة هذه بصماتها على المسيرة النضالية لهذه المنظمات ردحا طويلا من الزمن، ويمكن القول – دون تردد – أنّ بعض هذه المنظمات لم تتمكن حتى الآن من التخلص كلية من تأثيرات خصائص هذه النشأة عليها، ومن أهم هذه الخصائص<sup>(1)</sup>:

(1) جاءت نشأة المنظمات النقابية في الدول العربية، في ظل الهيمنة الإستعمارية على هذه الدول، فكان لهذا الظرف تأثيره على توجهات النضال النقابي الأولى في هذه الدول، حيث اتخذ هذا النضال صبغة وطنية، وليس صبغة طبقية بحتة، كما كانت الحال في النضال النقابي في أوروبا. ولهذا فإنّ النضال الذي خاضته التنظيمات النقابية العربية في بداية نشأتها، تقدمت فيه قضية تحرير الوطن من الأجنبي المستعمر، على قضية تحقيق مطالب مهنية عمالية بحتة.

---

(1) لتفصيل أوفى حول هذا الموضوع، انظر:

د. يوسف الياس: علاقات العمل الجماعية في الدول العربية

منشورات البرنامج الاقليمي العربي لإدارة العمل بتونس - 1996، ص 230 وما بعدها.

وقد تسبب هذا العامل التاريخي، في تأخر بلورة موقف نقابي طبقي صرف، لدى النقابات العربية، وظلت هذه النقابات لسنوات طويلة من عمرها - أسيرة - موقفها الوطني في معركة وطنية طال زمنها ضد المستعمر - على نحو مباشر أو غير مباشر - .

(2) ومن جانب آخر، نشأت المنظمات النقابية، ومن ثم تطورت في أغلب الدول العربية، في مرحلة ما بعد الإستقلال في مؤسسات ومصانع إمتلكتها الدولة، حيث اقتضت مهمة بناء البنى الإرتكازية الأساسية للاقتصاد الوطني أن تتولاها الدولة بنفسها، لعدم قدرة الرأسمالية الوطنية الوليدة على القيام بذلك. فكانت المؤسسات والمصانع التي استخدمت أكبر عدد من العمال، مملوكة للدولة. وكان لهذا آثاره الكبيرة والمباشرة على العلاقة بين هؤلاء العمال وصاحب العمل الذي يستخدمهم، والذي يجمع بين صفتين مزدوجتين، فهو الممثل القانوني للمصلحة العامة من جهة، وهو صاحب العمل الذي يستخدم أكبر عدد من العمال من جهة أخرى، وكان مطالباً بأن يوفق بين الوظيفتين إذا استطاع ذلك، وأن يرجح الأولى على الثانية إذا اقتضى الموقف مثل هذا الترجيح.

وهكذا وجدت النقابات نفسها أنها تناضل في مواجهة صاحب عمل ذي طبيعة خاصة، يجمع بين صفتي الخصم والحكم، وهو إن استغل أو تعسف، فانما يفعل ذلك تحقيقاً للصالح العام !! .

(3) ومن ناحية ثالثة، ارتبطت بعض الحركات النقابية العربية في نشأتها بأحزاب سياسية، وهذا ليس أمراً غريباً في تاريخ الحركات النقابية في أغلب دول العالم.

إلا أن الذي ميّز هذا الإرتباط في الدول العربية هو الطبيعة الخاصة للأحزاب السياسية فيها، ففي الوقت الذي غلبت على الأحزاب في الدول الأوروبية الصفة الطبقية، فإن الأحزاب في الدول العربية اتخذت صفة وطنية أو قومية أو دينية أو طائفية، وفي هذا النوع من الأحزاب يجتمع أعضاء من طبقات مختلفة. ولهذا فهي لا تيسر إمكانية بلورة مواقف طبقية واضحة، ولا الدفاع عن مصالح طبقية معينة.

وقد ازدادت إشكالية هذا الارتباط تعقيدا بالنسبة للنقابات التي وصلت الأحزاب التي ارتبطت بها إلى السلطة، حيث فقدت المنظمات النقابية القدرة على الفصل بين نضالها النقابي ونضالها الحزبي، وتحولت من حيث تدري أو لا تدري إلى أداة في خدمة أهداف الحزب بدلا من أن تكون طليعة نقابية تقود نضالا لتحقيق أهداف وغايات مهنية.

ج/ كل العوامل التي ذكرناها آنفا، وكثير غيرها، اشتركت معا في إضعاف دور المنظمات النقابية العمالية – مع تفاوت لا ينكر في ذلك بين دولة عربية وأخرى – في المشاركة بفاعلية في الأنشطة التي تؤدي من قبل (نظام إدارة العمل) في الدولة. كما تسببت في إعاقة تطور تقنيات (علاقات العمل الجماعية) في الدول العربية، بأشكالها السلبية والإيجابية، (الإضراب – التفاوض الجماعي – الحوار) <sup>(1)</sup>، مما أبقى الطابع الفردي طاغيا على التشريع المنظم لعلاقات العمل في الدول العربية، وعلى دور محدود للغاية للشركاء الاجتماعيين في رسم وتنفيذ مقتضيات سياسة العمل الوطنية.

د/ على أنه لا بد من التوقف أمام مؤشر سلبي آخر يخص ما نحن بصدده، ويتمثل في التذكير بأنّ المواقف الرسمية – تشريعا وإدارة وممارسة – لم تكن تقف على مسافة واحدة ومتساوية من كل من حق أصحاب العمل وحق العمال في التنظيم.

ففي الوقت الذي اتسم موقف العديد من الحكومات العربية – على مدى زمني طويل – بالسلبية تجاه المنظمات النقابية للعمال، حظرا أو تقييدا، بالتشريع أو الممارسة أو الاثنين معا، فإنّ موقفها لم يكن كذلك من المنظمات النقابية لأصحاب العمل التي أقرّت لها بالحق في الوجود القانوني، وقدمت لها الدعم ويسرت عليها ممارسة أنشطتها.

---

(1) علاقات العمل الجماعية في الدول العربية : انظر في أهمية النهوض بهذه التقنيات في الدول العربية ص 266 وما بعدها.

ولم يؤد ذلك إلا إلى المزيد من التعطيل في قيام (نظام إدارة عمل) وطني متكامل، يقوم على (الثلاثية) التي رسختها الصكوك الدستورية لكل من منظمتي العمل الدولية والعربية، فطلت أنظمة إدارات العمل في بعض الدول العربية أنظمة عرجاء، لأنها لا تستقيم إلا إذا ارتكزت على (ثلاثة أثافي) تتمثل في الحكومة ومنظمات فاعلة لكل من أصحاب العمل والعمال.

### (3)

#### إدارة العمل

#### في منظور منظمة العمل الدولية

**3 - 1 :** يمكن التأكيد - دون أي تردد - أن (إدارة العمل) حظيت باهتمام متميز من منظمة العمل الدولية، على نحو مبكر ومتواصل، وأن هذا الاهتمام تبدي جليا في القرارات والمعايير التي خص بها مؤتمر العمل الدولي إدارة العمل، والتي اتخذت عدة مسارات:

**المسار الأول/** ويتمثل في القرارات (Resolutions) التي أصدرها المؤتمر في عدة دورات بشأن إدارة العمل وأبرزها (1):

أ/ القرار الذي أصدره المؤتمر في العام 1928، ودعا فيه الحكومات إلى (إحداث إدارة مناسبة ومختصة، قادرة على أن تقوم - على نحو ناجح وواسع وكامل - بمهام تحضير وتعديل وضمان إنفاذ جميع القوانين واللوائح المتعلقة بالعمل، وبوجه خاص تلك المتعلقة بتفتيش العمل والعلاقات مع مكتب العمل الدولي والأجهزة الاستشارية وتوفير المعلومات، والتسوية السلمية للمنازعات الجماعية، وجمع ونشر الإحصاءات، وإعداد التقارير والوثائق الأخرى المتعلقة بالعمل).

---

(1) ILO: Labour administration/1976 pp. 1 - 3

ويلاحظ أنّ القرار، أشار في مضمونه إلى الوظائف – التقليدية – التي كانت إدارة العمل تمارسها في المرحلة الأولى من مسيرتها، والتي كانت تغلب عليها الطبيعة الرقابية والاجرائية البحتة.

ب/ وفي العام 1953 عاد مؤتمر العمل الدولي إلى مناقشة موضوع إدارة العمل، حيث صادق في دورته السادسة والثلاثين المنعقدة في ذلك العام على تقرير إحدى لجانته الذي تضمّن – بعبارة واسعة – تحديدا للمبادئ التي تحكم أداء إدارات العمل لوظائفها، والمشكلات الخاصة بتنظيمها وموظفيها.

ج/ وفي الدورة الخمسين لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 1966 اتخذ المؤتمر قرارا – أشار فيه إلى المناقشات التي دارت في العام 1953، ودعا مجلس إدارة المنظمة إلى أن يدعو الحكومات إلى (إيلاء اهتمام خاص لأهمية وجود إدارات عمل قوية في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحث مكتب العمل الدولي على أن يعزز أنشطة التعاون الفني في هذا المجال، وأن يدرج موضوع إدارة العمل على جدول أعمال دورة قادمة للمؤتمر) (1).

**المسار الثاني/ النشاط المعياري للمنظمة الذي تناول – أنشطة وهيكل معينة – لإدارات العمل: حيث بدأ هذا النشاط بمعالجة – الجزئيات قبل أن ينتقل إلى المعالجة الكلية في الاتفاقية (150) والتوصية (158) بشأن إدارة العمل.**

وهذه المعالجات المعيارية الدولية – الجزئية – عديدة جدا، ولهذا فإننا سوف نتوقف عند المهم منها، الذي تناول أبرز أنشطة إدارة العمل وهيكلها.

#### **(أ) مكاتب التوظيف/ وكالات الاستخدام:**

حظي هذا النشاط من الأنشطة التي تؤديها إدارة العمل – باهتمام مبكر للغاية من المنظمة الدولية، واستمر هذا الاهتمام حتى الوقت الحاضر، ونشير هنا في استعراض مركز إلى أهم الاتفاقيات والتوصيات ذات الصلة به، التي أقرّها مؤتمر العمل الدولي:

---

(1) ولقد مهدت هذه الدعوة، بالإضافة إلى التوصيات التي أصدرتها مؤتمرات إقليمية نظمتها المنظمة تناولت بالنقاش والبحث إدارات العمل – انظر المرجع السابق ص 1 الهامش 3 – لإقرار المؤتمر في العام 1978 الاتفاقية (150) والتوصية (158) بشأن إدارة العمل.

(1) - التوصية رقم (1) التي أقرها المؤتمر في دورة انعقاده الأولى في العام 1919، حيث تضمنت في البند (أولاً) منها، نصاً يقضي بأن:

(يوصي المؤتمر العام بأن تتخذ كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية، تدابير لحظر إقامة وكالات استخدام تتقاضى أجراً، أو تقوم بعملها من أجل الربح، ويوصي المؤتمر أيضاً، في حال وجود مثل هذه الوكالات بالفعل، بعدم السماح لها بالعمل إلا بترخيص من الحكومة، وبتخاذ جميع التدابير الممكنة لإلغائها في أقرب وقت ممكن).

(2) - الاتفاقية رقم (34) والتوصية رقم (42) بشأن مكاتب التوظيف اللتان أقرهما المؤتمر الدولي في العام 1933.

(3) - التوصية رقم (72) بشأن إدارة الاستخدام التي أقرها المؤتمر الدولي في العام 1944.

(4) - الاتفاقية رقم (88) والتوصية رقم (83) بشأن تنظيم إدارات التوظيف، اللتان أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1948.

(5) - الاتفاقية (181) والتوصية (188) بشأن وكالات الاستخدام الخاصة اللتان أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1997. وترد على النشاط المعياري الدولي بشأن هذه الوظيفة الحيوية من وظائف إدارة العمل عدة ملاحظات:

الأولى/ إن هذا النشاط ارتبط بشكل واضح بأزمة التشغيل والبطالة، فهو جاء في الغالب متزامناً مع ارتفاع معدلات البطالة والحاجة إلى إيجاد حلول فاعلة لها:

— فالتوصية رقم (1) لسنة 1919 جاءت مباشرة بعد إنتهاء الحرب العالمية الأولى.  
— والاتفاقية رقم (34) والتوصية رقم (42) أقرتا في العام 1933 في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية في ثلاثينيات القرن الماضي.  
— والاتفاقية (88) والتوصيتان (72) و(83) أقرت في السنوات 1944 – 1948، وهي السنوات التي وافقت أو أعقبت انتهاء الحرب العالمية الثانية.

— والاتفاقية (181) والتوصية (188) جاء إقرارهما في العام 1997، في أوج عملية التحول الجذري في النهج الاقتصادي العالمي المتمثل في عولمة الاقتصاد، والنهج الاقتصادي الوطني في التحول من اقتصاد التدخل إلى اقتصاد السوق، وما ترتب على ذلك من ارتفاع خطير في معدلات البطالة، وما تخلف عنه بعد ذلك من أزمة اقتصادية ومالية على المستوى العالمي.

**الثانية/** ارتبط مضمون النشاط المعياري الدولي بشأن إدارات التوظيف، بالوظائف التي تتولاها هذه الإدارات، والتي ابتدأت بأدائها وظيفة — التوسط — في تشغيل طالبي العمل، لتؤدي بذلك — دور مكاتب تشغيل/استخدام، ثم توسعت لتشمل وظائف التخطيط والإعداد والتوجيه وجمع البيانات إلخ، لتعود هذه الوظائف إلى النقص مجدداً، بتبني السياسات الداعية إلى الحد من تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي والاجتماعي.

**الثالثة/** تأرجحت المعايير الدولية بشأن مكاتب التوظيف في موقفها من إشكالية معقدة غاية التعقيد، تتعلق بمكاتب التوظيف بأجر، حيث تفاوت موقف هذه المعايير ما بين الحظر والتقييد والإجازة، حتى إنتهت إلى إقرار قيام مكاتب استخدام خاصة بضوابط يراعى فيها التوفيق بين الحاجة إلى وجود هذا النوع من المكاتب ومقتضيات المصلحة العامة، وهذا ما سعت إلى تحقيقه كل من الاتفاقية (181) والتوصية (188) <sup>(1)</sup>.

**(ب) تفتيش العمل:** خصت منظمة العمل الدولية هذا النشاط من أنشطة إدارة العمل باهتمام يمكن وصفه بالتميز، فهو النشاط الوحيد الذي خصص له نص خاص في الباب الثالث عشر من ميثاق فرساي — الذي اعتبر لاحقاً دستور منظمة العمل الدولية — هو نص المادة (9/427) الذي جاء فيه: (يجب على كل دولة أن تقرر نظاماً للتفتيش، تشارك فيه النساء، لضمان انفاذ القوانين واللوائح بشأن حماية الاشخاص المستخدمين).

---

(1) انظر للتفصيل: التقرير السادس المقدم إلى الدورة (81) لمؤتمر العمل الدولي المنعقد في العام 1994 بعنوان: دور وكالات الإستخدام الخاصة في سير أسواق العمل. وبوجه خاص ص 64 — 65.



وخلال مسيرتها الطويلة، أسست المنظمة الدولية نشاطها المعياري بشأن تفتيش العمل على منظور رسخته من خلال الممارسة، مؤداه التلازم التام بين وجود تفتيش عمل فعال، وضمان إنفاذ الأحكام القانونية المنظمة لعلاقات العمل. ولعل العبارة التي وردت في أحد تقارير مدير عام مكتب العمل الدولي<sup>(1)</sup>، والتي جاء فيها أنه، بدون الدور الذي يؤديه جهاز تفتيش العمل، تصبح أحكام القانون (مجرد مقال في الأخلاق، أكثر منه نظاما اجتماعيا ملزما)، تكشف بوضوح عن هذا المنظور الذي ترسخ في كل طروحات المنظمة.

(1) - ونذكر هنا أنّ النشاط المعياري للمنظمة الدولية بشأن تفتيش العمل، بدأ مبكرا جدا حيث أقر مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده الأولى المنعقدة في العام 1919 التوصية رقم (5) بشأن تفتيش العمل/الخدمات الصحية، التي جاء فيها:

(يوصي المؤتمر العام كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية بأن تنشئ في أقرب وقت ممكن، إن لم تكن قد فعلت بعد، نظاما يكفل تفتيشا فعالا على المصانع، بالإضافة الى خدمة حكومية تكلف بالتحديد بمهمة حماية صحة العمال، وتظل على إتصال دائم بمكتب العمل الدولي).

(2) - واستمر مؤتمر العمل الدولي على نهج إقرار توصيات بشأن تفتيش العمل خلال الفترة ما بين عشرينيات القرن الماضي وحتى أواسط أربعينياته، حيث أقر في هذا السياق:

- التوصية رقم (20) بشأن المبادئ العامة لتنظيم نظم التفتيش لضمان تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال التي أقرها المؤتمر في العام 1923.

- التوصية رقم (28) بشأن المبادئ العامة للتفتيش على ظروف عمل البحارة التي أقرها المؤتمر في العام 1926.

- وفي العام 1937 أقر المؤتمر التوصية رقم (54) بشأن التفتيش في صناعة البناء.

- ثم أقر في العام 1939 التوصية رقم (59) بشأن إدارات تفتيش العمل الخاصة بالعمال الوطنيين.

---

International labour conference: 48<sup>th</sup> session – 1964 – Report (1) Part (2). P. 168. (1)

(3) - ومثل العام 1947 نقطة تحول في مسيرة النشاط المعياري الدولي بشأن تفتيش العمل، حيث أقر مؤتمر العمل الدولي خلال دورته المنعقدة في ذلك العام:

- الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة.

- التوصية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل.

- التوصية الدولية رقم (82) بشأن تفتيش العمل (التعدين والنقل).

وبذلك خطا المؤتمر خطوة مهمة في مجال نشاطه المعياري الخاص بتفتيش العمل، حيث انتقل من إقرار هذه المعايير بصيغة توصيات إلى إقرار أول (اتفاقية) مقترنة بتوصيتين بشأن التفتيش في الصناعة والتجارة.

- وبعد عقدين من الزمن، وتحديدًا في العام 1969 أقر مؤتمر العمل الدولي الاتفاقية الدولية (129) والتوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة. - وبذلك تكون المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، قد غطت قطاعات النشاط الاقتصادي الأساسية (الصناعة والتجارة والزراعة)، ولم يبق خارج هذه التغطية، سوى النشاط المسمى قطاع الخدمات غير التجارية (Non-commercial services) ولغرض تغطية هذا القطاع بالمعايير المذكورة، أقر مؤتمر العمل الدولي في العام 1995 (بروتوكولا) ألحقه بالاتفاقية (81)، قضى بسريان المعايير التي تضمنتها هذه الاتفاقية على القطاع المذكور (1).

وبإقرار البروتوكول المشار إليه، تكون المعايير الدولية بشأن التفتيش قد غطت جميع قطاعات النشاط الاقتصادي.

---

(1) لم يكن إقرار المؤتمر لهذا البروتوكول هو الإجراء المطلوب لمواجهة المتغيرات في عالم العمل، وملاءمة المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل مع هذه المتغيرات. ولهذا كنا قد دعونا في حينه إلى نبذ التوجه إلى إقرار ذلك البروتوكول والسعي إلى إقرار اتفاقية دولية (مراجعة/معدلة) بشأن تفتيش العمل، تستجيب للمعايير التي تتضمنها للحاجات المستجدة في عالم العمل.

انظر: د. يوسف الياس: تفتيش العمل - منظور مستقبلي. منشورات منظمة العمل العربية - القاهرة - 1996 -

ص 6 - 7.

### (ج) وظائف أخرى:

لم تقتصر المعايير الدولية على الوظيفتين الرئيسيتين من وظائف إدارة العمل اللتين سبقت الإشارة إليهما، وهما تنظيم الاستخدام وفتح العمل، بل تناولت هذه المعايير العديد من الوظائف الأخرى التي تقوم بها إدارة العمل، نشير إلى أهمها بإيجاز:

1 - تحديد الحد الأدنى للأجور، حيث أقر مؤتمر العمل الدولي العديد من الاتفاقيات والتوصيات التي تضمنت معايير بشأن دور إدارة العمل في تحديد الحدود الدنيا للأجور، أبرزها:

- الاتفاقية الدولية رقم (26) والتوصية الدولية رقم (30) اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1928، بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور.
- الاتفاقية الدولية رقم (99) والتوصية الدولية رقم (89) بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور في الزراعة اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1951.
- الاتفاقية الدولية رقم (131) والتوصية الدولية رقم (135) بشأن تحديد المستويات الدنيا للأجور اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1970.

2 - التشاور على المستوى القطاعي والوطني: وقد أقر مؤتمر العمل الدولي المعايير التالية بشأنه:

- التوصية رقم (113) بشأن التشاور والتعاون بين السلطات العامة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على المستويين الصناعي والوطني، التي أقرها المؤتمر في العام 1960.

- الاتفاقية رقم (144) والتوصية رقم (152) اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1976 بشأن المشاورات الثلاثية حول أنشطة منظمة العمل الدولية.

3 - سياسة العمالة: وقد أقر المؤتمر الدولي للاتفاقيات والتوصيات التالية بشأنها:

- الاتفاقية رقم (122) والتوصية رقم (122) بشأن سياسة العمالة اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1964.

- التوصية رقم (169) التي أقرها المؤتمر في العام 1984، بشأن سياسة العمالة (أحكام تكميلية).

**المسار الثالث/** وقد بدأ هذا المسار في أواسط سبعينيات القرن الماضي، واتخذ مظهر التخلي عن التعامل مع جزئيات هياكل ووظائف إدارة العمل، والاتجاه بدلا عن ذلك إلى النهج (الكلي) في التعامل معها.

وقد مهدت المنظمة لذلك — كما سبقت الإشارة — منذ أواسط ستينيات القرن الماضي، حيث دعا مؤتمر العمل الدولي في العام 1966 مجلس إدارة المنظمة إلى إدراج موضوع (إدارة العمل) على جدول أعمال دورة قادمة للمؤتمر.

وتمهيدا لهذا الإدراج، نظّمت المنظمة (حلقة خبراء) في العام 1973 ضمت ممثلين عن الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ونقابات العمال، بالإضافة إلى أساتذة جامعيين، وقد توصلت هذه الحلقة إلى استنتاج مفاده (إنّ إقرار معايير دولية بشأن إدارة العمل، لن يكون ممكنا فقط، بل سيكون — فعلا مرغوبا فيه، وسوف يساعد على حل بعض المشكلات) (1).

وبناء على النتائج التي توصلت إليها حلقة الخبراء المذكورة، اتخذت الإجراءات التي إنتهت بإقرار مؤتمر العمل الدولي في الدورة الرابعة والستين المنعقدة في العام 1978 كلا من الاتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية رقم (158) بشأن إدارة العمل: دورها ووظائفها وتنظيمها.

وقد أشارت ديباجة كل من الاتفاقية والتوصية، إلى الاتفاقيات ذات الصلة بإدارة العمل التي سبق استعراضها، وإلى الاتفاقيتين الدوليتين (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، و(98) بشأن تطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، اللتين تحظران أي تدخل للسلطات العامة من شأنه تقييد هذه الحقوق، أو إعاقة ممارستها القانونية، مع التأكيد على الدور الأساسي لكل من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في بلوغ التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

وخلصت الديباجة إلى أنّ المؤتمر (يرى من المستصوب اعتماد صكوك تضع مبادئ توجيهية لنظام عام لإدارة العمل).

---

ILO: Labour administration. 1976 p. 5. (1)

وهكذا جاءت المعايير المذكورة – الاتفاقية (150) والتوصية (158) – لتملأ فراغا في المعايير الدولية التي ظلت حتى تاريخ إقرارهما تتعامل مع بعض الموضوعات الجزئية الهامة ذات الصلة بإدارة العمل، ولقد مكّنت الصياغة المرنة لهذه المعايير من استمرار فائدتها رغم التطورات اللاحقة التي طرأت على عالم العمل بعد إقرارها<sup>(1)</sup>.

وستكون المعايير الواردة في كل من الاتفاقية والتوصية المذكورتين موضع دراستنا في المواضيع المناسبة من هذه الدراسة.

**3 – 2 :** وليبيان موقف الدول العربية الأعضاء في منظمة العمل الدولية، وعددها إحدى وعشرون دولة<sup>(2)</sup>، وهي تمثل ما نسبته (11.5%) من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة البالغ عددها مائة وثلاث وثمانين دولة، من المعايير الدولية المتصلة بإدارة العمل نعرض الجدول التالي:

---

(1) ILO: Labour administration. General Survey. Para. 4. p. 2 – 3.

(2) جميع الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية، أعضاء في المنظمة الدولية، باستثناء فلسطين التي لم تكتسب حتى الآن الشخصية الدولية المؤهلة للعضوية في المنظمة.

التصديقات العربية *		التصديقات الدولية *		رقم الاتفاقية	موضوع الاتفاقية
نسبة التصديق % ***	عدد الدول المصدقة	نسبة التصديق % **	عدد الدول المصدقة		
38	8	47.5	86	88	مكاتب التوظيف/وكالات الاستخدام
23.8	5	13.8	25	96	
9.5	2	11.6	21	181	
90.5	19	77.3	140	81	تفتيش العمل
صفر	صفر	0.06	11	برتوكول 1995	
14.2	3	26.5	48	129	
52.3	11	56.9	103	26	الحد الأدنى للأجور
28.5	6	28.7	52	99	
33.3	7	28.1	51	131	
38	8	67.9	123	144	التشاور
57.1	12	55.8	101	122	سياسة العمالة
33	7	38.6	70	150	إدارة العمل

\* البيانات الواردة في الجدول كما في 2009/11/1

\*\* احتسبت النسبة بقسمة عدد التصديقات على مجموع الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

\*\*\* احتسبت النسبة بقسمة عدد الدول العربية المصدقة على مجموع الدول العربية الأعضاء في المنظمة.

ويتضح من الجدول أنّ نسبة تصديقات الدول العربية، تتفوق على النسبة العامة للتصديقات في ثلاث اتفاقيات أهمها الاتفاقية رقم (81) بشأن التفتيش في الصناعة والتجارة، وتتنخفض عنها في اتفاقيتين أهمها اتفاقية التشاور الثلاثي رقم (144).

كما يتضح من الجدول أنّ الاتفاقية الدولية الأساسية بشأن إدارة العمل، وهي الاتفاقية رقم (150) لم تحظ بقبول دولي واسع حيث لم تصادق عليها سوى (70) دولة أي بنسبة تصديقات تعادل (38.6%) من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة،

وبنسبة مقارنة جاءت تصديقات الدول العربية حيث بلغت (33%) من مجموع هذه الدول الأعضاء في المنظمة.

ولهذا فإنّ جهداً دولياً يجب أن يبذل من أجل تعزيز عملية التصديق على هذه الاتفاقية، خاصة إذا عاودت دول العالم، ومنها الدول العربية، تعزيز نهج التدخل في رسم سياسة العمل الوطنية وتنفيذها من قبل الدولة.

## (4)

### إدارة العمل

#### في منظور منظمة العمل العربية

**4 - 1 :** مع أنّ منظمة العمل العربية لم تتمكن حتى الوقت الحاضر - على الرغم من محاولتها ذلك - من إقرار أدوات معيارية (اتفاقيات و/أو توصيات) خاصة بإدارة العمل، غير أنّ صكوكاً معيارية عديدة أقرتها المنظمة، تضمنت معايير ذات صلة بهذه الإدارة، سواء بإدارة العمل ذاتها أو بالشركاء الاجتماعيين الآخرين الذين يكوّنون معها (نظام إدارة العمل) بالمفهوم الذي اعتمدته منظمة العمل الدولية لهذا النظام، والذي سبقت الإشارة إليه.

**4 - 2 :** فالاتفاقية العربية رقم (1) بشأن مستويات العمل التي أقرها وزراء العمل العرب في العام 1966، - وهي أولى الاتفاقيات المعيارية العربية، والاتفاقية العربية رقم (6) (معدلة) بشأن الموضوع ذاته التي أقرها مؤتمر العمل العربي في دورته الرابعة المنعقدة في العام 1975، تضمنت كل منهما مادتين متطابقتين في مضمونهما، بشأن (إدارة العمل).

(أ) فالمادة (94) من الاتفاقية رقم (1) والمادة (96) من الاتفاقية رقم (6) نصتا على أنه:

(تنشأ في جهاز كل دولة، إدارة للعمل، لتطبيق قوانين أو لوائح العمل وتنفيذ سياسة الدولة في شؤون العمل، وفحصها وإيجاد الحلول لها، كما تعمل على تحسين أحوال العمل وتحقيق فرص العمالة والسلام الاجتماعي، ويحدد التشريع أهدافها ونظامها).

(ب) وقضت المادة (95) من الاتفاقية رقم (1) والمادة (97) من الاتفاقية رقم (6) بأن: (تنشأ مكاتب فرعية للقيام باختصاصات الإدارة المركزية للعمل في المناطق التي تستدعي إنشاء مكاتب بها، ويجب تفويض هذه المكاتب السلطة اللازمة، حتى تتمكن من القيام بهذه الاختصاصات على خير وجه).

ويلاحظ على النصين المعياريين أنهما غالباً الصفة التنفيذية – على الوظائف المناطة بإدارة العمل، وإذا كان هذا مبرراً إلى حد ما بالنسبة إلى النص الوارد في الاتفاقية رقم (1)، إلا أنه ليس مقبولاً بالنسبة لنص الاتفاقية رقم (6) التي أقرت في العام 1975، حيث كانت وظائف هذه الإدارة ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ودورها في تنشيط الحوار الاجتماعي قد تنامت إلى حد كبير.

**4 – 3:** وأولت المعايير العربية اهتماماً خاصاً لإحدى وظائف إدارة العمل وهي الوظيفة الرقابية التقليدية المتمثلة بتفتيش العمل:

(أ) فقد أفردت كل من الاتفاقية رقم (1) والاتفاقية رقم (6) ثلاثاً من موادهما، هي (المواد 96 – 98) من الاتفاقية الأولى و(المواد 98 – 100) من الاتفاقية الثانية لتفتيش العمل حيث نصت على وظائف وهيكل وسلطات التفتيش والضمانات والحقوق الخاصة بالمفتشين والتقارير التي يعدونها.

(ب) وتضمنت الاتفاقية العربية رقم (7) بشأن الصحة والسلامة المهنية التي أقرها مؤتمر العمل العربي في العام 1977 نصاً في المادة (12) منها قضى بوجوب (إيجاد جهاز تفتيش خاص بالسلامة والصحة المهنية وبوجوب دعمه بالكوادر المتخصصة وبأجهزة ومعدات القياس، وغير ذلك مما يلزم للقيام بعمله، وبأن يعطى سلطة الضبطية القضائية).



(ج) ثم أقر مؤتمر العمل العربي في دورته الخامسة والعشرين المنعقدة في العام 1998، الاتفاقية العربية رقم (19) والتوصية العربية رقم (8) بشأن تفتيش العمل.

**4 - 4 :** وبشأن تنظيم التشغيل (الاستخدام) خصصت كل من الاتفاقية رقم (1) والاتفاقية رقم (6) أربعاً من موادها له هي (المواد 16 - 19) من كل من الاتفاقيتين، وأبرز المعايير التي قررتها تتمثل في الآتي:

(أ) وجوب إنشاء مكاتب تشغيل مجانية محلية، وإذا اقتضى الحال مكاتب إقليمية بالعدد الكافي لتوفير الخدمة لكل المناطق الجغرافية للبلد (المادة 16 من الاتفاقيتين).

(ب) إتخاذ الترتيبات اللازمة، لتكوين لجان ثلاثية استشارية على مستوى الدولة، وعلى المستويين الإقليمي والمحلي، لتنظيم سوق العمل (المادة 17 من الاتفاقيتين).

**4 - 5 :** وبشأن تحديد الحد الأدنى للأجور، أوردت الصكوك المعيارية العربية نصوصاً تمثلت في الآتي:

(أ) أوردت الاتفاقيتان رقم (1) ورقم (6) في المادتين (34) و(35) من كل منهما معايير بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور تمثل أهم ما ورد في مضمونها في:

- وجوب أن يضمن الحد الأدنى للأجور، سد حاجات العمال الأساسية، دون تحديد لماهية هذه الحاجات.

- وجوب تشكيل لجان مشتركة في كل منطقة لاقتراح تحديد الحد الأدنى للأجور، دون بيان لطريقة تشكيلها والأطراف الممثلة فيها ونسبة تمثيلها.

(ب) وفي الدورة الحادية عشرة لمؤتمر العمل العربي المنعقدة في العام 1983 أقر المؤتمر الاتفاقية العربية رقم (15) بشأن تحديد وحماية الأجور، التي تضمنت في بابها الثالث الذي حمل عنوان (الحد الأدنى للأجور)، خمس مواد (المواد 16 - 20) أوردت معايير أبرزها، بيان أن تتشكل اللجان التي تتولى تحديد الحد الأدنى من ممثلين عن الحكومة وعن أصحاب العمل والعمال، ووجوب مراعاة حركة الأسعار عند تحديد هذا الحد، ومراجعتة على فترات دورية لا تزيد على السنة لكي يواكب التغير في تكاليف المعيشة.

**4 - 6 :** وفي إطار التشاور الثلاثي على المستوى القطاعي أو الوطني، أوردت الاتفاقية رقم (1) والاتفاقية رقم (6) في المادة (75) من كل منهما نصاً يقضي بأن (تتشأ لجان استشارية من ممثلي الحكومة وأصحاب الأعمال والعمال، على مستوى كل صناعة، وعلى المستوى القومي، لنظر المسائل العمالية والاقتصادية والاجتماعية المشتركة).

ويعيب النص إقتصاره على الإشارة إلى (مستوى كل صناعة)، بدلاً من (كل قطاع اقتصادي) ليستوعب الأنشطة الاقتصادية غير الصناعية، وكذلك اللبس الذي تثيره عبارة النص (وعلى المستوى القومي)، حيث أرادت بذلك المستوى الوطني (National level).

**4 - 7 :** وإضافة إلى ما تقدّم عنيت المعايير العربية بالشركاء الاجتماعيين المتمثلين بمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وبيان الوظائف التي يؤديونها في إطار (نظام إدارة العمل).

(أ) وقد خصصت كل من الاتفاقيتين (1) و(6)، ثماني عشرة مادة من موادهما (المواد 76 - 93 من كل من الاتفاقيتين) للمعايير الخاصة بمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والاتفاقيات الجماعية وتسوية المنازعات الجماعية.

(ب) كما أقر مؤتمر العمل العربي في العام 1977 الاتفاقية رقم (8) بشأن الحريات والحقوق النقابية، وفي العام 1979 الاتفاقية رقم (11) بشأن المفاوضة الجماعية.

**4 - 8 :** ولم تحظ المعايير العربية ذات الصلة بإدارة العمل بقبول واسع من قبل الدول الأعضاء في المنظمة، حيث حصلت الاتفاقيات التي تضمنت معايير بشأن هذه الإدارة على التصديقات الآتية\* :

رقم الاتفاقية	موضوع الاتفاقية	عدد التصديقات	النسبة المئوية للتصديقات **
1	مستويات العمل	9	42.8%
6	مستويات العمل (معدلة)	3	14.2%
15	تحديد وحماية الأجور	4	19%
19	تفتيش العمل	10	47.6%
8	الحريات والحقوق النقابية	3	14.2%
11	المفاوضة الجماعية	6	28.5%

\* البيانات الواردة في الجدول كما هي في 2009/11/1

\*\* احتسبت النسبة بقسمة عدد التصديقات على مجموع الدول الأعضاء في المنظمة البالغ إحدى وعشرين دولة.

**4 - 9 :** على أن ما تتبغى الإشارة إليه، أن اهتمام منظمة العمل العربية بموضوع إدارة العمل لم يقتصر على ما ورد من معايير بشأنها في الصكوك المعيارية العربية، وإنما شمل أيضا إدراج موضوع إدارة العمل على جدول أعمال مؤتمر العمل العربي في أكثر من دورة لمناقشته، سعيا إلى استصدار قرارات بشأن تطوير هذه الإدارة والإرتقاء بأدائها.

ونستعرض بإيجاز ما أنجزته المنظمة في هذا الشأن:

(أ) تم إدراج موضوع إدارة العمل على جدول أعمال الدورة التاسعة (1981) لمؤتمر العمل العربي، بهدف استصدار أداة عربية (اتفاقية و/أو توصية) بشأن إدارة العمل، غير أن المؤتمر لم يوافق على ذلك، مكتفيا بتكليف مكتب العمل العربي (بوضع مشروع برنامج عمل لعدة سنوات يستجيب لمتطلبات التنمية، ويهدف إلى تقريب وجهات النظر للوصول إلى صيغة ملائمة لإدارات العمل على مستوى الوطن العربي).

وتنفيذا لهذا القرار، قدّم مكتب العمل العربي إلى الدورة العاشرة للمؤتمر (1982) وثيقة بعنوان: النظرة المستقبلية لإدارات العمل العربية<sup>(1)</sup>، وقد اعتمد المؤتمر هذه الوثيقة<sup>(2)</sup>، التي وجدت فيها المنظمة، بما تضمنته من إجراءات أنها سوف تدفع قدما مسيرة متابعة الجهود نحو صياغة توصية عربية، ومن ثم اتفاقية عربية بشأن إدارات العمل<sup>(3)</sup>.

وواصلت المنظمة جهودها في مناقشة هذا الموضوع، حيث جعله المدير العام لمكتب العمل العربي موضوعا لتقريره المقدم إلى الدورة الحادية عشرة للمؤتمر (1983) الذي حمل عنوان: إدارة العمل أداة للتقدم الاجتماعي والتنمية، وقد جاء التقرير في ثلاثة فصول، عالج أولها موضوع: مهام وأهداف ووظائف إدارة العمل، وعالج ثانيها موضوع: القضايا الراهنة لإدارة العمل، بينما خصص ثالثها لموضوع مقومات تطوير إدارة العمل ودور منظمة العمل العربية.

(ب) لم تفلح المنظمة في تحقيق ما كانت قد سعت إليه من أجل استصدار اتفاقية و/أو توصية بشأن إدارات العمل في الدول العربية، مما دفع بلجنة الخبراء القانونيين في المنظمة إلى أن تضمن تقريرها المقدم إلى الدورة السابعة والعشرين لمؤتمر العمل العربي المنعقد في العام (2000) توصية بشأن إصدار أداة قانونية (أي اتفاقية أو توصية) تنظّم هيكل ووظائف إدارات العمل في الدول العربية على نحو يستجيب للمتغيرات الاقتصادية والتقنية التي أثرت على عالم العمل<sup>(4)</sup>.

---

(1) نشرت المنظمة هذه الوثيقة في كراسة بعنوان: إدارات العمل في الدول العربية – كراس رقم (4)

صادر عن إدارة مستويات العمل – بغداد 1984.

(2) قرار المؤتمر رقم (ق 1983/338).

(3) انظر تقرير مدير عام مكتب العمل العربي إلى الدورة الحادية عشرة للمؤتمر، مارس/1983

بعنوان: إدارة العمل – أداة للتقدم الاجتماعي والتنمية ص 84.

(4) كنا قد ضمننا مقترحا بهذا الشأن في دراستنا التي تقدمنا بها إلى لجنة الخبراء القانونيين بعنوان:

تحديث واستكمال معايير العمل العربية – الجزء الثاني التي ناقشتها اللجنة في اجتماعها في العام 1999

وتبنيت التوصيات الواردة فيها ورفعتها إلى المؤتمر.

وقد تبنت لجنة الاتفاقيات والتوصيات في المؤتمر مقترح لجنة الخبراء القانونيين ورفعته إلى المؤتمر العام الذي صادق عليه بالقرار رقم (1139 م.ع.د 27 مارس/آذار 2000) الذي تضمن الموافقة على ما يلي:

(إصدار أداة قانونية تنظم إدارة العمل في الدول العربية، لتمكينها من الإستجابة لمتغيرات ومتطلبات المرحلة المقبلة).

وعلى الرغم من إنقضاء عقد من الزمن على إتخاذ المؤتمر هذا القرار الحيوي والمهم، إلا أنّ تنفيذه عمليا لم ير النور، حيث لم تتخذ الإجراءات المقتضية لإقرار الأداة المطلوبة، وربما يرجع ذلك إلى حالة الركود التي شهدتها النشاط المعياري للمنظمة، منذ العام 1999، حيث لم يقر المؤتمر في دوراته التالية لذلك العام أي أداة معيارية بصيغة اتفاقية و/أو توصية.

(ج) وأعاد مكتب العمل العربي، طرح موضوع إدارة العمل مجددا على جدول أعمال مؤتمر العمل العربي، حيث جعله مدير عام المكتب موضوع التقرير الذي قدمه إلى الدورة الثانية والثلاثين للمؤتمر المنعقدة في العام (2005).

وقد حمل هذا التقرير عنوان (تطوير وتحديث إدارة العمل)، حيث أشار فيه إلى أنّ الهدف من اختياره طرح الموضوع على المؤتمر، هو استخلاص الدروس والعبر على ضوء تجربة الماضي، واستشراف آفاق المستقبل لما يمكن أن تكون عليه إدارة العمل، وتحديث أدواتها ووسائلها لتستطيع القيام بدورها المنوط بها في هذا العصر<sup>(1)</sup>.

غير أنّ النتائج التي انتهت إليها مناقشة التقرير في المؤتمر، اتسمت بالعمومية حيث أوصى المؤتمر بدعم وتطوير إمكانات إدارات العمل العربية لتمكينها من القيام بالمهام الجديدة المدعوة لممارستها، دون تحديد دقيق لماهية هذه المهام، والوسائل والأساليب المقتضية لتمكين إدارات العمل من أدائها. كما خلت توصيات

---

(1) انظر تقرير المدير العام لمكتب العمل العربي – البند الأول/القسم الأول – الدورة 2005/32 ص 6.

المؤتمر من الإشارة إلى آفاق التعاون العربي في هذا الشأن، مكثفية بالإشادة بجهود المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس والدعوة إلى تقديم المزيد من الدعم له ليتمكن من زيادة نشاطاته، والإستجابة للإحتياجات الملحة والمترابدة لإدارات العمل وأطراف الإنتاج في الدول العربية في مجالات إدارة العمل والتشغيل (1).

ولم يتضمن القرار أية إشارة إلى إقرار أداة معيارية عربية (اتفاقية و/أو توصية) بشأن إدارة العمل، ولو على سبيل التنكير بقرار مؤتمر العمل العربي – الذي سبقت الإشارة إليه – الذي اتخذ في العام 2000، بشأن إصدار أداة قانونية تنظّم إدارة العمل في الدول العربية.

**4 – 10 :** وأولت منظمة العمل العربية اهتماما لإدارات العمل العربية في إطار برامج المعونة الفنية التي كانت تديرها بنشاط حتى أواسط ثمانينيات القرن الماضي (2)، حيث نظّمت العديد من البرامج التدريبية وقدمت الإستشارات والخبرات إلى الدول العربية التي احتاجت إليها من أجل تطوير إدارات العمل فيها. غير أنّ نشاط المنظمة بدأ بالتقلص التدريجي في هذا الشأن، مع مطلع تسعينيات القرن الماضي – نتيجة شحة الموارد المالية التي اضطرت المنظمة بسببها إلى أن تتوقف عن تنفيذ برامج للتعاون الفني في هذا المجال.

إلا أنّ تقلص برامج التعاون الفني على النحو الذي أشرنا إليه، تزامن مع ولادة نشاط مشترك للمنظمة مع جهات أخرى – عوض إلى حد كبير هذا التقلص، ونعني بذلك إنشاء مركز إقليمي في أواسط العام 1986 باسم (المركز الإقليمي العربي لتطوير إدارات العمل)، بمشاركة أربع جهات هي كل من منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) والحكومة التونسية، واتخذ من مدينة تونس مقرا له، وكان الهدف الأساس من إنشائه، هو تطوير هياكل إدارات العمل العربية والإرتقاء بأدائها.

(1) انظر القرار رقم 1287 م.ع.د.32. فبراير/شباط 2005.

(2) انظر تقرير: إدارة العمل – أداة للتقدم الاجتماعي والتنمية – مشار إليه سابقا – ص 85 وما بعدها.

وفي العام 1991 تقرر الاستمرار بالمشروع بمشاركة الاطراف الاربعة، مع

تغيير تسميته الى (البرنامج الاقليمي العربي لادارة العمل).

وفي العام 1996، قرر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الإنسحاب من البرنامج، ففقد بذلك (ممولاً) رئيسياً لأنشطته، وترتب على ذلك أن تقلصت موازنته وأنشطته، وانتقلت في هذا العام إدارة البرنامج إلى منظمة العمل العربية.

وفي العام 2000 اعتمدت تسمية جديدة للبرنامج، حيث أصبح يسمّى (المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل)، وجرى تنظيم مركزه القانوني بإبرام اتفاقية تعاون في 15 نوفمبر 2001 بين منظمة العمل العربية والحكومة التونسية، وإبرام اتفاقية المقر الخاص بالمركز بين الطرفين في 5 مارس 2002.

ومنذ بداية نشاط المركز وعلى مدى سنوات عمره، نفذ الكثير من النشاطات لصالح إدارات العمل في الدول العربية، توزعت على أنشطة تدريبية وندوات قطرية وقومية، وتقديم استشارات وخبرات إلى عدد من هذه الدول، ونشر بعض الدراسات الخاصة بإدارات العمل العربية.

وعلى الرغم من أهمية ما قدّمه المركز في حقل نشاطه، إلا أنه بحاجة إلى تعزيز قدراته مالياً وبشرياً، وتطوير أنشطته نوعياً والإرتقاء بمستواها بمشاركة فاعلة من كل من منظمتي العمل الدولية والعربية والحكومة التونسية المستضيفة.

## الفصل الثاني وظائف إدارة العمل

### (1)

#### من الحماية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية

**1 - 1** : سبق أن بيّنا أنّ (إدارات العمل) نشأت استجابة للحاجة التي أفرزها تدخل الدولة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، في تنظيم علاقات العمل، حيث وظّفت الدولة سلطتها في التشريع لإقرار قواعد قانونية ملزمة تنظّم هذه العلاقة، بهدف حماية الطرف الضعيف فيها - وهم العمال -.

وقد اقتضى هذا التدخل أن تؤسس إدارة تتاطب بها أصلا وظيفة الرقابة على إنفاذ الأحكام القانونية المشار إليها، وهكذا وجدت إدارة العمل لتمارس وظيفة الرقابة هذه.

غير أنّ تدخل الدولة، أخذ بالاتساع التدريجي، ليمتد إلى تنظيم سوق العمل ذاتها، وهكذا تزايدت الوظائف المناطة بإدارات العمل، فنمت هيكلها تبعا لذلك.

**1 - 2** : وجاءت النقلة النوعية في نمو وظائف إدارة العمل بعد الحرب العالمية الثانية بفعل عاملين رئيسيين:

**الأول/** تبنيّ الدول الأوربية في أعقاب تلك الحرب (الفكر الاجتماعي) الذي حفز على المزيد من تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي والاجتماعي، وكان نصيب علاقات العمل من هذا التدخل كبيرا جدا.

**الثاني/** المسعى الدولي الذي قاده منظمة العمل الدولية من أجل تطوير وظائف إدارة العمل والإرتقاء بأدائها.



وكان من نتيجة ذلك، أن تحولت إدارات العمل من وكالات للحماية agencies of protection، إلى وكالات للعدالة الاجتماعية (agencies of social justice) (1)، مما أدى إلى حصول تغيرات كبيرة في مضمون وطبيعة الوظائف الموكلة إليها، والتي تمثلت في نمو وظائفها التخطيطية والتنفيذية في مجالات حماية العمل وتنظيم الاستخدام وتطوير علاقات العمل الجماعية، والتوسع في مهامها الإستشارية على مختلف المستويات، وفي تحقيق التوافق بين مصالح أطراف علاقة العمل والمصلحة الاجتماعية العليا.

ومع أواسط القرن الماضي، كانت الوظائف المتزايدة لإدارة العمل الوطنية قد جعلت هذه الإدارة تصبح إحدى الإدارات المعنية بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية، تخطيطاً وتنفيذاً، فمنها دورها نمواً كبيراً، وامتد إلى مجالات لم تكن تدخل في إطار وظائفها التقليدية.

وفي ظروف نمو وتطور وظائف إدارة العمل على المستوى الوطني، وخاصة في الدول الصناعية المتقدمة، جاء الجهد الدولي المتميز لمنظمة العمل الدولية في صياغة معايير دولية - مرنة - بشأن هذه الوظائف، ضمّنتها في الاتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية (158) اللتين سبقتا الإشارة إليهما.

**1 - 3 :** وقد أوردت الاتفاقية (150) في مادتها السادسة، نصاً أجملت فيه وظائف إدارة العمل. حيث نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أن:

(1) تكون الأجهزة المختصة في إطار نظام إدارة العمل، مسؤولة على نحو ملائم - عن إعداد وتنفيذ وتنسيق وفحص ومراجعة سياسة العمل الوطنية. (2) وأن تكون - أو تشارك - في إطار الإدارة العامة أداة لإعداد وتطبيق القوانين واللوائح التي تنفذ بها هذه السياسة).

---

(1) Wallin: op.cit.p. 86.

(2) لم تأت الترجمة العربية لهذه المادة دقيقة في مطابقتها للنص الانجليزي، ولعل ترجمة مصطلح (national labour policy) الذي يعني سياسة العمل الوطنية - (سياسة الاستخدام الوطنية) أبرز مثال على عدم دقة الترجمة، وما يمكن أن يتسبب فيه من فهم غير صحيح للنص.

وأوردت الفقرة (2) من هذه المادة في أربعة بنود موجزة بيانا بالوظائف الأساسية الموكلة إلى إدارة العمل. ويرجع مقتضى هذا الإيجاز إلى التباين الواسع فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية في منظورها وممارستها لهذه الوظائف، مما استوجب الإبتعاد عن الدخول في نصوص معيارية مفصلة في الاتفاقية المذكورة. غير أن الإيجاز الذي فرضته اعتبارات معينة على نصوص الاتفاقية، تم تعويضه بنصوص مفصلة تفصيلا واسعا في المعايير التي تضمنتها التوصية رقم (158)، التي طورت المبادئ الواردة في الاتفاقية وقدمت إرشادات وتوجيهات مفيدة لتنفيذها، وقد خصصت حيزا واسعا منها لوظائف إدارة العمل حيث أفردت القسم الثاني منها – البنود (5 – 18) من التوصية – لبيان تفصيلي لهذه الوظائف.

**1 - 4 :** وفي ضوء النصوص المعيارية الدولية الواردة في كل من الاتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية رقم (158)، والمعايير العربية بشأن وظائف إدارة العمل التي وردت في الصكوك العربية التي استعرضناها في الفصل الأول، سوف ندرس وظائف إدارة العمل عموماً بصيغتها التي استقرت عليها، قبل أن تطالها آثار الرياح التي هزتها بعنف في الربع الأخير من القرن الماضي.

وفي ضوء تلك المعايير الدولية والعربية سوف ندرس تباعا أيضا الممارسات العربية لهذه الوظائف، بالقدر المتاح لنا من معلومات.

## (2)

### الوظيفة الأولى: حماية العمل

**2 - 1 :** يقول أحد تقارير منظمة العمل الدولية في وصف هذه الوظيفة من وظائف إدارة العمل، أنها: (وظيفة تقليدية لأي نظام إدارة العمل، وهي جزء موغل في القدم، وغير قابل للتخلي عنه، وضروري، في عملية وضع سياسة العمل)<sup>(1)</sup>.

---

ILO: Labour administration. 1976. p 25. (1)

وبهذا الوصف للوظيفة، يمكن القول أنه لا يتصور وجود نظام إدارة العمل لا يؤدي هذه الوظيفة – بشكل أو بآخر –، وبما يتفق مع الظروف والممارسات الوطنية في كل دولة.

وتأسيساً على هذا التصور أنطت المادة (1/6) من الاتفاقية الدولية رقم (150) بالأجهزة المختصة في إطار – نظام إدارة العمل – مسؤولية إعداد وتنفيذ وتنسيق وفحص ومراجعة سياسة العمل الوطنية أو أن تشارك في ذلك، وأن تكون هي بالذات – أداة فعالة في إعداد وتطبيق القوانين واللوائح التي تنفذ بها سياسة العمل الوطنية.

وتتعدد الأشكال والصيغ التي يمارس بها نظام إدارة العمل هذه الوظيفة، وتمتد لتشمل:

- (أ) معايير العمل.
- (ب) الصحة والسلامة المهنية.
- (ج) التأمين الاجتماعي.
- (د) تحديد الحد الأدنى للأجور.

وسنستعرض تفصيلاً وعلى التوالي كيفية ممارسة هذا النظام لوظيفة (حماية العمل) عبر هذه الصيغ المختلفة.

**2 – 2** : ترسم التوصية الدولية رقم (158) في (1/5) منها الدور الحمائي الذي يمارسه نظام إدارة العمل من خلال (معايير العمل)، فهي تنص على أن:

(1) – ينبغي للأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل – بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وبطريقة وشروط تحددها القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية – أن تشارك بفاعلية في – تحضير، وتطوير، وإقرار، وتطبيق، ومراجعة معايير العمل، بما في ذلك القوانين واللوائح المتعلقة بها.

2 – وينبغي لهذه الأجهزة توفير خدماتها لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بما يتفق مع القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، بغية تشجيع تنظيم أحكام وشروط الإستخدام عن طريق المفاوضة الجماعية).

وتضيف التوصية في (6) منها أنه: (ينبغي لنظام إدارة العمل أن يشمل جهازا لتفتيش العمل). وترتبط مقتضيات هذا النص على نحو مباشر بوظيفة مراقبة نظام إدارة العمل لكيفية تطبيق معايير العمل المقررة في القوانين أو اللوائح أو الاتفاقيات الجماعية.

وتتفرع هذه الوظيفة المناطة بنظام إدارة العمل إلى وظائف فرعية متعددة نشير إلى أهمها على النحو التالي:

**2 – 3 :** يتولى نظام إدارة العمل في الدولة، إعداد (تحضير preparation) مشروعات (مسودات) القوانين واللوائح ذات الصلة بمعايير العمل الوطنية بهدف تطوير هذه المعايير. كما يسعى أيضا، عبر الوسائل الدستورية، إلى إقرار/اعتماد هذه المعايير بغية إضفاء صفة الإلزام عليها.

وتعتبر وظيفة إعداد مسودات القوانين واللوائح المتعلقة بمعايير العمل، تقليديا من الوظائف التي تناط بوزارة العمل – أو الوزارة المناظرة لها أيا كانت التسمية التي تطلق عليها –.

ويندر أن تؤدي هذه الوزارة الوظيفة المذكورة على وجه الاستقلال، أي منفردة في ذلك، فهي عادة تتشاور في إعداد هذه المسودات مع:

- (أ) الشركاء الاجتماعيين الآخرين، أي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.
- (ب) الإدارات والأجهزة الحكومية الأخرى ذات الصلة بموضوع المعايير.

وغالبا ما يكون التشاور مع هذه الإدارات والأجهزة الحكومية مؤقتا، بخلاف الحال في التشاور مع الشركاء الاجتماعيين الذي يتخذ في الغالب من الحالات شكلا مؤسسيا دائما من خلال المجالس أو الهيئات المشتركة – ثلاثية التكوين.

كما يمكن لنظام إدارة العمل أن يسهم – على نحو غير مباشر – في عملية إقرار معايير عمل – اتفاقية – عن طريق التفاوض الجماعي بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. حيث تقوم إدارة العمل بدور هام في تشجيع هذا النوع من المفاوضات عن طريق تقديم المشورة إلى الأطراف المتفاوضة، وتقديم المعلومات والبيانات الضرورية إليها.<sup>(1)</sup>

ومتى أقرت المعايير المقترحة من قبل نظام إدارة العمل واكتسبت صفة الإلزام، فإنّ هذا النظام يتولى مهمة إنفاذها، وتفعيلها عملياً، وهذه الوظيفة تنطوي على عدة مهمات تمتد من الرقابة على كيفية تنفيذ المعايير باستعمال وسائل إدارية تتمثل في إصدار قرارات وتعليمات تنفيذية، إلى ضمان التطبيق الصحيح للمعايير من قبل المخاطبين بأحكامها.

وتعدّ الإجراءات الخاصة بتطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بشروط وظروف العمل والصحة والسلامة المهنية الوظيفة التي تختص بها وزارة العمل في الغالبية العظمى من دول العالم. ويشاركها في بعض الدول التي يوجد فيها تقليد – طويل المدى – للتعاون بينها وبين الشركاء الاجتماعيين، هؤلاء الشركاء في بعض الإجراءات الخاصة بتطبيق هذه القوانين واللوائح.

وتلقت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية<sup>(2)</sup>، الإنتباه إلى وجوب التنسيق بين جميع الأطراف التي تشارك معا في إعداد وتنفيذ معايير العمل، مؤكدة على ما ورد في المادتين (4) و(6) من الاتفاقية رقم (150) بهذا الشأن، وتبيّن اللجنة أنّ الغاية من هذا التنسيق هي تجنب التناقض في المعايير التي تعتمد بشأن شروط وظروف العمل والحياة والإستخدام ولتوفير الإنسجام بين القوانين واللوائح من جانب وإجراءات التنفيذ من جانب آخر.

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Paras: 54 – 59. pp. 21 – 23

(2) Ibid. Paras: 62 – 64. pp. 23 – 24.

2 - 4 : ولا يعني إعداد معايير العمل وإكسابها الصيغة التشريعية وإنفاذها من قبل نظام العمل في الدولة، أنّ هذه المعايير - بالصيغة التي أقرت بها - جاءت في مضمونها وصياغتها - محققة للغاية من إقرارها. كما أنّ إقرار معايير عمل في وقت ما، لا يقطع بصلاحياتها لمدى طويل من الزمن، إذا ما طرأت على البيئة الاقتصادية والاجتماعية متغيرات أفرزت حالات عملية لا تغطيها المعايير هذه، أو أنّها لا تتألف مع ماهية هذه الحالات.

ولهذا كانت عملية مراجعة - تنقيح - التشريعات جميعا -، ومنها التشريعات المنظمة لشروط وظروف وعلاقات العمل - ملازمة تماما لعملية إقرار هذه التشريعات وإنفاذها، حيث تقتضي الحال دوما - مراقبة - النتائج العملية لتطبيق هذه التشريعات، لاكتشاف النواقص والعيوب فيها، وتقدير مدى ملاءمتها لما يستجد من متغيرات في المحيط الذي تنفّذ فيه، ومن ثم اقتراح صيغ لمعايير - معدلة - تكمل المعايير النافذة أو تحل محلها، بهدف تدارك أوجه النقص فيها.

ولغرض تحقيق ذلك، جعلت المادة (6) من الاتفاقية رقم (150) والبند (5) من التوصية الدولية رقم (158)، من بين الوظائف التي تناط بنظام إدارة العمل، المشاركة بفاعلية في (مراجعة reviewing) معايير العمل التي سبق إقرارها، وتم تنفيذها، وتمكن هذا النظام من خلال قيامه بمراقبة عملية التنفيذ، أن يجري تقويما لهذه المعايير، ومن ثم أن يقترح صيغا معدلة أو بديلة للمعايير النافذة، ليتم إضفاء الصيغة التشريعية عليها وفقا للإجراءات الدستورية في الدولة.

وعادة ما تتولى الأقسام المتخصصة في وزارات العمل بإعداد المسودات القانونية لمعايير العمل، مهمة المراجعة هذه، واقتراح الصيغ المعدلة أو البديلة.<sup>(1)</sup>

ومع أنّ الأقسام التي تقوم بعملية المراجعة هي تلك المعنية بالتشريعات، إلا أنّ هذه الأقسام تعتمد في إعدادها الصيغ المعدلة أو البديلة على ما تستوحيه من تقارير أجهزة تفتيش العمل التي تقوم بدور حيوي في هذا الشأن، حيث يتمكن المفتشون أن يكتشفوا من خلال عملهم أوجه النقص أو العيوب في التشريعات النافذة،

---

ILO: Labour administration. General survey. Paras : 73. p. 26 (1)

ولهذا جعلت المعايير الدولية المعنية بتفتيش العمل، من بين وظائف المفتشين (إبلاغ السلطة المختصة بأوجه النقص أو عيوب التطبيق التي لم تنص عليها الأحكام القانونية النافذة).<sup>(1)</sup>

والمفتش — أقدر من غيره على القيام بهذه المهمة —، فهو (العين) التي ترى النصوص القانونية (حية) في التطبيق، فيتعرف على مدى دقة صياغتها، وملاءمتها للتطبيق العملي، وإحاطتها بكل الحالات التي يكتشفها في الواقع. غير أنه لكي يتمكن من القيام بهذه المهمة، فإنه يجب أن يكون قد أعدّ إعداداً كافياً للقيام بها من خلال الدراسة والتدريب، وأن يعمل بمعىة إدارة مستعدة للتعامل ايجابياً مع ما يقترحه في هذا الشأن.<sup>(2)</sup>

وتؤدي وظيفة — مراجعة — معايير العمل عادة بالطريقة ذاتها التي تؤدي بها وظيفة — إقرار/إعتماد — هذه المعايير، وتشارك فيها الأطراف ذاتها، ولهذا فإنّ — وزارة العمل — تشارك في الغالب مع الشركاء الاجتماعيين، ومع وزارات وهيئات حكومية أخرى في عملية مراجعة المعايير وإعداد مقترحات لتنقيحها.

على أنّ ما تنبغي الإشارة إليه هنا، هو أنّ الغاية من — مراجعة — التشريعات المنظمة لشروط وظروف وعلاقات العمل — لم تعد تقتصر على نهج تحسين هذه المعايير بما يحقق (حماية أفضل) للعمال، حيث شهدت العقود الثلاثة الأخيرة نكوصاً عن هذا النهج، وتحولاً عنه، تمثل في الدعوة إلى مراجعة مجمل النظام القانوني لمعايير العمل، باتجاه مختلف يهدف إلى (إضفاء المرونة) على الكثير من أحكامه — كما قيل —، سعياً إلى إيلاء اهتمام أكبر للإعتبارات الاقتصادية في علاقات العمل. بعد أن رجحت الاعتبارات الاجتماعية فيها، ردحا طويلاً من الزمن.<sup>(3)</sup> وستكون لنا عودة إلى هذا الموضوع لاحقاً.

(1) انظر المادة (3/1/د) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل، والمادة (6/1/ج) من الاتفاقية الدولية رقم (129)

بشأن تفتيش العمل في الزراعة، والمادة (24) من الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل.

(2) د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل — مشار إليه سابقاً ص 294 — 295.

(3) انظر: د. يوسف الياس: مراجعة تشريعات الاستخدام وعلاقات العمل، في ضوء التغييرات المصاحبة للعولمة. مجلة العمل العربي

— العدد 77 — يونيو 2004 ص 73 — 83.

**2 - 5 :** وتعدّ وظيفة (مراقبة) الإلتزام بمعايير العمل المعتمدة قانوناً، إحدى الوظائف الأساسية التي يقوم بها نظام إدارة العمل في الدولة، وهي - كما سبقت الإشارة - أقدم وظائفه، وكانت الحاجة إليها سبباً رئيساً في نشأة نظام إدارة العمل.

وتمارس إدارة العمل وظيفية المراقبة هذه في العادة - من خلال جهاز تفتيش العمل فيها - الذي أكدت ضرورة الإلتزام بإيجاده - كما فصلنا في الفصل الأول - المعايير الدولية ومن ثم العربية . حيث وردت الإشارة إليه في ميثاق فرساي - الباب الثالث عشر الذي أصبح دستور منظمة العمل الدولية -، وقد أقر في العام 1919 -، وكرست ذلك العديد من الصكوك المعيارية الدولية والعربية، وأعدت التأكيد على ذلك، بنص صريح فيها، التوصية الدولية رقم (158) حيث قضت في البند (6) بأنه: (ينبغي لنظام إدارة العمل أن يشمل جهازاً لتفتيش العمل).

والوظيفة الأساسية التي توكلها المعايير الدولية والعربية، ومعها القوانين الوطنية إلى جهاز تفتيش العمل هي (تأمين إنفاذ الأحكام المتعلقة بشروط وظروف العمل وحماية العمال، أثناء قيامهم بهذا العمل)، وتوسع الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة هذه الوظيفة لتشمل إنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة (بظروف حياة عمال الزراعة وأفراد أسرهم)، وذلك مراعاة للطبيعة الخاصة للعمل في الزراعة التي تخلق بالضرورة ترابطاً متيناً بين ظروف العمل وظروف حياة العمال وأسرهم.

وتحقق أجهزة تفتيش العمل من خلال أدائها هذه الوظيفة نتيجتين بالغتي الأهمية في توفير حماية العمل هما:

(أ) إلزام المخاطبين بأحكام التشريعات المتعلقة بهذه الحماية، بتنفيذها، وذلك من خلال الإجراءات ذات الطبيعة الإرشادية، أو الزجرية، التي تؤدي بالنتيجة إلى التطبيق الصحيح لهذه الأحكام.

(ب) تطوير التشريعات المنظمة لهذه الحماية، من خلال ما تقدّمه هذه الأجهزة من مقترحات لمعالجة أوجه النقص في التشريعات، على النحو الذي سبق بيانه.



**2 - 6 :** مع أنّ كلا من الاتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية رقم (158) خلت من معايير بشأن الدور الذي يؤديه نظام إدارة العمل في حماية العمل والعمال من خلال خدمات الصحة والسلامة المهنية التي تؤمّن حماية العمال ومكان العمل من المخاطر التي يمكن أن تلحقهم، فإنّ الدراسة المسحية التي قامت بها لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية أظهرت - من خلال التقارير التي قدمتها الدول الأعضاء في المنظمة - أنّ نظام إدارة العمل في عدد كبير من دول العالم، يؤدي دورا كبيرا في سياسة العمل الوطنية بشأن الصحة والسلامة المهنية.<sup>(1)</sup>

غير أنّ خلو الاتفاقية والتوصية المذكورتين من معايير خاصة تنظّم دور نظام إدارة العمل فيما يتعلق بالصحة والسلامة المهنية لا يعني أنّ معايير العمل الدولية لم تعالج هذه المسألة - وإن كانت معالجتها قد جاءت بصياغات مرنة للغاية، لكي تتلاءم مع التباين الواسع بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بشأن الصحة والسلامة -.

وما يستخلص من هذه المعايير<sup>(2)</sup>، وتحديدًا من تلك التي تضمنتها الاتفاقية الدولية رقم (155) والتوصية الدولية رقم (164) المقترنة بها، بشأن السلامة والصحة المهنتين وبيئة العمل اللتين أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1981، والاتفاقية الدولية رقم (187) بشأن الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنتين التي أقرها المؤتمر في العام 2006، والتي تتعلق بالدور الذي يؤديه نظام إدارة العمل الوطني في هذا الميدان الحيوي من ميادين حماية العمل، نلخصه بالآتي:

(أ) تلزم المادة (1/4) من الاتفاقية (155) كل دولة عضو، بصياغة سياسة وطنية، بشأن السلامة والصحة المهنية، وبيئة العمل، وبمراجعتها بصورة دورية - في ضوء الأوضاع والممارسات الوطنية - بالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلا لأصحاب العمل والعمال.

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Para: 74. p. 26.

(2) عديدة هي الصكوك الدولية التي أقرها مؤتمر العمل الدولي بشأن الصحة والسلامة، ترجع بواكيرها إلى عشرينيات القرن الماضي، وقد اتخذت الصكوك الأولى منهج معالجات جزئية لمسائل محددة ذات صلة بالصحة والسلامة. ثم تواصلت مسيرة هذه المعايير لتنتهي بتلك التي أشرنا إليها في المتن.

(ب) وتوجب المادة (6) من الاتفاقية ذاتها، أن توضح في صيغة السياسة المشار إليها في المادة (1/4)، الوظائف والمسؤوليات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، وبيئة العمل، لكل من السلطات العامة، وأصحاب العمل والعمال وغيرهم، مع مراعاة طابع التكامل بين هذه المسؤوليات والأوضاع والممارسات الوطنية.

(ج) وتلزم المادة (8) من الاتفاقية كل دولة عضو بأن تتخذ بالتشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال المعنيين، ما قد يلزم من خطوات لتنفيذ السياسة الوطنية المشار إليها في المادة (1/4) من الاتفاقية، وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو أية طريقة أخرى تتفق مع الظروف والممارسات الوطنية.

(د) ولغرض إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية وبيئة العمل:

- توجب المادة (9) من الاتفاقية أن يؤمن ذلك بنظام للتفتيش كاف ومختص.

- بينما تلزم المادة (10) منها بأن تتخذ التدابير المقتضية لتقديم إرشادات لأصحاب العمل والعمال، لمساعدتهم على الوفاء بالتزاماتهم القانونية المتعلقة بالصحة والسلامة وبيئة العمل.

(هـ) وفي تحديدها العناصر التي يتكون منها (النظام الوطني للسلامة والصحة المهنية) تقضي المادة (4) من الاتفاقية الدولية رقم (187) بما يلي:

(1) تضع كل دولة عضو نظاما وطنيا للسلامة والصحة المهنتين، تحافظ عليه، وتطوره تدريجيا، وتستعرضه دوريا، بالتشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلا لأصحاب العمل والعمال.

(2) يشمل النظام الوطني للسلامة والصحة المهنتين من جملة أمور ما يلي:

(أ) قوانين ولوائح واتفاقات جماعية عند الإقتضاء، وأي صكوك أخرى ذات صلة بالصحة والسلامة المهنتين.

(ب) سلطة أو هيئة أو سلطات أو هيئات مسؤولة عن الصحة والسلامة المهنتين، معينة وفقا للقوانين والممارسات الوطنية.

(ج) آليات لضمان الإمتثال للقوانين واللوائح الوطنية، بما في ذلك نظم للتفتيش.

(د) ترتيبات لتعزيز التعاون بين الإدارة والعمال وممثليهم على مستوى المنشأة،  
يوصف ذلك عنصراً أساسياً من تدابير الوقاية المتصلة بمكان العمل.

ومن خلال النصوص المعيارية التي تم إستعراضها، يمكن أن نستخلص  
النتائج الهامة التالية:

**النتيجة الأولى/** إنّ المعايير الدولية تشير بوضوح إلى (سلطة أو هيئة أو  
سلطات أو هيئات مسؤولة عن الصحة والسلامة المهنيين) وهي بهذه الإشارة:

(1) لم تسمّ هذه الهيئة أو السلطة مراعاة للاختلافات الواسعة بين الدول  
الأعضاء في المنظمة في تحديدها على المستوى الوطني.

(2) إنّها تشير إلى هذه السلطة بصيغة المفرد والجمع مراعاة لاحتمال أن تكون  
هيئة أو سلطة واحدة أو هيئات وسلطات متعددة تعنى كل منها بجانب من  
المسؤولية عن الصحة والسلامة.

**النتيجة الثانية/** إنّ السلطة أو السلطات العامة ملزمة بأن تتشاور في السياسة  
الوطنية الخاصة بالصحة والسلامة المهنيين مع الشركاء الاجتماعيين ممثلين  
بالمنظمات الأكثر تمثيلاً لكل من أصحاب العمل والعمال.

**النتيجة الثالثة/** إنّ السلطات العامة في حالة تعددها والسلطة العامة المنفردة  
يجب أن تتسق فيما بينها من جهة وبين الأطراف الأخرى المعنية بالصحة  
والسلامة المهنيين.

وغالبا ما يتم هذا التنسيق بالتقاء هذه الأطراف في هياكل مؤسسية دائمة معنية  
بالصحة والسلامة المهنية.<sup>(1)</sup>

---

ILO: Labour administration. 1976. p. 44. (1)

**النتيجة الرابعة/** انّ كل الجهات المشار إليها أعلاه، السلطة أو السلطات الحكومية المتعددة والشركاء الاجتماعيين يكوّنون معا هيكل إدارة العمل الوطنية المعني بالصحة والسلامة المهنيين.

**النتيجة الخامسة/** انّ هذا الهيكل مسؤول عن صياغة سياسة وطنية بشأن الصحة والسلامة المهنيين، وتطويرها ومراجعتها باستمرار. كما أنه مسؤول عن اقتراح القوانين واللوائح ذات الصلة بالصحة والسلامة، ومراجعتها دوريا.

**النتيجة السادسة/** انّ إنفاذ القوانين واللوائح ذات الصلة بالصحة والسلامة جزء من مسؤولية نظام إدارة العمل، وأنّ تحقيقه يقتضي وجود نظام كاف ومختص للتفتيش على مدى الالتزام بأحكام هذه القوانين واللوائح.

وتتاط مهمة التفتيش على الصحة والسلامة – في العديد من البلدان بجهاز تفتيش العمل الوطني، إلا أنه في بعض آخر من البلدان أنشئت أجهزة خاصة للتفتيش على الصحة والسلامة.

ويلعب التفتيش على الصحة والسلامة دورا وقائيا مهما يسهم في خفض حوادث العمل والأمراض المهنية<sup>(1)</sup> وذلك من خلال الأنشطة التي يمارسها بهدف الحيلولة دون وقوع الحوادث والإصابة بالأمراض المهنية.<sup>(2)</sup>

وتقترب المعايير العربية التي أوردتها الاتفاقية العربية رقم (7) بشأن الصحة والسلامة المهنية – إلى حد ما – في مضمونها مع المعايير الدولية التي سبقت الإشارة إليها، وذلك على النحو التالي:

---

(1) ILO: labour administration. General survey. Paras: 77 – 78. pp. 27 28.

(2) انظر للتفصيل بشأن هذا الدور، د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل – مشار إليه سابقا – ص 388 – 394.

(أ) تنص المادة الأولى من الاتفاقية على وجوب أن (تشمل التشريعات العربية، الأحكام الخاصة بالسلامة والصحة المهنية في جميع مجالات العمل وقطاعاته، كما يجب أن تشمل أحكاماً خاصة بالتأمين على العمال من حوادث العمل وأمراض المهنة).

(ب) ونقضي المادة الحادية عشرة من الاتفاقية بأن: (يحدد تشريع كل دولة الأجهزة التي يوكل إليها وضع وتطبيق أسس السلامة والصحة المهنية، والأجهزة التي تقوم بالبحوث والتخطيط والتدريب في هذا المجال، وذلك على مستوى الدولة، وعلى مستوى المنشآت القائمة بها).

(ج) ونصت المادة الثانية عشرة من الاتفاقية على أن: (يجب إيجاد جهاز تفتيش خاص بالسلامة والصحة المهنية، ويجب أن يدعم هذا الجهاز بالكوادر المتخصصة وبأجهزة ومعدّات القياس، وغير ذلك مما يلزم للقيام بعمله، ويجب إعطاء هذا الجهاز سلطة الضبطية القضائية).

ويجب إشراك هذا الجهاز في وضع اشتراطات السلامة والصحة المهنية للترخيص بإقامة المنشآت).

وتلاحظ على المعايير العربية – بمقارنتها بالمعايير الدولية، أنها خلت من الإشارة إلى ثلاثة موضوعات أساسية هي: إقرار سياسة وطنية بشأن الصحة والسلامة، والتشاور بين السلطات العامة والشركاء الاجتماعيين في إقرار وتنفيذ هذه السياسة، والتنسيق بين الأجهزة والأطراف المعنية بالصحة والسلامة.

**2 - 7 :** وكانت حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام 1973، قد انتهت في إطار بحثها في وظيفة حماية العمل، باعتبارها إحدى الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل الوطني، قد انتهت إلى وجوب مشاركة هذا النظام في إدارة نظام التأمينات الاجتماعية، وأن يسهم بشكل أساسي في المسؤولية عن تسيير المؤسسات والخدمات التي تدخل في إطار هذا النظام، وأنّ نظام إدارة العمل يجب أن يكون مسؤولاً عن إعداد وإقرار النصوص القانونية، وأن تكون له من السلطات

ما يمكنه من التأكد من أنّ الأجهزة التي تدير نظام التأمينات الاجتماعية تلتزم المبادئ والأهداف التي تتضمنها نصوص القانون على أن يحترم نظام إدارة العمل في كل ذلك إستقلالية هذه الأجهزة على النحو الذي تحدده القوانين الوطنية.<sup>(1)</sup>

وقد عرضت توصية حلقة الخبراء المشار إليها على الدورة الحادية والستين لمؤتمر العمل الدولي<sup>(2)</sup>، غير أنه على ما يبدو – لم تحظ بقبول المؤتمر، ولهذا خلت كل من الاتفاقية (150) والتوصية (158) من أي إشارة إليها.

إلا أنه على الرغم من ذلك تشير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية في العام 1997، إلى أنّ فحصها للممارسات الوطنية أظهر أنّ وزارة العمل في العديد من البلدان مسؤولة مسؤولية كاملة أو جزئية عن نظام التأمينات الاجتماعية، وبوجه خاص عن إعداد وتطبيق القانون المتعلق بها. كما أنها تتحمل في بعض الأحيان المسؤولية المباشرة عن إدارة صناديق التأمينات الاجتماعية، حيث تبيّن للجنة أنّ هذه الحالة قائمة في البلدان التي يوجد فيها قانون وطني يحدد نطاق سريان نظام التأمينات وشروط استحقاق الحقوق التأمينية، وطبيعة وشكل ونسب المنافع التي توفرها فروع التأمينات، وتحديدًا تأمين المرض، والمعاشات، وإصابات العمل والأمراض المهنية والبطالة بالإضافة إلى علاوات عائلية مختلفة.

وإلى جانب الصورة المتقدمة لدور نظام إدارة العمل في ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية، وجدت لجنة الخبراء أنّ في العديد من الدول تتولى مسؤولية إدارة صناديق التأمينات هياكل ثلاثية أو مشتركة – مختلفة التركيب – حيث تدار هذه الهياكل المستقلة من قبل مجلس برئاسة رئيس ينتخبه الشركاء الاجتماعيون، كما وجدت اللجنة أيضا أنه في بلدان أخرى تتولى هياكل متعددة إدارة نظم تأمينات متخصصة بالتأمين على مخاطر معينة.<sup>(3)</sup>

---

(1) انظر التوصية (16) من توصيات حلقة الخبراء في: ILO: Labour administration. 1976. p.9.

(2) انظر المرجع السابق: 48 – 51. op.cit.pp.

(3) ILO: Labour administration. General survey. Paras: 81 – 82. p. 29.

وما تجب الإشارة إليه، تعليقاً على ما أورده لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية، هو أنّ نظام إدارة العمل – يمارس على نحو أو آخر – دوراً في إدارة نظام التأمينات الاجتماعية – سواء على نحو مباشر، أو غير مباشر، وبطريقة كلية أو بالإشتراك مع أطراف أخرى.

**2 – 8 :** ويمارس نظام إدارة العمل – على نحو أو آخر – دوراً في حماية العمل من خلال النشاط الذي يؤديه في مجال تحديد الأجور الدنيا. وقد لاحظ ذلك ملتقى الخبراء المنعقد في العام 1973، وخلص هذا الملتقى إلى أنّ نظام إدارة العمل الوطني يجب أن ينظّم ويدير بالقدر الذي يتلاءم مع النصوص الواردة في القوانين الوطنية واللوائح والممارسة نظاماً لتحديد حداً أدنى للأجور يأخذ بالاعتبار المعايير الدولية، وبوجه خاص تلك المتعلقة بالأهمية الأساسية للاتفاقيات الجماعية في هذا الشأن.<sup>(1)</sup>

وكانت المعايير الدولية، قد عالجت موضوع دور نظام إدارة العمل في تحديد الأجور في العديد من الاتفاقيات والتوصيات الدولية، وبوجه خاص الاتفاقيات (26) و(99) و(131) والتوصيات (30) و(89) و(135). وقد تولت التوصية الأخيرة (رقم 135) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام 1970، مع الاتفاقية رقم (131) بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور – مع إشارة خاصة إلى البلدان النامية، في رابعاً/6) منها بيان (طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور). حيث نصت على جواز أن تتخذ آلية تحديد المستويات الدنيا للأجور المنصوص عليها في المادة (4) من الاتفاقية (131) التي تلتزم الدولة بإقامتها، أشكالاً مختلفة مثل تحديد الأجور الدنيا عن طريق:

(أ) قانون.

(ب) قرارات من السلطة المختصة، مع أو بدون نصوص رسمية بأن تأخذ بالاعتبار توصيات هيئات أخرى.

(ج) قرارات تصدرها هيئات أو مجالس الأجور.

---

ILO: Labour administration 1976. p. 29. (1)

(د) قرارات تصدرها محاكم أو هيئات مختصة بنظر المنازعات العمالية.

(هـ) أو بإضفاء الصفة القانونية الملزمة على نصوص اتفاقيات جماعية.

وقد لاحظت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية،<sup>(1)</sup> أنّ هذه الآليات المتعددة قد تتداخل أو تجتمع مع بعضها في الدولة الواحدة، مما يعني أنه ليس أمراً ضرورياً أن تأخذ الدولة بواحدة منها وتترك الآليات الأخرى، وإنما بإمكانها أن تعدد هذه الآليات وفقاً للاحتياجات الوطنية.

غير أنّ المهم أن نلاحظ، أنّ إدارة العمل – تمارس في كل هذه الآليات – دوراً مباشراً أو غير مباشر، سواء منفردة بذاتها أو بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين، أو بتقديم العون والمشورة إليهم لمعاونتهم في تحديد الحدود الدنيا للأجور.<sup>(2)</sup>

### (3)

## الوظيفة الثانية: التشغيل وتنمية الموارد البشرية

**3 – 1 :** تعدّ الوظائف المتعلقة بالتشغيل وتنمية الموارد البشرية من بين الوظائف الحيوية التي يؤديها نظام إدارة العمل الوطني،<sup>(3)</sup> وقد وردت إشارة صريحة إلى هذه الوظائف في المادة (6/2/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (150)، حيث جاء فيها:

(2) – تقوم هذه الأجهزة – المقصود الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل – بوجه خاص، ومع مراعاة معايير العمل الدولية في هذا الشأن بما يلي:

(1) ILO: Minimum wages. General survey by the committee of experts. 1992. Para 113 p. 30

وانظر في ما توصلت إليه اللجنة في دراستها المسحية المشار إليها بشأن هذه الأساليب الفقرات 115-151، الصفحات 31 – 48.

(2) انظر للتفصيل: د. يوسف الياس: الحد الأدنى للأجور – دراسة اقتصادية قانونية، منشورات المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل – بغداد – 1980 ص 82 – 108.

(3) للإطلاع على النتائج التي توصل إليها ملتقى الخبراء الذي إنعقد في العام 1973 بشأن هذه الوظائف، وتفصيلات وافية عن ماهيتها وطرق أدائها من قبل نظم إدارات العمل في العديد من دول العالم، على النحو الذي كان قائماً في سبعينيات القرن الماضي، انظر:

ILO: Labour administration 1976 pp. 66 – 93.



أ – المشاركة في إعداد وتنفيذ وتنسيق وفحص ومراجعة سياسة الاستخدام الوطنية، وفقا للقوانين واللوائح والممارسات الوطنية).

والمعايير الدولية التي وردت الإشارة إليها في النص المتقدم عديدة، بعضها سابق على الاتفاقية (150)، وبعضها الآخر لاحق عليها، نشير إلى أهمها فيما يلي:

أ/ المعايير الخاصة بسياسة العمالة وأهمها: الاتفاقية رقم (122) والتوصية رقم (122) بشأن سياسة العمالة اللتان أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1964، والتوصية رقم (169) بشأن سياسة العمالة – أحكام تكميلية التي أقرها المؤتمر في العام 1984، والتوصية رقم (189) بشأن الظروف العامة لحفز خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي اعتمدها المؤتمر في العام 1998.

ب/ المعايير الخاصة بتنمية الموارد البشرية وأهمها: الاتفاقية رقم (142) والتوصية رقم (150) بشأن تنمية الموارد البشرية اللتان أقرهما المؤتمر في العام 1975. والتوصية رقم (195) بشأن تنمية الموارد البشرية/التعليم والتدريب والتعلم المتواصل التي أقرت في العام 2004.

ج/ المعايير الخاصة بوكالات الاستخدام: وهي عديدة، وقد سبق استعراضها في الفصل الأول من الدراسة، وآخرها الاتفاقية رقم (181) والتوصية رقم (188) بشأن وكالات الاستخدام الخاصة.

والملاحظ على هذه المعايير مجتمعة، أن ما أقر منها بعد تاريخ إقرار الاتفاقية رقم (150) والتوصية (158) بشأن إدارة العمل – في العام 1978 –، إختلف في مضمونه – إختلافات ملحوظة – عن تلك السابقة لهذا التاريخ، وجاء هذا الإختلاف استجابة لضرورة للمتغيرات التي شهدها عالم العمل خلال الربع الأخير من القرن المنصرم، وانعكست آثارها – على نحو مباشر – على الطلب على العمل وتوجهاته، فاقترضت ذلك إقرار معايير جديدة تراعي قدر الإمكان، الواقع المتجدد في سوق العمل. وفي هذا السياق جاءت المعايير التي عالجت حفز التشغيل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتطوير هياكل وأساليب مؤسسات تنمية الموارد البشرية

لتكون أكثر قدرة على تلبية الإحتياجات المتجددة من قوة العمل، وكذلك السماح بوجود وكالات إستخدام خاصة، تقوم بالوساطة في تشغيل القوى العاملة في قطاعات العمل المختلفة.

**3 - 2 :** ولم تورد المادة (2/6) من الاتفاقية رقم (150) تعريفاً للمقصود بسياسة الاستخدام الوطنية، وربما يرجع ذلك إلى أن الاتفاقية الدولية رقم (122) بشأن سياسة العمالة، التي سبق إقرارها في العام 1964، كانت قد رسمت تصوراً واضحاً لمفهوم هذه السياسة في المادة الأولى منها، حيث ورد فيها:

(1) - على كل دولة عضو أن تعلن وتتابع - كهدف أساسي - سياسة نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية، بغية تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة، وتلبية المتطلبات من القوى العاملة والتغلب على البطالة والبطالة الجزئية).

وحددت الفقرة (2) من المادة ذاتها أهداف سياسة العمالة الوطنية، على

النحو التالي:

(2) - تستهدف السياسة المذكورة كفالة ما يلي:

- (أ) توفير فرص لجميع المحتاجين للعمل والباحثين عنه.
- (ب) أن يكون هذا العمل منتجاً بقدر الإمكان.
- (ج) أن تتاح لكل عامل حرية اختيار العمل، وأن توفر أفضل فرصة ممكنة لشغل الوظيفة التي تتناسب قدراته ومؤهلاته، وأن يستخدم مهاراته ومواهبه فيه، بغض النظر عن العرق، أو اللون، أو الجنس، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الأصل الوطني، أو الأصل الاجتماعي.

وتقضي الفقرة (3) من المادة بما يلي:

(3) - تولى السياسة المذكورة الاعتبار الواجب إلى مرحلة ومستوى النمو الاقتصادي والعلاقات المتبادلة بين أهداف العمالة، وغيرها من الأهداف الاقتصادية

والاجتماعية، ويجري العمل على متابعة هذه السياسة بأساليب تلائم الظروف والممارسات الوطنية).

وتلخص لجنة الخبراء في المنظمة، بناء على النصوص المعيارية المبنية فيما تقدم، الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل في إطار سياسة العمالة، بأربع وظائف:<sup>(1)</sup>

(1) إعداد سياسة التشغيل (العمالة) الوطنية.

(2) إدارة وتنفيذ سياسة العمالة الوطنية، بما في ذلك إنشاء مكاتب توظيف مجانية.

(3) تنسيق الأدوار المختلفة للأجهزة والأطراف ذات الصلة بسياسة العمالة الوطنية.

(4) مراجعة سياسة العمالة الوطنية.

وتنتهي اللجنة في دراستها المسحية إلى ملاحظتين هامتين:<sup>(2)</sup>

الأولى/ أن تقارير الدول التي تلقتها اللجنة تشير إلى أن معظم دول العالم تسند الى نظام إدارة العمل دورا أساسيا في صياغة وتنفيذ سياسة الاستخدام الوطنية.

الثانية/ أن اللجنة تؤكد على أن الأهداف المحددة في المادة (2/6) من الاتفاقية يجب بلوغها في إطار التنسيق مع السياسة الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تذكر بالأهمية الخاصة لإعطاء الفاعلية الكاملة لنصوص الاتفاقية المتعلقة بالتشاور بشأن تحقيق هذه الأهداف مع ممثلي أصحاب العمل والعمال، وبالقدر ذاته إلى قطاعات أخرى من السكان النشطين، كالأشخاص العاملين في الريف والقطاع غير المنظم.

ولكي تتمكن الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل من أداء الوظائف المتقدم بيانها أوجبت التوصية رقم (158) في البند (14) منها، أن تكون هذه الأجهزة:

---

ILO: Labour administration. General survey. Paras 88– 105. pp. 31 – 37. (1)

Ibid: Para 90. p. 31. (2)

(أ) مسؤولية عن تخطيط القوى العاملة، أو أن تشارك في تسيير أجهزة تخطيط القوى العاملة، من خلال التمثيل المؤسسي، وتقديم المعلومات التقنية والمشورة في الوقت نفسه.

(ب) أن تشارك في تنسيق خطط القوى العاملة مع الخطط الاقتصادية وفي دمجها فيها.

وتتأسس المعايير التي تضمنها هذا البند على معطيات الاقتصاد المخطط (اقتصاد التدخل)، ولهذا فهي تبدو لنا - متعارضة - مع نهج اقتصاد السوق، الذي يقوم على إطلاق آليات السوق لكي تعمل - آليا - دون تدخل أو توجيه من قوى - حكومية أو نقابية - تخلّ أو تعرقل الأداء الحر لهذه الآليات.

ويبدو لنا أنّ ما تقدم بيانه تسبب في أن تفقد الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل قدرتها على أداء وظيفتها المبينة في البند (14) من التوصية (158)، وعطل اسهاماتها الفاعلة في الحد من البطالة.

**3 - 3 : يلاحظ أنّ الاتفاقية رقم (150) بشأن إدارة العمل، جاءت خالية من أي إشارة إلى الوظائف المتعلقة بالتوجيه والتدريب المهني، وبوجه عام بتنمية الموارد البشرية.**

غير أنّ التوصية رقم (158) أوردت في البند (12) منها إشارة إلى وجوب (أن تتولى الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل تنسيق . . . برامج التوجيه المهني والتدريب المهني).

وبتفصيل أوفى، وبعبارات أكثر وضوحا، نصت التوصية في البند (17) منها على أن:

(ينبغي أن تشارك الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل، بالطريقة والشروط التي تحددها القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، في وضع سياسات وبرامج شاملة مخططة لتنمية الموارد البشرية، بما في ذلك التوجيه والتدريب المهنيين).

ولا يفيد أي من البندين – على نحو صريح – وجوب أن يتولى نظام إدارة العمل على نحو مباشر أو غير مباشر القيام بتنفيذ برامج التوجيه والتدريب المهنيين، ذلك لأنّ البند (12) اقتصر على النص على قيام هذا النظام بوظيفة (التنسيق) بينما أوجب البند (17) ضرورة أن تشارك الأجهزة المختصة في النظام، (في وضع سياسات وبرامج شاملة مخططة لتنمية الموارد البشرية، بما في ذلك التوجيه والتدريب المهنيين).

وقد جاءت المعايير التي تضمنتها التوصية (158) – أدنى بكثير – مما كانت قد أوصلت به حلقة الخبراء المنعقدة في العام 1973، حيث كانت قد حددت دور نظام إدارة العمل في ميداني التوجيه والتدريب المهنيين بما يلي:<sup>(1)</sup>

(أ) قيادة ومراقبة التدريب، وذلك برسم سياسات وقواعد وإجراءات للتوجيه الفني والمراقبة لمؤسسات التدريب المهني – بما في ذلك، وكلما كان ملائماً للظروف الوطنية، إدارة مؤسسات تدريب مهني.

(ب) الإشتراك مع منظمات العمال وأصحاب العمل في رسم وتنفيذ السياسات الوطنية بشأن التدريب والتوجيه والتأهيل المهني، بما في ذلك – الإجازة الدراسية للعمال.

(ج) المشاركة في وضع – وبالقدر الذي يكون متوافقاً مع الممارسة الوطنية – في تطبيق نصوص قانونية تنظّم أداء مؤسسات أو نظم التدريب الخاصة.

(د) التواصل مع السلطات التربوية وذلك بإقامة ترتيبات ملائمة للتعاون معها في المسائل المشار إليها.

ويبدو أنّ الإختلافات الواسعة جدا بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية دفعت مؤتمر العمل الدولي إلى استبعاد إيراد معايير تتبنى الرؤى التي توصلت إليها حلقة الخبراء والاكتفاء بالإشارتين الواردتين في التوصية (158) اللتين أوردناهما قبل قليل.

---

ILO: Labour administration 1976. pp. 78 – 82. (1)

ويتعزز هذا الاحتمال، بالنتيجة التي توصلت إليها لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية التي أجرتها في العام 1991، حيث لاحظت وجود تعقيدات كبيرة في تحديد المساحة الحقيقية التي يغطيها المفهوم العام لتنمية الموارد البشرية، وفي العدد الكبير من السلطات المسؤولة عنها.<sup>(1)</sup>

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المعايير الدولية ذات الصلة بالتوجيه والتدريب المهني وتنمية الموارد البشرية، التي سبق إقرارها الاتفاقية (150) والتوصية (158)، كانت قد تضمنت إشارات محددة إلى الدور الذي يؤديه نظام إدارة العمل بشأن هذه المسائل.

ونكتفي هنا بالإشارة إلى أنّ نصي المادة (1) من الاتفاقية (142)، والبند (1/4) من التوصية (150) بشأن التوجيه والتدريب المهني – في تنمية الموارد البشرية، اللتين أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1975، – تضمنا ما يلي:

(ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد وتطور سياسات وبرامج شاملة منسقة للتوجيه والتدريب المهنيين، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعمالة، وخاصة عن طريق مكاتب التشغيل العامة).

وتشير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية في العام 1997، إلى أنّ التقارير التي تلقّتها تضمنت معلومات أشارت إلى أنه في عدد كبير من البلدان النامية، تسببت برامج التعديل الهيكلي وانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي في خفض قدرات ومخرجات القطاع العام. كما أنّهما ولّدا حاجة إلى إدارة حالة من عدم التأكد – في السياق الاقتصادي – التي تتصف بالتغيرات السريعة في الوضع الاقتصادي، والتطورات المتسارعة في التقنية، ومتطلبات المنافسة، وهذا كله يفرض

---

ILO: Labour administration. General survey. Para 108. p. 38. (1)

وفيها إشارة إلى البند 61 من الدراسة المسحية المشار إليها في المتن.

على منظمة العمل الدولية أن تحسّن المعلومات بشأن سوق العمل وأن تقدّم المعونة إلى الدول التي لا تملك أجهزة متخصصة في التوجيه والتدريب وتنمية الموارد البشرية، أو تلك التي ترغب في تقوية الأجهزة القائمة فيها، من خلال تحسين تدريب الموظفين المعنيين.<sup>(1)</sup>

وما يستفاد من هذه الملاحظة، هو أنّ المتغيرات التي أشارت إليها اللجنة، — أربكت — الأجهزة المعنية بالتوجيه والتدريب، — في الدول النامية بوجه خاص —، التي افتقدت القدرة على الرؤية الصحيحة والواضحة لوظيفتها في هذه المرحلة في ظل حالة عدم التأكد (uncertainty) التي أصبحت السمة الأساسية المميزة للمسار الاقتصادي فيها، مما صعب من قدرة هذه الأجهزة على تقدير الاحتياجات التدريبية، ومن ثم تلبيةها.

وقد أولت المنظمة الدولية هذه المسألة ما تستحقه من اهتمام، واعتمد مؤتمر العمل الدولي في العام (2000) في هذا السياق (الإستنتاجات بشأن تدريب وتنمية الموارد البشرية)، ثم أقر في العام (2004)، التوصية الدولية رقم (195) بشأن تنمية الموارد البشرية: التعليم والتدريب والتعلم المتواصل. التي أكدت بشكل جلي دور نظام إدارة العمل في القيام بهذه الوظيفة الحيوية بالمشاركة بين إدارة العمل الحكومية والشركاء الاجتماعيين، حيث كررت بنود التوصية النص على ذلك، وخاصة في (خامسا/10) الذي ورد فيه ما يلي:

10 — ينبغي للدول الأعضاء أن تقر بما يلي:

(أ) المسؤولية الأساسية للحكومة في تدريب العاطلين عن العمل والساعين إلى الدخول أو إعادة الدخول إلى سوق العمل، والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، بهدف تطوير وتعزيز قابليتهم للاستخدام وضمان العمل اللائق في القطاعين الخاص والعام، من خلال تدابير من قبيل تقديم الحوافز والمساعدة.

---

ILO: Labour administration. General survey. Para . 109. p. 38. (1)

(ب) دور الشركاء الاجتماعيين في دعم الإدماج المهني للعاطلين عن العمل والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، عن طريق سياسات تنمية الموارد البشرية وغيرها من التدابير.

(ج) دور السلطات المحلية، والمجتمعات المحلية، وغيرها من الأطراف المهمة في تنفيذ برامج تستهدف الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

**3 - 4 :** ومن جانبها، عنيت معايير العمل العربية، بوظائف نظام إدارة العمل في التشغيل وتنمية الموارد البشرية:

(أ) فالمادة (94) من الاتفاقية رقم (1) بشأن مستويات العمل، والمادة (96) من الاتفاقية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدلة) نصتا على أن (تنشأ في جهاز كل دولة إدارة للعمل) تتولى أداء مجموعة وظائف من بينها (تحقيق فرص العمالة). دون بيان أية تفاصيل بشأن الطريقة والإجراءات التي تؤدي فيها هذه الوظيفة.

(ب) وأوجب المواد (16 - 17 - 18) من كل من الاتفاقيتين على الدولة القيام بما يلي:

- \* إنشاء مكاتب تشغيل مجانية.
  - \* تكوين لجان ثلاثية استشارية لتنظيم سوق العمل.
  - \* إعداد احصائيات خاصة بالبطالة والتشغيل.
- وتركت هذه المواد تحديد الشروط والاختصاصات الخاصة بما تقدم لتشريع كل دولة، سعياً إلى إعطاء المرونة اللازمة لمراعاة الظروف والامكانات والممارسات الخاصة بها.



(ج) وأقر مؤتمر العمل العربي في دورة انعقاده السادسة في العام 1977، الاتفاقية العربية رقم (9) بشأن التوجيه والتدريب المهني،<sup>(1)</sup> وهي تتضمن العديد من النصوص المعيارية التي تحدد دور نظام إدارة العمل في تحديد أهداف السياسة الوطنية الخاصة بالتوجيه والتدريب المهني (م 8)، وفي إقرار قانون خاص بذلك (م 15)، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان فاعلية تطبيق أحكام القانون المشار إليه (م 24)، بالإضافة إلى العديد من المعايير الأخرى ذات الصلة بالتوجيه والتدريب المهني.

(د) يضاف إلى المعايير العربية التي أقرتها المنظمة، أن مؤتمر العمل العربي أقر في عدة دورات ما سمي بـ (الاستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل)، آخرها الاستراتيجية التي أقرها بالقرار رقم (1243) الذي اتخذته في دورة انعقاده الثلاثين في العام 2003،<sup>(2)</sup> وقد توزعت هذه الاستراتيجية على ثلاثة محاور الأول خصص لتحديد منطلقاتها، والثاني لبيان الأهداف التي تسعى إليها والبرامج المتحققة لهذه الأهداف، والثالث لآليات تنفيذ الاستراتيجية على المستويين القطري والعربي.

وفي إطار وصف وتحديد هذه الآليات ترسم الاستراتيجية دور نظام إدارة العمل في تنمية القوى العاملة والتشغيل في مجال رسم السياسات (إنشاء مجالس وطنية عليا أو هيئات مستقلة عليا لتنمية القوى العاملة والتشغيل)، ومجال التشاور (تشكيل لجان استشارية وطنية لتنمية القوى العاملة والتشغيل، تشرف عليها وزارات العمل العربية، ويمثل فيها أصحاب الأعمال، وبمشاركة الأطراف الأخرى المعنية بتنمية القوى العاملة والتشغيل حسب احتياج كل قطر).<sup>(3)</sup> وفي مجال البحث العلمي

---

(1) حصلت هذه الاتفاقية على تصديق سبع دول عربية فقط من مجموع إحدى وعشرين دولة عضو في منظمة العمل العربية.

(2) اعتمد المؤتمر قبل ذلك استراتيجيتين، الأولى في العام 1985، والثانية في العام 1993.

(3) لاحظ أن النص خلا من إشارة صريحة إلى مشاركة الشركاء الاجتماعيين جميعا، وصيغ بالطريقة الواردة في المتن، مراعاة لغياب وجود تمثيل عمالي معترف به في بعض الدول.

(إنشاء معهد وطني - أو هيئة وطنية للانتاجية) -، وفي مجال التمويل (إنشاء صناديق وطنية للتشغيل أو للتشغيل والتدريب معا)، وفي مجال توفير البيانات والمعلومات (القيام بإنشاء قواعد بيانات وطنية) و (إجراء مسح دورية حول التدريب والتشغيل).

بقي أن نشير إلى أن الاستراتيجية المشار إليها، لا تعدّ صكا معياريا، لهذا فإنها لا تخضع لإجراءات التصديق والمتابعة الخاصة بالمعايير العربية، لذا فهي (قرار) اتخذته المؤتمر وفقا لإجراءات اتخاذ القرارات فيه، ويتابع تنفيذه وفقا للإجراءات المتبعة في متابعة تنفيذ قرارات المؤتمر.

## (4)

### الوظيفة الثالثة: علاقات العمل

**4 - 1 :** لخصت حلقة الخبراء في العام 1973 وظائف نظام إدارة العمل في إطار (علاقات العمل) على النحو التالي:<sup>(1)</sup>

- (أ) إنّ نظام إدارة العمل يجب أن تكون له برامج خاصة تهدف إلى تعزيز وتأسيس ومتابعة علاقات العمل التي توفر باستمرار شروطا وظروفا أفضل للعمل والحياة للعمال، وتحترم الحق في التنظيم والتفاوض الجماعي.
- (ب) أن يقوم هذا النظام بتعزيز التفاوض الجماعي، بما في ذلك إقرار نصوص بشأن آلية دائمة للقاء بين الأطراف.
- (ج) أن يساعد النظام في تسوية المنازعات الجماعية.
- (د) أن يقدم النظام خدمات استشارية لتحسين علاقات العمل.

---

(1) ILO: Labour administration. 1976. pp. 51 - 60.

(هـ) أن يعزز النظام الحوار والتشاور بين السلطات العامة ومنظمات العمال وأصحاب العمل.

(و) أن يعطي النظام اهتماما خاصا للتنفيذ الملائم للقوانين واللوائح بشأن طريقة تمثيل العمال داخل المنشأة، وبالهياكل ثنائية التمثيل الدائمة فيها - إن وجدت -.

(ز) أن يشارك - على النحو الملائم للقوانين والممارسات الوطنية - في وضع وتنفيذ القوانين واللوائح والسياسات ذات الصلة بالأجور والمحافظة على الدخل الحقيقي للعمال.

وعلى الرغم من أن العديد من الاتفاقيات والتوصيات الدولية التي أقرها مؤتمر العمل الدولي قبل العام 1978 - العام الذي أقرت فيه الاتفاقية رقم (150) بشأن إدارة العمل - كانت قد تضمنت معايير دولية تتوافق مع التوصيات التي إنتهت إليها حلقة الخبراء، إلا أن الاتفاقية الأخيرة لم تتبن من توصيات هذه الحلقة التي سبق استعراضها سوى النزر اليسير.

وفي تفصيل ذلك نشير إلى ما يلي:

(أ) بشأن التشاور والتعاون الثلاثي بين السلطات العامة ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، أوردت الاتفاقية (150) في المادة الخامسة منها، النص التالي:

1) - تتخذ كل دولة عضو، تصدق على هذه الاتفاقية، ترتيبات مناسبة للظروف الوطنية، لتكفل في إطار نظام إدارة العمل، قيام مشاورات وتعاون ومفاوضات بين السلطات العامة والمنظمات الأكثر تمثيلا لأصحاب العمل والعمال، أو ممثلي أصحاب العمل والعمال عند الإقتضاء.

2 - تتخذ هذه الترتيبات على كل من المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وعلى مستوى مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، بالقدر الذي يتلاءم فيه ذلك مع القوانين واللوائح الوطنية).

وعززَ هذا النص الوارد في الاتفاقية، ما كان قد تقرر في المعايير التي تضمنتها التوصية الدولية (113) بشأن المشاورات على المستويين الصناعي والوطني التي كان مؤتمر العمل الدولي قد أقرها في العام 1960. مما يدل على اتساع القناعة الدولية بأهمية التشاور والتعاون الثلاثي، مما مكن من إيراد معيار بشأنه في الاتفاقية رقم (150).

وتتجسد أهمية التشاور والتعاون الثلاثي – في رأي لجنة الخبراء في المنظمة الدولية – في أنه (يفيد قيام علاقات عمل صحية وبناءة، تحترم ذاتية واستقلالية منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل)،<sup>(1)</sup> ويتحقق هذا التشاور والتعاون الثلاثي في جميع دول العالم تقريبا من خلال وجود آلية دائمة ينص القانون على تشكيلها، تستكمل عادة بترتيبات ذات طبيعة أدنى في رسميتها، وتتخذ هذه الآلية – في العديد من الدول شكل هيكل مركزي ثلاثي التركيب، الذي يملك سلطة إبداء الرأي في أي مسألة يطرحها أي من الشركاء الاجتماعيين.<sup>(2)</sup>

(ب) واستكملت المادة (6/2/ج) من الاتفاقية نص المادة الخامسة منها، حيث أوجبت على الأجهزة المختصة في إطار نظام إدارة العمل أن تقوم بـ:

(إتاحة خدمات لأصحاب العمل وللعمال ومنظماتهم – بما يتفق مع القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، بقصد تشجيع قيام تشاور وتعاون فعالين بين السلطات والأجهزة العامة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وكذلك فيما بين هذه المنظمات، على كل من المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وأيضا على مستوى مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي).

وواضح أنّ الخدمات المطلوب من نظام إدارة العمل أن يقدمها للمنظمات المذكورة، بهدف تشجيعها على أن تكون أطرافا في تشاور وتعاون ثنائي أو ثلاثي، هي خدمات تقنية على الأغلب قد لا تتوفر لدى هذه المنظمات.

---

ILO: Labour administration. General survey. Para: 123. p. 42. (1)

Ibid: Para. 124. p. 43. (2)

(ج) وجعلت الفقرة (د) من المادة السادسة من الاتفاقية (150) من بين الوظائف المناطة بنظام إدارة العمل: (إتاحة مشورته التقنية technical advice لأصحاب العمل والعمال ومنظماتهم، بناء على طلبهم).

ولم يحدد النص ماهية هذه المشورة مكتفياً بوصفها بالتقنية، بينما أوقف تقديمها إلى المنظمات أو إلى أصحاب العمل والعمال، على طلب منهم، وذلك حرصاً على احترام استقلاليتهم في تقدير مدى حاجتهم إلى هذا النوع من المشورة.

(د) أما توصيات حلقة الخبراء بشأن دور نظام إدارة العمل في تعزيز التفاوض الاجتماعي، والمساعدة في تسوية المنازعات الاجتماعية، والمشاركة في وضع القوانين واللوائح والسياسات الخاصة بالأجور، فلم تجد لها مكاناً في نصوص الاتفاقية – مما يدل على أنها لم تلق القبول المطلوب من أعضاء المؤتمر الذي أقر الاتفاقية.

**4 – 2 :** وعلى خلاف الاتفاقية، تبنت التوصية (158)، في البنود (7 – 10) منها، تبنياً شبه كامل توصيات حلقة الخبراء، حيث وردت في هذه التوصية، النصوص المعيارية التالية:

(7) – ينبغي أن تشارك الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل في تحديد وتطبيق ما قد يلزم من تدابير تضمن لأصحاب العمل والعمال، الممارسة الحرة للحقوق النقابية.

8 – (1) ينبغي وضع برامج إدارة عمل ترمي إلى تعزيز وقيام وبقاء علاقات عمل تشجع استمرار قيام ظروف عمل وحياة مهنية أفضل واحترام حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

(2) ينبغي للأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل، أن تساعد على تحسين علاقات العمل، بايجاد أو تعزيز خدمات إستشارية من أجل المؤسسات

ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال التي تطلب مثل هذه الخدمات وفقا لبرامج توضع على أساس إستشارة هذه المنظمات.

9 – ينبغي للأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل، أن تشجع تطوير واستخدام آليات التفاوض الطوعي إلى أقصى حد.

10 – ينبغي للأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل، أن تكون في وضع يمكنها، بالاتفاق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، من تدبير تسهيلات التوفيق والوساطة المناسبة للظروف الوطنية، في حالة المنازعات الجماعية).

ويلاحظ على البنود التي وردت في التوصية (158)، أن بعضها كرر تبني المعايير التي وردت في الاتفاقية (150)، التي تم بيانها فيما سبق، بينما تبني البعض الآخر منها معايير لم يرد لها مقابل في الاتفاقية، تدخل كلها في إطار الحقوق والحريات النقابية والتفاوض الجماعي وتسوية المنازعات الجماعية، وهي الموضوعات التي أقر مؤتمر العمل الدولي العديد من الأدوات المعيارية الأساسية فيها، أهمها الاتفاقية رقم (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم (1948)، والاتفاقية رقم (98) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (1949)، والاتفاقية رقم (154) والتوصية رقم (163) بشأن المفاوضة الجماعية (1981)، والتوصية رقم (92) بشأن التوفيق والتحكيم الاختياريين (1951).

**4 – 3 :** وتورد المعايير العربية نصوصا – تقترب مما أوردته المعايير الدولية – بشأن الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل في إطار (علاقات العمل):

(أ) ففي وظيفة تعزيز التشاور، تنص المادة (75) من كل من الاتفاقية رقم (1) بشأن مستويات العمل، والاتفاقية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدلة) على أن: (تتشأ لجان استشارية من ممثلين للحكومة، ولأصحاب العمل وللعمال، على مستوى كل صناعة، وعلى المستوى القومي لنظر المسائل الاقتصادية والاجتماعية المشتركة).

ويلاحظ على النص المعياري العربي، أنه جاء أكثر تحديدا لشكل هيكل التشاور الثلاثي، مما تقرره المعايير الدولية في هذا الشأن.

(ب) وفي إطار تعزيز الحقوق والحريات النقابية والحق في التفاوض الجماعي، أوردت كل من الاتفاقية رقم (1) والاتفاقية رقم (6) نصوصا معيارية مفصلة، فخصصتا المواد (76 – 84) من كل من الاتفاقيتين للحق في التنظيم النقابي، والمواد (85 – 88) للعقود المشتركة (الاتفاقيات الجماعية).

وتعززت المعايير المشار إليها بإقرار اتفاقية خاصة بشأن الحريات والحقوق النقابية (الاتفاقية العربية رقم 8 لعام 1977) وأخرى خاصة بشأن المفاوضة الجماعية (الاتفاقية رقم 11 لعام 1979).

وتبيّن هذه المعايير العربية الدور الذي يؤديه نظام إدارة العمل في تنظيم الإطار القانوني للحق في التنظيم والتفاوض الجماعي، وفي كفالة ممارسة هذا الحق، وشكل الدعم الذي تقدمه إدارة العمل لتمكين العمال وأصحاب العمل من ممارسة هذا الحق، وما تنفرع عنه من حقوق وحريات فرعية.

(ج) وبشأن بيان دور نظام إدارة العمل في تسوية منازعات العمل الجماعية، أوردت الاتفاقيتان (1) و(6) في موادهما (89 – 93) معايير تحدد إجراءات تسوية هذه المنازعات، ودور إدارة العمل في التوفيق والوساطة والتحكيم فيها.

كما تضمنت الاتفاقية رقم (11) بشأن المفاوضة الجماعية، نصا في المادة (8) منها، يقضي بجواز أن تنشئ الدولة أجهزة للتوفيق والتحكيم تتولى ما قد ينشأ من خلاف بين أطراف المفاوضة الجماعية في حالة فشلها في الوصول إلى اتفاق جماعي.

(5)

## الوظيفة الرابعة: البحوث والدراسات والاحصاءات

5 – 1 : من النتائج التي إنتهت إليها حلقة الخبراء (1973) في تحديدها للوظائف التي يجب أن يؤديها نظام إدارة العمل الوطني، أوردت الحلقة توصيات بأن يقوم هذا النظام بالآتي:<sup>(1)</sup>

(أ) جمع وتقييم ونشر معلومات عن سوق العمل/الشغل، إما على نحو مستقل، أو بالاشتراك مع الوكالة المركزية للإحصاءات.

(ب) جعل المعلومات الخاصة بسوق العمل، متاحة بالشكل الملائم للأجهزة المعنية بالتوجيه المهني وللأشخاص الباحثين عن العمل، وبوجه خاص للداخلين إلى سوق العمل.

(ج) إجراء دراسات تحليلية لحاضر ومستقبل حجم وتوزيع العمالة والبطالة والبطالة المقنعة.

واتساقا مع ما أوردته حلقة الخبراء من توصيات، جاءت الاتفاقية الدولية رقم (150) في المادة (6/2/ب) منها بنص يجعل من بين الوظائف التي تقوم بها الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل:

دراسة وضع العاملين والعاطلين والعاطلين جزئيا، مع مراعاة القوانين واللوائح والممارسات الوطنية، بشأن أوضاع العمل والحياة العملية وشروط الاستخدام، واسترعاء الإنتباه إلى النواقص والتعسفات في الأوضاع والشروط وتقديم مقترحات بشأن وسائل تداركها).

---

(1) ILO: Labour administration. 1976. pp. 88 – 90.



وحيث أنّ الدراسة التي أشار إليها النص المعياري المذكور، لا يكفي أن تنصب فقط، على دراسة أوضاع الناس وفقا لظروف عملهم وظروف حياتهم، وشروط استخدامهم، لذا يجب أن تشمل – على حد تعبير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية،<sup>(1)</sup> توفير بحوث تتأسس عليها سياسة عمل وطنية وفقا لتطورات الأوضاع.

ومراعاة لضرورة الاتساع في ماهية البحوث والدراسات المطلوب إجراؤها من قبل نظام إدارة العمل، جاء النص في البند (18) من التوصية الدولية رقم (158)، بشأن هذه الوظيفة، أوسع بكثير من نص الاتفاقية المشار إليه، حيث ورد فيه:

(ينبغي أن يجري نظام العمل – بحثا – كوظيفة هامة من وظائفه، وأن يشجّع على إجراء البحوث، من أجل بلوغ أهدافه الاجتماعية).

وبمقارنة النص الوارد في التوصية، بالنص الوارد في الاتفاقية، نجد أنّ نص التوصية أورد كلمة البحث (research) خالية من أي وصف، بهدف إطلاق موضوعات البحوث التي يقوم نظام إدارة العمل بإجرائها، مقيدا نشاط هذا النظام في مجال البحث بقيد وحيد هو ارتباط البحوث التي يجريها النظام ببلوغ الغايات الاجتماعية التي يسعى إليها. وبذلك يكون هذا النظام مكلفا بأن يجري بحثا في جميع المسائل التي تدخل مجالها في إطار نشاطه.

**5-2 :** ووفقا لما لاحظته لجنة الخبراء في المنظمة الدولية،<sup>(2)</sup> فإنه – بوجه عام – توجد في وزارات العمل أو الوزارات المعنية بقضايا معينة ذات صلة بالعمل والاستخدام – أقسام أو هياكل مشاركة معينة بالدراسات المتعلقة بشروط وظروف العمل والاستخدام. وان المعلومات التي تتلقاها هذه الأقسام والهياكل تردها من أجهزة تفتيش العمل وإدارات علاقات العمل ووكالات الاستخدام ومؤسسات وهيئات التأمين الاجتماعي. كما لاحظت اللجنة – أنّ وزارات العمل الكبيرة – تملك في الغالب إدارة للبحوث خاصة بها تعمل بالارتباط مع الجامعات ومراكز البحوث في الدولة.

(1) ILO: Labour administration. General survey. Para. 110. pp. 38 – 39.

(2) Ibid: Para. 111. p. 39.

**5 - 3 :** ولأنّ النشاط البحثي لنظام إدارة العمل لا يمكن أن يتأسس إلا على بيانات دقيقة يوفرها عمل إحصائي دقيق في آلياته، ولأنّ سياسة العمل الوطنية عموماً، والسياسات المتفرعة عنها أو المرتبطة بها لن تحقق الغايات التي تسعى إلى تحقيقها إلا إذا بنيت على هكذا بيانات. لهذا عنيت المعايير الدولية بحفز الدول على توفير هذه الإحصاءات، وقد تمثلت آخر هذه المعايير في الاتفاقية الدولية رقم (160) والتوصية الدولية رقم (170) بشأن إحصاءات العمل اللتين أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1985.

ووفقاً للمادة الأولى من الاتفاقية رقم (160): (تتعهد كل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية، بأن تقوم بانتظام بجمع، وتصنيف، ونشر، إحصاءات العمل الأساسية، وأن توسعها تدريجياً، بما يتفق ومواردها)، وذلك لتشمل المواضيع التي حددها النص.

وتأتي وظيفة نشر الإحصاءات والأبحاث، وإتاحة المعلومات للشركاء الاجتماعيين وللأجهزة المعنية بقضايا العمل، وللباحثين، وللجمهور عموماً في مقدمة الوظائف التي يفترض أن يقوم بها نظام إدارة العمل في هذا الميدان.

ويتيح التطور الهائل الذي شهدته تقانة المعلومات (technology information) في السنوات الأخيرة القدرة على نشر الدراسات والأبحاث والإحصاءات على أوسع نطاق عبر استخدام الشبكة العنكبوتية، ووسائل النشر والاتصال الحديثة الأخرى.

**5 - 4 :** ولم تتضمن المعايير العربية - نصوصاً عامة بشأن النشاط البحثي لنظام إدارة العمل، وإنما اكتفت بإيراد نصوص تنظم أنشطة محدودة في هذا الميدان، هي:

(أ) أوجبت المادة (18) من كل من الاتفاقية رقم (1) والاتفاقية رقم (6) (إعداد إحصائية خاصة بالبطالة والتشغيل، كما يجب العمل باستمرار على رفع مستوى هذا النوع من الإحصائيات، كما ونوعاً، بحيث يعتمد عليها في التخطيط للقوى العاملة).

(ب) ألزمت المادة (98) من الاتفاقية العربية رقم (1)، والمادة (100) من الاتفاقية العربية رقم (6) بأن (تتشر السلطة المركزية للتفتيش تقريراً سنوياً عن أعمال أقسام التفتيش الخاضعة لإشرافها).

غير أن المادة (40) من الاتفاقية العربية رقم (19)، والمادة (21) من التوصية العربية رقم (8) بشأن تفتيش العمل، لم توجبا نشر تقرير التفتيش، حيث إكتفتيا بالنص على إلزام الجهة المختصة بإعداد تقرير سنوي عن نشاطاتها، وبأن ترسل نسخة منه إلى مكتب العمل العربي خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره.

## (6)

### الوظيفة الخامسة: شؤون العمل (الدولية)

**6-1:** لم تعد القضايا المتعلقة بالعمل وعلاقاته وحمايته، مسائل - وطنية - يقتصر شأن تنظيمها على الأجهزة المعنية بذلك في إدارة العمل المحلية، فمنذ عقود من الزمن تخطى الإهتمام بهذه المسائل الحدود الوطنية، واتخذ هذا الإهتمام مستويات مختلفة، ثنائياً بين دولتين أو جماعياً بين ما يزيد على ذلك من الدول، أو إقليمياً بين دول تنتمي إلى إقليم جغرافي معين، أو عالمياً على مستوى دول العالم.

وترجع هذه الظاهرة إلى عاملين رئيسيين:

**أولهما:** نشوء مصالح مشتركة بين أكثر من دولة تتعلق بشكل أو بآخر بالعمل، ومن ذلك اتساع ظاهرة الإستثمار الأجنبي وهجرة العمالة من دولة إلى أخرى، وتبادل الخبرات في مجال سياسات العمل الوطنية، والعمل المشترك من أجل الحد من بعض الظواهر السلبية في مجال استخدام القوى العاملة على المستويات - عابرة الوطنية - الخ .

**وثانيهما:** يتمثل في التوجه المبكر إلى (تدويل قواعد قانون العمل)<sup>(1)</sup>، حيث بدأ هذا التوجه في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وأثمر مع مطلع القرن العشرين قيام منظمة العمل الدولية، التي تولت — كوظيفة أساسية —، إنتاج — المدونة الدولية لقانون العمل — ممثلة باتفاقيات وتوصيات العمل الدولية التي أقرها مؤتمر العمل الدولي. واشترك العاملان المشار إليهما — معا — في بروز — وظائف — اقتضاها العمل على المستوى الدولي — بمستوياته المختلفة التي أشرنا إليها، مما استوجب قيام أجهزة تؤدي هذه الوظائف، في إطار نظام إدارة العمل.

**6 - 2 :** وكما هي البدايات دائما، فهي تأتي متواضعة ومحددة، وهكذا جاءت بداية الوظائف الدولية لنظام إدارة العمل. كما صيغت في المادة (11) من دستور منظمة العمل الدولية التي نصت على أن:

(يجوز للوزارات المختصة بالشؤون الصناعية والعمالية في حكومة أي دولة عضو، أن تتصل مباشرة بالمدير العام عن طريق ممثل حكومتها في مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، أو إذا لم يكن لها مثل هذا الممثل، عن طريق أي موظف مختص آخر تعينه الحكومة لهذا الغرض).

ومع بداية مباشرة منظمة العمل الدولية نشاطها المعياري، أقر مؤتمر العمل الدولي التوصية الدولية رقم (5) التي تضمنت التوصية بأن تنشئ كل دولة عضو في المنظمة (نظاما يكفل تفتيشا فعالا على المصانع، . . . وتظل على إتصال دائم بمكتب العمل الدولي).

---

(1) انظر لتفصيلات وافية حول هذا الموضوع:

د. يوسف الياس: قانون العمل بين العولمة والتدويل — محاضرة أقيمت في ندوة (ولاية تشريعات العمل الوطنية في ظل العولمة والآثار المترتبة عليها) التي نظمتها منظمة العمل العربية في مدينة عمان 2008 — منشورة في مجموعة أعمال الندوة ص 153 — 169.

وفي العام 1928، اتخذ مؤتمر العمل الدولي قراراً، دعا فيه الحكومات، إلى (إحداث إدارة مناسبة ومختصة، قادرة على أن تقوم — على نحو ناجح وواسع وكامل —، بمهام تحضير وتعديل وضممان إنفاذ جميع القوانين واللوائح المتعلقة بالعمل، وبوجه خاص تلك المتعلقة بتفتيش العمل، والعلاقات مع مكتب العمل الدولي، . . . الخ).

ومع التطور الذي شهدته المنظمة الدولية في حجم العضوية، والنمو المتواصل في أنشطتها — كما ونوعاً — وما اقتضاه كل ذلك من توسع في هياكلها، وتعقيد في إجراءات العمل والمتابعة فيها، تحولت العلاقة بين الدول الأعضاء والمنظمة بأجهزتها وهياكلها المختلفة، إلى علاقة محكومة بإجراءات والتزامات تستوجب وجود جهاز متخصص في إدارة العمل الوطنية للقيام بأدائها.

**6 — 3:** ولم تعد الشؤون الدولية التي يعنى بها نظام إدارة العمل في الوقت الحاضر، تقتصر على العلاقة مع منظمة العمل الدولية حصراً، بل اتسعت لتستوعب علاقات دولية أخرى، ثنائية أو جماعية أو إقليمية.

وما يهم في هذا الشأن على المستوى الإقليمي العربي، ما تلقىه عضوية الدول العربية في منظمة العمل العربية من التزامات على الدول الأعضاء فيها، وما تقتضيه من وظائف يستوجب أن يقوم بها نظام إدارة العمل الوطني في كل دولة.

وتتماثل بعض الالتزامات والوظائف المشار إليها، في إطار منظمة العمل العربية مع نظيرتها في المنظمة الدولية، غير أن (خصوصية) العمل في إطار منظمة العمل العربية باعتبارها إحدى الوكالات المتخصصة في منظومة العمل العربي المشترك التي تسعى إلى تحقيق غايات قومية، فرضت على الدول العربية — وفقاً لنص المادة الثانية من الميثاق العربي للعمل (أن تتعاون تعاوناً كاملاً في الشؤون العمالية، وتعمل على إرساء دعائمها على أساس من التكامل، وتعمل بصفة خاصة على التنسيق بين الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية).

وتجمع الصكوك المعيارية العربية، والكثير من القرارات الصادرة عن مؤتمر العمل العربي على إيراد مجموعة من الإلتزامات على الدول الأعضاء في المنظمة في إطار العمل المشترك على المستوى العربي، وهي إلتزامات تقتضي بالضرورة وجود جهاز أو أكثر في إطار نظام العمل يقوم بأدائها.

**6 - 4 :** وبالعودة إلى الاتفاقية الدولية رقم (150)، نجدتها تنص في مادتها الثامنة على أن:

(تشارك الأجهزة المختصة داخل نظام إدارة العمل، بما يتفق مع القوانين واللوائح والممارسات الوطنية، في إعداد السياسة الوطنية المتعلقة بشؤون العمل الدولية، وتشارك في تمثيل الدولة بالنسبة لهذه الشؤون، وفي إعداد التدابير التي تتخذ بشأنها على الصعيد الوطني).

ويلاحظ على النص المتقدم، أنه خرج بالوظائف المذكورة فيه عن النطاق الضيق الذي ورد في دستور المنظمة الدولية ومعاييرها وقراراتها المبكرة، حيث لم تعد تقتصر على التنسيق والإتصال بين الدولة والمنظمة، وإنما اتسعت هذه الوظائف لتشمل:

- (أ) المشاركة في إعداد السياسة الوطنية المتعلقة بشؤون العمل الدولية.
- (ب) المشاركة في تمثيل الدولة في اللقاءات - أيا كان نوعها -، ومهما كانت مستوياتها، ذات الصلة بشؤون العمل الدولية.
- (ج) إعداد مقتضيات تنفيذ السياسة الوطنية المتعلقة بشؤون العمل الدولية، على المستوى الوطني، سواء كانت هذه المقتضيات إلتزامات مادية أو قانونية، أو تقديم تقارير أو بيانات الخ.

6 - 5 : وخلصت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، إلى أنّ جميع الدول التي وافقتها بتقاريرها، أشارت إلى وجود نوع من الإدارات المتخصصة بالشؤون الدولية في إطار نظام العمل الوطني، مع وجود اختلافات ذات أهمية بين بلد وآخر.<sup>(1)</sup>

(7)

## توسيع نطاق وظائف إدارة العمل

7 - 1 : تحددت وظائف إدارة العمل - منذ نشأتها - على نحو قيّد نطاقها بالأشخاص الذين يؤدون نوعا معينا من العمل، عرف بالعمل التابع المأجور، وهو العمل الذي يؤديه أشخاص يؤجرون قوة عملهم للغير، ويكونون أثناء أداء العمل تحت إشراف وتوجيه أصحاب العمل الذي يعملون لحسابهم.

وتجتمع في هذا النوع من العمل - كما يجمع فقه قانون العمل - ثلاثة عناصر هي (العمل - الأجر - التبعية)، وهذا العمل هو الذي تنظمه قواعد قانون العمل التي تتضمن أحكاما قانونية تحكم علاقة أطرافه ببعضهم.

وفي إطار هذا النوع من العمل تحددت - عادة - الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل، بينما ظلت أنواع العمل الأخرى خارج اهتمام الأجهزة المختصة في هذا النظام.

وربما، ساعد على تكريس هذا التوجه، الاعتقاد الذي ظل قائما بأنّ الأشخاص الذين يؤدون عملا مأجورا لحساب الغير (employed persons) سوف يتزايد عددهم تدريجيا، وأنّ نمط (العمل التابع المأجور) سوف يصبح النمط الأساسي من أنماط العمل في المجتمع، مما سوف يمكن أعدادا كبيرة، ومنتزيدة، من العاملين من الدخول في نطاق الحماية القانونية التي يوفرها قانون العمل، والقوانين المكملة له، وفي مقدمتها قانون التأمين الاجتماعي.

---

ILO: Labour administration. General survey. Para. 140. p. 49. (1)

غير أنّ ما أشرنا إليه من توقعات التي مثّلت — أملا ورديا — لم تتح له الفرصة لأن يتحقق عمليا ، حيث ولدت مع الربع الأخير من القرن الماضي عوامل موضوعية تسببت في انحسار نطاق الحماية التي توفرها القوانين الاجتماعية مما ولّد الحاجة إلى اتخاذ خطوات وإجراءات لوقف ذلك.<sup>(1)</sup>

**7 — 2 :** وقد يكون الإدراك المبكر للحقيقة المتقدمة هو الذي دفع مؤتمر العمل الدولي إلى أن يضمن الاتفاقية الدولية رقم (150) النص الذي ورد في مادتها السابعة، وقد جاء فيه:

(تقوم كل دولة تصدّق على هذه الاتفاقية، إذا اقتضت الظروف الوطنية ذلك من أجل مواجهة إحتياجات أكبر عدد ممكن من العمال، وإذا لم تكن مثل هذه الأنشطة مغطاة بالفعل، بتشجيع توسيع وظائف إدارة العمل، على مراحل تدريجية عند الإقتضاء، بحيث تشمل أنشطة، تنفذ بالتعاون مع أجهزة مختصة أخرى، بشأن ظروف العمل والحياة العملية لفئات معينة من العمال الذين لا يعتبرون، في نظر القانون، أشخاصاً مستخدمين، مثل:

- (أ) المستأجرين للأرض الذين لا يستخدمون عمالا خارجيين، وحائزها بموجب عقود مزارعة.<sup>(2)</sup> والفئات المماثلة من العاملين في الزراعة.
- (ب) العاملين لحسابهم الخاص الذين لا يستخدمون عمالا خارجيين، ويعملون في القطاع غير النظامي، وفق مفهومه في الممارسة الوطنية.
- (ج) أعضاء التعاونيات والمؤسسات التي يديرها العمال.
- (د) الأشخاص العاملين في ظل نظم تقوم على أساس الأعراف أو التقاليد المحلية.

---

(1) انظر دراستنا: مستقبل الحماية الاجتماعية للعاملين — منشورات منظمة العمل العربية — القاهرة — 1995، بوجه خاص الصفحة 37 وما بعدها.

وستكون لنا عودة لتفصيل هذا الموضوع في الفصل الرابع من هذه الدراسة.

(2) وردت ترجمة مصطلح (sharecroppers)، في النسخة العربية من الاتفاقية على أنها تعني (المزارعين)، مما وسع دلالة المصطلح، الذي ينصرف تحديدا إلى الأشخاص الذين يستأجرون أرضا لزراعتها، ويدفعون بدل إجارتها جزء من الغلة.



وتلاحظ لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية على نص المادة السابعة من الاتفاقية مرونته،<sup>(1)</sup> فأعماله موقوف على (مقتضيات الظروف الوطنية من أجل مواجهة إحتياجات أكبر عدد ممكن من العمال)، وتنفيذه عمليا ليس مطلباً فورياً، وإنما (على مراحل تدريجية).

كما تشير اللجنة إلى أنّ الفئات التي وردت الإشارة إليها في النص المذكور سبقت تغطيتها بمعايير دولية خاصة بها وردت في أدوات معيارية (اتفاقيات و/أو توصيات) أقرها مؤتمر العمل الدولي،<sup>(2)</sup> كما أشارت أيضاً إلى أنّ بعض العاملين المذكورين في نص المادة (7) من الاتفاقية (150) هم من العاملين في الاقتصاد غير النظامي.<sup>(3)</sup>

**7 – 3:** وما يجدر بيانه في شأن السعي إلى توسيع نطاق وظائف نظام إدارة العمل في رأينا نوجزه فيما يلي:

(أ) أنّنا في الوقت الذي نعتبر النص الذي أورده المادة السابعة من الاتفاقية رقم (150) استشرافاً للمستقبل – يقدر عليه مؤتمر العمل الدولي في وقته، إلا أنّ الطابع المتسارع للمتغيرات التي شهدتها عالم العمل، وترتب عليها انحسار تراجيدي في إعداد المحميين من العمال في مختلف أرجاء العالم، تجعل من مصطلحات (المرونة) و(الظروف الوطنية) و(التدرج) التي اعتبرت من إيجابيات النص، تفقد هذه الصفة، لأنّ التوسيع المطلوب يتخذ حالياً – طابع الإلحاح والضرورة.

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Para. 129. p. 44.

(2) انظر في بيان هذه الأدوات المعيارية. Ibid: Para. 131 – 135. pp. 45 – 47.

(3) Ibid: Para. 136. p. 47.

(ب) إنّ الذي يؤكد ما قلناه، يتأيد بنهج منظمة العمل الدولية ذاتها، حيث كرست جهودها، بما في ذلك نشاطها المعياري منذ ما يقارب ثلاثة عقود من الزمن، لتخرج أنشطة نظام إدارة العمل من نطاقها الضيق الذي اقتصر على حماية الأشخاص الذين يؤدون عملاً تابعاً مأجوراً، لتشمل هذه الأنشطة فئات أخرى من العاملين.

ويكفي للتأكد من ذلك أن يستعرض المرء قائمة عناوين الاتفاقيات والتوصيات التي أقرها مؤتمر العمل الدولي منذ أواسط ثمانينيات القرن الماضي، وحتى الآن.

## (8)

### وظائف إدارات العمل في الدول العربية

**8 – 1 :** يمكن القول – مع بعض التعميم – ومع لفت الإنتباه إلى وجود اختلافات جوهرية بين الدول العربية – بأن أنظمة إدارة العمل في هذه الدول تؤدي الوظائف التي حددتها المعايير الدولية والعربية بشكل أو بآخر، دون أن يعني ذلك بأي حالة من الأحوال وجود تطابق في هذا الشأن بين الدول العربية، إذ فرضت العديد من العوامل الموضوعية نوعاً من التباين المبرر فيما بين هذه الأنظمة، وتتمثل أهم هذه العوامل بما يلي:

(أ) خصوصية تركيبة قوة العمل في بعض الدول.

(ب) طبيعة العلاقة بين الشركاء الاجتماعيين التي تختلف من دولة إلى أخرى.

(ج) التباين في درجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي بين الدول العربية.

(د) الإختلاف في النهج السياسي لأنظمة الحكم في هذه الدول.

وانطلاقاً مما تقدم، يمكن القول بأن أنظمة إدارة العمل في الدول العربية تؤدي – الوظائف التقليدية – المناطة – دولياً وعربياً – بهذه الأنظمة، إلا أنها تختلف في الطريقة والمنهج اللذين تؤدي بهما هذه الوظائف، متأثرة في ذلك بما تقتضيه الظروف والممارسات الوطنية في كل دولة.

كما أنّ أنظمة إدارة العمل في الدول العربية، اختلفت فيما بينها في مدى إستجابتها للمتغيرات المتسارعة التي شهدتها عالم العمل، وما فرضته هذه المتغيرات، من تغير نوعي في ماهية الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل في كل دولة.

وسوف نتطرق هنا إلى بعض – الاختلافات الجوهرية – في وظائف إدارات العمل في الدول العربية.

**8 – 2 :** فرضت شحة الموارد البشرية على بعض الدول العربية، أن تفتح أبوابها على مصراعها لاستقبال عمالة وافدة من دول أخرى، عربية وغير عربية، وقد اقتضى ذلك أن تتشغل إدارات العمل في هذه الدول المستقبلية للعمالة الوافدة بتنظيم إجراءات استقبال هذه العمالة ومراقبة مشروعيتها وجودها على أرض الدولة ومتابعة المشكلات الخاصة بالحصول على حقوقها الناشئة عن العمل. وقد تناسبت أهمية هذه الوظيفة مع الأهمية النسبية لقوة العمل الوافدة في مجموع قوة العمل في الدولة المعنية، حتى غدا ممكناً القول، إنه كلما زادت نسبة قوة العمل الوافدة، تقدمت الوظائف المتعلقة بها في الأهمية بين الوظائف التي يؤديها نظام العمل في الدولة.

وقد تمثلت أهم الوظائف التي أُلقيت على كاهل نظام إدارة العمل في هذه الدول فيما يلي:

(أ) استحداث هياكل متخصصة بالوظائف التي اقتضاها إستقدام عمالة وافدة بأعداد كبيرة، وتواجدها على أرض الدولة، وعملها فيها، تختلف في حجمها ومستواها وفي كم ونوع الوظائف التي تؤديها تبعاً لحجم القوى العاملة الوافدة إلى الدولة.

وعلى سبيل المثال، تضم الخارطة التنظيمية لوزارة العمل في المملكة العربية السعودية هيكلًا برئاسة وكيل وزارة مساعد ترتبط به الإدارة العامة للإستقدام وإدارة عمل الوافدين وإدارة رعاية العمالة الوافدة، تتولى مجتمعة الوظائف التي يقتضيها وجود أكثر من ستة ملايين عامل وافد على أراضيها.

وأنشأت مملكة البحرين بالقانون رقم (19) لسنة 2006 (هيئة تنظيم سوق العمل)، أناطت بها – بموجب المادة (4) من القانون المذكور، أن تباشر: (كافة المهام والصلاحيات اللازمة لتنظيم سوق العمل بالمملكة، وتنظيم تصاريح العمل وتراخيص وكالات توريد العمال ومكاتب التوظيف وتصاريح مزاولة أصحاب العمل الأجانب للعمل بالمملكة في حدود أحكام هذا القانون).

وهيئة تنظيم سوق العمل هذه (لها الشخصية الاعتبارية، وتتمتع بالإستقلال المالي والإداري، وتخضع لرقابة وزير العمل)، ولهذا فهي لا تعتبر من هيكل وزارة العمل. وقد أدى ذلك إلى توزيع الوظائف بينها وبين الوزارة، بحيث إختصت الهيئة بتشغيل الوافدين بينما إختصت الوزارة بتشغيل المواطنين البحرينيين.

(ب) واقتضت عملية إستقدام العمالة الوافدة من خارج الدول المستقبلية، أن يؤدي نظام إدارة العمل وظائف تمتد خارج إقليم الدولة، فقد اقتضت عملية الإستقدام هذه تنظيمها باتفاقيات ثنائية بين دول الإرسال ودول الإستقبال، ومتابعة بعض إجراءات الإستقدام بالتنسيق مع السلطات المحلية في دول الإرسال، كالتحقق من الحالة الصحية والسوابق الجنائية والأوراق الثبوتية للعمالة الوافدة، وتصديقها وفقا للأصول المرعية، وتنظيم إجراءات سفرها إلى دول الإستقبال وعودتها إلى الدول التي استقدمت منها.

وفرضت هذه الوظائف على دول الإستقبال أن تحدث هيكل معنية بهذه الوظائف ضمن سفاراتها في دول الإرسال، وأن تتعامل مع مكاتب خاصة لتوريد العمالة في هذه الدول لكي تتمكن من القيام بأداء الوظائف المذكورة.

(ج) كما ألفت ظاهرة وجود عمالة وافدة – بأعداد كبيرة – بظلالها، على أداء نظام إدارة العمل في الدول المستضيفة لهذه العمالة، ونعني بذلك الوظيفة التي

تقوم بها أجهزة تفتيش العمل في هذه الدول، حيث أنيطت بهذه الأجهزة – منفردة –، أو بالاشتراك مع الأجهزة المختصة بوزارات الداخلية المسؤولة عن تنفيذ القوانين الخاصة بالهجرة والإقامة، مسؤولية مراقبة ومتابعة مدى مشروعية تواجد العمالة الوافدة على إقليم الدولة، وكذلك مدى مشروعية ممارسة العمل فيها.

واستغرقت هذه الوظائف المضافة إلى وظائف نظام إدارة العمل، جهد أجهزة تفتيش العمل في الدول المستضيفة للعمالة، حيث أضحت عمليات المتابعة هذه، وتدخل هذه الأجهزة – بشكل أو بآخر – في حل المنازعات التي تقع بين العمالة الوافدة وأصحاب العمل الذين يستخدمونها، تتقدم على الوظيفة الأساسية لأجهزة التفتيش المتمثلة بضمان إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمل والعمال.

(د) وقد دفعت السلبات التي تخلفت عن وجود العمالة الوافدة بأعداد كبيرة على أراضي الدول المستقبلية لهذه العمالة، بهذه الدول إلى السعي للعمل على تقليص أعدادها، بإجراءات ترشيد استخدامها من جهة، وبإحلال العمالة الوطنية قدر الإمكان محلها، فاعتمدت لهذا الغرض سياسات وبرامج وأنشأت هياكل أناطت بها بشكل أساس أداء الوظائف التي يقتضيها (توطين الوظائف) وذلك بإتاحة الفرص للوطنيين للحلول محل الوافدين، وزيادة نسبة مشاركة المرأة الوطنية في قوة العمل.

وقد أنشأت العديد من الدول المعنية هياكل خاصة أناطت بها أداء الوظائف التي تقتضيها عملية التوطين، نذكر منها على سبيل المثال:

1 – تأسيس دولة الإمارات العربية المتحدة بالقانون الإتحادي رقم (27) لسنة 1999، (هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية)، جعلت من بين أهدافها: التوظيف الكامل للموارد البشرية الوطنية، وتخفيض نسبة العمالة الأجنبية ضمن قوة العمل الإجمالية.

2 – وأنطت المملكة العربية السعودية بوزارة العمل فيها الوظائف الخاصة بتشغيل القوى العاملة السعودية في القطاع الخاص. واستحدثت لهذا الغرض هيكلًا في الوزارة برئاسة وكيل وزارة مساعد للتوظيف ترتبط به الإدارة العامة للتوظيف، والإدارة العامة لتشغيل المرأة.

3 – وفي البحرين، استحدثت (صندوق العمل) بالقانون رقم (57) لسنة 2006، وجعل من بين أهدافه توفير ودعم برامج التدريب والتأهيل للعمال البحرينيين ورفع ميزتهم النسبية على غيرهم من العمال الأجانب، وتمكينهم من العمل للحساب الخاص، أو العمل بأجر لحساب الغير، وإزالة المعوقات التي تحدّ من مشاركة المرأة في قوة العمل.

4 – وجعلت الجماهيرية العربية الليبية من بين الإدارات التي ترتبط بمصلحة العمل والتدريب المهني المحدثة بالقانون رقم (124) الصادر في العام 2009، إدارة مختصة بالتدريب والإحلال الوظيفي، وقد جعل هذا القانون من بين ما تختص به هذه الإدارة: (إعداد واقتراح نظام الإحلال الوظيفي وآليات تنفيذه، لمختلف القطاعات، وبما يؤمّن توفر الكفاءات الوطنية للإحلال الوظيفي بما يتعلق بإحلال الليبيين محل الأجانب، أو بما يتعلق بتوفير الكفاءات لتعويض الفاقد من العناصر الوطنية).

**8 – 3 :** وعلى عكس الحال التي إستعرضناها في الدول المستضيفة للعمالة الوافدة، استندعت ظروف خاصة بدول عربية أخرى، أن تصبح دولا مصدرة للعمالة إلى دول عربية أو أجنبية، وتعتبر مصر ودول المغرب العربي أمثلة بارزة في هذا الشأن.

وقد أوجبت هذه الظروف أن تؤدي الأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل في كل من هذه الدول وظائف خاصة تتعلق بهجرة العمالة الوطنية إلى الخارج.

(أ) وأول ما يلفت النظر في أهمية هذه الوظائف، هو أنّ بعضها أشير إليه في التسمية التي تطلق على الوزارة المعنية بشؤون العمل.

- ففي مصر حملت هذه الوزارة اسم (وزارة القوى العاملة والهجرة)، ونقلت إليها جميع الوظائف ذات الصلة بالهجرة والمصريين في الخارج.
- وفي تونس أطلقت عليها تسمية (وزارة الشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين في الخارج).

(ب) وقد اقتضى ما تقدم، أن تأسست في هياكل الوزارات التي أنيطت بها الوظائف الخاصة بمتابعة شؤون مواطني الدولة العاملين خارجها، إدارات متخصصة بهذه الوظائف توزعت على النحو التالي:

- إدارات تعمل داخل الدولة، وهي في مصر كل من الإدارة العامة للتشغيل والتمثيل الخارجي التي ترتبط بالإدارة المركزية للعلاقات الخارجية والإدارات المركزية المرتبطة بقطاع الهجرة والمصريين بالخارج، وتجتمع الإدارات المكلفة بهذه الوظائف في تونس في (ديوان التونسيين بالخارج) الذي يعدّ إحدى المؤسسات العمومية التي تعمل تحت إشراف الوزارة.
- إدارات تعمل خارج الدولة، على إقليم الدول المستضيفة للعمال، وهي تتمثل بالنسبة إلى مصر، بمكاتب التمثيل العمالي بالخارج، ويبلغ عددها (14) مكتبا، منها ثلاثة في دول أوربية هي سويسرا (حيث يتولى هذا المكتب تحديدا أعمال التنسيق بين الحكومة المصرية وكل من منظمي العمل الدولية والهجرة الدولية). أما الدولتان الأوربيتان الأخريان اللتان يوجد في كل منهما مكتب للتمثيل العمالي في سفارتي مصر فيهما، فهما اليونان وإيطاليا، حيث تتواجد أعداد كبيرة نسبيا من العمالة المصرية، بينما تتواجد المكاتب الاحد عشر الأخرى في الدول العربية التي تستضيف عمالة مصرية.

أما تونس فتتابع شؤون التونسيين في الخارج شبكة من الملحقين الاجتماعيين متكونة من (51) ملحقا معينين بالسفارات والقنصليات والوداديات التونسية في أوروبا وفي كندا وفي الدول العربية.<sup>(1)</sup>

(ج) وتتوزع الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل الوطني، وتتعلق بالعملين في الخارج على تنظيم تواجدهم وحقوقهم في دول الإستقبال من خلال إبرام اتفاقيات ثنائية مع هذه الدول ومتابعة تنفيذها، وكذلك متابعة إجراءات إلحاق العمالة الوطنية بالعمل في الخارج، بالإضافة إلى رعاية شؤونها داخل الوطن، وخاصة ما يتعلق بشمولها بالضمان (التأمين) الاجتماعي في بلدانها.

---

(1) تتواجد أغلبية هؤلاء الملحقين الاجتماعيين في الدول الأوروبية - وفي مقدمتها فرنسا - حيث تستضيف هذه الدول ما نسبته 82% من مجموع التونسيين بالخارج البالغ عددهم - كما في نهاية ديسمبر 2008، 1.057.797 نسمة.

للإطلاع على معلومات أوفى، يراجع موقع وزارة الشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين بالخارج على شبكة الانترنت: <http://www.ijtimaia.tn>



## الفصل الثالث تنظيم هياكل (نظام إدارة العمل)

### (1)

#### التنسيق بين أجهزة نظام إدارة العمل

**1 - 1 :** لم تترك المادة الأولى من الاتفاقية الدولية رقم (150) والبند (أولاً/1) من التوصية الدولية رقم (158) - كما سبق بيانه في الفصل الأول من هذه الدراسة - مجالاً للشك في أنّ (نظام إدارة العمل الوطني) هو نظام - مركب - يتألف من عدة أجهزة إدارة عامة، تمارس على نحو مباشر أو غير مباشر أنشطة الإدارة العامة في ميدان سياسة العمل الوطنية، يشاركها في ذلك الشركاء الاجتماعيون.

وتختلف تركيبة نظام إدارة العمل من دولة إلى أخرى، ويرجع هذا الاختلاف إلى العديد من العوامل الموضوعية التي تتحكم في تحديد الوظائف التي يؤديها هذا النظام، وفي رسم خارطة هياكله المؤسسية التي تؤدي هذه الوظائف.

ومن هذه العوامل، بشكل رئيس:

(أ) المنظور السياسي والاقتصادي والايديولوجي الذي تؤسس عليه سياسة العمل الوطنية.

(ب) قدر المشاركة المتاحة للشركاء الاجتماعيين في أنشطة إدارة العمل، ويتناسب هذا القدر طردياً مع كم ونوع الديمقراطية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة المعنية.

(ج) عوامل جغرافية وديمغرافية تتعلق بمساحة الدولة وعدد سكانها، وما يترتب على ذلك من آثار تحدد النمط الذي يقوم عليه نظام إدارة العمل من حيث مركزيته ولا مركزيته، ومشاركة هياكل محلية في أنشطته، وخاصة في الدول الفدرالية/الاتحادية.

(د) الممارسات الإدارية الوطنية، التي يتقيد نظام إدارة العمل بها، في بناء هياكله باعتبار أنّ هذا النظام، لا يستطيع أن يشد في ذلك عن مجمل القواعد الأساسية المشتركة التي تنظّم عموم هياكل أجهزة ومؤسسات الإدارة العامة في الدولة.

وبوضع كل هذه الإعتبارات في الإعتبار، يمكن الإستنتاج بكل بساطة، أنّ اختلافات جوهرية في التنظيم يمكن أن تلاحظ في أنظمة إدارات العمل في دول العالم، ومنها اختلافات بيّنة في هياكل هذه الأنظمة في الدول العربية ذاتها.

**1 - 2 :** وقد خلصت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية في دراستها المسحية في العام 1997 لنظام إدارة العمل في الدول الأعضاء في المنظمة،<sup>(1)</sup> إلى أنّ أجهزة الإدارة العامة المسؤولة عن - أو التي تشارك في - أنشطة إدارة العمل، والتي تؤلف معا نظام إدارة العمل هي:

(أ) وزارة العمل أو هيكل مناظر لها، التي تعمل - مباشرة - من خلال إداراتها المركزية، أو هياكلها اللامركزية - الإقليمية والمحلية -، أو - على نحو غير مباشر - عبر الهياكل الملحقة بها. وتتمثل هذه الأجهزة التي يلعب الشركاء الاجتماعيون دورا نشطا فيها، بهياكل شبه حكومية (bodies parasatal)، أو وكالات عمومية، تعمل تحت إشراف وزارة العمل أو إشراف إدارات وزارية أخرى، لغرض القيام ببعض أنشطة إدارة العمل.

---

ILO: Labour administration. General survey. Para. 142. p. 51 (1)

(ب) إدارات وزارية – غير وزارة العمل –، تتعامل مع، موضوعات ذات صلة بسياسة العمل الوطنية، – مثل الهجرة والتعليم والصحة –، أو موضوعات تخص قطاعات معينة من النشاط الاقتصادي، – مثل الصيد البحري والتعدين والنقل والزراعة –.

(ج) وكالات أو أجهزة إدارة عامة، تعمل تحت إشراف سلطات لا مركزية، – مثل السلطات العامة المحلية المنتخبة والمستقلة عن سلطة الحكومة المركزية كما في الدول الاتحادية/الولايات – المقاطعات – الكانتونات.

ومن ناحية أخرى، فإنّ عدم اقتصار هياكل نظام إدارة العمل على أجهزة الإدارة العامة وحدها بالنظر لمشاركة الشركاء الاجتماعيين في أداء وظائف إدارة العمل، وكذلك من خلال جواز أن تعهد الدول – سندا إلى المادة (2) من الاتفاقية الدولية رقم (150) – ببعض أنشطة إدارة العمل إلى (منظمات غير حكومية، وخاصة إلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، أو – عند الإقتضاء – إلى ممثلي أصحاب العمل والعمال)، وبالنظر للتوجه إلى إشراك القطاع الخاص في العديد من الدول في أداء بعض الأنشطة الخاصة بإدارة العمل، وتحديد الأنشطة الخاصة بالتشغيل والتدريب المهني. فإنّ كل هذا التعدد في الهياكل التي تنشط في أداء وظائف إدارة العمل، يمكن أن يخلق ظروفًا مواتية لقيام قدر من التعارض والتداخل بين هذه الأنشطة – تخطيطًا وتنفيذًا –.

ولتجنّب الوقوع في هذه الإشكاليات، نشأت حاجة ضرورية إلى (التنسيق) في التخطيط والتنفيذ بين هذه الهياكل المعنية بأنشطة إدارة العمل، و(الرقابة) على سلامة أداء وظائفها.

**1 – 3 :** وكانت حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام 1973، قد أولت هذه المسألة اهتمامًا مميزًا، وخصتها بالتوصية رقم (36) من توصياتها، التي ورد فيها:<sup>(1)</sup>

---

(1) ILO: Labour administration. 1976. pp. 105 – 115.

(1) يجب أن يوضع نظام إدارة العمل الوطني تحت إشراف ومراقبة (هيكل مركزي) (central body).

(2) إنّ هذا الهيكل المركزي – وهو في العادة وزارة العمل – يجب أن تكون له صفة إدارة أو هيكل حكومي، الذي يكون رئيسه مسؤولاً أمام البرلمان، ومؤسس على أعلى مستوى وفقاً للقوانين واللوائح والممارسة الوطنية.

ولم تحظ هذه التوصية بالقبول من مؤتمر العمل الدولي، ولهذا لم يرد ما يقابلها – نصاً أو مضموناً – في كل من الاتفاقية رقم (150) والتوصية رقم (158)، وذلك إكتفاءً منهما بما يلي:

(أ) أوردت الاتفاقية (150) في مادتها الرابعة، نصاً معيارياً جاء فيه:  
(تكفل كل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية، بطريقة تناسب الظروف الوطنية، تنظيم وكفاءة أداء نظام لإدارة العمل على أراضيها، وسلامة تنسيق وظائفه ومسؤولياته).

ويلاحظ على النص أنه إكتفى بالإشارة إلى إلزام الدولة بكفالة سلامة تنسيق وظائف ومسؤوليات نظام إدارة العمل، تاركاً لها حرية اختيار الوسيلة والآلية التي يتحقق بها هذا التنسيق، وذلك لتتلاءم مع الظروف الوطنية.

وبذلك ابتعد هذا النص المعياري كثيراً عن توصية حلقة الخبراء التي كانت قد تضمنت تحديداً لماهية هذه الآلية وشكلها.

(ب) وأوردت التوصية رقم (158) تنظيماً إجرائياً للتنسيق في بنديها (19 – 20)، اقتصر على:

\* أن تقوم وزارة العمل – أو الجهاز المناظر لها – باتخاذ أو استحداث تدابير، تكفل تمثيلاً مناسباً لنظام إدارة العمل في الأجهزة الإدارية والإستشارية التي تجمع فيها المعلومات، وتبحث الآراء، وتعدّ وتتخذ القرارات، وتوضع تدابير التنفيذ، في ميدان السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

\* قيام كل من الأجهزة والهيكل التي تؤدي أيًا من وظائف نظام إدارة العمل بأن يقدم معلومات أو تقارير دورية عن أنشطته إلى وزارة العمل – أو الجهاز المناظر لها –، وكذلك إلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وأن يتولى نظام إدارة العمل تقييم ونشر وتوزيع المعلومات التي يتلقاها وتكون لها أهمية عامة.

ويكشف ظاهر النص عن ضعف واضح في – شكل وآليات التنسيق – التي يقيمها بين الأجهزة التي تعمل في إطار نظام إدارة العمل الوطني، ولعل الآليات التي وردت الإشارة إليها فيه، والمتمثلة في تمثيل مناسب لنظام إدارة العمل في الأجهزة الإدارية والإستشارية التي تجمع المعلومات وتتخذ القرارات في ميدان السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وإلزام الأجهزة والهيكل التي تؤدي وظائف إدارة العمل بتقديم تقارير إلى وزارة العمل أو إلى الجهاز المناظر لها، تعدّ – الحد الأدنى من الآليات التي انفق عليها فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

ويرجع سبب عدم تبني توصية لجنة الخبراء التي أشرنا إليها، إلى أن دولاً عديدة كانت قد اتجهت بعد الحرب العالمية الثانية إلى – توزيع – الأجهزة التي تعمل في إطار نظام العمل على أكثر من وزارة، بحيث لم تعد وزارة العمل هي الوزارة الوحيدة المسؤولة عن كل ما يتعلق بتخطيط وتنفيذ سياسة العمل الوطنية، وإنما وجدت إلى جانبها وزارات أخرى مسؤولة عن هيكل تؤدي بعضاً من الوظائف التي تدخل في هذا الإطار، مما جعل من قبول فكرة أن تتولى – وزارة العمل وحدها أو الجهاز المناظر لها – وظيفة الإشراف والرقابة على نظام إدارة العمل، أمراً غير مقبول عملياً وإدارياً.

مع التطور الذي تلاحقت حلقاته، انسلخت الهياكل المسؤولة عن إدارة نظام التأمين الاجتماعي أولاً، ثم الأجهزة التي تدير الأنشطة الخاصة بالتنشغيل وتنمية الموارد البشرية عن وزارة العمل، واتخذت هذه الأجهزة صفة المؤسسات العامة، أو ألحقت بوزارات أخرى قائمة، أو استحدثت وزارات جديدة ضمتها إلى جانب هيكل أخرى تؤدي أنشطة مقارنة لها، كما حصل في الدول التي ألحقت مؤسسة أو هيئة

التأمين الاجتماعي بوزارة للتنمية الاجتماعية، أو بوزارة خاصة بالتأمينات الاجتماعية، أو ألحقت الهياكل المسؤولة عن تنمية الموارد البشرية بالوزارة المسؤولة عن التعليم، أو جمعت هذه الهياكل مع الهياكل المسؤولة عن التشغيل في إطار وزارة أخرى غير وزارة العمل.

**1 - 4 :** ولقد عرفت العديد من الدول العربية - وخاصة في العقود الثلاثة الأخيرة، ظاهرة تعدد الهياكل التي تنتزع عليها الأجهزة التي تعمل في إطار نظام إدارة العمل، كما عرفت بشكل خاص ظاهرة إنشاء العديد من الهياكل المستقلة تحت تسميات مختلفة (هيئة - مؤسسة - مصلحة - صندوق إلخ) لتتولى بعض الوظائف التي تتعلق بوجه خاص بالتشغيل والتدريب المهني.

وبلغ الأمر في بعض الدول العربية أن أنشئت العديد من الهياكل التي تعمل على نحو مستقل عن بعضها في أداء نشاط مماثل من أنشطة نظام إدارة العمل، حيث تعددت الجهات التي تعمل فيها بوجه خاص في نشاط التدريب المهني.

ووصلت الحال في بعض الدول إلى إختلال هياكل وزارة العمل ذاتها، فبينما شطرت الأنشطة التقليدية التي تؤديها هذه الوزارة في مختلف دول العالم إلى أكثر من مجموعة ووزعت بين أكثر من وزارة - كما حصل في تونس -، ضمت الأنشطة التي تؤديها وزارة العمل إلى أنشطة أخرى في إطار وزارة واحدة، كما حصل في السودان حيث تم الجمع في وزارة واحدة بين العمل والإصلاح الإداري، ثم تغيرت تسميتها إلى وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية. وكذلك في قطر، قبل شطر وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان التي كانت ترتبط بها إدارة العمل، إلى أكثر من وزارة، لتنتهي الإنشطارات المتوالية إلى قيام وزارة عمل قائمة بذاتها.

ولم تكن حالة عدم استقرار الهياكل المعنية بوظائف نظام إدارة العمل في الدول العربية، في تقديرنا - سوى تعبير عن حقيقة عدم وضوح الرؤية في الكثير من هذه الدول، للدور الذي يجب أن تؤديه الدولة في ميدان سياسة العمل الوطنية،

حيث كانت الدعوة التي تبناها الإصلاحيون الليبراليون تقوم على وجوب — إزاحة — هياكل نظام إدارة العمل — وتحديدًا وزارة العمل — من هيكل الحكومة، وذلك تعبيراً عن تحرير — سوق العمل — كجزء من سياسة تحرير السوق الاقتصادية، مع الإتيان إلى قيام هياكل مستقلة، تؤدي بعض الوظائف المناطة بنظام إدارة العمل، أو نقل المسؤولية عنها إلى مؤسسات القطاع الخاص وخاصة الوظائف المتعلقة بالتشغيل والتدريب المهني، وذلك كجزء من عملية (إنسحاب) الدولة من ممارسة العديد من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.<sup>(1)</sup>

وتسببت الحالة المشار إليها، في اجتزاء المشكلات التي صاحبت تنفيذ البرامج التي سميت ببرامج التصحيح الاقتصادي، وسياسات الخصخصة، والانفتاح على الإستثمار الأجنبي، ومعالجة هذه المشكلات معالجات — أحادية الجانب — مما تسبب في خلق هياكل تؤدي وظائف — على وجه الاستقلال — بينما تقتضي بطبيعتها قدراً كبيراً من التنسيق والتكامل.

ووفقاً لمنطق الأشياء، وعلى حد وصف لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية، فإنه (حيث يتعدد اللاعبون المسؤولون عن صناعة القرار فإنّ تنسيق السياسات، والعمل على المستويين الوطني والمحلي، يفرز صعوبات، وي طرح مسألة ضرورة إيجاد آلية تضمن أنّ نظام إدارة العمل يعمل ككل مترابط).<sup>(2)</sup>

---

(1) قد يكون مما حفز هؤلاء الليبراليين في بعض الدول العربية على تبني الدعوة إلى إلغاء (وزارة العمل) ما حصل في بعض الدول المتقدمة في هذا الشأن.

ففي المملكة المتحدة، ألغيت الوزارة المسؤولة عن سياسة العمل الوطنية في العام 1995، ووزعت وظائفها على العديد من الجهات:

- \* فوظيفة التشغيل ألحقت بوزارة التعليم التي أصبحت وزارة التعليم والتشغيل وأُنيطت بها وظائف: السياسة العامة للفرق العاملة، التوجيه المهني، الأجر المتساوي، الفرص المتساوية في الاستخدام، المعاقون.
- \* بينما أصبحت وزارة التجارة والصناعة مسؤولة عن علاقات العمل، وحقوق العمل الفردية.
- \* وأُنيطت بوزارة البيئة المسؤولية عن الصحة والسلامة في العمل.
- \* وأصبحت دائرة الإحصاءات المركزية مسؤولة عن جمع الإحصاءات الخاصة بالعمل والاستخدام.

انظر: ILO: Labour administration. General survey. Para. Footnote. 58. 195. p. 67.

Ibid: Para: 195. p. 67. (2)

والمؤسف حقاً، أنّ الحاجة إلى إيجاد هكذا آلية، تبدو لنا مطروحة بإلحاح في بعض الدول العربية التي تفتقر فيها الأجهزة المتعددة التي تعمل في إطار نظام إدارة العمل، إلى تنسيق مناسب فيما بينها، غير أنّ غياب الفهم الصحيح لمدى الحاجة إلى ذلك، أو حتى وجود اعتبارات – غير موضوعية – تدفع باتجاه إبقاء الحال على ما هي عليه، تحول دون البحث عن إيجاد آلية مناسبة تحقق الغرض المطلوب.

ومن التجارب التي يشار إليها في مجال التنسيق بين الأنشطة التي يؤديها نظام إدارة العمل بشأن (التشغيل والتدريب والتعليم المهني) في الدول العربية، نشير إلى إصدار المملكة الأردنية الهاشمية قانوناً برقم (46) لسنة 2008 سمي بقانون (مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني) تقرر بموجبه ما يلي:

أ/ إنشاء مجلس بالاسم المشار إليه، برئاسة وزير العمل ويضم في عضويته خمسة عشر عضواً، أربعة أمراء عامين (وكلاء وزارات) للوزارات ذات الصلة بأنشطة المجلس وهي العمل والتنمية الاجتماعية والتربية والتعليم العالي، وأربعة أعضاء يمثلون هياكل تعمل في أنشطة التدريب والتعليم المهني والتقني، هم مدير المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية ورئيس جامعة البلقاء التطبيقية ومدير عام مؤسسة التدريب المهني وممثل عن القوات المسلحة (حيث تدير القوات المسلحة شركة تقوم بالتدريب والتشغيل)، وممثل واحد عن كل من غرفة صناعة الأردن وغرفة تجارة الأردن والاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، وأربعة ممثلين عن القطاع الخاص من ذوي الخبرة في شؤون التدريب والتعليم المهني والتقني.

ب/ تأسيس صندوق باسم صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني له موارد الخاصة، ويتولى الصرف على دعم أنشطة المجلس وتطوير عمليات التدريب والتعليم.

ج/ مركز الاعتماد وضبط الجودة لقطاع التدريب والتعليم المهني والتقني.



(2)

## التشاور مع الشركاء الاجتماعيين

**2 - 1 :** اقتضى التوجه إلى - إشراك الشركاء الاجتماعيين، مع أجهزة الإدارة العامة في أداء الوظائف المناطة بنظام إدارة العمل الوطني، إلى البحث عن صيغة أو أكثر لتحقيق ذلك.

وسعى إلى ما تقدم أوردت حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام 1973 توصيتها رقم (35) التي جاء فيها:

(يجب اتخاذ - ترتيبات ذات طبيعة مؤسسية -، وملائمة للظروف الوطنية، - في الدول التي لم تتخذ بعد هكذا ترتيبات -، في إطار نظام إدارة العمل الوطني، بغية ضمان تشاور - Consultation -، وتعاون - Co-operation - وتفاوض - Negotiation - على نحو دائم، بين السلطة العامة والمنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل والعمال).

وأضافت هذه التوصية أنّ التشاور والتعاون المشار إليهما، يجب أن يهدفا إلى تأكيد سعي السلطات العامة إلى طلب وجهة نظر ومشورة ودعم العمال وأصحاب العمل، - بطريقة مناسبة - في قضايا أساسية مثل إعداد وتنفيذ القوانين واللوائح ذات الصلة بمصالحهم، وتأسيس وعمل الأجهزة الوطنية المعنية بتنظيم التشغيل والتدريب وإعادة التدريب المهني، وحماية العمل والتفتيش والصحة والسلامة وبيئة العمل والانتاجية والتأمين الاجتماعي والرعاية الاجتماعية. وكذلك في إقرار وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأي مسائل ذات صلة بالمصلحة المشتركة - كما يحددها الأطراف الثلاثة -<sup>(1)</sup>.

---

ILO: Labour administration. 1976. pp. 94 - 107. (1)

ولم تنطلق لجنة الخبراء في توصيتها تلك من فراغ، وإنما استندت فيما أوردته فيها إلى أساسين متينين، أولهما: ما كان قد ظهر في الدول الصناعية المتقدمة خصوصاً، وبقدر أدنى في بعض الدول النامية، - بعد الحرب العالمية الثانية - من هياكل مؤسسية دائمة للتشاور بين الشركاء الاجتماعيين في المسائل ذات الصلة بسياسة العمل الوطنية، وثانيهما: ما كان قد أقر من معايير دولية بشأن التشاور والتعاون بين السلطات العامة ومنظمات أصحاب العمل، ومنظمات العمال على المستويين الصناعي والوطني، وذلك في التوصية الدولية رقم (113) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام 1960، حيث تضمنت هذه التوصية معايير تكاد تكون - متطابقة - مع ما أوردته حلقة الخبراء في توصيتها -.

## 2 - 2 : وتبنت الاتفاقية (150) في مادتها الخامسة، نصاً معيارياً جاء فيه:

1) - تتخذ كل دولة عضو تصدق على هذه الاتفاقية، ترتيبات مناسبة للظروف الوطنية، لتكفل في إطار نظام إدارة العمل، قيام مشاورات وتعاون ومفاوضات بين السلطات العامة والمنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل والعمال، أو ممثلي أصحاب العمل والعمال عند الاقتضاء.

2 - تتخذ هذه الترتيبات على كل من المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وعلى مستوى مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، بالقدر الذي يتلاءم فيه ذلك مع القوانين واللوائح الوطنية).

ويلاحظ أنّ نص الاتفاقية يختلف مع توصية حلقة الخبراء في مسألتين جوهريتين للغاية:

**الأولى/** خلوه من تحديد شكل معين للهيكل الذي تتم من خلاله المشاورات والتعاون والمفاوضات بين الشركاء الاجتماعيين، ففي الوقت الذي أوصت حلقة الخبراء بأن يتم ذلك من خلال ترتيبات ذات طبيعة مؤسسية ( arrangements of an institutional character)، لم يورد النص المعياري مثل هذا الشرط، وذلك ليسمح

بالتشاور خارج هذا الإطار إذا كانت ظروف الدولة لا تسمح بقيام هيكل مؤسسي لهذا الغرض.

**الثانية/** خلوه كذلك من الإشارة إلى أن تتم عمليات التشاور والتعاون والمفاوضات — على نحو دائم —، مما يسمح للدولة بأن تلجأ إلى أي منها حسب الحاجة، وعلى نحو مؤقت (ad hoc).

وقصدت الاتفاقية — بما تقدم — إضفاء المرونة على النص المعياري، سعياً إلى تمكين الشركاء الاجتماعيين من التشاور بالقدر الذي تتيحه الظروف والإمكانات الوطنية.

**2 — 3 :** وقد خلصت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية في العام 1997، إلى أن التقارير التي تلقتها من الدول الأعضاء أشارت إلى وجود هياكل — متنوعة كثيراً — للتشاور والتعاون والتفاوض، حيث تختلف هذه الهياكل في التفاصيل الخاصة بوظائفها وتركيباتها ومدتها إلخ. (1)

على أن ما تجدر الإشارة إليه هنا، هو أن الكثير من العوامل، عززت الدعوة خلال العقود الثلاثة الأخيرة إلى الحوار والتشاور كوسيلة للتعامل مع متوالية لا نهائية من المصاعب والمشكلات التي شهدتها مختلف مجتمعات العالم، وهددت سلمها الاجتماعي بأشد المخاطر.

وقد أدى ما تقدم إلى تبني نهج الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني، وأنشئت لهذا الغرض مجالس دائمة لهذا الحوار — متعددة الأطراف — حيث ضمت بالإضافة إلى الشركاء الاجتماعيين ممثلين عن جماعات المصالح ومنظمات المجتمع المدني والخبراء، وأوكلت إليها مهمات الحوار حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية بقصد تقديم المشورة بشأنها إلى الحكومة والبرلمان. (2)

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Para. 169. p. 58.

(2) لمزيد من التفاصيل حول هذا النمط من الحوار، انظر:

Ann Trebilcock et al: Towards social dialogue. ILO. Geneva 1994.

وتعتبر سياسة العمل الوطنية – بكل مضمولاتها – من بين السياسات التي تطرح للحوار أمام هذا النوع من الهياكل، حيث تقوم بتقديم المقترحات التي يكون من بينها أحيانا مقترحات بقوانين ذات صلة بجوانب معينة من سياسة العمل.

وعرفت بعض الدول العربية ممارسات لهذا النوع من هياكل الحوار الاجتماعي على المستوى الوطني، نذكر منها:<sup>(1)</sup>

(أ) في تونس: نص الفصل (70) من الدستور الصادر في يونيو 1959 على أن: (المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة إستشارية في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ويضبط القانون تركيبه وعلاقاته بمجلس النواب).

وقد أسس هذا النص الدستوري لقيام المجلس، وبيّن صفته الاستشارية، وأوحى على نحو مباشر بأنه يختص بتقديم المشورة إلى مجلس النواب.

وأصدرت تونس عدة قوانين بالإستناد إلى هذا النص الدستوري، حددت تركيبة هذا المجلس واختصاصاته، آخرها القانون الأساسي عدد (12) لسنة 1988، المنقح بالقانون الأساسي عدد (88) لسنة 2005، حيث حددا مشمولات المجلس المتعلقة بإبداء المشورة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك تركيبته الخماسية من ممثلي خمس مجموعات هي: المنظمات المهنية، والمنظمات القومية والجمعيات والمهن الحرة، وممثلي الولايات، وممثلي الإدارة والمؤسسات العمومية.<sup>(2)</sup>

---

(1) راجع للتفصيل:

- د. يوسف الياس: الحوار الاجتماعي والتشاور الثلاثي في الدول العربية – الواقع والتوجهات المستقبلية. مجلة العمل العربي – العدد (75)، مارس/مايو/2002 ص 93 – 138، ويوجه خاص ص 97.
- د. يوسف الياس: الحوار الاجتماعي في التشريعات العربية وكيفية بناء مؤسساته، محاضرة ألقيت في ندوة: تعزيز الحوار الاجتماعي لمواجهة الأخطار الاقتصادية، التي نظمتها منظمة العمل العربية في عمان – أكتوبر 2008 – منشورة في مجموعة أعمال الندوة ص 193 – 220.
- (2) انظر: الجمهورية التونسية، كتاب عن: المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الذكرى الخمسين للاستقلال 1956 – 2006 – المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 2006.

(ب) في المغرب: أنشئ (المجلس الإستشاري لمتابعة الحوار الاجتماعي) بظهير 1994/11/24، وعهدت إليه وظيفة إستشارية تتعلق بمتابعة الحوار الاجتماعي من أجل التوازن الاجتماعي بين مختلف شرائح المجتمع، وهو مجلس ثلاثي التركيب.<sup>(1)</sup>

(ج) وفي لبنان: أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بالقانون رقم (389) الصادر بتاريخ 1995/1/12، وتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية، وتحقق مشاركتها فيه، إبداء رأيها وتقديم مشورتها في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.<sup>(2)</sup>

(د) وبعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي المنشأ بالمملكة الأردنية الهاشمية، بالنظام رقم (117) لسنة 2007، أحدث التجارب العربية في هذا الميدان، وهو يتكون من الرئيس الذي يعين بقرار من مجلس الوزراء، وممثلين عن أربع مجموعات هي: المجموعة الأولى وتضم ثمانية ممثلين عن الوزارات والمؤسسات والهيئات الرسمية ذات العلاقة، وثلاثة من الخبراء في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والمجموعة الثانية وتتكون من ممثلين عن أصحاب العمل، والمجموعة الثالثة وتضم ممثلين عن العمال، والمجموعة الرابعة وتتكون من ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة. وعدد ممثلي كل مجموعة أحد عشر ممثلاً.

وتتحدد وظيفة المجلس بمقتضى المادة الرابعة من النظام بتقديم الإستشارة (إلى السلطة التنفيذية) حصراً، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي تحددها المادة (9) منه.

---

(1) أحمد بو هرو: عرض قطري مقدم إلى الحلقة الدراسية حول تطوير علاقات العمل بالدول العربية التي نظمها البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل. عمّان سبتمبر 1995. ص 11.

(2) انظر العرض القطري اللبناني الذي قدمه السيد فارس سعد إلى الحلقة الدراسية المشار إليها في الهامش السابق، ص 32 – 33.

ولأنّ الحكومات – في العديد من الدول العربية –، ما تزال تميل إلى الإنفراد والإستئثار باتخاذ القرارات ذات الصلة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية للدولة، لذا فإنّ قبولها بوجود هياكل مؤسسية تشارك في الحوار بشأن الخيارات المتاحة في إطار هذه السياسات، وتقديم المشورة بشأنها إلى الحكومة والبرلمان، يبدو أنه مازال غير مستساغ، مما قلل إلى حد كبير من وجود هياكل حوار اجتماعي مؤسسي في الدول العربية، على الرغم من عمليات الترويج الواسعة التي تقوم بها كل من منظمتي العمل الدولية والعربية، للقبول بوجودها.

**2 – 4 :** وتعرف العديد من الدول العربية ممارسات مختلفة في تفاصيلها في الحوار والتشاور (المهني) على مستويات مختلفة – المنشأة – القطاع المهني – المستوى المحلي (الجهوي) – المستوى الوطني.

وحيث أنّ دراستنا تنصبّ حصراً على التشاور الثلاثي بشأن المسائل المتعلقة بسياسة العمل الوطنية، فإننا سوف نستبعد هنا البحث في التشاور الثنائي على مستوى المنشأة،<sup>(1)</sup> وسنقصر حديثنا على التشاور على المستويين القطاعي (المهني) والوطني.

وتختلف هياكل التشاور والحوار المهني عن هياكل الحوار الاجتماعي التي أشرنا إليها في البند السابق من حيث الاختصاص، في أنّ هياكل الحوار المهني تختص تحديداً بالمسائل التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية، على خلاف الحال بالنسبة لهياكل الحوار الاجتماعي التي تناقش كل ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية على المستوى الوطني. كما تختلفان أيضاً في تركيبة كل منهما، ففي حين تتركب هياكل الحوار المهني – ثلاثياً – كقاعدة، مع إمكانية إضافة بعض الخبراء إليها، تتركب هياكل الحوار الاجتماعي من عديد الجهات ذات المصلحة في هذا النوع من الحوار، ولهذا فإنّ تركيبها يمكن أن يكون رباعياً أو خماسياً أو . . .

---

(1) راجع بشأن هذا المستوى من الحوار بحثنا: الحوار الاجتماعي والتشاور الثلاثي في الدول العربية مشار إليه سابقاً ص 98 – 101.

وهياكل الحوار المهني الرئيسية في الدول العربية تتوزع على ثلاثة أنواع من حيث نطاق صلاحياتها:

أ/ هياكل حوار وطني تختص بمناقشة جميع المسائل التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية وإبداء المشورة فيها.

ب/ هياكل حوار وطني تختص بمناقشة مفردة (موضوع) محددة من المفردات التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية وفي إبداء المشورة فيها.

ج/ هياكل حوار قطاعية تختص بمناقشة الموضوعات التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية التي تتعلق بنشاط اقتصادي أو قطاع مهني معين وإبداء المشورة فيها.

**2 - 5 :** ولقد اعتمدت العديد من الدول العربية - بموجب نصوص قانونية - صيغا مختلفة لهياكل حوار مهني ثلاثي على المستوى الوطني عهدت إليها وظيفة إبداء المشورة في المسائل التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية. نذكر منها مصر والكويت والبحرين واليمن وليبيا ولبنان وموريتانيا وتونس والأردن، وسوف نستعرض أهم سمات هياكل الحوار في بعض هذه الدول فيما يلي:<sup>(1)</sup>

أ/ **مصر/** قضت المادة (145) من قانون العمل المصري رقم (12) لسنة 2003 بأن: (يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء، مجلس استشاري للعمل، يضم في عضويته ممثلين للجهات المعنية، وعددا من ذوي الخبرة، وممثلين لكل من منظمات أصحاب الأعمال ومنظمات العمال تختارهم منظماتهم بالتساوي بينهم...) وأناط النص بالمجلس مناقشة المسائل التي حددها، وإبداء الآراء والمقترحات بشأنها.

---

(1) نلفت الإنتباه إلى أن ما سوف نستعرضه في المتن بشأن هياكل الحوار هذه، سوف يقتصر على ما توفرت لدينا معلومات عنه.

ولهذا نأمل في ألا يفسر عدم عرضنا لمعلومات عن هياكل قد تكون قائمة في دول أخرى، بأنه ينطوي على انكار وجودها أو الانتقاص منها بأي شكل من الأشكال.

وقد أصدر رئيس مجلس الوزراء المصري قراره رقم (970) لسنة 2003 متضمنا تشكيل المجلس برئاسة وزير القوى العاملة والهجرة وعضوية (8) ممثلين حكوميين وعدد غير محدد من الخبراء، و(3) ممثلين عن كل من منظمات أصحاب الأعمال، والاتحاد العام لنقابات العمال.

وتظهر التركيبة المشار إليها لهذا المجلس رجحان كفة التمثيل الحكومي فيه، مما يحد من فاعلية دور الشركاء الاجتماعيين الآخرين في صنع مضمون الآراء والإستشارات التي ينتهي إليها في مناقشاته.

ب/ البحرين/ وفقا لنص المادة (145) من قانون العمل في القطاع الأهلي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (23) لسنة 1976 في البحرين فإنه: (ينشأ بمرسوم أميري مجلس استشاري أعلى للعمل، يضم أعضاء بحكم وظائفهم من الوزارات المعنية وممثلين لأصحاب العمل والعمال). وأنط النص بالمجلس أن يبدي آراء استشارية في المسائل التي حددها،<sup>(1)</sup> ولم يورد النص تحديدا لعدد أعضاء المجلس ولا لممثلي كل طرف من الأطراف الممثلة فيه، كما أنه لم يشترط التساوي العددي فيما بينهم.

ج/ الكويت/ نصت المادة (92) من قانون العمل في القطاع الأهلي في الكويت رقم (38) لسنة 1964 على أن: (تؤلف لجنة استشارية عليا لشؤون العمل، تضم ممثلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والوزارات الأخرى المعنية وأصحاب الأعمال والعمال، تكون مهمتها إبداء الرأي في تشريعات العمل أو تعديلها، ويعتبر رأي اللجنة استشاريا).

د/ والملاحظ على النص أنه (ضيّق) كثيرا من دائرة اختصاصات اللجنة، حيث حصرها بإبداء الرأي في تشريعات العمل أو تعديلها، دون المسائل الأخرى التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية.

---

(1) لم يتأيد لنا من الوثائق التي بين أيدينا أنّ هذا النص قد تم تفعيله عمليا، حيث لم نجد بين هذه الوثائق مرسوما بتشكيل المجلس، على خلاف الحال مع المجالس النوعية التي نص القانون البحريني على تشكيلها وهي المجلس الأعلى للتدريب المهني والمجلس الأعلى للخدمات العمالية.



كما أنّ النص لم يشترط التساوي في تمثيل الشركاء الاجتماعيين في عضوية اللجنة، مما سمح للقرارات الوزارية المنفذة لهذا النص أن تشكلها على نحو رجح فيها تمثيل الحكومة، حيث تم تشكيلها برئاسة الوزير وعضوية ثمانية ممثلين حكوميين وثلاثة ممثلين عن غرفة تجارة وصناعة الكويت (أصحاب عمل)، وثلاثة ممثلين عن الاتحاد العام لعمال الكويت (عمال)<sup>(1)</sup>.

هـ / **اليمن** / نصّت المادة (11) من قانون العمل اليمني الصادر بالقرار الجمهوري رقم (5) لسنة 1995 على أن (يشكّل بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير، مجلس عمل، يتكوّن من ممثلي الوزارة، وممثلين عن العمال وأصحاب العمل . . .).

وأناط النص بهذا المجلس وظيفة (وضع الخطوط العريضة وتقديم التوصيات للحكومة، في المجالات التي حددها النص وهي تشريعات العمل والسياسة العامة للأجور والتدريب والتأهيل المهني للعمال).

وواضح من النص أنّه لم يتضمن تحديدا لعدد أعضاء المجلس ولم يلزم مجلس الوزراء بأن يراعي في تشكيله المساواة في تمثيل الشركاء الاجتماعيين فيه.

و / **تونس** / أوجب الفصل (335) من مجلة الشغل في تونس المنقّح بمقتضى القانون عدد (62) لسنة 1996 أن:<sup>(2)</sup> (تحدث لدى الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية لجنة تدعى (اللجنة الوطنية للحوار الاجتماعي) مكلفة بإبداء رأيها في المسائل المتعلقة بالشغل المعروضة عليها، وبالخصوص تشريع الشغل، معايير العمل الدولية، الأجور، التصنيف المهني، المفاوضات الجماعية والمناخ الاجتماعي. وتضبط تركيبة وسير عمل اللجنة بأمر).

---

(1) انظر القرارين الوزاريين رقم (41) و(104) لسنة 1995، الصادرين عن وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بشأن تشكيل اللجنة الاستشارية العليا لشؤون العمل.

(2) كان النص الأصلي لهذا الفصل قبل تنقيحه على النحو التالي:

أحدثت لدى كتابة الدولة للرئاسة لجنة للشغل مكلفة بإبداء الآراء في شأن المسائل ذات الصبغة الاجتماعية التي تعرضها عليه الحكومة، خاصة فيما يتعلق بتشريع وتنظيم الشغل والتشغيل واليد العاملة، وبصفة أعم جميع ما يهم عملة التجارة والصناعة والفلاحة والمهن الحرة.

وانطوى التفتيح الذي أدخل على مجلة الشغل على إلغاء الفصل (336) من المجلة الذي كان يتضمن النص على تركيبة لجنة الشغل التي حلت محلها اللجنة الوطنية للحوار الاجتماعي التي ترك تحديد تركيبها الى أمر يصدر لهذا الغرض، وذلك بهدف إضفاء قدر من المرونة على صياغة هذه التركيبة وتعديلها إذا اقتضت الحاجة ذلك. وقد صدر هذا الأمر تحت رقم 1990 بتاريخ 2000/9/12.

ز/ **الأردن**/ انضمت المملكة الأردنية الهاشمية – إلى الدول العربية التي نصت قوانينها على إنشاء هيكل حوار مهني ثلاثية التركيب، حيث أصدرت المملكة لهذا الغرض القانون رقم (48) لسنة 2008 المعدل لقانون العمل النافذ رقم (8) لسنة 1996، حيث أوردت المادة (6) من قانون التعديل، نصا ألغت بموجبه المادة (43) من القانون الأصلي، وأحلت محله نصا جديدا يقضي بأن تشكل في وزارة العمل لجنة تسمى (اللجنة الثلاثية لشؤون العمل).

وحدد هذا النص تركيبة اللجنة برئاسة وزير العمل وعضوية ممثلين عن الوزارة والعمال وأصحاب العمل بالتساوي، تاركا تحديد تفاصيل تركيبها وإجراءات عملها إلى نظام يصدر لهذه الغاية.

كما حدد النص المهام الاستشارية للجنة الثلاثية بإبداء الرأي والمشورة في العديد من المسائل التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية.

**2 – 6 :** واختارت بعض الدول العربية نهج تأسيس مجالس /هيئات/ لجان استشارية – ثلاثية التركيب – تختص بإبداء المشورة في واحد من الموضوعات التي تدخل في إطار سياسة العمل الوطنية، كالتشغيل، والتدريب المهني، والأجور، والصحة والسلامة المهنية، وغيرها من الموضوعات.

وتتبعي الإشارة هنا إلى وجوب التفرقة بين هذا النوع من هيكل الحوار، وبين المجالس ثلاثية أو متعددة التركيب التي تتاطب بها وظيفة (إدارة) مرفق عام (صندوق/هيئة/مؤسسة) تمارس واحدا من أنشطة نظام إدارة العمل الوطني، كالمجالس التي تدير هيئات التأمينات الاجتماعية أو صناديق ومؤسسات التشغيل

والتدريب المهني، حيث أنّ هذه المجالس ليست مجالس حوار، بل هي مجالس إدارة تمتلك سلطة إصدار القرار في الشؤون التي تدخل في إطار اختصاصها.

وتختلف الدول العربية اختلافات كبيرة فيما بينها بشأن موقفها من إنشاء هياكل حوار متخصصة ثلاثية التركيب، فبعض من هذه الدول لا يعرف هذا النمط من هياكل الحوار نهائياً، وبعضها الآخر مقلّ في إنشائها، بينما تفرط قلة من هذه الدول في إنشاء هياكل من هذا النوع، إلى الحد الذي يصبح التنسيق فيما بينها أمراً معقداً وبالغ الصعوبة.

ونشير فيما يلي إلى نماذج محدودة من التجارب العربية بشأن هذه الهياكل:

(أ) **مصر:** تعدّ جمهورية مصر العربية – نموذجاً منفرداً – بين الدول العربية في – الإكثار – من إقامة هياكل حوار متخصصة، حيث قرر قانون العمل رقم (12) لسنة 2003 تأسيس العديد من هذه الهياكل يختص كل منها بأحد الموضوعات التي تدخل في إطار، سياسة العمل الوطنية، وكان يقتضي – وقد قرر المشرّع المصري كما بيّنا تشكيل المجلس الاستشاري للعمل – أن يحرص على إيجاد صيغة للتنسيق بين إختصاصات هذا المجلس التي تتصف بالعمومية، وإختصاصات المجالس واللجان المتخصصة خشية التداخل والتعارض فيما بينها.

وكانت الصيغة المثلى في هذا الشأن – في تقديرنا – أن تعمل المجالس واللجان المتخصصة في – إطار – المجلس الاستشاري للعمل – باعتبارها هيئات متخصصة ملحقّة به.

وأهم المجالس واللجان المتخصصة التي نص هذا القانون على تشكيلها هي:

\* **المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية:** (المادة 132 من قانون العمل)، وقد أحال القانون بتحديد إختصاصه ونظام العمل به إلى قرار من رئيس الجمهورية.

ووفقاً للقرار رقم (229) لسنة 2003 الصادر عن رئيس الجمهورية، يتألف المجلس برئاسة وزير القوى العاملة، وعضوية تسعة مندوبين حكوميين

(ثمانية وزراء + رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء)، وخمسة ممثلين لمنظمات أصحاب العمل، وخمسة ممثلين لاتحاد نقابات عمال مصر وكل من الأمين العام للمجلس القومي للمرأة، والأمين العام للصندوق الاجتماعي للتنمية.

وتحدد المادة الثالثة من قرار رئيس الجمهورية إختصاصات المجلس (برسم السياسة القومية لتخطيط وتنمية الموارد البشرية، ووضع برنامج قومي شامل لتنميتها واستخدامها الإستخدام الأمثل بالتنسيق مع الوزارات والجهات . . .).

وقضت المادة الرابعة من القرار المشار إليه بأن: (يعاون المجلس في مباشرة إختصاصاته، وفي متابعة ما يصدره من قرارات، لجنة تنفيذية برئاسة وزير القوى العاملة والهجرة، ويصدر بتشكيلها وتحديد إختصاصاتها قرار من رئيس مجلس الوزراء).

وسندا إلى نص هذه المادة، أصدر رئيس مجلس الوزراء المصري قراره المرقم (1544) لسنة 2003 بتشكيل وإختصاصات اللجنة التنفيذية للمجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية، حيث نصّت المادة الأولى من القرار على تشكيل اللجنة برئاسة وزير القوى العاملة وعضوية ممثل واحد عن كل من تسع وزارات تمت تسميتها في النص، وأربعة ممثلين للاتحاد العام لنقابات عمال مصر وأربعة ممثلين عن منظمات أصحاب العمل.

وأناطت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء باللجنة التنفيذية القيام بأداء الوظائف المتعلقة بمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية والإشراف على إجراءات التنفيذ وإعداد مقترحاته.

وبدراسة النصوص القانونية المنظمة لتشكيل وإختصاصات كل من المجلس واللجنة التنفيذية، يتضح جليا أنّ هذين الهيكلين لا يمكن وصفهما بأنهما من الهياكل الاستشارية، لكونهما يمتلكان من الصلاحيات ما يجعلهما من هياكل صنع القرار فيما يدخل في إختصاصهما.

\* المجلس القومي للأجور: نصّت على تشكيل هذا المجلس المادة (34) من قانون العمل رقم (12) لسنة 2003، برئاسة وزير التخطيط، وقضت بأن: (يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي، بمراعاة نفقات المعيشة وبايجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار.

كما يختص المجلس بوضع الحد الأدنى للعلاوات السنوية الدورية، بما لا يقل عن 7% من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية. وفي حالة تعرّض المنشأة لظروف اقتصادية يتعذر معها صرف العلاوة الدورية المشار إليها، يعرض الأمر على المجلس القومي للأجور، لتقرير ما يراه ملائماً مع ظروفها، في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه).

وهذا النص منتقد فيما أورده من أحكام بشأن العلاوة السنوية الدورية،<sup>(1)</sup> وأبرز الإنتقادات التي توجه إليه هي:

أ/ ليس من الصواب إلزام المجلس القومي للأجور بحد أدنى للعلاوات السنوية الدورية بما لا يقل عن 7% من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية، فمع أنّ الإقرار للعمال بالحق في الزيادة السنوية أمر محبذ، إلا أنّ تحديد حد أدنى لها، على النحو الوارد في النص ليس مقبولاً، لأنّ مقدار الزيادة السنوية يجب أن يتأسس على جملة عوامل اقتصادية واجتماعية ذات طبيعة متغيرة، لذا فإنّ إلزام أصحاب العمل بأداء هذه النسبة الدنيا من الزيادة، قد يكون مرهقا لهم، مما ينعكس سلباً على أداء منشآتهم، وعلى تشغيل العمال فيها.

---

(1) انظر تفاصيل وافية بشأن نقدنا لهذا النص في كتابنا: أزمة قانون العمل المعاصر – مشار إليه سابقاً، الصفحات 164 – 167، وخاصة الهامش رقم (112) على الصفحة 166.

ب/ يضاف إلى ما ذكر في (أ) أنّ الطريقة التي أوردتها النص لمعالجة حالة تعرض المنشأة لظروف اقتصادية يتعذر معها قيامها بصرف العلاوة الدورية لعمالها، ليست مقبولة، فهكذا وظيفة لا يصح أن تتناط بمجلس قومي يؤدي وظائف تخطيطية، مما يقتضي إبعاده عن أداء أي وظائف تنفيذية، كما أنّ هذه الطريقة لا تبدو عملية، وهي أقرب إلى أن تكون مستحيلة التنفيذ، فكيف يمكن تصور أنّ في دولة – كبيرة أرضا وسكانا – مثل مصر، تعمل فيها مئات الآلاف من المنشآت، يمكن أن يؤدي مجلس قومي يجتمع على فترات متباعدة ووظيفة النظر في مئات أو آلاف الطلبات واتخاذ قرارات بشأنها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرضها عليه؟

وعلى كل حال، وبالعودة إلى نص المادة (34) من قانون العمل المصري نجده يقرر بشأن تشكيل المجلس القومي للأجور ما يلي:

(يصدر رئيس مجلس الوزراء، خلال سنتين يوما من تاريخ العمل بهذا القانون، قرارا بتشكيل هذا المجلس، ويضم في عضويته الفئات الآتية:

- (1) أعضاء بحكم وظائفهم أو خبراتهم.
- (2) أعضاء يمثلون منظمات أصحاب الأعمال، تختارهم هذه المنظمات.
- (3) أعضاء يمثلون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، يختارهم الاتحاد.

ويراعى أن يكون عدد أعضاء الفئة الأولى مساويا لعدد أعضاء الفئتين الثانية والثالثة معا، وأن يتساوى أعضاء كل من الفئتين الثانية والثالثة).

وبالأخذ بالاعتبار أنّ المجلس يتشكل برئاسة وزير التخطيط – وهو من أفراد الفئة الأولى فإنّ مجموع الأعضاء من هذه الفئة يزيد عمليا على مجموع الأعضاء من فئتي أصحاب العمل والعمال، مما يعطي للفئة الأولى وزنا أكبر في صنع قرارات المجلس.

وانساقا مع ما تقدم، جاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (983) لسنة 2003، مقررًا أن يتشكل المجلس برئاسة وزير التخطيط وعضوية ثمانية أعضاء من الفئة الأولى (أعضاء بحكم وظائفهم وخبراتهم)<sup>(1)</sup> وأربعة أعضاء من الفئة الثانية (أعضاء يمثلون أصحاب الأعمال) وأربعة أعضاء يمثلون الفئة الثالثة (أعضاء يمثلون العمال).

**\* المجلس الاستشاري الأعلى للسلامة والصحة المهنية وتأمين بيئة العمل:**

وقد نصت على تشكيله المادة (230) من قانون العمل، بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وقررت أن يختص هذا المجلس برسم السياسة العامة في هذه المجالات، واقتراح ما يلزم في شأن تنفيذ هذه السياسة).

وأوجب نص المادة المذكورة أن (يراعى في تشكيل المجلس أن يكون برئاسة الوزير المختص، وعضوية ممثلين عن الوزارات ذات الصلة، وعدد متساو من مثلي كل من منظمات أصحاب الأعمال والاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وعدد من ذوي الخبرة في مجال السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل).

وسندا إلى هذا النص، أصدر رئيس مجلس الوزراء قراره رقم (985) لسنة 2003، بتشكيل هذا المجلس، برئاسة وزير القوى العاملة والهجرة وعضوية ممثلين عن ثماني عشرة وزارة ومؤسسة عامة معنية، وثلاثة خبراء، وممثلين اثنين عن كل من منظمات أصحاب الأعمال والاتحاد العام لنقابات عمال مصر.

**\* اللجنة العليا لتخطيط واستخدام القوى العاملة في الداخل والخارج:** وقد نصت

المادة (11) من قانون العمل على تشكيلها، برئاسة الوزير المختص، على أن تضم ممثلين عن الوزارات المعنية، وممثلين للاتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات أصحاب الأعمال تختارهم منظماتهم بالتساوي بينهم.

---

(1) وفي حقيقة الأمر إن جميع الأعضاء الثمانية الذين عدتهم المادة الأولى/أولا من القرار، هم أعضاء بحكم وظائفهم.

وأناطت المادة باللجنة (رسم السياسة العامة لاستخدام العمالة المصرية في داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها، ووضع النظم والقواعد والإجراءات اللازمة لهذا الاستخدام).

ووفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1184) لسنة 2003، فقد تم تشكيل هذه اللجنة برئاسة وزير القوى العاملة وعضوية تسعة ممثلين حكوميين وأربعة ممثلين عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر – يمثلون القطاع الخاص المنظم وغير المنظم!! –، وأربعة ممثلين عن اتحاد الصناعات المصرية واتحاد الغرف التجارية، – يمثلون القطاع الخاص المنظم وغير المنظم –.

(ب) **البحرين**: أنشئ بموجب القانون البحريني، إلى جانب المجلس الاستشاري الأعلى للعمل، الذي سبقت الإشارة إليه، مجلسان استشاريان متخصصان هما:

\* **المجلس الأعلى للتدريب المهني**: وكان قد تقرر تشكيله بموجب المرسوم رقم (20) لسنة 1975، الذي سبق صدور قانون العمل في القطاع الأهلي، في العام 1976، وقد أقيمت نصوص هذا القانون على المجلس قائما، وأشارت إليه في أكثر من مادة من مواده.

وقد أعادت المادة (2) من المرسوم رقم (1) لسنة 1978 صياغة طريقة تشكيل المجلس حيث نصت على أن: (يشكل المجلس الأعلى للتدريب المهني برئاسة وزير العمل، وعضوية ممثلين عن وزارات الدولة والجهات المختلفة المعنية بالتدريب المهني، وممثلين عن العمال وأصحاب الأعمال في القطاعات الصناعية والتجارية المختلفة).

وترك النص المذكور (تحديد وتسمية أعضاء المجلس) إلى قرار يصدره رئيس مجلس الوزراء، على أن تكون مدة عضويتهم سنتين قابلتين للتجديد.

وأوردت المادتان (2) و(3) من المرسوم نصوصا تفصيلية بشأن اختصاصات وصلاحيات المجلس.



وتتولى الوظائف التنفيذية بشأن التدريب المهني، إدارة متخصصة في وزارة العمل هي (إدارة تنمية الموارد البشرية) وهي بمثابة الجهاز التنفيذي للمجلس الأعلى للتدريب المهني.

\* **المجلس الأعلى للخدمات العمالية:** أنشئ هذا المجلس سندا إلى أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي رقم (23) لسنة 1976، وخاصة المادة (98) منه، حيث صدر بتشكيله المرسوم رقم (11) لسنة 1976، الذي عدلت أحكامه بالمرسوم رقم (13) لسنة 1984.

وبموجب أحكام المرسوم المعدل، أصبحت تشكيلة المجلس تضم وزير العمل رئيسا للمجلس، وخمسة ممثلين حكوميين (وكلاء وزارات: العمل، الصناعة، الصحة، التربية والتعليم، الإسكان) وخمسة ممثلين لأصحاب العمل وخمسة ممثلين للعمال.

ويتولى المجلس رسم السياسة العامة للخدمات الاجتماعية العمالية واقتراح مشروعاتها ووسائل تمويلها وإدارتها وغير ذلك من المسائل ذات الصلة.

(ج) **المغرب:** عرفت المملكة المغربية - مبكرا - ممارسات عديدة لهياكل الحوار الثلاثي المتخصصة، حيث أقيمت فيها الهياكل الآتية:

- (1) المجلس الأعلى للاتفاقيات الجماعية المنشأ بظهير 1957/4/17.
- (2) اللجنة المركزية للأسعار والأجور المحدثة بظهير 1957/10/30.
- (3) المجلس الأعلى لليد العاملة الذي أنشئ بالمرسوم الملكي رقم (31966) المؤرخ في 1967/8/14.
- (4) المجلس الاستشاري لطب الشغل الذي أنشئ بمقتضى مرسوم صادر بتاريخ 1958/2/8.

وقد أعيدت صياغة الأحكام الخاصة بهذه الهياكل، بعد نفاذ قانون العمل المغربي الجديد (الظهير الشريف رقم 1.03.194 بتاريخ 2003/9/11 بتنفيذ القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل). حيث نص القانون على تشكيل الهياكل التالية:

- (1) مجلس المفاوضة الجماعية: (المواد 101 – 103) ويختص بتقديم الاقتراحات من أجل تنمية المفاوضة الجماعية، وبتشجيع إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية، وإعطاء الرأي في تفسير بنود اتفاقية جماعية كلما طلب منه ذلك. ويتركب المجلس ثلاثيا، برئاسة الوزير المكلف بالشغل، على أن يحدد بنص تنظيمي الأعضاء المكونون للمجلس، وعددهم، وكيفية تعيينهم، وطريقة تسيير المجلس.
- (2) مجلس طب الشغل والوقاية من المخاطر المهنية: (المواد 332 – 334)، ويتركب المجلس ثلاثيا برئاسة الوزير المكلف بالشغل. ويحدد عدد أعضائه وطريقة تعيينهم بنص تنظيمي، ويختص بتقديم اقتراحات وآراء من أجل النهوض بمفتشية طب الشغل، والمصالح الطبية للشغل، وفي كل ما يخص حفظ الصحة والسلامة المهنية والوقاية من حوادث الشغل والأمراض المهنية.
- (3) المجلس الأعلى لانعاش التشغيل: (المادتان 522 – 523)، ويقضي القانون بأن يتركب هذا المجلس ثلاثيا برئاسة الوزير المكلف بالشغل، وممثلين عن الإدارة، وممثلين عن المنظمات المهنية للمشغلين والنقابات المهنية للأجراء الأكثر تمثيلا. على أن يحدد عدد أعضاء المجلس وطريقة تعيينهم بنص تنظيمي. ويتولى المجلس وظائف استشارية، حيث يعهد إليه بتنسيق سياسة الحكومة في مجال التشغيل، وإبداء الرأي في جميع القضايا التي تهم التشغيل على المستوى الوطني.
- من ناحية أخرى قضت المادتان (524 – 525) من القانون بإحداث مجالس جهوية أو اقليمية لانعاش التشغيل – ثلاثية التركيب – تمارس مهام استشارية على المستوى المحلي الذي تختص بالعمل فيه.
- (د) تونس: تتمثل خيارات تونس بشأن هياكل الحوار الثلاثي كما وردت في قوانينها الوطنية بما يلي: (1)

---

(1) انظر: فرج السويسي: واقع إدارة العمل في البلدان العربية والصعوبات التي تعترضها في ظل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية – محاضرة أقيمت في الندوة العربية حول: إدارة العمل أداة للتنمية في المحيط الاقتصادي والاجتماعي الجديد التي نظّمها البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل – تونس/مايو 1998.

في العام 1996، تم – كما أشرنا سابقا – تنقيح المادة (335) من مجلة الشغل، وبمقتضى النص المنقح، حُلَّت اللجنة الوطنية للحوار الاجتماعي محل لجنة الشغل، وأدمجت باللجنة الجديدة كل من اللجنة الاستشارية للعقود المشتركة، واللجنة الوطنية للأجر المضمون.

وإلى جانب هذه اللجنة تنص مجلة الشغل (الفصل 340) على إحداث مجلس للتكوين المهني، غير أنّ هذا المجلس غير قائم لكون مجال اختصاصه أسند في مرحلة أولى إلى المجلس الوطني للتكوين المهني والتشغيل ثم في مرحلة ثانية ومنذ سنة 2002 إلى المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية (المحدث بالأمر عدد 1047 المؤرخ في 2002/5/7).

يضاف إلى ذلك هيكل آخر، محدث بالأمر عدد 1001 المؤرخ في 1996/5/20، هو المجلس الوطني للوقاية من المخاطر المهنية.

(هـ) **سوريا:** اختط قانون العمل السوري رقم (91) لسنة 1959، نهجا خاصا في إنشاء هيكل حوار ثلاثي:

\* ففي المادة (113) نص القانون على أن: (تتشأ مجالس استشارية مشتركة في مجال الصناعة الواحدة، تتكون من ممثلين عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والصناعة، والاقتصاد، وممثلين عن أصحاب الأعمال وعمال الصناعة، ويصدر بتشكيلها قرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل).

وبهذا اختار القانون لهذا الهيكل أن يعمل على مستوى (قطاعي) وتحديدًا على مستوى الصناعة الواحدة، وأناط به اختصاصات تتعلق بسياسة الأجور والتدريب المهني وشروط العمل وظروفه ورعاية المصالح المشتركة للمشتغلين بالصناعة وتوفير الخدمات العامة لهم.

\* وفي المادة (156) قرر القانون أن تشكل بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل لجنة مشتركة لاقتراح تحديد الأجور في كل مديرية أو محافظة، كما يجوز له تشكيل لجان خاصة بالمراكز الصناعية الهامة.

وتتشكل اللجنة برئاسة مندوب عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ومندوب حكومي واحد ومندوب عن أصحاب العمل ومندوب عن العمال. وبمقتضى هذا النص يكون القانون قد حدد نطاق عمل هذه اللجنة في حدود جغرافية أو إدارية محددة، وبذلك يكون قد اختار نمط هياكل تحديد الأجور على مستوى إقليمي.

(و) **المملكة الأردنية الهاشمية:** تنص المادة (52/أ) من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 على أن: (يشكل مجلس الوزراء، بناء على تنسيب الوزير، لجنة تتألف من عدد متساو من ممثلين عن الوزارة والعمال وأصحاب العمل، ... تتولى تحديد الحد الأدنى للأجور، مقدرا بالنقد الأردني . . .).

وكانت هذه اللجنة، هيكل الحوار الثلاثي الوحيد في الأردن، حتى صدور القانون رقم (48) لسنة 2008 المعدل لقانون العمل، والذي بموجبه تم إنشاء (اللجنة الثلاثية لشؤون العمل) التي سبقت الإشارة إليها. وتعمل لجنة الأجور في مجال اختصاصها، مستقلة عن اللجنة الثلاثية لشؤون العمل.

(ز) **العراق:** تراجع قانون العمل العراقي رقم (71) لسنة 1987 – الذي مازال نافذا حتى الآن – تراجعاً كبيراً عن النهج الذي كان قد اختطه سابقه الملغى القانون رقم (151) لسنة 1970، الذي كان قد أنشأ العديد من هياكل الحوار الثلاثي<sup>(1)</sup>. وقد اقتصر القانون النافذ على الإبقاء على هيكل وحيد للحوار، هو لجنة تحديد الحد الأدنى للأجور التي نصت المادة (46/أولاً) من القانون على تشكيلها بقرار من وزير العمل والشؤون الاجتماعية برئاسة المدير العام لدائرة العمل وعضو يمثل هيئة التخطيط وعضو يمثل العمال وآخر يمثل أصحاب العمل، بالإضافة إلى اثنين من الخبراء.

---

(1) راجع للتعرف على الهياكل التي نص القانون الملغى على إنشائها، وطريقة تركيبها واختصاصاتها، كتابنا: المساهمة النقابية في تطبيق قانون العمل – الطبعة الثانية – بغداد، 1975. وقد انتهت أغلب تلك الهياكل إلى الفشل، بسبب غياب الظروف الموضوعية الداعمة للحوار الثلاثي في العراق في تلك المرحلة.

2 - 7 : لعلّ الاستعراض المتقدم لنماذج مختارة من الممارسات الوطنية في الدول العربية للحوار الثلاثي - على اختلاف هياكل هذا الحوار، تمكّننا من خلق تصور لواقع التنظيم القانوني للحوار الثلاثي في هذه الدول.

إلا أنّ ما نبهنا إليه دائما في هذا الشأن، يتمثل في وجوب عدم الاكتفاء بالوقوف على ما تقرره نصوص القوانين العربية، للخروج بتقويم إيجابي أو سلبي بشأن أي من المسائل المتعلقة بسياسة العمل وعلاقاته. فعلى الرغم من أهمية هذه النصوص في رسم صورة نظرية للموقف القانوني من أي من هذه المسائل - ومنها الحوار الثلاثي - إلا أنّ الصورة الواقعية لا ترسمها إلا الممارسة الوطنية الحقيقية التي تعطي للنصوص القانونية قيمتها العملية.<sup>(1)</sup>

وتأسيسا على ما تقدّم، نلفت الانتباه إلى أنّ الكثير من النصوص القانونية التي استعرضناها - ظلت في العديد من الدول العربية، ضعيفة في أدائها لغياب العوامل والظروف الموضوعية الداعمة للحوار، لا بل إننا نشير هنا - ونحن على دراية تامة من خلال متابعتنا للواقع العربي عن كثب على مدى ثلاثة عقود من الزمن، أنّ النصوص القانونية المنظمة لبعض هياكل الحوار - في بعض من الدول العربية - لم تغادر مكانها على الورق الذي كتبت عليه، وهي لم تنتقل أبدا إلى التنفيذ، فظلت قيمتها العملية لا تتخطى دلالاتها اللفظية.<sup>(2)</sup>

من ناحية أخرى، فإننا نؤكد هنا أنه لغرض أن يكون الحوار الثلاثي فاعلا، فإنّه لا بد أن تتركب هياكله على نحو متكافئ بين أطراف الحوار، وهذا ما لم يتحقق في الكثير من هياكل الحوار التي استعرضناها في العديد من الدول العربية، حيث كانت الغلبة في تركيبة هذه الهياكل للممثلين الحكوميين، الذين كانوا في بعض الحالات يكوّنون أغلبية قادرة - لوحدها - على اتخاذ القرار، مما يهّم كثيرا دور الشركاء الاجتماعيين في صنع مضمون القرار المتخذ.

(1) بحثنا: الحوار الاجتماعي والتشاور الثلاثي - مشار إليه سابقا - ص 105 - 106.

(2) محاضرتنا: الحوار الاجتماعي في التشريعات العربية - مشار إليها سابقا. ص 205.

ولهذا فإنّه لغرض أن يكون الحوار جاداً، لا بد من مراعاة ميزان التكافؤ في تركيبة هيكل الحوار، ولا يكفي لتحقيق التكافؤ المطلوب، النص على التساوي في عدد ممثلي أصحاب العمل وممثلي العمال، وإنما يجب تحقيق تكافؤ لا يسمح بانفراد أحد الأطراف بفرض رؤيته على الأطراف الأخرى.

(3)

## التنظيم الداخلي للوزارات المكلفة بالعمل/الشغل

**3 - 1 :** يضم الهيكل الحكومي في مختلف دول العالم وزارة مكلفة بالوظائف ذات الصلة بسياسة العمل الوطنية.

وفي الدول العربية جميعاً، توجد (وزارة) من هذا النوع، تطلق عليها تسمية ملائمة لحقل اختصاصها الوظيفي، غير أنّ هذه التسمية — ليست موحدة — في جميع هذه الدول، كما هي الحال في دول العالم الأخرى.<sup>(1)</sup>

وقد اختارت سبع دول عربية أن تسمّي هذه الوزارة (وزارة العمل)،<sup>(2)</sup> وهي تسمية دالة مباشرة على الاختصاص الوظيفي لهذه الوزارة، والدول التي اختارت هذه التسمية هي كل من: الأردن — الإمارات — البحرين — السعودية — فلسطين — قطر — لبنان.

---

(1) تشير لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية في دراستها المسحية (1997)، إلى أنّ أبرز التسميات التي تطلق على الوزارة المكلفة بالعمل في دول العالم هي: وزارة العمل — وزارة التشغيل — وزارة الموارد البشرية — وزارة القوى العاملة. ILO: Labour administration. General survey. Para. 149. p. 53

(2) في الغالب جاءت هذه التسمية بعد عدة تغييرات وانشطارات في هيكل الوزارة المكلفة بالعمل.

واختارت مجموعة أخرى من الدول العربية أن تسمي الوزارة المكلفة بالعمل، تسمية تجمع بين العمل وحقوق وظيفية أخرى.

فقد اختارت أربع دول عربية هي: سوريا – العراق – الكويت – اليمن أن تجمع في اسم الوزارة بين (العمل) و(الشؤون الاجتماعية).

وأطلقت الجزائر على هذه الوزارة اسم وزارة (العمل) و(التشغيل) و(الضمان الاجتماعي)، وهي كلها من الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل الوطني.

وعلى نحو مقارب جاءت تسمية الوزارة في جيبوتي، إذ تطلق عليها تسمية وزارة (العمل) و(الإدماج) و(التدريب المهني). وكذلك الحال في الصومال حيث تسمى وزارة (العمل وتنمية الأيدي العاملة).

وأطلقت في السودان تسمية وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، وعلى نحو قريب منها جاءت تسمية الوزارة في موريتانيا حيث يطلق عليها اسم (وزارة الوظيفة العمومية والعمل وعصرنة الإدارة).

وتفيد التسمية السودانية والموريتانية أن الدولتين أناطتا بالوزارة المكلفة بالعمل الوظائف المتعلقة بالوظيفة العمومية/الخدمة العامة، أو ما يسمّى بالخدمة المدنية، وهي وظائف تناط عادة بوزارات أو مجالس/هيئات مستقلة في الدول الأخرى.

وجاءت تسمية الهيكل المناظر لوزارة العمل في الجماهيرية العربية الليبية، وهو (أمانة اللجنة الشعبية العامة للقوى العاملة والتدريب والتشغيل)، مقارنة للتسميات السابقة، وذلك قبل أن تتغير من جديد لتصبح (مصلحة العمل والتدريب المهني).

وغابت مفردة (العمل) من أسماء الوزارات المعنية في بعض الدول العربية، ففي سلطنة عمان تسمّى الوزارة بـ(وزارة القوى العاملة)، وفي مصر تطلق عليها تسمية (وزارة القوى العاملة والهجرة)، وهي تسميات لا تحيط بكل مفردات سياسة العمل الوطنية التي تكلف الوزارة بالوظائف ذات الصلة بها.

وفي المغرب تطلق على الوزارة تسمية (التشغيل والتكوين المهني) وهي تسمية مشتقة من بعض وظائف نظام إدارة العمل الوطني.

أما تونس، فهي الدولة – الوحيدة – بين الدول العربية التي تطلق على الوزارة المكلفة بالشغل، تسمية لا تظهر فيها – مباشرة – عبارة دالة على ذلك، حيث تسمى هذه الوزارة (وزارة الشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين بالخارج). مع الإشارة إلى أنه توجد في تونس وزارة أخرى تمارس بعض أنشطة إدارة العمل تسمى (وزارة التكوين المهني والتشغيل).

وأيا كان الاختلاف في التسميات، فهو لا يكفي – لوحده – لاستنتاج أي نتائج – مطلقة – بشأن التنظيم الهيكلي لهذه الوزارات والوظائف التي تؤديها، وإن كان – في الوقت ذاته – لا يخلو تماما من دلالات محددة في هذا الشأن.

**3 – 2 :** ولكي تؤدي الوزارة المكلفة بالعمل الوظائف المناطة بها، فإنه لا بد أن يبني هيكلها التنظيمي بناء يقوم على وجود (إدارات) متخصصة في أداء هذه الوظائف.

وقد حاولت حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام (1973) أن تصيغ في توصياتها هيكلًا – أساسيًا – للوزارة المكلفة بالعمل في مختلف دول العالم، آخذة بنظر الاعتبار الوظائف الرئيسية التي تؤديها هذه الوزارة.<sup>(1)</sup>

وفي تقديرنا أنّ توصيتين من توصيات تلك الحلقة، ما تزالان رغم مرور مدة طويلة عليهما، تستحقان اهتماما خاصا من المعنيين برسم هياكل وزارات العمل الوطنية:

---

(1) انظر في توصيات الحلقة بهذا الشأن:

ILO: Labour administration. 1976. pp. 125 – 144.



**الأولى/** هي التوصية رقم (45)، التي أشارت فيها الحلقة إلى أنه أمر مرغوب فيه، في العديد من الدول – وخاصة النامية منها – أن تحدد مهام ووظائف كل هيكل من هياكل نظام إدارة العمل الوطني – تحديداً دقيقاً – تجنباً للتداخل فيما بينها مما يؤدي إلى إرهاق هذه الهياكل بأداء أعمال تقع خارج دائرة اختصاصها.

**والثانية/** أن الهيكل المركزي في نظام إدارة العمل – وزارة العمل – يجب أن يجري – كما جاء في التوصية (51) من توصيات الحلقة – كلما بدا ذلك ضرورياً – مراجعة لهيكل نظام إدارة العمل، وأن يقدم مقترحات لتحسين أدائه، على أن يقوم بذلك بالتنسيق مع منظمات العمال وأصحاب العمل الأكثر تمثيلاً.

وبأخذ هاتين التوصيتين بنظر الاعتبار، يمكن تجنب نظام إدارة العمل – وعلى وجه خاص الوزارة المكلفة بالعمل – أفتين كبيرتين – عانت منهما وزارات العمل في الدول العربية، هما التداخل والتعارض في وظائف الإدارات المعنية، وجمود الهياكل التنظيمية مدداً زمنية طويلة، مما يتسبب في تخلفها عن مجارة المتغيرات الطارئة على الواقع الذي تعمل فيه، لذا فإن مراجعة هذه الهياكل تتيح الفرصة للاستجابة لاستراتيجيات واتجاهات جديدة يتبناها نظام إدارة العمل الوطني.

**3 – 3 :** وعلى الرغم من أهمية التوصيات التي انتهت إليها حلقة الخبراء بشأن البناء التنظيمي لهيكل الوزارات المعنية، إلا أن الاتفاقية الدولية رقم (150) لم تأخذ بها، حيث جاءت المعايير التي تضمنتها خالية من إلزام الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بنمط محدد لهيكل الوزارات المكلفة بالعمل. ويرجع ذلك إلى الاختلافات الواسعة بين الدول الأعضاء في بناء هذا الهيكل، تبعاً لظروفها وممارساتها الوطنية واحتياجاتها وإمكاناتها الخاصة بها ودرجة تقدمها الاقتصادي وطبيعة العلاقات القائمة بين الشركاء الاجتماعيين فيها، وهذا ما أكدته الدراسة المسحية للجنة الخبراء في المنظمة الدولية، التي انتهت إلى وجود اختلافات واسعة بين دول العالم في هذا الشأن.<sup>(1)</sup>

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Para 151. p. 54.

ومع خلوّ الاتفاقية (150) من نصوص معيارية بشأن الهيكل التنظيمي للوزارة المكلفة بالعمل، فقد جاءت التوصية رقم (158) بنصوص تؤطر على نحو عام هذا الهيكل، حيث جاء في البندين (25 – 26) منها ما يلي:

25 – (1) : ينبغي أن يشمل نظام إدارة العمل عادة وحدات إدارية متخصصة لمعالجة كل من البرامج الرئيسية لإدارة العمل التي تعهد القوانين أو اللوائح الوطنية إليها بإدارتها.

(2) : يمكن أن توجد – على سبيل المثال – وحدات تعنى بموضوعات مثل: وضع معايير تتعلق بظروف العمل وشروط الاستخدام، تفتيش العمل، علاقات العمل، التشغيل، تخطيط القوى العاملة وتنمية الموارد البشرية، شؤون العمل الدولية، – ومتى كان ذلك ملائماً – التأمين الاجتماعي – الحد الأدنى للأجور، والمسائل المتعلقة بفئات معينة من العمال.

26 – (1) : ينبغي أن تتخذ ترتيبات مناسبة لتنظيم وتسيير الأقسام الميدانية لنظام إدارة العمل بطريقة فعالة.

(2) : وينبغي لهذه الترتيبات أن تكفل بوجه خاص:

(أ) أن تكون مواقع عمل الأقسام مناسبة لاحتياجات مختلف المناطق، على أن تستشار في ذلك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال المعنيين.

(ب) أن تزود الأقسام الميدانية بما يكفي من عاملين ومعدات وتسهيلات نقل، حتى تتمكن من إنجاز واجباتها بكفاءة.

(ج) أن تتاح للأقسام الميدانية تعليمات كافية وواضحة، بحيث تحول دون إمكانية الاختلاف في تفسير القوانين واللوائح باختلاف المناطق.

وتبدو المرونة في المعايير التي أوردتها التوصية، واضحة بجلاء فيما يلي:

(1) فيما يتعلق بالهيكل المركزي، فإنّ عبارات البند (1/25) تضمنت لفظة – عادة normally – الدالة على عدم الإلزام. بينما تضمن البند (2/25) عبارة – على سبيل المثال – For example –، وهي أيضاً تفيد أنّ الوحدات التي أشار إليها البند، لا يعدّ وجودها ملزماً.

من ناحية أخرى، فإنّ هذا البند لم يحدد مستوى أو وصف الإدارة التي تعنى بأي من الوظائف التي أشار إليها على سبيل المثال، مكتفياً بوصفها عموماً بوحدة (Units) تاركا تحديد مستوى الوحدة ووصفها الإداري لكل دولة.

(2) أما الوحدات الميدانية فإنّ البند (26) من التوصية لم يورد أي تحديد لها، مكتفياً ببيان اشتراطات يجب توفرها فيها لتمكينها من أداء وظائفها.

**3 – 4 :** ويعدّ الإستخلاص الذي أوردته لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في دراستها المسحية (1997)، مما ورد في تقارير الدول الأعضاء بشأن تنظيم هيكل إدارة العمل فيها، مفيداً في رسم صورة لما هو مشترك بين هذه الدول في هذا الشأن، وهو ما نلخصه فيما يلي:<sup>(1)</sup>

(1) من حيث مستوى الهياكل وجدت اللجنة أنّ الهيكل المركزي (الوزارة عادة) يتألف من ثلاث مستويات:

الأول/ الإدارة العليا وتتمثل بالوزير، وقد يلحق به مستشار أو أكثر، والثاني/ الإدارة الوسطى التي تتوسط بين الوزير والإدارة التنفيذية والثالث/ الإدارة التنفيذية التي يناط بها أداء الوظائف التي يصدق عليها هذا الوصف.

(2) من حيث الوظائف تتوزع إدارات الهيكل المركزي على ثلاث قطاعات:

الأول/ الإدارات التي تؤدي خدمات إدارية عامة، وهي الإدارات التي تعنى بشؤون الموارد البشرية والمادية والمالية، أي الإدارات التي تعنى بشؤون الموظفين والشؤون المالية والخدمات بمختلف أنواعها.

---

(1) ILO: Labour administration. General survey. Paras. 153 – 159. pp. 53 – 56.

**الثاني/** الإدارات التي تؤدي خدمات دعم (Support services)، وهي الإدارات التي تعنى بالشؤون القانونية، والاستشارات، والبحوث والدراسات والإحصاءات – التخطيط – العلاقات الدولية – الإتصالات – التوثيق.

**الثالث/** الإدارات التي تؤدي وظائف تقنية متخصصة – وهي الوظائف الرئيسية لنظام إدارة العمل: حماية العمل – تفتيش العمل – علاقات العمل – التشغيل والتدريب المهني – الأجور – التأمينات الاجتماعية.

(3) وبشأن الخدمات الموقعية (Field services) وجدت اللجنة أنّ الهياكل المركزية، ترتبط بها عادة وحدات تتوزع على المواقع الجغرافية في الدولة، لتقدم خدماتها إلى المجتمعات المحلية، وفقا لنظام لا مركزي يتخذ نسقا عموديا يضمن إيصال الخدمة إلى الجمهور والشركاء الاجتماعيين وإلى قطاعات العمل المختلفة وجماعات المستفيدين الآخرين.

ويقتضي ما تقدم، تفويض الإدارات التي تقدّم خدمات موقعية، صلاحيات صنع القرارات بشأن الخدمات التي تقدّمها، في مجالات الصحة والسلامة المهنية وعلاقات العمل، وخدمات التشغيل، والتدريب المهني، وإحصاءات العمل، وتفتيش العمل. ويعتمد ما تقدم على المدى الذي يتسق مع نظام تفويض السلطات في الدولة.

**3 – 5 :** وتضم هياكل الوزارات المكلفة بالعمل في الدول العربية – على العموم – إدارات من القطاعات الثلاثة التي أشارت إليها لجنة الخبراء في دراستها المسحية، وهي تقترّب كثيرا – فيما بينها، ومع الدول الأخرى، في الإدارات التي تصنف ضمن القطاعين الأول (قطاع الخدمات الإدارية العامة)، والثاني، (الإدارات التي تقدم خدمات الدعم). حيث تكاد الإدارات من القطاعين أن تتواجد في هياكل الوزارات المعنية في جميع الدول العربية.

غير أنّ الحال تختلف بشأن الإدارات التقنية:

(أ) فعلى الرغم من التشابه الكبير في هذه الإدارات في هياكل الوزارات المكلفة بالعمل في الدول العربية، إلا أنّ اختلافات ملموسة تبدو واضحة في هياكل بعض هذه الوزارات، بسبب اختصاصها بوظائف خاصة أفرزتها احتياجات محلية، نورد هنا بعض الأمثلة عليها.

\* في الدول التي تسعى إلى تعزيز الحوار والتفاوض الجماعي، استحدثت إدارات متخصصة في هيكل الوزارة للعناية بذلك.

ففي مصر استحدثت إدارة عامة (للاتصال النقابي)، وإدارة عامة أخرى (للمفاوضة الجماعية).

وفي الجزائر استحدثت المديرية الفرعية للحوار الجماعي.

وفي تونس استحدثت إدارة للمفاوضة الجماعية وإدارة للحوار الاجتماعي.

ومثل هذه الإدارات لا نجد لها مثيلاً في أغلب الدول العربية.

\* وفي الدول التي تكلف بها الوزارة بوظيفة متابعة تشغيل المواطنين في الخارج، تنشأ إدارات تؤدي هذه الوظيفة، ومنها في مصر مثلاً، الإدارة العامة للتشغيل والتمثيل الخارجي.

\* وفي الدول التي تستقدم عمالة وافدة للعمل فيها، تنشأ إدارات متخصصة باستقدام هذه العمالة، وتنظيم عملها في الدولة، ولهذا نجد في هيكل وزارة العمل في السعودية، إدارة عامة للاستقدام، وإدارة لرعاية العمالة الوافدة، وإدارة عمل الوافدين.

\* وفي دولة اتحادية مثل السودان، فرضت الحاجة أن تنشأ في هيكل الوزارة المعنية إدارة تنسيق شؤون الولايات.

(ب) من ناحية أخرى، غابت عن هياكل الوزارات المكلفة بالعمل في بعض الدول العربية، إدارات تؤدي وظائف تقنية أساسية، تدخل في إطار نظام العمل الوطني، ويرجع ذلك إلى أنّ هذه الوظائف أنيطت بمؤسسات أو هيئات متخصصة، أعطيت لها بحكم القانون الاستقلالية الإدارية والمالية عن هيكل الوزارة.

وتتولى مثل هذه المؤسسات والهيئات عادة أداء الوظائف الخاصة بالتأمينات الاجتماعية بشكل رئيس، وكذلك الوظائف ذات الصلة بالتشغيل والتدريب المهني.

وتضعف الصلة بين هذه المؤسسات والهيئات في بعض الدول العربية وبين الوزارة المكلفة بالعمل – إن لم تكن تنقطع تماما –، وتتمثل هذه الصلة الضعيفة في بعض الحالات بإشراف الوزير المكلف بالوزارة على المؤسسة أو الهيئة، أو رئاسته لمجلس إدارتها.

## (4)

### وسائل العمل

**4 – 1** : وزارة العمل – أو الجهاز المناظر لها –، تعدّ بالمفهوم الإداري (منظمة)، ولهذا فهي كغيرها من المنظمات المكلفة بأداء وظائف محددة تحتاج إلى وسائل عمل تتمثل في:

- (أ) موارد مالية كافية، تتناسب مع تكلفة عبء العمل الملقى عليها.
- (ب) تجهيزات ملائمة وكافية تتناسب مع نوع الوظائف المناطة بها وكمها.
- (ج) عاملين مؤهلين ومدربين، بأعداد كافية مناسبة لعبء العمل.

وعلى مدى توفر وسائل العمل هذه، يتوقف نجاح أو فشل نظام إدارة العمل الوطني في أداء وظائفه. ولهذا أولتها حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام 1973 اهتماما كبيرا، وخصتها بالعديد من التوصيات التي رغبت الحلقة في أن تتأسس عليها المعايير الدولية بشأن إدارة العمل.<sup>(1)</sup> وأهم هذه التوصيات:

---

(1) ILO: Labour administration. 1976. pp. 144 – 155.

(1) انّ الموارد المالية التي ترصد لنظام إدارة العمل الوطني، يجب أن تكون كافية لضمان الأداء الفعال لوظائفه، ويجب أن يتحدد مقدارها بمراعاة الظروف الوطنية ووزن وأهمية المسائل المتعلقة بالعمل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، وأخذاً بالاعتبار السعي إلى التحسين المستمر لظروف العمل ونوعية الحياة.

وانّه يجب اتخاذ الترتيبات المناسبة للظروف الوطنية للتحسين المستمر للموارد المالية المتاحة لنظام إدارة العمل الوطني، وذلك بمراعاة الحاجات الحقيقية. (التوصيتان 53 – 54).

(2) انّ العاملين في إدارة العمل يجب أن تكون لهم صفة الموظفين العموميين وفقاً للقوانين والقواعد النافذة مع مراعاة ما يلي:

(أ) يجب أن تحقق شروط خدمتهم لهم:

- \* الاستقرار في العمل والاستقلال عن أي تغيير في شخص الوزير أو الحكومة، أو أي تأثيرات خارجية غير ملائمة.
- \* فرص ترقّي وظيفي، لا تهبط بمستوى إدارة العمل، عند مقارنتها بقطاعات نشاطات أخرى.
- \* تحسين مستمر لمستواهم المهني. (التوصية 55).

(ب) يتم اختيار موظفي إدارة العمل وفقاً لمعيار وحيد، هو كفاءتهم لأداء واجبات ووظائفهم. ويجب أن توفر لهم الإدارة تدريباً يرتقي بمعارفهم النظرية والعملية إلى المستوى الذي يكفي لأداء ووظائفهم بكفاءة. (التوصية 57).

(ج) يجب أن تتوفر لدى موظفي إدارة العمل، الذي يعملون في بعض الأقسام المتخصصة مؤهلات أكاديمية مناسبة لأعمال هذه الأقسام (خصوصاً في القانون – الاقتصاد – الاجتماع – العلوم الإدارية – علم النفس – علم الإحصاء – العلوم الاكتوارية (رياضيات الاحتمالات) – الطب – الهندسة –).

كما أنّ من المرغوب فيه أن يكون بين موظفي نظام إدارة العمل الوطني، موظفون مؤهلون لإجراء البحوث والدراسات التي يحتاج إليها النظام. (التوصية 59).

(د) يجب اتخاذ الترتيبات الضرورية لرفد نظام إدارة العمل بالعدد الكافي من الموظفين لضمان الأداء الكفوء لوظائف النظام، على أن يؤخذ في الاعتبار:

- أهمية الواجبات الموكلة إلى هؤلاء الموظفين.
- الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرفهم لإنجاز هذه الواجبات.
- الظروف العملية التي يتحتم عليهم العمل في ظلها لأداء وظائفهم.

(التوصية 60).

ويلاحظ على التوصيات التي أوردتها حلقة الخبراء بشأن موظفي نظام إدارة العمل، أنّ الحلقة استوحتها مما كانت المعايير الدولية قد أوردته من اشتراطات في الموظفين العاملين في جهاز تفتيش العمل، ومن حقوق وضمانات خاصة بهم، وتحديدًا في المواد (6 - 10) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل، وكأنّ الحلقة أرادت أن يوسّع نطاق تطبيق هذه المعايير ليشمل جميع موظفي نظام إدارة العمل، بدلا من بقائها (خاصة) بموظفي أجهزة التفتيش.

(3) كما أوصت حلقة الخبراء (التوصية 63)، بأن توضع تحت تصرف موظفي الإدارات الميدانية (الحقلية) (Field services)، وسائط مناسبة للتنقل من أجل تمكينهم من الأداء الفعال لوظائفهم.

**4 - 2 :** ولم تأخذ الاتفاقية رقم (150) في المعايير الواردة فيها، إلا ببعض توصيات حلقة الخبراء بشأن الموظفين العاملين في نظام إدارة العمل الوطني والوسائل المادية والموارد المالية التي يجب توفيرها لهم، حيث جاء في المادة العاشرة منها ما يلي:

(1) - يتألف العاملون في نظام إدارة العمل من أشخاص مؤهلين تأهيلا مناسباً لممارسة الأنشطة التي يكفون بها، ويمكن لهم الحصول على التدريب



الضروري لهذه الأنشطة، ويكونون مستقلين عن أي تأثيرات خارجية غير ملائمة.

2 – يكفل لهؤلاء العاملين، الوضع القانوني، والوسائل المادية، والموارد المالية الضرورية للأداء الفعال لواجباتهم).

غير أنّ التوصية (158) تبنت في بنودها (22 – 24) أغلب توصيات حلقة الخبراء، حيث صاغتها على النحو التالي:

البند 22 – (1) : ينبغي أن تتخذ تدابير مناسبة، لتزويد نظام إدارة العمل بالموارد المالية اللازمة، وبعدهد كاف من العاملين المؤهلين تأهيلا مناسباً، بغية تعزيز فعاليته.

(2) : ينبغي في هذا الصدد أن يولى الاعتبار الواجب لما يلي:

(أ) أهمية الواجبات المطلوب أدائها.

(ب) الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف العاملين.

(ج) الظروف العملية التي يجب في ظلها تنفيذ مختلف الوظائف بحيث تؤدي إلى النتائج المرجوة منها).

23 – (1) : ينبغي أن يتلقى العاملون في نظام إدارة العمل تدريباً أولياً وتدريباً تكميلياً على مستويات مناسبة لعملهم، وينبغي أن تتخذ ترتيبات دائمة تكفل إتاحة هذا التدريب لهم طوال حياتهم العملية.

(2) : ينبغي أن تتوافر لدى العاملين في خدمات معينة المؤهلات المتخصصة المطلوبة لهذه الخدمات. وأن يكون التحقق منها بطريقة يحددها الجهاز المختص).

24 – ينبغي أن يولى اعتبار لاستكمال البرامج والتسهيلات الوطنية للتدريب المشار إليها في البند (23) أعلاه، بتعاون دولي في شكل تبادل للخبرات والمعلومات وبرامج وتسهيلات تدريب أولي وتكميلي مشتركة، وخاصة على المستوى الإقليمي).

وبالمعايير التي وردت في المادة (10) من الاتفاقية (150)، وفي البنود (22 – 24) من التوصية (158)، تكاملت منظومة المعايير الدولية الخاصة بالعاملين

والمستلزمات المادية والموارد المالية اللازمة لقيام نظام إدارة العمل الوطني بأداء الوظائف المناطة به على نحو فعال.

**4 - 3 :** وفي فحصها لمدى التزام الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بهذه المعايير، انتهت لجنة الخبراء في المنظمة في دراستها المسحية في العام 1997 إلى النتائج التالية:<sup>(1)</sup>

**النتيجة الأولى:** تتعلق بالموارد المالية التي ترصدها مختلف الدول لأنظمة إدارة العمل فيها حيث تبين للجنة:

(أ) مع أنّ الموارد المالية المرصودة في موازنات الدول الصناعية تزايد مقدارها. إلا أنها ما تزال منخفضة نسبياً، مما قد يتسبب في عدم تمكن الإدارات من أداء وظائفها بشكل كامل.

(ب) أما في الدول النامية، فلقد أشارت اللجنة إلى دراسة سابقة للمنظمة، أظهرت أنّ الموارد المالية التي تخصص لأنظمة إدارة العمل في هذه الدول، ما تزال الأقل بين مفردات الميزانية العامة في تلك الدول. وهذا يحدّ دون أدنى شك من قدرة هذه الأنظمة، على أداء وظائفها بكفاءة.

**النتيجة الثانية:** تتعلق بالموظفين العاملين في الإدارات التي تدخل في منظومة نظام إدارة العمل الوطني، حيث خلصت اللجنة إلى:

(أ) صعوبة استخلاص حقائق محددة من تقارير الدول الأعضاء بشأن إعداد الموظفين ومدى استقلاليتهم، بالنظر للغموض والنقص في هذه التقارير بشأن هذه المسائل.

(ب) تأكدت اللجنة من أنّ معظم الدول تضيف على موظفي نظام إدارة العمل صفة الموظفين العموميين، وتخضعهم لأحكام قوانين الخدمة المدنية (الوظيفة العامة) النافذة فيها.

---

ILO: Labour administration. General survey. Paras 160 – 164. pp. 56 – 57. (1)

(ج) بشأن تدريب موظفي نظام إدارة العمل، تبين للجنة أنّ في بعض الدول مدارس للإدارة العامة لتدريب موظفي الإدارة العليا، ومراكز وطنية لتدريب الإدارة الوسطى، وأنّ بعض الدول فيها مراكز تدريب وطنية خاصة بتدريب مفتشي العمل والموظفين العاملين في إدارات ووكالات التشغيل.

**النتيجة الثالثة:** وهي خاصة بما توصلت إليه اللجنة بشأن الوضع في الدول النامية، حيث أشارت إلى أنّ هذا الوضع تم تشخيصه مرارا في العديد من تقارير المنظمة الدولية وهو يتمثل في:

- (أ) صعوبة تعيين موظفين أكفاء والاحتفاظ بهم في نظام إدارة العمل، بسبب غياب نظام أجري يستقطب الكفاءات للعمل في هذا النظام.
- (ب) عدم قدرة مفتشي العمل على القيام بزيارات كافية للمنشآت التي تخضع لرقابتهم بسبب الإفتقار إلى وسائل النقل الكافية.
- (ج) الفقر في التجهيزات المكتبية، الذي يجعل من الصعب أو المستحيل على إدارات العمل أداء أعمالها بكفاءة.

ولم تخرج هذه النتائج التي توصلت إليها لجنة الخبراء في دراستها المسحية للعام 1997، عن النتائج التي أكدتها في العديد من الدراسات المسحية السابقة لها، واللاحقة عليها، التي خصصتها لأحد أجهزة نظام إدارة العمل، وهو جهاز تفتيش العمل، حيث أكدت في كل تلك الدراسات وآخرها دراسة اللجنة المسحية في العام 2006،<sup>(1)</sup> أنّ جهاز تفتيش العمل يعاني من نقص وقصور في موارده المالية وقدراته البشرية ومستلزمات العمل المادية، حيث أشارت دائما إلى وجود نقص كمّي ونوعي في المفتشين، وأرجعت ذلك إلى غياب نظام أجري يحفز على الالتحاق بالعمل في التفتيش والاستمرار فيه، وإلى عدم وجود آفاق واضحة

---

ILO: Labour inspection: General survey. International labour conference. 95<sup>th</sup> session. 2006. (1)

للتقدم الوظيفي في هذا الجهاز.<sup>(1)</sup> كما أشارت أيضا إلى الصعوبات التي تعاني منها أجهزة تفتيش العمل في التمويل<sup>(2)</sup> وإلى النقص في التجهيزات.<sup>(3)</sup> مما يتسبب مجتمعا في إضعاف أداء هذا الجهاز لوظائفه.

**4 - 4 :** أنه لأمر مؤسف، ألا تتوفر للباحث، معلومات وبيانات موثقة من مصادرها الرسمية، بشأن مستلزمات العمل في نظم إدارات العمل العربية، تتسم بالحدثة، وتصلح لرسم صورة الواقع الحالي في الدول العربية، أو في بعضها في الأقل.

وبناء على ذلك، فإنّ الباحث مضطر أن يقدم هنا - صورة وصفية - لهذا الواقع، بالاستناد إلى ما تجمّع لديه من معلومات وبيانات، من خلال متابعته الشخصية على مدى ثلاثة عقود من الزمن لأداء إدارات العمل في الدول العربية، سواء من خلال مشاركته في العديد من الندوات والملتقيات التي تناولت هذا الموضوع، والاطلاع على عشرات العروض القطرية التي قدمها المشاركون فيها حول الأوضاع الخاصة ببلدانهم، أو من خلال تقديم الباحث المشورة إلى بعض هذه الدول بشأن بناء هياكل إدارات العمل فيها.

كما أنّ الباحث سوف يستفيد في رسم هذه الصورة الوصفية، من المعلومات والبيانات التي تمكّن المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس من تحصيلها وتزويد الباحث - مباشرة بها، أو قام بوضعها على موقعه على شبكة الانترنت، بالإضافة إلى ما تحصل عليه الباحث من معلومات وبيانات من المواقع الخاصة بإدارات العمل العربية على هذه الشبكة، وإن شح في هذه المواقع ما يمكن اعتباره - معلومات أو بيانات - لغلبة الطابع الخدمي على المفردات المدرجة عليها.

---

ILO: Labour inspection: General survey. International labour conference. 95<sup>th</sup> session. 2006.: (1)

Paras. 173 - 237. pp. 59 - 75.

Ibid: Paras. 240 - 243. pp. 77 - 78. (2)

Ibid: Paras. 244 - 255. pp. 78 - 81. (3)

وعموماً، ومن كل ما تقدمت الإشارة إليه، يمكن أن نستخلص أنّ الأوضاع العامة لإدارات العمل في الدول العربية، يصدق عليها الوصف الذي أوردته لجنة الخبراء في المنظمة الدولية الذي سبق بيانه بشأن شحة الموارد المالية، والنقص العددي والنوعي في العاملين، وفي التجهيزات المطلوبة لأداء الوظائف المناطة بها.

ولمزيد من التفصيل، نبين بعض الملاحظات بشأن ما تقدم، فيما يلي:

(أ) الموارد المالية: قد يكون التطرق إلى الإشكالية الخاصة بالموارد المالية لإدارات العمل والبحث فيها ومناقشتها، دون أن يتأسس كل ذلك على — أرقام — تحدد حجم هذه الموارد، وتتيح الفرصة لتقدير مدى كفايتها لتغطية التكاليف اللازمة لأداء هذه الإدارات لوظائفها أمراً غير مقبول، وهذا ما لا يمكن إنكاره. إلا أنه مع التسليم بما تقدم، فإنّ ما يتوفر من المعلومات بهذا الشأن يتيح لنا أن نلخص جملة ملاحظات حول هذه المسألة:

(1) تشكو إدارات العمل في — جميع الدول العربية — من شحة الموارد المالية التي ترصد لها في الموازنة العامة للدولة، وإن كانت هذه الشكوى تختلف في كمها من دولة إلى أخرى.

(2) يتأكد من خلال مقارنة الموارد المالية المخصصة لإدارة العمل في الموازنة العامة في الدول العربية، مع ما يخصص لإدارات الدولة الأخرى، أنّ ما يرصد لإدارة العمل من هذه الموارد يكون عادة من بين أقل الموارد المرصودة لأجهزة الدولة، إن لم يكن أقلها — على الإطلاق — في بعض الحالات.

وتلقت هذه المسألة النظر، إلى أنّ (حيوية) و(أهمية) الوظائف التي يؤديها نظام إدارة العمل ودوره في تحقيق العدل الاجتماعي وصنع السلام الاجتماعي، لا تحظى بعناية مخططي السياسات العامة وأصحاب القرار في الدول العربية، بما يوازي (وزنها) الحقيقي.

(3) تتأثر قدرة إدارات العمل في الدول العربية جميعا – مع الإقرار بوجود فوارق في هذا الشأن – على أداء وظائفها سلبا بشحة الموارد المالية المتاحة لها، نتيجة عجز هذه الإدارات عن توفير ما يكفي من مستلزمات مادية وموارد بشرية لأداء هذه الوظائف.

**(ب) التجهيزات والمستلزمات المادية:** تعاني إدارات العمل العربية من نواقص كبيرة في هذه التجهيزات والمستلزمات، تتمثل فيما يلي:

- (1) مكاتب غير كافية عدديا، لتلبية حاجات المستفيدين، وموزعة بشكل لا يتناسب مع ضرورة قربها إليهم، مع نقص واضح في مستلزمات العمل المكتبي فيها.
- (2) تخلف نظم ووسائل الاتصال بين الهياكل المختلفة لنظام إدارة العمل من جهة، وبين هذه الهياكل والمستفيدين من خدماتها من منشآت وأفراد من جهة أخرى، مما يترتب عليه بطء الإجراءات ونقص المعلومات وتدني مستوى الخدمات المقدمة.
- (3) نقص واضح في وسائط المواصلات الذي يتسبب في بعض الحالات في شل الخدمات (الحقلية) التي تقدمها الهياكل العاملة في إطار نظام إدارة العمل، وعلى وجه الخصوص جهاز تفتيش العمل، حيث يحول هذا النقص دون وصول هذا الجهاز إلى الكثير من المنشآت النائبة التي تظل في (مأمن) من الخضوع عمليا لرقابته.
- (4) نقص المعلومات وتخلف نظمها في الكثير من الدول، مع الإشارة إلى مساعي لا تتكرر في العديد من الدول للإرتقاء بنظم المعلومات الخاصة بإدارة العمل باستعمال تقانة المعلومات الحديثة. ويعدّ نقص المعلومات هذا واحدا من العوامل الهامة في عرقلة الأداء الفعال لوظائف إدارة العمل.

**(ج) الموظفون:** قد تعدّ الإشكاليات المعقدة التي تتصل بالعاملين في نظام إدارة العمل في الدول العربية، أعقد الإشكاليات التي تواجهه، وذلك على التفصيل التالي:

- (1) مع أنّ جميع الدول العربية تضيف صفة الموظفين العموميين على العاملين في وزارات العمل والهياكل الأخرى المعنية بوظائف نظام إدارة العمل فيها، إلا أن

أياً منها لا يخص هؤلاء الموظفين بأحكام قانونية خاصة، تحفزهم على القبول بالعمل في إدارات هذا النظام.

ولهذا عجزت إدارات العمل في الدول العربية عن استقطاب العدد الكافي من الكفاءات الوظيفية والاحتفاظ بها، بسبب افتقارها إلى نظام وظيفي جاذب، تتوفر فيه حوافز أجرية وفرص ترقّي وظيفي ملائمة.

(2) تشكو إدارات العمل العربية من نقص (كمي) كبير في أعداد الموظفين الذين تحتاج إليهم لأداء الوظائف المكلفة بها، ولا يرجع ذلك إلى قلة المعروض من قوة العمل، وإنما تقف شحة الموارد المالية المخصصة لهذه الإدارات حائلاً دون تعيين العدد الكافي من الموظفين الذي يتناسب مع حجم العمل المناط بها.

(3) وتعدّ إشكالية (النقص النوعي) في الموظفين العاملين في إدارات العمل العربية، أهم وأعقد الإشكاليات التي تحد من فاعلية أداء هذه الإدارات لوظائفها، ويتمثل هذا النقص في:

**الجانب الأول:** تدني المستوى المعرفي للموظفين، ويبدو ذلك من خلال:

\* إنّ نسبة عالية من هؤلاء الموظفين يحملون مؤهلات تعليمية دون الجامعية، وتصل نسبة حاملي هذه المؤهلات في إدارات العمل في بعض الدول العربية إلى ما يزيد على نصف مجموع العاملين، وينعكس النقص المعرفي هذا سلباً على مستوى أداء الموظفين لوظائفهم.<sup>(1)</sup>

---

(1) يكرّس هذا الواقع السلبي – أحياناً – بنصوص قانونية في بعض الدول.

انظر نص المادة (119/أولاً) من قانون العمل العراقي رقم (71) لسنة 1987 التي تشترط أن يكون مفتش العمل (حاصلاً على شهادة دراسية لا تقل عن الدراسة الإعدادية !!).

\* عدم توافق التخصصات الجامعية لبعض الموظفين العاملين في إدارات العمل، مع نوع ومحتوى الوظائف المكلفين بها، مما ينشئ صورة واضحة من صور ما يعرف بالاستخدام الناقص لقوة العمل، ويرتب آثارا سلبية على الأداء الفعلي لهؤلاء لواجباتهم الوظيفية.

وقد لمسنا ما تقدم لمس اليد، من خلال تعاملنا المباشر في تدريب العشرات من مفتشي العمل في الدول العربية، حيث لم نكن نجد إلا نسبة ضئيلة من حملة الشهادة الجامعية في (القانون) بين مجموعة من الموظفين وظيفتهم الأساسية هي مراقبة تطبيق أحكام قانونية!!<sup>(1)</sup>

\* الإفتقار إلى بعض التخصصات العلمية الأساسية لممارسة بعض وظائف إدارة العمل، ويبدو هذا واضحا فيما تعانيه الأجهزة المختصة بممارسة التفتيش المعني بالصحة والسلامة المهنية، التي تحتاج إلى وجود أعداد مناسبة من المتخصصين في الطب والهندسة والفيزياء والكيمياء الخ، بين موظفيها، من نقص في هذه التخصصات.

**الجانب الثاني:** النقص في المهارات الفنية والعملية للعاملين في إدارات العمل، والذي أكدت معايير العمل الدولية والعربية على ضرورة تداركه من خلال تنفيذ برامج تدريب – قبل الخدمة وأثناءها – بهدف الإرتقاء بالمستوى المهاري لهؤلاء العاملين.

---

(1) من الوقائع – شديدة السلبية – التي كنا قد اطلعنا عليها أثناء مشاركتنا في ورشة تدريبية لمفتشي العمل في إحدى الدول العربية، أن هؤلاء المفتشين – وكان أغلبهم ممن يحملون مؤهلات جامعية لا علاقة لها بالتفتيش. ولم تكن لهم دراية كافية بالقانون، لم تكن إدارتهم قد زودتهم – بنسخ – من قانون العمل الذي يفترض أنهم يسعون إلى انفاذ أحكامه؟! ولهذا فإنهم كانوا يقومون بمراقبة تطبيق أحكام قانونية لم تتح لهم فرصة قراءتها أصلا!!!



غير أنّ المتحقق عمليا في هذا المجال، لم يؤت نتائج تتوافق مع المطلوب إنجازة فعلا، وذلك لأنّ أغلب البرامج التدريبية التي تنظمها إدارات العمل العربية تقتصر — باستثناء الإدارات التي تملك مراكز أو معاهد تدريب خاصة — على برامج تدريبية قصيرة المدة، لا تكفي للارتقاء بالمهارات إلى المستوى المطلوب.

ويمثّل الجهد المبذول على المستوى العربي في هذا المجال، سواء على نحو مباشر من قبل مكتب العمل العربي، أو بشكل أساسي من قبل المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس، أو المراكز المتخصصة الأخرى في منظمة العمل العربية، رافدا آخر من روافد ترقية المهارات للعاملين في نظام إدارة العمل في الدول العربية، إلا أنه هو الآخر لا يعدّ كافيا لتحقيق المأمول في هذا المجال، بسبب ضعف الامكانيات المالية والبشرية المتاحة لهذه الأجهزة الذي اضطرها — هي الأخرى — على أن تقصر نشاطاتها على البرامج التدريبية قصيرة المدة.

ومع تقديرنا الكامل لما بذل من جهود في هذا المجال سواء على المستويات الوطنية أو على المستوى العربي، فإننا كنا — ومازلنا — نرى أنها غير كافية لتحقيق الغاية المنشودة، ولهذا أبدينا وجهة نظر قبل خمسة عشر عاما، في ضرورة البحث عن صيغة بديلة أكثر نجاعة، قادرة على الارتقاء بمستوى تدريب العاملين في إدارات العمل العربية نوعيا، وقد ضمناها في دراستنا التي نشرتها منظمة العمل العربية في العام 1996، تحت عنوان: تفتيش العمل — منظور مستقبلي، نعيد نشرها هنا مجددا — بالصيغة ذاتها التي كتبت بها —، عسى أن تجد من يقرأها بعد كل هذه السنين.<sup>(1)</sup>

(إنّ ما تحتاج إليه أجهزة تفتيش العمل العربية، هو نمط من التعليم والتدريب، يفوقان ما تحقّقه البرامج التدريبية قصيرة الأجل، وتحقيق هذا يقتضي وجود مؤسسة عربية (أكاديمية)، تعنى بإعداد مفتشي العمل إعدادا علميا وعمليا سليما،

---

(1) د. يوسف الياس: تفتيش العمل — منظور مستقبلي. منشورات منظمة العمل العربية

— القاهرة — 1996 ص 84 — 86.

لفترة زمنية طويلة، ووفق منهاج دراسي يؤهل من يجتازه للحصول على شهادة أكاديمية تخصصية في هذا الحقل الهام. وهذه المؤسسة يمكن أن تأخذ شكل (معهد) يرتبط بمنظمة العمل العربية، ويعمل على النسق ذاته الذي يعمل وفقا له (معهد البحوث والدراسات العربية)، الذي يمنح الدارسين فيه شهادات أكاديمية عليا في التخصصات العلمية التي يعنى بتدريسها، والتي يجب ألا تقتصر على الموضوعات ذات الصلة بتفتيش العمل، بل تتسع لتشمل كل التخصصات ذات الصلة بالعمل، تشريعا واقتصادا وإدارة وإحصاء وتقنيات الخ .

إنّ تأسيس هذا المعهد، سوف يمكن من تهيئة قوى بشرية عالية التأهيل، لتحتل مواقعها في إدارات العمل في جميع الدول العربية، التي تفتقر بشكل أو بآخر إلى مثل هذه الكوادر.

ولجلال وأهمية الغاية التي ينتظر أن تتحقق بتأسيس المعهد المقترح، وعظمة الفوائد المرجوة منه، فإننا نراه موضوعا لعمل عربي جاد، تشترك فيه كل الدول العربية القادرة على الإسهام بفاعلية في تأسيسه، فيقدم كل منها ما يستطيع تقديمه من أساتذة وفنيين وأموال، كل حسب قدرته وما يتوفر لديه، مقدّما المصلحة القومية على مصلحته الوطنية، وواضعا قدراته في خدمة الأمة كلها، مع ضرورة أن نبتعد بهذا المعهد عن الأخطاء التي أثّرت سلبا على أداء بعض منظمات العمل العربي المشترك، والحرص على اختيار العاملين فيه على أساس الكفاءة العلمية المشهودة، من بين خيرة الأساتذة الذين تزخر بهم جامعات أمة العرب.

اننا نعتقد أنّ إقامة مثل هذا الصرح العلمي العربي، سيكون خير وسيلة لتكوين قيادات علمية مدربة، تنتقل إلى الدول العربية لتقوم بدورها بنقل خبرتها إلى العاملين معها، وفي أروقة هذا الصرح العلمي ستمتزج الخبرات العلمية والعملية العربية (مشرقية ومغربية)، وفيها أيضا ستجرى البحوث، وتلقى الأطاريح، وتتم عملية تبادل المعلومات، فتنمو مدرسة عربية لها ذاتيتها، وتتأصل مفاهيم وأفكار تنبع من واقعنا العربي).

وختمت مقترحي هذا متسائلا في خاتمته:

(ترى . . هل ستظل هذه الدعوة مجرد حلم حالم؟ أم يمكن، على الرغم من كل أشكال القصور التي تحيط بالعمل العربي المشترك، أن يفيق الحالم من حلمه، فيجدها حقيقة ماثلة أمامه؟).

والآن، وبعد خمسة عشر عاما من انتظار أن يتحول الحلم إلى حقيقة، دون إدراك ما كنت أتمناه، أعيد طرح التساؤل مجددا، آملا ألا تحتاج الإجابة عليه خمسة عشر عاما آخر.

# الفصل الرابع نظام إدارة العمل في عالم غير مستقر

## (1)

### عالم يتغير

**1 - 1 :** مرّ بنا - على صفحات هذه الدراسة -، أنّ إدارة العمل كهيكل وظيفي نشأت استجابة للحاجة إلى وجود (إدارة) تتولى وظيفة محددة، هي (مراقبة) مدى التزام المخاطبين بالأحكام القانونية التي أقرتها الدول التي انتهجت نهج التدخل في تنظيم علاقات العمل، بتنفيذ تلك الأحكام.

ثم توالى الوظائف التي أنيطت بهذه الإدارة - في الفترة ما بين الحربين الأولى والثانية، وكانت كلها تجتمع معا في تحقيق غاية واحدة - هي حماية العمال - باعتبارهم الطرف الضعيف في علاقة العمل، وهكذا وصفت إدارات العمل في تلك المرحلة بأنها كانت عبارة عن وكالات (للحماية).

غير أنّ الحال تغيرت تماما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تسبّب الفكر الاجتماعي على المستويين الدولي والوطني، وجاء إعلان فيلادلفيا الذي أقرّه مؤتمر العمل الدولي في العام 1944، بمثابة - شهادة ميلاد - مرحلة جديدة في تاريخ إدارة العمل - هياكل ووظائف وغايات -.

وتأسيسا على ذلك، نزعنا إدارات العمل عنها لبوس وكالات الحماية، لترتدي بدلا عنه لبوسا جديدا، ظهرت فيه على أنها وكالات تسعى إلى تحقيق العدل الاجتماعي، وغدت تؤدي وظائف جعلتها أحد الفاعلين النشطين في حقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما دفع باستمرار باتجاه تعزيز هذه الوظائف سعيا إلى

إضفاء المزيد من الفاعلية على دورها في هذا الحقل الحيوي من حياة شعوب دول العالم كافة، وبوجه خاص الدول النامية، التي كانت تسعى إلى بناء تجاربها الوطنية التي تخرجها من أسار التخلف الاقتصادي والاجتماعي، وتهيء القواعد التي يرسى عليها العدل الاجتماعي المؤدي إلى تحقيق السلم الاجتماعي، باعتباره الطريق التي توصل إلى التقدم.

وعلى مدى ثلاثة عقود من الزمن تنامي الدور المناط بإدارات العمل وتطورت هياكلها، حتى بلغت مبلغا متقدما، تجسد في الصورة التي رسمتها حلقة الخبراء التي نظمتها منظمة العمل الدولية في العام 1973، التي استعرضنا أغلب توصياتها في الفصول التي سبقت من هذه الدراسة، والتي تحولت إلى معايير دولية – بالقدر الذي تبنته كل من الاتفاقية الدولية رقم (150) والتوصية الدولية رقم (158) بشأن إدارة العمل، اللتين أصبحتا منذ إقرارهما في العام 1978 الصكين المعياريين الدوليين اللذين يتضمنان المعايير الدولية الأساسية بهذا الخصوص. هذه المعايير التي مازالت – في رأي لجنة الخبراء في المنظمة الدولية – الذي سبق أن عرضناه – رغم كل المتغيرات التي طرأت على مدى ثلاثين عاما، صالحة للعمل بمقتضاها، بسبب (المرونة) التي تمت صياغتها بها.<sup>(1)</sup>

ومع قبول ما أشارت إليه اللجنة المذكورة، بالقدر الذي يصرفه حصرا إلى صلاحية المعايير التي تضمنتها الاتفاقية والتوصية للاستمرار في تطبيقها كإطار عام يؤطر هياكل ووظائف إدارات العمل، إلا أن من الصعب للغاية، قبوله على إطلاقه، إذا أريد بهذا الإطلاق أن ينصرف إلى (الدور) الذي تؤديه إدارات العمل حاليا، وإلى دورها عبر الثلاثين عاما المنصرمة، حيث تأثر هذا الدور بمؤثرات غاية في الجدية، أعادت صياغة العالم من جديد، سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وتقانيا، فغير ذلك كله – البيئة العامة – التي على إدارات العمل أن تعمل فيها، وامتدت آثاره لتغير – البيئة الخاصة – التي تعمل فيها هذه الإدارات، ونعني بهذه البيئة الخاصة، (عالم العمل) الذي تنشط في رحابه، هذا العالم الذي تغيرت معالمه على نحو جذري

---

ILO: Labour administration. General survey. Para. 23. p.6. (1)

فأضحت لعالم العمل المعاصر سماته الخاصة به، حيث فرضت هذه السمات على إدارات العمل أن تتكيف لتتلاءم معها.

**1 - 2 :** على مدى ثلاثين عاما، بدأت في الوقت الذي كان الحبر الذي كتبت به الاتفاقية الدولية (150) والتوصية الدولية (158) لم يجف بعد، وتواصلت حتى العام 2008، حيث وقع العالم - كله - في أتون الأزمة المالية العالمية، عاش العالم في خضم سلسلة من المتغيرات والأحداث التي تلاقت، ومست بآثارها عالم العمل، وأجبرت إدارات العمل الوطنية في مختلف الدول، والمنظمة الدولية المعنية بالعمل - منظمة العمل الدولية -، ونظيرتها على المستوى العربي - منظمة العمل العربية -، أن تتعامل معها، وتسعى إلى إعادة إنتاج صورة جديدة لإدارات العمل، يكون بمقدورها تطوير وظائفها التقليدية لتستجيب للمتغيرات الطارئة، وكذلك لأن تقوم بأداء وظائف جديدة استلزمها المتغيرات المذكورة.

وفي عرض سريع للمتغيرات التي طرأت على البيئة العامة التي تعمل فيها إدارة العمل، ونعني بها (البيئة المجتمعية) بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقانية نشير إلى أهم ملامحها بإيجاز:<sup>(1)</sup>

(أ) مع بداية ثمانينيات القرن الماضي، كانت المؤشرات تتجه إلى أن زلزالا سوف يهز - التوازن السياسي - الذي كان يسود العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث كانت علامات (اختفاء) أحد القطبين الدوليين (وهو الاتحاد السوفيتي ومعه دول المعسكر الإشتراكي)، من على الساحة الدولية، تزداد وضوحا يوما بعد يوم، حتى جاءت اللحظات التاريخية الحاسمة في مطلع عقد التسعينيات، التي انهار فيها هذا القطب تماما، وتفكك الاتحاد السوفيتي إلى مجموعة من الدول المستقلة وتساقت أنظمة الحكم في أوروبا الشرقية، لتقوم على أنقاضها دول مختلفة في نهجها السياسي والاقتصادي.

---

(1) لسنا هنا بصدد إيراد عرض (تاريخي) يورخ تفصيلا لهذه المتغيرات، لأن هذا يخرج الدراسة عن غايتها، ومثل هذا العرض كتبت فيه الكثير من المؤلفات والمقالات يمكن الرجوع إليها للإستزادة.

وكانت محصلة ما تقدّم كله، أن طوي العلم الأحمر بمطرقته ومنجله، ليوضع على رفوف التاريخ، إيدانا بأن مرحلة هامة من مراحل التاريخ المعاصر قد انتهت. وأنّ مرحلة جديدة بدأت، هي مرحلة القطب الواحد في السياسة الدولية.

ولم يقتصر أثر التغيير في النهج السياسي على الدول التي أشرنا إليها، التي شهدت — على نحو مباشر —، وإنما امتدت آثاره غير المباشرة إلى مختلف أنحاء العالم، حيث شهدت أغلب دوله تغييرا في نهجها ونظامها السياسي، باتجاه تبني شعارات الديمقراطية التي روّج لها المعسكر المنتصر، واستجابت لها نظم الحكم التي كانت توصف بالشمولية — بالترهيب أو بالترغيب —.

ودون أدنى شك يترك التحول في النهج السياسي آثاره على هيكل جميع إدارات الدولة، بما فيها إدارة العمل، بهيكلها ووظائفها وعلى أدوار الشركاء الاجتماعيين فيها.

(ب) وعلى نحو مواز، وربما بصورة أكثر دراماتيكية، شهدت دول العالم، تحولا في نهجها الاقتصادي الوطني من جهة، وتغيرا جذريا في بنية الاقتصاد العالمي من جهة أخرى.

(1) فعلى المستوى الوطني، تخلت أغلب دول العالم التي كانت تتبنى نهج (اقتصاد التدخل/الاقتصاد الموجه) عن هذا النهج، لصالح تبنيها نهج اقتصاد السوق، واقتضاها ذلك أن تعتمد مسارا يؤدي إلى (تقليص) ومن ثم (انسحاب) الدولة من ممارسة الوظائف التي جعلها تتحكم في النشاط الاقتصادي وتوجهه وفقاً لما ترسمه في مخططاتها الاقتصادية، وكذلك التخلي كليا عن ممارسة النشاط الاقتصادي من خلال تملكها لمنشآت اقتصادية/صناعية أو زراعية أو خدمية، ملكية عامة.

يضاف إلى ذلك أنّ التزام الدولة نهج اقتصاد السوق، حتم عليها أيضا أن تتخلى عن التدخل في تقييد أداء آليات هذه السوق بأية قيود قانونية، بهدف (حماية) مصالح كانت تراها جديرة بالرعاية، وهي عادة مصالح الطبقات الأكثر فقرا،

والأضعف قدرة على مواجهة الأعباء الاقتصادية التي يتحدد مقدارها بآليات السوق وحدها.

ويأتي تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل، في مقدمة أشكال التدخل التي طولبت الدولة – من قبل الجهات صاحبة المصلحة – بالتخلي عنه، بدعوى إضفاء المرونة على هذه العلاقات، بما يتيح الفرصة لزيادة القدرة التنافسية للمشروعات. ولكي تحقق الدول التي ارتضت إنتهاج نهج اقتصاد السوق، والتخلي عن نهج اقتصاد التدخل مقتضيات التحول إلى النهج الجديد في الاقتصاد، إتزامت مسارين:

**المسار الأول/** تمثّل في تنفيذ برامج للتعديل الهيكلي والتصحيح الاقتصادي، خلال مرحلة التحول إلى اقتصاد السوق، كان من مقتضياتها الضرورية ضغط النفقات العامة للدولة، وإعادة صياغة هياكل ووظائف إدارتها المختلفة.

**المسار الثاني/** تنفيذ برامج للخصخصة،<sup>(1)</sup> لغرض التخلي عن ملكية المنشآت الاقتصادية (الصناعية – الزراعية – الخدمية) المملوكة ملكية عامة، ببيعها إلى القطاع الخاص الوطني و/أو الأجنبي.

وخلفت السياسات التي تم تنفيذها بانتهاج المسارات المذكورة نتائج سلبية على الواقع الاجتماعي، وأصابت على نحو مباشر مصالح الطبقات الفقيرة، حيث تسببت في ارتفاع معدلات البطالة وازدياد معدلات الفقر.

كما كانت لها آثار سلبية على أداء نظام إدارة العمل الوطني – بكل هياكله وأطرافه لوظائفه على النحو الذي سنشير إليه لاحقاً.

---

(1) انشغل العرب في ترجمة المفردة الانجليزية (Privatization) إلى لغتهم، فاختلّفوا في ذلك، بين (الخصخصة)، و(الخصوصية)، و(التخاصية)، و(التخصيص)، وما نأمله أن يدركوا – قبل أن يتفقوا على مفردة موحدة يقبلونها جميعاً، على تقويم موضوعي للإيجابيات والسلبيات التي تخلفت عنها.



(2) أما على المسار العالمي، فقد شهد العالم كله، تحولا جذريا في النظام الذي يحكم العلاقات الاقتصادية بين دول العالم، وذلك بالسعي إلى دمج الاقتصادات الوطنية لهذه الدول، في إطار اقتصاد معولم يجري فيه التعامل بين الدول وفقا لقواعد - دولية -، تخضع لرقابة منظمة دولية أنشئت لهذا الغرض سميت منظمة التجارة العالمية (WTO)، التي أخذت مكانا لها على المستوى الدولي إلى جانب كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لتشكل معا (ثالوثا) يمسك بمقادير دول العالم، وخاصة النامي منها، ويقوم بتوجيه اقتصاداتها الوطنية بالاتجاه الذي يحقق تيسير التبادل التجاري - غير المتكافئ - بين هذه الدول، والدول المتقدمة اقتصاديا. وقد استتبع (عولمة) الاقتصاد، انفتاح اقتصادات دول العالم على بعضها، من خلال عدة أساليب أهمها:

(أ) تحرير التجارة العالمية، وإزالة جميع القيود عنها، والتخلي عن السياسات الحمائية الوطنية، والخفض التدريجي للرسوم والضرائب المفروضة على السلع والخدمات المستوردة وصولا إلى إلغائها بالكامل.

(ب) فتح الأبواب للإستثمار الأجنبي، بشروط وإجراءات ميسرة، بما في ذلك إنشاء مناطق حرة تتيح لهذا الإستثمار أن يعمل وفقا لاشتراطات قانونية خاصة، وتمنحه امتيازات إضافية منها إعفاءات ضريبية الخ . . . مما قلب المعادلة التي كانت قائمة قبل عولمة الاقتصاد، والتي كانت الدولة بموجبها تضع المستثمر الوطني في وضع أفضل من المستثمر الأجنبي، لتصبح أمنية المستثمر الوطني أن تمنحه دولته امتيازات وحقوقا مماثلة لتلك التي تمنحها للمستثمر الأجنبي.

(ج) فتح الأسواق المالية على بعضها، والسماح لرأس المال الأجنبي أن يستثمر بلا قيود في الأسواق المالية (البورصات) والمؤسسات المصرفية، مما خلق تداخلا واسعا في هذه الأسواق، فقدت من خلاله الأسواق الوطنية المحلية - استقلاليتها، وتعطلت القدرات الذاتية للآليات الوطنية في التحكم بالكتلة النقدية

في الدولة، وفقدت السلطة النقدية الوطنية القدرة على التحكم بهذه الآليات، فتحول العالم إلى رهينة في قبضة حفنة من كبار المضاربين الذي يتاجرون بالعملات والأوراق المالية.

لقد خلّفت عولمة الاقتصاد، نتائج خطيرة، يأتي في مقدمتها خلخلة الأسس التي قامت عليها (الدولة القومية)، مما أضعف كثيرا آليات العمل الوطنية في هذه الدولة حيث لم تعد هذه الآليات فاعلة في التعامل مع مؤثرات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية خارجية أقوى منها.<sup>(1)</sup>

ومن بين الآليات الوطنية التي ضعفت نتيجة ما تقدم – إلى جانب الآليات المالية والاقتصادية، القانون الوطني عموما، ومنه القانون الذي يؤطر الجانب الأهم من سياسة العمل الوطنية بإطار قانوني، وكذلك الهياكل التي تتولى أداء الوظائف المنفذة لهذه السياسة.<sup>(2)</sup>

**1 – 3 :** وإلى جانب المتغيرات السياسية والاقتصادية على المستوى الدولي والوطني التي عرضناها، والتي تركت أثارا عميقة على عالم العمل وعلاقاته، شهدت العقود الثلاثة الأخيرة من الزمن متغيرات أخرى، ساهمت في إحداث تغيير نوعي في تركيبة قوة العمل واتجاهات توزيعها:

(أ) فمن ناحية شهدت هذه المرحلة تحولا كبيرا في توزيع قوة العمل على النشاطات الاقتصادية،<sup>(3)</sup> حيث أصبح قطاع الخدمات يستوعب أكثر من نصف عدد القوى العاملة في كل من أوروبا والأمريكيتين (58% و57% على التوالي). واقتربت آسيا من هذه النسبة (43%) حسب الإحصاءات المتاحة في

---

(1) الدكتور رمزي زكي في مقدمته لكتاب: فخ العولمة، تأليف هانز بيتر مارتين وهارالد شومان،

ترجمة د. عنان عباس علي، منشورات عالم المعرفة، الكويت – ط 2 – 2003 ص 13.

وبتعميم أوسع، يقول الكاتب الأمريكي (توماس فريدمان) أنه في عالم العولمة أصبح النظام الدولي العلوي يشكل السياسات الداخلية والعلاقات الخارجية لكل دولة في العالم. انظر كتابه: السيارة ليكساس وشجرة الزيتون – محاولة لفهم العولمة، ترجمة ليلي زيدان، الدار الدولية للنشر والتوزيع – القاهرة – 2001، ص 29.

(2) د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر – مشار إليه سابقا – ص 50 – 53.

(3) انظر: Normand Lecuyer (ed.). Jean Courdouan (General editor)  
New forms of labour administration. Actors in development  
ILO: Geneva. 2002. P.11

نهايات القرن الماضي، وجاءت الزيادة في قوة العمل المستخدمة في قطاع الخدمات على حساب قطاعي الصناعة والزراعة، وهذا التحول الجذري في توزيع القوى العاملة على القطاعات الاقتصادية، أحدث تغييراً في أنواع المهن وفي المهارات المطلوبة، وفرض بالنتيجة على إدارات العمل الوطنية أن تتعامل مع قطاعات عمل ناشئة لم تكن معروفة لديها، وخاصة تلك التي نما فيها القطاع غير المنظم والعمل السري (Clandestine labour).

(ب) ومن ناحية ثانية، شهدت هذه المرحلة، وعلى نحو متزامن مع المتغيرات السياسية والاقتصادية، ثورة تكنولوجية هائلة، وخاصة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث تسارعت على نحو غير مسبوق حركة العلم والتكنولوجيا، وأنتجت ما يمكن اعتباره نمطاً جديداً من أنماط الحياة الإنسانية، اختلف في الكثير من جوانبه عن النمط التقليدي الذي سبقه.

وتركت هذه الثورة التكنولوجية أثراً عميقاً جداً على عالم العمل، تمثلت في:

- (1) أنها اتاحت الفرصة لإنتاج أنواع جديدة من السلع والخدمات، مما فرض على كل من قوة العمل، وإدارة العمل أن تستجيب للإحتياجات الجديدة اللازمة لإنتاج هذه السلع والخدمات.
- (2) أن الثورة التكنولوجية، أحدثت انقلاباً في أنواع ومستويات المهارات التي تحتاج إليها سوق العمل، مما استدعى بالمقابل إحداث تغيير نوعي وجذري في برامج وأساليب التعليم والتدريب المهني.
- (3) أن الثورة التكنولوجية ساهمت في رفع معدلات البطالة، نتيجة تقلص الحاجة إلى الجهد الإنساني في العمل، والاستعاضة عنه، بالتقنيات (ذاتية الحركة) والمسيطر عليها تقانياً. واستدعى التعامل مع هذه الإشكالية، أن يقوم نظام إدارة العمل الوطني بالسعي إلى إيجاد فرص عمل بديلة للعاطلين الذي لم تعد مهاراتهم أو خدماتهم مطلوبة.

(ج) ومن ناحية ثالثة، أنه مع الإشارة إلى ارتفاع مستوى التعليم بوجه عام، خلال الثلاثين سنة الأخيرة،<sup>(1)</sup> نتيجة الجهود التي بذلتها مختلف دول العالم، إلا أنّ نوعية التعليم، ومدى توافقه مخرجاته مع احتياجات سوق العمل ظلت مشكلة، بدت مستعصية على الحل – وخاصة في الدول النامية –، وقد ازدادت هذه الإشكالية تعقيداً، مع التطور النوعي في المهن والمهارات المطلوبة في سوق العمل، مما خلق في أغلب الدول النامية، ومنها الدول العربية، مشكلة بطالة هيكلية، اقتضت أن ينفذ نظام إدارة العمل الوطني في هذه الدول، برامج إعادة تدريب، أو تدريب تحويلي، بهدف تمكين أعداد من العاطلين من الحصول على فرص عمل.

**1 – 4 :** أسهمت العوامل السياسية والاقتصادية والتقانية التي أشرنا إليها، في إحداث تغيير جذري في عالم العمل، شخّص معالمه – مبكراً – مدير عام مكتب العمل الدولي في تقريره المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي في العام 1986، الذي حمل عنوان: (تغيير عالم العمل – القضايا الرئيسية). وتمثلت أهم ملامح هذا التغيير:<sup>(2)</sup>

(أ) إنتشار البطالة، ونموها المتزايد، وخاصة بين الشباب، إلى جانب ارتفاع معدلات الفقر، حيث ساهمت في كل ذلك عوامل متداخلة على المستويين الدولي والوطني، أبرزها التوزيع غير العادل للثروة بين شعوب العالم، وسياسات الإنكماش التي لازمت برامج التصحيح الاقتصادي وما رافقها من عمليات الخصخصة، وتوجه الإستثمارات – وخاصة على المستوى العالمي – إلى الاقتصاد الافتراضي وهو إستثمار لا يخلق فرص عمل لأنّ نشاطه محصور في عمليات ومضاربات مالية وعقارية، حيث تأكد خلال الأزمة المالية الأخيرة أنّ الإستثمارات في هذا الاقتصاد استأثرت بأكثر من ثلاثة أرباع مجموع الإستثمارات على مستوى العالم، بينما لم يحظ الاقتصاد الحقيقي إلا بالربع.

(1) انظر: Normand Lecuyer (ed.). Jean Courdouan (General editor)  
New forms of labour administration. Actors in development  
ILO: Geneva. 2002. P.15

(2) د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر، ص 36 وما بعدها.

(ب) وقد نشطت - بسبب ارتفاع معدلات البطالة -، ظاهرة الهجرة من أجل العمل داخليا وخارجيا، مما تسبب في اتساع ظاهرة العمل السري - خارج دائرة القانون - وفي بروز قطاع اقتصادي غير نظامي، يشكل المهاجرون نسبة كبيرة من العاملين فيه.

(ج) ظهور أنماط جديدة من علاقات العمل وأشكال جديدة من الاستخدام، وذلك بسبب تقلص فرص العمل في الاقتصاد المنظم المحمي من جهة، وسعي أصحاب العمل إلى تقليل كلف الانتاج بخفض كلفة عنصر العمل لديهم من جهة أخرى، وهكذا ولدت أشكال من علاقات العمل والاستخدام جديدة أو متجددة، مثل العمل المؤقت - العمل بعض الوقت - العمل من الباطن - العمل للحساب الخاص - العمل في الاقتصاد غير النظامي بصيغه وأنماطه المختلفة.

(د) انحسار دائرة الحماية الاجتماعية، حيث سارت الأمور بشأن هذه المسألة خلاف التوقعات التي ظلت قائمة مدة طويلة من الزمن، والتي كانت ترى أن هذه الدائرة سائرة نحو الاتساع، بانضمام أعداد كبيرة من العاملين إلى العمل في منشآت الاقتصاد النظامي الكبيرة والمتوسطة التي سيتكاثر عددها مع التقدم الذي تحققه الدولة في ميدان التنمية الاقتصادية.

غير أن النتائج المتحققة على أرض الواقع جاءت مخالفة لما كان مأمولا، فالكثير من الدول النامية أخفقت في تنفيذ خطط تنموية ناجحة وغرقت في المديونية الخارجية واضطرت إلى تنفيذ برامج تصحيح اقتصادي اقتضت بطبيعتها تحقيق قدر من الإنكماش الاقتصادي وضغط النفقات، ونتج عن كل ذلك عجز الاقتصاد الوطني عن خلق فرص عمل كافية تستوعب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. كما تسببت برامج الخصخصة والتصحيح الاقتصادي في تسريح أعداد من العاملين من أعمالهم. فكون هؤلاء جيشا من العاطلين لم يجد أغلب أفرادهم فرصة عمل له، إلا في الاقتصاد غير المنظم/غير المحمي، حيث تشير البيانات المتوفرة لدى منظمة العمل الدولية إلى أن

(90%) من الوظائف الجديدة في إفريقيا – خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي – وفرها الاقتصاد غير النظامي<sup>(1)</sup>.

وفي بيانه لحجم ظاهرة إنحسار دائرة الحماية الاجتماعية على المستوى الدولي، يشير مدير عام مكتب العمل الدولي إلى أنّ خمس سكان العالم فقط يحصلون على هذه الحماية، وأنّ هذه المشكلة حادة بصورة خاصة في البلدان النامية، حيث تكون الحماية الاجتماعية غالباً، عند حدودها الدنيا، وتكون التغطية بهذه الحماية محدودة في عدة مجالات أيضاً في الاقتصادات الناشئة، وفي عدد من البلدان المتقدمة.<sup>(2)</sup>

وقد مثّلت ملامح التغيير الأربعة التي ذكرناها: البطالة – الهجرة – ظهور أنماط جديدة من علاقات العمل والاستخدام – إنحسار دائرة الحماية الاجتماعية، تحديات خطيرة لنظم إدارة العمل الوطنية، كان عليها أن تواجهها في ظروف مستجدة، زادت من حجم هذه التحديات وصعّبت من فرص مواجهتها.

---

(1) منظمة العمل الدولية: العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم – مؤتمر العمل الدولي – الدورة (90) – 2002 – التقرير السادس، ص 2.

(2) تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي إلى الدورة (98) – 2009 – لمؤتمر العمل الدولي، بعنوان: مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل. البند 44 ص 7.

(2)

## إدارة العمل تواجه بيئة مختلفة

**2 - 1 :** خلقت التحولات الخطيرة التي استعرضناها قبل قليل، والتي ترتبت على إنتهاء الحرب العالمية الثالثة - (وأعني بها الحرب الباردة بين المعسكرين الرأسمالي والإشتراكي - التي استخدمت فيها أسلحة باردة - اقتصادية - وأنتجت نتائج أكثر سخونة من كل الحروب التي سبقتها)، بروز بيئة مجتمعية، سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة تماما عن تلك التي كانت قائمة قبلها. ولهذا وجدت إدارة العمل نفسها، مضطرة لأن تعمل في هذه البيئة الجديدة التي لم تعتد على التعامل مع ما نشأ فيها من ظواهر ومشكلات مستجدة، يقتضي التعامل معها وسائل وأساليب مختلفة تماما.

لا بل أن (وجود) إدارة العمل ذاته، بدا في بعض الحالات غير مرغوب فيه، في هذه البيئة، التي صورها البعض على أنها - وفقا للأسس التي قامت عليها - لم تعد بحاجة إلى وجود إدارة تختص بصياغة سياسات وتنفيذها تتعلق بالعمل وعلاقاته، لأنّ مناط ذلك أصبح آليات السوق - وحدها - التي تتولى بأدائها التلقائي إنتاج - أفضل - أنواع علاقات العمل، الخالية تماما من أي اختلالات اقتصادية.

وفي هذه البيئة عاشت إدارة العمل في جميع الدول -مرحلة صعبة للغاية-، وطرحت بشأنها أسئلة في غاية التعقيد، أن تكون أو لا تكون، وإذا كانت فلماذا؟ وإن أريد لها أن تنشط فماذا تفعل وهكذا؟

وللإجابة على كل ما تقدّم، وللإحاطة بصورة البيئة التي عملت فيها إدارات العمل عموما - ومنها إدارات العمل في الدول العربية - سوف نوجز تباعا وصفا لملامح هذه البيئة، والمؤثرات الأساسية التي أثّرت فيها.

**2 - 2 : اتضح لنا - فيما سبق عرضه بشأن نشأة وتطور إدارة العمل ووظائفها،**  
أنّ ذلك ارتبط بشكل جذري بنمو متصاعد في بيئة تبنت إيديولوجيا تدخل الدولة في تنظيم الشأن الاقتصادي والاجتماعي، بعد أن هجر المجتمع الإنساني منذ أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين الأفكار التقليدية للمذهب الفردي، ونظرته إلى الدولة حيث صورّها بمظهر الدولة التي تقف على الحياد من أفراد المجتمع، ويقتصر دورها على توفير اشتراطات قانونية متساوية للجميع.<sup>(1)</sup>

غير أنّ الظروف العالمية الناشئة في ربع القرن الأخير من القرن العشرين، أعادت طرح مسألة دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، بعد أن نجح الاقتصاديون الكلاسيون الجدد تسويق أفكارهم التي تبنتها دول ومؤسسات اقتصادية ومالية عالمية، والتي قامت على ضرورة العودة إلى اقتصاد السوق، كوسيلة للخلاص من كل الإختلالات الاقتصادية الهيكلية التي نشأت عن تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، وقام هذا الطرح على الدعوة إلى ضرورة إعادة صياغة دور الدولة مجدداً، والحد من تدخلها في الشأن الاقتصادي، وصولاً إلى إلغاء هذا التدخل تماماً.

وترتب على الدعوة المذكورة، تبني منهج إعادة صياغة وظائف الإدارة العامة في الدولة - في جميع المجالات، ومن ذلك ما اصطلح على تسميته بسياسة العمل الوطنية، التي أنيطت الوظائف ذات الصلة بها بنظام إدارة العمل الوطني.

وهكذا وجدنا من ينادي بإلغاء أو بتقليص الوظائف المناطة بهذا النظام، التي لم يعد وجودها يأتلف مع نهج اقتصاد السوق، الذي يرفض وجود أي آليات تعمل إلى جانب آلياته الخاصة المنبثقة عنه حصراً.

---

(1) Normand Lecuyer: op.cit. p. 26. p. 39.



وقد رصدت منظمة العمل الدولية التطورات السلبية التي لحقت بدور وزارات العمل وبوجودها، ووصف المدير العام لمكتب العمل الدولي نتائج هذا الرصد في أحد تقاريره بالقول: (1) (. . .) . . . تغيير مركز الوزارات المسؤولة عن العمل على مر السنين، وأصبحت مجالات مسؤولية العديد من وزارات العمل الآن ضيقة نسبياً، وكثيراً ما لا يكون صوتها مسموعاً عندما يتعلق الأمر بالمسائل الأوسع المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والواقع أنه لم تعد توجد وزارة عمل على الإطلاق في كثير من البلدان . . .).

ويؤكد ما ورد في التقرير أن مركز وزارة العمل تراوح بين الضعف والذوال التام، وكل ذلك ارتبط بعملية أكبر تتعلق بإعادة صياغة دور الدولة بكل إداراتها ومن بينها الإدارات التي تعمل في إطار نظام إدارة العمل الوطني.

**2 - 3 :** ولم تقف التأثيرات السلبية لنهج التحول على نظام إدارة العمل الوطني، في وجوده ووظائفه، على ما ترتب على المنطلقات الإيديولوجية التي تأسس عليها هذا النهج والتي قادت إلى القول بزوال إدارة العمل الوطنية نهائياً، أو إضعاف دورها والحد من وظائفها، وإنما نتج عن السياسات والبرامج التي اتبعت في إطار هذا النهج آثار سلبية أخرى، تمثلت في ما اقتضته برامج التعديل الهيكلي والتصحيح الاقتصادي من خفض الإنفاق العام عموماً. ومن ذلك خفض الإنفاق على نظام إدارة العمل الوطني، حيث غدت إدارات العمل لا تحظى إلا بالنزر اليسير من الموارد المالية - التي اتسمت على الدوام بالشحّة، فازدادت شحّة في ظل هذه البرامج -، (2) وتسبب ذلك في خفض أعداد الموظفين العاملين في هذه الإدارات، ونقص مستلزمات العمل المادية، ومن ثم أدى إلى تقليل كم ونوع الخدمات المقدّمة إلى المستفيدين. (3)

(1) تقرير المدير العام لمكتب العمل الدولي - بعنوان: العمل اللاتق - مشار إليه سابقاً، ص 50.

(2) Sheehan (Glen): Labour administration. The response to the crisis. International labour review. Vol. 131. No. 2. 1992. pp. 158 - 162.

(3) ILO: Labour administration. General survey. Para. 165. p.57.

وحيث حصل ذلك، مع ظهور إشكاليات جديدة في عالم العمل، وجدت إدارات العمل الوطنية نفسها مضطرة للتعامل معها، فإنه لأمر طبيعي أن تشوب أداء هذه الإدارات لوظائفها العديد من أوجه القصور في الكم والكيف.

**2 - 4 :** في الوقت ذاته، شهدت - البيئة الذاتية - التي يعمل فيها نظام إدارة العمل الوطني تحولات واسعة، تمثلت في:

(أ) أن هذا النظام، لم يعد يتعامل مع نمط محدد من العاملين، كما اعتاد على ذلك على مدى عقود عديدة من الزمن. فلم يعد (العامل الذي يعمل بناء على عقد مبرم مع صاحب العمل، ويتقاضى أجرا محددًا على أساس شهري، ويمتد هذا العقد لمدة غير محددة) هو النمط السائد في العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، وإنما ظهرت إلى جانبه أنماط مختلفة من العلاقات، لم يكن نظام إدارة العمل يتعامل معها في المراحل السابقة.<sup>(1)</sup>

(ب) من جهة أخرى، تغيّر أيضا نمط المنشآت/المقاولات (Enterprises) التي اعتاد نظام إدارة العمل على التعامل معها، فلم تعد الشركات الكبيرة (العامة والخاصة) هي النمط السائد بين هذه المنشآت، حيث أخلى هذا النمط مكانه لمنشآت صغيرة، ساد الاعتقاد أنها أكثر عملية وأكثر كفاءة من المنشآت الكبيرة، سندا إلى فكرة تقول أن (الصغير جميل Small is beautiful).<sup>(2)</sup>

(ج) أضيف إلى ما تقدّم، تحوّل حيوي آخر في البيئة التي تعمل فيها إدارة العمل، تتمثل في النمو الهائل في قطاع الخدمات، الذي حل تدريجيا محل قطاع الصناعة في أهميته النسبية في استخدام القوى العاملة، ونتج عن ذلك ظهور قطاعات جديدة من العمال المأجورين الذين يقدمون خدمات لم يكن بالإمكان

---

(1) Normand Lecuyer: op.cit. pp. 33 - 34.

(2) Ibid: pp. 35 - 36.

تحيلها قبل عقود قليلة من الزمن، وحصل هذا بشكل أساس في الدول المتقدمة، ويقدر أقل في الدول النامية، وترتب عليه حراك مهني وجغرافي لقوة العمل باتجاه قطاعات العمل الجديدة،<sup>(1)</sup> مما فرض على نظام إدارة العمل الوطني أن يتكيف لمواجهة متطلبات التعامل مع هذا التغير الحيوي في البيئة التي يعمل فيها.

(د) وواجه نظام إدارة العمل الوطني، في هذه المرحلة، صعوبات في التعامل مع ظاهرة الهجرة الداخلية والخارجية من أجل العمل، وما ارتبط بها بشكل مباشر من ممارسة المهاجرين سواء في بلدانهم أو في البلدان التي هاجروا إليها للعمل السري، حيث شكلت هذه الظاهرة عبئاً إضافياً على هذا النظام، الذي كانت قدراته قد ضعفت في هذه المرحلة بسبب العوامل التي سبقت الإشارة إليها.

ولعل من أبرز أوجه تقصير إدارات العمل في التعامل مع العمالة المهاجرة، إيلاءها الإهتمام الأكبر للتحقق من سلامة وشرعية وجودها على أرض الدولة وممارستها للعمل فيها، بدلاً من العناية بمدى توفر الحماية القانونية لها، وإلى ذلك لفتت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية النظر، مشيرة إلى (أنّ المعايير الدولية لا تستثني العمال الذين يؤدون عملاً سرياً/مخالفاً للقانون من الحماية التي يجب أن يوفرها تفتيش العمل).<sup>(2)</sup>

(هـ) وكان المأزق<sup>(3)</sup> الذي واجهته نظم إدارات العمل الوطنية في العالم – وبوجه خاص في الدول النامية، ومنها الدول العربية – هو التوسع السرطاني للاقتصاد غير النظامي، والتزايد المستمر لأعداد العاملين فيه، وافتقارهم إلى

Normand Lecuyer: op.cit.. p. 33 (1)

ILO: Labour inspection – general survey: paras 75 – 78. Pp. 24, 25. (2)

(3) ورد وصف المأزق للإشكالية التي نحن بصددتها في عنوان تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي: مأزق dilemma

القطاع غير النظامي المقدم إلى الدورة 1991/78 لمؤتمر العمل الدولي. وفيه تعريف وافي بهذا القطاع – الذي أطلقت عليه المنظمة الدولية لاحقاً تسمية (الاقتصاد غير النظامي) بعد أن نما هذا القطاع بسرعة في كل ركن من أركان العالم، بما في ذلك البلدان الصناعية، ولم يعد يعتبر ظاهرة مؤقتة أو متبقية من مراحل سابقة، في طريقها إلى الزوال). انظر: منظمة العمل الدولية – العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم – مشار إليه سابقاً – ص 2.

الحماية القانونية التي عجزت إدارات العمل عن مدها إليهم لأسباب قانونية وإدارية وعملية، فبعض العاملين في هذا الاقتصاد لا يخضعون – قانوناً – للأحكام التي تتولى إدارة العمل إنفاذها، والبعض الآخر الذي – يفترض نظرياً أنه يخضع لهذه الأحكام –، ومن ثم يجب أن تسعى إدارة العمل إلى ضمان إنفاذها لكي تحقق الحماية المطلوبة لهؤلاء العاملين، لم تنجح هذه الإدارة في سعيها إلى ذلك، لقصور في قدراتها وعجزها عن الوصول إلى منشآت هذا الاقتصاد، هذه المنشآت التي تمتلك من القدرات والوسائل ما يمكنها من التهرب من الالتزام بأحكام القانون والخضوع لرقابة إدارة العمل.<sup>(1)</sup>

ولا تزال الإشكاليات الخاصة بتنظيم العمل في منشآت الاقتصاد غير النظامي، ومد الحماية إلى العاملين فيها (عصية) على نظم إدارة العمل الوطنية في الدول العربية – كما في دول العالم الأخرى –، لسببين أساسيين **أولهما**: غياب منظور وطني متكامل لكيفية معالجة الأوضاع الخاصة بهذا الاقتصاد، **وثانيهما**: النقص في القدرات المادية والمالية والبشرية لنظم إدارة العمل مما يتسبب في عجزها عن التعامل مع إشكاليات العمل في هذا الاقتصاد بالكم والكيف المناسبين.<sup>(2)</sup>

(و) ودفعت العديد من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إشكالية زيادة معدلات البطالة – على نحو غير مسبوق – وخاصة بين الشباب الداخلين إلى سوق العمل لأول مرة، إلى مقدمة اهتمامات نظم إدارة العمل الوطنية في دول العالم كافة، وخاصة في الدول النامية. وسعت هذه النظم إلى إيجاد الوسائل المناسبة للتعامل مع الإشكالية بما يتناسب مع حجمها وخطورة آثارها،

---

(1) لمعلومات تفصيلية وواقفية حول هذا الموضوع بكل تفرعاته انظر:

د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر – مشار إليه سابقاً، وراجع تحديداً المبحث السابع من القسم الثاني من الكتاب بعنوان: الإشكالية المأزق: العمل في الاقتصاد غير النظامي. ص 246 – 291.

(2) للإطلاع على رؤية منظمة العمل الدولية في هذا الشأن، انظر تقرير العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم الذي نوقش

في الدورة (2002/90) لمؤتمر العمل الدولي. – مشار إليه سابقاً –.

وفي رؤية منظمة العمل العربية للموضوع ذاته، انظر تقرير: النهوض بالعمالة عن طريق الاهتمام بالقطاع غير المنظم، الذي نوقش في الدورة (2005/32) لمؤتمر العمل العربي، وكذلك القرار رقم 1309 م.ع.د 32 الصادر عن الدورة المذكورة بشأنه.

واتخذت مساعي هذه النظم اتجاهين، **أولهما**: دعم التشغيل للحساب الخاص، **وثانيهما**: تنمية المهارات لتلبية الإحتياجات المستجدة في سوق العمل. وما من شك، في أنّ كل الأعباء التي أثقلت كاهل نظام إدارات العمل، التي أشرنا إلى أهمها، جاءت في الوقت الذي كان هذا النظام ذاته يئن من وطأة الأوضاع السلبية التي سبق بيانها، والتي تمثلت في اضطراب دوره وخفض موارده المالية ونقص أعداد موظفيه وشحة قدراته المادية، وهذا كله جعل من قيام هذا النظام بما كان منتظرا منه – في هذه المرحلة – من الوظائف التقليدية والوظائف المستجدة، أمرا بالغ الصعوبة.

**2 – 5 :** ولم تضعف المتغيرات المذكورة – إدارة العمل الحكومية وحدها –، وإنما تركت آثارا سلبية على أداء الشركاء الاجتماعيين الآخرين في إطار نظام إدارة العمل الوطني، وخاصة المنظمات النقابية العمالية، التي عانت خلال مرحلة التحول من إشكاليات معقدة، بعضها داخلي امتد إلى تنظيمها وبنائها الهيكلي، وإلى حجم العضوية فيها، وبعضها يتعلق بمشكلات معقدة واجهتها، ومثلت امتحانا عسيراً لها على مواجهة الواقع المستجد، ومن ذلك – وفي مقدمته – الصعوبات التي واجهتها في كسب إنتماء العاملين في القطاعات الناشئة، وإعراض الشباب عن الانضمام إليها، مما تسبب في خفض أعداد العضوية فيها.

كما شهدت المنظمات النقابية تحوُّلاً نوعياً في التعامل مع إشكاليات تنظيمية رئيسة، منها التعددية النقابية، والديمقراطية النقابية، والإستقلالية عن الحكومات والأحزاب، وتأكيد الهوية الذاتية للمنظمات.

وإضافة إلى العوامل التي أضعفت أداء المنظمات النقابية العمالية، فرض الواقع السياسي والاقتصادي للمرحلة على هذه المنظمات أن تعمل في ظروف – غير مواتية –، بالنظر إلى هشاشة أسواق العمل في دولها، التي رجحت كفة

أصحاب العمل، وسأيرت على نحو أو آخر، الاتجاهات التي تبنتها حكومات هذه الدول في التحول إلى نهج اقتصادي جديد.<sup>(1)</sup>

**2 - 6 :** وأنتجت مرحلة عوملة الاقتصاد على المستوى العالمي، وتبني نهج اقتصاد السوق على المستوى الوطني، بناءً فوقياً (قانونياً - وإدارياً)، قيد إدارات العمل الوطنية، في ما ترسمه من سياسات وما تؤديه من وظائف، وتمثل ذلك في:

(أ) ما فرضته موثيق وقرارات وسياسات وبرامج المؤسسات الدولية المالية والنقدية والتجارية - البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية من (اشتراطات والتزامات) على مختلف دول العالم، أصبحت بذاتها (مرجعية) للقوانين الوطنية، والممارسات والوظائف التي تؤدها الإدارات العامة ومنها إدارة العمل في هذه الدول.

(ب) ما تمخض من التزامات واشتراطات، أنتجتها تجمعات إقليمية بشكل اتفاقيات جماعية، وقيدت هي الأخرى إدارات العمل الوطنية بقيود محددة.<sup>(2)</sup>

وأدى كل ذلك، بشكل أو بآخر - إلى إنتاج واقع قانوني وإداري اقترب كثيراً من صيغة (تنميط) السياسات والإجراءات والقوانين ذات الصلة بوظائف إدارات العمل الوطنية، وحدّ من فرص إيجاد مبادرات وطنية تعتمد على استقلالية القرار الوطني في هذا الشأن.

**2 - 7 :** وترتب على الإنفتاح الواسع على الإستثمار الأجنبي، وهيمنة الشركات متعددة الجنسية/عابرة القومية، نتيجة رجحان مركزها الاقتصادي على قدرات الدول التي استقبلت هذا الإستثمار، ضعف قدرة إدارات العمل الوطنية في التعامل مع هذا النمط الخاص من أصحاب العمل. ولعبت العديد من العوامل دوراً فاعلاً في إضعاف هذه الإدارات.

(1) للتفصيل، د. يوسف الياس: أزمة قانون العمل المعاصر، ص 73 - 83.

انظر كذلك: Normand Lecuyer: op.cit. pp. 36 - 37.

(2) Normand Lecuyer: op.cit. p. 18.

\* فمن جهة، دخلت الدول النامية، في إطار سعيها إلى اجتذاب الاستثمارات الأجنبية في منافسة غير متوازنة فيما بينها، على نحو دفع بها إلى تقديم تنازلات لهذا الاستثمار بشكل حقوق ومزايا، كان من بينها استثناءه من الخضوع لبعض أحكام القوانين الوطنية، ومنها القوانين التي تنظم علاقات العمل، وتمكينه من أن يوظف عمالة أجنبية دون التقيد بالقيود الوطنية المفروضة على ذلك.

\* ومن جهة أخرى، — بدا نظام إدارة العمل بكل هياكله وأطرافه — ضعيفا في مواجهة رأس المال الأجنبي. ومرجع ذلك — كما يحدد مدير عام مكتب العمل الدولي إلى أن (عملية تعدد جنسية المنشآت تزيد من ابتعاد سلطة القرار عن أماكن الإنتاج)<sup>(1)</sup>، مما يعني أن سلطة القرار هذه لا تكثر كثيرا لنتائج وتأثيرات موقفها من أي مسألة تطرحها إدارة العمل الوطنية، إلا بالقدر الذي يمس مصالحها المباشرة، على عكس الحال مع أصحاب العمل الوطنيين الذين ينظرون إلى هذه المسائل بمنظور مزدوج وطني/مصلحي. ولهذا يبدو موقف إدارة العمل الوطنية في تعاملها مع الإستثمار الأجنبي — ضعيفا —، وهي في العادة لا تستطيع أن تضغط عليه بالقدر اللازم للإستجابة لمصالح العاملين، لأنه يمتلك خيارات واسعة في صنع قراره الذاتي المبني على مصالحه الخاصة.

**2- 8 :** وجاءت الأزمة المالية العالمية، التي هزت العالم بأجمعه في العام 2008، لتدخل الأزمات والمشكلات التي تعامل معها نظام إدارة العمل الوطني خلال الثلاثة عقود الأخيرة، في طور جديد، إرتفع بها إلى مراتب أكثر تعقيدا، بدت — وما تزال — مستعصية على الحل.

وفي تقريره الهام الذي تقدم به إلى الدورة (2008/97) لمؤتمر العمل الدولي، بعنوان: العمل اللائق: تحديات استراتيجية ماثلة في الأفق. حلل مدير عام مكتب العمل الدولي السياسات الاقتصادية والمالية التي أوصلت العالم إلى (الأزمة) التي مازال يعيش آثارها، والتي تؤكد الكثير من المؤشرات أنه لن يتعافى من آثارها في القريب العاجل. وأبرز ما ورد في هذا التقرير:

(1) تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي: دفاعا عن القيم وتشجيعا للتغيير، المقدم إلى الدورة (1994/81) لمؤتمر العمل الدولي، ص 13.

(أ) ان تضخم قطاع المالية يزعزع استقرار عالم العمل،<sup>(1)</sup> كما أنّ التقلبات التي تشهدها أسواق المال، تؤثر مباشرة في قدرة الصادرات على المنافسة وموازن البلدان التجارية واستدامة المنشآت، وتتأثر نتيجة ذلك – سلبا – الجهود الجبارة التي يبذلها المديرون والعمال معا من أجل تحسين الانتاجية تأثرا جسيما، مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على علاقات العمل والاستقرار الاجتماعي.

ويؤكد التقرير على أنّ: (النظام المالي المضطرب والمتقلب والمتجه إلى المضاربة، يضر بالنمو والإستثمار المنتج)، ويشير إلى أنّ هكذا نظام يتعارض مع احتياجات (الاقتصاد الحقيقي)، الذي يحتاج إلى (وجود نظام نقدي ومالي مستقر وسليم يؤدي إلى تضخم ضعيف، ومعدلات فائدة معقولة، ووصول موثوق إلى القروض من أجل إستثمار منتج، ولا ينقل ثقله إلى النمو ودورة الإنتاج).<sup>(2)</sup>

(ب) ان النمو في ظل عولمة قائمة على المال يوسع الفوارق الاجتماعية،<sup>(3)</sup> حيث لم تتوزع ثمار هذا النمو توزيعا عادلا، فازدادت الفروق بين الأجور العليا والدنيا، بقدر كبير، حيث ارتفعت أجور أصحاب الدخل الأعلى، يتقدمهم المدراء والخبراء في المؤسسات المالية، والمؤسسات التجارية الدولية، بينما أدت الكثير من السياسات والإجراءات التي اتخذت في إطار ما عرف باسم (سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي) إلى تدني الأجور الحقيقية للغالبية العظمى من العاملين، ومن ذلك ما سمي بإصلاحات سوق العمل الرامية إلى تعزيز المرونة، والحد من تكاليف اليد العاملة، وتخفيضات الإعانات الاجتماعية، والتخلي – نسبيا – عن السياسات الضريبية التصاعدية، وضعف المفاوضات الجماعية

(1) تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي: دفاعا عن القيم وتشجيعا للتغيير، المقدم إلى الدورة (1994/81) لمؤتمر العمل الدولي ، البنود 23 – 31، ص 6 – 7.

(2) البند 26 من التقرير، ص 7.

ويورد المدير العام في تقريره استنهادا بقول لنائب رئيس شركة جنرال موتورز منشور في مجلة نيوزويك بتاريخ 31 مارس 2008، جاء فيه: (نمو الاقتصاد الحقيقي يتحقق بفضل الانتاج ذي القيمة المضافة، ولا يمكنك تحقيق نمو في الاقتصاد الحقيقي بالإعجار في قطع من الأوراق، وعلينا أن نعاود تعلم هذا الدرس مرارا وتكرارا).

(3) المرجع ذاته، البنود 38 – 40، ص 10.



والحوار الاجتماعي، وتجاهل نظم الأجور الدنيا، حيث ساهمت هذه السياسات والإجراءات في (إضعاف النصف الأدنى من أصحاب الأجور في معظم البلدان).

(ج) انه لا بد من إعادة النظر في السياسات، في ضوء ما انتهت إليه الأزمة المالية من نتائج،<sup>(1)</sup> وذلك باتجاه تعزيز القدرة الشرائية لغير الميسورين من خلال إرساء نظم ضمان اجتماعي ذات تغطية أوسع في الدول النامية، واتخاذ تدابير لإرساء بيئة ملائمة لإنشاء المنشآت ونموها أو تحويلها على أساس مستدام يجمع بين السعي المشروع إلى تحقيق الربح، والحاجة إلى تنمية تحترم كرامة الإنسان والعمل اللائق والإستدامة البيئية. وكذلك من خلال الإستثمار في تنمية الموارد البشرية، وربط هذا الإستثمار باحتياجات المنشآت، باعتبار ذلك إحدى الوسائل التي تؤدي إلى تعافي الاقتصادات من آثار الأزمة المالية، بالإضافة إلى الإستثمار في البنية الأساسية، باعتبار ذلك حافزا مهما للتشغيل، على أن يتم البدء بهذا الإستثمار في فترة الإنكماش الاقتصادي الحالية.

(د) وخالصة ما يستفاد من هذا التقرير بالغ الأهمية، أنّ مدير عام مكتب العمل الدولي، يدعو فيه إلى تنشيط آليات الاقتصاد الحقيقي، ومن خلال ذلك يدعو في الوقت ذاته إلى تفعيل دور ووظائف نظام إدارة العمل الوطني من أجل توفير العمل اللائق لجميع طالبيه. على أن يتأسس ذلك على مراعاة تقاسم ثمار التقدم الاقتصادي،<sup>(2)</sup> والتصدي لظاهرة عدم المساواة،<sup>(3)</sup> كما يدعو إلى التنسيق بين وزارة العمل ووزارات المالية والاقتصاد والتخطيط،<sup>(4)</sup> وذلك بهدف (جعل تحليل التأثير على العمالة عنصرا أساسيا في صنع القرارات المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي، وهو ما يعني أنّ الحكومات تقيم بشكل منتظم التبعات المتوقعة، على المدى القصير والطويل، لخيارات سياسات الاقتصاد المحلي على العمالة والحماية الاجتماعية).

(1) تقرير مدير عام مكتب العمل الدولي: دفاعا عن القيم وتشجيعا للتغيير، المقدم إلى الدورة (1994/81) لمؤتمر العمل الدولي

البنود 41 – 50 من التقرير ص 11 – 13.

(2) البنود 63 – 65 من التقرير ص 17.

(3) البنود 66 – 70 من التقرير ص 17 – 19.

(4) البنود 113 – 115 من التقرير ص 26.

ولا تحتاج العبارات الصريحة التي صاغ بها المدير العام لمكتب العمل الدولي وجهة نظره هذه، إلى كبير جهد لفهمها على أنها دعوة صريحة إلى (نبذ) المنظور الذي تبناه دعاة العودة إلى اقتصاد السوق، وانسحاب الدولة من أداء دورها الاقتصادي، ووجوب ترك كل المسائل التي أشار إليها التقرير لكي تنظمها — تلقائياً — آليات سوق العمل، كما أنها في الوقت ذاته دعوة لتعزيز دور نظام إدارة العمل الوطني — في التخطيط والتنفيذ —. كل هذا مع الدعوة إلى (زيادة الموارد المالية لوزارات العمل)، باعتبار ذلك ضروريا لتمكينها من النهوض بدورها المنتظر أثناء الأزمة وبعدها.

### (3)

#### إدارات العمل العربية

#### في مواجهة مرحلة التحول وما نتج عنها من أزمات

**3 — 1 :** لم تكن الدول العربية في منأى عن المتغيرات الدولية — على الصعيد السياسية والاقتصادية، فقد اضطرت كلها إلى التفاعل مع هذه المتغيرات والإستجابة لها، وإن اختلفت في ذلك في الكم والكيف.

ولكي تكون الصورة واضحة في الأذهان، نذكر بأنّ الدول العربية كانت قد اصطفقت سياسيا — حتى أوائل سبعينيات القرن الماضي — منقسمة إلى فريقين، مال كل واحد منهما إلى صف أحد القطبين الدوليين، المعسكر الرأسمالي أو المعسكر الإشتراكي، ثم بدأ هذا الإصطفاف بالتغير التدريجي بعد حرب أكتوبر 1973 باتجاه التحول نحو المعسكر الغربي الرأسمالي.

وفي النهج الاقتصادي، كانت كل الدول العربية تتبنى — على اختلاف بيّن فيما بينها —، نهج اقتصاد التدخل، مع الإشارة إلى أنّ بعضها كان قد اختار نهجا

راديكاليا في هذا الشأن، كما كانت الحال في مصر والعراق وسوريا والجزائر واليمن الجنوبية (قبل تحقق الوحدة اليمنية في العام 1990). غير أنّ جميع الدول العربية أخذت تتراجع – تدريجياً بخطوات حثيثة عن نهج اقتصاد التدخل هذا، لتتبنى بدلا عنه نهج اقتصاد السوق تبنيا نسبيا أو مطلقا، بدا أحيانا تبنيا – مبالغا فيه – لافتقاره إلى مقومات موضوعية يستند إليها.

ولعبت العديد من الأسباب دورا مركبا في دفع الدول العربية كافة، والراديكالية منها في توجيهها إلى اقتصاد التدخل، إلى التحول عن هذا النهج، وتوزعت هذه الأسباب ما بين أسباب (خارجية) وأسباب (داخلية) – لا نجد مبررا للخوض في تفاصيلها – أجبرت هذه الدول على أن تتفدّ – سرا أو علنا –، على نحو مباشر أو غير مباشر، سياسات ومخططات للتعديل الهيكلي والإصلاح الاقتصادي، وضعتها المؤسسات الدولية المعنية (مؤسسات بروتن وودز: البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، باعتبارها – خارطة طريق – لإخراج الدول التي اتبعت نهج اقتصاد التدخل من أزماتها الاقتصادية المعقدة، وعلى الأخص المديونية الخارجية، والاختلالات الهيكلية في اقتصاداتها الوطنية، ومن ثم لتمكين هذه الدول من الاندماج التدريجي في الاقتصاد المعولم، الذي ستجد فيه (الجنة الموعودة)، لا أن تبتلعها نيران الأزمة المالية العالمية التي أحرقت الأخضر واليابس في كل دول العالم، وأدخلتها جميعا في نفق مظلم، لا يعلم أحد متى وكيف وأين ستكون نهايته.

وتنفيذا للسياسات المذكورة، نفذت حكومات الدول العربية برامج للخصخصة وانفتحت على الأسواق العالمية، ويسرت سبل الإستثمار الأجنبي فيها، إلى آخر ذلك من البرامج المعروفة.

وكانت حصيلة ذلك، جملة من النتائج السلبية في آثارها على الشرائح الفقيرة في أغلب المجتمعات العربية، تمثلت بارتفاع معدلات البطالة والفقر وزيادة معدلات الأمية وتدني مستوى التعليم، وصعوبة الحصول على مستويات مقبولة من الرعاية الصحية، بالإضافة إلى أزمات معقدة في الإسكان والنقل الخ .

وفي الوقت الذي كان ينتظر أن تخرج سياسات وبرامج التحول إلى اقتصاد السوق الدول النامية بالذات – ومنها الدول العربية – من أزماتها التي نتجت عن اتباعها نهج اقتصاد التدخل، جاءت النتائج مخيبة للأمل، وعلى النقيض تماما مما كان ينتظر، حيث خلق هذا التحول أزمات أكثر تعقيدا للدول التي تبنته، ذات عمق اجتماعي هددت إستقرارها وأمنها الاجتماعيين، لتنتهي بها إلى الوقوع في برائن أزمة مالية عالمية، لم يكن لها دور في حصولها، إلا أنه كتب عليها أن تكتوي بنارها، وأن تعمل جاهدة للخروج منها بأقل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية الممكنة.

**3 – 2 :** ومما عمق الآثار السلبية للسياسات والبرامج التي نفذت خلال مرحلة التحول، أن تلك السياسات والبرامج أقرت ونفذت في ظل غياب رؤية وطنية واضحة، إذ أن أغلبها جاء تنفيذا لمخططات المؤسسات الدولية، أو استجابة لرغبات خارجية، أو تقليدا لسياسات وبرامج نفذت في دول أخرى. وكل هذا أدى إلى إهدار مراعاة الظروف والقدرات والحاجات الوطنية، وأتاح الفرصة لأن تأخذ المبادرات والاجتهادات الفردية دورا كبيرا في رسم محتوى السياسات الوطنية واتجاهاتها، كل ذلك في ظل غياب دور فاعل لمنظمات المجتمع المدني، إلى جانب تسخير ماكنة الإعلام العالمي للدفع بالإتجاه الذي صور ما يجري تصويرا لا يتفق مع الحقيقة، ومرجحا البعد الاقتصادي في كل ما كان يدور في العالم من تحولات، ومهددا تماما البعد الاجتماعي فيه، مع التأكيد على فرضية هزيلة مؤداها أن معالجة الإختلالات الهيكلية في اقتصادات الدول النامية، كفيل بذاته لأن يحل مشكلاتها الاجتماعية.<sup>(1)</sup>

---

(1) وتعزز كل ذلك، بسيل من التنبؤات التي كان يطلقها العديد من (المنجمين العصريين) الذين دأبوا على التنظير

والنبتشير بما سيشهده العالم كله من بركات التحول الاقتصادي.

انظر: د. حاتم قطران: التنمية الاقتصادية والاجتماعية في زمن العولمة ودور إدارة العمل في تحقيقها. محاضرة أقيمت في الندوة التي أقامها البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل حول/إدارة العمل أداة للتنمية في المحيط الاقتصادي والاجتماعي الجديد. تونس – مايو 1998.

وتكرّس غياب الرؤية الوطنية في العديد من الدول العربية، بغياب مرجعية قومية على المستوى العربي، حيث لم تتمكن كل مؤسسات العمل العربي المشترك مجتمعة أو على انفراد، من بلورة منظور عربي موحد للتعامل مع نهج التحول الى اقتصاد السوق، والآثار المترتبة عليه، كما أنها لم تستطع توظيف القدرات القومية في الحد من بعض الآثار السلبية للتحول، كل ذلك نتيجة الضعف الذي أصاب هذه المؤسسات، في وجودها وهياكلها وأدائها، وجعلها تعجز عن أداء دورها القومي — كل في ميدان تخصصها الوظيفي —.

**3 - 3 :** ودون أدنى شك، أصابت التحولات التي شهدتها الدول العربية، عالم العمل فيها بآثارها التي لم تختلف عن تلك التي شهدتها دول العالم الأخرى، والتي تمثل أبرزها فيما يلي:

- (أ) ارتفاع معدلات البطالة، وخاصة بين الشباب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، ومنهم بوجه خاص الحاصلون على الشهادات الجامعية.
- (ب) التوسع الهائل في ظاهرة العمل في الاقتصاد غير المنظم، بكل اتجاهاته، بما في ذلك العمل للحساب الخاص والعمل المنزلي وتزايد أعداد المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر.
- (ج) التزايد في أعداد الأطفال العاملين نتيجة إنتشار ظاهرة الفقر وتزايد حالات التسرب الدراسي بعد التخلي التدريجي — الكلي أو النسبي — من قبل الدولة عن مجانية التعليم في مراحلته الأولى والأساسية.
- (د) المشكلات التي نشأت عن تنفيذ برامج الخصخصة والإستثمار الأجنبي، التي تمثلت في الحاجة إلى أنواع جديدة من المهارات، وإلى استخدام عمالة أجنبية وافدة.
- (هـ) التقلص في فرص العمل أمام المرأة نتيجة توقف منشآت القطاع العام عن استخدام القوى العاملة، حيث كانت النسبة الأكبر من النساء العاملات تتركز في منشآت هذا القطاع.

(و) زيادة أثر المؤثرات الخارجية على واقع سوق العمل الوطني، سواء كانت هذه المؤثرات بشكل استثمارات خارجية، أو قوة عمل وافدة، أو قوة عمل وطنية تعمل خارج الدولة.

(ز) انحسار عدد المحميين اجتماعيا، وذلك بسبب خروج الكثير من العاملين من عملهم في الاقتصاد النظامي، وانضمامهم إلى صفوف العاطلين، أو العاملين في الاقتصاد غير النظامي.

أمام كل هذه السلبيات والمشكلات المعقدة، وجدت إدارات العمل العربية نفسها، هي بالذات، تعاني من العديد من الصعوبات الخاصة تمثلت في:

(أ) غياب الرؤية الواضحة لماهية الدور المطلوب منها أدائه في مرحلة التحول، فإدارات العمل كما مر بنا هي الوليد الشرعي لنهج التدخل، ولهذا فإن وجودها ومن ثم دورها يصبح موضع تساؤل حين يراد التحول من هذا النهج إلى نقيضه.

وفي الوقت الذي كانت إدارات العمل قد أضحت إحدى الإدارات الفاعلة في رسم وتنفيذ السياسات الوطنية بشأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية في ظل اقتصادات التدخل، لم يعد صوتها مسموعا بشأن المسائل المتعلقة بهذه السياسات – على حد قول مدير عام مكتب العمل الدولي – كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لا بل أنّ – وجودها – ذاته أصبح موضع نقاش، كما أنّ البعض من الدول أقدم فعلا كما أشرنا إلى إلغاء وزارات العمل.<sup>(1)</sup>

(ب) ومع ضعف دور إدارات العمل – لا بل هشاشته – في الدول العربية في هذه المرحلة، عانت هذه الإدارات من صعوبات مالية جدية، بسبب توجه الدولة إلى ضغط الإنفاق العام، كواحد من مقتضيات مرحلة التصحيح الاقتصادي،

---

(1) يؤكد الباحث – بناء على علمه الشخصي –، أن دولا عربية – فكرت – في إلغاء وزارات العمل فيها، إلا أنها لم تفلح في ذلك، بسبب المعارضة التي ووجهت بها هذه الفكرة.

وكان أمرا طبيعيا أن يكون نصيب إدارة العمل – التي لم يعد دورها يحظى بأهمية كبيرة في هذه المرحلة – من تقليص المبالغ المرصودة لها في الميزانية العامة كبيرا نسبيا، مما حد من قدرات هذه الإدارة المادية والبشرية، وأعجزها عن القيام بوظائفها التقليدية والمستجدة على النحو المطلوب.

(ج) إلى جانب ما تقدم، وضعت إدارات العمل في الدول العربية في هذه المرحلة أمام مهمات صعبة تمثلت في اضطرارها إلى أن تتعامل مع أنماط جديدة من علاقات العمل وأنواع مستجدة من العمل والاستخدام، وأصحاب عمل مختلفين – بما فيهم مستثمرون أجانب. كل ذلك أحدث انقلابا في طبيعة – البيئة – التي اعتادت إدارات العمل على العمل فيها كما سبق عرضه فيما سبق، مما إستوجب أن تستنبط أساليب عمل جديدة في وقت لم تكن في العادة تمتلك من الإمكانيات ما يعينها عليه.

(د) وولد كل ما تقدم أجواء اضطرت إدارات العمل العربية إلى أن تعيد ترتيب أولوياتها. فبعد أن كان السعي إلى الإرتقاء بمستوى الحماية ومدتها إلى أوسع قدر من العاملين هو الهدف الأساس الذي تسعى إليه هذه الإدارات، إلا أنها مع تراكم المشكلات والسلبيات التي أفرزتها مرحلة التحول، غدت مضطرة إلى أن تتعامل معها، وأن ترجحها على وظيفتها الرئيسية. ومن بين هذه المشكلات برزت مشكلة ارتفاع معدلات البطالة لتحل مقدمة اهتمامات نظام إدارة العمل الوطني، حيث توزعت هذه الاهتمامات، ما بين السعي إلى توفير فرص عمل للعاطلين، وتدريب العاطلين أو إعادة تدريبهم على أعمال ومهن يقع الطلب عليها في سوق العمل، وكذلك تمكين العاطلين من الحصول على (إعانات) خلال فترة تعطلهم.

وتمثلت الإستجابة العملية لإدارات العمل العربية للإحتياجات أعلاه، بإنشاء العديد من المؤسسات والهيئات والصناديق التي تعنى بتشغيل العاطلين وتدريبهم، وأنشئت أغلبها – مستقلة – عن وزارة العمل، على النحو الذي تم بيانه في موضع

سابق من هذه الدراسة — مما ولد نوعاً من عدم التنسيق في أداء هذه المؤسسات والهيئات والصناديق.

كما عمدت بعض الدول في هذه المرحلة إلى إقرار قوانين للتأمين على البطالة (التعطل)، وذلك لتمكين العاطلين من الحصول على إعانات خلال فترة تعطلهم، ولحين التحاقهم بأعمال تمكنهم من الحصول على أجر أو دخل. ومن الدول العربية التي أنشأت مثل هذه الصناديق، الجزائر حيث أنشئ فيها الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، والبحرين التي أسست نظاماً للتأمين ضد التعطل.

ويلاحظ على هذه الصناديق أنها خرجت في تنظيمها والقواعد التي تحكم الإعانات التي تقدمها عن القواعد التقليدية لتأمين البطالة، لكي تتلاءم مع الغايات الخاصة بإنشائها، فجمعت بين نظم تأمين بطالة ونظم المساعدات الاجتماعية وقواعد التدريب المهني، وذلك بهدف تمكينها المعطلين من الحصول على دخل خلال فترة إعدادهم للالتحاق بعمل لدى الغير أو تمكينهم من خلق فرصة عمل للحساب الخاص.

وصاحب ذلك كله تغير جوهري في التشريع المنظم لوظائف نظام إدارة العمل بشأن التشغيل والتدريب المهني،<sup>(1)</sup> حيث غدا هذا التشريع يعنى بالأشخاص الذين لا عمل لهم من أجل تمكينهم من الحصول على فرص عمل مناسبة،<sup>(2)</sup> كما تغيرت أيضاً على نحو جذري وظائف — وزارات العمل — وتحديد الإدارات المسؤولة فيها عن التشغيل والتدريب المهني — حيث تخلت هذه الإدارات كلية عن بعض وظائفها إلى القطاع الخاص، أو اشتركت معه في أداء الوظائف الخاصة بهذين النشاطين.

---

(1) انظر لتفصيل أوفى حول هذا الموضوع:

د. يوسف الياس: تشريعات العمل والتشغيل — المحور التاسع من التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية — منظمة العمل العربية — القاهرة — 2008 — ص 381 — 411.

(2) المنجي طرشونة: إشكالية التشغيل في القانون التونسي — مقالة منشورة في كتاب: التشغيل في اقتصاد متحول — منشورات المركز النقابي للتكوين — الاتحاد العام التونسي للشغل — 1998 ص 25.



**3 - 4 :** ومادامنا نتحدث عن التغيير الذي أصاب إدارات العمل العربية في هياكلها ووظائفها، فإنه لا يمكن فصل كل ذلك عن التغيير الذي أصاب قوانين العمل في هذه الدول، وما تركه ذلك من أثر مباشر على هذه الإدارات، بالنظر للإرتباط المتين بين إدارات العمل وقوانين العمل، باعتبار الأخيرة الإطار الذي يؤطر أهم الأنشطة والوظائف التي تؤديها هذه الإدارات، ويتحكم في تحديد مضمونها.

وابتداء نشير إلى أنّ مرحلة التحول — أرغمت الكثير من دول العالم على مراجعة مدوّنتها القانونية الوطنية، لكي تحقق قدرا مقبولا من التوافق بين مضامين أحكامها ومقتضيات التحول الاقتصادي — والايديولوجي عموما — الذي حتم توجيه هذه المضامين باتجاه مختلف.

ويمكننا أن نلخص أهم سمات التحول في النهج التشريعي — في الدول النامية ومنها الدول العربية، في مضامين واتجاهات قوانين العمل بما يلي:<sup>(1)</sup>

(أ) إنّ سعيا دؤوبا — على نحو مباشر أو غير مباشر — إلى (تتميط) أحكام القوانين الوطنية بشأن مسائل معينة، كان قد لازم عمليات مراجعة التشريعات الوطنية، وقد كان الدافع إلى هذا (التتميط)، تلبية احتياجات محددة تؤمّن حركة مرنة لرأس المال الأجنبي على مستوى العالم.

(ب) إنّ توجهها إلى إقرار — إستثناءات — من الخضوع لأحكام قوانين العمل الوطنية — على نحو كلي أو جزئي كان قد أصبح أمرا شائعا في أغلب دول العالم التي سعت إلى جلب قدر معقول من الإستثمارات الأجنبية إلى بلدانها.

---

(1) د. يوسف الياس: أثر العولمة على ولاية ومضمون قوانين العمل الوطنية — محاضرة القيت في الندوة التي نظمتها منظمة العمل العربية حول: ولاية تشريعات العمل الوطنية في ظل العولمة والآثار المترتبة عليها — عمان — 2008. منشورة في مجموعة أعمال الندوة ص 59 — 74.

(ج) انّ نكوصا عن بعض أشكال الحماية المقررة للعمال، وتخليًا كاملا أو جزئيا عنها، كان قد غدا قاسما مشتركا بين القوانين التي تمت مراجعتها، وذلك — كما تم تبريره — بهدف السعي إلى إضفاء المرونة على أحكام القانون، وتحرير صاحب العمل من القيود التي تقيد قراراته بشأن استخدام قوة العمل، ومن أشكال الحماية التي استهدفت بشكل مباشر، القيود المفروضة على حرية صاحب العمل في تشغيل العمال، وتلك المفروضة على إنهاء خدمتهم، وحق العمال في مكافأة نهاية الخدمة، وتحديد حد أدنى للأجور، وإلغاء التنظيمات القانونية التي كانت تسمح للعمال بالمشاركة في إدارة المنشآت وصنع القرارات المتعلقة بها، وكذلك الحصول على نصيب من أرباحها.

(د) مراجعة بعض الأحكام الخاصة بالحماية الاجتماعية، وخاصة تلك المقررة في نظم التأمينات الاجتماعية بهدف خفض الأعباء المالية على أصحاب العمل. وفي عرض سريع للتحوّل في النهج التشريعي لقوانين العمل العربية، نشير إلى المسائل التالية:<sup>(1)</sup>

(1) شهدت بعض الدول العربية التي كانت قد اعتمدت نهجا راديكاليا من اقتصاد التدخّل تحولا عنه، في الربع الأخير من القرن الماضي، وجاء هذا التحوّل عميقا ومتسارعا وانعكس على نحو مباشر على مضمون قانون العمل فيها. ونشير هنا إلى أبرز الدول التي ينطبق عليها هذا الوصف.

أ — **مصر**: كانت مصر مع بداية سبعينيات القرن الماضي قد شهدت تحولا تدريجيا في نهجها السياسي بانتهاء المرحلة (الناصرية) فيها، ثم تكرّس هذا التحوّل بعد حرب أكتوبر من العام 1973، وما لبث أن اقترن هذا التحوّل، بتحوّل في نهجها الاقتصادي، باتّباع ما عرف بسياسة الانفتاح الاقتصادي.

---

(1) د. يوسف الياس: الاتجاهات التشريعية لقوانين العمل العربية في التسعينيات. منشورات منظمة العمل العربية — القاهرة — 1997 ص 14 وما بعدها.

وبعد عقد واحد من الزمن من بدء هذا التحول، جاء الدور على النهج التشريعي لقانون العمل، الذي كان نافذا حينذاك، والمتمثل بالقانون رقم (91) لسنة 1959، الذي كان قد صدر في عهد الوحدة بين مصر وسوريا، حيث تقرر إلغاؤه – في مصر فقط، إذ مازال هذا القانون نافذا حتى الآن في سوريا مع عدة تعديلات أدخلت عليه –، وحلّ محله قانون عمل مصري جديد حمل الرقم (137) صدر في العام 1981. أي مع دخول مصر مرحلة جديدة – أكثر جذرية – من تحول نهجها الاقتصادي إلى اقتصاد السوق.

واقترضت هذه المرحلة من التحول لاحقا، مراجعة – جذرية – لقانون العمل النافذ في مصر، فكان أن بدأت عملية إعداد مشروع قانون عمل جديد في إطار اتفاق وقع بين وزارة القوى العاملة وكل من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بتاريخ 1993/3/31، على أن يوضع هذا المشروع (بتنفيذ وطني، وبالإستعانة بالخبرة الدولية)، وقد تم انجاز مسودة المشروع الأولى في نهاية العام 1994، كما أنجزت مذكرته الإيضاحية في يناير 1995، وقد أشارت إلى أنّ المشروع قد راعى في وضع أحكامه اعتبارين أساسيين:

\* الظروف الاقتصادية، بما يكفل أن يخرج المشروع متوازنا اجتماعيا واقتصاديا.

\* مستويات العمل الدولية، وبما يكفل مراعاة هذه المستويات بقدر الإمكان، وفي ضوء الظروف الاقتصادية.<sup>(1)</sup>

ويقينا أنّ عبارة (أن يخرج المشروع متوازنا اجتماعيا واقتصاديا) لم يكن يقصد بها سوى استبعاد الأحكام ذات الطابع الحمائي التي رجحت الإعتبارات الاجتماعية على الإعتبارات الاقتصادية، في قانون العمل النافذ. ولهذا جاءت

---

(1) لم تشر المذكرة الإيضاحية للقانون إلى (مستويات / معايير العمل العربية) مع أن مصر قد صادقت على ثلاث عشرة اتفاقية من اتفاقيات العمل العربية البالغ عددها تسع عشرة اتفاقية.

ولادة قانون العمل الجديد في مصر – عسيرة – ومرت بمسيرة طويلة، حيث لم يتخذ المشروع صفة القانون إلا في العام 2003، بعد مراجعات ومناقشات حادة في البرلمان بمجلسيه – الشعب والشورى –.

ب – **العراق**: كان العراق قد دخل في العام 1970، بإصداره قانون العمل رقم (151) مرحلة جديدة في مسار تطور هذا القانون الذي كان مر بمحطتين سابقتين في العامين 1936 و 1958، حيث صدر فيهما قانونان للعمل في العهد الملكي الذي كان يحكم العراق. وجاء القانون رقم (151) لسنة 1970، ليمثل رؤية مختلفة تماما لسابقه في أساسه الايديولوجي ومضمونه القانوني، حيث تميز بميزتين رئيسيتين هما: إنشائه هيكل مشتركة عديدة على مستوى المنشأة وعلى المستوى الوطني لضمان مشاركة الشركاء الاجتماعيين في رسم وتنفيذ السياسة الوطنية للعمل، وتقييد سلطات صاحب العمل بقيود إدارية وقانونية، ترجيحاً لحماية مصلحة العمال.

غير أنّ ظروفًا صعبة مر بها العراق، وخاصة في ثمانينيات القرن الماضي، أبرزها تلك التي نشأت عن الحرب العراقية الإيرانية التي طالمت مدة ثماني سنوات، اضطرت الحكم في العراق آنذاك إلى أن ينحو منحى تحول جذري في نهجه الاقتصادي باتجاه تنفيذ سياسات وبرامج اقتصادية تقترب في مضمونها من السياسات والبرامج المقترحة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وتضمنت خصخصة بعض المنشآت كلياً أو جزئياً، والتوقف عن سياسة (التوظيف الاجتماعي) ومحاولة (ترشيق) جهاز الدولة باختزال بعض هيكله وتقليل عدد موظفيه الخ .

وما يهمننا هنا، من كل ذلك هو التحول الكلي في النهج التشريعي الخاص بقانون العمل، حيث كانت السلطة قد أصدرت قراراً في العام 1987، باعتبار العمال الذين يعملون في إدارات الدولة ومنشآت القطاع العام موظفين عموميين، وإخضاعهم في علاقتهم بالجهة التي يعملون لديها للأحكام القانونية المنظمة للوظيفة العامة، وترتب على ذلك (إخراج) هذه الشريحة الأكبر من حيث العدد والأهمية من دائرة إختصاص وزارة العمل وحرمان أفرادها من الحق في التنظيم النقابي.

واستتبع تلك الخطوات الجذرية من التحول، أن أقدم العراق على إقرار قانون جديد للعمل حمل الرقم (71) لسنة 1987، ليحل محل القانون رقم (151) لسنة 1970، وليقتصر سريان أحكامه على العاملين في القطاع الخاص والتعاوني والمختلط (المشترك).

وقد جاءت أحكام القانون الجديد، بعيدة كل البعد عن أحكام القانون الملغى، إلى الحد الذي لا يجد المدقق في أحكامه أي (صلة قرابة) بين الاثنين.

وتعرف (الأسباب الموجبة) للقانون بالنهج الذي اعتمده، فهي تعبّر عن هذا النهج بعبارات يكتنفها غموض شديد، حيث جاء فيها ( . . . أصبح من الضروري صدور قانون عمل يصاغ بموجب المرحلة الجديدة، ويحافظ على التوازن في الجانب الإنساني وفي الجانب العملي، ويستوعب التطورات العميقة الحالية والمستقبلية لحركة المجتمع)، وكذلك (لقد وفق القانون الجديد بين مصلحة العامل ومصلحة الإنتاج، بحيث لا يهدر جهد العامل على حساب مصلحة الإنتاج، كما راعى في الوقت نفسه ضرورة تطويره، وانطلاقاً من ذلك، حددت حقوق العمال وأصحاب العمل بصورة متوازنة).

وما يستخلص من هذه العبارات، أنّ القانون الجديد تخلى عن نهج ترجيح الإعتبارات الاجتماعية الذي كان قد تبناه سابقه، والتزم بدلاً عن ذلك نهج الموازنة بين الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك جاء القانون ليستوعب ما كان مخططاً للنهج الاقتصادي في العراق من التحول عن نهج اقتصاد التدخل – المترتم نسبياً – الذي كان ينتهجه، إلى نهج أكثر انفتاحاً على اقتصاد السوق، غير أنّ ذلك تعرقل عملياً نتيجة الظروف الإستثنائية التي مر بها العراق منذ خضوعه للحصار الاقتصادي في العام 1990، وحتى احتلاله عسكرياً في العام 2003.

**ج – الجزائر:** يمكن وصف العام 1990، بأنه العام الذي شهدت فيه الجزائر انقلاباً تشريعياً جذرياً، تمثّل في إلغاء شبه كامل للقوانين التي كانت تنظم علاقات العمل فيها، وفقاً لمنظور سياسي واقتصادي معين، وإصدار مجموعة قوانين جديدة لتحل محلها، أهمها القانون رقم (2/90) يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها

وممارسة حق الإضراب، والقانون رقم (3/90) يتعلق بمفثشية العمل، والقانون رقم (4/90) يتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، والقانون رقم (11/90) يتعلق بعلاقات العمل، والقانون رقم (14/90) يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي. واقترن صدور هذه القوانين بصدور العديد من المراسيم والقرارات الوزارية المنفذة لها. وقد أنهت هذه المنظومة التشريعية الجديدة سريان أحكام القوانين السابقة لها، وأهمها القانون رقم (74/71) المتعلق بالتنظيم الإشتراكي للمؤسسات، والأمر (31/75) المتعلق بالشروط العامة للعمل في القطاع الخاص، والقانون رقم (12/78) المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل الذي ألغيت أغلب أحكامه باستثناء المواد (180 - 198) التي تنظم الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية.

ويعني ما تقدم، أنّ مجموعة التشريعات التي صدرت في الجزائر في العام 1990، أنهت مرحلة هامة من مراحل تاريخ قانون العمل فيها، تلك المرحلة التي بدأت بانتصار الثورة الجزائرية وتحقيق الاستقلال السياسي، وشهدت انعطافا فكريا في السبعينيات بالإتجاه إلى تشديد نهج اقتصاد التدخل، مما كانت له انعكاسات على التشريع الجزائري الملغى، بدأت في العام 1974، وتوجت بصدور القانون الأساسي العام للعامل في العام 1978، وبانتهاء هذه المرحلة تكون الجزائر قد دخلت عقد التسعينيات بمنهج جديد في تنظيم علاقات العمل.

(2) وبالإضافة إلى الدول الثلاث التي أشرنا إليها، شهدت دول عربية أخرى مراجعة كلية أو جزئية لقوانين العمل النافذة فيها، فأصدرت قوانين عمل جديدة، أو عدّلت (نقحت) قوانين عمل نافذة فيها، وذلك بهدف مواكبة هذه القوانين الجديدة أو المعدلة للتحوّل في النهج الاقتصادي للدولة باتجاه اقتصاد السوق.

وفي إطار هذه المراجعات نذكر قيام تونس في العام 1994 بتتقيح مجلة الشغل فيها تتقيحا حيويا، وإصدار اليمن في العام 1995 والأردن في العام 1996،

والمغرب في العام 2003، وسلطنة عمان في العام ذاته، وقطر في العام 2004، والسعودية في العام 1426 للهجرة قوانين جديدة للعمل.<sup>(1)</sup>

وأصدرت دولة فلسطين في العام 2000 قانون العمل رقم (7) الذي ألغى بموجب المادة (140) العمل بقانون العمل رقم 21 لسنة 1960 المعمول به في محافظات الضفة وتعديلاته، وقانون العمل رقم (16) لسنة 1964 المعمول به في محافظات غزة وتعديلاته.

ونشير هنا إلى العديد من الدول الأخرى – تسعى منذ سنوات – إلى استبدال مدوناتها المنظمة لعلاقات العمل، وتعمل على إصدار قوانين عمل جديدة تحل محل القوانين النافذة فيها، إلا أنّ مساعيها في هذا الشأن تواجه بعض المصاعب التي أطالت مدد إعداد مشروعات هذه القوانين وإقرارها، ومن هذه الدول: لبنان والكويت والبحرين والعراق وليبيا.

وأياً كانت الملاحظات الشكلية والموضوعية التي يمكن إيرادها على عمليات مراجعة قوانين العمل الوطنية في الدول العربية، والتي يمكن وصفها وصفا عاما بأنها انطوت على الكثير من السلبيات،<sup>(2)</sup> فإنّ ما يهمنا هنا هو أنّ نشير إلى أنّ قوانين العمل الجديدة تركت بكل تأكيد آثارا مباشرة على الوظائف التي تؤديها نظم إدارة العمل، وذلك على النحو التالي:

---

(1) تجدر الإشارة إلى أنّ بعض القوانين الجديدة التي أشرنا إليها في المتن، كانت عرضة للتعديل بعد صدورها، وبعضها عدل مرات عديدة – مثلا عدل قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 ثماني مرات خلال الفترة من تاريخ صدوره وحتى العام 2008، وبررت هذه التعديلات في العادة بأن الغرض منها هو مواكبة المتغيرات الاقتصادية الطارئة.

(2) للإطلاع على تفاصيل وافية حول هذا الموضوع انظر:

د. يوسف الياس: تشريعات العمل في الوطن العربي ومدى قدرتها على خلق مناخ العمل العربي المشترك. محاضرة أُلقيت في الندوة التي نظّمها الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب في دمشق 2009، منشورة بالكامل في العدد 2009/87 من مجلة العمل العربي ص 50 – 57.

ومما خلصنا إليه فيها، أنّ عمليات المراجعة التي شهدتها قوانين العمل العربية بالطريقة والظروف التي تمت بها، – باعدت – بين مضمون هذه القوانين، حتى أضحت أبعد ما تكون عن بعضها من أي وقت مضى.

(أ) إنّ القوانين المراجعة وسّعت أو ضيّقت نطاق ممارسة نظام إدارة العمل الوطني لوظائفه، وذلك بإدخال فئات من العاملين في دائرة سريان أحكام قانون العمل، ومن ثم إدخالهم في نطاق رقابة وزارة العمل، وذلك كما حصل بإقرار بعض القوانين الجديدة سريان أحكامها على فئات كانت مستثناة من ذلك، كعمال الزراعة أو عمال الخدمة المنزلية أو العمال الذين يعملون في منشآت صغيرة أو عمال المنازل. أو على العكس من ذلك، بإخراج بعض فئات العمال من دائرة سريان قانون العمل كما حصل في العراق، حيث استثنى العمال الذين يعملون في إدارات الدولة والقطاع العام من أحكامه.

(ب) إنّ القوانين المراجعة قد تكون سلبت كلية بعض الوظائف من إدارة العمل وأنشطتها بمؤسسات القطاع الخاص، أو أنها أشركت هذه المؤسسات مع الإدارة في أدائها، ومن هذه الوظائف بشكل خاص تلك المتعلقة بالتشغيل والتدريب المهني.

(ج) إنّ القوانين المراجعة يمكن أن تكون قد أثّرت على دور الشركاء الاجتماعيين من منظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل في المشاركة في أداء وظائف نظام إدارة العمل، وكذلك في تنشيط هياكل الحوار على مختلف المستويات، أو تقييد هذا النشاط أو إلغائه، وذلك تبعاً لما إذا كانت هذه المراجعة قد تبنت المنظور الاقتصادي المجرد الذي يدعو إلى إطلاق أداء آليات سوق العمل وعدم تقييدها بأي قيد، أو تبنيها المنظور الذي سعت منظمته العمل الدولية والعربية إلى تعزيزه، والمتمثل بالإرتقاء بهياكل الحوار وتنشيط دور الشركاء الاجتماعيين في أداء وظائف إدارة العمل.

(د) كما أنّ هذه القوانين المراجعة يمكن أن تكون قد اتخذت مواقف متباينة من ماهية الدور الذي تؤديه إدارة العمل في تسوية منازعات العمل الجماعية في هذه المرحلة التي تشهد احتمالات اتساع فرص قيام هذه المنازعات، مما يجعل دور هذه الإدارة في التسوية النهائية لهذه النزاعات بالتوفيق أو الوساطة أو التحكيم أمراً مرغوباً فيه.



**خلاصة القول/** انّ مراجعة قانون العمل في أي بلد، وفي أي وقت، تتطوي في الوقت ذاته على إعادة صياغة دور ووظائف نظام إدارة العمل في الدولة. ولهذا فإنّ هذه المراجعة، بالإضافة إلى المشكلات التي صاحبت مرحلة التحول الاقتصادي، وعوامل الضعف الذاتي لهيكل إدارة العمل الوطنية، والتغير الذي حصل في البيئة المجتمعية – عموماً –، وبيئة العمل – خصوصاً – وضع إدارات العمل العربية أمام تحديات، خلخت القواعد التقليدية التي كانت تستند عليها في عملها، واضطرها ذلك إلى أن تبحث عن مخرج لها من المأزق أو ربما المأزق التي فرضت عليها.

(4)

## إدارة العمل

### في مواجهة الأزمة المالية وآثارها

**4 – 1 :** لم تكن إدارات العمل في مختلف دول العالم، ومن بينها الدول العربية، قد تلمست لها طريقاً واضحاً في سعيها إلى التعامل مع آثار التحول في الاقتصاد العالمي والاقتصادات الوطنية على هيكلها ووظائفها، حتى فاجأتها في العام 2008 الأزمة المالية العالمية – الوليد الشرعي لهذا التحول –، لتضع هذه الإدارات أمام كم هائل من التحديات، التي مازالت لم تعرف – بعد مرور أكثر من عامين على بدايتها – كيف تعيد صياغة أولويات عملها، وكيف تتعامل مع الأولويات الأكثر إلحاحاً في بيئة تزداد تعقيدات مشكلاتها يوماً بعد يوم.

وإذا كانت مرحلة التحول قد حتمت تراجع وظيفة الحماية الاجتماعية في أولويات إدارات العمل في مختلف الدول، وتسببت في أن تتقدم وظيفة الحد من ظاهرتي البطالة والفقر – بما في ذلك فقر العاملين أنفسهم بسبب تدني قيمة الأجور التي يتقاضونها وعدم كفايتها لتغطية تكاليف معيشتهم الأساسية – إلى المرتبة الأولى

من إهتمامات هذه الإدارات. ومع النجاعة المحدودة للغاية التي حققتها السياسات والإجراءات التي اعتمدت للحد من الآثار السلبية لهاتين الظاهرتين، جاءت الأزمة المالية العالمية لتزيدهما عمقا، ولتخرج معالجتهما من نطاق قدرات واختصاصات إدارات العمل، لأنّ السبب الرئيس الذي أنتج واقعا جديدا من ظاهرتي البطالة والفقر، يكمن في الأزمة المالية ذاتها، وعلاجه يرتبط بصورة مباشرة بمعالجة هذه الأزمة.

ولبيان الأبعاد الرئيسية لعالم العمل – بعد الأزمة مباشرة –، نكتفي بإيراد خلاصات موجزة للغاية من تقرير المدير العام لمكتب العمل الدولي الذي قدّمه إلى الدورة (98) لمؤتمر العمل الدولي،<sup>(1)</sup> ومنه نوجز الآتي:

(أ) إنّ الإنكماش الاقتصادي العالمي – الذي نشأ عن الأزمة المالية –، أدى إلى إطلاق العنان لأزمة عميقة وواسعة النطاق في فرص العمل، وهي تفضي إلى انكماش اجتماعي متزايد في جميع أرجاء المعمورة.

وتتمثل هذه الأزمة في فرص العمل في فقدان الملايين من الرجال والنساء وظائفهم، لأسباب تتعلق بالأزمة، نتيجة إعلان إفلاس المؤسسات أو تقليص حجم أعمالها، وكذلك في عجز الشبان الداخلين الجدد إلى سوق العمل عن الحصول على وظائف.

وعلى الرغم من التطمينات التي أطلقتها العديد من الدول والمؤسسات المالية الدولية التي أشارت إلى قدرة الاقتصاد العالمي على التعافي سريعا من آثار الأزمة المالية، إلا أنّ المدير العام لمكتب العمل الدولي يؤكد في تقريره أنّ الدروس المستفادة من الأزمات الماضية تشير إلى أنه حتى بعد عودة النمو الاقتصادي، لا تستعيد العمالة المستويات التي كانت عليها ما قبل الأزمة، إلا في غضون فترة تتراوح بين أربع وخمس سنوات في المتوسط.<sup>(2)</sup>

(1) التقرير بعنوان: مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل – التعافي من خلال سياسات العمل اللائق.

ملاحظة: في النسخة العربية من التقرير ترجمت كلمة Recovery إلى انتعاش بدلا من تعافي.

(2) التقرير المشار إليه في الهامش السابق البندان 6 – 7.

فإذا وضعنا في الإعتبار أنّ مستويات العمالة — ما قبل الأزمة — كانت تؤشر عجزا كبيرا في فرص العمل اللائق، فإنّ ذلك يؤكد استنتاجا مؤداه أنّ دول العالم كلها سوف تواجه إشكاليات عميقة في تعاملها مع ظاهرتي البطالة والفقير، على مدى زمني — لن يكون قصيرا بكل تأكيد — وأنّ التعامل مع هاتين الظاهرتين من قبل إدارات العمل ودورها ووظائفها في الحد منهما، سوف يتحدد في إطار النهج الاقتصادي لكل من هذه الدول في أعقاب التعافي من آثار الأزمة المالية، ووفقا لما سوف يتقرر من سياسات اقتصادية واجتماعية فيها.

(ب) ويؤشر التقرير بكل وضوح جسامة الآثار الاجتماعية التي يمكن أن تترتب على ظاهرتي البطالة والفقير، وعلى طول المدة التي يمكن أن يستغرقها الحد منهما بدرجات مقبولة، حيث يؤكد أنّ هذه الآثار سوف تتسبب في فقدان الملايين لمورد عيشهم نتيجة تعطيلهم اللاإرادي، وافتقارهم إلى دخل بديل من خلال نظم لتأمين البطالة أو للمساعدات الاجتماعية، حيث لا يتمتع بهذا النوع من الحماية سوى خمس سكان العالم، وأنه ستكون لذلك آثار خطيرة على صحة وتعليم الأطفال.

وسوف يشهد عالم العمل نفسه الكثير من الآثار السلبية أيضا، حيث تهتز الحقوق الأساسية في العمل، ويمس التمييز بآثاره فئات العاملين الأكثر ضعفا وفي مقدمتهم العمال المهاجرون والنساء والشباب. كما يضعف دور الاتفاقات الجماعية في حماية حقوق العمال، فهذه الاتفاقات — لم تعد تلقى الإحترام — كما أنّ الضعف الذي أصاب القدرة التفاوضية للعمال، دفع بهم إلى قبول التنازل عن مستويات الأجور والمزايا الأخرى التي كسبوا الحق فيها — سابقا —، بغية الإحتفاظ باحتمالات — ذات مصداقية — للإستمرار في العمل والحصول على الدخل في المستقبل.

وفي هذه الظروف تتزايد إحتتمالات اللجوء إلى العمل السري، ومنه عمل الأطفال غير القانوني الذي يقبله أصحاب العمل باعتباره يوفر لهم قوة العمل التي يحتاجون إليها بكلفة متدنية.

وفي هذه الأجواء أيضا يصبح سعي منظمة العمل الدولية إلى تحقيق أهداف (العمل اللائق) بكل تفاصيله التي تضم: العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، المشاورات الثلاثية، الحقوق في التنظيم والمفاوضات الجماعية وتسوية المنازعات وفي عدم التمييز وعدم الخضوع للعمل الجبري ولعمل الاطفال، وتوفير الحماية الاجتماعية، سعيًا مشكوكًا في إمكان تهيئة فرص نجاحه.

وفي هكذا بيئة تنمو ظواهر سلبية: الإنقسام الاجتماعي، وتغذية روح الكراهية ضد العمال الأجانب، وتعاضم الشعور بالإجحاف من قبل الغالبية المتأثرة سلبًا بكل ما تقدم، مما يهيء بيئة مناسبة لقيام توترات اجتماعية، يمكن أن تؤدي إلى عدم إستقرار سياسي. ويستشهد التقرير في هذا الشأن بمقولة لمدير إدارة الاستخبارات الوطنية في الولايات المتحدة جاء فيها: (إنّ الشاغل الأمني الأول على المدى القريب في الولايات المتحدة هو الأزمة الاقتصادية العالمية وانعكاساتها السياسية والجغرافية) وأضاف في تفسير لمقولته هذه: (إنّ الأزمات الاقتصادية التي تستمر على مدى سنة أو سنتين، تزيد من احتمال انعدام الإستقرار المهده للعالم).<sup>(1)</sup>

وتضع الحقائق التي بلورها التقرير أمامنا صورة ظاهرة البطالة والآثار المترتبة عليها، والمدى الزمني الطويل نسبيًا الذي قد يستغرقه التعافي منها، إذا اتخذت إجراءات فاعلة وناجعة لهذه الغاية،<sup>(2)</sup> على حقيقتها التي يجب أن يتم التعامل معها وفقا لما تدلّ عليه معطياتها.

---

(1) انظر في تفاصيل ذلك في تقرير: مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل – التعافي من خلال سياسات العمل اللائق البنود 22 – 53.

(2) ننبه إلى اختلاف التقديرات الزمنية للخروج من الأزمة بين مدير عام مكتب العمل الدولي ومدير إدارة الإستخبارات الوطنية في الولايات المتحدة، ففي حين سعى هذا الأخير إلى تقصير المدى الزمني اللازم لذلك بتقديره بسنة أو سنتين، متوافقًا في ذلك مع منطق حكومته وحكومات أغلب دول العالم، والمؤسسات المالية الدولية والوطنية التي انتهجت نهج تهنئة ردود فعل الرأي العام الوطني والعالمي بتبسيط أسباب الأزمة وأساليب الخروج منها وتقصير المدى الزمني اللازم لذلك، جاءت تقديرات مدير عام مكتب العمل الدولي على خلاف ذلك، أطول كثيرًا مما حددته الجهات الأخرى للخروج من الأزمة وآثارها، شرط تنفيذ برامج تعافي اقتصاد/اجتماعي جادة. وما من شك في أنّ الواقع يرجح ما ذهب إليه مدير عام مكتب العمل الدولي في تقديراته، فهي هي ثلاث سنوات قد انقضت على الأزمة، دون أن تجدي الجهود التي بذلت للتصدي لها في الخروج منها ومعالجة آثارها.

والمهم هنا، هو ألا توقعنا الصورة السلبية للظاهرة تحت تأثير الرهبة والخوف، وتخلق فينا شعورا من العجز واليأس عن المواجهة الفعالة، بإرادة وطنية ودولية – وعلى المستوى العربي بإرادة قومية مشتركة –، بمخططات فاعلة وإجراءات ملائمة للخروج من الأزمة.

وسيكون لإدارات العمل الوطنية دور فاعل وملحوظ في تنفيذ ما سوف يتقرر من سياسات وما سيتحدد من إجراءات، على طريق صعب للغاية، تقلص من حجم ظاهرة البطالة، بدعم فرص التشغيل، وتعزز في الوقت ذاته من نظم الحماية الاجتماعية لتشمل أوسع قدر ممكن من المحتاجين إليها. وبقينا أنّ إدارات العمل الوطنية لن تستطيع أن تفعل ذلك بإرادتها، وإنما بما يتحدد لها من دور في إطار النهج الوطني العام للدولة الذي ستختاره لمرحلة ما بعد الأزمة.

(ج) ويؤكد التقرير على أنّ الإجراءات المتخذة على المستويات الدولية والوطنية للتعافي من الأزمة المالية، يجب ألا تقتصر على معالجتها – من حيث الأسباب والآثار – على أنها أزمة مالية صرفة، لها أسباب (مالية)، وأنتجت آثارا (مالية) وإنما يجب أن تتخذ هذه الإجراءات طابعا شموليا (بضع قضايا العمالة وسوق العمل إلى جانب قضايا الحماية الاجتماعية واحترام حقوق العمال في صميم مجموعات إجراءات الحفز والسياسات الوطنية الأخرى ذات الصلة لمواجهة الأزمة).<sup>(1)</sup>

وتحقيقا لهذه الرؤية، يقترح التقرير إجراءات محددة تشمل وضع استراتيجيات للعمل اللائق وللحد من الفقر، وتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة والحماية الاجتماعية، وإعادة توجيه النظم المالية نحو استثمارات ومنشآت منتجة وتوظيف النظام الضريبي في خدمة النمو المستدام الخ.<sup>(2)</sup>

---

(1) تقرير : مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل – التعافي من خلال سياسات العمل اللائق – الإطار 1 – ص 3.

(2) التقرير السابق – البنود 143 – 164.

وبما أورده التقرير، تؤكد منظمة العمل الدولية ذاتية نهجها المتميز عن المنظمات الدولية الأخرى، كما فعلت عبر ثلاثة عقود من الزمن بدت خلالها — وحيدة — في الساحة الدولية وهي تدافع عن قضية العدل الاجتماعي في مواجهة العولمة المتوحشة، حيث دعت منظمة العمل الدولية في العديد من الصكوك والمواثيق والمؤتمرات خلال تلك المرحلة إلى (عولمة عادلة) ذات سمات إنسانية، توزع ثمار عولمة الاقتصاد توزيعاً عادلاً بين الشعوب، وتوفّر المناخ الملائم لتوفير العمل اللائق لكل إنسان يحتاج إليه.

وها هي المنظمة، تعود بهذا التقرير لتؤكد منهجها، بعبارات صريحة، أنها لا تقبل أن تأتي الجهود الوطنية والدولية باتجاه معالجة الأسباب والآثار المالية للأزمة، لتعيد الحال إلى ما كانت عليه قبلها، وإنما تريد لهذه الجهود أن تضع قضايا الإنسان كلها في إطار السياسات التي تؤدي إلى حفز النمو الاقتصادي، لكي تأتي بحلول لإشكاليات البطالة والفقر والحماية الاجتماعية الخ.

ومتى اتخذت السياسات الوطنية والدولية هذا المنحى، وسارت في اتجاهه، ستعود لإدارات العمل الوطنية مكانتها التي إحتلتها في المراحل التي كانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة هدفاً وطنياً تعمل الدولة على تحقيقه بكل قدراتها، وتوظف في خدمته كل إداراتها — بما فيها إدارة العمل —.

**4 - 2 :** وكانت إشكالية البطالة في الدول العربية، قد أصبحت الشغل الشاغل لمنظمة العمل العربية خلال العقد الأول من القرن الحالي، بعد أن تزايدت معدلات البطالة في هذه الدول بشكل كبير حيث تجاوزت نسبة الشباب من إجمالي العاطلين 50% بالنسبة لمعظم الدول العربية، مما يجعل معدل البطالة بين الشباب في هذه الدول، الأعلى في العالم كله. بينما بلغت نسبة البطالة بين الشباب أنفسهم وفقاً لتقديرات منظمة العمل العربية في عام 2003 ما يعادل 25.7% وهي النسبة الأعلى عالمياً،<sup>(1)</sup>

---

(1) وردت النسب المذكورة في المتن في البيان الصحفي المشترك بين جامعة الدول العربية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصادر في القاهرة بتاريخ 20 ديسمبر 2009، بمناسبة إطلاق تقرير (تحديات التنمية في الدول العربية).

لذا غدت ظاهرة البطالة بأبعادها العميقة، وبآثارها الاقتصادية والاجتماعية مقلقة لكل المعنيين، من حكومات ومنظمات مجتمع مدني ونقابات عمال وأصحاب عمل، بالإضافة إلى الأفراد وخاصة من أصابتهم البطالة – على نحو مباشر –.

وفي هذا الإطار، أقر مؤتمر العمل العربي في دورته الثلاثين المنعقدة في العام 2003 (الاستراتيجية العربية لتنمية القوى العاملة والتشغيل)<sup>(1)</sup>. كما أقر المؤتمر في الدورة الثانية والثلاثين المنعقدة في العام 2005، (إعلان مبادئ بشأن تيسير تنقل الأيدي العاملة العربية)، لما يمثله هذا التنقل من أهمية في الحد من ظاهرة البطالة التي تشكو منها بالخصوص البلدان العربية كثيفة السكان.

ومع بزوغ العلام الأولى للأزمة المالية العالمية، كان مدير عام مكتب العمل العربي، قد إختار موضوع تقريره الذي قدمه إلى الدورة الخامسة والثلاثين لمؤتمر العمل العربي (2008)، ليحمل عنوان: التشغيل والبطالة في البلدان العربية – التحدي والمواجهة. حيث تناول فيه تفصيلا مشاكل التشغيل في الدول العربية في إطار العولمة، وكيفية التصدي لها، وقد جاء عرض التقرير المشار إليه ومناقشته في المؤتمر في إطار الإعداد للقمّة الاقتصادية العربية التي كان يخطط لعقدّها في الكويت مطلع العام 2009. حيث كانت المنظمة تسعى إلى التحضير للمقترحات التي كانت تخطط ل طرحها على القمّة، تحت عنوان: البرنامج المتكامل لدعم التشغيل والحد من البطالة في الدول العربية)<sup>(2)</sup>.

وتحضيراً للقمّة الاقتصادية المشار إليها، عقدت المنظمة في نوفمبر من العام 2008، (المنتدى العربي للتنمية والتشغيل) الذي تبنّى في نهاية أعماله إعلاناً حول التنمية والتشغيل، تضمّن جملة من الرؤى والمقترحات التي رفعها المشاركون في المنتدى إلى القمّة المذكورة.

---

(1) وهي ثالث وثيقة تحمل هذا العنوان يقرها مؤتمر العمل العربي. حيث سبق للمؤتمر أن أقر الوثيقة الأولى في العام (1985)، والثانية في العام (1993). وتدل تواريخ إقرار الاستراتيجيات الثلاث أن كلا منها أقرت في ظروف مختلفة عن الظروف التي أقرت فيها الأخرى.

(2) انظر ص 49 – 50 من تقرير مدير عام مكتب العمل العربي: التشغيل والبطالة في البلدان العربية – التحدي والمواجهة.

وقد أصدرت القمة الاقتصادية العربية المنعقدة في الكويت بتاريخ 20 يناير 2009 قرارها بشأن ما تقدم، جاء فيه:

(إنّ مجلس الجامعة — على مستوى القمة، بعد إطلاعه على . . . . . ،  
وإذ يؤكد مجدداً على أنّ العمل قيمة إنسانية وحضارية، وأنّ العمل حق وواجب  
يجب توفيره بكفاية وعدل، وإذ يؤكد مجدداً على أنّ التشغيل المنتج من أهم  
مضامين التنمية، وإذ يشير إلى أنّ البطالة أصبحت ظاهرة عامة تهدد السلم  
الاجتماعي، يقرر:

**أولاً:** تنفيذ البرنامج المتكامل لدعم التشغيل والحد من البطالة في الدول العربية  
من خلال منظمة العمل العربية وأجهزتها القائمة والجهات المعنية في الدول العربية.  
**ثانياً:** اعتماد الفترة 2010 — 2020، عقداً عربياً للتشغيل وخفض البطالة إلى  
النصف بحلول عام 2020، وإعطاء أولوية متقدمة في سياسات التنمية في الدول  
العربية لدعم التشغيل المجزي والمنتج وإيجاد فرص العمل، وتحسين ظروف حياة  
وعمال المشتغلين.

**ثالثاً:** تركيز الجهود الوطنية والعربية لدعم التنمية البشرية والتدريب الفعال  
المتوافق مع احتياجات سوق العمل، ورفع الكفاءة الانتاجية للعامل العربي، والسعي  
لتطوير ثلاثة من مراكز التدريب القائمة في الدول العربية.

**رابعاً:** تتخذ حكومات الدول العربية الإجراءات اللازمة لتيسير تنقل الأيدي  
العاملة العربية بين الدول الأعضاء، وفقاً لمتطلباتها.

**خامساً:** دعم مبادرات القطاع الخاص ومؤسسات وصناديق التمويل العربية،  
لتنفيذ برامج التشغيل وخفض معدلات البطالة على المستويين الوطني والعربي.

**سادساً:** تكليف منظمة العمل العربية والأمانة العامة للجامعة بتقديم تقرير دوري  
حول التقدم المحرز إلى القمة.

ويتضح من القرار أنّ جميع بنوده تنصب على سياسات وإجراءات تهدف إلى  
خفض معدلات البطالة، وتحديد حدود دنيا لهذا الخفض إلى النصف خلال المدة



2010 – 2020 التي اعتبرت (عقدا عربيا للتشغيل) مما يعني أنّ البطالة ستظل كما وصفها إعلان الدوحة في (أولا/2)، (ظاهرة مزمنة تعاني منها جميع المجتمعات العربية دون استثناء)، حتى بعد إنقضاء هذا العقد. مما يدل على عمق أسباب الظاهرة، وصعوبة استئصالها تماما.

من ناحية ثانية، تسجل للقرار إيجابيات إشارته في مقدمته إلى (أنّ العمل حق وواجب) و(أنّ التشغيل المنتج من أهم مضامين التنمية)، و(أنّ البطالة أصبحت ظاهرة عامة تهدد السلم الاجتماعي). وهذا يعني رسم علامات مميزة في الطريق إلى الخروج من أزمة البطالة التي تعيشها المجتمعات العربية.

بقي أن نشير إلى أنّ ما ورد في البند (أولا) من القرار القاضي بتنفيذ البرنامج المتكامل لدعم التشغيل والحد من البطالة في الدول العربية من خلال منظمة العمل العربية وأجهزتها القائمة والجهات المعنية في الدول العربية، ينصرف إلى ما تحدد في البند (ثانيا/6) من إعلان الدوحة بشأن مكونات هذا البرنامج وهي: (الشبكة العربية لمعلومات سوق العمل – المرصد العربي للتشغيل والبطالة – دعم برامج توظيف الوظائف وتحسين إدارة العمالة المتنقلة المؤقتة<sup>(1)</sup> – المواءمة بين مخرجات التدريب والتعليم واحتياجات سوق العمل – تشغيل الشباب العربي – دعم قدرات المنشآت الصغيرة).

وإذا قدّر لبنود قرار القمة أن تفعل على المستويين الوطني والعربي، فإنّ ذلك سوف يلقي على كواهل أنظمة إدارات العمل في الدول العربية – بكل هيكلها وإداراتها، وبتركيبتها الثلاثية – أعباء تخطيطية وتنفيذية – تستعيد بها دورها الفاعل، بعد مرحلة من التهميش، وسيقتضي ذلك – إعادة بناء هيكل ووظائف هذه الإدارات على النحو الذي يؤهلها للإضطلاع بهذه الأعباء.<sup>(2)</sup>

---

(1) مصطلح (العمالة المتنقلة المؤقتة) سعت بعض دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، إلى جعله بديلا للمصطلح الدولي (العمال المهاجرين)، والمصطلح المحلي (العمال الوافدين).

(2) واصلت المنظمة نشاطاتها بشأن التشغيل حيث نظمت المؤتمر العربي الأول لتشغيل الشباب في الجزائر في نوفمبر 2009، وكانت قبل ذلك قد نظمت في بيروت خلال شهر أكتوبر من العام ذاته المنتدى العربي للتشغيل بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، وسعت من خلال ذلك كله إلى صياغة (خارطة طريق عربية) للخروج من أسار أزمة البطالة.

**4 - 3 :** وعلى النحو ذاته، الذي تصدت به منظمة العمل الدولية، لنهج العولمة، والتحول إلى اقتصاد السوق، وما تركه ذلك من آثار سلبية على العمالة والحماية الاجتماعية، وألحق ضرراً مباشراً بالشرائح الأكثر ضعفاً من خلال فقدان أفراد هذه الشرائح وظائفهم، مما أدى إلى ارتفاع معدلات الفقر، ليس بين العاطلين وحدهم، وإنما بين أعداد كبيرة من العاملين الذين اضطروا إلى قبول العمل بأجور متدنية، لا تمكنهم من تغطية تكاليف معيشتهم الأساسية، وبذلك أضحي فقر العاملين ظاهرة ملازمة لتلك المرحلة، على النحو ذلك، جاء تصدي المنظمة الدولية للأزمة المالية، وللآثار التي ترتبت عليها، وخاصة تسبب هذه الأزمة في ارتفاع معدلات البطالة وبانحسار أشد في فاعلية نظم الحماية الاجتماعية، لتبني المنظمة موقفها من كل ذلك - مؤسسا على مبادئها التي لم تتخل عنها منذ تأسيسها، رافضة الرؤية الرسمية لحكومات الدول الصناعية وللمؤسسات المالية والاقتصادية الدولية للأزمة، على أنها أزمة مالية في أسبابها، وأنّ علاجاتها يجب أن تكون بإجراءات مالية بحتة، وأنّ الغاية من ذلك يجب أن تنحصر في تمكين المؤسسات المالية من معاودة نشاطاتها على النحو الذي كان قائماً قبل وقوع الأزمة.

**4 - 4 :** ولتحديد موقف المنظمة الدولية من الأزمة العالمية بجميع أبعادها، المالية وغير المالية، خصص مدير عام مكتب العمل الدولي تقريره المقدم إلى الدورة (98) لمؤتمر العمل الدولي التي انعقدت في شهر يونيو من العام 2009 - في أوج الأزمة، وذروة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها، وحمل عنوان: مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل - التعافي من خلال سياسات العمل اللائق، ليضمّن رؤية المنظمة لكيفية الخروج من آثار الأزمة بأبعادها المختلفة، بما فيها ارتفاع معدلات البطالة، واستمرار هذا الارتفاع قائماً لمدة طويلة نسبياً بسبب بطء تعافي الاقتصاد، مع فقدان المتعطلين للحماية الاجتماعية، وعدم حصولهم على إعانات البطالة خلال فترة التعطل، مما يغذي التوترات الاجتماعية نتيجة الشعور بالإجحاف.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر الصفحات 6 - 9 من التقرير.

ولكي تحدد المنظمة تصوراتها بشأن كيفية مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل دعا المدير العام في تقريره المؤتمر إلى أن يقر ميثاقا عالميا لفرص العمل ( A global jobs pact ) يكون الهدف الاستراتيجي منه، أن يضع قضايا العمالة وسوق العمل إلى جانب قضايا الحماية الاجتماعية واحترام حقوق العمال في صميم مجموعة إجراءات الحفز والسياسات الوطنية الأخرى ذات الصلة بمواجهة الأزمة، واستخدام الحوار الاجتماعي لتحديد السياسات وتنفيذها، إنما يعتبر أداة أساسية لبناء التوافق في الآراء.<sup>(1)</sup>

وللوصول إلى الغايات المذكورة، اقترح التقرير أن توضع العمالة والحماية الاجتماعية في صميم السياسات التي ترمي إلى التعافي من آثار الأزمة المالية ويقترح لتحقيق ذلك جملة إجراءات.<sup>(2)</sup> وينطوي هذا النهج على رفض صريح للنهج الذي تبنته حكومات الدول المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية الذي سعى إلى قصر هدف تلك السياسات على ضخ أموال طائلة – عبر المؤسسات المالية – لتمكين الآليات المالية والاقتصادية من العودة إلى الدوران على النحو الذي كان قائما قبل الأزمة. وفي رؤيته للصورة التي يجب أن يكون عليها المستقبل، يركز التقرير على مقترحات أساسية أبرزها:

- (أ) أنه يجب إعادة توجيه النظام المالي على النحو الذي يبتعد عن المضاربة والذي يتيح الائتمان اللازم للإستثمارات المنتجة والإستهلاك والإبتكار على نحو مستدام، وبما يسمح بتوليد وظائف لائقة.<sup>(3)</sup>
- (ب) كذلك يجب ألا تقتصر سياسات الاقتصاد الكلي على الأهداف المالية للإستقرار والنمو، وإنما يجب أن تضع في الحسبان أيضا تأثيرها الاجتماعي، وينبغي أن يكون أحد الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية الوطنية بلوغ مستوى عال من العمالة.

(1) التقرير بعنوان: مواجهة الأزمة العالمية في فرص العمل – التعافي من خلال سياسات العمل اللائق. الإطار 1، ص 3.

(2) التقرير ذاته، البنود 88 – 143، ص 13 – 23.

(3) التقرير ذاته، البنود 148 – 151، ص 25.

ويؤكد التقرير على أنّ العمل – على النطاق الوطني – من أجل تعزيز العمالة والحماية الاجتماعية محدود في آثاره، نتيجة الترابط الاقتصادي العالمي الذي يجعل للتجارة والاستثمار تأثيراً على مستويات العمالة، لا يقل عن تأثير القرارات والإجراءات الوطنية. كما أنّ الإجراءات والقرارات الأخيرة يمكن أن تصدّها تماماً أو تقلل من فاعليتها بسرعة أسواق رأس المال الدولية.

وتأسيساً على ذلك يرى التقرير أنه يجب ألا يتمحور التنسيق على المستوى العالمي حول السياسات النقدية والمالية والتجارية وسياسات أسعار الصرف، بل يجب أن يشمل أيضاً العمالة والحماية الاجتماعية.<sup>(1)</sup>

وبهذا التصور، يبدو صوت منظمة العمل الدولية، مختلفاً ومتميزاً عن غيره من الأصوات على المستوى الدولي. وهو يمكن تلخيصه بالقول أنه ليس بانتعاش أسواق المال وحدها، يتعافى الاقتصاد العالمي، وإنما يلزم لتحقيق هذا التعافي أن تنتعش أيضاً العمالة بزيادة فرص العمل اللائق، والحماية الاجتماعية بتعزيز مؤسساتها ونظمها وإمكاناتها.

وبهذا أيضاً، تقول المنظمة – على نحو صريح وضمني – أنها تريد عالم ما بعد الأزمة، مختلفاً عن عالم ما قبلها، وكأنها تدعو إلى عالم يقاس به التقدم، ليس بموازن الأرقام – وحدها –، وإنما بموازن العدل الاجتماعي.

وفي العالم الذي ترسم صورته منظمة العمل الدولية، تستعيد إدارات العمل مكانتها الحيوية، وتتعرز وظائفها من جديد.

**4 – 5 :** في اليوم التاسع عشر من يونيو 2009 أقر مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده الثامنة والتسعين ميثاقاً حمل عنوان: (التعافي من الأزمة: الميثاق العالمي للوظائف (Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact)).

---

(1) انظر التقرير، البنود 159 – 164، ص 26.

نوجز هنا - إيجازا شديدا - أهم المبادئ التي وردت فيه:

(أ) في رسم صورة العالم المستقبلية يؤكد الميثاق على:

1 / أن العالم يجب أن يعمل على نحو أفضل.  
2 / وأن هناك حاجة إلى خيارات - في إطار سياسة عالمية منسقة - من أجل تقوية الجهود الوطنية والعالمية، التي تركز حول الوظائف، المنشآت المستدامة، خدمات عامة نوعية، وحماية الأشخاص وصيانة الحقوق وتعزيز الصوت والمشاركة.

3 / أن العالم يجب أن يبدو بشكل مختلف بعد الأزمة.<sup>(1)</sup>  
ولا يمكن أن تفهم هذه المنطلقات الأساسية للميثاق إلا على أنها رفض ضمني للأداء على المستوى العالمي قبل الأزمة، ولفت الإنتباه إلى غايات لم تلق اهتماما مناسباً قبل الأزمة، يجب أن تحظى بعناية خاصة على المستويين الوطني والعالمي، ودعوة صريحة إلى بناء - صورة مختلفة - لعالم ما بعد الأزمة، وهذا بذاته تعبير عن أن صورة العالم - قبل الأزمة - بكل أبعادها - وبالأسس النظرية التي قامت عليها - وبالآليات التي عملت بها، وبالنتائج التي انتهت إليها، لم تعد مقبولة من الشركاء الاجتماعيين الذين اجتمعوا في إطار مؤتمر العمل الدولي، ولهذا فهم يسعون إلى صورة جديدة للعالم تبنى على أسس مختلفة في جوهرها عن تلك التي سبقت الأزمة.

(ب) وفي تحديد المبادئ التي تعزز التعافي والتنمية يشير الميثاق إلى وجوب:<sup>(2)</sup>

1 / إيلاء اهتمام ذي أسبقية لحماية ونمو العمالة من خلال منشآت مستدامة، خدمات عامة نوعية وبناء حماية اجتماعية ملائمة للجميع كجزء من عملية المسعى الوطني والدولي الساعي إلى دعم التعافي والتنمية. وأن الإجراءات لتحقيق هذه الغايات يجب أن تتخذ بسرعة بطريقة منسقة.

(1) انظر البنود 3/1 و4 و6 من الميثاق العالمي للوظائف.

(2) انظر البنود 1/9 و4 و5 من الميثاق.

2 / إنشاء وتقوية خدمات تشغيل عامة فعالة ومؤسسات سوق عمل أخرى.  
3 / زيادة الفرص المتكافئة في الحصول على تنمية المهارات، وتدريب وتعليم  
نوعي . . .

(ج) ولغرض الحد من البطالة طويلة الأجل والحد من التحول إلى العمل غير المنظم، تبرز الحاجة إلى دعم خلق الوظائف وإلى مساعدة الأشخاص الذين هم على رأس عملهم، ولتحقيق ذلك – نوافق على أن نضع هدف العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في قلب الإستجابات للأزمة.

ويعد الميثاق العديد من هذه الإستجابات، لعل أبرزها دعوته إلى الإستثمار في البنية التحتية، البحوث والتنمية، الخدمات العامة، والإنتاج (الأخضر) والخدمات (الخضراء) باعتبارها أدوات لخلق الوظائف وحفز نشاط اقتصادي مستدام.<sup>(1)</sup>

(د) وخصص الميثاق جانباً مهماً منه لبناء نظم الحماية الاجتماعية للجميع، تتضمن بوجه خاص ما يلي:<sup>(2)</sup>

1 / إيجاد نظم إعانات نقدية للفقراء لتمكينهم من تغطية احتياجاتهم، وللتخفيف من حدة الفقر.

2 / بناء نظام حماية اجتماعية مناسبة للجميع، مؤسس على أرضية حماية اجتماعية أساسية تشمل: الحصول على الرعاية الصحية، ضمان الدخل لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، إعانات الأطفال، وضمن الدخل المقترن بالنظم العامة لضمان العمالة، للعاطلين والفقراء.

3 / توسيع نطاق شمول، ومدد التغطية بإعانات البطالة.

4 / توفير ضمانات بإعانات دنيا في البلدان التي تغدو فيها صناديق التقاعد والرعاية الصحية غير قادرة على الحصول على تمويل كافي لتأمين حماية مناسبة للعمال.

(1) انظر البنود 1/11 – 10 من الميثاق العالمي للوظائف.

(2) انظر البنود 1/12 – 3 و 13 من الميثاق.

5 / توفير حماية مناسبة للعمال المؤقتين وغير النظاميين.

6 / يجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب الإنكماش في قيمة الأجور، وذلك من خلال الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية والتحديد التفاوضي أو القانوني للأجور الدنيا.

كما يجب مراجعة الحدود الدنيا للأجور وتعديلها، وأن تراعي الأطراف ذات العلاقة تعزيز مستويات الأجور التفاوضية، وتضييق الفجوة بين أجور العمال من الجنسين.

(هـ) ويؤكد الميثاق على تقوية احترام معايير العمل الدولية،<sup>(1)</sup> وتعزيز الحوار الاجتماعي،<sup>(2)</sup> وتقوية قدرات إدارة العمل وتفتيش العمل باعتبار ذلك عاملاً مهماً في تنشيط العمل في ميادين حماية العمال والتأمين الاجتماعي وسياسات سوق العمل والحوار الاجتماعي.<sup>(3)</sup>

ويعتبر الميثاق أن لكل ذلك دوراً في الحيلولة دون تدهور ظروف العمل، ويؤسس للتعافي من آثار الأزمة.

وبهذا الاستعراض الموجز لأهم المبادئ التي تضمنتها الميثاق العالمي للوظائف – الذي لا يغني أبداً عن الاطلاع على كل ما ورد فيه –، تكون منظمة العمل الدولية قد كشفت بكل وضوح موقفها من الأزمة المالية ومسبباتها، ورسمت تصوراً واضحاً بشأن كيفية التعافي من آثارها.

وفي إطار هذا التصور لم تخف المنظمة رغبتها في أن يكون عالم ما بعد الأزمة – مختلفاً – عن العالم الذي سبقه، وذلك بأن يتأسس هذا العالم على علاقات تقوم على العدل الاجتماعي، في ظل اقتصاد حقيقي يوفر فرصاً للعمل اللائق في وظائف مستدامة، ويحقق الحماية الاجتماعية لأكبر قدر من الناس، مما يؤدي إلى خفض معدلات البطالة والفقر.

(1) انظر البنود 1/14 – 3 من الميثاق العالمي للوظائف.

(2) انظر البندين 15 – 16 من الميثاق.

(3) انظر البند 17 من الميثاق.

وعالم — بالصورة التي تتمناها منظمة العمل الدولية —، لا يمكن أن يحققه اقتصاد السوق بآلياته الذاتية، وإنما باقتصاد تلعب فيه — الدولة — بمؤسساتها وإدارتها المختلفة دورا قياديا في توجيه النشاط الاقتصادي على النحو الذي يخرج من إطار المضاربة ويزج به في ميدان الانتاج الحقيقي في قطاعات الصناعة والزراعة والخدمات، ويكفل توزيعا عادلا لثمار أي نمو حقيقي يحققه فيصيب بنتائجه أوسع شريحة من الناس، بدلا من إستئثار قلة بثمار هذا النمو.

وفي عالم هذه صورته، تنتشط إدارة العمل، وينشط معها الشركاء الاجتماعيون في رسم وتنفيذ سياسات عمل وطنية قابلة للإندماج تماما في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

غير أنّ ما يجب أن ننتبه إليه أنّ الطريق إلى بلوغ ما تقدم، لن يكون ممهدا، وأنّ منظمة العمل الدولية، ومن يشاركها رؤيتها من دول ومنظمات، عليهم أن يخوضوا صراعا مع كل من سيسعى إلى مقاومة تغيير الواقع المالي والاقتصادي الذي قاد العالم إلى الأزمة العالمية، وإلى الآثار التي تخلفت عنها.



# الخاتمة

## بعض معالم الطريق إلى المستقبل

(1)

### المتغيرات المتلاحقة في البيئة التي تعمل فيها إدارة العمل

عبر أكثر من قرنين من الزمن، هي المدة الواقعة بين العام 1802، حيث عرفت بريطانيا العظمى أولى الصيغ القانونية بشأن تفتيش العمل — نواة إدارة العمل المعاصرة —، وحتى يومنا هذا، انتقلت نظم إدارة العمل الوطنية، في جميع دول العالم، عبر مراحل تطور مختلفة، انعكست على هياكل ووظائف هذه الإدارة، ويمكن إجمال هذه المراحل — بوجه عام —، ودون إنكار صعوبة تعميمها بالمطلق على جميع الدول — حيث ابتدأت بالمرحلة التي أنيطت بإدارة العمل الوطنية مهمة رقابية سلبية بحتة، تمثلت بالسعي إلى إنفاذ القوانين المنظمة لعلاقات العمل، لتضاف إلى هذه الوظيفة بعد ذلك وظيفة تنظيم الاستخدام من خلال القيام بالتوسط بإبرام علاقات العمل.

وجاءت النقلة النوعية في دور ووظائف وهياكل إدارة العمل في مختلف دول العالم — بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أضحت هذه الإدارة تؤدي وظائف ذات طبيعة — بنائية/إيجابية، باعتبارها إحدى الإدارات المعنية مباشرة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، بعد أن ساد الإتجاه على المستوى العالمي بجعل (سياسة العمل الوطنية) إحدى المكونات الأساسية للسياسات التنموية في الدولة، وبهذا أصبحت إدارة العمل الوطنية تؤدي جملة وظائف غايتها الأساسية هي تحقيق العدالة الاجتماعية، وهي وظيفة أكبر وأوسع كثيرا من الوظيفة الرقابية التقليدية التي كانت تؤديها سابقا.

وعلى مدى زمني يزيد على ثلاثة عقود من الزمن، أدت إدارات العمل الوطنية دورها المشار إليه، من خلال وظائف وهياكل جديدة، واحتلت بذلك مكانا متميزا بين الهياكل المعنية بالشأن الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، حتى جاءت النقلة النوعية الجديدة في مسيرة هذه الإدارات مع أواسط سبعينيات أو مطلع ثمانينيات القرن المنصرم، حيث وجدت نفسها أمام تحول جذري – تاريخي – في النهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي، يحدث تغيرا نوعيا في البيئة التي تعمل فيها هذه الإدارات، ويفرز ظواهر ومشكلات جديدة غير تلك التي اعتادت على التعامل معها، لا بل إنه طرح تساؤلات كبيرة بشأن الإدارات ذاتها:

\* هل تكون أو لا تكون؟

\* وإذا كانت فلماذا؟ وما هو دورها، ووظائفها؟

وقبل أن يستقر الرأي على إجابة محددة على هذه الأسئلة الجوهرية والخطيرة، جاءت الأزمة المالية العالمية قبل ما يزيد على العامين، لتولد معها أزمات جديدة، ولتطرح معها أسئلة محيرة:

\* أزمات تتمثل في معدلات متزايدة من البطالة والفقر وانحسار الحماية

الاجتماعية ساهمت الأزمة المالية في تعقيدها.

\* وأسئلة محيرة تدور حول السبل المؤدية إلى الخروج من الأزمة.

\* وأسئلة أخرى حول كيفية مداراة الآثار السلبية للأزمة على عالم العمل.

\* وعلامات استفهام كبيرة حول دور ووظائف نظام إدارة العمل في كل ذلك.

(2)

## إدارة العمل لا تصنع المتغيرات، بل تستجيب لها

ما ينبغي الإنتباه إليه، أنّ كل التغيرات التي طرأت على البيئة التي عملت فيها نظم إدارات العمل الوطنية على مدى القرنين المنصرمين، لم تكن من صنع هذه النظم، وإنما كانت دوماً نتاج تفاعل العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والايديولوجية والنضالية (النقابية) والتقانية، التي كانت تساهم معا في خلق بيئة مجتمعية بمواصفات معينة، يتحتم على نظام إدارة العمل الوطني أن يعمل فيها، وهذا كان يقتضي أن يقوم هذا النظام بتكييف وظائفه وهياكله مع الاحتياجات الذاتية والآنية لهذه البيئة، وإعادة صياغتها وفقا لما يتوافق مع هذه الاحتياجات، حرصا على الحفاظ على قدرته على تلبيتها، وإلا فإنه سيحكم على نفسه بالفشل، إذا لم يفعل ذلك.

وحيث أكدنا - في كل ما أوردناه في هذه الدراسة - أنّ مرحلة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على مدى الثلاثة عقود الأخيرة من الزمن قد أفرزت بيئة مجتمعية مختلفة عن تلك التي كانت قائمة قبل ذلك، وحيث نؤكد أنّ الأزمة المالية العالمية الحالية سوف تسهم على نحو حتمي بخلخلة البنيان الهش الذي سعت سياسات المرحلة السابقة إلى إقامته، فإنّ كل ذلك يضعنا أمام علامة استفهام كبيرة بشأن دور ووظائف هياكل نظم إدارات العمل الوطنية في عالم ما بعد الأزمة المالية.

وما يجب أن يبقى ماثلا في أذهاننا جميعا، أنّ الإجابة على ذلك لن تصنعها نظم إدارات العمل الوطنية بذاتها، وإنما ستصنعها الصورة التي سوف تستقر عليها الدول ذاتها بشأن نهجها السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وهذا تحديدا ما ستكون عليه الحال في الدول العربية، شأنها في ذلك شأن دول العالم الأخرى.

وهذا ما يجب أن يتحقق في إطار رؤية وطنية واضحة، تؤسس لنهج محدد الاتجاهات تستطيع أن تتكيف معه نظم إدارات العمل في هذه الدول.

### (3)

## الرؤية الوطنية للنهج الاقتصادي والاجتماعي

الرؤية الوطنية المقترضة لأن يتأسس عليها دور إدارة العمل الوطنية وهيكلها ووظائفها، ليست خيارا سهلا ومتاحا يمكن إدراكه خلال فترة زمنية قصيرة، لأن صياغة هذه الرؤية سوف تتحكم فيها العديد من العوامل والقوى والأسباب المتعارضة فيما بينها، في وقت قد لا تكون توفرت خلاله قدرة كافية للمفاضلة بين خيارات وطنية ممكنة، ولهذا فإن نهجا مستقرا يتحدد وفقا له دور إدارة العمل وتتأسس عليه وظائفها وهيكلها قد لا يكون في متناول اليد في وقت قصير، كما أن — اضطرابا — في الخيارات والممارسات في المدى القصير هو أمر يدخل في دائرة الرجحان.

إنّ بناء الرؤية الوطنية التي تمكّن إدارات العمل الوطنية من تحديد معالم طريقها في المستقبل سوف يتأثر على نحو مباشر بما يلي:

(أ) لقد خلقت ثلاثة عقود من الزمن حالة من الإندماج بين الاقتصادات الوطنية في إطار اقتصاد معولم، مما ترتب عليه أن خضعت هذه الاقتصادات في توجهاتها إلى كم هائل من المؤثرات التي أفقدتها استقلاليتها في اختيار سياساتها الاقتصادية والاجتماعية.

وما من شك في أنّ الاقتصادات الوطنية لن يكون بمقدورها أن تتعامل مع الأزمة المالية العالمية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية بمعزل عن النهج الذي سيسود عالميا في هذا الشأن، إذ عليها أن تراعي توجهات هذا النهج بالقدر الذي تجد نفسها مندمجة في الاقتصاد العالمي — بمؤسساته وأنشطته —.

وحتى الآن، وبعد مرور أكثر من عامين على الأزمة المالية، يمكن أن نرصد اتجاهين رئيسيين على مستوى العالم في التعامل مع الأزمة ذاتها ومع آثارها:

**الأول/** هو الإتجاه الذي تبنته المؤسسات المالية والنقدية الدولية، ونفذته — بكل قدراتها — الدول المتقدمة اقتصاديا، — والذي تمثل بالتعامل مع الأزمة المالية بإجراءات مالية، تمثلت في ضخ مبالغ نقدية هائلة إلى الأسواق عبر المؤسسات المصرفية، أو بشكل قروض إلى الشركات الكبرى التي واجهت مشكلات سيولة أو شراء الحكومات بعضا من أسهم الشركات المتعثرة، كل ذلك من أجل غاية وحيدة، هي أن تستعيد هذه المؤسسات والشركات قدرتها على معاودة نشاطاتها على النسق الذي كان يجري قبل الأزمة.

ودون الدخول — في تفاصيل ما تقدم لأنّ ذلك يخرجنا عن موضوعنا —، يمكن أن نستنتج أنّ هذا التوجه يحرص على أن يعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل الأزمة، وأن يظل الاقتصاد الافتراضي هو الاقتصاد المهيمن على العالم، على الرغم من كل المساوئ التي ترتبت عليه، وأن تبقى المؤسسات المالية (تلعب) لعبة اقتصاد (الفقاعة)، وتقوم بالمتاجرة بالأوراق التي عرفت بالأدوات المالية المسمومة، وأن يتقاضى مدراء هذه المؤسسات مرتبات وامتيازات تفوق الخيال في كمها وماهيتها.

**الثاني/** يتمثل في الإتجاه الذي أعلن بصراحة أنّ الخروج من الأزمة المالية العالمية والتعافي من آثارها يجب أن يقود إلى رسم صورة جديدة للعالم، وإلى هذا الإتجاه انضمت منظمة العمل الدولية حيث أثبتت في الميثاق العالمي لفرص العمل الذي أشرنا إليه سابقا، وبعبارة بالغة الوضوح (أنّ العالم يجب أن يبدو مختلفا بعد الأزمة)، مما يقتضي كما يوضح الميثاق تفصيلا أن توضع الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن الأزمة في الحسبان عند رسم السياسات وتحديد الإجراءات

التي تتخذ للتعافي منها، ومن آثارها بحيث لا يقتصر الهدف على التعافي من الآثار المالية وحدها، فيعود العالم من جديد إلى ما كان عليه، دون أن يكون تعلم درسا من مسيرة الماضي بكل سلبياتها.

ويقتضي هذا الإتجاه بالضرورة تحولات خطيرة في النهج المالي والاقتصادي على مستوى العالم، من ذلك فرض قيود على المؤسسات المالية، التي ثبت أنّ إطلاق يدها في رسم وتنفيذ سياساتها المالية كان السبب المباشر في الأزمة، والتحول إلى الإستثمار في الاقتصاد الحقيقي والحد من المضاربات المالية، وإعادة الحيوية والنشاط إلى دور الدولة في قيادة الاقتصاد الوطني.

وإذا كانت ملامح الإتجاهين قد بدت واضحة خلال الزمن الذي إنقضى من عمر الأزمة المالية العالمية، إلا أنّ رجحان الكفة لصالح أحدهما لن يكون أمرا سهلا، وسوف تواجه كل دول العالم صعوبات في غاية التعقيد في تحديد موقفها من أي منهما، كما أنّ الكثير من مقاومات التغيير ستبرز من الفئات والشرائح التي انتفعت مما خلقه عالم ما قبل الأزمة من فرص الثراء السريع.

وما يجب أن يتوفر كأرضية صلبة بينى عليها الخيار لكل دولة، هو إرادة واعية تحسن اتخاذ القرار وتحمل مسؤوليته.

(ب) وسيواجه تحديد الرؤية الوطنية للدولة، صعوبات بالغة التعقيد أيضا على المستوى الوطني، في كل دولة عربية.

ويقتضي أن نشير هنا إبتداء إلى أنّ تعامل أغلب الدول العربية مع الأزمة المالية العالمية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، اتسم بعدم الشفافية، إذ أنّ غالبية هذه الدول تراوحت مواقفها ما بين إنكار أي تأثير سلبي للأزمة عليها، والتهوين والتقليل من هذه الآثار.

وإذا كان الدافع إلى أي من المواقف التي أشرنا إليها – معروفا ومفهوما –، فإنّ أيّا منها ليس النهج الصحيح للتعامل مع الأزمة وآثارها. فالكل يعرف أنّ إنكار

المريض مرضه لا يشفيه منه، وأنّ أولى خطوات العلاج الصحيح لأي إشكالية أو ظاهرة سلبية هي الإقرار بوجودها، ومن ثم السعي إلى علاجها.

ويقينا، وبدون تردد، نقول انّ الكل يعلم أنّ الأزمة كانت لها آثار سلبية كبيرة على عموم الدول العربية، تمثلت في العديد من الصور، أبرزها الخسائر المالية الكبيرة التي لحقت بالإستثمارات العربية في دول أجنبية، والخسائر التي لحقت بالأسواق المالية (البورصات) العربية المحلية، والانخفاض الذي أصاب سوق العقارات فيها، وتقلص حجم الإستثمارات الأجنبية في الدول العربية، وكذلك تقلص تحويلات العاملين في الخارج من أبناء هذه الدول، وشحة فرص العمل في البلدان التي كانت تستقبل عمالة عربية، هذا بالإضافة إلى حالة من الإنكماش النسبي للاقتصادات الوطنية لهذه الدول.

واشتركت كل الأسباب المتقدمة، في إنتاج آثار اقتصادية واجتماعية في الدول العربية تماثلت مع تلك التي شهدتها دول العالم الأخرى، وتمثلت في ارتفاع معدلات البطالة والفقر وانحسار الحماية الاجتماعية.

وسيكون على الدول العربية، وهي تعمل على الخروج من الأزمة والتعافي من آثارها، أن تبحث عن خيارات صعبة للغاية:

\* في المقام الأول ستكون الدول العربية مطالبة بأن تحدد خياراتها الخاصة بالخروج من الأزمة، وهي في هذه الخيارات سوف تتأثر كثيرا بما سيرجح على المستوى العالمي، غير أنّ الدول العربية – ومعها كل الدول النامية الأخرى – سوف تجد نفسها مضطرة – تجنباً للمزيد من النتائج الاقتصادية والاجتماعية السلبية عليها – أن تتحاز إلى جانب الاتجاه الذي يسعى إلى رسم صورة جديدة للعالم تتاح فيها المزيد من الفرص والإمكانات لتحقيق العدل الاجتماعي.

\* ومع أنّ الدول العربية ستكون بحاجة إلى أن تحت الخطى في المسار الأول، إلا أنّ عليها ألا تدع الفرصة التاريخية تفوت عليها، دون أن تقف

وقفة تأمل عميق للبحث والمناقشة ومحاولة فهم الأسباب التي قادتنا إلى ما وجدت نفسها فيه من أزمات.

وسوف تجد هذه الدول نفسها بحاجة إلى (محاكمة) كل السياسات والبرامج والإجراءات التي رسمتها ونفذتها على مدى ثلاثة عقود من الزمن، ولا أعني بالمحاكمة هنا مقاضاة أحد أمام القضاء مسؤولاً ولا كان أو غير مسؤول، لأنّ هذا لن يجدي نفعا في الوصول إلى ما هو مطلوب، وإنما أريد بالمحاكمة، محاكمة النظريات والسياسات التي اتبعت والبرامج التي نفذت، في إطار الإصلاح الاقتصادي، والانفتاح على الاقتصاد العالمي، وتشجيع الإستثمار الأجنبي، وخصخصة المشروعات العامة، وانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، وغير ذلك من السياسات والبرامج، التي أسهمت في إخضاع الاقتصادات الوطنية في الدول العربية - لمؤثرات خارجية - ضعفت معها سيطرة الدولة على قرارها الوطني.

إنّ ثلاثة عقود من الزمن - كافية - لأنّ تتيح الفرصة للمحاكمة المطلوبة، ولأنّ تعطي لكل من السياسات والإجراءات المذكورة - حقها - في ضوء ما أنتجت من نتائج إيجابية أو سلبية، وفي ضوء ذلك نبقى عليها أو نعدلها، أو نتخلى عنها كلية.

وبناء على كل ما استخلص إليه الدولة من دروس، يمكن أن ترسم صورة منهجها الوطني في التعامل مع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة المالية، ولكل السياسات والإجراءات التي أدت إليها، وفي إطار هذا المنهج، يمكن أن يتحدد دور إدارة العمل الوطنية ووظائفها وهيكلها في المرحلة القادمة.

(ج) وسيكون على الدول العربية، وقد اختارت قبل أكثر من ستة عقود من الزمن أن تعمل معا في إطار (جامعة) تجمعها لتحقيق أهداف مشتركة، ومن ثم في إطار منظمات عربية متخصصة تعمل كل منها في مجال تخصص وظيفي معين -، أن ترسم كل منها رؤيتها الوطنية للخروج من الأزمة المالية والتعافي من آثارها في ضوء ما يمكن أن يسهم به العمل العربي المشترك في تحقيق هذا الهدف.



وسيكون على جميع الدول العربية للوصول إلى إجابة دقيقة وواضحة في هذا الشأن، أن تقف وقفة مراجعة مع نفسها، وبالإشتراك مع شقيقاتها الأخريات لما تحقق عبر العقود التي انقضت من عمر عملها المشترك، وأن تسعى لإدراك أسباب الإخفاق في مسيرتها المشتركة، وأن تبحث عن سبيل لتقويم ما وقع من أخطاء عرقلت وصولها إلى الغايات المنشودة.

وتضع الأزمة المالية العالمية، والأسباب التي قادت إليها، والسياسات التي نفذتها الدول العربية خلال العقود الثلاثة الأخيرة، والآثار الاقتصادية والاجتماعية السلبية التي ترتبت على كل ذلك، الدول العربية أمام امتحان صعب، سيكون على كل منها منفردة، وعليها كلها مجتمعة، أن تجيب فيه على سؤال مؤداه أيهما أفضل للعرب، أن تركب كل دولة من دولهم زورقها الخاص بها وتبحر به منفردة في بحر متلاطم الأمواج، وتغرق في أعماقه، أو تصل إلى شاطئ الأمان، أم أن تركب كل دولهم معا في زورق واحد، تشير كل التوقعات أنه كفيل بأن يوصلها جميعا، ليس إلى شاطئ الأمان فحسب، بل إلى شاطئ الأحلام الذي حلمت به أجيال تلو أجيال من أبناء الأمة.

ولو قدر للعرب أن يختاروا النهج الذي يؤدي إلى توجيه الاستثمارات العربية والقوى العاملة العربية - إلى أن تعمل معا في إطار الفضاء العربي الواحد، وأن يعززوا الإستثمار في الاقتصاد الحقيقي في بلدانهم في الصناعة والزراعة، وأن يرفعوا معدلات التجارة البينية فيما بين دولهم، فإن ذلك كله سيكون ميسرا بصورة جديدة لعالم عربي تنقلص فيه معدلات البطالة والفقر، وتتبرز فيه مستويات الحماية الاجتماعية.

وفي هذا الواقع العربي، سوف يتحدد دور إدارة العمل في كل دولة عربية على نحو يتكامل مع الدور الذي تؤديه إدارات العمل في شقيقاتها الدول العربية الأخرى، وتتاح فرصة حقيقية لتفعيل المادة الثانية من الميثاق العربي للعمل التي تنص على أن: (توافق الدول العربية على أن تتعاون تعاونا كاملا في الشؤون العمالية، وتعمل على إرساء دعائمها على أساس من التكامل، وتعمل بصفة خاصة

على التنسيق بين الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية)، وبهذا تنتهي لها الفرصة لأن تتعامل مجتمعة مع إشكاليات البطالة والفقر والحماية الاجتماعية على المستوى القومي، مما يتيح لها قدرات هائلة في الوصول إلى حلول ناجعة لها.

أما إذا اختار العرب غير النهج الذي أشرنا إليه، فإنه سيكون على إدارات العمل في دولهم أن تتغلق كل منها على نفسها، وأن تتعامل مع واقعها بإمكاناتها الذاتية، وهي — على الأغلب — سوف تعجز عن التعامل بفاعلية مع الإشكاليات المطروحة عليها.

#### (4)

### الأسس التي تقوم عليها هياكل ووظائف إدارات العمل في المستقبل

إذا سلمنا بأنّ (الرؤية) التي سوف تحكم تحديد ماهية دور ووظائف إدارة العمل الوطنية هي (رؤية) مشتقة من رؤية أوسع، وهي الرؤية التي تحدثنا عنها في البند السابق، فإنه يمكننا أن نستنتج نتيجتين هامتين:

الأولى/ أنه حتى تستقر الرؤية الوطنية على خيار معيّن بشأن النهج الذي يتخذه الاقتصاد الوطني — في ضوء المؤثرات التي أشرنا إليها —، فإنّ إدارة العمل الوطنية سوف تعمل في بيئة فيها قدر من — الضبابية — وعدم الوضوح في الأهداف، مما يسمح بقدر كبير من الاجتهادات — التي قد لا تكون منسجمة فيما بينها —، ومن ثم تضعف قدرتها على تحقيق الغايات المرجاة منها.

الثانية/ أنه متى تحددت الرؤية الوطنية بشأن النهج الذي يتبناه الاقتصاد الوطني، يتحدد على نحو دقيق دور ووظائف إدارة العمل في كل من الدول العربية بما يتلاءم مع هذا النهج.

فإذا كان الخيار الوطني يتمثل في الإبقاء على ما كان عليه نهج الاقتصاد قبل الأزمة المالية، فإنّ ذلك سيعني بالضرورة الإستمرار على الحال الذي تشكلت وفقا له وظائف نظام إدارة العمل في الدولة في تلك المرحلة.

أما إذا اتجه هذا الخيار على نحو مختلف، يعمق الإهتمام بالآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة، ويربطها بمسبباتها الحقيقية فإنّ تحوّلًا نوعيًا في دور ووظائف نظام إدارة العمل الوطني سوف يحصل حتماً.

وفي تقديرنا، إنّ الأزمة المالية العالمية، لا يمكن أن تمر دون أن تترك بصماتها واضحة على مسار نهج الاقتصادات الوطنية التي ستعاد صياغتها في ضوء الدروس المستخلصة من السلبات التي اكتتفت مسيرة الاقتصاد العالمي، والأخطاء التي ارتكبتها المؤسسات المالية العالمية. وسوف ينتهي هذا كله إلى إحداث تأثير مباشر في رسم صورة دور ووظائف إدارات العمل الوطنية في دول العالم كافة، ومنها الدول العربية. وسوف تتمثل أبعاد هذه الصورة فيما يلي:

أ/ إنّ الوظائف (التقليدية) لنظم إدارات العمل الوطنية التي استقرت خلال الفترة الزمنية التي سبقت ثمانينيات القرن الماضي – والتي تركزت في المعايير الدولية والعربية بشأن إدارة العمل – في كلياتها وجزئياتها – ستبقي العمق الرئيسي لهذه الصورة الذي لا يمكن التخلي عنه أبداً.

ب/ إنّ التوجه إلى مشاركة القطاع الخاص للهيكل الحكومية في أداء بعض هذه الوظائف التقليدية يجب أن يكون توجهها منضبطاً بحدود واضحة، مؤطرة بإطار قانوني يحول دون وقوع مؤسسات هذا القطاع في الشطط في تنفيذ سياسة العمل الوطنية وبوجه خاص ما يتعلق بالتنشغيل وتنمية الموارد البشرية.

ج/ إنّ دور نظم إدارات العمل الوطنية في التعامل مع ظاهرة معدلات البطالة المتنامية – ومعها معدلات الفقر الآخذة بالزيادة –، ومع إشكالية الحماية الاجتماعية للفئات المستبعدة من نطاق الشمول بها، سوف يتعزز ويزداد صعوبة وتعقيداً، لأنه سوف يفرض على إدارات العمل أن تتعامل مع (كم) هائل ومعقد نوعياً من المشكلات ذات الصلة، منها ما تراكم قبل الأزمة المالية حيث

أخفقت السياسات والبرامج التي نفذت قبلها في الحد منه، ومنها ما أضافته الأزمة ذاتها من تعقيدات في الكم والكيف.

وفي هذا الواقع الصعب سوف تواجه إدارات العمل المهمات الأساسية التالية:

(أ) ستجد إدارات العمل أنها مطالبة بإلحاح بالقيام بعملية تقييم شاملة وجذرية لكل الإجراءات الوطنية التي اتخذت من أجل الحد من إشكالية البطالة، لكي تتبين مدى نجاعتها في التعامل مع هذه الإشكالية، وتكتشف جوانب القصور فيها التي أعجزتها عن تحقيق نتائج إيجابية تسهم في خفض معدلات البطالة.

(ب) تطوير برامج وآليات تنمية الموارد البشرية على مساري التعليم والتدريب المهني، وإخراجها من إطارها التقليدي الذي استقرت عليه في المجتمعات العربية، وذلك باتجاه تنشيط عملية إكساب المعارف والمهارات المؤهلة لأداء أعمال ومهن، لا ترتبط بالضرورة بإدارات الدولة ومؤسساتها العامة أو العمل بأجر لحساب الغير، على أن تتوافق مخرجات عملية تنمية الموارد البشرية - مع الحاجات المتغيرة لسوق عمل لا تعرف الإستقرار في مرحلة تشهد على نحو متلاحق مجموعة من المتغيرات المؤثرة فيها تأثيراً فعالاً.

(ج) خلق نظم حماية اجتماعية جديدة في أساليب تمويلها وإدارتها، وتوفير مزاياها لأوسع ما يمكن من الفئات التي لا تغطيها نظم الحماية التقليدية القائمة في أغلب الدول العربية، التي لا تغطي سوى نسبة ضئيلة من السكان، مما يجعلها امتيازاً خاصاً بالفئات المشمولة بها، مع حرمان الأغلبية من أي نوع من المزايا التي توفرها هذه النظم، هذه الأغلبية التي تشمل الأفراد الأكثر حاجة إلى الحماية، من العاملين في الاقتصاد غير النظامي، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم.

مع ملاحظة أنّ أي نظم تستحدث لهذه الغاية لا يمكن أن تكون فاعلة، إلا إذا توفرت لها موارد مالية كفوءة وثابتة المقدار ومناسبة لتغطية تكاليف المزايا المطلوبة، وكذلك أن تنتهي لها نظم إدارة فعالة في توجيه الموارد المالية توجيهها صحيحاً إلى غاياتها من خلال صناديق خاصة تنشأ لهذا الغرض.

(5)

## معالجة أوجه القصور في أداء إدارات العمل العربية

ما من شك في أنّ إدارات العمل في الدول العربية – ستواجه في المرحلة القادمة حاجة حقيقية إلى إعادة النظر في هياكلها في ضوء ما سيتحدد لها من وظائف دائمة أو ذات طبيعة مؤقتة تقضيها مقتضيات ظرفية بعينها، كما ستواجه في الوقت ذاته حاجة ملحة إلى معالجة أوجه القصور في بنيتها الهيكلية وفي مواردها المادية والبشرية التي أعاقت بشكل أو بآخر أداء وظائفها في المرحلة السابقة.

ومع التأكيد على ضرورة الإبقاء على الهياكل التي اختصت بأداء الوظائف التقليدية لإدارات العمل قائمة – مع كل متطلبات تطوير أدائها نحو الأفضل –، فإننا نبدى بعض الملاحظات الحيوية بشأن ما نراه من إجراءات ضرورية لتطوير هياكل إدارات العمل في الدول العربية لكي تتوافق هذه الهياكل مع ماهية الوظائف المؤمل أن تقوم بها هذه الإدارات مستقبلاً.

(أ) إذا اقتضت المصلحة الوطنية لأي دولة عربية أن تنشئ هيكلًا مستقلًا أو أكثر لأداء وظيفة خاصة من الوظائف التي تناط بنظام إدارة العمل الوطني كالتشغيل والتدريب المهني وإدارة صناديق خاصة للحماية الاجتماعية، فإننا نرى ضرورة ضمان أن يؤدي هذا الهيكل أو الهياكل ما يناط بها من وظائف في إطار تنسيق متكامل مع الهيكل الرئيس والهياكل الفرعية في نظام إدارة العمل الوطني. ذلك لأنّ الإمعان في الحرص على استقلالية الهياكل المستحدثة – إداريا وماليا وقانونيا – قد يؤدي إلى نتائج سلبية بسبب التعارض والتداخل والتقاطع في السياسات والإجراءات – المتعددة – التي يتعذر أن تراعي متطلبات التنسيق الدقيق فيما بينها – تخطيطًا وتنفيذًا –.

وفي تقديرنا، إنّ أفضل صيغة لضمان التنسيق بين جميع الهياكل العاملة في إطار نظام إدارة العمل الوطني، أن تجتمع كلها في إطار الوزارة المكلفة بالعمل، أو على الأقل أن يضمها مجلس مشترك يجمعها جميعا يختص بتنسيق سياساتها ويراقب سلامة تنفيذ هذه السياسات، فيكون دوره بمثابة – المايسترو – الذي يقود أعضاء الفريق بهدف تحقيق الانسجام في أدائهم.

(ب) وإذا اقتضت المصلحة الوطنية – لأي سبب من الأسباب – أن تتناط بعض وظائف نظام إدارة العمل على وجه الاستقلال بالقطاع الخاص – أو بالإشتراك مع إدارات متخصصة في إدارة العمل الحكومية، فإننا نرى، أن يتم ذلك – في أضيق الحدود –، مع مراعاة خاصة لما يلي:

\* وجوب أن تعمل مؤسسات القطاع الخاص التي تتناط بها هذه الوظائف بالتنسيق التام مع إدارة العمل الحكومية وبما ينسجم تماما مع معطيات سياسة العمل الوطنية في الحقل الذي تعمل فيه هذه المؤسسات، وتحت الرقابة المباشرة لإدارة العمل الحكومية، ضمانا لعدم الخروج عن أهداف هذه السياسة.

\* اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان عدم تقدم هدف تحقيق الربح لدى هذه المؤسسات، على الأهداف التي تسعى إليها سياسة العمل الوطنية، والحد من الممارسات غير المشروعة في إطار تقديم المؤسسات خدماتها إلى المستفيدين منها.

(ج) سوف تواجه نظم إدارات العمل في الدول العربية بحدة إشكالية معالجة أوجه القصور في قدراتها المادية والبشرية والتقنية، مواجهة مزدوجة، يتمثل وجهها الأول في إزالة جوانب النقص – المتراكم – في هذه القدرات عبر المرحلة السابقة، بينما يتمثل وجهها الثاني في تطوير قدراتها لكي تتوافق مع الاحتياجات والوظائف المستجدة والمضافة.

ويقينا أن مسعى الإدارات في هذا السياق، سوف يتقيد بحدود الموارد المالية التي سوف تتاح لها، لذا فإنّ هذه الموارد إذا شحت سوف تحد من قدرة الإدارات على التقدم إلى الأمام في مسعاها هذا، على خلاف الحال فيما لو توفرت لها الموارد الكافية التي تمكّنها من تعيين موظفين أكفاء بالأعداد المناسبة، وامتلاك وسائل الاتصال والمواصلات والمكاتب المؤثثة وتقنيات المعلومات الحديثة التي تمكّنها من تحقيق أداء أفضل لوظائفها.

على أن ما يجدر التنبيه إليه في هذا الصدد، أنه يجب عدم المغالاة في تقدير دور الموارد المادية والبشرية والتقانية في تحقيق الأداء الأفضل لوظائف نظام إدارة العمل، ذلك لأنّ هذه الموارد على اختلاف أنواعها، ليست سوى — أدوات — تمكّن هذا النظام من أداء وظائفه، بينما تتحكم معطيات البيئة الاقتصادية والاجتماعية في تحديد شكل ومضمون هذا الأداء ومستواه.

وعليه يمكن القول أن إمتلاك إدارات العمل الموارد المالية والمستلزمات المادية والتقانية والقدرات البشرية الكافية والمؤهلة لا يكفي لوحده للحد من ظاهرة البطالة مثلا، لأنّ كل ما أشرنا إليه ليس سوى وسائل لتسويق فرص العمل لطالبيها، فإذا كان، النشاط الاقتصادي لا ينتج فرصا لكي تقوم إدارة العمل بتسويقها، فإنّ كل الأدوات — المتقدمة — التي تملكها لن تفلح — وحدها — في تشغيل العاطلين، ماداموا لا يجدون فرص عمل تستوعبهم. وينطبق الأمر ذاته على حماية العمال أثناء العمل، ونظم الحماية الاجتماعية وغيرها من الوظائف.

(6)

## مشاركة الشركاء الاجتماعيين

ستفرض المهمات الصعبة التي سوف تواجهها إدارات العمل في الدول العربية، ضرورة أن تعمل هذه الإدارات بكل جد على إشراك الشركاء الاجتماعيين معها — على نطاق واسع — في القيام بأداء الوظائف المناطة بنظام إدارة العمل الوطني، ولكي تتمكن هذه الإدارات من تحقيق ذلك، فإنها سوف تكون بحاجة إلى:

(1) الحرص بكل قدراتها، وبما يتاح لها من سلطة قانونية وآليات إدارية، أن تمكن أصحاب العمل والعمال من ممارسة حقهم في التنظيم على النحو الذي يتوافق مع المعايير الدولية والعربية بشأن هذا الحق، وأن تكفل لهم الحق الكامل في التعامل فيما بينهم بآليات علاقات العمل الجماعية من تفاوض جماعي وحوار وتشاور ونزاع جماعي وتسويته بالأساليب المعروفة في تسوية هذا النوع من النزاعات، وكذلك ممارسة حق الإضراب والغلق.

(2) إشاعة ثقافة الحوار والتشاور بين الشركاء الاجتماعيين — الثنائي والثلاثي، ومتعدد الأطراف، وعلى كل المستويات: المنشأة — المهنة أو القطاع — المستوى الوطني (المهني) و(الاجتماعي)، وإقامة هياكل مؤسسية دائمة مؤطرة بإطار قانوني، وتمكين هذه الهياكل من أن تلعب دورا حقيقيا في رسم السياسة الوطنية للعمل وتنفيذها، والتعامل مع المشكلات الطارئة في بيئة العمل، والعمل على الإرتقاء بعلاقات العمل وتحسينها باستمرار.

أما منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، فهي الأخرى مطالبة بأن تهيئ نفسها وتعيد صياغة هياكلها وآلياتها لكي تصبح مؤهلة لأن تكون أطرافا فاعلة في نظام إدارة العمل الوطني، وهذا يقتضي من هذه المنظمات — وخاصة منظمات العمال:

(1) أن تؤكد استقلاليتها وتحرص على ذاتية هويتها ودورها.



- (2) أن تمثل قياداتها أعضائها تمثيلاً صادقاً وأن تحرص على رعاية مصالحهم.
- (3) أن تكثف أساليبها التنظيمية بما يمكنها من استيعاب العاملين – غير التقليديين – في صفوفها، وخاصة العاملين في الاقتصاد غير النظامي.
- (4) أن تعدّ نفسها للتعامل مع الشركاء الآخرين بأساليب الحوار والتشاور، والإبتعاد قدر الإمكان عن أساليب القوة أو العنف في فرض الإيرادات على الآخرين.
- (5) أن تتفهم تماماً خصوصية الظروف المرحلية التي تمر بها الاقتصادات الوطنية في بلدانها، وأن تتعامل وتقبل بالممكن، كخطوة على طريق الطموح.

## (7)

### الإطار القانوني المنظم لوظائف وهيكل إدارات العمل

يظل (القانون) آخر معالم طريق المستقبل، الذي عرضنا فيما تقدّم معالمه الأخرى.

والقانون كما يجب أن نفهم دوره ووظيفته على وجه العموم، وبصدد ما نحن فيه، ليس غاية بحد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غاية أو غايات يسعى المشرّع – باعتباره معبّراً عن إرادة وضمير الجماعة التي يمثلها – إلى تحقيقها.

كما أنّ القانون لا يستطيع بمفرده أن يحقق الغاية أو الغايات المرتجاة من إصداره، لأنّ هذه الغاية/الغايات لا تتحقق عملياً إلا بسياسات وإجراءات تنفيذية يؤطرها القانون بإطار ملزم مستند إلى سلطة الدولة في فرض أحكامه على المخاطبين بها.

وبناء على ما تقدم نقول، يخطئ من يتصور أنه يمكن أن يحل أي إشكالية بالقانون وحده، لكن – غالباً – لا نستطيع أن نحل الكثير من الإشكاليات بالسياسات والإجراءات التي نضعها لمعالجة هذه الإشكاليات، إلا إذا أطرناها بإطار ملزم من

خلال القانون، وهذا شأن كل الإشكاليات التي تناط بإدارات العمل والوظائف المنفذة للسياسات والإجراءات الخاصة بها.

ومن ذلك نخلص إلى أنّ نظم إدارات العمل – في هياكلها ووظائفها – تتأطر بإطار قانوني. وإنها لا تستطيع أن تمارس وظائفها إلا في إطار ما يقرره القانون.

وينبني على ذلك، أنّ أي تغيير ينتظر أن يطرأ على هياكل ووظائف إدارة العمل يجب أن يقترن حتماً بتغيير أو تعديل القوانين النافذة، متى كانت لا تستوعب مستجدات التغيير في هياكل ووظائف إدارة العمل، وفي هذا الشأن نشير إلى ما يلي:

(1) على الرغم مما حصل من مراجعة – شبه شاملة – على المستوى العربي لقوانين العمل النافذة في الدول العربية، وما نتج عن ذلك من إقرار قوانين عمل جديدة أو إدخال تعديلات هامة على القوانين النافذة، فإنّ متطلبات مرحلة التعافي من آثار الأزمة المالية العالمية، والاتجاهات التي سوف تتبناها الاقتصادات الوطنية، قد تستدعي إعادة نظر جديدة في القوانين المشار إليها، بهدف تقييم مدى ملاءمة ما تضمنته من أحكام مع التوجهات المستقبلية للاقتصادات الوطنية في الدول العربية، وكذلك لمدى موازنتها بين الإعتبارات الاجتماعية والإعتبارات الاقتصادية، بعد أن غلبت الإعتبارات الأخيرة في المرحلة السابقة.

وفي تقديرنا، إنّ تحولا نوعيا يجب أن يطرأ على مصطلح (قانون العمل) بمفهومه العام، بحيث يخرج عن إطاره التقليدي الذي يجعل أحكامه تتصرف إلى الأشخاص الذين يعملون، لتشمل أحكامه (الأشخاص الذين لا عمل لهم)، بحيث يعالج قدر معقول من هذه الأحكام كيفية تمكين هؤلاء الأشخاص من الحصول على العمل اللائق، وكيفية حمايتهم خلال فترات تعطلهم بتمكينهم من الحصول على – دخل بديل عن الأجر في إطار نظام وطني فعال للحماية الاجتماعية.

(2) يضاف إلى ما ذكر في (1)، أنّ نشاطا تشريعيًا حثيثا يجب أن يحصل في إطار إصدار قوانين خاصة جديدة، أو مراجعة قوانين نافذة، بشأن هياكل تؤدي وظائف خاصة في إطار نظام العمل الوطني. وما تجدر ملاحظته بكل دقة وعناية

بشأن هذه القوانين، ضرورة أن تأتي صياغاتها متسقة مع بعضها، في إطار صيغة من التكامل، الذي يتجنب قدر الإمكان إشكاليات التعارض بين نصوص القوانين والإزدواج والتعارض في تطبيقها وما يترتب على ذلك من اضطراب في التطبيق.

## (8)

### وبعد . . .

هذا ما رأيته من معالم طريق المستقبل، حرصت على أن أقدمه إلى جميع المعنيين بإدارات العمل العربية، وإلى القراء جميعاً.

ويقينا ليس لي أن أدعي أن كل ما أوردته يمثل الحقيقة بعينها، فهو ليس أكثر من رأي، قد يكون فيه الكثير من الصواب والقليل من الخطأ، وقد يكون فيه — على العكس من ذلك الكثير من الخطأ والقليل من الصواب.

وما قلته في هذه الخاتمة خاصة، وفي الدراسة كلها عامة، أضحي ملكا للقارئ له أن يقول فيه ما يشاء، وبذلك نصل إلى الحقيقة، والحقيقة هي الإبنة الشرعية للنقاش.



منظمة العمل الدولية



الجمهورية التونسية



منظمة العمل العربية



المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل تونس



## المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل تونس

موقع الواب

[www.aclae.org.tn](http://www.aclae.org.tn)

البريد الإلكتروني

[aclae@gnet.tn](mailto:aclae@gnet.tn)

العنوان

6 نهج كريستوف كولمب – 1001 تونس

الجمهورية التونسية