

МОДУЛ

3

Политика и планирање на инспекцијата на трудот

Што е целта на овој модул

Овој модул се однесува на три важни теми: Политиката за инспекцијата на трудот и прашањата што треба да се вклучат, стратегиското и акциското планирање и контрола и оцена на изведбата и влијанието на инспекторатот за труд.

Цели

Целта на овој модул е воведување на слушателите во процесот на изготвување на политика за инспекцијата на трудот и планирање, следење, контрола и оцена на активностите на инспекторатот за труд. По завршувањето на овој модул, учесниците ќе може:

- ✓ Да ја опишат потребата за донесување политика за инспекцијата на трудот, како и нејзината намена и содржина.
- ✓ Да ги проверат главните аспекти за дефинирање на пристапот на инспекцијата и разгледување на позитивните и негативните страни.
- ✓ Да ја опишат важноста, процесот, како и главните насоки за добро планирање на инспекторатот за труд.
- ✓ Да ја објаснат улогата за следење, контрола и оцена на инспекцијата на трудот при подобрување на својата работа во иднина, како и на процесот на известување.

СОДРЖИНА

1. Развој на политика за инспекцијата на трудот
 - 1.1. Поширок контекст на политиката
 - 1.2. Некои принципи за ефикасна инспекција
 - 1.3. Изготвување и донесување на политиката
2. Дефинирање на пристапот
 - 2.1. Прашања што треба да се разгледаат
 - 2.2. Формати на политика
 - 2.3. Задача на инспекцијата на трудот
 - 2.4. Пристапи за „санкционирање“ и „усогласување“
 - 2.5. Информирање и советување
 - 2.6. Проактивна и реактивна инспекција
 - 2.7. Зачестеност на инспекцијата
 - 2.8. Приоритети за инспекцијата
 - 2.9. Права на одлучување при инспекција
 - 2.10. Конзистентност на инспекцијата
3. Оперативно планирање
 - 3.1. Важноста на планирањето
 - 3.2. Стратегиско планирање
 - 3.3. Акциско планирање
 - 3.4. Инспекциски програми
 - 3.5. Поединечни програми за работа
4. Следење, оцена и известување
 - 4.1. Следење и контрола на активностите
 - 4.2. Оцена
 - 4.3. Извештај за активностите на инспекцијата на трудот

Резиме

Вежби

Вежба 1: Пристап на санкционирање наспрема пристап на усогласеност

Вежба 2: Планирање на инспекцијата

Анекс 3: Избор на претпријатија за инспекција за безбедност и здравје при работа

Библиографија и дополнителна литература

Анекси

Анекс 1: Поставување стандарди. Нордиска табела за успешност

1. РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКА ЗА ИНСПЕКЦИЈАТА НА ТРУДОТ

Уште од почетокот на деветнаесеттиот век, инспекторите ги посетувале работните места ширум светот и можело да се очекува целта на надзорите да биде јасна и очигледна. Но, тоа не било случај и дури сега во некои земји сликата не е доволно јасна.

Општо речено, начинот на кој функционира инспекторатот за труд треба да биде дефиниран во политика. Општа дефиниција за „политика“ е дека тоа е конкретен и намерен тек на дејства донесен од владата или јавно тело (како што е инспекторатот за труд) за да помогне во исполнувањето на своите надлежности. Секоја политика мора да се заснова на формалните законски надлежности и обврски и следствено, претставува важен инструмент во процесот на одлучување.

Политиката за инспекцијата на трудот обезбедува поголема отвореност и транспарентност за начинот на кој организацијата и инспекторите ги извршуваат своите функции и обезбедува поголема сигурност (за работодавачите, работниците и пошироката јавност) дека, како јавни службеници, инспекторите треба да даваат отчетност за својата работа. Иако инспекторите секогаш ќе бидат во можност да реализираат одредени права, повеќе добива на важност во модерниот свет на работа, фактот што тие работат во пошироки рамки, со цел да се осигури конзистентност во пристапот, праведноста и еднаквоста.

На практично ниво, политиката за инспекција на трудот дава насоки во одредени области, давајќи одговор на прашањата:

- Кои ресурси треба да се обезбедат на теренските инспектори во споредба со административната поддршка и функциите за управување?
- Каква треба да биде рамнотежата меѓу информациите, советите и спроведувањето? Дали инспекторите ќе се насочат само на спроведување, оставајќи ги работодавачите да бараат совети и информации од други извори?
- Кои критериуми ќе ги применуваат инспекторите при одлучувањето како и кога да преземат формални мерки за спроведување, гонење или наметнување санкции?
- Како инспекторите ги избираат претпријатијата за проактивни (превентивни) надзори и за реактивни надзори (истраги)?
- На кои прашања треба да се насочат инспекторите за труд во текот на надзорот? Дали се очекува од нив да се насочат на одредени приоритети или треба да се обидуваат да покријат сè?

- До кој степен инспекторите треба да ги применуваат правата и како може тоа да се следи? Како може инспекторатот да осигури конзистентност, праведност, транспарентност и отчетност во нивната работа?
- Каква сигурност имаат заинтересираните страни дека инспекторите ќе ги почитуваат највисоките стандарди на интегритет и етичко однесување?

На владата, инспекторатот и персоналот, работодавачите, работниците и пошироката јавност им се потребни јасни политички насоки за таквите прашања, за утврдување на поширокиот контекст на инспекторатот, замагање во процесот на одлучување и обезбедување основа за оперативните планови на централно и теренско ниво.

1.1. Поширок контекст на политиката

Инспекторатот за труд не функционира сам за себе и мора да се има предвид поширокиот контекст при изготвувањето на националната политика за инспекција. Особено, тие се дел од поширокиот систем на трудовата администрација, којашто одговара пред владата, така што мора да бидат запознаени со посеопфатните владини приоритети и политики, особено за трудовите прашања. Исто така, треба да се консултираат и да соработуваат со нивните социјални партнери и други заинтересирани страни во изготвувањето на националната политика, како што е случај со другите прашања од национален интерес.

На тој начин, изготвувањето на политиката за инспекцијата на трудот е под влијание на неколку фактори, особено:

- националното законодавство за социјална заштита, коешто пак е под влијание на неколку меѓународни стандарди за трудот. Тука се вклучени конвенциите и препораките на МОТ, особено за инспекцијата на трудот¹ и оние поврзани со прашањата за трудовата администрација, детскиот труд и безбедноста и здравјето при работа². Овие стандарди вклучуваат сеопфатни одредби во врска со функционирањето на службите на инспекцијата на трудот, ресурсите, известувањето на активностите итн., и даваат посеопфатна насока при изготвувањето на националното законодавство за социјална заштита и политиката за инспекцијата.

¹ Особено, Конвенцијата за инспекција на трудот, 1947 (бр. 81) и Конвенцијата за инспекција на трудот (Земјоделство), 1969 (бр. 129).

² На пример, Конвенцијата за трудовата администрација, 1978 (бр. 150), Конвенцијата за најлошите форми на детски труд, 1999 (бр. 182) и Конвенцијата за рамката за унапредување на безбедноста и здравјето при работа, 2006 (бр. 187).

- Пошироката национална политика за вработување, социјална заштита, социјалноекономски и други прашања. Инспекторатот за труд функционира во поширок контекст на владата и мора да ги има предвид пошироките политички прашања. На пример, можеби треба да посветат поголемо внимание на прашањата како што се ХИВ/СИДА или принуден труд, отколку вообичаено, бидејќи тоа се прашањата од најголем интерес на национално ниво.

1.2. Некои принципи за ефикасна инспекција

Работата на инспекторите како професионални јавни службеници треба да се заснова на одредени основни принципи и важно е политиката за инспекцијата на трудот да ги вклучува и поддржува. Принципите засновани на меѓународните стандарди за трудот, како и другите меѓународно признаени добри практики, може да се резимираат на следниот начин:

1. Независност и непристрасност. Инспекторите и инспекторатот треба да бидат во можност својата работа да ја вршат независно од несоодветни надворешни политички или финансиски влијанија.
2. Интегритет. Донесување на највисоки стандарди за професионален интегритет.
3. Доверливост. Инспекторите ги почитуваат сите информации што им се дадени во доверба.
4. Доволно законски надлежности за инспекторот соодветно да си ја извршува функцијата.
5. Јасност. Обезбедување јасни насоки за начинот на извршување на работите во согласност со политиките за инспекција и за спроведување.
6. Дискрециски права. Рамките за слобода и права на инспекторите за носење одлуки.
7. Социјален дијалог. Соработка со социјалните партнери на сите нивоа.

1.3. Изготвување и донесување на политиката

Основната цел на политиката за инспекцијата на трудот ќе биде да се обезбеди јасна насока за надлежностите на организацијата, имајќи го предвид поширокиот контекст на националните политики и приоритети за труд, потребата за отчетност, професионален пристап итн.

При изготвувањето на политиката, мора да се консултираат социјалните партнери, со цел да се осигури постоење на трипартитна согласност на национално ниво, без која инспекторите се на несигурно

тло во поглед на практичното спроведување на политиката на ниво на претпријатие. Откако ќе се изготви, новата политика треба да биде претставена пред националниот трипартитен состанок (или со повеќе заинтересирани страни), да биде предмет на расправа, да се пречисти и да се донесе.

Откако ќе се донесе, треба да се даде најголема политичка поддршка и да се пренесе меѓу носителите на должност и другите клучни заинтересирани страни. Сите постоечки и нововработени инспектори за труд треба да се запознаени со политиката и која било ревидирана верзија од неа, преку обука и/или известување, како што е соодветно.

2. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРИСТАПОТ

Иако општите принципи за инспекцијата на трудот остануваат исти ширум светот, не е можно да наметне содржината на конкретната национална политика за инспекција. Како што споменавме и претходно, политиката за инспекцијата на трудот го одразува поширокиот контекст и политики за трудот и поради тоа се разликува од една земја до друга и има разлики и во политиките за инспекцијата. Различните надлежности и различната организациска структура и нивото на достапни ресурси, се исто така важни фактори во одредувањето на пристапот на инспекторатот за изготвување на политиката. Сепак, често има заедничка основа во видот на политичките приоритети и влијанието на политиката врз инспекторатите и политиките за инспекцијата може да покриваат слични области во практика и покрај разликите во организацијата, ресурсите итн.

2.1. Прашања што треба да се разгледаат

Целокупниот опсег на прашања што може да се разгледаат во политиките за инспекцијата е голем и често го вклучува следното:

Организација и управување

- Структури за консултација и креирање политики, на пример преку трипартитни органи со социјалните партнери.
- Тековни национални приоритети и цели за инспекцијата.
- Тековни национални кампањи и програми за инспекцијата (како на пример, за незаконско вработување, безбедност и здравје при работа, детски труд, принуден труд итн.).
- Начинот на следење и оценување на процесот на инспекција и другите интервенции со цел да се осигури максимална ефективност и ефикасност.

- Мерки што осигуруваат конзистентност, праведност, транспарентност и отчетност на инспекцијата.

Инспекција и спроведување

- Критериуми за избор за проактивни и реактивни инспекциски надзори.
- Урамнотеженост меѓу информирањето, советувањето и спроведувањето при инспекциските надзори (на пример, дали инспекторатот ќе се насочи целосно на спроведување, оставајќи ги работодавачите да се стекнат со информации и совети од друг извор).
- Политика за спроведување: кога и под кои околности инспекторите може да преземат формални мерки за спроведување.
- До која мера ќе се обезбеди техничка и специјалистичка поддршка на инспекторите.
- Други активности на инспекторот (на пример, активности за образование, обука, промоција или за подигање на свеста).

Персонал

- Распределување ресурси за инспекциската, раководната и функцијата за поддршка, вклучувајќи канцеларија и превозни средства.
- Политика за ангажирање и обука на персоналот.
- Мерки за обезбедување стандарди на интегритет и етичко однесување во рамки на организацијата (тоа може да биде дел од пошироката иницијатива на ниво на влада).

Од суштинско значење е политиката за инспекцијата да се изготви во консултации со социјалните партнери - особено со националните организации на работодавачи и на работници - за да се осигури најширока прифатеност. Колегите од трудовата администрација треба да се консултираат за политиката, како и другите владини министерства со интерес за инспекцијата на трудот, на пример, министерството за здравство или за земјоделство.

2.2. Формати на политика

Националната политика за инспекција, како што беше споменато претходно, може да се претстави во различни формати. Така што, политички почувствителните прашања може да се разгледуваат во рамки на известувањата за политиката, коишто се објавуваат и се достапни преку вообичаените канали (на пример, на интернет-страницата на инспекторатот). Тоа најчесто се случува со прашањата за спроведување, коишто отсекогаш биле најчувствителни и за кои инспекторатите треба да делуваат праведно и конзистентно.

Помалку чувствителните прашања од политиката, коишто се исто толку важни, може да се разгледуваат низ интерни упатства, налози или други средства. Исто така, може да се достапни за јавноста, ако така се наметнува со пошироката политика на владата. Сè повеќе влади донесуваат политика со поголема општа отвореност, така што интерните упатства и другата документација на инспекторатот може да бидат отворени за јавноста (на барање).

Може да се наведат неколку примери од известувањата за политиката што неодамна беа објавени, а опфаќаа важни прашања од националната политика. Така, Пакистан донесе национална политика за инспекцијата на трудот во 2006 година, којашто ги опфаќа заложибите на владата за подобрување на инспекцијата и на законите, поставувањето на улогите, целите и стратегиските цели, како и основните принципи, пристапи и средства на делување³. Обединетото Кралство⁴ и Нов Зеланд⁵, исто така, донесоа политики што конкретно ги покриваат нивните пристапи за спроведување. Иако двете се однесуваат конкретно на безбедноста и здравјето при работа, принципите може да се применуваат многу пошироко, на сите прашања што се во надлежност на инспекторите за труд. Во продолжение има извадок од политиката за спроведување на Обединетото Кралство.

Обединето Кралство: Принципи за спроведување во однос на безбедноста и здравјето при работа⁶

Забелешка: иако овие принципи се применуваат за прашањето за безбедност и здравје при работа, тие може да се применуваат на други прашања што се во надлежност на инспекторите за труд со мали измени.

Пропорционалност. Пропорционалноста значи поврзување на активностите за спроведување со ризиците. Оние што законот ги штити и оние на кои им дава должност (носителите на должност) очекуваат преземените дејства од органите да доведат до усогласеност или повикувањето на одговорност на носителите на должност за неусогласеност треба да биде пропорционално на ризикот по здравјето и безбедноста или на сериозноста на прекршокот, којшто вклучува реална или потенцијална штета што може да произлезе од кршењето на законот.

Утврдување цели. Утврдувањето цели значи осигурување дека контактите се избираат според активностите што може да доведат до најголеми ризици или каде што опасностите се најмалку контролирани; и

⁴ Политика за инспекцијата на трудот, Министерство за труд, работна сила и пакистански мигранти, 2006 г.

⁴ Enforcement Policy Statement (revised), Health and Safety Executive, UK 2009: <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>.

⁵ Keeping Work Safe, The New Zealand Department of Labour's enforcement policy, 2009: www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_02.asp 92.

⁶ Enforcement policy statement (revised) Health and Safety Executive, HSE, 2009.

дека активностите се насочени на носителите на должност што се одговорни за ризикот и коишто се поставени за негова контрола без разлика дали се - работодавачи, производители, снабдувачи или други.

Конзистентност. Конзистентноста во пристапот не значи еднообразност. Значи преземање сличен пристап во слични околности за постигнување слични цели.

Транспарентност. Транспарентноста значи помагање на носителите на должност да разберат што се очекува од нив и што тие треба да очекуваат од органите за спроведување. Исто така, значи објаснување на носителите на должност не само што мора да направат, туку каде што е соодветно, што не мора. Тоа значи, правење разлика меѓу законските барања и советите или насоките за тоа што е пожелно, но не задолжително.

Отчетност. Регулаторите треба да бидат отчетни пред јавноста за нивните дела. Тоа значи дека органите за спроведување мора да имаат политики и стандарди (како што се четирите принципи за спроведување погоре), врз основа на кои ќе се оценуваат, и ефективен и лесно достапен механизам за справување со коментарите и претставките.

2.3. Задача на инспекцијата на трудот

Целокупната задача на инспекцијата на трудот понекогаш се опишува како промовирање усогласеност со законот, каде што тоа се постигнува преку инспекциски надзори, подигање на свест, национални програми и кампањи, информирање и публикување или други средства што спаѓаат под нивна надлежност. Вклучуваат давање информации и совети, како и преземање формални мерки за спроведување.

На тој начин, зависно од нивните законски надлежности и овластувања, инспекторите може да имаат широк опсег на мерки на располагање што ќе им помогнат во извршувањето на задачата, вклучувајќи:

- Обезбедување информации и совети за носителите на должност, за начинот на постигнување на минималните законски барања и за најдобрата практика (кои обично одат надвор од законски потребното).
- Вербално предупредување во случај кога според мислењето на инспекторот, носителите на должност не го почитуваат законот.
- Издавање налог за елиминирање на неправилностите, со кој се бараат одредени подобрувања до конкретен датум.
- Издавање налог за забрана на вршење дејност, со којшто се забранува одредена дејност, веднаш или по одредено време. Тие најчесто се издаваат во случај на непосредна или очигледна сериозна опасност.

- Повлекување на дозволите за работа или повлекување или измена во условите на лиценцата.
- Издавање формални предупредувања, коишто претставуваат изјави од инспекторот прифатени на писмено од одговорниот раководител дека се направени престапи за коишто може да следи осуда.
- Издавање административна казна или парична казна на самото место.
- Гонење.

Од суштинско значење за кредибилитетот и ефективноста на инспекциските системи е да има реален изглед за формално спроведување против носителот на должност, а казните да се значително големи за да ги одвратат од кршење на законот⁷. Со Конвенцијата за инспекцијата на трудот 1947 г. (бр. 81) се предвидува обезбедување соодветни казни и нивно ефективно спроведување⁸.

2.4. Пристапи за „санкционирање“ и „усогласување“

Со ваквиот опсег на активности што може да ги преземат инспекторите за постигнување на нивната општа цел, постојат два пристапа за инспекција што земјите ги прифатиле за постигнување на истата цел. Овие пристапи често се карактеризираат со поширока култура на спроведување на владата - и во општеството - во целина во предметната земја.

Двата општи пристапи може да се класификуваат како што следува:

- Во рамки на „пристапот на санкционирање“ (на пример, во САД, Бразил, Холандија), инспекторите главно изрекуваат санкции за повреда на правилата и прописите. Согласно овој пристап, се верува дека претпријатијата ќе го почитуваат законот кога е економично да се направи тоа, кога веројатноста да бидат откриени преку надзор, а трошоците на казната ги надминуваат придобивките од неусогласеноста. Во рамките на овој пристап, од инспекторите се очекува да бараат неправилности и да ги наметнат пропишаните казни⁹.
- Во согласност со „пристапот за усогласеност“ (на пример, во Обединетото Кралство, Германија, Јапонија), инспекторите се насочени кон унапредување на усогласеното работење со

⁷ Labour Inspection, International Labour Conference 95th Session, 2006 Report III (Part 1B), p. 96.

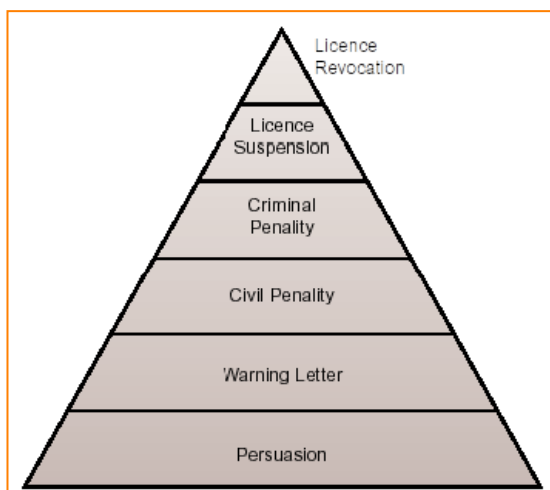
⁸ Art. 18 of C. No. 81 and Art. 24 of C. No. 129.

⁹ Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. Roberto PIRES *International Labour Review*, Vol. 147; 2008:

http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf.

законот, главно преку убедување и влијание, но со реална закана за санкционирање ако претпријатијата не се усогласат во разумен рок. Инспекторите имаат повеќе права отколку во рамки на пристапот за санкционирање и трошат повеќе време на советување и информирање, при што формалното спроведување се применува само кога прекршоците се сериозни. Инспекторите бараат примена на законот на разумен начин давајќи им на работодавачите повеќе време да се усогласат во случаите каде што се направени напори во таа насока. На помалите фирми може да им се даде повеќе време за усогласување со одреден аспект од законот од поголемите претпријатија. На тој начин, се претпочитаат насоките и советите пред негативните и казните средства за спроведување на законот, коишто би се применувале како последна мерка¹⁰.

Модел пирамида за спроведување (Ајрис и Брајтвејт, 1992 г.)



Некои експерти¹¹ се против пристапот за санкционирање, врз основа на следното:

- Строгото спроведување создава одбивност и незадоволство кај носителите на должност за соработка, унапредување на негативни односи меѓу регулаторите и регулираните. Тоа може сериозно да го подрие духот на соработка што е потребен за ефективен социјален дијалог.

¹⁰ Според Ајрс и Брајтвејт „колку повеќе санкции се предвидени во основата, толку повеќе прописи може да се извршат со морално убедување и толку поефективем ќе биде прописот“. Ibidem.

¹¹ Bardach and Kagan, 1982; Ayres and Braithwaite, 1992; Hawkins, 2002; Braithwaite, 2006; Gunningham, Kagan and Thornton, 2006 .

- Пристапот често води до она што се смета за „неразумно“ спроведување и унапредување на културата на одбрана кај претпријатијата. Во тој случај, раководството на претпријатието може да се насочи само на избегнување на санкциите и „лечење на симптомите“ (повредите), наместо „болеста“ (слабо раководство или раководство што одбива соработка). Тие се усогласени со она што го бараат инспекторите, но не со повеќе¹². Тоа не помага во креирањето на вистинските ставови што се потребни за основна и позитивна промена.

Од друга страна, може да се дискутира дека пристапот на усогласеност може да предизвика *laissez faire* култура кај претпријатијата. Знаејќи дека инспекторите може да бидат попустливи, барем при првичниот надзор, работодавачите може да претпочитаат да чекаат инспекција (којашто може да биде по неколку години) пред да се започне со подобрувањето, наместо да бидат проактивни и да побараат помош од надворешен експерт, ако е потребно.

2.5. Информирање и советување

Степенот до кој инспекторите треба да дадат совет е уште едно прашање што се разгледува во голем број земји ширум светот.

- Од една страна, советодавната функција одзема време и можеби е подобро да се врши надзор на други работни места. Исто така, инспекторите треба да бидат соодветно обучени (и во тек) за прашањата за кои даваат совети, а тоа одзема време и ресурси. Има тврдења дека ако на претпријатијата им е потребен совет, тие може да го побараат од други извори.
- Од друга страна, преку надзорите, инспекторите стекнуваат практично искуство за начинот на усогласување со законот на најекономичен начин и за најдобрата практика. Следствено, тие се во добра позиција да го споделат своето искуство со другите, особено за прашањата што се однесуваат на истиот индустриски сектор. Тие помагаат во проширувањето на усогласеноста со законот преку нивното советување. Советувањето од страна на инспекторите е добредојдено кај претпријатијата, а особено кај МСП¹³, поради нивните ограничени ресурси.

Нема вистински или погрешен одговор за ова прашање - тоа останува на избор на поединечните земји, врз основа на политичката и административната култура на земјата.

¹² Bardach and Kagan, *ibid*.

¹³ Мали и средни претпријатија.

Во многу земји, потребата за советување за одредени прашања од страна на претпријатијата (на пример, безбедност и здравје при работа) е општо прифатена од јавните и приватните служби што се основани за обезбедување неопходна поддршка на претпријатијата¹⁴. Овие служби се генерално многу корисни, но резултатите не се секогаш толку добри колку што би требало, особено ако услугите се комерцијално достапни и работодавачите треба да плаќаат за нив.

Така што, во некои земји, како што се САД, инспекторите не даваат совети при ненајавен надзор на работно место, иако може да го сторат тоа во текот на други контакти и програми. Во Холандија, основани се приватни служби за безбедност и здравје при работа, со коишто претпријатијата воспоставуваат контакти, со цел да добијат експертски совети.

Повеќето поголеми инспекторати функционираат некаде во средината на екстремот, давајќи совети каде што е потребно, особено за МСП, но наметнувајќи соодветни санкции, ако советот не се испочитува.

2.6. Проактивна и реактивна инспекција

1) Проактивна (превентивна) инспекција

Тука се вклучени надзорите како дел од годишната планирана програма. Со Националната политика за инспекцијата ќе се одреди дали има одредени приоритети за проактивни инспекциски надзори, дали од инспекторите да се очекува да ги опфатат сите прашања под нивна надлежност или дали се слободни да ги применуваат правата на одлучување за сите прашања во текот на кој било надзор.

Посебните надзори, рации или блиц-надзори, како дел од националната програма или кампања за конкретно прашање (незаконско вработување, детски труд итн.) спаѓаат во проактивна инспекција.

Контролните инспекциски надзори се проактивни и се вршат за да се утврди во која мера претпријатието реагирало на исходот од претходно извршениот надзор. Можеби формалното спроведување да се смета како дел од националната политика за инспекција, доколку претпријатието не презело мерки за подобрување по контролниот надзор.

¹⁴ Видете во Конвенцијата за безбедност и здравје при работа, 1985 (бр.161)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C161>

2) Реактивна инспекција - несреќи, заболувања и претставки

Овие надзори вообичаено со вршат заради спроведување на истрага во случај на претставка, несреќа или заболување на работното место.

Општо е признаено дека реактивните надзори постигнуваат повеќе од просекот, во поглед на подобрувањето на терен, отколку проактивните надзори. Доколку се случи сериозна несреќа, одговорните за работното место се чувствуваат вознемирено и ранливо, така што е поверојатно да преземат скапи подобрувања, во споредба со проактивниот надзор, каде што не е случила несреќа. Критериумите за таквите надзори се разгледани во продолжение.

Урамнотеженоста на времето поминато меѓу проактивната и реактивната инспекција треба да биде предмет на суштинска расправа.

2.7. Зачестеност на инспекцијата

Со Конвенциите 81 и 129 се предвидува дека работните места „треба да бидат предмет на надзор со толкава зачестеност и деталност, колку што е потребно, за да се осигури ефективна примена на важечките законски одредби¹⁵“. Пред неколку децении се очекуваше дека рутинските (проактивни) надзори да се вршат во просек еднаш годишно, но тоа е нереална цел за повеќето инспекторати денес, дури иако може да постигнат просек на тој начин. Спротивно на тоа, инспекцијата не би можела да биде ефективна ако проактивните надзори се вршат на секои 10 години или повеќе.

Постојат различни пристапи за одредување на зачестеноста на инспекциите. Еден од пристапите треба да биде цикличен. Се ангажираат ресурси за да се обезбеди инспекција на сите претпријатија на 2-годишна или поверојатно 4-годишна основа. Но овој пристап, иако се чини дека нуди рамноправност, ги третира сите претпријатија исто, без оглед на големината или на ризикот. Сепак, претпријатијата се различни во поглед на условите за безбедност и здравје при работа, и до мерата до која што тие се разликуваат, овој систем може да се смета за механички и погрешен.

Во рамките на друг пристап, прифатен од некои инспекторати, има обид за изготвување на работна програма заснована на опасноста; колку што е поголема опасноста по безбедноста или здравјето, толку позачестена ќе биде инспекцијата. Оттаму, ресурсите ги ангажира инспекторатот на места каде што веројатноста за повреда на работната сила е најголема. Иако овој пристап има позитивни страни, сепак има значителен број проблеми поврзани со него.

¹⁵ Член 16 од Конвенцијата бр. 81 и член 21 од Конвенцијата бр. 129.

Прво, има потешкотии во точното и објективно проценување на опасноста и ризикот.

Второ, значително се зголемува интервалот меѓу инспекциите на претпријатијата каде што опасностите и ризиците се сметаат за ниски. Следствено, може да помине поголем временски период во текот на кој голем дел од работната сила ќе заборава на чувството на безбедност и сигурност што може да го обезбеди инспекцијата. Понатаму, во рамките на системот се подразбира дека опасностите и ризиците, откако еднаш се проценети, не се менуваат драстично. Тоа воопшто не е случај и постои опасност за нискоризичните претпријатија да го изменат или развијат своето производство на начин што ќе доведе до зголемување на опасностите и ризикот без инспекторатот да биде свесен за таквиот развој.

Другите пристапи вклучуваат инспекции засновани на стапката на повреди во рамки на претпријатието што е повисока од националниот просек за одредена индустрија или веднаш по фатална повреда или поголема катастрофа. Нема краток и едноставен одговор на проблемот за одредување на зачестеноста на инспекцијата, но она што се чини дека се случува е дека инспекциските служби во многу земји често имаат недостиг на ресурси што резултира со прогресивно намалување на реалната заштита што службата ја нуди на работната сила.

Можноста за постигнување на задоволителен компромис, зависи делумно од ресурсите и делумно од доброто управување. Во продолжение се наведени главните размислувања:

1. Внимателно планирање и избор на приоритетите за инспекција. Годишните планови треба да вклучуваат време што ќе се потроши на повеќето, ако не на сите видови инспекција споменати погоре, но особено за рутинските/проактивни надзори, коишто може лесно да се маргинализираат во корист на реактивната работа. При распределбата на работата за проактивните надзори, некои сектори може да се сметаат за поважни од други (на пример, поради високата стапка на несреќи) и некои претпријатија може да бидат проверувани повеќе од други поради нивната слаба изведба или ставови.
2. Неопходно е да се води некаква форма на евиденција на работата, така што раководителите ќе може да осигурат дека плановите се почитуваат, а доколку не да се наведат причините за тоа. Може да постојат добри причини - на пример, сложена истрага или долготрајни правни постапки.
3. Инспекторатите одговараат пред нивните влади и на општеството во целина и врз основа на пошироките политички приоритети може да дојде до промена на приоритетите дури и во текот на годината. На пример, јавната загриженост за влијанието на ХИВ/СИДА на работното место, незаконското вработување, детскиот труд и особено прашањата за

безбедност и здравје при работа, како на пример работа со азбост може да доведе до потребата за измена на работните планови.

4. Ефикасност може да се постигне со интегрирање на различните национални инспекциски служби, со цел да се избегне удвојување на напорите. Ова е долгорочен пристап и се обработува подетално на други места, но од аспект на политиката има директно влијание на начинот на спроведување на инспекциските надзори. Неколку земји неодамна ги интегрираа нивните инспекторати за труд по принципот „Едно претпријатие: еден инспектор“ зголемувајќи ги надлежностите на инспекторите за вклучување на прашањата за социјална заштита и зголемување на зачестеноста на надзорите во претпријатијата.
5. Приватните организации може да преземат дел од инспекциската работа, *за да ја надополнат, но не да ја заменат рутинската инспекција*. На пример, приватните друштва да вршат рутински надзори преку проверки на садови под притисок или на опрема за подигнување, наместо инспекторите. Изводливо е и ангажирање на приватни советодавни и информативни служби (на пример за безбедност и здравје при работа), како што е споменато погоре. Кога на инспекторатот му е потребна некаква интерна експертиза, неа може да ја обезбедат специјализирани инспектори што може да извршуваат инспекциски надзори наместо повеќето општи инспектори.
6. Во минатото многу постигнувале инспекторатите што ангажирале т.н. „посредници“, како што се институции за образование и обука, банки или осигурителни служби. Таквите организации имаат свои начини за интегрирање во претпријатијата и може да имаат значително влијание врз работните услови, на пример во МСП и претпријатијата што не се евидентирани во инспекторатот. *Надзорите од посредниците не ја заменуваат потребата од редовни инспекциски надзори*, но може да бидат корисно надополнување.
7. Инспекторите треба да поминуваат колку што е можно повеќе време на теренски надзори отколку на канцелариска работа (разгледување случаи, одговарање на повици, известување или прибирање информации, одржување кореспонденција или да се вклучени во административната бирократија). За жал, со е поголемиот притисок што им се наметнува за поголема отчетност за нивните активности и поголемата сложеност на модерните начини на вработување, има голема тенденција, инспекторите да поминуваат е повеќе време во канцеларија. Исто така, истрагите може да им одземаат е повеќе време. Ова е прашање што раководителите треба внимателно да го следат.

2.8. Приоритети за инспекцијата

Многу малку, ако и воопшто некој инспекторат има доволно инспектори, на пример за надзор на просечен број работни места во текот на годината. Откако ќе се утврдат приоритетите и ќе се направи избор, важно е тие да бидат праведни, логични и оправдани. Не треба ни да се зборува дека инспекторатите воопшто треба да ги насочат своите напори на најсериозните прекршоци на законот или каде што постои најголем ризик тоа да се случи.

На тој начин, креирани се системи за рангирање што земаат предвид различни фактори за категоризирање на претпријатијата (на пример, вградени опасности во процесите, евиденција за усогласеност, став на раководството кон усогласеноста, поминато време од последниот надзор итн.) и други фактори како што е политичкиот приоритет и јавната загриженост (на пример, големи хемиски фабрики). Таквите системи за рангирање имаат за цел поставување на разумни критериуми за оценување кои претпријатија да бидат избрани за проактивна инспекција.

Во областа на безбедноста и здравјето на работното место, за таа цел се користи стапката на повреда на ниво на индустрија. Приоритизирањето на индустриите врз основа на други стандарди за трудот е помалку вообичаено, бидејќи потешко е да се направи мерење на резултатите аналогно на стапката на повреда. Во Соединетите Држави, индустриите со значителен број на работници со ниски примања се начин за приоритизирање.

Помалку вообичаени се методите што им овозможуваат на инспекторатите да ги приоритизираат работните места *во рамки* на индустријата. Најкористен начин е поставувањето на цели според големината на работодавачот: големите работодавачи најчесто се таргетираат диспропорционално во рамки на индустриите. Иако има интуитивна логика во тоа (сепак, таму се работници), има значителен доказ дека големите работодавачи покажуваат натпросечна усогласеност.

Проактивни инспекциски програми

Во националните програми за инспекција вообичаено се наведува времето што - процентуално - треба да се посвети на проактивна инспекција. Тоа е предмет на политиката и е под влијание на неколку фактори, при што некои се веќе споменати.

За да се одлучи кои претпријатија може да се вклучат во програмата, може да се применуваат различни критериуми. На пример:

- Големината на претпријатие. Поголемите претпријатија имаат потенцијал да влијаат на повеќе работници, затоа може да им се даде поголем приоритет пред помалите претпријатија. Меѓутоа, треба да се земат предвид и други фактори.
- Историјат на усогласеност. Поединечни претпријатија со евиденција за слаба усогласеност добиваат повисок приоритет и

затоа постои веројатност почесто да бидат предмет на надзор, особено и ако работодавачот одбива соработка. При утврдувањето на целните групи меѓу актерите треба да се земат предвид различните комбинации на можност и волја за усогласеност.

Дански начин за групирање на фирми ¹⁶			
		Можност за усогласување	
		Да	Не
Волја за усогласување	Да	1	2
	Не	3	

- **Веројатност за усогласеност.** Дури и ако претпријатијата имаат негативна евиденција за усогласеност, ако има сериозен ризик или опасност на самото место, тоа може да ја зголеми веројатноста за неусогласување и следствено веројатноста за инспекција. Така што, градежните локации (доколку се под надлежност на инспекцијата) ќе бидат предмет на инспекција почесто од малите гаражи.

Во Јужна африка, индустриските сектори се поделени според категории на ризик: висок/среден/низок. Во категоријата со висок ризик се вклучени шумарство, во среден, производство на храна и пијалаци и во низок е образовниот сектор. Нивната проактивна инспекциска програма е поделена на следниот начин, 60% од времето на висок ризик, 30% на среден ризик и 10% на низок ризик.

- **Управување со работните услови.** Поголема е веројатноста предмет на инспекција почесто да се претпријатијата со незадоволително управување со безбедноста и здравјето и

¹⁶ Jensen, P and Jensen J. Carrots and sticks - inspection strategies in Denmark. Presented at Australian OHS Regulation for 21st Century, National Research Centre of Occupational Health and safety Regulation and National Occupational Health and Safety Commission, Gold Coast, July 20-22,2003. Cited in Michael Wright, Ali Antonelli, John Norton Doyle, Mark Bendig and Richard Genna, "An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law", HSE Research Report 334 (2005).

другите проблеми на работното место, отколку оние со добри системи за управување.

- Специфични ризици. Претпријатијата каде што има некои позначителни ризици (азбест, бучава, пад од височина итн.) или опасни технологии (виљушкари, котли итн.) може да бидат цел за инспекциски надзор.
- Нови претпријатија. Повеќето инспектори ги приоритизираат новите претпријатија, разгледувајќи го планот на фабриката, вентилацијата, осветлувањето итн., со цел да се обезбедат оптимални работни услови од самиот почеток.
- Поминатото време од последната рутинска инспекција е, исто така, важен фактор.
- Национални или локални програми. Претпријатијата што спаѓаат во рамките на националните или локалните програми автоматски се вклучени во инспекциските планови. Тоа може да значи дека инспекторите ќе се насочат на одредени прашања во текот на рутинската инспекција. На пример, во Онтариот, Канада, клучните приоритети вклучуваат заштита за машините, пад од височина и млади работници, додека во Австралија, клучните приоритети вклучуваат рачно пренесување, уништување и опасни супстанции. Инспекторите, во текот на проактивните инспекциски надзори, се насочуваат на овие прашања, а не на други.

Приоритети за OSHA (САД)¹⁷

Главен приоритет се извештаите за непосредни опасности-несреќи што може да се случат. Втор се фаталните несреќи или несреќите што се сериозни до степен што, по нив три или повеќе вработени ќе завршат во болница. Трети се претставките од вработените. Упатувањата од другите владини агенции се четврти. Петти се целните инспекции – како што се програмите за таргетирање на конкретни локации, коишто се насочени на работодавачите што пријавуваат висока стапка на повреди и заболувања и посебни програми што се насочени кон опасна работа, како што се правење ископи или опрема како што се механички преси. Контролните инспекции се со најнизок приоритет.

Реактивна инспекција - истраги

Предвидувајќи колку време ќе се поминува во текот на годината на реактивна работа - истрага по несреќи, претставки - очигледно не може да се направи со поголема прецизност, но може да се процени врз основа на искуството од претходните години и други фактори.

¹⁷ <http://www.osha.gov/as/opa/osha-faq.html>.

Исто така, невозможно за инспекторите е да ги истражат сите пријавени несреќи, така што потребен е одреден вид на процес за избор, врз основа на одредени параметри и треба да се воспостават критериуми за избор во форма на политика. Во рамки на политиката, на транспарентен начин, треба да се утврдат видовите на несреќи што би се избрале за истрага и истата треба да биде конзистентна со достапните ресурси за таквата работа. При изготвувањето на политиката, предвид се земаат следните фактори:

- Сериозноста и размерот на потенцијалната или реалната штета.
- Сериозноста на потенцијалното кршење на законот.
- Познавањето на историјатот со здравјето и безбедноста на носителите на должноста.
- Националните приоритети за спроведување.
- Практичноста во постигнувањето на резултатите.
- Поголема важност на инцидентот, вклучувајќи и сериозна загриженост од пошироката јавност

Шведски орган за работната средина (SWEA): критериуми за избор на несреќи итн.

Следниот преглед треба да се користи за оцена кои несреќи или сериозни инциденти треба да ги проверува SWEA:

- (а) Фатални несреќи или сериозни повреди што би довеле до онеспособеност или други сериозни повреди.

Последиците од несреќата на работа се еден од факторите што секогаш треба да се зема предвид при процената.

- (б) Неколку повредени лица.

- (в) Сомнеж за небрежност (повреда на работната средина во согласност со кривичниот законик).

Доколку SWEA се сомнева во небрежност, а појавата довела до сериозни последици, SWEA вообичаено спроведува инспекција.

- (г) Сомнеж за повреда на одредба што води до казнени санкции.

Во врска со несреќите на работното место што предизвикуваат сомнеж за повреда на одредбата што води до казнени санкции, SWEA вообичаено врши инспекција.

- (д) Засегнат или вклучен малолетник во појавата.

Последиците од несреќата на работното место што вклучува малолетник може да бидат од голема важност од некоја идна перспектива. Незнаењето и неискуството на малолетникот го става во ранлива позиција.

- (ф) Сложени настани.

На пример, појавата може да биде тешка за резимирање, може да

има неколку претпријатија вклучени на работното место или улогата на работодавачот не е јасна.

(е) Непознат или незабележан ризик.

Работниот век и работните методи постојано се менуваат и на тој начин се создаваат нови, претходно незабележани, сценарија за ризик. Важно е овие ризици брзо да се идентификуваат и да станат познати.

(ж) Сериозен инцидент.

Последиците од инцидентот треба да претставуваат основа при одлучувањето за чекорите што ќе ги преземе SWEA. Со други зборови, самата појава мора да се анализира, бидејќи многу често една работа одлучува дали појавата ќе доведе до сериозен инцидент или фатална несреќа. Критериумите од точките а—е треба да служат како насоки за процена кои сериозни инциденти треба да бидат предмет на инспекција.

2.9. Права на одлучување при инспекција

Покрај најдиректниот и наједноставниот начин на работа со претпријатијата, инспекторите реализираат дискрециски права и оценуваат во речиси сите аспекти. На пример, во текот на инспекциските надзори, остваруваат право на одлучување за што и кого да видат, на кои теми да дискутираат, кого да интервјуираат, кои прашања да ги постават, кои активности да ги проверат итн. Исто така, го реализираат правото дали и како да реагираат, кое бара сигурна процена на степенот на неусогласеност и можноста на претпријатијата да применат поправни мерки, вредноста на можните санкции итн.

Во поширок контекст, правото на одлучување може да се дефинира како проценување во рамки на општата рамка на насоки и правила: активност по мерка на околностите. Може да се направи разлика меѓу три главни околности во кои се применува правото на одлучување:

- а) Каде што нема важечки насоки (значењето на секое официјално упатство или стандард на кои се заснова работата на инспекторите). Широкиот опсег активности и процеси со кои доаѓаат во контакт инспекторите и деловната култура во којашто се наоѓаат, значи дека не е можно да се утврдат правила што ќе важат во сите околности.
- б) Каде што постои упатство, но потребно е дополнително толкување. Модерниот пристап за поставување на законот во рамките на посеопфатни и пофлексибилни цели, јасно ја предвидува употребата на некои одлуки во одредувањето на усогласеноста. На пример, со Конвенцијата за промотивната рамка за безбедност и здравје при работа од 1981 година (бр.

155) се бара од работодавачите да осигурат дека одредени производи и процеси се безбедни итн. „колку што е разумно практично“¹⁸. Јасно е дека таквата клаузула бара посебна примена.

- в) Каде што важечките насоки не се соодветни за конкретните околности. Иако некои насоки соодветно се однесуваат на конкретни околности, секогаш ќе има примери каде во практика треба да се примени правото на одлучување. Затоа треба насоките да се стават во апсолутни рамки.

Правото на одлучување им овозможува на инспекторите да најдат практични решенија во конкретни околности, во соработка со работодавачите и работниците, без потреба секогаш да се применат формалните или бирократските механизми за решавање на несогласици. Тоа бара добра обука, надополнета со искуство и воспоставена рамка на етика и отчетност.

Правото на одлучување се применува во услови на внатрешно и надворешно влијание врз инспекторатот:

- Внатрешни: обука што е општа, детална и структурирана; политики, кодекси, упатства и насоки; продолжување на професионалната обука и развој; управување и професионален преглед на почитувањето на политиките и правилата на дневна основа; поединечно искуство; заедничко искуство (навики и култура на организацијата); и целосна оперативна рамка.
- Надворешни: економската и политичка клима и влијанието на владината политика за дерегулирањето; правниот и кривичниот судски систем; познавање на државата или ставовите на предметната индустрија; можноста за премин или постојаност на претпријатијата или дејноста; околностите во организацијата или на поединецот.

Ова се сериозни влијанија што може да им остават на инспекторите малку простор за одлучување. Во практика, нивната сложеност бара од поединечните инспектори да развијат професионален и прагматичен пристап кон работата, којашто ја реализираат преку:

- Нивните лични квалитети (авторитет; проникливост; убедливост итн.).
- Нивното знаење (на законот; техничките стандарди; и следење на клучните елементи на детскиот труд).
- Нивното разбирање (на начинот на работа на организацијата; на човечките фактори; начинот на влијание на луѓето и организациите и начинот на генерализирање од симптоми до причини).

¹⁸ Член 16.

- Нивното искуство (претходни успешни решенија; начинот на пренесување на искуствата од една индустрија во друга и кога да ги споделат одлуките или да повикаат помош).
- Нивниот политички инстинкт (утврдување на чувствителните прашања; способност за согледување на туѓите погледи; начинот на делување ако „нешто тргне на лошо“).

Иако овие лични и културолошки квалитети се применуваат во најразлични ситуации, инспекциите се доволно систематски и наидуваат на проблеми за коишто е потребно практично искуство. Тоа придонесува кон конзистентноста на поединецот, влијанието што може да се прошири преку професионална расправа и преку примена на тимски инспекции. Но, сепак останува голем предизвик за оние што раководат со инспекцијата, во смисла на постигнување и покажување конзистентност, така што сите инспектори ќе имаат слична реакција при слични околности.

Проблемот е што, очигледно, сличните околности се ретко слични во сите елементи што ја одредуваат реакцијата на инспекторот. На пример, кај одлуките за гонење треба да се земат предвид голем број параметри - на пример, евиденцијата за наводниот прекршител, сериозноста на повредата и желбата тоа да се објави. Пред сè, тоа е професионална процена дали доказите го поддржуваат реалниот изглед за осигурување на осудата. Иако обуката, искуството и внатрешната контрола на квалитет може да помогнат во осигурувањето конзистентност за овие сложени одлуки, со една централно изготвена политика или насока не може целосно да се предвидат сите различни околности. Инспекторите се професионалци од коишто се очекува да донесат одлука и да дадат отчетност за неа.

Тоа упатува дека инспекторите треба да имаат избор во начинот на постигнување на нивните цели. Повеќето инспектори би прифатиле дека некои колеги може да постигнат нешто со својот став и личност, колку што други би постигнале со формално спроведување. Затоа би било контрапродуктивно да се натераат инспекторите да се усогласат со тесно дефинирани норми на однесување. Од друга страна, инспекторите не може да го игнорираат очекувањето на јавноста дека на соодветен начин ќе ги искористат санкциите за спроведување. Единствен практичен начин за осигурување дека позитивните аспекти ќе се реализираат и дека различните мерки се во рамките на прифатливите граници е преку линиските раководители, коишто се одговорни за усогласеноста на одлуките со политиките и правилата. Правото на одлучување не може да се контролира со креирање на поголем сет правила; парадоксот лежи во тоа што колку повеќе правила постојат, толку повеќе одлуки треба да се донесат за да се направи разлика кога и каде што треба да се примени.

2.10. Конзистентност на инспекцијата

Еден од најголемите предизвици во управувањето со инспекцијата на трудот е постигнувањето конзистентен пристап во инспекцијата на трудот од страна на сите инспектори. Конзистентноста бара различни инспектори што се соочени со исти повреди на законодавството за труд, под исти околности, да преземат исти мерки. Конзистентноста треба да се координира со примена на право на одлука на поединечните инспектори. Меѓутоа, потешкотијата во постигнувањето на тоа не смее да се прецени. Неконзистентноста може да биде резултат на голем број причини.

- Различен степен на искуство на инспекцијата.
- Некои инспектори имаат поголемо искуство за конкретна индустрија.
- Различна реакција на носителот на должноста.
- Промени во изведбата на поединечниот инспектор - „слободен ден“.

Неможността да се постигне разумно ниво на конзистентност може да ја подрие националната позиција на инспекторатот, како и репутацијата и почитта што ја ужива инспекторот. Поединечните раководители во фабрика ќе тврдат дека односот кон нив бил построг (никогаш „поблаг“!) отколку кон конкуренцијата. Индустриските концерни ќе тврдат дека нивната фабрика на север на земјата добива различен третман од фабриката со ист производен процес на југ.

Интернетот и интересот на медиумите за таквите прашања, во голема мера, ги олеснија тие прашања, вклучувајќи проверка на конзистентноста во инспекцијата на трудот и утврдување и објавување на недостатоците. Како се постигнува конзистентност?

- Професионалната обука на инспекторите е суштинска за постигнување на конзистентен пристап во инспекцијата и спроведувањето на национално ниво. Таквата обука не треба да ги вклучува само техничките и правните прашања, туку и вештините што треба да ги поседуваат инспекторите. На пример, обука за носење сигурни (и конзистентни) одлуки е клучна за инспекторите, токму затоа студиите на случај што вклучуваат групна дискусија се корисни. Инспекторите учат еден од друг и така постигнуваат поширок конзистентен пристап. Политиката за обука на инспекторатот се од исклучителна важност.
- Надзор врз управувањето: Вообичаено, теренскиот раководител е одговорен за повеќе инспектори и може да проверува дали постои конзистентност меѓу нив, разгледувајќи ги сите неконзистентности на состаноците на раководството.

- Преглед од колеги: Некои инспекторати за труд уредуваат инспекторите и нивните раководители од еден тим да вршат преглед на работните одлуки од другиот тим, на пример во друг дел од земјата. Повторно, разликите се разгледуваат и се интегрираат во последователните програми за обука.
- Пишани насоки: Изготвувањето писмени насоки може да ја подобри конзистентноста во одлуките, особено кај помалку искусните инспектори.

На пример, Управата за здравје и безбедност на Обединетото Кралство има воспоставено алатка што ќе им помогне на сите инспектори, особено на помалку искусните, во постигнувањето конзистентност во извршувањето. Тоа се заснова на Политиката за спроведување, спомената погоре, и како и другите принципи, оваа алатка може да се примени на други прашања на кои работат инспекторите, а не само на безбедноста и здравјето. Алатката е наречена „*Модел за управување со спроведувањето*“, а резиме на истата е дадено во продолжение.

Резиме: Модел за управување со спроведувањето на Управата за здравје и безбедност на Обединетото Кралство¹⁹

Моделот претставува рамка што има за цел да го следи размислувањето на искусниот инспектор во одлучувањето каква да биде реакцијата по повредата на законодавството за здравје и безбедност.

Со моделот треба:

- ✓ Да им се обезбеди на инспекторите, особено на помалку искусните, рамка за носење конзистентни одлуки за спроведување.
- ✓ Да им се помогне на раководителите да ја следат праведноста и конзистентноста во одлуките на инспекторите.
- ✓ Да покажат на пошироката јавност дека Управата за здравје и безбедност има намера да постигне конзистентност во таа област.
- ✓ Да се помогне на членовите или на јавноста што може да се вклучени во последиците од несреќата, да ги разберат принципите што инспекторите ги следат при носењето на одлуките за спроведување.

Со моделот се бара од инспекторот во конкретен случај да го процени јазот во ризикот (разликата меѓу ризиците што се согледуваат во текот на инспекцијата и „*прифатливите*“ ризици што се конзистентни со усогласеноста со законодавството). Јазот во ризиците се надополнува со процената на можните последици од јазот во ризиците (ако доведе до несреќа) и степенот на повредата се споредува со пропорционалното

¹⁹ Enforcement Management Model, HSE, 2002. <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf>.

спроведување што дозволува за конкретни локални фактори.

Моделот е јавно достапен на интернет-страницата на органот за здравје и безбедност при работа, така што работодавачите, работниците и другите заинтересирани страни може да видат на кој начин инспекторите одлучуваат за преземање мерки за спроведување.

3. ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

3.1. Важноста на планирањето

Работата на инспекторатот за труд мора добро да се испланира за да се исполнат целите и обврските од политиката и најдобро да се искористат достапните скромни ресурси. Планирањето се опишува како алатка за трансформирање на политиката во реалност. Со планирањето се осигурува дека:

- националните и локалните приоритети се вклучени во програмите за работа на поединечните инспектори,
- постои разумна урамнотеженост на работата на инспекторот со целокупните регулаторни одговорности,
- влијанието на инспекцијата е на максимално ниво со насочување на најголемиот напор врз претпријатијата и темите што се сметаат за најважни,
- ресурсите се користат што е можно поефикасно.

Според Комитетот на виши инспектори за труд во рамки на Европската унија (SLIC)²⁰, ефективното спроведување на националниот закон е предуслов за подобрување на квалитетот на работната средина.

3.2. Стратегиско планирање

Со стратегиското планирање се одредуваат долгорочните стратигиски цели и приоритети, се воспоставува контекст за исполнување на целите и се обезбедува рамка и насоки за поскора иднина. Може да трае неколку години, а неодамнешните примери упатуваат на 5 или повеќе години, врз основа на анализата на националните состојби, тенденциите на работното место и новите проблеми и достапните ресурси. Генерално, ги вклучува

²⁰ “Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace” SLIC 2006.

стратегиските цели и националните цели, приоритети, оперативни стратегии и акциски планови.

Стратегиското планирање се заснова на анализата на тековната национална состојба, политичките приоритети, предизвиците и достапните ресурси, и вклучува одлуки за посеопфатните насоки за иднина. Може да започнува со визија, којашто служи како движечка сила во поттикнувањето и насочувањето на институционалните напори.

Примери на наводи на визија

- ✓ „Безбеден Нов Зеланд е Нов Зеланд без повреди“ (Нов Зеланд).
- ✓ „Работни места во Австралија без смртни случаи, повреди и заболувања“ (Австралија).
- ✓ „Визија за нулта пристап за несреќи“ (Финска).

Некои институции се договориле за посеопфатни стратегиски насоки или цели, во насока на намалување на јазот меѓу визијата и постоечката состојба. Тие овозможуваат институциите да се насочан на напорите и активностите за интегрирање со цел да се одредат следните чекори. Понекогаш целите се формулираат како конкретни, квантитативни и мерливи цели.

Примери на цели

- ✓ „Постигнување позитивна безбедносна култура“ (Владата на Нов Зеланд²¹)
- ✓ „Одржување на значително и постојано намалување на појавата на фатални несреќи поврзани со работата, со намалување на најмалку 20 проценти до 30 јуни 2012 година (со намалување на 10 проценти до 30 јуни 2007 година)“; (Австралија²²)
- ✓ Намалување на појавата на повреди на работното место за најмалку 40 проценти до 30 јуни 2012 година (со намалување на 20 проценти до 30 јуни 2007 година). (Австралија)

Во фазата на стратегиско планирање треба да се одредат и приоритетите, имајќи ги притоа предвид политичките приоритети. Потешкотиите со долгорочното стратегиско планирање е што

²¹ Стратегија на Нов Зеланд за превенција на повреди, јуни 2003 г.

²² Национална стратегија за безбедност и здравје при работа 2002-2012, 2002 г.

политичките приоритети често се менуваат со промената на владата, така што плановите треба да се приспособуваат соодветно. Сепак, националните приоритети даваат насоки за поитните акциски планови што ги засегаат инспекциските служби. Како еден пример, Органот за здравје и безбедност при работа во 2005 година²³ ги постави приоритетите за безбедност и здравје во секторите со највисок ризик: рудници и камноломи, земјоделство и шумарство и градежништво и за следните прашања: управувањето со здравјето и безбедноста на работното место, движење на возила на работното место, безбедност при користење хемикалии и рачно пренесување товар.

3.3. Акциско планирање

Националните акциски планови се засноваат на стратегиските планови, со дефинирање на конкретни цели и спроведување на националните политики и приоритети и со воспоставување на подетални планови за блиска иднина. Акциските планови се изготвуваат и потоа може да бидат подетално елаборирани на локално или регионално ниво.

Во акциските планови се наведуваат конкретните цели или резултати што треба да се постигнат, подеталните активности и соодветните показатели и временски рамки, вклучени ресурси итн. Тие треба да вклучуваат конкретни цели, коишто се конкретни, мерливи, договорени, реални и временски ограничени (SMART). Планот треба да се заснова на докази и да има систематски пристап, со објаснување на суштината за вклучување на тие активности во планот и нивниот придонес во исполнувањето на договорените исходи и резултати. Таквото планирање му помага на раководството во поврзувањето на организациските активности со посеопфатните национални политики и приоритети и потврдува дека деловниот пристап е соодветен.

Показателите се многу важни за следење на акцискиот план и мерење на напредокот. Тие вклучуваат:

- Основа што упатува на податоците или информациите за утврдување на тековната изведба или состојби и се користи во постигнувањето на целите и проценувањето на напредокот.
- Исходите, коишто се непосредни резултати и/или суштинските и завршените процеси што ќе креираат за постигнување на резултатите. На пример, исход може да биде конкретниот број на извршени надзори (на пример, со цел спречување на незаконското вработување) во рамки на кампањата по тоа прашање.

²³ Achieving a Healthy and Safe Working Life - Together, HAS, 2005.

- Исходите се посакувани резултати што ќе се постигнат со предложениот план. Користејќи го горенаведениот пример, посакуван резултат може да биде зголемување на бројот на законски договори за вработување по извршениот надзор. Јасно е дека основата треба да се постави пред и по мерењето на резултатите.

Пример за показатели во националната програма за подобрување на безбедноста на работните места во превозниот сектор

Основа

- ✓ Околу 70 луѓе умираат секоја година на работното место во несреќи поврзани со транспортот.
- ✓ Повеќе од 1.000 посериозни повреди и околу 5.000 помали повреди предизвикуваат луѓето да отсутствуваат од работа повеќе од 3 дена.

Исход

- ✓ Програма од 1.700 инспекции, вклучувајќи и истрага и спроведување во сите релевантни сектори.
- ✓ Целни инспекции за одделување на возилата и пешаците во сите засегнати сектори.
- ✓ Воспоставување на акциска група од заинтересирани страни за развој на стратегија за дополнителни активности и издавање документи за дискусија.
- ✓ Развој на интернет-страница за транспорт на работното место.

Резултат

- ✓ 5% намалување на фаталните и поголеми несреќи на работното место, поврзани со транспорт (крај на 2010 г.).
- ✓ 10% намалување на несреќите на работното место, поврзани со транспорт што резултираат со отсуство над 3 дена (крај на 2010 г.).

Во подеталните акциски планови треба да се наведат одговорностите за исполнување на секоја од целите, како и човечките и финансиски ресурси, опрема, материјали итн.

3.4. Инспекциски програми

Поглавје 2 се однесува на голем број прашања што се од важност, како што се видовите инспекциски надзори, зачестеноста на инспекцијата и приоритетите за инспекција. Тие треба да се земат предвид при подеталното планирање на инспекцијата, додека темите не треба да се повторуваат тука.

При изготвувањето на деталните инспекциски програми, од суштинско значење сите засегнати страни да имаат јасни одговорности, да се постигнат стандардите за изведба, целите и временските рамк итн. Тука помага разбирањето на посеопфатната стратегија за инспекција и целиот персонал треба да биде целосно запознаен со неа. Меѓутоа, персоналот во главната канцеларија на инспекторатот треба да изготви подетални планови што може дополнително да бидат елаборирани (како што беше споменато претходно) од регионалните и локалните раководители. Раководителите треба да ги следат инспекторите во нивните тимови за да осигурат дека плановите соодветно се спроведуваат и да известат за нерешените потешкотии при исполнувањето на плановите.

Тука треба да се истакне важноста на податоците на национално и локално ниво, при што инспекторите имаат важна улога во обезбедувањето сигурни податоци до главната канцеларија. Планирањето не е еднонасочен процес и информациите добиени од теренските инспектори во секој случај би помогнале во прочистувањето на идните планови, со цел да се осигури дека инспекцијата се реализира на најефективен и најефикасен можен начин.

Приоритетите за инспекцијата беа разгледани во Поглавје 2.8. Како што беше споменато, инспекторите не може да извршат надзор на секое работно место секоја година и затоа треба да се изготви шема со приоритети за да осигури инспекциски надзор на работните места со најлоши стандарди. Суштината тука е да се постигне најголемо влијание и најголеми подобрувања со ресурсите што се на располагање. Истиот принцип важи и во случај ако националниот инспекторат има стотици вработени инспектори или само неколку.

Критериумите за избор, за проактивните и за реактивните инспекциски надзори, ќе им помогнат на раководителите за распределба на претпријатијата, несреќите и претставките на инспекторите во поширока рамка на националниот или локалниот акциски план.

Ако инспекторатите имаат пошироки овластувања и покриваат различни области, може да одлучат за поделба на работните планови според категорија на области, со одредување на проценти за секоја област, на пример, толку за здравје и безбедност, толку на прашањата со вработување, толку на детски труд итн.

3.5. Поединечни програми за работа

Резултатот од планирањето е целосен годишен план за инспекторатот што вклучува временска рамка за инспекторите, распределба на различни регулаторни одговорности и распределба на приоритетите врз основа на или во согласност со националниот план или националните приоритети. Последниот чекор е да се

изготви годишен план во поединечните планови на инспекторите, така што сите да знаат што се очекува од нив.

Поединечните програми за работа треба да се подготват во консултации со инспектори, претпоставени и колеги. Мора да се земат предвид на другите должности, државните празници, годишниот одмор и другите отсуства, како и да се предвиди време за непредвидени ситуации. Меѓутоа, не смее да бидат премногу прескриптивни во поставувањето на плановите за инспекторите, со цел да се дозволи флексибилност за непредвидени настани и можни политички наредби.

Инспекторите треба да се согласат дали инспекторите ќе работат на географска основа или на основа на област; следат позитивните и негативните страни на двете. Инспекцискиот пристап на основа на област може да доведе до подетално разбирање на одредено прашање, од којшто корист би имале колегите преку прегледите од колеги итн., но често е поскап за примена (зголемени патни трошоци итн.). Инспекцијата според географската област, каде инспекторите ќе добијат сопствен „терен“, им овозможува на инспекторите да изградат добри односи со локалните претпријатија и да се запознаат со местото, новите развои итн., но кај колегите, целокупното ниво на експертиза по област може да биде пониско.

На крај, поединечната работна програма е важна алатка за тековно следење и оцена на изведбата на инспекторите. Надзорниците од теренските канцеларии и централната канцеларија треба внимателно да го проверуваат навременото спроведување.

4. СЛЕДЕЊЕ, ОЦЕНА И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Спроведувањето на оперативното планирање треба да се следи и контролира, повремено да се прегледува и оценува и потоа да се достави извештај.

4.1. Следење и контрола на активностите

Следењето и контролата се клучни менаџерски функции за проверка и управување со спроведувањето на активностите со цел да се осигури дека:

- Сè е во согласност со дефинираниот план.
- Работата на организацијата и на поединците е во согласност со динамиката, стандардите и спецификациите утврдени во планот.
- Ефективност во постигнувањето на очекуваните исходи.
- Утврдување на грешките и отстапките.

- Преземање корективни активности за исправка на отстапките, кога и каде што е потребно и спречување нивно повторно појавување.

Следењето и контролата се две поврзани и последователни активности. Следењето во овој контекст значи следење на состојбата и познавање на тековниот статус на работите. Има информативна цел. Во рамки на контролата овие информации се искористуваат за преземање на соодветни активности. Има за цел донесување политика.

Во фазата на планирање, неопходно е да се предвиди како ќе се следат активностите и кои механизми ќе се воспостават за следење и обезбедување повратни информации за работата на раководството. Системот за следење треба да се воспостави, имајќи ги предвид следните прашања:

- Обезбедување детални информации според потребите на раководството.
- Навремено обезбедување информации.
- Елаборирање само на неопходните информации.
- Економичност.

Во голем број инспекторати за труд, инспекторите треба да известуваат за своите активности на месечна или седмична основа. Модерните системи на инспекцијата на трудот ќе повеќе ги користат информатичките технологии што го подобруваат следењето.

Контролата на активностите бата претходно дефинирање на одредени стандарди од квантитативен (колку инспекции треба да се извршат?) и квалитативен аспект (кои прашања и до кој степен треба да се проверат?). Реалната изведба се споредува со овие стандарди за донесување одлуки за можните корективни активности.

Контролната функција бара од раководителите да имаат право за носење корективни одлуки во случај на потреба, така што нивото на технички и раководни надлежности ќе придонесе кон донесување на соодветни одлуки.

4.2. Оцена

Оцената е суштински елемент за постојано подобрување. Преку оцената, може да се измери работата на институцијата и влијанието на таа работа врз целната група. Следат неколку важни концепти поврзани со оцената:

- Ефективност: Ниво на остварување на целите и влијание на интервенцијата врз целните групи. *Ефективноста* упатува на начинот на подобрување на животната средина, т.е. помалку претставки, помалку отсуства, помалку болни работници, како последица на лошите работни услови.

- Ефикасност и економичност: Користење на распределените ресурси наспрема остварените резултати. Тоа е мерење како распределените ресурси се користат за постигнување на резултатите. Ефикасноста се поврзува со активностите на инспекцијата, т.е. бројот на инспекции според инпут. Едноставно да се измери и може да се искористи за споредба на изведбата меѓу инспекторатите.
- Одржливост: Долготрајност на влијанието по завршувањето на интервенцијата
- Оцена на изведбата процена на извршувањето на работата (општо од аспект на квалитетот, квантитетот, трошоците и времето) во производство на резултати. Со оцената на влијанието се проценуваат промените во добросостојбата на поединците што може да се припише на конкретна интервенција, како што е проект, програма или политика.
- Оцената е неопходна заради неколку причини. Тука особено се вклучува:
 - Потребата за мерење на напредокот и успехот. Инспекторатот за труд го оценува сопственото влијание и изведба, систематски ја проверува ефикасноста на работата во секое одделение или дејност и врши преглед на ефикасноста.
 - Потреба за покажување на социјалната корисност од инспекцијата. Сè почесто, од инспекторатите за труд се бара да ја оправдаат својата работа на годишно ниво, дури во некои случаи и нивното постоење. Политичарите може да го бараат тоа, особено во време кога има малку ресурси или кога има понуда за финансирање на други инспектори. Јавноста може да ги поставува истите прашања, можеби во време кога постои перцепција дека режимот на инспекцијата е премногу угнетувачки.
 - Потреба за насочување на влијанието. Традиционалниот одговор е дека повеќе инспектори значи повеќе инспекции и подобрена изведна значи повеќе инспекции по инспектор - класична мерка за ефикасноста на инспекцијата. Иако овој аргумент опстојувал многу децении, тоа веќе не е случај во голем број земји, особено во оние каде што има високоразвиени регулаторни режими.

Особено заинтересираните страни и политичарите, во овие земји сега бараат поголема ефикасност - реализирање на активностите што имаат влијание во самиот корен, на пример, во случајот со здравје и безбедност при работа, тоа се статистичките податоци за несреќи и нарушено здравје. Со воспоставувањето на основата пред интервенирањето и потоа повторната процена по интервенцијата, оцената ќе обезбеди показатели за влијанието.

Онаму каде што постои план со нумерички цели за намален број на професионални несреќи и заболувања, намалување на претставки, ефикасноста може да се гледа низ таа призма.

Мерењето на изведбата е честа практика на инспекторатите за труд. Понекогаш овие мерења претставуваат само споредба на некои показатели за изведба (број на инспекциски надзори, број на налози за подобрување, стапка на надзор по инспекции итн.) со показателите од претходните години, наместо со процена на изведбата врз основа на планираните резултати.

Оцената на влијанието или на ефикасноста ќе обезбеди најдобри информации за нивото на постигнување на мисијата на инспекцијата на трудот. Меѓутоа, инспекторатите може да сметаат дека тоа е неправедно, бидејќи одговорноста за добрите работни услови на работното место, во повеќето земји, е кај лицето одговорно за ризикот - сопственикот или раководителот. Понатаму, ефикасноста многу тешко може да се измери бидејќи речиси и да нема единствена врска меѓу нашите напори и резултатите:

- Често има долгорочно задоцнување меѓу нашите напори и појавата на можните ефекти и затоа е тешко да се поврзат напорите и резултатите.
- Голем број фактори, како на пример, демографските промени, промените во структурата на работниот живот итн. може да имаат влијание врз напредокот.
- Во работната средина има многу други различни актери чиешто делување (или неделување) може да има влијание врз начинот на промена на работната средина.

Поради оваа потешкотија, некои инспекторати развиле неколку модели.

На пример, верижните резултати што упатуваат дека има врска, не задолжително дитектна, меѓу сите алки во синџирот: Активности - Показатели за влијание - Цел за влијание - Главна цел - Визија.

Активности	Показатели за влијание	Цел за влијание	Главна цел	Визија
Реализација на инспекциски програми Реализација на информативни кампањи	Помалку вработени се соочуваат со лоша работна средина или воведување на системи за	Помалку заболени вработени и помалку отсуства	Сведување на минимум на болестите и смртните случаи во текот на работниот живот	Здрав, унапреден и инклузивен работен век

	управување со безбедноста и здравјето при работа			
--	--	--	--	--

Тоа значи дека доколку успееме во мерењето на позитивниот развој во однос на „показателите за влијанието“, најверојатно се приближуваме до посакуваните „влијанија“, како и до „главните цели“ и на крај до „визијата“.

Овој пристап е многу сличен на концептот „скала на влијание“ развиен во рамки на нордискиот проект спонзориран од Нордискиот совет на министри во 2001 година. „Скалата на влијание“ има седум чекори:

- Чекор 7: Подобрени здравје/помалку отсуства
- Чекор 6: Намалување на бројот на несреќи.
- Чекор 5: Намалување на стресот/ризиците од несреќи.
- Чекор 4: Подобри производни процеси.
- Чекор 3: Промена во организацијата на здравјето и безбедноста при работа.
- Чекор 2: Промена во ставот на актерите.
- Чекор 1: Промени во знењето на актерите.

Скалата со седум чекори може да се подели на три вида влијание:

- *Предуслови* (чекори 1 и 2) се однесуваат на подобрување на знаењето и ставовите на актерите. Овие предуслови се суштински за спроведувањето:
- *Мерки* (чекори 3 и 4): се однесуваат на промените во здравјето и безбедноста при работа и производните процеси што се неопходни за осигурување:
- *Последици* (чекори 5, 6 и 7) за работната средина, од аспект на намален стрес, намален број на несреќи и подобро здравје и намален број на отсуства.

Според овој пристап, доколку може да ги воведеме чекорите во пониските чекори (предуслови), секако се приближуваме до крајната цел, имено подобрување на здравјето и безбедноста при работа (највисокиот чекор).

Друг пристап за мерење на изведбата е т.н. Нордиска табла²⁴. Таблата е алатка за поставување стандарди за компаративна анализа што се користи за процена на условите во секоја земја и обезбедува преглед на националната изведба на секоја земја во споредба со меѓународните стандарди.

4.3. Извештаи за активностите на инспекцијата на трудот

Конвенцијата 81 и Конвенцијата 129 обезбедуваат корисни насоли за известување за активностите на инспекцијата на трудот.

Конвенција 81 – член 19

1. Инспекторите за труд или локалните инспекциски канцеларии, во зависност од ситуацијата, треба да достават до централниот инспекциски орган, периодични извештаи за резултатите од нивните инспекциски активности.
2. Овие извештаи се изготвуваат на тој начин и опфаќаат такви теми, пропишани од страна на централниот орган; се доставуваат во интервал пропишан од органот, но во секој случај не поретко од еднаш годишно.

Конвенција 81 - член 20

1. Централниот инспекциски орган објавува годишен општ извештај за работата на инспекциските служби под негова контрола.
2. Таквите годишни извештаи се објавуваат во разумен рок по завршувањето на годината на којашто се однесуваат и во секој случај во рок од дванаесет месеци.
3. Примероци од годишните извештаи се проследуваат до Генералниот директор на Меѓународната канцеларија на трудот во разумен период по нивното објавување и во секој случај во рок од три месеци.

Со инструментите се предвидуваат два вида извештаи за работата на инспекторатот за труд:

- периодични извештаи што ги доставуваат инспекторите за труд или локалните инспекциски канцеларии до централниот инспекциски орган.

²⁴ За повеќе информации во Анекс 1.

- Годишен општ извештај што го објавува централниот инспекциски орган за работата на инспекциските служби под негова контрола²⁵.

Новите информатички и комуникациски технологии им овозможуваат на инспекторите на трудот да го зголемат бројот на земјите на коишто систематски им доставуваат извештај за нивните активности, како и изготвуваат консолидирани извештаи за инспекцијата на трудот за периодот дефиниран од централниот орган. Тоа во голема мера го олеснува изготвувањето и објавувањето на извештаите во некои земји.

Иако изготвувањето годишни извештаи не е вообичаена одговорност на сите инспектори, невозможно е за раководството на инспекторатот да излезе со валиден годишен извештај без сеопфатно, информативно и навремено месечно или тримесечно известување од теренските канцеларии и поединечните инспектори.

Содржината на годишниот извештај зависи од различни околности, но треба да содржи повеќе минимални барања:

Минимални барања за годишниот извештај (пример)

- ✓ Намената и целите на инспекторатот
- ✓ Законите и прописите што влегуваат во рамки на одговорностите на инспекторатот; измени во законодавството.
- ✓ Сите промени во законодавството или надлежноста.
- ✓ Главни активности за годината.
- ✓ Кампањи, посебни акциски програми.
- ✓ Број на нови регистрирани фабрики и затворени фабрики.
- ✓ Вкупен број на инспектори, нововработени, службеници што напуштиле служба.
- ✓ Број на инспекции, по вид.
- ✓ Број на налози за подобрување и за забрана за вршење дејност
- ✓ Број на гонења и исход од нив.
- ✓ Статистички податоци за несреќи, по индустрија, професија, локација, број на засегнати работници.
- ✓ Статистички податоци за смртни случаи на работното место.
- ✓ Статистички податоци за професионални заболувања.
- ✓ Анализа на статистички податоци.
- ✓ Организациска и раководна структура (и промени).

²⁵ Ibidem, p.101.

- ✓ Процена на годишните активности.
- ✓ Постигнати цели (или ако не, зошто?).
- ✓ Пречки и ограничувања.
- ✓ Идни приоритетни прашања.

Годишниот извештај е важна алатка за раководството. Доколку е добро составен, обезбедува вредни информации за севкупните минати активности на инспекторатот, нивото на изведба, резултатите и успехот и клучните прашања од интерес во иднина.

Годишниот извештај на инспекторатот е клучен инструмент за односи со јавноста и информирање, за да се привлече внимание и да се добие поддршка за потребата од инспекцијата на трудот. Добро претставениот и навремен годишен извештај ги содржи резултатите и успехите, но и ограничувањата во ресурсите итн. Тоа е „визит-картичка“ за добро управуваниот инспекторат за труд *vis-à-vis* другите владини агенции (на пример, Кабинетот, кабинетот на премиерот, Министерството за планирање и/или финансии итн.), поголемата заедница на заинтересирани страни и меѓународните организации, институции и програми, вклучувајќи ги и донаторските агенции. Како таков, често претставува основа за успешно преговарање за зголемување на ресурсите во рамки на владината структура и за донаторска поддршка однадвор.

Известување за работата на инспекторатот за труд: национални практики

Во *Бугарија* и *Нов Зеланд*, регионалните инспекторати треба да поднесуваат извештаи за нивните активности по гранка секој месец, на тримесечно ниво и на крајот на секоја година. Во Перу, вообичаениот месечен интервал за доставување извештаи може да се измени на барање од претпоставениот во хиерархијата или во посебни околности.

Со законодавството на неколку земји се предвидува дека периодичните извештаи мора да ги опфаќаат инспекциските активности или резултатите од тие активности или да направат процена на активностите во извештајниот период. Во *Бугарија*, извештајот треба да содржи анализа на состојбата со повредите на работното место, примената на законите и прописите за безбедност и здравје при работа и за работни односи. Во *Етиопија*, периодичните извештаи мора да содржат информации за влијанието на индустриските несреќи во однос на човечките, материјалните и финансиските трошоци. Инспекторите за труд во *Република Кореа* треба да изготвата и посебни годишни извештаи за состојбата со безбедноста и здравјето при работа. Во *Тунис*, периодичните извештаи за активностите на инспекторите за труд мора да ги вклучуваат сериозните индустриски несреќи и причините за нив, причините за колективните и поединечните трудови спорови и какви било

информации за регионалното или општото економско заздравување, развојот на социјалните односи на работа и подобрувањето на животниот стандард. Во други земји, како *Малави*, централниот орган за инспекција на трудот одлучува кои прашања ќе бидат опфатени со периодичните извештаи.

РЕЗИМЕ

Со меѓународните стандарди за трудот во врска со инспекцијата на трудот се воспоставуваат принципи, функции, права и должности, како и законски овластувања и насоки за националните инспекторати за труд во поглед на суштинските прашања за структурата и организацијата. Всушност, овие прашања се заеднички за повеќето земји-членки на МОТ. Меѓутоа, има голем број прашања за коишто може да не важат меѓународните насоки и кои се всушност различни за секоја земја и се поврзани со прашањата како што е трудовиот контекст, нивото на развој, нивото на ресурси, приоритети итн. Политиката за инспекцијата на трудот во конкретна земја треба да ги одразува двата извора на влијание.

Политиката за инспекцијата на трудот дава упатување за персоналот во инспекторатот и за „корисниците“ (работодавачите, работниците и општата јавност) за начинот на извршување на законските функции од страна на инспекторатот за труд. Исто така, обезбедува транспарентност во начинот на спроведување на работите на инспекторатот и односите со заинтересираните страни. Интерно, главната цел на политиката за инспекцијата на трудот е да даде јасни насоки за надлежностите на организацијата.

Во поглавјата 1 и 2 се наведуваат главните заеднички карактеристики на политиките за инспекцијата на трудот и главните прашања по кои со политиката треба да се обезбедат информации и насоки; на пример, кој е општиот пристап на инспекторатот за труд при утврдувањето на прекршоци; кои се приоритетите во дадена област; кое е нивото на права на одлучување на инспекторите?; како може инспекторатите да обезбедат конзистентност, праведност, транспарентност и отчетност во нивната работа? Дали инспекторатот за труд ќе ги истражи сите сериозни несреќи и претставки?

Планирањето на стратегијата и активностите што треба да ги преземе инспекторот за труд е важна вежба, особено за раководниот персонал. Стратегиското планирање е сложена вежба што вклучува анализа на националната состојба и достапните ресурси, додека носењето политички одлуки се заснова на приоритетите и посеопфатните насоки за иднина. Акциското планирање го прави стратегиското планирање попрецизно и поконкретно, со дефинирање на специфичните цели, насоки или резултати што треба да се постигнат, на деталните активности и соодветни показатели и временски рамки, потребни ресурси итн. Сите овие прашања се разработени во Поглавје 3.

Поглавје 4 се однесува на прашањата како што е следењето и контролата на напредокот на планираните активности (како да се одржи рамнотежа во постигнувањето на планираните цели и неопходната реакција по новите прашања што се појавуваат итн.).

Вклучена е и оцената на ефикасноста, ефективноста и влијанието, како и институционалното известување. Оцената на влијанието е најдобар начин за обезбедување информации за нивото на постигнување на мисијата на инспекцијата на трудот и клучниот елемент за постојано подобрување и подобро носење одлуки во идните вежби на планирање.

ВЕЖБИ

Вежба 1

НАСЛОВ	Пристап на санкционирање наспрема пристап на усогласеност
ЦЕЛ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Целта на вежбата е учесниците да направат споредба и да ги анализираат и разгледаат споредбено позитивните и негативните страни на „пристапот на санкционирање“ и „пристапот на усогласеност“ во однос на спроведувањето, како што е разгледано во Поглавје 2.
ЗАДАЧА	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Учесниците ќе бидат поделени во неколку работни групи. ✓ Во секоја група, треба да се избере презентер што ќе ги изнесе ставовите на групата. ✓ Групата треба да ги анализира споредбено позитивните и негативните страни на пристапот на санкционирање и на пристапот на усогласеност, како што е објаснето во Поглавје 2 и да направат белешки за заклучоците. ✓ Учесниците треба да одлучат, врз основа на дискусијата, кој пристап за спроведување може повеќе да одговара на националните околности и да ги објасни причините за тоа.
ВРЕМЕ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Групите имаат по 30 минути за размислување. Потоа, секој презентер ќе има по 5 минути за излагање на заклучоците на групата.

Вежба 2

	Планирање на инспекција
ЦЕЛ	Целта на оваа вежба е да им помогне на учесниците да размислуваат за важноста на планирањето и најдобриот начин за негово реализирање во нивните земји.
ЗАДАЧА	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Групата треба да избере презентер што ќе ги изнесе ставовите на групата. ✓ Учесниците треба да дискутираат за значењето на следните два искази и како тие се поврзани со процесите на планирање во нивните институции: <p><i>Разликата меѓу она каде сме сега (тековната состојба) и каде ви сакале да бидеме во иднина (стратегиско планирање) е она што го правиме (акциско планирање).</i></p> <p><i>„Во рамки на вежбата за акциско планирање, активностите треба да се избираат според националната политика за инспекција и приоритетите, имајќи ги предвид достапните ресурси. Планот треба да се заснова на докази и да има систематски пристап, со објаснување на суштината за вклучување на тие активности во планот и нивниот придонес во исполнувањето на договорените исходи и резултати. Таквото планирање му помага на раководството во поврзувањето на организациските активности со посеопфатните национални политики и приоритети и потврдува дека деловниот пристап е соодветен“.</i></p> ✓ Направете белешки за заклучоците.
Време	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Групите имаат по 20 минути за размислување. Потоа, секој презентер ќе има по 5 минути за излагање на заклучоците на групата.

Вежба 3

	Избор на претпријатија за инспекција за безбедност и здравје при работа
ЦЕЛ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Целта на оваа вежба е да им помогне на учесниците да ги анализираат и разберат причините и можните влијанија од изборот на одредени критериуми за избор на претпријатија што ќе бидат предмет на инспекциски надзор во однос на прашањата за безбедност и здравје при работа.
ЗАДАЧА	<p>Во мали работни групи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Изберете презентер што ќе ги изнесе ставовите на групата. ✓ Дефинирајте ја намената или причините што може да поттикнат прифаќање на различни критериуми (од оние што може да се најдат во формуларот „критериуми за избор“) за избор на претпријатија за инспекциски надзор за безбедност и здравје при работа. ✓ Изберете критериум или критериуми (не повеќе од 3) за примена во вашиот инспекторат и образложете зошто. ✓ Пополнете го формуларот и направете белешки за заклучоците.
ВРЕМЕ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Групите имаат по 30 минути за размислување. Потоа, секој презентер ќе има по 5 минути за излагање на заклучоците на групата.
ИЗВОРИ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Формулар „Критериуми за избор“

Формулар „Критериуми за избор“

Критериуми	Причини	Избор
Претпријатија со претходни прекршоци		
Претпријатија со поголем број на вработени.		
Претпријатија со поголем број на несреќи и заболувања.		
Претпријатија во поопасни сектори на дејност.		
Претпријатија со поголема стапка на професионални несреќи и заболувања.		
Претпријатија со најстари простории.		
Нови работни места во фазата на планирање.		
Претпријатија за кои имало претставки по прашањата за безбедност и здравје при работа.		
Претпријатија за кои има пријава за сериозни несреќи.		
Претпријатија без синдикална претставеност.		
Поминат период по последниот надзор.		
Други критериуми		

БИБЛИОГРАФИЈА И ДОПОЛНИТЕЛНА ЛИТЕРАТУРА

ILO (2006), *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

Pires, R. (2008), "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil", *International Labour Review*, Vol. 147.

http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf

Labour Inspection Policy, Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis, 2006.

http://www.smeda.org/downloads/LABOUR_INSPECTION_POLICY_2006.pdf

Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work.

http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates

Keeping Work Safe: The department of Labour's policy on enforcing, New Zealand, 2009.

<http://www.dol.govt.nz/PDFs/keeping-work-safe.pdf>

HSE (2009) *Enforcement policy statement (revised)*, Health and Safety Executive, UK.

<http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>

HSE (2005), *Enforcement Management Model HSE (review)*.

<http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf>

ILO (2008), *Guide for the preparation of national action plans on youth employment*, ILO, Geneva.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/nap.pdf>

SLIC (2006), *Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace*, SLIC.

http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf

SWEA (2008), *Rules of inspection*, Swedish Working Environment Authority.

http://www.av.se/dokument/inenglish/rules_of_inspection.pdf

HSE (2008), *Health and safety benchmarking - Improving together*, HSE, 1998.

<http://www.hse.gov.uk/pubns/indg301.pdf>

"Occupational health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences", in Adrian F. Ellis, *The global challenges of labour inspection*, ILO, Geneva, 2005.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_111444.pdf

Annual report 2008 Direction Générale Contrôle du Bien-être au Travail (French)

<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=24818>

АНЕКСИ

АНЕКС 1: ПОСТАВУВАЊЕ СТАНДАРДИ. НОРДИСКА ТАБЛА²⁶

Во сите земји, унапредувањето на здравјето и безбедноста, инспекцијата и истрагата се развивале заедно со националните традиции и култура и приоритети. Земјите од Западна Европа не се разликуваат во тој поглед и до одредена мера тоа останува во рамките на законодавството и стратегиите на членството на Европската унија. Промените се случуваат постепено, на годишно ниво, и додека работата на организациите како што е Комитетот на виши инспектори за труд (SLIC) и Европската агенција за безбедност и здравје при работа во Билбао овозможуваат подобар преглед на работните методи, приоритети и постигнувања на другите национални инспекторати за здравје и безбедност, сега се прифаќа дека систематското поставување стандарди со другите земји може значително да придонесе во подобрувањето на ефикасноста и ефективноста. Поставувањето стандарди е циклус од пет чекори насочени кон постојано подобрување

- Чекор 1 одлучување за стандардот.
- Чекор 2 анализа на тековната состојба.
- Чекор 3 избор на партнери.
- Чекор 4 работа со вашите партнери.
- Чекор 5 реакција по научените лекции.

Националните органи за инспекција на трудот во Нордиските земји (Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска) во 2002 година воспоставија меѓународна табела на националните политики за спроведување на Европската стратегија 2002-2006 г. за безбедност и здравје при работа. Пилот-проектот се базира на прашалник. Целта е да се даде преглед на некои од активностите преземени во различни земји и да се следи нивниот успех во однос на главните цели на стратегијата.

Во 2004 година, Ирска, Холандија и Обединетото Кралство се приклучуваат кон проектот. Во табелата изготвена во 2005 година, првата од проширената група, покажува сличности и разлики меѓу земјите учеснички во нивната работа за спроведување на Европската стратегија. Табелата се фокусира на осум стратемиски цели.

1. Хармонизација на статистичките податоци.
2. Поставување на мерливи цели.
3. Намалување на несреќите на работното место.
4. Намалување на проблемите со мускулниот и коскениот систем.
5. Борба против стресот поврзан со работата.
6. Намалување на изложеноста на хемиски агенсии.
7. Продуктивност и економија.

²⁶ Инспекција за безбедност и здравје при работа во Западна Европа. Policies, practices and experiences. Adrian F. Ellis, *The global challenges of labour inspection* ILO, 2005.

8. Потенцијал за превенција – потенцијалот што го има земјата за развој и одржување на подобрена средина.

Потенцијалот за превенција се проценува во рамките на четири области – инспекција на трудот, градење партнерство, развој на мерки на ниво на претпријатие и капацитет за предвидување на новите ризици – и е обид за претставување како различните пристапи на високо ниво придонесуваат кон целокупната култура на превенција.

За секоја област, одговорите на голем број прашања се забележуваат и се пренесуваат на оска од 360 степени, овозможувајќи разликите во политиката и приоритетите меѓу земјите едноставно да се утврди заради последователна анализа во рамки на групата, но и со поединечните инспекторати на земјите учеснички.

Сличности може да се забележат во сите или повеќето земји – тенденција на намалување во периодот од 10 години на несреќите на работното место, вклучувајќи ги фаталните несреќи, секторите со највисока стапка на несреќи - (градежништво, рударство и каменоломи и производство), приоритетните области за стратегијата (градежништво, производство, земјоделство), приоритетните области во подигнување тежок товар (градежништво, здравствени услуги, производство). Секаде има забележителни разлики, на пример, 10-годишниот тренд на проблеми со горните екстремитети поврзани со работата (зголемување во 3 земји, намалување во 3 земји).

Со тимот за поставување стандарди што работи во партнерство, техниката се покажа како мокна алатка за зголемување на ефективноста на националните инспекторати и може да послужи како пример за другите региони од светот.