

الأمان الوظيفي والتقلبات السياسية

(الثورات العربية وأثرها على حرية العمل)

أ.د. أحمد حسن البرعى (٥)

محام لدى المحاكم العليا

أستاذ ورئيس قسم التشريعات الاجتماعية

كلية الحقوق - جامعة القاهرة

(وزير القوى العاملة والهجرة سابقاً)

مؤتمر «الأمان الوظيفي»

8 - 10 نوفمبر 2012

جامعة مامبولريت - منظمة العمل الدولية - معهد الدراسات المتعمقة «نانت»

برلين

نوفمبر 2012

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

- (٥) - رئيس لجنة الخبراء القانونيين بمنظمة العمل العربية (سابقاً).
- عضو لجنة الخبراء المستشارين بمنظمة العمل الدولية.
- عضو لجنة حماية العمال المهاجرين وأسرههم بالأمم المتحدة.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

مقدمة:

حين تلقيت الدعوة للمشاركة في هذا المؤتمر، توقفت كثيراً حول كيفية عرضه، ذلك أن أغلب - بل كل - ما سيقال في هذه الورقة، لا يعدو أن يكون ترديداً وتذكيراً ب:

- الفقر
- البطالة
- الفساد
- الاستبداد

وفي عالم الثورة التكنولوجية والاتصالات، إحدى روافد «العولمة»، قل أن يأتي باحث في العلوم الإنسانية بجديد: إن أسباب الثورات في بلاد الربيع العربي، ونتائجها، بل ووسائل علاجها معروفة للجميع، بل أن وسائل حلها معروفة أيضاً، ولكن اللافت للنظر في بلاد «الربيع العربي»، أن انتفاضة هذه الشعوب، وإن بدت في ظاهرها **انتفاضة سياسية**، تطالب بتغيير النظم الديكتاتورية، بأخرى ديمقراطية، وتدعو إلى احترام حقوق الإنسان، وحماية الحريات الفردية، فإن هذه الثورات جميعها، تخفي في باطنها **ثورة اجتماعية** تهدف إلى ضمان معيشة كريمة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

من هذا المنطلق، ونظراً لموضوع هذا اللقاء، ومهمة هذه الورقة، فإننا لن نخوض في أسباب وأبعاد «الثورة السياسية»، إلا بالقدر اللازم لبيان علاقتها بموضوعنا الأساسي «الثورة الاجتماعية»⁽¹⁾.

(1) من المعروف أن أغلب البلاد العربية، لها سجل سيء في مجال حقوق الإنسان، فبالإضافة إلى وصول أغلب الحكام إلى الحكم بطرق غير مشروعة (انقلاب عسكري - تزوير انتخابات) فإنهم يتشبهون بالحكم لمدد طويلة، تؤدي بهم - وعلى الأخص - بحاشيتهم إلى الفساد والترجيح من الوظيفة العامة: فالقذافي - هو أقدم حاكم، جاء إلى السلطة بانقلاب عسكري عام 1969 وظل قابلاً على قمة السلطة حتى أطيح به وقتل في 20/10/2011 (إثنان وأربعون عاماً). أما حسني مبارك، فيعد أن ظل حاكماً لمصر منذ عام 1981 حتى 2011 (ثلاثون عاماً) فإنه كان يمهد لتوريث ابنه (جمال) الحكم في مصر، تماماً كما كان يفعل علي عبد الله صالح ويمهد لتوريث

ومن البديهي أن اسباب «الثورة الاجتماعية» تكاد تكون واحدة في كل دول «الربيع العربي» مع اختلاف (نسبي) في أهمية الأسباب.

المقصود بدول «الربيع العربي» وتداعي الأحداث

الثورات العربية أو الربيع العربي، كما تطلق عليها أجهزة الإعلام هي «حركات احتجاجية سلمية ضخمة» انطلقت في عدد من الدول العربية أواخر عام 2010 ومطلع 2011 متأثرة بالثورة التونسية.

وتبدو الأسباب الرئيسية لاندلاع هذه الثورات، واحدة بين كل الدول العربية ذات الصلة: فمن الناحية السياسية، كان انتشار الفساد، والتضييق السياسي والقمع الأمني وتزوير الانتخابات في كل دول الربيع العربي، بل في كل الدول العربية، ومن الناحية الاقتصادية، كان انتشار الفقر والبطالة، وسوء الأحوال المعيشية والركود الاقتصادي عوامل عرفتها كل دول الربيع العربي⁽¹⁾.

لكن أهم ما يلفت النظر، في هذا الصدد، هو أن اندلاع أول ثورات العالم العربي «الثورة التونسية» كانت لأسباب اجتماعية، حيث أن شرارة انطلاقها كانت «انتحار البوعزيزي» وهو شاب تونسي (من سكان مدينة سيدي بوزيد) والذي أقدم على إشعال النار في نفسه يوم 2010/12/17 «تعبيراً عن غضبه على حاله البطالة التي يعاني منها، واستبداد البوليس الذي قام بمصادرة عربة الفواكه التي كان يعتمد عليها في معيشته» (وقد توفي البوعزيزي متأثراً بحرقه يوم 4 يناير 2011).

أما ثورة الغضب في مصر، فقد اندلعت يوم 25 يناير (يوم عيد الشرطة في مصر) معتمدة على شباب (أهمهم شباب 6 أبريل) احتجاجاً على تجاوزات الشرطة المصرية في الفترة السابقة، وخاصة مقتل الشاب «خالد سعيد» في الإسكندرية إثر اعتداء وحشي عليه من الشرطة (دون ارتكابه أي فعل مخالف قانوناً)، وقد

ابنه (أحمد) بعد أن ظل يحكم اليمن ثلاثة وثلاثون عاماً (منذ 1978 حتى 2011)، واستمر حكم بن علي لتونس (الذي جاء أيضاً بانقلاب عسكري على بورقيبة) عام 1976 حتى 2011. أما مجيء بشار الأسد إلى الحكم فقد تطلب أن يتم تعديل الدستور في (15 دقيقة) ليكون «سن» بشار مناسباً لتوليته منصب رئيس الجمهورية.

(1) للمزيد: الثورات العربية/ar.wikipedia.org/wiki

استمرت الانتفاضة - رغم القمع الوحشي - حتى تنحى حسني مبارك عن الحكم يوم الجمعة الموافق 11 فبراير 2011.

وفي ليبيا، اندلعت شرارة الأحداث يوم الخميس 17 فبراير في شكل «انتفاضة شعبية شملت جميع المدن الليبية، وذلك بسبب الأوضاع المعيشية وأيضاً القمع الذي كانت تمارسه الشرطة والأجهزة الأمنية للنظام.

وتحولت «الانتفاضة الشعبية» إلى حرب أهلية وتدخلت قوات حلف شمال الأطلسي لمعاونة الثوار، وانتهى الأمر بمقتل القذافي في مدينة سرت يوم الخميس الموافق 20 أكتوبر 2011.

وفي اليمن انطلقت ثورة شعبية (أغلب عناصرها من الشباب) يوم الجمعة 11 فبراير (تحت شعار جمعة الغضب - يوم سقوط نظام حسني مبارك في مصر) للمطالبة بتغيير نظام عبد الله صالح الذي ظل يحكم البلاد ما يزيد عن ثلاثة وثلاثين عاماً.

واستمرت الأحداث حتى قبل عبد الله صالح التوقيع على «المبادرة الخليجية» فوض بموجبها «نائبه» عبد ربه منصور في كافة صلاحيات رئيس الجمهورية وغادر علي عبد الله صالح إلى الولايات المتحدة للعلاج.

أما في سوريا فقد انطلقت ثورة «الأحرار السورية» وهي انتفاضة شعبية ضد نظام بشار الأسد وذلك يوم الثلاثاء الموافق 15/3/2011 وانقلبت إلى حرب أهلية طاحنة مازالت رحاها دائرة حتى كتابة هذه الورقة.

ومن المؤكد، أن هذه الثورات تحمل البلاد والناس مشاكل جسيمة، خاصة على الصعيد الاقتصادي (وهو ما سيكون له أثر على العدالة الاجتماعية وسوق العمل) ولكن الأكثر خطورة هو كم الخسائر البشرية والذي بلغ (حتى كتابة هذه الورقة) 70,000 قتيل منهم 50,000 في ليبيا، 16000 في سوريا، 2000 في اليمن، 847 في مصر، 219 في تونس، وبلغ عدد المعتقلين السياسيين 200.000 معتقل، وبلغ عدد النازحين والمهاجرين 330,000 شخص منهم 230,000 من سوريا، 100,000 من ليبيا.

لقد أدت هذه الثورات إلى تغيير «رأس النظام الحاكم» إما بالهرب (زين العابدين)، إما بالتنازل (علي عبد الله صالح)، وقد رفعت كل هذه الثورات شعارات «التغيير والحرية والعدالة الاجتماعية»، ولكن الوقت مازال مبكراً للحكم عليها في ضوء الاضطرابات التي سادت هذه الدول في أعقاب الثورة، خاصة بسبب الفراغ السياسي الحاد الذي خلفته أنظمة فاسدة، استمرت لفترات زمنية طويلة أقلها ثلاثون عاماً وأكثرها إثنتان وأربعون عاماً.

تلك الثورات، لم تكن ثورات سياسية فحسب، بل هي في حقيقتها ثورات «اجتماعية»، ترمي إلى تحقيق عدالة اجتماعية، ولنكن أكثر وضوحاً: إعادة توزيع الدخل القومي على نحو أكثر عدالة.

لقد كان «القهر» الاجتماعي - وكما سنرى - سمة من سمات هذه الأنظمة «الفاسدة»، فما هي آفاق المستقبل، في هذه المنطقة؟ وهل يمكن تحقيق أهداف هذه الثورات؟⁽¹⁾.

للإجابة على هذه الأسئلة

سنتناول - في إيجاز - أهم الأسباب من وراء «الثورة الاجتماعية» في دول الربيع العربي، هي في قلب اهتمامات هذه الندوة (الباب الأول).

ومما لاشك فيه، أن العالم بأكمله يعرف هذه الأسباب، ويعمل على علاجها، فالدول التي نجحت في علاج هذه المشاكل، عبرت إلى مصاف الدول المتقدمة،

(1) ولا يقتصر الأمر على الدول الخمس المشار إليها، فقد طالت موجة الاحتجاجات كافة الدول العربية، التي تعاني جميعها من نفس «الأمراض السياسية والاجتماعية» ففي 2011/2/14 اندلعت ثورة «اللؤلؤ» في البحرين للمطالبة بإصلاحات سياسية، كما شهدت الجزائر منذ مطلع 2011 (متأثرة بما يحدث في المنطقة)، مطالبة بإصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية، وشهدت كل من جيبوتي (الجمعة 2011/2/18) والعراق (فبراير 2011) والمغرب (2011/2/20) والكويت (صيف 2010) سلطنة عمان (2011/11/18) احتجاجات ثانوية طالبت جميعها بالإصلاح السياسي والعدالة الاجتماعية.

كما وقعت أيضاً بعض الاحتجاجات المحدودة في كل من السعودية (الخميس 2011/3/3) والسودان (2011/1/30) وموريتانيا (يناير 2011) كلها انصبت على المطالبة بعلاج الأوضاع الاجتماعية وعلى الأخص مواجهة المشكلة الكبرى في العالم العربي ألا وهي «مشكلة البطالة».

بينما ظلت الدول التي فشلت في علاج هذه المشاكل في مصاف الدول «المتخلفة» والتي يطلق عليها الكتاب الغربيين - من باب المجاملة «دول في طريق النمو».

وسنحاول - في الباب الثاني من هذه الورقة - التلميح غير المطول لبعض وسائل علاج هذه المشاكل في دول الربيع العربي.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الباب الأول

أسباب الثورة الاجتماعية في دول الربيع العربي

الفصل الأول

غياب الأمان الاقتصادي وتدنى مستوى المعيشة،

تمهيد وتقسيم: وقائع ذات دلالة

في أكتوبر عام 2006، كان المدير العام لمنظمة العمل الدولية (السيد/ خوان سومافيا)، يلقي محاضرة في القاهرة عن " العمل اللائق"، وبعد أن إنتهى، عقب أحد الحاضرين من المفكرين المصريين بقوله:

«سيادة المدير العام إن العمل اللائق هو مطلب ممكن التحقيق في البلاد المتقدمة، أما عندنا سيادة الرئيس فعمالنا يبحثون عن العمل فقط».

وفي اجتماع عام مع عدد كبير من رجال الأعمال المصريين بعد الثورة (وكنت وزيراً للقوى العاملة) وفي محاولة اقناعهم بقبول تحديد حد ادنى للأجر (رغم تواضعه)، علق احد رجال الأعمال (وأيدته الحاضرون) قائلاً: **«إذا كنت مصرأ على وضع حد ادنى للأجور سيادة الوزير، فأرجوأن تتقبل فكرة أننا سنحجم عن التشغيل وربما سيزداد عدد المتعطلين عن العمل خاصة وأننا فد نستغنى عن بعض العمال»** (تدنى ظروف العمل والحياة)

وقبل ثورة 25 يناير في مصر، أقامت منظمة العمل الدولية **بالإتفاق مع الحكومة المصرية (2008)** مشروعاً **لـ «الحوار الاجتماعي»**، رفض اتحاد الصناعات المشروع - بل رفض مقابلة المنسق العام للمشروع، وقاطعته وزارة القوى العاملة، وانتهى الأمر بطرد منسق المشروع باعلان أنه «شخص غير مرغوب فيه» (غياب الحوار الاجتماعي).

ومنذ توقيع مصر اتفاقية الاصلاح الاقتصادي مع البنك الدولي وصندوق النقد (1992) تم بيع عدد كبير من شركات ومصانع القطاع العام، في عمليات يشوبها فساد يزكم الأنوف، ونجم عن " الخصخصة" استخدام نظام «المعاش

المبكر»، للاستغناء عن حوالى 2مليون عامل، أضيفوا إلى صفوف البطالة الممتدة منذ عام 1982.

وزاد الطين بله، أن الحكومة كانت قد استخدمت أموال التأمينات الاجتماعية فى مشروعات فاشلة، وعجزت عن رد الأموال للصناديق، فكان أن أصدر وزير المالية قراراً بضم أموال التأمينات الاجتماعية إلى الخزنة العامة، حتى يبدو أن «الدين الداخلى» قد انخفض تنفيذاً لروشتة «الإصلاح الاقتصادى».

والغريب أنه، رغم الفساد الذى شاب الخصخصة، وتزايد العمال المتعطلين عن العمل، والاستيلاء على أموال التأمينات الاجتماعية، لم يحرك الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ساكناً، فقد كانت الحرية النقابية غائبة، وكان الاتحاد من ضمن أجهزة الحكومة، لا علاقة له بالدفاع عن مصالح الطبقة العاملة، وكانت مصر - لهذا السبب - «زبونا دائماً» على قائمة ملاحظات لجنة تطبيق الاتفاقيات فى منظمة العمل الدولية (القائمة السوداء) (غياب الحرية النقابية وضعف الحماية الاجتماعية).

ولهذه الوقائع دلالتها: غياب الحوار الاجتماعى بين الشركاء واهدار مبدأ الثلاثية، وخاصة بسبب غياب الحريات النقابية، فى وقت انتشر فيه الفقر والبطالة والأمية، وتدننت فيه مؤشرات التنمية البشرية، وغدت «العدالة الاجتماعية» مطلباً ملحاً، كان من مكونات مطالب الثورات فى دول الربيع العربى.

وسنتناول - فى ضوء هذه المقدمة - تدنى مؤشرات التنمية البشرية، وانتشار الفقر والبطالة والأمية فى بلاد الربيع العربى، ولكن يتعين قبل ذلك، الإشارة إلى أن الاقتصاد العربى فى مجمله فى مأزق، زادت من حدته «العولمة»، وصعوبة تكيف الاقتصاد العربى مع الاقتصاد العالمى، وهو سبب مباشر فى تخلف أغلب الدول العربية عن تحقيق الأمان الاقتصادى لمواطنيها.

أولاً: انعدام الأمن الاقتصادى والمخاطر التى يواجهها العالم العربى:

على الرغم من أن أغلب دول العالم - إن لم تكن كلها - تشكو من مجموعة من المظاهر التى تمثل ضغوطاً على أمنها وأمن المواطن، (كالضغوط البيئية، والزيادة السكانية، التوسع الحضرى،..... إلخ) تظل أن المنظمة العربية - بكل

دولها- تواجه صعوبات وتحديات كبيرة, فى هذا الصدد: فالمنطقة العربية تواجه تحديات كبيرة، تهدد «أمن الانسان» كالضغوط البيئية، ونقص الموارد التى قد تفضى الى نزاعات على الموارد الطبيعية المتناقصة، وخاصة الإفراط فى استغلال الأرض ونقص المياه والتصحر والتلوث والتغيرات المناخية (تقرير التنمية الانسانية العربية- تحديات أمن الانسان فى البلاد العربية - 2009 - ص2 وما بعدها).⁽¹⁾

ولكن الخطر الأكبر، يتمثل فى هشاشة «الأمن الاقتصادى» فى 1 لدول العربية: إن الثروات النفطية الخيالية فى البلدان العربية، لا تعكس بصدق حقيقة النظام الاقتصادى العربى الذى يتسم بالهشاشة نتيجة الضعف الهيكلى للعديد من الاقتصاديات العربية، بما يترتب عليه **زعزعة الأمن الاقتصادى للدولة والمواطن معها**، خاصة وأن الأمن الاقتصادى للمنطقة العربية ككل - والدول النفطية خاصة - مرتبط بتقلبات أسواق النفط العالمية، وهو عنصر «خارجى» يودى إلى تأرجح الاقتصاد العربى صعودا وهبوطا: فما بين النمو الخارق للعادة فى السبعينيات، ثم الركود الاقتصادى فى الثمانينات، ثم العودة الى النمو الخارق فى مطلع القرن الحادى والعشرين، تأثرت اقتصاديات الدول النفطية، وتأثرت تبعاً لذلك باقى الدول العربية، سواء بسبب نقص الاستثمارات الآتية من الدول النفطية، أو انكماش تحويلات العاملين فى تلك الدول، الى الوطن الأم.

كلية الحقوق

(1) ويبدو الضغط السكانى واضحاً، اذا لاحظنا أن عدد السكان فى العالم العربى كان عام 1980 مائة وخمسون مليون (150مليون) ووصل عام 2007 الى ثلاثمائة وسبعة عشر مليوناً (317 مليون)، ويتوقع ان يتجاوز عام 2015 ضعف العدد فى عام 1980 ليصل إلى 395 مليون (ثلاثمائة وخمسة وتسعون مليون). وتجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى أن نحو 60% من السكان لا يتجاوزون الخامسة والعشرين من العمر، لتصبح المنطقة العربية أكثر مناطق العالم شباباً. ناهيك عن ازدياد ضغوط التوسع الحضارى المتمثلة فى النزوح من الريف الى الحضر وما يسببه ذلك من اوضاع معيشية غير صحية متصلة بالازدحام وانعدام الأمن: فقد ارتفعت نسبة سكان الحضر من 38% عام 1970 الى 55% عام 2005 ومن المقدر أن تتجاوز 60% عام 2020(وهو ماسيترتب عليه انتشار المساكن العشوائية كما سنرى بعد قليل) ناهيك عن بعض العوامل البيئية كالتصحر ونقص المياه وتلوثها، ونضوب المياه الجوفية والتلوث.....الخ.

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أن هذا الضعف الهيكلي الذي يتسم به الاقتصاد العربي، كان حائلا دون تحقيقه الاندماج بالاقتصاد العالمي، خلال العقود الثلاث الأخيرة.

والأمر غير قاصر على الدول النفطية، بل طال كذلك الدول العربية الأخرى، التي لن يكون بإمكانها أن تحقق من فترة الازدهار البترولي الثانية، قدر ما حققته في المرحلة الأولى، على الرغم من قيام بعض دول النفط، بتحويل بعض استثماراتها الدول العربية، ولكن هذه التحويلات كانت أقل أثرا مما كانت عليه في الماضي، نتيجة لاستهلاك الزيادة السكانية جانبا كبيرا من هذا التدفق، وكذلك نتيجة تأثر تحويلات العاملين في الدول النفطية سلباً جراء «توطين الوظائف»، وأخيرا نتيجة تحمل البلاد غير النفطية «فاتورة» استيراد النفط بكلفة عالية والدعم الذي تقدمه لمواطنيها.

ثانياً: تدنى معدلات التنمية البشرية في دول الربيع العربي:-

تؤكد تقارير التنمية البشرية بحق أن الإنسان هو «الثروة الحقيقية لأي أمة» وأن التنمية البشرية هي التي «توسع خيارات البشرية».

وتنقسم البلاد العربية - من حيث درجة التنمية البشرية - الى ثلاث مجموعات:

دول التنمية البشرية المرتفعة، وتضم الكويت (33)، قطر (35)، الامارات (39)، البحرين (41)، ليبيا (56) عمان (58) والسعودية (61) وتبلغ نسبة عدد السكان، الى مجموع سكان الدول العربية 2,34% (1).

دول التنمية البشرية المتوسطة، وتضم الاردن (86)، لبنان (88)، تونس (91)، الجزائر (104)، مصر (101)، سوريا (108)، والمغرب (126)، وتبلغ نسبة عدد سكان هذه الدول - الى مجموع سكان الدولة العربية 75%.

دول التنمية البشرية المنخفضة، وتضم اليمن (133)، موريتانيا (137)،

(1) الرقم قرين كل دولة هو ترتيبها في مقياس التنمية البشرية وفقا لتقارير التنمية البشرية في العالم (2010).

السودان (154) والعراق والصومال.

ومن الواضح، أن دول الربيع العربي (عدا ليبيا) تقع إما في دول التنمية البشرية المتوسطة (تونس، مصر وسوريا) وإما في دول التنمية البشرية المنخفضة (اليمن).

فاذا تتبعنا دليل التنمية البشرية (وفقا لتقارير التنمية البشرية) لوجدنا أن عناصر التنمية تقوم على ثلاثة أبعاد: (الصحة والتعليم ومستوى المعيشة) وأربعة مؤشرات (العمر المتوقع عند الولادة - متوسط سنوات الدراسة والمتوسط المتوقع ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي) فاذا تتبعنا هذه الأبعاد والمؤشرات، لتبيننا مدى ضعف التنمية البشرية في دول الربيع العربي.

الفقر وسوء توزيع الدخل:

يقدر عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر (دولار إلى دولارين يوميا) لنحو 34.6 مليون عربي في دول التنمية البشرية المتوسطة أو الضعيفة، وبناء على خط الفقر الدولي كان هناك (عام 2005) 20,3% من مواطني هذه الدول يعيشون في فقر مدقع.

وتختلف نسبة هؤلاء من بلد إلى آخر، بحيث بلغت النسبة في لبنان وسوريا 30%، في اليمن و 41% في مصر.

وهذه النسب تتعلق بانخفاض (الدخل) والذي يعرف بـ «فقر الدخل»، فاذا أخذنا بأبعاد التنمية ومؤشراتها (التعليم والصحة - طول العمر) فإن «الفقر الإنساني» في البلاد العربية يصل إلى 35% مقارنة بمعدل 12% في الدول ذات الدخل المرتفع.

وتبلغ نسبة السكان الذين يعانون من فقر متعدد الأبعاد (فقر الدخل والفقر الإنساني) 40,4% في مصر، 37,5% في سوريا، 53,9% في اليمن، 37,1% في تونس. (دليل التنمية البشرية 2005 و2010)

دليل الفقر متعدد الأبعاد في دول الربيع العربي (2008) (جدول رقم)

نسبة السكان الذين يعيشون دون خط فقر الدخل	السكان الذين يعانون وجهاً من أوجه الحرمان الشديد (النسبة المئوية)				السكان المعرضون للفقر متعدد الأبعاد (النسبة المئوية)	السكان الذين يعيشون في فقر متعدد الأبعاد شدة الحرمان (النسبة المئوية)	
	خط الفقر القومي	المستوى المعيشي	الصحة	التعليم			
1.25 دولار في اليوم	6.9	13.1	1.1	4.9	37.1	تونس	
16.7	09	16.9	18	6.9	40.4	مصر	
1.3	13.6	20.4	7.1	37.5		سوريا	
17.5	38.2	34.4	54.5	13	53.9	اليمن	

مشكلة الأمية في دول الربيع العربي:

من أهم المشاكل التي تواجهها دول الربيع العربي، مشكلة «الأمية»: فمن بين عدد سكان الدول العربية (335 مليون) عام 2009، كان يوجد 100 مليون من الأميين والأميات، وتشير إحصائيات منظمة اليونسكو عام 2009، أن نسبة الأمية في العالم العربي بلغت 30% وترتفع بين النساء لتصل إلى 50% وتأتي أعلى نسبة للأمية في العراق 61%، والسودان 50% وفي مصر 42%، وفي اليمن 39% وفي المغرب 38%.

مشكلة الحياة العشوائية:

ومن العوامل الدالة على تدنى مستويات المعيشة، ظاهرة «العشوائيات» التي - نتيجة لعدم كفاية المساكن والمرافق - انتشرت في كافة الدول العربية التي اندلعت فيها الثورات.

ففي مصر، على سبيل المثال، ترتب على ازدياد عدد السكان وضيق المعيشة، النزوح من الريف إلى الحضر، دون أن تتمكن الدولة من مواجهة

النازحين وتدبير معيشتهم، فبدأ ظهور العشوائيات في مصر منذ منتصف القرن الماضي، وزاد الاهتمام بالظاهرة، عندما أصبحت على أبواب، بل وفى قلب القاهرة.

يحيط القاهرة الكبرى حزام من المناطق العشوائية يبلغ عددها أكثر من 80منطقة، وحسب التقرير الصادر مؤخراً عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يقطن بعشوائيات القاهرة 3.13مليون نسمة بما يزيد على ربع سكان عشوائيات الجمهورية، ويستحوذ إقليم القاهرة الكبرى على 53.2% من سكان العشوائيات في مصر الذين يمثلون 38.8% من سكانها.

ويؤكد التقرير أن مساحة العشوائيات بإقليم القاهرة الكبرى تضاعفت 18 مرة منذ العام 1950 من 6.6كم إلى 119.5 كم عام 2006، وبلغت الكثافة السكانية العامة بالإقليم 54.1 ألف نسمة/كم، وتصل نسبتها بمدينة القاهرة وحدها إلى 38900 نسمة/كم، وحصر التقرير 6.5مليون نسمة يسكنون العشوائيات بالقاهرة الكبرى بما يعادل 48% من سكان حضرها بشكل يجسد ضخامة مشكلة العشوائيات.

أكد التقرير أن عدد سكان القاهرة بلغ 18.5مليون نسمة وفقاً لإحصاء العام 2006 يمثل 25.3% من جملة سكان الجمهورية ويسهم فى نمو ظاهرة العشوائيات بها.

ولا تقتصر مشكلة العشوائيات على مدينة القاهرة فحسب بل انتشر الامتداد العشوائي للمدن في كل المدن المصرية تقريبا. فتشير معظم البيانات الإحصائية المتاحة إلى أن عدد المناطق العشوائية أي مصر كان يبلغ عددها 434منطقة فى عام 1993 ووصلت إلى 1221 منطقة عشوائية في عام 2006 منتشرة فى عدد 24محافظة من محافظات الجمهورية. وهناك حوالى 15.7 مليون نسمة يعيشون فى هذه المناطق العشوائية وتمثل هذه النسبة 24% من إجمالي سكان الجمهورية، 40% من إجمالي سكان المناطق الحضرية، وذلك بالإضافة إلى 8مليون نسمة يسكنون المناطق الريفية. وقد وصلت نسبة العشوائيات في بعض المدن إلى حوالى 77% من النمو العمرانى للمدينة (بنى مزار - المنيا) بل إنها وصلت إلى 87% من الإمدادات العمرانية لمدينة الجيزة، 25% محافظ أسسوط، وفى محافظة الإسكندرية يوجد 54 منطقة عشوائية يقطنها حوالى 1.36 مليون نسمة

ويمثلون 35% من إجمالي سكان مدينة الإسكندرية.

وحسب تقرير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يتصدر إقليم الدلتا المقدمة في عدد المناطق العشوائية بالجمهورية بعدد 362 منطقة، مقابل 192 و184 و159 منطقة بأقليم جنوب الصعيد والقاهرة الكبرى والإسكندرية على التوالي، فيما خلت محافظتا جنوب سيناء والوادي الجديد من أي مناطق عشوائية.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الفصل الثاني

المشكلة العويصة: البطالة

تمهيد وتقسيم: وقائع ذات دلالة

إذا كان انتحار البوعزيزي، الشرارة الأولى، في ثورة «الياسمين» فإن إشعال شاب عربي النار في نفسه، لم تكن المرة الأولى إنما سبقها إشعال ستة شبان في مصر وثمانية شبان في اليمن، النار في أنفسهم زهقاً من الحياه بسبب فشلهم في الحصول على عمل يتعيشون منه. (1)

- وتؤكد الأبحاث المتخصصة، أن الركود الأقتصادي والبطالة المتزايدة يدفعان إلى زيادة حالات الانتحار.

- قبل اندلاع الثورة في مصر، في يونيو 2010، أعلنت إحدى المستشفيات الكبرى عن طلب 50 ممرضه وممرض، تقدم لشغل الوظائف ما يزيد عن 1500 شخص من بينهم حوالي 600 شخص حاملين لاجازة الطب.

ودلالة هذه الوقائع واضحة: لقد ضاقت سبل الحياه والعيش بالشباب إلى أن بلغ اليأس منهم دفعهم للانتحار، أو دفعهم طلب الرزق للتقدم لوظائف أدنى من تلك التي تؤهلهم شهاداتهم لشغلها.

ومما لا شك فيه، أن للبطالة في دول الربيع العربي، أسباب مشتركة، تتعلق بالزيادة السكانية، وبيطء التنمية الاقتصادية اللازمة لخلق فرص العمل، وهو ما ترتب عليه ازدياد مستمر في أعداد المتعطلين عن العمل.

ولكن بالإضافة إلى هذه الأسباب المشتركة، فإن التجربة المصرية، وتخبط السياسات الاقتصادية فيها، وغياب أي خطط للتنمية البشرية، تستحق دراسة على حده.

(1) وقد كثرت حالات الانتحار في بلدان الربيع العربي خاصة (والعالم العربي بصفة عامة) حتى اصبحت ظاهرة وتوالى الكتابات عنها على انه «موضة الموت انتحار تغزو العالم العربي»، خاصة في مصر، الجزائر، المغرب، تونس، اليمن، العراق والمملكة العربية السعودية (مجلة فكره: 2012/7/3) Recherche Google .

أولاً: أسباب ازدياد ظاهرة البطالة في العالم العربي،

إذا كنا قد اخترنا لهذا الفصل، عنوان «المشكلة العويصة»، فلأنها كذلك، إذ أضحت سبباً في تهديد استقرار العديد من الأنظمة والحكومات العربية، خاصة بسبب الزيادة السكانية وتعاظم الفجوة بين الإنتاج والاستهلاك، وبخاصة في النقص المتزايد في المواد الغذائية. (1)

فوقاً للتقارير العربية، (2) كان عدد سكان العالم العربي، عام 2001، 284 مليون نسمة، ارتفع إلى 300 مليون نسمة بنهاية 2002، وبلغ عام 2006 320 مليون نسمة، وارتفع إلى 354 مليون نسمة عام 2010، وينتظر أن يصل إلى 486,7 مليون نسمة عام 2030 بمعدل زيادة سنوية متوسطة 25% تعد من أعلى المعدلات مقارنة بمعدل النمو السكاني في العالم.

بيد أن المشكلة لا تقف عند حد زيادة عدد السكان، وإنما تكمن أساساً في تذبذب الأداء الاقتصادي، من خلال أرقام الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية في السنوات الأخيرة (كما سبق الإشارة إلى ذلك)، إذ بلغ معدل نمو الناتج 5,5% عام 1996 ثم تراجع إلى 3,6% عام 1997، وازداد التراجع عام 1998 ليصبح معدلاً سالباً (-2,5%)، وبحيث وصف مستوى النمو الاقتصادي العربي بأنه دون المستوى.

ووفقاً للتقرير الاقتصادي العربي، فإن هذا التراجع الاقتصادي، وما صاحبه من زيادة سكانية، أديا إلى **تدري المستويات المعيشية للسكان وارتفاع عدد ذوي الدخول المنخفضة منهم في الدول العربية** إذ أن من الواضح انتشار البطالة في العالم العربي، حيث ارتفع معدلها ارتفاعاً كبيراً بالقياس إلى نسبة سكان العالم العربي إلى سكان العالم: فبينما كان تعداد السكان العربي لا يزيد عن 4,5% من سكان العالم، وصل معدل البطالة في العالم العربي إلى 14,6% من العالم، وشكل مجموع المتعطلون العربي 10,6% من مجموع المتعطلين في العالم.

(1) راجع تقرير التنمية البشرية (السنوات 2002 – 2011)

(2) تقرير الاقتصاد العربي الموحد (2002)، التقرير العربي الأول حول «التشغيل والبطالة في الدول العربية».

ولقد ترتب على الزيادة السكانية المرتفعة أن النشيطين اقتصادياً لم تزد نسبتهم في العالم العربي عن 30% من السكان⁽¹⁾ مما ترتب عليه زيادة العبء على كاهل الفئة المنتجة وأعاقت العملية التنموية، وشكل تهديداً لألية مكتسبات تنموية، خاصة وأن الزيادة السكانية مع ضعف الهياكل الاقتصادية، وتراجع النمو الاقتصادي، بالإضافة إلى ضعف الاستثمارات، والاتجاه العام نحو تقليص التشغيل الحكومي وقلّة فرص العمل في القطاع العام، وضعف قدرة القطاع الخاص على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، كل ذلك أدى إلى الفشل في توفير فرص عمل كافية لمواجهة العرض المتمثل في الأعداد المتزايدة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل.⁽²⁾

وتجدر الإشارة، بصدد زيادة عدد السكان، أن دول «الربيع العربي» هي أكثر الدول زيادة في عدد السكان: فمصر وحدها يبلغ عدد سكانها 84,5 مليون نسمة (عام 2010)، والسودان يبلغ عدد سكانه 43,2 مليون نسمة، ويتجاوز عدد السكان في كل من الجزائر، العراق، المغرب ثلاثون مليون نسمة، بينما يزيد عدد السكان في كل من المملكة العربية السعودية، اليمن عشرون مليون نسمة.

لكن الزيادة في أعداد السكان ليست - في حد ذاتها - المشكلة، إنما تكمن مشكلة العالم العربي ككل - ودول الربيع العربي بوجه خاص - أن هذه الزيادة لا يصاحبها ما يكفي في خلق فرص عمل جديدة لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل.

وهنا - وليبيان مدى تأثير البطالة - في بلدان الربيع العربي يتعين الإشارة إلى اختلاف الظاهرة من الناحية الكمية في البلاد النفطية، والتي تتراوح نسبة البطالة فيها ما بين 1,7 (الكويت) و 2% (قطر) و 2,3% (الإمارات) و 3,4% (البحرين) فيما تبلغ هذه النسبة في المملكة العربية السعودية 6,1%، ومع ذلك بدأت مشكلة البطالة تؤرق القائمين على الأمر، وبدأ منذ العقد الأخير من القرن العشرين سياسة «توطين الوظائف» بدلاً من الاستعانة بالعمالة الأجنبية، وهو ما

(1) وتختلف نسبة المشاركة الاقتصادية، من بلد إلى آخر وتبلغ في مصر 30,8% من عدد السكان، وفي تونس 33,8%، وفي اليمن 23,5%، وفي سوريا 28% (التقرير الاقتصادي العربي 2006).
(2) انظر الملحق رقم (1) تطور عدد السكان في الدول العربية، ومعدلات الزيادة، والعدد المتوقع من السكان عام 2030،

انعكس على دول الربيع العربي، بعودة أبنائها المهاجرين إلى دول النفط، ليزيد في تلك الأخيرة، طابور البطالة طويلاً.

معدلات البطالة في دول الربيع العربي، بلغت نسبة البطالة في دول الربيع العربي 14,2% في تونس، 10% في ليبيا، 8,1% في سوريا و16,3% في اليمن وبلغت في مصر عام 2011 11,9%⁽¹⁾.

لكن الأرقام وإن ددت على «خطورة الموقف»، فإن الأمر يزداد خطورة إذا لاحظنا، أن البطالة تمس على وجه الخصوص الشباب (خاصة المتعلمين منهم) والمرأة: فوفقاً لتقارير منظمة العمل العربية (2006) تبلغ نسبة بطالة الشباب إلى البطالة عامة في تونس 27%، ومصر 26%، ليبيا 27%، اليمن 29%، وسوريا 20%⁽²⁾ والجزائر 46% وتعتبر الإناث هن الأكثر تضرراً من البطالة إذ أن معدلات البطالة بينهم بلغت 31,2% بينما هي عند الشباب 25%.

ثانياً: الوضع في مصر

إذا كانت مصر، تشبه فيما يتعلق بـ «ظاهرة البطالة» باقي دول الربيع العربي (أو الدول العربية عموماً)، من حيث تزايد عدد السكان، ونسبة البطالة، خاصة بين الشباب، وعلى الأخص النساء منهن، فإنها (أي مصر) تعاني، كباقي الدول العربية، من الآثار الوخيمة للبطالة (انتشار الفقر، الانتحار، المخدرات وانتشار الجريمة)، وتظل أن لمصر - بسبب أوضاعها الديمغرافية والاقتصادية - حالة خاصة.

1- تنوع السياسات الاقتصادية في مصر وأثرها على سوق العمل

كانت مصر وقت وقوع ثورة 1952، تتبع نظام «الاقتصاد الحر»، وكانت - حسب التوقعات - على شفا الانطلاق نحو التصنيع.

وفي عام 1962، اختار النظام - برئاسة جمال عبد الناصر - التوجه ناحية النظام «الاشتراكي»، القائم اقتصادياً على ملكية وسائل الإنتاج «ملكية عامة»،

(1) سنعالج البطالة في مصر، في البند ثانياً - على حده نظراً لخصوصية الأوضاع الاقتصادية المصرية.

(2) حتى البلدان العربية النفطية ترتفع النسبة فيها إلى 21% في البحرين و23% في الكويت، و26% في السعودية، و17% في قطر.

عن طريق تأميم منشآت القطاع الخاص، وسياسياً على نظام «الحزب الواحد»، اقتداء بالمعسكر الاشتراكي بقيادة الاتحاد السوفيتي آنذاك.

وعند انتقال السلطة إلى أنور السادات (1971)، رأى أن «النظام الاشتراكي» لن يستطيع وحده مواجهة احتياجات الأعداد الزائدة من السكان، فأعلن سياسة «الانفتاح الاقتصادي»، التي بدأت تسمح بوجود منشآت القطاع الخاص إلى جانب منشآت القطاع العام.

وفي 1981، عندما تولى حسني مبارك تعالت الأصوات منبهة إلى الخسائر التي يحققها القطاع العام، وقد تقرر عام 1992 أن تنتهج مصر، بالاتفاق مع البنك وصندوق النقد الدوليين، «برنامجاً للإصلاح الاقتصادي»، كان من بين أدواته، اللجوء إلى «الخصخصة»، وتطبيق آليات «السوق الحر».

من هذا العرض السريع يتضح أن مصر، عرفت خلال فترة زمنية لا تتجاوز ثلاثون عاماً (1962 - 1992) أربعة توجهات اقتصادية:

1952: نظام اقتصادي حر

1962: نظام شمولي (يوصف خطأ أنه اشتراكي)

1971: نظام مختلط يقوم على القطاع العام مع انفتاح اقتصادي

1992: عودة إلى آليات السوق الحر واستخدام الخصخصة كوسيلة لإصلاح

السوق

ولقد كان لهذا «التعدد» في التوجهات الاقتصادية، وغياب استراتيجية اقتصادية، يمكن توجيهها ناحية خلق فرص العمل، واستيعاب الأعداد الزائدة الداخلة إلى سوق العمل، أثر بالغ، ليس فقط على ظاهرة البطالة، وإنما أيضاً على سوق العمل في مصر بصفة عامة.

فلقد اتبعت الحكومات المصرية، عقب موجة التأميمات الكبرى (1962)، سياسات أضرت بالقطاع العام، وأدت إلى خسارته ومديونيته، فلم تكن إدارة منشآت القطاع العام على أسس اقتصادية، بل كانت الأهداف السياسية والاجتماعية، مقدمة على الاعتبارات الاقتصادية.

فمن الناحية السياسية، أطلق شعار، أن الدولة «اشتراكية !» لا تعرف البطالة، فكان التعيين التلقائي (والعشوائي) لحاملي الشهادات المتوسطة والعليا.

ومن الناحية الاجتماعية، كان تحديد أسعار المنتجات، لا يتم على أساس اقتصادي، في ضوء «سعر التكلفة»، بل كانت المنتجات تباع بسعر «اجتماعي»، يراعي فيه الموازنة بين الأجور (التي تحددها الدولة) وبين الأسعار (التي تفرضها الدولة أيضاً)، ومما لا شك فيه أن هذا الأسلوب «حفظ التوازن بين الأجور والأسعار»، وهو ما يفسر تدني مستويات المعيشة عند اتباع سياسات السوق الحر، حيث لم تستطيع الأجور (التي تحددها الدولة)، ملاحقة الأسعار التي أطلقت للعرض والطلب.

وفيما يتعلق بالأجور، ولأسباب فنية سنبينها في الفصل الثالث من هذا الباب الأول، وصل الحال إلى أن أصبح دخل العامل مكون من 80% من الأجر المتغير و 20% من الأجر الثابت، وهو عكس المستويات العالمية ومعدلات الأجور في أغلب دول العالم.

وسنرجئ الحديث عن انعكسات تعدد التوجهات الاقتصادية إلى الفصل الثالث أيضاً، ونكتفى هنا ببيان أثر التخبط في التوجهات.

1- ازدياد ظاهرة البطالة في مصر منذ الخمسينات

بدأت مشكلة البطالة تظهر في مصر، منذ أوائل الستينات، حيث أتسمت هذه الفترة حتى نهايتها، بالتوسع في التشغيل من خلال الحكومة والقطاع العام والمشروعات العامة، مما ساهم ولا شك في زيادة العاملين بالحكومة والقطاع العام.

ولقد ارتفعت أعداد المتعطلين في مصر، من 142,215 ألف عاطل وذلك طبقاً لتعداد عام 1960 إلى 459,081 ألف عاطل طبقاً لتعداد عام 1980، بعدها ارتفعت أعدادهم إلى 1,438 مليون عاطل وفقاً لتعداد عام 1986، ثم ارتفع العدد إلى 1,538 مليون عاطل طبقاً لتعداد عام 1996، ثم إلى 2,135 عاطل عام 2006، ثم 2,129 مليون عاطل عام 2011.

وإذا ما حاولنا تقسيم وتحليل هذه الفترة، نلاحظ أن فترة الستينات، قد اتسمت

بالتوسع فى التشغيل كما سبق الإشارة، حيث ارتفعت نسبة العمالة الموجودة بالحكومة خلال الفترة من عام 1976/66 وحتى عام 1973 إلى 6,7% سنوياً.

وعلى الرغم من أن معدل البطالة، قد انخفض خلال تلك الفترة، إلا أنه لم يكن مرتبطاً بالإنتاج، إذ انخفض معدل البطالة خلال سنوات الركود الحاد (1968-1972) من 2,9% إلى 1,4%، ويعزى هذا التطور إلى التجنيد العسكرى والزيادة فى أعداد القوات المسلحة التى استوعبت أكثر من 150 ألف خلال تلك الفترة. (1)

أما عن فترة السبعينات والثمانينات، فنجد أنها اتسمت بالتحول، حيث بدأت الهجرة الخارجية إلى الدول العربية (الدول النفطية)، مما أدى إلى امتصاص عدد كبير من العمالة النشطة اقتصادياً، بلغت 20% من القوة العاملة.

والتزمت الحكومة بتعيين باقى الخريجين فى نفس الوقت، وخلال هذه الفترة حدث تطور ملموس، نتيجة لحالة الراج الإقتصادى التى سادت خلال تلك الفترة، حيث برز قطاع التشييد والبناء واستوعب نحو 21% من العمالة جنباً إلى جنب مع القطاع غير الرسمى الذى يتكون من 144 ألف مؤسسة، تستوعب كل منها أقل من عشرة عمال - ليصبحا آليتين جديدتين فى امتصاص العمالة.

وعلى الصعيد الآخر، تدهورت قدرة القطاع الزراعى فى إستيعاب العمالة من نحو 53% فى الستينات إلى 48% عام 1976 إلى نحو 37% عام 1985.

وهذا يرجع إلى تصاعد أجور العمالة فى قطاع التشييد، مما أوجد حافزاً قوياً لانتقال العمالة الزراعية إلى قطاع التشييد، كما عجزت كل من الصناعات التحويلية والقطاعات الأخرى عن خلق فرص عمل تذكر بسبب اتباعها فنون إنتاجية كثيفة رأس المال، قليلة العمالة.

وأخيراً، فلقد تميزت هذه الفترة، بتصاعد دور الهجرة الداخلية، وقطاع التشييد والبناء، والقطاع غير الرسمى كآليات أساسية، بجانب التشغيل الحكومى

(1) أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا - قضية البطالة وتوفير فرص العمل «دراسات ووثائق» الجزء الأول - شركة مطابع الطوبجى التجارية، عام 1996، ص 37، وانظر كذلك: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - تعداد السكان (1960 - 1976 - 1986 - 1996 - 2006) والتقارير الصادر عن الجهاز عن قوة العمل والبطالة فى مصر (2011)،

فى إحداث التوازن الظاهرى فى سوق العمل، وتحقيق مستوى مرتفع من التشغيل.

وعن فترة الثمانينات وحتى التسعينات، نجد أن تلك الفترة قد عجزت عن الاستمرار فى تحقيق التوازن، بين المعروض من العمالة، والمطلوب منها، فى سوق العمل، ومرجع ذلك، إلى تعرض الاقتصاد المصرى فى هذه الفترة لأزمة حقيقية صاحبها ضعف الرواج الاقتصادى - الأمر الذى دعا الحكومة إلى خفض المعدل السنوى لتوظيف الخريجين، فى الوقت الذى تزايد فيه أعداد الخريجين سنوياً مع تقلص الإنفاق الاستثمارى فى قطاع التشييد والبناء، وتباطؤ قدرته على استيعاب العمالة، فضلاً عن تشبع القطاع غير الرسمى، وعدم قدرته على امتصاص المزيد من المتعطلين.

من ناحية أخرى، تراجع الطلب الخارجى على العمالة المصرية، وكذلك شهد سوق العمل عودة للأيدى العاملة المصرية المهاجرة، كذلك ضاعفت أزمة الخليج وعودة نصف مليون عامل مصرى من الكويت والعراق والدول العربية الأخرى، من حدة مشكلة البطالة والتشغيل.

وبين لنا، الجدول التالى (جدول رقم 2) تطور حجم ثورة العمل والبطالة فى مصر خلال الفترة من 1950 إلى 2011 (الأعداد بالآلاف):

السنة	قوة العمل	عدد المتعطلين	معدل البطالة %
1950	5432190	112535	2,1
1960	6860534	142215	2,1
1970	8575216	368666	4,3
1980	10678273	459081	4,3
1986	13400	1438	10,7
1996	17175	1538	8,9
2006	21957	2135	9,7
2011	26238	2129	11,9

ويبدو جلياً من الجدول السابق، أنه ما بين 1980، 1986 تضخمت نسبة المتعطلين عن العمل: فبعد أن كانت 4,3% عام (1980) صارت، عام 1986 - 10,7%.

ويرجع ذلك أساساً، إلى توقف الحكومة (عام 1982) عن «التعيين العشوائي والتلقائي في الحكومة والقطاع العام»، وتبنت الحكومة اعتباراً من 1986 سياسة إصلاح اقتصادي، وذلك بإعادة تنظيم القطاع العام وتشجيعه على التخلص من العمالة الزائدة.

ومع بداية التسعينات من القرن الماضي، وتطبيق «روشة الإصلاح الاقتصادي»، واستخدام الخوصصة كأحد مكونات الإصلاح، تزايد عدد العمال الذين أحيلوا للمعاش المبكر، والذين قدرت أعدادهم بنحو 1,800,000 عاملاً.

وفي ضوء هذه التطورات، قدرت منظمة العمل الدولية، أن مصر كانت بحاجة إلى تدبير 405 ألف وظيفة في الفترة من 1980 - 1990، وإلى 540 ألف وظيفة في الفترة من 1990، 2000، و740 ألف وظيفة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (2000 - 2010) وإلى مليون وظيفة سنوياً من 2010 إلى 2020.

ولكن سياسة الخوصصة، لم تفلح في المساهمة في حل مشكلة البطالة في مصر (بل ربما ساهمت في ازدياد الظاهرة)، نتيجة لاتباع الشركات التي آل إليها المنشآت العامة، لاتباع أسلوب المعاش المبكر، إبعاداً منها للعمالة الزائدة، التي عينت بالقطاع العام، بغض النظر عن الحاجة إليها.

بيد أن مشكلة البطالة في مصر، لا تقف خطورتها عند حد الأرقام، أي عند الجانب الكمي، ولكنها تطال أيضاً الجانب «الكيفي» في المتعطلين، نظراً لأن الجانب الأكبر من المتعطلين كان من الشباب، وخاصة المتعلمين.

2- البطالة في مصر هي بطالة الشباب - خاصة المتعلم

ولا يقف الأمر، في مصر، عند حد ارتفاع نسبة البطالة، لكن الأمر يزداد تعقيداً وصعوبة، إذا لاحظنا أن بطالة المتعلمين هي الأكثر شيوعاً، وأن أغلبية

المتعطلين هم حملة الشهادات العليا من خريجي الجامعات، والحاصلين على مؤهلات متوسطة أو فوق المتوسطة.

وتعد هذه الظاهرة (بطالة المتعلمين)، نتاج السياسات التي اتبعت، وخاصة التزام الدولة في الستينات بتعيين الخريجين، بحيث يمكن القول أن حجم العمالة المتعلمة في فترة الستينات لم يكن انعكاساً حقيقياً لحجم الطلب عليها.

وفي فترة السبعينات لم تظهر الفجوة واضحة، بسبب الطلب المتزايد على العمالة المصرية من جانب الدول النفطية، خاصة بعد ارتفاع أسعار البترول في أعقاب حرب أكتوبر 1973، بالإضافة إلى استمرار التزام الدولة بتعيين الخريجين، حتى ولو أدى ذلك إلى تزايد البطالة المقنعة في الحكومة والقطاع العام.

ولم يكن من الممكن أن يستمر الحال على ما هو عليه، وتضافرت عدة عوامل، أدت إلى «المأزق» الحالي:

- أول هذه العوامل، أن الجهاز الحكومي في مصر، لم يعد قادراً على استيعاب أي أعداد جديدة من الخريجين، وكانت الحكومة - في ذات الوقت - قد بدأت عملية إصلاح القطاع العام، ولذى لم يعد - ليس قادراً على استيعاب أيدي عاملة جديدة - بل صار من الصعب عليه الاحتفاظ بعماله، وهو ما أدى إلى صدور قوانين، تشجع العاملين في القطاع العام، والحكومة، على اللجوء إلى المعاش المبكر.

- وفي نفس الوقت، انكمش الطلب على العمالة المصرية من جانب الدول النفطية العربية، نتيجة تدهور أسعار البترول من جهة، ولجوء تلك الدول إلى إحلال العمالة المصرية، بعمال أسيوية، علاوة على بداية تطبيق تلك الدول لسياسة «توطين الوظائف».

ولقد ترتب على ذلك كله، أن صارت الدولة غير قادرة على استيعاب الخريجين، لما يمثله ذلك من زيادة الأعباء المالية عليها، فأغلقت باب التعيين «التلقائي والعشوائي»، وأصبح على الخريجين البحث عن عمل (خارج الحكومة والقطاع العام)، وفي وقت لم تكن الاستثمارات في القطاع الخاص قادرة على خلق فرص عمل بالقدر اللازم لاستيعاب «العمالة المتعلمة» الداخلة إلى سوق العمل.

وتدل الإحصاءات على تزايد نسبة الشباب المتعلمين، خاصة بعد 1982، حين اتخذ القرار بوقف التعيين التلقائي والعشوائي: فقد كانت نسبة المتعلمين عن العمل من حملة المؤهلات العليا، والمتوسطة وفوق المتوسطة 24% من إجمالي المتعلمين عام 1960، فإذا بهذه النسبة تصل إلى 96.3% عام 1986، ثم 98% عام 1996، و94.8% عام 2010.

ويوضح الجدول التالي (جدول رقم 3) التوزيع العددي والنسبي للمتعلمين حسب الحالة التعليمية.

النسبة المئوية	العدد في عام 2000	النسبة المئوية	العدد في عام 1995	الحالة التعليمية
0,8	13600	1,2	22900	أمي
0,9	15700	1,1	20300	يقرأ ويكتب
0,9	15600	1,4	27400	أقل من المتوسط
66,9	1135000	75,9	1450200	متوسط
8	136500	8,0	153200	فوق المتوسط
22,5	381700	12,4	236400	مؤهل جامعي فأعلى
100	1698100	100	1910400	الجملة

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بحثاً القوى العاملة في عامي 1995، 2000.

جامعة القاهرة

ملحق رقم (1) عدد السكان في الدول العربية، وزيادة عدد السكان العرب،

والتوقعات المستقبلية (عام 2030)

2030	2010		2006		1990		البلد
	معدل النمو السنوي 2010-2015	مجموع السكان بالملايين	نسبة السكان إلى عدد السكان العالم العربي	مجموع السكان (بالملايين)	معدل النمو السنوي 1995-90	المجموع بالملايين	
8,6	1,4	6,5	1,8	5,6	5,6	3,3	الأردن
6,6	2	4,7	1,3	4,1	5,3	1,9	الإمارات
3,2	1,8	1,1	0,2	0,8	3,2	0,5	البحرين
12,1	1	10,4	3,2	10	1,7	8,2	تونس
44,7	1,5	35,4	10,4	33,3	2,2	25,3	الجزائر
1,2	1,6	0,9	0,2	0,68	2,1	0,6	جيبوتي
36,5	1,9	26,2	7,4	23,6	2,3	16,3	السعودية
61	2	43,2	11,1	35,4	2,6	27,1	السودان
30,6	1,7	22,5	5,9	18,7	2,8	12,7	سوريا
15,2	2,7	9,4	3,2	10	0,2	6,6	الصومال
48,9	2,6	31,5	9	28,7	3	18,1	العراق
4	1,9	2,9	0,8	2,4	3,3	1,8	عمان
-	-	-	1,3	4,3	-	-	فلسطين
2	1,6	1,5	0,3	0,88	2,4	0,5	قطر
4,3	-	3,1	0,8	2,5	-	2,1	الكويت
4,9	0,8	4,3	1,2	3,8	3,2	3	لبنان
8,5	1,8	6,5	2	6,2	2	4,4	ليبيا
110,9	1,7	84,5	22,1	70,4	2	57,8	مصر
39,3	1,2	32,4	9,9	31,1	1,7	24,8	المغرب
4,8	2,1	3,4	1	3,1	2,7	2	موريتانيا
39,4	2,9	24,3	7,1	22,6	4,6	12,3	اليمن
486,7		354,7	100	319,4			المجموع

الفصل الثالث

الحد الأدنى للأجر

إذا كانت حالة المتعطلين عن العمل، أحد أسباب الفقر في مصر، فإنه، حتى بالنسبة للعاملين، يظل أن عدم ضمان «حد أدنى للأجور» هو كذلك من أسباب انتشار الفقر.

ورغم ما توليه مستويات العمل الدولية والعربية على السواء، لموضوع «الحد الأدنى للأجور»⁽¹⁾ فإن مصر ظلت دون آليات لتحديد الحد الأدنى للأجور، لمدة طويلة وحتى، بعد أن أقر القانون 12 لسنة 2003، آلية سنستعرضها في الحلول الواجب اتباعها، لم تفعل هذه الآلية، حتى الآن، بسبب تهرب أصحاب الأعمال من الالتزام بهذه الآلية، على الرغم من صدور أحكام قضائية (من المحكمة الإدارية بمجلس الدولة عام 2010)، يلزم الحكومة بتحديد حد أدنى للأجور، فإن الدولة لم تلتزم بهذا الحكم، حتى قيام ثورة 25 يناير⁽²⁾.

والممتنع لتطور تشريع العمل في مصر، يدرك تماماً، إهمال المستويات الدولية والعربية في هذا الخصوص: فقد عرفت مصر أول تشريعات الحد الأدنى، بصدور الأمر العسكري رقم 358 بتاريخ 1942/12/9 والذي ألزم أصحاب العمل بـ «صرف علاوة غلاء معيشة للعمال فوق أجورهم»، ثم جاء القانون رقم 178

(1) راجع: الاتفاقية الدولية رقم 26 (بشأن أنظمة الحد الأدنى للأجور)، والاتفاقية الدولية رقم (30) في ذات الموضوع مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية عشرة 1928، الاتفاقية الدولية رقم 99 (بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور للعاملين بالزراعة)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الرابعة والثلاثين 1951، الاتفاقية رقم 131 (بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور وبخاصة فيما يتعلق بالدول النامية)، مؤتمر العمل الدولي - الدورة الرابعة والخمسين، 1970 وقد ألزمت هذه الاتفاقية الدول المصدقة عليها بوضع نظام حد أدنى للأجور يلزم جميع العمال، وعلى المستوى العربي، فقد تضمنت الاتفاقيتين العربيتين رقم (1) لسنة 1966 (مستويات العمل) و6 لسنة 1975 (مستويات العمل) المادتين 34، 35 اللتان أكدتا على ضرورة وضع أنظمة لتحديد الحد الأدنى للأجور. كما عالجت الاتفاقية العربية رقم 15 لسنة 1983 في شأن (تحديد وحماية الأجور) في خمس مواد (16، 17، 18، 19، 20) موضوع الحد الأدنى للأجور.

(2) وكان تحديد الحد الأدنى للأجور هو من المطالب الرئيسية للعمال في احتجاجاتهم ومظاهراتهم بعد الثورة (راجع جريدة المصري اليوم أيام 2012/5/1 - 2012/5/26 - 2012/6/26 - 25، 2012/7/16).

لسنة 1952، وحدد الحد الأدنى للأجر الزراعي بـ «18 قرشاً للرجال».

وعهد القانون 91 لسمو 1959، إلى لجان خاصة ذات اختصاص إقليمي بـ «الحد الأدنى للأجور».

ثم صدر القانون رقم 58 لسنة 1971 (العاملين في الحكومة) و61 لسنة 1971 (العاملين في القطاع العام) محدداً الحد الأدنى للأجر بـ 108 جنيهاً سنوياً أي 9 جنيهات شهرياً.

وارتفع هذا الأجر بالنسبة للعاملين بالحكومة والقطاع العام إلى 144 جنيهاً سنوياً، أي 12 جنسه شهرياً عام 1978 بموجب القانونين 47 (للعاملين في الحكومة) و48 (للعاملين في القطاع العام)، ثم رفع هذا الحد الأدنى إلى 20 جنيهاً شهرياً عام 1980 بموجب القانون 114 للعاملين بالقطاع العام والحكومة.

أما القانون 64 لسنة 1974 فقد حدد للعاملين بالقطاع الخاص الحد الأدنى بـ 40 قرشاً يومياً (12 جنيهاً شهرياً) إذا كان سن العامل لا يقل عن 18 سنة، و30 قرشاً إذا قل عن ذلك. وارتفع هذا الأجر إلى 20 جنيهاً شهرياً بموجب القانون 125 لسنة 1980.

واكتفى القانون رقم 137 لسنة 1981 (قانون العمل) بأن قرر بموجب المادة (32) أن الحد الأدنى للأجر هو الذي تحدده التشريعات العامة للدولة الصادرة بهذا الشأن.

وجاء قانون العمل رقم 12 لسنة 2003، فحدد آلية لتحديد الحد الأدنى للأجور⁽¹⁾.

(1) حيث تنص المادة 34 من القانون على أن: «ينشأ مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة، وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار. كما يختص المجلس بوضع الحد الأدنى للعلاوات السنوية الدورية بما لا يقل عن (7%) من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية. وفي حالة تعرض المنشأة لظروف اقتصادية يتعذر معها صرف العلاوة الدورية المشار إليها، يعرض الأمر على المجلس القومي للأجور لتقرير ما يراه ملائماً مع ظروفها في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه.

ولكن الشاهد، أن جموع عمال مصر، ظلت طوال السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية، تعاني من تدني الأجور، ولكن وطأة ذلك، ازدادت على جموع العاملين، بالإجراءات التي اتخذتها الدولة، في أعقاب قرارات الإصلاح الاقتصادي، التي صدرت بعد الاتفاق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، على خطوات الإصلاح الاقتصادي في مصر، والأخذ بقوانين «السوق الحر».

ويصدر رئيس مجلس الوزراء خلال ستين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون قراراً بتشكيل هذا المجلس ويضم في عضويته الفئات الآتية:

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

ويراعى أن يكون عدد أعضاء الفئة الأولى مساوياً لعدد أعضاء الفئتين الثانية والثالثة معاً وأن يتساوى عدد أعضاء كل من الفئتين الثانية والثالثة.

ويحدد في قرار تشكيل المجلس اختصاصاته الأخرى ونظام العمل به.

ولكن ومنذ صدور القانون 12 لسنة 2003، لم يعقد المجلس القومي للأجور (رغم صدور قرار بتشكيله)، سوى مرة واحدة (مارس 2010)، احتد الخلاف فيها بين فئاته الثلاث: فبينما طالب العمال بحد أدنى قدره «1200» جنيه تمسك أصحاب الأعمال بحد أدنى قدره «500» جنيه، رأت الحكومة أنه يكفي، ولكن دون صدور قرار من المجلس القومي للأجور.

ولذلك، لجأ وزير العمل، في يونيو 2011، إلى إبرام اتفاق جماعي، مع الغرف المتخصصة من رجال الأعمال، وعدد كبير من جمعيات رجال الأعمال، لتحديد الحد الأدنى للأجر بـ «700» جنيه مصري.

الباب الثاني

خطوات إصلاح سوق العمل في دول الربيع العربي: النموذج المصري

قدمنا - في الباب الأول من هذه الدراسة - الأسباب الاجتماعية، التي أدت إلى اندلاع الثورات العربية. حقاً لم تكن الأسباب الاجتماعية وحدها هي سبب الثورات، ولكن أيضاً كانت الأنظمة الديكتاتورية، وإهدار حقوق الإنسان العربي من وراء هذه الثورات.

لكن موضوع هذه الدراسة، سيتطلب منا، التوقف عند الأسباب الاجتماعية، لبيان مظاهر الخلل في سوق العمل، وما ترتب عليها من نتائج، والخطوات الواجب اتخاذها لإصلاح سوق العمل - في دول الربيع العربي كلها - وخاصة في مصر.

وتبدو مصر نموذجاً لـ «الخلل في علاقات العمل»، نظراً لأن «تعدد التوجهات الاقتصادية» كما سبق البيان، جعل الحكومات المختلفة، تفقد قدرتها على إحداث التوازن اللازم بين «ما هو اجتماعي» وما هو «اقتصادي» في علاقات العمل.

فلقد أدارت الحكومات في مصر، منذ 1952 وعلى الأخص منذ حركة التأميم الكبرى (1962)، القطاع العام وفقاً لمنظور اجتماعي، فلما تحولت مصر إلى نظام الانفتاح الاقتصادي (عهد السادات)، أدير القطاع العام بفكر اجتماعي، والقطاع الخاص وفقاً لقوانين السوق، فلما عادت الدولة، إلى الأخذ بنظام السوق الحر، واستخدمت الخصخصة كوسيلة من وسائل الإصلاح الاقتصادي، عالجت الأمر معالجة اقتصادية بحتة (شابها فساد ظاهر)، دون أن تلتفت للآثار الاجتماعية.

وهو ما يلقي على الحكومات المصرية بعد الثورة أعباء كثيرة، لكي تعود الدولة، إلى دورها، بوصفها «الحكم بين الطبقات»، وعلى الأخص بين الشركاء الاجتماعيين «العمال» و«أصحاب الأعمال» ويقتضي الأمر، أن تدرك الحكومة اختلاف طبيعة علاقات العمل في نظم اقتصاديات السوق عنها في النظم المركزية (الفصل الأول)، وأن تحقيق التوازن في سوق العمل، يقتضي - علاوة على نظام سياسي رشيد، استخدام تشريعات عمالية متوازنة (المطلب الأول) وتدارك سياسات

التشغيل الخاطئة وأثرها على انخفاض مستوى المعيشة وارتفاع معدلات البطالة وتدني الإنتاج (**المطلب الثالث**)، وخاصة في ظل حتمية التحول، وما ترتب عليه من آثار اجتماعية (**المطلب الرابع**).

وإذا كانت الدولة، تتحمل تحقيق مقومات «الموازنة في علاقات العمل بين طرفي العلاقة»، فإن هذين الطرفين، متى وضعت لهما الدولة الحد الأدنى من القواعد التي تضمن حماية حقوق الطرفين، وقع عليهما عبء تفعيل علاقات العمل الجماعية، عن طريق المفاوضة الجماعية، (**الفصل الثاني**)، وهو الأمر الذي لن يتسنى إلا بوجود تنظيم نقابي مستقل عن الدولة، تتفق القوانين المنظمة له، ولوائحه الداخلية ومستويات العمل الدولية (**الفصل الثالث**).

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الفصل الأول

بعض مظاهر الخلل فى علاقات العمل

مقدمة وتقسيم:

إختلاف طبيعة علاقة العمل فى نظم إقتصاديات السوق عنها فى النظم المركزية.

(1) الفارق الجوهرى بين منشأة القطاع العام ومنشأة القطاع الخاص وأثر ذلك على مفهوم علاقات العمل.

من المؤكد، أن التحولات الإقتصادية، التى تشهدها مصر، سيكون لها آثارها على علاقات العمل: فالتحول من النظام الموجه ومنشأة القطاع العام، إلى الإقتصاد الحر والمنشأة الفردية، سياترتب عليه، صورة جديدة من علاقات العمل، تتفق وعناصر هذا التحول.

وليس بخاف، أن العنصر الأساسى، فى هذا الصدد، هو الفارق الجوهرى بين منشأة القطاع العام، والمنشأة الفردية: فلو فرضنا، أن منشأتين، إحداهما عامة، والأخرى خاصة، بلغا نهاية الشهر، دون أن تتوفر لديهما السيولة الكافية، لأداء أجور العاملين، فماذا تكون النتيجة ؟

بالنسبة لمنشأة القطاع العام، قد لا نلاحظ نقص السيولة، لأن منشآت القطاع العام، درجت، فى ظل نظام الإقتصاد الموجه، على "السحب على المكشوف"، لأداء أجور عمالها، بل وأيضا "تصيب العمال فى الأرباح والحوافز كذلك".

ولكن المنشأة الخاصة ستقع بالقطع فى مأزق كبير. حقا، إن البنوك قد تتدخل لـ "تعويم العميل" صاحب العمل الفرد، لمدة قصيرة، ثم تتركه لمصيره. ولكنه، أى صاحب العمل الفرد، إذا واجه هذا المصير، فلن يواجهه بمفرده: ففى هذه الحالة، سياترتب على عجزه عن الوفاء بالتزاماته، إعلان إفلاسه، ولكنه وإن كان "المصاب" الرئيسى من جراء ذلك، فإن "الخراب" سيصيب أيضا عماله، الذين سيفقدون فرصة عملهم، ويبدو الأمر بالنسبة لهم "كارثة"، خاصة إذا كان المجتمع

يعانى من مشكلة البطالة.

وهذا الفارق الجوهرى، بين منشأة القطاع العام، ومنشأة القطاع الخاص، تبيين بوضوح، مدى مسئولية صاحب العمل "الفرد" فى تنظيم منشأته، وتؤكد ضرورة إحترام "سلطته التنظيمية" فى إدارة المنشأة.

(2) الخلل فى التوازن فى علاقات العمل فى ظل نظم الإقتصاد الموجه.

وهذا العنصر "عنصر السلطة التنظيمية لصاحب العمل داخل المنشأة الفردية"، هو العنصر الجوهرى فى علاقات العمل، وهو العنصر الغائب فى ظل مؤسسات القطاع العام"، الذى أديرت منشأته وفقاً لاعتبارات سياسية واجتماعية، على حساب الإدارة الإقتصادية للمشروع: فالدولة الإشتراكية، رغبة منها فى إثبات النجاح على الصعيد السياسى، إعتبرت أن منشآت القطاع العام، وسيلة لإثبات أن المجتمع الإشتراكي، لا يعرف "البطالة".

فكان توزيع الخريجين على المنشآت الحكومية، والقطاع العام، يتم بقرار سيادى مركزى، بغض النظر عن الحاجة الحقيقية لهذه المنشآت من عماله، ودون إعتبار للكف أو الكيف.

أما على الصعيد الإجتماعى، فقد ترتب على ممارسة سياسة "السعر الإجتماعى"، أن أرغمت منشآت القطاع العام، على البيع، بسعر أقل من سعر التكلفة.

وهكذا، ترتب على إدارة القطاع العام وفقاً لاعتبارات "سياسية واجتماعية"، أن ضرب بالإعتبار الإقتصادى، عرض الحائط، فتوالت الخسائر، وتزايدت مديونية هذا القطاع، وصار عاجزاً عن تحقيق "الأجر المناسب"، لعماله، وما ترتب على ذلك من خلل فى سوق العمل، إنعكس، بالضرورة، على علاقات العمل، وأطلق بعد ثورة 25 يناير، بركاناً من الانفجارات العمالية، للمطالبة بحقوقها المشروعة، التى طال انتظار تحقيقها، ويقتضى الأمر الإشارة، أن موجة المطالبات العمالية، كانت سابقة على الثورة، وتشهد عليها الإضرابات التى شهدتها المحلة (2006)، وإضراب عمال الضرائب العقارية بالقاهرة (2008).

(3) ضرورة إعادة التوازن المنشود إلى سوق العمل وعلاقات العمل.

ولقد أدت هذه السياسات، المشار إليها أعلاه، إلى تكديس المنشآت العامة والحكومية، بعمالة زائدة عن الحاجة، أدت إلى ماسوف نشرحه تفصيلاً، من "العمل الوهمي والأجر الوهمي"، وأطاحت بالمقدرة الإنتاجية للمنشآت، مؤدية بذلك، إلى تدهور سريع لمستوى معيشة الطبقات العاملة، وأثرت، أبلغ الأثر، على العنصر الجوهري الثاني في علاقات العمل، ألا وهو عنصر الأجر، بحيث لم يعد العامل يحصل على الأجر المناسب، ولاحتى على الحد الأدنى للأجر.

وزاد الأمر صعوبة، في بداية الثمانينات، وعلى الأخص إعتباراً من عام 1982، حين صارت المنشآت العامة والحكومية، عاجزة عن إستيعاب المزيد من العمالة، وتوقفت الحكومة عن "التعيين العشوائى"، فبدأت صفوف الخريجين تطول، وتفاقت مشكلة البطالة على مر السنين⁽¹⁾، ووصلت الحالة إلى ما هى عليه الآن، وتدهورت الأوضاع الخاصة بالعمالة، وصار لزاماً علينا - جميعاً وليس الحكومة وحدها - أن نسعى إلى حل مشكلة البطالة، وأن نعمل على رفع مستوى معيشة الطبقة العاملة، حتى تتحقق التنمية الشاملة بشقيها، الإقتصادى والإجتماعى.

تلك فى إيجاز شديد - غير مغل - صور الخلل التى عرفتتها علاقات العمل، فى ظل نظام الإقتصاد الموجه، والتى نحسب، أنه لا يمكن أن تستمر تلك العلاقات (علاقات العمل)، على ما هى عليه، فى ظل إقتصاديات السوق، وعودة المنشأة الفردية، إلى النشاط الإقتصادى. وهو ما يدعوننا، لبيان الحلول الواجب الأخذ بها، فى الآونة الحالية، حتى نتمكن من إعادة "التوازن" إلى علاقات العمل، وتنقية أجواء العمل، من الشوائب التى قد تفوق عملية "الإستثمار"، باعتبارها الوسيلة الفعالة لخلق فرص عمل جديدة، تساعد فى آن واحد، على التخفيف من حدة مشكلة البطالة، وعلى رفع مستوى معيشة العمال.

وفى ضوء ما سبق، سنخصص هذا الفصل، لبيان المبادئ العامة، التى ينبغى أن تحكم علاقات العمل، والتى يجب أن يكون الهدف منها، إقامة علاقات عمل متوازنة، بين العامل وصاحب العمل على الصعيد الفردى، وبين العمال

(1) راجع الباب الأول، ص وما بعدها.

وأصحاب الأعمال على المستوى الجماعى.

ولعل الأمر يقتضى، بادئ ذى بدء، أن نحدد دور التشريعات الإجتماعية، فى هذا الصدد، وكيف تعمل تلك التشريعات، على إقامة التوازن المنشود (المطلب الأول)، ويبدو هذا التوازن، وضرورته، جلياً، فى عنصرين أساسيين: الأجر، والسلطة التنظيمية لصاحب العمل. (المطلب الثانى).

ولابد، لاستكمال الصورة، من بيان كيف أدت سياسات التشغيل، فى النظام الإقتصادى الموجه، إلى نتائج وخيمة على الإقتصاد القومى، تمثلت فى "إفلاس" القطاع العام، إفلاسا غير معلن، وإلى خلل ملحوظ فى سوق العمل، إنعكس على علاقات العمل، وأدى إلى تفاقم ظاهرة البطالة، واستمرار إنخفاض مستويات المعيشة (المطلب الثالث).

ونهى هذا الباب، ببيان مفهوم الإصلاح الإقتصادى وأبعاده الإجتماعية. (المطلب الرابع).

المطلب الأول

التشريعات الإجتماعية ودورها فى تحقيق التوازن فى علاقات العمل

القانون الإجتماعى، هو قانون حديث النشأة نسبياً، بالقياس إلى غيره من فروع القانون.

وتنصب إهتمامات القانون الإجتماعى، على تنظيم العلاقة الناشئة، عن قيام شخص بعمل لحساب شخص آخر، تحت إشراف هذا الأخير، بمعنى أن القانون الإجتماعى، يضع فى بؤرة إهتماماته "العمل التابع": ويقصد بالتبعية، فى مفهوم القانون الإجتماعى، التبعية القانونية، التى بموجبها يكون لصاحب العمل الحق فى إصدار أوامره وتعليماته إلى العامل، ويملك أن يوقع عليه الجزاء فى حالة مخالفتها، وهى التى تعطى، لصاحب العمل كل الحق فى تنظيم منشأته، ويستمد منها "سلطته التنظيمية".

ويختص "القانون الإجتماعى" بكل موضوعاته، بهدف يميزه عن باقى فروع القانون. فالأصل، أن القاعدة القانونية، وضعت، لتحقيق المساواة بين الأفراد

بطريقة عامة ومجردة. ولكن القانون الإجتماعى، يرمى لتحقيق هدف أبعد، وهو "التدخل فى العلاقات الإنسانية الخاضعة له بقصد حماية الطرف الأضعف"، وتحقيق العدالة الإجتماعية.

ولكن المشرع عليه أن يقوم بهذا التدخل بحسابات دقيقة، بحيث يعمل فقط على "إعادة التوازن" فى علاقة العمل، وأن يتحاشى أن يؤدي تدخله، إلى خلل فى تلك العلاقة، ولكن فى إتجاه عكسى، أى أن يؤدي هذا التدخل، إلى أن تصير كفة "العامل" هى الأثقل، وإلا ترتب على ذلك نتائج وخيمة، محصلتها، إجماع أصحاب الأعمال عن الإستثمار، وخلق فرص العمل، مما يترتب عليه، تزايد ظاهرة البطالة، وانخفاض مستوى المعيشة. ومعنى ذلك، أن يكون أول المتضررين، من إختلال علاقة العمل، هم العمال أنفسهم، الذين أراد المشرع إضفاء حماية عليهم، ولكنه (أى المشرع) بخروجه عن حدود "تحقيق التوازن"، ومحاباته لجانب على حساب الجانب الآخر، أضر - أبلغ الضرر - بالجانب الذى كان يسعى لإضفاء الحماية عليه.

لذلك، يبدو أمراً حيوياً، الحفاظ على التوازن الإجتماعى والإقتصادى لقانون العمل، بحيث لا تتقرر مزايا إضافية للعمال، إلا إذا كان ذلك بناء على زيادة فعلية فى الإنتاج. ومن جهة أخرى، ينبغى على المشرع كلما حدثت زيادة فى الإنتاج، أن يشرك العمال فى ناتج هذه الزيادة، بأن يعمل على تقرير مزايا جديدة لهم.

المطلب الثانى

أهم عناصر التوازن: الأجر والسلطة التنظيمية لصاحب العمل

يعنى قانون العمل (أحد مكونات القانون الإجتماعى)، بتنظيم علاقات العمل، بين العامل وصاحب العمل. وعلاقات العمل، تنقسم إلى قسمين:

- 1- علاقات العمل الفردية، وينظمها عقد العمل الفردى.
- 2- علاقات العمل الجماعية، وينظمها عقد العمل الجماعى، الذى يعكس علاقات القوى، بين التنظيمات العمالية (النقابات)، وبين أصحاب الأعمال.

وكلا العقدين "الفردى والجماعى"، ينظمان علاقة العمل، وما يدخل فيها من موضوعات، كالأجازات، وساعات العمل، والتدريب المهنى، والرعاية الإجتماعية.. الخ، ولكن أهم موضوعاتهما، هما الأجر، والسلطة التنظيمية لصاحب العمل.

المبحث الأول

الأجر

ونحن نعتقد، أن قانون العمل، والعقود الخاضعة له (الفردى والجماعى)، تدور أولاً وأخيراً، حول المقابل الذى يحصل عليه العامل، من جراء عمله. ولذلك، لا نرى غضاضة فى إطلاق إسم "قانون الأجر" على قانون العمل، حيث يمكن القول، أنه "قانون تنظيم الأجر وموضوعات أخرى"، إشارة إلى ما يمثله الأجر من أهمية، تجعل كل موضوعات علاقات العمل مرتبطة به إرتباطاً وثيقاً لا انفصام فيه: إن تحديد ساعات العمل والأجازات، والتدريب المهنى، والرعاية الإجتماعية، كلها موضوعات تتصل بالأجر بصفة خاصة، وبالتكلفة الإقتصادية لليد العاملة، بشكل عام.

والأجر، له علاقة مباشرة بالإنتاج: فالأجر له تأثير مباشر على الإنتاج من حيث الجودة والكم، والإنتاج له بدوره تأثيره على الأجر.

ونظراً لأن الأجر، هو الدخل الرئيسى - إن لم يكن الوحيد - الذى يعول عليه العامل فى معيشته، فليس من المستغرب، أن يكون الأجر هو الشغل الشاغل للعامل، أكثر من أى موضوعات أخرى ينظمها عقد العمل بنوعيه (الفردى والجماعى).

وتجدر الإشارة فى هذا الصدد، إلى أن كم الأجر الذى يحصل عليه العامل، ليس له فى حد ذاته دلالة كبيرة، فالأجر لا يقاس مستواه بعدد "الجنهات" التى يحصل عليها العامل، وإنما تتحدد قيمة الأجر، بما يضمنه للعامل من "مستوى معيشة". والأمر فى هذه الصدد يتوقف على العديد من العوامل، أهمها قياس قيمة الأجر بما يعرف بـ"سلة المستهلك"، وما يطرأ على أسعار السلع التى تتضمنها السلة من إرتفاع، وبمعنى آخر، فإن الأجر يقاس مستواه بما يضمنه للعامل من قوة شرائية.

ومن هنا، تبدو أهمية "قواعد تحديد الأجر"، خاصة وأن هذا "التحديد"، لا يخضع فقط لإرادة المتعاقدين، بل إن الدولة تتدخل، وهو أمر طبيعي، باعتبارها الحارس المنوط به تحقيق السلام الإجتماعي لتحديد الحد الأدنى للأجر.

ولكن هذا "الحد الأدنى" لا يعدو أن يكون إحدى "درجات الأجر"، ويظل هناك، فوق هذا الحد الأدنى، "الأجر المناسب"، و"الأجر العادل"، وهاتين الصورتين لا تتحددان إلا بالإتفاق بين طرفي علاقة العمل، عن طريق "المفاوضة الجماعية".

البند الأول: الحد الأدنى للأجر:

إن تحديد أجر العامل، أمر يتنازعه إعتباران، أحدهما إقتصادي، والآخر إجتماعي: أما الإعتبار الإقتصادي، فهو أن الأجر عنصر هام من عناصر تحديد تكلفة الإنتاج، ومدى الأعباء التي تقع على عاتق صاحب العمل. وأما الإعتبار الإجتماعي فهو أن يحصل العامل، مقابل عمله، على دخل يضمن له الحد الأدنى اللازم من المعيشة، في ضوء أسعار الإحتياجات الأساسية للإنسان، من مأكل، ومشرب، وملبس، وتعليم، وصحة، وترفيه، وهو ما يطلق عليه "سلة المستهلك".

ولابد، عند تحديد الحد الأدنى للأجر، من مراعاة التوازن بين الإعتبارين المشار إليهما، بحيث لا يهمل أحدهما لصالح الآخر، وإلا ترتب على ذلك نتائج وخميه على الصعيد الإقتصادي، إذا حددت أجور العمال بصورة مبالغ فيها، مما يترتب عليه إحجام أصحاب رأس المال عن الإستثمار وخلق فرص العمل، أو على الصعيد الإجتماعي، إذ حددت أجور العمال على نحو لا يضمن لهم متطلباتهم الأساسية، مما يؤدي إلى وقوع إضطرابات إجتماعية.

ويطلق البعض، بحق⁽¹⁾، على الحد الأدنى للأجر "حد الدفاع الإجتماعي". وتفصيل ذلك، أن الحد الأدنى للأجر، يتحدد بـ"الإحتياجات الأساسية للإنسان"، وهي

(1) لمزيد من التفاصيل، راجع مؤلفاتنا:

- الوسيط في التشريعات الإجتماعية، الجزء الأول (عقد العمل الفردي) دار النهضة العربية القاهرة، 1998.
- الثورة الصناعية وآثارها القانونية والإجتماعية، دار الفكر العربي القاهرة 1983.
- قانون العمل وقضية التنمية الإقتصادية في مصر، مجلة " مصر المعاصرة" السنة 73، العددان 387، 388 إبريل 1982.

حاجات لا يمكن الإستغناء عنها (المأكل والملبس والسكن والتعليم والصحة)، فإذا كان دخل الفرد، لا يكفي لسد هذه الحاجات، فإنه - نظراً لعدم إمكانية الإستغناء عن إحداها - سيلجأ إلى سد الفجوة بين دخله واحتياجاته. ويمكننا أن نتصور، دون عناء، وسائل سد هذه الفجوة، وهى تتدرج بين وسيلة شريفة ولكنها ضارة بالعامل والمجتمع (أن يعمل أكثر من عمل)، ووسيلة تتنافى وكرامة الإنسان (أن يعيش على الإحسان)، وأخيراً الوسائل غير الشريفة (الرشوة أو الإتحراف أو التطرف).

البند الثانى: الأجر المناسب والأجر العادل:

وبصدد الحديث عن الأجر، يتعين التفرقة بين "الحد الأدنى للأجر"، وفكرة "الأجر المناسب"، والوضع الأمثل فى توزيع الدخل القومى التى تنعكس فى مبدأ "الأجر العادل الذى يضمن الرفاهية"، بقصد التقريب بين مستويات معيشة المواطنين، والحد من أسباب الصراع الطبقي، والإضطرابات الإجتماعية.

والأجر المناسب، هو الأجر الذى يحصل عليه العامل، والذى يتفق (أو يناسب) ما حصل عليه من مؤهلات، ومدى الخبرة التى إكتسبها، وطبيعة العمل الذى يقوم به.

ومن الواضح، أن الأجر المناسب، على هذه الصورة، لا يمكن أن يكون "واحداً" (كما هو الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجر)، بالنسبة لكافة العاملين، فهؤلاء، يختلفون فيما بينهم، من حيث المؤهلات، والخبرة، وطبيعة العمل، والأقدمية، بحيث يجب أن يحصل كل منهم على أجر "مناسب"، ووضع العامل ومؤهلاته وخبرته.. الخ.

ويلاحظ، بالنسبة للأجر المناسب (والعناصر الداخلة فى تحديده) مرتبط بالضرورة، بسوق العمل، وبإعمال قانون العرض والطلب فى هذا السوق: فلو أخذنا مثلاً، الوضع فى مصر، لقلنا - دون تردد - أن سوق العمل فى مصر، يعانى خلاً واضحاً، يتمثل فى زيادة أعداد خريجي الجامعات (فى أغلب التخصصات) عن إحتياجات السوق، وندرة الكوادر الفنية اللازمة للصناعة ومناحي الإنتاج الأخرى، وهو ما يترتب عليه، إنخفاض أجور «الجامعيين»، بالقياس

للأجور التي يحصل عليها «أصحاب الحرف الفنية».

والأجر المناسب، وما يقوم عليه من عناصر، لا يمكن أن يتحدد بقرار مركزي، ولكنه لابد وأن يكون نتاج الإتفاق بين العامل وصاحب العمل "في نطاق عقد العمل الفردي"، أو المفاوضات الجماعية (وهو الأغلب)، بين نقابات العمال وأصحاب الأعمال.

أما الأجر العادل، فهو يعبر في النهاية، عن صورة من صور الأجر، لم تصل إليها إلا المجتمعات الصناعية المتقدمة، أو مجتمعات الرفاه. حيث أدرك الناس (عمال وأصحاب أعمال)، أنه لا إنفصام بين التنمية الاقتصادية، والتنمية الإجتماعية، فصاروا يطلقون عليهما تسمية واحدة "التنمية الشاملة"، حيث لاحظت هذه المجتمعات - بجميع طبقاتها - أنه كلما تقدم مستوى معيشة الفرد، كلما زاد إنتاجه، وكلما إزداد الإنتاج سمح بزيادة مستوى المعيشة للناس جميعاً: لأن توزيع الناتج القومي يتم بطريقة عادلة: فالأرباح التي يحققها أصحاب رأس المال، لم تتحقق بفضل مجهودهم فحسب، بل وأيضا جهود عمالهم، فمن العدل إذن، أن يحصل هؤلاء العمال، على قدر من هذه الأرباح، سواء على مستوى المنشأة (مشاركة العمال في أرباح المنشأة)، أو على المستوى القومي (عن طريق الضرائب وإعادة توزيع الدخل القومي بتقديم خدمات للطبقات العاملة في صورة تأمينات إجتماعية، وتعليم ورعاية صحية..).

وهنا أيضا، فإن الوصول إلى صورة "الأجر العادل"، لا يمكن أن يقع بقرار مركزي، بل يتطلب أيضا الإتفاق بين العمال، وأصحاب الأعمال، عن طريق المفاوضات.

من هذا العرض، تبدو الفوارق، واضحة، بين الحد الأدنى للأجر من جهة، والأجر المناسب والعادل، من جهة أخرى:

1) إن الحد الأدنى للأجر "حد الدفاع الإجتماعي"، حق لكل من يعمل، بغض النظر عن مؤهلاته وخبرته.. الخ.

لأنه من غير المقبول، ألا يحقق عمل الإنسان، دخلا يضمن لصاحبه، الحد الأدنى من مستويات المعيشة.

أما الأجر المناسب، والأجر العادل، فهما يتحددان بموجب إتفاق بين العامل (أو العمال) وصاحب العمل.

(2) نتيجة لذلك، فإن الحد الأدنى للأجر، يتحدد فى ضوء مستوى الأسعار والمعيشة، ولا يتدخل فى تحديده أى عناصر أخرى، كالخبرة والمؤهل، أو كم الإنتاج، أو الظروف الإقتصادية، فلكل عوامل لها إعتبارها فى تحديد الأجر المناسب، والأجر العادل فقط، دون الحد الأدنى للأجر.

(3) ترتيباً على ذلك، يكون مفهوماً، أن الدولة وإن كانت مطالبة (باستشارة) طرفى علاقة العمل، بشأن تحديد الحد الأدنى للأجر، فإنها - باعتبارها مسؤولة عن تحقيق السلام الإجتماعى - تصدر قراراتها بتجديد الحد الأدنى للأجر، فى ضوء ما أسفرت عنه استشارة طرفى العمل، ودون أن تكون ملزمة بإتباع ما توصلوا إليه، أو بالخضوع لرأى أحد طرفيه، فالحد الأدنى للأجر، حد مرتبط بتحقيق السلام الإجتماعى، وهو وسيلة دفاع إجتماعى عن المجتمع، تتمتع الدولة بصده، بحرية واسعة، حفاظاً على أمن المجتمع وسلامته.

على العكس من ذلك، وفى نطاق تحديد الأجر المناسب، والأجر العادل، يتعين على الدولة أن تساعد طرفى علاقة العمل، على الوصول إلى حلول تقوم أساساً على إتفاقيهما، عن طريق المفاوضة الجماعية، ويجب على الدولة أن تحتز من التدخل للضغط على أحد الأطراف، إلا عند الضرورة القصوى وخاصة عند وقوع ظروف إقتصادية استثنائية، أو إضطرابات إجتماعية.

كلية الحقوق

المطلب الثالث

السلطة التنظيمية لصاحب العمل

وكما أن الأجر، عنصر جوهري من عناصر علاقة العمل، فإن "السلطة التنظيمية لصاحب العمل"، هى من العناصر التى لا تقل أهمية.

والواقع، أننا شهدنا فى مصر، فترة طويلة، من المفاهيم المغلوطة، أدت إلى صعوبات تكتنف عملية التحول، وخاصة النظرة إلى صاحب رأس المال.

لقد درج المسئولين، فى ظل النظام المركزى والاقتصاد الموجه، على التفرقة

(غير المفهومة)، بين "الرأسمالي الوطنى، والرأسمالى المستغل. لذلك، تلاقى عودة المنشأة الفردية فى مصر، أفكاراً باندة، يتعين تصحيحها⁽¹⁾.

البند الأول: مهمة "صاحب العمل" المنظم:

إن المجتمعات الصناعية المتقدمة، وبعد أن نعتت أصحاب رأس المال، بالإستغلال، فى مطلع الثورة الصناعية، عادت، ففهمت الدور الحقيقى، لصاحب رأس المال، فى داخل المنشأة، فهو "الرأسمالى المنظم"، وليس الرأسمالى المستغل⁽²⁾.

هذا الرأسمالى "المنظم"، له مهمة متميزة، هى "تنظيم عملية الإنتاج الصناعى"، بكل ما يتطلبه ذلك من خبرة فى الصناعة والتجارة، بحيث يبدو، صاحب العمل وكأنه "قائد للعملية الإنتاجية برمتها"، ويقع عليه عبء الإشراف ومتابعة العملية الإنتاجية "من بدايتها إلى نهايتها".

فلا بد أولاً، من أن يقوم بتدبير رؤوس الأموال اللازمة. كذلك، فإن نجاح العملية الإنتاجية، مرتبط بشراء المادة الأولية بأفضل الأسعار والشروط.

ثم أن توفير رأس المال، وتدبير المادة الأولية، لا يكفيان لنجاح العملية الإنتاجية، فلا أيضاً من الحصول على أيد عاملة مدربة وملتزمة.

فإذا نجح صاحب العمل، فى تدبير هذه العناصر (رأس المال - المادة الأولية - العمل)، ونجح فى التوليف بينها، للحصول على أفضل إنتاج، بأرخص سعر للتكلفة، فإن مهمته لا تكون قد إنتهت بعد. فتلك المهمة، لا تقف عند حد العملية الإنتاجية، بمعناها الدقيق، بل تتجاوزها إلى مهمة تقترب من مهمة التاجر، وتتطلب فى صاحب العمل أن تتوافر فيه "العقلية التجارية"، حتى ينجح فى تصريف منتجاته، والصمود أمام المنافسة.

(1) وقد بلغ الأمر فى أعقاب ثورة 25 يناير ونظراً للفساد الذى شاب عملية «الخصخصة»، أن طالب العمال بعودة «بعض المنشآت» التى خصصته إلى ملكية الدولة، وقد صدرت حتى الآن (منذ يونيو 2011) أربعة أحكام قضائية، أعادت للدولة أربع منشآت سبق خصصتها، وقد طعنت الحكومة على هذه الأحكام ومازال الأمر منظوراً أمام القضاء.

(2) لمزيد من التفاصيل، مؤلفنا "الثورة الصناعية وأثارها القانونية والاجتماعية"، ص 196 وما بعدها.

ولاشك، أن القيام بهذه المهام جميعاً، تتطلب في صاحب العمل، قدرًا من الجرأة والإقدام، والقدرة على إتخاذ القرار، ليستطيع أن يقوم بمهمته على خير وجه.

وهو لا يقوم بهذه المهمة، لمصلحته فقط، بل لمصلحته ومصلحة عماله، بل ومصلحة المجتمع ككل: فالنجاح الذى يحققه، يعود على عماله، فى صور الأجر المشار إليها أعلاه، والفشل الذى يمنى به، سيكون وبالاً عليه، ولكن أيضاً خراباً على عماله.

لذلك، وحتى يتمكن صاحب العمل، من القيام بمهمته على الوجه الأكمل، لابد من إطلاق سلطته التنظيمية، داخل منشأته.

البند الثانى: مضمون السلطة التنظيمية لصاحب العمل داخل المنشأة:

من حق صاحب العمل، فى سبيل أداء مهمته السابق الإشارة إليها، أن تكون سلطته التنظيمية مطلقة داخل منشأته.

فالقرارات المتعلقة بتدبير رؤوس الأموال، وشراء المادة الأولية، واختيار الأسواق، هى من القرارات التنظيمية التى تدخل فى السلطة المطلقة لصاحب العمل. هذا فى مجال العملية الإنتاجية "من الناحية الفنية".

وفى مجال علاقات العمل، لابد أن يحتفظ صاحب العمل بسلطته التنظيمية، حتى يتمكن من إدارة منشأته بنجاح.

والملاحظ، أن السلطة التنظيمية لصاحب العمل، خلال النظام الموجه، ونتيجة للمناخ السائد فى علاقات العمل آنذاك، عرفت تلك السلطة أزمة شديدة، نتيجة لضعف الدور الذى كان يلعبه القطاع الخاص، وانتشار علاقات عمل تتفق وطبيعة "المنشأة العامة"، التى لم يكن لها "صاحب عمل"، فالكل "عمال"، بدءاً من رئيس مجلس الإدارة، إلى العاملين بأدنى درجات السلم الوظيفي.

والآن، وبعد أن بدأت مصر - بخطوات واسعة وسريعة - تمضى فى طريق الخصخصة، وبعد أن أصبحت الحاجة إلى الإستثمارات الخاصة، ضرورة لا بديل عنها، لخلق فرص العمل، فإن أصحاب الأعمال، لن يقبلوا على إقامة المشروعات، متى سلبت منهم "السلطة التنظيمية" داخل المنشأة. وهو أمر لابد من التأكيد عليه،

لأن التشريع الإجتماعى، كما سبق أن بينا، وإن كانت مهمته "إعادة التوازن بين كفتى الميزان"، فإنه إذا أمضى فى الحماية، بحيث أهدر حقوق صاحب العمل، ثقلت موازين كفة العامل، وفشل المشرع الإجتماعى فى تحقيق رسالته، لأنه يعيد الخلل إلى الميزان، على حساب أصحاب الأعمال (وهو ما حدث فى ظل النظام الموجه)، وما قد يترتب على ذلك، من إحجامهم عن الإستثمار، وبالتالي التقليل من فرص العمل، وانتشار ظاهرة البطالة.

فما هو مضمون هذه السلطة التنظيمية، وما هى الصلاحيات التى تثبت لصاحب العمل بموجبها؟

إن علاقة التبعية القانونية، التى تحكم علاقة العامل بصاحب العمل، تحدد أول أبعاد السلطة التنظيمية: ما يقع على العامل بموجبها، من الإلتزام بالأوامر الصادرة إليه من صاحب العمل، وحق صاحب العمل، حال مخالفة العامل لأوامره، أن يوقع عليه جزاء تأديبياً مناسباً.

فالسلطة التأديبية لصاحب العمل هى أول مظاهر السلطة التنظيمية، ومن ضمن عناصر هذه السلطة، حق صاحب العمل فى إنهاء عقد العمل، إذا ارتكب العامل "خطأ جسيماً"، أو إذا هو أخل بالتزاماته الجوهرية.

وفى نفس السياق، يأتى حق صاحب العمل، فى إنهاء عقد العمل "لأسباب إقتصادية".

ويلحق بهذه العناصر، التى تنبع من "السلطة التنظيمية لصاحب العمل"، حق هذا الأخير، فى تنظيم الإجازات، وساعات العمل والراحة، وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل.

وقد حرص مشروع قانون العمل 12 لسنة 2003، على التأكيد على السلطة التنظيمية لصاحب العمل، على نحو ما سنرى، قدر ما حرص على تأكيد حق العامل فى الحد الأدنى للأجور، وتنظيمه للمفاوضة الجماعية، من أجل الوصول، للأجر المناسب، والأجر العادل.

وبصدد الحديث، عن السلطة التنظيمية لصاحب العمل، فإن الأمر يقتضى،

فى هذا الصدد، أن نشيد، بفخر وبحق، بقضائنا المصرى النزيه، الذى - على الرغم من الأجواء السائدة فى ظل النظام الموجه - ظل متمسكاً بالمبادئ القانونية الصحيحة، التى تقيم التوازن، بين صاحب العمل والعمال، وعلى الأخص، الحفاظ على السلطة التنظيمية، لصاحب العمل، داخل المنشأة.

فلقد درجت أحكام القضاء المصرى العادل، على ترديد، أن: "صاحب العمل قانوناً السلطة فى تنظيم منشأته باعتبار أنه هو المالك والمسئول عن إدارتها ولا معقب على تقديره(000)"، وأن "من سلطة صاحب العمل تنظيم منشأته واتخاذ ما يراه من الوسائل لإعادة تنظيمها"، وأن لصاحب العمل "السلطة المطلقة فى إدارة منشأته وتنظيم العمل فيها على الوجه الذى يراه كفيلاً بتحقيق مصالحه"⁽¹⁾.

وبين القضاء المصرى، أن هذه السلطة التنظيمية لصاحب العمل، لا تقف عند حد إنهاء عقد العمل الفردى، بسبب سلوك العامل وارتكابه لخطأ جسيم وقع منه، فحسب، بل تمتد أيضاً، لتشمل حالات إنهاء العقد لأسباب إقتصادية، أو لـ "كفاءة العامل"، كما تشمل أيضاً، جوانب أخرى متعددة.

فمن حق صاحب العمل، بموجب سلطته التنظيمية، أن يسند إلى العامل عملاً يغير الوارد بعقد العمل. ذلك، أن من المستقر عليه قضاء، أن سلطة صاحب العمل فى تنظيم منشأته، واتخاذ ما يراه من الوسائل لإعادة تنظيمها "متى رأى من ظروف العمل ما يدعوه إلى ذلك كما أن من سلطته أن يكلف العامل عملاً آخر غير المتفق عليه ولا يختلف عنه إختلافاً جوهرياً وأن ينقله إلى مركز أقل ميزة أو ملاءمة من المركز الذى كان يشغله متى اقتضت مصلحة العمل ذلك ولم يكن الغرض منه الإساءة إلى العامل"⁽²⁾.

كما أن من سلطة صاحب العمل التنظيمية "تقدير كفاية العامل، ووضعه فى المكان الذى يصلح له، بما يحقق مصلحة الإنتاج، بحيث إذا استبان عدم كفايته، أعتبر ذلك "مأخذاً مشروعاً" لتعديل شروط عقد العمل، أو إنهائه، وعلى من يدعى

(1) الطعن 83 لسنة 25ق، جلسة 1959/12/17، المجموعة س 10، ص 798.

الطعن 332 لسنة 25ق، جلسة 1960/3/24، س 11 ص 239 القاعدة 42.

الطعن 577 لسنة 25ق، جلسة 1960/12/8، س 11 ص 644.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن 1520 لسنة 50ق، جلسة 1981/6/28.

عدم صحة هذا المأخذ، والتعسف في إنهاء العقد، عبء إثباته.

"عدم صلاحية العامل للنهوض بأعباء وظيفته كمفتش إنتاج يعتبر مأخذاً مشروعاً لإنهاء علاقة العمل" (1).

كما أن لصاحب العمل، ترتيباً على سلطته التنظيمية "أن يميز في الأجور بين عماله لاعتبارات يراها. وليست العبرة بالتمييز بين طوائف العمال وبيان أوجهه ولكن بتوافر مبرراته ودواعيه أو عدم توافرها 000" (2).

وله أيضاً، وفي حدود ما هو مقرر قانوناً، أن يقوم بتنظيم الأجازات الأسبوعية "على الوجه الذي يراه كفيلاً بتحقيق مصلحة منشأته ولا وجه للحد من سلطته في هذا الخصوص طالما كانت ممارستها مجردة عن أى قصد في الإساءة إلى عماله" (3)، وأن "ينظم وقت العمل اليومي طبقاً لحاجة العمل وطريقة الإنتاج ويلتزم العامل بأداء عمله وفقاً للتنظيم الذي يضعه رب العمل متى كان هذا التنظيم لا يتعارض مع القانون" (4)، ولصاحب العمل الحق في تحديد سن التقاعد لعماله، في ضوء الأحكام القانونية، فإذا حدد صاحب العمل سن الستين لتقاعد عماله كان هذا "تصرف منه بما له من سلطة مطلقة في إدارة منشأته وتنظيم العمل بها". لذلك "فإن إنهاء عقد العامل لهذا السبب لا يكون بغير مبرر" (5). وتقديراً لما لصاحب

(1) الطعن رقم 333 لسنة 31ق، جلسة 1965/5/12 س15 ص564،

والطعن 139 لسنة 34ق، جلسة 1968/12/4، ص 1475، رقم 224،

والطعن 29 لسنة 32ق، جلسة 1966/2/23 السنة 17، ص401،

والطعن 231 لسنة 43ق، جلسة 1977/2/20، ص486 رقم 93.

(2) الطعن رقم 43 لسنة 33ق، جلسة 1967/1/18 ص133 رقم 22.

والطعن 69 لسنة 30ق، جلسة 1964/12/16 السنة 15 ص1146.

والطعن 296 لسنة 26ق، جلسة 1960/11/22 السنة 11، ص621.

والطعن 10 لسنة 41ق، جلسة 1976/6/27 ص1434 رقم 271،

والطعن 371 لسنة 31ق، جلسة 1965/5/26.

(3) الطعن رقم 577 لسنة 25ق، جلسة 1960/12/8 س11 ص133.

(4) الطعن رقم 236 لسنة 37ق، جلسة 1973/5/5 ص 708 رقم 125.

(5) الطعن رقم 483 لسنة 29ق، جلسة 1963/11/20 س14 ص1056،

والطعن 332 لسنة 25ق، جلسة 1960/3/24 س11 ص239.

والطعن 483 لسنة 29ق، جلسة 1963/11/20 ص1056 رقم 150.

والطعن 443 لسنة 35ق، جلسة 1971/5/26 ص687 رقم 112.

العمل، من سلطة تنظيمية داخل منشأته، فلا يجوز إلزامه، بغير الإلتزامات المقررة قانوناً أو إتفاقاً. بناء عليه، لا يجوز إلزام صاحب العمل "بوضع كادر خاص بالعمال"، طالما لم يتطلب المشرع ذلك، ولم يتفق عليه فى عقد العمل الجماعى، ولم يكن هناك عرف يلزمه بذلك⁽¹⁾.

ولقد عمدنا، إلى الحديث عن السلطة التنظيمية لصاحب العمل، فى هذا المقام، لنصل فيها بالذات، إلى سلطته فى إنهاء عقد العمل الفردى، ولنوضح، أنها لا يمكن، فى ظل إقتصاديات السوق الحر، أن تظل قاصرة، على الإنهاء، "لارتكاب العامل خطأ جسيماً"، كما هو الحال فى ظل قانون العمل الحالى، إذ تقتضى، المرحلة المقبلة، النظر لأسباب إنهاء العقد غير محدد المدة، نظرة جديدة، تتفق وإقتصاديات السوق، وتعظم دور المنشأة الفردية، فى دعم الإقتصاد القومى، وهو ما يتطلب إضافة أسباب جديدة، تتعلق بالظروف الإقتصادية، وبكفاءة العامل، ومدى أداءه للإلتزامات الجوهرية، وهى العناصر، التى تنبه لها مشروع قانون العمل رقم 12 لسنة 2003، فقننها، بشكل متوازن، معتمداً فى كل ذلك، على المبادئ المستقرة فى القضاء المصرى.

كلية الحقوق

(1) "لم يورد المشرع فى القانون رقم 317 لسنة 1952 فى شأن عقد العمل الفردى نصاً يوجب على رب العمل وضع كادر خاص بالعمال، فإذا كانت نقابة العمال لم تقدم ما يدل على قيام عرف يقتضى إلزام رب العمل بوضع كادر لعماله فإن قرار هيئة التحكيم لا يكون قد خالف القانون إذا قرر أنه لا إلزام على صاحب العمل بأن يضع كادراً لعماله إلا برضائه".
(الظعن رقم 283 لسنة 23 ق جلسة 1957/4/18 س 8 ص 426).

كما قررت المحكمة العليا أيضاً أنه: "لم يقصد من لائحة تنظيم العمل ومعاملة العمال المشار إليها فى المادة 31 من المرسوم بقانون رقم 317 لسنة 1952 إلا أن تنظم أداء العمل ومعاملة العمال بالنسبة لمواعيد عملهم وأوقات راحتهم فلا يتعدى هذا التنظيم إلى المسائل المالية المتعلقة بترتيب الوظائف وإنشاء الدرجات ومنح الترقيات والعلاوات الدورية لأن ذلك يخرج عن مؤدى تلك المادة".

(الظعن رقم 362 لسنة 23 ق جلسة 1957/6/20 س 8 ص 604).

المطلب الرابع

سياسات التشغيل الخاطئة وأثرها

على انخفاض مستوى المعيشة وارتفاع معدلات البطالة

كثير الحديث، خلال مرحلة التحول، عن انخفاض مستوى المعيشة وتزايد معدلات البطالة. والواقع، أن الظاهرتين لا يتأتیان من "عملية التحول" ذاتها، بل هي تراكمات أخطاء سياسات التشغيل في ظل النظام المركزي والإقتصاد الموجه، حيث عاشت المنشآت العامة الإنتاجية واقعا مؤلما، تمثل في أن "الفائض من العمالة" (البطالة المقنعة)، كان يحصل على "عمل وهمي"، ولكنه بالمقابل، لم يكن يتقاضى إلا أجراً وهمياً كذلك.

البند الأول: الخطأ في سياسات التشغيل في مصر⁽¹⁾

رفعت الحكومات المصرية المتعاقبة، منذ أوائل الستينات، إستناداً إلى شعارات سياسية لا تتسم بالواقعية، ولا تأخذ بالقوانين الإقتصادية في الإعتبار، رفعت هذه الحكومات شعار "مسئولية الدولة عن إيجاد عمل لكل خريج جامعي ولحملة الشهادات المتوسطة"، وعن طريق مكاتب "القوى العاملة".

واعتبرت هذه الحكومات نفسها مسئولة عن إحقاق العمال بالقطاع العام، بعد أن تحولت الحكومة، إلى أكبر صاحب عمل في مصر، نتيجة للقرارات الإشتراكية.

وقد كلفت سياسة التشغيل هذه، مصر، الكثير، وربما ستكون تكلفتها أكبر

كلية الحقوق جامعة القاهرة

(1) - البطالة في مصر: تحرير د. سلوى سليمان.
المؤتمر الأول لقسم الإقتصاد (كلية الإقتصاد والعلوم السياسية)

جامعة القاهرة - دار النهضة العربية - القاهرة 1989.

- جامعة حلوان: البطالة وتحديات الإصلاح الإقتصادي

الندوة العلمية الأولى لعام 1993 - القاهرة مايو 1993.

- مركز المعلومات ودعم إتخاذ القرار:

البيانات الاحصائية في قوة العمل، والبطالة وفرص العمل.

الجزء الأول - القاهرة - سبتمبر 1994.

إذا لم نسارع بوضع حد لتراكمات الأخطاء التى وقعت فيها هذه الحكومات، حيث حرصت على الظهور سياسياً، بأنها قادرة على إيجاد عمل لكل من بلغ سن العمل، وأنها أقامت مجتمعا لايعرف البطالة، وذلك بأن أخذت على عاتقها تشغيل الأيدي العاملة الوافدة إلى سوق العمل من خريجي الجامعات والمعاهد والمدارس ومراكز التدريب المهني وغيرهم، وكانت تسارع بتعيينهم إما فى القطاع الحكومى أو فى القطاع العام، وبغض النظر عما إذا كانت الأعمال الموكولة إليهم غير منتجة أو منخفضة الإنتاجية، وفى الحالتين يكون ما يحصل عليه هؤلاء العمال "الزائدين عن الحاجة" أكثر بكثير مما ينتجونه.

وهكذا، ساهمت "سياسة التشغيل الحكومية" فى خلق وتفاقم البطالة المقنعة، التى لا تعدو أن تكون إحدى صور التشغيل الناقص، والتى كانت ظاهرة تقليدية فى القطاع الزراعى (حيث كانت تتركز الزيادات السكانية الكبيرة) وتخلق فائضا فى عرض العمل يشكل عبئا على النشاط الزراعى. ومع تتابع مراحل التحضر، والتحول فى أنماط السلوك الإقتصادى والإجتماعى، أخذ موقع البطالة المقنعة فى التحرك إلى المدن عبر قنوات الهجرة الداخلية، إستجابة للفروق الجديدة - النفسية والإجتماعية والمادية بين بيئتي الريف والحضر - وقد مثل التعليم أحد تلك القنوات "حيث كان الربط بين سياسة مجانية التعليم فى كافة المراحل، وسياسة الإلتزام الحكومى بتعيين الخريجين فى أجهزة الدولة ومشروعاتها العامة"، وهكذا أخذت الزيادات السكانية طريقها إلى مراحل التعليم المجانى، ومنها إلى الوظائف العامة، التى تضخم حجمها وأصبحت بطالتها المقنعة عبئا كبيرا علينا. ذلك أن البطالة المقنعة، تعنى أن جزء من قوة العمل، يشغل وظائف معينة، ولكن هذه الوظائف لا تستوعب كامل طاقتهم، ولا تستفيد من كل خبراتهم وما حصلوا عليه من تعليم.

البند الثانى: العمل الوهمى والأجر الوهمى:

ومما لاشك فيه أن سياسة التشغيل، التى إتبعتها الحكومات المتعاقبة، نزولا على إعتبرات سياسية، كانت سياسة معيبة من عدة وجوه:

فهى أولا تفرض على الدول التى تنبع هذه السياسات، إتباع طريق تنمية لا يحقق المصالح الإقتصادية للبلاد على الأمد البعيد، فهى تفرض عليها إختيار

وسائل إنتاجية، وأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية، لا يساعدان على التعجيل بالنمو الإقتصادي والصناعي.

وهي ثانيا، بما تتبعه من أداء مبالغ لأناس لا عائد من وراء إلحاقهم بالعمل - أي أن عملهم غير منتج - لا يمكن أن نطلق على هذه المبالغ وصف "الأجر"، إنما هي أقرب إلى إعانات البطالة وعلى الأخص "البطالة المقنعة". وهذه السياسات، إذا نجحت في فترة زمنية قصيرة في أن تظهر وكأن المجتمع من المجتمعات القادرة على "التشغيل الكامل" للأيدي العاملة، ستصل في وقت ما، كما هو الحال في مصر الآن، إلى أن المشروعات القائمة لا يمكنها أن تستمر في استيعاب العمالة، فتضيف بذلك، إلى البطالة المقنعة التي أوجدتها، بطالة سافرة.

ومن ناحية ثالثة، فإن الأموال المستخدمة في منح هذه العمالة الزائدة، إعانات في شكل "أجور"، يمثل إستقطاعات من ميزانية المشروعات، كان يمكن أن تستخدم في الإحلال والتجديد وتطوير الإنتاج، وتمكن من ثم من إيجاد فرص عمل حقيقية، أي فرص عمل منتجة: إذن، هذه "المبالغ" بدلا من أن تساعد على تحقيق الرخاء والرفاهية، تجلب الخسارة للمنشآت وتوقف عملية الإستثمار وإعادة الإستثمار، وتسبب التضخم وإرتفاع الأسعار وهو ما عبر عنه بحق، أحد الكتاب قائلا: "وإذا كانت الأجور أو المعونات التي تدفع لبعض الأفراد - إنما تدفع على حساب الإستثمار فإن هذا لابد وأن يؤدي إلى إضعاف النمو الإقتصادي ومن ثم علينا أن ندرك أنه إذا كانت سياسة العمالة - مبنية على مجرد خلق فرص عمل وتشغيل فإنها ستقلل من معدل النمو ومن المشكوك فيه أن هذه السياسة توصل إلى الرفاهية».

وأكثر من هذا - فإنه لما كانت التنمية تخلق العمالة - فإنه ليس ضروريا أن تكون السياسة المشار إليها والخاصة بمجرد تشغيل الأفراد، وحشرهم في المنشآت، وبغير حاجة الإنتاج إليهم، ليس ضروريا أن تؤدي هذه السياسة إلى الزيادة المستمرة والمستقرة والدائمة في حجم العمال على مر الزمن.

وهذا أمر يختلف - كل الإختلاف - عن قولنا أنه يجب أن يكون هدف السياسة الإقتصادية هو النضال من أجل أعلى مستوى ممكن من الإستثمار بقصد زيادة معدل النمو إلى درجته القصوى.

المطلب الخامس

حتمية التحول الإقتصادي وآثاره الإجتماعية

ما أن بدأت، ملامح النظام العالمي الجديد، تتضح، حتى شرعت العديد من الدول النامية، ومن بينها مصر وبعض الدول العربية، فى التحول من النظام الإقتصادي القديم (النظام الإشتراكي)، إلى نظام إقتصادي جديد، أطلق عليه (التوجه ناحية إقتصاديات السوق)، واعتبرت "الخصخصة" أهم وسائله. فما أثر هذه السياسة الإقتصادية الجديدة على علاقات العمل؟ وكيف يمكن - مع التسليم بأهمية الإصلاح الإقتصادي - حصر آثاره الإجتماعية فى أضيق نطاق، وعبور مرحلة التحول، دون إضطرابات إجتماعية؟.

تلك هى الأسئلة التى سنحاول الإجابة عليها..

البند الأول: مفهوم الإصلاح الإقتصادي وأبعاده الإجتماعية:

الإصلاح الإقتصادي يعنى العديد من الإجراءات، وتصحيح العديد من النظم المعمول بها فى المجال الإقتصادي، ومن بينها تثبيت سعر الصرف، إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، تخفيض نسبة التضخم.. الخ.

ولكن أهم ما يلفت النظر، فى مكونات هذا الإصلاح، وهو ما درج الأمر على تسميته بـ"الخصخصة" (رغم ما يثور حول صحة العبارة لغويا)، أو ما يقال عنه بمعنى آخر، توسيع قاعدة الملكية الخاصة.

فهذا الموضوع، يثير العديد من المشاكل الإجتماعية، أهمها، أنه يثير فى الذهن فكرة "الدفاع عن المصالح"، التى تبدو متعارضة بين العمال وصاحب رأس المال، خاصة فى أعقاب فترة، صور فيها رأس المال، على أنه مستغل، يسعى إلى تحقيق مصلحته، على حساب الطبقة العاملة، ويعمل على إستغلالها إلى أقصى حد. وهى نظرة خاطئة، سبق أن بينا عدم صحتها، إبان الحديث عن دور الرأسمالى "المنظم".

ولعل التخوف - لدى الطبقة العاملة - من هذا الإصلاح يثور - من الناحية العملية - حول مشكلة "إصلاح الهيكل المالى والوظيفي" لشركات القطاع

العام، وما قد يقتضيه ذلك من الإكتفاء بـ "الحد الأمثل العمالة" والإستغناء عما يزيد عن حاجة المنشأة الفعلية مما يؤدي إلى تزايد البطالة، ناهيك عن الموضوعات الأخرى المتعلقة بالأجور، والأجازات، والتأديب، والإستقرار.

تساؤلات كثيرة، يثيرها الإصلاح الإقتصادي في أذهان العمال، وهي تساؤلات مشروعة، لأنها تمس حياة الآلاف منهم، الذين يتخوفون من فقد فرصة عملهم، التي تحقق لهم الأجر، وهو الدخل الذي يعولون عليه بصفة أساسية في حياتهم اليومية، ولا بد من أن تجد تساؤلاتهم هذا إجابات واضحة.

ولعل أهم هذه الأسئلة:

- مدى أهمية "الخصخصة" وألا يمكن الإستغناء عنها ؟
- إذا كان ولا بد من إجرائها، فكيف يمكن مواجهة آثارها الإجتماعية ؟
- ما هو دور الحركة العمالية عامة والنقابية خاصة، في خلال المرحلة القادمة ؟
- وما هو دور الدولة ؟ وما هو دور أصحاب الأعمال ؟

- مدى أهمية الخصخصة وهل من بديل؟!

الخصخصة أو توسيع قاعدة الملكية الخاصة، تبدو أمراً حتمياً، وليس ضرورياً فحسب.. ذلك، أن البطالة قد إنتشرت في معظم بلاد العالم الثالث، إلى حد أصبح يهدد السلام الإجتماعي، ويدفع بالشباب في تيارات لم يعرفها العالم من قبل، والسبيل الوحيد لعلاج مثل هذه المشاكل، هو إيجاد فرصة عمل لكل شاب، أي خلق فرص عمل حقيقية، تمكن من حل المشكلة والآثار الناجمة عنها. وخلق فرص العمل يتطلب إستثمارات طائلة، ولم تعد الحكومات، ولا القطاع العام في البلاد التي ترمى إلى التحول، قادرين عليها، فلا بد إذن من الإتجاه إلى القطاع الخاص ليلعب دوره في عملية الإصلاح الإقتصادي. وإنطلاقاً من ذلك، تحقيق التنمية الإجتماعية.

وأحسب أنه لم يعد أمام هذه الدول خيار: فالمشكلة الكبرى التي تواجهنا هي خلق فرص العمل، لأن التطرف الحاصل في هذه البلاد "ليس تطرفاً فكرياً" فحسب،

بل هو أيضا "تطرف فقري"، أى بسبب الفقر.

فإذا سلمنا بحتمية الإصلاح الإقتصادي، فلا بد من التسليم بأهمية المضى فى عملية "الخصخصة"، بصفة عامة، وتشجيع القطاع الخاص بصفة خاصة، على القيام بدوره.

ولا بد أيضا من إقامة علاقات عمل متوازنة، تتفق مع الدور الذى ستضطلع به "المنشأة الخاصة"، خلال المرحلة المقبلة.

البند الثانى: الإصلاح الإقتصادي ومشكلة البطالة:

إذا كان الإصلاح الإقتصادي، يتطلب بالضرورة، حل مشكلة العمالة الزائدة، أى أنه يبدو "فى الأمد القصير" وكأنه إضافة إلى مشكلة البطالة، فإن الصحيح أن الإصلاح الإقتصادي هو السبيل إلى حل هذه المشكلة "على الأمد المتوسط والطويل". وتوضيح ذلك، أن إصلاح هياكل الشركات، وتخليصها من العمالة الزائدة، سيؤدى بها إلى تحقيق أرباح، تمكنها من خلق فرص عمل جديدة حقيقية (أى منتجة)، وإعادة إستيعاب الأيدي العاملة المتعطلة، ولكن على أساس إقتصادي، بمعنى أن كل عامل جديد سيساهم فى زيادة الإنتاج وسيقوم بعمل حقيقى، وهو ما يؤدى - مع عوامل أخرى بالطبع - إلى زيادة أرباح المنشأة، بما يمكنها من رفع مستوى معيشة عمالها من هذا الربح، وتحقيق بعض الإحلال والتوسع وخلق فرص عمل جديدة ... وهكذا.

وبالتالى، فإن إصلاح الهياكل وتوسيع قاعدة الملكية الخاصة، أى بمعنى مختصر "الخصخصة"، ستؤدى بالضرورة إلى حل مشكلة البطالة بنوعيتها (المقنعة والسافرة)، شيئا فشيئا.

من هنا ننبه، إلى أن النظر إلى عملية الإصلاح الإقتصادي، على أنها "ضارة بالطبقة العاملة"، هى نظرة خاطئة وقاصرة.

خاطئة لأن الإصلاح، لا يجوز أن يكون "ضاراً" بالعمال، إذ لا بد - قبل إصلاح الهياكل - وإجراء عملية الإستغناء، من تدبير دخل بديل للعامل الذى يتم الإستغناء عنه.

وظالما توافر للعامل هذا الدخل البديل، أصبح الترحيح بين إستمراره فى العمل (مصلحة خاصة)، ومقتضيات الإصلاح الإقتصادى (مصلحة عامة)، ويقتضى الأمر بالطبع ترجيح المصلحة العامة. فإذا قلنا بالعكس، كانت النظرة، ولاشك، قاصرة. أما أنها نظرة قاصرة فذلك لأن هذه النظرة تقصر الرؤية على مصلحة "العمال الذين يعملون الآن - والآن فقط - فى الشركات المتعثرة، دون النظر لمشاكل العمال الذين لا يجدون عملاً (أى فى حالة بطالة)، نظراً لعدم وجود فرص عمل.

أن هذه النظرة تحاول أن تشمل بالحماية (بعض العمال)، متجاهلة أو متناسية مصلحة (مجموع العمال)، والأصل فى الدفاع عن مصالح الطبقة العاملة، أنه دفاع عن مصالح هذه الطبقة ككل، الحاليين والمستقبلين، المهرة وغير المهرة، الذين يعملون بالفعل، والذين لا يجدون عملاً، والقول بغير ذلك، يعنى تغلب "الطائفية" داخل صفوف الطبقة العاملة، والقضاء على مفهوم "الطبقة ذات المصالح المشتركة"، والتي تهدف بصفة أساسية فى كفاحها ونضالها، إلى "رفع مستوى معيشة العمال"، وهذا الأمر يتحقق عن طريق مسايرة الأجور للأسعار، وتدعيم المزايا الإجتماعية للعمال.

البند الثالث: الإصلاح الإقتصادى والأجور:

ويمثل مستوى الأجور، فى ظل مرحلة التحول، مشكلة كبيرة: ففي مصر، حيث الدولة أكبر صاحب عمل، يسيطر على القطاع الحكومى، والقطاع العام، وبينما مازالت الأجور تحدد بقرارات مركزية، فإن الأسعار قد أطلقت، لتتحدد وفقاً لقانون العرض والطلب، نزولاً على التوجه ناحية إقتصاديات السوق. وهو ما ترتب عليه، أن تزايدت الأسعار، دون أن تتمكن الأجور من اللحاق بها، وهو ما ترتب عليه، إنخفاض مستوى المعيشة، وبحيث أصبح "رفع الأجور"، مطلباً أساسياً، من مطالب الطبقة العاملة.

وبغير الإصلاح الإقتصادى، لن يكون هناك سبيل، لتحقيق ذلك. فالأجور، التى يتقاضاها العمال حالياً، لا تفى بهذه الحاجة، ولا يمكن رفع هذه الأجور، إلا إذا تحققت زيادة فى الإنتاج تمكن من رفع هذه الأجور، لأن رفع هذه الأجور، دون

أن يقابلها زيادة فى الإنتاج، تعنى زيادة الطلب دون زيادة العرض، أى تعنى ببساطة مزيد من معدلات التضخم.

تلك هى النظرة الموضوعية إلى حتمية الإصلاح الإقتصادى، وأثره على الصعيد الإجماعى، والحلول - نظريا - معروفة، ولكنها عند التطبيق العملى، تحتاج إلى تكاتف الجهود القائمة على التشاور والتعاون، أو بمعنى أدق، إلى تبادل الرأى القائم على مبدأ الثلاثية: العمال، أصحاب الأعمال، والحكومة. وهو ما ننتقل إلى بيانه.



كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الفصل الثاني

الحوار الإجماعي: وسيلة حماية الحقوق فى علاقات العمل

المطلب الأول

تطور الحاجة إلى حوار إجماعى بين الأطراف

إذا كان قانون العمل، قد بدأ، فى مطلع الثورة الصناعية، وكأنه الوسيلة للحد من المساوئ الإجماعية، التى عرفها عالم العمل، فإن من المتفق عليه، أن تنظيم «علاقات العمل»، قد عرف تطوراً هائلاً، بحيث صار «القانون»، وسيلة لتنظيم الحد الأدنى من الحماية، وأصبح الحوار الإجماعى بين الأطراف، هو الوسيلة الأكثر إنتشاراً وفعالية، لتنظيم علاقات العمل، وحماية حقوق العمال.

من هنا، تزداد أهمية الحوار الإجماعى، بين طرفى علاقة العمل، ويزداد دوره، باضطراد واستمرار: فإذا كانت علاقات العمل، فى بداية الثورة الصناعية، قد إرتكزت على علاقة العمل الفردية، التى ينظمها عقد العمل الفردى، فى وقت حرمت فيه أى تكتلات أو تجمعات عمالية، بحجة أنها ضد المبادئ القانونية، التى إرتكز عليها النظام الرأسمالى الصاعد، وأهمها «العقد شريعة المتعاقدين»، وبحيث كان يمنع أيضاً، على الحكومة، التدخل فى تلك العلاقة، سرعان ما تبينت الحكومات فى النظم الرأسمالية، أن العدالة المجردة، المتمثلة فى السيدة/ حاملة الميزان، معسوبة العين، تختلف تمام الاختلاف، عن العدالة الإجماعية: ذلك أن حاملة الميزان (رمز العدالة المجردة)، تفترض، أن طرفى العلاقة القانونية، فى كفتى الميزان، متساويان، من كافة الأوجه، وهو إفتراض غير صحيح، لأن الناس ليسوا سواسية فى المقدرة الإقتصادية، ولا المكانة الإجماعية، وهو ما عبر عنه، مونتسكيو Montequieu بأمانة، حين قال، إن «عدم المساواه يجد أصله فى مبدأ المساواه».

تلك كانت حقيقة الأمر، فى علاقات العمل، فى مطلع الثورة الصناعية: فالعامل منفرداً، لا يمكنه أن يقف على قدم المساواه، مع صاحب العمل، عند إبرام العقد الفردى، فالقوة الإقتصادية لصاحب العمل، تجعل كفته فى الميزان، أرجح من

كفه العامل. لذلك، كان على المشرع، حين أدركت الدولة، أنها لا يمكنها أن تقف موقف المتفرج، من الصراع الدائر بين العمال (فردى) وأصحاب الأعمال، أو بمعنى أدق، لا يمكنها أن تقف مكتوفة الأيدي، إزاء ما يفرضه أصحاب الأعمال، من شروط مجحفة على العمال (تدنى الأجور - ساعات العمل الطويلة - العمل المتواصل دون أجازات، تشغيل النساء والأطفال - إنعدام شبكة الأمن الإجتماعى «التأمينات الإجتماعية».

إزاء ذلك، كان لابد من أن تتدخل الدولة، عن طريق التشريع، فى محاولة لإعادة التوازن، بين كفتى الميزان، أى بين العامل وصاحب العمل، وكان ذلك، إيذانا بمولد قانون العمل.

ولكن التطورات السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، أثبتت، أن التشريع، كأداة لتنظيم علاقات العمل، ليس الأداة المثلى، للأسباب الآتية:

أولاً: أن كل طرف من طرفى علاقة العمل، كان يسعى للحصول على أكبر قدر من الكسب، ومن ثم، لم يكن التشريع يجارى «رغبة الطرفين»، لأنه بسعيه لتحقيق التوازن، لم يكن يسلم لكل طرف، بكافة مطالبه، ومن هنا، كان التشريع دائماً، عرضه للنقد من جانب طرفى علاقة العمل.

ثانياً: أن عالم العمل، عالم حى، ملئ بالنشاط والحركة، بينما القانون بطئ فى تطوره، معقد فى إجراءاته، فكان يصعب عليه متابعة التطور الدائم فى عالم العمل، مما دعا إلى البحث عن وسيلة «أيسر»، تمكن من مواكبه التطورات الإقتصادية والإجتماعية، فى عالم «العمل».

ثالثاً: فإن من المسلم به، أن المشرع، فى تدخله لإعادة التوازن، بين طرفى الميزان، كان لابد أن يراعى، وبدقة بالغة، ألا يترتب على تدخله (لحمية الطرف الأضعف)، أى خلل فى الميزان، لصالح طرف، على حساب الطرف الآخر. لأن هذا الخلل، معناه، فى عالم العمل، ترجيح الجانب الإقتصادى، على الجانب الإجتماعى، أو العكس. والخلل المشار إليه، فى أى من صورتيه، له آثار خطيرة: فترجيح الجانب الإقتصادى، على الجانب الإجتماعى، يترتب عليه اضطرابات ومشاكل إجتماعية، وترجيح الجانب الإجتماعى، على الجانب الإقتصادى، يعنى عزوف

أصحاب رأس المال عن الإستثمار، وما ينجم عن ذلك، من إنكماش إقتصادي، وعدم خلق فرص عمل جديدة، وانتشار البطالة، وتدنى الأجور.

من هنا، ظل البحث دائماً، عن الوسيلة المثلى، لتنظيم عالم العمل، بوسيلة تتفق وطبيعة العلاقات في عالم العمل، بما يحقق التوازن المنشود بين طرفي العلاقة، والحفاظ على التوازن الأمثل، بين «التقدم الإقتصادي» و «التنمية الإجتماعية».

وبفعل التطورات السياسية (تقرير مبدأ الإقتراع العام)، والإقتصادية (إرتفاع معدلات النمو الإقتصادي التي بلغتها الدول الصناعية المتقدمة)، والفكرية (محاولة العالم الغربي وقف زحف الأفكار الشيوعية)، والإجتماعية (إقتناع أصحاب رؤوس الأموال أن التنمية الإقتصادية لا تنفصم عن التنمية الإجتماعية، إلى حد أن أطلق عليهما معاً التنمية الشاملة)، كل ذلك، مع تطور الحركة العمالية، أسفر عن الكشف عن الوسيلة المثلى، لتنظيم علاقات العمل، ألا وهي «الحوار» بين طرفي هذه العلاقة، ونقلها، من نطاقها الأولى (علاقة العمل الفردية)، إلى نطاق جماعي (علاقات العمل الجماعية)، لأن القوة الإقتصادية لصاحب العمل، يوازنها، القوة الجماعية للعمال.

من هنا، بدأ الإعتراف للعمال، بالحق في التجمع وتكوين منظماتهم المهنية (ولأصحاب الأعمال أيضاً)، وصار الحوار بين طرفي علاقة العمل، الوسيلة الحديثة، لتنظيم علاقتهما.

ولكن ذلك لا يعني، إنقضاء دور المشرع، لكن مهمته صارت مختلفة: فبعد أن كان التشريع هو الوسيلة الوحيدة، لتنظيم علاقات العمل، صار الوسيلة التي يتحدد بها الحقوق الدنيا المقررة للعمال، على أن تكون المفاوضة والحوار، هي الوسيلة التي تستخدم «لتحقيق المزيد من الحقوق والمزايا للعمال»، أي لتحقيق المزيد من «الحماية للعمال».

هذا الوضع الفريد، للتشريعات الإجتماعية، جعلنا نطلق على أحكامه، تسمية مبتكرة: فما بين القواعد القانونية الآمرة، والقواعد القانونية المكملية، يأتي قانون العمل (والتشريعات الإجتماعية عموماً)، بما يعرف بـ «القواعد نصف

الأمرة»، ونقصد بها، تلك القواعد التى تنجم عن الحوار الإجماعى، خاصة عندما تتبلور مفاوضات الطرفين، فى شكل «إتفاق جماعى»، والتى إذا كانت أصلح للعامل، كان بإمكانها أن تخالف القواعد التى وضعها المشرع، بينما إذا كانت «فى غير مصلحة العامل»، أى كانت تنتقص من الحقوق المقررة له، بموجب التشريع، كانت باطلة.

من هنا تبدو واضحة للعيان، أهمية الحوار الإجماعى بين طرفى علاقة العمل: العمال وأصحاب الأعمال: فالعلاقة القائمة بين صاحب العمل (أو منظمات أصحاب الأعمال) من جهة، والعمال (أو منظماتهم)، من جهة أخرى، وما يقوم بينهما، من مفاوضات، وما تسفر عنه هذه المفاوضات من إبرام عقود العمل الجماعية، أو حل الخلافات، أو فشل هذه المفاوضات، واللجوء من ثم، إلى تسويتها، عن طريق الوسائل الرضائية، كالتوفيق والوساطة والتحكيم.

ولكن الحوار الإجماعى، وإن كان يجرى، ما بين «طرفى العلاقة»، فإنه لا يمكن أن يكون، بمعزل عن الحكومة: لأن الحكومة، مهما بلغت توجهاتها السياسية من ليبرالية، وإحجامها عن التدخل فى الحياة الإقتصادية، تاركة الأمر لقوانين الإقتصاد الحر، وعلى رأسها قانون العرض والطلب، والمنافسة الحرة، لا يمكن أن تظل بمنأى عن العلاقات القائمة بين العمال وأصحاب الأعمال: فالدولة، بوصفها «راعية السلام الإجماعى»، و «الحكم المحايد» بين الطبقات، لابد وأن تعمل، عن طريق التشاور والتعاون، مع الأطراف المعنية، على حفظ «السلام الإجماعى»، باعتباره لازماً لتحقيق التنمية الشاملة.

من هنا، يلعب مبدأ الثلاثية، دوراً حيوياً، فى دعم الحوار الإجماعى على المستوى الوطنى، والدولى: فالثلاثية، ركيزة أساسية فى إعداد وتطبيق التشريعات الوطنية، وكذلك فى إعداد وتطبيق إتفاقيات العمل الدولية، ويتضح ذلك جلياً، فى الدور الذى تلعبه مبدأ «الثلاثية»، فى نطاق منظمى العمل الدولية، والعربية.

المطلب الثانى

أهمية الحوار «الإجماعى» وأدواته فى تحقيق التوازن فى علاقات العمل

قلنا، أن الحوار الإجماعى (يعززه مبدأ الثلاثية)، يحتل بصورة مضطربة،

أهمية متزايدة، فى نطاق علاقات العمل.

ذلك، أن «الحوار الإجتماعى» يمتلك من الأدوات، ما يكفل التقريب بين وجهتى نظر طرفى علاقة العمل، محققاً «نقطة» توازن بينهما، توصلنا إليها بالتراضى (حتى ولو لم يكن بالإتفاق الكامل)، وتلك النقطة، هى التى يدرك طرفى العلاقة - فى ضوء المعطيات الإقتصادية والإجتماعية القائمة - أنها - وإن لم تكن النقطة التى يرغب الطرفين تحقيقها - فهى على الأقل، النقطة الممكنة عملاً، فى تاريخ الإتفاق عليها. ذلك، أن أدوات الحوار الإجتماعى وعلى رأسها «عقد العمل المشترك»، تلعب دوراً هاماً فى تحقيق «الحماية اللازمة للعمال»، خاصة عن طريق تنظيم شروط العمل، وتحديد الأجور، وتحديد ساعات العمل، وقواعد منح الأجازات، والرعاية الإجتماعية للعمال، والتدريب المهنى.

ويتميز الحوار الإجتماعى، بأدواته المختلفة «المفاوضة الجماعية - عقد العمل المشترك - التوفيق والوساطة - التحكيم فى منازعات العمل»، بأنه أكثر تعبيراً عن رغبات طرفى العلاقة، من التشريع، الذى تفرضه الدولة. وترجع أهمية الحوار الإجتماعى، وكونه أكثر الوسائل ملائمة لتنظيم علاقات العمل، إلى أسباب فنية واجتماعية:

فمن ناحية الفن القانونى، تتميز وسائل «الحوار الإجتماعى»، وعلى الأخص وسائل المشاورة والمفاوضة، وإبرام عقود العمل الجماعية، بأنها «أكثر مرونة وأيسر إصداراً من التشريع»، الذى أصبح - فى وقتنا الحالى - يحتاج إلى سلسلة طويلة ومعقدة من الإجراءات. لذلك، يغدو من الطبيعى، أن يسعى الأطراف فى علاقة العمل، إلى إحلال نظام قانونى جامد ومركزى (التشريع)، بنظام قانونى إجتماعى مرن ولا مركزى (الحوار الإجتماعى).

أما من الناحية الإجتماعية، وفى ظل التطورات الإقتصادية، والإجتماعية، والتكنولوجية، التى يعرفها العالم، وأيضاً فى ظل «النظام العالمى الجديد»، فالأفضل «أن يترك لذوى الشأن حرية تحديد وتنظيم القواعد التى تحكم علاقاتهم المتبادلة، فى نطاق الإطار القانونى العام، الذى حدده المشرع، مراعاة لمصلحة العامل».

من هنا تبدو أهمية الحوار الإجتماعى، ويتضح دوره فى تحقيق التوازن فى

علاقات العمل، وقدرته على تحقيق الحماية الإجتماعية للعمال، دون الإخلال بالتوازن الإقتصادي للمشروع، ودون المساس بمتطلبات التنمية الإقتصادية.

ولقد بين التطور التاريخي لعلاقات العمل، أن فاعلية الحوار الإجتماعي، ونتائجه، تتوقف إلى حد كبير، على مدى ما يتمتع به أطراف علاقة العمل، من حرية، فى تكوين منظماتهم، وممارستها لنشاطها بكل حرية، دون تدخل خارجي.

لذلك، فإن هناك إجماعاً، من المنظمات الدولية، والفقهاء، على أن نجاح «الثلاثية»، باعتبارها «أهم إطار للحوار الإجتماعي»، يشترط أن يتوافر له العناصر الآتية:

- 1- أن يتم الحوار بين منظمات مشروعة ومعترف بها.
- 2- أن يتم الحوار بين منظمات سليمة التمثيل.
- 3- أن يتم الحوار بين منظمات تمتع بممارسة حرية التعبير.

ويتضح من ذلك، أن فاعلية الحوار الإجتماعي، تعتمد على شرعية المنظمات المهنية (سواء فى ذلك نقابات العمال أو نقابات أصحاب الأعمال)، ومدى تمتع هذه المنظمات باستقلالها، وحريتها فى التعبير: فقيام نقابات العمال، وازدياد قوتها، باعتبارها ممثلة لرغبات ومصالح العمال، أثر إلى حد كبير فى تطور روابط العمل، بحيث أصبح من المتعذر دراسة روابط العمل، دون أن يؤخذ فى الإعتبار مدى ما وصلت إليه، الحركة النقابية، فى بلد ما، من قوة ومن تنظيم، بما يمكنها من التدخل لدى أصحاب الأعمال، لتحقيق مستوى أفضل للعمال، ولضمان شروط عمل أكثر فعالية لمصلحة العامل، مستخدمة فى ذلك وسائل العمل النقابي المختلفة، وبخاصة التفاوض الجماعي، وما يسفر عنه من إبرام عقود العمل المشتركة. وعلى نفس الصعيد، لا يقتصر دور النقابة على إبرام عقود العمل الجماعية، بل يمتد دورها إلى ما بعد إبرامه، لمراقبة تنفيذه، ولحماية المستفيدين من شروطه، سواء أكانوا من أعضاء النقابة، أو مجرد عمال غير نقابيين ممن شملهم الإتفاق. فلو ثار خلاف حول تطبيق العقد الجماعي، فى مجمله أو فى بعض بنوده، فإن النزاع فى هذه الحالة، لا يحل عن طريق التقاضى بالطرق العادية.

ذلك أن حل هذه الأنزعة الجماعية، له وسائله الخاصة، إما عن طريق لجوء العمال إلى استخدام حق الإضراب، لإرغام صاحب العمل على الإستجابة لمطالبهم، أو بالاستخدام الطرق الخاصة التي قررها المشرع، لتسوية هذه النزاعات، كالتوفيق (أو الوساطة) والتحكيم في منازعات العمل.

لذلك، فليس من المستغرب، أن يأتي التأكيد على أهمية مبدأ «الثلاثية»، في صلب الأدوات القانونية، المنشأة لمنظمتي العمل الدولية، والعربية:

فإذا كان للحوار، تلك المكانة، وهذه الأهمية، وأثبت هذا الحوار ضرورته في العديد من بلدان العالم⁽¹⁾، فإن الحاجة إليه، تزداد في الآونة الحالية، وخاصة بالنسبة للبلاد التي تمر بمرحلة تحول، من النظام «المركزي»، إلى «إقتصاديات السوق»، وبصفة عامة، كل البلاد النامية، التي عرفت في أعقاب «اتفاقية الحرة»، برامج إصلاح إقتصادي، وإعادة هيكلة لنظمها الإقتصادية، وترتب على ذلك، نشوء مشاكل إجتماعية حادة، لعل أهم مظاهرها: إنخفاض مستوى معيشة الطبقة العاملة في هذه البلاد، عن ذي قبل (بينما هو كان أصلاً مستوى متواضع)، وتفاقم مشكلة البطالة، وبصفة عامة «ضعف الحماية الإجتماعية» للطبقة العاملة. وفي ظل هذه المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية، يوفر الحوار مناخاً ملائماً من أجل الحفاظ على استمرار التنمية الإقتصادية والسلام الإجتماعي.

ولكن نجاح هذا الحوار، خاصة بالنسبة للبلدان المشار إليها أعلاه، يقتضى، أن تتفهم أطراف الحوار، أنها «شريكة» في عملية التنمية الشاملة، وليست «خصماً» للأطراف الأخرى، وأن تتفق الأطراف جميعاً، على أمر واقعي، هو السمات الأساسية للنظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي القائم فعلاً، وأن نجاح الحوار، يتمثل في قبول حلول «وسط»، تتفق والحقائق الإقتصادية والإجتماعية، وأن الأمر، يقتضى - على الأخص خلال مرحلة التحول - بعض التوضيحات.

وتعد هذه «القناعة» شرطاً أساسياً، لنجاح «الحوار الإجتماعي»، نظراً

(1) فالعديد من البلدان الصناعية المتقدمة، لجأت إلى الحوار، كوسيلة للتوفيق بين متطلبات التنمية الإقتصادية، وضرورات الحماية الإجتماعية، خلال النصف الثاني من القرن العشرين، بل أن عددا لا بأس به، من دول أوروبا الشرقية، إعتمدت الحوار، كوسيلة لحل المتناقضات الإقتصادية والإجتماعية، في أعقاب إنهيار النظام الشيوعي.

للصلة الوثيقة التي تقوم، بين الثلاثية من جهة، والديمقراطية السياسية واقتصاد السوق، من جهة أخرى:

«فالثلاثية فى حقيقتها ما هى إلا نقل للمبادئ الكامنة فى الديمقراطية السياسية واقتصاد السوق، وخاصة مبادئ الحرية والتعددية، ومشاركة المتأثرين بهذه القرارات فى إتخاذها، ولن يكون بوسع أى بلد يرغب فى إعتقاد الديمقراطية السياسية واقتصاد السوق والحفاظ عليهما، إلا أن يعتمد الثلاثية ويرعاها. وتدل تجربة كافة البلدان، على إستحالة الفصل بين الديمقراطية السياسية واقتصاد السوق والثلاثية، وعلى عدم إمكانية تحقيق أى منهما، بمعزل عن الآخرين.

وليست الثلاثية مجرد شرط مسبق للديمقراطية السياسية واقتصاد السوق، بل أنها قادرة على الإسهام فى تطوير وتنفيذ القرارات والسياسات الكفيلة بالتوفيق بين متطلبات التنمية الإقتصادية والحماية الإجتماعية، ويمكن تيسير التوفيق بين هذه المصالح، عن طريق مختلف أشكال الحوار الإجتماعى. إلا أنه تجدر الإشارة، إلى أن عدداً من البلدان قد لجأت فى سعيها إلى التوفيق بين متطلبات التنمية الإقتصادية والحماية الإجتماعية، إلى إعتقاد شكل معين من أشكال الحوار الإجتماعى هو «المشاورات والمفاوضات الثلاثية».

من هذا العرض، يمكننا إذن، أن نتفهم، دون عناء، مدى ما للثلاثية من دور «هام»، فى البلاد الليبرالية، لأن الحوار الإجتماعى، هو الذى يتفق ونظامها السياسى والإقتصادى، وضعف الدور الذى تقوم به الثلاثية فى البلاد ذات النظام المركزى - على الصعيدين السياسى والإقتصادى - لأن «الحوار» بصفة عامة، مفقود فى هذه البلاد. غير أن تحول هذه الأخيرة إلى إقتصاديات السوق، عقب إنهيار النظام المركزى، سيؤدى حتماً إلى تبدل الأوضاع، ولكن «الثلاثية»، كوسيلة للحوار، لن يتأكد دورها، إلا مع التحول السياسى فى هذه البلاد، ومن الواضح، أنه أكثر بظناً من التحولات الإقتصادية.

إن الدول التى تعانى من إنعدام «الحوار الإجتماعى» فيها، أو ضعفه، فى أغلبها الدول التى تعانى من مشاكل إقتصادية، وخاصة تلك التى تتحول من النظام المركزى إلى إقتصاديات السوق، وهى بحاجة، لإتمام هذا التحول، إلى إتباع نظم

الخاصة، وإعادة الهيكلة، بما يتضمنه ذلك من مشاكل اقتصادية، وإجتماعية جمّة. فهذه البلاد، تتجمع فيها عدة عوامل، تؤدي إلى انخفاض مستمر في مستوى معيشة الطبقات العاملة، زيادة عما كان عليه الحال، إبان النظام المركزي.

- فهناك مثلاً، تفاقم مشكلة البطالة، نتيجة إتباع سياسات توظيف خاطئة في الحكومة والقطاع العام، إبان النظام المركزي، حتى يظهر النظام السياسي وكأنه لا يعرف مشكلة البطالة ثم، مع التحول، يقف التعيين «العشوائى» للخريجين في الوظائف الحكومية والقطاع العام، وتبدأ مشكلة البطالة السافرة في الظهور بحدة، ويضاف إليها، مع الخصخصة، العمال الزائدين عن الحاجة في القطاعين العام والحكومى، والذين كانوا في بطالة مقنعة، تتحول إلى بطالة سافرة، لتزيد من أعداد المتعطلين.

- وهناك أيضاً، ظاهرة تدنى مستويات المعيشة. ذلك، أن بمجرد إعلان هذه الدول، تحولها إلى إقتصاديات السوق، فإنها تطلق الأسعار، لقانون «العرض والطلب»، بينما يظل السواد الأعظم من العمال - خاصة في مرحلة التحول - خاضعاً لتحديد أجوره، والزيادات الطارئة عليها بموجب القرار المركزي، فينعدم التوازن بين كفتى ميزان تحديد مستوى المعيشة: الأجور والأسعار.

وتفصيل ذلك، أن تحديد مستوى المعيشة، بالأجور والأسعار، وتحقيق التوازن بينهما، يقتضى تحديدهما معا بأسلوب واحد: إما عن طريق «قرار مركزي» يحدد الأجور والأسعار، ويضمن التوازن بينهما، وإما عن طريق إطلاق قانون العرض والطلب، لتحديد الأجور والأسعار، فيتحقق وفقاً لقوانين السوق، التوازن بينهما. أما إخضاع أحدهما «الأسعار»، لقانون العرض والطلب، والآخر «الأجور» للقرار المركزي، لابد وأن يؤدي إلى إنعدام التوازن بينهما، وتدنى مستوى المعيشة، على النحو الذى تعرفه البلاد التى تمر بمرحلة التحول.

ولا يمكن للحكومات في هذه الدول، أن تتصدى وحدها لحل تلك المشاكل، ليس فقط لاعتبارات عملية سنتصدى لها حالياً، ولكن أيضاً لاعتبارات نفسية، تتمثل في أن الجهاز الإعلامى الدعائى، ظل في فترات النظام المركزي، يردد، أن الحل الأمثل هو الذى يتبعه النظام، وأنه السبيل إلى رفع مستوى معيشة الطبقات

الكادحة، وتحقيق حماية حقيقية لها. فلا يتصور، أن يصدق رجل الشارع، الآن، أن التحول يتم لصالحه، طالما كانت الحكومة وحدها هي التي تدعى هذا الأمر.

لذلك، فإنه من الناحية العملية، لا بد من إشراك ممثلى الجهات، ذات الصلة، وعلى الأخص ممثلى العمال، وممثلى أصحاب الأعمال، فى إتخاذ القرارات الحيوية المتعلقة بحماية العمال، حتى تتمكن هذه المنظمات - عن قناعة - من نقل صورة صحيحة للقواعد العمالية، تبين لهم فيها بصراحة مطلقة، مصاعب مرحلة التحول، والهدف من هذا التحول، وكيفية تنفيذ السياسات.

فالتحول الداخلى هنا، ليس تحولاً إقتصادياً فحسب، بل هو كذلك تحول «فكرى»، يتطلب مساهمة الجميع فى تحقيقه، وعلى رأس كافة المعنيين بالأمر، تأتى المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال، والتي يجب أن تدخل فى حوار مباشر صريح، من أجل الحفاظ على مستوى معيشة الطبقة العاملة - قدر الإمكان - إبان مرحلة التحول.

ولعل القول الخاص، بتحديد الأجور عن طريق إعمال «قانون العرض والطلب»، طالما حددت الأسعار بذات الطريقة، يتطلب حتماً، دخول أصحاب الشأن فى مفاوضات، وجعل «الحوار الإجماعى»، هو سبيل تحديد الأجور، بهذه الطريقة. فمما لا شك فيه، أن مثل هذا الحوار - كما سبق القول - سيحقق التوازن المنشوط بين مقتضيات الإستثمار وإعادة الإستثمار، وبين الإعتبارات الإجتماعية، ويشترط لإجراء هذا الحوار على نحو صحيح قيام تنظيم نقابي مستقل يتمتع بالحرية النقابية وفقاً لمستويات العمل الدولية.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

الفصل الثالث

ضعف التنظيم النقابي

ولكن نجاح المفاوضات الجماعية والحوار الاجتماعي، يتطلبان بالضرورة، أن يتم الحوار بين منظمات مشروعة ومعترف بها، وأن تكون سليمة التمثيل وتمتع بممارية حرية التعبير، وباختصار أن يتم إنشاؤها وإدارتها وفقاً لمستويات العمل الدولية، كما سبق القول⁽¹⁾.

وهذا الشرط، لا يتوافر ليس في مصر وحدها، بل في أغلب الدول العربية، فما عدا تونس، غابت الحرية النقابية عن سوريا، ليبيا واليمن.

فلقد ظلت مصر، منذ عام 1977، على قائمة ملاحظات لجنة تطبيق الاتفاقيات، بشأن الاتفاقيتين 87 لسنة 1948 «الحرية النقابية» والتي صادقت عليها مصر في 6/11/1957، والاتفاقية 98 لسنة 1948 «حق التنظيم والمفاوضة الجماعية» والتي صادقت عليها مصر في 3/7/1954.

وتجدر الإشارة، أن نفس الملاحظات، ظلت توجه إلى مصر طيلة ثلاثون عاماً، إلى أن قرر مؤتمر العمل الدولي في دورته الـ96 (يونيو 2008) إرسال بعثة معونة فنية لمعاونة مصر على إصلاح قانونها النقابي، ليتوافق وتعهداتها الدولية، ولكن ثورة 25 يناير، ساعدت على اتخاذ خطوات فعالة في طريق تحقيق الحريات النقابية، وإن كانت هذه الخطوات لم تكتمل نهائياً بعد.

كلية الحقوق المطلب الأول

ملاحظات لجنة الخبراء على قانون النقابات الذي مازال - حتى هذه اللحظة - سارياً

انصبت ملاحظات المنظمة الدولية، على النصوص القانونية التي تتعارض وأحكام الاتفاقيتين المشار إليهما أعلاه والتي صادقت عليهما مصر والتي تتعلق بمدى حرية العمال في تكوين النقابات والانضمام إليها بحرية كاملة، والرقابة التي تمارسها الإدارة على النقابات، وعدم استقلال النقابات (خاصة اللجان النقابية) في

(1) راجع ما سبق، ص

مواجهة الإتحاد العام لنقابات عمال مصر، وإحاطة الإضراب بقيود تمنع العمال من القيام به، وتعرض النقابيين للعزل في حالة الإضراب.

أولاً: مخالفة المواد 2، 5، 6 من الإتفاقية 87 والمتعلقة بحرية العمال في تكوين منظماتهم النقابية والانضمام إلى النقابة التي يختارونها.

من المبادئ الأساسية للحرية النقابية، أن يكون من حق العمال (وأصحاب الأعمال) تكوين منظماتهم النقابية بكل حرية، وأن ينضموا إلى النقابة التي يختارونها، وهذا المعنى، تؤكد نصوص الإتفاقية الدولية 87 لسنة 1948 (التي صادقت عليها مصر في 1957/11/6).

فالمادة الثانية من الإتفاقية تقرر أن «للعامل وأصحاب الأعمال بدون أي تمييز الحق في تكوين المنظمات التي يختارونها أو الانضمام إليها بدون حاجة إلى إذن سابق ودون خضوع لإل قواعده هذه المنظمات فحسب». والمادة الخامسة من الإتفاقية، تؤكد أن «للمنظمات العمال وأصحاب الأعمال الحق في تكوين اتحادات أو اتحادات عامة أو أية منظمات مماثلة والانضمام إليها ولهذه الاتحادات أو الإتحادات العامة أو المنظمات الحق في الإلتقاء إلى المنظمات الدولية للعمال وأصحاب الأعمال» وتنطبق هذه الأحكام على الإتحادات والإتحادات العامة لمنظمات العمال وأصحاب الأعمال».

لذلك، تلاحظ لجنة الخبراء، أن نصوص قانون النقابات المصري 35 لسنة 1976، وعلى الأخص المواد 7، 13، 14، 17، 19 و 52⁽¹⁾، تمثل قيوداً على

(1) وتجرى أحكام هذه النصوص على النحو التالي:

مادة 7: يقوم البنيان النقابي على شكل هرمي وعلى أساس وحدة الحركة النقابية وتتكون مستوياته من المنظمات النقابية التالية:

- اللجنة النقابية بالمنشأة أو اللجنة النقابية المهنية.
 - النقابة العامة - الإتحاد العام لنقابات العمال.
- ويصدر الإتحاد العام لنقابات العمال قراراً بقواعد وإجراءات تشكيل هذه المنظمات النقابية المشار إليها بالفقرة السابقة وفروعها.

مادة 13: للعمال والعمال المتدرجين المشتغلين في مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة في إنتاج واحد، الحق في تكوين نقابة عامة واحدة على مستوى الجمهورية طبقاً للائحة التي يحددها التنظيم النقابي.

وتعتبر المهن المتممة والمكملة للصناعات الواردة في اللائحة داخلة ضمن هذه الصناعة. ويجوز للإتحاد العام لنقابات العمال تعديل هذه اللائحة بمراعاة المعايير المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين.

مادة 14: تباشر النقابة العامة النشاط النقابي على مستوى المهن أو الصناعات التي تضمها وتتولى النقابة العامة على الأخص ما يلي:

- (أ) الدفاع عن حقوق العمال ورعاية مصالحهم.
- (ب) العمل على تحسين شروط وظروف العمل.
- (ج) العمل على رفع مستوى العمال الثقافي والاجتماعي.
- (د) المشاركة في وضع وتنفيذ خطط وبرامج التدريب المهني.
- (هـ) الرقابة والتوجيه والمتابعة والإشراف على نشاط اللجان النقابية.
- (و) المشاركة مع اللجان النقابية في إجراء المفاوضات الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة.
- (ز) إبداء الرأي في التشريعات التي تمس المهنة أو الصناعة.
- (ح) الموافقة على المشروعات التي تستثمر بها اللجان النقابية أموالها وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة المالية للمنظمات النقابية وكذلك الموافقة على مشروعات الصناديق المنصوص عليها بقانون العمل.

(ط) الموافقة على تنظيم الإضراب للعمال طبقاً للضوابط التي ينظمها قانون العمل.

مادة 17: يقود الإتحاد العام لنقابات العمال الحركة النقابية المصرية ويرسم سياستها العامة المحققة لأهدافها داخلياً وخارجياً، وله على الأخص ما يلي:

- (أ) الدفاع عن حقوق عمال مصر ورعاية مصالحهم المشتركة والعمل على رفع مستواهم اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.
- (ب) وضع ميثاق الشرف الأخلاقي للعمل النقابي في إطار المبادئ والقيم الساندة.
- (ج) المشاركة في مناقشة مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة.
- (د) إبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم شئون العمل والعمال.
- (هـ) التنسيق بين النقابات العامة ومعاونتها في تحقيق أهدافها.
- (و) إنشاء وإدارة المؤسسات الثقافية والعلمية والاجتماعية والتعاونية والصحية والانتمائية والترفيهية العمالية التي تقدم خدماتها على مستوى الجمهورية، وتكون لهذه المؤسسات الشخصية المعنوية، ويصدر في هذه الحالة قرار من الوزير المختص بإنشاء ووضع النظام الأساسي واللوائح لهذه المؤسسات بناء على موافقة الإتحاد العام لنقابات العمال ويجب أن يتضمن النظام الأساسي على الأخص ما يلي:

نظم تشغيل هذه المؤسسات وتمويلها والإشراف المالي كما يتضمن النظام الإعفاءات والمميزات المالية التي تتمتع بها المنشآت الخاضعة لأحكام القوانين أرقام 32 لسنة 1964 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة 109 لسنة 1975، ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بشأن النظام الأساسي لهذه المؤسسات بعد أخذ رأي الإتحاد العام لنقابات العمال، ويجب أن يتضمن النظام الأساسي على الأخص ما يلي:

نظام تشغيل هذه المؤسسات وتمويلها والإشراف المالي. كما يتضمن النظام الإعفاءات والمميزات المالية التي تتمتع بها المنشأة الخاضعة لأحكام القوانين 32 لسنة 1964 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، 109 لسنة 1975 بإصدار قانون التعاون الاستهلاكي، 110 لسنة 1975

حرية العمال فى تكوين نقاباتهم، واختيار النقابة التى يرى العامل الإلتزام إليها. خاصة وأن تلك النصوص تصدر حق العمال الراغبين فى ذلك، فى تكوين منظماتهم النقابية خارج نطاق الإتحاد العام القائم، أو خارج نطاق النقابات العامة، التى أجاز القانون تكوينها لمن يعملون فى الصناعات المتماثلة أو المتشابهة أو المرتبطة، أو المشتركة فى إنتاج واحد، وهو ما يجعل للعمال الاختيار بين الإلتزام للمنظمات القائمة، أو تركها، دون أن يكون لهم حق إنشاء منظمة خارج الهيكل التنظيمى المحدد قانوناً.

وإذا كانت الحكومة المصرية، تصر فى كافة ردودها، على أن «الوحدة النقابية هى تعبير عن إرادة العمال»⁽¹⁾، فإن التفسير الصحيح لمبادئ الحرية النقابية، لا يتعارض والوحدة النقابية، إنما يتعارض وفرض هذه الوحدة بقوة القانون. وهو ما دعا لجنة الخبراء، دوماً وبحق، إلى المطالبة بتعديل نصوص قانون النقابات، سالف الإشارة إليها، لأن «تفضيل العمال لتوحيد الحركة النقابية فى مرحلة من المراحل لا يحرمهم من الحق فى تكوين منظماتهم خارج الأطر

بإصدار قانون التعاون الإنتاجى، 23 لسنة 1989 بإصدار قانون الاستثمار.

مادة 52: يجب على المنشأة التى يعمل بها العامل بناء على طلب كتابى من النقابة العامة أن تستقطع من أجره قيمة الاشتراك فى النقابة العامة وأن تورد 90% من قيمة الاشتراكات المستقطعة إلى النقابة العامة أما الـ 10% الباقية فتقوم بتوريدها إلى الإتحاد العام لنقابات العمال وذلك فى النصف الأول من كل شهر - كما يجب على المنشأة أن توافى النقابة العامة والإتحاد العام لنقابات العمال عند استقطاعها الاشتراكات لأول مرة وفى النصف الأول من شهر يناير سنوياً بكشف بأسماء العمال الذين استقطعت الاشتراكات منهم وكلما حدث تغيير فى هذا البيان شهرياً. ويجوز للجهة الإدارية المختصة - فى حالة إمتناع جهة العمل عن خصم أو توريد الاشتراكات - تحصيل هذه الاشتراكات لصالح النقابة العامة أو الإتحاد العام بطريق الحجز الإدارى بناء على قوائم بتحديد الأعضاء المنضمين إلى النقابة مصدقاً عليها من الإتحاد العام لنقابات العمال. ولا يخل ذلك بحق النقابة العامة أو الإتحاد العام لنقابات العمال فى اقتضاء هذه المبالغ عن طريق القضاء وفى حالة رفع الأمر للقضاء يجوز للمحكمة أن تحكم بغرامة تهديدية عن كل شهر تتأخر فيه المنشأة عن سداد الاشتراكات.

(1) تردد الحكومة المصرية، فى ردها على ملاحظات لجنة الخبراء، أن الحركة العمالية المصرية «عانت فى بعض مراحل تطورها على مدى ما يقرب من مائة عام من ظاهرة "التفتت النقابى"، وبالتالي فقد انعقدت هذه الإرادة العمالية منذ الخمسينات من القرن الماضى على هدف حماية التنظيم النقابى من التفتت الذى اضعفها وأضر بمصالح عمال مصر على مدى زمن طويل مع الحفاظ على استقلالية هذا التنظيم عن السلطة العامة والأحزاب السياسية».

القائمة...».

أما المادة 19/و نقابات، والتي اشترطت فيمن يكون عضواً بالمنظمة النقابية «ألا يكون منضماً إلى نقابة عامة أخرى ولو كان يمارس أكثر من مهنة» فإنها تناقض المادة 2 من الإتفاقية 87، حيث أنها تحرم العمال من الإلتزام إلى أكثر من منظمة نقابية، إذا رغبوا في ذلك، بغية تمكينهم من الدفاع عن مصالحهم المهنية، إذا كانوا يعملون في أكثر من مهنة واحدة. وهو أمر تنكره وزارة القوى العاملة في مصر، بقولها «أن وجود أحد العاملين المنتمين إلى نقابة عامة ويمارس مهنة أخرى في ذات الوقت خارج التصنيف المهني هو أمر مستبعد تماماً لأنه حتى ولو كان العامل يعمل في أكثر من مكان فإنه سوف يعمل في مهن لا تخرج من التصنيف المهني للنقابة العامة التي ينتمى إليها...». وهذا الرد، علاوة على أنه يستند إلى «تصنيف النقابات مهنيًا»، ويتعارض مع مبدأ الحرية النقابية، فإن يستند إلى افتراضات، لا يجوز أن تكون تكأه للحد من حرية العامل في الإلتزام لأي نقابة يرى أنها كفيلة بالدفاع عن مصالحه.

ثانياً: مخالفة المادة الثالثة من الإتفاقية والمتعلقة باستقلال النقابات إدارياً ومالياً.

ذلك، أن المادة الثالثة، المشار إليها، يجري حكمها على النحو التالي:

1- لمنظمات العمال وأصحاب الأعمال الحق في إعداد لوائح النظام الأساسي والقواعد الإدارية لها وانتخاب ممثليها في حرية تامة وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها وصياغة برامجها.

2- تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق أو يعوق الممارسة المشروعة له.

وترى لجنة الخبراء، أن المادتين 41، 42 من قانون النقابات⁽¹⁾، تمثلان

(1) تجرى أحكام المادتين 41، 42 من قانون النقابات على الوجه التالي:

مادة 41: مدة الدورة النقابية لمستويات المنظمات النقابية خمس سنوات تبدأ من تاريخ نشر نتيجة انتخاب مجالس إدارة المنظمات النقابية بكافة مستوياتها في الوقائع المصرية. ويجب إجراء الانتخاب لتجديد هذه المجالس بالاقتراع السري المباشر خلال الستين يوماً الأخيرة من الدورة النقابية على الأكثر، ويراعى توحيد مواعيد إجراء الانتخابات بالنسبة لكل مستوى من مستويات البنيان النقابي ويتم الترشيح والانتخاب تحت إشراف لجان يرأسها أعضاء من الهيئات

خروجاً على ما تقرره المادة المشار إليها من الإتفاقية، من استقلال النقابات بشؤونها الإدارية.

ووجه المخالفة، أنه بموجب نص المادة 41/ نقابات، تحدد «مواعيد وإجراءات الترشيح والانتخابات لمجالس إدارة المنظمات النقابية بقرار يصدر من الوزير المختص بعد موافقة الإتحاد العام للعمال». وتقرر الحكومة المصرية فى هذا الصدد، أن «دور الإتحاد العام للنقابات العمالية يقتصر على تحديد مواعيد الانتخابات وإجراءات إنتقاء المرشحين وهو دور تنظيمى محض».

أياً كان الأمر، فإن لجنة الخبراء بمنظمة العمل الدولية، ما فتأت تذكر، بأن تنظيم الدعوة للانتخابات النقابية، هو من شأن المنظمات النقابية نفسها، تأكيداً لمبدأ استقلال النقابات فى «إدارة شئونها دون تدخل»، سواء كان هذا التدخل من جانب «التنظيم النقابى الأوحد المفروض قانوناً»، أو من جانب الإدارة ممثلة فى وزير القوى العاملة.

وتجدر الإشارة، إلى أن دعوة الوزير بقرار منه، لإجراء الانتخابات النقابية، هى محل طعون قضائية أمام مجلس الدولة المصرى⁽¹⁾.

وفى نفس السياق، تلاحظ لجنة الخبراء، أن المادة 42 من قانون النقابات

القضائية بدرجة قاض أو ما يعادلها على الأقل يرشحهم وزير العدل بناء على طلب الوزير المختص. وتحدد مواعيد وإجراءات الترشيح والانتخابات لمجالس إدارة المنظمات النقابية بقرار يصدر من الوزير المختص بعد موافقة الإتحاد العام لنقابات العمال. مادة 42: إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية لأى سبب يحل محله المرشح التالى له فى عدد الأصوات. وإذا كان أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية قد فازوا بالتزكية يستمر المجلس فى مباشرة نشاطه ما لم ينقص عدد أعضائه عن النصف حسب حجم العضوية فى المنظمة النقابية وذلك طبقاً للشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من الإتحاد العام لنقابات العمال المشار إليه فى المادة (7) من هذا القانون.

(1) ما تزال الدعاوى منظورة أمام مجلس الدولة، ومن بين الطعون التى تنعى على الانتخابات النقابية الأخيرة، بطلان هذه الانتخابات لصدور القرار بدعوة الناخبين من وزير القوى العاملة. على سبيل المثال لا الحصر: الدعوى رقم 2272 لسنة 56 ق (مجلس الدولة) والدعوى رقم 1706 لسنة 56 (مجلس الدولة)، وقد صدر تقرير المفوضين فى هذين الدعوتين مؤيداً لطلبات المدعين.

تحدد الشروط والأوضاع الخاصة بشغل الأماكن الشاغرة فى مجالس إدارات المنظمات النقابية، وتعطى للإتحاد العام حق تحديد تلك القواعد حال نقصان عدد أعضاء مجلس الإدارة عن النصف، وذلك إمتداداً لدور الإتحاد فى وضع «قواعد وإجراءات تشكيل المنظمات النقابية» المقرر له بموجب المادة (7) من قانون النقابات، والسابق الإشارة إليها. وهو ما يجعل أحكام قانون النقابات (خاصة المادة 42)، متناقضة مع ما ينبغى أن تتمتع به النقابات من استقلال، ليس فى مواجهة جهة الإدارة فحسب، بل وأيضاً فى مواجهة التنظيمات النقابية الأخرى، وهو ما يقضى تعديل قانون النقابات، على نحو يسمح لكل منظمة نقابية بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أجهزتها القيادية، وتنظيم شغل المقاعد الشاغرة، دون تدخل خارجى.

والحديث عن استقلال النقابات، وفقاً لأحكام المادة الثالثة من الإتفاقية 87، يشمل أيضاً الاستقلال المالى للنقابات، وهو ما يجعل حكمى المادتين 62، 65 من قانون النقابات، متناقضاً ومبادئ الحرية النقابية (1).

(1) مادة 62: يضع الإتحاد العام لنقابات العمال لائحة مالية تلتزم بها المنظمات النقابية فى عملها ونشاطها المالى وتصدر هذه اللائحة بقرار من الوزير المختص. ويجب أن تتضمن هذه اللائحة نسب توزيع الاشتراك على مستويات التنظيم النقابى والأغراض التى تصرف حصيلته فيها، وذلك على النحو التالى:

10% للإتحاد العام.

25% مقابل خدمات مركزية ومصروفات إدارية للنقابة العامة تخصص للصرف منها.

5% احتياطي قانونى.

60% للجان النقابية للصرف منها على الالتزامات والاعانات التى تحددها لائحة النظام الأساسى وبشرط عدم تجاوز المصروفات الإدارية 10% منها.

وللنقابة العامة تقديم الدعم المالى للجان النقابية طبقاً لظروفها.

مادة 65: مع عدم الإخلال برقابة الجهاز المركزى للمحاسبات المنصوص عليها فى هذا القانون تباشر النقابات العامة والإتحاد العام لنقابات العمال دون غيرهما الرقابة المالية على المنظمات النقابية ولها فى سبيل ذلك أن تستعين بأجهزة وزارة القوى العاملة والتشغيل.

ويباشر الإتحاد العام لنقابات العمال الرقابة على كافة جوانب نشاط هذه المنظمات.

ويجب على الجهات المختصة بالرقابة على المنظمات النقابية إخطار وزارة القوى العاملة بكافة التقارير المالية، كما يجب على هذه الجهات تبليغ وزارة القوى العاملة والسلطة المختصة فور اكتشاف أية مخالفة تشكل جريمة تزوير فى أوراق المنظمة أو تبديد أو اختلاس لأموالها.

فالمادتان المذكورتان، تخولان الإتحاد العام للنقابات، وضع الأنظمة المالية للنقابات، ولا تسمح لأية منظمة نقابية بوضع قواعدها فى هذا الشأن، مصادرة الحرية التى تكفلها لها صراحة المادة (3) من الإتفاقية، كما أن اللائحة المالية تصدر أيضاً (كما هو الحال فى الدعوة إلى الانتخابات)، من الوزير المختص (وزير القوى العاملة).

هذا بالإضافة، إلى أن المادة 62/نقابات، تفرض على جميع المنظمات النقابية «أسلوباً موحداً» لكيفية التصرف فى موارد المنظمة النقابية، مع إلزام المنظمات النقابية (النقابات العامة)، بأداء جزء من مواردها للإتحاد العام للنقابات. والمادة 65، علاوة على الرقابة التى فرضتها على المنظمات النقابية من لدن «الجهاز المركزى للمحاسبات»، يعطى للإتحاد العام للنقابات الحق فى «أن يباشر الرقابة المالية على كافة جوانب نشاط المنظمات النقابية» وأن يستعين فى سبيل تحقيق هذه الرقابة بـ «أجهزة وزارة القوى العاملة والتشغيل».

وفى سياق الحديث، عما تكفله المادة (3) من استقلال للنقابات، تنعى لجنة الخبراء كذلك، على المادة 14/نقابات، ما تتيحه هذه المادة أيضاً، من سلطات تخول للنقابات العامة التدخل فى شئون اللجان النقابية خاصة وأن الفقرة (هـ) من المادة 14/نقابات تعطى للنقابات العامة سلطة «الرقابة والتوجيه والمتابعة والإشراف على نشاط اللجان النقابية»، كما أن الفقرة (ح) من ذات المادة تتطلب موافقة النقابة العامة على «المشروعات التى تستثمر بها اللجان النقابية أموالها وفقاً للقواعد التى تحددها اللائحة المالية للمنظمات النقابية وكذلك الموافقة على مشروعات الصناديق المنصوص عليها بقانون العمل».

ولاشك، أن هذه السلطات الممنوحة للجهة الإدارية من جهة، ولالإتحاد النقابى «الأوحد» والنقابات العامة من جهة أخرى، تحد من استقلال النقابات، وتتنافى مع ما تقرره المادة الثالثة من الإتفاقية، من استقلال النقابات «إدارياً

وفى هذه الحالة يوقف العضو المخالف عن مباشرة نشاطه اعتباراً من تاريخ التبليغ ويستمر هذا الإيقاف حتى تقرر جهات التحقيق المختصة عدم إقامة الدعوى أو يصدر الحكم ببراءة العضو مما نسب إليه.

ومالياً»، دون أى تدخل خارجي.

ولكن القانون المصري، يكرس «تبعية النقابات»، للحكومة، ولوزير العمل على وجه الخصوص، ويسمح له بالتدخل فى شئون المنظمات النقابية بمختلف مستوياتها:

فالمادة 17 من ق.ن، تعطى للدولة حق التدخل فى إنشاء المؤسسات الثقافية والعلمية والإجتماعية والتعاونية والصحية والائتمانية والترفيهية العمالية، إذ أن إنشائها يكون بقرار من رئيس الجمهورية، كما يصدر قرار من الوزير المختص بشأن النظام الأساسى واللوائح لهذه المؤسسات. والمادة 24 تمكن الوزير المختص التدخل فى الشروط والأوضاع التى يجب توافرها فى الدورات الدراسية والتثقيفية العمالية وفى الحد الأقصى لأفراد المنشأة الذين يحق لهم الاستفادة من هذه الدورات لأن ذلك كله يصدر بقرار منه. أما المادة 41 فلا زالت تسمح للوزير المختص بالتدخل بطريق مباشر وغير مباشر فى العملية الانتخابية للنقابات إذ يكون تحديد مواعيد وإجراءات الترشيح والانتخابات لمجالس إدارة المنظمات بقرار منه، كما أن الإتصال بوزير العدل لترشيح أعضاء الهيئات القضائية الذين سيشرفون على لجان الترشيح والانتخاب يكون عن طريقه. وطبقاً للمادة 45 يحدد قرار الوزير المختص الشروط والأوضاع التى بمقتضاها يجوز أن يتفرغ النقابى للنشاط النقابى، وبقرار منه يحدد الهيئات والأجهزة الحكومية وقطاع الأعمال العام ومنشآت القطاع الخاص التى تلتزم بصرف أجر العامل المتفرغ التابع لها. والمادة (50) تسمح للوزير المختص بالتدخل فى قبول الهبات والتبرعات والوصايا حيث يجب أن يصد على قرار المنظمة النقابية بقبولها. والمادة 53، تجعل من حق «الوزير» أن يحدد أوجه صرف «المبالغ المحكوم بها عن مخالفات قانون النقابات».

والمادة 61 تقضى بأن يصدر الوزير «قراراً باللائحة النموذجية للنظام الأساسى» ويلزم المنظمات النقابية باتخاذ هذا النموذج «أساساً لها» عند وضع نظمها الأساسية. وتقضى المادة 62 بأن يصدر الوزير قراراً باللائحة المالية للنقابات، وتلزم المادة المنظمات النقابية بهذه اللائحة.

صحيح أن جميع هذه المواد تنص على أن قرار الوزير المختص يصدر بالإتفاق مع الإتحاد العام لنقابات العمال، إلا أن ذلك لا ينفى صفة الإشراف والرقابة، لأن الوزير فى الموقع الأقوى يستطيع منه تعطيل إصدار القرارات الوزارية حتى تتفق مع ما يريد أن يحتفظ به من سلطات، أو حق الإشراف، أو حق متابعة المخالفات المالية كما نصت المادة 68. ومجمل القول أنه يجب إعادة النظر، فى جميع المواد التى تعطى للجهة الإدارية، وعلى رأسها وزير العمل، الحق فى الرقابة أو السيطرة أو الإشراف على الحركة النقابية (1).

ثالثاً: مخالفة قانون النقابات للأحكام المتعلقة بحق العمال فى استخدام الإضراب للدفاع عن مصالحهم (المادتين 3، 10 من الإتفاقية) (2).

وفى هذا الصدد، تلاحظ اللجنة أن نص المادة 2/70 ب تجيز للنقابة العامة «أن تطلب من المحكمة الجنائية المختصة» حل مجلس إدارة المنظمة النقابية فى حالة صدور قرار أو عمل من المجلس يؤدي إلى «ترك العمل أو الامتناع عنه عمداً إذا كان مما يساهم فى خدمة عامة أو مرفق عام أو يسد حاجة عامة وكذلك التحريض أو التحبيذ أو التشجيع على ذلك». هذا علاوة على نص المادة 14/ط/نقابات الذى يخول النقابة العامة الحق فى «الموافقة على تنظيم الإضراب للعمال وفقاً للضوابط التى ينظمها قانون العمل».

وكانت لجنة الخبراء، قد اقترحت، وضع نظام لتوفير حد أدنى من الخدمات فى المرافق العامة الأساسية بالنسبة للجمهور.

وقد استجاب المشرع لهذا الاقتراح، حين قرر، بموجب المادة 194/عمل أن «يحظر الإضراب أو الدعوة إليه فى المنشآت الاستراتيجية أو الحيوية التى يترتب على توقف العمل فيها الإخلال بالأمن القومى أو بالخدمات الأساسية التى تقدمها

(1) صلاح أيوب، حول مشروع تعديل قانون النقابات، الايجابيات والسلبيات، الأهرام، الاثنين 1995/2/6، ص 8.

(2) تنص المادة العاشرة من الإتفاقية 87 على أنه «يقصد بكلمة منظمة فى هذه الإتفاقية أية منظمة للعمال أو أصحاب الأعمال تعمل لحماية مصالح العمال أو أصحاب الأعمال وتميئتها».

للمواطنين، ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء لتحديد هذه المنشآت»⁽¹⁾. ولكن قانون العمل الجديد (12 لسنة 2003)، كرر الحكم الذى بموجبه يكون تقرير الإضراب، من سلطة النقابة العامة، (دون اللجان النقابية)، حين قررت المادة 192/عمل أن: «للعامل حق الإضراب السلمى ويكون إعلانه وتنظيمه من خلال منظماتهم النقابية دفاعاً عن مصالحهم المهنية والإقتصادية والإجتماعية، وذلك فى الحدود وطبقاً للضوابط والإجراءات المقررة فى هذا القانون.

وفى حالة إعتزام عمال المنشأة ذات اللجنة النقابية الإضراب فى الأحوال التى يجيزها هذا القانون، يجب على اللجنة النقابية - بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة المعنية بأغلبية ثلثى عدد أعضائه - إخطار كل من صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة قبل التاريخ المحدد للإضراب بعشرة أيام على الأقل وذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول.

فإذا لم يكن بالمنشأة لجنة نقابية يكون الإخطار باعترام العمال الإضراب للنقابة العامة المعنية، وعلى الأخيرة بعد موافقة مجلس إدارتها بالأغلبية المنصوص عليها فى الفقرة السابقة القيام بالإخطار المشار إليه.

وفى جميع الأحوال يتعين أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضراب، والمدة الزمنية المحددة له» .

رابعاً: ملاحظات لجنة الخبراء بشأن تطبيق الإتفاقية 98 لسنة 1949 (حق التنظيم والمفاوضة الجماعية).

وقد صادقت مصر على هذه الإتفاقية فى 1954/7/3، وكانت الملاحظة الوحيدة التى تبديها لجنة الخبراء، فى شأن تطبيق هذه الإتفاقية، تتعلق بنص المادة 87 من القانون 137 لسنة 1981 (قانون العمل الملغى)، فيما كانت تقرره من أن «يقع باطلاً كل شرط فى عقد العمل الجماعى يكون من شأنه الإخلال بالأمن أو الإضرار بمصلحة البلاد الإقتصادية أو يكون مخالفاً لأحكام القوانين

(1) وقد صدر بالفعل قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1185 لسنة 2003 بشأن تحديد المنشآت الحيوية أو الاستراتيجية التى يحظر فيها الإضراب عن العمل.

واللوائح المعمول بها أو النظام العام والآداب العامة»، وذلك لما كان يشوب عبارة «الإخلال بالأمن أو الإضرار بمصلحة البلاد الاقتصادية» من غموض، يهدد صحة عقود العمل الجماعية. لذلك، قررت اللجنة أنها احيطت علماً، وبكل اهتمام، بالتعديل الذي أدخل على حكم المادة 87 من القانون الملغى، بموجب نص المادة 154/عمل (القانون 12 لسنة 2003) والتي قررت أن «يقع باطلاً كل حكم يرد في الإتفاقية الجماعية يكون مخالفاً لأحكام القانون أو النظام العام أو الآداب»، واستبعدت بذلك عبارتي «الإخلال بالأمن أو الإضرار بمصلحة البلاد الاقتصادية».

المطلب الثاني

الحركة النقابية في أعقاب ثورة 25 يناير

قامت ثورة «25 يناير» في مصر، تحت شعار «عيش - حرية - عدالة اجتماعية»، وترجمة لهذه الشعارات، في مجال علاقات العمل، أعلنت أول وزارة بعد الثورة (وزارة الدكتور/ عصام شرف) أن أهدافها هي أهداف الثورة، وترجم هذا التوجه، إلى أربعة ملفات عاجلة، أعلنت عنها وزارة العمل في مصر:

- 1- إطلاق الحريات النقابية في مصر.
- 2- تحديد حد أدنى للأجور.
- 3- وضع خطة للتدريب «من أجل التشغيل» والتدريب التحويلي.
- 4- إعادة النظر في برامج الثقافة العمالية⁽¹⁾.

كلية الحقوق

(1) وقد نجحت وزارة القوى العاملة في إبرام اتفاق جماعي (يونيو 2011) مع: اتحاد الغرف التجارية، اتحاد الغرف السياحية، اتحاد المقاولون، وانضم لهذا الاتفاق أربعة عشر جمعية من جمعيات رجال الأعمال، بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور بـ 700 جنيه (سبعمئة جنيه شهرياً) أي ما يقرب من 120 دولار بواقع 4 دولار يومياً.

ولم يجدد هذا الاتفاق. كما قامت الوزارة بوضع خطة عمل من أجل تحقيق التدريب من أجل التشغيل، وتكثيف برامج التمويل والتدريب. ولكن وضع هذه الخطة موضع التنفيذ يتوقف على توافر التمويل اللازم، ولم تستطع الوزارة، حتى الآن، فتح ملف الثقافة العمالية.

وفيما يلي نلقي الضوء على الإجراءات التي اتخذت في مجال الحريات النقابية:

تولت وزارة عصام شرف، مقاليد الحكم، في 2011/3/7 وكان من أولويات وزير العمل في هذه الوزارة، إعلان أن مصر مصرّة على المضي في تحقيق الحريات والحقوق، وعلى رأسها «الحريات النقابية»، فكان أن أطلق يوم 2011/3/12 «إعلان الحريات النقابية في مصر»، وقد حضر هذا الإعلان وفد رفيع من منظمة العمل الدولية، وعلى رأسه السيد/ خوان سومافيا مدير عام المنظمة، الذي قام بالتوقيع على الإعلان، والذي جاء فيه:

«انطلاقاً من الدور الاستراتيجي والتاريخي الذي تلعبه مصر على الساحة الدولية، كانت «مصر» من أولى الدول التي انضمت إلى «منظمة العمل الدولية» عند تأسيسها عام 1919، ثم إلى «منظمة الأمم المتحدة» عند تأسيسها عام 1946.

وإيماناً منها بما نادى به «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» الصادر عن منظمة الأمم المتحدة عام 1948، في أعقاب الحربين العالميتين الضاريتين الأولى والثانية، من أن «حقوق الإنسان هي حقوقاً ممنوحة من الله»، بادرت مصر بالتصديق على هذا الإعلان، مقره بما فيه، وملتزمة بما نص عليه من حقوق ثابتة لكافة البشر، دون تحيز أو تمييز.

كذلك، كانت مصر دائماً عضواً نشطاً وعنصراً فاعلاً في مناقشة وإقرار وتشجيع وتصديق وتنفيذ عدد كبير من الاتفاقيات الدولية والإعلانات العالمية التي تهدف إلى حماية ورعاية كافة فئات البشر، وعلى رأسها تلك التي ترمي إلى حماية ورعاية العاملين وتمكينهم من الحصول على حقوقهم المشروعة والحفاظ عليها وكفالة ممارستها.

• ففي عام 1948، صادقت مصر على الاتفاقية رقم 87 بشأن «الحرية النقابية وحماية حق التنظيم».

• ففي عام 1949، صادقت مصر على الاتفاقية رقم 98 بشأن «حق التنظيم والمفاوضة الجماعية».

- وفي عام 1981، صادقت مصر على «العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».
- وفي عام 1998، التزمت مصر - بوصفها عضواً في منظمتي الأمم المتحدة والعمل الدولية - بـ «إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل»، الذي وضع الأسس لـ «معايير العمل الدولية».

وعلى الصعيد الداخلي:

جاء الدستور المصري عام 1971، متضمناً المادة رقم 56 التي كفلت «الحق في إنشاء النقابات العمالية» على أسس من الحرية والديموقراطية.

وعليه

- فبمصادقة مصر على هذه الاتفاقيات، وتلك العهود والإعلانات الدولية.
 - إلى جانب إقرارها للمبادئ التي أرستها «لجنة الحريات النقابية».
 - وبموجب أحكام الدستور المصري.
 - وتفعيلاً لالتزاماتها الدولية:
- أصبحت مصر - على المستويين الوطني والعالمي - ملتزمة بمبدأ «الحرية النقابية».

- فإن صح هذا القول على مصر، منذ تاريخ توقيعها الاتفاقيات والإعلانات المشار إليها.
- فإن قيام «ثورة 25 يناير المجيدة» قد أعطى هذا الالتزام أبعاداً جديدة.
- فقد جاءت هذه الثورة معلنة ضرورة «إطلاق واحترام الحقوق والحريات الفردية» بشتى أشكالها وأنواعها.

ولما كانت وزارة القوى العاملة والهجرة، هي جهاز الدولة المنوط به حماية ورعاية العاملين المصريين في الداخل والخارج، إلى جانب تمكينهم من الحصول على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وحسن ممارستها.

ومن منطلق قناعة الوزارة بمبادئ ثورة 25 يناير، ورغبة منها في وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ.

فإن وزارة القوى العاملة والهجرة

بوصفها الجهاز الإداري في الدولة

المنوط به حماية ورعاية العاملين المصريين، في الداخل والخارج

وتمكن هؤلاء العاملين من أجل الحصول على حقوقهم المشروعة

والحفاظ عليها، وحسن ممارستها، بدون أي تحيز أو تمييز

تعلن التزاماتها بمبدأ

• الحريات النقابية

من خلال إعلانها للمبادئ التالية:

- 1- الاعتراف الكامل والتام بحق العمال في إنشاء وتكوين نقاباتهم والانضمام إلى النقابات التي يختارونها.
- 2- الاستقلال التام لنقابات العمال في شأن أمورها الداخلية ووضع لوائحها والتصرف في أموالها واختيار قياداتها.
- 3- حق النقابات العمالية في تكوين اتحادات فيما بينها والانضمام إلى الاتحادات الدولية.
- 4- استقلال النقابات عن الجهة الإدارية (وزارة القوى العاملة والهجرة) التي ستقوم من الآن فصاعداً بتلقي أوراق النقابات (أي بإيداع النقابات أوراقها لدى وزارة القوى العاملة) وحصول النقابة على إيصال الإيداع وعلى الإجراءات اللازمة كي تتمتع النقابة بالشخصية المعنوية وتمارس عملها. (وإيداع الأوراق لدى وزارة القوى العاملة هو إجراء مؤقت حتى يتم تعديل قانون النقابات وتصبح جهة الإيداع هي المحكمة التي يقع في دائرتها مقر النقابة).
- 5- تدرس الوزارة حالياً كيفية إجراء النقابات لانتخاباتها بكل حرية وبعيداً عن

إشراف الوزارة، وسوف تتشاور الوزارة مع النقابات في هذا الشأن.

6- ستبلغ هذه الإجراءات إلى كافة مديريات القوى العاملة للعمل بها منذ صدور هذا الإعلان.

وقد كان هذا الإعلان إيذاناً بمولد حركة نقابية مستقلة في مصر لأول مصر بعد نصف قرن، (منذ 2007).

وسمح هذا الإعلان، بانطلاق تكوين النقابات العمالية، وبلغ عددها في يوليو 2011 أكثر من مائة وسبعة وعشرون نقابة (مرفق بيان بهم) **يضمون أكثر من مليوني عضو.**

كذلك، كانت حكومة الدكتور/ عصام شرف قد وافقت على إصدار قانون للحريات النقابية، يتضمن النقاط التالية:

1- كرس القانون مبدأ حرية العمال وأصحاب الأعمال فى تكوين نقاباتهم، والإنضمام إلى النقابة التى يرغبون فى الإنضمام إليها دون أية قيود، والتأكيد على حرية الإنضمام للنقابة، وحرية الإنسحاب منها فى أى وقت يشاء العضو.

2- إستقلال النقابات فى وضع لوائحها، وفى تصريف شئونها الإدارية والمالية، دون أى تدخل من الخارج، سواء من منظمات نقابية أخرى، أو من جانب الإدارة.

ويشمل هذا الاستقلال، حرية النقابات فى وضع القواعد الخاصة بالترشيح للمناصب القيادية، والشروط المتطلبية فى المرشح، وقواعد إنتخاب القيادات النقابية، وقواعد محاسبتهم، وإمكانية عزلهم، وقواعد الحل محل المراكز القيادية التى شغرت.

تتم الرقابة المالية على النقابات، بطريقة ذاتية، ويصير القاضى وحده فى ضوء القوانين المحلية، هو المكلف بالرقابة على التصرفات المالية للنقابات.

3- تثبت للنقابة الشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من آثار قانونية، من

وجود إسم ومقر للنقابة، وبما يثبت لها من حقوق، كحق التملك والتقاضى.

4- للنقابات الحق فى تكوين اتحادات فيما بينها، واتحادات عامة، للمنظمات النقابية الحق فى الإنضمام - بكامل حريتها - إلى الإتحادات النقابية الدولية.

5- ولا يجوز حل النقابات إلا بحكم قضائى أو بقرار من الجمعية العمومية، ولا يجوز لأية جهة، نقابية أو إدارية أن تقوم بحل أى منظمة نقابية، وفى حال وقوع مخالفة قانونية من النقابات، يتعين على كل صاحب مصلحة أن يتقدم بطلب الحل إلى الجهة القضائية المختصة.

مع ملاحظة، أنه فى حالة حل النقابة، فإنه ينبغى توزيع أموالها وفقاً لما يحدده نظامها الداخلى، فإذا لم يوجد بيان بذلك، تولى القاضى تحديد كيفية تصفية أموال النقابة.

تلك المبادئ وحدها هى التى تضمنها قانون النقابات، تاركاً للوائح الداخلية، تحديد القواعد التنظيمية، والدورة المستندية، والتنظيم الإدارى.. الخ.

بيد أنه، ولظروف سياسية، لم ير هذا القانون النور حتى الآن، رغم صدوره من مجلس الوزراء فى سبتمبر 2011، وما زالت مصر، لهذا السبب على قائمة ملاحظات منظمة العمل الدولية.

كلية الحقوق

ملاحظات ختامية

أولاً: الدروس المستفادة:

من العرض الفاتت، يمكننا، دون عناء، إستخلاص بعض الدروس، التى يجب أن تكون نصب أعيننا، خلال مرحلة التحول، وما بعدها.

وأهم هذه الدروس:

1- أن التشريع الإجماعى، ينبغى أن يكون متوازناً، بحيث يبقى على ميزان العدالة الإجماعية فى حالة توازن، لأن هبوط أى كفة، وعلو الأخرى، له نتائج وخيمة، على الصعيدين الإقتصادى والإجتماعى.

وإقامة التوازن المنشود، لا بد وأن يكون محصلة "تفاهم وتشاور"، لا مواجهة. لذلك، فإن خير السبل لتحقيق ذلك، إتباع طريق "المفاوضة الجماعية"، بين طرفى الإنتاج، العمال وأصحاب الأعمال، مع الإبقاء على دور الدولة، باعتبارها طرف ثالث، يعنى بالحفاظ على السلام الإجتماعى، على أن يقتصر دورها، على ضمان مستوى معيشى مناسب (الحد الأدنى للأجر)، والحفاظ على السلام الإجتماعى.

2- أن الأجر، والسلطة التنظيمية لصاحب العمل، هما أهم عناصر التوازن:

ففيما يتعلق بالأجر، لا بد من ضمان الحد الأدنى للأجر، لكافة العاملين، أما الأجر المناسب، والأجر العادل، فكلاهما وإن كان يمكن الإتفاق عليه قانوناً، لكن ضمانهما لا يصبح أمراً واقعاً، إلا إذا كانت الحالة الإقتصادية، وعلى الأخص، الإنتاج، يسمح بهذه الأجر وغيرها من الإمتيازات.

وفيما يتعلق بالسلطة التنظيمية لصاحب العمل، فقد بينا الفارق بين منشأة القطاع العام، ومنشأة القطاع الخاص، وركزنا على الدور الذى يلعبه صاحب العمل "المنظم"، وعلى أن إعطاءه هذه السلطة هو أمر لا يرتبط بشخص صاحب العمل، إنما بمصلحة العمل ككل، ومصلحة العمال أيضاً، نظراً لأن نجاح صاحب العمل، فى إدارة مشروعه، يعنى ضمان فرص العمل لعماله، ورفع مستواهم المعيشى.

3- أن التحول الإقتصادى، صار أمراً حتمياً، لا تفرضه "العولمة" فحسب، بل أيضاً، ظروفنا الداخلية فى مصر.

لقد آن الأوان، لنبذ السياسات القديمة، التى كانت المنشآت الإنتاجية والخدمية، تدار وفقاً لإعتبارات إجتماعية وسياسية، وليس وفقاً لمعيار إقتصادى، مما ترتب عليه، الأوضاع الإقتصادية المتردية، التى وصلت إليها مصر، قبل إتجاه الدولة إلى إقتصاديات السوق.

ثانياً: دور الأطراف الثلاثة (مبدأ الثلاثية) فى تحقيق الإصلاح الإقتصادى والتنمية الإجتماعية

تناولنا، فيما سبق، الأسباب التى دعتنا للقول بحتمية الإصلاح الإقتصادى.

لكن هذا الإصلاح، لن يحدث تلقائياً، ولا بالدفْع الذاتي، فهو يتطلب لحصوله جهوداً ضخمة تبذلها الدولة من جهة، وكافة المؤسسات من جهة أخرى، وتقضى وعى ومشاركة شعبية ضخمة.

وفيما يتعلق بعلاقات العمل، فى ظل مرحلة التحول، يتطلب الأمر بالضرورة مشاركة الأطراف الثلاث "الحكومة، العمال، وأصحاب الأعمال" فى إستيعاب طبيعة المرحلة المقبلة، وتفهم الدور الجديد الذى يتعين على كل طرف القيام به، وهو الأمر الذى يتطلب تحولاً فكرياً، يأخذ بأسباب التحول ومقتضياته، ويؤكد على قدرة تبادل الرأى بين الأطراف الثلاثة، دون افتتات من طرف، على طرف آخر.

(أ) دور النقابات العمالية (دورها الجديد)

لم يعد ممكناً، فى ظل التحول الإقتصادي، أن يبقى دور النقابات كما هو عليه من قبل.

لم يعد ممكناً، أن تظل النقابات "جزء من الحكومة" تابعة لها، ومنفذة لتعليماتها، وتنتظر أن تمنح الحكومة للعمال، ما يتطلعون إليه من مزايا. ذلك أن نظرية وحدة المصالح بين الدولة والعمال، بإعتبار أن نظام الحكم قائم على "البروليتاريا"، وبالتالي لا يتصور أن يكون هناك تعارض فى المصالح بين العمال وبين صاحب العمل (الدولة)، ولا يكون هناك محل لدفاع النقابات عن "مصالح العمال": ألم يتجسد هذا المعنى فى فترة من الفترات كان فيها وزير العمل هو رئيس إتحاد العمال؟ أهنالك دليل أقوى من ذلك، على وحدة "الحكومة والنقابات"، بل على أن الحكومة (كجهاز إدارى وسياسى حاكم)، والحكومة التى تسيطر على النقابات عن طريق الوزير رئيس الإتحاد العام للعمال، والحكومة أكبر صاحب عمل (القطاعين الحكومى والعام)، ليست إلا شخصاً واحداً له ثلاث أذرع.

فإذا كان ذلك متصوفاً، وممكناً فى ظل التخطيط المركزى، والحزب الواحد، فهل يتصور فى ظل نظام الإقتصاد الحر وآليات السوق؟ الإجابة طبعاً بالنفى، وعلى النقابات العمالية أن تستعد، لأداء دورها الجديد، فى الدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها.

والأمر يقتضى بالضرورة، عدة ملاحظات:

- أما الملاحظة الأولى فمضمونها، أن النقابات إذا أرادت أن تؤدي دورها على وجه صحيح، فلا بد لها أن تتمسك بالمبدأ الديمقراطي في تشكيل النقابات وإدارتها. فالنقابات لا يمكنها أن تطالب بالديمقراطية في علاقتها مع أصحاب الأعمال من جهة، والحكومة من جهة أخرى، إذا هي فقدت المبادئ الديمقراطية داخل تنظيمها. ويقتضى إعمال المبدأ الديمقراطي، ضمان انتخابات حرة نظيفة ومفتوحة لا تحمل قيوداً على المرشحين إلا في حدود ما يتطلبه النظام العام، كما يقتضى الأمر أيضاً، تدعيم دور اللجنة النقابية في مواجهة النقابة العامة والإتحاد العام، لأن اللجنة النقابية هي أقدر التنظيمات حكماً على الأوضاع داخل المنشأة، وهو ما يمكنها من الأخذ في الإعتبار بمصلحة العاملين، وبمصلحة المنشأة، سواء عند المفاوضة، أو عند إستخدام سلاح الإضراب.

- وأما الملاحظة الثانية، فتتمثل في ضرورة أن تأخذ النقابات بزمام المبادرة فيما يتعلق بالمشاكل العمالية، دون إنتظار أن تقوم الحكومة بحل تلك المشاكل في غيبة من ممثلي العمال.

إن الوقت قد حان، لنقوم النقابات العمالية، من تلقاء نفسها بدراسة المشاكل التي تواجهها الطبقة العاملة، والمشاكل التي يحتمل أن تواجهها في المستقبل، وتتصور الحلول الكفيلة بالقضاء على هذه المشاكل، دون إنتظار لرأى من الحكومة، أو أصحاب الأعمال.

إن المشاكل المعروضة على الساحة، المتصلة بالعمال، كثيرة ومتنوعة (مشكلة العمالة الزائدة، مشكلة الأجور، مشكلة البطالة، مشاكل التأمينات الإجتماعية..) وكلها مسائل خطيرة، يتعين على الحركة النقابية دراستها، وتصوير الحلول لها، حتى يمكن مناقشتها مع الأطراف الأخرى، وضرورة أن تكون النقابات جاهزة بحلول تواجه بها هذه المشاكل. فالظروف لم تعد تسمح، بأن تظل النقابات ساكنة، في إنتظار ما تقدمه لها الحكومة من حلول، لمشاكل العمال، خاصة وأن ذلك لن يصبح دور الحكومة، الذي سيختلف تماماً عما كان عليه من قبل.

- أما الملاحظة الثالثة والأخيرة، فتقتضى القول، أنه إذا كانت النقابات ستأخذ زمام المبادرة، للدفاع عن المصالح المهنية للأعضاء، فلا بد وأن تعي تماماً،

أن كل تقدم إجتماعى، لا يمكن أن يتم دون تقدم إقتصادي، وأن أية مزايا جديدة للعمال (أجور، اجازات رعاية صحية وإجتماعية) ستتحقق عن طريق التفاهم مع أصحاب الأعمال، بالتفاوض معهم حول شروط العمل وظروفه، وإبرام عقود العمل المشتركة، واللجوء إلى سلاح الإضراب، إذا لزم الأمر، بعد إستنفاد وسائل التفاهم، ومراحل الوساطة والتحكيم.

وعلى النقابات العمالية أن تدرك، أن تحقيق مطالب العمال (المزايا الجديدة)، لا ينفصم عن مطالب صاحب العمل (زيادة الإنتاج كماً وكيفاً)، وهو ما نطلق عليه "المفاوضة الإنتاجية"، التي تعكس أعلى درجات التعاون بين طرفى الإنتاج.

(ب) دور الدولة

ودور الدولة، كذلك، له مفهوم جديد فى ظل مرحلة التحول، فهى لم تعد "الإدارة والنقابة وصاحب العمل"، أى لم تعد هى الممثل الوحيد للأطراف الثلاثة. لأن النقابات - كما رأينا - لها مهمتها الجديدة، وصاحب العمل سيصبح فرداً من الأفراد، أو شخص من أشخاص القانون الخاص، ولكن ذلك لا يعنى أن الدولة لن يكون لها دور، لكن دورها سيختلف عما كان عليه من قبل.

فالدولة عليها الآن، أن تقوم بدور الحكم المحايد، بين طرفى علاقة الإنتاج، وأن تحافظ على السلام الإجتماعى بين الطبقات.

وهو ما يقتضى منها أن تقوم بالمهام التالية:

- وضع الحد الأدنى اللازم لتحقيق حماية إجتماعية للطبقات الضعيفة إقتصادياً، وإلزام أصحاب الأعمال بهذه الحدود الدنيا، التى يراعى فيها ألا تمثل عبئاً زائداً على أصحاب الأعمال، خشية أن يودى ذلك إلى إجماعهم عن الإستثمار.

- ثم أن على الدولة، أن تشجع الأطراف على المضى قدماً فى طريق التفاوض القائم على تحديد قواعد "إقتسام الربح"، الناشئ عن جهد العمال ودور صاحب رأس المال، وفقاً للقواعد التى يحددها إتفاقهم الجماعى.

- ثم أن على الدولة، أخيراً، أن تتدخل لإجبار أحد الأطراف، على الدخول فى مفاوضات، أو تنفيذ عقد العمل المشترك المبرم بين العمال وصاحب العمل، ولو

أقتضى الأمر لتنفيذه بالقوة، فى سبيل تجنب الإضطرابات الإجتماعية.
وفىما عدا ذلك، يمتنع على الدولة التدخل فى علاقة العمال بأصحاب الأعمال.

(ج) دور أصحاب الأعمال:

وهؤلاء ولاشك، يتمثل دورهم أساساً، فى ضرورة استخدام أموالهم فى مجالات إستثمارية، تساعد على خلق فرص عمل للمتطلين، وخاصة الشباب منهم.
ولكن هذا هو دورهم الإقتصادى.

أما على الصعيد الإجتماعى فعليهم، وبنفس الدرجة، أن يدركوا أن طبيعة المرحلة القادمة، تتطلب المزيد من الديمقراطية فى التعامل مع العمال. وأن هؤلاء العمال من حقهم، المشاركة وإبداء الرأى فى الموضوعات الهامة التى تمس حياتهم جميعاً، دون افتتات على حق صاحب العمل فى إدارة منشأته.

ويتعين على أصحاب الأعمال، ألا تأتى أفكارهم وتصريحاتهم وهى تحمل - كرد فعل للفترة السابقة من التاريخ - إتهاماً للطبقة العاملة، غير مؤسس، بأنها السبب فيما وصلنا إليه الآن.

كلية الحقوق
جامعة القاهرة

قائمة المراجع

أولاً: التقارير

- (1) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تعدادات السكان (1960، 1976، 1986، 2006). والتقارير الصادر عن الجهاز في 2011/5/25 عن البطالة في مصر.
- (2) تقارير التنمية البشرية الصادرة عن المعهد القومي للتخطيط والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 2005 «تقرير التنمية البشرية في مصر، اختيار مستقبلاً: نحو عقد اجتماعي جديد».
- (3) التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية نحو سياسات وآليات فاعلة، منظمة العمل العربية - القاهرة 2008.
- (4) تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (السنوات من 1990 - 2010).
- (5) تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية إلى مؤتمر العمل العربي - الدورة 27، شرم الشيخ - مصر - مارس 2000، البند الأول - القسم الأول.
- (6) أزمة عمالة الشباب: حان وقت العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101 (2012) (البند الخامس من جدول الأعمال - التقرير الخامس).
- (7) أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101 (2012) التقرير الرابع - البند الرابع من جدول الأعمال.

ثانياً: الكتب والرسائل والأبحاث

- (1) إبراهيم محمود محمد عوض: البطالة بين المتعلمين في مصر رسالة ماجستير، معهد الدراسات والبحوث الإحصائية - جامعة القاهرة - قسم الإحصاء السكاني، القاهرة 1995.
- (2) أشرف البنان: الصناعات الصغيرة وحل مشكلة البطالة كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد 189 - سبتمبر 2003

- (3) وفاء رضوان عبد العزيز: القطاع غير المنظم والبطالة في مصر
معهد الدراسات والبحوث الإحصائية - جامعة القاهرة - 2010.
- (4) البطالة في مصر
مؤتمر كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - تحرير سلوى سليمان - دار
النهضة العربية - القاهرة 1989.
- (5) المركز الديموجرافي بالقاهرة: البطالة في مصر
«السلبيات والتحديات» - أوراق في ديموغرافية مصر رقم (1) -
يوليو 2007.
- (6) منظمة العمل العربية، المركز العربي لتنمية الموارد البشرية: الندوة الإقليمية
حول: دور التوجيه والإرشاد المهني في تشغيل الشباب (طرابلس
يوليو 2005).
- د/ سليمان أحمية: الصعوبات التي تعترض مكاتب التشغيل والتوجيه المهني
في تنظيم سوق العمل.
- (7) مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان: حقوق الإنسان في العالم العربي:
سقوط الحواجز، التقرير السنوي 2011.
- (8) هويدا عدلي: سياسات التجديد الاقتصادي في مصر، وأماكن بناء توافق
وطني حولها
«مؤتمر دور الدولة في عالم متغير» - القاهرة 2005
- (9) المختار أعمرة: البطالة وأساليب مكافحتها (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير،
كلية الحقوق جامعة القاهرة 2002.
- (10) تقرير المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية عن البطالة وآثارها
وطرق التغلب عليها، كتاب العمل - العدد 339 - يوليو 1992 ص 3 وما
بعدها.
- (11) جامعة حلوان: الندوة العلمية الأولى لعام 1993
كلية التجارة وإدارة الأعمال - مركز بحوث ودراسات التنمية: البطالة وتحديات
الإصلاح الاقتصادي - مايو 1993.

- (12) عبد الله سالم: الخصخصة ومقومات نجاحها
الأهرام الاقتصادي - العدد 1248 في 14/12/1992 ص 11
- (13) أبو بكر مراد: وتبقى مشكلة الإنتاج
الأهرام الاقتصادي - العدد 1146 في 31/12/1990 ص 92
- (14) جمال أمين: القطاع العام قبل التحسينات
الأهرام الاقتصادي - العدد 728 في 27/12/1982 ص 18
- (15) منصور فهمي: العمل والإنتاج
كتاب العمل - العدد 258 أغسطس 1985، ص 20
- (16) صبري توفيق: وجهة نظر في قضية تخطيط القوى العاملة (مجلة العمل)
العدد 234 - 1982، ص 24 وما بعدها.
- (17) بنت هانس وسمير رضوان: العمل والعدل الاجتماعي في اقتصاد متغير
(مصر الثمانينات) دار المستقبل العربي - القاهرة 1983 (الفصلين الثالث
والعاشر).
- (18) أحمد البرعي:
- قانون العمل وقضية التنمية الاقتصادية في مصر.
دراسة تحليلية للقانون 137 لسنة 1981
مجلة مصر المعاصرة - السنة 73، العددان 387، 388 - أبريل 1982.
- تقرير عن البطالة وسياسات التشغيل
القاهرة 1995 (مقدم إلى وزارة القوى العاملة في مصر).
- نظرة إلى علاقات العمل في عالم متغير
مؤتمر «دور الدولة في عالم متغير» القاهرة 2005.
- التطور التاريخي للتشريعات الاجتماعية في مصر
بحث تحت الطبع - القاهرة 2012



كلية الحقوق
جامعة القاهرة