

**الطبعة الأولى  
م ٢٠٠٦**

المكتب التنفيذي  
ص.ب: ٢٦٣٠٣ - المنامة - مملكة البحرين  
هاتف: ١٧٥٣٠٢٠٢ - فاكس ١٧٥٣٠٧٥٣ - برقياً: تنفيذ  
البريد الإلكتروني: [glcl@batelco.com.bh](mailto:glcl@batelco.com.bh)  
الموقع على شبكة الانترنت: [www.gcclsa.org](http://www.gcclsa.org)

## سلسلة المطبوعات الوثائقية

تصدر عن

المكتب التنفيذي  
لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية  
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

مخصصة لنشر

نص

الوثائق والقرارات  
والسياسات والقوانين  
الاسترشادية والمبادئ  
والأطر والنظم  
واللوائح النموذجية  
التي يعتمدها المجلس

العدد ( ٣٢ ) شعبان ١٤٢٧ هـ - الموافق سبتمبر ٢٠٠٦ م



## تقديم

اعتمد مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ختام اجتماعات دورته الحادية والعشرين في الكويت الإطار العام لدراسة الأجور والتي اشتمل على ثلاثة فروع، الأول خاص بالأسس العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون والثاني يتعلق بتحديد حد أدنى للأجور، أما الفرع الثالث فتم تخصيصه لسياسات واجراءات بعيدة المدى بهدف رفع مستويات الأجور في الأجل الطويل .

إن اهتمام مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون بقضايا الأجور لدليل قاطع على مدى الحاجة لمعالجة هذه المشكلة وذلك من خلال اعتماد السياسات والإجراءات التي تعمل للوصول إلى تحسين مستوى دخل العمالة وتهدف لوضع حد لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية من جهة ولتوزيع أكثر عدالة للدخل من جهة ثانية، ومن هذه السياسات والإجراءات والتي ينبغي اللجوء إليها على سبيل المثال السعي إلى تصحيح اختلالات سوق العمل وذلك بتقليص عرض العمل كوسيلة للارتقاء بمستويات الأجور، والحد من المزايا التفضيلية لاستخدام القوى العاملة الوافدة وتحفيز أصحاب العمل على استخدام القوى العاملة

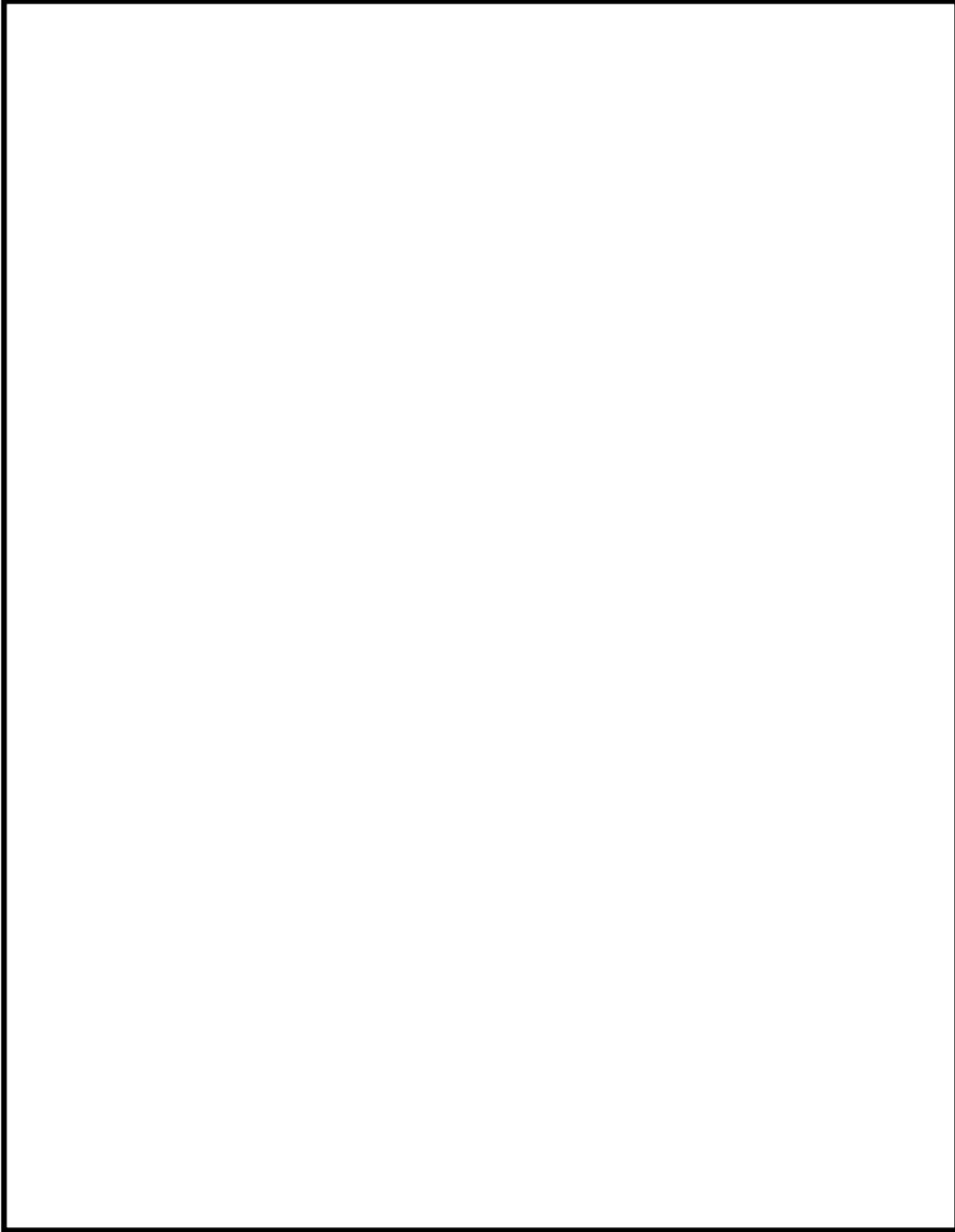
الوطنية وإصدار قرارات ملزمة باستخدام قوى عاملة مواطنة بنسب معينة أو استخدام قوى عاملة وافدة في قطاعات أو مهنة معينة واتخاذ كافة الإجراءات القانونية والإدارية لاستبعاد العمالة الوافدة الفائضة عن الحاجة من أسواق دول المجلس .

ومن هنا فقد اكتسب الإطار العام لسياسات الأجور وحوافز التوظيف في دول مجلس التعاون أهميته العلمية لكونه مدخلاً علمياً سليماً يمكن في ضوءه التخطيط والإعداد لسياسات الأجور .

ويأتي هذا العدد من سلسلة المطبوعات الوثائقية لنشر الإطار العام لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون ليحقق خطوة أخرى في سبيل مواصلة بحث القضايا المجتمعية البارزة وتلمس الوسائل الكفيلة بمعالجتها وطرح الخيارات الممكنة للتعامل معها .

**المكتب التنفيذي**

**الإطار العام  
لنظم وسياسات الأجور  
وحوافز التوظيف في القطاع الخاص  
في دول مجلس التعاون**





الصفحة من - إلى	المحتويات
١٩ - ١١	الفرع الأول - الأسس العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون.....
١٢ - ١١	أولاً - الأهداف العامة لسياسات الأجور.....
١٦ - ١٣	ثانياً - الملامح العامة لسياسات الأجور.....
١٩ - ١٦	ثالثاً - سياسات الأجور في دول مجلس التعاون والإشكاليات الناجمة عن ارتفاع نسبة العمالة الوافدة إليها.....
٣١ - ٢٠	الفرع الثاني- تحديد حد أدنى للأجور في دول مجلس التعاون.....
٢١ - ٢٠	أولاً - مزايا التحديد الإداري (القانوني) لحد أدنى للأجور.....
٢٣ - ٢١	ثانياً - عيوب الحد الأدنى للأجور.....
٢٤	ثالثاً - الهيكل المؤسسي لتحديد الحد الأدنى للأجور.....
٢٨ - ٢٥	رابعاً - معايير تحديد حد أدنى للأجور.....

٢٨	خامساً – مراجعة الحد الأدنى للأجور.....
٣١ - ٢٩	سادساً – نطاق سريان الحد الأدنى للأجور.....
٤٣ - ٣٢	الفرع الثالث – سياسات وإجراءات بعيدة المدى.....
٣٤ - ٣٣	أولاً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى التأثير في عرض العمل.....
٣٧ - ٣٤	ثانياً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى تحفيز الطلب على اليد العاملة الوطنية.....
٣٩ - ٣٧	ثالثاً – السياسات والإجراءات التي ترمي إلى تمكين قوة العمل المواطنة من الدخول إلى سوق العمل والحصول على مستويات أجور مقبولة.....
٤٢ - ٤٠	رابعاً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى إقامة شبكات وطنية للأمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون.....
٤٣ - ٤٢	خامساً – وضع حدود دنيا لبعض القطاعات والمهن.....
٤٥ - ٤٤	الفرع الرابع – العمل الخليجي المشترك في إطار سياسات الأجور.....

## **الفرع الأول الأسس العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون**

**أولاً - الأهداف العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون :**

تتحدد الأهداف العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون بما يأتي :

١. أن تكون سياسات الأجور، وسيلة لتحقيق توزيع عادل للنواتج القومي الإجمالي، في كل دولة، لصالح الفئات الأكثر احتياجاً في المجتمع، ومن هذه الفئات، لا بل في مقدمتها، الذين يتمثل نصيبهم في هذا الناتج، فيما يحصلون عليه من أجر، مقابل العمل الذي يؤدونه.

٢. أن تتحدد الأجور، وبالأخص - حدها الأدنى - بالمستوى الذي يتيح للأجر أن يحقق وظيفته الاجتماعية، وذلك بتناسبه مع تكاليف المعيشة الأساسية، المقدره وفقاً لمعايير اقتصادية/ اجتماعية، محددة في إطار اعتبارات زمانية ومكانية متغيرة.

٣. أن تسهم سياسات الأجور - إلى جانب سياسات أخرى - في معالجة الاختلالات في أسواق العمل في دول مجلس التعاون والناشئة أساساً، عن التركيبة الاستثنائية لهذه الأسواق، نتيجة ارتفاع نسب العمالة الوافدة فيها، وذلك بخلق البيئة الملائمة لإحلال العمالة المواطنة محل العمالة الوافدة، وتقليص نسبة العمالة الأخيرة في هذه الأسواق على نحو تدريجي.

٤. أن تؤدي سياسات الأجور، إلى معالجة الخلل في توزيع القوى العاملة المواطنة في دول مجلس التعاون، بين القطاع الحكومي/ العام والقطاع الخاص، وذلك بحفز وتوجيه العمالة المواطنة على العمل بأجر لدى الغير، أو للحساب الخاص، في إطار القطاع الخاص، والحد من مبررات وأسباب تفضيلها العمل في القطاع الحكومي/ العام. وكذلك حفز أصحاب العمل في القطاع الخاص على تشغيل العمالة المواطنة، والحد من المزايا التفضيلية لتشغيل العمالة الوافدة في هذا القطاع.

٥. أن تعمل سياسات الأجور في دول مجلس التعاون، على تنشيط مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، وزيادة نسبة مساهمتها في قوة العمل، لما يخلفه ذلك من نتائج إيجابية لمصلحة الاقتصاد القومي في هذه الدول، وخاصة من خلال تقليص نسبة العمالة الوافدة فيها.

ثانياً - الملامح العامة لسياسات الأجور في دول مجلس التعاون :

تتمثل أبرز ملامح سياسات الأجور التي تعتمدها دول مجلس التعاون في الآتي :

١. أن الأهداف العامة لهذه السياسات التي أشير إليها في (أولاً) لا يمكن بلوغها بالاعتماد على الأداء الذاتي التلقائي لآليات سوق العمل، لأن الأداء - غير الموجه أو المخطط - لهذه الآليات لا يوضع هذه الأهداف في حساباته الأولية أو النهائية.

٢. أن إدراك الأهداف المذكورة، سوف يستلزم استخدام وسائل تدخل متعددة منها:

أ. وسائل تهدف إلى التأثير على نحو مباشر، في البيئة التي تعمل فيها هذه الآليات، سعياً إلى الحيلولة دون أن تنتج هذه الآليات نتائج مضادة للأهداف التي تسعى سياسات الأجور إلى تحقيقها. وتتصرف هذه الوسائل إلى كل السياسات والاجراءات التي تسعى إلى (تصحيح) اختلالات سوق العمل بتقليص عرض العمل، كوسيلة للإرتفاع بمستويات الأجور.

ب. وسائل تهدف إلى التأثير على نحو مباشر على آليات السوق ذاتها. وذلك بتقييدها، ومن ثم توجيهها نحو تحقيق الأهداف المحددة لسياسات الأجور، وتشمل هذه الوسائل كل السياسات والاجراءات التي تهدف إلى الحد من المزايا التفضيلية لاستخدام القوى العاملة الوافدة، وكذلك تلك التي تهدف إلى تحفيز أصحاب العمل على استخدام القوى العاملة المواطنة.

ج. وسائل أكثر صرامة مما ذكر في (ب) تهدف إلى الوقف الكلي للأداء الذاتي لآليات السوق، واللجوء إلى الوسائل الإدارية (التي يعبر عنها بصياغات قانونية) لتحقيق الأهداف المحددة لسياسات الأجور بشكل مباشر، ومن ذلك: إصدار قرار أو قرارات بتحديد حد أو حدود دنيا للأجور، وكذلك إصدار قرار أو قرارات ملزمة باستخدام قوى عاملة مواطنة بنسبة معينة، أو حظر استخدام قوى عاملة وافدة في قطاعات أو مهن محددة، مع التوسع في ذلك بشكل متدرج.

٣. أن سياسات الأجور في دول مجلس التعاون تتأثر بقدر كبير بعدد من الظروف والأوضاع الخاصة والتي تتمثل فيما يلي :

أ. الواقع الثقافي والحضاري لمجتمعات دول مجلس التعاون.

ب. واقع التركيبة السكانية المتمثلة بارتفاع نسبة السكان غير المواطنين في مجتمعات دول المجلس.

ج. واقع تركيبة قوة العمل، وارتفاع نسبة العمالة الوافدة فيها، وبلوغها معدلات لا نظير لها في دول العالم الأخرى.

د. طبيعة الموارد الاقتصادية المكونة للنسبة الأكبر من الناتج القومي الإجمالي (عوائد البترول).

هـ. واقع الاستثمار الوطني والأجنبي.

و. التنظيم الإداري والقانوني، ومحدودية قدرات الإدارات المعنية بالتنفيذ والمتابعة.

ويفرض هذا الواقع على واضعي سياسات الأجور. واجب الابتعاد عن الاقتباس – غير الواعي – عن سياسات ربما يكون ثبت نجاحها في واقع مختلف للواقع الخليجي الموصوف فيما تقدم.

٤. إن سياسات الأجور في دول مجلس التعاون، وهي تسعى إلى تحقيق الأهداف المذكورة سابقاً، يجب أن تقوم على التوفيق بين الاعتبارات الاقتصادية (التي تعمل على مراعاتها آليات السوق) والاعتبارات الاجتماعية (التي تعمل على مراعاتها سياسات التدخل). وهي لذلك يجب أن تنطوي على نحو حتمي على قدر من التضحية بالاعتبارات الاقتصادية لمصلحة الاعتبارات الاجتماعية.

**ثالثاً - سياسات الأجور في دول مجلس التعاون، والإشكاليات الناجمة عن ارتفاع نسبة العمالة الوافدة إليها :**

لكي تحقق سياسات الأجور في دول مجلس التعاون الأهداف المرسومة لها، فهي بحاجة إلى (بيئة) ملائمة تمكنها من ذلك، وهذه البيئة لا يمكن توفيرها إلا بإصلاح الاختلالات التي تزخر بها أسواق العمل في هذه الدول، الناجمة أساساً عن ارتفاع نسبة العمالة الوافدة في هذه الأسواق.

وتوفير هذه البيئة يستلزم اعتماد سياسات واتخاذ إجراءات تحقق ما يلي :



١. معالجة مشكلة (الوفرة) في عرض العمل في أسواق دول مجلس التعاون، الناشئة أصلاً عن ارتفاع نسبة العمالة الوافدة فيها، فهذه الوفرة كانت وسوف تظل في حالة عدم الحد منها – سبباً رئيسياً في تدني مستويات الأجور في هذه الدول.

وتقتضي معالجة هذه المشكلة العمل على محورين :

أ. الحد من (تدفق) العمالة الوافدة إلى أسواق العمل في دول مجلس التعاون، وتقييدها بالضرورة من هذه العمالة للوفاء باحتياجات هذه الأسواق. وهذا يقتضي مراجعة شاملة لمجمل السياسات والاجراءات ذات الصلة باستقدام هذه العمالة.

ب. اتخاذ كافة الإجراءات القانونية والإدارية لاستبعاد العمالة الوافدة الفائضة عن الحاجة من أسواق هذه الدول. على أن تتخذ هذه العملية شكلاً منهجياً ثابتاً ودائماً، وليس شكل حملات مؤقتة.

٢. الحد من أثر المزايا التفضيلية للعمالة الوافدة على العمالة المواطنة، من وجهة نظر أصحاب العمل في القطاع الخاص، ويقتضي ذلك :

أ. اتخاذ إجراءات تهدف إلى (رفع كلفة) استخدام العمالة الوافدة، وذلك بفرض رسوم مرتفعة نسبياً على استقدامها من جهة، وتحميل أصحاب العمل بعض أعباء الخدمات التي تتحملها الدولة نتيجة تواجد هذه العمالة على أراضيها.

ب. الانفاذ الدقيق لأحكام القوانين المنظمة لعلاقات العمل، ودعم قدرات الوزارات المعنية بشرياً ومادياً للقيام بمراقبة تطبيقها، للحيلولة دون توفر فرص استخدام هذه العمالة بكلفة مالية تقل عن استخدام نظيرتها الوطنية.

ج. مراجعة التشريعات الوطنية (التأمينات الاجتماعية بالذات)، التي تستثي العمالة الوافدة من أحكامها، وتجعل كلفة استخدام العمالة الوافدة أقل من كلفة استخدام العمالة المواطنة، وذلك من خلال منظور كلي يضع المصالح الوطنية - مجتمعة - في ميزان المراجعة والمفاضلة بين الخيارات المتاحة.

٣. الارتقاء بالجهود الوطنية في دول مجلس التعاون في مجال تنمية الموارد البشرية (تعليمياً وتدريبياً)، وذلك بهدف إعداد قوى عاملة مواطنة مؤهلة تأهيلاً عالياً، قادرة على المنافسة مع العمالة الوافدة على الأعمال عالية المهارة/ عالية الأجر، حيث لازالت الأرجحية في المنافسة في هذا القطاع من الأعمال لصالح العمالة الوافدة.

---

## **الفرع الثاني**

## تحديد حد أدنى للأجور في دول مجلس التعاون

أولاً - مزايا التحديد الإداري (القانوني) لحد أدنى للأجور :

تتمثل مزايا هذا التحديد بما يأتي :

١. أنه يمثل حلاً سريعاً لمشكلة معقدة، فأثاره تنتقل مباشرة إلى الواقع من خلال إلزام المخاطبين بقرار تحديد حد أدنى للأجور بتنفيذ أحكامه فور صدوره، ولهذا فهو يختلف عن السياسات الأخرى – طويلة المدى – التي قد لاتظهر آثارها جلية إلا بعد فترة طويلة من الزمن.

٢. أنه – قد يكون الحل الوحيد – الذي تتقدم فيه الاعتبارات الاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية، ففي حين تستهدف السياسات طويلة المدى إلى خلق بيئة اقتصادية تعمل فيها آليات السوق على الارتفاع بمستويات الأجور وفقاً لمعطيات اقتصادية مجردة، فإن تحديد حد أدنى للأجور يجري عادة بآليات ومقاييس مختلفة تهدف إلى جعل هذا الحد متناسباً مع تكاليف المعيشة الأساسية.

٣. انه حل ينصف الفئات الضعيفة من العمال، الذين لا يستطيعون

بقدراتهم الذاتية – الفردية أو الجماعية - الحصول على مستوى أجرى مقبول.

٤. انه حل يمكن تفعيل الإلتزام به إدارياً وقانونياً من قبل الدولة من خلال توظيف سلطة الدولة في الرقابة الإدارية والقضاء .

٥. أنه قد يؤدي إلى خفض كلفة عنصر العمل من خلال لجوء أصحاب العمل إلى الاستغناء عن العمالة غير المواطنة الفائزة التي ساهم انخفاض كلفة تشغيلها في ظاهرة الإفراط في استخدامها.

٦. قد يزيد من القدرة الشرائية للعمال نتيجة لارتفاع مستويات الأجور وتحسين مستوى المعيشة، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على منتجات بعض الصناعات مما يؤثر إيجاباً على زيادة كلفة الإنتاج.

### ثانياً - عيوب الحد الأدنى للأجور :

توجه إلى (الحد الأدنى للأجور) العديد من الانتقادات أبرزها:

١. يجمع دعاة ترجيح اقتصاد السوق على أن تحديد حد أدنى للأجور، ينطوي على كل عيوب التحديد الإداري للأسعار، وينتج عنه نتائج سلبية، تقود في الغالب إلى فشله عملياً.

٢. يشير معارضو الحد الأدنى للأجور إلى انعكاساته السلبية على

الاقتصاد القومي، وأبرزها:

أ. تأثيراته على الاستخدام، واحتمالات تسببه في ارتفاع معدلات البطالة، حيث يفقد بعض العمال أعمالهم نتيجة سعي أصحاب العمل إلى خفض كلفة عنصر العمل التي ترتفع بتحديد حد أدنى يزيد على ما تقرره السوق بتفاعل آلياتها، وكذلك نتيجة لاختفاء بعض المنشآت الصغيرة، التي تتوقف عن العمل نتيجة عجزها عن دفع الأجور بالمستويات المحددة.

ب. تأثيره على رفع تكاليف الإنتاج، ومن ثم تسببه في الحد من قدرة أصحاب العمل على المنافسة.

ج. تأثيره على الاستثمار الأجنبي، بالحد منه نتيجة ارتفاع كلفة عنصر العمل.

د. تأثيره على مستوى الأسعار، وإحداثه آثاراً تضخمية نتيجة توجه الزيادة في الأجور إلى الاستهلاك.

هـ. تأثيره على العمالة الوافدة، وبوجه خاص زيادة جذبها إلى دول مجلس التعاون نتيجة ارتفاع مستويات الأجور.

و. تأثيره على الاقتصاد القومي سلباً نتيجة زيادة تحويلات العمالة

الوافدة إلى بلدانها.

ز. هروب بعض الاستثمارات الموجودة فعلاً إلى دول أخرى أرخص نتيجة لزيادة عنصر العمل.

ح. صعوبة قيام أي دولة من دول مجلس التعاون باعتماد سياسات وطنية منفردة في مجال إقرار حد أدنى للأجور حيث يترتب على ذلك آثار سلبية ضارة طالما ان هذه الدول تتجه نحو إنشاء سوق مشتركة أو تعمل في إطار حرية التبادل التجاري وحرية انتقال السلع والخدمات حيث يتطلب ذلك تبني سياسات موحدة أو متقاربة لا تؤثر على القدرة التنافسية للمنشآت الاقتصادية في أية دولة من الدول الأعضاء.

٣. ينسب إلى الحد الأدنى للأجور عيب أساس، وخاصة في الدول النامية هو - جموده - أي ثباته فترة طويلة من الزمن، تفعل آليات السوق خلالها فعلها، بحيث يؤدي ذلك إلى فقدان التوازن بين الحد الأدنى الذي سبق تحديده قبل مدة، وبين تكاليف المعيشة المتغيرة، ومن ثم يصبح الحد الأدنى رقماً هامشياً لا يحقق الوظيفة التي حدد من أجلها.

ثالثاً - الهيكل المؤسسي لتحديد الحد الأدنى للأجور :

١. يقتضي اتخاذ قرار إداري بتحديد حد أدنى للأجور، إقامة هيكل مؤسسي يتولى:

أ. إعداد الدراسات وإجراء الحوارات والمناقشات مع الأطراف المعنية.

ب. إعداد مشروع القرار وصياغته قانونياً.

ج. متابعة إجراءات استصدار القرار وفقاً للسياقات الدستورية والإدارية المعتمدة في كل دولة.

وهذا الهيكل المؤسسي يكون عادة إحدى الإدارات المتخصصة في الوزارة المكلفة بقضايا العمل.

٢. إيجاد صيغة للتشاور بين الفرقاء الاجتماعيين كافة بشأن القرار المحدد للحد الأدنى للأجور. واستيفاء هذه الصيغة يقتضي إيجاد هيكل تشاوري ذي طبيعة دائمة أو مؤقتة لهذا الغرض، يجمع ممثلي الحكومة (المصلحة العامة) وكل من ممثلي أصحاب العمل والعمال.

رابعاً - معايير تحديد الحد الأدنى للأجور :



تعد عملية تحديد حد أدنى للأجور واحدة من أعقد المهمات، نتيجة تعدد المعايير التي يجب اعتمادها فيها من جهة، وصعوبة التوفيق بين معطيات هذه المعايير من جهة ثانية، وتتمثل هذه المعايير الأساسية في:

أ. معيار كفاية الحد الأدنى للأجر لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية، وينقرع هذا المعيار الى العديد من المسائل الفرعية :

أ. تحديد (ماهية) تكاليف المعيشة الأساسية، وهذه الماهية مختلف عليها في الزمان والمكان، ولهذا فهي مفهوم ذو طابع محلي ومؤقت، ويقتضي ذلك أن تحدد كل دولة ما يصطلح على تسميته بسلة الأسرة، وهي مجموع السلع والخدمات التي تعتبر في وقت محدد ممثلة لمتطلبات المعيشة الأساسية.

وبالنظر للتقارب الكبير – الذي يصل الى حد التماثل في الدول الأعضاء بالمجلس، فبالإمكان الاتفاق على (سلة الأسرة) موحدة في هذه المجتمعات.

ب. تقييم كلفة (سلة الأسرة)، أي ما تحتويه من سلع وخدمات بالنقد.

ج. تحديد حجم الأسرة القياسية التي تتخذ أساساً لتقدير مقدار الحد الأدنى. (الأسرة القياسية هي الأسرة التي يمثل عدد أفرادها متوسط عدد أفراد الأسر في المجتمع المعني).

٢. قدرة أصحاب العمل على الدفع: يعد هذا المعيار، معياراً مكافئاً للمعيار الأول في أهميته، فلا يكفي الوصول الى قياس دقيق لمقدار الأجر الذي يغطي تكاليف

٣. المعيشة الأساسية، وإنما يجب أن يكون أداء هذا الأجر متوافقاً مع قدرة أصحاب العمل على الدفع، إن تحديد حد أدنى للأجور يزيد على مقدار الأجر الذي يدفع إلى العمال غير الماهرين قبل التحديد سوف يحمل أصحاب العمل أعباء مالية إضافية وعدم مراعاة هذه القدرة ينتهي الى نتائج سلبية تفضي الى فشل حتمي لأي تحديد للحد الأدنى للأجور.

ويقتضي إعمال هذا المعيار :

أ. تحديد معيار لقياس قدرة أصحاب العمل على الدفع .

ب. تحديد المستوى الذي تقاس فيه هذه القدرة من بين ثلاث مستويات المنشأة/ الصناعة أو المهنة/ الدولة.

٤. الآثار الاقتصادية للحد الأدنى للأجور :

لا يكفي تحقيق التوفيق بين المعيارين السابقين للوصول إلى تحديد ملائم للحد الأدنى للأجور، وإنما يجب التوفيق أيضاً بين هذا الحد وآثاره المحتملة بهدف تقليص تأثيراتها السلبية على عموم الاقتصاد القومي، لذا فإن من الضروري أن تراعى الآثار المحتملة لهذا الحد على:

- أ. الاستخدام، واحتمالات تسببه في ارتفاع معدلات البطالة.
- ب. تكلفة الإنتاج، ومن ثم على قدرة أصحاب العمل على المنافسة.
- ج. الاستثمار الوطني والأجنبي، ومن ثم تقليص حجم الاستثمار في الأسواق الوطنية.
- د. الأسعار، ومن ثم تسببه في أحداث آثار تضخمية بوجه عام.
- هـ. العمالة الوافدة، ومن ثم زيادة جذبها إلى دول مجلس التعاون، وكذلك احتمالات زيادة تحويلاتها إلى الخارج.

ومن خلال إعمال كل هذه المعايير معاً، فإن تحديد الحد الأدنى للأجر سيكون عملية – مواءمة – بين معطياتها المتعارضة، ولهذا يجب التسليم بأنه :

- أ. لا يمكن تحديد حد أدنى للأجر يغطي تماماً تكاليف المعيشة الأساسية.
- ب. لا يمكن تحديد حد أدنى للأجر يتجاوز كلية قدرة أصحاب العمل على الدفع.

ج. لا يمكن تحديد حد أدنى للأجر لا تتشا عنه بعض الآثار الاقتصادية السلبية.

وكل (تضحية) بجزء مما تقدم، هي (ثمن) الثمار الاجتماعية الايجابية المتوقعة لهذا القرار.

#### خامساً - مراجعة الحد الأدنى للأجور :

١. اذا كانت عملية تحديد حد أدنى للأجور تتمثل في - موازنة - معطيات معايير مختلفة، بهدف الوصول الى حصيلة تتوافق عندها هذه المعطيات، فان الحفاظ على فاعلية الحد الأدنى تقتضي مراجعته باستمرار لضمان هذا التوافق في حالة حصول أي متغيرات في معطيات هذه المعايير.

٢. تأسيساً على ماتقدم، فان أي نظام للحد الأدنى للأجور يجب أن يشتمل على قواعد تراعى في (مراجعة) هذا الحد، كلما طرأت متغيرات تقتضي ذلك.

وبغير هذه المراجعة. فإن أي قرار محدد للحد الأدنى للأجور، يفقد قيمته العملية، ويحتفظ عندها فقط بقيمة (تاريخية) لاتنفع أحداً من المستفيدين منه.

#### سادساً - نطاق سريان الحد الأدنى للأجور:

١. لا يثير تحديد نطاق سريان الحد الأدنى للأجور من حيث الزمان والمكان مشكلات عملية كبيرة.

أ. فمن حيث الزمان، يسري قرار تحديد الحد الأدنى للأجور بأثر فوري، اعتباراً من تاريخ صدوره، أو من تاريخ لاحق على صدوره يتحدد في القرار ذاته.

ب. أما من حيث المكان فإن القرار المحدد للحد الأدنى للأجور يسري كقاعدة على إقليم الدولة برمته، إلا إذا حدد قرار تحديده اجزاء معينة من هذا الاقليم لكي ينفذ فيها.

٢. أما من حيث الأشخاص، فإن سريان القرار المحدد للحد الأدنى يتحدد نطاقه بنصوص القرار ذاته، وفي هذا الشأن نشير إلى:

أ. أن دول مجلس التعاون، وهي في صدد تحديد حد أدنى للأجور يحقق غايات اجتماعية، يجب أن تعتمد حداً أدنى موحداً يمثل أدنى أجر يحصل عليه أقل العمال مهارة في جميع أنحاء الدولة.

ولا يعني اعتماد حداً أدنى موحداً للأجور استبعاد الأخذ بتحديد حدود دنيا متعددة باختلاف القطاعات والمهن، وذلك في إطار تشجيع سياسات الإحلال والتوطين وضمن وسائل توزيع القوى

العاملة بين المهن والقطاعات المختلفة ووفقاً للظروف والاعتبارات المتعلقة بكل قطاع على حدة .

٣. أن أي قرار يحدد حداً أدنى للأجور، يجب أن يسري على جميع العمال في الدولة من المواطنين وغيرهم. إذ لا يمكن تخصيص سريان هذا القرار على المواطنين حصراً، لأن ذلك سوف يثير مشكلات عملية وقانونية على المستويين الوطني والدولي من خلال المعايير التي تقرر حظر التمييز وعلى الأخص الاتفاقيتين الدوليتين (١٠٠) و (١١١) هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية سوف يضيف ميزة تفضيلية للعمالة الوافدة إذا أجاز لها أن تعمل بأجر يقل عن الحد الأدنى، وهذا سوف يعقد من إشكالية استخدام العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

– وبعد استعراض عيوب الحد الأدنى للأجور والمسائل الأخرى المتعلقة بمعايير تطبيقه والآثار الاقتصادية المترتبة على الأخذ به في المرحلة الحالية وكذلك المشكلات المتعلقة بنطاق سريان تطبيقه على الأشخاص في ضوء معايير العمل الدولية، فإنه يمكن التوصل إلى عدم ملاءمة ظروف وأوضاع دول المجلس في المرحلة الحالية للأخذ باتجاه إصدار تشريع أو قرار إداري بشأن تحديد حد أدنى للأجر على المستوى الوطني في كل دولة من

الدول الأعضاء حيث سيكون من الصعوبة بمكان تبني هذا الاتجاه ما لم يتم تهيئة الظروف والأوضاع التي تساعد على نجاح ذلك لتفادي الآثار السلبية المحتملة حسبما جرى بيانه تفصيلاً في هذا

## الفرع.

– وفي إطار ما تقدم، فإن الدول الأعضاء مدعوة لتبني حزمة من السياسات والإجراءات التنفيذية التي تعمل كلها معاً باتجاه الوصول إلى تحسين مستوى دخل العمالة الوطنية وتوفير المستوى المعيشي اللائق لها إلى حين تهيؤ الظروف والأوضاع مستقبلاً للأخذ بمبدأ الحد الأدنى للأجور، وسيتناول الفرع الثالث من الإطار العام جملة من السياسات والإجراءات والبرامج التي يمكن أن تسهم على المدى البعيد في تحقيق الأهداف المرجوة.

---

## الفرع الثالث سياسات وإجراءات بعيدة المدى

إذا كان تحديد حد أدنى للأجور يحقق أثراً فورية ومباشرة باتجاه الهدف المقصود من تحديده، وهو المواءمة بين مقدار الأجر الذي يحصل عليه أقل العمال مهارة وتكاليف المعيشة الأساسية، فإن ضمان نجاحه في ذلك يعد أمراً تحيط به الكثير من الشكوك.

ولهذا فإن أغلب التجارب الوطنية أخفقت في الوصول إلى مبتغاها بهذه الوسيلة، مما عزز وجهات النظر التي تدعو إلى تفعيل آليات السوق بالاتجاه الذي يدفع بها إلى زيادة مستويات الأجور إلى الحد الذي تتوافق فيه مع تكاليف المعيشة الأساسية.

وأسواق العمل في دول مجلس التعاون، مهياً أكثر من غيرها لأن يتحقق فيها ما تقدم، ذلك لأن هذه الأسواق تعاني من العديد من الاختلالات التي أسهمت في تدني مستويات الأجور، هذه الاختلالات التي تتمثل أساساً في عدم التوافق – الكمي والنوعي – بين عرض العمل والطلب عليه.

وعليه فإن جملة سياسات بعيدة المدى، تهدف إلى (تصحيح) هذه الاختلالات يمكن أن ترفع مستويات الأجور في الأجل الطويل إلى الحد



الذي يجعلها كافية لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية من جهة، ولتوزيع أكثر عدالة للدخل من جهة ثانية.

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى السياسات والإجراءات الآتية:

**أولاً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى التأثير في عرض العمل:**

توفر أسواق العمل في دول مجلس التعاون – فرصة فريدة – لخفض عرض العمل فيها، لأن نسبة كبيرة من قوة العمل هي من العمالة الوافدة، التي يمكن تقليص وجودها تدريجياً، وفق سياسات وإجراءات ترمي إلى:

١- الحد من تدفق العمالة الوافدة إلى أسواق العمل في دول مجلس التعاون، من خلال مراجعة حزمة الشروط والإجراءات المنظمة لدخولها إلى هذه الأسواق باتجاه التضييق والتشديد بحيث لا تسمح بدخول غير المواطن للعمل فيها إلا في حالة الضرورة وتعذر توفير العمالة المواطنة.

٢- التخلص من العمالة الوافدة الفائضة الموجودة فعلاً في أسواق العمل في دول مجلس التعاون من خلال:

أ- مراجعة الشروط والإجراءات الخاصة بتجديد رخص العمل والإقامة باتجاه التشديد والتضييق، للتخلص من العمالة الفائضة التي لا تقتضي ضرورات جدية استمرار وجودها.

ب- تنشيط الإجراءات الخاصة بالتخلص من العمالة المخالفة لشروط الإقامة والعمل.

٣ - وضع السياسات والإجراءات المتعلقة بالمحافظة على التركيبة السكانية من خلال وضع سقف زمني للإقامة المسموح بها للعامل الوافد ومعالجة مظاهر التستر وغير ذلك من الظواهر السلبية في سوق العمل.

ثانياً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى تحفيز الطلب على اليد العاملة الوطنية:

وتعمل هذه السياسات والإجراءات على محورين، أولهما يهدف إلى تقليص المزايا التفضيلية لاستخدام العمالة الوافدة، وثانيهما يسعى إلى الربط بين تشغيل صاحب العمل للعمالة المواطنة، وتحقيق بعض المكاسب والفوائد له.

وفي إطار السياسات والإجراءات التي يمكن أن تحقق الهدف الأول نشير إلى ما يلي:

١- زيادة رسوم استخدام العمالة الوافدة، التي يتحملها صاحب العمل شخصياً ويمكن أن يتدرج مقدار هذه الرسوم ليتوافق مع مدى جدية المصلحة الاقتصادية العامة التي يحققها استخدام العامل

الوافد.

ومع التأكيد على أهمية ما اتخذته العديد من دول المجلس في هذا الشأن، فإنه لازال بالإمكان زيادة هذه الرسوم وتقريبها أو توحيدها بين دول المجلس، مع الحرص على أن يتحملها صاحب العمل شخصياً، وألا يكون في مقدوره نقل عبئها إلى العامل.

٢- إيجاد صيغ عملية لنقل العبء المالي للتكاليف الاجتماعية التي تتحملها الدولة، بسبب انتفاع العمالة الوافدة من خدمات الصحة والتعليم... الخ، وكذلك من بعض صور الدعم الحكومي للسلع والخدمات (المياه - الكهرباء - الخ) إلى صاحب العمل شخصياً، وتحميله مباشرة هذه التكاليف، وإلزامه بأدائها إلى الإدارات المعنية في الدولة، أو إيجاد نظام ضريبي يقع عبئه على أصحاب العمل، يساهم عائده في التعويض عن هذه الكلف.

٣- إعادة النظر - وحسبما ذكر في البند (ثالثاً - فقرة " ج ") من الفرع الأول من الإطار العام - في بعض القوانين التي تجعل استخدام العمالة الوافدة، محققاً لمزايا مالية لصاحب العمل، ومن ذلك استثناء هذه العمالة من أحكام بعض القوانين، كما في حالة استثنائها من أحكام قوانين الضمان/التأمين الاجتماعي، إذ يؤدي

هذا الاستثناء إلى أن تصبح هذه العمالة أرخص تكلفة لصاحب العمل، الذي لا يلتزم بدفع الاشتراكات عنها إلى هيئة/ مؤسسة التأمينات.

٤- العمل الجاد على التنفيذ الصارم والدقيق لأحكام قوانين العمل، لضمان تطبيقها على المواطنين وغيرهم من العمال، بصورة متكافئة، للحيلولة دون تهرب أصحاب العمل من تطبيق بعض أحكامها على العمال الوافدين. سواء بالتواطؤ مع هؤلاء العمال، أو بسبب تراخي إدارة العمل في متابعة إجراءات الرقابة على تطبيق هذه القوانين.

أما ثاني المحورين، فيمكن أن نشير في إطاره إلى منح أصحاب العمل الذين يستخدمون عمالة وطنية بعض الحوافز الإيجابية التي تشجعهم على ذلك، ومن هذه الحوافز:

١- إعطاء أصحاب العمل الذين يستخدمون عمالة وطنية مزايا معينة عند المفاضلة بينهم وبين غيرهم، في حالة التعامل مع الإدارات الحكومية المختلفة. كالمنافسة على الحصول على

المقاولات، أو إعفاؤهم من بعض الالتزامات القانونية، كالإعفاء من الرسوم والضرائب الخ..

٢- تخفيف الأعباء المالية التي يتحملها صاحب العمل الذي يستخدم عمالاً مواطنين وذلك بأن تتحمل الموازنة العامة، أو المجتمع

(ممثلاً بصناديق اجتماعية خاصة) دفع إعانات محددة إلى العمال المواطنين، تضاف إلى الأجر، بهدف خفض مقدار الأجر الذي يتحمله صاحب العمل شخصياً.

**ثالثاً – السياسات والإجراءات التي ترمي إلى تمكين قوة العمل المواطنة من الدخول إلى سوق العمل، والحصول على مستويات أجر مقبولة.**

وفي هذا الإطار نشير إلى ما يلي:

١- السياسات والإجراءات التي تهدف إلى إحداث تغيير نوعي في الموقف المجتمعي في دول مجلس التعاون، من قضايا العمل عموماً، ومن ذلك العمل البدني، والعمل لدى الغير بأجر، والعمل للحساب الخاص، ومع أن تغييرات ملحوظة قد تحققت في هذا الميدان، إلا أن الكثير من الجهد مازال مطلوباً على مسارات عديدة: تعليمية وثقافية وإعلامية.

٢- السياسات والإجراءات الهادفة إلى إحداث تغيير جذري في مناهج وأساليب تنمية الموارد البشرية في دول مجلس التعاون، على مساري التعليم والتدريب، بهدف إعداد القوى العاملة المواطنة للدخول إلى سوق عمل، تتوافق فيها مؤهلاتها مع احتياجات هذه السوق، فتجد فيها فرصتها المناسبة، لكي تحل محل العمالة الوافدة،

وتحصل على أجر ملائم.

أ. ويقتضي تحقيق ما تقدم، أن تهدف هذه السياسات والإجراءات إلى زرع الرغبة في العمل الفني والتقني في نفوس الناشئة، في مراحل مبكرة من أعمارهم، وخلق نزوع ذاتي لديهم للتوجه إلى التعليم الفني والتقني في المراحل المتوسطة والمتقدمة من التعليم، على أن يقترن ذلك بجهد تربوي يسهم إسهاماً جاداً في تصحيح النظرة الاجتماعية السلبية الموروثة إلى هذا النوع من العمل، ويقلص تدريجياً التوجه الحالي إلى التعليم الأكاديمي العام.

ب. تطوير مرحلة التعليم ما بعد الأساسي، بجعل الجزء الأكبر منه يتخذ منحى فنياً، وتقنياً، وتحفيز الطلبة وأولياء أمورهم على اختيار التعليم الفني والتقني عن قناعة.

ج. الحد من الإقبال غير المبرر على التعليم الجامعي التقليدي، وعلى الأخص الدراسات الإنسانية والاجتماعية منه، لكون

حاجة سوق العمل إلى الخريجين في هذه الدراسات محدودة، وهي تقتصر في الغالب على حاجة القطاع الحكومي إليها، وهو مشبع منها أصلاً إلى حد التخمة.

وعلى هذا الأساس، فإن قطاع التعليم الفني والتقني العالي، يجب أن يحتل المساحة الأكبر من خارطة التعليم العالي في دول المجلس، وأن توجه اختصاصاته ومناهجه باتجاه الحاجات الفعلية لسوق العمل في دول المجلس.

٣- السياسات والإجراءات الهادفة إلى تفعيل مشاركة المرأة في قوة العمل وفي النشاط الاقتصادي عموماً من خلال المعالجات المتدرجة والتي تهدف إلى الإلغاء التدريجي للعوائق التي تقف أمام عمل المرأة، تمهيداً للانتقال إلى مرحلة تحفيز المرأة الخليجية على العمل، والسعي إلى إحلالها تدريجياً محل العمالة الوافدة بالحدود الممكنة.

٤- السياسات والإجراءات الهادفة إلى حفز الشباب في دول مجلس التعاون على اختيار العمل الذاتي/ للحساب الخاص ( Self – employment)، وإقامة صناديق الدعم التي تساعد الشباب على خلق فرص عمل ذاتية، تمكنهم من كسب عيشهم.

رابعاً – السياسات والإجراءات الهادفة إلى إقامة شبكات وطنية للأمان الاجتماعي في دول مجلس التعاون، تدعم مستويات الأجور. ويكون هدفها تمكين العمالة الوطنية من الحصول على حد أدنى (اجتماعي) من الدخل.

وتتمثل سمات هذه الشبكات بما يلي:

١- أن تمويل تمويلًا كاملاً من الموازنة العامة، أو بأسلوب التمويل بالضرائب الخاصة، - وليس باشتراكات تستوفى من المستفيدين من النظام - بهدف تمكين المواطنين جميعاً من الانتفاع من المزايا والحقوق المقررة فيه.

٢- أن توفر هذه الشبكات تغطية كاملة للمواطنين، تمكنهم من الحصول على المزايا الآتية:

- أ- إعانات دائمة لغير القادرين على العمل.
- ب- إعانات مؤقتة للمتقاعدين جبراً.
- ج- إعانات أسرية (لإعالة أفراد الأسرة) تمنح للعمال الوطنيين، بشروط وإجراءات خاصة.
- د- علاوة اجتماعية تمنح لكل من يتقاضى - من العمال الوطنيين - أجراً يقل عن الحد الأدنى للدخل الاجتماعي، وتساوي هذه العلاوة الفرق بين الأجر الذي يتقاضاه العامل المواطن وهذا الحد الأدنى.

إن منح العمالة المواطنة هذه العلاوة، سوف يحفز أصحاب العمل على استخدامها، ماداموا لا يدفعون إليها أجوراً تزيد على الأجر التي تتحدد وفقاً لآليات السوق، كما أنها ستدفع بالعمالة المواطنة إلى قبول العمل بأجور أوطأ مما تستهدف، مادامت بحصولها على هذه العلاوة، تحصل على مجموع دخل، يمكنها من العيش بمستوى لائق.



ولتحقيق ما تقدم، فإن الشبكة يجب أن تراعي الاعتبارات الآتية:

١. أن الحقوق التي تقررها للمستفيدين، يجب أن يشترط للحصول عليها، أن يكون المستفيد ممن يعملون فعلاً باستثناء فئتين هما: غير القادرين على العمل، والمتعطلين جبراً.

٢. أن تربط كل الحقوق والمزايا التي تقررها الشبكة بأسباب محددة تحديداً دقيقاً، فتنشأ بوجود هذه الأسباب وتنتهي بنهايتها، مع مراعاة تحديد آجال محددة للاستفادة من هذه الحقوق والمزايا، لكي يكون ذلك حافزاً على العمل.

٣. أن تحقق شبكة الأمان الاجتماعي للمستفيدين منها من العاملين، اعتماد حد أدنى (اجتماعي) للدخل، يطبق على المواطنين فقط، حيث تقوم كل دولة بتحديد حد أدنى للدخل، ليس لغرض إلزام

أصحاب العمل به، بل لأغراض سياستها الاجتماعية، حيث يمثل هذا الحد مستوى الدخل الذي تتكفل الدولة بضمان حصول الأسر عليه وفق المعايير المحددة لذلك.

إن تنفيذ هذه الشبكة لا يحدث أية مشكلات أو اعتراضات لها علاقة بمسائل التمييز أو التفرقة، حيث ان ما تقدمه هذه الشبكة يعد من الحقوق والمزايا التي هي من (حقوق المواطنة) وليست من (حقوق العمل).

#### خامساً – وضع حدود دنيا لبعض القطاعات والمهن :

دراسة جدوى وضع حد أدنى للأجر لمختلف المهن والقطاعات في إطار تشجيع التدرج في زيادة معدلات الأجور في القطاعات الأكثر قدرة على تلبية ذلك وفي إطار تشجيع سياسات الإحلال والتوطين وضمن وسائل توجيه وتوزيع القوى العاملة للعمل في القطاعات المختلفة.

بحيث يتم وضع حد أدنى للأجر لكل قطاع على حدة وذلك بعد دراسة إمكانات هذا القطاع ومستوى الأجور السائدة فيه ونسبة العمالة الوافدة والوطنية ومرونة الإحلال فيه وغيرها من الأبعاد فضلاً عن إيجاد الصيغ الكفيلة بتأهيل وتشجيع هذه القطاعات لتحسين أجورها وزيادة المزايا الممنوحة للعمال المواطنين وذلك بصورة متدرجة لا تضر

بأوضاعها التنافسية ولا تؤدي إلى تحميلها أعباء فوق طاقتها قد تؤدي إلى خسائر في أرباحها وتسريح لعمالها، وفي هذا الشأن من الممكن ربط هذا الإجراء بمقترح إيجاد صناديق تمويلية داعمة للعمالة الوطنية.

---

### **الفرع الرابع العمل الخليجي المشترك في إطار سياسات الأجور**

ليس من شك في أن سياسات الأجور تقوم على جملة من العناصر التي تأخذ صبغة وطنية، ولهذا فان اختلاف هذه العناصر يقود حتماً إلى اختلاف السياسات التي تقوم عليها.

ان تجانس الدول الأعضاء في المجلس في الكثير من الخصائص التي تجعلها أقرب مجموعة بشرية إلى بعضها، توفر مساحة واسعة للتعاون فيما بينها في إطار سياسات الأجور الوطنية فيها، وذلك على المسارات التالية:

١- تبنى أسس ومنطلقات الإطار العام لتنظيم وسياسات الأجور وحوافز التوظيف في دول المجلس لضمان تنسيق وتنفيذ السياسات الوطنية للأجور بناء على رؤية وتوجهات مشتركة، وغايات موحدة، تهدف إلى رفع مستويات الأجور وحوافز التوظيف وجعلها كافية لتغطية تكاليف المعيشة الأساسية في دول المجلس.

٢- التعاون في ميدان تبادل الخبرات، والاستفادة من التجارب، والقيام ببحوث ودراسات مشتركة في مجال سياسات الأجور.

٣- العمل على المستوى الإقليمي والدولي، كمجموعة واحدة، في رسم السياسات والمواقف التفاوضية التي تتصل بالعمالة الوافدة، والاتفاقيات الثنائية والجماعية والدولية التي تنظم شؤونها، وعلى نحو يضمن توظيف كل ذلك في خدمة سياسات الأجور الوطنية في دول مجلس التعاون.

\*\*\*\*\*