

إشكالية تحديد الحد الأدنى للأجور بين النظري والواقع The problem of determining the minimum wage between theory and reality

تاريخ القبول: 22/04/2018

تاريخ الارسال: 10/02/2018

شرفاوي عمر

جامعة بومرداس

cheromar@hotmail.fr

المخلص: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على المفاهيم النظرية المتعلقة بالحد الأدنى للأجور ومختلف العوامل المحددة له وذلك من خلال الموائيق الدولية والتشريعات القانونية ذات الصلة هذا من جهة، ومن جهة ثانية التعرض إلى الطرق المتبعة في تحديد الحد الأدنى للأجور سواء في البلدان المتقدمة أو النامية. إضافة إلى ذكر المعايير المعتمدة في تحديد الحد الأدنى للأجور، مع التطرق إلى المتغيرات التي يستند إليها صانعي سياسة الحد الأدنى للأجور ضمن السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة من أجل الاسترشاد بها في تحديد أهم المعايير الواجب أخذها في الحسبان عند تحديد أو تعديل الحد الأدنى للأجور من أجل حماية الأجر الحقيقي من التآكل بمرور الزمن بسبب آثار التضخم، ومن أجل خفض مستويات الفقر في المجتمع حفاظا على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. تكمن أهمية هذا البحث في معرفة أفضل المعايير والوسائل التي يمكن الاستناد إليها عند تحديد الحد الأدنى للأجور في الجزائر في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، مع مراعاة تجارب البلدان الأخرى في ذلك.

الكلمات المفتاحية: الحد الأدنى للأجور، معايير الحد الأدنى للأجور، التضخم، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، الأجر الحقيقي، منظمة العمل الدولية.

Abstract:

Cette étude vise à identifier les concepts théoriques du salaire minimum et de ses déterminants à travers des chartes et des législations juridiques internationales, avec une exposition aux méthodes de détermination du salaire minimum dans les pays développés et les pays en voie de développement ainsi que des critères adoptés dans la détermination du salaire minimum, tout en tenant compte des variables sous-jacentes que les responsables politiques des salaires minima doivent prendre en compte et ceci pour la détermination ou la modification du salaire minimum tout en protégeant les salaires réels de l'érosion dans le temps en raison des effets

de l'inflation, et en réduisant les niveaux de pauvreté dans la société afin de maintenir la stabilité économique et sociale. L'importance de la recherche réside en la connaissance des meilleurs critères et méthodes qui peuvent être invoquées en Algérie lors de la détermination du salaire minimum à la lumière des conditions économiques et sociales vécues, en tenant compte des expériences des différents pays.

Keywords: Salaire minimum, déterminants du salaire minimum, inflation, conditions économiques et sociales, salaire réel, organisation mondiale du travail.

تمهيد

تسعى النقابات العمالية في مختلف البلدان إلى المطالبة باستمرار بزيادة الأجور النقدية ورفع الحد الأدنى للأجور للمحافظة على القدرة الشرائية (الأجر الحقيقي) للعمال من التآكل بسبب التضخم. وكلما يتم طرح موضوع الحد الأدنى للأجور يحذر أرباب العمل من مخاطر رفعه كتأثيره على زيادة تكاليف الإنتاج ومن ثم على ارتفاع أسعار بيع السلع والخدمات وبالتالي انخفاض حجم المبيعات والأرباح وما لذلك من أثر على استمرار نشاط المؤسسات الاقتصادية، الأمر الذي قد يؤدي بها إلى الغلق ومن ثم هروب رؤوس الأموال وتسريح العمال والنتيجة انخفاض الاستثمارات وتدني مستوى النشاط الاقتصادي والتشغيل. غير أنهم (أرباب العمل) يتجاهلون تدهور القدرة الشرائية للعمال التي هي في حالة انخفاض مستمر نتيجة جمود الأجور وتراكم التضخم عبر الزمن. الأمر الذي يدفع بالعمال إلى استخدام القروض المصرفية الاستهلاكية لتلبية الاحتياجات الآنية على حساب زيادة الأعباء المستقبلية.

في غياب تعديل وتصحيح للأجور وللحد الأدنى للأجور بشكل دوري، يتجه عامة الناس إلى القروض الاستهلاكية بسبب عدم كفاية الأجر النقدي لتغطية النفقات المترتبة عن تلبية الاحتياجات اليومية. زيادة على ذلك كلما حدثت أزمة تلجأ الدول إلى اتباع سياسة تقشفية تستهدف إجراءاتها تخفيض الأجور مباشرة كما جرى في اليونان سنة 2012 حيث لجأت الدولة إلى تخفيض الحد الأدنى للأجور، أو اللجوء إلى تجميده لفترة زمنية أطول. كما قد تستهدف الأجور بطريقة غير مباشرة من خلال أداة زيادة إيرادات الموازنة العامة المتمثلة في زيادة الضرائب، فعوض استهداف الطبقات الغنية وأصحاب الدخل المرتفعة من خلال ضرائب تصاعدية على الشرائح وشن ضرائب على الثروة والممتلكات في إطار سياسة إعادة توزيع الدخل الوطني تراعي المساواة والحد من التفاوت الطبقي وسعيا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، تقوم بزيادة نسب الضرائب غير المباشرة على السلع ذات الاستهلاك الواسع مستهدفة الشريحة الواسعة في المجتمع ذات الدخل المنخفض بناء على اعتبارات الموازنة العامة مبررة ذلك بتغطية النفقات وترشيدها من خلال بعث وتشجيع الاستثمارات على حساب تخفيض

القدرة الشرائية للفرد العامل. وعليه يطرح التساؤل هل يمكن أن تستخدم الأجور كأداة لترجمة علاقات اقتصادية غير متساوية؟ وبعبارة أخرى هل يمكن للحد الأدنى للأجور أن يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية؟ وما هي معايير تحديده؟ وما هي أفضل الطرق لتحديد الحد الأدنى للأجور؟

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على موضوع الحد الأدنى للأجور الذي لازال محل نقاش وجدل دوري في سياسات الدول بسبب ارتباطه بالوضع الاقتصادي والاجتماعي السائد من جهة، وبأهداف سياسات الدول المتقدمة منها والنامية المرغوب في تحقيقها كزيادة النمو الاقتصادي والحد من مستويات الفقر لتحقيق العدالة الاجتماعية. الأمر الذي يتطلب وضع آليات للحفاظ على القيمة الحقيقية للأجور وحمايتها، وهذا يستلزم تطوير الإطار المؤسسي لضمان وضع وتطبيق ومتابعة ومراقبة لسياسة متغيرة تبعا لتغير المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية كتغير أنماط الاستهلاك وما ينتج عنه من مراجعة ضرورية لسلة السلع والخدمات الأساسية للعامل وعائلته دوريا.

وبناء على ما سبق، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، تتطلب الدراسة بعد التعريف بالحد الأدنى للأجور حسب الاتفاقيات والمواثيق والتشريعات التطرق إلى :

- طرق وضع حد أدنى للأجور
- معايير تحديد الحد الأدنى للأجور
- اتجاهات تحديد الحد الأدنى للأجور وتعديله
- واقع الحد الأدنى للأجور في الجزائر

1- مفهوم الحد الأدنى للأجور وتطوره

بدأ استخدام الحد الأدنى للأجور كأحد عناصر السياسة العامة في العديد من البلدان منذ زمن ليس بالقصير، بداية من نيوزيلندا وأستراليا عام 1880م، فبريطانيا عام 1909م ثم أمريكا سنة 1938م، حيث تم إقراره وتطبيقه كجزء من السياسة العامة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بغية تحسين المستوى المعيشي للعمال.

اعتمدت العديد من البلدان في تشريعاتها سياسة الحد الأدنى للأجور حيث بلغ عددها أكثر من مائة دولة سنة 1990م. كما أولت منظمة العمل الدولية أهمية بالغة لتحديد قيمة الحد الأدنى للأجور وربطته بمستوى العمل وذلك لاعتبارات اقتصادية واجتماعية. غير أن هناك اختلاف في طرق تحديده من قبل الدول لاختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية لكل دولة ولتباين الأهداف المرجوة والمراد تحقيقها.

يهدف وضع حد أدنى للأجور إلى حماية العمال من الاستغلال بصفة عامة، ويتم ذلك بتحديد أجر مناسب يكفي لتغطية الاحتياجات الضرورية للمعيشة من جهة وزيادة النمو الاقتصادي من خلال تحفيز العمال على تحسين أدائهم ورفع درجة كفاءة كل منهم

من جهة أخرى. ويتوقف ذلك على أولويات صناع القرار في المفاضلة بين الهدف الاجتماعي والهدف الاقتصادي على الأقل في الأجل القصير وذلك بمراعاة حماية الأجر الحقيقي من التدهور وتخفيض مستويات الفقر في المجتمع. وعليه فإن أهمية تحديد حد أدنى للأجور في هيكل يتطلب توافر أفضل الوسائل ضمن الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة مع مراعاة ظروف وتجارب الدول التي اعتمدت معايير اقتصادية لتحديد الحد الأدنى للأجور.

لقد احتل موضوع الحد الأدنى للأجور مكانة خاصة في الحوارات الدولية المتعلقة بأسواق العمل، كما اهتمت به الهيئات الدولية وخاصة منظمة العمل الدولية (المكتب الدولي للعمل سابقا)، حيث تم إصدار الاتفاقية رقم 131 في جوان 1970م والتي دخلت حيز التنفيذ في أفريل 1972، حيث وضعت العديد من النصوص التي تسمح للعامل بالحصول على حد أدنى للأجور. حيث تنص الاتفاقية في مادتها الأولى على ضرورة أن تتعهد الدول الموقعة على الاتفاقية بوضع نظام للمستويات الدنيا للأجور. وتنص المادة الثانية من هذه الاتفاقية على عدم جواز تخفيض هذا الحد الأدنى للأجور، ويترتب على عدم تطبيقه تعرض الشخص أو الأشخاص المعنيين للعقوبات الجنائية وغير الجنائية المناسبة¹.

تعريف الحد الأدنى للأجور

حسب الاتفاقية رقم 131 في جوان 1970م عرف الحد الأدنى للأجور على أنه: "الأجر الأدنى المسموح قانونا أو فعلا مهما كان مستوى كسب أو مهارة العامل؛ هو الأجر الذي له قوة قانونية ويتم تطبيقه تحت تهديد العقوبة الجنائية أو غير الجنائية"². كما يوفر الحد الأدنى للأجور "حماية للعاملين بأجر من الأجور شديدة الانخفاض"³. أما الاتفاقية رقم 15 لمنظمة العمل العربية الصادرة عن مؤتمر العمل العربي المنعقد في دورته الحادية عشر في مدينة عمان في مارس 1983 فعرفت الحد الأدنى للأجور في المادة 16 بـ: «يعرف الحد الأدنى العام للأجور المستوى المقدر للأجر ليكون كافيا لإشباع الحاجات الضرورية للعامل وأسرته، كالملبس والتغذية والسكن، للعيش بمستوى إنساني لائق»⁴.

وبالنسبة لقانون العمل المصري لسنة 2003 حسب المادة 34 فيحدد المجلس القومي للأجور الحد الأدنى للأجور في البلاد بالنظر في تكلفة العيش وإيجاد التوازن بين الأجور والأسعار، كما يجب أن لا يقل الحد الأدنى للزيادة السنوية للأجور عن 7% من الأجر الأساسي الخاضع لاشتراكات التأمين الاجتماعي⁵.

[1] الاتفاقية رقم 131 المتعلقة بتحديد الحد الأدنى للأجور، منظمة العمل الدولية، مؤتمر العمل الدولي، جوان 1970.

[2] منظمة العمل الدولية، الحد الأدنى للأجور أداة تنموية: مقاربة عمالية، سنة 2014، ص 8.

[3] المرجع السابق، ص 8.

[4] منظمة العمل العربية، الاتفاقية رقم 15، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية عشر، عمان، سنة 1983، المادة 16.

[5] قانون العمل المصري، سنة 2003، المادة 34.

يعرف الحد الأدنى للأجور بأنه إجراء تدخلي مباشر تقوم به الحكومات يتم بموجبه حصول العامل على الأجر الكافي لتغطية احتياجاته واحتياجات عائلته الأساسية من مأكّل وملبس ومسكن. وتسعى الحكومة من وراء هذا الإجراء إلى الحد من انتشار ظاهرة الفقر وخاصة بين العمال.

أما قانون العمل الجزائري (قانون رقم 90 - 11) المتعلق بعلاقات العمل وفي المادة 87 منه : "حدد الأجر الوطني الأدنى المضمون المطبق في قطاعات النشاط بموجب مرسوم بعد استشارة نقابات العمل والمستخدمين والتنظيمات النقابية الأكثر تمثيلاً"⁶.

2- طرق وضع حد أدنى للأجور

منذ نشأة الهيئة الدولية للعمل لسنة 1919 وهي تعتبر أن العمل ليس سلعة، وأكدت ذلك في إعلان فيلادلفيا سنة 1944، حيث حرصت على أن لا يتم تقييم الأجر على أساس قواعد السوق المتمثلة في العرض والطلب، بل هو جزء أساسي من حياة كل فرد، كما هو أساسي لكرامة الإنسان وعيشه الكريم وتطوره⁷.

اعتمدت الهيئة الدولية للعمل اتفاقية طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور منذ مؤتمر العمل الدولي سنة 1928، وبدأ تنفيذ هذه الاتفاقية سنة 1930، والتي بموجبها تتعهد كل دولة عضو بأن تعمل على وجود آليات وطرق لتحديد المستويات الدنيا لأجور العمال المشتغلين في المهن التي تكون الأجور فيها متدنية بصورة غير اعتيادية.

وبخصوص هذا الشأن أكدت منظمة العمل الدولية في تقريرها العالمي لسنة 2012 - 2013 من خلال الاتفاقية رقم 131 لسنة 1970 المتعلقة بتحديد الحد الأدنى للأجور على دعوتها للدول الأعضاء البالغ عددها 185 دولة على وضع أنظمة تتضمن ممثلين عن المنظمات العمالية ومنظمات أرباب العمل على أساس المساواة إضافة إلى خبراء مستقلين مشهود لهم بالكفاءة والمهنية والحياد وممن ليست لهم مصلحة شخصية من أجل تمثيل المصالح العامة للبلاد. كما أكدت على ضرورة الاعتماد على معلومات إحصائية موثوق بها كأساس للتفاوض على الحد الأدنى للأجور بين الشركاء الاجتماعيين. وعلى الرغم من أن معظم الدول تنتهج سياسة الحد الأدنى للأجور إلا أن هناك تنوع في طرق وضعه. وعلى الرغم من ذلك يمكن التمييز بين طريقتين أساسيتين عند تحديد الحد الأدنى للأجور. الأولى تتمثل في وضع الحد الأدنى القانوني للأجر من قبل الحكومة بعد مشاورات مع نقابات العمال وأصحاب العمل. أما الطريقة الثانية فتقوم على وضع الحد الأدنى للأجور عن طريق المفاوضات الجماعية (ثنائية أو ثلاثية) سواء كان على المستوى الوطني أو القطاعي، وبين هذين النظامين توجد العديد من الأنظمة والتي يزيد فيها التشاور أو يقل بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين. غير أنه

[⁶] قانون 90 - 11 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 25 - 04 - 1990.

[⁷] منظمة العمل الدولية، الحد الأدنى للأجور أداة تنموية، مقاربة عمالية، سنة 2014، ص 7.

مهما اختلفت الطرق يجب مراعاة - عند تحديد الحد الأدنى للأجور - تحقيق التوازن بين أهداف واعتبارات تظهر وكأنها متضادة. فعلى سبيل المثال الاعتبارات الاجتماعية المتعلقة باحتياجات العمال، مستوى المعيشة وعدالة توزيع الدخل قد تضاع طرف الحكومة تحت ضغط نقابات العمال من أجل زيادة الحد الأدنى للأجور، في حين الاعتبارات الاقتصادية المتعلقة بالإنتاجية، المنافسة وتوفير مناصب شغل جديدة يمكن أن تكون أوراق ضغط على الحكومة من قبل أرباب العمل من أجل الحفاظ على مستوى الحد الأدنى للأجور السائد دون زيادته إن لم نقل السعي إلى تخفيضه. وعليه فإن وضع حد أدنى للأجور الذي يحقق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية الاقتصادية هو ذلك الحد الذي يوفق بين مصالح العمال ومصالح أرباب العمل أثناء التفاوض سواء كان درجة التطبيق على المستوى الوطني من قبل الحكومة وممثلي العمال من خلال النقابات وممثلي أرباب العمل من فدراليات، أو على مستوى قطاعي أو على مستوى صناعة معينة، حيث يتوقف الاختيار في ذلك على الأهداف المراد تحقيقها. ومن بين هذه الطرق نجد:

1.1 - النظام الفردي

تقوم الحكومة بوضع الحد الأدنى للأجور لوحدها عن طريق صانعي القرار مباشرة، ويكون ملزما بقوة القانون. طبق هذا النظام لأول مرة في دولة نيوزيلاندا في أواخر القرن التاسع عشر (1890)، ثم تلتها إنكلترا في بداية القرن العشرين (1909) التي لجأت إلى إنشاء نظام مجالس الأجور في القطاعات التي تنخفض بها القوى التفاوضية للعمال أو في القطاعات التي لا يوجد بها اتحادات عمالية. في حين هناك دول لا تسمح قوانينها بإجراء التشاور مع الأطراف المعنية عند تحديد الحد الأدنى للأجور، فتلجأ الحكومة إلى وضع الحد الأدنى للأجور لوحدها. ومن بين هذه الدول نذكر البرازيل، الأرجواي، إسبانيا، نيجيريا. أما في فرنسا، بلجيكا، جمهورية التشيك، كوريا الجنوبية فيتحدد بموجب القانون ويطبق على المستوى الوطني⁸. يشهد هذا النظام حالة تقلص نسبيا بسبب قوة النقابات العمالية وزيادة ضغطها على الحكومات من أجل تعديل الحد الأدنى للأجور ومن أجل مشاركتها في صنع القرار الخاص بكيفية تحديد وزيادة الحد الأدنى للأجور.

2.1 - النظام الثنائي

يأخذ النظام الثنائي شكلين أساسيين، أولهما يعتمد على وضع الحكومة مقترح للحد الأدنى للأجور، بعد ذلك تستشير نقابات العمال وأصحاب العمل والخبراء الاقتصاديين. ويسمى هذا بالقرار بعد التشاور.

يجرى التشاور في هذا النظام مع الشركاء الاجتماعيين بصورة مباشرة كما هو شأن التشيك والفيتنام. وهذا ما ينسجم والاتفاقية رقم 131 للهيئة الدولية للعمل المتعلقة بتحديد الحد الأدنى للأجور والتي تنص في الفقرة 2 من المادة الأولى على: "تحدد السلطة

[8] أمنية حلمي، نحو تطوير سياسة الحد الأدنى للأجور في مصر، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، العدد 18 جوان 2006.

المختصة في كل بلد، بالاتفاق أو التشاور الكامل مع المنظمات الممثلة لأرباب العمل وللعمال المعنيين، إن وجدت، المجموعات المغطاة من العاملين بالأجر⁹. وتدعو منظمة العمل الدولية إلى اعتماد ممثلين لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، أساس هذا التمثيل المساواة، إضافة إلى خبراء مستقلين يشهد لهم بالكفاءة من أجل تحديد الحد الأدنى للأجور والتي يراعى فيه المصلحة العامة للبلد¹⁰. أما الشكل الثاني لتحديد الحد الأدنى للأجور فيتم عن طريق جهاز أو هيئة متخصصة تعمل على تقديم توصيات للحكومة حول معدل الحد الأدنى للأجور، وتقوم الحكومة بإصدار قرارها الذي يدعى القرار المبني على التوصيات وهو قرار نهائي للتطبيق. حيث تتكون الهيئة المتخصصة من ممثلي العمال وأصحاب العمل وممثلين آخرين تحددهم الحكومة، قد ينتمون للجهاز التنفيذي أو مستقلين عنه. تعد هذه الهيئة التوصيات المتعلقة بمعدل الحد الأدنى للأجور وتنتج تقريراً تفصيلياً عن الوضع الاقتصادي والاتفاقيات القائمة وتلحقه بالتوصيات لكي يكون بمثابة الداعم لها في اتخاذ الحكومة القرار المناسب.

3.1 - النظام الثلاثي

تشارك لجنة ثلاثية لاتخاذ القرار المتعلق بوضع الحد الأدنى للأجور. تتكون اللجنة الثلاثية من الحكومة أو ممثلين عنها وممثلي العمال وأرباب العمل. تعمل اللجنة جاهدة من أجل التوصل إلى اتفاق بين الأطراف الثلاثة لصياغة القرار في شكل اتفاقية لضمان تطبيقه والالتزام به. ينتشر هذا النظام في دول أمريكا الجنوبية كالأرجنتين، المكسيك، كولومبيا والبيرو. تطبق الاتفاقية الجماعية المتعلقة بالحد الأدنى للأجور على المستوى الوطني أو تكون خاصة بقطاعات اقتصادية معينة حسب ما هو معمول به في تلك الدولة وهو حالة السويد، ألمانيا، إيطاليا وتركيا في أوروبا. ومن أجل ضمان التزام المنظمات بدفع الحد الأدنى كأجور لعمالها، تفرض الحكومات غرامات مالية عالية على المخالفين. وفي حالة التكرار تتضاعف الغرامة. يأخذ نظام الثلاثية شكلين، الأول يتحدد فيه الحد الأدنى للأجور في ظل الاتفاقيات القطاعية، حيث لا يكون حد أدنى واحد وطني للأجور، بل يتحدد حسب الاتفاقيات القطاعية وهو حال ألمانيا، السويد وإيطاليا على سبيل المثال. أما الشكل الثاني فيتحدد بالاتفاقية الجماعية للقطاعات على المستوى الوطني وينتج عنها حد أدنى واحد للأجور للمجتمع ككل وهو حالة بلجيكا، اليونان والتشيك على سبيل المثال.

[⁹] منظمة العمل الدولية، اتفاقية رقم 131، 1970.

[¹⁰] منظمة العمل الدولية، التقرير السنوي 2010 - 2011، مكتب العمل الدولي - جنيف 2010، ص 66.

إن وضع حد أدنى للأجور على المستوى الوطني صعب التطبيق في غياب شبكة اتصالات على مستوى المنظمة والقطاع. يطبق هذا النوع في العديد من الدول كفرنسا، إسبانيا، البيرو والأورغواي.

قد تلجأ دول إلى وضع حد أدنى للأجور على مستوى جغرافي، يختلف من منطقة لأخرى داخل البلد الواحد، آخذة في الحسبان أوضاع سوق العمل ومستوى النمو الاقتصادي في تلك المناطق. فعلى سبيل المثال نجد اعتماد المكسيك ثلاث مستويات للحد الأدنى للأجور. كما قد يكون النظام الإداري والسياسي سببا في ذلك، فنجده معتمدا في الدول التي تعمل بالنظام الفدرالي كأمريكا وإندونيسيا. وقد يرجع السبب في اعتماده وجود اختلال في مستوى المعيشة بين المناطق الجغرافية في البلد الواحد. غير أن هذه الطريقة تزيد من النزوح والهجرة بين المناطق وينتج عن ذلك اختلال في كثافة توزيع السكان بين المناطق.

أما حالة وضع حد أدنى للأجور حسب فروع النشاط الاقتصادي والذي يفرض على كل المنظمات في القطاع فيلجأ إلى تطبيقه على القطاعات الأكثر ضعفا. نجد هذا النظام في إنكلترا، السويد، أستراليا.

تحرص الدول على وضع حد أدنى للأجور على المستوى الوطني بهدف الاسترشاد به، كما تهتم بوضع حد أدنى حسب المناطق المختلفة ليعكس الاختلافات على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي في المناطق. وزيادة على ذلك تهتم بوضع حد أدنى في القطاع الصناعي أعلى نسبيا من القطاعات الأخرى وهذا لأهميته في النشاط الاقتصادي مع اعتماد وجود اختلاف الحد الأدنى للأجور ضمن القطاع الصناعي نفسه حيث يراعى في ذلك نوع الوظيفة ومستوى المهارة. في حالة فشل اللجنة الثلاثية من خلال مفاوضاتها في الوصول إلى اتفاقية بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور، فإن للحكومة الحق في تحديده بعد ذلك.

من الناحية الواقعية، فإن تحديد الحد الأدنى للأجور حسب النظام الثلاثي يكون أكثر توازنا بسبب المشاركة الجماعية للأطراف المعنية. كما أن ربط عملية تحديد الحد الأدنى للأجور وتعديله بالتفاوض على مستوى القطاعي والوطني يسمح بالأخذ في الحسبان الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها القطاعات ومن ثم البلد ككل. وزيادة على ذلك نجد أن الحد الأدنى للأجور الناتج عن عملية التفاوض أكبر من الذي تحدده الحكومة.

وعلى العموم فإن الصفة السائدة لتجارب الدول تتمثل في اعتماد نظام التفاوض في الاتفاقيات على اختلاف آليات التطبيق من حيث دورية انعقادها والشمولية (وطني، قطاعي أو حسب الصناعة) والذي قد لا تخضع لها في حالة ارتفاع معدل البطالة أو انخفاض معدل النمو الاقتصادي.

يتشابه نظام التفاوض لتحديد الحد الأدنى للأجور من حيث القواعد العامة لتطبيقه في الدول المتقدمة والدول النامية، غير أن النتائج تختلف. ففي الدول النامية يكون للحكومة تأثيرا كبيرا لوضع الحد الأدنى للأجور. وينتج عن هذا التأثير نطاق أوسع للتطبيق على مستويات القطاعات وفئات العمال، حيث تستخدم الحكومة في هذه

الحالة الحد الأدنى للأجور بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية الاقتصادية والاجتماعية. والعكس في الدول المتقدمة، وفي ظل وجود أطراف فعالة وقوية في عملية التفاوض من ممثلي النقابات عمالية وأرباب العمل سيؤدي إلى كبح مستوى تدخل الحكومة في توجيه مسار المفاوضات بما يناسبها. ولتفادي ذلك تلجأ الحكومة إلى وضع حد أدنى للأجور بعد فترة من التشاور مع هيئة ثنائية أو ثلاثية، يليها قيام الهيئة الثلاثية بتحديد الحد الأدنى للأجور بموافقة الحكومة على القرار.

وبصفة عامة يمكن القول بأن المفاوضات الجماعية ساهمت في الحد من عدم المساواة في الأجور.

3 - معايير تحديد الحد الأدنى للأجور

ترتبط معايير وضع الحد الأدنى للأجور بالأهداف المسطرة والمراد تحقيقها من قبل كل دولة والتي قد تتغير من فترة زمنية لأخرى. فإذا كان الهدف من الحد الأدنى للأجور هو محاربة التضخم، فإن المعيار الأساسي يكون المستوى العام للأسعار، وإذا كان الهدف تحقيق مستوى معيشي لائق للعمال وعائلاتهم أو المحافظة عليه، فإن المعيار الأساسي لتحديد الحد الأدنى للأجور يصبح القدرة الشرائية مقارنة بالمعايير الأخرى. وبالتالي يمكن اعتبار الحد الأدنى للأجور أحد أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي يتم الاعتماد عليها في تحقيق إعادة توزيع الدخل كأحد الأهداف الاجتماعية، أو زيادة القدرة التنافسية الاقتصادية للمؤسسات والتي هي أحد الأهداف الاقتصادية.

اهتمت الهيئات الدولية والمحلية بتحديد الحد الأدنى للأجور من خلال التوصيات، الاتفاقيات والتشريعات العمالية. وكانت الهيئة الدولية للعمل قد أشارت في التوصية رقم 30 لسنة 1928: "ينبغي لجهاز تحديد الأجور أن يضع دائما في الاعتبار عند تقريره للمعدلات الدنيا للأجور، ضرورة تمكين العمال المعنيين من الاحتفاظ بمستوى معيشة مناسب، وعليه ينبغي الرجوع إلى معدلات الأجور التي تدفع مقابل أعمال مماثلة في الصناعات التي يكون فيها العمال منظمين تنظيميا كافيا والتي عقدت فيها اتفاقيات جماعية فعالة، أو الرجوع إلى المستوى العام للأجور السائد في البلد أو في المنطقة المعنية"¹¹. كما أكدت على ضرورة اتخاذ التدابير الضرورية لضمان عدم دفع أجور تقل عن الحدود الدنيا للمعدلات المقررة وهذا ما يتطلب مراقبة رسمية للمعدلات المدفوعة فعلا، وفرض عقوبات على من يخالف ذلك. وجاءت التوصية رقم 135 الصادرة عن الهيئة الدولية للعمل سنة 1970 والمتعلقة بتحديد الحد الأدنى للأجور التي تشير صراحة إلى المعايير كالتالي: « ينبغي عند تحديد المستويات الدنيا للأجور مراعاة معايير من بينها: احتياجات العمال وعائلاتهم، المستوى العام للأجور في البلد، تكاليف المعيشة وتغيراتها، إعانات الضمان الاجتماعي، مستوى المعيشة النسبي

[11] منظمة العمل الدولية، التوصية رقم 30، سنة 1928، ص 3.

للمجموعات الاجتماعية الأخرى والعوامل الاقتصادية ومنها متطلبات التنمية الاقتصادية ومستويات الإنتاجية والرغبة في بلوغ مستوى مرتفع من العمالة والحفاظ عليه»¹². وأكدت الاتفاقية رقم 131 لسنة 1970 على ما ورد في التوصية رقم 135، على العناصر التي تؤخذ في الاعتبار لتحديد المستويات الدنيا للأجور بقدر الإمكان وبما يتفق مع الممارسات والظروف الوطنية، والتي ميزت فيها بين العوامل الاجتماعية والعوامل الاقتصادية¹³.

أولت منظمة العمل الدولية أهمية بالغة لمعايير تحديد المستويات الدنيا للأجور من أجل إعطاء العامل الحماية الاجتماعية الضرورية والمناسبة من خلال المواثيق، لذلك أكدت على ألا يقل الحد الأدنى للأجور عن المستوى الذي يكفل العيش الكريم للعامل وعائلته. وبناء على ذلك تعد العوامل المتعلقة بالجانب الاجتماعي هامة لا اعتبارها أساس وضع نظام تحديد الحد الأدنى للأجور والذي يستلزم بدوره نظام متكامل لإحصائيات العمالة يقوم على مسح شامل لكل من المنظمات والعمال والدخل والإنفاق.

سارت الدول العربية المنطوية تحت ظل منظمة العمل العربية على نهج منظمة العمل الدولية من خلال سن الاتفاقية رقم 15 المتعلقة بتحديد وحماية الأجور في مؤتمر العمل العربي في شهر مارس 1983 والذي تناول مواضيع تتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية ورفع مستوى القوى العاملة وهذا اقتناعا بالرؤية العلمية للأجور كمردود عادل للعمل المنتج وكأداة تجسيد نصيب عامل العمل من الدخل الوطني وإيماننا بأن التحديد العلمي للأجور هو الضمان للحد من عوامل تآكل الأجور وانخفاض القدرة الشرائية بسبب زيادة الأسعار أو ارتفاع معدلات التضخم. حيث أشارت الاتفاقية إلى ضرورة مراعاة اللجنة عند تحديدها الحد الأدنى للأجور حركة الأسعار وكيفية التوازن بينهما، ومعرفة مستوى التكاليف¹⁴. كما أكدت الاتفاقية على ضرورة مراجعة الحد الأدنى للأجور دوريا لفترات لا تزيد عن سنة، من أجل أن تواكب الأجور الحقيقية مستوى تكاليف المعيشة¹⁵.

مما تقدم يمكن تقسيم المعايير المستخدمة لتحديد الحد الأدنى للأجور حسب الهدف المراد تحقيقه إلى مجموعتين أساسيتين:

المجموعة الأولى: وهي مجموعة المعايير الاجتماعية، والتي يكون فيها زيادة الحد الأدنى للأجور تؤدي إلى تقليل مستويات الفقر، وهذا من خلال حماية القدرة الشرائية للعمال الأقل دخلا. وإذا لم يصاحب هذه الزيادة في الحد الأدنى للأجور زيادة مماثلة أو أكثر في الأجور العليا فإن ذلك يؤدي إلى تقارب في هيكل الأجور وتقليص

[12] منظمة العمل الدولية، التوصية رقم 135، سنة 1970 ص 2.

[13] منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 131، سنة 1970، المادة 3، ص 3.

[14] منظمة العمل العربية، الاتفاقية رقم 15، سنة 1983، المادة 19.

[15] منظمة العمل العربية، الاتفاقية رقم 15، سنة 1983، المادة 20.

الفجوة والنتيجة الحد من التفاوت في مستوى الأجور والحد من الطبقة لاحقا إذا استمر الحال.

المجموعة الثانية: وهي مجموعة المعايير الاقتصادية، والتي تحتوي التوظيف، تكاليف المعيشة، الإنتاجية والظروف الاقتصادية العامة كالتنمية الاقتصادية. إن حالة زيادة الحد الأدنى للأجور يؤدي إلى تحفيز الطلب الكلي من خلال زيادة القدرة الشرائية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاج ومن ثم يرتفع التوظيف. ومن جانب آخر فإن زيادة الحد الأدنى للأجور يحمي أصحاب المداخل المنخفضة من التضخم.

4 - اتجاهات تحديد الحد الأدنى للأجور وتعديله

يرتبط تحديد الحد الأدنى للأجور وتعديله بعوامل اقتصادية واجتماعية بالمكان والزمان المعينين، بسبب اختلاف حدة تغير هذه العوامل من دولة لأخرى. لذلك فإن الاتجاه نحو إعادة النظر في نظام الحد الأدنى للأجور الذي أقرته منظمة العمل الدولية في ميثاق فرص العمل سنة 2009 كان يهدف إلى الحد من نسبة الفقر وعدم المساواة، وزيادة الطلب والمساهمة في الاستقرار الاقتصادي، مع التأكيد على مراجعة الحد الأدنى وتحديثه دوريا¹⁶.

شهد الحد الأدنى للأجور الحقيقية ارتفاعا بشكل عام في البلدان المتقدمة في المتوسط بنسبة 5,7% سنويا خلال الفترة 2001 - 2005 بسبب زيادة معدلات النمو الاقتصادي فيها، وحماية القدرة الشرائية للعمال الأكثر ضعفا ومن خلال دعم الاستهلاك. فجدد في إنكلترا ومنذ سنة 1999 تم اعتماد زيادة سنوية تقدر بـ 3,5% في الحد الأدنى للأجور، في حين تم تفعيل سياسات الحد الأدنى للأجور للتقليل من انخفاض أجور العمال ذوي المداخل المنخفضة في الأرجنتين والبرازيل¹⁷.

لقد اتسمت سنتي 2008، 2009 بأعمق ركود اقتصادي منذ ثلاثينيات القرن الماضي بسبب مشكلة الرهن العقاري والأزمة المالية مع انكماش الناتج الداخلي الخام لسنة 2009 لأول مرة منذ الحرب العالمية الثانية. حيث عرف النمو العالمي في متوسط الأجور الفعلية انخفاضا بمقدار النصف خلال السنتين مقارنة بالسنوات السابقة، حيث

[¹⁶] منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للأجور 2010 - 2011، مكتب العمل الدولي- جنيف، سنة 2010، ص 64.

[¹⁷] محمد حامد الزهار وآخرون، محددات الحد الأدنى للأجور بين النظرية والتطبيق، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، سنة 2013، العدد 18، ص 649.

أثر على القدرة الشرائية للعمال الذين حافظوا على مناصب عملهم، أما الذين فقدوا وظائفهم فكانت الأزمة مأساوية¹⁸ بالنسبة لهم.

من أجل إعادة الاقتصاد العالمي إلى مساره العادي، تظهر الحاجة الماسة إلى استراتيجية عاجلة للنمو تقوم على خلق وظائف جديدة وعلى زيادة الدخل. إلا أن التحديات الأكثر صعوبة والواجب التعامل معها هي الزيادة في عدم المساواة بين الأجور والتباعد والانفصال المتزايد بين الأجور والإنتاجية.

لقد نتج عن الأزمة انخفاض الطلب الكلي وارتفاع نسبة البطالة في الدول المتقدمة وتقلصت فرص التفاوض على رفع الحد الأدنى للأجور. كما أن زيادة الأجور دون زيادة في الإنتاجية قد تضر كثيرا وخاصة في زمن احتدام ضغوط المنافسة. ومن ناحية أخرى هناك إدراك تام لدور الصيغة التشريعية للحد الأدنى للأجور في ما يخص حماية ذوي المداخل المنخفضة حتى أثناء فترات الكساد والانتعاش البطيء وأوقات التعثر الاقتصادي وهذا لأسباب تتعلق بالنمو الاقتصادي والمساواة، لأن المحافظة على القدرة الشرائية للأجور عند الحد الأدنى من درجاتها أو الحيلولة دون انخفاضها مهم لتفادي زيادة نسبة الفقر والكساد¹⁹.

لقد تسببت الأزمة الاقتصادية ذات الطابع العالمي لسنتي 2008 – 2009 في تعديل سياسات الحد الأدنى للأجور في العديد من الدول قصد حماية القدرة الشرائية من جهة والحفاظ على المستوى العام للاستهلاك من جهة ثانية من أجل مواجهة الأزمة، حيث قررت ألمانيا تحسين الحد الأدنى للأجور استجابة لظروف الأزمة وذلك من خلال توسيع عملية المساواة الجماعية في عدد من الصناعات لتشمل 1,7 مليون عامل، في حين قررت البرازيل وإسبانيا تعديل الحد الأدنى للأجور للحفاظ على القدرة الشرائية²⁰. تلجأ الدول إلى تعديل الحد الأدنى للأجور بشكل دوري بهدف المحافظة على قيمته الحقيقية ومن أجل حمايته من التآكل بمرور الزمن. وقد يأخذ التعديل شكلين:

الشكل الأول يكون فيه التغير في الحد الأدنى للأجور مرتبط بالتغيرات في المؤشرات الاقتصادية الأخرى كالتغير في أنماط الاستهلاك والذي يتطلب مراجعة سلة السلع والخدمات الأساسية للعامل وعائلته وكذلك عند تغير معدل التضخم أو المتوسط العام للأجور والذي يتطلب مراجعة ومن ثم تعديل الحد الأدنى للأجور قصد المحافظة على الهيكل النسبي للأجور. فعلى سبيل المثال في واشنطن وفلوريدا والبرازيل يرتبط الحد الأدنى للأجور بمؤشر التضخم، وعادة ما يتم التعديل مرة في السنة²¹، وأن التعديل يتناسب مع نسب التضخم بهدف الحفاظ على ثبات قيمة الحد الأدنى للأجور الذي يضمن المحافظة على القدرة الشرائية للعمال المعنيين، ودون أن تشكل الزيادة عبئا كبيرا على المنظمات.

[18] منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للأجور 2010 – 2011، مكتب العمل الدولي- جنيف، سنة 2010، ص 7.

[19] منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للأجور 2010 – 2011، مكتب العمل الدولي- جنيف، سنة 2010، ص 64.

[20] محمد حامد الزهار وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 650.

[21] محمد حامد الزهار وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 673 – 674.

أما الشكل الثاني فيتم فيه التغير في الحد الأدنى للأجور من خلال إجراء تعديل في ظل انعقاد الثلاثية. قد يرتبط التعديل بفترة زمنية محددة أو غير محددة. ففي العديد من دول أمريكا اللاتينية وفي فرنسا، إسبانيا وجنوب إفريقيا يتم مراجعة الحد الأدنى للأجور سنوياً، أما في الصين، الهند، البرازيل، هولندا، تركيا فتتم المراجعة كل سنتين أو أكثر، وهناك من لا يحدد فترة محددة للتعديل مثل كندا، إنكلترا، إيطاليا، السويد، ماليزيا، لبنان، غانا والجزائر²².

5 - واقع الحد الأدنى للأجور في الجزائر

يراعى في تحديد الأجر الوطني الأدنى المضمون في الجزائر حسب المادة 87 من القانون 90-11 كل من متوسط الإنتاجية الوطنية، الأرقام الاستدلالية لأسعار الاستهلاك والظروف الاقتصادية العامة.

إذا اعتبر الأجر الوطني الأدنى المضمون أداة لمحاربة اللامساواة في الأجر على مستوى القطاع والجنس والوضع الاجتماعي، فإن آليات تحديده يجب أن تخضع لمعايير واضحة ودقيقة في إطار معايير التشريع والتي تنسجم مع معايير منظمة العمل الدولية، بالإضافة إلى الاستناد إلى الدراسات الاقتصادية. غير أن في اقتصاد يعتمد على عائدات صادرات المحروقات، ورغم تخفيض أسعار الصرف الحقيقية خلال الفترة 2000 – 2011 بغرض زيادة تنافسية المنتجات الوطنية، إلا أن في ظل مستويات إنتاجية منخفضة أدى ذلك إلى زيادة التبعة للخارج وزادت آثارها العكسية بسبب انخفاض أسعار البترول باعتبار المتغيرات الخارجية تتحكم في معدلات التضخم أكثر من المتغيرات الداخلية وهذا ما سيشكل خطراً على الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي مستقبلاً إذا استمرت هذه الوضعية. أما على المستوى الجزئي وفي ظل انخفاض إنتاجية عوامل الإنتاج فذلك سيساهم في ارتفاع التكاليف لكثير من المنظمات الاقتصادية والنتيجة ارتفاع المستوى العام للأسعار. أما على المستوى الاجتماعي فإن استمرار ارتفاع المؤشر العام لأسعار الاستهلاك سنوياً دون أي زيادة أو تعديل للأجر الوطني الأدنى المضمون منذ سنة 2012، فإن العواقب ستكون وخيمة على القدرة الشرائية للفرد.

التطور السنوي للمؤشر العام لأسعار الاستهلاك – الجزائر، سنة الأساس = 2001 100

[²²] محمد حامد الزهار وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 676.

السنوات	2001	2011	2012	2013	2014	2015
المؤشر العام	100	142,39	155,10	160,11	164,77	172,65
التغير (%)		42,39	8,92	3,23	2,91	4,78

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات (1969 – 2015)

بالرجوع إلى جدول تطور المؤشر العام لأسعار الاستهلاك نجد أن الأجر الوطني الأدنى المضمون، الذي عدل سنة 2012 حيث بلغ 18000 د.ج.²³، قد تآكل بحوالي 11,31% خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2015 وهذا ما يستلزم إعادة النظر من جديد في سياسة الأجور بصفة عامة والأجر الوطني الأدنى المضمون بصفة خاصة.

من الضروري ربط أي مراجعة وزيادة للأجر الوطني الأدنى المضمون بنسبة التضخم على أن تكون فترة التعديل سنويا أو سنتين كحد أقصى كي لا تتأثر القدرة الشرائية للمواطنين وخاصة إذا كانت نسبة التضخم عالية جدا. ويتطلب تطبيق ذلك وجود جهاز دائم متكون من خبراء ممن تتوفر فيهم الكفاءة لإنجاز الدراسات المتعلقة بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ذات العلاقة بالقدرة الشرائية مع تشديد الرقابة من خلال جهاز تفتيش فعال دون إهمال دور نقابة واعية وقوية للحد من تهرب أرباب العمل على دفع هذا الحد ضمن صيغ مختلفة من التشغيل..

[23] الديوان الوطني للإحصائيات، نتائج 2013 – 2015 ، نشرة 2016 ، رقم 46، ص 24.