المبادرة المصرية
للحقوق الشخصية

فرص الحوار الاجتماعي في مصر

فرص الحوار الاجتماعي في مصر

شهير جورج

صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية

الطبعة الأولى/سبتمبر 2014

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

6 شارع دار الشفا، جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202)+

www.eipr.org - info@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة
ويحق إعادة نشرها مع ذكر المصدر وذلك في غير الأغراض الربحية
بموجب رخصة المشاع الإبداعي ، الإصدارة 3.0 غير الموطنة
www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0
نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org

قام بكتابة هذه الدراسة شهير جورج، الباحث في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، كما قام بمراجعتها أشرف حسين، مدير وحدة العدالة الإقتصادية والإجتماعية. قام بالمراجعة اللغوية أحمد الشبيني.

في ضوء ما استجد أخيرًا من قرارات وتغيرات في السياسات الاقتصادية، كما وردت في موازنة 2015/2014 التي ترمي إلى خفض العجز، وأصدرتها الرئاسة دون تشاور مع أية أطراف اجتماعية أو سياسية، علاوة على قيام رئيس الوزراء، بموجب القرار الوزاري رقم 1027 لسنة 2014، واتفاقًا مع قانون العمل رقم 12 لسنة 2003، بإنشاء المجلس القومي للحوار الاجتماعي المُمَثِّل للنقابات العمالية، وروابط أصحاب الأعمال، والخبراء الذين يجب التشاور معهم بشأن السياسات العمالية، فإن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية تطلق هذه الدراسة التي تتصدى لآفاق الحوار الاجتماعي الجاد في مصر مع التركيز بصفة خاصة في قدرته على الوصول إلى تعاهدات اجتماعية.

لا شك في أن الحوار الاجتماعي أوسع نطاقًا من التعاهدات، حيث أنه قد يعني التفاوض أو التشاور أو مجرد تبادل المعلومات والآراء فيما بين ممثلين لأصحاب الأعمال والعمال والحكومة.[1] ومع ذلك فإن الاهتمام بالتعاهدات الاجتماعية ينبع من قدرتها ـ في حالات عديدة على مر التاريخ وحتى وقت قريب ـ على بناء الإجماع اللازم بين أطراف متصارعة بشأن السياسات الاقتصادية في أوقات التحول الديمقراطي أو الأزمات الاقتصادية.

ونحن نجد أن التعاهدات الاجتماعية وثيقة الصلة بالحالة المصرية الراهنة، حيث أن العجز عن صياغة إجماع على السياسات الاقتصادية، في خِضمِّ عملية تحول ديمقراطي، يعمل على خلق التوترات وغياب الثقة في العملية الديمقراطية بين الأطراف الاجتماعية المتنازعة، ويقوض استقرار تلك العملية. علاوة على هذا فإن غياب الإجماع في أوقات التحول يمكنه تعطيل التنمية الاقتصادية اللازمة للبلدان التي تشهد ركودًا اقتصاديًّا في أثناء عملية التحول، على نحوٍ يمس الثقة الإجمالية في العملية الديمقراطية، لا وسط تلك الأطراف الاجتماعية وحدها، بل بين عموم المواطنين العاديين أيضًا.

وتكتسب التعاهدات الاجتماعية أهميتها كذلك من كونها ناتجة عن حوار اجتماعي ثلاثي الأطراف بين الدولة (أي الحكومة)، وروابط أصحاب الأعمال، والنقابات العمالية.

وكما يعترف الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية، فإن الحوار الاجتماعي بين الأطراف الاجتماعية المذكورة بالتحديد يكتسب أهمية متزايدة. طبقًا للمنظمة «الحوار بين الحكومات و»الشركاء الاجتماعيين» وبين تلك الأطراف وبعضها مع بعض يعزز بناء الإجماع والانخراط الديمقراطي لتلك المصالح الحيوية في عالم العمل".[2]

والحق أن منظمة العمل الدولية هي الهيئة الأممية الوحيدة «ثلاثية الأطراف» من حيث أنها تجمع بين ممثلي الحكومات وأصحاب الأعمال والعمال لصوغ معايير العمل وسياساته وبرامجه على نحو مشترك.[3]

1- الموقع الإلكتروني الرسمي لمنظمة العمل الدولية، http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm

2- المصدر السابق.

3- المصدر السابق.

ما هو التعاهد الاجتماعي؟

لا يوجد تعريف واضح للتعاهد الاجتماعي، إلا أنه من الممكن تعريفه بالتقريب، على أنه: اتفاق ثلاثي الأطراف بين الحكومة والنقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال، ينطوي على التزامات معينة تقع على كل طرف من الأطراف الموقعة.

في معظم الأحوال يتم التوصل إلى التعاهدات الاجتماعية من خلال اتفاق مُوقَّع، ومع ذلك فقد يتم التعاهد عبر إصدار بيان مشترك أو خطاب نوايا طبقًا لما تتفق عليه هذه الأطراف الثلاثة المختلفة.

ظهرت التعاهدات الاجتماعية بشكل رئيسي في أوروبا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية كأداة للتوصل إلى اتفاقات بين الدولة والنقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال. وبدلًا من الاعتماد على قدرة جماعات المصالح المختلفة على التأثير في عملية صنع القرار في البرلمان، للتوصل إلى سياسات تُحابي إما العمال وإما أصحاب العمل، فإن الدولة فضلت هذه الآلية المتفق عليها للتوصل إلى حلول وسط بين أطراف متنازعة، وتَردد صداها في الأدبيات المتخصصة تحت عنوان الكوربوراتية الجديدة أو الكوربوراتية الاجتماعية.

وتتحرك الكوربوراتية الاجتماعية، على خلاف كوربوراتية الدولة، طبقًا للاختيار الحر للأطراف المختلفة بدلًا من فرضها من قِبَلِ الدولة.[4] ولا يقع إلزامٌ من الدولة على روابط أصحاب الأعمال ولا على النقابات العمالية بالتقيد بهذا الشكل من المصالح المتفاوضة، وهي الحقيقة التي تفسر أيضًا إخفاق الكثير من التعاهدات الاجتماعية، فإدراك الأطراف المختلفة الحاجة إلى التوصل إلى هذا المستوى من الإجماع، في هذا الشكل من أشكال الكوربوراتية، هو ما يجعل العملية ناجحة أو غير ذلك.

لذلك فإننا يهمنا من منظور الحاضر أن نتفهم الدوافع المختلفة التي حَدَتْ بالأطراف إلى الانخراط في تلك التعاهدات، بما أن أهم التحديات التي تواجه التوصل إلى تعاهد اجتماعي، سواء كان هذا وسط تحول ديمقراطي أو في خضم أزمة اقتصادية، هو مدى اقتناع الأطراف المختلفة بالحاجة إلى التوصل إلى الإجماع. والواقع هو أن التعاهدات عادة ما تنشأ أو تتقدم بفعل أوضاع استثنائية، سواء كانت أزمات اقتصادية أو مرحلة انتقالية.

4 Still the Century of Corporatism?, Philippe C. Schmitter, The Review of Politics, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), pp. 85-131Published

التحديات الإجمالية التي تواجه التعاهدات في أوقات التحول الديمقراطي أو الأزمات الاقتصادية

على الرغم كما أشرنا من قبل أن الأزمات الاقتصادية أو المراحل الانتقالية تدفع مصالح الأطراف إلى الدخول في تعاهدات اجتماعية، إلا أن هذه الورقة البحثية تبلور عدة تحديات تقف عادة في مواجهة التوصل إلى مثل تلك التعاهدات، وهذا من خلال مراجعة عدة بلدان مرت بجولات متعددة من التعاهدات الاجتماعية وسط تحولات ديمقراطية أو أزمات اقتصادية حادة.

أول هذه التحديات هو الخوف من الاستيعاب أو التحييد الذي يمنع العمال من الدخول في مثل تلك المفاوضات. من خلال مراجعة دول مختلفة، يتبين أن النقابات العمالية ينتابها الشك في الدخول في تلك المفاوضات لأنه سيضعف قدرتها على فرض مطالبها كما سيقوض ما تملكه من أدوات الضغط الأخرى، من قبيل الإضراب. وقد كان الحال كذلك في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية مثل البرازيل والأرجنتين، حيث تشككت النقابات العمالية في الانضمام إلى أي شكل تفاوضي بهدف التوصل إلى تعاهد اجتماعي.[5] وينشأ الخوف عادة من العمليات الخاضعة لسيطرة الدولة، أوالتفاوض خلف أبواب مغلقة، مما قد يؤدي إلى إضعاف الروح المعنوية لأعضاء النقابات العمالية العاديين وانفضاضهم من حول القضية. ومن جهة أخرى فإن بلدان مثل تشيلي، التي قبلت نقاباتها التعاهدات الاجتماعية كوسيلة لتعزيز مصالحها، كانت ترى فيها أداة ضمن أدوات أخرى. ويشرح أحد قادة النقابات العمالية في تشيلي الوضع قائلًا: «ليس الصراع الاجتماعي والتنسيق الاجتماعي بديلين يستبعد أحدهما الآخر، بل يجب دمجهما في إستراتيجية موحدة».[6]

ويأتي هذا التشكك عادة من جانب الأصوات الراديكالية التي تهدف إلى بلوغ أقصى مطالبها أو يساورها الشك في انحياز النخبة الحاكمة إلى أصحاب الأعمال أو العمال. ويقودنا هذا إلى إدراك أن أحد التحديات الأساسية أمام الدخول في تعاهد اجتماعي، سواء كان من جانب الدولة أو أصحاب الأعمال أو العمال، هو التيقن من استحالة تحقيق المطالب القصوى. فبدون الاعتراف باستحالة الألعاب الصفرية،لا تعاهد اجتماعي يمكنه التحقق.

التحدي الثاني هو محاولة روابط أصحاب الأعمال، والحكومات اليمينية في أحيان كثيرة، أن تحابي التعاهدات التي تركز في مراكمة رأس المال والتنافسية في أسواقها العالمية، غاضة الطرف عن العدالة الاجتماعية.

في تحليل شائق لنتائج التعاهدات الاجتماعية في بلدان أوروبا الغربية في عقود سابقة، ظهر أن مراكمة رأس المال كانت النتيجة الأهم لهذه التعاهدات وليس العدالة الاجتماعية. وبحسب ذلك التحليل، كان مصير ربط الأجور بالأسعار الذي بدأ العمل به في إيطاليا في 1975 نتيجة لضغوط الطبقة العاملة، هو إلغاؤه في الجولة الأولى من التعاهدات الاجتماعية في 1992.[7] وفي أيرلندا يتجلى المضمون الأساسي لعدة جولات من التعاهدات الاجتماعية في تدهور نصيب الأجور من الدخل القومي من 71 بالمئة إلى 57 بالمئة بين 1987 و2008.[8] أما في هولندا، حيث ينظر إلى التنسيق الاجتماعي على أنه قصة نجاح كبرى من جانب مؤيديه، فقد تضاعف نصيب رأس المال من الدخل القومي

5- Ronaldo Munck, "The Social Pact in Latin America: advantages for Labour", INTERNATIONAL, January/February 1993

6- المصدر السابق.

7- Tom Bramble and Neal Ollett, The Recent Experiences of South Africa and South Korea Corporatism as a Process of Working-class Containment and Roll-back, Journal of industrial relations, http://jir.sagepub.com/content/49/4/569

8- المصدر السابق.

من 10 بالمئة في 1983 إلى 20 بالمئة بحلول 1990، واستقر عند 17 بالمئة بحلول نهاية القرن.[9]

وبحسب هذا التحليل فإن التعاهدات الاجتماعية الأوروبية في العقود الماضية كانت تهدف إلى تقليص دولة الرفاهية وإحياء نصيب الأرباح الرأسمالية في الدخل القومي في ظروف مأزومة اقتصاديًّا.

التحدي الثالث هو أن التعاهدات الاجتماعية عادة ما تكون قصيرة الأعمار حين لا تحركها سوى الضغوط الدولية أو تفرضها الدولة، وبخاصة في غياب الموارد. والحقيقة التي تقصِّر أعمار التعاهدات الاجتماعية في هذين الظرفين هي التخطيط المسبق، سواء تم التخطيط بسبب وصفات دولية مفروضة، أو بسبب تخصيص تفرضه الدولة للموارد، وترغب في تمريره كتعاهد اجتماعي. وتتجلى هذه الحالة في البلدان التي قبلت قروضًا من المنظمات الدولية، أو البلدان المنضمة إلى الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال. ومن الحالات الصريحة الأخيرة، حالة الأزمات الاقتصادية التي شهدتها إسبانيا أخيرًا وإخفاق التعاهدات الاجتماعية المتكررة في التغلب عليها.[10] ومن الأسباب الأخرى غياب مساحة للتبادل السياسي في تلك الصيغة، وهي شرط حيوي لنجاح التعاهد الاجتماعي. ويتعين على مؤيدي مثل هذه التعاهدات الاجتماعية وضع تصور تعم فيه الفائدة على الجميع، أو على الأقل تتوزع المعاناة عليهم بالتساوي. في البرنامج الأيرلندي للتعافي الوطني، الذي بدأ في 1987، قايضت الدولة العمال على تحكيم الأجور المركزي في مقابل تخفيض الضريبة على الدخل.[11] وقد تمكنت هذه المقايضة من الصمود لمدة تقترب من 20 عامًا.[12]

ورابعًا، تواجه التعاهدات الاجتماعية تحديات كبرى عندما تنشأ في بيئة يسودها استقطاب سياسي وصراعات سياسية / طبقية عدوانية. وتُظهر كثير من الحالات أن التعاهدات الاجتماعية تتيسر عند وصول حكومات مرتبطة بالنقابات العمالية أو مقبولة منها للسلطة. وكذلك حين تبدو الحكومات ضعيفة لأسبابٍ انتخابية أو لضعف الدولة بصفة عامة بحيث تعجز عن إدارة الأزمات من طرف واحد، وتسعى من ثم إلى بناء تحالف اجتماعي واسع حول سياساتها المعدلة.[13] وكمثال على هذا، عمل التحالف الثلاثي المكون من حزب المؤتمر الوطني الأفريقي، والحزب الشيوعي، والنقابات العمالية، على ضمان كافة التعاهدات الاجتماعية رغم أنها لم تجلب الكثير من المكاسب للعمال.[14] وفي تشيلي عمل إنشاء حكومة ائتلافية في 1989 بعد بينوشيه، وقبولها الواسع من جانب العمال، على المد في أعمار التعاهدات الاجتماعية.[15] ولم يكن هذا الائتلاف ناجمًا عن الوضع الراهن فقط، إنما كان إجماعًا حقيقيًّا بين اليسار والحزب المسيحي الديمقراطي أسس النظام الاقتصادي الجديد للبلاد مُحترِمًا المِلكية الخاصة في ظل حكم رشيد شفاف، قابل للمحاسبة، مع السعي إلى تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للشعب.[16] باختصار، كان التعاهد الاجتماعي جزءًا من تعاهد سياسي أوسع نطاقًا.[17] من جهة أخرى، وبسبب أزمة اقتصادية حادة في

9- المصدر السابق.

10- انظر Oscar Molina and Fausto Miguelez, "From negotiation to imposition: Social Dialogue in Austerity times in Spain", working paper no. 51, ILO, Geneva.

11- Lucio Baccaro and Sang-Hoon Lim, "Social pacts as coalitions of 'weak' and 'moderate': Ireland, Italy and South Korean in a comparative perspective", International institute of labor studies (Geneva), ILO, 2006

12- المصدر السابق.

13- المصدر السابق.

14- Tom Bramble and Neal Ollett, The Recent Experiences of South Africa and South Korea Corporatism as a Process of Working-class Containment and Roll-back, Journal of industrial relations, http://jir.sagepub.com/content/49/4/569

15- Ronaldo Munck, "The Social Pact in Latin America: advantages for Labour", INTERNATIONAL, January/February 1993

16- المصدر السابق.

17- المصدر السابق.

كوريا الجنوبية، أخفق إبرام التعاهدات الاجتماعية، وحتى عند نجاحها فإنها كانت تفشل في البقاء على قيد الحياة.[18] ففي حالة كوريا الجنوبية لم تكن النزاعات السياسية وحدها هي المؤثرة في فشل التعاهدات الاجتماعية، إنما الاستقطاب الطبقي أيضًا، فقد قفزت معدلات البطالة في كوريا الجنوبية من نصف المليون إلى ما يقرب من المليونين في العام التالي للأزمة، وعلاوة على هذا تم تخفيض العمالة في القطاع العام بمقدار 19 بالمئة بين 1998، 2000.[19]وبلغت الأزمة من العمق أنها شحذت الاستقطاب الطبقي في كوريا الجنوبية، مما قوض الأرضية اللازمة لبناء الشراكة الاجتماعية.

أما روابط أصحاب الأعمال فلم يكن دورها مركزيًّا في المبادرة إلى التعاهدات الاجتماعية إلا عند ظهور حكومات أقل محاباة لمصالحها، لكنه كان شديد الأهمية في استدامة أي تعاهد.[20]

وأخيرًا فإن أكبر التحديات هو ضعف الظروف المؤسساتية اللازمة لضمان أي تعاهد، وهي ظروف متعددة. من جهةٍ، فإن هناك عقبات مؤسساتية داخل النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال نفسها، ومن جهة أخرى فهناك عقبات مؤسساتية أخرى تتعلق بآليات الدولة والنظم السياسية للبلاد.

فيما يخص الأطراف الاجتماعية، تخفق التعاهدات الاجتماعية إذا كان مستوى الانضمام إلى النقابات ضعيفًا في البلاد. وفي تلك الحالات تميل النقابات إلى أن تكون ضعيفة القدرة على المساومة، ولا يوجد اهتمام كافٍ من الدولة أو أصحاب الأعمال للتفاعل في مفاوضات مع العمال، وفي النهاية تخفق النقابات في ضمان التزام العمال بتلك التعاهدات. في بعض الحالات الاستثنائية، نجحت التعاهدات، رغم تأثر الحركة العمالة بضعف العضوية، نظرًا إلى احتفاظها بقدرات كبيرة على التعبئة الاجتماعية. ويظل التحدي هو نفسه إذا لم ينتظم أصحاب الأعمال في كتلة واحدة، ومع ذلك فقد كان هذا نادرًا في الدول التي استعرضناها.

من المهم أن نلحظ هنا أن ضعف الانتظام في نقاباتٍ لا يرجع فقط إلى ضعف الهياكل التنظيمية وإنما يتأثر بهياكل الإنتاج في البلد أيضًا. ففي البلدان التي تتمثل هياكلها الإنتاجية في مشروعات صغيرة ومتوسطة أو مشروعات خارج القطاع الرسمي، يتسم تمثيل العمال بالمحدودية أو حتى الانعدام.

وزاوية أخرى جديرة بالاهتمام هي التفاوت الكامن داخل الأطراف الاجتماعية، والآليات المؤسساتية المصممة للتغلب عليه. فحتى في الاتحادات العمالية التي تحتفظ بالقدرة على التعبئة الاجتماعية، يعمل غياب الهياكل الديمقراطية الراسخة التي من شأنها التغلب على الخلافات والتفاوتات داخل تلك الاتحادات، على عرقلة التعاهدات الاجتماعية. فالعمال ليسوا مجموعة واحدة مصمتة، بل هناك خلافات وتفاوتات ضمن صفوفهم، مثلهم مثل أصحاب الأعمال. في كوريا الجنوبية، فعلى سبيل المثال، كان العمال الأكثر تضررًا من تخفيض الوظائف بسبب الأزمة الاقتصادية، عمالَ اليومية والعمالة المؤقتة وليس العمال النظاميين في النقابات الخاصة بالشركات الكبرى (الشايبول).21 علاوة على هذا فإن عمالة الياقات البيضاء والزرقاء في المشروعات الصغيرة والمتوسطة كانوا يشعرون بأنهم أضعف من نقابات الشايبول، ومن ثم فقد

18- Tom Bramble and Neal Ollett, The Recent Experiences of South Africa and South Korea Corporatism as a Process of Working-class Containment and Roll-back, Journal of industrial relations, http://jir.sagepub.com/content/49/4/569

19- المصدر السابق.

20- Lucio Baccaro and Sang-Hoon Lim, "Social pacts as coalitions of 'weak' and 'moderate': Ireland, Italy and South Korean in a comparative perspective", International institute of labor studies (Geneva), ILO, 2006

21 Tom Bramble and Neal Ollett, The Recent Experiences of South Africa and South Korea Corporatism as a Process of Working-class Containment and Roll-back, Journal of industrial relations, http://jir.sagepub.com/content/49/4/569

فضلوا التعاهدات الاجتماعية على التفاوض الجماعي.22 إذن فإن لم تكن هناك مؤسسات ديمقراطية غير إقصائية لطمأنة هذه الخلافات بين العمال، فإن التعاهدات تجاهد للخروج إلى النور. في إيطاليا كانت الآلية المؤسساتية التي التمستها الاتحادات العمالية لتهدئة الخلافات هي التشاور وسط صفوف صغار الأعضاء مع دعمه باستفتاءٍ يتم باقتراع سري.23 وفي تعاهد اجتماعي سنة 1995، تمت مناقشة الاتفاق المبدئي على نحوٍ وافٍ في تجمعات على مستوى الشركات، ثم تَمَّ استفتاء باقتراع سري يتضمن 4,5 مليون ناخب، وافق فيه 64 % على الإجراء الإصلاحي.[24] وعمل هذا على دعم المعسكر المعتدل المؤيد للتعاهد، وإضعاف التعبئة المضادة.

ومن الأمثلة الأخرى المثال الأيرلندي، حيث يجري العمل بنظام «المجمع الانتخابي» داخل الاتحادات، بصورة تجعل، كلما زاد نصيب النقابات داخل الاتحادات زاد نصيبها من الأصوات عند التصويت على القرارات الكبرى.[25] وبالتالي فإنه على الرغم من تأييد نقابات القطاع الخاص، وبخاصة في قطاع الحِرَف عالية الربحية، للتفاوض اللامركزي على أساس المشروعات المنفردة، فإن التعاهدات الاجتماعية لقيت موافقة ديمقراطية بسبب النصيب الأكبر لنقابات القطاع العام.[26] الأهم من هذا هو أن التعاهدات، رغم تمريرها في بعض الحالات بأغلبية صغيرة تدور حول 181 صوتًا مؤيدًا مقابل 141 صوتًا معارضًا، فإنها اكتسبت الشرعية بسبب الثقة في الإجراءات الديمقراطية.[27] باختصار إذن، فإن الاستعانة بالإجراءات الديمقراطية المباشرة لأخذ رأي صغار الأعضاء في القرارات الكبرى، بدلًا من الإجراءات الانتخابية غير المباشرة، يبدو أكثر فاعلية في تهدئة الخلافات، وبخاصة عند مقارنة كوريا الجنوبية بإيطاليا وأيرلندا.

وفيما يتعلق بالنظام السياسي فإن حرية تكوين الجمعيات من القضايا المؤسساتية الكبرى التي تضمن التمثيل الصادق لجماعات المصالح هذه، ومن ثم تعزيز هذه التعاهدات. وبدون حرية تكوين الجمعيات، وفي ظل سيطرة الدولة على روابط أصحاب الأعمال والنقابات، تنهار التعاهدات عادة في مرحلة من المراحل، نظرًا إلى افتقارها إلى الشرعية، وسط من يفترض أنها تمثلهم. هنا يجب الإشارة إلى أن إضعاف الاتحادات المستقلة في أثناء الحكم الاستبدادي له آثار لاحقة، حتى عند التحول الديمقراطي. ففي كوريا الجنوبية عمل إضعاف الروابط الرأسية داخل الاتحادات التي تسيطر عليها الدولة، وتفتيت النقابات إبَّان الحكم الاستبدادي، على خلق عقبة كبرى أمام الاتحادات المستقلة عند تعبئة التأييد للتعاهدات الاجتماعية في السنوات الأخيرة.[28]

وأخيرًا فإن غياب إطار مؤسساتي للتفاوض يضمن التزام الأطراف المختلفة بالتعاهدات الاجتماعية، أو يضمن على الأقل استمرار التفاوض والتمثيل المتوازن لجماعات المصالح المختلفة ـ يعرقل العملية التعاهدية. فعادة ما يتشجع الشركاء الاجتماعيون، وبخاصة النقابات العمالية، على الانخراط في الحوار الاجتماعي، عند التخلي عن الطبيعة العرضية للحوار ثلاثي الأطراف، وإقامة هياكل مستدامة للتفاوض.

22- المصدر السابق.

23- Lucio Baccaro and Sang-Hoon Lim, "Social pacts as coalitions of 'weak' and 'moderate': Ireland, Italy and South Korean in a comparative perspective", International institute of labor studies (Geneva), ILO, 2006

24- المصدر السابق.

25- المصدر السابق.

26- المصادر السابق.

27- المصدر السابق.

28- Tom Bramble and Neal Ollett, The Recent Experiences of South Africa and South Korea Corporatism as a Process of Working-class Containment and Roll-back, Journal of industrial relations, http://jir.sagepub.com/content/49/4/569

أهم شروط التعاهدات الاجتماعية وتطبيقها في مصر:

بناءً على التحديات السابق ذكرها، التي يمكنها تعطيل التعاهدات الاجتماعية وبخاصة في البلدان التي تعيش فترة انتقالية أو تواجه أزمة اقتصادية حادة، ينبغي لصناع القرار في مصر العمل على الشروط الثمانية التالية ـ إذا كان لديهم الاستعداد لإشراك الأطراف الاجتماعية في تعاهدات عمومية أو اجتماعية بالتحديد ـ :

1 - حرية تكوين الجمعيات

إن المُضيَّ قُدُمًا في إقرار قانون النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال هو ضرورة قصوى إذا كانت الدولة مستعدة لعقد تعاهد بين الأطراف الاجتماعية يمثل مصالح تلك الأطراف تمثيلًا صادقًا. فبدون تمثيل حقيقي لتلك الأطراف، لن يتسنى إنفاذ التعاهدات إذا تم التوصل إليها، لا بواسطة النقابات ولا بواسطة رجال الأعمال المستبعدين من التفاوض عليها.

لا يسمح قانون النقابات الحالي، رقم 35 لسنة 1976، بحرية تكوين النقابات. والوثيقة القانونية الوحيدة التي تتيح تسجيل نقابات مستقلة هي إعلان وزاري أصدره وزير القوى العاملة الأسبق الدكتور أحمد البرعي في مارس 2011.[29] ذكر الإعلان اعتراف الوزارة بالنقابات المستقلة مستندًا إلى توقيع مصر على اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم 87 و98. لكن في الممارسة لا تلقى النقابات أي اعتراف قانوني في كثير من أماكن العمل، ولا بحسب القانون المصري، في ظل إخفاق المحاولات المتكررة لإصدار قانون جديد للنقابات. وقد أعلنت وزارة القوى العاملة عن مشروع قانون في مراحل الصياغة الأخيرة، إلا أننا لم نسمع عن مناقشته في مجلس الوزراء أو الموافقة عليه.[30]

أمَّا عن روابط أصحاب الأعمال فثمة مساحة لتأسيس جمعيات الأعمال كمنظمات غير حكومية، مع كافة القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات في قانون الجمعيات المصري الحالي. إلا أن الاتحاد المصري للغرف التجارية، واتحاد الصناعات المصرية، ما زالا إلى حد كبير خاضعين لتأثير الدولة من خلال التعيينات الحكومية، وعدم السماح بإنشاء هيئات مماثلة مستقلة عن هذين الاتحادين. وحتى الآن لم يتم التقدم بتعديل أو مناقشة تعديل على قانون الاتحاد المصري للغرف التجارية رقم 189 لسنة 1951، وتعديلاته بالقانون رقم 6 لسنة 2002، وينطبق الوضع نفسه على قانون اتحاد الصناعات المصرية رقم 21 لسنة 1958.

2 - ارتفاع معدلات الانضمام إلى النقابات

بدون انتظام العمال في نقابات، لن يكتب النفاذ لأية تعاهدات اجتماعية، حتى ولو اشتملت على نقابات عمالية تم تكوينها بحرية. ينبغي تشجيع العمال على الانضمام إلى النقابات، إذا أُريد لإنفاذ التعاهدات أن يصبح حقيقة واقعة. والحق أن حرية تكوين الجمعيات تشجع الانضمام إلى النقابات، حيث أن العمال يتجنبون النقابات المستقلة بسبب القيود القانونية. إلا أن الهياكل الاقتصادية تمثل بدورها سببًا قويًّا لضعف معدلات الانضمام في البلاد، ففي بلد يتصدر هياكل التوظيف فيه القطاع غير الرسمي والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، يصعب الانتظام النقابي كما أسلفنا. وعلى الدولة في مصر أن تتصدى لغلبة القطاع غير الرسمي وعجز المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن النمو كأولوية قصوى إذا كانت مستعدة لتشجيع الانضمام إلى النقابات. فبحسب المسح التتبعي لسوق العمل المصري لعام ٢٠١٢ الصادر أخيرًا عن منتدى البحوث

29- Joel Beinin, "The Rise of Egyptian Workers", Carnegie Paper, June 2012, http://m.ceip.org/publications/?fa=48689

30- Shorouknews website, August 25th, 2013, http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=25082013&id=705bf-c3c-986a-41aa-8716-85f1436e04eb

الاقتصادية، «يظل التوظف في القطاع الخاص في مصر غير رسمي في المقام الأول، ويتركز أساسًا في المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر».[31] بل إن 73 بالمئة من العمل بأجر في القطاع الخاص في 2012، بحسب استقصاء غير رسمي، يحرم العمال من التأمين الاجتماعي أو العقود الرسمية.[32] علاوة على هذا، فقد ظل التوظف تحت هيمنة الشركات الصغيرة، حيث مثلت الشركات التي توظف 4-1 عمال نسبة 45 بالمئة من إجمالي الوظائف في 2012.[33] كما مثلت الشركات التي توظف 9-5 عمال نسبة 17 بالمئة من إجمالي الوظائف في 2012.[34] ويتسم هذا بأهمية كبيرة في عملية الانضمام إلى النقابات، حيث لم يشغِّل القطاع العام أكثر من 26 بالمئة من قوة العمل في 2012.[35]

ورغم عدم وجود بيانات واضحة بشأن معدلات عضوية النقابات، إلا أن الاتحاد المصري للنقابات العمالية المستقلة، بحسب تقديراتٍ تغطي القطاعات النظامية أساسًا، يمثل 10,2 بالمئة من قوة العمل، بينما يمثل الاتحاد العام لنقابات عمال مصر 16,2 بالمئة من قوة العمل.[36]

3 -شرعية صنع القرار في المنظمات القومية الرئيسية:

من اللازم لممثلي الأطراف الاجتماعية في التفاوض على تعاهدات اجتماعية أن يكون تمثيلهم قوميًّا، مع تمتعهم بالشرعية أمام ناخبيهم. وهذا شرط ضروري لصمود التعاهدات الاجتماعية وإنفاذها. والأهم من هذا، كما تدل عليه الحالات المذكورة السابقة، هو أن وجود إجراءات للديمقراطية المباشرة في القضايا الخلافية يستطيع تقوية التعاهدات وضمان تهدئة الخلافات داخل المنظمات الرئيسية على النحو الصحيح. وتكمن مسؤولية الدولة المصرية في تجنب أي تدخل في هياكل الأطراف الاجتماعية على النحو الذي قد ينزع عنها شرعية اتخاذ القرار، ومع ذلك فإن المسؤولية الأكبر تقع على عاتق تلك الأطراف، من حيث إنشاء هياكل ديمقراطية وإكسابها الشرعية.

4 -التبادلات الاقتصادية والسياسية:

ينبغي للتعاهدات الاجتماعية أن تشهد تبادلات بين الأطراف المختلفة إذا كان لها أن تصمد أمام الزمن. وكما ذكرنا فيما سبق، فإن على مؤيدي التعاهدات تصور أوضاع يستفيد منها الجميع أو على الأقل تقسم عليهم المعاناة بالتساوي. ومسؤولية الدولة هي تجنب التعاهدات المفروضة أو سابقة التخطيط. والأهم هو أن على الدولة أن تبدي الاستعداد لتقديم التنازلات والانخراط في تبادل سياسي واقتصادي مع الأطراف الاجتماعية المختلفة. وفي هذا الصدد لا ينبغي لمراكمة رأس المال أن تأتي على حساب الالتزام بالعدالة الاجتماعية، وإلا عمل هذا على إثناء النقابات العمالية عن الدخول في مفاوضات.

31- Ragui Assaad and Caroline Krafft, "The Structure and Evolution of Employment in Egypt: 1998-2012", Working Paper 805, The Economic Research Forum, November 2013.

32- المصدر السابق.

33- المصدر السابق.

34- المصدر السابق.

35- المصدر السابق.

36- Nadine Abdulla, Egypt's Workers – From Protest Movement to Organized Labor: A Major Challenge of the Transition Period, German Institute for International and Security Affairs, page 2, October 2012, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C32_abn.pdf

5 - تقليل الاستقطاب على الصعيد السياسي والاجتماعي

لا يمكن للتعاهدات الاجتماعية أن تصمد أو حتى أن تبدأ في بيئة استقطابية كتلك التي شهدتها مصر على مدار السنوات الثلاث الأخيرة. وقد أشارت المراجعة الواردة فيما سبق، إلى أن الأمثلة الأكثر نجاحًا كانت في تلك البلدان التي تمكنت من تجنب الاستقطاب وبناء إجماع سياسي واجتماعي واسع النطاق في منتصف الفترة الانتقالية. في مصر توجد مكونات الاستقطاب الطبقي، نظرًا إلى وجود معدلات مرتفعة من الفقر والبطالة. وبحسب التقرير الرسمي عن معدلات الدخل والإنفاق والاستهلاك في 2013/2012، فيبلغ المعدل الإجمالي للفقر في مصر 26,3 بالمئة، مع ارتفاعه عن هذا في أرياف الصعيد إلى 49,4 بالمئة، وحَضَرِ الصعيد إلى 26,7 بالمئة.[37] وجدير بالملاحظة أيضًا أنه قد تم حساب معدلات الفقر في هذا التقرير على أساس الحاصلين على دخل شهري أقل من 326,7 جنيهًا مصريًّا.[38] أما عن معدلات البطالة فقد بلغت 13,4 بالمئة في الربع الأول من 2014 بحسب الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.[39]

وفي تلك الظروف تشتد الحاجة إلى إجماع سياسي واقتصادي أوسع نطاقًا، من أجل دفع التعاهدات إلى الأمام، ولتجنب التقلبات المحتملة الناجمة عن هذا الاستقطاب الطبقي...

6 - الأطر المؤسساتية

لا تميل الأطراف الاجتماعية إلى الانخراط في تعاهدات إذا تم هذا في إطار مؤسساتي يُحابي أحد الأطراف على حساب الأخرى، أو يغضُّ الطرف عن جهات مهمة ضمن تلك الأطراف. والأهم أن المراجعة السابقة تشير إلى أن الطبيعة العرضية للتعاهدات الاجتماعية تخلق بيئة من انعدام الثقة بين الأطراف. إن إيجاد إطار مؤسساتي نظامي للحوار الاجتماعي بين الأطراف الاجتماعية حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية ـ الإطار الذي يبني المزيد من الثقة والتواصل فيما بين تلك الأطراف ـ هو وحده القادر على رفع احتمالات نجاح التعاهدات الاجتماعية. علاوة على هذا فلا بد من وجود التزامات وتعهدات واضحة على الأطراف المختلفة المشاركة في التعاهدات، إذا قدر للأطراف الالتزام الجدي بتلك المفاوضات.

وتوجد في مصر عدة أطر مؤسساتية للحوار الاجتماعي، غير أنها لم تؤخذ بجدية قط. وبحسب المادتين 34 و145 من قانون العمل المصري رقم 12 لسنة 2003، فينبغي إنشاء هيئتين تمثلان النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال، ويجب استشارة الخبراء بشأن السياسات العمالية. تشترط المادة 34 إنشاء مجلس قومي للأجور لوضع حدها الأدنى في البلاد، والحد الأدنى للزيادات السنوية ممثلًا النقابات العمالية، وروابط لأصحاب الأعمال والخبراء ينشئه رئيس الوزراء بقيادة وزير التخطيط. هذا، وينبغي لعدد الخبراء أن يساوي عدد ممثلي النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال، بينما ينبغي تساوي أعداد ممثلي النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال. أما المادة 145 فتفرض قيام رئيس الوزراء بتشكيل هيئة استشارية من الخبراء والسلطات المعنية والنقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال. والحق أن هذه المادة قد تم تفعيلها أخيرًا بتاريخ 17 يونيو 2014 بقرار رئيس الوزراء رقم 1027 لسنة 2014 بتشكيل هيئة استشارية، يكون اسمها: المجلس القومي

37- تقرير معدلات الدخل والإنفاق والاستهلاك في 2013/2012، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نوفمبر 2013.

38- المصدر السابق.

39- نشرة قوة العمل (يناير- مارس) 2014، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أبريل 2014، http://www.capmas.gov.eg/Pepo/sdds_lb1.pdf

للحوار الاجتماعي. والقيد الوحيد الذي تفرضه المادة هو اشتراط التساوي في أعداد ممثلي النقابات العمالية وروابط أصحاب الأعمال، وهو ما أُقر في القرار الأخير. وينبغي استشارة الهيئة في قوانين العمل، ومراجعة الاتفاقيات الجماعية قبل التوقيع، واقتراح حلول لتقوية الروابط بين العمال وأصحاب الأعمال، وإجراء الدراسات حول القضايا العمالية، وإبداء الرأي فيما يتعلق بالقضايا المرفوعة إلى المجلس من الوزارات المعنية.

ومع ذلك فإن هذه الهيئات تحتاج إلى التعديل، أو إعادة المجلس الاقتصادي الاجتماعي الذي ألغي من دستور 2012 في التعديلات الدستورية الأخيرة، لضمان التمثيل المتساوي لجميع الأطراف الاجتماعية بما فيها الدولة، بدلًا من الإبقاء على هيئات تغلب عليها التعيينات الحكومية. وإضافة إلى هذا فإن التشاور مع تلك الهيئات لا يجب أن يكون اختياريًّا، بل الأحرى، إلزاميًّا. وأخيرًا فبدون حرية تكوين الجمعيات ستظل تلك الهيئات غير ممثلة لناخبيها الحقيقيين الذين يفترض فيها تمثيلهم.

7 - ضرورة الحفاظ على الحق في الإضراب:

لا ينبغي للمفاوضات والحوار الاجتماعي أن تَحْرِم العمال من أدوات الاحتجاج السلمي إذا كانت هناك حاجة لإشراك هذه الأطراف في تعاهدات اجتماعية. ويجب كفالة حق العمال في الاحتجاج أو الإضراب قانونيًّا ودستوريًّا، بغرض الاشتراك في الحوار الاجتماعي أو التفاوض على تعاهدات اجتماعية. حتى لا يشعر العمال بأن عليهم مقايضة هذه الحقوق مقابل الاشتراك في الحوار الاجتماعي فيديرون ظهورهم للمفاوضات.

وقد تم تقليص حق العمال في الإضراب حتى الآن، سواء منذ حكم المجلس الأعلى للقوات المسلحة أو في العهد الحالي.

فعلى سبيل المثال، أصدر المجلس العسكري، في محاولة مستميتة لإخافة العمال من الإضراب، المرسوم 2011/34 الذي يفرض عقوبات قاسية على الإضراب، ويشمل المرسوم:

فرض غرامة تصل إلى 50 ألف جنيه مصري (8,333 دولارًا أمريكيًّا) على كل من يشارك أو يشجع الغير على المشاركة في اعتصام أو أي نشاط آخر يمنع أو يؤخر أو يعطل العمل في المؤسسات أو المصالح العامة. وتزيد الغرامة حتى 500 ألف جنيه مصري (83,333 دولارًا أمريكيًّا) وفترة سجن لا تقل عن سنة واحدة في حالة ارتكاب العنف أو إتلاف ممتلكات قد تؤدي إلى تدمير وسائل الإنتاج أو الإضرار بالوحدة الوطنية والأمن والنظام العام».[40]

أما عن حزب الحرية والعدالة فقد أصدر الرئيس المعزول محمد مرسي في أثناء ولايته قانونًا يسمى «حماية الثورة» بتاريخ 22 نوفمبر 2012.[41] وقد قامت الاتحادات المستقلة ومنظمات حقوق الإنسان بإدانة هذا القانون حيث أنه أدرج الإضراب كجريمة بحق الثورة في مادته الرابعة.[42] وتشير تلك المادة من هذا القانون إلى البابين 15 و16 من القانون الجنائي المصري (المرتبطة بالإضرابات) كجرائم بحق الثورة. وفي الحقيقة فما زال هذان البابان معمولًا بهما حتى اليوم، وقد سبق لمنظمات حقوقية واتحادات مستقلة أن طالبت مرارًا بإلغائهما من القانون الجنائي لأنهما يعاقبان العمال على حق الإضراب.

40- Joel Beinin, "The Rise of Egyptian Workers", Carnegie Paper, June 2012, http://m.ceip.org/publications/?fa=48689

41- المصري اليوم، 23 نوفمبر 2012، http://www.almasryalyoum.com/node/1261176

42- الموقع الإلكتروني للشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، 25 نوفمبر 2012، http://www.anhri.net/?p=63884

أخيرًا وبحسب قانون العمل المصري الراهن، رقم 12 لسنة 2003، فتتمتع النقابات العامة والاتحاد العام لنقابات عمال مصر وحدهم بحق الموافقة على الإضرابات. إضافة إلى هذا فإن الإضراب محظور في المؤسسات الإستراتيجية. و يعرِّف قرار رئيس الوزراء رقم 2003/1185 ـ المعمول به حتى الآن ـ تلك المؤسسات بأنها: مؤسسات الأمن القومي والإنتاج العسكري، والمستشفيات والمراكز الطبية، والصيدليات والمخابز، وكافة مرافق النقل العام (البحرية والبرية والجوية) ووسائل نقل البضائع، ومياه الشرب، ومنشآت الكهرباء والبترول والصرف الصحي، ومرافق الاتصالات، وكافة الموانى والعاملين في المؤسسات التعليمية.[43]

يجب تعديل هذه القوانين فورًا لصيانة حق العمال في الاحتجاج والإضراب.

8 -دمج أطراف أخرى في المجتمع المدني تمثل الأصوات المهمشة:

لقد بين استعراض البلدان المختلفة التي جربت التعاهدات الاجتماعية أو الكوربوراتية الاجتماعية أن دمج أطراف أخرى في المجتمع المدني ـ بدلًا من الترتيب التقليدي ثلاثي الأطراف ـ يمكنه اجتلاب المزيد من الشرعية والاستدامة للتعاهدات الاجتماعية. وتكمن قيمة دمج أطراف أخرى من المجتمع المدني في تمثيل الأصوات المهمشة في عملية صنع القرار، وهو الشرط الضروري لوضع سياسات أفضل. ففي عالم اليوم لم يعد هناك من يجادل في أن الحكم الأرشد والسياسات الأفضل هي تلك التي تضمن مشاركة أعلى للمجتمع المدني، وبخاصة المهمشون.

وبالتالي فإن من الضروري لصناع السياسات في مصر دمج تلك الأطراف التي تمثل الأصوات المهمشة، سواء كان تهميشها جغرافيًّا أو فئويًّا. وإضافة إلى هذا فإنه يجب أن يكون لها حق التمثيل المتساوي في المفاوضات، لتجنب ابتلائها بمستوى آخر من مستويات التهميش.

43- Youssry Alazabawy, 25th of Jan revolution: Towards a new syndicate arrangement, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, 2011