

اصلاح قوانين وتشريعات الأجر في الجمهورية اليمنية
ورقة عمل مقدمة لمؤسسة الرابطة الاقتصادية

ورشة تقييم الأجر والمرتبات في ظروف الازمة الاقتصادية الراهنة

اعداد / د.روزا جعفر الخامري
أستاذ مساعد كلية الحقوق جامعة عدن

الفترة 21 نوفمبر 2023م

اصلاح قوانين وتشريعات الأجور النافذة

مقدمة

تعد الأجور والمرتببات من العوامل الهامة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأي مجتمع ، وتعتبر الأجور من أهم الحقوق الأساسية للموظف أو العامل ، ويرجع الاهتمام بالأجور لكونها تكتسب طبيعة مزدوجة ، فلها وجه انساني ، ووجه اقتصادي فهو يمس من جهة حياة الناس ماديا ومعنويا ، ومن جهة أخرى يمس العلاقات الإنسانية والاجتماعية في المجتمع . وان عملية التنمية الاقتصادية المتسقة مع سياسات تحقيق العدالة الاجتماعية ترتبط بشكل كبير بتوزيع الدخل القومي والقيمة المضافة بين افراد المجتمع وطبقاته ومن ثم فان السياسة الأجرية تعد أداة هامة لتحقيق هذا الهدف من خلال وضع سلم للأجور بما يتناسب مع معدلات التضخم بل أن هذا الأمر يتطلب أن يعكس هذا الأجر تغيرات الإنتاجية .

وتتأثر الأجور بتكاليف المعيشة في المجتمع فكلما زادت تكاليف المعيشة ، نقص الأجر الحقيقي للعامل أو الموظف، وأدى ذلك إلى خفض مستوى معيشتهم لذا نجد أن كثير من الدول والمؤسسات العمالية عادة تميل إلى تحديد الأجور والرواتب وفقا للزيادة الحالية والمنتظرة في مستويات الاسعار.

والتي تهدف إلى وضع سياسات لتحسين الأجور ورفع المستوى المعيشي والاجتماعي للموظفين في القطاع العام والعاملين في القطاع الخاص. خاصة تعديلات الحد الأدنى للأجور ووضع السياسات الشاملة والمستقرة والعادلة للأجور في القطاعين العام والخاص مع الاخذ بالاعتبار العوامل الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة .

وبالرغم من كل الجهود التي بذلت إلا أن هنالك عدم رضا مستمر لدى الموظفين و العاملين لعدم توافق الأجور مع تكاليف المعيشة التي اثرت على كافة الطبقات العليا والمتوسطة والدنيا .

ويثور لدينا سؤال محوري هل مقدار الأجر في الوظيفة العامة أو في القطاع الخاص يحقق الاستقرار على مستوى الوظيفة العامة أو في القطاع الخاص وبالتالي يحقق الحماية والاستقرار في المجتمع أم أن مستوى الأجور لا يلبي تحقيق الحياة الكريمة لموظفي الدولة والقطاع الخاص وبالتالي نحتاج بشكل جدي لتغيير وإصلاح منظومة القوانين لتحقيق التوازن والرفاه الاجتماعي . وفي هذه الورقة نستعرض في محورين كالاتي :

المحور الأول : مفهوم الراتب والأجر وفق القانون وتقسيمهما
المحور الثاني : تشريعات العمل الدولية والعربية والوطنية لتحديد الحد الأدنى للأجور .

المحور الأول : مفهوم الراتب والأجر وتقسيمهما

تختلف التسميات والالفاظ التي تطلق على الرواتب والأجور التي تقدم للأفراد مقابل عملهم، ففي حين نجد لفظ الأجور أكثر شيوعاً و استخداماً من طرف المؤسسات والشركات الخاصة نجد مصطلح الراتب يكون في اطار موظفي الدولة أو القطاع العام .

أولاً: مفهوم الراتب والأجر وفق القانون

نص قانون الخدمة المدنية اليمني رقم 19 لسنة 1991م ولائحته التنفيذية في المادة الثانية منه على معنى الراتب حيث نص على انه : "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف بمقتضى جدول الوظائف والرواتب مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ولا يشمل البدلات والمخصصات من أي نوع كانت ". كما نصت اللائحة التنفيذية على معنى الراتب الكامل وهو الراتب الأساسي الشهري بالإضافة إلى البدلات القانونية .

وقد حددت المادة (2) من قانون العمل اليمني المقصود بالأجر والأجر على نوعين:
الأجر الأساسي، والأجر الكامل، وقد عرفتهما المادة سالفة الذكر على النحو الآتي:

(أ) **الأجر الأساسي:** هو ما يدفعه رب العمل للعامل لقاء عمله من مقابل نقدي أو عيني يمكن تقويمه بالعملة، ولا يدخل في ذلك المستحقات الأخرى أيا كان نوعها".

(ب) **الأجر الكامل:** هو ما يدفعه رب العمل للعامل من مقابل نقدي أو عيني يمكن تقويمه بالنقود (العملة) مضافاً إليه الاستحقاقات الأخرى أيا كان نوعها".

ومما تقدم يتضح أن الأجر الأساسي أو الأجر الكامل، هو ما يتقاضاه العامل من رب العمل مقابل قيامه بأداء العمل بناء على العقد الذي أبرام بينهما، فلا يعتبر أجر إذا أعطى رب العمل مبلغاً على سبيل التبرع خارج نطاق العقد بسبب ظروف طارئة حصلت له. إذا يعتبر أجراً كل ما يتقاضاه العامل من أجر حتى ولو لم يكن في أيام محددة، فلا يشترط أن يكون العمل بحسب الأيام التي يعملها فقد يتقاضى العامل أجراً لأيام يعملها مثل الإجازات الأسبوعية، السنوية فهو يستحق أجراً على أيام العطلات كذلك يستحق أجراً إذا توقف عن العمل بسبب راجع إلى رب العمل وهو ما أشارت إليه المادة (59) من قانون العمل رقم (5) لعام 1995م : "بأن العامل يستحق أجره الكامل خلال فترة توقيفه بسبب قضية تتعلق بالعمل".

وفي كل هذا ينبغي على المشرع عند وضع أي قانون سواء قانون الخدمة المدنية أو قانون العمل أن يضع نصب عينيه النتائج والآثار الاقتصادية والاجتماعية في كل ما يقدم عليه من تدخل في القواعد القانونية كي لا تتحول النصوص القانونية إلى عبء وقيد على الافراد سواء أكانوا موظفي دولة أو قطاع خاص ، وأن تر نظرا لتحولات الاقتصادية وانعكاسها على الحياة الاجتماعية التي تتطلب التفاعل السريع و الدقة في تحقيق التوازن المنشود في القانون وفقا لاستقراء الواقع المعاش وفق ما هو حاصل الان في ظل فترات قبل النزاع وبعده والقانون لا يلبي احتياجات الفئة التي جاء لينظم وليحمي حقوقها القانونية .

ثانيا : عوامل تحديد الأجور

(أ) اثر التغيرات السعرية على ارتفاع معدلات الأجور في القانون اليمني :

تطور المتغيرات المتوقع تأثيرها على الأجور في الاقتصاد اليمني :

- أتجهت الحكومة اليمنية لتعديل كادر الأجور من فترة لصالح فئات الدخل المنخفضة حيث توالى تعديلات هيكل الأجور للعاملين بالحكومة والقطاع العام . ، فقد استخدمت الحكومة اليمنية تخفيضات الرواتب في السنوات الاولى بعد الوحدة في محاولة لخفض حجم الأجور ، الذي زاد مع دمج قطاعين عامين بعد توحيد الشطرين في عام 1990م .
- اصبح متوسط الأجور الحقيقية لموظفي القطاع العام في عام 1996م قد خفض بنسبة 15% من مستويات عام 1990م ، وحصل كبار المديرين 11% فقط من رواتب أقرانهم من القطاع الخاص . وهذه الأجور المنخفضة شجعت الغياب والإنتاجية ، كما شجعت على كثير من الممارسات الإدارية الخاطئة في ظل غياب الرقابة والمحاسبة منها على سبيل المثال لا الحصر الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية والفساد.
- اعتمدت الحكومة اليمنية في عام 1998م الاطار الاستراتيجي لتحديث الخدمة المدنية لإعادة هيكلة القطاع العام وإنشاء نظام يتسم بالشفافية الإدارية لإدارة شؤون الموظفين وتقليل عدد العمال الزائدين عن الحاجة .
- دعم البنك الدولي آليات التمويل ، بمافي ذلك مشروع بقيمة 30 مليون دولار تمت الموافقة عليه في 2000م لوضع أنظمة جديدة لإدارة شؤون الموظفين

والمالية وإلغاء عمل 43 ألف موظف كعمالة فائضة ، وإزالة جميع العاملين ذوي الأزواج الوظيفي والوهمي.

- بصدور القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات اليمني قدم مطلب لإنشاء بصمة الكترونية لتحديد هوية موظفي الخدمة المدنية وتأسيس قاعدة بيانات مركزية للعاملين في وزارة الخدمة المدنية لمنع حدوث ازدواج وظيفي . لم يكتمل المشروع بسبب اضرار لحقت بقاعدة البيانات في البنية التحتية الالكترونية خلال ثورة 2011م ولم تكن هناك ميزانية كافية لتطوير نظام تحديد الهوية .
- وبينت لائحة قانون الخدمة المدنية معنى جدول الوظائف والرواتب بانه الجدول الذي يصدر بقرار من مجلس الوزراء ويتضمن تحديد المجموعات والفئات الوظيفية والمراتب والرواتب والعلوة المقررة لكل فئة .
- أعلنت الحكومة اليمنية في عام 2013 م عن تنفيذ برنامج لإزالة العمال الوهميين وحالات الازدواج الوظيفي في القطاعين المدني والعسكري بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقواعد البيانات لديها فقط القدرة على تحديد الأسماء المكررة .

وقانون الأجور بصدور القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات ارتكز على عملية تقييم الوظائف وفق التقسيمات والمجموعات حيث بين الفصل الثاني من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أسس تقسيم الوظائف في المادة (3) إلى مجموعات رئيسية وإلى مجموعات نوعية وفئات وظيفية حسب طبيعة الاختصاص وصعوبة وتعقيد الواجبات ومستوى المسؤوليات الاشرافية وغير الاشرافية وتتضمن المجموعات والفئات مسميات موحدة وتعريف نمطية لنظام توصيف وترتيب الوظائف .

وذكرت المادة (4) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تقسيمات الوظائف في اطار المجموعات الرئيسية التالية :

1- مجموعة وظائف الإدارة العليا : وتكون مسؤوليات وظائف هذه المجموع اتخاذ الإجراءات والقرارات التي تحدد الأهداف العامة للوحدة الإدارية والمشاركة في وضع الأهداف والسياسة العامة الخاصة بها وتنظيم الاعمال وتنسيقها وتوجيه الافراد وتشجيع اتجاهات التعاون والمشاركة فيها وتنشيطها .

2- مجموعة الوظائف الاشرافية : (إدارية - تخصصية وتكون مهام وظائف هذه المجموعة مساعدة وظائف الإدارة العليا والقيام بأعمال تخصصية

في المجالات الصحية والهندسية والاقتصادية والزراعية والقانونية والتربوية والمحاسبية والمالية وفي العلوم الطبيعية . ولا يعين في الوظائف التخصصية الا من كان يحمل الشهادة الجامعية الأولى أو ما يعادلها بالمؤهل أو الخبرة .

3- مجموعة الوظائف التنفيذية : وتكون مهام هذه المجموعة القيام بإعمال فنية أو كتابية في مجالات هندسية أو تعليمية أو صحية أو إدارية أو ما يماثل أي منها والإشراف على هذه الاعمال وتشتت وظائف تأهيلا علميا مناسبة إلى جانب توافر الخبرة في مجال الوظيفة .

4- مجموعة الوظائف الحرفية والمساعدة : تكون مهامها القيام بإعمال محددة المهن المختلفة والإشراف على تنفيذها أو القيام بتنفيذ اعمال حرفية.

5- مجموعة الوظائف الخدمية المعاونة : وتتضمن اعمال وظائف الخدمات المعاونة التي يقو شاغلها تحت الاشراف المباشر بإعمال عادية معاونة في ميادين عمل مختلفة لا تتطلب خبرة سابقة أو اعدادا تعليميا أو مهنيا خاصا وقد تتطلب استخدام بعض الأدوات أو المعدات البسيطة.

ونصت المادة (6) على انه يحدد نظام توصيف الوظائف وترتيب الوظائف تفصيلا توزيع الوظائف بين المجموعات والفئات .

وفي المادة (7) من اللائحة التنفيذية بينت محتوى جدول الوظائف والرواتب وبينت الحد الأدنى لأجر الفئة بانه ادنى ربط لأول مرتبة مالية من مراتب الفئة .

والحد الأعلى لأجر الفئة هو نهاية ربط اعلى مرتبة مالية يدرج فيها الموظف افقيا بالعلوات أو الترقيات .

وبينت مجال الانطباق في المادة (8) إذ تسري احكام هذه اللائحة على :

1- موظفي وحدات الجهاز الإداري للدولة .

2- موظفي القطاعين العام والمختلط حتى تصدر التشريعات المنظمة للعمل في هذين القطاعين .

وفي نطاق فئة العمال الخاضعين لقانون العمل اذ يرتبط مصطلح الأجر بهم وفق قانون العمل رقم (5) لسنة 1995م ، يعد الأجر العنصر الثاني المميز لعقد لعمل، فإذا تخلف الأجر تخلف عنصر أساسي من عناصره، والعامل يلتزم بالعمل نظير أجر يعطى له من قبل رب العمل وأي عمل يقوم به شخص للغير دون أن يقابله أجر لا

نكون بصدد عقد عمل، فيكون من قبيل أعمال التبرع، إلا ما كان من الأعمال التي لا يمكن عملها بدون أجر حتى ولو لم يحدد الأجر في العقد وهو ما جاء في المادة (787) من القانون المدني اليمني رقم (14) لعام 2003م و المشرع اليمني أقام قرينتين على انتفاء نية التبرع مالم يقد دليل على العكس والقرينة الأولى هي عند إتمام عمل لم تجر العادة بالتبرع به وأما القرينة الثانية فهي إذا كان العمل داخلا في مهنة من أداه فتكون بأجر، كما نصت المادة (788) مدني بوضع أسس تحديد الأجر إذا لم تنص عقود العمل الفردية أو الجماعية أو لوائح المصنع على الأجر الذي يلتزم به رب العمل.

وكي يكون هناك تحديد لما يتقاضاه الفرد المستخدم سواء الموظف أو العامل من أجور ومزايا مالية أخرى ينبغي تطبيق سياسة موضوعية تعتمد على ما يسمى بنظام تقييم الوظائف، بغرض تحديد أجر عادل للوظيفة، بحيث يكون هناك ربط بين معدل الأجر التي يحصل عليها العاملون أو الموظفين وبين حجم مساهمتهم في تحقيق أهداف العمل وتوسعى الدولة أو المؤسسة من وراء التقييم تحقيق مايلي:

1- العدالة في الأجور والرواتب عن طريق وضع أسس ثابتة لتحديد المسؤوليات والواجبات.

2- المساواة في تحديد الرواتب والأجور للوظائف المتماثلة في المسؤوليات والواجبات بغض النظر عن جنس، جنسية أو ديانة من يشغلها.

3- تحقيق الكفاية للمستخدمين وذلك بتحقيق التوازن بين كمية الأجر والراتب والالتزامات الضرورية التي يواجهونها في حياتهم.

4- يساعد التقييم في وضع شرائح للأجور والمرتبات تتماشى مع طبيعة العمل المؤدى وفي تقييم الاداء.

كما يجيب الحد من الفساد الإداري وتقليل نفقات رواتب القطاع العام واتباع المسألة والمحاسبة في حالات الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية لأنها أثقلت كاهل موازنة الدولة وحرمت فاعلين آخرين من استيعابهم في وظائف الدولة.

كما يجب تفعيل قانون الفساد، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص لخلق بدائل أكبر عن التوظيف في القطاع العام.

(ب) صدور تشريعات وقوانين تنظم وترفع الحد الأدنى للأجور

بدأت اليمن في اتباع سياسة لتحديد حد أدنى للأجور وتحديد علاوة غلاء المعيشة بحيث لا تقل عن الحدود التي اقرتها الحكومة لموظفيها وعمالها وتم اصدار قانون

لتحديد الحد الأدنى للأجور عند مستويات معينة وهو القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات اليمني والذي قضى بحد ادنى للأجور لا يقل عن 20 الف ريال يمني. تليها المرحلة الثانية في 1 أكتوبر 2007م ، زيادة عامة في مارس 2008م ، تليها 1 نوفمبر 2018.

والحقيقة ان هذا الحد يعد ضئيل مقارنة بما هي عليه الأسعار للسلع ومن الضروري فعلا مواكبة الأجور لارتفاع الأسعار ، بالإضافة إلى جانب مهم لا يجب اغفاله وهو ضرورة مواكبة الأجور لمستويات الإنتاجية .

وجميع هذه الاثار السلبية من تغير الظروف الاقتصادية للدولة في ظل حدوث متغيرات اقتصادية وسياسية واجتماعية لم تعد الحكومة قادرة على أداء دورها بشكل فعلي ، وادى عجز الموازنة العامة للدولة إلى تراجع دورها بسبب الاعتماد على الاقتراض الخارجي والمساعدات ، كما شكل التوظيف المتفاقم في القطاع العام ضغط على ميزانية الدولة قبل النزاع وتستهلك ما يمثل في المتوسط 32% من الانفاق الحكومي كمرتبات وأجور وازافة اعداد كبيرة إلى كشوفات الرواتب خاصة من الأجهزة العسكرية والأمنية وهذا سيشكل عائق وتحدي كبير إذ بعد عملية انتهاء الحرب وبدء عملية الاعمار ستكون أولويات المرحلة هو الانفاق العام والدعم الخارجي ، مما يعني ان اليمن قد يواجه صعوبات في الحصول على تمويل ثابت لرواتب القطاع العام .

ويجب تفعيل عمل النقابات العمالية للتأثير لتغيير هيكل التوظيف والأجور ، من خلال المطالبة بزيادة الأجور ، وتفعيل دورها للتأثير في التغيير في مسألة الأجور.

ثالثاً : تعريف الأجر في مستويات العمل الدولية والعربية

(أ) تعريف الأجر في مستويات العمل الدولية:

أهتمت منظمة العمل الدولية في إطار جهودها لحماية العمال، منذ وقت طويل، لتعريف الأجر، وذلك لإدراكها لأهمية الأجور بالنسبة للعمال والمنازعات التي تنور بشأنها بين العمال وأصحاب الأعمال، واستشعاراً منها للمخاطر المختلفة التي تهددها، وخاصة من جانب صاحب العمل، فأصدرت اتفاقية العمل الدولية رقم 95 لسنة 1949م الخاصة بحماية الأجور، وقد تناولت في المادة الأولى منها تعريف الأجر، حيث نصت على أن: "في تطبيق هذه الاتفاقية يقصد (بالأجر) كيفما سمي وكيفما احتسبت قيمته، ما يقدر نقداً من مرتب أو كسب تحدد قيمتها بالتراضي أو بالتشريع الوطني، ويجب أدائه بموجب عقد خدمة مكتوب أو شفهي - أبرم بين صاحب العمل

والعامل - سواء كان العمل قد تم أو جار إتمامه، أم لخدمات قد أديت أو جار أدائها"
(1).

(أ) تعريف الأجر في مستويات العمل العربية:

تنفيذاً للهدف الذي من أجله تم إنشاء منظمة العمل العربية، وإسهاماً منها في رفع مستوى معيشة الطبقة العاملة، وتحسين أوضاعها الاجتماعية، اهتمت هذه المنظمة بموضوع الأجور، وإن كان هذا الاهتمام حديثاً نوعاً ما، فأقر مؤتمر العمل العربي في دورته الحادية عشرة، والمنعقد في مدينة عمان بالأردن، اتفاقية العمل العربية رقم 15 لسنة 1983م، بشأن تحديد وحماية الأجور.

وقد عرفت المادة الأولى من هذه الاتفاقية الأجر بأنه:

"يقصد بالأجر كل ما يتقاضاه العامل مقابل عمله، بما فيه العلاوات والمكافآت والمنح، وغير ذلك من متمات الأجر" (2).

وطبقاً لتعريف منظمة العمل العربية، فإن الأجر يشمل كل ما يتقاضاه العامل مقابل عمله سواء أكان نقدياً أو عينياً، ويشمل هذا الأجر العلاوات والمكافآت والمنح والمزايا أيضاً كان نوعها وغير هذه الصور من متمات الأجر.

المحور الثاني : تشريعات العمل الدولية والعربية والوطنية لتحديد الحد الأدنى للأجور

يعتبر الحد الأدنى القانوني للأجور هو مبدأ حقوقي يحدد مقدار ما يجب على أصحاب الاعمال دفعه إجمالاً كحد أدنى للعاملين مقابل كل ساعة عمل واحدة .

لذا فإن الحد الأدنى القانوني للأجور هو أقل أجر يجب دفعه وغير مسموح بأن يتقاضى العاملون أقل من ذلك.

أولاً: الحد الأدنى للأجر في مستويات العمل الدولية:

كانت منظمة العمل الدولية ولا زالت تعمل على الارتقاء بمستوى معيشة العمال، وكانت البداية بضمان حد أدنى من المعيشة الكريمة والإنسانية لهم، وذلك من خلال تحديد حد أدنى للأجر يحقق ذلك، فأقر مؤتمر العمل الدولي الاتفاقية رقم (131) بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور في سنة 1970م، وقد احتوت هذه الاتفاقية على 14 مادة

(1) اتفاقية العمل الدولية رقم 95 لسنة 1494م، منشورة في عريزة محمد علي، اتفاقيات العمل الدولية التي صدقت عليها مصر، مطابع الجامعة العمالية، بدون تاريخ، ص200.

(2) اتفاقيات وتوصيات العمل العربية، منشورات منظمة العمل العربية، الطبعة الخامسة، سنة 2006م، القاهرة، ص202.

منها تسع مواد إجرائية، وقد أوجبت هذه الاتفاقية على كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية أن تضع حداً أدنى للأجور، يحمي العمال الذين تجعل شروط عملهم هذه الحماية المطلوبة، ويمكن لكل دولة أن تحدد فئات العمال الواجب حمايتهم (3)، وأن تحدد الفئات المستثناة من أسباب ذلك (4).

ثانياً: الحد الأدنى للأجر في مستويات العمل العربية:

إن منظمة العمل العربية منذ نشأتها، وضعت قضايا العمال نصب أعينها، وأولتها الرعاية اللازمة، وخاصة وضع حد أدنى للأجر، وحماية الأجر بصفة عامة، فقد عرضت اتفاقية العمل العربية رقم 1 لسنة 1966م، بشأن مستويات العمل العربية، في العديد من موادها لموضوع حماية الأجور بما فيها وضع حد أدنى لأجر العامل، ثم عادت وأكدت اهتمامها بهذا الموضوع مرة أخرى في اتفاقية العمل العربية رقم 6 لسنة 1976م، والتي عدلت أحكام الاتفاقية رقم 1 لسنة 1966م.

وأخيراً أصدرت الاتفاقية رقم 15 لسنة 1983، بشأن تحديد وحماية الأجور.

وقد احتوت الاتفاقية الأخيرة على 25 مادة مقسمة إلى أربعة أبواب، خصصت الباب الثالث منها لحد أدنى للأجور، والذي يحتوي المواد من السادسة عشرة وحتى المادة العشرين (5).

وقد عرفت الحد الأدنى للأجور بأنه المستوى المقدر للأجر ليكون كافياً لإشباع الحاجات الضرورية للعامل وأسرته كالملبس والتغذية والسكن، للعيش بمستوى إنساني لائق (6)، وأجاز للدول أعضاء المنظمة أن تأخذ بنظام الحد الأدنى للأجور، وحظر أن يقل أجر العامل عن هذا الحد ويشمل في تطبيقه جميع الفئات العمالية (7)، على عكس ما قضت به اتفاقية العمل الدولية رقم 131 لسنة 1970م، والتي أجازت للدولة استثناء بعض فئات العمال من الحد الأدنى للأجور، وألزمت كل دولة أن تشكل لجنة أو لجان، تمثل فيها الحكومة وأصحاب الأعمال والعمال، تكون مهمتها تحديد

(3) المادة الأولى من اتفاقية العمل الدولية رقم 131 لسنة 1970م، بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور، عزيزة محمد علي، مرجع سابق، ص 266.

(4) المادة الثانية من الاتفاقية.

(5) اتفاقيات وتوصيات العمل العربية، مرجع سابق، ص 207:201.

(6) المادة السادسة عشر من الاتفاقية.

(7) المادة السابعة عشر من الاتفاقية.

الحد الأدنى للأجور وتنظم التشريعات الوطنية الإدارة والجهة المخولة التي يصدر عنها قرار تحديد الأجور المتخذ من قبل هذه اللجنة أو اللجان المذكورة (8).

ثالثاً: الحد الأدنى للأجر في القانون اليمني:

وجدير بالذكر ان تحديد حد أدنى للأجر يعد من أهم مظاهر تدخل الدولة في مجال علاقات العمل ، من اجل تدعيم الأمن والسلام الاجتماعي، ويقصد به الحد الذي لا يمكن للمؤسسات أن تدفع أجور لعمالها أقل منه وهو مطبقاً في القطاع العام والخاص ويحدد تبعاً للاحتياجات الحيوية للعمال والامكانيات الاقتصادية للبلاد ، إذ يربط تطوره بتطور أسعار المنتجات والخدمات الأولية الواسعة الاستهلاك المحددة في ميزانية عائلية نموذجية تحدد بأحكام تنظيمية ووفقاً لمتطلبات التنمية والاهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تسعى البلد لتحقيقها .

وقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم (19) لعام 1991م وقانون العمل رقم (5) لعام 1995م والذين شملا تنظيم شروط العمل وتحديد العلاقة بين الموظف والدولة وبين العامل وأصحاب العمل وضبط الحقوق والالتزامات الناتجة عن هذه العلاقة كما تعالج وتحدد مكونات الأجر وتحديد العناصر الثابتة فيهما والمتغيرة والعوامل المرتبطة به كتحسين العمل أو التحسين الإنتاج أو تحسين ظروف العمل وغير ذلك

إلى جانب حصر مختلف المكافآت والحوافز وتحديد شروط منحها ، ومنعها في بعض الحالات ، كما تحدد الظروف والشروط التي يتم فيها رفع الأجور أو تحسينها ووضع جداول زمنية لمراجعتها وتحديد الشروط التي تتحكم في هذه العمليات وبموضوع الأجور والتعويضات والمكافآت ، ومقاييس العمل بما فيها ساعات العمل وتوزيعها ، الأجور الأساسية ، التعويضات المرتبطة بالأقدمية والساعات الإضافية وظروف العمل ، فترة التدريب والتدريب المهني ، التغيب عن العمل واجازات الموظف والعامل، إجراءات المصالحة في حالة وقوع نزاع جماعي وطرق تسويتها وممارسة الحق النقابي .

وفي اليمن كان لقرارات السلطة العامة (الحكومة) في تحديد الأجور التي روعي فيها الوضعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد. وقد اخذ في عين الاعتبار في ذلك كل من أسلوب تقسيم الوظائف وكذا الحد الأدنى للأجور في فترات سابقة إلا أن الممارسات الإدارية بإضافة الاعداد الكبيرة من الموظفين دون ادنى تطبيق لمعايير التوظيف .

(8) المادة الثامنة عشر من الاتفاقية.

وقد جاء القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات اليمني في المادة (2) منه وحدد دلالات ما ذكرناه انفا في معنى الكلمات الواردة نذكر منها:

وحدات الخدمة : كافة سلطات وأجهزة الدولة المدرجة في الموازنة العامة .

الهيكل العام : الهيكل الموحد للوظائف والمرتبات والأجور لكافة وحدات الخدمة العامة .

الراتب : الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف بمقتضى الهيكل العام في هذا القانون مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ولا يشمل البدلات المرتبطة بالبعد الجغرافي أو بطبيعة الوظيفة .

النظام : نظام الأجور والمرتبات للوظيفة العامة في كافة وحدات الخدمة العامة .

خط الفقر : قيمة سلة المواد التموينية الأساسية التي تشتمل على المواد الغذائية وغير الغذائية ويقاس من خلال النتائج التي تكشف عنها المسوحات الدورية لميزانية الاسرة . وعلى ذلك نصت المادة (38) من ذات القانون .

وعند استعراض المادة الثالثة والتي تنص على الأهداف التي على القانون تحقيقها وهي كالآتي :

ا. بناء هيكل موحد للأجور والمرتبات يقوم على ربط الراتب بالوظيفة ونوع العمل المؤدى وإعادة تقييم التوازن بين الراتب والبدلات .

ب. تمكين الدولة من أن تكون رب عمل قادر على جذب الكفاءة الجيدة .

ج. بناء جهاز حكومي كفء وفعال قادر على تقديم خدمات التوعية ذات المستوى العالي للمواطنين بما يهيئ المناخ الملائم للاستثمار.

د. معالجة الخلل في التوازن بين المناطق الحضرية والريفية .

ه. تخفيف الضغط أو الانكماش في سلم الرواتب بين الحد الأدنى والحد الأعلى إلى ثمانية أمثال الحد الأدنى .

ز. تحقيق الاستغلال الأمثل لما يتم انفاقه من الموازنة العامة للدولة على الأجور وما في حكمها .

ح. رفع الحد الأدنى للأجور والمرتبات بما يتناسب وخط الفقر .

ونصت المادة (38/أ) من القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات على انه يعرف الحد الأدنى للأجور والمرتبات بأنه : "المبلغ المالي

الذي يبدأ به سلم الأجور والمرتبات بالهيكل العام الموحد المرفق بهذا القانون عند المستوى السادس الدرجة (عشرين) المرتبة الأولى".

وعرفت الفقرة (ب) الحد الأعلى للأجور والمرتبات بأنه: "المبلغ المالي الذي ينتهي به سلم الأجور والمرتبات بالهيكل العام الموحد المرفق بهذا القانون عند المستوى الأول الدرجة (واحد) المرتبة الأولى".

وحددت ذات المادة في الفقرة (ج) احتساب المبالغ المالية في درجات الهيكل الموحد من الدرجة واحد وحتى الدرجة عشرين (الحد الأعلى، والحد الأدنى) على نص الفقرة (هـ) من المادة (3) من هذا القانون. كما نصت الفقرة (د) على أنه تحتسب المبالغ المالية بين مراتب الدرجات في الهيكل الموحد على أساس نسبة (8%) من بداية ربط كل درجة على حدة.

وبينت الفقرة (هـ) من المادة (38) الحد الأدنى للأجور بمبلغ لا يقل عن عشرين ألف ريال ابتداء من تاريخ صدور هذا القانون ويراعى مستقبلاً نتائج مسح ميزانية الأسرة وعلاقته بخطط الفقر ومعدل التضخم.

وجاءت المادة (9/ب) مبينة الإشراف العام لمجلس الوزراء على إعادة النظر في جدول الوظائف والرواتب والعلاوات وتعديله كلما اقتضت الضرورة وذلك في ضوء الدراسات الخاصة بكلفة المعيشة وبما يتلاءم والسياسات الاقتصادية للدولة.

والمادة (11) شكلت المجلس الأعلى للخدمة المدنية وحدد مواعيد اجتماعه ونظام عمله بقرار من مجلس الوزراء كما حددت مهامه حيث نصت الفقرة (ب) على أن "تقديم المقترحات الهادفة إلى تحقيق التنسيق والترابط بين خطط التنمية الإدارية وخطط التنمية الشاملة إلى مجلس الوزراء".

وفي نطاق العمل الخاص يعد تحديد الحد الأدنى للأجر من المسائل الهامة بالنسبة للعمال كونه يوفر لهم قدر من الحماية للوفاء باحتياجاتهم والمعيشة والحياة الكريمة، وهذا الحد يجب أن يكون محدد وفق القانون كما يجب أن يوضع في الاعتبار التطورات المختلفة التي ظهرت على المجتمع حتى يكون هناك توافق مع أوضاع المجتمع والحالة المعيشية للعمال. كما أن مسألة مساواة أجور العمال حظيت باهتمام المشرع إذا ما تماثلت الأعمال ويحظر التمييز بين العمال بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو الأصل أو اللغة. وقد حرصت منظمة العمل الدولية والعربية ذلك وعكست التشريعات الوطنية مفاهيم الاتفاقيات.

نجد ان التشريعات الوطنية للدول فصلت ما اجملته اتفاقيات العمل الدولية والعربية فنجد أن المشرع اليمني حرص على وضع حد أدنى للأجر لا يجوز للمتعاقدين النزول عنه، ولا يستطيع صاحب العمل أن يوضع الأجر الذي يرتضيه حتى ولو بموافقة العامل.

ويعتبر الحد الأدنى للأجر قيدياً على حرية المتعاقدين في تحديد الأجر باعتباره عنصراً جوهرياً من عناصر عقد العمل، إذ لا يجوز لهما الاتفاق على أجر يقل عن الحد الأدنى المقرر قانوناً، فان وجد مثل هذا الاتفاق استحق العامل الحد الأدنى الذي قرره القانون. ولهذا أوجب المشرع بإنشاء مجلس عمل خاص بتحديد الأجور حيث نصت المادة (11) من قانون العمل اليمني رقم (5) لسنة 1995م على ما يلي:

1- "يشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير مجلس عمل يتكون من ممثلي الوزارة، وممثلين عن العمال وأصحاب العمل لوضع الخطوط العريضة وتقديم التوصيات للحكومة في المجالات التالية: - مشروعات قوانين ونظم العمل، السياسة العامة للأجور والحوافز وأي مستحقات أخرى، التدريب والتأهيل المهني للعمال.

2- يحدد قرار مجلس الوزراء أسماء أعضاء مجلس العمل ونظام سير العمل فيه.

كما راعى المشرع ظروف العاملين سواء من حيث طبيعة أعمالهم أو مكان أداء العمل وحجم العمل ونوعيته ومؤهلاتهم وخبراتهم ويتم تحديد أصناف العمل وفئات الأجور للأعمال والمهن حسب طبيعة العمل من حيث الحجم والنوع وفقاً للمبادئ التي حددتها المادة (54) من قانون العمل والتي تنص على أن "تحدد أصناف وفئات الأجور للأعمال والمهن حسب حجم العمل ونوعيته وفقاً للمبادئ التالية": طبيعة المهام والواجبات والمسؤوليات، المؤهلات والخبرات اللازمة للقيام بالعمل، أهمية العمل ودوره في تطوير الإنتاج وجودته، مردود العمل، ظروف العمل ومكانه.

كما تنص المادة (55) من قانون العمل، على أنه: "لا يجوز أن يقل الحد الأدنى للأجور عن الحد الأدنى للأجور في الجهاز الإداري للدولة، وإذا كان العامل يعمل على أساس الإنتاج أو القطعة، فلا يجوز أن يقل متوسط الأجر اليومي له عن الحد الأدنى المقرر للأجر اليومي للمهنة، أو الصناعة، وبحسب الأجر اليومي للعامل الذي يتمثل أجره بالشهر أو الأسبوع أو اليوم على أساس متوسط ما يتقاضاه نظيره العامل

من أجور عن أيام عمله الفعلية لدى صاحب عمل واحد في السنة الأخيرة أو خلال مدة عمله إذا كانت أقل من سنة "

وعلى ذلك فإنه متى أتفق في عقد العمل على تحديد الأجر أو وجد نص في لائحة المصنع تحدد الأجر وكان ذلك التحديد غير مخالف لنص المادة سالفة الذكر، فإنه لا يحق لأحد طرفي العقد تعديل ذلك الأجر وفقاً لإرادته المنفرد، فلا يستطيع صاحب العمل لما له من سلطة أن ينقص من الأجر، كما لا يستطيع العامل أن يطلب زيادة على الأجر إلا إذا كان مع المرور الزمن قد نقص عن الحد الأدنى المحدد في قائمة العمل التي يعدها مجلس العمل الذي نص عليه في المادة المذكورة سابقاً، ذلك أن أعضاء المجلس المذكور يستطيع تحديد الأجور وفقاً لنص المادة (55) من قانون العمل بتحديد الحد الأدنى لما يحتاج إليه العامل من التكاليف المعيشية بحسب الظروف القائمة في البلاد.

إذا كان الأجر من العناصر الهامة في عقود الخدمة وعقود العمل، فإنه أكثر أهمية بالنسبة للعامل وتزداد هذه الأهمية فيما يتلق بتحديد الحد الأدنى للأجر ذلك أن الأخير يتنازعه اعتباراً، أحدهما اقتصادي، والآخر اجتماعي أما الاعتبار الاقتصادي فيتمثل في أن الأجر هو أحد العناصر المهمة في تحديد تكلفة الإنتاج، والاعباء التي تقع على عاتق صاحب العمل فتزداد هذه الأعباء بزيادة عناصر التكلفة الإنتاجية وتتنخفض بانخفاضها، أما الاعتبار الاجتماعي فهو أن يحصل العامل على دخل، مقابل عمله، يضمن له الحد الأدنى اللازم لإشباع احتياجاته، في ضوء الأسعار التي يدفعها في مقابل المأكل والمشرب والملبس والتعليم والصحة وهو ما يعرف بسلة الاستهلاك.

وعند تحديد الحد الأدنى للأجر يجب مراعاة التوازن بين هذين الاعتبارين، بحيث لا يهمل أحدهما لصالح الآخر، والا كانت النتائج وخيمة سواء من الناحية الاقتصادية، إذا ما تم تحديد الأجور بصورة مبالغ فيها حيث يؤدي ذلك إلى احجام أصحاب رؤوس الأموال عن الاستثمار، وخلق فرص جديدة، أو من الناحية الاجتماعية، إذا ما حددت أجور العمال على نحو لا يحقق لهم متطلباتهم الأساسية، مما يؤدي إلى وقوع اضطرابات اجتماعية، ويتهدد السلام والامن الاجتماعي.

من الواضح أن هناك مظاهر خلل واضحة في سياسات الأجور في الاقتصاد اليمني مما يضع تحديات ومعوقات تعوق أي تعديلات في السياسة الأجرية والواقع يفرض ظروف معيشة لا يتلاءم مع الحد الأدنى للرواتب والتي حددتها الأدنى في المادة (38/هـ) من القانون رقم (43) لعام 2005م إذ نصت على " يحدد الحد الأدنى للأجور بمبلغ لا يقل عن عشرين الف ريال ابتداء من تاريخ صدور القانون ويراعي

مستقبلا نتائج مسح ميزانية الاسرة وعلاقته بخط الفقر ومعدل التضخم ". فتجد صعوبة

الخاتمة

ان تطبيق سياسات قديمة في ظل أجهزة إدارية تعاقبت وجعلت من نظم الحكم المتتالية لا تستجيب للإصلاحات القانونية والمالية ولا حتى للتفكير في أزمة المواطن الخانقة في ظل ارتفاع الأسعار وغلاء الإيجارات والازمة الإنسانية وارتفاع المشتقات النفطية وازدياد النفقات والسلع مما اثر على حياة المواطن ومستوى معيشته وعلى الصعيد الاخر سبب التوظيف المتزايد في القطاع العام في اليمن في فترة ما قبل النزاع وبعده ضغطا على ميزانية الدولة لتستهلك ما يمثل 32% من الانفاق الحكومي كمرتبات واجور بين عامي 2001م و2014 م . ولم يكن هناك اصلاح قانوني للمطالبة بزيادة الحد الأدنى والأعلى للأجر والنظر لمطالب القاعدة العريضة من صغار ومتوسطي الموظفين ليساعد المواطنين سواء من القطاع الحكومي كموظفي الدولة أو العمال العاملين في القطاع الخاص وتبني إصلاحات في قضية الحد الأدنى والأعلى للأجر أو لدخل المواطن البسيط الذي انهكته المعاناة الحياتية في ظل رواتب واجور ضئيلة لا تلبي الاحتياجات اليومية للمواطن وارتفاع مهول للأسعار والخدمات وانخفاض في العملة الوطنية.

العديد من المشكلات تعاني منها الهياكل الإدارية في الدولة والقانونية وأيضا زادت حدة المشكلات مع التوسع الكبير في عدد العاملين في وظائف الدولة والقطاع الخاص . وادت الممارسات الخاطئة وغير المدروسة لكثير من المشاكل وسببت المعالجات الخاطئة فشل في ضمان الاستقرار المؤسسي أو الاجتماعي مع كثر المطالبة بالزيادات أو العلاوات السنوية التي تهدف للتخفيف من الضغوط التضخمية على دخول الافراد من موظفي جهاز الدولة والخاص مراعاة للاستقرار الاجتماعي والتي لا تجدي لأنها أيضا تصل منقوصة للمستحقين ولا تلبي احتياجات الواقع والحياة الكريمة وارتفاع المعيشة.

وعلى الرغم من المحاولات في معالجة الوضع الاقتصادي السيء الذي تمر به الحكومة اليمنية والعجز في إيجاد حلول وإجراءات إيجابية تزيد من مقدار الحد الأدنى للأجور والتوزيع العادل للموارد وإخضاع الجميع للمعايير المالية والإدارية ذاتها ، فلم نجد برنامج متكامل لإصلاح الأجور ورفع الحد الأدنى ومعالجة لوضع الموظفين الإداريين وللزيادة الخاصة في التوظيف سواء على مستوى التعيينات الجديدة الإدارية أو على مستوى التعيينات في القطاع الأمني والعسكري . ونجد في

المقابل استئراء للفساد وضعف الكفاءة واستغلال النفوذ وعدم المسألة أو المحاسبة مما يؤدي إلى تراجع الدولة في أداء مهامها.

التوصيات

1. تعديل الحد الأدنى للأجور ليتلاءم مع طبيعة الحياة المعيشية للمواطن وفق معالجات اقتصادية موضوعية .
2. تشكيل فريق اقتصادي وقانوني لوضع معالجات .
3. إعادة النظر في سياسات الأجور في القطاع العام والقطاع الخاص بما يضمن تحقيق التوازن ويحقق الصالح العام .
4. وضع نظام معلوماتي أوسع وتفعيل نظام البصمة وتطوير نظام تقنية المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات الحديثة .
5. وضع نظام لمراجعة المرتبات والأجور خلال فترات زمنية محددة في ضوء العوامل الاقتصادية والميزانية العامة للدولة .
6. تطوير وتحديث التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية .
7. التزام الحكومة بالخفض من الانفاق المسبب لاستنزاف الموارد والنفقات بالعملة الصعبة .
8. مراجعة هيكل الأجور والمرتبات بما يعكس تلبية حاجات المواطن المعيشية.
9. قيام نظام التعيينات والترقيات بناء على الأساس الموضوعي ومعيار الجدارة.
10. تفعيل دور أجهزة المتابعة والتقييم لاي ممارسات خاطئة في زيادة التوظيف تشكل عبء على الموازنة العامة للدولة.
11. تحقيق مبدأ عدالة توزيع الرواتب والمزايا والتعويضات المالية وتطوير مفاهيم اعداد الميزانية وأساليب ادارة الموارد البشرية في الأجهزة الحكومية
12. تفعيل دور النقابات