

# **متطلبات الحوار الاجتماعي في دول مجلس التعاون<sup>١</sup>**

**ورقة عمل مقدمة للمؤتمر السابع**

**للجمعية الاقتصادية العمانية**

**التنمية المستدامة وسوق العمل**

**مسقط: ٩ - ١٠ مارس ٢٠١٤ م**

**إعداد: خليل بوهزاع<sup>١</sup>**

---

<sup>١</sup> - الورقة لا تُعبر إلا عن وجهة نظر الكاتب الشخصية.

# متطلبات الحوار الاجتماعي في دول مجلس التعاون

## ١- صراع أم حوار

ظاهرة الصراع مسألة قديمة، قدم خلق الانسان، وهي قضية أزلية ستستمر إلى وإن اختلفت أشكال هذا الصراع وآليات التعاطي معه. فأول لقاء بين إنسانين، قابيل وهابيل، اختلفوا فيما بينهم على ما قدموه من قربانين تُقبلت من أحدهم ورفضت من الآخر، فما كان من قابيل إلا أن يُحل هذا الصراع بقتل قابيل.

ومع تطوّر البشرية، وتشكل المجتمعات، اختلفت أشكال الصراع وآلياته إدارته، فبدأت الصراعات بين البشر للاستئثار بمقومات الحياة من طعام وشراب، وانتقلت لتكون صراعاً على السيطرة وقيادة المجتمع وموارد، وكان لكل مرحلة من تلك المراحل وسيلة تُحل بها الصراعات، تارة بالركون إلى القوة، وتارة أخرى باعتماد الحوار والتفاهم وسيلة تتقدم بها الحياة.

وفي المجتمعات الحديثة، ومع بدء تشكل الدول، أصبح الافراد منتمين إلى طبقات اجتماعية متضادة في المصالح والامتيازات، بحسب موقعها من المنظومة الاقتصادية والسياسية المسيطرة. فعلى الصعيد الاقتصادي، هناك حتماً تناحر بين ملاك وسائل الانتاج وبين من "يبيعون" قوة عملهم، وعلى المستوى السياسي بين الطبقة الحاكمة والأخرى المحكومة.

وغالباً كان الصراع "العنيف" هو من يحكم تلك العلاقات. ويشهد التاريخ قصص لم تُحل فيها الصراعات إلا من خلال الحروب والثورات التي غيّرت شكل دول ومجتمعات وأعادت رسم التاريخ، وراح ضحيتها الملايين من البشر، إلا أن تغليب المصلحة العليا للمجتمع وتجنّيه ويلات الحروب، جعل من المتصارعين ابتداءً وسائل أقل عنفاً ودمويةً لحل صراعاتهم، حيث ظهرت مفاهيم الديمقراطية والحوار التي مكنت البشر من إدارة صراعاتهم بأسلوب أكثر تحضراً.

وفي هذا الإطار، تأثرت علاقات العمل والصراع بين رب العمل والعامل، ومرت بمراحل ساد فيها "العنف" في إدارة الصراع بين الطبقة العاملة وطبقة أصحاب العمل، انتقلت هذه المرحلة فيما بعد وفي القرن التاسع عشر بالتحديد إلى علاقة تكاملية في إطار من الحوار الاجتماعي، الذي أيضاً لم يخلوا من بعض "العنف".

فقد تبين من الناحية العملية، أن قاعدة المساواة القانونية وحرية الارادة الفردية، وغياب الدولة عن تنظيم علاقة العمل بين العمال وصاحب العمل، وغيرها من الشعارات، كمبدأ سلطان الارادة، لم تكن سوى شعارات براقعة عندما يسود قانون الاقوى اقتصادياً.

كما تبين أن الزعم بحق العامل في ممارسة حريته في رفض عقود العمل المعروضة عليه والمقترنة بشروط عمل مجحفة هي مسألة نظرية في غياب تشريعات آمرة تراعي الجانب الضعيف في علاقة العمل، حيث لم تظهر تلك التشريعات، التي تطوّر معها أسلوب الحوار، دون مخاض فكان لا بد للطبقة العاملة أن تلعب دوراً اجتماعياً وسياسياً في المظاهرات وأعمال العنف والثورات التي عرفت القارة الأوروبية في منتصف القرن التاسع عشر، كثورات ما عُرفت ببربيع الشعوب أو الثورات الأوروبية، وكومونة باريس وغيرها<sup>٢</sup>.

ومع تشكل منظمة العمل الدولية في العام ١٩١٩م، بدأ مفهوم الحوار الاجتماعي يترسخ من خلال هيكل المنظمة التي اعتمدت ثلاثية التكوين، الحكومات، العمال وأصحاب العمل، وبات أساساً لتشريعات العمل على المستوى الدولي والوطني.

## ٢ - مفهوم الحوار الاجتماعي:

الحوار هو لغة العقل، وفي اللغة يعني تراجع الكلام، كما ورد في لسان العرب لابن منظور تحت الجذر (حور) وهم يتحاورون أي: يتراجعون الكلام. والمحاورة: مراجعة المنطق والكلام في المخاطبة.

واصطلاحاً، الحوار هو نشاط عقلي ولفظي يقدم المتحاورون الأدلة والحجج والبراهين التي تبرر وجهات نظرهم بحرية تامة من أجل الوصول إلى حل لمشكلة أو توضيح لقضية ما.

ومع بدايات القرن العشرين، ظهر ما مصطلح الحوار الاجتماعي، ويقصد به، كما تُشير أدبيات منظمة العمل الدولية "مشاركة العمال وأصحاب العمل والحكومات في صنع القرار بشأن مسائل العمالة والعمل"، وتضيف "وهو يشمل كافة أنواع المفاوضة والتشاور وتبادل المعلومات بينها بشأن المصالح المشتركة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية وسياسة العمل"<sup>٣</sup>.

ويهدف الحوار الاجتماعي بهذه الصيغة إلى إيجاد أرضية لضمان استمرار العملية الانتاجية والاقتصادية وحل الاشكاليات بين أطرافها، الذين غالباً ما تتسم مصالحهم بالتضارب، بأسلوب يسمح لجميع الاطراف بتبادل واستعراض وجهات نظرها بشأن القضايا موضع الخلاف، بدلاً من الاتجاه

<sup>٢</sup> - راجع الدكتور عدنان التلاوي - القانون الدولي للعمل - المكتبة العربية - ٢٠١١ - صفحة ٣١ وما بعدها.

<sup>٣</sup> - مكتب العمل الدولي - الحوار الاجتماعي (ILC.102/VI) - ٢٠١٣ - صفحة (٥)

إلى التصلب في المواقف الذي قد ينشأ عنه تزايد حدة الخلاف وتأثر العملية الانتاجية بالتوقف أو التباطؤ.

ويسهم الحوار في تعزيز وتنمية العلاقات الاجتماعية في مكان العمل والسعي إلى تحقيق قدر من العدالة في علاقة العمل، إضافة إلى تحسين السياسات المرتبطة بسوق العمل. كما أن للحوار الاجتماعي تأثيراً مباشراً على الأمن والسلم الاهلي الذي يشكل عنصراً أساسياً في معادلة التنمية، ذلك أن قيام نزاع من العمال ونقاباتهم وبين أصحاب الأعمال له بالغ الأثر والنتائج السلبية على الطرفين من خلال تأثيره على استقرار علاقات العمل<sup>٤</sup>.

وتذهب بعض أدبيات منظمة العمل الدولية إلى أبعد من ذلك حينما رأت بأن للحوار الاجتماعي تأثيراً مباشراً على خفض حالات الفقر وتحسين ظروف الفئات المهمشة من العمال<sup>٥</sup>، وقدرته، أي الحوار، على تمرير عمليات إعادة هيكلة أسواق العمل في ظل الازمات الاقتصادية أو خلال مراحل الانتقال الاقتصادي من نهج إلى آخر.

ولقد عنت منظمة العمل الدولية بالحوار الاجتماعي منذ أن تأسست في العام ١٩١٩، وعززت هذا التوجه في العام ١٩٤٤ في مؤتمر فيلادلفيا بُعيد الحرب العالمية الثانية، ويُعد هذا المفهوم العمود الفقري الذي يقوم عليه هيكل المنظمة وأحد الاهداف الاربعة لبرنامج العمل اللائق.

ويمكن الجزم بالقول، بأنه لا يخلو صك من صكوك منظمة العمل الدولية من مادة أو أكثر تؤكد على أهمية الحوار الاجتماعي لإنفاذ المبادئ التي تحتويها تلك الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المنظمة، وبضرورة التشاور مع المنظمات الأكثر تمثيلاً للعمال ولأصحاب العمل، إلا أن اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم (٨٧) واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية رقم (٩٨)، تعدان من أبرز الاتفاقيات المؤصلة لمبدأ الحوار الاجتماعي والتي جاءت ضمن الاتفاقيات الثمان المشكلة لإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إضافة إلى اتفاقية المشاورات الثلاثية رقم (١٥٧)، واتفاقية إدارة العمل رقم (١٥٠) والتوصية المرفقة بها رقم (١٥٨).

وقد أكدت المنظمة على جميع المبادئ الواردة في الصكوك الصادرة عنها بشأن الحوار الاجتماعي خلال مؤتمر العمل الدولي في العام ١٩٩٦ حول موضوع التشاور الثلاثي على الصعيد الوطني بشأن السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وجددت هذا الالتزام في العام ٢٠٠٨م في إعلان العدالة

<sup>٤</sup> - للمزيد أنظر د.تامر يوسف سغفان- المفاوضة الجماعية- مكتبة الوفاء القانونية- الطبعة الأولى ٢٠١٣- صفحة ١٠٢ وما بعدها.

<sup>٥</sup> - للمزيد أنظر Graeme J. Bukely & Giuseppe Casale- Social dialogue and poverty reduction- ILO 2006

الاجتماعية من أجل عولمة عادلة الذي أعتمد أربعة أهداف رئيسية من ضمنها تعزيز الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي.

وشهد مؤتمر العمل الدولي في دورته (١٠٢) خلال العام ٢٠١٣، طرح موضوعين من موضوعات المؤتمر حول الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية، إضافة إلى تقرير المدير العام الموسوم بـ(نحو مسؤولية منظمة العمل الدولية) الذي أكد في أكثر من موضع على أهمية الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية والتمثيل الثلاثي لاسيما في ظل الازمة المالية التي شهدها العالم ومازالت آثارها حاضرة على سوق العمل بشكل خاص.

### ٣- شروط ومقومات الحوار الاجتماعي:

يشترط في أي حوار وجود أطراف متضادة المصالح من حيث المبدأ، فغالباً ما تكون مصالح أصحاب العمل والعمل متناقضة، إذ يحاول اصحاب العمل زيادة الارباح وخفض كلفة الانتاج، ومن جهتم يسعى العمل إلى تحسين الأجور وظروف العمل. إلا أن الطرفين في ذات الوقت يتمتعان بمصالح كبرى مشتركة، خصوصاً تلك المتعلقة بتشجيع علاقات الاستقدام التي تعزز الانتاجية ونجاح المؤسسة، وتلك المرتبطة بخلق مجتمع يمكن فيه تأمين مصالح جميع المجموعات ضمن إطار اقتصادي واجتماعي متوازن<sup>٦</sup>.

من جهة أخرى، فإن أحد أهم مقومات الحوار أيضاً وجود مصلحة مشتركة بين أطراف الحوار تمكنهم البناء على ما هو مشترك والتعاون لإيجاد حلول مرضية ومقبولة للقضايا التي هي موضع نزاع واختلاف، وضرورة وجود بنية تشريعية مُحفزة وداعمة للحوار.

وانطلاقاً من تعريف منظمة العمل الدولية للحوار الاجتماعي، فإن أطراف الحوار هي ثلاثة، الحكومات، بوصفها الجهة المعنية بإنفاذ سياسات وتشريعات العمل تارةً، وتارةً أخرى بوصفها رب عمل حينما يتعلق الموضوع بالموظفين والعمال في القطاع العام، أصحاب العمل، بوصفهم مالكي الوحدات الاقتصادية وأرباب العمل، والعمال بوصفهم العنصر المنتج والذي يكون في الغالب هو الطرف الأضعف في علاقة العمل.

وما يجدر ذكره في هذا المجال، بأن هناك حوار طويل مازال قائماً في أروقة منظمة العمل حول الجهات التي يمكن أن تكون طرفاً في عملية الحوار الاجتماعي، حيث تشير بعض الدراسات الصادرة

<sup>٦</sup> - وليام سمبسون- الحوار الاجتماعي والثلاثية: الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية- ورقة عمل- الندوة الاقليمية حول تعزيز الثلاثية وتطوير الحوار الاجتماعي في الدول العربية (٢٤-٢٦ أكتوبر ٢٠٠٠)

عن منظمة العمل الدولية بأن مؤسسات المجتمع المدني يمكن أن تلعب دوراً هاماً ورئيساً في الحوار في إطار ما يعرف بـ "الحوار المدني" إلا أن محاذير أيضاً تطرحها تلك الدراسات من إمكانية ذوبان مؤسسات المجتمع المدني في جهات أكثر فاعلية وقوة، لاسيما في ظل فقدان هذه المؤسسات لولايات التمثيل التقليدية ولا المشروعية اللازمة<sup>٧</sup>.

و غالباً ما تشكك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في جدوى فتح عمليات الحوار أمام المجتمع المدني في صيغ مثل "الهيكل الثلاثي + عناصر أخرى" أو "الهيكل متعدد الأطراف" أو "الحوار المدني". وينبع هذا الموقف من إيمان هذه المنظمات بأن الحوار الاجتماعي الحقيقي والفعال يتوقف على تمثيل المنظمات التي تتعاطى مع الحكومات ومع بعضها البعض، تمثيلاً يستند إلى الهيئات الفعلية المكونة لأعضائها<sup>٨</sup>.

وفي تقدير، فإن مؤسسات المجتمع المدني يمكنها أن تلعب دوراً مسانداً في دفع عملية الحوار الاجتماعي، لكن ليس بكونها طرفاً فيه، وذلك عبر تشكيلها حملات ضغط كي يكون الحوار الاجتماعي مستنداً على المعايير الدولية سواء تلك المتعلقة بحقوق الإنسان أم معايير العمل، وقد يمكنها أن تكون طرفاً شامداً ومراقباً لتنفيذ ما تنثمر عنه عملية الحوار، أما أن تكون طرفاً فيه، فهي مسألة لا يمكن القبول بها، ولعل أحد وأهم الشروط التي يجب توافرها في المحاور أن يكون ممثلاً للطبقة أو الفئة التي يمثلها، وهي مسألة غائبة في تكوين مؤسسات المجتمع المدني.

وبطبيعة الحال، يختلف منهج وفاعلية أطراف الانتاج من بلد إلى آخر، ويعود هذا الاختلاف إلى ظروف ذاتية تتعلق بقوة كل طرف من أطراف الحوار ومدى تمكنه من أدوات المفاوضة وقدرته ودرجة الثقافة، وأخرى موضوعية مرتبطة بالإرث والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع.

ويمكن الجزم بأنه لا يمكن الفصل بين الديمقراطية السياسية واقتصاد السوق والثلاثية. وبذلك تكون البيئة الديمقراطية هي أحد الاعمدة الاساسية التي يقوم عليها الحوار الاجتماعي الفعال.

وتشير الكثير من التقارير الدولية بأن المشاورات الثلاثية أو الحوار الاجتماعي لا يمكن أن ينجح ويحقق ثماره إلا في المجتمعات التي تسود فيها القيم الديمقراطية، وينعكس ذلك على معدلات التنمية، كما تؤكد التقارير بأن النمو الاقتصادي المرتفع مع غياب للمشاركة الحقيقية، ليس دليلاً على صحة السياسات الاقتصادية، فقد أثبتت التجربة التونسية على سبيل المثال بأن معدلات التنمية المستقرة التي

<sup>٧</sup> - مكتب العمل الدولي- الحوار الاجتماعي (ILC.102/VI)- ٢٠١٣- صفحة ١٧

<sup>٨</sup> - المصدر السابق.

لازمت السنوات السابقة للثورة التونسية، لم تجنب البلاد انفجار الفئات المهمشة والضعيفة، وهو ما سنراه بوضوح أكثر حين مناقشة التجربة التونسية في الحوار الاجتماعي.

وتتبعكس البيئة الديمقراطية على مطلب آخر من متطلبات الحوار الاجتماعي الفعّال، وهو حرية التنظيم، إذ تفترض عملية الحوار الاجتماعي وجود منظمات تمثل أصحاب العمل والعمال تمثيلاً صحيحاً، سواء من حيث إجراءات تأسيس تلك المنظمات أو من حيث انتخاب هيئاتها القيادية وتسييرها، وذلك بما يتوافق والمعايير الدولية المعنية بحرية التنظيم، وعلى رأسها تلك الصادرة عن منظمة العمل الدولية، الأمر الذي يتطلب وجود بنية تشريعية مشجعة على قيام منظمات نقابية مستقلة.

ولا يكفي وجود منظمات تمثل مصالح الشركاء الاجتماعيين فحسب، بل يجب أن تكون تلك التنظيمات مستقلة عن أية تأثيرات خارجية أو تتجر خلف أجندات لا تستند إلى مصلحة الفئة التي تمثلها، وألا تتدخل الدولة، ومن باب أولى باقي أطراف الانتاج، في قراراتها الداخلية أو كيفية تشكيلها وطريقة تسييرها لعملها.

كما أن تأسيس المنظمات الممثلة لمصالح العمال أو أصحاب العمل بحرية، لن تكون ذات مغزى إذا لم تترافق تلك الحرية في التنظيم بحرية في التعبير عن الرأي تجاه السياسات والتشريعات على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

ولا شك في أهمية الاعتراف بحقي الإضراب من جانب العمال والإغلاق من جانب أصحاب العمل متى فشل الحوار الاجتماعي، فوجود مثل هذه الأسلحة في أيدي طرفي علاقة العمل تزيد من التوازن النسبي في العلاقة بينهما التي تغلب عليها سمة النزاع. وليس المقصود من الاعتراف فقط مجرد الاعتراف بالحق في الإضراب والإغلاق فقط، وإنما كذلك تنظيم استخدام هذه الحقوق ووضع الضوابط اللازمة، على ألا يترتب على هذه الضوابط خروج الحق في الإضراب، والإغلاق عن نطاق المصالح المهنية<sup>٩</sup>.

من جهة أخرى، فإن ضمان تدفق المعلومات وشفافيتها فيما بين الاطراف المتحاورين، شرطاً مهماً في تسيير عملية الحوار والوصول بها إلى بر الأمان، فعلى سبيل المثال حين يطالب العمال بزيادة في الأجر فإنهم يفترضون أن المنشأة التي يعملون فيها تدر أرباح، ولكن حين تتشارك المنشأة مع ممثلي العمال حول كل ما يتصل بعملية الانتاج والارباح التي تحققها، فإنه سيكون من السهل إقناع

<sup>٩</sup> - منظمة العمل العربية- الحوار الاجتماعي من أجل تنمية مستدامة- مؤتمر العمل العربي الدورة (٣٨) ٢٠١١- صفحة ١٩

الطرف الثاني بحقيقة الموقف المالي، ومدى تأثير تلك الزيادات على مستقبل المنشأة التي تشكل مصدر رزق للعمال.

وتلخيصاً لذلك، فإن مقومات الحوار الاجتماعي الناجح تتمثل في وجود بيئة ديمقراطية، بكل مقوماتها، مشجعة على سير حوار حقيقي متكافئ بين أطراف يمثلون الشركاء الاجتماعيين بشكل حقيقي، بحيث تتأسس تلك التنظيمات على أسس من الاستقلالية والقوة في الطرح، فضلاً عن وجود المصالح المشتركة التي يمكنها تهيئة قيام حوار اجتماعي ناجح.

بالتأكيد لا يمكن الجزم بأن الحوار الاجتماعي هو الحل السحري لجميع مشاكل علاقة العمل، فالتاريخ يؤكد، كما سبقت الإشارة، بأن الصدام قد حقق نتائج في بعض الحالات، إلا أن هذه الورقة مهمتها استعراض دور الحوار الاجتماعي في تهيئة بيئة وظروف عمل تسهم في تعزيز قيمة العمل في المجتمع، وبناء مجتمعات مستقرة قائمة على العدل والمساواة، وتأثير ذلك على عملية التنمية في إطارها الشامل، وكيف يمكن من خلال هذا الحوار بناء علاقات عمل مستدامة قادرة على النمو التطور.

#### ٤- تجارب في الحوار الاجتماعي:

سبق وأن ذكرنا بأن حالة الصراع التي مرت بها المجتمعات، بما فيها الصراع العمالي، قد مرت بعدة مراحل لم تكن جميعها ناجحة، كما لم يكن نضال هذه الطبقة من أجل تكريس حقوقها سهلاً، بل تطلب ذلك قدراً كبيراً من التضحيات، وتسبب في مواجهات أخذت في الكثير من الحالات طابعاً عنيفاً ذهب ضحيته كثيرون<sup>١٠</sup>، وتارة أخرى كان الحوار سبيلاً لحلحلة القضايا العالقة.

ولديمومة الاستقرار في علاقات العمل وبالتالي التنمية، انتهجت الدول، لاسيما المتقدمة منها، نماذج مختلفة في مأسسة الحوار الاجتماعي من خلال إيجاد أطر دائمة لها، يلتقي فيها الفرقاء بهدف مناقشة كافة القضايا العمالية والاقتصادية، ضماناً لعدم تعريض مسألة الحوار لتذبذب المزاج السياسي والاقتصادي.

---

<sup>١٠</sup> - راجع د. عبد الهادي خلف- المقاومة المدنية: مدارس العمل الجماهيري وأشكاله- مؤسسة الأبحاث العربية- الطبعة الأولى ١٩٨٨- صفحة ٧٥ وما بعدها.



وتعد الاتفاقات الاجتماعية هي نتيجة للحوار الناجح. الحوار الاجتماعي على الصعيد الوطني والحوار بين ممثلي الحكومات وأرباب العمل والعمال، بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية<sup>١١</sup>.

ولقد أكدت التجارب بأن استقرار نسب النمو الاقتصادي دون ترافقه مع إصلاحات على المستوى السياسي والاجتماعي، هو استقرار شكلي لن يجنب المجتمعات من قيام حركات احتجاجية تصل إلى تغيير المعادلة السياسية في البلدان كما حصل في كل من تونس ومصر، وهو أمر عبر عنه مديرا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حينما أكدا على أن نمو الناتج المحلي ليس بالضرورة دليلاً على حيوية الاقتصاد وقدرته على تلبية مطالب الشعوب الاقتصادية، وذلك بعد أن كانتا تقدمتا تونس ومصر تحديداً كنموذج يقتدى به من حيث النجاح الاقتصادي في ظل الاصلاحات الهيكلية<sup>١٢</sup>.

ولذلك عمدت بعض البلدان، كأوروبا الغربية، حيث الحوار الاجتماعي متطور، إلى مؤسسة الحوار كون الهيئات الثلاثية فيها قائمة على مستوى وطني، وأحياناً تؤسسها التشريعات، وتتمثل مهامها بصنع القرار أو تضطلع بدور استشاري، حيث تتعاطى هذه الهيئات بمواضيع كالضمان الاجتماعي والاستخدام والتدريب<sup>١٣</sup> وغيرها، كما أن بعض الدول، كاللوكسمبورغ الاسكندنافية، تقتصر تشريعات العمل فيها على ضمان الحدود الدنيا من الاجراءات والحقوق وتترك باقي الأمور المرتبطة بعلاقات العمل إما لاتفاقات عامة سبق وأن أبرمت في إطار الحوار الاجتماعي، أو لاتفاقات جديدة تدخل فيها منظمات اصحاب العمل والمنظمات العمالية.

وتشير بعض التقارير<sup>١٤</sup> أن فنلندا لديها نموذج متقدم في الحوار الاجتماعي، حيث يمثل الشركاء الاجتماعيون جزءاً تكاملياً للغاية من صنع السياسات الوطنية والاجتماعية جنباً إلى جنب مع الحكومة والاتحادات المركزية للعمال ومنظمات أصحاب العمل على التفاوض بشأن الاتفاقات. ولا تشمل تلك الاتفاقات الاجور فقط، بل تمتد إلى العمالة وسياسات سوق العمل وغيرها من قضايا السياسات الاجتماعية. ومنذ العام ١٩٦٨ أبرمت الحكومة والشركاء الاجتماعيون العديد من الاتفاقيات في هذا الصدد، وصلت إلى اتفاقات بشأن التدابير العامة للحد من البطالة والحفاظ على مستوى منخفض من التضخم. ورغم بعض العثرات التي واجهت الحوار الاجتماعي في فنلندا، لاسيما في مرحلة الركود التي مرت بها في العام ١٩٩٠م، إلا أن الأسس التي ترسخت في هذا الإطار مكّنت الشركاء الاجتماعيين من تجاوز تلك المرحلة ومواصلة البناء على الثمار التي تحققت بفضل الحوار.

<sup>١١</sup> - منظمة العمل العربية- المصدر السابق.

<sup>١٢</sup> - راجع فواز طرابلسي- اليسار في الزمن الثوري- مجلة بدايات- العدد (١) شتاء ٢٠١٢

<sup>١٣</sup> - منظمة العمل العربية- المصدر السابق- صفحة ٧٢.

<sup>١٤</sup> - المصدر السابق.

كما كان للحوار الاجتماعي في إيرلندا دوراً كبيراً في إيجاد أرضية مشتركة بين الشركاء الاجتماعيين لمواجهة الازمة الاقتصادية التي مرت بها في العام ١٩٨٠م، والقت بظلالها على نسب البطالة التي بلغت ١٧%، حيث انتهى الحوار الذي دشن بين أطراف الانتاج الثلاثة بالوصول إلى أول اتفاق جماعي في العام ١٩٨٧م، حُددت فيه المبادئ الاساسية التي يجب الالتزام بها من كافة الأطراف لتجديد الاقتصاد والنهوض به.

وفي بعض الأحيان تكون العوامل الاقليمية هي العامل الضاغط باتجاه الاقرار بالحوار الاجتماعي، وهذا ما حصل مع إيطاليا والتي لا يوجد فيها إطار مؤسسي للحوار، وكانت في الغالب تلجأ للحوار في أوقات ارتفاع معدلات التضخم والبطالة وجمود سوق العمل، أو لتلبية الضغوطات الناجمة عن عضويتها في الاتحاد الاوروبي، إلا أنها في جميع الأحوال استطاعت من تكريس تجربة في الحوار قائمة على التفاهم واستعداد أطرافه للدخول في هذه الآلية.

الحوار الاجتماعي الوطني في اسبانيا<sup>١٥</sup> غني وثرى. ولقد كانت الثنائية أو الثلاثية جزءاً من العمليات الديمقراطية منذ أواخر ١٩٧٠. ولكن عندما ظهرت الاشتراكية الإسبانية ونجحت في تولى السلطة في عام ١٩٨٢، تعثر الاتفاق الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٨٤ وعُلفت عمليات التشاور والحوار لغاية العام ١٩٩٠. ومنذ ذلك الحين تم إنشاء نمط جديد من الحوار الاجتماعي في اسبانيا. ومع انتخاب الحزب الشعبي المحافظ في عام ١٩٩٦، حيث كان هناك انبعاث للحوار الاجتماعي الوطني، والتوصل إلى أول اتفاق كبير في ظل الحكومة الجديدة والاتفاق على ترشيد لنظام الضمان الاجتماعي الذي وقعته الحكومة واثنين من العاملين الرئيسيين في المنظمات. هذا هو جزء تكاملي من سياسة أوسع للاتفاق المعروف باسم حلف توليدو، التي وافقت عليه جميع الأحزاب السياسية الرئيسية والتي وافق عليه البرلمان في عام ١٩٩٥.

وقد شهد عام ١٩٩٠م ظهور الحوار الاجتماعي الثنائي في مجال المفاوضة الجماعية. وأرباب العمل والمنظمات العمالية القادرة على التفاوض من دون التأثير على الحكومة بشأن قضايا التفاوض الجماعي وإصلاح سوق العمل. إن الاتفاقات الثلاثة المتفق عليها في عام ١٩٩٧ (اتفاق لتحقيق الاستقرار في العمالة، الاتفاق على تغطية الثغرات، الاتفاق بشأن المفاوضة الجماعية) كانت بمثابة علامة فارقة بالنسبة لمستقبل المفاوضة الجماعية الثنائية عن طريق وضع هيكل واضح ونطاق المساومة الجماعية. لتوضيح أدوار مختلف مستويات المفاوضة الجماعية من خلال معالجة مشكلة كيفية تنسيق مختلف مستويات المفاوضة الجماعية، مما عزز من نفوذ الشركاء الاجتماعيين في مناقشة السياسة العامة بشأن إصلاحات سوق العمل.

<sup>١٥</sup> - منظمة العمل العربية- المصدر السابق- صفحة ٧٥

وعلى ذلك يمكن القول بأن نجاح المواثيق الاجتماعية في اسبانيا في ١٩٩٠ هو في جانب منه يعود إلى القيام به مع الحكومة المحافظة استعداد لتعزيز أكثر تركيزاً، ومن المقرر أيضاً أن تحسن القدرة المؤسسية للشركاء الاجتماعيين يزيد من فاعلية وكفاءة الحوار الاجتماعي.

أما على المستوى العربي، فيمكن إجمال القول بأن الدول العربية تقبل الحوار الاجتماعي والتشاور الثلاثي ظاهرياً، وقد أفردت بعض التشريعات أطر عامة للحوار الاجتماعي، ولكن بالعودة إلى الممارسات نجد أن الحوار الاجتماعي إما مشوّه أو غائب على أرض الواقع. وما يؤكد هذا التوجه بأن أشكال الحوار الاجتماعي التي كانت سائدة في عدد من الدول العربية لم تمنع قيام تحركات سياسية ومطلبية غيرت المعادلة السياسية في بعضها كما في تونس ومصر، الأمر الذي يعيد التأكيد على أن الحوار الاجتماعي في ظل غياب الديمقراطية والحريات النقابية وفق المفاهيم المعايير الدولية، يجعل من أي صيغة من صيغ الحوار معدومة الأثر وفاقة لمعناه.

إلا أن طوراً جديداً من الحوار الاجتماعي بدأت في التشكل في بعض الدول العربية، ولعل التجربة التونسية أبرز مثال على ذلك، حيث لعبت الحركة النقابية، ممثلة في الاتحاد التونسي للشغل دور الوسيط بين الأحزاب والقوى السياسية التونسية، بل وقادت الحوار السياسي عبر المبادرات التي تقدم بها وحظيت بقبول كافة الأطراف.

والدور الذي قام به الاتحاد التونسي للشغل لم يأتي وليد اللحظة، بل نتيجة تاريخ طويل من الاستقلالية التي تمتع بها وتمكنه من أن يكون موضع احترام وثقة من قبل كافة أطراف المجتمع التونسي، إضافة إلى دورة الرئيسي الذي لعبه عدد من قياداته أثناء الثورة التونسية، الأمر الذي أكسبه موقعاً متقدماً في المجتمع التونسي.

وبالمقابل، لم تستطع الحركة النقابية في مصر من لعب دور إيجابي في انتشار البلد من مخاض لازال غير واضح المعالم، بل كانت الحركة النقابية التقليدية، وهي جزء لا يتجزأ من الحزب الحاكم في مصر قبل الثورة، عاملاً مسانداً لقمع المتظاهرين أبان ثورة ٢٥ يناير، وكشفت التقارير كيف لعب رئيس اتحاد نقابات عمال مصر دوراً في ما يُعرف بموقعة الجمل، الأمر الذي أدى تزايد عدد النقابات المنضوية تحت الاتحاد المصري للنقابات المستقلة والذي بدأت جذوره بالتشكل في العام ١٦٢٠٠٩.

---

<sup>١٦</sup> - تأسست أول نقابة مستقلة للعاملين في مصلحة الضرائب العقارية من قبل العاملين بالدولة في هذا القطاع في العام ٢٠٠٩م، بعد ذلك تأسست ثلاث نقابات أخرى قبل ثورة يناير ٢٠١١، هي نقابة المعاشات، والعلوم الصحية، والمعلمين. وتأسست غالبية النقابات المستقلة بعد ثورة يناير، تعدى عددها ١٥٠٠ نقابة، ووصل عدد الاتحادات التي تضم النقابات المستقلة لـ ٥ اتحادات.

وقد يكون من المناسب ونحن نتحدث عن تجربتي مصر وتونس، الإشارة إلى موضوع تسييس العمل النقابي، أو دخول النقابات في العمل السياسي، وهي مسألة كثيراً ما تلاقي جدلاً بين الحكومات التي تتهم العمال بأنهم ينفذون أجندات سياسية، وبين العمال الذين يرون في تحركاتهم نقابية صرفه وإن اختلطت في بعضها بالسياسة فهي لا تعدوا بأنها مواقف تصب في صالح الطبقة العاملة.

فالدور الذي قام بها الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وهو أحد أفرع الحزب الوطني الحاكم في مصر سابقاً، كان سياسياً، ولكنه جاء متسقاً ورؤى الحزب الحاكم ومنفذاً لسياساته، بينما استطاع اتحاد الشغل التونسي من انتشاره البلاد من أزمة كانت على وشك أن تعصف بها، والاضاع الحالية التي تمر بها مصر وتونس تؤكد قدرة العمال في جهة على لعب دور سياسي سيئ، وفي جهة أخرى دور سياسي إيجابي.

وعلى ذلك لا يمكن الجزم بأن دخول النقابات المعترك السياسي في جميع صورة سيئ، كما تشير التجارب التي ذكرت أعلاه، فمتى ما كانت المواقف النقابية معبرة عن مصالح العمال والمصالح العليا للبلاد وليست انسياقاً فجاً خلف أجندات سياسية لأحزاب، فهي مسألة لا غبار عليها، والدليل التجربة التونسية.

## ٥- الحوار الاجتماعي في دول مجلس التعاون

لا يمكن الحديث عن الحوار الاجتماعي دون التطرق إلى مقوماته وشروط نجاحه، وهي مسألة سبقت الإشارة إليها. ولذلك سأحاول في هذا الجزء من الورقة معالجة قضية الحوار الاجتماعي في إطار التشريعات والممارسات، وما هي العناصر التي يمكن البناء عليها في عملية تطوير الحوار الاجتماعي وما هي العناصر الناقصة في المعادلة.

من حيث المبدأ، فقط أربع دول خليجية هي التي تنظم العمل النقابي بموجب قوانين، الكويت والتي بدأت تجربتها منذ العام ١٩٦٢ مع إقرار أول دستور للبلاد، البحرين حيث التجربة العمالية فيها قديمة، إلا أن ممارسة العمال لنشاطهم النقابي في إطاره العلني لم يتم إلا بعد العام ٢٠٠٢ ودخول البحرين مرحلة "الإصلاح السياسي"، فيما كان العمال في السابق ينظمون أنفسهم فيما يُعرف باللجان العمالية، حيث تفتقد الأخيرة الكثير من مقومات الحرية النقابية، وسلطنة عمان، حيث أقر فيها العمل النقابي بموجب المرسوم السلطاني رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٣، أما القانون القطري، وإن كان يشرعن

العمل النقابي في إطار اللجان العمالية، إلا إنه مع شروط التأسيس يكون من المستحيل قيام تنظيم نقابي<sup>١٧</sup>.

وتبعاً لذلك فسيتم الاقتصار على استعراض الحوار الاجتماعي في تجربتين، الكويت والبحرين نظراً لقدمهما، عبر تقسيم المدخل الذي نحن بصده إلى مرحلتين، الأولى قبل اكتشاف النفط، حيث كان الاعتماد المطلق على عوائد صيد اللؤلؤ والأسماك والتجارة، والثانية بعد ظهور النفط وتشكل اقتصاد الريع.

#### ٥-١ - التجربة البحرينية:

منذ مطلع القرن الماضي، سعت الحركة العمالية البحرينية في تحركاتها المطالبة إلى وضع إطار قانوني يُشرع تشكيل النقابات فيما بين العمال في مختلف القطاعات.

وإن كانت بداية النشاط الاقتصادي في البحرين مرتكزة على صيد اللؤلؤ والأسماك، والزراعة، إضافة إلى بعض الصناعات اليدوية البسيطة، إلا أن التنظيم القانوني كان ضرورة ملحة بالنسبة للعاملين في صيد اللؤلؤ، خصوصاً إذا ما تم الأخذ في الاعتبار كم الضغوطات والمصاعب التي يتعرضون لها على أيدي النواخذة (صاحب سفينة صيد اللؤلؤ في غالب الأحوال، وقد يكون في حالات أخرى ربانها)، الذين غالباً ما يضطهدون العمال العاملين على ظهر سفنهم<sup>١٨</sup>.

وقد زادت أهمية تأطير العلاقة بين العامل ورب العمل في شكلها القانوني، والرغبة في خلق مؤسسات تكون حامية عن مصالح العمال، وداعمة لمطالبهم، حينما أكتشف النفط في البحرين، وأصبح الاقتصاد يغادر شيئاً فشيئاً الأساليب التقليدية في العمل والإنتاج.

---

<sup>١٧</sup> - ينص القانون على إنه يمكن تأسيس نقابة/ لجنة في المنشآت التي لا يقل فيها عدد العمال القطريين عن مائة عامل، علماً بأن كلا من الموظفين والعاملين في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تؤسسها أو تُشارك في تأسيسها قطر للبترول أو التي تساهم فيها، والعاملين في الشركات القائمة على تنفيذ اتفاقيات الاستكشاف والمشاركة في الإنتاج واتفاقيات واقتسام الإنتاج واتفاقيات المشاريع المشتركة في مجال العمليات البترولية والصناعات البتروكيمياوية، وكذلك الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين خاصة، جميعهم غير مشمولين بأحكام القانون. وبالنظر إلى محدودية مساهمة العامل القطري في القطاع الخاص، والتي تتركز أغلبها في الشركات البترولية أو المتعاقدة معها؛ فإنه قد يستحيل عملياً تأسيس نقابة أو لجنة عمالية.

<sup>١٨</sup> - يذكر الكاتب والنقابي محمد المرباطي موضعاً علاقة "العمل" في الغوص في مقال بجريدة الأيام - العدد ٨٦٤٦ الثلاثاء ١١ ديسمبر ٢٠١٢ قائلاً "كان النظام الاجتماعي الذي هيمن على الحياة العامة طيلة قرون شبيهاً بالنظام الإقطاعي، ويرجع ذلك إلى أن القوى المنتجة (الغواصين) كانوا أسرى ديونهم المتوارثة طوال حياتهم، وهو النظام الوحيد الذي يورث الديون للأبناء والأحفاد، وكان لنظام الغوص مساوئ أخرى، حيث كان للتجار وأصحاب السفن سلطات واسعة فسي إخضاع الغواصين من خلال الديون والشروط المترتبة عليها، وكان للمالك صلاحيات مطلقة في إخضاع الغواصين لسلطته، فالتاجر أو صاحب المال (المدين) كان بمثابة أمير الغوص وهو الحاكم المطلق في نفوذه وسيطرته على هؤلاء الغواصين باعتباره المالك لكل شيء والباقون (الغواصون) مجرد افراد لا يملكون حق الانتقال من سيد لآخر.

وقد مرت الحركة العمالية بعدة مراحل في مطالباتها بصياغة قانون يحمي العمال ويشرعن تشكيل مؤسساتهم النقابية، ولهذا سنحاول في هذا الفصل استعراض موجز لتاريخ الحركة العمالية في البحرين.

#### ٥-١-١- مرحلة ما قبل اكتشاف النفط:

كانت مهنة الغوص بحثاً عن اللؤلؤ، من أبرز المهن في البلاد في مرحلة ما قبل اكتشاف النفط في الثلاثينات، إلا أنها رغم ذلك، بقيت كمهنة حيوية حتى مطلع الستينيات، حيث انتهت تماماً، ولم تعد تشكل جانباً يذكر من الدخل القومي كما كانت آنذاك.

ويُقسم الطاقم العامل على ظهر السفن في مهنة اللؤلؤ إلى صنفين: الممولين والمشتغلين. فالصنف الأول يوفر الأموال اللازمة لإعاشة المشتغلين عندما يذهبون إلى البحر ويتركون عوائلهم خلفهم، بينما يعمل الصنف الثاني لتوفير الدخل اللازم لتسديد القروض المقدمة من الممولين وتحقيق أرباح أخرى.

وتبعاً لهذا التقسيم، فإن "الاستحواذ" على مداخل هذه المهنة يستأثر بها قلة من ملاك السفن، والقادرين على تمويل رحلات الصيد، وبالتالي برزت هنا الحاجة إلى وجود نوع من النظام يحدد طبيعة العلاقة بين رب العمل (النوخذة) والعامل على سطح السفينة، سيما وأن تقسيم عائد الصيد يتم توزيعه بطريقة غير عادلة، إذا ما أخذنا في الاعتبار المشقة والمخاطر التي يتعرض لها العامل طول الشهور الستة التي يقضيها في عرض البحرين.

كل ذلك، جعل من العاملين في هذه المهنة، والغاصة بالتحديد، يشعرون بنوع من الغبن تجاه أرباب أعمالهم، خصوصاً في ظل كل المصاعب التي يتعرضون لها، إضافة إلى أن العديد من العاملين على ظهر السفينة، يقومون بالاستدانة من أجل تلبية احتياجاتهم المعيشية طول أشهر الشتاء، ليسددوا التزاماتهم تلك فترة موسم صيد اللؤلؤ، وهو أمر يجعلهم في حالة استدانة مستمرة، تنتهي بوفاة العامل أو عجزه عن ممارسة المهنة، وبذلك يبدأ فصل آخر من المعاناة، تتمثل في بيع ممتلكاته.

وحدثت مطالبات في العامين ١٩٢٦ و ١٩٢٧ من قبل بعض العاملين على ظهر السفن، والغاصة بالتحديد، من أجل تحسين أوضاعهم المعيشية وظروف العمل، ولكن لم تنتج تلك المطالب على أثر يذكر<sup>١٩</sup>.

<sup>١٩</sup> - عبدالله جناحي - الحركة النقابية البحرينية تاريخها وتحدياتها - دراسة غير منشورة.

وقبل العام ١٩٣٢، كانت المشاعر السيئة في نفوس الغواصين تجاه النواخذة تتراكم، حتى كتب لها الخروج على السطح في منتصف العام ١٩٣٢، حينما ذهب عدد من الغواصين في المحرق إلى الشيخ عبدالله بن سلمان آل خليفة طالبين زيادة السلفية قبل أن يتوجهوا إلى الغوص، إلا أنه دعاهم إلى التقدم بشكواهم أمام المستشار البريطاني في ذلك الوقت، وأمر الأخير باعتقال عدد من الذين اشتبه فيهم بالتحريض على إحداث الاضطرابات، فاعتقلوا وكان هذا الإجراء كافياً لتجسير الوضع بدلاً من احتوائه.<sup>٢٠</sup>

واستمرت المواجهة بين الغواصين والشرطة التابعين للمستشار واعتقل عدد منهم، بعد أن اشترك كل من هو تحت قيادة المستشار في المعركة، وأطلقوا النار على الغواصين وجرح عدد منهم.

#### ٥-١-٢ - الحركة العمالية مع بداية اكتشاف النفط:

شكل ظهور النفط في البحرين عام ١٩٣٢ بداية تغير نمط الإنتاج، فانتقلت الحياة الاقتصادية من الاعتماد على اللؤلؤ والزراعة كمصادر للدخل إلى الاعتماد على صناعة النفط، ما تطلب ذلك انتقال تلك العمالة إلى شركات النفط، حيث تشكلت منهم فيما بعد طبقة عاملة جديدة ساهم إنتاجها في تطوير المجتمع البحريني.

وكانت ظروف العمل في شركات النفط محففة للغاية، حيث تدني الأجور وسوء ظروف العمل وطول ساعات العمل، واختلاف ظروف العمل الجديدة عن سابقتها، إلا أن الكثير ممن التحق بشركة النفط كانت له خبرة في الصراع ضد أرباب العمل حيث شهدت البحرين في الفترة ما بين العام ١٩٢٦ والعام ١٩٣٢ سلسلة من التظاهرات قام بها الغواصون احتجاجاً على القوانين التي تحدد نظام القروض للغواصين وأصحاب السفن (النواخذة)<sup>٢١</sup>.

وبعد ٦ سنوات من اكتشاف النفط في البحرين، كان عدد عمال شركة نفط البحرين (بابكو) ٣٣٥٠ عاملاً، منهم ٢٠٠٠ عامل بحريني، ودأبت الشركة ذات الإدارة الأجنبية على استقطاب العديد من العمالة الآسيوية، تحديداً من الهند، ليحتلوا مناصب إدارية وإشرافية، بأجور وظروف عمل تفوق تلك التي يحصل عليها العامل البحريني، وهو أمر أدى إلى تملل العمالة البحرينية وأدى بهم إلى التفكير في توحيد صفوفهم لمواجهة ما يحيط بهم من تعسف.

<sup>٢٠</sup> - سعيد الشهابي - البحرين ١٩٢٠ — ١٩٧١ قراءة في الوثائق البريطانية - دار الكنوز الأدبية ١٩٩٦ ص ٩٤

<sup>٢١</sup> - عبدالله جناحي - المصدر السابق

ونتيجة لتلك الأوضاع، أعلن العمال البحرينيين في ٢٣ أكتوبر ١٩٣٨م، أول إضراب عمالي يجتاح البحرين، حيث تزامن ذلك الإضراب مع الوضع السياسي المتوتر في البلاد نتيجة لهيمنة الاستعمار المتمثل في بريطانيا. ورفع الإضراب جملة من المطالب أهمها إعطاء أبناء البحرين الأفضلية والأولوية في التعيين في شركة نفط البحرين، السماح بإنشاء النقابات، تحديد ساعات العمل ووضع قانون عام ينظم شؤون العمال، أن يدفع للعامل أجر يوم عمل في العطلات الأسبوعية والرسمية، توفير مواصلات للعمال البحرينيين أسوة بالعمال الأجانب<sup>٢٢</sup>.

ومن جهة أخرى عمدت (بأبكو) إلى تشغيل الأجانب وتفضيلهم على الوطنيين، فاخذ الهنود والإيرانيون يحلون محل الوطنيين، وأخذ عددهم يزداد بشكل ظاهر ولم يخف المسؤولون في شركة النفط تفضيلهم لهذه الأيدي الأجنبية (المسالمة) المدفوعة بطبيعتها اللامبالاة تجاه حياة البلاد السياسية والاقتصادية (مشاغبة وملحة في مطالبها).

واستمر التوتر في شركة النفط التي كانت المركز الأساسي للتجمعات العمالية حيث شهد في ٢٨ نوفمبر عام ١٩٤٣ والأيام اللاحقة عدداً من الإضرابات العمالية.

#### ٥-١-٣- هيئة الاتحاد الوطني واتحاد العمل البحراني:

برزت هيئة الاتحاد الوطني في الخمسينات من القرن الماضي كترام سياسي وفكري واجتماعي من جهة، ورد فعل على السياسة البريطانية في التمييز والتفرقة لإضعاف الصف الشعبي والعمالي من جهة ثانية، فقد شكلت هزيمة العرب في فلسطين (١٩٤٨) رد فعل قوية في أوساط المثقفين الوطنيين في البحرين، وكان للثورة المصرية التي قادها الزعيم الراحل جمال عبدالناصر في يوليو ١٩٥٢، أثرها البالغ في الوسط الشعبي، إضافة إلى التطور الكبير الذي حصل في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بفعل تطوير الأوضاع الإدارية الحكومية وانتشار التعليم، ولعبت الصحافة دورها الكبير في نشر الوعي الوطني والقومي، وتطورت الحركة الاقتصادية خاصة بعد مد أنابيب النفط من المملكة العربية السعودية إلى البحرين لتكريهه في معمل النفط (عوالي) وكان المطلوب مبادرة من قبل النشطاء السياسيين لتشكيل جبهة متحدة شعبية تقود نضالات العمال وكافة القطاعات الشعبية<sup>٢٣</sup>.

وكان من ضمن المطالب التي رفعتها هيئة الاتحاد الوطني السماح بتأليف نقابة للعمال، وقد عملت فعلاً على تشكل أول اتحاد للعمال دون الحصول على إذن من الحكومة وقبل الانتهاء من سن قانون العمل والعمال الذي ساهمت الهيئة في صياغته لاحقاً، وقد أقبل العمال على الاشتراك في الاتحاد

<sup>٢٢</sup> - عبدالمنعم الشيراوي- أوراق عمالية- دار الكنوز الأدبية- ٢٠٠٥ ص ١٣.

<sup>٢٣</sup> - عبدالله جناحي- المصدر السابق



إقبالاً منقطع النظر وبصورة لم يكن أحد يتصورها، وهو أمر يدل على الوعي العمال الكبير في تلك الفترة<sup>٢٤</sup>.

واهتم الاتحاد منذ يوم تأسيسه بمباشرة حل قضايا العمال وبمناقشة مسودة قانون العمل والعمال مع ممثلي العمال في لجنة لوضع القانون وأنجز هذا القانون وتولى رئيس دائرة العمل والعمال الشيخ علي الخليفة رئاسة اللجنة وذلك بمساعدة خبير عمالي (مستر مارشل) وخبير قانوني<sup>٢٥</sup>.

ورفعت مسودة القانون إلى الأمير في شهر أغسطس من عام ١٩٥٦، الذي وقع عليها بالموافقة خلال شهر سبتمبر ١٩٥٦، واستلمها مستشار الحكومة (بلكريف) واحتفظ بها في مكتبه وأجرى عليها التعديلات التي سلبت بعض الحقوق العمالية حتى أصدرت الحكومة قانون العمل والعمال لسنة ١٩٥٧.

وتضمن الفصل الثالث من قانون العمل المذكور إنشاء النقابات العمالية من المادة ٣٩ إلى المادة ٩٢ حيث ذكرت حقوقاً أساسية هي التالي:

- عدم اعتبار نشاط النقابة غير قانوني وإضفاء حصانة قانونية عليها.
- حق إنشاء اتحاد للنقابات واتحاد عام.
- حق التفاوض الجماعي مع أصحاب الأعمال على الأجور وشروط وظروف الخدمة.
- إنشاء هيئة فض المنازعات ولجان التحقيق وأخرى للتحكيم.
- حق الإضراب عن العمل
- حماية النقابة من اتهامها في حالات الإضراب بتهمة التحريض
- حق المقاطعة السلمية واعتمدت الصيغة العربية للقانون<sup>٢٦</sup>.

#### ٥-١-٤ - انتفاضة مارس العمالية:

وضعت شركة النفط (بابكو) خططاً بعيدة المدى للتخلص من العمالة الوطنية، والاعتماد على شركات الصيانة والإنشاءات الخاصة، وبدأ مخطط التخلص من العمالة المحلية منذ العام ١٩٦١، ووصل إلى ذروته في مارس ١٩٦٥، حيث وصل مجموع من تم تسريحهم من شركة النفط (بابكو) ١٥٠٠ عاملاً، وكانت الدفعة الأخيرة التي بلغ عددها ٤٠٠ عاملاً الشرارة التي فجرت الأوضاع العمالية والوطنية في

<sup>٢٤</sup> - عبدالرحمن الباكر - من البحرين إلى المنفى - دار الكنوز الأدبية - ٢٠٠٥ ص ٦٥، وص ٨٦

<sup>٢٥</sup> - عبدالله جناحي - المصدر السابق

<sup>٢٦</sup> - المصدر السابق

انتفاضة مارس الشهيرة، مرت خلالها البحرين وطوال ثلاثة شهور بإضرابات متتالية شملت أغلب قطاعات المجتمع، فالعمال اضربوا عن العمل، وهم طلاب المدارس بمظاهرات مطالبة لرحيل الاستعمار وإعادة العمال المفصولين.

وتوالى الاحتجاجات والاضطرابات على الساحة العمالية لحين عزم بريطانيا الانسحاب من منطقة الخليج ونيل البحرين استقلالها من الاحتلال البريطاني في ١٤ أغسطس ١٩٧١، وبعدها بثمانية أيام تقدمت اللجنة التأسيسية لاتحاد عمال والمهن الحرة في البحرين بطلب التسجيل مدعوم بتوقيع ٢٥٠٠ عامل ومستخدم للنقابات في كل من شركة نفط البحرين (بابكو) وشركة البرق واللاسلكية وشركة طيران الخليج وألبا ونقابة العمال ومستخدمي الدوائر الحكومية والمؤسسات التجارية والمصارف، إلا أن الأحداث العمالية والوطنية في مارس ١٩٧٢م، وما رافقها من سلسلة إضرابات قد أنهت المرحلة من محاولات الحركة العمالية في تأسيس نقاباتها<sup>٢٧</sup>، إلا أن نشاط الكوادر النقابية لم يخمد، بل شهدت مراحل مختلفة من تاريخ البحرين الحديث عدد من التحركات الهادفة إلى ترسيخ آليات العمل النقابي في مواقع العمل.

وكانت الحركة العمالية طوال الفترة من الاستقلال إلى ما بعد مرحلة حل المجلس الوطني في ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ وتعليق أبرز مواد الدستور وفرض قانون أمن الدولة، في نشاط متذبذب تارة بالصعود وتارات أخرى بالخمود، وصولاً إلى إصدار الحكومة قانون العمل في القطاع الأهلي لعام ١٩٧٦ بمرسوم أميري بقانون رقم (٢٣) بتاريخ ١٦ يونيو ١٩٧٦ ألغت بموجبها الباب المتضمن حق العمال في تشكيل نقابات، وكان ذلك خطوة كبيرة إلى الوراء نسفت كافة الجهود التي بذلها العمال والنواب الوطنيين الذين تقدموا بمسودة قانون إلى المجلس الوطني عام ١٩٧٤ متقدماً على قانون العمل لعام ١٩٥٧، ومن هنا بدأت صفحة جديدة من النضال ضد هذا القانون خاضه العمال في الداخل عبر اللجان التي سمحت بها السلطة، وفي الخارج عبر اتحاد عمال البحرين الذي اعتبر قضيته الأساسية مواجهة ممثلي الحكومة في كافة المحافل العربية (منظمة العمل العربية) والمؤسسات الدولية (منظمة العمل الدولية) مطالباً بإلغاء العديد من بنود ذلك القانون والسماح للعمال بتشكيل منظماتهم النقابية.

#### ٥-١-٥ - الاتحاد العام لنقابات العمال في البحرين:

في مطلع العام ٢٠٠١ أطلق الملك حمد بن عيسى آل خليفة مبادرته للعمال بضرورة التحول إلى اتحاد عمالي بدلاً من اللجنة العامة لعمال البحرين، وذلك بعد أن رفعت اللجنة العامة لعمال البحرين في ٢٨ مايو ٢٠٠١ رسالة إليه مرفقة بمذكرة تشمل القضايا العمالية التي يأمل العمال من خلالها دعمه لحقوقهم

<sup>٢٧</sup> - موقع الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين (www.gfbw.org).

وفي مقدمة هذه المطالب حق العمال في تنظيم أنفسهم في منظمات نقابية تدافع عن حقوقهم وتحمي مصالحهم.

وقد شملت المذكرة عدة محاور أولها مطالبة الأمير بتوجيه وزارة العمل لبدء حوار جدي لتطوير التشريعات والقوانين الخاصة بالتنظيم النقابي العمالي وتشريعات وقوانين العمل والتصديق على الاتفاقيات الدولية ومشاركة التنظيم العمالي في نقاش وتشريع قانون العمل وتحديد العلاقة مع لجنة تفعيل الميثاق ومساهماتها في الحوار حول القضايا المتعلقة بالملفات العمالية.

وشمل المحور الثاني قضايا التأمينات الاجتماعية، بينما ركز المحور الثالث على قضايا البحرنة والأجور، فيما ركز المحور الخامس على تمثيل التنظيم العمالي في المجالس واللجان الثلاثية وهو الحق الذي تم استلابه من اللجنة العامة سابقاً، كما وجهت اللجنة خطاباً لولي العهد ورئيس لجنة تفعيل الميثاق بتاريخ ٢٦ سبتمبر ٢٠٠١ مرفقاً معه رؤية اللجنة العامة لمشروع قانون النقابات العمالية والذي رفع مرفقاً بخطاب لوزير العمل مؤرخ بتاريخ ٢٦ سبتمبر ٢٠٠١<sup>٢٨</sup>.

وتمخضت تلك الحوارات بخروج المرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون النقابات العمالية، والذي حوّل بين طياته العديد من المواد التي أكدت ممارسة الحق النقابي وتوفير العديد من الحريات التي ناضل من أجلها العديد من الكوادر النقابية، وتكللت تلك المرحلة بانعقاد المؤتمر التأسيسي للاتحاد العام لنقابات عمال البحرين في ١٣ يناير ٢٠٠٤ بمشاركة العديد من النقابات التي كانت قد تحولت من لجان عمالية، بالإضافة إلى خمس نقابات يمثلون عمال وموظفي القطاع العام في خمس قطاعات هي (البريد، الكهرباء والماء، صندوق التقاعد، الصحة والموظفين المدنيين في وزارة الداخلية).

وقد لعب الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين منذ تأسيسه دوراً فاعلاً في أوساط العمال، كما كان له حق التمثيل في بعض مجلس إدارات الهيئات الرسمية كالهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، وهيئة تنظيم سوق العمل، وصندوق العمل غيرها من المجالس.

## ٥-٢ - التجربة الكويتية:

لا تختلف التجربة الكويتية عن البحرينية في محطاتها، رغم أنها سبقت الأخيرة. فالالاقتصاد الكويتي قبل النفط كان قائماً بالدرجة الأولى على البحر، فكان مصدر الرزق إما لصيد اللؤلؤ والاسماك، أو للتجارة،

<sup>٢٨</sup> - عبدالله جناحي - المصدر السابق

مع قليل من الزراعة. وتميّزت هذه المرحلة بعدم وجود تشريعات تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، لغاية العام ١٩٤٠ حيث صدر قانون الغوص<sup>٢٩</sup>.

وكما في باقي دول الخليج، شكل النفط نقطة تحول في الاقتصاد الكويتي بعد اكتشافه بكميات تجارية في العام ١٩٣٨م، وأدى ذلك إلى ظهور طبقات جديدة كطبقة العمال والتكنوقراط<sup>٣٠</sup>. الأمر الذي دشّن معه مرحلة جديدة من الصراع في المجتمع، لاسيما بين العمال في شركات النفط والشركات الأجنبية التي مُنحت حقوق امتياز التنقيب عن النفط وتصديره.

وكان العمال الكويتيين محرومين من الاجازات السنوية والاسبوعية، وكان الغالبية العظمى منهم يعملون أكثر بين ٤٠ إلى ٤٩ ساعة أسبوعياً، فيما كان العمال الاجانب يعملون ساعات أقل ويحصلون على امتيازات كالسكن والعلاج ووجبات مخفضة أو مجانية.

وتشير المصادر المتوافرة أن العامين ١٩٤٨ و ١٩٥١ شهدا عدد من الاضرابات في أوساط العمال الكويتيين للمطالبة بتحسين أوضاعهم العمالية ومساواتهم بالعمال الأجانب، الذي وإن كان قد أدى إلى تحسين بعض شروط العمل، كمنح العمال إجازة سنوية قدرها (١٤) يوماً، واحتساب يوم الجمعة عطلة أسبوعية مع وجبة غداء مخفضة، إلا أن قادة الاضراب تم فصلهم من العمل.

وفي العام ١٩٥٩ صدر قانون كادر القطاع الأهلي، بهدف تحديد علاقات العمل في القطاع غير الحكومي، وقد أدخلت على هذا القانون عدة تعديلات، إلى أن ألغي في العام ١٩٦٤م، أي بعد الاستقلال وصدر أول دستور للبلاد في العام ١٩٦١.

وقد نص قانون ١٩٦٤ صراحة على جواز تأسيس النقابات وحرية الانضمام لها. وبموجبة تم تشكيل النقابات ومن ثم الاتحاد العام لعمال الكويت.

ويذكر أحد قادة العمل النقابي<sup>٣١</sup> أن العلاقة بين النقابات التي تشكلت آنذاك وبين الجهاز الرسمي، اتسمت بالتعاون والتنسيق بين الطرفين، لدرجة أن الاتحاد كان يستعين ببعض الخبراء الذين كانت الدولة تجلبهم لتطوير العمل الإداري في بعض الوزارات، ألا أن هذه العلاقة لم تستمر على هذا المنوال، حيث

---

<sup>٢٩</sup> - قبل ذلك ومنذ أن نشأت الكويت في العام ١٨٩٩م، كانت القوانين سارية المفعول هي تلك الواردة في مجلة الاحكام العدلية الصادرة عن الدولة العثمانية، حيث الكويت آنذاك كانت خاضعة للحكم العثماني. للمزيد أنظر محمد مسعود العجمي - الحركة العمالية والنقابية في الكويت - شركة الربيعان للنشر والتوزيع - ١٩٨٢

<sup>٣٠</sup> - للمزيد أنظر محمد مسعود العجمي - الحركة العمالية والنقابية في الكويت - شركة الربيعان للنشر والتوزيع - ١٩٨٢

<sup>٣١</sup> - أحد القادة المؤسسين للاتحاد العام لعمال الكويت النقابي حسين اليوحة في مقابلة شخصية.

تعرضت الحركة النقابية لعدد من العراقيل سواء في مرحلة تأسيس بعض النقابات أو غيرها من المطالب العمالية التي رفعها الاتحاد منذ تأسيسه<sup>٣٢</sup>.

## ٦- تقييم التجربة الخليجية في الحوار الاجتماعي:

يبدو جلياً من خلال المحطات التي سبق ذكرها، بأن الحوار الاجتماعي في دول المجلس استطاع أن يحقق بعض الانجازات، سواء في التجربة البحرينية أو الكويتية، إلا أن غياب العناصر والشروط التي تجعل من تلك الحوارات مؤسسة على قواعد قوية، يجعل من أي مكتسب أو اتفاق ينتج عن الحوار الاجتماعي معرض للنقض والتراجع عنه.

فكما تمت الإشارة مسبقاً، بأن المناخ الديمقراطي هو أحد أهم عوامل نجاح الحوار الاجتماعي، فبدونه لا نجد صدى للحريات النقابية، ولا يمكن في ظله أن يقوم حوار اجتماعي منتج وفاعل ومستدام، كما أن التشريعات، وإن كانت تعترف بحق التنظيم النقابي، إلا أنها في غالب الأحيان تقوّض هذا المبدأ تبعاً للحالة السياسية التي تمر بها البلاد.

وتلعب طبيعة الاقتصاد في دول المجلس دوراً في عملية بطئ أو فشل الحوار الاجتماعي في دول المجلس، حيث الحكومات هي التي تقوم فعلياً بعملية التنمية في هذه الدول، ما يجعل من قيام علاقات عمالية متكافئة صعب، فالدولة مازالت تمارس دور الراعي والمُنْفَق على "رفاهية" الشعوب. وبالمقابل فإن القطاع الخاص لا يمكن التحويل عليه، حيث نسبة مساهمته في الاقتصاد تكاد لا تذكر، وحتى تلك النسبة الضئيلة، تنعدم إذا ما توقفت الدولة عن مشاريعها التنموية واستكمال البنى التحتية وغيرها من أوجه الصرف، الأمر الذي دعا القطاع الخاص الخليجي للاعتماد شبه المطلق على العمالة المهاجرة متدنية الأجر والمهارة. وقد فرض هذا الأمر تبعية، مباشرة أو غير مباشرة، لأصحاب العمال للحكومات في بعض الدول، ما حد من استقلاليته التي تُعد شرطاً من شروط قيام أي حوار اجتماعي متكافئ.

ومن المفيد الإشارة إلى أن النقابات في البحرين، على سبيل المثال، تتركز في الشركات الكبرى المملوكة بالكامل للحكومة أو التي تساهم فيها بنسبة كبيرة، وهي مسألة تجد صداها أيضاً في الكويت، حيث النقابات في القطاع الحكومي والشركات النفطية هي الأكبر والأكثر إقبالاً على عضويتها من قبل العمال.

<sup>٣٢</sup> - أحمد سعيد الأصبحي - الحركة النقابية الكويتية: لمحة تاريخية - الاتحاد العام لعمال الكويت - ٢٠٠٩ - صفحة ٢٣ وما بعدها

ويُعد الخلل في تركيبة القوى العاملة في دول المجلس عاملاً آخرًا في عدم إمكانية قيام حوار اجتماعي حقيقي بين أصحاب العمل والعمال، لأسباب عدة، أولها عدم إمكانية تنظيم العمال المهاجرين في النقابات، نظراً للحظر الذي يفرضه القانون عليهم في بعض الدول، عدا البحرين، كما أن سهولة فصل العامل المهاجر أو تهديده بالترحيل، يجعل من انخراطه في العمل النقابي مسألة في غاية الصعوبة.

من جهة أخرى، فإن الحركة النقابية في الخليج مازالت حديثة، مقارنة بنظيراتها على المستوى العربي والعالمي، وهي بشكل أو بآخر نتاج عقلية الريع، فالمطالب العمالية في غالبيتها تركز على زيادة المزايا المادية دون أن يكون لها دور حقيقي، سواء من حيث الاقتراح أو المساهمة، في بناء استراتيجيات لتطوير الانتاجية وتحسينها. هذا بالإضافة إلى الضعف في الثقافة العمالية والقدرة على التفاوض، ومن جهة أخرى فإن الشفافية في المعلومات غير متحققة، وأقصد بالمعلومات، تلك المتعلقة بالإنتاج وكلفته والارباح، الأمر الذي يمكن أطراف الحوار من دخوله وهم على وعي بتبعات القرارات التي يتخذونها على المنشأة. إن ضعف الحركة النقابية في الخليج العربي، نابعة من ظروف موضوعية، تتعلق بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المنطقة، وذاتية متصلة بقدرتها على بناء حركة نقابية قوية.

إن الاختلالات في أسواق العمل الخليجية، وفي التركيبة السكانية، والتي هي بشكل أو بآخر نتيجة عقلية الريع والكفيل، تتحمل مسؤوليتها الحكومات بسبب فشل أغلب إن لم يكن جميع برامجها التنموية، سواء من حيث التعليم ونوعيته، أو سياسات التنمية الاقتصادية التي ما زالت تعتمد على النفط كعامل رئيسي لتمويل الموازنة العامة.

وإلقاء اللوم على السياسات الحكومية، لوحدها، أمر يجد مبرره في عدم مشاركة المواطنين بشكل عام، وأصحاب العمل والتجار والعمال بشكل خاص في أيًا من سياساتها الاقتصادية. فبعد الطفرة النفطية الأولى والتي ترافقت مع مرحلة استقلال أغلب دول الخليج، اعتمدت نهج الدولة التدخلية المسككة بكافة جوانب الاقتصاد، ولم يولى القطاع الخاص أية مسؤولية عدا كونه منفذاً ومستفيداً مما تنفقه الدولة من أموال على مشاريع البنى التحتية وغيرها.

وفقد التجار، تبعاً لذلك، دورهم الرئيسي في المجتمع من حيث كونهم ممولين لموازنة الدولة وفاعلين أساسيين في رسم قراراتها، أصبحوا بعد ظهور النفط عاملاً ثانوياً في المعادلة الاقتصادية الوطنية، وفقدوا موقعهم الاستشاري، والندي في بعض الدول، الذي كانوا يحضون به قبل النفط، لتنشأ مقابلها طبقة تجارية أخرى استندت على الوكالات التجارية التي بدأت تمنحها الحكومة، وعلى ما تموله الأخيرة من مشاريع.

ومع توسع أدوار المنظمات المالية الدولية، كالبנק الدولي وصندوق النقد الدولي، وتبني الدول، تحت ضغوطات تلك المؤسسات، السياسات الليبرالية الاقتصادية الجديدة الداعية لحرية التجارة والاقتصاد، فإن دول الخليج لم تستطع من تطبيق تلك المفاهيم بالصورة التي تجعل الصراع بين أطراف الانتاج صراعاً طبيعياً، والتي يفترض في إطارها وجود حرية في تنظيم النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل ليدافع كل طرف على مصالحه في إطار حوار اجتماعي.

إن الحديث عن دور المواطنين، بشكل عام، والشركاء الاجتماعيين بشكل خاص ودورهم في نقد ومناقشة وتعديل السياسات والاستراتيجيات التي تنتهجها الدول الخليجية من خلال الحوار الاجتماعي، أمر كان بإمكانه أن يوقف/يعدل العديد من السياسات التي أوصلتنا إلى الحال التي نحن عليها الآن، من خلل في العملية التعليمية وعدم مواءمة مخرجاتها مع متطلبات سوق العمل، وإغراق لأسواق العمل بعمالة مهاجرة، في غالبيتها متدنية المهارة والأجر ولا حقوق لها، بالتزامن مع تربية أجيال من الشباب على عقلية الدولة الريعية التي هي يجب أن توفر كل احتياجات المواطن نظيراً "لوالئه".

فالحوار الاجتماعي، الذي نرى فيه أحد عناصر حل إشكاليات سوق العمل، في المقام الأول هو مبدأً أساسياً من مبادئ الديمقراطية. وهو يجسد حق الفئات في التعبير عن آرائها بشأن السياسات العامة التي تؤثر على مصالحها والحرس على مراعاة تلك الآراء بجدية في صياغة السياسات وتنفيذها. ويشمل الحوار الاجتماعي كل أنواع التفاوض أو التشاور أو مجرد تبادل المعلومات في صفوف الحكومات وأصحاب العمل والعمال أو فيما بينهم بخصوص الاهتمامات المشتركة<sup>٣٢</sup>.

فالتشاور مع أصحاب العمل والعمال كفيل بنقل تجارب الشركاء الاجتماعيين وبالتالي تعزيز تلك السياسات بوجهات نظر مختلفة ومن مواقع مختلفة أولاً، وثانياً يؤدي إلى تقوية تلك السياسات وضمان تنفيذها بالصورة التي تحقق الاستفادة القصوى للمجتمع، فمساهمة اصحاب العمل والعمال في صياغة السياسات والاستراتيجيات ستكون كفيلة بإيجاد طاقة دفع ذاتية لهذه الفئات لتنفيذ ما جاء في تلك السياسات على أكمل وجه، كما أنهم سيتحملون بشكل أو بآخر جزء من مسؤولية فشلها، الأمر الذي يحقق الأمان المجتمعي المنشود.

ولكن لا يمكن أن يتحقق هذا الحوار دون وجود مؤسسات ممثلة لأصحاب المصلحة، منظمات أصحاب العمل والمنظمات العمالية، والتي يفترض فيها الاستقلالية عن مؤسسات الحكم، ولديها من القوة التمثيلية التي تجعلها قادرة على المفاوضة والحوار كند ومكمل لباقي أطراف الانتاج، وبطبيعة الحال لا يمكن أن تتأسس هذه المنظمات وفق الشروط أعلاه، وأن تكون قادرة على الحوار، إلا في ظل مجتمعات قطعت أشواطاً متقدمة في الديمقراطية وحرية التعبير عن الرأي.

<sup>٣٢</sup> - مكتب العمل الدولي - أزمة عمالة الشباب: حان وقت العمل - التقرير الخامس - الدورة ١٠١-٢٠١٢ - ص ٧١

وبالتالي فإن إصلاح عملية الحوار الاجتماعي تتطلب جملة من الخطوات، تتطلق من:

١- توسيع مساحة الحريات في مفهومها الشامل، واتباع المنهج الديمقراطي في إدارة المجتمع.

٢- الاقرار بحق العمال وأصحاب العمل في تأسيس منظماتهم النقابية الممثلة عن مصالحهم دون تدخلات من الجهات التنفيذية، ووفقاً لما تنص عليه معايير العمل الدولية في مفهوم حرية التنظيم، وشمول هذا الحق لجميع العمال والموظفين في القطاعين العام والخاص.

٣- الشروع، وبالتعاون مع أصحاب العمل والعمال، في استراتيجيات لإصلاح الاقتصاد وأسواق العمل الخليجية.

٤- تأسيس الحوار الاجتماعي من خلال التشريعات، وتأسيس مجالس عليا للحوار الاجتماعي، تجتمع بشكل مستمر لمناقشة كافة القضايا المتصلة بعلاقات العمل وسياسات سوق العمل.

\*\*\*\*