

" مشروع إعادة هيكلة مشروع الرواتب "

دراسة قانونية من إعداد

منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية-العون القانوني
(أرض-العون القانوني)

2011



Arab Renaissance for Democracy and Development



Ambassade van het
Koninkrijk der Nederlanden

Veleposlaništvo Kraljevine Nizozemske

مشروع ممول من السفارة الهولندية

مشروع إعادة هيكلة مشروع الرواتب

كما في بلدان عربية مجاورة تحرك الشارع الاردني مطالباً باصلاحات سياسية و اقتصادية تحت عنوان واحد كبير و هو تحقيق العدالة الاجتماعية بكافة جوانبها و تحت هذا الضغط الشعبي تحركت السلطة التنفيذية ممثلة بحكومة معروف البخيت لاتخاذ حزمة من الاجراءات في طريقها للاستجابة لمطالب الشارع في تحقيق الاصلاح الشامل و كان من تلك الاجراءات ما يعرف بمشروع اعادة هيكلة رواتب الموظفين الذي اعلنت الحكومة ضرورة القيام به كجزء من عملية الاصلاح الاداري .

مشروع اعادة هيكلة الرواتب جاء كما وصفته الحكومة في اطار السعي لرفع مستوى العدالة الاجتماعية الذي انحدر كثيراً مؤخراً من خلال اعادة التوازن لرواتب القطاع العام و ازالة التشوهات في رواتب موظفي الخدمة المدنية و هو ما عبر عن مضمونه وزير تطوير القطاع العام مازن الساكت في حكومة معروف البخيت الأولى في شرح تفصيلي للمشروع مبيناً ان " أهداف إعادة الهيكلة معالجة التباين والتشوهات في رواتب الخدمة المدنية، وتنظيم أسس ومعايير الاختلافات بالرواتب داخل أجهزة القطاع العام " .

و قد بررت الحكومة سعيها للقيام بهذا المشروع بعدم وجود منهجية شاملة وواضحة لمنح العلاوات الإضافية والفنية والعلاوات الإشرافية و ان هذه العلاوات لا تستند على الأهمية النسبية للوظيفة والمستوى الوظيفي الذي تقع فيه و قد أفرزت بوضعها الحالي خلافاً واضحاً لذلك تسعى الحكومة الى وضع أسس جديدة للرواتب توفر نظاماً عادلاً خصوصاً في منح العلاوات

و ساقطت الحكومة في تصريحاتها امثلة احصائية حيث ذكرت ان 150 الف موظف علاواتهم بالخدمة المدنية اقل من 20 بالمئة، بينما 50 الف موظف علاواتهم بالخدمة المدنية تساوي صفر، مشيراً ان تفسير لهذا الامر يعود الى التشوهات التي يعانيها سلم الرواتب الأساسية، بالاضافة الى اقتصار منح العلاوات لمجموعة وظيفية معينة بناء على ضغوطات اجتماعية ونقابية مختلفة. "

ما ان نشرت الحكومة خبر عزمها المضي بهذا المشروع حتى ظهرت ردود الافعال سريعا بين شريحة واسعة مؤيدة باعتبار انها الشريحة الاكبر المستفيدة من المشروع و شريحة اخرى ليست بقليلة ابدت مخاوفها من ان هذا المشروع سينال من امتيازاتهم الوظيفة بل و صرحت انها لن تقف صامتة اذا ما انخفضت رواتب موظفيها باي شكل كان .

سنتناول هذا الموضوع في هذه المقالة لا لمعالجة المشكلة او طرح حلول لها و انما لتقديمه بوجه اخر قد يغير من معالمه و قد يؤدي الى اعادة النظر في مساره (على اقل تقدير) و ذلك من خلال عرضه من زاوية قانونية حقوقية و عملية في ظل التشريعات الوطنية و المعايير الدولية لحقوق العمال و في ظل القاعدة القانونية العامة لحماية الحقوق المكتسبة .

1. المعايير الدولية لحقوق العمال : بالرغم من ان معايير العمل الدولية المرعية من قبل منظمة العمل الدولية جاءت على شكل اتفاقيات دولية متعددة خاصة بقطاعات العمل المختلفة وبشرائح العمال المختلفين و بالرغم من ان الحديث عنها قد لا يمس موظفي الدولة الحكوميين الا ان الناظر في هذه المعايير يجد انها جاءت امتدادا للحقوق المقررة المعلن عنها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان لتكون جزءا لا يتجزأ من مفهومها و لتكون معيارا اخر من معايير تقدم الامم و الشعوب و مقياسا من مقاييس استقرار الدول و قوة بنائها الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي و هو ما دفعنا الى الاعتقاد بان أي قرار وطني يمس حقوق الموظفين العموميين الذين يمثلون شريحة كبيرة جدا في المجتمع الاردني لابد وان يلفت النظر اليه على مستوى دولي و سيكون محل اهتمام كثير من مؤسسات المجتمع الدولي المهمة بحقوق الانسان خاصة اذا ما ترتب على هذا القرار ردود افعال شعبية كما هو متوقع.

و حيث ان السياسات التي تنتهجها الحكومات تمثل جزءا من مؤشرات حيوية اخرى تحتاج الدول الى رفع درجاتها للحصول على مكانة اقتصادية تمكنها من تصريف اعمالها مع العالم الخارجي فقد راينا ان نشير الى ضرورة الاخذ بعين الاعتبار ان توائم توجهات الحكومة باعادة هيكله رواتب العاملين فيها المعايير الدولية حتى لا تدخل في مواجهة اخرى قد تعرقل هذا المشروع .

2. التشريعات الوطنية :

تنقسم الوظائف في سوق العمل الاردني الى نوعين رئيسيين هما الوظائف العامة التي يؤدي فيها العامل الخدمة لصالح احدى مؤسسات او وزارات الدولة او دوائرها في اطار علاقة عمل تنظيمية تهدف الى جانب تحقيق الاهداف الانتاجية الى خدمة المجتمع و الدولة بما تحمله هذه العلاقة من قيم اخلاقية تتعلق بالانتماء الوطني و الولاء السياسي و بالتالي تخضع تشريعيا الى قوانين و انظمة خاصة بها و الوظائف الخاصة التي يؤدي فيها العامل الخدمة لصالح شخص معنوي او اعتباري لا يتبع الى الدولة في الغالب او يتبع لها و لكنه يتعاقد بصفته طرفا عاديا و ليس حكوميا و هي تهدف بالاساس الى خدمة القطاع الانتاجي و ديمومة الحركة الاقتصادية بما تحمله من قيم المنافسة و تحقيق الارباح و بالتالي تخضع الى قانون العمل و احكام عقد العمل في القانون المدني ، و لذلك فان علاقة العمل في الاطار الحكومي عادة ما يميزها الاستقرار و الثبات في حين تكون علاقة العمل في اطار القطاع الخاص خاضعة لقواعد العرض و الطلب و تتميز بالتذبذب و التغير المستمر .

و بالنسبة الى موضوع اعادة الهيكلة فقد تناول هذا المشروع الوظائف الحكومية فقط باعتبار انها الوظائف التي تدخل الدولة طرفا بها و بالتالي تستطيع عمليا التدخل لتغيير من شروطها و احكامها ، و هذه الوظائف يحكمها تشريعات مختلفة حيث يغطي نظام الخدمة المدنية رقم الوظائف التي تستوعبها وزارات الدولة و الدوائر التابعة لها و الواردة ضمن جدول التشكيلات في حين يغطي كل قانون خاص بالمؤسسات المستقلة الوظائف التي تستوعبها تلك المؤسسات .

من هنا سيكون على مشروع إعادة الهيكلة ان يوائم نفسه مع هذه التشريعات حتى لا يقع في اخطاء قانونية تجعل القرارات المنبثقة عنه عرضة للطعن و الالغاء من قبل الموظفين امام القضاء الاداري او القضاء المدني و لعل اهم المشاكل التي ستواجهه هي تلك التي تتعلق بالوظائف الحكومية التي تستوعبها المؤسسات العامة المستقرة بمختلف اشكالها و الوظائف التي تستوعبها الوزارات و الدوائر التابعة لها بموجب عقود شاملة و ذلك لان الوظائف في المؤسسات الحكومية المستقلة تغطيها قوانين خاصة تستمد امتيازاتها من تلك القوانين و سيكون من الصعب تغييرها دون تغيير تلك القوانين وفق الطرق الدستورية المتعارف عليها و التي تتضمن تعديل تلك القوانين و عرضها على البرلمان للتصويت عليها في حين ان الوظائف في وزارات الدولة و دوائرها و التي تغطيها العقود الشاملة تحكمها احكام العقد و شروطه وفق قاعدة العقد شريعة المتعاقدين و بالتالي لا يمكن التغيير في امتيازات تلك الوظائف و احكامها اثناء سريان العقد و سيكون على الدولة الانتظار الى انتهاء العقد لتدخل عليه كما تريد من تغييرات .

حماية الحقوق المكتسبة :

لم تبين الحكومة الالية التشريعية التي سنتهجها في تنفيذ مشروع إعادة هيكلة الرواتب و لكنها حتما ستواجه مشكلة حقيقية إذا ما تضمن مشروع إعادة الهيكلة مساسا بحقوق أي فئة من الموظفين و بالتحديد أولئك الذين يتقاضون الرواتب الخيالية على حد وصف الحكومة و تكمن هذه المشكلة في تعارض هذا التوجه (اذا ثبت وجوده) مع قاعدة قانونية راسخة تسمى (حماية الحقوق المكتسبة) التي ترتبت على الوقائع الماضية وجعل أصحابها في مأمن من إلغائها أو ضياعها ليكون الناس على ثقة بالحقوق القانونية واكثر اطمئنانا إلى القوانين ، و هو مصطلح قانوني ينبثق عن نظرية قانونية تتعلق بمبدأ تشريعي معروف و هو مبدأ عدم رجعية القانون و الذي يقصد به أن القانون الجديد يجب ان لا يمس ما تم في ظل القانون القديم من المراكز القانونية التي تكونت أو انقضت, ومبدأ عدم رجعية القانون في النظرية الحديثة يفيد أن القانون لا يسري على ما تم تكوينه أو انقضاؤه من المراكز القانونية قبل نفاذه ولا على ما تم من عناصر هذا التكوين أو الانقضاء إذا توافرت لهذه العناصر قيمة قانونية .

و بالرغم من ان لهذه القاعدة استثناءات وفقا لبعض النظريات القانونية كأن ينص القانون على رجعية الأثر القانوني لقواعده و أحكامه صراحة الا ان المتأمل في نص المادة (94) فقرة (1) من الدستور التي أعطت الحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك عندما يكون مجلس الامة غير منعقد او منحللاً ان يضع قوانين مؤقتة وفق الحالات والشروط المحددة فيها وعلى ان تعرض على مجلس الامة في اول اجتماع يعقده وللمجلس ان يقر هذه القوانين او يعدلها اما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على ان لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. سنجد هنا ان الدستور اضى حماية على الحقوق المكتسبة التي رتبها قوانين مؤقتة لا تتمتع بذات المشروعية التي تتمتع بها القوانين التي يقرها مجلس الامة مما يجعل و من باب اولى ان تتمتع الحقوق المكتسبة التي ترتبها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ذات الحماية خاصة في ظل ما ذكرناه من الحاجة التي اوجدت هذه القاعدة القانونية و التي ترتبط بضرورة شعور الافراد باستقرار القوانين و اطمئنانهم للحقوق التي يرتبها .

الخلاصة :

على الرغم مما ساقته الحكومة من مبررات لتدعم توجهها في تطبيق مشروع اعادة الهيكلة و على الرغم من وجود قناعة عامة لدى الناس في المجتمع بان هناك فعلا تشوه كبير في الوظائف الحكومية ادى الى شعور عام بغياب العدالة الاجتماعية الا ان هناك ضرورة ملحة ايضا الى ان لا يكون تطبيق هذا المشروع على حساب احترام القانون لان الدولة التي تطبق القانون و تحاسب الناس على مخالفته يجب ان لاتخالفه هي ايضا و الا فقدت شرعيتها الاخلاقية في مطالبة الناس بالالتزام به .

و اذا وجدت الدولة نفسها في مواجهة القانون فان من الواجب البحث عن طريقة اخرى تحقق العدالة الاجتماعية ربما برفع الاجور و الرواتب لاصحاب الدخول البسيطة في مقابل الدخول العالية بدلا من تخفيض اجور و رواتب الموظفين اصحاب الدخول العالية لمساواتها مع الرواتب البسيطة .