



# معضلة تطبيق الحد الأدنى للأجور فى القطاع الحكومى

"الإجراءات والفاعلية والتمويل"

إعداد:

ريم عبد الحليم<sup>1</sup>

وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

مارس 2014

---

<sup>1</sup> قدم كل من تامر وجيه، وفاطمة رمضان، وشهير جورج تعليقات نقدية، كما قام عبده البرماوى بالضبط البحثى، وتولى أحمد الشببى التدقيق اللغوى"

## مقدمة:

يمثل تحديد حددين، أدنى وأقصى للأجور واحدًا من مكونات تحقيق العدالة الاجتماعية، إذ يرتبط بالحد من التفاوت بين الفئات المشتغلة بأجر، وبضمان هيكلٍ عادلٍ للأجور. كما أن تطبيق حد أدنى للأجر يعين الملتحقين حديثاً بسوق العمل، على الحصول على سعر مقبول نظير جهدهم، ويوفر ضماناً ضد صور التمييز غير المعلن بين المشتغلين، استناداً إلى النوع أو اللون أو الدين، ويحد من دوافع الإدارة إلى الفصل التعسفي للأقل مهارة في سلم التوظيف، بهدف تشغيل عاملين جدد في المستوى المهاري نفسه، ولكن بأجر أقل.

وتؤكد المبادرة على أن تحديد الحد الأدنى والأقصى للأجر على الرغم من أهميته البالغة إلا أن تطبيقه لا يمكن أن ينجح دون وجود منظومة متكاملة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وبخاصة في بلد نامٍ كمصر، يتركز فيه الفقراء من العاملين في الأساس خارج منظومة الأجور الرسمية، ومن شأن تطبيقه دون هذه المنظومة المتكاملة للعدالة، تحميل أعباء تضخمية على هؤلاء الفقراء الواقعين خارج منظومة الأجور.

ولا سبيل كذلك إلى تفعيل تطبيق الحد الأدنى للأجور دون شبكة متكاملة للضمان الاجتماعي، ووجود عدالة ضريبية حقيقية تسمح بتدفق عوائد النمو إلى الفقراء، سواء في صورة معاشات أو خدمات عامة جيدة، ومن الصعب تفعيل تأثيره كذلك دون دراسة حقيقية وفعالة لطبيعة دور عنصر العمل في الاقتصاد وحقوقه في عوائد الإنتاج.

وبشكل عام فإن الحد الأدنى للأجور، هو أهم أدوات ضبط العلاقة بين العمل ورأس المال، فهو يقاوم طغيان اعتبارات المنافسة السوقية على حق العامل في الحصول على أجر عادل، ويحد من تشوه توزيع عوائد الإنتاج. ونجد بعض الدول، منها البرازيل تعتمد كمدد لقيمة معاشات الضمان الاجتماعي الدائمة وكافة مكونات وبرامج المساندة المجتمعية المؤقتة.

وقد أثبتت التجربة الدولية وجود علاقة طردية بين استقرار العدالة الاجتماعية ووجود حد أدنى مناسب للأجر، فدولة مثل فرنسا، وهي صاحبة واحد من أعلى الحدود الدنيا للأجور في أوروبا، لم تعانِ تغيرات حادة نحو عدم العدالة خلال العقود الثلاثة الأخيرة كما حدث في دول أوروبية ذات مستوى مقارب من الناتج المحلي. (Laliberté, 2012)

أما عن الحالة المصرية، ففي عام 2010، وعقب صدور حكم محكمة القضاء الإداري الذي ألزم الحكومة بتحديد حد أدنى مناسب للأجور، وما تبعه من قرارات، تصاعدت وتيرة المطالبة بوجود حد أدنى.

أتى طرح مبلغ 1200 جنيه من قبل الحكومة المصرية للتطبيق على العاملين بالجهاز الإداري للدولة مع نهاية 2013 مبتعداً بدرجة كبيرة عن حدود خط الفقر القومي، فوفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فإنه بناءً على نتائج بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام

2012 / 2013 يلزم للأسرة المكونة من خمسة أفراد نحو 1620 جنيه في الشهر لتلبية احتياجاتها الأساسية، وهي القيمة التي ارتفعت سريعاً من 1270 جنيه شهرياً للأسرة في عام 2010/2011. (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر وفق بحث الدخل والإنفاق والإستهلاك، 2012/2013)

وجدير بالذكر أن نسبة الفقراء إلى إجمالي المشتغلين - أي من يعملون من الفقراء وليس العاطلون عن العمل- في القطاع العام قد زادت من 11% في عام 2008 / 2009 إلى 13% في عام 2012/2013، بينما زادت نسبة الفقراء بين المشتغلين في القطاع الخاص من 16% إلى 21% في الفترة ذاتها. في الوقت الذي ارتفعت فيه نسبة الفقراء بين المشتغلين خارج المنشآت - وهي أعلى نسبة للفقراء بين المشتغلين - من 30% إلى 36%، ما يعكس عدم كفاية التطبيق في القطاع الحكومي للحد من الفقر بأية حال. (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مؤشرات الفقر وفق بحث الدخل والإنفاق والإستهلاك، 2012/2013)

## الحد الأدنى للأجور: إشكاليات التطبيق

عند التطرق إلى تطبيق حد أدنى للأجر تثار مجموعة من القضايا المرتبطة بتأثيراته من ناحية، وطبيعة تحديده من ناحية أخرى. تحاول المبادرة المصرية في هذا الجزء طرح النقاشات المختلفة وصولاً إلى موقف ثابت منها، ليبدو أثر هذا الموقف في تناول القرار الحكومي الحالي وتأثيراته:

■ الحد الأدنى والبطالة: مناقشة علاقة الحد الأدنى بالبطالة تتعلق بتأثيره السلبي على التشغيل، حيث أن تحديد حد أدنى للأجور، يُعتقد أنه يؤثر تأثيراً عكسياً مباشراً على التشغيل في المجتمع، لأنه يرفع تكلفة عنصر العمل. إلا أن عددًا من الدراسات التطبيقية الأحدث أثبتت عدم صدق هذه الرواية، بل على العكس فإنه بتحليل نتائج رفع الحد الأدنى للأجر على مستوى كل نشاط اقتصادي أو على المستوى الكلي، ثبت من خلال بعض الدراسات أن المناطق التي رفعت الحد الأدنى للأجور قد شهدت تشغيلاً أكبر من المناطق التي لم ترفع الحد الأدنى للأجور لأسباب متعددة، منها زيادة الطلب على العمالة في الفئات الأدنى أكثر من انخفاض الطلب على العمالة في قمة الهرم الوظيفي، أو تغيرات في طلب العمالة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، كما أن تأثير ارتفاع تكلفة عنصر العمل يعد محدوداً بالمقارنة بتأثير الارتفاع المتوقع في تكلفة مدخلات الإنتاج الأخرى، بل إن النتائج أشارت إلى أن تسريح العمال وتخفيض التشغيل يعد من أصعب القرارات، من وجهة نظر عينة من أصحاب الأعمال في حال وجود قوانين تضمن للعمال حقوقهم.

(Allegretto et al., 2010; Dube et al., 2011; Hirsch et al., 2011; Schmitt, 2013)

كما أن قنوات التصحيح الآلية تعمل على تصفية الآثار العكسية المتوقعة على التشغيل، من خلال نقل الطلب على نوعيات أخرى من العمالة، أو من خلال مطالبات أصحاب العمل بتعديلات في إنتاجية العامل، أو برفع الكفاءة، أو ارتفاع الطلب بفعل الانتعاش الاقتصادي متأثراً بزيادة الأجور، وإن انطبقت آليات التعديل بصورة أسهل وأوضح على الشركات الكبيرة وليس الصغيرة، التي تحقق هوامش ربح محدودة، وهي المنشآت التي يتشكل منها القطاع الخاص في اقتصادات الدول النامية، فإن ربط الشركات الصغيرة والمتوسطة بالكبيرة كجزء متكامل وتأسيسي من استراتيجية التنمية العادلة سوف يكون له تأثير إيجابي على تفعيل آليات التصحيح.

بل لقد أثبتت دراسة حديثة أجريت عن تأثير محاولة تطبيق الحد الأدنى للأجر على التشغيل والأجور في أحد القطاعات غير الرسمية في جنوب أفريقيا، أنه في الأجل القصير (أقل من سنة وهو محور تركيز الدراسة) لم يكن هناك تأثير على البطالة في هذا القطاع، بل زادت أجور العاملين بصورة آلية وبدون فرض عقوبات حال عدم التطبيق.

(Dinkleman and Ranchhod, 2010)

فالقلق على البطالة ليس له أسس رصينة تطبيقياً، بقدر ما يقوم على منطق القبول بعدم كفاءة سوق عناصر الإنتاج ونمط التنمية المتبع في الدولة مع محاولة تقديم معالجات لآثاره، وعدم وجود قنوات فعالة لتعبير العاملين عن حقوقهم، وقبول التضحية بحق عنصر العمل المحلي في سبيل دعم المنتج في السوق العالمية عند تصديره.

■ الحد الأدنى والقطاع غير الرسمي: القضية الثانية المرتبطة بالحد الأدنى للأجر، التي لا تنفصل عن علاقته بالبطالة كذلك، هي الجدل حول تأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور على المشتغلين في القطاع غير الرسمي وعلى حجم القطاع غير الرسمي نفسه. فمناقشة من عدة زوايا مترابطة وهي تأثير عدم تطبيق القرار على العاملين في القطاع غير الرسمي بما يجعلهم متضررين من آثاره، وتأثير قرارات الحد الأدنى على ارتفاع تكلفة تحول القطاع غير الرسمي إلى الرسمية، وتوقع تحرك فائض العمالة من القطاع الرسمي المشمول بقرار الحد الأدنى إلى القطاع غير الرسمي، حيث حرية تحديد أجر عنصر العمل، بحيث يعمل كمتص لفائض العمالة التي لم تجد فرصة في القطاع الرسمي، ومن ثم يتضخم حجمه، فترتفع البطالة في حال اتباع سياستين متزامنتين، وهما رفع الحد الأدنى للأجر وتحويل القطاع غير الرسمي إلى الرسمية، ويميل اتجاه إلى توقيف عمليات تحويل القطاع غير الرسمي إلى الرسمية بحيث يمتص أي فائض متوقع في العمالة، ويميل آخر إلى عدم فرض حد أدنى للأجر في القطاع الخاص في الأساس والاكتفاء بأنماط مختلفة من الدعم المؤقت الموجه للأجور في صورة تشغيل في أعمال عامة أو تعويضات عند حدوث موجات تضخم، للحد من تزايد حجم القطاع غير الرسمي في الدولة.

أما عن التأثيرات العكسية بالمشتغلين بهذا القطاع حال عدم شمولهم بقرارات الحد الأدنى فهي منطقية في ظل ارتفاع الأسعار المتوقع، إلا أن العديد من الدراسات التطبيقية قد أثبتت وجود عدة قنوات لانتقال تأثير إيجابي على العاملين في القطاع غير الرسمي حال تطبيق الحد الأدنى في القطاع الرسمي من خلال انتعاش الطلب على منتجات القطاع غير الرسمي، وتزايد مطالبات العمال في القطاع غير الرسمي بما يعرفونه كأجر عادل. وقد أثبتت الدراسات التي تناولت الحالة البرازيلية أن الحد الأدنى للأجر ساهم بفاعلية في الحد من عدم عدالة الأجور لصالح الفقراء في القطاعين الرسمي وغير الرسمي على حد سواء، حتى مع عدم اشتغال القطاع غير الرسمي في التشريع الخاص على الحد الأدنى للأجر، في الوقت نفسه لم يرقم القطاع غير الرسمي بتسريح مباشر للعمالة بصورة تذكر.

(Lemos, 2004; Saget, 2001; Khamis, 2008)

وبشكل عام فإن تحول توجه الدولة للعمل على تحويل القطاع غير الرسمي للرسمية، يتطلب وضع أسس واضحة وعادلة تضمن حق عنصر العمل في أجر مكافئ لمجهوده، وحقه في التأمينات، وتضمن ذلك في حسابات التكلفة والعائد.

كما أن أيًا من الخيارين المرتبطين بعدم تحويل القطاع غير الرسمي إلى الرسمية أو بعدم تطبيق الحد الأدنى على القطاع الخاص بشكل كامل هو تأجيل للمشكلات وليس علاجًا لها، وبخاصة مع إثبات الدراسات حدوث تأثيرات فعلية إيجابية على أجور القطاعات غير المشمولة بقرارات الحد الأدنى في الدولة، فارتفاع الأجور بها أمر واقع.

■ الحد الأدنى والتضخم: من الصعب – خصوصًا في ظل عدم كفاءة السوق في الدول النامية- افتراض عدم وجود تأثير للحد الأدنى للأجر في المستوى العام للأسعار، ولكن ما يمكن تجنبه هو التأثيرات التضخمية المرتبطة بقنوات تمويل الحد الأدنى للأجور في القطاع الحكومي، فلو مؤل من خلال رفع الدعم أو التمويل بطبع المزيد من النقود سوف يكون تأثيره على التضخم أكبر، وقد يكون ظالمًا للفئات التي لا تتمتع بالحد الأدنى للأجور في الأساس، كما أن تطبيقه يتطلب التكامل مع العدالة الضريبية.

وبشكل عام تؤكد المبادرة المصرية على أن التأثيرات المتعلقة بالبطالة والتضخم يجب أن تناقش في إطار التغييرات العامة للأسعار النسبية وحجم الطلب وآليات تمويل الحد الأدنى، ولعل أبرز النماذج المؤيدة لهذا الاتجاه أن اتحادات التجارة في البرازيل في مطلع الألفية الحالية قررت قيادة حملة لرفع الحد الأدنى للأجر بهدف إنعاش الاقتصاد آنذاك، والخروج من حالة الركود.

وترى المبادرة المصرية صعوبة تقبل الرأي المضاد لإقرار حد أدنى للأجور لعنصر العمل، والذي يُبنى على توقعات بوجود تأثير سلبي على البطالة والتضخم، مع عدم وجود حوار جذري وشامل حول تعديل سياسات التشغيل ونمط النمو العادل والعدالة الاجتماعية في الدولة.

■ آلية تحديد الحد الأدنى للأجر: تتداخل عدة مؤشرات في تحديد قيمة الحد الأدنى للأجر وفي تعديلها سنويًا، من هذه المؤشرات المستوى العام للأسعار وإنتاجية العامل ومتوسط عدد أفراد الأسرة ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط الأجر في الدولة - بما يُصعب الحساب في حالة ارتفاع نصيب القطاع غير الرسمي في التشغيل- وغيرها. إلا أن المؤشرات لا تكون كافية لتحديد حد أدنى مناسب للأجر، بل تنعكس آليات التفاوض المستخدمة في التحديد على القيمة النهائية له، وكلما كانت آليات التفاوض معبرة عن حقوق كافة الأطراف وبخاصة الطرف صاحب الحق الأساسي وهم العمال، كانت مستقرة، وكان نتاجها محل اتفاق ورضًا عام ومحل تأثير إيجابي على الاقتصاد كذلك.

وتشمل أهم آليات تحديد الحد الأدنى وجود مجالس ثلاثية مشكلة من الدولة وأصحاب الأعمال والعمال، سواء بشكل كلي أو إقليمي أو قطاعي، وآليات التفاوض الجماعي المفتوح أو القطاعي أو الإقليمي أو الإقليمي/ القطاعي، وفي كل دولة يتم التوافق حول الآلية التي تتواءم مع طبيعة وقوة ونفاذية المؤسسات النقابية والاتحادات، بحيث تضمن شمول حقوق

كافة العمال في كافة القطاعات، وانعكاس آراء كافة الأطراف، فلا تشمل اتحادات اسمية لا تعبر عن الحقوق وتُغفل اتحادات فعلية تعكس الحقوق على أرض الواقع. وتزيد سلطة الدولة في تحديد الحد الأدنى كلما ضعف تأثير الاتحادات والنقابات في التعبير الحقيقي عن حقوق العمال وعن رأى الأطراف المختلفة، وضعفت إمكانية الاعتماد على آليات التفاوض الجماعي كذلك، أو قلت تغطيتها. وفي كثير من الدول يحدث تكامل بين دور الدولة ودور آليات التفاوض الجماعي في تحديد الحد الأدنى للأجور، من خلال فتح أبواب تأثير أعلى للاتحادات ولاتفاقيات التفاوض واتفاقات العمل الجماعية، فتحدد الدولة حدًا أدنى استرشاديًا عامًا، ثم تقوم الاتحادات برفعه من خلال مجموعة من اتفاقيات التفاوض الجماعي أو اتفاقات العمل الجماعية وهو الحال في فرنسا والمملكة المتحدة.

(Groupe d'experts sur le SMIC, 2011)

## مكونات الحد الأدنى

جاء تطبيق الحد الأدنى لأجور العاملين في الجهاز الإداري على غير الخاضعين لقوانين خاصة بقرار من رئيس مجلس الوزراء<sup>2</sup> ونصّ في منطوقه على أنه "اعتبارًا من أول يناير 2014 تُزاد شهريًا الأجور الشاملة ودخول العاملين المدنيين المعيّنين على درجات دائمة والمتعاقد معهم ببند المكافآت الشاملة بتمويل من الخزنة العامة للدولة بالوزارات والمصالح والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها والهيئات العامة الخدمية ووحدات الإدارة المحلية غير المخاطبين بقوانين ولوائح خاصة بالفارق بين قيمة نسبة الـ 400% من المرتبات الأساسية لهم في نهاية ديسمبر 2013 والمتوسط الشهري لقيمة ما يحصلون عليه سنويًا من كافة المكافآت والبدلات أيًا كان مصدر تمويلها، وذلك بفئات مقطوعة بخلاف حصة الدولة في المزايا التأمينية".

مثال توضيحي لشرح القرار: لو كان الموظف يحصل فعليًا على حافز 385% سيتم رفعه إلى 400% أي بزيادة 15% فإذا كانت نسبة الـ 15% تؤدي إلى زيادة بمبلغ أكبر من الرقم المقطوع المحدد في القرار سوف يتم فقط زيادة حافز الموظف بالرقم المقطوع. أي إنه إذا كانت الـ 15% تعادل 200 جنيه والرقم المقطوع للدرجة لا يتعدى 175 جنيهًا سيحصل الموظف على 175 جنيهًا وليس 200 جنيه.

<sup>2</sup> قرار 22 لسنة 2014 والمطبق بالمشور العام لوزارة المالية رقم (1) لسنة 2014.

## المبالغ المقطوعة للزيادة

متوسط المزايا التأمينية بالجنيه شهرياً	الحد الأقصى لفئة العلاوة بالجنيه شهرياً	الفئة الوظيفية
70	400	السادسة
70	400	الخامسة
65	385	الرابعة
60	340	الثالثة
50	300	الثانية
45	255	الأولى
30	170	مدير عام
20	130	وكيل وزارة
20	130	وكيل أول وزارة

**المصدر:** منشور وزارة المالية رقم 1 سنة 2014 ، منشور على صفحة وزارة المالية في الرابط [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

وهو ما يعني أن الأسس التي قام عليها التطبيق هي:

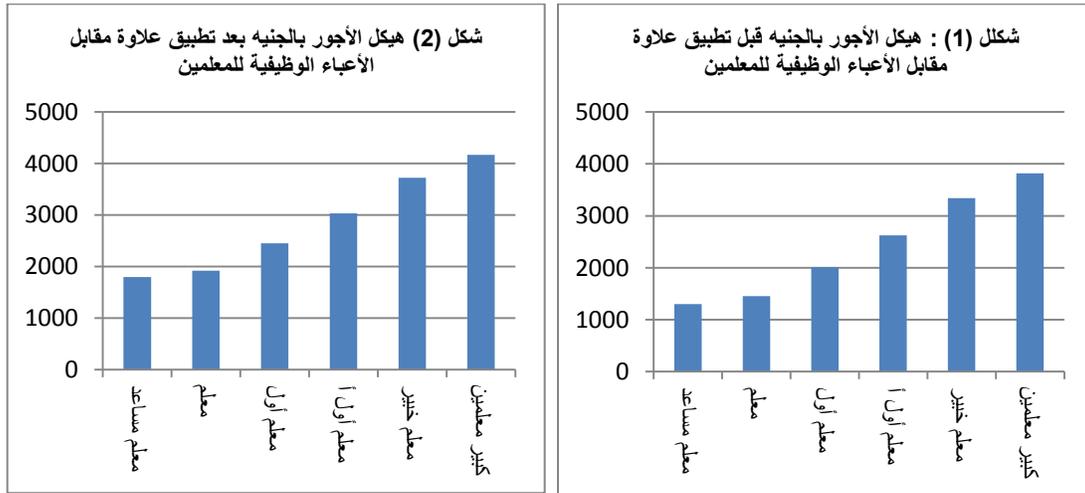
- أن الحد الأدنى يعبر عن الأجر الشامل ويُدخل في حسابه كافة البدلات والمكافآت العمومية أو الشهرية أو الدورية لمرة واحدة أو عدة مرات في السنة الواحدة.
- يطبق الحد الأدنى على كل الجهات التي قد يحصل العاملون فيها على مكافآت وبدلات يقل إجماليها عن نسبة 400% من الراتب الأساسي للعامل ودون احتساب أية علاوات تشجيعية (بعد استبعاد مكافآت جذب العمالة وبدلات التفرغ وبدلات ورواتب الإقامة بالمناطق النائية وبدلات ظروف ومخاطر العمل وأية مزايا عينية)، أما نص القرار نفسه لم يبرز بشكل واضح قيمة مبلغ 1200 جنيه كحد أدنى للعامل وهو ما يترك مساحة للتغيير في أثناء التطبيق.
- يمنح الموظفون في نفس الدرجة نفس المبلغ المقطوع للعلاوة مهما كانت أقدمية كل منهم في الدرجة.
- أن تطبيق الحد الأدنى لا يشمل سوى الجهاز الإداري للدولة والهيئات الخدمية والاقتصادية للعاملين الذين تنطبق عليهم الشروط فقط، وهو ما يستثني بالضرورة الهيئات التي يحصل فيها الموظفون على أجور مرتفعة، ولا يشمل قطاع الأعمال العام الخاضع لقوانين استثمارية.
- أن الزيادة تأتي في صورة حافز إضافي مقطوع بمبلغ محدد، ومن ثم فهو غير قابل للتغيير سنوياً أو الخضوع للعلاوة السنوية في الراتب الأساسي بصورة آلية، فإخضاعه للعلاوة يتطلب قراراً من رئيس الجمهورية.
- وقد جاء القرار مصحوباً بترضية للفئة الأكثر عدداً خارج من يسري عليهم القرار بين موظفي الدولة، وهي فئة المعلمين من خلال قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (57) لسنة 2014 وتطبق بمنشور وزارة المالية رقم (2) لسنة 2014 ليستفيد منها أكثر من

1.5 مليون معلم، ووفق هذا القرار تصرف علاوة مقررة مقطوعة – بين كل درجة والأخرى مبلغ 25 جنيه - على النحو التالي:

الوظيفة	مبلغ العلاوة المقطوع
معلم مساعد	425
معلم/ من يعادله	400
معلم أول/ من يعادله	375
معلم أول أ/ من يعادله	350
معلم خبير/ من يعادله	325
كبير معلمين/ من يعادله	300

المصدر: منشور وزارة المالية رقم 2 لسنة 2014 منشور على صفحة وزارة المالية في الرابط [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

وهو القرار الذي ينتج عن تطبيقه على فئة المعلمين انخفاض نسبة أعلى راتب إلى أقل راتب من 293% إلى 232%.



المصدر: منشور وزارة المالية رقم 2 لسنة 2014 منشور على صفحة وزارة المالية في الرابط [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

وعند التطبيق جاء خطاب قطاع الموازنة العامة للدولة المؤرخ بـ 26/2/2014 بتطبيق علاوة الحد الأدنى وفق بداية التعيين لكل درجة وظيفية لجميع العاملين وليس متوسط الأجر لكل عامل، ما أثار لغطاً عند الإنفاذ.

ويلاحظ الابتعاد عن المعايير الدولية في التطبيق في عدة نقاط أهمها:

- عدم وجود معادلة واضحة منشورة لتحديد الحد الأدنى للأجر.
- التطبيق بهذه الآلية يعني عدم زيادة الحد الأدنى للأجر وفق تغيرات الأسعار العالمية، وهو عكس ما تؤكدته التجربة الدولية من قيام مجالس الأجور سواء على المستوى

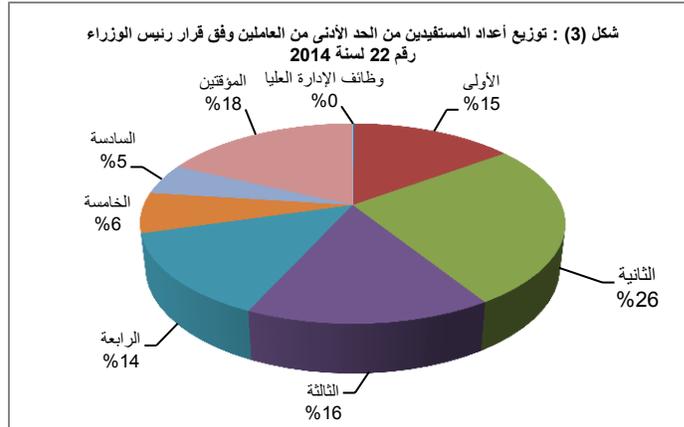
القطاعي أو الإقليمي أو القومي بعمل مراجعات دورية للحد الأدنى نفسه في ضوء تغيرات المستوى العام للأسعار.

- عدم ضم العلاوة للراتب الأساسي يؤدي إلى عدم إمكان حسابها ضمن زيادة المعاشات، وهو ما يؤسس لمبدأ تنكره التجربة الدولية، يقضي بالفصل بين وجود حد أدنى للأجور وحد أدنى عادل كذلك لأصحاب المعاشات.

## تطبيق علاوة الحد الأدنى: نظرة إلى الاستفادة والعدالة من واقع منطوق القرار:

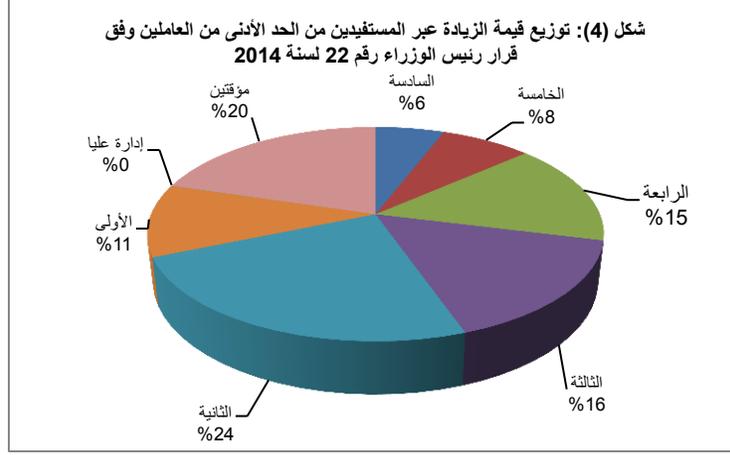
يقدر عدد المستفيدين - المعلنين من قبل وزارة المالية - من القرار بأكثر من 2.8 مليون موظف يستفيدون من علاوة الحد الأدنى في الجهاز الإداري وفق قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 22 لسنة 2014.

يوضح الشكل التالي تقسيمهم بين الفئات، الذي يتضح منه أن حوالي 57% من عدد المستفيدين من تطبيق علاوة الحد الأدنى للعاملين في الدولة وفق قرار رئيس الوزراء رقم (22) لسنة 2014 يتركزون في الدرجات الأولى والثانية والثالثة.



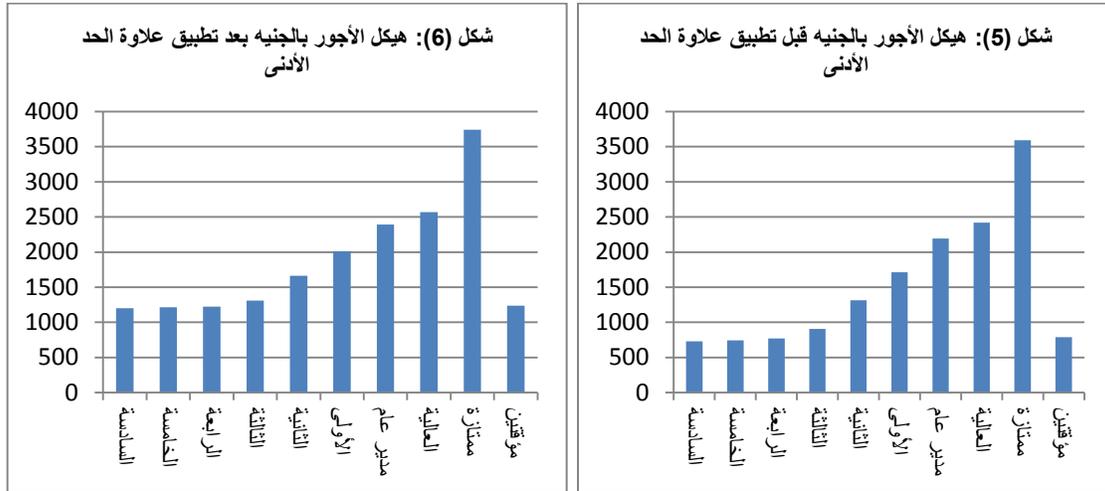
المصدر: حسابات الباحثة وفق ما نشر على وزارة المالية على الرابط [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)

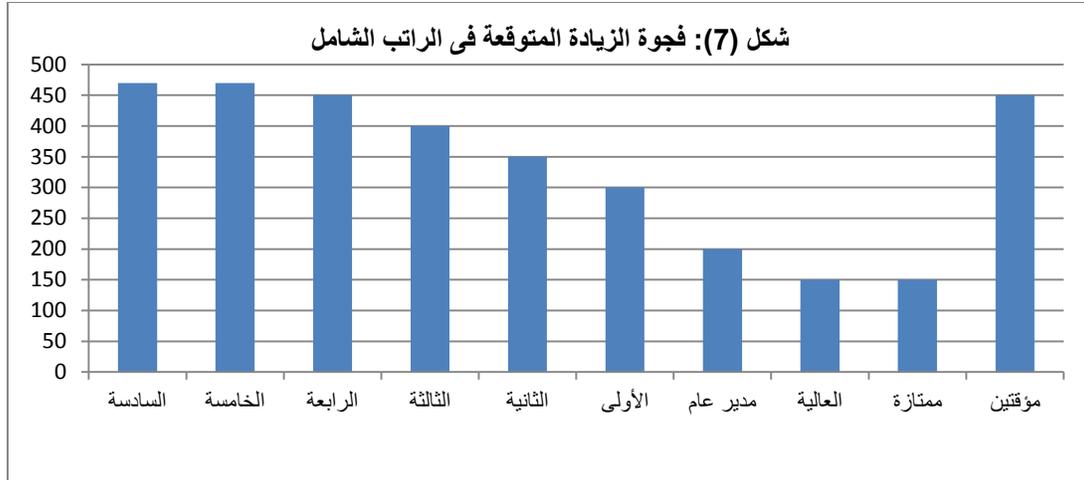
ووفق الحسابات المبينة على المبالغ المعلنة من قبل وزارة المالية كمتوسطات للأجور والاستفادة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 22 لسنة 2014، فإن مبالغ الاستفادة يستأثر بها الموظفون في الدرجات الأولى والثانية والثالثة بنحو 51% من قيمة مخصصات الاستفادة كذلك، بينما لم تتخطَ إجمالي استفادة الفئات في الدرجة الرابعة والخامسة والسادسة أكثر من 29% من المبالغ المخصصة لعلاوة الحد الأدنى.



المصدر: حسابات الباحثة (قيمة الزيادة في الدخل شاملة المزايا التأمينية شهرياً\* عدد المستفيدين داخل كل درجة وظيفية)

أما عن تأثير قرار علاوة الحد الأدنى على العدالة في هيكل الأجور وهو الجزء الأهم، فإن قرار رئيس الوزراء رقم 22 لسنة 2014 بعلاوة الحد الأدنى ينعكس أثره على العدالة في الحد من الفجوة بين أعلى راتب وأقل راتب، حيث انخفضت نسبة أعلى راتب إلى أقل راتب من 491 % إلى 311 %.





المصدر: وزارة المالية، حساب الاستعادة من الحد الأدنى للأجر والملحقة بالمشور رقم (1) لعام 2014، على الرابط [www.mof.gov](http://www.mof.gov)

## تمويل علاوة الحد الأدنى: هل من إمكانية؟

تبلغ كلفة تطبيق قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 22 لسنة 2014 خلال الفترة من يناير 2014 إلى يونيو 2014 وفق تقديرات وزارة المالية ما يربو على خمسة مليارات من الجنيهات.

وتبلغ كلفة علاوة الأعباء الوظيفية للمعلمين لنفس الفترة نحو 3.9 مليار جنيه (وفق حسابات وزارة المالية المعلنة مع القرار)، أي أن إجمالي تكلفتها يبلغ نحو تسعة مليارات.

ويبقى السؤال الأهم والأكثر انعكاساً على تأثيرات القرار، وهو كيف سيتم تمويل زيادة الحد الأدنى خلال الأشهر الستة الأولى من التطبيق؟ وفي هذا تبدو أمامنا عدة سيناريوهات:

### السيناريو الأول: ضبط الإنفاق:

ضبط النفقات في بند الأجور بتطبيق الحد الأقصى ووضع ضوابط لصرف المكافآت، ويقوم هذا التصور على إمكان ضبط بنود المكافآت والبدلات، وهو ما لن يوفر بأي حال حوالي 18 مليار جنيه إضافية سنوياً تخصص لبند الأجور لتطبيق قرارات الحد الأدنى وزيادة المعلمين فقط، فالواقع يشير إلى محدودية تأثير قرارات الحد الأقصى للأجور على العاملين في جهاز الدولة، مع عدم وجود دلائل واضحة على تطبيقها. فالقرار الأول وهو المرسوم رقم 242 لسنة 2011، الذي صدر في مارس 2011 تبعه زيادة في بند الأجور في ختام 2010/2011 بنحو 13%، وفي بند المكافآت بنحو 17.2% في ختام العام نفسه.

ثم جاء قرار رئيس مجلس الوزراء في مارس 2012 رقم 322 لسنة 2012 بتحديد الحد الأقصى بـ35 ضعف الحد الأدنى وإلزام الموظف العام برد الزيادات، وكانت النتيجة استمرار زيادة بند الأجور وتعويضات العاملين بنحو 27% في ختام 2012/2011. حينها بلغت نسبة الأجور وتعويضات العاملين لإجمالي الإنفاق العام نحو 26%.

وتثار الشكوك حول جدية تطبيق قرارات الحد الأقصى في الأساس، وحجم الإعفاءات التي تتم منها فعلياً، وبخاصة أنه قام على التنفيذ برد الإضافة التي يحصل عليها الموظف وليس الحد من وسائل الحصول عليها في إطار توسع منظومة اللجان والبدلات، ويضعف من صعوبة الرقابة عدم وجود منظومة متكاملة للدفع الإلكتروني معمة على جميع الوحدات المحاسبية.

ثم حدد قرار رئيس مجلس الوزراء الأخير رقم 63 لسنة 2014 أنه لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للعاملين بالدولة على 35 ضعف الحد الأدنى (1200 جنيه) بما لا يجاوز 42 ألف جنيه شهرياً، وجاء القرار ليضيف استثناءات لم تكن موجودة في القرارات السابقة، وهي للعاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري وغيرهم، والهيئات ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس مجلس الوزراء، في تعارض واضح مع القرارات السابقة.

ولم يظهر تأثيره بعد، إذ لم يتم ربط هذا التأثير بتمويل الحد الأدنى بشكل واضح ومعلن. كما لم يقدم قرار الحد الأدنى - أو قرارات الحد الأقصى المتتالية - تصور الدولة لتعديل وتغيير شامل لهيكل الأجور، بشكل يحد من شخصنة بنود المكافآت وعضوية اللجان وغيرها من قنوات الفساد الهيكلي في الأجور الحكومية.

من ناحية أخرى ففي الوقت نفسه هناك مطالبات متعددة وحتمية التنفيذ بأجور أكثر عدالة لعل أهمها أجور الأطباء، في الوقت نفسه حدثت زيادات متتالية في بدلات بعض الفئات، بشكل قد يرفع تكلفة بند الأجور والتعويضات، منها رفع بدلات المخاطر لرجال الشرطة عدة مرات، كان آخرها في مارس 2014 بنحو 30% (قرار رئاسي رقم 60 لسنة 2014)

## **السيناريو الثاني: التمويل بالاقتراض:**

التمويل بالاقتراض، وهو أمر صعب مع تخطي نسبة إجمالي الدين العام المحلي لأجهزة الموازنة العامة الناتج المحلي الإجمالي وفق تقديرات البنك المركزي في نهاية ديسمبر 2013 حاجز الـ75.7%، معاوذاً الاتجاه المرتفع فوق مستواه في نهاية سبتمبر 2013، بل وزيادة الدين العام المحلي في ديسمبر 2013 بما قيمته 267 مليار جنيه مقارنة بمستواه في نهاية ديسمبر 2012. وهو الارتفاع الذي يصاحبه خطر عدم القدرة على السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة في العام القادم من ناحية، كما أن اتباع هذه السياسة قد يكون تأثيرها سلبياً على محاولات الإنعاش الاقتصادي من ناحية أخرى، بحيث تكون خطة إنعاش تُخرج من حساباتها دور القطاع المصرفي وتقوم على ضخ أموال تسهم في المزيد من التضخم دون نمو، بما يضطر الدولة إلى إعادة رفع

سعر الفائدة، وتساعد حلقة الركود مع التضخم. (وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، فبراير 2014)

### السيناريو الثالث: المنح الخارجية:

وهو الأقرب إلى التصور ويقوم على التمويل من خلال المنح الخليجية، وهنا فإن الدولة تمول زيادة الأجور من أموال تمويل الخطة المعلنة للتحفيز الاقتصادي أو بجزء منها أو تستخدم المنح البترولية مع التسديد اللاحق للهيئة العامة للبترول، وهو ما يترتب عليه ظهور رقم ضخم من التسديدات – دعم المنتجات البترولية - في ختام 2014/2013، يؤيد توجه الدولة نحو الرفع السريع للدعم عن المنتجات البترولية في الموازنة العامة للعام اللاحق.

أما في الأجل الأطول فقد كانت الدولة تأمل في رفع معدلات النمو من خلال خطتها للتحفيز الاقتصادي، وما ينتج عنه من ارتفاع في قيمة المتحصلات الضريبية، إلا أن الشكوك حول النمو تحاصر هذا التصور، فقد بدأت الخطة بتخصيص ما يزيد عن 24 مليار جنيه خلال يوليو-سبتمبر 2013؛ كما تلقت الحكومة بالفعل منحا ومساعدات خصصت للتحفيز كذلك، أهمها مبلغ يقدر بنحو 20 مليار جنيه في أكتوبر - ديسمبر 2013 لتمويل الحزمة الثانية من برنامج التحفيز الاقتصادي (وفق ما تم رسمياً الإعلان عنه في تقرير الإقتصاد المصري في نصف عام الصادر عن وزارة التعاون الدولي حول خطة التحفيز)؛ وغيرها من المنح والبرامج.

وكان من المتوقع أن توتي ثمارها على النمو الاقتصادي، إلا أن ما حدث هو زيادة في معدلات التضخم من 8.7% خلال أبريل - يونيو 2013 إلى 11.7% في أكتوبر- ديسمبر 2013. وهو ما يحد من تأثيرها على النمو الحقيقي الذي يشعر به المواطن، والذي لم يحقق سوى 1% فقط في الفترة من يوليو - سبتمبر 2013 منخفضاً عن الربع السابق وعن مثيله من العام السابق. (وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، فبراير 2014)

## خاتمة:

ومع إيمان المبادرة المصرية بأن الحصول على الحد الأدنى العادل للأجر هو حق للعامل، فهي تؤكد على أن تطبيقه وتمويله يجب أن يجعل العامل يشعر بقيمة عمله وبتوزيع حقيقي للثروة في صالحه من خلال أجر عادل، وذلك من خلال التزام الحكومة بالعمل على ألا يلتهم الارتفاع غير المبرر في الأسعار هذه الزيادات، ومن خلال ضرائب تصاعدية تؤكد على العدالة في توزيع الثروة، ومن خلال ضمان مبالغ كافية وإصلاح مؤسسي يعمل على تشغيل القطاعات التي تمس المواطن من تعليم وصحة بصورة تضمن خدمة فعالة وجيدة، ومن خلال نظام معاشات عادل كذلك.

فلا تزال الضرائب على السلع والخدمات هي المكون الرئيس للمتحصلات الضريبية في مصر، وهو ما يزيد القلق حول اتجاه الدولة لفرض المزيد من الضرائب ذات الأثر السالب على العدالة الاجتماعية، المصحوب بسياستها المعلنة للاتجاه للحد من دعم المنتجات البترولية لغير المستحقين، بما يؤدي إلى ارتفاع في الأسعار، بشكل يقود إلى تضخم، يتحمل آثاره في الأساس الفئات الأكثر فقراً.

وبإعلان الدولة عن اتجاه نحو تطبيق الحد الأدنى، وإن جاء تطبيقه في صورة حافز للعاملين في الجهاز الإداري للدولة وبعض الهيئات، فإنه يفتح الباب على مطالبات بالعدالة في هيكل التطبيق من قبل العاملين في شركات القطاع العام الذين يعانون مشكلات في التمثيل في قنوات تضمن حصولهم على حقوقهم، كذلك من قبل العاملين في القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي الذين ترتفع بينهم نسبة الفقر عن العاملين في الحكومة والقطاع العام، والذين سيتحملون تبعات الأزمة بالكامل دون أي نفع يعود عليهم مع عدم تمكنهم من آليات جادة للتفاوض.

وتؤكد المبادرة المصرية أن كل هذه المشكلات لا تنبع من حصول جزء من العاملين على جزء محدود -غير مؤثر من وجهة نظر العدالة الاجتماعية - من حقوقهم، بقدر ما تنبع من مشكلات إدارة السياسة الاقتصادية بشكل عام وفي المرحلة الانتقالية بشكل خاص، والتي قامت ولا زالت تقوم على الانفراد الجزئي بمكون واحد أو مكونات محدودة من مكونات العدالة وفصلها عن المنظومة المتكاملة لتطبيق العدالة الاجتماعية في الدولة، وعن توزيع حقيقي لمصادر النمو، بما قد يقود إلى آثار سلبية تقع بصورة أكبر على غير المستفيدين في الهيئات الحكومية غير المشمولة بالقرار والقطاع العام والقطاع الخاص والقطاع غير الرسمي، الذي يمثل مكوناً أساسياً لتشغيل الفقراء في مصر.

وهو ما يلزم الدولة بنظرة جادة حول العدالة الاجتماعية بتحريك نحو تطبيق عدالة شاملة لا تغفل الدفع بالنمو، وينمو لا يغفل العدالة، فهما وجهان لعملة واحدة.

وختامًا، فإن المبادرة المصرية ترى في تصاعد الإضرابات والاحتجاجات دليلاً واضحاً على ضعف بل وانسداد قنوات التفاوض التي تعتمد عليها الدولة لتحديد الحد الأدنى للأجر. وهذه المشكلة المتعلقة بانسداد قنوات التفاوض سوف تتفاقم بصورة أكبر عند البدء في اتخاذ مواقف جديدة لتحديد حد أدنى للأجر في القطاع الخاص، في ظل عدم تمثيل المجلس القومي للأجر بشكل عادل للقوى الحقيقية المعبرة عن حقوق العمال، وعدم ضم الاتحادات المستقلة، فتأتي مقترحات الدولة عن الحد الأدنى للأجر غير معبرة عن الواقع، وتأتي آليات التفاوض الجماعي واتفاقات العمل الجماعية بوضعها القانوني الحالي أكثر ميلاً للمماطلة، وعدم إلزام صاحب العمل بالتنفيذ، فلا ينص القانون على وجود غرامات في حال عدم الالتزام باتفاقات العمل الجماعية. فما زال كلا السبيلين في الحالة المصرية لم يتخذ نموذجاً متكاملًا فعلاً يتلاءم مع الواقع.

ومن ثم تؤكد المبادرة المصرية على ضرورة مراجعة آليات التفاوض، في إطار ميل إلى آليات التمثيل المباشر للعمال، مع تقليل سلطة الدولة في اختيار الممثلين، وتقوية سلطة التفاوض للاتحادات المستقلة وليس فقط للاتحاد العام بمشكلاته.

كل هذه الخطوات لا بد أن تأتي في إطار نظرة متكاملة للدور النقابي الحقيقي، الذي يبتعد تمامًا عن سيطرة الدولة، فما حدث في الحالة المصرية هو تسارع نحو اقتصاد سوق متحرر دون وجود آليات تشملها حتى الاقتصادات الرأسمالية لحماية حقوق العمال بها في أجر عادل، بشكل انتهى بظلم لعنصر العمل، ووضع غير مستقر لبيئة الأعمال والإنتاج لا يتحمل عنصر العمل مسئولية عدم استقرارها، وإنما يقود إليها مجموعة الاختلالات الهيكلية في منظومة الإنتاج والتشغيل والعدالة.

## قائمة المراجع:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نشرة مؤشرات الفقر وفق بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2012/2013
- وزارة التعاون الدولي، "تقرير الاقتصاد المصري فى نصف عام"، 8 يناير 2014
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 322 لسنة 2012
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 22 لسنة 2014
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 57 لسنة 2014
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 63 لسنة 2014
- قرار رئاسي رقم 60 لسنة 2014
- مرسوم بقانون رقم 242 لسنة 2011 من المجلس العسكرى بشأن الحد الأقصى للأجور وربطه بالحد الأدنى
- وزارة المالية، التقرير المالى الشهرى، فبراير 2013
- وزارة المالية، منشور رقم 1 لسنة 2014 بشأن احتساب علاوة الحد الأدنى للأجر
- وزارة المالية، منشور رقم 2 لسنة 2014 بشأن احتساب علاوة اعباء وظيفية للمعلمين

## References:

- Allegretto, Sylvia A., Arindrajit Dube, and Michael Reich. 2011. "Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data." *Industrial Relations*, vol. 50, no. 2, pp. 205-240.
- Dinkelmann, Taryn ; Vimal Ranchhod.2010. "Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa", Working Paper Series Number 44, Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- Dube, Arindrajit. 2011. "Review of Minimum Wages by David Neumark and William Wascher." *Journal of Economic Literature*, vol. 49, no. 3, pp. 762-766.
- Hirsch, Barry T.; Bruce Kaufman; and Tetyana Zelenska. 2011. "Minimum Wage Channels of Adjustment." Discussion Paper Number 6132, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Institute for the Study of Labor.
- Khamis, Melanie. 2008. "Does the Minimum Wage Have a Higher Impact on the Informal than on the Formal Labor Market Evidence from Quasi-Experiments?", Discussion Paper Number 3911, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor (IZA), December.
- Laliberté , Prierre. 2012. "Social justice and growth: The role of the minimum wage", *International Journal of Labour Research*, *International Journal of Labour Research*, vol. 4, Issue. 1.
- Lemos, Sara.2004. "The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil", Discussion Paper Series Number 1089, Institute for the Study of Labor (IZA), March
- Sagat, Catherine .2001. "Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries," I.L.O Employment Paper 2001/13.
- Schmitt, John. 2013. "Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?", Center for Economic and Policy Research