

نطاق تطبيق قانون دعم العمالة الوطنية: تعليق على القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠(*)

الدكتور/ خالد عطشان الضفيري
قسم القانون الخاص
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

تولد عن سياسة التوظيف المتبعة في دولة الكويت خلال السنوات الماضية الخلل في تركيبة القوى العاملة الوطنية؛ الأمر الذي استوجب ضرورة تعديلها بتبني المشرع الكويتي فكرة إعادة هيكلة تلك القوى لتوزيعها بين القطاعين العام والخاص.

فالقانون ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دعم العمالة الوطنية يعدّ من التشريعات الفريدة في مضمونها. حيث استحدث المشرع في القانون المذكور فكرة - يمكن تسميتها بفكرة الدعم المادي - تعتمد على قيام الدولة بتقديم الدعم لكل من العمالة الوطنية والجهات غير الحكومية لإعادة هيكلة القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية، وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية. لذلك، سنتناول هذا البحث بحسب خطته مقدمة، والمبحث الأول، بعنوان: نطاق دعم العمالة الوطنية، والمبحث الثاني، بعنوان: نطاق دعم الجهات غير الحكومية.

أهمية البحث:

على الرغم من كثرة الدراسات والأبحاث التي تناولت موضوع العمالة الوطنية وسبل تشجيعها ودعمها للعمل في الجهات غير الحكومية، فإنه يلاحظ

(*) أجزى البحث بتاريخ ١١/١٠/٢٠١٠م.

على تلك الأبحاث والدراسات التركيز على الجانب الميداني^(١)، أو الجانب الاجتماعي^(٢)، أو على غياب التنسيق بين مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية وفرص العمل المتاحة في الجهات المختلفة دون الوقوف على الجانب القانوني باعتباره من العوامل الرئيسية لتجاوز العديد من التحديات والإشكاليات فيما يتعلق بموضوع هيكلية القوى العاملة الوطنية. وعلى الرغم من مرور فترة زمنية ليست بقصيرة على صدور القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ محل البحث، فإن الفترة الحالية تبقى فترة مناسبة لتناول موضوع البحث ولاسيما بعد صدور جميع القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون خلال السنوات اللاحقة لصدوره، والتي تعتبر في ظل ندرة المصادر الفقهية والقضائية أهم ما يمكن الاستناد إليه لمعرفة نطاق تطبيق القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ ومدى ملاءمة تلك القرارات لأهداف المشرع في هذا القانون.

مقدمة:

أدى التزايد المستمر في الطلب على العمل في الجهات الحكومية إلى ظهور فكرة إعادة هيكلة القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية، وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية، وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية.

(١) عوض العنزي، منظور العمالة الوطنية تجاه التخصص في دولة الكويت: دراسة ميدانية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ١٠٨، السنة ٢٩، يناير ٢٠٠٣، ص ٧٧. توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعين العام والخاص في مرحلة ما بعد الغزو العراقي للكويت (دراسة ميدانية)، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٠، العدد ٤، ٢٠٠٢، ص ٧٠٣.

(٢) وليد الوهيب، التأثيرات الاجتماعية الناجمة عن الاختلالات الهيكلية في سوق العمل ودور برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة في مواجهتها، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٤، العدد ٣، ٢٠٠٦، ١٣. عوض العنزي وفضل الفضلي، تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت بين عامي ١٩٨٩ و ٢٠٠٢ - تحولات وإدارة، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٢، العدد ٣، ٢٠٠٤، ص ٦٠٥.

فانحسار قدرة القطاع الحكومي على تعيين العمالة الوطنية خلال السنوات الماضية بسبب الثبات النسبي في عدد الوظائف العامة المستحدثة، سواء بحكم عدم مرونة الهياكل التنظيمية للجهات الحكومية بما لا يسمح بسهولة التوسع الرأسي في عدد الوظائف القائمة أو عدم مرونة التنظيم الإداري ذاته، بما لا يسمح بإنشاء هيئات مرفقية أو إدارية جديدة بسهولة، ومن ثم لا يسمح بالتوسع الأفقي في الوظائف العامة باستحداث إدارات أو وحدات إدارية جديدة^(٣) - أدى ذلك إلى اتباع الدولة بعض السياسات الممكنة اللازمة لتوظيف القوى العاملة الوطنية ولمعالجة الاختلال الهيكلي لها، فحرصت الدولة على اتباع سياسات الإحلال في القطاعين الحكومي والخاص المتمثلة في الإحلال التدريجي للعمالة الوطنية محل العمالة الوافدة^(٤).

بدأت الدولة في الجهات الحكومية في اتباع قواعد وإجراءات تكوين الوظائف الحكومية من خلال إلزام العديد من الجهات الحكومية تخفيض عدد غير الكويتيين العاملين لديها سنوياً بنسبة لا تقل عن ١٥٪ من إجمالي عدد العاملين في المهن للوصول بنسبة الكويتيين إلى ٩٠٪ فأكثر من إجمالي قوة العمل^(٥). كما أنشأت الحكومة نظام التوظيف المركزي كخطة لتعيين الكويتيين في الجهات الحكومية مركزياً من قبل ديوان الخدمة المدنية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥١ لسنة ١٩٩٩، الذي تضمن المبادئ الأساسية والأحكام الكلية التي تقوم عليها خطة الحكومة للتوظيف المركزي.

أما بالنسبة للجهات غير الحكومية فإن هيكلة القوى العاملة اقتضت اتباع سياسة الفرض على بعض الجهات أو إلزامها بتعيين عمالة وطنية بنسب معينة

(٣) أحمد وجدي، نظام التوظيف المركزي بدولة الكويت "دراسة تحليلية"، ديوان الخدمة المدنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.

(٤) انظر في سياسة الإحلال، عوض العنزي، توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعين العام والخاص في مرحلة ما بعد الغزو العراقي للكويت (دراسة ميدانية)، مرجع سابق.

(٥) انظر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧.

مقابل العمالة الوافدة. فالمادة ٣١ من قانون الصناعة^(٦) نصت على عدم جواز "أن تقل نسبة العمالة الكويتية في أي منشأة أو حرفة صناعية عن ٢٥٪ من مجموع العاملين فيها. ويجب على المنشآت والحرف القائمة وقت العمل بهذا القانون أن تقوم بتدريب عاملين كويتيين لبلوغ النسبة المشار إليها في الفقرة السابقة خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون...".

ولمذ سياسة إلزام الجهات غير الحكومية بنسب للعمالة الوطنية إلى مختلف أنشطة تلك الجهات دون تمييز بين نشاط وآخر، صدر القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها على العمل في الجهات غير الحكومية كإطار تشريعي يحتوي على القواعد الكلية والمبادئ الرئيسية لإعادة هيكلة القوى العاملة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية، وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية. ولم يقصر المشرع الكويتي أحكام هذا القانون على النصوص التي تلزم الحكومة (مجلس الوزراء) تحديد نسب العمالة الوطنية في مختلف الوظائف والمهن أو نسب العمالة الوطنية مقابل الدعم الحكومي للجهات غير الحكومية، وإنما ضمنه - كما سنرى لاحقاً - نصوصاً تلزم الحكومة أن تؤدي للعمالة الوطنية علاوات معينة (علاوة اجتماعية وعلاوة أولاد) وبدلاً نقدياً لكل كويتي عاطل عن العمل مع وجوب مساهمتها بنسبة من تكلفة تدريب القوى العاملة الوطنية. وفرض المشرع ضريبة نسبته ٢,٥٪ من صافي

(٦) منشور في جريدة "الكويت اليوم"، الجريدة الرسمية لحكومة الكويت تصدرها وزارة الإعلام، العدد ٢٧٤، السنة الثانية والأربعون، ص ١٧. وهو ما نصت عليه المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة الذي نص على عدم جواز أن تقل نسبة العمالة الكويتية في أي منشأة أو حرفة صناعية عن ٢٥٪ من مجموع العاملين، وعلى المنشآت والحرف الصناعية الجديدة والعاملة وقت نفاذ القانون إذا كانت هناك مهارات فنية خاصة غير متوافرة في الكويتيين أن تقوم بتدريب عاملين حتى تصل إلى النسبة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة خلال ثلاث سنوات على الأكثر من تاريخ العمل بالقانون.

الأرباح السنوية على الشركات الكويتية المدرجة في سوق الكويت للأوراق المالية لتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون إضافة إلى المبالغ التي تدرج في الموازنة العامة للدولة لهذا الغرض.

كما عمد المشرع إلى التوسيع من نطاق أحكام هذا القانون، حيث أورد بعض النصوص التي تعتبر مكملة لقانون ونظام الخدمة المدنية، حيث خصت المادة الثانية منه مجلس الخدمة المدنية بوضع سياسات استخدام القوى العاملة الوطنية في الجهات المختلفة ومتابعة تنفيذها بما يحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين. ووضع النظم التي تشجع القطاعات غير الحكومية على تشغيل القوى العاملة الوطنية وتقرير الحوافز المناسبة لجذب هذه القوى إلى تلك الجهات، وبما يكفل التنسيق في المزايا والحقوق التي تحصل عليها القوى العاملة في جميع الجهات. واتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى التنسيق بين مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية وفرص العمل المتاحة في الجهات المختلفة. ووضع نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعين لديوان الخدمة المدنية. واقتراح السياسات المتعلقة بتعديل تركيبة القوى العاملة بما يؤدي إلى تنفيذ خطط إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة وفقاً لما تسمح به إمكانيات التطبيق.

وأضاف القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ حكماً جديداً يعتبر بمنزلة تقييد لحرية الإدارة في التعيين في الوظائف العامة، فالمادة ٣ تنص على أن يكون التعيين في الجهات الحكومية والشركات التي تمتلك الدولة أكثر من نصف رأسمالها عن طريق الإعلان في صحيفتين يوميتين، ويجب أن يتضمن الإعلان مسمى الوظيفة وشروط شغلها، كما يجب الإعلان في الجريدة الرسمية عن نتيجة القبول في هذه الوظائف، ويصدر قرار من المجلس بتحديد الوظائف التي لا تخضع لأحكام هذه المادة.

ولأن المشرع قد أصدر القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ فإن مدى تحقيق الهدف التشريعي المتمثل في حث العمالة الوطنية وتشجيعها على العمل في الجهات غير الحكومية يتوقف في حقيقة الأمر على مدى ملائمة قرارات مجلس

الوزراء، الجهة التي خصها المشرع بتنفيذ أحكام هذا القانون، لذلك الهدف. ويمكن ملاحظة أن القواعد والأحكام التي يتكون منها قانون دعم العمالة الوطنية والقرارات الصادرة تنفيذاً له تتعلق بنطاق دعم العمالة الوطنية (المبحث الأول) ونطاق دعم الجهات غير الحكومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول نطاق دعم العمالة الوطنية

يتخذ الدعم الذي تلتزم الحكومة بأدائه للعمالة الوطنية من أجل حثها على العمل في الجهات غير الحكومية صورة الدعم المالي. فالمادة ٣ من قانون دعم العمالة الوطنية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ تلزم الحكومة بأن "تؤدي للمواطنين أصحاب المهن والحرف ولمن يعملون في جميع الجهات علاوة اجتماعية وعلاوة أولاد. ويصدر مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الخدمة المدنية القرارات المنظمة لذلك، وتحدد هذه القرارات قيمة كل من العلاوتين المذكورتين وشروط استحقاقها والمهن والحرف والأعمال والجهات التي تنطبق عليها والمدة التي تستمر الحكومة خلالها في تأديتها، على أن تكون علاوة الأولاد خمسين ديناراً.."^(٧). ولمعرفة مدى نطاق ذلك الدعم بالنسبة للعمالة الوطنية يجب معرفة العمالة الوطنية المستفيدة منه (المطلب الأول) وشروط استحقاقه (المطلب الثاني).

(٧) بالنسبة لقيمة العلاوة الاجتماعية لأصحاب المهن والحرف وللعاملين في الجهات غير الحكومية تكون بحسب الحالة الاجتماعية للمواطن- أعزب أو متزوج - حيث تراوح قيمتها لفئة أعزب ما بين ١٣٦ إلى ١٩٠ ديناراً بحسب المؤهل الدراسي، وتراوح قيمتها لفئة متزوج ما بين ٢١١ إلى ٢٧٨ ديناراً. انظر في ذلك، الجدول المرافق لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١/٢٠٠١ فئات العلاوة الاجتماعية لأصحاب المهن والحرف وللعاملين في الجهات غير الحكومية، "الكويت اليوم"، العدد ٥١٨- السنة السابعة والأربعون، الأحد ١٧/٦/٢٠٠١. وقيمة علاوة الأولاد خمسون ديناراً عن كل ولد بحد أقصى سبعة أولاد، وتزداد هذه العلاوة عن الولد المعوق بمقدار ٥٠٪ من قيمتها وفقاً للمادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم ٥٩٤/ أولاً لسنة ٢٠٠٣ بشأن استبدال نص الفقرة الأولى من المادة الثانية من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف وللعاملين في الجهات غير الحكومية. "الكويت اليوم"، العدد ٦٢٤- السنة التاسعة والأربعون، ١١، الأحد ١٣ جمادى الأولى ١٤٢٤هـ، ١٣/٧/٢٠٠٣.

المطلب الأول

العمالة الوطنية المستفيدة من الدعم

من الملاحظ أن المشرع لم يكتف بتقديم الدعم المالي لمن يعمل في الجهات غير الحكومية؛ فإضافة إلى ما نصت عليه المادة ٣ المشار إليها، فإن المشرع أوجب بمقتضى المادة ٤ استحقاق كل كويتي عاطل عن العمل بدلاً نقدياً يضع المجلس قواعد صرفه وقيمه. فالقوى العاملة الوطنية المستفيدة من الدعم هي كل من يعمل في الجهات غير الحكومية والعمالة الباحثة عن عمل.

أولاً - العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية:

يقصد بالعمالة الوطنية كل كويتي يعمل في جهة غير حكومية ومشارك بهذه الصفة في التأمينات الاجتماعية كمؤمن عليه^(٨). وتطبيقاً للمادة ٣ من قانون دعم العمالة الوطنية وقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ المنفذ لها بتعديلاته يمكن تقسيم العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية المستفيدة من العلاوة الاجتماعية وعلالة الأولاد التي تؤديها الحكومة إلى نوعين من القوى، الأول: العمال في الجهات غير الحكومية، والثاني: أصحاب الأعمال.

١- العمال في الجهات غير الحكومية:

ويقصد بهم كل من يعمل لدى غيره ويخضع لإشرافه وتوجيهاته لقاء أجر معلوم بموجب عقد العمل المبرم بينهما، سواء كان من أصحاب المهن؛ بمعنى حاصلين على مؤهلات جامعية أو ما يعادلها، أو من أصحاب الحرف بمعنى حاصلين على شهادات الدبلوم والمؤهلات المتوسطة التخصصية الأدنى من

(٨) وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم ٨١١/ثالثاً لسنة ٢٠٠٤ بتعديل المادة (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٠٤) لسنة ٢٠٠٢ بتحديد نسب العمالة الوطنية لدى الجهات غير الحكومية.

الدبلوم وحملة الدورات التدريبية التي لا تقل مدتها عن تسعة أشهر متصلة أو لم يكن منهما^(٩).

٢ - أصحاب الأعمال:

ويقصد بهم كل من يعمل لحساب نفسه، سواء كانوا من أصحاب المهن؛ بمعنى الحاصلين على مؤهلات جامعية أو ما يعادلها ويزاولون أنشطة تستلزم مزاولتها ترخيصاً أو تصريحاً من السلطة المختصة، أو من أصحاب الحرف؛ بمعنى الحاصلين على شهادات الدبلوم والمؤهلات المتوسطة التخصصية الأدنى من الدبلوم وحملة الدورات التدريبية التي لا تقل مدتها عن تسعة أشهر متصلة ويمارسون حرفتهم لحسابهم الخاص^(١٠).

يتضح من امتداد نطاق تطبيق قانون دعم العمالة الوطنية لكل من يعمل لحساب غيره (العامل) أو لحساب نفسه (صاحب العمل) أن التوسع في الدعم المالي المتمثل بالعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد من السمات التي يتسم بها القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ والقرارات الصادرة بهذا الشأن تنفيذاً لنص المادة ٣ منه^(١١).

فالعامل الذي يعمل لحساب غيره في جهة غير حكومية، أيّاً كان مؤهله الدراسي، صاحب مهنة أو حرفة أو غير ذلك، يستحق في أغلب الحالات العلاوة

(٩) انظر المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ بشأن تحديد مفهوم أصحاب المهن والحرف في مجال صرف العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد. "الكويت اليوم"، العدد ٥٣٩- السنة السابعة والأربعون - ٤، الأحد ٢٦ شعبان ١٤٢٢هـ، ١١/١١/٢٠٠١.

(١٠) مع ملاحظة أنه وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ المشار إليه، يعتبر الحصول على أي من هذه المؤهلات بمنزلة الترخيص بمزاولة المهنة أو الحرفة.

(١١) قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١، والقرار رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١، المشار إليهما.

الاجتماعية وعلاوة الأولاد أياً كانت الجهة التي يعمل بها: كويتية أو أجنبية الجنسية، وأياً كانت طبيعة العمل الذي يقوم به إدارياً كان أو فنياً. فالعمل في مجال التخصص للعامل صاحب المهنة أو الحرفة ليس شرطاً لاستحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد^(١٢).

والأمر لا يختلف بالنسبة لمن يعمل لحساب نفسه؛ فيدخل في عداد الفئات المستفيدة من العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد كل مزاوول لنشاط يستلزم لمزاولته الحصول على ترخيص أو تصريح من الجهات المختصة أو المشتغلين بالمهن الحرة التي ينظم مزاولتها القانون كالمحامين والأطباء بمختلف تخصصاتهم والمحاسبين والفنانين وأصحاب دور الصحف، أو كان من المشتغلين باسمه في معاملات تجارية واتخذ من هذه المعاملات حرفة كأن يكون تاجراً أو وكيلاً تجارياً أو سمساراً. والعمل في مجال المهنة أو الحرفة بالنسبة لمن يعمل لحسابه الخاص كذلك ليس شرطاً لاستحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد.

فالقرارات الوزارية الصادرة تنفيذاً للمادة ٣ من قانون دعم العمالة توسعت لتشمل أكبر عدد ممكن من العمالة الوطنية للاستفادة من العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد، فالعامل الوطني لا يحرم من تلك العلاوات إلا في حالات ضيقة، كحالة العامل الذي لا يحمل أي مؤهل دراسي ويعمل في جهة غير الجهات

(١٢) انظر، المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم ٧٥٩ / ٢ لسنة ٢٠٠٤ بتعديل أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ بشأن تحديد مفهوم أصحاب المهن أو الحرف في مجال صرف العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد. "الكويت اليوم"، العدد ٦٧٥ السنة الخمسون - ١٧، الأحد ١ جمادى الآخرة ١٤٢٥هـ، ١٨/٧/٢٠٠٤.

الواردة في البند أ من المادة ١ من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ والقرارات المعدلة له^(١٣)(١٤).

فالحاد الأدنى للاستفادة من العلاوات المقررة في قانون دعم العمالة الوطنية أن يكون العامل حاملاً لشهادة الثانوية العامة فما دونها أو على أقل

(١٣) كالشركات المساهمة الكويتية المدرجة بسوق الكويت للأوراق المالية، البنوك وبيت التمويل الكويتي وشركات الاستثمار الخاضعة لرقابة البنك المركزي، الجمعيات التعاونية، شركات التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية العاملة في دولة الكويت، الشركات المساهمة الكويتية وذات المسؤولية المحدودة التي لا يقل رأسمالها عن نصف مليون دينار كويتي، الشركات والمؤسسات الصناعية التي يعمل بها أكثر من خمسين عاملاً والمقاولون المصنفون بالفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً لقانون المناقصات العامة. (والمقاولون المصنفون بالفئة الرابعة، اتحاد الجمعيات التعاونية، الأندية الرياضية وأندية الفتيات والشركات التي تلتزم بتعيين نسبة العمالة الكويتية المحددة بقرار مجلس الوزراء رقم ٩٠٤ لسنة ٢٠٠٢ والقرارات الأخرى التي تصدر في هذا الشأن، هذه الفئات أضيفت بقرار مجلس الوزراء رقم ١/٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤ المعدل لبعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠٤ "الكويت اليوم"، العدد ٦٧٥ السنة الخمسون-١٧، الأحد، ١٨/٧/٢٠٠٤. كما أضاف مجلس الوزراء المدارس الخاصة ودور الحضانة بالقرار رقم ٥٩٣ / أولاً لسنة ٢٠٠٣، "الكويت اليوم"، العدد ٦٢٤- السنة التاسعة والأربعون-س، الأحد، ١٧/٧/٢٠٠٣.

(١٤) فقد قضت الدائرة الإدارية بأن " الثابت بأوراق الدعوى أن المطعون ضده يرتبط بعقد عمل مبرم بينه وبين إحدى الشركات التابعة لشركة سانتافي العالمية الأجنبية بوظيفة عامل مندوب بأجر شهري مقداره ٤٣٥ د.ك، وكانت تلك الشركة الأجنبية من غير الجهات المحددة بالفقرة (أ) من المادة (١) من قرار مجلس الوزراء سالف البيان، فضلاً عن خلو الأوراق مما يفيد ارتباط هذه الشركة الأجنبية بموجب اتفاقية مع الدولة، ومن ثم لا يستحق (المواطن) ضده الإفادة من أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه، وإن خالف حكم الاستئناف هذا النظر وقضى بأحقية في صرف العلاوتين (الاجتماعية والأولاد) وما يترتب على ذلك من آثار، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه مما يوجب تمييزه". الطعن ١١٤/٢٠٠٥ إداري، جلسة ١٠/١٠/٢٠٠٦، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز، القسم الخامس، المجلد التاسع، أبريل ٢٠٠٩، قاعدة رقم ٢، ص ٢١. مجلة القضاء والقانون، أبريل ٢٠٠٩، السنة الرابعة والثلاثون، الجزء الثالث، ص ٦٨.

تقدير أن يعمل في إحدى الجهات الواردة في البند أ من المادة ١ من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١. فمن يعمل لحساب غيره في مؤسسة تجارية - على سبيل المثال - لا يستفيد من العلاوات المذكورة إذا لم يكن حاملاً لشهادة دراسية، مع ملاحظة أن الحد الأدنى لمن يعمل لحساب نفسه للاستفادة من العلاوات أن يكون حاملاً لشهادة الثانوية فما دونها مع اشتراط تقديم إيصالات الكهرباء والماء والهاتف للمنشأة الفردية^(١٥).

كما أضاف قرار مجلس الوزراء رقم ٢٨٧/أولاً لسنة ٢٠٠٢ للفئات السابقة المستفيدة من منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد، تطبيقاً للفقرة د من المادة الأولى للقرار رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ التي تجيز لمجلس الوزراء إضافة بعض الفئات الأخرى، فئة العاملين لدى الجهات غير الحكومية المنشأة بقانون أو بمرسوم، العاملين لدى المنظمات المتخصصة دولية أو عربية أو إقليمية^(١٦) والعاملين الكويتيين في الشركات التي ترتبط فيها الدولة بموجب اتفاقية خاصة^(١٧) وذلك وفقاً للشروط والقواعد والفئات المنصوص عليها في القرار رقم ٣٩١ / لسنة ٢٠٠١.

لذلك ينبغي تفعيل البند د من المادة الأولى لقرار مجلس الوزراء المشار إليه بالإضافة العديد من الفئات كلما دعت الحاجة إلى ذلك خصوصاً في ظل التطورات الاقتصادية التي تسعى إلى جلب رؤوس الأموال وتنقلها؛ مما قد يترتب عليها عمل أو تنقل الأيدي العاملة الوطنية، كالسوق الخليجية المشتركة التي تهدف إلى إيجاد سوق واحدة يتم من خلالها استفادة مواطني دول المجلس من الفرص المتاحة في الاقتصاد الخليجي، والقانون رقم ٨ لسنة

(١٥) انظر مادة (٢) من قرار مجلس الوزراء رقم ٧٥٩ / ١ لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ المشار إليه.

(١٦) انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٨٧ / أولاً لسنة ٢٠٠٢، "الكويت اليوم"، العدد ٥٦١ - السنة الثامنة والأربعون-٢، الأحد ٢١/٤/٢٠٠٢.

(١٧) انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٨٧ / ثانياً لسنة ٢٠٠٢، "الكويت اليوم"، العدد ٥٦١ - السنة الثامنة والأربعون-٢، الأحد ٢١/٤/٢٠٠٢.

٢٠٠١ الخاص بتنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي الذي يهدف إلى توسيع القاعدة الاستثمارية في البلاد.

ويتضح مما سبق أن المشرع - لحث العمالة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية - ألزم الحكومة أن تتحمل جزءاً من الأجر المستحق للعامل بصورة دعم لتقريب الفوارق بين مرتبات ومزايا العمل في الجهات المختلفة وكنوع من التنسيق في المزايا والحقوق التي تحصل عليها القوى العاملة في جميع الجهات^(١٨). ولم يقصر المشرع الأمر على منح العمالة الوطنية العلاوات المقررة بمقتضى القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بل ألزم الحكومة بتقديم الدعم للعمالة الوطنية الباحثة عن عمل.

ثانياً - العمالة الوطنية الباحثة عن العمل :

من الفئات المستفيدة من الدعم المقرر بمقتضى المادة ٤ من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ كل كويتي عاطل عن العمل؛ فيستحق بدلاً نقدياً يسمى بدل البحث عن عمل^(١٩)، بعد أن تتوافر فيه الشروط المطلوبة وفقاً لقرارات مجلس الخدمة المدنية، كالتسجيل لدى ديوان الخدمة المدنية كباحث عن عمل، ومضي فترة ستة أشهر على التسجيل، فيصرف البدل لمدة اثني عشر شهراً بعد إعلان

(١٨) مما ترتب على ذلك ارتفاع نسبة المعينين بالجهات غير الحكومية من ٨,٢ ٪ في سنة ٢٠٠١ إلى ٤١,٧ ٪ في سنة ٢٠٠٧ من إجمالي أعداد المعينين سنوياً. (المصدر: إحصاءات مؤسسة التأمينات الاجتماعية لسنة ٢٠٠٧).

(١٩) تختلف قيمة بدل البحث عن عمل بحسب الحالة الاجتماعية للمواطن- أعزب أو متزوج - حيث تراوح قيمته لفئة أعزب ما بين ٧٥ إلى ١٧٥ ديناراً، وتراوح قيمته لفئة متزوج ما بين ١٠٠ إلى ٢٠٠ دينار وفقاً للمؤهل الدراسي. انظر في ذلك جدول صرف بدل بحث عن عمل المرفق بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن بدل البحث عن عمل، "الكويت اليوم"، العدد ٥١٥ - السنة السابعة والأربعون - ١٢، الأحد ٢٧/٥/٢٠٠١.

الباحث عن عمل رغبته لدى برنامج إعادة هيكلة تركيبة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة للعمل في القطاع الخاص^(٢٠).

لا يمكن في حقيقة الأمر إنكار أهمية مثل هذا البديل الذي يعتبر نوعاً من الضمان الاجتماعي لفئة مهمة من فئات المجتمع ولاسيما أن فترة الانتظار للتعيين قد تطول أحياناً سواء كان التعيين في القطاع الحكومي أم الخاص بسبب عدم قدرة الدولة طوال السنوات السابقة على خلق فرص عمل تستوعب قوة العمل الوطنية بعد أن تشبعت القطاعات الحكومية بأعداد كبيرة من الموظفين، توصف اليوم بأنها بطالة مقنعة.

مع ذلك، يجب ملاحظة أن بديل البحث عن عمل في الجهات غير الحكومية قد لا يحقق الهدف المرجو منه في جذب العمالة الوطنية نحو العمل في تلك الجهات، وإن كان قد يولد الشعور لدى بعض الباحثين بالارتباط بتلك الجهات نتيجة صرف ذلك البديل من برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة^(٢١). فمن يبحث عن عمل في القطاع الحكومي يستحق أيضاً بديل بحث عن عمل^(٢٢)، فقوائم الانتظار تؤكد أن أعداد الباحثين عن عمل في القطاع الحكومي أكثر بكثير من أعداد الباحثين عن عمل في القطاع الخاص، فلا يمكن إطلاقاً اعتبار بديل البحث عن عمل ميزة أو وسيلة دعم لحث العمالة الوطنية على البحث عن عمل في الجهات غير الحكومية. فالمساواة في شروط صرف ذلك البديل لمن يبحث عن عمل في القطاع الحكومي وغير الحكومي تؤثر بشكل

(٢٠) انظر في شروط استحقاق بديل البحث عن عمل ووقفه وسقوطه، قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن بديل البحث عن عمل المشار إليه، وقد تم تعديل ذلك القرار بالقرار رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤، "الكويت اليوم"، العدد ٦٦٥، السنة الخمسون - ١ - هـ، الأحد ٩/٥/٢٠٠٤، والقرار ٩ لسنة ٢٠٠٤، "الكويت اليوم"، العدد ٥٧٦، السنة الخمسون - ٢١، الأحد ١٨/٧/٢٠٠٤.

(٢١) انظر، وليد الوهيب، التأثيرات الاجتماعية الناجمة عن الاختلالات في سوق العمل ودور برنامج إعادة الهيكلة في مواجهتها، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٢٢) وفقاً للمادة (٧) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ المشار إليه.

حقيقي في توجيه قوة العمل الوطنية الباحثة عن عمل نحو القطاع غير الحكومي.

فكان بإمكان المشرع الكويتي، تشجيعاً للعمالة الوطنية على العمل في الجهات غير الحكومية، بدلاً من النص في المادة ٤ من قانون دعم العمالة الوطنية على استحقاق كل كويتي عاطل عن العمل بدلاً نقدياً - أن يلزم الجهات غير الحكومية تعليم أو تدريب عدد من الباحثين عن عمل مع استحقاقها لمكافأة تعليم أو تدريب خلال فترة زمنية معينة.

بالتأكيد، فإن المشرع العمالي في قانون العمل الجديد^(٢٣) قد نظم عقد التلمذة بقصد تعلم مهنة خلال مدة محددة وفقاً للشروط والقواعد التي يتفق عليها (مادة ١٢)^(٢٤) مع استحقاق التلميذ المهني لمكافأة متدرجة في كل مرحلة من مراحل التعليم على ألا تقل في المرحلة الأخيرة عن الحد الأدنى المقرر لأجر العمل المماثل (مادة ١٣)، إلا أنه يجب ملاحظة أن إبرام مثل ذلك العقد يقتضي موافقة صاحب العمل في جميع الأحوال؛ الأمر الذي يجعل من وجود هذا العقد متوقفاً على مصلحة صاحب العمل.

فتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية، كهدف من أهداف قانون دعم العمالة الوطنية^(٢٥) - يقتضي جعل عقد التلمذة إجبارياً بالنسبة لصاحب العمل لعدد معين من العمالة الوطنية بحيث تلزم الجهات غير الحكومية تعليم (تدريب)

(٢٣) القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ في شأن العمل في القطاع الأهلي، "الكويت اليوم"، العدد ٩٦٣ السنة السادسة والخمسون-٢، الأحد ٧ ربيع الأول ١٤٣١هـ ٢١/٢/٢٠١٠.

(٢٤) أو عقد التدرج كما يسمى بقانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣. انظر في ذلك، أحمد حسن البرعي، الوسيط في القانون الاجتماعي، الجزء الثاني، شرح عقد العمل الفردي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٤١٤. عبد الله النجار، مبادئ تشريع العمل وفقاً لأحكام القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والقرارات الوزارية الجديدة المنفذة له، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤، ص ٢٠٩.

(٢٥) انظر المذكرة الإيضاحية لقانون دعم العمالة الوطنية.

بعض العمالة الوطنية الباحثة عن عمل، فيجب إحلال فكرة التعليم أو التدريب محل بدل البحث عن عمل. فالمشرع البحريني - على سبيل المثال - في القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن التدريب المهني، ألزم أصحاب الأعمال تدريب عدد من الباحثين عن عمل أو مهنة أو مهن محددة، ويصدر بتحديد عدد المتدربين وشروط التدريب قرار من الوزير. ويتم تدريب الباحثين عن عمل بموجب عقد تدريب، ويصدر بتحديد شروط هذا العقد قرار من الوزير^(٢٦). بحيث يجوز لصاحب العمل أن يمنح الأولوية في شغل الوظائف الشاغرة لديه للمتدربين الباحثين عن عمل الذين اجتازوا بنجاح البرنامج التدريبي الذي أعده.

كما نصت المادة ٥٢ من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٨٠ على أن لوزير العمل والشؤون الاجتماعية أن يلزم المنشآت والشركات وأصحاب الصناعات والمهن والحرف التي يحددها أن تقبل للعمل فيها عدداً معيناً أو نسبة معينة من المواطنين المتدربين، وذلك وفق الشروط والأوضاع والمدد التي يحددها. وللوزير كذلك أن يلزم المنشآت والشركات وأصحاب الصناعات والمهن والحرف التي يحددها أن تقبل لأغراض التدريب واستكمال الخبرة العلمية فيها عدداً معيناً أو نسبة من طلاب المعاهد والمراكز الصناعية والمهنية، وذلك وفق الشروط والأوضاع والمدد التي يتم الاتفاق عليها مع إدارة المنشأة المعنية.

وتحقيقاً للغرض ذاته ينبغي تفعيل المادة (١٠) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ بشأن قواعد مساهمة الحكومة في تكلفة تدريب القوى العاملة الوطنية في الجهات غير الحكومية التي تجيز لبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة تدريب الباحثين عن عمل لتأهيلهم للعمل

(٢٦) انظر نص المادتين ١٦ و ١٧ من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن التدريب المهني في مملكة البحرين.

في الجهات غير الحكومية، وذلك طبقاً لخطة يضعها البرنامج لتدريب الباحثين عن عمل وفقاً لاحتياجات سوق العمل وظروف العرض والطلب فيه^(٢٧).

فبعد التدريب على هذا النحو يساعد بشكل كبير على جذب العديد من الباحثين عن عمل للعمل في الجهات غير الحكومية ولاسيما عندما يبدأ المتدرب التدريب بشكل مباشر بمجرد تسجيله لدى ديوان الخدمة المدنية كباحث عن عمل دون فترة انتظار للحصول على بدل بحث عن عمل أو للحصول على عمل، كما أن إحلال مكافأة التدريب محل بدل البحث عن عمل يشجع العمالة الوطنية على عدم التردد في إبرام عقود التدريب مع الجهات غير الحكومية ناهيك عن إمكانية التأقلم للعمل في القطاع الخاص في أثناء فترة التدريب^(٢٨).

(٢٧) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، "الكويت اليوم"، العدد ٥١٥ - السنة السابعة والأربعون - ١٥، الأحد؛ ربيع الأول ١٤٣٣هـ، ٢٧/٥/٢٠٠١م. ووفقاً للمادة ٢ من قرار الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٤ المعدل لبعض أحكام القرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ بشأن قواعد مساهمة الحكومة في تكلفة تدريب القوى العاملة الوطنية في الجهات غير الحكومية ("الكويت اليوم"، العدد ٦٦٥ - السنة الخمسون - ١ - و، الأحد ٢٠ ربيع الأول ١٤٢٥هـ، ٩/٥/٢٠٠٤)، يستحق المتدرب المنتظم في التدريب وفقاً للأحكام المحددة في هذا القرار مكافأة تعادل قيمة العلاوة الاجتماعية المقررة لنظيره وطبقاً للجدول المرفق بقرار مجلس الوزراء (٢٩١) لسنة ٢٠٠١ بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف والعاملين في الجهات غير الحكومية، ويوقف صرف المكافأة في حالة الانقطاع عن التدريب أو الفصل من الدورة التدريبية. على أن يوقف صرف بدل البحث عن عمل خلال فترة التدريب ويستكمل صرفه بما لا يتجاوز المدة المقررة لصرف هذا البدل بعد انتهاء البرنامج التدريبي وعدم حصوله على وظيفة.

(٢٨) فقد التدريب له من الأهمية خاصة بالنسبة للباحثين عن عمل غير المتخصصين حاصلين على شهادة الثانوية العامة فما دونها دون تدريب. فكما نعلم بأن أسبقية الترشيح للعمل في الجهات الحكومية للمتخصصين حاصلين على مؤهلات جامعية أو دبلوم أو دورات تدريبية تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥١ الصادر في شأن التوظيف المركزي في الوزارات والإدارات الحكومية؛ مما يعني أن العمالة الباحثة عن عمل في القطاع غير الحكومي قد تكون عمالة غير متخصصة أو غير مدربة.

باختصار يتضح لنا أن نطاق دعم العمالة الوطنية اتسع ليشمل العديد من فئات القوى العاملة الوطنية المستفيدة من الدعم المقرر وفقاً للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠. وإذا كان المشرع يهدف من منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد للعاملين في الجهات غير الحكومية تقريب الفوارق بين مرتبات ومزايا العمل في مختلف الجهات الحكومية وغير حكومية كوسيلة تشجيع وحث للعمالة الوطنية للعمل في الجهات الأخيرة، فإنه جعل من تلك العلاوات جزءاً لا يتجزأ من المرتب المحسوب على أساسه المعاش التقاعدي للمؤمن عليه وفقاً للفقرة م من المادة الأولى لقانون التأمينات الاجتماعية^(٢٩).

ولم يقتصر تقرير الحوافز لجذب القوى العاملة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية فقط على منح الدولة للعلاوات المذكورة، فمن صور الحوافز المالية التي قررها مجلس الوزراء منح أعضاء الهيئة التعليمية من الكويتيين العاملين لدى المدارس الخاصة ذات البدلات والمكافآت التي تمنح لأقرانهم أعضاء الهيئة التعليمية بوزارة التربية، وذلك وفق التقسيمات الإدارية والتفصيلات المنصوص عليها بالقرار رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ بشأن وظائف وبدلات ومكافآت أعضاء الهيئة التعليمية للكويتيين بوزارة التربية. ويتم صرف هذه المكافآت والبدلات من موازنة وزارة التربية. ويلتزم برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة بدفع علاوة إضافية للمدرسين العاملين في المدارس

(٢٩) ونصت المادة (٥٥) من قانون العمل الجديد على أن يقصد "بالأجر ما يتقاضاه العامل من أجر أساسي أو ينبغي له أن يتقاضاه لقاء عمله وبسببه مضافاً إليه كافة العناصر المنصوص عليها في العقد أو لوائح صاحب العمل. ودون الإخلال بالعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد المقررتين وفقاً للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه يدخل في حساب الأجر ما يتقاضاه العامل بصفة دورية من علاوات أو مكافآت أو بدلات أو منح أو هبات أو مزايا نقدية...".

الخاصة بحيث لا يزيد مجموع هذه العلاوة مع ما يتقاضاه من راتب معتمد من وزارة التربية عن ٢٦٠ ديناراً^(٣٠).

المطلب الثاني

شروط الاستفادة من الدعم

لاستحقاق العمالة الوطنية للعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد وبدل البحث عن عمل ينبغي توافر الشروط الواردة بالقرارات ذات الصلة. ولعدم فاعلية البديل النقدي الممنوح لكل كويتي يبحث عن عمل، كما رأينا سابقاً^(٣١)، في تحقيق إعادة هيكلة القوى العاملة الوطنية، فلن نتطرق هنا إلى شروط ذلك البديل الواردة في قرار مجلس الخدمة رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن بدل البحث عن العمل والقرارات المعدلة له^(٣٢)، بل نكتفي بشروط الاستفادة من الدعم المالي المتمثل باستحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد، المقررتين وفقاً للمادة ٣ من قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ والتي حددها قرار مجلس الوزراء رقم (٣٩١) لسنة ٢٠٠١.

(٣٠) قرار مجلس الوزراء رقم ٥٩٣ / أولاً لسنة ٢٠٠٣ بشأن إضافة فئة جديدة إلى الفئات التي تسري عليها الأحكام الواردة في القرار رقم (٣٩١) لسنة ٢٠٠١ بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف والعاملين في الجهات غير الحكومية. "الكويت اليوم"، العدد ٦٢٤ - السنة التاسعة والأربعون - س، الأحد ١٣ جمادى الأولى ١٤٢٤هـ / ١٣ / ٧ / ٢٠٠٣.

(٣١) انظر سابقاً ص ١٣ من هذا البحث.

(٣٢) لقد تم تعديل قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بالقرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤، "الكويت اليوم"، العدد ٦٦٥، السنة الخمسون - ١ - هـ، الأحد ٢٠ ربيع الأول ١٤٢٥هـ، ٩ / ٥ / ٢٠٠٤، وبالقرار رقم (٩) لسنة ٢٠٠٤، "الكويت اليوم"، العدد ٦٧٥، السنة الخمسون - ٢١، الأحد ١ جمادى الآخرة ١٤٢٥هـ، ٨ / ٧ / ٢٠٠٤.

أولاً - أن يكون مقر عمل المستفيد في الكويت :

وفقاً للبند ١ من المادة ٥ من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٣١) لسنة ٢٠٠١ وللقرارات المعدلة له يشترط لمنح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد للعمال في الجهات غير الحكومية ولأصحاب الأعمال أن يكون مقر العمل في دولة الكويت.

يتضح من ذلك البند أن العمل في إحدى الجهات الخارجية وطنية كانت أو أجنبية يترتب عليه عدم الاستفادة من العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد، فالأصل لاستحقاق تلك العلاوات أن يكون مقر عمل العامل أو صاحب العمل في دولة الكويت سواء كان العمل في جهة وطنية أم أجنبية^(٣٣).

شرط وجوب كون مقر العمل في الكويت للاستفادة من العلاوات شرط بديهي على اعتبار أن المقصود بالجهات غير الحكومية جميع وحدات وأنشطة القطاع الخاص للدولة بما يشمل من قطاعات مختلفة، والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى فتح الباب للتحايل القانوني من أجل الاستفادة من العلاوات المقررة وفقاً لقانون دعم العمالة الوطنية.

ومع ذلك ينبغي أن نشير هنا إلى ما تسعى إليه دول الخليج العربي في الوقت الحالي من إيجاد قطاع خاص مشترك (سوق مشترك) يتم من خلالها الاستفادة دول المجلس من الفرص المتاحة في الاقتصاد الخليجي وفتح مجال أوسع للاستثمار البيني لتعزيز مكانتها الفاعلة والمؤثرة بين التجمعات الاقتصادية الدولية، بحيث تعتمد السوق الخليجية المشتركة على المبدأ الذي نصت عليه المادة الثالثة من الاتفاقية الاقتصادية بأن "يعامل مواطنو دول المجلس الطبيعيون والاعتباريون في أية دولة من الدول الأعضاء نفس معاملة

(٣٣) ويستثنى من ذلك الحاصلون على مؤهلات جامعية أو دبلوم أو ما يعادلها ممن يكون مقر عملهم خارج الكويت في المنظمات الدولية أو العربية أو الإقليمية وتسمح أنظمتها بتقاضي مرتبات من الدولة أو الشركات التي تساهم فيها الدولة. انظر المادة ٣ من قرار مجلس الوزراء رقم (١/٧٥٩) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم (٩٣١) لسنة ٢٠٠١ المشار إليه.

مواطنيها دون تفرقة أو تمييز في كافة المجالات الاقتصادية ومنها: التنقل والإقامة، والعمل في القطاعات الحكومية والأهلية، والتأمين الجماعي والتقاعد، وممارسة المهن والحرف، ومزاولة جميع الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية والخدمية، وتملك العقار، وتنقل رؤوس الأموال، والمعاملة الضريبية، وتداول شراء الأسهم وتأسيس الشركات، والاستفادة من الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية".

وبدخول السوق الخليجية المشتركة حيز التنفيذ في ٢٠٠٨/١/١ أصبحت عمليات تنقل رؤوس الأموال وإنشاء الشركات والدخول في الأسواق الخليجية من العمليات السهلة والميسرة؛ مما يعني توسع نطاق القطاع الخاص لجميع دول الخليج العربي من قطاع خاص محلي لكل دولة خليجية إلى قطاع خاص مشترك لجميع الدول. لهذا، فمن المتصور أن تقوم العديد من الشركات الوطنية بالانتقال الكلي من السوق الكويتي إلى سوق خليجي معين أو أن تقوم على الأقل بالدخول في الأسواق الخليجية من أجل إنشاء قطاعات تابعة لها. فقد يكون من عوامل تشجيع العمالة الوطنية للعمل في القطاع الخاص عامل مد الاستفادة من العلاوات المقررة من خلال تفعيل البند د من المادة الأولى لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ بإضافة فئة المواطنين العاملين في الخارج خاصة في حالة قيام بعض الشركات الوطنية بالانتقال الكلي أو الجزئي من السوق الوطني إلى السوق الخليجي، على سبيل المثال.

ثانياً - أن يكون المستفيد مؤمناً عليه لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية:

وفقاً للبند ٢ من المادة ٥ من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٣١) لسنة ٢٠٠١ وللقرارات المعدلة له يشترط لمنح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد للعمال في الجهات غير الحكومية ولأصحاب الأعمال أن يكونوا مسجلين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية كمؤمن عليهم.

يعتبر هذا الشرط كذلك من الشروط البديهية، فما دامت العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لا تمنح إلا للمؤمن عليه لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعية، فمن

يعمل في القطاع الخاص يلزمه القانون الاشتراك في قانون التأمينات الاجتماعية سواء كان خاضعاً لأحكام الباب الثالث باعتباره عاملاً لدى صاحب عمل أم خاضعاً لأحكام الباب الخامس باعتباره صاحب عمل كالمشتغلين بالمهن الحرة أو المزاولين لأنشطة يستلزم لمزاولتها ترخيص أو تصريح من السلطة المختصة.

ثالثاً - ألا يقل عمر المستفيد عن ١٨ سنة :

يشترط لاستحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد ألا يقل عمر المستفيد عن ١٨ سنة^(٣٤)، ويترتب على ذلك عدم استفادة كل من لم يبلغ هذه السن من العلاوات المقررة ولو كان له أهلية إبرام عقد عمل، كالصغير المميز ببلوغه سن الخامسة عشرة وفقاً للمادة ٩٤ من القانون المدني^(٣٥).

وتحديد سن الثامنة عشرة كحد أدنى للاستفادة من الدعم المالي المتمثل بالعلاوات يعود لملاءمة هذا الحد للحد الأدنى للأهلية المطلوبة لإبرام عقد العمل^(٣٦)؛ بهدف توحيد النصوص القانونية التي تخضع لها العمالة الوطنية في كل من قانون العمل في القطاع الأهلي وقانون دعم العمالة الوطنية وقانون التأمينات الاجتماعية.

(٣٤) انظر في هذا الشرط قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠١ / ثانياً لسنة ٢٠٠٢ بتعديل قرار مجلس الوزراء رقم (٣٩١) لسنة ٢٠٠١ بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف والعاملين في الجهات غير الحكومية. " الكويت اليوم"، العدد ٥٨٠ - السنة الثامنة والأربعون - ٩، الأحد ٢٤ جمادى الآخرة ١٤٢٣هـ، ٢٠٠٢/٩ / ١.

(٣٥) والأحداث وفقاً للمادة ٢٠ من قانون العمل الجديد رقم ٦ لسنة ٢٠١٠.

(٣٦) بمقتضى المادة ٢٠ من قانون العمل الجديد، الأصل العام هو عدم جواز تشغيل من لم يبلغ سن الثامنة عشرة، ويجوز استثناءً تشغيل من بلغوا الخامسة عشرة بإن من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على أن يكون عقد العمل لمدة غير محددة، فإن كان محدد المدة، فلمدة لا تتجاوز السنة (م ٩٤ مدني).

رابعاً - ألا يكون المستفيد مقيداً بإحدى مراحل التعليم :

وفقاً للبند الرابع من المادة ٥ لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ يشترط لاستحقاق العامل أو صاحب العمل للعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد ألا يكون مقيداً بإحدى مراحل التعليم أو بإحدى الدورات التدريبية التي تنظمها الهيئة العامة للتعليم التطبيقي، ويستثنى من هذا الشرط المتزوجون من طلبة الجامعات أو المعاهد التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب أو ممن بلغت أعمارهم الحادي والعشرين عاماً أو من لديه ولد أو أكثر^(٣٧).

١ - الأصل العام : حظر استحقاق العلاوات المقررة:

الأصل العام وفقاً للبند الرابع من المادة ٥ لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ هو عدم استحقاق الطالب للعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد عند العمل في القطاع الخاص عندما يكون طالباً بإحدى مراحل التعليم أو بإحدى الدورات التدريبية التي تنظمها الهيئة العامة للتعليم التطبيقي. ويتضح من البند الرابع المشار إليه حظر الاستفادة من العلاوات المقررة بقانون دعم العمالة الوطنية على الطلبة المقيدين بإحدى مراحل التعليم أو بإحدى مراحل الدورات التدريبية التي تنظمها الهيئة العامة للتعليم التطبيقي. فمن يريد استكمال دراسته والجمع بين العمل والدراسة يحرم من العلاوات طوال فترة الدراسة، وهو ما يتضح من عموم البند الرابع للمادة الخامسة المشار إليها بألا يكون مقيداً بإحدى مراحل التعليم أو مسجلاً بإحدى الدورات التدريبية التي تنظمها الهيئة العامة للتعليم التطبيقي.

وإذا كان هذا الشرط يستهدف تحقيق مصلحة عامة، تتمثل في ضرورة تفرغ هؤلاء الطلبة لتلقي العلم، فإن عمومية هذا الشرط بسريانه على كل مقيد دراسياً يجعل الخشية من عمليات التعيين الوهمي أو الصوري^(٣٨) للحصول

(٣٧) البند الرابع من المادة ٥ لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ معدل بالمادة

(٣) من قرار مجلس الوزراء رقم ١/٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤ المشار إليهما.

فقط على الدعم المالي الممنوح من الدولة - هي المبرر الرئيسي الذي استدعى حرمان هذه الفئة من تلك العلاوات.

إن عدم استحقاق المقيد الدراسي للعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لن يكون له أثر سلبي ولن يكون عائقاً في تحقيق هدف المشرع بإعادة هيكلة القوى العاملة الوطنية. فمن جانب، لا حظر على المقيد دراسياً بأن يعمل في القطاع الخاص على اعتبار أن الحق بالتعليم والعمل من الحقوق الدستورية التي كفلها الدستور الكويتي لجميع المواطنين. فيستطيع المواطن في أي وقت الجمع بين العمل والدراسة أو العكس بين الدراسة والعمل، إلا أن الأثر الوحيد المترتب على عملية الجمع هو عدم استحقاقه للعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد باعتباره مقيداً دراسياً.

فعدم حظر الجمع بين الدراسة والعمل في الجهات غير الحكومية يعتبر بحد ذاته ميزة؛ بحيث يستطيع الطالب العمل لمواجهة تكاليف الحياة وأعبائها المتزايدة وهو في الوقت نفسه طالب يتلقى العلم. ومن جانب آخر، فإن منع الجمع بين الدراسة في الجامعة أو في المعاهد أو الكليات التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب والتعيين في القطاع الحكومي^(٣٩) يدفع الطلبة الراغبين في العمل إلى الاتجاه بشكل إجباري نحو الجهات غير الحكومية، فهو

(٣٨) انظر في مفهوم التعيين الوهمي لاحقاً ص ٤٦ من هذا البحث.

(٣٩) فإذا كان القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٥ يسمح بتعيين طلبة الجامعة والمعاهد التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب في مختلف الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، فإنه ناط بمجلس الخدمة المدنية وضع ضوابط هذا التعيين، فأصدر المجلس قراره رقم ١ لسنة ٢٠٠١ تنفيذاً لهذا القانون، وجعل هذا القرار تعيين هؤلاء الطلبة بمكافأة مقطوعة وليس على درجة مالية. واتساقاً مع هذه القاعدة جاء حظر تسجيلهم بنظام التوظيف المركزي باعتباره نظاماً خاصاً بالتعيين على الوظائف الدائمة بصفة دائمة. انظر، أحمد وجدي، نظام التوظيف المركزي بدولة الكويت "دراسة تحليلية"، ديوان الخدمة المدنية، المكتب الفني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٥٩.

الطريق الأوضح لتحقيق ذلك، فشرط عدم استحقاق المقيّد دراسياً للعلاوات المقررة كأصل عام يبقى شرطاً مبرراً.

٢ - الاستثناء : استحقاق العلاوات المقررة :

لم يستثن من البند الرابع للمادة الخامسة من القرار رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١^(٤٠) بعدم استحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد إلا المتزوجون من طلبة الجامعات أو المعاهد التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي أو ممن بلغت أعمارهم ٢١ أو من لديه ولد أو أكثر. ويتضح من البند المشار إليه أن مجلس الوزراء قرر عدم حرمان بعض الفئات من المقيدين دراسياً من تلك العلاوات وهي:

- فئة المتزوجين من طلبة الجامعة والمعاهد - ذكوراً أو إناثاً - أيّاً كانت أعمارهم بشرط ألا تقل عن ١٨ عاماً.
- فئة البالغين لسن ٢١ - ذكوراً أو إناثاً - وبصرف النظر عن الحالة الاجتماعية لهم (متزوج أو أعزب)^(٤١).
- فئة الأرملة أو المطلق - ذكراً أو أنثى - وبصرف النظر عن السن بشرط ألا تقل عن ١٨ سنة^(٤٢).

نظراً لأن علة الاستثناء المشار إليه هي الحالة الاجتماعية فقط للمقيّد دراسياً، فإنه اتساقاً مع العلة ذاتها ونزولاً عند مقتضيات توحيد الحكم للمراكز القانونية المتماثلة وتعميم القاعدة القانونية على أصحاب هذه المراكز القانونية

(٤٠) المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم ١/٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤ المشار إليه.

(٤١) تمنح العلاوة الاجتماعية للإناث بفئة أعزب وفقاً لنص المادة ٤ من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ المشار إليه.

(٤٢) في حالة طلاق الزوجة أو وفاتها يوقف صرف العلاوة بفئة متزوج وتصرف بفئة أعزب، واستثناء من ذلك يعامل من تتوفى زوجته الوحيدة معاملة المتزوج من حيث فئة العلاوة الاجتماعية التي تمنح له إذا كان وقت وفاة زوجته مستحقاً للعلاوة الاجتماعية بفئة متزوج، وله ولد أو أكثر لم يتجاوز سن الرابعة والعشرين وفقاً لنص المادة ٨ من قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ المشار إليه.

اتسع نطاق ذلك الاستثناء ليشمل كل متزوج ومن بلغ سن ٢١ سنة وكلاً من المطلق والأرمل^(٤٣).

ومع ذلك نعتقد من جانبنا بأن قرار مجلس الوزراء فيما يتعلق بهذا الاستثناء قد جانبه الصواب. فالحالة الاجتماعية لا يمكن أن تكون هي المبرر للاستفادة استثناءً من العلاوات المقررة وفقاً لقانون دعم العمالة الوطنية لعدم وجود صلة وارتباط حقيقي بين الحالة الاجتماعية للمقيد دراسياً وبين هدف المشرع من قانون دعم العمالة الوطنية في تشجيع العمالة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية. فعلى سبيل المثال، من يعمل من المقيد دراسياً قبل بلوغ سن ٢١ وهو أعزب لا يستحق بطبيعة الحال العلاوة الاجتماعية المقررة، وهذا على عكس من يعمل بعد بلوغه تلك السن، ومن يعمل وهو أعزب قبل ٢١ سنة لا يستحق العلاوة الاجتماعية وهذا على خلاف من يعمل وهو متزوج ولو لم يبلغ سن ٢١ سنة.

وإذا كان الأصل العام في عدم استحقاق المقيد دراسياً للعلاوات يرجع لاعتبارات معينة - كما رأينا - فإن الاستثناء من عدم الاستحقاق إن كان هناك مبرر لوجوده يجب أن يرتبط فقط باعتبارات ذات صلة مباشرة بالعمل وليس بالحالة الاجتماعية، كأن يستثنى من ذلك - على سبيل المثال - المقيد دراسياً إذا كان مؤمناً عليه لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لفترة زمنية، وبصرف النظر عن الحالة الاجتماعية للمؤمن عليه^(٤٤).

خامساً - ألا يتقاضى المستفيد معاشاً تقاعدياً :

قصر استحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد على من لا يتقاضى معاشاً تقاعدياً الهدف منه الحيلولة دون منافسة المؤمن عليهم كمتقاعدين

(٤٣) كل من المطلق والأرمل إن كان لديه ولد أو أكثر.

(٤٤) فالحالة الاجتماعية تؤخذ بعين الاعتبار في كثير من الحالات وفقاً لقانون المساعدات العامة التي ينظمها مرسوم بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٧، "الكويت اليوم"، العدد ١٢٠٠، السنة الرابعة والعشرون، ص ١٤، وعدل هذا القانون بالقوانين أرقام : ٥٤ =

للعاملة الوطنية، ولإفساح المجال أمام المتعطلين عن العمل للحصول على فرصة عمل في الجهات غير الحكومية. فالذي يتقاضى معاشاً تقاعدياً لا يعتبر من القوى العاملة الوطنية المخاطبة بأحكام هذا القانون، فلا يجوز له الجمع بين المعاش التقاعدي والعلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فالذي يتقاضى معاشاً تقاعدياً قد منح خلال فترة خدمته العلاوات ذاتها المقررة، وفقاً للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠.

يثار التساؤل هنا عن سبب النص على هذا الشرط من ضمن شروط استحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد ما دامت القاعدة العامة - وفقاً لقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ - عدم جواز الجمع بين المعاش التقاعدي وأي مرتب يتقاضاه من صاحب عمل أو أي مبلغ يصرف من خزينة عامة. نبين أن قاعدة عدم جواز الجمع قاعدة ليست مطلقة، فيجوز لصاحب المعاش التقاعدي الجمع استثناءً من هذه القاعدة في بعض الأحوال، كصاحب المعاش الذي يعمل في القطاع الحكومي أو القطاع النفطي له أن يجمع بين المعاش والمرتب إذا التحق بالعمل في القطاع الأهلي بشرط أن يكون قد استكمل مدة خدمة فعلية عند انتهاء خدمته في القطاع الحكومي أو في النفطي أو كليهما، تبلغ ١٥ سنة، وكان قد بلغ سن الخمسين، فإذا كانت سنه عند انتهاء الخدمة أقل من خمسين سنة فإنه يشترط للجمع أن تكون لديه مدة خدمة فعلية قدرها عشرون سنة، وإذا كان المعاش التقاعدي مستحقاً لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو أعضاء مجلس الأمة والمجلس البلدي، فإنهم يستثنون من شروط استكمال المدد السابق الإشارة إليها. ولأن قاعدة عدم جواز الجمع بين المعاش

= لسنة ١٩٧٩ "الكويت اليوم"، العدد ١٢٦٠، السنة الخامسة والعشرون، ص ٣، ١٦
لسنة ١٩٨١، "الكويت اليوم"، العدد ١٣٤٣، السنة السابعة والعشرون، ص ١١،
والمرسوم بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٩٠، "الكويت اليوم"، العدد ١٨٥٧، السنة
السادسة والثلاثون، ص ٣.

التقاعدي والمرتب ترد عليها بعض الاستثناءات فقد رأى المشرع عدم جواز الجمع بين العلاوة الاجتماعية و علاوة الأولاد والمعاش التقاعدي عند الجمع بين الأخير والمرتب^(٤٥).

(٤٥) انظر في تفاصيل قواعد الجمع بين المعاشات وبين المرتب أو المبالغ الأخرى، سمير شرف الدين وأحمد الضمير، أنظمة التأمين الاجتماعي في الكويت بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٣٥٥.

المبحث الثاني

نطاق الدعم بالنسبة للجهات غير الحكومية

تشجيع القوى العاملة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية باتباع وسيلة الدعم - كما رأينا - اقتضى في الوقت نفسه دعم تلك الجهات كمقابل لاستيعاب العمالة الوطنية في قطاعاته المختلفة. فالمشرع في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية منح الجهات غير الحكومية فرصة الاستفادة من بعض صور الدعم كمقابل لتوظيف العمالة الوطنية بنسب معينة تحددها قرارات مجلس الوزراء. وقبل أن نتطرق للالتزام بنسب العمالة الوطنية كشرط لاستفادة الجهات غير الحكومية من الدعم الحكومي، نرى من الأهمية أن نبين صور الدعم المقررة لتلك الجهات في قانون دعم العمالة الوطنية.

المطلب الأول

صور الدعم الحكومي للجهات غير الحكومية

تضمن القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية صوراً متعددة لدعم الجهات غير الحكومية من أجل إيجاد فرص عمل للعمالة الوطنية تحقيقاً للهيكل المطلوبة. ومن صور ذلك الدعم الاستفادة من المناقصات العامة، والاستفادة من قانون أملاك الدولة، والدعم العيني أو المالي، والمساهمة في تدريب القوى العاملة الوطنية.

أولاً - المساهمة في تدريب القوى العاملة الوطنية :

لحث الجهات غير الحكومية على استيعاب العمالة الوطنية تساهم الحكومة بنسبة من تكلفة تلك العمالة. فالمادة ٥ من قانون دعم العمالة الوطنية تنص على أن تساهم الحكومة في تنمية القوى العاملة الوطنية في الجهات غير الحكومية بنسبة من تكلفة تدريب هذه القوى، ويضع المجلس (مجلس الخدمة المدنية) قواعد هذه المساهمة.

على الرغم من أهمية التدريب كوسيلة دعم للجهات غير الحكومية و لتنمية الموارد البشرية تحقيقاً للاستخدام الأمثل لها، فإن من الملاحظ على قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ الصادر تنفيذاً للنص السابق التركيز على العاملين في الجهات غير الحكومية لدرجة يمكن القول معها بالإلزامية مساهمة الحكومة بنسبة التدريب، فلا يكون لبرنامج إعادة هيكلة تركيبة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة أية سلطة تقديرية في رفض مساهمة الحكومة ببرنامج التدريب المقترح من قبل الجهات غير الحكومية إن توافرت فيه شروط قرار مجلس الخدمة المدنية المشار إليه. بالمقابل أجازت المادة (١٠) من القرار، المشار إليها ببرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة - تدريب الباحثين عن عمل^(٤٦).

فتحمل الحكومة نسبة ٧٥٪، وفقاً لقرار مجلس الخدمة المشار إليه، من تكلفة التدريب يتعارض في اعتقادي مع فكرة اعتبار الجهات غير الحكومية شريكاً في عملية التنمية البشرية كما هو وارد في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠. فكيف تكون الجهات غير الحكومية شريكاً في عملية التنمية البشرية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية دون أن تلتزم تلك الجهات بتأهيل وتطوير من يعمل لديها، فالجهة المعنية هي التي تتحمل عادة تكاليف تدريب العاملين لديها، فلا يتصور أن يتحمل طرف آخر (الدولة) الأعباء المالية لتأهيل وتطوير من يعمل لدى غيره^(٤٧).

كما أن مساهمة الحكومة بنسبة من تكلفة تدريب العاملين في الجهات غير الحكومية يثير التساؤل عن جدوى تنظيم عقد التدريب المهني في قانون العمل الجديد. فما دامت الحكومة بمقتضى المادة ٥ من قانون دعم العمالة تتحمل نسبة من تكلفة تدريب العاملين في الجهات غير الحكومية، فلن تسعى تلك الجهات أبداً إلى تحمل تكلفة تدريب العمالة الوطنية من خلال إبرام عقود

(٤٦) انظر سابقاً ص ١٦، ١٧ من هذا البحث.

(٤٧) كما أن الحكومة تساهم في التدريب حتى ولو كان داخل المراكز التابعة للجهة طالبة التدريب وفقاً لنص المادة ٦ من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.

التدريب المهني وفقاً لنص المادة ١٥ وما يليها من قانون العمل الجديد، ما لم يتم إلزام تلك الجهات أن تقوم بتدريب العمالة الوطنية^(٤٨).

فالقِطَاع الخاص إن كان شريكاً مع الدولة في عملية التنمية البشرية للقوى العاملة فإنه يجب عليه تحمل التكاليف المالية لتأهيل وتطوير من يعمل لديه من خلال عمليات التدريب المهني التي تزاوِلها الجهات الخاصة أو العامة والتي من شأنها تمكين العمالة العاملة من اكتساب وتنمية المعارف والمهارات والقدرات اللازمة للتأهيل والتطوير^(٤٩). فدور الدولة في مسألة التدريب بالنسبة للعمالة يجب أن يقتصر على رقابة تلك الدورات التي تقدمها الجهات التدريبية من حيث مدى كفاية العمليات التدريبية وموضوعات ومجالات التدريب ومستوى المهارة التي يكتسبها العامل المتدرب بعد الانتهاء من الدورة من أجل اعتمادها من الجهات الحكومية المختصة^(٥٠).

(٤٨) وفقاً لنص المادة ١٦ من قانون العمل الجديد " يحدد الوزير بالتعاون والتنسيق مع الجهات الأكاديمية والمهنية المختصة الشروط والأوضاع اللازم توافرها لعقد برامج التدريب المهني والحدود المقررة لمدة التدريب والبرامج النظرية والعلمية ونظام الاختبارات والشهادات التي تعطى في هذا الشأن والبيانات التي تدون فيها، ويجوز أن يتضمن هذا القرار إلزام منشأة أو أكثر أن تقوم بتدريب العمال في مراكز أو معاهد منشأة أخرى إذا لم يكن للمنشأة الأولى مراكز أو معهد تدريب ".

(٤٩) تذهب بعض التشريعات الخليجية إلى إلزام أصحاب الأعمال تدريب عدد معين من العمالة الوطنية، فالمادة ١١ من رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧ بشأن التدريب المهني في دولة البحرين تنص على أن "مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في هذا القانون تلتزم معاهد ومراكز التدريب المهني التي ينشئها أصحاب الأعمال لتدريب العاملين لديهم بما يلي: أن يتم التدريب في المهن وفق المستويات المهنية وبالأعداد التي يتم الاتفاق عليها مع الوزارة، ويشترط ألا يقل عدد العمال البحرينيين المتدربين سنوياً عن ١٠٪ من مجموع عمال المنشأة". وتنص المادة ١٢ من قانون العمل القطري رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٤ على أن "صاحب العمل الذي يستخدم خمسين عاملاً فأكثر عليه أن يدرّب على الأعمال الفنية ما يُعادل (٥٪) من مجموع عماله، من القطريين الذين ترشحهم له الإدارة، ووفقاً لبرنامج التدريب المعتمد من الوزارة".

(٥٠) كما هو منصوص عليه في المادة ١٦ من قانون العمل الكويتي رقم ٦ لسنة ٢٠١٠.

ثانياً - الاستفادة من المناقصات العامة :

وفقاً لنص المادة ٤٣ من قانون المناقصات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ ترسي المناقصة على المناقص الذي قدم أقل سعر إجمالي إذا كان عطاؤه متمشياً مع متطلبات وثائق المناقصة، فإذا كان العطاء الأقل سعراً لا يتفق مع متطلبات المناقصة وشروطها كان للجنة المناقصات الحق في استبعاده والترسية على العطاء الذي يتفق مع متطلبات المناقصة، إلا أن قانون دعم العمالة الوطنية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ حصر الاستفادة من المناقصات العامة على الجهات غير الحكومية التي تلتزم بالنسبة التي يحددها مجلس الوزراء وفقاً لقرار النسب. حيث نصت المادة ٦ منه على أنه لا يجوز اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون التعاقد المباشر وإرساء المناقصات في الجهات الحكومية - بما في ذلك القطاعات العسكرية والنفطية - إلا على من يكون قد التزم بالنسبة التي يحددها مجلس الوزراء لاستخدام العمالة الوطنية. والتساؤل المطروح هنا هل يشترط توافر الشرطين معاً لترسية المناقصة أو يكفي توافر أحدهما؟.

يتضح من نص المادة ٦ من قانون دعم العمالة الوطنية أن شرط الالتزام بنسب العمالة الوطنية شرط وجوبي لترسية المناقصة على صاحب العطاء، فالمشرع عبر عن ذلك بأنه لا يجوز. وانطلاقاً من ذلك فإن عطاء الجهة غير الملتزمة بالنسب القانونية - وفقاً لقرار النسب - يجب استبعاده حتى في حالة كون سعر العطاء هو الأقل - كما هو وارد في نص المادة ٤٣ من قانون المناقصات العامة؛ إذ إن توافر شرط النص الأخير لا يغني عن عدم توافر شرط النص الأول للاستفادة من المناقصة الحكومية.

وبالنسبة للمادة ٤٣ من قانون المناقصات العامة فإن شرط كون العطاء أقل الأسعار هو أيضاً شرط وجوبي بالنسبة للجنة المناقصات المركزية عندما يكون متمشياً مع متطلبات وثائق المناقصة، فلا يجوز أن ترسي المناقصة إلا على المناقص الذي قدم أقل سعر إجمالي. "فالأصل العام المقرر في المناقصات وهو ما يعرف بمبدأ آلية المناقصة تكون فيه سلطة الإدارة مقيدة بإرساء المناقصة على العطاء المتفق وشروط المناقصة والأقل سعراً باعتبار أن

القواعد التي ينظمها القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٠ في شأن المناقصات العامة ليست قواعد مصلحة وداخلية للإدارة إن شاءت تمسكت بها وإن شاءت تنازلت عنها، ولكنها قواعد وضعت لصالح الإدارة والأفراد على السواء وقصد بها كفالة احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المناقصين جميعاً، وانطلاقاً من هذه القاعدة فإن العطاء الأخص سعراً لا يجوز استبعاده إلا لسبب مشروع" (٥١).

فإذا كان الأصل العام هو ترسية المناقصة على صاحب العطاء الأقل سعراً فإنه يجب أن يكون صاحب العطاء أيضاً ملتزماً بالنسب القانونية المحددة من قبل مجلس الوزراء تطبيقاً لنص المادة ٦ من قانون دعم العمالة الوطنية؛ مما يعني عدم جواز ترسية المناقصة على صاحب العطاء غير الملتزم بتلك النسب.

إن المشرع جعل بنص المادة ٦ من قانون دعم العمالة الوطنية شرط الالتزام بالنسب المقررة على الجهات غير الحكومية أصلاً عاماً لا يرد عليه استثناء. فإذا كان من الجائز للجنة المناقصات المركزية إرساء المناقصة على مناقص تقدم بسعر أكبر إذا كانت أسعار أقل المناقصين منخفضة بصورة غير معقولة أو كان عطاؤه غير متماشٍ مع متطلبات وثائق المناقصة فإن ذلك يبقى مشروطاً بالالتزام بالمناقص بنسب العمالة الوطنية. فمجرد التزام المناقص بنسب العمالة الوطنية لا يعني وجوب إرساء المناقصة عليه إلا بمراعاة السعر ومتطلبات وثائق المناقصة، فقانون دعم العمالة الوطنية في المادة ٦ منه أضاف شرطاً جديداً إضافة إلى الشروط الأخرى الواجب توافرها لإرساء المناقصات العامة (٥٢).

(٥١) الطعن رقم ٢٢٥ / ٢٠٠٢ إداري، جلسة ٢١/٤/٢٠٠٣، مجلة القضاء والقانون، نوفمبر ٢٠٠٦، السنة الحادية والثلاثون، الجزء الثاني، ص ٦٦.

(٥٢) كما يسري نص المادة ٦ من قانون دعم العمالة الوطنية في عدم جواز التعاقد المباشر وإرساء الممارسات والمناقصات في الجهات غير الحكومية في مواجهة مجلس الوزراء الذي يملك - وفقاً للمادة ٤٤ من قانون المناقصات العامة - سلطة إرساء المناقصات العامة بالمخالفة للشروط التي تتطلبها المادة ٤٣ من القانون ذاته.

ثالثاً - الاستفادة من قانون أملاك الدولة :

حدد المرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة^(٥٣) الشروط الواجب توافرها للتصرف في تلك الأملاك والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك بحيث لا يجوز لوزارة المالية، الجهة المسؤولة عن حفظ أملاك الدولة، تأجير^(٥٤) أملاك الدولة الخاصة العقارية ولا بيعها^(٥٥) إلا عن طريق المزاد العلني بعد الإعلان عنها بالنشر في الجريدة الرسمية وفي جريدة محلية يومية واحدة على الأقل، أما بيع أملاك الدولة المنقولة فإنه يكون عن طريق المزاد العلني وبعد النشر عنها في الجريدة الرسمية أو في جريدة محلية^(٥٦)، ولكن هل يشترط في الجهة المستفيدة من التصرف بالبيع أو التأجير أن تكون من الجهات الملتزمة بنسب العمالة الوطنية المحددة في قرار مجلس الوزراء؟.

للإجابة عن هذا السؤال، نبين بداية أن المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة صدر استجابة لما نصت عليه المادة ١٣٨ من الدستور على أن يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء منها، إلا أن هذا القانون بدا قاصراً عن المواجهة الكاملة للعديد من الجوانب المتصلة بنظام أملاك الدولة، فصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨^(٥٧) المعدل لبعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ استجابة للتطورات المعاصرة التي تشجع القطاع الخاص على المساهمة في المشروعات التنموية التي تقام على

(٥٣) "الكويت اليوم"، العدد ١٣٤٤ - السنة السابعة والعشرون.

(٥٤) نص المادة ٤.

(٥٥) نص المادة ٦.

(٥٦) نص المادة ١٣.

(٥٧) كما تشير إليه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ المتعلقة بتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل، "الكويت اليوم"، العدد ٨٥٧، السنة الرابعة والخمسون - ١٣، الأحد ٣ صفر ١٤٢٩، ١٠/٢/٢٠٠٨.

أُملاك الدولة تحقيقاً للمصلحة العامة^(٥٨). لذلك يجب على وزارة المالية عند التصرف في أُملاك الدولة الخاصة العقارية بالبيع أو التأجير - تطبيقاً للقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ - الأخذ بعين الاعتبار النسب القانونية للعمالة الوطنية كشرط للتعاقد تحقيقاً للمصلحة الوطنية التي يبتغيها قانون دعم العمالة الوطنية على اعتبار أن تفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية عنصر من عناصر المشروعات التنموية.

فاستغلال أراضي الدولة - بالتأجير أو التصرف فيها بالبيع على سبيل المثال - يجب ألا يكون لمجرد الحصول على الثمن أو القيمة الإيجارية، فالمصلحة العامة للدولة تستوجب أن يتم التصرف واستغلال تلك الأموال وفق ضوابط ومعايير لتحقيق منفعة عامة أكبر من مجرد الحصول على العائد المالي من عملية البيع أو التأجير مما يقتضي حظر التعاقد مع الجهات غير الملتزمة بالنسب القانونية للعمالة الوطنية تفعيلاً للقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية^(٥٩). لذلك جعل قانون دعم العمالة الوطنية من النسب القانونية للعمالة الوطنية شرطاً أساسياً بالنسبة لمجلس الوزراء عند استخدام صلاحياته القانونية^(٦٠) التي تخوله

(٥٨) انظر المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ بتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل والأنظمة المشابهة وتعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ في شأن نظام أُملاك الدولة.

(٥٩) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة ٧ على أن يكون "من بين معايير الاستفادة بالدعم العيني أو المالي الذي تقدمه الجهات الحكومية إلى أي جهة غير حكومية الالتزام بالنسبة التي يقرها مجلس الوزراء للعمالة الوطنية".

(٦٠) ومن هذه الصلاحيات ما نصت عليه المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ المعدلة بالمادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨، التي أجازت لمجلس الوزراء بقرار مسبب التصرف دون مقابل في أُملاك الدولة الخاصة المنقولة إذا كانت لا تزيد قيمتها على خمسين ألف دينار كويتي، ونص المادة ١٧ التي أجازت تأجير أُملاك الدولة الخاصة العقارية أو المنقولة بأجر اسمي أو بأقل من أجر المثل إلى شخص =

التصرف أو استغلال أملاك الدولة أو التعاقد وفقاً لنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية للدولة، أو وفقاً لنظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، أو وفقاً لأي نظام آخر مشابه؛ بحيث لا يجوز التصرف أو التعاقد إلا لجهة بلغ عدد الكويتيين فيها النسبة التي يقررها مجلس الوزراء^(٦١).

رابعاً - الاستفادة من الدعم العيني أو المالي :

تنص المادة ٨ من قانون دعم العمالة الوطنية على أن "يحدد مجلس الوزراء نسبة العمالة الوطنية التي يجب أن يلتزم بها كل من يحصل من الحكومة على قسيمة أو ميزة عينية أو مالية أخرى بهدف مساعدته في ممارسة حرفة أو مهنة أو مباشرة عمل صناعي أو تجاري أو مهني أو زراعي، ويفرض على الجهات التي لا تتقيد بهذه النسبة رسم إضافي سنوي وفقاً لما هو وارد بالمادة (٩) من هذا القانون".

ويتضح من هذا النص أن مدى استفادة الجهات غير الحكومية من الدعم العيني أو المالي يتوقف على مدى التزام تلك الجهات بنسبة العمالة الوطنية المحددة من قبل مجلس الوزراء. ويقصد بالدعم العيني أو المالي جميع وسائل تشجيع ودعم المهن والحرف أياً كانت طبيعتها صناعية أو تجارية أو زراعية، ومن ذلك - على سبيل المثال - ما هو منصوص عليه، وفقاً للقانون رقم ٥٦

= معنوي أو طبيعي بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، ويكون التأجير بناءً على اقتراح الوزير أو رئيس الهيئة أو المؤسسة المختصة وموافقة مجلس الوزراء، وأضافت المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ بسريان حكم المادة ١٧ من القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ على المشروعات المقررة بنظام البناء والتشغيل وتحويل الملكية للدولة أو بنظام البناء والتملك والتشغيل وتحويل الملكية للدولة أو أي نظام آخر مشابه يقام على أملاك الدولة العقارية".

(٦١) انظر الفقرة الثانية من نص المادة ٧ من قانون دعم العمالة الوطنية، ومن الملاحظ أنه يترتب على اعتبار الالتزام بنسب العمالة الوطنية كشرط للتعاقد وفقاً لقانون أملاك الدولة المعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٨ على وجوب التعاقد مع شخص اعتباري لا شخص طبيعي.

لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة، من إعفاء المنشآت الصناعية من الرسوم الجمركية لبعض ما تحتاج إليه من آلات ومعدات ومواد أولية، والإعفاء من رسوم التصدير أو تخصيص القسائم الصناعية والحرفية. أو كما هو منصوص عليه، وفقاً للقانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ الخاص بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية، من دعم المزارعين ومربي الحيوانات والمنتجات الزراعية والحيوانية.

كما يشترط على الشركة التي يتقرر معالجة أوضاعها المالية وفقاً للقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ بشأن تقرير الاستقرار المالي في الدولة الالتزام بأحكام المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ والقرارات الصادرة تنفيذاً له على ألا تقل نسبة العمالة الوطنية عن ٥٠٪ من مجموع العمالة لديها^(٦٢).

المطلب الثاني

نسب العمالة الوطنية شرط للاستفادة من الدعم الحكومي

يشترط لاستفادة الجهات غير الحكومية من صور الدعم المشار إليها، الالتزام بنسب العمالة الوطنية. فالمشرع في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ ألزم مجلس الوزراء تحديد نسب العمالة الوطنية في الوظائف والمهن المختلفة (مادة ٩) ونسب العمالة الوطنية للاستفادة من جميع صور الدعم كما هو وارد في المواد ٦، ٧، ٨ من قانون دعم العمالة الوطنية. وتطبيقاً لتلك المواد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٩٠٤ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بتحديد نسب العمالة الوطنية لدى الجهات غير الحكومية والمعدل بالقرار رقم ٩٥٥ لسنة ٢٠٠٥ المتعلق باستبدال جداول نسب العمالة الوطنية^(٦٣)، فإذا كان شرط الالتزام بنسبة العمالة

(٦٢) كما يشترط للجهة غير الحكومية الراغبة في تدريب عمالها الوطنية وفقاً لقرار مجلس الخدمة رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بشأن قواعد مساهمة الحكومة في تكلفة تدريب القوى العاملة الوطنية في الجهات غير الحكومية أن تكون مستوفاة لنسبة العمالة الوطنية المقررة بموجب القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه والقرارات المنفذة له، وتكون الأولوية للجهات التي تستخدم عمالة وطنية أكبر (فقرة ١ من المادة ٤).

الوطنية المحددة بقرارات مجلس الوزراء هو الشرط الوحيد لدعم الجهات غير الحكومية^(٦٤)، فمن الضروري معرفة أهمية هذا الشرط وجدواه لهيكله القوى العاملة الوطنية.

أولاً - أهمية شرط نسب العمالة الوطنية :

بعد أن أصبح القطاع الخاص في دولة الكويت - كما تشير الإحصاءات الرسمية^(٦٥) - قطاعاً للعمالة الوافدة من مختلف الجنسيات نتيجة العديد من العوامل المختلفة، عزوف العمالة الوطنية عن العمل في القطاع الخاص^(٦٦)، وغياب تنظيم العمل بشكل يخدم المصلحة العامة للدولة؛ مما ترتب عليه غياب دور الجهات غير الحكومية في عملية تنمية الموارد البشرية الوطنية من حيث استيعابها وتأهيلها وتطويرها.

ولهذا تبدو أهمية شرط نسب العمالة الوطنية، فالمشرع وفقاً لنص المادة ٩ من قانون دعم العمالة الوطنية ألزم مجلس الوزراء بتحديد نسبة القوى العاملة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية في الوظائف والمهن المختلفة. كما ألزم المشرع مجلس الوزراء إعادة النظر في النسب المفروضة على الجهات غير الحكومية مرة كل سنتين على الأقل وفقاً لما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة.

(٦٣) "الكويت اليوم"، العدد ٧٣٣، السنة الحادية والخمسون - هـ ، الأحد ٧ شعبان ١٤٢٦ - ١١/٩/٢٠٠٥.

(٦٤) لمعرفة نسب العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية، انظر جداول النسب، ملحق رقم (١) ص ٥١.

(٦٥) حيث تشير إحصاءات الهيئة العامة للمعلومات المدنية لسنة ٢٠٠٧ إلى أن أعداد العمالة غير الوطنية بالقطاع غير الحكومي قد بلغت ١٦٢٢١٨٦ مقابل ٤٥٣٢٨ للعمالة الوطنية.

(٦٦) عوض العنزي، عزوف العمالة الوطنية عن العمل في القطاع الخاص وبعض المهن الحرفية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد التاسع والتسعون، السنة السادسة والعشرون، ٢٠٠٠، ص ١١٥.

فشرط النسب على هذا النحو ما هو إلا وسيلة تدريجية للوصول إلى هيكل القوى العاملة الوطنية بإيجاد فرص عمل لها بعد أن تضخم حجم تلك العمالة في الجهات الحكومية.

ثانياً - جدوى شرط نسب العمالة الوطنية :

على الرغم من أهمية شرط النسب لإعادة هيكلة القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية في ظل منافسة العامل الأجنبي للعامل الوطني، فإن المشرع في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ والقرارات الصادرة تنفيذاً له جعلت من وسيلة إلزام القطاع الخاص بنسب العمالة الوطنية - التي تبدو فعالة من الناحية النظرية - وسيلة غير مجدية من الناحية العملية^(٦٧) وذلك للأسباب الآتية:

١ - إمكانية عدم التقيد بنسب العمالة الوطنية :

ترجع عدم جدوى شرط نسب العمالة الوطنية المفروضة على الجهات غير الحكومية إلى إمكانية عدم التقيد بتلك النسب. فإذا كان المشرع ألزم مجلس الوزراء تحديد النسب التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية، فإنه في الوقت ذاته أجاز لهذه الجهات عدم التقيد بتلك النسب. فالمادة ٩ من قانون دعم العمالة الوطنية نصت على أن "يحدد مجلس الوزراء نسبة القوى العاملة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية في الوظائف والمهن المختلفة. ويفرض على الجهات التي لا تتقيد بهذه النسبة رسم إضافي سنوي على كل تصريح عمل وإذن عمل يمنح لكل عامل غير كويتي تطلبه زيادة على العدد المقرر للعمالة غير الوطنية في هذه الوظائف والمهن".

(٦٧) انظر قي ذلك، جلال إبراهيم، دور قانون العمل الكويتي في تحقيق توجيهات الخطة الخمسية للبلاد: دراسة لدور هذا القانون في تحقيق تعديل التركيبة السكانية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الرابع والخمسون، أبريل ١٩٨٨، ص ٨٥.

فما الجدوى من فرض رسم إضافي على كل تصريح وإذن عمل يمنح لكل عامل غير كويتي مقارنة بالغايات الأساسية التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء قانون دعم العمالة الوطنية التي من بينها إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة؟. فعدم تنفيذ الجهات غير الحكومية لالتزامها القانوني بنسب العمالة الوطنية يقتضي فرض جزاء من طبيعة تحول دون الإخلال به، كحرمان تلك الجهات من استقدام عمالة أجنبية مع فرض غرامات تهديدية إذا امتنعت عن التقيد بنسب العمالة الوطنية. فالمشرع في المادة ٩ ترك مسألة التقيد بنسب العمالة الوطنية لمحض مشيئة الجهات غير الحكومية ورغبتها في ذلك، فإن شاءت الاستفادة من صور الدعم الحكومي التزمت بنسب العمالة الوطنية وإن لم تشأ دفعت الرسم الإضافي (١٠٠ دينار) عن كل عامل غير كويتي تطلبه تلك الجهات زيادة على العدد المقدر للعمالة غير الوطنية^(٦٨). فإذا كان المشرع بمقتضى المادة ٩ أتاح للجهات غير الحكومية إمكانية عدم التقيد بنسب العمالة الوطنية، فكيف يمكن استيعاب العمالة الوطنية المقرر لها بدل بحث عن عمل في تلك الجهات.

فالرسم المفروض على الجهات غير الملتزمة بنسب العمالة الوطنية ما هو إلا المقابل المالي الإضافي لخدمة إصدار تصاريح العمل المستحقة لإدارات العمل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل زيادة على العدد المقدر للعمالة الوطنية وليس جزاء لعدم التقيد بنسب العمالة الوطنية^(٦٩).

(٦٨) انظر، قرار مجلس الوزراء رقم ٩٢٢ لسنة ٢٠٠٣ بتعديل الفقرة الثالثة من المادة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٠٤) لسنة ٢٠٠٢ بتحديد نسب العمالة الوطنية لدى الجهات غير الحكومية.

(٦٩) فعدم التقيد بنسب العمالة الوطنية المحددة بقرارات مجلس الوزراء لا يترتب عليه دفع رسوم إضافية عند عدم طلب عمالة غير وطنية زيادة على العدد المقدر.

٢ - توحيد نسب العمالة الوطنية :

هيكله القوى العاملة الوطنية من خلال تشجيع العمالة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية اقتضت من المشرع النص على تحديد نسب للعمالة الوطنية تختلف باختلاف النشاط الاقتصادي للجهات غير الحكومية وطبيعة الدعم المقدم من الحكومة.

فالمادة ٩ من قانون دعم العمالة الوطنية تلزم مجلس الوزراء بتحديد نسبة العمالة الوطنية في الوظائف والمهن المختلفة، والمادة ٦ تمنع التعاقد المباشر وإرساء المناقصات إلا على الجهات الملتزمة بالنسبة التي يحددها مجلس الوزراء، كما تنص المادة ٧ على أن يكون من معايير الاستفادة بالدعم العيني أو المالي الذي تقدمه الجهات الحكومية إلى أي جهة غير حكومية الالتزام بالنسبة التي يقرها مجلس الوزراء للعمالة الوطنية، وتنص المادة ٨ على أن يحدد مجلس الوزراء نسبة العمالة الوطنية التي يجب أن يلتزم بها كل من يحصل من الحكومة على قسيمة أو أي ميزة عينية أو مالية أخرى بهدف مساعدته في ممارسة حرفة أو مهنة أو مباشرة عمل صناعي أو تجاري أو مهني أو زراعي^(٧٠).

إلا أنه ينبغي القول بعدم ملاءمة قرار مجلس الوزراء رقم ٩٥٥ لسنة ٢٠٠٥ المتعلق باستبدال جداول نسب العمالة الوطنية المرافقة لقرار مجلس الوزراء رقم ٩٠٤ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بتحديد نسب العمالة الوطنية لدى الجهات غير الحكومية^(٧١)، تطبيقاً للنصوص المشار إليها أعلاه، مع هدف قانون دعم العمالة الوطنية في استيعاب تلك العمالة في الجهات غير الحكومية.

فمن الملاحظ أن القرار المشار إليه لم يفرق إطلاقاً بين نسبة العمالة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية وفقاً لنوع النشاط الاقتصادي

(٧٠) انظر جداول نسب العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية، ص ٥١ من هذا البحث.

(٧١) "الكويت اليوم"، العدد ٧٣٣، السنة الحادية والخمسون - هـ ، الأحد ٧ شعبان

١٤٢٦ - ٢٠٠٥/٩/١١.

(جدول رقم ٣) ونسبة العمالة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية للاستفادة من الدعم العيني أو المالي أو الحصول على أي ميزة عينية (جدول رقم ٢) ونسبة العمالة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية عند التعاقد المباشر وإرساء الممارسات والمناقصات (جدول رقم ٣). فالنسب واحدة في جميع الجداول الثلاثة؛ مما يعني أن من يلتزم بنسبة العمالة المطلوبة وفقاً لنوع النشاط الاقتصادي يكون ملتزماً في الوقت ذاته بالنسب المطلوبة للاستفادة من الدعم العيني أو المالي بما في ذلك أيضاً الاستفادة من المناقصات العامة والتعاقد وفقاً لقانون أملاك الدولة، فجميع النسب الواردة في تلك الجداول واحدة لا تختلف نهائياً. فتشابه النسب في تلك الجداول يؤدي إلى البطء الشديد في استيعاب العمالة الوطنية في القطاع الخاص. فالنشاط الاقتصادي الملتزم بنسبة العمالة الوطنية وفقاً لأحد جداول النسب الثلاثة قد لا يقوم بزيادة تلك النسبة على اعتبار أن إمكانية الاستفادة من صور الدعم الحكومي المختلفة متوافرة بمجرد التقيد بهذا الحد من النسبة.

ولاستيعاب أكبر عدد من العمالة الوطنية في القطاع الخاص وبشكل أسرع ينبغي تنوع واختلاف نسبة العمالة الوطنية في جميع جداول النسب على عكس قرار مجلس الوزراء الذي وحد جميع النسب. بحيث تحدد أولاً نسبة العمالة الوطنية في كل نشاط اقتصادي وفقاً لطبيعته باعتبارها حداً أدنى مطلوباً للتقيد به، تحدد ثانياً نسبة أعلى من تلك المطلوب التقيد بها كنسبة للاستفادة من الدعم العيني أو المالي للقطاع الخاص^(٧٢)، وتحدد ثالثاً نسبة العمالة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية عند التعاقد المباشر وإرساء الممارسات والمناقصات^(٧٣)، وتكون أعلى من جميع النسب السابقة^(٧٤)، وتحدد رابعاً نسبة

(٧٢) وفقاً لنص المادة ٧ من قانون دعم العمالة الوطنية.

(٧٣) وفقاً لنص المادة ٦ من قانون دعم العمالة الوطنية.

(٧٤) كما ينبغي تحديد نسب معينة للعمالة الوطنية عند الحصول على القسائم الصناعية

وفقاً لنص المادة ٨ من قانون دعم العمالة الوطنية.

العمالة الوطنية في الوظائف والمهن المختلفة في أنشطة القطاع الخاص المختلفة^(٧٥). وبمعنى آخر أن تكون هناك نسبة للعمالة الوطنية مطلوب التقيد بها في جميع القطاعات المختلفة، ونسب أخرى تصاعديّة تختلف باختلاف الدعم الحكومي المقدم للقطاع الخاص^(٧٦) مع وجوب زيادتها عند إعادة النظر فيها من قبل مجلس الوزراء^(٧٧).

ثالثاً - احتساب نسبة العمالة الوطنية :

من الأسباب الأساسية التي تجعل من شرط نسبة العمالة الوطنية أساساً غير مجدٍ لهيكل القوى العاملة الوطنية - عملية احتساب نسبة العمالة الوطنية. فعملية التقدير المعمول بها من قبل الجهات المعنية (إدارات العمل) والتي تقوم باحتساب نسب العمالة الوطنية على أساس عدد العمالة الوافدة تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٩٠٤ / ٢٠٠٢) وتعديلاته بشأن تحديد نسب العمالة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية - لها من الآثار الواقعية التي لا تتلاءم ولا تتوافق مع هدف قانون دعم العمالة الوطنية، وقبل الإشارة إلى تلك الآثار نوضح عملية احتساب عدد العمالة الوطنية على ضوء عدد العمالة الوافدة من خلال المثال التالي: صاحب عمل لديه ترخيص تجاري، النسبة المفروضة عليه للعمالة الوطنية ٢٪^(٧٨)، عدد العمالة المقدرة له (٢٥) عاملاً وافداً، عدد العمالة

(٧٥) وفقاً لنص المادة ٩ من قانون دعم العمالة الوطنية.

(٧٦) فتناول قانون دعم العمالة الوطنية جميع تلك النسب بنصوص مختلفة (من المادة ٦ إلى المادة ٩) يوحي بوجود أن تكون تلك النسب مختلفة أيضاً لتساعد على عملية استيعاب العديد من العمالة الوطنية في القطاع الخاص، مع مراعاة ما نصت عليه المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ في شأن إصدار قانون الصناعة بعدم جواز أن تقل نسبة العمالة الكويتية في أي منشأة أو حرفة صناعية عن ٢٥٪ من مجموع العاملين. وبما أن نسبة العمالة الوطنية التي تلتزم بها البنوك لا تقل عن ٥٠٪ وفقاً لنص المادة ٧١ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية، فيجب أن تكون تلك النسبة أكثر من ٥٠٪ وفقاً لقرارات النسب الصادرة عن مجلس الوزراء.

(٧٧) تطبيقاً للفقرة الأخيرة من نص المادة ٩ من قانون دعم العمالة الوطنية.

الوطنية الملتزم بها (١) عامل، مسجل على صاحب العمل (١٥) عاملاً (وافداً)، وتقدم صاحب العمل بـ (١٠) طلبات تصاريح عمل يسمح له بذلك على اعتبار $(١٥ + ١٠ = ٢٥)$ وهو العدد المقدر له ابتداءً. تقدم بعد ذلك للحصول على تصريح عمل لعامل وافد زائد على العدد المقدر، يسمح له بذلك إن كان ملتزماً بعدد ١ عامل وطني وفقاً لقرار النسب وإلا دفع رسماً إضافياً.

ويتضح من عملية احتساب أعداد العمالة الوطنية في القطاع الخاص - على ضوء أعداد العمالة الوافدة - أن أولوية التعيين في الجهات غير الحكومية تكون دائماً للعمالة الوافدة، وهو ما يخالف مضمون قانون دعم العمالة الوطنية وهدفه. كما أن احتساب نسب العمالة الوطنية - على ضوء العمالة الوافدة - يؤدي بشكل كبير إلى التأخير في هيكلة القوى العاملة الوطنية؛ مما يؤدي إلى ارتفاع نسبة البطالة^(٧٩)، فزيادة عدد العمالة الوافدة قد لا تؤدي بالمقابل إلى أية زيادة في أعداد العمالة الوطنية، ولتوضيح ذلك نعيد طرح المثال السابق: صاحب عمل لديه ترخيص تجاري والنسبة المفروضة عليه من العمالة الوطنية ٢٪، عدد العمالة المقدرة له ٢٥ عاملاً وافداً، مسجل على صاحب العمل ٢٥ عاملاً (وافداً)، وتقدم صاحب العمل بطلب تصاريح عمل لـ ٢٠ عاملاً زيادة على العدد المقدر، للموافقة على طلب صاحب العمل ينبغي أن يكون عدد العمالة الوطنية المسجلة لديه ١ عامل. فعدد ٢٥ عاملاً مسجلاً لدى صاحب العمل إضافة إلى ٢٠ عاملاً زيادة على العدد المقدر، فإن العدد الإجمالي يساوي ٤٥ عاملاً وافداً. مقابل تلك الزيادة في أعداد العمالة غير الوطنية لا يلتزم صاحب العمل بأية

(٧٨) لمعرفة أعداد العمالة الوطنية المطلوبة تطبيقاً لقرار النسب الصادر من مجلس الوزراء، انظر جداول الإعدادات المرفقة للتعميم الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٧ لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ملحق رقم (٢)، ص ٥٠.

(٧٩) على الرغم من دعم العمالة الوطنية، فإنه يلاحظ ارتفاع نسبة البطالة؛ فقد وصلت في سنة ٢٠٠٧ إلى ٥,٢٪ حيث كانت لا تتجاوز في سنة ١٩٩٩ - قبل صدور القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ - نسبة ١,١٪. (المصدر، إحصاءات: الهيئة العامة للمعلومات المدنية لسنة ٢٠٠٧).

زيادة لأعداد العمالة الوطنية كما يتضح من الجدول لنسبة ٢٪ من العمالة الوطنية. لزيادة عدد العمالة الوطنية لدى صاحب العمل إلى اثنين بدلاً من واحد يجب أن تكون أعداد العمالة الوافدة المسجلة لديه ٧٥ فما فوق، مع ملاحظة أن صاحب العمل في هذا المثال لا يلتزم بدفع رسم إضافي على زيادة عدد العمالة الوافدة عن العدد المقدر له على اعتبار أنه ملتزم بنسبة العمالة الوطنية.

يمكن القول، سعياً لاستيعاب العمالة الوطنية في تلك الجهات وإحلالها محل العمالة الوافدة، بأن المصلحة العامة تقتضي اعتبار النسب التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية حداً أدنى ينبغي تحقيقها في جميع القطاعات وليست حداً أقصى. فالالتزام بالنسب المقررة لا يعني ثبوت الحق للجهات غير الحكومية في الحصول على تصاريح عمل لعمالة زائدة عن العدد المقدر لها. فلا ينبغي النظر إلى تلك النسب المئوية للعمالة الوطنية المطلوبة في كل نشاط اقتصادي كحد أقصى وإنما كحد أدنى. فاعتبار نسب العمالة الوطنية كحد أدنى يحظر منافسة العامل الأجنبي للعامل الوطني، ويعطي الأولوية للتعيين للعمالة الوطنية خاصة في ظل كون نسب العمالة الوطنية المحددة بقرار مجلس الوزراء ضئيلة جداً. واعتبار تلك النسب كحد أقصى يؤدي إلى هيمنة العمالة الأجنبية على الجهات غير الحكومية من خلال أحقية صاحب العمل في الحصول على تصاريح عمل لعمالة أجنبية بمجرد الالتزام والتقيّد بالنسب القانونية المحددة بالقرارات الوزارية.

فهيكل القوى العاملة تحقيقاً للاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتفعيل دور الجهات غير الحكومية كشريك في عملية التنمية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية تعني أن تكون أولوية التعيين في العمل للعامل الوطني؛ مما يترتب على ذلك وجوب رفض طلبات الحصول على تصاريح العمل المقدمة من الجهات غير الحكومية أو تجديدها أو تحويلها أو إلغائها كلما أمكن ذلك، خاصة عند وجود عمالة وطنية مسجلة لدى برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة كعمالة وطنية باحثة عن عمل.

فمحكمة التمييز ترى أن لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل - الجهة المختصة - الحق في منح تصريح أو الإذن بالعمل أو تحويله أو تجديده أو إلغائه وفقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة دون رقابة عليها في ذلك ما دام قرارها في هذا الشأن مبرراً من شبهة الانحراف أو إساءة استعمال السلطة^(٨٠). لذلك، فالمصلحة العامة للدولة في الوقت الحالي تقتضي من الجهة المختصة عدم إساءة استعمال سلطتها في خصوص منح تصاريح العمل لعمالة وافدة على نحو لا يتوافق مع هدف المشرع من قانون دعم العمالة الوطنية.

رابعاً - سهولة التعيين الوهمي :

إن من أبرز مظاهر عدم جدوى شرط النسب لهيكل القوى العاملة الوطنية ظاهرة التعيين الوهمي التي انتشرت تزامناً مع بدء العمل بتطبيق قانون دعم العمالة الوطنية. ويقصد بالتعيين الوهمي العلاقة العمالية الصورية نتيجة تقديم بيانات غير صحيحة على خلاف الواقع، فعقد العمل المبرم بين العامل وصاحب العمل ما هو إلا عقد عمل صوري وهمي وليس حقيقياً. فالعامل لا يعمل في حقيقة الأمر لدى صاحب العمل الذي لا يلتزم بالمقابل بدفع أي أجر له. لذلك فإن عقد العمل لا ينعقد لتخلف أركانه الجوهرية المتمثلة بالعمل والأجر. فالتعيين الوهمي علاقة عمالية وهمية أراد منها أطرافها فقط الاستفادة من المزايا المقررة لكل من العامل الوطني وصاحب العمل بمقتضى قانون دعم العمالة الوطنية. وبما أن عقد العمل عقد وهمي فيكون بذلك بياناً غير صحيح يعاقب عليه وفقاً للمادة ١٤ من قانون دعم العمالة الوطنية^(٨١).

(٨٠) فقد قضى بأن الحكم بأحقية العامل في نقل كفالاته من شركة إلى أخرى سلب لسلطة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ويعيبه الخطأ في تطبيق القانون. انظر، محكمة التمييز، الدائرة المدنية، الطعن رقم ٦٦/٢٠٠٠، جلسة ١٥/١/٢٠٠١، مجلة القضاء والقانون، أبريل ٢٠٠٤، السنة ٢٩، الجزء الأول، ص ٢٤٩.

(٨١) فالمادة ١٤ من قانون دعم العمالة تعاقب، بالحبس مدة لا تجاوز سنة، وبغرامة لا تجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين وتقضي المحكمة برد المبالغ المصروفة، كل من يقدم بيانات غير صحيحة بقصد الحصول دون وجه حق على مزايا القانون.

ومن الأسباب التي ساعدت على انتشار عملية التعيين الوهمي صعوبة إثباتها. فكيف لبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة أن يثبت أن العلاقة العمالية ما بين العامل وصاحب العمل هي علاقة وهمية لغرض الاستفادة من مزايا قانون دعم العمالة الوطنية وليست علاقة عمل حقيقية. لا يمكن لبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة، لإثبات عملية التعيين الوهمي، الاستناد - على سبيل المثال - على مسألة عدم التناسب بين طبيعة عمل العامل ومؤهله الدراسي، فقرار مجلس الوزراء رقم ٢/٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتعديل أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ حذف شرط العمل في مجال التخصص لكل من العامل ولأصحاب المهن والحرف الوارد في الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القرار رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١ المتعلق بتحديد مفهوم أصحاب المهن والحرف في مجال صرف العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد.

كما لا يمكن لبرنامج إعادة هيكلة القوى العاملة لإثبات التعيين الوهمي الادعاء بعدم وجود العامل عند عملية التفتيش التي تقوم بها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في مركز العمل. فإذا كان عقد العمل ينشئ التزاماً على عاتق العامل بالعمل لدى صاحب العمل، فإن تنظيم العمل في المنشأة من سلطات صاحب العمل، فقد يدعي صاحب العمل بأن عدم وجود العامل خلال فترة التفتيش يعود لوجوده في مقر الدراسة أو دورة تدريبية^(٨٢).

كما أن العامل قد يتمتع في بعض الحالات بإجازات خاصة تفترض عدم وجوده في مقر العمل كإجازة التفرغ الدراسي، فالمادة ٧٥ من قانون العمل

(٨٢) فكما رأينا سابقاً أن قرار مجلس الوزراء رقم ١/٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بتعديل بعض أحكام قرار مجلس الوزراء رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١ بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف والعاملين في الجهات غير الحكومية استثنى - وفقاً لنص المادة ٤ - من شرط عدم القيد بإحدى مراحل التعليم أو التسجيل بإحدى الدورات التدريبية التي تنظمها الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب لاستحقاق العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد المتزوجين من طلبة الجامعات أو المعاهد التابعة للهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، أو ممن بلغت أعمارهم الحادي والعشرين عاماً أو من لديه ولد أو أكثر.

الجديد، على سبيل المثال، تجيز لصاحب العمل منح العامل إجازة دراسية بأجر للحصول على مؤهل أعلى في مجال عمله على أن يلتزم بأن يعمل لديه مدة مماثلة لفترة الإجازة الدراسية بحد أقصى، قدره خمس سنوات، وفي حالة إخلال العامل بهذا الشرط فإنه يلتزم برد الأجور التي تقاضاها خلال فترة الإجازة بنسبة ما تبقى من المدة الواجب قضاؤها في العمل. كما تجيز المادة ٧٨ كذلك لصاحب العمل منح العامل إجازة مدفوعة الأجر لحضور المؤتمرات واللقاءات الدورية والاجتماعية العمالية^(٨٣).

وإذا كان من الصعب واقعياً إثبات ركن العمل للتحقق من صورية العلاقة العمالية، فيجب في هذه الحالة التحقق من توافر ركن الأجر لإثباتها. فالأجر هو محل التزام صاحب العمل كمقابل للعمل الذي يقوم به العامل. فحصول العامل على ذلك الأجر يؤكد حقيقة العلاقة العمالية وأحقية ما يستحق للعامل الوطني وصاحب العمل من دعم وفقاً لقانون دعم العمالة الوطنية والعكس يؤكد صورية تلك العلاقة العمالية.

وإثبات توافر ركن الأجر من عدمه يكون من خلال التحقق من عملية دفع أجور العمالة الوطنية التي تلتزم بها الجهات غير الحكومية. فكان بإمكان المشرع مد حكم المادة ١٥ التي تلزم الجهات غير الحكومية أن تدفع مستحقات العاملين لديها في حساباتهم الشخصية لدى البنوك المحلية على جميع من يعمل في الجهات غير الحكومية وليس قصره على العاملين من غير الكويتيين^(٨٤) لتحقيق

(٨٣) كما أن صاحب العمل هو صاحب السلطة في تحديد ساعات العمل سواء في الفترة الصباحية أو المسائية.

(٨٤) تنص المادة ١٥ من قانون دعم العمالة الوطنية على أنه "اعتباراً من أول الشهر التالي لتاريخ العمل بهذا القانون يتعين على الجهات غير الحكومية التي تستخدم عمالة وفقاً لأحكام القانونين رقمي ٣٨ لسنة ١٩٦٤، ٢٨ لسنة ١٩٦٩ أن تدفع مستحقات العاملين لديها من غير الكويتيين في حساباتهم الشخصية لدى البنوك المحلية وأن ترسل صورة من الكشف المرسل للبنوك بهذا الشأن إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير المالية بقواعد المعاملة الخاصة بهذه الحسابات من حيث المصروفات والعمولات البنكية عليها".

نوع من الرقابة الفعالة على حقيقة عقود العمل المبرمة لبيان مدى أحقية العامل والجهات غير الحكومية بالمزايا المقررة في قانون دعم العمالة الوطنية^(٨٥).

كما يمكن التحقق من جدية أو صورية العلاقة العمالية من خلال مدى تسديد صاحب العمل للاشتراكات الشهرية لمرتبات المؤمن عليهم^(٨٦). فإذا كان صاحب العمل يلتزم بأن يقدم للمؤسسة في أول يناير من كل عام، بياناً بمرتبات العاملين لديه والاشتراكات الشهرية المستحقة عنهم، فإذا لم يتقدم بهذا البيان في الميعاد المشار إليه تحسب الاشتراكات الشهرية مؤقتاً على أساس آخر بيان قدم منه إلى حين حساب الاشتراكات الفعلية، وإذا لم يتقدم صاحب العمل بهذا البيان أصلاً فتحسب الاشتراكات الشهرية على أساس تحريات المؤسسة. فعدم تقديم بيان من صاحب العمل وعدم تسديد الاشتراكات المستحقة أو التأخير في سدادها قد يفيد في بعض الحالات عن وجود علاقة عمل وهمية وليست حقيقية، مما يعني عدم أحقية العامل وصاحب العمل في الاستفادة من المزايا المقررة وفقاً لقانون دعم العمالة الوطنية.

الخاتمة:

إن تشجيع القوى العمالة الوطنية للعمل في الجهات غير الحكومية لا ينبغي ألا يقتصر على الدعم الحكومي لكل من العمالة الوطنية والجهات غير الحكومية. فالقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية جزء لا يتجزأ من مجموعة التشريعات العمالية التي يخضع لها كل من يعمل في الجهات غير الحكومية بكل ما تحتويه من قواعد وأحكام، فما أهمية قانون دعم العمالة الوطنية لهيكل القوى العاملة وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية وتفعيل دور

(٨٥) قصر حكم المادة ١٥ على العاملين من غير الكويتيين يجعل من النص عديم الصلة بمضمون قانون دعم العمالة الوطنية.

(٨٦) المادة ١١، فقرة ب من قانون التأمينات الاجتماعية.

القطاع الخاص كشريك في عملية التنمية الإدارية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية في ظل وجود بيئة تشريعية عمالية غير قادرة على تحقيق تلك الأهداف. فعلى الرغم من صدور قانون العمل رقم ٦ لسنة ٢٠١٠ في شأن العمل في القطاع الأهلي بشكله الجديد، فلا يزال عدم الشعور بالاستقرار الوظيفي في الجهات غير الحكومية من أهم المعوقات التي تواجه عملية هيكلة القوى العاملة. فكيف يكون هناك تشجيع للعمالة الوطنية للعمل في قطاع يملك فيه صاحب العمل حرية اختيار طبيعة عقد العمل المبرم وحرية إنهاءه دون مبرر أو سبب. كما لا تزال حقوق العمالة - وفقاً لقانون العمل في القطاع الأهلي - أقل بكثير مما يتمتع به الموظف وفقاً لقانون الخدمة المدنية. ناهيك عن عدم وجود حد أدنى للأجور وغياب الرقابة المسبقة لحالات فسخ عقود العمل.

وإلى جانب غياب تلك الضمانات القانونية المشار إليها، يفتقد كل من يعمل في الجهات غير الحكومية للعديد من الضمانات التأمينية الضرورية التي يحتاج إليها، كعامل من عوامل تشجيع القوى الوطنية للعمل في تلك الجهات، ومن أهمها التأمين عن البطالة الذي يعتبر في الوقت الحالي حقاً عمالياً لا غنى عنه في العديد من التشريعات المقارنة.

كما أن غياب الجانب التنظيمي للعمل في الجهات غير الحكومية من قبل الجهات المعنية أظهر الأثر السلبي لقانون دعم العمالة الوطنية المتمثل بإهدار المال العام من خلال حصول البعض دون وجه حق على الدعم المقرر، بمقتضى قانون دعم العمالة الوطنية، عن طريق عمليات التعيين الوهمي التي أصبحت ظاهرة خطيرة يعانيتها برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة لما لها من نتائج سلبية في عملية التنمية التي يبتغيها المشرع من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠.

الملاحق

ملحق رقم ١: جداول النسب وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٩٥٥) لسنة ٢٠٠٥م بشأن استبدال جداول نسب العمالة الوطنية المرافقة لقرار مجلس الوزراء رقم (٩٠٤) لسنة ٢٠٠٢ بتحديد نسب العمالة الوطنية لدى الجهات غير الحكومية.

جدول رقم (١)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية عن التعاقد
المباشر وإرساء الممارسات
والمناقصات

جدول رقم (٢)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية للاستفادة من
الدعم العيني أو المالي أو الحصول
على أي ميزة عينية

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١	زراعة - صيد - رعي	٪٢
٢	مناجم - محاجر	٪٩
٣	صناعات تحويلية	٪٢
٤	بتروكيماويات وتكرير	٪٢٥
٥	تشيد وبناء	٪٢
٦	تجارة - مطاعم	٪٢
٧	نقل وتخزين	٪٤
٨	اتصالات	٪٥٠
٩	بنوك (وجميع الجهات الخاضعة لرقابة البنك المركزي	٪٥٠
١٠	المؤسسات المالية	٪١٥
١١	تأمين	٪١٥

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١	زراعة - صيد - رعي	٪٢
٢	مناجم - محاجر	٪٩
٣	صناعات تحويلية	٪٢
٤	بتروكيماويات وتكرير	٪٢٥
٥	تشيد وبناء	٪٢
٦	تجارة - مطاعم	٪٢
٧	نقل وتخزين	٪٤
٨	اتصالات	٪٥٠
٩	بنوك (وجميع الجهات الخاضعة لرقابة البنك المركزي	٪٥٠
١٠	المؤسسات المالية	٪١٥
١١	تأمين	٪١٥

تابع / جدول رقم (١)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية عن التعاقد
المباشر وإرساء الممارسات
والمناقصات

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١٢	خدمات اجتماعية	٢٪
١٣	فنادق	٥٪
١٤	مستشفيات ومراكز طبية	١٠٪
١٥	مكاتب السياحة والسفر	١٠٪

* الشركات التي تعمل في مجال الزراعة
والصيد والرعي.
* عند احتساب أعداد العمالة غير الكويتية
الزائدة عن العدد المقرر وفقاً للنسب
المشار إليها في الجداول أعلاه يجبر
الكسر إلى أقرب رقم صحيح.

تابع / جدول رقم (٢)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية للاستفادة من
الدعم العيني أو المالي أو الحصول
على أي ميزة عينية

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١٢	خدمات اجتماعية	٢٪
١٣	فنادق	٥٪
١٤	مستشفيات ومراكز طبية	١٠٪
١٥	مكاتب السياحة والسفر	١٠٪

* الشركات التي تعمل في مجال الزراعة
والصيد والرعي.
* عند احتساب أعداد العمالة غير الكويتية
الزائدة عن العدد المقرر وفقاً للنسب
المشار إليها في الجداول أعلاه يجبر
الكسر إلى أقرب رقم صحيح.

جدول رقم (٣)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية وفقاً لنوع
النشاط الاقتصادي

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١	زراعة - صيد - رعي	٢٪
٢	مناجم - محاجر	٩٪
٣	صناعات تحويلية	٢٪
٤	بتروكيماويات وتكرير	٢٥٪
٥	تشيد وبناء	٢٪
٦	تجارة - مطاعم	٢٪
٧	نقل وتخزين	٤٪
٨	اتصالات	٥٠٪
٩	بنوك (وجميع الجهات الخاضعة لرقابة البنك المركزي)	٥٠٪
١٠	المؤسسات المالية	١٥٪
١١	تأمين	١٥٪

جدول رقم (٤)

نسب العمالة الوطنية المقررة على
الوظائف والمهن في الجهات غير
الحكومية التي يبلغ عدد العاملين
فيها (١٠٠) عامل فأكثر

م	الوظائف والمهن	النسبة
١	مدير إداري أو مدير علاقات عامة	٢٪
٢	مدير شؤون موظفين أو مدير شؤون الأفراد	٩٪
٣	مأمور بدالة	٢٪
٤	صراف بنك	٢٥٪
٥	كاتب حسابات	٢٪
٦	أمين صندوق	٢٪
٧	كاشير	٤٪
٨	موظف استقبال	٥٠٪
٩	السكرتارية والطباعة	٥٠٪
١٠	مندوب أو معقب معاملات	١٥٪
١١	بائع	١٥٪

تابع / جدول رقم (٣)

نسب العمالة الوطنية التي تلتزم بها
الجهات غير الحكومية وفقاً لنوع
النشاط الاقتصادي

م	النشاط الاقتصادي	النسبة
١٢	خدمات اجتماعية	٢٪
١٣	فنادق	٥٪
١٤	مستشفيات ومراكز طبية	١٠٪
١٥	مكاتب السياحة والسفر	١٠٪

* الشركات التي تعمل في مجال الزراعة
والصيد والرعي.

* عند احتساب أعداد العمالة غير الكويتية
الزائدة عن العدد المقرر وفقاً للنسب المشار
إليها في الجداول أعلاه يجبر الكسر إلى
أقرب رقم صحيح.

ملحق رقم ٢: جداول أعداد العمالة الوطنية المطلوبة تطبيقاً لقرار النسب الصادر من مجلس الوزراء، وفقاً للتعميم الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٧ لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

أعداد العمالة المطلوبة

لنسبة ٥٪

العمالة الوطنية	العمالة الوافدة
١	١٠
٢	٣٠
٣	٥٠
٤	٧٠
٥	٩٠
٦	١١٠
٧	١٣٠
٨	١٥٠
٩	١٧٠
١٠	١٩٠
١١	٢١٠
١٢	٢٣٠
١٣	٢٥٠
١٤	٢٧٠
١٥	٢٩٠
١٦	٣١٠
١٧	٣٣٠
١٨	٣٥٠
١٩	٣٧٠
٢٠	٣٩٠

أعداد العمالة المطلوبة

لنسبة ٤٪

العمالة الوطنية	العمالة الوافدة
١	٢٥
٢	٧٥
٣	١٢٥
٤	٢٠٠
٥	٢٥٥
٦	٢٧٥
٧	٣٢٥
٨	٣٧٥
٩	٤٢٥
١٠	٤٧٥
١١	٥٢٥
١٢	٥٧٥
١٣	٦٢٥
١٤	٦٧٥
١٥	٧٢٥
١٦	٧٧٥
١٧	٨٢٥
١٨	٨٧٥
١٩	٩٢٥
٢٠	٩٧٥
٢١	١٠٢٥
٢٢	١٠٧٥

أعداد العمالة الوطنية المطلوبة

لنسبة ٢٪

العمالة الوطنية	العمالة الوافدة
١	١٣
٢	٣٨
٣	٦٣
٤	٨٨
٥	١١٣
٦	١٣٨
٧	١٦٣
٨	١٨٨
٩	٢١٣
١٠	٢٣٨
١١	٢٦٣
١٢	٢٨٨
١٣	٣١٣
١٤	٣٣٨
١٥	٣٦٣
١٦	٣٨٨
١٧	٤١٣
١٨	٤٣٨
١٩	٤٦٣
٢٠	٤٨٨

أعداد العمالة المطلوبة
لنسبة ٢٥٪

العمالة الوافية	العمالة الوطنية
٢	١
٦	٢
١٠	٣
١٤	٤
١٨	٥
٢٢	٦
٢٦	٧
٣٠	٨
٣٤	٩
٣٨	١٠
٤٢	١١
٤٦	١٢
٥٠	١٣
٥٤	١٤
٥٨	١٥
٦٢	١٦
٦٦	١٧
٧٠	١٨
٧٤	١٩
٨٧	٢٠
٨٢	٢١
٨٦	٢٢
٩٠	٢٣
٩٤	٢٤
٩٨	٢٥

أعداد العمالة المطلوبة
لنسبة ١٠٪

العمالة الوافية	العمالة الوطنية
٥	١
١٥	٢
٢٥	٣
٣٥	٤
٤٥	٥
٥٥	٦
٦٥	٧
٧٥	٨
٨٥	٩
٩٥	١٠
١٠٥	١١
١١٥	١٢
١٢٥	١٣
١٣٥	١٤
١٤٥	١٥
١٥٥	١٦
١٦٥	١٧
١٧٥	١٨
١٨٥	١٩
١٩٥	٢٠

أعداد العمالة الوطنية المطلوبة
لنسبة ٩٪

العمالة الوافية	العمالة الوطنية
٦	١
١٧	٢
٢٨	٣
٣٩	٤
٥٠	٥
٦٢	٦
٧٣	٧
٨٤	٨
٩٥	٩
١٠٦	١٠
١١٧	١١
١٢٨	١٢
١٣٩	١٣
١٥٠	١٤
١٦٢	١٥
١٧٣	١٦
١٨٤	١٧
١٩٥	١٨
٢٠٦	١٩
٢١٧	٢٠

أعداد العمالة الوطنية المطلوبة
 لنسبة ٥٠٪

العمالة الوطنية	العمالة الوافدة
١	١
٢	٣
٣	٥
٤	٧
٥	٩
٦	١١
٧	١٣
٨	١٥
٩	١٧
١٠	١٩
١١	٢١
١٢	٢٣
١٣	٢٥
١٤	٢٧
١٥	٢٩
١٦	٣١
١٧	٣٣
١٨	٣٥
١٩	٣٧
٢٠	٣٩
٢١	٤١
٢٢	٣٤
٢٣	٤٥
٢٤	٤٧
٢٥	٤٩
٢٦	٥١

المراجع

أولاً - الكتب:

- أحمد حسن البرعي: الوسيط في القانون الاجتماعي، الجزء الثاني، شرح عقد العمل الفردي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
- أحمد وجدي: نظام التوظيف المركزي بدولة الكويت "دراسة تحليلية"، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- سمير شرف الدين و سعود الضمير: أنظمة التأمين الاجتماعي في الكويت، بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، الكويت.
- عبد الله النجار: مبادئ تشريع العمل وفقاً لأحكام القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والقرارات الوزارية الجديدة المنفذة له، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤.

ثانياً - الأبحاث:

- أحمد بن عبيد: محددات التوظيف في القطاع الخاص بدول مجلس التعاون الخليجي، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣١، العدد ١، ٢٠٠٣، ص ٧.
- جلال إبراهيم: دور قانون العمل الكويتي في تحقيق توجهات الخطة الخمسية للبلاد: (دراسة لدور هذا القانون في تحقيق تعديل التركيبة السكانية)، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الرابع والخمسون، السنة الرابعة عشرة، إبريل ١٩٩٨، ٥٨.
- عوض العنزي: منظور العمالة الوطنية تجاه الخصخصة في دولة الكويت: دراسة ميدانية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ١٠٨، السنة ٢٩، ٢٠٠٠، ص ٧٧.
- توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعين العام والخاص في مرحلة ما

- بعد الغزو العراقي للكويت (دراسة ميدانية)، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٠، العدد ٤، ٢٠٠٢، ص ٧٠٣.
- عزوف العمالة الوطنية عن العمل في القطاع الخاص وبعض المهن الحرفية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد التاسع والتسعون، السنة السادسة والعشرون، ٢٠٠٠، ص ١١٥.
- آثار التحويل إلى القطاع الخاص على توظيف العمالة الوطنية في دولة الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٢٨، العدد ٣، ٢٠٠٠، ص ٤٣.
- عوض العنزي وفضل الفضلي: تركيبة القوى العاملة في دولة الكويت بين عامين ١٩٨٨ و ٢٠٠٢ - تحولات وإدارة، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٢، العدد ٣، ٢٠٠٤، ص ٦٠٥.
- وليد الوهيبي: التأثيرات الاجتماعية الناجمة عن الاختلالات في سوق العمل ودور برنامج إعادة الهيكلة في مواجهتها، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٤ - العدد ٣ - ٢٠٠٦، ص ٣٩.

ثالثاً - القرارات :

- ١ - قرار مجلس الوزراء رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٠١ بشأن تحديد اختصاصات الجهات المعنية بتطبيق أحكام القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠١ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية.
- قرار رقم ١٨٥ لسنة ٢٠٠١.
- ٢ - قرارات مجلس الوزراء بشأن منح العلاوة الاجتماعية وعلاوة الأولاد لأصحاب المهن والحرف والعاملين في الجهات غير الحكومية.
- قرار رقم ٣٩٠ لسنة ٢٠٠١.
- قرار رقم ٣٩١ لسنة ٢٠٠١.
- قرار رقم ٩١٩ لسنة ٢٠٠١.
- قرار رقم ٢٨٧ / أولاً لسنة ٢٠٠٢.
- قرار رقم ٢٨٧ / ثانياً لسنة ٢٠٠٢.



- قرار رقم ٨٠١ / ثانياً لسنة ٢٠٠٢.
- قرار رقم ٥٩٣ / أولاً لسنة ٢٠٠٣.
- قرار رقم ٥٩٣ / ثانياً لسنة ٢٠٠٣.
- قرار رقم ٥٩٤ / ثانياً لسنة ٢٠٠٣.
- قرار رقم ١ / ٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤.
- قرار رقم ٢ / ٧٥٩ لسنة ٢٠٠٤.
- قرار رقم ٨٠٠ لسنة ٢٠٠٥.
- ٣ - قرارات مجلس الوزراء بشأن تحديد نسب العمالة الوطنية.
 - قرار رقم ٩٠٤ لسنة ٢٠٠٢.
 - قرار رقم ٩٢٢ لسنة ٢٠٠٣.
 - قرار رقم ٨١١ / ثالثاً لسنة ٢٠٠٤.
 - قرار رقم ٩٥٥ لسنة ٢٠٠٥.
- ٤ - قرارات مجلس الخدمة المدنية بشأن قواعد مساهمة الحكومة في تكلفة تدريب القوى العاملة الوطنية في الجهات غير الحكومية.
 - قرار رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.
 - قرار رقم ٤ لسنة ٢٠٠٤.
- ٥ - قرارات مجلس الخدمة المدنية بشأن بدل البحث عن عمل.
 - قرار رقم ٢ لسنة ٢٠٠١.
 - قرار رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤.
 - قرار رقم ٩ لسنة ٢٠٠٤.
- ٦ - قرار مجلس الخدمة المدنية بشأن الإعلان عن الوظائف.
 - قرار رقم ٤ لسنة ٢٠٠١.
 - قرار رقم ٧ لسنة ٢٠٠٢.
 - قرار رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥.