العمل النقابي في القطاع العام ودوره في إعلاء شأن الخدمة العامة

إعداد: وليد الشعار
رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية – بيروت

رغم تبنِّيه لكثير من أحكام القانون الفرنسي، لم يحذو المشرِّعُ اللُّبناني حَذوَ المشرِّع الفرنسي بالنسبة للسماح لموظفيه بإنشاء نقابات. فالقوانين اللبنانية تمنع الموظفين في القطاع العام من الانتماء إلى نقابات[1]، ولا تمنحهم الحق بالإضراب أو غيره من أشكال الاحتجاج الجَماعيَّة، حتى أنَّها تمنعهم من توقيع العرائض للمطالبة بأي أمر يخصّ الوظيفة العامة أو أي أمر متعلق بطبيعة عملهم، انطلاقاً من أنّ علاقة موظفي القطاع العام بالدولة خاضعة لنظام الخدمة العامة. ثم أتى اتفاق الطائف ليسمح للموظفين بالانتساب للأحزاب السياسية، وأبقى على الحذر بالنسبة للانتساب إلى نقابات، ما دفع في حينها مجلس الخدمة المدنية إلى إرسال مطالعة إلى مجلس الوزراء جاء فيها يعتبر حق اللجوء إلى الأحزاب بشكل عام نتيجة شبه حتمية لحق تأسيس النقابات والانتساب إليها[2].

برز العمل النقابي في القطاع العام من خلال روابط الأساتذة والمعلمين في المدارس الرسمية في الستينيات كروابط أمر واقع من غير أي تشريع قانوني، ثم انطلقت مؤخراً رابطة موظَّفي الإدارة العامة، وتمَّ تأسيس هيئة التَّنسيق النقابيَّة التي جمعت تحت مظلتها جميع هذه الروابط، وأخذت تلعب دوراً نقابياً مهمّا من خلال طرح موضوع سلسلة الرتب والرواتب وكسب تأييد واعتراف فئة واسعة من المعلمين والموظفين.

يجري هذا التحرُّك في وقت تتجه فيه الحكومات الغربية التي تمتلك تراثاً قديماً في تشريع العمل النقابي في القطاع العام إلى خفض الأعباء التشغيلية لهذا القطاع عبر مجموعة تدابير تراوحت بين الاستغناء عن خدمات بعض الموظفين، وإعادة النَّظر بالرواتب والأجور وملحقاتها، أو تجميد كامل أو جزئي لعملية التوظيف في عملية تهدف للاستجابة لمقيّدات الأزمات الماليَّة الحادَّة ولتوقُّعات جديدة تصدر عن المستهلك والفعاليّات الاقتصادية والمالية. وإذا أخذنا على سبيل المثال بلداً كالولايات المتَّحدة الأميركيَّة حيث تشكِّل النقابات العامة قوَّة مهمَّة، فإنّه بحسب مقالة صادرة ضمن تقرير لمنظمة العمل الدوليَّة عنوانها "النقابات العُمَّالية والأزمة العالميَّة، التصوُّرات، الاستراتيجيَّات والاستجابات"[3] جرى فصل مئات الألوف من العمَّال في القطاع العام كما جرى تخفيض رواتب المعلمين في معظم الولايات. وبحسب المقال أيضاً فإنَّ حظوة العمل النقابي في القطاع العام تتراجع في وجه الحملة التي يقودها الاتِّجاه المناهض للضرائب والنقابات وبالتالي للإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية. وتستغل هذه الحملة موطن الضعف في الأداء الحكومي والنقابي وحقيقة أن المواطن العادي لا يتوفر له تأمين

(١) المرسوم الذي ينظم الوظيفة العامة الصادر سنة ١٩٥٩ والمعدَّل سنة ١٩٩٢ يمنع في مادته ١٥ موظفي القطاع العام صراحة من تأسيس نقابات والانضمام إليها ومن الإضراب أو تشجيع الآخرين على الإضراب.

(٢) كتاب: الحرية النقابية (علما وإجتهادا)، تأليف القاضي محمد علي شخيبي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، صفحة ٤٥.

(٣) Lee Adler, Meeting The Right's Attack on Public Sector Unions in the United States: Are There Effective Strategies? "in Trade Unions and the Global Crisis, Labour's visions, strategies and responses (Geneva: ILO, 2011), 235-246, Accessed June 25, 2013 http://www.ilr.cornell.edu/workerinstitute/research/upload/Chapter-in-a-Global-Labor-University-book.pdf
يشير التقرير إلى قوة النقابات في القطاع العام، ففي حين أن نسبة الانتساب للنقابات الخاصة بالكاد توازي ٧٪ من جُملة العاملين، تصل النسبة إلى ٣٧٪ في القطاع العام.

طبي ومخصَّصات تقاعد كتلك التي تمنح للعاملين في القطاع العام، لربط الرواتب والمنافع التي تتحصل للوظيفة العامة بالزيادات في العبء الضريبي بعيداً عن دور المصارف والبيوت المالية والشركات الكبرى في ما آلت إليه الأوضاع الاقتصاديّة والماليّة.

إن تشريع العمل النقابي في لبنان وشروطه وأحكامه يتطلب التوصُّل الى توافق مجتمعي مُلزم، ولا يكفي أن ينتظم العمل بمقتضى الشرعيَّة المتأتّية من الاتفاقات الدولية المعقودة رغم أهميَّتها

يعتبر التقرير أنَّه في مثل هذه الظروف يتمحور الدَّور الأساسي للنقابات في القطاع العام حول العمل على كسب تأييد المواطنين على مستوى الوطن، بدل التَّمركز في عدد من المدن، بوصفهم ضمانة وحيدة لقوة النقابات في التفاوض. ولذلك فالنقابات تحتاج إلى تبني استراتيجيات فعّالة لإعادة الاعتبار للخدمة العامة والانطلاق من الهم المجتمعي والصالح العام لتعزيز صورتها في المجتمع لاسيما تحت ضغط استمرار الأزمة الاقتصادية والمالية وازدياد أعداد العاطلين عن العمل وتزايد العبء الضريبي. ويقدِّم المقال حالات واقعيَّة تبنَّت فيها النقابات استراتيجيَّات عمل جديدة وفعّالة أدَّت الى إعادة اللُّحمة مع المواطنين وكسب ثقتهم في أهميَّة دورهم في تفعيل الخدمة العامة[٤].

في ظل هذه المعطيات، يبدو أن أولويَّة العمل النقابي في القطاع العام في لبنان هو العمل على إعادة ثقة المواطن بالخدمة العامة من خلال المشاركة النَّشِطة في القرارات المتعلِّقة بعمل الوزارات والمؤسَّسات العامة بوصفه شريكاً أساسيّاً في عمليّة إصلاح الإدارة والمالية العامة. إنَّ مفهوم مشاركة العمَّال في تحديث الإدارة فكرة متداولة في أدبيَّات منظَّمة العمل الدَّولية وهي مضمنّة في القوانين الأوروبيّة في القطاعين الخاص والعام[٥]. وتَعزَّز مفهوم مشاركة العمَّال في التقرير في الدُّول الغربيَّة كأداة أساسيَّة لمواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية ومشاريع إعادة الهيكلة، بعد أن تبيّن أن التجارب الإصلاحيَّة فشلت في هذا القطاع حيث جرى تخطّي القائمين على الخدمة العامة وممثِّليهم في عمليَّة إعداد وتنفيذ هذه المشاريع.

ويشير التقرير نفسه بأنَّ مشاركة الموظَّفين تُعتَبر أداة مفيدة لتحقيق الشُّروط التنظيميَّة كالمرونة والعمل بسلاسة، وهما شرطان لازمان، لتحقيق قابليَّة الإدارة على التكيُّف والمنافسة ضمن الظروف المتغيِّرة. لذلك يعتبر التعاون المؤسَّسي صالحاً عامّاً. ومن الركائز التي تعتبرها المنظَّمة أساسية لضمان مشاركة الموظفين في إصلاح الخدمة العامة ضمان حقهم في التمثيل وفي إيصال آرائهم وفي الوصول إلى المعلومات، فضلاً عن الحقّ في التفاوض، الذي لا يمكن استبداله بالحق في المشاركة، مع القبول بمنع ممارسته في عدد محدود من القضايا التي تحظرها القوانين المحليَّة، ناهيك عن ضمان حقّ ممثِّلي الموظفين في الحماية والتسهيلات لاسيَّما الحماية الفعَّالة ضد أيّ عمل يضر بهم، بما في ذلك الفصل من الخدمة نتيجة أنشطتهم كممثِّلين أو كأعضاء أو كمشاركين في الأنشطة النقابيَّة، بقدر ما تتَّفق أعمالهم مع القوانين السَّارية أو الإتفاقات الجمَاعيَّة أو المشتركة.

ربط الوظيفة العامة بالصالح العام تنعكس إيجاباً على المالية العامة والنمو الاقتصادي

إن تشريع العمل النقابي في لبنان وشروطه وأحكامه يتطلب التوصُّل إلى توافق مجتمعي ملزم، ولا يكفي أن ينتظم العمل بمقتضى الشرعيَّة المتأتِّية من الاتفاقات الدولية المعقودة رغم أهميَّتها في ما تمثِّله من تعبير رمزي للإلتزام بحقوق العاملين النقابيَّة في الساحة العالميَّة ومن معيار عالمي يجري، بإزائه، قياس التقدُّم الديمقراطي والنقابي في بلد بعينه، ذلك أنَّ حدود ممارسة الحقوق الواردة في هذه الاتفاقيات، تخضع للقوانين والأحكام الخاصّة بكلّ بلد من البلدان ال١٢٢ التي وقعت عليها. لذلك نجد في الواقع الفعلي فروقات كبيرة بين بلد وآخر في كيفية تطبيق مضامين الاتفاقيات الدولية تلك، لاسيما الاتفاقية الدولية للحرية النقابية ولحق التنظيم النقابي رقم ٨٧ التي نصّت على حرية العمل النقابي

(٤) Ibid.

(٥) انظر: جاني أريغووجوسيبي كاسال، نظرة عامة لمقارنة المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بمشاركة العمال (جينيف: منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

والحق بتشكيل نقابات في القطاعين العام والخاص من دون تدخّل الدولة. فَبعض البلدان العربية الموقِّعة تفرض عقوبات بالسجن على كلّ من يعطِّل سير العمل في المؤسَّسات العامّة، في حين تحدّ قوانين بعض البلدان الغربيَّة الديمقراطيَّة بشكل لافت من حرية العمل النقابي في القطاع العام، أكان ذلك باستثناء بعض القطاعات أو بعض الفئات الوظيفية من حقّ التحرُّك، أو منع حق التفاوض حول بعض القضايا المتعلِّقة بأجور العاملين ومخصَّصاتهم ومخصَّصات التقاعد، أو فرض التحكيم الإلزامي في حال نشوب الخلاف بين الموظَّفين والإدارة وسواها من القيود التي ترتبط بالتشريعات الوطنيَّة[٦].

> **أولويَّة العمل النقابي في القطاع العام في لبنان هو العمل على إعادة ثقة المواطن بالخدمة العامّة**

من هنا فإنَّ قوة العمل النقابي في القطاع العام في لبنان ووحدته، والتوصُّل إلى تشريعه، ترتبط بضرورة صوغ استراتيجيَّة تنطلق من الهمّ المجتمعي، ومن أهمِّية الحوار الاجتماعي، ومن ضرورة ربط مصير الوظيفة العامة بالصالح العام، وهي المؤتمنة بالسهر عليه، والتأكيد على مساهمتها في إعداد خطَّة شاملة للنهوض بالخدمة العامة تنعكس إيجاباً على المالية العامة والنمو الاقتصادي وتعزيز الانفتاح على حاجات المواطنين المستجدَّة وعلى حقهم في تأمينات الحماية الإجتماعيّة والارتقاء مجدَّداً بمستوى التعليم العام وبمكانتِهِ المميَّزة على الصَّعيدين الإقليمي والدَّولي. والواقع أن للعمل النقابي، بالنظر إلى طابعه المطلبي والمهني الجامع، إسهام مباشر للحد من التدخل السلبيّ للسياسة في الإدارة العامة، ووقف الهدر، والمحاصصة، والمحسوبية، وتفعيل أجهزة الرقابة، وقمع الرشوة، بحيث تصبح الدولة بكافة أجهزتها الرسمية ومدارسها ومؤسساتها التعليميّة محطّ ثقة المواطن.

تشـــريعات جديـــدة

قانون القواعد الفنية للسلع والمنتجات والخدمات وإجراءات تقييم المطابقة الخاصة بها

صدر القانون رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ وحدد القواعد الفنّية للخدمات والمنتجات ولطرق الإنتاج والإدارة في لبنان، وهي قواعد متعلقة بالصحة والسلامة العامة للبيئة، وتأتي أهمية صدور هذا القانون بعد الفضائح المتعددة المتعلّقة بفساد اللُّحوم والأدوية وغيرها من السِّلع.

وتضمَّن القانون أحكاماً عامة لعرض المنتجات وتقديم السلع في الأسواق حيث اشترط أن تكون قد خضعت السلع والمنتجات لتقييم المطابقة، وأنها لا تتسبَّب بالضَّرر من جراء استعمالها بشكل طبيعي وفقاً للإرشادات المحددة لها، ولا تمسّ الأمن الوطني أو صحَّة وسلامة الإنسان أو الحيوان أو النباتات أو الممتلكات أو البيئة.

وأوجب القانون على المصنِّع موجب ضمان أن المنتَج مصمَّم ومصنَّع بشكل يتوافق مع الشروط الجوهريّة المحدَّدة في القواعد الفنية، وألزمه بتنظيم الوثائق الفنيَّة المتعلِّقة بتصنيع المنتج وأن يقوم بإجراءات تقييم المطابقة وأن يفحص المنتج في المختبرات الخاصة وأن يصنع بطاقة بيانية ترمي إلى تعريف منتجه على أن تتضمَّن المعلومات اللَّازمة عن المنتَج، وأن يضع المصنِّع اسمه وعنوانه على المنتَج، ويذكر طرق استعماله باللُّغة العربيَّة وبإحدى اللُّغتين الفرنسيَّة أو الإنكليزيَّة.

كما أوجب القانون على المستورد أن يعرض في الأسواق المنتجات المتوافقة مع القواعد الفنية، وأن يثبت أنَّ المنتَج يحمل علامات المطابقة وأن يضع اسمه وعنوانه على المنتَج.

(٦) Bernard Gernigon, Alberto Odero, and Horacio Guido, ILO Principles Concerning the Right to Strike (Geneva: ILO, 2000), Accessed 25 June 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087987.pdf

قانون فتح اعتماد إضافي قدره ٩،٢٤٨،٨٥٥،٠٠٠،٠٠٠ ل.ل

صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٣٨ الّذي تمّ بموجبه فتح إعتماد إضافي قدره ٩،٢٤٨،٨٥٥،٠٠٠،٠٠٠ ل.ل يضاف إلى أرقام الموازنة العامّة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٥ وذلك لتغطية إنفاق عام ٢٠١٢، وتضمّن القانون أنّ الإعتماد المفتوح يغطّى من الواردات العادية، وفي حال العجز، يجاز للحكومة تغطيته عبر إصدار سندات خزينة بالعملات المحلية أو الأجنبية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة، ضمن حدود العجز الفعلي، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية.

قانون السّير الجديد

صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٣ وسُمّي بقانون السّير الجديد، وتضمّن القانون ٤٢٠ مادّة قانونيّة وجدولاً لمخالفات السّير، وجدولاً للرُّسوم المفروضة على مختلف أنواع المركبات الآليّة ورسوم رخص السّوق ورسوم التراخيص الدّولية والإيجار والإدخال المؤقّت والنّقل الدّولي ورسوم الرّهن والتأمين، وجدولاً للأوزان، وأقرّ تعديل شكل رخصة السّوق لتكون من البلاستيك، وكذلك جدولاً لمخالفات المشاة والشرعة اللبنانية لحقوق المشاة، وصدر للافتات التحذيرية والتنظيمية ولافتات التقاطع والأفضلية.

شكل قانون السير الجديد ثورة نوعية في عالم القيادة والمركبات في لبنان لما تضمّنه من مواد تؤدّي في حال تطبيقها إلى حماية المواطن اللّبناني من مخاطر القيادة ومن السيارات المستوردة غير الصالحة للسير التي أدت إلى وقوع العديد من الحوادث المميتة، ولما تضمّنه من شرعة حقوق المشاة.

وحمل القانون مواد حدّد بموجبها السُّرعة وطريقة السير، وأفضلية المرور والتقاطعات، وكيفية استعمال المنبهات ومنع استعمال المنبّهات الصوتيّة في اللّيل إلا في حالات الضرورة القصوى، والوقوف والإنارة والإشارات، ومنع إلقاء السيارات المهملة على أملاك الدولة والبلدية وفي مجاري المياه وضفافها وعلى الأملاك البحرية والأراضي المشاعة للقرى، ومنع رمي النفايات وبقايا المأكولات وخلافه من المركبات على الطُّرُق العامة وجوانبها.

كذلك حدّد القانون شروط المتانة والسّلامة في المركبات، ومواصفات لوحات التسجيل ومنع وضع أي كتابات أو شارات أو علامات إضافية على اللّوحات أو بجانبها تحت طائلة الحبس والغرامة، ونظّم القانون عمليّة إعطاء رخص السّوق لاسيّما مرحلة تعليم السّوق ومدارس تعليم قيادة المركبات ومواصفاتها وشرط إعطاء رخصة للمدرِّب .

كما حظر القانون استيراد المركبات الآليّة غير الصّالحة للسّير والتي تشكّل خطراً على السّلامة العامة، كالمركبات المصدومة على هيكلها الأساسي أو تلك التي تعرّضت للتّلحيم أو التوصيل أو الحريق أو الغرق أو التآكل بشكل يؤثر على متانتها أو على ميزانيّتها، وكذلك استيراد أنصاف المركبات سواء مقدمتها أو خلفيتها، منعاً لإعادة جمعها عند دخولها الأراضي اللّبنانية.

ولعلّ من أهمّ ما تضمّنه قانون السّير الجديد إقرار نظام النّقاط والعقوبات، ونظام النّقاط يتضمّن منع كل سائق يحمل رخصة سوق صالحة اثنتي عشرة نقطة كرصيد في السّجل المروري، تُسحب هذه النقاط بالتناسب مع المخالفات المرتكبة كما هو مبيّن في قانون السّير والجداول الملحقة به، وعندما يفقد السّائق مجموع نقاطه، تفقد رخصة السّوق صلاحيّتها وتسحب منه لمدّة ستّة أشهر يخضع خلالها السّائق لدورة متخصّصة في إحدى مدارس السّوق. عند تكرار فقدان مجموع النقاط خلال ثلاث سنوات، تسحب الرخصة لمدّة سنة، على أن يخضع المخالف لدورة متخصّصة إضافةً إلى إلزامه بمعاودة إمتحان السّوق.