



شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم

بسم الله الرحمن الرحيم



HANAA ALY



شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم



شبكة المعلومات الجامعية التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم



HANAA ALY



شبكة المعلومات الجامعية
التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم

جامعة عين شمس

التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
على هذه الأقراص المدمجة قد أعدت دون أية تغيرات



يجب أن

تحفظ هذه الأقراص المدمجة بعيداً عن الغبار



HANAA ALY



إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة في المملكة العربية السعودية

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الاجتماعي

إعداد الباحث

عبد الله علي إسماعيل بدبو

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ أحمد حسن البرعي. مشرفاً ورئيساً
أستاذ التشريعات الاجتماعية . كلية الحقوق - جامعة القاهرة، وزير القوى
العاملة والهجرة الأسبق، وزير التضامن الاجتماعي الأسبق.

الأستاذة الدكتورة/ رندا محمد صميد. عضواً
أستاذة التشريعات الاجتماعية ورئيس قسم التشريعات الاجتماعية . كلية الحقوق
- جامعة القاهرة.

المستشار الدكتور/ محمود سلامه جبر. عضواً
نائب رئيس هيئة قضايا الدولة الأسبق.

العام الجامعي

٢٠٢١ / ٢٠٢٠



Department of Social Law

Replacing national workers with expatriate workers in KSA Dissertation submitted for obtaining a master's degree in social law

**Researcher Preparation
Abdullah Ali Ismail Badawi**

Committee for Discussion and Judgment on the Message:

| | |
|---|---------------------------------|
| Prof. Dr. Ahmed Hassan Al-Borai Professor of Social Legislation - Faculty of Law - Cairo University, former Minister of Manpower and Immigration, and former Minister of Social Solidarity. | Supervisor and President |
| Prof. Dr. Randa Mohamed Smaida Professor of Social Legislation and Head of Social Legislation Department - Faculty of Law - Cairo University. | Member |
| Consultant Dr. Mahmoud Salama Gabr Former Vice President of the State Litigation Authority. | Member |

Academic year

2020/ 2021 AD

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴾

الْعَظِيمُ

الآية (٢٦) من سورة القصص

وقال رسول الله ﷺ:

"أعط الأجير أجره، قبل أن يجف عرقه."

(سنن أبن ماجة، باب أجر الأجراء، رقم ٢٤٤٣)

الاھداء

إلى الذين كان لهم الأثر الكبير في تسهيل أمور حياتي كلهـا... داعـياً الله العليـ القـدير أن يلبـسـهم جـمـيعـهـم ثـوـبـ الصـحـةـ وـالـعـافـيـةـ حـتـىـ يـهـنـئـواـ بـالـمـعـيـشـةـ الـرـاضـيـةـ.. وـأـنـ يـخـتـمـ لـهـمـ بـالـمـغـفـرـةـ حـتـىـ لـاـ تـضـرـهـمـ الذـنـوبـ... وـأـنـ يـكـفـيـهـمـ مـنـ كـلـ هـوـلـ دـوـنـ الجـنـةـ
حتـىـ يـبـلـغـواـ إـيـاهـاـ... يـاـ أـرـحـمـ الرـاحـمـينـ.
أـهـدـيـ إـلـيـهـمـ جـمـيعـاـ هـذـاـ عـلـمـ ...

الباحث

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلوة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد ﷺ وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد... فإني أحمد الله سبحانه وتعالى على ما أتى على إلقاء هذا البحث، ولا يسعني إلا أن أتقدم بخالص الشكر والثناء والتقدير إلى حكومة وطني الحبيب: المملكة العربية السعودية على الدعم المتواصل منذ نعومة أظفاري وطوال فترة دراستي. والشُّكرُ مُتَجَدِّدٌ وموصولٌ لوطني الثاني: جمهورية مصر العربية، وشعبها الحبيب على ما لاقته من حفاوة أثناء إقامتي بأرضها، وأ衷心 بالشُّكرِ جامعة القاهرة وكلية الحقوق، وأستاذى القدير **الأستاذ الدكتور/أحمد حسن البرعي** أستاذ التشريعات الاجتماعية . كلية الحقوق - جامعة القاهرة، والعالم والمنطقة العربية، ووزير القوى العاملة والهجرة الأسبق، ووزير التضامن الاجتماعي الأسبق، الذي غمرني علمه وفضله؛ ولم يخل علَيَّ بتوجيهاته واهتمامه بي؛ إذ وافق مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة، وقد أمدَّني بالعون بعد الله تعالى؛ حيث كانت لتوجيهات سيادته الأهمية الكبيرة في إنجاز هذا العمل. كما يُشرفني أن أتقدم بجزيل الشُّكرِ وخالص التقدير والعرفان **الأستاذة الدكتورة/ رندا محمد صميدة**، أستاذة التشريعات الاجتماعية ورئيس قسم التشريعات الاجتماعية . كلية الحقوق - جامعة القاهرة فلها وافر الشُّكر على قبولها الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، ولا شكَّ أنَّ ملاحظات سيادتها سوف تُثري هذا العمل، وتزيدُ من قيمته، فلسيادتها جزيل الشُّكر، وجراها الله عَنِّي خيرَ الجزاء، ومتَّعَها بموفور الصحة والعافية.

كما يُشرفني أن أتقدم بخالص الشُّكرِ والعرفان والتقدير إلى **المستشار الدكتور/ محمود سالمه جبر** ، نائب رئيس هيئة قضايا الدولة الأسبق، فله وافر الشُّكر على قبوله الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، ولا شكَّ أنَّ ملاحظات سيادته سوف تُثري هذا العمل، وتزيدُ من قيمته، فلسيادتها جزيل الشُّكر، وجراها الله عَنِّي خيرَ الجزاء، ومتَّعَها بموفور الصحة والعافية.

مُتَلِّمةٌ

موضع الدراسة:

شهدت حركة هجرة العمالة العربية وخاصة إلى الدول النفطية عدة مراحل كان لكل مرحلة منها خصائصها وانعكاساتها، وآثارها على دول الإرسال ودول الاستقبال، ولعل من اللافت في هذا المجال أن هجرة العمالة العربية تمثل آلية غير منظمة، ولا منضبطة لاستيعاب فائض العمالة في دول الإرسال. الأمر الذي حال دون أن تؤدي هذه الهجرة إلى حل المشاكل التي تعاني منها أسواق العمل العربية؛ فبعد دخول العمالة العربية المهاجرة في مرحلة العودة إلى دول الإرسال مع تراجع الطلب عليها في دول الاستقبال عادت دول الإرسال إلى مواجهة الإختلالات التي كانت سائدة في أسواق العمل فيها. بل ونتج عنها إشكالات إضافية واجهتها هذه الدول نجمت عن عودة أعداد كبيرة من أبنائها إلى أسواق عاجزة عن استيعابهم^(١).

وهذه النتائج سببها سياسات توطين الوظائف الذي يعتبر بمثابة واجب وطني محتملاً، فهو إجراءات لا يشوبها أية شائبة قانونية أو تشريعية، حيث إن الأولوية في تشغيل العمالة الوطنية تُعد بمثابة حق يكفله الدستور والتشريع الوطني والمواثيق الدولية والعربية، لاسيما مع تفاقم معدلات البطالة بين الشباب وحديثي التخرج في الوقت الراهن، وما يصاحبها من مشكلات وعلل اجتماعية، اجتاحت دول مجلس التعاون الخليجي، والتي أصبحت تشوّه من بطالة العمالة الوطنية مقابل تزايد استقدام العمالة الوافدة..

وهكذا أخذت المملكة العربية السعودية في الفترة الأخيرة ومنذ التسعينيات، مثلاًها في ذلك مثل مختلف دول مجلس التعاون لدول الخليج بسياسات التوطين وتبني مجموعة إجراءات وخطط وبرامج تهدف إلى إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة، وذلك مع مراعاة أن منظمة العمل الدولية قد بذلت جهد كبير بشأن حماية حقوق العمالة المهاجرة، بالمقارنة مع دور منظمة العمل العربية التي كان يتعين

(١) راجع في ذلك: سياسات الهجرة والسكان في المنطقة العربية، تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا) بالأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠١.

عليها تحقيق أقصى قدر من التكامل العربي في مجال القوى العاملة؛ بحيث تكون الأولوية في التشغيل بعد العامل الوطني للعامل العربي مباشرةً تماشياً مع الميثاق العربي للعمل ومعايير العمل العربية وما صدر عن المنظمة الأخيرة من استراتيجيات وإعلانات^(٢).

كذلك انطلاقاً من أن القوانين الوطنية أخذت تتخلى - مع عصر العولمة والانفتاح التشريعي - عن بعدها الوطني المحدد إلى آفاق البعد الدولي المفتوح، الأمر الذي أفضى إلى النظر إلى الإنسان باعتباره فرداً في مجتمع إنساني ذي طابع دولي أكثر منه مواطناً في حدود دولة، بحيث يمكن الحديث عن "حقوق إنسان المهاجرين" فإنه ينبغي أن نعتد في دراستنا بمعايير العمل الدولية ذات الصلة بحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ ذلك لأن مفهوم "الإنسان العامل" يؤدي إلى حماية العامل بكونه فرداً في الإنسانية جموعاً، في حين أن مفهوم "المواطن العامل" يفضي إلى حماية العامل ضمن مفهوم دولة العمل بكونه فرداً في الدولة^(٣).

أهمية الدراسة:

مع الطفرة النفطية بالمملكة العربية السعودية في سبعينيات القرن الميلادي الماضي بدأ تدفق مفرط للعمالة الوافدة، ففي عام 1974 لم يتجاوز عدد الأجانب 770 ألف، أي ما نسبته 12.5% من سكان المملكة وقتها البالغ عددهم 7 ملايين نسمة، وبعد عشر سنوات بلغ عدد الأجانب 2 مليون، أي ما نسبته 23% من سكان السعودية، واستمرت تلك الزيادة بلا توقف رغم التباطؤ الاقتصادي في تلك الفترة؛ حيث وصل عدد العمال الأجانب إلى حوالي نصف عدد السكان الوطنيين، أي ما نسبته 50% من سكان السعودية البالغ عددهم حوالي 20 مليون نسمة^(٤)، وهذا يعني أن عدد الأجانب خلال الفترة من 1974 إلى ٢٠٢٠ قد تضاعف أكثر من 1100%، بينما

(٢) أحمد محمد لقمان، توطين الوظائف وتنقل الأيدي العاملة في الوطن العربي، منشورات منظمة العمل العربية، ٢٠٠٨، ص. ٥.

(٣) محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٥، العدد الأول ٢٠٠٩، ص. ٨.

(٤) مطبوعات مؤسسة النقد العربي السعودي، الإحصاءات السنوية ٢٠٢١.

لم يرتفع عدد المواطنين السعوديين أكثر من 223% في نفس الفترة، وأصبحت العمالة الوافدة تمثل أكثر من 84% من العاملين في القطاع الخاص^(٥)، وغالبية تلك العمالة تكون متذمّنة المهارة والتعليم، حيث لا يتجاوز تعليم 80% من تلك العمالة الوافدة المرحلة الثانوية^(٦).

ومع ارتفاع الإيرادات الحكومية من صادرات النفط، نهضت الحكومة إلى تكليف وتعيين الوطنين في قطاعات العمل الحكومي؛ حيث حققت وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام الحالي ٢٠٢١م العديد من المنجزات المرتبطة بـإستراتيجية عملها ورؤية المملكة ٢٠٣٠ وذلك عبر قطاعاتها المختلفة. فعلى صعيد قطاع العمل مكنت الوزارة توظيف السعوديين محققة مستهدف العمل الحر بنسبة ١٤٠% من خلال إصدار ٨١٤٠ وثيقة عمل كان لها انعكاساً إيجابياً في تنظيم وتحفيز العمل الحر بالمملكة عبر إيجاد فرص عمل للسعوديين وال Saudis. كما أطلقت عدة قرارات هامة في مجال التوطين ومنها قرارات توطين

^(٥) عصام الزامل، تأثير العمالة الوافدة على الاقتصاد السعودي، مركز الخليج لدراسات التنمية: http://gulfpolicies.org/index.php?option=com_content&view=article&id=٢٤٤١&Itemid=٥٩٩

^(٦) وحصلت الوزارة على جائزة EFQM Validated By EFQM من المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة EFQM-2021 في نظام ودي التابع لمبادرة نسوية الخلافات العمالية، حيث ساهمت المبادرة في وصول نسبة الصلح إلى ٦٨% لأكثر من ١٤٧,٠٠٠ دعوى واردة بإجمالي مبالغ مسترددة ٤١٣,٠٠٠,٠٠٠ ريال بما يتجاوز المستهدف المقدر بـ ٥٢% للعام الحالي ٢٠٢١م حيث ساهم النظم في تعزيز صورة المملكة دولياً من ناحية الجودة والسرعة المقدمة في عمليات البت في الخلافات العمالية. وفيما يخص زيادة مشاركة القوى العاملة وشموليتها دشنت الوزارة وأطلقت برنامج نطاقات المطور الداعم لاستقرار الوظيفي للموظفين في القطاع الخاص والذي سيسمح في توفير أكثر من ٣٤ ألف وظيفة حتى عام ٢٠٢٤م. كما بدأت في تنفيذ قرار احتساب الحد الأدنى للأجر في نطاقات والفنانات الخاصة والذي سوف يوثر في زيادة الإنتاجية للفرد، إذ من المتوقع أن يكون له أثر إيجابي في زيادة جاذبية القطاع الخاص للسعوديين. كما حصلت المملكة على مقعد عضو أصيل في منظمة العمل الدولية لمدة ثلاث سنوات. ويعكس هذا الانتخاب المكانة والثقة المتزايدة التي تتمتع بها المملكة إقليمياً ودولياً خصوصاً في مجال ترسیخ القيم العمالية إلى جانب تقدير واعتراف الدول الأعضاء بجهود المملكة ومنتجاتها على الصعيد العالمي الدولي. راجع في ذلك: مطبوعات وزارة العمل والتنمية الاجتماعية السعودية، منجزات وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام ٢٠٢١م على موقعها التالي:

<https://hrsd.gov.sa/ar/news>

أنشطة المطاعم والمقاهي، وتوطين أنشطة التموينات والأسواق المركزية، وتوطين المجمعات التجارية المغلقة (المولات)، وتوطين مهنة خدمة العملاء عن بعد حيث أسمحت تلك القرارات في توفير وظيفية لأبناء الوطن ضمن برنامج توطين^(٧).

أما وقد اكتملت الآن مشروعات التنمية الضخمة أو كادت، فقد قل الطلب على أغلب أنواع العمالة الوافدة، وفي الوقت ذاته، ازدادت أعداد العمالة الوطنية كماً ونوعاً نتيجة لزيادة أعداد السكان. في المملكة، نتيجة لطفرة المواليد التي صحبت طفرة أسعار النفط، بالإضافة إلى ارتفاع مستويات التعليم بكل أنواعه العامة، والشخصية، والأكاديمية والفنية، مما أدى في جملته إلى أهمية توطين الوظائف؛ حيث أصبحت قضية المساعدة أو توطين الوظائف قضية اجتماعية ولدنية تتبرأ اهتمام جميع أفراد المجتمع، ومن المأمول حل مشكلة البطالة بين الوطنين السعوديين من الجنسين، وتوفير مستقبل وظيفي للخريجين، وهذا ما حرصت عليه مختلف استراتيجيات القوى العاملة في مختلف المجالات على مدى فترة زمنية طويلة، غايتها وهو الاعتماد على طاقات بشرية وطنية متمنكة كمصدر أساسى للدخل القومى، بدلاً من الاعتماد على النفط كممول رئيسي للخزانة العامة.

ويحسب المركز الإحصائي لدول مجلس التعاون الخليجي، فإن العمالة الأجنبية تمثل ثلثي حجم العمالة بشكل عام في دول الخليج، حيث يشكل ذلك ما بين ٤٠ و ٥٠ % من حجم العمالة السعودية، و ٩٠ % من العمالة الإجمالية في الإمارات. حيث يعيش أكثر من ١٧ مليون أجنبي في دول الخليج الست، وبإضافة أفراد الأسرة يرتفع العدد الكلي إلى ٢٣ مليوناً أو أكثر، أي ما يقرب من نصف السكان البالغ عددهم ٤٨.٨ مليون نسمة. وقد كشف المرصد الوطني للعمل التابع لصندوق تنمية الموارد البشرية في السعودية عن ارتفاع معدل التوطين في منشآت القطاع الخاص خلال الربع الأول من عام ٢٠٢٠ إلى ٢٠٠.٣٧ % من إجمالي العاملين في القطاع الخاص، وفقاً لشبكة "العربية" السعودية. ويأتي هذا الرقم الجديد مقارنة مع ٢٠٠.٢١ % من الربع نفسه من عام ٢٠١٩، و ٢٠١٨.٦١ % في ٢٠١٨.

^(٧) Al-Asmari, M.G.H., *Saudi labor force: Challenges and ambitions* (JKAU: Arts & Humanities, 2008), 16(2), pp 26-38.

وصولاً إلى ١٥.٦٣% في عام ٢٠١٤. كما وكانت أصدرت وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية السعودية قراراً في شهر مارس عام ٢٠٢٠ يقضي بتوظين منافذ بيع الجملة والتجزئة في ٩ أنشطة اقتصادية بنسبة ٧٠% ، وذلك في إطار رؤية المملكة ٢٠٣٠ التي تهدف إلى خفض معدل البطالة بين المواطنين، وإحلال ١.٢ مليون وظيفة للمواطنين^(٤).

وفي نفس السياق من خلال قرارات المجلس الأعلى للتعاون لدول الخليج العربية ابتداءً منذ قرارات الرياض عام ١٩٩٣ حتى القمة رقم (٢٥) المنعقدة بشأن توظيف وتشغيل وتوظين عمال مجلس التعاون، جهوداً كثيرة للحد من البطالة، وتوفير العديد من فرص العمل للشباب العاطل عن العمل. ومن أمثلة تلك الجهود ما يلى:

- العمل على تقليص العمالة الوافدة من الدول العربية.
- العمل على دراسة مشكلة البطالة وإجراء الدراسات الالزمة للحد من هذه الظاهرة.
- العمل على سد الفجوة بين المخرجات التعليمية في دول الخليج العربي.
- العمل على التخلص من مشكلة التوظيف من حيث البطالة في دول الخليج.
- توفير فرص عمل للمواطنين داخل دول الخليج العربي.

ومن ثم فإن أهمية هذه الدراسة، تكمن في توضيح سبل إحلال العمالة الوطنية بديلاً عن العمالة الوافدة، بما يتحقق مع التعهدات الدولية ذات الصلة بحقوق العمال الأجانب، تجنباً لأي إختلالات مفاجئة مستقبلية، قد تضر بالاقتصاد السعودي.

وهكذا تحتاج عملية السعودية أو توطين الوظائف إلى دراسة معوقاتها ومواجهتها، والاهتمام بالعوامل الداعمة لها سواء على مستوى التدريب المهني والتقني، أو من خلال وضع سياسات خاصة لتحقيق الهدف المرجو من السعودية، لاسيما في مجال القطاع الخاص، ذلك أن هذه الدراسة تُعد ترجمة لاهتمام الدولة بهذه المشكلة.

^(٤) راجع في ذلك: تقرير هاجر أبو بكر يوم الاثنين ٢٩ يونيو ٢٠٢٠ في جريدة الشروق بعنوان: سياسة التوطين في الدول الخليجية..كيف تتعامل الحكومات مع مشكلة العمالة الوافدة والبطالة المحلية؟ . <https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=٢٠٢٠٠٦٢٩&id=٥٥١٦٥d-٣>

منهجية الدراسة:

اعتمدت منهجية الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يهدف إلى جمع الحقائق والبيانات عن ظاهرة أو موقف معين، ومحاولة تفسيرها^(٩). وذلك بمناسبة تطبيقه على دراسة عملية توطين الوظائف في المملكة العربية السعودية في كافة أبعادها القانونية والتطبيقية، من خلال جهود المملكة وإحصاءات الجهات المختصة لكل جوانب العملية، مما يتيح إبراز حقائق ومعلومات. تشكل أهمية للدراسات. في مجال التشريعات. الاجتماعيات في دول. التعاون. الخليجي التي تعاني جميعها من مشكلة العمالة الوافدة، وباعتبار أن عملية توطين الوظائف إنما تُعد في حقيقتها مطلباً استراتيجياً ووطنياً؛ كذلك اعتمدت هذه الدراسة على المنهج المقارن^(١٠) في إطار يجمع معايير العمل الدولية والعربية في مجال العمالة الأجنبية، حرصاً على إجراء مقارنة موضوعية بصدق توطين الوظائف في المملكة العربية السعودية.

خطة الدراسة :

تقسم خطة الدراسة إلى بابين، يسبقهما فصل تمهيدي. وذلك على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: تنظيم العمالة الأجنبية عالمياً وإقليمياً ومحلياً

الباب الأول: مفهوم الإحلال ومحو مفهومه.

الباب الثاني: أبعاد ظاهرة العمالة الوافدة وسياسة المملكة نحو الإحلال والسعادة.

دراسة عن دليل برنامج نطاقات ومعايير الاستقدام السعودي.

الخاتمة.

(٩) عبد الباسط محمد حسن، *أصول البحث الاجتماعي*، مكتبة وهبة بالقاهرة، طبعة ١٩٧٧، ص ٤٠٤، ٢١٣.

صلاح الدين فوزي، *المنهجية في إعداد الرسائل والأبحاث القانونية*، دار النهضة العربية، ص ١٣٨.

(١٠) أحمد عبد الكريم سلامة، *الأصول العلمية لإعداد البحوث العلمية*، (د.ن)، طبعة ١٩٩٧، ص ٣٤.

قائمة الاختصارات

(Liste des abbreviations)

- AL. Alinéa
- Arr. Arrêté
- Art. Article
- C. Code
- C.E. Arrêt du conseil D'Etat.
- D. Recueil Dalloz.
- Dr Soc.. Droit Social
- JO. Journal Official de la Republique Française.
- L. Loi
- P. Page.
- SS. Et Suivant.
- T. Tome