



جامعة المنصورة  
كلية الحقوق  
الدراسات العليا  
قسم القانون العام

بـحـث بـعـنـوان

# الخصخصة وتأثيراتها على حقوق العاملين بالقطاع العام وسبل معالجتها

منـطـلب لاسـتـكـمـال الحـصـول عـلى درـجـة الـدـكـتـوراه فـي الحـقـوق

مقدم من الباحث

محمد عبدالله أبو العيد القاضي

إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ ورئيس قسم القانون العام  
عميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

## مقدمة

من المعلوم أنه عند تحول النظام العام نحو العمل على فكرة الخصخصة وتطبيق فكرة التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص سواء كانت خصخصة كلية أو خصخصة جزئية لها أثر واضح على الحياة الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء في المجتمع الداخلي للبلد الواحد.

فتعظيم دور القطاع الخاص كان نتيجة وجود العديد من المشاكل والمعوقات التي واجهت الدولة وإدارتها للمرافق العامة وبصفة خاصة المرافق الاقتصادية المتعلقة بالبنية التحتية، ومن بين تلك المعوقات عدم كفاءة التشغيل والافتقار إلى الكفاءة في المرافق العامة في ظل وجود صيانة غير كافية وكذلك الافتقار إلى الكفاءة المالية والاستنزاف المالي.

ومن هنا تعد فكرة الخصخصة بمثابة أحد الحلول المطروحة لحل المشاكل المترتبة على سوء إدارة المشروعات والمنشآت العامة، فنظام الخصخصة هنا ليس فلسفة بذاتها إنما هي سياسة بحكم الأمر الواقع وفق دراسات ونتائج يؤمل منها نقل ملكية المشروعات والمنشآت العامة أو إدارتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص في فترة زمنية محددة وفق نظام معين.

فالتوجه نحو سياسة الخصخصة له آثار خطيرة على المراكز القانونية والأوضاع الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام، وينجم عنها زيادة حالات الاستغناء عن العمالة في المشروعات العامة التي تطرح للخصخصة.

وفي هذا الإطار اتجهت العديد من الدراسات نحو دراسة الخصخصة من حيث فلسفتها ومضمونها التي غلب عليها الطابع الاقتصادي البحت، إلا أنه في ذات السياق لم تهتم هذه الدراسات بالآثار الاجتماعية المتمثلة في دراسة حقوق العاملين، وكذلك علاقات العمل بعد خصخصة المرافق والمؤسسات العامة من ناحية الحماية القانونية لهذه الفئة التي تُعدُّ المحرك الأساسي والفعلي لهذه المؤسسات والمؤسسات المزمع خصصتها.

ومن أهم الآثار المترتبة على الخصخصة علاقة العاملين في مؤسسات القطاع العام وهذه المشكلة تُعد من أكبر المشكلات التي تواجه الخصخصة وسياساتها، مع الأخذ بعين الاعتبار ما تسفر عنه من تخصيص عدد كبير من المشروعات المملوكة للقطاع العام والمرشحة للتحويل إلى القطاع الخاص، وهذه من أهم المشاكل التي تستعصي على الدول النامية والمتقدمة على حد سواء في تطبيقها للخصخصة.

ومن هذا المنطلق نستعرض في هذا البحث أهم الأطراف المتأثرة ببرنامج الخصخصة، ونرصد أبرز المخاوف والشكوك التي قد تتناوب العاملين جراء هذه البرامج بالإضافة الي قراءة معمقة لتوضيح بعض الجوانب التي من الممكن ان تسهم في تبييد او التقليل من تلك المخاوف أو الشكوك<sup>(١)</sup>.

كما نسلط أيضا في هذا البحث سبل معالجة الآثار المترتبة على الخصخصة فيما يخص حقوق العاملين بالقطاع العام وإيجاد الحلول المنطقية والعملية لهذه الآثار.

### **أولاً: أهمية موضوع البحث:**

تأتي أهمية البحث في توضيح مفهوم الخصخصة ومبررات اللجوء إليها واستعراض أهم التجارب الدولية لتطبيق سياسة الخصخصة، و كيفية معالجة انعكاسات سياسة الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام وسبل معالجتها؟ ويتركز ذلك على كيفية المعالجة والاستفادة من فائض العمالة الزائدة الناتج عن التوجه نحو سياسة الخصخصة، لان المعالجة غير المناسبة قد تضيف على فئات العاطلين عن العمل أعداداً جديدة ما قد يترتب عليه مشكلات اجتماعية وأمنية قد تقف بدورها حجرة عثرة أمام تنفيذ برنامج الخصخصة،

### **ثانياً: إشكالية البحث:**

تدور إشكالية البحث في وضع حلول قانونية استباقية تعمل بناء علي خطط استراتيجية مستقبلية طويلة الأجل، تعمل على عدم وقوع الدول والحكومات التي توجهت نحو سياسة الخصخصة في النتائج الكارثية التي من أهمها الاستغناء عن العمال والموظفين العاملين بالقطاع العام وكيفية

---

(١) علي موسي الدليمي، سالمة عمر الزائدي: تجارب ودروس لمعالجة أوضاع العاملين عند خصخصة المنظمات الليبية، جامعة بنغازي، مجلة تفكر، ٢٠١٥، ص ٤.

حمايتهم من زلزال الخصخصة وإيجاد السبل الناجعة لإعادة توظيفهم أو تأمين خروجهم من الوظيفة بأقل الأضرار.

### **ثالثاً: منهجية البحث:**

تكمن منهجية البحث في اعتماد المنهج التحليلي المقارن، خاصةً إذا أخذنا بعين الاعتبار أن البحث يدور حول تحديد المفهوم العام للخصخصة ومبرراتها وتجارب بعض الدول التي طبقت سياسة الخصخصة، وإيجاد الحلول لمشكلة انعكاسات تطبيق سياسة الخصخصة وأثرها على العاملين بالقطاع العام، وما يترتب عن تطبيق هذه السياسة وما ينجم عنها من زيادة في حالات الاستغناء عن العمالة في المشروعات العامة التي تطرح للخصخصة.

### **رابعاً: تساؤلات البحث:**

من حيث تساؤلات البحث، فإنها تدور حول: معرفة الخصخصة ومبرراتها واستعراض الإيجابيات والسلبيات الناجمة عن تطبيقها، وكذلك توضيح أثرها على توازن علاقات العمل، وانعكاسات هذه السياسة على العمالة الزائدة وسبل معالجتها.

### **خامساً: خطة البحث:**

سوف نتناول هذا البحث في مطلبين، بحيث نتناول في المطلب الأول: الخصخصة ومبررات اللجوء إليها، بينما نعرض في المطلب الثاني أثر الخصخصة على حقوق العاملين بالقطاع العام، وذلك على النحو الآتي:

**المطلب الأول:** مفهوم الخصخصة ومبررات اللجوء إليها.

**المطلب الثاني:** أثر الخصخصة على حقوق العاملين بالقطاع العام.

## المطلب الأول

### مفهوم الخصخصة ومبررات اللجوء إليها.

لكي نعرف ما المقصود بالخصخصة، لأبد أن نستعرض المبررات التي أدت إلى ظهور هذا المصطلح، فلا يخفي على أحد أن لظهور هذا المصطلح ظروفًا اقتصادية اقترنت بهيمنة القطاع العام على الاقتصاد الأمر، الذي أدى إلى نتائج سلبية عديدة وصلت إلى حد يندر بالخطر. ولذلك تولدت القناعة لدى معظم دول العالم بما فيها الدول النامية أن السياسات الاقتصادية السابقة لم تعد تتناسب مع التطور الاقتصادي السريع في العالم. ومن هنا جاء مفهوم "الخصخصة" بحسبانه بديلاً للتدخل الحكومي المباشر، أو لتقليل دور القطاع العام في تسيير الحياة الاقتصادية، وتكوين مشاركة أوسع للقطاع الخاص، ليكون له دور فاعل في تسيير الحياة الاقتصادية، والحصول على مكاسب اقتصادية واجتماعية وتنموية أفضل<sup>(2)</sup>. وحتى نستطيع تحديد المفهوم العام للخصخصة ومبررات اللجوء إليها وأهم التجارب الدولية لتطبيقها يجب علينا تحديدها بصورة واضحة في هذا المطلب من خلال فرعين رئيسيين على النحو الآتي:

الفرع الأول: - تعريف الخصخصة ومبررات اللجوء إليها.

الفرع الثاني: - أهم التجارب الدولية لتطبيق سياسة الخصخصة.

---

(2) حبش محمد حبش: الخصخصة وآثارها على حقوق العاملين بالقطاع العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ١٨.

## الفرع الأول

### تعريف الخصخصة ومبررات اللجوء إليها

ومن وجهة نظر تاريخية وبالرغم من حداثة النسبية لمفهوم الخصخصة، أو التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة سواء كان هذا التحول كاملاً أو جزئياً، إلا أنه قد تعددت المفاهيم التي تحاول تحديد تعريف الخصخصة.

تعددت المفاهيم والتعاريف للخصخصة واختلفت باختلاف الرؤية والخلفية الأكاديمية لوضع المفهوم وفلسفته الخاصة عن الخصخصة، ويتسع التعريف أو يضيق بقدر شمولية هذا الأسلوب ونوع المجال.

#### المطلب الأول: - تعريف الخصخصة.

#### بند ١ / المعنى اللغوي لمصطلح الخصخصة: -

مصطلح الخصخصة مصطلح حديث في معاجم اللغة العربية، فالخصخصة أو التخصص في اللغة العربية هي مصدر للفعل "خصص" على وزن "فعلل" مثل "حصص" فعل متعدد بينما "خصخصة" فعل لازم، ومنه قول الله تعالى: (حَصَّصَ الْحَقُّ).

وخصخص يعنى خصه بالشيء، الخاصة ضد العامة كما ورد في مختار الصحاح (٣).

وقد ظهرت عدة مسميات أخرى في الكتابات العربية لهذا المفهوم فبعض الكتاب يميل إلى إطلاق مصطلح الخصخصة أو الخوصصة أو التخصيص والاستخصاص وقد لجأ البعض إلى مصطلحات غريبة مثل التفرد والفردية والانفراد (٤).

والخصخصة هي الترجمة العربية للمصطلح الانجليزي (Privatization) أو المصطلح الواسع (Privatization Programme).

---

(٣) د. أيمن عبد الرحيم محمد نايف: الإطار القانوني لخصخصة المشروعات العامة التجارية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، ٢٠٢١، ص ٤٢.

(٤) حسن عطية حجي: التجربة المصرية في الخصخصة وتأثيرها على علاقات العمل، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ٦٥.

وبالرغم من الاختلاف في المسميات فالهدف واضح وهو أن يلقي هذا المصطلح قبولاً لدى جماهير الشعب والعاملين في الدولة، لاكتساب تأييدهم لهذا البرنامج القومي، وهذا ما استقر عليه مجمع اللغة في دمشق (٥).

## بند ٢ / المفهوم القانوني للخصخصة.

اجتهد فقهاء القانون في إيجاد تعريف قانوني شامل لفكرة الخصخصة وذلك من خلال وضع إطار تشريعي متكامل ينظم العملية من حيث تحقيق أهدافها في معظم المجالات المشمولة بفكرة الخصخصة سواء كانت اقتصادية، أو سياسية الهدف منها حماية المصلحة العامة والحفاظ على الحق الدستوري للمواطن وتحقيق مبدأ التنمية المستدامة. فقد أخذت الخصخصة عدة تعريفات قانونية تختلف بين التوسع والتضييق وبيانها كالتالي في الآتي: -

### أولاً: المفهوم الموسع للخصخصة:

- ١- عرفت عند بعض أصحاب الرأي القانوني بأنها "تعنى توسيع الملكية الخاصة، ومنح القطاع الخاص دوراً متزايداً بل في بعض الأحيان دوراً مطلقاً داخل الاقتصاد" (٦).
- ٢- وعرفت كذلك بأنها عملية قانونية ينقل بموجبها المشرع ملكية مؤسسة أو مجموعة مؤسسات منشأة من قبل الدولة، أو مؤمنة من القطاع الخاص من أجل وضع حد بشكل جزئي أو شامل، لتملك جماعي وتأمين إدارتها تبعاً لمعايير مؤسسات القطاع الخاص (٧).
- ٣- وتعرف الخصخصة بأنها: سياسة تحويل المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك في إطار قانوني منظم مع مراعاة البعد الاجتماعي للعمال المتأثرين بتطبيق سياسة الخصخصة، مع احتفاظ الدولة بوجودها في بعض الأنشطة الاقتصادية ذات البعد الاستراتيجي وممارسة دوراً رقابياً (٨).

(٥) حسن عطية حجي: مرجع سابق، ص ٦٩.

(٦) د. ضياء مجيد: الخصخصة والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، جامعة تيزي وزو، الجزائر، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥، ص ١٦٠، ١٩٥.

(٧) جوزيف بادورس: القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي القانونية، ٢٠٠٦، ص ١٣٢.

(٨) د. الحسن محمد سباق: أثر الخصخصة على حقوق العمال، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠٠٦، ص ٣٦.

٤- وعرفها كذلك الخبير والباحث الاقتصادي النمساوي (Dieter Bos) "بأنها عملية بيع للأصول العامة تكون نتيجتها تحويل ملكية أصل عام، بشكل كامل أو جزئي، في القطاع الخاص، كما وصف الخصخصة بالنقيض لعملية التأميم<sup>(٩)</sup>.

### ثانياً: المفهوم الضيق للخصخصة:

١- يعنى مصطلح الخصخصة بمفهومه الضيق بيع المشروعات التي تملكها الدولة للقطاع الخاص<sup>(١٠)</sup>.

٢- وكذلك وضحت فيما معناه "تزرع الملكية العامة للدولة"<sup>(١١)</sup>.

حيث ارتبط مفهوم الخصخصة عند أصحاب المفهوم الضيق للخصخصة بتخلص الدولة من مشاريعها غير المرهبة والتهرب منها، وهذه النظرة الضيقة أنتجت تعريفات ضيقة تتمحور حول الجانب الاقتصادي السياسي.

٣- إن الخصخصة بالرغم من ميزاتها في محاولة إنعاش الاقتصاد القومي إلا أنها فرضت علينا من المجتمع الدولي بسبب أدائنا السيئ في مجال الاقتصاد والتنمية، فوصفت بأنها مجموعة من الإجراءات التي تضمن استعادة المجتمع لحيويته الاقتصادية والسياسية والثقافية، بدءاً من مواجهة وإدراك القيود المماثلة أمام أعيننا بسبب أدائنا السيئ في مجال الاقتصاد والتنمية، مروراً بإدراك أهمية وقيمة قوى السوق في التطور الحيوي للاقتصاد وانتهاء بإعادة وضع قسمة العمل، من البيئة الدولية وبعضها الآخر، من خبرة الأمة في كل مراحلها<sup>(١٢)</sup>.

ومن خلال هذه التعريفات المبسطة ندرك أن عملية الخصخصة هي نقل أو تحويل الملكية من ملكية عامة إلى ملكية خاصة، أو بتحويل ملكية المشروعات من يد الدولة إلى أن تصبح

---

(9) Dieter BOS, Privatization: theoretical Treatment Oxford: Charendon Press, 1991, p2.

(١٠) د. فتحية إبراهيم عبده غنيم: أثر الخصخصة على النظام الضريبي في النظم المالية المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، ٢٠١٢، ص ٢٠.

(١١) د. رمزي زكي: في ودائع القرن العشرين، تأملات اقتصادية في هموم مصرية وعالمية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٢٢٤.

(١٢) حسن عطيه حجي: مرجع سابق، ص ٧١.

مشروعات خاصة مروراً بمراحل يتم الاتفاق عليها سواء كان هذا النقل للملكية نقل كلي أو جزئي، ولكن لكي تتحقق هذه النقلة لابد من توافر فرضيتين: -

**الفرضية الأولى:** تتمثل في فقدان الدولة كل رأس مال المشروع وعرض الأخير للإكتتاب وتركه للقطاع الخاص ومن هنا تفقد الدولة كل رأس مالها في المشروع.

**الفرضية الثانية:** وتأتي بأقل خسائر في رأس مال المشروع وهي جزئية البيع والخصخصة الجزئية التي سيتم إيضاحها لاحقاً، بحيث تكون خصخصة المرفق العام أو المشروع خصخصة جزئية سواء كانت خصخصة الإدارة أو عن طريق مجموعة عقود مع الإبقاء على جزء للدولة وتعزيز دورها الرقابي من أجل حماية المواطن ومؤسسات الدولة من الاستغلال.

وهكذا يتضح لنا أن الخصخصة هي "عملية اتفاقية قانونية تعطي جميع أشكال المساهمة للقطاع الخاص في الفعاليات الاقتصادية التي تعد من صميم اختصاص الحكومة والتي يوكل بموجبها إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع سواء كانت المشاركة ضيقة مقتصرة على خصخصة الإدارة أو واسعة تشمل خصخصة الملكية".

ويلاحظ أن التعريف السابق قد جمع كل جوانب الخصخصة المختلفة من كونها نظاماً قانونياً حيث لا تتم الخصخصة إلا من خلال القانون الاقتصادي كونها تتعلق بالنظام الاقتصادي والسياسي في الدولة، وذلك من حيث أن الاتجاه نحو الخصخصة يلزم توافر إرادة سياسية تسعى إلى تطبيق هذا النظام، وكل ذلك يكون في إطار السلطة الدستورية والتشريعية للدولة، فلا يكون للدولة الحق في مخالفة النصوص الدستورية أو التشريعية التي تمنع ذلك.

### **المطلب الثاني :- مبررات اللجوء إلي الخصخصة.**

تختلف دواعي ومبررات التوجه لسياسة الخصخصة من بلد إلى آخر ومن مجموعة بلدان إلى أخرى تبعاً للظروف السائدة ومستوي التطور الاقتصادي والأداء في البلد المعنى. وبعد انهيار الاتحاد السوفيتي والبلدان ذات التوجه الاشتراكي كان اللجوء للخصخصة بالدرجة الأولى التخلص من أهم أسس التوجه الاشتراكي وهو الملكية العامة لوسائل الإنتاج والتحلل من المركزية المطلقة

في إدارة الاقتصاد وسيطرة الدولة على العملية الاقتصادية والنظرة بعين ثاقبة إلى نظام الاقتصاد الحر.

وكان كذلك في الانتفاضات العربية التي حصلت سنة ٢٠١١م التي كشفت عن انحرافات في السياسات الائتمانية والعجز في إدارة العدالة الاجتماعية، وذلك حسب تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة خلال سنة ٢٠١٣ بعنوان "نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي نحو مجتمعات عربية منتجة شاملة".

وبالرغم من هذه الاستنتاجات فإن النتيجة واحدة هي الفساد السائد في هذه القطاعات التي تميزت بسوء الإدارة وإيجاد الحلول الوقتية دون النظر إلى إيجاد حلول شاملة توفى متطلبات المستقبل التي استنزفت الموارد المالية وأثقلت كاهل الموازنة العامة، إضافة إلى تدني مستوى الخدمات المقدمة.

كذلك كان الأمر في البلدان ذات المصدر الوحيد للدخل وهي المنتجة والمصدرة للنفط والغاز وبفضل الفوائض المالية الكبيرة التي تكونت لديها خلال حقبة طفرة النفط نشأت دول راعيه اجتماعياً الأمر الذي أنتج تكسب في الملاك الوظيفي للدولة في أغلب المؤسسات والمنشآت الاقتصادية والخدمية بدون أي عائد على الدولة الأمر الذي عكس تأثيراً سلبياً وخطيراً على خزينة الدولة.

ومن خلال هذه المبررات تولدت القناعة لدى معظم دول العالم سواء المتقدم أو النامي ومن بينها ليبيا ومصر بأن هذه السياسات الاقتصادية الريعية لم تعد تتناسب مع النهضة الاقتصادية السريعة والتطور التكنولوجي الحديث الأمر الذي استخلص عدة مبررات للتوجه إلى سياسة الخصخصة ومحاولة العمل بها وبيانها كالتالي:

### بند ١ / المبررات السياسية

بدأ العمل بمفهوم الخصخصة بعد الفشل الذريع في دور الدولة في إدارة الأوضاع الاقتصادية في أغلب دول العالم.

وكان ذلك عقب فشل ظاهرة التأميم للمشاريع الخاصة، حيث ارتبطت هذه الظاهرة بعد أغلب الحروب والثورات وكذلك عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، حيث كان من أهم أسباب قيام

ظاهرة التأميم تحية أصحاب رؤوس الأموال المسيطرة على أهم المرافق المؤثرة في حاجة الناس الأمر الذي وضع الدولة حديثة العهد التي أمتت هذه المنشآت في حاجة لوضع منهج تكتيكي تمثل في اجتذاب المؤيدين إلى ثوراتهم ومكافأة كل من وقف معهم بفتح برنامج التعيين في المصالح والمنشآت التي أمتت وتشغيل الخريجين وطالبي الوظائف العامة الأمر الذي ترتب عليه تضخماً واضحاً في العمالة وعدم التوازن في عدد العاملين مع ما تحتاجه المصالح والإدارات والقطاعات.

ولا يخفي عن الجميع أن من أهم شروط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تقديم المساعدات والقروض الدولية إعادة الهيكلة الاقتصادية، ومن بينها الخصخصة وترشيد الإنفاق الأمر الذي حمل أغلب الدول المقترضة على التوجه لسياسة الخصخصة والتدخل في الواقع السياسي للدول.

### فالمبررات السياسية جاءت عبر أبعاد هي:

١- بعد واقعي تمثل إعادة هيكلة القطاع العام والذي ركز على تخفيف العبء على الميزانية العامة والتكيف مع الظروف والتغيرات.

٢- بعد قصير الأمد يعتمد على اجتذاب الناخبين ومكافأة المؤيدين وتوزيع الإنتاج.

٣- بعد طويل الأمد يركز على التغيير في قيم الجمهور وثقافة وإعادة هيكلة دائمة للتنظيمات والمؤسسات في المجتمع<sup>(١٣)</sup>.

### ثانياً / المبررات الاقتصادية

تمثلت أهم المبررات الاقتصادية لتبنى فكرة الخصخصة في نقطتين أساسيتين هما: -

١- رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية للمشروعات الاقتصادية.

٢- الحد من ظاهرة عجز الميزانية<sup>(١٤)</sup>.

(13) د. محمد بن جواد الخرس: مشروعات البنية التحتية من خلال نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢، ص ٢١١-٢١٢.

(١٤) د. محمد إبراهيم العوضي: فكرة الخصخصة ومدى توافقها مع الحماية الدستورية للمشروعات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠١١، ص ١٥٩.

## أولاً: رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية للمشروعات الاقتصادية:

يُعدُّ رفع الكفاءة الاقتصادية عن طريق خصخصة المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية الهدف الأساسي لبرنامج الإصلاح، وهذه الكفاءة تتكون من كفاءة إنتاجية وكفاءة عملية للخصخصة. حيث أن عدم كفاءة القطاع العام يرجع في الحقيقة إلى عدة أسباب لا علاقة لها بالمسميات الاقتصادية، فكما هو معلوم فإن المؤسسات العامة أهدافها اجتماعية غالباً ما تتضارب مع أهداف الكفاءة الاقتصادية. فمثلاً كثيراً ما يتضخم هيكل المؤسسات العامة بهدف خلق فرص للعمالة. وفي هذه الحالة فهي تسهم في إعادة توزيع الدخل بصورة أفضل، في تحقيق مستوى أفضل من الرفاهية الاجتماعية ولنفس الأسباب فإن المؤسسات العامة لا تعتمد في عملها على المنطق الاقتصادي ولا الأسس التجارية، إنما تقوم بتقديم الخدمات والسلع بأثمان لا تعكس تكاليفها الفعلية، وكذلك فإن إدارة المؤسسات للقطاع العام تعاني من الروتين والبيروقراطية اللذان يكونان وراء عدم كفاءتها.

فالتوجه إلى الخصخصة سيؤدي إلى رفع الكفاءة الاقتصادية ويحقق فوائد لكل من المستهلكين والعمال والاقتصاد، بحيث تعود الكفاءة الاقتصادية على هؤلاء إما بشكل انخفاض الأسعار نتيجة التنافس وكذلك ارتفاع الجودة وتحسين الأداء لفتح الفرصة أمام المستهلكين للاختيار في ضوء المنافسة.

وبالتالي فإن الكفاءة الاقتصادية تعني: "تقديم أفضل تخصيص للموارد، أي أن يعكس الإنتاج طلبات، وتفضيلات المستهلكين، وأن تعكس أسعار البيع للسلع المختلفة تكلفتها الحدية، وشركات القطاع الخاص تكون لديها القدرة على تحقيق الكفاءة الإنتاجية، والكفاءة التخصيصية عن طريق جهاز الأسعار، ولديها من المرونة وسرعة اتخاذ القرار مما يمكنها من إنتاج السلع، والخدمات التي تتلاءم مع تفضيلات المستهلكين، والكميات التي يرغبون فيها، وأن يتم ذلك بأقل التكاليف الممكنة".<sup>(١٥)</sup>

---

(15) د. أماني أحمد منصور: التخصيصية كوسيلة لعلاج ظاهرة الركود التضخمي في مصر، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ٢٠١٥، ص ٢٥١.

## ثانياً: الحد من ظاهرة العجز في الميزانية:

ويحدث ذلك في حالة وجود فجوة بين معدلات النمو والنفقات العامة حيث أن المشروعات العامة تُكلف مبالغ مالية كبيرة، مما يؤدي إلى مديونية متزايدة للمشروعات الاقتصادية. وبالتالي يتم اللجوء للميزانية العامة للدولة لتغطية عجزها المالي، وبهذه الصفة أصبحت المنشآت والمرافق العامة عبئاً ثقيلاً على الدولة لما تستنزفه من أموال.

فالعجز في الميزانية هو أن الإيرادات الداخلة للدولة لا تغطي مصاريف الحكومة ولا تغطي المشاريع التطويرية المستقبلية خلال العام القادم وبالتالي تضطر الدولة إلى الاقتراض داخلياً أو من الخارج من أجل سد العجز القادم.

وتأسيساً على ذلك فإن من مبررات التوجه لنظام الخصخصة اقتصادياً تمثلت في تخفيف العجز في الموازنة العامة والتي تعد من أهم الأهداف التي تبناها صندوق النقد الدولي سعياً منه إلى تحقيق وضع قابل لنمو ميزان المدفوعات لأن عجز ميزان المدفوعات يرجع أساساً إلى معدل التضخم المرتفع والذي يرجع بدوره إلى الزيادة الكبيرة في حجم الإنفاق العام عن الإيرادات العامة<sup>(١٦)</sup>. وهو ما يخل بميزان المدفوعات.

ومن خلال ذلك فإن الخصخصة تساعد في تحقيق آثار إيجابية، ذلك لأنها ستخلص الدولة من الخسائر الفادحة الناتجة عن ملكيتها للمشروعات العامة، فضلاً عن تمكين الدولة من ناحية ثانية أن تستخدم عائد بيع المشروعات العامة في تسديد المديونية العامة وتحقيق التوازن في الميزانية العامة<sup>(١٧)</sup>.

## بند ٣/ المبررات الاجتماعية

(16) د. خالد عبد الحفيظ محمد حسن: الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد الكلي في البنين الاقتصادي (الخصخصة نموذجاً)، جامعة وادي النيل، السودان، مجلة الدراسات الاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ١٢٤.

(17) د. محمد إبراهيم العوضي: مرجع سابق، ص ١١٠.

هناك العديد من المبررات والدوافع الاجتماعية التي تدعو إلى تطبيق سياسة الخصخصة ويمكننا بيان هذه الدوافع في الآتي: -

١- التوزيع العادل للدخل بين الأفراد: إذ أن القطاع العام لا يخدم مصالح الفقراء، وإنما مصالح أفراد وجماعات تنتمي إلى الطبقات العليا والوسطى في المجتمع، على العكس فإن سياسة الخصخصة تحقق التوزيع العادل للدخل بين كافة أفراد الشعب وذلك من خلال زيادة حجم الملكية الشعبية ومنح الطبقات الفقيرة فرصة تملك أسهم الشركات التي يتم خصصتها<sup>(١٨)</sup>.

٢- رفع مستوى الخدمات الاجتماعية المقدمة للأفراد وإشراك القطاع الخاص في تقديمها، بحيث يتم القضاء على البيروقراطية والروتين الحكومي وغيرها من الأدوات والإجراءات الحكومية التي تؤثر على الكفاءة الاقتصادية وتعيق النشاط الاجتماعي، وتقضي على الحوافز والمبادرات الفردية التي ترتب عليها ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات العامة ورداءة الجودة ومن خلال تطبيق الخصخصة، يمكن حل تلك المشاكل وتقديم الخدمات الاجتماعية للأفراد بشكل مميز وجودة وتكلفة أقل عما هو في القطاع العام<sup>(١٩)</sup>.

٣- إيجاد الحافز الشخصي على الإنتاج بالإضافة للقضاء على السلبية وتحقيق الانضباط في العمل والانتظام بواجباته والقضاء على المحسوبية، والإهمال من جانب العمال والموظفين وغيرهم، وذلك لكون القطاع الخاص أقدر على محاسبة ومعاقبة العامل الذي يهمل أو يقصر في عمله، فالخصخصة يمكن أن تكون وسيلة للدولة في القضاء على العديد من المشكلات الاجتماعية<sup>(٢٠)</sup>.

---

(18) محمد عارف العظمت: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة، دار الحامد العربي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٤، ص ٦٢.

(19) د. مليحه جبار عيد: دور الدولة في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصاديات النامية، مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، مجموعة ٤، ٢٠١٤، ص ٩٥.

(20) د. بقة عبد الحفيظ: الحماية القانونية للعامل في ظل الخصخصة والتسريح الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضير، ٢٠١٣، ص ٢٥.

## الفرع الثاني

### التجارب الدولية لتطبيق سياسة الخصخصة

تبنت العديد من الدول في العالم برنامج التحرر الاقتصادي واتباع أسلوب الخصخصة منذ نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن العشرين، ونظراً لكثرة وتعدد التجارب واختلاف الدوافع وراء تبني هذه العملية من دولة إلي أخرى، فمن البديهي أن تختلف طرق وأساليب الخصخصة باختلاف الدولة وسياستها واختلاف واقعها الاقتصادي، إلا أن الاتفاق الوحيد في عملية الخصخصة والذي لا يوجد عليه خلاف هو أن عملية الخصخصة ليست بالأمر اليسير، ولا يمكن إنجازها في عجلة مهما بلغ مستوي التقدم الاقتصادي.

وعليه فإننا سوف نناقش هنا نماذج من التجارب الدولية للخصخصة ودوافع بعض الدول منها وأبرز النتائج التي توصلت إليها هذه الدول على النحو التالي: -

#### الفصل الأول: تجارب الخصخصة في الدول العربية.

شهدت فكرة التدخل الحكومي وتبني النظام الاشتراكي لأغلب الدول العربية توسعاً كبيراً خلال فترة الستينات والسبعينات في معظم الدول العربية وذلك انطلاقاً من الاستراتيجية التي تبنتها تلك الدول في الاعتماد على القطاع العام في العملية التنموية، فقد لوحظ إتساع دور القطاع العام فكان هذا الدور الداعم الأساسي في توجيه القسم الأكبر من مخصصات الاستثمار إلي قطاع الخدمات كالصحة والتعليم والنقل والاتصالات، مما أدى الي تصاعد الانفاق العام وتزايد القروض والديون.

ومن الدول العربية التي اتبعت سياسة الخصخصة نعرض هذه التجارب: -

#### بند ١- تجربة الخصخصة بجمهورية مصر العربية.

تبنت جمهورية مصر العربية سياسة التحول من القطاع العام إلي القطاع الخاص عن طريق برنامج الخصخصة في سنة ١٩٩١م، بإعلان جمهوري في خطاب رئيس الجمهورية ( بأن

الحكومة سوف تتبني الخصخصة كسياسة رسمية بهدف خلق اقتصاد أكثر حرية)، وكان ذلك بمناسبة الاحتفال بعيد العمال في مايو ١٩٩١، و ذلك ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي ،حيث جاء تطبيقه نتيجة لوجود عجز مستمر في كل من الموازنة العامة للدولة و الميزان التجاري و زيادة مديونية القطاع العام ، و استمرار التضخم و البطالة و ارتفاع نسبة الديون الخارجية و عدم قدرة الدولة علي سدادها، بالإضافة الي انخفاض معدل النمو الاقتصادي.<sup>(٢١)</sup>وقد تم بموجب خطاب رئيس الجمهورية إنشاء مكتب قطاع الأعمال العام في سنة ١٩٩٢م بموجب اتفاقية بين برنامج الأمم المتحدة UNDP و الحكومة المصرية للإشراف علي برنامج الخصخصة و متابعة تنفيذه و كان الهدف الرئيسي لإنشائه التنسيق لضمان توفير بيئة تنظيمية ملائمة بعيداً عن مشاكل البيروقراطية و الروتين و تسهيل عملية الرقابة ، ورفع التقارير للجهات العليا و التنسيق بين الجهود التي تبذلها الأطراف المتعددة من جانب الحكومة (بما فيها الشركات القابضة و الشركات التابعة لها) و المانحين و مستشاريهم بالإضافة إلي أطراف أخرى.<sup>(٢٢)</sup>

حيث تكون هيكل تنفيذ الخصخصة في مصر من أربعة أطراف.<sup>(٢٣)</sup>

١. وزير قطاع الأعمال العام.
٢. مكتب قطاع الأعمال العام.
٣. الشركات القابضة.
٤. الشركات التابعة.

وقد أعلن وزير قطاع الأعمال العام ومكتبه العديد من المبادئ التي يقوم عليها برنامج الخصخصة في مصر وفق دليل يوضح الإجراءات والارشادات التي تدير عملية الخصخصة في مصر. و انطلاقاً من مما تم الإشارة إليه بدأت عملية الإصلاح الاقتصادي بعملية الإصلاح المالي بهدف خفض العجز في الموازنة العامة للدولة و ميزان المدفوعات ، وبمجرد توقيع مصر لاتفاقية مع

---

(21) Aleksandr Shkolnikov ,etal,The prosperity papers#3:privatizing state-owend companies,no 403,June,2004,P.15.

(٢٢) د. أمل صديق عفيفي: الخصخصة في مصر توصيف وتقييم، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ط١، ٢٠٠٣، ص ١١٠.

(٢٣) د. أمل صديق عفيفي: المرجع نفسه، ص ١١٣

صندوق النقد الدولي و موافقة نادي باريس في نهاية ١٩٩٠ علي عملية الجدولة ،قام البنك الدولي بتقديم قرض بلغ ٣٠٠ مليون دولار مقرونا بائتمان من الرابطة الدولية للتنمية بمقدار ١٤٠ مليون دولار ميسر بهدف تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي كان الهدف من إنشائه في ذلك الوقت تعويض جرحي الإصلاح الاقتصادي و الخصخصة ممن سيتم الاستغناء عنهم نتيجة عملية بيع الشركات و المصانع.(١)

وقد واجه برنامج الخصخصة في مصر في البداية مشكلتين رئيسيتين، الأولى تتعلق بعدم تقبل المجتمع لسياسات الخصخصة وخاصة بعد أن ظل لسنوات يعيش في كنف الدولة، والثانية غياب الإطار القانوني للخصخصة ولكن سرعان ما تم التعامل مع تلك المشكلة في الفترة من ١٩٩٠ الي سنة ١٩٩٢ من خلال دعوة أصحاب تجارب الخصخصة الناجحة في العالم ومناقشتهم في كل ما يخص تجربتهم مع القطاع العام.(٢)

أما فيما يتعلق بتأثير تطبيق الخصخصة على العاملين وتفاقم مشكلة البطالة فقد تم تسريح ما يقارب من مليون ونصف المليون عامل كانوا يعملون بالقطاع العام ولم يبق إلا ٤٠٠ ألف عامل الأمر الذي أدى الي ارتفاع البطالة.

وبالنسبة لحصيلة الخصخصة في مصر فقد بيع ٢٣٦ شركة منها ٣١٤ شركة حتى عام ٢٠٠٦ وكانت حصيلة البيع ٣٢ مليار و ٣٧٣ مليون جنيه مصرياً ولم يتبقى من شركات القطاع العام سوي ١٤٦ شركة موزعة على ٨ شركات قابضة، أما فيما يتعلق باستخدام عوائد الخصخصة فقد تم توزيعها على ثلاثة مجالات في صورة تمويل برامج بناء قدرات العاملين في المنشأة العامة، وتمويل نظام المعاش المبكر ب ٣,٦ مليار جنيه أو في صورة تمويل برامج إعادة هيكلة المؤسسات العامة.(٣)

العامة.(٣)

(١) مني قاسم: الإصلاح الاقتصادي في مصر، دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٦.

(٢) رافع الأمين الطاهر: نجاح تجربة الخصخصة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٩، ص ١٥١

(٣) رافع الأمين الطاهر: نفس المرجع، ص ١٥٢.

وبمقارنة نتائج برنامج الخصخصة في مصر بالأهداف نجد ان جذب رؤوس الأموال للاستثمار أدي الي ظهور أثر سلبي تمثل في الاحتكار والمثال على ذلك قطاع الاسمنت الذي تم تخصيصه بالكامل ومارس عليه الملاك من رؤوس الأموال الأجنبية عمليات الاحتكار في السوق المصري.

**وفي سياق الحديث عن التجربة المصرية لابد أن نوضح أوجه القصور التي وقفت أمام تحقيق أهداف الخصخصة في مصر وعرضها على النحو التالي: -**

١. سوء تقييم الشركات المعروضة للخصخصة.
  ٢. عدم وضع قيود علي تملك الأجانب أو نسبة الأسهم للملك.
  ٣. فقدان الثقة للمستثمرين في الداخل والخارج جراء إجراءات التأميم.
  ٤. محدودية أو ضعف المجهودات الاعلانية والإعلامية الخاصة ببرنامج الخصخصة مما ادي الي تكوين مواقف سلبية من المواطن اتجاه الخصخصة.
  ٥. الافتقار الي البيانات التي لابد أن يستعين بها المستثمر في اتخاذ قرار المشاركة في البرنامج.
- أما فيما يخص إيجابيات برنامج الخصخصة في جمهورية مصر فقد تمثلت في إعادة ضخ الموارد المالية للخزانة العامة واستحداث قاعدة قانونية جديدة تعمل مستقبلا علي تلافى الوقوع في الأخطاء السابقة لبرنامج الخصخصة، وكذلك عدة إيجابيات أخرى على المستوى الاقتصادي تمثلت في:

١. على مستوى الاقتصاد الكلي تخفيض عجز الموازنة وخفض معدل التضخم بالإضافة الي تحرير التجارة والقضاء على قيود ومعوقات الاستثمار.
٢. زيادة معدل الاستثمار المحلي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) من ١٦,٦% عام ١٩٩٣-١٩٩٤ الي ١٩,٨% في عام ١٩٩٩-٢٠٠٠ وبلغ إجمالي الدين الخارجي بحسابه نسبة من الناتج المحلي ٦٠% بقيمة قدرها ٣٠,٩ بليون دولار في السنة المالية ١٩٩٣-١٩٩٤ وانخفضت النسبة الي ٢٨,٣% في السنة المالية ١٩٩٩-٢٠٠٠ وبقيمة قدرها ٢٧,٨ بليون دولار.<sup>(١)</sup>

(١) د. احمد إبراهيم حامد: برنامج الخصخصة المصري نظرة تحليلية واستشراف المستقبل، مجلة الشروق للعلوم التجارية، العدد التاسع، مارس، ٢٠١٧، ص ٦٠.

وفي عام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ تأثر أداء الاقتصاد المصري بالأزمة الاقتصادية العالمية وتداعياتها، بينما تحسنت الأوضاع في ٢٠٠٩-٢٠١٠ وبدأ الاقتصاد المصري بالتعافي، وهو ما يعكس استمرار التحسن المستمر في معدلات النمو السنوي للنتائج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج والذي بلغ ٥,١ خلال السنة المالية ٢٠٠٩-٢٠١٠ مقارنة بالسنة المالية السابقة لها (٤,٧%) ويرجع ذلك الي تصاعد مساهمة اجمالي الاستثمار (شاملا التغيير في المخزون) وجاء نتيجة لارتفاع مساهمة الاستثمار الخاص في اجمالي الاستثمار.<sup>(١)</sup>

٣. استحداث قاعدة قانونية وتطوير البيئة التشريعية والمؤسسية لبرنامج الخصخصة.  
٤. استخدام عوائد الخصخصة في صور تمويل برامج بناء القدرات للعاملين بالمنشأة (التدريب التحويلي) ودعم نظام المعاش المبكر.  
ولما كانت حقوق العمال تتأثر حتماً بسياسات الخصخصة في مصر من حيث تسريح العمال، وخفض الوظائف، ولذا فقد توجب امتصاص العمالة الزائدة وإعادة توظيف العمال في مؤسسات أو قطاعات أخرى، ويمثل هذا الأمر تحدياً أمام الدول العربية ومنها مصر بطبيعة الحال. (وفي مصر قدمت إعادة الهيكلة لسوق العمل المتنبأة منذ فترة التسعينيات من القرن العشرين مثلاً مثيراً للاهتمام حول الحلول المختلفة المتخذة من قبل الحكومة لتخفيف معارضة العمال للتعديل. حيث قامت الشركات القابضة التابعة للقطاع العام بتنظيم العمليات والتخلص من العمالة الزائدة من خلال التقاعد المبكر).

وقد تركزت إعادة الهيكلة في صناعات الكيماويات، والأغذية، والتعدين.<sup>(٢)</sup>

## بند ٢/ تجربة الخصخصة في تونس.

لم يعد خافياً على أحد من المراقبين الدوليين لأوضاع الدول النامية السمعة الكبيرة التي تحظى بها التجربة التونسية على المستوى العربي والإقليمي حيث أسند تقرير منتدى دافوس حول

(١) البنك المركزي المصري: التقرير السنوي لسنة (٢٠٠٩-٢٠١٠)، ص ٥٥-٧٩، الرابط الإلكتروني [www.cbe.org.eg/Arabic](http://www.cbe.org.eg/Arabic) ، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٣/١١/١٠.  
(٢) سلوى فواد صابر: تأثير برنامج الخصخصة على اقتصاديات الدول العربية، ص ٤٧٤، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، العدد الثامن من يناير ٢٠١١م.

القدرة التنافسية بالقارة الافريقية لتونس المرتبة الاولى، وفيما تحصلت تونس على ترتيب جيد في التقرير التقييمي الذي أصدرته الوكالة الامريكية لتقييم المخاطر عن نشاطها لعام ٢٠٠١.

وعطفا علي ما تم سرده فلم يأت هذا النجاح جزافا إنما جاء بعد تخصيص عدد من المؤسسات إذ شملت عملية الخصخصة ٩٢٠ مؤسسة، وبلغت عائدات برنامج الخصخصة من عام ١٩٨٧ الي عام ٢٠٠٦ ما مجموعه ٤,٥٣٢ مليار دولار وفقا لتقرير اقتصادي حكومي و وقد شملت عائدات الخصخصة ٣٥% من رأس مال مؤسسة اتصالات تونس، فيما يقدر عدد الشركات و المؤسسات التي شملتها عملية الخصخصة بمختلف أنواعها حوالي ٢٠١ شركة و مؤسسة حتي نهاية عام ٢٠٠٦ و يوضح هذا التقرير انه في عام ٢٠٠٧ وصل حجم عائدات الخصخصة إلي ٢,٨٧ مليون دولار باستثناء مؤسسة اتصالات تونس.

ومن جانب آخر أستأثر قطاع الخدمات بأكبر قدر من عمليات الخصخصة خلال السنوات الأخيرة من القرن الماضي حيث بلغت قيمة العائدات ١,٠٦ مليار دولار أي حوالي ٥٦,٦% من إجمالي العائدات.<sup>(١)</sup>

وفي ضوء المعطيات المتوفرة لدينا وفقا لما تم توضيحه أعلاه، فإن نجاح الخطة التنموية التي تبنتها تونس في تحقيق التطلعات الوطنية لمجتمع أكثر من نصف سكانه من فئة الشباب، الأمر الذي عزز قناعة الدوائر الاقتصادية العالمية بنموذجية التجربة التونسية في التعاطي مع ملفها التنموي بشكل واضح الي جانب ذلك جنبت هذه النقلة البلد من الهزات و الانتكاسات الاقتصادية التي عرفتھا الدول قبل سنة ٢٠١١ او ما يعرف بالربيع العربي .

وقد قامت السلطات الوطنية في تونس بالحفاظ على وظائف العمال خلال الخصخصة حيث (طالبت الحكومة المالكين الجدد بالحفاظ على مستويات التوظيف الحالية في الشركات التي تمت خصصتها، وتجنب الإغلاق الكامل أو الجزئي للشركات)<sup>(٢)</sup>.

(١) د. نزار ذياب عساف/مهندس. احمد عباس المحمودي: تجارب الخصخصة في بعض البلدان العربية وإمكانية التطبيق في الاقتصاد العراقي، كلية الإدارة والاقتصاد، الفالوجة، العراق، ص ٢٥، بحث منشور على الموقع الالكتروني [www.jasj.net](http://www.jasj.net) تاريخ الاطلاع ٢٠٢٣/١١/١٢ م

(٢) سلوى فؤاد صابر: راجع ما سبق، ص ٤٧٤.

## - تجارب الخصخصة في الدول الأخرى.

### بند ١/ تجربة الخصخصة في ماليزيا.

نتيجة ما مرت به ماليزيا في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي من أزمة اقتصادية حادة نتيجة لاعتماد اقتصادها علي منتجين أساسيين هما المطاط و القصدير نتيجة لتدبدب أسعار هاتين السلعتين و تقلب أسعارهما في السوق العالمي الامر الذي ادخل ماليزيا في دوامة اقتصادية انهكت اقتصادها. ومن جانب آخر تزايدت المتطلبات المالية لبناء و تحديث البنية التحتية و توسعة القاعدة الصناعية للبلاد، إضافة إلي ذلك ازدياد حجم القطاع العام ليصل مساهمته في الناتج المحلي الي نسبة ٤٨% و بلغ حجم القوى العاملة في القطاع العام نحو ٨٠٠٠٠٠٠ عامل أي (١٥% من اجمالي السكان مقارنة ب ٣% فقط لليابان ) و بلغ عدد الشركات الحكومية نحو ٩٠٠ شركة ، و تددت معدلات النمو الاقتصادي لتصل في عام ١٩٨٥م إلي ١,١% مقارنة ب ٦,٣% في عام ١٩٨٣ و نتيجة لهذه الظروف الصعبة تبنت الدولة سياسة اقتصادية جديدة تدعو إلي مشاركة القطاع الخاص برؤوس أمواله و قدراته المالية في الإدارة و التسويق.(١)

وكان من أهداف برنامج الخصخصة في ماليزيا.(٢)

١. تشجيع المنافسة وتحسين الكفاءة الإنتاجية.

٢. تخفيف الأعباء المالية والإدارية عن عائق الدولة في تقديم الخدمات واستثمار المرافق العامة الواسعة القابلة للنمو.

٣. تقليص حجم ودور القطاع العام في الاقتصاد الوطني.

٤. المساهمة في تحقيق أهداف السياسة التنموية الوطنية.

(١) د. مهدي إسماعيل الجراف: تجارب دولية في الخصخصة، دروس من تجارب ماليزيا ونيوزيلاندا والمكسيك، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الثاني، جامعة الكويت، ١٩٩٦، ص ١٣٣.

(٢) د. مهدي إسماعيل الجراف، مرجع سابق، ص ١٣٤

ونظراً لحساسية الأمر والاهتمام المباشر بدفع عجلة الاقتصاد الوطني في ماليزيا فقد أولي رئيس وزراء ماليزيا اهتماماً بالغاً بمشاريع الخصخصة، وتتبع هذه الوحدة مباشرة مكتب رئيس مجلس الوزراء، ومن مهام ومسؤوليات هذه الوحدة النظر في الأنشطة و الخدمات الحكومية ، كما تقدم مقترحاتها لرئيس مجلس الوزراء بشأن خصخصة البعض منها ، و بعد موافقة مجلس الوزراء تعرض علي البرلمان و مجلس الشيوخ للموافقة عليها ، كما ترسم هذه الوحدة خطة للخصخصة كل عامين و تقييمها كل عام و تعديلها حسب الحاجة او المستجدات ، وعلي الرغم من قيام هذا المكتب بالإشراف علي خصخصة العديد من القطاعات المهمة في ماليزيا ، فإنه يواجه مستجدات و تحديات جديدة في كل مشروع جديد، نظراً لاختلاف طبيعة المشاريع ، و تلافياً لسلبات عملية الخصخصة السابقة.<sup>(١)</sup>

فإننا من جانبنا نؤيد ما انتهجته الحكومة الماليزية في وضع جدول زمني متقارب المدة في تقييم إجراءات الخصخصة وتغيير نمط العمل لمواكبة التغيرات الحاصلة وتماشياً مع كيفية إدارة بيع المرفق العام سواء كان خصخصة كلية أو جزئية.

## بند ٢ / تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة.

تعد تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة من أكثر التجارب الرائدة في العالم والتي أحدثت تحولاً جذرياً في الاقتصاد العالمي، ففكرة الخصخصة في بريطانيا اتضحت أهميتها مع مرور الوقت وتراكم الخبرات، فإنّ في التجربة البريطانية تُعدّ من التجارب الغنية بالدروس التي تساعدنا في وضع نظام قانوني للخصخصة محدد الملامح، مع الأخذ بعين الاعتبار تغيير الظروف واختلافها والاستفادة من هذه التجربة في حدود ما يناسبنا كدولة نامية.

(التخصيص هو المستقبل) مقولة أطلقتها أول رئيسة وزراء لبريطانيا (مارغريت تاتشر) قبل ٤٠ عام، ولم تكن غالبية الشعب البريطاني ولا الأحزاب مؤيدين لفكرة جريئة وجديدة كهده ومستقبلها الغامض،

(١) رافع الأمين طاهر، مرجع سابق، ص ١٣٨.

وقد قامت تانشر بخصخصة غالبية المؤسسات الحكومية إن لم تكن جميعها، كما قامت بخصخصة تشغيل الموارد الرئيسية والروافد المهمة للبلاد وحررتها من الملكية التامة للدولة حتى أصبحت بريطانيا فيما بعد نموذجا مشرفاً ومثلاً للتنمية والتطور والتقدم بين الدول الأوروبية ككل.<sup>(١)</sup>

فكما وضحا سالفا فإن أهداف الخصخصة في بريطانيا لم تكن واضحة منذ البداية حيث مرت بفترات و تطورت بمرور الوقت، و كذلك لم تكن اقتصادية بحتة انما تأثرت بالظروف السياسية التي كان الهدف منها زيادة شعبية حزب المحافظين حيث كان تركيز برنامج الخصخصة في المملكة المتحدة علي تحقيق أهداف معينة نُجملُها في الآتي:-<sup>(٢)</sup>

١. أهداف اقتصادية تتمثل في الاستخدام الأمثل للموارد وزيادة الأداء والإنتاجية والربحية للشركات في إطار من المنافسة تحقياً للكفاءة الاقتصادية.
٢. اهداف مالية وذلك بزيادة موارد الدولة من عوائد الخصخصة وزيادة الاستثمار الخاص.
٣. تخفيض التدخل السياسي في قرارات الإدارة والسماح للمديرين بفصل الأهداف الاقتصادية عن الاهداف الاجتماعية.
٤. إرساء قواعد المنافسة وتدعيم قوي السوق، وبالتالي تضمن تقديم السلع والخدمات المطلوبة للمستهلكين بأقل تكلفة ممكنة وبجودة أعلى من خلال توسيع دائرة الاختيارات امامهم.
٥. خفض احتياجات القطاع العام من الائتمان وبالتالي ينخفض الإنفاق العام ولا يزاحم القطاع العام القطاع الخاص في الاستثمارات.
٦. توسيع قاعدة ملكية الأسهم لتشجيع توزيع أكبر للثروة بين طبقات الشعب.
٧. تشجيع مالكي الأسهم بين الموظفين في الشركات المخصصة لإعطائهم اهتماماً أكبر بالشركة مما يخلق حافزا أكبر علي الإنتاج.

كما اتخذت الحكومة البريطانية عدداً من الإجراءات استهدفت جميعها بصفة عامة بقاء دور الدولة قوياً للتدخل في الوقت المناسب في السوق. من أجل منع سيطرة فئة أو طبقة معينة على

(١) نواف الحربي: مشروع الخصخصة، جريدة الحياة، الرابط الإلكتروني [www.alhayat.com](http://www.alhayat.com) تاريخ الدخول ١٠/١١/٢٠٢٣م  
(٢) د. محمد إبراهيم طه السقا: تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد ٢٥، العدد ٢، ١٩٩٧، ص ٥٨.

قطاع معين سواء كانت السيطرة أجنبية أو محلية، من أجل تحقيق هذا الهدف فقد اقترن برنامج الخصخصة في بريطانيا بمجموعة إجراءات: - (١)

١. حظر تملك أي فرد سواء كان أجنبياً أو وطنياً لأكثر من ١٥% من أسهم المشروع.
٢. استحدثت الحكومة سهماً تملكه يسمى (بالسهم الذهبي) يخول لها وقف أي عملية لبيع منشأة، الأمر الذي يتيح للحكومة من خلال هذا السهم التصدي لأي سيطرة من فرد أو جهة أجنبية على المشروع.

الأمر الذي أثار جانب كبير من الإيجابيات من الناحية الاقتصادية في المملكة المتحدة فقد أدى إلى آثار إيجابية على عملية الخصخصة نذكرها في التالي: - (٢)

١. توسيع قاعدة الملكية بزيادة عدد الملاك والمستثمرين.
٢. تطوير الشركات دون تحمل الموازنة أية أعباء.
٣. توفير مصادر تمويل للموازنة العامة.
٤. تجويل المشروعات الاحتكارية الي مشروعات تنافسية.
٥. زيادة أرباح الشركات نتيجة التطور وزيادة الإنتاجية وانخفاض التكاليف.

واستناداً لما سبق فإن ما قامت به الحكومة البريطانية بعملية الخصخصة لأنشطة متعددة و متنوعة منها الصناعي مثل شركة الصلب البريطانية ، ومنها الخدمي مثل الخطوط الجوية البريطانية ، وهذا مؤشر متوازن في اتساع فكرة الخصخصة في بريطانيا ليشمل فروعاً متعددة من النشاط الاقتصادي في بريطانيا ، حيث حققت عملية الخصخصة في بريطاني حصيلة كبيرة بلغت خلال الفترة من عام ١٩٧٩ الي مارس ١٩٩٥ بعائد يقدر ٣٧ مليار جنيه إسترليني من إجمالي بيع ٢٩ شركة، وقد ألت هذه الحصيلة بالكامل إلي الخزانة العامة، حيث تحملت الخزانة العامة في بريطانيا نفقات برنامج الخصخصة بما يتضمنه من إعادة الهيكلة للشركات والدراسات وأتعاب بيوت الخبرة

(١) نجاه حسن الخيولي: رؤية استراتيجية لإدارة التحول من القطاع العام الي القطاع الخاص في الجماهيرية (دراسة نظرية تطبيقية) رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، جنزور، طرابلس، ٢٠٠٣، ص٩٣.

(٢) إيهاب الدسوقي: التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص٩٣.

والحوافز التي قدمت لصغار المستثمرين والعمال لتشجيعهم علي المشاركة في ملكية الشركات التي تم خصصتها.<sup>(١)</sup>

عليه وبناء علي ما تم توضيحه بفكرة عامة علي تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة والتجارب الأخرى وتميز التجربتين الماليزية و الإنكليزية علي مستوي العالم نري أنه ومن الضروري أن يتزايد دور الحكومة في الرقابة من أجل القضاء علي الفساد الإداري أثناء التقييم لغرض البيع وكذلك أثناء البيع و ضمان حماية المستهلك والعمل علي تطبيق مبدأ الشفافية في إعلان البيع و كذلك توعية المواطنين بأهداف الخصخصة، وتوضيح أمر الخصخصة للشعب من كون أنها ليست مجرد التخلص من الشركات الخاسرة إنما هي جهود مكثفة لرفع درجة الكفاءة للشركات العامة، وعدم المساس بميزات هذه الشركات قبل بيعها.

---

(١) رافع الأمين طاهر : مرجع سابق ، ص ١٢٨-١٢٩.

## المطلب الثاني

### أثر الخصخصة على توازن علاقة العمل

من أهم الآثار المترتبة على الخصخصة، تغيير مسار علاقات العمل وخاصة فيما يتعلق بدور الدولة، ودور صاحب العمل، وطبيعة العلاقة التي تربط العامل بالمشروع، في ظل هذا التحول الذي يعاد فيه تنسيق نظم ومستويات علاقة العمل.

وأن عملية الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص له انعكاسات على العمالة بما يعطي صاحب العمل - هو صاحب الجديد للشركة والمنشآت المحولة إلى القطاع الخاص أن يعمل وفق آليات السوق، مما يضر بحقوق العمال، ويؤثر على إنهاء بعض الروابط العمالية<sup>(١)</sup>.

وفي ظل هذه التحولات أصبح لازماً المحافظة على الطبقة العمالية وإحداث توازن بين الجانب الاقتصادي والجانب الاجتماعي، لأن هذا التوازن يعد ضروريا لاستقرار علاقات العمل بحيث تبنى عليه القوانين والتشريعات الحديثة في ظل التحولات الاقتصادية الجديدة وذلك لمحاولة التغلب على الآثار السلبية للخصخصة، والمحافظة على استقرار علاقات العمل وتكريس الحماية الاجتماعية، التي ينتج عنها تفعيل قاعدة الاستمرار في العمل في المشروعات المخصصة وحماية العمال من الإجراءات التعسفية من صاحب العمل الجديد.

---

(١) د. جمال زكي: عقد العمل في القانون المصري، ط٢، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٨٢، ص ٨٣٩.

## الفرع الأول

### الخصخصة وأثرها على المركز القانوني للعاملين بالمرافق العامة

من المتعارف عليه أن من أهم الآثار السلبية التي ترتبت على تطبيق نظام الخصخصة انتهاك الحق في العمل، نتيجة تسريح العمال، وإغلاق بعض المصانع والمشروعات، فأول ما يفكر فيه المشتري لأي من مشروعات القطاع العام هو التخلص من العمالة الزائدة عن حاجة المشروع بهدف تحقيق أكبر قدر من الربح<sup>(1)</sup>. إلا أن تطبيق هذه السياسات ترك أثراً في الجانب الاجتماعي، وانعكس ذلك بشكل واضح على مسار علاقات العمل وخضوع العمال إلى أحكام وقوانين أثرت على المركز القانوني للعاملين في تلك المؤسسات والمرافق العامة، حيث يصبح العاملون في تلك المؤسسات والمرافق التي سيتم خصصتها خاضعين إلى ازدواجية في القانون الواجب التطبيق لحمايتهم من خطر خصخصة المرافق، العامة وكذلك التأثير على المركز القانوني للعامل.

### الغصن الأول: تحديد المركز القانوني للعاملين في ظل سياسة الخصخصة.

فقد اختلف الفقه في تحديد العلاقة العمالية داخل المرفق العام قبل الخصخصة على الوجه

الآتي: -

فذهب بعض الفقه إلى أن العلاقة التي تربط العمال، بالمشروع قبل الخصخصة، هي علاقة تنظيمية لأحية يحكمها القانون العام، وتنظمها القوانين التي تنظم شؤون الموظفين، والعمال المدنيين بالدولة. وذهب البعض الآخر، إلى أن العلاقة الرابطة بين العاملين بالشركات والمرافق العامة علاقة تعاقدية، ومن هذا الاختلاف في الرأي عند الفقهاء وفي ضوء الدراسة المتعلقة بالخصخصة من الناحية القانونية في ليبيا ومصر واتفقهما على أن الخصخصة جاءت عن طريق الشركات القابضة والشركات التابعة في كلا البلدين محور الدراسة، فوجب علينا التوضيح هنا للمركز القانوني للعاملين في الشركات القابضة والمساهمة عن طريق قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في

---

(1) Pliszkiwicz( M) : Privatisation et droit social en Pologne, Rev. De droit économique, n3,1992, p.433-435.

مصر وعن طريق قانون النشاط التجاري رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠ وتعديلاته بشأن النشاط التجاري في ليبيا.

بند ١/ : تحديد المركز القانوني للعاملين في ظل قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في مصر:

سبق أن ذكرنا أنه لا يوجد قانون عام شامل ينظم الخصخصة ولكن المشرع المصري أصدر قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، والذي سمح بتداول أسهم شركات القطاع العام في البورصة وأعطى الحق للأفراد في شرائها، بالإضافة إلى عدة قوانين أسهمت في تكريس فكرة الخصخصة في مصر كقانون البنوك رقم ٣٧ لسنة ١٩٩٢ وشركات التأمين وقوانين نظمت عقود الالتزام وعقود البوت مرده أن الشركات التي تعد نوعاً من أنواع الخصخصة والتي يتولى بموجبها القطاع الخاص إدارة المرفق العام. حيث أن الأوضاع القانونية للعمال تختلف بين الشركات القابضة وبين الشركات التابعة<sup>(١)</sup>. وكذلك الأمر تتشابه في الأوضاع القانونية للعمال: -

فالاختلاف بين الشركات القابضة والشركات التابعة في علاقات العمل فالشركات القابضة تخضع لقانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بالإضافة إلى قانون قطاع الأعمال رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وذلك بحسبان أن الشركات القابضة قد أخذت شكل الشركات المساهمة<sup>(٢)</sup>، وكذلك تخضع لأحكام قانون تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وأيضاً لأحكام مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تأديب العاملين، وفي حالة تعذر وجود نصوص في القوانين سألغة الذكر تطبق أحكام قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣.

أما فيما يخص الشركات التابعة فإنها تخضع لأحكام قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ فيما وضحه في أحكام الفصل الخامس من الباب الثالث والخاص بالعاملين والتحقيق معهم وتأديبهم.

(١) د. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير: أثر الخصخصة على علاقة العمل "دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٦.

(٢) د. عبد الفتاح مراد: موسوعة قطاع الأعمال، دار الكتب والوثائق المصرية، ط١، بدون سنة نشر، ص ٢٣-٢٨.

كذلك هو الحال في الاختلاف في كيفية إنهاء علاقات العمل، فالشركات القابضة تكون طريقة إنهاء العمل عن طريق المحاكم التأديبية، أما الشركات التابعة فيكون ذلك عن طريق العرض على اللجنة الخماسية المنصوص عليها في المادة ٧١ من قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وفقاً لقانون العمل المذكور أعلاه.

أما فيما يخص التشابه؛ فإن الطبيعة القانونية لهذه الشركات متشابهة ولذلك فقد أصبحت علاقات العمل داخل هذه الشركات علاقة تعاقدية، وذلك لانقضاء صفة الموظف العام بعد نفاذ قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، الأمر الذي أعطي الحق للشركات القابضة والتابعة وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في كل منهما، كتحديد نظام الأجور والعلوات والبدلات والإجازات طبقاً للنظام الخاص لكل شركة، ولكن المشرع أبقى على صفة الموظف العام وذلك عند تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وذلك بحسبان أن أموال الشركات أموال عامة والقائمين على إدارتها في حكم الموظفين العموميين<sup>(١)</sup>.

كذلك هو الحال في الشكل القانوني للشركات القابضة مع الشركات التابعة، فالشركة القابضة تعد من قبيل الشركات المساهمة الخاضعة لقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وهذا ما ينطبق على الشركات التابعة<sup>(٢)</sup>. وللإجابة على التساؤل السالف الذكر في تحديد العلاقة بين العامل والمشروعات التي تم تخصيصتها؟

فإن العلاقة التي تربط العامل بالمشروع بعد الخصخصة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخاص باستثناء تطبيق أحكام قانون العقوبات المذكور سالفاً فيما يخص المواد ١٠٣ إلى ١١١ الخاصة بالرشوة والمواد ١١٢ إلى ١١٩ من ذات القانون في أبوابه الثالث والرابع والذي حدد فيها كل الموظفين على أنهم موظفون عموميون، وفقاً لنص المادة ٥٢ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

(١) المادة ٥٢ من قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ م.

(٢) د. ميادة عبد القادر إسماعيل: التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١، ص ٢١٦.

والتي نصت صراحةً على "تعدُّ أموال الشركات الخاضعة لأحكام هذا القانون في حكم الأموال العامة، كما يعد القائمون على إدارتها والعاملون فيها في حكم الموظفين العموميين، وذلك في تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني في قانون العقوبات".

بند ٢/ : تحديد المركز القانوني للعاملين في ظل قانون النشاط التجاري رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠م في ليبيا:

استكمالاً للتساؤل المطروح في الفرع الأول عن مدي العلاقة الرابطة بين العمال والمشروع هل هذه العلاقة علاقة تنظمها لائحة أو علاقة تعاقدية ومع اختلاف الآراء حول هذه العلاقة رأينا أن نوضحها وفقاً للقانون الليبي وما حدده قانون النشاط التجاري المذكور أعلاه في إطار النظام القانوني للشركات المساهمة العامة في ليبيا، فقبل توجهت ليبيا نحو فكرة التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص "الخاصة" وكانت ليبيا تأخذ بتطبيق المبادئ الاشتراكية بما يفرضه عليها من واجب العمل لتحقيق الكفاية في الإنتاج والعدل في التوزيع، وهي عند قيامها بهذا النشاط لا تنزل عن صفتها الأساسية باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان كما أنها في نفس الوقت لا تنزل إلى مستوى التجار أو رجال الأعمال العاديين لتقف معهم على قدم المساواة بحيث يخضعون جميعاً لقانون واحد وهو القانون الخاص، والواقع أنها عند مباشرتها الأعمال التجارية والصناعية إنما ترفع بمستوي هذه الأعمال إلى مستوى الدولة، وذلك دون أن تفقد حقها في السيادة والسلطان<sup>(١)</sup>.

إلا أنه يلاحظ التشابه الكبير بين الأنظمة المطبقة على العاملين بالشركات العامة وعلى الموظفين بالإدارات العامة بالدولة ولم يرد في أي من الأنظمة الإدارية السارية على العاملين بتلك الشركات في ذلك الوقت ما يفيد تطبيق أحكام قانون العمل عليهم، فانطباق نظام المرتبات للعاملين في الوحدات الإدارية والعاملين بالشركات العامة وكذلك الدرجات الوظيفية والمالية في كليهما مع بقية موظفي الجهاز الإداري للدولة وفقاً للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨١ بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين في ليبيا<sup>(٢)</sup>.

(١) د. أميرة صدقي: النظام القانوني للمشروع العام ودرجة أصالته "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١، ص ٨٤.

(٢) القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨١م بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٣٨ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٠/١٢/١٩٨١م، ص ١٢١٨.

كما سوي بينهم في قواعد التعيين على النحو الذي تضمن قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم ١٣٤٠ لسنة ١٩٨١م بقواعد تعيين العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨١. وعلى ضوء ذلك استجابت محكمة القضاء الإداري<sup>(١)</sup>، لعدة طلبات بالطعن في قرارات إدارية صادرة عن طريق الشركات العامة ومنها ما قضت به دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في حكمها الصادر في الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٦ بتاريخ ١٩٨٦/٧/٢٧م والتي أقامها أحد العاملين الوطنيين بمجمع النسيج جنزور ضد المصنع حيث دفعت جهة العمل بعدم اختصاص القضاء الإداري ولتأيا بنظر الدعوى على أساس أن المدعي ليس موظفاً عاماً فلم تأخذ المحكمة بهذا الدفع وجاء بأسباب حكمها أن هذا الدفع غير سديد ذلك أن الموظف العام كما عرفته المادة الثامنة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ وهو من يشغل إحدى الوظائف ذات الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات التي تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام.

ودرجت المحكمة العليا في العديد من أحكامها إلى أن الموظف العام هو الشخص الذي يعمل في مرفق عام بغض النظر عن وضعه المثبت أم لا، مادام عمله دائماً في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة، فهو موظف عام وبالتالي، فإن علاقته بالجهة التي يعمل بها علاقة لائحة وبصدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨١ بشأن نظام المرتبات وللعاملين الوطنيين في ليبيا وسريان أحكامه على جميع العاملين الوطنيين بما فيهم الشركات والمنشآت المتمتعة بالجنسية الليبية المملوكة كلياً أو جزئياً للمجتمع والشركات والمنشآت التي تسري عليها مقولة شركاء لا إجراء ولم يتم تطبيقها بعد - بصدور هذا القانون - فقد توسع في مفهوم الموظف العام، ومن ثم فإن الطاعن وهو منتج بمجمع النسيج جنزور يصدق عليه أنه موظف عام وبالتالي يختص بمنازعته المرفوعة بشأنها هذه الدعوى دائرة القضاء الإداري عملاً بالمادة الثانية للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري ومن ثم يتعين الالتفات عن دفع الجهة الإدارية بعدم الاختصاص وتكون هذه المحكمة هي المختصة بنظر الدعوى<sup>(٢)</sup>.

(١) حكم محكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٦، حكم غير منشور.

(٢) على عبد الرحيم الككلي: النظام القانوني للشركات المساهمة وفقاً لآخر تعديل في قانون النشاط التجاري رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠، دراسة مقارنة، ألفا للوثائق، ٢٠٢١، ص ١٣٥.

وكذلك الحال ما نصت عليه المادة ٢٣ من لائحة الجزاءات للشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع على أن يختص المجلس التأديبي للمخالفات المالية المنصوص عليها في المادة ٨٨ من قانون الخدمة المدنية الملغي رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ والذي استمر العمل به إلى سنة ٢٠١٠ وما زال عليه العاملون والموظفون في الكادر الإداري للدولة واقعة تحت تصرفاته بمحاكمة العاملين بهذه الشركات عن المخالفات المالية التي يركبونها وتسري بشأن محاكمتهم الأحكام المقررة في التشريعات القائمة.

وبصدور قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ والذي ألغي بموجبه قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ وقانون العمل رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٠، والذي قسم فيه إلى فئتين مصنفتين على درجة والعقود فوفقاً لأحكام قانون علاقات العمل الحالي، فإن كافة العمال والموظفين في الشركات والمؤسسات المستهدفة للخصخصة فور إنهاء إجراءات خصصتها عليها إعادة تعيين كل العاملين بعقود وشملت التصنيفات حتى العمالة المؤقتة والموسمية أو العارضة كما كيفت مرتبات العاملين بتلك الشركات وفقاً لجدول المرتبات المطبق على الوحدات الإدارية العامة بالرغم من أن التشريعات والنظم خولت أغلب الشركات اقتراح اللوائح الإدارية والمالية الفنية وغيرها من النظم واللوائح بما يكفل انتظام العمل بها.

#### - العلاقة الوظيفية التي تربط العاملين علاقة عقدية:

إن قوانين وقرارات إنشاء الشركات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية الخاصة وتمارس أعمالها طبقاً للقواعد المعمول بها في الشركات الخاصة وأحكام القانون التجاري، فإن تحديد علاقة العمل بالشركة علاقة تعاقدية قد حددها قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ ونظمها في الباب الرابع الخاص بالوظيفة العامة وكذلك كرسه حكم محكمة استئناف بنغازي في تحديده لطبيعة العلاقة فقالت (وحيث أنه يتعين النظر إلى طبيعة علاقة العاملين بالدولة من واقع قرارات تعيينهم أو عقود العمل التي تبرم معهم وذلك لبيان ما إذا كانت هذه العلاقات علاقة تعاقدية تخضع لأحكام قانون العمل أم علاقة لائحية تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية...)<sup>(١)</sup>.

(١) د. عمر محمد البسيوني: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضل للنشر والتوزيع، ٢٠١٣، ص ١٠٨.

وبصدور قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ والذي ألغى بموجبه قانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦، تم العمل بقانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ سواء كانت تعيينات في الجهاز الإداري للدولة أو بعقود التشغيل والتوظيف الإداري.

وعطفاً على ما سبق ذكره فإنه في ليبيا ومن بعد صدور القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحه التنفيذية وقرار مجلس الوزراء ٢١٧ لسنة ٢٠١٢ والصادر بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٧ بشأن لائحة الموظفين بعقود والتي وضحت في المادة ٨ "يستحق الموظفون بعقود المرتبات المحددة بجدول المرتبات للعاملين بالجهاز الإداري للدولة كما يتمتعون الزيادة السنوية وفقاً لما هو مبين بالجدول المذكور وطبقاً للشروط والضوابط الواردة باللائحة التنفيذية لقانون العمل<sup>(١)</sup>، وكذلك ساوت بين الموظفين بعقود والمُعَيَّنِينَ من حيث النقل والترقيات، الأمر الذي وضحنا بأن العمال والموظفين في ليبيا يحكمهم قانون واحد وهو القانون الخاص، "قانون علاقات العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ ولوائحه التنفيذية ولائحة الموظفين بعقود، ولا يخضع بالتالي في دعواه لاختصاص القضاء الإداري.

### **الغصن الثاني : أثر الخصخصة على الحقوق المالية للعاملين بالمرافق العامة**

لسياسة الخصخصة آثار على المدى القريب والبعيد والذي قد ينعكس على علاقات العمل سلباً وعلى الطبقة العاملة بالدرجة الأولى، الأمر الذي يترتب عليه المساس بأبرز الحقوق ألا وهي الحقوق المالية المتمثلة في الأجر وملحقاته، وهنا يأتي دور الدولة والمؤسسات التشريعية بإصدار تشريعات تحافظ على حق العامل في ظل هذه التحولات وإحداث التوازن بين الجانب الاجتماعي والجانب الاقتصادي ويعد الأجر المحور الرئيسي لتنظيم العمل لأنه يمثل الدخل الرئيسي الذي يعول عليه في معيشتة<sup>(٢)</sup>؛ فسوف تقتصر دراستنا على أثر الخصخصة على هذا الحق وما يلحق به من مكافآت ومزايا سواء كانت عينية أو نقدية بتحديد مفهوم الأجر وآثاره على الخصخصة في الآتي:

#### **بند ١ / مفهوم الأجر وأهميته:**

الأجر مصطلح ارتبط منذ قديم الأزل مقابل تقديم خدمات من العامل، والذي يقدم الأجر هو صاحب العمل أو رب العمل، فقد ضمن الإسلام حقوق العمال، وعلى صاحب العمل أن يؤديها لهم

(١) المادة ٨ من قرار مجلس الوزراء بشأن لائحة الموظفين بعقود رقم ٢١٧ لسنة ٢٠١٢.

(٢) د. رأفت أحمد محمد حماد: الوسيط في شرح قانون العمل، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٢٧٥.

ويدفع الأجر المناسب بدليل قول الله تعالى: (ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين)<sup>(١)</sup>.

وكذلك في قول رسولنا الكريم - صلى الله عليه وسلم (أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه)<sup>(٢)</sup> فقد عرف المشرع الليبي الأجر وصنفه وفقاً لقانون العمل الليبي وأعطى له مصطلحات اختلفت في تسميتها وتوافقت في النتيجة، ألا وهي الحصول على مقابل مالي إزاء خدمة مكلف بها فقد عرف وفقاً لقانون العمل في الآتي:

\* **المقابل:** وهو ما يعطى للعامل نظير جهده وفق عقد عمل سواء كان حصة أو عائد من الإنتاج أو الخدمة أو مبالغ نقدية مضافاً إليها العلاوات والبدلات والمزايا الأخرى المستحقة بحكم التشريعات النافذة.

\* **المرتب الأساسي:** هو المقابل المالي المقرر للوظيفة التي يشغلها الموظف بالوحدة الإدارية حسب جداول المرتبات المعمول بها بما يتناسب والجهد المبذول في إنجاز واجبات الوظيفة وحجم المسؤوليات المترتبة على القيام بأعبائها.

\* **المرتب:** هو المرتب الأساسي مضافاً إليه سائر العلاوات والبدل والحوافز والمكافآت والمزايا المالية الأخرى المقررة بموجب التشريعات النافذة التي تدفعها جهة العمل للعاملين بصورة مباشرة أو غير مباشرة<sup>(٣)</sup>.

وكذلك عرف المشرع المصري الأجر بأنه: "كل ما يحصل عليه العامل لقاء عمله ثابتاً كان أو متغيراً أو عينياً"<sup>(٤)</sup>

وهذا ما أكدت عليه جل المواثيق والديساتير المصرية المختلفة بالحق في الأجر، فأغلب الديساتير المتعاقبة في مصر أكدت عليه، فالمشرع المصري لم يكتف بالنص في الدستور بالحق بالعمل فقط، إنما حرص على أن يكون هذا العمل مقابل أجر عادل<sup>(٥)</sup>.

(١) سورة هود الآية ٨٥.

(٢) رواه ابن ماجه.

(٣) المادة ٥ الباب التمهيدي من قانون علاقات العمل ولوائحه التنفيذية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ ليبيا.

(٤) . المادة ١ من قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م مصر.

(٥) نص المادة ١٣ من دستور سنة ١٩٧١، ونص المادة ١٢ من دستور ٢٠١٤.

وإعمالاً بنصوص الدستور، فقد نص قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في مادته ٣٤ على "ينشأ مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوي القومي بمراعاة نفقات المعيشة، وبإيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار، كما يختص المجلس بوضع الحد الأدنى للعلاوات السنوية والدورية بما لا يقل عن ٧%" من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية، وفي حالة تعرض المنشأة لظروف اقتصادية يتعذر معها صرف العلاوة الدورية المشار إليها، يعرض الأمر على المجلس القومي للأجور لتقرير ما يراه ملائماً مع ظروفها في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه....." (١).

كما أعطي قانون العمل صلاحيات لرئيس مجلس الوزراء بعد صدور القانون المشار إليه خلال ستين يوماً من تاريخ العمل به أن يصدر قراراً بتشكيل هذا المجلس مكوناً من:

- ١- أعضاء بحكم وظائفهم أو خبراتهم.
  - ٢- أعضاء يمثلون أصحاب الأعمال تختارهم هذه المنظمات.
  - ٣- أعضاء يمثلون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختارهم الاتحاد.
- كما أوجب القانون في ذات المادة مراعاة المساواة في أعضاء الفئتين الثانية والثالثة بالفئة الأولى كما يحدد هذا القرار اختصاصات المجلس ونظام العمل به.

ولدعم حق العامل في الأجر وذلك من خلال تأمين حياة العمال واهتمام الدولة بهذه الطبقة ولحماية حقها المكفول بالدستور فقد قرر مجلس الوزراء قراره رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والذي أقر فيه بإنشاء المجلس القومي للأجور برئاسة وزير التخطيط وحددت له اختصاصات تم الإشارة إليها. ووفقاً لما تم سرده فإن اهتمام القوانين والدراسات سواء في ليبيا أو في مصر بحق العامل أو الموظف العام بالأجر جاء نابغاً من مدي اهتمام ديننا الإسلامي الحنيف أولاً والذي أكد فيه على الأجر وإعطاء الأجر لمستحقه، وكذلك مدي اهتمام المجتمع الدولي والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المهمة بهذا الشأن، والذي تكلمت فيه وأكدته التشريعات والمواثيق الدولية، فالحصول على الأجر والذي يمثل بلا أدنى شك الهدف الأساسي من العمل.

(١) المادة ٣٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ قانون العمل المصري.

وإيماناً بذلك فإن كل التشريعات سواء السماوية أو الوضعية وطنية كانت أو دولية متمثلة في موثيق ومعاهدات دولية لم تقتصر على حماية الأجر فقط بل أيضاً حرصت على أن يكون هذا الأجر عادلاً ويتضمن الحياة الكريمة للإنسانية للعمال والموظفين على السواء.

وتأسيساً على ما سبق ولما كان شكل الخصخصة في مصر لم يتخذ الوجهة الواضح لمصطلح الخصخصة إنما اتخذ شكل الشركات القابضة، فإن حماية الموظف أو العامل على حد سواء في نقل شكل الشركة وما يتبعه من تبعات قد تمس حقوق العامل، فقد نص قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٥٦ لسنة ٢٠٠٣ بشأن إنشاء الشركة القابضة للمجمعات العمرانية والتي أحلت أجهزة مدن هيئة المجمعات العمرانية إلى شركة قابضة تسمى (الشركة القابضة للمجمعات العمرانية) في مادته رقم ١٢ "ينقل العاملون بأجهزة مدن هيئة المجمعات العمرانية الجديدة الموجودون بالخدمة في تاريخ العمل بهذا القرار، فيما عدا من يحددهم رئيس مجلس إدارة الهيئة لمباشرة أنشطتها إلى الشركة بذات أوضاعهم الوظيفية وأجورهم وبدلاتهم و إجازاتهم وكافة مزاياهم النقدية والعينية .....، ويحتفظ العامل المنقول - بصفته شخصه - بما يحصل عليه من أجور وبدلات ومزايا و إجازات وتعويضات ولو كانت تزيد على ما يستحق طبقاً للوائح التي توضع للعاملين بالشركة دون أن يؤثر ذلك على ما يستحقه من علاوات أو مزايا<sup>(١)</sup>.

فعند الإشارة إلى المادة سالفة الذكر، فإن هذه المادة تكفل كل حقوق الموظفين والعمال المنتقلين من القطاع العام إلى القطاع الخاص والتي يجب على البرلمان سواء في ليبيا أو مصر بذل كل جهده في تقنين مثل هذه المادة في القوانين الخاص بتطبيق فكرة الخصخصة مع إدخال بند خاص بفترة التجربة بعد النقل لمعرفة هل هذا العامل أو الموظف يصلح للعمل في القطاع الخاص من عدمه أو إيجاد مكان بديل له عن طريق إعادة تأهيله مع الأخذ في الاعتبار فرق السن العمري وإيجاد بدائل منطقية لمن يبلغ من العمر سن لا تتماشى مع إعادة التأهيل.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري وكرسه في حماية حق العامل في الأجر في ظل سياسة الخصخصة وحرص على ضرورة وضع حد أدنى للأجور بما يكفل الحياة الكريمة في حكم لمحكمة القضاء الإداري المؤرخ في ٣٠/مارس/٢٠١٠ في الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٢٠٠٣ ق والذي نص فيه ثانياً حكمه (الأجر العادل للعامل وبغض النظر عن الخلاف حول تحديده من مفهوم اقتصادي،

(١) مادة ١٢ من قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٥٦ لسنة ٢٠٠٣ بشأن إنشاء الشركة القابضة للمجمعات العمرانية.

يجب أن يضمن الحياة الكريمة للعامل ولأسرته التي يعولها، فكل من يعمل يجب أن يعيش حياة كريمة هو وأسرته من عائد عمله بمراعاة قيمة العمل الذي يقوم به بما يتناسب مع الظروف الاقتصادية للمجتمع<sup>(١)</sup>.

## بند ٢/ دور القضاء الإداري في حماية الحقوق المالية للعاملين بعد الخصخصة

بالرغم من وجود فجوة تشريعية في حماية حقوق العمال من الأخطار المترتبة عن الخصخصة وضعف التشريعات في وضع قاعدة قانونية قوية تحمي هذه الطبقة في حقوقها المالية، ظهر الدور البارز للقضاء الإداري وكذلك الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بطريقة مباشرة من خلال ما رآه القضاء بضرورة الاستمرار بسداد الأجور ومستحقات هؤلاء العمال بأثر رجعي وكذلك صرف العلاوات الاستثنائية وهذا ما اتضح في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري رقم ٦١٩٣ لسنة ٦٦ ق<sup>(٢)</sup>؛ والخاص بشركة الورق للشرق الأوسط "سيمو" والمؤرخ في ٢٠١٤/٣/٥م والذي حكمت فيه المحكمة في الدعوى بإلغاء قرار اللجنة الوزارية المختصة - توسيع قاعدة الملكية - الصادر في ١٩٩٧/٦/٣م بالموافقة على بيع حصة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية في أسهم شركة الورق للشرق الأوسط "سيمو" وما يترتب على ذلك من آثار أخصها بطلان التصرف بالبيع في أسهم الشركة، واسترداد الدولة لأصول الشركة، وإعادة العاملين إلى العمل بالشركة، وصرف مستحقاتهم المالية.

وبتاريخ ٢٠١٤/٦/٣م أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٩٦١ لسنة ٢٠١٤م بتنفيذ حكم المحكمة المشار إليه والذي جاء في نص مادته الثالثة على وزير المالية تدبير كافة الاعتمادات المالية اللازمة والمتعلقة بحقوق المساهمين، وكذا تدبير أجور العاملين بالشركة ومزاياهم المقررة. وفي ذات الشأن وبتاريخ ٢٠١٨/٧/١٥م تقدم رئيس اللجنة النقابية بشركة "سيمو" بطلب يلتمس فيه صرف العلاوات الخاصة والاستثنائية للعاملين بالشركة المقررة بمقتضى القانون رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٨ بشأن منح علاوة خاصة وعلاوة استثنائية للموظفين والعاملين بالدولة وغير المخاطبين بقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م أسوة بالعاملين بباقي الشركات التابعة والخاضعة لقانون

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الحكم الصادر من الدائرة الأولى في الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٦٣ ق، بتاريخ ٢٠١٠/٣/٣٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٦١٩٣ لسنة ٦٦ ق، بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٥. غير منشور.

شركات قطاع الأعمال العام، وبتاريخ ٢٠١٨/٧/١٨ تمت مخاطبة وزارة المالية بكتاب وزير قطاع الأعمال العام رقم ١١٧١ للإفادة بالرأي القانوني في صرف العلاوات للعاملين بشركة "سيمو" إلا أن وزارة المالية ردت بطلب عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع. إلا أنه في ذات الوقت صدر القانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٩ بمنح العاملين بقطاع الأعمال العام علاوة خاصة ومنحة، الأمر الذي حدى بالعاملين بشركة "سيمو" للمطالبة بتطبيقها عليهم، وتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المؤرخة في ٢٠٢٠/٩/١٢م<sup>(١)</sup>.

استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع في القانون رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٨ سالف الذكر قرر منح الموظفين والعاملين في الدولة علاوة خاصة وعلاوة استثنائية ومنح شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام للعاملين بها كحد أدنى، علاوات وزيادات "شاملة العلاوات الدورية" لا تقل في مجموعها عما تمنحه الحكومة للعاملين بها، وتصرف من موازنة كل شركة اعتباراً من ٢٠١٨/٧/١م للمعين وفي تاريخ التعيين لمن لم يعين بعد هذا التاريخ وتعد هذه العلاوة جزءاً من الأجر الوظيفي أو الأساسي لكل منهما وتضم اعتباراً من ٢٠١٨/٧/١م.

كما قرر القانون رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٩ اعتباراً من ٢٠١٩/٧/١م منح العاملين بالدولة غير المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية علاوة خاصة بنسبة (١٥%) من الأجر الأساسي اعتباراً من ٢٠١٩/٦/٣٠م أو في تاريخ التعيين بالنسبة لمن يعين بعد هذا التاريخ بحد أدنى (٧٥) جنيهاً شهرياً واعتبار هذه العلاوة جزءاً من الأجر الأساسي للعامل.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن شركة الورق للشرق الأوسط "سيمو" المشار إليها كانت شركة تابعة لأحد الشركات القابضة وفي ١٩٩٧/٦/٣ صدر قرار بخصخصتها وتم إلغاء قرار خصخصتها كما وضحنا سابقاً بناء على حكم المحكمة المشار إليها وصدر بحقها قرار من مجلس الوزراء بشأن تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري.

وإذا لم يثبت وقف تنفيذ حكم المحكمة بالإلغاء سالف البيان أو إلغاؤه من المحكمة الإدارية العليا الأمر الذي يتعين معه، نزولاً على ما قضي به هذا الحكم، وإنفاذاً له، وإعمالاً لمقتضاه - صرف كافة المستحقات المالية المقررة للعاملين بشركة الورق للشرق الأوسط "سيمو" والتي منحت بمقتضى القانونين رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٨ و ٧٦ لسنة ٢٠١٩ من علاوات خاصة واستثنائية ومنحه على النحو الوارد بهذين القانونين، بحسب المواعيد المقررة بهما دون انتقاص ذلك أنه لا يجوز

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٩٧٨ لسنة ٢٠٢٠ ق - جلسة ٢٠٢٠/٩/١٢م.

المجادلة في تنفيذ الحكم أو تعطيله أو وقف تنفيذه، غلا عن طريق المحكمة التي أصدرته، أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة قانوناً.

لذلك انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أحقية العاملين بشركة الورق للشرق الأوسط "سيمو" في صرف المستحقات المالية، المقررة لهم بمقتضى القانونين المشار إليهما رقمي (٩٦) لسنة ٢٠١٨، (٧٦) لسنة ٢٠١٩ وذلك على النحو المبين بالأسباب. وعطفاً على ما سبق توضيحه فإن القضاء الإداري في مصر لعب دوراً كبيراً في إعادة الأمور إلى نصابها في حماية حق العامل في الأجر وملحقاته وكذلك حماية العامل أو الموظف من الآثار السلبية للخصخصة، ولكن على الرغم من ذلك فإن الأمر يقتضي تدخلاً تشريعياً سواء في ليبيا أو مصر لوضع الضمانات الكفيلة للحفاظ على هذا الحق والعمل على التقليل من المخاطر المصاحبة لتنفيذ فكرة الخصخصة في صورتها السليمة.

## الفرع الثاني

### انعكاسات سياسة الخصخصة وسبل معالجتها

تحظى قضية البطالة وفائض العمالة في ظل الخصخصة باهتمام كبير يتعلق بالاستقرار الاجتماعي والسعي نحو تجنب فئة العمال والموظفين والتي تعتبر ذات نسبة كبيرة في كل المجتمعات لدفع فاتورة الإصلاح الاقتصادي.

فلذلك تعد البطالة وفائض العمالة من أخطر المشاكل والقضايا الحساسة والمثارة عند تناول موضوع الخصخصة، وهذا ما تم طرحه في إشكالية الدراسة والتي جاء فيها بالتساؤل الآتي، (ما مصير الموظف أو العامل المستغني عنه بعد خصخصة أو نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص؟).

فجوهر المشكلة هنا هو الحلقة الأضعف (العامل أو الموظف): فالتحول من الاقتصاد الموجه إلى نظام الاقتصاد القائم على المنافسة، يقتضي الأخذ بقوانين هذا الاقتصاد وخاصة فيما يتعلق بمجال العمالة داخل المشروعات العامة باختلاف أنواعها، والأخذ بفكرة الحد الأمثل للعمالة<sup>(١)</sup>.

---

(١) أحمد حسن البرعي: الخصخصة مشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٠٢، يوليو ١٩٩٦، ص ٢.

وتتضح خطورة هذه المشكلة في العالم النامي، بالنظر إلى المكانة التي يحتلها القطاع العام في بلدانه وحجم مشاركته في النشاط الاقتصادي، فلقد جرت عادة الحكومات في هذه البلدان على تعيين خريجي الجامعات والمعاهد بأعداد ضخمة في القطاع العام بغض النظر عن بعض الاعتبارات الاجتماعية والسياسية، الأمر الذي ترتب على ذلك بالعمالة الزائدة<sup>(١)</sup>.

وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية التي دعت أغلب الدول لتطبيق سياسة الخصخصة بعدما كانت من أتباع النظام الاشتراكي المبني على العشوائية في التعيينات وعدم تباع المعايير الأساسية لتغطية النقص في الجهات الإدارية التابعة لها.

وتأصيلاً لما سبق نجد أن أهم الاعتبارات التي تثير اهتمام الحكومات والموظفين أنفسهم والرأي يتمثل في العام تأثير عملية الخصخصة على الموظف العام والعامل على حد سواء، وذلك لترسخ انطباع عام مفاده الاستغناء عن الموظفين والعمال يلزم كل عمليات الخصخصة، وفي ذلك اعتراف ضمني بأن المنشآت والمرافق العامة الإنتاجية والاقتصادية التي تمتلكها وتديرها الدولة تدار وفق أساليب ليست اقتصادية بحته لاعتبارات الكفاءة، وإنما وفق أساليب أخذت باعتبارات سياسة اجتماعية هدفها استمالت الرأي العام من طبقات المجتمع لدعم توجهات الدولة سياسياً.

وتأسيساً على ما سبق سنتناول في هذا المطلب مشكلة البطالة وفائض العمالة وسبل معالجة هذه الانعكاسات.

### **الفصل الأول :- مشكلة العمالة الزائدة**

من خلال ما تم ذكره في مقدمة المطلب من أن قضية البطالة وفائض العمالة من أخطر الانعكاسات الناجمة عن برنامج الخصخصة وتعتبر هذه المشكلة معياراً لتقييم نجاح أو فشل سياسة الخصخصة.

ومن الآثار المهمة لقاعدة استمرار عقود العمل رغم تغيير الوضعية القانونية للمؤسسة أو المركز القانوني للمستخدم، إقرار المسؤولية التضامنية لأصحاب العمل المتعاقبين، حتى لا تضيع

---

(١) حسن عطيه حجي: التجربة المصرية في الخصخصة وتأثيرها على علاقات العمل، مرجع سابق ، ص ٢٣٢.

حقوق العمال التي اكتسبوها بموجب عقود العمل أو النظام الداخلي أو الاتفاقيات الجماعية التي أبرموها مع صاحب العمل القديم<sup>(١)</sup>.

لهذا ومن المقرر قانوناً أن تأمين البطالة يحصل عليه العامل العاطل الذي أنهيت خدمته وفقد مصدر دخله دون إرادته، وفي حالة توافر عمل بديل يستحق أجراً عنه، ينقضي الحق في الحصول على تأمين البطالة، وهذا يختلف عن استحقاق العامل للمعاش في حالة بلوغه سن التقاعد المقررة قانوناً واستحقاقه لأجر مقابل عمل جديد، وذلك لاختلافهما في مصدريهما بسبب الحصول عليهما<sup>(٢)</sup>.

يُعد تفاقم مشكلة البطالة أثراً مباشراً من آثار الإصلاح الاقتصادي وإن كان الإصلاح الاقتصادي يتطلب بالضرورة حل هذه المشكلة، إلا أنه يظهر في المدى القصير، وكأنه إضافة إلى مشكلة البطالة<sup>(٣)</sup>.

فمشكلة البطالة تُعدُّ ظاهرة اجتماعية تعاني منها كل دول العالم ولكن باختلاف النسب بين كل دولة وأخرى ولكن قد تختلف البطالة من حيث ظهورها، فمن المتعارف عليه أن البطالة وكما عرفتها هيئة الأمم المتحدة (ONU) كل شخص يبلغ سنّاً محدداً لا يقوم بعمل، لا مأجور ولا حر رغم أنه متاح للعمل ويبدل جهداً في البحث عنه<sup>(٤)</sup>.

ولكن البطالة موضوع بحثنا هو البطالة الناتجة عن سياسة الخصخصة التي أنهيت فيها خدمة الموظف أو العامل وفقد فيها مصدر دخله دون إرادته، الأمر الذي أوجب على المشرع من تشريعات اجتماعية تعمل على تأمين العمالة ضد خطر فقد الدخل وهذا ما نص عليه قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ والذي أكد فيه على أحقية العمال على دخل بديل في حالة تعرضهم لخطر فقد الدخل يسمى تأمين البطالة. ولقد ظهر في ظل التحول نحو خصخصة المنشآت تأثير علاقات العمل بداخلها بالسلب، مما جعل دور المشرع يتضح بجلاء في ضرورة تطبيق أحكام تأمين البطالة في ظل التحول للحد من خطر فقد العمال المستفيدين قانوناً بهذا

(١) د. غالي كحل: استمرارية علاقة العمل وتغيير الوضعية القانونية للهيئة المستخدمة، أطروحة دكتوراه في القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعو وهران، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٣٩٠.

(٢) د. جمال أبو الفتوح محمد: أثر الخصخصة على علاقة العمل "دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي"، مرجع سابق، ص ٣٣٣.

(٣) أحمد حسين البرعي: الوسيط في القانون الاجتماعي، الجزء الأول، عقد العمل الفردي، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٤) ONU : Rapport : mondial sur la développement, de Boeck Université Bruxelles, 2000.

النظام<sup>(١)</sup>؛ فقد ألزم القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩م بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات رب العمل بتمويل هذا النظام وهذا ما وضحته المادة ٨٦ بأن يمول تأمين البطالة مما يأتي: -  
أ- الحصة التي يلتزم بها صاحب العمل بواقع (١%) من أجور المؤمن عليهم لديه شهرياً.  
ب- ريع استثمار هذا التأمين<sup>(٢)</sup>.

وكذلك ما أشار إليه القانون المدني المصري، في المادة ٢٢١ من القانون المشار إليه بالتعويض والذي يشمل ما لحق العامل من خسارة وما فاتته من كسب من جراء إنهاء عقد العمل تعسفياً<sup>(٣)</sup>.

كما وضح ذلك قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م في المادة ١٢٢ أنه في حالة إنهاء عقد العمل دون مبرر مشروع من قبل صاحب العمل فلعامل اللجوء للجنة الخماسية المنصوص عليها بالمادة ٧١ من ذات القانون طالباً التعويض الذي لا يقل عن أجر شهرين من أجر العامل شاملاً كافة مستحقاته عن كل سنة من سنوات الخدمة التي قضاها لدي صاحب العمل، وهذا الحكم جاء به قانون العمل الحالي حيث كان تقدير التعويض متروكاً للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع<sup>(٤)</sup>.  
ولكن المشرع المصري لم يترك الأمر بدون شروط تحكم هذا الاستحقاق إنما وضحها ونص عليها في المادة ٨٧ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ ونص فيها يشترط لاستحقاق تعويض البطالة ما يأتي: -

أ- ألا يكون المؤمن عليه قد استقال من الخدمة، ويعد في حكم ذلك حالات الانقطاع عن العمل.

ب- ألا تكون قد انتهت خدمة المؤمن عليه نتيجة لحكم نهائي في جنائية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة، أو انتحال شخصية غير صحيحة أو تقديمه شهادات أو أوراق مزورة.

---

(١) د. جمال أبو الفتوح محمد: أثر الخصخصة على علاقات العمل "دراسة مقارنة" بين القانون الليبي والمصري، مرجع سابق، ص ٣٣٤-٣٣٥.

(٢) المادة ٨٦ من القانون رقم ١٨٤ لسنة ٢٠١٩م بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات في مصر.

(٣) د. جلال محمد إبراهيم: د. عبد العزيز المرسي حموده؛ د. فاطمة محمد الرزاز: شرح قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، مطبعة الأسمك، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٥٥.

(٤) د. فاطمة الرزاز: دروس في قانون العمل، بدون دار نشر، ٢٠٠٠، ص ٤٠٤.

جـ- أن يكون المؤمن عليه مشتركاً في هذا التأمين لمدة سنة على الأقل منها ستة أشهر السابقة على كل تعطيل متصلة.

د- أن يكون المؤمن عليه قد قيد اسمه في سجل المتعطلين بمكتب القوى العاملة المختص وأن يتردد على مكتب القوى العاملة المسجل فيه اسمه في المواعيد التي تحدد بقرار من وزير القوى العاملة<sup>(١)</sup>.

إلا أن هذا الحق له حالات حددها القانون يسقط فيها على العامل حقه في تعويض البطالة نصت عليها المادة ٩١ من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩م في الحالات الآتية: -

١- إذا رفض المؤمن عليه الالتحاق بعمل يراه مكتب القوى العاملة المختص مناسباً له ويُعدُّ مناسباً إذا توافرت الشروط الآتية: -

أ) أن يعادل أجره على الأقل ٧٥% من الأجر الذي يؤدي على أساسه تعويض البطالة.

ب) أن يكون العمل متفقاً مع مؤهلات المؤمن عليه وخبرته وقدراته المهنية والبدنية.

ج) أن يكون العمل مرشح له في دائرة المحافظة التي كان يعمل بها وقت تعطله.

٢- إذا ثبت اشتغال المؤمن عليه لحسابه الخاص.

٣- إذا ثبت اشتغال المؤمن عليه لحساب الغير بأجر يساوي قيمة التعويض أو يزيد عليه.

٤- إذا استحق المؤمن عليه معاشاً يساوي قيمة تعويض البطالة أو يزيد عليه.

٥- إذا هاجر المؤمن عليه أو غادر البلاد نهائياً.

٦- إذا بلغ المؤمن عليه سن الشيخوخة.

أما ما نص عليه المشرع الليبي فيما يخص انعكاسات سياسة الخصخصة والتمثلة في فائض العمالة فإن القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحه التنفيذية قد أولي اهتماماً كبيراً بهذا الموضوع، وقد حصره بجملة من المواد التي تضمن حقوق العاملين والموظفين المشمولين بهذا القانون وحدد لها فصلاً كاملاً ينظمها.

وفي القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحه التنفيذية ورد في الفصل السابع والمعنون باسم الإحالة تحت تصرف الخدمة، والذي يوضح فيه الإجراءات الواجب اتباعها

(١) المادة ٨٧ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩م بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات في مصر.

عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية وإعادة النظر في الملاكات الوظيفية لبعض قطاعات الدولة حيث نصت المادة ١٦٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحته التنفيذية على أن "يجوز للجنة الشعبية العامة سابقاً، رئاسة الوزراء الحالية إحالة الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الخزنة العامة عند إلغاء أو دمج أو إعادة تنظيم الوحدات الإدارية أو إعادة النظر في ملاكاتها الوظيفية إحالة الموظفين المصنفين الذين ألغيت وظائفهم تحت تصرف الخدمة"<sup>(١)</sup>.

إلا أن سبب الإحالة في نص المادة ١٦٧ لم تتطرق في فحواها إلى نقل ملكية الشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص فالإشارة إلى مصطلح "إعادة تنظيم الوحدات الإدارية" جاءت كإشارة إلى نقل الملكية وتحويلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

كما أن المشرع لم يغفل عن الفترة التي تتم فيها الإحالة وحددها بفترة زمنية واضحة أُلزم فيها جهة الإدارة مصدرة قرار الإحالة ألا تتجاوز فترة الإحالة عن سنة كاملة قابلة للتמיד لسنة أخرى بقرار من الجهة مصدرة القرار بذلك كما وضحتها المادة ١٦٨ من قانون علاقات العمل الليبي والتي جاء في فحوى المادة "تكون الإحالة تحت التصرف لمدة لا تتجاوز سنة من تاريخ صدور قرار الإحالة، ويجوز تمديدتها لمدة سنة أخرى بقرار من اللجنة الشعبية العامة"<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يخص استحقاق المرتب في فترة الإحالة فقد كفل المشرع الليبي حق العامل أو الموظف في استمرار مرتباته باستثناء العلاوات المرتبطة بمزاولة العمل، علاوة على ذلك الحفاظ على فروقاته المالية التي ترتبت على فترة الإحالة وضم فترة الإحالة إلى سنوات الضمان الاجتماعي وكما سبق ذكره ارتبط بأن يكون الموظف المحال بإنخراطه في برنامج للتدريب والتأهيل التي تعدها الجهة المختصة المتمثلة في وزارة العمل والتأهيل.

فهذه الجزئية تحسب كنقطة إيجابية قام بها المشرع لحماية الموظف في استمرار تقاضيه لمرتبه والذي يعد حقاً أساسياً مكفولاً له لا يتحمل الموظف إجراءات الإدارة في محاولة تطوير مؤسساتها ومرافقها وإدارتها، إلا أنه وفقاً للواقع المعاش في ليبيا فإن هذه الفئة من الموظفين المحالين وعقب أحداث ثورة ١٧ فبراير ٢٠١١ وما تبعها من أزمات سياسية وحروب جمدت كل ما يتعلق

(١) المادة ١٦٧ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحته التنفيذية ليبيا.

(٢) المادة ١٦٨ من القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ بشأن علاقات العمل ولوائحته التنفيذية ليبيا.

بحلحلة مشاكلهم والاهتمام بهم وتسوية أوضاعهم والتي من غير المعقول أن يتم صرف مرتبات لا ترقى إلى أن تسمى مرتبات في ظل التطورات الاقتصادية في السنوات الأخيرة وإهمال السلطات العليا في الدولة وعدم طرح حلول ناجحة تصل بهذه المشكلة إلى بر الأمان.

فاستمرارية بقاء الحال على ما هو عليه بالنسبة للمحاليين تحت الطلب لا يمكن بيبقى على حاله بل حدد وربطه بضرورة إيجاد وظيفة مساوية لدرجته الوظيفية سواء كانت مساوية إلى وظيفته السابقة أو مماثلة لها في نفس وحدته الإدارية أو وحدة إدارية أخرى أو إحدى الشركات الوطنية بقرار صادر من رئاسة الوزراء وفقاً لنص المادة ١٦٩<sup>(١)</sup>؛ من قانون علاقات العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، إلا أن الجهة مصدرة القرار لم تلتزم بما جاء في المادة ١٦٩ إنما تجاوزتها لحد إصدار اللجنة الشعبية العامة سابقاً قرارها رقم ٤٣٩ لسنة ٢٠٠٩ والصادر بتاريخ ١٠/١٠/٢٠٠٩ والذي بمقتضاه إحالة عدد ٢٦٥٣٥ موظف وتنسيبهم إلى قطاع الأمن سابقاً وزارة الداخلية حالياً والتي بدورها لم تستند من هذا الكم الهائل إلا بما لا يتجاوز ٣٠% من الإجمالي المنسب والباقي بقي محسوباً على وزارة الداخلية بدون أي تحرك أو إعادة تنسيب.

وعطفاً على ما سبق توضيحه فإن تأمين البطالة المنصوص عليها في القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ في جمهورية مصر العربية والإحالة تحت تصرف الخدمة الذي نص عليه قانون علاقات العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ انقفاً على كفالة أغلب الحقوق والمزايا وتوفير حماية قانونية للموظفين والعمال من الانعكاسات الخطيرة من التحول والمتمثل في الخصخصة إلا أن هذه القوانين ينقصها بعض التدقيق في بعض المواد التي تحتاج التعديل والتغيير لكي تتماشى مع التطورات الاقتصادية وغلواء الأسعار وضيق العيش الذي يترتب عليه انحراف في سلوكيات الأفراد.

ويري الباحث ضرورة حث المشرع الليبي في إيجاد الحلول الناجعة بنص قوانين تزيد من حماية هذه الفئة من حيث الاستمرار في صرف مرتباتهم واستمرارية صرفها بانتظام وبدون انقطاع وتحمل الدولة تبعات سياستها الخاطئة.

(١) ينظر إلى المادة ١٦٩ من قانون علاقات العمل ولوائحه التنفيذية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ في ليبيا.

## الغصن الثاني :- سبل معالجة العمالة الزائدة في إطار برنامج الخصخصة

كما وضحنا سابقاً وما نتج من تطبيق النظام الاشتراكي في حقبة الستينات، الأمر الذي ألزم الحكومات بسياسة التوظيف الكامل وتعيين الخريجين لكل من هو راغب في العمل، مما أدى إلى خلق ظاهرة البطالة المقنعة داخل مختلف قطاعات الدولة، الأمر الذي أثقل كاهل الدولة المتبينة للنظام الاشتراكي.

فانتهاج سياسة الخصخصة واعتبارها أسلوباً للإصلاح والرفع من المستوى الاقتصادي للدولة أثار العديد من التحديات والسلبيات التي قد تشوبه، فالتوجه إلى تطبيق سياسة الخصخصة في بيئة غير مستقرة وغير مواتية لإنعدام الفعالية والشفافية والتنافس الحر، فضلاً عن ذلك البيروقراطية الإدارية واستشراء الفساد الإداري الذي عمل عرقلة حزمة الإصلاحات التي واكبت سياسة الخصخصة، كل ذلك أدى إلى ظهور نتائج عكسية انعكست على العمل بسياسة الخصخصة، الأمر الذي أدى إلى تخفيض العمالة.

فمشكلة تخفيض العمالة الزائدة التي تثيرها الخصخصة من أكبر المشاكل التي يحسب لها، فنظراً لعدم حاجة القطاع الخاص لكل هذه الأعداد التي تتكدس في المشاريع العامة المراد خصصتها، سواء كانت لاعتبارات اقتصادية وسياسية واجتماعية، واستحالة فرضها على القطاع الخاص الذي تحركه الاعتبارات الربحية والتقليل من المصاريف، الأمر الذي يؤثر سلباً على العمالة واستبدالها بعمالة أمهر ذات كفاءة وأرخص مادياً تتماشى مع أهداف هذا القطاع.

ومن هذا المنطلق فقد برز الدور القانوني لحماية هذه الطبقة من خلال تنبيه بعض الوسائل في هذا الصدد مثل تأمين البطالة وإنشاء صناديق تهدف إلى الحد من البطالة ومعالجتها ودعم العمالة الزائدة وإيجاد حلول منطقية لمعالجة الآثار المترتبة على الخصخصة لحماية العمال، كالمعاش المبكر وتفعيل برنامج التدريب والتطوير: كرفع الكفاءة المهنية ودعم وتنمية المشروعات الصغيرة والعمل على تفعيل دور النقابات العمالية وتطوير برنامج البيع للعاملين.

وإنطلاقاً مما سبق ذكره نوضح السبل الكفيلة لمعالجة العمالة الزائدة الناتجة عن برنامج  
الخصخصة في الآتي: -

### بند ١ / التقاعد المبكر:

تعد الإحالة إلى التقاعد المبكر من أهم الحلول لعلاج آثار إنعكاسات سياسة الخصخصة، فمصطلح  
التقاعد بصفة عامة يُعدُّ نقطة تحول مهمة في حياة الإنسان لأنه يعد المؤشر الاجتماعي الرئيسي على  
تحول الإنسان من طور منتصف العمر إلى مرحلة الشيخوخة تماماً، كما كان العمل هو المؤشر  
الاجتماعي الحاسم في انتقال الإنسان إلى مرحلة الرشد<sup>(١)</sup>.

إلا أن أغلب المشرعين انفقوا على أن هناك فرقاً بين التقاعد المبكر أو المعاش المبكر  
والاستقالة، فالعامل أو الموظف في الحالة الأخيرة لا يستحق أي حقوق جراء الاستقالة، أما في حالة  
لجوءه إلى التقاعد المبكر فإنه يستحق حقوقه التأمينية بغض النظر عما إذا كانت هذه الحقوق كاملة  
أو منقوصة حسب كل قانون يحدد ذلك، فاستخدام الحكومات لمثل هذه الوسيلة التي يمكن من خلالها  
معالجة المشكلة التخلي عن العمالة والفائضة أو الزائدة وتعويضهم عن فقدان وظائفهم في ظل  
التوجه إلى الخصخصة ما هو إلا أحد الآثار المترتبة عن الخصخصة وإحدى السبل المعالجة لهذه  
الآثار.

فقد أقرت منظمة العمل الدولية ذلك في المادة ٢١ من التوجيه رقم ١٦٦ الصادر في ٢٢  
يونيو لسنة ١٩٨٢<sup>(٢)</sup>؛ والخاصة بضرورة لجوء الأنظمة التشريعية في الدول الأعضاء فيها إلى ما  
يعرف بنظام التقاعد المبكر، وذلك على اعتبار أنه أحد السبل التي تحد من الآثار الاجتماعية السلبية  
لفقد دخل العمل، بشرط أن يتم بموافقة العمال على تطبيق أحكامه عليهم.  
إذا فما هو التقاعد المبكر؟

تعددت التعريفات الخاصة بمفهوم التقاعد المبكر ويمكن بيانها على النحو الآتي: -

(١) سناء الخولي: الأسرة والمجتمع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٢٦٨.

(٢) موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الانترنت: <http://www.lio.org.com>. تاريخ الاطلاع في

٢٠٢٣/١/١١.

فالمعاش المبكر هو إنهاء عقد العمل بين صاحب العمل والعامل برغبة الطرفين للوصول إلى عدد عمالة أقل يحقق بعض الربح من خلال التوفير الناشئ للتخلص من أعباء الأجر وتكلفة العمل الزائدة<sup>(٣)</sup>.

كما عُرف بأنه الاستغناء عن العامل وتقاعده عن العمل قبل سن الستين وهي السن الطبيعية للمعاش وحرمانه من جميع مستحقاته من علاوات ومكافآت، وذلك نتيجة خصخصة المؤسسة أو الشركة أو استغنائها عن هؤلاء العمال<sup>(٤)</sup>.

كما عُرف أيضاً بأنه عملية اجتماعية تتضمن تخلي الفرد (اختيارياً أو إجبارياً) عن عمل ظل يقوم به معظم حياته المهنية وبالتالي انسحابه من القوى العاملة في المجتمع وتحوله إلى الاعتماد جزئياً على الأقل على نظام معين للكفالة المادية هو نظام التأمين الاجتماعي حتى يحل المعاش محل الأجر<sup>(٥)</sup>.

ومن خلال ما تقدم توضيحه من المفاهيم السابقة يري الباحث أن مفهوم التقاعد المبكر الاختياري (هو عبارة عن ظاهرة إدارية تتمثل في خروج الفرد من العمل اختيارياً بمليء إرادته في وقت مبكر من عمره الوظيفي قبل الوصول إلى السن المنصوص عليها قانوناً لوجوب التقاعد وذلك نظراً لأسباب وظروف معينة تخص الموظف أو العامل).

واستنتاجاً بما ذكره فإن التقاعد المبكر الاختياري هو التوقف النهائي عن الاستمرار في النشاط المهني قبل بلوغ سن التقاعد المنصوص عليها قانوناً، الأمر الذي أعطي نوعاً من المرونة على تحديد سن التقاعد، كما أنه يكسب العامل أو الموظف مركزاً قانونياً أفضل من مركز العاطلين عن العمل وأقرب إلى التقاعد، ويمثل الرضا عنصراً أساسياً في نظام التقاعد المبكر أي أنه ليس نطاقاً قسرياً وهذا ما أكدت عليه منظمة العمل الدولية في مؤتمرها العام في التوصية رقم ١٦ لسنة

---

(٣) د. دينا عبد المنعم راضي: المعاش المبكر، هل هو الجاني أو المجني عليه، مجلة العمل، العدد ٤٧٥، ديسمبر ٢٠٠٣، ص ٢٤.

(٤) عماد حمدي داوود: مشكلات أصحاب المعاش المبكر ودور الخدمة الاجتماعية في مواجهتها، دراسة تطبيقية على شركات مضارب كفر الشيخ، مجلة القاهرة للخدمة الاجتماعية، العدد الخامس عشر، الجزء الثالث، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨١.

(٥) فؤاد أبو حطب؛ أمال صادق: نمو الإنسان من مرحلة الجنين إلى مرحلة المسنين، ط٤، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٩٥، ص ٥٨٢.

١٩٨٢ والتي تطرقنا إلى ذكرها سالفاً، وذلك للحد من ضخامة الآثار الاجتماعية والسلبية لل صعوبات الاقتصادية استلزمت توفير ضمانات مائة للدخل في هذه الحالة وأن يترك مجالاً للاختيار<sup>(٦)</sup>.  
فالإحالة إلى المعاش المبكر حسب ما ورد في التشريع المصري للعاملين بشركات قطاع الأعمال العام قد نصّ عليه قانون قطاع الأعمال العام في مصر في مواد تشجيعاً للعمالة على الترك الاختياري للعمل، والحصول على كافة المستحقات القانونية والتأمينية.  
فالعمالة الزائدة تمثل عائقاً أمام الإنتاج في ظل التوجه إلى الخصخصة سواء كانت هذه الخصخصة كلية أو جزئية.

إلا أن هناك مبررات عديدة لتطبيق التقاعد المبكر ومنها مبررات اقتصادية وإدارية وقانونية واجتماعية، التي تحتم على الدولة ضرورة التطبيق، الأمر الذي أعطي لبعض الشركات إلى اللجوء إلى اتخاذ بعض الإجراءات من جانبها لمنح بعض العاملين مزايا مالية، مقابل ترك العمل تحت مسمى "تحفيز" ومن هذه الشركات، الشركة المصرية العامة لورش الري الترسانة وقد صورت كثير من الشركات للعمال، أن الإحالة إلى المعاش، أصبحت أمراً محتوماً، وأنه من الأفضل لهم الإسراع بطلبه، للاستفادة من المبالغ التي ستمنح لكل منهم إذ قد لا تتوافر لهم هذه الفرصة مرة أخرى<sup>(٧)</sup>.  
وقد قامت بالفعل العديد من شركات قطاع الأعمال، بتنفيذ نظام المعاش المبكر على عدد كبير من العاملين لديها، وفقاً لقواعد تطبيق نظام المعاش المبكر الاختياري.

وفي نفس السياق نص قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٠٧م بشأن إنشاء صندوق تصفية الشركات العامة والأجهزة المنحلة في المادة ٣ منه فقرة (ز) والتي عالجت فيها فائض العمالة بالأجهزة والشركات العامة ونصت على (معالجة فائض العمالة بالأجهزة والشركات العامة المنحلة والوحدات الاقتصادية المستهدفة بنشاط الصندوق، وذلك بالتنسيق مع اللجنة الشعبية

(٦) د. عزت عبد الله البندراوى: قضايا عالمية في عالم متغير، مطبعة الجامعة العمالية، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٥١.

(٧) حسن عطيه جحي: التجربة المصرية في الخصخصة وتأثيرها على علاقات العمل، مرجع سابق، ص ٢٤٤،

العامة للقوى العاملة والتدريب والتشغيل وإعمال مبدأ اختيار التقاعد أو إعادة التسيب إلى جهات أخرى أو تملك بعض الأصول لها<sup>(٨)</sup>.

ويأتي هذا القرار المشار إليه في سلسلة مجموعة من القرارات التمهيدية لتنفيذ عملية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص إلا أن السلطة صاحبة القرار في هذه الفترة اتخذت موقف يعتريه نوع من الخجل للإفصاح على نيتها من هذا التحول والتخلي عن فكرة الاشتراكية وأهدافها التي نادى بها طوال الأربع عقود.

وكذلك السلطات المختصة جانبت الصواب عند إصدار هذه القرارات فلم تضع حلاً جذرياً لحماية حقوق العمال والموظفين الذين تم خصخصة جهات أعمالهم فكان عليها لزاماً إصدار قانون أو قرار تجمع فيه كل هذه القرارات المقصود بها حماية العمال من ناحية التقاعد المبكر.

حيث نري ومن باب أولي أن تتم معالجة العمالة الزائدة وفقاً لنظام التقاعد المبكر بالتنسيق مع هيئة الضمان الاجتماعي ووزارة العمل ورئاسة الوزراء لرفع مشروع قانون مؤقت محدد المدة للبرلمان ينص فيه (يجوز الإحالة على التقاعد المبكر بناء على طلب صاحب الشأن من من تجاوزت مدة خدمته عشرون عاماً من تاريخ التعيين أو التعاقد أيهما أسبق؛ مع تسوية مرتبه لآخر سنة في استمراره لوظيفته في مرتبه الضماني وترقيته للدرجة الوظيفية التالية مع الاستمرار في الاستقطاعات المقررة قانوناً).

ويجوز كذلك استثناء هذا القانون من نظام قانون الضمان الاجتماعي وتتم معاملة المستهدفين منه بطريقة استثنائية كأن يكون الخصم من المرتب لا يتجاوز ٢٠% من إجمالي المرتب لصالح هيئة الضمان الاجتماعي في ليبيا.

وإنطلاقاً من هذا الرأي نري أنه في حالة العمل بنص هذه المادة بعد تعديله وعرضه نكون قد أسهمنا في تخفيض نسبة العمالة الزائدة سواء كانت مستهدفة بالخصخصة أو غير ذلك والتقليل من حجم فائض الملاك الوظيفي للدولة.

وكذلك يجب أن يحدد العمل بهذا القانون على سبيل المثال لا الحصر أن يكون لمدة تسعة أشهر غير قابلة للتمديد، وتقيد هذه الفترة كإعطاء نوع من الجدية والناضباط في تطبيق هذا القانون.

<sup>(٨)</sup> قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٠٧ بشأن إنشاء صندوق تصفية الشركات العامة والأجهزة المنحلة.

## بند ٢/ التدريب التحويلي:

إن تبنى سياسة الخصخصة أحدث تحولاً اقتصادياً جديداً على مستوى العالم، الأمر الذي انعكس سلباً على القوى العاملة بالمشروعات العامة، مما ينجم عنه تسريح عدد كبير من العمال ودفع البعض الآخر إلى التوجه نحو التقاعد المبكر، ولمواجهة هذه المشكلة لابد من البحث عن البدائل الملائمة لتجنب الآثار السلبية للخصخصة والتخفيف على هذه الطبقة من هاجس فقدان أعمالهم وفقدان أجرهم.

ومن خلال الدراسات والتجارب الدولية وتوصيات منظمة العمل الدولية وجود عدة خيارات لمواجهة آثار هذه السياسة، ومن هذه الخيارات تدريب العمالة الفائضة على أعمال ومهن جديدة مطلوبة في أعمال بديلة من خلال التدريب التحويلي الذي يتركز على المهن المطلوبة في سوق العمل<sup>(٩)</sup>.

فالتدريب التحويلي كما عُرِف بأنه عملية منظمة ومخططة مستمرة محورها الفرد، وتهدف إلى إحداث تغيرات محددة سلوكية و مهارية وفنية وذهنية لمقابلة احتياجات حالية أو مستقبلية يتطلبها لصالح العمل الذي يؤديه الفرد<sup>(١٠)</sup>.

وعُرِف كذلك بأنه إعادة تحويل فئة مؤهلة مسبقاً لوظائف بها فائض في العاملين وليس لها أعمال محددة لتصبح قادرة على ممارسة مهنة أخرى تتطلبها العملية التعليمية، حيث يكتسب المتدرب معارف ومهارات في مجال أو تخصص آخر يمكنه من أداء أعباء التخصص الجديد<sup>(١١)</sup>.

وبذلك فالتدريب التحويلي هو عملية تعلم تخططها الدولة للعمالة الزائدة عن حاجات السوق بهدف إحداث تغيرات محددة في قدراتهم، ومن ثم تمكينهم من اكتساب معارف ومهارات وخبرات تؤهلهم للقيام بأعمال أو وظائف جديدة تعاني الدولة أو سوق العمل نقصاً فيها<sup>(١٢)</sup>.

(٩) إيهاب سلام: العمالة وفرص العمل، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٢٨، سبتمبر ١٩٩٨، ص ٤٤.

(١٠) د. محمد عبد الرحمن الشناوي: التدريب الإداري والتنمية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٢٠هـ، ص ٨٣.

(١١) محمد عبد الجواد عبد المولي: استراتيجية التدريب التحويلي لتوفير العمالة الفنية وأثره على كفاءة الأداء الكلي للمنظومة، دراسة ميدانية مقارنة في قطاع الحديد والصلب المصري والصيني، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، الإسماعيلية، المجلد ١١، ٢٠٢٠، ص ١٣٢٨.

(١٢) د. بقة عبدالحفيظ: الحماية القانونية للعامل في ظل الخصخصة والتسريح الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١٣، ص ١١٤.

ووفقاً لهذا التعريف الذي نؤيده بمعناه الواسع والواضح والأكثر شمولية وتتسق وتوضيحا للأهداف المرجوة من وصف التدريب التحويلي، والذي في ثناياه يشير إلى تحسين المهارات التي تبدو ضرورية لتحقيق الأهداف التطويرية والتي بدورها تساعد على تطوير القوى العاملة وإخراجها من حلقة الخوف والقلق والإحباط التي تنشأ نتيجة تنفيذ برنامج التخصصية. ومن خلال التعريفات المنبثقة من دراسات سابقة لأنظمة عالمية تبنت سياسة التخصصية، لاحظنا أن اتباع أسلوب التدريب التحويلي حظي باهتمام كبير من أصحاب القرار، وذلك لضمان استمرار علاقة العمل وكذلك كأداة لكفالة الاستقرار القانوني.

فقد أولي المشرع الفرنسي عناية كبيرة للتدريب وإعادة التأهيل في مواجهة تلك المشكلة ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، وتكافئه جهود كل من الدولة وأصحاب الأعمال بحثاً عن الوسائل التي تكفل قدرة العمالة على التكيف مع ما يلحق وسائل الإنتاج وأساليبه الغنية من تطور اقتصادي وتقني، فالنخبط لعملية التدريب والانتقالي والتحول المهني يشارك كل الأطراف في تحمل أعبائها<sup>(١٣)</sup>.

وقد طبقت فرنسا وبشكل واسع هذا النمط عن طريق التمويل الحكومي اللامركزي بمنح السلطات المحلية مسئولية الإشراف على التدريب الميداني وتحويله، وتتم عملية التخطيط والتنسيق على مستوي المناطق والمقاطعات، وهناك مصدران رئيسيان لتمويل برامج التدريب، أولهما المخصصات الحكومية لذي إدارات العمل والتوظيف والتدريب المهني، وثانيهما الضرائب المحلية التي تجني على مستوي المقاطعات<sup>(١٤)</sup>.

ففي ليبيا فإن الوظائف العامة يتم تنظيمها عن طريق هيكلية إدارية تحدد الوظائف التي يتم من خلالها أداء الوظائف العامة، وهو ما يعرف بالملك الوظيفي، وهو ما نص عليه القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م بشأن علاقات العمل الليبي الذي حدد الجهة المختصة بتحديد الملاكات الوظيفية<sup>(١٥)</sup>.

---

(١٣) حسن عبد الرحمن قدوس: فقد الدخل كأثر لإنهاء علاقة العمل بين ضرورات التعويض وكيفية القضاء على أسبابه، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، بدون سنة نشر، ص ٢٣٤.

(١٤) د. أمل عبد الرحمن إبراهيم الهاشمي: التنظيم القانوني للوظيفة العامة في ظل سياسة التخصصية "دراسة مقارنة" المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢، ص ٢٣٤.

(١٥) د. محفوظ علي تواتي، محمد علي الزليطني: انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، دار الفضل للنشر والطباعة، بنغازي، ط ٣، ٢٠٢٠، ص ١٣٠.

حيث أن المشرع الليبي وفقاً لقانون علاقات العمل ربط حالة إحالة الموظفين الذين تُلغى وظائفهم (تحت تصرف الخدمة بضرورة الانخراط في برامج تدريبية تؤهله للعمل في وظائف ومهن أخرى، وهذا ما أجازته في المادة (١٧٠) من قانون علاقات العمل ونصت في فحواها (يلزم الموظفون المحالون تحت التصرف بالانخراط في برامج التدريب والتأهيل التي تعدها الجهات المختصة بغرض المساهمة في إعادة تأهيلهم للعمل في وظائف ومهن أخرى تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم ومهاراتهم الوظيفية<sup>(١٦)</sup>)؛ فلمحالين تحت تصرف الخدمة يجوز أن تتم إعادتهم إلى وظائفهم الأصلية وكذلك إعادة تنسيبهم إلى أي وظيفة أخرى في ذات وحدته الإدارية أو أي وحدة إدارية أخرى أو حتى إحدى شركات القطاع العام.

فاهتمام الحكومة الليبية بتنفيذ برامج إعادة التدريب والتدريب التأهيلي في إطار إعادة إدماج القوى العاملة الزائدة عن حاجة الشركات والمرافق العامة في ضوء التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص في ضمن خطة دعم وتعزيز العملية التدريبية التأهيلية وتطوير القدرات عن طريق إنشاء مراكز تدريبية مهنية خاصة برفع الكفاءات التي أسست تحت مسمى (مراكز رفع الكفاءة المهنية) تابعة لوزارة العمل وتحت إشرافها مالياً وإدارياً والتي بدورها تعمل على رفع القدرات للمتدربين وتأهيلهم في التخصصات الرائجة في سوق العمل، الليبي تحت إشراف طاقم تدريب متمكن.

فالاستراتيجية التي اتبعتها وزارة العمل الليبية فيما يتعلق بالتدريب التحويلي ولما لها من ارتباط وثيق بالتدريب المهني والذي فتح مجالات عديدة أمام المتدرب الذي لم تساعده وظيفته أو عمله لأن تتجاوز مع متطلبات سوق العمل أو حدث تغيير غير متوقع في مركزه العمالي أو الوظيفي، لذلك انتقل إلى مهنة أخرى تكون مطلوبة في سوق العمل، ووفقاً لهذه السياسة المتبعة من قبل مراكز رفع الكفاءة المهنية والتي أوصلتنا إلى نتائج قللت من تقادم حجم البطالة تمثله في الآتي:-

- ١-تحويل العمالة الفنية من تخصصات راکدة غير مطلوبة إلى تخصصات مطلوبة بالفعل مما يتسابق عليها سوق العمل الذي يحتاج إلى مهارات فنية معينة.

- ٢-تحويل العمالة الحاصلة على مؤهلات علمية، من تخصصات يزاحم عليها الخريجون إلى تخصصات مطلوبة لا يمارسها إلا القلة.

(١٦) المادة ١٧٠ من قانون علاقات العمل الليبي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠.

أما في مصر فلم يختلف الأمر كثيراً عما هو عليه في ليبيا، فقد أولت الحكومة المصرية اهتماماً كبيراً بإعادة التأهيل والتدريب وحسبما نص عليه المشرع المصري في قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في مادته ١٣٢ من أهمية التدريب بأن يشكل مجلس أعلى لتنمية الموارد البشرية ويصدر بتحديد اختصاصاته ونظام العمل به قرار من رئيس الجمهورية، يتولى رسم السياسة القومية للتخطيط البشري<sup>(١٧)</sup>.

وكذلك الحال بإنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية والصادر بالقرار الجمهوري رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١م كشبكة أمان اجتماعي واقتصادي تسهم في محاربة البطالة والتخفيف من حدة الفقر ويقوم كذلك على تطوير القدرات البشرية، عن طريق تقديم حزم متكاملة من البرامج التدريبية في المجالات الفنية والإدارية، بحيث يصبح الشاب قادراً على إيجاد عمل مناسب في سوق العمل<sup>(١٨)</sup>.

ووفقاً إلي هذه الاستراتيجية اتجه الصندوق إلى إعطاء دفعة قوية لنظام التدريب على جميع المستويات بعد أن أثبتت الدراسات التي قام بها بما تضمنها من نجاح في تجربته مع شركة ترسانة الإسكندرية في مجال التدريب التحويلي فعلى الرغم من تعدد الجهات المعنية بتنمية الموارد البشرية في مصر والتي تحاول كل منها بذل المزيد من الجهد والعطاء للارتقاء بمستوي التدريب لمواكبة مسيرة الإصلاح الاقتصادي، فإن الاستفادة القصوى من الموارد البشرية المتاحة مازالت محدودة<sup>(١٩)</sup>.

فقيام الصندوق ممثلاً في برنامج التشغيل والتدريب التحويلي بتدريب الشباب الخريجين على الأساليب المختلفة للبحث عن الوظائف وإكسابهم المهارات التي يتطلبها سوق العمل، ويطرح نموذجاً لنوادي البحث عن العمل حيث يهدف هذا النموذج إلى تنمية مهارات الشباب على التوظيف من خلال تطبيق برنامج تدريبي يستغرق ثلاثة أسابيع يتلقى فيها الشباب تدريباً عملياً متخصصاً على أيدي الخبراء لمساعدتهم على التعرف مهاراتهم وسماتهم الشخصية التي يمكن ترويحها لدي أصحاب

---

(١٧) د. أمل عبدالرحمن إبراهيم الهاشمي: التنظيم القانوني للوظيفة العامة في ظل سياسات الخصخصة، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(١٨) حسن عطيه حجي: التجربة المصرية في الخصخصة وتأثيرها على علاقات العمل، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

(١٩) حسن عطيه حجي: المرجع نفسه، ص ٢٦٤.

الأعمال ثم تدريبهم على مهارات التوظيف التي تشمل تحديد المسار الوظيفي وأساليب البحث عن عمل<sup>(٢٠)</sup>.

وعلى الرغم من توافق الخطوات والأهداف في كل من ليبيا ومصر فإن محدودية النجاح مازالت مستمرة وافتقادها للاستمرارية والتطوير ويقف ذلك الاستنقاص من ثقافة إعادة التدريب والتأهيل وتقويم القدرات للأفراد والاعتماد الكلية على ثقافة الاستمرارية دون التطوير.

حيث نري وانطلاقاً من الطرح السابق ضرورة أن يكون اختصاص التدريب وإعادة التدريب والتدريب التحويلي اختصاصاً أصيلاً لوزارة العمل والتأهيل ضمن قاعدة بيانات موحدة تحت إشرافها لاحتواء من هم تنطبق عليهم صفة تحت تصرف الخدمة وفقاً لقانون علاقات العمل في ليبيا واستحداث إدارة عامة تابعة لهذه الوزارة تهتم بوضع استراتيجية معينة لإعادة تدريبهم سواء للعمل في القطاعات الأخرى أو للعمل في القطاع الخاص على أن يكون هؤلاء المتدربين تحت التجربة لفترة تسعة أشهر لضمان الاستفادة منهم ونجاح فكرة تدريبهم، وفي حالة كانت النتائج عكسية يتم إحالتهم للتقاعد المبكر.

### تعقيب:

في ضوء ما تم طرحه من تدابير قانونية على مستوى مصر وليبيا في مجال معالجة السياسات السلبية لتطبيق الخصخصة في تأثيرها على حقوق العمال بالقطاع العام، من تقاعد مبكر وتدريب تحويلي، إلا أن الباحث يقترح الآتي كي يتحقق نجاح التدابير المتخذة للحفاظ على حقوق العاملين.

---

(٢٠) د. إبراهيم عبدالهادي المليجي: برامج التغيير الهيكلي والإصلاح الاقتصادي، رؤية تحليلية نقدية لتجارب الخصخصة، محلياً ودولياً، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٩٨.

فلكي يتم تلافي الآثار السلبية للخصخصة على سوق العمل والعمالة، فلا بد من إعادة تنظيم الضمانات الوقائية لسوق العمل الذي يفقد في ظل الخصخصة أطره المؤسسية حيث:

أ- أن الأجور سوف تتراجع.

ب- أن أشكال التوظيف سوف تتحاز إلى العمالة المؤقتة ويترتب على هذين العنصرين حدوث اضطرابات اجتماعية سوف تشهدها المجتمعات المتقدمة أو النامية على حد سواء.

ومن هنا فلا بد أن تتوافر الضمانات التي تحمي العمالة من سلبات الخصخصة من نحو السعي إلى تحقيق شراكة فاعلة بين العمل ورأس المال، بأن تمتلك العمالة حصة في رأس المال من أسهم الشركات المباعة، ويمكن تمويل قيمة الأسهم عن طريق قروض من مؤسسة حكومية أو غير حكومية بغية تحقيق ولاء العمال للمؤسسة، وزيادة إنتاجيتهم التي يترتب عليها زيادة ربحية هذه المؤسسة ومن ثم سوف ينسحب هذا بطبيعة الحال على زيادة دخل العمال مما يخفف من حدة الاحتجاج الاجتماعي حال الاستغناء عن هذه العمالة.

## الخاتمة

ختاماً لما تم دراسته في موضوعنا المشار إليه والمعنون بالخصخصة وأثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام وسبل معالجتها و لما لهذا الموضوع من تأثيرات سواء بالإيجاب أو السلب علي الحكومات أو الافراد العاملين داخل المرافق و المنشأة التي تأثرت بهذا التحول ، و الذي يعد فيه فقد الدخل و فقد الوظيفة أحد أكبر الآثار السلبية المترتبة علي انتهاج سياسة الخصخصة للدول التي مارست هذا النوع من التحول ، و كذلك إيجاد الحلول و البدائل للعاملين و الموظفين الذين

فقدوا أعمالهم و مرتباتهم جراء هذا التوجه، و محاولة وضع آراء قد تساهم في استدرارك الأخطاء السابقة لفكرة الخصخصة ، و منع الوقوع فيها مستقبلاً. وفي ختام بحثنا هذا توصلنا الي جملة من النتائج، نعرضها على النحو التالي:

### أولاً: النتائج:

1. يعد اتباع أسلوب الخصخصة سياسة اقتصادية ناجحة في حال القيام بتنفيذها وفقا لإجراءات صحيحة ومثالية، الا أن لها آثار اجتماعية مهمة انعكست هذه الاثار على أهم شيء في حياة الانسان والمتمثل فقد حقة في العمل الذي ترتب عليه فقد حقه في المرتب الامر الذي عمق مشكلة البطالة وإعادة إحيائها من جديد.
2. بالرغم من تعقيد الإجراءات الإدارية داخل المؤسسات الضمانية، فإن المؤسسات الضمانية سواء في ليبيا المتمثلة في (صندوق الضمان الاجتماعي)، و (التأمينات الاجتماعية) في مصر كان لها دورا مهماً في معالجة الاثار السلبية المتمثلة في البطالة عن طريق معالجة المعاش المبكر.
3. بالرغم من وجود حزمة لا باس بها من القوانين والقرارات واللوائح التي تأكد علي انتهاج سياسة الخصخصة و تدعم حقوق العامل والموظف على حد سواء، الا انها تفتقر إلى تنفيذها والاجتهاد على تنفيذها والعمل بها علي أرض الواقع.
4. تحقيق شراكة فاعلة بين سوق العمل (العمال) ورأس المال من خلال السعي نحو امتلاك العمال لحصة من رأس المال، مع إزالة المعوقات التي تحول دون تحقق هذا الأمر من خلال قروض ميسرة تمنحها جهات حكومية أو غير حكومية للعمال. لأن ذلك الأمر سوف يحقق ولاء العمال للمؤسسة التي يعملون بها ويشاركون في جني أرباحها!.

### ثانياً: التوصيات:

1. لضمان نجاح فكرة الخصخصة نري ضرورة إجراء دراسات ميدانية على الشركات و المؤسسات المعروضة للخصخصة و التركيز علي التقييم السليم لها لغرض البيع سواء كلي اوجزئ و كذلك تحديد حجم العمالة الفائضة وذلك بعد استبعاد طالبي المعاش المبكر والمتوجهين للتدريب التحويلي، مع تحديد طرق واضحة المعالم للتصرف فيهم وفقا لخطة زمنية تتوافق مع برنامج الخصخصة.

٢. ربط مخرجات التعليم باحتياجات الدولة من القوي العاملة وإعادة النظر في مؤسسات التعليم المهني والفني مع التركيز والاهتمام بمراكز إعادة التأهيل والتدريب.
٣. إعادة النظر في قوانين الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية بما يتناسب مع التحول القائم في الدولة.
٤. العمل على وضع الية تعمل وفق قاعدة قانونية محدثة لحلحلة مشكلة الموظفين المحالين تحت التصرف وكذلك العاملين التابعين للشركات المتعثرة والمنحلة في ليبيا.
٥. العمل على ادماج القطاع الخاص مع الدولة في دعم التدريب التحويلي وإعادة التأهيل للعمالة والباحثين عن العمل وإلزام شركات القطاع الخاص بتدريب هذه الفئة.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع العامة:

١. إبراهيم عبد الهادي المليجي: برامج التغير الهيكلي والإصلاح الاقتصادي، رؤية تحليلية نقدية لتجارب الخصخصة، محلياً ودولياً، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦.
٢. أحمد حسين البرعي: الوسيط في القانون الاجتماعي، الجزء الأول، عقد العمل الفردي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٣. أمل عبد الرحمن إبراهيم الهاشمي: التنظيم القانوني للوظيفة العامة في ظل سياسة الخصخصة "دراسة مقارنة" المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢.
٤. جلال محمد إبراهيم؛ د. عبد العزيز المرسي حمودة؛ د. فاطمة محمد الرزاز: شرح قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، مطبعة الأسماك، القاهرة، ٢٠٠٠.
٥. جمال زكي: عقد العمل في القانون المصري، ط٢، مطابع الهيئة المصرية للكتاب.
٦. جوزيف بادورس: القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي القانونية، ٢٠٠٦.
٧. رأفت أحمد محمد حماد: الوسيط في شرح قانون العمل، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٨. رمزي زكي: في ودائع القرن العشرين، تأملات اقتصادية في هموم مصرية وعالمية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠.
٩. سناء الخولي: الأسرة والمجتمع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢.
١٠. سورة هود
١١. عبد الفتاح مراد: موسوعة قطاع الأعمال، دار الكتب والوثائق المصرية، بدون سنة نشر، ط١.
١٢. عزت عبد الله البندراوى: قضايا عالمية في عالم متغير، مطبعة الجامعة العمالية، بيروت، ١٩٩٨.
١٣. على عبد الرحيم الككلي: النظام القانوني للشركات المساهمة وفقاً لآخر تعديل في قانون النشاط التجاري رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٠، دراسة مقارنة، ألفا للوثائق، ٢٠٢١.
١٤. عماد حمدي داوود: مشكلات أصحاب المعاش المبكر ودور الخدمة الاجتماعية في مواجهتها، دراسة تطبيقية على شركات مضارب كفر الشيخ، مجلة القاهرة للخدمة الاجتماعية، العدد الخامس عشر، الجزء الثالث، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٥. عمر محمد البسيوني: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفضل للنشر والتوزيع، ٢٠١٣.
١٦. فاطمة الرزاز: دروس في قانون العمل، بدون دار نشر، ٢٠٠٠.
١٧. فؤاد أبو حطب؛ أمال صادق: نمو الإنسان من مرحلة الجنين إلى مرحلة المسنين، ط٤، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٩٥.

١٨. محمد عارف العظمت: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة، دار الحامد العربي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٤.

١٩. محمد عبد الرحمن الشناوي: التدريب الإداري والتنمية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٢٠هـ.

## ثانياً: المراجع المتخصصة:

١. أحمد حسين البرعي: التخصصية مشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٠٢، يوليو ١٩٩٦.
٢. أمل صديق غيفي: التخصصية في مصر توصيف وتقييم، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ط١، ٢٠٠٣.
٣. إيهاب الدسوقي: التخصصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
٤. إيهاب سلام: العمالة وفرص العمل، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد ١٢٨، سبتمبر ١٩٩٨.
٥. جمال أبو الفتوح محمد أبو الخير: أثر التخصصية على علاقة العمل "دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦،
٦. حبش محمد حبش: التخصصية وآثارها على حقوق العاملين بالقطاع العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٧. حسن عبد الرحمن قدوس: فقد الدخل كأثر لإنهاء علاقة العمل بين ضرورات التعويض وكيفية القضاء على أسبابه، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، بدون سنة نشر.
٨. حسن عطية حجي: التجربة المصرية في التخصصية وتأثيرها على علاقات العمل، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٩. الحسن محمد سباق: أثر التخصصية على حقوق العمال، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط، ٢٠٠٦.
١٠. ضياء مجيد: التخصصية والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، جامعة تيزي وزو، الجزائر، مؤسسة شباب الجامعة، ٢٠٠٥.

١١. فتحية إبراهيم عبده غنيم: أثر الخصخصة على النظام الضريبي في النظم المالية المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، ٢٠١٢.
١٢. محفوظ على تواتي؛ محمد على الزليتي: انتهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام، دار الفضل للنشر والطباعة، بنغازي، ط٣، ٢٠٢٠.
١٣. محمد بن جواد الخرس: مشروعات البنية التحتية من خلال نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
١٤. مني قاسم: الإصلاح الاقتصادي في مصر، دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩٨.
١٥. ميادة عبد القادر إسماعيل: التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٢١.

### ثالثا: الرسائل العلمية

#### الدكتوراه

١. أميرة صدقي: النظام القانوني للمشروع العام ودرجة أصالته "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة،
٢. أيمن عبد الرحيم محمد نايف: الإطار القانوني لخصخصة المشروعات العامة التجارية في القانون الليبي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، ٢٠٢١.
٣. بقة عبدالحفيظ: الحماية القانونية للعامل في ظل الخصخصة والتسريح الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر
٤. غالي كحل: استمرارية علاقة العمل وتغيير الوضعية القانونية للهيئة المستخدمة، أطروحة دكتوراه في القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعو وهران، الجزائر.
٥. محمد إبراهيم العوضي: فكرة الخصخصة ومدى توافقها مع الحماية الدستورية للمشروعات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنصورة، ٢٠١١.

#### الماجستير:

١. أماني أحمد منصور: التخصصية كوسيلة لعلاج ظاهرة الركود التضخمي في مصر، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ٢٠١٥.
٢. رافع الأمين الطاهر: نجاح تجربة الخصخصة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٩.
٣. نجاة حسن الخبولي: رؤية استراتيجية لإدارة التحول من القطاع العام الي القطاع الخاص في الجماهيرية (دراسة نظرية تطبيقية) رسالة ماجستير 'أكاديمية الدراسات العليا، جنزور، طرابلس، ٢٠٠٣.

#### **رابعاً: أبحاث منشورة في مجلات علمية**

١. احمد إبراهيم حامد: برنامج الخصخصة المصري نظرة تحليلية واستشراف المستقبل، مجلة الشروق للعلوم التجارية، العدد التاسع، مارس، ٢٠١٧.
٢. خالد عبد الحفيظ محمد حسن: الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد الكلي في البنيان الاقتصادي (الخصخصة نموذجاً)، جامعة وادي النيل، السودان، مجلة الدراسات الاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد ١، ٢٠٢٠.
٣. دينا عبد المنعم راضي: المعاش المبكر، هل هو الجاني أو المجني عليه، مجلة العمل، العدد ٤٧٥، ديسمبر ٢٠٠٣.
٤. سلوى فؤاد صابر: تأثير برنامج الخصخصة على اقتصاديات الدول العربية، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، العدد الثامن، يناير ٢٠١١.
٥. علي موسى الدليمي، سالمة عمر الزائدي: تجارب ودروس لمعالجة أوضاع العاملين عند خصخصة المنظمات الليبية، جامعة بنغازي، مجلة تفكر، ٢٠١٥.
٦. محمد إبراهيم طه السقا: تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد ٢٥، العدد ٢، ١٩٩٧.
٧. محمد عبد الجواد عبد المولي: استراتيجية التدريب التحويلي لتوفير العمالة الفنية وأثره على كفاءة الأداء الكلي للمنظومة، دراسة ميدانية مقارنة في قطاع الحديد والصلب المصري والصيني، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئة، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، الإسماعيلية، المجلد ١١، ٢٠٢٠.

٨. مليحه جبار عيد: دور الدولة في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصاديات النامية، مجلة المثني للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، مجموعة ٤، ٢٠١٤.
٩. مهدي إسماعيل الجزاف: تجارب دولية في الخصخصة، دروس من تجارب ماليزيا ونيوزيلاندا والمكسيك، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الثاني، جامعة الكويت، ١٩٩٦.
١٠. نزار ذياب عساف/مهندس. احمد عباس المحمودي: تجارب الخصخصة في بعض البلدان العربية وإمكانية التطبيق في الاقتصاد العراقي، كلية الإدارة والاقتصاد، الفالوجة، العراق.

## خامساً: القوانين والاحكام.

### القوانين:

١. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م.
٢. الدستور المصري لسنة ١٩٧١م.
٣. قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م مصر.
٤. القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨١م بشأن نظام المرتبات للعاملين الوطنيين في ليبيا.
٥. القانون رقم ١٨٤ لسنة ٢٠١٩م بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات في مصر.
٦. قانون علاقات العمل ولوائحه التنفيذية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠م ليبيا.
٧. قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م في مصر.

### القرارات:

٨. قرار اللجنة الشعبية العامة سابقاً رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٠٧م بشأن إنشاء صندوق تصفية الشركات العامة والأجهزة المنحلة.
٩. قرار مجلس الوزراء بشأن لائحة الموظفين بعقود رقم ٢١٧ لسنة ٢٠١٢م في ليبيا.
١٠. قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٥٦ لسنة ٢٠٠٣م بشأن إنشاء الشركة القابضة للمجتمعات العمرانية في مصر.

## الاحكام القضائية:

١. حكم محكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٦، حكم غير منشور.
٢. حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم ٦١٩٣ لسنة ٦٦ق، بتاريخ ١٥/٣/٢٠١٤. غير منشور.
٣. حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الحكم الصادر من الدائرة الأولى في الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٦٣ق، بتاريخ ٣٠/٣/٢٠١٠.
٤. فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ١٩٧٨ لسنة ٢٠٢٠ق - جلسة ٢٠٢٠/٩/١٢م.

## سادسا:- المواقع الالكترونية

١. [www.cbe.org/Arabic](http://www.cbe.org/Arabic)

٢. [www.jasj.COM](http://www.jasj.COM)

٣. [www.alhayat.com](http://www.alhayat.com)

## سابعاً:- المراجع الأجنبية

١. Aleksandr Shkolnikov ,etal,The prosperity papers#3:privatizing state-owned companies,no 403,June,2004
٢. Dieter BOS, Privatization: theoretical Treatment Oxford: Charendon Press, 1991
٣. ONU: Rapport: mondial sur la développement, de Boeck University Bruxelles, 2000.
٤. Pliszkiewicz (M), "Privatisation et droit social Fn Pologne", Rew. Inter. De. Droit économique, N3, 1992

## فهرس المحتويات

٥	المطلب الأول.....
٥	مفهوم الخصخصة ومبررات اللجوء إليها.....
٦	الفرع الأول.....
٦	تعريف الخصخصة ومبررات اللجوء إليها.....
١٥	الفرع الثاني.....
١٥	التجارب الدولية لتطبيق سياسة الخصخصة.....
٢٦	المطلب الثاني.....
٢٦	أثر الخصخصة على توازن علاقة العمل.....
٢٧	الفرع الأول.....
٢٧	الخصخصة وأثرها على المركز القانوني للعاملين بالمرافق العامة.....

٣٩	الفرع الثاني .....
٣٩	انعكاسات سياسة الخصخصة وسبل معالجتها .....
٤٠	العصن الأول :- مشكلة العمالة الزائدة .....
٤٦	العصن الثاني :- سبل معالجة العمالة الزائدة في إطار برنامج الخصخصة .....
٥٦	الخاتمة .....
٥٨	قائمة المراجع .....
٦٥	فهرس المحتويات .....