

The legal resultant that arising from privatization of
government
enterprises on the rights of workers
((Comparative study))
University of basrah, college of law and politics
Public law department of
As19oal@yahoo.com

الآثار القانونية الناتجة عن خصخصة المشروعات
م.م. أسيل عمر مسلم سلمان الخالد
جامعة البصرة- كلية القانون والسياسة

المختصرAbstract

This study focused on the definition of the concept of privatization of government enterprises and her legal mechanisms, and we have touched on the legal foundation for the privatization of government in Iraq , as well as the legal mechanisms which ends the ownership of the start of government enterprise and the mechanisms that doesn't end the ownership of state for government enterprise, in addition to the effect of privatization on the situation of staff in government enterprises and change the legal status after it is privatization so as to indicate workers rights and assurances in the government enterprise that liable to privatization, and prejudice punishment of workers' rights in government enterprises after it is privatization, it was reached to rang of results and recommendations legislation of special law for the privatization that detailing all criminal and regulatory matters and workers on legislation to organization rules to protect the rights and assurances of workers in government enterprises. **المختصر**

المختصر

أنصبت هذه الدراسة على التعريف بمفهوم خصخصة المشروعات الحكومية وآلياتها القانونية، وقد تم التطرق إلى الأساس القانوني لخصخصة المشروعات الحكومية في العراق، فضلاً عن الآليات القانونية التي تنهي ملكية الدولة لمشاريع القطاع العام والآليات التي لا تنهي ملكية الدولة لتلك المشاريع، فضلاً عن أثر الخصخصة على وضع العاملين في المشروعات الحكومية وتغيير مركزهم القانوني بعد خصصتها، وذلك ببيان حقوق العاملين وضماناتهم في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة، وجزاء الإخلال بحقوق العاملين في المشروعات الحكومية بعد خصصتها وذلك بتوضيح الجزاءات الإدارية والجنائية الناتجة عن الإخلال بحقوق العاملين في المشروعات الحكومية بعد خصصتها، وتم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ومن أهم التوصيات تشريع قانون خاص للخصخصة يفصل كل الأمور الجزائية والتنظيمية ويعمل على تقنين القواعد المنظمة لحماية حقوق العاملين في المشروعات الحكومية.

المقدمة

يعد مصطلح (الخصخصة) من المصطلحات المستحدثة نسبياً، يتم من خلاله نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إذ تمثل عمليات الخصخصة أحد أبرز التغيرات التي أدخلت على المجتمع العراقي خاصة بعد التغيير الجذري الذي شهده المجتمع العراقي نحو تطبيق عمليات نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة وزيادة نسبة الاستثمار ودخول العديد من الشركات الاستثمارية للعمل في العراق، الأمر الذي أدى إلى التوجه نحو زيادة مساهمة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بنقل العديد من مشاريع القطاع العام إلى القطاع الخاص وذلك عن طريق ما يسمى بالخصخصة.

أولاً: مشكلة البحث:-

تعزى مشكلة البحث في موضوع (الآثار القانونية الناتجة عن خصخصة المشروعات الحكومية على حقوق العاملين) إلى حجم الآثار القانونية الهامة الناتجة عن خصخصة المشروعات الحكومية، لاسيما في ظل انعدام القوانين والتشريعات المحكمة الخاصة بالخصخصة، فضلاً عن قصور تشريعات العمل والتشريعات الأخرى النافذة في مواجهة

مستجدات الخصخصة، فقانون العمل تضمن قدرا محدودا من القواعد القانونية المتعلقة بحقوق العامل لا تتناسب مع الأوضاع الحالية، ناهيك عن غياب النظام الرقابي الفعال الذي يضمن حقوق العاملين وضماناتهم، فضلا عن عدم وجود تنظيم أو قواعد أو تعليمات سواء من وزارة المالية أو وزارة التخطيط وما يترتب على الخصخصة من براءة الذمة اتجاه العاملين في المشروعات الحكومية.

الأمر الذي يستدعي تهيئة الأطر القانونية والأنظمة التشريعية التي تنظم عمليات الخصخصة.

ثانيا: أهمية البحث:

في ظل التحولات المعاصرة في العراق، كسياسة إعادة الهيكلة وتعزيز دور القطاع الخاص والانفتاح الاقتصادي والانتقال إلى اقتصاد السوق. مع تنامي مشاكل الخصخصة إزاء غياب قانون يعنى بتنظيمها وتحديد حقوق العاملين وضماناتهم بعد خصخصة المشروعات الحكومية، كذلك التعرف على الآثار القانونية الناتجة عن عمليات الخصخصة، لذا سنحاول في هذا البحث إلقاء الضوء على أهم ما يمكن أن ينتج عن عمليات خصخصة المشروعات الحكومية من آثار قانونية على وضع العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة، في محاولة منا لمعالجة هذه الآثار والمشاكل الناتجة عنها وصولا إلى اقتراحات لتشريع قانون خاص بخصخصة المشروعات الحكومية، لضمان وجود منظومة قانونية تكفل الحفاظ على حقوق وضمانات العاملين في المشروعات الحكومية ومن ثم تحقيق الأمن الوظيفي الذي يؤدي بدوره إلى تحقيق الأمن الاقتصادي في المجتمع العراقي.

ثالثا: منهجية البحث

أتبعنا في هذا البحث منهجا تحليليا مقارنة وذلك بتحليل نصوص القوانين ابتداء من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ وقانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ فضلا عن قانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، ومقارنتها مع القوانين الكويتية المعنية بالأمر وخاصة قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠، لكونه ينظم عمليات الخصخصة بشكل مفصل وموضحا حقوق العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة وضماناتهم، تحليلا ونقدا وذلك ببيان موقف الدستور وهذه القوانين من الآثار القانونية لعملية خصخصة المشروعات الحكومية على حقوق العاملين.

رابعا: خطة البحث:

أن دراسة هذا الموضوع يقتضي منا خطة تشتمل على مبحثين وتنتهي بخاتمة تمثل تدوينا لأهم ما سنتوصل إليه من نتائج وتوصيات، وتتضمن هذه المباحث المفردات الآتية:-
المبحث الأول: الخصخصة (المفهوم، الأساس القانوني، الأهداف، الآليات).
المبحث الثاني: أثر الخصخصة على وضع العاملين في المشروعات الحكومية وجزاء الإخلال بها.

المبحث الأول

الخصخصة (المفهوم، الأهداف، الأساس القانوني، الآليات)

تعد عملية خصخصة المشروعات الحكومية من الممارسات الخطيرة التي أدخلت على المجتمع العراقي لما ينتج عنها من آثار على وضع العاملين وحقوقهم في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة.

ولاستيفاء الموضوع حقه في البحث سوف نتناول هذا البحث في أربعة مطالب يتضمن الأول مفهوم الخصخصة أما المطلب الثاني فسنبين فيه أهداف الخصخصة، فيما سنتناول في المطلب الثالث الأساس القانوني للخصخصة، أما المطلب الرابع فسيخصص للآليات القانونية لعملية خصخصة المشروعات الحكومية.

المطلب الأول

مفهوم الخصخصة

طرحنا عدة تعريفات للخصخصة نذكر منها:
عرف البعض الخصخصة بمفهومها الواسع أو الشمولي بأنها: نقل ملكية المشروعات الاقتصادية والأنشطة العائدة إلى القطاع العام إلى القطاع الخاص لإعادة الهيكلة والتصحيح اعتماداً على آليات السوق والمنافسة^(١).

والخصخصة هي: تحويل المنشآت العامة إلى شركات مساهمة وبيع أسهمها إلى القطاع الخاص، وأحياناً أخرى تعني خصخصة الإدارة فقط مع بقاء الملكية بيد الدولة أو نقل الاختصاصات من الدولة إلى القطاع الخاص، أو إعطاء فرصة للقطاع الخاص لاستغلال بعض الموارد الطبيعية^(٢).

أما المفهوم الضيق للخصخصة فيقصد به التحول إلى الملكية الخاصة عن طريق بيع المشاريع بكاملها إلى القطاع الخاص^(٣).

والخصخصة إذا هي: انتقال عمل ما كلياً أو جزئياً من القطاع العام الذي يحظى بدعم واهتمام حكومي إلى القطاع الخاص أو المبادرات الفردية بما ينطوي عليه ذلك من اعتماد متزايد على أنشطة القطاع الخاص وقوى السوق والمنافسة بهدف تحقيق التنمية والأهداف الاجتماعية^(٤).

كما عرفت الخصخصة بأنها: انتقال الوحدات السلعية والخدمية التي تعود للدولة والخاضعة للقطاع العام إلى القطاع الخاص بشكل كلي أو جزئي وبشكل مهيأ ومعد له مسبقاً مما يؤدي إلى إعادة هيكلة تلك الوحدات الإنتاجية والعمل على تغيير قوى الإنتاج وزيادة ربطها بآليات السوق بطريقة تتوافق مع ما يشهده الاقتصاد العالمي من تغييرات^(٥).

كما عرف البنك الدولي الخصخصة بأنها: زيادة مشاركة القطاع الخاص في ملكية الأنشطة والأصول التابعة للملكية العامة، أي تحول الملكية العامة إلى القطاع الخاص مع فسخ المجال أمامه لتنمية هذه الأنشطة وإعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومحاولة تحديد هذا الدور وتحجيمه^(٦).

ولم نجد في القوانين العراقية تعريفاً للخصخصة وقد يرجع الأمر إلى عدم وجود قانون خاص يعنى بتنظيمها.

أما قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧ لسنة ٢٠١٠) فقد عرف التخصيص على أنه: "نقل ملكية المشروع العام بشكل كلي أو جزئي وفقاً لأحكام هذا القانون".

من استقراء التعريفات المتقدمة، نجد أن هناك عدة تعريفات لمفهوم الخصخصة إلا أن القاسم المشترك بين هذه التعريفات هو نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، والبعض من التعريفات سألته الذكر، يضيف نقل جزء من ملكية الأصول التابعة للنشاط إلى القطاع الخاص مع فتح باب المنافسة وتفعيل قوى السوق.

وعلى ضوء ما تقدم يتضح بأن الخصخصة تصرف قانوني، تقوم الدولة بموجبه بنقل حصة القطاع العام أو أغلبها، إلى القطاع الخاص، بعبارة أخرى الخصخصة هي عقد بين الدولة

والقطاع الخاص تقوم بموجبه الدولة ببيع أو إدارة أو تأجير مشروع حكومي إلى القطاع الخاص.

من جانب آخر فإن الخصخصة تعنى آلية لتفعيل برنامج اقتصادي شامل الهدف منه إصلاح الاختلال الاقتصادي والمالي في الاقتصاد العراقي ضمن إستراتيجية واضحة وعامة للإصلاح الاقتصادي يتم من خلالها نقل إدارة الخدمات والمشاريع الحكومية أو ملكيتها بشكل كلي أو جزئي بعيدا عن السيطرة المالية والإدارية للدولة للقطاع الخاص. وعلى أساس ما تقدم نرى أن تعرف الخصخصة على أنها: (عقد يتم بموجبه نقل ملكية أو إدارة أصول المشروعات الحكومية بشكل كلي أو جزئي من القطاع العام إلى القطاع الخاص وفق قوانين وأنظمة محددة).

المطلب الثاني

أهداف الخصخصة

أن لخصخصة المشروعات الحكومية دوافع وأهداف وتتمثل هذه الأهداف بالآتي:-
أولاً: تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة وغالباً ما تتعلق هذه الأعباء بديون على الدولة تؤدي إلى عدم مقدرة الأخيرة على التمويل الخارجي ولتخفيف حدوث اختلال على المستوى الكلي للاقتصاد الوطني ولا يمكن أن يتم ذلك إلا من خلال تخلص الدولة من هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية وجعل القطاع الخاص يقوم بها، كل ذلك يدفع الدولة إلى إجراء عملية الخصخصة، فضلاً عن تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على القطاع الخاص في دفع عجلة التنمية^(٩).

ثانياً: وقد تكون الخصخصة هدفاً للانتقال من الاقتصاد المخطط مركزياً إلى اقتصاد السوق، أو يكون سبب انسحاب القطاع العام من بعض الأنشطة الاقتصادية وخصخصتها هو عدم رضا المستهلك عن نوعية الخدمات التي تقدمها مؤسسات القطاع العام^(١٠).

ثالثاً: تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة. وهذا يساعد الدولة على توفير موارد مالية لتمويل أنشطة أخرى، كما يمكن أن تلجأ الدولة إلى عملية الخصخصة بهدف توسيع حجم القطاع الخاص وإسهامه بشكل أكبر في التنمية، فضلاً عن توسيع نطاق المنافسة وتوطين رؤوس الأموال المحلية وخلق فرص عمل حقيقية على المديين المتوسط والطويل للأيدي العاملة العاطلة^(١١).

رابعاً: توسيع قاعدة الملكية ومشاركة المجتمع في عمليات التنمية^(١٢).

خامساً: توسيع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه بشكل أكبر في عملية التنمية والنمو^(١٣)، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا من خال تخلص الدولة من هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية وجعل القطاع الخاص يقوم بها، إذ إن هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية أدى إلى تحجيم دور القطاع الخاص واقتصار تأثيره على الأنشطة الاقتصادية الصغيرة وهذا ما قد يوضحه الجدول الآتي:-

التفاصيل السنوات	النتائج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية مليون دينار	نسبة القطاع العام %	نسبة القطاع الخاص %	المجموع %
٢٠٠٤	٤٨٢٠٦٥٢٤٥	٦٨٤٤	٣١٥٦	١٠٠
٢٠٠٥	٦٤٢٢٥٥٥٥	٦٣١٢	٣٦٨٨	١٠٠
٢٠٠٦	٩٦٠٧١٦٠٦	٧٠٦٣	٢٩٣٧	١٠٠

٢٠٠٧	١٠٨٤٠٢٩٧٦	٦٩٤٥	٣٠٥٥	١٠٠
٢٠٠٨	١٥٦٦٧٠٠٩٨	٧١٢٣	٢٩٦٦	١٠٠

المصدر/ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية للسنوات: ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨.

المطلب الثالث

الأساس القانوني لعمليات خصخصة المشروعات الحكومية

عند البحث عن الآثار القانونية الناتجة عن خصخصة المشروعات الحكومية على حقوق العاملين يمكننا طرح التساؤل الآتي: وما هو الأساس القانوني لعمليات خصخصة المشروعات الحكومية في العراق؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد أن المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نصت على أن: "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته".

يتضح من نص المادة سالف الذكر أنها قد حددت الوظيفة الاقتصادية للدولة والمتمثلة بإصلاح الاقتصاد العراقي وفق الأسس الاقتصادية الحديثة، ومن بين هذه الأسس بلا شك هي عمليات الخصخصة باعتبارها إحدى الطرق أو الوسائل الملائمة للنهوض بالاقتصاد الوطني. ومما يؤكد ذلك أيضاً نص المادة (٢٦) من الدستور ذاته والتي نصت على أن: "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون".

كما أشارت المادة (٢٧/ثانياً) من الدستور ذاته على جواز التصرف في أموال الدولة ويمكن أن يتم ذلك من خلال الخصخصة، إذ نصت على أن: "تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأموال"، ونجد أن هذه المادة قد أحالت للقانون وضع شروط يجب توافرها إذا ما أريد التصرف بأموال الدولة، وكذلك يجب على القانون أن يبين الحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأموال، فضلاً عن ذلك نرى من خلال هذا النص أن الدستور العراقي يجيز التصرف في أموال الدولة وفق شروط وحدود أوجب توضيحها بقانون.

وبالمقارنة مع دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ نجد أنه نص في المادة (٢٠) منه على أن: "الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين وذلك كله في حدود القانون".

أما المادة (١٥٢) من الدستور ذاته فنصت على أن: "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة".

نلاحظ مما تقدم أن المشرع الكويتي أشار إلى التعاون العادل بين النشاط العام والخاص ويمكن أن يتم ذلك عن طريق الخصخصة لتحقيق التنمية الاقتصادية، ونص على أن يكون ذلك في حدود القانون وهذا ما نص عليه قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في المادة (٣) منه والتي نصت على أن: "يراعى عند تطبيق القانون الأحكام الآتية: ١- الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون. ٢- الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة

مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني. ٣- كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود وتكفل الإجراءات التمهيديّة تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة... ٥- للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن...».

ووفقاً لقانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ يجوز تحويل الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مساهمة بموافقة مجلس الوزراء، إذ تعد الوزارة المختصة التابع لها المشروع الحكومي دراسة بالمسوغات الاقتصادية والفنية للتحويل، وأسلوب تقويم قيمة أسهم رأس المال وطريقة بيعها، وترفعها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها^(١١)، وبموجب القانون المذكور تتم عملية التحويل وخصخصة المشروعات الحكومية بقرار صادر من مجلس الوزراء بعد موافقته على الدراسة المقدمة له من الوزارة المختصة التابع لها المشروع الحكومي. مما تقدم يصبح من الواضح أن الأساس القانوني لعمليات خصخصة المشروعات الحكومية في العراق هو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ نلاحظ بأن هذا الدستور يجيز اعتماد آلية الخصخصة كأحدى الوسائل الاقتصادية التي يمكن من خلالها إنعاش بعض مرافق الحياة الاقتصادية التي تجد الدولة أن القطاع الخاص سيكون أكثر فاعلية إذا ما أنيطت به مهمة إدارة بعض المشروعات الحكومية وفق قانون محدد كما أشار إلى ذلك الدستور.

المطلب الرابع

الآليات القانونية لخصخصة المشروعات الحكومية

تستند عملية خصخصة المشروعات الحكومية إلى عدة آليات يمكن اعتمادها عند خصخصة أي مشروع حكومي من مشاريع القطاع العام، إذ تتبع الدول بشكل عام آليات مختلفة لخصخصة مشروعاتها العامة استناداً لطبيعة الأطر القانونية التي تحدد قواعد وإجراءات الخصخصة والسرعة المبتغاة في تنفيذها، ولأهمية تلك الآليات لابد من توضيحها، في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: الآليات التي تنهي ملكية الدولة للمشروع الحكومي

هناك عدة أساليب لإنهاء ملكية الدولة للمشروع الحكومي من أهمها:-

أولاً: بيع أصول المشروع الحكومي في مزاد علني، وتستخدم هذه الآلية في المشاريع الصغيرة نسبياً^(١٢)، ونلاحظ على هذا الأسلوب أن الدولة بموجبه تتوقع شراء تلك المشروعات من قبل جهات مقتدرة، كما تضمن الدولة من خلال تطبيق هذه الآلية تعظيم إيراداتها بحصولها على أعلى قيمة ممكنة للمشروع الحكومي^(١٣)، فضلاً عن ذلك فإن هذه الآلية نعتقد بامتيازها بالنزاهة والشفافية، وعدم التعقيد إذ لا تثير أي شك حول عملية البيع لكون آليتها واضحة والبيع مفتوح لكل المستثمرين الراغبين في المنافسة، لكن نلاحظ بأن هذه الطريقة قد تمتاز بالبطء إذ تتطلب كل عملية فترة زمنية طويلة كما أنها قد تحتاج في هذه الفترة إلى نفقات إدارية كبيرة.

وقد حدد المشرع الكويتي نسبة الأسهم التي تطرح في المزاد العلني إذ نص في المادة (١٣/أ و ب) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ إلى الآتي: «نسبة لا تقل عن خمسة وثلاثين في المائة (٣٥٪) من الأسهم تطرح للبيع في مزادة علنية تشترك فيها شركات المساهمة المدرجة في أسواق المال المحلية، والشركات الأخرى التي يوافق عليها المجلس، ويرسي المزاد على من يقدم أعلى سعر للسهم فوق قيمته الاسمية مضافة إليها مصاريف التأسيس وعلاوة الإصدار. إن وجدت - ويلتزم من يرسو عليه المزاد وبالسعر ذاته الذي رسي به المزاد، بالاكتتاب بجميع الأسهم التي تؤول إلى الدولة وفقاً لأحكام المادة الخامسة عشر من هذا

القانون. بد نسبة لا تتجاوز عشرين في المئة (٢٠٪) للجهات الحكومية التي يحددها المجلس، ويجوز للجهة الحكومية التخلي عن هذه النسبة أو جزء منها وذلك بطرحها للبيع بالمزاد العلني وفقا لأحكام البند (أ) من هذه المادة^(١٤).

فضلا عما تقدم قد تقوم الدولة بنقل ملكية الأسهم أو الحصص التي تمتلكها في الشركات المساهمة والتي تساهم فيها إلى القطاع الخاص وذلك ببيعها لها بشكل كلي أو جزئي. وبهذه الآلية تقوم الحكومة بطرح كل أسهم المشروع الحكومي طرحا عاما للبيع بحيث يتحول المشروع من مشروع حكومي عام إلى مشروع خاص، ونرى الابتعاد عن أسلوب البيع الكامل للمشروعات الحكومية إلا في حالة توافر سوق منافسة حرة بين القطاعين الحكومي والخاص من جهة، وبين وحدات القطاع العام والخاص من جهة أخرى حتى لا يتحول المستثمر الخاص إلى مجتكر يتحكم بتوفير الخدمات والإنتاج. كما يمكن أن تطرح جزء من أسهم المشروع العام^(١٥)، إذ يتحول المشروع العام إلى مشروع مشترك، ويمتاز على الأسلوب بأنه يعمل على توسيع قاعدة الملكية وتنشيط وتطوير سوق رأس المال، وعدم احتكار مستثمر أو مجموعة من المستثمرين للمشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة، كما نعتقد أن هذا الأسلوب يناسب المشروعات ذات الحجم الكبير، وقد يتم طرح الخاص للأسهم من خلال طرح المشروع للبيع وذلك بالتفاوض المباشر مع مستثمر أو عدد من المستثمرين الراغبين في شراء المشروع عن طريق المناقصة أو المزايدة للتوصل إلى سعر مناسب يرضي الطرفين^(١٦)، وفي هذه الحالة يمكن بيع كامل المشروع الحكومي أو جزء منه وفقا لمتطلبات الصالح العام.

وقد يكون البيع عن طريق الاكتتاب العام في سوق الأوراق المالية إذ تقوم الدولة بطرح جزء أو كل من أصول وممتلكات نشاط اقتصادي، إذ يتم تقسيم رأس المال إلى أسهم وطرحها للراغبين في الشراء، ويتم تحديد حد أدنى لسعر السهم ولا يجوز البيع بأقل منه، وإعطاء فرصة للراغبين في الشراء للمزايدة عليه^(١٧).

أن خصخصة المشروعات الحكومية عن طريق بيع الأسهم في سوق الأوراق المالية غالبا ما ينطبق في حالة المؤسسات أو الشركات الناجحة التي تتمتع بوضع مالي جيد وحجم كبير، وتمتاز هذه الآلية بدرجة من الشفافية إذ يتم الترويج لعملية البيع والكشف عن القوائم المالية للشركة توافقا مع شروط البيع في الأسواق المالية، وقد تباع الدولة أسهم الشركة التي تمتلكها مباشرة في السوق بالاكتتاب العام أو عن طريق متعهد، فضلا عن ذلك أن الخصخصة بهذه الآلية تسهم في توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيودا على عدد الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها^(١٨).

ثانيا: نظام الصك أو الكوبون: وتقوم هذه الآلية على أساس أن لكل فرد من أفراد المجتمع الحصول على نسبة من رأس المال في المشاريع التي ستتحول إلى القطاع الخاص، إذ تقدم الدولة لكل مواطن بالتساوي عددا من الصكوك أما بقيم رمزية أو مجانية ويتم ذلك من خلال توزيع كوبونات تتيح للمواطنين إمكانية تملكهم عدد من الأسهم أو الدخول في مزايدات عامة للحصول عليها^(١٩)، ونلاحظ أن هذه الآلية بأنها مبنية على أساس تحويل سريع لنسبة كبيرة من أصول القطاع العام إلى مجموعة واسعة من المواطنين، وتتطلب تجميع الشركات التي سيتم خصخصتها بدلا عن خصخصة كل واحدة على حدة، كما يلاحظ إن الهدف من هذه الآلية هو إنشاء قاعدة لاقتصاد السوق وذلك من خلال خصخصة شركات القطاع العام بأكبر سرعة ممكنة فضلا عن إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية التحول إلى اقتصاد السوق، كما نرى أن هذه الآلية تمتاز بمعالجتها مشكلة نقص رأس المال التي

تواجهها الدولة عند بيع شركات القطاع العام إذ تعمل على توفير كوابونات للمواطنين لشراء الشركات ومن ثم التغلب على مشكلة كيفية تقدير أصول المشروعات، ولكن على الرغم من ذلك يمكن القول بأن المشكلة الرئيسية في هذه الطريقة هي أنه قد لا تؤدي إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية، إذ أن توزيع الملكية على عدد كبير من المواطنين قد لا يوفر الظروف الملائمة لتحسين أداء الشركة، لاسيما في حالة وجود نقص في رأس المال اللازم لتطويرها، فضلا عن نقص المهارات المطلوبة لتسييرها وفقا لاقتصاد السوق^(٣٧).

ونص المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في المادة (١٣/د) منه على نسبة الأسهم التي تطرح للاكتتاب بهذه الآلية وكالاتي: «نسبة لا تقل عن أربعين في المائة (٤٠٪) تخصص للاكتتاب العام وتوزع على المواطنين وفقا لأحكام المادة الرابعة عشر من هذا القانون مع استبعاد المستفيدين من أحكام البند (ج) من هذه المادة من المشاركة في هذه النسبة...»^(٣٨).

ثالثا: البيع إلى العاملين والإدارة: بموجب هذه الآلية يتحول المشروع الحكومي العام إلى شركة خاصة أو مشروع خاص وذلك من خلال تملكه إلى العاملين بالشركة والإدارة، ويعد البيع بموجب هذه الطريقة خصخصة داخلية إذ يحصل العاملون والإدارة على كل الشركة أو نسبة محددة منها، ونرى في هذه الحالة ضرورة توافر فرص الحصول على الائتمان للعاملين الإداريين لاحتمال عدم قدرتهم على الشراء لانخفاض أجورهم، ويمكن أن يكون الائتمان من بنك أو ضامن للعامل أو مستثمر يدخل كمقرض مثلا، ونلاحظ أن هذه الآلية يمكن اعتمادها في الدول التي تواجه صعوبة في تطبيق عمليات الخصخصة بسبب معارضة اتحادات العمال وتخوفهم من فقدان العمال لوظائفهم^(٣٩).

وتتميز هذه الآلية بالدعم الشعبي لها إذ لا تحتاج الدولة بموجبها إلى التفاوض مع المشتري للحصول على ضمانات للعاملين في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة لكون البيع فيها يكون للعاملين والإدارة، ونرى أن هذه الطريقة تمثل دافعا كبيرا لرفع الإنتاجية وتخفيض التكاليف لكونها توحد المصالح بين الإدارة والعاملين، لكن على الرغم من هذه المزايا نعتقد أن هذه الطريقة إذا ما طبقت على المشروعات الحكومية وبدون التفرقة بين الناجحة منها والخاسرة ستكون طريقة غير عادلة وغير متوازنة، إذ نلاحظ بأن الخصخصة بهذه الطريقة ستؤدي إلى استفادة المعنويين في المشروعات الناجحة، بينما ستستمر المعاناة في المشروعات الخاسرة، فضلا عن أن إعطاء الأفضلية للعاملين والإدارة سيؤدي إلى إلغاء دور المنافسة في عملية الخصخصة وهذا الأمر قد يؤدي إلى خسائر كبيرة، فضلا عن عدم التحسن في أداء الشركة ورفع كفاءتها بعد تحويل الملكية، لعدم قدرة العاملين ماليا لإدخال مهارات وتكنولوجيات حديثة في الإنتاج والإدارة.

ولم يحدد المشرع العراقي نسبة الأسهم التي يكتب بها العاملون بموجب هذه الآلية أما المشرع الكويتي فقد حدد في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في المادة (١٣/ج) منه على هذه النسبة وكالاتي: «نسبة لا تتجاوز (٥٪) يكتب بها بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة والمنقولون من الشركة المؤسسة وفقا للمادة (١٧) من هذا القانون الراغبون في الاكتتاب بالشروط التفضيلية التي يضعها المجلس...»^(٤٠).

رابعا: التصفية: بهذه الطريقة تقوم الحكومة بتصفية المشروع الحكومي العام، وبيع أصوله الذي يثبت عدم صلاحيته للاستمرار لعدم توافر جدوى اقتصادية منه، ونلاحظ أن الحكومة تلجأ إلى هذه الآلية في حالة وجود مديونية كبيرة قائمة على المشروع الحكومي

أو عدم وجود مشترين للمشروع الخاضع للخصخصة، إذ يؤدي استمرار عمله إلى خسائر مادية كبيرة، مما قد يدفع الحكومة إلى تصفيته^(٣٣). وبذلك يتضح لنا أن التصفية لا تعني إعادة تنظيم المشروع الحكومي إنما تعني خروجه من مجال الأعمال وذلك ببيع أصوله للتخلص من خسائره.

ويقصد بالتصفية: مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إنهاء العمليات الجارية للمشروع الحكومي أو الشركة العامة، وتسوية كافة حقوقها وديونها، بقصد تحديد الصافي من أموالها^(٣٤).

وفي هذا الموضوع يمكننا طرح تساؤلا عن الحالة التي يتم فيها تصفية المشروع الحكومي بعد خصصته وانتقاله إلى القطاع الخاص؟

عند أمعان النظر في نص المادة (٣٩) من قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ نلاحظ بأنها قد نصت على أن: "أولا: عند تحقق الأسباب الواردة في المادة (١٤) من هذا القانون تقوم الوزارة باستحصال موافقة مجلس الوزراء على تصفية الشركة".

والمادة (١٤) من القانون نصت على أن: "إذ بلغت خسارة الشركة نسبة (٥٠٪) خمسين من المئة من رأس مالها الاسمي فعلى الوزارة إعداد تقويم اقتصادي لها يقدم إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأن استمرار الشركة أو تصفيتها".

يتضح من نص المادة أعلاه، أن المشرع العراقي قد نص على التصفية في حالة خسارة المشروع الحكومي، ووضع لذلك نسبة محددة لبلوغ هذه الخسارة، وأعطى قرار التصفية من عدمه إلى مجلس الوزراء، ونرى أن المشرع العراقي حسن فعل عندما رتب أثر التصفية للمشاريع الحكومية التي تبلغ خسارتها خمسين بالمئة وذلك لتخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها مشروعات القطاع العام الخاسرة، وهذا الأمر يمكن الدولة من توفير الموارد المالية لتمويل أنشطة أخرى.

وإذا ما قرر مجلس الوزراء تصفية المشروع الحكومي فعلى الوزارة المختصة اتخاذ الإجراءات اللازمة والمنصوص عليها قانونا وهذه الإجراءات منصوص عليها في المادة (٣٩) من قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ وتتمثل بالآتي^(٣٥):

- ١- تشكيل لجنة لتصفية المشروع الحكومي من الوزارة المختصة وتمثل فيها وزارة المالية وديوان الرقابة المالية وتحدد اختصاصاتها وصلاحياتها وترسل نسخة من تشكيل هذه اللجنة إلى المسجل.
- ٢- تتوقف الشركة أو المشروع الحكومي فور تبليغها بقرار التصفية عن ترتيب أي التزام جديد، أما نشاطها فيستمر بالقدر اللازم لإيفاء التزاماتها وتحتفظ بشخصيتها المعنوية خلال مدة تصفيته.
- ٣- تتولى لجنة التصفية وضع اليد على جميع سجلات ووثائق الشركة وتقوم بمجرد موجوداتها وتعد تقريراً أولياً بذلك ترفعه إلى الوزارة.
- ٤- تقوم اللجنة بتصفية حقوق والتزامات الشركة وفق ما تضمنه قرار التصفية.
- ٥- تعد لجنة التصفية حسابات ختامية وتقريراً عن نتائج تصفية الشركة عند الانتهاء من التصفية أو في نهاية كل سنة مالية إذا استمرت أعمال تصفية الشركة لأكثر من سنة، وترفعها إلى الوزارة.

٦- إذا كانت نتيجة التصفية تشير إلى وجود متبقي من أموال الشركة فيسدد إلى الخزينة العامة أو إلى الشركات التي أسستها من أموالها وللوزير صلاحية المناقلة للموجودات بالقيمة التقديرية.

٧- لا تزيد مدة التصفية على ثلاث سنوات في جميع الأحوال وبخلافه يعرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب.

٨- إذا وجدت الوزارة أن التصفية قد تمت وفق أحكام تعلم المسجل بذلك، ليصدر قراره بشطب اسم الشركة وينشر ذلك في الجريدة الرسمية وفي النشرة التي يصدرها. يلاحظ مما تقدم أن المشرع العراقي ذكر التصفية في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ وهي أحد آليات الخصخصة، كما أن المشرع العراقي في القانون ذاته قد نص على تحول الشركات وهو أسلوب من أساليب الخصخصة. أما المشرع الكويتي فلم يذكر التصفية كأسلوب من الأساليب القانونية لخصخصة المشروعات الحكومية في قانون التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ كما لم نلاحظ ذكر لآليات الخصخصة الأخرى سالف الذكر، ونرى أنه قد يكون من غير المناسب النص على آليات الخصخصة في القانون وذلك لمنح السلطة التنفيذية المرونة اللازمة لاختيار الأسلوب المناسب لخصخصة كل مشروع حكومي على حدة.

الفرع الثاني: الآليات التي لا تنهي ملكية الدولة للمشروع الحكومي

تتمثل هذه الآليات بالآتي:-

أولاً: التعاقد أو خصخصة الإدارة: هو اتفاق تتعاقد بموجبه مؤسسة عامة مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، وتتحول بذلك حقوق التشغيل دون الملكية إلى الشركة الخاصة وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، ويمكن ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها وتبقى المؤسسة العامة مسؤولة عن خدمات التشغيل والاستثمار، بعبارة أخرى في هذه الطريقة تعهد الحكومة إدارة المشروع العام للقطاع الخاص مع تقديم الأموال اللازمة لإدارته وذلك بموجب عقد محدد الفترة وبهذه الآلية تطبق الخصخصة على الإدارة وليس الملكية^(٣٦)، إذ تبقى الملكية العامة للمشروع الحكومي الخاضع للخصخصة قائمة، ونعتقد أن الهدف من هذه الطريقة تطوير وإعادة تأهيل المشروع العام وجذب العاملين ورفع كفاءته قبل أن تطرحه للبيع، ونلاحظ أن هذه الطريقة تستخدم في حالة الشركات أو المؤسسات الخاسرة لرفع قيمتها عندما تعرض للبيع^(٣٧).

أن الميزة الرئيسية لعقد الإدارة، من وجهة نظر الدولة أنه يسمح لها بالاحتفاظ بملكية المشروع الحكومي، فضلاً عن كونه يمكنها من حل مشكلة القصور الإداري وذلك بالحصول على الخبرات الإدارية وفي الوقت ذاته التحكم في استخدام هذه الخبرات من خلال العقد، وعلى الرغم مما تقدم نلاحظ أن هذه الآلية تمتاز بازدياد واجبة الإدارة الخاصة والملكية العامة، إذ أن التعاقد مع الإدارة لا يتحمل المخاطر وإنما تتحمل الدولة المخاطر الناجمة عن عمليات الشركة والاتفاق الذي يضمن للدولة رسوماً ثابتة بغض النظر عن أداء الشركة لا يعطي هذه الإدارة أي حوافز لرفع الكفاءة والحفاظ على قيمة الأصول^(٣٨)، ونعتقد في هذه الحالة أنه يمكن معالجة ذلك بربط جزء من رسوم الإدارة بالإرباح أو الإنتاج التي تحققها الشركة الخاصة وحسب طبيعتها.

يتضح لنا من هذه الآلية أن ملكية رأس المال تبقى بيد الدولة في حين تتنافس وحدات القطاع الخاص للحصول على عقود تخولها حق الإدارة لحساب الدولة مقابل مزايا قد تكون حصة في الربح أو الإنتاج.

ثانياً: عقود الإيجار: في هذه الطريقة تكون الحكومة غير مستعدة في التنازل عن ملكيتها، والإيجار هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول أي القطاع العام القطاع الخاص حق استخدام هذه الأصول مقابل إيجار محدد^(٩)، بعبارة أدق تقوم هذه الآلية على أساس تعاقد الحكومة مع شركات تستأجر المشروع الحكومي أو الشركة العامة مقابل مبلغ نقدي ووفق شروط محددة، ونلاحظ أن هذه الطريقة تختلف عن طريقة عقد الإدارة، إذ تتحمل الشركة الخاصة المخاطر مما يدفعها للحفاظ على قيمة الأصول، ونلاحظ أن الهدف من هذه الآلية زيادة نشاط المشروعات العامة وتوفير نفقات التشغيل مع الاحتفاظ بملكيتها لصالح الدولة، فضلاً عن الحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق، كما أن عقد التأجير له أهمية في جذب المهارات التقنية والإدارية المتطورة مما يساعد في استخدام الأصول على درجة أكبر من الكفاءة، لكن مما يؤخذ على هذه الآلية هو أنه طالما لا يحصل بموجبها على تحويل ملكية أصول الدولة، فلا تحصل الشركة الخاصة المتعاقدة على أية حوافز لرفع قيمة هذه الأصول أكثر من القدر الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير^(١٠).

ثالثاً: عقود الامتياز: الامتياز عقد تمنح الدولة بمقتضاه القطاع الخاص أو الشركة الخاصة امتيازاً بإنتاج سلعة أو بيعها أو تقديم خدمة وفقاً لشروط معينة من قبل الدولة، وبموجب هذه الآلية يكون صاحب الامتياز مسؤولاً عن النفقات في ظل الحجم الكبير للاستثمارات التي تتطلبها هذا النوع من العقود، ومن أهم أشكال هذا النوع من العقود هو عقود البناء والتشغيل والتملك والتحويل وال شراء^(١١)، ونعتقد أن تسمية عقود الامتياز^(١٢) بهذا الاسم نظراً لأن الدولة تمنح امتيازاً لمستثمر في قطاع خاص دون غيره للقيام بهذه المشروعات، وتطبق هذه الآلية لتطوير أو بناء مشروعات كبيرة كالجسور والسدود والموانئ^(١٣).

يتضح مما تقدم أن هناك خصخصة كلية أو كاملة للمشروع الحكومي تتمثل ببيع المشروع كاملة للقطاع الخاص، في حين تتمثل الخصخصة الجزئية في احتفاظ الحكومة ببعض الرقابة على المشروع الحكومي، كما نلاحظ مما تقدم مدى تنوع وتعدد آليات الخصخصة، والتي يمكن اختيار واحدة منها وبحسب ما يتلاءم مع ظروف الاقتصاد العراقي وطبيعة المشاريع الحكومية المطروحة للخصخصة والهدف منها، ونعتقد أن من الأفضل اعتماد أسلوب التأجير والإدارة إذ تبقى الدولة على حصتها بقدر الإمكان في المشروعات العامة والتخلص من الإدارة ودعم هذه المؤسسات وإفساح المجال أمام القطاع الخاص. وتثير أنواع الخصخصة تساؤلاً عن مصير الصفة القانونية المتمثلة بالشخص المعنوي العام بعد خصخصة المشروع الحكومي؟

فالشخص المعنوي وكما هو معروف مجموعة من الأشخاص أو الأموال يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المستقلة التي تمكنها من اكتساب الحقوق والوفاء بالالتزامات^(١٤). وعلى هذا النحو تتمتع المشروعات الحكومية بالشخصية المعنوية العامة منذ لحظة تكوينها، ويستمر وجودها كشخص معنوي طوال مدة بقاء المشروع الحكومي ولا ينتهي بانقضائها بل تبقى شخصية المشروع الحكومي قائمة بعد ذلك بالقدر اللازم للتصفية وإلى أن تنتهي هذه التصفية^(١٥)، وكما هو معروف بأن الأشخاص المعنوية على نوعين فهي إما أن تكون خاصة حيث يكون هدفها تحقيق المنفعة الخاصة لمؤسسيها، أو تحقيق النفع العام،

أو أن تكون عامة أي يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة كالمشروعات الحكومية مدار البحث، وإذا ما أمعنا النظر في قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ نلاحظ بأنه ذكر تحويل الشركة العامة إلى شركة خاصة أو مساهمة وإكتساب الشركة المساهمة الشخصية المعنوية ابتداءً من تاريخ آخر نشر لقرار التحويل^(٢٣)، وبذلك نلاحظ أن منح الشخصية المعنوية الجديدة للمشروع الحكومي بعد خصصته تكون بموجب القانون.

لكن السؤال الذي يثار هنا حول شخصية المشروعات الحكومية بعد خصصتها وتحويلها إلى القطاع الخاص هل تتحول شخصيتها المعنوية العامة إلى شخصية معنوية خاصة؟ للإجابة على هذا السؤال يمكننا القول بأن تغيير الهدف الذي سيقوم عليه المشروع الحكومي بعد خصصته وانتقاله لتحقيق المصلحة الخاصة لمؤسسيه أو تحقيق النفع العام ولكنه يقوم على المبادرات الفردية بحيث لا تكون الدولة فيه صاحبة السلطة والسيادة، وهذا من شأنه تحويل الشخص المعنوي العام إلى شخص معنوي خاص، مع الإشارة إلى بقاء المشروع الحكومي بعد خصصته محتفظاً بشخصيته المعنوية العامة أي في حالة الخصخصة التي لا تنهي الدولة فيها ملكيتها للمشروع الحكومي بشكل كلي، وهذه الآليات غالباً ما يتم اعتمادها في حالة المشروعات الخاسرة إذ تبقى ملكية رأس المال بيد الدولة في حين تتنافس وحدات القطاع الخاص على الحصول على عقود تخولها حق الإدارة لحساب الدولة مقابل مزايا قد تكون حصة في الربح أو الإنتاج، وفي هذه الحالة تبقى الدولة محتفظة بملكيتها للمشروعات الحكومية.

المبحث الثاني

أثر الخصخصة على وضع العاملين وحقوقهم في المشروعات الحكومية وجزاء الإخلال بها
يعد أثر الخصخصة على العاملين في المشروعات الحكومية من الآثار المهمة، إذ يعتبر الخوف من فقد الوظائف والبطالة من المشاكل التي تخلق العوائق أمام عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص، لذا نلاحظ أن مؤسسات القطاع العام غالباً ما تعمل على تكديس العاملين أكثر مما يتطلب خشية البطالة وما ينتج عنها من آثار اقتصادية وأمنية خطيرة، فعلى الرغم من أهمية الخصخصة كإحدى حلول الإصلاح الاقتصادي إلا إنها قد تؤدي إلى إيقاف بعض العاملين عن العمل، ونعتقد أن سبب ذلك هو الشعور بالقلق إلى وجود قوى عاملة زائدة عن حاجة المشروعات الحكومية، فعندما يتم خصخصة هذه المشروعات يترتب على حاجتها في الأمد القصير إلى إعادة تنظيم إنتاجها لتحقيق ربح أعلى، ومن ثم لا تتمكن هذه المشروعات من تحقيق التشغيل الكامل للمورد البشري، إذ من المعروف أن القطاع الخاص يهدف إلى تعظيم الربح وتقليل التكاليف وتطبيق معايير الاستثمار الصحيح ضماناً لاستمرار النشاط القائم على أسس التكلفة والمردود والإنتاجية والمنافسة على عكس القطاع العام الذي يسعى لتوفير الخدمة بغض النظر عن هامش الربح، ومن هنا يمكننا القول بأن قيام الدولة بتحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة سوف يؤدي إلى اهتمام القطاع الخاص بالعمالة المنتجة فقط والاستغناء عن العمالة الزائدة، فضلاً عن قيامه بالبحث عن العمالة الرخيصة مما يزيد من البطالة على المدى القصير، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تسريح عدد كبير من العاملين وهذا ما يسبب أزمات اقتصادية وأمنية خطيرة.
وعلى ضوء ما تقدم سنتطرق في هذا المبحث لأثر الخصخصة على وضع العاملين وحقوقهم في المشروعات الحكومية وجزاء الإخلال بها من خلال بيان حقوقهم وضماناتهم وذلك بتحليل

نصوص القوانين التي تعنى بحماية حقوق العاملين وضماناتهم، وجزاء الإخلال بهذه الحقوق والضمانات.

المطلب الأول

حقوق العاملين وضماناتهم في المشروع الحكومي بعد خصصته

سنتناول في هذا المطلب وضع العاملين في المشروع الحكومي بعد خصصته وذلك ببيان حقوقهم الخاصة والعامة وضماناتهم في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول: حقوق العاملين الخاصة وضماناتهم في المشروع الحكومي بعد الخصخصة

وبهذا الصدد يمكننا تقسيم وضع العاملين في المشروع الحكومي بعد الخصخصة إلى ثلاث أقسام من خلال النقاط الآتية:-

أولاً: العاملون في المشروع الحكومي الذين يرغبون بالعمل في القطاع الخاص بعد تخصيص المشروع الحكومي:

نص المشرع العراقي في قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل في المادة (٣٧/رابعاً) منه على أن:- "لمجلس الوزراء عند تحول الشركة إلى شركة مساهمة أن يحدد نسبة معينة من رأس المال الاسمي للشركة تخصص لمنتسبين الشركة العامة المحولة للاكتتاب بها كمساهمين".

يلاحظ على هذا النص أن المشرع العراقي قد راعى وضع العاملين في المشروع الحكومي قبل الخصخصة، وذلك لتأمين بعض الضمانات اللازمة لإعادة تكييف أوضاعهم بما يتناسب وانتقال الملكية للقطاع الخاص.

ولكن على الرغم من ذلك نلاحظ أن المشرع العراقي لم يحدد نسبة معينة للأسهم المخصصة لاكتتاب العاملين وإنما عمل على ترك ذلك إلى مجلس الوزراء لتحديد النسبة، وما إذا بإمكانهم بيع تلك الأسهم التي اكتتبوا بها في إطار نسبة محددة، كذلك نلاحظ أن المشرع قد ذكر الأسهم بأنها أسهم رأس المال الاسمي بعبارة أدق أن هذه الأسهم هي أسهم رأس مال وليست أسهم عمل، إذ تتمثل أسهم العمل بما يقدمه العاملين مستقبلاً من خدمات للشركة.

فضلاً عن ذلك نلاحظ أن المشرع العراقي لم يشير إلى من سيتولى سداد قيمة تلك الأسهم، هل أنهم العاملون المنقولون إلى الشركة الجديدة أم الدولة، وكان من الأجدر بالمشرع أن ينص على أن تكون هذه الأسهم مجانية وتتحمل الخزنة العامة للدولة الأعباء المالية المترتبة على ذلك.

مما تقدم يتضح بأن المادة (٣٧/رابعاً) قد عالجت وضع العاملين الراغبين في الانتقال إلى الشركة الجديدة بعد خصخصة المشروع الحكومي الذي كانوا يعملون فيه، إذ لا تتصور إمكانية تطبيق هذه المادة على العاملين غير الراغبين بالعمل في الشركة الجديدة لعدم إمكانية إجبارهم بالعمل في وظيفة لا يرغبون بها، لما في ذلك من مخالفة صريحة لأحكام المادة (٣٧/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على أن: "يحرم العمل القسري" السخرة والعبودية و...". وإلى هذا نص الدستور الكويتي في المادة (٤٢) منه والتي تضمنت على أن:- "لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية وبمقابل عادل".

بالإضافة لما نصت عليه المادة سالف الذكر، نرى أن من الأجدر بالمشرع العراقي وضع أحكاماً قانونية تضمن للعاملين حقهم عند الانتقال إلى الشركة الجديدة أو القطاع الخاص بمزايا وضمانات نقدية وعينية كالتأمين على الحياة مثلاً والعجز الكلي أو

الجزئي وإصابات العمل والتأمين الصحي والمزايا التي تصرف لأسرة العامل المتوفى، والتي كان يحصل عليها في المشروع العام كحد أدنى، وما إلى ذلك من المزايا والضمانات التي ينص عليها قانون العمل، إذ تعمل هذه الضمانات على توفير حماية فعالة للعامل.

وبالمقارنة مع قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠، نجد أنه أشار في المادة (١٣/ج) منه على أن: «تخصص أسهم الشركة على النحو التالي: ... نسبة لا تتجاوز (٥٪) يكتتب بها بالتساوي العاملون الكويتيون المنقولون من المشروع العام إلى الشركة والمنقولون من الشركة المؤسسة وفقا للمادة (١٧) من هذا القانون الراغبون في الاكتتاب بالشروط التفضيلية التي يضعها المجلس. ولا يجوز للعامل المكتتب بيع الأسهم التي اكتتب بها في إطار النسبة المحددة وفقا لهذا البند قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب، وقبل سداد قيمة الأسهم بالكامل...».

يتضح من هذا النص أن المشرع الكويتي وضع شرطا يمنع العامل المكتتب بيع الأسهم التي اكتتب بها قبل مضي خمس سنوات من تاريخ الاكتتاب وقبل سداد قيمة الأسهم بالكامل أي أن هذه الأسهم ليست مجانية، لكنه حسن فعل عندما حدد نسبة اكتتاب العاملين الكويتيين المنقولين إلى الشركة، ولكن مما يؤخذ على هذه النسبة إنها منخفضة جدا، ونرى من الأجدر أن تكون هذه النسبة مرتفعة عما هو مذكور في هذا القانون وذلك لاستبعاد إضراب العاملين وعزوفهم عن العمل في الشركة الجديدة خاصة ذوي الخبرة والكفاءة^(٣٧).

كذلك عالج قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠، وضع العاملون في المشروع الحكومي والذين يرغبون بالعمل في الشركة الجديدة وذلك بضمان عقد مع الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي لا يقل مدته عن خمس سنوات اعتبارا من تاريخ التخصيص، ما لم يرغب العامل في مدة أقل، فضلا عن ذلك فقد نص القانون المذكور على حصول العامل خلال هذه المدة على الراتب والمزايا المالية والعينية التي كان يحصل عليها في المشروع العام مع عدم المساس بهذه المزايا إذا رغبت الشركة الجديدة استخدامه بعد انتهاء مدة العقد المذكورة، ونلاحظ أن المشرع الكويتي قد ذهب إلى أبعد من ذلك بقصد حماية حقوق العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة، إذ اعتبر باطلا كل اتفاق بين العامل والجهة التي آل إليها المشروع الحكومي على خلاف ما هو مذكور إلا إذا كان الاتفاق لمصلحة العامل^(٣٨).

من ملاحظة قانون التخصيص الكويتي المذكور آنفا، يتضح بأنه حدد مدة العقد بخمس سنوات اعتبارا من تاريخ التحويل ما لم يرغب العامل في مدة أقل، إذ تعتبر هذه المدة الحد الأدنى لعقد العمل، ونعتقد أن من الأفضل أن يكون النص على جعل مدة التعاقد هي المدة المكتملة لاستحقاق الراتب التقاعدي أو الخمس سنوات أيهما أكثر، إذ نرى أن ذلك سيحقق الاستقرار للعاملين، كذلك نجد أن المشرع لم يلزم الشركة بضمان تجديد العقد بعد انقضاء مدة الخمس سنوات وهذا الأمر قد يشكل ضررا بالعامل إذ سيؤدي ذلك إلى إيجاد نوع من البطالة ونعتقد أنه لا بد من إلزام الشركة بتجديد العقد حتى بلوغ سن التقاعد للتأمين على المستقبل الوظيفي للعامل.

أما بشأن حصول العامل خلال المدة المذكورة على الراتب والمزايا فنلاحظ أن المشرع الكويتي قد أحسن عندما نص على هذه الفقرة لأنها توفر حماية فعالة للعامل، إذ أكد المشرع الكويتي على ذلك أيضا في حالة ما إذا رغبت الشركة الجديدة تجديد العقد معه، فضلا عن ذلك نجد بأن المشرع الكويتي قد وفق عندما نص على أن كل اتفاق يتم بين

العامل والشركة بالمخالفة لذلك يقع باطلا ما لم يكن من شأن هذا الاتفاق أن يحقق للعامل مزايا أكبر، إذ نرى أن البطالان المقصود هنا هو بطلان مطلق، الهدف منه حماية العامل من تعسف رب العمل وخداعه بتضمين العقد شروطا قد تضرب بمصلحة العامل الذي يعتبر الطرف الضعيف في عقد العمل، وهذا الأمر يتفق مع ما نصت عليه المواد (٦ و ٢٨ و ١١٥) قانون العمل الكويتي الأهلي رقم (٦) لسنة ٢٠١٠^(٣٩).

فضلا عما تقدم نلاحظ أن المادة (١٩) من قانون التخصيص الكويتي قد أشارت إلى زيادة الحقوق التأمينية المستحقة للعامل بما يعادل إضافة مدة مقدارها ثلاث سنوات، ولا تدخل هذه المدة في حساب مكافأة التقاعد المنصوص عليها في المادة (٢٥) من قانون التأمينات الاجتماعية^(٤٠)، وتحمل الخزنة العامة الأعباء المالية المترتبة على ذلك، ونعتقد أنه من الأفضل أن يتم احتساب هذه المدة في حساب مكافأة التقاعد، فضلا عن ذلك نلاحظ أن المشرع الكويتي وكحماية لحقوق العاملين في المشروعات الحكومية قد نص على احتساب الحقوق التأمينية على أساس آخر مرتب يتقاضاه العامل من المشروع الحكومي أو على أساس متوسط مرتبه في قانون التأمينات الاجتماعية أيهما أكبر^(٤١).

مما تقدم يمكن القول بأنه لا بد من أن يرافق الخصخصة ويتزامن معها برامج خاصة للتعامل مع مشكلة العاملين في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة والعمل على إيجاد فرص عمل حقيقية وبديلة في القطاع الخاص ووضع برامج خاصة لتدريبهم وتأهيلهم للعمل الجديد، خاصة إذا لاحظنا أن القطاع الخاص يعمل على استقدام العمالة الوافدة الرخيصة والتي تؤدي إلى منافسة العمالة الوطنية وانخفاض نسبتها في القطاع الخاص^(٤٢).

ثانياً: العاملون الذين لا يرغبون في الانتقال إلى الشركة الجديدة أو القطاع الخاص بعد خصخصة المشروع الحكومي ولا تنطبق عليهم شروط التقاعد

لم يعالج المشرع العراقي هذه المسألة وكان الأجدر به توضيح وضع العاملين في هذه الحالة للحد من البطالة والحفاظ على مصدر ثابت لدخل العامل الذي لا يرغب بالانتقال إلى القطاع الخاص، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة بين صفوف العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة والجدول الآتي يوضح ارتفاع معدلات البطالة في العراق للسنوات (٢٠٠٣-٢٠٠٨) وكالاتي:-

السنوات	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧
معدلات البطالة %	٢٨١٠	٢٦٨	١٧٩٧	١٧٥٠	١١٧

المصدر: تقرير نتائج مسح التشغيل والبطالة، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، لسنوات متفرقة.

وعلى أساس ما تقدم نرى أنه لا بد من أن تكفل لهم الدولة وظائف مناسبة في القطاع الحكومي وبحسب رغبتهم وشرط أن تدخل تلك الوظائف في اختصاصهم وخبراتهم مع وضع برامج تدريبية تؤهلهم للعمل الجديد، وإلى هذا أشار دستور جمهورية العراق النافذ لسنة (٢٠٠٥) في المادة (٢٢) منه والتي نصت على إن: «العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة»، وهذا ما نص عليه الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ في المادة (٤١) منه والتي نصت إلى أن: «لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه، والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام، وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين على عدالة شروطه».

بالإضافة لما نصت عليه المادة (٢٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ، نلاحظ أن المشرع العراقي قد نص في المادة (٥) من قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ على أن: «حرية العمل مصونة ولا يجوز تقييد أو إنكار الحق في العمل...».

إنطلاقاً مما تقدم يمكننا القول بأن خصخصة المشروع الحكومي يجب أن لا تؤدي إلى حرمان العاملين من حقوقهم في العمل وفي حالة توفير وظائف حكومية فيشترط أن تدخل تلك الوظائف في اختصاصات العاملين وخبراتهم لكي لا يكونوا إزاء مجال جديد لا يتناسب مع طبيعته عملهم، والذي قد يؤدي إلى تراجع أدائهم، ونلاحظ بهذا الصدد أن المشرع العراقي قد ألزم صاحب العمل بتوفير الفرص للعامل مع إتاحة الوسائل اللازمة لتطوير معارفه ومهاراته الفنية^(٤٣)، كما يمكننا القول بأن توفير وظائف حكومية أخرى ونقل العاملين إليها لا يعدّ عملاً تعسفياً من جانب صاحب العمل إذا اقتضته الظروف الاقتصادية التي يتطلب فيها خصخصة المشروع الحكومي^(٤٤).

فضلاً عما تقدم نرى ألا تقل رواتب العاملين ومزاياهم قدر الإمكان عما كانوا يتقاضونه بالمشروع الحكومي بشكل يؤثر على مستوى معيشتهم، وبشرط أن لا ينطوي على هذا الأمر أجبار العامل على وظيفة معينة، لأن القول بخلاف ذلك سيضع العامل أمام أحد الأمرين فأما أن ينتقل للشركة الجديدة أو القطاع الخاص أو ينتقل لمشروع حكومي آخر، فإذا أختار الانتقال للعمل بالشركة الجديدة فهو معرض إلى أن يقع تحت طائلة أهواء تلك الشركة بالإبقاء على عمله أو رفضه، وإذا أختار العمل في أية جهة حكومية فقد يجبر على نوع العمل ودون تعويض مناسب، وهذا يضر بالعامل. وفي هذه الحالة سيكون العامل مضطراً للاختيار، لذلك نرى أنه في حالة عدم رغبته بالوظيفة الجديدة أو إذا كانت الوظيفة الجديدة لا تتناسب واختصاص العامل أو مؤهله فمن الأفضل النص في التشريع على تعويض العامل تعويضاً عادلاً، وهذا الأمر يجب أن يشمل العامل الذي لا يرغب في الانتقال إلى الشركة الجديدة أو القطاع الخاص ولا يرغب كذلك بالانتقال إلى القطاع الحكومي ولا تنطبق عليه شروط التقاعد، فالتعويض أمراً مهماً خاصة وأن القول بتوفير وظيفة مناسبة للعامل وبحسب اختصاصه يعتبر أمراً حسناً من جهة، لكنه قد يلاقي صعوبة في التطبيق لاسيما والدولة متجهة نحو الخصخصة وبالتالي يكون أمر وجود مشاريع عامة قليلة لا يمكن أن تستوعب العدد الكبير للعاملين، ولذلك سيكون التعويض في هذا الفرض أمراً أكثر ملائمة.

ونرى بهذا الصدد أن من الضروري التنسيق مع إدارات المحافظات لمعرفة الاحتياجات الإدارية والفنية من الملاكات، وتلبية متطلبات المحافظات من هذه الكوادر وفرص العمل الجديدة الممكنة لهم وإعادة توزيعهم وفقاً لذلك قطاعياً وجغرافياً.

أما قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ فنلاحظ بأنه قد عالج وضع العاملين الكويتيين في المشروع الحكومي والذين لا يرغبون في الانتقال إلى الشركة الجديدة ولا تنطبق عليهم شروط التقاعد في المادة (٢٠) منه والتي نصت على أن: «العاملون الكويتيون في المشروع العام، الذين لا يرغبون في الانتقال إلى الشركة عند تأسيسها ولا تنطبق عليهم شروط التقاعد، تلتزم الدولة بتوفير وظائف مناسبة لهم في القطاع الحكومي مع وضع برامج تدريبية تؤهلهم للعمل الجديد، على ألا تقل رواتبهم ومزاياهم عما كانوا يتقاضونه في المشروع العام...».

يتضح مما تقدم بأن خصخصة المشروع الحكومي يجب أن لا تؤدي إلى حرمان العامل من حقه في العمل وإيجاد العمل المناسب، وذلك استناداً إلى المادة (١٦) من دستور جمهورية العراق

النافذ لسنة (٢٠٠٥) والتي نصت على أن: "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك"، وإلى ذلك أشار دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ في المادة (٨) منه والتي نصت على أنه: "تصون الدولة دعائم المجتمع وتكفل الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص للمواطنين"، ومن المعروف أن من أهم دعائم الأمن والطمأنينة وتكافؤ الفرص، هو الحق في إيجاد العمل المناسب وحققهم بالعمل دون أي عائق يهدد هذا الأمن والاستقرار.

بالإضافة لما تقدم نلاحظ أن دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ نص أيضاً على أن: "الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون"، وعلى أساس ذلك يعتبر العمل من ضمن المقومات الأساسية لكيان الدولة الاجتماعي، والحق في العمل من الحقوق الفردية التي لا يجوز نزعها من المواطن.

ثالثاً: العاملون الذين لا يرغبون في الانتقال إلى القطاع الخاص أو إلى أية مشروع حكومي والذين تنطبق عليهم شروط التقاعد

أما العاملون الذين لا يرغبون في الانتقال إلى القطاع الخاص أو إلى مشروع حكومي آخر عند تخصيص المشروع العام والذين تنطبق عليهم شروط التقاعد، ففي هذه الحالة يمكن لصاحب العمل في المشروع الحكومي إنهاء عقد العمل للعامل إذا أكمل السن المحدد للتقاعد ويستحق عندها مكافأة نهاية خدمة وفقاً لأحكام قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال^(٤٥)، وقد حدد قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ مكافأة نهاية الخدمة بمقدار أجر أسبوعين عن كل سنة خدمة أداها العامل لدى صاحب العمل^(٤٦).

فضلاً عن حق العامل الذي أنهت خدماته بمكافأة نهاية الخدمة، وكضمان للمحافظة على حقوق العاملين في المشروع الحكومي، أعطى المشرع العراقي الحق لهذا العامل الطعن بقرار إنهاء الخدمة أمام لجنة إنهاء الخدمة التي تشكل بتعليمات يصدرها الوزير المختص أو أمام قضاء العمل خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بإنهاء خدمته، أما في حالة عدم تقديم العامل للطعن خلال تلك المدة فعندئذ يعد العامل متنازلاً عن هذا الطعن، هذا وقد أعطى المشرع العراقي للعامل الحق باختيار أحد هذين الطريقتين وأن سلك أحدهما سقط حقه في الآخر، وعند صدور القرار من لجنة إنهاء الخدمة فإنه يكون قابلاً للطعن فيه أمام محكمة العمل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ العامل به أو اعتباره مبلغاً ويقع على صاحب العمل عبء إثبات إنهاء خدمة العامل عند الطعن بقرار إنهاء الخدمة^(٤٧).

وإذا قررت لجنة إنهاء الخدمة أو المحكمة تعذر إعادة العامل إلى عمله ينهي عقد العمل من تاريخ صدور قرار المحكمة ودفع تعويض إلى العامل يعادل ضعفي مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في المادة (٤٣) من قانون العمل العراقي النافذ^(٤٨).

وبهذا الصدد نرى من الضروري تشجيع العاملين ممن تجاوزت أعمارهم عن الخمسين سنة وخدمتهم (١٥) سنة على الإحالة على التقاعد في حالة عدم رغبتهم في العمل في القطاع العام أو إعادة توزيعهم أو تحفيزهم للعمل في القطاع الخاص.

وانطلاقاً مما تقدم يمكننا القول أن لصاحب العمل في المشروع الحكومي سلطة إنهاء عقد العمل، وتزداد أهمية التأكيد على هذه السلطة خاصة في مرحلة التحول الاقتصادي وخصخصة المشروع الحكومي ومواكبة المرحلة الاقتصادية الجديدة والتي قد تضطره إلى إنهاء عقد العمل لأسباب اقتصادية ومنها خصخصة المشروعات الحكومية^(٤٩).

وبالمقارنة مع قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ نلاحظ هو الآخر قد نص على منح هؤلاء العمال مكافأة نهاية خدمة تعادل الراتب الأساسي عن مدة ثلاثة سنوات على أن لا تقل مدة خدمتهم في المشروع العام عن ثلاثين سنة متصلة، وتضاف إلى مدة خدمة العامل المحسوبة وفقا لقانون التأمينات الاجتماعية، إذا لم يرغب في الانتقال إلى الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي أو إلى الحكومة، مدة مقدارها خمس سنوات أو ما يكمل المدة اللازمة لاستحقاق الحد الأقصى للراتب التقاعدي أيهما أقل^(٥٠).

من ملاحظة قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ يتضح بأنه ميز فئة المتقاعدين على حساب باقي العاملين غير المستحقين للتقاعد، إذ منح القانون المذكور ميزة لمن يستحقون الراتب التقاعدي عند تأسيس الشركة ولا يرغبون في الانتقال إليها أو إلى القطاع الحكومي، مكافأة نهاية خدمة تعادل الراتب الأساسي عن مدة ثلاثة سنوات، وميز القانون هذه الفئة عن باقي العاملين أيضا بأن منحهم خيارات، لهم اختيار المناسب منها دون أن يمنح باقي فئات العاملين نفس الفرص، بسبب استحقاقهم للتقاعد، وتفاديا لوقوع الظلم على باقي شرائح العاملين نرى من الأفضل تعويضهم تعويضا عادلا.

وإذا افترضنا وضع العامل الذي يرغب في الاستمرار بالعمل بعد ما تم إنهاء خدماته والذي سبق أن أعطي المكافأة التقاعدية، ففي هذه الحالة تحتسب خدمته التي تقاضى عنها المكافأة لأغراض التقاعد بعد إعادة مبلغ المكافأة وتسديد فرق التوقيفات التقاعدية محسوبا على أساس راتبه الوظيفي بتاريخ طلب إضافة الخدمة^(٥١).

أما العامل الذي يرغب في الاستمرار بالعمل بعد ما تم إنهاء خدماته والذي سبق أن صرف له الراتب التقاعدي ففي هذه الحالة يقطع عنه الراتب التقاعدي إذ لا يجوز الجمع بين الراتب الوظيفي والراتب التقاعدي، ويضمن المشرع استحقاق العامل الذي يرغب بالعمل بقطاع حكومي آخر بعد إحالته إلى التقاعد لتخصيص المشروع الحكومي الذي كان يعمل فيه راتبا تقاعديا ولا يجوز أن يقل عن راتبه الذي كان يتقاضاه أو راتب أقرانه ممن لم يعاد إلى الخدمة^(٥٢).

وفي الحالتين سابقتي الذكر، نعتقد بأن ذلك ينطبق على العامل الذي يرغب في الاستمرار بالعمل في القطاع الحكومي، أما الاستمرار بالعمل أي في القطاع الخاص فإن ذلك لا علاقة له بمكافأة نهاية الخدمة أو بالراتب التقاعدي.

أما العامل الكويتي الذي يرغب في الاستمرار بالعمل بعد استحقاقه للراتب التقاعدي ففي هذه الفرضية نكون أمام حالتين:

الحالة الأولى: تخص العامل الذي يرغب في العمل في القطاع الحكومي والذي حصل على المكافأة المقررة، مقابل رغبته في عدم الانتقال إلى الشركة الجديدة أو إلى القطاع الحكومي، ففي هذه الحالة لا يجوز إعادة تعيينه في وظيفة حكومية استنادا لنص المادة (٧٧) من نظام الخدمة المدنية الكويتي إذ لا يجوز إعادة تعيين العامل الذي أحيل إلى التقاعد بالجهات الحكومية الخاضعة لهذا النظام^(٥٣).

الحالة الثانية: تخص العامل الذي يرغب في الاستمرار بالعمل في الشركة الجديدة عند تأسيسها ومن حيث أن المادة (٢/١٩) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ قد نصت إلى على احتساب الحقوق التأمينية على أساس آخر مرتب يتقاضاه العامل من المشروع الحكومي أو على أساس متوسط مرتبه في قانون التأمينات الاجتماعية أيهما أكبر، وبما أن المادة (٢٧) من قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ نصت على أنه: «... إذا أعيد المؤمن عليه إلى الخدمة والتحق بعمل من الأعمال الخاضعة

لأحكام هذا الباب، أوقف صرف معاشه التقاعدي وضمت خدمته السابقة المحسوبة في المعاش إلى خدمته الجديدة وعومل عند انتهائها على أساس المدتين معا، أما إذا كان قد سبق أن أدت له مكافأة تقاعد فيجب لكي تضم مدة خدمته السابقة إلى المدة الجديدة أن يرد مكافأة التقاعد التي سبق أن أدت له أما دفعة واحدة أو أقساط بدون أية فوائد عنها وذلك وفقا للشروط والقواعد التي يحددها مجلس الإدارة كما يحدد مواعيد وشروط وقواعد الضم وحالات الإعفاء من رد المكافأة^(٥٤).

ويستفاد مما تقدم أنه يجوز للشركة الجديدة التعاقد مرة أخرى مع من تم إنهاء خدماتهم والذين يتم صرف راتب تقاعدي لهم أو مكافأة نهاية الخدمة. وهنا قد يتبادر إلى الذهن التساؤل عن مصير حقوق العاملين الذين لهم قضايا ضد المشروع الحكومي؟

ويمكن القول بصدد الإجابة عن هذا التساؤل بأنه إذا صدر الحكم خلال تواجد المشروع الحكومي بشكله القانوني قبل الخصخصة، فيلتزم عندئذ بالتنفيذ، إما إذا صدر الحكم بعد خصخصة المشروع الحكومي وتحوله إلى القطاع الخاص أو إلى الشركة الجديدة، ففي هذه الحالة يتم الرجوع على القطاع الخاص أو الشركة الجديدة بما يصدر ضد المشروع الحكومي من أحكام لصالح العاملين، إذ يعد صاحب العمل الجديد مسؤولاً عن الوفاء بالالتزامات المترتبة على صاحب العمل السابق تجاه العامل، ويبقى صاحب العمل السابق مسؤولاً بالتكافل والتضامن مع صاحب العمل الجديد عن الالتزامات الناشئة عن علاقات العمل القائمة والتي ترتبت عليه قبل نقل المشروع ولغاية انتقاله وهذا ما أشار إليه قانون العمل العراقي النافذ^(٥٥).

أما قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧ لسنة ٢٠١٠) فنلاحظ بأنه نص على أن تحل الشركة الجديدة والتي تؤول إليها الأصول المادية والمعنوية والخصوم لكل مشروع عام تقرر تخصيصه، إذ تحل هذه الشركة محل المشروع العام في تنفيذ أغراضه فيما له من حقوق وما عليه من التزامات^(٥٥).

فضلا عما تقدم نص المشرع العراقي في قانون العمل النافذ في المادة (٤٩) منه على: «أولا. لا تسمع دعوى المطالبة بالحقوق الناشئة عن علاقات العمل بعد مضي (٣) ثلاث سنوات من تاريخ استحقاقها، ولا تسمع دعوى المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عن فعل جرمي بعد انقضاء (٥) خمس سنوات من تاريخ نشوئه. ثانيا. تبدأ الفترة المحددة لسماع الدعوى للمطالبة بالحقوق من التاريخ الذي يستحق فيه الحق إلا أنه لا يمكن إعادة المطالبة بأموال دفعها صاحب العمل للإبراء من حق بعد سقوطه».

وحسن فعل المشرع العراقي بوضعه سقف زمني لمطالبة العامل بحقه اتجاه صاحب العمل في المشروع الحكومي.

مما تقدم ولأهمية الموضوع وأثاره الاقتصادية والاجتماعية على حقوق العاملين وضماناتهم في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة نرى بضرورة تشريع قانون خاص بعمليات الخصخصة في العراق على قرار قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ على أن يتضمن الأسس والقواعد العامة لمعالجة وضمان الحقوق القانونية المكتسبة للعاملين في المشروعات العامة ومنح حرية اختيار البديل المناسب للعامل في المشروع العام طالما تتوافر لديه متطلبات الاستفادة من البدائل المتاحة، فضلا عن مراعاة تطبيق مبدأ المساواة في التعامل مع العاملين ضمن المراكز القانونية المماثلة، ومنح أولوية للعمالة الفائضة للعمل في الإدارات الحكومية الأخرى، ونعتقد أنه من الأفضل أن ينص

قانون الخصخصة على إدارة شؤون العمالة الفائضة في القطاعات التي سيتم تحويلها إلى القطاع الخاص من قبل جهاز متخصص ويحدد مهامه ومسؤولياته، إذ أن هذا الجهاز سيزيد من سرعة تنفيذ عمليات الخصخصة فضلا عن تحقيقه مبدأ المساواة والعدالة في معالجة مسألة العمالة الفائضة بشكل أفضل.

الفرع الثاني

حقوق وضمانات عامة للعاملين في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة

فضلا عن حقوق العاملين وضماناتهم الخاصة في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة بحسب وضعهم هناك حقوق وضمانات أخرى عامة لا بد من النص عليها قانونا، لذا يمكننا القول بأنه لا بد من تشريع قانون خاص بخصخصة المشروعات الحكومية يتضمن حماية حقوق العاملين فضلا عن ضماناتهم، ونرى أن يتضمن القانون الجديد لمجموعة من الحقوق والضمانات، يمكن أجمالها من خلال النقاط الآتية:-

أولا: حظر تخصيص أي مشروع حكومي إلا بقانون

وذلك تأكيدا لما ورد في المادة (٢٦) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة (٢٠٠٥) والتي نصت على الآتي: "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون"، فنلاحظ من نص هذه المادة أن الدستور عمل على تشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات وألزم أن يكون ذلك بقانون وهذا ما نص عليه الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ في المادة (١٥٢) منه والتي نصت على أنه: "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود".

ثانيا: مرافق يحظر تخصيصها

وضع قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ حظرا على تخصيص مرفقي الصحة والتعليم إضافة إلى إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي التكرير، وذلك طبقا لنص المادة (٤) منه^(٥٦)، ولم نجد إشارة لهذا الحظر في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أو القوانين العراقية، على الرغم من ذلك فإن المشرع العراقي قد حدد الأموال التي لا يجوز التصرف بها والتي نصت عليها المادة (١٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وهي: "١- تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

ونص المشرع الكويتي أيضا على الأموال التي لا يجوز التصرف بها في المادة (٣٣) من القانون المدني الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٩٨٠ والتي نصت على أن: "كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، لا يجوز التعامل فيه بما يتعارض مع هذا التخصيص كما لا يجوز الحجز أو وضع يد الغير عليه...".

ثالثا: تحديد نسبة العاملين وأجورهم في الشركة الجديدة

لم ينص المشرع العراقي على تحديد نسبة العاملين وأجورهم في الشركة الجديدة، أما المشرع الكويتي وزيادة في التأكيد على حماية حقوق العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة نلاحظ أن المادة (٢١) من قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ قد نصت على أن: "... يحدد المجلس الحد الأدنى للعمالة الكويتية بالنسبة إلى مجموع العاملين بالشركة والحد الأدنى لمجموع نسب أجور هذه العمالة من إجمالي الأجور وذلك في أي شركة يتم تأسيسها نتيجة التخصيص، على أن لا

تقل تلك النسب عما كانت عليه في المشروع العام الذي تم تخصيصه وعن النسبة المقررة وفقا لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له...”.

نلاحظ على هذا النص أن المشرع الكويتي قد وفق عندما ألزم مجلس الوزراء على تحديد الحد الأدنى لنسبة العمالة الكويتية بحيث لا تقل عن ما كانت عليه في المشروع الحكومي، إذ كفلت هذه المادة من القانون حماية حق العامل الكويتي بالعمل، ونرى لهذا الأمر فضلا عن حماية حق العامل، جانب ايجابي لدعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في القطاع الخاص وهو أمر مهم ينبغي على القوانين العراقية النص عليه. أن تحديد نسبة العمالة الوطنية في الشركات والمؤسسات الأهلية ينبغي أن يتم بناء على دراسة علمية صحيحة لتكون قابلة للتطبيق.

كذلك نجد أن المشرع الكويتي حسن فعل عندما نص في المادة (٢٢) من القانون ذاته على وضع القواعد التي تلتزم بموجبها الشركات العاملة في هذا المجال بتوفير التدريب اللازم للاستفادة من العاملين الكويتيين المنقولين إليها والارتقاء بمستوى مهاراتهم الوظيفية مع الحفاظ على نسبة العاملين في التخصصات النادرة والإعمال الفنية المتخصصة، لذا يجدر بالمشرع العراقي السير على خطى المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.

رابعا: تحديد نسبة مساهمة القطاع العام في الشركة الجديدة

ينبغي تحديد نسبة مساهمة القطاع العام أو المشروع الحكومي بأسهم في الشركة الجديدة أو القطاع الخاص الذي آل إليه المشروع الحكومي عملا بنص المادة (٣٨) من قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ والتي نصت على أنه: ”تحدد مساهمة القطاع العام في الشركة الجديدة وفق الأحكام القانونية النافذة“، ويكمن الهدف من منح الدولة أو القطاع العام نسبة محددة من الأسهم هو لإعطائها حقوقا خاصة أو سلطة تجاه المشروع الحكومي الذي تم خصصته وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، إذ يمكن للدولة من خلال هذه الضمانة إيقاف أي قرار من شأنه التأثير سلبا على الاقتصاد الوطني ومن ثم المصلحة العامة، فضلا عن ذلك نرى بأن تحديد نسبة من الأسهم للدولة يحقق نوع من الرقابة الحكومية على المشاريع الخاضعة للخصخصة، بحيث يمكن للدولة التدخل إذا ما استدعت المصلحة العامة ذلك، مع ضرورة تقييد ذلك بالأمر المهمة والظروف الاستثنائية بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة ومن ثم حماية حقوق العاملين.

وبالمقارنة مع قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ نلاحظ هو الآخر قد أكد على مساهمة القطاع العام في الشركة الجديدة وذلك من خلال المادة (٦) منه والتي نصت على أن: ”يجب أن يكون للدولة سهم ذهبي في ملكية الشركات التي تأسست نتيجة لتخصيص أحد المشروعات العامة ويترتب على هذه الميزة إعطاء الدولة قدرة تصويتية تمكنها من الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة حماية للمصلحة العامة...“.

يلاحظ على هذا النص، أن (السهم الذهبي) هو أداة تمنح للدولة حقوقا تصويتية خاصة أو سلطة تجاه المشروع العام الذي تم تخصيصه لتحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الفرض فالسهم الذهبي هو الذي يعطي الحكومة أو الدولة القدرة على الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة والجمعية العامة للشركة ومن خلال هذا السهم تستطيع الدولة إيقاف أي قرار من شأنه التأثير سلبا على الاقتصاد الوطني أو الإضرار بالمصلحة العامة.

وقد حدد المشرع الكويتي شروط خاصة لإصدار السهم الذهبي بالاستناد إلى المادة (١٦) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ وتتمثل هذه الشروط بالآتي:-

- ١- أن يصدر قرار من المجلس الأعلى للتخصيص بمنح حقوق السهم الذهبي.
- ٢- أن يحدد هذا القرار الميزة التصويتية للسهم الذهبي ومن يمارسها.
- ٣- يجب أن ينص على هذه الميزة في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة.
- ٤- لا يجوز تعديل الأحكام المتعلقة بالسهم الذهبي إلا بموافقة المجلس الأعلى للتخصيص.

وبما أن الخصخصة هي: (عقد يتم بموجبه نقل ملكية أو إدارة أصول المشروعات الحكومية بشكل كلي أو جزئي من القطاع العام إلى القطاع الخاص وفق قوانين وأنظمة محددة). ومن ثم فإن وضع السهم الذهبي في عقد التأسيس أو النظام الأساسي للشركة يعني تضمين العقد شرط مانع أو مقيد للتصرف خاصة إذا أنتقل المشروع الحكومي إلى الشركة الجديدة عن طريق عقد البيع، وإذا لاحظنا نص المادة (٨١٥) من القانون المدني الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٠ نجدها نصت على الآتي:- «إذا تضمن التصرف القانوني شرطا يمنع المتصرف إليه في المال الذي أكتسب ملكيته بمقتضى ذلك التصرف، أو يقيد حقه في التصرف فيه، فلا يصح الشرط ما لم يكن مبنيا على باعث قوي، ومقصورا على مدة معقولة».

وبما أن المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ نظم السهم الذهبي وذلك لتمكين الدولة من الاعتراض حماية للمصلحة العامة بضمنها مصلحة العاملين في الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي بعد خصصته وهي تمثل الباعث القوي لتقييد التصرف، ولكن نجد أن هذا القانون لم يتطرق لمدة السهم الذهبي سواء بالتأقيت أو التأييد، وكان الأجدر به تحديد هذه المدة.

خامساً: الرقابة والإشراف على عمليات الخصخصة

نصت المادة (٢٣) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ على الآتي:- «تخضع الشركات المساهمة التي تؤسس وفقاً لأحكام هذا القانون لإشراف المجلس في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكامه ولوائحته التنفيذية وأحكام العقد المبرم معها، وتحدد اللائحة التنفيذية الإجراءات التي تكفل التزام الشركات بهذه الأحكام. وتختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في الجرائم المنصوص عليها في القانون والجرائم المرتبطة بها».

يلاحظ على هذا النص أن المشرع الكويتي حدد المجلس الأعلى للتخصيص كجهة إشرافية على الشركة الجديدة التي آل إليها المشروع الحكومي بعد الخصخصة.

نص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في المادة (٨) منه على أن:- «يوافى المجلس كلا من مجلس الوزراء وديوان المحاسبة بتقرير نصف سنوي خلال شهري يناير ويوليو من كل عام بالأعمال والأنشطة التي قام بها في نصف السنة المنقضي ويجب أن يتضمن هذا التقرير بياناً تفصيلياً بمدى التزام الشركات المؤسسة وفقاً لأحكام هذا القانون بأحكامه، خاصة ما يتعلق بالالتزام... ومواد الفصل الرابع منه، وبالإجراءات التي اتخذت بحق الشركات المخالفة وعلى رئيس الديوان موافاة مجلس الأمة

بنسخة من التقرير وملاحظاته حوله خلال شهرين من تاريخ تسلمه، ويوزع التقرير وملاحظات ديوان المحاسبة على جميع أعضاء مجلس الأمة^(٣٧).

وقد حدد قانون نص قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ في المادة (٧) منه مهام المجلس الأعلى للتخصيص بالآتي:-^(٣٨) يتولى المجلس وضع السياسة العامة لعمليات التخصيص وإعداد برنامج زمني بالمشروعات العامة التي يزعم المجلس تخصيصها، وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده وتنفيذه وفقاً لأحكام هذا القانون. كما يحدد المجلس أو ينشئ الجهة الرقابية التي تتولى الاختصاصات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون^(٣٩).

فضلاً عن المجلس الأعلى للتخصيص فقد نصت المادة (٩) من القانون ذاته على جهاز آخر إذ تضمنت هذه المادة الآتي:-^(٤٠) ينشأ بمرسوم جهاز يعاون المجلس يسمى "الجهاز الفني لبرنامج التخصيص" يشرف عليه رئيس المجلس، ويكون للجهاز رئيس تحدد درجته ومرتبته وسائر حقوقه المالية بقرار من مجلس الوزراء، وتكون له اعتمادات مالية خاصة تدرج ضمن ميزانية مجلس الوزراء، ويصدر المجلس قراراً بالنظام المالي والإداري للجهاز بناءً على عرض من رئيسه. ويتولى الجهاز ما يلي: ١- إعداد دليل إرشادي بالمشروعات العامة القابلة للتخصيص. ٢- إجراء الدراسات الأولية بشأن المشروعات العامة المقترحة تخصيصها وفقاً لهذا القانون وإحالتها إلى المجلس. ٣- متابعة تنفيذ إجراءات التقييم والعمل على تذليل عقبات التنفيذ بالتعاون مع الجهة الحكومية التي يتبعها المشروع، وذلك وفقاً لما تقرره اللائحة التنفيذية لهذا القانون. ٤- المعاونة في إعداد التقرير نصف السنوي المشار إليه في المادة السابقة. ٥- إعداد نماذج للعقود التي تتضمن الشروط والأحكام الأساسية الواجب توافرها، مع تقديمها للمجلس لاعتمادها. ٦- أي اختصاصات أخرى يراها المجلس لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون^(٤١).

يلاحظ على هذا النص أن المشرع الكويتي ولا احترام القانون وحماية حقوق العاملين وضماناتهم في الشركة الجديدة بعد تخصيص المشروع الحكومي، ولضمان حقوق العاملين أحاط عمليات الخصخصة بنوع من الرقابة والإشراف لأن انعدام هذه الأخيرة قد يؤدي إلى وجود شركات وهمية لا وجود لها، ولأهمية هذا النوع من الرقابة نعتقد أنه لا بد من النص عليها قانوناً.

الفرع الثالث

تقييم واقع حقوق العاملين في

المشروع الحكومي وضماناتهم بعد خصصته

بعد عرض الحقوق والضمانات المتعلقة بالعاملين في المشروع الحكومي بعد خصصته، نرى أنه على الرغم من أهمية تلك الحقوق والضمانات والتي تهدف إلى تجنب خضوع العمالة الوطنية تحت وطأة وتعسف رب العمل وفقد العمل ومصدر رزقهم بحسب ظروف رب العمل، إلا أنها تبقى قاصرة عن مواجهة مستجدات الخصخصة، لأن قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ قد تضمن قدراً محدوداً من القواعد القانونية المتعلقة بحماية حقوق العمال لا تتناسب مع واقع الخصخصة والأوضاع الحالية، وهذا الأمر ينطبق على قانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ فضلاً عن قانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، إذ لم تشر تلك القوانين إلى معالجة عمليات الخصخصة بما يضمن حقوق وضمانات العاملين في المشروع الحكومي بشفافية ورقابة فعالة لمنع البطالة وفقدانهم لوظائفهم. ووفقاً لما تقدم يمكننا أن نقترح عدة إجراءات لمعالجة وضع العاملين العراقيين في إطار عملية الخصخصة أهمها:-

- ١- وضع مدة زمنية لمعالجة القضايا المتعلقة بمعالجة العمالة الفائزة وإيجاد حلول لها.
- ٢- دعم الدولة رواتب العاملين المنقولين إلى القطاع الخاص بحيث تتساوى مع رواتبهم السابقة التي كانوا يتقاضونها في المشروع الحكومي قدر الإمكان، وهناك سياسة أخرى لحماية العاملين في المشروعات الحكومية تتمثل في عدم الاستغناء عنهم لفترة زمنية محددة في بداية تنفيذ عملية الخصخصة.
- ٣- عدم التخلي القسري عن أي عامل في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة ما لم تتم تسوية حقوقه وفق القوانين النافذة.
- ٤- تشجيع العاملين ممن تجاوزت أعمارهم عن الخمسين سنة وخدمتهم (١٥) سنة والذين لا يرغبون في الانتقال للعمل في الشركة الجديدة أو القطاع العام على الإحالة على التقاعد، أو إعادة توزيعهم أو تحفيزهم للعمل في القطاع الخاص في حال رغبتهم بذلك، فضلا عن إنهاء خدمات العاملين في المشروعات الحكومية التي يجري تخصيصها مقابل مكافأة تعويضية في حالة رفضهم للعمل في القطاع الخاص أو الحكومي وعدم انطباق شروط التقاعد عليهم.
- ٥- تشجيع القطاع الخاص وذلك بوضع سياسة عامة لتوظيف المواطنين وتشجيعهم للالتحاق بالقطاع الخاص وتعيين هيئة خاصة تقوم بتوفير مثل هذه السياسات وتراقب تنفيذها فضلا عن تشجيع المؤسسات الخاصة على توظيف المواطنين، من خلال وضع حوافز بالإضافة إلى فرض نسبة معينة من العراقيين على الشركات الخاصة، ووضع خطط واضحة لمواجهة العقبات التي تعترض ذلك ومن بينها العمل على دعم الأيدي العاملة العراقية وذلك بأن تتحمل الدولة ولفترة محددة نسبة من رواتب الموظفين وتكاليف تدريبهم الذي سيعينون في القطاع الخاص على إن يجري تخفيض تلك النسبة تدريجيا.
- ٦- تعهد القطاع الخاص والمستفيد من عمليات الخصخصة بإيجاد فرص عمل مناسبة قدر استطاعته لأولئك الذين قد يتضررون من تبعات عملية الخصخصة وحدوث البطالة وما تمثله من خطر حقيقي على مستقبل البلاد، وهذا الأمر يستدعي إلزام القطاع الخاص بوضع برنامج يتضمن فقرات وأحكام واضحة لتشغيل القوى العاملة ومستويات الأجور المدفوعة بحدودها الدنيا والعليا هذا من جهة، ومن جهة أخرى، يمكن رفع العمالة الفائضة من على عاتق الشركات الخاصة وإحالتها إلى الدولة ونعتقد أن هذا هو الإجراء الأنجع لإزالة التكاليف غير الضرورية مما يوفر فرصا لتحقيق الربحية وترشيق الشركات، وعندها يمكن للحكومة إن تحصل على عوائد أرباح من الشركات بمقدار مساهمتها في الشركة الجديدة وهذا يساهم في تغطية الأعباء التي ستتحملها الدولة.
- ٧- تخفيض سن الإحالة للتقاعد بالنسبة للعاملين الفائضين في القطاعات المرشحة للخصخصة وفقا لضوابط محددة ووضع حدٍ للتعيينات الجديدة في هذه القطاعات.

٨ وضع برامج لإعادة تأهيل وتدريب الأيدي العاملة العراقية الفائزة للعمل في القطاعات التي تعاني من نقص بالكوادر الوطنية.

وعلى الرغم مما تقدم فإننا نؤيد الخصخصة إذا كان الهدف منها التحول من اقتصاد توزيع الثروة إلى اقتصاد السوق وخلق الثروة، وتشجيع القطاع الخاص، وتحفيز الاستثمارات الوطنية داخل البلاد وبشكل أكبر من الاستثمارات الأجنبية، وذلك لخلق كيانات كبيرة تستطيع المنافسة في السوق الأجنبي، على أن تطبق بشكل تدريجي يتناسب وحداثة التجربة وبرقابة فعالة على عملياتها وكل ذلك يجب أن يتم وفق قانون خاص يعني بتنظيمها مع التأكيد على ضرورة خلق مجموعة من الضوابط التي يمكنها حماية الملكية الخاصة وحقوق العاملين وضماناتهم في القطاع العام ووضع القوانين الاقتصادية الواضحة والملائمة للواقع الاقتصادي في العراق، والحرص على توفير الملاكات الإدارية ذات المستوى العالي من الكفاءة والنزاهة، ولا ريب أن ذلك يتطلب قوانين واضحة تضمن مبدأ التدرج في تطبيق عمليات الخصخصة، وتوفير الرقابة الصارمة على عمليات التخصيص في العراق.

المطلب الثاني

جزاء الإخلال بحقوق العاملين وضماناتهم في المشروع الحكومي بعد خصخصته
لأهمية أثر الخصخصة على وضع العاملين في المشروعات الحكومية فضلاً عن خطورتها في حال انعدام الأمن الوظيفي الناتج عن خشية فقد العاملين في المشروع الحكومي لوظائفهم بعد خصخصته وانتقاله إلى القطاع الخاص. فقد فرض المشرع العراقي جزاءات إدارية وأخرى جنائية تفرض عند الإخلال بحقوق العاملين في المشروع الحكومي بعد خصخصته. وعلى ضوء ما تقدم سنوضح في هذا المطلب جزاء الإخلال بحقوق العاملين في المشروع الحكومي بعد خصخصته وذلك بتقسيمه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول الجزاءات الإدارية، في حين سنخصص الفرع الثاني للجزاءات الجنائية.

الفرع الأول

الجزاءات الإدارية

نص المشرع الكويتي في قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص (رقم ٣٧) لسنة ٢٠١٠ على مجموعة من الجزاءات الإدارية تطبق على الشركة التي يؤول إليها المشروع الحكومي بعد خصخصته عند مخالفتها لأحكام هذا القانون، وتتمثل هذه الجزاءات بالآتي^(٥٧):

- ١- التنبيه.
 - ٢- اعتبار عضو مجلس الإدارة المسؤول عن المخالفة فاقدًا لصلاحيته العضوية في مجلس إدارة الشركة.
 - ٣- حل مجلس إدارة الشركة وتعيين مفوض لإدارتها لحين انتخاب مجلس إدارة جديد ...^(٥٨)
- يتضح مما تقدم أن المشرع الكويتي فعل حسناً عندما نص على تلك الجزاءات التي تفرض على الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي عند مخالفة أحكام القانون ومنها الأحكام الخاصة بحماية حقوق العاملين في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة.

بالإضافة لما تقدم نلاحظ أن المشرع الكويتي قد ذهب إلى أبعد من ذلك لضمان احترام القانون وحماية حقوق العاملين في المشروعات العامة الخاضعة للخصخصة، وذلك بالنص على أن: "يكون كل عضو مجلس إدارة في الشركة المخالفة والرئيس التنفيذي وكل المدراء العامين ونوابهم ومساعدتهم ومديري القطاعات في الشركة ومديري فروعها. كل في حدود اختصاصه مسؤولاً عن كل فعل عمدي وقع منه وتسبب في مخالفة الشركة

لأحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات والتعليمات الصادرة تنفيذا له أو أحكام النظام الأساسي للشركة، أو عدم تقديم الوثائق والبيانات والمعلومات المطلوب منه تقديمها إلى المجلس أو قدم بيانات غير مطابقة للحقيقة^(٥٨).

من ملاحظة النص، نرى أن المشرع الكويتي لم يقتصر فرض هذه الجزاءات على الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة، وإنما عمل على اعتبار الأعضاء والمدراء ومن في حكمهم مسؤولين عما يقع منهم عمدا ويتسبب في مخالفة الشركة لأحكام القانون، ونعتقد بأنه فعل حسنا لخطورة الوضع.

وكان من الأجدر بالمشرع العراقي النص على جزاءات إدارية تفرض على الشركة الجديدة التي آل إليها المشروع الحكومي أسوة بالمشرع الكويتي لحماية حقوق العاملين.

الفرع الثاني الجزاءات الجنائية

تتمثل الجزاءات الجنائية الناتجة عن خصخصة المشروعات الحكومية والتي تهدف بشكل أساسي إلى حماية حقوق العاملين وضماناتهم في المشروعات الحكومية الخاضعة للخصخصة، بما نص عليه المشرع العراقي من فرض عقوبة الحبس أو الغرامة على صاحب العمل في حالة مخالفته للأحكام المنصوص عليها قانونا والمتعلقة بحقوق العاملين وضماناتهم في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة، إذ نجد أن المادة (٥٠) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ نصت على أن: "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (٣) ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن (٥٠٠٠٠) خمسمائة ألف دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠) مليون دينار كل صاحب عمل قام بمخالفة أحكام هذا الفصل".

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي قد نص على عقوبة الحبس أو الغرامة وكان الأجدر به تشديد العقوبة لخطورة الوضع وتعلق الأمر بالأمن الوظيفي للعامل وماله من أثر على الأمن الاجتماعي ككل. ومن ثم الاستقرار الاقتصادي الوطني. كذلك نلاحظ أن المشرع العراقي قد فرض هذه العقوبة فقط لمن يخالف الأحكام الخاصة بمنح العامل مستحقاته التقاعدية وأغفل الإشارة إلى وضع أحكام وعقوبات خاصة بالعامل الذي لا يرغب بالانتقال إلى الشركة الجديدة أو القطاع الخاص والذي لا تنطبق عليه شروط التقاعد، فضلا عن عدم وجود نص يعنى بحقوق العامل الذي لا يرغب بالانتقال إلى الشركة الجديدة أو القطاع الخاص، بسبب عدم تناسب الوظيفة الجديدة مع مؤهلاته واختصاصه، وهذا الأمر ينطبق على حقوق العامل أو ما يفترض تطبيقه من جزاءات على صاحب العمل في المشروع الحكومي الخاضع للخصخصة، وكان الأجدر بالمشرع النص على تعويض العامل في هذه الحالة تعويضا عادلا.

وبالمقارنة مع قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ نلاحظ بأنه نص على فرض جزاءات مالية على الشركة المخالفة لأحكام القانون وتدرج هذه الجزاءات تبعا لمدى جسامة المخالفة وبعد أقصى خمسون ألف دينار كويتي^(٥٩)، من ذلك يتضح بأن المشرع الكويتي أعتمد على أسلوب العقاب المالي كجزاء لمخالفة الشركة لأحكام القانون.

ولم ينص المشرع الكويتي على فرض جزاءات على الشركة المخالفة فحسب وإنما عمل على النص على جزاءات مالية وأخرى سالبة للحرية في حالة مخالفة الحظر الوارد في المادة (٢٥) والخاصة بالأعضاء والمدراء ومن في حكمهم واعتبارهم مسؤولين عما يقع منهم عمدا ويتسبب في مخالفة الشركة لأحكام القانون، إذ نلاحظ أن القانون نص على عقوبة

الحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر غرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار كويتي أو بإحدى هاتين العقوبتين، كما تضمن القانون المذكور جواز الحكم على الجاني بالعزل في جميع الأحوال وتحمل المخالف المسؤولية الناتجة عن كافة الإضرار التي تلحق بالشركة أو المساهمين أو الغير جراء المخالفة^(١).

يتضح مما تقدم أن المشرع الكويتي فرض جزاءات جنائية على الشركة التي آل إليها المشروع الحكومي والأعضاء لمخالفتهم القانون لحماية حقوق العاملين بعد خصخصة المشروع الحكومي وقد وفق المشرع الكويتي في ذلك لتعلق الأمر بحقوق العاملين.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع (الآثار القانونية الناتجة عن خصخصة المشروعات الحكومية على حقوق العاملين) نورد أهم ما توصلنا إليه نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

- ١- أن مفهوم الخصخصة يثير عدة إشكالات وذلك لحداثة الموضوع من جهة، ورؤية الدولة لهذه العملية فضلاً عن غياب قانون يعنى بتنظيمها من جهة أخرى. ونرى أن تعرف الخصخصة على أنها: (عقد يتم بموجبه نقل ملكية أو إدارة أصول المشروعات الحكومية بشكل كلي أو جزئي من القطاع العام إلى القطاع الخاص وفق قوانين وأنظمة محددة).
- ٢- تعد الخصخصة واحدة من الأساليب التي تستخدم لتحقيق الإصلاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق.
- ٣- عدم وجود تشريعات وقوانين محكمة ورقابة فعالة تضمن حقوق العاملين وضماناتهم، ووفقاً لذلك نرى أن تطبيق الخصخصة بشرط أن تكون ضمن ضوابط قانونية محددة ومع ما يتلاءم مع ظروف البلد الاقتصادية.
- ٤- أن قضية الأيدي العاملة العراقية هي المحور الرئيس الذي يلقي جدلاً واسعاً في العراق عند طرح أي مشروع حكومي للخصخصة، نتيجة الخشية من فقد الوظائف والبطالة وانعدام الأمن الوظيفي.
- ٥- عدم وجود رقابة صارمة على عمليات خصخصة المشروعات الحكومية وهذا الأمر قد يعود إلى انعدام قانون يعنى بتنظيمها.

ثانياً: التوصيات

- ١- نقترح على البرلمان العراقي تشريع قانون خاص ينظم من خلاله عملية الخصخصة ويفصل كل الأمور التنظيمية والجزائية، ويعمل على تقنين القواعد المنظمة لحماية حقوق وضمانات العاملين في المشروعات الحكومية، فضلاً عن تضمين القانون لإحكام قانونية خاصة بالتدريب وذلك بإنشاء مراكز تدريب على مستوى عالٍ لتوفير العمالة المدربة، وإعادة تأهيل العمالة الفائضة.

- ٢- أن يأخذ صانعو القرار الأخذ بنظر الاعتبار إشكالية الأيدي العاملة العراقية، وإيجاد حلول وبدائل قابلة للتطبيق خاصة في حالة عدم إمكانية نقل كافة الأيدي العاملة في المشروع الحكومي إلى القطاع الخاص فضلا عن تعويضهم تعويضا عادلا.
- ٣- ضرورة وضع سياسة واضحة لنقل العاملين إلى القطاع الخاص بعد تخصيص المشروع الحكومي، لاستيعاب البطالة ولاسيما إنها بتزايد لاتجاه الدولة إلى التخصص، وتشجيع القطاع الخاص على انتهاج سياسة واضحة لاستيعاب العاملين، وذلك من خلال المزايا والإعانات للشركات الخاصة التي توفر فرص عمالة حقيقية تتناسب مع نشاطها.
- ٤- ندعو الجهات المختصة إلى تطبيق التخصصية بشكل تدريجي، وبما يتلائم مع واقع الاقتصاد العراقي وخلال مدة زمنية محددة لتحويل المشروعات الحكومية إلى القطاع الخاص، واختيار الآلية المناسبة للتخصصية والتي تراعي الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للعراق. إذ هناك العديد من الآليات التي يتم بموجبها تحويل مشروعات القطاع العام إلى القطاع الخاص وكما أشرنا لذلك في متن البحث، لذا يجب اختيار أكثر الآليات ملائمة ونعتقد أنه من الأفضل اعتماد أسلوب التأجير والإدارة إذ تبقى الدولة على أصولها وحصتها في المؤسسات العامة، والتخلص من الإدارة ودعم هذه المؤسسات وإفساح المجال أمام القطاع الخاص المهني الكفوء للأخذ بإدارة هذه المؤسسات.
- ٥- تشكيل جهاز متخصص بإدارة شؤون العمالة الفائضة في القطاعات التي سيتم تحويلها إلى القطاع الخاص وتحديد مهامه ومسؤولياته لضمان سرعة تنفيذ عمليات التخصصية فضلا عن تحقيق المساواة والعدالة في معاملة العمالة الفائضة بشكل أفضل.
- ٦- تهيئة الظروف الاقتصادية والقانونية المناسبة لتشجيع ودعم القطاع الخاص وذلك بسن التشريعات القانونية التي تحمي الملكية الخاصة وضمان حقوق العاملين في القطاعات الحكومية بما يكفل العمل على استيعاب البطالة وتزايدها بسبب عمليات التخصصية، فضلا عن تشجيع القطاع الخاص لاستيعاب العاملين.
- ٧- وأخيرا وفي ظل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، نوصي بضرورة عدم التوسع في تطبيق عمليات التخصصية، وتصفية المشروعات الحكومية وضرورة الإبقاء على الدور الذي يقوم به القطاع الخاص، وإعادة هيكلته وإدارته بالأسلوب الذي يتفق مع المستجدات الاقتصادية المعاصرة، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال الرقابة السابقة واللاحقة لعمليات تخصصية المشروعات الحكومية، وهذا الأمر يدعو إلى تشكيل لجنة رقابية خاصة،

٨. الرقابة على عمليات الخصخصة ومتابعتها لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد والتأكد من حسن سير عملية الخصخصة.

الهوامش

١. خولة رشيد حسن، الخصخصة في الإسلام رؤية اقتصادية، مجلة المثنى للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٤)، العدد (٩)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى، ٢٠١٤، ص ٤٣، وأحمد حمود منصور المعماري، اتجاهات العاملين نحو خصخصة الشركة التي يعملون فيها دراسة حالة في فندق نينوى الدولي، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المثنى، المجلد السادس، العدد الحادي عشر، كلية المعارف، الجامعة الأهلية، قسم العلوم المالية والمصرفية، العراق، ٢٠١٣، ص ٢٢٥.
٢. د. حسين عجلان حسن، القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الحادي عشر، بلا سنة، ص ١٦.
٣. د. سمير عبود عباس، د. علاء الدين محمود كريم، باسمه علي إحسان، الخصخصة وتحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، المجلد الثالث، العدد السادس والعشرون، ٢٠١١، جامعة بغداد، ص ٥.
٤. د. نزار قنوع، الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٢، سوريا، ٢٠٠٥، ص ٥١ و مليحة جبار عبد، دور الدولة في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصاديات النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ٤، العدد ٩، ٢٠١٤، ص ٧.
٥. د. شهاب حمد شيحان، إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الأداء الاقتصادية (دراسة تحليلية تطبيقية)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، ٢٠٠٨، ص ٣ و خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السادس، العدد الرابع، ٢٠٠٨، ص ٩٣.
٦. د. مصطفى جاموس، الجوانب التنظيمية والمحاسبية لعملية الخصخصة (تجربة الأردن)، مجلة جامعة دمشق، المجلد ١٧، العدد الأول، بلا مكان نشر، ٢٠٠١، ص ١٨٠.
٧. صوفان العيد، دور الجهاز المصرفي في تدعيم وتنشيط برنامج الخصخصة (دراسة التجريبية الجزائرية)، (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠١١، ص ٣٨.
٨. عاطف وليم اندراوس، دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٨.
٩. رياض دهاال وحسن الحاج، حول طرق الخصخصة تجارب بعض الدول النامية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٨، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨، ص ٣ ومهدي إسماعيل الجزاف، الجوانب القانونية للخصخصة، مجلة الحقوق للدراسات القانونية والشرعية، المجلد (٣)، العدد الرابع، معهد الكويت للأبحاث العلمية، الكويت، ١٩٩٥، ص ٢٩٢.
١٠. علي خضير كريم، الخصخصة وضرورات التحول للاقتصاد العراقي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية وعلوم الاقتصادية، المجلد ١٢، العدد ٢، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، ٢٠١٠، ص ١٦٠.
١١. رياض دهاال وحسن الحاج، مرجع سابق، ص ٣.

١٢. المادة (٣٦ و ٣٥) من قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
١٣. كريم عبيس حسان، التخصصية وإصلاح النظام الضريبي في العراق، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة والتطبيقية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بابل، ٢٠١٦، ص ٢٦٣.
١٤. د. محمد سعيد فرهود، التخصصية والضرائب نظرة مستقبلية للنظام الضريبي في دولة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة الحادية والعشرون، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، ١٩٩٧، ص ٩٠.
١٥. منذر جابر محمد، التخصصية والاقتصاد العراقي، مجلة القادسية، المجلد (١١)، العدد (٣)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، ٢٠٠٩، ص ١٣٣.
١٦. هدى محمد الشرقطلي، أثر التخصصية على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم وتطور الشركة في السوق (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية الأعلام، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ٢٠١٠، ص ١٣ و خالد حيدر، مرجع سابق، ص ٩٥.
١٧. د. مهدي إسماعيل الجزاف، مرجع سابق، ص ٣٠٣.
١٨. رياض دهاال وحسن الحاج، مرجع سابق، ص ١٥.
١٩. د. مهدي إسماعيل الجزاف، مرجع سابق، ص ٣٠٣.
٢٠. رياض دهاال وحسن الحاج، مرجع سابق، ص ١٦ و ١٧.
٢١. د. خولة رشيد حسن، مرجع سابق، ص ٤٥.
٢٢. نصت المادة (١٧) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ على أنه: «يجوز للمجلس تحويل ملكية مشروع عام إلى شركة مساهمة تكون جميع أسهمها للدولة توطئة لتخصيصها. ويكون للمجلس، بالنسبة إلى هذه الشركة، اختصاصات الجمعية العامة التأسيسية والجمعية العامة للمساهمين والجمعية العامة غير العادية. ويتولى المجلس تعيين أعضاء مجلس الإدارة من ذوي الاختصاص والخبرة بشؤون ومجال عمل الشركة. ويقدم مجلس إدارة الشركة إلى المجلس تقريراً نصف سنوي بأعماله والقرارات التي اتخذها في سبيل تهيئة الشركة للتخصيص. ويلتزم المجلس باتخاذ الإجراءات اللازمة لتخصيص الشركة التي تم تأسيسها وفقاً للأحكام المشار إليها في هذه المادة خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيسها».
٢٣. هيثم يوسف عويضة، التخصصية في الاقتصاد الفلسطيني (دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية)، (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٣، ص ٢٢.
٢٤. للمزيد من التفاصيل حول تصفية المشروعات والشركات العامة يراجع: مفلح القضاة، الوجود الواقعي والوجود القانوني للشركة الفعلية في القانون المقارن، بلاط، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٤ و د. الياس ناصيف، موسوعة الشركات التجارية، تصفية الشركات وقسمتها، الجزء الرابع عشر، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١، ص ١٥.
٢٥. المادة (٣٩) من قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
٢٦. رياض دهاال، حسن الحاج، مرجع سابق، ص ٥.
٢٧. د. حسن عبد الكريم سلوم، خديجة جمعة البزوني، الأزمة المالية العالمية وتخصصية الشركات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي السابع حول تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمات الأعمال، (التحديات الفرص- الأفاق)، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزرقاء الخاصة، ٢٠٠٩.

- ص ١١، وعقيل مجيد كاظم عبد السعدي، الأساس القانوني للخصخصة في ضوء التشريع العراقي دراسة مقارنة، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الخامس، العدد الرابع، ٢٠٠٧، ص ٥٩.
٢٨. رياض دهل وحسن الحاج، مرجع سابق، ص ٥.
٢٩. طلال عبد الله الحربي، خصخصة الأندية الرياضية وأبعادها الإدارية والأمنية في المملكة العربية السعودية، (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠١١، ص ٢٨.
٣٠. رياض دهل وحسن الحاج، مرجع سابق، ص ٧.
٣١. د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري (دراسة مقارنة)، بلاط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧.
٣٢. يقصد بعقود الامتياز: هو عقد إداري أو اتفاق يتولى بمقتضاه الملتزم أو المتعاقد سواء كان فراداً أو شركة مع الإدارة برفق عام واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق إذ تكلف الإدارة المانحة أو الدولة بموجبه شخصاً طبيعياً أو معنوياً من القانون العام أو من القانون الخاص، يسمى صاحب الامتياز، بتسيير واستغلال مرفق عام لمدة محدودة، إذ يقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً في ذلك عماله وأمواله، ومتحملاً المسؤولية المترتبة عن ذلك، ويتقاضى بمقابل ذلك مبلغ مالي محدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق. د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٢١٢ ود. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، بلاط، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤٨٩ ود. إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام B.O.T دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٦.
٣٣. د. مهدي إسماعيل الجراف، مرجع سابق، ص ٣٠٢.
٣٤. محيي الدين محمد السلحوس، تصفية شركات الأموال من الناحيتين القانونية (التجارية والضريبية)، والمحاسبية، (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦، ص ٨.
٣٥. المادة (٣٧/ثالثاً) من قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
٣٦. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٣٧/ثالثاً) من القانون الشركات العامة العراقي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
٣٧. يقصد بالإضراب عن العمل: التوقف الجماعي المتفق عليه عن العمل من بعض أو كل العاملين، بقصد تحقيق مطالب معينة. للمزيد من التفاصيل يراجع: د. علي عبد العال سيد أحمد، حق الإضراب في المرافق العامة، الطبعة الثانية، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ١٩٩٧، ص ٧٧.
٣٨. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (١٨) من القانون الكويتي رقم (٣٧ لسنة ٢٠١٠) الخاص بتنظيم برامج وعمليات التخصيص.
٣٩. نصت المادة (٦) من قانون العمل الكويتي الأهلي رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ على أن: "مع عدم الإخلال بأي مزايا أو حقوق أفضل تتقرر للعمال في عقود العمل الفردية أو الجماعية أو النظم الخاصة أو اللوائح المعمول بها لدى صاحب العمل أو حسب عرف المهنة أو العرف العام، تمثل أحكام هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال"، والمادة (٢٨) نصت على أن: "... سواء كان عقد العمل محدد المدة أو غير محدد المدة لا يجوز تخفيض أجر العامل خلال فترة سريان العقد ويعتبر باطلاً بطلاناً مطلقاً لتعلقه بالنظام العام كل اتفاق سابق على سريان العقد أو لاحق لسريانه."، أما المادة (١١٥) من القانون ذاته نصت على أن: "١- يقع باطلاً كل شرط في عقد العمل الفردي أو عقود العمل

الجماعية يخالف أحكام هذا القانون ولو كان سابقا على تنفيذه ما لم يكن الشرط أكثر فائدة للعامل. ٢- يقع باطلا كل شرط أو اتفاق أبرم قبل العمل بهذا القانون أو بعده يتنازل بموجبه العامل عن أي حق من الحقوق التي يمنحها القانون، كما يقع باطلا كل تصالح أو مخالصة تتضمن إنقاصا أو إبراء من حقوق العامل الناشئة له بموجب عقد العمل خلال فترة سريانه أو ثلاثة أشهر من تاريخ انتهائه متى كانت مخالفة لأحكام هذا القانون)).

٤٠. نصت المادة (٢٥) من قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ على أن: «إذا انتهت خدمة المؤمن عليه ولم يكن مستحقا المعاش التقاعدي استحق مكافأة تقاعد لا تصرف إلا في الحالات وطبقا للشروط والقواعد التي تصدر بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس الإدارة. كما تستحق هذه المكافأة عن مدة الاشتراك الفعلية التي تريد على المدة اللازمة لاستحقاق الحد الأقصى للمعاش المنصوص عليه في المادة (١٩) من القانون، وتصرف مع المعاش التقاعدي وفي حالة انتهاء الخدمة بالوفاة توزع هذه المكافأة كاملة على المستحقين في المعاش بنسبة أنصبتهم، فإذا لم يوجد أحد منهم تصرف للورثة الشرعيين».

٤١. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (١٩) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.

٤٢. د. إبراهيم محمد الحمود، التخصصية ومشكلة العمالة الزائدة (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)، مجلة الحقوق، المجلد الثالث، العدد الثاني، السنة الثانية والعشرين، جامعة الكويت، ١٩٩٨، ص ٤٩ و ٤٧.

٤٣. المادة (٤١/ثانيا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٤٤. د. مصطفى عبد الحميد عدوي، الاستقالة واتفاقات الإنهاء الاقتصادي في عقد العمل غير محدد المدة، دراسة مقارنة، بلاط، مطبعة حمادة الحديثة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، ١٩٩٠، ص ١٠١.

٤٥. المادة (٤١/ثانيا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٤٦. المادة (٤٥) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٤٧. المادة (٤٦) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٤٨. المادة (٤٧/ثانيا) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٤٩. د. رمضان عبد الله صابر، مظاهر السلطة التنظيمية لصاحب العمل داخل المنشأة دراسة في ضوء القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣م، بلاط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤٧.

٥٠. المادة (٢٠) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.

٥١. المادة (٢٣/أولا) من قانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

٥٢. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٢٤/أولا وأ. وثانيا) من قانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

٥٣. نصت المادة (٧٧) من نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ على أن: «لا يجوز إعادة تعيين الموظفين الذين يحالون إلى التقاعد وفقا لأحكام المادة السابقة (٧٦)، بالجهات الحكومية الخاضعة لهذا النظام»، والمادة (٧٦) من القانون ذاته نصت على أن: «يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقا لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة...».

٥٤. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٥٠) من قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.
٥٥. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (١٢) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.
٥٦. نصت المادة (٤) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠ على أن: ((... لا يجوز تخصيص إنتاج النفط والغاز الطبيعي ومصافي النفط ومرفقي الصحة والتعليم)).
٥٧. المادة (٢٤/أجد) من قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.
٥٨. المادة (٢٥) من قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.
٥٩. المادة (٢٤/ب) من قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.
٦٠. للمزيد من التفاصيل يراجع نص المادة (٢٧) من قانون تنظيم عمليات وبرامج التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.

مراجع البحث

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

١. د. إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام B.O.T دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٣.
٢. د. الياس ناصيف، موسوعة الشركات التجارية، تصفية الشركات وقسمتها، الجزء الرابع عشر، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١.
٣. د. رمضان عبد الله صابر، مظاهر السلطة التنظيمية لصاحب العمل داخل المنشأة دراسة في ضوء القانون ١٢ لسنة ٢٠٠٣م، بلا ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٤. مصطفى عبد الحميد عدوي، الاستقالة واتفاقات الإنهاء الاقتصادي في عقد العمل غير محدد المدة، دراسة مقارنة، بلا ط، مطبعة حمادة الحديثة، جامعة المنوفية، كلية الحقوق، مصر، ١٩٩٠.
٥. د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري (دراسة مقارنة)، بلا ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٦. مفلح القضاة، الوجود الواقعي والوجود القانوني للشركة الفعلية في القانون المقارن، بلا ط، الأردن، ١٩٩٧.
٧. د. علي عبد العال سيد أحمد، حق الإضراب في المرافق العامة، مؤسسة دار الكتب، الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٩٧.
٨. د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وإحكام القانون الإداري، بلا ط، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٩. د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر، ٢٠٠٦.

ثانياً: الرسائل الجامعية والبحوث

أولاً: الرسائل الجامعية:

١. صوفان العيد، دور الجهاز المصرفي في تدعيم وتنشيط برنامج الخصخصة (دراسة التجربة الجزائرية)، (رسالة ماجستير)، جامعة قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١٠-٢٠١١.

٢. طلال عبد الله الحربي، خصخصة الأندية الرياضية وأبعادها الإدارية والأمنية في المملكة العربية السعودية، (رسالة ماجستير)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، ٢٠١١.
 ٣. محيي الدين محمد السلعوس، تصفية شركات الأموال من الناحيتين القانونية (التجارية والضريبية)، والمحاسبية، (رسالة ماجستير) مقدمة إلى كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦.
 ٤. هدى محمد الشرقطلي، أثر الخصخصة على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم وتطور الشركة في السوق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإعلام جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ٢٠١٠.
 ٥. هيثم يوسف عويضة، الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني (دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية)، (رسالة ماجستير)، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، ٢٠٠٣.
- ثانياً: البحوث:**
١. د. إبراهيم محمد الحمود، الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة دراسة تحليلية نقدية مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة الثانية والعشرين، جامعة الكويت، ١٩٩٨.
 ٢. د. حسن عبد الكريم سلوم، خديجة جمعة البزوني، الأزمة المالية العالمية وخصخصة الشركات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي السابع حول تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمات الأعمال، (التحديات الفرص- الأفق)، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزرقاء الخاصة، الأردن، ٢٠٠٩.
 ٣. د. حسين عجلان حسن، القطاع العام في العراق بين ضرورات التطوير وتحديات الخصخصة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الحادي عشر، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، بلا سنة.
 ٤. خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، مجلة رسالة الحقوق، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة كربلاء، ٢٠٠٨.
 ٥. خولة رشيد حسن، الخصخصة في الإسلام رؤية اقتصادية، مجلة المثنى للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٤)، العدد (٩)، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى، ٢٠١٤.
 ٦. د. سمير عبود عباس، د. علاء الدين محمود كريم، باسمه علي إحسان، الخصخصة وتحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السادس والعشرون، ٢٠١١.
 ٧. د. شهاب حمد شيحان، إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الأداء الاقتصادية (دراسة تحليلية تطبيقية)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، ٢٠٠٨.
 ٨. رياض دهال، حسن الحاج، حول طرق الخصخصة تجارب بعض الدول النامية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٨، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨.
 ٩. عاطف وليم اندراوس، دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، بلا ط، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
 ١٠. عقيل مجيد كاظم عبد السعدي، الأساس القانوني للخصخصة في ضوء التشريع العراقي دراسة مقارنة، مجلة رسالة الحقوق العلمية، المجلد الخامس، العدد الرابع، جامعة كربلاء، ٢٠٠٧.

- ١١- علي خضير كريم، الخصخصة وضرورات التحول للاقتصاد العراقي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية وعلوم الاقتصادية، المجلد ١٢، العدد ٢، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠١٠.
- ١٢- د. فيصل أكرم نصوري، فيصل زيدان سهر، إعادة هيكلة شركات القطاع الصناعي العام بأسلوب التحول إلى الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة (التجربة العراقية أنموذجاً)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (٢٠)، العدد (٧)، كلية الإدارة واقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
- ١٣- كريم عبيس حسان، الخصخصة وإصلاح النظام الضريبي في العراق، مجلة جامعة بابل للعلوم المصرفية والتطبيقية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، جامعة بابل، ٢٠١٦.
- ١٤- د. محمد سعيد فرهود، التخصصية والضرائب نظرة مستقبلية للنظام الضريبي في دولة الكويت، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة الحادية والعشرون، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ١٩٩٧.
- ١٥- مليحة جبار عبد، دور الدولة في التنمية الاقتصادية ومبررات الخصخصة في الاقتصاديات النامية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ٤، العدد ٩، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى، ٢٠١٤.
- ١٦- د. مصطفى جاموس، الجوانب التنظيمية والمحاسبية لعملية الخصخصة (تجربة الأردن)، مجلة جامعة دمشق، المجلد ١٧، العدد الأول، بلا مكان نشر، ٢٠٠١.
- ١٧- مهدي إسماعيل الجزاف، الجوانب القانونية للخصخصة، مجلة الحقوق للدراسات القانونية والشرعية، المجلد (٣)، العدد الرابع، معهد الكويت للأبحاث العلمية، الكويت، ١٩٩٥.
- ١٨- منذر جابر محمد، الخصخصة والاقتصاد العراقي، مجلة القادسية، المجلد ١١، العدد ٣، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، ٢٠٠٩.
- ١٩- د. نزار قنوع، الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٢، سوريا، ٢٠٠٥.

الدساتير والقوانين:

- ١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- ٢- دستور دولة الكويت لسنة (١٩٦٢).
- ٣- قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦.
- ٤- نظام الخدمة المدنية الكويتي لسنة (١٩٧٩).
- ٥- قانون الشركات العامة العراقي المعدل رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
- ٦- القانون المدني الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٩٨.
- ٧- دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

٨- قانون تنظيم برامج وعمليات التخصيص الكويتي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٠.

٩- قانون العمل بالقطاع الأهلي الكويتي رقم (٦) لسنة ٢٠١٠.

١٠- قانون التقاعد العراقي الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

١١- قانون العمل العراقي النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.