

حماية مصلحة الأجراء في عمليات الخصخصة

د. صبايحي وبيعة

أستاذة محاضرة أ

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري

تيزي وزو

مقدمة

في ظل إدراك دول العالم - وعلى وجه الخصوص الدول النامية - للتحديات الجديدة التي أفرزها النظام العالمي الجديد تحتم عليها انتهاج استراتيجيات جديدة للتنمية الاقتصادية بما يتناسب مع هذه التطورات من خلال تطبيق تدابير شاملة لتقوية وتعبئة الموارد الإنتاجية وتعزيز كفاءة واستخدامها، وذلك بإتباع سياسات اقتصادية تركز على الإصلاحات الهيكلية في اقتصادها، كترشيد الإنفاق، تحرير الاقتصاد، اعتماد آليات السوق، دعم هيكل الميزانيات الحكومية، تحسين القدرة على جذب التمويل الداخلي والخارجي، دعم الإطار القانوني للاستثمار وإصلاح الإدارة الاقتصادية والنظم القانونية بما يسمح بتبني برامج الخصخصة لمؤسساتها المتعثرة.

ولعلّ أبرز الخطوات الأساسية الأولى في عملية الخصخصة هي إعادة النظر في دور القطاع العام والعمل على تعظيم دور القطاع الخاص وتأهيله

لممارسة دور أكبر في مسيرة التنمية الاقتصادية في ظل العولمة القائمة على تحرير الاقتصاد وحرية السوق.

وبغض النظر عن مخاطر الطريق المؤدي إلى اقتصاد السوق، فقد اعتبرت الخصخصة جزءاً أساسياً من سياسات الإصلاح والتصحيح الاقتصادي واعتبرت القمة في تحقيق الحريات الاقتصادية، وإن كانت تأتي في المراحل الأخيرة من مراحل هذا التحرر، سواء كانت نابعة عن قناعة وطنية عبرت عنها المنظمات السياسية أو المهنية أم أنها مفروضة وموصى بها من جهات خارجية، فإنها تعتبر الأسلوب المعاصر للتحويل من الاقتصاد التدخلّي إلى الاقتصاد الليبرالي، ومثل هذا التحوّل سيضيق نطاق الاعتماد على القطاع العام في تنفيذ برامج ومخططات التنمية الاقتصادية لاعتبار الخصخصة في جوهرها تنصب على تفكيك مؤسسات ووحدات القطاع العام الاقتصادي للتصرف فيها مادياً أو إدارياً وذلك كتوجّه جديد نحو دعم وتفعيل دور القطاع الخاص في وضع وتنفيذ البرنامج الاقتصادي.

تحظى قضية العمال أثناء عمليات الخصخصة باهتمام كبير من طرف الحكومة والنقابات العمالية والتشريعات، وقد يكون ذلك لأسباب تتعلق بالاستقرار الاجتماعي والسعي نحو تجنب فئة من فئات المجتمع مخاطر الإصلاح الاقتصادي⁽¹⁾، ولهذا تتجه التشريعات والأطراف المعنية بالتفاوض في قضايا العمال نحو تحقيق سياسة مزدوجة تجمع بين تأمين حرية المبادرة للمؤسسة

¹ - النجار سعيد، التخصيص والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، ندوة أيام 5-7 ديسمبر 1988 صندوق النقد العربي أبو ضبي، ص ص 31 إلى 37.

المخصصة بما يضمن قدرتها على النجاح والاستمرار في ظل نظام اقتصاد السوق، و بين تكريس حماية استثنائية للعمال داخل المؤسسة أو خارجها، مرجع هذا التوجه الذي يجمع بين متناقضين (فعالية المؤسسة-مصلحة العمال) داخل المؤسسة هو اتساع أثر الخصوصية لتفعيل كفاءة الأداء و الرفع من مستوى المردودية بغض النظر عن أثرها على الجانب الاجتماعي الذي يكون تارة إيجابيا و في أخرى سلبيا (المحور الأول) وفي سبيل ضمان تحويل المؤسسات العامة الاقتصادية إلى الخواص تحويلا هادئا و ناجحا تبادر الدولة بإجراءات بما يكفل تحقيق الاستقرار لعلاقات العمل و ضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية (المحور الثاني).

المحور الأول: أثر الخصوصية على علاقات العمل وإجراءات مواجهته في القوانين الوضعية :

يعتبر الجانب الاجتماعي من أكثر المعضلات التي تفرزها عمليات التنازل عن ملكية المؤسسات العامة إلى الخواص والتي قد تؤدي إلى عرقلتها، فإن ثمة حالتين لا تؤدي فيها الخصوصية إلى التسريح والبطالة، وتدرج تلك ضمن الآثار الايجابية للخصوصية ترتبط الأولى بطبيعة النشاط الاقتصادي الذي تعمل فيه المؤسسة، حيث أن هناك بعض الشركات تعمل في مجالات وأنشطة إنتاجية أو خدمية تتميز بالتطور الفني والتكنولوجي المستمر، مما يساعد على نمو منتجاتها

باستمرار⁽¹⁾، فمثلاً إذا تمّ التنازل عن مؤسسة تزاوّل مثل هذا النشاط، وتمكنت الإدارة الجديدة بعد البيع من زيادة خطوط الإنتاج واستحداث وحدات جديدة للإنتاج، فإنه من الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى خلق فرص عمل جديدة إلى جانب العمال الموجودين بشرط أن يتم توزيعها باحكام وتدريبها لتتلاءم مع التغيير الفني الجديد، بما يحقق زيادة الإنتاجية وارتفاع مستوى الأرباح في الأجل الطويل في إطار المنافسة والحرية الاقتصادية التي تؤدي في النهاية إلى زيادة الكفاءة والفعالية الاقتصادية⁽²⁾.

وفي كندا أدت بعض عمليات الخصخصة إلى مزيد من فرص العمل عندما قامت ببيع إحدى شركات الطيران إلى شركة "بوينغ الأمريكية"، وفي بريطانيا

¹ - « *La baisse du taux de chômage dans les pays industriels est souvent attribuée à l'émergence d'un nouveau modèle économique dans lequel les nouvelles technologies joueraient un rôle déterminant...* » Voir, OSWALD Andrew, "La baisse de taux du chômage est - elle durable?", Problèmes Economiques, N° 2.641, la documentation française, 24 Novembre 1999, p 21.

² - L'ex - ministre de la restructuration, M. MOURAD BENACHENHOU, qui affirme que « *La privatisation est l'un des moyens d'augmenter la performance du système productif et donc l'économie national, ...et que l'amélioration de la productivité au niveau national constitue un objectif majeur de la privatisation...elle est susceptible de favoriser la relance des investissements avec pour corollaire la création d'emplois nouveaux* » Voir : BOUTALAB (K) « privatisation et efficience socio-economique » L'Economie, n°38 novembre 1996 , p 29.

فإن خوصصة شركة Jaguar و British Telecom أدت إلى خلق فرص عمل إضافية باعتبارها صناعات تتميز بالنمو والتطور التكنولوجي المستمر⁽¹⁾.
 في الأوضاع المتقدمة، فإن الخوصصة كان لها أثرها الإيجابي حيث أدت إلى زيادة الإنتاج وفعالية المؤسسة مع الاحتفاظ بنفس عدد مناصب العمل، ولكن المشكل يثور حول التمويل المالي الذي يتم من خلاله إحداث هذا التغيير الفني والتكنولوجي الجديد، والذي يتوافر لدى القطاع الخاص عكس القطاع العام.

أما الحالة الثانية التي يستبعد فيها التسريح والبطالة فتتمثل في الحالات التي يتم فيها التنازل للعاملين، حيث يتحولون إلى مساهمين يتمتعون بنفس الحقوق المقررة لأصحاب الأعمال، مما يكفل لهم الحق في المساهمة في إدارة المشروع وفي أرباحه وتخفف من شعورهم بالتبعية والخضوع لأصحاب رأس المال، مما يحفزهم على العمل الجاد لزيادة كمية الإنتاج والرفع من مستوى الجودة ينتج عنها الزيادة في مكافأة وأجور العاملين⁽²⁾.

أما الأثر السلبي للخوصصة على الجانب الاجتماعي داخل المؤسسة فيمثل أشد القضايا حساسية وإثارة، نظراً لأن أسس تسيير وتنظيم المؤسسة بعد الخوصصة تدعو إلى المساس - في الأجل القصير - بحق مكتسب يتمثل في التخلص من فائض العمال بتقليص مناصبهم لكونها مناصب غير مطلوبة أو غير

¹ - SANTINI Jean-Jacques, "Les Dénationalisations Britanniques, Objectifs et réalisations", Problèmes Economiques, N° 2.021, La documentations Française 23/04/1987 p.p6et7.

² - د. سوزان أحمد أبورية، الخصخصة والبعد الاجتماعي، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد 142، مصر، 01 نوفمبر 1999، ص 92.

ضرورية لمباشرة نشاط المؤسسة، وأن الإبقاء على هذه المناصب يمثل عبئاً مالياً وعنصرًا غير إنتاجيًا كما كان في إطار القطاع العام، فمن خلال الاستغناء عن فائض العمال تتحول البطالة المقنعة إلى بطالة سافرة تترتب عنها أرباح للمؤسسة وارتفاع إنتاجيتها كنتيجة لاستبعاد تكلفة العمال المستغنى عنهم، وما يرتبط بهؤلاء العمال من تكاليف أخرى تتمثل في الخدمات الاجتماعية المدعمة من قبل الدولة⁽¹⁾.

سمحت تجربة الخصخصة في أغلبية الدول بالكشف عن أثرها السلبي على العمال، فعلى سبيل المثال: اتجهت حكومة بريطانيا إلى تخفيضات معتبرة في عدد العمال بين 1978 - 1979 و1982 - 1993، حيث انتقل عدد العمال من 186.000 إلى 81.000 في صناعة الحديد والصلب، من 177.000 إلى 107.000 في شركة British Leyland ومن 56.000 إلى 35.000 في شركة British Airways⁽²⁾ كما ترتب عن خصخصة خطوط السكك الحديدية في اليابان تسريح حوالي 29 ألف عامل بما يمثل حوالي ثلث القوة العاملة في هذا القطاع، ونفس الآثار ترتبت في إسبانيا مع خصخصة شركة "Seat" مما أدى إلى خلق مشاكل عمالية مؤثرة⁽³⁾، وفي غانا فإن خصخصة 86 مؤسسة بطريق التصفية اقتضى تسريح حوالي 5000 عامل من بين 20.000 عامل، وفي

¹ - د. قناوي عزت ملوك، عزت ملوك القناوي، الأبعاد الاقتصادية لعملية الخصخصة في ظل الإصلاح الاقتصادي المصري، دراسة نظرية تحليلية، مجلة مصر المعاصرة، العدد 461 - 462، السنة 92، يناير/أفريل 2001، القاهرة، ص 136.

² - SANTINI Jean Jacques, op. cit, p 8.

³ - د. قناوي عزت ملوك، مرجع سابق، ص 136.

الباكستان اتجه المستثمرون إلى تسريح 43% من نسبة العمال في مستهل تطبيق برنامج الخصخصة (1991)، وفي البرازيل رغم اتخاذها إجراءات التقليل الأولية أثناء عمليات التحضير للخصخصة لم يغنها من إجراء تسريحات إضافية ضرورية.

وفي غالبية الدول فإن المفاوضات المتعددة الأطراف التي تجمع النقابات العمالية، الحكومة والمستثمرين تلعب دورًا معتبرًا في تخفيض عدد لا بأس به من المسرحين⁽¹⁾.

يثير الاستغناء عن فائض العمال في المؤسسات المزمع خصصتها معارضة قوية من جانب العمال للعملية في حد ذاتها، وهو ما يخلق مشاكل عديدة للحكومة تدفعها نحو البحث عن حلول لنسبة العمال الزائدة من خلال توفير فرص عمل بديلة، وقد يتطلب الأمر وضع برامج زمنية لعلاج هذه المشكلة حيث أن الدولة بما لها من وضع سيادي يقع على عاتقها العبء الأكبر من هذه المشكلة وتطويرها لبعض البدائل والخيارات التي من أهمها:

1 - إنهاء الخدمة والالتحاق بالعمل في القطاع الخاص، بالنسبة للعمال الذين تتوفر فيهم المؤهلات ومتطلبات مزاولة العمل فيه بشرط أن يرغبوا العمل في هذا القطاع⁽²⁾، وقد يتطلب الأمر هنا إخضاعهم لبرامج تدريبية لإكسابهم

¹ - BOUTALEB (K), op. cit, p 31.

² - المادة 70/فقرة أخيرة من قانون 90-11 تلزم المستخدم قبل القيام بتقليل عدد المستخدمين باتخاذ إجراءات قبلية من بينها دراسة إمكانيات تحويل المستخدمين إلى أنشطة أخرى يمكن للهيئة المستخدمة تطويرها أو تحويلهم إلى مؤسسات أخرى.

بعض المؤهلات التي تسهل عملية إلحاقهم بمناصب العمل⁽¹⁾، غير أن المشكل العملي لتطبيق هذا البديل يتمثل في صعوبة إيجاد مناصب شغل جديدة، يزيد من حدتها غياب نظام تعويض فعال عن البطالة.

وقد تتور الصعوبة في حالات عديدة كشأن العمال الذين تتوفر لديهم المؤهلات للعمل، ولكن يرفضون العمل في القطاع الخاص للحوافز المالية المحدودة، وغياب بعض الامتيازات، أو في الحالة العكسية التي تقوم على رغبة العمال بممارسة العمل في القطاع الخاص مع عدم اكتسابهم المؤهلات المطلوبة⁽²⁾، وفي هذه الأحوال يقرر القانون التعويض عن التسريح من أجل تقليص عدد المستخدمين⁽³⁾.

- المادة 2/3 من المرسوم التشريعي 94-09 المؤرخ في 26 ماي 1994، يتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، ج.ر.ج عدد 34، لـ 1994/05/01.

¹ - انظر المواد 57، 58، 59، 60 من قانون 90-11.

- La jurisprudence considère que seuls sont concernés par le maintien de leurs contrats de travail, les salariés qui étaient « exclusivement affectés » à l'activité ainsi transférée (cas. Soc. 14 nov. 1980, BULL I, N° 819 IR. 432) bien plus si l'activité objet de la cession ne bénéficiant pas d'un personnel spécialement affecté, aucun contrat de travail ne pouvait être mis à la charge du concessionnaire (cas. Soc. 25 Avril 1984, D. 1984 I.R. 432).

² - الجراف مهدي إسماعيل، الجراف مهدي إسماعيل، "الجوانب القانونية للخصخصة"، مجلة الحقوق، العدد 4، السنة 19، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1995، ص 316.

³ - المادة 70/فقرة أخيرة من قانون 90-11، والمادة 72 من نفس القانون تنص « للعامل الموظف لمدة غير محدودة الحق في التعويض عن التسريح في حالة تسريح فردي أو جماعي تقوم به الهيئة المستخدمة، يستحق هذا التعويض على أساس شهر لكل سنة عمل في الهيئة المستخدمة في حدود 15 شهر وبعد استنفاد الحق في العطلة السنوية المدفوعة الأجر.

- يحسب مبلغ هذا التعويض على أساس المتوسط الشهري الأفضل للأجور المقبوضة خلال إحدى السنوات الثلاثة الأخيرة ».

2 - الإحالة على التقاعد بالنسبة⁽¹⁾ للذين بلغوا السن القانونية⁽²⁾، أي إحالة على التقاعد بقوة القانون، ويبدأ في الغالب صاحب العمل التقليل بهذه الفئة، دون أن يلتزم بدفع تعويض أو اشتراك ما طالما أن العامل دفع اشتراكاته خلال فترة نشاطه والتي على أساسها يستفيد من منحة التقاعد الشهرية، وبهذا الشكل تستفيد المؤسسة من المناصب التي يتركها المتقاعدون، فعدم استخلافهم يعتبر تقليلًا للعمال بدون كلفة⁽³⁾.

وقد تتجه المبادرة إلى تشجيع العمال في المؤسسات المهيأة للخصوصية على التقاعد المبكر وتزويدهم برؤوس أموال مناسبة لإقامة مشروعات فردية، وذلك لتخفيف أعباء التشغيل، ورغم ضخامة تكاليف هذا الإجراء، إلا أنه يظل أفضل اقتصاديا من وضعية بقاء العمال في حالة بطالة مقنعة.

ويكون التقاعد مسبقا إذا تبقت للعامل عشر سنوات قبل الإحالة على التقاعد، ويتم بشروط هي أن يبلغ 50 سنة بالنسبة للذكر و45 سنة بالنسبة للإناث وأن يكون قد جمع عدد من سنوات العمل تساوي عشرين سنة على الأقل، وأن يكون قد دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي مدة 10 سنوات على الأقل بصفة كاملة ومنها السنوات الثلاث السابقة لنهاية علاقة العمل⁽⁴⁾.

1 - المادة 6/7 من القانون رقم 09-94 « تشمل المرحلة الأولى من الجانب الاجتماعي... إحالة الأجراء الذين بلغوا السن القانونية على التقاعد وأولئك الذين يمكنهم الاستفادة من التقاعد المسبق ».

2 - المادة 4/70 من قانون 11-90.

3 - د. سوزان أحمد أبورية، مرجع سابق، ص 93.

4 - المواد 1، 7 من المرسوم التشريعي رقم 10-94 المؤرخ في 26/05/1994، يحدث التقاعد المسبق، ج.ر.ج. عدد 34، لـ 01/05/1994.

3 - تشجيع العاملين على المشاركة في ملكية المؤسسات العامة المتنازل عنها لفائدة القطاع الخاص عن طريق منحهم أسهم مجانية أو بيعهم الأسهم بأثمان تفضيلية⁽¹⁾ وقد انتهجت هذا الأسلوب تقريبا كل الدول⁽²⁾، كما سبق بيانه.

4 - مراعاة مبدأ العدالة والمساواة في التعامل مع فائض العمال عن طريق منح الحرية لكل عامل لاختيار البديل المناسب، خاصة إذا كان يتوفر على مستوى عال من الكفاءة والمؤهلات⁽³⁾، وكذلك تنصيب أجهزة أو صناديق متخصصة في المسائل الاجتماعية الناجمة عن تحويل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص هدفها تقديم الإعانات المادية للعمال وعائلاتهم.

ويقع واجب على الحكومة أن تفرز الأسلوب الأمثل لكل حالة من حالات الخصخصة، أو تمزج بين جميع هذه الأساليب أو بعضها حتى لا يقع العامل وحده ضحية عمليات الخصخصة، ففي ألمانيا أدرجت شروط في أغلبية عقود تحويل الملكية تلزم المستثمر أو رب العمل الجديد تحت تهديد عقوبة مالية (غرامة) لضمان نسبة معينة من مناصب العمل لمدة محددة⁽⁴⁾، وتأخذ مقتضيات الخصخصة بعداً أعمق في ماليزيا التي تضع على المستثمر حظر المساس بعقد

¹ - د. أحمد محمد محرز، تمويل أسهم العمال وسياسة الخصخصة في مصر، أحمد محمد محرز، "تمويل أسهم العمال وسياسة الخصخصة في مصر"، مجلة مصر المعاصرة، العدد 443، السنة 87، القاهرة، 1996، ص 375.

² - SANTINI Jean Jacques, op. cit, p 8.

³ - المادة 68 من قانون 90-11 «... على العامل الذي يبدي رغبته في إنهاء علاقة العمل مع الهيئة المستخدمة أن يقدم استقالة كتابية، ويغادر منصب عمله بعد فترة إشعار مسبق وفقاً للشروط التي تحددها الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية ».

⁴ - الجراف مهدي إسماعيل، مرجع سابق، ص 317. وكذلك:

- SADI Nacer - Eddine SADI, La privatisation des entreprises publiques en Algérie (objectifs - Modalités et enjeux), O.P.U., Alger, 2005 , p 98..

العمل ومنع كل مبادرة لتسريح العمال خلال 5 سنوات من عمليات التحويل، ونفس الحظر مطبق في الباكستان بأقل مدة، حيث يضمن القانون للعاملين في المؤسسات المدرجة للبيع استمرار العمل لمدة سنة ثم الاستفادة من إعانة بطالة لعاملين، وقد يكون من نصيبه قرض ميسر، مما يسمح بإقامة مشروع فردي⁽¹⁾، وفي اليابان صدر قانون يمنح مرتب 10 أشهر لمن يترك العمل باختياره، وقانون آخر يطالب القطاع العام والخاص باستيعاب فائض العمال في المؤسسات المبرمجة للبيع فضلاً عن صدور قانون للتدريب التحويلي الذي يفتح مجالات عمل جديدة للعاملين الذين يتم الاستغناء عنهم في المؤسسات المبيعة، وفي دول أخرى تقرر المعاش المبكر مقابل تعويض شخصي للعاملين الذين يتركون العمل بإرادتهم⁽²⁾، وتتجه تشريعات المغرب العربي إلى تقرير أحكام في شكل امتيازات تميل إلى حفظ مناصب العمل.

ومما هو جدير بالذكر أن حل مشكلة العمال تكلف كثيراً خزينة الدولة⁽³⁾، وننبه أنه إذا لم تهتم وتتكفل بحل مشكلة فائض العمال، فإنه يكون من العسير بيع المؤسسة، أو قد يصعب بيعها بقيمة عادلة.

¹ - GUISLAIN Pierre, & KERF Michel, Les privatisations un défi stratégique juridique et institutionnel, DEBOECK université, Belgique, 1995., p 72.

² - منير إبراهيم هندي، منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة، خلاصة الخبرات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1995. ، ص ص 30، 31.

³ - في إطار الإصلاحات الجارية وبتوصية من البنك الدولي تم تأسيس أجهزة لمواجهة الآثار السلبية الناجمة عن التسريح الناتج عن التصفية وإعادة الهيكلة الصناعية، فنجد الصندوق الوطني للبطالة (CNAC) يهتم بتقديم منح للأجراء المسرحين، ووكالة للتنمية الاجتماعية (ADS) التي تقدم منح متنوعة للفئات الأكثر احتياجاً في المجتمع، انظر: SADI Nacer – Eddine, op. cit, pp 137 – 138.

المحور الثاني: الضمانات القانونية لحماية الأجراء في القانون الجزائري

شكلت إعادة هيكلة المؤسسات في الجزائر جوهر الإصلاح الاقتصادي، ويكون من باب الأهمية معرفة ما إذا كانت إعادة الهيكلة تشكل ظرف اقتصادي أم لا؟ بالرجوع إلى المادة 69 من قانون 90-11 نجدها تتبنى المفهوم الواسع للظرف الاقتصادي لنصها على إمكانية المستخدم لتقليص عدد العمال إذا طرأت أسباب اقتصادية، أن يحدد لنا النص معنى السبب الاقتصادي و يفهم مما تقدم أن المادة 69 تكرر منطق اقتصاد السوق الذي يعتني بمردودية وفعالية المؤسسة الاقتصادية قبل الاهتمام بالحماية الاجتماعية على مستواها، فأعادة الهيكلة وتحسين الظروف الاقتصادية للمؤسسة من خلال رفع مستوى فعاليتها لا يعنى بالضرورة توفير مناصب الشغل للعمال، بل أمام حتمية التسريح الذي مرجعه ليس عملية الخوصصة في حد ذاتها بل سياسة التشغيل المعمول بها منذ 1970، والتي أهملت معيار الكفاءة وتأهيل العامل عند إدراجه في المؤسسة الإنتاجية، وكان من نتائج إعادة الهيكلة الصناعية الجارية منذ 1990 نتائج سلبية من الناحية الاجتماعية، بسبب تسريح أكثر من 400.000 عامل⁽¹⁾، وعليه جاءت قوانين الخوصصة متضمنة أحكاما خاصة لحفظ حقوق العامل بعد البيع من بينها:

¹ - وتشير الإحصاءات إلى تسريح ما يقارب 90.000 عامل خلال الفترة 1985 - 1987 نتيجة غلق العديد من المؤسسات وإعادة هيكلة مؤسسات أخرى، وقد أكد وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات على فقدان 352 منصب سنة 1997 بعد غلق 53 مؤسسة عمومية. انظر: الشرابي عبد العزيز، برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية - الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 1999، بيروت، لبنان، ص ص 67 إلى 70.

التفاوض من أجل تخفيض نسبة العمال المسرحين، أو الحصول على تعهد من المستثمر لحفظ مناصب العمل أو إدراج العامل في مناصب أخرى... الخ.

و لما كان من نتائج التسريح تفاقم امشكلة البطالة التي ليست جديدة علي الاقتصاد الجزائري، فقد وجدت منذ الستينيات، ولكن بنسبة ضئيلة بسبب زيادة الإنفاق والاستثمار العام ، وابتداء من الثمانينيات تغيرت الأوضاع بتغير الظروف الاقتصادية المترامنة مع حالة التسريح لتشكل البطالة أزمة ليس من السهل أن يستوعبها قانون اقتصاد السوق بسبب الخلل الهيكلي الذي تعانيه تلك المؤسسات على مستوى نموها الداخلي .

ولما كان من نتائج البطالة انتشار الفقر واحتمال عرقلتها مسار الإصلاحات الاقتصادية ، فان مجهودات الدولة ومساعيها نحو إنقاذ و حماية العمال المسرحين يضحى مطلبا جوهريا سواء كان ذلك قبل اتخاذ إجراءات التسريح (أولا) أو بعد تطبيق هذه الإجراءات (ثانيا).

أولا - إجراءات حماية العامل قبل تسريحه:

أوجد مشرع قانون الخصوصية آليات قانونية لحماية عمال المؤسسة الاقتصادية من الآثار السلبية لإجراءات الخصوصية نذكر منها أليتين هامتين هما:

أ - البيع للعمال أو التظلم بالشفعة.

ب - السهم النوعي.

أ - البيع للعمال: يتم هذا البيع بموجب عقود رضائية تعقد لصالح العمال، يتابع إجراءات البيع مصفون معينون طبقا للتعليمية رقم 3 المؤرخة في

1998/05/02 ولأحكام الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20/08/2001، وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-353 المؤرخ في 10/11/2001 يحدد شروط استعادة الأجراء مؤسساتهم العمومية وكيفيات ذلك⁽¹⁾.

قرار التنازل عن المؤسسات العامة الاقتصادية لصالح الأجراء هو من صلاحيات مجلس مساهمات الدولة⁽²⁾، بناءً على تقرير مفصل من الوزير المكلف بالمساهمات⁽³⁾.

ويتعين على الأجراء الذين يهتمهم استعادة مؤسساتهم أن يبلغوا المؤسسات المعنية بالتنازل عن نيتهم في الشراء⁽⁴⁾، وإذا فاتتهم فرصة التعبير عن نيتهم فإن القانون يقرر لهم حق شفعة يمارس في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ عرض التنازل⁽⁵⁾.

ويقصد بالأجراء كل أجير في المؤسسة مسجل منذ سنة واحدة على الأقل في جدول المستخدمين عند تاريخ تبليغ عرض التنازل، وذلك مهما تكن الطبيعة القانونية لعقده (محدد المدة أو غير محدد المدة)⁽⁶⁾.

أما الأجراء الذين لا يرغبون في الشراء فيكون لهم الخيار بين أمرين:
- الاحتفاظ بوضعيتهم كأجراء عند المستثمر الجديد.

¹ - ج ر عدد 67، لـ 2001/11/10.

² - المادة من الأمر رقم 04-01.

³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-353. والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المؤرخ في 2003/02/01.

⁴ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-353.

⁵ - المادة 1/29 من الأمر رقم 04-01.

⁶ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 01-353.

- وإما تسريحهم مقابل تعويضات تدفع لهم من الخزينة العمومية في سبيل امتصاص جزء من البطالة⁽¹⁾.

ومما هو جدير بالذكر أن الحق في التعويض لا يقتصر على طائفة الممتنعين عن الشراء، بل حتى العمال الراغبين في الشراء تخصص لهم تعويضات، إلا أنه لا يكون لهم الحق في سحبها، ويحتفظ بها في رصيد خاص لدى الخزينة العمومية، لأن 20% منها تؤول كمساهمات لإنشاء شركة الأجراء، أما 80% المتبقية فتكوّن الدفعة الأولى من سعر التنازل، وعلى أساس هذا الحكم نرى تكييف المبلغ الذي يمنح لفئة العمال المسرحين أنه تعويض لجبر الضرر الناتج عن التسريح، أما المبالغ المخصصة للعمال الراغبين في الشراء فهي منحة تقدم لهم في إطار تنفيذ إستراتيجية الدعم والإعانة المادية للأجراء. فعلى سبيل المثال في منطقة الغرب الجزائري تم إنشاء حوالي 120 مؤسسة لصالح عمالها، منها 34 شركة ذات أسهم و86 على شكل شركات ذات مسؤولية محدودة، وجاءت هذه العملية بعد حل 73 مؤسسة.

ب - السهم النوعي: أبرز آلية تكرر الدور الفعلي للدولة في حماية العامل من تداعيات الخصخصة هي السهم النوعي، الذي يدرج ضمن دفاتر الشروط ويخوّل لها حق الاعتراض لتخفيض حدة الآثار الاجتماعية الناجمة عن الخصخصة، بما ذلك منع المالكين الجدد من إحداث أي تغيير في طبيعة نشاط المؤسسة أو تفكيكها لغرض تصفيتها أو تقليص عدد العمال فيها.

¹ - المادة 7 من المرسوم نفسه.

وقد تقرر العمل بآلية السهم النوعي ابتداءً من الأمر 22-95 المؤرخ في 1995/08/26 لأي مقتضى من مقتضيات المصلحة العامة، غير أن المشرع تناسى وضع معايير لتحديد هذه المصلحة، وهو ما يفتح مجال التقدير أمام السلطة العامة للعمل به بحجة حماية المصلحة العامة.

و قد تشترط الحكومة على المالك الجديد أن يحتفظ بالعاملين في المؤسسة فترة محددة أو اشتراط تفضيله في التوظيف العمال المسرحين بسبب عمليات تحويل الملكية، وقد تقرر العمل بالشرط الأول في الجزائر بموجب المادة 4 من الأمر رقم 22-95 المؤرخ في 1995/08/26، ولم نعثر على أثر له في إطار الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 2001/08/20.

وبصدور الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 2001/08/20 نص المشرع من جديد على السهم النوعي في المادة 2/19 « يمكن أن تنص دفا تر الشروط، عند الاقتضاء على إمكانية احتفاظ المتنازل بسهم نوعي مؤقت » ولكن لم نعثر على أثر لمضمون المادة 4 أعلاه، وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 01-352 المؤرخ في 2001/11/10 ليحدد شروط ممارسة حقوق السهم النوعي⁽¹⁾، وطبقا للمادة 5 منه فإن السهم النوعي يعطي للدولة الحق أو سلطة الاعتراض على أي قرار يتعلق بتحويل نشاط المؤسسة أو حلها أو تقليص عدد المستخدمين فيها، والسهم

¹ - ج ر عدد 67، لـ 2001/11/11.

النوعي في الجزائر يتميز بأنه حق مؤقت مدته ثلاثة سنوات، وأن طبيعته لا تقبل التصرف فيه⁽¹⁾.

ج - وقف وتجميد عمليات التنازل عن أسهم المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص المحلي والأجنبي، لأن الربح يدفع الممتلك الجديد للأسهم للاستغناء عن العمال والاعتماد على تكنولوجيا في الإنتاج، ولذلك نقترح من البدائل المفضلة:

1 - أن تعالج الدولة مشكلات المؤسسات العامة بدعم من موارد الدولة التمويلية حتى تتفادى الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة عن الخصخصة، وهذا المقتضى يتطلب العمل بالتدابير الواردة في المرسوم 09-94 المتعلق بحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بسبب لإرادي⁽²⁾ وفق خطة اجتماعية تهدف إلى تفادي التسريح كالجوء إلى التقاعد المسبق أو العمل بالتوقيت الجزئي، وأن تجاوز هذه التدابير يضمن علي التسريح طابع التعسف الموجب للتعويض، بينما إعادة إدراج العامل ضمن منصبه ليس حقا مكتسبا طالما أنه يتوقف على رضا الطرفين، ومعلوم أن رضا المستخدم ليس من السهل الحصول عليه.

2- و يوفر قانون 2001 تخفيض في سعر البيع والدفع على أقساط لكل مستثمر يلتزم بالاحتفاظ بكل مناصب العمل أو جزء منها، ويكون تطبيق هذه

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-352.

² - ج ر عدد 34 لسنة 1994.

البدائل بتقدير مجلس مساهمات الدولة، وتؤخذ بعين الاعتبار ظروف كل حالة، وتمنح الامتيازات الخاصة للمستثمر بقدر التزاماته اجتماعيا⁽¹⁾.

3 - أن تتخذ الدولة الإجراءات اللازمة لحماية الإنتاج المحلي من اثر المنافسة المدمرة في إطار تحرير تجارة الاستيراد، حتى لا تفلس المؤسسات العامة المحلية مع ما يترتب على ذلك من تسريح أعداد ضخمة من العاملين.

ثانيا - إجراءات حماية العامل بعد تسريحه:

بادرت الحكومات بإرفاق إجراءات إعادة الهيكلة باتخاذ تدابير وخطط متنوعة لتحقيق التنمية المستدامة وحماية العمال المسرحين و العاطلين عن العمل⁽²⁾ عبر مشاريع موجّهة لتعزيز الإنتاجية وقيم العمل الشريف، ونذكر من بين أهم هذه التدابير ما يلي:

1 - في 1992 تمّ دفع تعويضات للطبقة الاجتماعية بدون مداخيل (ICSR) تقدّر بـ 120 دج شهريا، وبفعل التضخم وارتفاع الأسعار تمّ استبدالها بمنحة ضمان تتفاوت قيمتها حسب الأعمار، مع محاولة إدراج الشباب في

¹ - L'ordonnance initiale de 1995 à prévu explicitement les avantages suivants : L'acquéreur bénéficie d'un abattement sur le prix de cession de 25% maximum, un versement initial de 20% du prix de cession, et pour le reliquat 80% d'un échéancier de paiement s'étalant sur 15 ans au maximum au taux d'intérêt de 60% avec un différé de 2 années. Voir : SADI Nacer - Eddine, op. cit, p 99.

² نبالي فطة، إزالة التنظيم في قانون العمل وحماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو - كلية الحقوق، 2007 - 2008، ص 409 وما بعدها.

مناصب شغل في إطار أداء الوظيفة العامة على مستوى المجموعات المحلية لمدة تتراوح بين 6 أشهر وبأجر يقدر بـ 250 دج⁽¹⁾.

2 - وفي 1994 تمّ تدعيم نظام التأمين عن البطالة لتعويض العمال المسرحين لأسباب اقتصادية بما يحفظ كرامتهم وضمان استقرارهم الاجتماعي⁽²⁾ بدفع التعويض شهريا، ولا يمكن أن يتجاوز ثلاث مرّات الأجر الوطني الأدنى المضمون ولا يكون أقلّ من 75 % منه⁽³⁾.

كما اتخذت تدابير للحفاظ على الشغل في شكل برامج نذكر منه أهمها:

- برنامج إعادة إدماج العمال المسرحين⁽⁴⁾ ويركز البرنامج على البطالين حاملي شهادات جامعية (10%) حيث يسهل إدماجها، وكذا البطالين ذوي التأهيل المتوسط أو الضعيف حيث يمثلون 60%.

- إنشاء مراكز البحث عن العمل (CRE) واستحداث آلية لتشجيع العمل الحر (CATI) بمبادرة من الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، حيث يسمح للبطالين الذين يرغبون الاندماج في سوق العمل إنشاء مؤسساتهم الصغيرة،

¹ -CHERIF Chakib, Programme d'ajustement structurelle et résultats socio-économiques en Algérie, Revue sciences humaines, N° 18, Université MENTOURI, Constantine, Algérie, Décembre, 2002, p p 50 – 51.

² - مرسوم تشريعي رقم 11-94 المؤرخ في 26 ماي 1994 يحدد التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية، ج ر عدد 34، لسنة 1994 معتدل ومتمم بالقانون رقم 07-98 مؤرخ في 02 أوت 1998، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 188-94 مؤرخ في 6 جويلية 1994 يتضمّن القانون الإنساني للتأمين عن البطالة، ج ر عدد 44، لسنة 1994 معتدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 37-99 مؤرخ في 10 فيفري 1999 والمرسوم التنفيذي رقم 01-04 المؤرخ في 3 جانفي 2004، ج ر عدد 3، لسنة 2004.

³ - المادة 13 من مرسوم تشريعي رقم 11-94.

⁴ - الإدماج الاجتماعي عن طريق التشغيل، وثيقة عمل، فعاليات الندوة الوطنية الأولى حول الحماية الاجتماعية، وزارة العمل والحماية الاجتماعية، الجزائر، 30 – 31 ماي 2000، الجزء الأول، ص

بحيث يصبح البطال مقاولا وفقا لقدراته وسبله المشروعة⁽¹⁾. وفي هذا المقتضى فان قانون المنافسة يكرس بعض الامتيازات لفائدة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة المعنية بالتجميع كالترخيص لها بالاتفاقات المحظورة إذا كانت جديرة بتحسين مستوى التشغيل، أو امتيازها بحصة من الصفقات العمومية بما يعزز وضعيتها التنافسية⁽²⁾.

- برامج مساعدة المؤسسات ودعمها ماليا وتقنيا لأهميتها في الحفاظ على الشغل كاستفادتها من تخفيض أو إعفاء ضريبي أو تخفيض لفوائد القروض المتحصّل عليها أو تخفيض مدة تسديدها⁽³⁾.

- تمويل مشاريع إحداث النشاطات:

في إطار محاربة البطالة سعت الحكومة إلى إنشاء جهاز يتكفل بتمويل ودعم نشاطات ذوي المشاريع والبالغين ما بين 35 و 50 سنة يسير من قبل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة⁽⁴⁾ ويستهدف الجهاز بدرجة أساسية تمويل إحداث المؤسسات المصغرة كما دعت إلى ذلك منظمة العمل الدولية لأجل

¹ - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، لجنة علاقات العمل، مشروع التقرير حول تقويم أجهزة الشغل، الدورة العامة العشرون، جوان 2002، ص 108.

² - المادة 8 من القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 جوان 2008 يعدل ويتمم الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36 لسنة 2008. المادة 17 من قانون 08-01 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ج ر عدد 77 ل 15 ديسمبر 2001

³ - المادة 2 من قانون المالية لسنة 2010.

⁴ - المادة 1 من مرسوم رئاسي رقم 714-03 مؤرخ في 13 ديسمبر 2003 يتعلق بدعم إحداث نشاطات البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمسة وثلاثين (35) وخمسين (50) سنة، ج ر عدد 84 لسنة 2003.

مساعدة العمال والحماية من البطالة، وينصب التمويل على العون المالي والخدمات الاستثمارية التقنية⁽¹⁾.

ومجمل هذه التدابير كانت جديرة بإنزال نسبة البطالة إلى 27,30 في سنة 2001 وإلى 17,7 سنة 2004 وإلى 12,3 في سنة 2006⁽²⁾.

وقد اهتمت الدولة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، نظرا للدور الذي تلعبه في توليد الإنتاج، الدخل وفرص العمل⁽³⁾، و استيعابها نسبة كبيرة من القوى العاملة بمستوياتها المختلفة ومن ثم مساهمتها في التخفيف من حدة مشكلة البطالة و ضمان استدامة عملية التنمية الاقتصادية، وهذا علي خلاف المؤسسات الكبرى التي تتطلب استثمارات رأسمالية كبيرة و أنماط تكنولوجية كثيفة الرأسمال و قليلة في نسبة العمال و مهارات فنية متخصصة و متطورة لا تتوفر معظمها في البلدان النامية، وقد تجسد اهتمام الدولة من خلال اقامة هياكل مالية تتكفل وتعنتي بتمويل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة كصندوق ضمان القروض، صندوق رأسمال المخاطر والتمويل بالقرض الايجاري...الخ⁴

1 - المادتان 1، 2 من مرسوم تنفيذي رقم 05-470 مؤرخ في 12 ديسمبر 2005، تحدد كفاءات تطبيق المزايا الجبائية والجمركية الممنوحة للاستثمارات المنجزة من طرف البطالين ذوي المشاريع البالغين ما بين خمسة وثلاثين (35) وخمسين (50) سنة، ج ر عدد 81، لسنة 2005.

2 - موزاوي علي، مرجع سابق، ص 141.

3 - صفوت عبد السلام عوض الله، "اقتصاديات الصناعات الصغيرة ودورها في تحقيق التصنيع والتنمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 1، جانفي 1994، ص 319.

4 - بن طلحة صليحة- معوش بوعلام، الدعم المالي للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و دورها في القضاء علي البطالة، ملتقى دولي حول متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الدول العربية، يومي 17 - 18 أفريل 2006 جامعة الشلف، الجزائر ص ص 356، 359.

إذا كان الهدف من الإصلاحات الاقتصادية الجارية على المؤسسات الاقتصادية بما فيها عمليات الخصخصة- موجه أساسي لرفع مردوديتها وتحقيق فعاليتها الاقتصادية، فإنّ هذا الهدف في حدّ ذاته يعتبر شرطا جوهريا لتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق، أو مواجهة المنافسة القوية على مستوى السوق الدولية، إلا أن هذا الشرط له ما يكمله في قانون السوق وهو عنصر الربح الذي يراود رئيس المؤسسة، و مقتضيات عصرنه وسائل الإنتاج التي قد تدعو إلى التغاضي عن اليد العاملة، وهو ما يخلق في كل دورة مشكلة تسريح العمال بكل تداعياتها السلبية من الناحية الاجتماعية، ولمواجهة الوضع تتدخل الدولة لضمان الحد الأدنى من الحماية للعمال قصد ضمان العيش الكريم والشريف، وفي تقدير فعلية الإجراءات والتدابير المكرسة لحماية مصلحة الأجير في الجزائر، نجد أن مبادرات الدولة في هذا الصدد لا توفر إلا حماية نسبية الأجير لتعذر الوصول الي مستوى التطبيق الفعلي للضمانات المكرسة سواء في قانون الخصخصة أو في قوانين العمل و القوانين التطبيقية لها، و غياب نقطة الانسجام في الأهداف النهائية لهذه القوانين وعليه فان التوجه الجديد في الجزائر يستبعد عمليات الخصخصة لارتفاع نسبة مخاطرها من الناحية الاجتماعية بحجة رفع مستوي الكفاءة الاقتصادية للمؤسسة .