مجلة جامعة جازان للعلوم الإنسانية
Jazan University Journal of Human Sciences (JUJHS)

# الخصخصة وآثارها القانونية على المرفق العام

علي طاهر صميلي
كلية الشريعة والقانون، جامعة جازان، المملكة العربية السعودية

# Privatization and Its Legal Effects on The Public Utility

Ali Taher Somaili
College of Shariah and Law, Jazan University, Kingdom of Saudi Arabia

| DOI | RECEIVED الاستلام | EDIT التعديل | ACCEPTED القبول |
|---|---|---|---|
| https://doi.org/10.37575/h/edu/22002 | 2024/05/25 | 2024/10/09 | 2024/10/17 |
| NO. OF PAGES عدد الصفحات | YEAR سنة العدد | VOLUME رقم المجلد | ISSUE رقم العدد |
| 19 | 2025 | 2 | 13 |

## ملخص:

هدفت الدراسة إلى التعرُّف على مفهوم الخصخصة وخصائصها القانونية وأساليبها، وكيف قننها المنظم السعودي؟، وما أهدافها ومردودها على الاقتصاد، وأساسها القانوني في النظام السعودي؟ مع ذكر بعض التجارب الناجحة التي خاضتها المملكة العربية السعودية في هذا الشأن، وتحليل طبيعة الخصخصة وآثارها القانونية على المرافق العامة، وأهمية آثار التخصيص على مفهوم المال العام، والموظف العام من حيث الحماية والاختصاص القضائي للخصخصة.

**الكلمات المفتاحية:** الخصخصة، التخصيص، المال العام، الموظف العام، المرفق العام، العقود الإدارية، الاختصاص القضائي، القطاع العام، القطاع الخاص.

## Abstract:

The study aimed to identify the concept of privatization, its legal characteristics and methods, how the Saudi regulator codified it, what its objectives and impact on the economy are, and its legal basis in the Saudi system, mentioning some of the successful experiences that the Kingdom of Saudi Arabia has undergone in this regard, and analyzing the nature of privatization and its legal effects on public facilities and the importance of The effects of privatization on the concept of public money and the public employee in terms of protection and jurisdiction for privatization.

**Keywords**: Privatization, Privatization, Public Money, Public Employee, Public Facility, Administrative Contracts, Judicial Jurisdiction, Public Sector, Private Sector.

## المقدمة:

فرضت الظروف الوظيفية والاجتماعية والاقتصادية الراهنة للعديد من دول العالم وخاصة المملكة العربية السعودية التوسع والخروج عن الدور التقليدي للدولة وجعل تدخل الدولة أمرًا حتميًا، وأصبح على الدول النامية على وجه التحديد التوجه نحو التوسع في إنتاج السلع، وتقديم الخدمات والتعاون مع شركات القطاع الخاص للمساعدة في تحقيق الأهداف الإستراتيجية للجهات الحكومية، وترشيد الإنفاق العام؛ للتخفيف عن كاهل الدولة وتخفيض الأعباء الحكومية، وتنمية الاقتصاد وزيادة إيرادات الدولة، ورفع الكفاءة الاقتصادية وزيادة القدرات التنافسية؛ لمواجهة التحديات الإقليمية والدولية ذات الصلة بمشاريع التخصيص، ولرفع مستوى شمولية وجودة الخدمات وتوفيرها بسرعة مناسبة، وبأقل التكاليف، وزيادة الأصول ورفع كفاءتها، وتحسين مستوى إدارة المرافق العامة والعمل على إعادة هيكلة القطاعات الحكومية والأجهزة والأصول والخدمات المراد تخصيصها.

وتحفيز القطاع الخاص والمحلي على الاستثمار وجذب الاستثمار الأجنبي للمشاركة الفاعلة في الاقتصاد

الوطني من خلال مشاريع تحقق التنمية الحكومية والجدوى الاقتصادية للقطاع العام والخاص، وتحقيق النمو الاقتصادي بزيادة حصص القطاع الخاص في الناتج المحلي الوطني.

ومن هنا كان من الضروري أن تتجه المملكة العربية السعودية –وفقًا لرؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠– إلى نظام الخصخصة، وتنظيم قواعد العمل به، ووضع الإطار القانوني له؛ للاستفادة منه دون المساس بمقدرات الشعب السعودي، ودون إهدار للمال العام، أو الإضرار بالموظف العام.

**أهمية الموضوع وأسباب اختياره:**

**١**– تنحصر أهمية الدراسة في بيان فكرة الخصخصة وتعلقها بالمرافق العامة في المملكة العربية السعودية.

**٢**– تؤدي الخصخصة دورًا كبيرًا حيث تعمل على تأمين الحاجات العامة والضرورية، التي تقع ضمن مسئوليات الحكومات وواجباتهم؛ لتقديم الخدمات للأفراد والمواطنين.

٣– تُعدّ المرافق العامة من أهم المؤسسات الحيوية في بلدان العالم كلِّها، وذلك بالنظر لطبيعة نشاطها في إشباع الحاجات العامة، وتقديم الخدمات الضرورية.

٤– تعتمد الحكومات اليوم برامج الخصخصة في المقام الأول لزيادة الإيرادات، وتحسين الكفاءة الاقتصادية للشركات المملوكة للدولة.

**منهج البحث:**

نبحث موضوع الدراسة باستخدام المنهج الوصفي والتحليلي والمنهج المقارن على الوجه الآتي:

**أولًا– المنهج الوصفي:** لعرض مفهوم الخصخصة وخصائصها وأساسها القانوني والأسباب الداعية إليها.

**ثانيًا– المنهج التحليلي:** لتحليل الأثر القانوني للخصخصة على أموال المرفق العام والموظف العام.

**ثالثًا– المنهج المقارن:** للمقارنة بين أساليب الخصخصة والعقود الإدارية المبرمة بشأنها.

**أهداف الدراسة:**

١– بيان مفهوم الخصخصة وخصائصها القانونية.

٢– إبراز أهمية الخصخصة والأسباب الداعية إليها.

٣– بيان المقصود بالمال العام وكيفية حمايته القانونية.

٤– إبراز الطبيعة القانونية للمال العام وأثر الخصخصة عليها.

٥– بيان الاختصاص القانوني والقضائي للمنازعات المتعلقة بالمال العام بعد خصخصة المرفق العام.

٦– إظهار حالات اختلاط المال العام بالمال الخاص، والوصف القانوني له.

**تساؤلات البحث**

**تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن هذه الأسئلة:**

١. ما مفهوم الخصخصة؟ وما خصائصها القانونية؟

٢. ما أهمية الخصخصة وما الأسباب الداعية إليها؟

٣. ما المقصود بالمال العام وكيفية حمايته القانونية؟

٤. ما الطبيعة القانونية للمال العام؟ وما أثر الخصخصة عليها؟

٥. ما الاختصاص القانوني والقضائي للمنازعات المتعلقة بالمال العام بعد خصخصة المرفق العام؟

٦. ما مفهوم الموظف العام؟ وما الإطار القانوني له بعد خصخصة المرفق العام؟

٧. كيف تتحول العقود الإدارية إلى عقود خاصة؟ وما الأحكام القانونية المترتبة على ذلك؟

٨. ما حالات اختلاط المال العام بالمال الخاص؟، وما الوصف القانوني له؟

**الدراسات السابقة:**

بعد البحث والتقصي- حسب جهد الباحث- والاطلاع على قوائم الرسائل الجامعية في كل من الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، وجامعة أم القرى بمكة المكرمة، والاتصال بمركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية بالرياض، تبين للباحث أنه ليس هناك دراسة لها علاقة مباشرة بالموضوع، ولكن هناك بعض الكتابات التي تمكنت بجهدي القاصر من الوقوف عليها، منها:

- فوائد برامج الخصخصة وأثرها على السوق المالية في ضوء التجارب الدولية السابقة، إعداد: د أحمد الزهراني، ريم البقمي، عبد الإله الشهراني، هيئة السوق المالية، وكالة الهيئة للشئون المالية الاستراتيجية والدولية إدارة الأبحاث.
- اتجاهات العاملين في القطاع الحكومي السعودي نحو آثار التخصيص، نورة بنت عبدالله القحطاني، د غزيل بنت سعد العيسي جامعة الملك سعود المملكة العربية السعودية، المجلة العربية للإدارة مجلد٤٣، ٣سبتمر ٢٠٢٣م.

**والفرق بين هذه الدراسات ودراستي:** أن هذه الدراسة دراسة عامة، وأما دراستي فدراسة تفسيرية؛ إذ تتحدث عن الخصخصة وآثارها القانونية على المرفق العام في المملكة العربية السعودية.

**إشكالية البحث:**

تكمن مشكلة البحث الرئيسة حول الإجابة عن هذا السؤال، ما مدى فاعلية النصوص القانونية الحاكمة للخصخصة في النظام السعودي؟

**تقسيم البحث:**

**التمهيد، وعنوانه: الخصخصة وخصائصها وأساسها القانوني، ويشتمل على مطلبين:**

**المطلب الأول:** تعريف خصخصة المرفق العام.

**المطلب الثاني:** طبيعة خصخصة المرفق العام وأساسه القانوني في النظام السعودي.

**المبحث الأول: الآثار القانونية للخصخصة على أموال المرفق العام، ويشتمل على مطلبين:**

**المطلب الأول:** الوضع القانوني للمال العام بعد الخصخصة.

**المطلب الثاني:** الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالمال العام بعد الخصخصة.

**المبحث الثاني: الأثار القانونية للخصخصة على موظفي المرفق العام، ويشتمل على مطلبين:**

**المطلب الأول:** الوضع القانوني للموظف بعد الخصخصة، وبيان مدى استمرار اكتسابه لوصف الموظف العام.

**المطلب الثاني:** الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالموظف العام بعد الخصخصة.

**الخاتمة:** وتشتمل على أهم النتائج، وأبرز التوصيات، ثم ذيلت البحث بفهرس المصادر والمراجع.

**التمهيد:**

**الخصخصة وخصائصها وأساسها القانون:**

نستعرض في هذا التمهيد مفهوم الخصخصة، وخصائصها، وتقسيمها من حيث الموضوع، ومفهوم المرفق العام، وخصائصه القانونية، والأسباب الداعية لخصخصة المرفق العام، وطبيعة الخصخصة، وأساسها القانوني في النظام السعودي.

**واشتمل التمهيد على مطلبين، هما:**

**المطلب الأول: تعريف خصخصة المرفق العام.**

كان أول ظهور لنظام الخصخصة في الثمانينات من القرن الماضي بالولايات المتحدة وبريطانيا، وبدأت الدعوات لهذا النظام تتزايد بسبب تدهور الأحوال الاقتصادية لمعظم الدول، وما ترتب على ذلك من تردٍ للمرافق العامة وانتشار الفساد الإداري، وكان لذلك أثر بالغ يعزز الرأي المنادي بنظام الخصخصة.

ويمكن تعريف نظام الخصخصة –بحسب وثيقة التخصيص الصادرة وفقًا لرؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠– بأنه: "عملية قانونية تتضمن نقل ملكية الأصول أو الخدمات العامة لمدة معينة – تحدد في ضوء ظروف ومعطيات الاقتصاد الوطني – سواء بشكل كلي أو جزئي"(١)، ونقل الهيمنة عليها من الحكومة إلى القطاع الخاص بهدف تعزيز "كفاءة المنتجات والخدمات المقدمة، تتم هذه العملية من خلال مجموعة من الأساليب، مثل: بيع الأصول المملوكة للدولة أو التعاقد على خدمات بعينها مع شركات القطاع الخاص أو بتقديم امتيازات لمستثمري القطاع الخاص"(٢).

وتُعرف الخصخصة من الناحية القانونية: "أنها عمل من أعمال السيادة تقوم بها السلطة التشريعية بالدولة لنقل ملكية كل المرفق العام أو بعضه، أو المشروعات العامة المملوكة للدولة إلى الأشخاص المعنوية أو الطبيعية الخاصة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية"(٣).

**من خلال هذه التعريفات يمكن أن نستنبط تعريفًا للخصخصة في كونها:** وسيلة يمكن عن طريقها نقل الملكية العامة إلى أن تصبح ملكية من نوع آخر بما يحقق لها حرية التصرف.

وتتضح أهمية الخصخصة بالنظر إلى تأثيرها الاقتصادي والقانوني فمن الجانب الاقتصادي تعد الخصخصة وسيلة لزيادة المنافسة والكفاءة في السوق وتحفيز شركات القطاع الخاص للعمل بشكل أكثر كفاءة بدافع الربح والابتكار "وتقديم خدمات أعلى جودة للمستهلك، وتعد الخصخصة وسيلة فاعلة لجلب الاستثمارات والخبرات الجديدة لتحسين الخدمات الأساسية والبنية التحتية والخدمات التكنولوجية"(٤).

ومن الناحية القانونية، تتمثل أهمية الخصخصة فيما تنطوي عليه من نقل الملكية، والسيطرة على الأصول التي كانت تمتلكها الدولة إلى شركات القطاع الخاص وتأثيرها المباشر على العاملين بالمرفق العام الذي تم خصخصته، والأكثر خطورة هو أثرها القانوني على المال العام المتعلق بهذا المرفق.

يختلف الأثر القانوني للخصخصة، وأساليب الرقابة، والتقييم، والإعداد، والتنفيذ لعملية الخصخصة باختلاف الدول، وتكمن أهمية تلك الأساليب في السيطرة على المخاطر المحتملة وتحديد الطرق المناسبة لنقل الملكية، والآليات المناسبة؛ لضمان الشفافية، والرقابة، والمساءلة القانونية.

---

(١) سامي عفيفي حاتم، الخبرة الدولية في الخصخصة، ط أولى، القاهرة ١٩٩٤، ص ٢١٣.

(٢) اللائحة التنفيذية لنظام التخصيص، المملكة العربية السعودية، ٢٠٢١، ص ٤.

(٣) حسن أحمد الشافعي، الخصخصة الإدارية والقانونية في التربية البدنية والرياضية، ط أولى، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية عام ٢٠٠٢، ص ٧.

(٤) المرسوم الملكي رقم ٦٣/م بتاريخ ١٤٤٢/٨/٥، المادة الثالثة.

**تعريف المرفق العام:**

يعرف المرفق العام لغويًا، ما يُنتفع به، بمعنى أنه ما يرتفق به هو ما ينتفع به، وما تستعن به[١].

فالمرافق العامة هي: "مؤسسات تقدم عدة خدمات أساسية يتم توفيرها للجمهور من قبل الحكومة أو من قبل الشركات الخاصة التي تخضع لرقابة صارمة من قبل الحكومة، ومن الناحية القانونية، تخضع المرافق العامة لأنظمة وأطر قانونية مختلفة؛ لضمان توفيرها للخدمات إلى الجمهور بطريقة آمنة وموثوقة، وبأسعار معقولة"[٢]، وتشمل أمثلة المرافق العامة مؤسسات :المياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والغاز، والاتصالات، وخدمات النقل.

وأحد المبادئ القانونية الرئيسة التي تنطبق على المرافق العامة مفهوم التزام الخدمة العامة، "وهذا يعني أن على المرافق العامة واجب توفير الخدمات الأساسية للجمهور، حتى لو لم يكن القيام بذلك مربحًا، وبمعنى آخر، لا تهدف المرافق العامة إلى تحقيق الربح فحسب، بل تهدف –أيضًا– إلى تقديم الخدمات الضرورية للجمهور"[٣].

**الخصائص القانونية للمرافق العامة:**

تخضع المرافق العامة لأطر قانونية مختلفة مصممة لضمان توفيرها بطريقة عادلة ومنصفة للخدمات الأساسية فعلى سبيل المثال "قد تضع الهيئات التنظيمية والرقابية حدودًا قصوى للأسعار، أو آليات أخرى لضمان أن تكون أسعار المرافق العامة في متناول جميع المستهلكين بغض النظر عن مستوى دخلهم، ويجوز للهيئات التنظيمية –أيضًا– وضع معايير الجودة، ومقاييس الأداء الأخرى؛ للتأكد من أن المرافق العامة تُقدِّم خدمات تلبي احتياجات الجمهور"[٤].

بالإضافة إلى ذلك، قد تخضع المرافق العامة لمتطلبات قانونية مختلفة تتعلق بالسلامة وحماية البيئة، على سبيل المثال قد يُطلب من المرافق العامة اتباع لوائح السلامة الصارمة للتأكد من أن الخدمات لا تشكل خطرًا على الصحة أو السلامة العامة وقد يُطلب منها –أيضًا– الالتزام باللوائح البيئية لتقليل تأثيرها على البيئة.

وبشكل عام تم تصميم الإطار القانوني المحيط بالمرافق العامة؛ "لضمان توفير هذه الخدمات الأساسية للجمهور بطريقة آمنة وموثوقة، وبأسعار معقولة، ويتضمن هذا الإطار اللوائح المتعلقة بالتزامات الخدمة العامة، والتسعير العادل، ومعايير الجودة والسلامة، وحماية البيئة"[٥].

**المطلب الثاني: طبيعة خصخصة المرفق العام وأساسه القانوني في النظام السعودي.**

قبل الحديث عن طبيعة خصخصة المرفق العام يجدر بنا أن نبين أن الأسباب الداعية لخصخصة المرفق العام تكمن في زيادة الكفاءة، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من المرفق العام إلى الجمهور بعد نقل ملكيته سواء

(١) ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، مصر، ص ١٦٩٥. (أين الصفحة والجزء أو المادة؟

(2)– D. Parrish – The Routledge Handbook of International Public Policy, 2015, p. 58.

(3) - R. L. Miller – Business law today – 10th Ed, Cengage learning, 2015, p. 67.

(4)– W. Harrington & R. Morgenstern – Environmental economic and policy, Pearson\ Addison Wesley, 2004, p. 67.

(٥) محمد ضياء محمد رفاعي، التحديات القانونية والإدارية لخصخصة المرافق العامة – بحث محكم منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق جامعة المنصورة، المجلد الثالث عشر، العدد الرابع والثمانون الصادر في ٢٠٢٣، ص ٣.

بشكل كلي أو جزئي لشركات القطاع الخاص بدافع تحقيق الربح مما يؤدي إلى عمل المرفق العام بشكل أكثر كفاءة، وخلق الابتكار الذي يمكن أن يؤدي إلى توفير التكاليف.

كما تؤدي الخصخصة إلى زيادة المنافسة التي "تؤدي بدورها إلى انخفاض الأسعار بالنسبة للمستهلكين"(١)، وتشكل الخصخصة وسيلة لتخفيف العبء الواقع على عاتق الحكومة، ونقل مسئولية تمويل المرفق العام إلى شركات القطاع الخاص مما ينعكس أثره بالإيجاب على اقتصاد الدولة.

ولا ريب أن الخصخصة من شأنها أن توفر فرص عمل، وتُحدّ من نسبة البطالة، وهو ما يساعد على تعزيز الاقتصاد، كما تعمل الخصخصة على تحفيز النمو الاقتصادي، وتسمح بمزيد من المرونة في إدارة الخدمات العامة حيث إن الشركات الخاصة لا تخضع لقيود البيروقراطية نفسها التي تخضع لها المؤسسات الحكومية مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات بشكل أسرع، وتوفير خدمات أكثر كفاءة وسهولة.

حيث تهدف المملكة العربية السعودية إلى الاستفادة من التجارب السابقة الناجحة للدول الأخرى في مجال نظام الخصخصة للقطاع الحكومي، وتحديد الدور المنوط بكل من القطاعين العام والخاص في الاقتصاد الوطني الذي يضمن تواجده القوي في السوق، وأداءه بكفاءة عالية.

هذا من بعد صياغة وإعادة هيكلة السياسات ذات الصلة "بعمليات المنافسة والتسعير والعمالة والتمويل، مما يؤدي إلى تطوير الأسواق المالية بما يحقق تداولًا شفافًا وسريعًا للأسهم"(٢).

كما تهدف المملكة إلى تهيئة البيئة المناسبة لتنفيذ نظام الخصخصة على المستوى الاجتماعي، والاقتصادي، والإداري، والقانوني بوضع القوانين المنظمة لإدارة عمليات الخصخصة ومراقبتها.

**أما عن طبيعة الخصخصة وأساسها القانوني في النظام السعودي**

قررت حكومة المملكة العربية السعودية حل مشكلة عجز الموازنة والدين العام البالغ أربعة وأربعون مليار ريال سعودي لعام ١٩٩٩، بناءً على الإعلان الصادر من جهات سعودية رسمية بنهاية عام ١٩٩٩، "باللجوء إلى برنامج لتخصيص بعض شركات القطاع العام"(٣).

واهتمت المملكة العربية السعودية بنظام الخصخصة اهتمامًا كبيرًا، "فقد قامت المملكة بتأسيس المركز الوطني للتخصيص"(٤)، كنتيجة لبرنامج رؤية المملكة ٢٠٣٠، ويهدف هذا المركز إلى تعزيز دور القطاع الخاص في تقديم الخدمات باستخدام الأصول الحكومية، وتيسير سبل التعاون لتحقيق ذلك، وقد أعلن المركز استهدافه لستة عشر قطاعًا لتخصيصها، وهي قطاع البيئة والمياه والزراعة، قطاع التعليم، قطاع الصناعة والثورة المعدنية، قطاع الحج والعمرة، قطاع الطاقة، قطاع البلدية، قطاع الصحة، قطاع الإسكان، قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات، قطاع العمل والتنمية الاجتماعية، قطاع

(١) محمد ضياء محمد رفاعي، مرجع سابق، ص ٧.

(2) – J. Smith – Approaches to Privatization – Journal of Economic Policy, 2021, P. 25.

(٣) أحمد إبراهيم المهدي، أهمية الخصخصة وآفاق التحول إلى القطاع الخاص، المؤسسة العربية للاستشارات العلمية وتنمية الموارد البشرية، عام ٢٠١٥، ص ١٥٧.

(٤) بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥٥ الصادر بتاريخ ١٤٣٨/٦/٧هـ.

الإعلام، قطاع الرياضة، قطاع النقل، قطاع النقل العام، قطاع الداخلية، قطاع المالية.

وبرغم توجه الدولة الكبير نحو نظام التخصيص، وكون تأثيره على المرفق العام والعاملين به والمال العام، إلا أنه حظي باهتمام ضئيل في الأبحاث التجريبية، ناهيك عن أن عديدًا من الدراسات التي أجريت كشفت عن وجود اتجاهات سلبية لدى الموظفين بالقطاعات الحكومية نحو تخصيص المؤسسات التي يعملون بها، ومن هذه الدراسات: دراسة الهران ٢.

**المبحث الأول:**

الآثار القانونية للخصخصة على أموال المرفق العام

واشتمل على مطلبين، هما:

المطلب الأول- الوضع القانوني للمال العام بعد الخصخصة.

المطلب الثاني: الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالمال العام بعد الخصخصة.

**المبحث الأول:**

**الآثار القانونية للخصخصة على أموال المرفق العام:**

لا شك أن قيام المرافق العامة بدورها المهم في حياة الأفراد اليومية؛ إذ تقوم تلك المرافق على توفير الخدمات الحيوية كالإمداد بالكهرباء، والمياه، والنقل، والاتصالات على النحو السابق ذكره، أدى إلى إثارة التساؤل حول طبيعة أموال تلك المرافق العامة في حالة خصخصتها وما إذا كانت أموال عامة أم خاصة، وتكمن أهمية ذلك في نطاق الحديث عن التجريم بالنسبة لجرائم المال العام. لذلك تناولت في هذا المبحث، الوضع القانوني للمال العام بعد الخصخصة، والحماية القانونية المقررة له، والطبيعة القانونية للمال العام بعد الخصخصة، وبيان مدى تمتعه بالحماية القانونية، وفي مطلب أخير الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالمال العام بعد الخصخصة.

**المطلب الأول: الوضع القانوني للمال العام بعد الخصخصة.**

في البداية يطلق تعبير المال في اللغة على كل ما "يملكه الإنسان من أشياء وجميع المال والأموال"(١).

وقد أورد النظام السعودي معيار "تفرقة المال العام عن المال الخاص بنظام التصرف في العقارات البلدية"(٢)، وهو النفع العام "فإذا خصص مالًا مملوكًا ملكية خاصة للدولة للنفع العام فإنه بهذا التخصيص يخرج من دائرة أحكام المال الخاص إلى دائرة أحكام المال العام، ويخضع لما تفرضه عليه هذه الأحكام من قيود في الانتفاع والتصرف"(٣)، وبذلك جعل النظام السعودي تخصيص المال للنفع العام بموجب نظام أو قرار إداري من وزير مختص أو بالفعل.

ويمكن تعريف المال العام كما أستقر عليه الفقه الإداري، بأنه كل مال يكون مملوكًا أو خاضعًا لإدارة أو إشراف إحدى جهات أو مؤسسات الدولة – سواء كانت إقليمية أم مرفقية – "بوسيلة قانونية مشروعة، سواء كان المال عقارًا أو منقولًا وتم تخصيصه للمنفعة العامة بموجب نظام أو قرار إداري صادر من وزير مختص"(٤).

---

(١) القاموس المحيط، للفيروز آبادي، باب اللام، فصل الميم، المكتبة التجارية، القاهرة ١٩٩٣م.

(٢) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ بتاريخ ١٣٩٢/١١/١٥هـ، المادة الثالثة.

(٣) السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء بالرياض، الطبعة الرابعة، ١٤٣٥هـ/٢٠٠٤م، ص٢٣٤.

(٤) هاني بن علي الطهراوي، القانون الإداري السعودي، ط ١٤٣٧هـ-٢٠١٦م، ص٢٢٠.

فالنظام القانوني لأموال المرفق العام يختلف تبعًا لاختلاف طبيعة أموال المرفق، فأموال المرفق العام ليست على درجة واحدة، فقد تكون أموالًا عامة، أو أموالًا خاصة يملكها المرفق العام ملكية عادية كملكية الأفراد لأموالهم الخاصة.

وتخضع الأموال الخاصة للمرفق العام القواعد التي تحكم أموال الأفراد نفسها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، "ويختلف النظام القانوني لأموال المرافق العامة تبعًا لطريقة إدارتها سواء بطريق الاستغلال المباشر، أو بطريق المؤسسات والهيئات العامة"(١).

وتكمن أهمية الحماية القانونية التي تفرضها أنظمة الدول على المال العام في "أنها تمثل العنصر الرئيس لقيام الدولة بكل واجباتها تجاه رعاياها وغيرهم من المقيمين على إقليمها"(٢).

ولما كان من شأن الحفاظ على المال العام الارتقاء بالأفراد في شتى مجالات الحياة، وهو الأمر الذي يقتضي الحفاظ على هذه الأموال ويصبح واجب حمايتها ليس فقط على عاتق الموظف العام بل واجب على كل فرد من أفراد الدولة.

وتعد المملكة العربية السعودية من أولى دول العالم التي أولت – منذ وقت مبكر – عناية كبيرة بالمال العام، وذلك بمواجهة كافة جرائم المال العام التي تمثل خطورة عالية، وكانت البداية بإصدار المرسوم الملكي رقم ثلاثة وأربعين الصادر في ١٣٧٧/٩/٢٩ هـ، بشأن جرائم الاعتداء على المال العام، الذي نص على تجريم التفريط والتبديد والاختلاس، والمرسوم الملكي رقم ٧٧/م بتاريخ ١٣٩٥//١٠//٢٣ المعدل بالمرسوم الملكي رقم ٥/م بتاريخ ١٤٠٠/٤/١٤ هـ بشأن تنظيم مباشرة الأموال العامة، الذي نص في مادته الأولى على أنه يخضع لهذا النظام جميع مَن يشغل الوظائف العامة التي تتعلق بحفظ الأموال النقدية، والأعيان المنقولة، والأوراق ذات القيمة.

كما حصَّن المنظم السعودي الأموال العامة دستوريًا عندما صدر النظام الأساسي للحكم السعودي عام ١٤١٢ هـ، حيث نص بالمادة رقم ١٤ منه على "جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها، أو في المياه الإقليمية، أو في النطاق البري والبحري ملك الدولة، "وليست هذا المادة فقط التي تحدثت عن أهمية حماية المال العام؛ إذ نصت المادة رقم ٦ على "للأموال العامة حرمتها وعلى الدولة حمايتها وعلى المواطنين والمقيمين المحافظة عليها"(٣).

ونظمت المملكة العربية السعودية حماية المرافق العامة بالمرسوم الملكي رقم٢٦/م في ١٤٠٥/١٢/٢ هـ، ووضع عقوبات "المساس بأموال المرافق العامة كالمياه، والكهرباء، والصرف الصحي وغيرها، وألزمت مرتكب المخالفة بالغرامة المالية والتعويض عن جميع الأضرار التي تسبب فيها، كما صدر نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٦/م بتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩ هـ.

ولم تقف جهود سلطات المملكة الرشيدة عند هذا الحد، ولكنها أصدرت الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك بقرار مجلس الوزراء رقم ثلاثة وأربعون بتاريخ ١٤٢٨/٢/١ هـ"(٤).

---

(١) الشحات إبراهيم محمد منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، عام ٢٠١١ ص ١٥.

(٢) الشحات إبراهيم محمد منصور، مرجع سابق، ص ١٧.

(٣) محمد بن حميد المزمومي، السياسة الجنائية للمنظم السعودي في حماية المال العام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٥ عام ٢٠١٨، ص ٢٨١.

(٤) منشور بالعدد ٤١٤٠ من جريدة أم القرى بتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٦ هـ الموافق ٢٠٠٧/٣/١٦ م.

كما قامت المملكة بإنشاء هيئة مكافحة الفساد ترتبط مباشرةً بالملك، وكان ذلك بالأمر الملكي رقم ٦٥/أ بتاريخ ١٤٣٢/٤/١٣، وتكون مهام هذه الهيئة تشمل جميع القطاعات الحكومية، ولا يستثنى من نطاق عمل هذه الهيئة قطاع من القطاعات، "وتختص الهيئة –أيضًا– بمتابعة جميع أوجه الفساد المالي والإداري، وأصدر مجلس الوزراء لتنظيم أعمال هذه الهيئة القرار رقم ١٦٥ بتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨ هـ"(١).

**وأما الطبيعة القانونية للمال العام بعد الخصخصة، وبيان مدى تمتعه بالحماية القانونية للمال العام فهي كالآتي:**

تتمتع الأموال العامة بمفهومها السابق بالحماية نفسها المقررة لها، ولا يؤثر على ذلك تخصيص المرفق العام، حيث إنّ الغاية من الحماية التي قررها المنظم السعودي واحدة على حدٍ سواء قبل تخصيص المرافق العامة أو بعده فإذا ظل المال المملوك للدولة مخصصًا لمنفعة عامة يظل مالًا عامًا – بالمفهوم السابق ذكره– وظل يتمتع بحماية الأموال العامة.

فالعبرة في تحديد ماهية المال العام هي المنفعة العامة فكل مال مملوك للدولة خصص للإنفاق لتقديم خدمة إلى الجمهور لتحقيق المنفعة العامة فهو مال عام ويتمتع بالحماية القانونية والقواعد المنظمة التي قررها المنظم السعودي لمثل تلك الأموال.

فكما أشرنا بالمطلب السابق، أنه إذا خصص للمنفعة العامة مالًا مملوكًا ملكية خاصة للدولة فإنه بهذا التخصيص يخرج من نطاق أحكام المال الخاص إلى" نطاق المال العام وأحكامه وقواعده، ويخضع لما تفرضه عليه هذه الأحكام من قيود في الانتفاع والتصرف"(٢).

وعرف المنظم بالمملكة العربية السعودية المال العام عن طريق معيار:" تفرقة المال العام عن المال الخاص المملوك للأفراد ملكية خاصة، وقد جاء ذلك بالمادة الثالثة من نظام التصرف في العقارات البلدية"(٣)، حيث نصت على أنه "يقصد في تطبيق الأحكام السابقة بالأموال العامة، الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بالنظام، ويقصد بالأموال الخاصة ماعدا ذلك، ويعد من الأموال الخاصة ما زالت عنه –بالفعل أو بالنظام– صفة التخصيص للمنفعة العامة من الأموال العامة".

تعني الحماية القانونية للأموال العامة الأحكام والقواعد التي نص عليها نظام العقوبات والأنظمة الأخرى التي تقضي بتجريم تعدي الأفراد على المال العام، وإنزال العقاب الجنائي عليهم؛ بهدف إضفاء الحماية للأموال العامة من اعتداء الأفراد عليها، والإضرار بها لضمان استمرار المال المخصص للنفع العام"(٤).

وتجدر الإشارة إلى أن الأنظمة الجزائية بالمملكة العربية السعودية قد أسبغت الحماية على المال العام بتجريم بعض الأفعال والتصرفات التي تصدر من الأفراد، "مثل: تجريم اختلاس المال العام الوارد بنص بالمادة الثانية من المرسوم الملكي رقم ٤٣ وتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ"(٥).

---

(١) محمد بن حميد المزمومي، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

(٢) السيد خليل هيكل، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

(٣) نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٦٤/م بتاريخ ١٣٩٢/١١/١٥هـ.

(٤) هاني بن علي الطهراوي، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

(٥) حيث نصت على أن "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات، أو بغرامة لا تزيد عن عشرين ألف ريال كل موظف ثبت ارتكابه لإحدى الجرائم الآتية: "الاختلاس أو التبديد أو التفريط في الأموال

وقد توسعت الأنظمة السعودية في الركن المادي للجرائم المتعلقة بالمال العام، فالجريمة بصفة عامة هي الواقعة المنشئة للمسئولية الجزائية ووقوعها هو الركن الأساسي لقيام المسئولية الجزائية، وهو ما يطلق عليه الركن المادي للجريمة، فبدون تحقق هذا الركن لأي عمل يحظره القانون لا يمكن أن يكون الشخص محلًا للمسئولية الجزائية.

ففي جريمة الاختلاس يتحقق الركن المادي لتلك الجريمة فيما يصدر عن الجاني من سلوك إجرامي يؤدي لتحقيق النتيجة الإجرامية، وذلك بقيام الموظف العام أو من في حكمه بإدخال أموال أو أشياء ذات قيمة وجدت في حيازته بحكم وظيفته إلى ملكيته الخاصة دون وجه حق، وهذا ما عبر عنه المنظم السعودي بالفقرة الخامسة من المادة الثانية من النظام.

والنظم القانونية التي قررت الحماية الجنائية للمال العام بالمملكة العربية السعودية ليست موحدة، حيث تشمل جميع الأموال العامة على حد سواء، "ولكنها تؤكد بصورة واضحة على حماية الأموال العامة الأكثر تعرضًا للجمهور كالمياه، والطرق العامة التي يترتب على المساس بها الإضرار بالمصلحة القومية والمركز الاقتصادي للمملكة، ولا يجمع نظام واحد جميع النصوص التي تقرر الحماية الجنائية للأموال العامة لكنها مبعثرة في أنظمة جزائية مختلفة"(١).

**المطلب الثاني**

**الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالمال العام بعد الخصخصة**

القواعد العامة للاختصاص القانوني والقضائي للمنازعات المرتبطة بالمال العام بالمملكة العربية السعودية، تحدد تبعًا للحماية المقررة للمال العام حيث تنقسم الحماية إلى حماية مدنية، وحماية جزائية.

ويقصد بالحماية المدنية المقررة للمال العام: "ألَّا يكون المال العام قابلًا للحجز عليه أو التصرف فيه، ولا اكتسابه بالتقادم، ولا بأية وسيلة أخرى لكسب الملكية"(٢).

وبناءً على هذا المفهوم تختص المحكمة العامة "بنظر الدعاوى التي تكون الدولة طرفًا فيها رغم اختصاصها بالدعاوى المدنية استثناءً من الأصل العام"(٣)، المنصوص عليه في نظام ديوان المظالم باختصاص الديوان بنظر كافة المنازعات الإدارية، وذلك نوع من الحماية المدنية للمال العام.

أما الحماية الجنائية للأموال العامة فهي تعني: الأحكام والقواعد التي نص عليها قانون العقوبات والقوانين والأنظمة التي تقضي بتجريم تعدي الأفراد على المال العام وإنزال العقاب الجنائي عليهم بهدف توفير الحماية للأموال العامة، وردع الأفراد لعدم الاعتداء عليها أو الإضرار بها؛ للحفاظ على هذا المال، ودوام تخصيصه للنفع العام"(٤).

العامة صرفًا أو صيانة""، وكذلك من اشترك أو تواطأ معه على ارتكابها سواء كانوا موظفين أو غير موظفين.

(١) هاني بن علي الطهراوي، ص ذاتها، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٢) أحمد محمد صبحي أغرير، النظام القانوني للمال العام في المملكة العربية السعودية، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، ط ١٤٣٨هـ، ٢٠١٧م، ص ١١٥.

(٣) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨/م بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، المادة الثالثة عشر.

(٤) هاني بن علي الطهراوي، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

ولما كان من الثابت أن الإدارة "تبرم نوعين من العقود، أحدهما- باعتبارها صاحبة السلطة وهي ما تعرف بعقود القانون العام، أي العقود الإدارية"(١)، والثانية- بدون سلطتها "وهي عقود القانون الخاص"(٢).

ومن زاوية أخرى، وحيث تهدف الدول التي تبنت نظام التخصيص إلى استقطاب وتشجيع الاستثمار في مجالات المشاريع الاستراتيجية وإعطاء الفرصة للقطاع الخاص؛ كي تخفض الأعباء المالية على ميزانيتها، كان عليها أن تبرم أنواعًا خاصة من التعاقدات بمفهوم قانوني أخر وخصائص أخرى غير التي أبرمتها مؤسسات الدولة قبل ظهور نظام الخصخصة.

وأهم هذه الخصائص أن تلك العقود ملزمة للجانبين، وبموجبها تقع التزامات متقابلة على عاتق الطرفين، وتكون الحكومات – ممثلة بجهة إدارة المرفق العام – كالأفراد في العقود الخاصة(٣)، فعلى سبيل المثال في عقود البوت "B.O.T" "تلتزم جهة الإدارة المتعاقدة بتسليم الموقع إلى المستثمر وتمكينه من انجاز المشروع وكذلك عدم اناطة مشاريع مماثلة إلى غير المستثمرين المتعاقدين طيلة مدة التعاقد"(٤).

وفي هذا الشأن، "نصت المادة الرابعة والثلاثون من نظام التخصيص السعودي الصادر عام ١٤٤٢هـ"(٥)، على أن "يخضع العقد وأي عقد تابع له لأحكام النظام ولأحكام الأنظمة الأخرى في المملكة – فيما لا يتعارض مع أحكام النظام – بما في ذلك ما يتعلق بفض المنازعات، مع عدم الإخلال بما تقضي به الأحكام التنظيمية في شأن المنازعات العينية المتعلقة بعقار داخل المملكة، ويجوز بعد موافقة الجهة المختصة ما يأتي:

- أن يتضمن العقد شرطًا لفض أي نزاع ينشأ عنه، أو عن أي عقد تابع له عن طريق التحكيم(٦)، أو إبرام اتفاق للتحكيم لتسوية نزاع قائم ناشئ عن العقد أو عن أي عقد تابع له.
- أن يتضمن الشرط أو الاتفاق تحديدًا للقانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع.

كما نصت ذات المادة من ذات النظام على أنه "لا تخضع المنازعات الناشئة بين الطرف الخاص والغير بخصوص مشاريع التخصيص لأحكام النظام".

**المبحث الثاني:**

الأثار القانونية للخصخصة على موظفي المرفق العام

واشتمل على مطلبين، هما:

المطلب الأول: الوضع القانوني للموظف بعد الخصخصة، وبيان مدى استمرار اكتسابه لوصف الموظف العام.

المطلب الثاني: الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة بالموظف العام بعد الخصخصة.

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، مجموعة مبادئ العقود الإدارية، المكتب الفني لمجلس الدولة، الطعن رقم ٣١٢٨ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٥/١/٢٤، ص ٩٨.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام – التنفيذ – المنازعات في ضوء أحكام مجلس الدولة ووفقًا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف حزي وشركاه، الإسكندرية، ط ٢٠٠٤، ص ٩.

(٣) محكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم ٣١٦ لسنة ٥٤ ق، جلسة ١٩٩٠/٤/٥.

(٤) مازن ليلو راضي، التطور الحديث لعقد الالتزام عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية البوت B.O.T، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد ٨، العدد ١٣، ٢٠٠٥، ص ١٥٥.

(٥) نظام التخصيص الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٦٣/م بتاريخ ١٤٤٢/٨/٥ هـ.

(٦) تجدر الإشارة إلى أن نظام التحكيم السعودي صادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٤/م بتاريخ ١٤٣٣/٥/٢٤هـ.

**المبحث الثاني:**

**الآثار القانونية للخصخصة على موظفي المرفق العام**

لا يخفى على أحد خطورة الأثر المترتب على العاملين بالمرافق العامة جراء عملية الخصخصة، وأحد أهم التحديات التي تواجه نظام الخصخصة في جميع دول العالم هو احتمال فقدان الموظفين العمومين ذوي الخبرة والمهارة، فعندما تتم خصخصة المرفق العام قد يختار الموظفون الذين يعملون بالمرفق العام قبل نظام التخصيص المغادرة بحثًا عن فرص عمل أكثر أمانًا في مكان آخر، وهذا يمكن أن يؤدي إلى فقدان المعرفة والخبرات المؤسسة مما يؤدي إلى انخفاض الكفاءة الإنتاجية وهو بلا شك ما لا يؤمن عقباه وعكس ما يهدف إليه المنظم بالخصخصة.

وما الأثر القانوني لنظام الخصخصة المتعلق بصفة الموظف العام؟ وهل يتغير مفهوم هذه الصفة بعد تطبيق هذا النظام على المرافق العامة؟ هذا الذي يترتب عليه خروج العاملين بالمرافق العامة من إطار التجريم بالنسبة لجرائم الموظفين العموم.

لذلك تناولت في هذا المبحث المفهوم القانوني للموظف العام من حيث الصفة والأثر القانوني الذي يرتبه نظام الخصخصة على هذا المفهوم، فضلًا عن الأثر من حيث الاختصاص القانوني والقضائي المتعلق بمنازعات الوظيفة العامة، وذلك في مطلبين، هما:

**المطلب الأول: الوضع القانوني للموظف بعد الخصخصة، وبيان مدى استمرار اكتسابه لوصف الموظف العام:**

للوظيفة العامة حقوق، وواجبات، والتزامات، فلكي يتمتع الموظف بحقوقه لابد أن يلتزم بالواجبات الوظيفية التي تحددها الأنظمة واللوائح، والقرارات الإدارية، مثل: النظام العام للخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية أو الأنظمة الوظيفية الخاصة.

**أولًا- الواجبات الوظيفية:**

أهم الواجبات الوظيفية هي قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته بالدقة، والأمانة، ويحظر على الموظف استعمال السلطة الوظيفية، واستغلال النفوذ، وقبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، كما يحظر عليه قبول الهدايا أو الإكراميات أو خلافه بالذات أو بالواسطة؛ لقصد الإغراء من أرباب المصالح، "ويحظر عليه إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة"[(١)].

ومن ذلك المفهوم يتضح تعدد الواجبات الوظيفية وتنوعها، وقد قسمها المنظم السعودي إلى واجبات إيجابية تتطلب القيام بعمل من المهام الوظيفية، وأخرى سلبية تفرض على الموظف الامتناع عن عمل كعدم ممارسته للمهن الحرة.

ومن هذه الواجبات ما تفرضها طبيعة العمل وأثنائه، مثل: احترام الرؤساء، وتنفيذ الأوامر[(٢)]، ومن الواجبات ما يكون خارج فترات العمل، على سبيل المثال: "ترفُّع الموظف العام عن كل ما من شأنه الإخلال بشرف الوظيفة العامة وكرامتها، ومن الواجبات الوظيفية ما يكون فقط أثناء كون الموظف العام بالخدمة"[(٣)]، مثل:

---

(١) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، المواد المتعلقة بالواجبات الوظيفية المادة ١٢.

(٢) حددت ذلك لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ٧٠٣/١٠٨٠٠ بتاريخ ١٤٢٧/١٠/٣٠هـ، وبتعميم مدير عام الشئون الإدارية والمالية رقم ١٣/ت/٢٠٠٥ بتاريخ ١٤٢٧/١١/١٨هـ.

(٣) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، المواد المتعلقة بالواجبات الوظيفية من ١١ حتى ١٥.

تلك الواجبات المتعلقة بمباشرة المهام الوظيفية، ومنها ما يستمر حتى بعد ترك الموظف للخدمة، كوجوب عدم إفشاء الأسرار التي اطلع عليها الموظف بمناسبة وظيفته.

**ثانيًا- حقوق الموظف العام:**

تتلخص حقوق الموظف العام – في النظام السعودي – قبل الجهات الإدارية التي يعمل لديها في الراتب، والعلاوات، والترقية، والتعويض الشامل للبدلات، والمكافآت، وحقه في الحصول على إجازات يحددها النظام.

فالراتب مقابل مادي يحصل عليه الموظف العام من جهة الإدارة نظير قيامه بأعمال وظيفته، فلا يستحق الموظف راتبه فور صدور قرار تعيينه إنما يبدأ استحقاقه له من تاريخ مباشرته لمهام وظيفته المعين بها نظير هذا العمل.

كما يتمتع راتب الموظف العام بحماية خاصة قررها المنظم السعودي؛ لضمان استحقاقه للعاملين بالقطاع العام بما يؤمن احتياجاتهم الأساسية، وأهم تلك الضمانات: عدم جواز الحجز على راتب الموظف إلا بأمر من الجهة المختصة، وأن قيمة ما يجوز الحجز عليه من الراتب –كحد أقصى– لا يتجاوز الثلث من صافي الراتب الشهري فيما عدا ديون النفقات"[١].

أما عن حق الموظف في العلاوات التشجيعية، والسنوية وعلاوة الترقية فمبالغ يحصل عليها الموظف "إما لزيادة راتبه بشكل سنوي منتظم، أو لترقيته، أو بهدف تشجيعه على الاجتهاد في مهام وظيفته، وحث غيره للاقتداء به، وتمنح هذه العلاوات بقرار من الوزير المختص"[٢].

ولا ريب أن حق الموظف العام في الترقية من أهم حقوقه الوظيفية؛ حيث إنها تعبر عن تقدير جهة الإدارة له بنقله من وظيفة إلى وظيفة أخرى أعلى منها في المستوى الإداري فيتقلد وظائف تزداد أهمية من حيث المسئولية والاختصاصات، كما يزداد راتب الموظف نتيجة لتلك الترقية فيحصل على أول راتب للدرجة الوظيفية المرقى إليها.

أما عن البدلات والمكافآت فمبالغ نقدية تصرف للموظف تعويضًا عن زيادة الأعباء التي ترتبت على قيامه بعمل رسمي في غير محل عمله، وتحدد قيمتها اللائحة، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية بأن "يصرف للموظف المنتدب في مهمة رسمية بدل نقدي عن كل يوم يقضيه خارج عمله داخل المملكة أو خارجها، وفق الفئات التي تحددها لائحة البدلات"[٣].

وتمثل التعويضات أهم حقوق الموظف العام لما لها من "أثر في نفوس العاملين بالجهات الإدارية"[٤]، حيث إنها تشكل عنصر الأمان، فالتعويضات تتعدد صورها وأنواعها وفقًا لظروفها، كالتعويض عن الوفاة، أو العجز، أو العاهة بسبب العمل التي تمنع الموظف من العمل.

ففي كل هذه الحالات يستحق الموظف مبلغ ستين ألف ريال، أما ما يصيب الموظف من عجز بشكل جزئي – لا يمنعه من العمل– فيستحق حينها تعويضًا جزئيًا

(١) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، المادة عشرون.

(٢) نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، الفصل الثالث: الرواتب والعلاوات، المواد من ١٦ حتى ٢١.

(٣) نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، المادة ٢٢.

(٤) نظام الخدمة المدنية، مرجع سابق، الفصل الرابع: البدلات والمكافآت والتعويضات من المواد ٢٢ حتى ٢٧.

يتناسب مع نسبة العجز الذي أصابه، وتُقدر نسبة العجز هيئة طبية مختصة.

**وأما الوضع القانوني للموظف بعد الخصخصة، ومدى استمرار اكتسابه لوصف الموظف العام، فيتضح في الآتي:**

برغم أن علاقة الدولة بالعاملين فيها تُعد علاقة عقدية مصدرها العقود المبرمة معها، إلا أن المنظم السعودي عدَّ العلاقة بين الدولة والموظف العام علاقة تنظيمية لائحية.

ويترتب على ذلك سريان أحكام الوظيفة بحسب الأصل على الموظف بمجرد صدور القرار الخاص بتعيينه وعدم تعليق ذلك السريان على رضاء الموظف أو قبول التعيين من جانبه، إلا أن المنظم السعودي خرج عن هذا المبدأ؛ إذ نصت المادة الثامنة من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ على أن "الموظف الذي لا يباشر مهام وظيفته دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إبلاغه قرار التعيين يلغى قرار تعيينه ويعد كأن لم يكن"(١).

وأثر ذلك يكمن في جواز تغيير مركز الموظف نظامًا بإجراء عام في أي وقت دون أن يكون للموظف حق الاعتراض أو أن يتمسك بحقه المكتسب في أن يتعامل بمقتضى النظام القديم الذي تم تعيينه في ظله؛ إذ يخضع نظام الموظفين للتبديل والتعديل وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة.

ويجد ذلك مبرره في مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير والتغيير، ومبدأ ضمان سريان "المرفق العام باضطراد ويترتب على هذا أن النظام الجديد يسري على الموظف بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك متى كان أصلح للموظف"(٢).

وقد جاء في أحكام ديوان المظالم "أن قضاء الديوان قد استقر في العديد من أحكامه على أن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية عامة تحكمها الأنظمة واللوائح، فمركز الموظف مركز نظامي عام يجوز تغييره في أي وقت، بحيث يسري عليه النظام الجديد بأثر حال ومباشر دون أن يكون له أثر رجعي من شأنه المساس بما يكون قد تحقق من قبل للموظف من مركز ذاتي، ما لم ينص صراحة على ذلك.

وعلى ذلك فإذا صدر نظام جديد تضمن مزايا جديدة للموظف فإن الموظفين الموجودين بالخدمة يستفيدون من هذه المزايا من تاريخ العمل بهذا النظام أيًا كان تاريخ التحاقهم بالخدمة "متى توافرت فيهم الشروط اللازمة لتطبيقه، ما لم ينص النظام صراحة على ذلك بأن كان القصد إفادة البعض منهم دون الآخر"(٣).

وفي شأن خصخصة المرافق العامة، نصت المادة الثالثة والثلاثون "من نظام التخصيص السعودي"(٤)، على أنه يجوز بموافقة وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية استثناء أي مشروع من مشاريع التخصيص من بعض الأحكام المنظمة لشؤون العاملين، وذلك بناءً على طلب الجهة التنفيذية وبالتنسيق مع المركز.

وبما في ذلك نسبة توطين العمالة والأحكام المتعلقة بإنهاء عقد العمل من قبل صاحب العمل، ومدة عقد العمل، بما يضمن حقوق العامل المنتقل بموجب مشروع

(١) ذات الحكم ورد في نظام الموظفين العام الصادر عام ١٣٩١هـ بالمادة العاشرة من النظام تنص على أن "الموظف الذي لم يباشر مهام وظيفته، دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إبلاغه قرار التعيين يلغى قرار تعيينه ويعد كأن لم يكن.

(٢) المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام، عام ١٣٩١هـ.

(٣) حكم ديوان المظالم رقم ٢١/ت/٣ لعام ١٤٠٨ هـ.

(٤) المرسوم الملكي لنظام التخصيص السعودي مشار إليه سابقًا.

التخصيص، على أن تعد وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية بالتنسيق مع المركز الأحكام البديلة.

ولما كان ذلك –وكان قد عرَّف نظام حماية الأموال العامة ومكافحة سوء استعمال السلطة– مفهوم الموظف العام أو من في حكمه في مادته الأولى جعلت له مدلولًا أوسع في شأن تطبيق أحكام هذا النظام لتشمل أحكامه كل من له نصيب، أو مساهمة في إدارة أعمال مؤسسات الدولة بموجب نظام، أو لائحة، أو بتفويض، أو تكليف من سلطة عامة مختصة سواء كان لك بصفة دائمة أو مؤقتة.

ويستوي في هذا الشأن –أن يكون عمل الموظف مقابل أجر أو بدون أجر، بهذا المفهوم– جميع الفئات المختلفة لموظفي الخدمة المدنية، والخدمة العسكرية والأفراد الذين يقدمون خدمة عامة لصالح المجتمع ولو لم يكونوا من الطائفتين المذكورتين ما داموا قد كُلفوا بعمل عام ممن يملكه نظامًا.

**المطلب الثاني:**

**الاختصاص القانوني والقضائي للنزاعات المرتبطة:**

**بالموظف العام بعد الخصخصة**

للخصخصة عدة صور يحددها أسلوب التعاقد المبرم بين القطاع العام من جانب والقطاع الخاص من جانب آخر، وهناك ثلاثة أساليب ذكرتها "Zahra2000"[1]، هي:

- الانتهاء الكامل أو الجزئي لملكية الدولة، ويكون عن طريق بيع المؤسسات العامة لإدارتها، أو بالاكتتاب العام، أو البيع المباشر، أو البيع للعملاء أو العاملين.
- امتياز الإيجار، وهو حق تمنحه الدولة لإنتاج سلعة معينة، أو بيعها، أو لاستغلال مورد معين، أو أداء خدمة، ذلك مقابل أن يدفع القطاع الخاص إيجارًا للحصول على هذا الحق.
- العقود الإدارية، وفيها يتم الاحتفاظ بملكية الشركة، وتحويل الأنشطة الإنتاجية والعمليات والخدمات إلى القطاع الخاص.
- الإحلال، وهو: أن تتقدم إحدى شركات القطاع الخاص لتقديم سلعة أو خدمة بصورة أفضل بعد أن أهملتها الدولة، لتحل الشرطة محل الدولة بمرور الزمن، مثل: خدمات التعليم، والنقل العام، والأندية الرياضية.

ويتحدد الأسلوب المناسب للتخصيص بسمات المنشأة محل الخصخصة، ويتحدد تبعًا له الاختصاص القضائي والنظام واجب التطبيق على منازعات العاملين بتلك المنشأة بعد التخصيص، فطبيعة التعاقد تحدد الإطار القانوني للعاملين بالمنشأة، وما إذا كانت الدولة لا تزال شريكة بالمنشأة فتخضع النزاعات الخاصة بالعاملين بها لتطبيق نظام الخدمة المدنية ومن ثم لاختصاص ديوان المظالم، أو أن ملكية المنشأة تحولت إلى قطاع القانون الخاص ممثلًا في أحد شركاته، ومن ثَمَّ يَخرج العاملون بالشركة من الإطار النظامي للموظف العام.

**الخاتمة**

في ختام بحثنا يتضح لنا مدى أهمية نظام خصخصة المرفق العام في ظل تطور مجال تقديم السلع والخدمات العالمي، وما يشكله من فرض مزيدًا من الأعباء على كاهل الحكومات بما يضر باقتصاد الدول وخاصةً

(1) – Zahra, S and Hansen, C., 2000, " Privatization, Entrepreneurship and Global Competitiveness in the 21st Century ", Competitiveness Review, Vol., 10, No., 1,83-103.

النامية منها. وفي ظل تدهور الاقتصاد العالمي اتجهت الدعوات بالولايات المتحدة وبريطانيا بالثمانينات من القرن الماضي إلى العمل بنظام الخصخصة، وهو ذات السبب الذي دعى معظم دول العالم إلى الاتجاه نحو خصخصة المرافق العامة، ومشاركة شركات القطاع الخاص، وكان ذلك تماشيًا مع رؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠.

ومن هنا بات من الضروري على المنظم السعودي وضع أسس نظام التخصيص وقواعده، وإطاره القانوني؛ حتى تتحقق أهدافه بالتوازن مع حماية الأموال العامة من شبهة الفساد الإداري، والحرص على انعكاس نتائج التخصيص على الاقتصاد السعودي، وزيادة كفاءة البنية التحتية، وتحسين الخدمات الأساسية للمواطنين، مثل: المياه، والكهرباء، والنقل العام، والاتصالات، وتقديمها بأفضل جودة، وأقل سعر.

**النتائج**

**أولاً**- أهمية الخصخصة وآثارها الإيجابية على الاقتصاد بالمملكة العربية السعودية.

**ثانيًا**- الخصخصة تحد من تحمُّل الحكومة السعودية مزيدًا من الأعباء الاقتصادية.

**ثالثًا**- تحسِّن الخصخصة إدارة المرافق العامة وكفاءته الإنتاجية وتعزز المال العام بالمال الخاص بما يوفر أفضل الخدمات بأقل الأسعار.

**رابعًا**- فتح باب المنافسة أمام القطاع الخاص في الإنتاج المحلي والعالمي.

**خامسًا**- يحقق التخصيص أهدافًا تنموية واقتصادية من شأنها الارتقاء بالبنية التحتية للدولة.

**التوصيات**

**أولاً**- دعوة لتعزيز الرقابة على شركات القطاع الخاص المخصصة لها المرافق العامة.

**ثانيًا**- يجب على الدولة أن تشدد من الرقابة على إدارة المرافق العامة المخصخصة؛ كي تتأكد من تحقق الأهداف التي من أجلها لجأت إلى التخصيص.

**ثالثًا**- ضرورة مراقبة أسعار الخدمات التي تقدمها المرافق العامة المخصخصة؛ منعًا لاتجاه شركات القطاع الخاص إلى هدف تحقيق الربح على حساب المنفعة العامة الذي يشكل إضرارًا بالمتعاملين معها.

**رابعًا**- يجب على الجهات الرقابية العمل على متابعة تدريب المهارات الوظيفية للعاملين بالمرافق العامة وتطويرها دون الاستغناء عنهم للاستفادة من خبراتهم الوظيفية والحد من أضرار البطالة.

**خامسًا**- بات من الضروري أن يصدر المنظم السعودي نظامًا واحدًا لجميع النصوص التي تقرر الحماية الجنائية للأموال العامة المبعثرة في أنظمة جزائية مختلفة.

**المراجع**

**أولًا- المؤلفات العامة:**

أحمد إبراهيم المهدي، أهمية الخصخصة وآفاق التحول إلى القطاع الخاص، المؤسسة العربية للاستشارات العلمية وتنمية الموارد البشرية، ط ٢٠١٥م.

أحمد محمد صبحي أغرير، النظام القانوني للمال العام في المملكة العربية السعودية، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، ط ١٤٣٨هـ، ٢٠١٧م.

حسن أحمد الشافعي، الخصخصة الإدارية والقانونية في التربية البدنية والرياضية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، ط عام ٢٠٠٢م.

سامي عفيفي حاتم، الخبرة الدولية في الخصخصة، القاهرة ط ١٩٩٤م.

السيد خليل هيكل، دار الزهراء بالرياض، ط رابعة، عام ١٤٣٥هـ، ٢٠٠٤م.

الشحات إبراهيم محمد منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ط ٢٠١١م.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام – التنفيذ – المنازعات في ضوء أحكام مجلس الدولة ووفقًا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف حزي وشركاه، الإسكندرية، ط ٢٠٠٤.

مازن ليلو راضي، التطور الحديث لعقد الالتزام عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية البوت B.O.T، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، المجلد ٨، العدد ١٣، ٢٠٠٥.

محمد بن حميد المزمومي، السياسة الجنائية للمنظم السعودي في حماية المال العام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٥ عام ٢٠١٨م.

محمد ضياء محمد رفاعي، التحديات القانونية والإدارية لخصخصة المرافق العامة – بحث محكم منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق جامعة المنصورة، المجلد الثالث عشر، العدد الرابع والثمانون الصادر في ٢٠٢٣م.

هاني بن علي الطهراوي، القانون الإداري السعودي، ط ١٤٣٧هـ، ٢٠١٦م.

**ثانيًا– الوثائق:**

تعميم مدير عام الشئون الإدارية والمالية رقم ١٣/ت/٢٠٠٥ بتاريخ ١٤٢٧/١١/١٨هـ.

حكم ديوان المظالم رقم ٢١/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ.

قرار خادم الحرمين الشريفين الملك عبد الله بن عبد العزيز رئيس المجلس الاقتصادي الأعلى رقم ٢/٩٢ بتاريخ ١٤٢٩/٦/٢٩هـ، الموافق ٢٠٠٨/٧/٣م.

قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ١٧١ بتاريخ ٢ رجب ١٤٢٣هـ الموافق ٩ سبتمبر ٢٠٠٢م.

قرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٣٥٥ الصادر بتاريخ ١٤٣٨/٦/٧هـ.

قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ بتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ، المنشور بالعدد ٤١٤٠ من جريدة أم القرى بتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٦هـ الموافق ٣/١٦/ ٢٠٠٧م.

قرار مجلس الوزراء السعودي لتنظيم أعمال هيئة مكافحة الفساد القرار رقم ١٦٥ بتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨هـ.

اللائحة التنفيذية لنظام التخصيص، المملكة العربية السعودية، عام ٢٠٢١م.

لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم ٧٠٣/١٠٨٠٠ بتاريخ ١٤٢٧/١٠/٣٠هـ.

المحكمة الإدارية العليا، مجموعة مبادئ العقود الإدارية، المكتب الفني لمجلس الدولة، الطعن رقم ٣١٢٨ لسنة ٣٥ ق جلسة ١٩٩٥/١/٢٤، ص ٩٨.

المحكمة النقض المصرية، الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم ٣١٦ لسنة ٥٤ ق، جلسة ١٩٩٠/٤/٥م.

المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام، عام ١٣٩١هـ.

المرسوم الملكي رقم ٤٣ الصادر في ١٣٧٧/٩/٢٩هـ.

المرسوم الملكي رقم ٦٥/أ بتاريخ ١٤٣٢/٤/١٣هـ، بشأن إنشاء هيئة مكافحة الفساد.

نظام التحكيم السعودي صادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٤/م بتاريخ ١٤٣٣/٥/٢٤هـ.

نظام التخصيص الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٦٣/م بتاريخ ١٤٤٢/٨/٥هـ.

نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٦٤/م بتاريخ ١٣٩٢/١١/١٥هـ.

نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٩ بتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ.

نظام الموظفين العام الصادر عام ١٣٩١هـ.

نظام حماية المرفق العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢٦/م في ١٤٠٥/١٢/٢هـ.

نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٧٨/م بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

نظام مباشرة الأموال العامة بالمرسوم الملكي رقم ٧٧/م بتاريخ ١٣٩٥/١٠/٢٣هـ، المعدل بالمرسوم الملكي رقم ٥/م بتاريخ ١٤٠٠/٤/١٤هـ.

نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٦/م بتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ.

نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٦/م بتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ.(تكرار)

**- ثالثًا- معاجم المعاني:**

الفيروز آبادي، القاموس المحيط، المكتبة التجارية، القاهرة ١٩٩٣م.

ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، مصر.

**- رابعًا- المراجع الأجنبية:**

D. Parrish – The Routledge Handbook of International Public Policy, 2015.

-R. L. Miller – Business law today – 10th Ed, Cengage learning, 2015.

W. Harrington & R. Morgenstern – Environmental economic and policy, Pearson\ Addison Wesley, 2004.

J. Smith – Approaches to Privatization – Journal of Economic Policy, 2021.

Zahra, S and Hansen, C., 2000, " Privatization, Entrepreneurship and Global Competitiveness in the 21st Century ", Competitiveness Review, Vol., 10, No., 1,83-103.