

ذات الملكية الخاصة

أم دهيثم عبد القادر الجناحي *

المقدمة

أخذ العالم النامي يتطور بسرعة أكثر نحو تطبيق عمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة، وإيجاد وسائل لتخفيف دواعي القلق السياسي التي لا مفر منها بسبب تقليل دور الدول في الاقتصاد ، وقد بات واضحاً أن القطاع الخاص قادر على أن يحل محل مشروعات حكومية تفتقر إلى الكفاءة وتخسر أموالاً كثيرة .

والواقع أن كلمة الخصخصة " privatization " هي كلمة ليست جديدة تماماً لكنها ظهرت لأول مرة في قاموس ويبستر في عام 1983 ويعد التحول نحو القطاع الخاص مجالاً جديداً للسياسة المالية العامة.

يهدف البحث إلى محاولة الاستفادة في العراق من تجارب الدول الأخرى في مجال خصخصة الملكية العامة من خلال دراسة متطلبات الخصخصة في العراق .

يقوم البحث على فرضية مفادها " إمكانية تطبيق الخصخصة في الدول النامية كوسيلة للإصلاح الاقتصادي " .

ولتحقيق هدف البحث تم تقسيمه إلى المباحث التالية:

المبحث الأول، مفهوم وفكرة الخصخصة.

المبحث الثاني، الأسباب والدوافع لتحقيق الخصخصة وأهم مشاكلها في الدول النامية.

أولاً، الأسباب والدوافع لتحقيق الخصخصة.

ثانياً، مشاكل الخصخصة في الدول النامية.

المبحث الثالث، اتجاهات الخصخصة في الدول المتقدمة والنامية.

المبحث الرابع، أساليب استراتيجيات وطرق الخصخصة .

المبحث الخامس، اتجاهات ومتطلبات الخصخصة في العراق.

الاستنتاجات

التوصيات

* عضو هيئة تدريس / الكلية التقنية الإدارية/بغداد

المبحث الأول، مفهوم وفكرة الخصخصة

تستحوذ عبارة الخصخصة على اهتمام معظم دول العالم سواء كانت متقدمة أو نامية. ولا يوجد مفهوم دولي متفق عليه لكلمة الخصخصة ، حيث يتفاوت مفهوم هذه الكلمة من مكان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى ، ولكن لو أردنا تعريف هذه الظاهرة التي أصبحت موضوعاً رئيساً يتم استخدامه في معظم الدول ، فإنها فلسفة اقتصادية حديثة ذات استراتيجية لتحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة ، من القطاع العام الى القطاع الخاص .

فالدولة في المفهوم الاقتصادي الحديث يجب ان تهتم بالأمر الكبير كالأمر السياسية والإدارية والأمنية والاجتماعية التي ترتبط بسياساتها العليا ، أما سائر الأمور الأخرى فيمكن تأمينها من قبل القطاع الخاص وذلك في اطار القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة وتنظم من خلالها عمل هذا القطاع .

تعددت واختلقت مفاهيم الخصخصة لتعدد مجالات تنفيذ هذه الاستراتيجية وتعدد أساليبها ، فتعرف الخصخصة بأنها نقل ملكية أو إدارة نشاط اقتصادي ما ، اما جزئياً أو كلياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص أي انها عكس التأميم (1) .

ولا تعتبر الخصخصة غاية بحد ذاتها إنما هي وسيلة أو أداة لتفعيل برنامج اصلاح اقتصادي شامل ذي محاور متعددة يهدف الى اصلاح الأوضاع الاقتصادية في دولة ما (2) .

ومن هذا المنطلق عادة ما يتزامن مع تنفيذ برامج الخصخصة تنفيذ برامج أخرى موازية ومتناسقة تعمل كل منها في الاتجاه العام نفسه الداعي الى تحرير الأنشطة الاقتصادية كافة في القطاع العام تجاه القطاع الخاص ، أي ان الخصخصة يجب ان تواكبها تغيرات جذرية لمفهوم أو فلسفة مسؤولية الدولة من إدارة الاقتصاد ودورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي تجاه المزيد من المشاركة للقطاع الخاص .

وللخصخصة منظورين ، اقتصادي وسياسي (3) ، ففي المنظور الاقتصادي تهدف عملية الخصخصة الى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية أعلى ، وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة الا في حالات الضرورة القصوى وعبر أدوات محددة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته .

أما من المنظور السياسي فالتخصيص يدعو الى اختزال دور الدولة ليقصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الاجتماعية ، لذا فان التخصيص يتجاوز مفهومه الضيق المقتصر على عملية بيع أصول أو نقل ملكية ليكون بمثابة نقلة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة وفلسفة جديدة لدور الدولة .

المبحث الثاني، الأسباب والدوافع لتحقيق الخصخصة وأهم مشاكلها في الدول النامية.

¹ د. احمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002) ص 23 – 27.

² المرجع السابق نفسه ، ص 32 – 36 .

³ ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص ، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة : دار الشروق ، 1990) ص 14

أولاً، الدوافع والأسباب لتحقيق الخصخصة

1. إن استقراء الواقع يؤكد وجود العديد من القوى والضغوط التي دفعت دول العالم للجوء الى الخصخصة ، كأسلوب لإدارة المنشآت الاقتصادية ، وتتمثل هذه الضغوط والقوى في :
 1. ضغوط عملية تهدف الى إيجاد حكومات أكثر كفاءة تطبق سياسات مالية أفضل يترتب عليها اقتصاد في النفقات .
 2. ضغوط إيديولوجية تقضي بتقليل دور الحكومة وتدخلها في الحياة الاقتصادية.
 3. ضغوط تجارية تهدف الى توسيع مجالات العمل وزيادة كفاءة الإنتاج .
 4. ضغوط شعبية تسعى الى خلق مجتمع أفضل تتوفر لدى أفرادهِ فرص أوسع في اختيار السلع والخدمات وزيادة مشاركته في النشاطات الاقتصادية .
 5. ضغوط دولية تهدف الى إيجاد اقتصاد تتوفر لديه القدرة على المنافسة مع الأسواق والمنتجات الأخرى في ظل برامج التصحيح والنظام الاقتصادي الذي تفرضه الدول الكبرى من المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي (1) .
 6. وأخيراً الضغوط الاقتصادية التي تعرضت لها الدول النامية الناتجة عن أزمة الديون (2) والتي أدت الى انخفاض كبير في التمويل الخارجي، اتجهت هذه الدول الى تطبيق سياسات مالية انكماشية من أجل التخفيف من ذلك الاختلال الاقتصادي الحاصل ، وقد تمثلت هذه السياسات المالية الانكماشية في محاولة تخفيض النفقات وزيادة الإيرادات قدر الامكان .
- وفي هذا الإطار ظهرت الخصخصة كجزء من الحل ، كما حدث في دول أمريكا اللاتينية مثلاً حيث تمثل الخصخصة بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية وسيلة لتثبيت اقتصادياتها وتخفيض ديونها الخارجية وإعادة توزيع مصادر وإيرادات الدولة بشكل أفضل .

ثانياً، مشاكل الخصخصة في الدول النامية

لقد أصبحت الزيادة في حجم مسؤوليات الدولة مشكلة كبرى وخاصة بنسبة لمجموعة معينة من الاقتصادات التي لا توجد لديها مصادر كثيرة للتنمية ، ويزعم واضعو النظريات والسياسيون ان الشركات المملوكة للدولة كانت الطرف الأساسي لعمليات التحديث ولاسيما في التصنيع ، وكان على الشركات المملوكة للدولة ان تنتج الموارد اللازمة للاستثمار ، ولكنها قد فشلت وازداد الشعور بان هذه الشركات تستنزف الميزانية بدلاً من إنتاج موارد جديدة .

وتبحث الحكومات في كل مكان عن وسائل جديدة لتعبئة الموارد واستخدام ما لديها بصورة أكثر فاعلية، وقد دعم هذه الفكرة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص.

وفي دراسة أجراها البنك الدولي (3) لحجم عمليات الخصخصة في الدول النامية وجد أن 400 عملية خصخصة قد جرت في السنوات 2004 و 2005 بقيمة 90 مليار دولار فقط وأشارت الدراسة أن عام 2005 قد جرت فيه أعلى عمليات تحول نحو القطاع الخاص منذ عام 1990 باستثناء عام 1997 .

¹ د . نائل موسى ، الخصخصة ، منشورات البنك الدولي ، 2007 ص 5 .

² أريب محمد عبد الغني ، الخصخصة .. تفعيل لسياسة الإصلاح الاقتصادي ، 2007 ص 7 .

³ The World Bank Group , Financial and Private Sector Development Vice Presidency , Note no. 314, Feb.2007 P1.

وقد أثر تساؤل حول هذا العدد القليل من بيع الاستثمارات العامة في الدول النامية بالمقارنة بالدول الصناعية ، ويرجع أسباب ذلك الى حداثة الظاهرة لدى الدول النامية والى عدة عوامل أخرى منها :

العامل الأول : ان الدافع لبيع الاستثمارات العامة يختلف الى حد كبير في الدول الصناعية عنه في الدول الأقل تقدماً ، ففي الدول الصناعية يتضمن نقل الملكية العامة الى الخاصة ، البحث عن إدارة أكثر ديناميكية وهناك دوافع أخرى وان كان الدافع الأساسي هو تقوية إدارة بعض الشركات العامة حتى يمكنها تحقيق أداء أفضل ، والقليل من الدول الأقل تقدماً تريد إدارة أفضل نشاطا عن طريق نقل الملكية العامة للخاصة ، اما الهدف الأساسي لها فهو التخلص من المشروعات الخاسرة ، لذا ينظر الى عملية الخصخصة في الدول النامية باعتباره وسيلة لتقليل هذه الأعباء المالية والنقدية للمشروعات الخاسرة⁽¹⁾.

العامل الثاني : اما عن توفر الآليات المناسبة لعمليات الخصخصة ، ففي الدول الصناعية تعد مسألة بيع الأسهم مسألة مالية أساساً أي لا أهمية ولا مشكلة في تحديد من يشتري أصولاً حكومية ، في حين لها أهمية ساحقة في الدول النامية ، كما ان الأسواق المالية في الدول النامية تعد هزيلة ، وان هنالك عدد قليل من المشتريين المحتملين للمشروعات الحكومية .

العامل الثالث : ان البيئة السياسية والاقتصادية مختلفة بين الدول المتقدمة وبين الدول النامية ، فالمشروع الحكومي في الدول الصناعية الذي ينتقل للقطاع الخاص ، يجد نظاماً قانونياً جيداً وسوقاً للتنافس المعقول ، اما في الدول النامية فيجد المشروع الذي تم تخصيصه تكوين قانوني متعصب حيال النشاط الخاص ، وقوانين عمل ذات قيود شديدة ، مع نظام كلي أو جزئي للحماية في القطاع الصناعي ، وحكومة تحدد الأجور ومستويات الأسعار ، وهذا الهيكل الاقتصادي يختلف في نوعه عما هو موجود في الدول الصناعية ويخلق مشكلات خاصة .

العامل الرابع : ان جمهور المؤيدين السياسيين المحليين لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص صغير العدد في الكثير من الدول النامية⁽²⁾ .

العامل الخامس : ان المخاطر السياسية التي تتعرض لها الزعامات السياسية في الدول النامية كبيرة جداً ، إذ ان عملية الخصخصة تتضمن اعترافاً بالذنب ، حيث ان وجود عدد كبير من المؤسسات الكبرى التي تسبب عجزاً ضخماً يعني ان أخطاء كبيرة قد ارتكبت .

المبحث الثالث، اتجاهات الخصخصة في الدول النامية

تشير تقديرات البنك الدولي أن 62 دولة نامية قامت باجراء 400 عملية خصخصة في عامي 2004 و 2005 بقيمة 90 مليار دولار، وقد ارتفع العدد عام 2005 بنسبة 15% عن عام

¹ اليوت بيرج ، دور الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي المنشور في : ستيف هـ . هانكي، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص ، مصدر سابق ، ص 34 .

² روبرت مول ، العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة الى الخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، مصدر سابق ، ص 39 .

2004 ، في حين ارتفعت القيمة الإجمالية لعمليات الخصخصة بنسبة 72% لتصل الى 57 مليار دولار عام 2005(1).

وقد جرت اكبر عمليات الخصخصة في قطاعات البنوك والاتصالات بنسبة 40% من اجمالي القطاعات المخصصة .

إن دول أوروبا ووسط آسيا بقيت تحتل الصدارة في التحول نحو القطاع الخاص بقيمة 47 مليار دولار أمريكي من خلال 200 عملية خصخصة بزيادة حصتها في إجمالي قيم عمليات الخصخصة في العالم من 40% في المدة 2000-2003 إلى 54% في 2005، وبإضافة شرق آسيا شكلت نسبة 89% من اجمالي القيمة .

وقد تضاعفت حصة جنوب آسيا في إجمالي القيمة من 4% في 2000-2003 إلى 9% في 2005 ، في حين انخفضت بشدة عمليات الخصخصة في أمريكا اللاتينية بقيمة 3.1 مليار أمريكي , إذ انخفضت حصتها من 17% إلى 3% للمدة نفسها. وانخفضت بقليل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى 8% في إجمالي القيم المحولة للقطاع الخاص عام 2005 بعد أن بلغت 11% في 2000-2003 وحازت المغرب 37% منها عن طريق خصخصة قطاع الاتصالات فيها وجاءت بعدها مصر بنسبة 30% في قطاعات الاتصالات والأسمدة والبتروكيماويات ، وفي دول جنوب الصحراء الأفريقية انخفضت حصتها من الإجمالي من 3% الى 1% للمدة نفسها حيث خصصت ما قيمته 975 مليون دولار أمريكي (2).

وقد حازت قطاعات الهياكل الأساسية (الاتصالات ، الكهرباء والغاز الطبيعي، النقل والماء) والقطاع المالي (المصارف والتأمين والخدمات المالية الأخرى) وقطاع إنتاج النفط والغاز على 90% من اجمالي القطاعات المحولة نحو القطاع الخاص (انظر الشكل 1) .

1 روبرت مول ، العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة الى الخاصة المنشورة في : ستيف هرهاتكي ، مصدر سابق ، ص39

The World Bank Group , Op cit, P 2

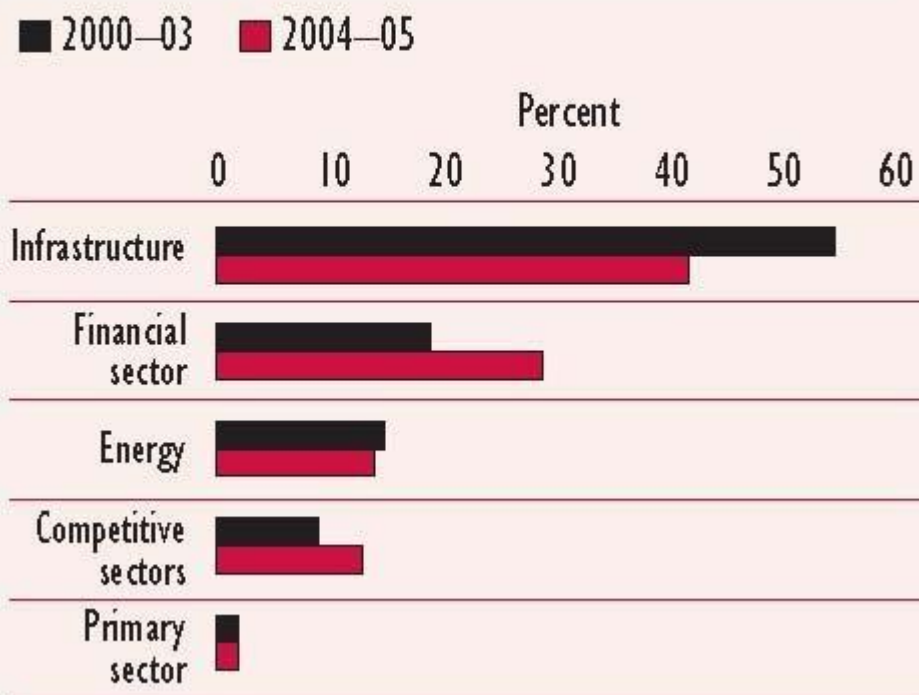
See/UNCTAD, World Investment Report (Geneva:2006)p.5. ²

/The World bank Group, op.cit.p.3.

Figure

Sector distribution of total transaction value in developing countries, 2000–03 and 2004–05

1



Source: World Bank Group, Privatization Database

ويبين الشكل (1) أن حصة الهياكل الأساسية قد انخفضت من 55% في الأعوام 2003-2000 إلى 42% في الأعوام 2005-2004 ونتج ذلك بسبب الانخفاض الكبير في قطاع الكهرباء ، إذ جرت في الأعوام 2005-2004 ثلاث عمليات خصخصة فقط بنسبة انخفاض 20% عن الأعوام 2003-2000 ، في حين أن القطاعات الأخرى المكونة لقطاع الهياكل الأساسية قد ارتفعت حصتها في الأعوام 2005-2004 عن الأعوام 2003-2000 حيث ازدادت حصة قطاعات الاتصالات والمواصلات بنسبة 10% و 13% على التوالي . ويشير الشكل (1) أيضاً أن القطاع المالي ارتفع بحدة من 19% من الأعوام 2003-2000 إلى 30% في الأعوام 2005-2004 من مجموع القطاعات التي تم تخصيصها وتمثل خصخصة البنوك أعلى نسبة في القطاع المالي . أما القطاعات المنافسة competitive فقد ارتفعت بنسبة 5% في قطاعي الصناعة والبناء في الأعوام الواردة في الشكل .

ويفيد الشكل أيضاً ان قطاع الطاقة والقطاعات الأولية قد حافظت على نسبتها 15% و 2% على التوالي ، علماً ان النسبة الغالبة لعمليات الخصخصة في تلك القطاعات جرت في دول أوروبا الشرقية سابقاً ودول وسط آسيا .

ويمكن ملاحظة ان وتيرة التحول نحو القطاع الخاص قد تزايدت باعتبارها عنصراً حاسماً في عملية الإصلاح الاقتصادي في جميع الدول، فقد طبقت برامج واسعة للخصخصة في الدول النامية والدول ذات الاقتصادات الصغيرة ووفقاً لأحدث تقرير صدر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في عام 2000 ، فقد زادت الحكومات في العالم اجمع من عمليات الخصخصة وبلغت حصيلتها ما يفوق 10% ما تحقق قبل 10 سنوات .

إن بيانات البنك الدولي تبين ان الخصخصة صارت اتجاهاً معروفاً خلال السنوات الماضية ، فقد زاد عدد الدول التي طبقت برامج وعمليات الخصخصة من 12 دولة عام 1988 الى أكثر من 62 دولة عام 2005 .

وفي الوقت الذي نجد أن دولاً قد ارتفعت فيها عمليات الخصخصة، فإن دول أخرى لا زالت عمليات الخصخصة فيها محدودة ويرجع ذلك الى عدم القناعة بأهمية التحول نحو القطاع الخاص ، في حين ان بعض الدول حاولت زيادة فاعلية القطاع الخاص في بعض القطاعات دون أخرى .

ان النماذج الناجحة للخصخصة التي قدمتها سنغافورة وهونك كونج قد شجع دول أخرى على الاستفادة من دروس تلك النماذج الناجحة كماليزيا وتايلاند مثلاً .

أما نقل الملكيات العامة الى الخاصة في أمريكا اللاتينية (1) ، فلم يكن مشجعاً ولم تكن النتائج دائماً جيدة ، فقد فشلت مؤسسات عديدة وكان لابد للحكومة ان تنقذها لدعم القطاع الخاص . وفي أفريقيا سارت عمليات الخصخصة ببطء بسبب الصعوبات المالية من ناحية، ونقص الدراية الفنية والتردد السياسي من الحكومات من ناحية أخرى.

المبحث الرابع . أساليب استراتيجيات وطرق الخصخصة

¹ جراي كاران ، نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، مصدر سابق ، ص ص 21- 23 .

ليس هناك طريقة واحدة للتحويل من الملكية العامة للدولة الى الملكية الخاصة ، بل هناك العديد من هذه الطرق ، وتتفنن الدول في ابتداع طرق جديدة أو المزج بين العديد من هذه الطرق ، ويتحدد اتباع دولة طريقة أو أكثر من طرق الخصخصة ، حسب اعتبارات كثيرة أهمها وضوح النية في التحويل نحو القطاع الخاص ، ومدى السرعة المرغوبة في التحويل ، والرغبة في التحويل دفعة واحدة أم بالتدريج ، كما ان هناك عوامل أخرى تتدخل مثل المرحلة الاقتصادية للدولة ، وتأثير قوى الضغط السياسية ، وتأثير رجال الأعمال والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة ، كل هذه الاعتبارات تتدخل لكي تحدد طرق التحويل الى القطاع الخاص .

هناك ثلاث استراتيجيات للتحويل من الملكية العامة للدولة الى الملكية الخاصة وهذه الاستراتيجيات كالآتي (1) :-

أولاً:إنهاء ملكية الدولة : في هذه الاستراتيجية ترغب الدولة في إنهاء ملكيتها للمشروعات أو الممتلكات العامة ، وهي تعني إنهاء حياة هذه المشروعات أو تحويل الشكل القانوني لها ، ويتضح من هذه الاستراتيجية ان نية الدولة للخصخصة هي نية واضحة ومباشرة وإيجابية وسريعة وتعد طرق البيع والهبة والتصفية أهم الطرق المتبعة في إنهاء ملكية الدولة .

ثانياً:التوكيل : في هذه الاستراتيجية تقوم الدولة بتوكيل (أو تفويض) القطاع الخاص في القيام بالنشاط نيابة عنها ، ويعني هذا عدم خروج القطاع العام أو الدولة من الصورة ، فمزال دورها مستمراً، ويظهر في شكل قيامها بالإشراف على القطاع الخاص في الاضطلاع بمهمة أداء النشاط الاقتصادي للدولة .

وان كانت هذه الاستراتيجية تتشابه مع الاستراتيجية الأولى في أن التحويل مباشر وواضح وإيجابي ، الا ان هناك نقطة اختلاف أساسية وهي ان التوكيل يتم بصورة تدريجية وخطوة خطوة وليس دفعة واحدة كما في إنهاء ملكية الدولة . وتعد طرق العقود ، الامتياز ، الدعم ، الكوبونات ، إلزام أهم الطرق المتبعة في هذه الاستراتيجية .

ثالثاً:الإحلال: تقوم الدولة في هذه الاستراتيجية بإحلال القطاع الخاص محلها في أداء النشاط ، ويعني هذا ان تقوم الدولة بإعطاء فرصة للقطاع الخاص ان يظهر وينمو طبيعياً في أنشطة الدولة والحكومة ، وسعي الحكومة للخصخصة وفقاً لهذه الاستراتيجية هو سعي غير مباشر وغير صريح ويتم التحويل في هذه الظروف بشكل تدريجي وببطء .

ويمكن عرض الفروق الأساسية بين هذه الاستراتيجيات الثلاثة من خلال الجدول (1) الآتي :-

جدول (1)

الفروق الأساسية بين استراتيجيات التحويل من الملكية العامة الى الملكية الخاصة

¹ احمد ماهر ومحمد متولي ، الخصخصة من خلال الحد من أو إلغاء القوانين وسلطة الدولة ، بحث مقدم الى المؤتمر المشترك الأول لقطاع الأعمال العام : استراتيجيات وأساليب التحويل (الإسكندرية ، 1992) ص 16 .

الخصائص الإستراتيجية	إنهاء ملكية الدولة	التوكيل أو التفويض	الإحلال
مباشر/ غير مباشر	التحول مباشر نية الدولة وسياساتها واضحة ومعلنة ومتجهة ناحية التحول	التحول مباشر نية الدولة وسياساتها واضحة ومعلنة ومتجهة ناحية التحول	التحول غير مباشر نية الدولة غير واضحة وغير معلنة
إيجابي / سلبي	تحول إيجابي والدولة تريد ان تمتنع عن نشاطها العام بصورة إيجابية	تحول إيجابي والدولة تريد ان تمتنع عن نشاطها العام بصورة إيجابية	تحول سلبي والدولة مترددة ، فالضغوط تجبرها نحو الخصخصة ولكن رغبتها في السيطرة تمنعها من ذلك
دفعه واحدة/ تدريجي	التحول دفعة واحدة تجاه الخصخصة وبسرعة	التحول يتم بصورة تدريجيه وحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة والشركات	التحول يتم بصورة تدريجيه وحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة والشركات

المصدر: د. احمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة (الإسكندرية : الدار الجامعية، 2002) ص 116 .

وسيتم تحليل بعض أهم الطرق المتبعة في الإستراتيجيات الثلاثة من خلال ابراز مزاياها وعيوبها في ضوء تجارب الدول النامية .

1- عقد الإدارة

عقد الإدارة هو اتفاق مؤسسة عامة مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة، ففي هذه الحالة تتحول حقوق التشغيل فقط الى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية ، وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها وبالإمكان ربط هذه الرسوم بإرباح الشركة أو بأدائها . كما تبقى المؤسسة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار ، وقد بينت تجارب كثير من الدول نجاح عقود الإدارة في عدد من القطاعات ، ففي لبنان مثلاً (1) طبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي : جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات . وفي غينيا بيساو (2) استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء عام 1986 عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع ، وأخيراً تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة هذا القطاع ، وكانت النتيجة زيادة في الطاقة الكهربائية وتحسين في أداء التشغيل والكفاءة المالية .

والميزة الرئيسية لعقد الإدارة من وجهة نظر الدولة انه يسمح لها بالاحتفاظ بملكية الشركة، كما انه يمكنها من حل مشكلة القصور الإداري وذلك بالحصول على أحسن الخبرات الإدارية. ولكن لعقود الإدارة عيوباً تكمن خاصة في ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة، فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أي خسائر ناجمة عن عمليات الشركة.

¹ الصادق ، علي توفيق وآخرون ، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية ، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل ، صندوق النقد العربي (أبو ظبي : معهد الدراسات الاقتصادية ، 1995) ص 25 .

²Kessides, Christina, Institutional Option for the Provision Of Infrastructure, World Bank Discussion papers No. 212,1993.

والاتفاق الذي يضمن للإدارة رسوماً ثابتة بغض النظر عن أداء الشركة لا يعطي لهذه الإدارة أية حوافز لرفع الكفاءة (1) .

2-التأجير

هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (القطاع العام) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها مقابل دفع إيجار، وهنا تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. ولكن تبقى الدولة مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون، وعادةً ما تكون فترة التأجير بين 6 و10 سنوات.

وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية ، ففي تايلاند (2) طبقت عقود الإيجار في قطاع سكك الحديد في عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب ، ومع عام 1990 كانت التجربة قد نجحت حيث جذبت الخطوط المؤجرة عدد كبير من الركاب وأصبحت هذه الخطوط تدر أرباحاً كبيرة .

وفي كوت دي فوار تدهور قطاع الكهرباء خلال الثمانينات وبحلول عام 1990 قامت الحكومة بإصلاحات في هذا القطاع حيث تعاقدت لإيجاره مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين ، وخلال الثمانية عشر شهراً الأولى من فترة عقد الإيجار تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء ، كما تحسنت الصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة .

ومن بين أهم المزايا التي يقدمها التأجير للدولة ، توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن ملكية الشركة وكذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق ، كما يسمح التأجير بجذب مهارات تقنية وإدارية متطورة مما يساهم في استخدام أصول الشركة بدرجة كفاءة أكبر من الكفاءة .

ولكن المشكلة الرئيسية المرتبطة بالتأجير انه طالما لا يحصل تحويل ملكية الأصول ، فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير .

3-الامتياز

عندما تمنح الدولة امتيازاً فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير الى الجهة المستفيدة ، أي الشركة الخاصة ، وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز، وترجع الأصول الى القطاع العام عند نهاية فترة الامتياز التي عادةً ما تتراوح بين 15 و30 سنة وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات .

وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين (3) حيث طبقت في مجال سكك الحديد ، وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع البنية التحتية حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في الفترة بين 1988 و1993 (1) .

¹ John Nellis and Others, Privatization: Lessons from Market Economics, The World Bank Research Observer, Vol9. No. 2 1994 PP.241-271

² Kessides, Op.cit, Paper No. 212

³ المصدر السابق نفسه ، ورقة عمل رقم 212 .

وتتمكن الميزة الرئيسية لهذه الطريقة في ان صاحب الامتياز يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف من الأعباء المالية على الدولة ، ولكن تواجه الكثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظراً للحجم الكبير للاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود .

4- البيع المباشر

تعتبر طريقة البيع المباشر أكثر الطرق استخداماً في عمليات الخصخصة على المستوى الدولي ، حيث مثلت 80% من كل المعاملات التي تمت بين 1988 و 1993 ، وما يعادل 58% من اجمالي الإيرادات كما مثلت هذه الطريقة 86% من اجمالي المعاملات في سنة 1994 (2) . وقد يأخذ البيع المباشر أشكالاً مختلفة ، فهناك البيع المباشر من خلال طلب عروض أو مزاد علني أو لمستثمر استراتيجي .

يمكن طريقة طلب العروض من المقارنة بين مختلف العروض واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر ، ولكن الانتقاد الرئيسي الموجه الى هذه الطريقة هو انها بطيئة وتتطلب نفقات إدارية مرتفعة .

أما طريقة المزاد العلني فانها تتميز بدرجة كبيرة من الشفافية ، كما انها تمكن الدولة من تعظيم إيرادات الخصخصة علاوة على انها سريعة وغير معقدة . ولكن عيبها الرئيسي هو انها لا تسمح للدولة من فرض شروط محددة للبيع ، وطبقت تشيكوسلوفاكيا السابقة عملية خصخصة المؤسسات الصغيرة من خلال المزاد العلني بالكفاءة والسرعة حيث نفذ كل البرنامج في فترة لم تتعد سنتين وحصلت الدولة على إيرادات وصلت إلى حوالي 1,6 مليار دولار .

وعندما يتطلب وضع الشركة إدخال تكنولوجيا متطورة لتحسين أدائها ورفع كفاءتها تختار الدولة مستثمراً استراتيجياً يتميز بخبرة عالية في هذه الصناعة وامكانيات واسعة ، ويتم عملية البيع من خلال التفاوض مما يسمح للدولة وضع شروط محددة على المستثمر . وقد قامت المغرب باستخدام ثلاث طرق لخصخصة الفنادق حتى نهاية سبتمبر 1996، وكان النصيب النسبي من اجمالي إيرادات بيع الفنادق بطريقة العروض حوالي 26%، في حين بلغ النصيب النسبي من جملة الإيرادات بطريقة العروض التي يتبعها تفاوض 44% ، وسجلت طريقة التفاوض المباشر نصيباً قدره 30% من جملة الإيرادات (3) .

أما الأردن التي تعتبر من أوائل الدول التي تخوض تجربة الشريك الاستراتيجي ، فقد طرحت في النصف الثاني من عام 1996 حوالي 20% من أسهم الدولة البالغة 49,5% من رأسمال شركة مصانع الاسمنت الأردنية للبيع .

ولقيت طريقة الخصخصة من خلال البيع للعاملين وهي احد أشكال البيع المباشر (4) جدلاً كبيراً فهناك من يشكك في قدرة العاملين على شراء شركاتهم وإدارتها وذلك بناءً على تجارب في تشيلي ، وعلى الجانب الآخر تشير الكثير من النتائج العالمية الى نجاح هذا الأسلوب ، ففي مصر تشير التجارب الى نجاح كبير في نتائج الشركات التي انتقلت ملكيتها الى العاملين .

¹ Sader, Frank, Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment In Developing Countries 1988 -1993, The World Bank , 1995

² The World Bank, World Debt Tablets : External Finance For Developing Countries Vo.1 Analysis and Summary Tablets 1996.

³ Elftouh, Abdesslam, Guide to Morocco's Privatization Program, Journal Of Economic Cooperation Among Islamic Countries Vol. 18 No.1 1997 PP. 61-106.

⁴ د.احمد ماهر ، مصدر سابق ، ص 193 – 228 .

5- بيع الأسهم في الأسواق المالية

عادةً ما تستخدم هذه الطريقة لبيع الشركات التي تتمتع بوضعية مالية جيدة وذات حجم كبير . ومن خلال هذه الطريقة تعرض أسهم الشركة للبيع للجمهور عادةً بسعر ثابت ، ففي تجربة مصر طرحت لأول مرة أسهم حوالي 10% من اصل 314 شركة عام 1992 ، وذلك بغية دراستها كتجربة وإمكانية التوسع فيها في حالة نجاحها وهو ما حدث بالفعل عندما أثبتت فاعليتها ، مما أدى بالحكومة إلى التوسع في طرح بقية الشركات . وبعد النجاح الذي حققته التجربة طرحت الحكومة المصرية في سوق الأوراق المالية عام 1996 أسهم 15 شركة صناعية وغذائية وهندسية ونقلت ملكيتها بالكامل الى المستثمرين المصريين والعرب والأجانب .

وقد تباع الدولة حصتها من أسهم شركات متداولة كما هو الحال في برنامج الخصخصة الذي طبقته الكويت منذ عام 1994 ، وفتح البرنامج فرصاً استثمارية محلية للمواطنين بلغت قيمتها 1,56 مليار دولار .

ان الميزة الرئيسية لهذه الطريقة هي توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيوداً على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها .

ويتوقف نجاح عملية بيع الأسهم في الأسواق المالية على حجم السوق بالنسبة لحجم عملية طرح أسهم الشركة.

6- نظام القسائم (الكوبونات)

ان عملية الخصخصة من خلال نظام الكوبونات مبنية على أساس تحويل سريع لنسبة كبيرة من أصول القطاع العام إلى مجموعة واسعة من المواطنين ، وتتطلب العملية تجميع الشركات التي ستتم خصخصتها بدلاً عن خصخصة كل منها على حدة . وتأخذ هذه الكوبونات شكل شهادات يمكن لأصحابها تحويلها إلى أسهم في شركات القطاع العام من خلال مزاد علني .

وقد استعملت هذه الطريقة بنسبة كبيرة في دول أوروبا الوسطى والشرقية منذ بداية التسعينات ، ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة مثلاً ، نتج عن المرحلة الأولى للخصخصة من خلال نظام الكوبونات عام 1992 بيع 1491 منشأة صغيرة ، وعند نهاية المرحلة الثانية في أوائل 1995 تم خصخصة 80% من أصول المنشآت الكبيرة (1) .

وتبدأ آلية هذه الطريقة بنشر قائمة عن مجموعة الشركات المراد خصخصتها ومعلومات عن أدائها المالي ، ويحق لكل مواطن فوق السن القانوني الحصول على الكوبونات التي تسمح له بالدخول في المزادة على أسهم المشروعات التي ستحول إلى القطاع الخاص ، ويمكن للمواطن حامل الكوبون اما تحويله إلى أسهم الشركة مباشرة من خلال المزاد أو استثماره في شراء شهادات تصدرها صناديق الاستثمار بدلاً عن شراء الأسهم مباشرة .

ومن ابرز مزايا هذه الطريقة أنها تعالج المشكلة الجوهرية التي تواجهها الدولة عند بيع شركات القطاع العام وهي نقص رأس المال المحلي ، ويتم كذلك بهذه الطريقة التغلب على مشكلة كيفية

تقدير أصول المشروعات ، كما ان هذه الطريقة تتميز بالعدالة حيث يحق لكل المواطنين الحصول على كوبونات وبالتالي لا تقتصر عملية البيع على عدد محدود من المستثمرين .
ولكن المشكلة الرئيسية مع نظام الكوبونات انه لا يؤدي في حد ذاته إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية ، حيث ان توزيع الملكية على عدد كبير من المستثمرين قد لا يوفر الظروف المناسبة لتحسين أداء الشركة .

- دروس مستفادة من الخصخصة

طبقت الخصخصة في عدد كبير من الدول المتقدمة والنامية ، وان الدروس التي يمكن تعلمها من التجارب المختلفة لعمليات الخصخصة تتلخص بالاتي :-

1-إن الأدوات والسياسات التي استخدمت لإنجاز الخصخصة ، تتراوح بين أكثر الأدوات شمولاً كتصفية المؤسسات العامة تماماً ، وبين أوسطها كبيع أسهم المؤسسة للعاملين وصغار المستثمرين أو اقلها صرامة كإعادة تنظيم المؤسسة العامة إلى فروع صغيرة أو دمجها في مؤسسة كبيرة ، والعناصر المؤثرة في اختيار الوسيلة مرتبطة بالهدف من برنامج الخصخصة، والوضع المالي للمؤسسة ، وإمكانية حشد وتعبئة موارد القطاع الخاص ، والظروف السياسية المواتية .

2.تحديد مبادئ توجيهية واضحة عند إجراء الخصخصة، مثل ألا يكون هناك أضرار بالعمالة وان يتم استيعابهم بشروط مناسبة وعادلة.

إيجاد بيئة اقتصادية مستقرة ، فالسياسات الاقتصادية على الصعيد الكلي والقطاعي لها أهمية بالغة فالتحول الذي يتم في ظروف التضخم وعدم استقرار الأسعار وتقيد حرية التجارة لا يكتب له النجاح طويلاً .

3-تنطوي عملية مقايضة الديون الخارجية بحقوق ملكية في المشروعات العامة على عدة مخاطر من أبرزها (1) :-

ان تحويل الأرباح والفوائد والدخول التي يجنيها الملاك الجدد خاصة الأجانب ستؤثر في الأجل المتوسط على زيادة العجز في ميزان المدفوعات ، رغم ما يكون في الأجل القصير من تخفيف عبء الدين من خلال إلغاء دفع الفوائد والافساض المستحقة عن الديون التي ستقايس بحقوق الملكية .

4-يصبح للأجانب المستثمرين نصيب من الدخل المحلي المنخفض ، وهو يتضاعف مع زيادة تحويل الديون إلى حقوق ملكية ، وسيظل مستمراً طالما بقيت المشاريع مملوكة للأجانب .

5-لابد من وضع ترتيبات معقولة ومناسبة تمنع المؤسسة المنقولة إلى القطاع الخاص من الاصطدام بالمصلحة العامة .

6-من الخطأ ان يتم البيع أو نقل ملكية المؤسسات العامة دون دراسات وافية ، فكثيراً ما أدت القرارات الارتجالية إلى بيع المؤسسات بأقل من سعرها في السوق إلى مجموعة من أصدقاء الحكومة ، وكان ذلك فتحاً لباب من الفساد والرشاوى .

7-التدرج في إتمام عملية الخصخصة يفضي إلى نتائج إيجابية ، لذلك نجد ان بريطانيا التي يضرب بها المثل في تجربة الخصخصة كانت انتقائية ومتدرجة ، في الوقت الذي بيعت فيها كل

¹ د. محمد شريف بشير ، الخصخصة : اتجاهات ودروس مستفادة (ماليزيا : جامعة بنرا ، 2001) ص ص 2-3 .

المؤسسات العامة بلا حدود وفي أي وقت في دول الاتحاد السوفيتي السابق في حين نجد أن التجربة الصينية في الخصخصة كانت متدرجة وانتقائية في آن واحد .

8- لا ينكر دور الخصخصة إذا توفرت شروط نجاحها في تقليل العجز المالي الذي تعاني منه معظم الدول النامية ، وتدل أرقام العائدات المالية من عمليات الخصخصة على أن العديد من الدول بدأت تجني ثمار الخصخصة في الفترة 1990 – 1996 كالبرازيل والأرجنتين والمكسيك وكذلك الاقتصادات الصغيرة مثل بيرو .

المبحث الخامس: اتجاهات ومتطلبات الخصخصة في العراق

1. اتجاهات الخصخصة في العراق

أتبع العراق منذ عام 1987 سياسة تحويل ممتلكات القطاع العام إلى الخاص ، ولم تشمل سياسة التخصيص الصناعات الاستراتيجية التي تشمل البتروكيماويات والمصافي النفطية وصناعات الحديد والصلب والفوسفات ، إضافة إلى عدد من المنشآت العامة مثل سكك الحديد والكهرباء والبنوك وشركات التأمين، أما الصناعات الأخرى فكانت عرضة للتخصيص .

إن حجم القطاع العام في العراق كان كبيراً حيث شكل إنتاج هذا القطاع حوالي 69% من مجموع الناتج المحلي عام 1986 (عدا القطاع النفطي) كانت نسبة مساهمة القطاع العام في القيمة المضافة للقطاع الزراعي حوالي 53% وفي الصناعة التحويلية 78% وفي تجارة المفرد و الجملة 48% و 95% في قطاع الخدمات الاجتماعية و 100% في قطاع البنوك والتأمين والكهرباء والماء (1) .

وكانت معظم المنشآت الحكومية، باستثناء المنشآت الزراعية قطاعات حيوية ومربحة، في حين واجهت المشاريع الحكومية في القطاع الزراعي خسارة بسبب القيود التي فرضتها الحكومة على الأسعار، بالأخص فيما يتعلق بسلع المواد الغذائية وغيرها من السلع الضرورية الأخرى.

ولقد حققت مؤسسات القطاع العام في العراق أرباحاً عالية حيث سجل صافي تحويل المؤسسات إلى ميزانية الحكومة نسبة تزيد عن 20% من الميزانية الاعتيادية.

إن تحقيق معظم المنشآت الحكومية مثل هذه الأرباح ليس بسبب كفاءتها وإنتاجيتها ، وإنما لعوامل أخرى هي :-

-الإجراءات الحمائية المفرطة إزاء السلع المستوردة المنافسة من خلال تحديد الاستيراد أو فرض رسوم كمركية عالية .

-منع منتجي القطاع الخاص المحليين من الاستثمار في مشاريع تنافسية تنتج سلعاً مشابهة لتلك المنتجة من قبل المؤسسات الحكومية.

-أبقاء الأجور بمعدلات منخفضة وتحديد الأسعار بما يضمن تحقيق هامش ربح بصرف النظر عن كفاءة وإنتاجية المؤسسات العامة.

ضمان انتماء محلي وأجنبي للمنشآت الحكومية لتمويل عمليات الإنتاج والتسويق والخزن.

-وفرة السيولة في الاقتصاد وقوة شرائية عالية مقابل شحة العرض في السوق .

-إن أسعار مستلزمات الإنتاج المستوردة كانت تقدم بسعر الصرف الرسمي 3.3 دولار / دينار وهذا شكل عامل هام في تخفيض كلفة الإنتاج وتحقيق أرباح مرتفعة ، أي أن الحكومة كانت تتحمل عبء تخفيض كلفة الإنتاج ولكن بشكل غير ظاهر.

¹ وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (بغداد: الجهاز المركزي للإحصاء، 1987) صفحات متفرقة

وبالرغم من الربحية العالية التي تعزى إلى البيئة الاقتصادية وليس نتيجة كفاءة القطاع العام، قررت الحكومة بيع هذه المشاريع إلى القطاع الخاص، وهناك العديد من العوامل الاقتصادية وراء هذا الاتجاه، منها لتحقيق زيادة الكفاءة والإنتاجية، إضافة إلى بواعث أخرى تكمن في مركز الحكومة المالي⁽¹⁾، فقد عانت الحكومة من عجز في إيراداتها، لذلك لم يحصل توسع في الطاقات الإنتاجية لمشاريع القطاع العام بما يكفي لتلبية الطلب الذي اتسم بالارتفاع المستمر، كما وان تقادم الزمن أدى هو الآخر إلى اندثار موجودات هذه المشاريع وانخفاض في قابليتها الإنتاجية، مما أدى إلى تزايد الفجوة بين العرض والطلب التي قادت إلى التأثير سلباً على نوعية الخدمات التي تقدمها هذه المشاريع وبالتالي تدهور إنتاجيتها.

ورغم إنجاز بيع منشآت القطاع الزراعي العامة بالكامل خلال عقد الثمانينات، مع هذا لم يتم اتخاذ الإجراءات ذاتها بشأن قطاعات أخرى، وما يخص القطاع الصناعي فإن العملية لم تشمل إلا على نسبة صغيرة قياساً بحجم هذا القطاع.

وفي عام 1993 قامت الدولة ببيع عدة مشاريع استراتيجية مثل معمل طابوق القادسية ومعمل سمنت المثنى ومعمل نسيج الناصرية ومعمل قطن الديوانية لظروف الحصار الاقتصادي ومحاولة إيجاد قنوات مختلفة لتمويل ميزانية الدولة بسبب العجز في إيراداتها.

ويمكن الإشارة إلى العوامل التالية التي عرقلت عملية التحول نحو القطاع الخاص في العراق:-

-عدم توفر سوق منظمة لتداول الأسهم المالية.

-سيطرة الحكومة على الجهازين المصرفي والمالي.

-عدم يقين القطاع الخاص وعدم ثقته بالإجراءات التي اتبعتها الحكومة.

-عدم وجود شركات استثمار في القطر وضالة حجم الشركات المساهمة الخاصة.

-عدم أشراك الجمهور في عملية الخصخصة، وذلك لعدم تشجيع إقامة شركات مساهمة تستطيع أن تجمع رأس مال كبير يمكنها من شراء مشاريع صناعية كبيرة، فقد بيعت مصانع عامة وكبيرة بدعوة عدد مختار من المنتجين المحليين لتقديم عطاءات بشأن المشاريع التي ترغب الحكومة بخصخصتها، فكانت من نصيب أولئك البعيدين عن مجالات المؤسسات الصناعية والإنتاجية.

أضف إلى ذلك فقد صارت هذه المصانع خاصة مصانع المواد الغذائية والتي تعتمد على الإنتاج المحلي، تحتكر توريد المنتجات الزراعية لها، مما عرض السوق إلى شحة في بعض المنتجات الزراعية كالطماطم والبقوليات مثلاً وكانت تذهب إلى المصانع لكي تحول إلى معلبات الطماطم والبقوليات، يبيع بالأسواق بسعر المستورد منها.

ومثلها يبيع مصانع النسيج والألمنيوم والصابون والاسمنت والمواد الغذائية.

وبعد هذا التقييم للتجربة الماضية في التحول نحو القطاع الخاص، لابد من مناقشة بعض المؤشرات الاقتصادية لتقويم التوجه المستقبلي نحو خصخصة القطاع العام.

- متطلبات الخصخصة في العراق

إن مؤشرات الاقتصاد الكلي الإيجابية والسلبية تمثل الأساس الذي يمكن الاعتماد عليه في التحول نحو القطاع الخاص، نظراً لأن الاقتصاد العراقي يمثل أنموذجاً للاقتصاد الريعي، فإن

¹ مركز دراسات الوحدة العربية، مجلة الاقتصاد والأعمال (بيروت: أكتوبر 1987)

الدولة ممثلة بالقطاع العام هي بدون شك مركز الثروة ومصدر الدخل الأساسي للبلاد وإدارة التحول نحو القطاع الخاص أيضاً مناهضة بإدارة القطاع العام .

وعلى الرغم من صعوبة الاحاطة بالمشورات الاقتصادية الكلية للاقتصاد العراقي الذي مر بتحويلات ومتغيرات كبيرة خلال الفترة الماضية ، ألا انه سيتم اختيار مجموعة من هذه المشورات لتقويم توجهه نحو خصخصة القطاع العام .

إن استخدام البنك المركزي العراقي الوسائل غير المباشرة في محاولة للتحكم بحركة الأسعار والأسعار النسبية يعد احد المشورات الايجابية للإصلاح الاقتصادي ، فإن مزاداً يقام كل أسبوعين لحالات أو سندات البنك المركزي العراقي وعن طريق بيع البنك المركزي لحالاته يسحب بموجبه 100 مليار دينار، إضافة إلى وجود مزاد فصلي يقام كل ثلاثة اشهر يتم بموجبه سحب 180 مليار دينار وهو يمثل عملية تسنيد Securitization للديون العامة الداخلية التي بلغت قرابة 5,3 تريليون دينار وتكون مدة استحقاق سندات المزاد الأول هي ستة أشهر في حين مدة استحقاق سندات المزاد الثاني هي سنة واحدة (1) .

وتقع هذه النشاطات الاقراضية جميعها في إطار ما يسمى بعمليات السوق المفتوحة OMO التي بدأ البنك المركزي العراقي لأول مرة ممارستها في إطار تفعيل أدواته النقدية غير المباشرة في أدارته للسيولة العامة وصولاً إلى أسعار فائدة توازن في السوق النقدية .

يوضح الجدول (2) معدلات سعر صرف الدينار العراقي مع الدولار الأمريكي ، فقد زاد سعر صرف الدينار العراقي خلال الفترة 2001 – 2005 الذي يعد مؤشراً داعماً للاستقرار في الاقتصاد حيث انخفض سعر الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي خلال مدة الجدول، وجاء هذا نتيجة للسياسة النقدية التي اتبعتها البنك المركزي العراقي لمحاربة التضخم من خلال رفع سعر الدينار العراقي أو ما يسمى باستهداف أداة سعر الصرف .

جدول رقم (2)

معدل سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي في السوق الموازية

السنة	دينار عراقي /دولار أمريكي
2001	2031
2002	2085
2003	1936
2004	1453
2005	1472
2006	1475

¹ د. مظهر محمد صالح، الاتجاهات الراهنة للتضخم في العراق (بغداد: البنك المركزي العراقي، 2006) ص7.

المصدر : البنك المركزي العراقي ، النشرة السنوية 2003 و 2006 ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ص 42 و ص 55 .
وعند تناول قوانين الاستثمار التي توفر البيئة المناسبة لعمل القطاع الخاص، نجد أن أبرز الخطوات المتخذة لتشجيع الاستثمار في العراق ، صدور قانون الاستثمار المرقم (13) لعام 2006⁽¹⁾ ، حيث أن أبرز السمات الأساسية لهذا القانون هو جلب وتشجيع الاستثمارات وتعزيز دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي . ويوفر القانون مزايا وتسهيلات وضمانات وإعفاءات للمستثمر بصرف النظر عن جنسيته .

إن المؤشرات الايجابية الواردة يقابلها مؤشرات معرقة للإصلاح الاقتصادي والتحول نحو القطاع الخاص ، فإنه رغم جهود منفذي السياسة النقدية للحفاظ على أسعار معتدلة طيلة السنوات الأخيرة ، إلا أن معدلات التضخم لازالت حادة كما يعكسها الرقم القياسي في جدول (3) .

إن التدخل الإداري الحكومي المرتبك سواء على مستوى إدارة نظام البطاقة التموينية أو توزيع الوقود من منافذ التوزيع والمحطات الرسمية أدى إلى تقلبات سعرية مجهولة الاتجاه (2) ولدت أسواقاً سوداء فاقت قدرة الاقتصاد الوطني والمواطن على التحمل .

جدول (3)
مؤشرات معرقة للإصلاح الاقتصادي

السنة	الرقم القياسي العام 100=1993	معدل النمو %	نسبة العملة إلى عرض النقد النقود / السيولة
1998	3167	-	
1999	3565	12.6	
2000	3743	5.0	
2001	4355	16.4	80%
2002	5197	19.3	80.3%
2003	7082.3	33.6	80%
2004	8815.6	27.0	71%
2005	12073.8	37.0	80%

¹ جريدة الوقائع العراقية العدد 4031 في 2007/1/17 .

² د. مظهر محمد صالح، مرجع سابق، ص5.

2006	18500.8	53.2	-

المصدر : - الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، النشرات الإحصائية السنوية ، سنوات متفرقة .
البنك المركزي العراقي ، النشرة السنوية 2006-2003 المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، صفحات متفرقة .

كما ان المساهمة النسبية المرتفعة لمكون النقود مقارنة بأشباه النقود ، حيث بلغت في بعض الأعوام أكثر من 80% (جدول 3) لا يتناسب مع الحاجة للائتمان وتوسيع الإقراض ، ولأغراض المقارنة فان النقود تشكل 21.4% من مكونات السيولة في الكويت في حين تصل المساهمة النسبية لأشباه النقود 78.58% .

يتوافق ذلك مع مستوى مرتفع للبطالة ، فإذا أضفنا إلى ذلك الاستخدام الناقص في قطاع الخدمات الهامشية في الاقتصاد التي تزيد عن 22% من مكونات قوة العمل ، يصبح مستوى البطالة يتراوح 50% من مجموع السكان القادرين على العمل .

وإذا انتقلنا إلى القطاع المصرفي كونه مصدر منح الائتمان لتحفيز النمو في القطاع الخاص ، فان حجم الفائض المعطل (الاحتياطي القانوني + الاحتياطيات الفائضة بضمنها ودائع الاستثمار الليلي) يبلغ 5043 مليار دينار عام 2005 (1) ونسبته إلى إجمالي الودائع المصرفية أكثر من 50% وهي مستويات تعكس ضعف القدرة على الإقراض المصرفي .

ويبقى الوضع الأمني المعوق الأساسي في عملية الإصلاح الاقتصادي في العراق وتحسنه معناه توفر بيئة استثمارية تنافسية وإنتاج السلع والخدمات التي تستوفي شروط الأسواق الدولية ، حيث ان مؤشرات الاستقرار الاقتصادي تحفز عمل القطاع الخاص .

الاستنتاجات.

نستطيع أن نخرج ببعض الاستنتاجات من جهود نقل الملكية العامة إلى الخاصة التي بذلت لحد الآن :-

1-بعد التحول نحو القطاع الخاص خياراً للتطور الاقتصادي، وليس خياراً للخروج من الأزمة، لذلك فان تبني الخصخصة جزءاً من عملية الإصلاح الاقتصادي لا تقتصر على مجرد نقل الملكية.
2-انه ليس هناك نموذجاً واحداً لبلوغ النجاح، فعمليات نقل الملكية العامة قد تتراوح بين البيع الكامل لمشتري من القطاع الخاص، إلى نقل ملكية الأسهم للعاملين وإنشاء مشاريع جديدة يتبنى إدارتها القطاع الخاص.

3-ان نقل الملكية العامة إلى الخاصة لا يتأتى في يسر ، إذ أن بيع الاستثمارات العامة قد يتعارض مع مصالح عناصر قوية داخل المجتمع .

4-حتى الدول المتقدمة مازالت تقوم بتجارب حول تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، ففي بريطانيا وإيطاليا وأسبانيا وأماكن أخرى في أوروبا لازالت المناقشات تجري حول بيع الاستثمارات الحكومية هناك أيضاً .

5-توحي الدراسات ، بأنه من أجل نجاح عمليات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، فانه لا بد من معرفة الكثير عن المشروعات الفردية مما لا يتوفر عادةً من بياناتها ، كما انه هناك حاجة إلى

¹ البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية 2005، ص 18.

مزيد من الانفتاح في مفاوضات نقل الملكية ، لان الكثير من المناقشات تدور حول مسألة خفض العمالة أو تصفية أصول وطنية، في حين لا تدور مناقشات عملية حول فوائد استخدام المورد بصورة أفضل ، وتقليل الضغوط على الميزانية ، وإعادة توزيع العمال والإدارة نحو أعمال أكثر إنتاجاً .

6-لازالت السياستين المالية والنقدية في العراق تحاول جاهدة تحسين البيئة الاقتصادية في محاولة لتوفير بيئة مستقرة يستطيع القطاع الخاص العمل فيها وتجاوز الإخفاقات الماضية.

التوصيات..

- 1-الاستمرار في سياسة نقدية متشددة يتولى تنفيذها البنك المركزي العراقي بغية السيطرة على مستويات ارتفاع الأسعار وتشجيع القطاع الخاص على دخول العملية الاقتصادية.
- 2-معالجة مشكلة البطالة، حيث يساعد ذلك على الاستقرار الاقتصادي.
- 3-دعم سوق العراق للأوراق المالية، لان تلقائية تحويل المشروعات الخاصة وإنشاؤها تتطلب وجود سوق نشطة للأوراق المالية.
- 4-محاولة إيجاد بيئة تنافسية يستطيع القطاع الخاص العمل فيها بكفاءة والارتقاء بإنتاجية عوامل الإنتاج ، وإنتاج سلع وخدمات تستوفي شروط الأسواق الدولية .
- 5-تحسين الوضع الأمني عامل أساس في عملية الإصلاح الاقتصادي نحو مساهمة أوسع للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية المختلفة.
- 6-التخطيط لبرنامج خصخصة ينفذ على مراحل يستوعب فيه معالجة مشكلة العمالة الزائدة عن طريق التقاعد المبكر أو منحهم قروض للعمل.

مراجع البحث

-المراجع العربية:

أولاً، الكتب العربية

1. د. احمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة (الإسكندرية : الدار الجامعية، 2002) .
2. احمد ماهر ومحمد متولي ، الخصخصة من خلال الحد أو إلغاء القوانين وسلطة الدولة ، بحث مقدم إلى المؤتمر المشترك الأول لقطاع الأعمال العام : استراتيجيات وأساليب التحول (الإسكندرية : 1992)
3. أريب محمد عبد الغني، الخصخصة.. تفعيل لسياسة الإصلاح الاقتصادي ، 2007
4. اليوت بيرج ، دور الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (القاهرة : دار الشروق ، 1990)
5. جراي كاران ، نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (القاهرة : دار الشروق 1990) .
6. روبرت مول ، العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (القاهرة : دار الشروق ، 1990) .
7. ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة : دار الشروق ، 1990) .

8. الصادق، علي توفيق وآخرون ، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية ، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل ، صندوق النقد العربي (أبو ظبي : معهد الدراسات الاقتصادية ، 1995) .
 9. د. مظهر محمد صالح، الاتجاهات الراهنة للتضخم في العراق (بغداد: البنك المركزي العراقي، 2006) .
 10. د. محمد شريف بشير، الخصخصة: اتجاهات ودروس مستفادة (ماليزيا : جامعة بترا ، 2001) .
 11. د. نائل موسى، الخصخصة، منشورات البنك الدولي، 2007.
- ثانيا: المنشورات الرسمية
1. البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية 2003 و 2005، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث.
 2. جريدة الوقائع العراقية العدد 4031 في 2007/1/17 .
 3. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المنشورات الإحصائية السنوية، سنوات متفرقة.
 4. مركز دراسات الوحدة العربية ، مجلة الاقتصاد والأعمال (بيروت : أكتوبر 1987)
 5. وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (بغداد: الجهاز المركزي للإحصاء، 1987) صفحات متفرقة.

-المراجع الأجنبية-

1. Borish, Michael, Private Sector Development During Transition, World Bank Discussion Papers 318, 1996.
2. El Fatouh, Abdesslam, Guide to Morocco's Privatization Programmer, Journal of Economic Cooperation among Islamic Countries, Vol.18, 1997.
3. John Nellis and others, Privatization: Lessons from Market Economics, the World Bank Research Observer, Vol., No.2 1994.
4. Kessides, Christine, Institutional Options for the Provision of Infrastructure, World Bank Discussion Paper No.212.
5. Sader Frank, Privatizing Public Enterprises & Foreign Investment in Developing Countries 1983-1993, the World Bank, 1995.
6. The World Bank, World Debt Tablet, External Finance For Developing Countries Vo.1 Analysis and Summary Tablets 1996.
7. The World Bank Group, Financial and Private Sector Development vice Presidency, Note no.314, Feb.2007.
8. UNCTAD, World Investment Report (Geneva: 2006)

