الخصخصة
دراسة لتجارب دول مختارة وأفاق تطبيقها في العراق

أ.م. د. حسن نوري الياسري
كلية الادارة والاقتصاد / قسم الاقتصاد
جامعة بغداد

المقدمة

اصبحت الخصخصة ظاهرة عالمية على اثر المتغيرات الاقتصادية الدولية المعاصرة سيما بعد الاتجاه نحو تغير دور الدولة الاقتصادي من انمائي الى تصحيحي والذي يرتكز على ثلاثة اسس:[1]

١. التحرير الاقتصادي.
٢. اصلاح القطاع العام.
٣. سياسة اقتصادية تحقق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي،لتصبح الخصخصة احدى سياسات الاصلاح الاقتصادي اللازمة لتحقيق التنمية والتي برزت في اطار تحول استراتيجيتها من تنمية ذات نموذج شمولي الى تنمية ذات نموذج تحرري المبنى على آلية السوق. وفي ظل هذا الدور الاخير للدولة والمتمثل بالنموذج التحرري للتنمية بدأ التحول من الانغلاق الاقتصادي الى الانفتاح الاقتصادي وتمثل ذلك في ازالة الحواجز امام حركة التجارة الخارجية وتدفق رؤوس الاموال. فاستخدمت الخصخصة كسياسة اقتصادية او وسيلة عملية لاحداث تحول مبرج في اقتصاديات الدول والذي بدأ منذ سبعينيات القرن العشرين. والخصخصة وفق هذا المفهوم صار لها اكثر من دلالة سياسية لارتباطها بانجاز عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي في الدول التي كانت تتبع التخطيط المركزي وماتستهدفه هذه الظاهرة من تسهيل اندماج الدول النامية في الاقتصاد العالمي واعادة هيكلية اقتصادياتها لتتماشى مع نمط وآليات الاقتصاد الحر. وفي ضوء ذلك طرحت المؤسسات الدولية جملة من الاجراءات لتصحيح اسس الاقتصاد الكلي واصلاح السياسة الاقتصادية من خلال برامج التكيف والتي تضمن في قسم مايلي:

١.خصخصة مشاريع الدولة والحد من تدخلها من اجل تحقيق التخصيص، والاستعمال الاكفأ للموارد بأعتماد آلية السوق.

(١) د. حسن نوري الياسري/ التحول نحو اقتصاد السوق آراء وملاحظات / جريدة السيادة / العدد ١٥ السبت ٢٠٠٤/٨/٢١.

٢.تحريرالاستيرادات ورفع القيود عن الاستثمارات الاجنبية لزيادة كفاءة الصناعات المحلية من خلال تعريضها للمنافسة الاجنبية.[١]

وتناغماً مع التغيرات السريعة والجارية في الاقتصاد الرأسمالي العالمي ودعوة المؤسسات الدولية بالتحول نحو اقتصاد السوق تزايدت وتيرة الاخذ بالخصخصة باعتبارها عنصراً حاسماً في عملية التحول الاقتصادي في جميع دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء ، اذ اشارت بيانات البنك المركزي الدولي (٢٠٠٠)(٢) من ان الخصخصة صارت اتجاهاً معروفاً خلال العشر سنوات الماضية فقد زاد عدد الدول التي طبقت برامج وعمليات الخصخصة من (١٢) دولة في العام (١٩٨٨) الى اكثر من (٨٠) دولة عام (١٩٩٥) ومن خلال الدراسة لتجارب الخصخصة لبعض الدول المختارة لاحظنا ان تلك الدول قد طبقت اسلوبين:

الاول: تطبيق الخصخصة باسلوب الصدمة أي تطبيق الخصخصة في لحظة واحدة من خلال الصدمة والذي طبق في الاتحاد السوفيتي السابق.

الثاني: تطبيق الخصخصة تدريجياً والتي اخذت به كثير من الدول.

والعراق وهو يتجه اليوم نحو اقتصاد السوق لابد ان نضع في تصوراتنا انه ولاكثر من ثلاث عقود انتهج اسلوب التخطيط للتنمية بكل مالها وماعليها وقام القطاع العام بأعباء التنمية وتملك وادار اهم واضخم المؤسسات الاقتصادية مقابل ذلك تعرض القطاع الخاص لضربة قوية في منتصف الستينات نتيجة لتأميم اكبر شركاته لذ لك ظلت مشاريعه صغيرة ويعاني من ضعف القدرة المالية ولهذا فأن التحول نحو القطاع الخاص واقتصاد السوق لقيادة الاقتصاد العراقي امراً ليس سهلاً اذ يحتاج ذلك لتهيئة البيئة الاجتماعية والاقتصادية والقانونية.

ومن اجل تعزيز القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي وانجاح عمليات الخصخصة فيه تأتي اهمية هذه الدراسة للاطلاع على تجارب دول مختارة وآفاق تطبيقها على الاقتصاد العراقي،وقد تضمنت هذه الدراسة المحاور التالية:

المدخل : الخصخصة في الفكر الاقتصادي (الاساس الفكري).

المحور الاول : دراسة لتجارب الخصخصة في دول مختارة.

المحور الثاني: القطاع الخاص في العراق الواقع والمستقبل المطلوب.

المحور الثالث: الدروس المستنبطة من التجارب الاخرى.

الخاتمة.

---

(٢) عمار حمد خلف / مستقبل القطاع العام في ظل المتغيرات العالمية المعاصرة ص١٤١/ رسالة ماجستير ٢٠٠٣ / جامعة بغداد.

[١] الانترنيت / اخبار اقتصادية/ ٢٥-١٠-٢٠٠٣ / الحكومة المغربية تراهن على الخصخصة.

مدخل :الخصخصة في الفكر الاقتصادي (الاساس الفكري)

يوجد العديد من الاتجاهات التي تناولت الاساس الفكري للخصخصة على انها ظاهرة برزت وانتشرت عالمياً ويمكن توضيح هذه الاتجاهات بما يلي :

الاتجاه الاول:

واجهت الدول الراسمالية العديد من الازمات عبر مراحل تطورها التاريخي الان اكبر تلك الازمات واخطرها الازمة العامة التي تعرض لها النظام الراسمالي للسنوات ١٩٢٩-١٩٣٣ والتي تصدت لها المدرسة الكينزية وكانت فلسفتها ترتكز على مبدأ تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وظلت افكار هذه المدرسة سائدة حتى سبعينات القرن العشرين وبعد ظهور ازمة الركود التضخمي والتي فشلت المدرسة الكينزية في معالجتها، ظهر مجموعة من الاقتصاديين الذين كانوا يروجون لما اسموه ((اقتصاديات جانب العرض))[١] والتي كانت افكارهم بالضد تماماً من الافكار الكينزية التي ركزت على جانب الطلب الكلي الفعال. وكان فحوى دعوتهم من ان العرض يبقى المحرك الاساس للاقتصاد لان العرض يعني زيادة معدلات الاستثمار وبالتالي زيادة فرص العمل والتشغيل ولا خوف من أي زيادة في الانتاج لان كل ناتج مصحوب بالضرورة بزيادة الدخول والتي تتحول الى زيادة الطلب فينشط الاقتصاد كله وهذا الطرح هو عودة لقانون ساي. وقد طرح انصار اقتصاديات جانب العرض جملة من الارآء اهمها ان زيادة تدخل الدولة تشكل قيداً على القطاع الخاص وان اتساع تدخل الدولة يفسد عمل آليات السوق ويربك العلاقة الثابتة بين الجانبين ومن هذا السياق والتوجه الفكري ظهرت الدعوة لمراجعة التدخل الحكومي وتقليص دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي واطلاق العنان لقوى السوق واعطاء مزيد من الحوافز والحرية للقطاع الخاص وفي هذا الاطار برزت الدعوة الى تبني الخصخصة.

الاتجاه الثاني:

ان الاساس الفكري للصخصخة حسب راي اصحاب هذا الاتجاه يكمن في ضرورة مواكبة الظروف التي خلقتها الثورة التكولوجية الحديثة والتي ادت الى تعجيل معدل النمو وزيادة الكفاءة الانتاجية، وادخال اساليب انتاج جديدة ومنتجات جديدة اضافة الى زيادة الكوادر الهندسية والفنية. حيث ان القطاع العام بات غير قادر على مسايرة القطاع الخاص في الدخول الى هذا المجالات المختلفة لانشطة البحث والتطوير وتحمل اعبائها ومخاطرها وبذلك اصبح للقطاع الخاص الدور الاكبر في الدول المتقدمة.

الاتجاه الثالث :

انخفاض الاداء في القطاع العام هو من الاسباب الرئيسية وراء الاهتمام بتبني وتطبيق سياسة الخصخصة، فدخلت الخصخصة من باب السياسات التصحيحية التي تساعد على ازالة

(١) عمار حمد خلف / مصدر سبق ذكره ص١٧.

الاختلالات واستعادة معدلات نمو مقبولة للنمو الاقتصادي. وبسبب قصور اداء القطاع العام تحول دور الدولة من انمائي الى تصحيحي.
أيا كانت الاسس والاتجاهات فالخصخصة ظاهرة عالمية وحلاً مطروحاً يجب التعامل معه بجدية.

المحور الاول: دراسة لتجارب الخصخصة في دول مختارة

لقد شهد القرن العشرين متغيرين جوهرين ، هما قيام وانتهاء الحرب العالمية الثانية وبروز النظام الدولي ذي القطبين في النصف الاول منه .
وفي النصف الثاني من القرن الماضي أي في مطلع التسعينات، احدثت المتغيرات العالمية السريعة والتطورات المتلاحقة التي شهدها العالم بسقوط الاتحاد السوفيتي والذي ادى الى انهيار النظام الدولي الذي كان قائما في اعقاب الحرب العالمية الثانية وسقوط النظم الاشتراكية في اوربا الشرقية الى تبني سياسة التحول السريع الى نظام السوق والابتعاد عن اسلوب التخطيط والذي ادى الى تحرير الاسعار من القيود والى تخفيض الانفاق الحكومي لتحقيق توازن الموازنة وتطبيق سياسة الخصخصة . وازالة القيود على حرية التجارة الخارجية وعلى حركة انتقال الرساميل وان تطبيق الاجراءات المتعلقة بسياسة التحول السريع الى نظام السوق في جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق يعد من التحولات المفاجئة والتي قدمت قوة دفع هائلة للدعوة الى الليبرالية في البلدان النامية ذات التوجه الاشتراكي لان الاتحاد السوفيتي كان النموذج الرائد ايديولوجيا وانجازا في مجال التنمية الاقتصادية المستندة الى القطاع العام والتخطيط المركزي .
ومما يساعد على تلك التحولات واستجابة البلدان النامية ذات النهج الاشتراكي لها. ضعف اداء القطاع العام فيها وانخفاض الانتاجية وتفاقم الخسائر لتتناغم مع دعوات المؤسسات الدولية لتطبيق برامج التكيف الهيكلي او ما يعرف باجماع واشنطن والتي تتضمن عشر فقرات والتي هي[1]

١.الانضباط المالي
٢.تقليل النفقات
٣.اصلاح النظام الضريبي
٤.تحرير سعر الفائدة
٥.تعويم العملة
٦.تحرير التجارة
٧.تحرير الاستثمارات الاجنبية المباشرة
٨.الخصخصة
٩.اللاتحكمية

[1] ابراهيم اديب جلال/ برامج التكييف الهيكلي واثرها في التنمية ص٣١ / ٢٠٠٤ رسالة ماجستير / جامعة الموصل.

١٠.ضمان حقوق الملكيةوبذلك تزايدت وتيرة الاخذ بالخصخصة باعتبارها عنصرا حاسما في عملية التحول الاقتصادي في جميع الدول.
في هذا المحور سنناقش تجارب الخصخصة في دول مختارة وكما يلي:

١.الاتحاد السوفيتي السابق ورومانيا :

بالنسبة لروسيا فان الخصخصة فيها تمت باسلوب الصدمة أي تطبيق الخصخصة في لحظة واحدة من خلال الصدمة لان الخصخصة فيها اخذت طابعا سياسيا وبذلك ونتيجة لتطبيق هذا الاسلوب تولدت عدة اثار جانبية خطيرة اهمها التضخم والبطالة فقد وصل معدل التضخم فيها الى ١٠٥%عام ١٩٩٢ واشارت الاحصائيات ايضا ان نسبة ٨٠%من السكان يعيشون تحت خط الفقر كما وصل العجز في الميزانية الى اكثر من (٨) امثال التقديرات الحكومية[١] . اضافة الى ذلك تشير بعض التقارير عن روسيا، ان القسم الاكبر من عملية الخصخصة هذه قد تم بطرق غير قانونية وبافلاس مقصود للمنشآت التي تمت خصخصتها بغية شرائها فيما بعد باسعار بخسة . ولذلك نشئت طبقة ثرية جدا في روسيا حيث نشرت مجلة فوربز عن زوجة عمدة موسكو يوري لوجكوف بانها تمتلك عدة شركات لمجموعة اينيتكو وتقدر ثرواتها ب١.١مليار دولار .ان اسلوب نقل الملكية في الاغلب تم عن طريق التخصيص بالكوبونات ويتضمن ذلك ان تمنح الحكومة كوبونات او تبيعها بمقابل اسمي لسهولة التطبيق لكن غالبا ما يصاحب هذا الاسلوب اعطاء امتيازات خاصة لذوي الصلة حيث اعطت روسيا امتيازات لبعض الصلات على حساب المصلحة العامة. وبيعت مؤسسات وشركات كبيرة مثل شركة لادا للسيارات باقل بكثير من قيمتها الحقيقية ان اسلوب الصدمة الذي تم عن طريقه تحقيق عمليات التحول ادى الى تعميق الازمات الاقتنصادية في الاقتصاد (الروسي) والسرعة التي تم بها التحول ادت الى شيوع مظاهر سلبية اخرى تلك المتمثلة بالفساد الاداري وانتشار مجموعات المافيا وسيطرتها على الاقتصاد الروسي كمافيا السلاح ومافيا تجارة المخدرات مما زاد من الطين بله كما يقال.
اما رومانيا والتي تحولت الى اقتصاد (السوق)، رفضت تطبيق الخصخصة باسلوب الصدمة وانما تطبيقها تدريجيا فقد جاء على لسان نيكولاي فاكوري رئيس مجلس الشيوخ الروماني لجريدة الاهرام المصرية ٢٠٠١/٥/١٤[٢] ان فترة الثلاث سنوات الاولى كانت صعبة وهي بمثابة التأقلم مع الاوضاع الجديدة بما فيها التحول من نظام التخطيط المركزي الى نظام السوق وقعت فيها بعض الاخطاء والكثير من الظواهر السلبية ومن ابرزها انخفاض الانتاج الصناعي الروماني بنسبة ٥٠% وكذلك ارتفاع معدلات التضخم بشكل كبير. اما المرحلة الثانية فتمتد من ١٩٩٢-١٩٩٦ ثم بدأ برنامج لخصخصة المصانع والوحدات الانتاجية حيث قامت الحكومة بوضع برنامج للتنمية الاقتصادية يسمح بمشاركة القطاع الخاص والذي وصلت مساهمته في نهاية هذه الفترة الى اكثر من ٥٤% من اجمالي الناتج المحلي وبالرغم من وجود اخطاء اعترف بها لكنه اشار الى زيادة الناتج الصناعي بنسبة ٢٤% والناتج المحلي الاجمالي بنسبة ١٨% وارتفعت الاستثمارات بنسبة ٦٥% والصادرات بنسبة ٧٥%

---

[١] هناء عبد القادر السامرائي/ التخصصية والتنمية الاقتصادية/ ص٨٤ رسالة ماجستير / المستنصرية ١٩٩٤.
[٢] الانترنيت/ جريدة الاهرام/ ١٤-٥-٢٠٠١/ ماذا يحدث في اوربا الشرقية.

كما ارتفعت القدرة الشرائية للمواطنين الرومانيين بنسبة ١٠% ومع نهاية العام ٢٠٠٠ قررت الحكومة تعديل القوانيين بحيث تتماشى مع قوانين الاتحاد الاوربي شهدت رومانيا نمواً اقتصادياً وتم اقرار برنامج حكومي يستهدف تحقيق نمو بمقدار ٤.١% وتخفيض نسبة التضخم لكي يصل الى ٢٥% مع الاسراع في عملية الخصخصة واعادة المناخ الملائم لاستثمار وزيادة الناتج بنسبة ١٥% ونتيجة لذلك فأن رومانيا باتت تتمتع بدرجة لابأس بها من الاستقرار في الاقتصاد الوطني وتعمل على تشجيع المبادرة للقطاع الخاص وايجاد حلول للبطالة وايجاد فرص عمل جديدة. كانت هناك بعض الاحزاب ترغب تطبيق الخصخصة باسلوب الصدمة ولكن اغلب الاحزاب الرومانية كانت تريد تطبيق الخصخصة تدريجياً وضمان الشفافية والانفتاح اثناء تطبيقها حتى لا تسفر عن نتائج غير مرغوب فيها. وحتى العام ٢٠٠٠ تم خصخصة ٦٥٠٠ وحدة انتاجية ، وتوجد هيئة مركزية لعملية الخصخصة اسمها صندوق ملكية الدولة يشرف على عمليات نقل الملكية الى القطاع الخاص، وتنوي الحكومة الرومانية نقل بعض المجمعات الكبيرة كمجمعات الحديد والصلب والبتروكيمياويات الى القطاع الخاص وتركز رومانيا على الاهتمام الاكبر بزيادة تراكم راس المال الوطني جنباً الى جنب الاهتمام بجذب الاستثمارات الاجنبية.

٢.التجربة الصينية :

اتبعت الصين بعض التوصيات التي قدمت من قبل صندوق النقد الدولي بما يخص اجراء تعديلات على سياستها الاقتصادية وتقليل تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية الا انها اجراءات جزئية فما زالت الدولة هي الظابط الاساسي للنشاط الاقتصادي.

اتبعت الصين اسلوب التخصيص الجديد او التخصيص من الاسفل ويتضمن ذلك تسهيلات حكومية لبداية اعمال خاصة جديدة وغالباً مايصاحبها اعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة من خلال مزيج من العقود الحفزة ولا مركزية اتخاذ القرارات وتحرير البيئة الكلية حيث ركزت الصين على الاصلاح واعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة وتحرير الاسواق وتشجيع المؤسسات الخاصة بالاضافة الى ذلك سعت التجربة الصينية الى خلق مؤسسات مملوكة للمدن والقرى وكونت مشاريع مشتركة مع مستثمرين اجانب ولابد من الاشارة هنا بأن الاستيراتيجية الصينية في مجال التخصيص هو التمسك بالشركات الكبيرة والتخلص من الشركات الصغيرة ، لقد حققت تلك الاصلاحات نتائج ايجابية انعكست على الاقتصاد الصيني حيث تسارع معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى ١٢.٨% في العام ١٩٩٢ وهذا يعد اعلى معدل نمو في العالم.[١]

ان اهم السلبيات التي يمكن ان تؤشر في بداية الاصلاحات وخاصة في الفقرات الاولى تتمثل في ارتفاع معدلات التضخم ليبلغ ٣٧%.

[١] هناء عبد القادر السامرائي / مصدر سبق ذكره/ رسالة ماجستير ص١٠٧.

تجارب من دول نامية

١. التجربة المصرية :

اتبعت مصر سياسة تشجيع القطاع الخاص منذ صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذي تضمن حوافز كثيرة للقطاع الخاص (المحلي والاجنبي) لممارسة النشاط الاقتصادي وعلى الرغم من ذلك فأن القطاع الخاص لم يشهد تطوراً ملحوظاً الا بعد ان تم تطبيق سياسة الخصخصة الهيكلية[١] .

ان اهم المعايير المتبعة بالنسبة للشركات المنوي خصخصتها هي:

١. تعطى الاولية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تحقق ارباحاً وتعمل في اسواق تسودها المنافسة ولا تحتاج لاعادة هيكله.
٢. ان يكون الاستثمار ذا جدوى اقتصادية ويحقق فائضاً في التدفقات النقدية.
٣. ان يكون معدل العائد المحقق خلال السنوات السابقة للبيع مجزياً وان تكون نسبة الديون الى قاعدة الملكية مقبولة.
٤. ان تتمتع بيئة العمل لهذه الشركات بالاستقرار ولا تتمتع بالاحتكار.
٥. ان لا تكون الشركات المختارة متمتعه بمزايا خاصة يمكن ان تتوقف مستقبلاً.

وهناك اساليب عدة طبقت في مصر لتحويل القطاع العام الى القطاع الخاص وهي تتشابه مع ماتم تطبيقه في الدول النامية وهي:[٢]

أ. البيع لمستثمر اجنبي حيث تم البيع الى مستثمر رئيسي وبلغ عدد الشركات المباعة بهذا الاسلوب نحو (٩) شركات بلغت عائداتها ١.٥ مليار جنيه مصري.

ب. طرح اسهم الشركات للبيع للجمهور من خلال بورصة الاوراق المالية حيث تم بيع (٥١) شركة.

ج. البيع للعاملين فقد تم بيع (١٥) شركة.

ء. التصفيه القانونية للشركة وبيع مكوناتها منفصلة او كأصول منتجة. استخدم هذا الاسلوب مع الشركات التي تتعرض لخسائر ويصعب اصلاحها وقد بلغ عدد الشركات التي بيعت وفق هذا الاسلوب نحو (٢١) شركة.

هـ. تأجير الوحدات والاصول.

استخدمت هذه الطريقة كأحدى اساليب تطوير الادارة مع بقاء ملكية الاصول للدولة لاسيما في الشركات العامة الخاسرة التي يصعب بيعها بسبب خسائرها وتشمل نوعين من العقود ، عقود التأجير بمقابل استغلال الاصول وعقود الادارة حيث تبقى الملكية للدولة وتبقى الادارة للقطاع الخاص لقاء مقابل يتحدد طبقاً لتحقيق نتائج متفق عليها.

و. نظام BOT (بناء ، تشغيل، والتمويل) في الخدمات والمرافق العامة وهو يعني السماح للقطاع الخاص بأقامة مشروع معين دون مقابل لمدة معينة على ان تسليمه بعد ذلك للحكومة، وقد تم ابرام في العام ١٩٩٨ اثنين من هذه الاتفاقات في انشاء المطارات في الساحل الشمالي وعلى البحر الاحمر في مصر.

---

[١] د. صبري احمد محمد/ تجربة الاصلاح الاقتصادي في مصر/ ص١١١/ مجموعة بحوث صندوق النقد العربي.
[٢] عمار حمد خلف/ مصدر سبق ذكره/ ص١٤٠.

ومن دراسة المعايير والاساليب المتبعة للخصخصة في مصر نلاحظ وجود استراتيجية التدرج في تنفيذ برامج الخصخصة بصورة تحقق الاتي:

١. قبول الرأي العام للتحولات المرتبطة بتنفيذ البرامج.

٢. تحقيق نوع من الحماية الاجتماعية للعاملين.

٣. الحد من درجة المخاطرة التي يمكن ان يتعرض لها المستثمرون عن طريق تسهيل الاجراءات وتنظيم وتطوير الاطر القانونية والضريبية والتنظيمية.

٤. الافصاح والشفافية الكاملة لكل خطوات تنفيذ البرنامج.

٥. الاصلاح المستمر لزيادة قدرة الشركات والمشروعات التي ستطرح للبيع من خلال البرامج.

٦. اختبار نتائج عمليات التحول دورياً للاستفادة من الانجاز وتلافي المعوقات.

ومن خلال الاطلاع على بعض المؤشرات والارقام يمكن القول ان برامج الخصخصة في مصر قد ساهم في تحقيق نتائج هامة على المستوى الكلي ادت الى تغير جذري في المتغيرات الكلية الرئيسية وتحسين مناخ الاستثمار وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي، حيث لوحظ ان هناك زيادة في الناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق) من ١٧٥ بليون جنيه في السنة المالية ١٩٩٤/١٩٩٣ الى ٣٣٩ بليون جنيه في السنة المالية ٢٠٠٠/١٩٩٩ وانخفض معدل التضخم من ٩.١% بنهاية السنة المالية ١٩٩٤/١٩٩٣ الى ٢.٨% في السنة المالية ٢٠٠٠/١٩٩٩ ويعتبر انخفاض معدل التضخم من اهم مظاهر نجاح السياسة الاقتصادية المصرية خلال التسعينات.[١]

[١] د. سعيد النجار/ التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية ص٢٤٧/ صندوق النقد العربي ١٩٨٨.

الخصخصة في المملكة المغربية

تجربة المغرب :

تعرض المغرب في نهاية السبعينات الى ازمة اقتصادية خانقة بلغت ذروتها في بداية الثمانينات نتيجة لعاملين الاول ارتفاع اسعار البترول والثاني سنين الجفاف والتي اثرت على الانتاج الزراعي وبالتالي الحيواني، واصبح المغرب عاجزاً عن تسديد ديونه فطلب من المؤسسات المالية الدولية اعادة جدولة ديونه التي اصبحت تثقل كاهله وبذلك اصبحت الحاجة ماسة لاعادة هيكلية قطاعه العام برمته في اطار سياسة اعادة هيكلة الاقتصاد وقد شكل اصلاح القطاع العام والتفكير في سياسة الخصخصة الرافدين الاساسيين لمواجهة ضرورات الترشيد وكبح الاختلالات داخل المنشآت العامة ولمسايرة تطور القطاع الخاص المغربي الذي اصبح لديه موارد مادية تأهله من المساهمة بشكل اكبر في الاستثمار في القطاعات المنتجة وفي ضوء ذلك انطلق برنامج الخصخصة الرامي الى تحويل منشآت القطاع العام الى القطاع الخاص سنة ١٩٨٨ حيث قررت الدولة تحويل قسط مهم من نشاطها الصناعي والتجاري للقطاع الخاص اما اهم الاهداف السياسية والاقتصادية لبرنامج الخصخصة مايلي:[١]

١. تحديث الاقتصاد المغربي وجعله اكثر نشاطاً وحيوية.
٢. تخفيف اعباء الميزانية التي تتحملها الدولة من جراء الاعانات المالية التي تخصصها لدعم القطاع العام.
٣. اتاحة الفرصة للاقتصاد الوطني لينفتح بشكل اوسع على الاقتصاد العالمي والمساهمة في المبادلات الدولية.

وعليه يهدف برنامج الخصخصة الى تشجيع الاستثمار الاجنبي من خلال فتح راسمال الشركات الكبرى في وجهه الهيئات المالية الاجنبية والبحث عن مساهمين استراتجيين دوليين حينما يتعلق الامر بنشاط يستوجب استقطاب تكنولوجيا او سوق خارجية او الاثنين معاً. وبين ٣٦ شركة و ٢٥ مؤسسة فندقية تم بيع بيع ١٨ شركة و٤ مستثمرين اجانب بطريقة كلية او جزئية فمن بين المستثمرين الاجانب نجد المجموعة السويسرية والشركة الايطالية للنفط والنسيج البريطاني والمنتج الفرنسي للخميرة والوكيل السياحي الفرنسي وشركة شل البترولية الدولية وموبيل الامريكية وتوتال الفرنسية.

اما اهم المنشآت التي تم تحويلها الى القطاع الخاص :
شركة اتصالات المغرب، والشركة الوطنية للحديد والصلب ، وشركة تكرير النفط ، والبنك المغربي للتجارة الخارجية، الشركة الوطنية للنقل البري، شركة اسمنت المغرب الشرقي...الخ
ونظراً لاهمية عملية الخصخصة وصعوباتها تم استحداث جهازين تحت اشراف وزير المالية و الخصخصة وكما يلي:

أ. هيئة التقييم/ تتكون من سبع شخصيات مستقلة عن الادارة يتم اختيارها اعتباراً لخبرتها في مجال المال والاقتصاد ومهمتها الرئيسية تتجلى في تحديد قيمة عرض المساهمات وكذلك ابداء رأيها حول تحقيق الاهداف التي يتوخاها المشرع المغربي في مجال تدعيم الاقتصاد الجهوي (يقصد بالجهوية المناطق او التقسيمات الجغرافية المختلفة للدولة).

(١) الانترنيت/ اخبار اقتصادية / ٢٥-١٠-٢٠٠٣/ الحكومة المغربية تراهن على الخصخصة.

ب. لجنة التحويل/ وهي لجنة ادارية تتكون من خمسة اعضاء يراعى في اختبارهم مايتمتعون به من كفاءة في الميادين الاقتصادية والمالية والاجتماعية لمساعدة الوزير المكلف بتنفيذ عمليات التحول. والغرض من هذا الاطار القانوني والمؤسساتي هو ان يضمن لعملية الخصخصة ما تتطلبه من يقظة ودقة في الاعداد وصرامة وشفافية في التنفيذ.

- **وطبقاً لمقتضيات القانون المتعلق بالخصخصة تحدد طرق التحويل بما يلي:**

-التحويل وفق الاجراءات المعمول بها في السوق المالية.
- بواسطة بورصة القيم.
- او بواسطة عرض عمومي لأسهم بثمن محدد.
-التحويل عن طريق طلب عروض.
-الجمع بين الطريقة الاولى والثانية في التحويل.
-التحويل عن طريق البيع المباشر طبقاً لمقتضيات القانون.

- **وبشكل عام يعتبر برنامج التخصيص المغربي اسرع من أي برنامج آخر في شمال افريقيا او الشرق الاوسط خاصة عندما تؤخذ في الحسبان كمية الموجودات المحولة وان ملكيتها قد انتقلت الى عدد قليل من المستثمرين المركزين في القطاع الخاص.**

الخصخصة في نيجيريا

نيجيريا دولة افريقية تقع في الجزء الغربي من القارة الافريقية تحدها من الغرب المحيط الاطلسي ومن الشرق تشاد ومن الشمال النيجر ومن الجنوب الكامرون فيها حكومة فدرالية ذات تعقيدات عرقية دينية وسياسية.

اعتمدت الاسلوب التدريجي في تحويل شركات القطاع العام الى القطاع الخاص والذي بدأ منذ عام ١٩٨٨ وتم تكثيف هذا التوجه بحلول عام ١٩٩٩ والهدف من الخصخصة اصلاح الاقتصاد النيجيري بسبب عدم جدية ادارة القطاع العام في تحقيق اهداف التنمية وتدني مستوى الاداء ويمكن تلخيص الاهداف بما يلي:[١]

- اعادة هيكلة وترشيد القطاع العام بالاضافة الى زيادة مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد القومي.
- تحسين اداء القطاع العام.
- حصر دور الحكومة في التشريع والاشراف العام واعمال الضرائب .
- تقليل الاعتماد على الموازنة العامة مما سيؤدي الى زيادة الايرادات بسبب رفع ايدي الحكومة عن دعم بعض القطاعات ومنها المنتجات البترولية (ويوفر ذلك سنوياً حوالي ٢ مليار دولار امريكي سنوياً).

وتم تشكيل مجلس الخصخصة القومي برئاسة نائب رئيس الجمهورية يتولى الاشراف على الخصخصة. ويتبع هذا المجلس مكتب السكرتارية التنفيذي وتتلخص وظائفه في:

١. تشجيع الاستثمار الاجنبي.
٢. اصلاح الشركات العامة الكبيرة قبل عرضها للخصخصة.
٣. وضوح وشفافية السياسات والاجراءات المتعلقة بالاستثمار و الخصخصة لكسب ثقة المستثمر الاجنبي والوطني.

اما اهم القطاعات المرشحة للخصخصة في :

١. الكهرباء
٢. الموانى والسكك الحديد
٣. الغاز الطبيعي والبترول
٤. الاتصالات

اما اسلوب الخصخصة فيها فيركز على دخول مستثمر رئيسي ومن وجهة النظر الرسمية ان ذلك يوفر البوابة لجذب رأس المال والتكنولوجية الاجنبية والمهارات الادارية ولا مانع في دخول شريك محلي مع شريك اجنبي لاكتساب الخبرة وتسريع نقل التكنولوجيا للقطاعات الانتاجية والحديثة في نيجيريا.

وتم تقسيم الاوليات على ثلاث مديات القصير والمتوسط والطويل بحيث ينتهي المدى القصير بحلول نهاية شهر تموز ٢٠٠٤ والمتوسط بحلول نهاية عام ٢٠٠٥ والطويل فيما بعد عام ٢٠٠٥ لحاجة بعض القطاعات لاعادة هيكلية واصلاح،بالنسبة لاسلوب الخصخصة حيث يتم خصحصة شركة الكهرباء لمستثمر كبير ورئيسي في المدى الطويل من اجل ايجاد نظام

[١] صبري احمد محمد/ مصدر سابق / ص١٤٦.

كهربائي يوفر الكفاءة والمتانة في التوليد او النقل او التوزيع او التسويق ، اما بالنسبة للموانيء تكون الخصخصة بمنح حق الامتياز مع بقاء هيئة الموانيء النيجيرية كمالك للارض ومشرفة على الشركة صاحبة حق الامتياز.[١]
شركات الاسمدة تقدم لها ٧ مستثمرين وتم البيع لمستثمر رئيسي.
اما شركة الاتصالات فقد خصخصة في بداية آب ٢٠٠٤ طرح (٢٠%) من اسهم الشركة في البورصة ٥% للعاملين وسيتم تنفيذ الصفقة على مراحل، ومن المتوقع ان يصل مبلغ شركة الاتصالات الى حوالي ١٥٠ مليون دولار امريكي.

الخصخصة في المملكة الاردنية الهاشمية

لابد من الاشارة الى ان القطاع الخاص في الاردن كان يتمتع بحرية في ممارسته للنشاط الاقتصادي وخالية من اية قيود وهذه الميزة كانت دعماً لنهج التخصخصية فيما بعد. وكان لتدهور اسعار النفط في الثمانينات في القرن العشرين اثرها في تكوين ازمة حادة في الاقتصاد الاردني نظرا لبنيته الخاصة المتميزة بالاعتماد على دول الخليج النفطية كتحويلات الاردنيين العاملين في دول الخليج تشكل نحو ثلثي قيمة صادرات الاردن من سلع وخدمات مما جعل معدلات النمو الاقتصادي تنخفض كثيراً وترتفع بالمقابل معدلات البطالة وحجم المديونية ومع ان الخصخصة لم تطرح في الاردن في بادىء الامر في اطار برنامج متكامل ورسمي للتثبيت الاقتصادي والاصلاح الهيكلي، الا انها طرحت منذ بداية النصف الثاني من الثمانيات في سياق اتخاذ حزمة من الاجراءات الرامية الى اعادة انعاش الاقتصاد الاردني وانتشاله من حالة الركود وفي هذا السياق اتجهت الحكومة الى اتخاذ عدد من الاجراءات التي من شأنها دعم وتشجيع القطاع الخاص، لاسيما تشجيع الاستثمارات الاجنبية وتحرير التجارة الخارجية الى جانب التوجه نحو الخصخصة.
وفي هذا الجانب اصدرت الحكومة قراراً سنة ١٩٨٦ وقد تضمن عدد من البنود اهمها:[٢]
١. تحويل عدد من المؤسسات العامة الى شركات مساهمة تعمل على اسس تجارية ويمتلك القطاع العام كامل اسهمها.
٢. فسح المجال امام القطاع الخاص للمشاركة في ملكية بعض المؤسسات العامة وادارتها بعد تحويلها الى شركات مساهمة.
٣. تبني سياسة التدرج والمرحلية في تحويل المؤسسات العامة الى شركات مساهمة عامة بعد وضع برنامج واضح بالاولويات وتحديد مفصل لاصول التنفيذ يقومان على دراسات ميدانية لكل حالة على حده.
٤. تشكيل لجنة وزارية لدراسة كل حالة على حده على ان تتضمن الدراسة المبادىء الاساسية للتحويل واسلوبه مع البرنامج الزمني المناسب وترفع توصياتها بمختلف هذه الامور الى مجلس الوزراء لاقراراها.

اما اهم المؤسسات التي جرى تحويلها او سيجري تحويلها الى القطاع الخاص فهي:

[١] الانترنيت/ اقتصاديات عالمية/ ٢١-٩-٢٠٠٤/ الخصخصة اتجاهات ودروس.
[٢] د. علي توفيق وآخرون / تقييم سياسات التخصيص في البلاد العربية ص٦٥. صندوق النقد العربي ٢٠٠١.

-مؤسسة النقل العام.
-مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية.
-الخطوط الجوية الملكية الاردنية.
وقد حاولت الاردن من خلال حزمة من السياسات لمعالجة اهم الاثار الجانبية للخصخصة وكما يلي :[١]
١. التخوف من زيادة احتكار القطاع الخاص
-اصدرت الحكومة قانون حماية الاقتصاد الوطني.
-واصدرت قانون الاسرار التجارية منع المنافسة غير المشروعة لعام ٢٠٠٠.
-تقوم هيئات التنظيم بالاشراف على القطاعات والمشروعات التي يتم تخاصيتها ومراقبة وضع أي ممارسات احتكارية ضارة.
-ان السهم الذهبي الذي تمتلكه الحكومة في الشركات المخصخصة سيكون صمام امان ضد الممارسات الاحتكارية.
٢. التخوف من ارتفاع الاسعار
- تقوم هيئات التنظيم القطاعية للمشروعات المخصصة بدراسة ومراجعة التعريفة او السعر المحدد واقراره بناءاً على اسس مدروسة بحيث يدفع المواطن السعر العادل فقط مع مراعاة الابعاد الاقتصادية والاجتماعية وانعكاساتها على المواطنين.
-تقوم الحكومة بتنفيذ حزمة الامان الاجتماعي للتخفيف من ارتفاع الاسعار ان وجد.
-توفر جو المنافسة في بعض المشروعات يعمل على خفض الاسعار كما حصل في انخفاض اسعار الاتصالات الخلوية.
٣. موضوع العاملين والمستخدمين في المشروعات التي يجري تخصيصها للعلاج:
- ضمان الامان والاستمرار لبعض الموظفين ذوي الكفاءات.
- تأمين انتقال جميع العاملين الى الشركات الجديدة وبكامل حقوقهم ومكتسابهم.
- تعويض الموظفين والعاملين الذين ينقلون الى اماكن جديدة .
- اتخذت الحكومة قرار يقضي بمعالجة الموظفين على النحو التالي :
- الاحالة على التقاعد لمن انهى الخدمة اللازمة لذلك.
- شراء اشتراكات للفئات التي تقل فترة خدمتها عن ١٥ سنة من الضمان الاجتماعي وتحمل الكلفة المترتبة على ذلك.
- تضمين بعض اتفاقيات المشروعات التي يجري خصخصتها شروطاً تلزم المستثمر بالاحتفاظ بالعاملين لمدة معينة (سنتين كما في عقد حمامات ماعين او ثلاث سنوات كما في عقد شركة الاتصالات).
- ايجاد فرص عمل جديدة وفي مواقع اخرى للعمالة الزائدة.
- عقد البرامج والدورات التدريبية لتأهيل العاملين الفائضين للاتحاق بوظائف اخرى.

[٢] د. علي توفيق وآخرون / مصدر سابق ص٦٧.

المحور الثاني :القطاع الخاص في العراق الواقع والمستقبل المطلوب

يلعب القطاع الخاص دورا هاما في تحقيق التنمية الاقتصادية وبشكل خاص في الاقتصاديات ذات المنهج الليبرالي بسبب المساحة الكبيرة التي يشكلها في النشاط الاقتصادي وقد عرف العراق القطاع الخاص بمفهومة الحديث منذ اواخر القرن التاسع عشر حيث استفاد منذ ذلك الحين من الاصلاحات التى طبقها الوالي مدحت باشا وما رافقها من اصلاحات على النطاق الصناعي وعلى اثر ذلك تحول الاقتصاد العراق من اقتصاد طبيعي الى اقتصاد السوق وفي في نهاية العشرينات من القرن الماضي ، بدأ عدد الشركات والمشروعات يزداد خاصة عند تشريع قلنون تشجيع المشاريع الصناعية رقم (١٤) لسنة ١٩٢٩ الذي ساهم بتشجيع المستثمرين العراقيين للقيام بتأسيس المشروعات والشركات المختلفة ، كما لعب المصرف الصناعي دوراً محورياً في تشجيع ودعم الحركة الصناعية منذ عام ١٩٤٠ وكانت الدولة قد تركت اغلب مجالات النشاط الاقتصادي خلال الفترة ١٩٢١-١٩٥٨ للقطاع الخاص. مما ادى الى بروز دوره الذي استطاع ان يسهم بقدر كبير من الدخل القومي حيث تشير الاحصاءات الى ان مساهمته كانت ٨٥% في اوائل الخمسينات لكنه قد تعرض الى ضربة قاصمة غير مبرره من الناحية الاقتصادية في حينها وهو تأميم شركات القطاع الخاص عام ١٩٦٤ مما ادى الى تهميشه وبالتالي اقتصار نشاطه على على الصناعات الصغيرة ذات الكلف الاستثمارية الواطئة ومن ذلك التاريخ ظلت مشاريعه صغيرة ويعاني من ضعف القدرة المالية.[١]

ومن هنا فأن تحليل محتوى الصناعة الخاصة في العراق يكشف بوضوح عن هشاشة هذه الصناعة التي تتوزع على عدد كبير من الوحات الانتاجية الصغيرة حيث ان اكثر من ٦٠% من العدد الاجمالي للصناعات الصغيرة القائمة هي عبارة عن وحدات ومشاغل للانتاج النمطي والمتمثلة في خصائصها العامة للورش الحرفية.

ان القطاع الخاص وبشكل خاص الصناعي منه بحاجة الى تشريعات وتسهيلات لتطوير دوره عن طريق الوسائل التحفيزية والتشجيعية وبما يشبه حالة الانفتاح الاقتصادي التي طبقت في مصر منذ منتصف السبعينات، ولاشك ان الحركة الصناعية في البلد بحاجة الى خلق مناخ استثماري ملائم من شأنه المساعدة على جذب الاستثمارات الاجنبية حيث تنطوي حالة المناخ الاستثماري على اهمية كبيرة في جذب وتحديد حجم الاستثمار الاجنبي فأخذ موضوع تشجيع اسياب رؤوس الاوال الاجنبية يطرح نفسه بين مختلف الدول وخاصة التي تفتقر الى مصادر رأسمالية مناسبة لاستغلال مواردها الاقتصادية وتحقيق التنمية الاقتصادية فيها. وهذا يتطلب خلق بيئة آمنة من خلال استتاب الامن والاستقرار السياسي وحرية تحويل الارباح واصل الاستثمار الى الخارج.

ان خلق المناخ الاستثماري الذي من شأنه تشجيع دخول الاستثمارات الاجنبية يتطلب العمل باتجاهين احدهما يكمل الاخر ، الاول اعادة الثقة بالمناخ الاستثماري في البلد من خلال اصدار

[١] خديدا مرزا قاسم/ اشكالية القطاع العام في الاقتصاديات النامية/ ص١٠٤/ رسالة ماجستير جامعة بغداد ١٩٩٣.

البتشريعات الضرورية لذلك والثاني تمهيد الظروف الموضوعية لحركة راس المال الوطني وان ذلك يتطلب اتخاذ العديد من الخطوات الضرورية في هذا المجال منها اعادة النظر بسياسة الدولة تجاه النشاط الخاص والعمل على توسيعه افقياً وتقليص دور القطاع العام لاحداث حالة من الاصلاح الاقتصادي تهيأ الاسس المادية لتحول الاقتصاد العراقي نحو اقتصاد السوق.

لقد بدأ العراق منذ منتصف الثمانينات عملية خصخصة لكنها تفتقر الى برنامج واضح ومحدد الاهداف والوسائل وقد سار هذا التوجه على محورين:

الاول: رفع القيود عن القطاع الخاص والسماح له بمزاولة العديد من النشاطات الاقتصادية المسموح له مزاولتها.

الثاني: هو تحويل ملكية عدد من المؤسسات العامة الى القطاع الخاص.

ومن ابرز الانجازات على المحور الاول كان صدور قانون الاستثمارات العربية رقم ٤٦ لعام ١٩٨٨ الذي منح الاستثمارات العربية امتيازات عديدة واعفاءات ضريبية وجمركية متنوعة لتشجيع مساهمتها في مشاريع التنمية العراقية في شتى القطاعات الصناعية والزراعية والخدمات والسياحة ، تم صدور القانون التجاري رقم ٤٥ لعام ١٩٨٩ الذي هدف الى تشجيع القطاع الخاص على زيادة مساهمته في النشاط التجاري وزيادة الفرص المتاحة امام الوكالات التجارية والوسطاء التجار في المساهمة في بعملية التنمية. والى جانب هذين القانونين صدرت عدة قوانين تجارية اخرى في اواخر الثمانينات عملت على تخفيف القيود على الواردات وسهلت تحويل العملات وشروط الاستثمار الاجنبي وقد مكنت هذه القوانين القطاع الخاص في العراق من انشاء ٧٦٧ شركة في عام ١٩٨٩ اما على محور الخصخصة فقد تم في خطوة اولى تحويل المؤسسات العامة التي تمارس نشاط اقتصادي الى شركات ذات شخصية معنوية مستقلة تعمل على اسس تجارية في اوائل عام ١٩٨٩ وتم انشاء (٦) شركات خاصة ومختلفة للاستهلاك لشركات القطاع الخاص كما تم انشاء شركة مختلطة لادارة فنادق الشيراتون في بغداد والبصرة وانشئت بعدها شركة الحبانية للمدن السياحية وشركة الفنادق السياحية الدينية لتتولى ادارة اربع فنادق في النجف وكربلاء، ثم اعلنت الحكومة عن بدء الاكتتاب للقطاع الخاص في شركة المدينة السياحية في الموصل[١]. ونظراً لغياب السوق المالية للاسهم كانت الوزارات تعلن في الصحف اليومية عن المشاريع التي ترغب في بيعها ويحدد يوم معين للمزايدة العلنية. سبب توجه الدولة للخصخصة يكمن في العجز الكبير الذي كانت الحكومة تنوء تحته حيث كانت اسعار النفط في ادنى مستوياتها وكان قد مضى على الحرب مع ايران اكثر من سبع سنوات استنزفت ما كان متاحاً للعراق من موارد مالية وهكذا جاءت الخصخصة في العراق لتؤمن بعض الموارد المالية للحكومة من جهة ولكن الاهم كانت ترمي بعبأ تأمين حاجات مؤسسات القطاع العام التمولية على القطاع الخاص (كتجديد التجهيزات المتقادمة) ومايؤشر على الخصخصة في وقتها غياب وجود أي اطار مؤسسي او تصور استيراتيجي او منهج علمي او سياسة ثابتة. والعراق وهو يتحول نحو اقتصاد السوق يحتاج الى تهيئة البيئة الاجتماعية والاقتصادية وتهيئة البيئة التنظيمية والقانونية .

[١] هناء عبد القادر السامرائي / مصدر سابق / ص٩٠.

ففي اطار البيئة الاجتماعية التي تشمل المنتجين والمستهلكين والعاملين والمنظمين لابد من التوعية بفكرة التحول والخصخصة كأساس مادي لهذا التحول ومعرفة اهدافها وفوائدها للاقتصاد الوطني اذ ان الفهم الضعيف للخصخصة او سوء الفهم لها قد تكون له آثار على مدى القبول الاجتماعي ويؤدي مثل هذا التشكك الى نتائج مادية تتمثل في عدم الاقبال على شراء الاسهم وانخفاض قيمتها. وجزء من عملية التهيئة يكون بالاتصال وتبادل الاداء مع مجموعات المصالح من التجار ورجال الاعمال والصناعة اذ ان المزيد من الشفافية والوضوح في الخصخصة يؤديان الى المزيد من التعاون وبالتالي الى المزيد من تحريك الموارد والامكانات والقدرات الخاصة في القطر. كما تؤدي جهود التوعية والتهيئة وسط قيادات الادارة العليا بالدولة الى تقليل العقبات الادارية وتسريع الاجراءات فعادة ما تحدث عوائق عند اعادة هيكلية المؤسسات قبل الخصخصة او عند وضع قوانين ولوائح اجرائية لعملية الخصخصة.

اما البيئة الاقتصادية فهي تعني طبيعة الانشطة الاقتصادية والمؤثرات والمتغيرات الاقتصادية المتفاعلة في داخله مثل مناخ الاستثمار والايجابيات والسلبيات فيه وحركة رؤوس الاموال والعلاقات الاقتصادية والتجارية السائدة ونوعية المؤسسات الحالية وحجم انشطتها وتتم تهيئة البيئة الاقتصادية للخصخصة من خلال وضع او تعديل السياسات الاقتصادية وكذلك السياسات الاستثمارية في الحوافز والتسهيلات والسياسات القطاعية للقطاعات المختلفة وفي قطاع الخدمات.

وتتطلب الخصخصة استحداث سياسات جديدة وموجهات فاعلة لضمان استمرار الخدمات من دون اضرار بالمستهلك. بينما تتطلب البيئة القانونية ايجاد بنية قانونية مكتملة متوفرة بها حزمة من القوانين الاساسية مثل قوانين التجارة والشركات والقوانين المالية التي تنظم عمل المصارف والاسواق المالية وقوانين الضرائب والاعفاءات وقوانين التأمين اضافة لذلك لابد من مراجعة القوانين الموجودة في السابق حتى لا تتعارض مع التوجهات الجديدة ولابد من توفر تشريعات لملكية الاسهم وضوابطها وضوابط الاستثمار الاجنبي في الاسهم والتشريعات التي تواجه الممارسات الاحتكارية وكذلك التشريعات التي تتضمن الشفافية والعلانية فيما يتعلق بالمؤسسات المخصخصة.

المحور الثالث : الدروس المستنبطة من التجارب الاخرى وانعكاساتها على عمليات الخصخصة في الاقتصاد العراقي

في ضوء استعراض تجارب الدول الاخرى فأن السؤال الذي يطرح نفسة هو كيف يتم التعامل مع الخصخصة بالنسبة للاقتصاد العراقي؟

وماهي الدروس المستنبطة منها؟

باديء ذي بدء لابد من القول ان تطبيق سياسة الخصخصة يكون ضرورياً للاقتصاد العراقي فحاجة الاقتصاد العراقي لدفاعات استثماريه من قبل القطاع الخاص المحلي او الاجنبي اكثر من ضرورية للمرحلة الراهنه هذا من جهة كما لا يمكن عزل الاقتصاد العراقي عن البيئة الاقتصادية الدولية التي تدقع بهذا الاتجاه من جهة اخرى.

ان وضع الاقتصاد العراقي وطبيعة مجتمعه تتطلب ان يكون التخصيص تدريجياً وعلى مراحل ،فالتدرج سيوزع التكلفه الاجتماعيه والسياسية وسيسمح لمزايا كل مرحله من مراحل التخصيص ان تؤتي ثمارها.

ومن الضروري ايضاً ان تصاحب عملية التخصيص اصلاحات اقتصادية كلية بغية الحصول على نتائج جيدة من الخصخصة ويتضمن ذلك ازالة عوائق الدخول لتشجيع المنافسة وتقليل عوائق التجارة وتقليل العجز المالي كوسيلة لاعادة هيكلة الانفاق وتهيئة السوق المالية.

ان اهم اهداف الخصخصة هي زيادة الكفاءة الاقتصادية ورفع الانتاجية لتحقيق المنافسة التجارية في السوق الدولية وزيادة الطاقة الاستيعابية عن طريق زيادة الفرص الاستثمارية وتسويع نطاق مشاركة المواطنين لملكية الاصول العامة الى جانب تشجيع راس المال الاجنبي والحصول على خبرته الفنية المتطورة.

ويمكننا هنا ان نؤشر ابرز الدروس المستنبطة من خلال التجارب التي تم دراستها والتي يمكن الاستفادة منها في سياسة الخصخصة في العراق والتي هي ما يلي:

١) التنوع في استخدام ادوات التحول.

كلما كانت الادوات والسياسات التي استخدمت لانجاز الخصخصة قد تم اختيارها بعناية ينعكس ذلك ايجابياً على مسيرة الخصخصة وقلت الاضرار المصاحبة لعمليات التحول. اما بالنسبة للادوات فتتراوح بين اكثر الادوات شمولاً كتصفية المؤسسات العامة تماماً وبين اوسطها كبيع اسهم المؤسسات للعاملين وصغار المستثمرين او اقلها صرامه كاعادة تنظيم المؤسسة العامة الى فروع صغيرة او دمجها في مؤسسة كبيرة والعناصر المؤثرة في اختيار الوسيلة مرتبطة بالهدف من برنامج الخصخصة والوضع المالي للمؤسسة وامكانية حشد وتعبئه موارد القطاع والظروف السياسية الموائمة وفي هذا الجانب قامت ماليزيا بمحاولات ناجحة في الخصخصة بدأت عام١٩٨٢ وشملت انجح عمليات الخصخصة شركة الخطوط الماليزية ومجمع حاويات السفن بميناء كلانع فعند تحويل الخطوط الجوية الماليزية طرحت اسهمها للبيع وفي الوقت نفسه عرض اكتتاب عام في اسهم جديدة، اما محطة الحاويات فبدأت بيع الاصول المنقوله وايجار الاصول الثابته، وعقد ادارة القطاع الخاص لمدة سنتين اعقبه بيع الاسهم للمواطنين. ويمكن اعتبار التجربة المصرية مثالاً اخر للتنوع يعكس استخدام ادوات متنوعة في عمليات التحول.

٢) ايجاد بيئة اقتصادية مستقرة .

للسياسات الاقتصادية على الصعيد الكلي والقطاعي اهمية بالغة فالتحول الذي يتم في ظروف التضخم وعدم استقرار الاسعار وتقييد حرية التجارة لا يكتب له النجاح. ولذلك من اجل ضمان خصخصة تحقق اهدافها ينبغي تحديد السياسات الاقتصادية وتحديد الاهداف والاولويات والاستراتيجيات الضرورية من اجل ايجاد بيئة مستقرة.

٣) تحديد مبادئ توجيهية واضحة .

من اهم اثار الخصخصة هو ما يتعرض له العمال والموظفون من فقدان وظائفهم او وضع شروط مجحفه من قبل الادارة الجديدة وهنا تلعب الحكومات دوراً رائداً في تحديد مبادئ توجيهية، مثل الا يكون هناك اضرار بالعمال عند اجراء الخصخصة وان يتم استيعابهم بشروط مناسبة وعادلة او ضمان حصولهم على مكافئات مناسبة والسماح للعمال بشراء اسهم المؤسسات المخصخصة مما يحفف حدة المعارضة لهذة الخطوة التي غالباً ما يكون هؤلاء العمال ضحيتها وهو الدرس التي تعلمته الدول النامية من تجربة بريطانيا عندما باعت مؤسسة فريت الالوطنية ٨٢% من اسهمها الى العمال السابقين والجدد. وكذلك كما فعلت الاردن عندما ضمنت اتفاقية المشروع المنوي الخصخصة فيها شروطاً تلزم المستثمر بالاحتفاظ بالعاميلن لمدة صغيرة عندما طلبت الحكومة من شركة الاتصالات الاحتفاظ بالعمال لمدة ثلاث سنوات .

٤) خطورة مقايضة الدين الخارجي بملكية المشروعات الوطنية.

تنطوي عملية مقايضة الديون الخارجية بحقوق ملكية في المشروعات العامة على عدة مخاطر ابرزها:

- ان تحويل الارباح والفوائد والدخول والتوزيعات التي يجنيها الملاك الجدد (خاصة الاجانب) ستؤثر في الاجل المتوسط على زيادة العجز في ميزان المدفوعات رغم ما يكون في الاجل القصير من تخفيف عبء الدين من خلال الغاء دفع الفوائد والاقساط المستحقة عن الديون التي ستقايض بحقوق الملكية.
- تحويل الدين الخارجي الى اصول انتاجية سيدفع البنك المركزي الى التوسع لاصدار النقود لمواجهة طلب تحويل الدين الخارجي الى نقد محلي، مما يسهم في زيادة التضخم وارتفاع الاسعار ويذكر في هذا الصدد ان تحويل ٥% من الدين المستحق في اربع دول لاتينية قد ادى الى زيادة عرض النقود المحلية بنسب تتراوح ٣٣ - ٥٩%.[١]

٥) مراعات المصلحة العامة.

لا بد من وضع ترتيبات معقوله مناسبة تمنع المؤسسة المنقوله الي القطاع الخاص من الاصطدام بالمصلحة العامة ولذلك نجد بعض الحكومات تختار سياسة الاحتفاظ بالاغلبية في ملكية المؤسسات وعند اتمام عمليات البيع باكامل ينبغي توفير الاطار السياسي المناسب لنقل الملكية خاصة بما يتعلق بالقرارات الخاصة بنسب الاسهم المطروحة للمستثمرين المحليين مقابل التي تطرح للمستثمرين الاجانب.

٦) تجنب القرارات غيرالمدروسة.

من الخطا ان يتم البيع او نقل ملكية المؤسسات العامة دون دراسات وافيه فكثيراً ما ادت القرارات الارتجالية وغير مدروسة الى بيع المؤسسات بأقل من سعرها في السوق الى مجموعة من اصدقاء الحكومة وكان ذلك فتحاً لباب الفساد والرشاوي وبهذا الصدد بيعت شركات كبيرة في الاتحاد السوفيتي السابق بأقل من سعرها مما الحق اضرراً بالاقتصاد القومي الروسي.

٧) التدرج والانتقائية.

[١] الانترنيت/ اقتصاديات عالمية / ٢١-٩-٢٠٠٤/الخصخصة اتجاهات ودروس.

التدرج في اتمام عمليه الخصخصه يفضي الى نتائج ايجابية وفي المقابل التسرع يؤدي الى كثير من الفشل في تحقيق الهدف المعلن من الخصخصة . وكما حدث في الاتحاد السوفيتي السابق حيث بيعت المؤسسات العامة بلا حدود وفي أي وقت وحسب تعبير احد السياسين في هذه البلاد فأن عمليات الخصخصة كانت تتم كل ثلاثة او اربع ساعات بينما نجد ان التجربة الصينية في الخصخصة كانت متدرجة وانتقائية في آن واحد وكذلك في التجربة المصرية .

٨) دور الخصخصة كسياسة اقتصادية للاصلاح المالي.

لا ينكرث دور الخصخصة الى توخيت شروط نجاحها في تقليل عدم التوازن المالي الذي تعاني منه معظم الدول النامية حيث اسفادة المغرب من مداخيل الخصخصة ودول اخرى لتصحيح العجز في الميزانية وهناك الكثير من الدول بدأت تجني ثمار الخصخصة في الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٩ ومثال ذلك البرازيل التي حققت ٢٢.٤ مليار دولار وغيرها من الدول الاخرى كنتيجة لعملية الخصخصة ومصر التي حققت زيادات في ناتجها المحلي الاجمالي .

تأسيساً على ما تقدم ان عمليات التخصيص لا بد منها لاطلاق المبادرات الفردية ليس على الصعيد الاقتصادي فحسب وانما تشمل النواحي الاجتماعية والسياسية لكي نضمن آليات التحول نحو اقتصاد السوق لاستثمار مواردنا الاقتصادية بكفاءة عالية ولنقل البطالة وتسيطر على معدلات التضخم لزيادة معدلات النمو الاقتصادي على ان يؤخذ بنظر الاعتبار عند القيام بالخصخصة وتطبيقها ما يلي:

١- التنوع في استخدام ادوات التحويل

٢- التدرج وعدم التسرع سيما وان واقع العراق الاقتصادي والاجتماعي المعقد يتطلب التأني عند بدء عمليات التحول لتقليل الاضرار التي قد ترافقتلك عمليات التحول وان تكون هناك خلال رؤيا ووضوح استيراتيجي كبير.

الخاتمـــــة

ان ايلاء اهمية خاصة لدراسة هكذا مواضيع له ما يبرره وذلك للاعتبارات التالية:

١.ان دراسة موضوع الخصخصة بالنسبة للاقتصاد العراقي اصبح غاية في الاهمية خاصة وان الحكومة العراقية تتجه بالاقتصاد نحو اقتصاد السوق الحر وبذلك تكون الخصخصة اداة مادية هامة من ادوات التحول في السياسة الاقتصادية الجديدة.

٢.الخصخصة من العمليات المعقدة على الرغم من بساطة فكرة تحويل الملكية من قطاع الى آخر، كونها ترتبط بكثير من التعقيدات والمحاذير والتي لابد من الاخذ بها في الحسبان قبل الشروع في التنفيذ ومن هنا جاءت اهمية هذا الموضوع للاطلاع على تجارب الدول الاخرى للاستفادة من تلك التجارب.

ان دراسة تجارب الدول في مجالات الخصخصة يمكن ان يعيننا للتخلص وبشكل اكيد من الكثير من السلبيات التي قد ترافق تطبيقات هذه العملية وتساعدنا في جوانب عديدة اخرى خاصة وان هناك جملة من تساؤلات تثار منها:

أ. هل الخصخة تغيير مفرد من حالة لاخرى، ام انها عملية متعددة ومتتابعة الخطوات؟

ب. هل هناك خيار بين الاساليب والاليات البديلة في اطار هذه العملية؟

ج. هل من الواجب المبادرة بالتخصيص الفوري (اسلوب الصدمة) ام جعله تدريجياً؟
واسئلة اخرى كثيرة، واستنادا الى ما استخلصناه من دراسة لتجارب الدول نرى من الضروري القيام بمجموعة من العمليات يمكن التهيأ لها لكي تسبق أي برنامج للخصخصة وفق مايلي:

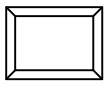
١. العمل على خلق بيئة اقتصادية مستقرة خالية من الازمات والتضخم.
٢. الشفافية- العلانية- في برامج الخصخصة ووضوح الاهداف.
٣. توفير بنية مالية تحتية متطورة ونقصد بها تطوير السوق المالية ووجود جهاز مصرفي متطور.

وفي الختام اود ان أوكد على بعض القضايا الهامة التي تساهم في تعزيز هذا المشروع الواسع الكبير والتي هي:

١. التدرج والتآني يخفف من السلبيات التي ترافق عمليات التخصيص.
٢. البدء في بيع المشاريع الرابحة وليست الخاسرة.
٣. اصلاح المشاريع المتلكئة قبل عرضها للبيع.
٤. البدء ببيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة وليست الكبيرة حيث النوع الصغير والتوسط يسهل شرائه وادارته وتشغيله.
٥. الخصخصة تكون للمشروعات الانتاجية وليس الخدمية لان القطاع الخاص لديه الخبرة في ادارة المشاريع الانتاجية في حين الخدمية (احتكار طبيعي للدولة) ولها طابع اجتماعي.

وخلصت الدراسة الى ان الخصخصة كاحدى سياسات الاصلاح الاقتصادي ضرورية للاقتصاد العراقي في ظل ظروف صعبة يمر بها يمكن ان تعطي له دفعات قوية ومنشطة.

المصادر

١- صندوق النقد العربي/ تقييم سياسات التخصيص في البلدان العربية /كانون الاول ٢٠٠١ ابو ظبي / الامارات.
٢- د. علي توفيق صادق وآخرون/ تقييم سياسات التخصيص في البلدان العربية/ صندوق النقد العربي/ ٢٠٠١ .
٣- سعيد النجار،التخصيصة والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية / صندوق النقد العربي. كانون الاول ١٩٨٨ ابو ظبي
٤- الامم المتحدة / الخصخصة في دول الاسكوا نوفمبر ١٩٩٥.
٥- عمار خلف حمد / مستقبل القطاع العام في ظل المتغيرات العالمية المعاصرة / رسالة ماجستير / ٢٠٠٣ جامعة بغداد.
٦- د. صبري احمد محمد/ تجربة الاصلاح الاقتصادي ص١١ مجموعة بحوث/ معهد الدراسات الاقتصادية.
٧- خديدا ميرزا قاسم/ اشكالية القطاع العام في الاقتصادات النامية / رسالة ماجستير ايلول ١٩٩٢ جامعة بغداد.

٨- د. حسن نوري الياسري/ التحول نحو اقتصاد السوق آراء وملاحظات / جريدة السيادة العدد ١٥ السبت ٢١-٨-٢٠٠٤.
٩- هناء عبد القادر السامرائي/ التخصيصية والتنمية الاقتصادية تجارب عالمية مختارة مع اشارة خاصة الى تجربة العراق / ماجستير / الجامعة المستنصرية ١٩٩٤.
١٠- ابراهيم آديب جلال/ برامج التكييف الهيكلي واثرها في التنمية / ماجستير/ جامعة الموصل ٢٠٠٤.
١١- المقالات التي تم الحصول عليها من الانترنيت:
أ. اخبار اقتصادية/ ٢٥-١٠-٢٠٠٣ / الحكومة المغربية تراهن على الخصخصة.
ب. وزارة الخارجية الاردنية/ ٢١-٩-٢٠٠٤/ الخصخصة.
ج. اقتصاديات عالمية/ ٢١-٩-٢٠٠٤/ الخصخصة اتجاهات ودروس.
ء. مهرجان القرين الثقافي/ ٧-١-٢٠٠٤/ المحور الاقتصادي . اهم ادوات تحرير اقتصاد.
هـ. الاهرام/١٤-٥-٢٠٠١ / ماذا يحدث في اوربا الشرقية.