اتجاهات وطرق تحويل الملكية العامة الى الملكية الخاصة

أ.م.د.هيثم عبد القادر الجنابي*

المقدمة

اخذ 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 ١٩٨٣ 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 " أمكانية 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 واهم مشاكلها في الدول النامية.

أولا :الأسباب والدوافع لتحقيق الخصخصة.

ثانيا :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 أخر ومن دولة إلى أخرى ، ولكن لو أردنا تعريف هذه الظاهرة التي أصبحت موضوعاً رئيساً يتم استخدامه في معظم الدول ، فانها 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 بالأمور الكبيرة كالأمور السياسية والإدارية والأمنية والاجتماعية التي ترتبط بسياستها العليا ، اما سائر الأمور الأخرى فيمكن تأمينها من قبل القطاع الخاص وذلك في اطار القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة وتنظم من خلالها عمل هذا القطاع .
تعددت واختلفت 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 (١) .
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 (٢) .
ومن هذا المنطلق عادةً 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 (٣) ، 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 ليقتصر 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 واهم مشاكلها في الدول النامية

أولا : الدوافع والأسباب لتحقيق الخصخصة

[١] د. احمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة (الإسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٢) ص ٢٣ – ٢٧.
[٢] المرجع السابق نفسه ، ص ٣٢ – ٣٦ .
[٣] ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص ، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة : دار الشروق ، ١٩٩٠) ص ١٤

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 :

١. ضغوط عملية تهدف الى إيجاد حكومات أكثر كفاءة تطبق سياسات مالية أفضل يترتب عليها اقتصاد في النفقات .
٢. ضغوط إيديولوجية تقضي بتقليل دور الحكومة وتدخلها في الحياة الاقتصادية.
٣. ضغوط تجارية تهدف الى توسيع مجالات العمل وزيادة كفاءة الإنتاج .
٤. ضغوط شعبية تسعى الى خلق مجتمع أفضل تتوفر لدى أفراده فرص أوسع في اختيار السلع والخدمات وزيادة مشاركته في النشاطات الاقتصادية .
٥. 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 (١) .
٦. وأخيراً الضغوط الاقتصادية التي تعرضت لها الدول النامية الناتجة عن أزمة الديون (٢) والتي أدت الى انخفاض كبير في التمويل الخارجي، اتجهت هذه الدول الى تطبيق سياسات مالية انكماشية من اجل 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 .

ثانيا :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 (٣) لحجم عمليات الخصخصة في الدول النامية وجدً ان ٤٠٠ عملية خصخصة قد جرت في السنوات ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ بقيمة ٩٠ مليار دولار فقط وأشارت الدراسة أن عام ٢٠٠٥ قد جرت فيه أعلى عمليات تحول نحو القطاع الخاص منذ عام ١٩٩٠ باستثناء عام ١٩٩٧ .

وقد أثير 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

---

[١] د . نائل موسى ، الخصخصة ، منشورات البنك الدولي ، ٢٠٠٧ ص ٥ .
[٢] أريب محمد عبد الغني ، الخصخصة .. تفعيل لسياسة الإصلاح الاقتصادي ، ٢٠٠٧ ص ٧ .
[٣] The World Bank Group , Financial and Private Sector Development Vice Presidency , Note no. 314, Feb.2007 P1.

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 [١].

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 المشترين 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 [٢] .

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 ٦٢ دولة نامية قامت باجراء ٤٠٠ عملية خصخصة في عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ بقيمة ٩٠ مليار دولار، وقد ارتفع العدد عام ٢٠٠٥ بنسبة ١٥% عن عام ٢٠٠٤ ، في حين ارتفعت القيمة الإجمالية لعمليات الخصخصة بنسبة ٧٢% لتصل الى ٥٧ مليار دولار عام ٢٠٠٥[٣].

وقد جرت اكبر عمليات الخصخصة في قطاعات البنوك والاتصالات بنسبة ٤٠% من اجمالي القطاعات المخصصة .

إن دول أوربا ووسط آسيا بقيت تحتل الصدارة في التحول نحو القطاع الخاص بقيمة ٤٧ مليار دولار أمريكي من خلال ٢٠٠عملية خصخصة بزيادة حصتها في إجمالي قيم عمليات الخصخصة

---

[١] اليوت بيرج ، دور الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي المنشور في : ستيف هـ . هانكي، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص ، مصدر سابق ، ص ٣٤ .

[٢] روبرت مول ، العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة الى الخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .

[٣] روبرت مول ، العقبات السياسية في وجه تحويل الملكية العامة الى الخاصة المنشورة في : ستيف هـ.هانكي ، مصدر سابق ،ص٣٩

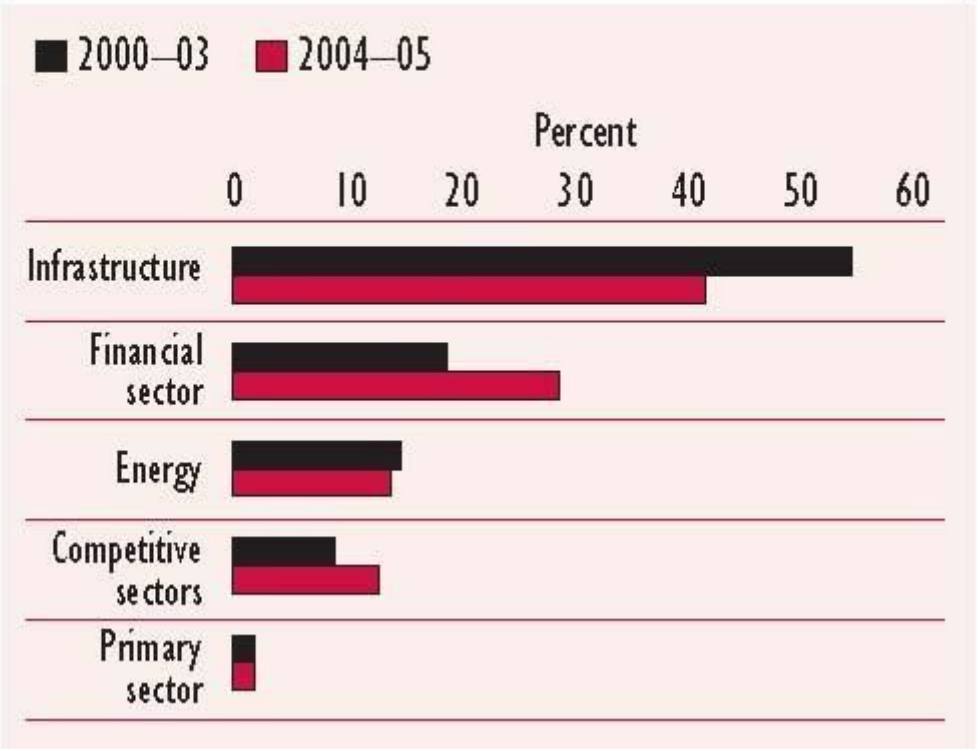
The World Bank Group , Opcit, P 2

في العالم من ٤٠%في المدة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ إلى ٥٤% في ٢٠٠٥، وبإضافة شرق آسيا شكلت نسبة ٨٩% من اجمالي القيمة .
وقد تضاعفت حصة جنوب آسيا في إجمالي القيمة من ٤% في ٢٠٠٠-٢٠٠٣ إلى ٩% في ٢٠٠٥ ، في حين انخفضت بشدة عمليات الخصخصة في أمريكا اللاتينية بقيمة١.٣ مليار أمريكي ، إذ انخفضت حصتها من ١٧% إلى ٣% للمدة نفسها. وانخفضت بقليل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى ٨% في إجمالي القيم المحولة للقطاع الخاص عام ٢٠٠٥ بعد أن بلغت ١١% في ٢٠٠٠-٢٠٠٣ وحازت المغرب ٣٧% منها عن طريق خصخصة قطاع الاتصالات فيها وجاءت بعدها مصر بنسبة ٣٠%في قطاعات الاتصالات والأسمنت والأسمدة والبتروكيمياويات ، وفي دول جنوب الصحراء الأفريقية انخفضت حصتها من الإجمالي من ٣% الى ١% للمدة نفسها حيث خصخصت ما قيمته ٩٧٥ مليون دولار أمريكي (١).
وقد حازت قطاعات الهياكل الأساسية (الاتصالات ، الكهرباء والغاز الطبيعي،النقل والماء) والقطاع المالي (المصارف والتأمين والخدمات المالية الأخرى) وقطاع إنتاج النفط والغاز على ٩٠% من اجمالي القطاعات المحولة نحو القطاع الخاص (انظر الشكل ١) .

---

١ See/UNCTAD, World Investment Report (Geneva:2006)p.5.
/The World bank Group, op.cit.p.3.

Figure 1 Sector distribution of total transaction value in developing countries, 2000–03 and 2004–05



Source: World Bank Group, Privatization Database

ويبين الشكل (١) أن حصة الهياكل الأساسية قد انخفضت من ٥٥% في الأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٣ الى ٤٢% في الأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ونتج ذلك بسبب الانخفاض الكبير في قطاع الكهرباء ، إذ جرت في الأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ثلاث عمليات خصخصة فقط بنسبة انخفاض ٢٠% عن الأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٣ ، في حين ان القطاعات الأخرى المكونة لقطاع الهياكل الأساسية قد ارتفعت حصتها في الأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ عن الأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٣ حيث ازدادت حصة قطاعات الاتصالات والمواصلات بنسبة ١٠% و١٣% على التوالي .

ويشير الشكل(١) أيضاً أن القطاع المالي ارتفع بحدة من ١٩% من الأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٣ الى ٣٠% في الأعوام ٢٠٠٤-٢٠٠٥ من مجموع القطاعات التي تم تخصيصها وتمثل خصخصة البنوك أعلى نسبة في القطاع المالي .

أما القطاعات المنافسة competitive فقد ارتفعت بنسبة ٥% في قطاعي الصناعة والبناء في الأعوام الواردة في الشكل .

ويفيد الشكل أيضاً ان قطاع الطاقة والقطاعات الأولية قد حافظت على نسبتها ١٥% و٢% على التوالي ، علماً ان النسبة الغالبة لعمليات الخصخصة في تلك القطاعات جرت في دول أوربا الشرقية سابقاً ودول وسط أسيا .
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 ٢٠٠٠ ، فقد زادت الحكومات في العالم اجمع من عمليات الخصخصة وبلغت حصيلتها ما يفوق ١٠% ما تحقق قبل ١٠ سنوات .
إن بيانات البنك الدولي تبين ان الخصخصة صارت اتجاها معروفاً خلال السنوات الماضية ، فقد زاد عدد الدول التي طبقت برامج وعمليات الخصخصة من ١٢ دولة عام ١٩٨٨ الى أكثر من ٦٢ دولة عام ٢٠٠٥ .
وفي الوقت الذي نجد أن دولاً قد ارتفعت فيها عمليات الخصخصة، فان 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 كونك قد شجع دول أخرى على الاستفادة من دروس تلك النماذج الناجحة كماليزيا وتايلاند مثلاً .
أما نقل الملكيات العامة الى الخاصة في أمريكا اللاتينية (١) ، 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

ليس هناك طريقة واحدة للتحول 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

[١] جراي كاران ، نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، مصدر سابق ، ص ص ٢١ - ٢٣ .

النية في التحول نحو القطاع الخاص ، ومدى السرعة المرغوبة في التحول ، والرغبة في التحول 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 التحول الى القطاع الخاص .
هناك ثلاث استراتيجيات للتحول من الملكية العامة للدولة الى الملكية الخاصة وهذه الاستراتيجيات كالأتي (١) :-

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 وايجابية 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 ، فمازال 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 التحول مباشر وواضح وايجابي ، 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 ، الإلزام 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 التحول في هذه الظروف بشكل تدريجي وببطء .

ويمكن عرض الفروق الأساسية بين هذه الاستراتيجيات الثلاثة من خلال الجدول (١) الأتي :-

جدول (١)
الفروق الأساسية بين استراتيجيات التحول من الملكية العامة الى الملكية الخاصة

الإستراتيجية / الخصائص	إنهاء ملكية الدولة	التوكيل أو التفويض	الإحلال
مباشر/غير مباشر	التحول مباشر نية الدولة وسياستها واضحةومعلنةومتجهه ناحية التحول	التحول مباشر نية الدولة وسياستها واضحةومعلنةومتجهه ناحية التحول	التحول غير مباشر نية الدولة غير واضحة وغير معلنة

[١] 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 التحول (الإسكندرية ، ١٩٩٢) ص ١٦ .

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
دفعة واحدة/ تدريجي	التحول دفعة واحدة تجاه الخصخصة وبسرعة	التحول يتم بصورة تدريجية وحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة والشركات	التحول يتم بصورة تدريجية وحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة والشركات

المصدر: د. احمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة (الإسكندرية : الدار الجامعية، ٢٠٠٢) ص ١١٦ .

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

١- 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 وبالامكان 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 (١) طبقت عقود الإدارة في ثلاثة مشروعات هي : جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات .

وفي غينيا بيساو(٢) استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء عام ١٩٨٦ عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع ، وأخيرا 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.

والاتفاق الذي يضمن للإدارة رسوماً ثابتة بغض النظر عن أداء الشركة لا يعطي لهذه الإدارة أية حوافز لرفع الكفاءة (٣) .

٢- 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 مسئولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون، وعادةً ما تكون فترة التأجير بين ٦ و١٠ سنوات.

---

[١] الصادق ،علي توفيق وآخرون ، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية ، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل ، صندوق النقد العربي (أبو ظبي : معهد الدراسات الاقتصادية ، ١٩٩٥) ص ٢٥ .

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

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

وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية ، ففي تايلاند (١) طبقت عقود الإيجار في قطاع سكك الحديد في عام ١٩٨٥ في عدد معين من خطوط نقل الركاب ، ومع عام ١٩٩٠ 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 ١٩٩٠ قامت الحكومة بإصلاحات في هذا القطاع حيث تعاقدت لإيجاره مع شركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين ، وخلال الثمانية عشر شهرا 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 .

٣- الامتياز

عندما تمنح الدولة امتيازاً فانها 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 ١٥و٣٠ سنة وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات .

وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين (٢) حيث طبقت في مجال سكك الحديد ، وعلى المستوى الدولي مثلت عقود الامتياز في مشاريع البنية التحتية حوالي ٨٠% من اجمالي عقود الامتياز في الفترة بين ١٩٨٨و١٩٩٣ (٣) .

وتكمن 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 .

٤- البيع المباشر

تعتبر طريقة البيع المباشر أكثر الطرق استخداماً في عمليات الخصخصة على المستوى الدولي ، حيث مثلت ٨٠% من كل المعاملات التي تمت بين ١٩٨٨ و١٩٩٣ ، وما يعادل ٥٨% من اجمالي الإيرادات كما مثلت هذه الطريقة ٨٦% من اجمالي المعاملات في سنة ١٩٩٤ (٤) .

وقد يأخذ البيع المباشر أشكالاً مختلفة ، فهناك البيع المباشر من خلال طلب عروض أو مزاد علني أو لمستثمر استراتيجي .

---

١ Kessides, Op.cit, Paper No. 212

٢ المصدر السابق نفسه ، ورقة عمل رقم ٢١٢ .

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

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

تمكن 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 ١,٦مليار دولار .
وعندما يتطلب وضع الشركة إدخال تكنولوجيا متطورة لتحسين أدائها ورفع كفاءتها تختار الدولة مستثمراً استراتيجيا يتميز بخبرة عالية في هذه الصناعة وامكانات واسعة ، وتتم عملية البيع من خلال التفاوض مما يسمح للدولة وضع شروط محددة على المستثمر . وقد قامت المغرب باستخدام ثلاث طرق لخصخصة الفنادق حتى نهاية سبتمبر ١٩٩٦،وكان النصيب النسبي من اجمالي إيرادات بيع الفنادق بطريقة العروض حوالي ٢٦%، في حين بلغ النصيب النسبي من جملة الإيرادات بطريقة العروض التي يتبعها تفاوض ٤٤% ، وسجلت طريقة التفاوض المباشر نصيباً قدره ٣٠% من جملة الإيرادات (١) .
اما الأردن التي تعتبر من أوائل الدول التي تخوض تجربة الشريك الاستراتيجي ، فقد طرحت في النصف الثاني من عام ١٩٩٦ حوالي ٢٠% من أسهم الدولة البالغة ٤٩،٥% من رأسمال شركة مصانع الاسمنت الأردنية للبيع .
ولقيت طريقة الخصخصة من خلال البيع للعاملين وهي احد أشكال البيع المباشر (٢) جدلاً كبيراً فهناك من يشكك في قدرة العاملين على شراء شركاتهم وإدارتها وذلك بناءاً على تجارب في تشيلي ، وعلى الجانب الأخر تشير الكثير من النتائج العالمية الى نجاح هذا الأسلوب ، ففي مصر تشير التجارب الى نجاح كبير في نتائج الشركات التي انتقلت ملكيتها الى العاملين .

٥- 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 ١٠% من اصل ٣١٤ شركة عام ١٩٩٢ ، 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 ١٩٩٦ أسهم ١٥ شركة صناعية وغذائية وهندسية ونقلت ملكيتها بالكامل الى المستثمرين المصريين والعرب والأجانب .
وقد تبيع الدولة حصتها من أسهم شركات متداولة كما هو الحال في برنامج الخصخصة الذي طبقته الكويت منذ عام ١٩٩٤ ، واتاح البرنامج فرصاً استثمارية محلية للمواطنين بلغت قيمتها ١,٥٦ مليار دولار .
ان الميزة الرئيسية لهذه الطريقة هي توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيوداً على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها .

---

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

[٢] د.احمد ماهر ، مصدر سابق ، ص ص ١٩٣ – ٢٢٨ .

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

٦-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 أوربا الوسطى والشرقية منذ بداية التسعينات ، ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة مثلاً ، نتج عن المرحلة الأولى للخصخصة من خلال نظام الكوبونات عام ١٩٩٢ بيع ١٤٩١ منشأة صغيرة ، وعند نهاية المرحلة الثانية في أوائل ١٩٩٥ تم خصخصة ٨٠% من أصول المنشآت الكبيرة (١) .

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 المزايدة على أسهم المشروعات التي ستتحول 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 مباشرةً .

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 :-

١-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 .

٢تحديد مباد توجيهيه واضحة عند أجراء الخصخصة، مثل ألا يكون هناك أضرار بالعمالة وان يتم استيعابهم بشروط مناسبة وعادلة.

---

١ Borish,Michael,Private Sector Development During Transition, World Bank Discussion Papers 318,1996

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

٣-تنطوي عملية مقايضة الديون الخارجية بحقوق ملكية في المشروعات العامة على عدة مخاطر من أبرزها (١) :-

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 والأقساط المستحقة عن الديون التي ستقايض بحقوق الملكية .

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

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

٦-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 .

٧-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 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 .

٨-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 ان العديد من الدول بدأت تجني ثمار الخصخصة في الفترة ١٩٩٠ – ١٩٩٦ كالبرازيل والأرجنتين والمكسيك وكذلك الاقتصادات الصغيرة مثل بيرو .

المبحث الخامس:اتجاهات و متطلبات الخصخصة في العراق

- اتجاهات الخصخصة في العراق

أتبع العراق منذ عام ١٩٨٧ سياسة تحويل ممتلكات القطاع العام إلى الخاص ، ولم تشمل سياسة التخصيص الصناعات الاستراتيجية التي تشمل البتروكيمياويات والمصافي النفطية وصناعات الحديد والصلب والفوسفات ، إضافة إلى عدد من المنشآت العامة مثل سكك الحديد والكهرباء والبنوك وشركات التأمين، أما الصناعات الأخرى فكانت عرضه للتخصيص .

إن حجم القطاع العام في العراق كان كبيرا حيث شكل أنتاج هذا القطاع حوالي ٦٩% من مجموع الناتج المحلي عام ١٩٨٦ (عدا القطاع النفطي) كانت نسبة مساهمة القطاع العام في القيمة المضافة للقطاع الزراعي حوالي ٥٣% وفي الصناعة التحويلية ٧٨% وفي تجارة المفرد و الجملة ٤٨% و٩٥% في قطاع الخدمات الاجتماعية و١٠٠% في قطاع البنوك والتأمين والكهرباء والماء(٢) .

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.

---

[١] د. محمد شريف بشير ، الخصخصة : اتجاهات ودروس مستفادة (ماليزيا : جامعة بترا ، ٢٠٠١) ص ص ٢-٣ .

[٢] **وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (بغداد: الجهاز المركزي للإحصاء، ١٩٨٧) صفحات متفرقة**

ولقد حققت مؤسسات القطاع العام في العراق أرباحا عالية حيث سجل صافي تحويل المؤسسات إلى ميزانية الحكومة نسبة تزيد عن ٢٠% من الميزانية الاعتيادية.
إن تحقيق معظم المنشات 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 سلعا 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 ائتمان محلي وأجنبي للمنشات 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 بسعرالصرف الرسمي ٣.٣ 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.
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(١) ، 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 الأخر إلى اندثار موجودات هذه المشاريع وانخفاض في قابليتها الإنتاجية، مما أدى إلى تزايد الفجوة بين العرض والطلب التي قادت إلى التأثير سلبا 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 فأن العملية لم تشمل إلا على نسبة صغيرة قياسا بحجم هذا القطاع .
وفي عام ١٩٩٣ 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 وضآلة 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 .

---

[١] مركز دراسات الوحدة العربية ، مجلة الاقتصاد والأعمال (بيروت : أكتوبر ١٩٨٧)

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

ومثلها بيعت 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 الايجابية والسلبية تمثل الأساس الذي يمكن الاعتماد عليه في التحول نحو القطاع الخاص ، نظراً لأن الاقتصاد العراقي يمثل أنموذجاً للاقتصاد الريعي ، فان الدولة ممثلة بالقطاع العام هي بدون شك مركز الثروة ومصدر الدخل الأساسي للبلاد وإدارة التحول نحو القطاع الخاص أيضاً مناطة بإدارة القطاع العام .

وعلى الرغم من صعوبة الاحاطة بالمؤشرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد العراقي الذي مر بتحولات ومتغيرات كبيرة خلال الفترة الماضية ، ألا انه سيتم اختيار مجموعة من هذه المؤشرات لتقويم التوجه نحو خصخصة القطاع العام .

إن استخدام البنك المركزي العراقي الوسائل غير المباشرة في محاولة للتحكم بحركة الأسعار والأسعار النسبية يعد احد المؤشرات الايجابية للإصلاح الاقتصادي ، فان مزاداً يقام كل أسبوعين لحوالات أو سندات البنك المركزي العراقي وعن طريق بيع البنك المركزي لحوالاته يسحب بموجبه ١٠٠ مليار دينار، إضافة إلى وجود مزاد فصلي يقام كل ثلاثة اشهر يتم بموجبه سحب ١٨٠ مليار دينار وهو يمثل عملية تسنيد Securitization للديون العامة الداخلية التي بلغت قرابة ٥,٣ تريليون دينار وتكون مدة استحقاق سندات المزاد الأول هي ستة أشهر في حين مدة استحقاق سندات المزاد الثاني هي سنة واحدة (١) .

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

يوضح الجدول (٢) معدلات سعر صرف الدينار العراقي مع الدولار الأمريكي ، فقد زاد سعر صرف الدينار العراقي خلال الفترة ٢٠٠١ – ٢٠٠٥ الذي يعد مؤشراً داعماً للاستقرار في الاقتصاد حيث انخفض سعر الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي خلال مدة الجدول، وجاء هذا نتيجة للسياسة النقدية التي اتبعها البنك المركزي العراقي لمحاربة التضخم من خلال رفع سعر الدينار العراقي أو ما يسمى باستهداف أداة سعر الصرف .

جدول رقم (٢)
معدل سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الدينار العراقي في السوق الموازية

[١] د. مظهر محمد صالح، الاتجاهات الراهنة للتضخم في العراق (بغداد: البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٦) ص٧.

السنة	دينار عراقي /دولار أمريكي
٢٠٠١	٢٠٣١
٢٠٠٢	٢٠٨٥
٢٠٠٣	١٩٣٦
٢٠٠٤	١٤٥٣
٢٠٠٥	١٤٧٢
٢٠٠٦	١٤٧٥

المصدر : البنك المركزي العراقي ، النشرة السنوية ٢٠٠٣و٢٠٠٦ ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ص ٤٢ و ص ٥٥ .

وعند تناول قوانين الاستثمار التي توفر البيئة المناسبة لعمل القطاع الخاص، نجد أن ابرز الخطوات المتخذة لتشجيع الاستثمار في العراق ، صدور قانون الاستثمار المرقم (١٣) لعام ٢٠٠٦ [١] ، حيث ان ابرز 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 معرقلة للإصلاح الاقتصادي والتحول نحو القطاع الخاص ، فانه رغم جهود منفذي السياسة النقدية للحفاظ على أسعار معتدلة طيلة السنوات الأخيرة ، إلا أن معدلات التضخم لازالت حادة كما يعكسها الرقم القياسي في جدول (٣) .

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 [٢] ولدت أسواقاً سوداء فاقت قدرة الاقتصاد الوطني والمواطن على التحمل .

جدول (٣)
مؤشرات معرقلة للإصلاح الاقتصادي

السنة	الرقم القياسي العام ١٠٠=١٩٩٣	معدل النمو %	نسبة العملة إلى عرض النقد النقود /السيولة
١٩٩٨	٣١٦٧	-	
١٩٩٩	٣٥٦٥	١٢.٦	

[١] جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٣١ في ٢٠٠٧/١/١٧ .
[٢] د. مظهر محمد صالح، مرجع سابق، ص٥.

٢٠٠٠	٣٧٤٣	٥.٠	
٢٠٠١	٤٣٥٥	١٦.٤	%٨٠
٢٠٠٢	٥١٩٧	١٩.٣	%٨٠.٣
٢٠٠٣	٧٠٨٢.٣	٣٣.٦	%٨٠
٢٠٠٤	٨٨١٥.٦	٢٧.٠	%٧١
٢٠٠٥	١٢٠٧٣.٨	٣٧.٠	%٨٠
٢٠٠٦	١٨٥٠٠.٨	٥٣.٢	-

المصدر : - الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، النشرات الإحصائية السنوية ، سنوات متفرقة .
البنك المركزي العراقي ، النشرة السنوية ٢٠٠٣-٢٠٠٦ المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، صفحات متفرقة .

كما ان المساهمة النسبية المرتفعة لمكون النقود مقارنة بأشباه النقود ، حيت بلغت في بعض الأعوام اكتر من ٨٠% (جدول ٣) لا يتناسب مع الحاجة للائتمان وتوسيع الإقراض ، ولأغراض المقارنة فان النقود تشكل ٢١.٤% من مكونات السيولة في الكويت في حين تصل المساهمة النسبية لأشباه النقود ٧٨.٥٨% .

يترافق ذلك مع مستوى مرتفع للبطالة ، فإذا أضفنا إلى ذلك الاستخدام الناقص في قطاع الخدمات الهامشية في الاقتصاد التي تزيد عن ٢٢% من مكونات قوة العمل ، يصبح مستوى البطالة يتراوح ٥٠% 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 ٥٠٤٣ مليار دينار عام ٢٠٠٥ (١) ونسبته إلى إجمالي الودائع المصرفية أكثر من ٥٠% 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 :-

١-يعد 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.

٢-انه ليس هناك نموذجاً واحداً لبلوغ النجاح، فعمليات نقل الملكية العامة قد تتراوح بين البيع الكامل لمشتر من القطاع الخاص، إلى نقل ملكية الأسهم للعاملين وإنشاء مشاريع جديدة يتبنى إدارتها القطاع الخاص.

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

---

[١] البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية ٢٠٠٥، ص ١٨.

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

٥-توحي الدراسات ، بأنه من اجل نجاح عمليات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، فانه لابد من معرفة الكثير عن المشروعات الفردية مما لا يتوفر عادةً من بياناتها ، كما انه هناك حاجة إلى 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 أنتاجاً .

٦-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 :-

١-الاستمرار في سياسة نقدية متشددة يتولى تنفيذها البنك المركزي العراقي بغية السيطرة على مستويات ارتفاع الأسعار وتشجيع القطاع الخاص على دخول العملية الاقتصادية.

٢-معالجة مشكلة البطالة، حيث يساعد ذلك على الاستقرار الاقتصادي.

٣-دعم سوق العراق للأوراق المالية، لان تلقائية تحويل المشروعات الخاصة وإنشاؤها تتطلب وجود سوق نشطة للأوراق المالية.

٤-محاولة إيجاد بيئة تنافسية يستطيع القطاع الخاص العمل فيها بكفاءة والارتقاء بإنتاجية عوامل الإنتاج ، وإنتاج سلع وخدمات تستوفي شروط الأسواق الدولية .

٥-تحسن الوضع الأمني عامل أساس في عملية الإصلاح الاقتصادي نحو مساهمة أوسع للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية المختلفة.

٦-التخطيط لبرنامج خصخصة ينفذ على مراحل يستوعب فيه معالجة مشكلة العمالة الزائدة عن طريق التقاعد المبكر أو منحهم قروض للعمل.

مراجع البحث

- المراجع العربية:

أولا: الكتب العربية

١. د. احمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة(الإسكندرية : الدار الجامعية، ٢٠٠٢) .

٢. 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 : ١٩٩٢)

٣. أريب محمد عبد الغني، الخصخصة.. تفعيل لسياسة الإصلاح الاقتصادي ، ٢٠٠٧

٤. اليوت بيرج ، دور الاستثمارات العامة في النمو الاقتصادي المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (القاهرة : دار الشروق ، ١٩٩٠)

٥. جراي كاران ، نظرة عالمية شاملة لتحويل الملكية العامة للخاصة المنشور في : ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص (القاهرة : دار الشروق١٩٩٠) .

٦. 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 ، ١٩٩٠) .

٧. ستيف هـ . هانكي ، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، ترجمة محمد مصطفى غنيم (القاهرة : دار الشروق ، ١٩٩٠) .
٨. الصادق، علي توفيق وآخرون ، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية ، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل ، صندوق النقد العربي (أبو ظبي : معهد الدراسات الاقتصادية ، ١٩٩٥) .
٩.د.مظهر محمد صالح، الاتجاهات الراهنة للتضخم في العراق(بغداد: البنك المركزي العراقي، ٢٠٠٦).
١٠.د.محمد شريف بشير،الخصخصة: اتجاهات ودروس مستفادة (ماليزيا : جامعة بترا ، ٢٠٠١) .
١١.د. نائل موسى، الخصخصة، منشورات البنك الدولي، ٢٠٠٧.
ثانيا:النشرات الرسمية
١.البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية ٢٠٠٣و٢٠٠٥، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث.
٢. جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠٣١ في ٢٠٠٧/١/١٧ .
٣. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، النشرات الإحصائية السنوية، سنوات متفرقة.
٤. مركز دراسات الوحدة العربية ، مجلة الاقتصاد والأعمال (بيروت : أكتوبر ١٩٨٧)
٥. وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (بغداد: الجهاز المركزي للإحصاء، ١٩٨٧) 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 Tablets1996.
7. The World Bank Group, Financial and Private Sector Development vice Presidency, Note no.314, Feb.2007.
8. UNCTAD, World Investment Report (Geneva: 2006)