الخصخصة وتطبيقاتها في العراق

Privatization and its Implementation in Iraq

هناء جواد كاظم [1] Hana Jawad Kadhim

الملخص

يهدف البحث الى الوقوف على واقع القطاع الخاص في العراق واهمية اعادة تحديد دور الدولة (او اعادة موازنة ادوار كل من القطاع العام والقطاع الخاص) لكي يتسنى للدولة ان تركز على وظائفها الاساسية. اي انسحاب الدولة من اغلب الانشطة ذات الصبغة الاقتصادية والتجارية وجعلها للقطاع الخاص.

Abstract

The research aims at investigating the private sector in Iraq and the importance of reassigning the role of the state (or rebalancing the roles of both the public and private sectors) so that the state would be able to focus on its main tasks. This means the state's withdrawal from most commercial and economic activities infavor of the private sector.

المقدمة

إنَّ استقراء التاريخ الاقتصادي للعراق يظهر انه لم يكن سلسلة مترابطة الحلقات وانما تاريخه يتصل وينفصل بحسب الظروف السياسية التي يمر بها البلد بشكل يكون المشترك بينهما ضعيفاً، فقد تأرجح شكل الدولة بين الليبرالية مرة والمركزية مرة اخرى وما بينهما مدى واسع القى بضلاله على السلوك الاقتصادي لكل زمن يسود فيه.

١- وزارة التجارة.

وبعد دخول القوات الامريكية الى العراق فقد دخل مرحلة جديدة من تاريخه المعاصـــر وهو في ازمة عامة شاملة تفوق في حدتها جميع ازمات المجتمعات في العصر الحديث سواء كانت نامية ام متقدمة تمثلت في ارتفاع معدلات الفقر والبطالة والتضـخم وتردي الحالة الـصحية وخدمات شـبكات الـصرف الـصحي ومنظومات الطاقة الكهربائية والطرق والجسـور وغيرها من الخدمات الاجتماعية وامام هذا الوضـع المتردي بدأت حركة الاصـلاح الاقتـصادي للوضـع الراهن وبمسـاعدة دولية مادية واسـتشـارية ما زالت مسـتمرة معتمدة على ارشادات وتوصيات المؤسسات الدولية ذات التوجهات الليبرالية والداعمة لعملية التحول الى اقتصاد السوق وآلياته.

فرضية البحث:

ان عملية التحول من الاقتـصاد المركزي الشـــمولي الذي يعتمد التخطيط المركزي الى حرية الســـوق واطلاق المجال للقطاع الخاص لأداء دوره في الحركة الاقتصادية دون استبعاد الدولة في ذلك انما يمثل الطريق المناسـب وضـمن اطار المناخ الدولي لتحويل الاقتـصاد المركزي باتجاه اكثر تقدماً في السـلم الاقتـصادي والتنموي.

هدف البحث:

يهدف البحث الى الوقوف على واقع القطاع الخاص في العراق واهمية اعادة تحديد دور الدولة (او اعادة موازنة ادوار كل من القطاع العام والقطاع الخاص) لكي يتســـنى للدولة ان تركز على وظائفها الاسـاسـية. اي انسـحاب الدولة من اغلب الانشـطة ذات الـصبغة الاقتـصادية والتجارية وجعلها للقطاع الخاص، ومن ثم تخفيف العبء عن اجهزة الادارة العامة الواقعة على عاتق الدولة بما يتيح لها اداء وظائفها التقليدية كالدفاع والامن والقضـــاء بكفاءة اكثر اضـــافة الى ما تتطلبه المـصلحة العامة احياناً من ادائها لبعض الخدمات اللازمة لأفراد المجتمع مثل خدمات التعليم والصحة والتكامل الاجتماعي.

اهمية البحث:

تأتي اهمية البحث من ان هناك درجة تفاوت كبير ليس على مســـتوى مســـرح الفكر الاقتـصادي فحســـب وانما على المســـتوى الداخلي لكل بلد من البلدان النامية وداخل كل شـــريحة منه وحتى داخل المدرسة الفكرية الواحدة لمثقفي هذه البلدان حول دور القطاع الخاص واعتماد الية السوق بديلا للتخطيط واطلاق الحرية لحركة راس المال والاســـتثمار الاجنبي والتجارة وانتقال الايدي العاملة التي تعبر عن وعي متزايد رغم اضـطرابه لطبيعة وموجبات الخروج من الوضـع السـاكن والمراحل المتأخرة من التطور الاقتـصادي والالتحاق بركب المجتمعات المتطورة.

مشكلة البحث:

إنَّ المشكلة الرئيسية في عملية التحول نحو اقتصاد السوق تتبلور في تحديد المفهوم ومساحة ما يشمل ونوع وطريقة التحول وما هي الملكية؟ ولمن المشاريع المرشحة؟ ومن يقرر؟ وكيف تحول؟ ومدى حرية القرار السياسي في القبول بالتحول وموقف القوى الاخرى ومنظمات المجتمع المدني او المواطنين فضلا عن القيود

القانونية حيث تستلزم عملية التحول الى تشريعات غير متعارضة مع الدستور ولا القوانين او ما تتمتع به المؤسسات العامة. وفي مواجهة تلك المشكلة ولكي تحقق عملية التحول اهدافها، يتطلب ذلك اطارا قانونيا شاملا، وواضحا ومنسجما في نصوصه وروحه مع متطلبات السوق.

وانطلاقاً مما تقدم فان هذا البحث سوف يتناول هذه المشكلة عبر طرح عدد من الاسئلة منها:-

- ما هو مفهوم الخصخصة؟ وما هي اساليبها؟
- ما هي اهداف الخصخصة؟
- سمات الاقتصاد العراقي.
- ما هي السياسات والاساليب الملائمة للتحول نحو اقتصاد السوق؟

مفهوم الخصخصة واساليبها

تعني الخصخصة في التعبير الاقتصادي نقل الملكية العامة او اسناد ادارتها الى القطاع الخاص. تأخذ الخصخصة اسلوبين الاول: هو بيع اصول مملوكة للدولة الى القطاع الخاص، والثاني: هو ان تتوقف الدولة عن تقديم خدمات كانت تضطلع بها في السابق مباشرة وتعتمد على القطاع الخاص في تقديم تلك الخدمات.

وفي ضوء هذا تعددت اساليب الخصخصة والتي تناولتها الادبيات والبحوث ويمكن تقسيم تلك الاساليب على مجموعتين تضم كل مجموعة عدد من الاساليب وفق اسس معينة وعلى النحو الآتي:

المجموعة الاولى: تشمل تلك الاساليب التي تنطوي على بيع جزئي او كلي لحصة الحكومة في ملكية الشركة وهذه تتطلب الطرح العام والطرح الخاص جزئيا او كليا للاسهم وبيع موجودات الشركة وتمليك الادارة والعاملين حصة في راس مال الشركة.

الطرح العام للاكتتاب: يقصد به قيام الحكومة بطرح كل او جزء من اسهم الشركة للبيع للجمهور من خلال سوق الاوراق المالية ويعد هذا الاسلوب من الاساليب المفضلة لما يؤدي من توسيع نطاق الملكية وقاعدة المنافسة.

الطرح الخاص للاكتتاب: ويقصد به بيع اسهم الشركة او جزء منها لمستثمر واحد او مجموعة مختارة من المستثمرين وقد يفضل الكثير من المستثمرين الطرح الخاص على الطرح العام لعدة اسباب منها:

- عدم وجود التزام بنشر المعلومات التي تفرض على الشركات التي تطرح اسهمها للتداول العام وهو ما يضفي سرية على نشاطات الشركة الى جانب تكاليف نشر تلك المعلومات.
- ان الطرح الخاص يتميز بقلة عدد المساهمين مما ييسر على الادارة اتخاذ قرارات كان يصعب اتخاذها لو ان الاسهم تطرح للتداول العام.

المجموعة الثانية: وتشمل تلك الاساليب التي لا تنطوي على بيع تلك الحصة. وتتضمن الخصخصة وفق هذه المجموعة ما يأتي:-

١. تقسيم الشركة الى وحدات مستقلة: ويعد هذا الاسلوب عملية اعادة هيكلة الشركة من خلال تقسيمها الى وحدات مستقلة تمهيداً لخصخصتها.

٢. جذب استثمارات خاصة اضافية: يتمثل في جلب استثمارات اضافية من القطاع الخاص اما لإعادة تأهيل الشركة او لتمويل استثمارات جديدة وفي ظل هذا الاسلوب لا تتخلى الحكومة عن ملكيتها الاصلية اذ لا تنطوي العملية على بيع موجودات او بيع حصة الحكومة في راس المال.

٣. الاجارة وعقود الادارة: للإجارة وعقود الادارة سمات مشتركة تبرر تناولها معا في قسم واحد فكلا الاسلوبين يزودان الشركة بدل الخصخصة بالكفاءات والمهارات الادارية والتكنولوجية خلال مدة العقد وذلك مقابل تعويض مادي. وكما هو واضح فان هذا الاسلوب من اساليب الخصخصة لا ينطوي على بيع موجودات الشركة او حصة الحكومة في راس المال، لذا يمكن القول ان هذا الاسلوب مميز اذ انه ينصرف الى خصخصة الادارة وعمليات الشركة دون ان يمتد الى خصخصة الملكية، ومن المزايا التي توفرها الاجارة توفير نفقات التشغيل دون التخلي عن ملكية المشروع فضلا عن الحصول على دخل سنوي وجذب مهارات فنية وادارية متطورة.

من جهة اخرى نجد ان البعض يقسم اساليب وصور عملية الخصخصة بالاعتماد على اساس الملكية او الادارة وفي هذا تقسم ايضاً الى مجموعتين هما خصخصة الملكية او خصخصة الادارة ويمكن توضيح كل نوع كما يلي:-

١. خصخصة الملكية: وتعني تحويل ملكية المشروع كلياً او جزئياً الى ملكية خاصة ويمكن ان يتم ذلك من خلال البورصة او المزايدة او الى العاملين فيه كما يمكن ان يتم من خلال بيع المشروع او جزء منه كأصول وبالطبع فان بعض هذه الصور لا تصلح لخصخصة ملكية المشروعات كلها وانما قد يصلح هذا الاسلوب لمشروع ولا يصلح لمشروع اخر واختيار الاسلوب المناسب ويقلل من التحديات الكبيرة امام نجاح الخصخصة.

٢. خصخصة الادارة: وتعني عدم حدوث اي تغيير في نمط ملكية المشروع فيظل المشروع مملوكا ملكية عامة لكن الذي يحدث تغيير اسلوب ونمط ادارته. وهناك صور عديدة لخصخصة الادارة منها عقود الادارة وبمقتضاها تحتفظ الدولة بالملكية وتوكل ادارة المشروع الى القطاع الخاص على ان توفر له كل الاموال اللازمة.وذلك لقاء عائد محدد. واكثر ما يكون ذلك في المشروعات الخدمية ومنها عقود التأجير، حيث تبقى ملكية المشروع للدولة ويؤجر للقطاع الخاص والفرق بين هذه الصورة وسابقتها انه في حال التأجير يدفع المستأجر الايجار بغض النظر عن نتيجة المشروع ويستخدم ذلك بكثرة في المشروعات الطبيعة الخاصة ومنها عقود الانشاء والتشغيل والتحويل والمعروفة باسم (Bot)، ويعد هذا الاسلوب من اكثر الاساليب شيوعا في عمليات الخصخصة لما يتميز به من البساطة وجذب الاستثمارات الخارجية وكثيرا ما يستخدم في مشروعات البنية الاساسية مثل شبكات الطرق ومحطات الكهرباء والمياه والمطارات والموانئ... الخ. وبموجبها يقوم المستثمر ببناء المشروع وتشغيله لمدة محددة يعود بعدها الى الحكومة وبرغم ما لهذا الاسلوب من ميزات فان له الكثير من المثالب التي يمكن التقليل منها اذا ما كانت هناك حكومة قوية رشيدة وكانت بنود الاتفاق واضحة محددة مراعية ما يحقق اكبر قدر ممكن من المصلحة العامة ومنها عقود الامتياز حيث تمنح الحكومة احدى الشركات

امتيازاً خاصاً لإنتاج او توريد جزء من خدمة معينة وبرغم قدم هذا الاسلوب فان استخدامه الان في البلاد النامية محدود لحساسيته الزائدة تجاه المخاطر الاقتصادية والسياسية.

وبشكل اخر يمكن وصف سياسات الخصخصة وفق سياستين هما:

١. الخصخصة التلقائية:

تتلخص في تشجيع القطاع الخاص (افراد وشركات) ودعمه بشكل يؤهله لزيادة ثقله في الاقتصاد الوطني على ان لا تؤثر هذه العملية في اوضاع النشاطات التي يضطلع بها القطاع العام ويعتمد هذا الاسلوب اساساً على تنفيذ الدولة لوسائل تحفيزية تشجع القطاع الخاص مع تهيئة القاعدة الاقتصادية الملائمة لنمو هذا القطاع ذلك لتهيئة الوسائل الملائمة للاستثمار والانتاج في مؤسساته المختلفة.

٢. الخصخصة الهيكلية:

تتلخص في تقليص دور القطاع العام ووزنه الكبير نسبياً من خلال بيع بعض مؤسساته الانتاجية والخدمية او تحويل اداراتها الى القطاع الخاص وبالتالي يندرج هذا الاسلوب بشكل واضح وشامل في سياسات الاصلاح الاقتصادي التي يوصي بها البنك الدولي وعادة ما يتطلب تنفيذ هذا الاسلوب مدة طويلة من الزمن اذ ان هذا العمل يتطلب اجراءات هيكلية مختلفة تستند الى تصفية الشركات العامة التي يثبت عدم جدوى اصلاحها ليتم بيعها الى القطاع الخاص او حتى فصل ملكيتها عن ادارتها تمهيدا لضمان ادارة تلك الشركات على اسس اقتصادية كفؤة دون ان تؤثر فيها الاعتبارات السياسية والاجتماعية ويعد ما قامت به حكومة العمال في بريطانيا من تحويل مؤسسات القطاع العام (سواء بالبيع او الاجارة) الى القطاع الخاص من ابرز التجارب العالمية في اسلوب الخصخصة الهيكلية.

اهداف الخصخصة

إنَّ اهداف الخصخصة تختلف من دولة الى اخرى حسب الاطار الذي يفهم فيه او يحدد له حدود ومجال تنشيط القطاع الخاص ضمن فعاليات الدولة او الحكومة سواء في مجال الانتاج او الخدمات جزئي كان او كلي، وقد حددت جميع هذه الاهداف فيما يأتي:-

١. تشجيع وتعزيز الكفاءة الاقتصادية عن طريق تعزيز الاسواق المنافسة.
٢. اعادة تحديد دور الدولة للسماح لها بالتركيز على التحكم والانضباط او الادارة.
٣. تخفيف الاعباء المالية المخصصة للمشروعات العامة وذلك في محاولة للوصول الى ضوابط مالية واستقرار على المستوى الكلي للبنيان الاقتصادي.
٤. تخفيف حدود الديون العامة.
٥. تحرير الموارد المالية المحددة في الدولة وذلك بتمويل قطاعات اخرى مثل التعليم.
٦. خلق او نشوء استثمار جديد متضمنا الاستثمار الاجنبي الخاص.
٧. تعبئة المواد المحلية للتنمية.
٨. توسيع قاعدة الملكية.

وتتشابه اهداف الخصخصة بصورة او بأخرى في الدول المختلفة لكنها في النهاية تندرج تحت الاهداف سالفة الذكر، وفي دراسة اخرى تنظر الى ان اهداف الخصخصة او سياسة التنشيط لم تنحسر

في هدف اقتصادي وحسب بل هو اعادة الادوار والمسؤوليات بشكل يعزز القدرة الانتاجية للاقتصاد وتحريك وتنشيط المؤسسات بشكل يصبح اكثر فاعلية. لهذا فان الفوائد او الاهداف تعتمد على الاسلوب الذي يتم اتباعه في اعادة الادوار وتبويب الاهداف وفق المؤشرات الآتية:-

❖ **الاهداف الاقتصادية:**

إنَّ التحول الى القطاع الخاص ليس هدفاً في حد ذاته وانما هو وسيلة او اداة لتحقيق الاهداف الاخرى لعل في طليعتها تحفيز روح المنافسة وزيادة درجة الكفاءة الاقتصادية وتحسين مستويات الجودة وتخفيض التكاليف والاسعار وصولاً الى زيادة ورفع مستويات المعيشة والرفاه العام للمجتمع وجمهرة المستهلكين وتتمثل هذه الاهداف في ما يلي:

١. الارتفاع في اداء المشروع عن طريق رفع مستوى الكفاءة في استخدام الموارد البشرية والمادية وزيادة الانتاجية والاستجابة بدرجة اكبر للمستهلكين من حيث كمية الخدمات او نوعيتها.
٢. اعادة تحديد دور الدولة (او اعادة موازنة ادوار كل من القطاع العام والقطاع الخاص) لكي يتسنى للدولة ان تركز على وظائفها الاساسية.
٣. تصغير حجم الهيكل العام للدولة وذلك بانسحاب الدولة من اغلب الانشطة ذات الصبغة التجارية والاقتصادية وجعلها للقطاع الخاص، ومن ثم تخفيف العبء عن اجهزة الادارة العامة الواقعة على عاتق الدولة بما يتيح لها اداء وظائفها التقليدية كالدفاع والامن، والقضاء بكفاءة اكثر اضافة الى ما تتطلبه المصلحة العامة احياناً من ادائها لبعض الخدمات اللازمة لأفراد المجتمع مثل خدمات التعليم والصحة والتكامل الاجتماعي.
٤. خلق مناخ تنافسي بين القطاعات الاقتصادية وبين الوحدات الاقتصادية داخل كل قطاع سواء في المجالات الانتاجية او التسويقية او المالية او البشرية.
٥. الوصول الى قرارات استثمارية اكثر وافضل وتهيئة الظروف الموضوعية بما يزيد من حجم الاستثمارات وكذلك توسيع قاعدة الاستثمارات الفردية والجماعية بما يوفر رؤوس الاموال اللازمة لمتطلبات التوسع هذا يوفر للحكومة امكانية اعادة الاستثمار في انشطة ومشاريع جديدة لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها بمفرده.
٦. يمكن اعتبار عملية الخصخصة مقدمة للتوجه نحو اقتصاد السوق.
٧. الحد من احتكار القطاع العام وكذلك تفرغ الدولة للخدمات التي تعود على المستهلك وبتحسين نوعية الخدمة وسرعة انجازها.
٨. تشجيع رؤوس الاموال الوطنية بالاستثمار وزيادة مساحة المنافسة بين المنتجين بما يخدم المستهلك وباقل كلفة وبأحسن جودة.
٩. ضمان زيادة الانتاج كماً ونوعاً وكذلك التواصل مع الاسواق العالمية.
١٠. ضمان نظام الرقابة بسبب فصل الجهة المنفذة عن المراقبة.
١١. تخفيف رقابة القطاع العام واجراءاته.

❖ **الاهداف الاجتماعية:**

على الرغم من التداخل الكبير بين الجوانب الاقتصادية والمالية والاجتماعية للأهداف التحول الى القطاع الخاص فانه يمكن ابراز اهم الاهداف الاجتماعية هو:

١. اهداف الرفاه العام: يتوقع ان يؤدي التحول الى القطاع الخاص الى رفع مستوى الرفاه العام وذلك من خلال تحسين الكفاءة الاقتصادية في توظيف الموارد والى تقليل الهدر في استخدامها وبالتالي زيادة الانتاج كماً ونوعاً وتخفيض التكلفة والاسعار وصولاً الى زيادة معدلات النمو الاقتصادي الدائم وزيادة الرفاه العام.

٢. الاهداف التوزيعية: وهي تتعلق بهدف توزيع اكثر عدالة لمنافع النمو الاقتصادي بين مختلف فئات السكان او تقليل مخاطر عدم المساواة عند تحويل ملكية الاصول العامة الى القطاع الخاص وهذا يتمثل بتوسيع وتعميق قاعدة ملكية الاسهم فيما بين العامة عموماً.

سمات الاقتصاد العراقي:

يتسم الاقتصاد العراقي بانه اقتصاد له مصادر متعددة ولكن يشكل النفط القوة المحركة في نشاطه الا اننا المتابع لفترة السبعينيات من القرن الماضي يرى ان هناك فترة نمو وتطوراً لمختلف القطاعات الاقتصادية الا ان الوضع اخذ بالتدهور بعد حرب عام ١٩٨٠ مع ايران ثم حالة الحصار وما آلت اليه من انخفاض في مستوى القطاع الانتاجي والخدمي واعتماد البلد على الاستيراد، ويمكن القول ان هناك جملة خصائص اتصف بها الاقتصاد العراقي تتمثل بـ:

- ان معظم المشاريع المقامة موجهة لإشباع الطلب المحلي في اطار سياسة التعويض عن الاستيرادات ولم تدخل الاسواق الخارجية في حساباتها الا في حدود ضيقة ولاعتبارات تتعلق بالتخلص من الفوائض السلعية وليست كسياسة تصديرية معتمدة وموجهة.
- اعتمدت الدولة في سياستها على توفير الدعم والحماية للمؤسسات الاقتصادية لغرض مواجهة منافسة السلع المستوردة ومن شان تلك الحماية ومدتها ان لا تؤدي الى تحسين المنتجات الوطنية.
- ارتفاع حجم استيراد المستلزمات السلعية والمواد الاولية خاصة بعملية الانتاج حيث انخفاض نسبة المكون المحلي فيها مقارنة بالمستورد الاجنبي والذي يصل نحو ٦٠٪ في معظم فروع الصناعة والتي نشأت دون مراعاة المزايا النسبية التي يتمتع بها الاقتصاد العراقي والقائمة على تصنيع المواد الخام المنتجة محلياً ويعود السبب في ذلك الى اقامة صناعات تعتمد على تجميع السلع الصناعية وتعتمد على مواد خام مصنعة ونصف مصنعة مستوردة والتي غالبا ما تنتج لأغراض الاستهلاك المباشر دون الاهتمام بتطوير صناعة انتاج المستلزمات الداخلة في انتاجها.
- لقد اسهم نقص الموارد للنصف الثاني من الثمانينات وزمن الحصار الاقتصادي وانخفاض سعر صرف الدينار العراقي في اعاقة برنامج التصنيع الثقيل للبتروكيمياويات والحديد والصناعة الهندسية عموماً وصناعة المحركات والسيارات والمكائن بوجه خاص ولما كان ذلك البرنامج حكومياً لم يتضح الدور الكامل للدولة في الصناعة.

- تدار المنشـــآت العامة ادارة حكومية كاملة في تشـــغيل الكوادر وانتقاء العناصـــر القيادية وقرارات الاستثمار والانتاج والتسعير والتسويق وهي في الغالب تتحامى بالدوائر السياسية وتنحو نحو العزلة وتخشى الانفتاح المعلوماتي.
- تعاني المؤســـســـات الاقتصادية عموما من النوعية الواطئة للمنتجات وهنا لا فرق بين القطاع العام والخاص، بحيث لم يتمكن جهاز التقييس والسـيطرة النوعية من اجبار المنشـآت على تحسـين نوعية المنتج خصوصاً في ظل انعدام المنافسة الخارجية.
- غالباً ما تمنح الدولة قطاعها العام اسـعار صـرف خاصـة تختلف عما يعتمده القطاع الخاص وهذا يفضـي الى تضـخم زائف للأرباح والوضـع المالي وتشـوهات نظام الانتاج الذي تنسـحب عليه ســياســات التســعير للمنتجات بعيداً عن العرض والطلب وينعكس كل ذلك بارتفاع التكلفة الاقتصادية وسوء تخصيص للموارد وتبديد للإمكانات بعيدا عن التنمية. اضافة الى ما تتركه من خلق اسـواق سـوداء وتشـوهات نظام الاسـعار وموازنة ظاهرية منطوية على خلل وخاصـة في حال انتاج سلع مماثلة لما ينتجه القطاع الخاص.

السياسات والاساليب الملائمة للتحول نحو اقتصاد السوق:-

يتجلى التردي الكارثي للاقتصاد العراقي في الدمار الذي لحق بالبنية الاقتصادية وتوقف معظم الانشـطة الاقتصادية في القطاعات السـلعية وفي احادية الاقتصاد العراقي وتؤكد على ضـرورة الشـروع بإصلاحات اقتصادية تستند الى استراتيجية لتنمية تستهدف تغيير بنية الاقتصاد، وعلى ذلك يمكن القول بان مبررات الاصلاح الاقتصادي تكمن في العوامل الآتية:

١. انخفاض الاداء الاقتصادي: ادى تراجع مستوى النشاط الاقتصادي في القطاعات السلعية والخدمية وفي القطاعين العام والخاص الى انخفاض معدلات النمو الاقتصادي ويبرز الحال اكثر قاتما اذا ما وضـعنا النفط جانباً اذ سـينزلق النمو الاقتصادي للقطاعات غير النفطية الى درجات سـالبة تؤشـر التراجع المفجع في مستوى الاداء الاقتصادي في العراق.
٢. الديون الخارجية: يعاني العراق من تراكم ديونه الخارجية والتي بلغت (١٢٠) مليار دولار مما اضـــطر العراق الى القبول بإصـــلاحات وبرامج تندرج في عداد الالتزامات الدولية المحددة والتي تعهد العراق بالإيفاء بها لصندوق النقد الدولي ونادي باريس.
٣. استفحال مشكلة البطالة: لنقترب من تقديرات البنك الدولي التي تصل الى نحو ٥٠٪ وهذا يؤشر الارتفاع الكبير في معدلات البطالة عند مقارنتها بمؤشـــرات عقدي الثمانينات والتســـعينات بحوال ٣,٦٪ و ١٣٪.
٤. تفاقم الفقر في العراق: ساهمت السياسات الاقتصادية السابقة والحروب والحصار والانفاق العسكري المتعاظم والانفاق التبذيري لمؤســـســـات الدولة وســـوء توزيع الدخل القومي، الى فرز بنية اجتماعية مشوهة يرزح فيها اغلبية السكان تحت خط الفقر، وهناك سياسات واساليب نراها ملائمة للتحول نحو اقتصاد السوق تتمثل بالمطالب الاتية:-

المطلب الاول: الخصخصة واسلوب ادارتها المناسب في العراق

لم يكن القطاع الخاص بعيداً عن ممارسة دوره في تنمية الاقتصاد العراقي وادارة نشاطه فقد مارس دوره الريادي في الصناعة والزراعة والتجارة. ويمكن رسم معالم طريق تسير عليه تجربة الخصخصة في العراق ان حصلت في المستقبل يراعي كل الظروف والاعتبارات للمجتمع العراقي وامكانياته الاقتصادية والبشرية والاجتماعية. لذا عند رسم المعالم يمكن الاخذ بما يأتي:-

١. القيام بدراسة شاملة لجميع المشاريع والبالغة (١٩٢) مشروع في قطاعات عامة وتقييم كفاءتها ومستوى ارباحها ونوعية الخدمة المقدمة من قبل، ومن ثم تصنيفها وفق معايير علمية دقيقة.
٢. تحديد او معرفة حجم مساس عمل تلك الشركة او المنشاة المراد خصخصتها بالمجتمع ومدى تأثير خدماتها عليه، وهل للقطاع الخاص المحلي القدرة على اداء تلك الخدمة بما يحقق تقديمها بدون تقصير يؤثر على ابناء المجتمع ام ان الدولة قد تشترك مع القطاع الخاص فيها حتى تصل الخدمة بشكل جيد ومتطور.
٣. النظر بطريقة خاصة للمشاريع الستراتيجية والتي تعد ثروة وطنية للمجتمع وفيها حق لجميع ابنائه، فلابد من بقائها تحت اشراف الدولة وان تم الاشتراك فيها فليكن بنسب، والعمل على تدريبهم ورفع كفاءتهم بما يحقق لهم فرص عمل اخرى او فتح استثمارات جديدة لاستيعابهم والعمل على توفير شبكة حماية اجتماعية متوازنة ومدروسة تحمي تلك الفئات من الفقر وتوفر لهم ديمومة الحياة.

المطلب الثاني: الرقابة على الخصخصة

ولكي يحقق برنامج الخصخصة النجاح المطلوب لابد ان ترافق مراحل الخصخصة رقابة ومتابعة للتأكد من حسن سير عملية تحويل المؤسسات الى القطاع الخاص تلافيا للصعوبات والاثار السلبية التي يمكن ان تنجم عن عملية التخصيص وما يمكن ان تحققه من مكاسب. ويقوم الجهاز الاعلى للرقابة والمحاسبة عادة بهذا الدور مستنداً في رقابته على القوانين والانظمة التي تمنحه حق الرقابة على الاموال العامة، ويمارس ذلك في اطار رقابته على المال العام وسلامة الاجراءات المتعلقة به سواء كانت رقابة مالية او محاسبية او قانونية او رقابة اداء.

ويتمثل دور اجهزة الرقابة في برنامج التخصيص في الرقابة قبل البدء بالتحول واثناء التنفيذ وبعد عملية التحول وذلك كما يلي:

١. قبل البدء بعملية التخصيص:

أ- تقويم الاهداف: بحيث يتم تقويم اهداف التخصيص من تحسين الكفاءة والفعالية وتخفيف الاعباء عن الموازنة العامة والاستخدام الامثل للموارد وغيرها من حيث واقعيتها وعدم تعارضها مع بعضها البعض.

ب- تقويم السياسات: وتتمثل في تقويم السياسات الاقتصادية المختلفة والاجراءات التي تعمل على تفعيل القطاع الخاص لزيادة نشاطه الاقتصادي بما في ذلك السياسات النقدية والمالية.

ت- تقدير الاثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة: وتتمثل في تقويم هذه الاثار سواء كانت ايجابية كزيادة النمو الاقتصادي نتيجة تحسن الاداء وزيادة الفعالية او سلبية كزيادة معدلات البطالة والتضخم وسوء توزيع الخدمة. كما يجب التأكد من سلامة الاجراءات التي تم اتخاذها لمنع حدوث الاثار السلبية كضمان حقوق العاملين وايجاد فرص بديلة لهم وضمان عدالة توزيع الخدمة وكفاءة تقديمها من حيث السعر والجودة وتوسيع قاعدة الملكية والحيلولة دون سيطرة فئة قليلة على المشروعات المراد تخصيصها وذلك بوضع المعايير الرقابية والقانونية والتنظيمية اللازمة لذلك.

ث- متابعة الضوابط والشروط اللازمة لعملية التخصيص: بحيث يتم التأكد من توفر المعلومات والبيانات المالية والمحاسبية للشركات المراد تخصيصها والمتغيرات الاقتصادية التي لها علاقة بالتخصيص مثل الاسواق المالية والمناخ الاستثماري ومدى كفاءة لجان التخصيص.

٢. الرقابة على تنفيذ برنامج التخصيص:

ويكون دور الجهاز الرقابي خلال مرحلة التنفيذ كما يلي:

أ- مرحلة تصنيف واختيار الشركات المرشحة للتخصيص: ويتمثل دور المدقق في هذه المرحلة في تدقيق المعايير التي تم على اساسها تصنيف المشروعات واختيارها للتخصيص وتقويم اهداف الدولة من تخصيص هذه المشروعات. فاذا كان الهدف تقليل العبء عن الجهاز الاداري مثلا، فانها تختار الشركات التي تتلاءم وتحقيق هذا الهدف.

ب- مرحلة اختيار اسلوب التخصيص: يدقق الجهاز في هذه المرحلة في الاسس التي تم الاستناد عليها في اختيار اسلوب التخصيص والتأكد مما اذا كان ذلك مناسباً لحالة وظروف المؤسسة المراد تخصيصها.

ت- تقويم الاصول والخصوم: وتتمثل في تدقيق اسس وتقويم اصول المشروعات التي سيتم بيعها والتأكد من حصر هذه الاصول والخصوم بشكل شامل ومدى مناسبة اسس التقويم ومطابقتها للقواعد المتعارف عليها وذلك من خلال المشاركة في لجان التقويم او من خلال الرقابة اللاحقة.

ث- مرحلة متابعة الاجراءات التنفيذية: يتابع الجهاز الرقابي اجراءات البيع الكلي والجزئي وابداء الراي في سلامة الاجراءات المتخذة ومراجعة عقود الادارة والتأجير بحيث لا تتضمن تلك العقود بنوداً مخالفة للقوانين او تضر بالمصلحة العامة وكذلك التأكد من تنفيذ شروط التعاقد كافة من حيث العمالة والاستثمار الاضافي وغيرها.

وفي حالة تصفية المشروعات يتم التدقيق في الاجراءات ومطابقتها للقوانين وعدم استغلال القائمين على التخصيص لسلطاتهم واخيرا متابعة الاجراءات المقررة لمواجهة الاثار السلبية للتخصيص والتأكد من معالجة هذه الاثار مثل البطالة وارتفاع الاسعار ومتابعة الاجراءات الكفيلة بحماية المستهلك ومنع الاحتكار.

ج- تحليل التشريعات والاجراءات التكميلية: وتتضمن هذه المرحلة تحليل قوانين الاستثمار من حيث مرونتها ومدى قدرتها على جذب الاستثمارات واثر الانفتاح الاقتصادي على نمو الاستثمار الخاص.

ح- الرقابة على عائدات بيع الاستثمارات العامة: ويتم التدقيق في اجراءات تحصيل المستحقات المالية وتوريدها وفقا للقوانين والانظمة والتأكد من استخدام هذه الحصيلة في الجوانب المقررة وفقا لأهداف برنامج الخصخصة.

خ- الرقابة على تنفيذ برامج اعادة الهيكلة للمشروعات العامة: تهدف عملية اعادة الهيكلة الى تصويب اوضاع المشروعات لتحسين ادائها وزيادة فعاليتها وتتضمن بيع اصول غير اساسية وتسوية الالتزامات والاصلاحات الادارية والتنظيمية واعادة النظر في الخطوط الانتاجية والمستوى التكنولوجي للمشروع والقيام بدراسة تسويقية لتصويب اوضاعه بالإضافة الى اعادة هيكلة القوى العاملة فيه. وهنا يتمثل دور الجهاز الرقابي في هذه المرحلة في التأكد من سلامة اجراءات اعادة الهيكلة وان الهدف من هذه العملية هو زيادة كفاءة هذا المشروع.

د- الرقابة على اجراءات الحد من الاثار السلبية لبرنامج التخصيص: يتم في هذه المرحلة تدقيق الاجراءات التي تتخذها الحكومة لمنع او تقليل الاثار السلبية عن طريق الضوابط واجراءات تنظيمية تضعها الدولة لضمان توزيع الخدمة وجودتها، كما يتم التأكد من مدى كفاية وسلامة التدابير المتخذة لمعالجة مشكلة البطالة وسوء توزيع الدخول بضمان توسيع الملكية وشفافية عملية التخصيص.

٣. مرحلة ما بعد التخصيص:

يتمثل دور الجهاز الرقابي في هذه المرحلة فيما يلي:

أ- الرقابة على تنفيذ عقود البيع المشروط ونقل الادارة او التأجير. قد تشترط الدولة في حالة البيع المشروط شروطا معينة كإبقاء جزء من العمالة او توزيع الخدمة بعدالة. وفي هذه الحالة لا ينتهي دور الدولة بعد تخصيص المشروع وانما يتطلب الامر ان يتابع الجهاز الرقابي هذه الشروط وتنفيذ بنود العقود في حالة ادارة المشروع من قبل القطاع الخاص.

ب- الرقابة على الاجراءات التنظيمية: تضع الحكومة عند تخصيص مشاريع الخدمات بعض الاجراءات التنظيمية لضمان توفير الخدمات للمواطنين بالجودة والسعر المناسبين وبما يكفل الحد من احتكار تلك المشاريع. وان الاجراءات المتبعة للرقابة على الاحتكار تقلل من الاحتكار وتعمل على تحقيق المنافسة.

بالإضافة الى ما تقدم يمكن اضافة مطلبين اضافيين ليس باقل اهمية عما تقدم وهما:-

تعزيز دور القطاع الخاص

في غمار الجدل المحتدم حالياً حول دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي برز خلط كبير بين دور القطاع الخاص من جهة ودور آلية السوق من جهة اخرى، اذ ان الخلط بينهما يقود الى عدم الشفافية وبعثرة الاوراق وخلطها فقد يؤدي القطاع العام دوراً قياديا في الاقتصاد مع الاعتماد بدرجة كبيرة على آليات السوق لتحديد تفضيلات المستهلكين وهيكل الاسعار النسبية، على العكس من ذلك فقد يمارس القطاع الخاص دورا مهيمنا في الحياة الاقتصادية وفي ذات الوقت يكون هناك دور هامشي لآلية السوق

حيث يجري تخصيص الموارد وعقد الصفقات بين الشركات الكبيرة دون اعتبار لتفضيلات المستهلكين او لهيكل النفقات النسبية فضلا عن ذلك فان اعتبارات الكفاءة الربحية لا علاقة لها بشكل الملكية سواء اكان عاما ام خاصا لذلك لا يجوز النظر الى العلاقة بين القطاعين العام والخاص على انها محكومة بقانون الازاحة اي بالتنافر بين الطرفين.

ولغرض تفعيل القطاع الخاص العراقي ينبغي العمل على تحقيق ما يلي:-

١. ان تدخل الدولة القواعد والبنية المؤسساتية ومؤسسات السوق المنظمة لعمل القطاع الخاص فضلا عن تشريع قوانين لمكافحة الاحتكار وحماية المستهلك وضمان حقوق العاملين.
٢. اعتماد سياسة اقتصادية محفزة للقطاع الخاص في مجال اعادة اعمار العراق لاسيما وان القطاع الخاص يمتلك قدرات جيدة في مجال البناء والتشييد والمقاولات.
٣. من الممكن ان يطور القطاع الخاص العراقي صناعات غذائية متطورة قابلة للنفاذ الى الاسواق الخارجية فضلا عن تلبية احتياجات السوق المحلية.
٤. تنشيط السياحة الدينية والاثرية لما تدره من موارد مالية وفرص عمل وفيرة تسهم في حل مشكلات البطالة وتحسين مستويات المعيشة وهذا النشاط ملائم تماماً لعمل القطاع الخاص.

الاستثمار الاجنبي

في ضوء الظروف الراهنة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي اصبح عليه ان يتعامل مع الاستثمارات الاجنبية بوصفها واقعاً لابد من التفاعل معه كمصدر مهم جدا للتمويل الضروري لتنفيذ خطط الانتاج والتطوير هذا الى جانب ان الاستثمارات الاجنبية تعد مصدراً لنقل التكنولوجيا والخبرة والانفتاح على السوق الدولية وامكانية النفاذ اليها.

وبما ان راس المال الاجنبي غير متاح بشكل مطلق بل هنالك منافسة شديدة عليه من قبل دول عديدة في العالم ومنها الدول المجاورة للعراق لذا يتطلب توفير شرطين اساسيين لجذب الاستثمار الاجنبي هما:

١. توفير مناخ استثماري مناسب ويشمل البنى التحتية اللازمة والاستقرار الامني.
٢. توفير الفرصة الاستثمارية المربحة للمستثمر والتحقق من الحصول على العوائد المرجوة.

ولتحقيق ذلك يتطلب الاتي:

١. تحقيق حالة الاستقرار السياسي والامني.
٢. وضوح البرنامج الاقتصادي للحكومة.
٣. استقرار اقتصادي مع تصحيح الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي.
٤. وضوح السياسة النقدية واستقرارها والديون الخارجية.
٥. وضوح السياسة المالية مع اصلاح النظام الضريبي.
٦. ضرورة قيام الدولة بتوظيف امكانياتها المالية والفنية والسياسية والادارية والتكنولوجية والعلمية من اجل اعادة الخدمات وتحسينها مثل الكهرباء، الماء، المواصلات، الطرق والاتصالات.

٧. اعتماد الضرائب كأداة من ادوات السياسة المالية لتوجيه وتشجيع الاستثمارات الوطنية والعربية والاجنبية في فروع الاقتصاد العراقي وفقاً للضرورات الاقتصادية الوطنية.
٨. ضرورة اصلاح الجهاز الاداري للدولة والذي يعاني من فساد وبالشكل الذي يضمن تشريعات جديدة من شانها القضاء على الروتين وتسهيل عملية الاستثمار سواء للقطاع العام او الخاص.
٩. توضيح الاجراءات القانونية لعمل القطاع الخاص وبما يعزز دوره في النشاط الاقتصادي.
١٠. عدم النظر الى الاستثمارات الاجنبية على اساس انها سوف تسهم في تصحيح الاختلالات الهيكلية والمشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي وبالتالي تقليص دور الدولة وفقاً لوصفات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بل ان الاستثمار الاجنبي مكمل لدور الدولة في السوق وليس بديلاً عنه.

الخاتمة:

اولاً: الاستنتاجات

توصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات يمكن تلخيصها بما يأتي:

١. التهشم الذي اصاب الاقتصاد العراقي ومؤسساته ادى الى فقدان ادوات ووسائل التنفيذ.
٢. التشرذم وضياع الموارد الرئيسية لذا فقد اصبحنا بوضع نبحث عن اعانات او منح.
٣. تزايد عوامل الطرد لرؤوس الاموال وضعف عوامل الجذب الاستثماري مما يضعف حركة توظيف الموارد لتحقيق التنمية والارتقاء بالقطاعات المختلفة.
٤. انكشاف السوق العراقي وتحطم البنى الارتكازية وتراجع الصناعات المحلية والناتج القومي.
٥. هجرة القوى العاملة والكفاءات العلمية ذات الخبرة الاقتصادية والمهارة العالية في فهم طبيعة وسلوك افراد المجتمع والتحليل الاقتصادي للبيئة العراقية.
٦. تمزق منظومة القيم والاخلاق وانتشار ظاهرة الفساد الاداري والمالي وانتشار ظاهرة غسيل الاموال.
٧. تنازع القوى وعدم وجود اطر وطنية موحدة الامر الذي جعل الموارد تتشتت في برامج استهلاكية غير مجدية.
٨. ان عملية الخصخصة تدعم الموازنة من خلال الحصول على الايرادات الضريبية المتأتية من اخضاع دخل الوحدات التي تم تحويلها الى القطاع الخاص الى ضريبة الدخل ورسوم الانتاج والرسوم الكمركية وكذلك التخلص من كل اشكال الدعم والاعانات التي كانت تقدمها الدولة الى وحدات القطاع العام.
٩. الخصخصة عملية تغيير اقتصادي تتضمن اعطاء القطاع الخاص دوراً اكبر في عملية التنمية لغرض تحسين الكفاءة الاقتصادية للاقتصاد الوطني وتخفيض الاعباء المالية والادارية عن كاهل الدولة وزيادة المنافسة وجذب الاستثمارات.

ثانياً: التوصيات

ان عراق اليوم يواجه جملة من التحديات منها ضرورة النهوض بالاقتصاد الوطني وان عملية النهوض تأتي من خلال تحويل بعض وحدات القطاع العام التابعة للدولة ونقل ملكيتها الى القطاع الخاص وهذا ما يطلق عليه بمصطلح الخصخصة ليحقق جملة من المكاسب يستهدف منها:-

١. تقويم وتصنيف المشروعات العامة المراد تخصيصها واختيار الاسلوب المناسب لذلك بما يحقق الهدف من الخصخصة والقيام بإجراءات عملية البيع بالكيفية التي تم التخطيط لها ومن ثم تسويق المشروع، ولابد من دراسة كل مؤسسة على حدة واتباع الخطوات العملية المدروسة للتخصيص واثره على اداء المؤسسة وخزينة الدولة.
٢. رفع كفاية الوحدات التي يتم تحويلها من خلال تخفيض تكاليف الانتاج وزيادة الكفاية الانتاجية وزيادة التطور الانتاجي والتحسين المستمر للعمليات من خلال البحث والتطوير.
٣. استخدام العمالة الكفوءة وتعيين الادارات المتخصصة وذات الكفاءة المهنية العالية.
٤. زيادة الرقابة على ادارات هذه الوحدات وتقليل مظاهر الفساد الاداري، فالرقابة يمارسها المالكون وليس الموظفون وهو ما يعني زيادة الضبط والسيطرة على موارد الوحدة.
٥. ضرورة اعداد كوادر رقابية مؤهلة للقيام بدورها في الرقابة على خصخصة المشروعات العاملة على اكمل وجه من خلال التدريب العلمي والعملي على برنامج الخصخصة.
٦. تقليل تأثير القرارات السياسية على وظائف الوحدة وادارتها بشرط عدم تجاهل الدور الاجتماعي.
٧. زيادة كفاءة الاقتصاد القومي وتوسيع المنافسة من خلال الغاء احتكار القطاع العام لإنتاج بعض السلع والخدمات وتحرير السوق.
٨. زيادة استثمار الافراد لأموالهم مما ينعش الدورة الاقتصادية وبالضرورة يؤدي الى زيادة الدخل القومي ودخل الفرد.

مصادر البحث

١. اساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة- الخبرات العامة/ المنظمة العربية للتنمية الادارية/ ١٩٩٥.
٢. تقييم سياسات التخصيص في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.
٣. الخصخصة دراسة لتجارب عالمية وافاق تطبيقها في العراق/ د.حسن نوري الياسري/ ندوات المكتب الاستشاري لكلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد ٢٠٠٥.
٤. الخصخصة واثرها في التنمية في البلدان النامية/ د. عبدة محمد فاضل/ ٢٠٠٤.
٥. الخصخصة وعلاقتها بالاستثمار الاجنبي المباشر في الاقتصاد العراقي/ جامعة بغداد ٢٠٠٥.