إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الاداء ألاقتصادية (دراسة تحليليه تطبيقيه)

Problematic privatization and its implications in raising the efficiency of economic performance (Analytical study Practical)

ا.م.د. شهاب حمد شيحان
كلية الادارة والاقتصاد/قسم الاقتصاد
Preparation
Assist Prof. Shehab Hamed Shehan
College of Administration and Economics
2008

الملخص

شغل موضوع الخصخصة اهتمام الباحثين والمهتمين بالشؤون ألاقتصادية ،مثيرا الكثير من الجدل والنقاش في تلك المجالات . فمن الناحية ألعلميه لا يمكن أن يتم بحث موضوع الخصخصة بشكل دقيق بدون التطرق إلى نظام اقتصاد السوق ودور القطاع الخاص في هذا النظام . إذ انه من المعروف إن الخصخصة لا تمثل مدخلا أو نظريه اقتصاديه قائمه بذاتها وإنما هي عبارة عن أداة أو وسيله اقتصادية يتم استخدامها من قبل القائمين على السياسات ألاقتصادية في البلد لغرض تحويل الاقتصاد من النظام المركزي المستند إلى سيطرة الحكومة على كافة النشاطات ألاقتصادية في نظام السوق المستند إلى قوى العرض والطلب . وتستند فلسفة اقتصاد السوق على مجموعة من الفرضيات من أهمها ألملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وحرية حركة الإفراد ورؤوس الأموال .

إن النظرة الواعية والموضوعية لتبني أو عدم تبني الخصخصة في البلدان النامية يعتمد على أساس إن العبرة هي في مدى إمكانية النظام الاقتصادي المستند إلى القطاعين العام والخاص في تحقيق مستويات أفضل من كفاءة الأداء وكفاءة تخصيص الموارد وعلى ذلك تعتمد مساحة كلا القطاعين في النشاط الاقتصادي.

إن مبدأ القبول والرفض لمبدأ الخصخصة في ظل ظروف البلدان النامية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتقاليد لا بد إن تستند على أرضية رصينة لمعرفة أي القطاعين له القدرة على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

Abstract

The subject of privatization has been the focus of interest of researchers and those who have great interest in economic matters where it caused a lot of debate and controversy in these matters. From the scientific viewpoint, the subject of privatization cannot be discussed accurately without mentioning and discussing the Market Economy System and the role of the private sector in this system. It is known that privatization does not represent a gateway or an economic theory standing as a whole, but it is a tool or a means used by the existing economic policies in the country for the purpose of changing the economy from the central system based on the government control over all the economic activities into the market system based on the forces of supply and demand. The philosophy of the Market system is based on a set of assumptions like the private ownership of the means of the production, and the freedom of the individuals' movement and capitals.

The conscious and objective perception to adopt or not adopt privatization in developing countries depends on the basis that the lesson lies in the possibility of the economic system based on public and private sectors in achieving higher levels of the efficiency of performance and the efficiency resource allocation. The area of both sectors in the economic activity depends on the view just mentioned.

The principle of the acceptance and rejection of privatization under the political, social and economic conditions and traditions of the developing

countries must be based on strong background to know which sector has the capacity to achieve the economic and social development.

المقدمة

تدخلت الدول المتقدمة بشكل كبير في المجال الاقتصادي في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية لأجل إعادة بناء اقتصادها الذي دمرته الحرب . واتخذ هذا التدخل بشكل خاص تأميم المشروعات الخاصة. أما في البلدان ألمستعمرة سابقا فقد اتبع نطاق تدخل الدول في إدارة الاقتصاد الوطني خلال عقدي الستينات والسبعينات وخاصة في الدول النامية بصفة عامة.

وكرد فعل للدور الاستعماري وسعيا في الحصول على الاستقلال الاقتصادي . امتد واتسع تدخل حكومات تلك الدول . وزادت نسبة مشاركتها في النشاط الاقتصادي من خلال تقييد وتنظيم أنشطة القطاع الخاص بصفة عامة والأجنبي بصورة خاصة .. إن تلك الإجراءات قد نجم عنها تضخم حجم القطاع العام وعجزه عن تحقيق ما كان مستهدفا . بعد إن ينظر اليه على انه وسيلة جيده وفعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية. أصبح عالة عليها.

وعلى ضوء هذه المظاهر السلبية لانخفاض الكفاءة الانتاجية التخصصية في وحدات القطاع العام ساد الاعتماد لدى العديد من الدول النامية ومنها الدول العربية. بان القطاع العام بات اكبر مما ينبغي. وان تكلفة الحفاظ عليه أصبحت مرتفعة على اقتصادها . ولذلك وجدت نفسها مرغمة على إدخال سياسات التكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي والتي هي من آليات النظام الاقتصادي الدولي المعاصر. وكان الغرض من ذلك هو تصحيح الاختلالات الاقتصادية الداخلية المنعكسة من الاختلالات الاقتصادية الخارجية. وقد اعتمدت على ذلك في ظل معونات مالية من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي . واتخذ الإصلاح الاقتصادي مسارات واتجاهات عديدة منها الخصخصة أو التخصيص وأصبحت الخصخصة منهجا وأسلوبا اعتمدت عليه العديد من الدول النامية والمتقدمة للتخلص من الحجم الزائد للقطاع العام وتحقيق الكفاءة الاقتصادية بصفة عامة والكفاءة الانتاجية في وحدات القطاع العام بصفة عامة .

وبسبب حداثة موضوع الخصخصة في اقتصاديات الدول . وعدم وجود نموذج ناجح يعتمد عليه. تباينت الآراء بين مؤيدين ومعارضين وبين الاثنين أراء تميل إلى هذا الجانب أو الى جانب أخر. فالمؤيدون يرون في التخصصية وسيلة للنهوض بالاقتصاد وتحقيق الرفاهية والعدالة. والمعارضون ينظرون إلى الخصخصة على أنها وسيلة لربط اقتصاديات الدول النامية باقتصاديات الدول الرأسمالية والابتعاد عن المنهج التاريخي لإدارة الاقتصاد القائم على قيادة القطاع العام لاقتصاديات الدول.

00فرضية البحث

تعتمد فرضية البحث على أساس قصور وعيوب القطاع العام عن إدارة الاقتصاد وبكفاءة في الدول وخاصة الدول النامية.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث بان القطاع العام يمتاز بضخامة الاجهزة والمؤسسات التي يحتضنها مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف الخدمات العامة والسلع التي ينتجها في ظل غياب فرص المنافسة التي تستند إلى آلية

السوق . وفقدان المعايير الاقتصادية لتقييم أداء المشروعات الحكومية ومعرفة كفاءتها الاقتصادية . إضافة إلى التخلف الإداري وضعف بعض القادة الإداريين في ما يتعلق بالابتكار والتجديد واختيار التكنولوجيا المناسبة .

هدف البحث

الوصول إلى أحسن توليفة ترمي إلى الاعتماد الأكبر على آلية السوق وإذكاء روح المنافسة وإفساح المجال أمام القطاع الخاص ليؤدي دوره الطبيعي وتحمل مسؤولية التنمية والاستفادة بما هو متاح لديه من حرية الادارة وسرعة اتخاذ القرار والقدرة على ألمناوره في الأسواق الداخلية والخارجية وحرية الحركة في توجيه وتوظيف الموارد البشرية وذلك عن طريق تخلي الدول التدريجي عن احتكار الإنتاج المباشر لبعض السلع والخدمات . وهذا لا يعني تقليل دور الدولة في النشاط الاقتصادي بقدر الاهتمام باختيار الأسلوب الأمثل لممارسة هذا الدور .

هيكلية البحث

وعلى هذا الأساس جاءت هيكلية البحث متضمنة مبحثين وكما يلي :

المبحث الأول : ويتضمن مفهوم الخصخصة وأهدافها وأشكالها ومبررات الأخذ بها . ومر دوداتها الاقتصادية

المبحث الثاني: يتضمن نماذج مختارة لتطبيق برامج الخصخصة في الدول المتقدمة والنامية والدول العربية مع إشارة خاصة الى العراق.

وقد خرجت الدراسة بعدد من الاستنتاجات والتوصيات ..

1- المبحث الأول

1-1 مفاهيم الخصخصة

تعرف الخصخصة بأنها مجموعة السياسات المتكاملة التي تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص والمنافسة من اجل تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية. وبالتالي فلا يقتصر مفهوم الخصخصة على بيع وحدات القطاع العام الخاسرة أو الرابحة إلى القطاع الخاص وإنما هو أوسع نطاقا من ذلك وأوسع مضمونا (عفيفي،1991: 5) .

كما إن الخصخصة privatization مصطلح يستخدم ليدل على تشكيلة من الأفكار ليشمل مجموعة واسعة من السياسات مما أدى إلى تعدد المعاني العلمية له والتي ترتكز إلى انه هناك ضرورة لترشيد الاستثمارات في منشات القطاع الخاص بهدف إدارتها وفق نظام السوق والأخذ بمبدأ الربح الخاص في تحديد كفاءتها وقد ظهرت العديد من المعاني في العربية لهذا المصطلح إذ وردت المصطلحات وكما يلي: التفرد ، الخوصصة ، التخاصصية ، الاهلنة ، التفويت ، التخصصية . كما أقرت من قبل اللجنة الاقتصادية في المجمع العلمي العراقي سنة 1993 (احمد ، 2001: 62) .

كما يمكن تعريفها بأنها انتقال الوحدات الانتاجية السلعيه والخدمية والعائدة ملكيتها إلى الدولة والتي تخضع للقطاع العام إلى الأشخاص المعنويين والماديين بشكل جزئي أو كلي ومن خلال مره واحدة أو على شكل مراحل أو أساليب مباشرة أو غير مباشرة وبشكل مخطط ومهيأ له بظروف تمهيدية مما سيؤدي إلى إعادة هيكلة الوحدات الانتاجية المعنية ومن ثم العمل على تغيير قوى الإنتاج وعلاقاته وزيادة ربطها باليات السوق بطريقة تتوافق في النهاية مع مايشهده الاقتصاد العالمي من تغيرات (فريدمان واندريه ،1993 : 10).

ويعرفها البعض على أنها نقل لملكية مشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص وفي تعريف أخر للخصخصة بأنها تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص– إدارة أو إيجازا أو مشاركة أو بيعا أو شراء في ما يتبع الدول أو تهيمن عليه في قطاعات النشاطات الاقتصادية المختلفة أو مجال الخدمات العامة (عبد الله ، 1999: 47).

وفي تعريف أخر يشار إليها بأنها عملية انتقال الملكية والادارة التشغيلية للمؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص جزئيا أو كليا . والقطاع الخاص يمكن إن يكون إما مؤسسات أو رجال أعمال أو شركات أجنبية .

وفي تعريف أخر تشير إلى تحويل ملكية المشات العامة إلى إطراف أخرى تقوم بإدارتها وفقا لمبادئ قطاع الإعمال الخاص (عبد القادر، 2002: 102) .

ويشير تعريف أخر إلى إن الخصخصة لها القابلية على رفع كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال الاعتماد على آليات السوق والتخلص من البيروقراطية(المصدر السابق: 103) وعليه فان عبارة الخصخصة أو التخصيص او الخوصصة تستحوذ على اهتمام معظم دول العالم سواء كانت متقدمة او نامية وهي جميعها تسميات لمصطلح اقتصادي باللغة الانكليزية لكلمة privatization .

إذ انه لايوجد مفهوم دولي متفق عليه لكلمة الخصخصة ويتفاوت مفهومها من مكان إلى أخر ومن دولة إلى أخرى . ولكن لو أردنا تعريف هذه الظاهرة التي أصبحت موضوعا رئيسيا يتم استخدامه في معظم الدول . فإنها فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية لتحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص . فالدولة بالمفهوم الاقتصادي الحديث يجب إن تهتم بالأمور الكبيرة كالأمور السياسية والادارية والامنية والاجتماعية التي ترتبط بسياستها العليا . أما سائر الأمور الأخرى فيمكن تأمينها من قبل القطاع الخاص وذلك وفق القوانين والانظمة التي تصفها الدولة وتنضم من خلالها هذا القطاع. ولا تعتبر الخصخصة غاية بحد ذاتها إنما هي وسيلة او أداة لتفعيل برنامج إصلاح اقتصادي شامل ذو محاور متعددة يهدف إلى إصلاح الأوضاع الاقتصادية في دولة ما . ومن هذا المنطلق عادة ما يتزامن مع تنفيذ برامج الخصخصة تنفيذ برامج أخرى موازية ومتناسقة لعمل كل منها في الاتجاه العام نفسه والداعي إلى تحرير كافة الانشطة الاقتصادية في القطاع العام إلى القطاع الخاص .

أي إن الخصخصة يجب إن تواكبها تغيرات جذريه لمفهوم او فلسفة مسؤولية الدولة من إدارة الاقتصاد ودورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي تجاه المزيد من المشاركة للقطاع الخاص .

وللخصخصة منظورين:

الأول :اقتصادي: في المنظور الاقتصادي تهدف عملية الخصخصة إلى استغلال المصادر الطبيعية او البشرية بكفاءة إنتاجية عالية وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة إلا في حالات الضرورة القصوى وعبر أدوات محدودة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته

الثاني : سياسي: فالخصخصة من هذا الجانب تدعو إلى اختزال دور الدولة ليقتصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الأخرى .

لذا فان الخصخصة يتجاوز مفهومها المقتصر على عملية بيع أصول او نقل ملكية ليكون بمثابة نقلة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة وفلسفة جديدة لدور الدولة .

2-1 الأهداف ، الأشكال ، المبررات:

1-2-1 أهداف الخصخصة :

من المميزات الاساسية للوضع الاقتصادي للدول النامية بما فيها الدول العربية ، سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من الانشطة الاقتصادية وتغلغله في كل نواحي الحياة الاقتصادية بشكل مباشر او غير مباشر، وجاءت هذه الهيمنة عن طريق امتلاك الدولة لعناصر الإنتاج عن طريق التأميم وقيام مشاريع اقتصادية عامة، وأصبحت بذلك معظم الأنشطة الاقتصادية بيد الدولة (الصناعة ، المصارف ، التجارة الداخلية والخارجية ، المقولات ، المرافق العامة ، النقل والمواصلات ، الاتصالات). وتراجع دور القطاع الخاص بشكل كبير جدا خلال فترات معينة وحل التخطيط المركزي محل نظام السوق كقوة فاعلة في تخصيص الموارد . (عبد القادر، 2002: 3) .

إذ انه من المفترض إن يساهم القطاع العام بشكل ايجابي في وضع عملية التنمية الاقتصادية . غير إن التجربة خلال السنوات الماضية تشير إلى إن الأداء كان اقل من المستوى المستهدف .

وباستخدام المؤشرات العامة لقياس درجة كفاءة الأداء كمقدار الإرباح والخسائر ،عجز الميزانية العامة، نسبة العائد على رأس المال المستثمر ، قدرة الدولة التنافسية في الأسواق الخارجية .كما إن نسبة عالية من طاقتها الانتاجية معطلة ويعزى تنامي الدين العام إلى عدم كفاءة معظم مؤسسات القطاع العام . وفي اغلب الأحيان إن قراراته لم تأخذ بنظر الاعتبار الكفاءة الانتاجية .

وعلى هذا الأساس تحاول العديد من دول العالم المختلفة القيام بعملية نقل بعض المشروعات ومؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص وعلى الرغم من وجود اختلاف في وجهات النظر بذلك إلا إن هناك أهداف متفق عليها تحاول هذه الدول إن تحققها وكما يأتي: (New York and Geneva.1995.).

1-رفع الكفاءة الاقتصادية عن طريق تعزيز الأسواق المنافسة .

2-التخفيف من الإعباء التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة دعمها للمنشات الاقتصادية غير ألمبرمجه، وتوجيه موارده لدعم قطاعات التعليم والبحث العلمي والصحة ،والاهتمام بالبنية الاساسية والمنشات الاقتصادية ذات البعد الإستراتيجي.

3-إتاحة الفرص للاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية من خلال خلق مناخ استثماري مناسب .

4-توجيه المدجلات نحو الإغراض الانتاجية بدلا من التوجه نحو الاستثمار في القطاعات الهامشية من خلال بيع النشأت العامة إلى المستثمرين على شكل أسهم يتمكن اكبر عدد من شراءها .

5-رفع مستوى معيشة الفرد وتحقيق مستويات أعلى من الرفاهية نتيجة زيادة الإيرادات الناجمة من رفع كفاءة الأداء ومن ثم زيادة الإنتاج .

6-خلق فرص عمل جديدة نتيجة التوسعات المستقبلية للاستثمار .

7-إرساء دعائم تكامل مالي ومستقبلي بين القطاع الخاص والعام عن طريق توسيع المجالات المتاحة للقطاع الخاص وإعطاءه دورا اكبر .

8-حصول الدولة على إيراد فعلي من خلال البيع النقدي للمؤسسة العامة مضافا اليه الإيرادات المستقبلية الناجمة عن حصة الدولة المحددة بـ 25% من إجمالي الأسهم في الشركات التي يتوجب بقاء الدولة شريكا مساهما فيها .

2-2-1 أشكال الخصخصة

إن عملية إعادة هيكلة وبناء المؤسسات بهدف تحسين هياكلها المالية والادارية والفنية تمهيدا لبيعها ليست بالعملية السهلة وإنما تتطلب جمع خبرات عديدة سواء من العاملين على إدارة هذه المؤسسات او من هيئات اقتصادية ومالية وتتطلب هذه العملية إجراءات جريئة لتخليص المؤسسات الحكومية من وضعها البائس ولإعادة العمل فيها بشكل يجعلها قادرة على تلبية احتياجات المستهلكين وكبادرة نحو الوصول إلى الهدف ، ينبغي إلغاء احتكار هذه الشركات والسماح للقطاع الخاص في تشكيل شركات منافسة للشركات الحكومية ، حيث إن المنافسة ما بين هذه الشركات ستؤدي إلى تمكين شركات القطاع العام الإسراع بعملية إعادة بنائها ورفع كفاءتها لتتمكن من منافسة الشركات الأخرى وتأخذ الخصخصة عدة أشكال يمكن إيجازها فيما يلي : (السامرائي ، 1994 :3) .

1-2-2-1 : نزع او تجريد الملكية العامة :

من خلال البيع الكلي او الجزئي للأسهم إلى المنتسبين او رجال الإعمال وشركات وطنية او اجنبية وهذا النوع من الخصخصة يسمى إنهاء التأميم denationalization . (رزق ، 1997: 16).

1-2-2-2 : نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص :

هذا النوع من الخصخصة يعتمد على خصخصة الإدارة وهي عملية انتقال إدارة المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص. والدافع الأساسي لذلك هو الرأي السائد لدى مؤيدي الخصخصة الذي يقول بان كفاءة الأداء إنما يرتبط بمدى استقلالية الادارة عن إجمالي المشروع (حملة أسهم المشروع) .

1-2-2-3 :التحرير الكامل للنشاط الاقتصادي من خلال ازالة القيود وتشجيع المنافسة التامة:

وإلغاء كافة أنواع الحواجز القانونية والادارية بوجه القطاع الخاص . أي نظام الحرية liberalization . .وواضح من هذا المفهوم بأنه لا يعني تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص وإنما يتسع المجال له لتطويره بصورة حرة وبدون قيود .. وهذا النوع يعتبر قمة آليات الخصخصة والهدف الأمثل لها .(كريم ،1998 : 12) .

1-2-2-4 نظام B.O.T الذي يعتبر أسلوب من أساليب الخصخصة والمتمثل بعناصره الثلاثة:

أ- Build ويعني التشييد والبناء للمشروع او المرفق وذلك يتم بالتحويل من رأس المال المستثمر من القطاع الخاص وبمقاولي الإعمال الذين يعهد إليهم بإنشاء المشروع وباللجوء إلى مؤسسات التحويل العالمية للحصول على القروض اللازمة لتكمل رأس المال في تحويل المشروع .

ب – التشغيل Operate وذلك يتم بواسطة شركة التشغيل للمشروع وهي أيضا من القطاع الخاص والتي يعهد إليها المستثمر بتشغيل طوال فترة الامتياز بموجب عقد تشغيل وغالبا ما يكون من 20- 30 سنة.

ج – التسليم Transfer أي تحويل الملكية .. وهو التزام قائم على المستثمر من القطاع الخاص بتسليم المشروع او المرفق في نهاية فترة الامتياز إلى الدولة بدون مقابل وبحالة جيدة .(عطية، 2001: 5).

وقد شهد العالم خلال السنوات العشر الاخيرة ازديادا كبيرا في لجوء الكثير من الدول إلى نظام Bot للتشييد وبناء المشروعات في البنية الاساسية بالاستعانة بمستثمرين من القطاع الخاص دون إن تتحمل الدولة أي مبالغ من موازنتها او تلجأ إلى فرض الضرائب وخير مثال على ذلك :

*استعانت الولايات المتحدة الأمريكية بالمستثمرين من القطاع الخاص في إنشاء مشروعات الطرق ، المياه ، الزراعة، الصرف الصحي، الكهرباء ، المستشفيات ، السجون ، الملاعب الرياضية والمطارات ، وذلك بتكلفة استثمارية بلغت البلايين من الدولارات وتقوم شركات القطاع الخاص التي أنشأت هذه المشروعات بتشغيلها وإدارتها وتحصيل الرسوم من المستثمرين طوال فترة الامتياز مع الالتزام بتسليم هذه المشروعات والمرافق إلى الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية فترة الامتياز وبحالة جيدة . و اعتمد نظام B.O.T حكومات الصين اندونيسيا كوريا الجنوبية ماليزيا الفلبين تايلاند فيتنام ، بإنشاء الكثير من مشروعات البنية التحتية والاساسية وخططت لانتشاء مشروعات أخرى قدرت تكلفتها بالبلايين من الدولارات وللفترة من 1995 – 2004 (1،509) بليون .

1-3 دعا ة الخصخصة والمعارضين لها

1-3-1 دعاة الخصخصة

إن الحجة الاساسية التي يوردها دعاة الخصخصة هي إن تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يزيح عن كامل الدولة أعباء خسائرها مما يسمح لها بتركيز جهودها وبوادرها لبلوغ أهداف اقتصادية محددة.

– ويرون كذلك إن المشروعات العامة المملوكة للدولة في بيئة تنافسية ليس لها القدرة على الأداء الجيد عكس المملوكة للقطاع الخاص التي تستطيع وتحت نفس الظروف إن تحقق الأداء الجيد على الصعيدين من ألربحيه والكفاءه ألاقتصاديه.

ومن المزايا التي يوضحها دعاة الخصخصة أنها وسيلة لتحقيق توازن الميزانية وتقليل الضرائب. وتقييد الميزانية وجذب الاستثمارات الخاصة ألمحلية والأجنبية . وتسهيل نقل التكنولوجيا وتسريع مجال تحرير الاقتصاد وإدخاله في دائرة الأسواق العالمية والسلع والخدمات الدولية .

وتبنى دعاة الخصخصة المقولة التي تقول بعدم استثناء أي قطاع من القطاعات الاقتصادية من عملية الخصخصة. مستندين إلى القول بان كل القطاعات الاقتصادية تخضع لنفس الظروف المتجه نحو الخصخصة . وان تجزئة القطاعات الاقتصادية سوف لن يحل المشكلة . ويشير دعاة الخصخصة إلى إن بقاء القطاعات الاقتصادية المهمة مثل الموارد الطبيعية بيد القطاع العام سوف يفرغ العملية من محتواها وبالتالي الابتعاد عن الأهداف الاساسية لها فهناك تجارب في هذا المجال في روسيا وهنكاريا والتشيك والتي نفذت عمليات نقل الملكية للمشروعات التي تخص البنية التحتية الاساسية للاقتصاد وكذلك قطاع الموارد الطبيعية، حيث بلغت نسبة الأسهم التي حصل عليها القطاع الخاص من روسيا على 85% من قيمة المؤسسات التخصصية .(عبد الله، 1999: 54) .

1-3-2 المعارضين للخصخصة

أما المعارضون للخصخصة فيرون إن عددا كبيرا من المؤسسات العامة التي خصصت في الدول النامية بنيت على معايير اقتصادية خاطئة واعتبارات سياسية غير صحيحة . مثل بيع أسهم مشروعات عامة رابحة إلى شركات صناعية كبرى وبذلك تتحول المؤسسات العامة إلى شكل من أشكال الاحتكار الخاص وباب من أبواب الفساد الاقتصادي والإداري . كما يرى المعارضون بأنه ليس بالضرورة إن تؤدي الخصخصة إلى رفع الكفاءة الاقتصادية . لان شكل الملكية ليس له علاقة بالكفاءة. ولكن شكل الادارة هو الذي يحدد ذلك .

ويؤكد المعارضون إن كثيرا من المشاريع التي يتم خصخصتها تأخذ طابع الاحتكار وتساهم الخصخصة في نقل الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وبالتالي حدث فرق كبير بالكفاءة . وهذا يتطلب سوق كبير للمنافسة للقضاء على هذا الاحتكار(شعلان ،2001).

ويرون كذلك حدوث تشوه في الاقتصاد نتيجة عدم إقبال القطاع الخاص على المساهمة في المشاريع الحساسة وإلهامه التي تحوي درجة مخاطره عالية او لا تحقق عائدا سريعا . ومن ثم عجز الاقتصاد عن الوفاء باحتياجات المجتمع وحدوث أزمات ومشاكل لا حصر لها (البنك الدولي ،1991: 69) .

كما إن تجارب الخصخصة في العالم لم تعط الثمار المرجوة في مجال خفض الأسعار. بل العكس وهذا يؤكد استمرار دور الدولة في ملكية وإدارة مؤسساتها حماية للمصلحة العامة والطبقات الفقيرة .

وللمعارضين للخصخصة وجهة النظر الكاملة بأنه يتوجب استثناء قطاعي الخدمات الأساسية والموارد الطبيعية الماء الكهرباء النقل الصحة النفط والغاز والمعادن من عملية الخصخصة ويردون ذلك إلى أسباب أهمها ارتباط هذه القطاعات بحياة المواطنين وان تحويلها إلى القطاع الخاص سوف يؤدي إلى نتائج سيئة . كما إن الموارد الطبيعية من الأفضل إن تبقى مملوكة من قبل القطاع العام لأنها تمثل نوعا من الضمانات للاستقلال السياسي والاقتصادي للبلد وبهذا الصدد نلاحظ إن العديد من الدول وخاصة العربية والتي تمتلك تجربة محدودة في عملية الخصخصة قد اتبعت هذا الأسلوب إذ اقتصرت على بعض القطاعات الصغيرة والقطاعات الزراعية والثروة الحيوانية ومنها مصر.العراق.الجزائر. (محمد: 2004).

1-4 المردودات المتوقعة لتبني برنامج الخصخصة

مهما اختلفت وتباينت الآراء بصدد تطبيق برامج الخصخصة من تفاؤل وتخوف لن تجدي نفعا أمام سير قافلة الخصخصة .

ولكن هل فعلا إن الأمر ينتهي إلى هذا الحد والجواب هو الخصخصة هي وسيلة وليست غاية. فالغاية المرجوه هي توفير كل ما هو ضروري للمستهلك والدولة. سواء أكانت سلع آم خدمات. وإذا كان المستثمر بعد إن تولى إدارة وملكية المشروع العام لا يرى سوى مصالحه الخاصة. ولا يحمي المستهلك من ارتفاع الأسعار والاحتكار فالأمر سيؤدي إلى نتائج خطيرة . لذلك فان قرارات تبني الخصخصة يجب دراستها بتمعن مستمدة من تجارب الدولة في هذا المجال ما هو مفيد .وعلى هذا الأساس فهناك دراسات كثيرة بينت المردود الذي يتم الحصول عليه من تحويل نمط الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وفيما يلي نوضح أهم هذه المردودات على الاقتصاد الوطني بشكل عام :

1-4-1 امتصاص المدخرات المحلية

من المتوقع إن يؤدي تطبيق الخصخصة إلى إحداث حركة فاعلة في الاقتصاد كون تطبيق هذه السياسة يؤدي إلى امتصاص المدخرات المحلية واستثمارها مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج والانتاجية وزيادة معدلات النمو الاقتصادي . (اللجنة الاقتصادية –نيويورك ،1999: 13 : 14) .

1-4-2 التوسع الكبير في قاعدة التملك وازدهار سوق رأس المال

وهذا العامل يعتبر من العوامل المهمة والمشجعة لمالكي الأسهم في هذه المؤسسات حيث يشعرهم بنجاح لحصولهم على ثمار ملكيتهم .. وبالتالي دافع مهم لزيادة الانتاجية. وبالتالي يؤدي إلى زيادة الاهتمام بأداء الاقتصاد القوي (صبح، 1995: 15) . ومن الجانب الحر في سوق رأس المال تعتبر المحرك الأساسي للأداء الاقتصادي والذي يمثل تطويره هدفا أساسيا في جميع الدول. ولذلك فان زيادة حجم الأسهم

الذي يتم في نطاقها التبادل في هذه السوق سيكون له اثر ايجابي في استقطاب الاستثمارات الرأسمالية. إضافة إلى ذالك يؤدي إلى زيادة تعبئة المدخرات وتوجيهها من خلال سوق رأس المال إلى أوجه استثمارية إنتاجية (أبو صبحا ،1996: 57).

1-4-3 رفع القيود وزيادة المنافسة

برنامج الخصخصة يكون ذو كفاءة عالية في تطوير أداء المشروعات عندما تبني مبدأ رفع القيود وإطلاق المنافسة. ولكن هناك مشاريع لديها احتكار طبيعي. فلا بد في هذه الحالة إن تكون الخصخصة تعتمد على بعض القوانين اللازمة لرفع عنصر الكفاءة وتحقيق مستوى من الرفاه الاقتصادي . وهذه النظم والقوانين تكون فعالة في حالة كون الحكومة هي المنظم وليس المساهم .(صبح-مصدر سابق: 3).

وخير تساؤل على ذلك ما حصل في بنغلادش هو قتال على المنافسة التي أدت إلى الإسراع في عملية الخصخصة . فقد تم خصخصة مصرفين من خلال الطرح العام عام (1984 ، 1985) ، ونتيجة للإصلاح والتطوير في النشاط المصرفي وإزالة القيود أمام الدخول في هذا النشاط نتج عنه إنشاء ستة مصارف خاصة في بنغلادش ما بين 1984 ، 1989. وكذلك ازالة القيود أمام شركة الهاتف في شيلي أدى إلى زيادة طاقتها الانتاجية بعد خصخصتها . وفي ماليزيا فان مردود الخصخصة كان ايجابيا حيث حققت حوالي 9،4 مليار دولار . وذلك ناتج عن ازالة القيود وعليه فان تبني برنامج الخصخصة في البلدان النامية أدى إلى تشجيع المنافسة وتحرير الأسواق(ماهر، 998 : 152) .

1-4-4 تؤدي الخصخصة الى حصول الدولة على رؤوس أموال

نتيجة نقل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص ، حصلت الدولة على موارد مالية اضافية . وهذا واضح من خلال تطبيق الخصخصة في الأرجنتين حيث زادت إيرادات الدولة بنحو 19 مليار دولار وتم تخفيض ديونها بنسبة 40% عندما استخدمت 11 مليار دولار من حصيلة الخصخصة في خفض هذه الديون . كما خفضت المكسيك ديونها وو جهت جزء من إيرادات الخصخصة البالغة 22 مليار لتمويل برامج مكافحة الفقر وهذا الأمر زاد من رغبة الرأي العام واطمئنانه لتطبيق الخصخصة (ماهر، مصدر سابق: 52) ومن جانب أخر أدى تطبيق الخصخصة في المكسيك الى تخفيض الإعانات ألحكوميه للمؤسسات ألعامه بنسبة 50% وهذه النسبة تمثل تخفيضا قدره (4) مليارات في نهاية عام 1998 كما كان عليه في عام 1982 . وعلى هذا الأساس فان هناك العديد من الباحثين يرون إن القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام وخاصة في مستوى كفاءة الأداء. فالخصخصة ذات أهمية بالغة في هذا المجال وتعود هذه الأهمية إلى إن مشروعات قطاع الدولة مهما بلغت خسائرها ومهما بلغ التردي في الادارة في لا تعاني أبدا وتبقى دائما حجر عثرة في طريق ازدهار الاقتصاد القومي . إما مشروعات القطاع الخاص فهي تخسر أموالا طائلة وتتوالى الخسائر إلى إن تعلن إفلاسها وهذا اختلاف كبير له مدلولاته الاقتصادية

فالخصخصة ليست إلا إجراء مابين عدد كبير من الإجراءات لتصحيح الاختلالات في الاقتصاد القومي.

وكذلك التخصصية لا يمكن إن تحقق من تلقاء نفسها بل إن هناك مصالح مكتسبة عديدة سوف تقاوم برامج الخصخصة حيث أنها المهيمنة والمستفيدة من الوضع الاقتصادي السيئ وانعدام الكفاءة في القطاع العام.

إن الجزء الأهم من أية جهود نحو التخصصية ينطوي على التركيز في الاستيعاب الكامل في المسارات التي يمكن للخصخصة إن تحقق أهدافها سواء للفرد او للمنظمات أم على مستوى الاقتصاد القومي. (Clarkson 1990-180) .

2- المبحث الثاني

2-1 نماذج مختارة لدول تبنت برامج الخصخصة

لقد اختلفت آراء ووجهات نظر دول العالم التي احتضنت برامج الخصخصة فيما يخص طريقة تنفيذ هذا البرنامج ، فالدول ألرأسمالية لم يكن لها رأي موحد بهذا الخصوص بالرغم من تميزها بأسواقها ألمالية المتطورة وتشابه انشطتها ألاقتصادية وكان لكل بلد رؤية خاصة في تنفيذ هذا البرنامج سواء بالنسبة للبلدان المتحولة الى اقتصاد السوق او البلدان النامية ومنها الدول العربية وسيتم عرض انجازات بعض من هذه الدول في مجالات برامج الخصخصة .

2-1- 1 انجازات الحكومة ألبريطانيه كنموذج للدول ألمتقدمه

بعد نهاية الحرب ألعالمية ألثانية وما أسفرت عنه من آثار سيئه دمرت الهياكل ألاقتصادية والاجتماعية.. ارتأت الحكومة ألبريطانية إن تتدخل لحل هذه ألمشكلة ألكبيرة التي ستعصف بالاقتصاد البريطاني .. حيث ظهرت مؤشرات سلبيه لمؤسسات القطاع العام متمثله بهبوط مستوى الخدمات وارتفاع الأسعار ومشاكل القوى ألعامله وظهرت خسائر تشغيل فادحه مما أدى الى ظهور زيادات كبيره في معدلات التضخم وضعف ألقدره التنافسيه للصناعه ألبريطانيه حيث بلغت خسائر القطاع العام في عام 1979 نحو 3 مليارات جنيه إسترليني .. مما دفع حكومة المحافظين الى الأخذ بمبدأ برنامج طموح لتحويل المنشآت والشركات ألعامة إلى القطاع الخاص وتبني برنامج الخصخصة حيث تم نقل ممتلكات شركة (heald : 1985 . p1) الهاتف والغاز والبترول والموانئ وصناعة السيارات وعدد كبير من المؤسسات تم تحويلها الى شركات مساهمه خاصة (حويش . 1994: 12:-3) .

وقد ارتكز هذا التحول الى مبدأ إلغاء التأميم وإلغاء القيود والقوانين ألحكوميه . وتشير الاحصائيا ت بأنه منذ 1979 والفتره اللاحقة تم نقل أكثر من 50% من مشاريع القطاع العام الى القطاع الخاص وتحويل أكثر من 1800 إلف عامل (بركات 1990: 24) .

وقد ظهرت نتائج إتباع أسلوب الخصخصة في بريطانيا بما يأتي:

1- ارتفاع إرباح المؤسسات وارتفاع انتاجية العالم وخاصة شركة المواصلات من 987 مليون جنيه إسترليني الى 3 مليار جنيه إسترليني خلال سبع سنوات .

2- بلغ التحويل لخزينة ألدولة 35 مليار جنيه إسترليني إضافة الى تسديد قروض القطاع العام حيث تم سداد 12.5% من صافي الدين العام خلال عامين .

3- اذكت روح الاستثمار لدى المجتمع البريطاني من خلال توسيع قاعدة ألملكية . حيث ارتفعت نسبة المساهمين من 4% الى قبل التنفيذ الى 23% بعد تنفيذ برامج الخصخصة في هذه الشركات، وارتفعت نسبة الأشخاص المالكين للأسهم إلى ما يقارب 11مليون شخص)في بداية التسعينات . – p – He1988 .62tzner–3

2-1-2 انجازات الحكومة ألمكسيكيه والسنغافورية وتشيلي كنموذج للدول النامية

لقد بينت انجازات معظم الحكومات التي تبنت برامج الخصخصة بأنها أصدرت قانونا خاصا لهذا الغرض يتفاوت بتفاصيله والصلاحيات التي يعطيها الى الإطراف التي تؤدي أدوارا مختلفه في تنفيذ هذه البرامج ، وقد هدفت هذه الإصدارات بشكل عام الى ازالة العقبات ألقانونيه التي قد تقف في عنق هذه البرامج. وكذلك تحقيق قدر كاف من العد اله في ذلك ووضع سعر عادل للمؤسسات المراد بيعها (ألمنظمة العربية للتنميه ألزراعيه 1999 : 19). وعليه فليس بالضر وره تطبيق ما تم انجازه في الدول ألمتقدمه يمكن تطبيقه في الدول النامية. وبما انه لكل انجاز في المجال مبرراته ومأخذه ، فقد أكثر الضالعين في هذا المضمار ، الى قيام الية خاصة في الدول النامية لتنفيذها وذلك (المصدر السابق . 999: 20) . لأن آلية الخصخصة تتحمل كل الأعباء الخاصة بعملياتها وعلى وجه الخصوص ، تحديد البرامج والمؤسسات ألعامة المراد شمولها بهذه الالية. و لأهمية دورها في توفير الخبرات ألمحليه والاجنبيه اللازمة لإنجاز سياسة الخصخصه في فتره زمنيه محدده .و لتأكيد الاستقلاليه والحياد التام لإنجاز هذه الالية. ولابعاد الحكومة عن أية تهم توجه إليها في مجال سوء الاداره في تنفيذ هذه الاليه وفيما يأتي أهم هذه الانجازات:

2-1-2-1 انجازات الحكومة ألمكسيكيه

تتسم اقتصاديات الدول النامية بأنها اقتصاديات مختلطة، أي أنها مزيج من استثمارات عامة وخاصة. وتختلف درجة مساحة كل قطاع حسب الدوافع ألسياسية والاقتصادية. (fernandes.1986- 219)

ففي المكسيك بدأت الحكومه تتجه الى عرض عدد من الشركات ألحكوميه منذ 1985 والبالغ عددها 73 شركة من مجموع الشركات التي كانت تحت التأميم والبالغ عددها 476 شركة . المتمثله بشركه هاتف المكسيك ونقلها الى القطاع الخاص بشكل كامل او جزئي

2-1-2-2 انجازات حكومة سنغافوره

شهدت السنوات ألماضية توجها في اغلب بلدان الدول النامية نحو برامج الخصخصة على الرغم من معاناتها من عدم نضوج أسواقها الأمر الذي جعل وضع القوانين ألاقتصاديه موضع التطبيق يسوده نوع من الشك. ففي سنغافورة كانت سياستها تعتمد على الاقتصاد الموجه أي ألمركزيه في إصدار القرارات ، إلا أن حكومتها تراجعت عن هذه السياسة نظرا للنجاحات المتلاحقه من خلال التطبيقات التي جرت في دول العالم المختلفة. فلجأت الى عرض عدد من الشركات التابعة للقطاع العام في سوق المال لبيع نصيبها من الأسهم في تلك الشركات التي نقلت الى القطاع الخاص وهي شركة (متسو بيشي) للصناعات الثقيله حيث تم بيع 49% من حصة الحكومة. وفي عام 1985 .. تم بيع 16% من أسهم شركة الخطوط الجويه السنغافوريه وعرضت على العاملين 23% من الأسهم وتم شرائها .

2-1-2-3 انجازات حكومة تشيلي

في بداية عام 1981 تم تطبيق برامج الخصخصة في مجال الضمان الاجتماعي . وبين الفترة 1983-1984 تم نقل 13 شركه و18 مصرف (دحلان، 1987 :111) . وتم بيع شركة الصلب وتحويلها إلى القطاع الخاص في عام 1985 . وكذلك شركة أيكوم لخدمات الكومبيوتر وقد سجلت ما يقارب من ثلثها باسم العاملون فيها. كما أدخلت تشيلي عملية مقايضة الدين العام بحقوق ألملكيه وذلك عام 1985.. وتعتبر ألدولة الفريدة والرائدة في هذا المجال بلغت ما يعادل 10% تقريبا من ديونها للبنوك ألتجارية (غنيم ، 1990 : 156)

2-1-3 انجازات الحكومة المصرية والعراقية كنموذج للدول العربية

تتدرج الدول العربية بشكل عام تحت ثلاثة مجاميع اساسية وهي :

1-المجموعة الأولى: يغطي القطاع العام في هذه المجموعة رقعة جغرافية واسعة جدا وهذا ناتج عن تبني أيد لوجيية اشتراكية وقامت في الدول التي مرت بمرحلة التحول الاشتراكي في الستينيات وما تلاها وهي مصر ، السودان ، سوريا ، العراق ، اليمن .

2-ألمجموعة ألثانية: يغطي القطاع العام في هذه المجموعة نطاقا اقل اتساعا من المجموعة الأولى وذلك لأنها لم تمر بمرحلة التحول الاشتراكي ، تمددت رقعة القطاع العام على أساس إستراتيجي تستند الى عامل تأريخي . حيث بعد إنهاء فتره الاحتلال تركت ورائها شركات اجنبية ومنها : الأردن، تونس، المغرب.

3-ألمجموعة الثالثة: يغلب فيها القطاع الخاص متمثلة بأقطار الخليج وليبيا والقطاع العام ينفرد في مجال الثروة النفطية لأهميتها الإستراتيجية والاقتصادية .

وعلى هذا الأساس وكما موضح أعلاه فان إتباع برامج الخصخصة لا بد منها في دول المجموعة الأولى واقل اهمية في دول المجموعة الثانية ولا اهمية لها في المجموعة الثالثة (مجلة الاقتصاد والاعمال ، 1989: 44) .

2-1-3-1 انجازات الحكومة ألمصرية في مجال الخصخصة

لقد اتجهت اغلب البلدان العربيه نحو برامج الخصخصة وكل حسب توجهاته وأساليبه في التطبيق . فقد كانت مصر متقدمة على غيرها من الدول العربية في مجال الخصخصة إلا إنها كانت بطابع اخروهو طابع الانفتاح الاقتصادي عام 1974 (عقراوي-1984:-48)

وفي الثمانينات انطلقت مصر بخطوات واثقة لتشجيع القطاع الخاص وإعطائه دورا مهما وواضح من ألخطة ألخمسية 1987-1988و 1991-1992 حيث تم إسناد 30% من الاستثمارات ليقوم بتنفيذها القطاع الخاص. (المصدر السابق: 9)

وقد شهد الاتجاه الصحيح للخصخصة بصدور قانون قطاع الإعمال العام رقم 203 لعام 1991 والذي بموجبه تحولت بعض شركات القطاع العام والبالغة 314 شركة من القانون رقم 97 الى القانون رقم 203 حيث سميت بشركات قطاع الإعمال العام وأصبحت تابعة ل 27 شركة قابضة تم خفضها الى 17 شركة قابضة لاحقا (عبد المعطي ،997 : 47).

وبدأت انطلاقة جديدة في مجال برامج الخصخصة وفي مناخ اقتصادي يسوده الاطمئنان والاستقرار وبإطار قبول جماهيري واسع ، وتنامت قدرة الأسواق المالية على احتواء المصروف من الأسهم ، وزيادة في ثقة المستثمرين وإقبالهم على الشركات العامة لتطويره وتشغيلها بكفاءة أداء عالية .

وفي الفترة 1996 -1999 تم خصخصة ما يقارب 116 شركة بشكل كلي او جزئي بقيمة اجمالية نحو 3،3 مليار دولار .

وفي نهاية عام 1999 حدث هناك تراجع في ميزة الخصخصة وذلك بسبب إقبال الحكومة نحو خصخصة شركات تعمل في قطاعات مختلفة.

مثل شركات الغزل والنسيج وقطاع التشييد والصناعات الغذائية مما يجعلها تعاني من مشكلات فنية ومالية الأمر الذي جعلها اقل استقطابا للمستثمرين .

ولكن مع هذا فمسيرة الخصخصة سائرة في طريقها الصحيح ففي عام 2000 تم خصخصة ما يقرب من 23 شركة بقيمة إجمالية بلغت يقرب من 718 مليون دولار.

في حين تم خصخصة ما يقرب من 185 شركة بشكل كلي أو جزئي اعتبارا منذ بداية البرنامج وحتى أواخر عام 2001. فقدر قيمها الإجمالية 5،2 مليار دولار . علما إن برنامج الخصخصة بكامله ينتهي عام 2002 .

ومما يذكر تطبيق برنامج خصخصة في مصر أدى إلى زيادة صافي قيمة الإرباح بعد خصم خسائر الشركات وتوسيع قاعدة الملكية أي تضاعفت قيمة الاستثمارات التي خصمتها الدولة إلى أكثر من سبعة إضعاف .

ومن أهم نتائج تطبيق برامج الخصخصة في مصر هو إعفاء الدولة من تحمل أعباء الخسارة لكثير من هذه الشركات وعمليات التجديد والتحديث لها .

وبمجرد فصل القطاع العام عن الموازنة العامة للدولة لم تصرف أي مبالغ لسد الفجوة بين النفقات والإيرادات.

2-1-3-2 انجازات الحكومة العراقية

من الواضح إن المنشات الصناعية حتى نهاية الستينات كان يستحوذ عليها القطاع الخاص ، وفي مرحلة السبعينات وضعت الأسس المادية لمرحلة التحول إلى الاشتراكية حيث عكفت الحكومة نبأ حسم اغلب المنشات الصناعية العاملة في مجال الاسمنت والسكائر والنسيج والمواد الغذائية والمصارف وشركات التأمين وأصبحت محتكرة من قبل الحكومة بينما تركت الصناعات الحرفية والصغيرة والمتوسطة يديرها مستثمرين في القطاع الخاص وزادت سيطرة الدولة وأصبح القطاع العام هو القطاع القائد.

وكما موضح في الجدول الاتي :الذي يمثل %لمساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي.وإجمالي تكوين رأس المال الثابت في العراق للمده1970-1990

نوع القطاع	القطاع العام			القطاع الخاص		
الانشطة ألقطاعية	1970	1980	1990	1970	1980	1990
الناتج المحلي الإجمالي	35.9	80.8	48.3	74.1	19.3	51.7
القطاعات السلعيه	8.7	85.4	43.9	91.3	14.6	56.1
القطاعاتالتوزيعيه	31.4	54.0	37.1	68.6	46.0	62.9
القطاعات الخدميه	68.1	74.5	74.3	31.9	35.5	35.7
إجمالي تكوين رأس المال الثابت	54.7	80.4	54.4	45.3	19.6	45.6

القطاعات السلعية	64.5	84.7	95.5	37.5	15.3	4.5
القطاعات ألتوزيعية	63.2	91.3	90.9	36.8	8.7	9.1
القطاعات الخدمية	38.0	69.7	37.2	63.0	30.3	72.8

(طاقة ، 1994 : 31)

يتضح من الجدول أعلاه سيادة القطاع العام منذ بداية السبعينات وحتى أواخر الثمانينات . حيث وصلت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي في عام 1980 إلى (80.8 %) بعد إن كانت (35.9 %) في عام 1970 . وفي إجمالي تكوين رأس المال الثابت أصبحت(80.4 %) في عام 1980 بعد إن كانت (54.7%) في عام 1970 . وفي عام 1990 انخفضت مساهمة القطاع العام من الناتج المحلي الإجمالي إلى (48.3 %) وبنسبة (54.4 %) في تكوين رأس المال الثابت . هذا لايعني ارتفاع درجة ألتخصصية في العراق ولكن جاء بسبب انخفاض صادرات النفط ألعراقيه

لقد مر العراق بصروف غاية في الصعوبات وفي مقدمتها الحرب ألعراقيه الايرانية وبعد العدوان الثلاثيني الذي كان له الأثر البالغ على تدمير البنى الاساسيه للاقتصاد العراقي وكذلك الحصار الاقتصادي الذي استمر منذ 1990 ولغاية مايس 2003 . وفي ظل هذا الظرف والواقع السيئ للمنشآت ألحكومية وتحمل ألدوله للخسائر التي كانت تعاني منها ، حصلت حاله من الركود الاقتصادي وعدم ألقدره على التعامل مع المتغيرات الحاصلة داخليا وخارجيا .

ونتيجة لضعف أداء الاجهزه الادارية التي لم تسهم في رفع كفاءة أداء المنشآت ألعامة ولتلافي ذلك الخلل اتجهت ألدولة ومنذ عام 1987 إلى إتباع أسلوب الخصخصة لعدد من المشاريع ألمملوكة من قبل ألدولة أما بالإلغاء أو الدمج أو الإيجار واعتبارا من 1987 ولغاية 1994 وكما يأتي : لقد تم بيع 64 مشروع للقطاع الخاص وقد تحول (6) من المنشآت الصناعية الى شركات مساهمه مختلطه وقد تحولت (6) شركات الى شركات مساهمه خاصة وفي ألمرحلة ألثانيه تم بيع عدد أخر من المنشآت التي كانت للقطاع العام الى القطاع الخاص (الخفاجي، 1994 : 18) . ومن الجدير بالذكر في هذا المجال إن المتحقق والذي تم تخصيصه وبيعه للقطاع الخاص لا يتجاوز (9.03) من ممتلكات القطاع العام ألبالغة في سنة 1990 (6.958) مليار دينار لكلا المراحل (المصدر السابق : 37) .

اما في الوقت الحاضر وبعد انتهاء الحرب وقيام نظام سياسي جديد يعتمد أسس اقتصادية جديدة ويأخذ بمفهوم حرية السوق والخصخصة والاستثمار الوطني والأجنبي ، فلا بد إن تقوم أجهزة ألدولة بفتح المجال أمام الاستثمارات الخاصة سواء كانت ألمحلية أو الاجنبية كشركات اوافراد لإقامة المشاريع الجديدة الانتاجية والخدمية.

ومما لا شك فيه إن نجاح برامج الخصخصة تحكمها مجموعة من الضوابط التي يجب إن تتوفر قبل البدء بتنفيذها وكما يأتي:

1- حماية ألملكية الخاصة من التأميم او ألمصادرة .

2- توفر النظم ألقانونية ألصالحة لتنشيط القطاع الخاص بمعنى وضوح القوانين ألاقتصادية وملائمتها للواقع الاقتصادي والسياسي.

3- اقرار قانون للعمل يوضح وينظم العلا قه بين المستثمر والعمال قائمة على مبدأ العدالة.
4-توفر أدارة حكومية جيدة ترفع من شان القانون وتتمتع بجهاز إداري على درجه عالية من الكفاءة.
5- توفر شبكه من ألبنية الاساسية والتحتية مثل الكهرباء والاتصالات وصرف صحي وطرق مواصلات وتامين ونظام معلومات وموانئ وهيكل مالي ومحاسبي عال الكفاءة.

وهذا بالتأكيد يتطلب سياسات اقتصادية واضحة ومحدده مؤمنة بمبدأ التدرج في بيع الوحدات الإنتاجية إلى القطاع الخاص.

2-1-3-2-1 – الضرورات ألاقتصادية للخصخصة في العراق وسبل إنجاحها

لقد ترتب عن الفهم السلطوي للخصخصة إن عملياتها جرت دون دراسات تحليلية لظواهر الاقتصاد العراقي ومشكلاته وحاجاته ألفعلية. وان غالبية ماتم خصخصته لم يكن مبررا من الناحية ألمالية والاقتصادية ولم يخضع لأسس اقتصادية. وان مسيرة الموجه ألليبراليه على المستوى الدولي شكلت هاجسا لدى السلطة لاسترضاء مؤسسات المجتمع الدولي ألمالية والاستثمارية للاهتمام بالعراق.

وقدمت الهيئة ألعراقيه للخصخصة فهما أخر هو أن الخصخصة سياسة نقل ملكية او إدارة وحدة الأصول ألحكومية كليا أو جزئيا من القطاع العام الى القطاع الخاص في تلك الفترة كان في العراق لغاية 2003 مايقارب 192 شركه حكومية تشكل مع المنشات التابعه لها نحو 500 نشاط اقتصادي حكومي ويعمل فيها نصف مليون عامل وأكثرها دمر ونهب والعاملون مازالوا في العمل ويعانون من البطالة ألمقنعة فضلا عن وسائل إنتاج بدائية.. لم تظهر الخصخصة التي شرعتها السلطة طوال عقدي الثمانينات والتسعينات أي تأثير ايجابي على الاقتصاد العراقي (أبوهات: 2007).

إن حاجة الاقتصاد العراقي سائره نحو الإصلاح لا محال، على إن لايهتم الإصلاح فقط على الخصخصة، فمعروف إن ألمؤسسة ألحكومية غير ذات كفاءة وان ألبنية التحتية دمرت ولا تلبي أدنى طموحات عمل المؤسسات الخاصة.ومن اجل أن لاتكون الخصخصه عمليه معزولة عن الحاجات ألعمليه للاقتصاد الوطني العراقي، ومن اجل استيعابها نواحي القصور في الأداء الاقتصادي للمراحل ألسابقة، لابد من تبني برنامج طموح للخصخصة متمثلا بما يأتي : (عبد الله، 2002: 5).

1- العمل على تصنيف المؤسسات ألحكومية حسب كفاءة أدائها إلى ثلاث مستويات جيدة – متوسطه- ضعيفة. وعلى هذا الأساس تتخصص ألمؤسسة ذات الاداءالضعيف والمتوسط، ومن ثم إعادة هيكلة الشركات والمؤسسات التي في النية خصخصتها من خلال إصلاح ألبنية ألتشريعية واختيارالادارة المناسبة ومعالجة ألعماله الفائض
2- التقييم المالي للمؤسسه في ضوء قرارات السوق ونقل ألملكية عبر أسلوب أو أكثر من أساليب النقل ومنها العطاءات والمزايدات والمنح والبيع .
3- إن الأوضاع ألمالية في العراق تقتضي بأن تكون الخصخصة عملة تدريجية وتسير وفقا للحاجات ألفعلية للاقتصاد وتجنب مخاطر الانجرار وراء دعوات تسريع برامج الخصخصة نظرا لما يشكله هذا النهج من سلبيات على الأوضاع ألاجتماعية والاقتصادية والسياسية .
4- يستوجب الوضع الحالي في العراق على إن تعمل الخصخصة الى ألمساهمه ألفاعلة والعاجلة لحل مشكله العاطلين عن العمل من خلال تضمين البرامج بنودا وإحكاما واضحة وملزمة للقطاع الخاص يوضع برامج لتشغيل القوى ألعاملة وبرامج خاصه للأجور.

5- لما كانت عملية الخصخصة متعددة الإطراف فيجب إن ينصب برنامجها على خطة محكمة لإعداد أسواق عمل بديله وإعادة تأهيل القوى ألعاملة ويمكن الاستفادة من فرص العمل التي من الممكن إن تخلقها ألزراعة إذا ما روعيت معايير ألزراعة الناجحة لتخليصها من الركود الحالي وجعلها قطاع رائد في مجال خلق فرص العمل والاستقرار الدائم .

وخلاصة القول : إن التحول السريع والمفاجيء في العراق قد ولد اختلالا كبيرا في جميع المتغيرات ألاقتصادية وافسد كل الترابطات والتشابكات ألاقتصاديه بين القطاعات ، وان الاقتصاد العراقي اعتاد في العقود ألماضية على اعتماد منهج التخطيط للتنميه ، هذا فضلا عن التردي الخطير في الوضع الأمني الذي ما زال يسير نحو الاسوء . فعليه لابد من تهيئة المناخ الصحيح ليولد الاقتصاد الجديد متماسكا في كل جوانبه ألاقتصادية والاجتماعية والسياسية (العنبكي ، 2007 : 2) .

2- 4 الاستنتاجات :

1- ظهرت الخصخصة بدءا في البلدان الرأسمالية ألمتقدمة استجابة للتغيرات التي تتعلق بالانتقال الى اقتصاد السوق ، حيث أصبحت محورا رئيسيا للاهتمام من جانب الحكومات ومتخذي القرارات السياسية والاقتصاديه حيث يتم نقل ملكية المنشآت ألعامة جزئيا او كليا إلى القطاع الخاص، وتأثرت الدول النامية ومنها الأقطار العربية بهذه الدعوة فاخذ البعض منها بمستويات تطبيقية مختلفة، واختلافات التطبيق لها مايبررها بين الدول المختلفة تبعا لظروف داخلية وخارجية.

2-إن وجهتي النظر ألقائلة على أساس قبول أو رفض برامج الخصخصة، يجب إن تنطلق من أرضية رصينة مستمده من دراسات، حيث انه ليس هناك صراع بين القطاعين العام والخاص من اجل السيطرة،بل إن الصراع قائم على أساس من اجل التنمية ورفض التخلف والتبعية.

3-برهنت التطبيقات ألعالميه في مجال الخصخصة والتحول إلى القطاع الخاص ،إن نجاح هذه البرامج يعتمد على توافر مقومات أساسيه أهمها تهيئة المناخ الاستثماري والتشريعي والمالي والاقتصادي وتنمية الوعي الاستثماري . إضافة إلى التدرج في تنفيذ هذه السياسات لتلافي الآثار ألسلبيه الناجمه عنها وخاصة تقبل الرأي العام لها .

4-للخصخصة ايجابيات أكثر من سلبياتها ،لان ذالك نابع من المبدأ الأساسي الذي سارت عليه الاقتصاديات ألمتقدمة والقاضي بان اقتصاديات السوق والمنافسة الحرة هي القاعدة الاساسيه للتطور الديناميكي لجميع الاقتصاديات.

5- لعل التجارب ألفعليه عن تجارب الخصخصة في التنمية ألاقتصادية هي أفضل وأكثر أهمية من التحليلات ألنظريه والآراء ألاقتصادية ألعامة التي تتناول بالبحث إلية نظام السوق ودور ألمنافسه في تعبئة وتوزيع الموارد ألاقتصاديه مقابل ضرورات القطاع العام من خلال التخطيط المركزي والتدخل الواسع للدولة في الشؤون ألاقتصاديه للبلاد. وهذا الفهم لنتائج التجارب ألاقتصاديه منذ السبعينيات ولحد الان ، ربما هو الدافع الأساسي لحث الدول على حل مشاكلها ألاقتصادية من خلال توفير الظروف ألاقتصادية لتطوير اقتصاد السوق والمنافسة لكي يلعب القطاع الخاص دور القائد في تعجيل النمو والتطور.

6- إن مجرد دعوة برامج الخصخصة إلى تنشيط اقتصاد السوق غير كافيه بدون توفير الظروف ألاقتصادية وتهيئة الظروف السياسية والاجتماعية والادارية . فبعض التجارب تشير إلى انه على

الرغم من رعاية ألدولة للقطاع الخاص إلا انه لم يلعب دورا مهما في خلق وتوسيع الطاقات الانتاجية الضرورية لبناء الاقتصاد الوطني. وفي دول أخرى لم يرغب القطاع الخاص في تأسيس قواعد صناعيه أو زراعية نشيطة لتعزيز مكانة الصادرات بسبب ميله إلى النشاط التجاري السهل حتى في ظل وجود الموارد وضعف الإجراءات ألحكومية وقيودها.

5-2 التوصيات

1- الابتعاد عن أسلوب البيع الكامل للمشاريع ألحكومية إلا في حالة توافر سوق منافسة حرة بين القطاعين الحكومي والخاص من جهة، وبين وحدات القطاع العام والخاص من جهة أخرى حتى لا يتحول المستثمر الخاص إلى محتكر يتحكم بتوفير الخدمات والإنتاج.

2- طالما إن سياسة الخصخصة لا تدعو إلى تخلي الدولة عن أنشطتها بمجرد تأجيرها أو بيعها إلى القطاع الخاص، فان هناك ضرورة للشروع بدراسات للمقارنة بين واقع المشاريع قبل خضوعها للتحويل وبعده لتشخيص الايجابيات والسلبيات وإيجاد الحلول ألممكنة على اعتبار إن هذه المشاريع ثروة قوميه لا يمكن التخلي عنها .

3- تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي وتهيئة المناخ الاستثماري الملائم من خلال إصدار قوانين وإتباع سياسات تشجيعية .

4- الاستناد إلى الدروس المستفادة من تجارب الدول التي سبقتنا في خوض تجارب الخصخصة من خلال القرائن التي تكون أكثر إقناعا من الاستنتاجات ألنظرية ألمستمده من نماذج مبسطة لعالم الواقع، مما يثير الشكوك حول سلامتها عندما يتعين الاختيار بين الاستراتيجيات والسياسات .

قائمة المصادر

1- المصادر العربية

1- ماهر، د.احمد: دليل المدير في الخصخصة.مركز التنمية الادارية. جامعة الاسكندري، 1982.
2- البنك الدولي: تقرير التنمية البشرية من ألخطة إلى السوق، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1996.
3- B.O.T: المؤتمر الخاص لدور القطاع الخاص في مشاريع التنمية والبنية الاساسية للمشاريع المنعقد في الكويت، 2006.
4- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب أسيا(تقييم برامج الخصخصة في منطقة الاسكوا) ،الأمم المتحده، نيويورك ،1999.
5- التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2002.
5- المنظمة العربية للتنمية الزراعية: الإطار العام للخصخصة العربية ، 1999.
6- كراي، ديل: إصلاح ضرائب الطاقة في روسيا، مجلة التمويل والتنمية. صندوق النقد الدولي، 1988.
7- السامرائي ،هناء: ألتخصصية والتنمية في العراق. رسالة ماجستير، ألجامعة ألمستنصرية، 1994.
8- شعلان، هشام ياس: آليات التحول من نظام التخطيط المركزي إلى نظام السوق . اطروحة دكتوراه، ألجامعة ألمستنصرية، 2001.
9- الخفاجي، د.هناء: ألتخصصه في القطاع الاقتصادي العراقي متابعه وتقويم، ندوة نظمتها جمعية الاقتصاديين العراقيين، بغداد، 1994.
10- العنكبي، هادي: الاقتصاد العراقي بحاجة إلى إعادة هيكلة الخدمات ألحكومية ، بغداد، 2007.
11- عقراوي، ليندا فضيل داود: ألتخصصية مالها وماعليها، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، 1994.
12- رزق، محمد توفيق: الادارة المالية ألمعاصرة، بغداد، 1997.
13 –علي، د.محي الدين: أهمية النظام القانوني لمشروعات التنمية الاقتصادية ، 2006.
14- صبح، د.محمود: الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، جامعة عين شمس، القاهرة، 1995.
15- بركات، محمد رشيد: التجربة البريطانية في توسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، مجلة الأهرام ألاقتصادية، ع1197، ألقاهرة، 1995.
16- غنيم، محمد مصطفى: تحويل ألملكية ألعامة إلى الخاصة في عالم التنمية، بحث مترجم، إعداد سيتف هاتكي، ألقاهرة، 1990.
17- مجلة الاقتصاد والأعمال: ألتخصصي والتصحيحات الهيكلية، ع 112، بيروت، 1989.
18- طاقه، د.محمد: الخصخصة بين القبول الفكري والتبني الذرائعي، ندوة نظمتها جمعية الاقتصاديين العراقيين، بغداد ، 1994.

19- عبدا لله ، مصطفى احمد: التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في الدول العربية، الجزائر، 2002 .
20 – عبد الله ، سليم: ما هي الخصخصة ، مجلة المستقبل الاقتصادي ، عمان، 1999.
21 – أبو صبحا، سليمان: الخصخصة والآثار ألاجتماعية على إنسان الخليج، دار القراءة للنشر، دبي، 1996.
22 – احمد ،علي عبد الله: إشكالية المفاضلة بين القطاعين العام والخاص في العراق، رسالة دكتوراه غير منشورة ، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2001.
23 – عبد القادر، د.عبد القادر محمد: طرق الخصخصة المختلفة ، ندوة التنمية الاقتصادية، طرابلس، 2002.
24- عطية ،عبد: دراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع B.O.T الدار الجامعية ، الإسكندرية، 2001.
25 – محمد، د.عبد الحسن كاظم: اقتصاديات البلدان المتحولة بين التضخم والخصخصة ، مجلة الاقتصاد العربي، عمان، 2004.
26 – حويش، عصام رشيد: دور الجهاز المصرفي في عمليات الخصخصة، الندوة الاقتصادية التي نظمتها جمعية الاقتصاديين العراقيين، بغداد، 1994.
27 – جاسم، عبد الرسول عبد: الخصخصة في العراق، ندوة في مركز العراق للأبحاث، 2005.
28 – أبو هات، عبد الكريم كامل: الخصخصة في الاقتصاد العراقي، الحوار المتمدن، ع 1983، 2007.
29 –التكمجي، صلاح: الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، الحوار المتمدن، ع 127، 2003.
30 – دحلان، ربيع صادق : الاتجاهات المعاصرة في الادارة والمشروعات العامة، جدة، 1988 .
31 –عبد المعطي، ريهام : الخصخصة والتحولات الاقتصادية في مصر، مركز المحروسة للبحوث، القاهرة، 1997.
32 – شركة مجمعات الأسواق الكويتية : أوراق وأراء حول نظام B.O.T، الإصدار الأول ، الكويت.
33 – كريم، توفيق محمد: النظرية الاقتصادية والواقع التطبيقي، بغداد، 1998.

2- المصادر الاجنبية

1- comparative experience with privatization policy in sights learned. United nations. New York and Geneva -1995
2- Clarkson .K.W. privatization at the state and local level ".(in) macavoy. P.W.et. privatization and state owned enter prises: lesson from the unites. Great Britain and Canada " publishers. Boston -1990
3 - Encyclopaedia Britannica .Vol.8.P-221 .
4- Fernandes.P . managing Relations between Government and enter prises ./Geneva. 1986
5 - Healed. D. and steel .D" the privatization of U.K public enterprises" analysis of public and cooperative economy Vol.52.No.3. London-1985
6- Herzner .C.keeping the aspidistra flying that cherite privatization and the creation of the enter prise culture: international . journal .Vol.11 . No .5. 1988

7 - Lim G. C .and moor . P .I “privatization in developing countries: Ideal and Reality “international journal of public administration .Vol .12. No .1 .1989