

اطروحة الخصخصة واتجاهاتها في العراق ما بعد عام 2003

أ.م.د. عبد الجبار محمود العبيدي / كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة بغداد
م.م. عامر سامي منير/ كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة تكريت

المستخلص

يقوم مفهوم الخصخصة على اساس تحويل الأصول والخدمات من القطاع العام الى الخاص . وقد ظهر في ثمانينات القرن المنصرم في ظل ارتفاع اسعار البترول وحالة الكساد التي اجتاحت العالم فكانت المطالبة بحرية السوق وترك المجال للقطاع الخاص لكي يأخذ زمام المبادرة في النشاط . وقد تبني صندوق النقد والبنك الدوليين في برامجهما للتنشيط والتكيف الهيكلي الدعوة الى تبني هذه الأطروحة في ظل عوامل خارجية وداخلية هيأت الظروف لتقبل تلك الاطروحة بحجة تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية. وفي العراق وبالرغم من هيمنة اطروحة الخصخصة على الخطاب السياسي والأعلامي، فإن ما تحقق على أرض الواقع هو نقيضها تماما، إذ مازالت الهيمنة هي للقطاع العام المدعوم بالمصدر الخامي الأساس النفط، وحتى الحلقات الانتاجية الخدمية ، ورغم ضعفها وتردي كفاءتها ، فقد ظلت تابعة للقطاع العام، مما يعني ان اطروحة الخصخصة لا اساس لها في الواقع العراقي وظل القطاع الخاص وأهمية مشاركته يرد ذكره في الخطاب السياسي دون حضور ملموس في الواقع اللهم عدا التجارة المبنية على استيرادات هامشية .



المقدمة:-

ظهر مفهوم الخصخصة Privatization منذ بداية ثمانينات القرن المنصرم في الدول المتقدمة وفي اروقة المؤسسات الدولية وتمثل بالدعوة الى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، ثم اصبح هذا المفهوم احد مشروطيات صندوق النقد الدولي لتقديم المساعدات والقروض ، وبعدها تحول هذا المفهوم من الدعوات والافكار الى دائرة التنفيذ والتطبيق ليشمل الجوانب الاجتماعية والقانونية والمؤسسية فضلاً عن الجوانب الاقتصادية.

لقد اثارت اطروحة الخصخصة في العراق لما بعد 2003 جدلاً واسعاً على كافة الاصعدة اذ اضحت الدعوة الى اصلاح الاقتصادي والتحول الى اقتصاد السوق تواجه ظروف سياسية وامنية معقدة مما يصعب من امكانية احلال الية السوق بشكل سريع . وتبرز اهمية البحث من كونه محاولة لتوضيح اطروحة الخصخصة واتجاهاتها في العراق للمدة ما بعد عام 2003 ، ووصولاً لهدف البحث فقد تم تقسيمه الى اربعة محاور:-

المحور الاول:- يتناول الاطار المفاهيمي للخصخصة .

المحور الثاني:- يتناول مفهوم الخصخصة بين الاستراتيجيات والاليات المتبعة .

المحور الثالث:- واقع الخصخصة واتجاهاتها في العراق لما بعد عام 2003 .

المحور الرابع:- الصعوبات التي تواجه اصلاح والخصخصة بالعراق .

مشكلة البحث :-

تدور مشكلة البحث حول امكانية تحقيق الخصخصة كمفهوم وكاستراتيجية اعتمدها الاقتصاد العالمي في الثلاثين سنة الاخيرة ، والتي تمايزت نتائجها حسب الممكنات المتاحة لكل دولة وفي العراق بعد عام 2003 . في ظل مخلفات ثقيلة ناجمة عن الانظمة الشمولية التي هيمنت على العراق طيلة اكثر من نصف قرن .

فرضية البحث :-

ان تبني اطروحة الخصخصة في العراق ما بعد عام 2003 يتطلب تدخل الدولة بشكل فاعل لمواجهة التحديات الناجمة عن تنفيذ برنامج الخصخصة .

هدف البحث :-

يهدف البحث الى ما يأتي :-

- 1- تقديم عرض نظري لماهية الخصخصة والياتها واستراتيجياتها .
- 2- تحليل واقع برامج الخصخصة في العراق لما بعد عام 2003 .
- 3- توضيح بعض التحديات امام امكانية التطبيق الفعلي للخصخصة في العراق ولاسيما بعد عام 2003 .

منهجية البحث :-

اعتمد البحث على المنهج الفلسفي متمثلاً بالاستقراء والاستنباط .

المحور الأول / الأطار المفاهيمي للخصخصة

أولاً - النشوء التاريخي لفكرة الخصخصة :-

ان مصطلح الخصخصة كمفهوم إقتصادي لم يكن متداولاً حتى بداية الثمانينات من القرن الماضي، هذا على الرغم من ان مفهوم القطاع الخاص ودوره واهميته كان واضحاً لدى المفكرين، الى أن جاء عام 1984 اذ بدأت المملكة المتحدة عملية الخصخصة على نطاق واسع شملت الكثير من القطاعات الاقتصادية وفي بداية التسعينات أصبحت البيئة الاقتصادية العالمية مهياً لتقبل تغيرات اقتصادية جذرية فأندفعت كثير من الدول في تطبيق طروحات الخصخصة حتى في الدول ذات الاقتصاد الموجه (comand system) ولعبت المؤسسات الاقتصادية الدولية كالبانك الدولي وصندوق النقد الدولي دوراً كبيراً في هذا المجال من خلال اعداد حزمة من السياسات الخاصة تحت ما يسمى بالأصلاح الاقتصادي لمعالجة المشاكل والتشوهات الاقتصادية مثل مشكلة الديون وغيرها حسب زعمهم .

ثانياً- مفهوم الخصخصة :-

ان الخصخصة تعبر عن استراتيجية دولية لتحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة في القطاع العام الى القطاع الخاص فالدولة بالمفهوم الاقتصادي الحديث تهتم بالامور الكبيره كالامور السياسية والادارية والامنية والاجتماعية والتي يصعب على القطاع الخاص الاضطلاع بتأمينها، أما الامور التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها فتترك مهام تأمينها لهذا القطاع وضمن الأطر القانونية التي تضعها الدولة⁽¹⁾. ويشير اكن(Akton) بان الخصخصة يقصد بها التحرر من القيود ، وان التحرر هنا هو التخلص من القيود التي تخل بالكفاءة في منشآت القطاع العام وتحويلها الى حوافز للقطاع الخاص وتغيير العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص⁽²⁾. والمعنى المتداول بشكل واسع للخصخصة هو بيع أصول Assets المشروعات التابعة للقطاع العام الى القطاع الخاص جزئياً أو كلياً وهذا هو المفهوم الضيق أما المفهوم الشامل فيشير الى فرض قيود على دور الحكومة أو نقض سياساتها وذلك لزيادة دور قوى السوق (Market Factors) أو تحرير إقتصاد السوق (Free Market Economy) . ويشير بروم (Brom) الى أن هدف الخصخصة هو خلق بنية إقتصادية تتسم فيه المشروعات بالكفاءة وتنتج سلعاً ذات جودة مرتفعة عند مستوى سعر حقيقي اقل ، أما المستفيد من الخصخصة الناجحة فهم الأفراد والمجتمع حسب زعمه ويضيف بان الخصخصة هي وسيلة وليست غاية أو هدفاً⁽³⁾.

(1) سالم محمد عبود، الخصخصة، نظام ام اسلوب دراسة لتجارب عالميه مع الاشارة الى العراق ، دار الدكتور بغداد، 2010، ص14.

(2) Coskun Can AKtan: An Introduction to the theory of privatization, Dokuz Eylul, turkey the Journal of social political Economic volume twenty number 2, summer 1995.

(3) karla Broom: Issues of post. Privatisation Coporate Governance by the organization for Economic cooperation and develeopmen (OECD). 1997 p 20

أما ريد (Reed) فيبين في دراسة له عن ثورة الخصخصة حسب تعبيره (ان المفهوم الشائع والواسع للخصخصة هو تحويل الأصول أو الخدمات من القطاع العام المدعوم ضريبياً وسياسياً الى القطاع الخاص ذي السوق التنافسية والمبادرات الخاصة بالاعمال)⁽⁴⁾. في حين يشير Jiyad الى أن هناك مفاهيم كثيرة قد ظهرت حول الخصخصة مثل⁽⁵⁾:-

- 1.نقل الملكية والتحكم (Autocracy) من القطاع العام الى الخاص وهو ما يعني بيع الأصول.
- 2.نقل الملكية من القطاع العام الى الخاص .
- 3.نقل أنشطة القطاع العام الى القطاع الخاص .
- 4.نقل الأصول المملوكة للدولة الى القطاع الخاص .
- 5.سياسه جديده تعمل على اعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص .
- 6.تقسيم جديد للعمل بين القطاعين العام والخاص .

والمفاهيم الأربعة الأولى تشير الى المعنى الضيق للخصخصة أما المفهومين الأخيرين فيشيران الى المعنى الواسع الا ان مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) اعطى لها معنىً اعمق وأوضح وهو كونها : ((أن الخصخصة جزء من عمليات الإصلاحات الهيكلية للقطاع العام في البنيان الاقتصادي وتتضمن اعادة تحديد دور الدولة والتخلي عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها، مستهدفه بوجه عام رفع الكفاءة الاقتصادية))⁽⁶⁾

ثالثاً - اسباب التحول نحو الخصخصة :-

ترافق الثلث الاول من القرن العشرين نشوء طروحات تؤكد على دور الدولة في المجال الاقتصادي وبالذات مع الازمة العامة ، تلك الطروحات التي لم تكن بمنأى من تأثير التجربة البلشفية الروسية الاشتراكية ، بل وانتقل التأكيد على دور الدولة الى الدول المستقلة الحديثة / النامية بعد الحرب العالمية الثانية والتي قامت الدولة فيها بقيادة الاقتصاد من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية ايماناً منها بان هذه العملية لا يمكن تركها لألية السوق بل لابد من قيام الدولة بالتصدي لها بما تمتلكه من سلطات ومؤسسات كما مارست حكومات الدول الرأسمالية المتقدمة نفس الدور لمعالجة واصلاح ما نتج من مثالب اجتماعية واقتصادية تتعلق بالاستقرار الاقتصادي وبالتوازن الاجتماعي والكفاءة الاقتصادية.

(4) Lawrence Reed The Privatization Revolution,
www.mackinac.org/speeches/privatize.htm

(5) Ahmed M Jiyad The Social balance Sheet of Privatization in the Arab countries the third Nordic Conference idle Estern Studies Ethnic en Counter and Calture change Joensun Finland,1995 p 19,22 .

(6)Ahmed M Jiyad OP. Cit.p22 .

اذ اظهرت التجارب العالمية أن القطاع الخاص كان دوره غير مؤثر بصورة فاعله في تسيير وتحقيق النمو الاقتصادي وهذا قاد الى زيادة دور القطاع العام بل وهيمنته ، فكانت النتيجة أن عانت موازنة مختلف الحكومات التي شجعت القطاع العام من اعباء فاقت ايراداتها وخلصت في النهاية الى فشل السياسات المتبعة التي احتكر فيها القطاع العام السوق الوطنية و جزه التام عن انجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية (حسب الطروحات الغربية) الا ان تحليل ذلك الفشل هو ابعد من هذا التسطيح *.

ان ادراك الأخفاق الذي صاحب القطاع العام في تسيير وادارة الاقتصاد لم ياتي من خلال دراسة حاله أو بدراسة قطاع بقطاع اخر وانما جاء الإدراك من خلال العدد الكبير للمؤسسات الخاسره التي ارغمت المفكرين والمسؤولين أن يحكموا بفشل القطاع العام ، ففي الثمانينات من القرن الماضي وفي ظل الكساد الكبير وارتفاع اسعار البترول ظهر مفكرون ينادون بضرورة حرية السوق وان على الدولة أن تترك المجال للقطاع الخاص لكي ياخذ المبادرة في النشاط الاقتصادي وبدأت مفاهيم الخصخصة بالظهور والدعوة الى تحرير الاقتصاد والأصلاحات الهيكلية باعتبار أن هذه البرامج ستعالج الاختلالات الناشئة عن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واخذت سياسة تقليل دور القطاع العام تكتسب المزيد من الأتصار.

وكانت الحجة الرئيسية لاتصار هذه السياسة على راسهم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في برامجهما للتنشيط والتكيف الهيكلي ان⁽⁷⁾: تزايد دور الدولة في المجتمعات المتقدمة بالنسبة لتقديم خدمات الرفاهية الاجتماعية الذي ادى الى تزايد تكاليف هذه الخدمات أما في الدول النامية فأن سوء ادارة المشروعات العامة قد ادى الى تحميل خزانة الدول خسائر كبيرة كانت ناتجة عن الفشل في تشغيل بعض هذه المشروعات بكفاءة في كثير من الأحيان وكذلك كانت القرارات في المشروعات العامة في معظمها تتعارض مع اعتبارات الكفاءة الإنتاجية مما عرض عملية التنمية لعدد من المشاكل ومن ثم تناقص معدل النمو في هذه البلدان.

وبهذا أصبح الاتجاه العام لاقتصادات الدول النامية هو تدنية دور الدولة وتحييد دورها كمحرك اساسي وقائد للتنمية والتخلي عن القطاع العام والسماح لتزايد دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بما يترافق به من تخلي الدولة عن دورها في تحقيق العدالة في التوزيع وتحييد دورها ازاء تفاوت الدخل على اعتبار أن ذلك يؤدي الى طمأنة القطاع الخاص ودفعه للاستثمار.

ومن هذا المنطق أصبح لموضوع التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص مكاناً هاماً في الأربعين سنة الأخيرة وبالذات في الدول النامية نظراً لتراجع اداء وفعالية القطاع العام وعدم قدرته على تحقيق الأهداف المرجوه منه مقارنة بالامكانيات الكبيرة التي سخرت لاجله وتم الاستدلال على ذلك من خلال حجم الأرباح والخسائر ، ومدى مساهمة هذا القطاع في مجموع القيم المضافة المتحققة في الاقتصاد ، واعتبر القطاع العام مسؤولاً عن العجز المتصاعد في موازنة الدولة.

* انظر د. عبد الجبار محمود العبيدي اشكالية القطاع العام بين الاصول المفاهيمية والاشتراطات الموضوعية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد، العدد 53، 2009، ص139.
(7) ليث عبد الله، بلال محمود، التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص11.

ان ضعف مردوديه القطاع العام وعدم نجاحه في الوصول الى الامل المنتظره منه بالرغم من الموارد الماليه والبشريه الكبيرة المتاحة له اجبر معظم دول العالم الى اعادة النظر في دوره الاقتصادي , وقد كان للصدمة البترولية و اسعار الصرف والانخفاض الكبير في اسعار السلع التصديرية للدول النامية عوامل عجلت في توسيع دور القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد واصبح التعويل على القطاع الخاص كمنقذ من التخلف هو الاتجاه الذي اخذ يسود منذ سبعينيات القرن الماضي وأنتهجت معظم البلدان النامية اسلوب الاعتماد على القطاع الخاص في ادارة المشاريع لضمان فعالية وكفاءة اكبر معبراً عنها بانخفاض مستوى التكاليف لنفس الإنتاج أو الإنتاج الأكبر بنفس التكاليف .

رابعاً – الآراء المعارضة والآراء المؤيدة للخصخصة :-

1. الآراء المعارضة :- تختلف الرؤى بشأن مسألة الكفاءة الإنتاجية في ظل الخصخصة اذ يعتقد البعض انه ليس هنا تحسن سيصيب توزيع الموارد من جراء تحويل الملكية ايماناً بان الكفاءة التوزيعية تعد احدى مهام هيكل السوق وليس نمط الملكية ومن ثم فإن لادخاض السوق التنافسية اثاراً في تحقيق الكفاءة بشكل اكبر من شكل الملكية وبما أن تحويل المؤسسات الاحتكارية العامة الى نظيرتها الخاصة لن يغير من درجة المنافسة بقدر ما يغير من ملكيتها فقط فإن هذا لن يغير من كفاءتها التوزيعية⁽⁸⁾ ويواجه تحويل الملكية من القطاع العام الى الخاص العديد من المشكلات , وفي مقدمتها صعوبة تقدير الأصول الرأسمالية سواء نتيجة انعدام دقة المعلومات المحاسبية أو انعدام شفافية الأسواق في الدول النامية وذلك لتقدير قيمة هذه الأصول من منظورها الاقتصادي فضلاً عن أن انعدام الشفافية تؤثر في كفاءة تشغيل المشاريع التي تم تحويلها الى القطاع الخاص كما تواجه عمليات التحويل اطراً قانونية مختلفة واساليب اجرائية يصعب تحديدها والبحث عن افضلها لاعتمادها بوصفها احد ادوات التغيير الهيكلي في اقتصاد نام ولا سيما أن هذه الاقتصادات يسودها قدر كبير من الضبابية في هذا المضمار .

2. الآراء المؤيدة للخصخصة :- هناك طروحات مغايرة لما ذكر في (1) اعلاه وهي تلك الطروحات المؤيدة للخصخصة ومبررة للقيام بتطبيقها استناداً الى قضيتين نلخصها بالآتي⁽⁹⁾:-

القضية الأولى/ أن الشركات المملوكة للدولة تكون فيها الملكية مبعثرة بشكل كبير ولا توجد قيمة لاسهم ولا يمكن بيعها ولذلك لا توجد حوافز كبيرة لرصد اداء المدراء فينتج عن ذلك انخفاض الكفاءة الداخلية في الشركات المملوكة للدولة عما هو موجود في الشركات الخاصة اذ يكون الاداء اكثر فاعلية نظراً لتركز الملكية والأسهم الممكن بيعها , لذا نجد أن مؤيدي الخصخصة يؤكدون على هذه الميزة ويطالبون بأسواق رأس المال ذات الكفاءة العالية لادارة حكم الشركات* .

(8) Vickers, J and Yamow G, Privatization and National Monopolies Policy Center, London 1985, p 20.

(9) علي احمد البلبلي, تحليل قضايا رئيسية في التخصيص مع اشارة موجزة للتخصيص في البلدان العربية, صندوق النقد الدولي معهد السياسات الاقتصادية, ابو ظبي الامارات 2002, ص 22 .

* حكم الشركات يعني مجموعة القوانين والمؤسسات والممارسات والتنظيمات التي تحدد كيفية ادارة الشركات ولمصلحة من .

القضية الثانية / أن عدم الكفاءة النسبية للشركات المملوكة للدولة في الأسواق التنافسية يمكن أن يؤدي بهذه الشركات الى وضع عوائق تنظيمية لدخول الأسواق من قبل شركات تنافسية جديدة ونظرا لان مسؤولي الدولة قد يلزموا بهذه المتطلبات اكثر مما هو في حالة الشركات الخاصة فينتج عن ذلك انه بدلا من وجود اسواق تنافسية تحسن اداء الشركات المملوكة للدولة فقد تعيق هذه الشركات في الواقع اداء الأسواق. هذا معناه أن الشركات الخاصة تميل بصورة اكبر للمحافظة على الأسواق التنافسية من الشركات المملوكة للقطاع العام .

المحور الثاني / الخصخصة بين الاستراتيجيات والآليات المتبعة

أولاً - استراتيجيات الخصخصة :-

كما سبقت الإشارة فإن الخصخصة تعد مكونا في برامج الإصلاح الاقتصادي والتحول الى اقتصاد السوق وفي هذا الإطار قد يتم التحول بسرعة وهو ما يعرف بأنموذج العلاج بالصدمة وهو ماطبق في البانيا وجمهوريات البلطيق وجمهورية التشيك وبولندا وسلوفاكيا أو قد يتم التحول تدريجيا (Gradualist Approach) كما هو الحال في بلغاريا وسلوفينيا وكذلك في بعض الدول العربية مثل مصر والمغرب (10).

وسنوضح هذين الاتجاهين أو الاستراتيجيتين :

(Big Bang) * الاتجاه الأول :- يمثل هذا الاتجاه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ويؤكد على تحرير قوى السوق بصورة سريعة على اساس أن الأسواق ستنشط بسرعة لتلبية الاحتياجات عبر وصفات جاهزة ومدعومة بشعارات ايدولوجية تمجد دور القطاع الخاص ونجاحاته التي كانت سببا في نجاح الرأسمالية والتأكيد على الحذر من احتمال حدوث ردة الى الشيوعية، ودعم هذا الاتجاه التحولات التي شهدتها العالم منذ اواخر التسعينيات من القرن المنصرم وانهيار الكتلة الاشتراكية وتحول دولها نحو اقتصاد السوق وكان لهذه الأحداث دورا مهما في الترويج للانفتاح الاقتصادي والسوق الحرة دون قيود وسمي هذا الأسلوب بعلاج الصدمة ، وفي ضوء هذا الأسلوب ينفذ اكبر قدر من الإصلاحات وبأسرع وقت ممكن . الا أن هذا الأسلوب يبدو خطرا ويطبق في ظروف خاصة وبالذات اذا كان الاقتصاد يعاني من اختلالات كبيرة على المستويين الكلي والجزئي. وقد اشارت بعض التجارب الى أن الإصلاحات الجزرية لبعض الدول يكون اكثر سهولة عندما يكون التغيير السياسي سريعا وجوهريا (11).

وتتضمن استراتيجية الصدمة والتي تسمى ايضا باستراتيجية النهج الشامل عددا من الإجراءات وهي كالآتي (12) :-

(10) الأسكوا، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الأسكوا 1995، ج 2، الخصخصة في منطقة الأسكوا 1997 ص 18.

* التحول الكبير.

(11) هشام ياس، اليات التحول من نظام التخطيط المركزي الى نظام السوق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد 2004، ص 51.

(12) وفاء المهدي، القاعدة الاقتصادية واستراتيجية التحول الى اقتصاد السوق المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية، 2005 ، ص 22.

1. تحرير النشاط الاقتصادي والأسعار ونظم التجارة والاستثمار الأجنبي وعمليات السوق على نحو يتماشى مع إعادة تخصيص الموارد وفقا للاستخدام الأكثر كفاءة .
2. تثبيت الاقتصاد الكلي والأصلاحات المؤسسية .
3. تحويل ملكية المشروعات الحكومية الى القطاع الخاص عبر برنامج الخصخصة وإزالة الاحتكارات الكبيرة بهدف إيجاد إدارات فاعلة للمؤسسات الاقتصادية .
4. إصلاح الأنظمة القانونية والمالية والمحاسبية والمؤسسات المدنية لضمان حقوق الملكية وتحقيق الشفافية في الاقتصاد .

الاتجاه الثاني :- استراتيجية التدرج أو ما يسمى المسار التاريخي ويرى انصار هذه الاستراتيجية أن التحول نحو اقتصاد السوق يمكن تنفيذه من خلال السير بسرعة معقولة وبشكل منظم ومتعاقب استنادا الى أن بعض الإصلاحات تعد شروطا مسبقة لإصلاحات أخرى بسبب وجود مجال للحصول على مكاسب إنتاجية في الإصلاحات الجزئية الأولى من شأنها أن تؤدي الى زيادة الدخل مما ينجم عنها حافزا لإجراءات أخرى ، فضلا على إمكانية احتواء اغلب الآثار السلبية التي تنجم عن تحرير الاقتصاد، وتتضمن هذه الاستراتيجية تبني إصلاحات جزئية وعلى مراحل من خلال اضطلاع الحكومة برسم أهداف محددة استعدادا لعملية تبني اقتصاد السوق ويتم في هذا الإطار التعامل مع ثلاثة عناصر مترابطة هي (التغيرات الهيكلية والمؤسسية، تحرير الأسعار والتجارة، تثبيت الاقتصاد الكلي) ولكل منها افق زمني للتنفيذ يحدد بجدول زمني للعملية بأكملها. يليها إعداد الأطر القانونية الميسرة لها ، ثم تأتي بعدها عملية تنفيذ القوانين الجديدة ، وخلال التنفيذ تكون هذه العملية خاضعة للتعديل والمرونة تبعا للظروف والتطورات فضلا عن اضطلاع القائمين بالإصلاح بمحاولة التحكم الصارم بالأقتصاد الجزئي والكلي لاحتواء الآثار الجانبية واختلال التوازن⁽¹³⁾.

وبصفة عامة يمكن انجاز الخصخصة بعدد من الأساليب طبقا لأهداف الخصخصة والأهداف المرجوة منها بالنسبة لنقل الملكية أو بيع أصول المشروعات المملوكة للدولة **public owned Enterpriser** ويتم ذلك من خلال البيع المباشر لمستثمر استراتيجي أو طرح أسهم المنشأة (كاملة أو جزء منها) في بورصة الأوراق المالية (**stock market**) أو البيع بالمزاد العلني أو بيع أسهم المنشأة جزئيا أو كليا الى العاملين فيها ، وإيا كانت الطريقة المستخدمة في الخصخصة فهناك اتفاق على أن البيع وفقاً لنسبة 51% على الأقل من أصول المشروعات المملوكة للدولة يعد خصخصة .

(13) هشام الياس مصدر سابق ص48.

ثانياً - اليات الخصخصة :-

1.التثبيت الاقتصادي:- تعد برامج التثبيت الاقتصادي في مقدمة اهتمامات صندوق النقد الدولي وتستند الى متضمنات الأفكار النيوكلاسيكية واره وكتابات الاقتصاديين في مقدمتهم J.Meade في تحليل العلاقة بين تراكم الديون ومشكلاتها والأجراءات الضرورية التي يتطلب تنفيذها في الاقتصاد المحلي لتصحيح عدم توازن المدفوعات وهي مسألة ترتبط بالأجل القصير⁽¹⁴⁾. كما يعتمد الصندوق ايضاً على التحليل النقدي في تفسير الاختلال في ميزان المدفوعات وهذه الآراء تعتمد في جزء منها على نموذج J.J.Polak الذي يشير الى العلاقة السببية بين اجراءات وعمليات خلق النقود جراء التسهيلات الائتمانية من جانب , وعجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات من جانب آخر , ايماناً بان حجم السيولة المحلية دالة لحجم التغير في الائتمان المحلي وصافي الأصول الأجنبية وصافي تدفقات رأس المال⁽¹⁵⁾ بمعنى اخر أن زيادة الائتمان المحلي دون زيادة في الناتج المحلي يترتب عليه انتقال دالة عرض النقد الى اليمين ومن ثم زيادة الطلب الكلي وهو الأمر الذي يؤدي الى ارتفاع الأسعار وتفاقم الاختلالات الداخلية على مستوى الموازنة العامة , والخارجية على مستوى ميزان المدفوعات , نتيجة لفائض الطلب المتولد عن الإفراط بقدر أو اخر في الإستهلاك والإستثمار الكلي , وبالنظر لارتباط سياسات التثبيت الاقتصادي بالمدى القصير فان تأثيراتها الإنكماشية تعد سريعة باتجاه تخفيض مستوى الطلب الكلي وذلك من خلال السياسات المالية والنقدية , وتؤدي المحصلة الأيجابية لهذه المتغيرات الى تخفيض عجز الموازنة وتراجع معدلات الأنفاق في اطار تحرير سعر الفائدة وارتفاعها مقارنة بمستوياتها الأسمية فضلاً عن زيادة الضرائب غير المباشرة⁽¹⁶⁾. ان طروحات صندوق النقد الدولي استندت الى ضرورة التحكم بعرض النقد انطلاقاً من أن الإفراط في السيولة النقدية يعد دافعا الى خلق فائض طلب والذي بدوره يؤدي الى ارتفاع معدلات التضخم , وتسعى برامج التثبيت الاقتصادي الى تحقيق اهدافها من خلال رفع اسعار الفائدة الذي يؤدي الى تحفيز الادخار من جانب وترشيد الإستثمار من جانب اخر , كما توصي طروحات الصندوق الى تطبيق سياسات تتضمن وضع حدود عليا للائتمان المصرفي من خلال برامج التثبيت الاقتصادي⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ رمزي زكي, انماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك السائدة في الوطن العربي وانعكاساتها على اوضاع التنمية البشرية : الراهن والمحتمل في تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي في التنمية البشرية ومراكز دراسات الوحدة العربية بيروت 1995 ص210.

⁽¹⁵⁾ محمد عبد الفتاح العموص, النماذج التأليفية لصندوق النقد الدولي و البنك العالمي, الأسس النظرية والحالات التطبيقية اشار الى تجربه تونس, محله بحوث اقتصادية عربية العدد 9 القاهرة 1997, ص 13 ص14.

⁽¹⁶⁾ هدى السيد, اثار برنامج التثبيت والتكيف الهيكلي على مستوى المعيشة في مصر بحوث اقتصادية عربية العدد 9 القاهرة 1996, ص 121, 122.

⁽¹⁷⁾ محمود عبد الفضيل برامج الإصلاح الاقتصادي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق بيروت 1994, ص 6.

فضلا عن الأهتمام بتنمية اسواق راس المال وتحرير التعامل فيها وترشيد الاقتراض الخارجي , والهدف الأساس هو معالجة الإفراط في الطلب الكلي للدول النامية ليتوافق مع العرض المتاح وهنا ستتحقق حالة التوازن الاقتصادي الذي يتحقق عندها اشباع الحاجات الأساسية في مستوى تسمح به قاعدة الموارد المتاحة على الصعيد الداخلي والخارجي وذلك من خلال اعادة تخصيص الموارد حسب الأفكار النيوكلاسيكية باتجاه تحقيق التوازن الاقتصادي العام⁽¹⁸⁾.

2 . التكييف الهيكلي :- يستند خبراء البنك الدولي في تفسير برامج التكييف الهيكلي (Structural Adjustment) الى مفاهيم النظرية النيوكلاسيكية بالاعتماد على اليات السوق وتضييق دور الدولة في الشأن الاقتصادي ويرتبط هذا المنهج بالتغيرات في المديات الزمنية المتوسطة والطويلة الأجل, وتعنى البرامج المذكورة بجوانب العرض وتؤكد على ضرورة استخدام الموارد المحدودة والقابلة للاستثمار بصورة كفوءة من خلال أنخفاض فرص الاستثمار التي تتسم بارتفاع معدل عائدها⁽¹⁹⁾ في الأقتصادات النامية وهو الأمر الذي يؤدي الى تسريع النمو الاقتصادي في القطاعات الإنتاجية المختلفة , وقد انصب اهتمام برامج البنك الدولي في الأقتصادات النامية باتجاه معالجة الأختلالات الهيكلية التي تعاني منها الأقتصادات غير التنافسية وترتبط استجابة هذه الأقتصادات بصفة اساسية بمدى مرونة الجهاز الإنتاجي تجاه حوافز التغير الهيكلي وتختلف هذه الاستجابة باختلاف مستوى التطور الاقتصادي وفاعلية السوق في توزيع الموارد , فكلما تقدمت مراحل التطور والنمو الاقتصادي ازدادت تاثيرات قوى السوق في تخصيص الموارد , وادى ذلك الى استجابة البيئة الاقتصادية لحوافز التغير في هيكل الإنتاج, ولا تعتمد التسارع أو التباطؤ في التغيرات الهيكلية في الدول النامية التي تسعى الى الإصلاح الاقتصادي على القيود المحلية فقط بل , هناك قيود خارجية تعيق وصول هذه الدول الى حالة التوازن , وفي مقدمة هذه القيود اسعار الواردات مقارنة بالصادرات الأمر الذي يترتب عليه لأن يصبح معدل التبادل التجاري في غير صالح الأقتصادات النامية خلال مرحلة التحول وهي مدة تتراوح من 3 الى 5 سنوات على اقل تقدير⁽²⁰⁾.

حسب مفهوم الخصخصة يفترض أن تعمل الوحدات الاقتصادية (المشروع) على وفق أقتصاديات السوق وبعيدا عن الأجراءات التحكمية التي ترعاها الدولة , اي ابتعادها عن ملكية الأصول الرأسمالية المنتجة وتحويل هذه الملكية الى القطاع الخاص ويتبع ذلك بالضرورة تغيير استراتيجية ادارتها ونمط توزيع عوائد الإنتاج وتؤدي محصلة هذه التغيرات الى صياغة فلسفة اقتصادية أخرى للدولة, وقد بدا الاتجاه نحو هذا النمط من التحولات في الأصول الرأسمالية المنتجة في الأقتصادات القومية للدول النامية من جراء التدخل المتطرف في توزيع الموارد بعيدا عن استخدامها على وفق الفرصة البديلة الأمر الذي يشير الى أن الموارد عندما تستخدم تحت سيطرة القطاع العام تبتعد عن حالة التوازن بين قيمة الناتج الحدي لهذه الموارد واسعارها السوقية.

(18) محمد عبد الشفيق عيسى, الابعاد الاجتماعي للتكييف العسكري والخصوصية في مصر بحوث الندوة الفكرية, المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط الجزائر, ص 276, 277.

(19) كونستانتين ميكالوبولوس, اقراض البنك الدولي للتكييف الهيكلي, التمويل و التنمية يونيو 1987 ص 7.

(20) رمزي زكي, مصدر سابق, ص 217.

مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية

المجلد (21) العدد (84) لسنة 2015

وهو الأمر الذي اضعف من كفاءتها الإنتاجية أو التنافسية لذا سعت سياسات التغيير الهيكلي عن طريق هذه التحولات الى تقليل دور الدولة في عمليات إنتاج السلع والخدمات حتى يمكن زيادة كفاءتها الإنتاجية وكذلك تحجيم دور نقابات العمال من التدخل في معدلات الأجور وتوسيع دائرة امتلاك أسهم الأصول الرأسمالية وتشجيع ملكية العاملين فيها، وتنحصر المتضمنات الرئيسية للتحول من ملكية الأصول الرأسمالية باتجاهين:-

الاتجاه الأول / يشير الى تخفيض الأنفاق الحكومي وتخفيض العبء على الموازنة العامة وميزان المدفوعات من جراء استخدام الموارد خارج المفاهيم الاقتصادية سواء بالافراط في دعم المستلزمات المحلية أو التوسع في واردات البعض الآخر من مستلزمات الإنتاج ويفترض أن يكون لطروحات الخصخصة اثار مالية حقيقية من خلال إنتقال قيمة الموارد الرأسمالية الى موازنة الدولة فضلا عن التزاماتها الضريبية خلال عمرها الإنتاجي⁽²¹⁾.

الاتجاه الثاني / يشير هذا الاتجاه الى زيادة الكفاءة الاقتصادية عندما تعتمد المشاريع المحولة في تخصيصها للموارد على العلاقة بين اسعار الموارد النسبية وقيمتها الحقيقية بعيدا عن حماية هذه المشاريع وفي ظل إمكانات الكفاءة التنافسية وهذا الأسلوب يتطلب ازالة المتغيرات التي ترفع من متوسط تكاليف الوحدة المنتجة مثل تزايد الأعباء الإدارية وتوسيع دائرة العمل والارتفاع بمعدل اجوره.

ثالثاً - دور الدولة في ظل الخصخصة :-

في ظل التحول الى اقتصاد السوق فإن على الدولة أن تتولى تسيير عملية الانتقال هذه وان توفر كل شروط نجاح التحول بأقل التكاليف الاجتماعية والاقتصادية الممكنة وتعتبر الدولة هي المسؤولة عن الرقابة والاشراف وضمان عدم توغل المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وكذلك سلامة فاعلية السوق كما وقد تقوم باستخدام سياسة الدعم لتشجيع إنتاج بعض السلع⁽²²⁾, فقد أصبح دور الدولة محورا رئيسا للجدل الذي يسود الأوساط السياسية والاقتصادية في عديد من دول العالم في الوقت الحاضر وربما جاء ذلك نتيجة حدوث ازمات مالية خاصة في دول شرق اسيا ومن قبلها المكسيك فبدأ تسليط الضوء من جديد على دور الدولة وظهرت تساؤلات حول مايجب أن تفعله الحكومة وفي دراسة للبنك الدولي اوضحت أن هناك اسسا تحدد وظيفة أو دور الدولة وهي⁽²³⁾ :-

1. ارساء قواعد القانون أو البناء المؤسسي .
2. زيادة الاستثمار في الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية .
3. حماية الفئات المتضررة (ذات الدخل المحدود) من اثار الإصلاحات .
4. حماية البيئة .

⁽²¹⁾ المنظمة العربية لتنمية الزراعة, دراسة تقويم اثر برامج الخصخصة على الإنتاج الزراعي من الوطن العربي الخرطوم 2000, ص 15 .

⁽²²⁾ ليث عبد الله القهوي, بلال محمود, مصدر سابق, ص 27.

⁽²³⁾ سالم محمد عبود مصدر سابق ص 83.

مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية

المجلد (21) العدد (84) لسنة 2015

5. كما تشير دراسة أخرى للبنك الدولي الى أن دور الدولة يجب أن يكون فعالاً ومؤثراً في محاربة الفساد الذي بدأ يستشري في جميع دول العالم وتؤكد الدراسة على ضرورة أن يكون هناك تعاوناً دولياً في هذا المجال ويوضح جونستون (Johnston) أن دور الحكومة يجب أن يكون واضحاً فيما يتعلق بالاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي ويشمل هذا الدور عدة مجالات مثل :-
- أ- مكافحة الجرائم الدولية كالمخدرات وغسيل الأموال والذي يتطلب تنسيقاً بين الدول .
- ب- انجاز المفاوضات الدولية في عدد من المجالات وعلى سبيل المثال المفاوضات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية .
- ج- وضع أسس للتنمية التكنولوجية والعلمية .
- د- التخطيط الاستراتيجي وصناعة القرارات السياسية والاقتصادية وخاصة فيما يتعلق بالاشراف والمراقبة للاداء في بورصة الأوراق المالية والسياسات المالية والنقدية وذلك امر اتضحت اهميته بعد حدوث الأزمة المالية في الأسواق الناشئة في شرق اسيا عام 1997.
- هـ- في ضوء ذلك فإن الاتجاه نحو اقتصاد السوق لا يبرر تناقص دور الدولة ولكنه يتطلب التغيير في شكل هذا الدور فليس من المنطقي أن تباشر الدولة دورها في نظام مركزي بنفس الأسلوب في نظام السوق وفي ظل التحول نحو اقتصاد السوق تجد الدولة نفسها امام اربع خيارات للملكية وهي :-
- هـ-1. الملكية العامة والتشغيل العام على أسس تجارية .
- هـ-2. الملكية العامة والتشغيل الخاص من خلال عقود ايجار أو عقود امتياز.
- هـ-3. الملكية الخاصة والتشغيل الخاص من خلال الغاء الملكية العامة لشبكات بكاملها.
- هـ-4. قيام المجتمع المحلي والمستفيدين بتوفير الخدمات , ويمكن أن يحدث ذلك في البنية الأساسية الصغيرة الحجم والمحلية .

المحور الثالث/ طروحات الخصخصة واتجاهاتها في العراق ما بعد عام 2003

لقد اثارت طروحات الإدارات السياسية* التي تعاقبت على حكم العراق بعد 2003 بخصوص التحول نحو اقتصاد السوق واعتماده كعنصر اساس في البناء الاقتصادي جدلاً على كافة الصعد لاسيما في السنوات الأولى ، فمنذ الأسابيع الأولى التي تلت الحرب ، وضعت أهداف طموحة لعملية إعادة إعمار العراق وبناء اقتصاد حر مبني على أسس اقتصاد السوق ، ولكن لم يكن هناك برنامج محدد واضح وانما كانت قرارات واجراءات قامت بها سلطة الائتلاف المؤقتة . وباشر الحاكم المدني بول بريمر باصدار القرارات التي استهدفت تحويل الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق ووقف التدهور فيه ، اعتمدت فيها سلطة الائتلاف اسلوب العلاج بالصدمة وتركزت الإصلاحات على القطاع المصرفي وتأكيد استقلالية البنك المركزي العراقي.

* تمثلت هذه الإدارات السياسية وكأنها إدارة واحدة لتمثل النمط والدوافع والنوايا.

ان اسلوب الصدمة كادت أن تحدث الكثير من الخسائر على الصعيد الاجتماعي على أقل تقدير لو تم المضي فيها ، وقد أدركت الإدارات اللاحقة أهمية الاستحقاق الزمني في استيعاب التحول المنشود ، وقد مر وقتاً كثيراً في انتظار تشريع القوانين الاقتصادية (ربما يعود السبب فيها لأن البعض من البرلمانيين يعدونها قوانين من الدرجة الثانية أو الثالثة ولا ترقى إلى قوانين الدرجة الأولى كقوانين الأراضي والرواتب الخاصة بالخبزة) فإذا كانت البيئة التشريعية لم تستطع أن تسهم في اكمال كل متطلبات عملية التغيير فلم يبقى أمام الحكومات المتعاقبة سوى تبني تطبيق التحول نحو اقتصاد السوق استناداً إلى المعطيات العامة التي رسمها الدستور العراقي وما أكدته بعض القوانين التي صدرت خلال الفترة اللاحقة الأمر الذي جعل التجربة تعتمد في كثير من الأحيان اسلوب الفعل ورد الفعل وفق رؤية بعيدة عن قراءة متغيرات الواقع الاقتصادي ومتطلباته وهذا الأمر يفسره توجهات الإصلاح التي رسمتها مؤسسات التمويل الدولية .

إن الخطوات والقرارات التي اتخذها الحاكم المدني (بريمر) والتي كانت تهدف إلى تحويل الإدارة في العراق من المركزية إلى اللامركزية باعتماد على اسلوب الصدمة تحركت باتجاهين هما اصلاح الجهاز المصرفي والمالي من جهة ، ومحاولة استعادة معدلات الإنتاج النفطي لما قبل الحرب من جهة أخرى ، مع التركيز على تحسين القدرة الشرائية للفرد عبر زيادة سلم الرواتب فضلاً عن إلغاء التعريفة الكمركية⁽²⁴⁾ وقد رافق زيادة سلم الرواتب انحراف خطير في عدالة توزيع الدخل وزيادة نسبة الفقر المدقع والمطلق .

إن الإشكالية الرئيسة التي كان يجب حلها لم تكن في كيفية نقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص ، أو مراجعة دور الدولة في الإدارة الاقتصادية وتقليل الأنفاق الحكومي ، وانما الإشكالية في قدرة الاقتصاد العراقي على ملء الفراغ المحتمل والتأكد من قدرته على موازنة أليات العرض والطلب على المستوى الكلي بفعل الفراغ الأمني ، وعلى المستوى القطاعي بفعل تفوق القطاع الخاص التجاري على القطاع الخاص الإنتاجي والتي أفرزتها سنوات الحصار وتعمقت بفعل تعطيل قانون التعريفة الكمركية وفتح الحدود إلى الحد الذي أنهى القدرة التنافسية التي كانت تتمتع بها بعض الصناعات . لقد تمثلت أبرز أدوات الإصلاح الاقتصادي في التحول عن الدعم الحكومي المباشر عبر الرفع التدريجي لدعم المشتقات النفطية ومفردات البطاقة التموينية ومواجهة الآثار الناجمة عن ذلك من خلال الدعم المباشر والذي تمثل ببناء شبكة الحماية الاجتماعية والتي تبنتها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية فضلاً عن ذلك فقد كانت هناك رغبة قوية في السنة الأولى بعد الاحتلال في تبني خصخصة شركات القطاع العام والتي قادها الخبير الأمريكي (توم فويلي) وقد شكلت لجنة لذلك في حينه الأ أن الرفض الشعبي وعدم التهيئة الإعلامية للموضوع ألغى الفكرة وتم حل تلك اللجنة دون اتخاذ أي إجراءات في هذا الصدد⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ التقرير الوطني لحال التنمية البشرية في العراق. بيت الحكمة ، 2008، ص 115 .

⁽²⁵⁾ كمال البصري ، باسم عبد الهادي ، سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق (2003-2008) ، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي السنة بلا ، ص 6 .

لقد أثرت سياسات الإدارة المدنية CPA في زيادة الميل إلى الاستيرادات بسبب قصور العرض المحلي وتزايد الطلب على السلع والخدمات الجديدة وقد قدرت نسبة زيادة الاستيراد بحوالي 66% عام 2004 بالمقارنة مع عام 2002 دون أن ينعكس ذلك على حالة الإنتاج المحلي لاسيما الصناعي الذي استمر معطلا بسبب الدمار الذي أصابه خلال فترة الحروب فضلاً عن حالات السلب والنهب بعد ذلك ومما زاد من عدم قدرته على مواصلة الإنتاج أيضاً توقف خطوط الإنتاج والمعدات الإنتاجية وعدم توفر الأمان والاستقرار وشح الطاقة الكهربائية⁽²⁶⁾. من جهة ثانية ارتفع الطلب على المشتقات النفطية نتيجة عجز الكهرباء الوطنية على تلبية حاجة المستهلك المنزلي والمصانع والمزارع فضلاً عن الزيادة الكبيرة في عدد السيارات المستوردة ، كلها أدت إلى زيادة الطلب على البنزين من 11 مليون لتر يومياً عام 2002 إلى نحو 24 مليون لتر يومياً عام 2004 حسب تقارير وزارة النفط الأ أن جزءاً غير قليل من هذه الزيادة (حوالي 20%) من البنزين والديزل المستورد يتم تهريبها إلى أسواق الدول المجاورة حيث تكون الأسعار أعلى⁽²⁷⁾، وهذا مادعى الإدارات السياسية اللاحقة الى التفكير الجدي بطروحات المؤسسات الدولية في رفع الدعم عن المشتقات النفطية⁽²⁸⁾. ولتدعيم اجراءات الإصلاح الاقتصادي في العراق فقد شهدت العديد من دول العالم العديد من المؤتمرات وكان من أهمها مؤتمر مدريد للدول المانحة الذي عقد في 21 أيلول 2003 للترويج للفرص الاستثمارية والدعم المالي لتنشيط عمليات اعادة تعمير واحياء النشاط الاقتصادي والذي أعلن فيه عن التعهد بتقديم حوالي 13 مليار دولار كقروض ومنح من الدول المانحة وفي مقدمتها اليابان التي قدمت مايقرب من 5 مليار دولار منها 1.5 مليار دولار كمنحة و 3.5 مليار دولار كقرض ميسر بفائدة قدرها 0.75% ويتم تسديده خلال 40 عاماً⁽²⁹⁾ .

ان هذا الدعم يؤكد قناعة المجتمع الدولي بحاجة العراق الى الإصلاح بعد تعرض إقتصاده الى تدمير كبير طال معظم مفاصله الرئيسية ، وتبلورت الأفكار في ضرورة تبني طروحات دعم القطاع الخاص واعطائه الدور الريادي في النمو وتخلي الدولة عن المركزية والتحول الى اللامركزية عبر توفير المناخ الملائم لعمل آليات اقتصاد السوق وجذب الاستثمارات الخارجية .

لقد بادرت الحكومة الانتقالية منذ عام 2004 إلى تشكيل هيئة لدراسة الخصخصة من أجل توحيد اجراءات الدولة في التعامل مع شركات القطاع العام المنتشرة في جميع القطاعات الاقتصادية وقد قامت اللجنة بالاعداد لقاعدة بيانات عن شركات القطاع العام كما اعدت مشروع قانون لهيئة الخصخصة . الأ أن قرارا صدر في نيسان من عام 2005 ألغى الهيئة المذكورة دون ذكر الأسباب ثم اعاد مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ 2005/8/29 دراسة الموضوع وقرر تشكيل لجنة برئاسة وزير التخطيط والتعاون الأثمائي وعضوية وزير المالية والصناعة والمعادن ومحافظ البنك المركزي ورئيس ديوان الرقابة المالية والمستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء لدراسة السبل الكفيلة لإصلاح وتأهيل شركات القطاع العام وقدمت اللجنة توصيات أهمها⁽³⁰⁾..

(26) التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ، مصدر سابق، ص111 .

(27) نفس المصدر اعلاه ، مصدر سابق، ص111.

(28) كمال البصري ، باسم عبد الهادي، مصدر سابق، ص 11 .

(29) نفس المصدر اعلاه ، مصدر سابق، ص11.

(30) التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ، مصدر سابق ، ص 117 .

- 1- تشكيل وكالة اعادة تأهيل الشركات العامة مهمتها إعادة تأهيل الشركات بالنيابة عن جميع الوزارات القطاعية اذ تتولى الوكالة اعداد وتنفيذ هذه المهمة بموجب برنامج وطني.
- 2- قيام الوكالة بتعويض العمال غير الأكفاء مقابل خدماتهم في الشركات الحكومية وتشجيعهم على استثمار هذه التعويضات في مشاريع صغيرة , وأوصت اللجنة وضع ميزانية للتأهيل الاقتصادي لعام 2006 اذ يمكن للعمال اللذين يتراوح عددهم بين 50- 70 ألف عامل للاستفادة من التخصيص المذكور.
- 3- تشريع قانون لتأهيل الشركات الحكومية يتم بموجبه تحويل ملكية الشركات الحكومية من الوزارات القطاعية المعنية إلى وكالة تأهيل الشركات الحكومية ومنحها الصلاحيات اللازمة لإنجاز المهام الموكلة لها , بما في ذلك بيع أسهم الشركات بحماية حامليها وان تتم جميع أعمال وبرامج الوكالة بشفافية ومهنية بما يحقق النفع العام .
- 4- يضم مجلس ادارة الوكالة ممثلين الوزارات القطاعية المعنية فضلاً عن ممثل عن وزارة التخطيط وآخرون عن ديوان الرقابة المالية وتكون مدة عمل الوكالة محددة بـ (3 الى 6) سنوات .

الآطار التشريعي للأصلاح الاقتصادي في العراق .:

ان عملية الأصلاح الاقتصادي تحتاج الى قوانين وتشريعات يتم اعتمادها كمحددات لاسيما أن الأصلاح المنشود يمثل تغييراً جوهرياً وخلال عمل البرلمان العراقي للمدة 2006 - 2010 صدر العديد من القوانين والانتظمة التي ساهمت في تعزيز البيئة التشريعية والقانونية المنظمة لعملية الأصلاح ولكن في نفس الوقت شهدت هذه المرحلة تأخراً في اصدار قوانين اخرى مهمة لاسيما قانون النفط والغاز , كما اتسمت هذه المرحلة التشريعية بالارباك في اصدار القوانين المتعلقة بالموازنات الاتحادية اذ كانت التجاذبات السياسية تأخذ منها الكثير من حيث الوقت والصياغات . وفي هذا الأطار سنتناول واحد من القوانين المهمة التي تم تشريعها الأ وهو قانون الأستثمار رقم (13) لسنة 2006 حيث وضع الدستور الحالي الأطار العام لتنظيم عمل الأستثمارات العراقية والأجنبية وتكفلت الدولة بتشجيع الأستثمارات في القطاعات المختلفة ومن أهم الأهداف التي تضمنها القانون⁽³¹⁾:

- 1- تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للأستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة .
- 2- تنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين .
- 3- حماية حقوق وممتلكات المستثمرين .
- 4- تشجيع الأستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للأسهام في عملية التنمية والتطوير في العراق وتوسيع القاعدة الأنتاجية والخدمية وتنويعها .
- 5- توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات والميزان التجاري للعراق .

(31) كمال البصري ، باسم عبد الهادي ، مصدر سابق ، ص 49 .

واستناداً إلى قانون الاستثمار يتمتع المستثمر بغض النظر عن جنسيته بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون وللمستثمر العراقي والأجنبي في مشاريع الأسكان حق الاحتفاظ بالأرض بمقابل بينه وبين مالك الأرض دون المضاربة بالأرض ، وفي إطار المزايا التي يتمتع بها المستثمر التي عرفتها المادة (11) بالآتي⁽³²⁾ :-

أ - إخراج رأس المال الذي أدخله إلى العراق وعوائده وفق أحكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي وبعملة قابلة للتحويل بعد تحديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى .

ب - يحق للمستثمر الأجنبي كالاتي .:

ب-1. التداول في سوق العراق للأوراق المالية الأسهم والسندات المدرجة بأسمائهم .

ب-2. تكوين المحافظ الاستثمارية في الأسهم والسندات .

ج - استثمار الأراضي اللازمة للمشروع والمساحة للمدة التي يكون فيها المشروع الاستثماري قائماً على أن لا تزيد على (50) سنة قابلة للتجديد بموافقة هيئة الاستثمار وأن تراعي في تحديد المدة طبيعة المشروع وجدواه للاقتصاد الوطني .

د - التأمين على المشروع الاستثماري لدى أية شركة تأمين وطنية أو أجنبية يعتبرها ملائمة .

هـ - فتح حسابات بالعملة المحلية أو الأجنبية أو كليهما لدى أحد المصارف في العراق أو خارجه.

إلى جانب ذلك يتمتع المشروع الحاصل على اجازة الاستثمار من الهيئة بالاعفاء من الضرائب والرسوم لمدة 15 سنة من تأريخ بدء التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة الوطنية للاستثمار حسب درجة التطور الاقتصادي للمنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري وللهيئة المذكورة زيادة عدد سنوات الإعفاء من الضرائب والرسوم بما يتناسب طردياً مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل إلى (15) خمسة عشر سنة اذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي أكثر من (50%) فضلاً عن عدد آخر من الإعفاءات نصت عليها المادة (17) من القانون⁽³³⁾ .

لقد سبق القول أن الدولة بادرت الى محاولة إعادة الحيوية للقطاع الخاص من خلال استراتيجيتها التنموية لثلاث سنوات (2007 - 2010) إذ جعلت هذا القطاع هو المعتمد في النشاط الاقتصادي والمولد لفرص العمل والمعزز للنمو المستدام والمساهم في تمويل التنمية من خلال تعظيم إيراداته ومدخراته وقد تبنت الاستراتيجية مجموعة من الوسائل لتحقيق هذه الأهداف من بينها برامج الإصلاح الاقتصادي وخصخصة المنشآت والمصارف المملوكة للدولة وإعادة هيكلتها مع تشجيع الإدماج بين المشاريع الإستثمارية القائمة فضلاً عن أساليب الشراكة في الاستثمار ما بين القطاع الخاص والعام وخاصة أسلوب BOT* (بناء ، تشغيل ، نقل ملكية) واسلوب BOO** (بناء ، تملك ، تشغيل) واسلوب BOOT*** (بناء ، تملك ، تشغيل ، تحويل)⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ الدستور العراقي لعام 2005 ، المادة (11) .

⁽³³⁾ نفس المصدر اعلاه ، المادة (17) .

* السماح للقطاع الخاص ببناء مرافق عامة وإدارتها والانتفاع بعاندها لمدة معينة ثم تعود بعدها الملكية للحكومة.

** يسمح للمستثمر بتملك المشروع وعدم تسليمه للدولة.

*** المستثمر يملك المشروع لمدة معينة بعد قيامه ببناءه ثم يقوم بتحويله الى الدولة.

⁽³⁴⁾ خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014 ، ص 175 .

المحور الرابع / التحديات التي تواجه الإصلاح والخصخصة في العراق

ان كل الذي عرض من رؤى وأهداف لم يتحقق على مدى السنوات الماضية وقد تكون الأوضاع الأمنية والسياسية هي العوائق الأساسية كذلك يجب أن لا ننسى التخبط في اسلوب ادارة الأقتصاد العراقي وكذلك فان البيئة الاستثمارية الحالية ضعيفة مقارنة بالدول الأخرى فقد بين تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (Business In Iraq Doing) الذي يقوم به البنك الدولي نجد أن هذا التقرير يعكس صعوبة ممارسة النشاطات الاقتصادية ولدى مقارنة صعوبة البيئة الاستثمارية في العراق بمجموعة من الدول (مصر، الأردن ، إيران ، المغرب ماليزيا ، سنغافورة) باستخدام المسح الاقتصادي الذي اعده التقرير المذكور لعام 2007 نجد فروقاً كبيرة تشير إلى أن العراق يمثل نسبياً أصعب بيئة استثمارية تمثلت بالآتي⁽³⁵⁾.

1- التأسيس للنشاطات الاقتصادية .

2- الحصول على موافقات البناء .

3- توظيف العمالة .

4- تسجيل العقار .

5- الحصول على القروض .

6- حماية الاستثمار .

7- التعامل الضريبي .

8- اجراءات التجارة الخارجية .

9- الالتزام بمتطلبات التعاقد .

10- اجراءات غلق أو تصفية النشاط الاقتصادي .

إن الدعوات إلى ضرورة مواكبة الإصلاح الهيكلي للاقتصاد العراقي قد نتج عنه آراء متضاربة وردود أفعال متباينة ولكل فريق حجته فيرى البعض بأن تطبيق الخصخصة في العراق دعي له في توقيت غير سليم وذلك لعدم استقرار الأوضاع إذ أن قرار الخصخصة يقضي بأن تكون هناك قدرة على اتخاذه وهذه لا تتوافر دون وجود مؤسسات رسمية تستند إلى خلفية سياسية ثابتة ودائمة كون أن قرارات الخصخصة تقود إلى عواقب ليست بالسهلة متمثلة بنقل أموال الدولة إلى القطاع الخاص عن طريق البيع بالرغم من أن الخصخصة قد تأتي بإيجابيات مثل انعاش المؤسسات المتروكة وانتهاءً بتنشيط وتفعيل القطاع الخاص .

⁽³⁵⁾ كمال البصري ، باسم الهادي ، مصدر سابق ، ص 52 .

وعلى الحكومة أن تلجأ إلى التركيز على تنويع مصادر الدخل وتقوية الاقتصاد غير النفطي لأن اقتصاد النفط اليوم يمثل مجمل إيرادات العراق وفي الوقت نفسه يجب أن يتم التوجه إلى خصخصة مشاريعها الصناعية فالشركات العامة والمشاريع الصناعية الحكومية تعاني من بطالة مقنعة بنسبة عالية تزيد على 85%⁽³⁶⁾ والكثير منها اليوم من دون إنتاج أو ذات إنتاجية منخفضة شرط أن تكون الخصخصة على مراحل ، وبطريقة لا تؤدي إلى خلخلة الاقتصاد والوضع المادي للعاملين فيه، لأن ذلك سيؤدي إلى نتائج سلبية. وهناك طروحات تؤكد على أن تحرير المشاريع والمؤسسات الحكومية من سيطرة الدولة أو القطاع العام وتشجيع الاستثمارات الأجنبية بمشاركة رأس المال الوطني يمكنها إنتشال الاقتصاد العراقي من المحنة الحالية التي يعاني منها خصوصاً في ضوء المتغيرات الجارية في البلاد عن طريق استقطاب الكفاءات العلمية والإدارية والأقتصادية واستثمار الأيدي العاملة. وفي دراسة لمركز بحوث السوق وحماية المستهلك حول مدى علاقة الخصخصة بحقوق المستهلك ترى الدراسة بأن ترك البلد أمام خصخصة مفتوحة وتراجع دور الدولة الأقتصادي وسيادة القطاع الخاص ودخول الاستثمارات الأجنبية قد يؤدي إلى بعض الفوائد ولكن في النهاية قد تؤدي إلى مشاكل كبيرة خصوصاً في ظل أوضاع غير متوازنة وسوء توزيع للثروة فضلاً عن إنكشاف السوق العراقية أمام الأسواق العالمية وضعف القطاع الخاص⁽³⁷⁾. ان عملية التحول من القطاع العام إلى الخاص من خلال خصخصة المشاريع الحكومية والشركات المملوكة للدولة يجب أن تراعي الآتي :-

- أ- تعرف ماذا تباع .
 - ب- ماهي المشاريع التي يمكن خصصتها .
 - ج- هل أن الظروف السياسية والأمنية والأقتصادية ملائمة لعملية الخصخصة .
 - د- يجب أن تعرف أي الأساليب التي يجب اتباعها في عملية خصخصة الشركات المملوكة للدولة .
 - هـ- أن سياسة الخصخصة ينبغي ان تهدف إلى تحسين الأداء الأقتصادي ورفع كفاءته وتوسيع القاعدة الإنتاجية بمشاركة أوسع للقطاع الخاص .
- وقبل خصخصة المشاريع يجب أن نضع في اعتبارنا أهمية هذه المشروعات الاستراتيجية للمجتمع واحدى الخطوات للإصلاح الأقتصادي ونتيجة لما تعانيه شركات القطاع العام الإنتاجية من مشكلات إدارية وبيروقراطية فضلاً عن ما أصاب هذه المنشآت من جراء الحروب فانها لاتستطيع العمل الأمن خلال تأهيلها وإشراك القطاع الخاص من إدارتها.

⁽³⁶⁾ سالم محمد عبود، الخصخصة نظام أم اسلوب، مصدر سابق، ص 166 .

⁽³⁷⁾ نفس المصدر اعلاه، مصدر سابق ص 170 .

بتصور أولي يمكن أن تقسم المشروعات والشركات الإنتاجية العامة إلى ثلاثة أصناف:

الصنف الأول : الذي يعمل بقدرة إنتاجية تزيد على 50% من طاقته التصميمية . وهذه المشروعات تحتاج إلى دعم مالي لتطوير قدرتها الإنتاجية وبالإمكان أن يطبق عليها أسلوب طرح جزء من رأس مال المشروع للأكتتاب وتحويل الشركة إلى قطاع مختلط وتبقى الدولة محتفظة بـ 51% من أسهم المشروع , أو طرح جميع رأس مال الشركة للأكتتاب وهنا يفضل اعتماد بيع الأسهم للعاملين بالشركة للحفاظ على حقوق العاملين وتوسيع الملكية لتشمل منتسبي الشركة أو المشروع .

الصنف الثاني : وهي المشروعات التي تقل طاقتها الإنتاجية عن 50% فالأسلوب الذي ينصح به هو خصخصة كامل المشروع بطرح أسهمه للبيع للمواطنين أو مجموعة مستثمرين يمكنهم تأهيل المشروع وفق أسس إدارية وفنية جديدة ليتمكن من تطوير إنتاجه .

الصنف الثالث : وهي المشروعات شبه المتوقفة عن الإنتاج بسبب مشاكل فنية وتقادم الأتھا ووسائل إنتاجها فالأسلوب الذي يمكن اعتماده هو بيع المشروع لمستثمر واحد ليعيد تأهيله من جديد أو القيام بتصفية مثل هذا المشروع في حالة عدم الإقبال عليه. وتقدر عدد المشروعات التي من هذا الصنف بنحو 66 مشروعاً وفق معلومات وزارة الصناعة والمعادن العراقية⁽³⁸⁾.

ولكي تتم عملية الخصخصة بشكل ناجح وسليم لابد من القيام بالآتي :

1- ان تتم الخصخصة بشكل تدريجي وتتسم بالوضوح .
2- تثقيف المجتمع بأن الخصخصة هي لمصلحة الجميع من خلال ماتههدف إليه من زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته .

3- وضع برامج مستقبلية لاستيعاب العمالة الفائضة من المشاريع التي سيتم خصخصتها .

4- اعتماد الأسلوب المناسب في خصخصة المشاريع والشركات حسب طبيعة المشروع أو الشركة .
ان عملية الخصخصة إذا أريد لها النجاح والفاعلية في العراق فيجب أن تطبق بروؤية عراقية خالصة وبخصوصية الظروف الموضوعية للعراق دون تقليد أو محاكاة تجربة معينة مع ضرورة الأطلاع بصورة دقيقة على تجارب الآخرين⁽³⁹⁾ فضلاً عن الاتي :-

1. توفير البيئة الامنية والسياسية المستقرة نسبياً .

2. القضاء ولو نسبياً على مرض الفساد المستشري .

3. ضمان التخلص من الفشل الاداري من خلال اعتبار المهنية والتكنوقراط .

وفي خلاف ذلك سيكون الجهد والوقت والمورد مهدور ولا امل في الاصلاح والخلص.

⁽³⁸⁾ سالم محمد عيود , الخصخصة نظام ام اسلوب, مصدر سابق ص 206 .
⁽³⁹⁾ لقد طرحت خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 – 2014 رؤيتها إلى القطاع الخاص بأنه قطاع تفاعلي تشاركي تنافسي معززاً للنمو المستدام وحددت الأهداف الآتية:
تعزيز الدور التنموي للقطاع الخاص، الشراكة بين القطاع الخاص والعام، تعزيز البيئة المشجعة للاستثمار، خصخصة مشاريع القطاع العام، تطوير الأنظمة المصرفية ودعم المؤسسات المالية.

الاستنتاجات

1. تم اعتماد سياسة الخصخصة ضمن التوجه العالمي بناء على توصيات صندوق النقد والبنك الدوليين باعتبارهما وصفة جاهزة لمعالجة الاختلالات الاقتصادية واستنادا الى متضمنات الأفكار النيوكلاسيكية .
2. لقد كانت اطروحة الخصخصة في العراق موضوعا أثار جدلا كبيرا أذ حاول الحاكم المدني بول بريمر تطبيق الخصخصة بأسلوب العلاج بالصدمة والذي رفض بعد أن ادركت الحكومات المتعاقبة أهمية الاستحقاق الزمني في استيعاب التحول المنشود نحو الخصخصة.
3. هنالك عشوائية واضحة في سياسات الخصخصة المطبقة في العراق أذ كانت هذه السياسات عبارة عن ردود افعال وليس برنامج متكامل قائم على أسس قانونية واطر تشريعية وحتى الوقت الحاضر لم يتحقق من اهداف خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014 ما يشير الى توجه نحو تطبيق برامج واضحة للخصخصة.

التوصيات

1. تحديد الاطار الفكري والنظري والمنظومة المفاهيمية للدولة كمرجعية تبني على اساسها الخصخصة .
2. تحديد واجبات الدولة بشكل واضح وبيان مجالات تدخلها في الحياة الاقتصادية ووضع الضوابط لها .
3. اعمال الدراسات حول أهمية موضوع الخصخصة ودعم القطاع الخاص الا أن واقع العراق يستدعي أن يكون للدولة دورا فاعلا ومشاركا مع ذلك القطاع ويكون توجه الحكومة بالتدخل حين يتعرض القطاع الخاص للفشل وان يتم اختيار اسلوب الخصخصة الملائم لواقع الاقتصاد العراقي مثل الشراكة بين القطاع العام والخاص وتحديد الأنسب منها .

المصادر العربية والأجنبية

- (1) الأسكوا، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الأسكوا 1995 ج 2 الخصخصة في منطقة الأسكوا 1997 .
- (2) رمزي زكي، انماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك السائدة في الوطن العربي وانعكاساتها على اوضاع التنمية البشرية : الراهن والمحتمل في تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي في التنمية البشرية ومراكز دراسات الوحدة العربية بيروت 1995.
- (3) سالم محمد عبود، الخصخصة، نظام ام اسلوب دراسة لتجارب عالميه مع الأشاره الى العراق، دار الدكتور بغداد، 2010.
- (4) د. عبد الجبار محمود العبيدي اشكالية القطاع العام بين الاصول المفاهيمية والاشتراطات الموضوعية، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد، العدد 53، 2009.
- (5) علي احمد البلبل، تحليل قضايا رئيسية في التحصيل مع اشارة موجزة للتخصيص في البلدان العربية، صندوق النقد الدولي معهد السياسات الاقتصادية، ابو ظبي الامارات 2002.

- (6) كمال البصري ، باسم عبد الهادي ، سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق (2003-2008) ، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي السنة بلا.
- (7) كونستانتين ميكالوبولوس، اقراض البنك الدولي للتكليف الهيكلي، التمويل و التنمية يونيو 1987.
- (8) ليث عبد الله، بلال محمود، التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- (9) محمد عبد الشفيق عيسى، الابعاد الاجتماعي للتكليف العسكري والخصوصية في مصر بحوث الندوة الفكرية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط الجزائر.
- (10) محمد عبد الفتاح العموص، النماذج التأليفية لصندوق النقد الدولي و البنك العالمي، الأسس النظرية والحالات التطبيقية اشاره الى تجربه تونس، محله بحوث اقتصاديه عربيه العدد 9 القايره 1997.
- (11) محمود عبد الفضيل برامج الإصلاح الاقتصادي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق بيروت 1994.
- (12) المنظمة العربية لتنمية الزراعة، دراسة تقويم اثر برامج الخصخصة على الإنتاج الزراعي من الوطن العربي الخرطوم 2000.
- (13) هدى السيد، اثار برنامج التثبيت والتكليف الهيكلي على مستوى المعيشة في مصر بحوث اقتصادية عربية العدد 9 القاهرة 1996.
- (14) هشام ياس، اليات التحول من نظام التخطيط المركزي الى نظام السوق، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد ط1، 2004.
- (15) وفاء المهدي، القاعدة الاقتصادية واستراتيجية التحول الى اقتصاد السوق المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية، 2005.
- (16) هيئة التخطيط، تقرير التنمية البشرية في العراق لعام 2008 العراق.
- (17) خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014.
- Coskun Can AKtan: An Introduction to the theory of privatization, Dokuz Eylul, turkey the Journal of social political Economic volume twenty number 2, summer 1995.
 - karla Broom: Issues of post.Privatisation Coporate Governance by the organization for Economic cooperation and developmen (OECD).
 - Lawrence Reed The Privatiation Revolution, www.mackinac.org/speeches/privatize.htm
 - Ahmed M Jiyad The Social baluce Sheet of Privatization in the Arab countries the third Nordic Coference idle Estern Studies Ethnic en Counter and Culture change Joensun Finland, 1995.
 - Vickers, J and Yamow G, Privatization and National Monopolies Policy Center, London 1985.



Privatization Thesis and its trends in Iraq after 2003

Abstract

The concept of privatization is built on the basis of the transfer of assets and services of the public sector to the private sector this concept has appeared in the eighties of the last century when the high oil prices took place and recession solution swept the world Which called for the freedom of the market and left the room for the private sector to take the initiative in economic activity.

Both the IMF have adopted this thesis in their programs of the structural adjustment in light of external and internal factors helped to Create the conditions to accept thesis that under the pretext of achieving a number of economic goals.

In Iraq in spite of the dominance of the privatization concept on the Political speeches and the Media what has been achieved on the ground is completely opposite where the public sector still dominates the economic activities supported with the oil as the main exports. the production Services episodes despite their weakness and decreases of its efficiency have been a subsidiary of the public sector.

This means that the privatization thesis has no basis in Iraq reality and the private sector and its relative contribution has been mentioned only in the Political speeches without any real and tangible presence except for marginal import trade.