إعادة هيكلة شركات القطاع الصناعي العام بأسلوب التحول إلى الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة (التجربة العراقية إنموذجاً)

أ.م.د. فيصل اكرم نصوري الباحث/ فيصل زيدان سهر
كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد

المستخلص

إن السمة الرئيسية لاقتصاديات الكثير من الدول بصورة عامة هو الاتجاه نحو تحديد دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي والاتجاه نحو تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في المشاريع العامة وخصوصاً في الدول التي اتجهت نحو اقتصاد السوق حديثاً. إن التطور الاقتصادي المتزايد اثبت فشل كلا القطاعين في تحقيق المزيد من النمو الاقتصادي كلا على انفراد في الكثير من الدول وخصوصاً الدول النامية ذو النهج الاشتراكي مما أدى بصورة أو اخرى إلى اتجاه اغلبها إلى تبني الإصلاحات الاقتصادية تمثلت أحد أساليبها في تطبيق التحول من الشركات العامة إلى شركات مساهمة (مختلطة وخاصة) يساهم القطاع الخاص بخبراته وموارده فضلاً عن القطاع العام.

وقد حظي أسلوب تحول الشركات العامة إلى الشركات المساهمة باهتمام كبير من قبل الباحثين الاقتصاديين في مختلف انحاء العالم بعد اجراء الاختبار والتقييم بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على كل من القطاعين العام والخاص في إنشاء وتشغيل المشاريع المتنوعة. إن فكرة التحول إلى الشركات المساهمة تعد من الأساليب المهمة في خلق الإجراءات التي تسمح للقطاع الخاص بتعزيز دورة في النشاط الاقتصادي بجانب القطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية وخصوصاً في الدول التي تتصف بالهيمنة المطلقة للقطاع العام في ادارة النشاط الاقتصادي.

ومن هذا المنطلق تم اختيار موضوع البحث في ثلاثة محاور تبحث في مفهوم وأهمية التحول ومبرراته واهدافه بصورة عامة والعراق بصورة خاصة وتطبيقاته على صعيد شركات وزارة الصناعة والمعادن.

المصطلحات الرئيسية للبحث/ القطاع العام- القطاع الخاص- الخصخصة- التحول - الشركات المساهمة.

مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية
المجلد 20
العدد 77
لسنة ٢٠١٤
الصفحات286 -296

*ملاحظة البحث مستل من اطروحة دكتوراه

المقدمة

في ضوء الاهمية الاقتصادية للتشارك والتنسيق في النشاط الاقتصادي بين القطاع العام والقطاع الخاص من جهة وضمن تبني سياسة الاصلاح الاقتصادي من جهة أخرى على أساس حشد وتعبئة طاقات وموارد كل من القطاعين العام والخاص بوسائل وأساليب متنوعة منها الشركات المساهمة (المختلطة والخاصة) التي يساهم فيها القطاع الخاص (شركات وأفراد) إضافة إلى القطاع العام، وفي ضوء الأهمية الأقتصادية لتحول الشركات العامة إلى الشركات المساهمة والمتمثله في تخفيض تكاليف الانتاج والتشغيل مما يؤدي الى زيادة الايرادات من جهه ومصدر مهم لخزينة الدوله من جهة اخرى من حيث نسبة الضرائب المفروضه على الارباح المتحققه نتجة للتحول ، وكمثال على ذلك اعادة هيكلة شركة مصانع الاسمنت الاردنية وخصخصتها عام ١٩٩٨ حيث حققت نموا في الارباح من (٩) مليون دينار اردني الى (٤٩) مليون دينار اردني تقريبا خلال الفتره (١٩٩٨/٢٠٠٨) ، وعليه لابد من اعتماد السياسات الملائمة التي تحقق هذا التوجه دون التأثير على أهداف الملكية العامة في الوقت الحاضر أو المستقبل، وتعد الشركات المساهمة أحدى الوسائل الأساسية والأكثر انتشاراً لتحقيق النمو في المجال الإنتاجي والصناعي وخصوصاً في الدول النامية التي انتهجت النظام اللارأسمالي في الاقتصاد والتي تتميز بالهيمنة المطلقة للقطاع العام في النشاط الاقتصادي، وقد تم اعتماد هذا التحول في الكثير من الدول لتغير هياكل بعض نشاطات البنى التحتية كقطاع المياه والنقل أما التجربة العراقية بهذا الخصوص فقد أتجهت الدولة إلى خصخصة العديد من الشركات وخصوصاً المتوقفة عن العمل ليتولى القطاع الخاص ملكيتها بصورة جزئية أو كلية وفي اطار هذا التوجه قامت وزارة الصناعة والمعادن بأعتماد أساليب تحول مختلفة لخصخصة بعض شركاتها العامة .

مشكلة الدراسة :

أن التحول أحد اساليب الخصخصة التي طبقتها الكثير من الدول النامية كسياسة للأصلاح الاقتصادي الهدف منها زيادة الكفاءة والانتاج والقضاء على العجز في موازيين المدفوعات وغيرها من الاهداف ، فإلى أي مدى يعد التحول من الأساليب المهمة في الدول النامية من حيث الاثار الأيجابية على التنمية الاقتصادية.

فرضية الدراسة :

ان الكثير من الاقتصاديين يرون بأن مبررات التحول تتمحور حول الجمع بين موارد وطاقات وخبرات كل من القطاعين العام والخاص في انشاء وتشغيل المشاريع وعليه فأن الدراسة تنطلق من الفرضيات الاساسية التالية :

١.مدى نجاح التحول في اعادة هيكلة وتأهيل الشركات العامة .
٢.المتطلبات التي تشكل الشروط والالتزامات التي تخلق البيئة المناسبة لنجاح التحول.

اهمية وأهداف الدراسة :

تكتسب الدراسة أهميتها من خلال التعرف على اساليب التحول من الشركات العامه الى الشركات المساهمه ومتطلباتها وتهدف إلى بيان مدى آثار التحول على اداء كفاءة الشركات بصيغتها الجديدة بعد تغير صفتها القانونيه من الشركات العامه الى الشركات المساهمه وفرص تطبيقها بنجاح في الدول النامية بصورة عامة. وعلى صعيد شركات ومشاريع وزارة الصناعة والمعادن في العراق بصورة خاصة.

منهجية الدراسة :

يعتمد البحث على دراسة وصفية عامة. وتحليلية بالنسبة للعراق ، وتحقيقاً للغرض المستهدف فقد تم تناول الموضوع في ثلاثة محاور :

١.المحور الأول : الاطار النظري للتحول نحو الشركات المساهمه .
٢.المحور الثاني : متطلبات ومعايير اختيار الشركات العامه المعده للتحول الى شركات مساهمة.
٣.المحور الثالث : التجربة العراقية في تحول الشركات العامه الى شركات مساهمه .

المحور الاول / الاطار النظري للتحول نحو الشركات المساهمه

١.**الاصلاح الاقتصادي والخصخصة**: أعتمدت أغلب الدول النامية خلال عقدي الستينات والسبعينات على اهمية ودور القطاع العام وبصورة متزايدة في النشاط اقتصادي ، إلا أن اداء معظم مشاريع القطاع العام

وكفائتها الاقتصادية حققت معدلات نمو متناقصة وبصورة مطردة[١] وبالنتيجة أن أغلبها حقق خسائر أقتصادية مما جعلها تشكل عبئاً على الموازنة العامة للدول وسببا رئيسياً في عدم تحقيق معدلات النمو المستهدفة من جهة . ومن جهة اخرى أن الضغوط التي تعرضت لها أقتصاديات الكثير من الدول النامية وخصوصاً الدول غير النفطية غالباً والناتجة عن الازمات المالية والتي اعقبها انخفاض كبير في التمويل الخارجي، في هذا الاطار برزت سياسات الاصلاح الاقتصادي لمعالجة المشكلات والاختلالات الهيكلية في هذه الدول سواء ان ذلك نابع من دوافع ذاتية أم حسب وَصفات وشروط المؤسسات والمنظمات الدولية الدائنة والمانحة للقروض كصندوق النقد والبنك الدوليين. وبرزت الخصخصة كأحد أساليب الاصلاح الاقتصادي الرئيسية كعلاج لمشاكل هذه الدول بين مؤيد ومعارض لذلك .

٢. **مفهوم الخصخصة**: ان مفهوم الخصخصة هي عملية التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص أي تحويل كافة الانشطة الانتاجية (السلعية والخدمية) الخاضعة لملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص (شركات وأفراد) بصورة جزئية أو كلية[٢].

وقد عرفتها منظمة الاونكتاد بأنها " جزء من عملية الاصلاحات الهيكلية للقطاع العام في البنيان الاقتصادي وتتضمن اعادة تحديد دور الدولة والتخلي عن الانشطة التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها مستهدفة بصورة عامة رفع الكفاءة الاقتصادية [٣]".

أما البنك الدولي فيعرفها بأنها زيادة مشاركة القطاع الخاص في ملكية الانشطة والاصول الخاضعة للملكية العامة، أي تحول الملكية العامة إلى القطاع الخاص وفسح المجال أمامه من اجل تنمية هذه الانشطة واعادة النظر في دور الدولة بالنشاط الاقتصادي ومحاولة تحديد هذا الدور وتحجيمه.

٣. **اساليب الخصخصة**: توجد أساليب متعددة للخصخصة ويتصف كل أسلوب بمزايا معينة تلائم الهدف المطلوب تحقيقه بموجبه، ويعد اختيار اسلوب الخصخصة المناسب اهم عناصر نجاحها وهناك العديد من العناصر تلعب دوراً في تحديد الأسلوب التي سيتم اعتماده عند الخصخصة منها : نسبة مساهمة القطاع العام في الاقتصاد، التوجهات السياسية والاقتصادية نحو آلية السوق، الوضع المالي للشركات المراد خصخصتها، القرارات الخاصة بالأستثمار وغيرها. وبهذا الصدد نشير إلى اساليب الخصخصة المتبعة لتحقيق هدف او مجموعة أهداف لدولة معينة قد لا يتلائم مع الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وحتى الثقافية لدولة أخرى، ويمكن تصنيف أهم اساليب الخصخصة إلى [٤]:

أ. **اساليب تنهي ملكية الدولة**: وهذه الاساليب تركز على تحويل ملكية الاصول العائدة للقطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق البيع الجزئي أو الكلي والتي تعنى انهاء ملكية الدولة، وتعتبر عملية بيع الاصول والمؤسسات عند الكثير من الباحثين الاقتصاديين بأنها : افضل اساليب الخصخصة حيث تؤدي إلى تخفيض العجز المالي للقطاع العام وتقليص حجم الجهاز الحكومي وتحويل عملية صنع القرار إلى فعاليات القطاع الخاص التي تكون اكثر أنسجاماً مع آلية السوق ومؤشراته[٥].

ب. **اساليب لا تنهي ملكية الدولة**: وتتصف هذه الاساليب بان عائدية الاصول والموجودات تبقى ضمن الملكيه العامه بصوره جزئيه او كليه ومن هذه الاساليب :

١.اعادة هيكلة الشركات والمشاريع العامة وتعد الهيكلة التنظيمية [٦] أهم طرق الهيكلة والتي تعني اعادة تنظيم الشركات وتحويلها إلى شركات مساهمة.

٢.اساليب تركز على تشجيع القطاع الخاص على تعزيز دوره في عملية التنمية الاقتصادية عن طريق الشراكة مع القطاع العام في إدارة وتشغيل وبناء المشاريع الانتاجية أو الخدمية عن طريق عقود الادارة، الإيجار، الامتياز .

مفهوم التحول : لا يوجد معنى موحد لمفهوم التحول ويتحدد المعنى تبعاً لكل اسلوب واهدافه ، ويعد التحول احد اساليب الخصخصة ويتداخل مع بعض أو كل اساليبه في احيان كثيرة ورغم ذلك نجد ان الكثير من الأبحاث الاقتصادية التي تناولت هذا الموضوع بينت ان هناك أختلاف بينه وبين الخصخصة حيث ان الخصخصة غالباً ما تعني البيع الكلي أو الجزئي لموجودات واصول الشركات العامة إلى القطاع الخاص أي أنهاء ملكية الدولة، أما التحول فهو ان هيكل ملكية الشركة المحولة سيكون موزعاً لأكثر من طرف يكون القطاع العام أحد اطرافه الرئيسية. وقد عرف التحول الاقتصادي " بأنه وسيلة لتحقيق مجموعة من الاهداف تتراوح بين تخصيص جديد للموارد واعادة هيكلة المشاريع الحالية ورفع مستوى الكفاءة "[٧].

وهو بهذا المعنى عملية تغير مستمرة في الهيكل الاقتصادي الهدف منه مواكبة التغيرات الاقتصادية حيث ان الانتقال من اساليب اقتصادية سائدة (قديمة) إلى أساليب ونظم اقتصادية جديدة لمواكبة هذه التغيرات والواقع الجديد. ويمكن اختيار احد الآتجاهين أدناه

أو كليهما عند تطبيق سياسة التحول في دولة ما:

أ. التحول الكامل ولجميع القطاعات في آن واحد .

ب . التحول الجزئي أو التدريجي لبعض الصناعات والمشاريع كما هو الحال في الكثير من الدول كالصين[٨] مثلاً، حيث تعدَّ عملية التحول في الصين الخطوة النهائية لعملية الاصلاح الاقتصادي للشركات المملوكة للدولة، حيث تم تحويل ملكية (٢٤) الف شركة للفترة من ١٩٩٠/١٩٩٨ وتعادل ١٠% من الشركات المملوكة للدولة (٧% من هذه الشركات تحولت بصورة كلية إلى القطاع الخاص و٣% إلى شركات مساهمة).

٥. مبررات واهمية التحول في الدول النامية:

أ. أهمية التحول: أن فكرة التحول من الشركات العامة إلى المساهمة تعد من الاساليب المهمة في خلق الاجراءات التي تسمح للقطاع الخاص بما يعزز دوره في النشاط الاقتصادي بجانب القطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية كما انه يعد من الأساليب المعتمدة في اعادة هيكلة الشركات العامة وخصخصتها وأدارة اعمالها وفقاً لاساليب ادارة الاعمال للشركات الخاصة التي ترتكز على الربحية التجارية فضلاً عن المحافظة على بعض الاولويات والخبرات والموارد للقطاع العام ضمن الهيكل الجديد ومن هذا المنطلق حددت الكثير من الدراسات التي تناولت هذا الموضوع أهمية أعتماد هذا الاسلوب في انشاء المشاريع الجديدة أو اعادة هيكلة المشاريع العامة للاسباب التالية :

١. الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة مما يؤدي إلى أنتاج سلع ذو جودة عالية وتكلفة قليلة.

٢. التوزيع المتكافيء للتكاليف والارباح وحسب نسبة المساهمة

٣. معالجة العمالة الفائضة .

٤. احد مصادر تمويل خزينة الدولة .

لقد أظهرت تجارب الكثير من الدول بخصوص هذا الموضوع الكفاءة العالية في الشركات المتحولة مقارنة بالشركات العامة قبل التحول إضافة إلى معالجة العمالة الفائضة وتخفيض تكاليف الانتاج والتشغيل بما يؤدي إلى زيادة الايرادات والتي تستخدم في تغطية استثماراتها بدون الحاجة إلى الاعانات والدعم الحكومي من جهة ومصدر مهم لخزينة الدولة كضرائب[٩] عن ناتج الارباح المتحققة من جهة اخرى وكمثال على ذلك نلاحظ ان عملية اعادة هيكلة الشركات العامة الاردنية وخصخصتها للفترة من ١٩٩٤/٢٠٠٨ وخصوصاً شركة مصانع الاسمنت الاردنية، إن عملية التحول كانت ذات اثر مباشر على اداء الشركة والعاملين، حيث ارتفعت كميات السمنت المنتج من ٢٫٦٥ مليون طن عام ١٩٩٨ إلى ٤٫٣٠ مليون طن عام ٢٠٠٨ وحققت نمواً في الأرباح بصورة متزايدة إذ ارتفعت الارباح من ٩ مليون دينار إلى ٤٩٫٣ مليون دينار عام ٢٠٠٨ كما حصلت زيادات حقيقية في رواتب العاملين بلغت كمعدل ٢٠-٤٠ دينار شهرياً وقد بلغت ضريبة الدخل والمبيعات المسددة لخزينة الدولة ٢٧-٣٠ مليون دينار سنوياً وعليه يمكن القول أن معايير الكفاءة والربحية تتحقق بدرجة أكبر عندما تقع مسؤولية الانتاج والخدمات على عاتق القطاع الخاص بأشراف ومتابعة القطاع العام لضمان العمل بصورة متوازنة ما بين الجدوى الاقتصادية للمشاريع والاهداف الاجتماعية .

ب. مبررات التحول :

أما مبررات التحول فيمكن ذكر أهمها بما يلي :

١.التغير في النظام الاقتصادي السائد والذي يتميز بهيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي حيث ان التحول يسمح بخلق بيئة عمل ديناميكية للتغير جنباً إلى جنب اهداف القطاع العام المتعلق بالابعاد الاجتماعية والبنى التحتية الاساسية.
٢.زيادة فرص التوظيف الاستثماري للمدخرات ورؤوس الاموال المحلية وتشجيع الافراد على توظيف مدخراتهم في الفرص الاستثمارية المتاحة[١٠].
٣.معالجة الاختلالات في الشركات العامة عن طريق اعادة هيكلة هذه الشركات وتغير بعض أنظمتها لتتوافق وآلية السوق.
٤.تخفيف الاعباء المالية عن موازنة الدولة وخصوصا فيما يتعلق بالدعم المالي والاعانات المقدمة للشركات العامة لاستمرار عملها وتغطية نفقاتها وخصوصاً الشركات الخدمية أو المتلكئة في عملها الانتاجي.
٥.تحسين جودة الخدمات والسلع المقدمة أو الحفاظ على المستويات الحالية لها حيث ان الايرادات المتحققة باستمرار غالباً ما تؤدي إلى إنخفاض التكاليف وتحسن مستوى وجودة الخدمات والسلع [١١].

المحور الثاني/ متطلبات ومعايير أختيار الشركات العامة لتحولها إلى شركات مساهمة

١. المتطلبات

لاجل دعم القطاع الخاص وفسح المجال امامه للعمل بدون أي معوقات لا بد للدولة أقرار جملة من الأجراءات الاقتصادية والتشريعات التي تدعم وتشجع نشاط القطاع الخاص والمساهمة الفعالة في مثل هذه الشركات منها[١٢].

أ. تشريع سياسات واجراءات تحقق عدم تناقض اهداف القطاع الخاص مع الاهداف العامة للمجتمع ، إذ هناك تناقض بين اهداف القطاع الخاص المتمثل في تحقيق الربح واهداف القطاع العام المتمثلة في تحقيق الاهداف الاجتماعية.
ب. وضع اطر وتشريعات قانونية من قبل الدولة لتنظيم العلاقة بين القطاع العام والمساهمين مع اجراء التعديلات المطلوبة في التشريعات وفقاً للمتغيرات السياسية والاقتصادية وبما لا يتعارض مع قوانين الدولة النافذة.
ج. وضع سياسات وبرامج خاصة لتنمية القطاع الخاص وتأمين كل ما يتطلبه لغرض تعزيز دوره الفعال في النشاط الاقتصادي.
د. تغطية تكلفة المخاطر من قبل القطاع العام في حالة معالجتها من قبل القطاع الخاص بما يعني تحمل الدولة المخاطر التي تستطيع تلافيها نتيجة النشاط قدر المستطاع والتي تصاحب العمل من قبل القطاع الخاص.
هـ. تهيئة الظروف البيئية المناسبة للأستثمار الخاص أو ما يسمى بالبيئة الجاذبة للأستثمار مثل الاستقرار الامني والسياسي، تحرير الاسواق وتشجيع المنافسة، الضمانات والدعم الممنوح للمستثمر الخاص لتشجيعه على المزيد من الاستثمارات.
و. البنى التحتية بصورة عامة يجب توفرها وخصوصاً المتعلقة بالشركات المطلوب تحويلها أو تحتاج إلى استثمارات معقولة لغرض تجديدها أو توسيعها بما يتلائم بالهيكلية الجديدة للشركات المساهمة.
ز. عدم وجود معوقات(سياسيه ، اقتصاديه ، اجتماعيه ، قانونيه) تتقاطع مع توجهات القطاع الخاص للمساهمه في مثل هذه الشركات

٢. المعايير

أما معايير أختيار الشركات العامة لغرض تحولها الى شركات مساهمة ،لا بد من توفر أ كثر من معيار من المعايير أدناه لغرض ان تكون الشركات العامة مهيئة لغرض تحولها إلى شركات مساهمة حيث يجب دراسة كل ما يتعلق بالشركات العامة المطلوب تحولها إلى شركات مساهمة من ناحية الطلب المستقبلي والتكاليف والايرادات المتوقعة ومدى مساهمتها في تحقيق الاهداف التنموية ومن هذه المعايير ما يلي:

أ. ان تكون الشركات العامة المطلوب تحولها في حالة أنتاجية وتشغيلية جيدة نسبياً وذو ايرادات جاذبة للمستثمرين الخاصيين حيث ان الشركات الخاسرة وذات الانتاجية المتدنية والبطالة المقنعة بنسبة كبيرة تعد عوامل طرد للأستثمارات .

ب. ان لا تكون اصول الشركات العامة ذات قيمة عالية جداً مما يستوجب استثمارات كبيرة يعزف المستثمر الخاص بالاستثمار في مثل هذه المشاريع حيث صعوبة وطول فترة استرداد رأس المال.

ج. الخدمات والمشاريع التي لا يمكن للدولة إنشائها بصورة منفردة لاسباب تتعلق غالباً بالخبرة والتمويل اللذان يتميز القطاع الخاص بهما.

د. التحول إلى الشركات المساهمة يتوقع ان تؤدي إلى زيادة مستوى الخدمات والسلع وجودتها مقارنة بالشركات العامة قبل التحول في حالة تقديم نفس الخدمات والسلع.

ه. الشركات والمشاريع ذات الربحية التجارية والتي تدار على اسس تجارية تتوافق واتجاهات القطاع الخاص والتي تعتبر من عوامل الجذب للمستثمرين.

و. الشركات العامة ذات الاهداف الاجتماعية البحتة أو التي تتعلق بالخدمات الاساسية يجب الابتعاد عن اختيارها إلا في حدود ضيقة وبعد دراسة مستفيضة تتعلق بمستوى الخدمات المقدمة ومواصفات المستثمر التي تتوافق مع هذه المشاريع.

ز. أهم معيار هو أختيار المستثمر (الشريك) وفق مبادىء معينة مثل الكفاءة الاقتصادية، المركز المالي للمستثمر، الاعمال المماثلة واي صفات اخرى تعزز قوة المستثمر كشريك محتمل. فضلاً عن أخذ النقاط التالية في الاعتبار عند اختيار المساهمين:

١. قابلية المستثمر الخاص على تقديم السلع والخدمات ضمن الشروط والمواصفات المطلوبة ومدى المعرفة والخبرة المتوفرة لديه لتقديم تلك السلع والخدمات.

٢. مدى توفر الحافز والرغبة لدى المستثمر الخاص للمساهمة مع القطاع العام في مثل هذه الشركات.

المحور الثالث/ التجربة العراقية في التحول

١. دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي

تعرض القطاع الخاص منذ الستينات إلى التهميش بموجب السياسات والتشريعات القانونية التي أدت أن يكون دوره محدوداً في النشاط الاقتصادي ، حيث قامت الدولة بتأميم أغلب الشركات الصناعية الخاصة وخصوصاً الكبيرة التي كانت عاملة قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨، إذ أصبح القطاع العام يهيمن على اغلب مفاصل الاقتصاد وأنشطته، حيث بلغت نسبة مساهمة الدولة في القطاع الصناعي ٨٤% من مجمل الانتاج الصناعي عام ١٩٨٠ ، وبلغت التخصيصات الاستثمارية للقطاع الصناعي خلال الفتره ١٩٧٠/١٩٨٠ بحدود (٢٣) مليون دينار كان نصيب القطاع الصناعي الخاص ٣% وهذا يبين مدى التهميش الذي تعرض له القطاع الخاص[١٣] . فضلاً عن ذلك ان القطاع الخاص لم يظهر بالمستوى الذي يمكنه ان يسهم مساهمة فاعلة في النشاط الاقتصادي العام، إذ اتصف بالعمل الفردي في المنشآت الصغيرة، كما أن اتجاهات استثماراته تميل نحو الانشطة ذات الربح السريع في المشاريع التي تكون فيها فترة استرداد راس المال قصيرة.

وقد حصل تحول في سياسة الدولة تجاه القطاع الخاص في منتصف الثمانينات ، فقد تم تبني برنامجاً للاصلاح الاقتصادي والخصخصة عام ١٩٨٧ أطلق عليه (الثورة الادارية والاقتصادية)[١٤]، إذ تم خصخصة بعض الشركات العامة وخصوصاً الخاسرة والمتوقفة عن العمل كشركة الخياطه الحديثه وشركة الفلوجه لانتاج المواد الانشائيه، اما بعد أحداث عام ٢٠٠٣ فأن التوجهات الاقتصادية الجديدة تتلخص بالاتجاه نحو اقتصاد السوق وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في إدارة الاقتصاد ومحاولة تحجيم دور القطاع العام ومحاولة بنائه وفقاً لآليات السوق وأتخاذ الكثير من القرارات والتشريعات اللازمة لبناء الاقتصاد وفقاً لهذا المنظور كقانون تشجيع الاستثمار الاجنبي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٣، وقانون الاستثمار رقم ١٣ لعام ٢٠٠٦ وكذلك خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠/٢٠١٤ الهادفة إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة بكل اشكالها (المحلية والاجنبية) وتشجيع القطاع الخاص ومنحه دوراً متزايد للاسهام في النشاط الاقتصادي ، والتوجه نحو اقتصاد السوق[١٥].

٢ . التحول في القطاع الصناعي:

أ. التحول في القانون العراقي إجراءات تقوم بها الدولة لتحويل الشركات العامة أو جزء منها إلى شركات مساهمة بموجب احكام قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٥ وقانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ وتتضمن الاجراءات المطلوبة لتهيئة هذه الشركات لعملية التحول وقد نظم المشرع العراقي احكام التحول في القانونين أعلاه ، إذ تم اقرار مبدأ التحول كوسيلة قانونية لتغيير ملكية الشركات العامة ونظامها القانوني إلى شركات مساهمة (مختلطة أو خاصة) يمكن للقطاع الخاص (افراد وشركات) المساهمة فيها ،إذ تم بموجب هذين القانونين تحديد الاحكام والاجراءات الخاصة بالتحول بدءاً من تقديم طلب الإنشاء وانتهاءً بصدور شهادة التأسيس.

ب. تجربة وزارة الصناعة والمعادن في اصلاح وتأهيل شركاتها العامة تعد رائدة قد تفتح الباب أمام الوزارات الأخرى للسير على منوالها وخطوة اولى على طريق الاصلاح الاقتصادي الهدف منها تعزيز قدرة وكفاءة الاقتصاد العراقي وخصوصاً القطاع الصناعي ومن هذا المنطلق قامت وزارة الصناعة والمعادن بمحاولات إصلاحية عدة ، فقبل احداث عام ٢٠٠٣ أتاحت لبعض المستثمرين المحليين حق استعمال اصول المعامل وإدارتها بموجب مجموعة من الشروط والالتزامات علماً بأن قانون وزارة الصناعة والمعادن رقم ٨ لعام ١٩٩٧ ينص على تعزيز وتنمية القطاع الصناعي الاشتراكي والمختلط والخاص في مجال الصناعة الاستخراجية والتحويلية والتركيبة والمعرفية .

وبهذا الصدد نشير إلى ان اساليب التحول المنفذة في وزارة الصناعة والمعادن هي:

١.نقل الملكية بالكامل إلى القطاع الخاص عن طريق البيع بواسطة المزايدات العلنية وفقاً لإحكام قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦، وبموجب هذا الاسلوب تم الاعلان عن بيع الكثير من المعامل خلال الفترة ١٩٨٧/١٩٨٩ ضمن نطاق القطاعات (الانشائية، الغذائية، النسيجية).

٢.تحويل عدد من المصانع إلى شركات مساهمة (مختلطة وخاصة) وتتميز الشركات المختلطة بأنها ذات شخصية معنوية مستقلة إدارياً ومالياً تسهم الدولة فيها بنسبة ٢٥ إلى ٥١% من راسمال الشركة.

٣.تأسيس شركات مختلطة من قبل المشترين باعتماد اسلوب البيع المباشر كآلية للتحول على ان يكون المؤسسيين من موظفي الوزارة حصراً، إذ تسهم الدولة بنسبة ٥١% وبقية المساهمين بنسبة ٤٩% والجدول (١) يبين الشركات المساهمة التي تم تنفيذها.

جدول (١) الشركات المساهمة التي تم تنفيذها

الشركات المساهمة المختلطة	الشركات المساهمة الخاصة	شركات القطاع المختلط
شركة الخازر لإنتاج المواد الانشائية. شركة كركوك لإنتاج المواد الانشائية شركة الفلوجة لإنتاج المواد الانشائية	شركة المشروبات الغازية في كركوك شركة الخياطه الحديثة الشركة العراقية للسجاد والمفروشات	شركة بغداد للمشروبات الغازية شركة المشروبات الكحولية/ بغداد شركة الصناعات الخفيفة شركة الصناعات الالكترونية شركة الهلال لانتاج المبردات

المصدر: وزارة التخطيط ، واقع قطاع الصناعات التحويليه في العراق، بغداد ٢٠٠٨.

ج. احداث ٢٠٠٣ وما بعدها، إذ تميزت هذه المرحلة بتدمير اغلب البنى التحتية الاساسية خصوصاً المنظومة الكهربائية وعدم الاستقرار الامني والسياسي مما أدى الى تراجع القطاع الصناعي وعدم قدرته على المنافسة في الاسواق المحلية للسلع الاجنبية من حيث الكلفة والجودة فضلاً عن ضعف الدور الرقابي للدولة وعدم حماية المنتج الوطني. فقد توقفت ٣٤ منشأة عن العمل بصورة كلية من مجموع ١٩٢ منشأة عاملة بنسب تتراوح من ٣٠ إلى ٧٠% من طاقاتها الانتاجية.

وقد سعت وزارة الصناعة والمعادن وضمن إطار سياسة الاصلاح الاقتصادي إلى تنمية القطاع الخاص وتشجيع إقامة الصناعات والمشاريع الصغيرة والمتوسطة والجدول (٢) يوضح عدد المشاريع الصغيرة والمتوسطة في القطاع الخاص التي ساهمت الوزارة في تلبية متطلبات إنشائها..

جدول (٢) الصناعات الصغيرة والمتوسطة في العراق للمدة ٢٠٠٦/٢٠١١

السنة	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
عدد المشاريع	٩٩	١٢٣	٢٥	١٥	٣٠٠	٦٠٠

المصدر: وزارة الصناعة والمعادن، المديرية العامة للتنمية الصناعية، ٢٠١١

ولغرض ايجاد بيئة صناعية تتمركز فيها الصناعات الصغيرة والمتوسطة ، قامت الوزارة بتنفيذ مشروع المدن الصناعية ، وقد تم العمل بتنفيذ اربع مدن صناعية في اربع محافظات (ذي قار، نينوى، الانبار، البصرة)[١٦]. اضافة إلى محافظة كركوك التي تم الاعلان عن تنفيذ مدينة صناعية فيها مؤخراً.

ولغرض تأهيل الشركات الصناعية العامة قامت الوزارة بوضع خطة لإعادة تأهيل جميع شركات الوزارة وخصوصاً الخاسرة والمتوقفة عن العمل، فقد تم تشكيل لجنة وزارية لإصلاح وتأهيل الشركات الصناعية عام ٢٠٠٤، وقد تم إتخاذ جملة من الاجراءات لتحويل عدد كبير من المشاريع إلى القطاع الخاص وفقاً للقوانين والانظمة النافذة بما يشجع القطاع الخاص على المشاركة في إعادة تأهيل الشركات العامة وتطويرها ، إذ ينص قانون وزارة الصناعة والمعادن المرقم ٣٨ لسنة ٢٠١١ (المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٢٨ كانون الثاني ٢٠١٢) في المادة ٣ خامساً ، الى توسيع دور القطاع الخاص في التنمية الصناعية وفي النشاط الاقتصادي الصناعي واعطائه الدور القيادي في هذا النشاط ، كذلك تشير المادة (٤) رابع عشر إلى اعداد الدراسات الخاصة والسعي الى تحويل شركات القطاع العام التي يتقرر تحويلها الى القطاع الخاص أو جعلها شركات مساهمة ضمن السياسة العامة للدولة وبمراحل تتناسب مع التطور الثقافي والاقتصادي للمجتمع. واستمرت الوزارة في عملية تأهيل الشركات والمعامل التابعة لها خلال عامي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، إذ اعلنت عن الكثير من الفرص الاستثمارية وقد تم استقطاب الكثير من المستثمرين المحليين والاجانب إذ نجحت الوزارة في استثمار قسم من مشاريعها وخصوصاً معامل السمنت ومازال العمل مستمراً وفقاً لهذه السياسة والتوجهات الاقتصادية الجديدة والتي تتلخص بالاتجاه نحو اقتصاد السوق واعطاء دور اكبر للقطاع الخاص في ادارة الاقتصاد.

الاستنتاجات والتوصيات

على ضوء ما تم تناوله في الدراسة تم اعتماد جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تتوافق مع ظروف العراق وتوجهاته الاقتصادية في الوقت الحاضر.

الاستنتاجات

١.الاقتصاد العراقي يعاني اختلالات هيكلية في ظل هيمنة القطاع العام على مفاصل الاقتصاد وأنشطته بصورة عامة وبصورة خاصة تميز القطاع الصناعي الخاص بالضعف ودوره المحدود في مساهمته في النشاط الاقتصادي العام.
٢.ضمن توجهات الدولة لدعم النشاط الصناعي الخاص وزيادة نسبة مساهمته في النشاط الاقتصادي ، سعت وزارة الصناعة والمعادن إلى تنمية القطاع الخاص المحلي ودعمه في إقامة المشاريع الصناعية وتشجيع مشاركته في إعادة تأهيل المشاريع الصناعية القائمة بجانب القطاع العام.
٣.ضعف دور الاستثمار الخاص فبالرغم من قرارات الاستثمار الهادفة إلى دعم وتشجيع القطاع الخاص مازال دوره محدود في عملية التنمية الاقتصادية.
٤.لإهمية الاصلاح الاقتصادي في الشركات العامة لابد من تقييم شامل لكل الشركات المطلوب إصلاحها ، ثم اختيار اسلوب الاصلاح والتوقيت المناسبين.
٥.تحديد الأسس والضوابط لعملية التحول لتحقيق التوافق ما بين اهداف القطاع العام والقطاع الخاص ومعالجة التضارب ما بين الاهداف العامة والمصلحة الخاصة والتي تُعد من المتطلبات الضرورية لتشجيع الاستثمارات الخاصة.

التوصيات

١.إعادة هيكلة وتأهيل المشاريع الصناعية العامة وفقاً لسياسة صناعية تسهم في تحسين الأداء العام للصناعات الحالية.
٢.إعتماد الاساليب المناسبة والشروط الميسرة لتشجيع القطاع الخاص للاسهام في إعادة تأهيل الشركات الصناعية العامة وتوفير جميع المتطلبات اللازمة لنجاح ذلك.
٣.تهيئة بيئة استثمارية تسهم بشكلٍ فاعل في جذب الاستثمارات المحلية والاجنبية لتعزيز دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية. والتي تتطلب:
أ. الاستقرار الاقتصادي والسياسي والأمني.
ب. تشريع القوانين الخاصة بالاستثمار والتي توفر الضمانات والدعم للمستثمرين وتشجيعهم على مشاركة القطاع العام في النشاط الاقتصادي.
ج.تحديد جهة مشرفة ورقابية والتي تعد المرجعية لكل ما يتعلق بالاستثمار كهيئة الاستثمار الوطنية مثلاً.
٤.تهيئة الرأي العام وخصوصاً فيما يخص العاملين في الشركات العامة المطلوب تحولها إلى شركات مساهمة لتقبل هذه الفكرة والتوافق مع آثارها والمشاركة في نجاحها.
٥.إصلاح القطاع الصناعي الخاص المحلي وجعله قطاعاً فاعلاً وخصوصاً في الانشطة الانتاجية وزيادة أهميته في النشاط الاقتصادي العام ولتحقيق ذلك لابد من:
أ. اجراء اصلاحات اقتصادية واسعة.
ب. وضع خطة عمل للتوجه التدريجي نحو خصخصة الصناعات والمشاريع التي تتوافق مع آلية اقتصاد السوق.
ج.اعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص للاسهام بدور أكبر في التنميه الاقتصاديه.

المصادر حسب ورودها في الدراسة

١.ايهاب الدسوقي ، التخصصية والاصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٩، ص٩٨.
٢. Gaislaim Pierre, The Privatization, Regional and Secker is studies, Washington D.C. The world Bank 1998, P. 34.
٣. Unitad-nation, Comparative, experience with Privatization Policy sights and Iessons, united- NewYork, 1995, P.19.
٤.منير محمد، اساليب الخصخصة في المشروعات العامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ١٩٩٩، ص٢٨.
٥.محمد الطيب عبدالله، تقييم تجربة الاستخصاص في السودان، مؤسسة الابحاث العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص٢٢٤.
٦.مصطفى محمد العبدالله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، الندوة الفكرية الخاصة بالتخطيط/ المركز الوطني للدراسات والتحليل، الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص٤٩.
٧.علي عبدالهادي سالم، الخصخصة والاصلاح والتحول الاقتصادي ، المؤتمر العلمي السابع لكلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص١٤٣.
٨.متي يونس حسين، اتجاه الانتقال إلى اقتصاد السوق في العراق بين الانفتاح والتحول، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٢٦، ٢٠١١، ص١٢٦-١٢٧.
٩.نبيل مرزوق، محمود رياض، الخصخصة وإبعادها الاقتصادية، دار الفكر ، بيروت ١٩٩٩، ص١٦٧/١٦٨..
١٠. نواف الرومي ، الخوصصة ضرورة حتمية في سياسات الاصلاح الاقتصادي للدولة، بحث مقدم إلى ندوة الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص٩.
١١. دليل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، برنامج التعاملات الالكترونية الحكومية، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٩، ص١٤.
١٢. عبدالله شحاتة خطاب ، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص٤٦.
١٣. عامر عبدالامير شاكر، سياسات الاصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع اشارة إلى سياسات الاصلاح الاقتصادي في العراق، وزارة التخطيط، دائرة السياسات الاقتصادية، العراق ٢٠٠٧، ص١٢.
١٤. جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، خطة التنمية الوطنية، للسنوات ٢٠١٠/ ٢٠١٤، الفصل الحادي عشر، القطاع الخاص، ص١٧٤/١٧٥.
١٥. احمد عمر الراوي،الاستثمار الخاص ودوره في عملية الاصلاح الاقتصادي في العرا ق ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية/ كلية الادارة والاقتصاد، بغداد، المجلد ١٥ العدد ٢٥، بغداد ٢٠٠٩، ص١٣٠.

Restructuring of the public industrial sector companies Wayshift to private shareholding companies and mixed (Iraqi experience as a model)

خطأ! الإشارة خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.
خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.المرجعية غير معرّفة.

Abstract

That the main feature of the economics many countries in general is a tendency towards defining the role of the public sector in economic activity and the tendency towards encourage the private sector to investment in public projects especially in countries those tendency towards market economy actually. That increased economic development proven failure in achieving more economic growth both individually in many countries especially developing countries socialist, by researchers this led one way or another to direction of corrective reforms in their economic was one of them in Transformation of public companies into Shareholding companies contributes to the public sector in resources and expertise a long side the public sector.

Received multi Transformation public sector companies into shareholding companies with great interest by researchers economists around the world after making sure that process of economic and social development depends on of both the public and private sectors in the establishment and operation of divers projects.

Research topic was chosen to see how to achieve in three axies are looking at the concept and importance of Transformation and justifications and gools in general and Iraq in particular, and its application at the level of the Ministry of Industry and Minerals.

Keyword: The public sector, The private sector, Privatization, Transformation , Shareholding companies.