ISSN: 1815-6630

خصخصة قطاع الكهرباء في العراق بين الواقع والتطبيق

ا.م.د. ذكرى عباس علي
المديرية العامة لتربية محافظة ديالى

مستخلص البحث:
ان خصخصة المرافق العامة عملية ناجحة في بعض الدول لتقليص نفقات الحكومة وتعظيم مواردها بشرط ان تتم بأحد الاساليب التي تضمن المصلحة العامة وعدم هدر الاموال العامة، او التي تتسم بالشفافية والاعلان واعتماد المنافسة لغرض التعاقد مع الافضل وبهذا يمكن الارتقاء بعمل المرفق العام، كما لا يمكن اغفال دور الافراد من ابناء الشعب في الحفاظ على المرافق العامة من خلال توعيتهم وتوجيههم وتعريفهم ،بأن هذه المرافق هي ملك للجميع بالإضافة الى ردع من يحاول التعدي على هذه المرافق من خلال وضع النصوص القانونية العقابية التي تصون وتحمي هذه المرافق.
اذن لا تعني الخصخصة مجرد تحويل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص بل تتضمن زيادة جهد وفعالية القطاع الخاص ودرجة إسهامه في عملية التنمية المستدامة وذلك من خلال الحوافز المقدمة له لأداء جهده بامتياز وللضرورة الملحة ظهرت الحاجة الى خصخصة قطاع الكهرباء في العراق لغرض تخفيف الاعباء عن كاهل الحكومة بتقليص النفقات وزيادة الايرادات.

المقدمة :

اولا: موضوع البحث:

تعتبر الكهرباء احد مسببات الراحة والرفاهية ومصدراً هاماً من مصادر الطاقة التي سعى الإنسان منذ القدم للحصول عليها مستغلاً كافة الموارد التي تنتجها سعياً منه لتطوير أساليب معيشته وتحسين انماط حياته. وللضرورة الملحة ظهرت الحاجة إلى خصخصة المرافق العامة لغرض تخفيف الاعباء عن كاهل الحكومات وتقليص النفقات الحكومية وزيادة الايرادات، بدأت بعض الدول في تطبيق برنامج خصخصة مشاريعها ولاسيما قطاع الكهرباء وكان العراق من الدول التي خاضت هذه التجربة التي بينت مدى اهميتها وماهي ايجابياتها وسلبياتها.

ثانيا: اهمية البحث:

يسلط البحث الضوء على واقع قطاع الكهرباء في العراق، وما يعتريه من مشكلات ومحاولة ايجاد بعض الحلول الناجحة للنهوض بأداء هذا القطاع، حيث كان من نتائج السياسات الخاطئة أدى إلى عجز قطاع الكهرباء عن القيام بدوره، اضافة إلى الترهل والفساد الإداري والمالي، أصبح فسح المجال للقطاع الخاص هو الخيار الأفضل لكي يقوم بدوره في النهوض بواقع هذا القطاع الحيوي وعلاج مشكلاته عن طريق ما يسمى بالخصخصة وتشجيع العملية الاستثمارية وتوجيهها بالاتجاه الذي يصب في تحقيق المصلحة العامة.

ثالثا: نطاق البحث:

أن الشراكة بين القطاعين (العام والخاص) اصبحت ظاهرة اتجهت لها اغلب دول العالم النامية والمتقدمة، لغرض تقليل الانفاق على بعض المرافق العامة، وقد دخل العراق في تجربة خصخصة قطاع الكهرباء، وسوف نبحث في قدرة أو عدم قدرة الجهات الرسمية المسؤولة للنهوض بهذا الواقع على ما مأمول له، ومساهمة ذلك بهدر المال العام، والبحث في الاختلاف بين النصوص التشريعية ونطاق التطبيق، من حيث الزمان والمكان والموضوع لذا فأن دراستنا ستكون عن الخصخصة بشكل عام وقطاع الكهرباء بشكل خاص مع نتائج وحلول واقتراحات حول الدراسة.

رابعا: منهجية البحث:

اتخذنا المنهج التحليلي أساساً في بحثنا، ونحاول التركيز على التجربة العراقية في الخصخصة الجزئية لقطاع الكهرباء والنتائج التي تحققت في بلدنا في ظل هذه التجربة.

خامسا: اشكالية البحث:

تكمن مشكلة البحث في عدة تساؤلات حاولنا ايجاد حلول أو اقتراح حلول لها من خلال طرح مفردات البحث:

أ. اسباب ودوافع لجوء العراق إلى خصخصة قطاع الكهرباء وهل يوجد نظام قانوني متكامل يرسم ملامح الشراكة بين القطاع الخاص والعام في العراق.

ب. الاطلاع على واقع تطبيق هذه التجربة في بلدنا، باعتبارها ظاهرة جديدة.

ج. معرفة ايجابيات تطبيق نظام الخصخصة وآثارها السلبية ،التي احدى اسبابها شبكات الطاقة وما تعرضت له من تخريب

سادسا : هيكلية البحث:

قسمنا بحثنا إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول التعريف بالخصخصة ومبرراتها واهدافها من خلال المطلب الأول. وحكم الخصخصة في الدستور والقانون العراقي والآثار السلبية والايجابية لها في المطلب الثاني. أما المبحث الثاني فكان عن قطاع الكهرباء في العراق قبل وبعد 2003 وما واجهه من معوقات وتحديات في المطلب الأول ونطاق تطبيق هذه التجربة في العراق في المطلب الثاني مع خاتمة تتضمن نتائج من التوصيات والمقترحات.

المبحث الأول

التعريف بخصخصة الكهرباء

بعد أن خاض العالم تجارب عدة من الاقتصاد الاشتراكي وجدت الحاجة الملحة والتوجه العالي نحو عدم تدخل الدولة بعمق في الحياة الاقتصادية وترك الفرصة الاكبر للقطاع الخاص لأخذ دوره، حتى ظهر ما يسمى بالخصخصة وهي كظاهرة قانونية اقتصادية تتضمن فكرة مفادها (تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص) فقد اجتاحت الدول الرأسمالية ذاتها وبشكل واضح ولاسيما فرنسا، مما يعني أن تجربة الخصخصة قد اتسعت من الدول الصناعية الكبرى التي يغلب على اقتصادها الطابع الرأسمالي مثل انكلترا وفرنسا لمبررات عدة، دفعتها إلى الاخذ بها لتحقيق أهداف اقتصادية متعددة، ونجد أن الدول النامية وقد حاولت اتباع خطوات تلك الدول الرأسمالية في تطبيق الخصخصة والاخذ بها، وكان العراق من تلك الدول التي خاضت تجربة تطبيق الخصخصة على قطاع الكهرباء، هذا القطاع الحيوي، وأن اختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفلسفتها ونظرتها نحو فكرة التخصص مع اختلاف المبررات والاهداف جعل تباين واضح في التشريعات القانونية واحكامها في موقفها من الخصخصة، وهذا ما سوف توضحه من خلال توضيح مفهوم الخصخصة ومبرراتها واهدافها، اضافة لمزاياها وعيوبها، مع بيان حكم الخصخصة في القانون العراقي.

المطلب الأول

مفهوم الخصخصة ومبرراتها واهدافها

أن مصطلح الخصخصة، مصطلح اقتصادي قانوني، ولكنه من المصطلحات الحديثة التي لابد من بيان معناه في الفقه القانوني والاقتصادي، اضافة لبيان مبررات اللجوء اليها، والاهداف المتحققة، وهذا ما سوف نوضحه في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول

معنى الخصخصة لغةً واصطلاحاً:

لقد ظهر مصطلح (Privatization) وشاع في نهاية السبعينات وكثر تداوله في معظم القواميس الاجنبية، وتترجم هذه اللفظة على انها تتكون من الصفة (Private) ويعني خاص، فضلاً عن الاضافة (ization) وبجمعها يعني التحول نحو القطاع الخاص، وكما يعني الغاء التأميم والرجوع عنه (Denationalisation)، وقد ترجمه البعض على أنه العملية العكسية للتأميم المتمثلة بنقل ملكية مشروع عام للقطاع الخاص.[1] ولو بحثنا في تعريف الخصخصة اصطلاحاً، نجد لها مرادفات كثرة هي (التخصيص، والتخصيصية، والتخصصية، والخوصصة، والخاصة، والتخاص، والتخاصية.[2]

الا ان اكثر المفردات استخداما هي الخصخصة وقد عرفت الخصخصة بتعاريف عدة يعود سبب تعدد التعاريف واختلافها اصطلاحا الى ما ذكرناه من تطور المفهوم الاقتصادي وتعدد الرؤى له، فهناك من عرفه من رؤية موسعة ومنهم من عرف الخصخصة من رواية مضيقة .

الاتجاه الاول : المعنى الضيق للخصخصة : هي نهج اقتصادي جزئي يتعلق بتعديل وتغيير بعض جزيئات الهيكل الاقتصادي القائم او النظام الاقتصادي المهيمن دون ان يترتب عليه تغيير للهيكل الاقتصادي وللنظام.[3] فالخصخصة وفق هذا المنظور تعني عملية ادخال اساليب ادارية مشابهة لأساليب القطاع الخاص دون ضرورة لنقل الملكية الا ن هذا الاتجاه يعاب عليه انه اغفل عن ان الخصخصة تأتي ضمن برنامج واسع يستهدف تغييرا جذريا في السياسة الاقتصادية بما في ذلك ازاحة السيطرة الحكومية على الجهاز الانتاجي من اجل زيادة كفاءة الاقتصادية بشكل عام.[4]

وقد عرفت الخصخصة وفق هذا الاتجاه بتعاريف عدة لعل اوضحها ، بانها (مجموعة من القوانين والانظمة والاجراءات التي تتولى نقل ملكية او ادارة بعض اصول وحدات القطاع العام الى القطاع الخاص افرادا وشركات.[5] لذا نجد ان الخصخصة عند اصحاب هذا الاتجاه تتلخص بتحويل الملكية العام الى القطاع الخاص او اسناد ادارتها عن طريق عقود تبرمها الادارة كعقود الايجار او الامتياز.

الاتجاه الثاني: المعنى الواسع للخصخصة. فيرى اقتصاديو هذا الاتجاه ان الخصخصة تعني تخلص المنشأة او المؤسسة من قوانين العمل والتسعيرة وغيرها اي تحررها الاقتصادي الكامل بمعنى اسناد عمليات انشاء وتحويل وملكية وتشغيل وادارة وانتاج وتوزيع السلع والخدمات الى القطاع الخاص سواء محليا او اجنبيا واستبدال الادوار للقطاع الخاص.[1]

ولعل ابرز تعاريف هذا الاتجاه بانها (مجموعة سياسات متكاملة لا تقتصر على فكرة بيع وحدات القطاع العام وانما ترمي الى اذكاء روح المنافسة من خلال الاعتماد على اليات السوق وحرية الادارة وسرعة اتخاذ القرار والقدرة على المبادرة في الاسواق الداخلية.[2] فضلا عن الخصخصة لا تقتصر على

---

[1] فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصصية/ دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق/ جامعة النهرين، 2001، ص76.

[2] د. ابراهيم عبد اللطيف العبيدي، الخصخصة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي/ دراسة مقارنة، ط1، دائرة الشؤون الاسلامية والعمل الخيري، دبي/ الامارات العربية المتحدة، 2011، ص17.

[3] د.معن ديوب ، المتطلبات الاساسية لنجاح برنامج الخصخصة ،بحث منشورفي مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية،سلسلة العلوم الاقتصادية والقانون ، مجلد 28، عد2 ، 2006، ص99.

[4] موسى سعداوي،دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية حالة الجزائر ،رسالة ،دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر،2007،ص70.

[5] عبدالحسين وادي عطية،الخصخصة (Privatization) في البلدان النامية ،ايجابيات وسلبيات ،مجلة دراسات ،المجلد 45،العدد1،كانون الثاني 1999،ص79.

[1] عبدالقادر محمد عبدالقادر عطية،اتجاهات حديثة في التنمية ، الدار الجامعية،الاسكندرية،1999،ص102.

[2] د.مختار حميدة،الخصخصة عن طريق الاسواق المالية،مكتبة حسن العصرية ،ط1 ،2013، ص42.

التحول الجزئي أو الكلي لملكية مؤسسات القطاع العام الى القطاع الخاص، بل قد تمتد احياناً الى الصورة بآليات اقتصاد السوق والغاء الدعم الحكومي في سبيل خلق منافسة بين القطاعين المذكورين، كل ذلك يتوقف على ما تحدده الدولة من مفهوم للخصخصة تتبعه عبر خطوات تنفيذية.

لذا سوف نحرص على بيان مفهوم للخصخصة وبشكل اوضح عبر دراستها وتحليلها، وفق المفهوم القانوني بانتقال ملكية المشروعات العامة بشكل كامل أو جزئي من خلال بيان مبررات واهداف الخصخصة .

الفرع الثاني
مبررات الخصخصة واهدافها

قد لايكون المبرر الذاتي وراء التحول للقطاع الخاص هو بسبب الحاجة اليه،وانما بسبب هيمنة المؤسسات المويلية الدولية كوكالة المعونة الدولية (US AID) وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للاعمار والتنمية فالضغط الذي تمارسة هاتان الهيتان على الدول نتيجة تراكم مديونياتها له جانب كبير من الصحة والمصداقية كدافع للخصخصة لما للترابط الوثيق بين الخصخصة والعولمة وبخاصة العالمية،وذلك للاستحواذ على العديد من الشركات والمؤسسات الوطنية المشاركة فيها وتقليص دور الدولة والمؤسسات الوطنية أو المشاركة فيها، وتأثير ذلك على الاقتصاد القومي، كل تلك عوامل ومبررات تدفع الدول إلى الاتجاه نحو الخصخصة.[3]

اضافة لوجود مبررات ودوافع داخلية ترجع إلى اهتمام الكثيرين بالخصخصة معتبرين ذلك وسيلة ناجحة للتخلص من مشاكل المجتمع، وهذه الأسباب والمبررات قد تكون:

1. **المبررات اقتصادية:**

سببها تدهور مستوى اداء وكفاءة القطاع العام، اضافة إلى أن الانظمة الاقتصادية الحرة التي تحث على اليات السوق والمنافسة التي تزيد الكفاءة الانتاجية والجودة وتجعل السلع بأسعار ونوعية مناسبة.[1]

2. **المبررات المالية:**

أن كثير من الدول تعاني من الاعباء الملقاة على عاتق الموازنة العامة، وتحاول تخفيض الانفاق العام قدر الامكان، لتجنب الاعسار المالي للمؤسسات مما يدفع تلك الدول الى التخلص من الانشطة العامة، وجعل القطاع الخاص يقوم بها.[2]

فضلا عن محاولة الانتفاع من توفير عوائد مالية للدولة من سياسة الخصخصة لتساعد على بناء وتمويل مشروعات جديدة، والمساعدة على تخفيض الدعم الحكومي وترشيد الانفاق العام وفي مجالات كثيرة لتخفيض العجز العام، وتوفير السيولة النقدية ومواجهة التضخم ومحاولة جذب الاستثمارات ولاسيما الاجنبية منها.[3]

---

[3] خديجة مطر الزويني، الخصخصة وتأثيراتها على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية، 2005، ص206.

[1] حمدي ياسين عكاشة، دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع ، مصر ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص47.

[2] د. احمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الدار الجامعة/ شارع زكريا غنيم، 2003،ص27.

[3]اسامة مدلول ابو هلبية المطيري، خصخصة المرافق العمومية بنظام البناء والتشغيل والتمويل/ رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم المالية والاقتصادية في جامعة الملك محمد الخامس، مطبعة وزارة الاعلام، الرباط، 2006،ص5 ومابعدها.

3. المبررات السياسية والقانونية:

تؤدي الخصخصة الى تخلي الدولة عن التوجيهات القديمة المتمثلة بالتقدم دون جدوى في الحياة العملية، بحيث تقنن الاستهلاك، ومن ثم تتحول الادارة الخاصة لبعض المشاريع الى القطاع الخاص وتحت اشراف الدولة التي تتفرغ للأعمال المرسومة وفق خططها ومفاهيمها.[4]

وأن فشل الاساليب الحكومية التقليدية في ادارة المشاريع التي قام بها القطاع العام لم يقتصر على دولة أو في ظل ايديولوجية معينة، وأن اقتراح السياسة مع الادارة والتداخل فيما بينها يؤدي الى صعوبة اتخاذ القرارات وبشكل مستقل وسريع.[1] مما جعل القرار الإداري مقيداً بعدة موافقات واعتمادات وتوقيعات وغيرها من القيود المفروضة بواسطة اجهزة الحكومة، مما يؤدي لصعوبة اتخاذ القرارات التي يحتاجها المشروع الاقتصادي العام لخلق الابتكار والتطوير، الذي لابد من وجود مساحة من الحرية، وهذا ما عانى منه العراق ايضاً.[2] مما دفع العراق ولظروف الحروب التي مر بها منذ نشوب الحرب العراقية الايرانية، والذي شكل عجز كبير في موازنة الدولة، والعدوان الثلاثيني عام 1991 الذي دمر كامل البنى التحتية، وما لحقه من حصار اقتصادي، واخيراً الاحتلال الامريكي للعراق، والذي عطل كافة مرافق الدولة وما خلفه الاحتلال من فساد مؤسسات الدولة إدارياً ومالياً الى اللجوء لخصخصة مشاريعها للمبررات السياسية المذكورة.

فضلا عن الازمات المالية نتيجة تذبذب اسعار النفط لاسباب داخلية وخارجية.

4. المبررات الاجتماعية:

المبرر الاجتماعي لدعاة الخصخصة، كونها تساهم في الاجل الطويل الى ايجاد مجتمع افضل، حيث يكون للافراد بدائل كثيرة للحصول على الخدمات الحكومية، ويقلل الاعتماد على الهياكل البيروقراطية، وايجاد مصدر جديد للتمويل، وهذا الامر يولد شعور بالمودة والألفة بين افراد المجتمع.[3]

وأن ما يعاب على الخصخصة عند بداية تطبيقها تخلق مشكلة البطالة التي تعد من اخطر المشاكل فتكاً بالمجتمع لارتباطها بمستوى العيش للأفراد وخصوصاً من الدول النامية، حيث مشكلة التخلص من العمالة الزائدة في مشروعات القطاع العام، لكنها في الوقت نفسه يمكن استخدام الموارد التي ستحصل عليها الحكومة من عملية البيع في خلق فرصة تدريب وتطوير مهارات العمال.[4]

لذا تعد الخصخصة الوسيلة الملائمة لتحقيق الحرية الشخصية وايجاد الحافز لإنتاج وتحقيق الانضباط وتنمية روح الابتكار والابداع وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب، لأن عند الازمات والظروف الطارئة ينظر للعملية الانتاجية من منظار العائد المناسب لأي حل مقدم.

ان اهداف الخصخصة تتحدد اهداف الخصخصة وتتنوع من دولة إلى اخرى، فالهدف هو المعيار أو الأساس للمفاضلة بين الطرق والاساليب البديلة للخصخصة، ونجد اهدافاً شائعة وبديهية تتمثل بـ:-

1- الاهداف الاقتصادية:

رفع مستوى كفاءة المشاريع والمؤسسات وتحسين ادائها الاقتصادي من خلال تحسين استخدام الموارد وزيادة كفاءة تخصيصها، وأن المعيار الاساسي لقياس الكفاءة المرتفعة هو الاستخدام الافضل للموارد الاقتصادية، لغرض تحقيق عوائد مالية تخفف من الاعباء التي ترهق كاهل الدولة، وقد تؤدي

---

[4] حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص48.

[1] د. ابراهيم الفياض، التخصصية (الخصخصة) من منظور قانوني، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، ع3، س4، 2002، ص7.

[2] د. احمد ماهر، مصدر سابق، ص29.

[3] د. ميادة عبد القادر اسماعيل، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول/ دراسة مقارنة، دار الجامعة العربية/ الاسكندرية، 2018، ص42.

[4] ايهاب الدسوقي، التخصصية والاصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص13.

الخصخصة إلى رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية من خلال تقليص مشاركة الدولة في مجال القطاعات الانتاجية وفسح المجال أمام القطاع الخاص. وهذا ما يطلق عليه بالهدف الاقتصادي.[1]

وان تشجيع المنافسة وزيادة حجم الاستثمارات تهدف الخصخصة في ثناياها الى انهاء الصفة الاحتكارية لبعض المشروعات التي هيمنت عليها الدولة لعقود طويلة وخلق جو من المنافسة في العمل، مما يؤدي الى اجتذاب الخبرات والتقنيات الحديثة، كما يؤدي الى تشجيع الاستثمار الاجنبي، ويساهم في تدفق رؤوس الاموال الاجنبية الى الاقتصاد الداخلي، بالإضافة الى التقنيات المتطورة والذي يؤدي بالتالي الى الاصلاح الاقتصادي، وذلك بإبراز دور القطاع الخاص الذي سوف يساهم في تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية.[2] اضافة لأهداف مالية اخرى مهمة لتخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة عن طريق ايجاد موارد للدولة التي تواجه مشاكل في تمويل موازنتها العامة، وزيادة ايرادات الدولة من خلال فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة.[3]زيادة على ذلك تخفيض الدين العام وتخفيض الاعباء المالية، امتصاص جزء من السيولة المتداولة التي تقود الى التضخم النقدي، تنمية وتنشيط اسواق الاموال، وتعزيز انسيابية الاستثمار الاجنبي لخلق فجوة الاستثمار بين الادخار الوطني وحصص الاستثمار.[1]

2- الاهداف الاجتماعية:

تسعى كثير من الدول من خلال تطبيق خصخصة المشاريع تحقيق اهداف اجتماعية تتمثل، برفع مستوى المعيشة وتحقيق اعلى مستوى من الرفاهية نتيجة الموارد التي تعود اليها من كفاءة الاداء ومن زيادة الانتاج.[2] اضافة الى خلق وظائف ومجالات عمل جديدة والاستفادة من الخبرات والكفاءات الموجودة، واعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع من خلال فرض الضرائب على الدخول العالية بنسب اكبر من الدخول الواطئة. وكل ما تقدم ومن خلال تحليل الاهداف التي تسعى الدول الى تحقيقها من خلال الخصخصة، نرى أن الأمر يتطلب أولاً تحديد هذه الاهداف بعناية فائقة وترتيبها حسب اهميتها بالنسبة للدولة التي تسعى الى تطبيق الخصخصة بما يسعى الى ازالة التضارب بين طرق واساليب الخصخصة، فكلما وضح مفهوم الخصخصة كلما كان برنامج الاصلاح الاقتصادي سليم.

المطلب الثاني

اثار تطبيق نظام الخصخصة

منذ أن دخلت الخصخصة حيز التنفيذ، وكأي برنامج اقتصادي تتبناه الدولة، لابد أن تكون له آثار ذات ابعاد متعددة منها الاثر الايجابي ومنها الأثر السلبي، وهذا ما سوف نستعرضه من خلال الآتي:-

---

[1] ايناس محمد رشيد المشهداني، الخصخصة بين النظرية والتطبيق في دول مختارة مع اشارة خاصة الى العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2006،ص26.

[2] ايناس محمد رشيد المشهداني، نفس المصدر، ص15.

[3] وهذا ما نصت عليه المادة 15/ اولاً من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل (يتمتع المشروع الحاصل على اجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة عشرة سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحل انشاء المشروع...).

[1] جعفر قاسم محمد ياسين، خصخصة قطاع الخدمات العامة في الميزان التجاري... تطبيقات مختارة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية، 2008، ص234.

[2] حاتم كريم بلحلاوي، الخصخصة نموذج للاصلاح الاقتصادي بالعراق، بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم الانسانية، ع 17، مايس 2011، ص14 وما بعدها.

الفرع الاول: الآثار الايجابية للخصخصة

هناك عدد من الاثار الايجابية للخصخصة التي يمكن تلخيصها بما يلي:-

1- تخفف الخصخصة من قيود الحماية للمؤسسات أو المشاريع العامة لان هذه الحماية الكبيرة تصبح عقبة أساسية أمام التطوير والانجاز، ومن ثم تفتح باب التنافس على مصراعيه عند تحويلها للقطاع الخاص مما يحسن اداء الادارة وفق معايير اقتصادية سليمة.[1]

2- تؤدي الخصخصة الى التخفيف من الضغوط المالية للدولة، حيث ان تطبيقها يساعد على توفير الايرادات المالية للدول المتقدمة.

3- تخليص الحكومة من اعباء دعم المشروعات الخدمية الخاسرة ورفع كفاءة الاداء وتحسين جودة الخدمات المقدمة على أسس تنافسية، وتخفيض عجز الموازنة، ونمو الاسواق المالية وتنشيطها، مما يؤدي الى جذب الاستثمارات الخاصة المحلية والاجنبية، ومن ثم رفع مستويات النمو المستدام.[2]

4- يؤدي تطبيق نظام الخصخصة الى تخفيض مديونية الدولة من خلال استخدام حصيلة بيع المنشآت أو تأجيرها في سداد ديون البلد، ولاسيما وأن اغلب الدول النامية تلجأ وبسبب عدم كفاية ايراداتها، لمواجهة النفقات العامة الى الاقتراض الخارجي من الدول أو من البنوك أو اصدار سندات لذلك وجدت من الخصخصة ملاذاً للتخلص من عبء ديونها.[3]

5- وعلى الرغم من الآثار السلبية التي ذكرناها على العدالة الاجتماعية قد تتلاشى كل تلك الآثار أمام تطبيق سياسة الخصخصة ونمو الموارد المالية للدولة من خلال تزايد حصيلة الضرائب، ومن خلال ترشيد الانفاق العام والذي قد يعود بالنفع على الطبقات الفقيرة.

الفرع الثاني

الآثار السلبية للخصخصة

يمكننا استعراض تلك السلبيات الناتجة عن تطبيق البرنامج الاقتصادي (الخصخصة) :-

1- حدوث تخفيض من قيمة العملة الوطنية للدول التي تطبق برنامج الخصخصة، وذلك لأن العملات الوطنية وبالأخص للدول النامية، لا يتوفر لها في اغلب الحالات غطاء ذهبي أو قوة اقتصادية كافية.[4]

2- الخصخصة تؤدي الى احداث تفاوت في توزيع الدخل اذ تتركز الثروة في ايدي فئة قليلة من المستثمرين ومالكي رؤوس الاموال.[5]

3- عدم العدالة الاجتماعية، حيث يترتب على سيطرة القطاع الخاص بشكل تام على النشاط الاقتصادي، حدوث اختلالات هيكلية في المجتمع تؤدي الى انهيار مصالح محدودي الدخل، واتساع نطاق الفقر والمرض والجهل.[1]

4- قد تؤدي الخصخصة احياناً الى تحويل الاحتكار العام الى احتكار خاص لهيمنة القطاع الخاص على الانتاج والذي يسعى الى رفع مستوى الاسعار لتحقيق اكبر قدر من الارباح.[2]

---

[1] د. سعيد النجار، التخصصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، 1988، ص117.

[2] جعفر قاسم محمد ياسين، مصدر سابق، ص246.

[3] د. سعيد النجار، مصدر سابق، ص169.

[4] حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص71.

[5] ايناس محمد رشيد المشهداني، نفس المصدر، ص33.

[1] د. محسن احمد الخضيري، الاوضاع القانونية والاقتصادية للعمال في ظل المتغيرات المحلية والعالمية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية/ جامعة المنصورة/ كلية الحقوق، عدد خاص، المجلد الأول، ع 21، نسيان، 1997، ص88.

[2] ايناس محمد رشيد المشهداني، مصدر سابق، ص33.

5- صعوبة اجراء عمليات التقييم للمؤسسات العامة واصولها الثابتة والمتغيرة التي يتم عرضها للبيع الى القطاع الخاص، وعدم الالتزام باتباع الاجراءات الاصولية في عمليات التقييم.[3]

ونخلص من كل ما تقدم الى تطبيق البرنامج الاقتصادي للخصخصة ينتج عنه عدد من الآثار السلبية والايجابية التي تتفاوت درجة تلك الآثار بتفاوت تقدم تلك الدول المطبقة لها، وان فشل الخصخصة في الدول النامية تعود لأسباب هدة منها:

أ) الاستدامة في التنمية: فالاستدامة تعني العدالة وتكافؤ الفرص بين افراد الجيل الحاضر والاجيال اللاحقة، ونلاحظ هنا ان الخصخصة تتعارض مع مفهوم التنمية المستدامة، ذلك لاستباحتها للمصادر الطبيعية واستنزافها لمصلحة الاجيال الحاضرة.

ب) العدالة: هي ليست قاصرة على توزيع الدخل أو الثروة فحسب بل حتى تجاوزت الى توفير الفرص للجميع دون استثناء، فأن ما تأتي به الخصخصة من افكار أدت إلى تشوهات جذرية في توزيع الدخل والثروات بين شرائح المجتمع.

لذا ومن رأينا نرى أن تطبيق نظام الخصخصة في الدول المتقدمة كفرنسا وبريطانيا، قد ساهمت وبشكل كبير في التخفيف من الضغوط المالية للدولة وتوفير الايرادات المالية. على عكس تطبيق تلك التجربة في الدول النامية.

المبحث الثاني

قطاع الكهرباء في العراق بين دوافع الخصخصة والتحديات التي تواجههُ

يعد قطاع الكهرباء احد القطاعات الاستراتيجية في الاقتصاد الوطني للدولة لما له من دور في تحقيق التنمية على الصعيدين الوطني والدولي، الأمر الذي يستدعي تنظيم نشاطاته من حيث (الانتاج، والنقل، والتوزيع) على النحو الذي يضمن تطوير وترقية الخدمات المقدمة، كما يعد وجود الكهرباء واستهلاكها مقياساً لتقدم الامم من خلال ما يستهلكه الافراد في مجال الخدمات والانتاج.

المطلب الأول

تطور الكهرباء

نظراً لأهمية قطاع الكهرباء في العراق وما مر به هذا القطاع من اخفاقات حسب المراحل الزمنية التي مرت بنا، لذا سوف نوضح في هذا المطلب واقع الكهرباء قبل وبعد عام 2003 في الفرع الاول وعن الدوافع والتحديات التي تواجه خصخصة قطاع الكهرباء في العراق في الفرع الثاني وحكم الخصخصة في الدستور والقانون في الفرع الثالث.

الفرع الأول

واقع الكهرباء في العراق من عام 1917 الى ما بعد عام 2003

بلمحة تاريخية بسيطة لدوافع الكهرباء في العراق حيث بدأ استخدام العراق للكهرباء عام 1917 بعد الاحتلال الانكليزي على عدد قليل من السكان في بغداد وفيما بعد انشأت محطتين في (كركوك و البصرة) عام 1918 والموصل (1921) والرمادي (1927) واستمر الحال الى عام 1955 حيث نشأت محطة حكومية هي (محطة كهرباء بغداد) وكانت ترتبط بوزارة المواصلات والاشغال وانشأت فيها بعد محطات بخارية كبيرة في (بغداد وكركوك والبصرة) وهكذا الى ان شهد العراق في السبعينات تقدم ملموس في انتاج الطاقة الكهربائية نتيجة تحسن موارد من خلال تأميم النفط عام 1972 ورغم العقبات التي كان يواجها العراق نتيجة العوامل السياسية . والحروب الا ان قطاع الكهرباء استمر في التقدم حتى

---

[3] **سهيل محمد أحمد العزام، التخصصية واثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد، 2002، ص17.**

في سنين الحرب ثمان سنوات [1] ولكن منذ عام 1994 اخذت الكهرباء منحى جديد في العراق بسبب الضربات العسكرية التي تعرضت لها وخلال المدة من 1990-2003 واجهت محطات الكهرباء استنزافا كاملا حيث قدرت خسائر العراق في الاصول والبنى التحتية التي دمرت خلال حرب 1991 ب (232) مليار دولار مما اثر سلبا وبشكل واضح على اداء فعاليات هذا القطاع.[1] لم يكن نصيب قطاع الكهرباء في المرحلة الانتقالية بعد عام 2003 أوفر حظاً، فما واجهه العراق في الماضي اثقلت كاهله وعرقلت مساره وحدت من نموه، وكانت هناك عوامل سياسية قد ساعدت في تدهور قطاع الكهرباء على الرغم من وضع عدة خطط لزيادة انتاج الطاقة الكهربائية بين عامين 2006-2007، حيث اتسمت اغلب صفقات الكهرباء وعقودها بشبهات الفساد، مما دفع بالمواطن العراقي الى الاعتماد على المولدات الاهلية وسوء الخدمات المقدمة من قبل اصحابها.[2] ونتيجة لتلكأ الادارة الحكومية في ادارة قطاع الكهرباء بشكل سليم بدأت الدعوات الى خصخصة هذا القطاع خصوصاً بعد تبني العراق السياسة الرأسمالية الاقتصادية بعد سنة 2003.

الفرع الثاني

دوافع تطبيق خصخصة قطاع الكهرباء وحكمها في الدستور والقانون

نجد أن الاوضاع التي مر بها البلد من المشاكل والعمليات التخريبية خلال السنوات الماضية، استوجب تدخل الحكومة للنهوض بقطاع الكهرباء الحيوي والمهم، وأن مشروع خصخصة هذا القطاع هو مشروع ذي طبيعة احتكارية ومدعوم الاسعار، وقد جرت محاولات عديدة لترشيد الاستهلاك وتقديم افضل الخدمات الى انها لم تصل الى النتيجة المرجوة، وهناك أسباب عديدة لخصخصة هذا القطاع في العراق سوف نوضحها تباعاً ويمكننا ايجاز المبررات والدوافع الحقيقية لتطبيق برنامج الخصخصة عموماً، هو تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتخفيف الاعباء المالية عن الدول التي تعاني من الخسارة الكبيرة في شركات القطاع العام، بتوسيع حجم القطاع الخاص[3] ،بتحويل ملكية المنشآت العامة إلى خاصة مع التحول في اساليب العمل والاهتمام بأسلوب المنافسة وتلبية احتياجات السوق والارتقاء بكفاءة وانتاجية المؤسسات، وتحسين نوعية وجودة الخدمات والسلع المقدمة، اضافة لزيادة فاعلية الادارة في ادارة العمل. وهناك اسباب داخلية دفعت العراق الى خصخصة قطاع الكهرباء حيث تولت وزارة الكهرباء تمويل انشاء مشروعات البنية الاساس لقطاع الكهرباء بالاعتماد بشكل اساس على الموازنة العامة للدولة، ولاسيما بعد الارتفاع المطرد في دخل الدولة في السنوات الماضية، حيث ركزت الدولة على عملية التشغيل والتوزيع المركزي اكثر منه على جودة الخدمة المقدمة وكفاءتها. وكان من الحكمة توجيه الدخل المتنامي لبناء المرافق الاساسية التي لم يكن القطاع الخاص قادراً على بنائها بحكم محدودية امكاناته المالية للحصول على التمويل الرأسمالي والتشغيلي من أجل دعم برنامج طموح يهدف للتوسيع في قدرات توليد الكهرباء واعادة تأهيل شبكة النقل والتوزيع. ولهذا نجد اسباباً ودوافع تراكمية تجمع بين السياسات الخاطئة في الماضي وسوء معالجتها في الحاضر والمستقبل وكالاتي :-

---

[1] حسين عجلان حسن ، اثر الطاقة الكهربائية على انتاج الصناعة التحويلية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية والادارية،بغداد،ع2004،9،ص45 وما بعدها.

[1] جعفر قاسم محمد ياسين مصدر سابق، ص206 .

[2] ازمة الكهرباء بين الماضي والحاضر، بقلم حبر العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.iraqcenter.net

[3] د. رجب محمد السيد احمد، دور القضاء الإداري في مجال حقوق المواطنين من زلزال الخصخصة ومدى تأثيره بالقانون رقم 32 لسنة 2014 بشأن بعض اجراءات الطعن على عقود الدولة، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ع 58، 2015، ص688.

1- ما خلفته الحروب ادى الى الاستنزاف الممنهج للموارد الاقتصادية وما تركته من خسائر طالت قطاع الخدمات، بالإضافة الى انخفاض قيمة العملة العراقية في عقدي الثمانيات والتسعينات، مع ما يقابله من الانفاق الحكومي بسبب التكاليف العسكرية.[1]

2- زيادة الطلب على الطاقة الكهربائية وضرورة توفيرها بكميات اكبر، نتيجة زيادة عدد سكان العراق مقارنة بين عام 1997 ما يقارب 22 مليون نسمة وبين الوقت الحالي الذي وصل سكان العراق ما يقارب 40 مليون نسمة.[2]

3- اسباب ادارية تعود الى ضعف الملاكات والتعيينات العشوائية وعدم الاعتماد على الكفاءة والاختصاص، مع سوء التخطيط الإداري في فتح ابواب الاستيراد على مصراعيه دون ضوابط ، وضعف الرقابة في ذلك.[3]

4- العشوائيات التي ظهرت واتساع الهجرة من الريف الى المدينة وما خلفته الحروب والاوضاع الامنية الصعبة التي مر بها العراق بعد عام 2006-2007، وحجم التجاوزات على الشبكة الكهربائية، كل ذلك يعود لقلة وانعدام وعي المواطنين، واضمحلال روح المواطنة، وغياب مفهوم حب الوطن والانتماء اليه.

5- التشريعات التي اقرت بعد عام 2003 ووضعها موضع التنفيذ محاولين بذلك انسجامها مع التفكير الاقتصادي الجديد الذي يقلص دور الدولة وتخفيف العبء عنها، من تلك التشريعات قانون الاستثمار 13 لسنة 2006، وقانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017 [(1)] والذي فسح بموجب نصوصه المجال للاستثمار.

ومما تقدم نجد أن اغلب دوافع وتحديات تبني الخصخصة في قطاع الكهرباء في العراق أو الدول النامية والمتقدمة هي اقتصادية، لغرض تخفيض نفقات الدولة في هذا المجال وتخفيف العبء عن الموازنات المالية، وفتح ابواب المنافسة امام الشركات المستثمرة بمحاولة جادة لاستقطاب التقنيات المتقدمة، وبهذا فأنها اصبحت مطلب اساسي لإبراز القطاع الخاص لينافس سياسة القطاع العام، التي كانت تهيمن على جميع مرافق الدولة والمسؤولة عن تقديم النشاطات الخدمية التي تمس مباشرةً حياة الشعب.

نرى ان خصخصة قطاع الكهرباء قد ساهمت بشكل أو بأخر بالتخفيف عن الموازنة الحكومية الاتحادية وعدم ارهاق المواطنين برسوم استهلاك عالية، ولكنها ومن وجهة نظرنا بحاجة الى جهات رقابية تتولى الاشراف على اداء تلك المؤسسات التي تقدم النشاطات الخدمية ولاسيما في مجال الكهرباء.

ولابد لنا من توضيح حكم الخصخصة في الدستور والقانون حيث ان التحولات والتغيرات التي شهدها العراق منذ تأسيس الدولة العراقية في نظامه الاقتصادي واتجاهاته، كل مرحلة كانت مرهونة بحسب الايديولوجية التي يتبناها النظام الحاكم والقرارات والفلسفة المعتمدة حينها، ولكننا نجد أن للخصخصة عموماً ولخصخصة قطاع الكهرباء خصوصاً اساساً دستورياً لابد من توضيحه:

أ. **الاساس الدستوري:** ان العراق ومنذ عهده الأول وعند صدور اول دستور له عام 1925 والذي يسمى (بالقانون الاساس العراقي لعام 1925)، والذي استطاعت بريطانيا من خلاله تأمين المصالح الخاصة بها يجعل صلاحيات معينة بيد سلطان اختارتها لغرض منع التأثير الاجنبي على الواقع الداخلي،

---

[1] د. اسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي/ التشخيص وسبل المعالجة، رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي، بغداد، 2004، ص43.

[2] هذا الرقم حسب احصائية وزارة التخطيط المعتمدة بموجب سجلات البطاقة التموينية المسجلة لدى الدولة، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.rudaw.net

[3] جعفر قاسم محمد ياسين ، مصدر سابق، ص209.

[1] للاطلاع على مجالات الاستثمار تنظر نصوص قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006، وقانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017.

والذي اتسم نوعاً ما بتبنيه للنظام الرأسمالي، وبما ان الرأسمالية تعزز الملكية الفردية، فأنها تقلص الملكية العام ويوصف دور الحكومة فيها على أنه دور رقابي فقط،[1] وأن مسألة ادارة المرافق العامة كانت بيد الحكومة خصوصاً بداية التأسيس، حيث الامكانات الفردية ضعيفة ولم تصل الى مرحلة النضوج التي تؤهلها لإدارة المشاريع بهذا الحجم. وبهذا يتضح ان الخصخصة تكاد لا تذكر في الفترة التي عاصرت سريان نفاذ القانون الاساس، على الرغم من تبني السلطة للنظام الاقتصادي شبه الرأسمالي.

وعندما تغير النظام الملكي الى النظام الجمهوري، والذي جاء بأفكار جديدة على الواقع الاقتصادي، والذي دعى الى التوزيع العادل للثروات وإزالة الفوارق الطبقية والاجتماعية، حيث تبنى النظام السياسي المفاهيم الاشتراكية ودفع الاقتصاد العراقي باتجاه دعم الدولة للقطاع العام، ولكن في نفس الوقت دعم الملكية الخاصة، وهذا ما أكدته المادة 13 من دستور 1958 منه (الملكية الخاصة – مصونة وينظم القانون اداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنتزع للمنفعة ..) ، واستمر التوجه الفكري الاشتراكي على الرغم من الانقلابات اللاحقة على انظمة الحكم، والدساتير التي اعقبت كل نظام حكم جديد.[1]

ولكن تغير توجه النظام السياسي بعد عام 2003 بتغيير سياساته الاقتصادية، لظهور الحاجة للتنمية وبفعل ارادات خارجية لدخولهم الى الاسواق العراقية، حيث فتح باب الاستثمار امام القطاع الخاص، وهذا ما أكده دستور العراق لسنة 2005 بالمواد (5) و (6) منه،[2] ولكننا نجد أن نصوص دستور العراق لسنة 2005 جاءت خالية من النصوص المفيدة للأخذ بالخصخصة، والتي تهدف الى التحول نحو التحرر الاقتصادي، مما يعني أن العراق قد تبنى مساراً جديداً في زمن عولمة الاقتصاد واتباع السياسات الاجتماعية والاقتصادية الشائعة في اغلب دول العالم والتي نشرتها الدول المتقدمة لتحقيق اهداف معينة وضمان مصالحها الاقتصادية. ويمكن من خلال ما تقدم أن نستخلص رغبة المشرع الدستوري بالأخذ بالأسس الاقتصادية الحديثة، التي تأخذها الدول في الوقت الحاضر من حيث الاقتصاد الحر واقتصاد السوق.

ب. الاساس القانوني: كان للقطاع الخاص في العراق دوراً مهماً عند بداية القرن العشرين، للإصلاحات التي طبقتها السلطات العامة في القطاع الصناعي، حيث ازداد عدد الشركات والمشاريع عند تشريع قانون رقم 14 لسنة 1929 (قانون تشجيع المشاريع الصناعية)، والدعم الذي قدمه المصرف الصناعي عام 1940.[3] ونلاحظ وبعد اطلاعنا على عدد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل من عام 1987 وصعوداً، ادراك الحكومة العراقية لحاجتها للتوجه الى خصخصة بعض المشاريع، منها قرار رقم (224) لسنة 1987 الذي خول وزير النفط تأجير محطات التعبئة وساحات الغاز للقطاع الخاص، والقرار (483) لسنة 1987 الذي اجاز لأصحاب مشاريع القطاع الخاص بتصدير منتجاتهم الى خارج

---

[1] د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العلمية للقانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر، ص311.

[1] مقارنة بين الرأسمالية والاشتراكية، مقال للكاتب محمد هباشمنشور على الموقع الالكتروني post.com www.sasa

[2] المادة (25) من الدستور تنص (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنوع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته. المادة (26) تنص (تكفل الدولة بتشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة، وينظم ذلك بقانون).

[3] منشور على صفحة قاعدة التشريعات العراقية على الموقع Iraqld.hjc.iq

ومشار اليه في بحث خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، م7، ع1، 2009، ص99.

العراق، [1]اضافة الى قوانين اخرى منها قانون المصرف الصناعي رقم (22) لسنة 1991، [2] وقانون الاستثمار الصناعي للقطاعين المختلط والخاص رقم 25 لسنة 1991.[3]

وبعد عام 2003 اصبحت الدولة تتوجه نحو سياسة الانفتاح وتقليل الاعتماد على الادارة الحكومية، وأول تلك التشريعات (أمر سلطة الائتلاف رقم 39 لسنة 2003، وتوالت القوانين التي اصدرتها السلطة التشريعية التي عززت الخصخصة والشراكة بين القطاعين (العام والخاص) منها قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 الذي الغى بموجبه امر سلطة الائتلاف آنف الذكر، والذي أكد على خضوع جميع مجالات الاستثمار لأحكام هذا القانون باستثناء مجالات معينة شملت استخراج النفط والغاز والاستثمار في قطاع المصارف.[4]وكذلك قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، والذي الغى بموجبه القانون السابق رقم (32) لسنة 1986 كونه اصبح لا يلبي متطلبات المرحلة وتوجهات الحكومة نحو الخصخصة وتفعيل دور القطاع الخاص. وتلاه صدور قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017 والذي اجاز الاستثمار في قطاع الكهرباء، والذي أكد فيه أن القانون يهدف الى تنظيم النشاطات الاستثمارية في بناء وتأهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية وتنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والاجنبي للاستثمار في الانتاج والتوزيع وتوفير البيئة التشريعية اللازمة لذلك.[5]

المطلب الثاني

نطاق خصخصة قطاع الكهرباء في العراق

لغرض معرفة نطاق خصخصة هذا القطاع المهم والذي يعد من المرافق العامة الاقتصادية ،لابد من توضيح نطاقه من حيث الزمان والمكان والموضوع وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الاول

النطاق الزماني والمكاني

لقد توسعت الدول في انشاء المرافق الاقتصادية والاجتماعية الى جانب مرافقها الادارية، وهذا لم يعد امرا مرتبطا بفكر اقتصادي او سياسي معين، حيث وجدت الدول نفسها مضطرة للخروج عن النطاق الضيق الذي فرض عليها، ولكن هنا يثار تساؤل هل خصخصة المرافق الاقتصادية ومنها قطاع الكهرباء كان بشكل مطلق ام سير عليه استثناءات؟

نجد ان القاعدة العامة في مجال خصخصة المرافق العامة الاقتصادية هو جواز خصخصتها باعتبارها في الاصل لا تمارس نشاطا يمس سياسة الدولة واستقلالها.[1]

كما ان نشاطها لا يدخل في صميم مهام الدولة ولا يعد عنصرا من عناصر التنظيم الذي هو عنصر من عناصر قيام الدولة ، كالمرافق السيادية ، مثل الدفاع والقضاء والعلاقات الدولية والامن والضرائب ، اذن هو امر متروك للسلطة التقديرية للجهة التي انشأت المرفق الاقتصادي العام.

ولم نجد في العراق تنظيما دستوريا لفكرة الخصخصة يضع اطارا دستوريا واضحا للمرافق التي يجوز والتي لا يجوز خصخصتها ولكن بعد البحث وجدنا ان دستور العراق لعام 2005 قد تضمن نظاما يقضي بملكية الشعب العراقي ، مما يعني عدم امكانية خصخصة هاذين القطاعين ولم يتطرق الدستور الى قطاع

---

[1] منشور على الموقع الالكتروني /www.iraq.ig/ar/content

[2] منشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 3362 في 1991/7/15.

[3] منشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 3368 في 1991/8/26.

[4] تنظر المادة (29) من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4031 في 2007/1/17.

[5] تنظر المادة (3) من قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4449 من 2017/4/17.

[1] د.علي محمد بدير واخرون،مصدر سابق،ص241.

الكهرباء ومنع خصخصه ، وبدليل ذلك بدأ العمل بخصخصة هذا القطاع وبشكل اكثر وضوحاً بعد صدور قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017 ، والذي اجاز الاستثمار في قطاع الكهرباء والذي اكد فيه ان القانون يهدف الى تنظيم النشاطات الاستثمارية في بناء وتاهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية وتنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والاجنبي للاستثمار في الانتاج والتوزيع وتوفير البيئة التشريعية اللازمة لذلك.[2] وهنا نجد ان البعض من مؤيدي عملية الخصخصة يجدون القطاع الخاص افضل في تقديمة لنوعية الخدمة من القطاع العام معللين الامر ان القطاع الخاص يعتمد على عنصر الربحية بدرجة اساسية ويسعى دوما الى زيادة العائدات للحفاظ على بقائها واليسعي دوما الى زيادة العائدات للحفاظ على بقائها والسعي دوما الى تثبيت مكانها في السوق [(1)].

وبالامكان ان يعزو فشل تجربة خصخصة قطاع الكهرباء التي طال نطاقها بعض المناطق في العراق الى خطأ في ادارة هذا الملف وعدم تحسين التجهيز والاجور المرتفعة اضافة الى اسباب اخرى تتعلق بخصخصة الجباية التي كان من المفترض ان تكون في اخر مرحلة.[2]

الفرع الثاني

النطاق الموضوعي

تقسم المرافق العامة من حيث الموضوع وفقا لنشاطها وطبيعة هذا النشاط الى المرافق عامة ادارية ومرافق عامة اقتصادية ومرافق عامة مهنية كما تقسم على مدى النشاط وتلبية الحاجات المشتركة لعموم افراد المجتمع وفي جميع انحاء الدولة الى مرافق عامة قومية ومرافق محلية.[3]

وان موضوع بحثنا من حيث خصخصة قطاع الكهرباء ينصب على مرافق العامة الاقتصادية كون محله تقديم خدمات عامة وحيوية للجمهور فقد ظهرت ازمة المرافق العامة بعد تدخل الدولة في انشاء المرافق العامة الاقتصادية بالقيام بنشاط يماثل النشاط الذي يتولاه الافراد والاشخاص الخاصة مما كان متروكا للمبادرات الفردية في القرن الماضي والذي جعل تلك المرافق العامة تخضع للقانون العام والخاص.[4]

ولوبحثنا في تعريف المرافق العامة لوجدنا ان الفقة والقضاء قد استخدم مفهومين مختلفين للمرفق العام في القانون الاداري هما المفهوم العضوي والمفهوم الموضوعي فالمفهوم العضوي هو المنظمة او الهيئة التي تتولى اشباع الحاجات العامة اما المفهوم الموضوعي فيراد به الخدمة ذاتها التي تؤدي للجمهور وقد يتم الجمع بين المدلولين.[5] اضافة الى مفهوم اخر حديث نوعا ما وهو مستمد من قصد الشارع والمرافق العامة وفق هذا المعيار هي الحاجة العامة التي يرى الحكام في بلد معين وفي زمن معين انه يجب اشباعها عن طريق المرفق العام فنعد سكوت المشرع يمكن الكشف والبحث عن ارادة المشرع وذلك بافتراض ان المشرع قد قدر بأن نشاطا معينا من الاهمية بحيث يجب ان ترتقي الى مرتبة المرفق العام.[1]ولكن وجدنا ان قطاع الكهرباء هو من المرافق العامة الاقتصادية حيث يمتاز بتوافر شروط هي:-

أ. ان يمارس المرفق نشاطا اقتصادية.

ب. ان لايكون هذا النشاط حكرا على القطاع الخاص بممارسته.

---

[2] تنظر المادة(3) من قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017.

[1] (سهيل محمد احمد عزام ،مصدر سابق،ص121.

[2] جعفر قاسم محمد ياسين،مصدر سابق،ص186.

[3] د.احمد ماهر،مصدر سابق،ص113.

[4] ينظر محمد علي بدير واخرون،مصدر سابق،ص238،و د.ماهر صالح علاوي ،الوسيط في القانون الاداري ،بلا مكان نشر،العراق،ص90.

[5] د.مروان محي الدين القطب،طرق خصخصة المرافق العامة،ط1،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2009،ص26.

[1] ميسون سمينة،الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء واشكالية المرفق العام،ص345،مقال منشور في المجلة الاكادمية للبحث القانوني ،منشور علي الموقع الالكتروني www.asip.cerist.dz/en/presentation revue.72

ج. وان يتم تمويل هذا المرفق من مصادر تمويلي متشابهة مع مصادر تمويل المشاريع الخاصة.

وكانت احد الحلول المطروحة في مجال انجاح عملية الخصخصة في قطاع الكهرباء في العراق باعتبار هذا القطاع من المرافق الاقتصادية العامة بالعمل على ثلاث جوانب هي:[2]

الجانب الأول: تهيئة البيئة الاستثمارية وانهاء الفساد في الجهاز الاداري، لتكون البيئة الاستثمارية جاذبة للاستثمار الخاص وليست طاردة له.

الجانب الثاني: قيام الدولة باشراك القطاع الخاص في ادارة قطاع الكهرباء في المرحلة الأولى لتنسحب لاحقاً بعد قناعة المجتمع بالفائدة التي سيجنيها من القطاع الخاص ويتفاعل معه بشكل حقيقي.

الجانب الثالث: اعتماد الاسلوب التدريجي في خصخصة هذا القطاع، والبدء بالإنتاج لا الجباية لتلافي الصورة السلبية لدى المجتمع عن الخصخصة.

ولكن وجدنا ان وزارة الكهرباء قد منحت شركات القطاع الخاص بموجب قانون وزارة الكهرباء رقم (53) لسنة 2017، والذي اجازت به الاستثمار في هذا القطاع حيث تضمنت نصوصه، على أن القانون يهدف الى تنظيم النشاطات الاستثمارية في بناء وتأهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية، وتنظيم دخول القطاع الوطني والاجنبي بالاستثمار في مجال الانتاج والتوزيع وتوفير البيئة التشريعية اللازمة لذلك.[3] كذلك اكد المشرع في القانون على تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني والاجنبي بالاستثمار في مجالي تشييد محطات الانتاج الجديد والتوزيع.[4]

لذا فأن الدولة قد لجأت الى اسلوب (عقود الخدمة والجباية) والذي تم بموجبه خصخصة جزئية لقطاع التوزيع من خلال احالة هذه الاعمال للقطاع الخاص، فهي عقود وشراكة بين القطاع العام والخاص، والتي تكون الدولة طرفاً بهذا العقد ولتعلقها بأحد المرافق العامة المتبعة.

الخاتمة:

في نهاية بحثنا هذا توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات وكما يلي :-

الاستنتاجات :

1- زيادة استهلاك الطاقة الكهربائية بعد عام 2003 نتيجة تحسن المستوى المعيشي للافراد وزيادة استيراد الاجهزة الكهربائية بالاضافة الى الانفجار السكاني وزيادة المناطق العشوائية مما زاد او ضاعف استهلاك الطاقة الكهربائية.

2- ان الاضرار التي لحقت قطاع الكهرباء في العراق طيلة الفترات المنصرمة من عام 1980 لغاية ما بعد عام 2003، نتيجة الحروب والتدمير وما شاب صفقات الكهرباء من عمليات فساد وهدر بالمال العام، وأسباب اخرى تتعلق بالسياسة المتبعة.

3- هناك ضغوط مورست من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على بعض الدول النامية لخصخصة المرافق العامة ومنها مرفق الطاقة الكهربائية لغرض اعادة هيكلية اقتصادات هذه الدول وجدولة ديونها ومنها العراق مما دفع العراق الى اصدار قانون وزارة الكهرباء لغرض تخلي الدولة عن بعض مسؤولياتها ورفع الدعم عن هذا القطاع وتقليل النفقات الحكومية.

4- عدم وجود تخطيط استثماري يحقق التنمية الحقيقية للثروات والاموال التي يمتلكها القطاع العام وبناء الهيكلية الموضوعية، أدى الى اتجاه العراق بعد عام 2003 الى أن يكون جزء من منظومات الاستثمار والتنمية الاجنبية.

---

[2] رافد ابراهيم خليل، تحديات الاستثمار في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية/ جامعة ديالى، م10، ع1، 2021، ص465.

[3] تنظر المادة /2/ف/ رابعاً من قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017.

[4] تنظر المادة (16) ف/ ثانياً/ ج من قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017.

ثانياً : التوصيات :

1- فتح المجال للقطاع الخاص للمنافسة والمشاركة في تمويل وانشاء وادارة مشاريع الكهرباء، كونها تعتبر المحرك الاساسي لعملية التنمية الاقتصادية في قطاعات الدولة كافة. والتي لابد ان بسبقها اصدار تشريعات وقوانين للحد من الاثار السلبية التي تقع على عمل هذه المرافق.

2- اعادة النظر في قانون وزارة الكهرباء وتضمنه نصوص عقابية تتمثل بالغرامة او الحبس عن تجاوز على شبكة الكهرباء الوطنية ولا سيما المناطق التي تشهد تجاوزا على التيار الكهربائي كالمناطق العشوائية او ايجاد حلول جذرية لها .

3- ندعو المشرع العراقي تضمين قانون الكهرباء رقم 53 لسنة 2017 نصوصاً تشير الى تقسيم الاستهلاك الى منزلي وصناعي وزراعي وتجاري والاخذ بتجارب الدولة التي طبقت نظام الخصخصة لديها، الغاية منة اختلاف التسعيرة بحسب نوع الاستهلاك.

4- توحيد النصوص القانونية الخاصة بإدارة ملف الكهرباء في العراق، وجعله ينسجم مع تنظيم عمليات (الانتاج ، والنقل ، والتوليد) وفصل هذه الاجزاء عملياً عن بعضها لتحديد مواطن الخلل والمسؤولة عنه.

المقترحات:

1- نقترح على المشرع العراقي في خلق قطاع جديد يكون اكثر تحملاً للمسؤولية، وألا يبالغ بالتسهيلات أو الاعفاءات الضريبية التي يتم منحها لهذا القطاع، مع الاخذ بنظر الاعتبار تجارب بلدان مرت بظروف مشابهة مثل اليابان، عندما اقامت مشاريع صناعية، ومن ثم باعتها الى القطاع الخاص، ولتكون ملائمة لستراتيجية النهوض بالقطاع الخاص.

2- نقترح على المشرع العراق اتباع خطوات عملية قبل بدء عملية خصخصة قطاع الكهرباء بالكامل، تتمثل بإعادة هيكلة قطاع الكهرباء، بتحويل الكهرباء الى شركات (توليدية ، ونقل ، وتوزيع) وان تكون شركات مساهمة مع طرح اسهمها للاكتتاب العام، عن طريق إعداد اطار قانوني بإصدار التشريعات والقوانين التي تتولى ذلك بعد دراسة مستفيضة.

3- نقترح على المشرع العراقي ولغرض تحقيق النجاحات المستمرة البدء بالخطوات التالية:

أ. تفعيل الثقة في كفاءة قطاع الكهرباء في التعامل مع المشروع ومساندة الحكومة له.

ب. منح المستثمرين بعض المزايا والضمانات.

ج. توزيع المخاطر المحتملة الحدوث في اثناء تنفيذ مراحل المشروع على الاطراف التي يمكنها التحكم فيها.

د. بدء الخصخصة في مرحلة الانتاج ليرى المجتمع مدى فائدتها في تحسين اداء الكهرباء سعراً ونوعاً.

المصادر

الكتب:

1- ايهاب الدسوقي، التخصصية والاصلاح الاقتصادي في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

2- حمدي ياسين عكاشة، دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع ، مصر ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

3- د. ابراهيم عبد اللطيف العبيدي، الخصخصة بين الاقتصاد الاسلامي والاقتصاد الوضعي/ دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دائرة الشؤون الاسلامية والعمل الخيري، دبي/ الامارات العربية المتحدة، 2011.

4- د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العلمية للقانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر.

5- د. احمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الدار الجامعة/ شارع زكريا غنيم، 2003.

6- د. اسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي/ التشخيص وسبل المصالحة، رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي، بغداد، 2004.
7- د. سالم محمد عبود، الخصخصة نظام أو اسلوب، دراسة موضوعية لتجارب عالمية وعربية مع الاشارة الى العراق، الطبعة الأولى، دار الدكتور للعلوم، بغداد، 2010.
8- د. سعيد النجار، التخصصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، 1988.
9- د. ميادة عبد القادر اسماعيل، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول/ دراسة مقارنة، دار الجامعة العربية/ الاسكندرية، 2018.

الرسائل والاطاريح:

1- اسامة مدلول ابو هليبة المطيري، خصخصة المرافق العمومية بنظام البناء والتشغيل والتمويل/ رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم المالية والاقتصادية في جامعة الملك محمد الخامس، مطبعة وزارة الاعلام، الرباط، 2006.
2- ايناس محمد رشيد المشهداني، الخصخصة بين النظرية والتطبيق في دول مختارة مع اشارة خاصة الى العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2006.
3- جعفر قاسم محمد ياسين، خصخصة قطاع الخدمات العامة في الميزان التجاري... تطبيقات مختارة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية، 2008.
4- خديجة مطر الزويني، الخصخصة وتأثيراتها على الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد/ الجامعة المستنصرية، 2005.
5- سهيل محمد أحمد العزام، التخصصية واثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد، 2002.
6- فوزي حسين سلمان الجبوري، حق الملكية إزاء اتجاهات الدولة في التأميم والتخصصية/ دراسة مقارنة في القانون العراقي والفرنسي، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق/ جامعة النهرين، 2001.

البحوث والدراسات:

1- حاتم كريم بلحاوي، الخصخصة نموذج للاصلاح الاقتصادي بالعراق، بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم الانسانية، العدد 17، مايس 2011.
2- حسين عجلان حسن، اثر الطاقة الكهربائية على انتاج الصناعة التحويلية في العراق، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية والإدارية، بغداد، العدد 9، 2004.
3- خالد حيدر، تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد السابع، العدد الأول، 2009.
4- د. ابراهيم الفياض، التخصصية (الخصخصة) من منظور قانوني، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، العدد الثالث، السنة الرابعة، 2002.
5- د. رجب محمد السيد احمد، دور القضاء الإداري في مجال حقوق المواطنين من زلزال الخصخصة ومدى تأثيره بالقانون رقم 32 لسنة 2014 بشأن بعض اجراءات الطعن على عقود الدولة، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد 58، 2015.
6- د. محسن احمد الخضيري، الاوضاع القانونية والاقتصادية للعمال في ظل المتغيرات المحلية والعالمية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية/ جامعة المنصورة/ كلية الحقوق، عدد خاص، المجلد الأول، ع 21، نسيان، 1997.

7- رافد ابراهيم خليل، تحديات الاستثمار في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية/ جامعة ديالى، المجلد العاشر، العدد الأول، 2021.

المصادر الالكترونية:

1- معجم المعاني الجامع، منشور على الموقع الالكتروني
www.almauny.com/ar/dict/arar

2- ازمة الكهرباء بين الماضي والحاضر، بقلم حبر العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني
www.iraqcenter.net

3- مقارنة بين الرأسمالية والاشتراكية، مقال منشور على الموقع الالكتروني
www.sasapost.com

4- ميسون بسمينة، الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء واشكالية المرفق العام، مقال منشور في المجلة الاكاديمية للبحث القانوني على الموقع الالكتروني
www.asip.cerist.dz/en/presentationRevue/72

5- التقرير السنوي الاحصائي لعام 2018 لوزارة الكهرباء مقال منشور على الموقع الالكتروني
http://fcdrs.com

6- احصائية وزارة التخطيط المعتمدة بموجب سجلات البطاقة التموينية المسجلة لدى الدولة. مقال منشور على الموقع الالكتروني
www.rudaw.net

الدساتير والقوانين والقرارات:

1- امر سلطة الائتلاف رقم 39 لسنة 2003.
2- دستور العراق لسنة 2005 النافذ.
3- قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين المختلط والخاص رقم 25 لسنة 1991.
4- قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل.
5- قانون المصرف الصناعي رقم 22 لسنة 1991.
6- قانون وزارة الكهرباء رقم 53 لسنة 2017.
7- قرار مجلس قيادة الثورة بالعدد 224 لسنة 1987 و 483 لسنة 1987.