الخصخصة من وجهة نظر قانونية -دراسة تحليلية-

م.م مرتضى عبد الحمزة هاشم
م.م عبد الله جبار خشان
جامعة القادسية - كلية القانون

Privatization from a legal point of view
-An analytical study-

Asst Lect Murtada Abd Al-Hamza Hashim
Asst Lect Abdullah Jabbar Khashan
University of Al-Qadisiyah - College of Law

المستخلص: يُعد موضوع الخصخصة من المواضيع الناقلة لملكية الشركات العامة (المملوكة للدولة) من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، وذلك إما بشكل كلي أو جزئي . والذي تنشد من خلاله الدول تخفيف العبء عن موازناتها السنوية ، فضلاً عن تحسين الخدمات والسلع المنتجة من شركاتها (المخصخصة) ، إلى جانب إضافة مورد جديد –من تلك الشركات– يصب في الوعاء الضريبي الوطني . وذلك بوصفها واحدة من الأدوات المساهمة في خلق منافسة تجارية في السوق ، فضلاً عن دورها في تحرير التجارة الدولية . وذلك من خلال ما تبعثه في جسد الاقتصاد الوطني من نشاط تجاري من خلال تقنيات قد تكون جديدة في تصنيع السلع المختلفة ، وتوفير الخدمات العامة . أو من خلال مساهمتها في سوق الأوراق المالية ، سواء في جانب السندات أو الأسهم الموجودة في الشركات العامة . وهو ما دعانا لبسط الكلام في هذه الإشكالية من خلال مبحثين ، الأول هو مفهوم الخصخصة ، والثاني حول احكام الخصخصة .

الكلمات المفتاحية : الخصخصة ، الشركات الممولة ذاتياً ، السلع والخدمات ، سوق الأوراق المالية .

Abstract: The subject of privatization is one of the subjects of transferring the ownership of public companies (owned by the state) from the public sector to the private sector, either in full or in part.

Through which countries seek to reduce the burden on their annual budgets, as well as improve the services and goods produced by their (privatized) companies, in addition to adding a new resource – from those companies – that flows into the national tax base. This is considered one of the tools that contribute to creating commercial competition in the market, in addition to its role in liberalizing international trade. This is through what it sends to the body of the national economy of commercial activity through technologies that may be new in the manufacture of various goods, and the provision of public services. Or through its contribution to the stock market, whether in the aspect of bonds or shares in public companies. This prompted us to expand on this problem through two topics, the first is the concept of privatization, and the second is about the provisions of privatization.

Keywords: Privatization, self-financed companies, goods and services, stock market.

المقدمة

أولاً : التعريف بموضوع البحث:أدت التحولات الاقتصادية والتشريعية في عدد من البلدان إلى تزايد في عمليات الخصخصة ، آلت إلى تحويل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص . وجاءت هذه التحولات كوسيلة علاجية لما تعاني منه هذه الدول من أزمات مختلفة ، تهدف من خلالها إلى نتائج تجمع فيها بين التخلص من الأعباء المالية لتلك المشاريع ، وإعادتها إلى نشاطها الطبيعي باقل تكلفة ممكنة . وهو ما ترتب عليهِ جملة من النتائج المتباينة فيما بينها ، سواء من خلال رفاه المستهلك في تلك البلدان ، أو من خلال تحقق الإصلاح الاقتصادية فيها . والذي يعنينا في إطار القانون التجاري معالجة هذه الجزئية عِبر أثر هذه الظاهرة على

مستقبل تحرير التجارة الدولية ، فضلاً عن دورها في المنافسة التجارية ، سواء في إطار السوق المحلية والعالمية . والذي يحتم البحث عن أثر هذه الممارسة الاقتصادية على انتاج السلع المختلفة وتقديم الخدمات العامة ، إلى جانب دورها في مستقبل سندات هذه الشركات العامة وأسهمها في سوق الأوراق المالية .

ثانياً : أهمية موضوع البحث: تبدو أهمية معالجة هذه الظاهرة بوصفها واحدة من الظواهر التي عالجها المشرع العراقي في جوانب من تشريعاته في منظومتهِ التشريعية ، سواء المتعلقة بالوحدات الإنتاجية للخدمات العامة أو السلع المختلفة ، ما يمثل مفردة تجارية معاصرة ، لا شكَ أن لها آثارها على الاقتصاد الوطني سواء في نِطاقها المحلي أم الدولي . والتي دفعت المؤسسات المالية المختلفة لتوجيه العراق نحوها.

ثالثاً : إشكالية موضوع البحث: يمكننا تشخيص إشكالية موضوع الخصخصة من خلال طرح السؤال أدناه : ما الهدف من خصخصة الشركات (الممولة ذاتياً والمملوكة للدولة) ، عِبرَ نقل ملكيتها من القطاع العام إلى الخاص ؟ وهو ما تتشعب منه عدد من الأسئلة :

١- ما المقصود من مفهوم الخصخصة ؟ وما هي ابرز مقوماتها على الجانبين بالنسبة للدولة والمستثمر ؟ ثم ما مدى اتساع نطاق الخصخصة لمنفعة المستهلك ؟.

٢- ما هي الآثار التي تترتب بالنسبة للدولة العراقية عند نقل ملكية الشركات العامة منها إلى المستثمرين الأجانب أو المستثمرين العراقيين ؟ سواء من خلال نشاطها الإنتاجي للسلع أو الخدمي للمستهلكين ، فضلا عن آثارها بالنسبةِ إلى سوق الأوراق المالية عموماً ، سواء من خلال تداول أسهمها فيهِ ، او من خلال القروض التي يمنحها المستثمرون لها لمعالجة مشاكلها التشغيلية .

رابعاً : منهجية البحث: استقر رأينا في معالجة هذه الإشكالية المتعلقة بموضوع الخصخصة من خلال المنهج التحليلي ، لجانب من نصوص القوانين العراقية المتعلقة بخصخصة تلك الشركات

. فضلاً عن تحليلينا لعدد من تجارب الخصخصة بالنسبة لدول أخرى قد تكون متقدمة او نامية وحسب حاجة البحث .

خامساً : هيكلية البحث: يتشعب البحث إلى مبحثين الأول حول مفهوم الخصخصة ، والثاني حول أحكام الخصخصة . أما المبحث الأول فينقسم بدورهِ إلى مطلبين المطلب الأول التعريف بالخصخصة والمطلب الثاني هو مقومات الخصخصة . وأما المبحث الثاني فينقسم بدورهِ – أيضاً– إلى مطلبين ، فالمطلب الأول حول أثر الخصخصة على الأنشطة الإنتاجية للشركات العامة ، والمطلب الثاني حول أثر خصخصة الشركات العامة على أوراقها المالية . وهو ما سنبحثه من خلال المطالب اللاحقة في أدناه .

المبحث الأول: مفهوم الخصخصة: اختلف توجه الدولة الحديثة عموما فلم تعد ترى ان من واجبها القيام بجميع الوظائف ولا سيما الاقتصادية منها لأسباب عدة ، منها حاجة تلك الوظائف الى التخصص والخبرة الفنية الدقيقة وربما غير المتوفر ، ومنها حاجة الدولة الى ان تتخلص من بعض الاعباء الملقاة على عاتقها كأجور العمل وجودة الخدمة وما شابه ذلك . فاتجهت نحو فكرة اخرى بدأت تظهر خصوصا في الدول ذات الاقتصاد الرأسمالي الا وهي فكرة الخصخصة ، فهي عملية تهدف الى نقل ملكية المشروعات الخدمية والاستثمارية من الدولة للمستثمرين تحت رقابة القانون . الامر الذي يقتضي منا تحديد مفهوم الخصخصة من خلال بيان المقصود بها وتمييزها عن النظم الاخرى ، وكذلك بيان مقوماتها سواء بالنسبة للمستثمر وبالنسبة للدولة . وهذا ما سوف نطرحه في المطلبين الآتيين الاول سوف يكون لتحديد المقصود بالخصخصة ، اما الثاني فسوف يكون لمقومات الخصخصة .

المطلب الأول: المقصود بالخصخصة: لغرض بيان المقصود بالخصخصة فأننا سوف نوزع البحث في هذا المطلب على فرعين ، الاول لتحديد تعريف الخصخصة ، اما الثاني فسوف نستعرض فيه تمييز الخصخصة عن النظم القانونية الاخرى التي تكون الدولة طرفا فيها ، وعلى النحو التالي :

الفرع الأول: تعريف الخصخصة: الخصخصة مصطلح اقتصادي بدا يظهر في الواقع العملي بكثرة في بعض الدول ، وهو يتمثل بعملية نقل ملكية المشروعات العامة الى الملكية الخاصة ، بعد ان كانت تلك المشروعات حكرا على الدولة ، اي ان الدولة وحدها هي التي تقوم بإدارة تلك المشروعات وتقديم الخدمات الى مواطنيها ولكن التطور الاقتصادي والتحولات التي شهدها العالم ادى الى ان تتخلى الدولة عن بعض وظائفها والاقتصار فقط على الوظائف الرئيسية كالأمن والقضاء والدفاع الخارجي ، اما ما عدا ذلك من المشاريع فهي تتجه نحو تحويلها الى للقيام بها مقابل عقود خاصة تسمى بعقود الخصخصة[١]. وبطبيعة الحال عقود الخصخصة من الامور التي لم تتفق عليها كلمة الفقه في تحديد معناها ومفهومها العام ، اذا البعض يرى بان الخصخصة عقد يتم بين الدولة وبين المستثمر مقابل قيام هذا الاخير باستثمار المشاريع ، سواء كانت تلك المشاريع انتاجية او خدمية داخل الدولة لقاء قيامة بإعطاء هامش معين من الربح او جزء من الربح الى الدولة ، ولكن هذا التعريف بحد ذاته لا يحيط بمفهوم الخصخصة بصورة وافية اذا خصخصة لا تعتمد على تأجير ، وانما قد تصل الى حد نقل الملكية النهاية من الدولة الى المستثمر وبطبيعة الحال الخصخصة قد تكون خصخصة جزئية وقد تكون خصخصة كلية ، فالخصخصة الجزئية معناها نقل جزء من المشاريع والابقاء على الجزء الاخر تحت سيطرة الدولة لما فيه من متعلقات تدخل ضمن فكرة سيادة الدولة وسلطانها ، اما الخصخصة الكلية معناها ان الدولة تتخلى تماما عن فكرة ادارة المشاريع وتترك الامر الى القطاع الخاص مع وجود المراقبة وجود الانظمة والتعليمات التي تضمن تقديم الخدمة لمواطنيها بالشكل الذي لا يهدد استقرار النظام داخل الدولة[٢] . ومما تقدم نرى ان الخصخصة هي عملية نقل ملكية المشروعات العامة او منفعتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص تحت رقابة القانون والأجهزة الرقابية في الدولة.

---

[١] غصون كاظم عبيد ال جار الله ، دور الاسواق المالية في التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص في بلدان مختارة و امكانية الاستفادة منها في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة و الاقتصاد في جامعة كربلاء ، ٢٠١٨، ص ٣٣

[٢] د. سمير عبود عباس و د . علاء الدين محمود كريم و باسمة علي إحسان ، الخصخصة و تحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد السادس و العشرون ، ٢٠١١ ، ص ٧٧

الفرع الثاني: تمييز الخصخصة عن النظم الأخرى: هنالك نظم اقتصادية ذات طبيعة قانونية إلا وهي التأميم والاستملاك ، فالتأميم هو بالعكس من الخصخصة وهو يتمثل بسعي الدولة إلى نقل المشاريع الخاصة أو الفردية من الأشخاص الاعتياديين إلى الدولة أو إلى المصلحة العامة ، وهذا الأمر تلجأ آلية الدولة عندما تتبني منهجا اقتصاديا اشتراكيا أو عندما تجد أن مشروعا معينا لا بد من نقل ملكيته إلى الدولة متمثلة بالمصلحة العامة والتأميم على إطلاقه غير مقبول عقلا لما فيه اعتداء على حقوق الملكية الفردية ذلك لأن حق الملكية من الحقوق المصونة التي لا يجوز المساس بها وانما نزع الملكية لابد أن لا يصل إلى حد سيطرة الدولة على الملكيات الفردية[١].

وعموما فأن هذه الطريقة تلجأ لها الدول النامية فهي بداية مسيرتها الاقتصادية قد لا تملك الخبرات الفنية اللازم وقد لا تملك الادوات المناسبة لأستثمار مواردها ولكن عندما تتح لها تلك الوسائل فأنها تنتقل الى مرحلة الاستغلال المباشر لمواردها الطبيعية ، وهذا الاستثمار اما من خلال استملكها للشركات الاجنبية برمتها او تجربة الاستغلال للموارد الاقتصادية في مناطق غير مناطق نفوذ تلك الشركات ، وان كانت الاولى هي الشائعة وما عقود الامتياز سوى مصداقا عليها ، ولعل خير مثال على ذلك هو تأميم المشاريع النفطية في العراق في عام ١٩٧٢ [٢]. اما الاستملاك فهو عملية نقل ملكية العقار من الاشخاص الطبيعية و المعنوية الى الدولة مقابل تعويض عادل لقيمة ذلك العقار ، وبطبيعة الحال ان اللجوء للاستملاك لا يتم إلا لتحقيق المصلحة العامة وبقدر الحاجة لذلك مع اتباع الاجراءات التي نص عليها القانون وبالطرق المرسومة [٢]. من خلال العرض المتقدم على الرغم من كون الدولة طرفا في العلاقات الثلاثة انفة الذكر إلا ان الفارق بينهما كبير وواضح ، ففي الخصخصة الدولة تتخلى عن

---

[١] نغم هادي محسن ، الاثار العامة لقوانين التأميم الاشتراكية في العراق ١٩٦٤ – ١٩٦٨ دراسة تأريخية ، رسالة ماجستير قدمة الى كلية التربية للعلوم الانسانية في جامعة كربلاء ، قسم التاريخ الحديث ، ٢٠٢٣، ص ٢

[٢] ناجي سليمان أحمد هزيم الفلاحي و د. فرحان نزال المساعيد ، النظام القانوني للتأميم دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية في المملكة الاردنية الهاشمية ، العدد الحادي عشر ، سنة ٢٠١٧ ، ص ١٦٤

[٢] ينظر نص المادة الاولى من قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة١٩٨١ و التي نصها ((يهدف هذا القانون، الى: اولا – تنظيم استملاك العقار والحقوق العينية الاصلية المتعلقة به من قبل دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي تحقيقا لاغراضها وتنفيذا لخططها ومشاريعها . ثانيا – وضع قواعد واسس موحدة للتعويض العادل عن العقارات المستملكة ، تضمن حقوق اصحابها دون الاخلال بالمصلحة العامة . ثالثا – تبسيط اجراءات الاستملاك ، بما يؤمن سلامة وسرعة انجازه)).

مشاريعها لمستثمر يتولى تقديم الخدمة لمواطنيها وفق نظم قانونية محددة ، اما في التأميم فأن الدول هي من تلجأ لتملك المشاريع التي ترى من الضروري ان تكون تحت سيطرة الاقتصاد الوطني مقابل تعويض ملاكها ، وقد يقترب الاستملاك من التأميم بأن كل منهم هو شراء ولكن الفرق بينهم واضح اذ الاستملاك يرد على العقارات فقط ، وفي الغالب العقارات التي تكون مملوكة لمواطني الدولة ، اما التأميم فأنه يرد على المشاريع بكامل موجوداتها المنقولة و العقارية ، وفي الغالب تكون ملكيتها لمستثمرين أجانب ، وان لم تصدق تلك القاعدة على الدوام ولكن الغالب فيها كذلك .

المطلب الثاني: مقومات الخصخصة: حتى تكون هنالك ارضية قانونية واقتصادية مناسبة لخصخصة المشاريع الانتاجية و الاستهلاكية عموما فأن هنالك العديد من المقومات لابد من دراستها وتشخيصها سواء بالنسبة للدولة او للمستثمر ، الامر الذي يقتضي منا توزيع البحث في المطلب وعلى فرعين ، الاول لتحديد المقومات او التحديات بالنسبة للدولة اما الثاني فسوف نؤثر الكلام فيه عن مقومات الخصخصة بالنسبة للمستثمر و على النحو التالي :

الفرع الأول: مقومات الخصخصة بالنسبة للدولة: وجهة النظر الاقتصادية تختلف عموما من دولة الى اخرى في تبنيها لنظام اقتصادي معين ، ولكن في جميع الاحوال حتى تتجه الدولة الى نظام الخصخصة فأننا يمكن ان نؤشر مجموعة من المقومات تعتمد عليها الدولة ، اولها : نوع المشروع اذ المشاريع عموما تقسم الى انتاجية استثمارية واخرى خدمية ، غالب ما تتسامح الدول في الخدمية دون الانتاجية في التخلي عن ملكيتها و تحويلها من القطاع العام الى القطاع الخاص كمشاريع الكهرباء و الماء وبعض القطاعات الصحية ، ولكن هذا لا يعني ان المشاريع الانتاجية الخصخصة فيها ممنوعة في كل الاحوال وانما الدولة تتعامل بحذر معها لأهميتها لاقتصاد الدولة والدليل على صحة وجهة نظرنا تلك هو ان الدولة نفسها تسلك مسلكا معارضا للخصخصة في هذه المشاريع إلا وهو التأميم فمتى ما وجدت ان مشروعا ما يشكل

عصب الاقتصاد بالنسبة للدولة ، فأنها لا تتوانى في امتلاكه وشرائه من ملاكه كما هو الحال مثلا في تأميم عمل الشركات النفطية [١].

المقوم الاخر هو اثر الخصخصة على مقدار المنفعة التي يحصل عليها مستهلكي تلك المنفعة من بين الواجبات الاساسية الملقاة على عاتق الدولة ، والتي تنبثق من دورها الرئيسي اتجاه شعبها هو حمايتها لحقوق مستهلكي الخدمة او المنفعة[٢] . فهي بطبيعة الحال قد تتخذ عدة وسائل لتحقق ذلك فقد تقوم بشراء السلع و الخدمات من الاسواق واعادة بيعها للمواطنين بأسعار مدعومة او قد تكون اسعارا زهيدة لا تتناسب مع حجم الخدمة او المنفعة المتحصلة ، ولكن ذلك كله تحت شعار حماية ومراعاة مصلحة مواطنيها ، وقد تتجه في احيان معينة من اعفاء شرائح معينة من دفع رسوم بعض الخدمات كما هو الامر في الخدمات الصحية المقدمة لبعض الشرائح كشريحة ذوي الاعاقة وغيرهم من الشرائح الاخرى ، وهذا الامر قد لا يكون ممكنا مع وجود الخصخصة التامة للمشاريع الخدمية ، من هنا قد يرد على هذا التوجه بأن الدولة بأمكانها ان تحتاط لهذا الامر من خلال ادراج الشروط التي ترغب بها في عقد الخصخصة المبرم بينها وبين المستثمر، ولكن هذا الامر قد لا يكون ممكنا في كل الاحوال خصوصا اذا تيقنا ان الغاية الرئيسة للمستثمر هو تحقيق الربح وقبوله بهكذا شروط قد ينطوي تحت فكرة الاستثناء التي تتعارض مع الاصل العام ، بل وقد يثار التساؤل الاتي كيف للدولة ان تحقق التوازن في حالة تعرض الاقتصاد الوطني للازمات التي تستدعي اتخاذ تدابير علاجية متعددة قد تتمثل بخفض قيمة السلع والخدمات او اعفاء الجميع من ثمنها فهل يتحقق ذلك مع وجود مستثمر مجهز لتلك السلعة او الخدمة .

---

[١] ومن الجدير بالذكر فقد شهد العراق امثلة على تأميم المشاريع ففي في سنة ١٩٦٤ . حيث صدر في هذه السنة القانون رقم ٩٩ الذي تم بموجبه تأميم شركات التأمين واعادة التأمين وكذلك الشركات والمنشآت التي تضمنها الجدول المرفق بهاذا القانون والذي اشتمل على ثلاثين شركة اخرى كشركات السمنت ، وشركة المواد البنائية ، وشركة الصناعات العقارية. وشركة المخازن العراقية والشركة الافريقية وغيرها . ثم تلاه القانون رقم ١٠٠ لنفس السنة الذي تم بموجبه تأميم البنوك والمصارف غير الحكومية وفروع المصارف الاجنبية العاملة في العراق - ثم صدر القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٢ الذي اسمت بمقتضاه جميع عمليات شركة نفط العراق المحدودة في المناطق المحددة لها بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ . ينظر بشأن تلك البيانات محمد طه البشير و د.غني حسون طه ، الحقوق العينية الاصلية والحقوق التبعية ، الجزء الاول ، مطابع وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، ص ٦٨

[٢] ينظر نص المادة الثانية من قانون حماية المستهلك العراقي رقم (١) لسنة ٢٠١٠ و التي جاء فيها ((يهدف هذا القانون الى: اولا - ضمان حقوق المستهلك الاساسية وحمايتها من الممارسات غير المشروعة التي تؤدي الى الاضرار به))

ومن المقومات الاخرى التي لابد للدولة اني تراعيها هي اثر الخصخصة على حقوق العمال ، فلا شك ان اول من يتأثر بخصخصة المشاريع هم العاملين فيها وهذا التأثير يتخذ جانبين الاول ايجابي في بعض الاحيان ، ومن صوره ازالة الفوارق الطبقية بين العمال والسماح للعمال بالعمل باكثر من مشروع واحد من باب تحسين الدخل ، في حين عكس ذلك عندما يكون مرتبطا مع الدولة التي قد تشرط عليه عدم الارتباط بعمل اخر ، ولكن الاثر الاخر وهو السلبي يبدو اكثر خطورة والمتمثل بشبح البطالة الذي يدور حول العمال فكما هو معلوم ان المستثمر غايته الاساسية الربح ، وفي سبيل تحقيق هذا الامر قد يتخذ الكثير من الوسائل لعل من بينها خفض اجور العمل او تقليص عددهم او تغيير عمل البعض منهم مما يضطره لترك العمل ، وهذا بحد ذاته يلقي على عاتق الدولة التزاما بضرورة حماية حقوق تلك الطبقة من نفوذ هؤلاء المستثمرين اما بتوفير ضمان لهؤلاء العمال او الاستعداد لايجاد فرصة عمل لهم في اي وقت متى تحقق الفرض اعلاه [١]

الفرع الثاني: مقومات الخصخصة بالنسبة للمستثمر: هنالك ترابط وثيق بين تشجيع الاستثمار وبين مفهوم الخصخصة اذ الدول النامية عموما تحاول ان تشجع الاستثمار كنقطة تحول نحو خصخصة مشاريعها وذلك لعدة اسباب لعل في طليعتها حاجتها الى الاموال والتخلص من الالتزامات الملقاة على عاتقها ، ولكن هذا الامر هو متعلق بالدولة اما المستثمر فهو في حقيقة الامر ينظر للعلاقة القانونية على انها علاقة ربحية فكرتها الاساسية وغايتها الرئيسية هو الربح ، وهذا الامر حتى يتحقق لابد من مراعاة مقومات عدة منها نوع المشروع فليس كل المشاريع تصلح لأن تكون محللا للخصخصة و الاستثمار فالبعض منها تحتاج الى رؤوس اموال كبيرة جدا قد لا تتوفر لدى جميع المستثمرين ، و الامر الاخر هو مقدار الربح المتأتي من تلك المشاريع لابد ان يكون مما يشجع على نقلها من القطاع العام الى القطاع الخاص فالدولة

[١] د. فراس عبد الرزاق ، اثر الخصخصة و إشكالاتها على الضمانات القانونية للعمال ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة الاولى ، المجلد الاول ، العدد الثاني ، الجزء الثاني ، ٢٠١٧ م ، ص٢٥٥

تباشر تلك المشاريع بموجب وظيفتها الاساسية في رعاية مصالح شعبها و السهر على راحته سواء اكانت من المشاريع المنتجة للربح من عدمه [١] .

المقومات الاخرى التي يحسب لها المستثمر حساب في تعاقده مع الدولة والتي لا تحسب بحساب الارباح وانما تعد من قبيل البنية التحتية التي لابد من مراعاتها، فلا شك في اختلاف البنية التحتية من دولة لأخرى قد يشكل عقبة كبيرة في وجه المستثمرين لاسيما الفجوة الكبيرة و الاختلاف الواسع في البنية التحتية في الدول النامية مقارنة بتلك المتقدمة ، اضافة الى ذلك يمكن ان يضاف لها اختلاف التشريعات وقدمها وعدم مواجهتها للتطورات الاقتصادية ، ولعل ما يؤكد وجهة نظرنا تلك هو قيام تلك الدول بتشريع قوانين من شأنها ان تعزز البيئة الاستثمارية وتشجع المستثمرين للدخول في هذا المضمار [٢] .

المبحث الثاني: احكام خصخصة الشركات العامة: يعاني الاقتصاد العراقي من أزمات متعددة يرجع جانب منها إلى حُقَبٍ سالفة، وجانب آخر إلى عوامل أخرى ، آلت بمجموعها لاختلالات شديدة كما بينته تقارير كل من صندوق النقد الدولي وتقارير البنك الدولي ، ما حث الجهات التشريعية والتنفيذية إلى السعي لإيجاد الحلول المناسبة لذلك . فكان من حلول صانعي السياسات في العراق لذلك تشريع بعض القوانين التي مهدت لمعالجة جوانب معينة من خصخصة الشركات المملوكة للدولة ، سواء كانت عبر قوانين الاستثمار او تعديلات لاحقة

---

[١] غصون كاظم عبيد ال جار الله ، مصدر سابق ، ص ٣٥

[٢] ومن تلك الامثلة قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وفي نصوص متعددة منه منح تسهيلات متعددة للمستثمر منها ما نصت عليه المادة (١١) من هذا القانون في فقراتها الاولى و الثانية و الرابعة والتي جاء فيها ((المادة ١١

يتمتع المستثمر بالمزايا الاتية :

اولا : اخراج راس المال الذي ادخله الى العراق وعوائده وفق احكام هذا القانون وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعملة قابلة للتحويل بعد تسديد التزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الاخرى .

ثانيا : يحق للمستثمر الاجنبي :

ا- التداول في سوق العراق للاوراق المالية بالاسهم والسندات المدرجة فيه واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة , ولا يمنع من ذلك وجود عقارات ضمن موجودات الشركات المذكورة .

ب – تكوين المحافظ الاستثمارية في الاسهم والسندات .

ج - فتح فرع لشركته الاجنبية في العراق وفقا للقانون .

د – تسجيل براءة الاختراع لمشروعه الاستثماري وفقا للقانون .

رابعا : التامين على المشروع الاستثماري لدى اي شركة تامين وطنية او اجنبية يعتبرها ملائمة .

خامسا : فتح حسابات بالعملة العراقية او الاجنبية او كليهما لدى احد المصارف في العراق او خارجه للمشروع المجاز .

على قوانين الشركات . والتي تنقسم في آثارها تارة على السلع والخدمات المختلفة التي أعدت هذه المشاريع الإنتاجية لتوفيرها ، وفي قسم آخر منها تتعلق في مجال الأوراق المالية التي تتعامل بها الشركات العامة . ومن هنا فإننا سنقسم مبحثنا إلى القسمين الآتيين ، الأول حول : أثر الخصخصة على الأنشطة الإنتاجية للشركات العامة ، والثاني حول : أثر خصخصة الشركات العامة على أوراقها المالية .

المطلب الأول: أثر الخصخصة على الأنشطة الإنتاجية للشركات العامة: اضحت خصخصة الشركات العامة مداراً للبحث خصوصاً بعد تشريع عدد من القوانين التي هيأت الأرضية لذلكَ ، لا فرق بين الشركات المنتجة للسلع المختلفة في العراق أم المنتجة لخدمات حيوية ، وهو ما دعانا للوقوف عند أثر الخصخصة على هذين الجانبين في الفرعين التاليين ، الأول حول أثر خصخصة الشركات العامة على السلع ، والثاني حول أثر خصخصة الشركات العامة على الخدمات .

الفرع الأول: أثر خصخصة الشركات العامة على السلع: أوكل المشرع العراقي لمجلس الإدارة في الشركات العامة اتخاذ القرارات المتعلقة بخصخصتها ، ضمن ما اتاحه لها من صلاحيات تتعلق برسم سياساتها المختلفة مالياً وإدارياً وفنياً ورقابياً [١]. وذلك لان المشرع من خلال خصخصة هذه الشركات الممولة ذاتياً يهدف –عند تأصيلهِ لعملية التحول– إلى زيادة الإنتاجية للسلع إلى أقصى حدٍ ممكن ، من خلال توجيهها لحوافز العمال وزيادة أقيام أسهم المساهمين فيها ، فضلاً عن تخلصها من النفقات غير الضرورية [٢]. وهو ما الزم المشرع بهِ الشركات قبل تحولها ، عِبر إعداد الوزارات المعنية دراسات تتضمن المبررات الفنية والاقتصادية المسوغة

[١] - ينظر في ذلك نص المادة (١٩) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (يتولى مجلس ادارة الشركة رسم و وضع السياسات والخطط الادارية والمالية والتنظيمية والفنية اللازمة لسير نشاط الشركة وتحقيق اهدافها، والاشراف ومتابعة تنفيذها، ويمارس جميع الحقوق والاصلاحيات المتعلقة بذلك، وله ان يخول مدير عام الشركة ما يراه مناسبا من الصلاحيات) .
وينظر في ذلك أيضاً لنص المادة (٣٥) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (يجوز تحول الشركة العامة الى شركة مساهمة بموافقة مجلس الوزراء) .

[٢] - DAVID PARKER, THE UK'S PRIVATISATION EXPERIMENT: THE PASSAGE OF TIME PERMITS A SOBER ASSESSMENT, CESIFO WORKING PAPER NO. 1126 , CATEGORY 9: INDUSTRIAL ORGANISATION FEBRUARY 2004 , p11.

لخصخصتها [١]. وهو ما يدعونا للتساؤل عن أثر الخصخصة هل تساهم –في الواقع العملي والملموس– في زيادة السلع (مع مراعاة كل من الجودة والاسعار المناسبة للمستهلكين) في إطار منافسة تجارية عادلة بعيدة عن الإضرار بالشركاء الآخرين أو حتى المستهلكين ؟

وللجواب على ذلك ، يمكن مراجعة تجربة الخصخصة في المملكة المتحدة ، إذ انطلق العمل فيها على خصخصة مختلف الشركات العامة بغية تخفيف اعباء الشركات المملوكة للدولة عن الموازنة ، مع توفير سلع بأسعار تنافسية وجودة عالية ، مع مراعاة الجوانب البيئية والعمالية وغيرها ، كما تم التنظير لذلك من قبل [٢]. ولكن عند الممارسة العملية لم يكن هناك إجماع على تحقق ذلك –في جوانب منها – ، خلال أي من الحكومات المتعاقبة (منذ عام ١٩٧٩– إلى الآن) ، بل ان العمل بالخصخصة دفع السلطات التنفيذية للتدخل في تحديد أسعار السلع – ما يعني خروجاً عن قوانين العرض والطلب ، وجنوحاً نحو الاقتصاد الموجه ، حتى انتهى الأمر إلى تبني جانب من الحكومات الأخيرة لإعادة تأميم بعضاً من هذه الشركات المنتجة للسلع المختلفة [٣]. هذا فضلاً عما تسببت بهِ الخصخصة من ارتفاع في معدلات الوفيات في المملكة المتحدة بين العمال في تلك الشركات ، أو بين المتلقين للرعاية الصحية – ومنها في فترة جائحة كورونا– بسبب الافتقار إلى لوائح الصحة والتفتيش والسلامة والانقاذ ، مما عمل على زيادات حوادث سكك القطار أو الانفجارات في المنشآت الانتاجية او منصات الغاز والنفط وغيرها ، أو بسبب تردي البنية التكنلوجية ، أو اخطاء بشرية في التعامل معها ،

[١] - ينظر في ذلك نص المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (تعد الوزارة دراسة بالمسوغات الاقتصادية والفنية للتحول، واسلوب تقويم قيمة اسهم راس المال وطريقة بيعها، وترفعها الى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشانها) .

[٢] - جدير بالذكر ان خصخصة الشركات المملوكة للدولة في المملكة المتحدة نجحت في تخفيف نفقاتها عن كاهل الموازنة ، بل وفرت لخزينة الدولة مورداً آخر يتمثل بدفع الضرائب بعد خصخصتها .
يمكن مراجعة المقال الآتي تحت عنوان (The Performance of Privatisation Vol. II: Privatisation and its Effect on the Exchequer) ، الرابط الآتي لتفصيل أكثر :
https://cps.org.uk/
٢٠٢٤-١٠-٧

[٣] - تقرير تحت عنوان : (Outsourcing and privatization) .
متاح على موقع جريدة (instituteforgovernment)، على الرابط :
https://www.instituteforgovernment.org.uk
تاريخ التصفح : ٧-١٠-٢٠٢٤

وإذا كان هذا حال الخصخصة في بلد مثل المملكة المتحدة ، فأنها تنبيء عن نتائج مدمرة فيما لو طبقت الخصخصة في البلدان الاقل نمواً او حتى النامية [١].

وبناءً على ذلكَ ، فإن للخصخصة في مجال التنظير العديد من الجوانب الإيجابية ، ولكن عملياً كم من الإيجابيات يمكن تحقيقها على أرض الواقع ، أو يمكن الإبقاء عليها بمرور الزمن ؟ فهي من الناحية النظرية تعمل على إيجاد المنافسة بين الأطراف الناشطة في السوق ، ولكنها عملياً –كما يذهب رأي في الفقه– لا تخلق منافسة في السوق ، وإنما يعمل المستثمرون من ورائها للسيطرة على السوق ، وصولاً للتحكم بالأسعار وتقييد الإنتاج [٢]. وهو ما يعني إن عملية الخصخصة تساهم في صورة فاعلة في زيادة الأرباح للمستثمرين على حساب مصلحة المستهلكين في السوق، لا سيما مع تحكم اتفاقيات منظمة التجارة العالمية في الأنشطة التجارية ، عبر اتفاقياتها القابلة لأكثر من رأي وتفسير ، كونها جاءت كحلول وسطية في جانب منها بين دول مختلفة في توجهاتها ومعطياتها [٣]. ومن هنا لنا ان نتسائل عن مستقبلها في العراق – لو طبقت– ، مع فشلها في المملكة المتحدة على الرغم من الفارق بينها وبين العراق رقابياً وقضائياً وسياسياً . ما يلزم –ان اريد العمل بها في بلداننا– ان تطبق وفق آليات تشريعية وتنفيذية مباينة تماماً ، تراعي طبيعة مجتمعاتنا وحاجاتها الفعلية .

الفرع الثاني: أثر خصخصة الشركات العامة على الخدمات العامة: أتاح المشرع العراقي للجهات التنفيذية العمل على توفير الخدمات العامة في جانب منها عبر الاستثمار في شركات القطاع العام ، إما بصورة كلية أو بصورة جزئية ، من خلال التشغيل والصيانة أو عِبرَ الإدارة وغيرها [٤]. وهو ما يؤدي إلى توفير خدمات إلى المستهلكين إلى جانب زيادات في إيرادات

---

[١] - Matthias Beck, Andrew Watterson, Privatization and Multi-Fatality Disasters: A Causal Connection Exposing Both Worker and Citizen Health and Safety Failures in the UK?, International Journal of Environmental Research and Public Health, 2022 Oct 12;19(20):13138.

[٢] - Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, Privatization and Accountability, Harvard Law Review, Vol. 116, No. 5 (Mar., 2003), pp. 1434-1435.

[٣] - جابر فهمي عمران ، المنافسة في منظمة التجارة العالمية تنظيمها – حمايتها – دراسة مقارنة القانون الأمريكي – الاتحاد الأوربي – القانون المصري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ ، ص١٥.

[٤] - ينظر في ذلك نص المادة (٢) من قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧، حيث جاء فيها : (يهدف هذا القانون الى : اولا : توفير الطاقة الكهربائية بما يلبي حاجة المجتمع و الاقتصاد الوطني. ثانيا : تنظيم النشاطات التشغيلية من انتاج

الدولة ، من خلال إبرام المستثمرين للعقود اللازمة مع هذه المنشآت الخدمية ، وجبي الضرائب منهم بعد تحولها للقطاع الخاص ، الذي ينسجم مع جانب من توجيهات صندوق النقد الدولي الذي أوصى مراراً بزيادة الإيرادات غير النفطية وزيادة الوعاء الضريبي [١]. وينسجم مع توجيهات البنك الدولي في بعض تقاريره حول تفعيل بعض القوانين المعنية بانهاء المركزية في تقديم الخدمات ، والعمل بخصخصة شركات القطاع العام لتحسين الخدمات وجودتها [٢].

ومن هنا ، فإننا نميز بين نوعين من الخدمات عموماً ، تتأثر فرص نجاح الخصخصة فيها بين ان يخضع قطاع لا منافس له للخصخصة (كشركة للماء في مدينة او للمجاري مثلاً) ، وبين ان تتم خصخصة منشأة معينة لها فروع أخرى يمكن ان تخضع للخصخصة من قبل جهات أخرى [٣]. كما هو الحال بالنسبة لإخفاق الخصخصة في مجال الخدمات المائية في إنكلترا ، إذ يعاني هذا القطاع من ارتفاع فواتير الماء ، فضلاً عن الديون الكثير التي تكبدتها بعد الخصخصة مقارنة بما قبلها ، إضافة لمخالفات بيئية تتمثل بتصريف المياه الثقيلة بالبحيرات والأنهار ، بدلاً من إعادة تدويرها حفاظاً على البيئة ، ما يعني إن خصخصة شركة الماء في المملكة المتحدة عادة –عملياً– بالنفع على المستثمرين فقط ، والأمر يتضح بصورة

و نقل و توزيع و شراء و بيع الطاقة. ثالثا : تنظيم النشاطات الاستثمارية من بناء و تاهيل المشاريع المتعلقة بتوفير الطاقة الكهربائية. رابعا : تنظيم دخول القطاع الخاص الوطني و الاجنبي بالاستثمار في مجالي تشييد محطات الانتاج الجديدة و التوزيع و توفير البيئة التشريعية و المؤسسة اللازمة لذلك. خامسا : دعم و تشجيع استخدام الطاقات المتجددة في مختلف المجالات و توطين صناعاتها. سادسا : الانتقال التدريجي من الادارة المركزية الى الادارة اللامركزية في نشاطات تشغيل و صيانة منشات الانتاج و التوزيع).

وينظر في ذلك أيضاً لنص المادة (٢) من قانون الهيئة العامة للماء والمجاري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٩، حيث جاء فيها :(تهدف الهيئة الى توفير وتجهيز مياه الشرب والماء الخام وتصريف مياه الصرف الصحي ومياه الامطار في جميع انحاء العراق خارج حدود امانة بغداد حسب الحاجة ووفق تخطيط بعيد المدى ، يأخذ بنظر الاعتبار التطورات الاقتصادية والاجتماعية والصحية) .

[١] - بيان لصندوق النقد الدولي تحت عنوان : (البيان الختامي لخبراء الصندوق في نهاية بعثة مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠٢٤) .
متاح على موقع : https://www.imf.org/
تاريخ الزيارة : ١٠-١٠-٢٠٢٤

[٢] - البنك الدولي ، مشروع إعادة بناء وتعزيز خدمات الكهرباء في العراق (P١٦٢٤٥٤) ، مرحلة التقييم المسبق | تاريخ الإعداد/التحديث: ١٣ مارس/آذار ٢٠١٩ | تقرير رقم: PIDISDSA٢٣٣٦٩ ، ص٦.

[٣] - Vlahinić-Dizdarević, N., 2011. The effects of privatization in electricity sector: the case of southeast European countries. Öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland und Ostmitteleuropa zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb/Gerald G. Sander/Lubos Tichy (ur.).p6.

أجلى إذا ما قارناه بحال شركة المياه في اسكتلندا ، التي بقيت مملوكة للدولة ، من ناحية الخدمات وتكلفة فواتيرها [١].

بناءً على ما تقدم ، فإن خصخصة الخدمات من الممكن ان نقدم حلولاً آنية مناسبة في مجال توفير الخدمات وجبي الفواتير وغيرها . ولكن السؤال عن حال هذه الخدمات في المديين المتوسط والبعيد ، هل تستمر بتوفير الخدمات العامة بصورة مناسبة للمستهلك من ناحية الجودة والتكلفة[٢] ؟ . وإلى جانب جودة الخدمات وتكلفتها ، فان السعي وراء الربح من الممكن ان يتسبب بمضار اجتماعية ، إذ من يستثمر في مجال التعليم يسعى لتحقيق الربح أكثر من غرس قيم المواطنة ، أو من يستثمر في مجال السجون يسعى لحبس السجناء أكثر من إعادة تأهيلهم ، نظراً لأن غرس قيم المواطنة لا تعود على المستثمر بالربح ، فيركز على تعليم المهارات الفنية أكثر ، وإعادة تأهيل السجناء مكلف مادياً أكثر من حبسهم [٣].

المطلب الثاني: أثر خصخصة الشركات العامة على أوراقها المالية: يمكن للأوراق المالية ان تمثل وسيلة هامة في إدارة الأنشطة التجارية للشركات العامة ، فضلاً عن ما توفره من الدعم

---

[١] - Chris Miller, Environmental Rights in a Welfare State? A Comment on DeMerieux, Oxford Journal of Legal Studies, Volume 23, Issue 1, SPRING , Pages 119.
وجدير بالذكر ان هذه الشركة المخصخصة كانت تعتمد على ضخ مياه الصرف الصحي بشكل متزايد ، مما تسبب بضرر لبعض الساكنين قرب مشاريع عملها ، ولدى نشوء نزاع بينه وبين الشركة طالبهم بالتعويض لسببين ، الأول لإهمال الشركة وازعاجها ، والثاني انتهاكها لحقوق الانسان . وهو ما دعى المحكمة المدنية في ويلز للحكم لصالح المدعي ، ولدى الاستئناف حكمت محكمة الاستئناف لصالحهِ أيضاً .
يمكن مراجعة تفاصيل أكثر عن هذه القضية على موقع (casemine) تحت عنوان : (MARCIC V THAMES WATER UTILITIES LTD.) .
متاح على الرابط : https://www.casemine.com/
تاريخ الزيارة ١١-١٠-٢٠٢٤
ويمكن مراجعة مقال صحفي عن هذه الازمة على موقع جريدة (theguardian) تحت عنوان : (The wretched state of Thames Water is one of the best arguments for public ownership we have) .
المقال متاح على الرابط : https://www.theguardian.com
تاريخ الزيارة : ١٠-١٠-٢٠٢٤

[٢] - هناك عوامل أخرى من الممكن ان تؤثر في قرار الخصخصة أو مستقبلها ، يتمثل بعدم قبول المستثمرين الأجانب للاستثمار في بلد لا يربط عملته بالدولار الأمريكي ، وهو ما يعني ان القدرة على التنافس تتأثر بقابلية وصمود العملة المحلية أمام التحديات الاقتصادية المختلفة ، وتتأثر تبعاً لذلك رفاهيتهم وانتفاعهم من خصخصة هذه المرافق .
راجع أكثر عن ذلك تجربة الخصخصة في الأرجنتين على الورقة البحثية :
Haselip, J. and Potter, C., 2010. Post-neoliberal electricity market 're-reforms' in Argentina: Diverging from market prescriptions?. *Energy policy*, *38*(2), pp.1168-1176.

[٣] - Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, Privatization and Accountability, Harvard Law Review, Vol. 116, No. 5 (Mar., 2003), pp. 1431.

للأنشطة التجارية ، وهو ما يبرز بوضوح من خلال الأسهم والسندات في الشركات ، بما تمثله من ملكية لجزء من رأسمالها ، أو دين يمكن استيفاءه منها خلال أجل معين . وهو ما سنبحثه في الفرع الأول تحت عنوان خضخصة أسهم الشركات العامة ، وفي الفرع الثاني تحت عنوان خصخصة سندات الشركة العامة .

الفرع الأول: خصخصة أسهم الشركات العامة: يمكن للشركات العامة تمويل أنشطتها من خلال ما تتمتع به أسهمها من قيمة مالية ثابتة ، لا يمكن نزعها عن مالكها ، فضلا عما تتيحه له من الأرباح أو حق في التصويت بالجمعية العمومية أو إمكان بيعها في أسواق الأوراق المالية [١]. لذا اجاز المشرع العراقي للشركات العامة خصخصة أسهمها دون المضاربة بأرضها ، على ان تقوم الوزارة المعنية بإعداد دراسة حول المسوغات الفنية والاقتصادية الدعاية لذلك [٢]. وذلك من خلال إبرام عقد استثماري بين الدولة مالكة الأسهم والمستثمرين ، يقبض بموجبهِ المستثمر الأرباح المالية للأسهم مقابل عائد مالي محدد سلفاً للدولة [٣]. وبما ان العقد شريعة المتعاقدين فيمكن للدولة ان تحدد –إجمالاً– من خلال هذا العقد عدداً من المكتسبات الاجتماعية والسياسية ، التي أنشأت هذه الوحدات الاقتصادية لأجلها ، إلى جانب الأرباح المالية التي تأتي بالمرتبة الثانية عندها إزاء تحقيق تلك المكاسب [٤].

وهو ما يعني وجود تقاطع عملي بين تحقيق الأرباح من الأسهم بالنسبة للمستثمرين، وبين ما توفره لهم من صلاحيات إدارية مختلفة ، تمس بمسؤوليات الشركات الاجتماعية والسياسية [٥].

---

[١] - غصون كاظم عبيد آ ل جارالله، دور الاسواق المالية في التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص في بلدان مختارة و امكانية الاستفادة منها في العراق، رسالة ماجستير ، جامعة كربلاء - كلية الإدارة والاقتصاد ، سنة ٢٠١٨ ، ص١٧ .

[٢] - ينظر في ذلك نص المادة (١٦) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩، حيث جاء فيها : (ثانيا – للمستثمر ان يشتري المشاريع الاستثمارية المحلية او الاجنبية الحاصلة على اجازة الاستثمار بموجب احكام قانون الاستثمار او اسهما فيها دون المضاربة بالارض ووفقا للقانون) .

وينظر في ذلك أيضاً لنص المادة (٣٦) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (تعد الوزارة دراسة بالمسوغات الاقتصادية والفنية للتحول، واسلوب تقويم قيمة اسهم راس المال وطريقة بيعها، وترفعها الى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشانها) .

[٣] - أنطوان الناشف ، الخصخصة (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة لدولة ودورها في إدارة المرافق العامة ملف تحليلي – توثيقي شامل ، مشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، سنة ٢٠٠٠ ، ص١٢٢ .

[٤] - Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, po.cit , p 1423.

[٥] - Abhishek Nath Tripathi and Uttam Maheshwari, SHARES WITH DIFFERENTIAL VOTING RIGHTS: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS, Student Bar Review, Vol. 15 (2003), pp. 74.

وذلك لان الحصول على رأس المال في القطاع الخاص يتم من خلال ممارسة النشاط التجاري في الأسهم أو الأرباح أو غيرها ، فهي تمثل سندات للملكية ، لا يمكن للشركات العامة استردادها من المستثمرين [١]. خلافاً للشركات المملوكة للدولة فانها لا تفلس إلا إذا أفلست الدولة نفسها ، وهو أمر بعيد ان لم نقل مستحيل (عملياً) ، ما يعني تقدم أهداف أخرى عندها على الربح ، قد لا تشكل أهمية للمستثمر كما هو الحال بالنسبة للدولة [٢].

وبناءً على ذلكَ ، فإن خصخصة القطاع العام في المملكة المتحدة لم تكن بداعي الربح ، أو الحد من اقتراض القطاع العام ، وإنما كان الغرض منها الانتفاع من أسهم هذه الشركات ، والتي كانت تمثل رأس مال كبير (تقدر بسبعمة وخمسين مليون جنيه استرليني) ، سعت المملكة المتحدة من خلالها لتحريك الركود في القطاع الخاص ، من خلال نزع ملكية تلك الشركات لصالح القطاع الخاص [٣]. من خلال ابرام عقود بينها وبين المستثمرين يمكنهم من خلالها تنظيم التزاماتهم إزاء هذه الشركات فضلاً عن حقوقهم ، لاسيما فيما تمتاز بهِ هذه الأسهم من قوة تصويتية داخل مجلس إدارة الشركة ، او ما لها من اقيام مالية في أسواق الأوراق المالية عند الأزمات وغيرها [٤]. ومن هنا نلاحظ ان التعاطي مع أسهم الشركات العامة من قبل جانب من المستثمرين تحت مظلة الخصخصة قد تكون دوافعه ربحية ، وهي تتقاطع مع تطلعات المشرع

يجدر بالذكر ان المشرع العراقي قد أتاح لمجلس إدارة الشركة العامة عدداً من الوظائف، ينظر في ذلك نص المادة (١٩) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (يتولى مجلس ادارة الشركة رسم و وضع السياسات والخطط الادارية والمالية والتنظيمية والفنية اللازمة لسير نشاط الشركة وتحقيق اهدافها، والاشراف ومتابعة تنفيذها، ويمارس جميع الحقوق والاصلاحيات المتعلقة بذلك، وله ان يخول مدير عام الشركة ما يراه مناسبا من الصلاحيات) .

[١] - غصون كاظم عبيد آ ل جارالله، المصدر السابق، ص١٧ .

[٢] - Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, po.cit, pp. 1428.

جدير بالذكر ان المشرع العراقي راعى في صياغتهِ لأهداف قانون الشركات العامة مراعاة النمو في الإنتاج والعمل جانباً إلى جنب مع تحقيق أهداف الدولة الأخرى .

ينظر في ذلك نص المادة (٢) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل، حيث جاء فيها : (يهدف هذا القانون الى تنظيم الشركات العامة تاسيسا وادارة وتصفية، باحكام واسس مالية وادارية موحدة لبلوغ اعلى مستوى من النمو في العمل والانتاج واعتماد مبدا الحساب الاقتصادي وكفاءة استثمار الاموال العامة وفاعليتها في تحقيق اهداف الدولة ورفع مستويات اداء الاقتصاد الوطني) .

[٣] - مقال صحفي تحت عنوان : (This article is more than 12 years old A short history of privatisation in the UK: 1979-2012).
متاح على موقع جريدة (theguardian) ، على الرابط : https://www.theguardian.com/
تاريخ التصفح : ١٠-١٠-٢٠٢٤

[٤] - Abhishek Nath Tripathi and Uttam Maheshwari, po.cit, p. 77-79.

العراقي وما يهدفه إليه من خلال هذه الوحدات الإنتاجية أو المالية المملوكة للدولة ، في التنمية الاقتصادية ودعم الاقتصاد العراقي [١].

الفرع الثاني: خصخصة سندات الشركات العامة: أجاز المشرع العراقي للمستثمر الأجنبي تداول السندات الموجودة في أسواق الأموال العراقية ، فضلاً عن اتاحتهِ له تكوين محافظ استثمارية منها [٢]. وذلك لتشجيع المستثمرين على شراء السندات ، كونها توفر مورداً مالياً مستقراً للشركات المقترضة [٣]. وهو ما أشار إليه المشرع العراقي عبر إعفاءه لكافة القروض والسندات وغيرها من الرسوم الكمركية والضرائب وغيرها للمشاريع الجديدة والمستمرة [٤]. ما يمكنه من تمويل المشاريع الإنتاجية عن طريق السندات لتأسيس خطوط انتاج جديدة ، او لإنتاج عدد من السلع والخدمات [٥]. سواء أكانت هذه السندات قد وجهت للمستثمرين الأفراد أم للمستثمرين من المؤسسات المالية كالبنوك أو شركات التأمين أو شركات إعادة التأمين ، فضلاً عن المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها ، التي أصدرت سندات بيعت لدول عديدة [٦]. ما يعني ان في حالة تعثر هذه الشركات في سداد الديون بما يترتب عليها من فوائد ، يمكن لهؤلاء المستثمرين نقل ملكية هذه الشركات الممولة ذاتياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، نعم لا يمكن نقل ملكية الشركات مباشرة بمجرد شراء هذه السندات ، لانها مجرد قروض ذات فوائد قد تكون عالية .

---

[١] - ينظر في ذلك (على سبيل المثال وليس الحصر) نص المادة (٢) من النظام الداخلي لشركة الفاو الهندسية العامة رقم ١ لسنة ٢٠٢٠، حيث جاء فيها : (تهدف الشركة الى الاسهام في دعم الاقتصاد الوطني من خلال القيام بتنفيذ اعمال المقاولات الانشائية على اختلاف انواعها داخل العراق وخارجه وفق القانون وخطط التنمية) .

[٢] - ينظر في ذلك نص المادة (١١) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، حيث جاء فيها : (ثانيا : يحق للمستثمر الاجنبي : ا- التداول في سوق العراق للاوراق المالية بالاسهم والسندات المدرجة فيه واكتساب العضوية في الشركات المساهمة الخاصة والمختلطة , ولا يمنع من ذلك وجود عقارات ضمن موجودات الشركات المذكورة . ب – تكوين المحافظ الاستثمارية في الاسهم والسندات) .

[٣] - البنك الدولي للتعمير والانشاء ، ما هي السندات الخضراء ؟ ، العدد ٩٩٦٦٢، سنة ٢٠١٥، ص٧ .

[٤] - ينظر في ذلك نص المادة (٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣، حيث جاء فيها : (ب - ١. تكون كافة القروض والسندات والحوالات والمنح والاعانات والتبرعات المقدمة من قبل المانحين معفية من الضرائب والرسوم الكمركية للمشاريع المستمرة والجديدة ، بما فيها القرض الممنوح من البنك الدولي لوزارة المالية لمشروع عقد نظام الادارة المالية العامة للسنوات من (٢٠١٦) الى (٢٠٢٢)) .

[٥] - أحمد سامي ، وليد جمعة ، مباديء الاستثمار في السندات ، سلسلة كتيبات تعريفية العدد (٣٥) ، صندوق النقد العربي ، سنة ٢٠٢٢ ، ص٥-٦ .

[٦] - البنك الدولي للتعمير والانشاء ، المصدر السابق ، ص٩ .

وبناءً على ما تقدم فان السندات لا تعد أداة لنقل الملكية بصورة غير مباشرة فحسب ، وانما يمكنها ايضاً ان تساهم في إدارة مخاطر الأنشطة التجارية –فهي لا تقتصر على تمويل الشركات المدينة [١]. كما لو استخدمت ضمانة للحفاظ على عدالة الأنشطة التجارية ، ومن ذلك قضية التسلسل (case DS27) في منظمة التجارة العالمية ، إذ قرر جهاز تسوية المنازعات ان واردات الموز من الاتحاد الأوربي تشوه المنافسة التجارية ، وطالبها جهاز تسوية المنازعات بالعدول عن سلوكها التجاري المجحف ، وحيث لم يتم التوصل لحل أحيل النزاع إلى لجنة من المحكمين ، وقبل توصلهم لحل نهائي للنزاع ، طالبت الولايات المتحدة من المستوردين تقديم سندات تعادل تكاليف الاستيراد من الاتحاد الأوربي ، وهو ما رفض في حينها لأنه اتخذ قبل التوصل لحكم نهائي حول انتهاك الاتحاد الأوربي لقواعد المنافسة بخصوص واردات الموز أم لا [٢]. من هنا ، فإننا نرى ان اللجوء إلى سندات الدين غير نافع للوحدات الإنتاجية في العراق ، وذلك لتعثرها في مجال الإنتاج ، وبالتالي فإن توافر منتجات وطنية منافسة ، وشركات تجارية لها دورها في الأنشطة التجارية مقدم على اللجوء لهذه الوسيلة ، وإلا فإنها ستكون عرضة للخصخصة ، فضلا عن إمكانية فرض شروط أخرى قد لا تكون تجارية .

الخاتمة : وها قد طوينا صفحات هذه الدراسة لنصل إلى خاتمتها وعلى شقين المقترحات وقبلها النتائج ، وكالآتي :

أولاً : النتائج

١– لقد تبين ان الخصخصة نقل ملكية المشاريع العامة أو منفعتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

---

[١] - Cento G. Veljanovski, Privatization in Britain - The Institutional and Constitutional Issues, 71 Marq. L. Rev. 558 (1988), p558.

[٢] - يمكن مراجعة تفاصيل النزاع في موقع منظمة التجارة العالمية تحت عنوان : (Dispute body adopts rulings on Korean beef and US sanctions) .
المتاح على الرابط : https://www.wto.org/
تاريخ الزيارة : ٢٤-١٠-٢٠٢٤

٢- ان الخصخصة لا تتم إلا بوجود أرضية مناسبة ترتكز على مقومات منها ما يرجع للدولة ، ومنها ما يتعلق بالمستثمر .

٣- ان خصخصة الشركات العامة من الممكن ان يعود بالثمار الجيدة في مراحلهِ الأولى ، من خلال توفير سلع أو خدمات معينة ، ولكن السؤال المهم –مع ربط العملة المحلية بالدولار– فضلاً عن تفعيل سياسة السوق ، وخفض التعرفة الكمركية ، ما هي نتائج الخصخصة بعد ذلك ؟ هل يمكنها ان توفر خدمات للمستهلكين تجمع بين الجودة والاسعار المناسبة للطبقات والشرائح المختلفة منهم . وبالتالي فان الخصخصة هي عامل مؤثر ضمن مجموعة من العوامل المؤثرة ، لابد ان تتوافر لتحقق الرفاهية الاجتماعية .

٤- ان خصخصة المشاريع الممولة من قبل الدولة من الممكن ان ترفع عن كاهل الدولة الكثير من الأعباء المالية ، بل من الممكن ان توفر مورداً مالياً جديداً لها من خلال الضرائب التي تجنيها من تلك المشاريع ، أو ما تفرضه من نفقات تتعلق بالبنى التحتية وغيرها التي تعنى بتوفيرها للمستثمرين ، كجزء من البيئة الاستثمارية الجاذبة للمستثمرين الأجانب أو العراقيين خارج العراق .

المقترحات :

١- لابد من تحديد المقومات الأساسية لموضوع الخصخصة من خلال بيان ذلك في القوانين المعنية ، مما ينقلها من باحة القوانين العامة إلى إطار القوانين الخاصة ذات الشأن .

٢- المحافظة على حقوق ومتلقين الخدمات (المستهلكين) ، وذلك من خلال وضع نصوص قانونية تحد من تمادي المستثمر في تحقيق مكاسبهِ على حساب منفعة وجودة الخدمات والسلع المقدمة للمستهلكين .

٣- ان جانباً من الشركات العامة قد انفقت عليها مبالغ طائلة ، تصل لعشرات المليارات من الدولارات ، وإلى الآن لم توجد حلولاً جذرية لتردي خدماتها . ما يجعل الشك حالة عقلائية ومنطقية في الاتكال عليها لخصخصة هذه الشركة العامة أو تلك ، مع فشلها بحوز ثقة شرائح واسعة من المستهلكين . ومن هنا فإننا نقترح ان تبرم عقود الخصخصة – بعد توافر دواعيها ، وصياغتها بما يلائم واقعنا العراقي – وفق مباديء الحوكمة والافصاح المعمول بها دولياً ، لتجنب ان تكون الخصخصة ستاراً يلوذ بهِ الفساد الإداري والمحسوبية وغيرها .

٤- ان الغاية من الخصخصة للشركات العامة في العديد من الدول يكمن في خلق بيئة تنافسية ، وتحول اقتصادي وتحرير التجارة الدولية ، وهو ما يمكن ان يتعارض مع واقعنا اليوم في العراق بنحوٍ ما . وبالتالي فان سوق كل الشركات بعصا الخصخصة قد لا يكون حكيماً ، ومن هنا فإننا نرى ان خصخصة الشركات العامة ذات الأثر الضئيل نسبياً –في هذه الظروف– هو الراجح ، على ان تترك الشركات الكبرى والاستراتيجية مملوكة للدولة ، وبدلاً من خصخصتها ، لابد من تفعيل دورها التجاري في إطار من الإدارة الرشيدة وغيرها . نظراً لقابلية الدولة على تمويل هذه الشركات كطرف منافس لشركات مماثلة عملقة في حال عملها بالسوق . ما يضمن للعراق العلوية في إطار المنافسة التجارية وطنياً .

المصادر :

أولاً : الكتب

١- أحمد سامي ، وليد جمعة ، مباديء الاستثمار في السندات ، سلسلة كتيبات تعريفية العدد (٣٥) ، صندوق النقد العربي ، سنة ٢٠٢٢ .

٢- أنطوان الناشف ، الخصخصة (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة لدولة ودورها في إدارة المرافق العامة ملف تحليلي – توثيقي شامل ، مشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، سنة ٢٠٠٠.

٣- البنك الدولي للتعمير والانشاء ، ما هي السندات الخضراء ؟ ، العدد ٩٩٦٦٢، سنة ٢٠١٥.

٤- جابر فهمي عمران ، المنافسة في منظمة التجارة العالمية تنظيمها – حمايتها – دراسة مقارنة القانون الأمريكي – الاتحاد الأوربي – القانون المصري ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ .

٥- محمد طه البشير و د.غني حسون طه ، الحقوق العينية الاصلية والحقوق التبعية ، الجزء الاول ، مطابع وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

ثانياً : البحوث

1- Abhishek Nath Tripathi and Uttam Maheshwari, SHARES WITH DIFFERENTIAL VOTING RIGHTS: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS, Student Bar Review, Vol. 15 (2003

2- Cento G. Veljanovski, Privatization in Britain - The Institutional and Constitutional Issues, 71 Marq. L. Rev. 558 (1988

3- Chris Miller, Environmental Rights in a Welfare State? A Comment on DeMerieux, Oxford Journal of Legal Studies, Volume 23, Issue 1, SPRING ,

4- DAVID PARKER, THE UK'S PRIVATISATION EXPERIMENT: THE PASSAGE OF TIME PERMITS A SOBER ASSESSMENT, CESIFO WORKING PAPER NO. 1126 , CATEGORY 9: INDUSTRIAL ORGANISATION FEBRUARY 2004 , p11.

5- Haselip, J. and Potter, C., 2010. Post-neoliberal electricity market 're-reforms' in Argentina: Diverging from market prescriptions?. Energy policy, 38(2), pp

6- Matthias Beck, Andrew Watterson, Privatization and Multi-Fatality Disasters: A Causal Connection Exposing Both Worker and Citizen Health and Safety Failures in the UK?, International Journal of Environmental Research and Public Health, 2022 Oct 12;19(20):13138.

7- Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, Privatization and Accountability, Harvard Law Review, Vol. 116, No. 5 (Mar., 2003), pp. 1434-1435.

8- Michael J. Trebilcock and Edward M. Iacobucci, Privatization and Accountability, Harvard Law Review, Vol. 116, No. 5 (Mar., 2003),

9- Vlahinić-Dizdarević, N., 2011. The effects of privatization in electricity sector: the case of southeast European countries. Öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland und Ostmitteleuropa zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb/Gerald G. Sander/Lubos Tichy (ur.).

١٠- د. سمير عبود عباس و د . علاء الدين محمود كريم و باسمة علي إحسان ، الخصخصة و تحديد رؤى لإصلاح الاقتصاد العراقي ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد السادس و العشرون ، ٢٠١١

١١- د. فراس عبد الرزاق ، اثر الخصخصة و إشكالاتها على الضمانات القانونية للعمال ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق ، السنة الاولى ، المجلد الاول ، العدد الثاني ، الجزء الثاني ، ٢٠١٧ م

١٢- ناجي سليمان أحمد هزيم الفلاحي و د. فرحان نزال المساعيد ، النظام القانوني للتأميم دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية في المملكة الاردنية الهاشمية ، العدد الحادي عشر ، سنة ٢٠١٧

ثالثا : رسائل الماجستير

١. نغم هادي محسن ، الاثار العامة لقوانين التأميم الاشتراكية في العراق ١٩٦٤ – ١٩٦٨ دراسة تأريخية ، رسالة ماجستير قدمة الى كلية التربية للعلوم الانسانية في جامعة كربلاء ، قسم التاريخ الحديث ، ٢٠٢٣

٢. غصون كاظم عبيد ال جار الله ، دور الاسواق المالية في التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص في بلدان مختارة و امكانية الاستفادة منها في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة و الاقتصاد في جامعة كربلاء ، ٢٠١٨

رابعا : القوانين

١- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ .

٢- النظام الداخلي لشركة الفاو الهندسية العامة رقم ١ لسنة ٢٠٢٠ .

٣- قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧

٤- نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩

٥- قانون حماية المستهلك العراقي رقم (١) لسنة ٢٠١٠

٦- قانون الهيئة العامة للماء والمجاري رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٩

٧- قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل .

٨- . قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة١٩٨١

خامسا : قرارات قضائية

١- MARCIC V THAMES WATER UTILITIES LTD.) .)

سادسا : المواقع الالكترونية

١- جريدة الكارديان على الرابط : https://www.theguardian.com

٢- صندوق النقد الدولي على الرابط : https://www.imf.org/

٣- مركز دراسة السياسات على الرابط : https://cps.org.uk/

٤- المعهد الحكومي على الرابط : https://www.instituteforgovernment.org.uk

٥- منظمة التجارة العالمية على الرابط : https://www.wto.org/