إمكانية استخدام أسلوب الخصخصة وفق عقد الامتياز (B.O.O) لقطاع إنتاج الطاقة الكهربائية في ترشيد إنفاق الدولة

دراسة تطبيقية في المديرية العامة

لإنتاج الطاقة الكهربائية للفرات الاوسط

م.م . عزيز صادق رزاق السهلاوي

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في موضوع الخصخصة لوضع الحلول للمشكلات التي تعاني منها المؤسسات العامة في العراق ومنها قطاع انتاج الطاقة الكهربائية، كما هدفت الى التعرف على الإطار الفكري لموضوع الخصخصة كمدخل لعملية الإصلاح الإداري في العراق و كذلك التعرف على إمكانيات تطبيق الخصخصة ودورها في ترشيد الانفاق في العراق.

وتتلخص مشكلة البحث بتبنّي الحكومة العراقية اسلوب الخصخصة وفق عقد الامتياز (B.O.O) (البناء، التملك، التشغيل)، بهدف تخفيض الأعباء المالية على الدولة وتقليل المشاكل والمعوقات التي تعترض قطاع الكهرباء دون اجراء دراسة جدوى مالية تبين امكانية التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص.

كما استند البحث على فرضية مفادها أنَّ خيار استخدام خصخصة قطاع الكهرباء وفق عقد الامتياز (B.O.O) يعتبر خياراً سليماً ولا يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة.

وقد توصلت الدراسة الى عدم وجود جدوى اقتصادية لعملية خصخصة قطاع إنتاج الكهرباء للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية/ الفرات الأوسط (عينة الدراسة)، حيث أن اتباع اسلوب الخصخصة من قبل الحكومة يشكل عبئاً على الميزانية العامة، ويعتبر هذا التوجه الحكومي للخصخصة سلبياً لأنه يسبب هدراً بالمال العام.

وأوصت الدراسة باعتماد استراتيجية وطنية للتنمية تركّز على أولوية إدامة وتأهيل البنى التحتية لقطاع الإنتاج لوزارة الكهرباء وترشيد التكاليف وتحسين الخدمات وتغطية الطلب المحلي للكهرباء، وتحسين الأداء الحكومي، وتعزيز التخصيصات الإستثمارية للوزارة لما يتيح لها بناء محطات جديدة إضافة إلى تأهيل المحطات القديمة.

الكلمات المفتاحية: الخصخصة ، عقد الامتياز (B.O.O) ، عقد الامتياز (B.O.T) ، قطاع الكهرباء ، قانون الاستثمار العراقي.

Abstract

The objective of this study is to study the issue of privatization in order to solve the problems of the public institutions in Iraq, including the power generation sector. The aim of this study is to identify the intellectual framework of privatization as an input to the administrative reform process in Iraq, in Iraq. The problem of research is that the Iraqi government adopts the privatization method in accordance with the concession contract (BO.O) (construction, ownership and operation), in order to reduce the financial burden on the state and reduce the problems and obstacles facing the electricity sector without conducting a feasibility study indicating the possibility of transition from the public sector to the private sector.

The research was based on the hypothesis that the option of using the privatization of the electricity sector according to the concession contract (B.O.O) is a sound option and does not constitute a burden on the state budget. The study concluded that there is no economic feasibility for the privatization of the electricity production sector of the Directorate General of Electricity Production / Middle Euphrates (sample study). The privatization method by the government is a burden on the general budget. The study recommended the adoption of a national strategy for development focusing on the priority of sustaining and rehabilitating the infrastructure of the production sector of the Ministry of Electricity, rationalizing costs, improving services, covering domestic demand for electricity, improving government performance and enhancing investment allocations for the ministry.

Keywords: Privatization, Privilege Contract (B.O.O), License Contract (B.O.T), Electricity Sector, Iraqi Investment Law

المقدمة

إن أهداف سياسة الخصخصة في الدول النامية تختلف إلى حد كبير عن نظيراتها في الدول المتقدمة، إذ أن الهدف الأساسي في بتطبيق برامج الخصخصة بالدول النامية هو محاولة علاج الأزمة الاقتصادية من خلال التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي، وعليه فإن العديد من الدول النامية قد اضطرت تحت ضغط مؤسسات التمويل الدولية وبخاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى تبني برامج التثبيت الإقتصادي والتكيف الهيكلي، وذلك لعلاج الأزمة الإقتصادية التي اجتاحت معظم تلك الدول منذ بداية الثمانينيات.

وبرامج التكيف الهيكلي هذه هي عبارة عن حزمة سياسات إقتصادية قد تختلف بعض الشيء من دولة لأخرى ولكنها عادةً تشمل سحب الدعم الحكومي عن السلع والخدمات ومؤسسات القطاع العام، وتحرير أسعار السلع والخدمات، وتخفيض قيمة العملة الوطنية، وتخفيض الإنفاق الحكومي، إضافة إلى تقليل الرقابة على النقد الأجنبي، وتحرير أسعار الفائدة حتى تكون حقيقية، هذا إلى جانب إنهاء الحماية غير الكمركية التي تتمتع بها الصناعة المحلية، وأحكام الرقابة على الإئتمان، وتشجيع القطاع الخاص ليقود التنمية الإقتصادية، وذلك بإفساح المجال له في كل القطاعات التي كانت حكراً لمؤسسات القطاع العام وهذا يعرف بالخصخصة. ولكن ما لبثت هذه الحاجة أن ضعفت حتى ظهرت دعوات قوية لتقليص دور الدولة في الاقتصاد، في حين ظهرت حركات عالمية تدعو إلى التحرر من قيود الدولة وإطلاق قوى السوق. فتقلص دور الدولة وزاد دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وذلك عن طريق تشجيع القطاع الخاص من جهة وانتقال الملكية أو الإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص من جهة أخرى وهذا ما عرف بالخصخصة.

أولاً : منهجية الدراسة :

١ : مشكلة الدراسة :

لقد تبنّت الحكومة العراقية مفهوم الخصخصة وفق عقد الامتياز (B.O.O) (البناء، التملك، التشغيل)، بهدف تخفيض الأعباء المالية على الدولة وتقليل المشاكل والمعوقات التي تعترض قطاع الكهرباء دون اجراء دراسة جدوى مالية تبين امكانية التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص.

٢ : أهمية الدراسة :

تتلخص أهمية البحث من كونه يسلط الضوء على إمكانيات تطبيق الخصخصة وفق طريقة عقود الامتياز (B.O.O) (البناء ، التملك، التشغيل) والنتائج العملية للخصخصة قطاع الكهرباء في العراق.

٣ : أهداف البحث :

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في موضوع الخصخصة كورقة تتضمن الحلول للمشكلات التي تعانيها المؤسسات العامة في العراق وتحديداً مؤسسات كهرباء العراق، كما تهدف هذه الدراسة إلى :

١ – التعرف على الإطار الفكري لموضوع الخصخصة كمدخل لعملية الإصلاح الإداري في العراق .
٢ – التعرف على إمكانيات تطبيق الخصخصة ودورها في ترشيد الانفاق في العراق.

٤ : فرضية البحث :

إستند البحث على فرضية مفادها :

إن خيار استخدام خصخصة قطاع الكهرباء وفق عقد الامتياز (B.O.O) يعتبر خياراً سليماً ولا يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة.

ثانياً: الاطار النظري للبحث:

١- مفهوم الخصخصة :

إنَّ التعبير (Privatization) ، من التعابير الحديثة في الأدبيات الاقتصادية ، إذ ظهر أول مرة في قاموس ويبستر العام ١٩٨٣م، وعُرِّفَ بالمعنى الضيق : "هو حدث تحويل نشاط القطاع العام وجعله خاصاً (Private)" ، من خلال تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة[١].

أما التعبير العربي ، فقد ورد بألفاظ متعددة ، منها :

- خصّصَ تخصيصاً الشيء ، جعله خاصاً ، أو خصّه به أثره وفضَّله به على غيره[٢].
- خصّ فلاناً بالشيء ، يخصه خصاً وخصوصاً وخصوصه وخصوصية بتشديد الياء وتخفيفها وفتح الخاء[٣].
- خصّص الشيء ضد عمّمه بالشيء ، واختص بالشيء ، انفرد به ، ومنه قوله تعالى : ﴿ وَاللَّهُ يَخْتَصُّ بِرَحْمَتِهِ مَن يَشَاءُ ﴾ ﴿ البقرة : ١٠٥ ﴾[٤].

(١) أحمد عبد الدائم عمر ، "تحليل قرارات الخصخصة" ، رسالة ماجستير في المحاسبة القانونية ، مقدمة إلى كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٧م ، ص١٧.

(٢) جبران مسعود الرائد ، المعجم اللغوي العصري ، دار العلم للملايين ، بدون تأريخ ، ص٦٢٧.

(٣) بطرس البستاني المعلم ، قطر المحيط ، مكتبة لبنان ، بدون تأريخ ، بيروت ، ص٥٤.

(٤) المنجد في اللغة والإعلام ، مجموعة من الإختصاص في الجانب اللغوي والفني والمهني ، دار المشرق ، بدون تأريخ ، بيروت ، ص١٨٠.

لقد جاءت الألفاظ والتعابير بصيغ متعددة، فهي لم ترد بمفردة واحدة، إلا أن ما يجمعها مرادفة لكلمة (Privalization). وإنَّ أصل الإختلاف جاء في تحديد مضمونها. والسبب يعود إلى اختلاف في الرؤيا من شخص إلى آخر. إن هذا الإختلاف في المفهوم، أدى إلى ظهور تعاريف واجتهادات متعددة يمكن ذكر بعضها:

مفهوم الخصخصة في علم الإقتصاد: هي تحويل ملكية وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص بهدف تحسين إدارتها وتحقيق المنفعة الكلية على المستوى القومي[١].

المفهوم الضيق: تحويل حقوق معينة، مثل الملكية والإدارة أو عمليات التشغيل والتطوير أو الإستثمار من القطاع العام إلى القطاع الخاص بشكل جزئي أو كلي[٢].

مفهوم الخصخصة عند عدد من المؤسسات الدولية والكتّاب والباحثين العرب والأجانب.

بيّن المحامي حبش محمد حبش، أن الخصخصة مجموعة من الإجراءات المتكاملة لتصحيح هيكلة القطاع العام، كي يصبح قادراً على العمل وفق آليات السوق في جو تسوده المنافسة والشفافية، ويحقق العدالة الإجتماعية[٣].

مفهوم الخصخصة في نظر الدكتورة أمل صديق عفيفي ينصرف إلى إدخال قوى السوق إلى اقتصاد الدولة[٤].

(١) صوت الوطن، "الخصخصة من وجهة نظر أخرى". على الموقع الإلكتروني:
13/2/2004, p.1..www.alwatan.news.com

(٢) علي قندح، "التخاصية في الأردن تطور فلسفتها وأطرها التشريعية والمؤسسية والتنظيمية وآثارها الدولية على المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية"، ١٩٨٦م/ ٢٠٠٠م، على الموقع الإلكتروني:
12/8/2002, p1, .www.css.jordan.org

(٣) حبش محمد حبش، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١١م، ص٢٣.

(٤) أمل صديق عفيفي، "الخصخصة في مصر – توصيف وتقويم"، على الموقع الإلكتروني:
, 23/6/2003, p.1.www.albayan.co.ae

ج- تعريف الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، أن الخصخصة جزء من عملية الإصلاح الهيكلي للقطاع العام في البنيان الإقتصادي، وتتضمن إعادة تحديد دور الدولة والتخلي عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها، مستهدفة بوجه عام رفع الكفاءة الإقتصادية[١].

د- يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) الخصخصة بأنها: تسويق أنشطة القطاع العام، مثل إخضاع عملية القرار الإقتصادي الجزئي إلى قوى السوق. أي بمعنى بيع أو تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، وترك أنشطة القطاع الجزئي تعمل وفقاً لمبادئ وقوانين السوق (آلية السوق)، وعدم تدخل دولة منها[٢].

هـ- تعريف نيقولاس أرديتو باريتا، مدير البنك الدولي للنمو الإقتصادي، هي عبارة عن تعاقد أو بيع خدمات أو مؤسسات تسيطر عليها أو تمتلكها الدولة إلى أطراف من القطاع الخاص[٣].

و-يرى الدكتور بول هولدين، مدير معهد بحوث المؤسسات في واشنطن، أنّ الخصخصة هي "أداة لتعظيم القدرة التنافسية والكفاءة الإقتصادية"[٤].

ز- يرى الباحثان (آلان كريفت وستيوارت وول) أن الخصخصة ترادف عملية إلغاء التأميم (Denationalization) التي تعني تحويل أصول النشاط الإقتصادي من القطاع العام إلى القطاع الخاص[٥].

ح- يرى الباحث الإقتصادي الأمريكي، كلاركسون، أن الخصخصة تحويل الأصول من الدولة إلى القطاع الخاص لإعادة تخصيص الموارد الإنتاجية المتاحة وإعادة هيكلة الإطار المؤسسي القائم الذي تجري فيه عملية التخصيص في

---

(١) سمير أحمد مرشاد، "الجدوى الإقتصادية والإجتماعية لخصخصة الهاتف الثابت في لبنان"، رسالة ماجستير في الإدارة المالية، الجامعة الإسلامية، المعهد العالي للإدارة، بيروت، ٢٠٠٢م، ص٧.

(2) Privatiaxation of public sector activities with a special focus on telecommunications, energy, health and community services, UN department of economic and special affairs, New York, 1991, p.1.

(3) اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا، تقييم برامج الخصخصة في منطقة الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٩م، ص٤.

(٤) بو هولدين، "هل فشل نظام اقتصاد السوق في أمريكا اللاتينية"، الجيل الثاني من الإصلاح المؤسسي". على الموقع الإلكتروني: www.cipeegypt.org, p.2.,

(5) Allan Griffiths & Stuart Wall, Applied economics: An introductory course, Addison Nestez, Longman, 7th ed., USA, 1997, p.184.

الإنتاج والأخذ بأساليب جديدة لإدارة الشركات متحررة من التدخل السياسي[1].

من جملة هذه التعريفات السابقة يمكن أن نلخص بأن الخصخصة تدور حول أربعة اتجاهات هي :

الخصخصة تعني توسيع الملكية الخاصة ومنح القطاع الخاص دوراً متزايداً داخل الإقتصاد ، إذ أن توسيع الملكية الخاصة أصبح مفهوماً متبعاً بواسطة العديد من الدول من خلال اتباع بعض الأساليب التي تم من خلالها التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص منها : الإيجار ومنح الإمتيازات.

الخصخصة تعني وسيلة للتخلص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام ، والتي تعني أيضاً أنه بتحول هذه الوحدات إلى القطاع الخاص ستحقق إنتاجية وربحية أعلى. وكانت بريطانيا واستراليا من الدول الرائدة التي طبقت هذا المفهوم رغبة منهما في انتشال الإقتصاد القومي من عثرته ، وذلك بالتخلص من أنشطة الدول الخاسرة وردها إلى القطاع الخاص وتشجيعه للخوض فيها.

الخصخصة تعني الرغبة في التخلص من الإقتصاد الاشتراكي باعتباره فلسفة اقتصادية واجتماعية بدأت تتقلص في العالم وذلك في نظير التحول نحو اقتصاد السوق ومواكبة النظام العالمي الجديد.

٢ : أهداف الخصخصة :

ارتبطت الدعوة إلى إيديولوجية الخصخصة من قبل أنصارها على اعتبار أن لها أهدافاً اقتصادية ، واجتماعية ، وخصوصاً بعد أن لقيت صدىً واسعاً في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي بقية الدول المتقدمة الأخرى ، وهو ما أدى إلى ازدياد الإتجاه نحو تفعيل دور القطاع الخاص باعتباره القطاع الأكفأ في تحقيق تلك الأهداف التي يمكن حصرها بالآتي :

(1) Clarkson K. "Privatization at the State and local level", 2nd, printing Kawer academic publisher, Boston, 1990, p.12.

١ - **الأهداف الإقتصادية :**

أ- جذب الإستثمار الخارجي المباشر وغير المباشر، وذلك من خلال استقطاب مؤسسات استثمار أجنبية لشراء حصص في المؤسسات العامة المباعة. وتطوير أسواق المال المحلية وتوجيه المدخرات الخاص للإستثمارات الطويلة الأجل.

ب-التوسع السريع في البنية التحتية، حيث ستؤدي الزيادة في الإيرادات الحكومية التي ستحصل عليها من عمليات البيع إلى تمكينها من استغلال هذه الإيرادات في مشروعات البنى التحتية[١].

ج- خلق شروط موائمة لسوق اقتصادي حر تعكس الأسعار بصورة حقيقية لتقود المستثمرين والمستهلكين نحو اتخاذ قرارات رشيدة تتسم بالكفاءة[٢].

د- زيادة الكفاءة الإنتاجية والإقتصادية للشركات والمؤسسات التي تم تحويلها إلى القطاع الخاص لاستخدامها الموارد بالشكل الأمثل ولتحقيق الربح ورفع الكفاءة الإنتاجية وزيادة معدل النمو[٣]. والحصول على التكنولوجيا والمعارف الحديثة اللازمة للمنافسة في الأسواق العالمية[٤].

ه- تطوير آليات عمل الجهاز المصرفي وأدائه لمواجهة المنافسة الدولية وإضفاء المزيد من المرونة والشفافية على العمل المصرفي ووضع ضوابط لمنح الإئتمان وتعميق فاعلية البنوك في تعبئة المدخرات وإشراك البنوك في المشروعات الضخمة وتدعيم مراكز الإحتياطيات لدى البنوك المركزية من العملات الأجنبية لمواجهة الإلتزامات الخارجية ومتطلبات الإستيراد وتقلبات سعر الصرف[٥].

و- خفض عجز الموازنة العامة للدولة الناجم عن دعم الدولة للمشروعات العامة واستثمار حصيلة بيع حصص الدولة في تلك المشروعات الأخرى لتتمكن من بيعها والإنفاق على الخدمات الأخرى وتطوير أداء الهيئات التابعة لها. وحصول

---

(1) رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص١٠.

(٢) عبد الوهاب حميد رشيد، "الإقتصاد العراقي إلى أين؟"، على الموقع الإلكتروني:
, 19/2/2004,www.ulurminsania p4

(٣) حبش محمد حبش، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام، مرجع سابق، ص٣٦.

(٤) رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، مرجع سابق، ص١٠.

(٥) الكتاب السنوي ٢٠٠٠، "الإقتصاد القومي"، على الموقع الإلكتروني:
, 2000, p.2.www.alwaie.org

الدولة على إيرادات أكبر من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة على الشركات بعد تخصيصها[١].

٢- الأهداف الإجتماعية :

أ- تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية ورفع مستوى المعيشة لشرائح كبيرة من المجتمع ، بما يحقق الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية لهم[٢].

ب- تحقيق التوظيف الكامل للعمل ، فضلاً عن إتاحة فرص جديدة عبر الخصخصة للعاملين من خلال إعادة تدريبهم وتهيئتهم لها ، مما يساعد على انتقال العمالة من قطاع إلى آخر[٣].

ج- إعادة توزيع المنافع الإجتماعية والمصالح الإقتصادية عبر تحويل الموارد التي كانت تسيطر عليها الدولة وتنسقها إلى مصالح خاصة من خلال إلغاء مركزية السلطة والمصالح[٤].

د- إن الخصخصة تزيد من حدّة المنافسة بين مختلف الجهات المعنية بتقديم الخدمات بما يعزز من حجم ونوع الخدمات ويتم تقديمها بيسر وانسياب لتصب في مصلحة المواطن بما يرضي طموحه وذوقه[٥].

---

(١) نائل موسى ، "الخصخصة تفاحة الأغنياء وحنظلة الفقراء" ، على الموقع الإلكتروني :
, 2000, p.1.www.islm–online.net

(٢) كمال حمدان ، "أهداف الخصخصة في لبنان" ، ص٢ ، على الموقع الإلكتروني :
, 2000, p.2.www.lcmagazine.com

(٣) زيد بن محمد الرماني ، "قرار الخصخصة خطوة جريئة وهامة على طريق إصلاح الإقتصاد" ، على الموقع الإلكتروني : www.alabiyat.com,op,cit,p.2.

(٤) وانغ هوي "فشل الحركة الإجتماعية تيان أن ين أساس النيوليبرالية في الصين" ، على الموقع الإلكتروني :
, p.2www.mondiploar.com

(٥) ناصر عقيل الطيار ، "قرار الخصخصة خطوة جريئة وهامة على طريق الإصلاح الإقتصادي" ، على الموقع الإلكتروني : ., p.7, 27/11/2002www.alabiyat.com

٣: أساليب الخصخصة:

هناك ثلاثة أساليب أساسية يمكن اتباعها لتحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، وهي كالآتي:

١-**الأساليب التي تنهي ملكية الدولة:** وتتضمن هذه المجموعة أساليب البيع الكلي والجزئي لملكية المؤسسات العامة، وتشمل على الآتي:

أ. البيع المباشر إلى المستثمرين الإستراتيجيين:

على وفق هذا الأسلوب، يتم تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام وإدارتها بشكل كامل أو جزئي من الدولة إلى مؤسسات وشركات القطاع الخاص. وتعد طريقة البيع المباشر أكثر الطرائق استعمالاً في عمليات الخصخصة في جميع أنحاء العالم. فقد مثلت (٨٠٪) من كل المعاملات التي تمت خلال السنوات الممتدة بين (١٩٨٨م و١٩٩٣م)، وما يعادل (٥٨٪) من إجمالي الإيرادات. وهذه الطريقة تكون واسعة الإستعمال عندما يكون الهدف الأساس استعمال تكنولوجيا جديدة، وبحث عن أسواق تصدير، ويجب أن تتوافر لدى المستثمرين الخبرة والقدرة المالية لإدارة المنشأة، حيث أكدت تجارب عديدة أهمية توافر تلك الصفات في المستثمرين المتقدمين لشراء المنشأة. ويعرف هذا النوع من البيع باسم الإكتتاب الخاص.

ب- بيع الأسهم عن طريق أسواق المال:

ويعرف هذا النوع من البيع باسم الإكتتاب العام لبيع الحكومات لمؤسساتها الإنتاجية التي تتمتع بوضع مالي جيد وحجمها كبير. ويشترط لاستعمال هذا الأسلوب وجود أسواق للأسهم يطرح فيها كل أو جزء من أسهم المؤسسة المعنية بالخصخصة. وتعرض المؤسسة للبيع بشكل ثابت، لتطرح من خلاله أسهم الشركة المعنية بالخصخصة، وذلك بعد تقييم أسهم المؤسسة عن طريق لجنة مختصة، حيث تباع الحصص وفق عقد رسمي مصدق من السلطات الرسمية للدولة.

ج– البيع بالمزاد العلني :

ووفقاً لهذه الطريقة في الخصخصة ، يتم بيع المشاريع الصغيرة نسبياً ، والتي لا يمكن بيعها عن طريق البيع المباشر. وتمتاز هذه الطريقة بدرجة عالية من الشفافية. وبهذه الطريقة تستطيع الدولة تعظيم إيراداتها من الخصخصة ، والحصول على أعلى سعر ممكن. فضلاً على أنها سريعة التنفيذ وغير معقدة. ويعيب هذه الطريقة يكمن في أنها لا تسمح للدولة بفرض شروط محددة للبيع[١].

د. البيع للعاملين والإدارة :

ووفقاً لهذه الطريقة التي يتم من خلالها حصول العاملين والإدارة على كل الشركة ، ويحصل ذلك في الشركات التي يصعب بيعها بالطرق الأخرى. وكذلك الحصول على الدعم الشعبي من قبل العاملين[٢].

هـ. التصفية :

هذا الأسلوب تعتمده الدولة في الخصخصة عند حدوث خسائر كبيرة في المنشآت المراد إخضاعها للخصخصة ، وانعدام الجدوى الإقتصادية فيها ، أو وجود منافسة شديدة لتلك المؤسسة أو الشركة ، حيث تعمل الدولة على تصفيتها وبيعها (أصولاً) ، بدلاً من بيعها (كمشروع للمستثمرين) ، وذلك وفقاً للأنظمة والقوانين والتشريعات النافذة. ويتم إيقاف نشاطها. وتقوم الدولة بتسريح العاملين فيها. وبعدها ، تقوم بعرض الأصول للبيع. وقد أُتبعت هذه الطريقة بشكل واسع في ألمانيا الشرقية وإيطاليا[٣].

(١) باسمة علي إحسان ، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص ، مطبعة الزمان ، الطبعة الأولى ، بغداد ، ٢٠٠٩م ، ص٣٣ – ٣٥.

(٢) أحمد ماهر ، دليل المدير في الخصخصة ، معهد التدريب المالي والمصرفي ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٥م ، ص١٠٣.

(٣) باسمة علي إحسان ، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص ، مرجع سابق ، ص٣٦.

و. نظام الكوبونات (القسائم):

يستخدم هذا الأسلوب في برنامج الخصخصة الضخمة، حيث تقوم الدولة بتوزيع عدد من الكوبونات على الجمهور (بصفتهم مستهلكين)، أو العاملين في المؤسسات العامة مجاناً إو لقاء رسم رمزي يسمح بتغطية تكاليف العملية، والغرض الرئيس من استخدام الكوبونات هو التحول من اقتصاد ذي تخطيط مركزي، إلى اقتصاد سوق خلال مدة زمنية قصيرة نسبياً. وكذلك التقليل من حدة معارضة الجمهور لسياسة الخصخصة.

ز. الهبات:

يتضمن هذا الأسلوب (التحويل المجاني) لمشروع أو أكثر من مشاريع القطاع العام إلى أطراف آخرين يمكن أن يهتموا بإدارتها بصورة أفضل من إدارة الدولة لها. هؤلاء الآخرون، هم: عملاء، مستثمرون، أو أصحابها قبل التأميم، على أن يتحمل من تُنقل له ملكية المشروع كل الظروف المحيطة بالمشروع (ديون متراكمة، عمالة زائدة، وغيرها...ألخ). وهذه الطريقة تستخدم عندما ترغب الدولة في تحقيق عملية سريعة لنقل ملكية المؤسسة العامة إلى القطاع الخاص (خصخصتها)، لمواجهة ضعف المدخرات التي تعاني منها غالبية الدول النامية، ويعاب على هذه الطريقة أن الدول تتحمل الكثير من المصاريف الإدارية من دون حصولها على أي مردود مادي منها[1].

٢-الأساليب التي لا تنهي ملكية الدولة:

أ- المشاريع المشتركة:

وهي إحدى أساليب الخصخصة التي تعتمد عليها الدولة للإحتفاظ بحصة في المشروع العام. حيث يمكن تعريف المشاريع المشتركة أنها مشاركة أو اتفاقية بين شخصين أو أكثر (أشخاص طبيعيين)، أو مشاركة بين شركتين أو أكثر (أشخاص معنويين)، مندمجين في مشروع ويتقاسمون المخاطر والأرباح لهذه المشاريع المشتركة، وهي المشاركة

(١) باسمة علي إحسان، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٣٧.

في الغالب تتضمن شريكاً أجنبياً يقدم المال والتقنية حيث تعد وسيلة لجذب الإستثمارات الأجنبية.

ب- إعادة هيكلة وإصلاح المنشآت :

١ - عقود الإدارة :

هو اتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. ففي هذه الحالة ، تتحول فقط حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها ، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها. كما تبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والإستثمار. وتستخدم هذه الطريقة خاصة في حالات تريد فيها الحكومة تنشيط شركات خاسرة ، وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع.

٢ - التأجير :

التأجير ، عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (القطاع العام) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والإحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الإدارة ، تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية ، مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الإستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وعادة ما تكون مدة التأجير بين (٦ — ١٠) سنوات ، وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل : المياه ، النقل البري ، والمناجم ، حيث واجهت الدول المعنية في جذب المستثمرين. ففي تايلند ، طبقت عقود الإيجار في قطاع سكك الحديد في العام ١٩٨٥م ، في عدد معين من خطوط نقل الركاب. وفي العام ١٩٩٠م كانت التجربة قد نجحت حيث جذبت الخطوط المؤجرة عدداً كبيراً من الركاب وأصبحت هذه الخطوط تدر أرباحاً كبيرة. وفي الكوت ديفوار ، تدهور قطاع الكهرباء خلال الثمانينات ، وبحلول العام ١٩٩٠م ، قامت الحكومة بإصلاحات رئيسة في هذا القطاع ، حيث تعاقدت بإيجاره لشركتين فرنسيتين

ومستثمرين محليين. وخلال الثمانية عشر أشهر الأولى من مدة عقد الإيجار، تحسنت إيرادات قطاع الكهرباء، كما تحسنت الصيانة بفضل إدخال تقنيات حديثة في التشغيل، مما أدى إلى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة.

٣- الإمتياز:

هو أحد الأساليب المتبعة في الخصخصة لتوفير الخدمات، حيث يتم بموجبه منح امتيازات احتكارية لشركة خاصة من أجل أن تحول خدمة معينة، وقيام الدولة في مراقبة الأسعار في اسلوب الإمتيازات، فتكون الدولة هي (المنظم) والشركة الخاصة هي (المنتج). فبموجب هذا الأسلوب من الخصخصة تحول الدولة حق التطوير والتشغيل لشركة عامة إلى القطاع الخاص، بحيث يكون الأخير مسؤولاً عن المصاريف الرأسمالية الجديدة، ويكون له حق استثمار وتشغيل المشروع مقابل مبلغ متفق عليه[١]. ويمكن أن يأخذ حق الإمتياز أحد الأشكال الآتية:

أ- عقد البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T).

وفكرته قيام شركة خاصة ببناء المشروع وتمويله وتشغيله وإدارته مستفيداً من العائد المادي الكبير لهذا النوع طيلة مدة الإمتياز التي اتفق عليها قبل بداية تنفيذ المشروع. وبعد ذلك، تحول الشركة الخاصة المشروع إلى الدولة عند انتهاء مدة العقد. يذكر أن مدة التنفيذ أو التشغيل قصيرة نسبياً، إذ تتراوح بين (١٠ – ٢٥) عاماً. وبالتالي، فإن هذا العقد مناسب للمشاريع التي تنفذ خلال فترة محدودة[٢].

ب-عقد البناء، التملك، التشغيل (B.O.O.).

وفكرته قيام الدولة بترخيص إحدى شركات القطاع الخاص لبناء وتشغيل مشروع جديد من المشاريع العامة التي تقدم الخدمات الأساسية (التعليم، والصحة، والماء،

(١) باسمة علي إحسان، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٤٠، ٤١.
(٢) مروان محي الدين القطب، طُرق خصخصة المرافق العامة – الإمتياز – الشركات المختلطة – B.O.T. – تفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٩م، ص٣١٢.

والكهرباء)[1]. دون أن يتم تحويل المشروع إلى ملكية الدولة عند انتهاء مدة العقد وإنما يجري تجديد الإمتياز أو ينتهي العمر الإفتراضي للمشروع[2].

ج- عقد البناء والتحويل والتشغيل (B.T.O).

تتولى الهيأة الخاصة في هذا العقد بناء مشروع، وبعد إنجازه يجري تحويل المشروع إلى الدولة التي تبرم عقداً آخراً مع الهيأة الخاصة لتشغيل المشروع خلال مدة الإمتياز، وذلك مقابل الحصول على إيرادات التشغيل. ونلاحظ في هذه الطريقة وجود عقدين بين الهيأة الخاصة والدولة: الأول يتضمن بناء المشروع أو المرفق العام. والثاني، يتضمن تشغيل هذا المرفق. كما أن فصل مرحلة البناء عن مرحلة التشغيل له تأثير كبير على بنود العقد من حيث التمويل ومدة تنفيذ العقد[3].

٤- المنح:

وهي عبارة عن إعانة مالية تقدمها الدولة للقطاع الخاص للدول في أنشطة هي في الأصل تتم بوساطة القطاع العام. ومن أمثلة هذا الأسلوب ما تحصل عليه المؤسسات الخاصة أو الأفراد الإعتياديون من منح لبناء مساكن. وكذلك بالنسبة لقطاع الزراعة من خلال تشجيع الأفراد على استصلاح وتعمير الأراضي.

٥- السهم الذهبي:

وهو أحد أساليب الخصخصة التي تلجأ إليها الدولة عندما تريد نقل ملكية المنشآت التابعة للدولة ذات الطبيعة الإحتكارية أو ذات الحجم المؤثر في الإقتصاد الوطني إلى القطاع الخاص، حيث تحتفظ الدولة بملكية الشركات التابعة لها ولمدة زمنية معينة بسهم ذهبي يعطي الدولة ميزات استثنائية في التصويت المتعلق بتوزيع ملكية الأسهم أو بأي

(١) باسمة علي إحسان، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٤١.
(٢) مروان محي الدين القطب، طرق الخصخصة المرافق العامة الإمتياز – الشركات المختلطة – B.O.T، تفويض المرفق العام، مرجع سابق، ص٣١٣.
(٣) المرجع نفسه، ص٣١٣.

تغيرات ذات طابع جوهري في أساليب إدارة النشاط الإقتصادي الخاص كالدمج والتقسيم والتنازل عن بعض الأصول.

٦- مقايضة الديون:

يعتبر هذا الأسلوب على مقايضة جزء من الديون الخارجية أو الداخلية المترتبة على الدولة مقابل مساهمة أجنبية أو محلية في امتلاك جزء من أسهم المؤسسات العامة، ويعد هذا الأسلوب الأخطر في اقتصاديات الدول وسياساتها إذا كانت الجهة المقايضة أجنبية[١].

(٣) الإحلال:

تعد سياسة الإحلال سلبية، إذ تتميز جهود الدولة بالتردد. فالضغوط الإقتصادية والسياسية قد تحيدها نحو الإتجاه للخصخصة، بينما رغبة الدولة في السيطرة على النشاط الإقتصادي تمنعها من خوض موضوع الخصخصة. وتؤكد هنا نية الدولة غير الواضحة وجهودها غير المباشرة في هذا المجال. لذلك، فإن الإحلال يتميز بأنه يتم بصورة تدريجية وبطيئة تتناسب مع تلك الخصائص السابقة. وهناك عدة طرق يتم بواسطتها تنفيذ الإحلال التدريجي في الخصخصة، أهمها:

أ- إهمال الخدمة:

تواجه الدولة أحياناً حقيقة مؤداها أن الإنتاجية في تقديم السلعة أو الخدمة سيئة، ولكنها تغمض العين حيال هذه الحقيقة، إلا أن القطاع الخاص لا يغمض عينه أمام حقيقة كهذه. ويبقى يتربص بالدخول في هذا النشاط ويتحرك تدريجياً للدخول في هذا النشاط. ويظهر ذلك واضحاً في خدمات الصحة والتربية والتعليم والنقل العام. فالنقل العام في مصر يعتبر مثالاً واضحاً في هذا المجال، حيث أدى تدهور خدمة النقل العام داخل المدن وبينها إلى ظهور مشروعات جديدة يغلب عليها الطابع الفردي، تهدف إلى استغلال فرصة إهمال الدولة لأداء هذه الخدمة.

(١) باسمة علي إحسان، الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٤٢.

ب- التسوية الثنائية :

هنا يظهر نوع من التعايش بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص في أداء خدمة معينة للمستهلكين، وتظهر حالات لا يريد القطاع العام أو الحكومة في الإستمرار في تقديم الخدمة. وبذلك تعطى الفرصة للقطاع الخاص الحق بأن يمارس عمله في إطار التعاون والتنسيق بينهما. ومثال ذلك، الأحياء الشعبية في بعض مدن الولايات المتحدة الأمريكية لا يستطيع البوليس العمل بكفاءة، ولا يرغب في ذلك. وتظهر جماعات داخل هذه الأحياء راغبة في حمايتها من مجموعات يعيشون فيها (أو قد تكون شركات خاصة)، ولقد رحب البوليس الأمريكي بمثل هذه الجماعات، وبنوع من التنسيق والتعاون معها، لتقديم حماية أفضل لساكني هذه الأحياء[1].

رابعاً : المتطلبات اللازمة لنجاح عملية الخصخصة :

أن هناك شروطاً ومتطلبات رئيسة، تحمل أهمية خاصة بالنسبة لجميع الدول التي تنوي تطبيق سياسة الخصخصة. ومن أهم هذه المتطلبات :

١- التزام الحكومة بسياسة الخصخصة وأهدافها :

تواجه الخصخصة في البداية معارضة قوية من أصحاب النفوذ والمصالح، لذلك يجب على الحكومة اتخاذ موقف قوي، وتهيأة الرأي العام[2]، من خلال توضيح مفاهيم الخصخصة وآثارها المتوقعة من وسائل الإعلام المختلفة، وعن طريق عقد الندوات والمحاضرات وغيرها. والسبب في ذلك، أن شريحة هامة من أبناء المجتمع الذين تعودوا على وجود القطاع العام ما زال متمسكاً بفكرة الملكية العامة على أساس أنها ترتبط بفكرة العدالة التوزيعية ورعاية الدولة بجميع أفراد المجتمع[3]. لأن فشل عملية الخصخصة له آثار تنعكس سلباً على جميع طبقات الشعب. وإنَّ الأسواق التي تتمتع بالكفاءة لا تنشأ بالصدفة. وإنما تكون ذات قرار سياسي من الحكومة، وتكون ذات

(١) عمر علي الدوري، "بدائل التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة"، مجلة المنصور، كلية المنصور الجامعة، السنة السابعة، العدد العاشر، ٢٠٠٧م، ص١٦.

(٢) حبش محمد حبش، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين، مرجع سابق، ص٥١.

(٣) المرسي السيد حجازي، إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، مرجع سابق، ص٣٢.

قوانين وسياسات حكيمة. ولا يستطيع القطاع الخاص العمل إلا بجو سياسي مستقر يشعر المستثمرين بالأمان[١].

٢- تهيأة بيئة اقتصادية ملائمة:

تعتبر الخصخصة الجانب الأبرز من جوانب الإصلاح الإقتصادي، وهي تتطلب وقبل الشروع في تطبيقها، العمل على تهيأة البيئة الإقتصادية الملائمة. ولما كانت الخصخصة جزءاً مهماً ومرحلة رئيسة من مراحل التحرر الإقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيقها، إلا في ظل توافر سوق يتسم بالحرية الإقتصادية وأعمال قوى العرض والطلب.

وعليه فإنه يجب أن يسبق أي برنامج لتطبيق سياسة الخصخصة القيام بترك قوى السوق، لتقوم بدورها في توجيه الإقتصاد القومي، على أن تحويل الإقتصاد إلى الإعتماد على آليات السوق، يجب أن لا يتم بسرعة ودفعة واحدة، وإنما يلزم أن يتم تحقيقه على مراحل وبطريقة متدرجة، تلافياً لما قد ينتج من آثار سلبية. وبطبيعة الحال، فإن تهيأة المناخ الملائم لتطبيق الخصخصة وانتهاج برنامج، يهدف إلى تحويل الإقتصاد إلى الإعتماد على آليات السوق[٢]، وبرنامج تحويل الإقتصاد يجب أن يتضمن:

- زيادة دعم المنافسة في السوق.
- تحرير الأسعار وسوق العمل.
- تحرير النظامين المالي والنقدي.
- تحرير القطاع الخارجي.
- إعادة البنية المؤسساتية الضرورية.
- إعادة الهيكلة.
- مكافحة التضخم[٣].

(١) حبش محمد حبش، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين، مرجع سابق، ص٥١.

(٢) محمد عبد الله محمد الظاهر، الضرورات التي تفرضها سياسة الخصخصة في مجال علاقات العمل، مرجع سابق، ص٢٠٠.

(٣) حبش محمد حبش، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين، مرجع سابق، ص٥٢.

٣- توفير البيئة القانونية :

إنّ عملية الخصخصة تتطلب إيجاد بيئة قانونية سليمة ، واضحة ، تعمل في إطارها. ولا بدّ من إصدار تشريعات واضحة ، ومناسبة لعملية الخصخصة ، وخصوصاً فيما يتعلق بمحاربة الإحتكار ، وإعادة النظر في القوانين والتشريعات والتخلص من الإزدواجية بالقوانين وسرعة الفصل في المحاكم واستقلالية القضاء ، والعمل بمبدأ سيادة القانون. ولا يكفي إصدار القوانين ، بل العمل على تطبيق هذه القوانين الصادرة.

٤- تشجيع أجهزة الإعلام :

لخطورة عملية تطبيق برنامج الخصخصة وما قد يرافق هذا البرنامج من فساد ، والتحايل أثناء عملية تقييم الأصول والبيع ، لا بد من وجود أجهزة إعلام قوية قادرة على نقل المعلومات وبشكل دقيق للرأي العام.

٥- تشكل هيأة مستقلة للخصخصة :

لا بد من وجود هيأة مستقلة تدير عملية الخصخصة ، وتحظى بدعم القيادات السياسية في الدولة ، لديها صلاحيات واسعة ، ولدى أعضائها فكرة واسعة في موضوع الخصخصة ، فضلاً عن عدم ارتباط مصالحهم الشخصية بصورة مباشرة بالمؤسسات المرشحة بالخصخصة ، وتكون غالبية أعضائها لديهم الخبرة الواسعة في القطاع الخاص ، ويكونوا من أصحاب الخبرة في مجال الأعمال والإقتصاد والقانون والأعمال المصرفية ، ويحق لهذه الهيأة الإستعانة بهيئات محلية أو أجنبية ، وأن تعمل بشكل علني وشفاف على كافة المستويات وتبتعد عن الفساد لتحقيق الكفاءة الإقتصادية[١].

مما تقدَّم ، يتضح أن مختلف الدول ، تحتاج إلى دراسة معمَّقة ووافية للجوانب الإقتصادية والإجتماعية والسياسية عند عزمها القيام بتطبيق برنامج الخصخصة ، لأن توفير هذه المتطلبات تكون سبباً في نجاحها ، وأن التغاضي عنها أو إغفالها يمكن أن تنجم عنه مشاكل ومعوقات في طريق تنفيذ البرنامج. إضافة لذلك ، يجب أن يستند برنامج

(١) حبش محمد حبش ، الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين ، مرجع سابق ، ص٥٤ – ٥٥.

الخصخصة على مقومات ودعائم اقتصادية وإدارية وتشريعية، والإطلاع على تجارب الدول التي طبَّقت هذا البرنامج واختيار أفضل الوسائل والأساليب حتى تحقق الخصخصة الأهداف المرجوة منها.

٤- إصلاحات قطاع الكهرباء في العراق

أولاً: خطوات الإصلاح في مجال الطاقة:

أخذت الحكومات على عاتقها خلال نصف القرن المنصرم مسؤولية تغذية الكهرباء إلى المستهلكين وأصبحت قضية التغذية بالكهرباء قضية سياسية مما أدى إلى دعم الدولة لأسعار الكهرباء في الكثير من الحالات وقاد ذلك إلى انخفاض كفاءة استخدام الطاقة الكهربائية وزيادة استهلاكها وزيادة نسبة الهدر، إضافة إلى انخفاض مستوى الخدمة أحياناً[١].

لذا، بدأت الحكومات تفكر في التوجه نحو إصلاح قطاعات الكهرباء لغرض تحسين فاعلية قطاع الكهرباء وتطويره، بحيث يصبح قادر على تلبية الطلب المتزايد عليه. فقد عملت أغلب الدول إلى إشراك القطاع الخاص في أسواق الكهرباء وإدخال المنافسة الحرة إليها، كما قامت بتقليص دور القطاع العام وتدخلاته، فإن من شأن تدخل القطاع الخاص يخلق سوقاً تنافسية للطاقة يستفيد منها المستهلك من حيث انخفاض الأسعار من جهة، وفتح مجالات الإختيار من جهة أخرى. وتجدر الإشارة هنا إلى أن نجاح عملية الإصلاح مرتبط بالقيام بخطوة سابقة تتمثل بإعادة تنظيم قطاع الكهرباء، هذه الخطوة يجب أن تتم وفقاً لقواعد عامة تم التوصل إليها بعد خبرات عشرين سنة في سائر أنحاء العالم. وتقوم هذه القواعد من جهة على إرساء الأهداف المرجوة من عملية الخصخصة كزيادة الفاعلية وتحقيق الكفاءة بالتحول إلى إقتصاد سوق مبني على المنافسة، رفع القيود، توسيع نطاق الملكية، وتخفيف الأعباء المالية عن الدولة، ومن جهة أخرى على

(١) اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا، "إعادة هيكلة قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص في توليد الطاقة الكهربائية في عدد من دول الأعضاء في الإسكوا"، مرجع سابق، ص١.

تحديد الأسس التي يجب اتباعها أثناء القيام بخصخصة القطاع كتهيأة الرأي العام، ووضع إطار قانوني ملائم، مع تحديد دور الدولة في هذا النطاق[1].

فعلى الرغم من النجاحات التي حققتها خطوات الإصلاح على الصعيد الدولي، إلا أن عدداً قليلاً من الدول النامية قد قامت بإصلاح وإعادة هيكلة كاملة لقطاع الكهرباء، فمن خلال مسح أجراه البنك الدولي على عينة مكونة من (١١٥) دولة نامية هي (٩) دول من شرق آسيا والمحيط الهادي، (٢٧) دولة من أوروبا ووسط آسيا، (١٨) دولة من أمريكا اللاتينية ودول الكاريبي، (٨) دول من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، (٥) دول من جنوب آسيا، (٤٨) دولة من أفريقيا. في منتصف العام ١٩٩٨م للنظر في الخطوات المتبعة والنتائج المتحققة في مجال إعادة هيكلة قطاع الطاقة وخطوات الإصلاح التي تسمح للقطاع الخاص بالإستثمار فيه من خلال طرح الأسئلة الستة التالية:

١- هل تحولت المؤسسة أو المؤسسات المعنية إلى شركة أو شركات تجارية أو شركات مساهمة؟
٢- هل وافقت السلطة التشريعية على إصدار قانون يسمح بتجزئة قطاع الكهرباء، أو خصخصته جزئياً أو كلياً؟
٣- هل تم تنفيذ إعادة الهيكلة وباشرت هيأة التنظيم عملها منفصلة عن المؤسسة أو المؤسسات وعن وزارة الطاقة؟
٤- هل تمت إعادة هيكلة المؤسسة أو المؤسسات المشتركة والتي فيها الحصة الرئيسية تابعة للدولة؟
٥- هل يوجد أي امتيازات أو استثمارات للقطاع الخاص في محطات توليد جديدة أو قيد الإنشاء؟
٦- هل تم خصخصة موجودات أي من المؤسسات العامة للكهرباء؟

(١) محمد هادي يوسف، "الخصخصة في لبنان – خصخصة قطاع الكهرباء بين النظرية والتطبيق"، رسالة ماجستير، المعهد العالي للإدارة، الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠٠٢م، ص٥٢.

ومن خلال هذا المسح تم احتساب (مؤشر الإصلاح) في قطاع الكهرباء لكل دولة من دول العينة، حيث لوحظ أن (٢٩٪) من دول العينة فقط تم فيها تنفيذ الإصلاح وإعادة هيكلة قطاع الكهرباء بشكل كامل، وأنه قد تمت الخصخصة لقطاع الكهرباء في (٢٥٪) من هذه الدول.

ولدى النظر إلى عدد خطوات إعادة الهيكلة في دول العينة المدروسة، فقد تبين أن (٤٢) دولة لم تنفذ أي خطوة من الخطوات الست. وأن (١٢) دولة قد اتخذت جميع خطوات الإصلاح وإعادة الهيكلة المذكورة، و(١٢) دولة أخرى قد اتخذت نصف عدد هذه الخطوات[1]:

لذا، يجب على كل بلد أن يختار الطرق والأسس الأنسب له، بالإضافة إلى وضع تصور للأهداف المرجوة من الخصخصة. شرط أن يتم ذلك مع الأخذ بعين الإعتبار نموه الإقتصادي بالإضافة إلى حجم سوقه والعوامل الإقليمية المحيطة به.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في عملية الخصخصة في العراق:

إنَّ عملية خصخصة قطاع الطاقة هي عملية معقدة وصعبة وتحتاج إلى عملية إعادة هيكلة، إذ تتسم عملية إعادة الهيكلة من خلال عدة إجراءات تمهيدية، وذلك لتمكين مؤسسات الطاقة الخاصة من توفير الطاقة الكهربائية بشكل كفوء للمستهلكين. وأدناه عرضاً موجزاً بتلك الإجراءات:

١- تحديد الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد للقطاع، إذ يجب على الحكومة أن توضح الأسباب التي دفعتها إلى اعتماد هذه السياسة، هذا بالإضافة إلى الفائدة المرجوة منها. وعليها العمل على حماية جميع الأطراف المعنية بعملية الخصخصة (أي المستثمرين والمستهلكين)، حتى لا تغلب مصلحة طرف على الآخر. أخيراً، على الحكومة أن تسعى لإرضاء جميع الأطراف الإقتصادية

(1) United Nations, Economic and social commission for western Asia, opt. cit. p.56.

والإجماعية والسياسية في البلد المعني، هذا بالإضافة إلى تطوير سياسة الخصخصة[١].

٢- وضع إطار قانوني يسمح بتجزئة قطاع الكهرباء وتحويله من قطاع متكامل شاقولياً (رأسياً)، إلى عدة قطاعات مثل قطاع التوليد وقطاع النقل وقطاع التوزيع والتسويق (الإستثمار). كما يجب على الحكومة وضع الإطار القانوني بشكل يسمح بمشاركة القطاع الخاص في الإستثمار لقطاع الكهرباء[٢]، وذلك من خلال:

أ- قوة تنفيذ العقود بما في ذلك آليات حل المنازعات.
ب- السماح للقطاع الخاص بامتلاك الأصول المتعلقة بالطاقة.
ج- تخويل المرافق المملوكة للدولة بصلاحيات الدخول في اتفاقيات شراء الطاقة مع مؤسسات الطاقة المستقلة.
د- د. تقديم ضمانات بحقوق الملكية وفي موارد العوائد[٣].

٣- إنشاء الهيئات المنظمة للشركات المخصخصة حيث تعتبر من العناصر المهمة في إصلاح قطاعات المؤسسات المخصخصة، كما أن إيجاد هيئات تنظيم لهذه المؤسسات أو الشركات تهدف إلى توفير خدمة كهربائية آمنة ومستمرة للمستهلك، وبيع الكهرباء بأسعار منافسة مع تعزيز الخبرات التقنية والحفاظ على نمو المؤسسات أو الشركات وحوافزها وتحسين كفاءة تشغيلها، ويجب أن تكون هيئات التنظيم هذه مستقلة مالياً وإدارياً لعزل القرار الذي قد تتخذه عن الضغوطات التي قد تتعرض لها عند تبعيتها للجهات الأخرى.

(١) محمد هادي يوسف، الخصخصة في لبنان، خصخصة قطاع الكهرباء بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٥٧.

(٢) اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا. إعادة هيكلية قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص في توليد الطاقة الكهربائية في عدد من دول الأعضاء في الأسكوا، مرجع سابق، ص٥.

(3) مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، "خصخصة قطاع الطاقة في دول الخليج العربية"، مرجع سابق، ص١٧٤.

إلا أنه لا بد من تحديد مسؤولية هذه الهيئات في البلدان النامية، وقطاع الصناعة الذي يشرف على تنظيمه ودورها فيما يتعلق بالوزراء المعنيين والجهات التنظيمية الأخرى والمراجعة الدورية لضبط الأسعار التي تقع في جوهر آلية عملها، وكذلك مبدأ استقلاليتها التي تبقى مثيرة للجدل خاصة في البلدان النامية، حيث ترددت الحكومات بالتخلي عن السيطرة السياسية وعن القرارات التنظيمية. كما لا بد من تحديد تركيبة اتخاذ القرار في هذه الهيئات ومواردها البشرية والمالية وكيفية البدء بعملها.

٤- إعادة هيكلة الشركات المخصخصة تمهيداً لخصخصة الشركة أو المؤسسة التي يجب إعادة هيكلتها وتنظيمها بدءاً بتحديد أهداف الهيكلة وتحديد حصة الدولة، إن كان هناك رغبة في مشاركة الحكومة في عملية الخصخصة، ومدى طلب استدراج عروض عامة لإجراء الخصخصة، أو إجراء مباحثات مع مستثمر استراتيجي، مع تحديد مصير الموجودات الإجتماعية[١].

٥- وضع سياسات تعمل على تشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي على الإستثمار.

٦- وضع هيكلة تعريفات من شأنها أن ترفع من كفاءة التطوير والعمليات ومستويات التعرفة، تكفي لتغطية كافة التكاليف وخدمة الديون، وتوفر عائداً تنافسياً على الإستثمار.

٧- وضع قوانين ضريبية واضحة ورسوم استيراد وحوافز قابلة للتطبيق على مؤسسات الطاقة الكهربائية المستقلة ومرافق الطاقة الحكومية.

٨- تحديد قوانين محددة الأطر بدقة لمراقبة أي تأثيرات بيئية غير مؤاتية تنجم عن المؤسسات خلال فترتي الإنشاء والتشغيل[٢].

(1) اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا. "إعادة هيكلية قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص في توليد الطاقة الكهربائية في عدد من دول الأعضاء في الأسكوا"، مرجع سابق، ص١٥.

(2) مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، "خصخصة قطاع الطاقة في دول الخليج العربية"، مرجع سابق، ص١٧٤.

إضافة لذلك، يمكن القول أن نجاح أو فشل الخصخصة يعتمد على مدى اتباع الدولة لهذه الإجراءات. كما ينبغي على الحكومة تطبيق أساليب الخصخصة بشكل يتلاءم مع طبيعة البلد والتنمية الإقتصادية مع مراعاة البيئة السياسية للبلد.

ثانيا : الجانب العملي (التطبيقي) من البحث

دراسة مالية للقطاعين العام والخاص في إنتاج الطاقة الكهربائية لمنطقة الفرات الأوسط.

أ- القطاع العام.

١- مدخل تعريفي عن المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط).

تأسست المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية في منطقة الفرات الأوسط في العام ٢٠٠٣م، بموجب الأمر الإداري المرقم (١٢٨) في ١١ / ٣/ ٢٠٠٣م، وهي أحدى تشكيلات وزارة الكهرباء – دائرة إنتاج الطاقة، حيث تم فك ارتباطها بالشركة العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية الوسطى التي كانت تشرف على محطات الإنتاج في منطقة الفرات الأوسط إدارياً وفنياً. وأصبحت المديرية مستقلة إدارياً وفنياً منذ بداية العام ٢٠٠٤م. واستقلت مالياً بعد تصفية متعلقات حساباتها مع الشركة الأم في منتصف العام ٢٠٠٤م.

وبرغم ذلك، لم يصدر نظام داخلي أو قانون موحد للمديريات العامة ضمن وزارة الكهرباء. وهناك مسودة قانون مطروحة للمناقشة في مجلس النواب. إلا أن المديرية العامة لا زالت تعمل وفق السياقات السابقة باعتبارها تقوم بعملية الإنتاج وتتبع في حساباتها النظام المحاسبي الموحد(*).

(*) النظام المحاسبي الموحد هو إحدى الأنظمة المحاسبية المطبقة في العراق على جميع منشآت القطاع الإشتراكي بالشكل الذي يؤمن البيانات اللازمة لترشيد القرارات الإدارية وتوفير مستلزمات الرقابة المالية مما يخدم احتياجات الإدارة والرقابة والتخطيط. صدر هذا النظام بموجب اللجنة المشكلة بقرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٣٨٠)، في ٥ / ٤ / ١٩٧٩م.

إن طبيعة نشاط المديرية العامة، هو إنتاج الطاقة الكهربائية من خلال محطات الإنتاج في منطقة الفرات الأوسط والتي تشمل: محطة كهرباء المسيّب الحرارية، محطة كهرباء الحلة الغازية، محطة كهرباء النجف الغازية، محطة كهرباء الهندية والكوفة الكهرومائية، محطة كهرباء المسيّب الغازية[1].

٢- دراسة الواقع المالي للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط).

بعد التعرف على طبيعة نشاط المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، لا بد من التعرف على إجمالي الطاقات التصميمية والإنتاج الفعلي المتحقّق للمحطات التابعة لها، وذلك من أجل التعرف على نسب الإنتاج الفعلي من الطاقات التصميمية لتلك المحطات مما يساعد في تحديد القدرة التوليدية للمحطات وكفاءتها. أدناه جدول رقم (١) يمثل إجمالي الطاقة التصميمية والإنتاج الفعلي المتحقق للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط).

جدول رقم (١)

إجمالي الطاقة التصميمية والإنتاج الفعلي المتحقق (م. و.)

للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط) / ٢٠٠٩م

المحطة	إجمالي الطاقة التصميمية (م. و.)	الإنتاج الفعلي المحقق (م. و.)	نسب الإنتاج الفعلي من الطاقة التصميمية ٪
المسيب الحرارية	١٢٠٠	٥١٤,٥	٪٤٣
المسيب الغازية	٥٠٠	١٩٤,٢	٪٣٩
الحلة الغازية	١٦٥	٦٦,٢٠	٪٤٠
النجف الغازية	٤٣٩	٨٣	٪١٩
السدة والكوفة الكهرومائية	٢٠	٤,١٠	٪٢١
المجموع	٢٣٢٤	٨٦٢	٪٣٧

(١) جمهورية العراق، وزارة الكهرباء، المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية، الفرات الأوسط، التقرير الإداري لسنة ٢٠٠٩م، الصادر في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م، ص١.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، التقرير المرقم ٨٢٤١، في ٣٠/ ٦/ ٢٠١٠م، ص٢.

يبيّن الجدول اعلاه إن إجمالي الطاقة التصميمية للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، والتي تشمل محطات: المسيّب الحرارية، المسيّب الغازية، الحلة الغازية، النجف الغازية، السدة والكوفة الكهرومائية، بلغت حوالي (٢٣٢٤)/ ميكاواط، بينما كانت الطاقة الفعلية المتحققة لتلك المحطات حولي (٨٦٢)/ ميكاواط. حيث وصلت نسبة الإنتاج الفعلي المتحقق من الطاقة التصميمية حوالي (٣٧٪).

بعد التعرف على الطاقات الإنتاجية الفعلية للمديرية العامة، لا بد من معرفة الوضع المالي للمديرية العامة، وذلك من خلال دراسة الميزانية العامة وحساب الإنتاج وحساب المتاجرة والأرباح والخسائر للعام ٢٠٠٩م. أدناه الميزانية العامة للمديرية لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط) كما في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م.

جدول رقم (٢)

الميزانية العامة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، كما في ٣١/ كانون الأول/ ٢٠٠٩

الموجودات	
الموجودات الثابتة	**دينار عراقي**
الموجودات الثابتة القائمة (بالقيمة الدفترية)	**٦٤.٧٤٢.٨٥٣.٥٥٩**
الموجودات المتداولة	
المخزون	٣٤.٤٤٤.١٣٧.٨٢٤
المدينون	٩٨.٢١٣.٢٣٠.٤٦١
النقود	٨.١٠٢.٣٣٩.٢٨٨
	١٤٠.٧٥٩.٧٠٧.٥٧٣
مجموع الموجودات	**٢٠٥.٥٠٢.٥٦١.١٣٢**
مصادر التمويل	
مصادر التمويل طويلة الأجل	
الإحتياطيات	٩٦.٦٤٩.٥٩٥.١١٠
العجز المتراكم	(٣٦.٦٧٧.٣٠٢.٧٨٥)
	٥٩.٩٧٢.٢٩٢.٣٢٥
مصادر التمويل قصيرة الأجل	
الدائنون	١٤٥.٥٣٠.٢٦٨.٨٠٧
مجموع مصادر التمويل	٢٠٥.٥٠٢.٥٦١.١٣٢
أرصدة حسابات الموازنة الإستثمارية	**١٩٨.٧٣٩.٢٥٦.٨٨٧**

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، التقرير المرقم ٨٢٤١، في ٣٠/ ٦/ ٢٠١٠، ص١٥.

وهنا يبيّن الجدول رقم (٢) المتضمن الميزانية العمومية للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، للسنة المالية المنتهية في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م، الملاحظات التالية:

إن إجمالي قيم الموجودات الثابتة والمتداولة للمديرية العامة بلغ (٢٠٥,٥٠٢,٥٦١,١٣٢) ديناراً عراقياً.

إن إجمالي حسابات الموازنة الإستثمارية والتي تمثل مشروعات تحت التنفيذ(*) لغاية ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م، بلغ (١٩٨,٧٣٩,٢٥٦,٨٨٧) ديناراً عراقياً.

وبعد دراسة قيم الموجودات الثابتة والمتداولة وجد أن قيمة الموجودات الثابتة بلغت حوالي (٦٤,٧٤٢,٨٥٣,٥٥٩) ديناراً عراقياً، بينما بلغت قيمة الموجودات المتداولة حوالي (١٤٠,٧٥٩,٧٠٧,٥٧٣) ديناراً عراقياً، حيث يحتل المدينون القسم الأكبر من الموجودات المتداولة التي بلغت (٩٨,٢١٣,٢٣٠,٤٦١) ديناراً عراقياً. وبعد الدراسة التحليلية لحساب المدينون وجد أن رصيد حساب عملاء القطاع الاشتراكي احتل القسم الأكبر من الحساب، حيث بلغ (٩٧,٠٢٦,٩٥٩,٣٧٠) ديناراً عراقياً، والذي يمثل قيمة الطاقة الكهربائية المجهزة للمديرية العامة لنقل الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط) والمديرية العامة لنقل الطاقة الكهربائية (المنطقة الوسطى) خلال العام ٢٠٠٩م والأعوام السابقة لها(١) يليه حسابات أخرى منها حساب مدينو نشاط غير جاري(**)، حيث بلغ (٣٤٢,١٠٣,١٤٢) ديناراً عراقياً، عن بيع بعض الموجودات الثابتة وحساب مصاريف مدفوعة مقدماً حيث بلغ (٥٨,٤٥٣,٦١٣) ديناراً عراقياً. وحساب السلف لأغراض النشاط(***) والبالغة (٧٨٥,٧١٤,٣٣٦) ديناراً عراقياً، والمتمثلة بشكل سلف بذمة

(*) عرف النظام المحاسبي الموحد حساب مشروعات تحت التنفيذ بأن كافة الإستثمارات التي تهدف إلى خلق طاقة إنتاجية، ولم تتكامل بعد أو ما زالت في طور الإستصلاح أو الإنتاج أو الشراء أو النصب حسب طبيعة الأصل. ويحمل هذا الحساب بكلفة ما أنفقت عليه كثمن شراء وتكاليف الصنع ونفقات التركيب وغير ذلك من التكاليف.

(١) جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، مرجع سابق، ص٦.

(**) عرف النظام المحاسبي الموحد حساب مدينو نشاط غير جاري حركة حقوق الوحدة بذمة الغير والتي لا تتعلق بنشاطها الجاري ويشمل بيع موجودات ثابتة أو أسهم وسندات وأوراق مالية...ألخ.

(***) عرف النظام المحاسبي الموحد حساب سلف لأغراض النشاط، بأنها عبارة عن مبالغ السلف المؤقتة التي تدفع من قبل الوحدة للعاملين لديها لتغطية نفقات لها علاقة بالوحدة.

مديرية حماية منظومة الكهرباء[١].أما حساب المخزون فيحتل المرتبة الثانية من الموجودات المتداولة حيث بلغ (٣٤,٤٤٤,١٣٧,٨٢٤) ديناراً، ويحتل مخزون الأدوات الإحتياطية الجزء الأكبر والبالغ (٢٩,٤٦٧,٤٦٤,٩٨٣) ديناراً. يليها مخزون الخامات والمواد الأولية ومخزون الوقود والزيوت[٢]. ويحتل حساب النقدية المرتبة الثالثة من الموجودات المتداولة حيث بلغت (٨,١٠٢,٣٣٩,٢٨٨) ديناراً.

إن إجمالي قيم مصادر التمويل بلغت حوالي (٢٠٥,٥٠٢,٥٦١,١٣٢) ديناراً. وبعد دراسة مصادر التمويل وجد أن حساب الدائنون يشكل الجزء الأكبر من تلك المصادر حيث بلغ حوالي (١٤٥,٥٣٠,٢٦٨,٨٠٧) ديناراً، وشكل حساب مجهزون قطاع اشتراكي[*] الجزء الأكبر من حساب الدائنون، حيث بلغ (١٣٠,١٨٥,٣٠٢,٨٨٣) ديناراً لغاية ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م والذي يمثل قيمة وقود التشغيل المجهز للمحطات التوليدية من وزارة النفط والتي لم تقدم المديرية لتسديد تلك المستحقات، إضافة إلى حسابات دائنة أخرى[**] بلغت حوالي (١٥,٣٤٤,٩٦٥,٩٢٤) ديناراً.

أما حساب الإحتياطيات[***] حيث بلغ (٩٦,٦٤٩,٥٩٥,١١٠) ديناراً. ويمثل رأس المال الإسمي الذي يعبر عن الموجودات الثابتة والمتداولة الخاصة بمحطات الإنتاج التابعة للمديرية إضافة إلى احتياطي ارتفاع أسعار الموجودات[٣].

وهنا، لا بد من الإشارة إلى أنه نتيجة الأضرار الفادحة التي عانت منها الوزارة ومديرياتها العامة نتيجة الحروب والحصار الإقتصادي والسياسات السعرية التي كانت

(١) جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، مرجع سابق، ص٧.

(٢) جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، التقرير المرقم ٨٢٤١ في ٣٠/ ٦/ ٢٠١٠، ص٢١.

(*) عرف النظام المحاسبي الموحد حساب مجهزون قطاع اشتراكي هو إجمالي حسابات المجهزون للوحدة من سلع وخدمات لتسهيل نشاطها.

(**) تشمل الحسابات الدائنة الأخرى حسب النظام المحاسبي الموحد تأمينات مستلمة ومصاريف مستحقة ورواتب وأجور معادة واستقطاعات لحساب الغير.

(***) عرف النظام المحاسبي الموحد الإحتياطيات بأنها الأموال التي يجري قيدها في الحسابات التي تشكل دعماً للمركز المالي للوحدة في حدود النصوص القانونية النافذة.

(٣) وزارة الكهرباء، المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، مرجع سابق، ص١

سائدة سابقاً وسوء الجباية[1]، حيث يلاحظ أن المديرية العامة تعاني من عجزٍ مالي متراكم بلغ (٣٦,٦٧٧,٣٠٢,٧٨٥) ديناراً لغاية ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م. كما ويمكن عرض حساب الإنتاج والمتاجرة والأرباح والخسائر للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، للسنة المالية المنتهية في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م، وذلك لتحديد نتيجة نشاط المديرية العامة، إضافة إلى تحديد إيرادات النشاط الجاري وكلف النشاط الجاري، والإيرادات التحويلية والمصروفات التحويلية. أدناه جدول رقم (٣) يبين حساب الإنتاج والمتاجرة والأرباح والخسائر للسنة المالية المنتهية في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩.

جدول رقم (٣)

حساب الإنتاج والمتاجرة والأرباح والخسائر للسنة المالية المنتهية في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩

٢٠٠٩ / دينار

إيرادات النشاط الجاري	٣٢,٢٧٩,٤٢٣,٩٨٩
تنزل: كلف النشاط الجاري	
كلف الإنتاج	١٣,٨٣٦,٤٠٢,٨٨٣
كلف الخدمات الإنتاجية	٦٩,١٨٢,٠١٤,٤١٤
صافي كلف النشاط الجاري	٨٣,٠١٨,٤١٧,٢٩٧
عجز النشاط الجاري	(٥٠,٧٣٨,٩٩٣,٣٠٨)
تنزل: كلف الخدمات الإدارية	٩,٢٢٤,٢٦٨,٥٩٢
عجز العمليات الجارية	(٥٩,٩٦٣,٢٦١,٩٠٠)
تضاف: الإيرادات التحويلية	
الإيرادات التحويلية	٥٩,٥٧٨,٣٩٤,٣٠٩
الإيرادات الأخرى	٤٤٣,٠٦٠,٩٦٨
	٦٠,٠٢١,٤٥٥,٢٧٧
تنزل المصروفات التحويلية	
المصروفات التحويلية	٢١,٩٠٠,٠٠٠
المصروفات الأخرى	٣٨,٩٧٤,٠٨٩
صافي العجز	٢,٦٨٠,٧١٢

(١) المرجع نفسه، ص٣.

المصدر: جمهورية العراق، ديوان االرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، مرجع سابق، ص١٦.

يبيّن الجدول اعلاه حساب الإنتاج والمتاجرة والأرباح والخسائر للسنة المالية المنتهية في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م. إن كلف النشاط الجاري الناتج من كلف الإنتاج وكلف الخدمات الإنتاجية وكلف الخدمات الإدارية، إضافة إلى المصروفات التحويلية(*) والأخرى(**) بلغت (٩٢,٣٠٣,٥٥٩,٩٧٨) ديناراً خلال العام ٢٠٠٩م.

يذكر أن إجمالي إيرادات النشاط الجاري(***) بلغ (٣٢,٢٧٩,٤٢٣,٩٨٩) ديناراً. وإن إجمالي الإيرادات التحويلية(****) والأخرى(*****) بلغ (٦٠,٠٢١,٤٥٥,٢٧٧) ديناراً.

حيث يلاحظ أن هناك عجز في العام ٢٠٠٩م بلغ (٢,٦٨٠,٧١٢) ديناراً.

مما تقدم، يمكن القول أن إجمالي الطاقة الفعلية المنتجة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية بكافة محطاتها هي (٨٦٢) ميكاواط لعام ٢٠٠٩م. وإن إجمالي نفقات القطاع العام المصروفة من قبل الحكومة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، بلغت (٩٢,٣٠٣,٥٥٩,٩٧٨)، متضمناً كلف النشاط الجاري والمصروفات التحويلية والأخرى. أما ما أنفق من قبل الحكومة من موازنة الخطة الإستثمارية لعام ٢٠٠٩م، بلغ (٦٥,٤٧٦,٧٥٠,٥٣٨) ديناراً كمشاريع استثمارية.

(*) عرف النظام المحاسبي الموحد المصروفات التحويلية إنها أعباء تتحملها الوحدة، ولا تحصل مقابلها على سلع أو خدمات، كما أنها غير مرتبطة بنشاط الوحدة بصورة مباشرة.

(**) عرف النظام المحاسبي الموحد المصروفات الأخرى بأنها تشمل مصروفات سنوات سابقة ومصروفات عرضية وخسائر رأسمالية.

(***) عرف النظام المحاسبي إيراد النشاط الجاري بأنها الإيرادات المتأتية من مزاولتها لعمليات المتاجرة بالسلع المشتراة بغرض بيعها.

(****) عرف النظام المحاسبي الموحد الإيرادات التحويلية بأنها الإيرادات التي تحصل عليها الوحدة نتيجة أحكام قانونية أو قرارات إدارية خارج نشاطه الإنتاجي.

(*****) عرف النظام المحاسبي الموحد الإيرادات الأخرى بأنها تشمل إيرادات سنوات سابقة وإيرادات عرضية وإيرادات رأسمالية.

وإن إجمالي نفقات الحكومة على المديرية العامة وصل إلى (١٥٧,٧٨٠,٣١٠,٥١٦) ديناراً لعام ٢٠٠٩م.

ثانياً: القطاع الخاص:

بدأت الحكومة العراقية باتخاذ الإجراءات الضرورية لإصلاح قطاع الكهرباء في العراق. وذلك نتيجة الأوضاع الإقتصادية والمالية الصعبة التي عصفت بالبلاد والوزارة على حدٍ سواء. فقد أدركت الحكومة العراقية أن الإصلاحات يجب أن تتعدى النشاط الإقتصادي لتشمل أيضاً الإصلاحات السياسية. فتركيبة البلد تتطلب توافقاً سياسياً شاملاً للوصول بأي موضوع أو قطاع إلى بر الأمان. فهي بحاجة ماسة إلى خطة عمل مبنية على أرضية متينة تنطلق من نقطة معينة فاتحة الطريق أمام المستثمرين لضخ أموالهم دون تردد أو خوف. حيث استعملت الدولة أسلوب الإمتياز (B.O.O.)، (Build – Own – Operate)، في خصخصة المشاريع العامة في السنوات السابقة. إن أسلوب عقود الإمتياز هو أحد أساليب الخصخصة ويعتبر عقد (B.O.O.) (الإنشاء، التملك، التشغيل)، هو أحد أنواع عقود الإمتياز الذي يمنح القطاع الخاص المتعاقد حق تملك المشروع، أي أن تسيير وتشغيل القطاع الخاص للمشروع ليس محدداً بمدة، بل يستمر المشروع مملوكاً له. ويعتبر هذا الأسلوب أحد طرق التمويل التي تمكن الدولة من تقديم خدمة وإشباع حاجة المواطنين عندما لا تتوفر السيولة الكافية. أو إذا كانت السيولة المطلوبة كبيرة[١].

ولكن، وبعد توجه الدولة للقطاع الخاص ودخوله منافساً للقطاع العام في تقديمه لهذه الخدمات وتوسع نشاطه، فقد أجازت الدولة لمستثمري القطاع الخاص وفقاً للقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٩ بإنشاء العديد من المصارف الأهلية بشرط أن لا تزيد نسبة مساهمة الشخص الواحد فيها على (٥٪)، من رأس مال وأن لا يقل رأس المال

(١) رفعت عبد الحليم الفاعوري، تجارب عربية في الخصخصة، مرجع سابق، ص٢٢.

الإسمي المدفوع عن (١٥) مليون دينار. ووفقاً لذلك تم تأسيس (٦) مصارف أهلية أحدها إسلامي هو المصرف الإسلامي العراقي[١].

ومن هذا المنطلق، قام مجلس النواب العراقي واستناداً إلى أحكام الفقرة أولاً، من المادة الحادية والستون من الدستور بإقرار قانون الإستثمار المرقم (١٣)، لسنة ٢٠٠٦م، وذلك من أجل دفع عملية التنمية الإقتصادية والإجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وتنمية الموارد البشرية وإيجاد فرص عمل للعراقيين وتشجيع الإستثمارات ودعم عملية تأسيس مشاريع الإستثمار في العراق وتوسيعها وتطويرها على مختلف الأصعدة الإقتصادية ووضع الإمتيازات والإعفاءات لهذه المشاريع[٢].

واستناداً إلى قانون الإستثمار المرقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل)، توجهت الحكومة العراقية نحو الإستثمار الخاص في قطاع الكهرباء، وذلك بناءً على قرار مجلس الوزراء رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٠م، حيث نص قرار مجلس الوزراء ما يلي[٣]:

- نصت الفقرة أولاً من القرار بالموافقة على توصيات وزارة الكهرباء بشأن توجه الوزارة نحو الإستثمار الخاص في قطاع الكهرباء.
- نصت الفقرة (أولاً/ أ) على دعم الحكومة العراقية لوزارة الكهرباء بمبلغ تشغيلي يصل إلى (٢) مليار دولار أمريكي سنوياً ولمدة ثلاث سنوات ابتداءً من العام ٢٠١٢ لغرض شراء الكهرباء من المستثمرين.
- نصت الفقرة (أولاً/ ب) بتخويل وزارة الكهرباء والهيأة الوطنية للإستثمار صلاحية التفاوض من أجل تأهيل الشركات التي تقدمت بعروضها للإستثمار في وزارة الكهرباء.

(١) محمد شكري محمد سعيد، تجربة الخصخصة للقطاع الصناعي في محافظة أربيل، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٥م، ص٧٨.

(٢) جمهورية العراق، جريدة الوقائع العراقية الرسمية، العدد ٣٩٩٠، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مجلس الوزراء، الجلسة الإعتيادية السابعة في ١٦/ ٢/ ٢٠١٠م.

أما بالنسبة لتوجه الهيأة الوطنية للإستثمار في العراق بخصوص مشاريع الإستثمار الخاص في قطاع الكهرباء. حيث تعتبر النموذج المناسب بهذا الخصوص هو نموذج المشتري الواحد، وهذا يعني أن جميع المنتجين للطاقة الكهربائية بالإضافة إلى الإنتاج الحكومي تصب في شبكة نقل الطاقة الكهربائية، ولا يجوز للمستثمر الخاص أو المنتج الحكومي بيعها إلى شبكات التوزيع أو المستهلكين الكبار مباشرة، حيث تقوم شبكات نقل الطاقة ببيع الطاقة إلى شبكات التوزيع، وبدورها تقوم شبكات التوزيع ببيع الطاقة إلى أصناف المشترين وإن إدارة هذه العملية تتم مركزياً عبر دائرتي نقل الطاقة والدائرة الإقتصادية وبالتنسيق مع الدوائر المختصة (الإنتاج والتوزيع والتشغيل والتحكم)[1].

وبعد الدراسة المستفيضة من قبل المختصين في قسم الإستثمارات والعقود في وزارة الكهرباء حيث قررت الوزارة ما يلي[2]:

- وضع خطة لمواقع محطات الإستثمار حسب الخارطة الجغرافية ووضعت تصاميم الربط الكهربائية لهذه المحطات إلى المنظومة الوطنية وأجريت الدراسات الكهربائية على شبكات النقل لمنظومة سريان الأحمال ووضع الحلول في حالة وجود اختناقات، وكذلك بالنسبة إلى التوزيع، حيث أن مسؤولية هذه الشبكات تبقى تحت الجهات التنفيذية في الوزارة.
- التعاقد بنظام (B.O.O.) يتضمن إلزام الوزارة شراء الطاقة الكهربائية من المستثمر لمدة (١٥ – ٢٠) سنة، وحسب ما يتفق عليه. يكون بعدها المستثمر حراً في التصرف بالمحطة. وتعتبر كلفة الوحدة المنتجة في نظام (B.O.O.) أرخص من كلفة الوحدة المنتجة بنظام (B.O.T).
- أما التعاقد بنظام (B.O.T.) فيتم نقل ملكية المحطة بعد المدة المتعاقد عليها (١٥ – ٢٠) سنة مثلاً مع الوزارة والذي يعني استلام الوزارة لمحطات قد استخدمت لعشرين سنة وعلى وشك انتهاء عمرها التشغيلي والتي سوف تشكل عبئاً على

(١) جمهورية العراق، رئاسة مجلس الوزراء، الهيئة الوطنية للإستثمار، مكتب النائب، العدد ٤٠٥٦ في ٢٣/ ١٢/ ٢٠١٠م.

(٢) جمهورية العراق وزارة الكهرباء، مكتب الوزير، مشاريع الإستثمار الخاصة بقطاع الكهرباء، العدد ١٧٥٥٤ في ٦/ ٦/ ٢٠١٠م.

الوزارة من ناحية التشغيل والتأهيل والصيانة. وفي كل مؤسسات الكهرباء يفضل نظام (B.O.O.) لأسباب اقتصادية وفنية.

سوف تبقى قطاعات التوزيع والنقل والإنتاج الحكومي ضمن مسؤولية الوزارة والجهات التنفيذية فيها. ولا علاقة للمستثمر بها، ويتم شراء الطاقة الكهربائية من المستثمر عند حدود المحطة.

مما تقدم يمكن القول: "أن توجه الحكومة للقطاع الخاص ينحصر في قطاع الإنتاج، ولكن بشكل جزئي. أما قطاعي النقل والتوزيع فتبقى تحت إدارة الدولة المتمثلة بوزارة الكهرباء". أما الأسلوب الذي تنتهجه الحكومة في خصخصة هذا القطاع، فهو أسلوب عقود الإمتياز، وخاصة أسلوب (B.O.O.) الذي يمثل أحد أنواعه نتيجة الأسباب التي ذكرت سابقاً.

لكن السؤال الأهم الذي يطرح نفسه: هل أن إشراك القطاع الخاص في قطاع الإنتاج يسمح بتخفيف العبء عن الموازنة العامة وفق توجهات الدولة الحالية؟

كما ذكرنا سابقاً أن توجهات الحكومة العراقية هو خصخصة جزئية لقطاع الإنتاج من خلال استخدام أحد أساليب عقود الإمتياز (B.O.O.).

لذلك قامت وزارة الكهرباء بتكليف قسم الإستثمارات والعقود في الوزارة بتشكيل لجان لغرض تحديد سعر شراء الطاقة الكهربائية من القطاع الخاص، حيث حددت تلك اللجنة سعر شراء الوحدة الواحدة من القطاع الخاص المتمثل بالمستثمرين بـ(٤٨) دينار عراقي (للكيلو واط / ساعة)[١].

ولغرض مقارنة النفقات المصروفة من قبل الحكومة العراقية على الطاقة الكهربائية، لا بد من وجود محورين للمقارنة: حيث يتمثل المحور الأول بالقطاع العام المتمثل بالمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، والذي تمت دراسته من خلال عرض الميزانية العامة وحساب المتاجرة والأرباح والخسائر. أما المحور الثاني،

(١) مقابلة أُجريت مع مدير قسم الإستثمارات في وزارة الكهرباء بتأريخ ١٥ / ٥ / ٢٠١١.

فيتمثل بالقطاع الخاص، أي في حالة خصخصة المديرية العامة باستخدام أسلوب عقود الإمتياز (.B.O.O)، بافتراض شراء نفس الكمية الفعلية المنتجة للمديرية العامة البالغة (٨٦٢) ميكاواط من القطاع الخاص.

بافتراض أن الطاقة الكهربائية المنتجة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية لعام ٢٠٠٩م، يتم شراؤها من القطاع الخاص وفق أسلوب عقود الإمتياز (.B.O.O) من المستثمرين، وفق السعر المحدد من قبل الوزارة/ قسم العقود والإستثمارات الذي بلغ (٤٨) ديناراً (للكيلوواط / ساعة)[١]. لغرض الوصول إلى الكلفة الإجمالية التقديرية للطاقة المشتراة من القطاع الخاص، علماً أن الإنتاج الفعلي للمديرية العامة بلغ (٨٦٢) ميكاواط.

أدناه إجمالي التكاليف السنوية للطاقة المشتراة من القطاع الخاص[٢]:

بما أن ١ ميكاواط = ١٠٠٠ كيلوواط.

الكمية المنتجة (كيلوواط) = ٨٦٢ (ميكاواط) × ١٠٠٠ (كيلوواط) = ٨٦٢.٠٠٠ (كيلو واط).

بما أن سعر (كيلو واط) = (٤٨) ديناراً عراقياً.

إجمالي التكاليف = ٨٦٢.٠٠٠ (كيلوواط) × (٤٨) ديناراً

= ٤١.٣٧٦.٠٠٠ (كيلوواط/ ساعة)

إجمالي التكاليف اليومية = ٤١.٣٧٦.٠٠٠ دينار × ٢٤ ساعة

= ٩٩٣.٠٢٤.٠٠٠

إجمالي التكاليف الشهرية = ٩٩٣.٠٢٤.٠٠٠ دينار × ٣٠ (يوم) = ٢٩.٧٩٠.٧٢٠.٠٠٠ دينار.

إجمالي التكاليف السنوية = ٢٩.٧٩٠.٧٢٠.٠٠٠ دينار × (١٢) شهراً.

= ٣٥٧.٤٨٨.٦٤٠.٠٠٠ ديناراً.

لذا، يمكن القول: أنه في حالة شراء الطاقة الكهربائية من القطاع الخاص بطريقة عقود الإمتياز (.B.O.O) وتطبيقها على المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط) ضمن كمياتها الفعلية المنتجة والبالغة (٨٦٢) ميكاواط. وحسب

(١) المرجع نفسه.

(٢) المرجع نفسه.

الطريقة المعمول بها في وزارة الكهرباء بحساب كلف الطاقة المذكورة سلفاً، يتضح أنه يكلف الميزانية العامة للدولة كنفقات حوالي (٣٥٧,٤٨٨,٦٤٠,٠٠٠) ديناراً.

وبالمقارنة بين المحورين (القطاع العام والقطاع الخاص)، على عينة الدراسة، المتمثلة بالمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، وجد ما يلي:

إن إجمالي النفقات السنوية المصروفة من قبل الدولة ضمن الموازنة التشغيلية والإستثمارية على المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط) حسب بياناتها المالية لعام ٢٠٠٩م، بلغت حوالي (١٥٧,٧٨٠,٣١٠,٥١٦) ديناراً. إن إجمالي النفقات السنوية التي يمكن صرفها من قبل الدولة بافتراض شراء الطاقة الكهربائية من المستثمرين وفق طريقة عقود الإمتياز (.B.O.O)، بالكميات الفعلية المنتجة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية (الفرات الأوسط)، سوف تبلغ حوالي (٣٥٧,٤٨٨,٦٤٠,٠٠٠) ديناراً عراقياً.

ويلاحظ مما تقدم، أن شراء الطاقة الكهربائية من القطاع الخاص، وباستخدام أسلوب عقود الإمتياز (.B.O.O) يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة، ويعتبر توجه الدولة غير سليم، وذلك لما يشكله من هدر للمال العام. أما بالنسبة للقطاع العام، وبالرغم من المشاكل الذي يعانيه هذا القطاع، فإنه لا يشكل سوى ٤٤٪ مما يفترض أن ينفق على القطاع الخاص. إضافة لذلك، يلاحظ أن إجمالي المصروفات التي تنفق على القطاع الخاص تعتبر مصروفاً نهائياً. أما فيما يخص القطاع العام، حيث يمثل ما قيمته (٦٥,٤٧٦,٧٥٠,٥٣٨) ديناراً من إجمالي نفقات القطاع العام (مشروعات تحت التنفيذ) وتعتبر موجودات ثابتة تضاف إلى قيمة الموجودات.

وبذلك، اثبت التحليل ان فرضية البحث مفادها (إن خيار استخدام خصخصة قطاع الكهرباء وفق عقد الامتياز (B.O.O) يعتبر خيار سليم ولا يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة) غير مقبولة وذلك لأن خيار استخدام عقود الإمتياز (.B.O.O) لا يُعتبر خياراً سليماً لخصخصة قطاع إنتاج الطاقة الكهربائية ، بل عبئاً على الموازنة العامة للدولة، وهذه النتيجة جاءت مخالفة تماماً لما جاء به (عبد المنعم خطاب، ١٩٩٩م)، الذي أكد (أن عملية الخصخصة تخفف الأعباء عن الموازنة العامة

للدولة)[1]، ومخالفة للدراسات الأخرى، حيث يفيد تقرير مؤسسة التمويل الدولية أنه خلال المدة (١٩٨٨م – ١٩٩٥م) بلغ مقدار المكاسب التي حققتها حكومات الدول النامية نحو ١٣٢ مليار دولار نتيجة بيع أصول مملوكة للدولة، ويعني هذا تحويل ٣٨٠٠ منشأة عامة إلى القطاع الخاص، كما ارتفع عدد الدول التي تطبق الخصخصة من ١٤ دولة العام ١٩٨٨ إلى أكثر من ٦٠ دولة العام ١٩٩٥م حققت منها دول أميركا اللاتينية ٥١٪ ودول شرق آسيا ٢٠٪ وأوروبا الشرقية ووسط آسيا ١٨٪. أما في الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا في أفريقيا وجنوب الصحراء، فكانت الخصخصة محدودة. وأخيراً، كانت متواضعة في جنوب آسيا[2]، في حين جاءت نتيجة هذه الدراسة متماشية مع العديد من الدراسات خلال السنوات الماضية حول فاعلية ودور قطاع الدولة. وقد تبين جملة من الدراسات سواء في البلدان الرأسمالية المتقدمة أو في الدول النامية أن المؤسسات الحكومية في قطاع الخدمات والمنافع العامة أكثر فاعلية وإنتاجية من الشركات الخاصة، حيث يرى (د. محمد يوسف فرحات، ٢٠١٠) أن خيار إعادة نهوض لبنان وتوحيده يتطلب دولة مركزية يلعب فيها القطاع العام الحيوي والضروري دوراً إنمائياً وتوحيدياً رئيسياً وإيجابياً أفعل. وفي ذلك ضرورة سياسية يتوقف مصير البلد ووحدة أرضه وشعبه ومؤسساته[3].

(١) مختار عبد المنعم خطاب، الإصلاح الإقتصادي والخصخصة، التجربة المصرية، ندوة التعاون الإقتصادي بين النظرية والعولمة، عمان، ١٩٩٩، ص١٣.

(٢) مرسي السيد حجازي، الخصخصة – إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، مرجع سابق، ص١٠.

(3) محمد يوسف فرحات، "الخصخصة في مقاربة للواقع اللبناني"، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد صفر، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٠، ص٢٥٢.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

١- لبرنامج الخصخصة أهداف منها اقتصادية واجتماعية لا بد من أخذها بنظر الإعتبار عند اتخاذ قرارات تطبيق برنامج الخصخصة في دول العالم.
٢- تباين أساليب الخصخصة من دولة إلى أخرى طبقاً للظروف الإقتصادية والإجتماعية للبلدان المطبقة للخصخصة، إضافة الى إن نجاح الخصخصة أو فشلها يعتمد على الأساليب المعتمدة في تطبيق هذه العملية والأهداف المرجوة منها، كما أن تحقق الأهداف المرجوة من الخصخصة يعتمد بشكلٍ أساس على وجود اقتصاد قوي في البلاد، وتنظيم قوانين تشجع الخصخصة ووجود خطة موحدة ومدروسة تعتمد في خصخصة القطاعات العامة.
٣- إن سبب التوجه الإستراتيجي للحكومة العراقية للتعاقد بنظام عقود الإمتياز (B.O.O.) في خصخصة قطاع إنتاج الكهرباء، يعود إلى إلزام وزارة الكهرباء المستثمر بشراء الطاقة الكهربائية لمدة (١٥–٢٠) سنة وحسب ما متفق عليه. وبعدها، يكون المستثمر حراً في التصرف بالمحطة. كما تعتبر كلفة الوحدة المنتجة في نظام (B.O.O.) أرخص من كلفة الوحدة المنتجة في نظام (B.O.T.)، حسب رأي الوزارة. أما نظام (B.O.T.)، فيلزم الوزارة على شراء المحطات بعد انتهاء المدة المتعاقد عليها (١٥–٢٠) سنة، وهي على وشك انتهاء عمرها التشغيلي، مما تشكل عبئاً على الوزارة من ناحية التشغيل والتأهيل والصيانة. لذا، تفضل الحكومة نظام (B.O.O.) لأسباب اقتصادية وفنية.
٤- عدم وجود جدوى اقتصادية لعملية خصخصة قطاع إنتاج الكهرباء للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية/ الفرات الأوسط (عينة الدراسة). إذ جاءت الدراسة بالمقارنة بين بقاء المديرية العامة على الوضع الحالي تحت إدارة الحكومة وبين افتراض خصخصتها (في ظل التوجه الإستراتيجي للحكومة) بنظام عقود الإمتياز (B.O.O.) وقد جاءت نتائج الدراسة بالآتي:

أ- إن إجمالي النفقات السنوية المصروفة من قِبَل الحكومة ضمن الموازنة التشغيلية والإستثمارية على المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية/ الفرات الأوسط

وحسب بياناتها المالية لعام/ ٢٠٠٩ بلغت حوالي (١٥٧,٧٨٠,٣١٠,٥١٦) ديناراً.

ب- إن إجمالي النفقات السنوية التي يمكن صرفها من قِبَل الحكومة بافتراض شراء الطاقة الكهربائية من المستثمرين وفق عقود الإمتياز (B.O.O) بالكميات الفعلية المنتجة للمديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية/ الفرات الأوسط، سوف تبلغ حوالي (٣٥٧,٤٨٨,٦٤٠,٠٠٠) ديناراً. حيث لوحظ أن هذه الطريقة في ظل توجه الحكومة تشكل عبئاً على الميزانية العامة، ويعتبر هذا التوجه الحكومي للخصخصة سلبياً لأنه يشكل هدراً بالمال العام. إضافة لذلك، تعتبر إجمالي المصروفات التي تنفق على القطاع الخاص مصروفاً نهائياً (في حالة الخصخصة). أما فيما يخص القطاع العام حيث يمثل ما قيمته (٦٥,٤٧٦,٧٥٠,٥٣٨) ديناراً من إجمالي نفقات القطاع العام لعام ٢٠٠٩م، هي (مشروعات تحت التنفيذ). لذا، تعتبر موجودات ثابتة تضاف إلى قيمة إجمالي الموجودات.

ثانياً: التوصيات

١- ضرورة تغيير التوجه الإستراتيجي للحكومة باتّباع خصخصة قطاع إنتاج الطاقة الكهربائية بنظام عقود الإمتياز (.B.O.O)، لما يشكل من دور سلبي على الحكومة عند اتباع هذا النوع من الخصخصة ويشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة وهدر للمال العام.

٢- اعتماد استراتيجية وطنية للتنمية تركّز على أولوية إدامة وتأهيل البنى التحتية لقطاعات الإنتاج والنقل والتوزيع لوزارة الكهرباء بهدف تحسين الخدمات وتغطية الطلب المحلي للكهرباء، وتحسين الأداء الحكومي، وتعزيز التخصيصات الإستثمارية للوزارة لما يتيح لها بناء محطات جديدة إضافة إلى تأهيل المحطات القديمة.

٣- ضرورة اتباع الحكومة نظام التعاقد بصيغة الدفع بالآجل مع الشركات العالمية المتخصصة في حالة عدم كفاية التخصيصات المالية لوزارة الكهرباء ضمن

موازنتها السنوية، للبدء بإنشاء محطات توليدية عملاقة، لا سيما وأن الشركات الأمريكية في مقدمة الدول التي أبدت رغبتها في بناء تلك المحطات.

٤- تشكيل لجان مشتركة من وزارتي النفط والكهرباء لدراسة إمكانية توفير الغاز الطبيعي وزيت الغاز المستخدم في محطات التوليد ووضع السبل والخطط الكفيلة لذلك.

٥- تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب العراقي والسلطات القضائية والجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية والهيأة العامة للعقود وهيأة النزاهة وديوان الرقابة المالية ومكتب المفتش العام ضمن منظومة متكاملة من العلاقات المضادة والرادعة للتصدي لظاهرة الفساد الإداري والمالي.

المصادر

١- إحسان، باسمة علي، **الخصخصة – اتجاهات التحول إلى القطاع الخاص**، مطبعة الزمان، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٩م.

٢- حبش، محمد حبش، **الخصخصة وأثرها على حقوق العاملين بالقطاع العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١١م.

٣- حجازي، مرسي السيد، **الخصخصة إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، بدون تأريخ.

٤- الرائد، جبران مسعود، **المعجم اللغوي العصري**، دار العلم للملايين، بدون تأريخ.

٥- الفاعوري، رفعت عبد الحليم، **تجارب عربية في الخصخصة**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤م.

٦- القطب، مروان محي الدين، **طُرق خصخصة المرافق العامة – الإمتياز – الشركات المختلطة – B.O.T. – تفويض المرفق العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٩م.

٧- ماهر، أحمد، **دليل المدير في الخصخصة**، معهد التدريب المالي والمصرفي، عمان، الأردن، ٢٠٠٥م.

٨- مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، **خصخصة قطاع الطاقة في دول الخليج العربي**، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجي، أبو ظبي، ٢٠٠٠م.

٩- المعلم، بطرس البستاني، **قطر المحيط**، مكتبة لبنان، بدون تأريخ، بيروت.

١٠- المنجد في اللغة والإعلام، **مجموعة من الإختصاص في الجانب اللغوي والفني والمهني**، دار المشرق، بدون تأريخ، بيروت.

١١- اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغربي آسيا، **"إعادة هيكلة قطاع الكهرباء ومشاركة القطاع الخاص في توليد الطاقة الكهربائية في عدد من دول الأعضاء في الأسكوا"**، اجتماع فريق الخبراء حول خصخصة قطاع الطاقة، بيروت، ١٩٩٩م.

١٢- جمهورية العراق، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، مجلس الوزراء، الجلسة الإعتيادية السابعة في ١٦/ ٢/ ٢٠١٠م.
١٣- جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة تدقيق المنطقة الثالثة، التقرير المرقم ٨٢٤١ في ٣٠/ ٦/ ٢٠١٠م.
١٤- جمهورية العراق، رئاسة مجلس الوزراء، الهيأة الوطنية للإستثمار، مكتب النائب، العدد ٤٠٥٦ في ٢٣/ ١٢/ ٢٠١٠م.
١٥- جمهورية العراق، وزارة الكهرباء، المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية، الفرات الأوسط، التقرير الإداري لسنة ٢٠٠٩م، الصادر في ٣١/ ١٢/ ٢٠٠٩م.
١٦- جمهورية العراق، وزارة الكهرباء، مكتب الوزير، مشاريع الإستثمار الخاصة بقطاع الكهرباء، العدد ١٧٥٥٤ في ٦/ ٦/ ٢٠١٠م.
١٧- خطاب، مختار عبد المنعم، **الإصلاح الإقتصادي والخصخصة، التجربة المصرية**، ندوة التعاون الإقتصادي بين النظرية والعولمة، عمان، ١٩٩٩م.
١٨- جمهورية العراق، **جريدة الوقائع العراقية الرسمية**، العدد ٣٩٩٠، بغداد، ٢٠٠٦م.
١٩- الدوري، عمر علي، **"بدائل التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة"**، **مجلة المنصور**، كلية المنصور الجامعة، السنة السابعة، العدد العاشر، ٢٠٠٧م.
٢٠- فرحات، محمد يوسف، **"الخصخصة في مقاربة للواقع اللبناني"**، **مجلة صوت الجامعة**، العدد صفر، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠١٠م.
٢١- الظاهر، محمد عبد الله محمد، **"الضرورات التي تفرضها سياسة الخصخصة في مجال علاقات العمل"، أطروحة دكتوراه**، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، بيروت، ٢٠٠٢م.
٢٢- عمر، أحمد عبد الدائم، **"تحليل قرارات الخصخصة"**، **رسالة ماجستير في المحاسبة القانونية**، مقدمة إلى كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٧م.
٢٣- محمد سعيد، محمد شكري، **تجربة الخصخصة للقطاع الصناعي في محافظة أربيل، رسالة ماجستير**، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة صلاح الدين، أربيل، ٢٠٠٥م.

٢٤- مرشاد، سمير أحمد، **"الجدوى الإقتصادية والإجتماعية لخصخصة الهاتف الثابت في لبنان"، رسالة ماجستير في الإدارة المالية**، الجامعة الإسلامية، المعهد العالي للإدارة، بيروت، ٢٠٠٢م.

٢٥- يوسف، محمد هادي، **"الخصخصة في لبنان – خصخصة قطاع الكهرباء بين النظرية والتطبيق"، رسالة ماجستير**، المعهد العالي للإدارة، الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠٠٢م.

٢٦- مقابلة أُجريت مع مدير قسم الإستثمارات في وزارة الكهرباء بتأريخ ١٥/ ٥/ ٢٠١١م.

٢٧- حمدان، كمال، **"أهداف الخصخصة في لبنان"**، ص٢، على الموقع الإلكتروني: www.lcmagazine.com, ، ٢٠٠٠م.

٢٨- رشيد، عبد الوهاب حميد، **"الإقتصاد العراقي إلى أين؟"**، على الموقع الإلكتروني: www.ulurminsania، ١٩/ ٢/ ٢٠٠٤م.

٢٩- الرماني، زيد بن محمد، **"قرار الخصخصة خطوة جريئة وهامة على طريق إصلاح الإقتصاد"**، على الموقع الإلكتروني: www.alabiyat.com,op,cit.

٣٠- صوت الوطن، **"الخصخصة من وجهة نظر أخرى"**. على الموقع الإلكتروني: www.alwatan.news.com.، ١٣/ ٢/ ٢٠٠٤م.

٣١- الطيار، ناصر عقيل، **"قرار الخصخصة خطوة جريئة وهامة على طريق الإصلاح الإقتصادي"**، على الموقع الإلكتروني: www.alabiyat.com، ٢٧/ ١١/ ٢٠٠٢.

٣٢- عفيفي، أمل صديق، **"الخصخصة في مصر – توصيف وتقويم"**، على الموقع الإلكتروني: www.albayan.co.ae.، ٢٣/ ٦/ ٢٠٠٣م.

٣٣- قندح، علي، **"التخاصية في الأردن تطور فلسفتها وأطرها التشريعية والمؤسسية والتنظيمية وآثارها الدولية على المتغيرات الإقتصادية والإجتماعية"**، ١٩٨٦م/ ٢٠٠٠م، على الموقع الإلكتروني: www.css.jordan.org، ١٢/ ٨/ ٢٠٠٢م.

٣٤- الكتاب السنوي ٢٠٠٠م، **"الإقتصاد القومي"**، على الموقع الإلكتروني: www.alwaie.org، ٢٠٠٠م.

٣٥- موسى، نائل، **"الخصخصة تفاحة الأغنياء وحنظلة الفقراء"**، على الموقع الإلكتروني: www.islm-online.net، ٢٠٠٢م.

٣٦- هولدين، بو، **"هل فشل نظام اقتصاد السوق في أمريكا اللاتينية"**، الجيل الثاني من الإصلاح المؤسسي". على الموقع الإلكتروني: www.cipeegypt.org.,

٣٧- هوي، وانغ، **"فشل الحركة الإجتماعية تيان أن ين أساس النيوليبرالية في الصين"**، على الموقع الإلكتروني: www.mondiploar.com,

38- Allan Griffiths & Stuart Wall, Applied Economics**: An introductory course,** Addison Nestez, Longman, 7th ed., USA, 1997.

39- Clarkson K., **Privatization at the State and** local **level**, 2nd printing, Kawer academic publisher, Boston, 1990.

40- **Privatiaxation of public sector activities with a special focus on telecommunications (energy, health and community services),** UN department of economic and special affairs, New York, 1991.

41- United Nations, **Economic and Social Commission for Western Asia,** Proceedings of the expert group meeting on the privatization of electric power sector, Beirut, 1999.