القطاع الخاص العراق ودوره في عملية التنمية الاقتصادية

المقدمة

لقد مر القطاع الخاص في العراق وعموم المنطقة العربية بظروف سياسية واقتصادية متقلبة ومتشابكة وبدات هذه الظروف من قيام النظام الجمهوري في العراق عام 1958 وبروز الأيدولوجيات والنظرية الفكرية الاشتراكية والثورية ضيقت خناق على القطاع الخاص والتهمته بكونه قطاع استغلاليا وغير قادر على تحقيق التنمية الاقتصادية لذألك لم يسمح للقطاع الخاص ان تكون له استثمارات كبيرة في القطاعات الاقتصادية اذ قامت الدولة بتأميم معظم الاستثمارات الخاصة الكبيرة لاسيما القطاع الصناعي وضل النشاط العام هو النشاط المهيمن على الفعاليات الاقتصادية مما حرم الاقتصاد العراقي ومن دور القطاع الخاص الوطني في تحقيق تنمية وطنية متوازنة كما حرم هذا القطاع من التطور والحصول على التطورات التكنلوجية نتيجة لعدم السماح للقطاع الخاص بالمشاركة مع المستثمرين اجانب لذألك ضل دور القطاع الخاص هامشيا الا استثمارات صغيرة معتمدة على دعم الدولة وسياستها في توفير المواد الاولية .

اولا: القطاع الخاص مفهومة وتاريخه في العراق

القطاع الخاص يتم تعريفة على انه مجموعة من الانشطة الانتاجية السلعية والخدمية ذات الصيغة الفردية او الاسرية او المؤسساتية **التي تقوم** على الساس المبادرة الخاصة والتدبير الحر .

تخضع هذه الانشطة الى الالية وحركة السوق كما يكون صاحب هذا النشاط حر في تصريف شؤن مشروعة وفق المتغيرات التي تطرا على السوق من زيادة طلب او عرض او ارتفاع الاسعار او انخفاضها دون تدخل الدولة او اي طرف اخر الأن هذا المفهوم لا يتحقق عمليا لاسيما في التدخل حيث نجد الكثير من الدول تتدخل وبنسب متفاوتة سواء كان ذألك في عملية التأثير على الاسعار والاجور او في رفع او خفض سعر الفائدة واسعار صرف العملة

اما فيما يخص تاريخ القطاع الخاص في العراق

اتسع دور القطاع الخاص في العملية التنموية عند تأسيس الدولة الحديثة في عشرينات القرن الماضي حيث قامت الدولة بإصدار بعض التشريعات التي دعمت القطاع الخاص ومنها قانون المشاريع الصناعية رقم 114 لسنة 1929 الذي ساهم بتشجيع المستثمرين العراقيين وفي عام 1940 تم اصدار قانون المصرف الصناعي الذي لعب دورا محوريا في تشجيع حركه الصناعية في القطر التي تنوعت لتشمل صناعات مهمة كصناعة الزيوت والنسيج والجلود مما عزز دور القطاع الخاص في عملية التنموية لتصل مساهمته 1950 بنحو 80 % من الناتج المحلي الاجمالي .

وكان للتوجهات الفكرية التي جات بعد ثورة تموز عام 1958 دور كبير في تهميش القطاع الخاص بحجة انه قطاع مستغل فقامت الدولة عام 1964 بتأميم معظم الشركات الخاصة الكبيرة وضل القطاع الخاص مقتصر على الصناعات الصغيرة التي تتميز براس مال محدود وعمال عددهم قليل لذألك تراجع دور القطاع الخاص خلال السبعينات والثمانينات وحاولت الدولة اعادة تنشيطه بخصخصة بعض المشروعات في عام 1987 وصدور القانون رقم 46 لسنة 1988 والقانون التجاري لسنة 1989 لاكن هذه الاجراءات فشلت في تشجيع القطاع الخاص لانعدام الثقة بين رجال الاعمال وسياسة الدولة تجاه استثماراتهم

سمات القطاع الخاص في العراق

1. ابتعد القطاع الخاص عن الاستثمارات الطويلة الاجل لاسيما في النشاط الانتاجي الصناعي والزراعي ووجه معظم نشاطاته في المجال الخدمي والتجاري وبعض الصناعات الورشة مما جعل عدم وجود قاعدة اقتصادية يعتمد عليها القطاع الخاص في العراق .

2. الاعتماد على الاقتراض في تمويل مشروعاته دون ان تكون هناك سياسة لاستثمار المدخلات الفردية للمواطنين .

3. الاحتفاظ بجزء كبير من فوائض المالية خارج القطر لعدم الاطمئنان للمؤسسات المالية العراقية .

4. الاعتماد الى حدا كبير على ما تقدمة الدولة من عون في مجال الإعفاءات الضريبية والجمركية مماساهم في اتكالية النشاط الخاص واعتماده على ما تقدمة الدولة .

5 احتكار القطاع العام لمعظم الانشطة الرئيسية السلعية والخدمية مما حال دون اشراك القطاع الخاص في هذه الانشطة الكبيرة مما همش دور القطاع الخاص في عملية التنمية .

ثانيا \ الاقتصاد العراقي سماتة والاختلالات هياكلة

من اهم السمات التي يتميز بها الاقتصاد العراقي هي :

1.هيمنة القطاع النفطي على الاقتصاد :

ان ما تحقق من نمو في الناتج القومي الاجمالي منذ منتصف الخمسينات من القرن الماضي تعود في معظمها الى نمو القطاع النفطي اذ ارتفعت حصة النفط من 32% في عام 1968 الى نحو 68% في عام 1980 ثم زادت هذه النسبة لتصل الى 89% في عام 2002 ثم تراجعت لتشكل 61% في عام 2005 وهذا التراجع ليس بسبب ارتفاع مساهمة القطاعات الاخرى ولكن بسبب تراجع كميات تصدير النفط رغم ان النفط كان إنتاجه محدود بسبب ضعف القدرات الفنية لزيادة الانتاج الا انه حقق معدلات نمو عالية بسبب ارتفاع اسعاره بمعدلات كبيرة حيث تراجعت مساهمة القطاع الزراعي الى نحو 8.4 في عام 2002 ثم تراجعت في

عام 2005 لتشكل 6.6 % من اجمالي الناتج المحلي بسعر السوق كذالك الحال بنسبة للقطاع الصناعي الذي لم تبلغ مساهمته الا بحدود 1.5% في عام 2002 ثم تحسنت في عام 2005 1.9% والسبب تراجعت في القطاعات السلعية ليس فقط بسبب ارتفاع اسعار النفط .

2. هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي :

كان لهيمنة قطاع النفط الذي تملكه الدولة على الاقتصاد العراقي سبب في هيمنة الدولة على مفاصل النشاط الاقتصادي بكونها هي المتصرف بالعوائد النفطية التي يراد منها تنمية بقية القطاعات الاخرى الا ان الإجرائيات التي اعتمدت في تنمية القطاعات قد فشلت نتيجة للسياسات الشمولية المتبعة في عملية اداره الموارد الاقتصادية واصبحت الدولة هي القطاع المهيمن والمتصرف بمعظم الفعاليات الاقتصادية . حيث ان القطاع الخاص قد حجم دورة ولم يكن له تأثير الا في الانشطة الاقتصادية الصغيرة والتي غالبا ما تكون تحت رقابة الدولة اشرافها

وتشير البيانات الى مساهمة القطاع الخاص في اجمالي تكوين راس المال الثابت خلال الفترة 1998-2005 حيث تلاحظ النسب المتواضعة لمساهمة القطاع الخاص في تكوين راس المال الثابت في الاقتصاد العراقي اذ لم تزيد هذه النسبة في اعلى مستوى لها 18.2%.

3. اعتماد نموذج الاقتصاد الشمولي

أدى تركز الموارد المالية المتأتية من الصادرات النفطية بيد الدولة إلى اعتماد سياسات مركزية شمولية في عملية تخصيص هذه الموارد لتنمية القطاعات الأخرى. ومما ساعد في سوء تخصيص الموارد هو استخدامها في القضايا والأنشطة العسكرية بسبب الظروف التي سادت خلال العقود الثلاثة الماضية. حيث أدت تلك الظرف إلى قيام الدولة المهيمنة على الموارد الاقتصادية إلى إعطاء الأولوية في التخصيص إلى القضايا العسكرية، وتخصيص المتبقي على قطاعات تخدم الجانب العسكري في المقدمة ثم إلى القطاعات الأخرى. مما تسبب في اختلال تنمية القطاعات الاقتصادية الأمر الذي أدى ليس فقط إلى تبذير الموارد المالية فقط ، وإنما إلى معاناة العراق من ضائقة مالية كبيرة ناجمة عن تفاقم مشكلة الديون على العراق.

أما عن تخصيص الموارد حسب المستوى الجغرافي، فكانت بغداد كعاصمة في المقدمة في تخصيص الموارد، ثم تأتي المدن الرئيسة التي لها علاقة بموضوع العمليات العسكرية. مما

ساهم في اختلال التنمية على مستوى مناطق العراق ولم تتمكن الخطط الموضوعة من تحقيق التنمية في المناطق بشكل متوازن.

ضعف القطاع الخاص 4. -

أدت هيمنة الدولة على الموارد واعتمادها ايديولوجية تنطوي على الفكر الاشتراكي في إدارة الأنشطة الاقتصادية ، إلى تهميش دور القطاع الخاص. رغم أن القطاع الخاص ظل المساهم الأكبر في العمليات الإنتاجية والخدمية لاسيما في قطاعات الزراعة والتجارة الداخلية والخدمات. إلا أن نشاط هذا القطاع كان يواجه عدداً من المعوقات التي حجمت دور القطاع الخاص وانحسار نشاطه في الفعاليات الصغيرة ومن هذه المعوقات آلاتي:

١- ضبابية المناخ الاستثماري وشيوع عدم ا الثقة في سياسات الدولة تجاه القطاع الخاص بسبب قيام الدولة بتأميم العديد من مشاريع القطاع الخاص في الستينات القرن الماضي

-2سيطرة الدولة وإشرافها شبه المباشر على القطاع الخاص من خلال شبكة من التعليمات والضوابط التي كانت تضعها الدولة تجاه القطاع الخاص

٣ - هيمنة الدولة على السياسات المصرفية في العراق واحتكارها للنشاط المصرفي ، وان تم السماح للقطاع الخاص بإنشاء مصارف خاصة. مما حال دون أن يؤدي القطاع الخاص دوره في تعبئة مدخرات الأفراد بغية استثمارها في مشروعات استثمارية

الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي:

لقد أدت صورة الاقتصاد التي تم الإشارة إليها في الفقرة السابقة إلى اختلالات كبيرة في الاقتصاد العراقي. والتي جاءت بسبب السياسات الاقتصادية غير المتوازنة في إدارة الموارد الاقتصادية وتنميتها. ويمكن إيجاز أهم هذه الاختلالات بالنقاط الاتية:

1. اختلال في هيكل الموارد المالية للحكومة:

إن الاعتماد على النفط كمصدر رئيسي في الحصول على الموارد لتمويل موازنة الدولة ، أدى إلى اختلال في تحقيق نوع من التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة. حيث أهملت الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم . لأسباب منها ضعف في الأوعية الضريبية ، وعدم كفاءة الأجهزة المكلفة بالجباية وتفشي الفساد الإداري فيها لأسباب عديدة منها انخفاض معدلات رواتب موظفي الدولة لاسيما خلال فترة الحصار الاقتصادي .

درجة عالية من الاعتماد على الخارج2.

لقد تسبب انخفاض معدلات نمو القطاعات الإنتاجية السلعية، لاسيما القطاع الصناعي والزراعي، الى عدم قدرة الإنتاج المحلي من السلع لاسيما الغذائية منها في تلبيــة الطلب على تلك السلع، الأمر الذي أدى إلى الاعتماد على الأسواق الخارجية لتلبيــة الاحتياجات المتزايدة. إذ أن أكثر من ٥٠% من الاحتياجات الغذائية تستورد من الخارج مما وضع الأمن الغذائي العراقي في موضع خطر، وخاضع للمتغيرات الإقليمية والدولية، نجم عنه خلال فترة العقوبات الاقتصادية تراجع كبير في قدرة الأسرة العراقية على حصولها على سلعها الغذائية حيث انخفضت حصة الفرد من السعرات الحرارية من معدل ٣٢٠٠ سعرة يوميا قبل الحصار الى ١١٥٠ سعرة يوميا خلال سنوات الحصار الأولى. أما في السلع الصناعية ورغم انه تم إنشاء عدد من الصناعات إلا إن نسباً كبيرة من المدخلات الأساسية في إنتاج تلك السلع كانت مستوردة من الخارج.

3. تفاقم المشلة المديونية الخارجية :

أدت الحروب التي مر بها العراق والحصار الاقتصادي الذي أعقبها إلى تفاقم مشكلة المديونية الخارجية. حيث كان لتداعيات تلك المرحلة ارتفاع الدين العام الخارجي من ٤٢ مليار دولار في العام ١٩٩١ إلى أكثر من ١٢٥ مليار دولار في العام ٢٠٠٣ بفعل تراكم الفوائد المترتبة على ذلك الدين . مما كبل الاقتصاد العراقي لسنوات قادمة لتسديد تلك الديون اذا لم يتم اطفائها الديون إذا لم يتم إطفاؤها.

4:اختلال في أوجه الإنفاق الحكومي :

منذ بداية عقد الثمانينات ودخول العراق في حرب مع إيران استمرت لثماني سنوات أصبح هناك تغير في توجه الإنفاق الحكومي لصالح النفقات العسكرية. وتراجع في الإنفاق على الخدمات الأساسية لاسيما في الجوانب الصحية والتربوية. حيث اقتضت مرحلة الحرب توجبه معظم الإنفاق العام نحو متطلبات العمليات العسكرية. وفي عقد التسعينات التي بدأت بحرب الخليج الثانية ، وفرض الحصار الاقتصادي على العراق، مما أدى إلى مزيد من التراجع في الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى. وتوجه الاهتمام الحكومي بدعم نظام الحصة التموينية ، حتى أصبحت تشكل نفقاتها نسبة مرتفعة من إجمالي

الإنفاق الحكومي لمواجهة متطلبات توفير الغذاء للشعب. أن هذا التغير في الإنفاق الحكومي الذي كان بفعل الظروف المشار إليها أدى إلى اختلال في مستوى الخدمات التي تقدمها الحكومة ، بحيث تراجعت تلك الخدمات كثيرا بعد أن كان العراق في مقدمة الدول في مستوى المؤشرات الصحية.

معوقات النشاط الاقتصادي الخاص:

لقد واجه النشاط الخاص في العراق جملة معوقات كانت في مقدمتها مشكلة التمويل وتخصيص الموارد إضافة إلى عدم ملائمة المناخ الاستثماري مما خلق عدم الثقة بقيام استثمارات وطنية كبيرة وهيمنة القطاع العام على الفعاليات الاقتصادية الرئيسة إضافة إلى أن السياسات الاقتصادية التي اعتمدت كانت موجهة لدعم المجهود العسكري. ولأهمية مشكلة تمويل النشاط الاستثماري، سيتم مناقشتها للوقوف على أهم معوق أمام نشاط القطاع الخاص في العراق. حيث كانت الخيارات محدودة في الحصول على التمويل عبر المؤسسات المالية المصرفية العامة (مصرف الرافدين والرشيد) وغير المصرفية (سوق العراق للأوراق المالية) . للشروط الصعبة التي تضعها تلك المصارف مما تحول في كثير من الأحيان دون إمكانية القطاع الخاص من تلبيتها. إضافة إلى ضعف نشاط المؤسسات غير مصرفية .

1. التمويل من المصارف :

من المعروف إن النظام المالي والمصرفي الجيد يوفر المناخ الملائم للمدخرين والمستثمرين ويشجع على نمو فرص الاستثمار. ويساعد على تطور العمل المنظم في المؤسسات الاقتصادية الخاصة، مما يسهل مراقبة أداء إداراتها. ويشجع التطور المؤسسي على الانفتاح والشفافية في إدارة الشركات.

إلا أن النظام المصرفي في العراق رغم أهمية مؤسساته إلا انه لم يتمكن من تهيأة المناخ المساعد لتنشيط القطاع الخاص ، بسبب القيود والإجراءات المتبعة في نشاط هذه المؤسسات المالية كونها كانت تتبع تعليمات الدولة وسياساتها. حيث أن نسبة 90% من النشاط المصرفي كان للمصارف الحكومية. وان معظم هذا النشاط كان مخصصا لتمويل القطاع العام الذي كان يتسم بعدم الكفاءة والمركزية في إدارة مؤسساته. مما حال دون الاستفادة من تلك التخصيصات المالية من قبل القطاع الخاص لاستثمارها في انشطة ناجحة .

<2صندوق التنمية:

حاولت الدولة تشجيع القطاع الخاص في العراق بعد تراجع معدلات النمو في القطاعات الاقتصادية نهاية عقد التسعينات. وقامت بإصدار قانون الاستثمار في العام ١٩٩٨ الذي يعد خطوة جيدة لتشجيع الاستثمار الوطني في العراق. كما قامت في العام ٢٠٠١ بتأسيس صندوق التنمية لتمويل النشاط الاستثماري الخاص برأسمال بلغ ٧٠ مليون دولار و ٥٠ مليار دينار

عراقي. إلا أن الصندوق لم تتح له الفرصة لدعم حركة الاستثمار في العراق حيث تمكن الصندوق في العام ٢٠٠٢ من تمويل نحو 19 مشروعاً صناعيا في عموم العراق بكلفة بلغت ١٠ مليار دينار عراقي.
الاحتلال في العام ٢٠٠٣ بسبب قيام وزارة المالية بتجميد إلا أن الصندوق توقف نشاطه بعد أموال الصندوق. ولأهمية الصندوق في دعم حركة الاستثمار بالعراق نرى ضرورة أعادة العمل بالصندوق وفق نقاط الاتية :
أ - إشراك ممثلين عن القطاع الخاص في إدارة الصندوق ومن ذوي الخبرة .

ب - إعادة النظر بسياسة الصندوق الاقراضية لتشجيع القيام بصناعات صغيرة تساهم في الحد من مشكلة البطالة لدى الشباب.

ج - تسهيل الشروط والضمانات المطلوبة من قبل المقترضين لتشجيع صغار المستثمرين.

3: أسواق الأوراق المالية:

تشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن النجاح الذي حققته الولايات المتحدة الأمريكية خلال القرن الماضي في النشاط الاستثماري كان بقيام صغار المستثمرين من استثمار أموالهم بسهولة في أسواق المال. بعد أن كان الاستثمار حكرا على كبار المستثمرين. وقد ساعد ذلك على توسيع قاعدة الادخار مما وفر قدرة أعلى واشمل على تمويل الاستثمارات الجديدة.
وبذلك أصبحت أسواق المال من المؤسسات المالية المشجعة على الاستثمار الخاص من تعبئة المدخرين في استثمارات ناجحة عبر الشركات المسجلة في تلك الأسواق.
وفي العراق تم إنشاء سوق العراق للأوراق المالية في العام ١٩٩١ لتنظيم القطاع المالي غير المصرفي لتشجيع حركة الادخار الخاص وتحويله إلى استثمارات مجدية. ورغم تواضع أداء سوق العراق للأوراق المالية إلا انه أرسى قواعد واليات عمل المؤسسات المالية غير المصرفية. وقد بلغ عدد الشركات المدرجة في السوق حتى العام ٢٠٠٣ بنحو ١٢٠ شركة.
واستطاع السوق أن يساهم في خلق مناخ استثماري جيد لتشجيع الادخارات الخاصة واستثمارها في الشركات المسجلة بالسوق ، حيث قدر حجم التداول في السوق عام ٢٠٠٠ نحو ٥٠ مليار دينار عراقي.

كيف يمكن تفعيل القطاع الخاص لتحقيق التنمية:

لقد كثر الحديث عن ضرورة اعتماد سياسات إصلاحية في كثير من الدول النامية ، لاسيما بعد الفشل في تحقيق التوازن في معدلات نمو قطاعاتها الاقتصادية، بسبب الاختلالات الكبيرة التي نجمت عن سوء ادارة الموارد وتنميته.

وبتوجيه صندوق النقد الدولي قامت معظم الدول النامية باعتماد سياسات إصلاحية من شأنها توجيه الموارد نحو الأهداف التي من شأنها تعظيم المنافع للمجتمع. وكان اول هذه السياسات هو توزيع الموارد وفق الالية السوق والانفتاح على العالم الخارجي لاسيما في مجال الاستثمار ,

وبما أن العراق لم يكن مهيأ لاستقبال الاستثمارات الخاصة لاسيما الأجنبية منها. عليه يتوجب القيام بسلسلة من السياسات الاقتصادية والقانونية التي تساعد في خلق بيئة استثمارية تشجع المستثمر الوطني. وتعطيه الثقة الكاملة لضمان حقوقه عبر جملة إجراءات من أهمها الآتي

.1ضرورة وجود إطار وطني من القوانين والمواثيق التي تشكل الأرضية لجذب وتشجيع الاستثمارات.

2. وجود إطار وطني مؤسساتي لاستقبال وتشجيع حركة الاستثمارات في العراق. ومؤازرة المستثمر سواء الوطني أو الوافد، وتقديم كل أشكال الدعم المطلوب لتنمية الاستثمار .

3. إجراء إصلاحات في السياسات والإجراءات حيال الأنشطة الاستثمارية بسبب تعدد دوائر الاستثمار في وزارات الدولة التي غالبا ما تتقاطع سياساتها تجاه تشجيع

4. إنعاش أسواق المال الوطنية التي تم إنشاؤها في العام 1991، وزيادة الوعي بأهمية 1- الاستثمار في الأوراق المالية بهدف تشجيع الادخار الخاص وتحويله إلى استثمارات مجدية في القطاع الانتاجية

5.تطوير وتأهيل القطاع المصرفي لكي يتلاءم مع حركة الاستثمار، والتفاعل مع المؤسسات المالية الدولية. حيث لازالت المصارف الحكومية هي المهيمنة على الرأسمال المصرفي في العراق، والمتمثلة بمصر في الرافدين والرشيد. إذ تستحوذ المصارف الحكومية على 90% من النشاط المصرفي إلا إن إجمالي موجودات القطاع المصرفي في العراق لا تتجاوز 3 مليار دولار. وهو ما يمثل سوى 8%% من إجمالي الناتج المحلي. مما يعكس الدور المحدود الذي يلعبه القطاع المصرفي في الوساطة بين المدخرين والمستثمرين لاسيما في القطاع الخاص.