

تأمين سنة ١٩٦٤ للصناعة الخاصة في العراق

ترجمة : د. عبدالله أبو عياش

د. محسن كاظم *

مقدمة :

في عام ١٩٦٤ ، أصدرت الحكومة العراقية عدة قوانين اطلق عليها اسم (القوانين الاشتراكية) وقد املت بموجبها جميع البنوك وشركات التأمين واعادة التأمين ، وحوالي ثلاثين مؤسسة تجارية وصناعية ، وشمل التأمين عددا من انصناعات كالاسمنت والاسبيست والسجاير حولت الى القطاع العام .

اما الصناعات الاخرى كالفضل والنسيج ، والغذاء ، والصابون ، والدباغة ، والصناعات الجلدية والاحذية ، وصناعة الطابوق ، فقد بقيت ، وفقا للقوانين ، مفتوحة للقطاعين العام والخاص . والاكثر من ذلك فان القانون رقم ١٠١ لعام ١٩٦٤ اشترط عدم انشاء اية شركة خاصة يزيد راس مالها عن ٧٠ الف دينار عراقي (١) (حوالي ١٩٦ الف دولار حسب الاسعار في حينه) . ويحاول هذا البحث ان يوجه السؤال التالي : هل كان هناك اي داع اقتصادي فعير لتأمين الصناعة الخاصة في العراق ؟ ويجب ان يتم التأكيد على ان الاجابة على هذا السؤال ليس مجرد اهتمام تاريخي ، بل لانها مهمة ايضا في صياغة سياسات الحكومة الحالية تجاه الصناعة الخاصة ، وللتأكيد على مدى التدخل الحكومي المرغوب فيه في الاقتصاد العراقي .

* يعمل استاذًا للاقتصاد بالجامعة الامريكية بالقاهرة . سبق وان شغل نفس المنصب بجامعة انديانا بالولايات المتحدة من اغسطس ٧٧ - يونيو ٧٨ . وكذلك عمل قبل ذلك استاذًا مساعدا للاقتصاد بجامعة كلورادو .

— حصل على درجة الدكتوراة في الاقتصاد من جامعة كلورادو سنة ١٩٧٤ . له عدة كتب ومقالات منشورة منها :

عقلانية القوانين التأميمية :

هناك قضيتان جدليتان تطرحان بشكل عام في صالح قوانين التأميم لعام

١٩٦٤ :

١ - اتخذت الحكومة موقفا مفاده بأنه توجد دوافع وفيرة وجو ملائم للاستثمارات الخاصة في الصناعة ، الا ان الدليل العلمي أوضح بأن القطاع الخاص بقي مترددا ، وهشا ، وبدون استجابة ، وتم توجيه الجزء الاكبر من الاستثمارات الى البناء السكني والتجارة ، وان ١٤٪ فقط من رأس المال الاجمالي الخاص قد وجه للصناعة (٢) . فرأس المال الخاص ، كما تفترض المناقشة ، ليس مهتما باستثمارات منظمة طويلة الاجل ، ولكن بشكل رئيسي باريح سريعة مضمونة من خلال توقعات مأمونة نسبيا . وهكذا فان الاريح العائدة من الصناعة لا يعاد استثمارها فيها في العادة ، وانما تجد طريقها الى أنشطة الاستثمار التقليدي ، والى رأس المال المهرب للخارج ، او الى استهلاك واضح . ان محدودية مساهمة القطاع الخاص في التصنيع يعتبر عندئذ كأساس كاف للتأميم .

٢ - وخلافا للقطاع العام ، فان القطاع الخاص يتكون بشكل رئيسي من مؤسسات صغيرة تتميز بشكل عام بعدم الكفاءة . وهكذا ، فان انتاجية اليد العاملة في القطاع الخاص هي اقل بشكل جوهري من نظيرتها في القطاع العام . وكنيجة لذلك ، فان الاجور في القطاع الخاص تكون مكبوحة . وفي الحقيقة ، فان متوسط الاجور للعامل في عام ١٩٦٥ كان ١٣٧٦ ديناراً عراقياً في القطاع الصناعي الخاص مقابل ٣٢١ ديناراً في القطاع العام (٣) . ويسمح التأميم بدمج المؤسسات الخاصة الصغيرة ، مكونة بذلك الظروف الضرورية لحصاد فوائد الانتاج على مستوى كبير . وبكلمات أخرى ، فبما ان الكفاءة تتناسب طرديا مع الحجم ، فان التأميم عن طريق زيادة الحجم من خلال التجمع ، هو مريح بالضرورة . ان المشروعات العامة الحديثة النشأة لا تدفع فقط اجورا عالية ، وانما تحصل ايضا على ارباح عالية ، والاكثر من ذلك ان هذه الاريح لا تحتاج الى الذهاب الى استثمارات متحيزة ، وانما ستعاد الى الصناعة ، موسعة بذلك القاعدة الصناعية . واعتمادا على درجة الكفاءة العالية التي تترجم الى اسعار اقل للسلع المنتجة ، فان المستهلكين يبرزون كمستفيدين مباشرين من التأميم .

تحليل ونقد للمناقشات

ان القول بان الحكومة زودت القطاع الخاص بحافز وبواعث كافية للاستثمار في الصناعة يعتمد على ملاحظتين هما انشاء البنك الصناعي في عام ١٩٤٧ وتشريع القانون رقم ١٤ لعام ١٩٢٧ لتشجيع المشرعات الصناعية ،

وتعديلاتها اللاحقة في الاعوام : ١٩٥٠ ، ١٩٥٥ ، ١٩٦١ ، وعام ١٩٦٤ .
وستناقش هاتان الملاحظتان على التوالي :

(١) **سياسات البنك الصناعي** . اعتمادا على ميزة البنك ، فان وظائفه الرئيسية هي :

- ١ — منح قروض لإنشاء مشروعات صناعية جديدة ، او لتوسيع وتحسين العاملة منها .
- ٢ — المساهمة في اصدارات الاسهم الجديدة للشركات الصناعية العامة والخاصة
- ٣ — البدء في صناعات جديدة تقام على عاتقه اذا كان ذلك ضروريا .
- ٤ — الدخول في كل الاعمال المصرفية التي ستسهل المبادلات الصناعية .
- ٥ — تقديم خدمات متنوعة للمجتمع الصناعي مثل المساعدة الفنية في مشكلات الاقتصاد ، والهندسة والادارة والمحاسبة (٤) .

فخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٥٠ الى عام ١٩٦٤ منح البنك ٤٣٨٤ قرضا طويل ومتوسط الاجل بقيمة اجمالية مقدارها حوالي ١٢ مليون دينار (٥) . ان هذا الحجم من الائتمان يشكل حوالي ١٨٪ من رأس المال الثابت الاجمالي الخاص في الصناعة لنفس الفترة . وعلى الرغم من ان البنك كان حلقة وصل في انشاء الصناعة الحديثة في العراق ، فان مساهمته بقيت متواضعة لان الموارد التي تحت تصرفه كانت محدودة . وكان مجموع هذه الموارد في عام ١٩٦٤ حوالي ٧٨١١ مليون دينار عراقي ، منها ٤٧٥ مليون دينار رأس مال مدفوع ، والباقي عبارة عن ارباح متراكمة (٦) . والواضح ان مثل هذا المورد الاساسي لا يستطيع دعم عملية التصنيع الواسعة . ولكي يتمكن من تحقيق دفعة جوهرية في توسيع الصناعة الخاصة ، فقد احتاج البنك الى المزيد من رأس المال . ففي ٥ فبراير عام ١٩٦٥ ، اشار البنك الى انه « اذا امكن توفير موارد مالية اضافية ، فان البنك سيزيد في الحال جميع خدماته الى القطاع الخاص الذي يحتاج اليها في حقيقة الامر . وبكلمات اخرى ، فان الموارد المالية التي كانت تحت تصرف البنك هي في حد ذاتها عامل محدد » (٧) .

ومع ذلك ، فانه يجب القول بان الموارد المالية المحدودة للبنك هي الى درجة ما ، من صنعه . فالبنك لم يكبح من تدخله في منح قروض طويلة ومتوسطة الاجل ، بل انه وسع ايضا الاعتمادات قصيرة الاجل للصناعة . وقد نتج عن هذه السياسة تضائل الموارد المالية المحدودة للبنك في القروض القصيرة الاجل

التي كان يمكن أن تقدم بشكل أكثر ملاءمة من قبل البنوك التجارية العاملة في العراق ، مع الأخذ بنظر الاعتبار ، ان هناك خطوات ضرورية كانت قد اتخذت من قبل البنك المركزي لتنشيط وتشجيع المساهمة النشطة لهذه البنوك في الصناعة .

والاكثر من ذلك ، فقد حدد البنك سببولة رأس ماله باتباع سياسة ضعيفة الادراك وقصيرة الرؤية ادت الى تراجع البنك عن طرح أسهمه الى القطاع الخاص ما دامت الشركات التي يساهم فيها قد اثبتت نجاحها . ان هذا الطريق الاخير كان يمكن أن يؤدي الى عتق اعتماداته المالية لغرض الاستثمار في أماكن أخرى ، والى تعليم السكان كيفية استخدام الاسهم . ان رفض البنك اتباع مثل هذه السياسة يتطابق مع رغبته في قياس النجاح بمعايير الارباح المحققة (٨) .

والعامل الاخر الذي حدد كفاءة سياسة البنك في تنشيط الصناعة الخاصة هو الاستثناء الفعلي للكثير من المؤسسات الصغيرة الخاصة من قروضه وبرامج مساعداته . وفي الحقيقة فانه منذ عام ١٩٦١ ، اقتصرت قروض البنك على المشروعات المتوسطة والكبيرة الحجم والتي اجيزت من وزارة الصناعة ، والتي تطلبت ان يكون على الاقل ٦٠٪ من رأس مال المشروع ممتلكا من قبل عراقيين أو عرب ، وان لا تقل تكلفة الآلات فيه عن ثلاثة الاف دينار عراقي (٩) . والسبب وراء استثناء عدد كبير من المشروعات الصغيرة من عمليات البنك كان التكلفة الادارية العالية ، والمخاطرة الاكبر الناجمة عن تخلف دفع الديون الداخلة في القروض الممنوحة للمؤسسات الاصغر . وهكذا فان البنك يضاعف ارباحه بحصر قروضه في مشروعات متوسطة وكبيرة الحجم . ولكن من الصعب تبرير مثل هذه السياسة للبنك الذي كان المؤسسة الحالية الوحيدة التي تمنح قروضا متوسطة وطويلة الاجل (١٠) ، وان البنك لم ينشأ لتحقيق الارباح ، ولكن لتنشيط التنمية الصناعية في العراق .

واخيرا ، فان التوسع الصناعي يتعثر نتيجة النقص في مهارات المشروعات، وندرة المشروعات الجيدة الاعداد والمريجة . ولم يفعل البنك شيئا لاعادة تصحيح هذه الوضعية . ويمكن اعطاء مثال واحد على ذلك ، فمخصصاته لاغراض البحث الفني كانت لا تذكر ، حيث انها كانت حوالي ٤٠٠ دينار في العام خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٦١ الى ١٩٦٥ (١١) .

وخلاصة القول ، من الواضح ان الدور الذي لعبه البنك الصناعي في تنشيط الصناعة الخاصة يجب اعتباره متواضعا جدا . وقروضه التي كانت صغيرة الكمية والعدد ، وجهت بشكل رئيسي للصناعات المتوسطة والكبيرة الحجم

التي كانت تعالج المنتجات الزراعية المحلية ، وكانت تنتج موادا للبناء . ان سياسته القائمة على المشاركة المؤقتة نتج عنها انحباس رأس المال ، مؤكدة بذلك مشكلة الموارد المالية المحدودة التي كانت تحدث تصرف البنك . كما ان البنك لم يفعل الا القليل في مجال التدريب الفني ، وابحاث السوق ، والدراسات النقدية لانشاء صناعات جديدة .

السياسات التجارية والمالية لتنشيط التصنيع

لقد حاولت الحكومة تنشيط التصنيع من خلال استخدام وسائل السياسات التجارية والمالية وقد استخدمت الحماية، واجازة المشروعات الصناعية، والاعفاء من الجمارك .

ان قانون تشجيع المشروعات الصناعية المشار اليه اعلاه ، حدد الرسوم الجمركية ، والحصص ، وممنوعات الاستيراد على السلع الصناعية المختلفة . كما قدم عددا من اعفاءات الضرائب التي يمكن للمشروعات الصناعية التمتع بها . ومع ذلك فقد اشترط على المؤسسات الصناعية الخضوع لنظام الرخص .

وكانت الرسوم الجمركية الاسمية ، مع ذلك ، قليلة بشكل عام ، واذ تقف عند ٣٠٪ أو اقل (١٣) . ولكن بما ان المواد الخام ، والآلات ، ومستوردات رأس المال الاخرى دخلت العراق اما خالصة الرسوم ، او ان الرسوم كانت اقل كثيرا من الرسوم المطبقة على المنتجات المصنعة ، فان رسوم الحماية كانت اعلى من الرسوم الفعلية . ولم يطبق نظام المخصصات والمنوعات قبل عام ١٩٥٩ . وبعد ذلك افادت سياسة الاستيراد من العوائق الطبيعية ، فقد منعت المستوردات وبالتالي أصبح بإمكان القدرة الانتاجية للصناعة المحلية تحقيق الطلب المحلي .

واذا فاق الطلب المحلي المتوقع القدرة الانتاجية للصناعة المحلية ، فقد وضعت الحصص المخصصة في مستوى يكفي لتضييق الفجوة (١٤) . كذلك فقد اعطى القانون اعفاء من الضرائب المتنوعة لفترة تتراوح بين خمس وعشر سنوات، وتضمنت هذه الضرائب ضريبة الدخل ، ورسوم الطوابع ، وضريبة الاملاك ، وكذلك الاعفاء من او تخفيف رسوم الاستيراد على المواد الاولية وتجهيزات رأس المال .

ان اجازة المؤسسات الصناعية صممت بشكل اساسي لمنع تطور القدرة الزائدة لبعض الصناعات بينما تبقى أنشطة صناعية اخرى بدون استغلال . وقد

تمهدت الحكومة بعدم منح اية اجازة قبل أن تتم دراسة واسعة للتأكد من أن السوق المحلي يستطيع استيعاب فائض الانتاج (١٥) .

وعلى الرغم من أنه يبدو أن القانون يوفر حماية كبيرة للمشروعات الصناعية ، فإن التوسع الصناعي الجوهري لم يحدث لاربعة أسباب مهمة على الأقل : الاول والثاني مرتبطان بشكل مباشر بالقانون ، بينما الثالث والرابع سببان عامان ، الا انهما اسبغا على القانون عدم الكفاءة بشكل كبير .
أولاً ، لقد قيل بأن المشكلة مع القانون ليست مرتبطة بمعطياته ، وانما بإجراءاته المعقدة والبيروقراطية التي تبعت تطبيقه (١٦) . وقد تم الحصول على اجازات انشاء مشروعات صناعية جديدة ، أو التوسع في تلك القائمة حالياً بعد التأخر والتكلفة الكبيرة . وقد تبعت الاجراءات المعقدة حينما طبقت حماية التعرف والاعفاء من الضريبة تحت القانون . والاكثر من ذلك ، فإنه حينما منحت الحماية والاعفاءات الضريبية ، فإن القرار لم يكن يبنى على دراسات فنية اقتصادية واسعة ومحكمة . وانما على تقرير غير دقيق للطلب المحلي للانتاج وتوفر المواد الاولية المحلية اللازمة لانتاجه . ولذلك لم يكن هناك أي تبرير لاتباع الممارسات المعقدة في منح الاجازات الصناعية ، والحماية ، والاعفاءات الضريبية . ان الاجراءات البيروقراطية ، والتسويقية ، والانفاقية مع ما هو مطلوب بان تزيد تكلفة الآلات والتجهيزات عن ثلاثة الاف دينار ، استثنى بشكل فعال الكثير من المؤسسات الصغيرة الحجم من الحصول على أية فوائد مهمة تحت القانون .

ثانياً ، لقد اعطى القانون منشطات ومحفزات للتوسع الصناعي ، ولكن مثل هذه السياسة كانت ذات طبيعة مفتوحة وليست اجبارية . ان سيادة العقلية التجارية ، والنقص في الدراية الصناعية بشكل عام ، لم يكن من الممكن تخطيها ببساطة من خلال اصدار قانون يعطي محفزات معينة ، حتى لو طبق القانون بشكل ملائم ، والتي لم تكن الحالة معه كذلك في العراق . وبرزت حاجة لاسلوب افضل لتنشيط القطاع الصناعي الخاص . فالسياسة المناسبة يجب ان تركز في أحد جوانبها على تثقيف المستثمرين الخاصين فيما يتعلق بطبيعة ، ووسائل ، وادارة المشروعات الصناعية . وفي الجانب الآخر ، يجب ان تضمن الحد الأدنى من العوائد على الاستثمار في مشروعات معينة متداخلة العلاقة ، أو على الأقل ، أن يوضح للمستثمرين المكنين الفرص الكبيرة المربحة الموجودة في الصناعة .

وانه من غير العدل تماماً ، في واقع الامر ، أن يلام القطاع الخاص لنقص المبادرة في الصناعة ، فالتصنيع بطبيعته الفعلية فيه مخاطرة . ومن الصعب تحقيقه كما يوضح سجل القطاع العام في حد ذاته . وقد كان المشكل من رأس

المال الثابت العام في الصناعة خلال الفترة ١٩٥٧ - ١٩٦٥ أعلى بشكل طفيف من نظيره الخاص . وفي نفس الفترة ، فقد بلغت نسبة مشكلات رأس المال الصناعي المساهم حوالي ١٥ر٥ ٪ من رأس المال المشكل العام ، وكانت النسبة المصاحبة لها في القطاع الخاص ١٤ ٪ (١٧) . والاكثـر من ذلك ، فإن النسبة المثبتة (الاستثمار الفعلي كنسبة من الاستثمار المخططة له) في برامج الاستثمار العام في الصناعة كانت أخفضها بالمقارنة مع المعدلات التي تم تحقيقها في القطاعات الأخرى للاقتصاد منذ ادخال التخطيط بشكل واسع في عام ١٩٥٠ (١٨) .

وهكذا ، فبما ان الاستثمار العام في الصناعة كان هو الآخر صغيرا ، فإن المساهمة المحدودة للاستثمار الخاص في التصنيع يجب أن تربط بالصعوبات الكثيرة التي واجهت الصناعة ، لا بالميل الخاصة اللابالية ، وربما الفاسدة .

ثالثا ، لم تضع الحكومة خطوطا فاصلة واضحة لا لبس فيها ، بين القطاع الصناعي العام والخاص (١٩) . ومهما يكن ، فإنه بدون مثل هذا التحديد ، فإن المرء لا يتوقع جديا بأن يساهم القطاع الخاص بقوة في التنمية الاقتصادية للدولة . فرأس المال الخاص يبحث ، من بين أمور أخرى ، عن الطمأنينة . ولكن في غياب سياسة حكومية ثابتة وواضحة فيما يتعلق بمجالات القطاعين الخاص والعام ، فإن هناك طمأنينة قليلة . ولقد أوضح قانون التأميم لعام ١٩٦٤ أن مخاوف المستثمرين الخاصين كان لها ما يبررها . وبدلا من تغذية هذه المخاوف وابقاء رأس المال معلقا ، كان على الحكومة أن توضح بشكل جلي أنها كانت تقصد اتباع سياسات ثابتة تخصص بموجبها للقطاع العام تلك الصناعات التي تتطلب خبرة نادرة وفنية عالية ، ورأس مال كبيرا كالصناعات الثقيلة والاساسية والبتروكيماويات .

ومع ذلك ، فإن الحكومة لم تتبع سياسة ثابتة ، فقد استثمرت في السلع الاستهلاكية والصناعات الخفيفة ، وقد ترك ذلك انطبعا له ما يبرره من أن القطاع الخاص كان ينظر اليه كبلحق للقطاع العام ، وأن تأميم المشروعات الخاصة ربما كان وشيك الوقوع .

ولهذا ، فإن رأس المال الخاص والمواهب التطويرية كانت تميل بشكل عام الى الاعتماد عن الصناعة .

رابعا ، لقد تميز الجزء الأخير من الخمسينات واولئ الستينات باضطراب سياسي عنيف . فالاطاحة بالملكية في عام ١٩٥٨ ، والتمرد الكردي في الشمال ، والانقلابات الكثيرة ، ومحاولات الانقلاب ، ومشكلات الحدود مع ايران والكويت ... الخ ، تركت البلد في حالة فوضى واضطراب وتدهور . كما ان الوعود وتشريعات الحكومة التي من غير المنتظر بقاؤها في السلطة ليست مهدئة للقطاع

الخاص الخائف والمعروف بتردده . وبالفعل فقد كان الاضطراب السياسي مشكلة العراق الاولى بعد عام ١٩٥٨ (٢٠) .

فالواضح ان قانون تشجيع المشروعات الصناعية لم يطبق بشكل مناسب، كما انه لم يكن ، تحت الظروف السائدة ، قوة فعالة في تصنيع العراق . والاكثر من ذلك ، فان غياب خطوط فاصلة بين القطاعين الصناعيين العام والخاص ، مع عدم الاستقرار السياسي ، لم يعطيا فقط قانونا يفتقر الى الكفاءة ، وانما اساء ايضا الى النمو والتنمية بشكل عام ، والنمو الصناعي بشكل خاص .

ان التحليل المقدم هنا حتى الان يرفض الحجة المطروحة اصلا للدفاع عن تأميم الصناعة الخاصة، والقائلة بأن القطاع الخاص فشل في الاستجابة للمحفزات الكافية والملائمة التي اعطيت من قبل الحكومة للتوسع الصناعي . وفيما يلي سيتناول هذا البحث في الحجة الثانية ، اي الكفاءة الاكبر المدعاة في المشروعات العامة .

مقارنة بين الكفاءة في المشروعات العامة والخاصة :

يمكن المجادلة بأنه اذا كان من الممكن توضيح ان المؤسسات العامة كانت بشكل عام اكثر كفاءة من المشروعات الصناعية الخاصة ، فان هذا يشكل اساسا كافيا للتأميم (٢١) . فالبيانات التالية المتعلقة بالكفاءة الصناعية تستخدم كمقارنة لانتاجية اليد العاملة في القطاع العام مع تلك السائدة في القطاع الخاص (٢٢) .

جدول (١) : العمالة والانتاج في المؤسسات الصناعية العامة والخاصة ١٩٦٥

المؤسسات الخاصة	المؤسسات العامة	
٢٦١١٠ (١)	١٥٨	عدد المؤسسات
٩٣٠١٠	٣٣٨٦٣	عدد العمال في المؤسسة
٣٦	٢١٤٣	معدل عدد العمال في المؤسسة
٣٥٤٤١	٣١٦٠٢	قيمة الانتاج (دينار عراقي) (ب)
٣٨١	٩٣٣	انتاج العامل (دينار عراقي)

١ - وفقا للقانون فان راس مال اي من هذه المشروعات يجب ان لا يزيد عن ٧٠ الف دينار عراقي ، والاكثر من ذلك ، فان كل هذه المشروعات فيما عدا ٩٨١ منها تشغل اقل من عشرة عمال .

ب - القيمة المضافة .

المصدر : جواد هاشم واخرون : تقييم للنمو الاقتصادي في العراق ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، المجلد

٢ ، بغداد ، وزارة التخطيط ، ١٩٧٠ ص ، ٤٦٩ .

يوضح هذا الجدول ان متوسط انتاجية العامل او القيمة المضافة لكل عامل كانت ٣٨١ ديناراً عراقياً في المشروعات الخاصة و٩٣٣ ديناراً في المشروعات العامة . وهذا يعني ان انتاجية العامل في المؤسسات الخاصة هو فقط ٤١٪ من نظيرتها في المؤسسات العامة ، وربما تتخذ هذه كدليل ظاهري على الكفاءة الاعلى للمشروعات العامة . ويمكن ان يستخدم هذا « الدليل » عندئذ للدفاع عن قوانين التأمين . ومع ذلك ، فان مثل هذا الاستنتاج لا مبرر له او على الاغلب مضلل للعوامل التالية :

اولاً ، يبدو ان الكفاءة المعروفة هنا بعبارة انتاجية اليد العاملة ، مرتبطة مباشرة بالحجم . الا ان جميع المصانع لم تكن صغيرة . وبالفعل فان تلك التي تم تأميمها كانت رؤوس أموالها تزيد عن ٧٠ الف دينار ، وهكذا كانت تعتبر كبيرة ، وحتى اذا سلم بان جميع المشروعات الصناعية الصغيرة يسمح باستغلال اقتصاديات الحجم ، ويقود بالتالي الى كفاءة اكبر ، فمن غير المؤكد انه يمكن الحصول على فوائد متساوية من الدمج بين المؤسسات الكبيرة نسبياً ، وفي الحقيقة ، فان التأمين عن طريق زيادة درجة التركيز يخفض بشكل طبيعي المنافسة ويضيق الفرصة ، وهما شرطان يؤديان عموماً الى تضاؤل رفاة المستهلك .

ثانياً ، ان انتاجية اليد العاملة الاكبر في المؤسسات العامة ربما كانت مجرد انعكاس للتركيز الاعلى لرأس المال (نسبة رأس المال/ اليد العاملة) في القطاع انعام . وعندما تكون العمالة وفيرة ورأس المال نادراً (٢٣) . تتطلب النظرية الاقتصادية زيادة العوائد الى اقصى حد مقابل عامل الندرة الانتاجية ، وهو في هذه الحالة ، رأس المال . وهكذا فان المتغير ذا العلاقة هو نسبة الانتاج/لرأس المال وليست نسبة الانتاج/اليد العاملة ، او انتاجية اليد العاملة . ومن سوء الحظ ، فان البيانات الدقيقة عن رأس المال المستثمر في المؤسسات الصناعية العامة والخاصة غير متوفرة لعام ١٩٦٥ . ومع ذلك ، فهناك عاملان مهمان يشيران بوضوح الى رأس المال العام المستثمر في الصناعة من المحتمل أن يكون اكبر من نظيره في القطاع الخاص . ففي مطلع الخمسينات ، قدر الانتاج الصناعي السنوي بأقل من ٢٠ مليون دينار عراقي ، وساهم بأقل من ٧٪ من الناتج القومي الاجمالي (٢٤) . ومع الاخذ بدرجة المكننة المنخفضة في الصناعة ، فان رأس المال الصناعي المساهم في مطلع الخمسينات كان صغيراً ، وانه اندثر بشكل كبير في عام ١٩٦٥ . وهكذا فان رأس المال الصناعي المساهم في عام ١٩٦٥ كان يتحدد بشكل رئيسي من خلال عملية تشكيل رأس المال . ومع ذلك ، ففي خلال الفترة من عام ١٩٥٧ — ١٩٦٥ ، كان الاستثمار العام في الصناعة ٨٢٨٧٦٦ مليون دينار حسب الاسعار الثابتة لعام ١٩٦٢ مقابل ٧٢١٤٤٧ مليون دينار للاستثمار الخاص (٢٥) . وهكذا فان الاستثمار العام في الصناعة كان خلال الفترة الاخيرة ، اكبر بـ ١٥٪ من الاستثمار الخاص المصاحب له .

أما العامل الثاني الذي يدعم الفرضية بأن القطاع الصناعي العام يمتلك رأس مال مساهم أكبر من القطاع الخاص هو حقيقة أن المؤسسات الكبيرة الحجم استهلكت على الأقل ستة أضعاف ما استهلكته المشروعات الصغيرة الحجم (٢٦). وهذا يوضح الدرجة الأعلى من المكثنة في القطاع الصناعي العام حيث أن كل المؤسسات العامة كانت كبيرة الحجم . فهذان العاملان ، أي المستوى الأعلى لبنية رأس المال العام خلال الفترة ١٩٥٧ — ١٩٦٥ ، والاستهلاك الأكبر من قبل المؤسسات الكبيرة مأخوذان معا ، يوضحان بأن رأس المال العام المستثمر في الصناعة في عام ١٩٦٥ كان يجب أن يكون أكبر من رأس المال الخاص .

وانتاجية اليد العاملة في القطاع العام والتي هي أكبر بحوالي مرتين ونصف . نظيرتها في القطاع الخاص تعكس في حقيقة الأمر نسبة رأس المال إلى العمالة والتي من المحتمل أن تكون أعلى في القطاع العام منها في القطاع الخاص بحوالي ثلاث مرات (٢٧) . ومع الأخذ بأن رأس المال العام هو إما مساو أو أكبر من رأس المال المساهم الخاص ، فإن نسبة رأس المال إلى الانتاج هي على الأقل أكبر ١٢٪ في القطاع الصناعي العام منها في القطاع الخاص (٢٨) . وهذا يقود إلى أن انتاجية رأس المال يجب أن تكون في القطاع الصناعي الخاص أكبر منها في القطاع العام . ويعتمد اقتصاد القطاع الصناعي الخاص على استخدام عامل الندرة الانتاجية ، أي رأس المال ، ويستخدم المزيد من عامل الوفرة ، أي العمالة التي هي شرط ضروري لتوزيع متقن للموارد . وما يفعله القطاع العام بالمقارنة هو العكس بالضبط .

واكثر من ذلك ، فإن المساهمة المطلقة لرأس المال في القيمة المضافة في عام ١٩٦٥ هي ٢٠.٧ مليون دينار و ٢٢.٦ مليون دينار عراقي في القطاعين الصناعيين العام والخاص على التوالي (٢٩) . وهكذا فإنه بعكس دعاوى التأميم ، فإن القطاع الصناعي الخاص يولد أرباحا أكثر من القطاع العام .

ومع ذلك ، وحتى إذا كان دعاة التأميم على حق ، فإن الأرباح الأعلى لا تشكل دليلا كافيا للكفاءة الأعلى في القطاع الصناعي العام . فالأرباح يمكن أن تكون عالية نتيجة بعض العوامل كحجم رأس المال المساهم ، والمنافسة المحدودة ، وسياسات الأسعار الاحتكارية . وفي الحقيقة فإن معيار الكفاءة ذا العلاقة الاجتماعية في اقتصاد نام يعاني من بطالة كبيرة ، وبالتالي من تكلفة عمالة هامشية اجتماعية ضئيلة ، هو نسبة رأس المال إلى الانتاج . واعتمادا على هذا المعيار ، فإنه من الواضح أن القطاع الصناعي الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام .

ان التحليل اعلاه يشير بوضوح الى انه لا يوجد تبرير لتأميم الصناعة الخاصة على اساس الكفاءة المقارنة للقطاعين العام والخاص . والمشكلة هي ان التأميم ليس له فقط ما يبرره على اساس الحجج الاقتصادية المطروحة دفعا عنه ، وانما له ايضا عواقب سيئة على الاقتصاد وتتضمن هذه العواقب ما يلي :

— انخفاض في الكفاءة الصناعية عموما نتيجة التخلص الفعلي من المنافسة . وسيادة الاسعار الادارية ونقص في باعث الربح كأداة تخصيصية لموارد المجتمع النادرة .

— يعمل رأس المال الخاص على تجنب الصناعة بصفة مستمرة ، مشوها بذلك النمط غير المتوازن للاستثمار الخاص . . والاكثر من ذلك ، فان دور القطاع الخاص كخلفية تدريبية للمقاولين والمواهب الادارية سيتضاءل بشكل جوهري . وتكون النتيجة المعاناة المؤكدة للاستثمار الخاص عموما ، ومعدل نموه .

— وحتى اذا عوض الاستثمار العام عن الانخفاض المحتمل للاستثمار الخاص ، أو عن التباطؤ في معدل نموه ، فان هذا سيقود الى توسع محدود في العمالة ، لان الاستثمار الخاص يميل الى خلق وظائف اكبر لكل وحدة من رأس المال المستثمر .

— وفي مثل هذا الجو من عدم الطمأنينة ، والقيود الحكومية الواسعة ، فان الاستثمارات الاجنبية والمواهب التطويرية ستراجع بشكل حاد .

ويتضح في ضوء هذه المناقشة ، ان السياسة العقلانية الوحيدة التي يمكن ان تتبعها الحكومة هي ازالة القيود عن الاقتصاد ، والالغاء التدريجي لقوانين التأميم .

الخلاصة :

يوضح التحليل المعروض هنا انه لا يوجد تبرير اقتصادي فعال لتأميم الصناعة الخاصة في العراق . والحقيقة ان الحكومة لم توفر الشروط الضرورية والجو الملائم لانعاش القطاع الخاص . وتعزى مساهمة القطاع الخاص المحدودة في التصنيع الى نقص رأس المال ، ونقص الدراية الصناعية ، والصعوبات الموروثة في الصناعة ، اضافة الى السياسات الحكومية المترددة وغير الكفؤة ، والاضطراب السياسي . وانه من غير الصحيح جملة وتفصيلا ان يعزى النقص في التوسع الصناعي الجوهري الى عدم الاستجابة ، أو الى الميول التشاؤمية للقطاع الخاص .

ويوضح التحليل أيضا انه لا يمكن الدفاع عن التأمين على أساس الكفاءة المقارنة للقطاعين العام والخاص ، مضافا الى ذلك بطبيعة الامر ، أن الكفاءة معرفة بشكل صحيح على أساس نسبة رأس المال الى الانتاج . فتعريف الكفاءة بعبارة انتاجية اليد العاملة مضلل ، لان اليد العاملة في العراق لم تكن ، خلال الفترة المأخوذة بعين الاعتبار ، عامل الندرة في الانتاج .

ان فحص التجربة العراقية يقود الى الاقتراح بأن التأمين الواسع للصناعة الخاصة ، والذي لم يكن موجها ، كما هو واضح ، ضد بعض المشروعات المتميزة بـعدم الكفاءة ، سيكون له عواقب مؤذية أكثر مما هي مفيدة على الاقتصاد العراقي .

الهوامش :

- (1) البنك المركزي للعراق . التقرير السنوي ، بغداد ، مطبعة الزهراء ، ص ١٩ ، ١٩٦٤ . جواد هاشم وآخرون . تقييم للنمو الاقتصادي في العراق ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . مجلد ٢ بغداد ، وزارة التخطيط ، ١٩٧٠ ، ص ٢٥٦ .
 - (2) Jawad Hashim. Capital Formation in Iraq, 1975 - 1970. N. P. : n.n, 1972, P. 19.
 - (3) حسب هذه المعدلات من احصاءات أعطيت من جواد هاشم وآخرون . مجلد ٢ ، نفس المصدر، ص ٤١٠ ، ٤٦٩ ، ٤٨٠ .
 - (4) Industrial Bank. Compilation of Laws, Regulations and Fundamental Statute of the Industrial Bank. Baghdad: Government Press, 1951.
 - (5) Ferhang Jalal. The Role of Government in the Industrial Bankization of Iraq, 1950 1965. London: Frank Cass 1972. P. 92.
 - (6) Ibid. P. 90.
 - (7) Industrial Bank. Comment on the Five-year Plan, 1965 - 1969. P. 14. Quoted in F. Jalal. op. cit. P. 92. Emphasis is added.
 - (8) منذ مطلع عام ١٩٥٢ حدد البنك الدولي والبنك الصناعي انه كان من المفترض أن يحقق ربحا صغيرا لبعث الثقة في عملياته ولذلك فانه يجب أن لا يحجم عن المساهمة في مشروعات مربحة من أجل مضاعفة أرباحه ، خاصة عندما يحدد ذلك قدرته على مساعدة المشروعات الأخرى . IBRD. The Economic Development of Iraq. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1952, P. 40.
 - (9) Jalal. Op.cit. P. 92
- ومن سوء الحظ لم يتقيد البنك بهذا الاقتراح .

(10) Ibid.

(11) Ibid. P. 100.

(12) لقد قدم نظام الاجازات لأول مرة في تعديل قانون عام ١٩٥٧ . وقد أصبح وفقا لذلك غير شرعي اقامة مؤسسات صناعية برأس مال يزيد عن ٢٠ الف دينار بدون موافقة مسبقة من الحكومة . وقد عدل النظام في عام ١٩٦١ . وأصبحت متطلبات الاجازة معتمدة على إما أن يزيد أو لا تزيد تكلفة الآلات والتجهيزات عن ٣ الاف دينار . ف. جلال . المرجع السابق . ص ١٢٢ .
(13) Ibid. P. 109. 1

مع ذلك فقد خفضت المعدلات المالية عن البضائع الكمالية مثل السيارات والمشروبات الروحية، والسيارات . الخ . وكان الهدف الرئيسي بطبيعة الحال ليس الحماية وإنما جميع الموائد .
(14) Ibid. P. 113.

(15) Ibid. P. 123.

(16) Jawad Hashim and others. Vol. 2. op.cit. P. 520f.

(17) Jawad Hashim. Capital Formation. op.cit. pp. 17-19

(18) Cf. Mihssen Kadhim. The strategy of Development Planning and the Absorptive Capacity of the Economy: A case study of Iraq. Unpublished Ph. D. Dissertation, Boulder: University of Colorado, 1974. PP. 171-229.

(19) Jawad Hashim. Vol. 2. op.cit. P. 517f.

(20) Abbas Al Nasrawi. Financing Economic Development in Iraq. The role of Oil in a Middle Eastern Economy. New York: F.A. Praeger Publishers, 1967. P. 160.

(21) وهذا في الحقيقة شرط ضروري ولكنه غير كاف لان الحكومة ربما لم توجد الحوافز والجو الملانين لازدهار القطاع الخاص كما كانت الحالة بالفعل في العراق .

(22) لاحظ ان اخذ عام ١٩٦٥ بدل عام ١٩٦٤ لا يغير الاستنتاج الاساسي للتحليل التابع .

(23) في عام ١٩٦٤ وعام ١٩٦٥ ، وقفت المعدلات الرسمية للبطالة على التوالي عند ٢٨٪ و ٨٩٪ . الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط . الإطار الاولي لخطة التنمية القومية . ١٩٧٠ - ٧٤ ، ١٩٧٠ ، ص ٤٨ .

ويجب التأكيد على أن هذه المعدلات متحيزة بشكل جوهري على الأقل ، حيث ان معظم الذكور أشاروا الى المهنة سواء كانوا يعملون أو لا يعملون ، كما ان النساء استثنين بشكل كلي من قوة العمل ، بالإضافة الى ذلك ، فان هذه الارقام لا تعكس البطالة المقنعة الواسعة الانتشار . وتمعكس ندرة رأس المال في تطور المعجز المالي بعد الثورة .

أحمد عبدالباقى . « المعجز المالي في العراق ، مسبباته وعلاجه » . دراسات عربية ، (أغسطس) ١٩٦٤ ، ص ٢٣ .

(24) K. Haseeb. The National Income of Iraq, 1953-1961. London: Oxford University Press, 1964. P. 23.

(25) Jawad Hashim. Capital Formation op.cit. PP. 17, 19.

(26) Jawad Hashim and others.op.cit. vol. 2, P. 539f.

ليست جميع المؤسسات كبيرة الحجم في القطاع العام . وعلى أية حال ، فإنه لم يكن بإمكان المشروعات الخاصة الكبيرة الحجم ، أي تلك التي تشغل أكثر من عشرة عمال ، أن تكون كبيرة جدا ، لأن القانون حدد رأس المال المستثمر بسبعين ألف دينار .

(٢٧) دع (س) تشير إلى رأس المال الصناعي المساهم العام ، و (ص) إلى رأس المال الصناعي المساهم الخاص . لقد بيننا بأن (ن) أكبر من (ص) . ومع ذلك ، فإن الجدول (١) يشير إلى أن اليد العاملة المستغلة في القطاع الخاص هي أكبر بثلاث مرات من المشتغلين في القطاع العام ، ويتبع ذلك بأن نسبة رأس المال إلى اليد العاملة في القطاع العام هي على الأقل حوالي ثلاث مرات من تلك الموجودة في القطاع الخاص .

(٢٨) حدد الجدول (١) القيمة المضافة ٣١٦٠٢٠ مليون دينار ، ٣٥٤٤١ مليون دينار في القطاعين العام والخاص على التوالي . وهكذا فإن ص/٣١٦٠٢ + ص/٣٥٤٤١ = ٣٥٤٤١/٣١٦٠٢ × ص/٣١٦٠٢ . ولكن س أكبر من ص . وفي الحالة المحددة ، أي عندما تكون س=ص ، فإن نسبة رأس المال/الانتاج في القطاع العام تكون أكبر من نظيرتها في القطاع الخاص بحوالي ١٢٪ .

(٢٩) يحصل على مساهمة رأس المال بطرح فاتورة الأجور من القيمة المضافة على التوالي . انظر جدول (١) والهامش (٣) أعلاه .

مجلد السنة الخامسة

يمكن الحصول على اعداد السنة الخامسة مجادة من ادارة المجلة مباشرة مقابل أربعة دنائير ، كما يمكن تزويد الراغبين في الحصول عايتها خارج الكويت بالبريد الجوي مقابل خمسة دنائير أو ما يوازيها الافراد واثنى عشر دينارا أو ما يوازيها للهيئات والمؤسسات .

كما توجد لدى ادارة المجلة مجادات السنوات السابقة بالاسعار التالية :

السنة	الكويت / دينار		الخارج / دينار	
	أفراد	مؤسسات	أفراد	مؤسسات
الاولى	٦	١٢	٧	١٥
الثانية	٦	١٢	٧	١٥
الثالثة	٥	١٠	٦	١٢
الرابعة	٥	١٠	٦	١٢