مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

ملخص سياسات

تقييم شركات القطاع العام في العراق وتأثيراتها على الموازنة العامة

محمد هاشم حلو

الملخص

- تبحث هذه الدراسة في تقييم شركات القطاع العام التي يبلغ عددها بحدود (159) والجزء الأكبر منها شركات خاسرة تتلقى منحة من الخزينة العامة من خلال الموازنة العامة، باستثناء الشركات الرابحة التي تمثل النسبة الأقل من مجموع شركات القطاع العام في العراق.

- تتسم هذه الشركات بضعف الخدمات المقدمة من قبلها، وقصور الإنتاج عن تلبية الطلب المحلي، ويعود ذلك إلى مجموعة أسباب، أهمها عدم وجود رؤية واضحة لإدارة الشركات العامة المملوكة للدولة، وضعف قيمة العمل الإنتاجي في مؤسسات القطاع العام.

- إن شركات القطاع العام في العراق لها تأثيرات على الموازنة العامة بجانبين، يتمثل الأول في ضعف الإيرادات المتحصَّلة من حصة الحزينة العامة من أرباح تلك الشركات، والثاني يتمثل بالكلفة الكبيرة التي تتركها الشركات الخاسرة على الموازنة العامة من خلال المنح والإعانات المدفوعة لتلك الشركات من الخزينة العامة.

- وتتمثل الإشكالية في ضعف أداء شركات القطاع العام وتحقيقها مستوًى متدنياً من الإنتاج والإيراد، نتيجة تقاطع الرؤية بين المالك لهذه الشركات، وبين إدارة هذه الشركات، إذ تعمل إدارة هذه الشركات إلى تعظيم مكاسبها الذاتية على حساب المصلحة العامة للدولة، طالما أن الموازنة العامة تتولى تغطية خسائرها باستمرار.

- تقدم هذه الورقة ملخصاً سياساتياً عن واقع الشركات العامة في العراق، وبيان عدد الشركات الرابحة والشركات التي تتلقى منحة من الخزينة العامة للدولة، وعلاقة تلك الشركات بالموازنة العامة الاتحادية، ومن ثم طرح مجموعة من الحلول التي يمكن أن تسهم في تقليل عبء تلك الشركات على الموازنة العامة.

السياق

أولاً: توصيف دور الدولة في النشاط العام

اختلف مفهوم الدولة كمصطلح يدل تارة على المنظم، السلطة، آلة سيادية، وذلك حسب الحقبة الزمنية لوجودها أو الوظيفة التي تقوم بها. إذ تم تعريفها من قبل ماركس وإنجلز في كتاب المادية التاريخية على أنها "آلة لصيانة طبقة على حساب طبقة أخرى" حيث لم تكن موجودة وهي نتاج التطور التاريخي. ومن هنا يمكن القول إنَّ "الدولة يمكن أن تفهم على أنها انتماء أفراد لجماعة وطنية لتشكل مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية"[1]، وتطور الدولة هو حتمية ارتبطت دوماً بحجم ماليتها والدور الذي تلعبه في الحياة الاجتماعية التي تطلب إشباع حاجات عامة، مما استدعى تدخلها لضبط الحياة الاقتصادية. وتباينت الآراء حول دور الحكومة في النشاط الاقتصادي بين مؤيّد ومعارض، فقد أشار كل من (جون مينارد كينز) و(جون كينيث جالبريث)، وهما من الاتجاه المؤيد لدور الحكومة، إلى أن الاقتصاد يحتاج، في ظل غياب المنافسة الكاملة وضرورة توفير السلع العامة وتعزيز العدالة الاجتماعية ومعالجة الآثار الخارجية، إلى تعديلات مستمرة من جانب حكومة ناشطة لكي يعمل بكفاءة. وهكذا، مع نمو الاقتصاد، يكون نمو حجم الحكومة ضرورياً لتصحيح أوجه القصور في القطاع الخاص. وقد ظهرت هذه المدرسة من رحم فترة الركود الاقتصادي العظيم، عندما تبين أن الأسواق قد فشلت، ثم أصبح ينظر إلى تدخل الحكومة باعتباره الوسيلة الآمنة لاستعادة الاستقرار الاقتصادي. وعلى الجانب الآخر، زعم الاقتصاديون المعارضون لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، مثل (فريدريش فون هايك) و(ميلتون فريدمان)، أنَّ التدخل الحكومي هو السبب الرئيس في عدم الاستقرار وعدم كفاءة القطاع الخاص، نتيجة لأثر المزاحمة، ولذا أشار هؤلاء الاقتصاديون وغيرهم إلى أنه ينبغي أن تكون الحكومة حاضرة لتضمن عمل القطاع الخاص بكفاءة،

1. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص20.

ولكن لا ينبغي لها أن تعمل على استبدال آليات السوق[2].

ثانياً: واقع شركات القطاع العام في العراق

تعود جذور الشركات العامة في العراق إلى ما قبل عام (2003) إذ ورثت الحكومات المتعاقبة بعد التغيير السياسي قطاعاً عاماً كبيراً، نتيجة النهج الاشتراكي المُتبع من قبل النظام السابق، إذ تهيمن الحكومة على الجزء الأكبر من القطاعات الاقتصادية داخل البلد، والذي يتمثل باحتكارها وإدارتها المباشرة للمرافق الاقتصادية والشركات العامة، إذ تمتلك معظم وزارات الدولة العراقية مجموعة من الشركات ودوائر التمويل الذاتي التي ورثت إداراتها عبر قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة (1997)، إذ نلحظ من الجدول (1) بلوغ عدد الشركات العامة (159) شركة، وبلغ عدد الشركات الرابحة والتي لا تعتمد على الموازنة العامة (64) شركة والجزء الأكبر من تلك الشركات هي شركات القطاع النفطي التابعة لوزارة النفط والبالغ عددها (18) شركة رابحة باستثناء (الشركة العامة للصناعات الهندسية الثقيلة) وهي الشركة الخاسرة الوحيدة من شركات وزارة النفط، بينما بلغ عدد الشركات الخاسرة والتي تتلقى منحة من الخزينة العامة للدولة (95) شركة ودائرة عامة وتبلغ نسبتها (59.7%) من مجموع الشركات العامة وهو ما يمثل عبئاً على الموازنة العامة، وتأتي في مقدمة الوزارات الأعلى في عدد الشركات الخاسرة وزارة الصناعة والمعادن بواقع (26) شركة خاسرة، وتليها وزارة الكهرباء التي تمتلك (14) شركة عامة جميعها خاسرة وتتلقى منحة من الخزينة العامة، ومن ثم وزارة الإعمار والإسكان والبلديات العامة التي تمتلك (7) دوائر وشركات ممولة ذاتياً وهي جميعها خاسرة، بالإضافة إلى دوائر البلديات والماء والمجاري في المحافظات والبالغ عددها (35) دائرة جميعها دوائر خاسرة.

2. Thomas Garrett & Russell M. Rhine, "On The Size and Growth of Government," Federal Reserve Bank of St. Louis Review, vol. 88, no. 1 (January 2006), p. 16

الجدول (1) عدد شركات القطاع العام في العراق

الوزارة أو الجهة	عدد الشركات	عدد الشركات الرابحة	عدد الشركات الخاسرة
الصناعة والمعادن	29	3	26
النفط	19	18	1
الكهرباء	14	0	14
المالية	13	13	0
النقل	9	7	2
الإعمار والإسكان	7	0	7
التجارة	8	7	1
الزراعة	2	2	0
الاتصالات	3	1	2
الموارد المائية	3	3	0
الصحة	2	2	0
التربية	2	2	0
الثقافة	4	2	2
الشباب والرياضة	1	1	0
هيأة التصنيع الحربي	2	0	2
دوائر الماء والمجاري والبلدية في المحافظات	35	0	35
ديوان الوقف الشيعي	1	0	1
ديوان الوقف السني	1	1	0
البنك المركزي العراقي	رابحة		
هيأة الإعلام والاتصالات	رابحة		
شبكة الإعلام العراقي	تتلقى منحة من الخزينة العامة		
أمانة بغداد	تتلقى منحة من الخزينة العامة		
المجموع	159	64	95

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على، وزارة المالية، دائرة الموازنة، بيانات غير منشورة

ثالثاً: تأثير شركات القطاع العام على الموازنة العامة

تشكل شركات القطاع العام الممولة ذاتياً عبئاً إضافياً على الموازنة العامة الاتحادية، وبصورة خاصة الشركات الخاسرة التي تتلقى منحة من الخزينة العامة للدولة لتسديد رواتب العاملين في تلك الشركات والدوائر، ويتمثل هذا التأثير بجانبين، الجانب الأول في كونها شركات خاسرة ولا ترفد الموازنة بأي حصة من الأرباح، والجانب الأخر هو ارتفاع النفقات الجارية في الموازنة العامة نتيجة ارتفاع بند المنح والإعانات والتي تمثل منح شركات التمويل الذاتي الخاسرة الجزء الأكبر منه، وهو ما نتج عنه ارتفاع النفقات العامة بشكل تصاعدي دون وجود أي جدوى اقتصادية تقابل ذلك الإنفاق، وإن الدعم المقدم لتلك الشركات الخاسرة هو بالحقيقة يمثل إزاحة للدور الاقتصادي للقطاع الخاص، وذلك نتيجة احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي وعدم تقديم أي معونة أو تسهيلات للقطاع الخاص، الأمر الذي أدّى إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج في القطاع الخاص، فضلاً عن تلكؤ العديد من شركات التمويل الذاتي الرابحة في تسديد حصة الخزينة العامة من أرباحها، إذ إن مساهمة أرباح شركات القطاع العام في إجمالي الإيرادات العامة لم تتجاوز (2%) في أفضل الأحوال، بينما ما تحصل عليه هذه الشركات من النفقات العامة ضعف هذه النسبة، ونلحظ من خلال الجدول (2) تطور حصة الموازنة أرباح القطاع العام من (682) مليار دينار في سنة (2016) إلى (1,041) ترليون دينار سنة (2023) وبمعدل نمو مقداره (52.6%)، إلا أنها لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من الإيرادات العامة، ارتفعت المنح والإعانات في جانب النفقات من (6،514) ترليون دينار في سنة (2016) إلى (20،369) ترليون دينار في سنة (2023) وبمعدل نمو مقداره (212.6%) ويعود هذا النمو الكبير في بند المنح والإعانات نتيجة إلى ارتفاع عدد العاملين في شركات التمويل الذاتي الخاسرة بسبب تثبيت العاملين بصفة عقد وأجر يومي بتلك الشركات وعلى وجه الخصوص منها شركات وزارة الكهرباء

ووزارة الصناعة والمعادن، ونلحظ من الجدول أدناه نسبة الإيرادات المتأتية من حصة الخزينة من أرباح القطاع العام إلى الإعانات والمنح نسباً منخفضة وبلغت (15.2%) عام (2020) بينما انخفضت إلى (8.4%) في عام (2023) وهو ما يكشف عن ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة في دعم تلك الشركات وتأثيراتها على الموازنة العامة، إذ إن الإنفاق على تلك الشركات يفوق الإيرادات المتأتية من تلك الشركات وهو ما يتطلب إعادة النظر بتلك الشركات لتخفيف العبء على الموازنة العامة الاتحادية.

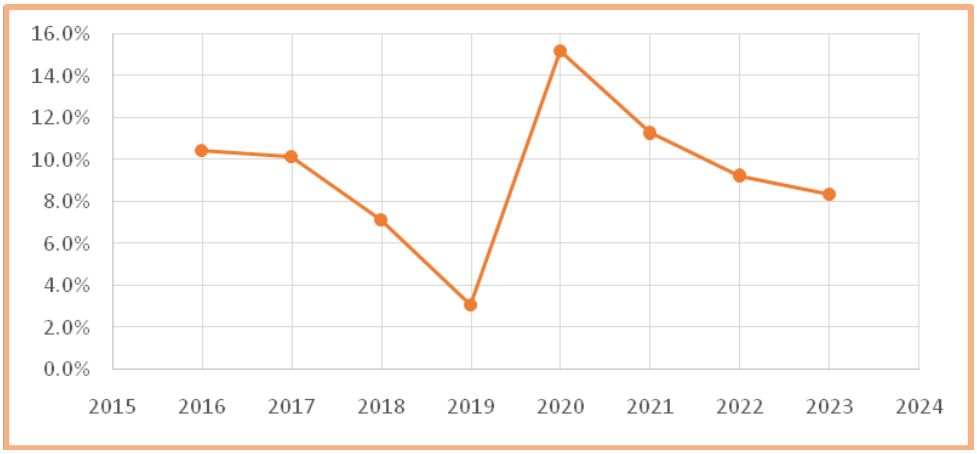
جدول (2) حصة الموازنة من أرباح القطاع العام والمنح والإعانات للمدة (2016 - 2023)

(ترليون دينار)

السنة	(1) حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	(2) المنح والإعانات	(3) 1/2 %
2016	682	6,514	10.5
2017	700	6,875	10.2
2018	804	11,230	7.2
2019	447	14,403	3.1
2020	1,717	11,294	15.2
2021	1,513	13,391	11.3
2022	1,041	11,245	9.3
2023	1,703	20,369	8.4

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد، وزارة المالية، دائرة المحاسبة، الحساب الفعلي للموازنة للسنوات (2016 - 2023)

الشكل (1) نسبة حصة الموازنة من أرباح القطاع العام إلى المنح والإعانات



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول رقم (2)

الخاتمة

لا تزال شركات القطاع العام في العراق لا تلبي الهدف من إنشائها، إذ لا يوجد لديها دور واضح في تحقيق الخطط التنموية للبلد، إضافة إلى الأعباء المالية الواضحة التي تركتها تلك الشركات على الموازنة العامة الاتحادية، إذ إن العدد الأكبر من تلك الشركات والدوائر هي شركات خاسرة وتعتمد على الموازنة العامة في دفع رواتب العاملين فيها، وإن العديد من الشركات الخاسرة بالإمكان تحويلها إلى شركات رابحة من خلال أتمتة تحصيل الجبايات ومنها شركات وزارة الكهرباء ودوائر الماء والمجاري والبلديات في المحافظات، كما أن هذه الشركات بوضعها الحالي وبكلفة فرصتها البديلة المرتفعة أدت إلى ارتفاع الهيمنة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي وبالتالي فإن الآثار السلبية لا تقع على الموازنة فقط بل

على مجمل النشاط الاقتصادي، كما أن وجود تلك الشركات المدعومة من قبل الحكومة يتعارض مع توجه الاقتصاد العراقي نحو اقتصاد السوق كما أكّد عليه دستور جمهورية العراق لعام 2005، ومن هنا بات من الضروري إجراء مراجعة لقانون الشركات العامة رقم (22) لسنة (1997) بغية إجراء التعديلات عليه بهدف رفع كفاءة الشركات العامة لجعلها أحدى الأدوات التنموية وبما يتلاءم مع توجهات الاقتصاد العراقي.

المصادر:

1. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003
2. وزارة المالية، دائرة الموازنة، بيانات غير منشورة.
3. وزارة المالية، دائرة المحاسبة، الحساب الفعلي للموازنة للسنوات (2016-2023).
4. Thomas Garrett & Russell M. Rhine, "On the Size and Growth of Government," Federal Reserve Bank of St. Louis Review.

هوية البحث

اسم الباحث: محمد هاشم حلو: طالب دكتوراه – الجامعة المستنصرية

عنوان البحث: تقييم شركات القطاع العام في العراق وتأثيراتها على الموازنة العامة

تأريخ النشر: كانون الثاني - يناير 2025

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org