مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

منهاج مقترح لإعادة هيكلة الشركات الحكومية التابعة للقطّاع العام في العراق

د. علي عبد الرحيم العَبوديّ

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

منهاج مقترح لإعادة هيكلة الشركات الحكومية التابعة للقطّاع العام في العراق

د. علي عبد الرحيم العَبوديّ *

الملخص التنفيذي:

- الشركات العامة الموروثة من النظام السابق عددها بحدود (176) شركة معظمها شركات خاسرة تعتمد على التمويل الحكومي من خلال الموازنة، ويُستثنى منها الشركات النفطية التي تُمثل الشركات الربحية.

- يفوت الواقع الحالي للشركات المملوكة إلى الدولة تكلفة الفرصة البديلة بخلاف الواقع الحالي المعتمد على التمويل الحكومي، الشركات المملوكة إلى الدولة يمكن أن تكون موفّر جيّد للتمويل من خلال الضرائب والرسوم والتشغيل بدلاً من التكاليف المرتفعة للتمويل الحكومي.

- لا بُدّ من تبني منهج الموازنة التعاقدية والتي مفادها وجود عقد بين الحكومة والقطّاع الخاص المحلي أو الأجنبي تقوم الحكومة العراقية وفقه بنقل إدارة الشركات العامة من الوزارات إلى القطّاع الخاص، وتتعهد الحكومة بخلق البيئة الملائمة لعمل القطّاع الخاص مُقابل مراقبة القطّاع الخاص بحسن الإدارة وفقاً لأهداف العقد.

- إنّ أفضل أسلوب عملي لإصلاح القطّاع العام والشركات المملوكة للدولة يتم من خلال دمج أسلوبين من أساليب الإدارة العامة وهو عقود المشـاركة في التملّك، وعقود الإدارة (public-private – partnership).

- الغطاء القانوني لمنهج الشراكة يكون من خلال تشريع القانون الخاص بعملية الشراكة بين الدولة والقطّاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي المطروح أمام البرلمان منذ عام 2019، والذي من شأنه أن يُنظم عملية الشراكة بجوانبها كافة من أسلوب الشراكة إلى مسؤوليات وواجبات كل من القطّاع العام والخاص.

*باحث في الاقتصاد السياسي.

– لا بُدّ من التفريق بين الشركات العامة الإنتاجية والشركات ذات الإشباع العام.

– طرح (55%) من رأس مال الشركات العامة غير السيادية للبيع إلى القطّاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي بشرط أن يتم بيع هذه النسبة إلى شركة واحدة أو شركتين كأقصى حد من أجل الحفاظ على جودة الإدارة.

– يحق للشركة الخاصة المحلية استبدال اليد العاملة الحالية بنسبة (55%)، أما إذا كانت شركة أجنبية فلا يحق لها استبدال سوى (30%) كحد أقصى.

تسعى الحكومة العراقية الجديدة إلى وضع الأُسس الرئيسة لإدارة البلد وفق قواعد الحكم الرشيد من خلال تفكيك العقبات التي تحول دون تحقيق ذلك، والتي يتصدرها الدور الاقتصادي المفرط الذي تضطلع به الحكومة، خاصةً في مجال إدارة الشركات العامة، إذ إنّ من ضروريات الحكم الرشيد، هو تقليل الدور الاقتصادي للحكومة، وفسح المجال للقطّاع الخاص من أن يأخذ دورهُ الحقيقي باعتبارهُ الأكثر كفاءة في إدارة المرافق الاقتصادية، واستناداً إلى ذلك جاء المنهاج الحكومي لحكومة السيد (محمد شياع السوداني) ليركز على ضرورة إصلاح القطّاع العام ودعم القطّاع الخاص، كما تمّ إدراج ذلك في مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2023 المطروحة أمام البرلمان الآن، حيث ورد في فقرات متفرقة على ضرورة إعادة تقييم الشركات العامة وإعادة دمجها أو هيكلتها أو فك ارتباطها عند الضرورة، كما منحت الفقرة (ب/5) من المادة (2/ثانياً) من مشروع قانون الموازنة العامة على ضرورة فتح باب المشاركة والاستثمار مع القطّاع الخاص، وكلّ حسب تخصصه.

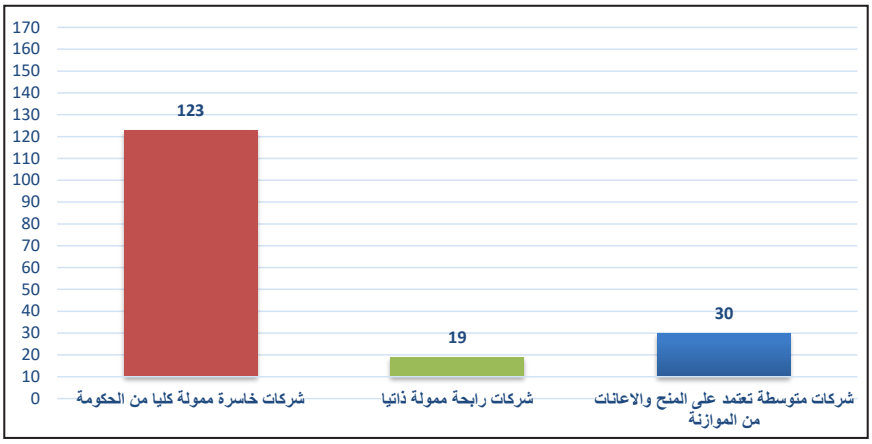
وتبعاً لذلك جاءت هذه الورقة البحثية للبحث عن حلول ممكنة للقطّاع الحكومي وشركاتهُ العامة التي بدل أن تكون داعمة للموازنة العامة أصبحت عبئاً عليها، وذلك عبر طرح منهج أو أسلوب لإعادة هيكلة الشركات العامة وبما يتلاءم مع حوكمة الموازنة العامة للدولة.

المحور الأول: واقع القطّاع العام في العراق

ورثَ النظام السياسي العراقي بعد عام (2003)، قطّاعاً اقتصادياً عاماً كبيراً، وذلك بسبب النهج الاشتراكي الذي كان مُتبنى من قبل النظام السابق، حيث تستحوذ الحكومة على النسبة الأكبر من القطّاعات الاقتصادية في داخل البلد، والذي يتمثل باحتكارها وإدارتها المباشرة للمرافق الاقتصادية والشركات العامة، إذ تمتلك معظم وزارات الدولة العراقية مجموعة من

الشركات العامة التي ورثت إدارتها عبر قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 المعدل ، وبسبب الافتقار إلى الشفافية ونقص البيانات الرسمية، يصعب تقديم إحصاء دقيق لعدد الشركات المملوكة للدولة، إلا أنّها وبحسب البيانات المتوفرة تتراوح بين (172 – 176) شركة، القسم الأكبر منها خاسر تعتمد على الموازنة العامة في سد نفقاتها، حيث تُقدر نسبة الشركات التي لا تعتمد على الموازنة العامة في التمويل بنحو (28%) من مجموع الشركات العامة المملوكة للدولة، ومعظمها مرتبطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالقطّاع النفطي حسب بيانات وزارة التخطيط لعام 2021 (ينظر الشكل.1)، وهذا ما أكدهُ المستشار المالي للحكومة السيد مظهر محمد صالح.

شكل1: درجة اعتماد الشركات المملوكة للدولة على التمويل من الموازنة



المصدر: من إعداد الباحث بتصرف، بالاعتماد على:

1. وزارة التخطيط، الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية، (جمهورية العراق، الجهاز المركزي للإحصاء، 2021) .

2. مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطّاع الخاص، (العراق: سلسلة إصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2021)، ص3-2.

يتضح من الشكل أعلاه، إنّ نحو (16%) من الشركات العامة تعد شركات رابحة تمول ذاتياً بمعزل عن الموازنة العامة للدولة، هذا يعني أنّ نحو (84%) من هذه الشركات

يأتي تمويلها عبر الموازنة العامة (على شكل منح وإعانات سنوية أو قروض حكومية)، مما أدى إلى انحراف الهدف الحقيقي من إنشائها ، إذ تشكل حالياً عبئاً إضافياً على النفقات العامة، فضلاً عن عجزها الواضح في المساهمة الفعلية لتحقيق الخطط التنموية للبلد ، لذا أدت هذه الهيمنة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي العام إلى آثار سلبية ليس على الموازنة فحسب، بل على مجمل النشاط الاقتصادي داخل البلد، إذ يُمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

1. زيادة النفقات العامة بشكل كبير جداً من دون أدنى جدوى اقتصادية، وذلك نظراً لاتخاذ الدولة دور الراعي الاجتماعي (Patronage State)، عبر اهتمامها بتوزيع الدخل اجتماعياً ووظيفياً على حساب الإنتاج.

2. إزاحة الدور الاقتصادي للقطّاع الخاص، وذلك باحتكار الدولة للنشاط الاقتصادي وعدم تقديم أي معونة أو تسهيلات للقطّاع الخاص، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج في هذا القطّاع.

3. ضعف الخدمات العامة المقدمة من قبل الحكومة، وقصور الإنتاج عن تلبية الطلب المحلي؛ وذلك يعود إلى مجموعة من الاعتبارات، أهمها عدم نضج مفهوم الإدارة في الشركات العامة المملوكة للدولة، وضعف قيمة العمل الإنتاجي في مؤسسات الدولة، واللامبالاة، وعدم التمييز بين مفهوم القدرة والأداء.

4. الضغط على الموازنة العامة، وذلك يتضح بشكل جلي إذا ما علمنا أنّ مساهمة الشركات العامة في إجمالي إيرادات الموازنة لم تتجاوز نسبة (2%) في أفضل الأحوال، بينما تقدر حصتها من نفقات الموازنة ضعف هذه النسبة.

5. إرتفاع تكلفة الفرصة البديلة، وذلك عبر خسارة الموازنة ضرائب ورسوم ممكنة إذا ما كانت هذه الشركات مملوكة لغير الدولة.

وتكمُن الإشكالية الحقيقية في ضعف أداء شركات القطّاع العام وتحقيقها مستوى متدني من الإنتاج والإيراد، هو في تقاطع المنفعة بين المالك لهذه الشركات وهي الدولة، وبين إدارة هذه الشركات، إذ تميل إدارات الشركات العامة كوكلاء عن المالكين إلى تعظيم مكاسبهم الذاتية على حساب المصلحة العامة للدولة، طالما أنّ الموازنة العامة للدولة تتولى تغطية خسائرها باستمرار.

وتبعاً لذلك، ينبغي التوجه نحو إعادة هيكلة شركات القطّاع العام، عبر إيجاد نهج جديد من الإدارة، وبما يتلاءم مع البيئة الاقتصادية والسياسية للعراق، ويتمحور النهج المقترح هنا في عملية

وضع توليفة للشراكة بين القطّاعين العام والخاص تمهيداً إلى خصخصتها مستقبلاً، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ عملية إعادة الهيكلة تهدف إلى تحويل الشركات المملوكة للدولة إلى شركات قادرة على تمويل ذاتها، وتعمل بشكل مستقل وفق سوق تنافسية رصينة، حيث إنّ من شأن هذه الشراكة أن تحقق مجموعة من الفوائد، أهمها:

- تخفيف الأعباء المالية عن كاهل الموازنة العامة للدولة.
- تأمين عملية التنسيق بين أهداف الحكومة التنموية وأهداف القطّاع الخاص الربحية.
- ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته وفق مبدأ الاستخدام الأمثل للإيرادات.
- زيادة الإيرادات الضريبية، وذلك عبر توسيع الأوعية الضريبية على هذه الشركات.
- تقليل الاعتماد على الاستيراد من الخارج، وذلك عبر رفع إنتاجية شركات القطّاع العام، فضلاً عن الدور الذي تؤديه في تقليل نسبة البطالة، عبر عملية تشغيل الصناعات الأمامية والخلفية.
- رفع كفاءة إدارة هذه الشركات العامة، وذلك عبر استقطاب الخبرات والمعارف والتكنولوجيا التي يمتلكها القطاع الخاص (سواء المحلي أو الاجنبي) في إدارة المشاريع، فضلاً عن الإفادة من رؤوس الأموال الكبيرة التي بحوزة القطاع الخاص.

إنّ طرح مقترح الشراكة بين القطّاع العامة والخاص في العراق، ليس بالمقترح الجديد، فقد دعا الكثير من الباحثين والخبراء الاقتصاديين كلّ حسب رؤيته، إلى تبني هذا المنهج كأداة حل مناسبة لرفع كفاءة شركات القطّاع العام، والحقيقة أنّ هذا الطرح جاء مدعوماً بمبررات كثيرة، يُمكن تلخيصها بالآتي:

أ. فشل الحكومات المتعاقبة على العراق في تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.

ب. التغييرات التقنية والفكرية المتسارعة في إدارة المشاريع حول العالم.

ت. ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.

ث. محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطّاع العام؛ بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حدة المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.

ج. تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.

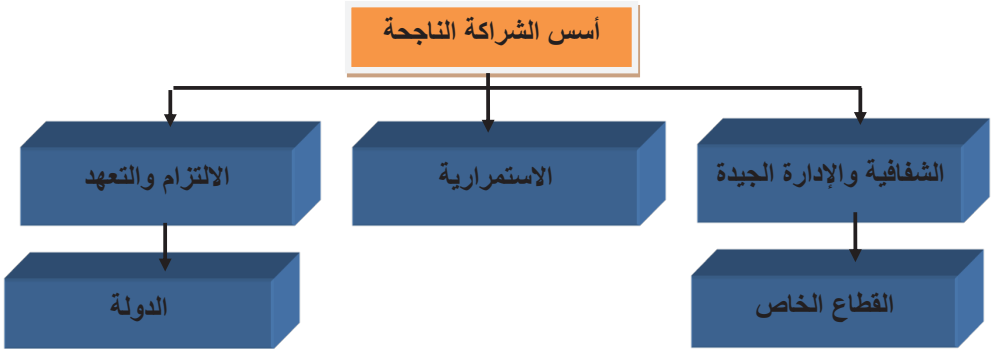
ح. زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى تقسيم العمل، ومن ثم تحقيق عوائد أعلى للأموال المستثمرة.

خ. التوسّع في اتخاذ القرارات ووضع السياسات الاقتصادية التي تخدم الصالح العام.

المحور الثاني: أسلوب الشراكة المقترح في إعادة هيكلة الشركات العامة

تتلخص الفكرة الرئيسة للأسلوب المقترح للشراكة بين القطّاعين العام والخاص في العراق بتبني منهج الموازنة التعاقدية، التي تقتضي بوجود عقد بين الحكومة والقطّاع الخاص سواء كان محلي أو أجنبي، إذ تقوم الحكومة العراقية وفق هذا المنهج بنقل إدارة الشركات العامة من الوزارات إلى القطّاع الخاص، وتتعهد الحكومة وفق هذا العقد بتوفير البيئة الملائمة لعمل القطّاع الخاص والالتزام الكامل ببنود العقد، وبالمقابل يتعهد القطّاع الخاص بشفافية العمل والإدارة الجيدة للشركات والمشاريع التي يديرها بصرف النظر عن أسلوب الإدارة. وكما موضح في المخطط (1).

مخطط (1) أسس الشراكة الناجحة بين القطّاع العام والخاص



المصدر: عدنان حسين الخياط، وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج2، (عمان: دار الأيام للنشر والتوزيع، 2015)، ص142.

إنّ نقل إدارة المرافق العامة للدولة سواء كانت مرافق خدمية أو مشاريع اقتصادية أو شركات إنتاجية من الحكومة إلى القطّاع الخاص، والحد من هيمنة القطّاع العام على النشاط الاقتصادي داخل البلد، قد حقق نجاحات كبيرة وفقاً للعديد من التجارب الدولية، خاصةً في مجال تقليل الضغط على الموازنة العامة وتحقيق الوفورات المالية، ومن أبرز هذه التجارب تجربة اليابان وبريطانيا والولايات المتحدة والإمارات وماليزيا والأردن.

واستناداً إلى هذه التجارب، ونظراً إلى أن الاقتصاد العراقي في ظروفه الريعية الراهنة هو أحوج ما يكون إلى دور اقتصادي للدولة يُسهل الشراكة والاندماج مع القطّاع الخاص، دعا الكثير من المتخصصين إلى ضرورة مغادرة الفكر المركزي في إدارة الشركات العامة للدولة، وذلك عبر مشاركة القطّاع الخاص في إدارة اقتصاد البلد، وهذا ما وردَ في الخطط الإصلاحية للحكومات العراقية المتعاقبة خلال العقد الأخير، وذلك عبر تقديم كل حكومة رؤية إصلاحية للقطّاع العام، لكن جاءت هذه الرؤى كافة لتتناول قضية القطّاع العام والشركات المملوكة للدولة بصورة عامة وسطحية دون وضع توضيح للكيفية العملية لإصلاح هذه الشركات ، ونحن بدورنا ووفقاً لدراسة علمية نرى أنّ أفضل أسلوب عملي لإصلاح القطّاع العام والشركات المملوكة للدولة هو عبر دمج أسلوبين من أساليب الإدارة العامة، ألا وهما عقود المشاركة في التملّك وعقود الإدارة (public-private – partnership) والذي يُطلق عليه اختصاراً (PPP)، بكونه أفضل أسلوب للشراكة وفق فرضية الأمر الواقع.

قبل طرح الكيفية العملية للشراكة بين الحكومة والقطّاع الخاص في إدارة الشركات العامة للدولة وفق النموذج المقترح (PPP)، ونظراً إلى أنّ هذا الأسلوب يختلف كلياً عن أسلوب الخصخصة، الذي يُراد منه تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة دفعة واحدة، ينبغي تهيئة مطلبين: أولهما: الإطار القانوني والتشريعي الحاكم للتعاقد، وثانيهما: التفرقة بين شركات الإنتاج وشركات الإشباع العام، كالآتي:

أولاً: توفر الإطار القانوني للشراكة: إنّ من أهم عوامل النجاح للشراكة بين القطّاع العام والخاص هو وجود إطار قانوني منصف وعادل يحكم العلاقة بين الطرفين المتعاقدين، وهذا ما وفرتهُ الدول التي نجحت فيها الشراكة بين القطّاعين، أما في العراق فقد حكمت هذه العلاقة ثلاثة قوانين منذُ عملية التأميم، كان الأول قانون رقم (103) لسنة 1964 الملغى، والثاني قانون رقم (21) لسنة 1997 المعدل، وآخرهما قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة

1997، الذي خضع للتعديل خمس مرات آخرها عام 2015، والذي ما زال يمثل الأساس القانوني لعمل الشركات العامة للدولة، لذا ينبغي الإسراع في تشريع القانون الخاص بعملية الشراكة بين الدولة والقطّاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي المطروح أمام البرلمان منذُ عام 2019 ، والذي من شأنه أن ينظم عملية الشراكة بجوانبها كافة من أسلوب الشراكة إلى مسؤوليات وواجبات كل من القطّاع العام والخاص.

ثانياً: التفرقة بين شركات الإنتاج وشركات الإشباع العام: قبل إشراك القطّاع الخاص في تملّك وإدارة الشراكات العامة للدولة، ينبغي تقسيم الشركات إلى قسميّن: الشركات ذات الإشباع العام أو الشركات السيادية، التي يرتبط عملها بإشباع حاجة عامة أو إنتاج سلعة تدخل ضمن الأمن القومي للبلد، مثل: الشركات النفطية وشركات الطاقة، وشركات الأمن المائي، وبين شركات ذات إنتاج اقتصادي خاص أو شركات غير سيادية، تعتمد في عملها على تقديم خدمة أو منتج لإشباع حاجات خاصة، مثل: شركات وزارة الزراعة، وشركات وزارة النقل والاتصالات،...إلخ.

وتبعاً لذلك لا يمكن إخضاع القسم الأول من الشركات العامة إلى الشراكة مع القطّاع الخاص وفق عقود التملّك، على عكس القسم الثاني الذي يستحوذ على النسبة الأكبر من الشركات في العراق يمكن طرحه للمشاركة مع القطّاع الخاص وفق النموذج المقترح للتعاقد ، ويوفّر قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 المعدل أرضية قانونية لذلك، إذ نصت المادة (15/ثالثاً) على حق مشاركة الشركة العامة مع الشركات والمؤسسات العراقية والعربية والأجنبية لتنفيذ أعمال ذات علاقة بأهداف الشركة ، كما تُجيز معظم قوانين الوزارات العراقية المالكة للشركات العامة المشاركة مع القطّاع الخاص، إذ نصت المادة (2/ثانياً) من قانون وزارة التجارة رقم (37) لسنة 2011 على «المساهمة في تطوير القطّاع الخاص وتوفر البيئة الملائمة له من خلال تحويل شركات القطّاع العام إلى القطّاع الخاص في ضوء التوجه الجديد بالانتقال بالدولة من الاقتصاد الموجّه إلى الاقتصاد الحر» ، كما نصت المادة (3/الثاني عشر) من قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 على «الارتقاء بواقع الجودة في عموم الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية وفي دوائر الدولة والقطّاع الخاص والمختلط» ، وعلى وفق ذلك يقتصر دور الحكومة في هذا القسم من الشركات على رسم السياسات العامة، وتقديم التسهيلات للقطّاع الخاص، وجباية الضرائب والرسوم، والرقابة على الأسواق.

أما الآلية العملية لتنفيذ أسلوب المشاركة المقترح (PPP) في هذا الورقة والتي تخص الشركات العامة ذات الصفة الإنتاجية وغير السيادية من دون السيادية، تمهيداً لخصخصتها مستقبلاً، فتكون وفق الآلية الآتية:

أ. طرح (55%) من رأس مال الشركات العامة غير السيادية للبيع إلى القطّاع الخاص سواء المحلي أو الأجنبي، بشرط أن يتم بيع هذه النسبة إلى شركة واحدة أو شركتين كأقصى حد، حفاظاً على كفاءة الإدارة.

ب. يحق للشركة الخاصة الفائزة بالعقد، إذا كانت شركة محلية استبدال اليد العاملة التي تعمل في الشركة قبل بيعها بنسبة لا تتجاوز (55%)، أما إذا كانت شركة أجنبية فلا يحق لها استبدال اليد العاملة المحلية بنسبة تتجاوز (30%).

ت. تحتفظ الحكومة بنسبة (45%) من رأس مال الشركة لمدة 5 سنوات، تمهيداً لطرحها كأسهم إلى العاملين الأصليين للشركة.

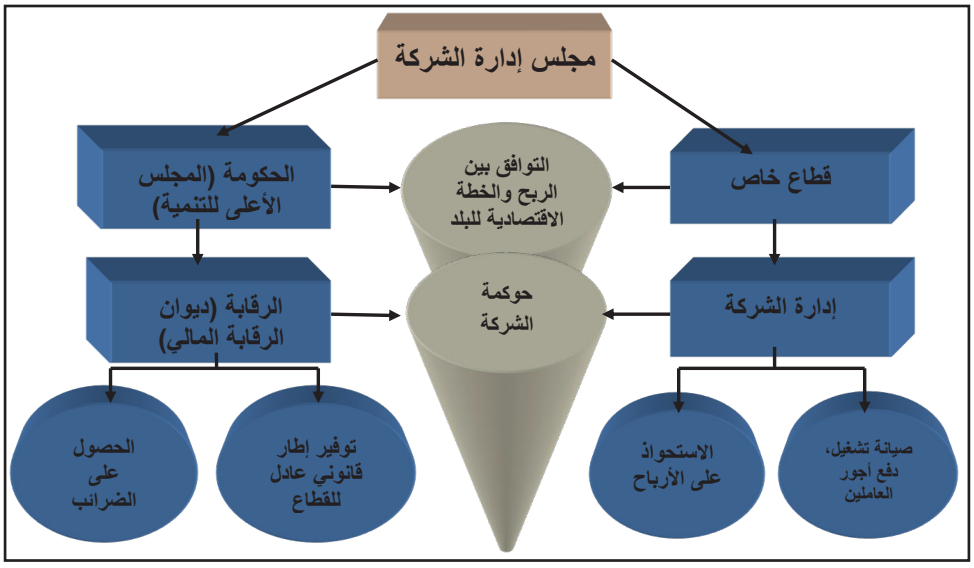
ث. يكون مجلس إدارة الشركة مُشترك بين القطّاع الخاص والحكومة متمثلة بأعضاء من وزارة التخطيط أو لجنة مختصة تؤسس لأجل ذلك، وذلك للتنسيق بين الربحية التي تسعى لها الشركة الفائزة بالعقد والخطة الاقتصادية التي تسعى الحكومة لتحقيقها.

ج. الإدارة التنفيذية تكون حصراً بيد الشركة الفائزة بالعقد بكونها مالكة للقسم الأكبر من رأس مال الشركة.

ح. تقوم الشركة الفائزة بالعقد بالتأهيل والتشغيل والصيانة ودفع الأجور للعاملين في الشركة، مقابل استحواذها على الأرباح المتحققة كافة.

وتحقيقاً للحوكمة يُمكن التعبير عن الآلية العملية للشراكة بين القطّاعين العام والخاص في العراق وفق المخطط (2) .

مخطط (2) أسلوب الحوكمة المقترح للشراكة بين القطّاع العام والخاص وفق أسلوب (PPP)



المصدر: من إعداد الباحث

جاء تبني أسلوب الإدارة المشتركة في هذه الورقة وفقاً لأسلوب (PPP)، كأمر واقع وذلك نظراً لصعوبة خصخصة هذه الشركات دفعة واحدة ونظراً للتجارب الفاشلة التي مرّ بها العراق في تبني عملية الخصخصة قبل عام 2003، فضلاً عن الآثار السلبية التي يمكن أن تنتج عن عملية خصخصة شركات القطّاع العام بشكل كامل، خاصةً قضية الأيدي العاملة الكبيرة التي تعمل في هذه الشركات والتي تصل إلى نحو (400) الف عامل[1]، والتي معظمها تعد ذات كفاءة متدنية التي يرفضها القطّاع الخاص، لذا يمكن عدّ هذا الأسلوب كخطوة تمهيدية لخصخصة الشركات العامة عند توفر الظروف المناسبة مستقبلاً.

1. مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، مصدر سبق ذكره، ص3.