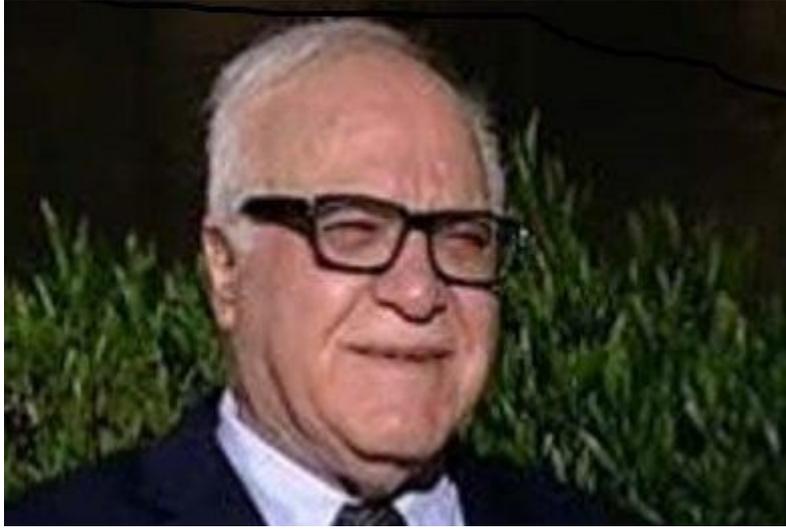


أوراق سياسات في التعاون الدولي



د. مظهر محمد صالح*: الاقتصاد السياسي لاتفاقية إطار التعاون بين العراق والصين

1 تمهيد

في إطار مبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها جمهورية الصين الشعبية منذ العام 2013، دخل العراق للمرة الأولى بسلسلة مذكرات تفاهم واتفاقيات وقعتها الحكومتان العراقية والصينية في بكين بتاريخ 23 ايلول 2019، ممثلةً لمرحلة اقتصادية جديدة في إعمار البنى التحتية للعراق ضمن برنامج يمكن تسميته النفط مقابل الإعمار، إذ يعد العراق أحد أهم مصادر تزويد النفط الخام إلى جمهورية الصين الشعبية وبواقع تصدير بين 750 ألف برميل إلى 1 مليون برميل يومياً، كما أن الميزان التجاري بين البلدين لا يقل عن 30 مليار دولار سنوياً بفضل زخم الاستيرادات السلعية من الصين.

وتأتي رغبة الصين في تطوير علاقاتها الاقتصادية مع العراق من منطلق إطار برنامجها العالمي المسمى مبادرة الحزام والطريق Belt and Road Initiative

أوراق سياسات في التعاون الدولي

المشار إليه انفاً والمستوحاة من فكرة طريق الحرير القديم الذي يمهد إلى تعزيز التواصل والاستثمار والتجارة وتدفق رؤوس الأموال بين الصين وآسيا وأفريقيا وأوروبا. ويتكون (الحزام) من مشاريع ربط الصين بأوروبا عبر آسيا والشرق الأوسط براً في حين يشير (الطريق) إلى مشاريع ترتبط بطرق بحرية تربط الصين بأفريقيا والشرق الأوسط عبر جنوب شرق آسيا وجنوب آسيا والدول الموقعة على المبادرة مع بكين كافة. منوهين بهذا الشأن أن المجموعة الدولية المرتبطة بمبادرة الحزام والطريق تشكل اليوم حوالي 66% من سكان العالم وقرابة ثلث الناتج المحلي الاجمالي العالمي.

٢- الآلية الحسابية لاتفاقية إطار التعاون Cooperation Framework بين العراق ومؤسسة ضمان الصادرات والائتمان الصينية الحكومية Sinosure

ثمة أربع مجموعات من الحسابات سيتولى البنك المركزي العراقي مسؤولية ادارتها لمصلحة وزارة المالية العراقية ضمن الاتفاق الحسابي الملحق بالاتفاقية الإطارية مع الصين المسماة اتفاقية إطار التعاون (Cooperation Framework) الموقعة اساساً في بكين بتاريخ ١١-مايس-٢٠١٨ وتم اعتمادها بالاتفاق الحسابي في ايلول ٢٠١٩ على النحو الآتي:

١- حساب التسويات Settlements account وهو الحساب الأول الذي يتولى تسلم صافي عوائد النفط التي ستخصص لتمويل مشاريع الإعمار التي يجري التعاقد عليها بموجب اتفاق إطار التعاون مع أفضل الشركات الصينية في مجال البنى التحتية أو غيرها وتقررها الحكومة العراقية وتعتمدها ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية. بعبارة أخرى، يتضمن هذا الحساب ايداع صافي الايراد النفطي (بعد خصم تعويضات حرب الكويت البالغة حالياً ١,٥٪ من قيمة كل برميل مصدر لاتفاق للعام ٢٠١٩ أو ٣٪ من قيمة كل برميل نفط مصدر في العام ٢٠٢٠ وما بعدها) ليتم بعدها ايداع ما قيمته ١٠٪ من صافي عوائد صادراتنا الشهرية إلى الصين في هذا الحساب، وهي القيمة المخصصة لتنفيذ الاتفاق ضمن آليات تصدير ولشركتين صينيتين حكوميتين معروفتان وبصادرات نفط يومية وبنحو ١٠٠ ألف برميل يومياً وتصدر مناصفة لهما. علماً ان حساب التسويات account settlement سيحتفظ برصيد وديعة قدرها ١٠٠ مليون دولار تدفع عليها فائدة سنوية وعلى وفق معدلات السوق العالمية ضمن آلية الاتفاق على ان تودع في الحساب الثاني.

أوراق سياسات في التعاون الدولي

٢- مجموعة الحساب المسمى DSRA، وهو الحساب الثاني لأغراض التحوط ويخصص لخدمة الديون، وهو بالأحرى حساب تحوطي يتضمن مبالغ تقابل الحاجة المستقبلية لتسديد خدمة الديون عند الاقتراض من المصارف الصينية التي ستكفلها (ساينوشور) Sinosure لضمان تمويل مشاريع الإعمار المنفذة في العراق والتي تظهر الحاجة إلى التمويل الاضافي الفعلي لها (ولاسيما التحوط ازاء عدم كفاية التمويل بصافي عائدات الصادرات النفطية المخصصة لتنفيذ المشروعات من قبل الشركات الصينية المنفذة أو التي سيجري تنفيذها بموجب الاتفاق في العراق. إن الآلية تقتضي وضع مبالغ احتياطية في هذا الحساب تساوي بالحد الأدنى ١٥٠٪ أو ١،٥ مرة من قيمة خدمة الديون المترتبة على المشاريع لفترة ٦ أشهر قادمة وباستمرار ازاء المبالغ التي قد تمول بقروض من المصارف الصينية وبضمان مؤسسة ضمان الصادرات الصينية (ساينوشور). وتتلقى مبالغ الاحتياطيات أو التحوطات في حساب DSRA على فائدة سنوية وعلى وفق اسس السوق المصرفية. كما سيتلقى البنك المركزي العراقي تقريراً شهرياً من مؤسسة ساينوشور يوضح الموقف الائتماني للعراق والاموال المطلوب دفعها أو التحوط لها خلال الاشهر الست القادمة. فاذا لم تحصل اية مدفوعات للأشهر الست القادمة فإن البنك المركزي العراقي سيحول كافة مبالغ حساب DSRA إلى حساب اعادة الدفع أو الحساب الثالث ولكن يبقى مبلغ ١٠٠ مليون دولار في حساب DSRA

٣- اما مجموعة الحساب الثالث، فهي مجموعة حساب اعادة الدفع Repayment Account، ويمثل الحساب ايضاً ايداع مساهمة الجانب العراقي كنسبة من مبالغ القروض التي سيتسلمها العراق من المصارف الصينية بضمان مؤسسة Sinosure اذ ستودع المبالغ التي سيساهم العراق فيها وتسجل في ذلك الحساب (حساب اعادة الدفع) البالغة ١٥٪ من قيمة كل قرض وتحول من الحساب الثالث أو الحساب الثاني DSRA اذ سيحصل العراق عند الحاجة دائماً على ائتمانات تعادل ١،٨ مليار دولار ضمن السقف الائتماني البالغ ١٠ مليارات دولار يساهم العراق فيها بنسبة ١٥٪ تودع في حساب اعادة الدفع repayment account وذلك لتسديد الفائدة والاقساط على الديون المتحققة وان ٨٥٪ الاخرى المتبقية تمثل صافي الائتمان أو الاقتراض المقدم من الجانب الصيني من خلال قروض تقدمها المصارف الصينية إلى الشركات المقاوله وضمن السقف الائتماني وعلى وفق فائدة تنافسية عند الاستدانة أو الاقتراض وبموجب عرض أو tender تعرضه وزارة المالية في سوق الائتمان الصينية، وهو العرض أو العطاء المماثل للآليات التنافسية التي يجري التعاطي معها مع المصارف البريطانية أو غيرها ضمن كفالة قروض وكالة ضمان الصادرات البريطانية UK Export Finance (UKEF) في سوق راس المال في لندن في الوقت الحاضر. علماً ان مستحقات القروض

أوراق سياسات في التعاون الدولي

من المصارف الصينية سيتم تسديدها عند الاستحقاق من الحساب الثالث أو حساب إعادة الدفع. فضلاً عن الحساب الثالث يتولى مدفوعات الاجور والعمولات وغيرها التي تتقاضاها مؤسسة ساينوشور. مع العرض ان الاموال الائتمانية أو المقترضة التي ستديرها ساينوشور من جهتها والموجهة لتمويل المشاريع project finance ستكون في حساب ائتماني يسمى Export Credit Syndicate Account أي الحساب التجمعي لائتمان الصادرات.

٤- اما مجموعة الحساب الاخير فهو حساب الاستثمار: اذ سيوضع في هذا الحساب اي اموال عراقية فائضة لم تستعمل في حينها في الحساب الثالث، وتكون الاموال تحت تصرف الحكومة العراقية سواء لتمويل مشاريع (في العراق) من جانب الشركات الصينية أو الشركات الدولية أو للتجهيز، وذلك بموجب قانون الموازنة الاتحادية (سواء ستكون ضمن المشاريع الممولة بضمانة (ساينوشور) وهي الكفيل الضامن أو مشاريع اخرى خارج الاتفاق الإطاري مع ساينوشور). ويمكن استخدام اموال الحساب لأغراض تخدم احتياجات الحكومة العراقية، كما ذكرنا، ولأي سبب كان ضمن تنفيذ قانون الموازنة العامة، سواء مع الشركات الصينية أو غيرها. مع العرض ان جميع الحسابات العراقية المفتوحة لدى مصرف China SITIC Bank International Ltd ستكون بالدولار وتحصل جميع الحسابات على فائدة وعلى وفق متوسطات الفائدة المدفوعة على حسابات الودائع الدولارية في الاسواق المالية الدولية. وكذلك تدفع فائدة (وعلى وفق معدلات الفائدة في السوق المالية الدولية) على القروض المتحصلة من المصارف التجارية الصينية عند الحاجة بموجب عطاء tender بغية الحصول على قرض تنافسي تعرضه وزارة المالية على المصارف (الصينية المشاركة) والاحالة على مصرف صيني أو مجموعة مصارف صينية syndicate وبأقل كلفة ائتمانية ممكنة لتمويل المشاريع في العراق عند الضرورة. في حين عندما تتولى ساينوشور التغطية التأمينية على القرض Insurance coverage. ختاماً، ستتولى شركة الحسابات الخارجية للاتفاق الحسابي أنفاً وهي ستكون من مجموعة Four Big Auditing Firms بالإشراف على حركة الحسابات وتقييم تدفق الاموال وتزويد العراق بتقارير اشرافية وتدقيقية دورية.

٣- الصندوق السيادي الغاطس مسوغ لاتفاق إطار التعاون مع الصين

تعد الصناديق السيادية الغاطسة Sovereign Sinking Funds في المالية الحديثة وسيلة تُمكن المنظمات بموجبها وضع جانب من المال وتجميعه بمرور الوقت لإطفاء

أوراق سياسات في التعاون الدولي

ديونها، اي هي أموال أو نقود مودعة تستخدم عند الحاجة لإطفاء دين أو انها نقود تودع جانباً لإحلال كلفة المعدلات الرأسمالية عند اندثارها بما فيها الاندثار الفني أو التكنولوجي. كما تساعد الصناديق الغاطسة منظمات الاعمال من ان تعيد شراء ديونها أو سنداتها المصدرة كلا أو جزءاً بأسعارها السائدة أو بأسعار تفضيلية. وتُحسب الميزانية العمومية للصناديق الغاطسة على اساس ان الصندوق الغاطس Sinking Fund يساوي الأصول assets وان الديون أو السندات المصدرة bonds تماثل الخصوم liabilities. ولما كانت البنية التحتية الوطنية تمثل اليوم صافي ثروات ذات نمو منخفض (صفري أو سالب) أو ما يمكن تسميته بالخزين المادي الحدي السالب negative marginal stock أحياناً، فإن تدفق الدخل ولاسيما من عوائد النفط لا يكافئ الخزين الحدي السالب من الطاقة المنتجة للبلاد، وإن إعادة بناء خزين حدي مادي موجب يقتضي توافر تراكمات مالية عالية تفوق قدرة البلاد الراهنة على الادخار المرغوب بما يوازي الاستثمار المرغوب. إن تحقيق ادخارات مرغوبة توازي الاستثمار اللازم في البنية التحتية المادية ومختلف طاقات الانتاج لابد من ان يدفع إلى آلية اقتراض ميسرة تساعد على إغلاق الفجوة التمويلية وتقوية الرافعة المالية للبلاد لقاء خيارين يمثلان المعادلة الصعبة في تنمية العراق وهما:

الأول: قبول العروض المقدمة من قطاع المقاولات الاجنبي المغامر الذي يتمسك بفرضية مخاطر البلدان country risk جراء افرزات الحروب الطويلة السابقة على العراق وهو الامر الذي يجعل قطاع المقاولات الخارجي يضيف كلفة على مقاولاته تسمى كلفة العراق Iraq cost، وهي الكلفة الثابتة التي تفرض جزافاً على إجمالي كلفة المقولة الواحدة لتبلغ من المغالاة أحياناً بين 35-45% من كلفة تنفيذ المقولة الاجنبية في العراق في الظروف العادية نفسها.

الخيار الثاني: يأتي بغية تفادي قيود الخيار الأول، إذ يقدم قطاع المقاولات الاجنبية عروض تمويل مقاولاته عن طريق الدفع الأجل المشروط أو المربوط بتنفيذ المقولة من خلال حلقة تكاملية تمثل كلفة تمويل غير امتيازي أو شبه امتيازي (اي منخفض الفائدة) مرتبط بقيام الشركات المقولة المؤتلفة مع جهة التمويل بعمليات التنفيذ المادي للمقولة المحالة. حيث يوفر الانموذج الاخير وفورات أو ارباح غير منظورة للجهات المنفذة أو الممولة ربما تكون اقل كلفة حقاً من الخيار الأول (الضعيف في ضماناته والكبير في مخاطره). وعليه، فعند توافر ضمانات سائلة كافية فإن الخيار الثاني سيكون الخيار الاقل كلفة حقاً.

أوراق سياسات في التعاون الدولي

لما تقدم، فإن المخرج الصحيح في التنمية والاستثمار في البنية التحتية الوطنية يتطلب تخطي المعادلة الصعبة hard equation للمرحلة الراهنة التي مازالت تفرضها ذيول الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة على العراق ومُخلفات الارهاب الداعشي (السابق) وتبعاته على البنية التحتية للمدن المحررة وغيرها. لذا يقتضي العمل على:

إنشاء صندوق سيادي غاطس sovereign sinking fund يغذى دورياً من التخصيصات السنوية لمشاريع البنية التحتية في الموازنات العامة الاتحادية ويعوض أحياناً عند السحب منه وانخفاض رصيده بالقروض الجسرية bridge loans التي توفرها مؤسسات عالمية مثل مؤسسات تمويل ضمان الصادرات الحكومية الدولية CEA لتوازر الشركات المقاوله الاجنبية المؤتلفة إذ سيحقق هذا الانموذج (التمويلي والتنفيذي) كفاءة في الانجاز بصورة متواصلة لمشاريع المقاولات في العراق.

ختاماً، سيظل الصندوق الغاطس يعمل بوظيفة الضامن والممول لمشاريع البنية التحتية. ويُعد الصندوق في الوقت نفسه أنموذجاً مستحدثاً يولد تكاملاً تمويلياً تتوازي فيه الموارد المالية الحكومية المتدفقة إلى ارصدة الصندوق مع مقادير القروض الجسرية المقدمة من الجهات الدولية المؤتلفة وسحوباتها المستحقة لقاء المشاريع المنفذة وبصورة دورية. وبهذا سيقفل التدفق المالي من الطرف الحكومي كلفة الاقتراض ويحوّله إلى قرض امتيازي قصير الأمد عند الحاجة وهو أقرب إلى التسهيلات المضمونة بتدفقات تعويضية سائلة يوفرها الصندوق الغاطس ومن عوائد النفط نفسها.

4-الخلاصة

بغية النهوض بالبنية التحتية العراقية فقد حدد سقف الاتفاق مع مؤسسة ضمان الصادات الصينية Sinosure بنحو ١٠ مليار دولار قابل للزيادة وان مدة الاتفاق هي بنحو ٢٠ عاماً ويتم تصدير نطف خام إلى الشركتين الصينيتين لأغراض تنفيذ الاتفاق بمعدل ١٠٠ ألف برميل يومياً بالأسعار العالمية، ثم تودع عوائد التصدير بالدولار في حساب مقدمة يسمى settlement account بعد تنزيل تعويضات حرب الكويت لدى البنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك ثم ينقل صافي المال في النهاية بحساب يسمى حساب الاستثمار investment account لقاء فائدة للعراق في حال بقاء الودائع في ذلك الحساب دون سحب. وتقدر العوائد السنوية بنحو ٢ مليار دولار وعلى وفق معدلات اسعار النفط الحالية. وتقوم الشركات الصينية بناء على رغبة العراق وموازنته

أوراق سياسات في التعاون الدولي

العامّة الاتحاديّة السنويّة بتنفيذ مشاريع بنية تحتية أو استراتيجيّة يختارها العراق وعلى وفق المعايير والأسعار العالمية التنافسيّة والشروع بتنفيذها.

وبالإمكان عدم الاقتراض من المصارف الصينية بضمانة Sinasure إذا كانت المشاريع المتعاقد عليها مع الشركات الصينية تغطى بأموال النفط المصدر لوحده. وعند ذلك سيكون تنفيذ المشاريع بعقد مقابله عادي اي تعاقد من نمط EPC وليس EPC+F حسب آليات الاتفاق الذي تتولى مؤسسة ضمان الصادرات الحكومية الصينية Sinasure بموجبه ضمان القروض المقدمة للعراق من المؤسسات المالية الصينية في حال الحاجة إلى تمويل اضافي (اي بموجب اتفاقية قرض مع وزارة المالية وبضمان ساينوشور نفسها) وان كل اتفاقية قرض هي بمعدل لا يزيد على ١,٨ مليار دولار وبسقف اجمالي لا يزيد على ١٠ مليار دولار.

كما يشارك العراق الصين عند تحصيل القروض توفير تمويل قدره ١٥٪ على غرار قروض البنك الدولي أو غيره، وتمول حصة العراق أنفاً من حساب الاستثمار وتودع في حساب آخر ضمن الحسابات الأربعة يسمى repayment account لقاء قرض بنسبة ٨٥٪ تقدمه المؤسسات المصرفية الصينية. ويوفر الجانب العراقي ضمانة نقدية قابلة للدفع في حساب يسمى debt service account يعادل مبالغها ١٥٠٪ من قيمة خدمة الدين debt serveses المتوقعة خلال الأشهر الستة القادمة. فعلى سبيل المثال، نفترض ان خدمة الدين في الأشهر الست القادمة سيكون ١٠ ملايين دولار فينبغي ان نسحب من حساب الاستثمار مبلغ ١٥ مليون دولار ليتم وضعه في حساب خدمة الديون بغية التحوط للدفع لقاء حصول العراق على فائدة انتظار بالمقابل ايضاً. وهكذا يتم تعديل حساب خدمة الديون شهرياً. واخيراً، ستتولى شركة تدقيق وحسابات عالمية مراقبة حركة التسديد والمدفوعات يعينها البنك المركزي العراقي. علماً ان جميع تلك الحسابات الأربعة ممسوكة من جانب البنك المركزي العراقي ومفتوحة لدى بنك صيني ذي تصنيف ائتماني عالي هو Citic Bank

(* باحث وكاتب أكاديمي اقتصادي، نائب محافظ البنك المركزي السابق

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى

المصدر. 5 كانون الأول / ديسمبر 2019

<http://iraqieconomists.net/>