د.مظهر محمد صالح *: فوائض العراق المالية وفرص التنمية بالدفعة الكبيرة .

١- تمهيد:

تؤكد نظرية الدفعة القوية big push theory في التنمية الاقتصادية التي ولدت افكارها منذ اربعينيات القرن الماضي, حاجة البلدان المتطلعة الى التقدم الاقتصادي المتسارع الى مبالغ كبيرة لتمويل الاستثمارات وللشروع حقا في طريق التنمية الاقتصادية التي توفر الاستخدام الشامل والرفاهية المستدامة. اذ تقترح هذه النظرية أن برامج الاستثمار الصغيرة والمبعثرة „شيئًا فشيئًا" كما يقال bit by bit investment لن تؤثر على عملية النمو الاقتصادي واحداث تنمية تفوق معدلات نمو السكان كي تتحقق القفزات الكبيرة في التراكم الرأسمالي وبلوغ درجات الرفاهية المطلوبة في مستويات الدخل والمعيشة . لذا، فإن ضخ كميات صغيرة من الاستثمارات وعده البديل الانمائي الوحيد، سيؤدي فقط إلى هدر الموارد دون احداث تنمية مستدامة مالم توجه بسياسة تشغيل منتجة ومحكمة في تشغيل قوى السوق.

اذ تصدى عالم الاقتصاد البريطاني من اصل بولوني روزنشتاين-رودان Rosenstein-Rodin (1902-1985) في اظهاره اهمية نظرية الدفعة الكبير للتنمية الاقتصادية منذ العام ١٩٤٣ التي تؤكد الحاجة إلى "دفعة اكبر من الاستثمارات " أو استثمار شامل بقوة وتركز اكبر للتغلب على عقبة التنمية في اي اقتصاد يتطلع الى التنمية بمعدلات اوسع . في ضوء ما تقدم ستحاول هذه الورقة اجراء شي من التوازن بين نظرية الدفعة القوية وتنمية سوق العمل واعادة تنظيمها وهي السوق التي تستقبل في بلادنا قرابة نصف مليون فرصة عمل جديدة سنوياً وفي تزايد مستمر ممن هم في سن العمل والقادرين عليه والراغبين فيه. منوهين بهذا الشأن ان العام ٢٠٣٧ هو العام الذي سيبلغ السكان فيها عمر الفئة الشابة او ما يسمى (بالهبة الديمغرافية للعراق) وبنسبة شبابية مقدارها ٦٠٪ من اجمالي السكان .انها الامة العراقية الشابة التي تستحق التقدم والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والتي مازالت تبحث عن مرتكز اقوى لانطلاق التنمية الشاملة وتحقيق استدامتها .

٢- الوفرة المالية وضرورات تمويل التنمية لمشاريع الدولة الكبيرة.

تعيش المالية العامة في العراق في افضل ظروفها منذ مطلع العام الحالي وحتى الوقت الحاضر بعد ان ارتفع متوسط سعر برميل النفط العراقي حاليا عن معدلات العام الماضي بنسبة ٤٦٪ . اخذين بالاعتبار ان النفقات العامة هي مازالت مقيدة بالمادة ١٣ من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦

لسنة ٢٠١٩ المعدل والتي تقتضي الانفاق او الصرف بنسبة ١/١٢ من النفقات الجارية الفعلية التي تمت في العام ٢٠٢١ ذلك بسبب عدم تشريع قانون للموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢٢ حتى اللحظة (وهي ما اطلق عليها بمالية الحد الادنى) . واذا ما اضفنا التخصيصات التي جاء بها القانون الطاري للأمن الغذائي والتنمية رقم ٢ لسنة ٢٠٢٢ البالغة ٢٥ تريليون دينار، فان اجمالي النفقات السنوية للقانونين في ظل افتراض غياب موازنة عامة ستبلغ (١٠٠ مليار دولار) حتى نهاية العام ٢٠٢٢ . وهذا يعني تحقق وفورات مالية بين ١٥-٢٠ مليار دولار على وفق مستويات الصرف الشهرية الراهنة. اذ تدار الوفورات المالية المتحققة شهريا في حسابات مالية آمنة (لمصلحة مالية حكومة جمهورية العراق)من جانب البنك المركزي العراقي بكونه بنك الدولة ومستشارها المالي على وفق افضل الممارسات الدولية في ادارة الاحتياطيات النقدية.

واستنادا الى المادة ١٩ من قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ والمشار اليه آنفاً ، والذي نص انه في حال وجود قانون نافذ للموازنة العامة السنوية وانتهت السنة المالية بوفرة مالية (بعد ان استطاعت الايرادات المتحققة من تغطية النفقات كلها بما في ذلك فجوة العجز الافتراضي او المخطط) فان تلك الوفورات المالية ستودع في (((صندوق سيادي)))....وقصد به المشرع صندوق ثروة سيادية SWF.

وهذا ما نتطلع اليه من اهمية وضرورة تشريع قانون للموازنة العامة خلال المدة المتبقية من العام الحالي ٢٠٢٢ بما يمكن من حوكمة النفقات العامة ويسمح في الوقت نفسه للبنك المركزي العراقي من تأسيس صندوق للثروة السيادية توجه جانب من موارده لاستثمارات داخلية بأولوية اولى وعلى وفق نظرية الدفعة الكبيرة او القوية big push واهمها كما يأتي :

اولاً-البدء بتنويع الصناعة النفطية ولاسيما صناعة تصدير المشتقات النفطية التي ستكون مدخلاتها تلك الزيادات المنتجة من النفط الخام العراقي فوق طاقاته الحالية لكون القيمة المضافة للمنتجات تزيد ٥-٧ مرات على سعر برميل الخام ضمانا لاستدامة العراق المالية وتجنب مشكلات دورة الاصول النفطية عند الانخفاض مستقبلاً .

ثانياً-اهمية البدء بسلاسل المشاريع الزراعية الكبرى باعتماد استراتيجية زراعية اساسها ما يسمى : السيادة الزراعية Agricultural sovereignty . ذلك بأطلاق (جولات تراخيص زراعية كبرى) لإنتاج محاصيل الامن الغذائي او المحاصيل النقدية باستخدام تقنيات المياه المتقدمة عن طريق دور شركات البلدان الزراعية المتقدمة كأستراليا وكندا وهولندا وغيرها على سبيل المثال للبدء بالاستثمار الزراعي الكبير، علما ان مشروع جولات التراخيص الزراعية المقترحة من قبلنا (ومن احد كبار المهندسين العراقيين) تدرس حاليا وبعناية فائقة في المؤسسات الرسمية الزراعية في الدولة بكونه مشروعا استراتيجياً وطنياً لا تقل اهمية عن مشروعات النفط والطاقة والمياه ومن خلال نشاطات محدثة للشركات العامة الزراعية المساهمة للزراعات الوطنية الكبيرة وبالشراكة مع القطاع الاهلي.

٣-الإصلاحات الهيكلية الاقتصادية المتصلة بتنظيم سوقي (العمل والاعمال).

لا تكفي برامج الرعاية الاجتماعية في مكافحة الفقر الناجم عن بطالة القوة الشابة في العراق في تحقيق الرفاهية مالم تتوار الفرص الانتاجية والدخل الدائم .اذ بلغ معدل البطالة في العراق ١٦,٥٪ (أي أنّ هناك تقريباً شخصاً واحداً عاطلاً عن العمل لكل خمسة أشخاص من اجمالي قوّة العمل البالغ عددها في السوق حاليا ٨،٦ مليون عامل).

كما بلغَ معدّل البطالة بين الشباب (للفئة العمرية ١٥-٢٤سنة) ٣٥،٨٪ %، وهو أكثر بثلاث مرّات من معدّل البطالة للأعمار 25 سنة فأكثر، والبالغ ١١،٢٪%.

وبناء على ما تقدم ،فالرعاية الاجتماعية هي مشروع وقتي للعاطلين ودائمي للفئات الاكثر هشاشة كالمعوقين والاسر المشردة والايتام والارامل وكبار السن . وعليه لا يحرك الاقتصاد الا التمويل الميسر ويمكن للدولة ان توسع الاقراض لمشاريع الشباب الصغيرة والمتوسطة ضمن حزم انتاج مدعومة برعاية المحافظات بما في ذلك مشروعات بناء الدور الواطئة الكلفة العالية الكفاءة التي تملك للشباب واسرهم ممن يساهم بالاشتغال فيها وعلى وفق مرتسمات التخطيط العمراني وبناء الحواضر الجديدة ، ما يجعلنا ان نفكر جميعا بصوت عالي خارج الصندوق outside the box كما يقول الفكر الاداري الحديث .اخذين بالاعتبار ان ٦٠٪ من التشغيل وتوفير فرص العمل في تاريخ العراق الاقتصادي ظلت تمتصه الحرف والمهن الصغيرة والمتوسطة . فبعد انقراض الحرف والمهن بسبب ليبرالية التجارة وانفلاتها جراء الوفرة المالية التي مازال يقدمها القطاع الريعي في الاقتصاد ، فقد آن الاوان بتحويل التحديات الريعية الى فرص تشغيل للطاقات الشبابية المعطلة واطلاق صناديق تمويل مشاريع الشباب الميسرة وعلى وفق برنامج منسق يحدد النشاط المطلوب . علما ان هناك قرابة ٦٠ الف موقع نشاط صغير ومتوسط النشاط في الصناعة والمهن والخدمات في القطاع الخاص ٩٠٪ منها معطل وهو بحاجة الى تمويل ميسر بنسبة لا تقل عن ٧٥٪ من اجمالي نشاط تلك الوحدات ((وهي عماد السوق الرمادية غير المنظمة grey and unorganised market في العراق)).

وعليه فان العراق هو بأمس الحاجة الى اطلاق (برنامج وطني حكومي للتشغيل المنظم) يستهدف الطاقات الشابة العاطلة عن العمل من خلال انشاء ((صناديق المحافظات لتمويل مشاريع الشباب)) ترتبط ((بمصرف التنمية))الذي سنتناوله لاحقا ،اذ يتم منح القروض بشروط ميسرة مع توفير ارشادات تيسر البدء بالأعمال من خلال برامج توجيهية تدلهم على الفرص المتاحة في القطاعات الرقمية والخدمات والصناعات المتوسطة والصغيرة والمشاريع الزراعية ولمنتجات قابلة للتسويق في السوق الوطنية ...ويوجد لدى وزارات الدولة تعريف بألاف المشاريع ذات الصفة التكنولوجية في مجالات الاعمال التي تتطلب تمويلاً والتوجيه للاشتغال بها من قبل الشباب (ولاسيما بعد ان انقرضت

الحرف القديمة السائدة لتحل محلها على خريطة النشاط الاصغر والصغير والمتوسط) الاحدث تكنولوجيا وتحاكي طرازات المعيشة في العراق وعلى النحو الاتي:

أ-التمويل واعادة تنظيم السوق المصرفية.

مازال الائتمان المصرفي المقدم للقطاع الخاص لا يشكل اكثر من ٥٪ من الناتج المحلي الاجمالي وهو الاقل في العالم للأسف بسبب الانغلاق الريعي للجهاز المصرفي ما يستدعي ((اقتراح)) ماياتي على الفور :

اولاً -دمج المصارف الثلاثة العقاري والزراعي والصناعي باسم (مصرف التنمية) وبتقنية مصرفية حديثة تخدم تقديم القروض الميسرة وبراس مال كبير لأغراض مشاريع التنمية للقطاع الخاص ومشاريع الشباب تحديدا ذلك بالتشاور والتنسيق المشترك بين وزارة المالية والبنك المركزي العراقي .

ثانيا -تحويل مصرف الرافدين الى مصرف متخصص بصيرفة الحكومية المركزية وجعله وكيل مالي للحكومة حصريا fiscal agent لتسيير الاعمال المصرفية الحكومية حصرا والتوقف عن اجراء تعاملات مصرفية مع الجمهور على ينصرف مصرف الرشيد نحو اعمال الصيرفة التجارية الداخلية للقطاع الخاص او الجمهور فقط ويدار بالصيرفة الحديثة وانظمة المدفوعات الرقمية الشاملة .

ثالثاً- تأسيس مصرف تجاري مختلط syndicated bank يتولى تمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص ويرتبط بنافذة العملة بالبنك المركزي العراقي ذلك للعودة الى اصول تمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص وممارسة الصيرفة الدولية عن طريق فتح الاعتمادات LC,s وانهاء فكرة نافذة البنك المركزي الحالية او المزاد تدريجياً والتي تقوم على التحويل المستندي في تمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص ، شريطة تواجد مصرف عالمي تجاري يكون (شريك استراتيجي في ادارة المصرف الجديد للتجارة الخارجية لكي يحصل مصرف التجارة الخارجية الجديد للقطاع الخاص على مراسلين كافين وتكون المصارف التجارية الاهلية اذرع مهمة (للمصرف التجاري الجديد) في التمويل بالاعتماد المستندي بحكم شاركتها للمصرف التجاري الكبير .

ب - تنمية وتنظيم سوق العمل والاعمال الناشئة رقميا.

اولا -تتطلع البلاد الى تغيرات جوهرية في الترابط بين سوقي العمل والاعمال ودمجهما رقمياً)باسم:

((سوق العمل والاعمال الرقمية الوطنية المنظمة)) وهي منصة اعمال platform تسجل فيها كافة نشاطات القطاع الخاص غير الرسمية او غير المنظمة الصغيرة والمتوسطة الراغبة بالتسجيل والتي تمثل اليوم قرابة ٦٥٪ من السوق الرمادية في بلادنا ذلك بالتحول الى سوق بيضاء منظمة لتأخذ الصفة الرسمية لقاء امكانية حصولها على القروض الميسرة مباشرة من (مصرف التنمية الجديد)المشار

اليه انفاً ،كما يمنح المشتركون الجدد في منصة الاعمال الرقمية الوطنية اجازة اعمال مجانية ويعفون من الضرائب لمدة خمس سنوات على الاقل كلما ابتداء النشاط الانتاجي الفعلي فيها . و تتولى منصة الاعمال الرقمية نفسها تسجيل العاملين العاطلين عن العمل ومنحهم رقما يسمى (رقم العمل) وهو رقم ثابت .

ثانياً-يمنح العامل ورجل الاعمال على السواء مساهمة مجانية حكومية في صندوق التقاعد لمدة خمس سنوات والاعفاء من الضرائب خلال تلك المدة ايضاً ولما يتناسب والقدرة الانتاجية والتشغيلية. اي منح وحدات القطاع الخاص الامتيازات الضريبية وضمانات التقاعد والحماية وغيرها كافة (ولاسيما المنضوية عبر المنصة الرقمية الوطنية) في ضوء القدرة على تشغيل العاطلين عن العمل من المسجلين في المنصة نفسها. اخذين بالاعتبار ان ٦٠٪ من تشغيل قوة العمل في البلاد تتولاه المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتي اغلبها غير مسجلة رسمياً حاليا ، بل ان جلها معطل ويبحث عن التمويل والحماية من اغراق السوق بالاستيرادات المنفلتة .

ثالثا-تكون مسؤولية منصة الاعمال الرقمية المذكورة بإدارة مشتركة بين وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والتخطيط ووزارة التجارة/ مسجل الشركات ونقابات العمال واتحادات رجال الاعمال الصناعية والزراعية والتعاونيات.

رابعاً-يتولى (مصرف التنمية) المقترح اشاعة مبدا تمويل مشاريع الشباب بمستلزمات الانتاج التكنولوجية (عيناً in-kind) وبالإقراض المجموعي الميسر ، لمجموعات الشباب بين ٥-١٠ شخص مؤهل ذلك بتقديم (قرض تكنولوجي عيني في المناطق الصناعية او المواقع الانتاجية المحددة في الخرائط البلدية) ذلك بغية توفير وسائل الانتاج للأعمال الصغيرة عن طريق توافر قائمة تكنولوجيا لتلك المصانع الصغيرة وتزود المستلزمات كقرض ويتم توريدها بالاتفاق مع شركات دول مصنعة كبرى او عالمية :كألمانيا او اليابان او كوريا والصين واميركا وغيرهما لتجهيز مشروع الوحدات التكنولوجية للشباب بوسائل الانتاج وعده (قرضا عينيا تكنولوجيا) كما ذكرنا ،وتكون الاولوية لخرجي الكليات والمعاهد والثانويات التقنية العاطلين عن العمل ضمن منصة الاعمال الرقمية وللراغبين منهم بالتحول الى النشاطات الصغيرة ضمن منصة الاعمال الرقمية نفسها . علما ان المصرف الصناعي الحالي تتوافر لديه قائمة بالمشاريع التكنولوجية كما علمنا ولمئات المشاريع او افكار المشاريع المشغلة ويعول على الطاقة الشمسية عند تشغيلها مرة واحدة

خامساً-تطوير حماية فعلية للمنتج الوطني ذلك ان لا يمنح اي مستورد اجازة استيراد او فتح اعتماد لسلع منتجة وطنيا مالم يضمن شراء ١٠٪ من المنتج الوطني المماثل سنويا وعلى وفق شروط تضعها دائرة التقييس والسيطرة النوعية ومن خلال شركة تسويق تتولى التعاقد والتنظيم .

٤- واخيرا: المجلس الدائم للأعمار والبنى التحتية الاستراتيجية

تبقى القوانين البديلة عن قانون الموازنة العامة الاتحادية السنوية هي علاجات الحد الادنى في تسيير الحياة الاقتصادية في البلاد كقانون الادارة المالية وتطبيقاته الراهنة او القانون الطاريء للامن الغذائي الذي اعتمد مؤخراً. وان اكثر النقاط سلبية في عدم اقرار قانون للموازنة العامة هو تعطل اقرار المشاريع الاستثمارية الحكومية الجديدة ولاسيما الكبيرة والاستراتيجية التي تحتاج الى تأسيس :(مجلس دائم للأعمار ومشاريع البنى التحتية الإستراتيجية) وترتبط به شركات الدولة التي تتولى الاعمار وتنفيذ المقاولات بالتعاون مع الشركات العالمية والشركات المقاولة المجهزة الاهلية وبموازنة مستقلة مستمرة دون توقف ويمارس اعماله دون تأخر او تقصير في تنفيذ الاستثمارات الكبرى لضمان تسجيل معدلات النمو الاقتصادي المستهدفة ،وتفادي معاناة التقصير الاستثماري الذي تمتد آثاره السالبة الى السنوات القادمة بسبب تعثر نمو التراكم الرأسمالي الوطني الكبير وتحول الانفاق الرسمي بالتدريج الى ظاهرة تقتصر على الموازنات التشغيلية ذات الطابع الاستهلاكي فحسب .ما يؤدي الى تنامي حالات من الركود الانتاجي وتدهور الاستثمار والتعثر الاقتصادي في نهاية المطاف تعلوها مستويات قصور التشغيل وتزاحم مستويات البطالة في الاحوال كافة.

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي. نائب محافظ البنك المركزي العراقي الأسبق والمستشار المالي لرئيس الوزراء العراقي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة الى المصدر.
17 أيلول / سبتمبر 2022