أوراق في الاقتصاد السياسي للعراق

د. مظهر محمد صـــالح*: الدولة والســـوق: تطبيقات الفلسفة الاقتصادية للعراق 2024

١- تمهيد:

مر عقدين من الزمن وشـركات القطاع العام المعطلة عن العمل أو العاملة الخاسـرة تزيد على 75% من مجموعها الإجمالي، وعدد العاملين فيها مازالوا يتلقون منح شـــهرية تدفع من الانفاق التشـــغيلي للموازنة العامة، في الوقت الذي مازال قانون الشـــركات العامة رقم 22 لســـنة 1997 المعدل يهدف إلى تنظيم الشـــركات العامة تأسيسا وادارة وتصفية، بأحكام وأسس مالية وإدارية موحدة لبلوغ أعلى مستوى من النمو في العمل والانتاج واعتماد مبدأ الحسـاب الاقتصـادي وكفاءة اسـتثمار الاموال العامة وفاعليتها في تحقيق اهداف الدولة ورفع مستويات اداء الاقتصاد الوطني.

فبين جدلية الخصـخصـة التي شـهدت اعتراضـات تشـريعية عديدة، عطلت متبنياتها، وبين مشـــروع قانون الشـــراكة بين الدولة والقطاع الخاص الذي مازال يدور في الغرفة التشـريعية لبلادنا دون ان يحسـم منذ اكثر من خمس سـنوات ونيف، فقد اتت الرؤية الاقتصادية للمنهاج الحكومي الذي اقره مجلس النواب في شهر أكتوبر/تشرين أول من العام 2022 والذي ارسـى رؤى واضـحة تتطلع إلى أوسـع الشـراكات بين الدولة و القطاع الخاص. وهذا ما اقتضـــى اعتماد التشـــريعات القائمة ومنها تفعيل المادة 35 من قانون الشـركات العامة رقم 22 لسـنة 1997 المعدل المشـار اليه انفاً، وهي المادة التي اجازت تحوّل الشـركات العامة إلى شـركات عامة مسـاهمة. وان جانب من راس مال الشركة العامة المحولة سيكون من حصـة العاملين في الشـركة العامة المسـاهمة نفسـها، وذلك لتحقيق العدالة والتشـجيع على رفع الانتاج والانتاجية وتحقيق الربحية.

ففي مؤتمر الشـراكة في الصـناعة التحويلية حدد دولة رئيس الوزراء محاور مهمة من تلك الشراكة في خطاب البصرة في شهر كانون الأول الماضي بالقول:

- لا يمكن بقاء العراق سوق استهلاكية للمستورد.
- فرصة العمل الواحدة في القطاع الصناعي تولد 4-6 فرص عمل غير مباشرة في قطاعات أخرى.
- الاستثمار في رأس المال البشري من أهم أهداف الحكومة.
- آن الأوان لربط اقتصادنا بالاقتصاد العالمي.
- يستحوذ القطاع الخاص على81% من إجمالي عدد الوحدات الصناعية القائمة، مقابل 11% حكومية، و1% مختلطة.
- إجمالي الإنتاج الصناعي مازال يقاد من قبل الشركات الحكومية.
- نحتاج مساهمة القطاع الخاص في صناعات الغذاء والدواء والمواد الإنشائية والتعدينية.

٢-تقوم **الفلسفة الاقتصادية التي اطَّرها مشروع قانون الاصلاح الاقتصادي** (المعروض في طريقه للتشريع على مجلس النواب) وبلا شك على رؤية المنهاج الحكومي في جوانبه في الاصلاح واعادة تنظيم الاقتصاد الوطني، وهو المنهاج الذي صادق عليه مجلس النواب في اكتوبر من العام 2022. ويتولى المنهاج المذكور تنفيذ رؤية اصلاحية تقوم على مبدأ الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص (في التمويل والاستثمار والانتاج ابتداءً من استثمار الموارد الطبيعية والصناعات التحويلية وانتهاءً بالخدمات الرقمية وغيرها، وتوليد سلاسل قيمة مضافة عالية تعزز من عوامل النمو في الناتج المحلي الإجمالي. كما ينسجم مشروع قانون الاصلاح الاقتصادي في الوقت نفسه مع مبادئ (الاستراتيجية الوطنية لتطوير القطاع الخاص) ومنطلقات التشكيل الجديد لمجلس القطاع الخاص برئاسة دولة السيد رئيس الوزراء.

تهدف الاستراتيجية المتعلقة بتطوير القطاع الخاص إلى تعظيم مساهمة السوق في الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد الثالث القادم لتصبح بنحو 53% من إجمالي مكونات ذلك الناتج بدلا من النسبة الحالية لمساهمة القطاع الخاص في الدخل الوطني والتي هي بحدود 35% إلى 37%.

وبهذا فإن مشروع قانون الاصلاح الاقتصادي الذي هو في طور التشريع وتوافقه مع (الاستراتيجية الوطنية لتطوير القطاع الخاص) هما بلا شك تجسيد واقعي ومتلازمة مركزية في بناء قواعد (السوق الاجتماعي social market) وذلك عبر رؤية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص التي نوهنا عنها انفاً. وهو تماسك بين قوتين اقتصاديتين ستسهمان في زخمهما في تنويع مصادر الدخل في الاقتصاد الوطني وفكه من الاحادية الريعية التي تعايشت على انقاضه رأسماليات ليبرالية ربحية طارئة خالية من اي فكرة لبناء مؤسسات السوق بل ظلت عابرة للتنمية المستدامة أو حتى انعدام الميل في بناء اسس الاستثمار الحقيقي المنشود طوال العقود الماضية.

فالعراق يتقدم برؤية الشراكة بين الدولة والسوق الاجتماعي من خلال تطبيقات قانون الاصلاح الاقتصادي فور تشريعه لوضع ضمانات متماسكة لمستقبل اقتصادي واعد يغادر الظاهرة الريعية ومشكلات احادية الاقتصاد ويحقق لبلادنا استخدامًا امثلاً للموارد المتاحة كافة (المادية والبشرية). ويضمن في الوقت نفسه مستوى من الازدهار ينتجه نموٌ مستدام في مناخ اقتصادي متنوع ضامن للتنمية قوامه بلا شك متلازمة الشراكة بين الدولة والسوق.

٣- **الشراكة بين الدولة والسوق**: وهي رؤية في تحركات الموازنة العامة والخطة الاقتصادية بغض النظر عن منح القطاع الخاص كفالات سيادية ادرجت في الموازنة العامة الاتحادية لأغراض دعم المشاريع الاستثمارية، الا انه يمكن وصف تحركات الموازنة كخطة مالية ومادية على النحو الاتي:

أ-**على مستوى التخطيط المالي للموارد النفطية**، فقد اعتمدت الموازنة العامة الاتحادية الثلاثية للعراق متوسط سعر برميل نفط (كإيراد نفطي مخطط وعلى مدار كل سنة من السنوات المالية 2023 و 2024 و 2025) بواقع 70 دولار للبرميل المصدر من النفط الخام مع طاقات تصديرية تلامس 3,4 مليون برميل نفط خام يومياً.

أوراق في الاقتصاد السياسي للعراق

ويعد السعر التقديري آنفاً سعراً افتراضياً تحوطياً لتجنب مخاطر دورة الاصول النفطية. ففي الوقت الذي تشكل ايرادات النفط في تقديرات الموازنة العامة الاتحادية قرابة 88% من اجمالي الايرادات العامة السنوية، الا ان تعلية سقوف الانفاق إلى أقل من 200 تريليون دينار، قد ترك عجزاً افتراضيًا مقداره قرابة 64 تريليون دينار سنوياً.

وبناء على ما تقدم، هناك استعدادات تمويلية خططت لها الموازنة في حال لامست اسعار النفط متوسط سنوي مقداره 70 دولار للبرميل فما دون، إذ وفرت الموازنة العامة رافعة اقتراض افتراضية سنوية في حال هبوط الاسعار إلى دون حدودها المقدرة.

وبالرغم من ذلك فإن واقع الحال للسنة المالية 2023 لم يؤشر حاجة ماسة إلى الاقتراض لسد العجز الافتراضي لسببين رئيسيين: أولهما: ان متوسط اسعار النفط العراقي المصدر ظلت اعلى من 70 دولار للبرميل وبفارق زيادة عما خطط له بما لا يقل عن 10 دولارات للبرميل الواحد من النفط الخام المصدر كمتوسط سنوي، مما شكل ايرادا نقديا عوض البلاد من اللجوء إلى الاقتراض الداخلي والخارجي (باستثناء بعض الالتزامات المالية الدولية المسبقة لتمويل بعض المشاريع الاستثمارية واقتراضات داخلية محدودة لتشجيع التداول بأدوات الدين المالية الحكومية). وثانيهما: تراكم ارصدة مالية من السنة المالية السابقة بلغت قرابة 23 تريليون دينار ساعدت هي الاخرى الموازنة العامة على تسيير نفقاتها والتزاماتها وقلصت في الوقت نفسه من فجوة العجز الافتراضي المشار اليه في اعلاه.

وحتى اللحظة فإن معطيات السنة المالية الحالية 2024 ضمن الموازنة الثلاثية ومن خلال تصورات واقع السوق النفطية واسعار الطاقة الراهنة تؤشر توجهاً ايجابياً وارتفاعاً في الطلب العالمي على النفط الخام ما يعطي اشارات مطمئنة على مسارات التنفيذ المالي للعام الحالي. ويمنح اطمئناناً نسبياً في موارد الموازنة في السنة المالية الحالية قد لا تلزم السياسة المالية بالاقتراض، إلا بحدود دنيا مقبولة غير مؤثرة على تراكم مؤشرات المديونية وربما يكون الاقتراض عند الضرورة هو لتجاوز عجز طارئ وقتي يستدعي توفير (قرض جسري bridging loan)

لأغراض السير بمشاريع التنمية على غرار ما تم اصداره من سندات الاعمار الاخيرة وبمبالغ محددة.

وبالرغم من ذلك، فإن شراكة الدولة مع القطاع الخاص ستبقى واحدة من اركان التنويع المالي كاستراتيجية للعراق وهي خارج التدفقات الريعية للبلاد، اي بإيجاد روافع مالية وطنية مشتركة مع القطاع الخاص ستشكل بلا ريب استراتيجية البلاد المالية لتوفير ضمانات اقوى في استدامة التنمية واستقرار تمويلها.

ب- **على مستوى التخطيط المادي**، فإنه ما لم يتم رفع نسبة النمو في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي (عن النسبة المتداولة المرغوبة للنمو في مستقبل السنوات القادمة ex-ante المقدرة بنحو 3% سنويا كسيناريو لذلك النمو المرغوب) لتزداد إلى ضعف نسبة السكان ولتكن 5% على أقل تقدير فإنه لا يمكن تفعيل قوة العمل الشبابية المتنامية العاطلة بمرتبتين عشريتين dual digit وبزخم انفاق استثماري مضاف تتولاه الخطة في (معجلات الاستثمار).

في هذا الحال ستصبح نظرية النمو الصفري zero growth theory حقيقة قائمة في اقتصادنا لا مناص، كما حصل تقريبًا من اداء بطيء في بعض سنوات 2018-2022، وانها ستزحف (سلباً) وبقوة داخل الاقتصاد الوطني ومصدرها الرئيس اليوم هو (التصحر في الاراضي الزراعية، والهجرة السكانية الداخلية الملازمة لها من القرى والارياف نحو حافات المدن بسبب شحة المياه المذكورة). فهبوط النمو في الناتج المحلي الإجمالي وعلى وفق النسبة التي يروج لاعتمادها انفا بنحو 3% سنوياً سيزيد من مخاطر الاجتماع الاقتصادي بسب نشوء (اقتصاد ظل سالب shadow negative economy) يتعايش على النشاط الاقتصادي الحقيقي وهو نشاط داكن يضفي (نموا مضادًا سالبا) يقتطع فاعليته من الناتج المحلي الإجمالي ويتغذى على النمو الاقتصادي الحقيقي، ابتداءً من نمو النشاطات المحظورة التي تولدها البطالة مثل تجارة التهريب وتداول السلاح والادوية الفاسدة والمخدرات وتجارة الاعضاء البشرية ونشاطات المضاربة بالعملة والغش والتزوير والمساهمة في مخاطر غسل الاموال واموال الجريمة وغيرها التي يشغلها ربما اكثر من ثلث القوة العاملة العاطلة حاليا سواء بشكل مباشر أو مساعد غير مباشر.

لذا لابد لمشروع خطة التنمية الخمسية 2024-2028 من اعتماد (سيناريو نمو) يقاوم مظاهر تنامي اقتصاد الظل وزحف النمو الصفري ووضعه امام السلطة التنفيذية بفرصه وتحدياته حتى تكون الخطة الاقتصادية قد حوكمت مفاصلها الانمائية على نحو يتطابق التخطيط فيه مع الواقع وبأفضل الرؤى والاهداف للسنوات الخمس القادمة.

ج - بناءً على ما تقدم، ستحافظ الموازنة العامة الاتحادية، التي جرى تشريعها بموجب القانون رقم 13 لسنة 2023 لثلاث سنوات، على ثوابتها المعتمدة مع مراقبة تطورات دورة الاصول النفطية في العالم واثارها على موارد الموازنة العامة و باتجاهين. الأول: التعزيز أو الانضباط المالي Fiscal consolidation يرافقه تعظيم في الموارد غير النفطية؛ والاخر هو المرونة القانونية في توقيتات الانفاق العام وأولوياته على ان تبقى ثوابت الصرف الاساسية تتقدمها الرواتب والاجور والمعاشات والرعاية الاجتماعية ومشاريع التنمية الخدمية في المقدمة، تؤازرها مشاريع دعم القطاع الخاص وسوق العمل والتشغيل من خلال صندوق العراق للتنمية، فضلًا عن ادارة مشروع العراق التنموي الاكبر (طريق التنمية) وبشراكة استراتيجية مع القطاع الخاص وصناديق التنمية الإقليمية صاحبة المصلحة بالمشروع، من دون اغفال الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في تسيير الاستثمار والانتاج في الصناعة التحويلية والخدمات الانتاجية المهمة. وبهذا فإن وفورات القطاع الخاص المالية ستساهم في مؤازرة مشاريع التنمية المشغلة للعمل والمدرة للدخل، ذلك على وفق رؤية استراتيجية قوامها الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، يتقدمها مجلس القطاع الخاص الذي سيأخذ دوره في ادارة وتمويل التنمية والتقدم الاقتصادي والذي يراسه دولة رئيس الوزراء، كما نوهنا انفا.

كما سيدعم المصنع العراقي الجديد على مساهمات قدرها 15% من القطاع الخاص 85% بضمانات سيادية من الدولة لتقام المدن الصناعية الجديدة التي ستورد تكنولوجياتها وخطوط انتجها المصنعية من دول الاتحاد الأوروبي ولاسيما المانيا وايطاليا وكذلك من اسيا وتحديدا اليابان وكوريا الجنوبية والصين.

أوراق في الاقتصاد السياسي للعراق

واخيرا، فإن المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية للبلاد سواء في السنتين 2024 و 2025 أو المستقبل القادم قد اسست في جانب مهم منها على رؤية مالية قوامها الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، ذلك لتحقيق مبدئي التمويل المستدام لمشاريع التنمية الكبرى، فضلاً عن تحقيق الازدهار الاقتصادي باستدامة عجلة التنمية نفسها، والتي اساسها بلا شك استراتيجية (طريق التنمية) و (صندوق العراق للتنمية). مع الاشارة إلى اطلاق استراتيجية الشراكات الاستثمارية في الصناعات التحويلية التي ستستهدف القوى العاملة الشابة وتوفر فرص التشغيل والمعرفة التكنولوجية.

٤- ختاماً، انه **عصر اقتصادي جديد لتشغيل مفاصل الاقتصاد الوطني العاطلة عبر الشراكة والتضافر بين قوة الدولة وكفاءة القطاع الخاص** لتحقيق نهضة بات العراق بأمس الحاجة اليها في بلوغ النمو الاقتصادي المستهدف في الناتج المحلي الإجمالي، القادر على تنويع مصادر الدخل أو الانتاج الكلي واستيعاب قوة العمل المتنامية والتصدي للبطالة واشاعة الرفاهية الاقتصادية المستدامة.■

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي ومستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 4 كانون الثاني/يناير 2024

http://iraqieconomists.net/ar/