ملاحظات على الإطار الاقتصادي/الكلي لخطة التنمية الوطنية 2024–2028

د. علي مرزا

شباط/فبراير 2025

شبكة الاقتصاديين العراقيين
IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

المحتويـــات

أولاً: مقدمة. 1

ثانيا: سنة الأساس والموازين الاقتصادية ومنظومة الأسعار. 2

(2-1) سنة الأساس. 2

(2-2) الموازين الاقتصادية ومنظومة الأسعار. 4

ثالثاً: الهيكل الإنتاجي في سنة 2028 مقارنة بسنة 2022. 7

(3-1) النفط الخام والغاز الطبيعي. 7

(3-2) الاستخدام الحكومي. 9

(3-3) استمرار وتركيز الهيكل الإنتاجي. 10

رابعاً: عدم كفاية المدى الزمني للخطة وغياب قائمة مشاريع محددة فيها. 12

(4-1) المدى الزمني للخطة. 12

(4-2) استثمارات الخطة وغياب قائمة مشاريع محددة. 13

خامساً: منهجية إعداد الخطة والدراسات والوثائق والبيانات الخلفية لإعدادها. 14

سادساً: ملاحظات أخرى. 16

المصادر. 20

الجـداول

الجدول (1) الهيكل الانتاجي لسنتي 2022 و2028 ونسبة النمو السنوية بينهما في خطة التنمية الوطنية 2024-2028. 9

الجدول (2) الهيكل الإنتاجي لسنتي 2022 و2024 ونسبة النمو السنوية بينهما. 15

ملاحظات على الإطار الاقتصادي/الكلي لخطة التنمية الوطنية 2024–2028

د. علي مرزا

أولاً: مقدمـة

أتيح لي مؤخراً الاطلاع على مجلد خطة التنمية الوطنية 2024–2028 التي صدرت في 4 أيار/مايو وأُطلقت في 4 آب/أغسطس 2024. وقبل ذلك، في كانون الأول/ديسمبر 2023، استَلَمْتُ طلباً من زارة التخطيط، لأبداء تعليقاتي على "مسودة الإطار الاقتصادي الكلي للخطة" والمُكَوَّنة في حينه من 39 صفحة، على أساس تَطَوّعي. لذلك قَدَّمْتُ، في كانون الثاني/يناير 2024، تعليقات من عشر صفحات على مسودة الإطار الاقتصادي الكلي وعلى قضايا عديدة متعلقة بإعداد الخطة ومداها الزمني ومنهجية إعداداها، الخ.[1]

وفيما عدا تأكيد استلام التعليقات، في حينه، لم يصلني أي شيء عن الخطة حتى أوائل كانون الثاني/يناير 2025، حيث تسنى لي أن أطلع على مجلدها *(PDF)* في الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي *UNDP*.[2] ويتبين من المجلد أن محتويات الإطار الاقتصادي الكلي "وزِعت" على فصول الخطة، من ناحية، مع تحديث بياناته، من ناحية أخرى.

ومن نافلة القول أن الخطة هي أوسع من الإطار الاقتصادي الكلي، حيث، بالإضافة له، فأنها تحتوي على عناصر وقضايا مهمة عديدة، تتراوح من أهداف كمية واجتماعية وفنية وبيئية، الخ، من ناحية، ووسائل متابعة وتقييم، الخ، من ناحية أخرى. ولعل في مقدمة الأهداف تحقيق التنويع الاقتصادي من خلال عدة وسائل وإجراءات، تتراوح من "الإصلاح" الاقتصادي والمؤسسي إلى ترصين وتوسيع دور القطاع الخاص، الخ. ولا شك أن الجهد المبذول في إعداد الإطار والخطة، يستحق الثناء والتقدير.

ومن الجدير بالملاحظة، أنه ورد في مجلد الخطة ما يبين تبنيها لبعض من الأبعاد/النقاط والتصليحات والأرقام التي أثرتها و/أو ذكرتها في تعليقاتي المرسلة للوزارة، ولكن لا زالت هناك أبعاد/نقاط جوهرية وأساسية تستحق المتابعة في الخطة، وكنت قد تَعَرَّضْتُ لجانب منها في تعليقاتي المقدمة للوزارة. ولعل في مقدمة هذه الأبعاد/النقاط ما يلي:

---

[1] استَلَمْتُ طلب الوزارة، في 10 كانون الأول/ ديسمبر 2023، من خبير اقتصادي ضمن فريق إعداد الخطة، والذي ذكر أن الطلب تم بالتشاور مع الجهة المختصة بالوزارة. ولقد أرسَلْتُ تعليقاتي، المذكورة في المتن، في 10 كانون الثاني/يناير، 2024، بالبريد الإلكتروني، لكل من الجهة المختصة بالوزارة والخبير المعني.

[2] https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-12/khlast-khtt-altnmyt-2.pdf. مع العلم أن وثيقة الخطة غير متاحة في الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط.

(1) إن مدى منظور خطة لمدة خمس (وربما حتى عشر) سنوات لا يكفي لرسم مسار جاد لتحقيق التنويع الاقتصادي. ففي ضوء اعتبار تطوير النشاط السلعي غير النفطي، لا سيما الصناعة التحويلية لغرض التصدير، كأهم محرك للتنويع الاقتصادي، من وجهة نظري، يُلاحظ أن الحفاظ على الهيكل الإنتاجي السلعي غير النفطي (لا سيما للصناعة التحويلية والزراعة) في سنة "الهدف" 2028، كما هو في سنة "الأساس" 2022، الذي ورد في مجلد الخطة، لا يتوافق مع هدف تحقيق التنويع الاقتصادي والتخلص من الفخ الريعي.

(2) خلو الخطة من قائمة مشاريع محددة في القطاعين العام والخاص. إن خلو الخطة من قائمة مشاريع محددة يسلبها واحد من أهم الوسائل لإمكانية تحقيق مستهدفاتها. وكذلك يسلبها من أهم الوسائل اللازمة للمتابعة والتقييم. فبالرغم من أن المتابعة والتقييم يمكن أن تجري للسياسات والإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية، الخ، كما ورد بعضها في مجلد الخطة، ولكن بدون قائمة مشاريع من الصعوبة قياس الأثر الإنتاجي والتنموي للسياسات والإصلاحات، الخ.

(3) قضايا ومسائل وتوجهات أخرى سأتعرض لها في الفقرات التالية.

لذلك سأقوم في هذه الورقة بتحديث التعليقات التي قدمتها في كانون الثاني/يناير 2024، من خلال تعديلها والإضافة إليها وحذف بعض من التعليقات التفصيلية فيها لتناسب التغييرات التي حدثت في الإطار الاقتصادي الكلي ضمن مجلد الخطة (حتى أيار/مايو 2024 وهو وقت الانتهاء من أعداد الخطة)، من ناحية، وبعض التغييرات الاقتصادية وتحديث البيانات، حتى الآن، من ناحية أخرى.

ثانيا: سنة الأساس والموازين الاقتصادية ومنظومة الأسعار

(2-1) سنة الأساس

(1) استُخِدمَت سنة 2022، في خطة التنمية الوطنية 2024-2028، كسنة "أساس" يتم الانطلاق منها في رسم وتحديد مسار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة وغيرها، كالناتج المحلي الإجمالي والاستثمارات والمقاييس المعيارية للخدمات والبنى الأساسية والاشارة للتغير المنشود في الخلفية المؤسسية والاجتماعية والبيئية، الخ، حتى سنة "الهدف"، 2028. غير أن الانتقال من سنة 2022 إلى فترة الخطة التي تبدأ بسنة 2024 ينبغي أن يمر بسنة 2023 وذلك لاستكمال استمرارية المسار. ولكن معظم مؤشرات سنة 2023، لا سيما ما يتعلق بالإطار الاقتصادي الكلي، غير موجودة في مجلد الخطة. صحيح أن إعداد الخطة بدأ في أواخر 2023 والتي لم تكن تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء، للناتج المحلي الإجمالي بأنشطته المختلفة، وغيره من بيانات ومؤشرات، حينئذ، مكتملة ككل لتلك السنة. لا بل أن الجهاز

لا زال لحد كتابة هذه السطور (النصف الثاني من شباط/فبراير 2025) لم ينشر اية أرقام لتقديرات الناتج المحلي الإجمالي ولا تكوين رأس المال، الخ، لسنة 2023. ولكن، على سبيل المثال، في ضوء حقيقة أن الجهاز يقوم في كل سنة بتقدير الناتج المحلي الإجمالي لكل من الفصول الأربعة للسنة المعنية، يمكن الاستنتاج أن الجهاز لابد أنه كان لديه في أواخر سنة 2023 تقديرات بعض فصولها، في الأقل. فقياساً على سنة 2024 فأن الجهاز المركزي للإحصاء نشر في كانون الأول/ديسمبر 2024، في نشرة على موقعه الإلكتروني، تقديرات الناتج المحلي الإجمالي، بأنشطته الاقتصادية المختلفة، للفصول الثلاثة لسنة 2024.[3] ومما يجلب الانتباه بانه في هذه النشرة هناك إشارة للناتج المحلي الإجمالي للفصل الثالث لسنة 2023. وفي ظل حقيقة أنه نشر بيانات فصول ثلاثة لسنة 2024 فلابد أنه كان قد أنتهى من تقدير كافة فصول 2023 قبل أن يبدأ بتقدير فصول سنة 2024. ومما يساند هذا الاستنتاج فأن البنك المركزي العراقي في بياناته للناتج المحلي الإجمالي نشر في موقعه الإلكتروني (في "الموقع الإحصائي")، في أواخر 2024، قيمة الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2023 ككل، مقاساً بالأسعار الجارية وبأسعار 2007.

(2) في ضوء ما تقدم، كان يمكن في الإعداد للإطار الاقتصادي الكلي لخطة 2024–2028 استخدام المتاح من تقديرات الناتج المحلي الإجمالي لفصول 2023، لدى الجهاز المركزي للإحصاء، لأسقاطها على سنة 2023 ككل وجعل السنة 2023 هي سنة الأساس بدلاً من سنة 2022.

(3) من جانب آخر، مما يحتاج إلى تفسير هو كيف ينشر الجهاز بيانات الناتج المحلي الإجمالي لفصول ثلاثة لسنة 2024 في الوقت لا زال لم ينشر تقديرات فصول 2023 أو للسنة ككل حتى الآن؟

(4) إن استعمال بيانات مصدرها الجهاز المركزي للإحصاء بدون أن يقوم الجهاز بنشرها، غير مقتصر على سنة 2023. إذ يشير مجلد الخطة إلى بيانات لسنة 2022 تختلف عن البيانات الأولية المنشورة لحد الآن، في الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء لناتج 2022. مع العلم أن مسودة الإطار الاقتصادي الكلي، التي أُرسلت لي للتعليق، استَخْدَمَت البيانات الأولية للناتج لسنة 2022. إن اختلاف بيانات الناتج لسنة 2022 في مجلد الخطة الصادرة في أيار 2024 وتلك الواردة في مسودة الإطار الكلي المعد في كانون الأول 2023 يثير استنتاجاً مفاده أن بيانات الناتج لسنة 2022 في مجلد الخطة هي بيانات مُعَدَّلة تختلف عن البيانات الأولية المنشورة في الموقع الإلكتروني للجهاز. ويساند هذا الاستنتاج بيانات الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2022 المنشورة في الموقع الإلكتروني (في الموقع الإحصائي) للبنك المركزي العراقي. إذ أنها تختلف عن البيانات الأولية المنشورة في موقع الجهاز. وبهذا فأن كلا الاستخدامين

[3] الجهاز المركزي للإحصاء (2024) *التقديرات الأولية للناتج المحلي الإجمالي للفصول الثلاثة من سنة 2024*، مديرية الحسابات القومية، كانون الأول/ديسمبر.

في الخطة وفي موقع البنك المركزي يشيران إلى وجود بيانات "معدلة" (أو بتعابير الجهاز المركزي للإحصاء "فعلية") لسنة 2022 ولكنها غير منشورة لحد الآن.

(5) في ضوء حقيقة أن كلاً من خطة التنمية الوطنية 2024–2028 والموقع الإلكتروني للبنك المركزي لا يشيران إلى مصادر بياناتهما حول الناتج المحلي الإجمالي (بالرغم من أن المعلوم أنه الجهاز المركزي للإحصاء)، وفي ذات الوقت لا ينشر الجهاز بياناته حول الناتج، فأن هذا يثير تشويشاً عن دقة ومصدر البيانات والتسلسل الزمني لتوفرها.

(2-2) الموازين الاقتصادية ومنظومة الأسعار

(1) الموازين الاقتصادية/المالية: ينطوي الإطار الاقتصادي الكلي للخطة، عادة، على رسم موازين اقتصادية/مالية "مترابطة" عديدة. على سبيل المثال، موازنة الأنفاق والناتج والدخل، الميزانية الاتحادية، ميزانية القطاع العائلي/الخاص، موازين المؤسسات العامة المستقلة، ميزان المدفوعات، الخ. غير أن مجلد الخطة يفتقر لعرض منظم وشامل لهذه الموازين. بدلاً من ذلك عُرض بعض منها بشكل عام غير منهجي، من ناحية، ومنعزلة عن بعضها، عموماً، من ناحية أخرى. وبالنتيجة لا يحتوي مجلد الخطة موازين مترابطة تؤمن الانسجام في الاقتصاد الكلي. وأقصد بالانسجام هنا تأمين "ربط" الموازين الاقتصادية/المالية بعلاقات ومعادلات وتتبع آثارها خلال فترة الخطة، في إطار من التوازن الاقتصادي الكلي (لا سيما ذلك الذي تصفه منظومة الحسابات القومية). على سبيل المثال، فأن واحداً من المعادلات الأساسية، التي تؤمِّن جانب من هذا الانسجام، هي تلك التي وردت في كتابي مرزا (2018، ص 422) واستخدمتها في الحساب في مرزا (2024–ب)، وهي كما يلي:

ميزانية القطاع العائلي/الخاص	+	***ميزانية القطاع العام (الحكومة المركزية/الميزانية الاتحادية والمؤسسات العامة، الخ)***	= ***التغير في الاحتياطيات الدولية.***

والمقصود "بالميزانية"، في هذه المعادلة، هو الفائض أو العجز فيها. مع العلم أن التغير في الاحتياطيات الدولية يمثل فائض أو عجز ميزان المدفوعات. وهو يساوي حاصل جمع: فائض/عجز الحساب الجاري زائداً فائض/عجز حساب رأس المال زائداً فائض/عجز الحساب المالي (عدا التغير في الاحتياطيات الدولية)، في ميزان المدفوعات.

(2) منظومة الأسعار المستخدمة في الخطة: تنطوي الموازين المشار أليها آنفاً على منظومة محددة للأسعار التي ينبغي أن تُستخدم بشكل متسق. فالموازين وغيرها من المتغيرات يمكن أن تقُاس بالأسعار الثابتة، وهي عادة أسعار سنة الأساس، أو بالأسعار الجارية المتوقعة لسنوات الخطة، أو بكلاهما. غير أن استخدام الأسعار في مجلد الخطة لا ينطوي على طريقة واضحة ومتسقة. وفيما يلي بعض الأمثلة:

(أ) في الجدول (1) صفحة 46 تُعرض بيانات الناتج المحلي الإجمالي حسب الأنشطة الاقتصادية "بالأسعار الثابتة"، بدون ذكر إلى أي سنة تعود هذه الأسعار. ومن تتبع البيانات في مجلد الخطة ومقارنتها بما هو منشور في الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء يتبين أن "الأسعار الثابتة" يُقصد بها أسعار سنة 2007. وبالرغم من أن هذا الاستخدام ممكن وصحيح، ولكن من المعتاد في الخطط (والمناظير *outlooks* الاستشرافية) استخدام أسعار سنة الأساس لقياس قيمة المؤشرات في سنوات الخطة "بالأسعار الثابتة". أي إذا كانت سنة الأساس هي 2022 (أو 2023) فأن أسعار فترة الخطة يُفَضَّل أن تكون أسعار سنة الأساس 2022 (أو 2023). في هذه الحالة تكون المؤشرات المقاسة بالأسعار الجارية لسنة الأساس هي نفسها المقاسة بالأسعار الثابتة.

(ب) ورد في ص 47 ما يلي: *"من المتوقع أن يبلغ مجموع الإيرادات النفطية خلال مدة الخطة 485.1 مليار دولار. وباعتماد سعر صرف 1300 دينار دولار فإن تقديرات إجمالي الإيرادات النفطية خلال مدة الخطة ستبلغ 630.8 ترليون دينار، وكما يوضحها الجدول (3)"*. من جانب آخر، ورد في ص 48 ما يلي: *"تم تقدير الإيرادات غير النفطية على أساس المتحقق من هذه الإيرادات خلال الأشهر الأربعة الأولى من عام 2024 وترجيحها إلى ما تبقى من بقية العام، كما تم احتساب التقديرات المخمنة من الإيرادات غير النفطية لبقية سنوات الخطة على أساس تناسب معدل نموها مع معدل نمو الناتج للأنشطة غير النفطية والذي تم تقديره في الخطة والبالغ 5.73 %، استنادا إلى ذلك فمن المتوقع أن يبلغ إجمالي الإيرادات غير النفطية خلال مدة الخطة 79.1 ترليون دينار منها 21 ترليون دينار ضرائب مباشرة و16.8 ترليون دينار ضرائب غير مباشرة، في حين من المتوقع أن يكون إجمالي بقية أنواع الإيرادات غير النفطية 41.3 ترليون دينار وكما هو موضح في الجدول (4)"*. ويلاحظ من هذه الاقتباسات انطلاق تقدير الإيرادات النفطية وغير النفطية ليس من سنة الأساس 2022 وإنما من السنة الأولى للخطة، 2024. هذا في الوقت الذي كانت أرقام الإيرادات النفطية وغير النفطية متاحة لسنة الأساس عند البدء بإعداد الخطة. من جانب آخر، في كلا النوعين من الإيرادات لا يتبين من العرض بأي أسعار مقاسة؛ هل هي بأسعار سنة 2007 أو بأسعار سنة الأساس 2022، أو بأسعار سنة 2024 أو بالأسعار الجارية المتوقعة لسنوات الخطة؟ ثم عند مقارنتها بإنفاق الميزانية

كيف تم التعامل مع الإنفاق وبأي أسعار تم قياسها؟ لا بل أن الاقتباس أعلاه يشير إلى نمو الإيرادات غير النفطية بنسبة نمو ناتج الأنشطة غير النفطية المحسوبة انطلاقاً من 2022 وبالأسعار الثابتة (أسعار 2007). مع ملاحظة أن نسبة النمو المُرَكَبة، لناتج الأنشطة غير النفطية الواردة في مجلد الخطة، هي 4.8% سنوياً بين 2022 و2028، كما يمكن احتسابها من الجدول (1) ص 46 في المجلد، والجدول (1) أدناه، وليس 5.73% [سنوياً] التي لم يُبَيَّن كيف احتُسِبت. إن هذا الخلط وعدم الوضوح وضعف الاتساق، لا سيما بين القياس بالأسعار الجارية والثابتة مع عدم بيان أساس الأسعار الثابتة واختلاف سنة الانطلاق في الحساب، يشير إلى عدم اتباع طرق منهجية واضحة وإنما اتباع حسابات جزئية غير مترابطة. هذا التضارب وعدم الوضوح يقود إلى تشويش وعدم يقين مما يقود بدوره إلى صعوبة ربط كل هذه المؤشرات بكل منسجم.

(ج) من المناسب الإشارة إلى أنه في الخطط المعدة في العراق سابقا، لا سيما منذ ستينيات القرن الماضيً، من ناحية، وتلك المتاحة للعديد من دول المنطقة العربية والعالم، من ناحية أخرى، يشار عادة بشكل متسق إلى أي سنة أساس تعود الاسعار. ولا يقتصر ذلك على الخطط التنموية وإنما يمتد إلى الخطط القطاعية وحتى إلى المناظير *outlooks* الاستشرافية، لا سيما تلك المعدة في مؤسسات الطاقة العالمية، التي تنطوي، بشكل مشابه *analogous* للخطط، على تحديد مسارات أو سيناريوهات يمثل بعضها مسارات مستهدفة، إضافة للمسارات المتوقعة. ويبرز في هذا المجال التقرير السنوي *"آفاق الطاقة العالمية World Energy Outlook"* الصادر عن وكالة الطاقة الدولية والتقرير السنوي *"آفاق النفط العالمية World Oil Outlook"* الصادر عن منظمة أوبك. على سبيل المثال، ورد في تقرير الوكالة الدولية للطاقة سعر النفط الخام في العالم، المتوقع للسنوات 2030–2050، مقاساً بدولار سنة 2023. وكذلك ورد استهلاك الطاقة في العالم مقاساً بوحدات حرارية، لكل وحدة ناتج محلي إجمالي عالمي مقاسة *بالقوة الشرائية المعادلة Purchasing Power Parity, PPP* بدولار سنة 2023. وسنة 2023 هي سنة الأساس في المنظور الصادر عن الوكالة، في تشرين الأول/أكتوبر 2024؛ IEA (2024, pp 25, 90).[4]

[4] لا يبين المنظور الصادر عن منظمة أوبك *World Oil Outlook* في أيلول/سبتمبر 2024 إسقاطاً للأسعار للسنوات المستقبلية. ولكنه عندما يُقارِن مقاييس الناتج المحلي الإجمالي، بعلاقتها باستهلاك الطاقة في العالم، للسنوات بعد سنة 2023 وحتى 2050، فأنه يقيس الناتج المحلي الإجمالي العالمي بالقوة الشرائية المعادلة *PPP* بدولار 2021 وليس بدولار 2023. هذا بالرغم من أن سنة الأساس فيه هي 2023؛ OPEC (2024, pp 40, 85). وربما يعود ذلك إلى أن قياس *"سعر صرف القوة الشرائية المعادلة PPP"* يعده البنك الدولي وأن تقديره لأساس دولار 2023 لم يكن متاحاً عند اعداد منظور منظمة أوبك في حين يبدو أنه كان متاحاً لمنظور الوكالة، بالرغم من أن منظور الوكالة صدر بعد فترة قصيرة من صدور منظور منظمة أوبك.

ثالثاً: الهيكل الإنتاجي في سنة 2028 مقارنة بسنة 2022

بالإضافة للأهداف العامة الآفاقية، تنطلق مسودة الإطار الكلي وكذلك مجلد خطة التنمية الوطنية 2024-2028، من بين عدة خلفيات وافتراضات، من منطلقين أساسيين، "يقيدانها" خلال سنوات الخطة الخمس. الأول، هو هيمنة عوائد تصدير النفط على تمويل الميزانية العامة/الاتحادية وميزان المدفوعات، واهمية استمرارها بنسبة متنامية أثناء فترة الخطة. والثاني، هو توجه الإدارة الاقتصادية الحكومية لتأمين تقديم الخدمات العامة. لذلك فإن من أهم الأنشطة في الخطة، فعلياً، هما نشاط استخراج النفط الخام/الغاز الطبيعي، ونشاط "الخدمات الاجتماعية" أو بالأحرى "الاستخدام في الجهاز الحكومي"، الذي يقدم هذه الخدمات من خلال هذا الجهاز. وسيتبين في هذه الفقرة أن هذه المنطلقات تقود إلى "زيادة الاعتماد" على النفط الخام في نهاية فترة الخطة.

(3-1) النفط الخام والغاز الطبيعي

بالرغم من أن نسبة نمو قيمة ناتج (أي القيمة المضافة الإجمالية) لنشاط النفط الخام والغاز الطبيعي، مقاسة بالأسعار الثابتة، الواردة في الخطة (الجدول 1، ص 46) هي 2.7% سنوياً بين 2022 و2028 إلا أن هذه النسبة لا تتوافق مع هدف زيادة كمية **إنتاج النفط الخام** إلى 6.5 مليون برميل/يوم و**إنتاج الغاز الطبيعي** إلى 4,250 مقمق (مليون قدم مكعب قياسي)/يوم في 2028، وهي الأهداف التي وردت في مجلد الخطة في الجدول (13، ص87). مع ملاحظة أنها وردت في هذا المجلد بالمقارنة مع سنة 2023 (4.2 مليون برميل/يوم و3,000 مقمق/يوم، على التوالي) وليس مع سنة الأساس 2022. فإذا قارنا، بدلاً من ذلك، الكميات المستهدفة لكمية إنتاج النفط والغاز لسنة 2028، المشار أليها، مع كميات سنة 2022 المستقاة من المجموعة الإحصائية السنوية 2023/2022 الصادرة من الجهاز المركزي للإحصاء (الجدول 2/18) والبالغة حوالي 4.45 مليون برميل/يوم للنفط الخام وحوالي 2,950 مقمق/يوم للغاز الطبيعي (الحر والمصاحب) نجد أن نسبة النمو بين 2022 و2028 تبلغ حوالي 6.52% سنوياً للنفط الخام و6.14% سنوياً للغاز الطبيعي. ويبلغ المتوسط الموزون لنمو مجموع إنتاجهما حوالي 6.50% سنوياً.[5] لذلك فأن النص في الجدول (1)، ص 46، في مجلد

[5] بسبب عدم توفر أرقام منفصلة عن القيمة المضافة الإجمالية لاستخراج النفط الخام، من ناحية، والغاز الطبيعي، من ناحية أخرى، في سنة 2022، لاستخدامهما في حساب المتوسط الموزون لنسبة نمو مجموعهما، تم حساب المتوسط الموزون باستخدام أوزان القيمة الحرارية *BTUs* للإنتاج اليومي للنفط الخام و"الاستخدام" اليومي للغاز الطبيعي في سنة 2022. ولقد استَعمَلتُ في الحساب 5.8 مليون وحدة حرارية *BTU* لكل برميل نفط منتج و1,000 وحدة حرارية *BTU* لكل قدم مكعب غاز مُستخدم. ويعود السبب في عدم شمول إنتاج الغاز الطبيعي جميعه، في الأوزان، ولكن المُستخدم منه فقط، وذلك لأن المتبقي من الغاز الطبيعي غير المستخدم يُحرق. والغاز المحروق لا يساهم في قيمة إنتاج الغاز ومن ثم لا يساهم في القيمة المضافة الإجمالية. مع العلم أن أنتاج الغاز الطبيعي كان في 2022 يساوي 2,973 مقمق/يوم، كما أشير له في المتن، أما الكمية المستخدمة فكانت حوالي 1,573 مقمق/يوم والمستقاة من المصدر المشار له في المتن.

الخطة على نمو ناتج (القيمة المضافة الإجمالية) نشاط استخراج النفط والغاز بنسبة 2.7% سنوياً فقط، خلال فترة الخطة، لا يتوافق مع نسبة نمو 6.5% التي تنطوي عليها أهداف زيادة كمية الإنتاج للنفط الخام والغاز الطبيعي لسنة 2028، الواردة في مجلد الخطة نفسها، الجدول (13) ص 87، مقارنة بسنة 2022. وبالرغم من أنه بصورة عامة لا تتطابق نسبة نمو القيمة المضافة الإجمالية (مقاسة بالأسعار الثابتة)، من ناحية، ونسبة نمو كمية الإنتاج، من ناحية أخرى، بالضرورة، غير أن نموهما متلازم ومتقارب بشكل كبير. وتبتعد نسبتي النمو عن بعضهما تبعاً لتغير تكنولوجيا الإنتاج/الاستخراج الذي يقود إلى تغير حصة قيمة مستلزمات الإنتاج (باستثناء تعويضات العاملين) *input* قي قيمة الإنتاج بين سنة الأساس وسنة الهدف (كلاهما مقاس بالأسعار الثابتة). ولكن في ظل عدم توقع تغير تكنولوجيا استخراج النفط والغاز خلال الخمس سنوات حتى 2028، فمن غير المتوقع أن تختلف حصة مستلزمات الإنتاج في قيمة الإنتاج (كلاهما مقاس بالأسعار الثابتة)، ومن ثم من المتوقع أن تتساوي نسبة نمو القيمة المضافة الإجمالية لنشاط استخراج النفط والغاز مع نسبة نمو كمية إنتاج النفط والغاز عند 6.5% سنوياً وليس 2.7% سنويا. مع ملاحظة، أن زيادة استخدام الغاز بتقليل الكمية المحروقة ستزيد وزن الغاز في نسبة نمو ناتج (القيمة المضافة الإجمالية) النشاط ككل. ولكن تقارب نسبتي نمو كمية إنتاج الغاز الطبيعي وإنتاج النفط الخام (6.1% و6.5% سنوياً، على التوالي) سوف لن يغير نسبة نمو ناتج النشاط ككل عن 6.5% سنوياً خلال فترة الخطة، بهامش ملموس.

لذلك لو تم استخدام نسبة نمو حوالي 6.5% سنويا للقيمة المضافة لنشاط استخراج النفط الخام والغاز الطبيعي في الجدول (1) ص 46 من الخطة، بدلاً من 2.7% سنويا، مع ابقاء القيم المضافة الإجمالية للأنشطة الأخرى على حالها، كما تم القيام به في الجدول (1) أدناه، سنرى فعليا انخفاض حصتي الزراعة والصناعة التحويلية، من الناتج المحلي الإجمالي، في سنة 2028 بحيث تقتربان وتكادان أن تنطبقان على حصتيهما في 2022 الواردة في الجدول. في الوقت ذاته تنخفض حصة الناتج غير النفطي من 39.7% من الناتج المحلي الإجمالي في 2022 إلى 37.3% في 2028، من ناحية، وتزداد حصة استخراج النفط والغاز من 60.3% في 2022 إلى 62.7% في 2028، من ناحية أخرى.

وبالنتيجة يلاحظ أن خطة التنمية الوطنية 2024–2028 ينتج عنها في 2028 ذات الهيكل الإنتاجي في 2022، وربما أسوأ، من حيث زيادة الاعتماد على النفط الخام والتوسع في الاستخدام الحكومي (أنظر الفقرة التالية) والنمو المنخفض/الركود في الأنشطة السلعية غير النفطية، لا سيما الصناعة التحويلية. مع ملاحظة أن نمو القيمة المضافة الإجمالية لنشاط استخراج النفط الخام والغاز الطبيعي بأسرع مما ورد في الخطة سيقود إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 5.8% سنوياً بدلاً من 3.5% سنوياً المحتسبة من الجدول (1) في الخطة، والمبينة أيضاً في الجدول (1) أدناه، مما يساهم في النتيجة المذكورة في هذه الفقرة.

الجدول (1) الهيكل الانتاجي لسنتي 2022 و2028 ونسبة النمو السنوية بينهما في خطة التنمية الوطنية 2024–2028

القيم بأسعار 2007

الأنشطة الاقتصادية	هيكل سنة الأساس *فعلي* 2022		هيكل سنة 2028 الوارد في الخطة			هيكل سنة 2028 بعد التصحيح *حسب أهداف الخطة في كميات إنتاج النفط الخام والغاز الطبيعي*		
			2028		نسبة النمو السنوية 28-2022	2028		نسبة النمو السنوية 28-2022
	القيمة المضافة الإجمالية *مليار دينار*	الأهمية النسبية %	القيمة المضافة الإجمالية *مليار دينار*	الأهمية النسبية %	%	القيمة المضافة الإجمالية *مليار دينار*	الأهمية النسبية %	%
الزراعة والغابات والصيد	5,046	*2.4*	7,764	*2.9*	7.4	7,764	*2.6*	7.4
الصناعة التحويلية	3,916	*1.8*	5,754	*2.2*	6.6	5,754	*1.9*	6.6
استخراج النفط الخام والغاز الطبيعي	129,425	*60.3*	151,502	*57.4*	2.7	189,046	*62.7*	6.5
خدما ت التنمية الاجتماعية *(الاستخدام الحكومي)*	16,494	*7.7*	21,051	*8.0*	4.1	21,051	*7.0*	4.1
باقي الأنشطة	59,593	*27.8*	77,967	*29.5*	4.6	77,967	*25.9*	4.6
مجموع الأنشطة *(الناتج المحلي الإجمالي بما فيه رسم الخدمة المحتسب)*	**214,474**	***100***	**264,037**	***100***	**3.5**	**301,532**	***100***	**5.8**
الأنشطة غير النفطية	***85,049***	***39.7***	***112,536***	***42.6***	**4.8**	***112,536***	***37.3***	**4.8**

المصادر:

(1) أرقام سنة 2022 وسنة 2028 الواردة في مجلد الخطة: مجمعة من الجدول (1) في مجلد الخطة، ص 46.

(2) الأرقام المصححة: تعديل الأرقام الواردة في مجلد الخطة بما يتعلق بنسبة النمو السنوية لنشاط استخراج النفط والغاز بموجب الأهداف الواردة للنفط والغاز في مجلد الخطة، الجدول (13) صفحة 87. ومن ثم إعادة احتساب نسبة النمو السنوية للناتج المحلي الإجمالي وكذلك الأهميات النسبية للأنشطة الاقتصادية (بما فيها استخراج النفط والغاز) بموجب ذلك.

ملاحظة: في هذا الجدول يشير "الهيكل الانتاجي" إلى الأهميات النسبية (أو حصص) الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي.

(3-2) الاستخدام الحكومي

ورد في مسودة الإطار الكلي، المعدة في نهاية 2023 (ص 22)، ما يؤشر التوجهات الضارة في تضخيم الاستخدام في الجهاز الحكومي وما يؤدي له ذلك من *"تحميل الموازنة أعباء إضافية لا يمكن تخفيفها خلال الأمد الزمني القصير عند حدوث صدمة في أسعار النفط وتأثر ايرادات الموازنة جراء ذلك مما سيعرض الموازنة الحكومية الى مستوى مرتفع من الهشاشة"*. ولمعالجة ذلك ورد في مجلد خطة 2024–2028، ص 25، ما يلي: *"الانتقال إلى مسارات معززة للنمو تعمل على تنويع الاقتصاد، وزيادة نسبة إسهام القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي، من خلال شراكات فاعلة مع القطاع الخاص في بيئة أعمال محفزة قادرة*

على استيعاب الحجم المتنامي للقوى العاملة، وتوفير مصادر تمويل جديدة للتنمية بعيداً [هكذا وردت] على الإنفاق العام". وكذلك وردت فقرة في ص 92 من المجلد بعنوان *"تقليل عدد القوى العاملة في القطاع العام وتحويل الفائض إلى القطاع الخاص"*. ولكن كل هذه الأهداف "المرغوبة" لا تتوافق مع المؤشرات الواردة في مجلد الخطة التي تتضمن ارتفاع الاستخدام في الجهاز الحكومي (الذي لا يشمل "المؤسسات الإنتاجية العامة") بين سنتي الأساس والهدف بشكل ملموس. إن نمو نشاط "الخدمات الاجتماعية" بنسبة 4.1% سنوياً، كما ورد في الجدول (1) من مجلد الخطة والظاهر أيضاً في الجدول (1) أعلاه، في ظل تواضع كفاءة الأداء، والبطالة المقنعة فيه، وتواضع الجهود لترشيد الاستخدام الحكومي وزيادة إنتاجيته، يقود إلى نمو هذا الاستخدام بهذه النسبة. وبذلك سيزداد عدد العاملين في الجهاز الحكومي (الممولين من الميزانية الإتحادية، ولا يشملون العاملين في المؤسسات العامة وغيرها) من 3.3 مليون في سنة 2021 (والذي أُقدر أنه لم يتغير كثيراً في سنة الأساس 2022) إلى 4.1 مليون في 2023 (كما ورد في الموازنة الاتحادية لسنة 2023، الجدول ج)، وإلى حوالي 5.0 مليون في 2028.[6]

(3-3) استمرار وتركيز الهيكل الإنتاجي

(1) في ضوء منطلقات/توجهات الخطة الآنف ذكرها، وفي ظل عدم احتواءها على قائمة مشاريع محددة للسنوات الخمس 2024-2028، من ناحية، ولا سياسات وإجراءات تفصيلية محددة ومرتبطة مباشرة بالأهداف الانتاجية على الأصعدة الإجمالية والجزئية، لا سيما الأساسية، من ناحية أخرى، فأن خطة 2024-2028 تكون ذات فائدة محدودة، إذ تصبح، في أحد جوانبها الأساسية، وثيقة تصف استمرار الهيكل الإنتاجي للأنشطة الاقتصادية القائم على الاعتماد على نشاط النفط الخام/الغاز الطبيعي، بعيداً عن التنويع الاقتصادي، ووسيلة لاستمراره كذلك خلال الخمس سنوات القادمة.

(2) إن أحد الأسس المهمة في التخطيط التنموي في العراق ينبغي أن يكون إحداث تغيير جوهري في الهيكل الإنتاجي على طريق التنويع الاقتصادي، وذلك بتطوير نشاطات سلعية وغير سلعية تقود إلى تقليل الاعتماد المفرط على نشاط استخراج النفط الخام/الغاز الطبيعي، في الأمد المتوسط، وفي الوقت ذاته البدء بإحلال أنشطة مستدامة محله في الأمد البعيد. ومن وجهة نظري، فأن أحد أهم الخطوات في هذا التغيير،

---

[6] لم تُقَر موازنة اتحادية لسنة 2022 لذلك لا تتوفر بيانات عن عدد العاملين في الجهاز الحكومي (الممولين من الموازنة الاتحادية) لتلك السنة. ولكن في ورقة غير منشورة لي أعددتها في 2024 يتبين أن الاستخدام الكلي في الاقتصاد ككل (عام وعائلي/خاص) في سنة 2022 زاد بحوالي 270 ألف شخص عن سنة 2021 معظمهم في القطاع العائلي/الخاص؛ مرزا (2024-أ)، الجدول (1). وبذلك يمكن الاستنتاج أن عدد العاملين في الجهاز الحكومي في سنة 2022 لم يختلف كثيراً عنه في سنة 2021.

بالإضافة لتطوير وإقامة بنى أساسية ومؤسسية وتشريعات ملائمة ومحابية للنمو، الخ، هو زيادة حصة نشاط الصناعة التحويلية (لا سيما لغرض التصدير) في الناتج المحلي الإجمالي بدرجة ملموسة. فذلك هو الطريق المُجرب، الذي يُستشف من دراسة التاريخ الاقتصادي التنموي العالمي، لتحقيق نمو مستدام، بمفهوم وجود طلب متنامي مستدام على الإنتاج، والذي توفره لفترة طويلة إمكانية التصدير، عموماً. وهو باعتقادي الطريق الذي يساهم، أكثر من غيره، في تقليل الاعتماد على تصدير النفط/الغاز في الأمد البعيد (والذي ستنخفض أهميته في الاستهلاك العالمي للطاقة مستقبلاً لمصلحة الوقود المتجدد وما يجر أليه من انخفاض تصديره وبالنتيجة العوائد منه)، من ناحية، ولتوفير مصدر مهم ومستدام للتشغيل، في الأقل لفترة العقدين أو الثلاثة القادمة، من ناحية أخرى. لاحظ على سبيل المثال، في مقابل حصة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، التي بلغت 2.5% في 2002 لتنخفض إلى 1.8% في 2022 في العراق، بلغت هذه الحصة في تركيا حوالي 13% في 1960 لترتفع إلى حوالي 22% في 2022. وفي الصين بلغت حوالي 32% في 2005/2004 لتنخفض تدريجياً إلى 28% في 2022. ويلاحظ في مراحل التطور الاقتصادي، عموماً، أنه بعد ارتفاع حصة الصناعة التحويلية في مراحل التقدم الأولى، عادة، تنخفض هذه الحصة نتيجة لغلبة أنشطة الخدمات في المراحل التالية (بالإضافة لما حصل من "ترحيل" بعض الصناعات للصين ودول شرقي آسيا، وغيرها). على سبيل المثال، بينما بلغت حصة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي في الولايات المتحدة حوالي 16% في 1997 فأنها انخفضت إلى حوالي 11% في 2021.[7]

(3) في ضوء ما تقدم في النقطة السابقة، يصبح من الصعوبة تبني خطة تستهدف، فعلياً انخفاض حصة الأنشطة غير النفطية في الناتج المحلي الإجمالي بين سنتي الأساس وسنة الهدف (في الحقيقة ارتفاعها قليلاً من 39.7% في عام 2022 إلى 42.6% في 2028 قبل تصحيح نسبة نمو نشاط استخراج النفط الخام والغاز الطبيعي، وانخفاضها في 2028 إلى 37.3% بعد التصحيح). وفي ذات السياق ما يتعلق ببقاء حصة مجموع نشاطي الصناعة التحويلية والزراعة وكذلك حصة الصناعة التحويلية وحدها، على حالها تقريباً بين السنتين. لذلك فأن المطلوب، للسير في طريق التنويع الاقتصادي، ليس كما ورد في مجلد خطة 2024–2028، وهو فعلياً الإبقاء على حصة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي بمستوى

[7] حصة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي في العراق للسنتين 2002 و2022، محتسبة من الجدول (5) في مرزا (2023). أنظر أيضاً الجدول (1) في المتن. أما حصة الصناعة التحويلية للدول الأخرى فمحتسبة من "صفحات" هذه الدول في الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، https://data.worldbank.org/country/.

متدني، ثابت تقريباً، وإنما تحقيق زيادة ملموسة، كأن يزداد نصيبها في الناتج المحلي الإجمالي إلى 5%–10%، على سبيل المثال. ولا يهم إن كان من يقوم بالنشاط الصناعي "الإضافي" هو القطاع الخاص أو القطاع العام أو كلاهما، طالما يكون بالإمكان تحقيق الكفاءة الاقتصادية في نشاطهما. لاحظ أن زيادة حصة الصناعة التحويلية من 1.8% في 2022 إلى 7.5% في الناتج المحلي ألإجمالي (بدلاً من حوالي 2%، الوارد في الخطة) في 2028 يتطلب أن يكون متوسط نسبة النمو لناتج الصناعة التحولية (مقاساً بالأسعار الثابتة) بين 2022 و2028 هو حوالي 32% سنوياً (وليس 6.6% سنوياً الوارد في مجلد الخطة). وهذا بالطبع يتطلب تغييراً جوهريا في تخصيص الاستثمارات وتغييراً في التوجه التنموي للنظام الاقتصادي، الذي يواجه تحديات في تحقيقه ضمن الإطار المؤسسي القائم.

(4) لذلك قد يكون من الأنسب، من بين متطلبات أخرى، أن يتم إعداد خطة تنمية عشرية في الأقل، من ضمن خطة ذات مدى أبعد.

رابعاً: عدم كفاية المدى الزمني للخطة وغياب قائمة مشاريع محددة فيها

كما أشرت له في نهاية الفقرة السابقة، قد يكون من الأنسب أن يتم إعداد خطة تنمية عشرية (عشر سنوات) في الأقل، من ضمن خطة بعيدة المدى، ذات أهداف تنموية/مستدامة واضحة، بالإضافة لسياسات/إجراءات وتغييرات مؤسسية *institutional* واجتماعية، الخ، متفق عليها. واقصد متفق عليها، من قبل المجتمع عموماً، وبين الفئات والجماعات والنخب السياسية، الخ. وأن يكون تبني الخطة بقيادة رئيس الوزراء ومشاركة وزارات الدولة في رسمها وتنفيذها ومتابعتها لتصبح خطة مُلزمة تحتوي قائمة مشاريع استثمارية وسياسات وتوقيتات لتنفيذ السياسات/الإجراءات والمشاريع ومتابعتها وتقييمها. ويتطلب ذلك أيضاً استحداث/تفعيل مجلس أعلى تنسيقي "كمجلس تخطيط" برئاسة رئيس الوزراء. كما ينبغي تبني معايير وطنية ومهنية رصينة، في توظيف الخبرات المتاحة، بعيداً عن المحاصصة والمحسوبية والفساد وتوفير دراسات ومسوحات جدية، اقتصادية واجتماعية وبيئية وفنية، الخ. أنظر: مرزا (2023)، ومرزا (2018).

(4–1) المدى الزمني للخطة

للموائمة بين المتطلبات "الآنية" لأعداد خطة أو منهاج تستهدي به الإدارة الاقتصادية الحكومية سواء كخطة خمسية أو عشرية، من ناحية، ورسم مسار استراتيجي تنموي مستدام، من ناحية أخرى، ينبغي أن يجري إعداد الخطة الخمسية، أو المفضل العشرية، بالترافق أو يسبقه إعداد خطة بعيدة المدى تكون الخطة الخمسية، أو العشرية، من ضمن مسارها. إن اعداد خطط بمديات بعيدة المدى يساعد على تكوين منظور ومسار استراتيجي يمكن من ضمنه ترتيب اهداف زيادة حصة الأنشطة السلعية غير النفطية، مع الأخذ بالاعتبار مقيداتها خلال

الأمد القصير، بغية زيادتها في الأمد الأبعد. بما في ذلك تضمين صناعات استراتيجية لاسيما التصديرية. هذا بعد القيام بمسح للطاقات القائمة، من ناحية، وتشخيص صناعات ومشاريع استراتيجية واعدة لتحقيق نموٍ مستدام، من ناحية أخرى. ويتبين ذلك من تجربة التخطيط بعيد المدى في العراق خلال فترة سبعينيات القرن الماضي حيث تواجدت هيئة للخطة بعيدة المدى في وزارة التخطيط وتم فيها أعداد دراسات استشرافية وخطط قطاعية متعددة للصناعة ككل بما فيها المنتجات النفطية والبتروكيماوية وكذلك للزراعة والري والإسكان والصحة والتعليم، الخ. هذا بالإضافة لإعداد إطار اقتصادي كلي بعيد المدى. ولقد امتد مدى هذه الخطط، عموماً إلى حوالي 20–25 سنة للمستقبل. ولقد ساهمت هذه الخطط بجدية في خلق مسار عام للنشاط الاستثماري خلال السنوات 1970–1980 كان يمكن، من ناحية المبدأ وبجهود ودوافع تنموية جادة وسياسات ومؤسسات اقتصادية واجتماعية/سياسية جامعة وملائمة، تحويله لمسار مستدام للنمو على المدى الأبعد بعد سنة 1980، لولا اندلاع الحرب العراقية–الإيرانية وما تلاها من حروب وعقوبات دولية وكوارث.

(4–2) استثمارات الخطة وغياب قائمة مشاريع محددة

جاء تقدير مجموع الاستثمار في خطة 2024–2028 بموجب طريقة عامة تربط بين الزيادة (المستهدفة) في الناتج المحلي الإجمالي وما يسمى *مُعامل رأس المال capital- output ratio*؛ كما ورد في ص 18 في مسودة الإطار الاقتصادي الكلي، ولكن لم تُذكر في مجلد الخطة. وُيفترض عادة أن تقدير مُعامل رأس المال هذا، احصائياً، يتم على أساس العلاقة بين الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي، من ناحية، والاستثمار (الجديد وذلك المعوِض عن اندثار رأس المال، أي المعوض عن اندثار الطاقة الإنتاجية)، من ناحية أخرى، خلال السنوات المنصرمة. ولم يذكر الإطار في حينه قيمة هذا المُعامل. وبالرغم من أن هذه الطريقة في تقدير مجموع الاستثمار ككل، أو تقدير الاستثمارات حسب الأنشطة المُكّوِنة للناتج المحلي الإجمالي باستخدام معاملات رأس مال لكل منها بالعلاقة مع الزيادة في القيمة المضافة الإجمالية لكل نشاط، هي طريقة مبررة، فهي أنما خطوة أولية ينبغي أن يستتبعها ترجمة مجموع الاستثمار (أو استثمارات الأنشطة المُكَوِنة للناتج المحلي الإجمالي) إلى مشاريع محددة وموزعة على هذه الأنشطة. ويتم ذلك من خلال نقاش وتفاعل واسع بين وزارة التخطيط والوزارات المختلفة لبيان حاجاتها الاستثمارية في ظل الأهداف الإنتاجية المبينة في مسودة الإطار الاقتصادي الكلي/الخطة. وبموازاة ذلك يجري، أيضاً، استطلاع ونقاش مع القطاع الخاص في مختلف الأنشطة الاقتصادية لبيان توجهاته في المشاريع التي يمكن أن يتبناها القطاع الخاص والحوافز التي يمكن أن تقدمها الإدارة الاقتصادية لدفعه إلى تنفيذ مشاريع استراتيجية (لتحقيق التنويع الاقتصادي وغيره من الأهداف) بجهوده و/أو بالمشاركة مع القطاع العام. وفي ضوء كل هذه النقاشات والتفاعلات يتم اعداد قائمة مشاريع في القطاعين العام والخاص لفترة الخطة. كما أنه في ظل هذا التفاعل يجري تعديل نواتج الأنشطة الاقتصادية

(القيم المضافة الإجمالية) المستهدفة لفترة الخطة في ضوء الاستثمارات في قائمة المشاريع، إلى آخره من التعديلات التي تنتج عن هذا التفاعل الذي عادة ما ينتج عنه، بدوره، تعديل قيمة مجموع الاستثمار (أو استثمارات الأنشطة الاقتصادية) المُقَدَّر/المُقَدَّرة في البداية. غير أن من الواضح أن مثل هذه النقاشات والتفاعلات لم تجري في مرحلة إعداد خطة 2024–2028. وبالنتيجة تبقى الخطة بتقديرات أولية للاستثمارات بدون قائمة مشاريع.

لذلك فأن خلو الخطة من قائمة مشاريع محددة يسلبها من أهم الوسائل لإمكانية تحقيق مستهدفاتها. وكذلك يسلبها من أهم الوسائل اللازمة للمتابعة والتقييم. فبالرغم من أن المتابعة والتقييم يمكن أن تجري للسياسات والإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية كما ورد بعضها في مجلد الخطة، ولكن بدون قائمة مشاريع من الصعوبة قياس الأثر الإنتاجي والتنموي للسياسات والإصلاحات، الخ.

خامساً: منهجية إعداد الخطة والدراسات والوثائق والبيانات الخلفية لإعدادها

(1) من الواضح من مسودة الإطار الاقتصادي الكلي ومجلد الخطة، وكما تمت الإشارة له فيما يخص الاستثمارات في الفقرة السابقة، أن إسقاط/تقدير نواتج ومن ثم الهيكل الإنتاجي للأنشطة الاقتصادية والاستثمارات المتعلقة بها في خطة 2024–2028، جرى بتقديرات مكتبية، وبجزء ملموس منها قائمة على تقديرات "حسابية" لم توضح فيها القواعد والمعايير التي تم الاسقاط/التقدير بموجبها. فهي غير مرتبطة بأهداف إنتاجية وخدمية تفصيلية صريحة ولا مشاريع استثمارية محددة للأنشطة في القطاعين العام والخاص، ولا بمسار لأمد أبعد، من ناحية، كما انها لا تبدو معتمدة على مسح مُحَدَّث للإمكانيات الإنتاجية القائمة للمنشآت الإنتاجية والخدمية في هذين القطاعين، من ناحية أخرى.

(2) من جانب آخر، لا يبدو أن هناك حسابات ووثائق خلفية متاحة في المجال العام لمعرفة طرق الإسقاط/التقدير من ناحية، ولا البيانات التفصيلية التي استُخْدِمَت، من ناحية أخرى، في إعداد الخطة. هذا في الوقت الذي ينحو العديد من وثائق الخطط والمناظير الاستشرافية في العالم إلى إتاحة جانب أو كل هذه الوثائق في المجال العام. وفيما يلي مثالين على ذلك. المثال الأول، يتعلق بتجربة التخطيط بعيد المدى في العراق المشار لها آنفاً. حيث كانت الهيئة تقوم بإعداد وثائق خلفية للخطط بعيدة المدى المعدة من قبلها. وتشمل الوثائق الخلفية، المنهجيات والنماذج المُتبعة والبيانات التفصيلية المُستخدمة والدراسات الفرعية المُساندة. والمثال الثاني يتعلق بالمنظورين السنويين لوكالة الطاقة الدولية ومنظمة أوبك، المشار أليهما آنفاً أيضاً. إذ مع كل منظور سنوي يتم توفير جداول ودراسات (بتفاصيل مختلفة بين المنظمتين، مع توسع وكالة الطاقة الدولية بدرجة ملموسة في هذا المجال) التي استُخدمت في إعداد المنظور بما في ذلك النماذج الرياضية والإحصائية المستخدمة في الاسقاط/التقدير أو في تحديد المسارات أو السيناريوهات المعدة والتي يمثل بعضها مسارات مستهدفة، إضافة للمسارات المتوقعةً.

(3) ومما يشير إلى تواضع الاتساق في إعداد خطة 2024–2028 أن المجموع الفعلي لحصتي الزراعة والصناعة التحويلية أزداد فعلياً في سنة 2024 (أولى سنوات الخطة) إلى مستوى يفوق ذلك المستهدف للسنة النهائية 2028 البالغ 5.1 % (4.5%، بعد التصحيح)؛ الجدول (1) أعلاه. فلقد بلغ المجموع الفعلي للحصتين في سنة 2024 (الفصول الثلاثة الأولى) حوالي 6.7% لو احتسبت الحصص على أساس أسعار 2007، كما مبين في الجدول (2) أدناه، وحوالي 7.8% لو احتسبت على أساس الأسعار الجارية.[8]

الجدول (2) الهيكل الإنتاجي لسنتي 2022 و2024 ونسبة النمو السنوية بينهما

أرقام فعلية بأسعار 2007

الأنشطة الاقتصادية	2022		2024			نسبة النمو السنوية 2022-2024
	القيمة المضافة الإجمالية *مليار دينار*	الأهمية النسبية %	القيمة المضافة الإجمالية *مليار دينار*		الأهمية النسبية %	%
			ثلاثة فصول	السنة ككل		
الزراعة والغابات والصيد	5,046	*2.4*	6,200	8,267	*3.7*	28.0
الصناعة التحويلية	3,916	*1.8*	4,878	6,504	*2.9*	28.9
استخراج النفط الخام والغاز الطبيعي	129,425	*60.3*	97,436	129,915	*58.7*	0.2
خدمات التنمية الاجتماعية *(الاستخدام الحكومي)*	16,494	*7.7*	14,219	18,959	*8.6*	7.2
باقي الأنشطة	59,593	*27.8*	43,144	57,525	*26.0*	-1.8
مجموع الأنشطة *(الناتج المحلي الإجمالي بما فيه رسم الخدمة المحتسب)*	**214,474**	***100***	**165,877**	**221,169**	***100***	**1.5**
الأنشطة غير النفطية	***85,049***	***39.7***	***68,441***	***91,254***	*41.3*	**3.6**

المصادر:

(1) 2022: الجدول (1) أعلاه.

(2) 2024:

ثلاثة فصول: الجهاز المركزي للإحصاء (2024) *التقديرات الأولية للناتج المحلي الاجمالي للفصول الثلاثة من سنة 2024*، مديرية الحسابات القومية، كانون الأول/ديسمبر.

السنة ككل: الأرقام الواردة في عمود "ثلاثة فصول" مضروبة بالرقم 4\3.

[8] الحصص مقاسة بالأسعار الجارية، احتُسبت مباشرة من الأرقام الواردة في: *"التقديرات الأولية للناتج المحلي الاجمالي للفصول الثلاثة من سنة 2024"*، المذكورة في مصادر الجدول (2).

سادساً: ملاحظات أخرى

(1) لم ألاحظ في مجلد الخطة تناول كافٍ للمسألة المهمة المتعلقة بمعالجة تبعات التقلب المتوقع لعوائد تصدير النفط مستقبلاً، في الأمدين المتوسط والبعيد، على الإنفاق العام والنشاط والتنويع الاقتصادي، عموماً، لا سيما ما يتعلق بالقضايا التالية بشكل مترابط:

(أ) دور السياسة المالية في تمهيد تقلب الإنفاق العام.

(ب) دور سياسة سعر الصرف في تأمين استقرار الأسعار، من ناحية، وتأمين تجنب تبعات المرض الهولندي *Dutch Disease* (ارتفاع سعر صرف الدينار بما يؤثر سلباً في التنافسية في السوق الدولية)، من ناحية أخرى. في هذا السياق، من المناسب تناول المسألة التالية أيضاً: في ظل التقلب المتوقع للعوائد النفطية هل من المناسب استمرار ربط الدينار بالدولار أو اتباع شكل من اشكال تعويم سعر الصرف الرسمي المدار *managed floating*؟

(ج) دور صندوق أجيال (سيادي) *sovereign fund* في استيعاب فوائض إيرادات الميزانية الاتحادية، وتوفير عائد مُجزٍ لهذه الفوائض، من ناحية، وتوفير تمويل لعجزٍ *قابل للاستدامة sustainable* في الميزانية الاتحادية، من ناحية أخرى.

(2) وفي سياق متصل لبعض ما ورد في النقطة السابقة حول سعر الصرف، يلاحظ اختصار التعرض لسوق الصرف في مجلد الخطة، مقارنة بما ورد في مسودة الإطار الاقتصادي الكلي المعدة في كانون الأول/ديسمبر 2023. فهناك نقاط مهمة تَعَرضتُ لها في تعليقاتي على مسودة الإطار الاقتصادي الكلي، في مجال سوق الصرف، ولم يتناولها مجلد الخطة. على سبيل المثال، مستقبل مبيعات "نافذة" البنك المركزي، والذي من المفروض أن العمل بها توقف، فيما يخص تمويل الاستيراد، ليستخدم بدله أسلوب الاعتمادات المستندية (خطابات الائتمان) *Letters of Credit* في بداية 2025، وكذلك استمرار الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والموازي وأسبابها، وغير ذلك من القضايا في سوق الصرف.

(3) من المناسب، لفت الانتباه إلى أن بعض توصيات البنك الدولي التي تدفع باتجاه تخلي القطاع العام عن "المجال الإنتاجي" لمصلحة القطاع الخاص، يميل تطبيقها أو الدعوة للالتزام بها في العراق، في العديد من الأحيان، إلى التوسع غير المدروس جدياً. وفي هذا المجال، يمكن إثارة بعض القضايا التي تتعلق بالقطاع الخاص في العراق. تنصرف الأولى إلى أنه خلال العقدين الماضيين لم يتبين أن القطاع الخاص كان

أكثر نشاطاً من القطاع العام، لا سيما في مجال الاستثمار في الصناعة التحويلية. فخلال هذين العقدين لم يثبت القطاع الخاص مقدرته في تطوير نشاطات تصديرية وإنما كان معظم توسعه في أنشطة خدمية (غير متاجر بها) لم تستطع من التأثير في الهيكل الإنتاجي باتجاه التنويع الاقتصادي، وكذلك في أنشطة ريعية *rent-seeking*. وتنصرف الثانية، إلى تواضع الدراسات والمسوح الحديثة، من جانب الإدارة الاقتصادية العامة، حول ما يمكن أن يقوم به القطاع الخاص في العراق في مجال الاستثمار الواعد وبالذات في الصناعة التحويلية.

(4) لذلك من المناسب التدقيق في دور القطاعين العام والخاص، في المجال الإنتاجي، بشكل متأني وموضوعي وتقرير دور كل قطاع سواء بمفرد كل منهما أو التعاون الممكن بينهما بحيث تحقق أفضل النتائج في ذات الوقت الذي يكافح فيه الفساد ويتم التخلي عن المحاصصة. وهذا الأمر يتسم بالأهمية في بلد نفطي تمتلك الدولة فيه مصدراً مالياً مهيمناً (عوائد النفط). لقد كان من نتيجة الالتزام بتوصيات البنك الدولي، حول دور القطاع العام، من بين عوامل أخرى، وبالترافق مع تزايد العوائد النفطية، في معظم الأحيان وإلى زمن قريب، تركيز الإدارة الاقتصادية العامة على الإنفاق الجاري لا سيما التوظيف في الجهاز الحكومي، وغيره من فروع النفقات الجارية، وتواضع الالتفات جدياً للاستثمار في تطوير وبناء البنى الأساسية والمؤسسية ومعها بعض المشاريع الإنتاجية. لا بل وصل الأمر عند الاستثمار في النشاط النفطي إلى أن تقترض وزارة النفط من الشركات المقاولة، لتسدد هذه القروض مع دفع الفوائد، والذي لم يكن له مبرر غير تواضع الدوافع والتوجهات التنموية.

(5) من المناسب الإشارة إلى أن الشواهد تشير إلى زيادة الاهتمام بالجانب الاستثماري في الإنفاق العام، بعد سنة 2022، من قبل الإدارة الاقتصادية الحكومية الحالية. إذ يلاحظ أن إنفاق الميزانية الاتحادية الاستثماري الفعلي أزداد من حوالي 1.0 ترليون دينار/شهرياً في 2022 إلى 2.0 ترليون دينار/شهرياً في 2023 وإلى 2.2 ترليون دينار/شهرياً خلال العشرة أشهر الأولى من 2024.[9] ومن الجانب الإنتاجي، يشير الجدول (2)، أعلاه، إلى نمو القيمة المضافة الإجمالية (مقاسة بأسعار 2007) للصناعة التحويلية والزراعة، بنسب ملموسة، بين 2022 و2024، بلغ متوسطها حوالي 28.5% سنوياً. ومن الصعوبة التحقق من مصادر هذا النمو الكبير، في الصناعة التحويلية تحديداً، في الوقت الذي لم تكتمل فيه الإحصاءات الصناعية،

[9] أرقام الإنفاق الاستثماري الشهري للميزانية الإتحادية مأخوذة من تقارير "حساب الدولة" المنشورة في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، للأشهر كانون الأول/ديسمبر 2022، وكانون الأول/ديسمبر 2023، وتشرين الأول/اكتوبر 2024. مع ملاحظة أن كل تقرير يحتوي مجموع نفقات وإيرادات الميزانية منذ بداية السنة وحتى الشهر المعني.

التي ينشرها الجهاز المركزي للإحصاء، لما بعد سنة 2022، بحيث يمكن معرفة دور القطاعين العام والخاص في مجال الصناعة التحويلية ومدى مساهمة الإدارة الاقتصادية الحكومية في هذا النمو، ودرجة دقة هذه الأرقام للصناعة وكذلك للزراعة.[10] وتثير هذه الأمثلة مسألة موانع وعقبات إمكانية المتابعة والتقييم والتدقيق، في ظل عدم اكتمال بيانات المتابعة وتأخر تحديثها ونشرها باستمرار.

(6) لا زال عرض العلاقة بين إقليم كردستان والسلطات الاتحادية، سواء ما يتعلق بإدارة الثروات الطبيعية أو تنفيذ السياسات المشتركة، لا سيما الجمركية، أو غيرها، غير كافٍ في الخطة، ولم يتم التطرق أليها (عدا عن البيانات الديمغرافية) بتفصيل مناسب، وإنما بإشارات عامة. على سبيل المثال، بالرغم من أن مجلد الخطة يشير إلى شمول مستهدفات إنتاج النفط الخام والغاز الطبيعي في العراق لإقليم كردستان (ص. 84) ولكن ليس هناك تقسيم واضح فيما يتعلق بكميات إنتاج/تصدير النفط والغاز لكل منهما، من ناحية، ولا مدى مساهمة عوائد تصدير نفط الإقليم، في إيرادات الميزانية الإتحادية خلال فترة الخطة، من ناحية أخرى.

---

[10] تتوفر في الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء، بعض التقارير الزراعية (لا تشمل إقليم كردستان) تتعلق بإنتاج الحنطة (القمح) والشعير للسنتين 2023 و2024 والدواجن لسنة 2023، وتقرير صناعي (يشمل إقليم كردستان، فيما يبدو) يتعلق بالصناعات الصغيرة في القطاع الخاص فقط لسنة 2023. وبالنسبة للزراعة يمكن القول أولاً أن البيانات المتوفرة تشير إلى تقلب كبير في الإنتاج الزراعي خلال السنوات الأخيرة بحيث اتسمت 2022 بإنتاج منخفض، لا سيما بالنسبة للشعير. فلقد انخفض إنتاج الشعير بشدة من 2.76 مليون طن في سنة 2020 إلى 145 ألف طن فقط في 2022، ثم عاد للارتفاع قليلاً إلى 164 ألف طن في سنة 2024، بنسبة نمو 6.5% سنوياً بين 2022 و2024. وأنخفض إنتاج الحنطة من 6.24 مليون طن في سنة 2020 إلى 2.77 مليون طن في سنة 2022 ليعود إلى الارتفاع حتى وصل 5.24 مليون طن في سنة 2024، بنسبة نمو 38% سنوياً بين 2022 و2024. أما الدواجن فلقد ازدادت كمية إنتاج لحم الدجاج بنسبة 6.0% وانخفضت لبيض المائدة بنسبة 4.6% بين 2022 و2023. لذلك فأن ما تشير له بيانات الناتج المحلي الإجمالي، في المتن، فيما يتعلق بالنمو الكبير للزراعة في 2024 مقارنة بسنة 2022، له بعض ما يبرره من هذه الشواهد الجزئية. البيانات المتعلقة بالزراعة مأخوذة من، الجهاز المركزي للإحصاء (2024) *إنتاج الحنطة والشعير 2024، "تقرير الدواجن لسنة 2023"*. أما ما يتعلق بالصناعات الصغيرة في القطاع الخاص فتبين البيانات أن القيمة المضافة الإجمالية، بالأسعار الجارية، زادت من حوالي 1.19 ترليون دينار في 2022 إلى 1.28 ترليون دينار في 2023 بنسبة نمو 7.8%. غير أن هذه الزيادة تنطوي على تغيرات سعرية وكمية في جانب من الصناعات في القطاع الخاص، وهي لا ترقى للنمو الذي تعكسه النسبة الكبيرة للنمو السنوي (الكمي) في الصناعة التحويلية ككل الواردة في المتن، التي إذا كانت صحيحة، فلابد أنها حدثت في الصناعات الكبيرة في القطاعين العام والخاص. وفي غياب بيانات عنها لسنتي 2023 و2024، لا يمكن الحكم على دقتها وتوزيعها بين صناعات القطاع العام والخاص ومن ثم تقييم دور الإدارة الاقتصادية الحكومية في تحقيقها. البيانات الصناعية مأخوذة من نشرة *"أحصاء المنشآت الصناعية الصغيرة للقطاع الخاص لسنتي 2022، 2023"*. الأولى صادرة في 2024، والثانية بدون تاريخ، كلاهما من الجهاز المركزي للإحصاء.

(7) وردت في مجلد الخطة توصيات حول تنمية الإنتاج المحلي، تنصرف إلى حماية المنتجات الزراعية والمنتجات الأخرى عموماً (الصفحتين 84 و91 في المجلد) بما في ذلك حماية منتجات الصناعة التحويلية "كميا" (تحديد حصص كميات الاستيراد وفق حاجة السوق المحلي؛ الصفحتين 52 و152 في المجلد). من جانب آخر، فأن العراق هو الآن عضواً مراقباً في منظمة التجارة الدولية *WTO* وأن مفاوضاته معها تجددت في تموز/يوليو 2024 (بعد توقف منذ 2008) للحصول على العضوية الكاملة.[11] لذلك هناك بعض من عدم التوافق بين توصيات الحماية (لاسيما الكمية)، من ناحية، والعمل على الحصول على العضوية الكاملة في المنظمة، من ناحية أخرى. ويعود ذلك إلى أن واحداً من أهم شروط الانضمام للمنظمة هو التخلي عن الحماية الكمية ورُخَص الاستيراد. صحيح، هناك استثناءات للدول النامية، يمكن أن يتمتع بها العراق عند حصوله على العضوية الكاملة، ولكن هذه "استثناءات" وغير المقصود منها الدوام، وانما لفترة محدودة.

(8) ورد في مجلد الخطة (ص 53) ما يلي: *" منح الاعانات المناسبة للتعويض عن الخسائر المتحققة لاسيما المنتجات التي لا تحقق الربح"*. هنا يثار التساؤل لماذا ينبغي إعانة صناعات خاسرة؟ هل هي صناعات أساسية لصناعات أخرى؟ هل هي أساسية للدفاع عن البلد، الخ؟ إن تقديم التوصية بهذا الشكل العام بدون تقديم مبررات مقنعة يمكن أن يقود لتواضع الكفاءة الاقتصادية وتبذير للعوائد النفطية، في ظل استخدامات متنافسة كثيرة.

[11] Lucente, A. (2024) 'After 20 years, is Iraq making progress in bid to join WTO?', Al-Monitor. July 16.

المصادر

وزارة التخطيط (2024) *خطة التنمية الوطنية 2024–2028*، أيار/مايو.

مرزا، علي خضير (2018) *الاقتصاد العراقي – الأزمات والتنمية*، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت، آب/أغسطس.

مرزا، علي (2023) "الدوافع والتوجهات التنموية في العراق: 1951–1980، 2003–2022"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 22 تشرين الأول/أكتوبر، **Merza-Growth-Motivations-Political-Class**.

_____(2024–أ) "التفاوت الاقتصادي في العراق"، حزيران/يونيو، ورقة غير منشورة.

_____(2024–ب) "الميزانية الاتحادية والاحتياطيات الدولية والدَين العام في العراق – مع إشارة للفساد وأثره في القرار الاقتصادي"، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 24 كانون الأول/ديسمبر.

International Energy Agency, IEA (2024) *World Energy Outlook 2024*, 16 October.

OPEC (2024) *2024 World Oil Outlook 2050*, September.