2024
ورقة
سياسات
رقم. 48

مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development

# مشكلة الجدوى التنموية للمشاريع الصغيرة والبديل التنموي

الدكتور حامد رحيم جناني
باحث متخصص في التنمية والإصلاح الاقتصادي

www.psdiraq.org info@psdiraq.org 009647731551117

## عن المركز

المنصة للتنمية المستدامة مركز مسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء بالرقم (1S2106012) وهي مساحة للتفكير والحوار والعمل باتجاه التغيير الايجابي

## الرؤية

نسعى لايجاد منصة للحوار والسياسات بما يسهم في تحقيق اهداف التنمية المستدامة في العراق.

## الرسالة

ردم الهوة بين الدولة والمجتمع بما يضمن تحقيق جوهر الديمقراطية المتمثل باشراك الموطنين في عملية صنع القرار, عبر التدريب, الرصد, التحليل, البحث, التوعية, والمناصرة.

## الاهداف الاستراتيجية

- اعداد نخب شبابية تنهض بمسؤولياتها المجتمعية من خلال دراسة المشاكل واقتراح بدائل سياساتية والدفع باتجاه تحقيقها.
- توظيف المخرجات المعرفية وتشجيع الشباب على العمل باتجاه تحقيق اهداف التنمية المستدامة.
- عرض الاحصائيات والقضايا التي تشغل الاروقة السياسية والاوساط المجتمعية لعكس فهم اعمق للواقع العراقي.
- خلق شبكة من المواطنين الفاعلين, المطلعين, والملتزمين بمشروع بناء الدولة العراقية

# الملخص التنفيذي

لم يكن للمشاريع الصغيرة في العراق أثرٌ تنمويٌّ معتدٌّ به، على الرغم من حجم التمويل المالي الكبير نسبيًّا الذي أطلقته جهات متعدِّدة في العراق بإجراءات إدارية مختلفة. لذلك وفقًا للنظرية الاقتصادية التنموية باعتبار العراق ذا اقتصاد متخلّف بلحاظ مشكلة البطالة والتنويع في النشاط الاقتصادي يستلزم التوجُّه بتفكير مختلف لمعالجة المشكلتين المشار إليهما، يتمثَّل بإيجاد سياسات مختلفة تنطلق لتمويل المشاريع الكبيرة ذات الأثر الكبير في تشغيل الأيدي العاملة ولها أثر كذلك في تنويع النشاط الاقتصادي القائم مثل شركات الإنتاج الزراعي والنشاط السياحي والنقل وغيرها؛ لضمان الاستثمار الأمثل للموارد المالية وتحقيق الأثر التنموي المنشود، على أن يُخصَّص الجزء الكبير من المبادرات المالية التي أطلقتها المؤسَّسات الحكومية لهذه المشاريع الكبيرة بدل الصغيرة وإيجاد مبادرات مالية أخرى يمكن أن تكون من خلال السندات الحكومية طويلة الأمد وصناديق استثمارية سيادية واستثمار إمكانات المصرف الصناعي والزراعي وغيرها من المبادرات. وتأتي هذه الورقة لتسليط الضوء على المشكلة المتمثِّلة بالموارد المالية الكبيرة نسبيًّا التي توجه لدعم المشاريع الاقتصادية الصغيرة دون أن تحقِّق الأثر المرجو من تلك المشاريع بلحاظ حجم تلك الموارد المالية وما يقابلها من معدَّلات بطالة عالية نسبيًّا وضعف شديد في تنويع مصادر الدخل القومي في العراق.

وتهدف الورقة إلى بيان حجم الموارد المالية الموجَّهة لسياسة دعم المشاريع الاقتصادية الصغيرة بعد عام التغيير السياسي، وبيان مخرجات تلك الموارد المالية. كما تقدِّم بديلًا سياساتيًّا مقترحًا على ضوء النظرية الاقتصادية التنموية يتلاءم مع العوامل الموضوعية السائدة، يتمثَّل بتوجيه الموارد المالية نحو المشاريع الكبيرة لتحقيق الأثر التنموي.

## المقدمة:

البطالة وضعف التنوُّع بالاقتصاد العراقي يمثِّلان محورين أساسيين يشغلان الرأي العام بوصفهما مشكلتين محوريتين في الاقتصادات المتخلفة، قبالهما يلاحظ المراقب مجموعة سياسات للمعالجة بعضها لم يتعدَّ التصريحات، مثل تفعيل الصناديق السيادية وإنعاش القطاع الخاص الوطني، وبعضها كانت مطبَّقةً على أرض الواقع مثل المشاريع الصغيرة موضوع هذه الورقة، وكانت النتائج حتى يومنا هذا محبطة جدًّا بلحاظ المؤشرات الأساسية بالخصوص مؤشر الناتج المحلي الإجمالي الذي يظهر هيمنة النفط الخام قبال تراجعٍ كبيرٍ في مساهمة القطاعات الإنتاجية الأخرى.

شابَ التوجُّه لدعم المشاريع الصغيرة مجموعة مشاكل بحكم خصائصها الذاتية، فهي متعددة وصغيرة ومتناثرة، وفي ظلِّ ضعف الجهاز الرقابي وهذا ما أفصحت عنه المجلة الأمريكية (فورن بولسي) في عددها الصادر عام 2012 الذي تضمَّن "أنَّ حجم التدفُّقات المالية في الاقتصاد العراقي لإعادة الإعمار تفوق قدرة الأجهزة الرقابية"، كما أظهرت مؤشرات (مدركات الفساد) تصدُّر العراق دول العالم بالفساد وبمراتب متقدِّمة، مِمَّا انعكس على تلك السياسة الاقتصادية بوصفها جزءًا من الوضع العام. فضلًا عن أنَّ بيئة الأعمال وتعقيداتها من حيث البنية الإدارية والقانونية والاستقرار هي الأخرى تحديات كبيرة لم تتمكَّن المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر من تحقيق الأهداف التنموية المرجوَّة منها.

إنَّ للفكر التنموي مؤاخذةً على بعض السياسات الاقتصادية المتَّبعة في البلدان المتخلِّفة والتي تستند إلى فكرة (التقليد) لما يحصل في بعض البلدان المتقدِّمة اقتصاديًّا دون الأخذ بالحسبان العوامل الموضوعية المختلفة بينها وبين تلك البلدان المتقدمة؛ إذ يصف الاقتصادي التنموي (ميشيل تودارو) تلك الظاهرة "باتباع نموذج المثال الكاذب"، ففي مجال المشاريع الصغيرة يكون أثرها في البلدان المتقدِّمة أثرًا مهمًّا في التشغيل والإنتاج، وهذا ما حصل في اليابان وماليزيا، وهذان البلدان وغيرهما من البلدان المتقدِّمة يشهدان استقرارًا كبيرًا ونموًّا اقتصاديًّا كبيرًا، وتكاد تختفي فيها مؤشِّرات الهشاشة والفساد، لذلك فسياسات دعم المشاريع الصغيرة فيها ستكون لها آثار إيجابية. أمَّا البلدان المتخلّفة التي تشهد هشاشة وفسادًا؛ فإنَّ العوامل الموضوعية لا تسهم ولن توفِّر أرضيةً خصبةً لتلك السياسيات الداعمة للمشاريع الصغيرة. فضلًا عن أنَّ توافر المشاريع الكبيرة والعملاقة يخلق بيئةً وسوقًا لنموِّ المشاريع الصغير التي تكون نتاجاتها مدخلات للمشاريع الكبيرة مِمَّا ينعش هذه المشاريع ويضمن نجاحها.

## خلفيَّة الموضوع: حجم تمويل المشاريع الصغيرة

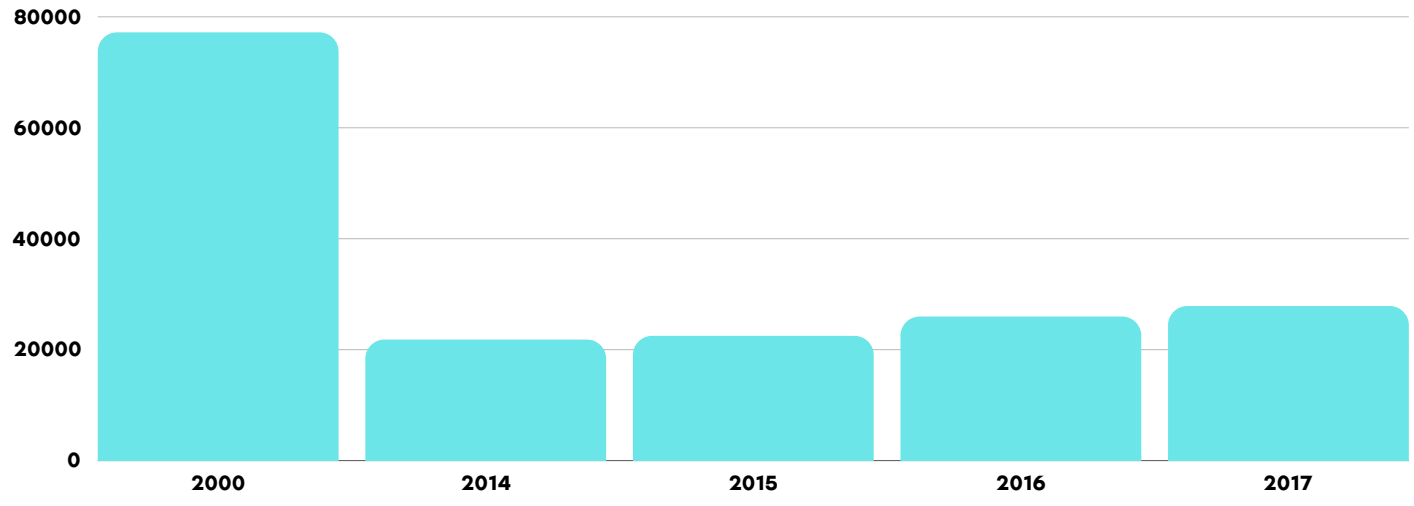
تعدَّدت جهات التمويل المالي للمشاريع الصغيرة في العراق، فقد تبنَّت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية شقًّا كبيرًا منها فضلًا عن البنك المركزي وحتى مجلس الوزراء ضمن إجراءات إدارية مختلفة، فقد خصَّص مجلس الوزراء ما قيمته (73) مليار دينار للمدة 2015 حتى 2018، وخصَّص البنك المركزي ما قيمته (واحد تريليون) دينار عام 2020 ليعود البنك ويرفع حجم التخصيصات إلى (2 تريليون) دينار عام 2022، أمَّا في عام 2023؛ فقد خُصِّصت مبالغ مالية ناهزت الـ (4 تريليونات دينار) وهو حجم كبير جدًّا، أمَّا وزارة العمل والشؤون الاجتماعية؛ فقد استندت إلى قانون (صندوق دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل رقم 10 لسنة 2012) لتمويل المشاريع الصغيرة، ففي عام 2014 أطلقت الوزارة تمويلًا مقداره (33) مليار دينار، وعادت في عام 2016 لتمول (5632) مشروعًا صغيرًا، وفي عام 2017 (1739) مشروعًا بسقف مالي أدناه (5) ملايين دينار.

## عدد المشاريع الصغيرة العامل في الاقتصاد

على الرغم من كلّ التدفُّقات المالية المشار إليها والتي بيَّنت جانبًا من حجم التخصيصات للمشاريع الصغيرة بعد عام 2003 فإنَّ عدد المشاريع الصغيرة تراجع إلى أقلّ من الثلث بين عامي 2000 و2021 كما مبيَّن في شكل رقم 1.

نلاحظ أنَّ عدد المشاريع الصغيرة في عام 2000 هو الأعلى وبفارقٍ كبيرٍ عن كلّ السنوات، على الرغم من ظروف الاقتصاد العراقي في حينها فقد شكَّل الفارق بين تلك السنة وسنة 2021 (50425) مشروعًا، وهو فارقٌ كبيرٌ جدًّا، على الرغم من التمويل الكبير الذي شهدته سنوات ما بعد عام 2003، مِمَّا يطرح الكثير من التساؤلات عن الأسباب، فقد يكون الفساد والبيئة الاقتصادية بما تحتويه من عناصر قانونية وإدارية وغيرها عوامل تكمن خلف ذلك التراجع، كما شهد عاما 2017 و2018 انخفاضًا آخر بمقدار (2109) مشاريع. وقد تكمن خلف هذه النتائج أسباب أخرى، منها فقدان الحافز لإقامة مشاريع إنتاجية بسبب السياسة التجارية التي أغرقت السوق الداخلية بأنواع السلع الرخيصة، مِمَّا يفقد تلك المشاريع جدواها الاقتصادية، فضلًا عن أزمة الطاقة وتخلُّف البنية التحتية للاقتصاد وغيرها من العوامل التي ترفع من حجم التكاليف لإقامة المشاريع.

شكل رقم (1) عدد المشاريع الصغيرة لسنوات مختارة




المصدر / وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء

وإنَّ من الجذور المهمَّة لفشل المشاريع الصغيرة هو التوظيف في القطاع العام الذي أصبح من أهمّ سياسات الدولة لمواجهة البطالة واحتواء الأزمات الاجتماعية والاقتصادية من خلال التوزيع المباشر للثروة عن طريق التوظيف أو الشمول بالإعانات الحكومية من خلال شبكة الحماية الاجتماعية، الأمر الذي أدَّى إلى عدم الاهتمام بهذه المشاريع من قبل الباحثين عن العمل. فضلًا عن غياب المشاريع الصناعية الكبيرة التي تمثِّل سوقًا لمنتجات المشاريع الصغيرة.

## البديل السياساتي: تمويل المشاريع الكبيرة بديل استراتيجي

انتقدت نظرية النموّ غير المتوازن للاقتصادي (هريشمان) فكرة توجيه الموارد المالية نحو المشاريع الصغيرة في الدول المتخلفة التي تصبو لتحقيق التنمية؛ كونها تبعثر الموارد المالية المحدودة أصلًا بين مشاريع لا تحقِّق نقلةً نوعيةً تنمويةً في الاقتصاد، وهي نظرة منطقية خصوصًا في الدول التي تعاني من ضعفٍ في البيئة الإنتاجية والقطاعات الصناعية التي تستوعب مخرجات المشاريع الصغيرة، وهذا ما ينطبق على العراق في الظروف الحالية، فالمشروع الصغير يحدِّد وفقًا لمعيار عدد العاملين فيه الذي يتراوح (1 - 10) عمَّال، وهي متعدِّدة ومتناثرة يصعب على الجهاز الرقابي رصدها ومتابعتها في ظلّ الظروف الحالية، مِمَّا يستلزم التفكير ببديل آخر يحقِّق استثمارًا أمثل للموارد المالية بالشكل الذي يسهم بتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة.

حيث إنَّ فكرة التوجُّه لإنشاء مشاريع رائدة ذات ارتباطات خلفية وأمامية ذات أثر تحفيزي للنشاط الاقتصادي وبشكل غير مباشر، أي بمجرد نجاح المشروع الكبير سيعمل على توفير جدوى اقتصادية لمشاريع أخرى ترتبط به سواء في المدخلات أو المخرجات، وبهذا التصوُّر نلاحظ أثرًا مضاعفًا للمشروع الواحد الكبير، وهذه الديناميكية تتلاءم مع التوجُّه التنموي بوصف الأخيرة هي حركة ديناميكية تفاعلية بين النشاطات الاقتصادية المختلفة.

وانطلاقًا من هذه النظرية التنموية نقترح تغيير بوصلة الإنفاق المالي المشار إليه سابقًا من المشاريع الصغيرة نحو مشاريع كبرى، ولا سيَّما أنَّ المقومات البيئية والجغرافية للعراق تجعله مؤهَّلًا لمثل هذه المشاريع التي يمكن أن تكون كالآتي وبحسب مؤهلات كلّ منطقة:

1. نظرًا لوجود البيئة التراثية والتاريخية وقيمة منطقة جنوب العراق ولا سيَّما مناطق الأهوار لدى السياح الأجانب، فضلًا عن أنَّ لمنطقة أور التاريخية مكانة كبيرة، وخاصة بعد زيارة البابا لها، مِمَّا أسهمَ في توجُّه أنظار العالم لها، فمن أهم المشاريع في هذه المنطقة مشروع سياحي كبير في منطقة الأهوار في جنوب العراق.

2. تمتاز منطقة سهل نينوى بخصوبة تربتها ووفرة الأمطار هناك، حيث تمثِّل أهميةً استراتيجيةً في إنتاج الحبوب، فمن المناسب إقامة مشروع شركة إنتاج زراعي كبيرة في سهل نينوى لإنتاج القمح والدقيق بجميع صنوفه.

3. تمتاز محافظة ديالى بإنتاج الحمضيات والفواكه، فضلًا عن أنَّ موقعها الجغرافي في وسط العراق وارتباطها بمحافظات جنوب وشمال العراق يسهِّل تسويق هذه المنتجات، كما من السهولة تصدير هذه المنتجات إلى خارج العراق مِمَّا يجعلها مؤهَّلةً لمشروع شركة إنتاج زراعي كبيرة لتصنيع منتجاتها بجميع أصنافها في محافظة ديالى.

4. تعدُّ محافظة كربلاء من أكثر المحافظات استقبالًا للوافدين داخليًّا وخارجيًّا بما تمتلكه من مراقد دينية حيث السياحة الدينية، فالمناسب لهذه المحافظة فضلًا عن مشاريع الفندقة والسياحة مشروع شركة نقليات كبيرة في محافظة كربلاء.

5. تمتلك محافظة الأنبار ومناطق غرب العراق احتياطات كبيرة من المواد الأولية والخامات الطبيعية مثل الكبريت والزجاج، مِمَّا يجعلها مؤهلة لمشروع شركة إنتاج الزجاج المتنوع في محافظة الأنبار.

6. تمتاز محافظة بغداد بأنها أكبر تجمع سكاني على مستوى العراق، مِمَّا يضعها في طليعة المحافظات المؤهلة للإنتاج والاستهلاك في الوقت نفسه، حيث من الممكن التفكير في إنشاء مشروع شركة لإنتاج الملابس مختلفة الأنواع في أطراف بغداد ذات المناطق الواسعة وتوفر الأراضي الصالحة لزراعة القطن وغيرها من المواد الأولية الداخلة في هذه الصناعة.

7. تمتلك محافظة المثنى مؤهلات من حيث المناطق الزراعية الواسعة وكذلك مناطق الرعي وتربية الأغنام، وهذا يجعلها مؤهلة لمشروع شركة كبيرة لإنتاج أعلاف الحيوانات مختلفة الأنواع في محافظة المثنى.

## جدوى البديل السياساتي: نمو وتنمية

لعلَّ هذه الحزمة من المشاريع تبدو للقارئ بسيطة ولكنَّها ستسهم في خلق سلسلة إنتاجية وتكامل اقتصادي خاصة بطريقة توزيعها على مستوى العراق، مِمَّا يجعلها فعَّالةً في توزيع طبيعي وإعادة توزيع سكاني، كما تسهم في ربط العراق اقتصاديًّا ببعضه، وهذا الأمر غائب حاليًّا. إنَّ إنشاء تلك المشاريع ونجاحها سوف يقود لتحقيق نتائج إيجابية وكالآتي:

1. تحفيز مشاريع ساندة ثانوية ترتبط بشكل مباشر وغير مباشر بتلك المشاريع.
2. ضمان فرص عمل كبيرة تستقطب العاطلين عن العمل.
3. التقليل من الاعتماد على الاستيرادات والتقليل من خروج الدولار.
4. تنشيط سوق العراق للأوراق المالية شريطة فرض تسجيلها في هذا السوق.
5. تحقيق جوانب مهمة من الأمن الغذائي للبلد.
6. تحقيق أثر تنموي شامل عبر إيجاد عوامل تنويع النشاط الاقتصادي والتخفيف من الاعتماد على النفط في الاقتصاد الوطني.

وإنَّ مثل هذه المشاريع قد تم اختبار أثرها التنموي كما في شركة الاتحاد للصناعات الغذائية التي أسهمت بشكلٍ كبيرٍ بحلّ كثيرٍ من المشاكل الاقتصادية، مثل توفير فرص العمل، والاستغناء عن الاستيراد، وخلق فرص لصناعات وقطاعات ساندة.

## الخاتمة

على مدى السنوات الماضية لم تكن للموارد المالية الموجّه للمشاريع الصغيرة جدوى تنموية بلحاظ الانخفاض في حجم المشاريع، على الرغم من حجم التمويل الكبير نسبيًّا، وإنَّ المشاريع الصغيرة لم تقدّم أهميةً تُذكر في تنويع النشاط الاقتصادي الريعي وهذا ما تعكسه هيمنة النفط على النشاط الاقتصادي والاعتماد الكبير على السياسة التجارية في تلبية الطلب على السلع للسوق الداخلي، وهذا أمرٌ طبيعيٌّ نتيجة لخصائص المشاريع الصغيرة غير القادرة على تحقيق تلك الأدوار.

وبما إنَّ الموارد المالية محدودة تستلزم توجيهها نحو المشاريع ذات الأثر التنموي، وهذا يعني إيجاد فرص بديلة للموارد المالية الموجّه نحو المشاريع الصغيرة لتحقيق تشغيلٍ واسعٍ للأيدي العاملة، وتحقيق أثر التنوُّع بالنشاط الاقتصادي، وهذا ما تحقِّقه المشاريع الكبيرة بحكم قدرتها الإنتاجية العالية وطبيعة ارتباطاتها الأمامية والخلفية المحفِّزة لمشاريع اقتصادية موازية.

إنَّ العوامل الموضوعية الحاكمة للنشاط الاقتصادي تجعل هناك فروقًا في أثر المشاريع الصغيرة على الواقع، فما تحققه تلك المشاريع في الدول المتقدِّمة لا يعني أنَّ ذات الأثر سيتحقَّق في الاقتصاد العراقي، لذلك يجب احترام النظرية الاقتصادية التنموية؛ كونها أساسًا للانطلاق لمعالجة مشاكل التخلُّف الاقتصادي وترك السياسات غير الرشيدة التي تستهدف المكاسب السياسية على حساب النشاط الاقتصادي.

## المصادر

1. البنك المركزي العراق
2. وزارة التخطيط / الجهاز المركزي للإحصاء
3. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
4. WWW.MEEMAPPS.COM

مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development

# Your journey in policy work starts with us

## Contact

Platform Center for Sustainable Development
929, 25, 10 Karada, Baghdad, Iraq
+9647731551117

www.psdiraq.org
info@psdiraq.org
@psdiraq