Muthanna Journal of Administrative and Economics Sciences
مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية
المجلات الاكاديمية العراقية

The reality of the productive economic sector in Iraq: obstacles and reform policies

Ali Abdul Raheem Al-Aboudi*[a] Salah noori Abdulhassan[b]

a Al-Nahrain University / College of Political Sciences.
b University Aliraqia / College of Law and Political Science.

Abstract

All countries work to develop and grow their national economy, especially the development and growth of the real economy sectors. This is attributed not only to the importance of these sectors in forming the country's gross domestic product (GDP) but also to the pivotal importance of these sectors that directly affect human needs, in addition to the fact that these sectors represent a significant financial resource for the state's general budget. Therefore, governments of countries, especially capitalist ones, strive to rehabilitate and develop these sectors. In Iraq, the matter is somewhat different. Although Iraq has many components to advance and develop the country's real economy sectors, the reality is different. Despite this importance, the sectors that represent the real productive economy in Iraq are still backward and suffer from great neglect. Policymakers in Iraq after 2003 relied on the financial abundance provided by the export of crude oil. Accordingly, successive governments in Iraq focused on developing the oil sector in extraction and marketing, neglecting all sectors of the country's production Until the national economy became, with all its details, indicative of the extraction and export of crude oil. Instead, the state's economic, financial, monetary, and commercial policies depend on oil revenues. This situation threatens the future of the national economy. Based on this, all specialists needed to think of real solutions and mechanisms far from utopianism to restore balance to the sound economic equation through the rehabilitation and development of the productive economic sectors in Iraq. This is precisely what our research will focus on, through investigating the causes that led to the decline in the contribution of the productive sectors to the Iraqi GDP to less than (6%)—and trying to propose a reform program after identifying the most critical challenges facing the real economy sector in Iraq.

Information

Received: 17/9/2024
Revised: 23/10/2024
Accepted: 24/10/ 2024
Published: 31/12/2024

Keywords:
The real Economy
Rentierism
Economic Obstacles
Reform Policies
Reform Mechanisms

واقع قطاع الاقتصاد الحقيقي في العراق : المعوقات والسياسات الإصلاحية

علي عبد الرحيم العبودي*[a] و صلاح نوري عبد الحسن[b]

a جامعة النهرين/ كلية العلوم السياسية.
b الجامعة العراقية/ كلية القانون والعلوم السياسية.

الملخص

تعمل الدول كافة على تطوير وتنمية اقتصادها الوطني، خاصة تطوير وتنمية قطاعات الاقتصاد الحقيقي، ويعزى ذلك ليس لأهمية تلك القطاعات في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (GDP) للدولة فحسب، بل لما تمثله تلك القطاعات من أهمية محورية تمس حاجات الإنسان مباشرة ، فضلا عن ما تمثله هذه القطاعات من مورد مالي كبير للموازنة العام للدولة، لذا تجتهد حكومات الدول، خاص الرأسمالية في تأهيل وتطوير هذه القطاعات. أما في العراق فالأمر يختلف بعض الشيء ، وبالرغم من امتلاك العراق مقومات كثيرة للنهوض بقطاعات الاقتصاد الحقيقي للبلد وتنميته، إلا أن الواقع غير ذلك، إذ بالرغم من تلك الأهمية ما تزل القطاعات التي تمثل الاقتصاد الحقيقي الإنتاجي في العراق متخلفة وتعاني من اهمال كبير، حيث اتكأ صانعو السياسات في العراق بعد عام 2003 على الوفرة المالية التي وفرها تصدير النفط الخام .

* Corresponding author: E-mail addresses: .
2024 AL – Muthanna University. DOI:10.52113/6/2024-14-4/58-70

وتبعا لذلك اهتمت الحكومات المتعاقبة على العراق في كيفية تطوير القطاع النفطي استخراجا وتسويقا، وأهملت جميع قطاعات الانتاج الحقيقي للبلد، حتى اصبح الاقتصاد الوطني بجميع مفاصلة دالة لاستخراج وتصدير النفط الخام، بل اصبحت سياسات الدولة الاقتصادية، والمالية، والنقدية، والتجارية مرهونة بمستوى الإيرادات النفطية . هذا الوضع في الحقيقة ينذر بخطر كبير على مستقبل الاقتصاد الوطني .

واستنادا إلى ذلك كان وجوبا على جميع المتخصصين التفكير بحلول والآليات حقيقية بعيدة عن الطوباوية لإعادة التوازن إلى المعادلة الاقتصادية السليمة، وذلك عبر تأهيل وتنمية قطاعات الاقتصاد الإنتاجية في العراق ، وهذا بعينة هو ما سيركز عليه بحثنا هذا ، عبر البحث في المسببات التي أدت إلى انخفاض مساهمة القطاعات الانتاجية في الناتج المحلي العراقي إلى ما دون (6%)، والمحاولة لطرح برنامج إصلاحي بعد تحديد أهم التحديات التي يواجهها قطاع الاقتصاد الحقيقي في العراق .

الكلمات المفتاحية: الاقتصاد الحقيقي، الريعية، المعوقات الاقتصادية، السياسات الاصلاحية، آليات الاصلاح.

مشكلة الدراسة

الحقيقة، إن عملية تحديد مسببات تخلف القطاعات الانتاجية في العراق، وطرح معالجات عملية لها ليس بالأمر اليسير والسهل، بل يحتاج إلى إرادة دولة قبل كل شيء ، فضلا عن توافر امكانات مادي كبيرة لذلك، هذا ناهيك عن ضرورة توافر الظروف الملائمة لتطبيق العملية الإصلاحية، لذا فإن اشكالية البحث ستتمحور حول التساؤلات الآتية:-

1. ما هي أهم الاسباب والتحديات التي أدت إلى تخلف الاقتصاد الحقيقي في العراق بعد عام 2003 ؟.
2. هل يمكن تجاوز التحديات وإعادة النهوض بواقع قطاعات الانتاج في الاقتصاد الوطني العراق ؟.
3. ما هي أهم السياسات والآليات الواجب اتخاذها للنهوض بواقع قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق ؟.

أهداف البحث :

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:-

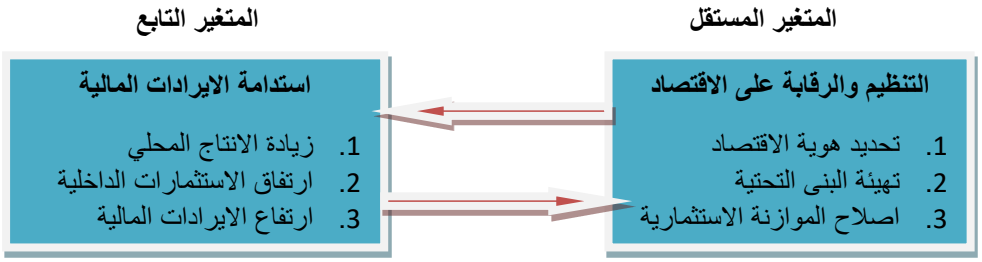
1. الوقوف على واقع الاقتصاد الحقيقي في العراق .
2. تحديد أهم الاسباب التي أدت إلى انخفاض مساهمة القطاعات الانتاجية في الاقتصاد الوطني العراقي بعد عام 2003.
3. محاولة طرح آلية واقعية لإصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق .

اهمية البحث :

تكمن أهمية الموضوع من الحاجة الملحة للعراق في الوقت الراهن من طرح آلية عمل واقعية وبذل جهود مضاعفة للنهوض بواقع القطاعات الانتاجية ومغادرة الاعتماد شبه الكلي للاقتصاد الوطني على الريع النفطي، لما يمثله هذا الاعتماد من آثار سلبية كبيرة على مفاصل الدولة بصورة عامة، والاقتصاد الوطنية بصورة خاصة .

مخطط البحث الفرضي

الشكل (1) المخطط الفرضي للبحث



المصدر: من اعداد الباحث .

فرضيات البحث :

يطلق البحث من فرضيتان رئيسيتان مفادها :

الفرضية الأولى: إن عنصر التنظيم والرقابة لهو السبب الرئيس والتحدي الأول الذي قاد بالنتيجة إلى تخلف قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق ، لذا تكمن عملية النهوض في هذه القطاعات عبر إعادة تنظيمها ومراقبتها .

الفرضية الثانية: إن وفرت الإيرادات النفطية هي السبب الأساس والتحدي الأكبر الذي قاد بالنتيجة إلى تخلف القطاعات الإنتاجية في العراق .

حدود البحث:

1.الحدود المكانية : جمهورية العراق – قطاعات الإنتاج الحقيقي .

2.الحدود الزمانية : يغطي هذا البحث المدة الزمنية الممتدة من 2003 حتى 2022، مدعوما برؤية استشرافية .

طرق جمع البيانات :

استند البحث على الاتي :

1- المكتبات العلمية للجامعات العراقية، والمؤلفات المنشورة والكتب والأبحاث والدراسات والرسائل الجامعية والدوريات المتنوعة المتعلقة بالمتغيرات سواء كانت متاحة في المكتبات داخل القطر او عبر الانترنيت.

2- التقارير الوطنية والدولية السنوية .

تقارير القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني .

منهجية البحث :

استنادا إلى اشكالية الموضوع وفرضيته سيتم اعتماد المنهج الاستقرائي مدعوما بالأسلوب التحليلي والإحصائي .

هيكلة البحث :

قسمت البحث إلى مبحثين ، ولكل مبحث فرعان ، حيث تناول المبحث الأول (القطاع الاقتصادي الحقيقي في العراق : الواقع والتحديات) ، فيما ركز المبحث الثاني على (خيارات إصلاح الترابط بين الموازنة العامة والتنمية القطاعية) .

المبحث الأول: القطاع الاقتصادي الحقيقي في العراق : الواقع والتحديات

سيتطرق هذا المبحث إلى واقع سياسات القطاعات الاقتصادية في العراق بعد عام 2003، وأهم التحديات التي تواجه تلك القطاعات، فضلا عن طرح رؤية استراتيجية للبدء بعملية إصلاح قطاع الاقتصاد الحقيقي في العراق .

أولا : واقع سياسات القطاعات الاقتصادية في العراق بعد عام 2003

يمتلك العراق مقومات كثيرة ، والتي من شأنها أن تسنح لهً بزيادة وتنويع إيراداتهً العامة وإجتياز الصفة الريعية، إذ يمتلك العراق أراضي زراعية كبيرة، وأساس كبير لقطاع صناعي قد نشأ منذُ سبعينيات القرن الماضي، وقطاع خدمي وسياحي واعدّ ، لكن وبسبب السياسات المتخبطة التي تم اتباعها من قبل النظام الاسبق والحكومات المتعاقبة بعد عام 2003، وإيلاء القطاع العسكري والأمني وقطاع النفط الأهمية الكبرى بقيت خطط تنمية قطاعات الاقتصاد الحقيقية تُراوح في مكانها.

فقد أدت تلك السياسات إلى تخلف هذه القطاعات وتعويضها بالإستيرادات مما افرز لنا نتيجتين؛ أولهما-ضعف تراكم رأس المال بسبب هروب العملة الصعبة إلى الخارج، وثانيهما-الضغط على الموازنة العامة عبر تحملها عبء إنفاقي مضاعف لسد الفجوة بين الطلب المحلي الواسع وضعف الطاقة الإنتاجية في الداخل، ويتبين ذلك وبشكل واضح وعبر الوهلة الأولى عند النظر إلى وضع الميزان التجاري العراقي، **وكما مبين في جدول (1) .**

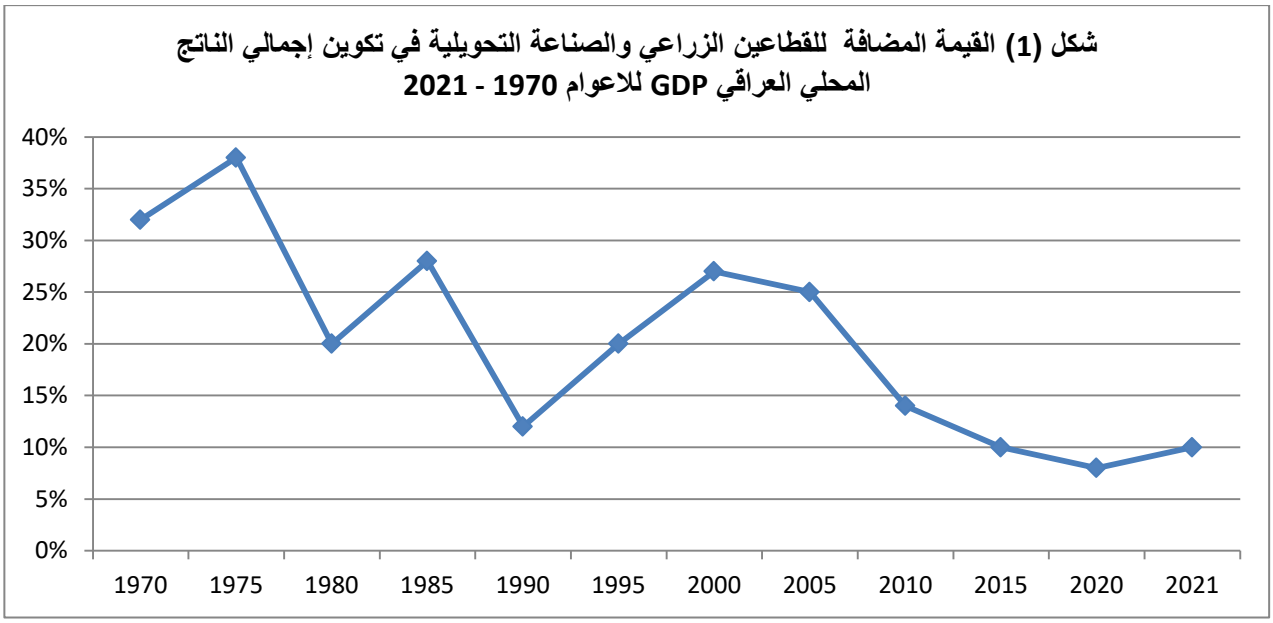
جدول (1) وضع الميزان التجاري العراقي مع وبدون الصادرات النفطية بعد عام 2003 (مليون دولار)

السنوات	وفق حسابات فوب (FOB)	قطاع النفط والتعدين	القطاعات الاقتصادية الاخرى	المجموع الكلي	صافي الميزان التجاري مع قطاع النفط	الميزان التجاري بدون صادرات القطاع النفطي
2004--	الصادرات	614,273.3	2,003	616,276.3	264,150	-350,123.3
2014	الإستيرادات	26،320.0	325،806.3	352،126.3		
2015	الصادرات	51,146.4	191.1	51,337.5	10,990.3	-40,156.1
	الإستيرادات	1,948.8	38,398.4	40,347.2		
2016	الصادرات	41,208.7	90.3	41,298.3	12,221.3	-28,986.9
	الإستيرادات	1,691.0	27,386	29,077.0		
2017	الصادرات	57,343.3	215.8	27,559.1	25,373.5	-31,969.8
	الإستيرادات	2,070.4	30،115.2	32،185.6		
2018	الصادرات	86,234.7	125.2	86,359.9	47,484.2	-38,750.5
	الإستيرادات	2،366.1	36،509.6	38،875.7		
2019	الصادرات	81,100	485.2	81,585.2	32,167.6	-48,932.4
	الإستيرادات	5،164.0	44،253.6	49,417.6		
2020	الصادرات	46,672.8	156.2	46,829.0	5,901.7	-40,771.1
	الإستيرادات	2,140.2	38,787.1	40,927.3		
2021	الصادرات	72,563.5	258.6	72,822.1	38,196.3	-34,367.2
	الإستيرادات	3,662	30,963.8	34,625.8		
2022	الصادرات	113,097.2	181.2	118,044.8	71,130.0	-41,967.2
	الإستيرادات	6,179.1	40,735.7	46,914.8		

المصدر: البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات العراقي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، 2003-2022)، للمزيد ينظر الرابط : https://cbi.iq/news/view/725

من الجدول أعلاه، يتضح الاختلال الهيكلي الكبير في الصادرات العراقية، إذ أن الصادرات النفطية (الريعية) تمثل أكثر من (99%) من إجمالي الصادرات العراقية بعد عام 2003، وهذا يعني أن القطاعات الاقتصادية مجتمعة (الزراعة، الصناعة التحويلية والتجميعية، والخدمات) لا تمثل سوى أقل من (1%) من مجموع السلع والبضائع المصدرة إلى الخارج، والتي يتم تعويضها لإشباع الطلب المحلي عبر الاستيراد، أي أن استيراد السلع والبضائع يشكل ما نسبته أكثر من نحو (90%) من إجمالي الإستيرادات السنوية، مما يعني أن أكثر من نحو (90%) من العملة الصعبة والتي تأتي عبر تصدير النفط الخام تجد طريقها مرة أخرى إلى خارج البلد . وتعد هذه النتيجة أمراً طبيعياً؛ بسبب الإهمال الكبير الذي اصاب القطاع الزراعي والصناعي بعد عام 2003، وهروب الحكومات المتعاقبة إلى الأمام وذلك بصب اهتمامها على القطاع المالي المستتر اصلا تحت مظلة الإيرادات النفطية (مظهر محمد صالح، 2012:27) ، **يُنظر الشكل (1).**

شكل (1) القيمة المضافة للقطاعين الزراعي والصناعة التحويلية في تكوين إجمالي الناتج المحلي العراقي GDP للاعوام 1970 - 2021



المصدر: احمد ابريهي علي، مشكلة انحسار الأساس الإنتاجي لاقتصاد العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2021)، ص4.

يلاحظ من الشكل (15) أعلاه ، أن القيمة المضافة للقطاعات الحقيقية في الناتج المحلي العراقي (باستثناء قطاع الخدمات، والصناعة الاستخراجية) قد أنخفضت بشكل كبير من نحو (40%) مقارنة بعام 1975 إلى نحو (10%) عام 2021، ويُعزى ذلك إلى جملة من الأسباب، والتي سنوردها كما شخصها ذوو الشأن بالقطاع الزراعي والصناعي والخدمي بعد تلخيصها، وهي كالآتي:- (خطة التنمية الوطنية، 2018-2022، و اتحاد الصناعات العراقي ، 2022)

1. الوضع الأمني والسياسي غير المستقر وانعدام وسائل الدعم والتحفيز للشركات الاستثمارية
2. ضعف البنى التحتية التي تعد من أهم ركائز الاستثمار وجذب المستثمرين .
3. ضعف وتخلف قطاع الخدمات المالية في العراق .
4. تدمير وإهلاك معظم المصانع الحكومية والأهلية جراء الفوضى بعد انحلال النظام عام 2003، فضلا عن تقادم الخطوط الإنتاجية لمعظم المصانع المحلية.
5. صعوبة الحصول على التمويل الميسر ، مما رفع تكاليف استيراد المكننة والمعدات الرأسمالية المطلوبة لعملية تطوير الخطوط الانتاجية وتحديثها.
6. ضعف توافر الطاقة الكهربائية ، التي تعد عماد الانتاج الصناعي ، والتي بإنتفائها ينتفي الانتاجي الصناعي .
7. ضعف البيئة التشريعية المحفزة والجاذبة للنشاط الاستثماري الزراعي-الصناعي .
8. استفحال الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة بسبب ضعف العملية الرقابية القانونية.
9. ضعف حماية المنتج الوطني ، ففي الوقت الذي تقدم دول الجوار مساعدات ودعم للصادرات الوطنية ، يعاني العراق من اعتماد وسائل حماية لمنتجاته الوطنية .
10. اتباع العراق سياسة الباب المفتوح بعد عام 2003 ، مما ساعد على دخول شتى انواع السلع والمنتجات واغراق السوق .
11. ضعف عمليتي السيطرة والرقابة على معظم المنافذ الحدودية مع دول الجوار، مما أدى إلى منافسة غير عادلة للمنتجات المحلية .
12. تضارب المصالح بين تطوير الزراعة والصناعة في العراق وبين المصالح الشخصية الداخلية والخارجية .
13. عدم تعاون الوزارات المختلفة والتزامهم بشراء المنتجات العراقية وتوجهها إلى الاستيراد لأسباب مختلفة .
14. تخلف قطاع التأمين في العراق ، خاصة في القطاعين الزراعي والصناعي ، فلا عن عدم توافر جمعيات متخصصة بالنشاط الزراعي ، كالتسويق والمكننة وخدمات النقل .
15. تبني سياسات غير عادلة وغير كفوءة ، لأسباب قبلية ، وحزبية ، وأخرى طائفية ومناطقية, مما أدى بالنتيجة إلى استبعاد الشخصيات المهنية والكفوءة عن تسنم زمام القيادة .
16. ضعف العملية التكاملية بين القطاعات الاقتصادية (الزراعة والصناعة التحويلية)، فضلا عن ضعف الحوكمة في إدارة هذه القطاعات، بسبب عدم وضوح الآليات التنسيقية في هذه القطاعات.
17. تدمير الكثير من الأراضي الزراعية وخروجها عن الإنتاج، وذلك لسببان ؛ الأول- الهجمات الإرهابية التي تعرض لها العراق وما انتج عنه من تدمير لكافة انواع الحياة ، الثاني – زيادة الزحف العمراني على هذه الاراضي ، فضلا عن مشاكل المياه .

واستنادا إلى نظرية (هيرشمان) يمكن لقطاعي الزراعة، والصناعة التحويلية من أن تلعب دورا رائدا ، عبر قيادة عملية تنمية الاقتصاد الوطني العراقي ، وذلك من خلال تأثيرها المباشر وغير المباشر على بقية المتغيرات الاقتصادية الكلية ، فضلا عن تأثيرها الكبير على حركة نمو القطاعات الاقتصادية الأخرى كافة **(حسين عجلان، 2017: 27)**. لذا أن التمكُن من إصلاح هذه القطاعات سوف لن ينتج لنا فوائد مالية فحسب، بل فوائد اقتصادية واجتماعية في آنٍ واحد، يمكن تلخيصها بالآتي :-

أ. تنويع مصادر إيرادات الدولة العامة ، وذلك أما عن طريق تصدير الفوائض الانتاجية او عبر زيادة وعاء الضريبة على ثروة وأرباح

هذه القطاعات، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى، يمكن الحصول على إيرادات ضخمة عبر اصلاح قطاع التامين في العراق.

ب. زيادة في المتراكم في رأس المال بشقية الثابت والمتغيرة، وذلك يمكن بعد العمل على تقليل الفجوة بين دالة الاستهلاك ودالة الإنتاج المحلي، خاصة من المواد والسلع الغذائية التي تشكل النسبة الأكبر من إجمالي استيرادات العراق الخارجية .

ج. الحد من الضغوطات الخارجية ، وذلك عبر تقليل الاعتماد على الإيراد النفطي في تكوين إيرادات الموازنة العامة للدولة .

د. ايضا يحقق الاهتمام بقطاعي الزراعة والصناعة التحويلية مستقبل أمن للأجيال القادمة والحد من استنزاف الموارد الطبيعية، وتقليل نسبة البطالة مستقبلا .

ه. نموالناتج المحلي الإجمالي (GDP) للعراق نموا حقيقياً وليس ماليا، مما يؤدي بالمحصلة إلى رفع متوسط دخل الفرد العراقي على غرار متوسط دخول الفرد في دول الجوار النفطية .

ثانيا: السياسات الاستراتيجية لإصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي

الحقيقة ان عملية إصلاح قطاعات الاقتصاد في العراق من اصعب العمليات التي يمكن أن تواجه المتصدين لإدارة الدولة؛ نظراً للمنافسة الخارجية الشديدة التي تواجهها هذه القطاعات من جهة، وطول المدة التي تحتاجها لظهور نتائجها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود من عملية الإصلاح المقترحة في هذا المحور تقتصر على القطاعات خارج ملكية الدولة (المشاريع الزراعية والخدمية والصناعات بأنواعها المملوكة للقطاع الخاص)، حيث نصت المادة (25) من الدستور العراقي على أن " تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته " **(دستور جمهورية العراق 2005، المادة: 25)**، وتبعا لذلك يُمكن إصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق وفق الآليات الآتية :-

1. **تحديد المذهب الاقتصادي** : بالرغم من الإشارات التي نص عليها الدستور العراقي عام 2005 بضرورة تبني الاقتصاد العراقي نظام السوق (الرأسمالي) **(دستور جمهورية العراق 2005: المادة: 25، 112)**، إلا ان التطبيق العملي مازال يميل إلى سياسات النظام الاشتراكي أكثر منه إلى نظام السوق الرأسمالي، وفي هذا الصدد كتب الكثير من المتخصصون، والمفكرون، ودعوا إلى ضرورة أن تتبنى الدولة أما اقتصاد السوق (الرأسمالي) أو اقتصاد الدولة (الاشتراكي) **(مظهر محمد صالح، 2012: 45)**، إلا إننا لا نتفق مع هذا الرأي بشكل قاطع، حيث التجارب تثبت لنا أن الكثير من دول العالم التي حققت نمواً اقتصاديا واسعاً وفي فترات قصيرة قد غادرت هذا التأطير الفكري، حتى الدول الأكثر اشتراكية و الرأسمالية الناجزة، قد اتجهت نحو عملية مزاوجة أو توليف الفكريين معا وبما ينسجم مع طبيعة اقتصادها الوطني **(كامل كاظم الكناني، 2013: 477-478)** . لذا فمن الممكن أن يتجه العراق إلى تبني نظاما اقتصادا مزدوجا يتلائم مع واقعهُ الاقتصادي، وذلك من خلال إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتقسيمهُ إلى ثلاث اقسام:-

أ. قطاعات اقتصادية تؤكل مهمة إدارتها الى الحكومة حصرا، وتشمل القطاعات السيادية، من مثل النفط والغاز .

ب. قطاعات اقتصادية تؤكل مهمة إدارتها القطاع الخاص وتخضع لقانون السوق دون تدخل الحكومة .

ج. قطاعات اقتصادية ذات نظام مختلط : تقوم على الإدارة المشتركة بين القطاعين الخاص والحكومة (وتكون مهمة الإدارة العليا فيها للقطاع الخاص).

2. **العمل على تطوير البنى التحتية** : تُعد البنى التحتية للدول كافة ، من مثل (طرق النقل والاتصالات، وشبكات الطاقة الكهربائية والمياه، وخدمات الصرف الصحي...إلخ)، العصب الحيوي للاقتصاد الوطني والوسيلة الفاعلة في تحقيق عملية الإتصال بين مختلف اطراف العملية الإنتاجية، حيث تُعد توافر هذه البنى كافة من المهام الرئيسة للحكومة **(احمد حسن علي، 2018: 78)**، ويمكن تطوير البنى التحتية في العراق والتي تعاني من ضعف ونقص كبير عبر التعاقد مع الشركات الاستثمارية الكبيرى وفقا لنظام (BOOT) والذي يعني البناء والإدارة والتملك ،

3. **توسيع قاعدة خدمات الدعم المالي الميسر** : إن من أهم المشاكل التي تواجه اصحاب ورواد مشاريع القطاع الخاص في العراق هي قلة خدمات التمويل المقدمة، لذا يمكن للسياسة النقدية أن تأخذ دورها الحقيقي في عملية تنمية وتنشيط القطاعات الاقتصادية، خاصة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، لما لها من دور كبير تنمية الاقتصاد الوطني، وذلك ممكن عندما تأخذ المصارف دورها الحقيقي كحلقة وصل بين المدخرين والمستثمرين **(صادق راشد الشمري، 2014: 16-17)**، لذا من الممكن حل مشكلة التمويل عبر أداوت السياسة النقدية، بإدارة البنك المركزي العراقي، وأدوات السياسة المالية المتمثلة بالموازنة المالية للدولة، وذلك من خلال آلاتي (صديقة باقر عبد الله، 2013، شبكة المعلومات الدولية):-

أ. تقديم دعم مالي ميسر ومباشر لهذا المشروعات بصورة منح ميسرة أو إعانات مالية .

ب. التوسع بمنح قروض ميسرة طويلة الأجل، وبفائدة إدارية منخفضة.

ج. تفعيل دالة (الادخار = الاستثمار) وذلك عبر سحب الاموال المخزنة لذى الافراد وتوجيهها إلى الاستثمارات، ويمكن ذلك عبر رفع الفائدة على الودائع بأنواعها .

د. ينبغي على الحكومة تشريع قانون يعفي من خلاله المشاريع (الزراعية، والصناعة التحويلية) من الضرائب والرسوم ولمدة 5 سنوات.

ه. كما من الضروري استثناء مستلزمات الإنتاج الرأسمالي المستوردة من الرسوم الكمركية .

في الواقع أن هذه السياسات تحتاج إلى عملية إعادة هيكلة للنظام المالي والمصرفي في العراق، فضلا عن إعادة النظر بقوانين الاستثمار كافة ، والرسوم الجمركية، ويمكن تحقيق ذلك عبر الاستعانة بالخبراء والمختصين المحليين والدوليين .

4. **العمل على تهيئة المُناخ الاستثماري** : إن الاستثمار ، خاصة الأجنبي يُعد من العوامل المهمة ، والذي كثيرا ما تلجأ إليها الدول في عملية تنمية وتطوير القطاعات الاقتصاد الوطني في وقتنا الحاضر ، وقد ساهم بالفعل الاستثمار الأجنبي في الكثير من الدول في تنمية وتطوير اقتصادهم الوطنية، واستنادا لذلك تتنافس الدول النامية والمتطورة على حدٍ سواء لجذب واستقطاب الاستثمارات الأجنبية، ويعزى ذلك بشكل كبير لدور الفعال في سد فجوة المدخرات المحلية، ونقل التكنولوجيا، وزيادة التراكم الرأسمالي

داخل البلد، فضلا عن الدور الذي يؤديه في رفع الضغوط على كاهل الموازنة العامة **(خالد حفظي عبد الأمير، 2019: 125)**، أما بخصوص العراق فيواجه الاستثمار الأجنبي عقبات كثيرة ومعقدة، لا يسعنا سردها هنا ، لكن أهمها هو كثرة القوانين والتشريعات الخاصة بمنح الرخص، وعملية التحكيم وسياق العمل، وضعف تخلف الاسواق المالية، وبيروقراطية الإجراءات **(منظمة التعاون الاقتصاد، 2016: 35)**، حيث يوجد لدى العراق نحو (22 الف) تشريع حاكم لعملية الاستثمار مقسمه بين قانون وتعليمات وأوامر **(عبد الحسين العنبكي، 2021: 2)** ، وعلى وفق ذلك ينبغي على الحكومة العراقية العمل على توفير المناخ الاستثماري الملائم داخل العراق، وذلك ممكن عبر الآتي:-

أ. العمل على الحد من افراط التشريعات الخاصة بالاستثمار، والتقنين من الحلقات الخاصة بإجراءات تسجيل الشركات الاستثمارية، من مثل غرف التجارة، واتحاد التجارة .

ب. النهوض بواقع الاسواق المالية، والعمل على دمجها بالنظام المالي العالمي .

ج. ضرورة العمل على تنسيق السياسات بين هيئة الاستثمار الوطنية، المؤسسة بموجب قانون الاستثمار 2006 **(قانون الاستثمار العراقي13، 2007، المادة:أولا/ب)**، وهيئات الاستثمار الإقليمية، بما يسهل من عمل الشركات الاستثمارية مستقبلا .

د. ضرورة وضع ضمانات مطمئنة محلية ودولية لشركات الاستثمار الأجنبية، وبما يحقق الفائدة المشتركة للعراق وشركات الاستثمار الاجنبي .

ه. العمل على إقامة مناطق اقتصادية وصناعية حرة ومتخصصة ، وذلك يعزى لأهميتها في جذب المستثمرين وتنمية القطاعات الاقتصادية الوطنية .

و. إعادة العمل بما يسمى نظام التعاونيات الزراعية، لما تؤديه من دور مهم وكبير في إستصلاح الأراضي الزراعية.

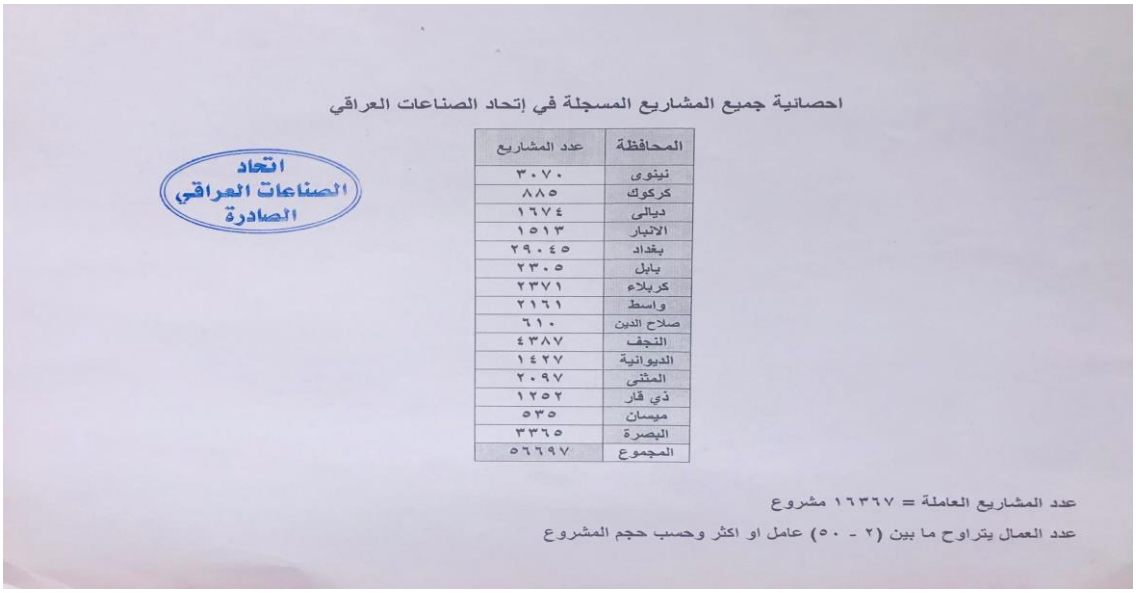
5. إصلاح السياسات الجمركية : إتبع العراق ما يسمى (سياسة الباب المفتوح) في الإستيراد الخارجي بعد عام 2003، وبالرغم من الحاجة الملحة لهذه السياسة وقتذاك ، إلا أن هذه السياسة حفزت الدول، خاصة المجاورة إلى العراق على اغراق السوق العراقية بالمنتجات الرديئة والرخيصة الثمن، وكنتيجة لضعف السياسات العراقية في حماية المنتجات الوطنية توقفت معظم الصناعات الصغيرة والمتوسطة، كما تعذر على الصناعات الكبيرة منافسة المنتجات المستوردة والمدعومة من قبل دولها ، حتى اقتصرت الصناعات داخل العراق على الصناعات الممولة من قبل الدولة فقط **(صادق علي حسن، 2016: 34)**، إذ بحسب البيانات الخاصة لاتحاد الصناعات العراقي لعام 2022 ، يوجد في العراق نحو أكثر من (56) الف مصنع صغير ومتوسط لا يعمل منها فعليا سوى (16) الف، **(ينظر جدول 2)**، كما تقدر نسبة المعامل الصناعية المعطلة في القطاع الحكومي بنحو (40%) من إجمالي المصانع المملوكة للدولة، والمتبقي من هذه المصانع تعمل فقط بنحة (30%) من طاقتها التصميمية وبمعونة تقدم لها سنويا من إيرادات المستحصلة من بيع النفط **(وزارة الصناعة والمعادن العراقية، 2013: 16-17)**، هذا فضلا عن خروج نحو (40%) من إجمالي الأراضي الصالحة للزراعية خارج الإنتاج ولأسباب عديدة تم ذكرها انفا، لكن أهمها هو اغراق الاسواق بالمنتجات الزراعية من الخارج وبأسعار زهيدة **(وزارة التخطيط العراقية، 2019: 40)**، وتأتي أهمية الضرائب الجمركية كإحدى الضرائب غير المباشرة من مساهمتها الكبيرة في إيرادات الموازنة العامة للدولة، إذ كانت تساهم بنسبة (6%) من الإيرادات الاجمالية للدولة العراقية في ثمانينيات القرن الماضي، وارتفعت مساهمتها إلى نحو (17%) في عقد التسعينيات، لكن بعد عام 2003 وما شهده العراق من تركيز على القطاع النفطي لم تعد تُشكل الايرادات الجمركية أكثر من (0.4%) **(صباح صابر خوشناو، 2012:147)**، واستنادا لذلك ولتوفير الحماية الممكنة للمنتج الوطني (الصناعي والزراعي) من المنافسة الخارجية غير العادلة قامت الحكومة العراقية بتشريع قانون (حماية المنتجات الوطنية) عام 2010، حيث نصت المادة (18) من هذا القانون على أن يتخذ وزير الصناعة والمعادن لمواجهة الممارسات الضارة بالمنتج الوطني التدابير **الآتية (قانون حماية المنتجات العراقية 11، 2010:9)** :-

أ. تدابير مكافحة الإغراق : تتضمن هذا التدابير تحديد رسم جمركي يعادل هامش الإغراق ولا يزيد عنه إذا كان سعر تصدير المنتج المستورد إلى العراق أقل من قيمته العادية .

ب. التدابير التعويضية : وتتضمن تحديد رسوم تعويضي يعادل الدعم الممنوح للمنتج المستورد إلى جمهورية العراق، إذا كان هذا الدعم قابلاً للمعالجة وفق أحكام هذا القانون.

ج. التدابير الوقائية : هي عبارة عن مجموعة من الإجراءات تفرض بعد انتهاء التحقيقات لمواجهة الزيادة غير المبررة في الواردات، بغ النظر عن كون هذه الزيادة بصورة مطلقة مقارنة بسنوات سابقة أم نسبيا مقارنة بالإنتاج المحلي، ويتم تحديد هذه الإجراءات بتعليمات يصدرها الوزير. والحقيقة بالرغم من اهمية هذا القانون لدعم لحماية المنتج الوطني، إلا إنهُ بحاجة إلى قانون جمارك يبوب السلع والبضائع التي تضر بالمنتج الوطني، وبسبب الخلافات السياسية بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان لم يتم تفعيل هذا القانون **(صادق جعفر العتابي، 2018: 89)**، وتبعا لما سبق، ينبغي على الحكومة العراقية العمل بجد على وضع قانون جمركي رصين من شأنه حماية المنتجات الوطنية العراقية لمدة لا تقل عن (10 سنوات) حتى تتمكن الصناعة والزراعة من النهوض بنفسها ومجارات المنتجات الاجنبية، ويمكن ذلك عبر توحيد الرقابة على المنافذ الحدودية العراقية كافة، كما من الضروري العمل على تطوير اللجنة التابعة إلى وزارة التخطيط الخاصة بتشجيع المنتجات الوطنية، وذلك عبر توسيع نطاق مهامها وعدم اقتصارها على عملية التعاقد مع الشركات المحلية لشراء منتجاتها، بل ينبغي توسيع عضويتها والسماح بدخول الاتحادات والنقابات الممثلة عن القطاع الخاص من مثل، اتحاد الصناعات العراقي **(وزارة التخطيط العراقية، 2018: شبكة المعلومات الدولية)**.

جدول (2) أجمالي المشاريع المسجلة في اتحاد الصناعات العراقي وعدد المتوقف منها لغاية 2022



احصائية جميع المشاريع المسجلة في إتحاد الصناعات العراقي

المحافظة	عدد المشاريع
نينوى	٣٠٧٠
كركوك	٨٨٥
ديالى	١٦٧٤
الانبار	١٥١٣
بغداد	٢٩٠٤٥
بابل	٢٣٠٥
كربلاء	٢٣٧١
واسط	٢١٦١
صلاح الدين	٦١٠
النجف	٤٣٨٧
الديوانية	١٤٢٧
المثنى	٢٠٩٧
ذي قار	١٢٥٢
ميسان	٥٣٥
البصرة	٣٣٦٥
المجموع	٥٦٦٩٧

اتحاد الصناعات العراقي الصادرة

عدد المشاريع العاملة = ١٦٣٦٧ مشروع

عدد العمال يتراوح ما بين (٢ - ٥٠) عامل او اكثر وحسب حجم المشروع

6. **إصلاح نظام سعر صرف الدينار العراقي** : فرض الواقع الاقتصادي بعد عام 2003 على الحكومة العراقية، متمثلة بإدارة البنك المركزي العراقي تثبيت سعر صرف الدينار العراقي مقابل عملة تسويات دولية واحدة (الدولار الامريكي)، وجاء هذا الإجراء متوافقاً مع الوضع الاقتصادي العراقي العام وقتذاك، نظرا إلى أن مصدر العملة الأجنبية في العراق هو متأتي من عملية استخراج وبيع النفطي الخام فقط، وكان السياسة النقدية تهدف من وراء تثبيت سعر الصرف الاسمي للعملة المحلية عبر ما يسمى (نافذة بيع العملة الاجنبية) هو السيطرة على التضخم واستقرار السوق المحلية، لكن تبني الحكومة سياسة سعر صرف ثابت، كان لها مجموعة من الأثار السلبية سلبية ، أبرزها **(مظهر محمد صالح، 2021:3-4)**:-

أ. ارتفاع تكاليف الانتاج الوطنية، مما ساهم بخروج المنتج الوطني من دائرة المنافسة الإقليمية .

ب. ضعف التراكم الرأسمالي، وذلك يعزى إلى سهولة عملية تهريب العملة الأجنبية إلى خارج البلد من دون قيد أو شرط .

ج. تشهوية العمل الحقيقي للمصارف وانتقال وظيفتها من واسطة بين (مجموعة المدخرين ومجموع المستثمرين) إلى اشبه ما يكون بالمضارب في العملات ، وذلك عبر السعي لتحقيق هامش الفرق بين شراء العملة الأجنبية من البنك المركزي وسعرها في السوق الموازية .

وتبعا لذلك، يكون من الضروري الآن مغادرة نظام السعر الثابت، وذلك ممكن عبر الآتي :-

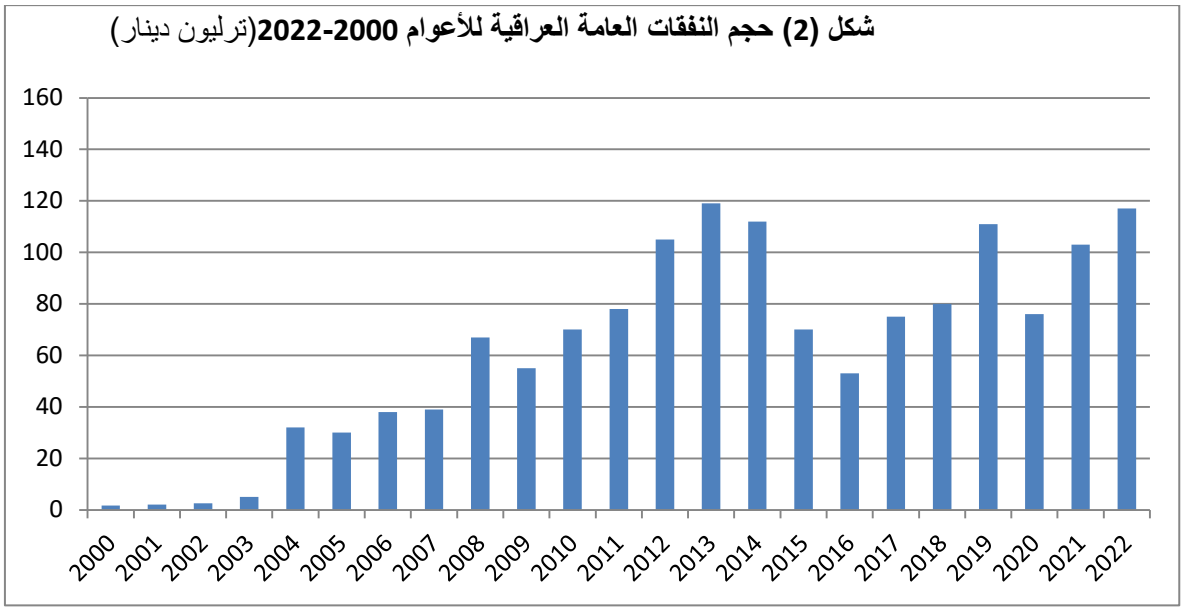
- الانتقال التدريجي نحو سعر صرف مُدار ، ولمدة (10-15) سنة وبما يتوافق مع اسعار صرف العملة المحلية للشركاء التجاريين للعراق، خاصة تركيا وإيران، وصولا إلى تعويم العملة المحلية بعد تمتين الاقتصاد المحلي ونموه وتنويعه .
- العمل بما يسمى (نظام السعرين)، سعر مدار لتمويل التجارة الخارجية للقطاعين العام والخاص والسفر العلاجي، والسعر الثاني أعلى من السعر الأول لتمويل الاستثمارات الخارجية، والسفر السياحي.

إلا أن درجة نجاح إصلاح القطاعات الاقتصادية في العراق ستبقى مشروطة بشرطين رئيسين: الأول- هو درجة توافر الإرادة السياسية في التخلص من الصفة الريعية، والأخر- القدر على توفير مستوى عالٍ من الأمن والاستقرار الداخلي، إن عدم تحقيق هذين الشرطين سيعطل جميع الجهود الرامية إلى تأهيل تنمية قطاع الاقتصاد الحقيقي وعملية الحد من الاعتماد على النفط ، والحقيقة يمكن القول أن عدم توافر هذين الشرطين كانتا وراء فشل معظم الخطط والبرامج الاصلاجية والتنموية التي قدمتها الحكومات المتعاقبة على العراق.

المبحث الثاني: الآليات الإصلاحية المتاحة للترابط الاقتصادي بين الموازنة المالية والتنمية القطاعية

اولاً : طبيعة وهيكل النفقات العامة في العراق بعد عام 2003

تُقسم النفقات العامة في الموازنة العراقية إلى شقين؛ نفقات جارية ، من مثل (رواتب واجور، واعانات اجتماعية، ومستلزمات تشغيلية)، ونفقات استثمارية، من مثل (إنشاء او تطوير مشاريع، واستيراد آلات ومعدات رأسمالية)، وتُعد الأخيرة روح الموازنة العامة في الوصول إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية **(كامل كاظم الكناني، 2013: 327)**، فلا يمكن الوصول إلى قطاعات اقتصادية محلية نشطة من دون رفع كفاءة الإنفاق العام عبر تخصيص سليم للنفقات الاستثمارية ، وعند تتبع مسار النفقات العامة في العراق نلحظ بشكل واضح ازدياد هذه النفقات بصور كبيرة، خاصة في العقدين الأخيرين، إذ ازدادت النفقات العامة بمعدل تراكمي بلغ (787%)، بين عامي (2000-2021)، حيث وصل إجمالي النفقات العامة نحو (1,498.7) مليار دينار في عام 2000، بينما بلغت (102,849.6) مليار دينار في عام 2021 . **يُنظر الشكل (2) .**



المصدر : البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، للاعوام 2000-2022)، صفحات متفرقة .

لقد ازداد الإنفاق العام في العراق بشكل طردي مع الزيادات التي حصلت في الإيرادات الريعية (النفط الخام)، ولأسباب عديدة، لكن أهمها يعود إلى النمو الكبير في عدد السكان، والتوسع الضخم في حجم أجهزة الدولة الإدارية والأمنية . وبالرغم من هذا الارتفاع الكبير في حجم النفقات العامة كان الاختلال واضح في هيكل النفقات العامة، إذ استحوذت النفقات التشغيلية (الجارية) على نحو (70%) من حجم النفقات العامة، بينما لم يبلغ المخصص للجانب الاستثماري أكثر من (30%) ، وكما موضح في الجدول (3) .

جدول (3) الوزن النسبي للنفقات الجارية والاستثمارية من إجمالي النفقات العامة للموازنة العراقية بعد عام 2003

السنوات	إجمالي الإنفاق (مليار دينار)	النفقات الجارية	وزنها من إجمالي الإنفاق	النفقات الاستثمارية	وزنها من إجمالي الإنفاق
2010-2005	317,228.7	197,651.9	%62	119,576.8	%48
2011	78,757.6	60,925.5	%77	17,832.1	%23
2012	105,139.5	75,788.6	%72	29,350.9	%28
2013	119,127.5	78,746.8	%66	40,380.7	%34
2014	112,181.1	76,741.6	%69	35,439.4	%31
2015	70,397.5	51,832.8	%74	18,564.7	%26
2016	52,303.1	36,354.4	%70	15,946.7	%30
2017	75,490.1	59,025.7	%78	16,464.4	%22
2018	80,873.2	67,052.9	%82	13,820.3	%18
2019	111,723.6	87,301.0	%78	24,422.6	%22
2020	76,082.4	72,873.5	%95	3,208.9	%5
2021	102,849.6	81,094.4	%78	21,755.2	%22
2022	117,000.0	104,941.1	%90	12,018.5	%10

من إعداد الباحث، بالاعتماد على المصادر الآتي :

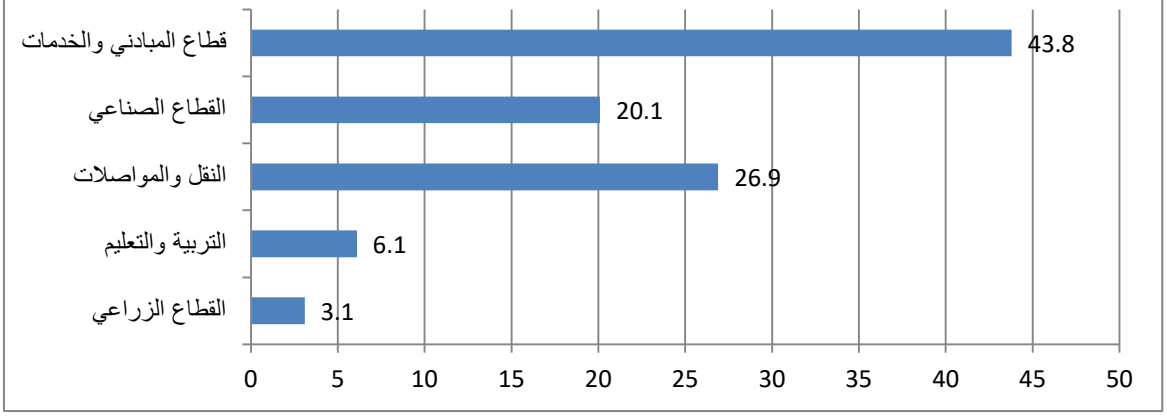
1. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، للاعوام 2005-2022)، صفحات متفرقة .
2. جمهورية العراق - وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة ، (ديوان الرقابة المالية، 2004-2013) .

من الجدول (3) ، يتضح وبشكل جلي هيمنة النفقات الجارية (التشغيلية) على إجمالي النفقات العامة للموازنة العراقية، وبالتحديد النفقات الخاصة بتعويضات العاملين (اجور ورواتب) ، ونفقات الرعاية الاجتماعية، إذ تستحوذ على نسبة تتراوح بين (75-80) من إجمالي النفقات الجارية **(البنك المركزي-التقرير الاقتصادي، 2020: 48)**، أما الإنفاق الاستثماري الذي تتراوحت حصته (30-35) من إجمالي النفقات العامة حسب بيانات جدول (3)، فهو يعاني من المشاكل الآتية :

- قلة المبالغ المخصصة : حيث إن المخصصات المالية التي تم رصدها للمشاريع الاستثمارية لا تتناسب مع الحملة التنموية والاصلاحية التي يحتاجها العراق، من بنى تحتية، واستثمارات في القطاع الزراعي والصناعة.

- ضعف الإدارة : إن ضعف الإدارة العامة، انتج لنا عدم قدرة الوحدات الحكومية من إدارة هذه المخصصات بشكل كفوء.
- اختلال واسع في توزيع المخصصات الاستثمارية على القطاعات والمرافق الاقتصادية والخدمية المختلفة، **ينظر الشكل (3).**

شكل (3) التوزيع النسبي للنفقات الاستثمارية على القطاعات الاقتصادية والخدمية2022



المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والأبحاث، 2022)، ص43.

ثانيا: استراتيجية الترابط بين الموازنة المالية والقطاعات الاقتصادية

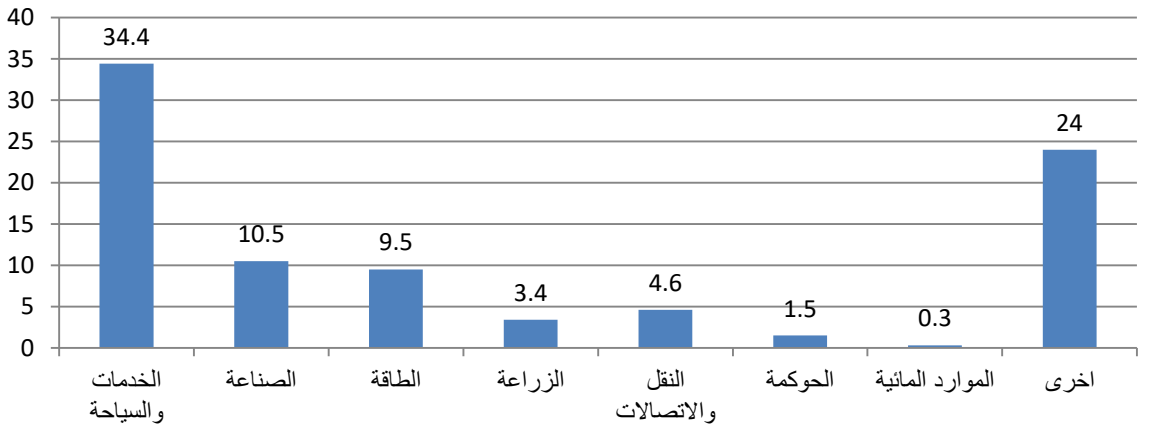
إن آليات ربط الموازنة المالية السنوية بعملية تنمية القطاعات الاقتصادية في العراق (زراعة، صناعة، سياحة)، تتطلب العمل على اصلاح اختلالات السياسة المالية بما يؤدي إلى رفع كفاءتها الإنفاقية، والاتجاه نحو التخصيص الاستراتيجي الصحيح للنفقات الاستثمارية وربطها بالخطة القومية للبلد ، وذلك ممكن تحقيق عبر الآتي :-

1. **العمل على زيادة النفقات الاستثمارية من إجمالي نفقات الموازنة السنوية**

الحقيقة إن نسبة الاعتمادات الاستثمارية سنويا لم تشكل كما اتضح انفا أكثر من نحو (30%) من إجمالي الموازنة السنوية للعراق، بعبارة أخرى أن نحو (70%) من النفقات العامة للدولة تخصص كنفقات جارية (تشغيلية) من دون أي مردود ملموس ينعكس على واقع البنى التحتية أو زيادة حقيقية في GDP (الناتج المحلي الإجمالي)، إن هذه العقلية في تقسيم وتوزيع المخصصات المالية افقدت العراق على مدار عشرون عاما توازنات تنميتهُ الاقتصادية بفعل تضخم النفقات التشغيلية ذات الإنتاج الصفري لتنتقل المعادلة في نفقات الموازنة المالية السنوية لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية، بعد أن كانت لصالح النفقات الاستثمارية قبل عام 2003 **(مظهر محمد صالح، 2021: 2-3).**

إن عملية إعادة اعمار عراق ما بعد 2003 تحتاج لجهود وأموال كبيرة، إذ تقدر التكلفة المالية المطلوبة لإعادة الاعمار، متضمنة البنى التحتية بحسب تقديرات مجموعة البنك الدولي عام 2018 نحو (146) مليار دولار، أي ما قيمته نحو (211) تريليون دينار عراقي على المدى الطويل، ونحو (88) مليار دولار، أي ما قيمته (127) تريليون دينار على المدى المتوسط **(البنك الدولي، 2018: IV)**. **ينظر الشكل (4).**

شكل (4) المبلغ التقديري لإعادة تنمية الاقتصاد العراقي على المدى المتوسط (مليار دولار)



المصدر: إعداد الباحث، بالاعتماد على: البنك الدولي، إعادة الإعمار والاستثمار في العراق، ج2، (واشنطن: 2018)،ص IX. للمزيد ينظر الرابط: https://documents1.worldbank.org/curated/en/160691520000589687/pdf/123631-v2-ARABIC-OUO-9-Part-2-Arabic.pdf

وتبعا لذلك ، يجب على الحكومة العراقية العمل على زيادة نسبة المخصصات الاستثمارية بما لا يقل عن (40%) من إجمالي النفقات العامة سنويا، حتى يمكن الإيفاء بمتطلبات النهوض بالقطاعات الاقتصادية، وذلك يُمكن تحقيقة عبر الآتي:-

أ. العمل على توطين رواتب موظفو الدولة العراقية كافة، متضمن موظفو اقليم كردستان-العراق، والقضاء على ظاهرة مزدوجي الرواتب وبما يسمى الفضائيين .

ب. نقل المبالغ المالية التي كانت مخصصة لدفع تعويضات الكويت، والمبالغ التي كانت مخصصة لتسديد ديون العراق الأخرى إلى النفقات الاستثمارية بعد تسديد أخر دفعه منهما .

ج. العمل على ايقاف دفع الاموال التقاعدية للاشخاص غير العراقيين مقابل خدماتهم في اجهزة النظام المنحل .

د. تقليل رواتب ومخصصات الرئاسات الثلاث وملاحقهم إلى (50%) .

ه. ايضا ينبغي على الحكومة الحالية العمل على ايقاف الرواتب التقاعدية التي تصرف بغير وجه حق إلى اعضاء مجلس الحكم والجمعية الوطنية المنحلة .

و. العمل على تحديد سقف اقصى لرواتب الدرجات الخاصة .

ز. يجب إعادة النظر بتسعير النفط الخام المصدر إلى المملكة الاردنية الهاشمية .

ح. تقليل التمثيل الدبلوماسي إلى اقصى حد في الدول التي لا يمتلك العراق معهم تعاملات مهمة .

ط. ايضا من الممكن توافر جزء كبير من المبلغ المطلوب لعملية إعادة اعمار البنى التحتية والنهوض بالقطاعات الاقتصادية من خارج الموازنة العامة، وذلك عن طريق جذب الشركات الاستثمارية الأجنبي في اطار شبكة العلاقات الاقتصادية الدولية.

2. إنشاء مجلس أعلى للإعمار والتنمية الوطنية

يلحظ المتتبع الجيد للسياسة المالية في العراق نمو، وبشكل ملفت التخصيصات الأستثمارية في نفقات الموازنة العامة السنوية منذ أول موازنة بعد عام 2003، لكن الحقيقة أن هذا النمو كان يتميز بالتذبذب الشديد ارتفاعا وانخفاضا ، ويعزى ذلك بشكل رئيس إلى تبعية النفقات العامة في العراق بجانبيها (الجاري والرأسمالي) إلى الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام، حيث أن زيادة وارتفاع سعر برميل النفط، يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة، ومن ثم تزداد معها وبشكل طردي التخصيصات الاستثمارية من اجمالي النفقات العامة للدولة، والعكس صحيح . **وكما هو موضح في جدول (4) .**

جدول (4) العلاقة الدالية بين نمو التخصيصات الاستثمارية ودرجة نمو الإيرادات النفطية بعد عام 2003

السنوات	معدل التصدير (مليون برميل/يوم)	متوسط سعر النفط (دولار/برميل)	إجمالي الانفاق (مليار دينار)	النفقات الاستثمارية	نسبة النمو
2003	0.38	27	4,901.9	1,270.8	-
2004	1.4	34	31,521.4	17,912.4	1309.5
2005	1.3	53	30,831.1	16,147.7	-9.8
2006	1.4	55	38,806.5	6,027.5	-62.7
2007	1.6	65	39,308.3	6,588.5	9.3
2008	1.8	90	67,277.1	14,976.0	127.3
2009	1.9	59	55,589.7	9,648.6	-35.6
2010	1.9	76	70,134.2	15,553.3	61.2
2011	1.9	103	78,757.6	17,832.1	14.7
2012	1.9	107	105,139.5	29,350.9	64.6
2013	2.4	103	119,127.5	40,380.7	37.5
2014	2.5	94	112,181.1	35,439.4	-12.2
2015	3.0	44	70,397.5	18,564.7	-47.6
2016	3.3	36	52,303.1	15,946.7	-14.1
2017	3.3	49	75,490.1	16,464.4	3.2
2018	4.0	65	80,873.2	13,820.3	-16.0
2019	4.0	60	111,723.6	24,422.6	76.7
2020	3.5	40	76,082.4	3,208.9	-86.8
2021	3.4	68	102,849.6	21,755.2	578.1
2022	3.3	95	117,000.0	12,018.5	-44.7

إعداد الباحث، بالاعتماد على المصادر الآتية :-

1- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، 2008-2022).

2- OPEC, Annual Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2013-2021).

بلغ إجمالي المخصصات الاستثمارية من إجمالي نفقات الموازنة العامة بعد عام 2003 حتى عام 2021، نحو (356) تريليون دينار سنويا **(البنك المركزي-التقرير الاقتصادي، 2021)**، أي نحو (245) مليار دولار، إن مثل هكذا مبلغ كان كافيا ويفي بالغرض للنهوض بالاقتصاد العراقي إلى مستوى عالٍ من التنافس لو تم استغلاله بشكل كفوء، لكن بسبب افتقار العراق إلى وجود إدارة متخصصة في عملية تخطيط، ورسم، وتوزيع، وتنفيذ، ومراقبة المشاريع الرأسمالية، ناهيك عن تمسك القائمين على السياسة المالية بأسلوب موازنة (البنود) التي تُعد من اقدم النماذج في رسم الموازنة العامة، إذ يتسم هذا الأسلوب بعدم وضوح الأهداف وقصر التخطيط ، وما تهيئة من ارضية تسمح بعملية المساومات والفساد الإداري والمالي، كل ذلك أدى إلى هدر هذه النخصصات الكبيرة من دون إنجاز ملموس.

وتبعا ذلك، ينبغي الشروع بتأسيس (مجلس أعلى) توكل إليه عملية إدارة التخصيصات الاستثمارية السنوية وفقا لأولويات التنمية الوطنية، خاصة وأن العراق يملك تجربة ناجحة في هذا المجال عبر تأسيس ما يسمى بمجلس الإعمار ا(لذي تمت هيكلته في ستينيات القرن الماضي)، حيث استطاع هذا المجلس أن يحقق الكثير من الإنجازات، التي لا زال الكثير منها داخل الخدمة ويشكل نسبه يُعتد بها من البنى الاساسية للعراق (**حكمت سامي، 1958: 176-177**). ويمكن أن يتشكل (المجلس الأعلى للإعمار والتنمية) المقترح من عضوية كل من (رئيس الوزراء، ووزير التخطيط، و وزير الصناعة، والزراعة، والتجارة، والكهرباء، وأعضاء من هيئة استثمار الأقاليم، وأعضاء من اتحاد الصناعات، ومجموعة من الخبراء الاقتصاديين)، أما بخصوص مهام هذا المجلس المقترح فيمكن تلخيصها بالآتي :-

أ. القيام بشكل دوري بمسح احتياجات البلد الإنمائية، من بنى تحتية، ومشروعات اقتصادية (صناعية، وزراعية، وخدمية)، وتحديد التكلفة الإجمالية لهذه المشروعات كافة .

ب. تخطيط ورسم السياسات الاقتصادية الوطنية، وفقا لدراسة جدوى حقيقية، وترتيب سلم الأولويات بما يتوافق مع الخطة القومية للبلد.

ج. حصر إدارة النفقات أو المخصصات المالية الاستثمارية في الموازنة بالمجلس الأعلى المقترح ، وذلك من خلال نقل تلك المخصصات الاستثمارية كافة من الوزارات إلى صندوق هذا المجلس .

د. ومن المهام الرئيسة للمجلس هي العمل على رسم وإنشاء خطط اقتصادية تنموية (قصيرة، ومتوسطة، وطويلة) الأجل، وتقسيمها على سنوات الموازنة العامة، بعد رفع تقرير كامل عن جدوى المشروعات الاقتصادية، وكلفة كل مشروع ، والمدة المطلوبة لإنجازة إلى السلطة التشريعية .

ه. مراجعة العقود الاستثمارية السابقة، وحصر التعاقد المستقبلي مع الشركات الاستثمارية سواء كانت محلية او أجنبية بإدارة المجلس الاعلى .

و. إدارة التخصيصات المالية للمشروعات الاقتصادية والرقابة على تنفيذها وإنجازها بصورة كاملة ، ومن ثم يتم تسليمها إلى الوزارات ، كل حسب تخصصة لإدارتها .

إنّ عملية تأسيس سلطة عليا مستقلة أو مجلس أعلى للتخطيط توكل إليه رسم وإدارة التنمية الاقتصادية في العراق، سوف ينتج عنه مجموعة من الاثار الايجابية، أهمها :-

1. تأهيل وإنشاء البنى التحتية داخل البلد ، والتي تُعد من المتطلبات الضرورية للعملية الانتاجية و الشركات الاستثمارية الاجنبية، مما ينتج عنه بالمحصلة بيئة جاذبة لهذه الشركات.
2. تقليل الهدر في المخصصات الاستثمارية .
3. إنجاز المشروعات الاقتصادية والخدمية بشكل اسرع ، وأكثر جودة .
4. التنسيق بين الخطة السنوية والخطة القومية للبلد .
5. ايضا أن وجود مثل هكذا إدارة عليا ومستقلة ، هي رسالة اطمئنان تبعث بها الحكومة إلى المجتمع الدولي ، خاصة المنظمات الدولية ، والمؤسسات المالية، مما يوسع فرص العراق في الحصول على المزيد من التسهيلات المالية الائتمانية ، وإنشاء قاعدة من العلاقات المالية والاقتصادية الدولية .

الاستنتاجات والتوصيات

❖ خاتمة والاستنتاجات:

الحقيقة، بالرغم من المقومات الكثيرة التي يمتلكها العراق للنهوض بواقع القطاع الانتاجي، إلا أن عملية إصلاح هذه القطاعات ليس بالأمر اليسير ، بل تُعد من اصعب العمليات التي يمكن أن تواجه المتصدين لإدارة الدولة؛ وذلك نظراً للمنافسة الخارجية الشديدة التي تواجهها هذه القطاعات من جهة، وطول المدة التي تحتاجها لظهور نتائجها على ارض الواقع، وبعد البحث والتمحيص تم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات، نلخصها بالآتي:-

1. إن الإيرادات النفطية الوفيرة كانت السبب الأكبر وراء إهمال القطاعات الانتاجية العراقية، وذلك يعزى إلى كفاية الإيرادات المتأتية من النفط في سد احتياجات الحكومة السنوية .
2. بالرغم من امتلاك العراق موارد اقتصادية كثيرة، إلا انه لم يجتهد في استغلال واستثار هذه الموراد، مما بقيت رهن الواقع السياسية في البلد .
3. إن جميع البرامج الخاصة بالإصلاح الاقتصادي التي تم طرحها من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام 2003، بقيت من دون تنفيذ، ويعزى ذلك بدرجة كبيرى إلى البيروقراطية المقيتة المتبعة في إدارة الدولة .
4. إن عدم اهتمام الحكومة بإصلاح وتنشيط القطاعات الانتاجية في العراق افرز لنا نتيجتين : أولهما-ضعف تراكم رأس المال بسب عملية إعادة تصدير العملة الصعبة إلى الخارج للايفاء باحتياجات المجتمع ، وثانيهما-الضغط على الموازنة العامة عبر تحملها عبء إنفاقي مضاعف لسد الفجوة بين الطلب المحلي الواسع وضعف الطاقة الإنتاجية في الداخل .
5. أدى الاعتماد المفرط على استخراج وتصدير النفط بأحداث خلل هيكلي كبير في الميزان التجاري العراقي، إذ أن القطاعات الاقتصادية مجتمعة (الزراعة، الصناعة التحويلية والتجميعية، والخدمات) لا تمثل سوى أقل من (1%) من مجموع السلع والبضائع المصدرة إلى الخارج .
6. الحقيقة يحتاج اصلاح القطاعات الانتاجية إلى جهود كبيرة، فضلا عن أن نتائجها لا تظهر بشكل آني بل تحتاج إلى مدة زمنية طويلة نسبياً، لذا كثيرا ما حاولت الحكومات العراقية المتعاقبة أن تهرب إلى الأمام وذلك بصب جل اهتمامها بالقطاع المالي .

7. يعزو الكثير من المختصين بالشأن الاقتصادي والمالي تخلف القطاع الانتاجي في العراق إلى مجموعة كبيرة من الاسباب، لكن بعد الاستقصاء يمكن أن نحدد أهمها، وهي كالآتي:-

أ. توظيف الجانب الاقتصادي لخدمة الجانب السياسي .

ب. ضعف البنى التحتية التي تعد من أهم ركائز الاستثمار وجذب المستثمرين .

ج. اتباع العراق سياسة الباب المفتوح بعد عام 2003 ، مما ساعد على دخول شتى انواع السلع والمنتجات واغراق السوق.

8. لم تكن الحكومة موفقة في استثمار الفائض المالي المتأتي من تصدير النفط في دفع عجلة القطاعات الانتاجية الأخرى، وفق امثلية باريتو .

9. اصبحت القطاعات الانتاجية في ظل اعتماد الدولة على الريع النفطي، قطاعات طفيلية تعتمد بشكل كبير على مستوى الريع النفطي وسياسة الموازنة المالية من حيث الإنفاق .

❖ **التوصيات :**

مما سبق يمكن أن نقترح مجموعة من توصيات قابلة للتطبيق، وهي على النحو الآتي:-

1. العمل على تطبيق المذهب الاقتصادي المزدوج (الاشتراكي ، والرأسمالي) بعد ان يتم تقيم القطاعات إلى قطاعات سيادية تختص الحكومة بإدارتها حصرا، وقطاعات اقتصادية توكل إدارتها إلى القطاع الخاص .

2. وضع خطة خمسية للنهوض بواقع البنى التحتية، وذلك عبر التعاقد مع الشركات الاستثمارية الكبيرى وفقا لنظام (BOOT) .

3. دعم مشاريع القطاع الخاص، وذلك عبر تقديم دعم مالي ميسر ومباشر لهذا المشروعات بصورة منح ميسرة أو إعانات مالية، و التوسع بمنح قروض ميسرة طويلة الأجل، وبفائدة إدارية منخفضة .

4. العمل على توفير المناخ الاستثماري الملائم داخل العراق، وذلك عبر مجموعة من الاجراءات أهمها : تقنين الحلقات الخاصة بتسجيل الشركات الاجنبية، و ربط النظام المالي المصرفي العراق بالنظام العالمي ، و وضع ضمانات مطمئنة محلية ودولية لشركات الاستثمار الأجنبية، وبما يحقق الفائدة المشتركة للعراق وشركات الاستثمار الاجنبي .

5. إعادة النظر بالسياسات الجمركية ، وتكييفها بما يؤدي إلى دعم وحماية المنتج الوطني .

6. الانتقال التدريجي نحو سعر صرف مُدار ، ولمدة (10-15) سنة وبما يتوافق مع اسعار صرف العملة المحلية للشركاء التجاريين للعراق، خاصة تركيا وإيران، وصولا إلى تعويم العملة المحلية بعد تمتين الاقتصاد المحلي ونموه وتنويعه .

7. ينبغى التقليل من الارتفاع المستمر في النفقات الجارية داخل الموازنة السنوية ، والعمل على زيادة حصة النفقات الرأسمالية وتوظيفها في دعم القطاعات الانتاجية .

8. اصبح من الضروري الآن تأسيس مجلس أعلى للتنمية لرسم وإدارة الخطط الاقتصادية، والعمل على ربط الخطة المالية بالخطة القومية للبلد .

المصادر

اتحاد الصناعات العراقي (2022) " تقرير خاص بعنوان : المشاكل التي تواجه القطاع الصناعي"

الاميرء خالد حفظي ومؤيد جبار حسن (2019) "دراسة حالة الاستثمار في العراق بعد عام 2003: المشاكل والحلول"، بغداد: بيت الحكمة، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 41.

البنك الدولي (2018) "إعادة الاعمار والاستثمار في العراق"، ج2، واشنطن .

البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي 2003-2021"، دائرة الاحصاء والأبحاث.

البنك المركزي العراقي، "التقرير الاقتصادي السنوي 2020" ، دائرة الإحصاء والأبحاث .

جمهورية العراق (2007)، "قانون الاستثمار رقم (13)"، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4031 .

جمهورية العراق (2010)، "قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11)"، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4147 .

جمهورية العراق، "الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي والمالي 2020" ، لجنة الطوارئ الحكومية .

جمهورية العراق، وزارة التخطيط (2018) "خطة التنمية الوطنية 2018-2022 " .

جمهورية العراق، وزارة التخطيط (2021) "الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية"،

جمهورية العراق، وزارة الصناعة والمعادن (2013)، "الاستراتيجية الصناعية في العراق لغاية 2030 وآليات التنفيذ ".

جمهورية العراق، وزارة المالية (2009)، "سبل تنمية مصادر الايرادات العامة في العراق"، دائرة الشؤون الاقتصادية .

جمهورية العرق، وزارة التخطيط (2019) "رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030 ".

حسن، حسين عجلان (2017)، "تنويع قدرات الاقتصاد العراقي في ظل الهيمنة الريعية الواقع الراهن والحسابات المستقبلية"، العراق: مجلة المنصور، العدد 27 .

الحسن، صادق علي (2016) "السياسة الصناعية في معادلة الاقتصاد العراقي"، سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان 9 .

خوشناو، صباح صابر محمد (2012) "الموازنة العامة في العراق : دراسة تحليلية مع اشارة إلى اقليم كردستان"، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية .

الخياط، عدنان حسين (2020) "تجربة مجلس الاعمار في العراق ومكانية الاستفادة منها لإصلاح الاستثمارات الحكومية"، العراق : جامعة كربلاء -مركز الدراسات الاستراتيجية .

دستور جمهورية العراق(2005)، المادة 25 .

سليمان، حكمت سامي (1958)، "نفط العراق"، دمشق: دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر .

الشماع، هشام واخرون (2002)، "دراسات في الاقتصاد العراقي"، بغداد: بيت الحكمة .

الشمري، صادق راشد (2014)، "إدارة العمليات المصرفية : مدخل وتطبيقات"، الأردن: دار اليازوري العلمي .
صالح، مظهر محمد (2012) "الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق : رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن"، بغداد: بيت الحكمة .
صالح، مظهر محمد (2021) "استعصاء التكييف المالي واستسهال الركوب المجاني للتكييف النقدي"، سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين.
صالح، مظهر محمد (2021) "مزاد البنك المركزي العراقي وعمليات السوق المفتوح : الحقيقة التأريخية"، سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين.
عبدالله، صديقة باقر (2013) "الميزان التجاري وتنمية الصادرات غير النفطية"، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء .
العتابي، صادق جعفر كاظم (2018)، "أثر الضرائب الجمركية في دعم الموازنة العامة للدولة : دراسة تطبيقية في الهيئة العامة للجمارك العراقية"، العراق: مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد 8، العدد 3 .
علي، احمد حسن (2018) "نحو استراتيجية لتطوير السياحة العراقية"، بغداد : سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان 81 .
علي،احمد ابريهي(2021) "مشكلة انحسار الاساس الانتاجي لاقتصاد العراق"، سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين .
العنبكي، عبد الحسين (2021) "الاستثمار في العراق بين فخين التعقيد والتفريط " ، سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين.
الكناني، كامل كاظم بشير (2013) "ارجوحة التنمية في العراق بين الماضي وتطلعات المستقبل"، بغداد: دار الدكتور للعلم الإدارية والاقتصادية .
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(2016) "برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا"، السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنكائي الدولي.