

وزارة التخطيط و التعاون الانمائي
دائرة الاستثمار الحكومي

تحليل مستوى الانفاق الاستثماري وعلاقته بالنتائج المحلي الاجمالي وتكوين رأس المال
الناجم للفترة 2004 – 2008

ورقة مقدمة الى المؤتمر الاول لاعداد خطة التنمية الخمسية (2010 – 2014) المنعقد
للفترة 20 – 21 / 5 / 2009

بغداد 2009

تقييم أولي لاداء الموازنات الاستثمارية في العراق :

ان التقييم الاولي لاداء الموازنات الاستثمارية السنوية هو تدني نسب التنفيذ ونسب الصرف قياسا بحجم التخصيصات الموضوعه, وحيث ان ادراج المشاريع الاستثمارية في الخطة يتم بناءا على مايرد من الجهات المنفذة من مقترحات وهي غالبا تكون الجهة المستفيدة من هذه المشاريع ايضا فأن هذا يؤشر ضعف واضح من قبل الجهات المنفذة في تقييم قدراتها التنفيذية وامكانياتها في تنفيذ الاعمال المناطة بها, وقد يشير هذا ايضا الى ان الجهات المنفذة تقترح التخصيصات لمشروعاتها بصورة تخمينية دون ان تستند الى دراسات جدوى حقيقية. يبدو من خلال تقييم أداء الموازنة هناك مغالاة في طلب التخصيصات مما يؤدي الى تضخم حجم الموازنة العامة للدولة وحجز مبالغ كبيرة كان يمكن ان توجه الى مجالات او قطاعات اخرى تساهم بشكل فاعل في دفع عجلة الاقتصاد الى الامام. ومن خلال رصد الواقع العملي لاعداد وتنفيذ المناهج الاستثمارية السنوية التي اعدت خلال الفترة 2004 – 2008 نلاحظ الاتي:

1. قبل كل شيء يجب ان نقر بأن توزيع الموارد بين الانفاق الجاري و الانفاق الاستثماري لم يكن يعتمد على رؤيا اقتصادية واجتماعية واضحة لابل واكثر من هذا فأن التخصيص الاستثماري كان يأتي بصفة متبقي. اذ ان الاوضاع السياسية و الامنية القت بثقلها على الجانب الانفاقي بحيث ادى الى التزامات كثيرة في الجانب الجاري من الموازنة مما أثر على حجم الاستثمارات بشكل كبير وبدلالة ان متوسط نسبة ما خصص للاستثمار خلال هذه المدة من مجموع حجم الموازنة العامة للدولة كان حوالي (22 %).
2. ان عملية اختيار المشاريع وادراجها في المنهاج الاستثماري كانت ايضا تعاني من خلل كبير لغياب الرؤيا لدى الوزارات و الجهات الاخرى المكلفة بعملية اختيار المشاريع وغياب سلوكية تنظيم الاولويات وفق دراسات جدوى فنية واقتصادية تعتمد الاسس العلمية. لذلك جاءت عملية ادخال المشاريع بالخطة بالاعتماد على رغبة الوزارات في أغلب الاحيان.
3. بالرغم من وجود وثائق الاستراتيجية الوطنية للتنمية (2004 – 2007) و (2007 – 2010) الا ان التخصيصات السنوية لم تأتي مواكبة لتلك الاستراتيجية ولو بشكل تقريبي اذ ان نسبة مجموع ما خصص للاستثمار خلال المدة 2006 – 2009 بلغ حوالي (70406.7) مليار دينار بينما بلغ حجم المبالغ المقترحة حسب استراتيجية التنمية

ولنفس الفترة حوالي (153) مليار دولار بما يعادل حوالي (190068.5) مليار دينار وهذا ما يعني ان نسبة التخصيص الى المقترح حسب الاستراتيجيات بلغت حوالي (37%) (وهي نسبة متواضعة وتكون الصورة اكثر سلبية اذا ما أخذنا بنظر الاعتبار المصروف المتحقق من التخصيصات الاستثمارية.

من النقاط اعلاه يمكن الاستنتاج بأنه لم تكن هناك سياسة استثمارية صحيحة معتمدة على رؤيا اقتصادية تستغل الموارد لتعظيم الفائدة من استخدامها في تنمية الموارد المادية وزيادة الرفاهية وتنمية الموارد البشرية لزيادة امكاناتها الثقافية و العناية بالتربية و التعليم و الصحة وغيرها معتمدة على الروابط و العلاقات بين الانشطة المختلفة و القطاعات.

اما على المستوى الكلي للاقتصاد فان تعثر الخطة الاستثمارية عند مرحلة التنفيذ ربما يعود الى انعدام التنسيق بين السياسة المالية العامة للدولة والسياسة الاستثمارية الذي ادى الى نمو كبير في الانفاق الاستهلاكي الحكومي دون ان يرافق ذلك تحسن كبير في الخدمات الحكومية علما ان تمويل هذا الانفاق يعتمد بصورة متزايدة على ايرادات النفط مما يشكل مزاحمة للانفاق الاستثماري الذي يحصل على نسبة متدنية من الدخل القومي والذي بدوره يؤدي الى انخفاض معدل الاستثمار والذي حتما سيقود الى انخفاض معدل النمو العام للاقتصاد . الجدول التالي يوضح نسبة كل من الانفاق الاستهلاكي الحكومي والانفاق الاستثماري الحكومي وتكوين رأس المال الثابت الى الناتج المحلي الاجمالي والذي يشير الى ان نسبة الانفاق الاستهلاكي الحكومي الى الناتج المحلي كانت حوالي 19.3% عام 2002 بينما لم تكن نسبة الانفاق الاستثماري سوى 2.8% اما اجمالي التكوين الى الناتج المحلي فكانت حوالي 5.4% في حين كانت نسبة التكوين في عام 1990 حوالي 25.5% مقابل 25.2% نسبة الانفاق الاستهلاكي الحكومي و 13.1% نسبة الانفاق الاستثماري وهذا يمثل تراجعاً واضحاً في السياسة الاستثمارية حيث لم تكن نسبة الانفاق الاستثماري الى الناتج سوى 6.3% و 7.2% عامي 2006 و 2007 على التوالي , الا انه بعد العام 2005 ونتيجة للتحسن النسبي في النشاط الاستثماري عاودت نسبة التكوين الى الناتج بالارتفاع مجددا لتصل الى حوالي 17% في عام 2006 ثم ترتفع بشكل ملحوظ عام 2007 لتبلغ حوالي 31.4% وهذا ما يعد مؤشر ايجابي يخدم مسار النمو الاقتصادي في العراق وقد كان هذا الامر واضحاً في تحقيق معدل نمو مرتفع خلال العام الماضي 2008 .

جدول (1)
الناتج المحلي و الانفاق الاستهلاكي الحكومي و اجمالي تكوين رأس المال الثابت في
العراق للفترة 1990 – 2007 و بالاسعار الجارية
(مليون دينار)

السنة	الناتج المحلي الاجمالي	الانفاق الاستهلاكي الحكومي	الانفاق الاستثماري الحكومي	تكوين رأس المال الثابت	1: 2 %	1: 3 %	1 : 4 %
	(1)	(2)	(3)	(4)			
1990	24398.1	6142.0	3196.7	6220.1	25.2	13.1	25.5
2000	50213699.9	5944656.8	347037.0	146525.7	11.8	0.7	0.3
2001	41314568.5	6488987.4	578860.9	2531440.9	15.7	1.4	6.1
2002	41022927.4	7919966.3	1162240.5	2199076.8	19.3	2.8	5.4
2003	29585788.6	3631594.9	-	-	12.3	-	-
2004	47958545.6	13608947.3	4254733.0	2857807.0	28.3	8.9	6.0
2005	64000056.6	14683390.3	5423127.0	10182362.2	22.9	8.5	15.9
2006	95587954.8	14984454.1	6027681.0	16282945.7	15.6	6.3	17.0
2007	107828462.5	-	7723043.7	33832163.2	-	7.2	31.4

الانفاق الاستثماري و معدلات الاستثمار :

ان دراسة دور القطاعات الاقتصادية في النمو الكلي تعتبر ضرورية ومهمة لتعبر اولا عن
هيكلية الاقتصاد ومستوى تطوره ولتعتبر ثانيا عن مدى مساهمة هذه القطاعات في نمو العرض
الكلي من السلع و الخدمات . ويمكن معرفة الاهمية النسبية لكل قطاع في النمو الكلي من خلال
نسب الزيادة المتحققة للناتج المحلي للقطاع منسوبة الى الزيادة المتحققة في الاقتصاد ككل .
ويمكن مشاهدة المساهمات النسبية للقطاعات في الناتج المحلي من خلال الجدول التالي:

جدول (2)
المساهمات النسبية للانشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي 1990 – 2008 (%)

التفاصيل	1990	2004	2005	2006	2007	2008
الزراعة	8.1	11.4	6.6	5.8	5.1	3.5
النفط الخام	46.2	57.4	61.5	55.5	53.9	56.2
الصناعة التحويلية	6.7	2.7	1.9	1.5	1.7	1.5
البناء و التشييد	7.1	1.5	4.6	3.6	3.5	3.8
النقل و الاتصالات	5.2	4.8	7.7	7.1	6.9	7.7
الخدمات	8.5	13.5	9.6	11.2	12.2	12.5

يوضح الجدول اعلاه دور النفط الخام في الناتج المحلي الاجمالي مقابل انخفاض الاهمية النسبية للقطاعات الاخرى , حيث ارتفعت نسبة مساهمة النفط الخام من 46.2 % عام 1990 الى حوالي 56.2 % عام 2008 كما نلاحظ ايضا ارتفاع الاهمية النسبية للقطاع الزراعي من 8.1 % عام 1990 الى 11.4 % عام 2004 ثم ينخفض تدريجيا ليصل الى نسبة 3.5 % عام 2008 ليقابله انخفاض اخر في قطاع الصناعة التحويلية من 6.7 % عام 1990 ليصل الى 2.7 % عام 2004 ثم يستمر في التراجع ليصل الى 1.5 % عام 2008 ليؤشر هذا خلل واضح في السياسة الاستثمارية اذ استحوذ القطاع النفطي على النسبة الاكبر من تخصيصات القطاع الصناعي في الموازنة الاستثمارية مما ادى الى انخفاض الاهمية النسبية لقطاع الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الاجمالي وهو ما يعني تراجع كبير في الانتاج الوطني من السلع المادية وهو ما يفتح المجال للسلع المستوردة لتلبية الطلب المحلي.

أستنادا الى النظرية الاقتصادية فأن معدلات الاستثمار المتحققة في الاقتصاد هي الشرط الاساس لتحقيق معدلات النمو المستهدفة و هي التي تبين مدى الترابط بين معدلات النمو و الانفاق الاستثماري المتحقق من خلال العلاقة مع الناتج المحلي الاجمالي . أن تكوين الاستثمارات الجديدة يعتبر عامل مهم جدا في تحديد معدل النمو الاقتصادي و زيادة الدخل بمعدلات سريعة لتجاوز معدلات نمو السكان لاجل رفع المستوى المعيشي للأفراد . من هنا يتبين اهمية الاستثمار بأعتبره الشرط الاول لتحقيق معدلات سريعة للنمو الاقتصادي و التي تعتبر شرطا ضروريا لرفع معدل دخل الفرد وان لم تكن الشرط الكافي لتحقيق تنمية اقتصادية متوازنة .

ندرج ادناه نسب الاستثمار التي تم استخراجها بعد جمع الانفاق الاستثماري مع المصروف من المنح الاجنبية وكانت النتائج كما يظهر في الجدول الاتي:

جدول (3)
الانفاق الاستثماري و الناتج المحلي الاجمالي للفترة 2004 - 2008 (مليون دينار)

النسبة (%)	ناتج محلي اجمالي بالاسعار الجارية	الانفاق الاستثماري مع المصروف من المنح الاجنبية	السنوات
11.9	47958545.0	5697551.0	2004
10.7	64000065.0	6856426.8	2005
6.9	95587954.0	6570834.9	2006
7.5	107828462.0	8024431.0	2007
13.3	155635503.6	20753935.0	2008

على الرغم من التحسن الملحوظ على نسبة الانفاق الاستثماري للناتج المحلي الاجمالي خلال العام 2008 الا انها اقل بكثير من المعدلات اللازمة لتحقيق معدل النمو المستهدف حيث لازالت هذه المعدلات بعيدة جدا عن المعدلات المطلوب تحقيقها لاجل تسريع عملية النمو الاقتصادي . ومن مراجعة صورة الاستثمارات الحكومية المتحققة خلال الفترة 2004 - 2008 نجد ان اجمالي حجم تخصيصات الاستثمار بلغ حوالي (67273148) مليون دينار في حين بلغ المصروف الفعلي ولنفس الفترة حوالي (29460053) مليون دينار وبنسبة تنفيذ قدرها (43.8%) . ان هذا الحجم من الانفاق الاستثماري ادى الى ارتفاع واضح في معدل النمو الاقتصادي وبتحقيقه (12.5%) وهو معدل نمو كبير في فترة زمنية قصيرة وهذا يشير حقيقة الى وجود عوامل اخرى مهمة ساهمت بتحقيق هذا المعدل من النمو وان الامر لا يقتصر فقط على المتحقق من الانفاق الاستثماري مما يتطلب تحديد هذه العناصر ومعرفة دورها في النمو . ويوضح الجدول ادناه تطور حجم الاستثمار الحكومي في العراق خلال الفترة محل البحث بالمقارنة مع تطور معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الاجمالي.

جدول (4)

معدلات النمو السنوية للتخصيصات الاستثمارية والناتج المحلي الاجمالي 2004-2008

معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الاجمالي (%)	التخصيصات الاستثمارية		السنوات
	معدل النمو السنوي (%)	الزيادة السنوية (مليار دينار)	
4.4	6.6	379.3 +	2005 - 2004
10.2	98.6	6046.1 +	2006 - 2005
0.4	4.5	546.1 +	2007 - 2006
10.7	139.6	17764.3 +	2008 - 2007

يبدو التذبذب واضحا في معدلات نمو الاستثمارات وهو ما يؤشر وجه اخر من اوجه الخلل في السياسة الاستثمارية التي يتم اعدادها بعيدا عن المنهج العلمي وربطها بدرجة اكبر بالمتغيرات الخارجية المحيطة بها.

تكوين رأس المال الثابت ومعامل رأس المال / الناتج

يعتبر مفهوم راس المال / الناتج من المفاهيم الاساسية لتحديد كفاءة السياسة الاستثمارية لانه يربط بين متغيرين مهمين جدا وهما راس المال او التكوين الرأسمالي و الناتج المحلي الاجمالي وعلى الرغم من وجود عوامل اخرى مهمة تحدد مستوى النمو الاقتصادي الا انه يبقى لعامل رأس المال الاسبقية الاولى على غيره من العوامل . ومهما كانت المفاهيم التنموية مختلفة الا انه يمكن القول ان هناك اتفاق عام على ان تحقيق نمو اعلى يتطلب حتما استثمار اعلى , حيث ان تكوين راس المال الثابت من العوامل المهمة لتحديد مستوى النشاط الاستثماري.

وفيما يخص التوزيع القطاعي لاجمالي تكوين رأس المال الثابت نقدم الجدول التالي الذي يبين هيكل هذا التكوين موزع حسب الانشطة الاقتصادية الرئيسية حيث يبدو هناك تحيز واضح نحو الانشطة الخدمية مقابل تذبذب في نسب مساهمة القطاعات السلعية.

جدول (5)

التوزيع النسبي لاجمالي تكوين رأس المال الثابت للفترة 2004 – 2007 (%)

2007	2006	2005	2004	الانشطة الاقتصادية
27.0	24.1	39.1	21.5	النفط الخام
29.0	46.7	25.1	61.9	السلعية
4.0	6.5	8.7	2.8	التوزيعية
39.9	22.5	26.9	13.6	الخدمية

هذا وقد بلغ اجمالي تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة 2004-2007 حوالي (63705.9) مليون دينار ويوضح الجدول التالي اجمالي التكوين حسب الانشطة الاقتصادية :

جدول (6)

اجمالي تكوين رأس المال الثابت للفترة 2004 - 2007 بالاسعار الثابتة

النسبة (%)	التكوين (مليون دينار)	الانشطة الاقتصادية
27.5	17503.3	النفط الخام
35.7	22748.3	السلعية
5.3	3356.3	التوزيعية
31.5	20098.0	الخدمية
100.0	63705.9	أجمالي التكوين

ولاجل احتساب معاملات رأس المال / الناتج خلال الفترة محل البحث فقد تم احتساب التغير الحاصل في الناتج المحلي الاجمالي حسب الانشطة الاقتصادية و مقارنة ذلك بأجمالي التكوين وكانت النتائج كما مبين في الجدول ادناه الذي يبين ان معاملات رأس المال / الناتج قد جاءت متقاربة مع المعاملات التاريخية للاقتصاد العراقي بأستثناء قطاع النفط الخام حيث يبدو المعامل مرتفع جدا فيه وهو لا يتناسب مع واقع هذا القطاع الذي يتسم بأرتفاع كفاءة رأس المال فيه ولكن نظرا لقصر الفترة محل البحث وتذبذب حجم الانتاج النفطي بسبب الظروف التي مر بها الاقتصاد العراقي خلال هذه الفترة فقد انعكس ذلك على النتائج المستخرجة. اما بخصوص اجمالي معامل رأس المال / الناتج و البالغ حوالي (4.3) فيظهر ان الاقتصاد العراقي امامه

طريق طويل حتى يحقق معدل النمو الاقتصادي المطلوب من جهة ورفع معدلات الاستثمار من جهة اخرى .

جدول (7)
معاملات رأس المال / الناتج للفترة 2004 - 2007

الانشطة الاقتصادية	التغير في الناتج (مليون دينار)	أجمالي التكوين (مليون دينار)	معامل رأس المال / الناتج
النفط الخام	1062.3	17503.3	16.5
السلعية	2876.5	22748.3	7.9
التوزيعية	838.1	3356.3	4.0
الخدمية	10028.5	20098.0	2.0
الاجمالي	14861.3	63705.9	4.3

مقترحات تفعيل السياسة الاستثمارية في العراق

مما تقدم فإن هناك معوقات وسلبيات عديدة تعترض التنفيذ الكفوء للسياسة الاستثمارية ومنها ما يتعلق بالجانب الفني للتنفيذ كضعف القدرات التنفيذية للجهات صاحبة المشاريع او تراجع مستوى المقاولين و الظروف الامنية غير المستقرة المحيطة بالتنفيذ وغيرها من الاسباب التي باتت مشخصة لدى وزارة التخطيط و التعاون الانمائي , وهناك اسباب اخرى اكثر اهمية متعلقة بفشل السياسات الاقتصادية الكلية التي لم تتمكن لحد الان من رسم السياسات الاقتصادية الصحيحة و المتكاملة القادرة على استقرار واقع المتغيرات الاقتصادية الكلية التي يعمل فيها الاقتصاد العراقي ومن ثم اتباع سياسة اقتصادية جديدة يكون بإمكانها النهوض بالواقع الاستثماري في البلد.

هذا وقدمت دائرة الاستثمار الحكومي العديد من المقترحات التي تجدها مناسبة لتسهيل تنفيذ المشاريع الاستثمارية وكالاتي :

1. الالتزام بالتوقيات الزمنية لاعداد وتنفيذ الموازنات العامة للدولة.
2. الزام الجهات المقترحة للمشاريع بتقديم دراسات جدوى فنية واقتصادية للمشاريع الجديدة المقترحة.
3. تبسيط الاجراءات المتبعة في عملية استملاك الاراضي المخصصة لتنفيذ المشاريع.
4. مراعاة الدقة التامة في اعداد التصاميم وجداول الكميات المسعرة.

5. الاهتمام بالسيطرة النوعية للحصول على مستوى فني عالي لتنفيذ المشاريع.
6. ضرورة التنسيق الكامل بين الوزارات و المحافظات سواء في مرحلة اقتراح المشاريع او في مرحلة التنفيذ.
7. جعل عملية اتخاذ القرار اكثر كفاءة مما يسرع من عملية تنفيذ المشاريع.
8. رفع درجة التنسيق بين الجهات المسؤولة عن رسم السياسة الاقتصادية في البلد وهي (وزارة التخطيط و التعاون الانمائي , وزارة المالية , البنك المركزي العراقي) .