الجمهورية العربية المتحدة

معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم "١١٥٨"

التخطيط فى العراق

"التجربة ، الانجازات والمعوقات"

اعداد

دكتور محمد عبد المنعم عفر

دكتور سعد طه علام

اغسطس ١٩٧٦

القاهرة

طريق صلاح سالم مدينة نصر

المحتويات

مقدمة

أولا : مراحل تجربة التخطيط في العراق ٣

(للفترة ١٩٥١ ـ ١٩٧٥)

ـ التركيب الهرمي لأجهزة التخطيط ١٣
ـ الهيكل التنظيمي لجهاز التخطيط المركزي في العراق .. ١٥

ثانيا : انجازات التخطيط في العراق ٢٠

١ـ الدخل والناتج ٢٠
٢ـ العمالة والأجور ٣٠
٣ـ الاستثمارات ٣٣
٤ـ الانفاق على الناتج المحلي الاجمالي و..... ٤٢

ثالثا : بعض معوقات التخطيط في العراق ٥٢

ـ غياب الاستقرار السياسي في بعض المراحل التخطيطية ... ٥٢
ـ التخلف في تنفيذ الخطط ٥٤
ـ قصور أجهزة متابعة التنفيذ ٥٦
ـ عدم الاخذ بمبدأ الشمول في وضع الخطط ٥٧
ـ نقائص خطتي ٦٥ ـ ١٩٦٩ ، ٧٠ ـ ١٩٧٤ ..... ٥٩
ـ انعدام التناسق بين التخطيط المادي والمالي ٦٠
ـ ضعف الاجهزة الادارية الحكومية ، وعدم وجود
أجهزة تخطيط في الوزارات ٦١

الخلاصة ٦٢

المراجع ٦٨

التخطيط في العراق

(التجربة ، الانجازات والمعوقات)

إعداد

دكتور

محمد عبد المنعم غفار

دكتور

سعد طه علام

" مقدمـــــــــة "

ان تجربه العراق التخطيطيه تجربه غنيه جديره بالدراسه والاهتمام ، ان التخطيط اصبح سمه اساسيه من سمات الاقتصاد العراقى حيث يؤكد ميثاق العمل الوطـــــنى على ان التخطيط هو الاداة الفعاله فى تحقيق التنمية الصناعيه والزراعية وايجـــــاد التوازن المناسب بينهما ، حيث يشير الى ضرورة " اتباع البرمجه والتخطيط المركزيـــين باعتبارهما من الادوات الفعاله فى عملية التنمية الاقتصادية ... " .

والتخطيط ليس مجرد عمليه فنيه حياديه ممكنه التطبيق فى كل زمان ومكـــــان ، ولكنها عملية سياسيه واقتصاديه واجتماعيه ، ذات محتوى ايدولوجى ملتزم ومتحـــــيز ، ولايمكن تجريدها منه ، ونود ان نؤكد ان التخطيط والاشتراكيه مرتبطان ومتلازمـــان ، ولايمكن قيام احدهما دون الآخر .

ويعتبر العراق من اوائل البلدان العربيه التى اتخذت التنمية الاقتصاديه هدفـا اساسيا فى سياسة الدوله . ولم تكن عائدات النفط بحد ذاتها هى الحافز لهـــــذه السياسه ، بل كان الحافز الاول هو وفرة الموارد الطبيعيه من اراضى شاسعه قابلـــــه للزراعة ، ووفرة مصادر المياه ، والمواد الخام .

وعلى هذا الاساس يمكن اعتبار العراق مر بخمس فترات تخطيطيه متميزه فـــــى الاسس والسياسات التى بنيت عليها وهى :

الخطة الاولى : وتمثلها برامج مجلس الاعمار للسنوات ١٩٥١ ـ ١٩٥٥ .
الخطة الثانية : وتمثلها برامج مجلس الاعمار للسنوات ١٩٥٥ ـ ١٩٥٩ .
الخطة الثالثه : وهى الخطة الاقتصاديه التفصيليه للسنوات الخمس ١٩٦١ـ١٩٦٥ .
الخطة الرابعة : وهى الخطة الاقتصاديه الخمسيه للسنوات ١٩٦٥ ـ ١٩٦٩ .
الخطه الخامسه : وهى خطة التنمية القوميه للسنوات ١٩٧٠ ـ ١٩٧٤ .

ولاشك ان تجربة العراق فى التنمية الاقتصاديه تجربه غنيه بالخبرات والدروس ، ولذلك نأمل ان يؤدى تحليل تلك التجربه الى توضيح عدد من المفاهيم الفكريه وشروط الممارسه العمليه الناجحه للتخطيط عموما والتخطيط الاقتصادى بصفة خاصة .

وتتناول الدراسة بالاضافه الى المقدمه والخلاصه ، ثلاثة اجزاء ، يتناول الجزء الاول بالدراسه والتحليل مراحل تجربة التخطيط فى العراق للفترة ١٩٥١ - ١٩٧٥ مبينا الاسس والسياسات والاهداف لكل من تلك المراحل ثم تركيب اجهزة التخطيط وموضحا تركيب جهاز التخطيط فى العراق .

ويتناول الجزء الثانى انجازات التخطيط فى العراق مشتملا على : الدخل والناتج ، العماله والاجور ، الاستثمارات ، الانفاق على الناتج المحلى ، ثم التجاره الخارجيه .

ويتناول الجزء الثالث بعض معوقات التخطيط فى العراق والتى منها : غياب الاستقرار السياسى فى بعض المراحل التخطيطيه ، التخلف فى تنفيذ الخطط ، قصور اجهزة متابعة التنفيذ ، عدم الاخذ بمبدأ الشمول فى وضع الخطط ، انعدام التناسق بين التخطيط العادى والمالى ، ضعف الاجهزة الاداريه الحكوميه وعدم وجود اجهزة تخطيط فى الوزارات .

اولا : مراحل تجربة التخطيط في العراق :

للفترة (١٩٥١ - ١٩٧٥)

يمكن القول ان وضع الاقتصاد العراقي حتى عام ١٩٥٨ كان وضعا متخلفا يعتمد اساسا على الزراعة واستخراج النفط . فبينما كان قطاع الزراعة يسوده الاقطاع ، فقد كان النفط خاضعا للاحتكارات الاجنبية . اما قطاع المال فقد كانت تسيطر عليه المؤسسات الماليه الاجنبيه سيطره شبه كامله . وكان قطاع التجارة الخارجيه حكرا على العناصر الاجنبيه والدول المسيطره . ومن ثم فقد كانت التبعيه الاقتصاديه احدى سمات الاقتصاد القومي (١) .

ولذا فقد كان الهدف بعد ثورة ١٩٥٨ الى احداث تغيير جذري في البنيان الاقتصادي والاجتماعي يؤدي الى نمو المجتمع . وعلى ذلك فانه يمكن تقسيم الفترة من ١٩٥٨ حتى الآن الى عدة مراحل لكل مرحله سماتها الخاصة .

المرحلة الاولى من عام ١٩٥١ - ١٩٥٨ :

حيث بدأت اولى مراحل التنمية في العراق اثر تأسيس مجلس الاعمار بوضع اول خطة تنمية في القطر للفتره من ٥١ - ١٩٥٦ . وقد هدفت هذه الخطه الى زيادة رفعة الاراضي الزراعيه وتطوير اساليب الانتاج والتوسع في رأس المال الاجتماعي واقامة بعض الصناعات بغية زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشه .

ولم يكتمل تنفيذ هذه الخطة ازاء عدم وضوح اهدافها وما وجه اليها من انتقادات مختلفه . وبدئ في عام ١٩٥٥ في وضع خطة اخرى للفتره ٥٥-١٩٥٩ ، الا

(١) جواد هاشم (دكتور) ، آخرون - " تقييم النمو الاقتصادي في العراق ٥٠-١٩٧٠" - وزارة التخطيط - الجزء الأول - تحديث التخطيط - بغداد ١٩٧٠ ص ٠٢

أن أمد هذه الخطه لم يستمر لاكثر من عام ، استبدلت بخطة ثالثه للفترة ٥٦-١٩٦١ . وقد توقف تنفيذ الخطة الثالثه بقيام ثورة تموز (يوليو) ١٩٥٨ . وبدأت الدراسات لوضع خطة انمائيه جديده واجريت تعديلات على جهاز التخطيط حتى يصبح اكثر فاعليه في القيام بالاعمال التخطيطيه المناطه به .

المرحله الثانيه من عام ١٩٥٨ - ١٩٦٤ :

وخلال هذه المرحله فان الاقتصاد العراقي سار في اتجاهين متميزين :

١ - العمل على تغيير معالم النظام الاجتماعي ، وذلك بصدور قانون الاصلاح الزراعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ ، والذي حدد الحد الاقصى لملكية الاراضي الديميه (المطريه) بالفي دونم ، وملكية الاراضي السيحيه (المرويه) بالف دونم ، وقضى بتوزيع الاراضي الزائده على الفلاحين المعدمين .

٢ - ظهور دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي وذلك بعد صدور قرارات التأميم عام ١٩٦٤ . فقد اتضح ان عملية التنمية الاقتصاديه لابد ان تسير وفقا لتخطيط علمي مسبق وان تعتمد على قطاع عام يكون له الدور الاساسي في عمليه التنمية المخططه . وعلى ذلك فقد تم خلال تلك المرحله انشاء اربع مؤسسات عامه هي بمثابة الجهات الاشرافيه على منشآت القطاع العام ، وهي المؤسسه العامه للصناعه ، المؤسسة العامه للتجاره ، والمؤسسه العامه للتأمين ، بالاضافه الى المؤسسه العامه للمصارف .

المرحله الثالثه من عام ١٩٦٥ - ١٩٧٠ :

وخلال هذه المرحله فقد سار الاقتصاد العراقي في اربع اتجاهات :

١ - اتساع قاعدة القطاع العام وزيادة فاعليته ، فبعد ثورة ١٩٦٨ تم تأسيس ثلاث مؤسسات عامه جديده ، وهي المؤسسه العامه للتنمية الزراعية ، المؤسسة

العامه للتصدير ، والمؤسسه العامه للحبوب ، وخلال هذه الفترة اصبح جزء كبير من النشاط الاقتصادى يدار بواسطة الدوله .

٢ - حدوث بعض التعديلات فى مسار القطاع العام . فقد كانت المفاضله بين الاستمرار فى قيام مؤسسات عامه تضم اليها شركات ذات نشاط متنوع وبين اعادة تنظيم القطاع العام فى مؤسسات متخصصه . فقد كان رأى الابقاء على المؤسسات المتنوعة يهدف الى الاستفاده من المنافسه بينها . فى حين ان الرأى بانشاء المؤسسات المتخصصه يحقق مزيدا من الكفاية الانتاجيه واحكام الرقابه والاشراف على كل قطاع والفروع والوحدات فيما يتعلق بتنفيذ اهداف الخطه .

ولما كانت اهداف خطة التنمية القوميه ٧٠ - ١٩٧٤ قد حددت لكل قطاع وكل قطاع فرعى على حده ، فقد تحتم رجحان كفة انشاء مؤسسات متخصصه لتحل محل المؤسسات العامه المتنوعة .

٣ - بروز دور التخطيط كأسلوب لتنمية الاقتصاديه ، اذ امكن ان يتحول التخطيط خلال تلك الفتره من برامج جزئيه الى خطط قومية تنبع من جهاز مركزى للتخطيط ، وقد اتضح مبدأ الشمول فى التخطيط ابتداء من عام ١٩٦٦ ، حيث اصبح التخطيط يتضمن الجانب الاقتصادى والاجتماعى ، واصبح يتضمن النواحى الماليه والماديه ، واتضح دور القطاع الخاص فى تنفيذ الخطه وفرص الاستثمار المتاحه له فى مختلف القطاعات .

٤ - العمل على تلافى الاخطاء والنواقص التى اتضحت فى قانون الاصلاح الزراعى الاول لعام ١٩٥٨ . فصدر قانون الاصلاح الزراعى رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠ مكونا محتوى جديدا للاصلاح الزراعى يهدف الى احداث تغييرات جذريه فى القطاع الزراعى وتحويله الى قطاع زراعى اشتراكى متطور .

المرحله الرابعة من عام ٧١ - ١٩٧٥ :

وخلال هذه المرحله رسخ مفهوم التخطيط القومى الشامل ، وازدادت شموليه الخطة

للاقتصاد القومي ، وازدياد دور القطاع العام في قيادة عملية التنمية .

وفيما يلي تحليل للمناهج والبرامج والخطط المتضمنه في كل مرحله من المراحل السابقه .

لقد مر العراق منذ الخمسينات بعدد من المناهج الاستثماريه والخطط الاقتصادية بدأ بالبرامج الاستثماريه لمجلس الاعمار ١٩٥١ - ١٩٥٩ ، ثم مرحلة التخطيط الاقتصادي ووضع الخطة الاقتصاديه المؤقته ١٩٥٩ - ١٩٦١ ، والخطة الاقتصاديه التفصيليه ٦١ - ١٩٦٤ ، وبعدها الخطة الاقتصاديه الخمسيه ١٩٦٥ - ١٩٦٩ ، ثم خطة التنمية القوميه ٧٠ - ١٩٧٤ ، واخيرا خطة ٧٥ - ١٩٧٩ .

وعلى هذا يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها تجربة التخطيط في العراق على النحو الآتي :

١ - مرحلة المناهج الجزئيه في عهد مجلس الاعمار وتمتد من ١٩٥١ - ١٩٥٩ .

٢ - مرحلة التخطيط القومي ، وتمتد من ١٩٥٩ - ١٩٦٩ .

٣ - مرحلة التخطيط القومي الشامل ، وتمتد من ١٩٧٠ حتى الوقت الحاضر .

أولا : مرحلة المناهج الجزئيه ١٩٥١ - ١٩٥٩ :

على اثر تزايد عائدات النفط بعد عام ١٩٥٠ قامت الحكومه العراقيه آنذاك بانشاء مجلس الاعمار بهدف القيام ببعض البرامج الانمائيه بعد أن خصصت جميع ايرادات النفط لهذا الغرض . وخفضت نسبة الايرادات المخصصه للمجلس الى ٧٠٪ من جملة ايرادات النفط عام ١٩٥٢ ، ثم الى ٥٠٪ عام ١٩٥٩ .

ولم يكن لهذا المجلس دور فعال في السياسه الانمائيه لمحدوديه سلطاته ، ولذا انشئت وزارة الاعمار عام ١٩٥٣ لتتولى تنفيذ القرارات التي

يصدرها مجلس الاعمار على أن يبقى المجلس وحده اداريه منفصله عن الوزاره .

وبعد قيام ثورة ١٩٥٨ الغى مجلس الاعمار ، وانشئ مجلس التخطيط الاقتصادى ووزارة التخطيط .

وبالنسبه لبرامج مجلس الاعمار خلال تلك الفتره فقد اتضح فيها ابتعاد المجلس عن كثير من المشروعات التى كان من شأنها احداث التغيرات الهيكليه فى البناء الاقتصادى والاجتماعى . كذلك فان هذه البرامج لم تشمل كافة الجوانب فى المجتمع كالنواحى التربويه والاجتماعية ، بل اقتصرت على المشاريع الاستثماريه ذات الطابع الانشائى اضافة الى مشاريع الرى والسيطره على الفيضانات .

وبصفة عامه ، فان المجلس لم يستند على مفاهيم التخطيط العلمى السليم عند وضع المناهج الاستثماريه ، كما انه لم تكن لديه استراتيجيه واضحة المعالم للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، وكان من الصعوبه بمكان وضع اى استراتيجيه لان هدف التنمية ذاتها كان غير واضح فى ذلك الحين ، وقد ادى ذلك الى :

١ - التضارب والتناقض فى السياسه الاستثماريه .

٢ - عدم ايمان الجماهير بعملية التنمية ، وبالتالى عدم المشاركة الفعاله فى تحقيقها ، وهذا عامل من اهم عوامل تحقيق التنميه .

ثانيا : مرحلة التخطيط القومى للفتره ١٩٥٩ - ١٩٦٩ :

بعد الغاء مجلس الاعمار ووزارة الاعمار فى بداية عام ١٩٥٩ ، حل محلهما مجلس التخطيط الاقتصادى ووزارة التخطيط . واصبحت وزارة التخطيط مسؤوله عن رسم الخطوط العريضه للخطط الاقتصاديه بناء على المقترحات الوارده اليها من الوزارات الاخرى . وبذلك يكون التخطيط قد دخل مرحله

جديده تتمثل بالاخذ باسلوب التخطيط القومى على اساس النظره الشامله للاقتصاد . وقد قام خلال هذه الفترة ثلاث خطط هى : الخطة الاقتصاديه المؤقته ١٩٥٩ - ١٩٦١ ، الخطة الاقتصاديه التفصيليه ١٩٦١-١٩٦٤ ، الخطة الاقتصاديه الخمسيه ١٩٦٥ - ١٩٦٩ .

١ - الخطة الاقتصاديه المؤقته ١٩٥٩ - ١٩٦١ :

اعتمادا على الدراسات التى قامت بها وزارة التخطيط بعد تشكيلها ، فقد صدر قانون الخطة الاقتصاديه المؤقته ومن اهم اهدافه :

أ - حصر المشاريع التى كانت تمولها ميزانية مجلس الاعمار ، ومعرفة المبالغ التى ينبغى توفيرها لتنفيذ هذه المشاريع .

ب - اتاحة الفرصه للوزارات المختلفه لانجاز مشاريع الخطة الاقتصاديه المؤقته وتوفير الوقت اللازم لوزارة التخطيط والوزارات كافة لدراسة الخطة الاقتصاديه التفصيليه على اسس علمية وفى جو يسوده الفكر التخطيطى السليم . وبذلك اصبح التنفيذ لا مركزيا بعد ان كان مركزيا فى عهد مجلس الاعمار . والخطة لم تحدد اهداف محدده للدخل والانتاج ، ولكنها كانت خطة استثمارات لمرحله انتقاليه .

وفى هذه الخطة لم تعط الاولويه لقطاع الزراعة ، كما كان فى البرامج السابقة ، بل كانت الاولويه لقطاع المبانى والخدمات يلى ذلك قطاع النقل والمواصلات . وعلى ذلك فان اهم مايميز هذه الخطه هو تركيزها على الانفاق على رأس المال الاجتماعى وهذا يوضح تحولا فى اتجاه سياسة التنمية لصالح اوسع الجماهير .

٢ - الخطة الاقتصاديه التفصيليه ١٩٦١ - ١٩٦٤ :

خلال مراحل تنفيذ الخطة الاقتصاديه المؤقته بوشر بتحضير الدراسات

اللازمة لوضع الخطه الاقتصاديه للفتره ١٩٦١ - ١٩٦٤ .

وعلى الرغم من ان هذه الخطة قد تضمنت بعض الاهداف مثل مضاعفة الدخل القومى خلال عشر سنوات عن طريق تحديد معدل نمو سنوى قدره ١٠٪ . الا أن الخطه لم تحدد نسبة الزياده المتوقعه فى كل قطاع على انفراد ، والأثر المتبادل للقطاعات ، كما انها لم تحدد معدل النمو المتوقع على المستوى القطاعى . وهذا يعنى ان طريقة اعداد هذه الخطه لم تختلف كثيرا عما كان قائما قبل ذلك .

وخلال هذه الخطه كانت الاولويه للقطاع الصناعى يليه قطاع المبانى والخدمات ثم قطاع النقل والمواصلات فالقطاع الزراعى .

ومن بعض الملاحظات والمآخذ على هذه الخطه مايلى :

١ - لم تصل الخطه الى مستوى الشمول ، حيث لم تشمل جانب التخطيط الاجتماعى ، والتربوى ، القوى العامله .

٢ - لم تعمل على الاستفاده من اسباب قصور تنفيذ الخطط السابقه وتلافاها .

٣ - اهملت الخطه القطاع الخاص ، واعطت اهتمامها على القطاع الحكومى .

٤ - لم يؤدى تنفيذ الخطة الى تحقيق هدفها العام فى مضاعفة الدخل القومى خلال عشر سنوات .

الا أن الخطة تعتبر نقطة تحول فى السياسه الاقتصاديه التى كانت سائده قبل ذلك للاسباب التاليه :

١ - محاولتها التقليل من الاعتماد على عائدات النفط في التمويل والاتجاه الى ايجاد مصادر اخرى ، كالقروض الخارجيه .

٢ - حدوث تحول فى الاولويات الانمائيه ، وذلك بأعادة الاولويه الى القطاع الصناعي .

٣ - استحدثت هدف مضاعفة الدخل خلال عشر سنوات ، وهذا لم يكن موجودا فى الخطط السابقه .

٣ - الاهداف العامه للخطه الاقتصاديه ١٩٦٥ - ١٩٦٩ [1] : .

أولا : الاهداف الاقتصادية :

١ - تحقيق ارتفاع فى مستوى المعيشه بزيادة معدل النمو الاقتصادى بنسبة لاتقل عن ٨٪ سنويا .

٢ - توازن البناء الاقتصادى وتعديل شكله بحيث يزداد التنوع فى الانتاج ويقل الاعتماد على ايرادات النفط كمصدر للدخل والعمله الاجنبيه .

٣ - الاستقرار الاقتصادى قصير الاجل .

٤ - التكامل الاقتصادى والوحده الاقتصاديه .

ثانيا : الاهداف الاجتماعية :

١ - زيادة حجم الاستخدام وتوسيع مجالات العمل المنتج والتخلص من البطاله .

٢ - توسيع قطاع الخدمات الاجتماعية .

٣ - التوزيع الجغرافى للاستثمارات بحيث يحقق قدر من التوازن بين دخل الفرد فى الريف والمدينه .

٤ - تحقيق العداله الاجتماعية ، وذلك عن طريق عدالة توزيع الدخل ، والقضاء على الاحتكارات . ومن الاهداف السابقه لخطة ٦٥ - ١٩٦٩ يمكن ملاحظة

(١) الوقائع العراقيه - قانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٥ ، العدد ١١٣٥ - اول تموز ١٩٦٥ .

الآتـــى :

أولا : ربطت الخطه هدف رفع مستوى المعيشه بمعدل النمو الاقتصادى ، وهـــذا الربط لا يقوم بصوره مطلقه ، لأن زيادة معدل النمو ضروره لارتفاع مستـــوى المعيشه ولكنه بمفرده غير كاف لتحقيقها ، وذلك لما يأتى :

١ - عدالة توزيع الدخل ضرورية لرفع مستوى المعيشه .

٢ - اخذ اثر ارتفاع الاسعار فى الاعتبار .

٣ - قد ينصب الارتفاع فى معدل النمو على انتاج منتجات لاتؤثر على مستوى المعيشه .

ثانيا : جاء مفهوم العداله الاجتماعية بصيغة غير محدده ، وكان من الافضـــل تحديده . الا أن الخطه افترضت للوصول اليه هو التقليل التدريجى لتركـــز الثروه . وهذا يعنى ان الخطه تركت توزيع الدخل يتحدد فى ضوء عوامـــل السوق واكتفت بتخطيط جانب الانتاج ، وافترضت بأن النمو الاقتصادى كفيـــل بتقليل حالة تركز الدخول وهو امر لم يتحقق فى الدول الناميه .

على ذلك ، فمن الضرورى صياغة اهداف الخطة بشكل دقيق ومحـــدد ، مع ضرورة ربط الاهداف المتعلقه بمستويات المعيشه بكيفية توزيع الدخل القومـــى بين الفئات الاجتماعية والقطاعات الاقتصاديه المختلفه بقصد ان تكون الاهداف واقعيه ومحدده ، يمكن تحقيقها فى المدى الزمنى للخطه .

ثالثا : مرحلة التخطيط الشامل (للفترة ١٩٧٠ ومابعدها) :

وخلال هذه المرحله قامت خطة ١٩٧٠ - ١٩٧٤ وتلتها خطـــة ١٩٧٥ - ١٩٧٩ .

الاهداف العامه لخطه التنمية القوميه ٧٠ - ١٩٧٤ [1] :

أولا : الاهداف الاقتصادية :

١ - تنمية الدخل القومى بمعدل سنوى ١ر٧٪ .

٢ - التركيز على تنمية القطاعات السلعيه .

٣ - استغلال الموارد المعدنيه غير المستغله وطنيا .

٤ - مراعاة التوزيع الجغرافى .

٥ - الاخذ بنظر الاعتبار التنسيق والتكامل الاقتصادى مع الدول العربيه .

ثانيا : الاهداف الاجتماعية :

١ - زيادة الخدمات الاجتماعية .

٢ - ارساء المجتمع الاشتراكى عن طريق زيادة فرص العماله .

٣ - تحقيق العداله الاجتماعية بتوسيع قاعدة التوزيع .

والنسبه لاهداف تلك الخطه فانها جائت اكثر دقه وتحديدا مما كانت عليه الخطه السابقه ، وان كان هناك تماثل فى معظم الاهداف . فقد ربطت الخطه الاخيره بين رفع مستوى المعيشه وزيادة معدل النمو وعدالة توزيع الدخل .

ومن ذلك نخلص ان خطط التنمية فى العراق خلال تلك الفتره قد اعطت الاهتمام الى جانب الانتاج دون التوزيع وهذا يعتبر من النواقص الاساسيه لخطط التنمية الشامله .

---

(١) الوقائع العراقية - قانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٠ - العدد ١٨٦٢ - اول نيسان ١٩٧٠ .

التركيب الهرمي لأجهزة التخطيط الاشتراكي :

ان التركيب الهرمي للاجهزة الاقتصاديه ولجهاز التخطيط الاشتراكي ومايستتبعه من وجود بنيه هرميه لاهداف الخطه تعتبر كلها من السمات الخاصه بالاسلوب الاشتراكي ، وهو التجسيد العلمي للتكامل والترابط بين اهداف المشروعات والنشاطات والقطاعات والاقاليم والمحليات وارتباطها العضوي بالاهداف الرئيسيه للخطط القوميه [1] .

ففي قمة الهرم التنظيمي والتخطيطي تتقرر الاهداف الرئيسيه والغايات الكبرى التي يراد الوصول اليها قوميا ، وتتبع منها الاهداف القطاعيه والاهداف الجغرافية (الاقليميه) بحيث يتسلل من الاهداف القوميه اهداف جغرافيه على مستوى الاقاليم والمناطق والمحليات (المدن والقرى) .

ويقوم بالتخطيط وحدات تنتظم في تركيب هرمي يبدأ من المستوى القومي والمستوى القطاعي المركزي الى مستوى الاقاليم والمشروعات في شبكه متصله بين الوحدات تعمل على تخصيص الموارد والتنسيق بين جميع المستويات وايجاد التكامل والتناسق في مكونات الخطه على كافة المستويات من القمه الى القاعده ومن مستوى المشاريع الى مستوى الاتحادات النوعية والقطاعات حتى يتم الانسجام الداخلي للخطة ، والعامل الفعال في كل ذلك هو الاطار الاجمالي او التوفيق الكلي للتنمية (استراتيجيه التنميه) الذي يسير العمل في اطاره خلال سنوات الخطه المرسومه .

وتتلقى السلطات التخطيطيه على مستوى القطاعات والاتحادات والمشاريع والاقاليم مختلف الارقام التوجيهيه من المستويات التنظيميه العليا ، وتبنى عليها مسودات الخطط القطاعيه وخطط المشاريع والاقاليم حسب الحاله ، ويعتمد عدد الارقام

---

(١) محمود احمد القائمي (دكتور) - " التخطيط الاشتراكي وتطوره " - الاقتصادي - جمعية الاقتصاديين العراقيين - العدد الثاني - حزيران ١٩٧٣ - ص ٤١ .

التوجيهيه التى تتلقاها المشاريع على درجة المركزيه فى التخطيط ، فكلما زادت المركزية كلما كثرت الارقام التوجيهيه التى تتلقاها المشاريع وتعددت ، وكلما خفت المركزيه بتوسيع مسئوليه الوحدات الادنى فى اتخاذ القرارات على مستواها يقل عدد الارقام التوجيهيه .

ويمكن القول انه خلال الفتره ١٩٥١ - ١٩٥٨ (مرحله مجلس الاعمار) ، يلاحظ عدم وجود الاجهزة التخطيطيه المتخصصه القادره على قيادة العمل التخطيطى ، كذلك انعدام الكفاءات الاقتصاديه والاداريه والفنيه فى الاجهزة الموجوده فى تلك الفتره ، واعتمادها على خبراء الدول الرأسماليه فى وضع البرامج .

هذا بالاضافه الى عدم وجود الجهاز الاحصائى المكمل للجهاز التخطيطى ، لذا فقد وضعت البرامج السابقه على اساس اقتصادى ضعيف وعلى التقديرات والعموميات فى اغلب الاحيان . كذلك فقد اتسمت الاجهزة التنفيذيه لمجلس الاعمار ووزارة الاعمار بعد ذلك بالضعف ونقص الخبره الاداريه والفنيه .

ويمكن القول ، بصفة عامه ، أن التنظيم الموجود حينذاك لايتصف بأى من صفات الهياكل التخطيطيه ، ولايمكن القول بأنه كان يمثل جهاز تخطيطى .

أما فى مرحله مابعد عام ١٩٥٨ ، فقد استحدثت مجلس التخطيط ووزارة التخطيط . واختصت وزارة التخطيط برسم الخطوط العريضه للخطط الاقتصادية بناء على الاقتراحات التى ترد اليها من الوزارات المختلفه ، ويتم عرض هذه الخطط على المجلس حيث له السلطه النهائيه فى الموافقه عليها او اعادة النظر فيها . ويختلف التنظيم الجديد عن السابق فى انه اوكل للوزارات المختلفه مسئوليه تنفيذ المشروعات التى تقع فى دائرة اختصاصها . اى اتسم بمركزيه التخطيط ولامركزية التنفيذ .

وفى تلك المرحله ايضا ، فان الهيكل التخطيطى يتصف بالنقص ، وعدم الترابط ، وعدم قيامه على الاساس العلمى لديناميكيه العمليه التخطيطيه . مما دعى الى تغييره فى عام ١٩٦٦ وانشاء الهيكل التنظيمى لجهاز التخطيط ، وفى قمته مجلس التخطيط .

الهيكل التنظيمي لجهاز التخطيط المركزي في العراق :

يشتمل جهاز التخطيط المركزي في العراق على الهيئات والدوائر التالية :

أولا : مجلس التخطيط :

ويمثل السلطة العليا للتخطيط ، شكل في عام ١٩٦٦ ويتألف من : رئيس الجمهورية أو نائب رئيس مجلس قيادة الثورة رئيسا ، وعضوية كل من وزراء التخطيط والماليه والاقتصاد والصناعه والري والزراعه والاصلاح الزراعي والتربيه والتعليم العالي والاشغال والاسكان ومن محافظ البنك المركزي العراقي ورئيس مجلس شئون الشباب ورئيس العلاقات الخارجيه بمجلس قيادة الثوره واحد اعضاء القياده القطريه للحزب ، والوزير المختص عند النظر في القضايا التي تخص وزاراته ، كما يضم المجلس خمسه اعضاء غير متفرغين من رؤوساء الدوائر الفنيه في وزارة التخطيط (بصفة خبراء ليس لهم حق التصويت) .

ويلاحظ ان المجلس قد راعى في تشكيله الاعتبارات التاليه :

١ - تمثيل الجانب السياسي ممثلا بشخص رئيس المجلس والوزراء .

٢ - تمثيل القطاعات الرئيسيه للتنمية الاقتصاديه اذ روعي اشراك الوزراء الذين يرأسون قطاعات اساسيه هي القطاع الزراعي والصناعي والتربوي والمالي والتجاري وقطاع المباني والخدمات .

أما مهام مجلس التخطيط فهي :

١ - وضع خطة عامه وتفصيليه للتنميه القوميه وميزانياتها والخطط السنويه المنبثقه عنها .

٢ - تنسيق السياسات الاقتصاديه والماليه والنقديه والتجاريه التي تضمن حسن تنفيذ الخطه .

٣ - ابداء الرأى فى مشروع الميزانية السنوية العامه للدوله ضمن الاطـــار العام للخطه .

٤ - توجيه حركة القطاع الخاص ضمن الاطار العام للخطه .

ثانيا : الهيئة التوجيهيه :

وهى هيئة مساعده لمجلس التخطيط ، وتتألف من وزير التخطيط رئيســـا وعضوية رؤوساء الدوائر الفنيه فى وزارة التخطيط وخمسة اعضاء غير متفرغـــين تكون مهمتهم دراسة المواضيع والمشاريع المتعلقه بالخطة تمهيدا لاتخاذ القـــرار المناسب .

وتتكون وزارة التخطيط من الجهاز المركزى للاحصاء والمديريه العامـــه لديوان الوزارة والدوائر الفنيه والهيئات التاليه :

١ - الدائره الاقتصاديه .
٢ - الدائره الصناعية .
٣ - الدائره الزراعية .
٤ - الدائره التربويه والاجتماعية .
٥ - دائرة المبانى والخدمات .
٦ - دائرة النقل والموصلات .
٧ - هيئة التخطيط بعيد المدى .
٨ - هيئة التخطيط الاقليمى .
٩ - هيئة اعداد الخطط والنماذج التخطيطيه .

وترتبط برئاسه الهيئة التوجيهيه المؤسسات البحثيه والاستشاريه التاليه :

١ - المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى .
٢ - المركز القومى للحاسبات الالكترونية .

٣ - المركز القومى للاستشارات الهندسيه والمعماريه .

٤ - هيئة المواصفات والمقاييس المراقيه (شكل (١)) .

ويعد الاطار المبدئى للخطة فى جهاز التخطيط المركزى على ضوء الاهداف العامه ، وباستخدام الاساليب الفنيه المختلفه للتخطيط .. وتشارك فيه الادارات ، وتستخرج المعدلات والمعاملات وصور التوازن المختلفة والبدائل .

وعند صدور الاطار المبدئى - الاولى - للخطة تبدأ الوزارات والمؤسسات باعداد خطتها . وتستمر عملية النزول حتى تصل الى مستوى الوحده الانتاجيه ، التى تقوم باعداد خطتها ، ثم تصعد الخطه من جديد حتى تصل الى وزارة التخطيط التى تقوم باعداد الاطار العام للخطة حتى الجهاز المركزى للتخطيط الذى يقر الخطه بعد ان يدخل عليها التعديلات التى قد يراها ، ومناقشتها على كافة المستويات السياسيه والتشريعيه .

وباستعراض هيكل الجهاز المركزى للتخطيط تتضح الامور التاليه التى يمكن اعتبارها سمات للمرحله التخطيطيه التى يمر بها المجتمع ، وفى نفس الوقت تتضح بعض النقائص التى لابد من اجراءات معينه للتغلب عليها .

أولا : يتضح ان جهاز التخطيط المركزى ليس جهازا من اجهزة التنفيذ ، ولكنه جهاز بحث علمى فى مجال التخطيط والمتابعة حيث يقوم بأجراء التقييم العلمى والدراسات التخطيطيه للمشروعات ، ووضع الاطار النهائى للخطة فى ضوء هذا التحليل ، ووضع اطار الخطط التفصيليه قصيرة الاجل ، وتجميع تقارير المتابعه الدوريه كل فتره زمنيه معينه من الوزارات والمؤسسات العامه .

ولذا فانه قد يكون من الافضل لو توفر لجهاز التخطيط جهاز بحث علمى مركزى يجمع تلك الهيئات الاستشاريه مثل معهد للدراسات والبحوث

ثانيا : انجازات التخطيط في العراق

تتناول دراسة الانجازات بالتحليل التطورات الحادثة في المتغيرات الاقتصادية الاساسية ، وهي الدخل والعمالة والانتاجية والاجور والاستثمار والاستهلاك والتجارة الخارجية خلال الفترة من ١٩٥١ — ١٩٧٤ ، في حدود البيانات المتاحة ، ومدى ماتحقق من أهداف في هذه المتغيرات للافادة من ذلك في خطط التنمية المستقبلة .

(١) الدخل والناتج

حدث تطور كبير في قيمة الدخل القومي العراقي خلال الفترة من ١٩٥٣—١٩٧٣ ، اذ أن هذا الدخل الذي كان يقدر بنحو ٢٤٤ مليون دينار عراقي بالاسعار الجارية قد زاد الى ٣٥٢٫٧ مليون دينار عام ١٩٥٧ بنفس الاسعار ، وقد بلغ منسوب الدخل في ذلك العام ١٤٤٫٥ (بالنسبة للدخل عام ١٩٥٣) . وفي عام ١٩٥٩ بلغ هذا الدخل نحو ٣٩١٫٦ مليون دينار وبلغ منسوب الدخل ١٦٠٫٥ . وفي عام ١٩٦٤ زاد الدخل زيادة كبيرة حيث بلغت قيمة الدخل في ذلك العام ٦٢٤٫٩ مليون دينار ، أما منسوب الدخل فقد قدر بنحو ٢٥٦٫١ ثم تزايد الدخل الى أن وصل لنحو ٨٨٥٫١ مليون دينار عام ١٩٦٩ ، وقدر منسوب الدخل في ذلك العام بنحو ٣٦٢٫٧ . ثم أخذ الدخل في الزيادة خلال السنوات ١٩٧٠—١٩٧٣ حتى بلغ نحو ١٨٠٢٫٣ مليون دينار عام ١٩٧٣ .

ومن الملاحظ أن الدخل قد تضاعف خمس مرات خلال فترة عشرين عاما من ١٩٥٣—١٩٧٢ وغم تفاوت نسبة الزيادة من عام الى آخر خلال هذه الفترة الا أنه لم تحدث طفرات في هذا الدخل الا في عام ١٩٧٣ فقط أثر تأميم النفط وارتفاع اسعاره العالمية — عقب حرب ١٩٧٣ حيث بلغت الزيادة في هذا العام وحده نحو ٦٠٠ مليون دينار ، أي ما يعادل مرتين وثلث قدر الدخل في عام ١٩٥٣ ، حيث بلغ منسوب الدخل في هذا العام حوالي ٧٣٨٫٦ في الوقت الذي لم يزيد فيه منسوب الدخل عن ٤٦٩٫١ في عام ١٩٧٢ — جدول رقم (١) .

أما بالنسبة للدخل الفردي فقد تزايد من ٤٣ دينار عام ١٩٥٣ الى نحو ٥٥ر٦ دينار عام ١٩٥٧ حيث بلغ منسوب الدخل الفردي في ذلك العام ١٢٩ر٣ بالنسبة لما كان عليه عام ١٩٥٣ . وأخذ الدخل الفردي في التزايد ليصل لنحو ٥٨ر٢ ، ٧٩ر٦ ، ٩٦ر٧ دينار ومنسوب ١٣٥ر٣ ، ١٨٥ر١ ، ٢٢٤ر٩ لسنوات ١٩٥٩ ، ١٩٦٤ ، ١٩٦٩ على التوالي .

وتقدر الزيادة الحادثة في الدخل الفردي خلال الفترة من ١٩٥٣—١٩٧٢ بنحو ضعفي الدخل الفردي عام ١٩٥٣ . وفي عام ١٩٧٣ فقط زاد الدخل الفردي بأكثر من قيمته عام ١٩٥٣ حيث بلغ أكثر من أربعة اضعاف ما كان عليه في العام المذكور .

وإذ تعد معدلات نمو الدخل القومي احدى المقاييس الهامة في التعرف على مدى تطور هذا الدخل خلال الفترة الزمنية موضع الاعتبار ، فقد قدرت معدلات النمو للناتج المحلي الاجمالي العراقي بنحو ٥ر٦٪ للفترة من ١٩٥٣—١٩٦٠ ، ٧ر٦٪ للفترة من ١٩٦٠—١٩٦٦ ، ٧ر١٪ للفترة من ٦٤—١٩٦٨ ، ٨ر١٥ ٪ للفترة من ١٩٦٩—١٩٧٣ . وحيث ان هذه المعدلات تتزايد من فترة الى اخرى فأن ذلك يشير الى اطراد النمو الاقتصادي الأن انعكاس هذه الزيادة على مستوى معيشة الافراد مرتهن بمدى تباين هذه الزيادة وارتفاعها عن معدلات النمو السكاني . ولذا فأنه من الانسب قياس معدلات نمو الناتج المحلي للفرد كمعيار لمدى تحسن مستوى معيشة الافراد .

وتقدر هذه المعدلات بنحو ٤ر٢٪ ، ٣ر٣٪ ، ٤ر٣٪ ، ٥ر١٥٪ للفترات ٥٣—١٩٦٠ ، ٦٠—١٩٦٦ ، ٦٤—١٩٦٩ ، ٦٩—١٩٧٣ على التوالي .

ولاهمية تعديل الدخل لما قد يطرأ من تغيرات في الاسعار للتعرف على التغير الفعلي في مستوى الدخل القومي والفردي الحقيقي ، فقد جرى تقدير الدخل القومي والفردي بالاسعار الثابتة لعام ١٩٦٩ . وقد كانت ارقام الدخل القومي والفردي المقدرة بالاسعار الثابتة اعلى من ارقام الدخل القومي والفردي المقدرة بالاسعار الجارية خلال الفترة من ١٩٦٤—١٩٦٨ وفي عام ١٩٧١ وما تلاها كانت ارقام الدخل القومي والفردي المقومة بالاسعار الثابتة اقل من

جدول (٢) توزيع الناتج المحلي الاجمالي على القطاعات الاقتصادية خلال السنوات ٥٣ ـ ١٩٧١

(بالمليون دينار عراقي بالاسعار الجارية)

البيان / القطاع	١٩٥٣ قيمة بالمليون	١٩٥٣ % للاجمالي	١٩٦٠ قيمة بالمليون	%	١٩٦٤ قيمة بالمليون	%	١٩٦٨ قيمة بالمليون	%	١٩٧٠ قيمة بالمليون	%	١٩٧١ قيمة بالمليون	%	١٩٧٣ قيمة بالمليون	٪
الزراعة والغابات والصيد	٧٠ر٦	٢٢ر٨	٩٦ر٥	١٦ر١	١٣٣ر٣	١٦ر٨	١٩٦	١٨ر٤	٢٠٦ر١	١٧ر٢	١٨٨	١٣ر٥	٢٨٤ر٦	١٤ر٢
التعدين والمقالع	١٢٢ر١	٣٩ر٤	٢٠٤ر٢	٣٣ر٦	٢٧٥ر١	٣٩ر٩	٣٤١	٣٢	٣٧٠ر٥	٣٠ر٩	٥١٨ر٤	٣٧ر١	٨٩٠	٤٤ر٦
الصناعات التحويلية	١٨ر٥	٦ر٠	٤٨ر٨	٨ر٢	٦٣ر٧	٨ر١	٩٤ر٦	٨ر٩	١١٦	٩ر٧	١٣٥ر٢	٩ر٧	١٧٣ر٦	٨ر٧
البناء والتشييد	١١ر١	٣ر٦	٣١ر٩	٥ر٣	٢٦ر٧	٣ر٤	٣٦ر٨	٣ر٥	٤٠ر٦	٣ر٤	٤٣ر٦	٣ر٢	٥١ر٩	٢ر٦
الكهرباء والماء	١ر٢	٠ر٤	٢ر٧	٠ر	١ر١١	١ر٩	١٤ر٩	١ر٤	١٧ر٨	١ر٥	١٩ر٢	١ر٤	٢١ر٢	١ر١
جملة القطاعات السلعية	٢٢٤	٧٢ر٣	٣٨١	٦٣ر٦	٥٠٩ر٩	٦٤ر٢	٦٨٣ر٦	٦٤	٧٥١ر٨	٦٢ر٥	٩٠٤ر٥	٦٤ر٧	١٤٢١ر٣	٧١ر٣
النقل والمواصلات والخزن	١٧ر٨		٣٢ر٧		٤٥ر٥		٦٥ر٨		٧١ر٢		٩٧ر٧		٨٧ر٨	٤ر٤
تجارة الجملة والمفرد	١٧ر٣		٣١ر٦		٦٢ر١		٨٦ر٩		٩٨ر٦		١٠٣ر٤		١٢٥ر١	٦ر٣
البنوك والتأمين وكلاء العقود والعقارات	٣ر٢		٨ر٦		٨		١٣ر١		١٨ر٦		٢٠		٣١ر٧	١ر٥
جملة قطاعات التوزيع	٣٨ر٢	١٢ر٦	٢٢ر٩	١٢ر٢	١١٥ر٦	١٤ر٥	١٦٥ر٨	١٥ر٥	١٨٨ر٤	١٥ر٢	٢٠٣ر١	١٤ر٥	٢٤٤ر٦	١٢ر٢
ملكية دور السكن	٢ر٢		٧ر٤		٢٩ر٢		١٧ر٩		٥١		٥٤ر٥		٦٣ر٥	٣ر٢
الادارة العامة والدفاع	١٨ر٣		٤٥ر٧		٨٥ر٤		١٠٤ر٦		١٢٤ر٣		١٣٧ر٤		١٥٧ر٦	٧ر٩
الخدمات	١٦ر١		٣٧ر١		٥٣ر٢		٧٥ر٤		٨٦ر٩		٩٧ر٩		١٠٦ر٧	٥ر٣
جملة القطاعات الخدمية	٤١ر٧	١٣ر٥	٩٠ر٢	١٥ر١	١٦٨ر٢	٢١ر٣	٢١٧ر٩	٢٠ر٥	٢٦٢ر٢	٢١ر٨	٢٨٩ر٨	٢٠ر٧	٣٢٧ر٨	١٦ر٤
الناتج المحلي الاجمالي بسعر التكلفة	٢٠٤ر٦	١٠٠	٥٩٩ر١	١٠٠	٧٩٣ر٧	١٠٠	١٠٦٧	١٢٠٠	١٢٠٢ر٤	١٠٠	١٣٩٧ر٤	١٠٠	١٩٩٣ر٧	١٠٠
صافي دخل عوامل الانتاج من الخارج	٥٧ر٦		٩٥ر٣		١١٨ر٣		١٥٦ر٣		١٦٦ر٣		٢١٤ر٣			
الناتج القومي الاجمالي بسعر التكلفة					٦٧٥ر٤		٩١٠ر٢		١٠٣٦ر٤		١١٨٢ر٥			
استهلاك رأس المال الثابت المحلي					٥٠ر٥		٦٥ر٢		٧٤ر٤		٧٨ر٨			
الناتج القومي الصافي = الدخل القومي	٢٤٥ر٩٠		٤٤٩ر٧		٦٢٤ر٩		٨٤٥		٩٦٢		١١٠٣ر٧			

المصدر: ١ ـ ٠٠ خير الدين الحسيب ٠ تقدير الدخل القومي في العراق ٥٣ـ١٩٦١ ٠ دار الطليعة ببيروت ٠

٢ ـ الجمهورية العراقية ٠ وزارة التخطيط ٠ الجهاز المركزي للاحصاء ٠ المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٧٣ بغداد ٠

٣ ـ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ ٠ التقدم في ظل التخطيط ٠ عدد ٥٥ ٠ ١٩٧٥ ٠ بغداد ٠

٢ — صغر مساهمة قطاع الصناعة فى الناتج المحلى الاجمالى ، ورغم اتجاه هذه المساهمة نحو الزيادة طول فترة الدراسة تقريبا (باستثناء عام ١٩٧٣) الا أنها لا زالت محدودة جدا حيث لم تزد هذه المساهمة عن ٧ر٨٪ عام ١٩٧٣ .

٤ — نقصت المساهمة النسبية لقطاع البناء والتشييد من ٦ر٣٪ عام ١٩٥٣ الى ٦ر٢٪ عام ١٩٧٣ وهو ما لا يتناسب مع احتياجات التنمية واقامة المشاريع .

٥ — ان قطاع الكهرباء والماء رغم زيادة مساهمته من ٣٩ر٠٪ عام ١٩٥٣ الى ١ر١٪ عام ١٩٧٣ ، الا أن هذه المساهمة ثابتة تقريبا منذ عام ١٩٦٥ وحتى ١٩٧١ مما لا يتفق مع احتياجات التوسع الصناعى والعمرانى وتطوير الريف العراقى .

٦ — ان جملة القطاعات السابقة وهى القطاعات السلعية قد قل اسهامها فى الناتج المحلى الاجمالى من ٣ر٧٢٪ عام ١٩٥٣ الى ٣ر٧١٪ عام ١٩٧٣ رغما عن الحاجة الى توسيع هذه القطاعات ودعم دورها فى التنمية الاقتصادية خاصة وأنه بالنسبة للعراق فان قطاع النفط يسهم بحصة عالية تتجاوز نصف مساهمات القطاعات السلعية ، وهو يعتمد على انتاج النفط الخام دون تصنيعه . كذلك فان قطاعى النشاط الانتاجى الاولى وهما الزراعة والتعدين يمثلان ما يتجاوز نصف مساهمة مختلف قطاعات الاقتصاد الوطنى العراقى فى الناتج المحلى الاجمالى على الرغم من ارتباط التقدم الاقتصادى بزيادة النشاط الصناعى والخدمى .

٧ — أن قطاعات التوزيع وهى النقل والمواصلات والتجارة والمال ، قد زاد اسهامها بين عامى ٥٣ ، ١٩٦٤ من ٨ر١٢٪ الى ٥ر١٤٪ ثم تزايد الاسهام بعد ذلك حتى بلغ ٦ر١٦٪ عام ١٩٦٧ ثم تقصر بعد ذلك الى أن بلغ ٢ر١٢٪ فى عام ١٩٧٣ . ولا يخفى اهمية هذه القطاعات فى دعم التنمية الاقتصادية فى سائر القطاعات خاصة قطاع الصناعة بتوفيرها للاموال اللازمة لنمو القطاع وقيامها بتوفير وسائل النقل اللازمة لتزويده بالمواد الاولية ولتسويق منتجاته وغير ذلك .

٨ — أن مساهمة قطاعات الخدمات قد تزايدت من ٥ر١٣٪ عام ١٩٥٣ الى ٣ر٢١٪ عام ١٩٦٤ ثم تراوحت حول هذا الرقم الاخير خلال السنوات التالية وبلغت في عام ١٩٧٣ نحو ٤ر١٦٪ .

ومن الواضح أن الاقتصاد العراقي لازال في هيكله متخلفا لقصور الصناعة وسيادة قطاعات النشاط الاولي ، وعلى الرغم من زيادة حصة الخدمات الا أن ذلك ليس هو الاتجاه المتفق مع التقدم الاقتصادي بعينه لان زيادة حصة الصناعة والخدمات الذي يصحب التقدم الاقتصادي والحادث في الدول المتقدمة غير متوفر في الاقتصاد العراقي الذي تتخلف فيه الصناعة وتضخم فيه قطاعات الخدمات بعمالة تشتغل في خدمات غير منتجة لاتتطلب مهارات ولا رؤوس اموال ولاتسهم مساهمة فعالة في زيادة الدخل القومي . بالاضافة الى ماتقوم به الدولة للمواطنين من خلال قطاع الخدمات من تقديم الخدمات المختلفة بما يتفق والاتجاه الاشتراكي الذي يحمل على توفير الكثير من الخدمات في مجالات التعليم والصحة وغيرها بالمجان أو باجور زهيده كذلك فان الملاحظ تبدل اهتمام الدولة بالقطاعات المختلفة من آن لاخر وعدم ثبات السياسة الاقتصادية في هذا المجال .

اما فيما يختص بمساهمة كل من القطاع العام (الحكومي) والقطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي فقد تزايدت مساهمة القطاع الحكومي في تحقيق الناتج المحلي الاجمالي من ٧ر١١٪ عام ١٩٥٣ الى ٢ر٢٦٪ عام ١٩٧٠ — جدول (٣) . والملاحظ فانها لازالت قليلة حتى ذلك العام نتيجة لان القطاع الخاص يدير قطاعات واسعة من النشاط الاقتصادي في مجالات الزراعة والتعدين والبناء والنقل والمواصلات والتجارة الداخلية ودور السكن ويقتسم القطاع الخاص والقطاع العام تقريبا قطاع الصناعة التحويلية ويتفرد القطاع الحكومي بادارة قطاع الكهرباء والماء والادارة العامة والدفاع ويسهم القطاع الحكومي مساهمة فعالة وهامة في قطاع الخدمات الذي تقل فيه مساهمات القطاع الخاص .

جدول (٣) مساهمة القطاعين العام والخاص في الناتج المحلي الاجمالي العراقي

(بالاسعار الجارية بالمليون دينار عراقي)

بيان	١٩٥٣		١٩٥٦		١٩٦٠		١٩٦٤		١٩٦٥		١٩٦٦		١٩٦٧		١٩٦٨		١٩٦٩		١٩٧٠	
	نسبة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%
القطاع الحكومي	٢٨	١١ر٧	٦١ر٣	١٤ر١	١٠٥ر٢	١٣ر٢	١٧٨ر٧	٢٢ر٥	٢٠٦ر١	٢٣ر٨	٢٢٥ر٥	٢٤	٢٣٤ر١	٢٤ر٦	٢٥٨ر٠	٢٤ر٢	٢٨٣ر١	٢٥ر٦	٣١٥ر١	٢٦ر٢
القطاع الاهلي	٢٨٥	٨٨ر٣	٣٢٧ر٦	٨٥ر٢	٤٦٠ر٢	٨٦ر٨	٦١٥ر٠	٧٧ر٥	٦٦٠ر٢	٧٦ر٢	٧١٢ر٨	٧٦	٧٠٦ر٨	٧٥ر٤	٨٠٩ر٠	٧٥ر٨	٨٢٥ر٨	٧٤ر٤	٨٨٧ر٣	٧٣ر٨
الناتج الاجمالي	٣٢٣	١٠٠	٤٢٨ر٩	١٠٠	٥٦٥ر٤	١٠٠	٧٩٣ر٧	١٠٠	٨٦٧ر٦	١٠٠	٩٣٨ر٠	١٠٠	٩٤١ر٩	١٠٠	١٠٦٧ر٠	١٠٠	١١٠٩ر٣	١٠٠	١٢٠٢ر٤	١٠٠

المصدر :

١ ـ ٠٠ جواد هاشم وآخرون ٠ مرجع سابق ٠ ملحق احصائي رقم ٢١ ٠ وذلك للفترة من ٥٣ ـ ١٩٦٠ ٠

٢ ـ الجمهورية العراقية ٠ وزارة التخطيط ٠ الجهاز المركزي للاحصاء ٠ الدخل القومي في العراق للسنوات ٦٤ ـ ١٩٧١ ٠ بغداد ٠ يناير ١٩٧٣ ٠

وقد تغيرت الصورة فى قطاعى النفط والزراعة بعد ذلك بتأميم النفط وانشاء مزارع الدولة كما وتهدف الدولة خلال الفترة من ١٩٧٥ ـ ١٩٧٩ كما هو محدد بالتقرير السياسى الصادر عن المؤتمر القطرى الثامن لحزب البعث العربى الاشتراكى (كانون الثانى ١٩٧٤) الى : (١)

١ ـ توسيع القطاع الاشتراكى فى الزراعة (مزارع الدولة ، المزارع الجماعية ، التعاونيات) وتطويره بالشكل الذى يصبح فيه القطاع السائد والقائد ، والسعى خلال الفترة المقبلة الى تقليل الاشكال الفردية فى الانتاج الزراعى .

٢ ـ وضع التجارة الخارجية كلها فى يد الدولة ، والسيطرة بصورة مركزية على التجارة الداخلية وجعل القطاع العام فى التجارة الداخلية القطاع القائد .

٣ ـ تعزيز الموقع القيادى للقطاع العام فى الصناعة و ..... ، والعمل على تنسيق اوضاع القطاع الخاص وتعزيز قيادة الدولة بحيث يؤدى دوره الايجابى فى خطة التنمية .

وبالنسبة لعدالة توزيع الدخل فى كلتا صورتيه وهى عدالة توزيع الدخل بين عناصر الانتاج التى ساهمت فى تحقيقه وعدالة توزيع الدخل بين افراد المجتمع فان الاحصائيات المتوفرة تقتصر على الجانب الاول منهما ـ جدول (٤) .

وبدراسة نسبة توزيع الدخل بين العمل (الاجور) وعناصر الانتاج الاخرى يتبين أن نسبة الاجور الى الناتج القومى الاجمالى قد زادت من ٢٣٫١٪ عام ١٩٥٣ الى ٣٦٪ عام ١٩٧١ .

وترضح زيادة نسبة الاجور الى الناتج الى الاتجاه نحو عدالة توزيع الدخل لصالح العمل هو اتجاه يتفق وتطور الاقتصاد القومى بصفة عامة نتيجة للتحسين فى نوعية العمل وزيادة كفائته . الا أن حصة العمل فى الدخل لازالت ضئيلة اذا ماقورنت بدول اخرى كمصر والتى

---

(١) ص ٢٢٠ من التقرير المذكور .

جدول (٤) تقسيم الدخل القومي العراقي حسب الانشطة المؤسسة

البيان / السنة	١٩٥٣	١٩٥٦	١٩٦٠	١٩٦٤	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩	١٩٧٠	١٩٧١
الاجور والرواتب (عدا الزراعة)	قيمة ٤٤ر٥٦	٩١ر٢٠	١٤١ر٣٣	١٦٩ر٦٠	١٩٦ر١٠	٢١٣ر٣٠	٢١٨ر١٦	٢٣٩ر٨٠	٢٥٩ر١٤	٢٥ر٦	٣٣ر٦
	% ٢٣ر١	٢٧ر٢	٣٣ر٣	٢٨ر٠	٢٩ر٢	٣٠ر٣	٣٠ر٠	٣٠ر٠	٣١ر٣		
عوائد عوامل الانتاج الاخرى	قيمة ١٨٧ر١	٢٤٣ر٦	٢٩٥ر٨٠	٤٢٦ر٢٠	٤٦٣ر١٩	٤٩٢ر٠٠	٤٩٦ر٦٣	٥٤٣ر٨٣	٥٦٧ر٧١	٦٤ر٤	٦٦ر٤
	% ٧٦ر٩	٧٢ر٨	٦٧ر٧	٧١ر٠	٧٠ر٣	٦٩ر٧	٦٩ر٠	٦٩ر٠	٦٨ر٧		
القيمة الصافية	قيمة ٢٤٣ر٠٥	٣٣٤ر٧٦	٤٣٧ر٢	٥٩٥ر٨٠	٦٥٩ر٢٩	٧٠٥ر٣	٧١٤ر٧٩	٧٨٢ر٩١	٨٢٦ر٨٥	١٠٠	١٠٠
	% ١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠		

المصدر :

١ ـ د. جواد هاشم وآخرون ، تقييم النمو الاقتصادي في العراق ٥٠ ـ ١٩٢٠ ، حـ ١ ، ملحق احصائي رقم ١٩ ، ٢٠ للفترة من ٥٣ ـ ١٩٦٩ .

٢ ـ مانع حمـــــد الطعمة ، التنمية الاقتصادية وتوزيع الدخل القومي في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، المعلمين ٧٠ ، ١٩٧١ .

تبلغ فيها هذه النسبة حوالى ٤٦٫٢٪ عام ٦٩/٧٠ واليابان (٥٤٪) والمانيا الغربية (٦٤٪) والمملكة المتحدة (٧٢٪) (١) .

ومن الملاحظ ارتفاع حصة الاجور الى الدخل فى قطاعات الخدمات بعكس الحال فى قطاعات الصناعة التحويلية والكهرباء والمال وهو يشير الى تضخم القطاعات الخدمية بالعمالة التى تتسم بان جانبا فيها يعد عمالة غير منتجة واحتوائها على جانب من البطالة المقنعة مما يتطلب وضع اسس جديدة لتوظيف القوى العاملة وتوزيعها على القطاعات المختلفة وفقا لانتاجيتها ومتطلبات تطوير الاقتصاد القومى .

وتهدف الدولة حاليا الى تحقيق تغييرات فى كلا الجانبين السابقين بزيادة الرواتب والاجور وخفض اجور الخدمات الاساسية وتثبيت اسعار السلع الاساسية لزيادة دخول العاملين (٢) كذلك فان هناك اتجاه حاليا الى ترشيد سياسة التوظف وتوزيع القوى العاملة حسب الحاجة اليها وتخصصاتها .

(٢) العمالة والاجور

رغما عن خطط التنمية المتتالية والسياسات الاقتصادية المختلفة فانه لم يطرأ أى تغيير جذرى على هيكل العمالة العراقى فلا زالت الزراعة هى القطاع الرئيسى الذى يستوعب اكثر من نصف الايدى العاملة العراقية بل أن حصته فى العمالة قد تزايدت قليلا خلال الفترة من ١٩٦٦ـ١٩٦٩ وهو اتجاه مخالف لاتجاه التنمية الرشيد الذى يعمل على رفع انتاجية العمل

---

(١) محمد عبد المنعم عفر (دكتور) المقارنات الاقتصادية الدولية ، معهد التخطيط القومى القاهرة ، مذكرة رقم ٣١٧ ، يونيو ١٩٧٣ .

(٢) التقرير السياسى السابق ، ص ٢٢٢ .

الزراعي وزيادة الناتج الزراعي مصحوبا بتحرير الايدي العاملة الفائضة عن حاجة الزراعة بعد تحديث عملياتها وتطوير طاقاتها الانتاجية . وتوظيف هذه الايدي في القطاعات الاخرى المتنامية خاصة قطاع الصناعة . وقد تفاوتت اهمية القطاعات الغير زراعية في استيعاب الايدي العاملة العراقية بنسب ضئيلة جدا يمكن اهمالها .

ومن ناحية اخرى نقد تزايد فائض العمالة عام ١٩٦٤ عما كان عليه في عام ١٩٦٠ ، ورغم اتجاه هذا الفائض الى التناقص النسبي بعد ذلك الا انه لازال في عام ١٩٦٩ أكبر مما كان عليه في عام ١٩٦٠ ، وذلك كما هو مبين بالجدول رقم (٥) .

جدول (٥) تطور هيكل العمالة بالعراق
للفـــترة مـــن ١٩٦٠ ـ ١٩٧٤

السنة / القطاع	١٩٦٠ عدد بالالف	١٩٦٠ %	١٩٦٤ عدد بالالف	١٩٦٤ %	١٩٦٩ عدد بالالف	١٩٦٩ %	١٩٧٤ بالالف	١٩٧٤ %
* الزراعة	١٠٣٠ر٢	٥٣	١١٨٧	٥٣	٩٤٤٩ر٨	٥٤ر٥٠	...	..
* التعدين	١١	٥٧ر	١٣	٥٨ر	١٥ر٥	٥٩ر	...	..
* الصناعة التحويلية	١٣٠	٦٦٩ر٦	١٣٠	٥٨٠ر٥	١٤٨	٥٦ر٥	...	..
* الكهرباء والغاز	١١٨ر٨	٦١ر	١٢	٥٤ر	١٢ر٩	٤٨ر	...	..
* التشييد والبناء	٥٨	٢٩٨ر٢	٤٧ر٢	٢ر١١	٦٧	٢ر٦١	...	..
* التجارة	١٠٠	٤ر١٥	١٢٠	٣٦ر٥	١٤٥	٤٥ر٥	...	..
* النقل والمواصلات	١١٠	٦٦ر٥	١٢٥	٥٨ر٥	١٤٣	٣٨ر٥	...	..
* الخدمات	٤٤٥	٨٩ر٢٢	٤٨٥	٦٥ر٢١	٥٦٥	٢٤ر٢١	...	..
* عدد السكان المشتغلين	١٨٩٦	٤٥ر٦٧	٢١١٩ر٢	٦٢ر٩٤	٢٥٤٦ر٢	٧١ر٩٥	٢٨٥٠	..
* قاعدة العمالة	٤٧ر٧	٤٦ر٢	١٢٠ر٤	٣٨ر٥	١١٤	٤ر٢٩	...	..
* قوة العمل	١٩٤٣ر٧	١٠٠	٢٢٣٩ر	١٠٠	٢٦٦٠ر٢	١٠٠	...	..

المصدر : وزارة التخطيط ، الاطار التفصيلي الهيدفي لخطة التنمية القومية ٧٠ـ١٩٧٤ :
الفصل الاول : تحليل الاقتصاد العراقي حتى سنة الاساس ١٩٦٩ ، بغداد
نيسان ١٩٧٠ ، جدول ١٢ ، ١٣ ، ص ص ٤٩ ، ٥٠ .

(٣) الاستثمارات

بلغت استثمارات الخطة الانمائية الاولى للفترة من ١٩٥٦-١٩٥٠ نحو ١٥٢٫٢ مليون دينار عراقي موزعة بين القطاعات المختلفة على النحو التالي :-
٥٠٫٢٪ للزراعة والري ، ٢٠٫٤٥٪ للصناعة والتعدين وموارد الطاقة ، ١٧٫٦٪ للنقل والمواصلات و ١١٫٨٪ للمباني والاسكان وذلك كما هو موضح بالجدول رقم (٦) .

ولم تكتمل هذه الخطة بل أنه بدئ في عام ١٩٥٥ في الخطة الثانية للفترة من ٥٥-١٩٥٩ روعي فيها تعديل هيكل الاستثمارات بزيادة حصة النقل والمواصلات والمباني والاسكان على حساب كل من الزراعة والصناعة .

ولم يستمر امد الخطة لاكثر من عام استبدلت بعده بخطة ثالثة للفترة من ٥٦-١٩٦١ كانت على نفس نمط الخطة الثانية باستثناء تعديلات جزئية بزيادة حصة النقل والمواصلات على حساب حصة الزراعة ، وبالطبع فان كل خطة من هذه الخطط كانت تتضمن قدرا من الاستثمار اكبر من ذي قبل .

وقد توقف تنفيذ* الخطة الثالثة بقيام ثورة تموز ١٩٥٨ . وبدأت دراسات اخرى لوضع الخطة الرابعة وهي الخطة المؤقتة للفترة من ٥٩/٦٠-١٩٦٢/٦١ بلغت جملة استثماراتها ٣٢٤٫٤ مليون دينار خصص منها ١٤٫٨٪ للزراعة ، ١٥٪ للصناعة ، ٣١٫١٪ للنقل والمواصلات و ٣٩٫١٪ للمباني والاسكان .

ومن الملاحظ ان الخطة قد زادت من اهتمامها برأس المال الاجتماعي المباني والاسكان والنقل والمواصلات على حساب القطاع الزراعي . أما القطاع الصناعي فلم تتغير درجة الاهتمام به عن الخطط السابقة . وقد احتوت هذه الخطة والتي اهملت القطاع الخاص على مشاريع تحت التنفيذ من الخطط السابقة بالاضافة الى بعض المشاريع الاخرى ولم تستمر الخطة سوى عامين ثم استبدلت بالخطة التفصيلية .

جدول (٦) توزيع الاستثمارات في الخطط الاقتصادية المختلفة في العـــراق من ٥١ ــ ١٩٧٤

(بالمليون دينار عراقـــــــــي)

القطـــــاع	الخطة الاولى ٥١ ــ ١٩٥٦		الخطة الثانية ٥٥ ــ ١٩٥٩		الخطة الثالثة ٥٦ ــ ١٩٦١		الخطة المؤقتة ٥٩/٦٠ ــ ٦١/١٩٦٢		الخطة التضحيلية ٦١ ــ ١٩٦٦		الخطة الخمسية ٦٥ ــ ١٩٦٩		خطة التنمية ٧٠ ــ ١٩٧٤		خطة التنمية المنقحة ٧٠ ــ ١٩٧٤	
	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%
الزراعة والري والبـــزل	٧٦ر٤	٥٠ر٢	١٠٨	٣٧ر٨	١٥٣ر٨	٣٢ر٨	٤٧ر٩	١٤ر٨	١١٣	٢٠ر٣	١٥٧	٢٠ر٧	٢١١	١٩ر٧	٣٦٦ر٢	١٩
الصناعة والتعدين والكهرباء	٣١	٢٠ر٤	٤٣ر٦	١٥ر٣	٦٧ر١	١٤ر٣	٤٨ر٣	١٥	١١٦ر٨	٣٠	٢١٥	٢٨ر٤	٣٩٤	٣٦ر٧	٣٩١	٢٠ر٢
النقل والمواصـــلات والتخزين	٢٦ر٨	١٧ر٦	٧٤ر٢	٢٦	١٢٤ر٤	٢٦ر٦	١٠٠ر٨	٣١ر١	١٣٦ر٤	٣٤ر٥	١١٩	١٥ر٧	١٤٩ر٣	١٣ر١	٢٢٢ر٢	١١ر٥
المباني والاسكان والخدمـــات الاخـــرى	١٨	١١ر٨	٥٩ر٨	٢٠ر٩	١٢٣ر١	٢٦ر٣	١٢٧	٣٩ر١	١٤٠ر١	٣٥ر٢	٢٦٣ر٥	٣٤ر٧	٢٧٢	٢٥ر٤	٢٨٣	١٤ر٦
المجمـــوع العـــام	١٥٢ر٢	١٠٠	٢٨٥ر٦	١٠٠	٤٦٨ر٤	١٠٠	٣٢٤ر٤	١٠٠	٥٥٦ر٣	١٠٠	٧٥٨ر٥	١٠٠	١٠٧٢ر٤	١٠٠	١٩٣٢	١٠٠

= مضاف اليها ٦٢ر٥ مليون دينار لاجهزة التخطيط والمتابعة والالتزامات دوليـــــة .

== مضاف اليها ٢١ر٣ مليون قروض للدوائر الحكومية والالتزامات دولـــــــية .

=== يشمل تخصيصات لاجهزة التخطيط والمتابعة والالتزامات الدولية وتقدر بنحو ١٧٤ر٢ مليون دينا .

المصدر: ــ جواد هاشم (دكتور) ، " تخطيط الاقتصاد القومي في العراق بين التخصيص والتنفيذ " ، مجلة المعاصرة ، عدد ٣٤١ ، يوليو ١٩٧٠ .

ــ الجمهورية العراقية ، مجلس التخطيط ووزارة التخطيط ، قانون التنمية القومية للسنوات ٧٠ ــ ١٩٧٤ المالية والمذكرة التفسيرية ، ١٩٧٠ .

ــ الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط ، التقدم في ظل التخطيط ، ج٢ ، ١٩٧٢ .

وبصفة عامة فان المشاريع المدرجة بالخطة لم تخرج عن كونها مشروعات حكومية تفتقد الترابط بين بعضها البعض وبينها وبين الاقتصاد القومي في مجموعة . وقد استمرت هذه الاوضاع خلال الفترة التالية التي وضعت فيها الخطة التفصيلية للسنوات ٦١/٦٢-٦٥/١٩٦٦ والتي اتسمت بالتركيز على القطاع العام دون القطاع الخاص . وقد كانت جملة مخصصات الخطة نحو ٥٥٦ر٣ مليون دينار زاد التركيز فيها على قطاع الصناعة ونالت الزراعة نسبة اكبر من هذه المخصصات عما كانت عليه في الخطة المؤقتة وقل الاهتمام نسبيا بقطاعي النقل والمواصلات والمباني والاسكان فحصلت الصناعة والتعدين والكهرباء على ٣٠٪ من الاستثمارات وحصلت الزراعة على ٢٠ر٢٠٪ . أما النقل والمواصلات فقد خصص له ٥ر٢٤٪ وتم تخصيص ٢ر٢٥٪ لقطاع المباني والاسكان .

وقد انتقل الى هذه الخطة ماتبقى من مشروعات الخطة المؤقتة . وقد عاب الخطة ايضا اهمالها للقطاع الخاص ، وعدم التوازن في توزيع الاستثمارات بين مختلف القطاعات .

وفي عام ١٩٦٥ وضعت الخطة الخمسية للفترة ٦٥/١٩٦٦-٦٩/١٩٧٠ وقد قدرت استثمارات الخطة (التي قدر لها ان تكون بنسبة ٢٢٪ من الدخل كمتوسط سنوي خلال فترة الخطة) بحوالي ٥ر٧٥٨ مليون دينار عراقي خصص منها ٧ر٢٠٪ للزراعة ، ٤ر٢٨٪ للصناعة والتعدين والكهرباء ، ٧ر١٥٪ للنقل والمواصلات ، ٧ر٣٤٪ للمباني والخدمات . وقد بلغ التخصيص الفعلي للاستثمارات الحكومية خلال هذه الفترة حوالي ٩ر٦٠٢ مليون دينار .

وعلى الرغم من ان هذه الخطة تعد نقطة تحول في التخطيط العراقي لشمولها كلا من القطاع العام والخاص والجوانب الاجتماعية فلاوة على الجوانب الاقتصادية في الاقتصاد العراقي . فان تنسيقا لم يتم بين مجلس التخطيط الذي قام باعداد الخطة ومجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية الذي يتولى تخطيط النواحي التربوية والاجتماعية كذلك فان المجلس لم

يباشر صلاحياته نحو تقديم مشورته للجهات المعنية بشؤون السياسة المالية والنقدية (١)

اما خطة ٧٠ـ١٩٧٤ فان جملة استثماراتها تقدر بنحو ٧ر١١٤٣ مليون دينار عراقي بزيادة تقدر بنحو ٧ر٣٢٢ مليون دينار عن الخطة السابقة ٦٥ـ١٩٦٩ أو ما يعادل ٣ر٣٩٪ من هذه الخطة وقد تم بعد ذلك تعديل استثمارات الخطة ازاء زيادة ايرادات الدولة من النفط. وصدر القانون رقم ١٥٨ لعام ١٩٧١ معدلا استثمارات الخطة الى ماقيمته ٢ر١٥٥٩ مليون دينار بزيادة تقدر بنحو ٦ر٤١٥ مليون دينار عما كان مقدرا لها من قبل وقد تركزت هذه الزيادة في القطاع الحكومي المركزي .

وفيما يختص بنسب توزيع هذه الاستثمارات المعدلة فان قطاع الصناعة (شاملا لكل من التعدين والكهرباء والماء والغاز) قد نال النسبة الاكبر من غيره من القطاعات من هذه الاستثمارات اذ بلغت نسبة استثمارات الصناعة نحو ٣٣٪ من اجمالي الاستثمارات . اما قطاع الزراعة فقد نال ٥ر٢٥٪ من هذه الاستثمارات وقد نال قطاع النقل والمواصلات نحو ١ر١٣٪ أما قطاع الاسكان فقد خصص له ٢ر١٢٪ ولم يحصل قطاع التجارة والمال الا على ٣ر٢٪ وقد خصص للخدمات الاخرى ١ر١٠٪ .

وقد تركزت الاستثمارات بصفة اساسية في القطاع الحكومي المركزي بنسبة ١ر٦١٪ يليه القطاع العام المول ذاتيا بنسبة ١ر٢٠٪ ثم القطاع الخاص ونسبته ٣ر١٨٪ وقد تركزت استثمارات القطاع الخاص بصفه اساسيه في قطاع الاسكان الذي خصص له اكثر من نصف استثمارات القطاع الخاص في خطة التنمية .

---

(١) جواد هاشم " تخطيط الاقتصاد القومي في العراق بين التخصيص والتنفيذ " مصر المعاصرة ، عدد ٣٤١ ، يونيو ١٩٧٠ .

ثم اعيد النظر بعد ذلك فى التخصيصات الاستثمارية نتيجة لزيادة عوائد النفط حيث زيادتها الى نحو ١٦٣٢ مليون دينار خص منها قطاع الزراعة مانسبته ١٩٪ من جملة الاستثمارات ونال قطاع الصناعة مايعادل ٢ر٢٪ . اما النقل والمواصلات فقد خصص له مانسبته ٥ر١١٪ وتقدر نسبة الاستثمارات فى قطاع المبانى والخدمات بحوالى ٦ر١٤٪ وقد خصص اجهزة التخطيط والمتابعة ٧ر٠٪ وتمثل القروض الممنوحة للدوائر والمؤسسات الحكومية نحو ٤ر٥٪ من الانفاق الاستثمارى ، ويخص الالتزامات الدولية ٦ر٢٪ وتمثل المدفوعات التحويلية والنفقات الاستثمارية الاخرى ٦ر٢٥٪ .

وفيما يختص بالتنفيذ الفعلى لهذه الاستثمارات المتتالية فان نسبة تنفيذ الاستثمارات تعد متواضعة فى جميع المراحل التخطيطية موضع الدراسة . اذ تراوحت هذه النسبة بين ٤٦ـ٢ر٦٣٪ وذلك كما هو موضح بالجدول رقم (٧) وهو مايعنى ان هناك هوة شاسعة بين المخصص للاستثمار والمنصرف فعلا . ويعزى ذلك انه ليست هناك صلة بين التخطيط والتنفيذ مما يفقد الخطة مدلولاتها واثارها اذ انه بفرض ان الخطة سليمة ومتكاملة فانه مالم يتم تنفيذ جوانبها المختلفة فانها لاتؤتى ثارها بل ينقلب التخطيط الى تعطيل للمخصصات فى مشروعات غير كاملة وغير منتجة بالتالى ومايترتب على ذلك من اثار مثبطة لمعدل نمو الدخل وتوفير فرص العمل وتحقيق التكامل بين قطاعات الاقتصاد المختلفة .

ومن جهة اخرى فان التخلف الكبير للتنفيذ عن التخطيط يشير الى أن امكانية الاقتصاد العراقى كانت محدودة فى مجال تنفيذ المشروعات المختلفة .

وفيما يخص بتوزيع رأس المال الثابت الاجمالى تبعا لنوع النفقة الرأسمالية للفترة من ٥٣ـ١٩٧٤ فمن الملاحظ انه كان هناك اختلال فى هيكل الاستثمار فى الفترة من ٥٢ـ١٩٦٩ بتخصيص مايزيد عن ثلثى النفقة الرأسمالية للمبانى والانشاءات ـ جدول (٨) ونقص المتاح من هذه النفقة للالات ووسائل النقل على الرغم من اهميتها كعنصر اساسى فى تطوير الانتاج فى القطاعات الاساسية .

جدول (٧) نسبة التنفيذ الفعلي الى التخصيصات الاستثمارية في العراق خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٧٤

(بالاسعار الجارية وبالمليون دينار عراقي)

الفترة	التخصيص الحكومي	المصروف الفعلي	نسبة المصروف % الى التخصيص
٥١ - ١٩٥٨	٤١٨ر٥	٢٢٥ر١	٥٤
٥٩ - ١٩٦٤	٧٨٦ر٩	٣٥٠ر٣	٤٤
٦٥ - ١٩٦٩	٦٠٢ر٩	٣٤٧ر٤	٥٨
٥١ - ١٩٦٩	١٨٠٨ر٣	٩٢٢ر٨	٥١
٧٠ - ١٩٧٤	١٩٣٢	١٢٢٢ر١	٦٣ر٢

المصدر:

- جواد هاشم ، مرجع سابق .
- صقر احمد صقر (دكتور) ، التخطيط والنمو الاقتصادي في العراق ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مذكرة ١٠٣٦ ، يونيو ١٩٧٣ .
- الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط ، التقدم في ظل التخطيط ، ع٥ ، ١٩٧٥ .

جدول (٨) توزيع رأس المال الثابت الاجمالى تبعا لنوع النفقة الرأسمالية
للفترة من ٥٣ ـ ١٩٧٤ (٪ تبعا للأسعار الجارية)

السنة / بيان	١٩٥٣	١٩٥٧	١٩٦٠	١٩٦٤	١٩٦٨	١٩٦٩	١٩٧٠	١٩٧٢	١٩٧٤
أبنية وانشاءات	٧٣	٦٩ر٢	٧٥	٧٧ر٣	٦٧ر٤	٦٧ر١	٥٥ر٧	٥٤ر٨	٥٦ر٥
مكائن ومعدات	١٩ر٦	٢٤ر٢	١٦ر٩	١٧ر٢	٢٦	٢٥ر٩	٣٣ر٣	٣٤ر٨	٣٣ر٢
وسائل نقل	٧ر٤	٦ر٦	٧ر٨	٥ر٥	٦ر٦	٧	١١	١٠ر٤	١٠ر٣
اجمالى	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٢) .

اما الفترة التالية على ذلك ابتداء من عام ١٩٧٠ فقد حدث تغيير في هيكل الاستثمارات بزيادة حصة الالات والمعدات ووسائل النقل على حساب حصة الابنية والانشاءات وغيرها من الطبيعي فان هذا الهيكل يتغير من آن الى آخر بحسب لمدى التقدم التكنيكي ومدى استخدامه في فروع الاقتصاد الوطني المختلفة • ويعني اتجاه هذا الهيكل نحو زيادة حصة الالات والمكائن والمعدات الى زيادة امكانية الاقتصاد العراقي على استيعاب التقدم التكنيكي وما يؤدي اليه ذلك من زيادة الطاقة الانتاجية للقطر وانتاجية العمل •

اما بالنسبة لتوزيع رأس المال الثابت المجلى الاجمالي بين القطاعين العام والخاص فان البيانات المتاحة — جدول رقم (٩) — تشير الى أن اسهام كل من القطاع العام والخاص قد تغير كثيرا بين عامي ١٩٥٧ ، ١٩٦٤ فبعد أن كان اسهام القطاع العام ٣ر٥٥٪ عام ١٩٥٧ نقص الى ١ر٤٣٪ عام ١٩٦٠ ثم زاد الى ٦٣٪ عام ١٩٦٤ • ثم اخذ اسهامه يتناقص بعد ذلك تدريجيا الى ان بلغ ٨ر٥٢٪ عام ١٩٧٢ • وفي عام ١٩٧٤ عادت نسبة اسهامه الى ما كانت عليه تقريبا في عام ١٩٥٧ • وهو ما يعني ان للقطاع الخاص دور كبير في الاستثمارات العراقية على الرغم من قلة الموارد المتاحة له عما هو متاح للدولة والقطاع العام خاصة بعد تأميم النفط وعملياته بالعراق •

٤) الانفاق على الناتج المحلي الاجمالي :

تتوقف الكيفيه التي يتم بها توزيع الانفاق القومي في دولة ما بين الاستهلاك والتكوين الرأسمالي ، وبين الاستهلاك الخاص والاستهلاك العام (الحكومي) على النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة ومدى تقدمها الاقتصادي . فتميل حصة الاستثمار في الانفاق القومي الى الزيادة في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية التي تعد فيها الدخول القومية والفردية قليلة ولذا فانها تتسم بانخفاض الميل للادخار وقلة الموارد المتاحة للاستثمار . أما توزيع الاستهلاك بين الاستهلاك العام والخاص فان هناك ميلا لزيادة حصة الاستهلاك الخاص في اجمالي الاستهلاك في الدول التي تأخذ بنظام السوق الحر بعكس الدول التي تاخذ بنظام التخطيط المركزي .

وتشير البيانات المتاحة عن الانفاق على الناتج المحلي الاجمالي العراقي عن الفترة ٦٤ — ١٩٧١ (جدول ١٠) الى زيادة الاستهلاك من ٥٦٤ر١ مليون دينار عام ١٩٦٤ الى ٩٨١ر٩ مليون دينار عام ١٩٧١ ، أي انها زادت بنسبة تقرب من اربعة اخماس ما كانت عليه عام ١٩٦٤ . الا أن نسبة الاستهلاك الى الانفاق المحلي الاجمالي قد نقصت من ٦٧ر٦٪ عام ١٩٦٤ الى ٦٦ر٢٪ عام ١٩٧١ نتيجة لزيادة صافي التعامل مع العالم الخارجي (الفرق بين الصادرات والواردات) وهو احد البنود الهامه للانفاق المحلي الاجمالي .

وقد زادت نسبة الاستهلاك الحكومي من ١٩ر٩٪ عام ١٩٦٤ الى ٢٠ر٤٪ عام ١٩٧١ ، في مقابل نقص نسبة الاستهلاك الخاص من ٤٧ر٧٪ عام ١٩٦٤ الى ٤٥ر٨ عام ١٩٧١ . وذلك نتيجة لاتجاه الحكومة الى زيادة الخدمات التي تقدمها نتيجة للاتجاه الاشتراكي .

جـــدول (٢)

توزيع رأس المال الثابت المحلي الاجمالي

بين القطاعين العام والخاص للفترة ٥٧ ـ ١٩٧٤

(القيمة بالمليون دينار عراقي بالأسعار الجارية)

السنة / بيان	١٩٥٧		١٩٦٠		١٩٦٤		١٩٦٨		١٩٧٠		١٩٧٢		١٩٧٤	
	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%
قطاع عام	٥٨٫٨	٥٥٫٣	٥١٫٩	٤٣٫١	٩٣٫١	٦٣	٩٠٫٣	٥٨٫٦	١٠١٫١	٥٤٫٦	١١٤٫٦	٥٢٫٨	٢٠٨٫٧	٥٦
قطاع خاص														
نفط	٤٫٧		٢٢٫٨		٥٫		٥٫							
غير نفطي	٤٢٫٨		٤٥٫٦		٥٤		٦٣٫٤							
اجمالي	٤٧٫٥	٤٤٫٧	٦٨٫٤	٥٦٫٩	٥٤٫٥	٣٧	٦٣٫٩	٤١٫٤	٨٤					
									٤٥٫٤		١٠٢٫٤	٤٧٫٢	١٦٤	٤٤
اجمالي الاستثمار	١٠٦٫٣	١٠٠	١٢٠٫٢	١٠٠	١٤٧٫٦	١٠٠	١٥٤٫٢	١٠٠	١٨٥٫١	١٠٠	٢١٧	١٠٠	٣٧٢٫٧	١٠٠

المصدر : ١ ـ د . جواد هاشم وآخرون ، مرجع سابق .

٢ ـ الجهاز المركزي للاحصاء ، المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٧٤ .

جدول (١٠) الانفاق على الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة من ٦٤-١٩٧١

(باسعار الجارية بالمليون دينار)

البيان \ السنة	١٩٦٤		١٩٦٥		١٩٦٦		١٩٦٧		١٩٦٨		١٩٦٩		١٩٧٠		١٩٧١	
	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%
الاستهلاك الخاص	٣٩٧٫٨	٤٧٫٧	٤٥٥٫١	٤٩٫٨	٤٩٦٫٨	٥٠٫٢	٤٩٥٫٩	٥٠٤٫٧	٤٩٫٧	٤٨٫٤	٥٧١٫٠	٤٨٫٢	٦١٥	٤٧٫٨	٦٨٠٫٣	٤٥٫٨
الاستهلاك الحكومي	١٦٦٫٣	١٩٫٩	١٧٨٫٦	١٩٫٦	١٨٩٫١	١٩٫١	٢٠١٫٨	٢٠٫٢	٢٢٠٫٤	١٩٫٤	٢٤٢٫٥	٢٠٫٥	٢٦٨٫٩	٢٠٫٩	٣٠١٫٦	٢٠٫٤
اجمالي راس المال الثابت المحلي الاجمالي	١٣٤٫٨	١٦٫٢	١٤٣٫٣	١٥٫٧	١٥٨٫٩	١٦٫١	١٥٧٫٦	١٥٫٨	١٥٤٫٥	١٣٫٧	١٦٥٫٤	١٣٫٩	٢٠٢٫٨	١٥٫٨	٢١٩٫٧	١٤٫٨
صادرات السلع والخدمات	٣٢٤٫٨	٣٨٫٩	٣٤٥٫٣	٣٧٫٦	٣٦٦٫١	٣٧٫٠	٣٢٦٫١	٣٢٫٧	٤٠٢٫٧	٣٥٫٦	٤١٢٫٣	٣٤٫٧	٤٣٧٫٥	٣٤	٥٩٦٫٥	٣٠٫٢
واردات السلع والخدمات	-١٨٧٫٩	-٢٢٫٥	-٢٠٧٫٥	-٢٢٫٦	-٢٢١٫٠	-٢٢٫٥	-١٨٣٫٢	-١٨٫٣	-١٩٢٫٠	-١٧٫٠	-٢٠٥٫٥	-١٧٫٣	-٢٣٦٫٠	-١٨٫٥	-٣١٤٫٢	-٢١٫٢
الانفاق المحلي الاجمالي	٨٣٥٫٨	١٠٠	٩١٣٫٨	١٠٠	٩٨٩٫١	١٠٠	٩٩٨٫٢	١٠٠	١١٣٣٫٢	١٠٠	١١٨٥٫٩	١٠٠	١٢٨٧٫٦	١٠٠	١٤٨٣٫٩	١٠٠

المصدر : الجمهورية العراقية ، وزارة التخطيط الجهاز المركزي للاحصاء ، المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٧٣ ، بغداد .

أما التكوين الرأسمالي فرغم زيادة قيمة مخصصاته من ١٣٤ر٨ مليون دينار عام ١٩٦٤ الى ٢١٩ر٧ مليون دينار عام ١٩٧١ ، فان نسبة التكوين الرأسمالي الى جملة الانفاق قد نقصت من ١٦ر٢٪ عام ١٩٦٤ الى ١٤ر٨٪ عام ١٩٧١ ، وذلك للاسباب سالفة الذكر .

وفيما يختص بصافي التعامل مع العالم الخارجي فقد اتجه لصالح العراق نتيجة لزيادة الصادرات من ٣٢٤ر٨ مليون دينار عام ١٩٦٤ الى ٥٩٦ر٥ مليون دينار عام ١٩٧١ بزيادة قدرها ٢٧١ر٧ مليون دينار في الوقت الذي لم تزيد فيه الواردات الا بقيمة قدرها ١٢٦ر٣ مليون دينار خلال نفس الفترة . ولذا فأن صافي التعامل مع العالم الخارجي قد زادت نسبته الى الانفاق من ١٦ر٤ ٪ عام ١٩٦٤ الى ١٩٪ عام ١٩٧١ .

وقد اتجهت الدولة بعد ذلك الى مزيد من العناية بأوجه الاستثمار المختلفة بزيادة مخصصاته ، ودعم الخدمات باتباع مجانية التعليم وتوفير دور السكن والنهوض بالرعاية الصحية ، وتهدف الدولة أيضا في السنوات المقبلة الى دعم هذا الاتجاه في مجالاته المختلفة . ويؤدي هذا بالطبع الى تغيير نسب مكونات الانفاق المحلي الاجمالي بزيادة نسب كل من التكوين الرأسمالي والاستهلاك العام (الحكومي) .

(٥) التجارة الخارجية :

تمثل التجارة الخارجية العراقية نسبة هامة من الدخل القومي العراقي وتعتمد العراق في ذلك من أكثر الدول النامية اعتمادا على التجارة الخارجية . ويرجع ذلك بدرجة أساسية لاعتماد الاقتصاد العراقي على انتاج النفط وتصديره .

وقد تزايدت صادرات العراق بصفة عامة من ٤٤ مليون دينار عام ١٩٥٠ الى ٢١٣ر٢ مليون دينار عام ١٩٥٩ ثم ٣٦٥ر٦ مليون دينار عام ١٩٦٨ وفي عام ١٩٧٠ بلغت الصادرات نحو ٣٩٠ر٧ مليون دينار ، وتقدر جملة الصادرات بنحو ٨٤٦ر١ مليون دينار عام ١٩٧٣ .

وقد بلغت نسبة الصادرات النفطية الى جملة الصادرات نحو ٥٣ر٦ ٪ عام ١٩٥٠ تزايدت الى ٩٤ر٦٪ عام ١٩٥٩ . الا أن هذه النسبة تناقصت قليلا بعد ذلك الى ٩٣ر٧٪ عام ١٩٦٧ ، ثم أخذت في الارتفاع فبلغت ٩٦ر٢٪ عام ١٩٧٣ نتيجة لتأميم النفط وزيادة انتاجه وارتفاع أسعاره .

وفيما يختص بالواردات العراقية فانها على العكس من الصادرات يتركز أغلبها في السلع غير النفطية ، وقد كانت جملة الواردات العراقية عام ١٩٥٠ نحو ٣٨ر٣ مليون دينار منها ٢٢٪ سلع نفطية ، ثم تزايدت الواردات الاجمالية بعد ذلك الى ١١٦ر٨ مليون دينار (منها ١٤٪ سلع نفطية) عام ١٩٥٩ وبلغت جملة الواردات ١٤٥ر١ مليون دينار عام ١٩٦٨ وتناقصت نسبة الواردات النفطية اليها الى ٧ر١٪ وفي عام ١٩٧٠ بلغت جملة الواردات نحو ١٨٢ر٩ مليون دينار (ولم تزد نسبة الواردات النفطية عن ١٪) . وتقدر قيمة الواردات الاجمالية بنحو ٢٨٠ر٩ مليون دينار عام ١٩٧٣ وتمثل نسبة الواردات النفطية منها قرابة ٨ر٪ .

ورغم تناقص الأهمية النسبية للصادرات والواردات بالنسبة للدخل القومي العراقي بين عامي ١٩٥٨ ، ١٩٧٣ من ٥٣ر٤ ٪ في حالة الصادرات ، ٢٩ر٤٪ في حالة الواردات الى الدخل القومي في العام الأول الى ٤٦ر٩٪ للصادرات ، ١٥٪ للواردات الى الدخل القومي في العام الثاني [1] ، الا أنها كما سبق القول تمثل حصة هامة وكبيرة من الدخل القومي . وهو بذلك يعكس ضعف الهيكل الاقتصادي الداخلي وتبعيته للاقتصاد الخارجي وتأثره به الى حد كبير .

ومن جهة هيكل التجارة الخارجية فانه كما سبق القول يتسم من ناحية الصادرات بتركزه في الصادرات النفطية والتي تزايدت حصتها طوال السنوات من ٥٠ — ١٩٧٣ من ٥٣ر٦٪ عام ١٩٥٠ الى ٩٦ر٢٪ عام ١٩٧٣ .

---

١) بديع القدو (دكتور) . تجارة العراق الخارجية . واقعها ، تطورها وأثرها على التكوين الرأسمالي ، وزارة التخطيط ، بغداد ، ١٩٧٦ ، جدول ٤ ، ٥ .

أما الصادرات غير النفطية فانه على الرغم من صغر قيمتها فانها تتميز بعدم الاستقرار نظرا لأنها في أغلبها سلع زراعية تخضع للظروف الجوية والعوامل الطبيعية .

ولقد كانت السلع الاستهلاكية اهم الصادرات العراقية في كثير من السنوات خلال الفترة من ٥٨ — ١٩٧٢ (جدول ١١) ، وقد أخذت السلع الانتاجية في احتلال مركز هام في الصادرات العراقية من منتصف الستينات نتيجة لتنفيذ بعض المشروعات الصناعية وتحقق فائض منها عن الاحتياجات المحلية خاصة الأسمنت وبعض الأدوات الكهربائية .

ويعد التمر والجلود والأسمنت أهم سلع التصدير العراقية .
ويشكل التمر وحده قرابة ثلث الصادرات العراقية من السلع غير النفطية ، تليه الجلود والأسمنت بنسبة ١٠٪ لكل منها . وبالطبع فان ذلك يعكس هيكل الاقتصاد الداخلي الذي يركز على الأنشطة الأولية في المقام الأول .

أما هيكل الواردات فان السلع الاستهلاكية كانت أهم الواردات العراقية خلال فترة الستينات يليها السلع الوسيطة ثم السلع الرأسمالية ومع بداية السبعينيات وهيمنة الدولة على تجارة العراق الخارجية وتوجيهها لها نحو استيراد السلع الاستهلاكية الضرورية فقط دون غيرها من السلع الاستهلاكية والاهتمام بالدرجة الأولى باستيراد متطلبات تنمية وتطوير الاقتصاد العراقي من السلع الانتاجية الوسيطة والاستثمارية فان نسبة السلع الاستهلاكية قد تناقصت من ٣٨٪ عام ١٩٦٩ الى ٣١٫٧٪ عام ١٩٧٣ ، وزادت نسبة السلع الوسيطة من ٣٣٫٥٪ الى ٣٥٫٥٪ ، والسلع الرأسمالية من ٢٨٫٥٪ الى ٣٢٫٨٪ في نفس العامين المذكورين .

جدول (١١) هيكل التجارة الخارجية العراقية

للفترة من ١٩٦٠ - ١٩٧٣

السنة	الصادرات بالمليون دينار			الواردات بالمليون دينار		
	غير النفطية	النفطية	اجمالي	استهلاكيه وسيطة	رأسمالية	اجمالي
	استهلاكيه	انتاجيه	اجمالي			
١٩٥٨	١١ر٠	٣ر٢	١٤ر٢	١٨٥ر٥	١٩٩ر٨	-	-	١١٠
٦٠	٤ر٨	٣ر٢	٨	٢٢٢ر٦	٢٣٠ر٦	٦٩ر١	٣٩ر٦	٣٠ر٣	١٣٨ر٩
٦٤	٨ر١	٧ر٢	١٥ر٣	٢٨١ر٨	٢٩٧ر١	٧٤ر١	٤١ر٧	٣١ر٩	١٤٧ر٧
٦٨	٩ر٧	١١ر٧	٢١ر٤	٢٤٣ر٢	٢٦٥ر٦	٥٦ر٦	٤٩ر٣	٣٨ر١	١٤٤
٦٩	١١ر٥	١٠ر٥	٢٢	٣٤٦ر٢	٣٦٨ر٢	٥٩ ر٥	٥٢ر٤	٤٤ر٧	١٥٦ر٦
٧٠	١١ر٧	١٠ر٩	٢٢ر٦	٣٦٨ر١	٣٩٠ر٧	٥٩ر٩	٧١ر٧	٥٠ر١	١٨١ر٧
٧٢	١٦ر٦	١٢ر٠	٢٨ر٦	٤٢١ر٥	٤٥٠ر١	٦٨ر٥	٩٠	٧٦ر٢	٢٣٤ر٧
٧٣	١٥ر٣	١٧ر٢	٣٢ر٥	٨١٣ر٦	٨٤٦ر١	٨٥ر٧	٩٥ر٩	٨٨ر٧	٢٧٠ر٣

(٠٠) غير متوفرة

المصدر: بديع القدو (دكتور) ، مرجع سابق ، جدول ١ ، ٧ ، ٨

ويشير الميزان التجاري العراقي الى تحقيق فائض كبير تزايدت قيمته من ٦ر٤ مليون دينار عام ١٩٥٠ الى ٥٧٥ر٨ مليون دينار عام ١٩٧٣ (جدول رقم ١٢) وقد كان الفائض السنوي أقل من مائة دينار سنويا خلال فترة الخمسينيات أما في الستينات فقد تجاوز الفائض ذلك ووصل الى ٢٢١ر٤ مليون دينار عام ١٩٦٨ ثم تناقص عن ذلك قليلا في الأعوام التالية حتى عام ١٩٧٣ حيث تضاعف الفائض نتيجة لزيادة انتاج وتصدير النفط وارتفاع أسعاره العالمية .

وقد تراوحت نسبة تغطية الصادرات للواردات بين ١١٧٪ عام ١٩٥٠ و ٣١٣٪ عام ١٩٧٣ . وقد تراوحت النسبة بين الارتفاع والانخفاض خلال هذه الفترة نتيجة لتفاوت نسب نمو كل من الصادرات والواردات العراقية تبعا لتقلب الصادرات غير النفطية (وبخاصة الزراعية منها) واختلاف السياسات الاقتصادية والعمرانية المتبعة وتأثيرها بالتالي على كل من الصادرات والاستيرادات ، اضافة الى تغير كميات وأسعار النفط المصدر .

وبالطبع فان تحقق فائض في ميزان التجاري العراقي وارتفاع نسبة تغطية الصادرات للواردات يتيح مجالا واسعا للقطر لتمويل مشروعاته الانمائية وتوفير متطلباتها من المعدات والخبرات والأيدي العاملة الأجنبية للتغلب على مشاكل ضعف مقدرة الاقتصاد العراقي الاستيعابية والتي حدت من امكانيات تنفيذ الخطط الاقتصادية المختلفة .

أما الهيكل الجغرافي لتجارة العراق الخارجية فقد اختلف في فترة الستينيات عنه في الخمسينيات اذ بينما كانت تجارة العراق الخارجية في فترة الخمسينيات مركزه في المقام الأول على التعامل مع دول العالم الغربي الأوربية والأمريكية الشمالية والتي كانت تتجه اليها قرابة نصف صادرات العراق ويحصل منها على قرابة ثلثا وارداته . وكان تعامله مع الدول العربية محدودا خاصة في مجال الواردات . وتجارته مع الدول الاشتراكية محدودة جدا لا تتجاوز $\frac{1}{40}$ من وارداته ولا يصدر اليها شيئا (جدول رقم ١٣) . تغيرت اتجاهات التوزيع الاقليمي لتجارة العراق الخارجية في الستينيات والسبعينيات اذ زاد تعامل العراق مع الدول الاشتراكية زيادة كبيرة وأصبحت تجارته معها

جدول (١٢) ميزان التجارة الخارجية العراقيـــــة

السنة	الصادرات بالمليون دينـــار	الواردات	صافي ميزان التجارة	نسبة تغطية الصادرات للواردات %
١٩٥٠	٤٤	٣٧ر٦	٦ر٤	١١٧
١٩٥٥	١٨٤	٩٧ر٢	٧٩ر٩	١٨٩ر٣
١٩٥٨	١٩٩ر٨	١١٠	٨٩ر٨	١٨١ر٦
١٩٦٠	٢٣٠ر٦	١٣٨ر٩	٩١ر٧	١٦٦
١٩٦٤	٢٩٧ر١	١٤٧ر٤	١٤٩ر٧	٢٠١ر٦
١٩٦٨	٣٦٥ر٦	١٤٤ر٢	٢٢١ر٤	٢٥٣ر٥
١٩٦٩	٣٦٨ر٢	١٥٧ر٢	٢١١	٢٣٤ر٢
١٩٧٠	٣٩٠ر٧	١٨١ر٧	٢٠٩	٢١٥
١٩٧٢	٤٥٠ر١	٢٣٤ر٧	٢١٥ر٤	١٩١ر٨
١٩٧٣	٨٤٦ر١	٢٧٠ر٣	٥٧٥ر٨	٣١٣

المصدر: بديع القدو (دكتور ، مرجع سابق جدول رقم ٣

تمثل قرابة $\frac{1}{5}$ صادرات العراق ، $\frac{1}{4}$ وارداته ، كذلك فقد زادت صادرات العراق الى الدول العربية وأصبحت تمثل اكثر من نصف صادراته الا أن وارداته من الدول العربيه لم تتغير نسبتها الى جملة وارداته الا لفترة محدودة عادت بعدها الى ما كانت عليه في عام ١٩٦٠ وهي ١ر٤٪ وتناقصت صادرات العراق الى الدول الغربية في أوربا وامريكا الشمالية بدرجة كبيرة اذ أصبحت تمثل $\frac{1}{7}$ صادراته الاجمالية ورغم تناقص وارداته منها الا أن نسبة تناقصها أقل بكثير من نسبة تناقص الصادرات حيث لازالت واردات العراق من هذه البلدان تمثل قرابة ٤٥٪ من وارداته الاجمالية عام ١٩٧٣ .

أما الدول الأخرى وهي تشمل دول العالم الثالث عدا الدول العربية فقد تناقصت أهميتها بالنسبة لصادرات العراق كثيرا واصبحت تمثل ٨ر٣ ٪ من جملة هذه الصادرات في عام ١٩٧٣ بعد أن كانت ٨ر٢٩٪ عام ١٩٥٠ . أما وارداته من هذه الدول فقد تذبذبت بين الزيادة والنقصان (كنسبة مئوية من جملة الواردات) واستقرت في عام ١٩٧٣ على ما كانت عليه في عام ١٩٥٥ .

وقد اتسم التوزيع الاقليمي لتجارة العراق الخارجية في تطورة باتجاهة نحو تحقيق توازن في علاقاته مع مختلف الدول وعدم حصرها في مجال ضيق قد يكون ضارا للاقتصاد العراقي واتجاهاته السياسية التحررية .

جدول (١٣) التوزيع الجغرافي لتجارة العراق الخارجية

للفترة مـــــــــن ١٩٥٠ - ١٩٧٣

(٪)

	الدول العربية		الدول الاوربيـــة		أمريكا الشماليه		الدول الاشتراكيه		دول أخـــرى	
	ص	و	ص	و	ص	و	ص	و	ص	و
١٩٥٠	١٩ر٤	٣ر٤	٤٥ر٣	٦٢ر٨	٥ر٥	٨ر٥	-	٢ر٤	٢٩ر٨	٢٢ر٩
١٩٥٥	٣٢ر١	٣ر١	٤٢ر٧	٥٣ر٣	٤ر٤	١٥ر٥	-	٢ر٣	٢٠ر٨	٢٥ر٨
١٩٦٠	٣٣ر٨	٤ر١	١٥ر٩	٤٩ر٦	١١ر٣	١٢ر١	١٧ر٥	١٠ر٧	٢٢ر٥	٢٣ر٥
١٩٦٥	٥٠ر٣	٤ر٨	٩ر٤	٣٦ر٩	٤ر٤	١١ر٦	١٨ر٢	٢٧ر٢	١٧ر٧	١٩ر٥
١٩٧٠	٥٣ر٥	٧ر٢	٤	٣٦ر٤	٨ر٤	٤ر٩	٢١ر٣	٢٦ر٣	١٢ر٨	٢٥ر٢
١٩٧٢	٥٤ر٩	٦ر١	٣ر٥	٣٩ر٧	٧ر٢	٧ر٦	٢٢ر٤	٢٧	١١ر٥	١٩ر٦
١٩٧٣	٥٦ر٩	٤ر١	١٠ر٥	٣٨ر٦	٣ر٧	٦ر٣	٢٠ر٦	٢٥ر٨	٨ر٣	٢٥ر٣

ص : صادرات ، و : واردات

المصدر: بديع الدقدو (دكتور) مرجع سابق ، جدول رقم ١٤ .

ثالثا : بعض معوقات التخطيط في العراق

في هذا الجزء نتناول بعض العوامل التي تعد من المعوقات الرئيسية للعملية التخطيطية في العراق في مراحلها المختلفة ، والتي يعد من أهمها ما يلي :

غياب الاستقرار السياسي في بعض المراحل التخطيطية :

يعتبر عامل الاستقرار السياسي من المتطلبات الاساسية لقيام التخطيط واستمراره وتحقيق اهدافه . ونعني بالاستقرار السياسي وضوح وثبات واستمرار الخط الايدلوجي .

والخط الايدلوجي الذي يلزم لقيام التخطيط هو الخط الاشتراكي . اذ لا يمكن أن يقوم التخطيط دون أن تسوقه قاعدة اشتراكية بالمجتمع . وكلما تطورت القاعدة الاشتراكية أي كلما تعمقت وتعمدت التحولات الاشتراكية بالمجتمع كلما كان ذلك من عوامل تقدم العمل التخطيطي سواء من ناحية اسلوب التخطيط أو شموله أو دقة اهدافه ونجاحه في تحقيق هذه الأهداف .

ولا بد من وجوب وجود صيغة ما من صيغ المشاركة السياسية الى جانب الاستقرار ، والا كان الاستقرار ناتج من الضغط الاوتوقراطي الذي يعيق مشاركة الجماهير وتعاونها في نجاح الخطة (١) .

ولقد واجهت " المناهج الاستعمارية " المطروحة من جانب الحكومات العراقية المتعاقبة سلبية كبيرة من جانب الجماهير ، لأدراكها ان هذه المناهج بعيدة كل البعد عن مصالحها واهدافها ولهذا لم تتفاعل معها .

ويمكن ملاحظة الاستقرار السياسي في القطر العراقي ، كما هو مطروح ، ابتداء من عام ١٩٦٨ . حيث التحولات الاشتراكية والمشاركة الجماهيرية عن طريق المنظمات الشعبية الديمقراطية توضح طبيعة الخط الايدلوجي واستقراره .

---

(١) يوسف الصائغ (دكتور) — تجربة التخطيط في العالم العربي " — الاقتصادي — جمعية الاقتصاديين العراقيين — العدد الاول — آذار ١٩٧٣ — ص ٨ .

ويرتبط التزام القيادة السياسية وأيمانها بالعمل التخطيطي بموضوع الاستقرار السياسي . ويقصد بذلك المواقف الحقيقية للقيادة السياسية المترجمة الى سياسات واجراءات تنفيذية تخدم العمل التخطيطي في استمرار وثبات . فعملية التخطيط ابتدأ من الشمول ومرورا بتحديد الاهداف وتقرير الاستراتيجية الانمائية ، وخلق الاجهزة التخطيطية والاحصائية المساندة ، واخيرا تنفيذ الخطة ومتابعتها واعادة تقييمها هذه العملية هي اقوى صيغ لترجمة التزام القيادة السياسية .

كذلك من الضروري أخذ العوامل الاجتماعية والنفسية في الاعتبار عند وضع الخطة ، اذ انها تلعب دورا بالغ الخطورة في نجاح او فشل أي خطة تضعها الدولة . ولقد فشلت الحكومة وأجهزة التخطيط العراقية في تقدير أهمية تلك العوامل أضافة الى فشلها في خلق التعاون الكافي بينها وبين أفراد الشعب وفي توعية الفرد بمفهوم التخطيط والغاية المنشودة من وراءه ودور الأفراد في انجاح الخطة .

التخلف في تنفيذ الخطط :

تفوق عملية التنفيذ في الاهمية مرحلة اعداد الخطة ، ونجاح اسلوب التخطيط لايتوقف على وضع اطار سليم للخطة ، ولكنه يتوقف أيضا على مدى نجاح أجهزة الدولة في تنفيذ الخطة .

ومن الحقائق الهامة ان جهاز التخطيط المركزي لايمارس عمليات تنفيذ اهداف الخطة ، اذ انه جهاز بحث علمي ، يشارك في وضع اطار الخطة كما يشارك في متابعة تنفيذ اهدافها . اما عملية التنفيذ فتتولاها اجهزة التنفيذ في الدولة ، وهي الوزارات والمؤسسات العامة ، والشركات التابعة لها ، ومنشآت القطاع الخاص .

ونجاح هذه الاجهزة يتوقف بدوره على مدى قدرتها على تنفيذ الاهداف ، اذ ان العبره ليست فيما يتاح للمجتمع من الموارد المختلفة ، وانما العبره بقدرة اجهزة الدولة على استغلال هذه الموارد في تنفيذ اهداف الخطة عن طريق وضع مشروعات الخطة موضع التنفيذ . فضعف بعض الاجهزة وغياب البعض الاخر ينعكس في قصور الاقتصاد القومي من تحقيق اهدافه كامله .

وانطلاقا من هذا فان اهم المشاكل التي واجهت عملية التنفيذ في العراق هي التخلف الكبير في تنفيذ المشروعات المدرجه في الخطة . ودليل ذلك انه في الفترة من عام ١٩٥٢ حتى ١٩٥٨ كان مجموع التخصيصات السنوية لمناهج الاستثمار ٥ر٤١٨ مليون دينار ، في حين كان مجموع الانفاق الاستثماري خلال الفترة يقدر بنحو ١ر٢٢٥ مليون دينار ، بمعنى ان نسبة تنفيذ اهداف الاستثمار لم تتجاوز ٥٤٪ من جملة الاستثمارات المستهدف تحقيقها .

وفي الفترة من عام ١٩٥٩ الى ١٩٦٦ ان مجموع التخصيصات السنوية لمناهج الاستثمار ٠ر١٠٤٣ مليون دينار ، بينما لم يتجاوز الانفاق الاستثماري خلال الفترة بنحو ٨ر٤٢٦ مليون دينار ، أي بنسبة تنفيذ قدرها ٤٦٪ .

ويتضح اتساع مدى التخلف في تنفيذ اهداف الخطة من فترة لاخرى ، ويمكن ان يعزى ذلك الى عدم مقدرة اجهزة التنفيذ على القيام بمهامها ، ولاسباب متعدده ، سواء كانت أجهزة الاداره الحكومية ـ الوزارات والمصالح ـ أو أجهزة المقاولات ـ أو أجهزة الرقابة على تنفيذ الخطة .

ان تنفيذ مشروعات الخطة يتطلب بالضرورة توفر العدد الكافي من الفنيين المدربين والاداريين الاكفاء لحسن سير عمليات التنفيذ ، اضافة الى ضرورة وجود الايدي العاملة الفنية التي تتولى ادارة المشروع في فترة التشغيل . والواقع ان العراق لم يحقق نجاحا كافيا في هذا المجال . لهذا فان اغلب الدوائر المنفذه قد عجزت عن انجاز المشروعات المسنده اليها في الفترة المحدده لها ، وذلك بسبب تشتت الجهود الفنية والادارية في مشروعات متعدده قامت بتولي تنفيذها لدائرة واحدة ، فلم يتجز الكثير منها خلال الوقت المحدد ، بالاضافة الى ضعف الاشراف الاداري والفني .

وعلى هذا يمكن القول بان على الرغم من نجاح العراق في تطوير أجهزة التخطيط تطويرا نسبيا ، فان هذا التطوير لم يسايره تطوير مناظر في أجهزة التنفيذ أو في سياسة تنفيذ الخطة .

ولو أخذ التنفيذ في القطاع الزراعي كمثال ، فاننا نجد ان التخصيصات الاستثمارية للقطاع الزراعي خلال الفترة ٥١ ـ ١٩٧٣ بلغت نحو ٥٦٦٫٠٤ مليون دينار ، في حين بلغت الانفاقات الفعلية نحو ٢٤٠٫٨٧ مليون دينار . اي ان نسبة التنفيذ خلال تلك الفترة لم تتجاوز ٤٢٫٥ ٪ ، ومن ثم فان نسبة التخلف في التنفيذ تصل لنحو ٥٧٫٥ ٪ .

أما على مستوى المراحل التخطيطية ، فنجد ان نسبة التنفيذ خلال المنهاج الاول ٥١ـ١٩٥٤ بلغت ٤٩٫٧ ٪ ، وفي المنهاج الثاني المعدل بلغت ٤٤٫٤ ٪ ، وخلال الخطة المؤقته ٥٩ ـ ١٩٦١ بلغت نسبة التنفيذ ٥١٫١ ٪ . وخلال الخطة التفصيلية ٦١ ـ ١٩٦٤ بلغت ٢٢٫٧ ٪ اما خلال الخطة الخمسية ٦٥ـ١٩٦٩ فبلغت نسبة التنفيذ ٢٨٫٤ ٪ ، وخلال الفترة ٧٠ـ١٩٧٣ من الخطة القومية بلغت نسبة التنفيذ ٥٥٫٤ ٪ .

وهذا مما يدل على ان هناك فرق شاسع بين الاطار الاقتصادي الذي يعده جهاز التخطيط ويحدد فيه النمو الاقتصادي واهدافه والاولويات الاستثمارية وبين تطبيق هذه الاهداف والاولويات في مشاريع عملية . ومع ان التخطيط كان عباره عن تخصيصا للاستثمارات اكثر منه تخطيطا ، الا ان تنفيذ هذه الاستثمارات كان منخفضا بدرجة كبيره .

وهذا يعني ان هناك قصور واضح في التخطيط والتنفيذ في جميع الخطط الاقتصادية السابقة (١) . وهذا ناتج عن ضعف الاجهزة المنفذه . لذا لابد من التعرف على امكانيات أجهزة التنفيذ قبل اعداد الخطة واتخاذ الاساليب والتدابير اللازمة لتطوير اجهزة التنفيذ وزيادة كفاءتها ، وبدون ذلك فلا مفر من قصور معدلات التنفيذ والاخفاق في تحقيق اهداف الخطط .

قصور اجهزة متابعة التنفيذ :

ويتطلب نجاح التخطيط واستمرار التحسن فيه ، لضمان الارتفاع بمستوى الكفاءة ، في اعداد الخطط وسلامه سير التنفيذ ان تجرى متابعة تحقيق أهداف الخطط وتقييم فاعليه الوسائل التي اتبعت في الوصول الى تلك الاهداف ، والرقابة على التنفيذ . كل ذلك بهدف تصحيح الانحرافات وتلافي اسباب الخلل في الوقت المناسب وحل مشاكل التنفيذ في حينها وتأمين التناسبات المرسومه بالتنسيق المستمر . ان متابعة تنفيذ الخطة من الاسس التنظيمية والتوجيهية الهامة ولها تأثير كبير في نجاح عملية تنفيذ الخطة .

وتتوزع مسئوليات المراقبه والمتابعه عبر المستويات المختلفة للاجهزة الاقتصادية فتكون المتابعة والرقابة والتنسيق والعمل على اصلاح الاخطاء وانجاز المهمات داخل الوحدة الانتاجية من مسئوليات ادارتها ، وعلى مستوى النشاط الاقتصادي تكون تلك الاعمال من مسئوليات الاتحاد النوعي أو المؤسسات المشرفه . وعلى مستوى القطاع الاقتصادي الذي يضم عده نشاطات تكون تلك الاعمال نفسها من مسئولية الوزاره المشرفه على القطاع . اما على مستوى الاقتصاد القومي ككل فيقوم بتلك المسئوليات كل من جهاز التخطيط المركزي ومجلس الوزراء او لجانه المختصة بالاضافة الى الجهاز المالي والمصرفي للدوله وجهاز الاحصاء المركزي وغيرها من المؤسسات ذات المسئولية المركزية .

---

(١) عبد الوهاب مطر الداهري ـ " التخطيط الزراعي في العراق " . الاقتصادي ـ جمعية الاقتصاديين العراقيين ـ العدد الاول ـ السنة الرابعة عشر ـ آذار ١٩٧٣ ـ ص ٨٨ .

وفي العراق تتولى مديريه المحاسبات العامه ،بوزاره المالیه ، مهمة تدقيق الحسابـــات وتنظيمها ومعاملات الموظفين والعاملين ،اى كل ما يتعلق بشؤون الخزينة والمعاملات النقدية غير أن مهمة هذا الجهاز ،في الاقتصاد المخطط ، لاتنحصر في القيام بهذه الاعمال التقليديـــه بل تتعداها الى ما هو ابعد من ذلك ،بحيث يصبح الجهاز أداه فعاله لفرض الرقابة المحكمه على تنفيذ اهداف الخطة ضمان لنجاح عملية التنفيذ ،وأظهار نواحي القصور ،واقتراح وسائل معالجته فضلا عن معاونه جهاز التخطيط المركزي (وزارة التخطيط) في اجراء عملية متابعة تنفيذ الخطـة واظهار نتائج التنفيذ .

لذا فمن الضروري أن تتضمن اختصاصات مديرية المحاسبة العامه أختصاص الرقابة المالية والعينية على تنفيذ أهداف الخطة ومتابعة التنفيـذ .

عدم الاخذ بمبدأ الشمول في وضع الخطط :

الخطة الشاملة تعني شمولها للجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وشمولها لجميع مـــوارد الدولة بشرية ومالیه ، وشمولها للقطاعين العام والخاص ،كما تشمل جميع القطاعات الاقتصاديـــة وجميع متغيرات الاقتصاد القومي .

وعلى ذلك يمكن القول ان التخطيط العراقي قد أتسم في محاولاته الثلاث خلال فترة الخمسينيات (٥١ـ١٩٥٦ ، ٥٥ـ١٩٥٩ ، ٥٦ـ١٩٦١) والتي سبقت قيام ثورة ١٩٥٨ بعدم وجود خطط انمائية شاملة متكاملة ،والاقتصار على برامج ومشروعات حكومية تشبه الميزانيات . وقد اقتصـــر التخطيط خلال تلك الفترة على النشاط الحكومي دون القطاع الخاص الذي ترك له حرية التصـــرف في موارده في مجالات الاستثمار المختلفة على الرغم من ارتفاع نسبه مساهمة في الاستثمار المحلـــي الاجمالي والتي بلغت نحو ٧ر٤٤٪ عام ١٩٥٧ .

وترتب على ذلك تعرض الاقتصاد القومي لموجات انكماشيه وتضخميه نتيجة لعدم وجود سياســـة انفاقيه تعالج اهتزازات مستوى النشاط الاقتصادي الناجمة من عدم ضبط توقيت الاستثمارات . وفضلا عن ذلك فقد نمت القطاعات المختلفة بمعدلات غير متوازنة نتيجة لعدم وجود توازن فـــي

المشروعات المنفذه [1] .

وفيما يختص بالخطتين المؤقته والتفصيلية ، فانه على الرغم من الاختلاف النسبي بينهما وبين الخطط السابقه ، فان هاتين الخطتين لم يكتمل لاى منهما مقومات الخطة القومية الشاملة فمن حيث الخطة المؤقته والتى زادت من اهتمامها برأى المال الهيكلى (المبانى والاسكان والنقل والمواصلات) على حساب القطاع الزراعى فان اهتمامها بالقطاع الصناعى لم يتغير عن الخطط السابقه ،كذلك فقد اهملت الخطة القطاع الخاص . ولم تخرج المشاريع المدرجه بها عن كونها مشروعات حكوميه تفتقد الترابط بين بعضها البعض وبين الاقتصاد القومى فى مجموعه .

وقد استمرت هذه الاوضاع ايضا خلال فترة الخطة التفصيلية والتى اتسمت بالتركيز على القطاع العام دون القطاع الخاص ،وزاد التركيز فيها على قطاع الصناعة وقل الاهتمام بقطاعات رأس المال الهيكلى وقد عاب الخطة الى جانب اهمالها للقطاع الخاص وعدم التوازن فى توزيع الاستثمارات بين مختلف القطاعات الاختلال فى هيكل الاستثمار .

كذلك فقد اهملت الخطة تخطيط التجاره الخارجية وتطوير قطاع النفط ، واغفلت آثار الخطة على العماله والانتاج والاستهلاك وما قد ينجم عن ذلك من آثار على الاسعار ومستوى المعيشه وعدالة توزيع الدخل . أى انها ايضا لم تكن خطة شامله .

اما الخطة الخمسيه للفترة ٦٥/٦٦ — ٦٩/١٩٧٠ — وما يليها من خطط — فانه يمكن اعتبارها اولى محاولات التخطيط الشامل للتنمية فى القطر العراقى رغم ما يعتريها من نقائص أيضا .

---

(١) سعيد عبود السامائى — " اقتصاديات العراق " — مطبعه الارشاد — بغداد — ١٩٧٠ .

نقائص خطتي ٦٥ ـ ١٩٦٩ ، ٧٠ ـ ١٩٧٤ :

رغم ان خطه ٦٥ ـ ١٩٦٩ تعد اول خطة شامله في العراق ، الا ان هذه الخطة اعتراها بعض النقائص التي اعاقتها عن تحقيق اهدافها كاملة . بعض هذه النقائص يتعلق بعوامل داخليه من حيث اعداد الخطة ذاتها والبعض يتعلق بعوامل خارجيه .

فقد تم اعداد الخطة بسرعه دون دراسه كافيه مما كان له تأثير على هيكل الخطة بأكمله . فقد غاب عن هذه الخطة اساسيات هامه في التخطيط ، كغياب استراتيجيه التخطيط طويل الاجل ، والتكامل بين مختلف الخطط والسياسات القطاعيه ، وعدم التنسيق بين السياسات الماليه والاستثماريه . كذلك فان اختيار المشروعات لم يكن يتم على اساس انتاجيتها وتحقيقها لاهداف التنمية القوميه والقطاعيه وعلى اساس علاقتها بالمشروعات الاخرى ولكن الاختيار كان يتم بطريقة تحكميه .

وقد عانت الخطة من عدم توفر الوعي التخطيطي والتعاون بين جهاز التخطيط وافراد الشعب . كذلك عدم توفر الكوادر الفنيه والاداريه واللازمه للتخطيط والتنفيذ ، وعجز قطاع التشييد ، والعجز عن الافاده من المساعدات الخارجيه . فضلا عن عدم توفر أجهزة للتخطيط في الوزارات المختلفة (١) .

وبالنسبه لخطة ٧٠ ـ ١٩٧٤ ، فقد عانت الى حد ما من حيث عدم توفر استراتيجيه طويله المدى لتخطيط الاقتصاد العراقي ، وعدم التوازن بين قطاعات الاقتصاد المختلفة ، وفقد التوازن بين كل من الانفاق العام (بشقيه الاستثماري والجاري) والطاقة الاستيعابية للاقتصاد العراقي بجوانبها المختلفة المالية والفنية والادارية وغيرها .

---

(١) جواد هاشم (دكتور) ـ "تخطيط الاقتصاد القومي في العراق بين التخصيص والتنفيذ" مصر المعاصرة ـ عدد ٣٤١ ـ يوليو ١٩٧٠ .

انعدام التناسق بين التخطيط المادي والمالي :

يتطلب نجاح الخطة تناولها للجوانب المادية والمالية . وتختلف الاراء حول ايهما يسبق الآخر ، ويرى البعض انه من الضروري ان يقيد الانفاق الاستثماري في المجتمعات النامية بحجم ما يتاح فيها من مدخرات ، والبعض الاخر يرى ان الاستثمار يمكن الا يتقيد بالمدخرات ولكنه يتقيد بالموارد المادية . والدليل على ذلك انه في بداية التخطيط في روسيا اعتمد على اسبقية التخطيط المادي . وانه اذا تم توفير الموارد المادية اللازمة فانه لن تظهر اي مشكلات بصدد التمويل ، فالتمويل ليس الا وسيلة لتعبئة الموارد الحقيقية القائمة، وليس ثمة ضرر في خلق التمويل مادامت الموارد الحقيقية متاحة ومن الممكن تعبئتها .

وبصفة عامة — وبغض النظر عن أسبقية احدهما على الاخر — فلا بد ان يسير التخطيط المالي جنبا الى جنب مع التخطيط المادي ، لان اي منهما بمفرده لا يمكن ان يحقق نجاح التخطيط .

وعلى ذلك فلا بد ان تتضمن الخطة مصادر التمويل والتي تشمل المدخرات المحلية، وموارد الميزانية الاستثمار الحكومي المركزي ، والائتمان المصرفي ، وحصيلة النقد الاجنبي .

وبتطبيق هذه المتطلبات على الخطط في العراق فاننا نجد ان جميع الخطط حتى خطة ١٩٦٥ — ١٩٦٩ لم تتعرض لمعظم أوكل جوانب التخطيط المالي ، وفضلا عن ذلك فان السياسة الماليه لم تتوائم مع السياسة الاستثمارية حيث كانت جميع عائدات النفط تخصص للميزانية الاستثمارية قبل عام ١٩٥٢ ، ومنذ عام ١٩٥٩ اصبح المخصص لهذه الميزانية نصف عائدات النفط ، اما النصف الاخر فيحول الى الميزانية الاعتيادية التي تمثل الاستهلاك الحكومي .

وقد ادى ذلك الى زيادة الاستهلاك الحكومي بمعدل اكبر من معدل نمو الدخل في الفترة ١٩٥٣ — ١٩٦٥ . فضلا عن ان زيادة النفقات الحكومية لم يقابلها زيادة مناظرة في الخدمات الحكومية الاساسية .

وهذا يعني انه اذا استمرت الاوضاع على ما هي عليه من ناحية ايرادات الدولة فان التوسع في الاستهلاك الحكومي لابد ان يعتمد اساسا على عائدات النفط وسيكون ذلك على حساب الانفاق الحكومي على الاستثمار مما يؤدي الى انخفاض معدل النمو الاقتصادي .

اما دور الاستثمار الخاص فلا يمكن ان يعوض الاستثمار الحكومي لان اتجاهاته معروفة . لهذا فان السياسة المالية لابد ان تأخذ كل هذه العوامل وغيرها في الاعتبار ، وان تساير الخطة المالية الخطة النقدية .

ضعف الاجهزة الادارية الحكومية ، وعدم وجود أجهزة تخطيط في الوزارات :

ان مستوى الكفاءة الادارية في أجهزة الدولة يؤثر بل ويحدد مستوى التخطيط ومدى النجاح في التنفيذ .

ورغم التدخل الحكومي المباشر في النشاط الاقتصادي في العراق ، وسيطرة الدولة على جوانب رئيسية من الاقتصاد القومي الا انها لم تستطع بعد تهيئة الكوادر الادارية ذات الكفاءة العالية ، وتهيئة هذه الكوادر لا يتأتى عن الطريق الكمي بل عن الطريق الكيفي — النوعي — .

ان هناك كثيرا من غير المختصين يتولون وظائف تتطلب الخبرة والاختصاص ، وربما تأخذ العراق الان بما كانت تأخذ به مصر في الماضي وادى الى فشلها الاقتصادي ، وهو تفضيل اهل الثقة على اهل الخبرة .

كذلك فمن الاسباب الرئيسية لفشل بعض الخطط في بلوغ اهدافها هو عدم استطاعة جهاز التخطيط المركزي توجيه الوزارات المعنية عند قيامها بوضع مقترحاتها عن المشروعات التي تزمع القيام بها وعدم دراستها وتفصيلاتها الدراسة الواجبة . وقد حاولت الحكومة تلافي هذا النقص بتشريع قانون التخطيط والمتابعة عام ١٩٦٥ استهدف ايجاد مكتب للتخطيط بكل وزارة لها علاقة بوضع الخطة او تنفيذها ، على ان تكون هذه المكاتب مرتبطة بالوزراء المختصين مباشرة .

ولكن على الرغم من مضي مدة كافية على صدور هذا القانون الا انه لم يتم استكمال انشاء هذه المكاتب على النحو الذي يمكنها من تأديه الدور المنوط بها .

"الخلاصة"

بدأت اولى مراحل التنمية فى الجمهورية العراقية اثر تأسيس مجلس الاعمار بوضع اول خطة تنمية للفترة من ١٩٥١ — ١٩٥٦ • وقد هدفت هذه الخطة الى زيادة رقعة الاراضى الزراعية وتطوير أساليب الانتاج والتوسع فى رأس المال الاجتماعى واقامة بعض الصناعات بغية زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المعيشة • ولم يكتمل تنفيذ هذه الخطة ازاء عدم وضوح اهدافها وما وجه اليها من انتقادات مختلفة ، وبدئ فى عام ١٩٥٥ فى وضع خطة اخرى للفترة من ١٩٥٥ — ١٩٥٩ الا ان امد هذه الخطة لم يستمر لاكثر من عام استبدلت بعده بخطة ثالثة للفترة من ١٩٥٦ — ١٩٦١ • وقد توقف تنفيذ الخطة الثالثة بقيام ثورة تموز (يوليه) ١٩٥٨ ، وبدأت الدراسات لوضع خطة انمائية جديدة • واجريت تعديلات على جهاز التخطيط حتى يصبح اكثر فعالية فى القيام بالاعمال التخطيطية المناطة به •

فى عام ١٩٥٩ وضعت الخطة الموقتة للفترة من ١٩٥٩/١٩٦٠ — ١٩٦١/١٩٦٢ • ولم يستمر امدها فى الحقيقة سوى عامين فقط استبدلت بعدهما بالخطة التفصيلية للسنوات ١٩٦١/ ١٩٦٢ — ١٩٦٥/١٩٦٦ • وعلى الرغم من تحديد هدف تنموى عام لهذه الخطة وهو مضاعفة الدخل فى عشر سنوات فانه لم تحدد اهداف تفصيلية للقطاعات المختلفة ، ولم تستمر الخطة سوى اربعة اعوام ثم وضعت الخطة الخمسية ١٩٦٥/١٩٦٦ — ١٩٦٩/١٩٧٠ • من قبل مجلس التخطيط عام ١٩٦٥ وقد هدفت هذه الخطة الى تحقيق زيادة قدرها ٨٪ على الاقل سنويا فى الدخل القومى وتحسين الهيكل الاقتصادى بزيادة نصيب كل من الزراعة والصناعة على حساب النفط وتحقيق الاستقرار الاقتصادى بالموازنة بين الانفاق القومى ومعدلات زيادته من جهة ، والطاقة الانتاجية ومعدلات زيادتها من جهة اخرى ، وتحقيق التكامل الاقتصادى العربى بتحقيق التنسيق المطلوب بين مشروعات الخطة ومتطلبات التكامل الاقتصادى بصفة عامة والسوق العربية المشتركة بصفة خاصة ، وزيادة حجم العمالة والقضاء على البطالة ، وعدالة توزيع الدخل ، وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية • وقد كان للخطة اهداف قطاعية تفصيلية واهداف محددة لكل من العمالة والاستهلاك • وعلى الرغم من ان هذه الخطة تعد نقطة تحول فى التخطيط العراقى

لشمولها كل من القطاع العام والخاص والجوانب الاجتماعية علاوة على الجوانب الاقتصادية في الاقتصاد العراقي ، فان تنسيقا لم يتم بين مجلس التخطيط الذي قام باعداد الخطة ومجلس التخطيط للتربية والتنمية الاجتماعية الذي يتولى تخطيط النواحي التربوية والاجتماعية .

وفي عام ١٩٧٠ بوشر بخطة التنمية ١٩٧٠ — ١٩٧٤ في اطار محاولة لتطبيق التخطيط القومي الشامل بغية تحقيق تطوير هيكل الانتاج القومي وتنويعه للاقلال من الاعتماد على النفط كقطاع اقتصادي رئيسي في الاقتصاد العراقي وذلك من خلال توجيه المزيد من الاهتمام لكل من الصناعة والزراعة . وقد شملت الخطة كافة القطاعات الاقتصادية للدولة من سلعية وتوزيعية وخدمية كما انه قد شارك فيها ايضا كل من القطاع الحكومي المركزي والقطاع العام (الممول ذاتيا) والقطاع الخاص ، وقد تضمنت الخطة احتمالا لكل المتغيرات الاقتصادية من استثمار وانتاج ودخل وعمالة واجور واستهلاك وادخار وتجارة خارجية . وعملت الخطة ايضا على مراعاة التوزيع الاقليمي للمشروعات ، وتحقيق التنسيق والتكامل الاقتصادي العربي .

وبانتهاء فترة خطة التنمية ١٩٧٠ — ١٩٧٤ فقد وضع منهاجا استثماريا لفترة السنة اشهر المقبلة من عام ١٩٧٥ (١) كفترة انتقالية بين الخطة المذكورة والخطة القومية للفترة من ١٩٧٦ — ١٩٨٠ ، وحتى يتحقق التساوي بين بدايات كل من المناهج الاستثمارية السنوية والميزانية العامة للدولة ، والتنسيق مع خطط الانماء للدول العربية الاخرى ، بالاضافة الى اتاحة المجال لاعداد الدراسات اللازمة لمشاريع الخطة القومية للفترة من ١٩٧٦—١٩٨٠ وانهاء المشروعات الخاصة بالخطة السابقة والمشاريع التكميلية المرتبطة بها .

وتقترح الدراسة بعض الاجراءات والوسائل التي يمكن ان تؤدي الى التخلص من المعوقات السابق ذكرها ، ومن هذه الاجراءات مايلي :—

١ — تعمل اجهزة التخطيط على ربط الخطة المالية بالخطة المادية اي الموائمة بين الموارد المالية والموارد المادية الموجهة لاغراض التنمية الزراعية والصناعية . ان الاتجاه العالمي في عمليات تخطيط التنمية في العراق يقتصر على تحقيق موازنة مالية مجيدة بعيدا عن أي

---

(١) للفترة من ١/٤/١٩٧٥ الى ٣١/١٢/١٩٧٥ .

موازنة مادية • بما يضيق بالضرورة امكانية انجاز مهمات التنمية وتنفيذ المشاريع المطلوبة والاستجابه لمتطلبات الاستهلاك المحلى •

فاقرار المشاريع وتحديد استثماراتها الخمسية والسنوية جانب واحد من العملية التخطيطة فى حين ان الجانب الثانى ينبغى ان يكون ملازما تماما للجانب الاول وهو تحديد مصادر تمويل الموارد المادية والبشرية الضرورية لانجاز تلك المشاريع • ان اجهزة التخطيط فى العراق - شأنها فى ذلك شأن البلدان النامية - لم تولى هذه الناحية الاهتمام الكافى •

٢ - ان خلق التوازن بين قطاعى الصناعة والزراعة فى الاقتصاد العراقى مهمة ضرورية ، وفى هذا تبدو الاهمية البالغة لتحديد الاسبقيه فى انجاز المشاريع الصناعية والزراعية التى تتطلب بدورها انجاز مشاريع جديدة لاحقه لها •

وفى هذا الصدد تبدو امكانية واقعية فى اللجوء الى اقامة المجمعات الصناعية الزراعية فى مواقع قريبة من مناطق زراعة وتسويق المحاصيل ومنتجاتها الصنعه • ان عملية تخطيط التنمية المتوازنة لقطاعى الصناعة والزراعة والقطاعات الاقتصادية الاخرى المرتبطة بهما لاتقتصر على تحديد اتجاهات التطور ونسب النمو ومراحلها المختلفة ، بل ينبغى ان تتوجه نحو تخطيط العمليات الاقتصادية فى داخل تلك المشاريع ، وفى تحقيق الاستثمارات وانتاج السلع المادية وتوزيعها وعمليات التبادل السلعى • اى تشمل عملية التخطيط كافة مراحل عملية اعادة الانتاج الاجتماعية وجميع القطاعات الاقتصادية وتتطور بتطور الاقتصاد الوطنى والمجتمع ، بتطور القوى المنتجة وبتحول علاقات الانتاج الى علاقات اشتراكية •

٣ - التوسع فى تدعيم القطاع العام الاقتصادى فى مختلف فروع الاقتصاد القومى ، والقطاع التعاونى فى الزراعة - بشكل خاص - والصناعات الحرفية والصغيرة • اذ يشكل القطاع العام الصناعى ، والتعاونى الزراعى الاساس المادى الذى تستند اليه عمليات التنمية العاملة فى انجاز مهماتها ، ولذا يقع على عاتق الدولة مهمة توسيع قاعدة القطاعين العام

والتعاون فى مختلف فروع الاقتصاد ، وضمان قيادة القطاع العام للاقتصاد الوطنى ، وأهمية هذا الدور معلوم ومتفق عليه .

٤ — ان عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والسريعة تتطلب توفير الكفاءات والكوادر العلمية والمهنية . ويعانى العراق حاليا من القصور فى تلك الكوادر والكفاءات ، ويعمل على سد هذا العجز بالاستعانة بالكوادر والكفاءات العربية والاجنبية .

وحتى يمكن سد هذا العجز ذاتيا يتطلب ذلك تغيير اتجاهات واسس التعليم الابتدائى والثانوى والجامعى وربطه باتجاهات خطط التنمية ذات المدى البعيد وبحاجات الاقتصاد والمجتمع .

ان واقع التعليم الراهن فى العراق عاجز عن توفير تلك الكوادر والاختصاصات الاساسية وخاصة التطبيقية منها ، اى المهنية والفنية ، بما ينسجم مع واقع ضخامة عملية التنمية بالقطر . ويتطلب هذا بطبيعة الحال اتخاذ جملة اجراءات على المدى القريب والبعيد (١) فبرامج محو الامية وتغيير هيكل التعليم الراهن بحيث يصبح تعليما نظريا تطبيقيا منذ بداية المرحلة الثانوية ، وايجاد منافذ مستمرة من مختلف مراحل الدراسة العامة الى المعاهد الفنية لتخريج الكوادر المتوسطة ، والعمل على توفير مستلزمات ومتطلبات التعليم ، واعداد الدورات التدريبية لخلق الكفاءات التخطيطية .

كذلك لا نغفل ضرورة اشباع الحوافز المادية والعلمية لهذه الكوادر وتوفير الظروف الديمقراطية لتمارس عطاءها ، وتشجيع البحث العلمى وتنمية وربط مراكزه بالمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية بالمجتمع .

---

(١) كاظم حبيب (دكتور) — " الميثاق وبعض مشكلات التنمية فى العراق " — مطبعة الرواد — بغداد ١٩٧٥ — ص ١٠٧ .

٥ — ان ضرورة تطوير أجهزة الادارة الحكومية تنبع من ان جهاز الادارة الحكومي لا يمكن أن يؤدي دوره في مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ما لم يكن التنظيم الاداري لمثل هذا القطاع قائما على الاسس العلمية الحديثة متخلصا من الروتين " .

وذلك على اعتبار ان جهاز الاداره الحكومي هو احد الاجهزة القائمة على تنفيذ اهداف الخطة القومية ، واي قصور من جانب العاملين في هذه الاجهزة يؤدي بالضرورة الى التخلف في تنفيذ اهداف الخطة . وهذا ما يحدث بالفعل في معظم — ان لم يكن كل — الدول النامية الاخذه باسلوب التخطيط ومنهيتها العراق .

فمن الضروري ان يكون هناك تغيير جذري في هذا القطاع يكفل تحقيق الاصلاح الاداري والمالي على النحو المرغوب ! فلا بد من اعادة النظر في القوانين الحالية في العراق للخدمة والرواتب والتقاعد . اذ يعد ذلك المدخل الاساسي لتحقيق التطور المنشود . بما يكفل حسن اختيار العاملين المناسبين عند التعيين ، ودعم الحوافز المادية التي تربط الاجر بالعمل ، ووضع قواعد للتقاعد تؤدي الى انتفاع الدولة بذوي الكفايات العاليه اطول مده ممكنة .

٦ — هذا بالاضافة الى بعض المبادئ الاساسية في التخطيط والتي يجب ان تراعى عند وضع الخطة ، والتي قد غاب بعضها في مراحل التجربة التخطيطية في العراق ، منها :—

أ — تحويل الخطة الى برامج تفصيلية محدده المعالم امام اجهزة الانتاج ، وتسهيل مهمة متابعة نتائج التنفيذ للتعرف على نواحي القصور والاخطاء ومعالجتها .

ب — الاخذ بمبدأ الشمول في وضع خطة التنمية القومية ، بحيث تتضمن منهاجا مفصلا للانتاج والدخل والعمالة والاستهلاك والادخار والتعامل مع العالم الخارجي ، وما يحتاجه كل ذلك من استثمارات .

جـ — مشاركة جميع المسئولين والعاملين في القطاعات الاقتصادية والوحدات الانتاجية بصورة ايجابية في العملية التخطيطية .

د ـ توضيح مجال العمل امام القطاع الخاص حتى يشارك بفاعليه فى تنفيذ اهداف الخطة ، ويتمكن من توجيه مدخراته الى نواحى الاستثمار التى تكفلها له القوانين القائمة .

هـ ـ دعم الاجهزة الاحصائية والتخطيطية فى الدولة وتطويرها حتى نقوم باعداد البيانات والمعلومات اللازمة للتخطيط ومتابعة التنفيذ .

المراجع

١ - الوقائع العراقية - العدد ١١٣٥ - أول تموز ١٩٦٥ .

٢ - بديع القدو (دكتور) - " تجارة العراق الخارجية ، واقعها ، وتطورها واثرها على التكوين الرأسمالي " . وزارة التخطيط - بغداد - ١٩٧٦ .

٣ - جواد هاشم (دكتور) - " تخطيط الاقتصاد القومي في العراق بين التخصيص والتنفيذ " - مصر المعاصرة - عدد ٣٤١ - يوليو ١٩٧٠ .

٤ - جواد هاشم (دكتور) آخرون - " تقييم النمو الاقتصادي في العراق ٥٠ - ١٩٧٠ " - وزارة التخطيط - الجزء الاول - تجربة التخطيط - بغداد ١٩٧٠ .

٥ - عبد الوهاب مطر الداهري (دكتور) - " التخطيط الزراعي في العراق " - الاقتصادي - جمعية الاقتصاديين العراقيين - السنة الرابعة عشر - آذار ١٩٧٣ .

٦ - سعيد عبود السامرائي - " اقتصاديات العراق " - مطبعة الارشاد . بغداد - ١٩٧٠ .

٧ - صقر أحمد صقر (دكتور) - " التخطيط والنمو الاقتصادي في العراق " - معهد التخطيط القومي - القاهرة - مذكرة ١٠٣٦ - يونيو ١٩٧٢ .

٨ - كاظم حبيب (دكتور) - " الميثاق وبعض مشكلات التنمية في العراق " - مطبعة الرواد - بغداد - ١٩٧٥ .

٩ - مانع حبش الطعمه " التنمية الاقتصادية وتوزيع الدخل القومي في العراق " - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - ١٩٧١ .

١٠ - مانع حبش الطعمه " اقتصاديات العراق " - حـ٢ - " تطور الدخل القومي في العراق " كلية الاداره والاقتصاد - جامعة البصره - استنسل - ١٩٧٦ .

١١ - محمد عبد المنعم عفر (دكتور) - " المقارنات الاقتصادية الدولية " - معهد التخطيط القومي القاهرة - مذكرة ٣١٧ - يونيو ١٩٧٣ .

١٢ - محمود احمد الشافعي (دكتور) - "التخطيط الاشتراكي وتطوره " - الاقتصادي - جمعية الاقتصاديين العراقيين - العدد الثاني حزيران ١٩٧٣ - ص ٤١ .

١٣ - وزارة التخطيط العراقية - " التقدم في ظل التخطيط " - عدد ٥ - بغداد - ١٩٧٠ .

١٤ - وزارة التخطيط - " الاطار التفصيلي المبدئي لخطة التنمية القومية ٧٠-١٩٧٤ : الفصل الاول تحليل الاقتصاد العراقي حتى سنة الاساس ١٩٦٩ " - بغداد - نيسان ١٩٧٠ .

١٥ - وزارة التخطيط العراقية - " الدخل القومي في العراق للسنوات ٦٤-١٩٧١ " - بغداد يناير ١٩٧٣ .

١٦ - يوسف الصائغ (دكتور) - " تجربة التخطيط في العالم العربي " - الاقتصادي - جمعية الاقتصاديين العراقيين - العدد الاول - آذار ١٩٧٣ - ص ٨ .