

وزارة التخطيط و التعاون الاتماني

لائرة الاستثمار الحكومي

قسم الدراسات و البحوث

الانفاق الاستثماري ومستقبل الطلب على الايدي العاملة في العراق

اعداد

الدكتور علاء الدين جعفر

مدير قسم الدراسات والبحوث

بغداد 2008

مقدمة :

شهد الاقتصاد العراقي في العقود الماضية حالة من شبه الاستخدام الكامل نتيجة تدفق إيرادات نفطية كبيرة مكنت الدولة في ذلك الوقت من تنفيذ تنمية اقتصادية طموحة ساهمت في طلب واسع على القوى العاملة فاق ما هو متوفر آنذاك . إلا أن حالة الاستخدام الكامل هذه لم تستمر طويلاً , فعند حلول عقد الثمانينات (فترة الحرب مع إيران) ومع تزايد الإنفاق الحكومي وتراجع أسعار النفط لم يعد بالإمكان المحافظة على التوازن الاقتصادي لفترة طويلة و سرعان ما ظهرت الفجوة الكبيرة بين العرض والطلب وعلى المستوى الكلي للاقتصاد . إن تراجع النمو الاقتصادي وتقلص فرص العمل أدى إلى انخفاض كبير في مستوى الاستخدام وبالتالي ظهور البطالة الحقيقية في العراق خاصة في الفترة التي انتهت فيها الحرب مع إيران وعودة الكثير من منتسبي القوات المسلحة إلى سوق العمل و استمرت حالة عدم التوازن الاقتصادي و النقص في التشغيل و الاستخدام نتيجة للظروف غير المستقرة التي مر بها الاقتصاد العراقي منذ بداية التسعينات و حتى يومنا هذا .

الورقة الحالية تحاول تلمس أثر العلاقة بين الاستثمارات الحكومية و التشغيل ومدى نجاح الموازنة الاستثمارية في المساهمة في تحقيق النمو المطلوب في الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم رفع مستوى التشغيل و معالجة مشكلة البطالة .

النمو و البطالة :

في ظل معدل بطالة عالي جدا لابد من تطبيق سياسات اقتصادية كلية شاملة لضمان تحقيق معدل نمو كبير في الناتج المحلي الإجمالي مع الحفاظ على بيئة اقتصادية متوازنة وغير تضخمية و من الناحية النظرية و لاجل تحقيق انخفاض في معدل البطالة بنسبة 1% لابد من تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الاجمالي بمقدار 4 – 5 % سنويا . مع الاشارة الى ان اية محاولة لحل مشكلة البطالة بالاعتماد فقط على توفير و خلق فرص العمل في القطاع الحديث ستؤدي الى مشكلة أكبر على المستوى الكلي للاقتصاد وتعميق حالة الاختلال الهيكلي متمثلة بأعطاء حافز اكبر للهجرة من الريف الى المدن الكبيرة و بالتالي النمو غير المرغوب فيه للقطاع الهامشي او غير النظامي و خاصة في قطاع الخدمات .

ان تحقيق النمو الاقتصادي يمكن له ان يحصل بوسائل متعددة ومنها الاضافة المتحققة على الايدي العاملة وزيادة مساهمتهم في العملية الانتاجية الى جانب رفع انتاجية العمل من خلال التقدم التكنولوجي . فالعلاقة تبدو متبادلة بين نمو الناتج المحلي الاجمالي و استخدام عناصر الانتاج , ان نمو عالي في الناتج المحلي الاجمالي يساهم بلاشك في انخفاض معدلات البطالة ومن جهة اخرى فأن التغير الحاصل في استخدام عناصر الانتاج يعتبر احد المصادر الاساسية لتغير النمو في الناتج المحلي الاجمالي .

ان العلاقة بين النمو الحقيقي و التغيرات في معدل البطالة يعبر عنها من خلال الصيغة التي جاء بها مايعرف (بقانون أوكن Okun's Law) و الذي ينص على ان معدل البطالة ينخفض عندما يتحرك النمو الاقتصادي بمعدل أكبر من 2.5 % و بكلام اكثر دقة فأن ازاء كل نقطة مئوية فوق المعدل في النمو السنوي للناتج المحلي الاجمالي الحقيقي فأن معدل البطالة ينخفض بنسبة 0.4% ويمكن التعبير عن هذه الصيغة بالمعادلة الاتية :

$$\Delta U = - 0.4 (Y - 2.5) \dots\dots\dots (1)$$

ΔU التغير في معدل البطالة
Y معدل نمو الناتج

من خلال عمل الصيغة المذكورة يتبين ان معدل النمو المطلوب تحقيقه لاجل تخفيض معدل البطالة بنسبة 1% يجب ان يكون بحدود 5% وهكذا فأن معدل نمو 7.5% سنويا في الناتج المحلي الاجمالي سيؤدي الى انخفاض معدل البطالة بحدود 2% .

إن القانون المشار اليه يقدم صيغة تقريبية للعلاقة بين معدلات النمو ومعدلات البطالة فعندما يبدأ الاقتصاد بالتحرك وترتفع معدلات النمو فإن عوامل أخرى عديدة سوف تتحرك أيضا وتؤثر حتما على معدلات البطالة , وعليه فإن قانون أوكن هو دليل مهم لوضعي السياسات الاقتصادية بأعتباره يقدم الحالة العملية للعلاقة المتبادلة بين معدلات النمو و البطالة خلال فترة زمنية معينة .

وهكذا فإن النشاط الاقتصادي المتمثل بنمو الناتج المحلي الاجمالي سيؤدي الى زيادة الطلب على العمل اي ارتفاع معدل نمو الطلب على الايدي العاملة وحيث ان التنمية الاقتصادية قد اقترنت دائما بتطور مستوى انتاجية العمل و التي تعتبر واحدة من الشروط الاساسية لتحقيق النمو و بخلاف ذلك تنعدم اية فرصة حقيقية للتقدم و التطور الاقتصادي , ان ارتفاع انتاجية العمل تعني ان امام الاقتصاد فرصة لزيادة الانتاج بسبب الكفاءة العالية للقوى العاملة او في اقل تقدير المحافظة على مستويات الانتاج بحجم من العمالة أقل .

أن امكانية ضمان و تأمين الاستخدام الكامل للقوى العاملة قد ارتبط دائما بحالة من النشاط الاقتصادي الواسع وعليه فإن معدل نمو الطلب على العمل يعتمد على معدل نمو الناتج و نمو الانتاجية حيث يمكن بلورة هذه العلاقة بالمعادلة الآتية :

$$\epsilon = Y - (P * Y) \dots\dots\dots (2)$$

ϵ : معدل نمو الطلب على العمل

Y : معدل نمو الناتج

P : مرونة نمو الانتاجية

وقدر تعلق الامر بواقع التشغيل في الاقتصاد العراقي ونظرا لنمو السكان بمعدل 3% سنويا فان معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي يجب ان لا يقل عن 10% سنويا حتى يتسنى تحقيق انخفاض في معدل البطالة بحدود 3% سنويا وهذا ما يتطلب معدلات استثمار بحدود 40% سنويا وهي معدلات ليست قليلة و الواقع الحالي للموازنة العامة للدولة و التزاحم الحاصل مابين الانفاق الجاري و الانفاق الاستثماري لايساعد على تلبية هذه المتطلبات كما سنرى ذلك لاحقا .

الانفاق الاستثماري وأثره على النمو و التشغيل :

مما تقدم في البحث ولأجل معالجة مشكلة البطالة الحالية فلا بد من ضمان تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الاجمالي بحدود 10% سنويا وهذا يتطلب تحقيق استثمارات كبيرة كما تشير التقديرات أدناه و التي تم احتسابها بناء على البيانات الأولية للناتج المحلي الاجمالي لعام 2006 والبالغة (95587.9) مليار دينار بالاسعار الجارية فقد بلغت التقديرات للفترة 2007 – 2015 وبافتراض تحقيق معدل نمو 6% كحد أدنى كما يلي :

جدول (1)

تقديرات الناتج المحلي الإجمالي و المبالغ المطلوب استثمارها للفترة 2007 – 2015
وبالأسعار الجارية لتحقيق معدل نمو 6% سنويا
(مليار دينار)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	المبلغ المطلوب للاستثمار
2007	101323.2	24317.6
2008	107402.6	25776.6
2009	113846.7	27323.2
2010	120677.5	28962.6
2011	127918.2	30700.4
2012	135593.2	32542.4
2013	143728.8	34494.9
2014	152352.6	36564.6
2015	161493.7	38758.5

تقديرات الباحث

من مراجعة بيانات الموازنة الاستثمارية لعامي 2006 و 2007 و 2008 يتبين إن التخصيصات الموضوعة بعيدة جدا عن التقديرات أعلاه فقد بلغت تخصيصات عام 2006 حوالي (12177.6) مليار دينار وتخصيصات عام 2007 حوالي (12702.3) مليار دينار أما التخصيصات الاستثمارية لعام 2008 فقد بلغت حوالي (15671.2) مليار دينار وهذه المبالغ غير كافية لانتشال الاقتصاد العراقي ومعالجة مشاكله الأساسية وخاصة مشكلة البطالة حيث تعتبر هذه التخصيصات بعيدة جدا عن المبالغ المطلوبة لضمان تحقيق معدل نمو 10% في الناتج المحلي الإجمالي لاجل تخفيض معدل البطالة بنسبة 3% فعلى المخطط العراقي تقع مسؤولية ضمان توفر الاستثمارات اللازمة لمعالجة مشكلة البطالة معالجة حقيقية , وعلى الرغم من توفر موارد أخرى للاقتصاد العراقي وخاصة من المنح الأجنبية واستثمارات القطاع الخاص إلا أنه من المتوقع ان يبقى الاستثمار الحكومي هو الأساس الذي يعتمد عليه النمو الاقتصادي في العراق .

كما هو واضح فإن تعزيز النمو في الناتج المحلي الإجمالي يعتمد على أجمالي المبالغ المخصصة للاستثمار و لكن من المهم أيضا هو التوزيع النسبي لهذه الاستثمارات حسب القطاعات و الأنشطة الاقتصادية التي تساهم في خلق الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي فإن معرفة المساهمات النسبية للأنشطة الاقتصادية في الناتج وتوزيع القوى العاملة على الأنشطة الاقتصادية تعتبر إحدى الأدوات الأساسية التي من خلالها

يمكن تحديد التوزيع النسبي للمبالغ الاستثمارية حسب القطاعات الأساسية التي تساهم في تكوين الناتج من جهة وفي تشغيل الأيدي العاملة من جهة أخرى . ونقدم أدناه الجدول التالي الذي يوضح المساهمات النسبية للأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي و التوزيع النسبي للقوى العاملة على الأنشطة الاقتصادية .

جدول (2)
التوزيع النسبي للناتج المحلي الاجمالي و القوى العاملة على الانشطة الاقتصادية للفترة
2000 – 1990
(%)

الانشطة	1990		1995		1997		1998		1999		2000	
	ناتج	عمل	ناتج	عمل	ناتج	عمل	ناتج	عمل	ناتج	عمل	ناتج	عمل
الزراعي	8.1	31.7	27.2	28.0	8.4	26.5	10.9	25.6	7.2	24.3	4.6	23.1
التعدين و المقالع	46.6	1.1	5.8	0.9	73.5	0.9	68.3	0.9	77.9	0.8	83.1	0.9
صناعة تحويلية	6.7	7.7	10.7	7.1	0.7	6.8	0.9	6.5	0.9	6.1	0.9	5.9
كهرباء وماء	1.0	1.1	2.1	1.0	0.1	0.8	0.1	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1
بناء وتشبيد	7.1	10.2	0.5	8.0	0.4	7.1	0.5	6.7	0.5	6.3	0.5	5.9
نقل و اتصالات	5.2	11.3	5.2	9.3	7.0	8.1	8.1	7.7	5.9	7.3	4.7	7.2
تجارة جملة ومفرد	10.0	13.5	2.1	22.2	4.0	27.5	5.2	30.3	4.0	33.2	3.4	35.8
المال و التأمين	6.7	1.6	45.4	1.4	1.8	1.4	1.6	1.4	0.9	1.4	0.7	1.4
الخدمات	8.5	21.8	1.2	22.0	4.1	20.7	4.5	20.1	2.6	20.3	1.9	19.7

من الجدول أعلاه وقدر تعلق الامر بموضوع التشغيل فأن معظم الايدي العاملة العراقية تتركز في ثلاث قطاعات رئيسية وهي القطاع الزراعي وقطاع تجارة الجملة و المفرد وقطاع الخدمات حيث تستوعب مجتمعة أكثر من 60% من اجمالي القوى العاملة , في حين نجد ان أقل القطاعات تشغيلاً للايدي العاملة هو قطاع الكهرباء و الماء وقطاع التعدين و المقالع و الذي يقع ضمنه قطاع النفط حيث لا تشغل هذه القطاعات الا نسبة ضئيلة من الايدي العاملة تتراوح ما بين 0.5% - 1.5% وهذه هي المفارقة الكبيرة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي حيث الاهمية النسبية العالية للقطاع النفطي في الناتج المحلي الاجمالي مقابل قدرته المحدودة جدا على أستيعاب الايدي العاملة وذلك للكثافة العالية لرأس المال في هذا القطاع . أما القطاعات الاخرى كالبناء و التشييد وقطاع النقل و الاتصالات وقطاع الصناعة التحويلية فأن كل واحد منها يساهم بتشغيل 5 - 8% من اجمالي القوى العاملة .

بناءً على ماتقدم واذا ماكان هدف السياسة الاقتصادية هو معالجة البطالة وخلق فرص عمل إضافية أمام الايدي العاملة الجديدة فأن الإنفاق الاستثماري يجب ان يتوجه ابتداءً الى القطاعات المستوعبة للايدي العاملة وخاصة القطاع الزراعي و القطاع الخدمي إضافة الى قطاع البناء و التشييد وقطاع النقل و الاتصالات وقطاع الصناعة التحويلية . أن هذه الاستثمارات اذا ما تحققت فأنها سوف تساهم أيضا في تنوع مصادر النمو في الاقتصاد العراقي الى جانب خلق فرص عمل جديدة و بالتالي زيادة الاهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية غير النفطية في نمو الناتج المحلي الاجمالي . لذا فأن العمل على إعادة توزيع الاستثمارات باتجاه القطاعات الانتاجية و الخدمية المستوعبة للايدي العاملة يعتبر أجراً أصلاحي مطلوب لاجل البدء في معالجة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي حاليا .

معدل نمو الطلب على الايدي العاملة :

بالعودة الى المعادلة رقم (2) و الخاصة بأحتساب معدل نمو الطلب على العمل فقد تم تطبيق الصيغة المذكورة للفترة 1997 - 2001 وذلك بحسب البيانات المتوفرة عن حجم القوى العاملة و التي لم تكن متيسرة الا لغاية العام 2001 وبعد أحتساب معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي ومعدلات الانتاجية لنفس الفترة فقد تم التوصل الى مرونات نمو الانتاجية ومن ثم الحصول على معدلات نمو الطلب على الايدي العاملة خلال تلك الفترة وكانت النتائج كما تظهر في الجدول الاتي :

جدول (3)
معدل نمو الطلب على الايدي العاملة للفترة 1997 – 2001

النشاط	(%)
الزراعي	17.5 -
التعدين و المقالع	2.0 -
صناعة تحويلية	52.5 -
كهرباء وماء	50.1 -
بناء وتشبيد	17.2 -
نقل و اتصالات	54.0 -
تجارة جملة ومفرد	5.6 -
المال و التأمين	0.8 -
الخدمات	8.1 -
الكلي	7.4 -

يبدو واضحاً من النتيجة أعلاه أن هناك نقصاً في الطلب الكلي على الايدي العاملة خلال الفترة المذكورة فقد بلغ المعدل (- 7.4 %) سنوياً أي ان هناك نقص كبير في الطلب على الايدي العاملة مقابل العرض المتوفر مما أدى الى تفاقم مشكلة البطالة على نطاق واسع في العراق . وقد اختلف هذا النقص في الطلب من قطاع الى اخر حيث كان كبيراً في قطاع النقل و الاتصالات وبحود (- 54.0 %) وكذلك في قطاع الصناعة التحويلية (- 52.5 %) ثم بقية القطاعات تباعاً وهذا مايشير الى إمكانية هذه القطاعات في أستيعاب أعداد كبيرة من الايدي العاملة اذا ما تم تعزيز النشاط الاقتصادي فيها من خلال ضخ أستثمارات إضافية اليها ومن ثم تشغيل كافة وحداتها الانتاجية لاسيما في قطاع الصناعة التحويلية حيث تعاني العديد من المصانع و المنشآت و الورش من توقف كامل أو جزئي . أما القطاعات الاخرى و التي تعاني من نقص محدود في الطلب فقد تمثل ذلك بشكل واضح في قطاع التعدين و الذي يضم اليه قطاع النفط فقد بلغ معدل نمو الطلب على الايدي العاملة فيه (- 2.0 %) فقط مما يعكس الامكانية المحدودة لهذا القطاع في أستيعاب أيدي عاملة جديدة ويأتي هذا متفقاً مع طبيعة الفن الانتاجي المستخدم في قطاع النفط و المتمثل بأسلوب كثيف رأس المال حيث تنخفض الحاجة الى الايدي العاملة .

هذا وتم احتساب مرونة التشغيل المتحققة في بعض القطاعات الاقتصادية الأساسية خلال الفترة (1990 – 2000) و التي يمكن الاستناد اليها لتقدير فرص العمل الجديدة التي يوفرها كل قطاع في ظل عدد من البدائل لمعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي وهي (6% , 8% , 10%) وهي بدائل واقعية بالامكان تحقيق أي منها في ظل مستوى الاستثمارات المتحققة في الاقتصاد العراقي الى جانب المنح و القروض الخارجية . و الجدول التالي يبين فرص العمل الجديدة التي يمكن ان يوفرها كل قطاع سنويا في ظل البدائل المذكورة أعلاه .

جدول (4)
فرص العمل الجديدة الناجمة عن بدائل النمو المتحققة في الناتج المحلي الاجمالي

القطاع	مرونة التشغيل	بدائل معدلات النمو في الناتج المحلي الاجمالي		
		6 %	8 %	10 %
		نسبة الزيادة في فرص العمل الجديدة		
الزراعي	0.3	1.8	2.4	3.0
الصناعة التحويلية	0.4	2.4	3.2	4.0
التشييد	0.2	1.2	1.6	2.0
الخدمات	0.8	4.8	6.4	8.0
تجارة الجملة و المفرد	3.4	20.4	27.2	34.0

واضح من الجدول أعلاه ان أكثر القطاعات قدرة على توفير فرص عمل جديدة هي قطاع تجارة الجملة و المفرد وكذلك قطاع الخدمات فعلى سبيل المثال وعند تحقيق معدل نمو 8% فإن القطاع التجاري سيقدم بحدود 27.2% زيادة في فرص العمل الجديدة اما قطاع الخدمات فيقدم بحدود 6.4% فرصة عمل جديدة وقطاع التشييد يوفر 1.6% فرصة عمل و الصناعة التحويلية توفر 3.2% فرصة عمل أما القطاع الزراعي سوف يوفر 2.4% فرصة عمل جديدة عند تحقق معدل نمو 8% وهكذا الحال بالنسبة الى البدائل الاخرى في معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي وأثرها على مدى توفر فرص العمل في القطاعات الاقتصادية المختلفة .

عموما وإذا ماأريد لنا ان نعالج مشكلة البطالة معالجة حقيقية وأستيعاب الزيادات المتوقعة في حجم الأيدي العاملة فيجب ان يكون معدل نمو الزيادة في فرص العمل الجديدة أكبر من 3% سنويا أو بمعنى آخر أكبر من معدل نمو السكان أو معدل نمو القوى العاملة بأفترض أن معدل نمو القوى العاملة مساويا الى معدل نمو السكان وهو 3% .

التوصيات :

واضح مما تقدم في البحث ان العلاقة قوية ومترابطة بين الانفاق الاستثماري و النمو و التشغيل أو البطالة وأن اية سياسة اقتصادية تهدف الى التخفيض من حجم البطالة فلا بد ان تعتمد التوسع في الانفاق الاستثماري كأداة أساسية لتحقيق هذا الهدف الى جانب سياسات أخرى مكملّة . ومن مراجعة بيانات الموازنة الاستثمارية للاعوام الاخيرة في العراق وجدنا ان مستوياتها بعيدة عن الحد المطلوب لاجداث أثر ملموس على معالجة البطالة بشكل حقيقي و عليه فأن هذه الورقة توصي بالاتي :

1. التوسع في حجم الانفاق الاستثماري لضمان تحقيق معدل نمو لا يقل عن 10% سنويا .
2. الاستفادة القصوى من المنح و القروض الاجنبية وتوظيفها في المشاريع الاستثمارية .
3. العمل على تنشيط القطاع الخاص لتمكينه من أستيعاب الأيدي العاملة الجديدة الباحثة عن عمل وتخفيف الزخم عن كاهل القطاع العام .
4. مراجعة السياسة الاستثمارية الحالية باتجاه زيادة تخصيصات القطاعات التي يمكن لها أستيعاب أيدي عاملة جديدة خاصة قطاع الصناعة التحويلية و القطاع الزراعي و النقل و الاتصالات و القطاعات الخدمية و التجارية الاخرى .
5. ضرورة العودة إلى استخدام الأسلوب العلمي في توزيع التخصيصات الاستثمارية بما يتفق وواقع المتغيرات الاقتصادية الحقيقية لضمان معالجة المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي وخاصة مشكلتي التضخم و البطالة.