الاستثمار الخاص ودوره في عملية الإصلاح الاقتصادي في العراق

د.احمد عمر الراوي
مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية

المقدمة

بعد ثورة تموز عام ١٩٥٨في العراق، لم يكن يسمح للقطاع الخاص بأن تكون له استثمارات كبيرة في القطاعات الاقتصادية. وذلك بسبب الإيديولوجيات التي كانت تؤطر الفكر السياسي. حيث كان النهج الاشتراكي هو الغالب في إدارة الأنشطة الاقتصادية. إذ قامت الدولة بتأميم معظم الاستثمارات الخاصة الكبيرة ،لاسيما في القطاع الصناعي مطلع عقد الستينات من القرن الماضي. وظل النشاط العام هو النشاط المهيمن على جميع الفعاليات الاقتصادية. مما حرم الاقتصاد العراقي فرصة الاستفادة من دور القطاع الخاص الوطني إلا في استثمارات صغيرة محدودة رأس المال. كما حرم هذا القطاع من التطور والحصول على الخبرات التكنولوجية، نتيجة عدم السماح للاستثمار الأجنبي بالعمل داخل العراق.

وأن أهمية الاستثمار الوطني أو الأجنبي، ليست متأتية فقط من الحاجة إلى الرأسمال في الدول التي تعاني من شح مواردها المالية، وإنما ً تأتي من المساعدة التي يقدمها الرأسمال الخاص والأجنبي في نقل التكنولوجيا والخبرات الفنية وخلق فرص عمل لامتصاص ظاهرة البطالة التي تعاني منها البلدان النامية ومنها البلدان العربية .

ولأهمية الاستثمار في عملية النمو الاقتصادي وتحقيق قدر من التوازن بين القطاعات الاقتصادية، نجد ان معظم الدول النامية قد أصدرت قوانين لتشجيع حركة الاستثمارات فيها، وعملت على اعتماد سياسات إصلاحية لتهيأة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات الخارجية. لاسيما بعد أن رسخت القناعة بأهمية عملية الإصلاحات الاقتصادية والتفاعل مع المعطيات التي أفرزتها المتغيرات الدولية في عملية التطور الاقتصادي ،وفي مقدمتها الانفتاح على الاستثمار الخارجي. مما ساعد خلال العقدين الماضيين إلى زيادة كبيرة في تدفقات رؤوس الأموال تجاه الدول النامية.

وعراق اليوم يحتاج إلى اعتماد سياسات إصلاحية أكثر من أي وقت مضى تساعد في إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي على أسس حديثة، والنهوض بواقع القطاعات الاقتصادية وعدم الاعتماد فقط على القطاع ألاستخراجي. وكان في مقدمة هذه السياسات الإصلاحية تشجيع الاستثمار بجميع أشكاله لإعادة بناء الاقتصاد العراقي. وكانت أولى الخطوات الأساسية في عملية تغير النهج الذي سار عليه في تنمية الاقتصاد العراقي، هو صدور قانون الاستثمار الجديد رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦) الذي يعد خطوة هامة في تشجع الاستثمارات الخاصة الوطنية والعربية والأجنبية. الى ا

فرضية البحث

يستند البحث إلى فرضية مفادها إن للنشاط الاستثماري الخاص دور هام في عملية الإصلاح الاقتصادي بالعراق.

هدف البحث

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على أهمية الاستثمار الخاص، لاسيما الأجنبي منه، مستفيدا من المناخ الاستثماري الذي أطره صدور قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦. وما يمكن إن يحققه المناخ الاستثماري الجديد في عملية الإصلاح الاقتصادي من خلال الانفتاح على الاستثمارات الخاصة في جميع القطاعات الاقتصادية التي كانت معظمها حكرا على القطاع العام.

المبحث الأول/ واقع الاقتصاد العراقي وأهمية الإصلاح

أولا: سمات الاقتصاد العراقي

رغم إن الاقتصاد العراقي يتميز بموارده المتنوعة إلا انه ظل يعاني من هيمنة القطاع ألاستخراجي (النفط) على الناتج المحلي الإجمالي. وكانت السياسات الاقتصادية التي اعتمدت خلال العقود الماضية سببا في عدم تحقيق النمو الاقتصادي المطلوب. يسبب ما كانت تتسم به من شمولية مما افقد الكفاءة التنافسية بين القطاعات الإنتاجية. وكان التركيز على القطاع العام كونه المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي. أما القطاع الخاص فكان دوره هامشيا ولم تتاح له الفرصة في تنفيذ الاستثمارات الكبيرة. وكان لانخفاض الكفاءة الاقتصادية لمؤسسات القطاع العام اثر في تخلف قطاعات الإنتاج، بحيث لم تتمكن هذه القطاعات من تحقيق النمو المطلوب منها.وبذلك اتسم الاقتصاد العراقي بعدد من السمات الرئيسة التي كانت تمثل انعكاسا للسياسات والبرامج التي اعتمدت على إيرادات النفط في تمويل معظم النشاط الاقتصادي بالعراق. ومن هذه السمات الأتي:

١- هيمنة القطاع النفطي على الاقتصاد:

أن ما تحقق من معدلات نمو في الناتج القومي الإجمالي منذ منتصف الخمسينات من القرن الماضي تعود في معظمها إلى نمو القطاع النفطي. إذ ارتفعت حصة النفط من ٣٢%في العام ١٩٦٨الى نحو ٦٨%في العام ١٩٨٠[١]. ثم أزادت هذه النسبة لتصل إلى ٨٩,٥ % في العام ٢٠٠٢[٢] . ثم تراجعت لتشكل ٦١,١%في العام ٢٠٠٥. وهذا التراجع ليس بسبب ارتفاع مساهمة القطاعات الأخرى، ولكن بسبب تراجع كميات تصدير النفط.ورغم أن إنتاج النفط كان محدودا بسبب ضعف القدرات الفنية لزيادة الإنتاج إلا ان عوائده قد حققت معدلات نمو عالية بسبب ارتفاع أسعار النفط بمعدلات كبيرة. في حين تراجعت معدلات مساهمة القطاع الزراعي إلى نحو ٨,٤ % في العام ٢٠٠٢ ثم تراجعت في العام ٢٠٠٥ لتشكل ٦,٦%من إجمالي الناتج المحلي بسعر السوق. كذلك الحال بالنسبة للقطاع الصناعي الذي لم تبلغ مساهمته إلا بحدود ١,٥ % في العام ٢٠٠٢[٣]. ثم تحسنت إلى ١،٩%في العام ٢٠٠٥.والسبب في تراجع القطاعات السلعية ليس فقط بسبب ارتفاع أسعار النفط، وإنما إلى جملة عوامل تمثلت في الظروف السياسية والعسكرية التي مرت بالعراق والتي أدت إلى تدني الإنتاج في القطاعات السلعية.وتوجيه معظم الموارد لدعم النشاط العسكري والصناعات الداعمة له.

٢- هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي:

كان لهيمنة قطاع النفط الذي تملكه الدولة على الاقتصاد العراقي، سببا في هيمنة الدولة على مفاصل النشاط الاقتصادي، بكونها هي المتصرف بالعوائد النفطية التي يراد منها تنمية بقية القطاعات الأخرى .إلا إن الإجراءات التي اعتمدت في تنمية القطاعات قد فشلت نتيجة للسياسات الشمولية المتبعة في عملية إدارة الموارد الاقتصادية. وأصبحت الدولة هي القطاع المهيمن والمتصرف بمعظم الفعاليات الاقتصادية .أما القطاعات الأخرى لم تكن بعيدة عن هيمنة الدولة على فعالياتها. حيث إن القطاع الخاص قد حجم دوره ولم يكن له تأثير إلا في الأنشطة الاقتصادية الصغيرة، والتي غالبا ما تكون هذه الأنشطة تحت رقابة الدولة وإشرافها. أما قطاع المختلط والقطاع التعاوني فأنشطتهما مستندة إلى أيدلوجية الدولة وسياساتها، التي تمثلت في الإشراف المركزي على أنشطة القطاعين المذكورين.

وتشير بيانات الجدول (١) إلى مساهمة القطاع الخاص في إجمالي تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٥ حيث يلاحظ النسب المتواضعة لمساهمة القطاع الخاص في تكوين الرأس المال الثابت في الاقتصاد العراقي. إذ لم تزد هذه النسبة في أعلى مستوى لها عن ١٨،٢% في العام ٢٠٠٢ بعد أن كانت في العام ١٩٩٩ بنحو١٣,٥%. وهذه الزيادة في سنة ٢٠٠٢ جاءت نتيجة لتحسن الوضع الاقتصادي الناجم عن برنامج النفط مقابل الغذاء مع الأمم المتحدة وكذلك الاستفادة من قانون الاستثمار لسنة ١٩٩٨. ولكن هذه النسبة قد انخفضت بعد الاحتلال لتصل أدنى حد لها في الغام٢٠٠٥، وذلك بسبب الوضع الأمني المتدهور وتوقف معظم نشاط الاستثماري للقطاع الخاص، مما أدى إلى خروج الرأسمال الخاص إلى دول الجوار للاستثمار في نشاطات صناعية وعقارية، لاسيما في الأردن ومصر ولبنان.

جدول (١) يبين مساهمة القطاع الخاص في تكوين الرأس المال الثابت للفترة ١٩٩٨/٢٠٠٥ (مليون دينار)

السنة	القطاع العام	القطاع الخاص	المجموع	نسبة الخاص/ المجموع %

١٩٩٨	٣٤٥٦٧٧,٨	٦٦٣٧,٣	٤١٢٠٦٥,١	١٦,١
١٩٩٩	٦٥٢٢٠٥	١٠٢٢٨.٠	٧٥٤٤٩٢,٦	١٣,٥
٢٠٠٠	١٣١٤٩١٥.١	١٥٠٣٣٧,٦	١٤٦٥٢٥٢,٧	١٠,٢
٢٠٠١	٢٣٠٥٤٢٥,٨	٢٢٦٠١٥.١	٢٥٣١٤٤٠,٩	٨,٩
٢٠٠٢	١٧٨٧٤٢٥.١	٤٠١٦٥١.٦	٢١٩٩٠٧٦,٧	١٨,٢
٢٠٠٤	٢٤٨٧٧١٨.١	٣٧٠٠٨٨,٩	٢٨٥٧٨٠٧,٠	١٢,٩
٢٠٠٥	٩٧٤٣٤٧٧,١	٤٣٨٨٨٥,١	١٠١٨٢٣٨٢,٢	٤,٣

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ جدول١٤/١٠ ص٤٧٤

٣- اعتماد نموذج الاقتصاد الشمولي:

أدى تركز الموارد المالية المتأتية من الصادرات النفطية بيد الدولة إلى اعتماد سياسات مركزية شمولية في عملية تخصيص هذه الموارد لتنمية القطاعات الأخرى. ومما زاد من سوء تخصيص الموارد هو استخدامها في القضايا والأنشطة العسكرية بسبب الظروف التي سادت خلال العقود الثلاثة الماضية. حيث أدت تلك الظرف إلى قيام الدولة المهيمنة على الموارد الاقتصادية إلى إعطاء الأولوية في التخصيص إلى القضايا العسكرية، وتخصيص المتبقي على قطاعات تخدم الجانب العسكري في المقدمة ثم إلى القطاعات الأخرى. مما تسبب في اختلال تنمية القطاعات الاقتصادية. الأمر الذي أدى ليس فقط إلى تبذير الموارد المالية فقط، وإنما إلى معاناة العراق من ضائقة مالية كبيرة ناجمة عن تفاقم مشكلة الديون على العراق .

أما عن تخصيص الموارد حسب المستوى الجغرافي، فكانت بغداد كعاصمة في المقدمة في تخصيص الموارد، ثم تأتي المدن الرئيسة التي لها علاقة بموضوع العمليات العسكرية. مما ساهم في اختلال التنمية على مستوى مناطق العراق ولم تتمكن الخطط الموضوعة من تحقيق التنمية في المناطق بشكل متوازن.

٤- ضعف القطاع الخاص

أدى هيمنة الدولة على الموارد إلى تهميش دور القطاع الخاص. رغم أن القطاع الخاص كان له دور هام في بعض القطاعات الإنتاجية والخدمية. لاسيما في قطاعات الزراعة والتجارة الداخلية والخدمات. إلا أن نشاط هذا القطاع كان يواجه عدد من المعوقات التي حجمت دور القطاع الخاص وانحسار نشاطه في الفعاليات الصغيرة ومن هذه المعوقات آلاتي:

* ضبابية المناخ الاستثماري وشيوع عدم الثقة في سياسات الدولة تجاه القطاع الخاص. بسبب قيام الدولة بتأميم العديد من مشاريع القطاع الخاص في الستينات من القرن الماضي.
* سيطرة الدولة وإشرافها شبه المباشر على القطاع الخاص من خلال شبكة من التعليمات والضوابط التي كانت تضعها الدولة تجاه القطاع الخاص.
* هيمنة الدولة على السياسات المصرفية في العراق واحتكارها للنشاط المصرفي، وان تم السماح للقطاع الخاص بإنشاء مصارف خاصة. مما حال دون أن يؤدي القطاع الخاص دوره في تعبئة مدخرات الأفراد بغية استثمارها في مشروعات استثمارية كبيرة.

ثانيا: الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي

لقد أدت صورة الاقتصاد التي تم الإشارة إليها في الفقرة السابقة إلى اختلالات كبيرا في الاقتصاد العراقي. والتي جاءت بسبب السياسات الاقتصادية غير المتوازنة في إدارة الموارد الاقتصادية وتنميتها. ويمكن إيجاز أهم هذه الاختلالات بالنقاط آلاتية:

١- اختلال في هيكل الموارد المالية للحكومة:

إن الاعتماد على النفط كمصدر رئيسي في الحصول على الموارد لتمويل موازنة الدولة، أدى إلى اختلال في تحقيق نوع من التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة[٤]. حيث أهملت الموارد المالية الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم.لأسباب منها ضعف في الأوعية الضريبية، وعدم كفاءة الأجهزة المكلفة بالجباية وتفشي الفساد الإداري فيها لأسباب عديدة منها انخفاض معدلات رواتب موظفي الدولة لاسيما خلال فترة الحصار الاقتصادي.

٢- درجة عالية من الاعتماد على الخارج

لقد تسبب انخفاض معدلات نمو القطاعات الإنتاجية السلعية، لاسيما القطاع الصناعي والزراعي، إلى عدم قدرة الإنتاج المحلي من السلع لا سيما الغذائية منها في تلبية الطلب على تلك السلع، الأمر الذي أدى إلى الاعتماد على الأسواق الخارجية لتلبية الاحتياجات المتزايدة. إذ أن أكثر من ٥٠% من الاحتياجات الغذائية

تستورد من الخارج. مما وضع الأمن الغذائي العراقي في موضع خطر، وخاضع للمتغيرات الإقليمية والدولية، نجم عنه خلال فترة العقوبات الاقتصادية تراجع كبير في قدرة الأسرة العراقية على حصولها على سلعها الغذائية حيث انخفضت حصة الفرد من السعرات الحرارية من معدل ٣٢٠٠ سعرة يوميا قبل الحصار الى ١١٥٠ سعرة يوميا خلال سنوات الحصار الأولى. أما في السلع الصناعية ورغم انه تم إنشاء عدد من الصناعات إلا إن نسب كبيرة من المدخلات الأساسية في إنتاج تلك السلع كانت مستوردة من الخارج. وهذا ما وضع القطاع الصناعي تحت رحمة العقوبات الدولية التي تعرض له العراق خلال عقد التسعينات. إذ أدت تلك العقوبات إلى توقف العديد من الصناعات نتيجة توقف أكثر من ٦٤٧٩ مشروعا في القطاع الخاص ونحو٢١٩ مشروع في القطاع المختلط والتعاوني(٥).

٣- تفاقم مشكلة المديونية الخارجية

أدت الحروب التي مر بها العراق والحصار الاقتصادي الذي أعقبها إلى تفاقم مشكلة المديونية الخارجية. حيث كان لتداعيات تلك المرحلة ارتفاع الدين العام الخارجي من ٤٢ مليار دولار في العام ١٩٩١ إلى أكثر من ١٢٥ مليار دولار في العام ٢٠٠٣ بفعل تراكم الفوائد المترتبة على ذلك الدين. مما كبل الاقتصاد العراقي لسنوات قادمة لتسديد تلك الديون إذا لم يتم إطفاؤها.(٦)

٤- اختلال في أوجه الإنفاق الحكومي

منذ بداية عقد الثمانينات ودخول العراق في حرب مع إيران استمرت لثماني سنوات، أصبح هناك تغير في توجه الإنفاق الحكومي لصالح النفقات العسكرية. وتراجع في الإنفاق على الخدمات الأساسية لاسيما في الجوانب الصحية والتربوية. حيث اقتضت مرحلة الحرب توجبه معظم الإنفاق العام نحو متطلبات العمليات العسكرية.

وفي عقد التسعينات التي بدأت بحرب الخليج الثانية، وفرض الحصار الاقتصادي على العراق، مما أدى إلى مزيد من التراجع في الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى. وتوجه الاهتمام الحكومي بدعم نظام الحصة التموينية، حتى أصبحت تشكل نفقاتها نسبة مرتفعة من إجمالي الإنفاق الحكومي لمواجهة متطلبات توفير الغذاء للشعب.

أن هذا التغير في الإنفاق الحكومي الذي كان بفعل الظروف المشار إليها أدى إلى اختلال في مستوى الخدمات التي تقدمها الحكومة، بحيث تراجعت تلك الخدمات كثيرا بعد أن كان العراق في مقدمة الدول في مستوى المؤشرات الصحية. وكان البلد الأول الذي تخلص من مشكلة ألامية الأبجدية منذ الثمانينات من القرن الماضي. لكن نجده اليوم يعاني من مشاكل صحية خطرة بفعل التدمير الذي طال المؤسسات الصحية بعد احتلال العراق في العام٢٠٠٣.كما إن المؤشرات المسحية تشير إلى رجوع ألامية الأبجدية بشكل واسع لاسيما بين صفوف الأطفال .

ثالثا: الاقتصاد العراقي.. الواقع وضرورة الإصلاح

لقد كان لحرب عام ٢٠٠٣ اثر سلبي كبير على ما تبقى من مقومات الاقتصاد العراقي في جوانبه الإنتاجية والخدمية. حيث دمرت الحرب وما تلاها من عمليات عسكرية مستمرة لحد اليوم البنى التحتية المتمثلة بمصادر الطاقة والطرق والمواصلات...الخ . مما اثر بشكل كبير على المؤسسات الاقتصادية لاسيما المملوكة للقطاع العام والتي تقدر بنحو ١٩٢ مشروعا كبيرا. إذ تكاد معظم تلك المشروعات شبه معطلة بسب نقص الطاقة ومستلزمات العملية الإنتاجية.

وكان لسياسة الانفتاح الكبير على الاستيراد هو الأخر له تأثيرا سلبيا على الصناعات الوطنية التي يقوم بها القطاع الخاص حيث من الصعوبة بمكان أن يتمكن القطاع الخاص في ظل هكذا ظروف من منافسة السلع المستوردة لاسيما من دول الجوار. وبالتالي أدت هذه الظروف إلى تعطيل أكثر من ٦٠ ألف مشروع صناعي صغير ومتوسط تابع للقطاع الخاص العراقي. أما القطاع الزراعي فهو الأخر ورغم تحسن نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي خلال عقد التسعينات، إلا انه اليوم يعاني من تحديات كبيرة في مقدمتها التدمير الذي أصاب البنى التحتية لهذا القطاع المتمثلة بشبكات الري والبزل وتوفير المياه إضافة إلى انعدام المستلزمات الزراعية. كما يواجه تحدي كبير ناجم عن سياسة إغراق السوق بالسلع الزراعية المستوردة من دول الجوار مما يهدد مستقبل هذا القطاع ما لم تتخذ الإجراءات المناسبة لذلك.

ويشير الجدول (٢) إلى تمثيل القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي عامي ٢٠٠٢/٢٠٠٥(٧)، حيث نجد أن حجم هذا الناتج قد بلغ عام ٢٠٠٢ بالأسعار الجارية نحو ٤١٢٤٣ مليار دينار انخفض إلى ٢٩٨٩٤ مليار دينار عام ٢٠٠٣ نتيجة الغزو الأمريكي للعراق واحتلاله، حيث أثرت تلك الحرب على أداء القطاعات الاقتصادية ولاسيما السلعية منها. وفي العام ٢٠٠٥ بلغ الناتج المحلي ٦٤٢٢٨ مليار دينار.

ويلاحظ أن مجموعة الأنشطة السلعية تمثل أكثر من ثلثي الناتج الإجمالي المحلي. حيث بلغت نسبتها في عام ٢٠٠٢ نحو ٨٢.٥% انخفضت عام ٢٠٠٥ إلى ٧٥%.ويأتي قطاع التعدين والمقالع في المرتبة الأولى، إذ يشكل ٦١,٣% في حين لا تشكل الزراعة سوى ٦,٦% في تلك السنة. أما الصناعة فلم تكن مساهمتها

سوى ١,٩% مما يؤشر الخلل الكبير في أداء هذا القطاع رغم كونه يمثل النشاط الذي يعتمد عليه شريحة واسعة من المجتمع في معيشتهم. أما قطاع الأنشطة التوزيعية فكان هو الآخر تمثيله محدوداً رغم انه كان اكبر من القطاع الزراعي في مجموعة الأمر الذي يشير إلى تواضع أداء الأنشطة التوزيعية .

جدول(٢) يبين الناتج المحلي الإجمالي وفق القطاعات الاقتصادية في العراق

القطاع	الناتج المحلي الإجمالي(١) (مليار دينار)			النسبة إلى إجمالي الناتج المحلي% (٢)		
	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٥	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٥
الزراعة والغابات الصيد	٣ ٥١٣	٢ ٤٨٧	٤٢٤٩	٨.٤	٨ ،٢	٦,٦
التعدين والمقالع	٢٩ ٠٤٤	٢٠ ٣٧٢	٣٩٣٦٦	٨٩.٥	٦٦ ،٩	٦١,٣
الصناعة التحويلية	٠ ،٦٢٤	٠ ،٣٠٤	١٢٢١	١ ،٥	١ ،٠	١,٩
البناء والتشييد	٠ ،٦٧٤	٠ ،٢١٧	٢٩٣٢	١ ،٦	٠ ،٧	٤,٦
الكهرباء والماء	٠ ،٥٩٨	٠ ،٦٤٧	٠،٣١٣	٤،	٢ ،١	٠,٠٠٦
مجموع الأنشطة السلعية	٣٣٣٩٣	٢٣ ٤٤٥	٤٨١٦١	٨٢ ،٥%	٧٨.٨%	١٤,٨%
النقل والاتصالات	٣ ٢٣٨	٢ ٢٨٤	٤٩١١	٧.٨	٧.٥	٧,٦
تجارة الجملة والمفرد والفنادق	٢ ٥٤٦	١ ٩١٥	٤٠٨٣	٦.١	٦.٣	٦.٣
التامين والتوزيع	٠ ،٢٥٥	٠ ،١٦٠	٥٢٠٩	٠ ،٦	٠ ،٥	٠,٠٠٨
مجموع الأنشطة التوزيعية	٦٠٣٩	٤ ٣٦٠	٩٥١٦	١٤ ،٧%	١٤ ،٣%	١٠,٢%
ملكية ودور السكن	٠ ،٢٢٢	٠ ،٢٣٠	٠,٤١٠	٠.٠٠٥	٠ ،٠٠٧	٠,٠٠٨
خدمات التنمية الاجتماعية	١ ٠٤٧	١ ٨٥٩	٦١٤٠	٢ ،٥	٦ ،١	٩,٥
مجموع الأنشطة الخدمية	١٢٦٩	٢٠٨٩	٦٥٥٠	٣ ،٠%	٦ ،٨%	١٠,٢%
مجموع الناتج المحلي الإجمالي	٤١ ٢٤٢	٢٩٨٩٤	٦٤٢٢٧	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%

المصدر: (١): الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات /المجوع الإحصائية للعام ٢٠٠٥-٢٠٠٦ جدول١٤/٥ ص ٤٦٩

(٢) احتسب من قبل الباحث

والمتتبع لبيانات الجدول (٢) يجد أن أداء كثير من القطاعات الاقتصادية لا يتناسب والموارد المتاحة أمامها. لاسيما قطاع الزراعة والصناعة التحويلية والأنشطة التوزيعية. أي إن هناك قدرات وإمكانيات غير مستغلة وغير مستثمرة في الاقتصاد العراقي تحتاج إلى استثمارات لزيادة كفاءة أداء تلك الأنشطة، لاسيما أن السوق العراقي يعاني من محدودية العرض لكثير من السلع والخدمات مما يتطلب التعويض عن ذلك النقص بالاستيراد من الخارج رغم توفر الإمكانيات لإنتاجها في الداخل.

مما سبق ذكره نجد أن صورة واقع الاقتصاد العراقي قد شابها الكثير من التشوهات نتيجة التراجع في مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي لاسيما السلعية منها. الأمر الذي يدعو إلى اعتماد سياسات إصلاحية. وهذه السياسات لا ينبغي أن تقتصر على سن التشريعات وإنما تبني فلسفة واضحة تجاه هذه الإصلاحات واعتماد جملة من البرامج تمثل الأطر التشريعية والمؤسساتية وإعادة إصلاح البنى التحتية. وقد يكون خلق البيئة الاستثمارية وتشجيع الاستثمار الأجنبي في مقدمة هذه البرامج.

المبحث الثاني/ البيئة الاستثمارية في العراق ودورها في الإصلاح الاقتصادي

أولا: النشاط الاستثماري في العراق ..الواقع والمعوقات

(أ) واقع النشاط الاستثماري

يعد الاستثمار بمختلف أنواعه المحلي والأجنبي، واحد من أهم آليات التنمية ووسيلتها لتحقيق النمو الاقتصادي في جميع الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية. الأمر الذي دعا العديد من الدول السائرة في طريق النمو إلى اعتماد برامج وسياسات اقتصادية وتشريعية لتشجيع الاستثمار. لا سيما الاستثمار المحلي. وأخذت هذه الدول تشجع قطاعها الخاص في المساهمة بعملية النمو الاقتصادي أضافه إلى الانفتاح على الرأسمال الأجنبي في ذلك لسد الفجوة في القدرات والامكانات الفنية والإدارية الناجمة عن ضعف القطاع الخاص الوطني.

ورغم إن العراق يوصف بكونه بلدا نفطيا، أي يتمتع بموارد مالية تؤهله لتمويل حركة التنمية. إلا أن الظروف التي مرت بالعراق والتي دعته إلى اعتماد سياسات اقتصاد الحرب منذ أكثر من ثلاثة عقود قد نجم عنها اختلالات هيكلية حالت دون تحقيق معدلات نمو مقبولة في قطاعاته الاقتصادية. بسبب عدم الاستفادة من تلك الموارد في تمويل النشاط الاستثماري. لذلك كانت العقبة الكبيرة أمام حركة الاستثمار الوطنية هي مشكلة التمويل رغم قيام الدولة بإجراءات لتشجيع الاستثمار. إلا أن النشاط الاستثماري ظل محدودا ضمن الموازنات السنوية المتواضعة التي يتم تخصيصها للقيام ببعض المشاريع التابعة للقطاع العام.

أمام بالنسبة للاستثمار الأجنبي فلم يكن يسمح له بالعمل داخل العراق بعد ثورة تموز عام ١٩٥٨. بسبب ما كان يعتقده أصحاب القرار السياسي في تلك المرحلة من أن السماح للاستثمار الأجنبي هو إخضاع القرار الاقتصادي الوطني للخارج. وبالتالي تبعية العراق للقوى الكبرى. وقد حاول هؤلاء إتباع النهج الاشتراكي في إدارة الاقتصاد. إذ قامت الدولة بتأميم معظم الاستثمارات الخاصة، كما عملت على تقليص حجم الاستثمارات الأجنبية التي كانت قائمة ولاسيما في مجال النفط التي تم تأميمها عام ١٩٧٢. وبذلك ظل النشاط العام هو النشاط المهيمن على جمع الفعاليات الاقتصادية مما حرم الاقتصاد العراقي فرصة الاستفادة من دور القطاع الخاص الوطني، كما حرم من التطور والحصول على الخبرات التكنولوجية نتيجة عدم السماح للاستثمار الأجنبي بالعمل داخل العراق.

وبعد عام ٢٠٠٣ وتدمير معظم مقومات الاقتصاد العراقي، بفعل العمليات العسكرية لقوات الاحتلال، وما رافقها من نهب وسلب لكل المؤسسات الاقتصادية لاسيما المملوكة للقطاع العام. فهو ألان في أمس الحاجة للانفتاح على جميع الاستثمارات الوطنية والعربية والأجنبية لإعادة بناء الاقتصاد العراقي وتنمية قطاعاته وتخصيص موارده على أسس سليمة بما يحقق التوازن في عملية التنمية.

(ب) معوقات النشاط الاستثماري

لقد واجه النشاط الاستثماري في العراق جملة معوقات كانت في مقدمتها مشكلة التمويل وتخصيص الموارد إضافة عدم ملائمة المناخ الاستثماري مما خلق عدم الثقة بقيام استثمارات وطنية كبيرة وهيمنة القطاع العام على الفعاليات الاقتصادية الرئيسة إضافة إلى السياسات الاقتصادية التي اعتمدت كانت موجه لدعم المجهود العسكري.

ولأهمية مشكلة تمويل النشاط الاستثماري، سيتم مناقشتها للوقوف على أهم معوق أمام حركة الاستثمار. وما هي الحلول لمواجهة هذه المشكلة.

(ج) تمويل الاستثمار

واجهت حركة الاستثمار في العراق مشكلة الحصول على التخصيصات المالية للاستثمار لاسيما من قبل القطاع الخاص. ورغم أن القطاع العام كانت تخصص له موازنات سنوية لبرامجه الاستثمارية، إلا أن تلك الموازنات كانت متواضعة في حجم تخصيصاتها، نتيجة لتوجيه معظم الموارد المالية نحو المجهود العسكري وتغطية النفقات القتالية. أما القطاع الخاص فكانت أمامه خيارات محدودة لحصوله على التمويل عبر المؤسسات المالية المصرفية (مصرف الرافدين والرشيد) وغير المصرفية (سوق العراق للأوراق المالية).

(١)دور المصارف في تمويل حركة الاستثمار بالعراق

من المعروف إن النظام المالي والمصرفي الجيد يوفر المناخ الملائم للمدخرين والمستثمرين ويشجع على نمو فرص الاستثمار. ويساعد على تطور العمل المنظم في المؤسسات الاقتصادية مما يسهل مراقبة أداء إداراتها. ويشجع التطور المؤسسي على الانفتاح والشفافية في إدارة الشركات.

إلا أن النظام المصرفي في العراق رغم أهمية مؤسساته إلا انه لم يتمكن من تهيأة المناخ المساعد لتنشيط حركة الاستثمار بسبب القيود والإجراءات المتبعة في نشاط هذه المؤسسات المالية كونها كانت تتبع تعليمات الدولة وسياساتها .حيث أن نسبة ٩٠% من النشاط المصرفي كان للمصارف الحكومية. وان معظم هذا النشاط كان مخصصا لتمويل القطاع العام الذي كان يتسم بعدم الكفاءة والمركزية في إدارة مؤسساته، مما حال دون الاستفادة من تلك التخصيصات المالية من قبل القطاع الخاص لاستثمارها في أنشطة ناجحة. وظل النظام المصرفي يعتمد آليات معقدة في أنشطته التمويلية، حيث يصعب على القطاع الخاص أن يوفي بالشروط المطلوبة للحصول على التمويل. لذلك لم يستفد صغار المستثمرين وهم الغالبية من المؤسسات المصرفية للحصول على التمويل اللازم لأنشطتهم الاستثمارية ليس بسبب الفائدة الموضوعة، رغم ارتفاع معدلاتها، ونما بسبب الشروط الاقراضية الصعبة التي كانت تتبعها المصارف العراقية .

كما إن النظام المصرفي في العراق لم يتمكن من تمويل استثمارات كبيرة لعدم قدرته على ذلك وظل نشاطه محصورا في القروض القصيرة والمتوسطة مما حال دون إمكانية قيام استثمارات كبيرة من قبل القطاع الخاص.

(٢)صندوق التنمية

حاولت الدولة تشجيع حركة الاستثمار في العراق بعد تراجع معدلات النمو في القطاعات الاقتصادية نهاية عقد التسعينات. وقامت بإصدار قانون الاستثمار في العام ١٩٩٨ الذي يعد خطوة جيدة لتشجيع الاستثمار الوطني في العراق. كما قامت في العام ٢٠٠١ بتأسيس صندوق التنمية لتمويل النشاط الاستثماري الخاص برأسمال بلغ ٧٠ مليون دولار و٥٠ مليار دينار عراقي. إلا أن الصندوق لم تتاح له الفرصة لدعم حركة الاستثمار في العراق حيث تمكن الصندوق في العام ٢٠٠٢ من تمويل نحو ١٩ مشروعا صناعيا في عموم العراق بكلفة بلغت ١٠ مليار دينار عراقي. إلا أن الصندوق توقف نشاطه بعد الاحتلال في العام ٢٠٠٣ بسبب قيام وزارة المالية بتجميد أموال الصندوق[٨].

ولأهمية الصندوق في دعم حركة الاستثمار بالعراق نرى ضرورة أعادة العمل بالصندوق وفق النقاط آلاتية :

- إشراك ممثلين عن القطاع الخاص في إدارة الصندوق ومن ذوي الخبرة
- إعادة النظر بسياسة الصندوق الاقراضية لتشجيع القيام بصناعات صغيرة تساهم في الحد من مشكلة البطالة لدى الشباب .
- تسهيل الشروط والضمانات المطلوبة من قبل المقترضين لتشجيع صغار المستثمرين .

(٣) أسواق الأوراق المالية

تشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن النجاح الذي حققته الولايات المتحدة الأمريكية خلال القرن الماضي في النشاط الاستثماري كان بقيام صغار المستثمرين من استثمار أموالهم بسهولة في أسواق المال بعد أن كان الاستثمار حكرا على كبار المستثمرين. وقد ساعد ذلك إلى توسيع قاعدة الادخار مما وفر أعلى واشمل على تمويل الاستثمارات الجديدة. وبذلك أصبحت أسواق المال من المؤسسات المالية المشجعة على الاستثمار بتعبئة المدخرين في استثمارات ناجحة عبر الشركات المسجلة في تلك الأسواق.

وفي العراق تم إنشاء سوق العراق للأوراق المالية في العام ١٩٩١ لتنظيم القطاع المالي غير المصرفي لتشجيع حركة الادخار الخاص وتحويله إلى استثمارات مجدية. ورغم تواضع أداء سوق العراق للأوراق المالية إلا انه أرسى قواعد واليات عمل المؤسسات المالية غير المصرفية. وقد بلغت عدد الشركات المدرجة في السوق حتى العام٢٠٠٣ بنحو ١٢٠ شركة. واستطاع السوق من أن يساهم في خلق مناخ استثماري جيد لتشجيع الادخارات الخاصة واستثمارها في الشركات المسجلة بالسوق، حيث قدر حجم التداول في السوق عام ٢٠٠٠ نحو ٥٠ مليار دينار عراقي[٩]. إلا إن الوعي العام بأهمية سوق الأوراق المالية غير ناضج لدى الكثير من الأفراد لعدم رسوخ الثقة لديهم للتعامل في هذا النوع من الاستثمار . الأمر الذي يتطلب أن تكون هناك حركة إعلامية حول أهمية التعامل بالأوراق المالية وما يمكن أن تحققه من فوائد على المستثمر. من اجل تشجيع حركة الاستثمارات الوطنية.

ثانيا: البيئة الاستثمارية.. ضرورة من ضرورات الإصلاح الاقتصادي

إن المقصود بالبيئة الاستثمارية أو ما يطلق عليها بالمناخ الاستثماري، هي عبارة عن مجموعة القوانين والسياسات والمؤسسات الاقتصادية والسياسية التي تحقق الأطر الكاملة لزرع ثقة المستثمر بالبلد الذي يستثمر فيه.

والبيئة الاستثمارية لا تتوقف عند العوامل الاقتصادية بل تتجاوزها إلى العوامل السياسية والاجتماعية السائدة، والى الاستقرار الأمني والسياسي. لذلك لكي تكون البيئة الاستثمارية ناجحة لابد أن تؤثر في قرار المستثمر وتدفعه للاستثمار في البلد.

وبما أن العراق لم يكن مهيئا لاستقبال الاستثمارات الأجنبية، عليه يتوجب القيام بسلسلة من السياسات الاقتصادية والقانونية التي تساعد في خلق بيئة استثمارية تشجع المستثمر بالاستثمار بالعراق. وتعطيه الثقة الكاملة لضمان حقوقه عبر جملة إجراءات من أهما الأتي[١٠]:

١- ضرورة وجود إطار وطني من القوانين والمواثيق التي تشكل الأرضية لجذب وتشجيع الاستثمارات.
٢- وجود إطار وطني مؤسساتي لاستقبال وتشجيع حركة الاستثمارات في العراق. ومؤازرة المستثمر سواء الوطني أو الوافد، وتقديم كل أشكال الدعم المطلوب لتنمية الاستثمار.
٣- إجراء إصلاحات في السياسات والإجراءات حيال الأنشطة الاستثمارية بسبب تعدد دوائر الاستثمار في وزارات الدولة التي غالبا ما تتقاطع سياساتها تجاه تشجيع الاستثمار.
٤- إنعاش أسواق المال الوطنية التي تم إنشاؤها في العام ١٩٩١، وزيادة الوعي بأهمية الاستثمار في الأوراق المالية. بهدف تشجيع الادخار الخاص وتحويله إلى استثمارات مجدية في القطاعات الإنتاجية.
٥- تطوير وتأهيل القطاع المصرفي لكي يتلاءم مع حركة الاستثمار. والتفاعل مع المؤسسات المالية الدولية. حيث لازالت المصارف الحكومية هي المهيمنة على الرأسمال المصرفي في العراق، والمتمثلة بمصرفي الرافدين والرشيد. إذ تستحوذ المصارف الحكومية على ٩٠% من النشاط المصرفي إلا إن إجمالي موجودات القطاع المصرفي في العراق لا تتجاوز ٣ مليار دولار. وهو ما يمثل سوى ٨% من إجمالي الناتج المحلي[١١]. مما يعكس الدور المحدود الذي يلعبه القطاع المصرفي في الوساطة بين المدخرين والمستثمرين لاسيما في القطاع الخاص.

ونظرا لأهمية الأطر التشريعية في خلق الثقة عند المستثمر لضمان حقوقه الاستثمارية. لذلك تكون التشريعات الوطنية من أولى الخطوات المهمة لتهيأة مناخ استثماري ملائم لتنشيط حركة الاستثمار، وتحقيق التوازن في نمو القطاعات الاقتصادية. لذلك سيتم التركيز على موضوعة التشريعات ودورها في عملية تنشيط حركة الاستثمار وتحقيق الإصلاح الاقتصادي.

(ثالثا): التشريعات والأطر القانونية للاستثمار في العراق

بعد الاحتلال في العام ٢٠٠٣ وتغير النظام السياسي في العراق، حدث تغير جوهري في عملية إدارة الاقتصاد العراقي. والعمل بفلسفة الاقتصاد الحر في تنشيط حركة القطاعات الاقتصادية. وعملت الحكومة على إصدار التشريعات التي تقود إلى عملية التحول نحو الاقتصاد الحر. وكان من أهم هذه التشريعات هو إصدار قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، الذي يعد خطوة هامه نحو تشجيع الاستثمارات بجميع إشكالها لاسيما الأجنبية منها. ويهدف القانون إلى تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق لتنمية اقتصاده من خلال توفير التسهيلات والضمانات للمستثمر. وقد حدد القانون المذكور العديد من المزايا والضمانات للمستثمرين الأجانب من خلال مجموعة قواعد وأسس أمنت المزايا لحركة الاستثمارات الخارجية. وفيما يأتي أهم الأهداف والمزايا والضمانات التي تضمنها القانون المذكور لتشجيع الاستثمار.

(أ) الأهداف الاقتصادية للقانون

حاول القانون أن يحدد أهدافه الاقتصادية التي شرع من اجلها بالاتي[١٢]:

- تشجيع الاستثمارات ونقل التكنولوجيا لتنمية الاقتصاد العراقي وتوسيع قاعدته الإنتاجية.
- إعطاء فرص اكبر للقطاع الخاص العراقي وتشجيع القطاع الخاص الأجنبي على المساهمة بتنمية الموارد الاقتصادية.
- تعزيز القدرة التنافسية في الأسواق المحلية والأجنبية.
- تنمية الموارد البشرية بتوفير فرص عمل للمواطنين.
- توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات العراقي والميزان التجاري.

(ب) مجالات الاستثمار

لم يحدد القانون مجالات محددة للاستثمار وإنما فسح المجال أمام المستثمر العراقي أو الأجنبي كافة المجالات باستثناء مجالي النفط والغاز والمصارف وشركات التأمين على اعتبار أن تلك المجالات سوف ينظم عملية الاستثمار فيها بقوانين خاصة.

إلا إن القانون لم يضع اولويات لعملية الاستثمار، ولم يعطي أية امتيازا إضافية للاستثمار في المجالات ذات الأهمية في الوقت الحاضر، لاسيما في مجال البنى التحتية كالطاقة والكهرباء والمواصلات التي تعاني من تدهور كبير في أنشطتها.

(ج) الإشراف على الاستثمار

نص القانون على إنشاء هيئات للاستثمار على مستوى الأقاليم والمحافظات إلا أن هذه الهيئات تختلف في واجباتها ومهامها وهي كما يأتي:

- الهيئة الوطنية للاستثمار: حدد القانون واجباتها بوضع إستراتيجية وطنية عامة للاستثمار تحد فيها القطاعات الأكثر أهمية. مع إعداد قوائم بفرص الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي والاتحادي. لكن دون أي إلزام في تنفيذها أو إعطاء أية حوافز للاستثمار فيها.
- هيئات الأقاليم والمحافظات:حدد القانون عملها بالتنسيق مع الهيئة الوطنية فيما يتعلق بالخطط والتسهيلات الاستثمارية .مع العمل على وضع خططها الاستثمارية بما لا يتعارض والسياسة الاستثمارية الاتحادية

وتقوم هذه الهيئات بإجازة الاستثمار خلال مدة أقصاها ٤٥ يوما. مع استحصال موافقة مجلس الوزراء في حالة المشاريع التي يزيد رأسمالها عن ٢٥٠ مليون دولار[١٣]. كما من واجبات هيئات الأقاليم والمحافظات متابعة المشروعات وتسهيل إجراءات التسجيل وتقديم المشورة وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين.

(د) التسهيلات والامتيازات الممنوحة للمستثمرين

منح القانون الكثير من التسهيلات والامتيازات للمستثمرين، وان كانت في معظمها للمستثمر الأجنبي لطمأنته على استثماراته من جهة ولجذب الاستثمارات الأجنبية للعراق، بسبب عدم قدرة الرأسمال الوطني من الولوج في كافة الاستثمارات. إلا إن هذه التسهيلات ستخلق حالة من عدم قدرة المستثمر الوطني على المنافسة إمام المستثمر الأجنبي. وفيما يأتي أهم المزايا التي حددها القانون:

- للمستثمر إخراج رأسماله مع عوائده التي ادخلها للعراق
- للمستثمر التداول في سوق العراق للأوراق المالية
- استئجار الأراضي اللازمة للمشروع لمدة ٥٠ عاما قابلة للتجديد. مع حق مالكية الأرض لمشاريع الإسكانية.
- عدم مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري.
- منح حق الإقامة وتسهيل دخول المستثمر وخروجه للعراق.
- حق العاملين من غير العراقيين من إخراج رواتبهم وتعويضاتهم الى خارج العراق.
- الإعفاء من الرسوم والضرائب لمدة ١٠ سنوات من بدء المشروع بالإنتاج قابلة للزيادة لمدة ١٥ سنة.
- إعفاء الأثاث والموجودات الأخرى اللازمة لتوسيع أو تحديث المشروع من الرسوم والضرائب. كما لها الحق في فتح الحسابات بالعملة العراقية أو الأجنبية في المصارف العراقية أو الأجنبية، وله الحق بالتامين لدى شركات التامين الوطنية.

(ه) التزامات المستثمر

لقد حدد القانون التزامات المستثمر بشروط تنظيمية منها ما يتعلق بإعداد دراسات الجدوى والالتزام بالقوانين العراقية والحفاظ على البيئة. ويمكن إيجاز أهم متظمنه القانون من التزامات بالاتي[١٤]:

!- تقديم دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع المراد الاستثمار فيه.
٢- إشعار الهيئة بتأريخ بدأ المشروع.
٣- أن يحافظ على البيئة والالتزام بنظم السيطرة النوعية.
٤- الالتزام بالقوانين العراقية وفق خطة العمل المقدمة.
٥- مسك سجل المواد المستوردة مع مسك حسابات أصولية يدققها محاسب مجاز.

رابعا: قانون الاستثمار وعملية الإصلاح الاقتصادي

نتيجة للسياسة المركزية المتبعة في إدارة معظم النشاطات الاقتصادية، فقد أدت إلى اختلال هيكلي في النشاط الاقتصادي، بسبب عدم عدالة تخصيص الموارد بين القطاعات الاقتصادية بما يحقق النمو المطلوب.حيث كانت السياسات المعتمدة في توجيه النشاطات الاقتصادية تعكس حالة الواقع السياسي والعسكري خلال العقود الثلاثة الماضية. إذ كانت عملية تخصيص الموارد تتم وفق الحاجة التي تمليها ظروف العمليات العسكرية منذ بداية عقد الثمانيات. كما إن فشل الخطط التنموية قد حول الاقتصاد العراقي إلى اقتصاد ريعي، يعتمد على العوائد النفطية المتأتية من صادرات النفط التي كانت معظمها تخصص لصالح المجهود العسكري. وبالتالي أدى إلى حرمان القطاعات الاقتصادية من الموارد التي كان بالامكان أن تحقق النمو فيها.

واهتمام الدولة بالقطاعات الاقتصادية كان غالبا ما يكون وفقا للظروف السائدة. حيث نجد إن الدولة قد اهتمت بالزراعة كثيرا خلال فترة الحصار الاقتصادي المفروض على العراق، لإنتاج ما يمكن إنتاجه من الغذاء.في حين لم تهتم بالصناعة إلا بالنشاط الذي يدعم الجانب العسكري وظلت الصناعة العراقية تسير وفق امكانات محدودة ومعتمدة على مستلزمات إنتاج معظمها مستورد من الخارج. لذلك نجد أن القطاع الصناعي قد تعرض لمشكلة توفير المستلزمات الإنتاجية نتيجة الحصار الاقتصادي، مما أدى إلى توقف العديد من المشاريع الصناعية لاسيما في القطاع الخاص.

لقد كان للسياسات الخاطئة في عملية تخصيص الموارد وعدم تحقيق استثمارات كبيرة قادرة على تحقيق النمو سببا في حدوث الاختلال الهيكلي في القطاعات الاقتصادية. لذلك العراق اليوم في حاجة ماسة إلى تمويل النشاط الاقتصادي سواء عن طريق الرأسمال الوطني أو الأجنبي، وهذا يتطلب إصدار قوانين لحماية وتشجيع الاستثمار. وكان من أولى التشريعات في مسيرة الإصلاح الاقتصادي هو إصدار قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.

والسؤال المطروح هل أن القانون سيساهم في إصلاح الاختلال في الاقتصاد العراقي. والجواب على هذا السؤال يمكن من خلال ما يقوم به القانون من خلق ظروف قادرة على جذب الاستثمارات إذا ما تحققت الظروف الأخرى وفي مقدمتها استتاب الوضع الأمني. لان القانون قد أعطى الكثير من التسهيلات للمستثمرين بالقطاعات الاقتصادية المختلفة، والتي يتوقع أن تكون جاذبة للاستثمارات المختلفة لا سيما الأجنبية منها. وعليه يمكن القول إن القانون سيكون له دور في تصحيح بعض الاختلالات لا سيما في مجال تنشيط دور القطاع الخاص في عملية إعادة بناء الاقتصاد العراقي. وينهي هيمنة الدولة على كامل الفعاليات الاقتصادية التي استمرت عقود طويلة، لم تتمكن الدولة من خلال مؤسساتها من تحقيق النمو المطلوب. كما سيساهم القانون من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية في نقل التكنلوجيا والمهارات الفنية إلى العراق. ويؤدي إلى تطوير كفاءة أداء القوى العاملة .إلا إن القانون لم يعطي مزايا تشجيعية للاستثمار في قطاعات محددة ذات أولوية في اهتمام المواطن العراقي في المدى المنظور. كما لم يعطي خصوصية للاستثمار في بعض المناطق التي تحتاج إلى تنمية أكثر من غيرها. بل شمل مناطق العراق بنفس شروط ومزايا الاستثمار. ولكن من المعروف إن الاستثمار دائما يتركز في المركز على حساب الأطراف لاسيما في بداية حركة الاستثمارات. وعليه تقع مسؤولية تنمية المناطق على هيئات الاستثمار في المحافظات والأقاليم لجذب الاستثمارات إليها، واستغلال الفرص الاستثمارية التي تتمتع بها وضمن حدودها وصلاحياتها المحددة بالقانون. وبما يمكنها من تحقيق النمو عبر دعوة الشركات والمستثمرين فيها.

الاستنتاجات

١ أدى فشل السياسات السابقة في تنمية القطاعات الاقتصادية إلى الاعتماد على العوائد النفطية في تكوين الموازنات العامة للدولة. مما حول الاقتصاد العراقي إلى اقتصاد ريعي، حيث شكل القطاع ألاستخراجي النسبة الأكبر في تكوين لناتج المحلي.

٢- اتسم الاقتصاد العراقي بهيمنة الدولة على معظم مفاصل النشاط الاقتصادي بكونها المتصرف بالعوائد النفطية، التي لم يتم تخصيصها بشكل متوازن بين القطاعات الاقتصادية.

٣- لقد تم اعتماد سياسات شمولية مركزية في إدارة وتوجيه الاقتصاد العراقي مما افقد الكفاءة التنافسية للقطاعات الإنتاجية مؤدية بذلك اختلالات كبيرة فيما بين القطاعات الاقتصادية.

٤- أدى هيمنة الدولة على الاقتصاد إلى ضعف القطاع الخاص واقتصاره على أنشطة واستثمارات محدودة، مما لم يمكنه من بناء استثمارات كبيرة قادرة على تحقيق التوازن في الاقتصاد العراقي.

٥- رغم الإجراءات التي قامت بها الدولة بعد عام ٢٠٠٣ لتحقيق الإصلاح الاقتصادي. التي في مقدمتها قانون الاستثمار١٣لسنة ٢٠٠٦ إلا انه لا زالت الأطر التشريعية والتنظيمية لم تستكمل لتشجيع القطاع الخاص.

التوصيات

١- تبني فلسفة واضحة في إدارة الاقتصاد العراقي وفق آلية السوق، وبمشاركة الدولة في توجيه ودعم النشاط الخاص لتحقيق الإصلاح الاقتصادي

٢- ضرورة وجود إطار وطني من القوانين والمواثيق التي تشكل الأرضية لجذب وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية.

٣- ضرورة وجود إطار وطني مؤسساتي لتنظيم وتشجيع النشاط الخاص ليكون مشارك فاعل مع القطاع العام لتحقيق النمو الاقتصادي المنشود.

٤- إجراء إصلاحات في السياسات والإجراءات حيال الأنشطة الاستثمارية بسبب تعدد دوائر ذات العلاقة في وزارات الدولة. والعمل وفق مبدأ النافذة الواحدة التي نص عليها قانون الاستثمار.

٥- تقليل الإجراءات الروتينية والحد من ظواهر الفساد الإداري في المؤسسات العامة.

٦- تطوير المؤسسات المصرفية وسوق العراق للأوراق المالية، وزيادة الوعي بأهمية الاستثمار في الأوراق المالية، بهدف تشجيع الاستثمار الخاص .

المصادر والهوامش

١. د. إسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي– التشخيص وسبل المعالجة، مركز العراق للدراسات/ رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦ ص٤٢.
٢. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص ٤٥٦ .
٣. المصدر أعلاه ص١٢٢.
٤. د. إسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي– مصدر سابق، مركز العراق للدراسات/ رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦ ص٤٤.
٥. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، قسم الدراسات والتخطيط والإحصاء- المجموعة الإحصائية للعام ١٩٩٩.
٦. أحمد عمر الراوي، دور الاستثمار الأجنبي في إعادة بناء الاقتصاد العراقي، مجلة دراسات عراقية– مركز العراق للدراسات والبحوث الاستراتيجية العدد٤ لسنة ٢٠٠٦ ص٢٧.
٧. الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥/ ٢٠٠٦ ص٤٦٩.
٨. المصدر أعلاه ص ٤٧٠.
٩. سوق العراق للأوراق المالية، تقرير عن نشاط السوق، تقرير غير منشور، بغداد ٢٠٠٢.
١٠. د. هناء السامرائي، الاستثمار الأجنبي المباشر، الصين أنموذجا، بيت الحكمة ٢٠٠٢، ص ١٦.
١١. سلوان يوسف، دور الأسواق المالية في تمويل التراكم الرأسمالي للقطاع الخاص في العراق
١٢. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المادة ١٢.
١٣. قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المواد ١٤-١٨.