جامعة البصرة

كلية التربية للعلوم الإنسانية

قسم الجغرافية / ماجستير بشري

# تحديات الاستثمار في العراق

## مسار المشاريع الخاصة في سياسية الاستثمار

بأشراف الدكتور

أ.د. فارس مهدي

إعداد الطالبة : أيمان حسن بدر

# تحديات الاستثمار في العراق

## مسار المشاريع الخاصة في سياسية الاستثمار

### مقدمة :

خلال مرحلة الحكم الملكي للمدة ١٩٢١ ولغاية ١٤ تموز ١٩٥٨، بدأ القطاع الخاص مساره الاستثماري بشكل تدريجي ومتواصل من حيث اختيار الفرص الاستثمارية والسعي لتطوير مستوى أداء تلك الفرص، وبادرت الحكومة آنذاك بتأسيس مجلس الأعمار عام ١٩٥٢ لتوظيف عائدات النفط المتزايدة لخلق البيئة الاستثمارية اللازمة لتحفيز القطاع الخاص للمبادرة في توسيع مساحة دوره وانشطته الاستثمارية، حيث تبنى المجلس إنشاء البنى التحتية كالجسور ومشاريع الزراعة والري والسدود وانشاء الطرق وربط بغداد مع بقية المحافظات (١٠١). وطبقاً لهذه الأجواء الداعمة للاستثمار تم تأسيس مصانع متنوعة كصناعة

الاسمنت والغزل والنسيج ومنها معمل فتاح باشا والصناعات الإنشائية كمعامل الحلان في الموصل وصناعة الكاشي والمرمر والموزائيك ومشاريع زراعية وغذائية ومصانع للزيوت النباتية في مختلف المحافظات ألا أن قرارات التأميم عام ١٩٦٤ والقاضية بتأميم مؤسسات ومشاريع القطاع الخاص ترتب عليها شل النشاط الخاص وإرباك حركة رجال الأعمال وكبار التجار وهروب رؤوس الأموال. وخلال المدة ١٩٦٨ - ١٩٩١ ركزت الحكومة آنذاك على تفعيل دور ومؤسسات القطاع العام على حساب تهميش مشاريع القطاع الخاص ، عدا مدة الثمانينيات حيث شهد الاقتصاد العراقي اتجاها نحو التحول الى القطاع الخاص على صعيد الانتاج

الزراعي والصناعي وبدأت بوادر التراجع الحكومي عن السياسات التي استهدفت عمليات الاصلاح الزراعي ابان الستينات والسبعينيات وتوجهت الجهود نحو خصخصة عدد من المشاريع والمؤسسات الحكومية حيث بيعت المزارع والمشاريع الزراعية الحكومية الى القطاع الخاص.

لقد بيع الى القطاع الخاص (١٩) مزرعة دواجن حكومية من اصل (٢٩) وستة مشاريع كبيرة لإنتاج علف الدواجن ، وست مزارع كبيرة لإنتاج الالبان من اصل عشرة، وثلاثة مشاريع لإنتاج الاسماك من اصل اربعة فضلا عن مشاريع اخرى كالمطاحن والمخابز أما في المجال الصناعي فقد تم بيع ٧٠ معملا صناعيا كبيرا عام ١٩٨٩ في مجال المواد الانشائية واستخراج المعادن وتحضير وتعليب الاغذية والصناعات الخفيفة كان نصيب ٦٦ معملا منها الى القطاع الخاص واربعة الى القطاع المختلط، يذكر ان تلك العمليات قد تمت بسرعة فائقة حيث بيع ٧٠ معملا في سنة واحدة، ولم تحقق الدولة من ذلك البيع اية ارباح بل على العكس، فقد بيعت تلك المعامل بمبالغ لم تتجاوز اسعار الاراضي التي انشئت

عليها (١٠٢). وبالنسبة للتشريعات القانونية فقد صدر عام ١٩٨٢ قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم ١١٥ اما قانون الاستثمارات العربية رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٨فقد استهدف تشجيع الاستثمارات العربية ونص على عدم جواز اقامة مشاريع أو المساهمة فيها من قبل شركات ذات راس مال اجنبي ويجوز للمستثمر العراقي المساهمة بنسبة لاتزيد على ٤٩% من راس مال المشروع ،وقد تم منح

الاعفاءات والحوافز التي جاء بها قانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢، واضيف الحق اطفاء الخسارة من الربح وفقا للقواعد المحاسبية ومنح اجازة استيراد بدون تحويل خارجي (١٠٣) ، ولقد صدرت العديد من التشريعات التي تعكس مسار النشاط الخاص في ظل توجهات الدولة وسياسة الاستثمار التي اعتمدتها والتي كان مؤملا ان تتيح قدرا من امكانية خلق بيئة ملائمة ومحفزة لنمو المشاريع ويغية جذب راس المال العربي تم في عام ١٩٨٨ تشريع اول قانون لتنظيم الاستثمارات الاجنبية، والذي منح المستثمرين العرب امتيازات عدة تتعلق بالضرائب واستعادة راس المال وحرية تشغيل العمالة كما اعطيت ضمانات تحول دون تأميم الاستثمارات العربية وتمنع صدور قوانين من شأنها ان تعرقل فاعلية الحقوق والامتيازات التي ضمنها القانون ، اما الاستثمارات غير العربية فقد بقيت ممنوعة داخل العراق. ان هذه القوانين ركزت اساسا على الاعفاءات الضريبية والامتيازات للمستثمرين

من القطاع الخاص، واغفلت معايير اساسية ومهمة تعد مقياسا لمدى توفر المناخ الملائم للاستثمار ضمن المؤشرات العالمية (سناتي) على ذكرها لاحقا)، وبالتالي فقد انعدم تأثير نسب الاعفاءات الضريبية في مسألة تشجيع الاستثمار الخاص او انتشار المشاريع جغرافيا استنادا الى المزايا النسبية أو الاستفادة من المواد الاولية والخامات المنتجة محليا مما يعكس اهمية الاخذ بمؤشرات سهولة ممارسة انشطة الاعمال المؤثرة على قرارات الاستثمار وتلك المرتبطة اساسا بالمشاكل والصعوبات التي تعترض اقامة المشاريع الخاصة (١٤). وبالرغم من تلك القوانين ومنذ عام

١٩٩١ ومن مبادرة الحكومة لمنح النشاط الخاص فرصة واسعة للعمل، إلا إن صعوبة الأوضاع الاقتصادية بسبب الحصار الاقتصادي وصعوبة معاودة النشاط ادى الى استمرار عمل النشاط الخاص عند مستويات متواضعة وبنسب مساهمة منخفضة وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال تحليل هيكل الاقتصاد العراقي.فمن خلال المساهمة القطاعية في الناتج المحلي الاجمالي (جدول) (١) يبين ان هناك تدهورا مستمرا حصل في مساهمة قطاع الزراعة والتي انخفضت من متوسط بلغ ١٨% خلال المدة ١٩٦٥-١٩٧٤ التبلغ ١٦ خلال المدة من ١٩٧٥-١٩٨٤ثم يتدهور هذا المتوسط للعقد الممتد من ١٩٨٥ - ١٩٩٤ حيث بلغ 10.5% وخلال سنة ١٩٩٥ بلغ نسبة مساهمتها ٨,٦% وفي عام ٢٠٠٣ ونتيجة لظروف الاحتلال وتدمير البنية الهيكلية للاقتصاد انخفضت المساهمة لتصل الى نسبة ٣,٥% عام ٢٠٠٨ . اما بالنسبة للقطاع الصناعي فيلاحظ ان متوسط هذا القطاع بلغ % خلال المدة من ١٩٦٥-١٩٧٤ لتبلغ ٥٥ للمدة ١٩٧٥-١٩٨٤ليتدهور من ١٩٨٥ - ١٩٩٤ حيث بلغ ٢٤% وبلغت النسبة 1% خلال عام ١٩٩٥ اما عام ٢٠٠٨ فقد بلغت مساهمة هذا القطاع ١,٥.%

ويعود السبب الى استمرار عدم اعطاء القطاع الزراعي الاولوية المطلوبة في تخصيصات الموازنة لأغراض : تشييد البنى التحتية الضرورية، ومعالجة مشكلة الملوحة التي مثلت عائقا لنمو وتطور الزراعة وتجاوز الأزمات التي احاطت بها. اما القطاع الصناعي، فقد تراجعت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من 1% عام ١٩٩٥ الى ١.٥عام ٢٠٠٨ و ٠.٣٪ % عام ٢٠١٠ بعد ما كانت هذه النسبة 8% سنة ١٩٦٥ (١٠٥).

**مساهمة الزراعة والصناعة في الناتج المحلي الاجمالي العراقي للمدة (١٩٦٥ – ٢٠٠٨)**

| النشاط | ١٩٦٥-١٩٧٤ | ١٩٧٥-١٩٨٤ | ١٩٨٥-١٩٩٤ | ١٩٩٥-٢٠٠٧ | ٢٠٠٨ |
|---|---|---|---|---|---|
| الزراعة | ١٨ | ١٦ | ١٠.٥ | ٨.٦ | ٣.٥ |
| الصناعة | ٨ | ٥.٥ | ٢.٤ | ١ | ١.٥ |

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي(المجموعة الاحصائية السنوية) سنوات

ويعود السبب في ذلك الى طبيعة السياسة الاقتصادية التي تبنتها الحكومة قبل عام ٢٠٠٣ وما تزال حيث هيمنة القطاع الحكومي ترافقت مع سياسات الاقتصاد المركزي (١) فانبثقت جميع السياسات والتشريعات الاقتصادية من فلسفة مفادها قيادة القطاع العام والدولة للنشاط وعزز هذه الفلسفة هيمنة ايرادات النفط على الاقتصاد بالرغم من الترويج لمفاهيم اقتصاد السوق والاصلاح الاقتصادي والدعوة الى الخصخصة وظل القطاع الخاص يعمل ضمن هذه البيئة والسياسات الاقتصادية فكان نموه مشوهاً واقتصر دوره على مهام ثانوية في حين ما نزال تستظل المؤسسات الحكومية بنظم الحماية والدعم الحكوميين وحصولها على المواد الاولية باسعار تقل كثيراً عن الاسعار الدولية والعمل في بيئة لا تعير للاسواق وقوى السوق أي اهمية

واما سنوات الحصار فقد توجهت جهود النشاط الخاص نحو ممارسة الانشطة التجارية المربحة بعيدا عن الانشطة الانتاجية التي تواجه ظروف صعبة والدخول فيها قد يتطلب استعدادات ودعم غير متوفر بسبب اعتمادية الانشطة الاقتصادية على المدخلات الاجنبية التي اصبحت عالية الكلفة بالنسبة للمنتج العراقي في ظل العقوبات التي منعت استيراد مدخلات الانتاج فضلا عن ارتفاع سعر الصرف الاجنبي ويشير ذلك كله الى عدم وجود استراتيجية وسياسة استثمارية وقوانين من شأنها دعم النشاط الخاص