دور الاستثمار الأجنبي في إعادة بناء الاقتصاد العراقي

المقدمة

بعد فشل الكثير من التجارب التنموية التي طبقت في منتصف القرن الماضي بالدول النامية ، والتي كانت تعتمد على الموارد المتاحة محلياً فقط ، ترسخت القناعة عند تلك الدول بأهمية الانفتاح على الاستثمار الأجنبي لتحقيق النمو الاقتصادي. وتحولت تلك الدول من دول رافضة الانفتاح على الاستثمار الأجنبي إلى دول تتسابق في تهيأة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات الأجنبية. والحاجة إلى الاستثمار الأجنبي لا يأتي فقط من الحاجة إلى الموارد المالية التي يوفرها الاستثمار الأجنبي، وإنما إلى ما يمكن إن يساهم به هذا الاستثمار من نقل للتكنولوجيا وخلق فرص عمل إضافية لامتصاص ظاهرة البطالة. والنفاذ إلى الأسواق الدولية من خلال تنمية الصادرات.

وقد حاولت معظم الدول العربية اعتماد سياسات من شأنها العمل على جذب الاستثمارات الأجنبية من خلال منح العديد من التسهيلات والمزايا التنافسية لرؤوس الأموال الخارجية. إلا إن معظم تلك الإجراءات لم تحقق نتائجها، حيث لم يرد أي من الدول العربية في قائمة الدول العشر الأولى الأكثر جذباً للاستثمارات الأجنبية المباشرة على مستوى الدول النامية.

إما العراق فلم يكن صاحب تجربة في حركة الاستثمارات الأجنبية. حيث كانت الأيديولوجيات والرؤى التي اعتمدت بعد ١٩٥٨ تعتبر الانفتاح على الاستثمار الأجنبي هو ارتهان مقدرات البلد وجعله محكوماً من قوى خارجية. لذلك لم تسمح القوانين المعتمدة اجازة أي نشاط استثماري أجنبي. ورغم محاولات الدولة تشجيع الاستثمار العربي، وإصدارها لبعض القرارات والقوانين التي تشجع الاستثمار العربي إلا إن الظروف السياسية التي مر بها العراق خلال العقود الثلاثة الماضية حالت دون إن تكون هناك استثمارات عربية مهمة.

وبعد احتلال العراق في العام ٢٠٠٣ وتدمير ما تبقى من مقومات الاقتصاد العراقي التي تراجعت كثيراً بعد حرب عام ١٩٩١ والحصار الذي أعقبها، ظهرت الدعوات للانفتاح على الاستثمار الأجنبي لإعادة بناء ما دمرته الحرب. وأصدرت سلطة الاحتلال قرارها رقم ٩ لسنة ٢٠٠٣، كأول خطوة متسرعة على تغيير مسيرة الاقتصاد العراقي الذي ظل طيلة العقود الماضية بعيداً عن هذا النوع من الاستثمار. ونظرا للانتقادات الكثيرة حول القرار المذكور صدر قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ الذي جاء بالعديد من والامتيازات للمستثمر الوطني والأجنبي . ٠

أولا: الاستثمار الأجنبي ودوره في التنمية:-

بعد الاستثمار اليوم أحد أهم آليات التنمية ووسائلها لتحقيق النمو الاقتصادي في معظم الدول بمختلف مستوياتها، لا سيما النامية منها التي هي في أمس الحاجة للاستثمار، وخاصة بعد فشل جهود التنمية خلال العقود الماضية من تحقيق أهدافها. الأمر الذي دعا هذه الدول إلى اعتماد برامج وسياسات اقتصادية أخرى تعتمد بشكل أساسي على دور القطاع الخاص والمدخرات

المحلية والاستثمار الأجنبي، وبما إن القطاع الخاص في معظم الدول النامية هو قطاع محدود القدرات والامكانات إضافة إلى ضعف الادخارات المحلية نتيجة لانخفاض الدخول، كان لا بد من اللجوء إلى الاستثمار الأجنبي في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. الاستثمار بمفهومه الاقتصادي العام هو تخصيص رأس المال للحصول على وسائل إنتاجية جديدة أو تطوير وسائل إنتاجية قائمة للحصول على مزيد من السلع والخدمات والاستثمار عادة يكون على نوعين الأول يتمثل بالاستثمار المحلي الذي يعتمد على المدخرات الوطنية لمواطني البلد المعني، والثاني هو الاستثمار الأجنبي ، الذي يتمثل في انتقال رأس المال من موطنه إلى خارج حدوده في بلد آخر، وهو البلد المستثمر فيه هذا المال، أي البلد المضيف للاستثمار. وعادة ينقسم الاستثمار الأجنبي إلى قسمين هما الاستثمار المباشر في القطاع الحقيقي سلع وخدمات)، ويتسم بكونه استثماراً طويل الأجل. حيث يتضمن مصلحة دائمة وسيطرة من كيان اقتصادي مقيم في بلد ما على مشروع مقام في بلد آخر. ومن هذا المفهوم نجد أن منظمة التجارة العالمية (WTO) عرفت الاستثمار المباشر بأنه تملك مستثمر يقيم في البلد الأم أصولاً إنتاجية في بلد آخر هو البلد المضيف. وان هذا الاستثمار لا يمثل ديناً على البلد المستثمر فيه، كونه لا يمثل قرضاً من جهة خارجية للبلد المعني ولكي ينجح الاستثمار الأجنبي يجب إن يتسم البلد المضيف بالاستقرار السياسي والاقتصادي ويمتلك مقومات نجاح الاستثمار المتمثلة بالأطر المؤسسية والتشريعية.

تعد اليوم الشركات المتعددة الجنسيات أهم الجهات المسيطرة والموجهة للاستثمار الخارجي، نظراً لما تملكه هذه الشركات من إمكانيات مالية كبيرة وقدرات فنية وإدارية عالية الكفاءة في تنشيط الاستثمار وتحقيق العوائد الكبيرة منه، وبذلك باتت هذه الشركات الموجهة والمسيطرة على معظم النشاط الاستثماري الأجنبي. والاستثمار الأجنبي المباشر نوعان :-

١- استثمار يمتلك كامل المشروع الاقتصادي من قبل المستثمر الأجنبي.

٢ استثمار مشارك للمستثمر الوطني، حيث يكون الاستثمار مشاركاً مع مستثمر محلي ٠

وغالباً ما يفضل المستثمر الأجنبي الاستثمار في مشروعات يتحكم بكامل ملكيتها ويبتعد عن المشاركات مع المحليين بحجة إن الرأسمال المحلي ضعيف القدرات والكفاءات في إدارة الوحدات الاقتصادية، أو يقوم المستثمر الأجنبي باحتكار الإمكانات الفنية لإدارة المشروعات وعدم رغبته في مشاركة الآخرين فيها. ما لم تنص قوانين الاستثمار على تشجيع الاستثمارات المشتركة لنقل الخبرات للجانب الوطني من خلال تشجيع هذا النوع من الاستثمارات بقيام المستثمر الأجنبي شراء حصص في المشروعات الاقتصادية المقامة من قبل المستثمر المحلي

أما الاستثمار الأجنبي غير المباشر فيتسم هذا الاستثمار بكونه استثماراً قصير الأجل. حيث نادراً ما يمتد لفترات طويلة ويتضمن هذا النوع من الاستثمار في شراء الأسهم والسندات الخاصة أو الحكومية، أي انه استثمار لا يتم في الأصول الحقيقية ويهدف إلى تحقيق الربح من خلال المضاربة في أسواق رأس المال وقد سعت الدول العربية إلى تبني سياسات من شأنها العمل على جذب الاستثمارات من خلال منح العديد من التسهيلات والمزايا التنافسية لرؤوس الأموال الأجنبية. إلا ان معظم تلك الإجراءات لم تكن فاعلة في عملية جذب الاستثمارات الأجنبية. حيث لم يرد أي من الدول العربية في قائمة الدول النامية العشر الأكثر جذباً للاستثمار

الأجنبي. ويعود انخفاض الاستثمار الأجنبي في المنطقة العربية إلى جملة أسباب في مقدمتها الأسباب المتعلقة بالوضع السياسي والاجتماعي إضافة إلى الأسباب الاقتصادية والمالية. مما حال دون تطوير الاستثمار الأجنبي، ولم يتمكن الاستثمار الوطني من سد العجز الكبير في الحاجة إلى الاستثمارات الأمر الذي انعكس على مسيرة التنمية الاقتصادية في العالم العربي.

اما في العراق فلم يكن يسمح للاستثمار الأجنبي بعد التحول السياسي في إدارة الدولة العراقية بعد ثورة تموز ١٩٥٨ ، وإذا استثنينا بعض الاستثمارات المحدودة التي كانت قبل ثورة تموز فأن الاستثمار الأجنبي لم يعرف في العراق إلا في صورة الاستثمارات النفطية التي تم تأميمها بداية عقد السبعينيات. وبعد الاحتلال الأمريكي والبريطاني للعراق في العام ٢٠٠٣ ، وتدمير كل المقومات الاقتصادية والتنظيمية للاقتصاد العراقي وشل مؤسساته وأطره التنظيمية. فهو بحاجة ماسة للاستثمار الأجنبي لإعادة بناء الاقتصاد العراقي. لان التدمير لم يتوقف على المقومات الاقتصادية فحسب بل شمل بناه التحتية وخلق فوضى كبيرة في الجانب الأمني وعدم الاستقرار مما أدى ذلك ليس إلى توقف الاستثمار المحلي فقط وإنما إلى هروب الرأسمال الوطني إلى خارج العراق٠

ثانيا: الموقف من الانفتاح على الاستثمار الأجنبي :-

. لقد حظي الاستثمار الأجنبي المباشر بالاهتمام الكبير بعد انتهاء الحرب الباردة وانبثاق منظمة التجارة العالمية، إذ كان لنمو التجارة الخارجية الكبير أثر في توجيه حركة الاستثمارات الأجنبية. إلا إن الانفتاح الواسع على الاستثمارات الأجنبية المباشرة أثار القلق لدى العديد من المفكرين الاقتصاديين والسياسيين لا سيما في الدول النامية نتيجة للآثار التي يتركها الاستثمار الأجنبي على الواقع الاجتماعي والاقتصادي للبلد المستثمر فيه، منطلقين في بناء تخوفهم من إن الانفتاح على الاستثمار الأجنبي

ثالثاً : الاقتصاد العراقي.. الواقع والتحديات :-

رغم أن الاقتصاد العراقي يعد من الاقتصادات المتنوعة لما يمتلكه من موارد طبيعية وزراعية وبشرية مهمة، إلا أنه ظل يعاني من اختلالات في التوازن الهيكلي لما تساهم بـه قطاعاته المختلفة في الناتج الإجمالي. إذ ظلل القطاع الاستخراجية يسيطر على الجزء الأكبر من الناتج القومي وشكلت العوائد النفطية القسم الأعظم من حصيلة العراق من العملات الأجنبية بسبب تراجع وتواضع معدلات نمو القطاعات الأخرى. ومحدودية صادراتها وكان القطاع العام هو المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي في حين كان دور القطاع الخاص دوراً محدوداً، ولم تتح له الفرصة في تنفيذ الاستثمارات الكبيرة. وكان للسياسات الاقتصادية الخاطئة في استثمار العوائد النفطية واحتكار تلك السياسات الاستثمارية من قبل القطاع العام حال دون الاستفادة المثلى من الموارد المتاحة في الاقتصاد العراقي ومما زاد من المشكلة هو عدم القدرة على جذب الاستثمار الخارجي العربي على وجه الخصوص رغم التشريعات التي أصدرتها الدولة في جذب الاستثمار العربي، أما الاستثمار الأجنبي فقد كان ينظر إليه بمثابة مصادرة القرار الاقتصادي الصالح المستثمر الخارجي لذلك لم تكن هناك أية سياسات للتوجه نحو الاستثمار الأجنبي واليوم يتساءل الكثير عن قدرات الاقتصاد العراقي على جذب الاستثمارات الأجنبية والعربية بعد

التغيرات السياسية التي حصلت بعد الاحتلال عام ٢٠٠٣ وتغير نظامه السياسي. وهل هناك فرص وامكانات تستطيع ان تكون حافزا لجذب الاستثمار الأجنبي للعراق؟

١- الموارد الاقتصادية التي تشكل فرص للاستثمار الأجنبي :-

يستند الاقتصاد العراقي إلى مجموعة جيدة من المقومات الطبيعية والزراعية والبشرية، التي لا زال الكثير منها لم يستثمر بشكل متكامل، ومن هذه المقومات

أ – الموارد الطبيعية

(١)النفط : يأتي النفط في مقدمة الموارد الطبيعية حيث يمتلك العراق منه احتياطيات مؤكدة تبلغ ١١٥ مليار برميل تجعله ثالث اكبر الدول المنتجة للنفط بعد المملكة العربية السعودية وكندا، رغم إن الاستكشافات لم تجر إلا على ١٠٪ من مساحة العراق. لذلك يرى بعض الخبراء إن هناك مكامن نفطية تقع في منطقة الصحراء الغربية يقدر ١٠٠ مليار برميل لكن لم يجر استكشافها وتأكيد احتياطاتها ٠ ومما يزيد من أهمية النفط العراقي كونه من النوع الجيد الذي تتراوح الكثافة فيه ما بين ٢٢-٣٥ درجة، وهو ما يطلق عليه بالنفط (متوسط الخفيف) حسب مقياس معهد البترول الأمريكي API هذا إضافة إلى انخفاض تكلفة إنتاجه، مما يشجع عملية الاستثمار في النفط العراقي. حيث وقع العراق قبل حرب ٢٠٠٣ عقوداً تصل أقامها إلى مليار دولار مع شركات صينية وروسية وفرنسية ولكن التغيرات السياسية بعد الاحتلال حال دون تنفيذ تلك الاتفاقيات. وتشير المعلومات في العام ٢٠٠٥ إلى قيام ما يقارب ٣٠ شركة أجنبية بتوقيع مذكرات مع العراق للاستثمار في الحقول النفطية.

(٢) الغاز : يمتلك العراق مورداً طبيعياً آخر يتمثل بالغاز السائل الذي يقدر الاحتياطي منه بـ ٣١٢٠٩ مليار م مما يشكل مورداً مهماً لجذب الاستثمارات الأجنبية والاستثمار في عمليات تطوير الإنتاج والتصدير.

(٣) الموارد الطبيعية الأخرى :لا تقتصر الموارد الطبيعية على النفط والغاز وان كانا أهمها، وإنما يمتلك العراق فرصاً مهمة لإنتاج وتصنيع كثير من الموارد الطبيعية الأخرى كالفوسفات والكبريت والزئبق الأحمر ... الخ التي تشكل مجالات مهمة الاستثمار الأجنبي فيها وبما يخدم الاقتصاد العراقي وينميه.

(ب) الموارد الزراعية

يمتلك العراق موارد زراعية مهمة لاسيما من المياه الصالحة للزراعة، إذ أطلق عليه بلاد الرافدين لما انعم عليه الله من مورد الحياة الأساسي وهو المياه، إضافة إلى الأراضي الزراعية على ضفاف نهري دجلة والفرات ٠

(١) المياه من المعروف إن المياه تلعب دوراً أساسيا في تشكيل اغلب مقومات التنمية بمختلف مفاهيمها المعاصرة فهو يشكل احد أهم عناصر الإنتاج ليس فقط في الزراعة وإنما في الصناعة والطاقة والخدمات، لا سيما في منطقة إقليمية قد اتسمت بمناخ جاف في معظم أيام السنة الأمر الذي يؤكد أهمية المياه السطحية المتجددة سنوياً لنهري دجلة والفرات. إذ يقدر معدل التصاريف

السنوية للنهرين بنحو ٧٠ مليار م) . إلا أن الكثير من هذه المياه يذهب هدراً نتيجة لسوء الاستخدام الأمر الذي يحتاج لاستثماره بشكل أكثر عقلانية من خلال إقامة المشروعات الزراعية والصناعية والخدمية التي تعتمد على التقنيات المتطورة.

(٢) الأراضي القابلة للزراعة: يمتلك العراق مساحات واسعة قابلة للزراعة إذا ما تم الاستثمار فيها وجعلها أراضي منتجة. حيث تقدر المساحات القابلة للزراعة نحو ١٢ مليون هكتار لم يزرع منها في أفضل السنوات أكثر من ٦.٥ مليون هكتار أي نصف تلك الأراضي لا زالت غير مستغلة، ونحو ٥ مليون هكتار قابلة للزراعة الديمية لم يزرع منها سوى ١.٣٦ مليون هكتار. لأسباب عدم توفر الامكانات المادية والفنية لاستغلالها من قبل المستثمرين المحلين، الأمر الذي يشكل فرصاً استثمارية مهمة للشركات الأجنبية لتطوير القطاع الزراعي التي تمتلك خبرات وتكنولوجيا زراعية متطورة.

(ج) الموارد البشرية

يعد الشعب العراقي من الشعوب الفتية التي تتسم بارتفاع معدلات النمو السكاني والتي تزيد عن ٢.٨ % ويقدر عدد سكان العراق عام ٢٠٠٤ بنحو ٢٧.١٣ مليون نسمة ومن المعروف إن السكان هم مصدر القوى العاملة التي تعد أحد أهم عناصر الإنتاج في العملية الاستثمارية لا سيما إذا كانت هذه العمالة على قدر جيد من التعليم يمكن الاستفادة منها. وتقدر وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي عدد النشطين اقتصادياً في العام ٢٠٠٤ بنحو ١٦.٤٤٧ مليون شخص منها ٤١% داخل قوة العمل والباقي البالغ ٥٩% خارج قوة العمل (١٠) مما يشير إلى أن هناك موارد بشرية كبيرة لا زالت غير مستغلة تتسم بالآتي:

١- يتمتع بعضها بخبرات عالية

٢- معدلات مناسبة للأجور .

٣- تتمتع بقدر جيد من التعليم.

كل هذه المزايا التي تمتع بها القوى العاملة العراقية تجعلها مورداً مهماً في عملية الاستثمار. ويمكن إن تكون عامل جذب لحركة الاستثمارات الأجنبية. لا سيما إن استخدام عمالة أجنبية لإقامة مشروعات يعتبر مكلفاً ويحمل المستثمر تكاليف كبيرة ٠

(د) السياحة

من المعروف إن العراق بلد الحضارات القديمة ومركز الحضارة العربية الإسلامية إضافة إلى مناطقه الجغرافية المتنوعة بين الشمال والجنوب. هذا فضلاً عن المواقع والعتبات المقدسة لدى المسلمين والمسيحيين، مما يجعله بلداً سياحياً. يمكن للاستثمار الأجنبي إن يساهم في تنشيط السياحة بمختلف إشكالها من خلال إنشاء الفنادق والمنتجعات السياحية. وعليه فأن السياحة في العراق تتيح فرصاً استثمارية في المجالات:-

١- السياحة الاستجمامية .

٢- السياحة الدينية .

٣- - السياحة الاستطلاعية للمواقع التاريخية .

(ه) السوق الداخلي

من المقومات التي تعد من شروط نجاح أي استثمار هو سعة السوق المحلي لتصريف نتاج المشروعات المستثمر فيها سواء كانت سلعاً أو خدمات. ويتصف السوق العراقي بسعته النسبية لاستيعاب السلع والخدمات التي تنتج عن طريق المشروعات الاستثمارية. وبالتالي فأن المستثمر قد ضمن وجود السوق بتصريف إنتاجه السلعي والخدمي لا سيما إذا ما علمنا بأن السوق المحلية العراقية تفتقر إلى العرض من السلع والخدمات مقابل زيادة للطلب الذي يتوقع إن يرتفع بشكل اكبر عندما تتحسن الدخول وخلق فرص العمل.

ولكن هناك تحديات تواجه عملية جذب الاستثمار الأجنبي للاستفادة من الموارد الاقتصادية يأتي في مقدمة تلك التحديات الوضع الأمني المتدهور وعدم وجود الاستقرار. إضافة إلى تردي البنى التحتية المتمثلة بتوفير الطاقة وحركة المواصلات والطرق الأمر الذي يجب إن يأخذ ذلك كأوليات للعمل الجاد إذا ما أريد للاقتصاد العراقي إن ينهض من جديد لخدمة المواطن العراقي ورفاهيته

٢- الاقتصاد العراقي والتحديات التي تواجه قطاعاته :-

يعاني الاقتصاد العراقي من تداعيات الظروف التي سبق الإشارة إليها، وما أدى ذلك من تدمير لكل مقومات هذا الاقتصاد والمتمثلة بالبنى التحتية ونظامه المؤسسي والقانوني. وعليه يمكن إن يطلق على الاقتصاد العراقي بالاقتصاد المشلول. إذ شلت معظم قطاعاته السلعية منه والخدمية. وتواجه تلك القطاعات تحديات كبيرة تتطلب اعتماد سياسات وبرامج تتلاءم مع كل قطاع من قطاعات الاقتصاد العراقي وهنا يمكن إن يكون للاستثمار الأجنبي دور كبير في إعادة تأهيل الاقتصاد العراقي، ويمكن إيجاز أهم تلك التحديات التي تواجه القطاعات الاقتصادية بالآتي

(أ) القطاع الزراعي: يعد القطاع الزراعي أحد أهم قطاعات الاقتصاد العراقي لما يوفره من فرص عمل لشريحة واسعة من القوى العاملة العراقية. وقد واجه هذا القطاع الكثير من الصعوبات والمعوقات التي حالت دون تطويره واليوم يواجه تحديات كبيرة لتنميته منها توفر المياه توفر التقنيات الزراعية اعادة بناء البنى التحتية ودخول العراق في عضوية منظمة التجارة العالمية وزيادة الطلب على الغذاء ٠

كل هذا التحديات الواسعة تتطلب استثمارات كبيرة لمواجهتها والتغلب عليها لاسيما في مجال توفير المياه وتوفير التقنيات الزراعية ويمكن للاستثمار الأجنبي إن يساهم في ذلك مما يساعد تنمية القطاع وتطوره.

(ب) القطاع الصناعي من القطاعات الأكثر تضرراً بفعل ظروف الحروب والحصار مما أفقده القدرة ليس فقط على المنافسة ولكن قدرته على مواصلة الإنتاج. وتواجه القطاع الصناعي في

الوقت الحاضر العديد من المشكلات حيث يوجد الكثير من المستلزمات والبني الأساسية لتطوير القطاع الصناعي العراقي. لا سيما في مجالات توفير المواد الأولية والتكنولوجية الحديثة ونقل الخبرات، إذ يمكن إن يساهم الاستثمار الأجنبي بشكل فاعل في ذلك ويساعد في تطوير الصناعة العراقية لتستطيع ان تواجه المنافسة مع السلع الأجنبية.

(ج) القطاع النفطي من المعروف إن العوائد النفطية تعد الأساس في تمويل المشروعات الاستثمارية على مستوى الموازنة العامة للدولة، وبالتالي لا بد من تطوير هذا القطاع واستثمار مواردة بشكل أمثل في تطوير الاقتصاد العراقي، ورغم إن العراق بعد ثالث أكبر الاحتياطيات العالمية، إلا إن إنتاجه لا زال محدوداً وان الصناعة النفطية قد عانت من ظروف الحصار وتقادم التكنولوجيا المعتمدة فيها، الأمر الذي يتطلب الكثير من الاستثمارات لتطوير الحقول الإنتاجية وتطوير شبكات النقل التي تجاوزت أعمارها ٣٠ عاماً. وهذا يحتاج إلى استثمارات وخبرات متقدمة يمكن إن يكون للاستثمارات الأجنبية دور في تأهيل القطاع النفطي وتطويره بأشراف الدولة.

رابعاً:- الاستثمار الأجنبي ودوره في تنمية الاقتصاد العراقي :-

لم يكن العراق صاحب تجربة في موضوع جذب الاستثمارات الأجنبية، نظرا للأيديولوجيات السائدة آنذاك والتي كانت تتقاطع مع الانفتاح على الاستثمار الاجنبي. ورغم محاولة الدولة تشجيع الاستثمار العربي ومنحه بعض والامتيازات التي نصت عليها بعض التشريعات والقرارات كقانون الاستثمار الصناعي رقم ١٥ السنة ١٩٨٢ وقانون الشركات الزراعية رقم ١٦ السنة ١٩٨٠ وقانون الشركات رقم ٣٦ لسنة١٩٣٨ . وقانون الاستثمار العربي رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٨ الذي منح امتيازات واسعة للمستثمر العربي. إلا إن حركة الاستثمار العربي ظلت محدودة في عدد قليل من الشركات المشتركة. ويعود السبب في إحجام قدوم الاستثمار العربي إلى العديد من الأسباب والمعوقات التي في مقدمتها الظروف السياسية التي تحيط الأنظمة السياسية العربية وعدم التوافق بينها وانعكاس ذلك على النشاط الاقتصادي.

وبعد الاحتلال الأمريكي للعراق في العام ٢٠٠٣ وتغير نظامه السياسي ظهرت دعوات للتغير في إدارة الاقتصاد العراقي. وتحويله من الاقتصاد المخطط إلى الاقتصاد الحر اعقبها صدور قرار الاستثمار الأجنبي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣ الذي يعد سابقة نحو الانفتاح الواسع على الاستثمار الأجنبي. وهنا يطرح السؤال حول إمكانيات نجاح هذا التوجه لاقتصاد ظل طيلة أكثر من أربعة عقود يعتمد على الأسلوب المخطط، وهل المناخ ملائم لجذب الاستثمار الأجنبي في ظل اقتصاد فقد كل مقوماته الأساسية ونظامه المؤسسي. هذا ما يحاول المبحث الإجابة عنه في الفقرات التالية.

١- الرؤى الاقتصادية لدور الاستثمار الأجنبي في إعادة بناء الاقتصاد العراقي :-

يحظى الاستثمار الأجنبي بالاهتمام لاسيما من قبل القوى الليبرالية في عراق اليوم إلا إن هناك رؤى لآخرين تتحفظ كثيرا من الانفتاح على الاستثمار الأجنبي وتثير دعوات الانفتاح على الاستثمار الأجنبي مخاوف لديهم منطلقين من الرؤى التي كانت سائدة في ستينات القرن الماضي حول الاستثمار الأجنبي، وما يمكن ان يؤدي إلى مصادرة القرار الوطني إلا أن النظرة

اليوم قد تبدلت وان عملية الانفتاح على الاستثمار الأجنبي أصبحت في اولويات السياسات الاقتصادية لمعظم الدول ومنها دولنا العربية. لما أكدته تجارب الماضي عدم القدرة على تحقيق النمو بمعزل عن النشاط الاستثماري الأجنبي واعتبر هذا النوع من الاستثمار المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي والتطور لاسيما في بلد كالعراق الذي يعاني اقتصاده من تدمير وشل لكل مرافقه الحيوية، وذلك لما يمكن إن يقدمه الاستثمار الأجنبي للاقتصاد الوطني عبر الآتي:

١- أن الاقتصاد العراقي اليوم بحاجة ماسة للاستثمار بمختلف ا قدرة الرأسمال الوطني للنهوض بأعمار العراق لوحده دون اللجوء إلى الاستثمار الأجنبي

٢- كل تجارب البلدان النامية تشير إلى نجاح الاستثمار الأجنبي في عملية بلدانها ولا

يوجد أي مبرر لتخوف من الانفتاح على ذلك الاستثمار.

٣- إن عملية الانفتاح على الاستثمار الأجنبي ليس الحصول على المزيد من التدفقات الرأسمالية فقط وإنما للحصول على التكنولوجية المتطورة.

٤- الاستفادة من الخبرات الفنية لمشروعات الاستثمار الأجنبي لما تملكه هذه المشروعات من تراكم الخبرات، على عكس المستثمر العراقي الذي يفتقد إلى الخبرات المتطورة نتيجة انقطاعه عن العالم فترة أكثر من عقدين من الزمن. والاستفادة من هذه الخبرات في تدريب الكوادر الوطنية وتنمية مهاراتها في كافة مجالات الإنتاج والإدارة والتسويق .

٥- سيؤدي الانفتاح على الاستثمار الأجنبي إلى خلق المنافسة التي ترفع من القدرات الإنتاجية للسلع الوطنية في السوق الدولي .

٦- يؤدي الى تحسين الدخول بخلق فرص عمل جديدة للبطالة في العراق تتسم بارتفاع أجورها وبالتالي يحسن من المستوى المعاشي ويعمل على خفض معدلات البطالة.

٢- قرار الاستثمار الأجنبي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣.. الغاية والمآخذ .

أصدرت سلطة الاحتلال أمرا برقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣ خاصاً بالاستثمار الأجنبي. ويعد هذا الأمر بمثابة قانون للانفتاح على الاستثمار الأجنبي بجميع أشكاله.. وهي سابقة لم تجر في العراق نحو الاستثمار الأجنبي، وكان الهدف من هذا الأمر حسب ما ورد في ديباجته هو لتحقيق تغيرات أساسية على النظام الاقتصادي العراقي، أملا في تأمين رفاهية الشعب العراقي وعملاً بأسلوب ينسجم مع تقرير الأمين العام لمجلس الأمن في ١٧ تموز ٢٠٠٣ فيما يتعلق بالحاجة إلى تطوير العراق والانتقال به من الاقتصاد غير الشفاف المركزي المخطط إلى مرحلة اقتصاد السوق المتسم بالنمو الاقتصادي المطرد

. وبقراءة تحليلية للقرار المذكور نجد فيه الكثير من النواقص وعدم ملاءمة بنوده للوضع الاقتصادي والاجتماعي للعراق، إذ أن هناك العديد من المآخذ على هذا القانون تتمثل بالآتي:

(أ) لم يحدد القرار أولويات الاستثمار وإنما أطلقها على جميع الأنشطة الاقتصادية المادية وغير المادية، بل شمل جميع أنواع الاستثمار المباشر وغير المباشر دون أية ضوابط أو شروط

لتنظيم عملية الاستثمار كما هي الحال بالنسبة لكثير من قوانين الاستثمار في الدول العربية أو الأجنبية.

(ب) جاء في القسم (٢) من القانون حول الأهداف إن القانون يشجع أو يحمي رفاهية ومصالح الشعب العراقي عن طريق تشجيع الاستثمار الأجنبي من خلال حماية حقوق وممتلكات المستثمرين الأجانب في العراق وتنظيمها من خلال عمليات شفافة، فكيف يمكن إن يحمي القانون حقوق المستثمر الأجنبي ولم يضمن أي حماية للوضع والظروف التي ستترتب عن الاستثمار كواقع البطالة وفرص العمل. الخ. إذ لم يتضمن القرار أية إشارة إلى إلزام المستثمر الأجنبي بتوظيف العمالة العراقية حتى ولو بنسب محددة.

(ج) لم يتضمن القرار أية إشارة لحماية رأس المال الوطني وقدرته على الاستثمار في القطاعات الاقتصادية المختلفة، إذ تعمل الكثير من قوانين الاستثمار المطبقة في العديد من الدول على إعطاء بعض المزايا للمستثمر الوطني لمساعدته على المنافسة مع الرأس المال الأجنبي أو المشاركة معه لتطوير قدرات وامكانيات المستثمر الوطني.

(د) أعطى القرار الحق للمستثمر الأجنبي الدخول في استثمارات ليس على مستوى الإنتاج أو التوزيع فقط ولكن حتى على مستوى البيع بالمفرد. وهنا يمكن للمستثمر دخول السوق المفرد بمجرد إيداع مبلغ مائة ألف دولار في أحدى البنوك العراقية الأمر الذي سيؤثر على سلوكية وأنماط الاستهلاك للمجتمع العراقي وتغيب خصوصيته وعاداته وتقاليده.

(ه) أعطى القرار المستثمر الأجنبي الحق المطلق بالتصرف باستثماراته مما يجعل من الاقتصاد العراقي رهينة لتصرفات المستثمرين الأجانب وتوجهاتهم دون ان تكون هناك اية جهة رقابية او الشرافية.

(و) أجاز القرار للمستثمر الأجنبي تحويل جميع العوائد المتحققة من استثماراته دون قيد أو شرط وبدون تأخير). دون إن يتطرق القانون على أية قواعد معمول بها من قبل هذه الأموال، حيث أن هناك قوانين تنص على إلزام المستثمر الأجنبي إعادة استثمار نسب من أرباحه لتحقيق الإفادة للاقتصاد الوطني وتصل هذه النسب فيبعض البلدان إلى ٧٠%.

٣- قانون الاستثمار ١٣ لسنة ٢٠٠٦ :-

يعد قانون الاستثمار الجديد رقم ١٣ الذي اقره مجلس النواب بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٠/١٠/٢٠٠ خطوة أول في مسيرة تغيير إدارة الاقتصاد العراقي من التخطيط المركزي الى التخطيط المبني على آلية السوق . إذ ركز القانون على المزايا والتسهيلات التي تمنح للمستثمر بغض النظر عن جنسيته. حيث ساوى القانون بين المستثمر الأجنبي والمستثمر الوطني في التسهيلات والامتيازات وتملك الأرض بالنسبة لمشاريع الإسكان.

وقد جاء القانون المذكور بعد الجدل الواسع بين أوساط المتخصصين الذي أثاره قرار الاستثمار الأجنبي المرقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٤ الذي أصدره الحاكم المدني لسلطة الاحتلال (بول بريمر)، وجاء القانون الجديد ليعالج بعض نقاط الخلل في قرار الاستثمار المشار إليه. ولأهمية القانون المذكور الذي فتح الباب على الاستثمار الأجنبي. بعد ان كان ذلك يعد من المحرمات التي لا

يسمح فيها للأجنبي أن تكون له استثمارات في العراق. سيتم التركيز على الأهداف والمبررات وراء إصدار القانون ودوره في تشجيع الاستثمارات باختلاف مصادرها لتنمية الاقتصاد العراقي. والى أي مدى سيحقق القانون أهدافه في جذب الاستثمارات التي بحاجة إليها الاقتصاد العراقي لإعادة ما دمرته الحروب والاحتلال ، وهل القانون المذكور قادر على الموازنة بين مصلحة المجتمع ومصلحة المستثمر:-

(أ) الأهداف الاقتصادية للقانون

حاول القانون أن يحدد أهدافه الاقتصادية التي شرع من اجلها بالآتي: -

١- تشجيع الاستثمارات ونقل التكنولوجيا لتنمية الاقتصاد العراقي وتوسيع قاعدته الإنتاجية .

٢-إعطاء فرص أكبر للقطاع الخاص العراقي وتشجيع القطاع الخاص الأجنبي على المساهمة بتنمية الموارد الاقتصادية .

٣- - تعزيز القدرة التنافسية في الأسواق المحلية والأجنبية.

٤- تنمية الموارد البشرية بتوفير فرص عمل للمواطنين .

٥- توسيع الصادرات وتعزيز ميزان المدفوعات العراقي والميزان التجاري.

(ب) مجالات الاستثمار

لم يحدد القانون مجالات محددة للاستثمار وإنما فسح المجال أمام المستثمر سواء العراقي أو الأجنبي كافة المجالات باستثناء مجالي النفط والغاز والمصارف وشركات التأمين على اعتبار ان تلك المجالات سوف تنظم عملية استثمارها بقوانين خاصة. ومما يؤخذ على القانون انه لم يضع اولويات لعملية الاستثمار، ولم يعط أية امتيازات للاستثمار في المجالات ذات الحاجة إليها 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 المستوى الفيدرالي والأقاليم والمحافظات إلا أن هذه الهيئات تختلف في واجباتها وهي كما يأتي :

الهيئة الوطنية للاستثمار: حدد القانون واجباتها بوضع استراتيجية وطنية عامة للاستثمار تحدد 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 واجباتها 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. كما إن من واجبات الهيئات متابعة المشروعات وتسهيل إجراءات التسجيل وتقديم المشورة وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين ٠

(د) التسهيلات والامتيازات الممنوحة للمستثمرين

منح القانون الكثير من التسهيلات والامتيازات للمستثمرين وان كانت في معظمها للمستثمر الأجنبي لطمأنته على استثماراته وتشجيع وجذب الاستثمارات الأجنبية للعراق بسبب عدم قدرة الرأسمال الوطني على الولوج في الاستثمارات الكبيرة. إلا ان القانون لم يؤكد على المشاركة بين المستثمر الوطني والأجنبي لغرض تنمية قدرات المستثمرين العراقيين. وكان على المشرع ان يخصص امتيازات للاستثمارات المشتركة لتحقيق ذلك. وبالتالي فأن المستثمر العراقي ليس له القدرة والإمكانية الفنية للدخول في استثمارات متطورة تعتمد على الخبرات والتكنولوجيات المتطورة. لذلك سيكون المستثمر الأجنبي المستفيد الأكبر من الامتيازات والتسهيلات التي نص عليها القانون والمتمثلة بالاتي : -

- 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 للمشاريع الإسكانية.

- عدم مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري

- منح حق الإقامة وتسهيل دخول المستثمر وخروجه للعراق.

- حق العاملين من غير العراقيين في إخراج رواتبهم وتعويضاتهم إلى 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 او الأجنبية في المصارف العراقية أو الأجنبية وله الحق بالتأمين لدى شركات التأمين الوطنية.

٤- آفاق نجاح الاستثمار الأجنبي في أعادة بناء الاقتصاد العراقي :-

لم يعد تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة بالأمر اليسير في معظم الدول النامية التي تعاني من نقص كبير في الموارد المالية والفنية، لذلك كان الانفتاح على الاستثمار الأجنبي الأساس في المساعدة بتحقيق النمو الاقتصادي وخاصة في دول شرق آسيا والصين . وفي العراق ونتيجة للظروف التي تعرض لها الاقتصاد العراقي هناك توجه كبير للانفتاح على الاستثمار الأجنبي وقد جاء قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ ليرسي اولى خطوات تهيئة البيئة الاستثمارية لتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي على حد سواء.

إلا إن الظروف الحالية تشير إلى صعوبة خلق مناخ يساعد على جذب الاستثمار الأجنبي. حيث لم تتبلور الرؤى والتصورات حول مستقبل إدارة الاقتصاد العراقي وتوجهاته رغم إن كل الدلائل تشير إلى التحول نحو اقتصاد السوق والتخلي عن الاقتصاد المخطط. لكن السؤال الذي يطرح ، هل إن الأطر المؤسسية والقانونية المتاحة حالياً كافية لجذب الاستثمار الأجنبي وتحقيق حركة استثمار ناجحة ؟ وما هي الخطوات اللازمة لتفعيل ذلك للإجابة على السؤال لا بد من تحديد الصعوبات التي تواجه عملية جذب الاستثمار الأجنبي والمعالجات المطلوبة والتي يمكن إيجازها بالنقاط الآتية: -

(أ) أولى هذه الصعوبات هو الوضع الأمني غير المستقر الذي لا يساعد على جذب الاستثمارات الأجنبية مهما كانت الظروف الأخرى مهيأة. وعليه لا نتوقع إن تكون هناك حركة استثمارات أجنبية في العراق قبل تحقيق الاستقرار السياسي فالاستقرار السياسي ضروري جداً لرسم توجهات الدولة وتحديد أطرها المؤسسية والقانونية لكي يتعامل المستلمر الأجنبي معها بكل وضوح وشفافية ويؤمن نجاح استثماراته. أما الاستقرار الأمني فهو الآخر ضروري جداً حيث لا يمكن لأي نشاط اقتصادي إن ينجح دون تحقيق الاستقرار الأمني.

(ب) من التحديات الأخرى لنجاح الاستثمار الأجنبي هو تدني في مستوى البنى التحتية في العراق لا سيما مصادر الطاقة، الطرق المواصلات والخدمات الأساسية الضرورية لنجاح المشروعات الاستثمارية وعليه لا بد من توجيه جهد الدولة لإعادة بناء القاعدة الأساسية للمجتمع المتمثلة بالبنى التحتية لكي تنجح عملية إعادة الأعمار ومشاركة الاستثمار الأجنبي فيها.

(ج) كما إن عدم وجود أسواق مالية متطورة قادرة على تلبية متطلبات قطاع الاستثمارات بجميع اشكالها هو الآخر يعد من العوائق التي تواجه نجاح أي استثمار ومنها الاستثمار الأجنبي،

(د) إن انعدام الشفافية في إدارة الأنشطة الاقتصادية ورسم السياسات هو الأمر الآخر من التحديات التي تواجه نجاح الاستثمارات الأجنبية. حيث إن الشفافية والوضوح لها دور كبير في القرار الاستثماري للشركات الأجنبية. إذ توفر هذه الشفافية المعلومات والبيانات للمستثمر الأجنبي وتمكنه من التنبؤ والتخطيط لاستثماراته في العراق

(٥) كما إن ضعف الإطار المؤسسي والقانوني لا سيما بعد التغيرات الواسعة في منهجية الدولة وتوجهاتها المستقبلية في التحول بالاقتصاد العراقي من الاقتصاد المخطط المركزي إلى الاقتصاد الحر، والتحول من الإدارة المركزية القوية للدولة إلى النظام الفيدرالي ذي الصلاحيات الواسعة لإدارة الأقاليم والمحافظات، مما قد يفقد الثقة لدى المستثمر الأجنبي عند تعامله مع مؤسسات متفرعة ومتعددة ذات صلاحيات متداخلة ومتقاطعة في بعض الأحيان بين المركز والأقاليم.

الخلاصة والمقترحات

في ضوء التغيرات التي شهدها العراق في نظامه السياسي وتوجهاته في إدارة الاقتصاد العراقي. نجد إن كل الدلائل تشير إلى اعتماد نهج مغاير لما سار عليه هذا الاقتصاد طيلة العقود الثلاثة الماضية والتحول من الاقتصاد المخطط مركزياً إلى الاقتصاد (الليبرالي)حر في مقدمة التوجهات هو الانفتاح على الاستثمار الأجنبي بأنواعه، ولا سيما ،الاستثمار المباشر. وكانت أولى هذه الإجراءات حول تطبيق هذا النهج هو صدور قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦والسؤال المطروح ما هو دور الاستثمار الأجنبي في إعادة أعمار العراق ؟ وهل فعلاً أن هناك فرصاً مهمة لهذا الاستثمار في الولوج بها لإنقاذ الاقتصاد العراقي من محنته؟. ، مستطرد إلى الظروف الصعبة التي مر بها الاقتصاد وما آلت إليه السياسات التي اعتمدت في تدهور معدلات نموه وتدمير مقوماته الأساسية وبناه التحتية. وعليه في ضوء هذه الصورة لا يمكن إغفال أهمية الاستثمار الأجنبي في تقديم العون وبناء اقتصاد عزل عن العالم أكثر من ثلاث عشرة سنة منعت عنه كل مستلزمات تطوره. هذا فضلاً عن وجود فرص اقتصادية مهمة في العراق لا سيما في مجال القطاع الاستخراجي والإنتاجي الزراعي والخدمي، حيث أصبحت احتياجات تنشيط هذه التخلي عن إرادة القرار الاقتصادي الوطني والي إلى الخارج النتيجة للأسباب الآتية:

-الانفتاح الواسع على الاستثمار الأجنبي يجعل من الاقتصاد الوطني تابعا للتغيرات الحاصلة في حركة الاستثمارات الأجنبية وحركة التجارة العالمية.

- يؤدي إلى توجيه الصناعة السلمية لخدمة الأسواق الخارجية أكلس منها للأسواق الداخلية

- يؤدي إلى بيع القدرات الاقتصادية للبلد النامي إلى الشركات والمؤسسات الأجنبية. ورغم كل تلك المأخذ على الاستثمار الأجنبي من قبل المناهضين للانفتاح على الاستثمار الأجنبي. يرى الآخرون عكس ذلك إذ يرون في الانفتاح على الاستثمار الأجنبي هو أحد أهم وسائل تحقيق النمو الاقتصادي في العديد من الدول النامية وذلك من خلال النقاط الآتية

(١): يساهم في تطوير القطاعات الاقتصادية باتجاه أسواق التصدير بما يدعم ميزان المدفوعات ويحقق توازنه٠

(٢)كما إن الاستثمار الأجنبي يساعد كثيراً في زيادة كفاءة تخصيص الموارد وتحفيزالنمو.

(٣) يساعد الدول النامية في الحصول على التكنولوجيا المتقدمة وعلى المهارات الفنيةوالإدارية.

(٤)يساهم في خلق فرص عمل واسعة في سوق العمل الوطني وبالتالي يساعد في الحد من تفاقم مشكلة البطالة التي تعاني منها معظم البلدان النامية

٠(٥)يساعد الاستثمار الأجنبي على تحفيز الابتكار والإبداع وخلق عناصر فنية مؤهلة. كذلك يساهم بشكل كبير في توسيع النشاط التجاري الخارجي للدول النامية.