قانون الاستثمار والمناخ الاستثماري في العراق

دليڤا عبدالله علي[1] عبادي روحى[2]

[1] بلدية قرداغ، المديرية العامة للبلديات، محتفظة السليمانية، إقليم كوردستان، العراق
[2]قسم القانون، فاكلتي العلوم الإنسانية، جامعة ازاد الإسلامية/فرع سنه، كوردستان، إيران

المستخلص

تقوم الاستثمارات في العراق بطرح الفرص لرأس المال المحليّ والأجنبيّ، وأن المناخ الاستثماري هو من العوامل المؤثرة والرئيسة على القرار الاستثماري، ومناخ الاستثمار عبارة عن مجمل الأوضاع والظروف المكونة للمحيط الذي تمَّت فيه العملية الاستثمارية، وأثر تلك الأوضاع والظروف على نجاح المشروعات الاستثمارية. والجدير بالذكر أنَّ العملية الاستثمارية قد تأثرت بالظروف السياسية الحالية والأمنية غير المستقرة، والتي جعلت المستثمرين لا يطمأنون من المستقبل. وكذلك ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي وافتقار العراق إلى اسواق مالية متطورة، ومن المعوقات التكنولوجية وجود فجوة تكنولوجية كبيرة بين العراق وبقية بلدان العالم. وقانون الاستثمار الفدرالي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، ويهدف هذا القانون الى ضمان حقوق المستثمرين المحليين والأجانب وممتلكاتهم على حد سواء، وتلعب القوانين الاتحادية دورا مهما في تشجيع الاستثمار، وقد سعى المشرّع إلى خلق فرص عمل والقضاء على البطالة، الا انَّه غير ملزم بتشغيل الايدي العاملة المحلية، وهذا ما نجده واضحا في نص المادة (١٢/اولا) والذي يقتضي بأنَّه (يحق للمستثمر توظيف واستخدام عاملين غير عراقيين في حالة عدم امكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة). وفيما يخصُّ اقليم كوردستان بوصفه إقليما اتحاديا، فقد جاءت في المادة (٥) أولاً: تشكل في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم هيئات استثمار تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

مفاتيح الكلمات: الاستثمار الأجنبي، تنمية الاقتصاد، العراق، القوانين الاتحادية، مناخ الاستثمار

١. المقدمة

للاستثمار أهمية كبيرة بالنسبة للدولة والأفراد، كما أنه يشكل موضع اهتمام رجال القانون والاقتصاد والسياسة، ذلك لأنه يمتد إلى النواحي القانونية والاقتصادية والسياسية يؤثر فيها ويتأثر بها. ويعد تحسين القوانين الداخلية وتوفير الفرص الاقتصادية والانفتاح السياسي للدولة على العالم عوامل جاذبة للاستثمارات من داخل الدولة وخارجها. ولما كان تدفق رؤوس الأموال الأجنبية على الدولة يؤدي إلى تغذية مركزة للاقتصاد الوطني، فإنَّ الاستثمار الأجنبي يتفوق من هذه الناحية على الاستثمار الداخلي، مما يقتضي توفير الضمانات اللازمة لتشجيع الاستثمار الأجنبي.

مما لاشك فيه أنَّ العراق يعيش حالة فوضى اقتصادية و خاصة بعد الاحتلال و كذلك من جراء السياسات التي مارسها النظام السابق، مما أدى أن يمرَّ العراق بمرحلة حرجة و هو لحد الآن لم يشهد أي سياسة تعمل ضمن مبادئ اقتصادية أو برنامج اقتصادي مخطط، لذلك فإنَّ أية سياسة اقتصادية لا تدرس ولا تبحث وضع الاقتصاد العراقي تُؤدي بالتأكيد إلى سياسة اقتصادية غير ناجحة، ولأجل اتباع سياسة استثمار ناجحة فلا بدَّ من تشجيع الاستثمار و تنظيم الاقتصاد و تشريع القوانين المالية و الإدارية و دراسة جميع الإمكانيات الحالية و تنفيذ المشاريع الممكنة، وذلك بإتباع سياسة اقتصادية مخططة واتخاذ القرارات الناجحة والتي من شأنها جذب المستثمرين لتنفيذ مشاريعهم، ومن ثمَّ تنمية الاقتصاد العراقي والتي يجب أن تكون ضمن ضوابط و قوانين محددة تخدم المصلحة العامة.

هذا ومن أجل تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة في العراق، والتي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لإعادة بناء الهيكل الاقتصادي العراقي والاقتصاد العراقي عموما بعد عام ٢٠٠٣. والذي لا يتم إلا عن طريق جذب رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق الاستثمار، لذا شرَّع المشرّع العراقي قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، ولكن مع بدء تنفيذ القانون سرعان ما ظهرت العيوب فيه، ومن ثمَّ لم يفلح في جذب الاستثمارات الأجنبية إلى العراق. وإدراكا من المشرّع العراقي لهذه الحقيقة فإنَّه عمد إلى إجراء تعديل على القانون سنة ٢٠١٠م، وقد عمل المشرّع العراقي على سد جميع الثغرات التي كانت تعتري القانون السابق.

١.١ أهداف البحث وأهميته:

ان أهداف البحث وأهميته تكمن في التعرف على مقومات مناخ الاستثمار والتي

مجلة جامعة كويه للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ٣، العدد ٢ (٢٠٢٠)
أُستلم البحث في ٢١ تموز ٢٠١٩؛ قُبل في ١٤ كانون الثاني ٢٠١٩
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في ٣١ كانون الاول ٢٠٢٠
البريد الإلكتروني للمؤلف: dliva.lawer@gmail.com
حقوق الطبع والنشر © ٢٠٢٠ **دليڤا عبد الله علي، عبادي روحي** هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 40.

تشمل مجموعة القوانين والسياسات والمؤسسات والخصائص الهيكلية المحلية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تؤثر في عملية الاستثمار.

٢.١ مشكلة البحث:

تمكن مشكلة البحث في عدم القدرة على توفير المناخ الاستثماري الملائم لجذب الاستثمارات الاجنبية رغم ان السياسات التي تبنتها الحكومة العراقية هدفت إلى استقطاب الاستثمارات، ورغم اصدار قانون للاستثمار الذي يعد من أفضل قوانين الاستثمار في المنطقة، إلا أن حدوث حالات طارئة مثل الانخفاض في اسعار النفط العالمية والحرب على الارهاب قد أثرت بشكل كبير على المناخ الاستثماري.

٣.١ الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت قانون الاستثمار والمناخ الاستثماري في العراق نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر دراسة جواد كاظم جبار، الحوافز والحماية القانونية للاستثمارات الاجنبية في العراق، دار ومكتبة البصائر، بيروت لبنان، ودراسة نبيل جعفر عبدالرضا وخولة رشيج حسن، مناخ الاستثمار في العراق، شركة الغدير للطباعة والنشر المحدودة، العراق-بصرة، ٢٠١٥.

٤.١ منهجية البحث:

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي في هذا البحث، ويعتبر هذا المنهج مظلة واسعة ومرنة قد تتضمن عددا من المناهج والاساليب الفرعية مثل المسوح الاجتماعية ودراسة الحالات التطورية والميدانية وغيرها. إذ ان المنهج الوصفي يقوم على أساس تحديد خصائص الظاهرة ووصف طبيعتها ونوعية العلاقة بين متغيراتها واسبابها واتجاهاتها وما إلى ذلك من جوانب تدور حول سبر اغوار مشكلة أو ظاهرة معينة والتعرف على حقيقتها في أرض الواقع.

٥.١ خطة البحث:

يتكون هذا البحث من مبحثين، المبحث الأول بعنوان مقومات الاستثمار في العراق، ويتكون من مطلبين، المطلب الأول بعنوان مناخ الاستثمار في العراق، والمطلب الثاني بعنوان مستقبل الاستثمار في العراق. والمبحث الثاني بعنوان خصوصية الاستثمار في العراق، ويتكون من مطلبين، المطلب الأول بعنوان الاستثمار في العراق في ضوء القوانين الاتحادية، والمطلب الثاني بعنوان تقييم قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المُعدَّل فيما يخصُّ إقليم كوردستان، ويليه الاستنتاجات والتوصيات وقائمة المراجع.

٢. مقومات الاستثمار في العراق

تقوم الاستثمارات في العراق بطرح الفرص لرأس المال المحليّ والأجنبيّ للاستثمار في قطاعات البنية التحتية المختلفة، وتلعب الاستثمارات الاجنبية دورًا مهماً في اقتصادات البلدان المضيفة بوصفها مصدرا مهماً للتمويل، ووسيلة ناجحة لاستغلال المواد الطبيعية غير المستغلة، ونقل التكنولوجيا الحديثة، واستحداث طرق جديدة للإنتاج، وتطوير أساليب حديثة للإدارة الاقتصادية، وكسر الاحتكار المحلي وتعزيز القدرة التنافسية الوطنية عن طريق تحفيز التصدير و فتح أسواق جديدة في الخارج، و يتم ذلك عن طريق توفير مناخ استثماري ملائم و إزالة العوائق أمام توظيف الاستثمار. ويتكون هذا المبحث من مطلبين، المطلب الأول بعنوان مناخ الاستثمار في العراق، والمطلب الثاني بعنوان مستقبل الاستثمار في العراق.

١.٢ مناخ الاستثمار في العراق

مناخ الاستثمار عبارة عن مجمل الأوضاع والظروف المكونة للمحيط الذي تمَّت فيه العملية الاستثمارية، وأثر تلك الأوضاع والظروف سلبا أو ايجابا على فرص نجاح المشروعات الاستثمارية، و من ثمَّ على حركة و اتجاهات الاستثمارات، وتتمثل تلك الأوضاع بالظروف السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و الأمنية، كما تشمل الأوضاع القانونية و التنظيمات الادارية، والوضع العام و السياسي للدولة و مدى ما يتسم به من استقرار، وتنظيماتها الإدارية وما تتميز به من فعالية و كفاءة، و نظامها القانوني ومدى وضوحه و اتساقه و ثباته و توازن ما ينطوي عليه من حقوق وأعباء، و سياسة الدولة الاقتصادية و إجراءاتها، و طبيعة السوق و آليته و امكانياته من بنية تحتية و عناصر إنتاج، وما يتميز به القطر من خصائص جغرافية و ديموغرافية، كل ذلك يشكل مكونات ما أصطلح على تسميته بمناخ الاستثمار.

إنَّ المناخ السياسي هو من العوامل المؤثرة والرئيسة على القرار الاستثماري، والأثر الايجابي يتحقق في ظل الاستقرار السياسي والامني داخل البلد المضيف للاستثمار، وعن طريق النظر إلى طبيعة نظام الحكم واستقراره وطبيعة العلاقة بين الكتل السياسية والديمقراطية والشفافية وغيرها، وتفحص ذلك في العراق يشير إلى أنَّ البيئة الاستثمارية قد تأثرت بالظروف السياسية الحالية والأمنية غير المستقرة التي انعكست بحالة عدم التأكد من المستقبل بالنسبة للمستثمرين .

بيد أنَّ تفحص دقيق وعادل لحالة العراق تبين أنَّ ٦٠ % من الرقعة الجغرافية للبلد هي في حالة أمنية مستقرة وتشكل بيئة استثمارية مقبولة للباحثين عن الاستثمار (حمزة، ٢٠١٢، ٣٠).

هذا ويشير مناخ الاستثمار إلى مجموعة من العوامل الخاصة بموقع محدد، والتي تُحدِّد شكل الفرص والحوافز التي تُمكِّن الشركات من الاستثمار على نحو منتج، وخلق فرص العمل، وتوسيع نطاق اعمالها. ويعد مناخ الاستثمار من العناصر المركبة لارتباطه بجوانب متعددة متعلقة بمدى توفر منشآت البنية التحتية الاساسية وبالنظم القانونية والاوضاع السياسية، وهو مفهوم ديناميكي دائم التطور مرتبط بالتغيرات السياسية والتكنولوجية والتنظيمية. (بن حسين، ٢٠٠٩، ٥٤).

وتُعرِّف المنظمة العربية لضمان الاستثمار (مناخ الاستثمار) بأنَّه يمثل مجموعة الاوضاع الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية التي تُكوِّن البيئة التي يتم فيها الاستثمار، ومكونات هذه البيئة متغيرة ومتداخلة إلى حدٍّ كبير (المنظمة العربية، ٢٠٠٣، ٢-٣).

وبناء على ما تقدَّم فإنَّ مفهوم مناخ الاستثمار يشمل مجموعة القوانين والسياسات والمؤسسات والخصائص الهيكلية المحلية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تؤثر في ثقة المستثمر وقناعته بتوجيه استثماراته إلى بلد دون آخر أو منطقة دون أخرى.

كما تؤدي العوامل الاقتصادية دورا محوريًّا في تكوين المناخ الاستثماري ومن أهم تلك العوامل:

- توفر الموارد الطبيعية.
- صلاحية البنية الاساسية.
- اتساع السوق الداخلية للدولة مقترنة بالقوة الشرائية التي تتوقف على الناتج المحلي وعدد السكان وعدالة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع.
- كفاءة السياسات الاقتصادية (نقدية، مالية، تجارية) ومدى استغلالها ومرونتها

- درجة الحماية التي تقدمها الدولة لمنتجاتها المحلية.
- توفر العمالة الماهرة ومستوى الأجور السائدة في الدولة.
- قدرة المؤسسات الانتاجية المحلية ودرجة المنافسة بينها (H. Sala et al، ٢٠٠٢، ٢٥)

أوضحت البحوث التطبيقية الخاصة بالمناخ الاستثماري بأنَّ الدول التي تتسم وتحقق استقرارا في مؤشرات الاقتصاد الكلي فإنَّ ذلك يُحفِّز مناخها الاستثماري على قدوم الاستثمارات، وعلى العكس من الدول التي تتسم بحالة عدم الاستقرار في مؤشرات الاقتصاد الكلي كالعجز المالي الكبير، والسياسات النقدية المتقلبة، وسعر الصرف غير المستقر، وضعف مؤشرات النظام المالي والمصرفي، وكل ذلك سيقلِّل من جذب الاستثمارات. والجدول ادناه يوضّح لنا أهم تلك المؤشرات:

الجدول رقم (١) مؤشرات الاقتصاد العراقي الكلي في العراق (٢٠٠٥-٢٠٠٩)

المؤشرات الاقتصادية	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩
عدد السكان مليون نسمة	٢٨	٢٨،٨	٢٩،٧	٣١،٩	٣٢،١
معدل التضخم	٣٦،٩	٥٣،٢	٣٠،٨	٢،٧	٢،٨-
سعر الصرف	١٤٦٩	١٤٦٧	١٢٥٥	١١٩٣	١١٧٠
الناتج الاجمالي المحلي بالأسعار الجارية (مليون دولار)	٣١،٣	٤٥	٥٧	٨٧	٦٦
الصادرات من السلع و الخدمات (مليون دولار)	٢٤	٣٠	٣٩	٦٤	٤٠
الواردات من السلع و الخدمات (مليون دولار)	٢٥	٢٣	٢٩	٤٩	٥٠
الدين الخارجي (مليون دولار)	١١٠	٩٩	١٠٣	٩٦	٩٠
الاحتياطات الرسمية (مليون دولار)	١٢	٢٠	٣٢	٥٠	٥٨
عجز الموازنة (ترليون دولار)		٥،٥٧١	٩،٦٦٢	٩،٠٨٦	١٨،٧٥٧

المصدر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات – مناخ الاستثمار في الدول العربية التقرير ٢٠١٠، الملاحق الإحصائية

هذا ويلاحظ من الجدول (١) أنَّ سعر الصرف للمدة (٢٠٠٥-٢٠٠٩) اخذ بالانخفاض، اذ بلغ ١١٧٠ديناراً عام ٢٠٠٩، بعد ان كان ١٤٦١ دينارا عام ٢٠٠٥، ومؤشِّر الصادرات هو الآخر أخذ بالارتفاع من ٢٤ مليار دولار إلى ٤٠ مليار دولار، كما أنَّ مؤشِّر الواردات قد ارتفع إلى الضعف وارتفعت الاحتياطات الرسمية الى ٥٠ مليار دولار، بينما يعكس مؤشر الدين الخارجي تحسناً في ميزان المدفوعات. وأخيراً فإنَّ معدل نمو الناتج المحلي هو الآخر في تصاعد. أمّا خصائص السوق العراقية والمتمثلة بعدد السكان، ومعدل نموه وحجم السوق، فهي بصالح البيئة المواتية للاستثمار، وتعكس معدّل طلب استهلاكي عالي. أمّا مؤشر عجز الموازنة، فعلى الرغم من العجز الموجود في الموازنة، إلا أننا نلحظ أن من خصائص الموازنة العراقية أنّها تعد بعجز مالي ولكنها تنتهي سنوياً بفائض مالي .

إنَّ هذه المؤشرات تعدُّ ايجابية نوعا ما ولا سيَّما إذا صاحبها استقرار سياسي وأمني، وكانت ستنعكس على البيئة الاستثمارية، وتسهم في جذب المستثمرين المحليين والأجانب إلى القطاعات المختلفة.

إلا أنه حصل ما لم يكن في الحسبان، وهو انخفاض سعر النفط في الاسواق العالمية، بدءًا من سنة ٢٠١٣ ولغاية سنة ٢٠١٦ حيث سجل النفط أدنى سعر منذ أكثر من ١٢ سنة فقد تراوح ما بين ٢٠ و٣٠ دولار للبرميل الواحد. وأثر ذلك الناتج المحلي الاجمالي وأدى إلى تراجع نسبة النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفترة ٢٠١٣ - ٢٠١٨. (الجميل واخرون، ٢٠١٨، ٤).

وكما بينا سابقا ان العوامل الاقتصادية تؤدي دورا محوريًّا في الاستثماري ومن أهم تلك العوامل اتساع السوق الداخلية للدولة مقترنة بالقوة الشرائية التي تتوقف على الناتج المحلي.

ويظهر من الجدول ادناه (الجدول رقم ٢) الموقع الكبير الذي يحتله النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي العراقي للأعوام من ٢٠٠٤ الى ٢٠٠٨، حيث كانت نسبتها ٤٨% عام ٢٠٠٤ وانخفضت إلى ٤٦% عام ٢٠٠٨، وهذا يعني أن الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي يعتمد بشكل أساسي على موارد النفط، في حين ان القطاعات الانتاجية والخدمية تشكل القسم المتبقي من الناتج المحلي الاجمالي. (الموسوي، ٢٠٠٩، ٥).

لجدول رقم (٢) مساهمة النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي العراقي

السنة	إيرادات النفط الخام (١)	الناتج المحلي (٢)	٢/١=٣ (%)
٢٠٠٤	١٧٤٥٦	٣٦٤٨٧	٤٨
٢٠٠٥	٢٣١٩٩	٤٩٩٥٤	٤٦
٢٠٠٦	٢٩٧٠٨	٦٤٨٠٥	٤٦
٢٠٠٧	٣٧٨٤٧	٨٨٠٠٦	٤٣
٢٠٠٨	٦١٨٨٤	١٣٣٠٢٢	٤٦

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرات الاحصائية، ٢٠٠٤-٢٠٠٨

ومن جانب أخر وبسبب الحرب ضد داعش، وانعدام الأمن في بعض مناطق العراق وتدمير البنية التحتية في المناطق التي سيطر عليها تنظيم داعش الارهابي والتي قدرت الخسائر المادية الحكومية بـ(٣١، ٧) مليار دولار إضافة الى ما أحدثه من قطع الطرق التجارية، وبالتالي تضاءلت ثقة المستثمر والمستهلك، وانخفض الإنتاج الزراعي بنسبة ٤٠% مما أدى إلى تقويض الاكتفاء الغذائي في البلد، واضطر مئات الآلاف من الأشخاص إلى الهجرة إلى المناطق الحضرية للحصول على الوظائف والدعم.

لقد قدرت الأضرار والاحتياجات في العراق في المحافظات السبعة المتأثرة بشكل مباشر بحوالي ٤٥.٧ مليار دولار وأن احتياجات إعادة الإعمار وتعافي من الحرب تبلغ ٨٨.٢ مليار دولار (٢١)، فقد كانت الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الصراعات هائلة، ولقد تسبب الصراع في العراق الذي تزامن مع صدمة أسعار النفط في حدوث ركود في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي ما أدى إلى تفاقم الوضع المالي والقطاع الخارجي وإمكانيات النمو على المدى المتوسط إلى حدكبير. (المشهداني، ٢٠١٩، ٦).

وقد توزعت الاستثمارات الاجنبية الواردة للعراق للمدة من كانون الثاني ٢٠١٣ إلى كانون الأول ٢٠١٧ على القطاعات المبينة في الجدول (٣) أدناه، ومنه يتضح أن قطاع النفط والغاز استحوذ على (٦٨%) من اجمالي الاستثمارات ثم قطاع العقارات على (١٦%).

الجدول رقم (٢) توزيع الاستثمارات على المشاريع الاستثمارية حسب القطاعات الاقتصادية للمدة ما بين كانون الثاني ٢٠١٣ وكانون الأول ٢٠١٧

ت	القطاع الانتاجي	حجم الاستثمار (مليون دولار)	النسبة المئوية
١	الفحم والنفط والغاز الطبيعي	١٣٤٤٢	٦٧.٦
٢	العقارات	٣١٩٣	١٦.٠
٣	البناء ومواد البناء	٧٨٢	٤.٠
٤	الفنادق والسياحة	٦٨٥	٣.٤
٥	المعادن	٦٦٧	٣.٣
٦	الاتصالات	٣٢٧	١.٦
٧	التخزين	٢٩٤	١.٥
٨	السيارات	٨٤	٠.٤
٩	خدمات الاعمال	١١٧	٠.٦
١٠	المجموع	١٩٩٠٨	%١٠٠

المصدر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، مناخ الاستثمار في الدول العربية مؤشر ضمان لجاذبية الاستثمار ٢٠١٨، الكويت

٢.٢ مستقبل الاستثمار في العراق

مما لا شك فيه اننا نواجه إشكالية تتمثل في أنَّ هناك عدداً من العوائق التي تشكل في مجملها عوامل غير جاذبة لرجال الأعمال الأجانب بصورة عامة في توظيف استثماراتهم في الاقتصاد العراقي. وهنا فإنَّ الضرورة المطلقة تستدعي العمل على تجاوز تلك العوائق من أجل تفعيل عملية الاستثمار في الاقتصاد العراقي مستقبلا.

١.٢.٢ المعوقات والمحددات الاقتصادية:

هناك عدد من المحددات والمعوقات الاقتصادية التي تواجه دخول الشركات المتعددة الجنسية وعملها في العراق وهي:

١. ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي:

إنَّ العراق يمتاز عموماً بأنَّه ذو قدرة استيعابية ضعيفة، وهذه تشكل إحدى الكوابح بوجه دخول الشركات والاستثمارات إلى السوق العراقية.

إنَّ القيام بالمشاريع لا يتطلب فقط توفر الأموال الاستثمارية، وإنَّما يتطلب وجود عوامل أخرى يمكن تسميتها بالعوامل المساندة والتي تتضمن (مواد البناء والمكائن والمقاولين والإداريين والمهندسين والعمال الماهرين فضلاً عن البنى التحتية)، وفي علاقة طردية نقول: إنَّ زيادة المشاريع تنطوي على طلب متزايد للعوامل المساندة، وإنَّ شحَّة تلك العوامل أو قلتها تؤدي إلى رفع مستوى أسعارها، ومن ثمَّ زيادة كلفة المشروع، والتي تعني أنَّ هبوط العائد يجعل المشروع قليل الجدوى، ومن ثمَّ التوقف عن تنفيذه، وهذا يعني أنَّ البلد لن يتمكن من استيعاب المشروع. (العقيدي، ٢٠٠٥، ٢)

٢. معدلات التضخم الكبيرة في الاقتصاد العراقي:

إنَّ التضخم يعدُّ من المشاكل الاقتصادية البارزة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، إذ أنَّ التضخم يعطل آلية الأسعار ويفقدها ميزتها في التعبير عن الندرة النسبية للسلع والخدمات، كما يلغي وظيفة العملة المحلية بوصفها أداة للتداول والادخار، ويتبع تلك الاختلالات في الأسعار صعوبات كبيرة فيما يتعلق بإمكانية تلك الشركات في تنبؤ تكاليف الإنتاج والأرباح المتوقعة، وعليه فإنَّ التضخم يؤدي إلى تراجع الرغبة في دخول الاستثمارات الأجنبية المباشرة وخاصة في المشاريع الطويلة الأجل.

٣. افتقار العراق إلى الأسواق المالية المطورة:

إنَّ السوق المالية هي ممول رئيس لشركات قطاع الأعمال، وهي السبيل المفضل الذي يلجأ إليه المستثمرون والشركات لتمويل أنشطتهم الاستثمارية، والافتقار إلى الأسواق المالية أو ضعفها وعدم استقرارها تشكل عامل طرد للمستثمر الأجنبي.

٤. اعتماد الاقتصاد العراقي على موارد النفط بنسبة كبيرة تصل إلى ٥٠ % تقريبا، والتي تتأثر بأسعار النفط في السوق العالمية.

٢.٢.٢ المحددات التكنولوجية:

أحدثت العزلة التي عانى منها القطر في زمن الحصار فجوة تكنولوجية كبيرة بين العراق وبقية بلدان العالم، فبدون التكنولوجيا ووسائل الإنتاج المتطورة والحديثة سيعاني العراق من إنتاجية متدنية وكفاءة واطئة تقلل من قدراته التنافسية، إنَّ عدم توفر الموارد الحكومية وضعف القطاع الخاص ساهمت هي الأخرى في تدهور مراكز البحث العلمي في العراق (العقيدي، ٢٠٠٥، ٣).

مما تقدم ذكره بشأن المحددات نستنتج النقاط الآتية:

١. إنَّ جذب الاستثمار لا يحدث بين ليلة وضحاها، كما إنه لا يعتمد على الدول المضيفة فقط، بل يحتاج إلى مدة زمنية غير قصيرة تهيئ في غضونها الدولة المضيفة الظروف الذاتية والموضوعية لعملية جذب الاستثمار إليها كتهيئة القوانين والتشريعات والرأي العام المحلي وتقديم التسهيلات ووضع الضوابط الاحتياطية للنتائج السلبية المحتملة وغيرها.

٢. إنَّ وجود السوق والطلب الفعال أو وجود المادة الخام المطلوبة تكاد تكون أهم من الحوافز المشجعة للاستثمار، لأنَّ المستثمر إذا وجد السوق الكافية فإنَّه بإمكانه أنْ يفاوض للحصول على هذه الحوافز، لذلك لابدَّ من حساب الجوانب التي سيدخل بها المستثمر الأجنبي، وفقاً للمتطلبات وليس للحوافز فهي تأتي لاحقاً .

٣. إنَّ أي مشروع استثماري لا ينشأ من فراغ، وإنما ينشأ ويعمل داخل دولة وكيان سياسي، ولابدَّ من أن يتفاعل مع أهداف هذا الكيان السياسي وليس ضدها، بمعنى آخر يجب أن لا يكون المشروع الاستثماري واجهة لأهداف أخرى مختلفة (العقيدي، ٢٠٠٥، ٥).

٣. خصوصية الاستثمار في العراق

تهدف قوانين الاستثمار إلى ضمان حقوق المستثمرين المحليين و الاجانب وممتلكاتهم على حدٍّ سواء، و تحاول قدر الامكان توفير المناخ الملائم للاستثمار عن طريق السعي إلى طمأنة المستثمر ولاسيَّما الاجنبي، ذلك أنَّ المستثمر الاجنبي عادة ما يجهل حقيقة التشريعات الداخلية للبلد المضيف لاستثماره ومدى ما توفِّره من حماية قد لا تتلاءم مع أهدافه في حماية أمواله، وانَّ أول شرط لتوفير هذا المناخ هو قوانين الاستثمار التي يتعامل مع نصوصها المستثمر ليستدل منها على حقوقه و التزاماته، وهذا ما نحاول أنْ نبحثه في هذا المبحث، وسنتناول خصوصيات قانون الاستثمار العراقي. ويتكون هذا المبحث من مطلبين، المطلب الأول بعنوان الاستثمار في العراق في ضوء القوانين الاتحادية، والمطلب الثاني بعنوان تقييم قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المُعدَّل فيما يخصُّ إقليم كوردستان.

١.٣ الاستثمار في العراق في ضوء القوانين الإتحادية

بما أنَّ تدفُّق رؤوس الأموال الأجنبية على الدولة يؤدي إلى تغذية مركَّزة للاقتصاد الوطني، فإنَّ الاستثمار الأجنبي يتفوق من هذه الناحية على الاستثمار الداخلي، مما يقتضي توفير الضمانات اللازمة لتشجيع الاستثمار الأجنبي. وتلعب القوانين الإتحادية دورًا مهما في تشجيع الاستثمار، ونذكر منها سعي المشرِّع إلي خلق فرص عمل والقضاء علي البطالة، إذ يعدُّ حل مشكلة البطالة من أهم الاهداف التي تدفع بالدول عادة لاسيما الدول النامية إلي تبنِّي سياسة اقتصادية محكمة ومن ضمنها الاستثمار، وإقامة المشاريع التي تعتمد في آليات انتاجها علي الأيدي العاملة والتي سيكون من شأنها خلق فرص عمل للحدِّ من البطالة (قانون الاستثمار العراقي، ٢٠٠٦).ولهذا تقوم الدول عادة باستقطاب الاستثمارات المحلية و الاجنبية سواء كانت عامة أم خاصة، وتشريع القوانين اللازمة لتوفير السبل الكفيلة لمعالجتها والتي من أهمها التزام المستثمرين بتوفير فرص عمل لمواطنيها .

هذا ولم يغفل المشرِّع العراقي هذا الهدف ويلاحظ ذلك في التسهيلات الكثيرة التي قدَّمها الى المستثمر (قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، ٢٠٠٧). والهدف الابرز من ذلك كان مشكلة البطالة ومعالجتها، فقد نصَّ قانون الاستثمار الاتحادي في المادة (٢) منه على أنَّه: (يهدف هذا القانون الى ما يأتي: ثالثا تنمية الموارد البشرية بحسب متطلبات السوق وتوفير فرص عمل للعراقيين). ولكَّننا نعتقد أنَّ قوانين الاستثمار في العراق لا تحمل في طيات نصوصها ما يوفِّر الحدَّ الأدنى لتحقيق هدفها، ذلك أنَّه لم يلزم علي الاطلاق مشاريع الاستثمار بتشغيل الأيدي العاملة المحلية، بل

علي العكس نجد المستثمر الأجنبي له الحق في اختيار الكفاءات والمؤهّلات اللازمة لإدارة مشروعه وتشغيله والعمل به، ومن ثم فهو غير ملزم بتشغيل الأيدي العاملة المحلية، وهذا ما نجده واضحا في نص المادة (١٢/أولا) من قانون الاستثمار الاتحادي والذي يقتضي بأنّه (يحق للمستثمر توظيف واستخدام عاملين غير عراقيين في حالة عدم إمكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة وقادر علي القيام بنفس المهمة وفق ضوابط تصدرها الهيئة). وعليه إذا كان تسهيل الاستثمار يساعد على تطوير البني الأساسية للمجتمع، وتنمية النشاط التجاري في العراق، وإيجاد فرص عمل جديدة، وتعزيز نقل المعرفة والمهارات إلى اليد العاملة المحلية، فإنّ ذلك يتحقق طالما كان المستثمر الأجنبي يملك في ظل قوانين الاستثمار في العراق الحرية في تشغيل الأيدي العاملة الاجنبية أو العراقية. وإذا كانت تلك الحرية يحدها في ظل قانون الاستثمار الاتحادي وجود كفاءات عراقية متطورة مما يلزم معها المستثمر الأجنبي باستخدامها في مشروعه الاستثماري، وهنا يطرح سؤال مهم وهو كيف يمكن إلزام المستثمر بتأهيل الكوادر المحلية وتدريبهم إذا كان غير ملزم أصلا بتوظيفهم؟ وهذا ما يؤاخذ علي المشرع العراقي، إذ انّه ضَمِن للمستثمر حقوقه وامتيازاته، وقدّم له التسهيلات إلا أنه لم يضمن ما يحقق الفائدة من الاستثمار والهدف من تشريع القانون، كما لم يحقق ما سعي اليه من توفير فرص العمل للأيدي العاملة المحلية وامتصاص مشكلة البطالة من واقع المجتمع العراقي، بعكس ما عليه في تشريع الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧، والذي نجده أكثر توفيقا وصوابا من حيث تحقيق أهدافه ومنها حل مشكلة البطالة، إذ قضت المادة(٣) من هذا القانون أن(تلتزم الشركة المستثمرة بتشغيل ملاكات عراقية بما لا يقل عن (٧٥٪) خمسة وسبعين بالمائة من مجموع الموظفين)، لذا كان الأجدر بالمشرّع العراقي إلزام المستثمر بتشغيل نسب معينة من ملاكات عراقية، وهذا بطبيعة الحال سيحقق الفائدة المنشودة منها وسيقلّص مشكلة البطالة.

٢.٣ تقييم قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المُعدَّل فيما يخصُّ إقليم كوردستان العراق

فيما يخص الاقاليم بشكل عام وإقليم كوردستان بشكل خاص، فان قانون الاستثمار الاتحادي رقم (١٣) لسنة٢٠٠٦، يمكن تلخيصه في عدة نقاط وعلى النحو الآتي كما جاء في نصوص مواده:

١. جاء في المادة (٥) أولا ورابعا وخامسا:

أولاً: تُشكَّل في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هيئات استثمار تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها رئيسها أو من يخوّله.

رابعا: تُنسِّق هيئات الاقاليم والمحافظات عملها مع الهيئة الوطنية للاستثمار وتُنسق وتتشاور مع الحكومات المحلية فيما يتعلق بالخطط والتسهيلات الاستثمارية.

خامسا: تقوم هيئات الاقاليم والمحافظات بوضع خططها الاستثمارية بما لا يتعارض والسياسة الاستثمارية الاتحادية.

٢. جاءت في الفقرة (أ)من البند(ثانيا)من المادة خامسا: "يرأس الهيئة موظف من ذوي الخبرة والاختصاص، ويعين بدرجة مدير عام لمدة (٥) سنوات باقتراح المحافظة غير المنتظمة بإقليم وبموافقة مجلس الوزراء، ويكون رئيسا لمجلس إدارة الهيئة. والملاحظ هنا أنَّ نصَّ هذه الفقرة اقتصر على هيئة المحافظة دون هيئة الإقليم، أي أنَّه استثنى الإقليم من الحصول على موافقة مجلس الوزراء في تعيين رئيس الهيئة ونائبه (قانون الاستثمار العراقي، ٢٠٠٦".

٣. المادة (٥) الفقرة (د) في البند الثاني: "يُعيَّن الإقليم والمحافظة غير المنتظمة في الإقليم اثنين من موظفي الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بالإقليم من العاملين في الإدارة لمدة ثلاث سنوات"، ونجد في نصِّ هذه المادة عدة ملحوظات، منها أنَّ النص قد أشار إلى أنْ يكون الموظف المُعيَّن في مجلس الإدارة قد عمل قبل التعيين في الدوائر العامة ذات الصلة، إلا أن القانون لم يذكر تلك الدوائر ذات الصلة بالاسم.

٤. أن يكون الموظف المعين بدرجة مدير عام، وهذا يعدُّ ضروريا لخطورة وأهمية الدور الذي يقوم به في الهيئة، وفضلا عن درجة المدير العام يجب أن يكون ذا خبرة، ولكن تحديد المشروع في قانون الاستثمار الاتحادي تكون مدة عضوية الموظف بمدة ثلاث سنوات هي مدة تختلف عن مدة الرئيس ونائبه التي تكون خمس سنوات.

هذا يعني انه بعد ثلاث سنوات قد يؤتى بأعضاء جدد ليسوا على الدرجة نفسها من الانسجام و التعامل، لذا يرى عدد من القانونيين أنهَّ كان الأجدر أن تكون مدة الأعضاء هي نفس المدة للرئيس ونائبه، كما أنَّ البند الثالث من المادة (الخامسة) ينصُّ على أن :"تحدد مجالس الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم، آلية تشكيل هيئة الإقليم أو المحافظة، و إقالة عضو الهيئة في حالة عدم التزامه بمعايير الهيئة ولوائحها " كما يجب على هيئات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة بإقليم التنسيق في عملها مع الهيئة الوطنية من جانب، و كذلك التنسيق مع الحكومات المحلية سواء حكومة الإقليم أم المحافظة في مجال التخطيط وتقديم تسهيلات استثمارية (التميمي، ٢٠٠٨، ١٠). كما أنَّ الهيئات من الناحية الإدارية بالنسبة للإقليم ترتبط برئيس وزراء الإقليم وتخضع لرقابة المجلس التشريعي للإقليم، أما في المحافظات فإنها ترتبط بالمحافظ وتخضع لرقابة مجلس المحافظة، وإن ارتباط الهيئات في الإقليم والمحافظات برئيس وزراء الإقليم أو المحافظ يجب أن لا يتعارض مع أحكام قانون الاستثمار، كما أنَّ المجلس ينعقد بدعوة من رئيس المجلس، ويكون العمل بموجب الأغلبية المطلقة.

فقد تم تنظيم عقود النفط والغاز عن طريق الدستور والقوانين الخاصة بالاستثمار، إذ يُعدّ النفط من الموارد المهمة في الاستثمار كما جاء في نص المادة (١١٢) من الدستور الاتحادي (النفط والغاز ملك للشعب العراقي في الإقليم والمحافظات، وأن تكون لحكومة الإقليم حصة من الواردات النفطية المتحصلة من حقول الأقاليم تتناسب مع حصة عموم الشعب العراقي) (قانون النفط والغاز في الاقليم، ٢٠٠٧).

وتقوم وزارة الموارد الطبيعية التي تتولى تشجيع القطاع الخاص والعام للاستثمار في العمليات النفطية من أجل أن يضمن ذلك أعلى العائدات، وذلك لمنفعة شعب الإقليم والشعب العراقي، ومن ضمن عمليات الاستثمار تشجيعها في إنشاء المنشآت الحديثة لا سيما عمليات التكرير (قانون النفط والغاز في الاقليم، ٢٠٠٧).

نظم الدستور العراقي الدائم مسألة الثروات، ولم يذكر الثروات جميعا، ففي المادتين (١١١ و ١١٢) جاءت ذكر ادارة الموارد الطبيعية النفط و الغاز تحديدا، وذلك لما يمثله هذا العنصر من إيراد كبير ومهم بالنسبة للدولة العراقية والمتمثلة بنسبة ما يقارب ٥٠ % (من مجموع الايرادات)، فجاءت في المادة (١١١) :"النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات" ان هذه المادة تركز على ملكية الثروات المعدنية لكل الشعب وليست ملكا للدولة، اذن التركيز على استفادة الشعب من عائداتها لأنه لا يوضح كيفية تقاسمها وتوزيع عائداتها بل كل التركيز هو استفادة الشعب عموما من عائداتها، بحيث يعتبر هذه المادة ذات مغزى سياسي وليست قانوني. أما المادة (١١٢) فتنص على "اولا تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع الحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد (الدستور العراقي، ٢٠٠٥).

٤. النتائج والتوصيات

في ختام بحثنا المتواضع هذا نصل الى جملة من النتائج والتوصيات وهي كالاتي :

١.٤ الاستنتاجات:

١. للاستثمار أهمية كبيرة بالنسبة للدولة والأفراد، والانفتاح السياسي للدولة على العالم يعدُّ من العوامل الجاذبة للاستثمارات من داخل الدولة وخارجها. ولما كان تدفق رؤوس الأموال الأجنبية على الدولة يؤدي إلى تغذية مركزة للاقتصاد الوطني، لذا فإنَّ الاستثمار الأجنبي يتفوق من هذه الناحية على الاستثمار الداخلي.

٢. إنَّ المناخ الاستثماري هو من العوامل المؤثرة والرئيسة على القرار الاستثماري، والأثر الايجابي يتحقق في ظل الاستقرار السياسي والأمني داخل البلد المضيف للاستثمار، وبالنظر إلى طبيعة نظام الحكم واستقراره وطبيعة العلاقة بين الكتل السياسية، والديمقراطية والشفافية وغيرها، وبتفحص ذلك في العراق، نرى أنَّ البيئة الاستثمارية قد تأثرت بالظروف السياسية الحالية والأمنية غير المستقرة، والتي جعلت المستثمرين لا يطمأنُّون من المستقبل.

٣. هناك عدد من المحددات والمعوقات الاقتصادية والتكنولوجية التي تواجه دخول الشركات المتعددة الجنسية وعملها في العراق، ومن هذه المعوقات والمحددات الاقتصادية ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي وافتقار العراق إلى أسواق مالية متطورة، ومن المعوقات التكنولوجية وجود فجوة تكنولوجية كبيرة بين العراق وبقية بلدان العالم، فبدون التكنولوجيا ووسائل الإنتاج المتطورة والحديثة سيعاني العراق من إنتاجية متدنية وكفاءة واطئة تقلّل من قدراته التنافسية.

٤. ان الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي يعتمد بشكل أساسي على موارد النفط، في حين أن القطاعات الانتاجية والخدمية تشكل القسم المتبقي من الناتج المحلي الاجمالي.

٥. ان قطاع النفط والغاز تستحوذ على (٦٨%) من اجمالي الاستثمارات في العراق.

٦. يهدف قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ إلى ضمان حقوق المستثمرين المحليين والأجانب وممتلكاتهم على حد سواء، ويحاول قدر الامكان توفير المناخ الملائم للاستثمار عن طريق السعي إلى طمأنة المستثمر ولاسيَّما الأجنبي.

٢.٤ التوصيات:

١. يجب اعطاء اهتمام أكبر للاستثمار في العراق، وتحسين المناخ الاستثماري لما له من أهمية في تطوير البلد وتقوية اقتصاده والعمل على ازالة المعوقات التي تُحدُّ من حركة الاستثمار.

٢. العمل على تعديل قوانين الاستثمار بالشكل الذي يضمن حقوق البلد والمستثمر والعاملين على حد سواء، وأن تُوزَّع المشاريع الاستثمارية على محافظات العراق كافة بالتساوي وبالشكل الذي يتلاءم مع حاجات تلك المناطق وقدراتها.

٣. التركيز على الاستثمار في القطاعات الانتاجية والخدمية غير النفطية كالزراعة والصناعة والصحة والسياحة والقطاع المصرفي، والاستثمار حسب حاجة البلد الفعلية بشكل عام ومناطقها بشكل خاص.

٥. قائمة المصادر

بن حسين، ناجي، (٢٠٠٩)، تحليل وتقييم مناخ الاستثمار في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، بحوث اقتصادية، العدد ٣١، المجلد ب، ص، جامعة - منشوري قسنطينة، الجزائر.

التميمي، سامي عبيد، (٢٠٠٨)، الاستثمار الاجنبي المباشر في العراق/الواقع والتحديات، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية.

الجميل، سرمد كوكب واخرون، (٢٠١٨)، السياسات الاقتصادية والسيناريوهات المستقبلية للأداء الاقتصادي، مجلة صنع السياسات للدراسات الاستراتيجية.

حمزة، حسن كريم، (٢٠١٢)، مناخ الاستثمار في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد ٨، العدد ٢٣ .

سامي عبيد، الاستثمار الاجنبي المباشر في العراق/الواقع والتحديات، (٢٠٠٨)، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية.

العقيدي، محمد عبد الكريم منهل، (٢٠٠٥)، واقع الاستثمار الزراعي في جمهورية العراق، مجلة الزراعة العراقية، العدد الرابع.

المشهداني، عبد الرحمن نجم، (٢٠١٩)، الاستقرار السياسي ودوره في جذب الاستثمار في العراق، مجلة مركز بغداد للدراسات الاستراتيجية.

المنظمة العربية لضمان الاستثمار في الدول العربية، (٢٠٠٣)، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، العدد ١٧٧، ابريل.

الموسوي، عبد الرسول عبد الرزاق، (٢٠٠٩)، التذبذبات في اسعار النفط العالمية وأثرها على الميزانية العراقية، المؤتمر الدولي السابع لكلية الاقتصاد والعلوم الادارية، جامعة الزرقاء، الاردن.

البند الثاني (جـ)المادة (٥) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.

الفقرة السادسة، المادة الخامسة، قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.

قانون النفط والغاز لإقليم كوردستان العراق لسنة ٢٠٠٧.

H. Sala. I. Martin and E.V. Artaad ،(2002), Economic growth and investment in the Arab world ،world Economic forum.