السياسات الاقتصادية المشجِّعة للريادية الخلاّقة وإصلاح بيئة الاستثمار في العراق(*)

د. عبدالله فاضل الحيالي

مدرس– رئيس قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية

مركز الدراسات الإقليمية – جامعة الموصل

مستخلص البحث

بعد عام 2003 أصبح العراق فجأةً أمام نظام إقتصادي مغاير، وحقائق إقتصادية جديدة، وظهور دور جديد للقطاع الخاص في حقل الاستثمار والتجارة الخارجية والعلاقات المالية الدولية، في تناغم تام مع الانفتاح المالي، وبات توجه الدولة قائماً على اقتصاد السوق الحر. ويترتب على الدولة مسؤولية توفير المناخ الاستثماري الملائم، وتهيئة التشريعات الراعية له. ويأتي قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 منسجماً مع التوجهات الجديدة. وتقف السياسات الاقتصادية المحفِّزة لنمو الريادية في مقدمة آليات التحوّل في الاقتصاد العراقي. وبغية إصلاح بيئة الاستثمار ينبغي توافر البيئة الاقتصادية والسياسية المستقرة والقابلة للتنبؤ،ذات مستويات الفساد المنخفضة، وحماية حقوق الملكية الفكرية والمادية، وقوانين العمل المستقرة، وقابلية لنفاذ القطاع الخاص الى الأسواق، وآليات فاعلة لحوكمة الشركات. مع توكيد ضرورة تأسيس ثقافة الحوكمة الرشيدة، وتوسيع الخبرات في مجال قراءة قوانين الاستثمار.

المقدمة

بعد عام 2003 أصبح العراق فجأةً أمام نظام اقتصادي مغاير، وحقائق جديدة في الإنتاج والاستثمار والاستهلاك والتجارة الخارجية والعلاقات المالية الدولية. فقد توقّف القطاع العام الإنتاجي عن العمل في انتظار التصفية أو الخصخصة، وتزايد الإنفاق الحكومي الجاري (التشغيلي)، وتناقص الإنفاق الحكومي الاستثماري، مع استمرار ضآلة التمويل من المصادر

(*) البحث من أعمال المؤتمر العلمي الدولي السنوي العاشر لكلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزيتونة الأردنية الخاصة، عمان، الأردن، 2010.

الضريبية، وبرز دور جديد للقطاع الخاص في حقل التجارة الدولية والاستثمار عِبرَ الحدود في انسجام تام مع الانفتاح (التحرير) المالي. وبالرغم من توجّهات الدولة في أُطرها العامة وبحسب وثيقة الدستور الدائم لعام 2005 والموازنات العامة للدولة التي أُعدَّت بعد إقرار تطبيق الدستور، في التحوّل نحو اقتصاد السوق، بيد أن واقع الحال يفصح عن غياب البرامج الاقتصادية الفعّالة، والأُطر التشريعية للسياسات الاقتصادية طوال المدة التي أعقبت نفاذ تطبيق الدستور، والأنكى من ذلك، أخذ الاقتصاد العراقي يواجه تحديات صعبة تمثَّلت بحزمة من المعضلات الاقتصادية وفي طليعتها تدهور القدرات الإنتاجية الصناعية والزراعية والخدمية، وهشاشة البنية التحتية والأساسية، وغياب المؤسسات الداعمة لاقتصاد السوق الحرة، وهو ما يتناقض تماماً مع التوجهات الرامية إلى جذب رؤوس الأموال الوطنية المهاجرة وتشجيع الاستثمارات الأجنبية. وفي الوقت الذي تعلن فيه الدولة عن موازنات عامة غاية في تضخم أرقام الإيرادات والنفقات العامة وما تشتمل عليه من مشاريع إستثمارية لتنمية الأقاليم والمحافظات،ما زال الاقتصاد يعاني من وطأة الركود الاقتصادي المقترن بتضخم الأسعار والجمود النسبي في الجهاز الإنتاجي والخدمي أزاء ما يحصل من تغيرات في الطلب الكلي، ناهيك عن تراخي سوق العمل، وتضاؤل القدرة على استيعاب قوة العمل المتاحة بوفرة ذات الكفاءات الهندسية والإدارية والمهارات الفنية الوسطى، مما أضطر العاطلين عن العمل اللجوء الى القطاع الاقتصادي غير الرسمي الذي يفتقر الى الحماية القانونية والمؤسسات الائتمانية والخدمية، زد على ذلك، أن القطاع الاقتصادي غير الرسمي يعد بيئة خصبة وحاضنة لتوليد الفساد، وانعكاس ذلك على سوء تخصيص الموارد، وتدني الكفاءة الاقتصادية، ناهيك عن قدرته المحدودة، في ظل الأوضاع الراهنة، على استيعاب الأعداد الكبيرة من العاطلين عن العمل، مما يعني استدامة عدم الاستقرار الاقتصادي.

ويقع على عاتق الدولة مسؤولية إصلاح بيئة الاستثمار في العراق، وأن تعمل جاهدة على توفير بيئة إستثمارية صحية وجاذبة ،تتوافر على مناخ يحفِّز النشاطات الريادية للقطاع الخاص، ذلكم أن المستثمر يبحث دائماً عن البيئة الاقتصادية المستقرة سياسياً والقابلة لتوقع التطورات المستقبلية، والتي تتوافر على نظم قانونية قوّية، ومستويات فساد منخفضة، وآليات فاعلة لحوكمة الشركات، ومؤسسات تراعي أُسس العمل السليمة وبخاصة حقوق الملكية الفكرية والمادية، وبنية تحتية قوية، وسياسات إقتصادية وتجارية مشجّعة للريادية

في ميدان الاستثمار[1]. ويأتي هذا الاهتمام متناغماً مع الاتجاه السائد بين دول العالم سواء أكانت متقدمة أم نامية الذي يهدف إلى تشجيع الاستثمار وتوفير المناخ الجيد والجاذب له والذي يقوم على بيئة اقتصادية مستقرة، ويتمثل المناخ الاستثماري المؤاتي بمجموعة القوانين والسياسات والمؤسسات الاقتصادية والسياسية التي تؤثر في ثقة المستثمر وتقنعه في توجيه مشروعه الاستثماري في هذه الدولة أو تلك، وفي هذا القطاع أو ذاك[2]. كما تهتم الدول التي تنشد التقدم الاقتصادي وتسلك سبيل اقتصاد السوق بالبيئة الاستثمارية ومراقبة مواطن الخلل فيها وإصلاحها بقصد تلافي أية عوائق قد تكتنف تدفق الاستثمارات إليها، أو توسيع مديات الاستثمار وعوائده. إن الأساس الذي تنطلق منه جهود تشجيع الاستثمار يبدأ من إدراك بات يترسخ يوماً إثر يوم بأن الأموال التي يجلبها الاستثمار يمكنها أن تبني الاقتصادات وتطورها بأسرع مما تتمكن منه عملية الاعتماد على الموارد الاقتصادية الذاتية لوحدها، كما أن الاستثمارات المتدفقة تقدم أُنموذجات عصرية للبناء والتطوير تتجه الى اختيارات ذكية تمتاز بدقة الاختيار وتناغمه مع وتائر العرض والطلب الى حد كبير. ولأجل تفعيل بيئة الاستثمار سعت تلك الدول الى توصيف تشريعاتها وقوانينها وعدّتها تشريعات"صديقة للاستثمار". وهذا بدوره ينعكس في جملة من الخطوات الجريئة نحو تذليل العوائق أمام تقدم المستثمرين نحو الدولة المستهدفة وتدفق إستثماراتهم بشكل آمن ومن دون عقبات. ولأجل كل ذلك استشعرت المراكز الفكرية الاقتصادية في العراق أهمية انجاز خطى تشريعية بغية مؤازرة ما نص عليه قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006، وما ينبغي القيام به من إصلاحات في القوانين المكملة والمساندة له، وتلك التي تؤثر في البيئة الاقتصادية بعامة وبضمنها بيئة الاستثمار[3].

مشكلة البحث: يعاني الاقتصاد العراقي من عدم الاستقرار الاقتصادي الذي يتمثل بالركود الاقتصادي المتزامن مع تضخم الأسعار، ويعد ذلك سبباً منطقياً في عزوف المستثمرين عن الدخول في مضمار الاستثمار الإنتاجي، ناهيك عن ضعف البيئة الاستثمارية المحفِّزة، والأطر القانونية الحامية للمستثمرين.

أهمية البحث: تنطلق أهمية البحث من ضرورة توافر سياسات اقتصادية مشجِّعة للريادية في مجال الاستثمار، ودورها في توفير بيئة إستثمارية مؤاتية لجذب المستثمرين، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

هدف البحث: يرمي البحث الى التعرّف على توجّهات الدولة الرامية نحو دعم القطاع الخاص الوطني والأجنبي وتشخيص العوائق التي تكتنفه، والبحث عن الآليات الكفيلة للحؤول دون تفاقم تلكم العقبات، عِبرَ استخدام حزمة من السياسات الاقتصادية المشجّعة لنشاطات القطاع الخاص الريادية في حقل الاستثمار.

فرضية البحث: تسهم السياسات الاقتصادية المشجّعة للريادية في ميدان الاستثمار في دعم القطاع الخاص، وتوفير المناخ الملائم للتحوّل صوب إقتصاد السوق.

منهجية البحث: يعتمد البحث على منهجية التحليل النظري الاقتصادي المُدعم بتحليل معالم توجهات الدولة في مضمار الإنفاق الاستثماري. وبغية تحقيق هدف البحث، والتثبت من مصداق فرضيته، جرى تقسيمه الى المباحث الأربعة الآتية:-

يهتم المبحث الأول بمفهوم الريادية ومبادئها الأساسية وأهمية القطاع الخاص في العراق. في حين يتناول المبحث الثاني قراءة تقويمية لقانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 وتحسين بيئة الاستثمار في العراق، ويسلّط المبحث الثالث الأضواء الكشّافة على توجهات الدولة الاستثمارية في ظل الموازنة العامة لعامي2007 و2008، وينصب اهتمام المبحث الرابع على البيئة الاقتصادية والقانونية والتنظيمية الإدارية المشجّعة للريادية في حقل الاستثمار.
ويختتم البحث بعدد من الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول

مفهوم الريادية ومبادئها الأساسية وأهمية القطاع الخاص في العراق

أولاً/ مفهوم الريادية

تُنسب في الغالب فكرة الريادية Entrepreneurship إلى أعمال الاقتصادي جوزيف شومبيتر والاقتصاديين النمساويين وفي طليعتهم فردريك هايك، ولدويج ميسس. ويُعرِّف شومبيتر الريادي Entrepreneur بأنه الشخص الراغب والقادر على تحويل فكرة جديدة، أو اختراع إلى إبتكار (إبداع) ناجح. وأعطى شومبيتر في أُنموذجه التدمير الخلّاق Creative Destruction الإبتكار، وعلى نحوٍ محدّد الريادي الدور المركزي في عملية النمو الاقتصادي. وتتجسد قوى الريادية (التدمير الخلّاق) في إدخال منتجات جديدة، أو إجراء تحسينات مستمرة على ماهو قائم منها، أو إدخال طرائق جديدة في الإنتاج، أو إقامة منظمات أعمال جديدة في القطاع الصناعي[4].

وبذلك يُعد التدمير الخلّاق بوصفه المسؤول عن حركية (دينامية) الصناعات والنمو الاقتصادي طويل الأمد. وبالرغم من إسهامات شومبيتر الرائدة في القرن العشرين، فأن نظرية الاقتصاد الجزئي التقليدية، لم تعطِ سوى حيِّزاً محدوداً للريادية في أُطرها النظرية. كما أعطى آدم سمث النشاطات الإبداعية للمنتجين والمديرين والعاملين مكانةً بالغة الأهمية في تحسين الرفاهية البشرية[5]. وبيَّن روبرت لوكاس وباول رومر أن العنصر الرئيس في نظرية النمو الحديثة، يتمثل بالاختراق الفكري أو الإبداعي Intellectual Breakthrough من منظور نظرية المعرفة Epistemology، وعدَّ باول رومر الإبداع بوصفه القوة الدافعة الجديدة للنمو الاقتصادي[6]. وركَّز جون هوكنز بشكل محدَّد على الريادية الخلاقة، ووجد أن الرياديين في الصناعات الخلاقة، يتسموا بعدد من السمات المميِّزة وفي مقدمتها معرفة مسبقة قابلة للتوقع، وقدرة على التعلم مدى الحياة[7].

وفي منظور أُونيوها تعني الريادية ممارسة عملية لمنظمة جديدة، أو بعث الحياة لمنظمات قائمة، وتوفير فرص عمل في منظمات جديدة. وتبحث المشاريع الريادية عادةً عن رأس المال المغامر[8].

وإذا ما نظرنا الى الرياديين على مستوى العالم، سنجد أنهم يتحلّون بالجرأة، التي تُعد سمة من السمات اللازمة عند اتخاذ القرار بالبدء في مشروع جديد، سواء أكانت البيئة الاقتصادية ملائمة أم غير ملائمة. وتتمثل الجرأة في جوانب عدة هي: جرأة تحمُّل مخاطر

تخصيص رأس المال وترجمته الى فكرة، وجرأة خوض غمار المنافسة، وجرأة التوجه نحو مستقبل غير مؤكد.[9]

ثانياً/ المبادىء الأساسية للريادية

يجدر بالحكومات توفير المناخ، وترسيخ ثقافة الريادية، وحفز نشاطاتها. وثمة مبادىء أساسية من شأنها دعم النشاطات الريادية هي:[10]

- ضرورة تهيئة المناخ الملائم والقائم على سياسة السوق الحرة، وهيكل تنظيمي إداري وقانوني فعّال،يتوافر على تحقيق العدالة، وعدم الإفراط في عملية الرقابة على السوق، كونها تؤدي الى ظهور السوق السوداء، للهروب من التكاليف الباهظة الناجمة عن الالتزام بالضوابط التنظيمية، مما يضعف بدورهِ قدرة الرياديين على إدارة أعمالهم.
- توافر التدريب على الريادية، وبرامج التأهيل والتطوير، وتوفير مهارات الريادية من مثل المعرفة في كيفية إدارة الموارد المالية، وكيفية وضع خطة عمل، وخطة تسوّق، وخطة للتدفقات المالية، وإقتصاديات المشروع وأساسيات تنظيمه. فضلاً عن ضرورة نشر ثقافة الريادية والتعريف بمبادئها على المستويين الشعبي ومسؤولي الحكومة.وبينما تقع مسؤولية ما تقدم سلفاً على عاتق الحكومات، يجدر بالقطاع الخاص الوطني الإسهام في وضع برامج الكفاءات من خلال جمعيات رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني، كونها تمارس دوراً مهماً في تهيئة المناخ المناسب لتشجيع النشاطات الريادية.
- أهمية توافر برامج مساندات مالية حكومية من مثل إمكانية الحصول على رأس المال المخاطر للمشاريع الجديدة، الذي يدعم القطاع الخاص على ولوج مثل هذه المشاريع كثيرة المخاطر والتي تُحاط بكثير من عدم اليقين في احتمالات النجاح. وينبغي أن يصبح من آليات عمل الحكومات المتحمسة لإقامة قطاع خاص قوي.

ان الأُسس الثلاثة المذكورة تواً ضرورية ولا يكفي الأخذ بإحداها من دون الأخرى.

ثالثاً/ أهمية القطاع الخاص في العراق

تنشأ الحاجة إلى القطاع الخاص الوطني والعربي والأجنبي في العراق للأسباب الآتية[11]:-

- وجود نقص واضح في الطاقة الإنتاجية المحلية مما يعني وجود فجوة بين العرض والطلب المتزايد على السلع والخدمات مما يلزم وجود استثمارات محلية وعربية وأجنبية لغرض زيادة الطاقة الانتاجية.
- ضرورة خلق بيئة ملائمة للاستثمار لمنع هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج.
- وجود فجوة الادخار الناجمة عن كون رؤوس الأموال المطلوبة للإستثمار أكبر من قدرة الاقتصاد الوطني على توفيرها، وكذلك عدم القدرة على توفير العملات الصعبة اللازمة للاستثمار، وفي هذه الحالة يمكن تقليص هذه الفجوة عن طريق جذب الاستثمار العربي والاجنبي.
- ضرورة دعم النمو الاقتصادي، إذ أن تشجيع الاستثمار يؤدي إلى زيادة طاقة الدولة الإنتاجية، وهو عنصر فعال في تغيير بنية الاقتصاد الوطني لصالح تعديل الاختلالات البنيوية فيه، فضلاً عن أنه بزيادة حجمه يزيد معدل النمو الاقتصادي عبر زيادة القيمة المضافة والإنتاجية وخلق فرص عمل إضافية في سوق العمل المحلية وتطوير المهارات الفنية والإدارية.
- إن الاستثمار الأجنبي يعمل على تشجيع الاستثمار المحلي من خلال خلق فرص استثمارية جديدة للشركات المحلية ويزيد من صادرات الدولة وانعكاس ذلك على زيادة حجم الادخارات المحلية ومن ثم الاستثمار المحلي.
- نقل التقنية المتقدمة إذ أن نقل التقنية بواسطة الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق اعتماد نظم وأساليب التخطيط والتنظيم والإنتاج والتسويق والمعرفة الفنية، يسهم في نشر التقدم التقني في بقية قطاعات الاقتصاد الوطني عن طريق المحاكاة.

المبحث الثاني

قراءة تقويمية لقانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 وتحسين بيئة الاستثمار في العراق

أولاً/ وجهات نظر القطاع الخاص حول قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006

أقر مجلس النواب في جلسة الثلاثاء 2006/10/10 وبالإجماع قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006، ونشر في جريدة الوقائع العراقية العدد 4031 (5) في 2007/1/17. ويهدف القانون إلى تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي على الاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لحماية حقوق المستثمرين وممتلكاتهم، إلا أنه لم ينفذ، ولم تجر مناقشته في أروقة القطاع الخاص بشكل واسع وتهميش ذلك القطاع، مما ألقى بظلال قاتمة على جملة المعطيات التي ستنجم عن القانون، من هنا جاءت فكرة إجراء دراسة تحليلية لآراء واتجاهات عينة من قيادات المنظمات الاقتصادية وجمعيات الأعمال في القطاع الخاص حول هذا القانون من خلال مجلس الأعمال العراقي وتكليف الجمعية العراقية للدفاع عن حقوق المستهلك / لجنة أبحاث السوق بأجراء دراسة بالتنسيق مع مركز المشروعات الدولية الخاصة لبلورة خلاصة دقيقة لتصورات القطاع الخاص وانطباعاته عن القانون، واستقصاء مواطن القوة والضعف فيه، واستقراء الفرص والتحديات الناجمة عنه للوصول الى ما يرتجونه من القانون وبلورة أفكارهم ومخاوفهم من إفرازات القانون قبل تطبيقه ليتمكنوا من وضع مقترحاتهم وتوجهاتهم أمام السلطة التنفيذية الخاصة به بما يزيد من فاعليته لتحقيق أهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وقد أثبتت الدراسة صلاحية قانون الاستثمار الحالي وشكله الأولي للتطبيق على أرض الواقع، إذ أظهر أكثر من ثلاثة أرباع العينة ((التي شملت رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارة (38) منظمة اقتصادية وجمعية أعمال خاصة في العراق)) تأييدهم للقانون ببنوده ومواده وحالاته المختلفة، ولكن ستكون فاعليته أكثر واقعية، وشمولية أدق فيما لو أخذت التوصيات الآتية في الحسبان[12]:-

- زيادة عدد ممثلي القطاع الخاص في الهيئة الوطنية للاستثمار وفي هيئات الأقاليم والمحافظات ليتساوى عددهم أو يزيد عن ممثلي القطاع العام، وليكون التمثيل أكثر موضوعية وشمولية لمختلف القطاعات الاقتصادية.

- أما عن طبيعة الارتباط والتنسيق والتنظيم بين الهيئة الوطنية وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات يجب أن تحددها تعليمات القانون بشكل يضمن دور الهيئة ومكانتها ويقوي مركزها في المتابعة والتوجيه، وان تصوغ الهيئة ستراتيجيتها للاستثمار على وفق منهجية

علمية تشمل تشخيص الرؤية، وتحديد الغايات وصوغ الأهداف، واعداد الخطط السنوية. ومن المهم مناقشة الستراتيجية وتقويمها دورياً والبدء بإعداد آليات عمل الهيئة بحيث تكون هذه الآليات مرشد وموجه واضح ودقيق لبيان حقوق الهيئة والتزاماتها في مقابل حقوق المستثمرين والمشاريع الاستثمارية والتزاماتهم.

- يفضل رأس المال الاتجاه الى الأسواق التي يطبق فيها قانون شامل وواضح لأحكام الاستثمار كافة. لذلك فان استقرار المبادىء والقواعد وتوحيدها التي تحكم عمليات الاستثمار وتحديث القوانين لتسهيل الإجراءات المرتبطة بها يعدان المدخل الأساس لتوفير المناخ الاستثماري الجيد. إذ أن عدم وجود قانون شامل للاستثمار وتبعثر أحكامه في قوانين مختلفة يثير عدداً من المشكلات تحول دون فهم المستثمر للأحكام المنظمة للاستثمار فهما صحيحا وينبغي أن تحدد تعليمات القانون المذكور حدود تداول المستثمر الأجنبي في السوق المالية والمحافظ الاستثمارية بشكل يضمن عدم سيطرته واحتكاره، وأن تدرج المزيات الممنوحة للمستثمر في قانون ووضع آليات للتعاون والتنسيق وعدم التضارب مع تعليمات البنك المركزي العراقي.
- يحتاج تطبيق القانون الحالي إلى تأسيس ثقافة الحوكمة والتعامل مع حقوق الملكية الفكرية وتوسيع المعارف والخبرات في مجال قراءة قوانين الاستثمار والاقتصاد، والإدارة المالية، ويعد التدريب الطريق الأسرع والسبيل الكفيل بسد هذا العجز النوعي.
- يجب أن تقوم الحكومة بدراسات لتخفيض الإجراءات والأوراق المطلوبة من المستثمر لمنح الموافقات على التراخيص، إذ ستتولى هيئة الاستثمار مهمة التعامل مع تلك الجهات بدلاً من المستثمر. وبهدف جذب أكبر عدد من المستثمرين لابد من زيادة عدد سنوات الاعفاء الضريبي.
- إن الحاجة قائمة لتوفير محاكم مختصة في مجال نزاعات الاستثمارات، وحصر حل المنازعات بالقانون والمحاكم العراقية باشتراط تهيئة المستلزمات المادية والبشرية والمعرفية اللازمة للقيام بهذه المهمة لتحقيق سرعة الفصل في النزاعات القضائية مع الجهات الحكومية من خلال لجنة مختصة في هيئة الاستثمار يرأسها أحد رجال القضاء.

إن فعالية قانون الاستثمار ستتوقف إلى حد كبير على استيعاب هذه التوصيات، فان أخذت في الحسبان خلال عملية تنقيح قانون الاستثمار ومراجعته، سترفع من قدرته على تحسين مناخ الاستثمار في العراق،وتقوية القطاع الخاص.

ثانياً/ مؤشرات كفاءة المؤسسات الحكومية في مجال تحسين بيئة الاستثمار في العراق

تصدر منظمة ممارسة الأعمال Doing Business تقريراً دولياً عن كفاءة المؤسسات الحكومية في أكثر من مئة وثمانين دولة من دول العالم والرامية الى تقديم خدماتها الى المستثمرين وبخاصة خدمات تحسين بيئة الأعمال الاستثمارية[13]. وتشجِّع هذه التقارير الحكومات على إعادة هيكلة المؤسسات، وإعادة وصف الوظائف ذات العلاقة بإدارة خدمات البيئة الاستثمارية، وتفعيل مبدأ النافذة الاستثمارية الواحدة، من خلال تقييس أنماط الخدمة وتوصيفها بشكل دقيق، ويمثل الجدول (1) خلاصة التقرير الخاص بالعراق لعام 2007 ومقارنته بمحيطه الإقليمي من الدول النامية، فضلاً عن دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وتشمل ثلاثين دولة من دول العالم المتطور.[14] ويلاحظ من الجدول (1) طول مدة الإجراءات الخاصة بتأسيس المشاريع وتعقيدها بعامة، فضلاً عن طول الوقت المتاح لانجاز عمليات التصدير والاستيراد، وكثرة الوثائق المطلوبة في ميدان التجارة الخارجية مقارنةً مع دول الجوار الإقليمي ودول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. زد على ذلك، انخفاض نسب الضرائب بعامة، وقصر الإجراءات ذات العلاقة بحقوق الملكية الخاصة، والذي يؤثر في ضعف الإجراءات التي تحمي حقوق المستثمرين، ناهيك عن تضارب البيانات وعدم توافرها (مؤشر إغلاق (تصفية) المشاريع)، وهو انعكاس لعدم دقة البيانات المقدمة من المؤسسات الحكومية العراقية ذات العلاقة بتأسيس الأعمال في العراق وبخاصة تكلفة الاستغناء عن الخدمات ومعلومات الائتمان، وضمان العاملين في القطاعين العام والخاص، ونسبة تحسين العملة[15].

إن هذه المؤشرات المتدنية التي يشهدها العراق وبخاصة تعقيد الإجراءات الحكومية، والمدد الزمنية الطويلة التي يتطلبها إنجاز معاملات تأسيس المشاريع الاستثمارية وما يتبعها

من التزامات إدارية أخرى، ناهيك عن عدم وضوح الإجراءات الحكومية وتعقيدها وتضاربها أحياناً بين المؤسسات الحكومية المختلفة. الأمر الذي يعني ضرورة حل هذه المشكلات بشكل جذري بغية تطوير الاستثمار وحفز الرياديين على ولوج سوق الاستثمار العراقي. وفي هذا السياق، دأبت أغلب الدول على تأسيس ما يُطلق عليه بالنافذة الاستثمارية الواحدة، تجري من خلالها الإجراءات المطلوبة لإنجاز المعاملات الاستثمارية، عِبرَ مركز خدمة واحد[16].

إن وضوح هذه الإجراءات، ودقة توقيتاتها الزمنية، وحدود المعلومات ومواصفاتها والمستندات المطلوبة لإنجازها، سواء أكانت ذات علاقة بمشروع كبير، أم كانت معاملة لأبسط مشروع خدمي فردي ،يجب أن تكون واحدة من الأهداف الحكومية الحيوية التي تشجِّع عملية تأسيس المشاريع وديمومتها، وهي واحدة من أهم الستراتيجيات التي ينبغي أن تتبناها الحكومة لدعم القطاع الخاص، بغية إقلال معدلات البطالة المرتفعة بشكل حاد في سوق العمل العراقية[17].

جدول (1) كفاءة المؤسسات الحكومية في تقديم الخدمات ذات العلاقة بتحسين خدمات البيئة الاستثمارية في العراق لعام 2007.

نوع الخدمة	الدولة / المؤشر	العراق	الجوار الإقليمي	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)
تأسيس المشاريع	الإجراءات (عدد)	11	8.9	6
	المدة (يوم)	77	27.9	14.9
	التكلفة (٪ من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)	93.5	48	5.1

	المدفوع بالحد الأدنى لرأس المال (٪من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)	65.4	314.5	32.5
التعامل مع تراخيص الاستخدام	الإجراءات (عدد)	14	20.2	14
	المدة (يوم)	215	175.5	153.3
	التكلفة (٪ من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)	915	419.6	62.2
	متانة تشغيل العمال	38	33.1	30.8
	نسب الرواتب	12	14.8	20.7
	كلفة الاستغناء عن الخدمات	0	55.6	25.7

خاصية التسجيل	الإجراءات (عدد)	5	7.1	4.9
	المدة (يوم)	8	52.2	28
	التكاليف (نسب القيم الحقيقية)	6.3	5.5	4.6
الحصول على الائتمان أو التمويل	ضمان الحقوق القانونية	4	3.7	6.4
	معلومات الائتمان	0	2.6	4.8
	ضمان العاملين في القطاع العام	0	3.6	8.6
	ضمان العاملين في القطاع الخاص	0	8.1	59.3

مؤشر حماية حقوق المستثمر	الإفصاح	4	5.8	6.4
	إدارة الالتزامات	5	4.7	5.1
	قناعة المستثمرين	4	3.6	6.5
	حماية المستثمرين	4.3	4.7	6
مؤشر دفع الضرائب	المدفوعات (عدد)	13	25.1	15.1
	نسبة ساعات التشغيل	312	236.8	183.3
	نسبة الضرائب(٪)	11.1	14.7	20
	نسبة المساهمة بضريبة العمل	13.5	16.5	22.8
	ضرائب أخرى (٪)	0	5.2	3.4
	معدل الضرائب الكلي (على مستوى الفرد)	24.7	36.4	46.2
التجارة الخارجية	الوثائق المطلوبة لعملية التصدير (عدد)	10	7.1	4.5
	الوقت المتاح لانجاز عملية التصدير (عدد)	102	24.8	9.8
	تكاليف التصدير دولار على الحاوية	3.400	992.2	9.5
	الوثائق المطلوبة لعمليات الاستيراد	10	8	5
	الوقت المتاح لانجاز عملية الاستيراد (يوم)	101	28.7	10.4
	تكاليف الاستيراد دولار على الحاوية	3.400	1128.9	986.1

الالتزام بتنفيذ العقود	الإجراءات (عدد)	51	42.5	31.3
	المدة (يوم)	520	659.3	443.3
	التكاليف (نسب القيم الحقيقية)	32.5	23.7	17.7
إغلاق (تصفية) المشاريع	المدة (يوم)	لا توجد آلية	3.7	1.3
	التكاليف (نسب القيم الحقيقية)	لا توجد آلية	13.9	7.5
	نسبة تحسين العملة	0	25.8	74.1

المصدر

- مركز كوردستان للتطوير الاقتصادي ومجلس الأعمال العراقي وبدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة، آراء في إصلاح بيئة الأعمال في العراق: أفكار عن متطلبات تكامل القوانين المؤثرة في بيئة الاستثمار وأهمية الإفصاح، مطبعة ماردين، بدون تاريخ، ص ص 20-22.

<< **http://www.doingbusiness.org**>>

المبحث الثالث

توجهات الدولة الاستثمارية في ظل الموازنة العامة لعامي 2007 و 2008

تعد الموازنة العامة وثيقة إقتصادية مهمة، تفصح عن فلسفة الدولة الاقتصادية، وتعكس الخطط والبرامج الاقتصادية التي تهدف الحكومة الى تنفيذها خلال مدة زمنية محددة هي عام قادم عادةً[18]. ولدى النظر الى الموازنة العامة للدولة والبحث في تفصيلاتها، تتضح صورة واضحة المعالم عن توجهاتها المستقبلية هل هي ذات نزعة إستثمارية، ومعيار ذلك نسبة النفقات الاستثمارية الى إجمالي النفقات العامة، أم هي ذات نزعة استهلاكية، ومعيار ذلك نسبة النفقات التشغيلية الى إجمالي النفقات العامة. ولدى تحليل فقرات الموازنة العامة للعراق عام 2008، نجد أن تقديرات الايرادات العامة بلغت نحو (42) مليار دولار، تُشكِّل الإيرادات النفطية نحو (85٪)، والإيرادات غير النفطية نحو (15٪) من إجمالي الإيرادات العامة[19].

ولّما تزل الإيرادات غير النفطية تفتقر الى التنوع في مصادرها. في حين بلغت تقديرات النفقات العامة نحو (48) مليار دولار، وبذلك بلغ عجز الموازنة العامة نحو (6) مليار

دولار[20]، وهو أمرٌ متوقع ذلكم أن قدرة العراق على استخراج النفط محدودة، وعدم إمكانية اتخاذ تدابير عاجلة لزيادتها، ومع تراجع سعر النفط الى مستوياته الحالية، أصبح المورد المالي من المصدر النفطي ضئيلاً مقارنةً بحجم الاعتماد عليه، وهو ما يعبّر عنه بعجز الموازنة.

ولدى إجراء مقارنة بين النفقات الاستثمارية والتشغيلية في الموازنة العامة لعامي2007 و2008، كما مبين في الجدولين (2)، و(3) ،يلاحظ أنه بالرغم من ضعف الطاقة الاستيعابية للاستثمارات، فقد بلغت تقديرات النفقات الاستثمارية لعام 2008 نحو (13.217) مليار دولار في عام 2008، وإزدادت بمعدل نمو (30.7٪) مقارنةً بالموازنة العامة لعام 2007. وبلغت الأهمية النسبية نحو (27٪) من إجمالي النفقات العامة.

أما تقديرات النفقات التشغيلية لعام 2008 فقد بلغت نحو (35.208) مليار دولار، أي بزيادة في معدل النمو مقدارها (13.6٪) مقارنةً بالموازنة العامة لعام 2007. وبلغت الأهمية النسبية نحو (73٪) من إجمالي النفقات العامة.

ويبدو جلياً توجه الدولة نحو إقلال الإنفاق الاستثماري بمقابل زيادة الإنفاق التشغيلي، وفسح المجال للقطاع الخاص من ولوج حقل الاستثمار، وتقليص مهام الدولة في مضمار الاستثمار.

وإذا ما نظرنا الى تفصيلات توزيع تخصيصات النفقات الاستثمارية، يتضح أن حصة الوزارات من المشاريع الاستثمارية بضمنها إقليم كردستان العراق كانت (49.8٪)، والمشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم وإعمار المحافظات عدا إقليم كردستان العراق بنسبة (25.2٪).

في حين كانت تخصيصات المشاريع الاستثمارية لقطاعي النفط والكهرباء بنسبة (15.2٪) و (9.8٪) على الترتيب.

أما تخصيصات النفقات التشغيلية فكانت النسب على النحو الآتي:- حصة تعويضات الموظفين (الرواتب والأجور والمخصصات والمكافآت التقاعدية) (38.6٪)، والسلع والخدمات (18.8٪)، والفوائد (1.8٪)، والإعانات (5.6٪)، والمنح (4.5٪)، والمنافع الاجتماعية (13.2٪)، والمصاريف الأخرى (10.4٪)، والموجودات غير المالية (7.1٪) من إجمالي النفقات التشغيلية.

وعند مقارنة فقرات إجمالي النفقات العامة لعام 2008 ومقارنتها مع نظيرتها في عام 2007 يتبين أن معدل نمو تخصيصات المشاريع الاستثمارية للوزارات بضمنها إقليم كردستان العراق بلغ نحو (55.7٪)، بأهمية نسبية تقدر بنحو (49.8٪) من إجمالي النفقات الاستثمارية. وأن معدل نمو تخصيصات المشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم واعمار المحافظات عدا إقليم كردستان العراق بلغ نحو (61.3٪). وبأهمية نسبية تقدر بنحو (25.2٪) من إجمالي النفقات الاستثمارية. في حين تراجع معدل نمو تخصيصات المشاريع الاستثمارية لقطاعي النفط والكهرباء بنحو (-16%)، و(-6.1%) على التعاقب، وبأهمية نسبية بلغت نحو (15.2٪)، و(9.8٪) من إجمالي النفقات الاستثمارية على الترتيب. وهذا يعني أن ثمة توجه نحو تفعيل دور القطاع الخاص في المجال الاستثماري، وتقليص دور الدولة في هذا الميدان.

الجدول (2) مقارنة بين النفقات التشغيلية في الموازنة العامة لعامي2007 و 2008

(مليار دولار)

الفقرات	تخصيصات عام 2007	تقديرات عام 2008	معدل النمو (٪)	الأهمية النسبية(٪)
تعويضات الموظفين	11.725	13.603	16.6	38.6
• الرواتب والأجور والمخصصات	8.608	9.972	15.8	28.3
• الرواتب والمكافآت التقاعدية				
• (المساهمات الاجتماعية)	3.117	3.631	16.5	10.3
السلع والخدمات	5.897	6.609	12.1	18.8
الفوائد	0.437	0.633	44.8	1.8
الاعانات	1.296	1.986	53	5.6

المنح	1.465	1.590	8.6	4.5
المنافع الاجتماعية	4.411	4.638	5.1	13.2
المصروفات الأخرى	3.940	3.668	6.9-	10.4
الموجودات غير المالية	1.822	2.481	0.4-	7.1
إجمالي النفقات التشغيلية	30.994	35.208	13.6	100.0

المصدر:-

كمال البصري،"الموازنة الفيدرالية المقترحة لسنة 2008 ما لها وما عليها "، تشرين الأول 2007.

أُقتبس عن:- المكتب الاستشاري في كلية دهوك الجامعة وبدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE ، واقع الاقتصاد العراقي مع الإشارة الى القطاع الموازي، الطبعة الأولى، مطبعة هاوار،دهوك، 2008، ص 70.

جدول (3) مقارنة بين النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة للعراق لعامي 2007 و 2008 (مليار دولار)

الفقرات	تخصيصات عام 2007	تقديرات عام 2008	معدل النمو (٪)	الأهمية النسبية (٪)
المشاريع الاستثمارية للوزارات بضمنها إقليم كردستان العراق	4.227	6.584	55.7	49.8
المشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم واعمار المحافظات عدا إقليم كردستان العراق	2.067	3.333	61.3	25.2
المشاريع الاستثمارية لقطاع النفط	2.381	2.000	16.0-	15.2
المشاريع الاستثمارية لقطاع الكهرباء	1.385	1.300	6.1-	9.8
إجمالي النفقات الاستثمارية	10.060	13.217	30.7	100.0

المصدر:-

كمال البصري، "الموازنة الفيدرالية المقترحة لسنة 2008 ما لها وما عليها"، تشرين الاول 2007.

أُقتبس عن:- المكتب الاستشاري في كلية دهوك الجامعة وبدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، واقع الاقتصاد العراقي مع الإشارة الى القطاع الموازي، الطبعة الأولى، مطبعة هاوار،دهوك، 2008، ص69.

المبحث الرابع

البيئة الاقتصادية والقانونية والتنظيمية الإدارية المشجِّعة للريادية في حقل الاستثمار

يجدر بالحكومة تهيئة مناخ مؤاتي يسمح للقطاع الخاص بالنمو والازدهار، ويتمثل ذلك بانتهاج سياسات اقتصادية، وتصميم نظم إدارية وقانونية، وتوفير بنى أساسية وتحتية، بالإمكان إستلالها من الجدول (4) وتكثيفها بالنقاط الآتية:-

1. حقوق الملكية الخاصة

يشكل الحق في الملكية الخاصة جزءاً جوهرياً في بناء القطاع الخاص. وتمثل حقوق الملكية الخاصة حجر الزاوية لنظرية إقتصاد السوق الحرة، وعندما يكتسب الرياديين حقوق ملكياتهم يعملوا على مضاعفة قيمتها وإستخدامها بوصفها مورداً لرأس المال، فضلاً عن ذلك، تشجع حماية حقوق الملكية الخاصة على بناء فكرة تنمية أسواق الاستثمار والتأمين ورأس المال، ويتولّد عنها ظهور الشفافية، بما تتضمنه من إمكانية الوصول الى المعلومات، وحصول المتعاملين في السوق على الممتلكات بقيمة أقل من قيمتها السوقية الحقيقية[21].

2. النظام القانوني

يُعد النظام القانوني عنصراً مهماً في إقتصاديات السوق الحرة، كونه يعمل على تحقيق مصالح المستهلكين، وتمثل العقود الوسيلة القانونية التي تفرض تنفيذ الشروط الواردة فيها، وتعطي القوة لتنفيذ أحكام العقود. ذلكم أن النظام القانوني النزيه هو المدخل الرئيس لتنفيذ أحكام العقود. وأن الالتزام ببنود التعاقد من طرف المنتجين والمستهلكين يعد العامل الأساس لفعّالية عمل الأسواق[22]. وتُسفر نتائج الدراسة التي قام بها البنك الدولي حول المناخ العالمي للمشاريع عن وجود علاقة مباشرة بين تنفيذ العقود ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وأن تنفيذ العقود من شأنه أن يفضي الى تخفيض التكلفة، واختزال الوقت، وتبسيط الإجراءات في الدول ذات الدخول المرتفعة. وبلغت تكلفة تنفيذ العقود نحو (6.6٪) من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وعدد الإجراءات (18) إجراء[23]، وبمدى زمني نحو (210) يوماً .أما في الدول الأقل تقدماً، بلغ تنفيذ العقود نحو (30٪) من متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وتستغرق سنوات عدة، وتحتاج الى (30)

إجراء[24]. الأمر الذي يترتب عليه أن يكون تركيز الحكومة على إيجاد نظام قانوني فعّال، يضمن تنفيذ العقود عند مستوى تكلفة منخفض وفي وقت قصير. ويتطلب ذلك تسهيل الإجراءات، وعَد نزاهة النظام القانوني جزء لا يتجزأ من كفاءة النظام.

3. الإدارة الحكومية الفعّالة

تمارس المؤسسات الحكومية دوراً مركزياً في إيجاد البيئة المشجعة للأعمال، وتتسم تلكم المؤسسات بالانفتاح واللامركزية، الى جانب الاستقرار والنزاهة. فهي تهيء المقوِّمات التي تسمح للمواطنين بالمشاركة والمنافسة في السوق بشكل متساوي، فهي تمنحهم حرية التصرف باتخاذ قرار الدخول في نشاطات إقتصادية من عدمهِ، ومن دون إرهاقهم بالضوابط الكثيرة. ومن الضروري أن تسمح الحكومة للقطاع الخاص حرية التعبير عن مشكلاته، والمشاركة في سن القوانين التي ستؤثر في معاملاته[25]، ويتم ذلك في كثير من الدول عن طريق جمعيات رجال الأعمال، التي تعمل على ضمان توضيح مطالب أعضائها، وصوغها في صورة سياسات وبرامج وطنية، يجري في ضوءها تعديل القواعد الحاكمة لقطاع الأعمال[26].

4. البنية الأساسية والتحتية

لا يمكن إغفال أهمية توافر بنية أساسية ملائمة لازدهار القطاع الخاص، وتتمثل البنية الأساسية في توفير المعلومات المالية، وتوافر أسواق المال وخدمات التأمين والمكاتب الاستشارية وغيرها. أما عن البنية التحتية فتتمثل بالطرق والموانيء ووسائل الاتصالات وغيرها، فلابد أن تتوافر على مواكبة التطورات الحديثة.

5. السياسات الاقتصادية الحكومية

إن القدرة على توفير سياسات اقتصادية ونظم مشجِّعة ومحفِّزة للريادية،ينبغي أن يكون على رأس قائمة إهتمامات الحكومات الداعمة للقطاع الخاص. وثمة مجالات أساسية ينبغي توافرها لتحقيق ذلك، وفي مقدمتها المعدلات الضريبية، وقوانين العمل، وبيروقراطية الإجراءات. فالمعدلات الضريبية المرتفعة، تؤدي الى خفض الأرباح، وإعاقة النشاطات الريادية التي يضطلع بها القطاع الخاص.كما يمكن لقوانين العمل أن تؤدي الى ارتفاع التكاليف، في

حالة تحديد حد أدنى للأجر، يكون عند مستويات مرتفعة، أو عند تحديد فوائد عالية المعدلات. وعند تشديد الإجراءات يضيع وقت الريادي في محاولة الاستجابة لتلكم الضوابط ،بدلاً من قضاء الوقت في نشاط إنتاجي يعود بالقيمة المضافة على المشروع والمجتمع معاً، مما يؤدي الى بقاء عمل تلك المشروعات في ظل الاقتصاد السري(غير الرسمي). ومن الجدير بالذكر، عندما ترفض الحكومات أخذ الريادة نحو التحول الى حكومة رشيدة صائبة في سياساتها، تأتي الحلول من لدن القطاع الخاص، عن طريق مكاتب التمثيل والغرف التجارية والصناعية، التي تقوم بتمثيل الرياديين ومطالبة الحكومات بالشفافية، ومحاسبة الهيئات الحكومية على السياسات والقرارات التي إتخذتها وصولاً الى تطبيق معايير الحوكمة الرشيدة وسياساتها[27].

الجدول (4) السياسات الاقتصادية المشجعة للريادية الخلّاقة

السياسة	مؤشر الأداء
معوقات التعريفة الجمركية	معدلات التعريفة الجمركية، وحدودها ،وعدد الفئات الخاصة بها، ومدى التطابق في التنفيذ.
معوقات غير التعريفة الجمركية	تطبيق حصص وإجراءات الاستيراد والأسعار وتراخيص التصدير وضوابط الصرف وتحيز مستويات الجودة.
ضوابط محلية	وضع ضوابط ملزمة أو حوافز تدمر آليات السوق الحر من أجل استخدام المدخلات المحلية.
معدلات صرف بحسب أسعار السوق	هل هناك معدل صرف واحد أم متعدد، مستوى تدخل الحكومة في تحديد معدل الصرف، هل يوجد سوق موازي لسوق الصرف، هل هناك فجوة بين معدلات الصرف المختلفة، وهل الفجوة مؤثرة.
حد أدنى لمراقبة الصرف	ضوابط تحويل رأس المال، وعمليات الاستيراد، والتحويل النقدي، والعملة الصعبة، وحسابات المصارف.
معدل الفائدة الحقيقية محددة حسب السوق	الحفاظ على معدل إيجابي للفائدة الحقيقية.
حد أدنى لمعدل الفوائد التفضيلية	هل هناك آثار ضارة في برامج الائتمان الخاصة بالتصدير والزراعة والتنمية.
عدالة توزيع رأس المال	غياب التمييز عند توزيع موارد رأس المال.

مراقبة محدودة للأجور والرواتب	قدر من الرقابة الرسمية على الأسعار والأجور.
حد أدنى للدعم	هل هناك حدود لدعم السلع والخدمات، وهل الدعم موجه لفئات معينة أم أنه شامل للجميع.
موازنة تقديرية متوازنة	عجز وفائض معدل الناتج المحلي الإجمالي.
خفض السعر الهامشي للضريبة	انخفاض معدلات ضرائب الشركات والأشخاص لتحفيز الادخار والاستثمار.
محصلات ضريبية موحدة /متساوية	معايير لتشجيع العدالة في المحصلات الضريبية.
إغلاق الشركات الحكومية غير الستراتيجية	بيع فعلي أو إغلاق لشركات الدولة.
حق استغلال خدمات الدولة	تحويل إدارة الشركات المملوكة للدولة لتدار بوساطة القطاع الخاص.
خصخصة صورية	لا مركزية الشركات؛ توفير العمل ومعايير أخرى لخفض التكاليف؛ وتحسين إدارة الشركات المملوكة للدولة عن طريق التدريب؛ ومعايير أخرى لرفع الفاعلية والربحية للحد الأقصى.
معالجة عدم التمييز	الضوابط نفسها للشركات المحلية والأجنبية، وحوافز متساوية.
حوافز مشجعة أو تشجيع محفز	الترحيب بالاستثمار الأجنبي؛ ورعاية الدولة للعروض التجارية؛ وإدارة فعالة لتشجيع الاستثمار.
معلومات	إحصائيات حكومية موضع ثقة وفي الوقت المناسب، ومنظمة، والمعلومات المالية؛ ووجود حرية الصحافة.
حقوق الملكية الخاصة	قوانين واضحة ومطبقة ومؤكدة على حق الفرد في الملكية الخاصة؛ وضمان فعال للحرية الفكرية؛ والمساحة المناسبة التي تمكن المالك الخاص من العمل؛ وخطوات لتقليص القطاع الحكومي.
إدارة فعالة للحكومة	حكومة نزيهة وماهرة وإيجابية.
نظم قانونية ومحاسبية	وجود المؤسسات القانونية والمحاسبية؛ ومسايرة للمعايير الدولية.
البنية التحتية	وجود بنية تحتية قوية لدعم معاملات القطاع الخاص وجهود

	الحكومة لتحسين البنية التحتية.

المصدر:-

جون د. سوليفان والكسندر شكولينكوف، الريادية، سلسلة دراسات الإصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة، تشرين الأول 2004، ص ص 31-32.

الاستنتاجات والمقترحات

أولاً/ الاستنتاجات

توصل البحث الى الاستنتاجات الآتية:-

1. يبدو من فحص معطيات الموازنة العامة للدولة لعامي 2007 و 2008 أن نسبة النفقات الاستثمارية الى النفقات العامة ومقارنتها بنسبة النفقات التشغيلية الى النفقات العامة، أن توجه الدولة نحو خفض الإنفاق الاستثماري، بمقابل تزايد الإنفاق التشغيلي، يعطي تصور بأن هناك توجهاً للدولة نحو تفعيل دور القطاع الخاص، وتقليص دورها في المجال الاستثماري.
2. لم تعد مهمة تهيئة المناخ المناسب والمشجِّع لنمو الريادية على عاتق الدولة حسب، وإنما ينبغي على القطاع الخاص الإسهام في رفد السياسات العامة بخبرته، وتنفيذ برامج رفع الكفاءات، من خلال جمعيات رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني.
3. السياسات الاقتصادية المحفِّزة للريادات الاستثمارية على أهميتها، ليست كافية لجذب القطاع الخاص الأجنبي، ما لم تتوافر آليات حوكمة الشركات، قبل اتخاذ القرار الاستثماري، ذلكم أن المستثمر يرنو الى العمل في بيئة إستثمارية مستقرة وقابلة للتنبؤ،وممهدة لنشاطه، وتتوافر على إدارة مسؤولة وقادرة على حماية موجوداته.
4. إن المغالاة في إصدار التشريعات الحكومية الرامية الى إحكام الرقابة على السوق، تؤدي الى إجبار المستثمرين على العمل خارج الإطار الرسمي للاقتصاد، في محاولة للهروب من التكاليف الباهظة الناجمة عن الالتزام بالضوابط التنظيمية المعقدة، ويمثل الاقتصاد غير الرسمي (السرّي) بيئة خصبة لنمو الفساد المالي والإداري.

5. يمكن للسياسات الاقتصادية الحكومية التي تسمح بنفاذ القطاع الخاص الوطني الى الأسواق الجديدة، وضمان بقاء المشاريع لمدى زمني طويل، وتحقيق الربح المناسب، أن تساعد على تكوين قطاع خاص قوي وناجح وواعد.

ثانياً /المقترحات

ينتهي البحث بتقديم المقترحات الآتية :-

1. ضرورة انسحاب الدولة من جانب العرض، بغية تحرير الموازنة العامة من العبء المالي على الاقتصاد، وتحوِّلها الى استثمارات كفوءة على وفق معايير الجدوى الاقتصادية، وما يتمخض عنها من اتجاهات إيجابية للاقتصاد الوطني.
2. أهمية استهداف الوصول الى وضع تكون فيه تدفقات الموارد الخاصة الى العراق، والتي تتمثل بالاستثمارات الأجنبية، وعودة رؤوس الأموال المهاجرة، والصادرات غير النفطية كافية لتمويل إستيرادات القطاع الخاص ومدفوعاته الأخرى الى الخارج، بغية إقلال الاعتماد على النفط بالمعنى المالي، ولكي تبقى استيرادات الدولة والتزاماتها الخارجية تعتمد على النفط.
3. توفير البيئة القانونية الملائمة لجذب الاستثمار الخاص سواء أكان وطنياً أم أجنبياً، ومراعاة قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 للأُطر القانونية الحامية للمستثمر وتوفير الضمانات الكافية له.
4. يحتاج تطبيق قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 إلى تأسيس ثقافة الحوكمة، والتعامل مع حقوق الملكية الفكرية والمادية، وتوسيع المعارف والخبرات في مجال قراءة قوانين الاستثمار والإقتصاد والإدارة المالية، ويعد التدريب الطريق الأسرع، والسبيل الكفيل بسد هذا العجز النوعي.
5. إنتقاء عناصر مختصة من ذوي الكفاءة والدراية الكافية بالقوانين الاقتصادية وآليات عملها، والتكّيف مع متطلبات الاستثمارات وحركة رأس المال الخاص في العراق، بما يؤدي إلى حصول تغيرات مؤسسية من حيث خفة الحركة، وضمان بيئة ملائمة لزيادة الكفاءة الحدية لرأس المال والهامش الربحي.

6. ينبغي على الدولة القيام بتخفيف القيود التنظيمية الإدارية والمحاسبية والقانونية، وإجراء دراسات تفضي إلى اختزال الإجراءات والأوراق المطلوبة من المستثمر لمنح الموافقات على التراخيص، وتولّي هيئة الاستثمار مهمة التعامل مع الجهات المعنية بدلاً من المستثمر.
7. ينبغي أن تحدّد تعليمات قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006 حدود تداول المستثمر الأجنبي في السوق المالية والمحافظ الاستثمارية بشكل يضمن عدم سيطرته وإحتكاره، وأن تُدرج المزيات الممنوحة للمستثمر في القانون لمنع الاجتهاد والاستغلال والفساد المالي والإداري.
8. توفير محاكم مختصة في مجال نزاعات الاستثمار وحصرها بالقانون والمحاكم العراقية باشتراط تهيئة المستلزمات المادية والمعرفية والموارد البشرية اللازمة للقيام بمهمة تحقيق سرعة الفصل في النزاعات القضائية مع الجهات الحكومية، من خلال لجنة مختصة في هيئة الاستثمار، يرأسها قاضٍ مختص.

Encouraging Economic Policies For Creative Entreprenuership and Reform of Investment Environment in Iraq

Dr. Abdullah Fadhil Al-Hayali
Lecturer/Head of Dept. of Economic & Social Studies
Regional Studies Center/ University of Mosul

Abstract

After 2003 ,Iraq has became suddenly infront of a different economic system, new economic facts and emerging of a new private sector role in investment, foreign trade and international financial relations, in complete harmony with financial openness, the trend of the state became standing on free economic market .The state must provide an appropriate investment atmosphere and also acting sponsoring Legislations. The law of investment No. (13) in 2006 is in harmony with the new trends. Incentive economic policies of entrepreneurship growing is at the head of transformation mechanisms in Iraqi economy. To reform investment environment there must be stable economic and political atmosphere, little corruption levels, right protecting of material and intellectual property, stable Labour laws, the ability of private sector to enter markets, and corporate governance active mechanisms. Asserting the necessity of good governance culture, expanding experiences in reading investing Laws.

الهوامش والمصادر

(1) جون د. سوليفان والكسندر شكولنكوف، الاستثمار الأجنبي المباشر، طبعة منقحة (2004)، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، دي سي، 2005، ص3 و ص5.

(2) الجمعية العراقية للدفاع عن حقوق المستهلك ومجلس الأعمال العراقي وبدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة، قراءة في وجهات نظر القطاع الخاص حول قانون الاستثمار العراقي: دراسة تحليلية لآراء واتجاهات عينة من قيادات المنظمات الاقتصادية وجمعيات الأعمال حول قانون الاستثمار رقم (13) لعام 2006، بدون تاريخ، ص8.

(3) مركز كوردستان للتطوير الاقتصادي ومجلس الاعمال العراقي وبدعم مركز المشروعات الدولية الخاصة،آراء في إصلاح بيئة الاعمال في العراق: أفكار عن متطلبات القوانين المؤثرة في بيئة الاستثمار وأهمية الافصاح، الجزء 2، مطبعة ماردين، بدون تاريخ، ص1.

(4) Hebdric van Den Berg ,Economic Growth and Development ,McGraw-Hill, Singapore, 2001, pp.190-192.

للتفاصيل يُنظر الموقع الآتي :- <<http://www.mhhe.com>>

(5) Ibid. ,p.190.

(6) Joseph Coretright and Impresa Inc, New Growth Theory: Technology and learning A Practitioners Guides, Reviews of Economic Development Literature and Practice ,No.4, Economic Administration ,eda,USA, 2001,p.ii.

(7) John Howkins ,The Creative Economy: How People Make Money From Ideas, Penguin ,2001,pp.155-158.

(8) G.Onuoha, "Entrepreneurship", AIST International Journal, No.10, 2007, pp. 20-32.

(9) جون د. سوليفان والكسندر شكولينكوف، الريادية، سلسلة دراسات الاصلاح الاقتصادي، مركز المشروعات الدولية الخاصة،تشرين الاول 2004، ص 5.

للاستزادة ينظر الموقع الآتي:- <<http://www.Cipe.org>>

<<http://www.Cipe-arabia.org>>

(10) جون د. سوليفان والكسندر شكولينكوف، الريادية، المصدر السابق، ص ص8-9.

(11) الجمعية العراقية للدفاع عن حقوق المستهلك ومجلس الأعمال العراقي وبدعم من مركز المشروعات الدولية الخاصة، المصدر السابق، ص 9.

(12) المصدر السابق، ص ص10-12.

كذلك يُنظر الموقع الآتي:-

<< http://www.carnegieedownment.org/Programs/arabic/Publications/arb.htm>>

(13) للمزيد من التفاصيل يُنظر الموقع الآتي:- <<http://www.doingbusiness.org>>

(14) مركز كوردستان للتطوير الاقتصادي ومجلس الأعمال العراقي وبدعم مركز المشروعات الدولية الخاصة، المصدر السابق، ص20.

(15) المصدر السابق، ص ص22-23.

(16) المصدر السابق، ص7.

(17) المكان نفسه.

(18) ميثم العيبي إسماعيل،"توجهات الاستثمار في الاقتصاد العراقي بعد نيسان 2003: قراءة في الدستور والموازنة العامة"،دراسات إقتصادية، العدد (20)، السنة السابعة، بيت الحكمة، بغداد، 2008، ص31.

(19) وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الاقتصادية ،الموازنة الفيدرالية للدولة العراقية لعام 2008.

(20) المكان نفسه.

(21) جون د. سوليفان والكسندر شكولينكوف، الريادية، المصدر السابق، ص ص12-13.

(22) المصدر السابق، ص ص14-15.

(23) المصدر السابق، ص 15.

(24) المكان نفسه.

(25) المصدر السابق، ص ص16-17.

(26) المصدر السابق، ص17.

(27) المصدر السابق، ص ص19-20.