إمكانية استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق: الواقع والطموح

أ.د محمد علي إبراهيم العامري
كلية الإدارة والاقتصاد/
جامعة بغداد

م.د نغم حسين نعمة
جامعة النهرين

المستخلص:

ارتبطت البدايات الأولى للاستثمار الأجنبي المباشر في العراق مع اكتشاف النفط فيه عام ١٩٢٧ ، ورغبة من الحكومة العراقية آنذاك بتنفيذ مشاريع إنمائية متطورة ، ونظرا لضعف الإمكانات العراقية في تلك المدة فقد استعانت بالشركات الأجنبية. وتعمقت هذه العلاقة بعد عام ١٩٥٠ أذ وقعت اتفاقية مناصفة الأرباح مع الشركات النفطية الأجنبية عام ١٩٥٢. ودخل الاقتصاد العراقي مرحلة جديدة من التطور والإنماء بعد إنشاء مجلس الأعمار بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٠ ، إذ استعان بالعديد من الشركات الأجنبية في تنفيذ المشاريع التنموية في العراق من خلال إبرام العقود والاتفاقيات معها كشركة زبلن الألمانية التي نفذت مشروع الثرثار وشركة سوسايتي ايوتيم هرسايت الفرنسية التي نفذت مشروع الحبانية وشركتي جورج ومبي وكومسترا الإيطالية اللتين نفذتا طريق بغداد- البصرة وشركة دوميز الفرنسية التي أقامت مشروع دوكان وشركة اموتيا

كازال المسئولة عن مشروع الأسمدة الطبيعية وشركة ايباسكو المسئولة عن مشروع أنابيب الغاز الطبيعي ، فضلا عن العديد من الشركات الأجنبية الأخرى التي دخلت العراق آنذاك ونفذت جملة من المشاريع.

إلا انه وبعد التغيير السياسي في العراق منذ ستينيات القرن الماضي ، بدأت مرحلة جديدة من مراحل التعامل مع الشركات والاستثمارات الأجنبية ، إذ إن الحكومة العراقية باشرت في مصادرة الشركات الأجنبية المتواجدة في العراق وتأميمها ، وتم التحول صوب الدول الاشتراكية في تنفيذ مشاريع التنمية بدلا من الدول الغربية. لذا فأن توزيع ومنح الفرص الاستثمارية للشركات الأجنبية بات يتم على وفق منظور سياسي صرف وليس على وفق اعتبارات اقتصادية وفنية وهو ما طبع المرحلة اللاحقة. وعليه يمكن أن نصف تلك المرحلة التي امتدت منذ عام ١٩٦٣-٢٠٠٣ بأنها مرحلة الرفض والمنع الكامل لأي علاقة كانت بين العراق وبين الشركات والاستثمارات الأجنبية ، وهذا يمكن الاستدلال عليه من القوانين العراقية التي منعت كلياً أي نشاط أجنبي أو مشاركة في الاقتصاد العراقي تحت مبررات الحفاظ على الاستقلال الاقتصادي وفك الارتباط بالدول المتقدمة وحماية الثروات الوطنية وتأمين الحماية لنمو صناعة وطنية عراقية. وعليه فقد صدرت العديد من التشريعات التي تحظر أي مساهمة للمستثمر الأجنبي في قطاعات الاقتصاد العراقي ومنها قانون الشركات العراقي المرقم (٣٦) الصادر عام ١٩٨٣ الذي منع أية مساهمة للشركات والمستثمرين الأجانب باستثمار الأموال أو تملك اسهم في الشركات العراقية وأيضا منع تأسيس أو المساهمة في الشركات العراقية أي شركة عربية فيها نسبة مساهمة لرأس المال الأجنبي

مهما كانت نسبته ، وهذا واضح من خلال قانون الاستثمارات العربية المرقم (٣٥٣) لعام ١٩٨٨.

وبالرغم من إن العراق قد أجاز للمستثمر العربي المساهمة في الشركات العراقية إلا أنه قرر إيقاف العمل بذلك القانون ، وبالتالي منع حتى المستثمر العربي من التملك أو الاستثمار في الاقتصاد العراقي وذلك بموجب القرار (٢٣) في عام ١٩٩٤ على اثر أزمة العلاقات التي حدثت بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١.

---

* بحث مستل من أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ ((الاستثمار الأجنبي المباشر في ظل نظريات الأعمال الدولية)) دراسة تطبيقية على بلدان العالم العربي مع الإشارة إلى إمكانية استضافته في العراق".

بناءً عليه فقد انحسرت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في العراق أبان تلك المدة وتعاظم دور الدولة ، إذ شرعت الدولة بعد تأميم النفط إلى وضع خطط وبرامج تنموية لأحداث ما يسمى بالتنمية الانفجارية معتمدة على الوفرة المتأتية من عوائد الصادرات النفطية ، الأمر الذي أدى إلى توسيع دور الدولة وإقامة المؤسسات العامة وسيطرتها بصورة مركزية شديدة على نشاطات الاقتصاد الوطني كافة مما أدى إلى تراجع دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي. وعلى الرغم من أن العراق بدأ يشهد في النصف الثاني من عقد السبعينيات نموا حقيقيا ، إلا أن المؤشرات التنموية لم تبين سوى زيادات مؤقتة لا تحقق الانطلاق المتوخى ، فلم يحقق العراق التنمية المنشودة لان الطاقة الاستيعابية للاقتصاد كانت ضعيفة ، وهذا يعني أن الوفرة في رأس المال وأن كانت شرطا ضروريا إلا أنها ليست كافية. إذ لم تكن العناصر المكملة لزيادة الطاقة الاستيعابية كالإدارة الجيدة والخبرة المتجددة والبنى التحتية بالقدر الكافي واللازم ، فضلا عن ذلك فقد اتسمت القاعدة الإنتاجية بضعفها وعدم تنوع الإنتاج فيها ، فقد كان قطاع النفط هو القطاع الأكثر مساهمة في تكوين الدخل القومي.

إن ما شهده الاقتصاد العراقي من استقرار في النصف الثاني من السبعينيات لم يدم طويلا ، فقد دخل العراق في حرب مع إيران (١٩٨٠-١٩٨٨) وتزايدت بذلك حجم النفقات العسكرية ، فضلا عن عدم كفاية تنفيذ الخطط والبرامج الاستثمارية وسوء الإدارة والتنظيم وعدم قدرة الدولة على الإيفاء بالالتزامات الباهضة المترتبة عليها داخليا وخارجيا وتفاقم أزمة المديونية الخارجية ، ناهيك عن الهزات العنيفة التي تعرضت لها أسعار النفط التي أدت إلى تراجع عوائد الصادرات النفطية.

من هنا يتضح أن العوامل السياسية المتمثلة في غياب الوضوح الفكري والمنهج لاتجاهات التنمية المنشودة ، ساندها في ذلك طابع الفردية في القرار السياسي الذي وسم الحقبة من ١٩٦٨-٢٠٠٣ وعدم قدرة الأنظمة الحاكمة على إنضاج رؤية سياسية تتسم بالعقلانية والتوازن ووضع مصلحة العراق فوق كل الاعتبارات أسهم في حرمان العراق من الفرص المتاحة له. إذ إن سوء تخصيص الموارد المتاحة للعراق كان معلما بارزا في السياسات السابقة بسبب السياسات غير العقلانية وغير المدركة في استثمار الفوائض المالية التي كانت لدية في عقد السبعينيات وبداية عقد الثمانينيات من القرن الماضي والمقدرة بما يقارب (٧٠) مليار دولار ، التي كان من الممكن استثمارها في سبيل تحقيق تنمية اقتصادية حقيقة في العراق ولاسيما بعد ارتفاع أسعار الطاقة أذ احتل العراق آنذاك المرتبة الرابعة من حيث الفوائض النقدية على مستوى الدول العربية. بل تم توجيه جل الإمكانات المالية إلى الحرب العراقية – الإيرانية التي استنزفت قدرة العراق المالية (٩٥% للقطاع العسكري) فضلا عن استحواذ الأنفاق الحكومي على مجمل الفوائض المالية مما غيب فرصة الاستمرار بتحقيق التراكم الذي تم خلقه في خطة التنمية (١٩٧٦-١٩٨٠) وهذا أسهم في إعاقة عملية التنمية الاقتصادية.

لقد ازدادت معدلات النمو والتنمية تدهورا بعد حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠ ، فقد فرضت الأمم المتحدة قرار الحظر والحصار الاقتصادي على العراق ، وبعدها قامت الولايات المتحدة مع عدد من الدول المتحالفة معها بتوجيه ضربة عسكرية استهدفت تدمير البنى التحتية والمنشات الصناعية والخدمية ، وظل العراق ينوء تحت ثقل تأثيرات الدمار والحصار الاقتصادي ، مما أدى إلى تلكؤ العراق وتراجع معدلات نموه الاقتصادي وعلى مدى

اكثر من نصف قرن من الزمن ، مع انه يمتلك من المقومات التي تؤهله أن يبلغ مصاف البلدان المتقدمة ومنذ زمن بعيد. إن مسيرة العراق التنموية وعلى مدى اكثر من نصف قرن ١٩٥٠-٢٠٠٣ لم تشهد تواصلا ، بل شهدت الكثير من التغيرات والتيارات السياسية وتتابع الحكومات ، وهذا يشير إلى انه لم يكن هناك استقرار لتواصل التنمية مسيرتها خلال المدة المذكورة. إن التنمية لا تتحقق إلا من خلال الاستثمارات الطويلة الآجل ، وهذه الأخيرة لا تتعايش مع مخاطر انعدام الاستقرار السياسي (الانقلابات والثورات والحروب) وهذا ما كانت تعاني منه التنمية في العراق.

١-١ سمات الاقتصاد العراقي

ينفرد العراق عن سائر الدول العربية بأنه يجمع بين وفرة المياه والمساحات الواسعة من الأراضي الصالحة للزراعة ، فضلا عن الموارد الطبيعية المتمثلة بالنفط والفوسفات والكبريت والزئبق الأحمر ، التي تشكل مجالات مهمة للاستثمار فيها وبما يخدم الاقتصاد العراقي وينميه. وعلى الرغم من إن الاقتصاد العراقي يعد من الاقتصادات المتنوعة لما يمتلكه من موارد طبيعية وزراعية وبشرية مهمة ، إلا انه ظل يعاني من اختلالات في التوازن الهيكلي لما تسهم به قطاعاته المختلفة في الناتج القومي. إذ ظل القطاع الاستخراجي يسيطر على الجزء الأكبر من الناتج القومي ، وشكلت العوائد النفطية القسم الأعظم من حصيلة العراق من العملات الأجنبية بسبب تراجع معدلات نمو القطاعات الأخرى وتواضعها ومحدودية صادراتها. وكان القطاع العام هو المحرك الرئيس للنمو الاقتصادي في حين كان دور القطاع الخاص محدوداً ، ولم تتح له الفرصة في تنفيذ الاستثمارات الكبيرة. وكان للسياسات الاستثمارية من قبل القطاع العام دورها في الحد من الاستفادة

المثلى من الموارد المتاحة في الاقتصاد العراقي ، ومما زاد من المشكلة عدم القدرة على جذب الاستثمارات العربية على وجه الخصوص على الرغم من التشريعات التي أصدرتها الدولة آنذاك في جذب الاستثمار العربي. أما الاستثمارات الأجنبية فقد كان ينظر إليها بمثابة مصادرة للقرار الاقتصادي لصالح المستثمر الخارجي ، لذلك لم تكن هناك أية سياسات للتوجه نحو الاستثمار الأجنبي.

من هنا يتضح أن الاقتصاد العراقي عانى من الضعف والتدهور وبات اقرب إلى الفوضى الاقتصادية منه إلى الاقتصاد بعناصره المعروفة ، فقد أدت الحرب مع إيران ومن ثم دخول الجيش العراقي للكويت والعقوبات التي فرضت عليه بعد ذلك إلى تدمير الاقتصاد العراقي ، وجاءت الحرب الأخيرة لتزيد من المعاناة ومن حجم الدمار.

لذا فقد اتسم الاقتصاد العراقي بمجموعة من السمات التي يمكن إجمالها بما يأتي: (الراوي ،٢٠٠٥: ٩٧-٩٨).

١. انه اقتصاد حرب أو ما بعد الحرب يتصف بتحطم البنى التحتية فيه بفرعيها:

الاقتصادية (الطرق والمواصلات والجسور والكهرباء والماء).

والاجتماعية (المدارس والمباني الحكومية والمستشفيات).

٢. اعوجاج الهيكل الاقتصادي والإنتاجي على وجه العموم ، فهناك تشوهات عميقة وخطيرة في البنيان والهيكل الاقتصادي ، وهناك خطأ في التناسبات القطاعية وكذلك أخطاء في المرافق الإنتاجية القائمة ، فضلا عن ذلك وجود تشوه عام في بنية سوق العمل أذ تسوده نسبة عالية من ضعيفي التأهيل والقرارات الفنية والإدارية.

٣. شيوع ظاهرة البطالة التي تصل إلى (٥٠%) وهو أمر له مدلولات اقتصادية واجتماعية وسياسية خطيرة ويلقي أعباء على السياسة المالية والاقتصادية للبلد من الثقل والجسامة بحيث قد تغير من أولوياتها وإمكانياتها.

٤. واتصالا بالفقرة السابقة فأن شيوع البطالة بهكذا نسبة يعني شيوع الفقر والتهميش الاجتماعي ، فكل من يعيش في حالة بطالة هو في حالة فقر بالتعريف والضرورة والمنطق. وإن حالة الفقر تعني إقصاء واستبعاد نسبة مهمة من المجتمع ومن الطبقة الوسطى بالتحديد التي تعاني الإقصاء بموجب آليات الفقر التي يمارسها التضخم.

٥. تأكد ظاهرة التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار بشكل شبه دائم وخاصة السلع الضرورية ، وهذا يقابله في الوقت نفسه انخفاض في مستوى الدخل النقدي. إن معدلات التضخم الكبيرة تعد من المشاكل الاقتصادية البارزة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي ، إذ تعد من الكوابح التي تحول دون دخول الاستثمارات الأجنبية ، والسبب في ذلك أنه في أجواء التضخم تتحسر قدرة الشركات الأجنبية وأصحاب رؤوس الأموال على التخطيط للعمل والإنتاج نظرا للاختلالات الخطيرة والمستمرة في الأسعار ، ويتبع تلك الاختلالات في الأسعار صعوبات كبيرة فيما يتعلق بإمكانية تلك الشركات في التنبؤ بتكاليف الإنتاج والأرباح المتوقعة ، وعليه فأن التضخم يؤدي إلى تراجع الرغبة في دخول الاستثمارات الأجنبية المباشرة ولاسيما في المشاريع الطويلة الأجل ، وتجدر الإشارة إلى أن معدلات التضخم في العراق تراوحت بين (٢٠%- ٢٩%) خلال السنوات ٢٠٠٢-٢٠٠٤.

٦. مضافا إلى ما في أعلاه وما ينتج عنه تفشت مظاهر الفساد الإداري والسياسي وانعدام الشفافية والإفصاح والمسائلة في السياسات المالية

والاقتصادية ، ومن مظاهر انعدام الإفصاح والمسائلة أن دأبت جميع مؤسسات الدولة على حجب البيانات عن الجمهور ، إذ لم يطلع الجمهور ولعقود طويلة على ميزانية الدولة الجارية منها أو الاستثمارية ولم يطلع على ميزان المدفوعات.

وانطلاقا من الفكرة التي ترى انه لو تسنى للاقتصاد العراقي النمو بشكل طبيعي في السنوات العشرين الماضية من خلال استثمار فاعل للإمكانات العظيمة من الموارد المالية والمادية والبشرية التي توافرت له منذ منتصف عقد السبعينيات لكان الناتج المحلي الإجمالي للعراق قد وصل اليوم إلى اكثر من (٤٠٠) مليار دولار ولكان متوسط دخل الفرد بحدود (١٥) ألف دولار سنويا ، وهو يضاهي متوسط دخل الفرد في جميع دول مجلس التعاون الخليجي في الوقت الحاضر. ويقدر عدد من الباحثين أن تكلفة الفرصة على الاقتصاد العراقي نتيجة انحراف الاقتصاد عن مساره الصحيح عالية إلى الحد الذي لا يمكن تصوره ، فقد وجدوا أن العراق إذا كان قد استثمر أمواله أو أودع فوائضه المالية التي تحققت له في نهاية عقد السبعينيات في المصارف الأجنبية لبلغت اليوم اكثر من (١٢٥٠) مليار دولار. وإذا قورن ذلك بالوضع الحالي الذي يمر فيه الاقتصاد العراقي في ظل المديونية الكبيرة التي ينوء بحملها التي تجاوزت (٣٨٣) مليار دولار تقريبا ، فأن تكلفة الفرصة التي تحملها الاقتصاد العراقي بلغت اكثر من (١٦٠٠) مليار دولار تقريبا (المعموري ،٢٠٠٥ : ١٠-١١).

إن هذا التحول المأساوي في أوضاع العراق من بلد كان على أهبة الانطلاق نحو النمو المستديم إلى بلد ذي اقتصاد مهدم وفقير ، حمل معه جملة من المبررات التي تشير إلى أن الاقتصاد العراقي هو الآن بأمس الحاجة إلى

التمويل الأجنبي لمعالجة أوجه القصور الداخلي التي تعود إلى الأتي هي: (السامرائي ،٢٠٠٤ :٣-٤) (الطائي ،٢٠٠٥ : ١٢٢).

١. إن هاجس النظام السابق في العراق حيال الاستثمار الأجنبي كان سياسياً بالدرجة الأساس وليس اقتصادياً ، مما أدى إلى تضارب اتجاهات كل من السياسة والاقتصاد ، إذ طبقت سياسات اقتصادية ذات أبعاد سياسية خلفت وراءها سيلا من الأزمات في مجال الاستخدام والتمويل وإدارة المعروض النقدي واستوجبت من ثم معالجات جذرية عبر الإصلاح المالي والاقتصادي الشامل.

٢. النقص الكبير في إمكانات تمويل النشاط الاستثماري في العراق بسبب توجيه المدخرات لتمويل الأنفاق الحكومي الاستهلاكي والعسكري ، مع زيادة حصة القطاعات الاستهلاكية بشكل عام ولاسيما بعد تركز عوائد النفط بموجب مذكرة التفاهم على النشاطات الاستهلاكية.

٣. انخفاض عوائد تصدير النفط لأسباب تعود إلى انخفاض الإنتاج أو الأسعار أو الاثنين معا ، ثم لاحقا بسبب الحصار الاقتصادي الذي إستمر لنحو ثلاثة عشر عاما ، فضلا عن انخفاض حصيلة الصادرات بشكل عام طالما أن الاقتصاد العراقي هو اقتصاد أحادي الجانب يعتمد على النفط.

٤. أثرت السياسات الاقتصادية المتبعة سلباً في مستوى الاستثمار وتوجهاته ، وذلك عبر محاولة لتعويض النقص في عوائد المورد النفطي من خلال الإصدار النقدي وما خلفه من أثار تضخمية جامحة. من جانب آخر أدت محاولات الدولة لمعالجة هذا الوضع إلى تفاقمه سوءً ، إذ أسهمت السياسة التقشفية في الأنفاق الحكومي التي اتبعت منذ نهاية عام ١٩٩٥ لمعالجة تضخم الأسعار في زيادة الضغط على المستثمر المحلي ، وبذلك لم تكن

هناك سياسات مالية فاعلة قادرة على تكوين رأس المال اللازم لتمويل الاستثمارات المحلية.

٥. المناخ الاستثماري غير المواتي في العراق بسبب الحروب المتواصلة وتدمير البنى التحتية والمؤسسية وانخفاض الاحتياطات المالية من النقد الأجنبي ، ومن ثم انخفاض قدرة الدولة على تسديد التزاماتها المالية الخارجية ، وبالتالي زيادة أعبائها المالية كالديون والتعويضات والفوائد المالية.

٦. عدم تشجيع النظام السابق لسياسة الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق منطلقا من نظرة مفادها إن الـ FDI يمثل استنزافاً للموارد المحلية وتحويل الفائض إلى خارج العراق ، وعلى الرغم من أن هذه النظرة قد تغيرت في السنوات الأخيرة لدى العديد من الدول مثل العراق ، إلا انه لم يتخذ خطوات مهمة لتشجيع الاستثمار الأجنبي وتوجيه النشاطات الاقتصادية بما ينسجم والتطورات الحاصلة في الاقتصاد العالمي.

وفي ضوء الظروف الاقتصادية الراهنة التي يعانيها الاقتصاد العراقي اصبح عليه أن يتعامل مع الاستثمارات الأجنبية بوصفها واقعا لابد من التفاعل معه على أنه مصدر مهم جدا لرأس المال الضروري لتنفيذ خطط الإنتاج والتطوير ، هذا إلى جانب أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة تعد أيضا مصدرا لنقل التكنولوجيا والخبرة والانفتاح على الأسواق الدولية وإمكانية النفاذ إليها. ووفقا لهذه النظرة يمكن التعامل مع الاستثمارات الأجنبية المباشرة على أنها نافذة مستمرة من العمل والإنتاج والحصول على التكنولوجيا بعد أن ظل العراق لأوقات طويلة بعيدا عن التطورات التي حدثت في الكفاية والنوعية في الصناعة العالمية ، فبدون التكنولوجيا ووسائل

الإنتاج المتطورة الحديثة سيعاني العراق من إنتاجية متدنية وكفاية واطئة تقلل من قدراته التنافسية ، إذ إن عدم توافر الموارد الحكومية وضعف القطاع الخاص أسهمتا في أحداث فجوة تكنولوجية كبيرة بين العراق وبقية بلدان العالم ، لذا فأن تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر والانفتاح التجاري والثقافي على العالم يعد من أهم العوامل الكفيلة باختصار الزمن وتقليص الفجوة التكنولوجية ، ولكن بذات الوقت ينبغي أن يحسن تنظيم الأطر القانونية والإجرائية والإدارية اللازمة للتعامل مع الـ FDI ، كما ينبغي أن تصاغ بدقة الحقوق والالتزامات التي تنظم حركته بالنسبة للبلد المضيف أو بالنسبة للمستثمر الأجنبي ، فضلا عن خلق مناخات مناسبة للاستثمار الأجنبي المباشر لتحقيق أقصى المنافع المرجوة منه.

٢-١ متطلبات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر للعراق

إن تحديد متطلبات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر للعراق يستلزم الوقوف على إجابات مقنعة لعدد من الأسئلة المحورية ليصار بالتالي إلى تحديد سبل الإفادة من الـ FDI في العراق وعلى وفق الأتي:

أولا_ لماذا الاستثمار الأجنبي في العراق ؟ وهنا يطرح التساؤل المبدئي نفسه: هل أن الموارد المتاحة للعراق في المنظور متوسط الأمد كافية لتوفير الاستثمارات اللازمة لإعادة أعماره ، وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التي يحتاجها خلال العشرين سنة القادمة ؟ الجواب بسهولة هو كلا. فالصادرات النفطية لها محدداتها ، وأعباء الديون والتعويضات ستستمر لسنوات قادمة ، واحتياجات تمويل الميزانية العامة للدولة مستمرة ومتنامية ، ومتطلبات استيراد الغذاء والدواء والسلع المعمرة واحتياجات المشاريع الإنتاجية الزراعية والصناعية متزايدة وتحتاج إلى النقد الأجنبي الذي يجب

اقتطاعه من الموارد النفطية. وما يتبقى من تلك الموارد حتى بعد مضاعفة إنتاج النفط الخام وتصديره ، لن تكفي سوى لجزء من متطلبات إعادة بناء وتوسيع البنى التحتية والمتطلبات التنموية لقطاعات الصحة والتعليم والخدمات العامة الأخرى التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها. وفي هذه الحالة أذن من سيمول المتطلبات الرأسمالية للقطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية وغيرها ؟

ثانيا_ وكيف يتم توفير الموارد الإضافية المطلوبة ؟ هل سيكون عن طريق المنح والمساعدات أو القروض والتسهيلات المالية أو عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر. تشير تجارب الدول النامية التي اعتمدت بشكل رئيس على المعونات والقروض الخارجية لتعويض النقص الحاصل بين مدخراتها المحلية واحتياجاتها من رؤوس الأموال بأن هكذا نوع من مصادر التمويل لم يفلح في تحقيق الهدف المنشود ، مما أدى إلى تفاقم وضع المديونية الخارجية وعدم إمكانية الإيفاء بالديون. وبالتالي يصبح الاستثمار الأجنبي المباشر أنجع الخيارات التنموية وان كانت له سلبيات، وهنا لا بد أن تكون السياسة المالية والاقتصادية الموضوعة على قدر بالغ من الدقة والموضوعية بحيث تعمل على تقليص هذه السلبيات ، فضلا عن تحقيق الموازنة بين منافع وكلف الـ FDI. وبهذا الصدد ينبغي استدراك حقيقتين مهمتين أولهما أن رأس المال الأجنبي غير متاح بشكل مطلق بل هناك منافسة شديدة عليه من قبل دول عديدة من العالم ومنها دول مجاورة للعراق ، والحقيقة الثانية تتمثل في المناخ الاستثماري غير المواتي في العراق نتيجة لأوضاعه الاقتصادية والأمنية والسياسية والاجتماعية التي تتجلى بها الأزمات في أوج صورها.

ثالثا_ متى يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن ينجذب نحو الاقتصاد العراقي للمساهمة في عملية التنمية ؟ والجواب هو عندما يتوافر المناخ الاستثماري المناسب له ، وهنا يأتي دور الحكومة في توفير متطلبات خلق المناخ الاستثماري المطلوب ، ومن أهم متطلبات ذلك المناخ الاستثماري ما يأتي: (الربيعي ,٢٠٠٥:١-٣) (الحافظ ,٢٠٠٤:١-٢).

١. توفير الأمن والاستقرار السياسي وبشكل حاسم

إذ إن الاستثمار الأجنبي المباشر لن يقدم إلى العراق في ظل بيئة يسودها عدم الاستقرار السياسي والضبابية الذي تتسم بها الأوضاع السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية. إن المناخ السياسي عامة والمناخات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية ليست مناسبة تماما لقدوم مثل هذا الاستثمار في الأجل القصير ، مما لا ينبغي التعويل على أهمية هذا الاستثمار في الأجل المنظور ، وبالمقابل يتطلب العمل خلق مناخات مناسبة للاستثمار المحلي والأجنبي في آن واحد.

٢. توفير الأطر القانونية والتشريعية

تعد الأطر القانونية والتشريعية من أهم المعوقات أمام تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، وعليه يفترض تضمين قانون الاستثمار الأجنبي لوسائل جذب متنوعة كتوفير الضمانات عبر الإطار التشريعي الذي يوفر للمشروع الأجنبي الحماية من مصادرة الملكية أو وضع اليد والقيام بتعويض الاستثمار في حالة الضرورة القصوى ، كما ينبغي أن تكون فقرات القانون واضحة وصريحة وتصدر عن جهة واحدة ، فضلا عن منح الامتيازات والحوافز المالية والضريبية وإزالة القيود عن عملية تحويل الأرباح ورأس المال المستثمر إلى الخارج على وفق معايير واضحة.

٣. توفير الملاكات الكفوءة

إن توفير الملاكات القادرة على الأشراف والتنظيم لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلة وتوفير التسهيلات الإدارية للمستثمرين الأجانب بكفاءة عالية ، من شأنه أن يسهم في حفز هذه التدفقات في الدخول إلى العراق. وبهذا الصدد تسعى دائرة ترويج الاستثمار الأجنبي والعلاقات والخارجية في وزارة التخطيط العراقية إلى تنظيم هيكلية العمل الاستثماري بالتعاون مع الوزارات القطاعية الأخرى من خلال تأسيس وكالة تتبنى شؤون المستثمرين ومعالجة المعوقات ووضع التسهيلات اللازمة لإقامة المشاريع في العراق.

٤. استحداث مراكز للمعلومات الاستثمارية

من عناصر جذب الاستثمارات الأجنبية هو وجود مراكز تعنى بتوفير قاعدة معلومات حول التطورات الحاصلة في العملية الاستثمارية ، بحيث تضمن توفير المعلومات عن المشاريع والفرص الاستثمارية المتاحة في القطاعات المختلفة ، ومدى توافر الموارد البشرية المؤهلة وأعداد السكان وتوزيعهم الإقليمي والبنى التحتية واحتياجات السوق من السلع ، فضلا عن تشجيع إقامة المؤتمرات وعقد الندوات بغية التعرف على تجارب الدول الأخرى في مجال استقطاب الاستثمارات الأجنبية والإفادة من التجارب الناجحة والفاشلة على حد سواء في تجربة العراق الجديدة (**رشيد ,٢٠٠٣: ١-٢**).

٥. إعادة هيكلة الإطار المؤسسي لأجهزة الدولة وتفعيل مؤسسات المجتمع المدني.

إن إعادة النظر بالإطار المؤسسي لأجهزة الدولة من حيث درجة تركز البيروقراطية ومستوى تعقيد الإجراءات الإدارية ومدى توافر الشفافية والنزاهة في تعاملاتها تعد من أولويات متطلبات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. فبعد التغير الذي طرأ على النظام السياسي والاجتماعي في العراق فأن من المناسب القول إن إجراءات بنيوية وهيكلية عميقة لابد أن تحدث في البنيان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، لكي تستوعب الاتجاهات المستقبلية التي من المزمع أن تشكل محاور أساسية في البنى السياسية و الاقتصادية والمالية ، وتشكل حاضنة مناسبة لمثل هذه السياسات والاتجاهات التي يدعم نجاحها شروطا ضرورية ومناخا مناسبا يكفل استيعاب تلك الاتجاهات. وتأتي مواضيع مثل تنظيم الأطر البيروقراطية وتشذيبها وتنشيط وسائل الإعلام الداعمة وتفعيل مؤسسات المجتمع المدني وإنهاضها في مقدمة سلامة الإطار التنظيمي للاستثمار الأجنبي المباشر .

(كجه جي ,٢٠٠٤: ١-٢)

٦. استحداث المؤسسات الداعمة لاقتصاد السوق

إن وجود مؤسسات فاعلة وقوية كمؤسسات حماية حقوق الملكية ومؤسسات حماية تنفيذ العقود ، من الممكن أن تكون عاملاً مساعداً في تطوير اقتصاد السوق التي تعكس قوة الدولة وكفايتها ، وهذه المؤسسات تشكل عاملاً من عوامل الجذب للشركات المتعدية الجنسية والاستثمار الأجنبي المباشر ، لذا فأن افتقار العراق إلى تلك المؤسسات يتناقض مع إمكانية جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى العراق ، ففي دراسة أجريت من قبل البنك الدولي

شملت (٣٦٠٠) شركة أجنبية في (١١) دولة متقدمة و(٥٨) دولة نامية ، أظهرت الدراسة أن (٨٠%) من مجتمع العينة أعربوا بأن عدم توافر مؤسسات قوية وفاعلة كانت سبب في إحجام تلك الشركات عن توظيف استثماراتها في تلكم الدول (الاسكوا ،٢٠٠٢ ٢٨-٣٠).

أن توافر متطلبات المناخ الاستثماري الآنفة الذكر من شأنها أن تعمل على حفز الاستثمار الأجنبي المباشر واستقدامه الى العراق ، وهذا ينسجم مع ما جاء في الفرضية الثامنة من فرضيات الدراسة ، ومن المهم في هذا المجال الاستفادة من تجارب الدول النامية التي قامت بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر لتجنب تكرار الأخطاء التي حصلت بهذا الخصوص. إن العبرة في موضوع تشجيع الـ FDI هي ليست القوانين والتعليمات الصادرة بشأنها فحسب ، بل في التطبيق والممارسة الفعلية لهذه القوانين. وتأييدا لذلك تجدر الإشارة إلى أن العراق قام بإصدار القوانين اللازمة لتشجيع الاستثمارات العربية منذ عام ١٩٧٠ ولم ينجح باستقطاب أية استثمارات خارجية تذكر خلال الثلاثين سنة الماضية ، على الرغم من أن تلك القوانين كانت سخية بامتيازاتها ومتعددة بحوافزها. ويمكن تلمس التذبذب في الرؤيا من قبل الحكومة العراقية آنذاك تجاه جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ، فعلى الرغم من القوانين التي أجازت للمستثمر الأجنبي المساهمة والعمل داخل العراق في مرحلة ما ولظروف معينة ، تأتي نصوص وقوانين لاحقة لتقرر منع وإيقاف ما تم الإقرار علية سابقا ، فقد جاء قرار (٢٣) الصادر في ١٩٩٤ لينص على وقف العمل بالقوانين والقرارات التي تجيز تملك غير العراقي العقار أو استثمار أمواله في الشركات داخل العراق وكل ما من شأنه التملك أو الاستثمار في أي وجه كان (الوقائع العراقية ,١٩٩٤).

أن إجراء تغييرات جذرية في البنيان الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في العراق لابد أن يصاحبه تغيير في النظرة إلى الاستثمار الأجنبي ، فضلا عن نشر الوعي وتعميقه والقناعة لدى الأوساط السياسية والجمهور بأن الاستثمارات الأجنبية أصبحت اكثر شمولية من قبل ، فقد أدركت الكثير من الدول المستجدات الاقتصادية العالمية وحدة المنافسة بين الدول في جذب الاستثمارات والاتجاه العالمي نحو مزيد من التحرر والتكامل الاقتصادي ، الذي يتطلب تحسين البيئة التشريعية والقانونية لجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. لذا بات من الضروري بذل الجهود من اجل التطوير التشريعي والتنظيمي والإداري لجذب تدفقات الاستثمارات الأجنبية إلى العراق وعلى وفق أسس انتقائية مدروسة بدقة ، وهناك عدة معايير يتم اختيار المشروع على أساسها من أهمها:-

(السامرائي ، ٢٠٠٤ :١٤)

القيمة المضافة للدخل القومي . وذلك عبر العمل على استخدام الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية ، وبذات الوقت لديها إمكانية على تفعيل الاستثمار المحلي.

فرص العمل والتدريب الممنوحة للعراقيين.

استخدام تكنولوجيا متقدمة مع إمكانية نقلها وتوطينها.

مساهمة المشروع في إحلال الواردات ورفع مستوى الصادرات.

مساهمة المشروع في نمو الناتج المحلي الإجمالي ودخل الفرد.

مساهمة المشروع في المحافظة على البيئة وسلامتها من الملوثات.

فضلا عن ذلك يتوجب على السياسات المالية والاقتصادية مراعاة جملة من الملاحظات المتعلقة بالاتجاهات القطاعية للاستثمارات الأجنبية المباشرة بهذا الشأن وكما يأتي:-

(التكمه جي ،٢٠٠٣:٦-٧) (السامرائي،٢٠٠٤:١٥)

منح امتيازات للمستثمر الأجنبي في القطاعات ذات الاستثمارات العالية التي تبقى بيد الدولة كقطاع الصناعات الأستخراجية وقطاع البنى التحتية ، فبعد التدمير الهائل الذي أصاب البنية التحتية للاقتصاد العراقي اصبح بحاجة ماسة إلى الاستثمارات الأجنبية في قطاع الكهرباء والماء ، إذ إن أزمته في تفاقم مستمر منذ بدء التسعينيات وحتى الآن.

التركيز على المجالات التي يكون فيها مساهمة لمصادر التمويل المحلية على شكل رؤوس أموال عينية كالأرض والخدمات التي تقدمها الدولة من البنى التحتية.

التركيز على القطاعات التي يكون فيها شراكة للاستثمار الأجنبي المباشر مع القطاع الخاص أو القطاع العام.

التركيز في القطاع الصناعي على المشاريع ذات المستوى التكنولوجي المتقدم بما يؤمن إدخال المعرفة الفنية الحديثة إلى البلد ، وان تنتج سلعا إستراتيجية مهمة مع أهمية استخدام الخامات أو المواد الأولية المحلية التي لم يتم استثمارها بالشكل الأمثل.

التركيز على الاستثمار العقاري في المرحلة الراهنة في ظل حاجة البلد إلى هذا النوع من الاستثمارات ، إذ يستحوذ قطاع المقاولات على الجزء الأكبر من الاستثمارات الأجنبية نظرا لما يتصف به هذا القطاع من استقلالية في تنفيذ المشاريع وتسليمها إلى الجهة المستفيدة.

منح الامتيازات والإعفاءات والحوافز للاستثمارات في القطاع الزراعي التي تحقق الأمن الغذائي والوطني وتلك التي تستخدم التقنيات العلمية الحديثة في مجال مكننة العمل الزراعي أو تحسين البذور أو تحسين الإنتاج الحيواني ، وكذلك الاستثمارات في مجالات التسويق والنقل والتجهيز والتصدير ، فضلا عن الاستثمارات في المجالات الخاصة بإنتاج الأسمدة واستصلاح الأراضي الصحراوية.

ومما لا شك فيه أن توافر المعايير الآنفة الذكر عند اختيار مشاريع الأعمال وتحديد اتجاهاتها القطاعية يعد في غاية الأهمية ، ومع ذلك ولكي تتحقق المنافع المرتقبة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة مقابل تدنية كلفتها إلى أدنى حد ممكن ينبغي أن يكون اختيار المستثمرين من شركات وأفراد منذ البدء قد تم على وفق الكفاءه الفنية والإنتاجية والإدارية والتسويقية ، فضلا عن تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

١-٣ تقييم الإطار التشريعي الحالي للاستثمار الأجنبي في العراق

عقب انتهاء العمليات العسكرية التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤها على العراق ، صدر عن سلطة الائتلاف المؤقتة قانون الاستثمار الأجنبي في العراق ذو العدد (٣٩) في أيلول / ٢٠٠٣ ، بهدف المساعدة على تطوير البنى التحتية وزيادة نمو الصناعات العراقية ونقل تكنولوجيا جديدة للعراق وتوفير فرص العمل لجميع العراقيين ومعالجة البطالة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا القرار قد سن في مدة حرجة جدا يفتقد فيها العراق إلى الاستقرار السياسي والاقتصادي والتشريعي ، مع عدم وجود مشاركة عراقية حقيقية يكون بمقدورها رفض أو تغيير التوجهات وراء هذا القانون مما ينتقص من شرعية هذا القانون ، ومع ذلك تضمن هذا القانون بنودا

تشكل في حد ذاتها عوامل جذب للشركات المتعدية الجنسية لـدخولها إلـى الاقتصاد العراقي وبضمنها ما يأتي:

١. أعطى ضمانة حقيقية للمستثمرين الأجانب من خـلال حمايـة حقـوقهم وممتلكاتهم في العراق فيما يخص مصادرة الملكية.

٢. يضمن للمستثمر الأجنبي معاملة لا تقل تفضيلا عن تلك المطبقـة علـى المستثمر العراقي.

٣. إمكانية تحويل الأرباح المرتبطة بالمستثمر الأجنبي إلى الخارج.

٤. حصول المستثمر الأجنبي على التغطية التأمينية لجميع مجالات عملياتـه داخل العراق.

٥. عدم التدخل في أسعار منتجات الشركات الأجنبية.

٦. إلغاء نظم الرقابة على حسابات فروع الشركات الأجنبية المتواجدة فـي العراق بعد أن كانت تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية.

٧. *حصول المستثمر الأجنبي على حوافز ضـريبية كبيـرة ، إذ حـددت الضريبة على الشركات الأجنبية بنسبة لا تتجاوز (١٥ %) حداً أقصى بعـد أن كانت (٤٥%).

إن تضمين القانون لهذه النصوص الإيجابية التي تضمن حقـوق المـستثمر الأجنبي ، وهي تشكل بذات الوقت عوامل جذب للشركات الأجنبية ، لا يعني خلو القانون المذكور من الجوانب السلبية بحق المصلحة الوطنية للعـراق ، ومن قراءة نصوص هذا القانون تم تأشير الملاحظات الآتية:

---

* أضيفت الفقرة الخاصة بالتعديلات الضريبية في عام ٢٠٠٤ أي بعد صدور القانون المذكور.

١. في القسم الأول (الفقرة/٣) لم يحدد القانون أولويات الاستثمار وإنما أطلقها على جميع الأنشطة المادية وشمل جميع أنواع الاستثمار المباشر وغير المباشر من دون ضوابط أو شروط لتنظيم عملية الاستثمار ، وبالتالي قد لا يمكن تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية.

٢. في القسم الأول أيضا (الفقرة/٤) ضمن تعريف المصطلحات ورد تعريف المستثمر الأجنبي بأنه شخص بلا دولة ولا يقيم بشكل دائمي في العراق ، وهذا التعريف ينطوي على الكثير من الغموض وقد يؤدي إلى دخول أفراد أو شركات غير مرغوب فيها ولا تتفق توجهاتها وثقافتها مع القيم والثقافة السائدة في العراق.

٣. في القسم الرابع (الفقرة/٢) لم يتضمن القانون أية إشارة لمقدار حصة المستثمر العراقي من هذه الاستثمارات وإدخاله شريكاً فيها لغرض الانتفاع من تجربة الاستثمار الأجنبي ، كما لم يشر إلى استخدام الأيدي العاملة العراقية وتوظيفها وبأي نسبة كانت.

٤. في القسم السادس (الفقرتين ١،٢) أجاز القانون للمستثمر الأجنبي الاستثمار في جميع القطاعات الاقتصادية وفي جميع أنحاء العراق من دون تحديد أولويات للقطاعات أو المناطق المستثمر فيها ، فضلا عن عدم وجود أية استثناءات أو قيود بشأن الاستثمار في قطاعات أو مناطق معينة من دون سواها. فهناك قطاعات لها خصوصيتها كما هو الحال في مؤسسات الأمن القومي التي تمس أمن وسيادة البلد مباشرة ، فضلا عن عدم وضع قيود فيما يخص الاستثمارات ذات الوجهة الدينية ، كما لم يتضمن القانون أية ضمانات قانونية تخص الحفاظ على المجتمع والصحة العامة والبيئة.

٥. في القسم السادس (الفقرة/٣) أعطى القانون الحق للمستثمر الأجنبي الدخول في استثمارات على مستوى الإنتاج والتوزيع وحتى على مستوى البيع بالمفرد بشرط أن يودع المستثمر الأجنبي مبلغ مائة ألف دولار في حساب بلا فوائد في مصرف عراقي ، وبالتالي فأن هذا لا يحمي تجار المفرد بالعراق من المنافسة غير المتكافئة ، كما لا تحمي المستهلك من الاستغلال بقبول البضائع الرديئة والفاسدة.

٦. في القسم السابع (الفقرة/٢) أعطى القانون للمستثمر الأجنبي الحق بالتصرف في ممتلكاته بما فيها تمليكه لمستثمر آخر أي تحويل حقوقه إلى الآخرين ، مما يؤدي إلى دخول أفراد أو شركات من دول غير مرغوب فيها وبأسماء مستعارة ، فضلا عن إمكانية إقامة شركات مستترة لا يشترط أن يكون عقدها مكتوبا وبغير عنوان ولا أسم وغير تابعة لدولة بعينها ، كما أجاز القانون للمستثمر الأجنبي سحب ما لديه من أموال وبدون أي تأخير مما يعرض البلد إلى مشاكل وكما حصل لبلدان شرق أسيا عام ١٩٩٧.

٧. في القسم الثامن من القانون الذي يشمل كيفية التعامل مع تأجير الأراضي والعقارات فأن القانون الزم العراق بمنح المستثمر الأجنبي الحق بالتملك أو الإيجار لمدة (٤٠) سنة قابلة للتجديد لمدة إضافية مماثلة. وكان المفترض بالقانون عدم تحديد هذه المدة الأولية بل يترك التحديد مرنا وفقا لطبيعة المشروع الاستثماري ، وبحسب أهميته وفعاليته والتزام المستثمر الأجنبي بالقيود الموضوعة على تنفيذ المشروع ، كما وينبغي أن يعطي حق التجديد للزمن اللاحق للحكومة العراقية.

٨. لم يشر القانون في القسم الثاني عشر منه إلى أسلوب التحاسب الضريبي على الدخل المتحقق من الاستثمار ، أما بشأن الإعفاءات الضريبية فأن

القانون لم يفاضل بين أنواع الاستثمار ومجالاته بل شمل جميع الاستثمار الأجنبي بنسبة (١٥%) وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عزوف المستثمرين عن المجالات الأساسية والمطلوبة التي يوجد فيها شيء من المخاطرة.

٩. من الأمور التي تلفت الانتباه في هذا القانون ما ورد في القسم الرابع عشر منه بشأن الاتفاقيات الدولية (حيثما تنص اتفاقية دولية يكون العراق طرفا فيها ، على شروط اكثر أفضلية بخصوص المستثمرين الأجانب الذين يقومون بنشاطات استثمارية في العراق ، تطبق هذه الشروط الأكثر أفضلية طبقا للاتفاقية الدولية). فإذا ما تمت إجراءات انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية فسوف يكون ملزما بإلغاء إجراءات الاستثمار التي تشترط قيام المشروع الأجنبي بشراء أو استخدام منتجات محلية (سواء كان ذلك محددا بمنتجات بعينها أو بحجم أو قيمة المنتجات أو بالنسبة لحجم أو قيمة إنتاجها المحلي) وكذلك أي إجراءات استثمار تخص موازنة التجارة عبر التحديدات في حجم أو قيمة الإستيرادات أو الصادرات.

١٠. لم يفصل القانون أو يشير إلى نوعية الاستثمار الأجنبي المقام في العراق فقد يكون هذا الاستثمار جزءاً صغيراً من مكون سلعة يتم تجميعها في بلدان أخرى ، وعليه فأن المنتج ليس متكاملا في العراق ، وقد يكون هذا الجزء إما مستهلكا للطاقة أو ملوثا ، وكان الأجدر أن تتم الإشارة إلى إقامة مشروع متكامل.

١١. من قراءة قانون الاستثمار الأجنبي في العراق لا يوجد أي نص فيه يضمن للعراق الاستفادة من هذا الاستثمار سواء من خلال الشراكة المحلية أو توظيف العاملين العراقيين أو نقل للتكنولوجيا ، كما لا توجد أية مادة قانونية تلزم الشركات بتدريب أو فتح معاهد من شأنها أن ترفع القدرات

البشرية المهنية والفنية والهندسية المتوافرة في العراق ، وكما هو الحال في دول الخليج العربي التي ألزمت الشركات بتأهيل مواطنيها لمستويات التكنولوجيا المتقدمة ، مما انعكس لاحقا على توفير قاعدة بشرية مؤهلة تأهيلا عاليا.

١٢. جاءت صيغة القانون (٣٩) لسنة ٢٠٠٣ بفقراته المختلفة لتؤكد حقيقة مفادها أن العراق بلد محتل من قبل قوات التحالف ، ولا يملك حق السيادة المطلقة على أرضه وموارده ، وبالتالي فمن الطبيعي جدا أن يملي المحتل عليه ما يراه مناسبا له وما يخدم مصالحة فقط من دون المصلحة الوطنية للعراق. وعند مقارنة هذا الأمر مع ما معمول به في أمريكا على سبيل المثال نجد انه في الوقت الذي تعد فيه أمريكا من اكثر البلدان استقبالا للـ FDI فأن قانون الاستثمار فيها يجيز فرض قيود صارمة تصل إلى منع استيراد أية بضاعة من العالم بحجة إضرارها بالأمن القومي الأمريكي.

ونظرا للظروف غير الطبيعية التي رافقت صدور هذا القانون ، فانه لم يكن ملائما من ناحية توقيته ، فضلا عن كونه يضم الكثير من التناقضات والسلبيات. فقد سمح القرار لجميع الجهات المستثمرة العامة والخاصة بالاستثمار في العراق ، وبضمنها إسرائيل كما أنه فتح المجال أمام الاستثمار الأجنبي في الأراضي العراقية وبضمنها ذات الدلالات الحضارية والدينية ، وهو أمر يصعب قبوله في المجتمع العراقي ، كما أنه وبذات الوقت غيب العراقيين من عملية المشاركة في سن هذا القانون. لذا بات من الضروري على الحكومة العراقية إعادة النظر في هذا القانون وإدخال التعديلات

المناسبة عليه بل وحتى إلغائه* وإصدار قانون جديد للاستثمار الأجنبي يمثل العراقيين ويضع مصلحة العراق فوق كل اعتبار. وعلى الرغم من أن التعامل مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي العراقي المتصف بالتهشم واختلال الهياكل الاقتصادية ومظاهر البطالة والفقر والتهميش الاجتماعي وتحطم الهياكل والبنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية ، فضلا عن مظاهر التضخم وضعف الإنتاج والإنتاجية كلها أمور مهمة تصطدم بها أية سياسة مالية واقتصادية يمكن تصميمها للتعامل مع الواقع العراقي ، ولكن النتائج ستعتمد حتما على حسن التصميم وطريقة ترتيب الأولويات والموارد المحشدة ، ومتغيرات الواقع وثوابته في آن واحد ، فأن أمام السياسة المالية والاقتصادية المستقبلية في العراق حزمة من المهام والأهداف ينبغي عليها أن تعمل على التفاعل معها بفاعلية ودقة أهمها ما يأتي:-

(الراوي،٢٠٠٥ :٩٩-١٠٣)

١. وضع الأولويات الاستثمارية وترتيبها

لعل اخطر ما في موقف السياسة المالية والاقتصادية هي كيفية ترتيب الأولويات بحسب سلم التفضيل والضرورة الاقتصادية والاجتماعية ، وأن من أولى الأولويات هو التركيز على قطاع البنى التحتية ، لأن هذا القطاع الواسع والشامل يعد الأكثر تضررا من الحرب أولا ومن السياسات الاقتصادية الخاطئة والتجريبية ثانيا.

٢. ترميم القدرات وإصلاحها وتنميتها

---

* أعدت وزارة التخطيط العراقية في بدء عام ٢٠٠٥ مقترح قانون جديد للاستثمار الأجنبي وتمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء.

إذا استطاعت السياسة الاقتصادية أن تحسم أولوياتها وتؤكد على أولوية قطاع البنى التحتية فلا بد من التأكيد على محاور أساسية في هذا القطاع.

أ- إصلاح ما يمكن إصلاحه وترميم المهشم من هذه البنى.

ب- تنمية محاور أخرى مهمة في هذا القطاع وتطويرها.

٣. حسم مسألة دور الدولة في المرحلة الانتقالية

ينبغي أن تحافظ الدولة على دور فاعل على الأقل في المرحلة الانتقالية مع تأمين الانسحاب التدريجي حيثما توافرت قوى فاعلة تستطيع أن تحل محلها في الإدارة الاقتصادية الوطنية ، فليس من المصلحة أن تتخلى الدولة عن دور مهم في الإدارة الاقتصادية بما فيه القطاع الخاص الذي سيتضرر ربما اكثر مما ينتفع من هذا الانسحاب ، ناهيك عن التضرر الذي سيلحق بالمجتمع وطبقاته الضعيفة وما يلحق بالثروة القومية.

٤. الموقف من آليات السوق

من الضروري جدا أن يتم خلق مواءمة وتناغم بين أسعار منتجات تنتج في القطاع العام وأسعار منتجات تنتج في القطاع الخاص بحيث تؤمن حسن الانتقال نحو نظام حر للأسعار ولكن بصورة تدريجية ، وهذا يعني أن السياسة المالية والاقتصادية يجب أن تعمل على الارتقاء بنوع المنتج في القطاع العام والرفع التدريجي لأسعاره إلى أن تصل مع مستويات الأسعار المنافسة في القطاع الخاص أو المستوردة. وعلى الرغم من صعوبة هذا الأمر فأن الوضع لا يحتمل تحرير الأسعار بشكلها المطلق أو تخصيص أسعار الخدمات (الصحية والكهرباء والماء ..) بشكل مفاجئ لأنه ببساطة شديدة معدل الدخل الفردي النقدي مع ميل معدل الكلف للارتفاع لا يحتمل

مثل هذا الأجراء في هذه المرحلة ولكنه يحتمل التحرير التدريجي والانسحاب غير المفاجئ للدولة في تسعير السلع والخدمات.

٥ . الموقف من الاستثمار الأجنبي

تحتل قضية الموقف من الاستثمار الأجنبي مساحة مهمة من الجدل بين مدافع ومعارض لها ، إلا انه وفي ظل الأوضاع الاقتصادية والمالية المتدهورة التي يعاني منها العراق حاليا فأن هذا الاستثمار يعد ضروريا ، ولكن ينبغي أن تحسن تنظيم الأطر القانونية والإجرائية والإدارية والاقتصادية اللازمة للتعامل معه ، وأن تصاغ بدقة الحقوق والالتزامات ، وأن الحاجة لهذه الاستثمارات تظل قائمة ولاسيما ما يتعلق منها بالتكنولوجيا الحديثة وأساليب التنظيم والإدارة ، ولكن بالمقابل هنالك أعباء وأثمان لقدوم مثل هذا الاستثمار ليس الأرباح المحولة إلى البلد الأم فهذا أمر مشروع إلى حد ما ، وإنما ما يتعلق بهذا من قوانين وقواعد منظمة لتوسيع الاستثمارات وتشغيل الأيدي العاملة الوطنية وتدريب الخبراء والعاملين وخلق التشابكات مع القطاعات الأخرى ، فضلا عن حماية البيئة والمحافظة عليها واحترام القواعد والآداب العامة للمجتمع **(الادريسي ،٢٠٠٣ :١٤٩)**.

٦. الموقف من الخصخصة

ضمن المهام الخطيرة التي يضطلع بها مهندسو السياسة المالية والاقتصادية هي التعامل مع موضوعة الخصخصة على وفق اعتبارات واقعية وكالآتي: **(الطائي ، ٢٠٠٥ : ١١٦-١١٧)**.

إن بعض مشاريع القطاع العام القائمة يمكن إصلاحها وتحسين أوضاعها بدلا من تصفيتها بحجة إنها غير كفوءة وقد لا يتعدى الأمر حاجتها إلى إصلاحات إدارية أو إعادة هيكلتها.

إن بعض مشاريع القطاع العام يمكن تأجيرها أو تبديل إدارتها من إدارة حكومية إلى إدارة يتولاها القطاع الخاص بقدر من الاستقلالية.

إن بعض مشاريع القطاع العام يمكن أن يصار إلى خلق مصالح للعاملين فيها تجعلهم يزيدون من إنتاجها من خلال زيادة إنتاجيتهم الفردية كونهم شركاء أو حملة اسهم فيها.

وإذا كان لابد من تصفية بعض مشاريع القطاع العام فينبغي تصفيتها عن طريق البيع المحكوم بقوانين المحكمة وضوابطها حتى لا يتم التفريط بقيمتها التي هي من حصة كل أفراد المجتمع.

من هنا يتضح أن أمام السياسة المالية والاقتصادية والعاملين على وضعها مهمات جسيمة وظروفاً دقيقة وإمكانات محدودة ، لكن الأمر يقتضي أن تصمم هذه السياسة وتقول كلمتها في الإدارة المالية والاقتصادية السليمة المناسبة للواقع الاقتصادي والاجتماعي العراقي على وفق معايير الكفاية العلمية والإخلاص للوطن والمجتمع ، وان تكون الواقعية في التقدير ضابطها الأساس على أمل استئناف النمو الاقتصادي وخلق محركات النمو الذاتي المولد ، وبذلك تتزايد فرصة تعظيم منافع الـ FDI وتقليص كلفه.

١-٤ الفرص المتاحة للاستثمار الأجنبي المباشر في العراق والتحديات الأكيدة والمحتملة.

إن ما يتمتع به العراق من وفرة نسبية في الموارد الطبيعية والبشرية تعد مقومات كافية لتحقيق التنمية والنهوض الاقتصادي وتؤهله لأن يصبح واحدا من افضل الاقتصادات المنفتحة في المنطقة ، فالعراق يتميز بالموقع الجغرافي ، فضلا عن الموارد المتنوعة فيه وهذا يجعل الشركات الأجنبية تنجذب إليه بوصفه من المواقع المثالية التي تبحث عنها الشركات (الموارد

والموقع والسوق). لذا فأن المجالات التي يمكن أن يسمح للاستثمار الأجنبي القيام في العراق كثيرة جدا ، فضلا عن أعمار البنية التحتية فأن المجالات القطاعية الأخرى بحاجة ماسة للتحديث والتطوير ، ولاسيما الصناعات التحويلية التي لابد أن تكون لها الأسبقية في الاستثمارات الأجنبية والمحلية وكذلك تحسين أساليب الزراعة والخدمات وتطويرها. ومن اجل الوقوف على الفرص الاستثمارية المتاحة في القطاعات الاقتصادية المختلفة من الاقتصاد العراقي سنتناول أهم القطاعات الممكن الاستثمار بها من خلال عرض أهم الخصائص التي يتمتع بها.

أولا- الفرص المتاحة للـ FDI في العراق

١. قطاع النفط والغاز

يُشكّل النفط مورداً ماليا أساسيا بالنسبة للاقتصاد العراقي وفعاليات الدولة ومستوى معيشة السكان ، وهذه حقيقة لا يختلف عليها اثنان ، كما أنها كانت تميز الوضع الاقتصادي منذ بدايات عقد الخمسينيات ، عندما ارتفعت عوائد النفط وتوسع دور الصناعة النفطية ، واستمرت على هذا المنوال خلال العقود اللاحقة وحتى الآن. ويبدو من المؤكد أن دور النفط سيبقى محوريا مدة غير قصيرة بفعل عاملين مهمين هما: ضخامة الخزين النفطي الاحتياطي المستقر في طبقات الأراضي العراقية والمقدر بأنه ثاني احتياطي في العالم بعد احتياطي المملكة السعودية ، إذ يمتلك العراق احتياطيا نفطيا مقداره (١١٥) مليار برميل على وفق تقديرات عام ٢٠٠٣ ، ويشكل (١١%) من احتياطي النفط في العالم ، و(١٣%) بالنسبة لإجمالي دول أوبك ، و(١٧,٥٪) من احتياطي النفط بالنسبة إلى إجمالي الدول العربية ، فضلا عن ذلك فأن العراق يمتلك احتياطيا من الغاز الطبيعي يقدر بـ (٣١٠٩) مليار

متر مكعب على وفق تقدير عام ٢٠٠٣ ، ويحتل المرتبة الحادية عشرة في إنتاج الغاز الطبيعي ، وبما يشكل (٢٪) من الاحتياطي على مستوى العالم و(٣,٥٪) بالنسبة لإجمالي دول أوبك و(٦%) من احتياطي الغاز الطبيعي على مستوى الدول العربية (التقرير الاقتصادي العربي الموحد ،٢٠٠٤ :٣٠٤-٣٠٥).

أما العامل الثاني فيكمن في كون الدولة معتمدة اعتماداً كليا تقريبا على عوائد النفط في تمويل فعالياتها ، وتغطية الأوجه المختلفة للإنفاق العام في الميزانية العامة ، الأمر الذي جعل من الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعياً ، وأنه يوصف بكونه اقتصادا مشوها بحسب الاصطلاحات العلمية ، من حيث ارتكازه على إنتاج سلعة واحدة هي النفط ، وعدم وجود توازن بين القطاعات الإنتاجية من حيث حصتها في الناتج المحلي الإجمالي والدخل الوطني العراقي.

لذا فأن الهدف الرئيس للتنمية كان وما زال هو زيادة إنتاج النفط بصورة مطردة توخياً للحصول على مزيد من العوائد المالية ، ولتطوير النمو الاقتصادي بوجه عام بوصفه شرطا لا غنى عنه لمعالجة معضلات عديدة ، منها زيادة معدل دخل الفرد وتحسين مستوى المعيشة ومكافحة البطالة وتوليد فرص عمل جديدة ورفع مستوى الخدمات الأساسية. إن هذه الرؤية تطرح الحاجة إلى البحث في وجهين رئيسين للسياسة النفطية في العراق ، الأول هو السعي لتوسيع الطاقة الإنتاجية لقطاع النفط والغاز على وفق برنامج محدد لتطوير الآبار الحالية وتأهيلها ، وكذلك بتوسيع عمليات التنقيب والاستكشاف والإنتاج في الحقول الجديدة ، فضلا عن توفير مستلزمات ذلك من النواحي الإدارية والتكنولوجية الحديثة واستحداث الآليات الضرورية لذلك ، بما فيها كيفية تسويق النفط وتعظيم عوائده.

أن هذا الوجه من السياسة النفطية كان موضع دراسة وتحليل من جانب عدد من الخبراء والمختصين العراقيين في اجتماعهم المنعقد في عمان ٢٠٠٥ الذي خلص إلى عدد من المهمات منها: (الحافظ ،٢٠٠٥: ٢-٣)

استعادة الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي للبلاد.

أبعاد الصناعة النفطية عن التأثيرات والضغوط السياسية.

الفصل بين مهام وزارة النفط وشركة النفط الوطنية الواجب تأسيسها.

إعادة تعمير الحقول والمنشات النفطية وتأهيلها.

استحداث طاقات إنتاجية جديدة.

استكمال برامج الاستكشاف والتنقيب عن النفط.

استخدام الغاز الطبيعي في أوسع القطاعات الاقتصادية.

تدريب ملاك نفطي جديد وتأهيله.

تشجيع القطاع الخاص العراقي وتوسيع دوره في الصناعة النفطية.

فضلاً عن ذلك يتعين اتخاذ تدابير مؤسسية ودستورية معينة على سبيل الضمانات الضرورية لبلوغ النجاح ومنها إصدار قانون نفطي من قبل الجمعية الوطنية. أما الوجه الثاني للسياسة النفطية فلا يقل أهمية عن الوجه الأول ، وهو المتعلق بمجالات وآليات الاستثمار السليم لعوائد النفط ، بما يكفل الإفادة التامة والرشيدة من هذا المردود المالي الكبير لخدمة أهداف السياسة الاقتصادية في تنويع الاقتصاد الوطني ورفع مستوى المعيشة ومعالجة الأعباء المالية الخارجية وأحداث نهضة شاملة في البلاد.

من هنا يتضح بجلاء أن ثمة حاجة ماسة وعاجلة لصياغة إستراتيجية واضحة بشأن استخدام العائد المالي للثروة النفطية ، على وفق رؤية اقتصادية مدروسة تكفل إنهاء حالة التشوه والاختلال في الهيكل الاقتصادي

اقتصادية مدروسة تكفل إنهاء حالة التشوه والاختلال في الهيكل الاقتصادي العراقي ، وتوجه الأنفاق العام في إطار الميزانية العامة بصورة رشيدة وعقلانية. فالوضع الراهن يعاني من علل وعيوب خطيرة يتعين معالجتها لوضع حد لمظاهر الهدر والإتكالية ، ولخلق اقتصاد وطني عصري وإصلاح السياسة المالية بما يكفل تحقيق هذه الغايات.

٢. قطاع الزراعة

يحظى القطاع الزراعي بأولوية متقدمة في الجهود الإنمائية العراقية ، إذ يعد القطاع الزراعي من أهم ميادين العمل ومصادر الدخل لشريحة كبيرة من السكان. هذا إلى جانب مساهمته في تحقيق الأمن الغذائي وتوفير المواد الأولية للعديد من الصناعات التحويلية. وقد أفرزت التطورات على الساحة الدولية في السنوات الأخيرة تحديات أمام المنتجات الزراعية أهمها إنشاء منظمة التجارة العالمية واهتمام الدول العربية بالاستحواذ على مكانة لائقة في الأسواق العلمية لتعظيم المنافع الاقتصادية ، وزيادة الميزة التنافسية التي تتمتع بها المنتجات الزراعية العربية في الأسواق العالمية.

تشكل مساحة الأراضي الصالحة للزراعة والمراعي (٢٧,٥%) من مساحة العراق الإجمالية ، أي ما يقارب ثلث مساحة العراق الإجمالية والبالغة (٤٣٥٠٥٢) كم٢ ، وان مساحة الأراضي المستغلة فعليا لا يتجاوز (٤٨%) من إجمالي الأراضي الصالحة ، كما يمتلك العراق موارد مائية ضخمة تؤهله لان يصبح بلدا زراعيا من الطراز الأول ، فقد حباه الله بنهرين عظيمين وروافد عديدة ، إلى جانب توافر المياه الجوفية والأمطار. فضلا عن ما يمتلكه القطاع الزراعي من قواعد موردية أرضية ومائية فأنه يمتلك موارد بشرية هائلة ، إذ يبلغ عدد سكان العراق (٢٥٦٠٩) مليون نسمة

ويشكل عدد السكان من هم دون سن (٦٥) سنة نسبة (٩٧%) بينهم (٤١%) هم دون سن الرابعة عشر ، وهذا يعني أن اكثر من نصف السكان هم من الفئة المنتجة.

كما أن حجم السكان بالنسبة للموارد المتاحة هو حجم مثالي

(التقرير الاقتصادي العربي الموحد ،٢٠٠٤: ٢٥١-٢٥٢)

٣. القطاع الصناعي

إن الاختلالات التي أصابت القطاع الصناعي بل الاقتصاد العراقي بشكل اعم رد فعل طبيعي للظروف التي مر بها العراق خلال العقود الثلاثة الماضية ، ولا تعكس واقع الاقتصاد العراقي ولاسيما مع وجود موارد اقتصادية وإمكانات ذاتية وفيرة ، فيما لو استثمرت هذه الموارد استثمارا امثل يمكن أن تحقق إنجازات مهمة على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، نظرا لتوافر مصادر الطاقة الرخيصة التي تعد أحد العوامل المهمة في بناء صناعة متطورة ، فضلا عن توافر الأسمدة الفوسفاتية والمركبة والأسمدة النايتروجينية. كما يتمتع العراق بثروة هائلة من ترسبات الكبريت الطبيعي في شمال العراق وجنوبه ، كما يوجد على شكل كبريت حر ضمن الترسبات في حقل كبريت المشراق. وبذلك فأن العراق يمتلك ما يعرف بثالوث الصناعة الفوسفاتية وهي الفوسفات والكبريت والغاز الطبيعي ، التي يندر أن تجتمع هذه المواد الثلاثة في بلد واحد ، إذ إن غالبية بلدان العالم تستورد واحدا أو اكثر من هذه المواد لإقامة ما يعرف بالصناعات الكيماوية والبتروكيمياوية ، لذا فأن توافر هذا الاحتياطي الكبير من هذه المواد يمثل فرصة كبيرة للاستثمار في ضوء الحاجة العالمية لها. كما يتميز العراق بتوافر مواد البناء الأولية كالأسمنت والزجاج ، إذ يمتلك (١٢)

مصنعا للأسمنت وبطاقة إنتاجية بلغت (٤,٢٥) مليون طـن عـام ٢٠٠٢ ، فضلا عن توافر الزجاج بأنواعه والكاشي والسيراميك نظرا لتوافر موادهـا الأولية من رمل الزجاج الأبيض وحجر الكلس وكبريتات الصوديوم وبنسبة (٧٨%) من مجموع المواد المستخدمة في صناعة النوعيات الجيدة.

(التقرير الاقتصادي العربي الموحد ،٢٠٠٤ :٢٩٢)

ويمتلك العراق إمكانات جيدة لتطوير الصناعات الخفيفة المرتبطة بالصناعات الجلدية والنسيجية من خلال ما يتوافر من المواد الأولية الكيماوية (الألياف والخيوط الاصطناعية) والمواد الزراعية كـالقطن والمنتجـات الحيوانيـة كالجلود والصوف ، كما وتمتلك الصناعات الغذائية كل مقومات النجاح مـن خلال ما يتوافر من مواد أولية وأيد عاملة ماهرة ومنخفضة الأجر ، فـضلا عن وجود السوق الواسعة ومن ضمن هذه الصناعات ما يتعلـق بـالزيوت النباتية وصناعة التعليب.

٤. قطـاع البنـى التحتيـة

تؤدي صناعة الطاقة الكهربائية دورا مهما في عملية التنمية الاقتـصادية ، وتتميز صناعة الطاقة الكهربائية في العراق بعوامل مواتية تجعـل إمكانيـة توسيعها وتطويرها اكثر سهولة ، إذ تتوافر الوقود بكميات كبيرة ورخيـصة إلى جانب الطاقة المائية التي يمكن استخدامها في إنتاج الطاقة الكهرومائية ، وتجدر الإشارة إلى أن عقود منحت لعدة شركات أهمها شركة أي آر جـي IRG الأمريكية بقيمة سبعة مليارات دولار للاستثمار في هذا القطاع.

كما يمتلك العراق مطارين دوليين وثلاث مطارات محلية وسـتة مواقـف للسفن وميناءين للنفط و(٢٤٥٦) كم سكك حديدية و(٤١٠٣٩) كـم طـرق معبدة ، إذ تغطي الطرق المعبدة مايقـارب (٧٠%) مـن الطـرق البريـة

بالعراق. وقد وقعت الجهات المعنية عقودا عدة في هذه المجالات مع شركات أجنبية عديدة منها شركتي أم آر سي MRC و ورلد WORLD الأمريكيتان لخدمات الاتصالات المحلية والدولية وخدمات الانترنيت ، بلغت قيمة العقد (٣٠) مليون دولار لبناء شركة لاسلكية في العراق كما منحت شركة بارسونز Parsons الأمريكية عقودا لإعادة تأهيل البنى الأساسية في العراق (الهيئة الاستراتيجية العراقية لإعادة الأعمار،٢٠٠٤ :٢٥)

٥. قطاع السياحة

هنالك الكثير من المواقع والمراكز الدينية التي تنتشر في العراق من شماله إلى جنوبه حيث تحتضن أرض العراق أجساد العديد من الأنبياء والأئمة الصالحين. وبذلك يمكن لقطاع السياحة الدينية لو توافرت له بنية تحتية مناسبة أن يشكل مصدرا مهما من مصادر تكوين الدخل والحصول على العملات الأجنبية. كما يمتلك العراق العديد من المواقع الأثرية ، إذ إن لديه تراثا حضاريا كبيرا يمتد إلى آلاف السنين ، أذ حضارة آور وبابل والوركاء والتي ما تزال أثارها شاخصة حتى الآن ، فضلا عن أثار الحضارة الإسلامية في سامراء وجامع الكوفة والسهلة في مدينة النجف التي تستهوي الملايين من المسلمين والمهتمين بالتراث الأثري والحضاري ، كما تنتشر المواقع الترفيهية في شمال العراق وجنوبه التي تضاهي ما موجود في بلدان العالم السياحية ، وتوفر هذه المواقع فرصاً استثمارية كبيرة في مجالات الفندقة والخدمات السياحية والصناعات التراثية والاستثمار العقاري.

ولكي يتمكن العراق من تحقيق معدلات نمو مرتفعة تتراوح بين (١٢ %-١٥%) خلال السنوات العشر القادمة ويسيطر على التضخم ويخلق الوظائف الجديدة ويحقق استقرار سعر صرف العملة المحلية ، لابد أن يتم ذلك في

إطار سياسة مالية واقتصادية تستند إلى الانفتاح على اقتصاد السوق وتطوير القطاع الخاص والاندماج في المجتمع الاقتصادي الدولي وتحسين أداء القطاع العام. وعلى الرغم من تعدد تقديرات تكلفة إعادة الأعمار في العراق الصادرة عن مؤسسات دولية وإقليمية ومكاتب استشارية ، إلا أن الدول المانحة اعتمدت التقديرات الصادرة عن التقرير المشترك للبنك الدولي والأمم المتحدة وتقديرات سلطة الائتلاف المؤقتة ، اللذين حددا معا (١٤) قطاعا ذات أولوية لمتطلبات الأعمار في العراق للمدة من ٢٠٠٤-٢٠٠٧ ، وقد بلغت التقديرات الإجمالية لإعادة أعمار العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ نحو (٥٥,٢) مليار دولار. وقدر التقرير المشترك احتياجات أعمار العراق منها مايقارب (٣٥,٨) مليار دولار تتركز في قطاع البنى التحتية أي ما يشكل (٦٧,٥%) من الإجمالي ولاسيما إنتاج الكهرباء ، إذ انخفض إنتاج العراق من (١٠) آلاف ميجاوات عام ١٩٩٠ إلى (٣٨٠) ميجاوات بعد حرب الخليج الثانية و(٣٠٠) ميجاوات بعد الحرب الأخيرة. يليه قطاع التعليم والصحة والعمل بنسبة (٢٠,١%) ثم القطاع الزراعي بنسبة (٨,٥%). وقدرت سلطة الائتلاف المؤقتة مبلغ (١٩,٤) مليار دولار للقطاعات التي لم تدخل في التقرير المشترك ، التي تتوزع على قطاع النفط (٤١%) والأمن والشرطة (٢٥,٧%) والبيئة (١٨,١%) وقطاعات أخرى. هذا وقد نشط القطاع الخاص داخل العراق وخارجه لتولي مسؤولية إعادة الأعمار والقيام بدور مهم في توريد المستلزمات الضرورية لإعادة الأعمار ، وقد منحت شركة بكتل الأمريكية نحو (١٠٢) عقد إلى شركات عراقية من اصل (١٣٨) عقدا لإعادة الأعمار ، ووظفت (٢٥) ألف مواطن عراقي في هذه المشاريع ، وقد حظيت شركات من دول أخرى بعقود لإعادة الأعمار منها شركات يابانية

وأستراليا وصينية وتركية ودنماركية وإندونيسية وكورية وبولندية وغيرها (ضمان الاستثمار، ٢٠٠٣: ٣-٤)

وأما عن الدور المستقبلي العربي في إعادة أعمار العراق فقد صدر عن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في أيار ٢٠٠٣ التقرير العربي عن إمكانيات الدعم والمساعدات للعراق الذي حدد القطاعات التي يمكن للمنظمات والاتحادات العربية المتخصصة والشركات المنبثقة عنها المساهمة فيها لإعادة أعمار العراق ، ولاسيما في تقديم المساعدات البحثية والعلمية والفنية والتدريبية ، وقد شملت القطاع المالي والمصرفي والقطاع الثقافي والتربوي والتعليمي وقطاع الصحة والصحة العامة والبيئة والقطاع الزراعي وبضمنه الموارد المائية والثروة الحيوانية والقطاع النفطي والقطاع الصناعي وقطاع العمل والعمال لجهة التأهيل المهني ومعالجة البطالة وتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة وقطاع التنظيم والإدارة وقطاع الأعمال والاستثمار وقطاعات الخدمات الأخرى (الطيران المدني والأعلام والتامين) ، كما شهد قطاع الاتصالات مد كيبل للألياف الضوئية بين الأردن والعراق بطول (٤٠٠) كم لربط شبكتي الاتصالات العراقية بالشبكة الأردنية لتأمين الاتصال مع العالم الخارجي ، لحين إنشاء الشبكة العراقية للاتصالات. كما فازت ثلاث شركات اتصالات عربية من الكويت ومصر وبمشاركة عراقية في الداخل بتراخيص لتغطية العراق من شماله إلى جنوبه بشبكات الاتصالات **(ضمان الاستثمار، ٢٠٠٥: ٣)**.

وتتزايد أهمية الدور العربي لتجسير الفجوة بين العراق والعالم ومساعدة العراق على التقدم والاندماج في السوق العالمي ، عن طريق استنهاض القدرة الكامنة في المجتمع العراقي واقتصاده واستقطاب القدرات الوطنية

المهاجرة ، وتقديم الدعم اللازم والدخول في مشاريع استثمارية بتظافر جهود الحكومات والمنظمات والمؤسسات العربية العامة والخاصة وأحداث تغيرات نوعية في أسس التعاون العربي المشترك، مما سيساعد على أن تشهد السنوات القادمة المزيد من الخطوات العلمية في مجال إعادة أعمار وتأهيل الاقتصاد العراقي مع زيادة تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، وصولا إلى المستويات المنشودة من خلال الجهود العراقية الذاتية وتسخير عوائد النفط ودعم الدول المانحة ، وكذلك الخدمات التي تقدمها المؤسسات الدولية والمؤسسات العربية المتخصصة كالمؤسسة العربية لضمان الاستثمار والشركات العربية المشتركة والصناديق العربية ، فضلا عن جهود مجتمع رجال الأعمال والمستثمرين العراقيين ونظرائهم العرب.

مما تقدم يتضح أن العراق يعمر بإمكانات متميزة وثروات بشرية ونفطية ومنجميه طبيعية وزراعية ، ستترجم إلى فرص استثمارية تطال القطاعات كافة وتعيد للعراق دوره المحوري وتمكنه من مواجهة الاستحقاقات التي تتطلبها المرحلة القادمة ، وتجعل منه اقتصادا ناهضا متكاملا ومندمجا في إطاريه الإقليمي والعالمي مع استتباب الأمن والاستقرار.

ثانيا- التحديات الأكيدة والمحتملة

١. معضلة الديون الخارجية والتعويضات

إن تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العراق يبقى مرهونا إلى حد كبير بقضية حل مشكلة الديون والتعويضات ، على الرغم مما يمتلكه العراق من موارد بشرية وطبيعية ضخمة. إذ إن هناك تقديرات كبيرة ومبالغ بها أحيانا للتعويضات التي تطلبها بعض الدول من العراق التي تطالبه فيها بتسديدها والتي تقدر بأكثر من (١٨٠) مليار دولار ، وكان مجلس الأمن

الدولي قد أسس صندوقا لهذا الغرض مقره جنيف ، يقوم على تسديد هذه التعويضات على هيئة دفعات أخذت تستقطع بواقع (٢٥%) من عائدات النفط العراقي. وتشير العديد من المصادر إلى أن العراق لم يشترك أصلا في تقدير حجم هذه التعويضات وأن اللجان التي استقبلت طلبات التعويض قررت قبولها وبدون أن تتأكد من مصداقيتها ، واغلب هذه التعويضات للكويت وإيران ، كما أن هناك تعويضات ما زالت تدفع لمصر ولشركات عربية وأجنبية كانت تعمل في العراق ، وقد تضررت كما تقول على خلفية الاجتياح العراقي للكويت في آب عام ١٩٩٠. وكما هو معروف فأن هذه التعويضات تمثل عبءً على الاقتصاد العراقي لأنها لابد أن تؤخذ من حصة العراقيين في إعادة أعمار بلادهم. مما يستلزم إعادة تقويم قوائم التعويضات من خلال الأخذ بمبدأ التقادم والمتغيرات السياسية التي حصلت في العراق. وتجدر الإشارة هنا إلى أن أحد المؤشرات على مدى كون العلاقات بين العراق والدول المجاورة له حسنة ، التنازل عن هذه التعويضات أو بالحد الأدنى تخفيضها إلى الحد الذي يجعلها لا تؤثر في الاقتصاد العراقي المنهك أصلا بسبب الحروب والعقوبات الاقتصادية (ضمان الاستثمار ،٢٠٠٥: ١٣-١٤)

كما تشكل ديون العراق الخارجية إحدى أهم العقبات أمام إعادة الأعمار وتضيف عبئا آخر إلى جانب قلة الإمكانات والموارد المالية المتوافرة ، مما سيعيق تحقيق نمو اقتصادي وتنمية اقتصادية. وتشير التقديرات الرسمية العراقية إلى أن الديون تجاوزت (١٢٠) مليار دولار ، وهي ديون مبالغ فيها وأن بعض الدول تصرفت في هذا الشأن في تحديد قيمة الديون بإضافة فوائد باهظة عليها من دون أن تتداول في ذلك مع العراق. وأن أكثر الدائنين للعراق هي روسيا وفرنسا أذ يبلغ دين كل منهما (٨) مليارات دولار ، كما

توجد (٣٥) مليار دولار قروض من قبل دول الخليج و (٥,٣) مليار دولار لليابان. وهناك حقيقة مهمة ينبغي أن تؤخذ بنظر الاعتبار وهي أن أغلبية الديون العراقية هي ديون كريهة Odious Debt وهي نوع من الديون التي يفترض عدم تسديدها ، لان عوائدها استخدمت ضد مصلحة شعب البلد المدين. عليه فأن الدين الكريه لا يتطلب الإلغاء أو الإعفاء لكونه باطلا أساسا ، انه ببساطة لا يشكل استحقاقا طالما أنه يقوم بطبيعته على أساس غير مشروع. إلا انه وبذات الوقت فأن مبدأ إلغاء الدين الكريه يقوم على أساس الاعتبارات الأخلاقية غير الملزمة من وجهة النظر القانونية ، أذ أن السلطات المعنية مثل نادي باريس ليست مجبرة على اخذ هذه الاعتبارات بنظر الاعتبار ، لذا فأن الحكومة العراقية سوف تكون بحاجة إلى مهارات تفاوضية لإدارة وحل معضلة الديون ومحاولة ربط هذا الإلغاء أو التخفيض للديون بالظروف الإنسانية للبلد المدين (الربيعي ،٢٠٠٦ : ٦).

إن العراق بحاجة إلى شطب جاد للديون الضخمة التي بذمته لمساعدته على أحياء اقتصاده ، إلا أن الدعوة لتخفيف عبء الدين واجهت مقاومة من دول مثل روسيا وفرنسا وألمانيا ، إذ إن العراق مدين لها بمبالغ اكبر من تلك المستحقة للولايات المتحدة التي تقدر بنحو (٢,١) مليار دولار. وتقدر تقارير دولية أعدها مركز الدراسات الإستراتيجية الدولية قيمة الديون والتعويضات المستحقة على الحكومة العراقية مايقارب (٣٨٣) مليار دولار منها تعويضات لأضرار ناجمة عن حرب الخليج ، ومنها مبالغ مستحقة لحكومات وشركات ومؤسسات وأفراد،ومنها ديون خارجية مستحقة فوائد ، فضلا عن قيمة عقود في مجال الطاقة والاتصالات ومعظمها لروسيا.(التكمسه جي ، ٢٠٠٤:٦-٧)

ورأى رئيس البنك الدولي انه لابد من إلغاء ثلثي الديون العراقية على الأقل كي يحصل العراق على فرصة مناسبة للعودة إلى وضع التوازن وان المعونات التي تقدم للعراق يفضل أن تكون منحا لا قروضا لتجنب تحميل للعراق المزيد من الديون ، ويطالب العراق بخفض الدين الخارجي وإلغاء التعويضات المترتبة على حرب الخليج الثانية واسترداد الأموال المحتجزة في مصارف بعض الدول العربية والدول الأخرى.

وتقدر بعض الدراسات التي صدرت مؤخرا انه حتى لو بلغت إيرادات العراق النفطية معدل (٢٢) مليار دولار سنويا في العقد المقبل ، وهو رقم متفائل جدا وحتى لو تم استخدام كل هذا المبلغ لخدمة الدين الخارجي فأن قيمته الإجمالية ستنخفض بنسبة (٥٠%) سنويا فقط ، أما إذا تم استخدام نصف الإيرادات النفطية المتوقعة فأن تسديد الدين بمجمله سيستغرق ٣٥ سنة (المعموري ، ٢٠٠٥ :٢٤-٢٥). وفي ضوء ذلك لا يكون مستغربا القول إن برنامج إعادة الأعمار وكيفية تمويله يصبح غير ذات معنى قبل إيجاد الحل الناجع لمشكلة الديون الخارجية.

٢. الاستقرار السياسي والأمني

للمناخ السياسي أهمية كبيرة في التأثير في القرار الاستثماري ، ويتمثل المناخ السياسي في مدى تمتع البلد بالاستقرار السياسي والأمني من حيث نظام الحكم واستقرار الحكومات وطبيعة العلاقة بين الأحزاب السياسية وحالة الديمقراطية السائدة داخل البلد المضيف. فمن أهم المحددات التي تواجه دخول الشركات والاستثمارات الأجنبية المباشرة في أي دولة ، هي عدم الاستقرار السياسي والأمني ، إذ إن انعدام الأمن هو العدو الأول

للاستثمارات الأجنبية ، لما له من مضامين خطيرة على النمو الاقتصادي وفي جذب الاستثمارات الأجنبية إلى الاقتصاد العراقي. إن المناخ الاستثماري العام في العراق ما زال من الناحية الفعلية غير مشجع وضعيف في احسن الأحوال على الرغم من التشريعات المختلفة التي شرعتها سلطة التحالف ، وهذا يعود بالدرجة الأساس إلى عدم الاستقرار السياسي وتذبذب الوضع الأمني الذي يعد العامل الحاسم الأول خلف تردد رأس المال الوطني والأجنبي في الاستثمار في النشاط الاقتصادي.وبغض النظر عن الرؤية والخطط الموضوعة لبناء عراق المستقبل فأن إطلاق برنامج إعادة الأعمار بقوة وفاعلية وتحقيق غاياته الأساسية من حيث إعادة بناء المرافق العامة والقطاعات الإنتاجية الأساسية ، وإنعاش الحركة الاقتصادية لن تكون جميعها أمورا ممكنة من دون توافر الأمن والاستقرار السياسي ، وهذه الشروط الضرورية لنجاح انطلاقة إعادة الأعمار لم تزل غير متوافرة في العراق اليوم. والمشكلة الأساسية هنا وجود ترابط عضوي بين مسيرة الانتعاش الاقتصادي التي ترتبط بإعادة الأعمار من جهة ، وبين القدرة على ترسيخ الأمن من جهة أخرى. فتحسين الوضع الاقتصادي سيساعد على تخفيف الضغوط المعيشية التي تواجه العراقيين والغضب الشعبي المتأتي منها ، كما أن الاستقرار السياسي والأمني هو شرط مسبق وأساس لتشجيع المشاركة الواسعة للقطاع الخاص المحلي والعربي واستقطاب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ، إذ لا يمكن للمستثمر أن يجازف بأمواله والعمل في ظل عدم الاستقرار السياسي. من هنا يصبح التحدي الأساسي الأول أمام أي حكومة هو كيفية خلق بيئة أمنة مستقرة سياسيا واقتصاديا ، إذ إن الكثير من

المستثمرين بل غالبيتهم يجدون أن تأمين الأمن والاستقرار تعد من أهم الحوافز التي يقدمها البلد المضيف.

الاستنتاجات:

أن خطوات الحكومة لمواجهة التحديات ينبغي أن تبدأ وبصورة ملحة بتفعيل قدرتها على إدارة برنامج إعادة الأعمار بما في ذلك إدارة مبالغ كبيرة من التمويل الخارجي بطريقة تتسم بالشفافية وقابلة للمسائلة ، فضلا عن البدء في أعداد برامج طوارئ للوفاء بحاجات ملحة كخلق فرص العمل وإنعاش البنية التحتية والخدمات الأساسية مع تسريع تطوير إنتاج القطاع الخاص ليأخذ دوره الحقيقي. كما أن الاستراتيجية التي يقتضي أن تأخذ بها الدولة لتحفظ مصلحة العراق وموارده ، هي أن تبدأ العمل على وضع قواعد واضحة لأداء الأعمال وإعادة تأهيل القيادات العراقية وتأسيس البنية التحتية للاقتصاد الرقمي ، فضلا عن الانفتاح على الاستثمارات الأجنبية المباشرة منها وغير المباشرة والتوجه نحو الخصخصة.

فعندما تنشط الحكومة في تنمية القدرات الداخلية والطاقة الاستيعابية وأجراء الإصلاحات والتعديلات اللازمة لتأهيل الاقتصاد العراقي والارتقاء به ، فأن ذلك يقود إلى زيادة إمكانياتها في وضع الاستراتيجية المناسبة التي تستند إلى الواقع وتسمح بالاستجابة بسرعة لاحتياجات الشعب العراقي الأساسية ، التي سيتم تحديدها استنادا إلى خطة تنموية يضعها العراقيون ، وتحديد الأولويات من وجهة نظرهم ، فضلا عن وضع خريطة للاستثمار لتحديد الفرص المتاحة وتحديد المناطق المستقرة والآمنة لبدء الاستثمار ، كما ينبغي تحديد أسبقيات المرافق المراد إعادة أعمارها وذلك بالاستناد إلى مجموعة

من الأسس في هذا المجال ، كأن يتم تحديد نوع المشاريع التي يحتاجها الاقتصاد العراقي وبشكل فوري ، ولاسيما تلك المشاريع التي تخدم المواطن العراقي بشكل مباشر كمشاريع الطاقة الكهربائية ومشاريع الماء والصرف الصحي ، وبذلك يصبح من الممكن تفعيل دور الاستثمار الأجنبي في العراق.

ومما يزيد من أهمية هذه الإجراءات هو الاعتقاد الراجح ، بأن مستقبل التنمية وإعادة الأعمار في العراق ، سيعتمد بالأساس على موارده المالية الخاصة ومن أهمها عوائد النفط ، أما التعديل على المعونات الخارجية فهو أمر مشكوك فيه لأسباب متعددة منها ، ضآلة المنافع التي جناها العراق خلال السنتين الأخيرتين من الدعم الخارجي وعدم توافر مبررات قوية لاحتمال تنامي هذا الدعم في المستقبل لعوامل تتعلق باستعداد الدول المانحة لذلك ولاختلال الحالة الأمنية والسياسية في العراق ، فضلا عن أن جزءا كبيرا من المعونات الخارجية قد ذهب إلى مجالات خارج إطار المشاريع المنفذة ، ومنها كلفة أمن المشاريع التي تبلغ مايقارب (٣٠%-٣٦%) أو النفقات الإدارية الباهضة أو الرواتب العالية جدا للموظفين الدوليين. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن القيمة الحقيقية للأموال المنفقة في المشاريع في العراق لا تتجاوز (٢٧%) من الكلفة الإجمالية للمشروع ، وهي مسالة مثيرة تدعو للتأمل الجدي فيما يعلن من أرقام عن أقيام المعونات المقدمة إلى العراق.

إن تحدي الموارد في العراق هو من أهم التحديات التي تواجهه السياسة المالية والاقتصادية ويحتاج إلى مراجعة ودراسة جديتين ، ولاسيما من حيث النظر إلى الحاجات الإنمائية والإعمارية المقبلة وكيفية اعتماد منهج يحقق التوازن بين الاستخدام الرشيد للموارد النفطية بوصفها مصدرا داخليا أساسيا

، وبين الموارد الخارجية في إطار المعونات المتوقعة ، ويبقى الشيء المهم هو التأكيد على تركيز الجهود على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وخلق المناخ الملائم له ، وتوجيهه نحو القطاعات والمجالات ذات الفائدة المباشرة في تأهيل الهياكل الاقتصادية والبنى التحتية وتوفير فرص عمل جديدة وتعزيز التعاون والشراكات مع القطاع الخاص العراقي.

المصادر

١. الاسكوا ، دور الدولة في الاقتصاد المعولم ، الجزء الثاني ، الأمم المتحدة ، نيويورك ٢٠٠٢.

٢. صحيفة الوقائع العراقية ، العدد (٣٥٠١) ، ١٩٩٤/٣/١٤.

٣. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، ضمان الاستثمار ، السنة الحادية والعشرون ، تشرين أول/أكتوبر ، الصفاة-الكويت ، ٢٠٠٣.

٤. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، ضمان الاستثمار ، السنة الثالثة والعشرون ، العدد الفصلي الثالث ، الصفاة- الكويت ، ٢٠٠٥.

٥.وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، نشرة الهيئة الإستراتيجية العراقية لإعادة الأعمار، تشرين الأول ،بغداد- العراق ، ٢٠٠٤.

٦. صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، سبتمبر (أيلول) ٢٠٠٤.

٧. الإدريسي ، آمين محمد سعيد ، الاستثمارات الأجنبية المباشرة في العراق (الحقائق ، الضوابط ،التسهيلات) مجلة الاقتصاد السياسي ، السنة الثانية ، العدد ٤ ، إقليم كردستان – العراق ٢٠٠٣.

٨. الراوي ، علي عبد محمد سعيد ، اتجاهات ومهام السياسة الاقتصادية المناسبة للاقتصاد العراقي ، الندوة الخامسة من سلسلة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥.

٩. الربيعي ، فلاح خلف ، سبل مواجهة أثار برامج التكيف الهيكلي على الاقتصاد العراقي ، مجلة علوم إنسانية ، العدد ٢٦ ، السنة الثالثة ، كانون الثاني /٢٠٠٦.

١٠. السامرائي ، هناء عبد الغفار ، ضرورة الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتفعيل الأنشطة التنموية في العراق ، المؤتمر الاقتصادي الوطني الأول ، مركز الدراسات والبحوث /حركة الوفاق الوطني العراقي ، بغداد ، ١٥-١٦/أيار/٢٠٠٤.

١١. الطائي ، هناء عبد الحسين ، الخصخصة وعلاقتها بالاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد العراقي ، الندوة السادسة من سلسلة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥.

١٢. المعموري ، إعادة أعمار العراق: الفرص والتحديات ، الندوة الأولى من سلسلة الندوات التي يقيمها مكتب الاستشارات ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥.

١٣. رشيد ، عبد الوهاب حميد ، الاقتصاد العراقي إلى أين ؟ ، مجلة علوم إنسانية ، العدد الثالث ،تشرين الثاني/٢٠٠٣.

١٤. التكمه جي ، صلاح ، الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح ، صوت العراق ،٢٠٠٣ Sotaliraq. com.. http : // www

١٥. الحافظ ، مهدي ، كيف يستطيع صناع السياسة جذب الاستثمارات الأجنبية ، جريدة الصباح ، ٢٠٠٤ . http : //www.Alsabaah.com

١٦. الحافظ ، مهدي ، وجهان للسياسة النفطية ، جريدة الصباح ،٢٠٠٥.
http : // www. Alsabaah .com.
١٧. الربيعي ، فلاح خلف ، تحسين مناخ ومتطلبات جذب الاستثمار الأجنبي في العراق ، صحيفة المدى،٢٠٠٥
http: // www. almadpaper. Com
١٨. كجه جه ، صباح ، متطلبات جذب الاستثمارات الأجنبية للعراق ، جريدة المدى ، ٢٠٠٤. http ://www.almadpaper . Com.