

استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق: استكشاف نقاط الضعف في تخطيط السياسات والاستثمار

علي المولوي

عن مركز البيان

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

عن كونراد أديناور

مؤسسة كونراد أديناور هي مؤسسة سياسية ألمانية تهدف برامجها التربوية المدنية إلى تعزيز الحرية العدالة والسلام. يتناول مكتب سوريا / العراق الأوضاع السياسية والاجتماعية في البلدين، وبالمسائل التي تتمحور حول: استقرار المنطقة، أوضاع اللاجئين، و الآثار الأمنية الناجمة عن الحرب الأهلية في سوريا وظهور الدولة الإسلامية بالإضافة إلى تعزيز الحوار السياسي داخل المنطقة وما بين الدول الأوروبية و الشرق الأوسط ، كما تسلط الضوء على المصالحة، دعم المجتمع المدني، الحكم الرشيد، حكم القانون و البحث و التحليل.

ملاحظة: إن مضمون هذه الورقة لا يعكس بالضرورة الرأي الرسمي لمؤسسة كونراد أديناور. و عليه، فإن مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها تقع على عاتق الكاتب وحده.

حقوق النشر محفوظة © 2019

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق: استكشاف نقاط الضعف في تخطيط السياسات والاستثمار

علي المولوي *

المقدمة

يعارض عدد قليل من صنّاع السياسة فكرة أن التركيز في إيجاد استراتيجية ناجعة للتصدي للتحديات التي يواجهها العراق يتطلب جهداً متضافراً لجذب رؤوس الأموال والخبرات إلى البلاد عبر الاستثمار الخاص كوسيلة لخلق فرص عمل، وإعادة إعمار البنى التحتية الحيوية والخدمات الأساسية. وللقيام بذلك، يتحتم إجراء سلسلة من الإصلاحات الرئيسية داخل مؤسسات الدولة لتسهيل نمو القطاع الخاص، وتهيئة الظروف المواتية للاستثمار.

على المستوى الاستراتيجي، هناك فشل في تحديد أولويات تدابير الإصلاح بنحو واقعي وقابل للتحقيق إبان ولاية الحكومة التي تمتد لأربع سنوات. وتظهر مراجعات استراتيجيات التنمية الوطنية على مدار الأعوام الخمسة عشر الماضية فشلاً ثابتاً في تحقيق الأهداف والوفاء بالمواعيد النهائية؛ الأمر الذي يستدعي التشكيك في عملية تخطيط السياسات، وقدرة هيكل الدولة على إحداث التغيير.

مع الأخذ بالحسبان المناخ السياسي السائد الذي يمتاز بالفتنة، وافتقار الحكومة إلى القاعدة السياسية التي تمكنها من العمل على تحقيق أجندتها، فمن الواضح أن الإصلاح الشامل لن يكون قابلاً للتحقيق على المدى القصير. فبدلاً من ذلك، تحتاج الحكومة إلى إعطاء الأولوية لمجموعة من المبادرات التي لها تأثير مباشر على سبل معيشة المواطنين، ويمكن تحقيقها بمدة زمنية قصيرة نسبياً. وستخلق المبادرات المنفذة بنجاح قوة دافعة لاتخاذ تدابير أكثر طموحاً تتطلب دعماً سياسياً كبيراً، وحسن نية من قبل الناس.

تسعى هذه الورقة إلى تسليط الضوء في نقاط الضعف والقيود داخل بيئة تخطيط السياسات في العراق عبر تقديم نظرة عامة على المشهد الحالي، وتقديم دليل عملي لمصادر البيانات واستراتيجيات التطوير؛ لتكون تحت تصرف المحللين وواضعي السياسات. وتشكل خطة التنمية الوطنية الخمسية

* رئيس قسم الأبحاث بمركز البيان للدراسات والتخطيط.

التي تم نشرها عام ٢٠١٨ أساساً لفهم العيوب الموجودة، وكيف يمكن تعزيز الاستراتيجيات الوطنية في المستقبل. بعد ذلك، تلقي الورقة نظرة أعمق على مناخ الاستثمار في العراق، موضحة الهياكل الحالية، وتسلط الضوء على العقبات التي أعاقت تنمية القطاع الخاص. وفي نهاية المطاف، يتمثل الهدف في شرح كيف يمكن أن يسفر النهج الذي يركز في الإصلاح المؤسسي عن نتائج أفضل بكثير من تلك التي تسعى إلى فعل أكثر مما هو معقول.

فهم السياق

بعد أن أسفرت الحرب ضد تنظيم داعش عن خسائر فادحة في رأس المال البشري، ودمرت البنية التحتية للبلاد، وعطلت طريق العراق نحو التنمية، تواجه البلاد الآن تحدياً شاقاً لإعادة الإعمار في القرى والمدن التي دمرتها الحرب، ومعالجة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية الملحة للسكان عامة. إذ يُقدّر حجم الأضرار بحوالي ٨٨ مليار دولار، وإن حجم الدمار هذا سيحتم على المجتمع الدولي المساعدة في إعادة تأهيل البلد.

ما يزال هناك حوالي ١,٦ مليون من نازح لم يعودوا إلى مناطقهم بعد، والكثير منهم غير قادر على ذلك بسبب دمار منازلهم. ومن بين ٤,٣ مليون من العائدين إلى مناطق سكنهم، تقدر الأمم المتحدة أن حوالي ٢,٥ مليون يعيشون ظروفاً صعبة. وإلى جانب المحافظات المحررة في شمال غرب العراق، على الحكومة أن تعالج بنحو عاجل الاستياء المتزايد في بقية البلاد، إذ أدى نقص الاستثمار في الخدمات العامة وارتفاع البطالة منذ انهيار أسعار النفط في عام ٢٠١٤ إلى فقدان الثقة تجاه النخب السياسية. وتتفاقم الضغوط الهائلة على كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية ولاسيما من قبل الشباب، إذ يوجد في العراق أحد أعلى معدلات النمو السكاني في المنطقة يقدر بحوالي ٣٪؛ مما يعني أن عدد سكان العراق يزداد كل عام بحوالي مليون نسمة. ويشكل العراقيون الذين تقل أعمارهم عن ٣٥ عاماً غالبية السكان الآن. وتقدر الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر في العراق أن ٨٠٠ ألف وظيفة قد فقدت بسبب النزوح الجماعي في عام ٢٠١٤، ويقدر معدل البطالة الوطني بحوالي ١٦٪، لكن بطالة الشباب قد تصل إلى ٣٥٪.

هناك عدد من التحديات الملحة مثل ضرورة توفير مزيد من الوظائف، فالقطاع العام يمثل حوالي ٤٠٪ من هذه الوظائف في البلاد، وجميع هذه الوظائف في القطاع الرسمي تقريباً^(١). وعلى مدار الأعوام الخمسة عشر الماضية، زاد الإنفاق العام بنحو كبير؛ مما أدى إلى هدر هائل واستثمار

1 -World Bank, Systemic Country Diagnosis for Iraq, Washington DC, p.72

ضعيف في ثروة البلاد النفطية. وإن معظم القطاع الخاص تهيمن عليه الشركات الصغيرة الحجم التي تركز إلى حد كبير على تجارة التجزئة، والبناء، والمطاعم، والنقل^(٢)، ومن الواضح أن العراق لم يعد قادراً على تحمل نفقات نمو القطاع العام بالمستويات نفسها للسنوات السابقة، وأن الطريقة الوحيدة لاستيعاب البطالة هي في خلق وظائف في القطاع الخاص.

مع انتعاش أسعار النفط، أقرّ العراق ثاني أكبر موازنة سنوية على الإطلاق، إذ بلغت حوالي ١١٠ مليارات دولار^(٣). وعلى الرغم من أن ندرة الموارد المالية لم تعد عقبة رئيسية، إلا أن البلاد تعاني من عوائق مؤسسية كبيرة تحول دون استخدامها لثروتها النفطية الهائلة بكفاءة وفعالية. وقد أشارت الممثل الخاص للأمم المتحدة في العراق جانين هينس بلاسخت إلى أن عدم قدرة الحكومة على متابعة القرارات التنفيذية يمثل مشكلة كبيرة^(٤). ويصنف مؤشر الدول الضعيفة العراق كواحد من الدول في حالة التأهب القصوى، في إشارة إلى أنه يفتقر إلى القدرات الإدارية الأساسية اللازمة للحكم الفعال^(٥). وغالباً ما يشير المسؤولون الحكوميون إلى هذا على أنه نقطة ضعف رئيسية في بيروقراطية الدولة، وعلى الرغم من زيادة فعالية اجتماعات مجلس الوزراء واللجان الوزارية إلى حد ما في اتخاذ القرارات، بيد أن المشكلة تكمن في كثير من الأحيان في ضمان تنفيذ هذه القرارات. ومع وجود مصالح راسخة داخل بيروقراطية الدولة تعمل على تقويض التقدم لكنّ سوء الإدارة وعدم الكفاءة وقلة المساءلة هي الأسباب الرئيسة في الإخفاقات المنهجية، وهذا الضعف في مؤسسات الدولة هو الذي أعاق قدرة الحكومة على دفع أجندة الإصلاح إلى الأمام^(٦). وفضلاً عن ذلك، فإن إظهار الضعف على أعلى المستويات يشجع أولئك الذين يسعون إلى تقويض العملية الديمقراطية والإصلاحية لاستغلال الخلل وثقافة الإفلات من العقاب.

2 -Ibid.

٣- معلومات اضافية عن تحليل الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٩، اطلع على:

A. Al-Mawlawi, Delays to Iraq's 2019 budget reflect growing political deadlock, LSE Middle East Center, January 2019

<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/01/14/delays-to-iraqs-2019-budget-reflect-growing-political-deadlock/>

٤- مجدديها في ملتقى السليمانية في آذار عام ٢٠١٩، أشارت بلاسخت إلى أن إعادة ثقة الجمهور بمؤسسات الدولة يعد ضرورة أساسية.

5 -World Bank, Systemic Country Diagnosis for Iraq, p.19

٦- تردد هذا الحديث في ملتقى السليمانية في آذار عام ٢٠١٩ من قبل مستشار رئيس الوزراء ليث كبة الذي أكد أن ضعف الدولة كان أكبر عقبة أمام التنمية في البلاد: «إذا كنت ضعيفاً، فبالتأكيد سيستغل الناس ذلك».

في الخفاء تكمن بيئة سياسية منقسمة إلى حد كبير ومتقلبة، إذ يهيمن الخطاب الشعبي على الخطاب السياسي في البلاد ويقوض إمكانية سن إصلاحات حقيقية. هناك عدد قليل من الحلول السريعة لمشكلات العراق، وستحتاج الحكومة إلى اتخاذ قرارات لمعالجة الأسباب الجذرية التي لا تعد شعبية إلى حد كبير في الوقت الحالي، مثل: احتواء الإنفاق في القطاع العام، والحد من النمو في العمالة العامة، وإدخال تعريفات جديدة ورسوم الخدمات العامة؛ وفي حال غضت الحكومة عن مثل هذه التدابير؛ فإنها ستخاطر بخلق حلقة مفرغة تفشل فيها السلطات باستمرار في الوفاء بوعودها؛ وبالتالي تقليل ثقة الجماهير تجاه الدولة.

فهم بيئة تخطيط السياسات

فيما يخص الباحثين والمحللين المهتمين بالمشهد السياسي في العراق، فإن الشرط المسبق الأساس هو الوصول إلى البيانات والوثائق الرسمية التي يمكن أن تشرح الخطاب السياسي. وما يزال تحسين شفافية الحكومة يمثل طموحاً رئيساً، ومن المهم فهم نوع المعلومات التي يمكن الوصول إليها حالياً عبر المنصات المفتوحة والإنترنت. وفيما يأتي بعض الموارد الرئيسة المتاحة:

مجلس النواب^(٧): يوفر الموقع أرشيفاً شاملاً لقرارات وقوانين البرلمان، وملخصات مفصلة للمناقشات في الجلسات البرلمانية. يمكن الوصول إلى النص الكامل للتشريعات التي تمت الموافقة عليها، وفضلاً عن ذلك يمكن الاطلاع في كثير من الأحيان على مشاريع القوانين التي هي قيد النظر في البرلمان، ويمكن أيضاً الاطلاع على القوانين التي سبقت إنشاء مجلس النواب في عام ٢٠٠٦ على قاعدة البيانات التي يديرها مجلس القضاء الأعلى^(٨).

الجريدة الرسمية^(٩): وهي المكان التي يُنشر فيها القوانين التي يصادق عليها رئيس الجمهورية رسمياً. ووزارة العدل هي المسؤولة عن إدارة الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) التي تصدر كل شهر، وتتوافر معظم المنشورات على موقع وزارة العدل على الإنترنت، ولكن هناك تأخير في كثير من الأحيان قبل نشرها على الإنترنت.

٧- موقع مجلس النواب <http://parliament.iq>

٨- موقع مجلس القضاء الأعلى <http://iraqld.hjc.iq>

٩- موقع جريدة الوقائع العراقية <https://moj.gov.iq/iraqmag>

المحكمة الاتحادية العليا^(١٠): لأنها السلطة الوحيدة المسؤولة عن تفسير الدستور، تفصل المحكمة الاتحادية العليا في المسائل القانونية التي تنطوي على نقاش دستوري وتنشر جميع أحكامها على موقعها على الإنترنت. وإن خاصية البحث متاحة، وتُنشر أحكاماً جديدة في الوقت المناسب. وفيما يخصّ واضعي السياسات، يعد هذا المورد مفيداً بنحو خاص لفهم المعايير القانونية لقضايا الحوكمة مثل اللامركزية، إذ عولجت النزاعات بين السلطات المركزية والمحلية من قبل المحكمة العليا.

الجهاز المركزي للإحصاء^(١١): يرتبط هذا الجهاز بوزارة التخطيط وهي السلطة الرئيسة المسؤولة عن جمع البيانات والإحصاءات ونشرها على المستوى الوطني. وقد بدأ الجهاز العمل قبل عام ٢٠٠٣، لكن على مدار العقد الماضي تلقى دعماً دولياً كبيراً لبناء قدراته على جمع البيانات. في السنوات الماضية، كان موقع الجهاز هو المصدر الرئيس للحكومة للوصول إلى البيانات الأولية لمجموعة من المجالات بما في ذلك الاتجاهات الاقتصادية والمالية، وإحصاءات الصحة العامة، والديموغرافيا، والرعاية الاجتماعية، لكن في الآونة الأخيرة، تدهور الموقع. وإن العديد من الارتباطات الشعبية معطلة، ويتم عرض البيانات المتوافرة بطريقة غير سهلة الاستخدام، وتعد التقارير السنوية التي ينشرها جهاز الإحصاء ذات فائدة، ويعود أحدث ملخص إحصائي سنوي إلى عام ٢٠١٧، ويقدم حوالي ١٠٠٠ صفحة من البيانات.

وزارة المالية^(١٢): وهي المسؤولة عن إدارة الموازنة الاتحادية وإنفاقها، ويحتوي موقع وزارة المالية على تقارير شهرية لتنفيذ الموازنة، تقدم تفاصيل مفيدة عن الإنفاق الفعلي. ومع ذلك، يعود أحدث التقارير إلى قبل خمسة أشهر على الأقل؛ مما يعني إمكانية أن يكون أداة قيمة لفهم الاتجاهات طويلة الأجل، لكنه على الرغم من ذلك يفتقر إلى فائدة في الوقت الحقيقي. يحتوي موقع الوزارة أيضاً على نسخ كل قوانين الموازنة التي أقرت منذ عام ٢٠٠٦. لقد طورت وزارة المالية بدعم من البنك الدولي منصة تفاعلية تُعرف باسم «الموازنة المفتوحة» تقدم تفاصيل عن مخصصات الموازنة والإنفاق من طريق الرسوم البيانية والخرائط^(١٣)، ويشمل ذلك مقارنات سنوية لتوليد الإيرادات، وتنفيذ الموازنة وتراكم الديون العامة، وتفاصيل النفقات لكل وزارة، لكن لا يتم تحديث البيانات، إذ يعود تاريخ آخر الأرقام إلى عام ٢٠١٧.

١٠ - موقع المحكمة الاتحادية <https://www.iraqfsc.iq>

١١ - موقع الجهاز المركزي للإحصاء <http://cosit.gov.iq>

١٢ - وزارة المالية <http://mof.gov.iq>

١٣ - موقع نظام الموازنة المفتوحة <http://mof.gov.iq/obs/en/pages/default.aspx>

مكتب رئيس الوزراء^(١٤): بصفته أعلى سلطة تنفيذية في البلاد، يصدر مكتب رئيس الوزراء جميع البيانات الرسمية على موقعه على الإنترنت بما في ذلك ملخص القرارات الصادرة عن الاجتماع الأسبوعي لمجلس الوزراء. ويمكن أيضاً العثور على خطة الحكومة لأربع سنوات والمعروفة باسم البرنامج الحكومي على الموقع، إذ توفر نظرة عامة مفصلة عن أولويات الحكومة وأهدافها.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(١٥): هي الجهة المسؤولة عن إدارة جدول الأعمال الأسبوعي لمجلس الوزراء والتنسيق مع مؤسسات الدولة؛ لضمان تنفيذ وقرارات مجلس الوزراء متابعتها. يُنشر على موقعها على شبكة الإنترنت البيانات الصحفية وملخصات الاجتماعات، ويمكن العثور أيضاً على القرارات الصادرة عن اجتماعات مجلس الوزراء الأسبوعية، فضلاً عن روابط لمواقع مؤسسات الدولة الأخرى على الإنترنت.

البنك المركزي العراقي^(١٦): هي مؤسسة دولة مستقلة مسؤولة عن السياسة النقدية للبلاد وإدارة الاحتياطات الأجنبية. موقع الويب الخاص بها غني بالبيانات المالية بما في ذلك نفقات الموازنة، والفوائض التي تمتد من عام ٢٠٠٤ حتى نهاية عام ٢٠١٨. وهناك أيضاً بيانات تاريخية عن الناتج المحلي الإجمالي، والنمو الاقتصادي، والتجارة الخارجية، وأسعار الصرف.

الهيئة الوطنية للاستثمار^(١٧): الجهة المسؤولة عن تشجيع الاستثمار وإصدار تراخيص الاستثمار، ويحتوي موقع الهيئة الإلكتروني على دليل مفصل عن الإجراءات القانونية والبيروقراطية للمستثمرين، وخريطة استثمار من عام ٢٠١٨ تحدد معظم المشروعات الحكومية المفتوحة للمستثمرين. ومع ذلك، فإن المعلومات المتاحة للمشاريع الاستثمارية المقترحة أساسية جداً وتعكس أحد العيوب الرئيسية في استراتيجية العراق الاستثمارية، التي سيتم الحديث عنها في وقت لاحق.

وزارة النفط: تحتوي على واحدة من بين أكثر البيانات المفيدة، وهي أرقام صادرات النفط الخام الشهرية، التي تنشرتها شركة تسويق النفط (SOMO)^(١٨) إحدى تشكيلات الوزارة، وهي توضح بالتفصيل إجمالي عدد البراميل المصدرة لكل شهر من البصرة وكركوك، وإجمالي الإيرادات الناتجة عن بيع النفط، ومتوسط السعر الشهري لكل برميل.

١٤- موقع مكتب رئيس الوزراء <http://pmo.iq>

١٥- موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء <http://cabinet.iq>

١٦- موقع البنك المركزي العراقي <http://cbiraq.org>

١٧- موقع الهيئة الوطنية للاستثمار <http://investpromo.gov.iq>

١٨- موقع شركة سومو <http://somoil.gov.iq>

قبل الانتقال لمناقشة استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق، من المهم معالجة مسألة جمع البيانات ومصادفتها؛ لأنها تشكل الأساس لأي خطة استراتيجية، ويكشف استعراض البنك الدولي للنظام الإحصائي الوطني للعراق عن بعض النتائج المشجعة. وبالاستناد إلى ثلاثة معايير: (المنهجية والمعايير والتصنيفات، وممارسات النشر والانفتاح، ونتائج البيانات) وجد التقييم مستوى منخفضاً من القدرة الإحصائية بدرجة ٣٢,٤٤ من أصل ١٠٠. وعلى الرغم من أن الدراسات الاستقصائية للأسر بشأن الدخل والنفقات تُجرى بمستوى جيد نسبياً، إلا أن هناك مساحة كبيرة لتحسين مراقبة الجودة، وزيادة مصداقية ودقة البيانات الرسمية، فعلى وجه التحديد تعتمد البيانات الديموغرافية إلى حد كبير على التوقعات؛ لعدم إجراء تعداد سكاني منذ عام ١٩٨٩.

منذ تشكيل أولى حكومة عراقية في عام ٢٠٠٥، عملت وزارة التخطيط من كذب مع الأمم المتحدة والجهات المانحة الدولية الأخرى لوضع خطة تنمية وطنية (NDP) تحدد خريطة طريق شاملة للتصدي للعديد من التحديات في البلاد، وتُقدّم هذه الاستراتيجيات رسمياً، وتعتمد من قبل مجلس الوزراء. وقد نشر العراق خمسة برامج وطنية تشمل فترات ٢٠٠٥-٢٠٠٧، و٢٠١٠-٢٠١٤، و٢٠١٣-٢٠١٧، و٢٠١٨-٢٠٢٢.

وفضلاً عن خطة التنمية الوطنية هذه، يمتلك العراق عدداً من الاستراتيجيات الوطنية الأخرى التي صمّمت نظرياً لاستكمال خطة التنمية الوطنية، وتوفير مزيد من الوضوح بشأن خريطة طريق التنفيذ، وأبرز هذه الاستراتيجيات هي:

- **برنامج حكومة العراق ٢٠١٨-٢٠٢٢^(١٩)**: وهو مطلب دستوري على الحكومة الجديدة أن تقدمه إلى البرلمان للموافقة عليه، ومن المفترض أن يحدّد البرنامج أولويات الحكومة، ويعالج الكيفية التي ينوي بها تحقيقها؛ وهذا المسعى هو المسؤولية الرئيسية لرئيس الوزراء، وتؤدي فيه الأمانة العامة لمجلس الوزراء دوراً استشارياً.
- **برنامج إعادة الإعمار والتنمية في العراق ٢٠١٨^(٢٠)**: الذي طُوّر في المدة التي سبقت مؤتمر الكويت في عام ٢٠١٨ لإعادة الإعمار، ويقترح البرنامج خريطة طريق لتلبية احتياجات إعادة الإعمار للأراضي المحررة على المدى الطويل، ويشمل التقييم الضرر والاحتياجات التي تُقسم حسب القطاع.

١٩- مكتب رئيس الوزراء <http://pmo.iq/pdf/program19-22.pdf>

٢٠- الأمانة العامة لمجلس الوزراء <http://www.cabinet.iq/uploads/Iraq%20Reconstruction/Iraq%20Re-con%20&%20Inves.pdf>

● استراتيجية تنمية القطاع الخاص ٢٠١٤-٢٠٣٠^(٢١): نُشرت في عام ٢٠١٣ قبل الأزمة المالية والحرب مع داعش، وتتطلب الاستراتيجية إجراء تحديث بالنظر إلى التغييرات على أرض الواقع، وتم تطويره بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وأُعيد من قبل مجلس الوزراء.

● الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٦-٢٠٢٠^(٢٢): وُضعت من قبل هيئة النزاهة، وهي الجهة الرقابية الرئيسة لمكافحة الفساد في البلاد، وتقدم هذه الوثيقة تفصيلاً شاملاً لأنواع الممارسات الفاسدة الموجودة في البلاد ولكنها لا تقترح استراتيجية مقنعة لمكافحةها.

تشمل الاستراتيجيات الوطنية الأخرى ذات الصلة ما يأتي:

● استراتيجية الحد من الفقر ٢٠١٨-٢٠٢٢^(٢٣).

● الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة ٢٠١٢^(٢٤).

● استراتيجية الأمن القومي العراقي ٢٠١٦.

● تقرير الأداء والمخاطر المالية للشركات المملوكة للدولة ٢٠١٦.

وفضلاً عن الاستراتيجيات الحكومية، هناك عدد من التقارير البارزة التي تصدرها مؤسسات الدولية التي تقدم تحليلاً مفصلاً ورؤى لا تقدر بثمن لصانعي السياسات والمحللين، وتشمل هذه التقارير:

● البنك الدولي: الوظائف في العراق - كتاب تمهيدي عن توفير فرص العمل على المدى القصير ٢٠١٨.

● البنك الدولي: تشخيص العراق ٢٠١٧.

٢١- الأمانة العامة لمجلس الوزراء <http://cabinet.iq/uploads/pdf/2015-3/2.pdf>

٢٢- هيئة النزاهة http://www.nazaha.iq/pdf_up/3940/strat_2016-2020.pdf

٢٣- وزارة التخطيط <https://mop.gov.iq/en/static/uploads/1/pdf/15192838546d2344468c97dc099300d987509ebf27--Summary.pdf>

٢٤- البنك الدولي، الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة، واشنطن العاصمة، ٢٠١٢
<http://documents.worldbank.org/curated/pt/406941467995791680/pdf/105893-WP-PUBLIC-INES-Summary-Final-Report-VF.pdf>

- البنك الدولي: مراجعة الإنفاق العام ٢٠١٣.
- منظمة الصحة العالمية: ملف صحة العراق ٢٠١٥.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠١٦.

استعراض خطة التنمية الوطنية

تحدد خطة التنمية الوطنية -التي وافق عليها مجلس الوزراء في الخامس من شباط عام ٢٠١٩- ثلاثة تحديات مؤسسية، هي: (انخفاض كفاءة الأداء المؤسسي، وزيادة عدد العاملين وانخفاض إنتاجية القوى العاملة، والفساد المالي والإداري)^(٢٥). وتسرد الخطة أيضاً ثمانية تحديات اقتصادية بما في ذلك مناخ الاستثمار السيئ، والدور المحدود للقطاع الخاص، وهيكل الموازنة غير المتوازن، والنظام المصرفي المتخلف، وقطاع غير رسمي كبير.

وتوصف هذه التحديات من بين أمور أخرى بطريقة شاملة إلى حد ما، وتتناول الخطة الأبعاد الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والبيئية، والنفسية، وتحدد الأهداف الموضوعية ضمن نهج الإدارة القائم على النتائج. هناك أربعة أعمدة توجيهية لخطة التنمية الوطنية، هي: (إرساء أسس الحكم الرشيد، وتشجيع تنمية القطاع الخاص كمحور رئيس للتنمية، والتركيز على إعادة الإعمار بعد الحرب في المحافظات المحررة، والحد من الفقر). وتدعي الخطة أنها تعطي الأولوية للغايات والأهداف، لكن من غير الواضح كيف ستجرى هذه العملية.

يقدم الجزء الأكبر من الخطة تحليلاً للموقف عن التحديات الحالية ولكنه يعاني من نقص في بيانات خط الأساس المحدثة، وهذا يشير إلى وجود قيود كبيرة في التخطيط للمدة ٢٠١٨-٢٠٢٢. لعدم إمكانية تحديد أهداف قابلة للتحقيق دون معرفة المستويات الحالية أولاً، وتعود معظم البيانات إلى عامي ٢٠١٥، و٢٠١٦. وبالنظر إلى أن هذه المدة امتازت بتقلب شديد خلال ذروة الحرب ضد داعش، فمن الضروري جداً أن تكون بيانات خط الأساس لخطة التنمية الوطنية حديثة قدر الإمكان. وفضلاً عن ذلك، فإن دقة البيانات هي محل خلاف. ويشير التقرير إلى أن معدل البطالة في عام ٢٠١٤ كان ١٠,٦٪، وارتفع فقط إلى ١٠,٨٪ في عام ٢٠١٦^(٢٦)، وهذا يبدو غير قابل للتصديق؛ نظراً لتأثير الحرب والنزوح الجماعي الذي تلا ذلك، فضلاً عن الأزمة المالية، وتجميد

٢٥ - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية، ٢٠١٨، ص: ١٧
<https://bit.ly/2XxaGMw>

٢٦ - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨، ص: ٤٩

التوظيف الجزئي الذي طبقتة الحكومة في القطاع العام ابتداءً من عام ٢٠١٥ فصاعداً.

إن أحد أكبر التباينات هو الفجوة بين الأهداف المحددة في خطة تنمية ٢٠١٣-٢٠١٧ وما أُنجز في تلك المدة الزمنية، ومن أبرز الأمثلة إنتاج الكهرباء، إذ حددت خطة التنمية هدف الطاقة الإنتاجية عند ٢٤ ألف ميغاواط، وزيادة نصيب الفرد من الكهرباء إلى ٣٧٠٠ كيلوواط في الساعة بحلول عام ٢٠١٧. ومع ذلك، وصل الإنتاج إلى ١٥ ميغاواط فقط بحلول عام ٢٠١٧، ويقول التقرير إن الأهداف لم تتحقق «بسبب الفارق الكبير بين التصميم والقدرات المتاحة»^(٢٧)، ويشير هذا إلى نقاط الضعف في تخطيط السياسات. غالباً، لا تستند الأهداف إلى افتراضات خط الأساس الواقعية، ولا يتم استثمار موارد كافية في مرحلة التنفيذ. وبالمثل للتنمية في القطاع الخاص، توقعت خطة التنمية ٢٠١٨-٢٠٢٢ أن يزداد الاستثمار الأجنبي المباشر من ١٨,٥ مليار دولار في عام ٢٠١٦ إلى ٤٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠٢٢، وخلق ٥٠٪ من فرص العمل الجديدة في القطاع الخاص. وفي حال لم تتم متابعة شروط النمو بفعالية، فلا توجد وسيلة لتحقيق هذه التطلعات.

في قطاع التعليم، توقعت خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢ بناء ٣ آلاف مدرسة في أثناء مدة الخطة من أجل استيعاب العدد الإجمالي للطلبة، والقضاء على نظام الفترتين، وتقليل أحجام الفصول الدراسية. ومن غير الواضح ما إذا كان هذا الرقم يعتمد على توقعات معدلات نمو الطلبة في أثناء المدة نفسها، وما هو الهدف الذي تتوقع الخطة تحقيقه فيما يتعلق بمتوسط عدد الطلبة في الفصل. وفضلاً عن ذلك، تشير البيانات الحالية الخاصة بالعدد الحالي للمدارس في جميع أنحاء البلاد إلى أنه بحلول عام ٢٠١٧، كان هناك ما يزيد قليلاً عن ١٤ ألف مدرسة، تهدف الخطة إلى زيادة عدد المدارس بنسبة ٢١٪ خلال ٤ سنوات. وتُشير الزيادة في عدد المدارس للمدة ما قبل الحرب إلى أن حوالي ٥٠٠ مدرسة جديدة بُنيت على أساس سنوي، والجدير بالذكر أن هذه المدة شهدت استقرار أسعار النفط وموازنات مستقرة، لذلك سيكون من المعقول التساؤل عما إذا كان هدف الخطة واقعياً بالنظر إلى الظروف الاقتصادية والسياسية الحالية للعراق.

يشير عدم الاتساق بين أهداف خطة التنمية الوطنية الخاصة بقطاع ما وتلك التي حددتها الوزارات المعنية إلى عدم وجود توافق مؤسسي بين وزارة التخطيط والجهات الحكومية الأخرى. على سبيل المثال: تتوقع خطة التنمية الوطنية أن يصل إنتاج النفط الخام إلى ٦,٥ مليون برميل بحلول عام ٢٠٢٢، والصادرات لتصل إلى ٥,٢٥ مليون برميل خلال المدة نفسها، ولا يتطابق هذا مع

٢٧- خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، ص: ٢٩

الأهداف المعلنة لوزارة النفط، وهي لا تتوافق أيضاً مع استراتيجية الطاقة الوطنية المتكاملة. وبالمثل - في حالة توليد الطاقة - تحدد خطة التنمية الوطنية تحسين جودة خدمات المستهلك كأحد أهدافه الرئيسية، وتسعى إلى تحقيق ذلك بزيادة توفير الكهرباء إلى ٢٠ ساعة يومياً بحلول عام ٢٠٢٢، وهذا يتعارض مرة أخرى مع التوقعات الواقعية لوزارة الكهرباء عن توليد الطاقة.

تبرز التحليلات الخاصة بخطة التنمية الوطنية إلى عدم وجود مخصصات كافية في الموازنة للقطاعات الحساسة، وتلاحظ أنه في عام ٢٠١٧، كانت مخصصات النفقات العسكرية والأمنية في الموازنة ٢٢,٦٪، مقارنة بـ ٩,٣٪ فقط للتعليم، و٣,٨٪ للصحة^(٢٨). وعلى الرغم من تركيز الخطة على زيادة الإنفاق في هذين القطاعين، إلا أنها لا تحدد أي أهداف معينة تكون ذات فائدة بنحو خاص، بالنظر إلى أنها يمكن أن تشكل الأساس لتخطيط السياسة في المستقبل داخل وزارة المالية حينما تصيغ الموازنات المستقبلية.

وفضلاً عن دمج خطط الإنفاق التي لا تتوافق مع مخصصات الموازنة في الموازنة الاتحادية، تفشل الخطة في تحديد الموازنة المخصصة للموظفين العموميين عند تحديد بعض الأهداف المهمة. على سبيل المثال: في القطاع الصحي، تتوقع الخطة زيادة عدد الأطباء لكل ١٠٠٠ شخص، وكان الرقم الأساس في عام ٢٠١٦ هو ٠,٨٤، ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم إلى ٠,٩٨ بحلول عام ٢٠٢٢. وبسبب عامل النمو السريع للسكان، فإن هذا سيمثل زيادة في عدد الأطباء بنحو ١٠ آلاف طبيب. وتشير البيانات الحكومية إلى أنه بين عامي ٢٠١٥، و٢٠١٦، ارتفع عدد الأطباء في جميع أنحاء البلاد فقط بحوالي ٢٥٠ موظفاً ليصل إلى ٢٧٢٠٠ موظفاً، ولا يمكن تحقيق معدلات النمو المطلوبة دون إجراء إصلاح كبير لنظام التعليم العالي لاستيعاب مزيد من المتخصصين في الرعاية الصحية.

يتمثل الأمر الأكثر صعوبة في عدم وجود تفاصيل لشرح كيف تهدف خطة التنمية الوطنية لتحقيق الأهداف الموضوعية. ولمعالجة البطالة، تحدد الخطة أربعة طرق^(٢٩):

١. تبني سياسة اقتصادية مولدة لفرص العمل ومحفزة للقطاع الخاص.

٢. ربط مخرجات التعليم بمعطيات سوق العمل.

٣. تبني برامج تأهيلية وتدريبية للتثقيف بالعمل في القطاع الخاص.

٢٨ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، ص: ١٩٧

٢٩ - خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، ص: ٥٠

٤. توجيه الموارد الاقتصادية صوب الأنشطة ذات الأسلوب الكثيف العمل.

تم التأكيد هنا على الدور الحاسم للقطاع الخاص، لكن يجب أن تكون معالجة العقبات التي تحول دون تنميته من بين أولويات الحكومة الكبرى. ومن المهم هنا مناقشة الوضع الحالي لبيئة الأعمال والاستثمار، ويعد توليد رأس المال الخاص هو المفتاح لتقليل اعتماد العراق على النفط، وسيكون له تأثير مضعف على القطاع الخاص.

فهم بيئة الاستثمار

من المهم تسليط الضوء على كيفية تعريف مصطلح «الاستثمار» في العراق مقارنة بفهمه التقليدي. وعادةً ما يشتمل المشروع الاستثماري على ضخ رأس المال من كيان خاص مع توقع عائد استثماراته من طريق آلية متفاوض عليها لتقاسم الأرباح، لكن هذا ليس هو الحال في العراق بالضرورة، فالمشاريع الحكومية مثل: (بناء المدارس والمستشفيات والجسور) - التي تمولها وزارة المالية بالكامل - غالباً ما تصنف على أنها مشاريع استثمارية، لمجرد أنها تشمل مقاولين من القطاع الخاص. وعادة ما يتم تصنيف هذه الأنواع من الأنشطة كعقود مناقصة، ويعرف قانون الاستثمار في البلاد الاستثمار بأنه «استخدام رأس المال في أي نشاط أو مشروع اقتصادي يحقق فوائد للاقتصاد الوطني»، دون التمييز بين رأس المال العام والخاص.

ويمكن القول إن هذا سبب رئيس لسوء الاستثمار في البلاد، إذ لا يوجد جهد كبير يُبذل لجذب رؤوس الأموال الخاصة لتمويل مشاريع إعادة الإعمار، إذ تفتقر الكثير من المشاريع الاستثمارية المزعومة التي يروج لها العراق إلى المكونات الأساسية لخلق فرص استثمارية جذابة.

وتجدر الإشارة إلى أن النفقات الرأسمالية ضمن الموازنات الاتحادية المتعاقبة (التي غالباً ما يتم وصفها خطأً على أنها «إنفاق استثماري») تبلغ عادة أقل من ربع إجمالي الإنفاق، وهذا هو جزء الموازنة الذي يخصص الأموال الحكومية لإعادة الإعمار وتحسين الخدمات الأساسية والبنية التحتية. خصصت موازنة عام ٢٠١٩ حوالي ٢٧,٦ مليار دولار للإنفاق الرأسمالي، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ٣٢٪ مقارنة بعام ٢٠١٨، ولكن ما يزال يمثل أقل بقليل من ٢٥٪ من إجمالي الإنفاق.

وأهم تشريعين خاصين بالاستثمار هما:

١. قانون الاستثمار ١٣ لعام ٢٠٠٦، الذي تم تعديله بالقانون ٢ لعام ٢٠١٠، والقانون

٥٠ لعام ٢٠١٥^(٣٠). ويغطي قانون الاستثمار جميع القطاعات باستثناء النفط، والغاز، والبنوك، والتأمين، ويقدم قانون الاستثمار رقم ٢ لعام ٢٠٠٩ توضيحات مهمة للمواد في قانون الاستثمار^(٣١).

٢. قانون الشركات ٢١ لعام ١٩٩٧ وتعليمات التسجيل رقم ١٩٦ لعام ٢٠٠٤^(٣٢)، وينظم هذا عملية تسجيل شركة في العراق، وهو شرط أساسي للمستثمرين المحليين والأجانب، وطالما قام المستثمرون الأجانب بتسجيل شركة داخل البلد، فلن يُطلب منهم أن يكون لديهم شريك محلي.

وفضلاً عن ذلك، لدى إقليم كردستان العراق قانون الاستثمار الإقليمي الكردستاني ٤ لعام ٢٠٠٦^(٣٣).

نظرة عامة على قانون الاستثمار

كما ذكر آنفاً، ينطبق قانون الاستثمار المعدل على جميع القطاعات باستثناء النفط، والغاز، والبنوك، والتأمين، ويتألف من ٧ فصول و٣٧ مادة، وقد وافق البرلمان على أحدث تعديل في تشرين الثاني عام ٢٠١٥.

في الأساس، يضع القانون إطاراً مؤسسياً للاستثمار الخاص في البلاد، ويوفر الضمانات والحماية والحوافز للمستثمرين، ويحدد الشروط اللازمة للحصول على ترخيص الاستثمار، ويتناول الفصل الأول التعريفات، ويحدد أهداف القانون، بما في ذلك «تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي على الاستثمار في العراق عبر توفير التسهيلات اللازمة لإقامة مشاريع استثمارية»، ويشير الفصل إلى أن الامتيازات «الإضافية» تُمنح للمستثمرين الذين يحصلون على ترخيص استثمار.

٣٠- الهيئة الوطنية للاستثمار، قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) <https://bit.ly/31X5pgD>

٣١- الهيئة الوطنية للاستثمار، قانون الاستثمار رقم (٢) لعام (٢٠٠٩)

<http://investpromo.gov.iq/wp-content/uploads/2013/06/Number-2-for-2009-Investment-Regulation-AR.pdf>

٣٢- قانون الشركات (٢١) لسنة (١٩٩٧) (المعدل ٢٠٠٤) وتعليمات التسجيل رقم (١٩٦) لعام (٢٠٠٤)

<http://investpromo.gov.iq/wp-content/uploads/2013/06/Company-Law-21-of-1997-Registration-Instructions-No1.-196-2004-Ar.pdf>

٣٣- الهيئة الوطنية للاستثمار، قانون الاستثمار الإقليمي الكردستاني رقم (٤) لسنة (٢٠٠٦)

<http://investpromo.gov.iq/wp-content/uploads/2013/06/kurdistant-regional-investment-law-no-4-of-2006-En.pdf>

ويناقش الفصل الثاني من قانون الاستثمار قضايا الحوكمة الخاصة بالهيئة الوطنية للاستثمار في بغداد وهيئات الاستثمار في المحافظات، وبينما يحدد القانون بين سلطات هاتين الهيئتين ويوضح تفاصيل آليات اختيار أعضاء مجلس الإدارة، بيد أنه لا يفي بالغرض في توضيح حدود صلاحياتهم. وفي العديد من الحالات، يوجد تداخل كبير في أدوار الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في المحافظات ومسؤولياتهما. وعلى الرغم من أن هذا قد لا يكون بالضرورة مشكلة من حيث المبدأ، إلا أن تجارب العقد الماضي أظهرت أن غياب آلية واضحة للتنسيق وصنع القرار، يمكن أن تؤدي إلى حدوث نزاعات بين هيئة الاستثمار الوطنية، وهيئات الاستثمار في المحافظات.

أما الفصل الثالث يحدّد الامتيازات والضمانات للمستثمرين. وأهم بند هو المادة ١٠/أولاً، التي تشير إلى أن المستثمرين العراقيين والأجانب يتمتعون بـ«الامتيازات والتسهيلات والضمانات نفسها»؛ وهذا يرسل رسالة إيجابية قوية للمستثمرين الأجانب، الذين يحق لهم ملكية ١٠٠٪ من المشاريع الاستثمارية، وهذه ميزة غائبة في العديد من الأسواق الناشئة. ومع ذلك، هناك بعض التناقضات، التي يمكن رؤيتها في الفصل نفسه، على سبيل المثال: في الوقت الذي يحق للمستثمرين العراقيين والأجانب امتلاك أراضي الدولة المخصصة لمشاريع الإسكان، يمكن للمستثمرين العراقيين فقط شراء الأراضي المخصصة للمشاريع الصناعية. وفضلاً عن ذلك، فإن القانون لا يوفر حماية إضافية للمستثمرين الأجانب تجاه المخاطر الكامنة المرتبطة بالاستثمار في بلد أجنبي. ويشمل ذلك مخاطر التأميم والمصادرة، على الرغم من أن الدستور العراقي يحظر هذا الفعل الأخير صراحةً.

ويتناول الفصل السادس عملية منح تراخيص الاستثمار ويوفر آلية لحل الحالات التي يكون فيها هناك خلاف بين هيئة الاستثمار والهيئات الحكومية الأخرى حول منح الترخيص. تقترح المادة ٢٠/ثالثاً أن أي خلاف من هذا القبيل يجب أن يُعرض على رئيس الوزراء للتسوية، لكن هذا يبدو غير عملي بالنظر إلى الحجم الهائل لطلبات الترخيص التي تخضع للمراجعة حالياً.

تعدّ المادة ٢٧ في الفصل السابع أكبر مصدر للخلاف بين المستثمرين، وتتناول مسألة التحكيم. فبينما يتيح تعديل عام ٢٠١٥ اللجوء إلى التحكيم الدولي، إلا أن صياغة الشرط غامضة إلى حد ما، وتشير إلى «اتفاق مبرم بين الطرفين» لتحديد إجراءات التحكيم، ويترك هذا مساحة كبيرة للتقديرات، ولا يقدم تطمينات كافية للمستثمرين الذين يتوقعون تسوية النزاعات من طريق التحكيم الدولي.

وعلى الرغم من هذه القضايا، يعدّ قانون الاستثمار في حالته الحالية متوافقاً مع الممارسات العالمية الجيدة^(٣٤). وتكمن معظم العقبات التي تعترض الاستثمار في تنفيذ القانون، وليس في القانون نفسه.

تسجيل شركة والحصول على رخصة الاستثمار

يشارك عدد من الدوائر والهيئات واللجان الحكومية في تسجيل الشركات وإصدار تراخيص الاستثمار، وهم:

- اتحاد الغرف التجارية.
- الغرفة التجارية الإقليمية.
- نقابة المحامين العراقيين.
- دائرة تسجيل الشركات بوزارة التجارة.
- الهيئة الوطنية للاستثمار، ومقرها بغداد.
- هيئات الاستثمار في المحافظات، التي تضم ١٥ في المجموع، وتقع في جميع المحافظات.
- هيئة الاستثمار الكردية، التي لديها سلطة إصدار تراخيص الاستثمار في المحافظات الكردية الثلاث.

- اللجنة العليا للاستثمار والبناء، وتم تأسيس كوسيلة لتجاوز الممارسات غير الفعالة والفسادة لهيئة الاستثمار من أجل تيسير تنفيذ المشاريع الاستراتيجية الحيوية. تم إنشاء اللجنة في آب عام ٢٠١٧، ولكنها اجتمعت ٥ مرات على مدار ١٢ شهراً برئاسة رئيس الوزراء، تضم كلاً من اللجنة رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار، ومحافظ البنك المركزي، والأمين العام لمجلس الوزراء، ووزير المالية، ووزير الصناعة، ووزير التجارة، ووزير الإسكان والإعمار، ومدير مكتب رئيس الوزراء؛ وتعادل القرارات النهائية التي تتخذها اللجنة القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، ويمكن للجنة إجبار هيئة الاستثمار على اتخاذ إجراءات سريعة لدعم مشروع استثماري.

٣٤ - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تشجيع الاستثمار في السياق الهش، مشروع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

تؤدي نقابات العمال والجمعيات المهنية دوراً مهماً أيضاً، فاعتماداً على قطاع الاستثمار، يتعيّن على الشركات التسجيل في النقابة الخاص بها. على سبيل المثال: على المراكز الطبية أن تكون مسجلة في نقابة الأطباء. وتوجد أسباب لضرورة إجراء هذه العملية كآلية تنظيمية أو إشرافية، إلا أن النقابات لا تمارس دوراً رقابياً كافياً، وهي عرضة للرشوة، وتكمن مصلحتها الأساسية في تحصيل الرسوم من أعضائها.

على وفق قانون الاستثمار، فإن الهيئة الوطنية للاستثمار مسؤولة عن إدارة الاتجاه العام للاستثمار في الدولة بما في ذلك السياسة واللوائح، وتركز على المشروعات ذات «الأهمية الاستراتيجية»، في حين تركز هيئات الاستثمار في المحافظات على المشاريع المحلية الأصغر. وفضلاً عن ذلك، تحال المشاريع التي تتجاوز قيمتها ٢٥٠ مليون دولار إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها. على الرغم من التقسيم الواضح في المحافظات تتم معالجة العديد من المشاريع حسب الجهة التي يلجأ لها المستثمر.

تمثل المهام الإدارية الأساسية لهيئة الاستثمار في تشجيع وتيسير الاستثمار، بما في ذلك التفاوض على العقود والاتفاقيات وتوقيعها، وإصدار تراخيص الاستثمار، ويقع على عاتقها أيضاً تقديم المشورة إلى مجلس الوزراء بشأن الاستثمارات المهمة.

وفي حين تتمتع هيئات الاستثمار في المحافظات بسلطة إصدار التراخيص وتشجيع الاستثمار في المحافظات، إلا أن هيئة الاستثمار الوطنية هي الجهة الوحيدة التي لديها سلطة العمل في المشاريع الاستراتيجية. تم تعريفها في قانون الاستثمار ٢ لعام ٢٠٠٩ على النحو الآتي:

- المشاريع الخاصة بالبنى التحتية التي لا يقل رأس مالها عن ٥٠ مليون دولار أمريكي، أو ما يعادله بالدينار العراقي.
- المشاريع المشتركة بين أكثر من إقليم أو محافظة غير منتظمة في إقليم.
- المشاريع الخاصة باستخراج الثروات الطبيعية مع مراعاة ما ورد في المادة ٢٩ من قانون الاستثمار.
- المشاريع التي تنشأ بموجب اتفاقية تكون جمهورية العراق طرفاً فيها.
- مشاريع الصناعات الهندسية والمعدنية والبتروكيمياوية والدوائية وتصنيع وإنتاج العجلات المختلفة

على ألا يقل رأس مالها عن ٥٠ مليون دولار أمريكي، أو ما يعادله بالدينار العراقي.

- مشاريع تطوير المناطق الأثرية والتاريخية.
- مشاريع النقل كالطرق والموانئ والمطارات وسكك الحديد على ألا يقل رأس مالها عن ٣٠ مليون دولار أمريكي، أو ما يعادله بالدينار العراقي.
- مشاريع الكهرباء التي لا تقل طاقتها الإنتاجية عن ٣٠ ثلاثين ميغاواط.
- مشاريع الخزانات والسدود ومشاريع الري التي لا تقل المساحة المروية منها عن ٢٠ ألف دونم.
- المشاريع الخاصة بالاتصالات.
- المشاريع التي لا يقل رأس مالها عن مليار دولار أمريكي، أو ما يعادله بالدينار العراقي.
- أي مشاريع أخرى يقرّر مجلس الوزراء عدّها استراتيجية، وذات طابع تحادي.

يحدّد التقرير القطري السنوي لممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي الخطوات الرئيسية لتسجيل نشاط تجاري في العراق^(٣٥). وعلى الرغم من أن هذه الخطوات مغطاة بنحو شامل، إلا أن هناك بعض التباينات والثغرات الرئيسية في التقارير التي سيتم تسليط الضوء عليها في هذه الورقة.

على الرغم من إمكانية أن تستثمر شركة أجنبية أو محلية في العراق دون ترخيص، إلا أن الشركات الأجنبية أصبحت لا تستطيع العمل دون الحصول على ترخيص استثمار. ويمنح الترخيص للمستثمر في الأساس عدداً من الامتيازات التي لا تطبق عادة، وهي:

- إعفاء لمدة عشر سنوات من الضرائب والرسوم.
- إعفاء لمدة ثلاث سنوات من رسوم استيراد المعدات.
- الحق في شراء وبيع الأسهم وسندات الخزنة المدرجة في سوق العراق للأوراق المالية.
- القدرة على إنشاء محافظ استثمارية للأسهم والسندات.

٣٥ - البنك الدولي، أنشطة الأعمال 2018، التقرير القطري للعراق

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iraq>

- القدرة على فتح حسابات بنكية بالعملات المحلية والأجنبية في العراق.
- القدرة على تسجيل براءة اختراع لمشروع استثماري.
- الحق في إعادة الاستثمار والربح من الاستثمارات.
- الحق في توظيف العمال الأجانب.
- ضمان ألا تقوم الحكومة بتأميم الاستثمارات أو مصادرتها.
- اللجوء إلى التحكيم.

ومع ذلك، برزت إعادة بيع التراخيص كسوق غير شرعية ولاسيما على مستوى المحافظات، إذ تحصل الشركات على ترخيص استثمار مع موافقة مسبقة، وتبيعه لشركة أخرى عن طريق دمجها كشريك في الاستثمار، ويتوقف العمل في العديد من هذه المشاريع الاستثمارية قبل الانتهاء.

إن الحصول على ترخيص الاستثمار هو عملية شاقة وطويلة، ولا يوجد متوسط وقت للانتظار، إذ قد يستغرق الأمر بضع السنوات للحصول على ترخيص لبعض المستثمرين. وتبدأ العملية حينما يقدم المستثمر طلباً يتضمّن دراسة الجدوى، والخطة المالية، وبيان الخبرة السابقة، وجدولاً زمنياً للمشروع، ويعالج الطلب من قِبَل النافذة الواحدة (OSS) التابعة لهيئة الاستثمار الوطنية أو الإقليمية، التي تدرس الاقتراح وتتشاور مع الدائرة القانونية، فضلاً عن الوزارات ذات الصلة لتحديد في حال كان المشروع ذا مصلحة وطنية. وغالباً ما يكون لكلّ من وزارة المالية ووزارة الصحة والبيئة مدخلات، وإذا كان هناك أي اعتراضات قوية، يتم رفض الطلب. أما إذا لم تكن هناك اعتراضات، فيجب على رئيس هيئة الاستثمار الموافقة على الطلب. وإذا كان رأس مال المشروع يتجاوز ٢٥٠ مليون دولار، فيجب أن تستحصل موافقة مجلس الوزراء. بوعد الموافقة، يتم تقديم طلب لتخصيص الأراضي للمشروع. في كثير من الأحيان، يجب تقديم طلب منفصل من قبل المستثمر إلى مالك الأرض، الذي عادة ما يكون وزارة المالية، وبعد تخصيص الأرض يتم إصدار رخصة الاستثمار.

العوائق أمام المستثمرين الأجانب

يمكن توضيح فهم حجم التحدي عبر وصف العقبات الرئيسة التي كثيراً ما يشير إليها

المستثمرون الأجانب والمحليون، وتعزى هذه العقبات إلى الروتين المفرط، والفساد، وسوء الإدارة، ونقص الخبرة.

١- لا يوجد عائد واضح على الاستثمار:

غالباً ما يُعلن عن المشروعات الاستثمارية التي يتم الترويج لها بواسطة الهيئة الوطنية للاستثمار بشكل سيّئ، وتفتقر إلى المعلومات الأساسية اللازمة للمستثمرين لتحديد ما إذا كانت المشاريع مفيدة لهم، ومن غير الواضح كيف يتم تقييم المشروعات، ونادراً ما يتم تحديد عائد الاستثمار. تميل بيانات السوق إلى أن تكون غير مكتملة وقديمة، لذلك غالباً ما يعاني المستثمرون من أجل إعداد دراسة جدوى دون معلومات كافية، وتنبع المشكلة من سوء فهم ثقافي أساس لما يعنيه الاستثمار، لهذا السبب، يتم بذل القليل من الجهد من قبل مسؤولي هيئة الاستثمار الوطني في طرح فرص الاستثمار بطريقة تجعل الأعمال التجارية مفهومة للشركات الأجنبية.

٢- مشكلات تخصيص الأراضي:

أظهرت الدراسات أن غالبية المشاريع الاستثمارية التي توقفت أو فشلت في العراق تُعزى إلى فشل تخصيص الأراضي، وهذه مشكلة كبيرة لا يتم حلها عادةً إلا من خلال التدخل على مستوى مجلس الوزراء. تنفق الشركات ملايين الدولارات للحصول على ترخيص استثمار فقط لتجد نفسها عالقة في هذه العقبة الأخيرة.

٣- ضعف البنية التحتية والخدمات اللوجستية:

إن قلة توافر مرافق التخزين المناسبة في العراق يعني أن الشركات الأجنبية ستجد صعوبة في الحصول على مساحة تخزين موثوقة وكافية لسلعها؛ ولهذا السبب، غالباً ما تبحث الشركات عن شبكات لوجستية محلية لتسهيل توزيع سلعها؛ مما يزيد من كلفة القيام بأعمال تجارية في البلد، وغالباً ما تكون الأعباء اللوجستية كافية لثني المستثمرين عن العمل في البلاد.

٤- لا تثق في التحكيم:

صدّق العراق على الاتفاقية الدولية لتسوية المنازعات الاستثمارية (ICSID) في عام ٢٠١٥، التي تنعكس في التعديل الثاني لقانون الاستثمار، ومع ذلك، فإن العديد من الشركات

لا تثق في عملية التحكيم، على الرغم من أن التحكيم الدولي متاح كخيار، وعلى وجه التحديد هناك شكوك بشأن التزام السلطات العراقية بالحكم القضائي للتحكيم الدولي؛ ومما يضاعف ذلك أن الجداول الزمنية للدفع للمشاريع غالباً ما تكون غير واضحة أو غير محترمة.

ولم يصبح العراق بعد طرفاً في اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨ بشأن التحكيم الأجنبي. وبينما وافق مجلس الوزراء العراقي مؤخراً من حيث المبدأ على الحاجة إلى طلب العضوية، إلا أن على الدولة الوفاء بعدد من الالتزامات التشريعية قبل أن تتمكن من التقديم لطلب العضوية. وحتى الآن، لم يطرح البرلمان هذه المسألة في جدول أعماله.

وتوجد محاكم تجارية في العراق لكنها غير متخصصة في المنازعات التجارية والاستثمارية؛ لهذا السبب، تفتقر هذه المحاكم إلى القدرة والخبرة للتعامل مع النزاعات الكبرى المعقدة.

٥- قوة العمل غير المؤهلة:

هناك العديد من الأسباب التي تقف وراء افتقار العراق إلى قوة عاملة ماهرة لها القدرة على تأدية دور رئيس في المشاريع الاستثمارية. ويعزى جزء من ذلك إلى هجرة الأدمغة التي حدثت خلال الحرب العراقية الإيرانية في الثمانينيات، التي تفاقمت بسبب العقوبات المنهكة التي سادت في التسعينيات، والعنف الذي تلا ذلك بعد عام ٢٠٠٣، إذ اختار العديد من أفضل وأمع العقول العراقية إما مغادرة البلاد أو الفرار. وفضلاً عن ذلك، كان لهيمنة القطاع العام تأثير سلبي عميق على ثقافة العمل^(٣٦)، وإن إرث اقتصاد القيادة على الطريقة السوفيتية في العراق أثر كثيراً على الدولة، إذ لا يشكل التوظيف في القطاع العام نصيب الأسد فحسب، بل إن وظائف الخدمة المدنية مطلوبة جداً. وقد جمدهم العراق التعيينات جزئياً خلال الأزمة المالية من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٨؛ مما أجبر العاطلين عن العمل على البحث عن وظائف في القطاع الخاص. وقد قدمت الحكومة مبادرة في عام ٢٠١٦ التي تتيح لموظفي القطاع العام أخذ إجازة مدفوعة الأجر مدتها ٤ سنوات (الآن ٥ سنوات) كوسيلة لتشجيع مزيد من الناس على العثور على وظائف في القطاع الخاص. ولا يتقاضى المسجلون في البرنامج سوى مرتبهم الأساس (الاسمي) ولا يحق لهم العودة إلى العمل قبل انتهاء المدة. ومع ذلك، يحق لهم البحث عن عمل خارج القطاع العام، وعلى الرغم من عدم توفر الأرقام الرسمية، يشير العديد من الخبراء إلى أن الاهتمام بهذه المبادرة محدود.

٣٦- علي المولوي، تحليل اتجاهات النمو في القطاع الخاص في العراق، تموز عام ٢٠١٨

٦- الفساد وسوء الإدارة:

كانت هناك عدة جهود من المجتمع الدولي لدعم عمل الهيئة الوطنية للاستثمار ، ويشمل ذلك الحصول على تدريب من برنامج تطوير القانون التجاري الأمريكي، الذي درب موظفي الهيئة على تشجيع الاستثمار. ومع ذلك، يوضح الموقع الرسمي للهيئة حقيقة أن التقدم بطيء جداً.

يفرض النشاط التجاري غير الرسمي في العراق منافسة غير عادلة مع الشركات الخاصة المسجلة. اقترح مسح أجراه البنك الدولي^(٣٧) عام ٢٠١١ أن حوالي ٤٠٪ من الشركات الناشئة في البلاد لم تكن مسجلة رسمياً. يرسخ القطاع غير الرسمي الممارسات الفاسدة ويجعل من الصعب على الشركات المشروعة العمل دون اللجوء إلى وسائل غير مشروعة.

٧- الحصول على التمويل:

يعد الحصول على التمويل أحد أكبر العقبات بالنسبة للمستثمرين المحليين، إذ تقدم البنوك الحكومية والخاصة قروضاً بأسعار فائدة مرتفعة جداً وغالباً ما تُؤمّن بالكامل وتتطلب ضماناً.

في السنوات الأخيرة، سعت الحكومة لتشجيع المشاريع الخاصة وريادة الأعمال من خلال إنشاء صندوق دعم بقيمة ٥ تريليونات دينار عراقي (حوالي ٤,٢ مليار دولار أمريكي) للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ويدار الصندوق من قبل البنك المركزي العراقي من طريق عدد من البنوك المملوكة للدولة التي تقدم قروضاً للشركات الناشئة مع التركيز بنحو خاص على قطاعي الزراعة والإسكان.

٨- التأشيرات:

تعد تأشيرات الدخول إلى البلاد مصدراً مستمراً للإحباط لدى رجال الأعمال الأجانب. بالمعنى الدقيق للكلمة، يتمتع السفراء بسلطة إصدار تأشيرات الدخول المتعدد على وفق تقديرهم، لكنّ عدداً قليلاً جداً من السفراء مستعد لتحمل هذه المسؤولية. وحتى الآن، على المستثمرين المحتملين تحمل التأخير في إصدار التأشيرة، على الرغم من إمكانية حصولهم على التأشيرة عند وصولهم إلى إقليم كردستان^(٣٨).

٣٧- مسح البنك الدولي لعام ٢٠١١ الخاص بالعراق

<http://www.enterprisesurveys.org/~media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/Iraq-2011.pdf>

٣٨- للحصول على قائمة الجنسيات التي يحق لها الحصول على تأشيرة دخول لدى حكومة إقليم كردستان، طالع:

<https://us.gov.krd/en/services/visa-information>

مؤتمر الكويت كدراسة حالة

عُقد مؤتمر الكويت الدولي لإعادة إعمار العراق في شباط عام ٢٠١٨، للإعلان عن نقطة تحول للعراق بعد الحرب ليضع البلد على طريق الانتعاش والازدهار الطويل الأجل بعد شهرين من إعلان العراق الانتصار على داعش رسمياً، ونظم بالاشتراك بين الحكومة العراقية والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبدعم من الأمم المتحدة وغرفة تجارة وصناعة الكويت، وتم تصوير الحدث في البداية كمؤتمر للمناخين، ومع توقع ألا يكون هناك رغبة لتقديم منح مالية بنحو كاف، تم تغيير الاسم إلى مؤتمر استثماري من شأنه أن يحفز المستثمرين الأجانب على تأدية دور رائد في إعادة إعمار العراق.

حقق المؤتمر حوالي ٣٠ مليار دولار أمريكي من القروض والالتزامات الائتمانية من الدول المشاركة، وهو أقل عن المبلغ المطلوب البالغ ٨٨ مليار دولار أمريكي، وبعد أكثر من عام، لم يتم الوفاء إلا بالقليل من تلك الالتزامات، ولم يتم صرف أي أموال جديدة للسلطات العراقية. ويمكن تفسير أداء المؤتمر الباهت في ضوء الظروف السائدة في العراق التي تم وصفها أعلاه. وإن أحد الأخطاء الرئيسة كان قرار عرض أكثر من ٢٠٠ مشروع استثماري في كتيب المؤتمر، وما يعنيه هذا هو أن التفاصيل بشأن كل مشروع كانت قليلة جداً، ومع معلومات غير كافية عن دراسات الجدوى أو تقاسم الأرباح التي يمكن أن تحفز المستثمرين من القطاع الخاص على المشاركة. كان الأسلوب الأكثر فاعلية سيتمثل في وضع قائمة مختصرة للمشروعات التي تقدم القيمة الاستراتيجية للعراق وتعود بالفائدة للمستثمرين الأجانب. أما الجانب الآخر الذي نبي المستثمرين هو التصور عن أن التحسينات على بيئة الأعمال في العراق لا تسمو إلى المستوى المطلوب، ولم يبلغ المنظمون الجهد الكاف لبيان اختلاف الوضع عن ذي قبل؛ ونهاية المطاف لم يتم توقيع صفقة واحدة في المؤتمر، وذهب المستثمرون غير راضين إلى حد كبير عما كان معروضاً.

التوصيات

بناءً على تحليل العقبات الرئيسة التي تعيق التنمية والإصلاح في العراق، والنظر في مجموعة العمل الحالية التي طورتها السلطات الحكومية كجزء من خطة التنمية الوطنية، تقدم التوصيات الآتية طريقاً لتحقيق مكاسب واقعية في المدى القريب:

- يجب أن تكون الأولوية لمعالجة نقاط الضعف في قدرة الدولة على متابعة القرارات

التنفيذية. إذ تحتاج الحكومة إلى إنشاء سلطة تنفيذية تكون مسؤوليتها الوحيدة هي متابعة تنفيذ قرارات مجلس الوزراء، والتأكد من اعتماد خطط التطوير الاستراتيجية. وقد تُرك هذا الدور للأمانة العامة لمجلس الوزراء، لكن هذه المؤسسة تعاني من نقص في كفاءة الموظفين، وتفتقر إلى الديناميكية والمعرفة لتحديد أولويات عملها. وكجزء من البرنامج الوطني للحكومة، أنشأت لجنة مرتبطة بمكتب رئيس الوزراء لتؤدي المهام المطلوبة لكن نطاقها الحالي وسلطتها محدودان، وتفتقر إلى السلطة القانونية الكافية لمحاسبة الوزارات والهيئات الحكومية.

- يحتاج العراق إلى معالجة مواطن الضعف في جمع البيانات ونشرها، وهذا شرط أساس لتهيئة بيئة يكون فيها وضع السياسات مستنيراً بالحقائق. ويجب الاعتماد على التكنولوجيا لضمان أن عملية جمع البيانات تتوافق مع المعايير الدولية، ويمكن أن تكون آلية بطريقة تضمن تحديث البيانات. وتحتاج هيئة الإحصاء المركزية أيضاً إلى إصلاح شامل في كيفية نشر البيانات داخل المجالين العام والحكومي. وتشير خطة التنمية الوطنية ضمناً إلى هذا الضعف، وتحدث في عدة مناسبات عن الحاجة إلى إجراء «مسوحات إحصائية دقيقة» من أجل تحديد الاحتياجات.

- تحاول الاستراتيجيات الوطنية الحالية للبلد تحقيق الكثير، لكنها تفشل، ويجب إعطاء الأولوية للأهداف، ويجب تبرير هذه الأولويات وإسنادها إلى بيانات موثوقة وخريطة طريق واضحة لتحقيقها. ويجب أيضاً تحفيز أصحاب المصلحة لتحقيق هذه الأهداف. ومن غير الواضح تماماً كيف يتم تحديد أهداف التنمية، سواء أكانت طموحة أم تستند إلى نماذج وتوقعات اقتصادية تم اختبارها. وترتبط هذه المشكلة أيضاً بتوافر -أو عدم توافر- بيانات دقيقة، وفي الوقت المناسب يمكن استخدامها لتحديد الأهداف.

- يلزم إيجاد تنسيق أكبر بين وزارة التخطيط والجهات الحكومية الأخرى؛ لضمان توافق الأولويات والأهداف والغايات. وفي كثير من الأحيان هناك اختلافات تشير إلى عدم وجود خطة استراتيجية موحدة ومتكاملة.

- يبدو أن هناك القليل من التقدير للعبء الكبير الذي يفرضه النمو السكاني السريع على التنمية. وإن الأهداف التي تحددها خطة التنمية الوطنية متفائلة جداً، ولاسيما فيما يخص زيادة أعداد المتخصصين في الرعاية الصحية والتدريس، وكذلك المدارس والمستشفيات. وهناك حاجة إلى مزيد من العمل لمعالجة الطريقة التي تتعامل فيها البلاد مع النمو السكاني.