رؤية في واقع الأستثمار في العراق

التحديات , الأصلاحات, خطوات نحو الأستثمار المثمر

Investment Reality in Iraq

Challenges, Improvements Steps toward the growth in investment

Prepared on: July, 2011

Revised on: November, 2012

Prepared by:

المهندس علي جبار الفريجي

ALI JABBAR ALFRAJAI, MEMS

ALFRAJAI.ALI@GMAIL.COM

دراسة لواقع الأستثمار مع وضع رؤية في واقع حال الأستثمار في العراق, تحليل أقتصادي للمعوقات وكيفية أنجاح تجربة مشروع الأستثمار في العراق

مقدمة

تتسابق دول العالم المتقدمة منها والنامية على السواء جذب الاستثمارات الاجنبية المباشرة إليها ، من خلال تقديم الحوافز والمزايا والتسهيلات والاعفاءات الضريبية والكمركية ، وتقوم باصلاحات اقتصادية وضريبية وتطوير بنيتها الأساسية ، وتحاول ابراز ما تملكه من مزايا تفاضلية وتروج لها بجميع السبل لإقناع المستثمرين المحتملين بأنها البلد الأفضل لأقامة المشاريع فيها، والعراق هو واحد من هذه البلدان الأشد حاجة لاستقدام الاستثمارات الأجنبية المباشرة, والأسباب وتعليلاتها معروفة وواضحة بشكل كبير. لاحاجة للخوض فيها الأن. اما بالنسبة للعراق ومدى حاجته للاستثمار الاجنبي ، فلا شك انه بحاجة لهذا الاستثمار لاننا بحاجة الى معالجة الاختلالات الهيكلية في اقتصاده ، وبحاجة الى الانفتاح على العالم والتكيف مع متغيراته .

المنـــــاخ الاســـــتثماري المطلـــــوب المشـــــجع للاســـــتثمار المحلـــــي والاجنبـــــي

لازال المناخ الاستثماري العام غير مشجع من الناحية الفعلية رغم التشريعات المختلفة التي اعتمدتها الحكومة العراقية الجديدة وللأسباب التالية :

1. تذبذب الوضع الأمني العام ، مما خلق تردد رأس المال الوطني والاجنبي في الدخول بقوة في النشاط الاقتصادي
2. هيمنة نشاط القطاع العام ومؤسساته على الحياة الاقتصادية العامة مما يضعف المناخ الاستثماري التنافسي للقطاع الخاص .
3. تردد دوائر الدولة في تطبيق التشريعات الجديدة ، وضعف إمكانات المؤسسات المعنية العملية والقانونية في وضع هذه التشريعات موضع التطبيق .
4. عدم ثبات آليات وسياسات الإصلاح الاقتصادي بسبب التردد المؤسسي ، مما يضعف رغبة راس المال العراقي المهاجر ، او راس المال الاجنبي في الدخول في عمليات استثمارية في العراق .
5. قصور وتخلف البنى التحتية خاصة في مجال الكهرباء ، والصرف الصحي ، والمياه وغيرها.
6. أفتقاد العملية الأستثمارية, للخبرات الدولية في التعامل مع رؤوس الأموال والمستثمرين العرب أو الأجانب. وكيفية أستقطابها والتعامل معها.

مدى نجاح الاستثمار في العراق

إن الاستثمار – اساساً- لا يمكن ان يتحرك بشكل فاعل الا في ظل ظروف وبيئة اقتصادية ملائمة ومناخ استثمارملائم ، وان قيام الفرد او المشروع بعملية الاستثمار يعتمد على مقارنة المنافع المستقبلية التي سيحصل عليها من الاستثمار والكلفة الحالية للاستثمار نفسه ، ولذلك فأن ما يزيد من عوائد الاستثمار او ينقص من كلفته ، يرفع من العوائد الصافية المتوقعة من الاستثمار في سـلعة معينـة .

ولذلك فأن استثمار رأس المال يعتمد على ماياتي :

- حالة التقدم الفني :اي معدل الابتكارات والاختراعات السائدة في الاقتصاد ، كادخال منتوج جديد الى السوق ، او استعمال أساليب انتاجية جديدة ، او ايجاد اسواق اكبر ، فان ذلك يؤدي الى عوائد صافية مرتفعة .
- توقعات المستثمرين بالنسبة لظروف الطلب على منتجاتهم ، فحجم الدخل القومي ككل ومستواه وتوزيعه هي عوامل مهمة في التأثير على توقعات هؤلاء بالنسبة للطلب على سلعهم ، كما ان توقعاتهم بالنسبة لنمو السكان ، وأثر تغيير أذواق المستهلكين له الأثر في ذلك
- مدى استمرارية الظروف الطبيعية وما يتعلق ذلك باستقرار الوضع السياسي والاقتصادي ومدى توفر الجانب الأمني
- ما يتعلق أيضا بالتوقعات ومدى ثقة رجال الاعمال بالمستقبل ، ذلك ان الجهل بالمستقبل وعدم التأكد تماماً من الاحداث المستقبلية ، له تأثير كبير في حالة التفاؤل أو التشاؤم لدى الجمهور ورجال الاعمال ، وهو عامل رئيس في تحديد حجم الاستثمار .

- دور السياسة المالية للحكومة الآن ، وكما يتوقع لها المستثمرون ، وينطبق ذلك بصورة رئيسة على الضرائب ، فالفوائد المتوقعة الصافية هي المهمة في حساب المستثمر (اي الارباح (وهي تحتسب صافية من الضرائب ، فكلما زادت الضرائب ، او كلما توقع المستثمر زيادتها ، كلما كانت العوائد المتوقعة منخفضة .
- مدى توجه الحكومة نحو الانفاق الاستثماري على نطاق واسع لأغراض التنمية الاقتصادية او لتحسين دخول بعض الطبقات عن طريق الاعانات والمنح وغيرها ، فهذه امور تدعم توقعات المستثمرين ، نحو زيادة حجم الاستثمار في القطاع الخاص.

تطـــــــور الجانـــــــب القـــــــانوني الخـــــــاص بالاســـــــتثمار الاجنبـــــــي فـــــــي العـــــــراق

- صدر العديد من القوانين التي تهدف الى جذب وتطوير الاستثمار الأجنبي في العراق تمثلت بقانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم (20) لسنة 1980 ، وقانون الهيئة العامة للمناطق الحرة رقم (3) لسنة 1998 وغيرها ، الا ان هذه القوانين لم تتعامل مع المستثمر الاجنبي على درجة عالية من الجدية والواقعية ، إذ كانت سياسة الدولة قائمة على اساس الاقتصاد المخطط مركزيا" الذي ينطوي على ادارة السوق والاقتصاد الوطني اعتماداً على القطاع العام بنسبة كبيرة .
- بالرغم من توجه الدولة منذ نهاية الثمانينيات من القرن الماضي الى خصخصة بعض المشاريع الصناعية للقطاع العام ، الا ان هذه العملية لم يواكبها فسح المجال للمستثمرين الأجانب للاستثمار في العراق .

قانون الاستثمار رقم (13 لسنة 2006) ان هذا القانون يخضع جميع مجالات الاستثمار لأحكامه باستثناء :-

i. الاستثمار في مجالي استخراج وانتاج النفط والغاز
ii. الأســـــــتثمار فـــــــي قطـــــــاعي المصـــــــارف وشـــــــركات التـــــــأمين

- تضمنت مواد الفصل الثالث المزايا والضمانات التي يتمتع بها المستثمر حيث بينت المادة (10) ان المستثمر بغض النظر عن جنسيته يتمتع بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات الواردة في هذا القانون وللمستثمر العراقي والاجنبي لأغراض مشاريع الإسكان حق الاحتفاظ بالارض بمقابل يحدد بينه وبين مالك الارض دون المضاربة بالارض وفق ضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار وبموافقة مجلس الوزراء وتسهل الهيئة تخصيص الاراضي اللازمة للمشاريع الاسكانية وتملك الوحدات السكنية للعراقيين بعد اكمال المشروع وان تعديل هذا القانون لا يترتب عليه أي اثر رجعي يمس الضمانات والاعفاءات والحقوق المقررة بموجبه .
- كما أوضح الفصل الرابع التزامات المستثمر ووضع الفصل الخامس الاعفاءات التي يتمتع بها المشروع والتي تمتد الى (15) سنة .
- وبينت المادة (22) بانه يتمتع المستثمر الاجنبي بمزايا اضافية وفقا" لاتفاقيات دولية بين العراق ودولته او اتفاقيات دول متعددة الاطراف كان العراق قد أنضم إليها .
- في حالة المنازعات الناشئة بين الاطراف الخاضعين لأحكام هذا القانون يطبق عليهم القانون العراقي ، ما لم يتفقوا على خلاف ذلك بغير الحالات التي تخضع لأحكام القانون العراقي حصرا" او يكون فيها الاختصاص للمحاكم العراقية .
- وبينت المادة (32) سريان احكام هذا القانون على مشاريع القطاعين المختلط والخاص القائمة والعاملة وبطلب من ادارتها وموافقة الهيئة من دون اثر رجعي.
- النواحي التطبيقية لهذا القانون فقد تم تشكيل :
  i. الهيئة الوطنية للاستثمار .
  ii. هيئات فرعية في المجالس المحلية للمحافظات .
  iii. أعتماد مبدأ النافذة الواحدة في انجاز معاملات المستثمرين.

- إن الفترة الزمنية القصيرة التي استغرقها وضع قانون الاستثمار الأجنبي كانت وراء الكثير من المثالب التي اعاقت تنفيذ القانون أو على الأقل أصبح للمستثمر الأجنبي حالة فريدة مشجعة للأستثمار، مثل تخصيص الأراضي ، وموافقات الجهات القطاعية ، والوضع القانوني لهيآت الاستثمار في المحافظات وتعليق حق الأجنبي في تملك العقارات .

وبهدف تفعيل قانون الاستثمار فقد سعت الهيئة الوطنية للاستثمار بالتعاون مع الجهات المختصة لتجاوز المعوقات التي تواجه تنفيذ القانون وذلك بمعالجة هذه المعوقات سواء بتعديل بعض نصوص مواد القانون أو اصدار تعليمات تنفيذية لتسهيل تنفيذه ومنها:

- ✓ منح هيئات الاستثمار في المحافظات كافة الصلاحيات في منح التراخيص الأستثمارية التراخيص لجميع انواع المشاريع ، باستثناء المشاريع الأستراتيجية الاتحادية التي هي من صلاحيات الهيئة الوطنية للاستثمار
- ✓ السماح للمستثمر الاجنبي بتملك الأرض لاغراض المشاريع السكنية .
- ✓ عدم شمول المستثمرين العراقيين والاجانب بقانون بيع وايجار اموال الدولة رقم 32 لسنة 1986 .

الاستنتاجات والملاحظات

- ❖ النظرة السياسية والاقتصادية غير الودية لدى السياسيين العراقيين منذ الستينيات حتى عام ولازالت 2003 تجاه الاستثمارات الأجنبية نظرا" للاساليب المركزية في الحياة الاقتصادية ، حيث كان ينظر للاستثمار الأجنبي باعتباره شكلا" من اشكال الهيمنة الاستعمارية على الاقتصاد العراقي .
- ❖ بالرغم من صدور قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 ، الا ان اعداد القانون كان متعجلا" وتشوبه الكثير من الثغرات التي حالت دون تفعيله ، وازالة التعارض القانوني بينه وبين القوانين العراقية الاخرى . فضلا" عن عدم تكامل القوانين القائمة مع قانون الاستثمار .
- ❖ ضعف الوعي الاستثماري لدى غالبية المواطنين والسياسيين وحتى القائمين على ملفات الأستثمار في بغداد أو المحافظات تجاه الاستثمار الأجنبي والناتج عن إفتقاد هذه الموؤسسات للخبرات الأقتصادية بالمعايير الفنية الدولية, بالأضافة الى سنين طويلة من الأبتعاد عن الاطلاع على تجارب الدول العربية والاجنبية في الاستفادة من الاستثمار الاجنبي في تطوير اقتصاداتها وانعكاس ذلك على تحسين الموارد المالية للبلد ، وتطوير رفاهية المواطنين .
- ❖ غياب الرؤية الأستراتيجية لمستقبل وتوجهات التخطيط الاقتصادي في العراق ، الذي تعمل وزارة التخطيط على معالجته من خلال اعداد خطة خمسية اقتصادية (لم تظهر معالمها) .
- ❖ عدم توفر خارطة استثمارية شاملة لجميع محافظات العراق ، فضلا" عن توفر الاولويات الاستثمارية المطلوبة للعمل وفق مبدأ الأهم ثم المهم .
- ❖ التذبذب الحاصل في الوضع الأمني الذي يعتبر عاملا" محددا" يحول دون دخول الاستثمار الأجنبي بقوة في الاقتصاد العراقي لتحسين ادارته وفعالياته .
- ❖ فقدان التنسيق المطلوب بين الهيئة الوطنية للاستثمار والوزارات القطاعية ذات العلاقة بموضوع الاستثمار الأجنبي.
- ❖ عدم الاستجابة السريعة من قبل الدوائر الكمركية الحدودية لتطبيق الاعفاءات الكمركية المشجعة على الاستثمار بحجة عدم تسلمها للتعليمات الصادرة من الهيئة او من وزارة المالية.

المقترحات العلمية والعملية لتشجيع الاستثمار في العراق

- تشكيل لجنة من وزارات الدولة ذات العلاقة بالاستثمار للقيام بمهمة تحديد التعديلات المطلوب اجراؤها على قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 على ان تنجز اعمالها وترفعها الى رئاسة مجلس الوزراء خلال فترة ثلاثة أشهر من تاريخ صدور أمر تشكيلها .
- تحديد وتعديل القوانين النافذة التي تتعارض مع قانون الاستثمار بهدف ايجاد بيئة قانونية ملائمة ومشجعة على الاستثمار . على إن يتم الأخذ بعين الأعتبار مصلحة البلد العليا.
- أعتماد الدراسات الأستثمارية بمركزية من خلال خطة شاملة اقتصادية توضع بشكل مدروس من قبل القسم الأستثماري التخطيطي (لابد من الأستعانة بالموؤسسات الأجنبية لأدارة هذا الجزء من العمل ومزج الخبرات الدولي, وكذلك الأستفادة من تجارب الغير "نبدأ من حيث أنتهى الأخرون").
- أعادة هيكلة تأسيس الهيئات لخاصة والعامة العاملة في مجال الأستثمار (هيئة الأستثمار الوطنية, هيئات الأستثمار في المحافظات و كذلك في بغداد, وغيرها). يصار الى تقسيم هيئات الأستثمار بشكل تخصصي حسب التخصص ويكون عملها شامل ضمن نطاق عام للبلد وبتخصص (هيئة أستثمار الأسكان, هيئة الأستثمار السياحي, هيئة الأستثمار في مجال السياحة, هيئة أستثمار تجارية, هيئة أستثمار صناعية, هيئة أستثمار زراعية, هيئة أستثمار في المجال الطبي, هيئة أستثمار في مجال التكنلوجيا والمعلوماتية, هيئة استثمار الخطوط الجوية والنقل العام). التخصص في مجال الأستثمار عامل نجاح كبير في رفع مستويات الأستثمار بمختلف مجالاته يضمن كفائة العمل ونوعية الأستثمار بما يلائم حاجة البلد الفعلية. بالأضافة الى مواكبة حركة الأستثمارات الدولية ويعتبر عامل جذب لكل المهتمين دولياً في الدخول ضمن مجالات أستثماراتهم ضمن خريطة أستثمارية واضحة في البلد.
- أنشاء لجنة خاصة تطويرية (مشتركة) عملها يقتصر على أقامة المؤتمرات الأستثمارية الدولية, وتكون بطابع عالمي وخبرات ممزوجة للأستفادة القصوى من المؤتمرات الأستثمارية الدولية ونشر ثقافة الأستثمار في العراق من خلال منهج أقتصادي واسع مبني على اسس ومعايير عالمية.
- دراسة القوانين النافذة المشجعة على الاستثمار وتكاملها مع قانون الاستثمار ، وازالة اي تعارض فيما بينها .
- تحديد / تحديث الهيكل التنظيمي والإداري والمالي لهيئات الاستثمار في المحافظات ، وتحديد نسب التمثيل الخاص بكل قطاع بما يتناسب مع حجمه ودوره الاقتصادي المرتقب .
- أنشاء قسم أو هيئة خاصة بوضع الدراسات الأقتصادية الشاملة والخطط الأستثمارية برؤى واسعة هادفة, ولابد لهذه القسم أو الهيئة أن يمزج بكفاءات عالمية أقتصادية وخبرات دولية.
- اعطاء صلاحية للهيئة الوطنية للاستثمار لتحديد الاعفاءات المالية والضريبية الممكن تقديمها لجذب الاستثمارات الأجنبية واستثمارات العراقيين المغتربين من خلال تضمينه في قانون الاستثمار ذاته .
- انشاء مناطق اقتصادية استثمارية في العراق تتوفر فيها البنى التحتية الملائمة ، وتوفير الحماية الامنية لها لجذب الاستثمارات الاجنبية .
- اعتماد سياسات تطوير تتولاها الغرف التجارية والصناعية ، واتحادات رجال الاعمال والمصارف للترويج للاستثمار وتساعد في صنع القرار الاستثماري العراقي والأجنبي .
- أنشاء مناطق أستثمارية حرة تخضع لقوانين الأستثمار الدولي الحر كما هو معمول به في العديد من الدول التي سبقتنا في هذا المضمار. على غرار المناطق الأستثمارية الحرة الصناعية التي تكون قريبة لمصادر المواد الأولية للصناعات الداخلة في أنواع الأستثمار الصناعي, مناطق أستثمار تبادل تجاري, وغيرها من المناطق الأستثمارية الحرة (نموذج ممكن النظر له هو أنواع الأستثمار في المناطق الحرة في السعودية).
- قيام وزارة المالية / دائرة الكمارك باعادة تأهيل المناطق الكمركية وتطوير وتسهيل اجراءات دخول وخزن البضائع والمعدات والاجهزة الداخلة للمشاريع الاستثمارية في العراق .

- تشكيل لجنة مشتركة من كل من (سوق العراق للاوراق المالية ، هيئة الأوراق المالية ، البنك المركزي العراقي ، دائرة تسجيل الشركات ، ووزارة العدل) لدراسة تأسيس الشركات المساهمة التي يشترك في تأسيسها مساهمون عراقيون ومستثمرون اجانب .
- تأسيس كيانات مالية واستثمارية تساعد في تطوير بيئة الاستثمار كمراكز الحفظ الامين (Custodian's) ، وشركات التقييم الائتماني (Credit Rating) وشركات الاستشارات المالية ، وشركات المحاسبة والتدقيق , على أن يتم المزاوجة مع الشركات والموؤسات المالية الدولية.
- النظر الى العراق كمنطقة استثمارية واحدة أمام الأستثمار الأجنبي بهدف توسيع نطاق ومجالات الاستثمار .
- بذل الجهود لأنضمام العراق الى مؤسسات الاستثمار العربية والأجنبية لغرض حماية حقوق المستثمرين وتشجيعهم على الاستثمار في العراق .
- استطلاع ودراسة الوسائل والصيغ والاجراءات المعتمدة في العديد من الدول التي حققت تنمية اقتصادية واجتماعية متميزة وفائضاً تجارياً ، وخاصة من خلال الاستثمار الاجنبي المباشر للاستفادة منها داخل العراق .
- اعادة تأهيل المشاريع القائمة الزراعية والصناعية من خلال المشاركة مع الشركات الأجنبية لتشغيل المشاريع المتوقفة منها ، او تأهيل المشاريع المتضررة للارتقاء بطاقاتها الانتاجية بالاستفادة من المواد الأولية المحلية ، والايدي العاملة الماهرة وواطئة الكلفة .
- ايجاد صيغة قانونية واقتصادية لمشاركة المستثمر الأجنبي مع الجهات العراقية لانشاء شركات مشتركة وفق صيغة المساهمة في راسمالها بصيغة النقد ، او الخدمات ، والمعرفة الفنية / الهندسية والمشاركة عن طريق توفير المواد الأولية ومستلزمات الانتاج .
- اعداد خارطة استثمارية للعراق تتضمن الفرص الاستثمارية المتاحة امام الاستثمار الأجنبي لغرض النهوض بالاقتصاد العراقي ، ونشرها على الموقع الالكتروني للهيئة وفروعها في المحافظات وارسال نسخ منها الى السفارات العراقية والملحقيات التجارية خارج العراق .
- وضع سلم للمشاريع ذات الأهمية الأستراتيجية للعراق مثل مشاريع صناعة الأدوية والمستلزمات الطبية ، الصناعات الغذائية ، المشاريع الصناعية والزراعية والاسكانية .
- القيام بحملة اعلامية واسعة ومكثفة ومستمرة لنشر الوعي الاستثماري ، بخصوص مزايا وفوائد الاستثمار الأجنبي على الاقتصاد العراقي.

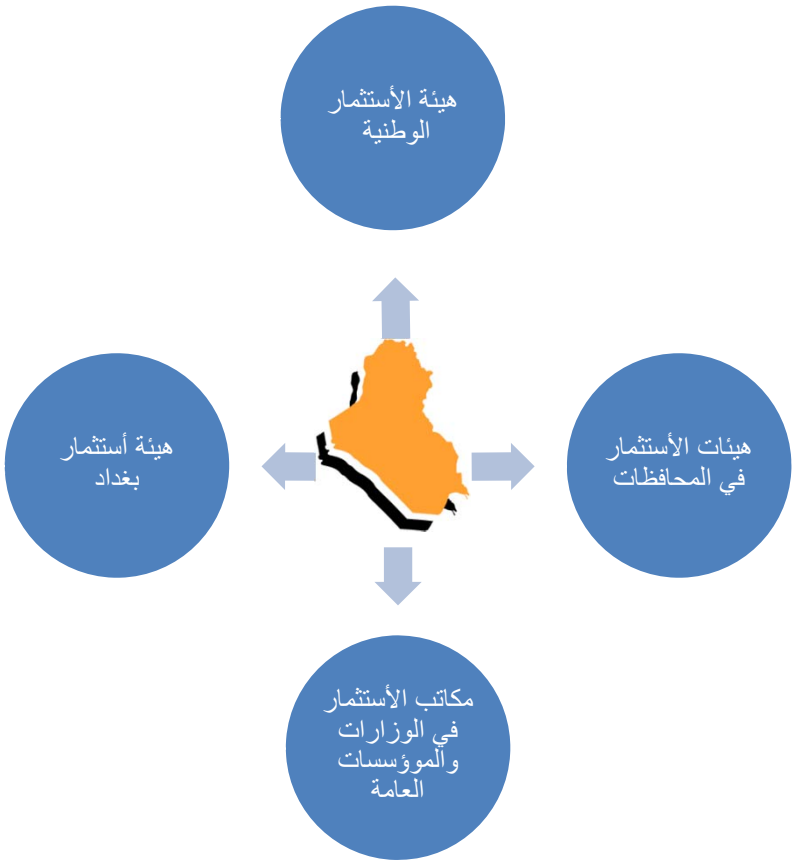
المهندس

علي جبار الفريجي

ALFRAJAI.ALI@GMAIL.COM

The Current role and functions among the Investments committees in Iraq since 2006

واقع حال دور وعمل هيئات الأستثمار في العراق منذ 2006



من خلال دراسة البرامج والمشاريع والخطط الأستثمارية وتوجهات هيئات الأستثمار العاملة في العراق منذ 2006. نخرج بمحصلة لا يُختلف عليها بأن النتاج العام لايرتقي الى أقل مستويات حاجة البلد (أقتصادياً, خدمياً, تطويرياً) .

تعزى هذه الأخفاقات الى جملة من الأسباب:-

- ❑ عدم وجود خارطة أستثمارية شاملة .
- ❑ عدم التخصص في مجالات الأستثمار ضمن تركيبة هيئات الأستثمار.
- ❑ أنعدام الخبرات الأقتصادية الأستثمارية في أدارة هذا القطاع (الأستثمار)
- ❑ عشوائية الأدارة و عدم الأنسجام مع متطلبات البلد.
- ❑ تضارب الصلاحيات ضمن مؤوسسات الدولة وهيئات الأستثمار.
- ❑ عدم معالجة العوائق التي تبعد المستثمرين و الأستثمارات الأجنبية:-
  - التأمين
  - النظام البنكي
  - حماية الأستثمارات
  - الوضع السياسي والأمني المتذبذب
  - عدم تنشيط دور الصناعات التكميلية
  - أفتقاد البلد الى برنامج المناطق الحرة

A Restructuring of the Investment Committees Program and work in coordination with the state institutions (provinces, ministries) within the program Specialization in National Investment

برنامج هيكلة هيئة الأستثمار وعملها بالتنسيق مع مؤوسسات الدولة (المحافظات, والوزارات) ضمن برنامج التخصص في الأستثمار الوطني /

أعادة هيكلة تأسيس الهيئات الخاصة والعامة العاملة في مجال الأستثمار (هيئة الأستثمار الوطنية, هيئات الأستثمار في المحافظات و كذلك في بغداد, وغيرها). هو برنامج يهدف لأنجاح عمل هيئة الأستثمار بشكل أكبر مما هو عليه واقعاً وللفترة منذ 2006, مستفيدين من تجارب عدد من الدول التي نجحت في هذا المجال.

يمتاز هذا البرنامج ب:-

- ❑ عدم الحاجة لأستحداث هئيات أو مؤسسات جديدة ضمن الهيكل التنظيمي للدولة
- ❑ أختزال ومعالجة التخبط في أدارة ملف الأستثمار ضمن برنامج شامل يصب جهده لحاجة البلد متضمناً المحافظات االعراقية وبقية المؤسسات العامة, ضمن أولويات خطط الأنماء الأقتصادي للبلد.
- ❑ التخصص في مجالات الأستثمار يضمن كفاءة العمل وأنجاحه.
- ❑ يعتبر التخصص في مجالات الأستثمار عامل أيجابي لأستقطاب المستثمرين الأجانب والتعامل معهم بتقنية ومهنية.
- ❑ يضمن هذا البرنامج وضع خطط أستثمارية طويلة الأمد والعمل عليها بتركيز لأنجاحها.
- ❑ تجاوز مشكلة عدم الدراية بأدارة قطاع الأستثمار وغياب الكفاءات في مؤسسات الدولة (المحافظات, الوزارات).
- ❑ يضمن الأستثمار الأمثل للأموال المخصصة للأستثمار وعدم الهدر في مشاريع الأستثمار.