

دور وحدات الإدارة العامة في تشجيع الاستثمار الأجنبي: العراق أنموذجا

الدكتور عبد العظيم عبد الواحد الشكري

قسم الاقتصاد / جامعة القادسية

والمدرس المساعد أحمد د كريم جاسم

كلية القانون / جامعة ذي قار

المخلص:-

للاستثمار دور مهم في الاقتصاد العالمي المعاصر، والبيانات الصادرة من جهات عالمية أو محلية مختلفة تبين حركة واسعة وسريعة لرأس المال، من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، و من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، ومن الشرق إلى الغرب ومن الشمال إلى الجنوب، وفي جميع الاتجاهات، فهو لا يعرف وطن أو قومية ولا يقيد بحدود، ولا يرتبط بعناصر اللغة والدين، فهو دائم البحث عن الأرض والفرص المناسبة، وعلى هذا الأساس تتنافس الدول المختلفة للحصول على الإستثمارات المناسبة، من خلال تقديم العديد من الحوافز لجلب واستقطاب رؤوس الأموال المختلفة، سواء كانت محلية من داخل البلد أو أجنبية من خارجه، ولتحقيق ذلك تبني الدول المختلفة سياسات عامة وبرامج مختلفة لجذب وتوطين الإستثمار وذلك من خلال إصدار العديد من القوانين والتشريعات والنظم التي تتضمن امتيازات وحوافز مختلفة للمستثمرين.

ووحدات الإدارة العامة كونها تمثل الذراع الإداري للحكومة والمسؤولية عن توفير الجوانب المساعدة على جذب وتوطين رؤوس الأموال وذلك من خلال توفير البيئة القانونية والإدارية المناسبة ل جذب و نمو الاستثمار، وذلك من خلال ما تصدره من قوانين ونظم وتعليمات، أو من خلال الوحدات المتعلقة بتنظيم الاستثمار، أو من خلال الإجراءات والخطوات التي تسير وفقها عملية الاستثمار، وأخيراً من خلال توفير النظم القيمة الداعمة للاستثمار.

وعلى هذا الأساس جاءت هذه الورقة لتتناول بالوصف والتحليل هذا الدور المهم لوحدات الإدارة العامة في جذب وتوطين الإستثمار في العراق الحديث بدءاً من العهد الملكي مروراً بالعصر الجمهوري، وإنهاءً بالاحتلال وتشكيل سلطة التحالف، ومن ثم تشكيل الحكومات الوطنية المؤقتة، محاولين تقييم دور الإدارة العامة بوحداتها المختلفة في تشجيع الإستثمار بأوجهه المتباينة.

المقدمة:

التنفيذية الرئيسة للدولة، في تشجيع الاستثمار ، ولا سيما أن العراق بحاجة إلى الاستثمار وبضمنه الاستثمار الأجنبي لمعالجة بعض من أوجه القصور في الاقتصاد، والمتمثلة بانخفاض حصة الصادرات، وانخفاض معدلات التبادل التجاري، ومحدودية الطاقة الاستيعابية، وارتفاع حجم السكان ومعدلات النمو (هناء عبد الحسين الطائي، 2005: 122)، وهذا الدور لهذه الوحدات يمكن أن يتم من خلال تبني السياسات المناسبة، وتهيئة كل ما ممكن لتنفيذ هذه السياسات من قوانين ونظم وأجهزة وإجراءات، وغيرها، ولتحقيق هذا الهدف تم إعداد البحث ضمن المنهجية التالية:

مشكلة البحث:

تتجسد مشكلة البحث في وجود فهم خاطئ للعوامل المؤثرة في قرار الاستثمار من قبل المستثمر، فمع وجود هذا الاهتمام الكبير والمنافسة الشديدة بين الدول المختلفة لجذب وتوطين رؤوس الأموال على شكل استثمارات مختلفة، تعتقد الكثير من الدول النامية ومنها العراق بأن أدوات المنافسة يمكن أن تتركز في وجود قوانين تتعلق بالاستثمار والتأكيد على أن تتضمن هذه القوانين أكبر عدد ممكن من الحوافز المشجعة للاستثمار، وهي بذلك تتجاهل حقيقة مهمة كون ما يهم المستثمر هو البيئة التي يتم فيها الاستثمار ومدى ملاءمتها للاستثمار، ولا سيما بيئة الإدارة العامة، كون هذه الأخيرة وفي الكثير من الدول النامية تعد عاملاً طارداً للاستثمار ، كون الكثير من سياساتها وبرامجها، والقوانين التي تعمل بموجبها، ونظم العمل الخاصة بها، قديم أو معقد ولا ينسجم ومتطلبات جذب الاستثمار وهي

يشهد عصرنا الحالي منافسة شديدة بين العديد من الدول، المتقدمة منها والنامية في جذب الاستثمارات المختلفة سواء كانت محلية أو خارجية ، وسواء كان الاستثمار فردي أو عبر مؤسسات أو شركات، فهذه الصين كمثال حتى العام 1985 كان حجم الصادرات الأجنبية من الصين 133 مليون دولار أمريكي وكان يعادل 1% من صادرات الصين الخارجية، وتطور الحال لتصل صادرات الشركات الأجنبية فقط إلى 300 مليار دولار في العام 2001 والتي تشكل 50% من حجم صادرات الصين الخارجية وكل ذلك بفعل تطبيق سياسة الاستثمار الأجنبي الموجه، وبسبب هذا الدور المهم والمميز للاستثمار تقم العديد من الدول بتقديم حوافز متنوعة ومختلفة لجذب المستثمرين وذلك من خلال توفير الأراضي المناسبة، والتمويل المالي، والإعفاءات الجمركية، وغيرها من الحوافز والتسهيلات. والمستثمرين بدورهم لديهم معاييرهم الخاصة للمفاضلة بين الفرص الاستثمارية وذلك من خلال قيامهم بفحص بيئة الاستثمار في الدولة المعنية ، وبجوانبها الرئيسة من بيئة سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وتكنولوجية وغيرها، فكل هذه العوامل لها الأثر المهم والمباشر في قرار الاستثمار، وتعد البيئة الإدارية من القضايا التي يهتم بفحصها المستثمر ولا سيما الإدارة العامة والتي تمثل الطرف الحكومي المؤثر في عملية الاستثمار فهي المسؤولة عن تنظيم الاستثمار بدءاً من تحديد الشروط والمتطلبات وصولاً إلى إصدار الموافقات الخاصة، وعلى هذا الأساس جاءت هذه الورقة لتناقش الدور المهم لوحدات الإدارة العامة في العراق، باعتبارها الجهة

تشكل نقطة ضعف في المنافسة الشديدة على استقطاب الإستثمارات المختلفة.

أولاً : الإستثمار والبيئة: نظرة فاحصة

متبادلة:

تختلف الدول في نظرتها للاستثمار الأجنبي، فمنها من يشجع ومنها من يعارض والبعض منها على الحياد، وبدرجات متفاوتة، وكما هو موضح في الشكل (1)، وأصل هذا الحال يعود إلى نظرة قديمة تنصف بالريبة والشك إلى التجارة بشكل عام (توماس هيلين، دافيد هنجر، 1990: 131) وإلى الإستثمار بشكل خاص، فما زالت النظرة إلى المستثمر الأجنبي ولاسيما في الدول النامية ترتبط بتجارب تاريخية تعود بجذورها إلى قرون ماضية ولاسيما ما يتعلق بالدور الاستعماري لشركة الهند الصينية في الهند (محمود عبد الواحد القيسي، 1993)، والعديد من التجارب الاستعمارية اللاحقة، ولو أن مشكلة الريبة والشك لا تشمل الدول النامية فقط، فحتى الفرنسيين لهم دعواهم بالحذر من سطوة الشركات الأمريكية على الاقتصاد الأوروبي، وفي أمريكا نفسها هناك الكثير من التحذيرات حول سيطرة اليابانيين على الاقتصاد الأمريكي (أحمد عبد الرحمن أحمد، 1994: 93)، بالرغم من كون الإستثمارات الأجنبية في الولايات المتحدة تشكل ما قيمته 400 مليار \$ والذي له الأثر المهم في إنعاش الاقتصاد الأمريكي وذلك من خلال توفير المزيد من الوظائف والفرص (دافيد راتشمان وآخرون، 2001: 74).

وهذه النظرة سواء في الدول النامية أو المتقدمة تجعل من البعض غير مستعد لقبول المستثمر الأجنبي، مما دفع بالحكومات المختلفة إلى بذل الجهود الكبيرة لتغيير هذه النظرة، إلى

أهمية البحث :

تنبع الأهمية الرئيسة لهذا البحث من أهمية القضايا المطروحة فيه، والمتمثلة بالإستثمار ودوره في تحقيق التنمية، والمنافسة الشديدة بين الدول المختلفة على جذب وتشجيع الإستثمار، والإدارة العامة ودورها في هذا المجال، ومن ثم التركيز على واقع بيئة الإدارة العامة في العراق ممثلة بالقوانين المنظمة للإستثمار، والوحدات المسؤولة عن تنظيمه، والإجراءات والنظم المتبعة، وأخيراً الإطار الثقافي المهيمن، وجميعها مفاهيم مهمة تستحق البحث والتحليل.

هدف البحث:

إن أهم ما يهدف إليه هذا البحث هو توضيح دور وحدات الإدارة العامة في تشجيع الإستثمار، وذلك من خلال التأثير المهم على عمليات صنع قرار الإستثمار بالنسبة للمستثمر أو الدولة المعنية، ومن ثم التركيز وبشكل مفصل على دراسة وتحليل دور بيئة الإدارة العامة في العراق وبجوانبها القانونية والتنظيمية في جذب وتشجيع الإستثمار.

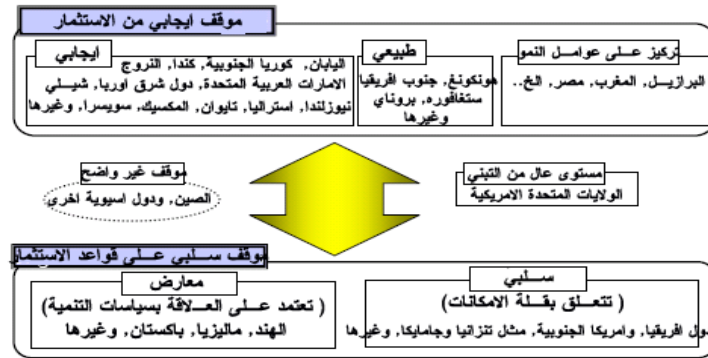
فرضية البحث:

يقوم هذا البحث على فرضية تتمثل بما يلي:

إن بيئة الإدارة العامة في العديد من الدول ، ومنها العراق ، وبجوانبها التشريعية والتنظيمية لا تنسجم ومتطلبات توفير فرصة مناسبة لجذب وتشجيع الإستثمار، فهي بتعقيدها وغموضها وضياح المسؤولية فيها تشكل عامل طرد أكثر مما هي عامل جذب وتشجيع.

نظرة أكثر إيجابية تؤكد على أهمية الاستثمار الأجنبي، وأهمية المنافع المتحققة منه.

الشكل (1) // موقف الدول المختلفة بالنسبة للاستثمار الأجنبي



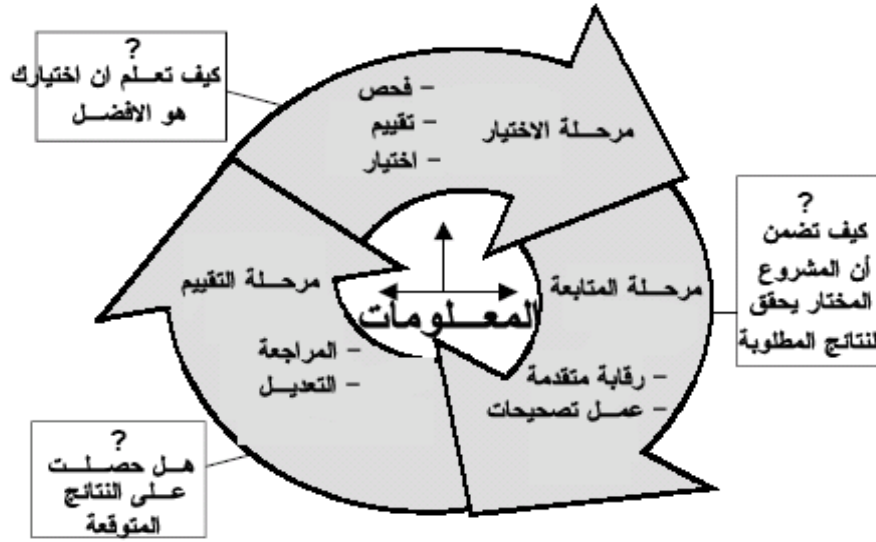
المصدر: Yoshiaki Togo، 'WTO and Investment'، Asian Development Bank، 2005، p28.

الجغرافي للموارد أو السكان، الوضع الاقتصادي الحالي وفي المستقبل، البيئة السياسية والاجتماعية، مستويات الأسعار الحالية والمستقبلية ومستوى التضخم، تكاليف النقل، فضلا عن عوامل أخرى تتعلق بسياسات الحكومة في مجالات التجارة الخارجية وفي مجال الصناعة وحال الميزانية

وسياسات الضرائب، وغيرها (Magdolna 7: Sass 2003)، وقرار الاستثمار يمكن أن يتم بعدد من الخطوات يوضحها الشكل (2)، والتي تشمل الاختيار والمتابعة ومن ثم التقييم.

من جانب آخر فإن للريبة والشك مظهر آخر يرتبط بالمستثمر نفسه، فهذا الأخير حذر ودقيق في عملية المفاضلة بين الفرص الإستثمارية المختلفة، فهو يحاول التعرف على فرص نجاح واستمرار المشروع الإستثماري من خلال فحص جميع متغيرات البيئة المحيطة بالمشروع في بلد الإستثمار، والتي تتضمن البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وأخيرا البيئة الإدارية، فما يهم المستثمر عند محاولة فحص البيئة الإستثمارية هو محاولة البحث عن عدد من المؤشرات المهمة، ومنها، نوع وحجم الموارد المتاحة سواء كانت مادية أو بشرية، وحجم السوق، التوزيع

الشكل (2) آلية صنع قرار الاستثمار ودور المعلومات كأساس لصنع القرار



المصدر: Alvin G. Wint (2005: 1)، فسياسة الاستثمار

في الدول النامية تهتم دائما بتقديم المغريات للمستثمر الأجنبي وهي حوافز تتعلق بتقديم إعفاءات ضريبية وجمركية، وغيرها، والتي يمكن تقسيمها ضمن ثلاث مجموعات رئيسية (Magdolna Sass، 2003: 11)، وهي، الحوافز المادية، والغرض منها تقليل الأعباء المفروضة على المستثمر، ويتم من خلال ضمانات ضريبية، خصم ضريبي، إعفاءات جمركية، حسابات خاصة في حساب الوعاء الضريبي، استثناءات، علاوات استثمار، والحوافز المالية والغرض منها تقديم مساعدات مالية مباشرة للمستثمر، وتتم من خلال منح قروض ميسرة، منح، ضمانات على إئتمانات الاستثمار، ضمانات تصدير، تمويل مدعوم لأغراض مختلفة، والحوافز الأخرى والغرض منها زيادة ربحية وعوائد الاستثمار، وتتم من خلال أفضلية في العقود حكومية، أراضي بسعر اقل من سعر السوق، حوافز تنظيمية ومؤسسية، مناطق حرة، مناطق صناعية، مناطق اقتصادية خاصة كالمدن الإعلامية وغيرها.

المصدر:

United State General Accounting Office، Information Technology Investment management: A Frame Work for Assessing and Improving process maturity، Version 1، May، 2000.

ومن خلال هذه المراحل يحاول المستثمر التعرف على الفرص والمخاطر داخل بلد الاستثمار، وذلك من خلال خمسة مقاييس رئيسية، وهي الدخل، النمو، الأمان، السيولة، ومقدار الضرائب، فهو يقوم بتقييم دقيق ومركز لبيئة الاستثمار، وبمظاهرها المختلفة معتمدا في ذلك على عدد من الحقائق المرتبطة بتباين الوحدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية بين الدول المختلفة، واختلاف في السياسات الوطنية والنزعات القومية، فضلا عن اختلاف العادات والقيم والتقاليد (دافيد راتشمان وآخرون، 2001: 622).

ثانيا : الإدارة العامة والاستثمار (Public Administration & Investment):
في السنوات القليلة الماضية قامت العديد من الدول بتغيير نظرتها إلى الاستثمار من الشك إلى التبنّي والتشجيع (Louis T. wells، Jr.

الشامل، لكل ما يرتبط بالاستثمار من بيئة قانونية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وإدارية وغيرها . فمهما كان الاستثمار مهما ومفيدا فإنه من غير الممكن أن ينمو ويتطور بدون تهيئة الأطر القانونية والإدارية والاقتصادية المناسبة له (علي عبد محمد سعيد الراوي، 2005: 102)، فالمميزات الطبيعية والمميزات المصنوعة لا تعد العوامل الوحيدة لتقييم بيئة الاستثمار، وإنما هناك عوامل أخرى مرتبطة بتنظيم المجتمع وكفاءة الحكومة (رجاء عزيز بندر العكدي، 2000: 92-93). وبسبب هذه الأهمية لبيئة الاستثمار وجوانبه الرئيسية، تسعى الدول المختلفة لتوفير كل ما يساعد على توفير العوامل المشجعة لجذب وبقاء الاستثمار من بنى تحتية وسياسات ونظم قانونية وإجراءات عمل مناسبة.

إن البيئة الإدارية من العوامل التي يأخذها المستثمر بنظر الاعتبار في المفاضلة بين الفرص الاستثمارية، ولا سيما بيئة الإدارة العامة والتي تمثل المحيط الحكومي الذي يتعامل معه المستثمر، فللحكومة دور مهم في تنظيم أوجه الحياة المختلفة في الدولة المعنية، وخصوصا النشاط الاقتصادي الخاص بالدولة ككل، ففي الدول ذات النظام الرأسمالي القائم على آلي السوق والذي يكون فيه دور الحكومة أقل ما يمكن، نرى الدور الواضح للحكومة في تنظيم النشاط الاقتصادي بدءا من تشريع القوانين واللوائح المنظمة للحياة الاقتصادية وصولا إلى خلق آليات ضمان الاستقرار الاقتصادي (دافيد راتشمان وآخرون، 2001: 38)، ومما يؤكد أهمية الإدارة العامة ممثلة بما يصدر عنها من نظم وتعليمات ما توصلت إليه إحدى الدراسات التي قامت بها مؤسسة (A.T.Kearney)، وشملت الدراسة ألف

ومن خلال هذه الحوافز التشجيعية تحاول الدول المعنية تشجيع المستثمر للتحويل من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، وهو أسلوب غير فعال في كثير من الأحوال فما يميز الدول المتقدمة، هو الاستقرار السياسي والقوانين الفعالة، وقوة عمل متعلمة، وبنى تحتية قوية، وبيئة تجارية فاعلة، وكل ذلك يتم وفق إجراءات ونظم إدارية وتنظيمية متطورة، وهي جوانب أكثر أهمية بالنسبة للمستثمر (Charles-Albert michalet، 2005: 1)، فعندما تقوم شركة (Intel) وهي شركة رائدة في صناعة الحاسبات ، باختيار كوستاريكا (Costa Rican)، هذا البلد الصغير الذي لا يتجاوز عدد مواطنيه (3.5 مليون)، لإنشاء مصنع لتجميع أشباه الموصلات بقيمة (300 مليون دولار)، مع وجود دول أخرى مرشحة لإنشاء المصنع مثل البرازيل وشيلي والمكسيك والفلبين وتايلاند، يبين لنا أهمية العوامل المذكورة، فما يميز كوستاريكا هو الاستقرار السياسي والالتزام بالحرية الاقتصادية، ونظام التعليم الجيد فضلا عن الدعم الذي تلقته الخطة من قبيل فريق رئيس الدولة ووزير التجارة الخارجية ودعواته الأطراف الحكومية في الدولة للمساعدة في تنفيذ المشروع. (Debora Spar، 1: 2005)، فكل ما يخشاه المستثمر في بيئة الاستثمار يتمثل بالنظام القانوني غير المناسب، والنشاط الاقتصادي المقيد.

فبالرغم من وجود بعض جهود الإصلاح الجزئية في العديد من الدول، والمتمثلة بالتخلص من احتكار الدولة، وإلغاء بعض الرسوم وغيرها أو تقليل تدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي (David Donaldson and Others، 2005: 1)، وجميع هذه الجهود لا تكفي، فعلى الدول الراغبة في الاستثمار ، التركيز على الإصلاح

الأهمية من وجهة نظر المستثمر، حيث كان ترتيب هذه المخاطر بالشكل التالي:

شركة، إذ طلب منها ترتيب أكثر المخاطر التي تواجهها عند الإستثمار، وأخذت التنظيمات واللوائح والقوانين الحكومية ال مرتبة الأولى في

المستثمرين هي الأكثر إصدارا للقوانين الخاصة بالإستثمار (تأميم محمد سلوم الجوري، 2000: 59)، وهي حقيقة ترتبط بالدول المتقدمة فهي لا تحتاج لإصدار قوانين لتشجيع المستثمرين للتوجه إليها، كونها دول جاذبة للاستثمار لأسباب عدة منها الاستقرار السياسي، والتطور في مجالات الحياة المختلفة، ولكن في الدول النامية نعتقد بأنه من الضروري وجود مثل هذه القوانين لتقدم ضمانات للمستثمرين تشجعهم وتحافظ على حقوقهم. والوحدات الإدارية العامة الكثير من التأثير في فاعلية وكفاءة هذه القوانين الخاصة بالإستثمار، حيث أن دورها يمكن أن يتمثل في ثلاث جوانب رئيسة، وهي:

١. المشاركة في خلق هذه القوانين : وذلك من خلال الدراسات التي تسبق صياغة وتشريع هذه القوانين من قبل السلطة التشريعية في البلد، حيث أن هذه الأخيرة تعتمد وبدرجة كبيرة على ما تقدمه وحدات الإدارة العامة في هذا المجال، سواء كانت هذه الإسهامات على شكل دراسات، أو تقارير لجان، أو مقترحات، أو دراسات مقارنة، وغيرها.

٢. المسؤولية عن تنفيذ هذه القوانين : حيث أن وحدات الإدارة العامة هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين، فهي ومن خلال وحداتها المختلفة تعد أداة التنفيذ لدى الحكومة، إذ يتم تحويل نصوص القوانين إلى نظم وإجراءات وقواعد للعمل.

١. النظم واللوائح الحكومية.
٢. المخاطر المالية.
٣. مخاطر العملة وأسعار الفائدة.
٤. الاضطرابات السياسية والاجتماعية.
وحيث أن وحدات الإدارة العامة تمثل ذراع الحكومة أو الدولة في تنفيذ السياسة العامة، ومن ضمنها سياسات الإستثمار، فإن الدور المفترض أن تقوم هذه الوحدات فيما يتعلق بالإستثمار، وبالنسبة عن الحكومة يمكن تحديده في أربعة أركان رئيسة، وهي القوانين والتعليمات، الأجهزة والوحدات، الإجراءات والخطوات، والقيم والأعراف، وهي تمثل أركان بيئة الإدارة العامة التي يتأثر بها المستثمر مباشرة عند صنع قرار الإستثمار، والتي سنتناولها بشكل مركز فيما يلي :
القوانين والتعليمات وأثرها على الإستثمار :
تعتبر القوانين عن الحدود العامة لتصرف أفراد المجتمع، و التي تتضمن حقوق وواجبات، ولأهمية نشاط الإستثمار، فإن الكثير من الدول قامت بتشريع قوانين منظمة للاستثمار، من أجل توضيح قواعد وشروط الإستثمار في البلد المعني ، وتحديد الحقوق والالتزامات الخاصة بالمستثمرين، فضلا عن الكثير من القضايا المرتبطة بتنظيم الإستثمار.

إن وجود مثل هذه القوانين لا يعد دليلا على وجود سياسة ناجحة وفعالة في جذب الاستثمارات، إذ يلاحظ بأن الدول الأكثر قدرة على جذب المستثمرين هي الأقل إصدارا للقوانين الخاصة بهم، و الدول الأقل نجاحا في جذب

3. المشاركة في تقييم هذه القوانين : إذ

تستطيع وحدات الإدارة العامة تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في القوانين وذلك من خلال توليها التطبيق، ويمكن أن توفر معلومات كافية لـ تقييم فاعلية وكفاءة هذه القوانين، ومن ثم الاستفادة منها في عمليات التعديل أو إصدار القوانين الجديدة.

ومن هنا يجب التأكيد على ضرورة

الاهتمام بهذه الأدوار المهمة لوحدة الإدارة

العامة فيما يتعلق بقوانين الإستثمار وبمراحلها

المختلفة، بدءاً من الصياغة مروراً بالتنفيذ، وصولاً

إلى مرحلة التقييم، كما يجب التأكيد على وجود

روح لهذه القوانين، ورغبة أكيدة في التطبيق، ودعم

الجهات العليا بحيث لا تبقى هذه القوانين حبرا

على ورق، وكأننا نسعى إلى إصدار هذه القوانين

دون الرغبة في الالتزام بها، كما أنه من الضروري

التأكيد وبشدة على وجود قوة في تحمل مسؤولية

نتائج التطبيق لقوانين الإستثمار فالكثير من

التجارب دلت على أن بعض الدول عادة ما تقوم

بتغيير العديد من نصوص وفقرات هذه القوانين بعد

فترة قصيرة من الإصدار، وهذا يؤدي إلى تناقص

الثقة بهذه القوانين، وما نعينه بالقوانين التي تعمل

بموجبها وحدات الإدارة العامة وتشارك في خلقها

وتنفيذها وتقييمها لا نقصد بها قوانين الإستثمار

فقط، فمن الخطأ القول بأن ما يهتم المستثمر هذه

القوانين الخاصة بالإستثمار، فالمستثمر ينظر إلى

البيئة القانونية الخاصة للبلد ككل، سواء كانت

هذه القوانين تتعلق بالضرائب أو المصارف أو

التحويل الخارجي، أو قوانين الجمارك، أو التقاعد

والضمان الاجتماعي وغيرها من القوانين ذات العلاقة، ولكن التركيز في الحديث عادة ما يتم على قوانين الإستثمار كونها الأكثر أهمية في قرار الإستثمار.

إن من أهم المشاكل المصاحبة للبيئة

القانونية ما يتمثل بكثرة الإضافات على هذه

القوانين سواء كانت هذه الإضافات على شكل

تعديلات أو توضيحات أو تعليمات مرتبطة

بالقوانين، فضلاً عن تعارض أحكام الكثير من هذه

القوانين بحيث من الصعوبة التعرف على النافذ من

غير النافذ منها، ففي سوريا كمثال صدر تعديل

واحد نتج عنه تغيّر العديد من مواد قانون

الإستثمار بالرغم من كون القانون لم يمضي على

نفاذه أكثر من ثلاث سنوات، وصدر التعديل

بالشكل التالي:

(بناء على أحكام الدستور، يرسم بما يلي: المادة

1 / تعدل أحكام المواد: (6، 13، 14، 15،

16، 19، 22، 24، 26، 31) من قانون

الإستثمار رقم 10 لعام 2000 وفقاً لما يلي:

تضاف إلى المادة 6 منه الفقرة/ و التالي

نصها.....) (الجمهورية العربية السورية، المرسوم

التشريعي رقم 7 لسنة 2000)

وفي حالة العراق، من الملاحظ منذ تأسيس الدولة

العراقية الحديثة عام 1921 وحتى الوقت الحالي،

مروراً بالعهد الملكي ومن ثم بالعهد الجمهوري

الثلاث، ومن ثم فترة الاحتلال، صدر العديد من

قوانين الإستثمار والمبينة في الجدول (1).

الجدول (1):-قوانين الإستثمار في العراق للفترة من 1921 ولغاية 2003

أهم الخصائص	القانون	
قدم عدد من الحوافز، ومنها إعفاء المكائن والمعدات من الرسوم الجمركية لمدة 15 سنة، ومن ضريبة الدخل والأموال لمدة 10 سنوات، ومن رسوم الصادرات وغيرها.	قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم 14 لسنة 1921	1
تم فيه فرض عدد من الرسوم الجمركية على بعض السلع المستوردة، وذلك لتوفير الحماية المناسبة للصناعة الوطنية.	القانون الصادر عام 1933	2
تضمن عدد من المزايا للمستثمرين	قانون تشجيع المشاريع الصناعية رقم 43 لسنة 1950	3
تضمن عدد من الامتيازات الإضافية	قانون رقم 72 لسنة 55	4
تضمن بعض من متطلبات ترخيص المشاريع الصناعية.	قانون تنظيم تأسيس المشاريع الصناعية رقم 18 لسنة 1957	5
صدر لتشجيع القطاع الخاص في مجال التصنيع	قانون التنمية الصناعية رقم 31 لسنة 1961	6
تم فيه تأمين 27 شركة صناعية	قانون رقم 99	7
منح عدد من الامتيازات للمشاريع الصناعية	قانون التنمية الصناعية رقم 164 لسنة	7
تضمن امتيازات كبيرة للمستثمرين	قانون تنمية وتنظيم الإستثمار الصناعي رقم 22 لسنة 1972	8
وتم فيه السماح للمستثمرين بإدخال رؤوس الأموال للإستثمار في المشاريع الإنتاجية والسياحية.	قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 899 لسنة 1980	9
تم فيه تشجيع المساهمة في تحقيق التوطن الصناعي في المناطق الأقل تطورا.	قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 115 لسنة 1984	10
منح امتيازات للعربي بما يوازي الممنوحة للعراقي	قانون الإستثمارات العربية رقم 46 لسنة 1988	11
تم منع دخول الإستثمار الأجنبي إلى العراق	قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1646 لسنة 1990	12
منح امتيازات للإستثمار في القطاع الصناعي الخاص	قانون الإستثمار رقم 25 لسنة 1991	13
وتم فيه إيقاف العمل بالقوانين التي تجيز لغير العراقيين التملك أو الإستثمار في العراق	قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 23 لسنة 1994	14
وتم فيه إلغاء الإعفاء الضريبي الشامل للمشاريع الصناعية	قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 43 لسنة 1997	15
منح الحرية للمستثمر في اختيار نوع ومكان المشروع	قانون الإستثمار الصناعي رقم 20 لسنة 1998	16
وفيه تم تقديم العديد من الحوافز للمستثمر الأجنبي	الأمر رقم 29 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2003	17

المصدر: الجدول من إعداد البحث بتصرف عن ماري حمزة علوان، مجموعة باحثين، سياسات الإستثمار في القطاع الصناعي الخاص:

دراسات في الاقتصاد العراقي، (بغداد، دار الحكمة، 2001)، ص 73 – 76.

صاحب هذا التعارض في قوانين الإستثمار فوضى أخرى في القوانين الأخرى، والتي يمكن التعرف على مظاهرها منها ما يتعلق بقدّم الكثير من القوانين، فقانون الخدمة المدنية النافذ حاليا في العراق وهو بالرقم (24) لسنة 1960، يلاحظ صدور أكثر من (66) قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل تتضمن تعديلات مختلفة تتناول قضايا ترتبط بالخدمة المدنية تنسجم والأهداف السياسية المعتمدة في تلك المرحلة (أحمد كريم جاسم، 1994: 182-190)، والمشكلة لا تتعلق بالفترة الزمنية فنحن نؤكد على وجوب الاستقرار في القوانين، ولكن المشكلة تظهر في جوانب أخرى تتمثل في عدم ملائمة الكثير من هذه القوانين لمتطلبات المرحلة الحالية التي تتميز بتوجهات اجتماعية واقتصادية واجتماعية تختلف اختلافا كبيرا عن متطلبات المراحل السابقة ، وحالة عدم الاستقرار موجودة حتى مع الأمر رقم 39 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة في 13 / 9 / 2003، والمتعلق بتشجيع الإستثمار الأجنبي في العراق، والذي يمس حياة ومستقبل العديد من أبناء الشعب العراقي من أصحاب المشاريع الصناعية والتجارية (هناك عبد الحسين الطائي، 2005: 125)، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3980 في آذار 2004، فبعد مرور ستة أيام صدر التعديل الأول في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في 19 / 9 / 2003، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3980 في آذار 2004، أي أن القانون والتعديل نشرا في عدد واحد، حيث أن الأمر الأخير تضمن تعديل المادة رقم 3 من القسم 7 من الأمر الأول. جميع هذه المشاكل القانونية، سواء كانت تخص قوانين الإستثمار بشكل خاص أو

وعند التركيز في الجدول المذكور يمكن تحديد أربع مراحل رئيسة، وهي:

المرحلة الأولى : وتمتد منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 ولغاية عام 1958، وهي فترة العهد الملكي ومن الملاحظ أنها استمرت لمدة 36 سنة صدر فيها خمسة قوانين فقط، جميعها تتضمن مزايا يمكن أن يتمتع بها المستثمر المحلي والأجنبي.

المرحلة الثانية : وتمتد طوال فترة حكم عبد الكريم قاسم وفترة حكم الأخوين عبد السلام وعبد الرحمن عارف، وهي فترة امتدت منذ العام 1958 ولغاية عام 1968، وهي فترة قصيرة شهدت تغيرات مهمة إذ صدرت قوانين التأميم وهي بطبيعتها مقيدة للاستثمار.

المرحلة الثالثة : وهي فترة طويلة نسبيا تمتد منذ العام 1968 ولغاية 2003 أي تمتد لمدة 35 سنة، وهي مرحلة التخطيط في التعامل مع الإستثمار، إذ صدر فيها تسع قوانين تتعلق بالإستثمار، وهي متعارضة تشجع أحيانا وتقيّد أحيانا أخرى، وفقا للوضع السياسي للبلد.

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة التغير وفيها صدر الأمر الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المشجع للاستثمار الأجنبي.

وهذه المراحل الأربع بين أن هناك عدم استقرار في التعامل مع الإستثمار، فمع وجود هذا العدد من القوانين، فضلا عن فترة عدم الاستقرار السياسي الذي شهده العراق في الفترة الماضية ولاسيما بعد نهاية العهد الملكي، كل هذا جعل من هذه القوانين غير فعالة في جذب الإستثمارات الخارجية أو تشجيع الإستثمار المحلي، وقد

عن قدرتها على تجميع الخبرات في مكان واحد وبالتالي سرعتها في التعامل مع قرارات الاستثمار، ومع ذلك يعتقد البعض بأن وجود هذه الجهة قد يؤدي إلى إستهتار مشاريع الاستثمار التي لا تتفق ورغبة المتنفذين في هذه الجهة، (Louis T. Wells، Jr. And Alvin G. Wint، 2005: 1-2)، ومهم كان شكل هذه الجهة واسمها فإن لها دور مهم في التأثير على قرار الاستثمار إذ أظهرت إحدى الدراسات إن هناك العديد من المشاكل التي تحد من استقطاب الاستثمارات المختلفة والتي ترتبط بسوء أداء الوحدات المتخصصة بالاستثمار (سالم بن ناصر الإسماعيلي، للمدة 2002-2003)، وهذا الدور المهم للأجهزة والوحدات المتخصصة بالتشجيع وجذب الاستثمارات نابع من كونها تقوم بعدد من المهام المهمة في هذا المجال، والتي من أهمها ما يلي:

١. تحديد فرص الاستثمار وتعريفها: فعلى الجهة المعنية بالترويج للاستثمار واجب توفير كل المعلومات المتاحة عن الاستثمار ومن ثم تقديم المعلومات المناسبة عنها وتسويقها، حيث أن المعلومات المناسبة من أهم أركان القرار الإداري وقرار الاستثمار بشكل خاص وتعد وحدات تشجيع الاستثمار من أهم مصادر المعلومات المتعلقة بالاستثمار، فللمستثمر آلية معقدة لصنع القرار الاستثماري، وهو بذلك يعتمد على المعلومات التي يحصل عليها حول فرصة الاستثمار، وهذه الآلية يوضحها الشكل (2)، إذ تعد المعلومات التي يحصل عليها المستثمر الأساس لمراحل القرار الثلاث، الفحص والمتابعة والتقييم، وجزء كبير من هذه المعلومات يتم تجميعها عن طريق الوحدات الإحصائية في الدولة،

القوانين الأخرى في العراق بشكل عام، يمكن النظر إليها على أنها تشكل عقبة أمام الاستثمار وتقلل من فرص جذبه وتوطينه، بل هي في بعض الأحيان تشكل عنصر طرد وإبعاد للمستثمرين، وعليه نؤكد على دور الإدارة العامة ممثلة بوحداتها المختلفة على إعادة النظر بالكثير من القوانين النافذة وتصفياتها وتغيير غير المناسب منها، وجمع ما يتعلق منها بشكل مباشر أو غير مباشر في دليل أو كتاب، مما يسهل على المهتمين بالاستثمار التعرف عليها، فالعبرة ليست بوجود هذه القوانين، وإنما العبرة في سهولة وإمكانية تطبيق هذه القوانين.

الأجهزة والوحدات الإدارية وعلاقتها بالاستثمار:

المستثمر هو صاحب رأس المال وهو يبحث عن الفرصة المناسبة للاستثمار، ومن هنا تقوم الدول المختلفة بإنشاء منظمات متخصصة بجذب المستثمرين، على شكل وكالة حكومية أو هيئة مستقلة أو إدارة تابعة لإحدى الوزارات، ويرمز لها (IPA) (Investment Promotion Agency)، وجميعها تدخل ضمن وحدات الإدارة العامة، وهي تعد في الوقت الحالي ركن مهم من أركان إستراتيجية التنمية في الدول المختلفة، إذ يوجد في الوقت الحالي على مستوى العالم أكثر من (160) وكالة وطنية لتشجيع الاستثمار فضلاً عن (250) وكالة مساعدة في هذا المجال، (Jacques Morisset & Kelly Andrews-Johnson، 2002: 1)، ويعتقد البعض بضرورة إنشاء جهة مركزية واحدة في البلد المعني وتسمى (One- Stop Shop) وتكون مسؤولة عن جميع قضايا الاستثمار، وتحقيق نظرة شاملة لشؤون الاستثمار في البلد المعني، فضلاً

والبعض منها له أساليب شيقة في جذب المستثمرين من خلال استغلال مواقع خاصة بالبلد المعني، وذلك للترويج على الشبكة العالمية للمعلومات (الانترنت) مثل (Ivory Coast: The Best of New Markets) ساحل العاج المكان الأفضل للأسواق الجديدة، و (Senegal: The Perfect Choice) السنيغال الاختيار المتكامل، و (Niger: A Country Open to Your Investment) نيجيريا: البلد المفتوح لاستثماراتك (Jacques Morisset & Kelly Andrews-Johnson: 2002).

٢. توفير التراخيص: وهي المرحلة التالية، إذ يسعى المستثمر فيها للحصول على البيانات المتعلقة بالإستثمار من خلال الأوراق والاستثمارات ومن ثم المباشرة في الحصول على الموافقات الرسمية للمباشرة بتنفيذ وتشغيل المشروع الإستثماري، والتي يطلق عليها بتراخيص الإستثمار، والتي من المفروض أن تقدمها الجهة المسؤولة عن الإستثمار، وهي بذلك مسؤولة عن توفير كل ما يتعلق بهذه المهمة، مع ضرورة التأكيد على عدد من الملاحظات، ومنها أن تعد هذه التراخيص بشكل فعال وكفاء بحيث تحقق الهدف منها، وبأقل شروط ممكنة، وذلك من خلال التأكد من أن تكون إجراءات الحصول على هذه التراخيص غير طويلة وغير مملة بحيث تتعب الراغبين في إتمامها، كما يجب إعداد التراخيص بفترة زمنية مناسبة ليست بالطويلة، فالمستثمر أو من ينوب عنه لديه ارتباطات أخرى وقد يأخذ الوقت المستنفذ عند إعداد التراخيص كمعيار لتقييم الإستثمار، وأن تصدر هذه التراخيص من جهة واحدة، إن أمكن، فتعدد الجهات يشكل في كثير من الأحيان عائق أمام الإستثمار بسبب تشتت المسؤوليات وتداخل الصلاحيات، كما

ويلخص دليل الأمم المتحدة للتنظيم الإحصائي المبادئ الرئيسية للإحصاءات الرسمية، في أربع مبادئ رئيسية، الأول وهو الاستقلال أي أن تكون الجهة المختصة بتوفير الإحصاءات الرسمية مستقلة عن بقية وحدات الإدارة العامة، وغير متحيزة، ولا تتأثر بالمتغيرات السياسية، والثاني وهو الصلة بالموضوع، أي أن تكون المعلومات المقدمة ذات صلة بالموضوع المراد استخداً منها لأجله، أي أنه يحقق ما تطلبه الجهة التي طلبت المعلومات، والثالث وهي المصداقية، أي أن تكون هناك دقة في المعلومات ولا تكون مزيفة أو بعيدة عن الواقع حتى وإن كانت ذات مؤشرات سلبية، والرابع والمتمثل باحترام حقوق المستجيبين، أي احترام حقوق مصدر المعلومات ورغباته في سريتها أو عدم نشرها وغيرها. وهذا الدور في تسويق فرص الإستثمار، لا يقتصر على تحديد فرص الإستثمار وانتظار قدوم المستثمر بل أنه يمتد في السعي للوصول إلى المستثمر وتشجيعه، وذلك من خلال استغلال كل الفرص المتاحة سواء من خلال الاشتراك بالندوات والمؤتمرات الدولية والإقليمية الخاصة بالإستثمار وغيرها من المناسبات التي يمكن استغلالها لهذا الغرض، كما تعد شبكة الانترنت (الشبكة العالمية للمعلومات) من أهم الوسائل المتاحة لهذا الغرض من خلال التواجد في المواقع المهمة أو التي تشجع على الإستثمار، أو إنشاء موقع متخصص بفرص الإستثمار في البلد إذ يتمكن المستثمر من الحصول على ما يحتاجه من معلومات عن ما متاح من فرص استثمارية مجانية، أو برسوم تدفع عن طريق البطاقة الائتمانية كما هو موجود في بعض الدول مثل تاوان وسنغافورة وماليزيا (سالم بن ناصر الإسماعيلي، 2002-2003)،

يجب أن تكون هذه التراخيص نافذة لفترة مناسبة، وبما ينسجم وطبيعة الاستثمار.

٣. تقديم الاستشارات: وهو دور مساعد يمكن أن تقوم به الجهة المسؤولة عن تشجيع الاستثمار، ففي بعض الأحيان يحتاج المستثمر إلى من يقدم له النصيحة أو الاستشارة في بعض القضايا الغير ملم بها والمتعلقة ببلد الاستثمار. فمهما كان المستثمر على درجة عالية من الوعي والقدرة على الدراسة والتحليل فإنه يبقى في بعض الأحيان عاجزاً عن حل بعض المشاكل، ولا سيما تلك التي تتعلق بخصوصية البلد الذي تم فيه الاستثمار فقد تصبح قيمة ثقافية تخص المجتمع المحلي ويجهلها المستثمر عائق أمام تنفيذ الاستثمار، وفيما يتعلق بتقديم الاستشارات يجب الاهتمام بمجموعة من الأمور، ومنها أن يتم تقديم الاستشارة بأسرع ما ممكن فسرعة تقديمها دليل على الاهتمام والتقدير، وأن يتم تقديمها بأقل ما يمكن من التكاليف، بحيث لا يثقل المستثمر بأنها تكاليف إضافية على الاستثمار، وأن يتم تقديمها بمساعدة متخصصين، ويمكن الاستفادة من مراكز البحوث والجامعات في هذا المجال.

ومن المهم التأكيد هنا أن الحديث عن الجهات المتخصصة بتشجيع الاستثمار لا يعني بأي حال من الأحوال، بأنها الجهة الوحيدة التي يهتم بها المستثمر في الجهاز الحكومي للدولة ككل، فهو يتعامل مع الكثير من الإدارات الأخرى والتي تحتاج إلى نمط خاص من التعامل مع المستثمرين، وتعد البحرين من الدول الرائدة في هذا مجال الجهة المسؤولة عن الاستثمار، وذلك من خلال إنشاء مركز للمستثمرين والذي يعتمد على جمع مندوبين من جميع الإدارات المتعلقة

في الاستثمار في مركز واحد (المحطة الواحدة)، مما سهل عملية إصدار التراخيص، ففي خلال زيارة واحدة للمركز يمكن استخراج بعض التراخيص في أقل من نصف ساعة. (مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2005: 1)، كما تعد وكالة التنمية الصناعية الأيرلندية (IDA) Ireland's Industrial Development Agency)، مجلس التنمية الاقتصادية السنغافوري (EDB) Singapore's Economic Development Board) من الوكالات الأفضل على مستوى العالم في جذب الاستثمار (Jacques Morisset & Kelly Andrews-Johnson: 2002: 1).

وفي حالة العراق من الملاحظ بأنه خلال الفترة الماضية، والممتدة منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921، وحتى الوقت الحالي عدم وجود جهة واحدة معنية بتشجيع الاستثمار، إذ تتعدد الجهات بدءاً من إتحاد الصناعات العراقي مروراً بوزارة التجارة ووزارة التخطيط والغرف التجارية والصناعية، ومديرية التنمية الصناعية، وجهات أخرى مختلفة.

وقد ينظر البعض إلى إتحاد الصناعات العراقي على أنه الجهة الأكثر أهمية في مجال الاستثمار ولا سيما الاستثمار المحلي، إلا أنه لم يأخذ دوره المهم في هذا المجال، فابتداءً من تأسيس الاتحاد بصدور نظام إدارة اتحاد الصناعات العراقي رقم 35 لسنة 1956، وخلال الفترات الزمنية المتعاقبة، يلاحظ ضعف اتحاد الصناعات العراقي، إذ تأسس كجهة مستقلة يتبناها القطاع الخاص بهدف تشجيع الصناعات المحلية، ولكن بصدور قوانين أخرى ساعدت على تشتت العمل في الاتحاد من خلال تزايد تأثير القطاع العام والمختلط على سياسة الاتحاد عبر تزايد عدد الأعضاء الممثلين لهما في مجلس الإدارة، وتناقص ممثلي القطاع الخاص في المجلس، فهذه

القوانين غيرت من تركيبة مجلس إدارة الاتحاد،
وكما هو مبين في الجدول (3)، والتي كان لها تأثير
في تغيير سياسة الاتحاد وتقييد نشاطاته، فضلا
عما يعانيه الاتحاد من تداخل في المهام وتنافس
في الصلاحيات مع مديرية التنمية الصناعية، وهي
الأقوى تنظيمياً والأكثر قدرة على الحركة كونها
مديرية عامة من مديريات وزارة الصناعة (عماد عبد
اللطيف سالم، 2001: 113-116).

الجدول (2):-تناقص تأثير القطاع الخاص في مجلس إدارة اتحاد الصناعات العراقي

نسبة الأعضاء الممثلين للقطاع الخاص بالنسبة للعدد الكلي للأعضاء	عدد الأعضاء		رقم القانون أو السنة
	عام ومختلط	خاص	
87 %	2	13	35 لسنة 1956
87 %	2	13	31 لسنة 1962
50 %	8	8	سنة 1969
38 %	8	5	78 لسنة 1976

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بتصرف عن عماد عبد اللطيف سالم، اتحاد الصناعات العراقي والتنمية الصناعية في العراق: بين
إشكالية الدور الخاص وإشكالية الإطار المؤسسي العام، دراسات في الاقتصاد العراقي، مجموعة باحثين، (بغداد، دار الحكمة، 2001)،
ص 112.

الإجراءات والخطوات ودورها في التأثير على الإستثمار:

فضلا عن القوانين المنظمة للاستثمار
والمؤثرة فيه، والأجهزة والوحدات المسؤولة عنه،
فإن الإدارة العامة وبوحداتها المختلفة عادة ما
تمارس نشاطها ضمن مجموعة من الإجراءات
الإدارية، وهي تمثل السكة الحديد التي تسير
عليها العملية الإدارية، فكل عمل إداري يجب أن
يتم وفق إجراءات وخطوات إدارية محددة، وهي
أحد الخصائص المهمة للنموذج البيروقراطي
لماكس ووبر، وهي تعد أحد أهم أركان العمل
الإداري في وحدات الإدارة العامة، وهي مقبولة
ومعترف بها إلى حد ما، ولا يمكن السير بالعمل
الإداري دون هذه الإجراءات، ولكن ما هو
مطلوب فعلا هو عدم المغالاة بها بحيث تتحول
من وسيلة لتحقيق الأهداف، إلى هدف بحد ذاتها
فنحن قد نكون تعودنا على تعقيد وطول هذه
الإجراءات، ولكن المستثمر قد لا يتحمل طولها

ولم يقتصر هذا الوضع في عدم وجود
جهة محددة للاهتمام بالإستثمار في القوانين
السابقة، وإنما امتد الحال ليشمل أمر سلطة
الإئتلاف المؤقتة رقم 39 الصادر في 13 / 9 /
2003، والمتعلق بتشجيع الإستثمار الأجنبي في
العراق، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد
3980 في آذار 2004، والتعديل الأول الصادر
في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في 19 / 9 /
2003، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد
3980 في آذار 2004، حيث لم يتضمن الأمر
الأول ولا الثاني أي إشارة إلى جهة محددة
مسؤولة عن الترويج للإستثمار، كما لم يحدد جهة
مسؤولة عن تنظيمه، إذ تعددت الجهات بدءا من
المدير الإداري لسلطة الائتلاف، ومرورا بمجلس
الحكم، أمين سجل الشركات العراقي، وزير
التجارة، وزير التخطيط، وأخيرا وزير المالية.

على القول المأثور في التأني السلامة وفي العجلة الندامة.

وفي حالة العراق من الملاحظ أن الكثير من الإجراءات الإدارية ولاسيما تلك المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بالإستثمار، تعاني عدد من المشاكل، ففي دراسة مهمة للباحث علي محمود الفكيكي حول قانون الإستثمار الصناعي رقم 20 لسنة 1998 الملغي، وإجراءات تطبيقه، حدد الباحث مجموعة من الملاحظات المتعلقة بالإجراءات الإدارية المتعلقة بالقانون المذكور (علي محمود الفكيكي، 2001، 99-100)، ومنها:

١. لأجل توفير المرونة والشفافية لتشجيع المشاريع الصناعية، فإن المشرع في القانون المذكور، لم يشترط الحصول على إجازة التأسيس لممارسة الإنتاج الصناعي، ولكن في مجال التطبيق، ولأجل الحصول على إعفاءات جمركية يجب الحصول على إجازة التأسيس الصادرة عن المديرية العامة للتنمية الصناعية، وهذه إجراءات لم يشترطها القانون، وإنما تمثل خطوات إضافية تعيق من عملية تحقيق الأهداف المتوaxات من تشريع القانون.

٢. المشرع في القانون المذكور منح المشروع مزايا يتم بموجبها الاستفادة من عدد من الإعفاءات جمركية لاستيرادات المشروع من المكائن والمواد الأولية والمواد الوسيطة، وقطع الغيار فضلا عن أي مدخلات أخرى مفيدة للمشروع وبدون شرط الحصول على إجازة الاستيراد، إلا أن تمتع المستورد بالإعفاء المطلوب يقتضي قيام المديرية العامة للتنمية الصناعية بتأييد أن ما مطلوب استيراده من مواد يدخل ضمن احتياجات المشروع، وهذا إجراء له

وتعقيدها، فهو يحاول اختصار العمل والزمن للبدء بالمشروع، وعليه من الضروري إعادة النظر بالإجراءات الإدارية من خلال الاهتمام بالحقائق التالية:

١. إن الكثير من الإجراءات الإدارية هي في الحقيقة إجراءات معقدة ولا تتسجم مع متطلبات العصر الحالي من سرعة ودقة ومرونة في الإنجاز، كما أن الكثير منها لا ي تفق والأسس العلمية لدراسات العمل (دراسات الحركة والزمن)، فبالرغم من كون هذه الدراسات قديمة ومستخدمة من أول مراحل التفكير العلمي في الإدارة، إلا إنها ، ولحد الآن لم تأخذ دورها المهم في دراسة وتحليل الإجراءات الإدارية في وحدات الإدارة العامة في الكثير من الدول النامية، إذ تتم هذه الأخيرة وفق اجتهادات شخصية للعاملين في الجهاز الإداري، وقد يترتب عل ى هذا الحال المرور بمراحل وخطوات غير ضرورية مع تأخر في الإنجاز ولاسيما عند المرور بالمستويات الإدارية العليا.

٢. إن الكثير من هذه الإجراءات يتم إنجازها وفق معايير متدنية من الجودة في الأداء، فمن غير المقبول إعادة الإجراءات الإدارية لحلل ما ، أو ظهور الأخطاء في هذه الإجراءات وكثرة عمليات التصحيح، وما يترتب عليها من تأخير وضياح في الوقت والجهد، وكل هذه المشاكل من الممكن أن يؤدي إلى زعزعة ثقة المستثمر بالجهاز الإداري الحكومي.

٣. إن الكثير من هذه الإجراءات تتصف بالتعقيد غير المبرر وتتطلب جهد ووقت لإتمامها، ولاسيما مع وجود فكرة غير صائبة تربط بين التعقيد والدقة، حيث يعتقد البعض بان الإسراع في الإنجاز هو دليل على التهاون أو التساهل، والتأخير هو الأقرب إلى الصواب، وذلك اعتمادا

لإتمام الإجراءات الخاصة بالاستثمار والبدء بالعمل بأسرع ما ممكن ولتجاوز مثل هذه المشاكل يمكن التأكيد على ما يلي:

١. إعادة النظر بالإجراءات المعمول فيها مع الاعتماد على الأسس العلمية لتصميمها من خلال اعتماد دراسات العمل وتطبيقات بحوث العمليات، فضلاً عن الاستفادة مما تقدمه تطبيقات الحاسوب وشبكاتها، وما يمكن أن تقدمه شبكة الانترنت في هذا المجال.
٢. تبسيط الكثير، أو مد الصلاحية للكثير من هذه الإجراءات وبما يضمن الإنجاز السريع والدقة في التنفيذ.
٣. الاستفادة من تجارب الدول والمنظمات الأخرى المهمة بتشجيع الاستثمار، وبما يضمن نقل التجارب والخبرات المفيدة.

القيم والأعراف وأثرها على الاستثمار:

إن تشجيع الاستثمار يعني توفير الأرضية المناسبة له ومن مظاهر الـ يتخوف من المستثمر كونه متصيد للفرص، وهو شعور يقوم على عوامل ذات جذور متشعبة، أولها من خلال ارتباطها بالنظرة السلبية لـ لأجنبي أو الغريب وهي ثقافة ممتدة من فترة الاستعمار والقيم الاجتماعية الرافضة له، والعامل الثاني يرتبط بالنظرة الرافضة للباحث عن الربح، حيث يختفي الحد الفاصل بين الربح والجشع، فللربح يمكن قبوله، ولكن الجشع مرفوض، ومن هنا تبرز الحاجة إلى خلق وتنمية ثقافة قيمة تقبل الاستثمار وترحب به، ويعتقد البعض بأن الكثير من الصعوبات والعقبات التي يواجهها الاستثمار نتيجة لقيم ثقافية واجتماعية معينة يمكن تجاوزها عن طريق الاستعداد لاستقبال الاستثمار في العراق، ومع بداية العهد الملكي حاولت الدولة ممثلة

ترتيبات معينة قد تكون في بعض الأحيان أصعب من الحصول على إجازة الاستيراد.

٣. هناك عدد من الإجراءات التي لا تنسجم وما يهدف إليه مشرع القانون من مرونة وشفافية، ومنها اشتراط تسجيل المكنائن أو انتقال ملكيتها، عن د كاتب العدل، ومطلب النشر في الصحف عن أهويات أو البطاقات المفقودة، وجميع هذه المطالب وأخرى مختلفة قد تشكل عقبات غير ضرورية تؤثر على وقت وجهد القائم بالمشروع. في الوقت الحالي، وفي ظل ما يعانيه الصناعيين من مشاكل في عدم انتظام التيار الكهربائي، وسعيهم لحل المشكلة من خلال استخدام المولدات الكهربائية الخاصة، ووجود أزمة واضحة في تجهيز الوقود والزيوت، فإن الحصول على حصة منهما لتشغيل المولد يجب أن يتم من خلال الطلب من اتحاد الصناعات العراقي إرسال كتاب إلى وزارة النفط يطلب منها تزويد صاحب المشروع عن طريق إحدى محطات التعبئة بحاجته من الوقود والزيوت، ولكن الحصول على الكتاب من الاتحاد يمر بمجموعة من الخطوات أصعبها أن تذهب لجنة من الاتحاد للكشف على المولد والمشروع ومن ثم تقدير الحاجة، ومع وجود عدد من المشاكل الأمنية في الوقت الحالي، كيف للجنة المعنية أن تترك بغداد للكشف عن مشاريع خارج العاصمة.

جميع هذه المشاكل المتعلقة بإجراءات العمل الإداري في وحدات الإدارة العامة في العراق، والتي ترتبط بالاستثمار بشكل مباشر أو غير مباشر، يتحملها المواطن العادي، أو المستثمر المحلي بحكم النعود والاستسلام، أو القبول باننا أفضل ما ممكن الحصول عليه، وهذا الأمر غير مقبول للمستثمر الأجنبي، فهو يسعى

التأميم لهذه الشركات الخاصة على أنها معركة مع عدو، وبمصطلحات معركة، وبأدوات عسكرية وأمنية، إذ يصف عملية التأميم للشركات الصناعية العراقية الخاصة، بالشكل التالي:

(إن تنفيذ عملية الاستيلاء على البنوك والشركات والمؤسسات المؤممة قد تم بنجاح كامل ويعود الفضل في ذلك إلى عنصر المباغتة، حيث أن صدور التشريعات الاشتراكية تم بشكل باغت الجميع وأفقد المتضررين منها القدرة على التفكير والتهيؤ لوضع خطة مقابلة لعرقلة التنفيذ وإحباطه، هذا فضلا عن الكفاءة العالية جدا التي استطاعت بواسطتها أجهزة الدولة من انضباط عسكري، واستخبارات وأمن وشرطة من وضع يدها والاستيلاء على هذه المؤسسات خلال ساعات قليلة قبل إعلان التأميم وتعاونها التام مع المسؤولين في المؤسسة الاقتصادية) (عماد عبد اللطيف سالم، 2001، 124-125).

ومع وجود مثل هذا الفكر والثقافة، وما يدعمه من قوانين وتشريعات، كيف يمكن لمستثمر ما محلي أو خارجي أن يثق بالدولة وقوانينها، فهناك جو مشحون ومعاً، وثقافة مؤسسية أو فردية معادية للعمل الخاص وتعارض الاستثمار الأجنبي، كما أنها مستعدة لفعل أي شيء للقصاص من صاحب الفكر التجاري، ومما عقد الأمر صدور تشريعات تجيز الاستيلاء على أموال وأموال الغير ففي 15/ 5/ 1969 أضيفت فقرة (ج) على الدستور المؤقت لعام 1968، وهي فقرة لم ينص عليها في أي من دساتير العراق السابقة، فبموجب هذا التعديل أصبحت هذه الفقرة جزء من المادة السابعة عشرة من الباب الثاني من الدستور المؤقت لسنة 1968 وكانت صياغتها بالشكل التالي:

بالحكومة عدم التدخل المباشر بالنشاط الاقتصادي، ولا سيما في القطاع الخاص، فهي لا راعية ولا مضادة (عماد عبد اللطيف سالم، 2001: 108)، وهذا الوضع صاحبه نص في القانون الأساسي العراقي وهو دستور العهد الملكي، يحفظ الملكية الفردية، إذ نصت المادة العاشرة من الباب الأول على ما يلي:

(حقوق التملك مصونة، فلا يجوز فرض القيود الإجبارية، ولا حجز الأموال والأموال، ولا مصادرة المواد الممنوعة إلا بمقتضى القانون، أما السخرة المجانية والمصادرة العامة للأموال المنقولة وغير المنقولة فممنوعة بتاتا، ولا ينزع ملك أحد إلا لأجل النفع العام في الأحوال وبالطريقة التي يعينها القانون، ويشترط التعويض عنه تعويضا عادلا) (وائل عبد اللطيف الفضل، 2004: 74)

وهذا الوضع ساعد على نشوء صناعة وطنية خاصة هي أكثر كفاءة وتنظيم من مشاريع القطاع العام المشابهة، (عماد عبد اللطيف سالم، 2001: 108)، وذلك في ظل ثقافة تتقبل المشاريع الخاصة، ولا تحمّل عقد ومشاعر معادية للاستثمار، ولكن الأمر لم يستمر طويلا، فمع مجيء العهد الجمهوري وتنامي الفكر الاشتراكي في العراق وما صاحبه من قوانين إصلاح زراعي، ومن ثم في العام 1964 صدر القانون (99) الذي تم بموجبه تأميم 27 شركة صناعية تشكل ثمرة جهود كبيرة وناجحة للقطاع الصناعي العراقي الخاص، والذي كان له الأثر السيئ على القطاع الخاص في العراق منذ صدوره ولحد الآن (ماري حمزة علوان، 2001: 74)، والأخطر من ذلك تبني الحكومة عبر مؤيديها من أصحاب النفوذ ثقافة معادية للنشاط الاقتصادي الخاص ولأسباب غير مفهومة، حتى وصل أن يصف احدهم عملية

٣. ثقافة تقوم على الاحترام والتقدير للآخرين بين العاملين في وحدات الإدارة العامة لجميع المستفيدين و المواطنين، وتجنب التعالي والفوقية بين موظفي الحكومة.

٤. ثقافة تقوم على العطاء والتطوعية بين موظفي وحدات الإدارة العامة، والتخلي عن مظاهر السلطة والرياسة البعيدة عن مصالح المستفيدين.

٥. ثقافة بين العاملين في وحدات الإدارة العامة تقوم على التمييز بين الأهداف والوسائل وعدم إحلال بعضها محل الآخر فما موجود من نظم العمل وإجراءاته هي لتسهيل العمل وليس لتعقيده، كما أنه من الضروري أن يفهم العاملين في وحدات الإدارة العامة بان المستثمر سواء كان فرد أو جهة ما، هو يسعى لتحقيق مصالحه، وليس بالضرورة على حساب مصالح الآخرين، إذ يمكن تحقيق المصلحتين معاً.

الخاتمة:

إن ما يهم المستثمر في المفاضلة بين الدول المختلفة في قرار الإستثمار، هو تقييم البيئة التي تحيط بالإستثمار، وذلك من خلال فحص كل ما يتعلق بالاستقرار السياسي، وطبيعة النظام الاقتصادي، ونوع القيم الثقافية والاجتماعية السائدة، وفي المقدمة النظام الإداري الخاص بالجهاز الحكومي، وعلى الدول المعنية بجذب وتوطين الإستثمار، ومنها العراق، ضرورة الاهتمام بتهيئة الأرضية المناسبة، وذلك قبل المباشرة بتقديم حوافز الإستثمار وتشريع القوانين الراعية له، ولا سيما ما يتعلق ببيئة الإدارة العامة ووحداتها المختلفة، والتي لها دور مهم في التأثير على قرار الإستثمار، وعليه من الضروري الاهتمام بتقييم وتطوير العمل الإداري والقانوني والقيمي في

(إن الأشخاص الذين تثبت إدانتهم من محكمة مختصة بجريمة التجسس لحساب الأجنبي أو التآمر على تقويض نظام الحكم التقدمي الاشتراكي وأساسه الاقتصادي والاجتماعي فيجوز مصادرة أموالهم المنقولة وغير المنقولة وقيدها إيراداً للدولة بموجب القانون) وهذا الحق الغير شرعي في جواز الاستيلاء على أموال وأموالك الغير استخدم في حالات كثيرة لأغراض بعيدة عن شروط المصادرة المبينة في النص، ولا سيما مع وجود محاكم صورية، وغير شرعية (وائل عبد اللطيف الفضل، 2001: 93-94).

هذه الثقافة القائمة على توجهات سياسية تم بناءها على أسس غير صحيحة، وفق نزوات وأهداف مشبوهة، تستوجب العمل على خلق ثقافة بديلة عنها، تتقبل الآخر ولا سيما الباحث عن الفرص الاقتصادية، وتحترم الملكية الفردية في حدود القوانين والأعراف والتشريعات السماوية السمحة، و هي ثقافة يجب أن تكون مرحلة بالإستثمار، ولا تشمل المستثمر فقط وإنما يجب أن تكون موجهة للأجانب من السائحين والطلاب والزائرين بمهام رسمية، وغيرهم، والتي من الضروري أن تبدأ داخل المجتمع من المواطن العادي وصولاً إلى العاملين في الجهاز الحكومي، وخلق هذه الثقافة الخاصة بقبول الإستثمار يمكن أن تقوم على ما يلي:

١. ثقافة تقوم على التسامح وقبول الآخر، و من خلال نظرة موضوعية للمستثمر الأجنبي لا تعطيه أكثر مما يستحق.

٢. ثقافة تتقبل الباحث عن الربح من خلال الإستثمار، فالربح مقبول ولا سيما عندما يقوم على مبادئ مقبولة بعيدة عن الجشع والاستغلال.

١. أحمد عبد الرحمن أحمد، إدارة الأعمال الدولية، (الرياض، دار المريخ، 1994).
٢. أحمد كريم جاسم، سياسات الاختيار والتعيين في الخدمة المدنية وتطورها في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 1994.
٣. أفاف استثمارية، المركز العماني لترويج الاستثمار وتنمية الصادرات، 2002 - 2003.
٤. الجمهورية العربية السورية، المرسوم التشريعي رقم 7 للعام 2000 المتضمن تعديل قانون الاستثمار الصادر في 2000/5/13.
٥. بول هيرست، جراهام طومسون، ما العولمة: الاقتصاد العالمي وإمكانية التحكم، ترجمة فالح عبد الجبار، (الكويت، عالم المعرفة، 2001).
٦. تأميم محمد سلوم الجبوري، اثر الاستثمارات الأجنبية في التنمية الاقتصادية العربية: أقطار عربية مختارة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2000.
٧. توماس هيلين، دافيد هنجر، الإدارة الاستراتيجية، ترجمة محمود عبد الحميد مرسي، زهير نعيم الصباغ، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1990).
٨. حسين المهدي، ورقة عمل بعنوان (دور الاستثمار في تنمية العمل الإسلامي) مقدمة إلى مؤتمر إشكالات العمل الإسلامي في البحرين، 1426هـ.
٩. دافيد راتشمان وآخرون، الإدارة المعاصرة، ترجمة ومراجعة رفاعي محمد رفاعي، محمد سعيد أحمد عبد العال، (الرياض، دار المريخ، 2001).
١٠. رجا عزيز بندر العكيدي، تقييم لمحددات وسياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول النامية: دراسة لعينة من بلدان نامية مختارة للمدة 1980 - 1997، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2000.
١١. سالم بن ناصر الإسماعيلي، أفاف استثمارية، المركز العماني لترويج الاستثمار وتنمية الصادرات، 2002 - 2003.
١٢. علي عبد محمد سعيد الراوي، اتجاهات ومهام السياسة الاقتصادية المناسبة للاقتصاد العراقي، الندوة الخامسة لمكتب الاستشارات، كلية الإدارة والاقتصاد بعنوان (الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح)، 2005.
١٣. علي محمد الفكيكي، قانون الاستثمار الصناعي الجديد في العراق: التطلعات والتحديات، دراسات في الاقتصاد العراقي، مجموعة باحثين، (بغداد، دار الحكمة، 2001).
١٤. عماد عبد اللطيف سالم، اتحاد الصناعات العراقية والتنمية الصناعية في العراق: بين إشكالية الدور الخاص

وحدات الإدارة العامة المختلفة، وذلك من أجل توفير البيئة المناسبة لجذب الاستثمارات المختلفة، ولاسيما في المجالات التالية:

١. البيئة القانونية، والتي تمثل الحدود التي تعمل بموجبها وحدات الإدارة العامة، والتي لا بد من تطويرها وتحسينها لتصبح قادرة على التلاؤم مع المناخ الاستثماري السائد، فلا يوجد مجال للتضارب والتعدد وكثرة التعديلات والتعليمات الخاصة بقوانين الاستثمار والقوانين المرتبطة به.
٢. الجهات المسؤولة، وهي التي تمثل الوجه الأول للاستثمار، والتي يجب أن تكون قادرة ومستعدة وتملك القوة والدعم للوفاء بمتطلبات مهامها في جذب وتشجيع وتوطين الاستثمار، وبما يشجع ويسهل ويربح المستثمر ويحقق الأهداف المرجوة من الاستثمار، وهنا من الضروري الإطلاع على تجارب الدول الأخرى لتأسيس مثل هذه الوحدات.
٣. الإجراءات، والتي تمثل عصب الحياة في مشاريع وبرامج تشجيع الاستثمار، والتي لا بد منها لسير العملية الإدارية المرتبطة بالاستثمار، والتي من الضروري أن تكون سريعة ودقيقة، وبأقل عدد ممكن، فكثرتها قد يؤخر الاستثمار ويحد من الإقدام عليه.
٤. القيم والأعراف، والتي تمثل المظهر المهم للراغبين في الحصول على الاستثمار، والتي من الضروري تطوير الايجابي من هذه القيم التي تشجع على الاستثمار وتنميته، ويتم خلق الثقافة الجديدة من خلال استغلال قنوات التعليم والإعلام والثقافة والمجتمع المدني وغيرها.

المصادر

أولاً: المصادر العربية:

- Challenge of Southern and Eastern Africa' 2005.
3. Debora Spar' Attracting High Technology Investment-Intel's Costa Rican Plant' 2005.
4. Frank Sader' Attracting Foreign Direct Investment Into Infrastructure: Why is it So Difficult' 2005.
5. Jacques Morisset & Kelly Andrews-Johnson' The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment' http://www.fias.net/occasional/opp_16.htm - #TopFIAS Occasional Paper 16: 2002.
6. Joseph Battat & Ethers' Suppliers to Multinational: Linkage Programs to Strengthen local Companies in Developing Countries' 2005.
7. Koji Miyamoto' Human Capital Formation and Foreign Direct Investment in Developing Countries' OECD Development Centre' 2003.
8. Laurence Carter & Ethers' Foreign Direct Investment in central and Eastern European Infrastructure' 2005.
9. Louis T. wells, Jr. And Alvin G. Wint' Facilitating Foreign Investment: Government Institutions to Screen, Monitor, And Service Investment from Abroad 2005.
10. Louis T. Wells Jr. & Alvin G. Wint' Participation in Privatization' 2005.
11. Magdolna Sass' Competitiveness and Economic Policies Related to Foreign Direct Investment' Hungarian' Ministry of Finance' 2003.
12. United State' General Accounting Office' Information Technology Investment management: A Frame Work for Assessing and Improving process maturity' Version 1' May' 2000.
13. Yoshiaki Tojo' WTO and Investment' Asian Development Bank' 2005

- واشكالية الإطار المؤسسي العام، دراسات في الاقتصاد العراقي، مجموعة باحثين، (بغداد، دار الحكمة، 2001).
١٥. ماري حمزة علوان، سياسات الإستثمار في القطاع الصناعي الخاص: دراسات في الاقتصاد العراقي، مجموعة باحثين، (بغداد، دار الحكمة، 2001).
١٦. محمود عبد الواحد القيسي، النشاط التجاري والسياسي لشركة الهند الشرقية الإنجليزية في الهند للفترة من 1600-1688، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الآداب، 1993.
١٧. مركز المشروعات الدولية الخاصة، الشبكة العالمية للمعلومات، 2005 العدد 12.
١٨. هناء عبد الغفار، الإستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية: الصين أنموذجا، (بغداد، دار الحكمة، 2002).
١٩. هناء عبد الحسين الطائي، التخصص وعلاقتها بالإستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد العراقي، الندوة الخامسة لمكتب الاستشارات، كلية الإدارة والاقتصاد بعنوان) الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح)، 2005.
٢٠. وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام 1925 ولغاية عام 2004، (بلا مدينة، بلا دار نشر: 2004).

ثانيا: المصادر الإنجليزية:

1. Charles-Albert michalet' strategies Of Multinationals And Competition For Foreign And Competition For Foreign Direct Investment: The Opening Of Central And Eastern Europe' 2005.
2. David Donaldson and Others' Foreign direct Investment in Infrastructure: The