نظرات ورؤى **إلى المشروع**

تشجيع الاستثمارات في إطار هش

مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

GLOBAL RELATIONS
The Middle East & Africa

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

تقديم لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تشكل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منتدى فريد من نوعه حيث تعمل الحكومات سويا على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي فرضتها العولمة .و تهدف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى فهم ومساعدة الحكومات على الاستجابة للتطورات والهواجس الجديدة التي تواجهها مثل حوكمة الشركات واقتصاد المعلومات والتحديات التي يطرحها التحول الديمغرافي .كما تهيئ المنظمة الظروف الملائمة التي تمكن الحكومات من مقارنة السياسات العامة والسعي إلى ايجاد أجوبة لمشاكل مشتركة والتعرف على الممارسات السليمة والعمل على تنسيق السياسات المحلية والدولية.

و تظم منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية البلدان التالية: أستراليا النمسا وبلجيكا وكندا وتشيلي والجمهورية التشيكية والدنمارك وإستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان والمجر وأيسلاندا وايرلندا وإسرائيل وإيطاليا واليابان وكوريا ولوكسمبورج والمكسيك وهولندا ونيوزيلاندا والنرويج وبولندا والبرتغال والجمهورية السلوفاكية وسلوفينيا وإسبانيا والسويد وسويسرا وتركيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة و لاتفيا. ويشارك الاتحاد الأوربي في عمل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.
www.oecd.org

برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تم إطلاق برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سنة 2005 بناء على طلب من قبل حكومات دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. و يشكل هذا البرنامج أرضية ملائمة لمناقشة السياسات العامة والتعلم من الأقران وبناء للقدرات في 18 دولة. و قد استمرت هذه التجربة منذ عشر سنوات و ساعدت على دعم الاصلاحات في مجال سياسات النمو الشامل والتنمية المستدامة . أنجز هذا العمل بتعاون مع شركاء إقليميين ودوليين و كان البرنامج وسيلة قيمة للإصلاح متماشي مع المعايير الدولية ومتبعا أفضل الممارسات المنشودة بها.

يشكل برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية داعما للإصلاحات الرامية إلى حشد الاستثمار وتنمية القطاع الخاص وريادة الأعمال بوصفها قوى دافعة للنمو و التشغيل في هاته المنطقة. ولتحقيق كل هذه الأهداف، يتبنى البرنامج منهجا أفقيا يشجع على الحوار ذات المستوى العالي و يسعى إلى بناْء توافق بين الآراء. و يكون العمل في كنف هذا البرنامج مصحوب بمساعدة فنية على الصعيد العملي الغرض منها دعم حوار السياسات العامة وتبادل الخبرات والممارسات السليمة وبناء القدرات من أجل تحديد وتنفيذ الإصلاحات.
www.oecd.org/mena/competitiveness/

للمزيد من المعلومات الرجاء الاتصال ب:
السيد/ كارلوس كوندي
رئيس قسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
أمانة العلاقات الدولية

العنوان الإلكتروني: Carlos.Conde@oecd.org

العلاقات الدولية

نظرات ورؤى إلى المشروع

تشجيع الاستثمار في سياق هش:

مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

يونيو 2016

نشرت هذه الورقة تحت مسئولية الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ووجهات النظر والحجج الواردة في هذه الورقة لا تعبر بالضرورة عن الآراء الرسمية للدول أعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

ولا تخل هذه الوثيقة ولا أية خريطة واردة في هذه الورقة بوضع أي إقليم أو بالسيادة عليه أو بترسيم الحدود الدولية أو بإسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

صدرت هذه الوثيقة بفضل المعاونة المالية للوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا).

تقديم

طلبت الحكومة العراقية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سنة 2007 أن تساعدها في تحديد ودعم إصلاحات السياسات من خلال البحث وحوار السياسات وبناء القدرات. ومنذ ذلك الحين، عاون مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكومة العراقية في طائفة واسعة من مبادرات السياسات الاقتصادية في مجالات البنية التحتية والتمويل وتطوير وتنفيذ المناطق الاقتصادية والمشتريات العامة. و ركزت المرحلة الأخيرة من مشروع العراق (ديسمبر 2013 – يونيو 2016) التي مولتها الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا) على تحسين مناخ الاستثمار وأنشطة الأعمال في العراق.

وفي حين تعاني البلاد حتى اليوم من جراء عنف ونزاع داخلي طال أمده على أعلى مستوى، غاب عن الكثيرين التقدم الكبير الذي أحرزته الحكومة العراقية في الإصلاح المؤسسي والقانوني في مجالي سياسة وتشجيع الاستثمار. دعّم مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بنشاط عددا من المبادرات الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف. وفي البيئة العراقية الزاخرة بالتحديات، أشرك مشروع العراق طائفة كبيرة من أصحاب المصلحة – ويتمثلون في كيانات حكومية مركزية وإقليمية وشركات محلية ودولية والمجتمع المدني – لتقديم نصائح خاصة بالسياسات وتوصيات إليهم. حقق المشروع نتائج ملموسة من خلال تدريب مستهدف وأنشطة بناء القدرات فأسهم بذلك في صياغة وتنفيذ سياسات وتشريعات هادفة.

يقدم هذا التقرير رؤية متعمقة للمرحلة الأخيرة من مشروع العراق التي ركزت على مناخ الاستثمار. وتشرح كيفية تكيف المشروع مع البيئة المتغيرة في العراق ويتناول بعض الدروس المستفادة من التشغيل في سياق هش. كما أن التقرير يستكشف النتائج المستخلصة في المجالين الأساسيين للمشروع: تطوير تشجيع الاستثمار وتعزيز إطار سياسات الاستثمار. وهو يقترح خيارات للسياسات ويقدم توصيات للعمل المستقبلي في هذه المجالات على أمل أن تسهم في تهيئة بيئة أفضل تؤدي إلى الاستثمار في العراق.

تقدير وعرفان

أصدر هذا التقرير برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إطار مشروع "تحسين مناخ أنشطة الأعمال والاستثمار في العراق" الذي تموله الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا).

أعد هذا التقرير الدكتور كلاوس يو. هاشماير، المتخصص في الاقتصاد ومنسق العراق، والدكتورة ماري-استيل راي، مستشارة أولى في قسم الشرق الأوسط و إفريقيا، أمانة العلاقات الدولية بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بإرشاد وتوجيه الدكتور كارلوس كوندي رئيس قسم الشرق الأوسط وإفريقيا . وشارك في دعم المشروع توماس فلين، وجاسيا أسادوريان، وديانا باليز-جيفيك وروجر فورس كاريون، قسم الشرق الأوسط وإفريقيا، أمانة العلاقات الدولية بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. راجع هذا الإصدار وليام طومسون وكريم داحو، أمانة العلاقات الدولية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

قدم خبراء خارجيون إسهامات قيمة هم: تريفور كيلن في الفصل الثاني، وأنا جوبن-بريت وريهام ماريي وزكريا كورتي في الفصل الثالث.

أعد هذا التقرير للنشر فانيسا فالي و جريس دانفي وتولى تحريره كن كنكايد. وشارك وليام جراف ونادية كامل الدين من قسم الشرق الأوسط وإفريقيا بمجهوداتهما في إصدار هذا التقرير.

قائمة المحتويات

تقديم 5

تقدير وعرفان 6

الأحرف الأولى والكلمات المختصرة 10

الملخص التنفيذي 12

الفصل الأول: الاستثمار في العراق، سياق هش ومتأثر بالنزاعات 15

المقدمة: تنفيذ مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 15

1- العراق: التحديات السياسية والاقتصادية التي تواجه دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات16
العراق، دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات لسنوات طويلة- يعاني من جراء مستويات مرتفعة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. 16
بعد حروب وعقوبات، انتعش الاقتصاد العراقي لفترة وجيزة بعد 2003 18
ضرب الاقتصاد العراقي في 2015-2016 بصدمتين مزدوجتين متمثلتين في هجمات تنظيم الدولة الاسلامية وانهيار أسعار النفط العالمية 19

2- مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: التكيف مع بيئة هشة، النتائج والأنشطة الرئيسية 20
يركز مشروع العراق على جذب الاستثمار الخاص إلى العراق 20
أنشطة ونتائج مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية 23

3- خمسة دروس أساسية مستفادة من العمل في دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات 27
أ- عدم الإضرار 28
ب- مراقبة متسقة ونهج مرن 29
ج- إدماج منظورات التنمية الشاملة 30
د- مشاورات متكررة وملكية المشروع 30
هـ الحوار بين القطاعين العام والخاص 31

الفصل الثاني: تشجيع وتسهيل الاستثمار في العراق 32

المقدمة: تعزيز هيئات تشجيع الاستثمار وتماسك السياسة الكلية في العراق 32

1- دور الهيئات العراقية لتشجيع الاستثمار في قطاع خلاف الهيدروكربون 34
الهيئة الوطنية للاستثمار 34

هيئات الاستثمار الإقليمية 34
مجلس الاستثمار في حكومة إقليم كردستان 35
2- إجراءات الترخيص: وظيفة أساسية للهيئات العراقية لتشجيع الاستثمار وعقبة للمستثمرين 35
3- بناء سياسات أفضل لتشجيع الاستثمار في العراق: خمسة تدابير للمارسسات السليمة 38
أ- الاستراتيجية والتخطيط 39
ب- توجيه برامج المؤسسات 40
ج- تسهيل الاستثمار 42
د- تسويق الاستثمار 43
هـ استهداف الاستثمار 44

الفصل الثالث: الإطار القانوني للاستثمار في العراق : الإصلاحات الحديثة وطريق المستقبل 46

المقدمة: التحديات ومقاصد تهيئة مناخ استثماري يحقق الأغراض المرجوة في السياق العراقي الهش 46

1- النظام القانوني الذي يحكم الاستثمار في العراق 47
قانون الاستثمار له سمتان رئيسيتان 48
القانون يحتوي على أهم نصوص الحماية والضمانات 49
يمنح القانون وصولا مقيدا إلى التحكيم الدولي في مجال الاستثمار 50
قانون الاستثمار يقدم حوافز 52
2- تعزيز مناخ الاستثمار من أجل المستثمرين الأجانب: الإطار الدولي للاستثمار ... 55
العراق يشارك في مفاوضات بشأن اتفاقيات ثنائية للاستثمار 55
يجب على العراق أيضا أن يمتثل التزامات دولية أخرى تتعلق بالاستثمار 56
إطار الاستثمار الدولي يحتاج إلى الاتساق 58
3- الإطار القانوني العام لممارسة أنشطة الأعمال: هدف تحقيق الاتساق اللازم 60
إطار ممارسة أنشطة الأعمال في العراق يظل ضعيفا 60
الإطار القانوني لأنشطة الأعمال يحتاج إلى التحديث ومزيد من التجانس 61

النتائج المستخلصة 65

المراجع 68

المربعات

المربع 1- الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات: التعريف والخصائص 16

المربع 2- دور الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات 22

المربع 3- دعم تشجيع الاستثمار: من التشخيص والتشاور إلى بناء القدرات والتنفيذ 24

المربع 4- تعزيز الإطار القانوني للاستثمار:تركيز على مراجعة قانون الاستثمار ونظام التحكيم واتفاقيات الاستثمار..... 25

المربع 5- مبدىء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمشاركة الدولية الجيدة في الدول والأوضاع الهشة..... 27

المربع 6- معالجة الحساسية تجاه النزاعات..... 28

المربع 7- قضية هيئات تشجيع الاستثمار التي ينبغي أن تدعم القطاعات الاستراتيجية.... 41

المربع 8- الحوافز الضريبية الكبيرة التي يشتمل عليها قانون الاستثمار العراقي المعدل.. 54

المربع 9- النصوص الخاصة بالاستثمار في اتفاق الشراكة والتعاون بين العراق والاتحاد الأوربي (2012)..... 57

المربع 10- تحسين مناخ أنشطة الأعمال من خلال تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في العراق 64

الأحرف الأولى والكلمات المختصرة

BIT	Bilateral investment treaties اتفاقيات الاستثمار الثنائية
BOI	(Kurdish) Board of Investment مجلس الاستثمار في حكومة إقليم كردستان
CoM	Council of Ministers مجلس الوزراء
CoR	Council of Representatives مجلس النواب
CRM	Customer relations management إدارة علاقات العملاء
DAC	Development Assistance Committee لجنة المساعدة الإنمائية
FCS	Fragile and conflict-affected state دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات
FDI	Foreign direct investment الاستثمار الأجنبي المباشر
GAFTA	Greater Arab Free Trade Area (جافتا) منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى
GATS	General Agreement on Trade in Services الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات
GCT	General Commission for Taxes الهيئة العامة للضرائب
GoI	Government of Iraq الحكومة العراقية
GTAI	Germany Trade and Invest هيئة التنمية الاقتصادية في ألمانيا
ICSID منازعات الاستثمار	International Convention on the Settlement of Investment Disputes الاتفاقية العامة لتسوية
IIA	International investment agreements اتفاقيات الاستثمار الدولية
ILO	International Labour Organization منظمة العمل الدولية
INCAF	International Network on Conflict and Fragility الشبكة الدولية بشأن النزاعات والأوضاع الهشة
IPA	Investment promotion agency هيئة تشجيع الاستثمار
IPR	Intellectual property right حقوق الملكية الفكرية
IAIGC وائتمان الصادرات	Inter-Arab Investment Export Guarantee Corporation المؤسسة العربية لضمان الاستثمار
IS	Islamic State تنظيم الدولة الإسلامية
KRG	Kurdistan Regional Government حكومة إقليم كردستان
MFN	Most-favoured-nation الدولة الأولى بالرعاية
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency هيئة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف
MNE	Multinational enterprise المشروع المتعدد الأطراف
NIC	National Investment Commission الهيئة الوطنية للاستثمار
OIC	Organization of the Islamic Conference منظمة المؤتمر الإسلامي
PIC	Provincial Investment Commissions هيئات الاستثمار الإقليمية
PPD	Public-private dialogue الحوار بين القطاعين العام والخاص
PWG	Project Working Group الفريق العامل في المشروع

SBA	Standby arrangement ترتيبات احتياطية
SDG	Sustainable development goal هدف التنمية المستدامة
SIDA	Swedish International Development Agency الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي
SOE	State-owned enterprise مشروع مملوك للدولة
TIFA	Trade and Investment Framework Agreement الاتفاقية الإطارية للتجارة والاستثمار
TRIM	Trade-related investment measure تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة
TRIP	Trade-related aspects of intellectual property right الجوانب المتصلة بالتجارة لحقوق الملكية الفكرية
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)
UNOCHA	United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
WEF	World Economic Forum المنتدى الاقتصادي العالمي
WTO	World Trade Organisation منظمة التجارة العالمية

الملخص التنفيذي

يواجه العراق تحديات سياسية واقتصادية هائلة. و تضيف الحرب على تنظيم الدولة الإسلامية إلى محن بلد منقسم بالفعل إتنيا وطائفيا . سيتطلب استقرار الأوضاع وبناء السلام جهودا جبارة بصدد إعادة الإعمار. و تحتاج البلاد أيضا إلى إعداد نموذج اقتصادي يقلص الاعتماد على النفط عن طريق التنويع الاقتصادي وقطاع خاص أكثر قوة. وقدرة العراق على جذب وحشد الاستثمار توجد في قلب هذه القضايا. يجب أن يكون هناك استثمار مباشر محلي وأجنبي لإعادة الإعمار وإعادة التنشيط الاقتصادي. يمكن للاستثمار، وعلى الأخص خارج قطاع الهيدروكربون، أن يخلق وظائف ومنظورات جديدة للنمو والتنمية ستسهم بدورها في تهيئة ظروف تحقيق الاستقرار والسلام. يمكنه أيضا أن يولد عوائد مالية يمكنها ، إذا أديرت جيدا، أن تعزز رأس المال البشري والمادي وفي نهاية الأمر تدعم الاستثمار الخاص بصورة أكبر. ولكن ما هي فرص تعزيز ثقة المستثمر وبناء القطاع الخاص في بلد تخضع سلامة أراضيه ويخضع نطاق العمل فيه لضغوط بسبب الجماعات المتطرفة العنيفة وحركات الانفصاليين والنزاع بين الفصائل والتدخل الأجنبي؟

تناول هذا التقرير هذه المسألة من زوايا مختلفة ويقدم عددا من الأجوبة. وهو مستمد من تجارب ورؤية متعمقة من مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الذي أطلق سنة 2007 وعمل على تحسين مناخ أنشطة الأعمال والاستثمار في العراق بين ديسمبر 2013 و يونيو 2016. جمع المشروع بين **أنشطة بناء القدرات** و**حوار السياسات** لتحسين السياسات العراقية و المؤسسات المعنية بالاستثمار الخاص وحوكمة بيئة الأعمال.

قام مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على وجه التحديد بما يلي:

- ساعد الحكومة العراقية على تطوير **إطار عمل للسياسات أكثر جاذبية للاستثمار؛**
- عمل على زيادة القدرة على **تشجيع الاستثمار** لجذب المستثمرين والاحتفاظ بهم بصورة أفضل ؛
- دعّم جهود الحكومة الرامية إلى تأسيس إطار يمكّن من تطوير مناطق اقتصادية خاصة؛
- عمل على مشاركة أصحاب المصلحة العراقيين في أنشطة **برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.**

تشمل بعض **النتائج الملموسة** لمشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ما يلي:

● إصدار **التعديل الثاني لقانون الاستثمار لسنة 2006** في العراق. وأدمجت توصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في الصيغة النهائية للقانون. واستفاد الخبراء القانونيون العراقيون أيضا من النصائح الخاصة بالسياسات وبناء القدرات في قضايا قانونية متنوعة مثل **قانون التحكيم واتفاقيات الاستثمار الثنائية؛**

● تدريب **أكثر من 60 موظفا عاملا في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات تشجيع الاستثمار** على إعداد مواد تسويق الاستثمار والرد على استفسارات المستثمرين وتقديم المواد إلى المستثمرين وإعداد ملفات استثمار لصياغة و تسويق فرص الاستثمار في العراق؛

● **وجود منبر فريد من نوعه ومستقل** لأصحاب المصلحة الحقيقيين من الحكومة العراقية واتحادات وجمعيات الأعمال والقطاع الخاص للمشاركة في حوارات؛

● مشاركة صنّاع عراقيين للسياسات على مستوى رفيع ومسئولين حكوميين وممثلين لمجتمع أنشطة الأعمال والمجتمع المدني في شبكات الخبرة الإقليمية في **برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.**

كان على المشروع أن يبدي رد فعل ويتكيف مع واقع العمل في بيئة **هشة ومتأثرة بالنزاعات**. إن المستويات المرتفعة للعنف و انعدام الأمن التي يعاني منها العراق تتجلى في التوترات وغالبا إحساس عميق بالارتياب بين مخلف الفصائل العرقية والدينية والسياسية في البلاد. وهي أيضا تهدم الديمقراطية الوليدة في العراق بسبب مؤسساته الضعيفة غالبا. وعلاوة على ذلك، فغزو تنظيم الدولة الإسلامية وانهيار اسعار النفط في 2014-15 وجه ضربة أخرى للاستقرار السياسي والاقتصادي في العراق.

يتضمن هذا التقرير وصفا وشرحا مفصلا للأجوبة المتنوعة التي حصل عليها المشروع بشأن العمل في دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات.

يقدم **الفصل الأول** رؤية عامة للوضع السياسي والاقتصادي في العراق الذي ظل على قائمة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات لعدة سنوات متتالية. يشرح الفصل أيضا أسباب تشجيع الاستثمار وتنمية القطاع الخاص في دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات والمخاطر والفرص التي تقترن به. ثم يشرح كيف تكيف مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع العمل في العراق ويستمد عددا من الدروس المستفادة من العمل في سياق هش ومتأثر بالنزاعات. وتشمل هذه الدروس نهجا مرنا ويتسم بحساسية تجاه النزاعات وربط مبادرات المشروع بأهداف تنموية أوسع نطاقا وإجراء مشاورات متكررة وضمان ملكية قوية للمشروع وتعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص.

يتناول **الفصل الثاني تشجيع الاستثمار وتسهيله في العراق**. ويبدأ بتوضيح النظام العراقي المتمثل في وجود هيئات لتشجيع الاستثمار على المستوى المركزي والإقليمي وتكليفها على وجه التحديد بجذب الاستثمار إلى القطاع البعيد عن الهيدروكربون. كما يحلل الممارسة الخاصة العراقية المتمثلة في منح تراخيص استثمار ، وقضية تخصيص الأرض التي تؤدي إلى "إفساد الصفقات" والتي تعتبر سببا كبيرا لتأخير أو عدم تنفيذ المشاريع الاستثمارية.وينتهي الفصل

بتوصيات محددة ببناء سياسات أفضل في عدة مجالات في عملية تشجيع الاستثمار بما في ذلك الحوكمة المتعددة المستويات.

يحلل **الفصل الثالث الإطار القانوني للاستثمار في العراق**. ويستعرض السمات والتحسينات الأساسية لقانون الاستثمار المعدل، مبرزا طبيعته المتزنة والنهج المنفتح على القطاعات وسياسة حماية الاستثمار والحوافز. ثم يستعرض التزامات الاستثمار الدولية للعراق وسياسة اتفاقيات الاستثمار الثنائية. وأخيرا يلقي الضوء على ضرورة الاتساق مع القوانين والنظم والإجراءات الخاصة بممارسة أنشطة الأعمال في العراق حيث أنها تطبق على المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء. وتم اقتراح توصيات خاصة بالسياسات من أجل مزيد من التحسين لمناخ الاستثمار.

.

الفصل الأول: الاستثمار في العراق، سياق هش ومتأثر بالنزاعات

المقدمة: تنفيذ مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

بدأ مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سنة 2007 عندما طلبت حكومة العراق دعم المنظمة لتشجيع نمو القطاع الخاص. وقد جمعت المنظمة بين بناء القدرات وأنشطة حوار السياسات وذلك لتحسين سياسات الحكومة العراقية ومؤسساتها التي تتعامل مع بيئة نشاط الأعمال ، وتنمية القطاع الخاص ومسائل الحوكمة المرتبطة بذلك. ويركز هذا التقرير حصريا على المرحلة الرابعة من مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (ديسمبر 2013 – يونيو 2016) والذي تموله الوكالة السويدية للتعاون الانمائي الدولي (سيدا) [1].

ركز المشروع في تلك المرحلة على تدعيم إطار سياسة الاستثمار في العراق وعلى تعزيز قدرته على تشجيع الاستثمار. كما دعّم حكومة العراق في تأسيس إطار تمكيني لتطوير المناطق الاقتصادية الخاصة، وأشرك أصحاب المصلحة في العراق في أنشطة برنامج التنافسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وذلك من خلال تشجيع الحوار الاقليمي وتبادل أفضل الممارسات. وقد تم تبني نهج للحكومة بأكملها لإشراك مجموعة واسعة من أصحاب المصالح، منهم الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية، ومكتب رئيس الوزراء، والوزارات العراقية ذات الصلة، وممثلو مجتمعات الأعمال العراقية والدولية، وكذلك هيئة الاستثمار التابعة لحكومة إقليم كردستان.

وكانت البلاد مستمرة في التأثر بالهشاشة والنزاع طوال فترة المشروع. بل إن المخاطر السياسية والاقتصادية ازدادت أثناء فترة تنفيذ المشروع حيث تعين على حكومة العراق التعامل مع الصدمتين المزدوجتين المتمثلتين في هجمات تنظيم الدولة الاسلامية وانهيار أسعار النفط العالمية.

ويتناول هذا الفصل تحديات تنفيذ مشروع العراق وكيفية التعامل معها حيث يلخص أولا العوامل السياسية والاقتصادية التي تجعل من العراق دولة ضعيفة ومتأثرة بالنزاعات. ثم يصف الجوانب الإيجابية والسلبية المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر في دولة متأثرة بالنزاعات ويشرح أسباب احتياج العراق الى الاستثمار، ولا سيما خارج قطاع الهيدروكربون. وينتقل

[1] المراحل السابقة للمشروع مولتها وزارة الخارجية الأمريكية.

الفصل بعد ذلك الى وصف كيفية تكييف المشروع مع المضمون الهش في العراق، والنتائج الرئيسية التي تمخض عنها، والدروس الخمسة المستفادة من العمل في بيئة هشة ومتأثرة بالنزاعات كالعراق.

1- العراق: التحديات السياسية والاقتصادية التي تواجه دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات

العراق، وهي دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات لسنوات طويلة، تعاني من مستويات عالية من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي

إن العراق – في وجود مستويات عالية من العنف، ومؤسسات ضعيفة، واعتماد كبير على قطاع النفط – يجسد العديد من الخصائص التي تتصف بها عادة دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات. والواقع أن العراق كان باستمرار على قائمة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بالدول الهشة المتأثرة بالنزاعات وذلك منذ تأسيسها في سنة 2007 (المربع 1).

وبعد مرور ما يقرب من 15 سنة على سقوط نظام صدام حسين البعثي، لا يزال العراق أكثر من أي وقت مضى محاصرا بالنزاعات الداخلية والوضع الانتقالي. فالمؤسسات وهياكل الحوكمة لا تزال ضعيفة وهشة. كما أن عملية استقرار وإعادة بناء العراق كانت غير متسقة، مع ما لذلك من انعكاسات على تدفقات الاستثمار الأجنبي إلى داخل البلاد، ومناخ الأعمال بشكل عام. ولا يزال العراق دولة تتمحور بشكل كبير حول أقطاب عرقية ودينية وتعاني من مستويات عالية من النزاع.

المربع 1 – الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات: التعريف والخصائص

وفقا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، هناك 50 دولة واقتصادا هشا، يقع ثلثاها في منطقة الشرق الأوسط و إفريقيا (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015أ) [2]. وتشكل هذه الدول اليوم بالفعل 43% من مجموع الأشخاص الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار يوميا ومن المتوقع أن الدول الهشة سوف تستمر متأخرة في خفض الفقر وتحقيق أهداف التنمية القابلة للاستدامة بحلول سنة 2030.

وتعد الهشاشة والنزاعات ظاهرة معقّدة لها غالبا العديد من الأسباب الجذرية والمتباينة وليست قابلة بسهولة لتحليل واضح وحاسم. ويعرّف نموذج عمل لتقييم الهشاشة طرحته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الهشاشة بأنها افتقار كبير الى الأداء في واحد أو أكثر من مجموعات المجالات الخمسة الآتية: 1) العنف، 2) الوصول الى العدالة، 3) مؤسسات فعالة ومسئولة وشاملة، 4) الشمول والاستقرار الاقتصادي، و 5) القدرة على منع والتكيف مع الصدمات والكوارث الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015أ).

وتشير الأبحاث بوجه عام إلى عدد من العوامل السياسية والاجتماعية – الاقتصادية التي تزيد من مخاطر الهشاشة والنزاع. ويعد ضعف المؤسسات والحوكمة ليس فقط نتيجة وانما أيضا ظاهرة تسبق أوضاع النزاع. كما أن ارتفاع نسبة البطالة، ولا سيما بين الشباب، يؤدي الى تفاقم

[2] فيما يلي الدول والاقتصادات الهشة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مصر والعراق و ليبيا والجمهورية العربية السورية والضفة الغربية وقطاع غزة واليمن.

المخاطر.

وتنطوي الهشاشة والنزاعات في بعض الأحيان على تكاليف بشرية واجتماعية فادحة. فالدول الهشة تحقق تقدما تنمويا أبطأ مقارنة بالدول ذات المؤسسات الأكثر قوة. كما نجد أن المجتمعات التي تعاني من أعلى مستويات العنف وعدم الاستقرار في هذه الدول تواجه احتمالات أقل لتسجيل تحسين في معيشتها (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015أ). وبالإضافة الى ذلك، يمكن للنزاعات أن يكون لها أيضا آثار اقتصادية عكسية. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي الى أن الدول التي كانت في حالة نزاع خلال السنوات الخمس الأخيرة فقدت في المتوسط 2.25% من إجمالي ناتجها الداخلي في العام. كما تميل النزاعات الى التأثير سلبا على الاستثمار المحلي والأجنبي، بما في ذلك في الدول المجاورة (صندوق النقد الدولي، نوفمبر 2016جـ). وهناك إجماع عريض على أن المشاركة الدولية في الدول الهشة المتأثرة بالنزاعات تتطلب مناهج خاصة ومختلفة تأخذ في الاعتبار المخاطر ومواطن الضعف المقترنة بهذه المضامين. وقد عمل أعضاء لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على وضع مجموعة من الأدوات للمشاركة الدولية في أوضاع الهشاشة والتأثر بالنزاعات. وفي عام 2007، نشرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية *مبادئ المشاركة الدولية المحمودة في الدول و الأوضاع الهشة*. كما تحدد الشبكة الدولية للنزاعات والأوضاع الهشة، وهي جهاز تابع للجنة المساعدة الانمائية، مقاييس ومبادئ المشاركة في الدول الهشة وتناقش تمويل التنمية الفعالة في مضامين هشة.

كما تنطوي المضامين الهشة على مخاطر متزايدة ومحددة لمشاركة القطاع الخاص، بدءا من مخاطرة انتهاك المبادئ الأساسية لسلوك الأعمال المسئول ونتائجه المرتبطة بالسمعة والمسئولية. وقد وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مقاييس رفيعة لسلوك الأعمال المسئول لمساعدة الحكومات وشركاتها على التعامل مع هذه المخاطرة (أنظر أدناه).

وفي أعقاب غزو الكويت في عام 1990 وحرب الخليج الثانية، فرضت الأمم المتحدة عقوبات على العراق وتم رفعها في نهاية حرب الخليج الثالثة في عام 2003 مع تأسيس سلطة الائتلاف المؤقتة كأول حكومة انتقالية في البلاد. وقد تم عقد أول انتخابات عامة بموجب الدستور العراقي الجديد في ديسمبر 2005 وأسفرت عن تشكيل الحكومة العراقية الدائمة برئاسة نوري المالكي الذي أعيد انتخابه في عام 2010.

و تضمنت القضايا الرئيسية في الجدل السياسي الدائر منذ عام 2003 احتواء الارتفاع المستمر في مستويات العنف الطائفي في أجزاء كبيرة من البلاد وتطبيق الدستور، ولا سيما فيما له علاقة بالفدرالية ووضع إقليم كردستان المتمتع بحكم شبه ذاتي. ويعترف الدستور بإقليم كردستان العراق كمنطقة فدرالية تتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية واسعة. ومن المتنازع عليه بشكل خاص في المناقشات بين حكومة إقليم كردستان وحكوم العراق المركزية كيفية حساب حصة منطقة إقليم كردستان المتفق عليها والتي تصل الى 17% من الميزانية الوطنية، وإدارة الموارد النفطية. وفي عام 2007، أصدرت حكومة إقليم كردستان قانونا مستقلا

بشأن النفط والغاز في كردستان. كما تفاوضت حكومة إقليم كردستان بشأن عقود مع شركات نفط عالمية تحتج الحكومة المركزية عليها. وقد تصاعد التوتر مع حكومة إقليم كردستان منذ بدأت في بيع النفط بغير إخطار الحكومة المركزية أو دفع مبالغ إليها في يوليو 2015 وفي بحث إجراء استفتاء عام بشأن الاستقلال بشكل جدي.

وقد تدهور الوضع في العراق في يونيو 2014 عندما دخل تنظيم الدولة الاسلامية شمال العراق ليغذي الاحتكاكات والتحديات القائمة. وعلى الرغم من كبح جماح تنظيم الدولة الاسلامية، والذي كان في وقت من الأوقات يتحكم في أكثر من ثلث اقليم العراق، فإن التنظيم كان لا يزال في يونيو 2016 يتحكم في أجزاء كبيرة من العراق ويتمتع بقوة تمكّنه من إطلاق هجمات ومن زعزعة استقرار البلاد.

هذا ولاتزال حكومة العراق منشغلة بالحملة العسكرية ضد تنظيم الدولة الاسلامية والأزمة الإنسانية المرتبطة بها. ويقدر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الانسانية أن 10 ملايين شخص يحتاجون في الوقت الراهن إلى مساعدات إنسانية وأن 3.3 ملايين شخص تم تهجيرهم داخليا منذ يناير 2014 [3]. كما أن تنامي دور القوى غير النظامية التي تقاتل تنظيم الدولة الاسلامية – ولا سيما ميليشيات الشيعة – يهدد بخطر زعزعة اسقرار الحكومة بشكل أكبر وإذكاء التوترات الكبيرة بالفعل بين مختلف الجماعات العرقية والدينية.

وفي الوقت نفسه، لا تزال قدرة الحكومة على اتخاذ القرارات مقيدة بشدة. فنظرا للمعارضة من جانب البرلمان، لم يحقق رئيس الوزراء حيدر العبادي الذي تقلد منصبه في سبتمبر 2014 تقدما يذكر على صعيد تنفيذ الاصلاحات البعيدة المدى لتقليص حجم القطاع العام ومحاربة الفساد كما أعلن في السابق. كما أن مقاطعة جلسات البرلمان مستمرة من قبل مختلف الجماعات السياسية. في مارس 2016، استسلم رئيس الوزراء للاعتراضات الشعبية وأعلن عن تشكيل وزارة جديدة من "التقنوقراط". ومع ذلك، لم تتمكن الأطراف البرلمانية من الاتفاق على الوزارة الجديدة ووصلت الأمور الى مرحلة حرجة عندما اقتحمت مجموعة من المتظاهرين المنطقة الخضراء ذات التعزيزات القوية في وسط بغداد واحتلت البرلمان. وحتى يونيو 2016، لم تكن وزارة التقنوقراط قد تشكلت بعد.

ولا يزال العراق متأثرا بضعف الحكومة والمؤسسات والقدرة على صنع السياسات. وسوف يستمر تأثير هذه الأضرار على التنمية الاقتصادية، الأمر الذي سوف يبقي البلاد في حالة من الهشاشة.

بعد الحروب والعقوبات، انتعش الاقتصاد العراقي لفترة وجيزة في عام 2003

قبل غزو الكويت، كان العراق يعد واحدا من أكثر الدول تقدما في العالم العربي وكان مصنفا كاقتصاد دخول متوسطة عليا ويزهو بطبقة متوسطة كبيرة نسبيا، ومستويات رفيعة من التعليم والرعاية الصحية مقارنة ببقية دول المنطقة، وقدرات فنية متطورة بشكل جيد، وبنية أساسية جيدة، ودخل فرد مرتفع نسبيا. ولكن اقتصادها ذي الإدارة المركزية كان معتمدا بشكل كبير على الإيرادات النفطية. وفي أواخر الثمانينيات تحت حكم صدام حسين، بدأت الحكومة تجربة

[3] www.unocha.org/iraq ، دخلوا في 23 يونيو 2016.

الخصخصة ومنح استقلال ذاتي أكبر لبعض قطاعات الاقتصاد، ولكن العملية توقفت بسبب حرب الخليج الأولى من سنة 1990 الى سنة 1991.

وقد أثر ما تبع ذلك من دمار وعقوبات مفروضة من قبل الأمم المتحدة بشكل جذري على المشهد الاقتصادي وجف الاستثمار الأجنبي بشكل كبير بعد سنة 1991. كما تحول تركيز سياسة الدولة الى معالجة تأثير نظام العقوبات الدولية المتشددة وأصبح الاقتصاد يعتمد بشكل حصري تقريبا على الواردات بموجب برنامج النفط مقابل الغذاء والمساعدات الإنسانية. كما تدهور إجمالي الناتج الداخلي مع تراجع دخل الفرد من 4.083 دولار في أواخر الثمانينات إلى 1.184 دولار في سنة 2001. وبالإضافة الى ذلك، فقد تفشى التضخم وانخفضت قيمة العملة بشكل حاد وكان الدين العام مرتفعا.

كما أدت العقوبات إلى إضعاف القطاع الخاص بشكل كبير وإلى تعزيز دور الحكومة كمدير مركزي لاقتصاد البلاد، وهددت من ثمّ الإصلاحات المؤسسية والاقتصادية الواسعة الموجهة نحو السوق والتي تم إدخالها في أعقاب الحملة الأمريكية ضد العراق في عام 2003. وعلى الرغم من ذلك، فإن نظام ما بعد العقوبات وعودة العراق إلى الاقتصاد العالمي أعادا النمو الاقتصادي القوي وأديا إلى تحسين الأداء الاقتصادي الكلّي. كما نما الاقتصاد بنسبة تزيد على 150% بين سنتي 2003 و2013 حيث سجل رقما مزدوجا في غالبية هذه السنوات. وكان المحرّك الرئيسي لهذا النمو هو اتساع الإنتاج النفطي الذي ارتفع من1.5 مليون إلى أكثر من 4.5 ملايين برميل يوميا بين سنة 2003 ومنتصف سنة 2016. كذلك انخفض التضخم من متوسط سنوي بلغ 60% في بداية السنوات 2000 إلى 2% في الفترة من 2008 الى 2011. وفي سنة 2014، لم يتجاوز 1.5 %. وأخيرا، فقد انخفضت البطالة المسجلة رسميا من 30% في سنة 2003 إلى 15% في سنة 2010، قبل أن ترتفع إلى 17% في سنة 2015.

الصدمة المزدوجة لتنظيم الدولة الاسلامية وانخفاض أسعار النفط تضرب الاقتصاد العراقي في عام 2015-2016

تعرّض انتعاش الاقتصاد العراقي لاختبار مزدوج قاس تمثل في غزو تنظيم الدولة الإسلامية المعلنة من جانب التنظيم وحده في شمال وغرب العراق في يونيو 2014 والانخفاض العميق في أسعار النفط إلى أقل من النصف في عام 2015.

وقد تضافر هجوم تنظيم الدولة الاسلامية و نخفاض أسعار النفط ليضربا اقتصاد العراق بقوة حيث تقلص إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة2.1% في سنة 2015، مع انكماش النشاط الاقتصادي غير النفطي بنسبة 8%. كما أن الانخفاض الملموس في سعر برميل النفط الخام أضعف الوضع المالي للحكومة العراقية حيث اتسع عجز الميزانية من 6% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2014 إلى 15% في عام 2015. كذلك تراجع احتياطي النقد الأجنبي بمقدار 13 مليار دولار أمريكي خلال العام ليصل إلى 54 مليار دولار بنهاية عام 2015 (صندوق النقد الدولي، 2015). ونتيجة لهذه العوامل، وجدت الحكومة نفسها تصارع نقص السيولة وتكرر تأخير المدفوعات إلى موظفي الدولة، بمن فيهم أفراد الجيش العراقي، ولا سيما في منطقة إقليم كردستان.

كما ذكرت التقارير تراكم متأخرات كبيرة في المدفوعات المستحقة على العراق إلى شركات نفط عالمية. ففي عام 2016، خفضت وزارة النفط ميزانية تنمية النفط الخاصة بها من 23 مليار دولار في الأساس إلى 9 مليارات دولار ولا تزال عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها الراهنة. ويخشى المحللون من تأثر خطط العراق بصدد زيادة إنتاج النفط بحيث تنخفض الميزانية المتوقعة للحكومة بشكل أكبر.

ولمساعدة العراق على اجتياز العاصفة، وافق صندوق النقد الدولي على ترتيبات احتياطية في مايو 2016. وبموجب شروط هذه الترتيبات، فقد تعهد صندوق النقد الدولي – المتصرف بالتشاور والتنسيق مع شركاء يشملون ما يعرف ب "مجموعة الدول السبع" [4] - باقراض العراق 5.4 مليارات دولار بشرط إصراره على الإصلاح الاقتصادي والمالي. كما تمكن العراق من تأمين قرض بمبلغ 3 مليارات دولار من البنك الاسلامي للتنمية لتغطية عجز الميزانية والسيولة وذلك في مايو 2016.

وعلى الرغم من الاضطرابات السياسية والبيئة الاقتصادية الصعبة، تظل مؤشرات وآفاق النمو الاقتصادي للعراق على المدى الطويل قوية وإيجابية. ومن المتوقع نمو إجمالي الناتج الداخلي الحقيقي ليصل إلى 10.6% وهو أمر يرجع بشكل رئيسي إلى زيادة أخرى متوقعة في إنتاج النفط قدرها 20% (صندوق النقد الدولي، 2015).

ومع ذلك، لا يزال هناك قصور كبير، سواء هيكليا أم على صعيد الحوكمة. وقد وضعت منظمة الشفافية الدولية العراق في الترتيب ال 161 من أصل 167 دولة على مؤشر ملاحظة الفساد. كما أن مناخ الأعمال في العراق ضعيف وجاء في المرتبة ال 161 من أصل 189 على مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال الخاص بالبنك الدولي لعام 2016 (بانخفاض مرتبة واحدة عن عام 2015)، مع تسجيل نسب منخفضة على كل المؤشرات التي تم تحليلها.

فإذا أراد العراق اقتصادا أقوى وأكثر تكيفا و مرونة، فعليه تحسين مناخ الأعمال والاستثمار وأيضا، وهو أمر مهم بشكل خاص، خفض اعتماده على الإيرادات النفطية حيث سوف تكون قدرته على جذب الاستثمار الخاص حرجة على هذا الصعيد، كما سيرد شرحه في القسم التالي.

2- مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: التكيف مع بيئة هشة، الأنشطة والنتائج الرئيسية

مشروع العراق يركز على جذب الاستثمار الخاص إلى العراق

عملت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في الفترة من ديسمبر 2013 وحتى يونيو 2016 على تحسين قدرة الحكومة العراقية على جذب الاستثمار الخاص إلى قطاعات خلاف النفط والغاز. وحتى في السياق العراقي الهش الراهن، لدى المشروع أسباب قوية تدعوه للتركيز على جذب الاستثمار وهي حاجة العراق إلى تمويل إعادة الاعمار، وتنويع الاقتصاد، وتدعيم المؤسسات (المربع 2).

[4] تنألف مجموعة الدول السبع من كندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وتشمل مجموعة السبع أيضا الاتحاد الأوربي.

اذا أراد العراق إعادة بناء البلاد، فعليه الوفاء بالاحتياجات الاستثمارية الضخمة والتي سوف تتجاوز ترليون دولار أمريكي بحلول عام 2022 وفقا لما صرّح به رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار في عام 2012 (لي، 2012) . وقد قدرت توقعات خطة التنمية الوطنية للعراق للفترة 2013 – 2017 احتياجات الاستثمار الخاص برقم أكثر تواضعا يصل الى 305 مليار يورو لفترة السنوات الخمس. والجدير بالذكر أن هذه الاحتياجات لن تنمو الا بتحقق آثار الحرب والدمار.

كما أن على العراق بناء اقتصاد أكثر تنوعا ومرونة للحد من اعتماده القوي على قطاع النفط والغاز الذي لا يزال يشكل 95% من إيرادات الميزانية و99% من الصادرات ولكن ما لا يتجاوز 1% من التوظيف. وهناك جدل بأن الدول التي تعتمد على قطاع يطغى عليه التصدير تتأخر عن ركب التنمية الاقتصادية نظرا لإخفاقها في بناء مؤسسات ثورية قوية "تفرض ضريبة على القطاعات الأخرى، وتراقبها، وتنظمها أو تروج لها" (شيفر، 1994، مذكور في روس، 1999).

في عام 2013، سجل العراق طفرة في الاستثمار الخارجي المباشر المتدفق إلى الداخل والذي سجل مستوى قياسيا تجاوز5.1 مليارات دولار. وعلى الرغم من أن حدة الأزمة الأمنية في عام 2014 شهدت تراجعه إلى 4.78 مليون دولار، فقد بلغ الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى مستوى له منذ عام 2007 (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ، 2015). كما أن الانخفاض الشديد لأسعار النفط قيّد زيادة الاستثمار في هذا القطاع.

وينجذب المستثمرون ليس إلى ثروة العراق النفطية فحسب، وانما أيضا إلى الزيادة في أعداد السكان من الشباب، وقصور البنية التحتية، وازدهار السوق الاستهلاكية، وهي عوامل تسهم جميعها في احتمالات للنمو أكبر مما هي عليه في بقية المنطقة والأسواق الناشئة الأخرى. وعلى الرغم من ذلك، فإن العراق لا يجذب نفس الأنواع من الاستثمار وبنفس المعدلات كما هو الحال في جيرانها من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (دنيا فرونتير، 2013) 5. ويتدفق الجزء الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشرإلى قطاع النفط والغاز (بما في ذلك صناعة البتروكيماويات)، وقطاعات مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والبناء حيث يكون جني الأرباح يسيرا، والأنشطة التي تدر عائدات سريعة. وتتركز الفرص بالنسبة للشركات الأجنبية بالدرجة الأولى في إعادة الإعمار، والبنية الأساسية، وتطوير الاسكان وهي أولويات بالنسبة للحكومة العراقية. وعلى الرغم من ذلك، فإنها موجودة أيضا في قطاعات الأمن، والبيئة، والرعاية الصحية، والزراعة، والخدمات. ومما لا شك فيه أن العراق يستورد كميات كبيرة من السلع الزراعية، والآلات، والسلع الاستهلاكية، وأن أحجام التجارة تزداد باطّراد (وزارة الخارجية الأمريكية، 2015).

[5] وصلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى العراق في عام 2012 إلى 75 دولار للفرد بالمقارنة بمبلغ 222 دولار في الأردن و424 دولار في المملكة العربية السعودية.

المربع 2 – دور الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات

هناك اعتراف واسع النطاق بأن حسن توجيه الاستثمارات الأجنبية المباشرة يمكنه خلق مصادر جديدة للثروة، ووظائف، وتوفير الوصول الى رأس المال والتكنولوجيا، وتحسين الانتاجية ودعم تنوع الاقتصاديات الوطنية [6]. ويمكن أن تكون للاستثمارات ذات النوعية المتميزة آثار إيجابية وفيرة على التنمية المحلية وأن تدعم التوظيف، والمهارات، والرواتب (من خلال روابط العمل التجاري مع مؤسسات محلية). وفي سياق ما بعد النزاعات ، يمكنها أن تكون أيضا مصدرا قيّما لتمويل إعادة الإعمار، والصرف الأجنبي، والإيرادات الضريبية من أجل دعم الخدمات الاجتماعية الأساسية. ولذلك، يعد تشجيع الاستثمار الأحنبي المباشر عنصرا رئيسيا في أية استراتيجية للحد من النزاع وبناء السلام.

وتجذب الدول الهشة المتأثرة بالنزاعات مستويات منخفضة ولكنها تنزع الى الارتفاع من الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى الرغم من أن العدد الفعلي لمشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول الهشة المتأثرة بالنزاعات ضئيل للغاية، فقد أظهر البنك الدولي (2014) أنه في الفترة من عام 2005 وحتى عام 2012، نمت تدفقات الاستثمار نحو 25 دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات بمعدل سنوي مركّب بلغ 12% - وهو أعلى بكثير من المعدل البالغ 4.5% في بقية دول العالم. وعلى الرغم من ذلك، تعد حواجز الاستثمار في الدول الهشة المتأثرة بالنزاعات أكبر عادة وأكثر انطواء على تحديات. وفي حين تمثل المخاطر الأمنية الحاجز الأكثر عرقلة، فإن ارتفاع تكاليف الصفقات وعدم تناسق المعلومات من حيث ارتباطها بدخول السوق، والبيروقراطية، وفهم البيئة التنظيمية، يثني المستثمرين، وكذلك الأمر بالنسبة للإشارات الملحوظة التي تدل على عدم اليقين وعدم الاستقرار. وفي المضامين الهشة، تميل المؤسسسات إلى أن تكون أكثر ضعفا وتكون الأطر القانونية للاستثمار أقل تجربة واختبارا.

وفي حين يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر الإسهام في الاستقرار والتنمية الاقتصادية من خلال إعادة الإعمار، وخلق الوظائف، وتقديم الخدمات، والتعاون وإدرار المزيد من الإيرادات، فإن بعض المستثمرين قد يستغل ضعف إنفاذ حقوق الانسان، وممارسات الفساد وضعف حماية البيئة. وقد يتسببون أيضا في حدوث أضرار اجتماعية من خلال الاستفادة من انخفاض مقاييس وأجور العمالة [7]. ولا شك أنه، في بعض الظروف، نجد أن أنشطة ومشاريع معينة قد يكون لها تأثيرات سلبية أكثر وضوحا وأنها تؤدي إلى تدهور وضع هش بالفعل. وهناك عدد من المقاييس الدولية حول سلوك الأعمال المسئول في قطاع الاستثمار في الدول الهشة المتأثرة بالنزاعات يمكنها مساعدة المستثمرين على ممارسة تأثير أكثر إيجابية. وتحتوي أداة ذات أهمية هي *المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمشاريع المتعددة الجنسيات* (1976، وتم تحديثها في عام 2011 (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2011أ)) على

[6] للاطلاع على مؤلفات بشأن المزايا الاقتصادية والاجتماعية المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر، أنظر ايشاندي كرابكوفيتشوا وكيانج (2015).
[7] الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة.

توصيات الحكومات إلى المشاريع المتعددة الجنسيات حول تشجيع مساهماتها الإيجابية في التقدم الاقتصادي، والبيئي، والاجتماعي [8]. وتكمل *المبادئ التوجيهية للمشاريع المتعددة الجنسيات* أداة الوعي بالمخاطر للمشاريع المتعددة الجنسيات في مناطق الحوكمة الضعيفة (2006) الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وأداتان للقطاعات الحساسة هما: *توجيهات العناية الواجبة لسلاسل التوريد المسئولة للمعادن من المناطق المتأثرة بالنزاعات وذات المخاطر العالية* (الطبعة الثالثة، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2016أ) *وتوجيهات العناية الواجبة للمشاركة الهادفة لأصحاب المصالح في قطاع الاستخراج* (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2016 ب).

أنشطة ونتائج مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

كان على مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التصدي لعدد من التحديات غير المنظورة التي انبثقت عن التطورات السياسية في البلاد. فقد أدت هجمات تنظيم الدولة الاسلامية في شمال العراق الى تأخير الجدول الأصلي للمشروع. كما أن الوضع الأمني غيّر مواقع تنفيذ المشروع ولم يعد موظفو منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية قادرين على القيام بمهام إلى بغداد. وعلى الرغم من ذلك، فقد استمر مشروع العراق في دعم الحكومة ولكن مع بعض التعديلات واتباع منهج أكثر مرونة. ومن ثم، تطورت أنشطة المشروع تمشيا مع الوضع الداخلي وأولويات أصحاب المصالح، مع التعجيل ببعضها وخفض بعضها الآخر.

على سبيل المثال، استمر العمل على زيادة قدرة الحكومة العراقية على **تشجيع الاستثمار** لجذب المستثمرين والاحتفاظ بهم، ولا سيما في القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية للتنمية الاقتصادية الطويلة المدى (الفصل الثاني). وقد تضمن ذلك إجراء دراسة تشخيصية لهيئات تشجيع الاستثمار في العراق، وبناء القدرات بحسب الاحتياجات في مجال تسويق واستهداف وتسهيل الاستثمار. وقد تم إجراء تجربة عملية لأنشطة بناء القدرات في عرض متنقل للمستثمرين نظمه المشروع بالتعاون مع منتدى الأعمال العربي الألماني (المربع 3).

[8] توجد مقاييس ومعايير دولية أخرى يمكن أن تساعد المشروع التجاري في تنفيذ عملياته بصورة مسئولة في البيئات المتأثرة بالنزاعات والهشة وتشمل *المبادىء التوجيهية للأمم المتحدة بشأن أنشطة الأعمال وحقوق الإنسان* (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ، *والميثاق العالمي* للأمم المتحدة (2000، تم تحديثه في 2004) و *إرشادات الممارسة المسئولة لأنشطة الأعمال في المناطق المتأثرة بالنزاعات وذات المخاطر العالية* (الاتفاق العالمي للأمم المتحدة و مبادىء الاستثمار المسئول، 2010) وكذلك *مقاييس الأداء للاستدامة البيئية والاجتماعية* لمؤسسة التمويل الدولية (2006، تم تحديثها في 2012 (مؤسسة التمويل الدولية).

المربع 3: تشجيع دعم الاستثمار: من التشخيص والتشاور إلى بناء القدرات والتنفيذ

من أجل دعم هيئات تشجيع الاستثمار في العراق، أطلق مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في البداية دراسة في يناير 2015. وبالتوازي مع ذلك، أجرى مشاورات متعمقة مع رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار، ومديري الإدارات في الهيئة (الإدارة القانونية، و إدارة التسويق، وإدارة الأبحاث الاقتصادية) ومركز الخدمة الشاملة (النافذة الواحدة) التابع للهيئة. كما أجرى المشروع مقابلات مع رؤساء هيئات الاستثمار الاقليمية والعاملين بها في كربلاء، و البصرة، و ذي قار، و ديالى، و ميسان، و النجف، و واسط، و بابل، و الأنبار. وتم كذلك التشاور مع ممثلي المؤسسات المتعددة الجنسيات. وكانت هذه المقابلات ذات فائدة كبيرة لإجراء الدراسة التشخيصية عن علم ولتعريف وتنفيذ الأنشطة اللاحقة.

واعتمادا على نتائج الدراسة التشخيصية، نظم المشروع بعدئذ ست ورش عمل تدريبية لأكثر من 60 من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار، وهيئات الاستثمار الاقليمية لتطوير مواد تسويق الاستثمار، والتعامل مع استفسارات المستثمرين، والترويج للعراق لدى المستثمرين بمساعدة المواد الترويجية والتسويقية التي تم إعدادها. وبالإضافة الى ذلك، فقد عمل المشروع، بالتعاون مع برنامج تطوير القانون التجاري التابع لوزارة التجارة الأمريكية، على إعداد ملفات استثمارية لصياغة وتسويق فرص الاستثمار في العراق.

وقد تم اختبار المهارات المكتسبة أثناء ورش العمل، وكذلك مواد تشجيع الترويج للاستثمار التي أعدها المشروع وأصحاب المصالح العراقيون، وذلك بمناسبة منتدى الأعمال العربي الألماني أثناء فعالية استثمارية متنقلة مع الشركات والمستثمرين. وقد تم عقد الفعالية بالتعاون مع غرفة التجارة و الصناعة العربية – الألمانية في مايو 2016 في برلين. وقد اغتنمت الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية الفرصة لطرح العراق كوجهة استثمارية مع تطوير للمواد بالاشتراك مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وأثناء الفعالية، كان على المشاركين العراقيين مواجهة أسئلتهم والإجابة عليهم. وقد تمكن المشاركون العراقيون ليس فقط من تطبيق بعض التقنيات والوسائل المأخوذة عن دورات تدريبية سابقة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وانما أيضا، وهو الأهم، من التواجه المباشر مع قيود الأعمال والمستثمرين في العراق. وبالإضافة الى ذلك، فقد حضر موظفو الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية عروضا قدمتها هيئات أخرى لتشجيع الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في منتدى الأعمال العربي الألماني واستخدموا الفعالية لتبادل التجارب والممارسات مع نظرائهم الاقليميين.

وقد تمثل عنصر رئيسي ثان للمشروع في دعم جهود الحكومة لتدعيم بناء **إطار سياسة الاستثمار** حول دعامتين: تقييم الإطار القانوني للاستثمار وأنشطة بناء القدرات (الفصل الثالث). ولذلك كان من الضروري إعادة ضبط هذا العنصر أثناء تنفيذ المشروع (المربع 4).

المربع 4 – تدعيم الاطار القانوني للاستثمار: التركيز على مراجعة قانون الاستثمار، واتفاقيات التحكيم والاستثمار

تمثل الهدف الأوّلي الطموح لمشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إجراء مراجعة لسياسة العراق الاستثمارية على أساس *إطار سياسة الاستثمار الخاص بالمنظمة* (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015 ب). وعندما تدهور الوضع الأمني في العراق بشكل أكبر في يونيو 2014، قرر المشروع بالتشاور مع سيدا وأصحاب المصالح الرئيسيين الآخرين تقليص نطاق الأنشطة نظرا لأنه لا المنظمة ولا الخبراء كانوا قادرين على السفر الى العراق ومن ثم أصبح من الصعب إجراء عملية التشاور المطلوبة مع المستفيدين. كما أن مخاطر عدم إحداث أي تأثير وعدم تحقيق أية نتائج خلال فترة قصيرة نسبيا كانت عالية للغاية.

وقد فهم صانعو السياسات العراقيون ضرورة جذب الاستثمار على الرغم من وضع النزاع في محافظات معينة. ومع قيامها بإعادة تنظيم أنشطة تشجيع الاستثمار الخاصة بالهيئة العامة لتشجيع الاستثمار في العراق تجاوبا مع تغير الوضع، فقد قررت السلطات العراقية القيام بمراجعة للإطار القانوني للاستثمار والمشاركة في التفاوض حول اتفاقيات الاستثمار مع شركاء رئيسيين بغرض بعث رسالة الى المجتمع الدولي بأن العراق على استعداد لتقديم حوافز وحماية للمستثمرين المحليين والأجانب من القطاع الخاص.

وقد قام المشروع بإعادة ضبط عمله لكي يصاحب هذه العمليات. ومن أجل دعم تعديل قانون الاستثمار، فقد وفر تحليلا قانونيا، وعلق على المواد التي تم تعديلها، وعقد ورش عمل مع الخبراء القانونيين المسئولين عن الصياغة، وكذلك مع البرلمانيين، لبناء قدراتهم، وتبادل الخبرات الواردة من الدول الأخرى، ومناقشة خيارات السياسات. كما عقد المشروع ورشات عمل تدريبية موضوعية حول اتفاقيات الاستثمار الثنائية، مع بحث اتجاهات اتفاقيات الاستثمار الثنائية الحديثة والنهج المتّزن المطلوب. كما عالج المراجعة الحالية لنظام التحكيم الداخلي لتسهيل تسوية المنازعات مع المستثمرين بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ومن خلال الدعم الذي قدمه المشروع، شارك صانعو السياسات العراقيون أيضا في شبكات السياسات الدولية والاقليمية لتحديث المعرفة بالأطر والمقاييس الدولية للاستثمار والتعلم من الدول الأخرى (أي المشاركة في منتدى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية العالمي للاستثمار الدولي، ومجموعة العمل للشرق الأوسط وشمال افريقيا بشأن الاستثمار بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ، وفعاليات جامعة الدول العربية/ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول التكامل الاستثماري الاقليمي).

وأثناء المشروع، اعتمد البرلمان التعديل الثاني لقانون الاستثمار في نوفمبر 2015 وتم

نشره في الجريدة الرسمية للعراق في يناير 2016: واستمر العراق في التفاوض حول اتفاقيات الاستثمار الثنائية وصدّق العراق على الاتفاقية الدولية لتسوية منازعات الاستثمار في عام 2015 وقام بمراجعة قانون التحكيم الخاص به على أساس المقاييس الدولية.

وفيما يلي بعض **النتائج الملموسة** لمشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

● **إصدار التعديل الثاني لقانون الاستثمار لعام 2006**. بناء على طلب النظراء في الهيئة الوطنية للاستثمار، ومجلس النواب، حلل المشروع قانون الاستثمار ووضع التوصيات اللازمة لمراجعته. وقد عقد المشروع ورشة عمل مع الإدارات الحكومية المعنية، وأعضاء لجنة الاقتصاد والاستثمار في البرلمان، وكذلك ممثلين بارزين للقطاع الخاص من العراق ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وقد قام المشروع بصياغة مجموعة من التوصيات قدمها إلى الحكومة وتم ادراج بعضها ضمن الصيغة النهائية للتعديل الذي صدر في نوفمبر 2015.

● **تحسين القدرة الخاصة بالأدوات القانونية المرتبطة بالاستثمار**. استفاد العاملون القانونيون من مختلف المؤسسات الحكومية، وكذلك البرلمانيون، من ورش عمل بناء القدرة حول **إطار الاستثمار الدولي** للعراق. وقد ركزت ورش العمل على النصوص الموضوعية لاتفاقيات الاستثمار الثنائية، كما ركزت من خلال العمل مع لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) على المراجعة المستمرة لقانون التحكيم. وقد نفذ المشروع أنشطة لبناء الوعي بآليات التحكيم الدولية والتي أفضت إلى تصديق العراق على الاتفاقية العامة لتسوية منازعات الاستثمار في 17 نوفمبر 2015 والتعديلات الجوهرية في قانون الاستثمار.

● **مهارات جديدة ومحسّنة لترويج وتسويق الاستثمار في العراق وتطوير مواد لتحقيق هذه الغاية**. تم تدريب ستين من أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية على بناء مهاراتهم الخاصة **بتشجيع الاستثمار**، و إعداد مواد تسويق الاستثمار، والتعامل مع استفسارات المستثمرين والترويج للعراق كوجهة للاستثمار بشكل أفضل. ونتيجة لذلك، أصبحت الهيئة الوطنية للاستثمار تمتلك في الوقت الراهن موادا جاهزة للاستخدام حول تشجيع وتسويق

الاستثمار (كتيبات /بروشورات/، وعروض باور بوينت، و "ملخص تعريفي"....). وبالتعاون مع البرنامج الأمريكي لتطوير القانون التجاري وبدعم من المشروع، عمل أصحاب المصالح العراقيون على إعداد ملفات للاستثمار قاموا فيها بصياغة وتسويق فرص الاستثمار في العراق. كما تم اختبار المهارات والمواد المكتسبة حديثا في فعالية للخدمات المتنقلة للمستثمرين في ألمانيا من أجل الشركات والمستثمرين الذين عبروا عن اهتمام واضح بتوسيع نطاق أنشطتهم في العراق.

- **منبر فريد لاجراء حوار سياسة الاستثمار وتبادل المعرفة**. وفر المشروع منبرا فريدا لأصحاب المصلحة من الحكومة العراقية، والاتحادات التجارية والقطاع الخاص لإجراء حوار منتج وموجه فيما بينهم ومع النظراء من دول أخرى لتعزيز المعرفة بآخر اتجاه السياسات الاقتصادية والاستثمارية الخاصة بهم. وقد نوّه مدير أول البرنامج لدى الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا) لشئون العراق أثناء الجلسة الأخيرة لمجموعة العمل الخاصة بالمشروع بأن "مستوى ملموسا من الارتياح، والتواصل، والاندماج المشترك بين أصحاب المصالح العراقيين قد نشأ".

- **حوار شامل حول السياسة الاقليمية**. تم الجمع بين سياسيين عراقيين رفيعي المستوى، ومسئولين حكوميين، وممثلين للمجتمع الدولي في **حوار حول السياسة الاقليمية** من خلال مشاركة فعالة في شبكات الخبراء الاقليميين لبرنامج التنافسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

3- خمسة دروس رئيسية مستفادة من العمل في دولة هشة ومتأثرة بالنزاعات

ساعدت تجربة العمل في بيئة التحديات في العراق المشروع على صياغة عدد من **الدروس الرئيسية المستفادة** من الاندماج في سياق هش. وعلى أساس مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بحسن المشاركة الدولية في الدول و الأوضاع الهشة (المربع 5)، حدد مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية خمسة دروس رئيسية مستفادة .

المربع 5 – مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بحسن المشاركة الدولية في الدول والمواقف الهشة

تم تبني هذه المبادئ رسميا من قبل الوزراء ورؤساء الهيئات في منتدى لجنة المساعدة الانمائية الرفيع المستوى الخاص بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في عام 2007

1- اتخاذ المضمون نقطة بداية.

2- عدم الإضرار في أنشطة المشروع "Do no harm".

3- التركيز على بناء الدولة كهدف مركزي.

4- تحديد أولويات المنع "Prioritise prevention".

5- الاعتراف بالارتباط بين الأهداف السياسية، والأمنية، والتنموية.

6- تشجيع عدم التمييز كأساس لمجتمعات شمولية ومستقرة.

7- المواءمة مع الأولويات المحلية بطرق مختلفة وفي مختلف المضامين.

8- الاتفاق على آليات التنسيق العملية بين الأطراف الدولية الفاعلة.

9- التصرف سريعا .. ولكن مع البقاء مندمجا لفترة طويلة تكفي لمنح النجاح فرصة.

10- تجنب جيوب الاقصاء.

أ- عدم الإضرار"Do not harm"

التحدي: العمل على ألا يكون اختيار و ضلوع أصحاب المصالح العراقيين في أنشطة المشروع قد أديا إلى الإضافة إلى التوترات السياسية الراهنة في العراق أو إلى تفاقمها.

الدرس المستفاد: خلال مرحلة البدء، أجرى المشروع تحليلا لحساسية النزاع للتأكد من اتباعه لمبدأ "عدم الاضرار" – أي عدم إضافته إلى التوترات السياسية في العراق. وقد ولّد تحليل أصحاب المصالح الذي تم اجراؤه بشكل منفصل معلومات إضافية عن أصحاب المصلحة الرئيسيين في المشروع، وهو ما أفاد في إجراء تحليل للنزاع (المربع 6). وقد أتاحت هذه الدراسات للمشروع إشراك تمثيل واسع ومتزن لأصحاب المصالح في أنشطته وساعدت على زيادة قبوله، وملكيته، ومن ثم تأثيره.

ومما سهل الديناميكيات والحساسيات الداخلية أن فريق المشروع كان يتحدث اللغة العربية. كما أن مدير المشروع كان يتمتع بخبرة عملية بالعراق وكان قد أسس بالفعل اتصالات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. كما أضاف المشروع إلى الأعمال والتجارب السابقة حيث بدأت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية العمل في العراق في عام 2007 وكانت نشطة هناك منذ ذلك الحين.

المربع 6 – معالجة حساسية النزاع

أثناء مرحلة بدء المشروع، أجرى المشروع تحليلا لأصحاب المصالح، وأدرج فيه منظورات التنمية الشاملة، والتي كان من أهمها خفض الفقر، و تحسين وضع المرأة ، وأيضا، وهو الأهم، حساسية النزاع.

تضمن تحليل أصحاب المصالح أولا التشاور مع أصحاب المصلحة المحتملين في المشروع وذلك في اجتماعات ومن خلال مكالمات هاتفية. ثم حدد المشروع مجموعات أصحاب المصالح وفقا لأدوارهم المختلفة في تحقيق المخرجات والنتائج المعرّفة في

المشروع.

وقد استخدم تحليل حساسية النزاع نماذج أفضل الممارسات [9] حيث أن فهم أسباب النزاع ومحركاته المحتملة أمر حيوي للنجاح في تصميم وتنفيذ المشاريع في البيئات المتأثرة بالنزاعات. وقد اختار المشروع استخدام إطار محركات النزاع ومحركات السلام كأساس تحليلي لتقييم الكيفية التي قد يؤثر بها على كل محرّك في الإطار. وتشمل محركات النزاع – أي تلك التي تؤجج مصادر التوترات – الفساد، وضعف الحوكمة، والاحتكاكات العرقية، والاعتماد على النفط، والفقر. أما محركات السلام، فمن أمثلتها مشاركة أقوى في المجتمع المدني و إدماج أكبر للأقاليم ولمختلف الجماعات العرقية والدينية. وبناء على هذا التحليل، وضع المشروع وسائل لضمان عدم إلحاق أي ضرر ويشمل ذلك الملكية القوية للمشروع من قبل المستفيد الرئيسي منه (الهيئة الوطنية للاستثمار) وفي الوقت نفسه، ضمان مشاركة عريضة لأصحاب المصالح الآخرين في الاجتماعات المنتظمة لمجموعة العمل الخاصة بالمشروع. وقد حرص المشروع بوجه خاص على إشراك كافة الكيانات الحكومية ذات الصلة في الحوار الاستراتيجي وفي صياغة مجموعة التوصيات. كما مكّن من مشاركة العراق في اجتماعات مبادرة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لتوفير منبر إقليمي لمناقشة والإتيان بمفاهيم واستراتيجيات جديدة للسياسة الاقتصادية مع أصحاب المصالح العراقيين على نحو حساس للنزاعات.

كذلك قام المشروع بمعالجة **المنظورات الشاملة للتنمية** والخاصة بالحد من الفقر وتحسين وضع المرأة، ودمجها في السياسات التي أشار بها. وقد علق المشروع أهمية كبيرة على شرح الارتباطات بين التنمية والاستثمار، وعلى وجه الخصوص الاستثمار الأجنبي. وكان تصميم السياسات الاستثمارية ذات التأثير على التنمية و إظهار السبل التي يمكن بها للاستثمار الأجنبي المباشر أن يحرك نموا لمصلحة الفقراء عنصرين رئيسيين لنصائح السياسات المقدمة الى صانعي السياسات العراقيين. وفيما يتعلق بتمكين النساء، وبالنظر لأن نسبة 11% فقط من النساء اللواتي تبلغ أعمارهن 15 عاما فأكثر يشاركن في القوة العاملة العراقية، فقد أشرك المشروع بشكل نشط منظمات نسائية عراقية في أنشطته وفي منتدى سيدات الأعمال لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وعلى مستوى السياسات، شجع المشروع عددا من السياسات لتنشيط ريادة النساء للأعمال من خلال استخدام المناطق الاقتصادية على سبيل المثال لمنح رائدات المشاريع فرص أعمال.

ب- المتابعة المتسقة والنهج المرن

التحدي: حيث أن الأولويات السياسية تتغير غالبا بشكل سريع في البيئات الهشة، فإن نهج المشروع المرن هو وحده القادر على التجاوب بشكل ملائم مع مطالب أصحاب المصلحة

[9] يشمل "تحليل النزاعات على مستوى المشروع" للوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا، 2006: 23-29) كهيكل تحليلي، و "تحليل النزاع الاستراتيجي في أفغانستان" الذي مولته الوكالة السويدية (سويدبيس وآخرون، 2012) و "تقييمات النزاع: ملحوظات إرشادية" لوزارة التنمية الدولية البريطانية (جودهاند، و فو، و وولكر، 2002) لفائدة التصمم.

والإتيان بحلول مصممة بشكل خاص لتحقيق نتائج، مع المحافظة في الوقت نفسه على دعم المانحين. أما مناهج البرمجة الجامدة التي تعجز عن استغلال الفرص أو إعادة تخصيص الموارد، فالأرجح أنها ستكون غير فعالة. وبالمقارنة، فإن المنهج المرن قد يحقق أثرا بعيد المدى يتمثل في تقليص أو وقف الأنشطة التي تحتاج الى التعامل مع عوائق غير منظورة.

الدرس المستفاد: أجرى المشروع تقييمات نصف سنوية لتأثير أنشطته لتحديد ملاءمة نصوص المشورة التي قدمها حول السياسات ومطالبات وكالة (سيدا) بنتائج ملموسة. وقد ناقش فريق المشروع بشكل منتظم هذه التقييمات مع (سيدا) التي ساعدت على استقاء منهج فعال للتنفيذ، عند الضرورة، وهو ما انطوى في غالبية الأحوال على إعادة موازنة المشروع بشكل كبير.

وكان مشروع العراق قد جدول في الأصل مرحلة ابتدائية مدتها ستة أشهر لتعريف الأنشطة بشكل أفضل. وفي وجود هجمات تنظيم الدولة الاسلامية في يونيو 2014، اتفق فريق المشروع و (سيدا) على تمديده لأربعة أشهر أخرى حيث كانت عوامل المخاطر الخارجية المعرّفة في السابق قد تحققت. وقد استجاب المشروع للوضع الأمني الذي تغير بشكل ملموس من خلال تنفيذ المزيد من الأنشطة خارج العراق والتركيز على العمل الذي يحدث تأثيرا في المواقف الهشة – أي، بناء القدرة على تشجيع وتسهيل الاستثمار – ويحقق نتائج أطول مدى، مثل إصلاح الإطار القانوني للاستثمار.

جـ - إدماج منظورات التنمية الشاملة

التحدي: في مضمون هش، يرجح أيضا أن يؤثر إصلاح السياسة الاقتصادية على الأهداف السياسية والأمنية والتنموية، سواء بشكل إيجابي أم سلبي. كما أن على مدراء المشاريع أن يكونوا واعين بكيفية تغذية الإصلاح و إنتاجه لآثار غير مباشرة على الاستقرار والأهداف التنموية العريضة لبلد هش.

الدرس المستفاد: خلال فترة بدء المشروع، حلل المشروع بالتفصيل الكيفية التي ترتبط بها أنشطته بقضايا التنمية الشاملة المتمثلة في الحد من الفقر، وتحسين وضع المرأة، وحساسية النزاع (المربع 6) والكيفية التي يمكن معالجتها بها في الأنشطة الفردية. ومن أجل متابعة وتقييم كيفية دمج هذه القضايا الشاملة في عمله، قام المشروع بتعريف وتحديد أهداف ومراحل رئيسية معينة. وقد ساعد تعريف ومعالجة هذه المنظورات التنموية الشاملة في كافة أنشطة المشاريع على خلق وعي وفهم أفضل بين أصحاب المصالح للكيفية التي يمكن بها لأنشطة المشاريع الإسهام في الاستقرار وأهداف العراق التنموية الأخرى الأعرض نطاقا. وقد أثبتت هذه العملية، والتي ربطت أنشطة المشروع بأهداف سياسية وأمنية وتنموية أعرض أنها وسيلة فعالة بدرجة كبيرة لوضع المشروع في مضمون العراق الهش.

د- المشاورات المتكررة وملكية المشروع

التحدي: في مضمون هش يتصف غالبا بالمؤسسات الضعيفة، لا يقل بناء علاقات قوية مع أصحاب المصلحة الفرديين، أي على المستوى الشخصي، أهمية عن بناء علاقات مع المؤسسات.

الدرس المستفاد: خلال فترة البدء، قام المشروع ببناء علاقات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين لقياس أولوياتهم وإجراء بحث دقيق لما يتوقعونه من الإصلاح. وقد نجح المشروع في ضمان ملكية قوية من خلال رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار وأعضاء مجموعة العمل الخاصة بالمشروع. وقد كرّس المشروع جهوده بشكل خاص على العمل على أن تكون مجموعة العمل الخاصة بالمشروع شمولية وأن تجمع بين صانعين رفيعي المستوى للسياسات (أي المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء)، وممثلي وزارات، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. وقد ساعد هذا المنهج الشمولي بدوره على إبقاء المشروع على اتصال منتظم بمجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة في المشروع الذين قدموا المشورة حول الأنشطة والتأثير. وتتمثل الخلاصة في أن مشروع العراق عزز من تأثيره من خلال علاقات قوية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين وتدعيم إحساسهم بالملكية، الأمر الذي تُرجم الى اعتماد، وثقة متبادلة، وتواصل مثمر بين أصحاب المصالح. وكان جميع العاملين في المشروع، بمن فيهم مدير المشروع، يتحدثون اللغة العربية بطلاقة وكانت لديهم معرفة جيدة بالبلاد، وهو ما ساعد بدرجة كبيرة على إشراك أصحاب المصلحة العراقيين.

وفي حين بقي المشروع ملتزما بشكل واضح بتدعيم وبناء المؤسسات، كان عليه الاقرار بأنه في المضمون العراقي، تعتمد علاقات العمل الجيدة والفعالة بشكل قوي وربما أكثر مما هو الحال في دول أخرى على المعرفة بالأوضاع الداخلية وعلى قوة المهارات الاجتماعية ومهارات التواصل.

هـ - الحوار بين القطاعين العام والخاص

التحدي: يمكن للحوار بين القطاعين العام والخاص أن يكون أداة قوية لتدعيم جودة إصلاحات السياسة الاقتصادية. ويعد الحوار بين القطاعين العام و الخاص ذي أهمية خاصة في مضامين الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات حيث يمكنه تحسين الشفافية، وجودة وفعالية السياسات العامة وأن يساعد من ثمّ على بناء أنظمة أكثر مرونة. ويعد القطاع الخاص، في ظروف عديدة، في وضع أفضل يمكنّه من تحديد وإفادة الإصلاحات الاقتصادية اللازمة ويمكنه أن يؤدي دورا نافعا تجاه الحكومة على صعيد تأييد السياسات.

الدرس المستفاد: سعى مشروع العراق إلى بناء بيئة تمكينية للحوار بين القطاعين العام والخاص في اجتماعات مجموعة العمل الخاصة بالمشروع. وقد أدى إشراك أصحاب المصالح العراقيين من غير المنتمين إلى القطاع العام إلى تحسين النتائج حيث فتح المجال لمنظورات جديدة وأكثر اتساعا لمناقشة السياسات في الاجتماعات. كما دعا المشروع بشكل منتظم ممثلي الشركات الأجنبية المستثمرة في العراق – ولا سيما شركات دولية كبيرة مثل شل وسيمنز – إلى المشاركة في الفعاليات التي نظمها من أجل تبادل وجهات النظر، ومناقشة القيود المفروضة على الاستثمار في العراق وآفاقه.

الفصل الثاني: تشجيع وتسهيل الاستثمار في العراق

المقدمة: تدعيم هيئات تشجيع الاستثمار والتجانس العام للسياسات في العراق

من أجل المنافسة على الاستثمار، تبسّط الدول هيكلها القانوني والتنظيمي، وتقدم حوافز، وتجري إصلاحات لتحسين مناخها الاستثماري، وتضطلع بجهود تشجيع وتسهيل الاستثمار. ويعني تشجيع الاستثمار الترويج لدولة أو اقليم كمكان للاستثمار فيه. ويتعلق تسهيل الاستثمار بتيسير الاستثمار أو توسيع نطاق الاستثمارات القائمة بالفعل. وتساعد هيئات تشجيع الاستثمار على تنسيق التشجيع والتسهيل ولكنها قد تؤثر أيضا على الإصلاحات الرامية إلى تحسين المناخ الاستثماري – وهو نشاط يُعرف ب "تأييد السياسات".

وقد قامت الدول بشكل متزايد بتأسيس هيئات لتشجيع الاستثمار، سواء على المستوى الوطني أم الإقليمي، لتشجيع وتسهيل الاستثمار [10]. وعلى الرغم من أن تطوير هيئات لتشجيع الاستثمار ذات ممارسات حسنة يتطلب ميزانيات ضخمة، فإن المنافع يمكن أن تكون كبيرة أيضا (هاردنج وجافورشيك، 2011). وتعد إيرلندا من ضمن الدول صاحبة الأداء الأكثر فعالية على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر حيث عاد عليها الاستثمار ب 19 مليار يورو مقابل إنفاق 163 مليون يورو على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر (هيئة التنمية الصناعية بإيرلندا، 2010). ومن الإنصاف القول إنه ربما كان هناك بوجه عام ارتباط إيجابي بين تشجيع الاستثمار الجيد وتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الداخل).

[10] ازداد عدد هيئات تشجيع الاستثمار بسرعة منذ السنوات الثمانينيات. وفي سنة 2014، ضمّ الاتحاد العالمي لهيئات تشجيع الاستثمار أكثر من 170 عضوا من 130 دولة بالمقارنة ب 112 عضوا سنة 2002 (الأونكتاد، 2004؛ الاتحاد العالمي لهيئات تشجيع الاستثمار، 2015).

وفي الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات مثل العراق، يمكن لهيئات تشجيع الاستثمار أن تلعب دورا مفيدا في جذب الاستثمار اذا تم تكييف استراتيجتها، وخدماتها، ووسائطها مع الوضع. ينبغي لهذه الدول أن تكون مبتكرة، ولا سيما في مجال تسويق واستهداف الاستثمار، وذلك من خلال التركيز على الأسواق، والقطاعات، والمستثمرين الرئيسيين المختارين. ويمكن لهيئات تشجيع الاستثمار مساعدة المستثمرين على التغلب على مصاعب البيروقراطية، وتخفيف عدم تناسق المعلومات، وخفض تكاليف الصفقات. كما يمكنها منح التأييد للسياسات والمبادرات الرامية إلى تحسين مناخ الاستثمار وتجانس السياسة الاستثمارية، أي الاضطلاع بدور مفيد في زيادة وعي المستثمرين ببعض التحديات الكبيرة التي تتعلق بسلوك الأعمال المسئول التي قد تواجههم.

ويقتصر الفصل الحالي على مناقشة تشجيع وتسهيل الاستثمار في العراق . ويبدأ بالتعريف بهيئات تشجيع الاستثمار في العراق، والتي تعمل على المستوى المركزي ومستوى الأقاليم. ثم يحلل عملية تراخيص الاستثمار وقضية تخصيص الأراضي، وهي أنشطة جوهرية لهيئات تشجيع الاستثمار في العراق أثبتت أنها عائق كبير أمام الاستثمار. وينتهي الفصل بتحليل أداء العراق في تشجيع وتسهيل الاستثمار وبصياغة توصيات في خمسة قطاعات رئيسية لعملية تشجيع الاستثمار.

وعلى الرغم من تركيز هذا الفصل على تشجيع وتسهيل الاستثمار، ينبغي أن توضع في الاعتبار حاجة الدول إلى بحث عدد من أبعاد السياسات على نحو متكامل من أجل تأمين أقصى عائد للاستثمار. وفي حين أنها تمثل مهمة شاقة بالنسبة للدول الهشة المتأثرة بالنزاعات، فإن مناهج سياسات الاستثمار المتجانسة – كما يشجعها إطار سياسة الاستثمار لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015 ب) – يمكنها تحسين مساهمة الاستثمار في التنمية بشكل عام. على سبيل المثال، فإن استراتيجية بنية تحتية شاملة ذات إطار قانوني واضح وقابل للتوقع يمكنها جذب الاستثمار في مشاريع ترفع مستوى الرفاه والنمو الشامل، وتعزز مشاركة المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأنشطة الاقتصادية؛ كما أن تنمية المهارات والموارد البشرية يمكنها أن تزيد من جودة القوة العاملة وقدرتها على التكيف مع مشاريع استثمارية جديدة؛ ولا شك أن وجود سياسة ضريبية سليمة ومتزنة يمكن أن يؤدي إلى الاستثمار مع تأمين الإيرادات العامة في الوقت نفسه.

ومن أجل صياغة سياسة استثمارية متجانسة، يحتاج العراق إلى التعامل مع القيود الرئيسية المفروضة على الشركات والمستثمرين. ووفقا لاستطلاع للمشاريع أجراه البنك الدولي اعتبارا من عام 2011، فقد ذكر أكثر من ثلثي المستجيبين أن إمدادات الكهرباء وعدم الاستقرار السياسي، والفساد هي قيود رئيسية أو شديدة للغاية على النشاط التجاري في العراق. كما يُنظر الى الوصول إلى التمويل، وممارسات المنافسين في القطاعات غير الرسمية ، والوصول الى الأراضي، و "السرقة، والجريمة، والفوضى" وأسعار الضرائب على أنها معوقات خطيرة وذلك من قبل ما يتراوح بين 40 و50% من مجموع المستجيبين. أما النقل، وترخيص الأعمال التجارية، وعدم اليقين التنظيمي، والمياه، والقوة العاملة المؤهلة، وأنظمة الجمارك والتجارة، وقوانين العمل (مثل التأمينات الاجتماعية)، فتبدو معوقات أقل خطورة أمام العمل في العراق وفقا لما جاء في الاستطلاع (البنك الدولي، 2012: 8 اف اف).

هذه النتائج، والتي ربما لا تزال صحيحة اليوم، تشير إلى القطاعات التي يجب تأييد الإصلاح فيها لتشجيع الاستثمار في العراق. وعلى الهيئة الوطنية للاستثمار الاضطلاع بدور أقوى على صعيد تأييد السياسات من أجل الترويج للسياسات ذات الصلة بالاستثمار داخل الحكومة ومؤسساتها (الأونكتاد، 2008 ب). ويناقش القسم 3 من الفصل الثالث بمزيد من التفاصيل الاحتياجات المحددة والخطوات الموصى بها المرتبطة بأداء هيئات تشجيع الاستثمار في العراق لدور أقوى في تأييد السياسات ويدعو الى تجانس الإطار القانوني لممارسة أنشطة الأعمال ويقدم توصيات في عدد من قطاعات السياسات ذات الصلة.

1- دور هيئات تشجيع الاستثمار في العراق في تشجيع وتسهيل الاستثمار في غير قطاع الهيدروكربون

يعُدُّ العراق العديد من هيئات تشجيع الاستثمار التي تم تأسيسها بموجب قانون الاستثمار لعام 2006 و تدعيمها من خلال التعديلات التي تمت في عامي 2009 و2015. وتتولى الهيئة الوطنية للاستثمار مهمة التعامل مع المشاريع الكبيرة في جميع أنحاء البلاد والتي تم تعريفها بأنها مشاريع استراتيجية (المربع 7) في حين أن هيئات الاستثمار الاقليمية تركز على المشاريع المحلية الأصغر حجما. وفي حكومة إقليم كردستان، يؤدي مجلس الاستثمار وظائف مماثلة لتلك التي تؤديها الهيئة الوطنية للاستثمار.

وقد كُلفت الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية بمهمة تشجيع وتسهيل كافة الاستثمارات خارج قطاعات الهيدروكربون، والعمل المصرفي، والتأمين وهي مصممة لتكون مراكز للخدمة الشاملة. ويمكن لهذه الهيئات التزويد المعلومات وتوقيع عقود مثل عقود البناء لمشاريع البنية الأساسية الرئيسية، وتسهيل عملية تسجيل الأعمال لدى وزارة التجارة للمستثمرين الأجانب والمحليين. كذلك تصدر الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية تراخيص استثمار وتضطلع بأنشطة تسويقية، أي استضافة وفود الأعمال.

الهيئة الوطنية للاستثمار

الهيئة الوطنية للاستثمار هي الهيئة الوطنية لتشجيع الاستثمار في العراق وتتمثل مهمتها في صياغة السياسات والاستراتيجيات الفدرالية لتحقيق الاستثمار، ووضع الخطط ، والنظم ، والتوجيهات الاستثمارية لتنفيذ السياسات، ومتابعة هذا التنفيذ. وتتمثل مهام أخرى للهيئة الوطنية للاستثمار في تقديم المشورة لمجلس الوزراء والجهات الحكومية ذات الصلة حول الاستثمارات ذات الأولوية وإحاطتها علما بالتدابير أو الوسائل الكفيلة بتحسين صورة العراق. كما تضطلع الهيئة الوطنية للاستثمار بمسئولية التفاوض حول الاتفاقيات الدولية للاستثمار ومنها اتفاقيات الاستثمار الثنائية. على سبيل المثال، صدّق رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار في نوفمبر 2015 على المعاهدة الدولية لتسوية منازعات الاستثمار لعام 1965 نيابة عن حكومة العراق.

هيئات الاستثمار الاقليمية

تنسّق الهيئة الوطنية للاستثمار عمل 15 هيئة استثمار اقليمية في وسط وجنوب العراق تعمل كهيئات إقليمية لتشجيع الاستثمار. وهي أجهزة مستقلة مسئولة عن الإقليم الذي تتبعه. ويمنح

قانون الاستثمار هيئات الاستثمار الاقليمية صلاحية إصدار تراخيص الاستثمار، والتخطيط للمشاريع، والترويج لبيئة الاستثمار الاقليمية، وفتح فروع في الأقاليم التي تتبعها. وهي تتبادل المعلومات مع الهيئة الوطنية للاستثمار بشأن القطاعات والأنشطة ذات الأولوية وتعمل معها لتضمن أن المستثمرين المحتملين والحاليين يتمكنون من تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية.

مجلس الاستثمار في حكومة إقليم كردستان

يتم تشغيل الاستثمار في إقليم كردستان العراق بموجب قانون الاستثمار الخاص بحكومة إقليم كردستان لعام 2006 والذي يسري على المشاريع خارج نطاق الهيدروكربون (تنفذ مشاريع الهيدروكربون بموجب قانون النفط والغاز لإقليم كردستان الصادر عام 2007). ويسعى مجلس الاستثمار في حكومة إقليم كردستان إلى توفير مناخ استثماري موات و إلى تنظيم وتنمية الاستثمار في إقليم كردستان. ويتيح قانون الاستثمار بحكومة إقليم كردستان لمجلس الاستثمار تقديم حوافز منتقاة إلى الشركات بهدف تطوير مشاريع الاستثمار الاستراتيجية. ومن ثم، يقوم المجلس بتقييم المشاريع ويمنح الحوافز على أساس التأثيرات الاقتصادية والبيئية المنظورة للمشاريع. وعند اعتماده لمشروع، يمنح مجلس الاستثمار الشركة ترخيص استثمار قد يشمل منح أراض بدون مقابل، و إعفاء من ضرائب الشركات لمدة عشر سنوات، و إعفاء من الرسوم الجمركية لمدة خمس سنوات. وبين أغسطس 2006 ومايو 2016، أصدر مجلس الاستثمار تراخيص استثمار إلى 750 مشروعا تتجاوز قيمتها 47 مليار دولار في قطاع الاستثمار [11] ولكن لا تتوفر معلومات حول عدد المشاريع التي تم تنفيذها [12].

ولمجلس الاستثمار في إقليم كردستان ثلاثة مكاتب فرعية في كل واحدة من محافظات كردستان العراق تقوم بدعم أنشطة المجلس محليا.

2- عملية إصدار التراخيص: وظيفة أساسية لهيئات تشجيع الاستثمار في العراق وعقبة أمام المستثمرين

إن اصدار تراخيص الاستثمار إلى المستثمرين الأجانب والمحليين – الذين يستفيدون بذلك من المزايا – هو نشاط أساسي للهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية وفقا لما ينص عليه مشروع قانون الاستثمار. وفي حين يمكن الاستثمار في العراق بغير ترخيص استثمار، فإن الشركة التي لا تملك ترخيصا سوف تعاني على الأرجح في تعاملاتها مع حكومة العراق التي تفترض عادة أن الترخيص قد صدر. ويوفر ترخيص الاستثمار للمستثمرين عادة ما يلي:

- اعفاء ضريبيا لمدة عشر سنوات؛
- اعفاء لمدة ثلاث سنوات من رسوم استيراد المعدات اللازمة؛
- الحق في إعادة رأس مال وأرباح الاستثمارات؛
- الحق في توظيف عمالة أجنبية؛
- ضمانا بعدم قيام الحكومة بتأميم الاستثمارات أو مصادرتها؛ و

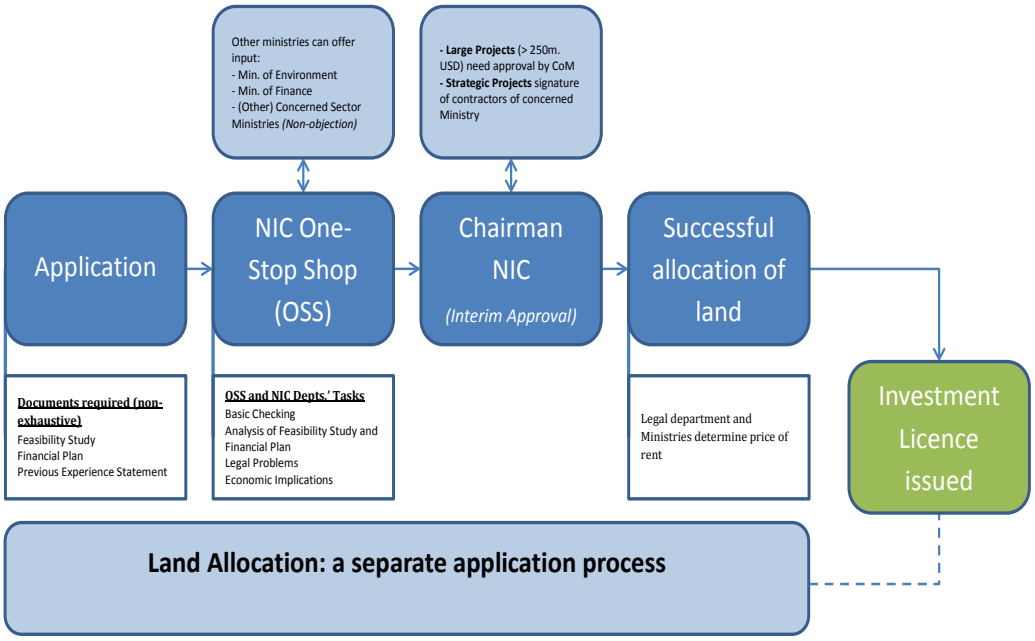
[11] www.kurdistaninvestment.org/docs/licensed projects.pdf (الدخول في 23 يونيو 2016).
[12] هذا التقرير لا يحلل كيفية عمل مجلس الاستثمار في حكومة إقليم كردستان حيث أن مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لم يركز على حكومة إقليم كردستان وإن كان يمكن تطبيق تدابير الممارسات الحسنة المقدمة.

- الوصول الى التحكيم الدولي (الفصل الثالث).

ويختلف التقدم بطلب للحصول على ترخيص استثمار عن عملية تسجيل الأعمال وهي مطلوبة لجميع الشركات الساعية الى ممارسة أنشطة الأعمال في العراق، سواء كانت محلية أم أجنبية. وتسجل الشركات لدى وزارة التجارة ويقتصر دور الهيئة الوطنية للاستثمار على تسهيل العملية.

عملية التقدم بطلب للحصول على ترخيص استثمار

Investment Licence Application Process



وتتولى الهيئة الوطنية للاستثمار تقييم طلب ترخيص الاستثمار على أساس الجدوى الفنية للمشروع وتمويله بالدرجة الأولى مع التركيز بشكل محدود على نموذج الأعمال و،على وجه الخصوص، خطة التسويق. ويُجري مركز الخدمة الشاملة التقييم، على النحو المطلوب، بواسطة المدخلات الواردة من ادارات الهيئة الوطنية للاستثمار الأخرى، ولا سيما الإدارة القانونية (للتعامل مع أية قضايا قانونية يثيرها خصوم) والإدارة الاقتصادية (للتعامل مع أية تأثيرات عكسية تلاحظ على اقتصاد العراق). وتشمل المستندات التي يتعين ارفاقها بالطلب ما يلي:

- دراسة جدوى اقتصادية وفنية؛
- خطة مالية – وعلى المستثمرين الأجانب أيضا تقديم شهادة براءة مهنية من بنك معتمد؛
- بيان بالخبرة السابقة بمشاريع مماثلة؛

- الجدول الزمني للمشروع؛
- أية مستندات أخرى قد تتطلبها الهيئة الوطنية للاستثمار.

ويتم إشعار الوزارات المهمة، كوزارة المالية ووزارة البيئة، وأية وزارة معنية بشكل مباشر (على سبيل المثال وزارة الزراعة بالنسبة لمشروع تجاري زراعي) بالمشروع. وفي حالة اعتراض وزارة، وعدم امكانية حل الاعتراض بشكل سريع وبسيط، يتم رفض طلب الترخيص. ويشير بيان عدم الاعتراض أو عدم الرد إلى عدم وجود أية اعتراضات لدى الوزارة . وبالإضافة الى ذلك، عندما يكون المشروع كبيرا – أي أن استثمار رأس المال يتجاوز 250 مليون دولار – يتعين استشارة مجلس الوزراء. أما المشاريع التي تعد استراتيجية، فيتعين اعتمادها من قبل الوزارة المعنية بالقطاع.

وفي حالة اجتياز المشروع لتقييم الهيئة الوطنية للاستثمار وعدم إثارة الوزارات المعنية لأية اعتراضات، يتم عرض المشروع على رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار للموافقة عليه. ويستشير الرئيس الإدارة القانونية في الهيئة الوطنية للاستثمار لتأكيد عدم وجود مشاكل قانونية قبل إصدار الموافقة. وعلى الرغم من ذلك، فإن موافقة الرئيس تكون مؤقتة وتبقى تراخيص الاستثمار، عند اعتمادها، غير سارية الى أن يتم تخصيص الأرض للمشروع الاستثماري. ومن أجل ذلك، على المستثمر التقدم بطلب مستقل، وعادة ما يكون ذلك إلى الوزارة التي تملك الأرض.

وقد ذكرت نسبة تصل الى 50% من الشركات في العراق أن الحصول على الأراضي يمثل مشكلة حادة [13] ولكن لا تتوفر إحصائيات حول عدد المستثمرين الذين سعوا للحصول على أراض من الحكومة والتي تملك وفقا للتقديرات نسبة 80% الى أكثر من 95% من الأراضي، ولا حول من نجح منهم في ذلك. كما أن عدد تراخيص الاستثمار التي لا تزال معلّقة في انتظار تخصيص الأراضي غير معلوم أيضا. وعلى الرغم من ذلك، من الواضح أن قضايا الحصول على الأراضي قد أثرت على المشاريع الاستثمارية. على سبيل المثال، تأخر 616 مشروع استثماري في عام 2013 نتيجة للقضايا المرتبطة بالأراضي في 57% من الحالات وكانت نسبة لا تتجاوز 3% راجعة إلى إحجام مستثمر عن اتمام المشروع (حكومة العراق، وزارة التخطيط، 2013 أ).

وبالإضافة الى ذلك، فإن تأكيد ملكية الأراضي معقّد والحصول على بيانات موثوقة أمر صعب. كما أن معرفة أية وزارة تملك الأرض تمثل في حد ذاتها تحديا حيث يتعذر على المستثمرين الاطلاع على السجل العقاري، إلا من خلال الهيئة الوطنية للاستثمار، أو هيئات الاستثمار الاقليمية، أو وزارات أخرى. وتعد وزارة المالية أكبر مالك للأراضي، بما أن في حوزتها كافة الأراضي التي كانت مملوكة لصدام حسين وبطانته في السابق. كما أن مدينة بغداد، ووزارة البلديات الوطنية، ووزارات الأقاليم المحلية، ووزارة الزراعة من كبار ملاك الأراضي أيضا. ومما يعقد الأمور الادعاءات المتضاربة بملكية الأراضي وعدم وضوح السجلات.

[13] مقابلات أجراها مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عام 2015، قال ممثلون لشركات متعددة الجنسيات أن المشاريع الاستثمارية يمكن أن تتأخر لأكثر من عام بسبب مشاكل معلقة تتعلق بالأرض.

وبموجب النظام رقم 7 لعام 2010 المكمل لقانون الاستثمار، فإن الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية لا تملك أو تتحكم في أية أرض يمكنها توفيرها للمستثمرين و إنما تتصرف فقط كجهات وسيطة تسهّل تخصيص الأراضي من خلال مركز الخدمة الشاملة (تملك الهيئة الوطنية للاستثمار وكل هيئة استثمار إقليمية مركزا للخدمة الشاملة). وقد سعت هيئات الاستثمار الاقليمية في بعض الأحوال إلى تطبيق وسائل عملية لتسهيل الحصول على الأراضي. على سبيل المثال، قامت هيئة الاستثمار بالبصرة بتسويق أراض لمشاريع الاسكان التي كانت البلدية المحلية قد قامت "بفسحها"، أي الاعلان أنها متاحة للاستثمار.

ويرجع عدم وضوح إجراءات تخصيص الأراضي ليس فقط الى الفوضى البيروقراطية وانما أيضا إلى استخدام سلطة تقديرية غير موضوعية لتسهيل المدفوعات الخفية. وقد اتخذت الحكومة العراقية خطوات لإزالة هذه العقبة من خلال تشكيل لجنة عليا تتولى تخصيص الأراضي وتخطيط المساحة. تمثل هذه اللجنة الوزارات المعنية والهيئة الوطنية للاستثمار وتتألف من 20-25 عضوا تحت رعاية وزارة التخطيط. وقد تأخر عمل اللجنة نتيجة للظروف الداخلية في العراق. كما يهدف تعديل قانون الاستثمار لعام 2015 أيضا إلى توضيح قضية تخصيص الأراضي وتسهيل الحصول عليها من أجل تنفيذ المشاريع الإسكانية والعقارية (الفصل الثالث). وعلى الرغم من ذلك، فتقييم تأثير هذا التعديل التشريعي سابق لأوانه.

وفيما يلي ثلاثة مجالات للترخيص وتخصيص الأراضي تحتاج الى تحسين:

- حل قضية **تخصيص الأرض** التي تنطوي على "افساد الصفقات". يحتاج حل مشكلة الطريق المسدود هذه إلى تنسيق نهج السياسات من خلال دعم سياسي قوي. يتطلب ذلك على المدى القصير تخصيص الأراضي المخصصة بشكل واضح للاستثمار للهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية. وعلى المدى المتوسط والطويل، يجب على العراق بناء نظام مسئول وشفاف لحوكمة الأراضي، بما في ذلك نظام عامل لإدارة الأراضي وتوثيق دقيق لحقوق وملكية الأراضي يسهل الاطلاع عليه.

- **ترتيب عملية تسجيل الشركات ومنح ترخيص الاستثمار من خلال مركز الخدمة الشاملة**. وقد ناقشت الهيئة الوطنية للاستثمار بشكل متكرر القيام بتسجيل الشركات وإصدار تراخيص الاستثمار من خلال مركز الخدمة الشاملة. ومن الضروري أيضا زيادة التنسيق مع وزارة التجارة التي تتولى إدارة عملية التسجيل.

- ضرورة توفير **الإرشادات العامة** الخاصة بمتطلبات دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية ومواد الطلبات الأخرى، بما في ذلك الخطة المالية، للمستثمرين. وهو أمر من شأنه تسهيل عملية التقدم بالطلبات وجعلها أكثر شفافية.

3- بناء سياسات أفضل لتشجيع الاستثمار في العراق: خمسة تدابير للممارسات الحسنة

حدد مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية خمسة تدابير للممارسات الحسنة ترتبط بهيئات تشجيع الاستثمار العراقية وذلك تأسيسا على مختلف المعايير الخاصة بهذه الهيئات [14]. ويمكن للهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية استخدامها لقياس أدائها و إجراء التعديلات اللازمة تبعا لذلك.

أ- الاستراتيجية والتخطيط

تدعم استراتيجية تشجيع الاستثمار الأهداف التنموية والإنمائية للبلاد بشكل عام .وهي تعمل على أن تؤمّن الموارد المخصصة لتشجيع وتسهيل الاستثمار أقصى قدر من الاستثمار، ولكن أيضا مع تعزيز تأثيره على التنمية. إن وجود استرتيجية يساعد على تحديد القطاعات والأسواق ذات الأولوية التي توفر إمكانيات واقعية للاستثمار. أما التخطيط، فيضمن القيام بوضع وتنفيذ استراتيجية الاستثمار بشكل منهجي ومنسق وقياس وتقييم الأنشطة والنتائج بشكل واضح وموضوعي.

التحليل: إن جهود تشجيع الاستثمار من جانب هيئة تشجيع الاستثمار ليست متضمنة في استراتيجية استثمارية عريضة. مثل هذه الاستراتيجية توفر توجيهات السياسات وتحدد أولويات القطاعات والأقاليم وفقا للميزة التنافسية بينما يتحول الاقتصاد تدريجيا على المدى المتوسط والطويل.

إنجازات المشروع: يمكن للدراسة التشخيصية لتشجيع الاستثمار في العراق والتي أجراها المشروع أن تفيد كأساس لوضع استراتيجية للاستثمار بعد تحسن الوضع الأمني والسياسي. وهي توفّر خيارات السياسات ومشورة عملية لتعزيز الاستثمار في البلاد. و أسست الدراسة على سلسلة من المشاورات مع ممثلين لهيئات تشجيع الاستثمار، والوزارات، والقطاع الخاص، و ورش العمل الخاصة ببناء قدرات مجموعة مستهدفة من العاملين في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية. وكانت الدراسة بمثابة الخطوة الأولى نحو تحسين الحوار والتنسيق المؤسسي كجزء من الجهود الرامية إلى الوصول إلى اجماع حول استراتيجية عريضة النطاق للاستثمار.

كما عقد البرنامج دورات تدريبية لكبار ممثلي الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية حول وضع استراتيجية استثمارية، ولا سيما من خلال استخدام تحليل مواطن القوة والضعف، والفرص، والتهديدات SWOT [15] للتعرف على الميزة التنافسية وتحديد الأسواق والقطاعات ذات الأولوية.

قطاعات النشاط المقترحة: من منطلق البناء على قيادة ورؤية مؤسسية واضحة، على الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية وضع استراتيجية استثمارية للترويج للعراق كوجهة للاستثمار تمشيا مع مجالات السياسات الأخرى التي تؤثر على المناخ الاستثماري العام. وينبغي لاستراتيجية الاستثمار ما يلي:

---

[14] تأسيسا على نماذج الممارسات الحسنة العالمية لهيئات تشجيع الاستثمار كما يقترح *إطار عمل سياسات الاستثمار* التابع لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015ب) *وأدوات توليد الاستثمار* بالبنك الدولي (البنك الدولي، 2016ب)

[15] SWOT تعني القوة والضعف والفرص والتهديدات

- وصف الكيفية التي تعتزم بها الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية تسويق العراق كوجهة استثمارية والقيام بأنشطة ميدانية.

- اقتراح الكيفية التي ينبغي بها لهيئة الاستثمار الوطنية وهيئات الاستثمار الاقليمية استهداف قطاعات، ومستثمرين، وأسواق، ومشاريع محددة لضمان اتباع نهج استباقي و تفعيلي.

- ضمان الترابط والتجانس مع الاستراتيجيات الأخرى الاقتصادية وتلك التي تتعلق بالاستثمار في العراق، مثل خطة التنمية الوطنية الخاصة بها والاستراتيجية الصناعية بهدف مضاعفة منافع الاستثمار.

- الاحتواء على مؤشرات لقياس الأداء وتحديد أهداف الترويج.

- اقتراح مخصصات كافية من الميزانية لتحقيق الأهداف.

- تبني أهداف التواصل لمنح الثقل لتأثيرها.

ب - توجيه برامج المؤسسات

ينبغي أن يكون لهيئات تشجيع الاستثمار الوطنية والاقليمية هيكل واضح يعكس استراتيجية الاستثمار الوطنية ووظائفها الأساسية والمتمثلة في: تسهيل، وتسويق، واستهداف الاستثمار. كما أنه يلزم وجود آليات تنسيق فعالة وشفافة لتحديد علاقة العمل بين مستويات الحوكمة المختلفة – سواء كانت وطنية أم اقليمية.

التحليل: تتضمن الهيئة الوطنية للاستثمار بعض الإدارات التي تتضمنها هيئات تشجيع الاستثمار عادة – أي إدارات للتسويق والأبحاث. وعلى الرغم من ذلك، فليست لديها إدارات مكرّسة لاستهداف المستثمرين، أو خدمات ما بعد الرعاية أو تطوير قطاعات محددة – وجميعها يمكن أن يوجد في هيئات ناضجة لتشجيع الاستثمار. كما أن تكليف الإدارات بمسئوليات داخلية، وكذلك بتغطية دقيقة للقطاعات أو العملاء يبدو غير معرّف ومشوشا.

كما أن التنسيق بين الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية غير فعال. فمهمة هيئة الاستثمار الوطنية تنص على مسئوليتها عن تشجيع الاستثمار في العراق على المستوى الوطني. ومن ثم، فإن عليها اصدار تراخيص الاستثمار للمشاريع الاستراتيجية فقط، مع قيام هيئات الاستثمار الاقليمية بالتعامل مع المشاريع الأصغر حجما على المستوى الإقليمي (المربع 7). وينص قانون الاستثمار على ضرورة تشاور هيئات الاستثمار الاقليمية مع هيئة الاستثمار الوطنية التي يتعين عليها التحقق من أن مشاريع الاستثمار المرّخصة من قبل هيئات الاستثمار الاقليمية تتفق مع استراتيجية الاستثمار الوطنية والمتطلبات القانونية. ولكن من الناحية العملية، نجد أن التبادل ليس ممنهجا، وأنه غير رسمي، ومتقطع. وسواء كان على هيئات الاستثمار

الاقليمية أو هيئة الاستثمار الوطنية التعامل مع طلب الترخيص فهذه منطقة رمادية تتقرر غالبا في كل حالة على حدة.

المربع 7: قضية أية هيئة لتشجيع الاستثمار ينبغي لها تشجيع القطاعات الاستراتيجية

تتمثل مهمة الهيئة الوطنية للاستثمار في التعامل مع المشاريع الاستثمارية الكبيرة وتلك التي تتسم "بأهمية استراتيجية"، في حين تركز هيئات الاستثمار الاقليمية على المشاريع الأصغر حجما. ولكن من الناحية العملية، نجد أن دور كل منها غالبا ما يكون غير واضح وقد يتوقف على الجهاز الذي يتعامل معه المستثمر.

ويشير مصطلح "الأهمية الاستراتيجية" إلى نص في قانون الاستثمار لعام 2006 يقضي بأن الهيئة الوطنية للاستثمار "سوف تتخصص في المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطبيعة الفدرالية الحصرية". كما ينص على ضرورة قيام المشاريع التي تتجاوز قيمتها الاستثمارية 250 مليون دولار أمريكي بالسعي للحصول على موافقة مجلس الوزراء. وقد عمد نظام الاستثمار رقم 2 لعام 2009 إلى توضيح فكرة المشاريع الاستراتيجية وتناول بالتفصيل عددا من المؤهلات وفقا لذلك [16]. وتشمل الأمثلة كافة مشاريع البنية الأساسية التي تزيد قيمتها على 50 مليون دولار، ومشاريع النقل التي تزيد قيمتها على 30 مليون دولار، ومشاريع الكهرباء التي تزيد طاقتها على 30 ميجاواط، والمشاريع المرتبطة بالاتصالات.

وقد انتقد العديد من هيئات الاستثمار الاقليمية معايير المشاريع الفدرالية والاستراتيجية التي تديرها الهيئة الوطنية للاستثمار. ومما قد يساعد على حل المشكلة تأسيس عملية تشاور منتظمة تتفق من خلالها الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية على تشارك المسئوليات.

[16] المشاريع الاستراتيجية تحت مسئولة الهيئة الوطنية للاستثمار معرفة في نظام الاستثمار رقم 2 لعام 2009 على النحو التالي:
- مشاريع البنية الأساسية التي يزيد رأسمالها على 50 مليون دولار أو ما يعادله بالدينار العراقي
- المشاريع المشتركة بين أكثر من إقليم أو محفظة.
- المشاريع التي تتعلق بالستخراج الموارد الطبيعية، خلاف الموارد التي تحددها المادة 29 من قانون الاستثمار
- المشاريع التي أسست بموجب اتفاق تكون جمهورية العراق طرفا فيه.
- المشاريع الهندسية ومشاريع المعادن والبتروكيماويات والمواد الصيدلية والتصنيع لأنماط متنوعة من المركبات حيث يزيد رأس مال كل مشروع على 50 مليون دولار أو ما يعادله بالدينار العراقي.
- المشاريع التي تتعلق بتطوير المواقع الأثرية والتاريخية.
- مشاريع النقل مثل الطرق والموانىء البحرية والمطارات وخطوط السكة الحديد حيث يزيد رأس المال على 50 مليون دولار أو ما عادله بالدينار العراقي.
- مشاريع الكهرباء التي تزيد طاقتها كل منها على 30 ميجاواط.
- المشاريع التي تتعلق بالسدود والخزانات والري حيث تزيد على 50 مليون متر مربع.
- المشاريع التي تتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية.
- أية مشاريع يزيد رأسمالعا على مليار دولار أو ما يعادله بالدينار العراقي.
- أية مشاريع أخرى يرى مجلس الوزراء أنها ذات طبيعة استراتيجية أو فيدرالية.

إنجازات المشروع: نظم المشروع جولة دراسية لكبار ممثلي الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الإقليمية لدى هيئة الاستثمار الوطنية الألمانية (هيئة التجارة والاستثمار) لشرح ومناقشة الهيكل والوظيفة المؤسسية لهيئة لتشجيع الاستثمار ذات ممارسات حسنة. وقد منح النظام المعرّف بشكل واضح والخاص بتوزيع المسئوليات في هيئة التنمية الاقتصادية في ألمانيا، وهي هيئة تشجيع الاستثمار الوطنية الألمانية، ولجان الاستثمار على المستوى الفدرالي الألماني (*Bundeslander*) هيئات تشجيع الاستثمار في العراق رؤية متعمقة للممارسات الحسنة.

مجالات النشاط المقترحة:

- تدعيم الهيكل المؤسسي لهيئة الاستثمار الوطنية مع تعريف واضح لمهام ومسئوليات كل إدارة.

- تأسيس عملية تواصل وتشاور رسمي بين الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية لمعالجة قضايا الحوكمة المتعددة المستويات، أي: تسهيل عملية الترخيص، و اتخاذ قرارات مشتركة، و المشاركة في التخطيط، وتبادل الممارسات الحسنة في مجال تشجيع الاستثمار.

- اتباع منهج متعدد المستويات لتدعيم التعاون الرأسي (بين الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية) والأفقي (بين هيئات الاستثمار الإقليمية) لتحسين جودة وتجانس أداء هيئات تشجيع الاستثمار (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2011 ب).

جـ - تسهيل الاستثمار

يشير تسهيل الاستثمار الى الأنظمة والعمليات المصممة لتيسير الاجراءات على المستثمرين لتأسيس استثماراتهم أو التوسع فيها. ويعد وجود مراكز خدمة شاملة (نافذة واحدة) حيويا لتبسيط الأعباء الإدارية المعقدة وخفض تكاليف صفقات المستثمرين. وينطوي تسهيل الاستثمار على سد ثغرة المعلومات وخفض عدد الخطوات في عملية صنع القرار، وهو أمر يساعد بدوره في الإقلال من فرص الفساد.

التحليل: تؤمن الهيئة الوطنية للاستثمار والهيئات الاقليمية للاستثمار إيمانا راسا بأن مسئوليتها الرئيسية هي إصدار تراخيص الاستثمار التي تمنح المستثمرين ميزات معينة . ويعكس الهيكل التنظيمي للهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية ذلك التركيز: أن لديها إدارات كبيرة تتعامل مع التراخيص.

يتسم رد الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية على استفسارات المستثمرين بالضعف حيث قد لا يكون لدى العاملين المعلومات أو القدرة على الإجابة الوافية. وعند الاتصال بهم بواسطة البريد الالكتروني أو الهاتف، كان رد العاملين على استفسارات المستثمرين متأخرا أو منعدما كما شهد المشروع أثناء المقابلات مع المستثمرين. كما أن الردود بواسطة البريد الإلكتروني كانت غالبا غير شخصية ويتم إرسالها من بريد الكتروني عام بغير إشارة إلى تكليف موظف معين في الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئات الاستثمار الاقليمية أو أحد موظفي الإدارة. وفي حين تستخدم الهيئة الوطنية للاستثمار قاعدة بيانات لتتبع وتسجيل طلبات تراخيص الاستثمار، فلا يوجد إجراء مشابه عندما يتعلق الأمر باستفسارات المستثمرين.

إنجازات المشروع: صمم المشروع **نظاما إلكترونيا لعلاقات العملاء** يصاحبه دليل للاستخدام للهيئة الوطنية للاستثمار لمساعدتها على التعامل مع استفسارات المستثمرين وعلى تحديد، وتسجيل، وتتبع كل من مشاريع الاستثمار والمستثمرين. كما أتاح التدريب على تسجيل وتتبع المشاريع وطرق أفضل الممارسات للتعامل مع استفسارات المستثمرين. وقد أجلت الهيئة الوطنية للاستثمار تطبيق نظام علاقات العملاء في انتظار تطوير أنظمة داخلية جديدة لتسجيل المشروع.

كذلك درّب المشروع العاملين في الهيئة الوطنية للاستثمار على تحديد المعلومات الرئيسية الخاصة بالاستثمار – وهي نوعية المعلومات التي يحتاج إليها معظم المستثمرين بشكل عام – وأعد نموذجا لقاعدة بيانات منتج استثماري يتم استخدامه لتسجيل تلك المعلومات بشكل ممنهج.

مجالات النشاط المقترحة: على الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية إعداد عمليات لتسهيل الاستثمار أكثر تيسيرا على المستثمرين و تؤمّن المعلومات التي يحتاج إليها المستثمرون وتسهّل الاجراءات. ولتحقيق هذه الغاية، على الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية التوقف عن التركيز بشكل رئيسي على عملية تراخيص الاستثمار. يجب عليها العمل على ما يلي:

- تطبيق واستخدام نظام إدارة علاقات العملاء لتسجيل وتتبع مشاريع الاستثمار والمستثمرين.

- الاستمرار في تطوير، وتخزين، وتحديث المعلومات التي من المرجح أن يحتاج إليها المستثمرون، أي معلومات عن القوة العاملة، وتكاليف ممارسة أنشطة الأعمال في العراق، و إتاحة البنية التحتية مثل شبكات النقل، وقابلية الاتصال بالانترنت، الخ.

- التعامل مع الاستفسارات الواردة من المستثمرين الاحتماليين والحاليين بشكل ممنهج مع عاملين متخصصين وذوي خبرة.

د- تسويق الاستثمار

يشير تسويق الاستثمار الى العمليات، والأنظمة، والأدوات، والمواد الفعالة المستخدمة لطرح الدولة كوجهة جذابة للاستثمار.

التحليل: حققت الهيئة الوطنية للاستثمار في السنوات الأخيرة تقدما كبيرا على صعيد تطوير المواد التسويقية. أهم الأدوات هي:

- *الخريطة الاستثمارية السنوية في العراق* (الهيئة الوطنية للاستثمار، 2015أ) وتتضمن قائمة بالمشاريع الاستثمارية المقترحة من قبل أقاليم العراق وبعض وزارات الحكومة المركزية. وتبدو هذه الخريطة كموروث إداري من النظام الاشتراكي السابق الذي كان يتطلب من الأجهزة العامة تحديد مشاريع الاستثمار والإعلان عنها. وعلى الرغم من المعلومات القيمة التي تظهر في الخريطة عن الأقاليم العراقية، فإن قائمة المشاريع المعرّفة مسبقا ليست مفيدة ولا جذابة للمستثمرين الأجانب (الادراج، أي فرص الحصول على حصة في المشاريع المملوكة للدولة والتي لا تسير بشكل جيد).

● *دليل المستثمر في العراق*، والذي تم نشره للمرة الأولى في عام 2015 (الهيئة الوطنية للاستثمار، 2015 ب)، هو إصدار من 50 صفحة يقدم حقائق وأرقام عن الاقتصاد العراقي والاستثمار في العراق. فهو يتضمن معلومات عن الاقتصاد، وعملية الترخيص، والإطار القانوني، والقطاعات، وكذلك معلومات عملية للمستثمرين، مثل عناوين الوزارات والمؤسسات المهمة والبنوك والفنادق في بغداد.

انجازات المشروع: زود المشروع موظفي الهيئة الوطنية للاستثمار بالتدريب والاستشارات حول الجوانب الرئيسية للتسويق الاستثماري: كيفية وضع خطة التسويق، وتصميم وإنتاج المواد التسويقية، وتنفيذ حملة التسويق. ومن أجل مساعدة الهيئة الوطنية للاستثمار على تحقيق هذه الأهداف، فقد قدم المشروع الدعم التالي:

● رؤية عامة لممارسات تسويق الاستثمار، مع اظهار أمثلة متعددة لمواد التسويق العالمية كما تُستخدم من قبل هيئات تشجيع الاستثمار "الأفضل في هذه الفئة" بمجموعة من الصيغ – النشرات، وأوراق المعلومات المفيدة، والمواقع الالكترونية، وعروض باور بوينت، الخ...

● ارشادات عامة حول كيفية استخدام بيانات التسويق المقارنة لإظهار الميزة التنافسية – أي إجمالي الناتج المحلي، والموقع، والدراسة الإحصائية للسكان، وتوفر وتكاليف العمالة، الخ... كما ساهم المشروع في *دليل الاستثمار في العراق* (الهيئة الوطنية للاستثمار، 2015 ب).

● مواد تسويقية جديدة، تم تطويرها بمعرفة الهيئة الوطنية للاستثمار، في شكل عروض ونشرات عامة أو لقطاعات محددة بصيغ من المرجح أن تعالج اهتمامات المستثمرين بشكل فعال.

● ملفات استثمارية بشأن المشاريع المملوكة للدولة تم اعدادها بواسطة البرنامج الأمريكي للقانون التجاري والتنمية، بدعم من المشروع، لمعاونة الهيئة الوطنية للاستثمار في هيكلة المقترحات لزيادة اهتمام المستثمرين بالمشاريع المملوكة للدولة.

مجالات النشاط المقترحة: بدلا من أن تقصر نفسها على منهج التركيز على المشاريع الملخص في *الخريطة الاستثمارية* في العراق، على الهيئة الوطنية للاستثمار اتباع منهج التركيز على المستثمر المتبع في *دليل المستثمر في العراق*. كما أن على الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية زيادة قدراتها التسويقية، وتحسين معرفتها بالأسواق والقطاعات، وتطوير منهج هيكلي ذي غايات وأهداف واضحة وأنشطة متابعة مع المستثمرين. مثل هذا المنهج ينبغي أن:

● يركز على رسائل التسويق الواضحة، وتطوير اسم تجاري للعراق قابل للتعرف عليه من أجل الاستثمار، وصياغة المزيد من حجج التنافسية من خلال النشرات، والعروض المتعلقة بقطاعات معينة، والأوراق المحتوية على معلومات اقتصادية وأخرى ذات صلة بالأعمال.

● تبني استراتيجية اتصال تسويقية تتضمن منهجا للعلاقات العامة والاعلام.

هـ - استهداف الاستثمار

على هيئات تشجيع الاستثمار استهداف المستثمرين في القطاعات والأسواق التي تقدم أكبر الفرص. كما ينبغي لحملات المستثمرين الميدانية أن تكمل جهود الاستهداف.

التحليل: إن الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية لا تستهدف المستثمرين بشكل نشط ولم تقم بوضع استراتيجية استهداف مبنية على القطاعات الرئيسية، أو مزايا العراق المقارنة، أو المستثمرين المهتمين الاحتماليين.

إنجازات المشروع: نظم المشروع دورات تدريبية لزيادة الوعي بالوصول للمستثمرين واستهدافهم. وقد تضمنت موضوعات الدورة: لماذا يعتبر استهداف المستثمرين ضروريا لتوليد استثمار أجنبي مباشر يتصف بالجودة وطرق استهداف رئيسية؛ كيفية إعداد واستخدام كتيبات تخدم كمستندات مرجعية حول الأسئلة التي من المرجح قيام المستثمرين بطرحها في فعاليات الترويج للاستثمار، والاجتماعات بين شخصين، وأثناء الزيارات؛ وكيفية اعداد طروحات لنشاط المستثمرين تتجاوب مع الاحتياجات المعلنة لمختلف المستثمرين.

كما استفاد العاملون في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية من دراسات الحالة العملية الخاصة بالترويج للاستثمار. كما تم تقديم توجيهات محددة حول الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر في أوقات النزاع، وعلى وجه الخصوص كيفية التعامل مع التأثير السلبي للمخاطر السياسية، والأمنية، والاقتصادية الحقيقية والمنظورة، والتخفيف منها.

ومن أجل منح هيئات تشجيع الاستثمار الفرصة للتطبيق العملي لمعارفها، نظم المشروع فعالية للوصول الى المستثمرين في برلين بالتعاون مع الغرفة التجارية العربية الألمانية. وقد منح المشروع 25 من المشاركين من الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية الفرصة للقاء والتفاعل مع المستثمرين الاحتماليين في مضمون الخارج.

قطاعات الأنشطة المقترحة: ينبغي للهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار الاقليمية على وجه الخصوص:

- تحديد **القطاعات** أو القطاعات الفرعية ذات الأولوية الاستثمارية والتي يتمتع فيها العراق بمزايا تنافسية، وأهداف التنمية، ومقارنتها بالمواقع المنافسة.

- استهداف **المستثمرين** المرجح قيامهم بالاستثمار في مضمون الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات. وهناك أربعة أنواع من المستثمرين يمكن استهدافهم وهم: (أ) **المستثمرون المعتادون على الاستثمار في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات،** أي الشركات صاحبة التاريخ المثبوت من الاستثمار في هذه الدول؛ (ب) **المستثمرون الاقليميون،** أي من الدول المجاورة، والذين لديهم معرفة أفضل بالواقع على الأرض؛ (جـ) **الشتات،** أي المواطنون السابقون أو المهجرون؛ و (د) **المستثمرون الذين لديهم دوافع إضافية و غير مالية** للاستثمار ، مثل المشاريع المملوكة للدولة، وصناديق الثروة السيادية، وصناديق الاستثمار المعنية بالنواحي الاجتماعية (البنك الدولي، 2014).

- البناء على **"تجارب ناجحة"** خارج القطاعات التقليدية، وتأسيس "العوامل الحيوية الخاصة بالأعمال" (تعريف الحد الأدنى لمتطلبات الاستثمارات وشرح الكيفية التي يمكن بها تحقيقها)

واستخدام ثقل المستثمرين الأجانب الحاليين من أجل جذب استثمارات اضافية (المنتدى الاقتصادي العالمي، 2016).

● وضع سياسة **ميدانية** نشطة. ينبغي للعمل الخاص بتحقيق هذه الغاية أن يتضمن مشاركة منتظمة في فعاليات الاستثمار المنتقاة وتأسيس تواجد خارج العراق (أي في دبي، أو لندن، أو نيويورك) لجعل الخدمات الميدانية أكثر فعالية ومتابعة صفقات الاستثمار. كما ينبغي لهيئات تشجيع الاستثمار تنفيذ استراتيجية نشطة للعلاقات العامة باستخدام الحملات البريدية المباشرة، والمجلات الالكترونية ربع السنوية ووسائل التواصل الاجتماعي مثل لنكد إن لتأسيس والمحافظة على استدامة منتدى لمناقشة الاستثمار في العراق. وينبغي أيضا للعلاقات العامة أن تدرج إدارة زيارات المستثمرين بشكل ممنهج، أي جمع المعلومات حول المستثمرين الاحتماليين، وتحديد احتياجاتهم، وتأمين البيانات التي يتطلبونها، وتزويدهم بكافة الاتصالات التي يحتاجون اليها لاتخاذ قرارات عن علم.

الفصل الثالث: الإطار القانوني للاستثمار في العراق: الإصلاحات الحديثة وطريق المستقبل

المقدمة: التحديات ومقاصد تهيئة مناخ استثماري يحقق الأغراض المرجوة في السياق العراقي الهش

يملك العراق تراثا قانونيا عريقا وتقاليد ترجع إلى قرون كثيرة قبل الميلاد حيث كانت هناك قوانين تحكم المشاريع العامة والخاصة والعقود وحقوق الملكية.[17] ورغم الفترة التي استخدمت فيها القوانين والنظم لترسيخ هيمنة نظام سياسي، يمكن للعراق اليوم أن يبني على أسس متينة إطارا قانونيا لتهيئة مناخ يحقق الأغراض المرجوة للأعمال والاستثمار.

ولكن البلاد تواجه عدة **تحديات** أخطرها الأمن والسيادة والصراع على السيطرة على المحافظات العراقية التي مزقتها الحرب. بل إن هذه المعوقات الخطيرة تجعل من الضرورة بمكان بناء إطار قانوني متين يحافظ على حقوق ملكية وعقدية قوية والحماية من المخاطر السياسية، ويصدّ إلى حد ما المخاطر الأمنية الهائلة السائدة في مناطق كثيرة من الأرض العراقية.

توجد أيضا حاجة إلى انتقال سلس من اقتصاد يهيمن عليه القطاع العام إلى اقتصاد أكثر تنوعا حيث يسهم الاستثمار الخاص في النمو الاقتصادي وخلق الوظائف والوصول إلى سلاسل القيمة

[17] يعتبر قانون حمورابي من أولى التقنينات التي ترجع إلى القرن الثامن عشر قبل الميلاد. كلود هرمان وولتر جونس، قانون بابلن قانون حمورابي، الموسوعة البريطانية، الطبعة الحادية عشرة (1910-1911)ن يوجد على موقع ww.fordham.edu/halsall/ncient/hamcode.html

الشاملة . ينخرط العراق حاليا في إصلاحات تحقق الأغراض المرجوة في مجال الاستثمار. يستفيد تأسيس وتمويل وتأمين المشاريع الآن من إطار قانوني أقوى يقدم ضمانات لتخفيف المخاطر الأمنية ويقصد إلى تبسيط الإجراءات لتسهيل المشاريع الاستثمارية. إنها خطوة مبدئية مهمة يمكن أن تؤدي إلى تأثير أكبر (بل أكثر عندما يتحسن الوضع الأمني) إذا صاحبتها رؤية سياسية قوية واستقرار مؤسسي وتنسيق مؤسسي وتدابير تتعلق بالأعمال والمشاريع وتحسّن الاتصال.

سيشتمل هذا الفصل على ما يلي: (1) تقييم للسمات الأساسية لقانون الاستثمار المعدل والتحسينات التي أدخلت عليه، و (2) استعراض للإطار الدولي للاستثمار في العراق، و (3) إلقاء الضوء على ضرورة تحقيق الاتساق مع الإطارالعام الذي يتعلق بالأعمال والذي تشكله القوانين واللوائح والإجراءات الخاصة بتنفيذ المشاريع في العراق والتي تسري على جميع الإجراءات بكل تفاصيلها . ويوصي كل قسم بالخطوات المستقبلية لمواصلة تحسين مناخ الأعمال في العراق.

1- النظام القانوني الذي يحكم الاستثمار في العراق

تمثلت الجهود الأولية التي بذلت لجذب الاستثمار الخاص في موافقة البرلمان على قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 في أكتوبر 2006، وبدأ سريان هذا القانون في يناير 2007. ثم أدخل عليه تعديلان. تم استكمال تعديل 2009 باللائحة التنفيذية سنة 2010. وأصدر البرلمان أحدث تعديل في نوفمبر 2015 بعد قراءة ثالثة نشرت في الجريدة الرسمية في يناير 2016. ومن ثمن يتكوّن قانون الاستثمار العراقي من القانون رقم 13 لسنة 2006 وتعديلين صدرا في 2009 و 2015. ولدى حكومة إقليم كردستان أيضا قانون خاصا بها هو قانون الاستثمار الكردستاني رقم 4 لسنة 2006 [18] .

قام مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتحليل وصياغة **توصيات** للتعديل الثاني الذي أدخل على قانون الاستثمار لسنة 2006. ثم نفذ ورشة عمل مع أصحاب المصلحة الأساسيين لمناقشة التعديل في ضوء توصياته. وقد عرضت على الحكومة وأدخل بعضها في الصيغة النهائية للتعديل.

يتبع قانون الاستثمار العراقي معظم **النماذج** التي تتضمنها قوانين الاستثمار أو التقنينات العالمية وتنسجم أحدث التعديلات التي أدخلت عليه مع الممارسات الحسنة. وهو على وجه العموم يقدم ضمانات حماية ويؤسس إطارا مؤسسيا لسياسات الاستثمار وتسهيل الاستثمار والترويج له وينص على شروط الموافقات ومنح التراخيص ويقدم باقات من الحوافز. سعى كلا التعديلين إلى تبسيط الإجراءات (بما فيها إجراءات منح التراخيص والحوافز) وتعزيز اللامركزية ومعالجة قيود معينة تواجه المستثمرين في العراق وعلى الأخص تخصيص الأرض والملكية. كما أنها تقدم حوافز ضريبية إضافية وتفرد مكانة خاصة لتطوير العقارات ومشاريع الإسكان.

[18] لن يتم تحليل هذا القانون في إطار هذه الدراسة.

ومع ذلك، يفتقر النص إلى الوضوح بالنسبة للمستثمرين. أدخل تعديلان على قانون الاستثمار لسنة 2006 غيرا مواد معينة ولكن القانون لم يكن متماسكا. يتفق هذا النهج مع التقليد التشريعي المحلي ولكن النتيجة كانت نصا تصعب قراءته وليس من السهل استخدامه ولا يصل إليه المستثمرون بسهولة.

وبعد صدور القانون، توجد حاجة شديدة إلى جهد اتصال وإعلام يعبر عن الإصلاح الكبير الذي أجرته الحكومة العراقية رغم عدم الاستقرار.و سيسهم هذا التقرير في جهود الاتصال والإعلام التي يجب بذلها.

نصائح بشأن العمل المستقبلي :

- الإعلام بإعادة النظر في الإطارالقانوني للاستثمار الذي يعتبر إشارة للمجتمع الدولي بانفتاح الدولة على المستثمرين الأجانب.
- ترجمة النص الكامل للقانون إلى الانجيزية ولغات أخرى أساسية.
- إعداد مواد دعائية تركز على السمات الأساسية للقانون وتلقي الضوء على نصوص القانون التي تلبي احتياجات المستثمرين الأجانب أو تستجيب لمخاوفهم.
- بعد صدور القانون، إظهار تعديلاته ومواد دعائية أخرى على الموقع الإلكتروني للهيئة الوطنية للاستثمار.

لقانون الاستثمار سمتان مهمتان

سمة أساسية: القانون يسري على المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء

يقدم قانون الاستثمار إطارا قانونيا إلى المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء مما يسهل استثمارهم في العراق ويزودهم بنفس الحوافز. الإشارة واضحة: قانون الاستثمار يركز على **الاستثمار الخاص** وليس الاستثمار الأجنبي حصريا . وهو يستجيب لحاجة العراق إلى تشجيع الاستثمار الخاص في اقتصاد ظل يهيمن عليه ويتحكم فيه القطاع العام لمدة طويلة وذلك بصورة مباشرة من خلال الدولة أو من خلال مشاريع ومؤسسات مملوكة للدولة. إن النص الذي يقضي بأن المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء يخضعون لنفس الالتزامات [19] يجعل القانون أداة متزنة.

هذا النهج يتسق مع الممارسات الحسنة الدولية. ومع ذلك فهو يتناول جزئيا فقط حاجة **المستثمرين الأجانب** إلى الاعتراف بوضعهم الخاص وإلى الحصول على الحماية والضمانات التي تتصل اتصالا وثيقا بطبيعة وضعهم كأجانب. ولأن القانون يطبق على المستثمرين الأجانب والمحليين على حد سواء، فهو لا يتناول بشكل كامل رغبات وتوقعات المستثمرين الأجانب. إن الدول التي انتهجت نهجا مماثلا عالجت هذه الجوانب السلبية باستكمال النظام الواحد للاستثمار بفصل خاص في القانون (أي تشيلي)، أو قانون خاص بشأن الضمانات التي تمنح للمستثمرين

[19] المادة 10- أولا- يتمتع المستثمر العراقي او الأجنبي بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات ويخضع للالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون.

الأجانب (أي تركيا) أو إحالة إلى نصوص مرجعية (أي بلغاريا). إن النهج الذي اختاره العراق يبرز ضرورة إعداد مواد توضح الطريقة التي يستجيب بها القانون لمخاطر معينة واحتياجات لصيقة بالمستثمرين الأجانب كما ذكرنا أعلاه.

النهج الذي يركز على قطاعات معينة

يجيز قانون الاستثمار للمستثمرين الأجانب والعراقيين على السواء الاستثمار في جميع النشاطات الاقتصادية وذلك، كما في دول أخرى كثيرة، باستثناء استخراج وإنتاج النفط والبنوك والتأمين. لم يستخدم القانون نهج التحرير التدريجي للاقتصاد على أساس تناول كل قطاع على حدة. إن قرار العراق بالتركيز على جميع قطاعات الاقتصاد (باستثناء القطاعات المذكورة أعلاه) يستجيب للممارسات الحسنة الدولية وللصعوبات التي تقترن بالاقتصاد العراقي الذي لا يزال يعتمد إلى حد كبير على قطاع عام مستهلك ومستنفد. وبالمثل، لا يتضمن القانون شروط الملكية ويجوز للمستثمرين الأجانب أن يتملكوا 100% من أي مشروع استثماري كما ينص على ذلك أيضا قانون الشركات. إن العراق تجاوز عملية الانفتاح التدريجي التي تبنتها دول ومناطق أخرى. لذلك فقانون الاستثمار العراقي يجعله **اقتصادا منفتحا** للغاية من الواضح أنه يسعى إلى التنويع والقوة عن طريق جذب الاستثمارات الخاصة.

أما عن **إطلاق حرية الاقتصاد**، انتقلت غالبية الدول تدريجيا من نهج يقوم على أساس قطاعات معينة إلى نهج عام أتاح الاستثمار في جميع القطاعات الاقتصادية. أعدت في أول الأمر قوائم بالقطاعات المغلقة أمام الاستثمار- سواء في قوانينها الاستثمارية أم في أدوات منفصلة، مثل النظام الأردني بشأن المستثمرين الأجانب. ولكن مع العولمة وانفتاح الاقتصادات تدريجيا، تقلصت قائمة القطاعات المتحفظ عليها والمغلقة إلى حد كبير في العقود الأخيرة في جميع المناطق. مثلا تونس والمملكة المغربية سارتا في هذا الاتجاه عند تعديل قوانينهما الاستثمارية. والعراق لم ينتهج نهجا تدريجيا – بل حرّر اقتصاده على نطاق واسع.

إن اختيار قطاعات **النفط والغاز** والبنوك والقطاع المالي ممارسة منتشرة حيث أنها قطاعات تفرض قيودا معينة ولها تأثيرات معينة على اقتصاد أية دولة. ولكن على الصعيد العملي، قد تضيع فرص بالنسة لمشاريع ترتبط بعمليات استكشاف كبيرة للنفط والغاز – مثلا تقديم خدمات ومواد ومنتجات إلى صناعة النفط. قد يتعين الوصول إلى المشاريع التي يمكن تنفيذها بسهولة بموجب قانون الاستثمار ومشاريع النفط والغاز وصولا إلى فرص أكبر لسد احتياجات قطاع سيستمر في توجيه الاقتصاد العراقي خلال السنوات المقبلة.

القانون يتضمن أهم نصوص الحماية والضمان

يتضمن قانون الاستثمار المعدل لسنة 2006 أهم وسائل الحماية والضمانات للمستثمرين الأجانب. وكما ذكرنا، فهو ينص على نفس الضمانات للمستثمرين الأجانب والمحليين. يتناول التحليل التالي القانون من منظور المستثمرين الأجانب مع المخاطر والاحتياجات اللصيقة بهم.

الحماية من نزع الملكية

يحظر الدستور العراقي (المادة 23) نزع الملكية، ما عدا لأغراض المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل. وينص على أن نزع الملكية يجب أن ينظمه القانون ولكن لم يتم صياغة تشريع خاص بنزع الملكية [20] . وينص قانون الاستثمار (المادة 12) أيضا على أنه لا يجوز مصادرة مشروع استثماري أو تأميمه ما لم ينص حكم قضائي نهائي على خلاف ذلك. إن إدراج مثل هذا الضمان في إطار الاستثمار يجعله نقطة قوة بالنسبة للمستثمرين الأجانب حيث أنه قد يصبح موجبا لإقامة دعوى أمام محكمة تحكيم مع وصوله إلى التحكيم الدولي.

إعادة رأس المال والعوائد

يجيز قانون الاستثمار (المادة 11) للمستثمرين إعادة رأس المال الأجنبي الذي أدخل إلى العراق, وكذلك أية أرباح وفقا لتعليمات البنك المركزي العراقي، وذلك بعد دفع جميع الضرائب والديون المستحقة للحكومة وأية جهات رسمية أخرى. تنشأ قضيتان من هذا النص في مواجهة المستثمرين الأجانب . أولا، حيث أن القانون يقوم على أساس عدم التفرقة، فهو لا يعرف فكرة "رأس المال الأجنبي" (خلافا لمعظم قوانين الاستثمار) التي يمكن أن تفسر بطرق مختلفة. وثانيا، يدّعى المستثمرون الأجانب أن إنهاء معاملات الضرائب مع السلطات عملية طويلة ومرهقة وأنها تقيد تحويل الأموال فعليا بحكم الأمر الواقع.

العاملون الأجانب

رغم أن العاملين العراقيين يتمتعون بالأولوية في التوظيف والعمل، يسمح قانون الاستثمار (المادة 12) للمستثمرين بتوظيف عاملين أجانب. كنا أنه يمنح العاملين غير العراقيين حق الإقامة في العراق وحق تحويل رواتبهم وتعويضاتهم إلى خارج العراق.

حقوق إضافية للمستثمرين الأجانب

يمكن للمستثمرين الأجانب التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه . ويسمح لهم بالتأمين على المشاريع لدى أية شركة تأمين وطنية أو أجنبية. وفي استطاعتهم فتح حسابات في العراق بالعملات المحلية أو الأجنبية لدى بنوك عراقية أو بنوك خارج العراق (المادة 11).

القانون يمنح وصولا مقيدا إلى التحكيم الدولي في مجال الاستثمار

إن من ضمن هواجس المستثمرين الأجانب أن يتمكنوا من تسوية منازعاتهم أمام محاكم أخرى خلاف محكمة محلية في الدولة المضيفة. ويفضل المستثمرون الأجانب بوجه خاص التحكيم، سواء كان دوليا أم محليا. ومع ذلك، قد ترى الدول أن التحكيم الدولي عملية غير مضمونة العواقب وطويلة ومكلفة.

وفي ظل قانون الاستثمار المعدل ، يمكن الفصل في المنازعات التيي تنشأ بين الأطراف بشأن تفسير هذا القانون بطريق التحكيم الدولي – وهو تغيير كبير يختلف عن الصيغ السابقة للقانون

[20] تختص المحكمة التجارية العراقية التي أسست سنة 2010 بالفصل في قضايا نزع الملكية. وشكلت الحكومة أيضا سنة 2003 هيئة حل مشاكل المنازعات العقارية من أجل إنهاء نزاعات الأملاك الناشئة عن النظام السابق.

التي لم تسمح سوى بالالتجاء إلى المحاكم الداخلية. ومع ذلك، فالنص الخاص بالتحكيم الدولي متردد ومقيد. فقبل أن يتمكن المستثمرمن الالتجاء إلى التحكيم يجب الاتفاق على ترتيب (معين) "يبرم بين الطرفين يحدد بموجبه اجراءات التحكيم وجهته والقانون الواجب التطبيق" (المادة 27). وبعبارات أخرى، يجب أن يعقد اتفاق بين الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئة استثمار إقليمية ومستثمرين أجانب بما في ذلك إيراد نص خاص بالتحكيم. لسنا بصدد **اتفاق رضائي مباشر** أو إتاحة التحكيم الدولي بموجب القانون . بل مكنة متاحة واستثناء من القاعدة تطلب التفاوض في كل حالة على حدة وإدراج ذلك في اتفاق على الاستثمار.

ينتهج قانون الاستثمار نهجا مقيدا في الاستثمار : فهو يحدد موقفا مؤيدا للتحكيم يطمئن المستثمرين الأجانب، ولكن دون بذل مزيد من التعهدات أو تنازلات مفرطة عن الحرية في التنظيم القانوني. فمن جانب ، يزود السلطات ب**المرونة** من خلال إبرام اتفاق معين لكل مشروع. ومن جانب آخر، يضح حدودا للوصول الواسع للمستثمرين الأجانب إلى التحكيم وينص على السلطة التقديرية في التفاوض بشأن كل عقد أو كل اتفاق. وانتهج عدد من الدول نفس نهج العراق – سواء لأن هذه الدول تسعى إلى التحرك التدريجي نحو الوصول الكامل إلى التحكيم أو على العكس، لأنها ترغب في تقييد أو التحكم في الوصول إلى التحكيم حيث أن هذه الوسيلة في تسوية المنازعات محل جدل.

صدّق العراق على الاتفاقية الدولية لتسوية منازعات الاستثمار لسنة 1965 بين الدول ورعايا الدول الأخرى في 17 نوفمبر 2015، ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 17 ديسمبر 2015. كانت هذه المبادرة إشارة إيجابية أخرى للمستثمرين الأجانب بإتاحة وصولهم إلى محفل دولي ومحايد لتسوية المنازعات. وتؤسس الاتفاقية الدولية لتسوية منازعات ا ستثمار محكمة تحكيم لتسوية منازعة الاستثمار بين المستثمر والدولة، وتنفيذ أحكام تحكيم الاتفاقية الدولية لتسوية منازعات الاستثمار تلقائي وفوري. ولكن على الصعيد العملي، سيكون لتصديق العراق على الاتفاقية تأثير محدود عند هذه المرحلة، نظرا إلى العدد الضئيل من اتفاقيات الاستثمار الثنائية السارية في الوقت الحاضر. ولكنه سيؤثر على الممارسة المستقبلية في مجال مثل هذه الاتفاقيات.

وتجري أيضا مناقشة **مراجعة قانون التحكيم** على أساس القانون النموذجي للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). نظّم المشروع ورشة عمل في مارس 2016 بشأن اتفاقيات الاستثمار الدولية بناء على طلب أصحاب المصلحة العراقيين. وقد اشتملت على دورة للتحكيم الداخلي وتنفيذ أحكام التحكيم بمشاركة أمانة الأونسيترال. وتدل جميع الشواهد على أن العراق يتجه إلى توسيع نطاق استخدام التحكيم لتسوية المنازعات التي تتعلق بالأعمال والاستثمار.وبعد تبني قانون التحكيم، يجب أن يبحث العراق توقيع اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها.

وفي ضوء هذه التطورات، يجب **أن يدرك العراق وأن يفهم بوضوح** نتائج الإطار الجديد الذي يرسيه لمعالجة منازعات الاستثمار. يجب أولا أن يتبنى نهجا منسجما في إبرام عقود الاستثمار التي تتضمن بنودا للتحكيم. وثانيا، يجب السعي إلى تحقيق الاتساق بين الإطار القانوني الوطني وبين التزاماته الدولية، وعلى الأخص وفقا لاتفاقيات الاستثمار الثنائية التي يمكن أن تتيح وصولا غير مشروط إلى التحكيم الدولي، وثالثا، يجب على العراق أن يستعد لمعالجة منازعات

الاستثمار إذا نشأت. والواقع أن ادعاءات المستثمر ضد الدولة تثير هواجس. إن إجراءات التحكيم الدولي معقدة عمليا وقد تكون طويلة ومكلفة وعواقبها غير مأمونة وقد يكون لها تأثير سلبي على السمعة.

تستدعي هذه التحديات تأسيس آلية **لمنع وتسوية منازعات الاستثمار المحتملة**. مثل هذه الآلية من شأنها أن تساعد على تسوية المنازعات بين الدولة وبين أحد المستثمرين في مرحلة مبكرة ويمكن أن تمنع تصعيدها لتصبح قضايا تحكيم دولي – وإذا حدث ذلك – يمكن التصرف فيها بفعالية. يوجد عدد من السياسات والممارسات الرسمية الخاصة لمنع المنازعات – مثلا القوانين واللوائح وآليات الإنذار المبكر والترتيبات المؤسسية والدورات التدريبية. وبالنسبة للعراق، يجب أن يبحث في مرحلة لاحقة تأسيس جهاز مستقل في الهيئة الوطنية للاستثمار لمنع وتسوية المنازعات. ومثل المراقب لعمل موظفي الدولة، يمكن لهذا الجهاز أن يقدم استشارات إلى المستثمرين الأجانب الذين يواجهون صعوبات لمنع المنازعات المحتملة ومعالجتها إذا نشأت والعمل كمنسّق بين الوزارات التي تتعامل مع المستثمرين [21] .

نصائح بشأن العمل المستقبلي:

- إنهاء صياغة قانون التحكيم الداخلي (الذي يقوم على أساس الأونسيترال وأدوات وتوصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) والعمل على سنّ هذا القانون.
- تدعيم الالتجاء إلى بدائل للتحكيم مثل الوساطة والمصالحة.
- بحث تأسيس مركز للتحكيم للنظر في منازعات الاستثمار الداخلية والدولية، والاستفادة من تجارب مركز التحكيم التجاري الدولي / النجف[22] ومركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي [23] .
- توقيع اتفاقية نيويورك لسنة 1958 بشأن قرارات التحكيم الأجنبية وإنفاذها.
- تحديد أفضل يحقق انسجاما أكبر للنصوص الخاصة بتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة في اتفاقات وعقود الاستثمار.
- تأسيس جهاز على نمط جهاز الرقابة والمعاونة داخل الهيئة الوطنية للاستثمار لمنع النزاعات.
- رفع الوعي لدى القضاة العراقيين وعلى الأخص في المحكمة التجارية والقائمين على التحكيم وقرارات التحكيم الأجنبية وبناء مهاراتهم وقدراتهم.

قانون الاستثمار يزوّد بالحوافز

مبادرة مترددة نحو حصول المستثمر على الأرض

[21] يمكن الاستعانة بعدة أمثلة لمساندة العراق في هذا الجهد. مثلا أسست كوريا الجنوبية مكتب رقابة ومعاونة ناجحا داخل هيئتها المختصة بتشجيع الاستثمارمن أجل تقديم العون بصورة محايدة بصدد تسوية المظالم والمنازعات بين المستثمرين والدولة.

[22] www.icacn.org/en/

[23] http://crcica.org.eg/

يكمن تَحَدٍّ كبيرٌ في حصول المستثمرين الأجانب على الأرض وأحقيتهم فيها من أجل المشاريع الاستثمارية. والوضع السائد المتمثل في تنازع السيادة على الإقليم والأخطار الأمنية يضيف بعدا آخر إلى حاجة المستثمرين إلى تأكيد حقوقهم في الأرض وليس الحصول على تعويض عن الخسائر في حالة حدوث نزاع فحسب. إن معالجة قضية إتاحة الأرض والحصول عليها وتَمَلُّكِهَا حافز كبير غير ضريبي وغير مالي يشتمل عليه حاليا إطار الاستثمار في العراق ويحتاج إلى مزيد من التدعيم.

إن الدستور العراقي لا يجيز للأجانب حيازة عقارات ما لم تسمح قاعدة قانونية معينة بذلك. وتتفق صيغة قانون الاستثمار لسنة 2006 مع هذه القاعدة الأساسية. حدثت تغييرات سنة 2009 عندما أدخل تعديل يمنح المستثمرين الأجانب **حقا استثنائيا في تملك الأرض** في العراق، ولكن فقط لتطوير عقار ومن أجل مشاريع إسكان ولمدة زمنية محدودة مما جعل تملك الأرض مماثلا للاستئجار. والواقع أن القانون ينص على أنه يجوز للمستثمر أن "يبيع أو يؤجر" المباني للمواطنين العراقيين عندما يتم إنجازها (المادة 10-ثانيا). وبذلك يسمح بتملك الأرض لغرض محدد جدا. ولكن القواعد القانونية اللاحقة منحت المستثمرين الحق في الحصول على الأرض من أجل مشاريع السكن مع عدم دفع دفعة مقدمة. بل يتم تعويض الحكومة بحصولها على نسبة مئوية من الوحدات التي يتم بناؤها عندما ينجز المشروع.

وبالنسبة للمشاريع لغير غرض السكن، يجوز **الاستئجار والتأجير**. وبعبارات أخرى، من أجل تنفيذ مشاريع تجارية وصناعية وزراعية وخدمية وترفيهية ومشاريع استثمارية أخرى، يسمح بتأجير وتخصيص الأرض الحكومية ولكن ليس تملكها [24] . وتتباين شروط ومدة هذه الإيجارات تبعا لنوع المشروع والمفاوضات بين الأطراف . ولكن لا يجوز أن تتجاوز مدة الإيجار 50 سنة مع خيار إمكان التجديد.

وفيما يتعلق بالمشاريع الصناعية، كانت هناك خطوة مترددة نحو منح المستثمرين فرصة الحصول على أرض. ينص تعديل 2015 لقانون الاستثمار على أنه يجوز للمستثمرين العراقيين تملك الأرض المملوكة للدولة والقطاع العام من أجل مشاريع صناعية وأنه يجوز لهم تكوين **شراكات** تمويل وإدارة **مع مستثمرين أجانب.**

مفهوم جديد: المطوّر

أدخل تعديل 2015 لقانون الاستثمار مفهوم "المطور". والمطور هو شخص يحمل ترخيصا لبناء عقارات **سكنية** والاستثمار في "مناطق استثمارية مأمونة" مع الحق في نقل ملكية جزء من المشروع إلى مطوّرين من الباطن [25].

هذا المفهوم الجديد يعتبر استجابة لضرورةتجيع الاستثمار الخاص في المشاريع المملوكة للدولة وتدعيم قطاع بناء المساكن. وثمة ميزة أخرى هي جذب صغار ومتوسطي المستثمرين أو المطوّرين من الباطن الذين لا تسمح إمكانياتهم بتنفيذ مشاريع إنشاءات بالكامل. ومع ذلكن قد

[24] النظام رقم 7 المعدل لسنة 2010 بشأن بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار.

[25] يملك المطوّر الحق في نقل ملكية جزء من المشروع الاستثماري بعد إنجاز 40% من المشروع إلى المطوّر من الباطن بموافقة الهيئة التي منحت الترخيص، ولا يملك المطوّر من الباطن الحق في نقل ملكية المشروع الاستثماري إلى أن ينجز المشروع بكامله (المادة 10-ثانيا-ج)

يكون من المجدي توضيح دور ووضع المطوّر من خلال لائحة خاصة أو نظام خاص تجنبا لتحريف الوضع تجاه مستثمرين آخرين. وعلاوة على ذلك، يجب أن كون هناك رابط مع أي تشريع يتعلق بالخصخصة أو التطوير الصناعي أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص حيث أن المشاريع المتصلة بها يمكن أيضا أن تستفيد من وضع المطوّر.

الحوافز المالية

طبقا لقانون الاستثمار، يتمتع المستثمرون في جميع المحافظات العراقية بحوافز مالية (الإطار 8). والإعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية معتدلة فيما يتعلق بالمدة والنطاق. وهي لا تذكر بالمقارنة بعدد من الدول الآخذة في النمو، كما أنها ليست أدوات للتسويق للبلد بشكل عنيف – رغم أن ليست هناك أداة متاحة لتقييم ومقارنة مستويات الحوافز أو تاثيرها. ومع ذلك، يمكن لنهج محافظ أن يؤدي إلى تجنب خفض التكاليف ومنح أجور متدنية وإدامة الدخل الضريبي مع عدم إعاقة الاستثمار في العراق في الوقت نفسه إلا أن القيام **بتحليل للتكاليف والمكاسب** يمكن أن يساعد على تقييم تأثير الحوافز على الميزان المالي العراقي ومدى جاذبيتها بالنسبة للمستثمرين.

الإطار 8. الحوافز الضريبية الرئيسية التي يشتمل عليها قانون الاستثمار العراقي المعدل

- الإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة 10 سنوت اعتبارا من تارخ بدء العمليات التجارية طبقا لمجالات التنمية التي حددها مجلس الوزراء بناء على اقتراح الهيئة الوطنية للاستثمار على أساس درجة التنمية الاقتصادية وطبيعة المشروع الاستثماري.
- زيادة مدة الإعفاء الممنوحة من الهيئة الوطنية للاستثمار إلى 15 سنة إذا زادت مشاركة المستثمرين العراقيين وإذا كانت حصص المستثمر العراقي أكثر من 50%.
- الإعفاء من الرسوم الجمركية لمدة ثلاث سنوات على الأصول المستوردة في المشاريع التي حصلت على رخصة للاستثمار.
- إعفاءات إضافية من الرسوم الجمركية والضرائب على واردات الأثاث للفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفات والمؤسسات الصحية ومراكز إعادة التأهيل ومشاريع المؤسسات التعليمية والعلمية، وذلك مرة واحدة على الأقل كل أربع سنوات.

المصدر: المادتان 15 و 17 من قانون الاستثمار (المادتان 10 و 11 من تعديل 2015)

الحوافز الإضافية

يمنح قانون الاستثمار بعض الحوافز الإضافية، وإن لم يبيّن بوضوح كيفية تنفيذها. وفيما يتعلق **بالبنية الأساسية**، ينص القانون على ما يلي : " تلتزم السلطات المحلية بايصال خدمات البنى

التحتية الخارجية الى حدود المشاريع الاستثمارية الأجنبية. ويجوز للمطوّر والمستثمر أن يتفقا مع السلطة المعنية على تقديم خدمات تتعلق بالبنية التحتية إلى المشروع" (المادة 10). يوجد أيضا نص على إحياء وتنفيذ **المشاريع المتوقفة**. وفيما يتعلق **بالحصول على تمويل**، ينص تعديل 2015 على أنه يجوز للمستثمرين الأجانب المشاركين مع العراقيين الذين أنجزوا 25% من مشروعهم أن يستفيدوا من قروض وتسهيلات مالية من بنوك عامة – وهو نص طبق حتى الآن على المستثمرين المحليين فقط. ومقابل ذلك، ستستخدم القوة العاملة العراقية بالنسبة والتناسب مع حجم القرض.

الإجراءات الأكثر شفافية : ضمان للمستثمرين والسلطات

يتضمن تعديل 2015 الذي أدخل على قانون الاستثمار نصوصا بشأن الكيفية التي يجب أن تتصرف بها السلطات إذا لم يلتزم المستثمرون بشروط رخصة الاستثمار. هذا النص أساسي في السياق العراقي الراهن حيث أن مشاريع عديدة تبدأ ولا تستكمل. من المهم بالنسبة للمستثمرين والسلطات أن تكون لديهم شروط واضحة بشأن إلغاء تراخيص الاستثمار بهدف تجنب المضاربة على التراخيص ورفض حصول المستثمرين على مشاريع استثمارية والمنازعات بسبب إبطال أو إلغاء تراخيص الاستثمار. لذلك يمكن اعتبار الإجراءات المفصلة المنصوص عليها في قانون الاستثمار ممارسة سليمة حيث أنها تمنع المنازعات والمظالم التي لا داعي لها.

2- دعم مناخ الاستثمار بالنسبة للمستثمرين الأجانب : الإطار الدولي للاستثمار

إن إطار الاستثمار القانوني الداخلي يستكمل في دول كثيرة بالتزامات دولية تنشأ عن اتفاقيات استثمار ثنائية أو متعددة الأطراف. مثل هذه الاتفاقيات تمنح المستثمرين الأجانب عادة وضعا قانونيا وضريبيا متميزا من خلال تأسيس التزامات تقع على عاتق الدولة المضيفة تجاه المستثمرين الأجانب وكذلك آلية لتنفيذ الأحكام على أساس التحكيم الدولي. ورغم أن قنون الاستثمار يسري غالبا على المستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء – كما في العراق، فإن اتفاقيات الاستثمار الدولية تفيد رسميا المستثمرين الأجانب فقط [26] .

العراق ينخرط في مفاوضات بشأن اتفاقيات استثمار ثنائية

خلافا لدول كثيرة في المنطقة، أبرم العراق عددا قليلا فقط من اتفاقيات الاستثمار الثنائية. وفي حين وقع العراق ثماني اتفاقيات للاستثمار، وقعت مصر والمملكة الأردنية الهاشمية أكثر من 100 و 54 اتفاقية للاستثمار على التوالي بدءا من السنوات الثمانينات. وقررت السلطات العراقية اليوم الدخول في التفاوض بشأن اتفاقيات الاستثمار الثنائية بالتزامن مع سن قانون الاستثمار الجديد. هذا الجهد بصدد إبرام اتفاقيات استثمار دولية مدفوع بالاعتقاد أن اتفاقيات الاستثمار الدولية تقدم ضمانات إضافية إلى المستثمرين الأجانب وبذلك تشجع الاستثمار، وهو خط في التفكير لم تثبت بعد صحته بأدلة دامغة. إذا اتبع العراقيون هذا النهج، يجب أن يكون المفاوضون على إحاطة تامة بالاتجاهات الأخيرة في اتفاقيات الاستثمار الدولية وأن يتلقوا

[26] رغم افتقار اتفاقيات الاستثمار الدولية رسميا على المستثمرين الأجانب، فالأغلبية الساحقة من هذه الاتفاقيات السارية حاليا تجعل من السهل على الملاك المستفيدين من الدولة المضيفة الاستفادة من وسائل الحماية التي تنص عليها الاتفاقيات وذلك عن طريق الاستثمار من خلال كيان مندمج في دولة أجنبية ، وهي ممارسة معروفة باسم دوران رأس المال في جولة round-tripping

التدريب الملائم الذي يجعلهم قادرين على تحقيق الاتزان المناسب بين حقوق والتزامات الأطراف والترويج لمزيد من الاستثمارات المسئولة والمستدامة [27].

وفقا للسلطات، وقع العراق حتى نهاية 2014 ثماني اتفاقيات استثمار ثنائية مع أرمينيا وروسيا البيضاء وفرنسا وألمانيا واليابان والأردن والكويت والمغرب، منها اتفاقيتان ساريتان. تم توقيع الاتفاقية الثنائية الأولى سنة 1964 مع الكويت وتمت مراجعتها سنة 2013. واتفاقية الاستثمار التي وقعت مع اليابان سنة 2012 تم التصديق عليها في فبراير 2014. وتم توقيع اتفاقيتي استثمار مع فرنسا وألمانيا سنة 2010 ولكن لم يتم التصديق عليهما حيث أن نقاطا تتعلق بالتطابق أثيرت في ضوء اختصاصات الاستثمار الأوربية. وبالنسبة للاتفاقيات الرامية إلى تجنب الازدواج الضريبي، وقع العراق من خلال الهيئة العامة للضرائب خمس اتفاقيات بشأن الازدواج الضريبي مع البوسنة والهرسك والجمهورية التشيكية والأردن وسلطنة عمان ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية.

والعراق طرف أيضا في **اتفاقيتي استثمار إقليميتين**. صدق العراق على *اتفاقية 1981 بشأن تشجيع وحماية وضمان الاستثمارات بين الدول أعضاء منظمة المؤتمر الإسلامي* (اتفاقية استثمار لمنظمة المؤتمر الإسلامي) وكذلك *الاتفاقية الموحدة لسنة 1981 لاستثمار رؤوس الأموال العربية* (اتفاقية الاستثمار بجامعة الدول العربية). ووفقا لأمانة جامعة الدول العربية، تم تعديل هذه الاتفاقية سنة 2013 وصدق العراق على التعديل سنة 2016 . تنشيء كلتا الاتفاقيتين التزامات مماثلة للالتزامات الواردة في اتفاقيات الاستثمار الثنائية وبذلك تضيف أكثر من 60 اتفاقية دولية ثنائية للاستثمار وإن كانت بفة أساسية مع دول ليس من المتوقع أن تصدر رؤوس أموال ضخمة إلى العراق.

عكف **مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية** على بناء قدرات المسئولين العراقيين فيما يتعلق باتفاقيات الاستثمار الدولية من خلال سلسلة من ورش العمل. ويوصى بأن يعدّ العراق استراتيجية للتفاوض تحدد الأهداف والأغراض الأساسية وتضمن اتزان اتفاقياته وتحمي حق العراق في التنظيم القانوني، وعلى الأخص في الفترات التي يمكن أن تتطور فيها السياسات العامة للبلاد.

يجب على العراق أيضا أن يمتثل الالتزامات الدولية الأخرى التي تتعلق بالاستثمار

بالإضافة إلى الاتفاقيات الثنائية والإقليمية التي تتعلق بالاستثمار فقط ، أبرم العراق أيضا **اتفاقيات اقتصادية وتجارية أخرى** تتضمن نصوصا تتعلق بالاستثمار ويجب اعتبارها جزءا من إطار الاستثمار الدولي للبلاد.

[27] تنص اتفاقيات الاستثمار الثنائية عادة على عدم التفرقة في شكل المعاملة الوطنية ومعاملة الدول الأولى بالرعاية وعدم إضعاف عمل المستثمرين في البلاد. وهي تنص عادة على معاملة عادلة ومنصفة طبقا للقانون الدولي العرفي وكذلك الحماية والأمن الكاملين من أجل الحماية من نزع الملكية بصورة غير شرعية وحرية تحويل الأموال التي تشمل رأس المال والعوائد. كما أنها تنص عادة على حق المستثمر الأجنبي في الوصول إلى التحكيم الدولي في حالة نشوء نزاع مع الدولة المضيفة. وفي السنوات الأخيرة، تطورت الشروط الأساسية لاتفاقيات الاستثمار الثنائية على أساس الأحكام القضائية التي صدرت والاجتهادات القضائية بحيث أصبح هناك وضوح أكبر للمفاهيم الأساسية لحماية الاستثمار بما يؤكد حق الدولة في التنظيم القانوني للمنفعة العامة ويعيد تقييم بعض النصوص الأساسية مثل النصوص الخاصة بتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة.

أبرم العراق *اتفاقية إطارية للتجارة والاستثمار مع الولايات المتحدة* سنة 2005. بدأ سريان هذه الاتفاقية سنة 2013 وهي تركز بصفة أساسية على تشجيع الاستثمار ولا تتضمن نصوصا تحمي المستثمر. ووقع العراق أيضا في مايو 2012 *اتفاقية شراكة وتعاون* مع الاتحاد الأوربي. وبينما الاتفاقية تغطي عددا كثيرا من مجالات التعاون، فهي تشجع تنمية القطاع الخاص من خلال التجارة والاستثمار وتنص على عدم التفرقة. والتصديق معلق ، إلا أن النصوص الخاصة بالتجارة والاستثمار تسري على أساس مؤقت (الإطار 9) .

المربع 9. النصوص الخاصة بالاستثمار في اتفاقية الشراكة والتعاون بين الاتحاد الأوربي وبين العراق (2012)

أبرمت الافاقية سنة 2012 لمدة 10 سنوات (قابلة للتجديد) بهدف النهوض بالحوار السياسي والتعاون في مجال السياسات الخارجية والأمنية ولكن أيضا من أجل "تشجيع إقامة علاقات تجارية واستثمارية وعلاقات اقتصادية منسجمة بين الأطراف مما يعزز تنميتهم الاقتصادية المستدامة".

يتفق الأطراف على ضرورة تطوير القطاع الخاص و "التعاون في سبيل تطوير اقتصاد سوق في العراق عن طريق دعم مناخ الاستثمار وتنويع النشاط الاقتصادي وتسجيل التقدم في برنامج الخصخصة وتحسين ظروف أخرى من أجل التعجيل بخلق وظائف في القطاع الخاص". إن تهيئة مناخ موات للاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء يشمل توفير الحماية الملائمة على اساس عدم التفرقة وتحويل رؤوس الأموال وتبادل المعلومات بشأن القوانين والنظم والممارسات الإدارية، وكذلك بشأن فرص الاستثمار. ومن المزمع تعيين "نقطة اتصال" تسهيلا للتجارة والاستثمار. ومن المقرر إطلاق مزيد من الحرية وعلى الأخص في تجارة الخدمات "بحسب ما تسمح الظروف بما في ذلك الوضع الناشيء عن انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية" الذي تجري مناقشته منذ 2004.

وبينما الاتفاقية تشجع الحوار والتعاون بشأن الأمن والعدالة والحرية والتنمية الاجتماعية والبشرية، والوظيفة والهجرة والفساد ، فهي تغطي طائفة واسعة من القضايا التي تتعلق بالأعمال مثل المشتريات الحكومية والمشاريع التجارية المملوكة للدولة وحماية الملكية الفكرية والعلوم والتكنولوجيا والتعاون الصناعي وفي سياسات المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمستويات والمطابقة والتعاون في مجال الرائب والجمارك، والإحصاءات وقطاعات معينة (الزراعة والطاقة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والسياحة والخدمات المالية)، وعلى المستوى المؤسسي، تؤسس مجلسا وزاريا للتعاون يجتمع مرة واحدة سنويا.

لا يزال التصديق على الاتفاقيات معلقا وإن كان بعض نصوصها، بما في ذلك العنوان الثاني بشأن "التجارة والاستثمار" قد طبّق بصفة مؤقتة منذ أغسطس 2012 (المادة 117) .

ويجوز أيضا ذكر *منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى* (جافتا) والاتفاقيات الثلاث بشأن الرسوم الجمركية والتجارة الحرة مع الأردن وسوريا وإيران. وهي تتعلق بتحرير التجارة وعلى الرغم من أنها تتضمن تجارة الخدمات التي تشتمل على بعض أشكال الاستثمار، فهي لا تقدم حماية استثمارية موضوعية . لا يزال العراق غير عضو في منظمة التجارة العالمية ولكنه حصل على وضع مراقب منذ 2014. إن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية يتطلب منه تعزيز إطاره الاستثماري فيما يتعلق بتحرير ظروف التشغيل وعلى الأخص من خلال *تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة* و*الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات*. وسيستفيد أيضا من *الاتفاقية بشأن الجوانب المتصلة بالتجارة لحقوق الملكية الفكرية* التي ترفع حماية حقوق الملكية الفكرية إلى المستويات المقبولة من أطراف متعددة نظرا إلى أهمية الحماية القوية لحقوق الملكية الفكرية بالنسبة للمستثمرين الأجانب.

انضم العراق أيضا إلى اتفاقيات متعددة الأطراف تتعلق بالاستثمار. وهو عضو في *الاتفاقية المؤسسة لهيئة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف* منذ سنة 2008 *والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات* منذ سنة 1971. ولكن العراق لم يستخدم عضويته استخداما كاملا حتى اليوم. كان يمكنه تعزيز تعاونه مع هذه الهيئات المتعددة الأطراف والإقليمية لإضافة التأمين وضمانات أخرى إلى المشاريع الاستثمارية الكبرى. وفي نوفمبر 2015، صدق العراق أيضا على الاتفاقية العامة لتسوية منازعات الاستثمار مما يعد إشارة إيجابية مرسلة إلى المستثمرين الدوليين. واستكمالا لهذه الخطوة، يوصى بأن يوقع العراق اتفاقية نيويورك لسنة 1958 بشأن الاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها. وعضوية اتفاقية نيويورك تجعل قرارات التحكيم قابلة للتنفيذ.

إطار الاستثمار الدولي يحتاج إلى الاتساق

لضمان **الا تساق،** يرجع قانون الاستثمار إلى هذه الاتفاقيات الدولية للاستثمار كما يلي: " يتمتع المستثمر الأجنبي بمزايا إضافية وفقا لاتفاقيات دولية بين العراق ودولته او اتفاقيات دولية متعددة الأطراف كان العراق قد انضم إليها" (المادة 22). يضمن هذا النص عدم وجود تعارض بين النصوص الأساسية والحماية والضمانات التي تمنحها اتفاقيات الاستثمار الثنائية واتفاقيات استثمار دولية أخرى.

الاتساق له أهمية خاصة لا سيما إذا تعلق الأمر **بالتحكيم الدولي** الذي يعتبر وسيلة لحل النزاعات بين الدولة والمستثمر الأجنبي. ينص قانون الاستثمار الجديد على إمكان الالتجاء إلى التحكيم الدولي ولكن بشرط إبرام اتفاق بين الأطراف. وتتضمن **العقود** المبرمة بين الدولة وبين المستثمر أيضا نصوصا خاصة بتسوية المنازعات. ويمكن أن تتضمن **اتفاقيات الاستثمار الثنائية** أيضا نصوصا تتعلق بالتحكيم لتسوية المنازعات التي تتعلق بادعاء مخالفة الدولة لمعايير حماية الاستثمار. هناك أمر أساسي هو التحديد الواضح لنطاق النصوص الخاصة بتسوية المنازعات التي تمنح للمستثمرين الأجانب في كل من هذه الأدوات الثلاث.

وقد تثير الأداتان الإقليميتان اللتان صدق عليهما العراق أيضا **هواجس** بشأن انعكاساتها المحتملة على المنازعات بين المستثمر والدولة. إن اتفاقية الاستثمار بمنظمة المؤتمر الإسلامي اتفاقية عتيقة تحتوي على مفاهيم غير واضحة للحماية وتعاريف معقدة للاستثمارات التي تغطيها.

وقد حدّثت اتفاقية 2013 المعدلة لجامعة الدول العربية الصيغة السابقة لاتفاقية سنة 1980. تجيز الاتفاقيتان وصول المستثمرين الأجانب إلى تسوية منازعات الاستثمار من خلال آليات متنوعة. وهما يتضمنان نصوصا خاصة بإنشاء محاكم يمكن للمستثمرين الأجانب أن يطالبوا أمامها بتسوية منازعاتهما. ومع ذلك، لم يتم تشكيل جهاز تسوية المنازعات الذي تنص عليه اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي على إنشائه حتى الآن بينما **محكمة الاستثمار العربية** نظرت سبع قضايا فقط منذ بداية 2003. ومن ثمّ كانت الفرصة ضئيلة أو منعدمة لبلورة سوابق قضائية وبناء خبرة في تسوية منازعات الاستثمار. وتجيز الاتفاقيتان الوصول إلى آليات أخرى للتحكيم الدولي لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة [28] . ومن ثمّ، من المهم أن يدرك العراق تماما وأن يقيّم نتائج توقيعه لاتفاقيات تسمح بوصول غير مشروط إلى التحكيم الدولي خلافا لقانون الاستثمار. ما هي تكاليف ومكاسب العضوية في الاتفاقيات التي تنشىء محاكم استثمارية وتهيىء الطريق إلى التحكيم الدولي؟ هل تتسق اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي واتفاقية جامعة الدول العربية مع اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي وقعها العراق مع دول وقعت هي الأخرى الاتفاقيتين؟ [29] . وهل تتسقان مع سياسة الاتفاقيات في العراق وقانون الاستثمار العراقي الجديد؟

نصائح بشأن العمل المستقبلي:

- تحديد ما إذا كانت اسراتيجية التفاوض في اتفاقية ثنائية للاستثمار لمصلحة العراق في الظروف الراهنة، وإذا كان الأمر كذلك، تبني أهداف وخطوط توجيهية واضحة.

- إذا ظهر أن من الأصلح إبرام اتفاقيات جديدة، إعداد اتفاقية استثمار ثنائية نموذجية. يجب أن تشتمل على أحدث عناصر الحماية وأن توازن بين حقوق المستثمرين وحقوق الدولة من أجل التنظيم القانوني للمنفعة العامة، وقبل الدخول في مفاوضات فعلية، تقييم إلى أي مدى يسمح مركز العراق بفرض عناصر أساسية في اتفاقيته الثنائية النموذجية للاستثمار.

- تقدير العضوية في اتفاقيات الاستثمار الإقليمية لتجنب عدم الاتساق مع اتفاقيات وسياسات وتشريعات أخرى، ومنع التسوق في الاتفاقية من خلال استخدام نصوص معاملة الدولة الأولى بالرعاية.

- تعزيز التعاون مع هيئات دولية للتأمين على الاستثمار تخفيفا للمخاطر عن الدولة وإضافة حماية تأمينية إلى المشاريع الاستثمارية الكبرى لجعلها أكثر جاذبية.

- توقيع اتفاقية نيويورك بشأن قرارات التحكيم وتعزيز الإطار المحلي للتحكيم على أساس القانون النموذجي للأونسيترال.

- بحث إعادة تنشيط عملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية عندما يسمح الوضع بذلك.

---

[28] تنص اتفاقية الاستثمار بمنظمة المؤتمر الإسلامي على تسوية المنازعات التي قد تنشأ من خلال المصالحة أو التحكيم إلى أن يتم تأسيس جهاز تسوية المنازعات. وفي *قضية هشام الوراق ضد إندونيسيا*، فسرت المحكمة النص على أنه عرض مفتوح للتحكيم وإن اعترضت الحكومة الإندونيسية على ذلك. زبينما اتفاقية الاستثمار لجامعة الدول العربية لسنة 1980 لم تنص على الوصول إلى التحكيم الدولي، فتعديل 2013 يتص على ذلك. ووفقا لهذه الاتفاقية الجديدة، يجوز للأطراف الالتجاء إلى المحاكم المحلية ومحكمة الاستثمار العربية أو أية آلية بديلة أخرى لتسوية المنازعات بما في ذلك الوساطة والمصالحة والتحكيم (يشتمل ملحق على تفاصيل النقاط الإجرائية).

[29] صدق الأردن والكويت أيضا على اتفاقية الاستثمار لجامعة الدول العربية لسنة 2013 ووقعا اتفاقية استثمار ثنائية مع العراق.

3- الإطار القانوني العام للأعمال: هدف تحقيق الاتساق اللازم

بينما الإطار القانوني الخاص بالاستثمار يرسل إشارة إيجابية إلى المستثمرين الأجانب، فالقوانين والنظم الوطنية التي تتعلق بالأعمال تتسم بأهمية حيوية في جذب الاستثمارات والاحتفاظ بها. يتضافر إطار الاستثمار والإطار العام للأعمال ليسهما في المناخ الاقتصادي العام لدولة تسعى إلى جذب المشاريع المحلية والأجنبية.

إن الإطار العام للقيام بأعمال يحدد ظروف تأسيس وتشغيل الشركات في الدولة. وهو أيضا يوفر الحماية للحقوق الأساسية مثل حقوق الملكية تنفيذ العقود والوصول إلى القضاء وهو أمر مهم بالنسبة للمستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء في عملياتهم اليومية . وقد يتغير الإطار ويتطور مع النظم القانونية وتدعيم القواعد القانونية والحقوق والالتزامات في حين تواصل الدولة المضيفة التنظيم القانوني لأغراض المنفعة العامة وتعزز سيادة القانون. ومن ثمّ، من الأهمية بمكان أن تعمل الدولة – وهي بصدد بناء إطار الاستثمار لديها - على تحقيق الاتساق مع إطار العمل العام لممارسة أنشطة الأعمال وعلى تعزيز كلى النظامين بالتوازي.

إطار ممترسة أنشطة الأعمال في العراق لا يزال ضعيفا

إن *مشروع ممارسة أنشطة الأعمال* في البنك الدولي أداة لتقييم إطار الأعمال العام . فهو ينص على تدابير موضوعية لنظم الأعمال وتنفيذها في 189 اقتصادا. ويحلل القواعد التي ترسي وتوضح حقوق الملكية وتقلل تكلفة تسوية المنازعات وتزيد من إمكان توقع التفاعلات الاقصادية وتقدم شركاء في التعاقد مع وسائل حماية جوهرية من التجاوزات.

إن إطار القيام بأعمال في العراق بالغ الضعف وازداد سوءا في السنوات الأخيرة. ويحتل العراق المرتبة 161 ضمن 189 دولة مما يشير إلى مشاكل خطيرة في معظم المؤشرات (الجدول 1)

الجدول 1: مرتبة العراق في سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (من ضمن 189 دولة) بحسب الموضوع

الموضوعات	مرتبة ممارسة أنشطة الأعمال 2016	مرتبة ممارسة أنشطة الأعمال 2015	تغيير المرتبة
بدء مشروع تجاري	154	144	10 -
التعامل في تراخيص البناء	147	145	2 -
الحصول على كهرباء	106	102	4 -
تسجيل الملكية	117	116	1 -
الحصول على ائتمان	181	180	1 -
حماية أقليات المستثمرين	115	114	1 -
دفع الضرائب	59	57	2 -

التجارة عبر الحدود	178	178	لا تغيير
تنفيذ العقود	122	119	3 -
حل مشكلة الإعسار	189	189	لا تغيير

المصدر : قاعدة بيانات ممارسة أنشطة اعمال

شكل العراق لجنة لإصلاح مناخ الأعمال بهدف تحسين مركزه في مشروع *ممارسة أنشطة الأعمال* في البنك الدولي . وهي خطوة طيبة يجب ترسيخها في عملية الإصلاحات التشريعية الأوسع نطاقا لتحقيق اتساق أكبر في النظم التي تحكم الدخول في مشاريع وتشغيلها. ومن أجل بناء إطار أكثر تمكينا للقيام بأعمال، يجب أن يرفع العراق مستوى إطاره القانوني ويحدّث إطاره القانوني الذي عفا عليه الزمن ليصل إلى مستوى صفقات الأعمال الدولية في الوقت الراهن.

الإطار القانوني للأعمال يحتاج إلى تحديث ومزيد من التماسك والانسجام

عند الموافقة على التراخيص بموجب قانون الاستثمار وبمجرد تأسيس المشروع التجاري، يجب على المستثمرين الأجانب والمحليين أن يتواءموا مع إطار القيام بأعمال بكامله. يسعى المستثمرون عادة إلى تدعيم الإطار العملي العام للأعمال في مجالات قوانين الشركات والرسوم الجمركية والعمل والبيئة والضراب والمالية والوصول إلى القضاء وتنفيذ العقود.

يبحث هذا القسم بعض الأدوات التشريعية التي تتعلق بوجه خاص بالمستثمرين الأجانب – دون أن يكون بحثا شاملا لكل شيء . يجب على العراق أن يفكر في تحديث ورفع مستوى هذه الأدوات وضمان عدم تداخلها مع قانون الاستثمار الجديد واتساقها معه ومع الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بالاستثمار والتي وقعها العراق منذ زمن قريب، أي اتفاقيات الاستثمار الثنائية والإقليمية. ويجب أن يحرص على عدم صنع نظامين قانونيين منفصلين، أحدهما للمستثمرين الأجانب والآخر للأعمال العامة.

إن المستثمرين الذين يسعون إلى تأسيس أو توسيع نطاق عملياتهم في العراق يجب أن يتغلبوا على مشاكل قانونية عديدة و على الأخص ما يلي:

- **ملكية الشركات وإدارتها**. يقدم قانون الشركات [30] الإطار القانوني للمستثمرين الأجانب الذين يبدأون أعمالا في العراق أو يشترون أسهما في شركات عراقية. يحق للمستثمرين الأجانب أن يتملكوا 100% من رأس مال أسهم شركة عراقية. هناك قيود على جنسية المساهمين في قطاعات معينة فقط (النفط والغاز والدفاع والتأمين والبنوك) حيث يشترط الحصول على موافقة مسبقة من الجهات الحكومية المختصة.

[30] رقم 21 لسنة 1997، المعدل سنة 2004، والنظام رقم 5 لسنة 1989.

● **الشراكات بين القطاعين العام والخاص**. يمكن للمستثمرين الدخول في اتفاقات شراكة أو شركات مشتركة مع مؤسسات مملوكة للدولة [31] بشرط أن يتسق غرضها مع النظام الأساسي للمشاريع المملوكة للدولة وأن يمنح مجلس الوزراء موافقته. هذا الشكل من الشراكات الذي يوفره النظام القانوني يعدّ إشارة إيجابية تدل على أن العراق منفتح على استفادة المشاريع المملوكة للدولة من رأس مال و مهارات و خبرة القطاع الخاص من أجل تطوير مشاريع طويلة المدة وحيوية بالنسبة للاقتصاد. ولكن من الناحية العملية، برهن تنفيذ مثل هذه الشراكات على صعوبته نظرا إلى تعقيد إجراءات الموافقة والإجراءات الإدارية. وتجري صياغة قانون بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يهدف إلى زيادة دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية العراقية. وهو يستهدف بوجه خاص المشاريع التي تتعلق بالبنية التحتية وتشغيل وصيانة الخدمات العامة وكذلك نشاطات تخلق عددا كثيرا من الوظائف من أجل العاطلين عن العمل والشباب الذين يدخلون سوق العمل. عندما يسن القانون سيتعين تعديل قانون الشركات العام تبعا لذلك.

● **المنافسة.** وافقت الحكومة العراقية في يناير 2010 على مجموعة من القوانين التي تتعلق بالمنافسة [32] والتي تهدف إلى ضمان المنافسة الشريفة للسلع والخدمات التي تنتج محليا. ولكن لم تشكّل بعد اللجان التي تنص عليها هذه القانين. وبدون هذه اللجان، لن يستطيع المستثمرون الرجوع على الذين يقومون بممارسات غير شريفة في الأعمال مثل قيام المنافسين بتحديد الأسعار والتحايل في العطاءات أو استغلال مركز الهمينة في السوق (وزارة الخارجية الأمريكية، 2015). كما أن الدور البارز للمؤسسات المملوكة للدولة يفسد المشهد التنافسي.

● **سوق العمل**. إن التنظيم القانوني الفعال لسوق العمل والذي يؤدي إلى التوظيف يتسم بأهمية بالنسبة للمستثمرين. وفي فبراير 2016، أصدر العراق قانون عمل جديدا برقم 37 لسنة 2015، وهو يجبّ قانون العمل الصادر سنة 1987. وتمت صياغته بمعاونة منظمة العمل الدولية ويتضمن نصوصا جديدة تحكم إجراءات التوظيف وإنهاء عقود العمل، وهو يهدف إلى تحقيق اتفاق نظم العمل العراقية مع المعايير والمقاييس الدولية الراهنة. ولكن من الصعب القول ما إذا كان الإصلاح الجديد لقانون العمل سيخفف من صرامة الإطار القانوني الذي خلفه القانون السابق وبالقدر اللازم لأرباب العمل والعاملين الأجانب. و وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مسؤولة عن تنفيذ القانون وتحدد الحد الأدنى للأجور للعمال غير المهرة. كان الحد الأدنى للأجور في العراق في مايو 2016 مبلغ 4.5 دولارات يوميا مما يعد من أدنى الأجور في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

● **حقوق الملكية الفكرية**. تعتبر حقوق الملكية الفكرية حافزا للبحث والتنمية وبذلك تسهم في مكاسب الإنتاج. وعلى الرغم من أن العراق وقع اتفاقيات دولية تتعلق بحقوق الملكية الفكرية وأصدر قوتنين ونظم، إلا أن تشريعاته عفا عليها الزمن. قامت الحكومة بصياغة مشروع قانون جديد لحقوق الملكية الفكرية ولم يصدر بعد. ينبغي للعراق أن يدعم نظام الملكية الفكرية لديه لحث الأجانب الذين يملكون التكنولوجيا على الاستثمار.

[31] المادة 33-ب من قانون الاستثمار المعدل، والمادة 15 من قانون الشركات العام المعدل رقم 22 لسنة 1997 .
[32] قانون المنافسة، وقانون منع الاحتكار رقم 14، وقانون حماية المستهلك رقم 1 وقانون حماية المنتجات العراقية رقم 11.

● **الوصول إلى التمويل**. إن فعالية قوانين الأوراق المالية والإفلاس تتسم بأهمية حيوية بالنسبة لمناخ الاستثمار ككل، حيث أن الحقوق القوية للدائنين والقوانين التي صممت جيدا تسهل الإقراض والوصول إلى القروض مما يحفز تنمية القطاع الخاص والاستثمار. ورغم نظم الإفلاس، تظل آلية حل مشكلة الإعسار في العراق مبهمة وتحكم قوانين متعددة تطبيق الضمانة الإضافية ولكنها لم راجع منذ مدة طويلة. وتعترف هذه القوانين بأنواع أساسية من الضمانات الإضافية وتسمح للمقرضين الأجانب بأخذ ضمانات إضافية. وينصح بتوحيد وتحديث القوانين لتحسين الوصول إلى الائتمان.

● **نظام الضرائب**. إن تصميم نظام للضرائب يجذب الاستثمار في حين يحافظ على استدامة العائد يعتبر تحديا. و المصدر الرئيسي للتشريع الضريبي في العراق هو قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل سنة 2003. يتم فرض ضريبة دخل الشركات بنسبة موحدة هي 15%. وليست هناك ضرائب بلدية. والسلطة الضريبية هي الهيئة العامة للضرائب. ويتطلب قانون الاستثمار من المستثمرين الالتزام بنصوص نظام حفظ الدفاتر التجارية رقم 2 لسنة 1985 عند تقديم إقرارات ضريبة الدخل.

● **الوصول إلى الأرض**. يعتبر تملك الأرض عقبة كبرى أمام المستثمرين في العراق (الفصل 2-2 والفصل 3-1). ينظم عدد من القوانين والقرارات الوصول إلى الأرض في العراق، بالإضافة إلى النظام الجديد الذي يرسيه قانون الاستثمار المعدل. ويتعينالقيام بإصلاحات تشريعية متماسكة إضافية لتسهيل الوصول إلى الأرض، وعلى الأخص من أجل المشاريع الاستثمارية.

● **تنفيذ العقود.** "إن إجراءات التنفيذ الجيدة تدعم إمكان التوقع في العلاقات التجارية بتطمين المستثمرين إلى أن المحاكم المحلية ستحافظ على حقوقهم العقدية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2015 ب). وفي نوفمبر 2010، أسس مجلس القضاء الأعلى العراقي أول محكمة تجارية في العراق، وهي محكمة ذات اختصاص معين تنظر منازعات الأعمال و منفتحة على المستثمرين الأجانب الذين لديهم شكاوى تجارية. بدأت تنظر قضايا في يناير 2011. وعلى الرغم من أنها تختص فقط بالقضايا التي يقيم أطرافها في محافظة غداد، فهي كان يمكن أن تعزز تنفيذ العقود لو كانت أكثر فعالية و أنشئت مثيلات لها في مناطق أخرى إذا اقتضى الأمر ذلك.

● **الفساد**. النزاهة عامل محدّد جوهري في مناخ موات للاستثمار. إلا أن الفساد لا يزال عائقا خطيرا أمام القيام بأعمال في العراق الذي يحتل المرتبة 161 من ضمن 168 دولة في مؤشر ملاحظة الفساد لمنظمة الشفافية الدولية سنة 2016. وقد صدق العراق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مارس 2008 وأطلق استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للسنوات 2010-14 وكوّن مجلسا مشتركا لمكافحة الفساد. ومع ذلك، فالعراق متأخر للغاية في تنفيذ تدابير مكافحة الفساد بل إن الوضع ازداد سوءا. إن تعزيز النزاهة والشفافية يسهم في خفض المخاطر التي يواجهها المستثمر ويزيد من الفعالية في مجال الإنفاق العام. ولم ينفذ بعد الإطار القانوني والمؤسسي القائم للمشتريات العام في العراق (المربع 10). وأخيرا، ففي حين يتعين على السلطات أن تجعل مكافحة الفساد من أولى أولوياته، يجب على المستثمرين من جانهم أن يلتزموا بمبادىء السلوك المسؤول في الأعمال التجارية، أي *الخطوط التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمشاريع المتعددة الأطراف* (2011) عندما يستثمرون في العراق.

المربع 10- تحسين مناخ الأعمال عن طريق تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في العراق

إن المشتريات العامة نشاط حكومي معرض بصفة خاصة للفساد نظرا إلى طبيعته الاستراتيجية وحجم التدفقات المالية. وهي تمثل في العراق نصيبا كبيرا من النشاط الاقتصادي وترتبط به أغلبية النشاط التجاري الخارجي غير النفطي بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولذلك فالجهود الرامية إلى وضع حد نهائي للفساد في المشتريات العامة اعتبار أساسي في المبادرات الرامية إلى إعادة الثقة في عمل الحكومة وخفض تكلفة تالقيام بأعمال وتشجيع استثمارات جديدة في البلاد.

عاونت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بنشاط الحكومة العراقية في تحسين إجراءات المشتريات العامة وممارسات مكافحة الفساد. وقد ساعدت في بناء قدرة العراق على مكافحة الفساد من خلال ندوات وإرشادات خبراء وإصدارات بشأن تعرض المستثمر الدولي لمعايير ومقاييس النزاهة، بما في ذلك *اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموم الأجانب في الصفقات التجارية الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.* قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أيضا بمراجعة القواعد والنصوص الخاصة بالمشريات العامة وأعدت توصيات خاصة بالسياسات بشأن القيام بمزيد من إصلاح نظام مشترياته العامة وعلى الأخص تحسين الإطار التشريعي الأساسي و وظائف و صفات مختلف المؤسسات الضالعة. وقدمت النتائج التي توصلت إليها في "اجتماع المائدة المستديرة الوطني لمناقشة تحسين مناخ الأعمال من خلال تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في العراق" سنة 2013. ضمت المائدة المستديرة مسؤولين في الحكومة العراقية وممثلين للقطاع الخاص ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمناقشة الآثار العكسية للفساد على أجواء الأعمال في العراق والتدابير الحكومة الرامية إلى تقليص ومنع الفساد.

ورغم الجهود التي بذلتها الحكومة العراقية مؤخرا لتبسيط الخطوات الإجرائية بما يتوافق مع توصيات منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية ، ينبغي لها أن تبذل المزيد لمكافحة الفساد في المشتريات العامة وهو ما سيظل سببا جادا لهواجس المستثمرين.

يجب الاعتراف بالجهود التي بذلها العراق في سبيل إصلاح الإطار القانوني الذي يحكم الاستثمار. فهذه الجهود نقطة بداية مشجعة تنبىء بتحقق مزيد من التقدم في تسهيل الاستثمار من خلال تعزيز الحماية، والحوافز والإعفاءات، بما يوازن المخاطر الأمنية. يجب إدماج هذه الجهود في إصلاح أوسع نطاقا يجب أن يشمل تحديث وإصلاح الإطار العام للقيام بأعمال من أجل تسهيل الاستثمار الأجنبي وتشجيع ريادة الأعمال المحلية.

النتائج المستخلصة

عكف مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على **تحسين مناخ الأعمال والاستثمار في العراق** خلال الفترة بين ديسمبر 2013 و يونيو 2016. اعتمد المشروع على التجربة الطويلة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وعلى الأخص في العراق حيث ساند الحكومة العراقية في أمور متنوعة تتعلق بالأعمال منذ سنة 2007.

إن تنفيذ مشروع في **وضع هش ومتأثر بالنزاعات** يطرح تحديات. دعا المشروع إلى اجتماعات منتظمة للعديد من أصحاب المصلحة من مختلف المناطق والانتماءات ويمثلون مؤسسات عراقية متنوعة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. سعى باستمرار إلى التكيف مع البيئة السياسية المتغيرة وأولويات أصحاب المصلحة. وظهر عدد من **الدروس الأساسية** المستفادة من العمل في سياق هش. والمرونة ضرورية للتكيف مع الوضع المحلي المتطور وتحسين التأثير. والحرص على الاتصال المنتظم وجمع أصحاب المصلحة الحقيقيين في سياق

ضعيف للحوكمة أساسي أيضا لتعزيز نطاق وتأثير النشاطات. إن ضمان ملكية المشروع وتكيف النشاطات مع الأولويات المتغيرات بالتشاور مع أصحاب المصلحة وتعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص كانوا عناصر إضافية ثبتت فعاليتها في تنفيذ المشروع. ويحتاج العمل في مثل هذا السياق فوق كل شيء إلى حساسية تجاه النزاعات طالما كان الهدف تخفيف أو إنهاء التوترات بدلا من تعقيدها أو جعلها تتفاقم.

يجب أن تتكيف السياسات الرامية إلى **تشجيع الاستثمار** مع السياقات الهشة أيضا. وفي العراق، يقضي انعدام الاستقرار السياسي المتواصل والتكاليف المرتفعة للصفقات وعدم تناسق المعلومات على إمكان التوقع وثقة المستثمر. وفي سبيل تلبية احتياجات إعادة البناء وبناء اقتصاد أكثر تنوعا ويتكيف بسهولة ويكون أقل اعتمادا على قطاع النفط، يجب أن يجذب العراق الاستثمار الخاص. إن هيئات تشجيع الاستثمار تؤدي دورا رئيسيا في جذب الاستثمارات. يمكنها أن تساعد على الترويج لاستثمار له جدوى عن طريق تسويق أفضل لفرص الاستثمار وتسهيل الاستثمار واستهداف قطاعات ومناطق ومستثمرين اعتادوا العمل في أوضاع هشة ومتأثرة بالنزاعات. إن الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق وهيئات الاستثمار الإقليمية تعمل حاليا على تحقيق هذه الأهداف. ويجب على الحكومة أيضا أن تحدد وتزيل العقبات الخطيرة أمام الاستثمار التي يمكن أن توقف إبرام الصفقات. وفي العراق، يشكل إصدار تراخيص الاستثمار وتخصيص الأرض مثل هذه العقبات – فهي تؤخر بل تحول دون الاتفاق على مشاريع استثمارية.

إن بناء **إطار قانوني داعم للاستثمار** يعد أيضا إشارة قوية للمجتمع الدولي تفيد أن دولة ملتزمة بجذب الاستثمار. ويجب على دولة هشة أيضا أن تعمل على إصلاح إطارها القانوني لتغذية بيئة تمكّن من الاستثمار عندما تتحسن الأوضاع. ومن ثم، قرر العراق القيام بإصلاح قانوني في مجال الاستثمار رغم صعوبة وضعه، وكان المشروع مفيدا في دعم هذه الجهود. إن التعديل الجديد لقانون الاستثمار وتعزيز الانفتاح على نظام الاستثمار الأجنبي المباشر وإمكان الالتجاء إلى التحكيم الدولي والتصديق على الاتفاقية العامة لتسوية منازعات الاستثمار وفهم أفضل لنتائج الالتزامات الدولية (مثل اتفاقيات الاستثمار الثنائية التي وقعها) إشارات إيجابية للمجتمع الدولي تفيد أن العراق يحاول إصلاح مناخه الاستثماري رغم التحديات الكبرى التي تتمثل في هبوط أسعار النفط وتقلص ميزانيته انعدام الأمن وضعف إطاره المؤسسي والفساد.

يجب على العراق وهو يستشرف المستقبل أن يدعم جهوده الرامية إلى تشجيع سياسات إصلاح الاستثمار وتحسين قدراته في تشجيع الاستثمار ومنح المستثمرين إطارا سليما يؤدي إلى الاستثمار. ولكن مناخ الاستثمار الجيد يتطلب **أجندة لإصلاح السياسات أوسع نطاقا** ستتضمن مجالات أخرى أساسية. يجب على صانعي السياسات أن يؤسسوا نظاما ل**لضرائب** يشجع الاستثمار ويلبي احتياجات تحقيق عوائد للبلاد في الوقت نفسه. إن سياسة و ممارسات **التجارة** - وتشمل الرسوم الجمركية وإجراءات أخرى نظامية وإدارية تتعلق بالتجارة – تحدد سهولة وسرعة تجارة السلع والخدمات وجاذبية الاستثمار. إن نهجا متسقا في صنع السياسات وبيئة تمكّن من الأعمال وذات مخاطر منخفضة لمشاريع تنمية البنية التحتية يسهمان في تسهيل الاستثمار في البنية التحتية. يجب على الحكومات، في سبيل تشجيع استثمار مستدام ومسئول أن تصيغ وتنفذ معايير ومقاييس قانونية أو أن تنضم إلى أدوات دولية – مثل الخطوط التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للمشاريع المتعددة الأطراف (2011). إذا أرادت الدول

الهشة ما بعد النزاعات أن تجذب استثمارا جيدا وتنفذ مشاريع، فمن الأهمية بمكان أن تعزز جهود الحوكمة العامة ومكافحة الفساد، وهي مجالات تسجل فيها غالبا إنجازا ضعيفا.وهناك مجالات أخرى للسياسات تشمل تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة والابتكار وريادة الأعمال وتنمية المهارات وتمكين المرأة تحفز مناخ الاستثمار.

ومن ثم، يجب على العراق في سبيل إنجاح جذب المستثمرين والاستثمارات التي ستدعم نموا شاملا واقتصادا أقوى وأكثر مرونة وتكيفا أن ينتهج نهجا شاملا في معالجة الاستثمار وأن يعد سياسة استثمارية متماسكة تذهب إلى أبعد من سياسة وتشجيع الاستثمار.

المراجعة

Dunia Frontier Consultants (2013), *Understanding Investment in Iraq*, Washington D.C.

Echandi, R., J. Krajcovicova, and C. Zhenwei Qiang (2015), "The Impact of Investment Policy in a Changing Global Economy", World Bank Group, Trade and Competitiveness Global Practice Group, *Policy Research Working Paper*, No. 7437, Washington D.C., www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/10/13/090224b08313fc42/1_0/Rendered/PDF/The0impact0of00ew0of0the0literature.pdf.

Goodhand, J., Vaux, T., and Walker, R. (2002), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, Department for International Development (DFID), London, www.dfid.gov.uk/Documents/publications/conflictassessmentguidance.pdf.

Government of Iraq's Ministry of Planning (2013a), *Domestic and Foreign Investment in Iraq: An analysis of NIC and PICs data (2008-2013)*, Baghdad.

Government of Iraq's Ministry of Planning (2013b), *National Development Plan (2013-2017)*, Baghdad, January, www.mop.gov.iq/mop/resources/IT/pdf/123.pdf.

Harding, Torfinn and Beata S Javorcik (December 2011), "Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows", The Economic Journal, No. 557, St. Andrews, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2011.02454.x/abstract.

ICSID (2015), "Iraq Signs and Ratifies the ICSID Convention", *ICSID News Release from 17 November 2015*, International Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States, https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/Pages/News.aspx?CID=172&ListID=74f1e8b5-96d0-4f0a-8f0c-2f3a92d84773&variation=en_us.

IDA Ireland (2010), *Annual Report and Accounts 2010*, Industrial Development Authority Ireland, Dublin, www.idaireland.com/docs/annual-reports/2010/pdf/IDA-Annual-Report_2010.pdf.

IFC (2013), *IFC Jobs Study Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*, Washington D.C., www.ifc.org/wps/wcm/connect/0fe6e2804e2c0a8f8d3bad7a9dd66321/IFC_FULL+JOB+STUDY+REPORT_JAN2013_FINAL.pdf?MOD=AJPERES.

IFC (2012), *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, International Finance Group, World Bank, Washington, D.C.

IMF (2016a), *Investment and Growth in the Arab World - A Scoping Note*, International Monetary Fund, Washington D.C., www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=5037.

IMF (2016b), "IMF Staff Completes Mission for a Staff-Monitored Program Review and a Stand-By Arrangement Discussion with Iraq", *IMF Press Release*, No. 16/142, International Monetary Fund, Washington D.C., www.imf.org/external/np/sec/pr/2016/pr16142.htm.

IMF (2016c), *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, International Monetary Fund, Washington D.C., www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/mcd/eng/pdf/mreo1015.pdf.

IMF (2015), *Iraq: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, International Monetary Fund, Washington D.C., www.imf.org/external/np/loi/2015/irq/122215.pdf (accessed 23 June 2016).

Iraqi Parliament (2015), "Law of the Second Amendment to the Investment Law No. 13 of 2006", Baghdad, http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/Container.aspx?LawID=15789 (accessed on 27 October 2015).

Johns, C. H.W. (1910-11), "Babylonian Law – The Code of Hammurabi", *Encyclopaedia Britannica*, 11th edition, www.fordham.edu/halsall/ancient/hamcode.html.

Lee, J. (2012), "Al-Araji: Iraq Needs $1 Trillion to Rebuild", *Iraq Business News*, Shrewsbury, United Kingdom, www.iraq-businessnews.com/2012/11/09/al-araji-iraq-needs-1-trillion-to-rebuild/ (accessed on 23 June 2016).

Majid, Saleh (2011), "Enforcement Of Foreign Judgments and Arbitration Awards In Iraq" *Mondaq*, www.mondaq.com/x/82442/Enforcement+Of+Foreign+Judgments+And+Arbitration+Awards+In+Iraq.

Mohsen, Majida (2015), "Iraq to endorse new investment law next week", *Zawya*, https://www.zawya.com/story/Iraq_to_endorse_new_investment_law_next_week-ZAWYA20150813043706/ (accessed 8 November 2015).

Mouhammad, Wathik and Abd Al-Ghani, Hanan (no year), "Improving the investment climate in Iraq", *Trade Forum*, Iraqi Ministry of Trade.

NIC (2015a), *Iraq Investment Map*, National Investment Commission, Baghdad, http://investpromo.gov.iq/nic_flash/refrence_materials/investment_map_english/.

NIC (2015b), *Investor Guide to Iraq*, National Investment Commission, Baghdad, http://investpromo.gov.iq/nic_flash/investors_guide/english/.

Norri, Mohammed (2015) "A guide to contracting with the Iraqi government, construction & supply contracts" *Al Tamimi & Co.*, www.tamimi.com/en/magazine/law-update/section-5/september-3/a-guide-to-contracting-with-the-iraqi-government-construction-supply-contracts.html.

OHCHR (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights*, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, New York and Geneva, www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

OECD (2016a), *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, Paris, www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Due-Diligence-Guidance-Minerals-Edition3.pdf.

OECD (2016b), *Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector*, Paris, https://mneguidelines.oecd.org/stakeholder-engagement-extractive-industries.htm.

OECD (2015a), *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227699-en.

OECD (2015b), *Policy Framework for Investment 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en.

OECD (2011a), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD Publishing, Paris, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en.

OECD (2011b), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: the Multi-Level Approach*, OECD Regional Development Working Papers 2011/04, Paris, https://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf.

OECD (2010), *Supporting Investment Policy and Governance Reforms in Iraq, Private Sector Development in the Middle East and North Africa*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264077256-en.

OECD (2006), *Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*, Paris.

Ross, Michael L. (1999), "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, vol. 51, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 297-322.

Shafer, D. Michael (1994), *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.

Sida (2006), *Manual for Conflict Analysis*, Edita Communication AB, Stockholm, www.sida.se/contentassets/34a89d3e7cbf497ea58bc24fea7223c5/manual-for-conflict-analysis_1695.pdf.

Swedepeace et al. (2012), *Strategic Conflict Analysis of Afghanistan*, report commissioned by Sida, January, http://peace.pajhwok.com/sites/peace.pajhwok.com/files/7-15-CSOs%E2%80%99%20Repots-E%20-SCA%20NA%20CPAU.pdf.

U.S. Department of State (2015), *2015 Investment Climate Statement*, United States Department of State, Washington D.C., www.state.gov/documents/organization/241811.pdf.

U.S. Department of State (2014), *2014 Investment Climate Statement*, United States Department of State, Washington D.C.

U.S. Department of State (2009), *2009 Investment Climate Statement*, United States Department of State, Washington D.C., http://m.state.gov/md117443.htm.

U.S. Agency for International Development (USAID) (2009), *Investor Guide to Iraq*, Washington D.C.

UNCTAD (2015). *World Investment Report 2015*, United Nations Conference on Trade and Development, New York & Geneva, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf.

UNCTAD (2008a), "Evaluating Investment Promotion Agencies", Investment Advisory Services, No. 3, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, http://unctad.org/en/Docs/diaepcb20082_en.pdf.

UNCTAD (2008b), "Investment Promotion Agencies as Policy Advocates", Investment Advisory Services, No. 2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, http://unctad.org/en/Docs/iteipc20076_en.pdf.

UNCTAD (2004), "Exchanging Best Practices in Foreign Investment Promotion", Issues in Brief, No. 2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, http://unctad.org/en/Docs/issmisc20042_en.pdf.

UNCTAD (2001), "The Role of Investment Promotion at a Glance", ASIT Advisory Studies, No. 17, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, http://unctad.org/en/Docs/poiteipcd3.en.pdf.

UN Global Compact and PRI (2010), *Guidance on Responsible Business in Conflict-Affected and High-Risk Areas*, United Nations Global Compact Office, New York, www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Peace_and_Business/Guidance_RB.pdf.

UNIDO (2003), *Guidelines for Investment Promotion Agencies*, United Nations Industrial Development Organisation, Vienna, www.unido.org/fileadmin/import/10543_GuidelinesforInvestmentPromotionAgencies.2.pdf.

WAIPA (2015), *WAIPA Report of Activities – Annual Report (2014-2015)*, World Association of Investment Promotion Agencies, Geneva, http://octaclient.com/labs/waipa/wp-content/uploads/2016/03/waipa_report_2015_9june_v4.pdf.

WEF (2016), *Responsible Investment in Fragile Contexts*, World Economic Forum, Geneva, www3.weforum.org/docs/GAC16_Responsible_Investment_Fragile_Context.pdf

White House (2013), "FACT SHEET: U.S.-Iraq Cooperation", Office of the Press Secretary, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/01/fact-sheet-us-iraq-cooperation (accessed 23 June 2016).

World Bank Group (2016a), *Doing Business Report 2016*, Washington D.C., www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf.

World Bank Group (2016b), *Investment Generation Toolkit*, Washington D.C., https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/index.cfm.

World Bank Group (2014), "Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations", *Investment Climate in Practice*, No. 22, Washington D.C., www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/investment-generation/investment-policy-and-promotion/upload/In_Practice_Note_No_22.pdf.

World Bank Group (2013), *Global Investment Promotion Best Practices 2012: Seizing the Potential for Better Investment Facilitation in the MENA Region*, Washington D.C., www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/investment-generation/investment-policy-and-promotion/gipb/upload/GIPB-MENA-Report-3.pdf.

World Bank (2012), *Iraq Investment Climate Assessment*, Washington D.C.

برنامج التنافسية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

تشجيع الاستثمارات في إطار هش

مشروع العراق لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

ساعد مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكومة العراقية منذ عام 2007 على القيام بإصلاحات في العديد من المجالات و السياسات الاقتصادية. و ركّزت المرحلة الأخيرة من مشروع العراق (ديسمبر 2013 إلى يونيو 2016) على تحسين الاستثمار ومناخ الأعمال, و كان ذلك بدعم من وكالة التعاون السويدية للتنمية الدولية.

حققت الحكومة العراقية تقدما ملحوظا في الإصلاحات السياسية و المؤسساتية والقانونية في مجالي الاستثمار والترويج له. ودعّم مشروع العراق لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بنشاط هذه الجهود من خلال تنظيم حوار حول السياسات وبناء للقدرات.

تشجيع الاستثمارات في إطار هش: إن مشروع العراق لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية يقدم دروس مستفادة من العمل في الإطار الهش للعراق. وهو يعرض الإصلاحات الأخيرة ويناقش خيارات السياسات في مجالي الاستثمار والترويج له آخذا بالاعتبار الوضع الاقتصادي للبلاد بهدف تهيئة مناخ أكثر جاذبية للاستثمار لدعم النمو المستدام والشامل.

Sida
SWEDISH INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY