جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

دور الحكومات المحليَّة في جذب الاستثمار الأجنبي

(دراسة مقارنة وتطبيقية على العراق)

رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

علي إبراهيم زبون اليعقوبي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

أ.د / رضا عبد السلام إبراهيم

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة ووكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب بكلية الحقوق- جامعة المنصورة ومحافظ الشرقية الأسبق

1441هـ / 2020م

مقدمـــــة

مقدمـــــــة

تلعب الاستثمارات الأجنبيَّة وخاصةً المباشرةَ منها دورًا رئيسًا في اقتصاد الدول المضيفة بشكلٍ عامٍ والنامية بشكلٍ خاصٍ باعتبارها مصدرًا مهمًّا للتمويل، ووسيلةً ناجحةً لاستغلال الموارد الطبيعيَّة غير المستغلة، كما تعدُّ وسيلةً فعالةً لنقل التكنولوجيا الحديثة، وما ينطوي عليها من استحداث طرقٍ جديدةٍ للإنتاج وتطوير أساليبَ جديدةٍ للإدارة الاقتصاديَّة، وهي تلعب دورًا مهمًّا في كسر الاحتكار المحلي، وتعزيز القدرة التنافسيَّة الوطنيَّة عن طريق تحفيز التصدير، وفتح أسواقٍ جديدةٍ في الخارج.

إذ إنَّ الدول – سواء كان نظام الحكم فيها مركزيًّا أو لا مركزيًّا – تبحث دائمًا عن كيفيَّة تقديم حوافزَ أفضلَ وإنشاء مؤسساتٍ مختصة، وإصدار تشريعاتٍ من شأنها جذب الاستثمار الأجنبي، والإبقاء على المستثمر المحليّ والحيلولة دون هروبه إلى الخارج؛ إذ إنَّ محددات الاستثمار لا تقتصر على توفر رؤوس الأموال فقط، وإنما تستند إلى العوامل المحيطة والمؤثرة فيها، سواء في مرحلة اتِّخاذ القرار الاستثماريّ أو تأسيس المشروع أو العمليات أو تصفية المشروع.

وممَّا لا شكَّ فيه أنَّ النظام الاتِّحاديَّ يعدُّ من أفضل النظم السياسيَّة المُتَّبَعة لإدارة شؤون الحكم وأكثرها ملاءمةً للعديد من الدول، لا سيما تلك الواسعة المساحة والمتباينة في أوضاعها السياسيَّة والاجتماعيَّة والاقتصاديَّة، إذ يعدُّ هذا النظام حلاً عمليًّا في تحقيق التنمية الاقتصاديَّة عن طريق جذب الاستثمارات الأجنبيَّة.

إذ يرتبط نظام الحكم ارتباطًا وثيقًا بالتنمية الاقتصاديَّة؛ فكلُّ نظام من هذه النظم له صفاته وخصائصه ينبع منها ما ينتهجه هذا البلد من نهجٍ وسياسةٍ اقتصاديَّةٍ معينةٍ ساعيًا في ذلك إلى تحقيق ما يسعى إليه من أهدافٍ يجب أنْ تتوافق مع هذا الاتِّجاه من الحكم أو ذاك، فبعد صدور دستور العراق الدائم في 2005م نصَّ على نظام اللامركزيَّة الإداريَّة في إدارة المحافظات، واستنادًا إليه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008م، وقد منح المحافظات صلاحياتٍ إداريَّة وماليَّةً واسعةً لإدارة شؤونها؛ لأنها الأقدر على إدراك احتياجات المواطنين المحليين، فهناك ضرورةٌ حتميَّةٌ لتوزيع الاختصاصات والمهامِّ بين الحكومتين المركزيَّة والسلطات

المحليَّة سواء كانت سلطات الإقليم أو سلطات المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وبما يضمن قيام هذه السلطات بدورٍ أكثرَ فعاليةً في التنمية من خلال جذب الاستثمارات الأجنبيَّة، وتُشَكِّلُ المحافظات العراقيَّة قوةً جاذبةً للاستثمارات الأجنبيَّة؛ لِمَا يتوفر فيها من ميزاتٍ، منها: حجم الأراضي الخصبة، ووفرة اليد العاملة، والحجم السكاني، ووفرة المياه، وحجم الثروات النفطيَّة، وممَّا لا شكَّ فيه أنَّ الحكومات المحليَّة أو الإدارات المحليَّة هي الركيزة الأولى في التنمية الاقتصاديَّة.

أولاً- أهمية الدراسة :

تكتسب العلاقة بين الحكومات المحليَّة والتنمية أهميةً كبيرةً ليس في العراق فحسب، وإنما في العالم أجمع، فهناك ضرورةٌ حتميَّةٌ اليوم لتوزيع السلطات والمهامّ بين الحكومة المركزيَّة والسلطات المحليَّة، وبما يضمن قيام هذه السلطات بدورٍ أكثرَ فاعليةً في التنمية الوطنيَّة نتيجةً لقربها من المواطنين، وبالتالي فهي أكثرُ قدرةً على تحديد المشاكل والتحديات التي تواجه جذب الاستثمارات، وكذلك إمكانات التنمية المحليَّة، وبما يؤهلها لرسم الحلول الناجمة لتلك المشاكل، وهذا ما يعطي هذا التوجُّه أهميةً متصاعدةً في اعتماد الحكومات المركزيَّة على السلطات المحليَّة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصاديَّة والاجتماعية من خلال تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات الأجنبيَّة.

إذ ترتبط أهمية البحث بالدور الذي يمكن أنْ تؤدِّيَهُ الحكومات المحليَّة في تهيئة البيئة الاستثماريَّة، التي تسهم في تشجيع الاستثمارات المحليَّة، وجذب الاستثمارات الأجنبيَّة.

ثانيًا- إشكاليَّة الدراسة :

تتلخَّص إشكاليَّة الدراسة حول معرفة الدور الذي تقوم به الحكومات المحليَّة في جذب الاستثمارات سواء كانت استثماراتٍ محليَّةً أو أجنبيَّة إلى المحافظات أو الإمارات التي تكون مسئولةً عن إدارتها.

ومعرفة كيفيَّة جذب الاستثمارات الأجنبيَّة، وخاصةً المباشرة منها إلى المحافظات المنتظمة، وغير المنتظمة بإقليم في العراق؛ وذلك لعدم كفاية الموارد المحليَّة لتمويل الاستثمارات المطلوبة

لتحقيق التنمية الاقتصاديَّة ممَّا يضطرها للاعتماد على الاستثمار الأجنبي لتغطية هذا العجز، ومعرفة صلاحيات الحكومات المحليَّة في المجال الاستثماريّ الممنوحة لها من قبل الحكومة المركزيَّة والدور الذي تلعبه في توفير المناخ الملائم للاستثمار.

ثالثًا- أهداف البحث :

1- دراسة مفهوم الحكومات المحليَّة، وأنواع النظام اللامركزي.
2- دراسة مفهوم وأهميَّة الاستثمار الأجنبي.
3- دراسة واقع الاستثمار الأجنبي في إقليم كوردستان ومحافظة البصرة وأهم التحديات التي تواجههما.
4- دراسة تجربة الإمارات السبع في دولة الإمارات العربيَّة المتحدة وبالخصوص تجربة إمارتي أبو ظبي ودبي في جذب الاستثمارات.
5- معرفة علاقة تشكيل هيئات الاستثمار بالحكومات المحليَّة، ومهامها.
6- معرفة اللامركزيَّة الإداريَّة ودورها في توفير الحوافز والضمانات الملائمة للاستثمار الأجنبي في العراق والإمارات العربيَّة المتحدة.
7- معرفة المعوقات التي تواجه الحكومات المحلية في المجال الاستثماري، والآليات المقترحة لمعالجة هذه المعوقات.

رابعًا- منهجيَّة البحث :

من أجل الوصول إلى أهداف البحث واختيار فرضياته، تعتمد الدراسة على ثلاثة مناهج على النحو التالي:

1- المنهج التطبيقي المقارن: لرصد تجارب الحكومات المحليَّة في كلٍّ من (العراق، الإمارات العربيَّة المتحدة) من خلال بيان دورها في جذب الاستثمار الأجنبي والمعوقات التي تواجه الاستثمارات الأجنبيَّة وكيفية معالجتها.

2- المنهج الوصفي التحليلي: برصد وتحليل البيانات والإحصائيَّات المتاحة الصادرة من مراكز الإحصاء في إمارة (أبو ظبي، وإمارة دبي)، والمواقع الرسميَّة لكلٍّ من (هيئة استثمار إقليم كوردستان وهيئة استثمار محافظة البصرة).

3- المنهج التاريخي: من خلال دراسة القوانين المتعلقة باللامركزيَّة الإداريَّة في العراق، وتطورها التاريخي حتى صدور قانون المحافظات العراقيَّة.

4-

خامسًا- خطة البحث:

تنقسم هذه الدراسة المُعَنْوَنة بـ: دور الحكومات المحليَّة في جذب الاستثمار الأجنبي (دراسة مقارنة وتطبيقية على العراق) إلى فصل تمهيدي وفصلين، على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: الإطار النظري للحكومات المحليَّة والاستثمار الأجنبي

المبحث الأول: ماهية الحكومات المحليَّة وعلاقتها بالسلطة المركزيَّة.

المبحث الثاني: ماهية الاستثمار الأجنبي وأنواعه ودوافعه.

الفصل الأول: تجربة الحكومات المحليَّة الإماراتيَّة في جذب الاستثمار الأجنبي

المبحث الأول: المناخ الاستثماري في الإمارات السبع.

المبحث الثاني: تجربة إمارتي أبو ظبي ودبي في جذب الاستثمارات الأجنبيَّة.

الفصل الثاني: تجربة حكومات العراق المحليَّة في جذب الاستثمار الأجنبي

المبحث الأول: اللامركزيَّة الإداريَّة ودورها في توفير الحوافز والضمانات المُلائمة للاستثمار الأجنبي في العراق.

المبحث الثاني: السياسات المُتَّبَعَة من قبل الحكومات المحليَّة لجذب الاستثمارات الأجنبيَّة إلى العراق.

وقد ختمتُ هذه الدراسةَ بخاتمةٍ تضمنت أهمَّ النتائج التي تُمَكِّنُ الباحث من التوصُّل إليها من خلال رحلة البحث، ثم عرضنا بعد ذلك لما نراه ضروريًّا من التوصيات إلى الجهات ذات العلاقة لوضع إطارٍ قانونيٍّ مناسبٍ لهذا الموضوع.

الخاتمـــــة

بعد الانتهاء من دراسة دور الحكومات المحليَّة في جذب الاستثمار الأجنبيّ ومعرفة المعوقات التي تؤثِّر على تدفُّق الاستثمار الأجنبيّ إلى المحافظات العراقيَّة، ودراسة تجربة الإمارات السبع، وبالخصوص إمارتَا أبوظبي ودبي، باعتبارهما نجحتَا في جذب الاستثمار الأجنبي، والخوض في حيثيات هذا الموضوع، تمَّ التوصُّل إلى عدد من النتائج والتوصيات نبينها فيما يأتي:

أولاً- النتائج:

1- مفهوم الحكومات المحليَّة (الإدارة المحليَّة) وفقًا لرؤية الفقه العراقيّ والإنجليزيّ والفرنسي، ووفقًا للتعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة، وفي ضوء التعريفات في الأمم المتحدة والفقه، توصلنا إلى تعريف الإدارة المحليَّة بأنها جزءٌ من النظام العامّ للدولة منحتها الحكومة المركزيَّة شخصيَّةً معنويَّة، وُجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحليّ ممثلةً بهيئةٍ منتخبةٍ تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزيَّة.

2- مفهوم الاستثمار وتعريفه وفقًا لرؤيةٍ قانونيَّةٍ واقتصاديَّةٍ بأنه "انتقال رؤوس الأموال الأجنبيَّة والتقنيات الفنيَّة والإداريَّة الأجنبيَّة المتطوِّرة لإحداث تطويرٍ اقتصاديٍّ واجتماعيٍّ وإداريٍّ للإسهام في تنمية وتطوير البلد المضيف عن طريق المستثمر الأجنبي.

3- نجحت الإمارات السبع المكونة للاتِّحاد الإماراتي، وعلى رأسها إمارتَا (أبو ظبي ودبي) في جذب الاستثمارات الأجنبيَّة، وتقليل الروتين والبيروقراطيَّة في كافة المعاملات الإداريَّة خاصةً تلك المتعلقة بالاستثمار، إذ احتلت دبي المرتبة الثالثة عالميًّا للمناطق الأكثر جذبًا للاستثمارات الأجنبيَّة.

4- تعدُّ دولة الإمارات اليوم من أكثر دول الشرق الأوسط احتضانًا للمناطق الحرَّة، حيث توجد فيها (38) منطقةً تتوزَّع على إمارات الدولة السبع.

5- يفتقر مناخ الاستثمار في العراق، وبالخصوص في المحافظات غير المنتظمة بإقليم إلى الأمن والاستقرار السياسيّ والاقتصاديّ والبنى التحتيَّة، وهذا ما يؤدِّي بالنتيجة إلى عدم جذب الاستثمارات الأجنبيَّة، وهروب رؤوس الأموال المتوفرة.

6- تركزت أغلب الاستثمارات داخل العراق في إقليم كوردستان العراق؛ بسبب توفر الاستقرار الأمنيّ والسياسيّ.

ثانيًا- التوصيات:

1- نوصي بضرورة تهيئة المناخ الاستثماريّ الملائم والجاذب للاستثمار المحليّ والأجنبيّ على حدٍّ سواء، وذلك من خلال تعديل التشريعات المتعلقة بالاستثمار بشكلٍ مستمرٍّ، وجعلها أكثرَ مرونةً وواقعيَّةً ومراعاة الشفافية والوضوح في اللوائح والتشريعات الماليَّة والإداريَّة التي تُحدد حقوق وواجبات الأطراف المشاركة في العمليَّة الاستثماريَّة.

2- الاطِّلاع على تجارب المناطق الأكثر جذبًا للاستثمارات الأجنبيَّة، ومنها إمارتَا أبو ظبي ودبي، والأخذ بالأسلوب الأمثل بما يخدم مصلحة المحافظات العراقيَّة سواء كانت المنتظمة أو غير المنتظمة بإقليم.

3- تفعيل دور سياسة النافذة الواحدة من خلال ربط المؤسسات الحكوميَّة المختلفة والجهات القطاعيَّة في الوزارات بهذه الدائرة، لتوحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمر، وإنهاء المتاعب التي يعانيها في تردُّده على العديد من المؤسسات الحكوميَّة، والجهات ذات العلاقة بالاستثمار.

4- التأكيد على تدريب وتطوير الكفاءات الإداريَّة والفنيَّة في هيئات الاستثمار؛ لفرض الاستفادة من التكنولوجيا والتقنية الحديثة.

5- نوصي بالعمل على إزالة التعقيدات الإداريَّة ذات الطابع (الروتين) وما يُصاحبها من ضياع للوقت والجهد والتكلفة.

6- الدعوة إلى توسيع الصلاحيات لهيئات الاستثمار والحكومات المحليَّة في المحافظات لتقوم بالتخطيط السليم لاستقطاب الاستثمارات الأجنبيَّة بشكلٍ يلبّي احتياجات وخطط التنمية ويحقق النهوض الاقتصاديَّ على وفق قانون الاستثمار وقانون المحافظات العراقي.

7- بناء نظام معلوماتٍ فعالٍ يتصف بالدقة والسرعة والحداثة المستمرة بشأن جميع إجراءات وفرص الاستثمارات المتاحة في المحافظات العراقيَّة، وأية معلومات يمكن أنْ يطلبها المستثمر في المناخ الاستثماريّ العراقيّ.

8- توفير الخريطة الاستثماريَّة للمناطق الصناعيَّة والخدميَّة، وتجهيز خرائطَ استثماريَّةٍ مدروسةٍ يستطيع من خلالها المستثمر التعرُّف على الفرص الاستثماريَّة المتاحة والأماكن المتاحة لتوطينها.

9- نوصي بتبنّي سياسةٍ فاعلةٍ للترويج للاستثمار من خلال عقد المؤتمرات والندوات داخل وخارج العراق لعرض الفرص الاستثماريَّة وعقد اتّفاقياتٍ خاصَّةٍ بالاستثمار.

10- زيادة الإعفاءات الضريبيَّة للشركات الأجنبيَّة التي تتوجَّه لإقامة استثماراتها نحو المناطق والمحافظات الأقلّ تقدمًا، والتي تحتاج إلى مزيدٍ من الاستثمارات المهمَّة لتحقيق التنمية الاقتصاديَّة.

11- يعدُّ الفساد الإداريُّ والماليُّ من العوامل الطاردة لـ (FDI) في الاقتصاد العراقيّ؛ لذا ينبغي تفعيل عمل الأجهزة الرقابيَّة، وتعزيزها بالكوادر النزيهة والمتخصصة، والعمل بمبدأ الثواب والعقاب لتسهم في القضاء على البيروقراطيَّة الإداريَّة أو الفساد الإداريّ والماليّ الذي يصبح متفشيًا في أغلب المؤسسات.

12- معالجة الملف الأمنيّ والسياسيّ، وتوفير البنى التحتيَّة اللازمة للاستثمار، فتأخير ذلك يؤخِّر تدفق الاستثمار والمشروعات التنمويَّة الأخرى.

13- العمل على إنشاء المناطق الحرَّة في المحافظات العراقيَّة؛ لِمَا لها من دورٍ كبيرٍ في جذب واستقطاب الاستثمارات الأجنبيَّة.