اشكالية الصناعة التحويلية في بيئة الاعمال في العراق

أ.م.د. ثائر محمود رشيد
جامعة بغداد

أتخذت العديد من الدول النامية اجراءات ذات آثار مهمه على مستقبل التنمية الصناعية في ظل التحول نحو منهج آلية السوق، فضلاً عن محاولتها إقامة وتعزيز التكتلات الإقليمية والدولية سبيلا للانضمام الى منظمة التجارة العالمية والتي اقتضت التركيز على الإصلاحات الاقتصادية وإعادة هيكلة الصناعة وتشجيع القطاع الخاص، من خلال صياغة وتنفيذ سياسات وقوانين محفزة للنشاط الخاص مما يقتضي من العراق وجوب إجراء مراجعة شاملة للسياسات الاقتصادية والصناعية ليتمكن من مواجهة متطلبات وتأثيرات البيئة الاقتصادية الدولية والتكيف معها فالتنافس الدولي يشتد وقواعد النجاح في تغير، مما يتطلب زيادة درجة تنوع الهيكل الصناعي وبناءاً على ذلك ينبغي ابتداءً معرفة وإزالة جملة التناقضات المحلية وتقاطعها مع السياسات الصناعية والاقتصادية التي يمكن اتخاذها. وبالنسبة الى العراق في إطار سعيه للانضمام إلى WTO يواجه جملة متناقضات افضت الى اشكالية صناعية لتنعكس على مدى قدرتة على التكيف مع متطلبات الاتفاق العام لمنظمة التجارة العالمية على وفق الاتي: -

أولا - إشكالية الصناعة التحويلية وفق آلية اقتصاد السوق وأسلوب التخطيط المركزي.

تعاظم دور القطاع العام، والتركيز على نشاطه كسبيل لتحقيق التنمية والذي أصبح مهيمناً على كافة الانشطة الاقتصادية والذي استحوذ على إيرادات الموازنة العامة على حساب تهميش وإهمال القطاع الخاص. فجميع السياسات والتشريعات الاقتصادية التي انبثقت كانت وفق فلسفة مفادها قيادة القطاع العام للنشاط الاقتصادي، وتولدت قناعة بأن العراق ليس بحاجة إلى النشاط الخاص وإلى الاستثمارات الأجنبية، وإن دور القطاع الخاص ثانوي ويجب أن يخضع لسيل من الضوابط الإدارية، مما أبقى هذا النشاط في دائرة ضيقة من السياسات الاقتصادية المتناقضة. وبعد عام ٢٠٠٣ وفي ظل التحولات التي شهدها العراق ادى تبني فلسفة اقتصاد السوق بما يسمى (العلاج بالصدمة) دون استراتيجية فاعلة تحدد قواعد واسس لاقتصاد السوق وادارة الدولة للاقتصاد وستراتيجية لتطوير النشاط الخاص الى مزيد من الاختلالات الهيكلية والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد بشكل عام والصناعة بصورة خاصة.

وعلى الرغم من التوجهات الحكومية في العراق لانكاء روح المنافسة ومحاولة اشراك القطاع الخاص الا ان الاطار المؤسسي والقانوني والسياسات الاقتصادية والمؤسسات الرسمية ذات الصلة بعملية التنمية ماتزال تعمل لخدمة بيئة اقتصادية شديدة المركزية، واتساع حجم القطاع العام ومايكتنفه من فساد اداري ومالي اذ يستحوذ على العوائد النفطية دون حصول أي مؤشرات ايجابية للنمو والتنمية.

يقابل ذلك وعلى النقيض منه وضعت وزارة التخطيط والتعاون الانمائي خطة مركزية على مستوى الاقتصاد في محاولة منها لرسم وصياغة السياسات لاقتصادية والصناعية مستأنسة بالخطط على مستوى كل قطاع في الدولة للمدة (٢٠١٠-٢٠١٤) والتي فشلت من حيث الاهداف الواسعة وتناقضات اهدافها الاقتصادية مع الاهداف الاجتماعية فضلا عن محدودية القدرة على التنمية فضلا عن:

١- ان هناك وهما في النظر الى التخطيط والية السوق على انهما منهجان بديلان احدهما للاخر، رغم انه لايمكن الاعتماد على أي منهما بشكل كامل في ادارة الموارد الاقتصادية.

٢- رغم تبني الدولة لمنهج التخطيط , واعتمادها الخطط التنموية والسياسات الاقتصاديه لتنمية وتطوير المشاريع الصناعية , غير ان الواقع يشير الى ان الايرادات المالية المتحققة لم تكن نتيجة لتبني خطط تنموية او سياسات اقتصادية سليمة او اقامه صناعات ناجحة بقدر ماكان نتيجة لأرتفاع عوائد النفط .

٣- ان هيمنة الدولة على عملية التخطيط والسيطرة على وسائل الانتاج , ادى الى اهمال دور القطاع الخاص وأضعاف أليات وسبل انطلاقه , بالرغم من تأكيد خطة التنمية على دور القطاع الخاص وفسح المجال امام المبادرات الفردية , لكن دون وجود بيئة اقتصادية واستثمارية جاذبة وأليات فاعلة لتحقيق ذلك , وبخاصة اهمال هذا القطاع حتى في قانون الاستثمار رقم (١٣) لعام (٢٠٠٦) المعدل الذي منح الامتيازات للقطاع الخاص الأجنبي على حساب القطاع الخاص المحلي.

٤ - تهميش القطاع الخاص في الخطط التنموية من حيث الاليات الواجب اتخاذها او من حيث اعادة صياغة القوانين الخاصة بالنشاط الخاص او من ناحية انفاذها , وان الواقع يشير الى انه يعمل في انشطة تقليدية تتسم بأنخفاض الانتاجية , وضعف الجودة وعدم مواكبة التطورات التقنية

٥- عدم الأخذ عند رسم ملامح الخطة الاقتصادية البيئة الصناعية والاقتصادية وتناقضاتها ومحاولة ايجاد الحلول اللازمة لها لدعم النشاط العام والخاص.

٦- ان السوق والتخطيط بديلان لايجتمعان.. اذ ان العديد من حالات الفشل في الية السوق فيما يتعلق بالكفاءة او النمو تأتي من مصدر او اكثر من عجز السوق عن تحريك الموارد من استخدام الى اخر بسبب عدم قدرة السوق على تزويد المستثمرين في الاسواق بالمعلومات الكافية حول التوزيع الحالي للموارد او بسبب عقبات مؤسسية لايقدر السوق التغلب عليها، وعجز السوق عن اصدار الأشارات السعرية الموائمة كما في حالة وجود اثار خارجية للمشروعات، اذ لن تعكس الاسعار التكلفة الحقيقية للمجتمع من استخدام الموارد، وكما في حالة الاحتكار لاتعبر الاسعار عن الندرة الفعلية للمواد.

ثانيا : اشكالية الصناعة التحويلية مابين الدعم والترويج لسياسة الخصخصة .

في الوقت الذي يريد اصحاب القرار الشراكة والمواءمة مع القطاع الخاص، وتشريع قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ الخاص بتشجيع الاستثمار الخاص المحلي والاجنبي والترويج لاقتصاد السوق، نجد استمرار سياسات الدعم للقطاع الصناعي العام والتي ادت الى تكريس اضعاف الاقتصاد والصناعة وتهميش القطاع الخاص وقد جاء ذلك نتيجة لتوجه الاقتصاد العراقي نحو الانفتاح وتبني نظام السوق وبرامج واهنة للاصلاح الاقتصادي وفقاً لبرامج المؤسسات الدولية نتيجة للضغوط التي تواجه الاقتصاد ومنها:

ان ما يعانيه العراق هو ضعف دور القطاع الخاص المحلي من ناحية الملائة المالية والاقتصادية وغياب الدور الريادي وعدم قدرته على المنافسة في ظل الانكشاف التجاري وعبر ادوات التعرفة ضمن السياسة التجارية التي يتعين الاخذ بها , فضلاً عن معاناته من التقدم التكنلوجي وغياب الهياكل الاساسية وهروب رؤوس الاموال المحلية الى الخارج وغياب الشفافية لقوانين الاستثمار المحلية والذي أنعكس سلباً على الاداء الاقتصادي لهذا القطاع.

ثالثا : اشكالية الصناعة التحويلية مابين الاستثمار المحلي الخاص والاستثمار الاجنبي

يعد القطاع الصناعي اكثر القطاعات الاقتصادية تعاملاً مع العالم الخارجي وتأثراً به، لذا فأن الاستثمار بشقيه (المحلي والأجنبي) يمكن ان يلعب دوراً مركزياً في تنمية هذا القطاع وفق برامج وسياسات اقتصادية وتشريعية لتشجيع الاستثمار لاسيما الاستثمار المحلي للمساهمة في عملية النمو الاقتصادي، اضافة الى الانفتاح على الاستثمار

الاجنبي لسد الفجوة في القدرات والامكانات الفنية والتكنولوجية . ونتيجة لفجوة الادخار والاستثمار والتي نجمت عن تدمير البنى التحتية وتوقف الصناعة عن تحقيق نتائج ملموسة وضعف الانتاج الزراعي لجأت الدولة الى خيار القطاع الخاص المحلي والاجنبي من خلال قانون لجذب المستثمر رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بهدف تشجيعهم . ولكن ان تشجيع الاستثمار يتطلب تهيئة مناخ استثماري جاذب لرؤوس الاموال واستثمار الشركات العالمية، ويقصد بالمناخ الاستثماري (مجموعة القوانين والسياسات والمؤسسات الاقتصادية والسياسية التي تؤثر في ثقة المستثمر وتقنعه بتوجيه استثماره الى بلد دون اخر) وتهيئة المناخ الاستثماري لاتقف عند العوامل الاقتصادية لكن يتجاوز ذلك الى الظروف السياسية والاجتماعية والتي تؤثر بدرجة كبيرة على قرار المستثمر ودفعه لاستغلال الاستثمارات المتاحة او الامتيازات التي تمنح لجذب الاستثمارات .

ان بيئة الاقتصاد العراقي لاتزال رغم التشريعات والقوانين المحفزة للاستثمار غير مواتية لعملية الاستثمار في ظل

تناقضات بيئة الاعمال الصناعية . وان الاعتماد الكلي على اساليب الاستثمار الاجنبي المباشر في الارتقاء بواقع الصناعة محل شك كبير في دخول المستثمر الاجنبي في فرص استثمارية صناعية محلية بهدف تحقيق اقصى الارباح في ظل عدم المخاطرة والبحث عن البيئة الاقتصادية المستقرة ، كما ان دوافع الاستثمار الاجنبي لا تتضمن تنمية الاقتصاد الوطني من خلال امكانية نقل وتوطين التكنولوجيا الحديثة وتطوير الاساليب الانتاجية بما يخدم الصناعة المحلية ويسهم في تطويرها وتعزيز تنافسيتها خاصة في ظل تطبيق العراق لالتزاماته باتفاقيات WTO واهمها اتفاقية حماية الملكية الفكرية ، فضلا عن كون ان القطاع الخاص المحلي يعاني اصلا من مشاكل وصعوبات تحد من قدرته على مواكبة متطلبات التنمية الاقتصادية في ظل السياسات الاقتصادية الحكومية التي تضعف من دوره، وقوانين الاستثمار التي تمنح الامتيازات للاستثمار الاجنبي على حساب الاستثمار المحلي الخاص، وهذا يرسل اشارة واضحة وصريحة الى الخارج بعدم جدوى اقامة المشاريع الاستثمارية فضلا عن ضعف التقنيات الخاصة بالترويج للاستثمار وبسبب ايضا ان الشركات المتعددة الجنسية اخذت دوراً اساسياً في عملية التصنيع في انها تعتمد على وفق صيغة النمط المركب لتقسيم العمل دولياً أي اختيار تلك الفرصة الاستثمارية لانتاج جزء من السلعة ليعاد تصنيعها في الدولة الام وفق قوى دافعة اساسية اهمها اشتداد المنافسة والتغير التكنلوجي في الصناعة في ظل التشريعات التي اخذت بها كافة دول العالم لتنظم عملية جذب المستثمر الاجنبي.

رابعا : اشكالية الصناعة التحويلية مابين الاقتصاد الرسمي واقتصاد الظل .

لقد احدث اقتصاد الظل غير المنظم تشوهات خطيرة في بيئة الصناعة العراقية فضلاً عن انه في ظل هذا الاقتصاد تفشت ظاهرة الغش الصناعي والتجاري التي اصبحت احدى الخصائص المميزة للصناعة في العراق والتي تأخذ عدة اشكال منها:(تقليد وتزوير العلامات الصناعية والتجارية المعروفة، انشاء معامل وورش غير قانونية لانتاج السلع الغذائية، تداول الادوية والمنتجات منتهية الصلاحية فضلاً عن منتجات غير مطابقة للمواصفات والمقاييس العالمية اتسمت بانخفاض جودتها ومنتجات مجهولة المصدر والمنشأ وتقليد مستحضرات التجميل .... الخ).

وان اكثر قضايا الغش هو مايحصل في الصناعات الاستهلاكية . اضافة الى ذلك لم يشرع قانون لحماية حقوق الملكية الفكرية الخاص بموضوع العلامة التجارية مايتضمنه من مفاهيم خاصة باتفاق TRIPS

اما عن متطلبات دعم الصناعة التحويلية فأن جملة المتناقضات التي احاطت قطاع الصناعة التحويلية سواء على الصعيد المحلي او الخارجي وتشوه وخلل في البنيان الصناعي يعكس مدى الازمة التي تعاني منها الصناعة وما سيفرضه انضمام العراق من تحديات وهو الالتزام الكامل بقواعد WTO والتي تمثل الاطار القانوني للنظام التجاري العالمي وتنظم عملية التسيير والتبادل التجاري وفق آلية السوق في ظل غياب الصناعة الوطنية القادرة على المنافسة .

ان تنمية الصناعة التحويلية في العراق مرهون بالتصدي للتحديات والاشكاليات التي تواجهها وذلك من خلال اتباع مجموعة من الاجراءات المناسبة في هذا الشأن من خلال :

١- اعتماد خطة وطنية تستند إلى الواقع الصناعي المتدهور ، في ضوء المعطيات الاقتصادية الدولية الجديدة، وتعمل على النهوض بواقع هذا القطاع من خلال توفير بيئة ملائمة ومشجعة وداعمة لنشاطه الصناعي بشقيه العام والخاص وهنا لابد من اعتماد ستراتيجية صناعية وادوات تجارية واقرار قواعد لاقتصاد السوق.

٢-اعتماد سياسة صناعية تنطلق من دعم حكومي لمجموعة منتقاة من الصناعات، من خلال اعادة الهيكلة والتدريب واكتساب التكنولوجيا والنفاذ الى الاسواق لتمكينها من المنافسة .

٣- ان تدخل الدولة من خلال تخطيط المشاريع اثبت عدم نجاحه ، مما يتطلب تدخلا حكوميا يرتكز الى تخطيط السياسات العامة وتشجيع التغير الهيكلي في الاقتصاد من خلال تقديم اشارات صحيحة للسوق.

٤-تفعيل دور العراق في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ، واعتماد سياسات فاعلة لتعزيز التعاون الاقليمي مع الدول العربية ، وبما يسهم في تحقيق المزايا التفضيلية في ظل الاندماج في التكتلات الاقليمية والدولية مما يعزز موقع العراق لاحقا في WTO

٥-اجراء مراجعة لأليات دعم مبادرات القروض فالمشكلة ليست في التمويل فحسب بل بايجاد بيئه اقتصادية مناسبة تستدعي ازالة المتناقضات التي تم تبيانها . ذلك ان هذا القطاع يعاني من التهميش وانحسار العديد من صناعاته في ظل البيئة الاقتصادية المحلية غير المستقرة، مما يستوجب تدخل الدولة من خلال حاضنات الاعمال الصناعية واقامة مؤسسات البحث والتطوير والتدريب الصناعي .

٦- تحديث التشريعات والقوانين النافذة، وتفعيل العمل بالقوانين الصادرة وبخاصة قانون حماية المستهلك، وقانون حماية المنتجات بما يسهم في الحد من ظاهرة الغش الصناعي والتجاري .