مجلة العلوم القانونية والسياسية

**اسم المقال:** تحديات الاستثمار في العراق
**اسم الكاتب:** رافد إبراهيم خليل، أ.د. عباس فاضل جواد الدليمي، أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1218
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/01 18:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى
المجلد العاشر – العدد الأول– 2021 مجلة العلوم القانونية والسياسية

# تحديات الاستثمار في العراق

**بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة**

# *Challenges of Investment in Iraq*

*A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms*

**الكلمة المفتاحية: استثمار، فساد إداري مالي، لا مركزية إدارية.**

***Keywords: Investment, financial administrative corruption, administrative decentralization***

**رافد إبراهيم خليل**

**جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية**

**الأستاذ المشرف أ.د. عباس فاضل جواد الدليمي**

**رئيس سابق لجامعة ديالى**

**الأستاذ المشرف أ.م.د. علاء الدين محمد حمدان**

**جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية**

*Rafid Ibrahim Khalil*
*University of Diyala - College of Law and Political Science*
*E-mail: rafidalmjamaii90@gmail.com*
*Supervisor by: Prof. Dr. Abbas Fadhel Jawad Aldulaimi*
*The X-President Of University of Diyala*
*Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Ala'a Aldeen Mohammed Hamdan*
*University of Diyala - College of Law and Political Science*
*E-mail: dr.balasem@law.uodiyala.edu.iq*

# ملخص البحث

***Abstract***

**يُعد الاستثمار اليوم أهم الأساليب في تطوير البلدان، وهو المرتكز في تحقيق التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي بدورها تُضفي على البلدان الاستقرار والرفاه، سيما وإن محور الاستثمار والتنمية كحق أصبح اليوم يمثل الجيل الثالث من أجيال حقوق الإنسان، وعند الرجوع إلى شكل وحجم الإستثمارات في العراق بعد عام 2003، نجد أن سبل تقدمهِ ضعيفةٌ جداً قياساً وحجم الثروات والفرص الإستثمارية المتاحة، ويعزى هذا الضعف والتراجع إلى محددات عدة أهمها أزمة التخطيط وتعدد التشريعات وشكل إدارة الدولة والتحول نحو اللامركزية الإدارية فضلاً عن أهم محدد والمتمثل بالفساد الإداري والمالي الذي كان له الأثر الكبير في تأخير عجلة البلد بشكل عام والإستثمار بشكل خاص.**

# المقدمـــــة

## *Introduction*

يرتبط نشاط الإدارة ارتباطا عضويا بطبيعة الدولة ونظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وبذلك يختلف هذا النشاط من دولة إلى أخرى وما شهده العراق بعد عام 2003 من تغيير لنظام الحكم انعكس على نشاطات الدولة جميعاً ومنها الاستثمار والتنمية التي واجهت تحديات حالت دون تطورها وتحقيقها لأهدافها، فأصبح كل من العدد الكبير من التشريعات وسوء التخطيط من تحديات الاستثمار في العراق، وإن هذه الأزمات ولدت محدداً جديداً مبنياً على شكل إدارة الدولة وتحولها من المركزية المطلقة إلى اللامركزية، وإن أزمة التخطيط وازدياد عدد التشريعات والتحول نحو اللامركزية جميعها ولدت الفساد الإداري والمالي والذي يعد أكبر المحددات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية في العراق، وبهذا تقول رئيسة المستشارين الفنيين في قسم الإدارة العامة في دائرة الشؤون الاقتصادية في الأمم المتحدة الدكتورة أدريانا ألبرتي ((إن أحد الشروط المسبقة لتقوية الديمقراطية هو وجود مؤسسات دولة قوية وفعالة وخدمات عامة تتسم بالكفاءة تكون ذات نوعية جيدة وفي متناول الجميع، والواقع أن هناك الآن إدراكاً واسعاً بأن الكثير من المشاكل التي تواجهها أقطـار كثيرة في أرجاء العالم بما فيها الفقر والتحلل الإجتماعي والفساد الإداري والمالي ناجمة عن عجز قدرات الدول، كالمؤسسات العامة السيئة في إدارتها والقدرات البشرية للقطاع العام غير كافية من حيث المعرفــة والمهارات وبواعث الإلتزام وافتقارها على خلق بيئة تمكينية لتنمية القطاع الخاص والافتقار إلى إستراتيجيات المعرفة والإبداع والتكنولوجيا)).

## أهمية البحث:

***The Importance of the Study:***

تنبع أهمية البحث من التحديات التي تواجه نهوض العراق ومواكبته لمصافي الدول المتقدمة والتي لا يمكن أن تكون إلا من خلال الاستثمار والتنمية في جميع القطاعات ومنها الاقتصادية للوصول إلى الاستقرار والرفاهية الإجتماعية والتي لا تتحقق مع وجود تحديات تواجه الاستثمار.

## أهداف البحث:

***The Aims of the Study:***

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على أهم التحديات التي تواجه الاستثمار في العراق على مستوى القطاعين العام والخاص والمتمثلة بـ:

1. ضعف التخطيط للمشروع التنموي الاستثماري في العراق.
2. وجود التداخل بين التشريعات المنظمة للإستثمار في العراق وتعددها والتي أصبح معوقاً للإستثمار.
3. التحول الذي شهده العراق بشكل إدارة الدولة نحو اللامركزية الإدارية بعد عام 2003.
4. ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي كانت التحدي الأكبر للإستثمار في العراق.

## إشكالية البحث:

***The problem of the Study:***

تكمن إشكالية البحث في التداخل بين الكثير من تحديات ومعوقات الاستثمار في العراق التي أدت مجتمعة أو منفردة إلى عدم إمكانية تطور العراق على الرغم من امتلاكه مقومات إحداث تغيير وتطور سريع جداً وعلى جميع الأصعدة.

## منهجية البحث:

***The Methodology:***

يتم إتباع المنهج التحليلي الوصفي لموضوعات هذا البحث من خلال الوقوف على كل تحدٍ وإعطاء الوصف الخاص به وتحليل النصوص التشريعية الخاصة بكل تحدٍ.

## خطة البحث:

***The Plan of the Study:***

عليه يقسم هذا البحث على مبحثين وكل مبحث مقسم على مطلبين ووفقاً للآتي:

المبحث الأول: أزمة التخطيط وتعدد التشريعات كمحددين للإستثمار في العراق.

المطلب الأول: أزمة التخطيط كمحدد للإستثمار في العراق.

المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإستثمار في العراق.

المبحث الثاني: المحددات الإدارية والمالية للإستثمار في العراق.

المطلب الأول: المركزية واللامركزية الإدارية في العراق.

المطلب الثاني: الفساد الإداري والمالي كمحدد للإستثمار.

# المبحث الأول

***Section One***

## أزمة التخطيط وتعدد التشريعات كمحددين للإستثمار في العراق

***Planning crisis and multiplicity of legislation As determinants to invest in Iraq***

تقوم جميع الدول بإعداد برامج من شأنها النهوض بالاقتصاد القومي، خصوصاً إذا ما تعرضت إلى أزمات ويكون هذا بهدف إعادة بناء الدولة بشكل كلي وبالاعتماد على القطاعات الحكومية فضلاً عن القطاع الخاص، وإن كل ذلك من خلال سن العديد من التشريعات التي تعمل على دعم التوجه الجديد للدولة، وما حصل في العراق بعد عام 2003 من تغيير لنظام الحكم وتحول شكل إدارة الدولة من نظام رئاسي إلى نظام برلماني، وهذا التغيير الكبير على جميع الأصعدة كانت معالجته من خلال إيجاد تشريعات جديدة وحصل بسرعة مما أدى إلى تشريع قوانين وتغيير في أساليب إدارة الدولة، عليه سوف يقسم هذا المبحث على مطلبين: الأول لبيان أزمة التخطيط والثاني الموقف التشريعي كمحدد للإستثمار في العراق.

### المطلب الأول: أزمة التخطيط كمحدد للإستثمار في العراق:

***The first requirement: the planning crisis as a determinant of investment in Ira:***

التخطيط هو مجموعة الإجراءات النظرية والعملية التي يقوم بها الإنسان بإرادة واعية على عناصر ظروفه البيئية المختلفة منفردة ومجتمعة، في سبيل تحقيق أكبر منفعة عبر أفضل استعمال لجميع مصادر الثروة الطبيعية والبشرية، من أجل تحقيق حياة أفضل للإنسان والمجتمع الإنساني ضمن ظروف زمانية ومكانية محددة، وبهدف تحقيق المصالح العامة القائمة على العدل والمساواة والرفاه منطلقاً من حالة قائمة بإتجاه حالة مستقبلية أفضل[1].

ويعتبر التخطيط من أهم وظائف الدولة الحديثة، والذي يعني مواجهة المستقبل بخطة منظمة ولتحقيق أهداف محددة سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، إداريــة أو حتى سياسية[2].

فقد لجأت فرنسا إلى التخطيط بعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة الانهيار الاقتصادي الذي لا يمكن السيطرة عليه إلا من خلال الارتكاز على خطة منظمة، وعلى الرغم من حاجة فرنسا للتخطيط فلقد اعترض وتحفظ بعض الفقهاء على هذا الإجراء لاعتباره تدخلاً من جانب الدولة في الحياة الاقتصادية، وإلى الجانب من هذا الاعتراض وجدت بعض الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية لهذه الخطط ومدى إلزاميتها، فانقسم الفقه في فرنسا على قسمين الأول أعتبر الخطة توجهاً سياسياً وبالنتيجة فإن السلطة التنفيذية غير ملزمة بها، إلا أن الإتجاه الثاني هو المتمثل برأي الفقيه دي لوباديير الذي إعتبر الخطة ملزمة قانوناً كونها تصدر عن "المفوضية العامة للتخطيط *Commissariat general an plan*" وبالتعاون مع بعض اللجان والحكومة وتصادق عليها السلطة التشريعية[3].

وإن تفسير هنري[*] فاول للوظائف الإدارية بمعانٍ محددة، فكلمة يدير تعني التخطيط (التنبؤ *Prevoir*) والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة، والتخطيط يعني النظر إلى المستقبل ووضع برامج العمل، والتنظيم يفيد نوعين: الأول المادي للعمل والثاني التنظيم الإجتماعي للعاملين، أما التنسيق فهو الربط والتوحيد والتوفيق بين مختلف الأعمال والجهود، والرقابة تعني الملاحظة والتحقق من أن كل شيء يسير وفقاً للقواعد الموضوعة والأوامر الصادرة[4].

وإن وقوف الدول على مفصلية التخطيط والاهتمام بها يعتبر هو المعيار الذي يقاس به تحول الدول وتطورها بشكل إيجابي وتحقيق الإدارة الرشيدة وبهذا يقول الدكتور عثمان خليل "تطورت زاوية دراسة المشاكل الإدارية، فلم تعد عناية كليات الحقوق ورجال القانون بها مقصورة على الجانب القانوني لهذه المشاكل أي على عرض وتحليل التنظيم الإداري ومبادئه وبيان نشاط الإدارة وأصوله وضوابطه القانونية والقضائية، وما يتخلل كل ذلك من حقوق وواجبات، فقد كشف الزمن عن إن هذا الجانب لا يكفي وحده لتحقيق الإدارة الصالحة التي تحقق فعلاً أكبر قدر من الكفاية والإنتاج في أقصر وقت وبأقل جهد ونفقات وفي أفضل الظروف الإجتماعية

وأقدرها على تحقيق هناء الموظفين وأسباب إطمئنانهم، ولذلك تحول الأمر تحولاً جارفاً منذ عهد غير بعيد نحو فن الإدارة وأصولها العلمية وبرزت برامج التخطيط والتنظيم والتوظيف ووضعت مناهج للتوجيه والتنسيق وإنجاز الأعمال، ونجحت هذه الوسائل في رفع الروح المعنوية لدى الموظفين وزيادة شعورهم بالمسؤولية وتقديرهم لها، وأصبحوا مختارين على تنفيذ ما يعهد إليهم به بدافع من إيمانهم بالواجب"[5].

ويتطلب التخطيط العلمي السليم ثلاث مراحل متعاقبة الأولى: جمع البيانات ووضع إطار الخطة على أساس من المسؤولية الموزعة بشكل مشترك بين الجهاز المركزي للتخطيط والجهة المنفذة، والمرحلة الثانية:تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة من قبل الأجهزة المنفذة والتي يتوجب أن تكون مؤهلة تأخذ على عاتقها مسؤولية التنفيذ، أما المرحلة الثالثة: فهي وجود جهاز رقابي لنتائج التنفيذ لضمان تنفيذ الخطط وفقاً لما رسمت له ووضع البدائل في حال إخفاق أو ضعف أحد الجوانب أو المراحل المخطط لها ضمن سقوف زمنية محددة لها[6].

والتخطيط يجب أن يكون تخطيطاً شاملاً لكل البلد أي مركزياً، إذ إنَّ تخطيط أي نشاط إقتصادي لابد أن يمتد تأثيره على اقتصاد الدولة بأكمله، وبالنتيجة فإن التخطيط الشامل يتعامل ويمس بتأثيره المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لأن الهدف الرئيس من التخطيط الشامل هو رفع معدل النمو العام بالشكل الذي يحقق تنمية واستثماراً للموارد والطاقات بشكل حقيقي، والتخطيط بهذا المعنى يتطلب إستراتيجية[**] معينة وفي غيابها يؤدي إلى الضعف في العملية التخطيطية ذلك لأن التخطيط هو عملية مستمرة لا تنتهي بإنتهاء التنفيذ للخطة الواحدة، بل يمتد ليشمل على خطط متداخلة ومتتالية ولابد من أن تسير في أطار عام واحد وثابت[7].

وإن البرامج والخطط التنموية الإستثمارية تتعثر باستمرار في غالبية دول العالم النامي لأنها في غالبيتها تشكو أو تفتقد لرأس المال المشغل لبرامجها التنموية الإستثمارية. أما في العراق فيعزى سبب فشل التخطيط إلى ضعف الجهاز الإداري[8].

وإلى جانب ضعف الجهاز الإداري يمكن تشخيص أسباب عملية في الواقع العراقي خصوصاً بعد عام 2003، فللتغيير السياسي وشكل الحكم في العراق والتحول من المركزية المطلقة إلى اللامركزية والتوجه نحو الديمقراطية بدون وجود تخطيط إستراتيجي يحتوي هذا التغيير وفقاً للمنظور الجديد، ومن المفترض إن التحول نحو النظام الرأسمالي يخطط للكتلة البشرية (الرأسمال البشري) من التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إلا أن الذي حصل على العكس من هذا تماماً، ففي قانون الموازنة رقم (9) لسنة 2018 بلغ عدد الموظفين العموميين وعلى الملاك الدائم ( 2891756 ) موظفاً، هذا عدا العقود وشبكات الرعاية الإجتماعية وغيرها والتي تتقاضى رواتب أو منح من الدولة[9].

وحيث إن السياسة التخطيطية المتبعة في أي دولة تؤثر في الاستخدام الأمثل للعمالة وتوفر فرص العمل، وإن إتباع سياسة الاستثمار تهدف إلى إقامة أنواع المشروعات الموزعة جغرافيا على البلد ويجب أن يخطط بناءً على الظروف والإمكانيات والحاجة لغرض استيعاب الأيدي العاملة[10].

وإن وجود أكثر من مشروع استثماري هو مؤثر في بيئته، وبالنتيجة يستلزم بالضرورة توافر تخطيط عام قادر على استيعاب وتوفير البيئة ضمن الرؤية الشمولية التي تمكن من وضع أولويات الاستثمار في برنامج استثماري تكاملي يسمح ليس فقط بالاستثمار الأمثل للموارد غير المستغلة بل لتشغيل والاستفادة المثلى لما هو مستغل وعامل فعلاً[11].

وما يمكن ملاحظته من سلبيات هو عدم وجود جهاز لمراقبة تنفيذ الخطط على أرض الواقع، بل يصار إلى التوقف في المشاريع دون ذكر الأسباب وعدم المحاسبة الفعلية والذي أنتج الفساد الإداري والمالي، وكذا التعديلات وإلغاء التشريعات والتعليمات وكثرتها أدت إلى إرباك العمل الحكومي، مما أثر في البرامج التخطيطية في البلد على الرغم من أن برامج التخطيط التنموي والاستثماري بدأت في العراق منذ عام 1930 وفي عام 1950، وبزيادة إيرادات النفط إلى حوالي 50 مليون دينار عراقي سنوياً تكون مجلس الأعمار الذي كان مستقلا عن الحكومة إلا أن عمله لم يكتب له النجاح من الناحيتين الدستورية والسياسية لما عاناه العراق في

تلك الفترة وما تلاها من إشكاليات وعدم استقرار سياسي والذي أنعكس سلبا على التوجه التنموي والاستثماري من حيث التخطيط، وقد بينت الفقرة الرابعة من المادة (144) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الجهة المختصة بالتخطيط حيث نصت على "تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الإقليم... رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام" وحالياً فإن التخطيط الاستراتيجي في العراق من مهام وزارة التخطيط بموجب أحكام القانون رقم (19) لسنة2009 المعدل[12].

وكذلك فإن رسم الخطط الاستراتيجية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم من صلاحيات مجلس المحافظة، وإن هذه التداخلات في رسم الخطط والاستراتيجيات التنموية والاستثمارية تشكل أزمة في تحديد ومتابعة البرامج التنموية[13].

## المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإستثمار في العراق:

***The second requirement: the legislative determinants of investment in Iraq:***

تأخذ بعض الدول ومنها العراق أسلوب تعدد الأنظمة القانونية الحاكمة لممارسة النشاط الاستثماري والاقتصادي، وصورة ذلك وجود قوانين ونصوص تشريعية تعنى بمسألة الاستثمار إلى جانب وجود قانون الاستثمار بشكل مستقل يكون هدفه النهوض بالواقع الاقتصادي للبلد وتغيير شكل اقتصاده، حيث تم تشريع قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل، وانصب اهتمامه على إعطاء الحوافز والضمانات للمستثمر الأجنبي وبشكل كبير[14].

فالتحول السياسي في العراق بعد عام 2003 غير في توجه التشريعات والسياسات الاقتصادية التي شملها المشروع الاقتصادي الوطني، الذي تعامل للتعاطي مع الدعوة الشائعة للحريات الاقتصادية ودورها في حسم زيادة النمو بشكل مضطرد، فالدعوة إلى الحرية الاقتصادية يعني التأكيد على اقتصاد السوق والمنافسة في السوق المحلية والخارجية، وهذا مؤداه صراحة أو ضمناً لتقليص دور الدولة وحصره في حدود الأمن العام والدفاع عن البلاد وتسيير الخدمات والمرافق العامة الأساسية[15].

والتطور الاقتصادي للمجتمعات الحديثة يؤدي إلى تدخل المشرع المتزايد في الحياة الاقتصادية، فهو يتدخل لتنظيم الإنتاج والتبادل وتوزيع السلع، وكذلك يتدخل بين أصحاب الأعمال والعمل والمؤجرين والمستأجرين وبين أصحاب الأراضي والفلاحين والتجار والمستهلكين، وإن هذا التدخل في توجيه الاقتصاد يطلق عليه الاقتصاد الموجه، ومجموع هذه التشريعات التي هي جزء من النظام العام التي لا يمكن الإتفاق على ما يخالفها تدعى بالنظام العام الاقتصادي، والذي من خلاله يتم تشريع القوانين الحمائية(***) والقوانين الموجهة للاقتصاد كقانون الاستثمار(16).

ولكن هل إن هذا التحول السريع في العراق وتشريع القوانين الإستثمارية والحمائية أدى إلى ازدهار الاقتصاد من خلال تقليل دور الدولة وتوسيع دور القطاع الخاص والأجنبي في العراق ؟ للإجابة عن التساؤل لابد من إيضاح أن تشريع أي قانون لابد أن يسبقه دراسة للعلاقة ما بين القانون المراد تشريعه والمجتمع، فنجد من الواضح أن أحكام القانون التي لا تعبر عن الأخلاق أو مستويات السلوك السائدة في المجتمع قد تجابه بمقاومة سلبية أو بتفاعل إيجابي من قبل أفراد المجتمع وحتى الإدارة، على الرغم ما يمثله القانون من قوة وفاعلية، ويجب على القانون لكي يتمتع بالمقبولية أن ينسجم والقيم الأساسية المقبولة في السلوك الإجتماعي، لينظر له بأنه قوة تستخدم لإحداث التغيير والتقدم في المجتمع(17).

فالذي حصل في العراق هو محاولة لإرساء القيم الليبرالية من خلال الضغط على إضعاف التدخل الحكومي وإفساح المجال أمام القطاع الخاص والإستثمار الأجنبي، ليكون البديل دون دراسة للمجتمع العراقي بشكل أكثر واقعية، وبذلك اتضح بأن التقليل من التدخل الحكومي في الشؤون الاقتصادية ليس بالضرورة أن يكون منتجاً في هذه المرحلة من التطور الاقتصادي في العراق، فالبنية التشريعية في العراق مبنية على أُسس تنسجم مع واقعها، مما يحتاج إلى إعادة تأهيل لفكرة (الحرية الاقتصادية) باعتماد مجموعة أسس أولها بيان أن الهدف من الاستثمار هو الوصول إلى أقصى الأهداف من التطور والرفاهية الاجتماعية بأقل التكاليف والجهد(18).

ويكون سن القوانين في ضوء ذلك ويقع هذا على عاتق الإدارة والمؤسسات الحكومية في العراق، من خلال التعامل مع النصوص التشريعية بشكل جدي والبحث على الحلول الحقيقية وتفعيل دور الإستثمارات الحكومية وإدخال الإستثمارات الخاصة تبعاً لها وليس العكس، فالعمل على استثمار إمكانات الدولة يعد الداعم الأساسي لتأسيس فكر إقتصادي جديد للتحول من السيطرة التامة للمؤسسات الحكومية إلى الشراكات مع القطاع الخاص المحلي وبعدها يصار إلى معالجة الحالات التي تحتاج إلى تدخل الاستثمار الأجنبي، وبالرجوع إلى النصوص التشريعية الموجودة في القوانين والتعليمات الخاصة بالوزارات والهيئات في العراق، نجدها تنص صراحة على أن إيرادات هذه الجهات أو جزءا منها متأتٍ من خلال استثمار موجوداتها فلا حاجة لسن تشريعات جديدة تربك العمل الاستثماري[19].

ومن التشريعات التي صدرت بعد عام 2003 والتي تمس الكثير من شرائح المجتمع العراقي وأشارت في نصوصها الى إن جزءاً من إيراداتها يأتي من خلال استثمار أموالها، ومن أهم هذه القوانين قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 حيث نصت المادة (9/أولاً/د) على "تتكون إيرادات الصندوق.... (د) المبالغ المتأتية من استثمار أموال الصندوق " والمقصود بالصندوق هو تقاعد موظفي الدولة، وإن النصوص التشريعية بهذا الشأن كثيرة[20].

ولكثير من الوزارات والجهات الرسمية في العراق ضمن هيكلياتها الإدارية وحدات، شعب، أقسام أو حتى دوائر تختص في العقود الحكومية والإستثمار، ولكن هل إن وجود هذه التشكيلات تعمل على استثمار الأموال المخصصة لها أو عائداتها وفقاً لما هو مرسوم في قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل ؟ إن غالبية هذه التشكيلات الإدارية وفقاً لأمر سلطة الإئتلاف رقم (87) لسنة2004، والتعليمات ألتي تصدر عن وزير التخطيط إستناداً للفقرة (1) من القسم (14) للأمر آنفاً، حيث صدرت أخر تعليمات لتنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، وتعتبر هذه التعليمات هي الأساس لتنفيذ العقود الحكومية في العراق، حيث رسمت آليات التعاقد لدوائر الدولة للمشاريع الإستثمارية الممولة من الموازنات الإستثمارية المنصوص عليها في قانون الموازنة السنوي والمخصصة للوزارات والجهات الحكومية الأخرى، مع

الملاحظة إن المشاريع الإستثمارية المشمولة بأحكام هذا القانون لا علاقة لها بالمشاريع الإستثمارية الخاصة والمشار أليها في قانون الاستثمار النافذ[21].

وعند الرجوع إلى نص المادة (1/ثالثاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 نجد أنه إستثنى عقود الاستثمار الخاص بالشركات العامة وفقاً لنظامها الداخلي "تعتمد الصلاحيات والمهام المنصوص عليها في النظام الداخلي المقر وفقاً لقانون الشركات العامة عند تنفيذ تعاقداتها التي لا تسري عليها تعليمات تنفيذ العقود العامة ومثال ذلك عقود التسويق وعقود الاستثمار مع الأخذ بنظر الاعتبار التشريعات القانونية ذات الصلة بذلك" ولكن على الرغم من أن النص آنفاً إستثنى عقود استثمار الشركات العامة في العراق من أحكامه إلا إن ذلك لا يعني إنه حرر الشركات العامة بحيث تستطيع تكييف أوضاعها القانونية مع نصوص قانون الاستثمار، كون سريان أحكام قانون الاستثمار محددة للمشاريع والجهات المشمولة به حيث نصت المادة (32/أ، ب) على "أ. تسري أحكام هذا القانون على مشاريع القطاع المختلط والقطاع الخاص القائمة والعاملة وبطلب من إداراتها وموافقة الهيأة دون أثر رجعي، ب. تشمل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما في ذلك مشاريع القطاع العام المتعاقد على تأهيلها أو تشغيلها أو إنشائها مع القطاع الخاص أو المختلط بإحكام هذا القانون" ومن خلال النص آنفاً نجد أن المشرع دعم القطاع الخاص على حساب القطاع العام واشترط على الأخير الشراكة للشمول بإحكام قانون الاستثمار[22].

وبالنتيجة فإن الوفورات المالية لدى بعض المؤسسات الحكومية والهيئات المستقلة وأهمها صندوق تقاعد موظفي الدولة وغيرها، وعلى الرغم من وجود نصوص تشريعية صريحة على استثمار هذه الأموال إلا أن التعامل معها من الصعوبة بمكان لعدم وجود تعليمات تفسر هذه النصوص، وعدم وجود نص في قانون الاستثمار العراقي يعالج إمكانية استثمار هذه الأموال وجعلها تصب في الصالح العام من خلال تنمية القطاعات المعنية.

# المبحث الثاني

***Section Two***

## المحددات الإدارية والمالية للإستثمار في العراق

***Administrative and financial determinants of investment in Iraq***

تعد المحددات الإدارية والمالية من أهم معوقات الاستثمار في أي بلد، وهي التي تولد عدم إعطاء الوظيفة الحقيقية لكل تصرف من تصرفات الإدارة سواء في اتخاذها لقراراتها أو تعاقداتها أو حتى أعمالها المادية، والصورتان التي تتمثل فيهما هذه المعوقات هي المركزية واللامركزية الإدارية والفساد الإداري والمالي، وهذا ما يتم التطرق له في المطلبين الآتيين:

### المطلب الأول: المركزية واللامركزية الإدارية في العراق:

***The first requirement: centralization and administrative decentralization in Iraq:***

تتخذ الدول أسلوبين في تنظيمها الإداري هي المركزية واللامركزية الإدارية، ويعد الأسلوب الأول الأقدم في الظهور نحو حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية وحدها وعادة ما تكون في عواصم الدول، وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق وتلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة المركزية، ويساعد على هذه الخاصية الآليات والأشكال التراتبية لتقسيم الموظفين بين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم، يكون خاضعاً فيه المرؤوس إلى رئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته، والملاحظ أن في السلطة المركزية لا يعني أن المركز هو الوحيد في الإدارة، فقد يقتضي وجود فروع لهذه السلطة في التقسيمات الإدارية للدولة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية في مباشرة وظائفها بل تكون مرتبطة بالمركز وتابعة لسلطته[23].

ويمتاز هذا الأسلوب بأنه يقوي السلطة ويساعد على تثبيت نفوذها والسيطرة والسيادة المطلقة على كافة أنحاء الدولة، وهو مهم بالنسبة للدول حديثة النشأة وهذا الأسلوب ضروري لإدارة المرافق العامـــة القومية كالأمن والدفاع أو حتى المواصلات، وإن هذا الأسلوب يقلل من

النفقات كونها مركزة في جهة واحدة، وتؤدي المركزية إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة، ويمكن للموظفين الإلمام بالقدر الكافي بالأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ وظائفهم[24].

ولكن التطورات المضطردة لأساليب الإدارة وشكل الأنظمة السياسية المتحولة نحو الديمقراطية التي تدعو إلى أن تكون السلطات التنفيذية والتشريعية من ضمن صلاحيات الجهات المحلية، وإن إدارة الثروات للبلدان وظهور حاجة لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والأقاليم أو المحافظات أو المحليات حسب التقسيمات الإدارية، وفي الوقت الحاضر وبسبب النمو الكبير للنشاط العام والمصلحة في حسن سير مرافق الدولة يتحتم التحول نحو اللامركزية الإدارية، وهو الأسلوب الذي يتماشى مع عدة متغيرات أهمها شكل النظام السياسي والطبيعة الثقافية للدول وكذلك حجم الثروات وتوزيعها على المحافظات وشكل المرافق العامة والموارد لكل محافظة أو تقسيم إداري واللامركزية الإدارية يمكن تحقيقها بوسيلتين هما اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية [25].

إذن فاللامركزية في الأعمال الإدارية تعني نقل الاختصاص بشكل كلي بما يتضمنه من سلطة ومسؤولية من تشكيل إداري إلى تشكيل إداري آخر، بحيث تصبح عملية إتخاذ القرار والمسؤولية أقرب إلى موقع التنفيذ، وبذلك فإن مفهوم اللامركزية هو تفويض أكبر قدر ممكن من المهام والصلاحيات للمرؤوسين[26].

وإن من أهم عوامل نجاح اللامركزية في الدول هو توافر الإرادة السياسية (*Political will*) في المركز، وذلك من خلال تخليه عن جزء من صلاحياته لصالح المستويات الإدارية المحلية (المحافظات)، والتي لابد أن تكون قادرة على حمل وتنفيذ المسؤوليات الملقاة على عاتقها بشكل جيد وفعال، والعامل الثاني هو السعي لتطبيق اللامركزية الشاملة، أي أن تتمتع السلطات المحلية بالصلاحيات كافة من الإدارة والتشريع فضلاً عن نوع من اللامركزية المالية، لتتمكن من توفير إيرادات والتصرف بها في إنجاز المهمات المناطة بها، والعامل الثالث يتمثل بالرغبة لدى المحافظات من أن اللامركزية هي الحل للمشاكل وأن تسمو ثقافة عامة لدى الجميع بأن البناء

الحقيقي لأي بلد كبير ولديه موارد وثروات، يكون بناؤه وازدهاره من القاعدة الكبيرة إلى المركز، وبالنتيجة هذا الشكل من التحول يعمل على بناء لامركزية مدعمة من خلال الشعب ويشعر بأنه يساهم في إدارته والاستفادة من ثرواته ومقدراته[27].

وعند الرجوع إلى المادة (116) من الدستور التي نصت على "يتكون النظام الإتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"، ومن خلال النص آنفاً يتضح بأن اللامركزية في العراق هي شكل الإدارة، وقد أعطى الدستور الصلاحيات الواسعة للأقاليم المتمثلة في حقها بوضع الدستور والسلطات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، باستثناء ما ورد به نص لحصر صلاحيات معينة بالمركز، ومن النصوص الدستورية المهمة هي ما ورد في المادة (121/ثانياً) التي أعطت الحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الإتحادي إذا تعارض مع قانون الإقليم، إلا أن الملاحظ أنه لا يوجد إقليم في العراق سوى إقليم كردستان تنطبق عليه النصوص الخاصة بالأقاليم[28].

وتأسيساً على ما ورد في الدستور فقد تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته الذي رسم شكل وصلاحيات المحافظات وآليات الانتخاب للمحافظ ورؤساء الوحدات الإدارية ومجالس المحافظات والمجالس المحلية ويعتبر المرجع في رسم شكل الإدارة اللامركزية في العراق بعد عام 2003، وقد تم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم (15) لسنة 2010 والقانون رقم (19) لسنة 2013 وهو قانون التعديل الثاني، وإن وجود النصوص الدستورية وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وتعديلاته قد أثر سلباً في عملية التنمية والإستثمار في العراق لكثرة النصوص والصلاحيات الواسعة التي تم إناطتها إلى المحافظات والأقاليم للتحول نحو اللامركزية، لأن هذه الصلاحيات والحرية في التصرف في ثروات هذه المحافظات تحتاج إلى كوادر إدارية وفنية متخصصة ذات خبرة واسعة تعمل على رسم السياسات العامة ومنها السياسات الإستثمارية والتنموية، فضلاً عن مراكز للأبحاث والدراسات التي تكون الجامعات ومراكزها البحثية هي الأساس في رفد الخطط التنموية والاستثمارية بناءً على إحصائيات وبيانات دقيقة، والذي حصل في العراق على العكس من هذا تماماً، حيث تم

تغيير شكل إدارة الدولة من المركزية إلى اللامركزية بشكل مفاجئ أدى بدوره إلى فشل غالبية الخطط الإستثمارية والتنمويـة وكان سبباً لتوليد ظاهرتين كبيرتين هما الفساد الإداري والمالي نتيجة إيكال صلاحيات ومسؤوليات إلى أشخاص لا يملكون الفن والعلم الإداري المؤهل لتحملهم هذه المسؤوليات[29].

## المطلب الثاني: الفساد الإداري والمالي كمحدد للإستثمار:

***The second requirement: administrative and financial corruption as a determinant of investment:***

الفساد الإداري والمالي قديم قدم الحضارات ولم يكن مرتبطاً بزمان أو مكان أو مجتمع معين، فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام 1997 في موقع (داكا) بسوريا على ألواح مسمارية لموقع إداري (أرشيف لدائرة الرقابة حالياً) يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوى من الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري، وهناك لوح طيني عن الحضارة الهندية (300 عام ق.م) كتب عليه "يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلاً أو سماً إمتد إليه لسانه"، وبالنتيجة فإن من يدير أموال الحكومة ومصالحها يتوجب أن يذوق من ثروة الملك ولو كان بالقدر اليسير، وهذا يجعلنا نقف على حقيقة مفادها إن من يباشر عملاً عاماً (الوظيفة العامة)، فإن لم يكن لديه وازع ذاتي (ديني أو أخلاقي) أو خارجي (الرقابـة) فلن يسلم من التعدي على ما لا حق له فيه[30].

وهنالك صعوبة في إيجاد تعريف اصطلاحي محدد للفساد، على الرغم من وجود اتفاق فقهي في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد مفهوم واسع لا يمكن حصره بمدلول جامع ذلك لارتباطه بحركة تغيير المجتمع وما ينتج عنها من مظاهر سلبية تؤثر في تماسكه ووحدته، لذا ينظر إلى الفساد الإداري من خلال مفهومه الواسع المتمثل بالإخلال بشرف الوظيفة ومهنيتها أو الإخلال بالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص[31].

وقد عرفه صندوق النقد الدولي على أنه "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة من الأفراد"، وكذلك

فإن الفساد الإداري هو سلوك منحرف عن الواجبات والقواعد الرسمية للوظيفة العامة، نتيجة للمكاسب ذات الاعتبار الخاص سواء كانت شخصية أو عائلية أو لجماعات خاصة والتي تتعلق بالثروة والمكانة أو السلوك الذي ينتهك الأحكام والقواعد المانعة لممارسة أنماط معينة من التأثير والنفوذ ذي الطابع الشخصي الخاص[32].

وعند الرجوع إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضم إليها العراق في 2008/3/17 حيث لم تورد تعريفاً للفساد على الرغم من تحديدها للمفاهيم الواردة فيها في مادتها (الثانية)، وإنها أكتفت في إيراد أفعالٍ تعد جرائم معاقب عليها إذا ما اقترفت بشكل متعمد وحددت هذه الجرائم بموجب المواد من (15–25) من الإتفاقية[33].

والفساد الإداري هو آفة تؤدي إلى انهيار الدول اقتصادياً واجتماعياً، فعند اشتداده يجعل الإستثمارات تتوقف من خلال زيادة تكاليف المعاملات المرتبطة به، وهذا بالنتيجة يجعل المستثمر يتبع أساليب غير قانونية إذا أراد الاستثمار، أو يجعل المستثمر يعرض عن الاستثمار في حال ارتفاع مستويات الفساد، على الرغم مما تقوم به البلدان من تقديم التسهيلات والحوافز الإستثمارية المتميزة في قوانينها الداعمة للإستثمار، والمستثمر يتجنب البيئات التي يتغلغل فيها الفساد لأنه يضعف سيادة القانون من جهة، ويقلل الأثر الإيجابي للضمانات والحوافز ويزيد من تكاليف المشروع الاستثماري، ذلك لأن الوقت والمال الذي يبذله المستثمر على الرشى للموظفين والمسؤولين الحكوميين وعمل الاتفاقات، فإن جميع هذا يصب في زيادة كلفة المنتج للمشروع وإذا لم تزداد كلفته فإنه ينعكس على رداءة المنتج، ويعمل الفساد على التأثير سلباً على المناخ الاستثماري الذي يكون تابعاً لحجم ودرجة التغلغل والاختراق للدوائر الحكومية، وهذا بدوره يؤدي إلى استحواذ عدد قليل من الأشخاص على الرخص الإستثمارية واحتكارهم للسوق، وتكوين كتلة لا يمكن مجابهتها لما لها من نفوذ مادي ومعنوي، فإن هذا الفساد وتراكمه يؤدي إلى انهيار الاقتصاد الوطني لأي بلد[34].

وما شهده العراق بعد عام 2003 هو الصورة الواقعية لمظاهر الفساد الإداري والمالي التي أدت إلى عدم إمكانية تقدم العراق على الرغم من امتلاكه جميع مقومات الاستثمار وأن أهم الأسباب التي أسست إلى الفساد الإداري والمالي في العراق تتمثل في:

1. دخول الاحتلال الأمريكي، لأنه سعى مباشرة إلى التغيير بإتجاه النظام الرأسمالي، وأعطى رئيس سلطة الائتلاف صلاحيات إتخاذ الأوامر التي لها قوة القانون، وبموجبها عدل وألغى وأضاف على كثير من القوانين كالأمر رقم (39) لسنة 2003 الذي سمح بموجبه للمستثمرين الأجانب بالمساواة مع المستثمر العراقي، وتملك (10%) من الأصول العراقية باستثناء (النفط والغاز)، والأمر رقم (36) لسنة 2003 وبموجبه خفضت الضرائب إلى (15%) للسلع الأجنبية وإلغاء الرسوم الكمركية كافة[35].
2. إجراءات سلطة الاحتلال وسياساتها بالعمل على تدفق الأموال دون إجراءات صرف أصولية، وإنفاق المبالغ المالية في مشاريع إعادة إعمار العراق من خلال موازنات سنوية، أو عبر الأموال التي مصدرها الدول المانحة والتي كانت تجري معظمها دون مناقصات أو إجراءات أصولية واضحة وافتقارها للشفافية.
3. تحول النظام السياسي بشكل مفاجئ ودخول الأحزاب والتيارات السياسية وسيطرتها على مفاصل الدولة ومواردها، ومع مرور الوقت تنامت ثرواتها وتحول ملكيات الكثير من العقارات تحت نفوذها، وإن بعض المسؤولين بدأ بتوفير الحماية للمفسدين، لذا فإن مؤشر الفساد بدأ بالارتفاع بشكل ملحوظ بعد عام 2005 وفي صعود مستمر وأصبحت ظاهرة يصعب السيطرة عليها [36].
4. الضغوطات الدولية وفي مقدمتها نادي باريس للعمل على تحول العراق نحو اقتصاد السوق، من خلال إجراء تعديلات في التشريعات العراقية وبشكل مفاجئ دون إعداد دراسات إستراتيجية وتخطيط صحيح[37].
5. التداخل في التشريعات وازدياد عددها بشكل يربك عمل الموظفين ويجعل السيطرة على إتخاذ قراراتهم بشكل مطابق للقانون أمراً صعباً، مما يضعف قدرة الموظف على العمل بشكل

صحيح ويعرضه للخطأ المستمر، ونتيجة ذلك أما توقف الموظف عن أداء عمله أو العمل بشكل بعيد عن الانتماء والإنتاج.

6. كثرة الجهات الرقابية ومسمياتها والتي تهدف الى السيطرة على ظاهرة الفساد الإداري، مما يجعل صدور القرارات متعددة ومتداخلة على ذات الفعل، فتكون عرضة للطعن وإن الإجراءات تأخذ وقتاً طويلاً مما يجعلها (الجهات الرقابية) مسبباً غير ظاهر للفساد لا رادعاً له، فوجود جهاز الإدعاء العام، ديوان الرقابة المالية الإتحادي، هيأة النزاهة، ومكاتب المفتشين العموميين الواجب تواجدهم في كل وزارة أو أي تشكيل إداري، والإجراءات المتبعة وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، وكذلك الرقابة والتدقيق الداخلي فضلاً عن القضاء العادي والإداري.

جميع هذه الأسباب وغيرها أدت إلى زرع الخوف وعدم الطمأنينة في نفوس الكوادر الوظيفية الذين يعملون في قطاعات الدولة كافة، والدفع بإتجاه أن يكون العمل للقطاع الخاص والاستثمارات حماية لأنفسهم، على الرغم من الإستثمارات لو كانت من خلال هذه القطاعات الحكومية نفسها وحسب قوانينها لأصبح بالإمكان أن يكون للتعاقدات الداخلية سبباً للقضاء على الفساد الإداري والمالي، وتوفير فرص العمل وزيادة في إيرادات هذه الجهات، وبالنتيجة يسهم في دعم الاقتصاد الوطني وتحقيق الهدف من التنمية بالاستقرار والرفاهية والتقدم.

# الخاتمـــــــة

## *Conclusion*

### أولاً : الإستنتاجات:

***Conclusion:***

1. عدم وجود التخطيط التنموي والاستثماري الحقيقي للثروات والأموال التي يمتلكها القطاع العام وبناء الهيكلية الموضوعية، أدى إلى إتجاه العراق بعد عام 2003 إلى أن يكون جزء من منظومات الاستثمار والتنمية الأجنبية.
2. إضعاف البنية الوطنية للاقتصاد العراقي من خلال التأثير على مكانة المستثمر والشركات العراقية من خلال سن تعديلات لقانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997، كأمر سلطة الائتلاف رقم (64) لسنة 2004.
3. تحييد القطاع العام في العراق من المشاركة الفعلية في الاستثمار و إهدار كافة إمكاناته البشرية والمادية والسبب وراء ذلك الاحتلال بعد عام 2003، والتغير الجذري في بنى الوظيفة الإدارية للدولة تبعا للتغيير السياسي وظهور مجموعة من المحددات التي أثرت سلبا على تطور العراق على الرغم من توجهه نحو الليبرالية الديمقراطية.
4. ظاهرة الفساد الإداري والمالي في العراق من أهم المحددات للإستثمار بشكل عام والإستثمار الإداري بشكل خاص، والناتجة عن جملة من الأسباب أهمها الاحتلال الذي اثر بشكل مباشر على البنية التشريعية الخاصة بالإقتصاد العراقي، والتحول الإداري نحو اللامركزية، وتحول الاقتصاد نحو إقتصاد السوق، وهذه المتغيرات تحتاج إلى مراحل وفق تخطيط وتطبيق سليم كي يستفاد من التغيير بشكل منتج.

### ثانياً: التوصيات:

***Recommendation:***

1. إعادة النظر في الإمكانات المادية والبشرية في العراق وتوظيفها في البرامج التنموية والاستثمارية المخطط لها بشكل دقيق.

2. إدخال القطاع العام في العراق بالمشاركة الفعلية مع القطاع الخاص من خلال البرامج والتعاقدات الإستثمارية، سيما وأن هنالك الكثير من القوانين أشارت إلى استثمار أموال القطاع العام لغرض تحقيق أهدافه.
3. للسلبيات التي أدت إلى إدخال المستثمر الأجنبي إلى العراق وفقاً للقوانين المساندة لقوانين الاستثمار، نقترح إيقاف العمل بها ومنها النصوص المعدلة لقانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997 المعدل.
4. تعديل النصوص التشريعية الخاصة بقوانين الاستثمار في العراق، لأنها لا تنسجم مع التوجهات الدولية لحقوق الإنسان والدستور العراقي والتي أكدت جميعها بالمحافظة على الثروات وعدم إهدارها وإيصالها للأجيال القادمة.

# الهـــوامـــش

## *Endnotes*

(1) ينظر: د.سعدي مُحَمَّد صالح السعدي، التخطيط الإقليمي –نظرية –توجيه –تطبيق، بيت الحكمة، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، العراق، 1989، ص10.

(2) ينظر: هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراســـات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003، ص37.

(3) ينظر: هيام مروة و د.طارق مجذوب، الوجيـز في القانون الإداري الخاص، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص33.

(*) هنري فاول:مهندس فرنسي كان يدير إحدى شركات التعدين ويعزى نجاحه في إدارة شركته إلى الوسائل التي استخدمها في الإدارة وليس إلى موهبة أو ميزة شخصية.

(4) ينظر: د.حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة – دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1966، ص 18.

(5) ينظر: د.حمدي أمين عبد الهادي، المصدر نفسه، ص102.

(6) ينظر: د.عامر مُحَمَّد علي، سلطة الإدارة في تنفيذ المشاريع الكبرى، دار القادسية للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 1982، ص36.

(7) ينظر: د.عامر مُحَمَّد علي، سلطة الإدارة في تنفيذ المشاريع الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص39.

(**) الإستراتيجية تعني:مجموعة القواعد العامة التي في إطارها ترسم الخطط الاقتصادية للتنمية للوصول إلى أهداف طويلة الأجل، والإستراتيجية الناجحة هي التي تنبع أساسا من واقع الهيكل الاقتصادي و الإجتماعي والقانوني والموارد البشرية والمادية المتاحة وإمكانيات التغيير، حيث إن كثير من الـدول مارست التخطيط في ظل إستراتيجيات غير مدروسة في شكل شعارات لا تنطبق والمعطيات الواقعية التي أدت بالنتيجة إلى تجارب لم يكتب لها النجاح، وتختلف الإستراتيجية عن التكتيك الذي يعني:الاستخدام الصحيح للوسائل المتاحـــة لتحقيق الهدف، نقلا عن: د.منى جميل سلام ود.مصطفى مُحَمَّد علي، التنمية المستدامة للمجتمعات المحلية، منى جميل سلام ود.مصطفى مُحَمَّد علي، التنمية المستدامة للمجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ص26.

(8) ينظر: د.عامر مُحَمَّد علي، المصدر نفسه، ص47.

(9) ينظر: جدول (ج) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيا في العراق / قانون موازنة جمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4485) في 2/ نيسان/ 2018.

(10) ينظر: د. منال طلعت محمود، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2013، ص113.

(11) ينظر: د. عبد المنعم عوض الله، مقدمة في دراسات الجدوى للمشروعات الإستثمارية، دار الثقافة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص29.

(12) ينظر: نص المادتين (2،3) من قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (4139) في 19 /2009/10.

(13) ينظر: نص المادة (4/رابعا) من القانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.

(14) ينظر: حاتم غائب سعيد، أحكام وقواعد المخاطر الغير التجارية وانعكاسات الضمانات والعوائق الإستثمارية عليها – دراسة مقارنة –منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017، ص209.

(15) ينظر: صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق، النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951–2006)، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد، العراق، 2009، ص566.

(***) إن النظام العام الحمائي فرع من فروع النظام العام الاقتصادي، وإن هدف هذا النظام يكون من خلال تحقيق التوازن بين المتعاقدين وإنصاف المتعاقد الأضعف بالرجوع إلى النصوص الحمائية، وكذلك حماية الأفراد من تعسف أطراف العقود والمستثمرين وما ينتج عن القوانين أثناء تنفيذها مثل قوانين حماية المستهلك وحماية المنتج الوطني والضريبة والتعريفة الكمركية، للمزيد ينظر: د. حسين عبد الله الكلابي، النظام العام العقدي، دار السنهوري، بيروت، لبنان، 2016، ص103.

(16) ينظر: د. حسين عبد الله الكلابي، المصدر نفسه، ص102.

(17) ينظر: المحامي اللورد دينيس لويد، فكرة القانون، تعريب المحامي: سليم الصويص، عالم المعرفة، الكويت، الكويت، 1981، ص173.

(18) ينظر: صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق، النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951–2006)، مصدر سبق ذكره، ص569.

(19) حيث تنص المادة (4/هـ) من القانون رقم (122) لسنة 1999 قانون صندوق التعليم العالي والبحث العلمي على "تتكون موارد صندوق التعليم العالي في مركز الوزارة من ما يأتي:.... هـ – الأرباح المتحققة من استثمار أموال الوزارة المنقولة وغير المنقولة " وكذا هو الحال مع نص المادة (5/ و ) والخاص بإيرادات صندوق التعليم العالي في الجامعات والهيئات، القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3786) في 1999/8/9.

(20) للمزيد ينظر: قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016، وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدل، وقانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

(21) ينظر: نص المادة (1) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، التي بينت نطاق سريان هذه التعليمات والاستثناءات الواردة على ذلك.

(22) للمزيد ينظر: قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع بالعدد (3685) في 1/أيلول /1997.

(23) ينظر: مازن راضي ليلو، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013، ص66.

(24) ينظر: د. مازن راضي ليلو، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سبق ذكره، ص76.

(25) ينظر: العميد ليون ديكي، دروس في القانون العام، ترجمة: د. رشدي خالد، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، العراق، 1981، ص128.

(26) ينظر: د. منى جميل سلام و د. مصطفى مُحَمَّد علي، التنمية المستدامة للمجتمعات المحلية، مصدر سبق ذكره، ص36.

(27) ينظر: د. منى جميل سلام و د. مصطفى مُحَمَّد علي، التنمية المستدامة للمجتمعات المحلية، مصدر سبق ذكره، ص38.

(28) ينظر: نص المادة (119) من الدستور العراقي لعام 2005.

(29) للتفصيل فيما يخص عمل الإدارة وآليات التعامل معها، ينظر: د. نعمة الشكرجي، مدخل في الوظائف الإدارية، الطبعة الثانية، مطبعة الأديب البغدادية، بغداد، العراق، 1972، ص43.

(30) ينظر: جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة –دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016، ص18.

(31) ينظر: جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة –دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، مصدر سبق ذكره، ص17.

(32) ينظر: جمعة قادر صالح، المصدر نفسه، ص19.

(33) ينظر: د. حيدر أدهم عبد الهادي "شرعنة الفساد –دراسة في التشريعات الناتجة عن ظاهرة الفساد "مجلة العلوم القانونية لكلية القانون، جامعة بغداد، العدد (2)، المجلد، (29)، 2017، ص7.

(34) ينظر: د. حاتم غائب سعيد، أحكام وقواعد المخاطر الغير تجارية وانعكاسات الضمانات والعوائق الإستثمارية عليها، مصدر سبق ذكره، ص219.

(35) ينظر: د. عبد الكريم جابر شنجار العيساوي والسيد شوكت كاظم طالب الطالقاني، الاستثمار في محافظة النجف الأشرف الواقع والمستقبل، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق،2014، ص54.

(36) ينظر: أحمد سليم وآخرون، مؤشر الفساد في الأقطار العربية –إشكاليات القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، لبنان، 2010، ص36.

(37) ينظر: د.عبد الكريم جابر شنجار العيساوي والسيد شوكت كاظم طالب الطالقاني، الاستثمار في محافظة النجف الأشرف الواقع والمستقبل، مصدر سبق ذكره، ص57.

# المصـــــــادر

## *References*

### المراجع القانونية:


I. أحمد سليم وآخرون، مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس والمنهجية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد و العربية للديمقراطية، بيروت، لبنان، 2010.

II. جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة –دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2016.

III. حاتم غائب سعيد، أحكام وقواعد المخاطر الغير التجارية وانعكاسات الضمانات والعوائق الإستثمارية عليها – دراسة مقارنة – زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017.

IV. حسين عبد الله الكلابي، النظام العام العقدي، دار السنهوري، بيروت، لبنان، 2016.

V. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة – دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1966.

VI. حيدر أدهم عبد الهادي "شرعنة الفساد –دراسة في التشريعات الناتجة عن ظاهرة الفساد "مجلة العلوم القانونية لكلية القانون، جامعة بغداد، العدد (2)، المجلد (29)، 2013.

VII. سعدي مُحَّد صالح السعدي، التخطيط الإقليمي –نظرية –توجيه –تطبيق، بيت الحكمة، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، العراق، 1989.

VIII. صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق، النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني (1951–2006)، دار المدى للثقافة والنشر، بغداد، العراق، 2009.

IX. عامر مُحَّد علي، سلطة الإدارة في تنفيذ المشاريع الكبرى، دار القادسية للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 1982.

X. عبد الكريم جابر شنجار العيساوي والسيد شوكت كاظم طالب الطالقاني، الاستثمار في محافظة النجف الأشرف الواقع والمستقبل، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الديوانية، العراق، 2014.

XI. عبد المنعم عوض الله، مقدمة في دراسات الجدوى للمشروعات الإستثمارية، دار الثقافة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

XII. العميد ليون ديكي، دروس في القانون العام، ترجمة: د. رشدي خالد، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، العراق، 1981.

XIII. مازن راضي ليلو، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013.

XIV. المحامي اللورد دينيس لويد، فكرة القانون، تعريب المحامي: سليم الصويص، عالم المعرفة، الكويت، الكويت، 1981.

XV. منال طلعت محمود، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2013.

XVI. منى جميل سلام ود. مصطفى مُحَمَّد علي، التنمية المستدامة للمجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، بدون سنة طبع.

XVII. نعمة الشكرجي، مدخل في الوظائف الإدارية، الطبعة الثانية، مطبعة الأديب البغدادية، بغداد، العراق، 1972.

XVIII. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003.

XIX. هيام مروة و د. طارق مجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015.

**التشريعات**:

I. الدستور العراقي لعام 2005.

II. قانون موازنة جمهورية العراق رقم (9) لسنة 2018 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4485) في 2/ نيسان/ 2018.

III. قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (4139) في 19 /2009/10.

IV. قانون رقم (19) لسنة 2013 قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008.

V. قانون رقم (122) لسنة 1999 قانون صندوق التعليم العالي والبحث العلمي المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3786) في 1999/8/9.

VI. قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2016.

VII. قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (4) لسنة 2006 المعدل.

VIII. قانون المحافظات الغير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

IX. قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 المعدل، المنشور في جريدة الوقائع بالعدد (3685) في 1/أيلول /1997.

X. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.

# *Challenges of Investment in Iraq*

*A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms*

*Rafid Ibrahim Khalil*
*University of Diyala - College of Law and Political Science*
*Supervisor by: Prof. Dr. Abbas Fadhel Jawad Aldulaimi*
*The X-President Of University of Diyala*
*Supervisor by: Assistant Prof. Dr. Ala'a Aldeen Mohammed Hamdan*
*University of Diyala - College of Law and Political Science*

## Abstract

*Investment is today the most important method in developing countries. It is the basis for achieving development in their economic, social and political dimensions, which in turn give countries stability and well-being. The axis of investment and development as a right has now become the third generation of human. When referring to the shape and size of investments in Iraq after 2003, we find that the ways of progress are very weak in relation to the size of the wealth and available investment opportunities. This weakness and retreat is due to several determinants, the most important of which is the planning crisis, the multiplicity of legislation, the form of state administration and the shift towards administrative decentralization in addition to the most important determinant of administrative and financial corruption that had a great impact on Delaying the wheel of the country in general and investment in particular.*



CC BY