2 ديسمبر 2024

تقرير مجلس الاعمال العراقي البريطاني IBBC: هل العراق جاهز للأعمال؟

فرانك آر. غنتر، دكتوراه
أستاذ الاقتصاد، جامعة ليهاي
عضو المجلس الاستشاري، مجلس الأعمال العراقي البريطاني
زميل أول، معهد أبحاث السياسة الخارجية
عقيد في مشاة البحرية الأمريكية (متقاعد)

"إن الحكومة ملتزمة بضمان أن يلعب القطاع الخاص دورًا حاسمًا في إعادة إعمار العراق وتنميته."
(حكومة العراق 2005، ص 23)

لماذا التركيز على القطاع الخاص في العراق؟

لقد كان تقليل اعتماد العراق على صادرات النفط من خلال إنشاء قطاع خاص مزدهر هدفًا لكل استراتيجية او خطة وطنية للتنمية في العراق منذ عام 2005. ويعد توسيع القطاع الخاص ضروريا لسببين رئيسيين وهما:
أولًا، إن إنتاج النفط ونقله وتصديره يوفر عددًا محدودًا من فرص العمل، إذ تشير التقديرات إلى أن نحو 1% فقط من إجمالي القوة العاملة في العراق يعملون في قطاع النفط أو الصناعات المرتبطة به. وبالتالي، فمن المتوقع ألا تساهم صادرات النفط كثيرًا في حل التحدي الاقتصادي السياسي الأهم الذي يواجهه العراق والمتمثل في توفير فرص عمل منتجة للقوة العاملة المتنامية. ففي كل عام، سيدخل نحو مليون شخص جديد إلى سوق العمل (ص.15، صندوق النقد الدولي 2024 أ) وحتى بعد احتساب حالات التقاعد للعمال الحاليين وحالات الهجرة الى خارج البلاد وانخفاض معدل مشاركة النساء العراقيات في سوق العمل، يتعيّن على العراق توفير 350 ألف وظيفة سنويًا على الأقل لمجرد الحيلولة دون ارتفاع معدلات البطالة والعمالة الجزئية[1] المرتفعة أصلًا بين الشباب.

إن التنبؤ بأسعار النفط أمر صعب، لكن في سوق العقود الآجلة للنفط، حيث يخاطر المضاربون بأموالهم بناءً على توقعاتهم، تشير البيانات إلى احتمال انخفاض أسعار النفط خلال النصف القادم من هذا العقد. ويعود ذلك جزئيًا إلى التزام الرئيس الأمريكي المنتخب حديثًا، دونالد ترامب، بتوسيع إنتاج وتصدير النفط الأمريكي. إن تزايد أعداد القوى العاملة بالتوازي مع انخفاض أسعار النفط عالميًا يعني أن زمن قدرة حكومة العراق على توفير وظائف حكومية كافية لمنع ارتفاع البطالة والعمالة الجزئية قد ولّى. كما أن إمكانية العراق على الاقتراض محدودة. لذلك،

[1] البطالة هي عندما يبحث الشخص عن وظيفة ما ولكنه غير قادر على ايجادها. اما العمالة الجزئية عندما يملك الشخص وظيفة ما ولكنها دون مستوى مؤهلاته ومهاراته.

إذا أراد العراق ان يتجنب الخسائر الاقتصادية والاضطرابات السياسية المصاحبة لأي ارتفاع كبير في البطالة والعمالة الجزئية، فلا بد له من توسيع قطاعه الخاص.

يقدّر صندوق النقد الدولي أن العراق سيحتاج إلى تحقيق نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بنسبة لا تقل عن 5% سنويًا على مدى العقد المقبل لاستيعاب تزايد القوى العاملة (ص.15، صندوق النقد الدولي 2024 أ). لكن، وبكل أسف، يتوقع الصندوق أن يكون معدل النمو الحقيقي السنوي للقطاع غير النفطي أقل من 3.5% خلال السنوات الست القادمة (ص.24، جدول 1، صندوق النقد الدولي 2024 أ) وإذا أراد العراق تجنب ازدياد البطالة والعمالة الجزئية بين الشباب، فإن صندوق النقد الدولي يؤكد: "ان هناك حاجة أيضًا إلى إصلاحات جريئة لتحسين بيئة الأعمال." (ص.16، صندوق النقد الدولي 2024 أ).

ثانيًا، الحدّ من حالة عدم اليقين والهدر الناجمين عن الاعتماد الشديد على صناعة نفطية دورية حيث تمثل صادرات النفط 96% من إجمالي صادرات العراق و92% من إيرادات الحكومة. وبما أن التنقيب عن النفط واستخراجه ومعالجته وتصديره يشكل نحو 55% من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، فإن اقتصاد العراق حساس بشدة للتقلبات في الأسعار العالمية لنفط.

عندما تكون أسعار النفط مرتفعة كما في عام 2022، يتحقق نمو سريع – إذ ارتفع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 7.0%. ولكن عندما تنخفض أسعار النفط، كما في عام 2020، يحدث انكماش اقتصادي. ففي عام 2020، انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 12.1%. وتميل الآثار السلبية لانخفاض أسعار النفط إلى الاستمرار لفترة طويلة حتى بعد تعافي الأسعار. وعلى مدى عقود، كانت النفقات الاستثمارية هي أداة امتصاص الصدمات في موازنة حكومة العراق. فعندما يؤدي انخفاض أسعار النفط إلى تقليل إيرادات الحكومة، تُحفَظ النفقات الجارية بما فيها الرواتب والمعاشات التقاعدية، بينما يتم تقليص النفقات الاستثمارية بشكل كبير وتتباطأ مشاريع البنية التحتية أو تتوقف تمامًا. وعندما تؤدي زيادة أسعار النفط إلى إمكانية استئناف هذه المشاريع، يتبيّن غالبًا أن الأعمال السابقة يجب إعادة تنفيذها جزئيًا أو بالكامل بسبب النهب والتخريب أو الأضرار البيئية (ص.277 و278، غنتر b2021).

ان الانخفاضُ النسبي لنسبة الإيرادات الحكومية الكلية المتأتية من مصادر غير نفطية يسهم في دورة "الوفرة أو المجاعة" في الإنفاق الحكومي العراقي. فعلى مدى السنوات الخمس الماضية، بلغ متوسط الإيرادات غير النفطية 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي أدنى نسبة بين الدول المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وحتى الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في المنطقة تحقق نسبا أعلى من الإيرادات غير النفطية (ص.2، صندوق النقد الدولي 2024 ب). ان قطاعًا خاصًا نشطًا من شأنه زيادة الإيرادات الحكومية غير النفطية وبالتالي تقليل حالة عدم اليقين في الإيرادات الوطنية. وفي خطوة أقرب إلى التمني، أدرجت حكومة العراق في موازنتها وصول

الإيرادات غير النفطية إلى 8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2024[2]. وهو ما كان يتطلب نموًا كبيرًا في القطاع الخاص، لكنه لم يتحقق.

وباختصار، سيحقق العراق فوائد كبيرة من توسيع القطاع الخاص، إذ سيعزز الاستقرار الاقتصادي الكلي ويقلل الاعتماد المالي على عائدات النفط والأهم من ذلك، سيخلق فرص عمل جديدة. ولكن كيف يمكن للعراق إيجاد بيئة مناسبة لمثل هذا التوسع في القطاع الخاص؟

يبدأ هذا التقرير الصادر عن مجلس الأعمال العراقي البريطاني (IBBC) بعرض خصائص تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024، ويقارنها بتقرير "سهولة ممارسة الأعمال" الذي تم إيقافه بعد آخر إصدار له في عام 2020. ويتم إيلاء اهتمام خاص للسمات التي تميز العراق وقد تقلل من فائدة تقرير "جاهزية الأعمال". وتعرض ثلاث جداول نتائج العراق في 30 مؤشرًا اقتصاديًا، وتقارن العراق بخمس عشرة دولة أخرى من الدول ذات الدخل عالي المتوسط، إضافة إلى جميع الدول الخمسين المدرجة في تقرير "جاهزية الأعمال" الأول، كما يوضح الفرق بين نتائج العراق في تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024 ونتائجه في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" لعام 2020.

ويناقش القسم التالي توصيات تفصيلية حول كيفية تحسين بيئة القطاع الخاص في العراق. وتستند هذه التوصيات إلى تقرير "جاهزية الأعمال" ودراسات حديثة أخرى أجرتها حكومة العراق والمنظمات الدولية، بما في ذلك مجلس الأعمال العراقي البريطاني. وينتهي الجزء الرئيسي من هذا التقرير بملخص عام. أما الملحق، فيستعرض النقاط الرئيسة المتعلقة بالعراق في تقرير "جاهزية الأعمال" للعراق المكوّن من 60 صفحة، وتقرير "جاهزية الأعمال" المكوّن من 150 صفحة.

مقارنة تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" السابق بتقرير "جاهزية الأعمال" الجديد[3]

منذ عام 2003 وحتى عام 2020، كان البنك الدولي (WB) ينشر تقريرا سنويًا يقوم فيه بتقييم "سهولة ممارسة الأعمال" في معظم بلدان العالم. لكن حدث انقطاع لمدة أربع سنوات بعد عام 2020، إذ قام البنك الدولي بمراجعة أساليب التقييم استجابةً لسلسلة من الفضائح. ولقد خلص تحقيق أجراه البنك الدولي إلى أن النقاط الممنوحة لأذربيجان والصين والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة قد تم التلاعب بها (مجلة الايكونوميست، 12 اكتوبر، ص.62). وفي أكتوبر 2024، نشر البنك الدولي أول تقرير سنوي له بعنوان جاهزية الاعمال (ويعرف أيضا B-Report) ليحل محل تقريره السابق عن "سهولة ممارسة الأعمال".

جاء الاختلاف المعلن بين التقريرين على النحو التالي: في حين ركز مشروع "سهولة ممارسة الأعمال" على تقييم البيئة الاقتصادية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يستهدف مشروع "جاهزية الأعمال" تنمية القطاع الخاص ككل (ص.xxi، البنك الدولي 2024 ا)

[2] البيانات من طبقجلي ص. 5، الجدول 2، 2024 أ و ص.24، الجدول 1، البنك الدولي 2024 أ
[3] ص. xxi، الحقل ES.1، البنك الدولي 2024 أ

التركيز

- سهولة ممارسة الأعمال: تقييم بيئة الأعمال للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- جاهزية الأعمال: يستهدف تنمية القطاع الخاص ككل.

النطاق

- سهولة ممارسة الأعمال: ركّز بشكل أساسي على الإطار التنظيمي للشركات.
- جاهزية الأعمال: يقيّم الإطار التنظيمي والخدمات العامة والكفاءة التشغيلية.

جمع البيانات

- سهولة ممارسة الأعمال: استشارات الخبراء ودراسات حالة حول القوانين واللوائح الفعلية.
- جاهزية الأعمال: تقييمات الخبراء واستطلاعات الشركات.

المقارنات الدولية

- سهولة ممارسة الأعمال: الترتيب والنقاط المجمّعة سهّلت عقد مقارنات دولية.
- جاهزية الأعمال: النقاط المفصّلة تقلّل من التركيز على المقارنات الدولية.

في عام 2024، وهو العام الأول لنشر تقرير "جاهزية الأعمال" من قبل البنك الدولي، تم تقييم 50 دولة فقط. ومن المتوقع أن يشمل تقرير عام 2025 خمسين دولة إضافية، في حين يُتوقع أن يغطي تقرير عام 2026 ثمانين دولة أخرى[4].

من بين 50 دولة[5] **مشمولة في تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024، هناك اثنتا عشرة دولة ذات دخل مرتفع :** بربادوس، كرواتيا، إستونيا، اليونان، هونغ كونغ، هنغاريا، نيوزيلندا، البرتغال، رومانيا، سيشيل، سنغافورة، وجمهورية سلوفاكيا.

[4] لاحظ ان هناك منشورين ناقش فيهما البنك الدولي جاهزية الاعمال في عام 2024. "جاهزية الاعمال" هو وثيقة من 150 صفحة تناقش النظام المُحدَّث للبنك الدولي لتقييم بيئات الأعمال. في هذا التقرير الصادر عنIBBC ، يُشار إلى هذه الوثيقة بـ "البنك الدولي 2024 أ". أما "العراق-جاهزية الاعمال" فهي وثيقة من 60 صفحة تتناول بالتفصيل بيئة الأعمال في العراق، ويُشار إليها بـ"البنك الدولي 2024 ب".

[5] لمعرفة خصائص الدول الخمسين الواردة في تقرير 2024، يُرجى الرجوع إلى "البنك الدولي 2024 أ، الجدولB.1 ، الصفحات 147-148.

وهناك ست عشرة دولة، بما فيها العراق، تُصنَّف ضمن الشريحة العليا من الدخل المتوسط :البوسنة والهرسك، بوتسوانا، بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، السلفادور، جورجيا، إندونيسيا، العراق، موريشيوس، المكسيك، الجبل الأسود، مقدونيا الشمالية، باراغواي، بيرو، والضفة الغربية/غزة.

وخمسة عشر بلدًا هي ضمن الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط :بنغلاديش، كمبوديا، كوت ديفوار، غانا، جمهورية قيرغيزستان، ليسوتو، المغرب، نيبال، باكستان، الفلبين، ساموا، تنزانيا، تيمور-ليشتي، فانواتو، وفيتنام.

أخيرًا، هناك سبع دول منخفضة الدخل :جمهورية إفريقيا الوسطى، تشاد، غامبيا، مدغشقر، رواندا، سيراليون، وتوغو.

للأسف، في هذا التقريرلم يكن هناك سوى دولتين اخريين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى جانب العراق، وهما المغرب والضفة الغربية/غزة، مما يحدّ من إمكانية عقد مقارنات إقليمية.

الركائزوالمواضيع والقضايا الأساسية

بالنسبة لكل من الدول الخمسين، يُقيّم تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024 ثلاث مجالات تركيز يُطلق عليها اسم الركائز (Pillars) وعشرة مواضيع (Topics) ، وثلاثة قضايا أساسية (Themes).

الركيزة الأولى: الإطار التنظيمي، "وتتكون من القواعد واللوائح التي يتعين على الشركات اتباعها عند تأسيس الأعمال وتشغيلها أو إغلاقها".

الركيزة الثانية: الخدمات العامة، وتقيم هذه الركيزة "المرافق التي توفرها الحكومات لدعم الامتثال للقوانين واللوائح".

الركيزة الثالثة: الكفاءة التشغيلية، وتعكس هذه الركيزة "سهولة الامتثال للإطار التنظيمي والاستخدام الفعّال للخدمات العامة ذات الصلة المباشرة بالشركات". (ص.xxiii، البنك الدولي 2024 أ).

حصل العراق على 49 نقطة (من أصل 100) في الركيزة الأولى – الإطارالتنظيمي. وهذه واحدة من أدنى الدرجات بين البلدان الخمسين المشمولة في تقرير 2024، إذ إن الممارسات الجيدة لم تُعتمَد على نطاق واسع في العراق، كما تفرض اللوائح قيودًا غير ضرورية على الشركات وتثبط روح المبادرة المستقلة. (ص.43 و44، الجدول 3.1، البنك الدولي 2024 أ).

أما بالنسبة للركيزة الثانية – الخدمات العامة – فقد حصل العراق على 22 نقطة. ولا يوجد سوى دولتين منخفضتي الدخل، هما غامبيا وجمهورية إفريقيا الوسطى، اللتين حصلتا على نقاط أدنى من العراق. وتشير هذه المرتبة المنخفضة إلى نقص حاد في الخدمات العامة مما يجعل من الصعب على الشركات الامتثال للوائح عند سعيها لتوسيع أعمالها. فعلى سبيل المثال، لا يمتلك العراق سلطة تضمن تكافؤ فرص المنافسة، كما يفتقر إلى الشفافية في مجال المنافسة (ص.46، البنك الدولي 2024 أ).

قلة من الاقتصادات سجّلت نتائج ضعيفة في الركيزة الثالثة – الكفاءة التشغيلية، ومع ذلك، حصل العراق على 47 نقطة فقط. ولم تسجّل نتائج أدنى من هذا سوى ثلاث دول. ومن العوامل المساهمة في هذا الأداء الضعيف حقيقة أنه، خلال السنوات الثلاث الماضية لم تُسجَّل أي حالة مكتملة لإعادة تنظيم أو تصفية شركات بشكل رسمي (ص.43 و47، الجدول 3.1، البنك الدولي 2024 أ و ص.60، البنك الدولي 2024 ب).

وفي نظرة مبسَّطة لسياسية منح نقاط ونتائج جاهزية الأعمال تتمثّل في أنه ينبغي صياغة الإطار التنظيمي والخدمات العامة بعنايةٍ لتعظيم الكفاءة التشغيلية، حيث ان إن الكفاءة التشغيلية تعكس سهولة الامتثال للإطار التنظيمي والاستخدام الفعّال للخدمات العامة ذات الصلة المباشرة بالشركات (ص.xxiii، البنك الدولي 2024)

المواضيع العشرة هي: الدخول الى الأعمال، موقع الاعمال، خدمات المرافق، القوى العاملة، الخدمات المالية، التجارة الدولية، الضرائب، حل النزاعات، المنافسة في السوق، والإعسار/التصفية التجارية. ويُقيَّم كل موضوع وفقًا للركائز الثلاث، ما ينتج عنه 30 تصنيفًا مختلفًا لكل بلد.

وبالإضافة إلى الركائز الثلاث والمواضيع العشرة، هناك أيضًا ثلاث قضايا أساسية وهي تبنّي الرقمنة، الاستدامة البيئية، والاعتبارات الجندرية حيث يجري التركيز عليها وتقييمها بحسب مقتضى الحال ضمن المواضيع المختلفة.

من المتوقع أن تنشأ العديد من المؤشرات الجديدة استنادًا إلى المئات من نقاط البيانات الواردة في تقرير "جاهزية الأعمال" الصادر عن البنك الدولي. فعلى سبيل المثال، هناك تقييمات للرقمنة ضمن دخول الأعمال (ص 4)، موقع الأعمال (ص 11)، التجارة الدولية (ص. 34 و 35) ومواضيع أخرى. وتوفّر هذه البيانات فرصةً لإنشاء مؤشر للرقمنة بين الدول الخمسين المشمولة في أول تقرير لـ "جاهزية الأعمال".

لا يغطي تقرير "جاهزية الأعمال" جوانب أخرى من بيئة الأعمال. بل يوجّه القرّاء إلى منشورات أخرى .(ص. 8، البنك الدولي 2024 أ) فعلى سبيل المثال:

- الظروف العامة للاقتصاد – (Macroeconomic conditions) تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" الصادر عن البنك الدولي.
- الفساد والمساءلة – (Corruption and accountability) مؤشرات الحوكمة الخاصة بالبنك الدولي[6].
- رأس المال البشري – (Human capital) مؤشر رأس المال البشري الصادر عن البنك الدولي.
- الصراع والجريمة والعنف – (Conflict, crime, and violence) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

ربما تتمثّل أكبر فجوة في تغطية تقرير "جاهزية الأعمال" في كونه لا يحاول قياس أو جمع بيانات عن الشركات غير الرسمية، بما في ذلك العاملين لحسابهم الخاص والأعمال المنزلية (ص 8، البنك الدولي 2024 أ) وكما سيأتي لاحقًا، ان ذلك يمثّل مشكلة خطيرة بالنسبة للعراق، نظرًا لوجود نسبة كبيرة من الأعمال والتوظيف في القطاع غير الرسمي.

مكامن القوة والضعف في القطاع الخاص العراقي

يوضح الجدول 1 النتائج الخاصة بالعراق، إضافةً إلى متوسطِ النقاط لكل موضوع. وكما يتبيّن من الجدول، فقد حصل العراق على أعلى النقاط في خدمات المرافق، والقوى العاملة، ودخول الأعمال، في حين سجّل أدنى النقاط في تصفية الأعمال والمنافسة في السوق والضرائب. وباستثناء الضرائب فقط، جاء أداء العراق في "الخدمات العامة" أدنى من أدائه في كل من "الإطار التنظيمي" والكفاءة التشغيلية". انظر الملحق في هذا التقرير للاطلاع على مناقشة تفصيلية لدرجات البنك الدولي الخاصة بالعراق في كل ركيزة وموضوع.

---

[6] انظر أيضًا إلى تقرير :IBBC
" Gunter (2021a)**الفساد أسوأ من داعش: الأسباب والعلاجات للفساد في العراق."**

الجدول 1: نقاط العراق في المواضيع المختلفة

جميع االنقاط من 100	المتوسط	الإطار التنظيمي	الخدمات العامة	الكفاءة التشغيلية
دخول الأعمال	52	79	27	51
موقع الأعمال	48	53	18	74
خدمات المرافق	54	53	37	73
العمالة	54	78	35	49
الخدمات المالية	44	69	32	31
التجارة الدولية	42	49	34	43
الضرائب	29	13	17	58
حل المنازعات	40	50	12	57
المنافسة في السوق	21	30	3	32
الإعسار التجاري	7	20	0	0
المتوسط	39	49	22	47

المصدر: ص.ص. 127-146، الجداول A10 وA1، البنك الدولي 2024 أ

يعرض الجدول 2 مقارنة أولية للمتوسط الذي حققه العراق في كل موضوع مع المتوسط الخاص بالدول الخمس عشرة الأخرى من ذوات الدخل عالي المتوسط، بالإضافة إلى متوسط جميع البلدان الخمسين في تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024. ورغم أن أداء العراق جاء أفضل مقارنةً بالدول ذات الدخل عالي المتوسط في موضوعي خدمات المرافق والقوى العاملة، إلا أنه سجّل نتائج ضعيفة في الضرائب والمنافسة في السوق وبالأخصّ في تصفية الأعمال. وعند مقارنته بالدول الـ 49 الأخرى في الدراسة – وهناك 22 بلدًا منها بمستوى تنمية اقتصادية أدنى من العراق – يتضح أن بيئة الأعمال في العراق غير مواتية للتنمية في القطاع الخاص. بل ويمكن القول إن البيئة الاقتصادية في العراق معادية للقطاع الخاص.

الجدول 2: المقارنة بين دول الدخل عالي المتوسط وجميع الدول

	نقاطالعراق (من 100)	تصنيف العراق بين 16 دولة (دخل عالي المتوسط)	تصنيف العراق (من مجموع 50 دولة)
دخول الأعمال	52	15	40
موقع الأعمال	48	16	41
خدمات المرافق	54	14	42
العمالة	54	15	45
الخدمات المالية	44	16	44
التجارة الدولية	42	16	46
الضرائب	29	16	49
حل المنازعات	40	15	46
المنافسة في السوق	21	16	49
الإعسار التجاري	7	16	49
المعدل العام	39	16	45

المصدر: ص. ص. 127-146، الجداول A.1-A.10، البنك الدولي 2024 أ

بالرغم من تشابه عدد المواضيع (عشرة) في كل من "جاهزية الأعمال" و "سهولة ممارسة الأعمال"، إلا أن تركيزها، ونطاقها، ومستوى تفصيلها تختلف كثيرًا. فعلى سبيل المثال، يُرجى مقارنة الجدول A.1 في الملحق، والذي يوجز الفئات الرئيسة والفرعية لتقييم موضوع "الدخول الى الأعمال" ضمن تقرير "جاهزية الأعمال"، مع الجدول A.2 الذي يقيّم الإجراءات المطلوبة لبدء نشاط تجاري جديد في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال."

ونتيجةً للتنوع الواسع في تغطية التقريرين، يصبح من الصعب مقارنة نتائج "سهولة ممارسة الأعمال" لعام 2020 مع نتائج "جاهزية الأعمال" لعام 2024. ويرى الكاتب أن ستةً فقط من هذه المواضيع تتشابه تغطيتها بشكل كبير في تقريري البنك الدولي لعامي 2020 و2024. وكما هو موضح في الجدول 3، فإن هذه المواضيع التي فيها تداخل كبير هي: الدخول الى الأعمال/بدء الأعمال، خدمات المرافق/الكهرباء، التجارة الدولية/التجارة عبر الحدود، الضرائب/دفع الضرائب، حل المنازعات/إنفاذ العقود، والإعسار /التصفية.

وهناك صعوبة أخرى تتمثل في أنه على الرغم من أن النقاط في كلا التقريرين تتراوح بين 0 و100، فإن متوسط النقاط بين 186 دولة في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" يختلف عن متوسط النقاط بين 50 دولة في تقرير "جاهزية الأعمال". على سبيل المثال، حصل العراق في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" على 77 نقطة في موضوع "بدء الأعمال"، مما وضعه في الدول الخُمس الأدنى عالميًا. ولكن لو حقق العراق 77 نقطة في موضوع "دخول الأعمال" في تقرير "جاهزية الأعمال"، لاحتلّ الخُمس الثاني من القمة (ص. 127 و128، الجدول A1، البنك الدولي 2024 أ).

ورغم تحذير البنك الدولي من عقد مقارنات دولية، يرى الكاتب أن أفضل طريقةً لمقارنة أداء العراق بين تقرير 2020 و2024 هي النظر إلى أداء البلد بالنسبة إلى الدول الأخرى. وهذا ما يظهر في الجدول 3 .فعلى سبيل المثال، وفقًا لتقرير "جاهزية الأعمال"، حصل العراق على 52 نقطة في موضوع "الدخول الى الأعمال" ما وضعه في المرتبة 15 – متقدمًا مباشرة على السلفادور التي حلّت في المركز الأخير. بينما في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال"، حصل العراق على 77 نقطة في موضوع "بدء الأعمال" ما وضعه في المرتبة 12. وبالاعتماد على هذه المقارنة التقريبية، يبدو أن العراق لم يحقق تقدمًا ملحوظًا في تحسين بيئة الأعمال بين آخر إصدار لتقرير "ممارسة الأعمال" عام 2020 وأول إصدار لتقرير "جاهزية الأعمال" عام 2024.

الجدول 3: مقارنة تقرير "جاهزية الأعمال" 2024 مع تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" 2020 الخاص بالعراق

موضوعات تقرير جاهزية الأعمال 2024	نقاط جاهزية الأعمال (من 100) وترتيب العراق بين 16 دولة ذات الدخل عالي المتوسط	موضوعات تقرير سهولة ممارسة الأعمال 2020	نقاط سهولة ممارسة الأعمال (من 100) وترتيب العراق بين 16 دولة ذات الدخل عالي المتوسط
الدخول الى الأعمال	52 (15th)	بدء الأعمال	77 (12th)
		التعامل مع تصاريح البناء	68 (12th)
موقع العمل	48 (16th)		
الخدمات العامة	54 (14th)	الحصول على الكهرباء	62 (13th)
العمالة	54 (15th)		
الخدمات المالية	44 (16th)		
		الحصول على الائتمان	0 (16th)
		حماية المستثمرين الأقلية	46 (13th)
التجارة الدولية	42 (16th)	التجارة عبر الحدود	25 (16th)
الضرائب	29 (16th)	دفع الضرائب	64 (14th)
تسوية النزاعات	40 (15th)	إنفاذ العقود	48 (15th)
المنافسة السوقية	21 (16th)		
إفلاس الأعمال	7 (16th)	تسوية الإفلاس	0 (16th)

المصادر :ص.ص. 127-146، الجداول A.10-A. 1، البنك الدولي 2024 أ: ص.4 البنك الدولي 202.

الدول الست عشرة هي: البوسنة والهرسك، بوتسوانا، بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، السلفادور، جورجيا، إندونيسيا، العراق، موريشيوس، المكسيك، الجبل الأسود، مقدونيا الشمالية، باراغواي، بيرو، والضفة الغربية/غزة.

يرى الكاتب أن تقرير "جاهزية الأعمال" أكثر شمولًا لكنه أقل سلاسة من سابقه "سهولة ممارسة الأعمال". فعلى سبيل المثال، فيما حاول تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" قياس الحواجز التنظيمية الكمية أمام ممارسة الأعمال، يعتمد تقرير "جاهزية الأعمال" بشكل أكبر على تقييم نوعية القوانين واللوائح.

يحتوي ملحق هذا التقرير على ملخص مفصّل لنقاط العراق في تقرير "جاهزية الأعمال" ضمن المواضيع العشرة والركائز الثلاث. وفيما يلي توصيات لتحسين تلك النقاط وخلق بيئة أكثر دعمًا للقطاع الخاص في العراق.

كيف يمكن للعراق تحسين بيئة القطاع الخاص؟

تقوم السياسات الجيدة على البيانات الجيدة. فبدون بيانات وتحليلات موثوقة، ستضطرّ السلطات إلى اتخاذ قرارات وهي تقريبًا "مُغمَضة العينين". وبالطبع، لا يُعَد البنك الدولي المصدر الوحيد للبيانات الجيدة، إذ يمثّل الجهاز المركزي للإحصاء العراقي (CSO) موردًا لا يمكن الاستغناء عنه، رغم أن بياناته لا تكون، في بعض الأحيان، معروضة بشكل يسير على المستخدم.

لطالما استعانت حكومة العراق بتقرير "سهولة ممارسة الأعمال" الصادر عن البنك الدولي في تحليل اقتصاد العراق. على سبيل المثال، أشارت استراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق 2024-2030 (2014، ص. 44 و 45) وخطة التنمية الوطنية 2018-2022 (2018، ص 77) بشكل مباشر إلى مسح "سهولة ممارسة الأعمال". وفي كلتا الحالتين، استخدمت هذه الدراسة لتحديد أوجه الضعف في بيئة القطاع الخاص في البلاد. أما غيرها من منشورات حكومة العراق مثل "الورقة البيضاء" لعام 2020 فلم تشرْ إلى تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" بشكل صريح لكنها اعتمدت على بيانات وتحليلات تقارير أخرى للبنك الدولي.

وبالإضافة إلى المنظمات الرسمية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، استندت جهات خاصة أيضًا إلى البيانات والتحليلات الواردة في تقرير "سهولة ممارسة الأعمال". فقد أشار تقريران لمجلس الاعمال العراقي البريطاني (IBBC) بعنوان "العراق 2020: بلد عند مفترق طرق" و"الفساد أسوأ من داعش" إلى تقرير "سهولة ممارسة الأعمال" لدى تناولهما موضوع تسريع وتيرة خلق فرص العمل في القطاع الخاص للحدّ من اعتماد البلاد على النفط (2020، ص 8)، وكذلك في كيف يمكن لزيادة المنافسة في السوق ان تقلل من محفزات الفساد (ص. 10 و11، البنك الدولي 2021 أ) .

ما الذي يقدّمه تقرير "جاهزية الأعمال" الجديد من رؤى لمبادرات الحكومة العر اقية للقطاع الخاص؟

إن الموارد المالية والبشرية المتاحة لدعم مبادرات السياسة العامة محدودة. ولهذا، ينبغي لقادة الحكومة التركيز على المبادرات القصيرة والمتوسطة المدى والتي تحمل أكبر فرصة لتحقيق الهدف الأهمّ الذي يتمثل بزيادة التوظيف في القطاع الخاص غير النفطي. وهذا يستلزم نمو عدد الشركات في القطاع الخاص بالإضافة إلى توسع الشركات القائمة. وفي حين يَظهر نظريًا أن موضوعي "الدخول الى الأعمال" و"العمالة" في تقرير "جاهزية الأعمال" هما الأكثر

صلة في تحليل ما يلزم لتشجيع قيام شركات جديدة في القطاع الخاص وتوظيف المزيد من الأيدي العاملة، إلا أن الواقع – كما هو متوقع – أكثر تعقيدًا.

يلاحظ ان تحقيق نقاط عالية في موضوع دخول الاعمال يرتبط بتحقيق نقاط عالية في مواضيع أخرى. وتشير بيانات الدول الخمسين المشمولة في أول إصدار من "جاهزية الأعمال" إلى وجود ارتباط كبير بين "الدخول الى الأعمال" وكل من "المنافسة في السوق" (0.69) و"التجارة الدولية" (0.64) و"تصفية الأعمال" (0.58) (ص. Li، الشكل ES. 16، البنك الدولي 2024 أ). ومن اللافت للانتباه أن الارتباط بين "الدخول الى الأعمال" و"العمالة" منخفض نسبيا (0.33).

ومن الجائز أن تكون العلاقات التي تظهرها الإحصاءات مجرد مصادفة، أو أن لدى العراق ظروفًا خاصة تضعف أو تقوّي العلاقات فيما بين هذه المواضيع. ولكن، نظريًا، قد يؤدي إحراز تقدّم في رفع نقاط المواضيع الأخرى إلى رفع نقاط "الدخول الى الأعمال" و"العمالة"، وبالتالي تسهيل انطلاق المزيد من الشركات الجديدة في القطاع الخاص وتوفير الوظائف. إن إجراء تحليل شامل للعلاقات المتبادلة بين تحسن المواضيع المختلفة في ظل الظروف الخاصة بالعراق وتأثيرها على خلق فرص العمل في القطاع الخاص سيكون مفيدًا ومثيرًا للتحدي. ومع ذلك، فإن مثل هذا التحليل يتجاوز نطاق هذا التقرير.

في حين أن هناك مجالًا للتحسن في "الإطار التنظيمي" لكل واحد من المواضيع العشرة في "جاهزية الأعمال"، فإن الأثر الأكبر في تحسن "الكفاءة التشغيلية" قد يتحقق في حال توفرت زيادة في كل من جودة الخدمات العامة وكميتها .وكما أُشرنا أعلاه: "يتضمن نطاق الخدمات العامة المرافق التي توفرها الحكومة لدعم الامتثال للقوانين واللوائح والمؤسسات والبنية التحتية التي تمكّن الأنشطة التجارية. وتقتصر المؤشرات في هذه الركيزة على ما يتعلق ببيئة الأعمال في المجالات المرتبطة بدورة حياة الشركة".

ما أبرز المشكلات التي تعيق زيادة التوظيف في القطاع الخاص وكيف يمكن معالجتها – أو على الأقل التخفيف من حدتها؟

1. تقليص الفساد

بما أن تقرير "جاهزية الأعمال" استثنى صراحة التأثيرات المترتبة على الفساد في تقييمه (ص. 8، البنك الدولي 2024 أ) فإن إحدى السمات الرئيسية لبيئة الأعمال في العراق بقيت خارج إطار التقييم. سواء كانت فسادًا "كبيرًا "، كاستيلاء وزير ما على أموال عامة ضخمة، أو فسادًا "صغيرًا" كقبول طبيب رشوة لتقديم مريض على اخر في قائمة الانتظار، فإن الفساد منتشر على نطاق واسع في العراق. ورغم أن الفساد الكبير غالبًا ما يستحوذ على عناوين الصحف، فإن الفساد الصغير قد يكون أكثر ضررًا على تأسيس الشركات الخاصة وتوسّعها.

أظهرت إحدى الدراسات أن أكثر من نصف الشركات الصغيرة صرّحت بأن الفساد زاد تكاليفها بنسبة 20% أو أكثر. كما كشف بحث للبنك الدولي أن 100% من عقود البناء في البصرة تطلّبت رشوة. ويُعدّ انعدام اليقين المرتبط

بالفساد في كل مكان أكثر ضررًا من التكلفة المباشرة للرشوة، إذ تفتقر الشركات إلى الثقة بأنه – حتى لو دفعت رشوة – فسيتم منحها التراخيص الضرورية في الوقت المناسب. وكنتيجة لذلك، تتردد الشركات في الاستثمار.

يميل الفساد إلى تثبيط توسّع الشركات الخاصة، مما يقلل من فرص خلق الوظائف. فبقاء الشركة صغيرة وغير رسمية يتيح لها الاختباء من المسؤولين الفاسدين أو على الأقل تقليص مقدار الرشاوى (ص.3، الحقل 1، صندوق النقد الدولي 2023).

رغم أن الحكومة العراقية تخوض حاليًا جهودًا جادة لمكافحة الفساد، فإن النتائج خلال العقد الماضي كانت محدودة. فبحسب منظمة الشفافية الدولية، ارتفعت نقاط نزاهة العراق من 16 (من أصل 100) عام 2014 إلى 23 عام 2023. وصعد ترتيب العراق عالميًا من المرتبة 170 (من أصل 175 دولة) عام 2014 إلى المرتبة 154 (من أصل 180 دولة) عام 2023. وفي المقابل، تعرض مؤشرات الحوكمة العالمية للبنك الدولي بشأن "السيطرة على الفساد" صورة أكثر تشاؤمًا، إذ انخفضت نقاط العراق بين عامي 2014 و2015 قبل أن تتعافى تدريجيًا، لتكون نقاطه في عام 2023 أعلى قليلاً مما كانت عليه في عام 2014. وباختصار، انتقل العراق من "فساد شديد" إلى "فساد كبير"، علمًا أن الاقتصاد والمجتمع العراقيَّين عانيا في عام 2014 صدمة مزدوجة بظهور تنظيم داعش وهبوط أسعار النفط، ما أدى إلى صعوبات كبيرة في مكافحة الفساد.

تطرّق تقرير "الفساد أسوأ من داعش" الصادر عن IBBC عام 2021 بالتفصيل إلى مكوّنات الاستراتيجية الناجحة لمكافحة الفساد في العراق (غنتر 2021 انظر أيضًا الفصل الرابع، ص. 48 و 73) واستنادًا إلى تجارب دول أخرى نجحت في خفض الفساد بشكل ملموس – رغم عدم تمكن أي دولة من القضاء عليه تمامًا – ينبغي أن تتضمن استراتيجية مكافحة الفساد ست نقاط:

1. إرادة سياسية وحوكمة رشيدة.
2. الاعتماد على وكالة واحدة أو وكالات محددة لمكافحة الفساد.
3. تغيير ثقافي.
4. أجور مناسبة لموظفي القطاع العام.
5. يقظة مستمرة.
6. تقليص المحفزات الاقتصادية للفساد.

(غنتر 2021، ص. 21 و 27)

أحد الخيارات لتحسين الحوكمة والحدّ من الفساد هو اعتماد عمليات الشراء الحكومي عبر الإنترنت. فالإعلان الإلكتروني والوصول الإلكتروني وشهادات الصحة والوثائق والمناقصات الإلكترونية تسرّع عملية الشراء وتزيد من عدد العروض المقدّمة من شركات أصغر حجمًا، كما تقلل من فرص الفساد وغالبًا ما تؤدي إلى خفض الأسعار (ص. 50 و 52، البنك الدولي 2024 ب، لومبورغ 20023، الفصل 9، ص. 131 و 145).

من بين المكونات الأخرى للاستراتيجية، ينبغي منح مزيد من الاهتمام لمسألتين في السياق العراقي.
الأولى :تغيير الثقافة المتسامحة مع الفساد .إذ يعتبر بعض العراقيين الفساد "شرًّا لا بد منه" أو حتى "خيرًا" عندما ينظر صاحب العمل إلى الموظف المرتشي كمن يقدّم له خدمة تسرّع أعماله. ولن يتحقق تغيير هذه النظرة المتساهلة للفساد عبر خطابات السياسيين أو اللافتات التحذيرية فحسب، بل يتطلب رسائل مضادة للفساد يوجّهها أشخاص موثوقون مثل المعلمين في المدارس الابتدائية والثانوية والأئمة في خطب الجمعة. ومن المتوقع أن تكون عملية تغيير ثقافة الفساد في العراق بطيئة.

الثانية :تقليص المحفزات الاقتصادية للفساد عبر تبسيط اللوائح التنظيمية وجعلها أكثر شفافية. فإذا كانت الإجراءات القانونية للحصول على تصريح بناء تستغرق 90 يومًا وتكاليفها نحو أربعة أضعاف متوسط الدخل السنوي (ص. 14، البنك الدولي 2024 ب)، فسيكون هناك حافز قوي لرشوة المسؤولين لتسريع الإجراءات بتكلفة إجمالية أقل. لكن إذا تم تقليص المدة إلى 30 يومًا وخُفِضت التكلفة للنصف، فسيقلّ الحافز لدفع الرشاوى.

2. تبسيط الإجراءات التنظيمية وزيادة الشفافية

من المشكلات في تقييم "جاهزية الأعمال" أنه لا يجمع البيانات عن الشركات غير الرسمية، بما فيها العاملون لحسابهم الخاص والأعمال المنزلية (ص.8، البنك الدولي 2024 أ) وهذه مشكلة كبيرة في العراق، إذ تشير التقديرات إلى أن ثلثي إجمالي التوظيف في البلاد يتم في القطاع غير الرسمي، خصوصًا في الشركات الصغيرة العاملة في قطاعات البيع بالتجزئة والتجارة والبناء والمطاعم والنقل (ص. 5، المولوي 2019).

وهذه المشروعات غير الرسمية صغيرة للغاية، إذ يبلغ متوسط عدد العاملين فيها 2.2 عامل فقط – بما فيهم المالك (ص. 3، الحقل 1، البنك الدولي 2023) وبالإضافة إلى العراقيين العاملين في مشاريع غير رسمية، يوجد هناك من يعمل لصالح شركات مسجلة (رسمية) ولكن بنظام تعاقدي غير رسمي (ص. 15، صندوق النقد الدولي 2024 ب).

ولا تزال العديد من الشركات في العراق تعمل بلا تسجيل رسمي لتفادي التكاليف الباهظة للتسجيل. وتشير بعض الدلائل إلى أن بعض العاملين يطلبون من الشركات عدم تسجيلهم في صندوق الضمان الاجتماعي لتجنّب خصم الرسوم (ص.28، جهاز الإحصاء المركزي 2023). إن تشجيع الشركات على الدخول إلى الاقتصاد الرسمي قد يتطلب تقدّمًا كبيرًا في مسألة الوصول إلى التمويل، إذ إن أحد أهم مزايا تسجيل الشركة رسميًا يكمن في الحصول على تمويل أفضل. ولكن – كما سنناقش أدناه – لا يزال الوصول إلى القروض المصرفية للشركات الخاصة في العراق محدودًا للغاية.

على صعيد الأساسيات، تتطلّب المعاملات الحكومية الخاصة بالأعمال في العراق مستندات ورقية تتضمن العديد من التوقيعات والأختام الحية والطوابع. ويعني هذا أن على روّاد الأعمال التنقّل مرارًا بين الدوائر الحكومية حامِلين نسخًا ورقية كثيرة من الوثائق، مما يزيد من خطر فقدان المستندات والاضطرار الى البدء من جديد.

وهناك عوائق أخرى تشمل اشتراط وجود حد أدنى لرأس المال المُسدَّد. وقد كان الغرض من هذا الاشتراط إتاحة سيطرة السلطات على "من يُسمح له" بإنشاء شركات جديدة وتوفير ضمانات للدائنين (ص. 42 و 43، البنك الدولي 2020) لكن تلك المتطلبات فشلت عمومًا في حماية الدائنين في مختلف البلدان. وفي العراق، يُتوقّع من مؤسس الشركة إيداع رأس المال في مصرف تجاري والحصول على إشعارٍ يثبت ذلك وتقديمه مع أوراق التسجيل، ولكن يمكن سحب المبلغ فور صدور شهادة التسجيل (ص. 229 و 230، غنتر 2021).

أظهرت أبحاث البنك الدولي أن مجرد وضع حد رمزي لرأس المال قد يؤدي إلى تقليص عدد الشركات الناشئة (ص. 45، الشكل 3.2، البنك الدولي 2020 د) ولهذا السبب، ألغت نحو 120 دولة – من ضمنها 12 دولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – هذا الشرط تمامًا. وفي المقابل، تبلغ التكلفة الإجمالية لتسجيل شركة محلية جديدة في العراق نحو 71% من متوسط الدخل (ص.6، البنك الدولي 2020). لذلك ينبغي الغاء شرط الحد الأدنى لرأس المال في العراق بما انه لا يحقق الهدف المعلن منه ويعرقل ريادة الأعمال.

ان إجراءات الشركات الأجنبية التي ترغب في ممارسة الأعمال في العراق معقّدة وتختلف كثيرًا عن تلك الخاصة بالشركات المحلية. فعلى سبيل المثال، تختلف اللوائح الضريبية وفقًا لكون الشركة الأجنبية تعمل "داخل العراق" أم "مع العراق". ونتيجة لذلك، يتعيّن على معظم الشركات الأجنبية الراغبة في العمل في العراق الاستعانة بمشورة قانونية متخصصة، الأمر الذي يزيد من كلفة الاستثمار (ص. 4، PWC 2024).

وهناك عائقٌ آخر لدخول الأعمال في العراق – لم يُذكر مباشرة في تقرير البنك الدولي – وهو عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي الذي قد يؤدي إلى إفلاس الشركات أو إلى زيادة تكاليفها بشكل كبير. ففي دراسة أجراها الجهاز المركزي للإحصاء عام 2021، تبيّن أن "النزوح الطائفي/الوضع الأمني" كان ثاني أهم سبب لفشل الشركات، بنسبة 15% من إجمالي حالات الفشل (ص.44، الجدول 6.8C، جهاز الإحصاء المركزي 2021) وبسبب هذا الخطر الأمني، قد يمتنع البعض عن إنشاء شركات أصلًا أو يتّخذون هيكلًا تنظيميًا للشركات يقلّل من الخسائر المحتملة إذا تدهور الوضع، ولو كان ذلك على حساب الكفاءة.

وأخيرًا، تشير بعض الأدلة إلى أن السبب الرئيس وراء تأخير المشاريع الاستثمارية في العراق أو فشلها هو عدم الحصول على تخصيص للأرض .وغالبًا ما يتطلب الأمر تدخل أعلى المستويات الحكومية للحصول على الموافقة لتخصيص الأراضي (ص. 20، المولوي 2019).

3. تحسين الوصول إلى الخدمات المصرفية والتمويل

في معظم البلدان، تتمتع الشركات الخاصة بإمكانية الحصول على خدمات مصرفية وقروض لتمويل العمليات اليومية والتوسع. لكن هذا لا يحدث في العراق. رغم إحراز بعض التقدّم في النظام المالي العراقي مثل توفير إطار لمنح التراخيص لمقدمي خدمات الدفع، وتحديث منظومة المدفوعات، وتعزيز حماية المستهلك، لا تزال المصارف المملوكة للدولة، والتي تعاني نقص رأس المال وسوء الإدارة، تهيمن على القطاع المالي (ص. 21، البنك الدولي 2023).

نتيجة لذلك، يقدم النظام المصرفي العراقي دعمًا محدودًا جدًا للقطاع الخاص، حيث يكاد يستثني معظم الشركات من الحصول على القروض والخدمات الأخرى مثل تحصيل الدفعات أو تسديدها. ومع ذلك، حدث بعض التقدم. فحتى وقت قريب، كانت قلة فروع المصارف وأجهزة الصراف الآلي(ATM) مؤشرًا واضحًا على ضعف البيئة المالية. ففي 2021، كان في العراق 4 فروع مصرفية و6 أجهزة صراف آلي لكل 100 ألف نسمة، وهي أدنى نسبة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي يبلغ معدلها 13 فرعًا و32 جهازًا (الجدول 5.4، البنك الدولي 2024 ج). ومنذ ذلك الحين زاد عدد أجهزة الصراف الآلي بشكل ملحوظ، رغم أن نسبة أجهزة الصراف إلى السكان لا تزال أقل من المتوسطة بالنسبة الى المنطقة. ففي 2023، كان هناك نحو 15 جهاز صراف آلي لكل 100 ألف نسمة (ص. 1 و 2، طبقجلي 2024) ومع ذلك، ما تزال بعض المدن الصغيرة تفتقر إلى فرع مصرفي واحد أو صراف آلي. وحتى عند وجود فرع مصرفي، فإن المصارف الكبرى – كالرشيد والرافدين – لا تهتم كثيرًا بعملائها من خارج القطاع الحكومي. لذلك لا يزال استخدام الخدمات المصرفية متدنّيًا. ففي 2020، لم يستخدم هذه الخدمات سوى 1% من منشآت المشاريع المتوسطة والصغيرة غير الرسمية و4% من نظيراتها الرسمية (ص. 45، الجدول 7.1، جهاز الإحصاء المركزي 2021).

كما لا يُقبل القطاع الخاص كثيرًا على القروض المصرفية لتأسيس أو توسيع شركاته. إذ تشير التقديرات إلى أن 80% من الشركات اعتمدت على مدخرات مالكيها للبدء بالنشاط، بينما استدان 13% آخرون من أقاربهم أو أصدقائهم (ص. 3، الحقل 1، البنك الدولي 2023) ويعيق الاقتراض المصرفي ارتفاع الضمانات المطلوبة، وأسعار الفائدة المرتفعة، والقلق بشأن السرية، فضلاً عن طول وتعقيد إجراءات تقديم الطلب والموافقة عليه.

قد يستغرق قرض لمشروع متوسط الحجم من 6 إلى 12 شهرًا للموافقة عليه. وخلال هذه المدة، قد يتغيّر التصنيف الائتماني للمقترض، أو قد يتعرقل المشروع أصلًا. كما يتخوّف الكثير من الشركات من إفشاء معلوماتها المالية للمصرف خشية إبلاغ السلطات الضريبية. وتؤدي هذه المعوّقات إلى فقدان الثقة في البنوك والاحتفاظ بالأموال نقدًا في البيوت والمتاجر (ص. 23 و 26، جهاز الإحصاء المركزي 2023).

تسعى الحكومة العراقية بطرق مختلفة إلى تحسين الدعم المصرفي للقطاع الخاص. إذ إن أكثر من نصف الهواتف النقالة في العراق باتت متقدمة بما يكفي لدعم الخدمات المصرفية الإلكترونية. لكن استخدام المدفوعات عبر الهاتف ظل محدودًا حتى وقت قريب، حيث لم يتجاوز 3% للشركات الرسمية و2% للشركات غير الرسمية (ص. 46، جهاز الإحصاء المركزي 2021). غير أنه، خلال السنوات الثلاث الأخيرة، تضاعف عدد نقاط البيع (POS) في منافذ البيع بالتجزئة (ص. 2، طبقجلي 2024) وإذا تزامن هذا مع خفض تكلفة تنفيذ/استقبال المدفوعات الإلكترونية، يمكن للقطاع الخاص تجاوز محدودية فروع البنوك والتقليل من التداول النقدي.

أما بخصوص القروض المقدمة للشركات الخاصة، فالتفاؤل أقل. فالمصارف المملوكة للدولة تعتبر جهات شبه مالية تسعى لإقراض مؤسسات حكومية وشركات مفضّلة مملوكة للدولة، دون توقع كبير باستعادة القروض. ونتيجة لذلك، ترجّح التقديرات أن اثنين من أكبر ثلاثة مصارف مملوكة للدولة – الرافدين والرشيد – لديهما صافي قيمة سلبية. أما نحو 70 مصرفًا خاصًا في العراق، فتستحوذ على 20% تقريبًا من أصول النظام المصرفي. ولكن ما

يقرب من نصف هذه المصارف الخاصة هي تحولات حديثة نسبيًا من شركات صيرفة ذات رؤوس أموال محدودة. ومع شُح البيانات المنشورة، يُرجّح أن لدى معظم هذه المصارف الخاصة نسبة مرتفعة من القروض المتعثرة، ما يحدّ من قدرتها على منح قروض جديدة للقطاع الخاص (ص. 22 و 24، الجدول 2، البنك الدولي 2023).

وستواجه عملية إعادة هيكلة المصارف المملوكة للدولة معارضة قوية. إذ ذكرت دراسة حكومية: "إن العلاقة المالية بين الشركات العامة والمصارف الحكومية والحكومة المركزية معقدة ومتشابكة وغامضة نسبيًا " (ص.5، الحكومة العراقية 2016) إذ تعتمد تلك الجهات على تدفق مستمر من الائتمان المصرفي دون توقع كبير بالسداد. وتعاني المصارف الخاصة من مشاكل مماثلة وإن كانت على نطاق أضيق. وسيحتاج أكبر خمسة مصارف خاصة – التي لا تمثل سوى 5% تقريبًا من إجمالي أصول النظام المصرفي – إلى زيادة كبيرة في رأس المال وإلى تطوير مهارات موظفيها قبل أن تتمكن من توفير دعم مالي ملحوظ للقطاع الخاص.

في الوقت الحالي، تبذل الحكومة جهدًا جادًا لإعادة تنظيم المصارف المملوكة للدولة وتعزيز قدرات المصارف الخاصة، لكن هذه عملية طويلة الأمد .وفي الأمد القريب، قد يتمثل أحد الخيارات في "ترشيد" اللوائح المصرفية وتشجيع مزيد من المصارف الأجنبية على فتح فروع لها تمارس أعمالًا مصرفية مع القطاع الخاص في العراق. ومن الخطوات التي سارت في هذا الاتجاه ما قرره البنك المركزي العراقي عام 2020 بالسماح للمصارف الأجنبية بتأكيد خطابات الاعتماد. وكما هو متوقع، تعارض المصارف المحلية أي توسيع لنشاط المصارف الأجنبية في العراق.

4. تقليص التوظيف الحكومي والحدّ من هيمنة الشركات المملوكة للدولة

إحدى التحديات التي تواجه تحسين سوق العمل وزيادة التوظيف في القطاع الخاص – والتي لم يجرِ تناولها مباشرة في تقرير البنك الدولي – هي التوظيف الحكومي . فمنذ عقود، كانت الحكومة تعتبر نفسها "الموظِّف الاول" ما رفع نسبة العاملين في القطاع العام إلى نحو 40% من إجمالي التوظيف في العراق، وهي نسبة مرتفعة إقليميًا وعالميًا (ص.16، صندوق النقد الدولي 2024 ب). ونتيجة لذلك، تترتب على رواتب ومعاشات موظفي الحكومة أعباء مالية ضخمة. ففي 2023، بلغت هذه المدفوعات نحو 67.6 تريليون دينار، أي ما يعادل 56% من إجمالي النفقات الحكومية الجارية (ص.25، الجدول 2، صندوق النقد الدولي 2024 أ).

ولا تنحصر الآثار السلبية لهذا التوظيف الحكومي المفرط في العبء المالي فقط، حيث يميل الكثير من الشباب، خاصة خريجي الجامعات، إلى الانتظار عاطلين لفترات طويلة أملًا في الحصول على وظيفة حكومية لكون وظائف القطاع العام ذات رواتب عالية ومزايا سخية وأمان وظيفي كبير ومعاشات تقاعدية مجزية وساعات عمل مريحة وبذلك تكون أكثر جاذبية من وظائف القطاع الخاص.

الخطوة الأولى لتقليص التوظيف الحكومي المبالَغ فيه هي الانتهاء من تنفيذ التسجيل البايومتري لجميع الموظفين، سواء في الوزارات أو الشركات المملوكة للدولة . حيث سيوفّر ذلك قاعدة بيانات مركزية تمكّن من كشف ظواهر مثل "الوظائف المزدوجة" لأولئك الذين يشغلون وظيفتين أو أكثر في آن واحد أو ممن يتقاضون رواتب تقاعدية

وهم يعملون بدوام كامل. كذلك فان وجود قاعدة بيانات موثوقة سيُقلّل من عدد "الوظائف الوهمية" التي يتقاضى أصحابها مرتبات دون أن يحضروا للعمل.

الخطوة الثانية هي تقليص نطاق الشركات المملوكة للدولة. فهذه الشركات، باستثناء قلة قليلة، تتميز بارتفاع تكاليفها وانخفاض جودة إنتاجها، وتعتمد على دعم حكومي كبير وعلى سلطات تمنحها أفضلية على منافسيها في القطاع الخاص. ومثال على ذلك، يمكن مقارنة جودة الخدمات التي تقدّمها الشركات العامة في مجال الكهرباء والماء، بجودة الخدمات التي يقدّمها القطاع الخاص في مجال الإنترنت. إذ إن إنتاج الكهرباء والماء مرتفع التكلفة وضعيف الكفاءة، حيث تواجه شركات الكهرباء مشكلات الانقطاع المتكرر للتيار مما يدفع 77% من الشركات الى شراء مولدات الكهرباء او مشاركتها مع شركات اخرى للاستمرار في العمل، فيما بلغت نسبة الشركات المتأثرة بقلة المياه 26% من الشركات العاملة في العراق. في المقابل، تُعدّ خدمات الإنترنت التي يقدّمها القطاع الخاص أفضل بكثير حيث تخطّت نسبة الكفاءة 90% فيما يتعلّق بسرعة الحصول على الخدمة واستمراريتها (ص. 19 و 20، البنك الدولي 2024 ب)

إضعاف سيطرة الشركات المملوكة للدولة سيزيد كفاءة المنشآت الخاصة في القطاعات المرتبطة بها، ويحُدّ من قيود المنافسة التي تفرضها هذه الشركات، ويحرّر جزءًا من أفضل الكفاءات الشابة العراقية المحتجزة في وظائفها. وكما أشار تقرير IBBC السابق (غنتر 2022)، فإن تقليص نفوذ تلك الشركات سيتطلب تخطيطًا حذرًا وشجاعة سياسية كبيرة.

الخطوة الأخيرة ستكون أكثر إثارة للجدل. فلتوفير الحيز المالي والاقتصادي لتوسيع القطاع الخاص، لابد من تقليص عدد موظفي الحكومة – سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن المقترحات المطروحة أن تعتمد المؤسسات الحكومية أسلوب التقاعد التدريجي مثل توظيف شخص واحد بدلًا من كل ثلاثة متقاعدين (ص.23، صندوق النقد الدولي 2024 ب).

قد يبدو من المتناقض الدعوة لتقليص وظائف الحكومة فيما يعاني العراق من صعوبة خلق فرص عمل كافية لامتصاص الأعداد المتزايدة من الباحثين عن عمل. غير أن حصر المشكلة في الجانب العددي فقط – بحيث ينظر إلى كل وظيفة حكومية إضافية باعتبارها وظيفة أقل للبطالة – يتجاهل الآثار السلبية المترتبة على الاقتصاد من جراء التوظيف الحكومي المبالَغ فيه في العراق، كالهدر وعدم الكفاءة. فقد أدّى تضخّم العمالة الحكومية على مدى العقدين الماضيين إلى تقليص مساحة النمو في القطاع الخاص والحد من قدرته على خلق الوظائف. ولعلّ كل وظيفة حكومية جديدة جاءت على حساب أكثر من وظيفة واحدة في القطاع الخاص!

يعدّ تقليص هيمنة الشركات المملوكة للدولة أمرًا جوهريًا لزيادة القدرة التنافسية للقطاع الخاص في البلاد.

5. إيجاد نظام عادل وسريع لتصفية الشركات المتعثرة

شهد العقدان الماضيان دراسات اقتصادية ركزت بصورة كبيرة على أهمية وجود آليات فعّالة لتسوية المنازعات التجارية، وأهمية كون تلك الاليات عادلة وفعّالة. فعندما يطول الوقت أو ترتفع التكلفة أو يكون هناك تحيّز ضد الأطراف الخاصة (مثل الانحياز للمؤسسات العامة)، تصبح هذه العقبات معيقًا مهمًّا لتطوّر القطاع الخاص.

يفتقر العراق إلى عملية تضمن إنقاذ الشركات القابلة للاستمرار والمعسرة بصورة مؤقتة، أو إعادة تخصيص أصول الشركات الفاشلة بصورة فعّالة. والواقع أنه لا يوجد دليل على حدوث أي حالة إعادة هيكلة أو إفلاس رسمي لشركة خلال الـ21 عامًا الأخيرة. وبما أن القوانين ذات الصلة شبه معدومة ولا توجد جهات عامة معنية بهذا الجانب، فقد حصل العراق على المرتبة 49 من بين 50 دولة في تقرير "جاهزية الأعمال". ولم يكن أسوأ منه سوى تيمور-ليشتي. ويؤدي غياب مثل هذه القوانين والخدمات العامة اللازمة إلى هدر اقتصادي هائل، إذ تُجبَر الشركات المعسرة مؤقتًا على الإغلاق، في حين تتعرّض أصول الشركات الفاشلة للنهب بدلًا من انتقالها إلى الدائنين.

علاوة على ذلك، فإن عملية التقاضي التجارية في العراق ليست محايدة ولا فعّالة. إذ يتطلب رفع دعوى في المحكمة ما متوسطه 320 يومًا، وتبلغ التكاليف القضائية نحو 19% من قيمة المطالبة. ونتيجة لذلك يعتبر 59% من الشركات أن المحاكم تشكل قيدًا على الأعمال (ص.45، البنك الدولي 2024 ب).

هل القضاء العراقي نزيه؟ رغم أن 83% من العراقيين يرونه مستقلًا ومحايدًا عند الفصل في المنازعات التجارية، فإن شركات القطاع الخاص تعتقد بشكل واسع أن القضاء يتحيّز عند حدوث نزاع مع شركة أو جهة حكومية. كما أنه عندما تكون هناك إمكانية للتحكيم الدولي، لا توجد ثقة كبيرة بأن الكيان العراقي سيلتزم بحكم المحكمة الدولية (ص.21، المولوي 2019).

ويؤدي غياب عملية رسمية لمعالجة تصفية الشركات إلى إحجام الدائنين عن تمويل الشركات خشية عدم استرداد أموالهم في حالة الإفلاس. كما يضرّ هذا النقص في آليات الإفلاس بثقافة ريادة الأعمال في العراق، فعدم وجود تصفية رسمية ونهائية للشركة المفلسة (بما يمنع الدائنين من أي إجراء لاحق) يجعل رائد الأعمال غير قادر على تجاوز إخفاقات سابقة، إذ لو نجح له مشروعٌ جديد في المستقبل، فسيسعى دائنو المشروع السابق إلى احتجاز أصوله.

6. توسيع وتحسين جودة التعليم

يعاني التعليم في العراق من مشكلتي الكمية والنوعية. فعلى مستوى البالغين، تبلغ نسبة الأمية لدى الذكور 9% وعند الإناث 20%، مقارنةً بـ3% و5% على التوالي في دول الدخل عالي المتوسط (الجدول 2.10، البنك الدولي 2024 ج). ومن الضروري خفض نسب الأمية، خصوصًا عند من انقطع تعليمهم بسبب حرب داعش وعند كبار السن في المناطق الريفية. إذ يؤدي الجهل بالقراءة والكتابة إلى تدني جودة الحياة والإنتاجية الاقتصادية والقدرة على مقاومة الفساد، فالرجل الأمي والمرأة الأمية يكونان عرضة لاستغلال المسؤولين الفاسدين.

كما يتفاوت مستوى التعليم الابتدائي والثانوي والجامعي في العراق بين الممتاز والمتدني. فهناك بعض المؤسسات العالية الجودة في كل مرحلة، لكن الأغلبية تعاني مزيجًا من تدهور المرافق وضعف حماس ودوافع المدرسين ومناهج غير مناسبة وفساد في القطاع التعليمي. وقد انتشرت في العراق ظاهرة الشهادات المزورة.

إن التفضيل القوي لوظائف القطاع العام يشوّه اختيارات مجالات الدراسة. إذ يتوجه الطلبة إلى تخصصات مثل الطب التي يحظى خريجوها بفرص جيدة في التوظيف الحكومي، بدلًا من التخصصات التقنية والمهنية التي يحتاجها القطاع الخاص (ص. 15، صندوق النقد الدولي 2024 أ) وكما ذُكر، كثير من الشباب يفضّلون انتظار فرصة عمل حكومية بدلًا من الانخراط في وظيفة قطاع خاص أقل ضمانًا.

نتيجةً لذلك، يتزامن وجود أعداد كبيرة من الباحثين عن العمل مع مواجهات القطاع الخاص صعوبات في إيجاد موظفين ذوي الكفاءة اللازمة. ويُعرف هذا الوضع في علم الاقتصاد "بالبطالة الهيكلية"، حيث لا تنشأ البطالة من نقص فرص العمل بل من عدم تطابق المهارات والتخصصات المتاحة مع ما يتطلبه القطاع الخاص. ويزداد هذا الوضع سوءًا نتيجة انخفاض فرص التدريب أثناء العمل، إذ لا تتجاوز نسبة الشركات التي تقدّم تدريبًا رسميًا لموظفيها سوى 17% من الشركات العاملة في العراق. فيما تركّز برامج التدريب الحكومية عمومًا على مهارات يجيدها المدربون أكثر من المهارات التي يتطلبها القطاع الخاص، مثل الصيانة الإلكترونية والحاسوب واللغة الإنجليزية.

ان تحسين جودة التعليم لا تقتصر على زيادة الموازنات المخصصة له، فبالرغم من أن زيادة أجور المعلمين وتقليص عدد الطلاب في الفصول قد يحسّن رضا المعلمين، إلا أن انعكاس ذلك على مستوى التحصيل الدراسي محدود.

إحدى الطرق التي تتمتع بنسبة عالية من الفائدة مقارنة بالتكلفة هي تقسيم الطلاب إلى مجموعات متجانسة حسب مستوى ادراكهم بدلًا من سنهم، بحيث لا يدرس طالب في العاشرة من العمر إذا كان بإمكانه القراءة منذ الصف الأول الابتدائي مع أقرانه الذين هم بعمره، بل مع طلاب يماثلونه في المستوى التعليمي (ص. 59 و 73، الفصل 5، لومبورغ 2023).

وهناك خيار آخر مثير للجدل لتحسين جودة التعليم يتمثل في تعزيز الشفافية أمام العائلات وأصحاب العمل المحتملين. إذ يمكن إجراء اختبارات لقياس مستويات الطلاب في مراحل مختلفة من دراستهم الابتدائية والثانوية والجامعية، لقياس ما اكتسبوه من علوم ومهارات وقدرات تفكير نقدي. ولن تساعد النتائج في تقييم مستوى كل طالب فحسب، بل ستتيح كذلك تقييم مستوى كل مدرسة. ولتفادي تهم الفساد والمحسوبية المتوقعة، يمكن أن تتولى إحدى المؤسسات التعليمية الدولية في أوروبا أو آسيا تصحيح الاختبارات وإعلان النتائج. ومن المتوقع أن يعارض الجهاز الإداري التعليمي في العراق مثل هذه الشفافية. لكن إذا أردنا أن يستعيد التعليم العراقي سمعته الرفيعة التي اكتسبها في أواخر السبعينيات، فينبغي أن نكون مستعدين لمقارنته بمعايير أفضل المدارس عالميًا.

7. اعتماد سعر صرف مناسب وتسهيل التجارة الدولية

تتفق السلطات العراقية مع صندوق النقد الدولي على أن استئناف عملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (WTO)ضروري لبناء منظومة تجارية دولية حديثة (ص. 17، صندوق النقد الدولي 2024 أ). وتتمثل قضية أخرى غير متناولة في تقرير البنك الدولي في أن الشركات غير المسجلة لا يمكنها قانونًا التصدير. وبالتالي، حينما تفكر شركة غير مسجلة في اغتنام فرصة تصدير، فإنها تواجه وابلاً من الأعباء التنظيمية والضريبية في حال قررت التسجيل، ما قد يدفع ببعضها إلى الامتناع عن التصدير (ص. 42، جهاز الاحصاء المركزي 2023).

وكما هو معروف، يعتمد العراق بشكل شبه تام على تصدير النفط، ما يؤدي إلى تقلبات واسعة في الاحتياطيات الحكومية والإيرادات السنوية والناتج المحلي الإجمالي جرّاء تغيّر أسعار النفط. ففي 2020، بلغت قيمة صادرات النفط الخام العراقية 47.7 مليار دولار، ما تسبب في عجز تجاري كبير وانخفاض الاحتياطي الدولي. أما في 2022، بلغت عائدات العراق من صادرات النفط 129.1 مليار دولار، ما ولّد فائضًا تجاريًا كبيرًا وارتفاعًا في الاحتياطيات (ص. 28، الجدول 5، صندوق النقد الدولي 2024 أ) ونظرًا لتأثير تقلبات أسعار النفط على العراق بهذه الصورة، فإن التنويع في الصادرات يشكّل فائدة كبيرة للبلاد.

ولكنّ اعتماد العراق الكبير على النفط أدّى إلى ما يسمى بالمرض الهولندي (Dutch Disease)، حيث تؤدي عائدات النفط الضخمة إلى رفع قيمة الدينار، ما يجعل الواردات إلى العراق أرخص بينما يصبح الإنتاج العراقي غير النفطي أقل قدرةً على المنافسة في الأسواق الخارجية. ومن ثمّ فإن سياسة سعر الصرف الحالية للعراق لها انعكاسات كبيرة على قدرة القطاع الخاص على التوسّع في الأسواق التصديرية. ولسوء الحظ، ان هذه السياسة تبدو متغيرة وغير ثابتة مما يقلل من ثقة الشركات المحلية والأجنبية بالحكومة.

فعلى سبيل المثال، خلال أزمة 2020 المالية إثر انخفاض سعر برميل النفط إلى 38.10 دولار، خفّضت الحكومة العراقية قيمة الدينار بنسبة 22.7% إلى 1450 دينارًا للدولار. لم يؤدِّ ذلك جزئيًا إلى التخفيف من الأزمة المالية – إذ أصبح كل دولار من صادرات النفط يوفّر أموالًا أكثر بنسبة 22.7% في خزينة وزارة المالية – فحسب، بل زاد من تنافسية الشركات العراقية،إذ أصبحت الواردات أغلى والتصدير أرخص، ما شجّع الشركات الخاصة على التوسع لتلبية طلب محلي كان يُلبّى سابقًا عبر الواردات، وكذلك البحث عن أسواق خارجية للمنتجات العراقية.

لكن عندما ارتفعت أسعار النفط عام 2022 إلى 95.30 دولارًا، قررت الحكومة رفع قيمة الدينار بنسبة 10.7% ليصبح 1310 دينارًا مقابل الدولار!

وقد قُدّم تبرير اقتصادي واهٍ لهذا القرار، بحجة مكافحة التضخم، في حين يبدو الدافع الحقيقي سياسيًا لإرضاء مجموعات متنفذة لها مصالح في زيادة قيمة الدينار، بغض النظر عن الضرر الكلي الذي يلحق بالاقتصاد. ربما انضمت جهات حكومية وخاصة كبرى تمثل مستوردين كبارًا، ودائنين دوليين، وجهات تمارس تهريبًا للدولار إلى إيران وسوريا، في تكتّل ضاغط لدفع القرار. ومهما يكن السبب، أدّى هذا القرار إلى تقويض قدرة الشركات العراقية على المنافسة داخليًا وخارجيًا (ص. 11، غنتر 2024).

إن الفجوة بين السعر الرسمي البالغ 1310 دينار مقابل الدولار وسعر السوق البالغ نحو 1500 دينار خلال النصف الأول من 2024، دليل قوي على أن الدينار مبالغٌ في قيمته (ص.3، صندوق النقد الدولي 2024 ج)[7].

لتحسين تنافسية القطاع الخاص، هناك خياران: إما أن تُخفّض الحكومة سعر الدينار لردم الفجوة بين السعر الرسمي وسعر السوق، ما سيقلل من الواردات ويعزز الصادرات، أو أن تتخذ خطوة أكثر جدلًا بالعودة إلى نظام "مجلس ادارة النقد" الذي وفّر استقرارًا لسعر الصرف لعدّة عقود قبل تفكيكه إبّان عهد صدام (ص. 292 و 296، غنتر 2021).

تحديات الإصلاح

تُعَد عملية إصلاح بيئة الأعمال في العراق مهمةً جوهرية، لكنها صعبة للأسباب التالية:

1. التمويل .عندما ترتفع أسعار النفط – كما في عام 2022 – لا يرى كثيرون حاجةً ملحّة لتبسيط الإجراءات التنظيمية في القطاع الخاص، إذ يمكن توسعة الاقتصاد عبر زيادة الإنفاق الحكومي الجاري والاستثماري. أمّا حين تنخفض الأسعار – كما في 2020 – تتقلّص الموارد المالية المتاحة للاستثمار في الإصلاحات.

2. الارتباط بين أداء المواضيع .فالدول التي تتمتع ببيئة أعمال جيدة في أحد المواضيع غالبًا ما تنجح في مواضيع أخرى. فعلى سبيل المثال، يرتبط وجود نظام فعّال لحل المنازعات التجارية بأداء جيد في التجارة الدولية (ارتباط قدره 0.74) (ص.li، الشكل ES.16، البنك الدولي 2024 أ). لذا، فإن القيام بإصلاحات جزئية في موضوع واحد قد ينقل أوجه القصور إلى موضوع آخر. وفي الوقت ذاته، لا ينبغي تجميد أي إصلاح بحجة أنه ينبغي إصلاح جميع المواضيع في وقت واحد.

3. مساحة إدارة محدودة في البيروقراطية. فمع اشتداد حملات مكافحة الفساد في العراق، بات على العديد من الوزارات رفع طلبات إنفاق وان كانت صغيرة نسبيًا إلى مستويات عليا، بل أحيانًا إلى الوزير نفسه. وهذا التركيز اليومي على الأمور التشغيلية يستنزف وقت وطاقة القيادات العليا، مما لا يترك لهم الوقت او القدرة على توجيه مبادرات جديدة.

4. لا تحظى الإصلاحات بالشعبية .فالنزعة "الاشتراكية" جزء متأصل في الثقافة السياسية والاقتصادية العراقية، وغالبًا ما يُنظَر إلى القطاع الخاص بريبة. فالرأسمالية والرأسماليون لا يُنظر إليهم كعناصر محورية لازدهار العراق، بل كأفكار أجنبية تقوم على الاستغلال. ويفضّل الشباب وأسرهم الحصول على

[7] كانت القضايا المتعلقة بإدارة سعر الصرف في العراق لتحقيق أقصى قدر من النمو الاقتصادي موضوع التقرير الأخير الصادر عن IBBC بعنوان **"تحية مزدوجة للعراق: تحديات سعر الصرف**.(Gunter 2024) "

وظائف حكومية بأجور أعلى وضمان وظيفي ومزايا مغرية على وظائف القطاع الخاص ذات الأجور الأقل والالتزامات الأكبر. كما أن أكثر السياسيين يرون أن سبيل الفوز في الانتخابات هو الوعد بالمزيد من التوظيف والمزايا الحكومية، وليس بتقليص حجم البيروقراطية. بالتالي، فإن إيجاد بيئة أفضل للقطاع الخاص في العراق يتطلب من قادة البلاد نهجًا صعبًا لإقناع الناخبين باستحالة استمرار النمو الاقتصادي المعتمد على الدولة وحدها. وهذا يقتضي مهارات سياسية كبيرة وشجاعة.

الخلاصة

إن النمو السريع في قوة العمل العراقية، إلى جانب التوقعات بأن عائدات النفط ستظلّ ثابتة أو آخذةً في الانخفاض، يعني أن الحكومة العراقية لن تستطيع الاستمرار في أداء دور "الموظِّف الاول". وبغياب زيادة كبيرة في إسهامات القطاع الخاص بالناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية – وبالأخص في خلق فرص العمل – فإن العراق سيشهد ارتفاعًا ملحوظًا في البطالة والبطالة الجزئية، مما سيؤدي بدوره إلى اضطرابات سياسية.

إن السياسات الجيدة تتطلب بيانات جيدة، ويوفر تقرير البنك الدولي الجديد "جاهزية الأعمال" ثروة من البيانات حول ثلاثة جوانب رئيسية في عشرة قطاعات أساسية من الاقتصاد. ومع ذلك، فهذا التقرير ليس دليلًا عمليًا جاهزًا، فالكثير من الفئات الفرعية والبيانات قد تبدو غير بديهية مقارنةً بالتقرير السابق "سهولة ممارسة الأعمال" الذي تم إلغاؤه. علاوةً على أن تقرير "جاهزية الأعمال" لا يقيس أو يجمع بيانات حول المؤسسات غير الرسمية، التي يقدّر أنها تشمل نحو ثلثي العمالة في العراق، وهذه فجوة كبيرة.

بناءً على بيانات "جاهزية الأعمال" بشأن العراق، يرى الكاتب أن على الحكومة التركيز على سبع مهمات صعبة:

1. تقليص الفساد.
2. تبسيط اللوائح التنظيمية وزيادة الشفافية.
3. تحسين الوصول إلى الخدمات المالية.
4. تقليل التوظيف الحكومي.
5. تطوير نظام لمعالجة تصفية الشركات المتعثرة.
6. الارتقاء بجودة التعليم.
7. اعتماد سعر صرف مناسب.

ستتطلّب التحسينات في هذه المجالات التفرّغ والجرأة السياسية لأن تكلفة الفشل ستكون فادحة؛ فالاعتماد المستمر على الوظائف الحكومية المموّلة من عائدات النفط سيزداد صعوبة في العقد القادم، مما سيفضي إلى ارتفاع معدلات البطالة والبطالة الجزئية، خصوصًا بين فئة الشباب الذكور. ولن يفضي ذلك إلى نتائج اقتصادية سلبية فحسب، بل سيمتدّ تأثيره إلى زعزعة الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

الملحق

تتيح بيانات تقرير "جاهزية الأعمال" نوعين من التحليل. يمكن تتبّع أداء العراق المطلق في كل ركيزة وكل موضوع، وهو ما يوضحه الجدول 1، حيث النقاط من 0 إلى 100. كذلك، تسمح البيانات بعقد مقارنة نسبية بين نقاط العراق ونقاط الدول الأخرى في التقرير – وهو ما يظهر في الجدول 2. وقد تكون هذه المقارنة الدولية مهمة للمستثمرين الأجانب الذين يفاضلون بين عدة بلدان. بالطبع، قد يشهد العراق تحسنًا مطلقًا في بيئة الأعمال بينما يتراجع نسبيًا إذا ما حسّنت دول أخرى بيئة أعمالها بوتيرة أسرع.

لتوضيح مدى التفصيل الذي يستعمله تقرير البنك الدولي "جاهزية الأعمال" في تقييم كل ركيزة، يبيّن الجدول A.1 الفئات الرئيسة في تقييم موضوع "الدخول الى الأعمال"، علمًا بأن هذا الجدول لا يعرض سوى العناوين العريضة، في حين يحتوي التقرير على 65 فئة فرعية في الملخص الممتد لخمسة صفحات حول "الدخول الى الأعمال" في العراق ضمن تقرير 2024(ص.2 و 6، البنك الدولي 2024 ب). وعلى النقيض، يُظهر الجدول A.2 نطاقًا أضيق بكثير للتقرير السابق "سهولة ممارسة الأعمال" في الموضوع ذاته.

الجدول" :A.1 دخول الأعمال في تقرير "جاهزية الأعمال" لعام 2024 حول العراق

متوسط الركائز الثلاث 52 من 100

الركيزة الأولى: الإطار التنظيمي 100/79
المعلومات ومعايير الإجراءات 50/33
متطلبات سجلات معلومات الشركة
متطلبات سجلات الملكية الفعلية
توفر التسجيل المبسّط
التقييم القائم على المخاطر لتراخيص تشغيل الأعمال والتراخيص البيئية
القيود المفروضة على تسجيل الأعمال 50/46
الشركات المحلية
الشركات الأجنبية

الركيزة الثانية :الخدمات العامة 100/27
الخدمات الرقمية 40/7
عملية إنشاء نشاط تجاري
ادارة بيانات الشركة ومعلومات الملكية الفعلية
التحقق من الهوية
قابلية التشغيل البيني للخدمات: 20/0

تبادل المعلومات المتعلقة بالشركة
إنشاء اسم تجاري خاص
شفافية المعلومات عبر الإنترنت 40/20
بدء الأعمال
بيانات عامة ومصنفة حسب الجنس عن الشركات المسجَّلة حديثًا
إتاحة معلومات عامة حول الشركات

الركيزة الثالثة: الكفاءة التشغيلية 100/51
الشركات المحلية: 50/23
الوقت اللازم لتسجيل شركة محلية جديدة
التكلفة الكلية لتسجيل شركة محلية جديدة
الشركات الأجنبية: 50/28
الوقت اللازم لتسجيل شركة أجنبية جديدة
التكلفة الكلية لتسجيل شركة أجنبية جديدة

مؤشرات ومكوّنات (لا تدخل ضمن متوسط "الدخول الى الأعمال")
إجمالي الوقت لتسجيل شركة محلية جديدة: 21 يومًا
التكلفة الكلية لتسجيل شركة محلية جديدة: 71% من متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي(GNI)
إجمالي الوقت لتسجيل شركة أجنبية جديدة: 31 يومًا
التكلفة الكلية لتسجيل شركة أجنبية جديدة: 72% من متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي

الجدول A.2 بدء الأعمال في تقرير سهولة ممارسة الأعمال لعام 2020 (العراق)

الوقت المطلوب لـ:

1. الحصول على موافقة الزوج لمغادرة المنزل (ينطبق على النساء فقط)
2. حجز اسم الشركة في غرفة تجارة بغداد
3. حجز اسم الشركة في اتحاد الغرف التجارية
4. توكيل محامٍ لإعداد عقد التأسيس
5. إيداع رأس المال الأولي في مصرف تجاري والحصول على إشعار
6. تقديم طلب التسجيل في دائرة تسجيل الشركات
7. الحصول على شهادة التسجيل
8. عمل ختم خاص بالشركة
9. تسجيل الموظفين في الضمان الاجتماعي

فيما يلي ملخص لكل من المواضيع العشرة في تقرير "العراق: جاهزية الأعمال" (60 صفحة):

1. **الدخول الى الأعمال**

يقيس "جودة اللوائح المتعلقة بالدخول الى الأعمال، وجودة الخدمات الرقمية العامة وشفافية المعلومات المتعلقة بالدخول الى الأعمال، والكفاءة التشغيلية في تلك الإجراءات." (ص 63) يُرجى ملاحظة أن جميع النقاط من 100 نقطة ما لم يُذكر خلاف ذلك. وكما هو موضح في الجدول 1، فإن درجات العراق في "الدخول الى الأعمال".

المتوسط: 52
الإطار التنظيمي: 79
الخدمات العامة: 27
الكفاءة التشغيلية: 51

حقق العراق نتيجة جيدة في الإطار التنظيمي (79)، وكانت لتكون أعلى لولا ضعف مجالين:

- غياب عملية تسجيل مبسّطة تتيح لرائد الأعمال تسجيل الشركة دون وسطاء مثل المحامين.
- استمرار اشتراط الحد الأدنى لرأس المال المُسدَّد.

أمّا دعم "الخدمات العامة" فضعيف (27). وحصل العراق على صفر في عملية تسجيل الشركات وحفظ بياناتها. رغم مناقشات امتدت لعشرين عامًا حول "نافذة واحدة/يوم واحد" لتبسيط التسجيل، إلا أن الجهود السابقة لم تؤدِّ إلا إلى نتائج محدودة أو زيادة التعقيد.

وفي الحقيقة، كل ما نتج عن تلك الجهود الرامية الى تسهيل الدخول الى الاعمال هو إضافة نافذة جديدة الى النوافذ الموجودة اصلاً مما زاد من ضعف الكفاءة التشغيلية لتسجل مرتبة متوسطة بواقع 51 نقطة. وحتى لو كان صاحب النشاط على دراية تامة بالإجراءات القانونية، سيستغرق الأمر 21 يومًا لتسجيل شركة محلية جديدة و31 يومًا للشركة الأجنبية (ص.6، البنك الدولي 2024 أ).

2. **موقع العمل**

يقيس "جودة اللوائح المتعلقة بنقل ملكية العقارات وتصاريح البناء والتصاريح البيئية، إضافةً إلى شفافية الخدمات وفعاليتها" (ص. 65، البنك الدولي 2024 ب).

المتوسط: 48
الإطار التنظيمي: 53
الخدمات العامة: 18
الكفاءة التشغيلية: 74

تشمل أبرز عيوب الإطار التنظيمي القيود في التحكيم على نزاعات الأراضي، وغياب معايير البناء الموفّر للطاقة، ووجود ثغرات في اللوائح البيئية. لكن الخدمات العامة المتعلقة بهذا الموضوع ضعيفة بدرجة 18 نقطة لسببين وهما اولاً عدم وجود بوابة إلكترونية للتحقق من سلامة سند العقار (ص.11، البنك الدولي 2024 ب)، وثانياً انعدام الشفافية وصعوبة الحصول على المعلومات الأساسية حول نقل الملكيات وتراخيص البناء.

ورغم هذه النواقص، تتمتع الكفاءة التشغيلية بدرجة 74 نقطة. فعلى سبيل المثال، يستغرق استخراج تصريح بناء 90 يومًا بتكلفة تعادل 362% من متوسط الدخل. ويسجل العراق صفرًا فيما يتعلق بحل مشاكل تخصيص الأراضي (ص. 13 و 14، صندوق النقد الدولي 2024 ب).

3. **الخدمات الأساسية**

"تشمل الخدمات الأساسية ثلاثة مرافق رئيسية تدعم عمليات الشركات – الكهرباء والمياه والإنترنت" (ص. 68، البنك الدولي 2024 أ)

المتوسط: 54
الإطار التنظيمي: 53
الخدمات العامة: 37
الكفاءة التشغيلية: 73

على الرغم من أن العراق لا يزال يعاني من انقطاعات كهربائية دورية، إلا أن تقييم توفير الخدمات الأساسية يُعتبر جيدًا نسبيًا. فقد حصل العراق على متوسط 54، حيث عوضت الكفاءة التشغيلية العالية ضعف تقديم الخدمات العامة. أما بالنسبة للإطار التنظيمي الذي يحكم إمداد الكهرباء، فإن العراق يعاني من ضعف في الاستدامة البيئية. كذلك، فإن اللوائح الخاصة بتوفير المياه ضعيفة من حيث التعريفات ومراقبة جودة المياه. وفيما يتعلق بالإنترنت، فإن اللوائح غير كافية من حيث التخطيط ومراقبة جودة الخدمة والاستدامة البيئية (ص. 16 و17، البنك الدولي 2024 ب) .

ومن بين الركائز الثلاث، يُعد توفير الخِدمات العامة لدعم الخدمات الأساسية هو الأضعف، حيث سجل العراق 37 نقطة فقط في هذه الفئة. وبغض النظر عن الكهرباء أو المياه أو الإنترنت، فإن الحكومة تجعل من الصعب على الشركات الاتصال بالخدمة، أو مراقبة الجودة، أو دفع الرسوم.

ومع ذلك، هناك تباين كبير في الكفاءة التشغيلية بين الخدمات الثلاث. إذ تتمتع الإنترنت بكفاءة تشغيلية مرتفعة، في حين أن الكهرباء متوسطة، أما المياه فهي ضعيفة .ولا تزال الانقطاعات الكهربائية شائعة حيث يواجه المستخدم العادي 12 انقطاعًا كهربائيًا في الشهر، مما يدفع 77% من الشركات إلى امتلاك أو مشاركة مولد احتياطي. كما أن انقطاعات الخدمة شائعة في المرافق الأخرى، حيث أفادت 29% من الشركات بحدوث اضطرابات في الإنترنت، بينما تعاني 26% من نقص في المياه (ص. 20، البنك الدولي 2024 ب).

4- العمالة

"يقيس هذا المؤشر أفضل الممارسات في تنظيم التوظيف والخدمات العامة من منظور كل من الشركات والموظفين (ص. 70، البنك الدولي 2024 ب). ولم يكن هناك تقييم مباشر للعمالة في التقرير السابق "سهولة ممارسة الاعمال".

المتوسط: 54
الإطار التنظيمي: 78
الخدمات العامة: 35
الكفاءة التشغيلية: 49

على الرغم من أن العراق يتمتع بإطار تنظيمي عالي حيث سجل 78 نقطة، إلا أن الخدمات العامة الداعمة للعمل والكفاءة التشغيلية جاءت أقل من ذلك (ص. 21، البنك الدولي 2024 أ).

يتطلب تنظيم سوق العمل تحقيق توازن بين حقوق العمال وإتاحة المرونة لأصحاب العمل لتوظيف العمال أو فصلهم عند الحاجة. فالقوانين الصارمة للغاية تزيد من تكاليف الامتثال، ما قد يؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة والتوظيف غير الرسمي (ص. 16، صندوق النقد الدولي 2024 أ).

تعتبر القوانين المنظمة لحقوق العمال في العراق قوية. ومع ذلك، ونظرًا لأن هذه القوانين مستوحاة من دول ذات مستويات تنموية أعلى بكثير، يبقى التساؤل قائمًا حول مدى ملاءمتها للعراق. إذ قد تكون هذه القوانين معقدة ومكلفة للغاية، مما يدفع بعض الشركات إلى التحايل على القوانين، سواء من خلال توظيف العمال الأجانب أو انتهاك حقوق العمال المحليين. وبحسب البنك الدولي، فإن 53% من الشركات العراقية تعتبر قوانين العمل قيودا تعيق اعمالها (ص. 25، البنك الدولي 2024 ب).

أما بالنسبة للخدمات العامة المرتبطة بسوق العمل، فإن غياب التأمين ضد البطالة والمعاشات التقاعدية الكافية للعاملين في القطاع الخاص يشكل تحديًا خطيرًا (ص. 23، البنك الدولي 2024 ب) حيث تكافح الحكومة منذ أكثر من عقد لتحقيق توازن بين نظام التقاعد السخي للقطاع العام والضئيل للقطاع الخاص. لكن خفض معاشات القطاع العام غير مقبول سياسيًا، بينما رفع معاشات القطاع الخاص إلى مستوى القطاع العام سيؤدي إلى عجز مالي كبير.

إضافة إلى ذلك، فإن حل النزاعات العمالية أمر معقد، حيث واجهت 26% من الشركات مثل هذه النزاعات خلال السنوات الثلاث الماضية. كما أن عمليات التفتيش على الصحة والسلامة نادرة، إذ تعرضت 17% فقط من الشركات للتفتيش (ص. 24 و 25، البنك الدولي 2024 ب).

5. الخدمات المالية

يتضمن ذلك "جودة اللوائح المنظمة للخدمات المالية، وإمكانية الوصول إلى المعلومات في البنية التحتية الائتمانية، والكفاءة التشغيلية للحصول على الخدمات المالية" (ص.72، البنك الدولي 2924 أ). ويشمل هذا الموضوع أيضا مؤشرات الإقراض التجاري، والمعاملات المضمونة، والمدفوعات الإلكترونية، ومعلومات الائتمان (ص. 26، البنك الدولي 2024 ب).

المتوسط: 38
الإطار التنظيمي: 55
الخدمات العامة: 25
الكفاءة التشغيلية: 35

على غرار موضوع العمالة الذي نوقش سابقًا، تستفيد الخدمات المالية من إطار تنظيمي جيد، ولكنها تعاني من ضعف الخدمات العامة الداعمة لهذه الخدمات وانخفاض الكفاءة التشغيلية.

يُعد الإطار التنظيمي للإقراض التجاري قويًا بشكل عام، باستثناء حفظ سجلات العملاء. ومع ذلك، فإن المعاملات المضمونة محدودة بسبب عدم القدرة على تسجيل حقوق الضمان في الأصول المنقولة بشكل علني، كما أن المدفوعات الإلكترونية تفتقر إلى الحماية الكافية للمستهلكين، خاصة عند الطعن في المعاملات.

ان من أهم الخدمات العامة الداعمة لتوفير الخدمات المالية بشكل فعال هي وجود وتشغيل مكاتب الائتمان/سجلات الائتمان الخاصة بالأفراد والشركات بكفاءة، بالإضافة إلى سجلات الضمانات. للأسف، فإن مكاتب وسجلات الائتمان في العراق تحتوي حاليًا على سجلات تاريخية وتصنيفات ائتمانية لعدد محدود جدًا من الشركات والأفراد. كما أن سجلات الضمانات ليست فقط غير مكتملة، بل إنها أيضًا صعبة الاستخدام.

يُقدِّر البنك الدولي أن تسجيل ضمان جديد في سجل الضمانات يستغرق حوالي 14 اسبوعاً، مما يجعل الحصول على القروض عملية طويلة ومكلفة. حيث يستغرق اتخاذ قرار بشأن طلب القرض حوالي 33 يوماً. وأكثر من نصف الشركات لا تحاول حتى التقدم بطلب للحصول على قرض بسبب أسعار الفائدة غير المواتية، ومتطلبات الضمانات، أو الإجراءات المعقدة (ص. 29، البنك الدولي 2024 ب).

لم تكتسب المدفوعات الإلكترونية بعد زخمًا كبيرًا في العراق، حيث لا تمثل سوى 6% من إجمالي المدفوعات. كما أن عددًا قليلاً فقط من الشركات يمتلك التكنولوجيا اللازمة، وتُعد المدفوعات الإلكترونية مكلفة. حيث يبلغ متوسط تكلفة إجراء دفعة إلكترونية 3% من قيمة المعاملة، في حين أن متوسط تكلفة استلام دفعة إلكترونية يصل إلى 5% (ص.29، البنك الدولي 2024 ب).

6. التجارة الدولية

يقيس هذا المؤشر جودة اللوائح المنظمة للتجارة الدولية فيما يتعلق "بإنشاء بيئة عادلة وشفافة وآمنة للتجارة الدولية في السلع والخدمات، وللتجارة الرقمية ".كما يتضمن تقييمًا لـ "الوقت والتكلفة وسهولة الامتثال لمتطلبات التجارة... بالإضافة إلى العقبات المتصورة المتعلقة بنقل البضائع والجمارك واللوائح التجارية". (ص. 75، البنك الدولي 2024 أ)

يمكن العثور على مناقشة تفصيلية لبعض العوائق أمام التجارة الدولية في السلع والخدمات في تقرير IBBC لعام 2023 بعنوان" :الموانئ البحرية والمطارات في العراق: القوانين مقابل البنية التحتية".

مؤشرات التجارة الدولية في العراق

- المتوسط: 42
- الإطار التنظيمي: 49
- الخدمات العامة: 34
- الكفاءة التشغيلية: 43

تحصل العراق على 42 نقطة في التجارة الدولية، مع نطاق ضيق نسبيًا بين الركائز الثلاث (ص. 30، البنك الدولي 2024 ب).

يُعد الإطار التنظيمي للتجارة الدولية في العراق غير متوازن .فهو ضعيف فيما يخص التجارة في السلع والتجارة الرقمية، لكنه جيد جدًا فيما يتعلق بالتجارة في الخدمات. وبالنسبة للتجارة الدولية في السلع، فلا يوجد "نافذة بحرية موحدة "يمكن للشاحنين الوصول إليها، كما أن استخدام التدابير غير الجمركية للحد من الواردات شائع، وعشوائي، ويتغير بشكل غير متوقع. بالإضافة إلى ذلك، كما ذُكر سابقًا، فإن التوقيعات والعقود الإلكترونية نادرًا ما تُستخدم، مما يجبر وكلاء الشحن على التنقل بحزم من المستندات الورقية بين المكاتب الحكومية .كما أن اللوائح المتعلقة بالسلامة غالبًا ما تكون غير متوافقة

مع المعايير الدولية، ولا يتم معالجة بعض القضايا المتعلقة بالسلامة (ص. 30 و 34، البنك الدولي 2024 ب). في المقابل، يتمتع العراق ببيئة تنظيمية قوية للتجارة الدولية في الخدمات، حيث سجل ما يقارب 90% لكن فيما يخص التجارة الرقمية، يكاد يكون العراق خاليًا من اللوائح التنظيمية ذات الصلة، مما يجعله بيئة تنظيمية غير مكتملة.

ويعود الفشل في تقديم الخدمات العامة الداعمة للتجارة الدولية إلى **البنية التحتية الرقمية والمادية**:

فيما يخص البنية التحتية الرقمية فلا توجد تقريبًا أي أنظمة إلكترونية متطورة تتيح التواصل الشفاف بين الشاحنين والجهات التنظيمية. بل إن العراق يحصل على درجة صفر في فئة "الشفافية وتوافر المعلومات "المتعلقة بالتجارة الدولية. اما فيما يخص البنية التحتية المادية فان وضع العراق أفضل فيما يتعلق بحدوده البرية ومطاراته، لكنه يعاني من إدارة حدود ضعيفة، حيث حصل على 44 نقطة، مما يعكس ضعف إدارة المخاطر، وغياب "برنامج التاجر الموثوق"، وهو برنامج يساعد في تقليل العبء على سلطات الحدود وتمكينها من التركيز على الشركات الأكثر عرضة للانخراط في التهريب أو الاحتيال الجمركي (ص. 34 و 36، البنك الدولي 2024 ب).

ان الامتثال لنظام الإجراءات الحدودية المعقد وغير الشفاف يجعل التجارة الدولية في السلع مكلفة من حيث الوقت والتكلفة. حيث تستغرق الصادرات 30 يوماً لإكمال جميع إجراءات الهيئات الحدودية، بتكلفة 6%من قيمة البضائع، في حين تستغرق الواردات 60 يوماً وبتكلفة 8% من قيمة البضائع المستوردة (ص. 36 و 37، البنك الدولي 2924 ب).

7. الضرائب

يقيس هذا المؤشر جودة (وضوح وشفافية) اللوائح الضريبية، مثل سهولة الوصول إلى الأدلة الضريبية، وجود قرارات ملزمة، الشفافية في إصدار لوائح جديدة، وعملية التشاور العام (ص. 78 و 79، البنك الدولي 2024 أ)، كما يغطي هذا الموضوع العبء المالي على الشركات من خلال قياس معدل الضريبة الفعلي.

المتوسط: 29
الإطار التنظيمي: 13
الخدمات العامة :17
الكفاءة التشغيلية :58

كما هو موضح في الجدول 2، يُعد متوسط نقاط العراق البالغ 29 هو الأدنى بين الدول الست عشرة ذات الدخل عالي المتوسط. ومن ناحية الركيزة الأولى (الإطار التنظيمي) فان جودة اللوائح الضريبية في العراق ضعيفة جدًا، سواء من حيث الإطار القانوني أو التنفيذ الفعلي لان اللوائح الضريبية تفتقر الى الوضوح والإجراءات الضريبية غير شفافة وليس هناك اي ضرائب بيئية، ونتيجة لذلك، حصلت اللوائح الضريبية العراقية على 13 نقطة في تقرير "جاهزية الاعمال".

اما الركيزة الثانية (الخدمات العامة) وتشمل الخدمات المرتبطة بالضرائب كالخدمات الرقمية وإدارة البيانات والشفافية والتدقيق الضريبي، فانها أيضًا ضعيفة، حيث حصلت على 17 نقطة.

وسجل العراق أداءً أفضل فيما يتعلق بالفعالية العملية للوائح الضريبية، الركيزة الثالثة، حيث حصل على 58 نقطة. وتشمل هذه الركيزة الوقت اللازم لإعداد وتقديم الضرائب والوقت اللازم لإكمال التدقيق الضريبي والعبء المالي على الشركات.

تقضي الشركة المتوسطة في العراق حوالي 60 ساعة سنويًا في إعداد الضرائب، كما أن 57% من الشركات تستخدم الأنظمة الإلكترونية لتقديم الضرائب ودفعها. وكذلك فان عملية استرداد ضريبة القيمة المضافة (VAT) في العراق معقدة للغاية، حيث ان 71% من الشركات لا تحاول حتى التقدم بطلب الاسترداد بسبب العبء المرتبط بالإجراءات. وحتى في حال اتباع الإجراءات الصحيحة، فإن مدة استلام الاسترداد تستغرق حوالي 10 أسابيع (ص. 41، البنك الدولي 2024 ب)، وعادةً لا يُطلب من الموظفين تقديم إقرارات ضريبية فردية، حيث تتحمل الشركات مسؤولية اقتطاع هذه الضرائب ودفعها شهريًا إلى الهيئة العامة للضرائب (ص. 9، PWC 2024).

ان العائق الأساسي أمام تحسين تحصيل الإيرادات هو الإطار التنظيمي الضعيف ووفقًا للبنك الدولي فقد حصل العراق على 4 نقاط فقط من أصل 40 فيما يتعلق بوضوح وشفافية اللوائح الضريبية. ولا تملك الشركات دليلًا مطبوعًا أو إلكترونيًا موحدًا للضرائب، مما يؤدي إلى إرباك الشركات، خصوصًا عند اتباعها ممارسات سابقة لتكتشف لاحقًا وجود تعديل غير معلن في قانون الضرائب، مما يؤدي إلى هدر الوقت والمال. ولا تسعى الحكومة العراقية إلى استشارة الجمهور قبل تعديل اللوائح الضريبية، مما يزيد من غموض النظام الضريبي (ص. 38 و 39، البنك الدولي 2024 ب).

يُعد تقييم الإطار التنظيمي للضرائب البيئية أكثر إثارة للجدل. حاليًا، لا توجد في العراق لوائح خاصة بالضرائب البيئية، كما هو الحال في معظم الدول المذكورة في التقرير. نتيجة لذلك، حصل العراق على درجة صفر في هذه الفئة (ص. 39، البنك الدولي 2024 ب).

8. تسوية النزاعات

"يقيس هذا المؤشر فعالية النظام القانوني في حل النزاعات التجارية، بما في ذلك مدة التقاضي، وتكاليف التقاضي، وسهولة تنفيذ الأحكام. (ص. 80، البنك الدولي 2024 ب)

المتوسط: 39
الإطار التنظيمي: 50
الخدمات العامة: 30
الكفاءة التشغيلية: 37

فيما يتعلق بالميزات القانونية اللازمة لمعالجة القضايا بكفاءة، حصل العراق على 50 نقطة. وغالبًا ما يتم تمديد إجراءات التقاضي في المحاكم نظرًا لضعف المعايير الزمنية للفصل في القضايا، وعدم وجود حدود لعدد التأجيلات، مما يجعل حتى القضايا العادية تستغرق سنوات. علاوة على ذلك، فإن البيئة التنظيمية للبدائل المتاحة للمحاكم، مثل الوساطة، محدودة. في الواقع، فيما يتعلق بالضمانات القانونية في الوساطة، حصل العراق على درجة صفر.

تم تقييم الخدمات العامة التي تدعم كلًا من التقاضي في المحاكم ووسائل تسوية النزاعات البديلة مثل الوساطة ب 12 نقطة. ولا توجد محكمة للادعاءات الصغيرة، مما يجبر المدعين على اللجوء إلى المحاكم الرسمية ذات التكلفة المرتفعة والإجراءات المطولة. بالإضافة إلى ذلك، فإن رقمنة عملية تسوية النزاعات بدائية، مما يؤدي إلى تراكم كميات كبيرة من الأوراق في الإجراءات القضائية. وتكاد تكون الشفافية معدومة، فبينما يمكن للجمهور حضور الجلسات القضائية شخصيًا، لا يوجد وصول إلكتروني إلى الجلسات، كما أن الأحكام، حتى تلك الصادرة عن المحاكم العليا، لا تُنشر بصيغة متاحة بسهولة.

من المثير للدهشة أن هذا الافتقار إلى الشفافية لا يؤدي إلى اعتقاد واسع النطاق بأن النظام القضائي فاسد. إذ يقدّر حوالي 83% من الأشخاص أن المحاكم تتسم بالحيادية في تسوية النزاعات التجارية. كما ذكر أعلاه، لا يوجد دعم لوسائل تسوية النزاعات البديلة، بل لم يتم حتى إنشاء قائمة رسمية بالمحكمين والوسطاء المعتمدين (ص. 43 و 44، البنك الدولي 2024 ب).

9. التنافس في السوق

"يقيس جودة اللوائح التي تعزز التنافس في السوق بما في ذلك الممارسات الجيدة في قوانين مكافحة الاحتكار، وحماية حقوق الملكية، والترخيص، ونقل التكنولوجيا." كما يتضمن أيضًا بيانات عن الوقت المطلوب لمنح عقد عام من خلال عملية العطاءات، والوقت اللازم لدفع المستحقات للمقاولين الحكوميين (ص. 83 و 84، البنك الدولي 2024 ب).

المتوسط: 21
الإطار التنظيمي: 30
الخدمات العامة: 3
الكفاءة التشغيلية: 32

يقدر موضوع التنافس في السوق نجاح البلاد في تنفيذ سياسة التنافس، وحماية حقوق الملكية الفكرية، وتعزيز التنافس في الأسواق التي تكون الحكومة فيها مشتريًا. وسجل العراق في تقييم جاهزية الأعمال للتنافس في السوق 21 نقطة (انظر الى جدول 2) وهو أدنى نتيجة بين دول الدخل عالي المتوسط.

سجل العراق 30 نقطة في جودة لوائحه التي تعزز التنافس (الركيزة الأولى). ومن بين أضعف جوانب البيئة التنظيمية الحالية هي تلك المتعلقة بالمؤسسات المملوكة للدولة، حيث يشير البنك الدولي إلى أن العراق يفتقر إلى مبرر محدد لإنشاء أو استمرار المؤسسات المملوكة للدولة وقانون التنافس الذي ينطبق على جميع المؤسسات المملوكة للدولة. وهناك منطقة ضعف أخرى وهي التعاون بين الجامعات والصناعات، خاصة فيما يتعلق بملكية البراءات والحوافز المالية للبحث (ص. 48 و 50، البنك الدولي 2024 ب).

بينما تعتبر البيئة التنظيمية في البلاد ضعيفة، فإن تقديم الخدمات العامة (الركيزة الثانية) لتعزيز التنافس في السوق وتعزيز الابتكار أسوأ حيث حصل العراق على 3 نقاط من 100. ومن بين الفئات الفرعية للخدمات العامة التي منح فيها البنك العراق صفر من النقاط هي الإطار المؤسسي والوصول إلى اللوائح الحكومية ذات الصلة ورقمنة خدمات الملكية الفكرية والمشتريات الإلكترونية والشفافية في المشتريات الحكومية. وفي الواقع، كانت الفئة الفرعية الوحيدة التي حصل فيها العراق على درجة غير صفرية هي" التشاور العام بشأن قوانين الملكية الفكرية واللوائح" وقد يفسر هذا قوة حماية حقوق الملكية الفكرية، التي تمثل خمس من 30 نقطة للإطار التنظيمي (ص. 52 و 54، البنك الدولي 2024 ب).

فيما يتعلق بكفاءة التشغيل (الركيزة الثالثة) للتنافس في السوق، حصل العراق على 32 نقطة. حيث تعكس هذه النقاط الكفاءة المنخفضة في تحقيق الديناميكية السوقية والقدرة على الابتكار وضعف المشتريات العامة (ص. 54 و 55، البنك الدولي 2024 ب).

ويتضح نقص التنافس والابتكار في السوق العراقية عند النظر الى عدة متغيرات. حيث أفاد حوالي 38%من الشركات أن أسعارها تخضع للقوانين العامة. وباستثناء الشركات الصغيرة، أنفقت 4% فقط من الشركات على البحث والتطوير خلال العام الماضي. وبشكل أكثر تفاؤلاً، أفاد 92% من الشركات بوجود خمسة أو أكثر من المنافسين في سوق منتجاتها الرئيسية (ص. 84 و 85، البنك الدولي 2024 ب).

10. افلاس الشركات

يقيم – استنادًا إلى أفضل الممارسات الدولية – الخصائص القانونية اللازمة لإطار التنظيم الخاص بحل الديون بشكل منظم. يتم تقديم بيانات حول الوقت والتكلفة المطلوبة لحل إجراءات التصفية وإعادة التنظيم في المحكمة لتحديد أي عوائق بيروقراطية (ص. 84 و 85، البنك الدولي 2024 أ).

المتوسط: 7

الإطار التنظيمي: 20

الخدمات العامة: 0

الكفاءة التشغيلية: 0

يتيح نظام الإفلاس العامل بشكل جيد إعادة هيكلة الشركات السليمة من الناحية الأساسية مع ضمان أقصى درجات الاسترداد للدائنين و/أو المساهمين في حالة تصفية الشركة. لتحقيق كلا الهدفين، من الضروري أن تكون العملية سريعة نسبيًا لأنه كلما طالت مدة تأخير العملية زادت الخسائر على الدائنين والمساهمين والاقتصاد. حاليًا، يعد نظام حل الإفلاس التجاري في العراق فاشلاً تقريبًا .في الواقع، لم يتمكن البنك الدولي من العثور على حالة واحدة لتصفية شركة تم حلها رسميًا.

بينما يصل الإطار التنظيمي (الركيزة الأولى) للإفلاس التجاري إلى 20 نقطة، الا ان الخدمات العامة (الركيزة الثانية) والكفاءة التشغيلية (الركيزة الثالثة) تساوي صفر. نتيجة لذلك، يحتل العراق المرتبة الأخيرة بين دول الدخل عالي المتوسط في حل قضايا إفلاس الشركات وهو في المرتبة قبل الأخيرة بين جميع الدول الخمسين في تقرير جاهزية الأعمال الأولي. فقط تيمور الشرقية سجلت درجة أقل (ص. 145 و 146، الجدول 10 .A، البنك الدولي 2024 أ).

المراجع
(Bibliography)

Al Mawlawi, Ali (2019) "Iraq's National Development Strategies: Exploring Weaknesses in Policy Planning and Investment" Al-Bayan Center Studies Series, Al-Bayan Center for Planning and Studies.

Central Statistical Organization (2021) Mixed Formal and Informal Micro, Small, and Medium-Sized Enterprises Surveys in the Governorates of Baghdad, Basra, and Ninevah.

Central Statistical Organization (2023) A Study of MSMEs in the Governorates of Kirkuk, Babil, and Dhi Qar through Focus Groups.

Economist, The (2024) "Free Exchange: Ramped Up", October 12, p. 62.

Five One Labs (2024) The State of Investment in Iraq – 2023.

Gunter, Frank R., Mohammed al Uzri, Renad Mansour, Hani Akkawi, Husseain al Uzri, Shwan Aziz Ahmed, and Christophe Michaels (2020) "Iraq 2020: Country at the Crossroads" Iraq Britain Business Council Report. Published in English and Arabic. May.

Gunter, Frank R. (2021a) "Corruption Worse Than ISIS: Causes and Cures for Iraqi Corruption" Iraq Britain Business Council Report. Published in English and Arabic. April.

Gunter, Frank R. (2021b) *The Political Economy of Iraq: Restoring Balance in a Post-Conflict Society*, 2nd edition, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Gunter, Frank R., Renad Mansour, Hani Akkawi, Hussein Al Uzri, Shwan Aziz Ahmed, Hadi Damirji, Musab al Kateeb, Aziz Khudairy, and Christophe Michels (2022) "Privatization of State-Owned Enterprises" Iraq Britain Business Council Report. Published in English and Arabic. May.

Gunter, Frank R. (2023) "Seaports and Airports of Iraq: Rules Versus Infrastructure" Iraq Britain Business Council Report. Published in English and Arabic. June.

Gunter, Frank R. (2024) "Two Cheers for Iraq: Foreign Exchange Challenges" Iraq Britain Business Council Report. Published in English and Arabic. June.

Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

International Monetary Fund (2024a) *Iraq: 2024 Article IV Consultation*, May.

International Monetary Fund (2024b) *Iraq: Selected Issues*, May.

International Monetary Fund (2024c) *Iraq Economic Monitor*, July.

Iraq, Government of (2005) *National Development Strategy*, June.

Iraq, Government of (2014) *Private Sector Development Strategy: 2014-2030*, April.

Iraq, Government of (2016) *Performance and Fiscal Risks from Non-Financial State-Owned Enterprises in the Republic of Iraq*.

Iraq, Government of (2018) *National Development Plan: 2018-2022*, June.

Iraq, Government of (2020) *White Paper*, October.

Lomborg, Bjorn (2023) *Best Things First*, Copenhagen: Copenhagen Consensus Center.

North, Douglas C. and Robert Paul Thomas (1973) *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

PWC (2024) *Doing Business in Iraq 2024*.

Tabaqchali, Ahmed (2024a) "Iraq's 2024 Budget: Not What It Appears When It First Meets the Eye" Atlantic Council: Rafik Hariri Center for the Middle East.

Tabaqchali, Ahmed (2024b) "An Unfolding Structural Economic Transformation"

Transparency International (2024) *Corruption Perceptions Index:2023*, https://www.transparency.org/en/

USAID (2024) *Economic Growth and Trade Policy (Draft for public comments)* July 9.

World Bank (2020) *Doing Business 2020*, Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2023) *Iraq Economic Monitor*, Washington D.C.: The World Bank. Spring/Summer.

World Bank (2024a) *Business Ready*, Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2024b) *Iraq: Business Ready*, Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2024c) *World Development Indicators*.

فرانك آر. غنتر (Frank R. Gunter)هو أستاذ الاقتصاد في جامعة ليهاي ومؤلف كتاب *The Political Economy of Iraq: Restoring Balance in a Post-Conflict Society*(إصدار إدوارد إلغار، الطبعة الثانية، 2021). وقد استفاد هذا التقرير بشكل كبير من مناقشات مع المجلس الاستشاري في مجلس الاعمال العراقي البريطاني IBBC ومع ذلك، فإن الكاتب يتحمّل وحده مسؤولية التحليل والطرح الواردين هنا. وللأفضل أو الأسوأ، لم يُستخدم ChatGPT أو ما يعادله في أي مرحلة من مراحل إعداد هذا التقرير.