

مراجعة لأجندات الأعمال لثمانى محافظات عراقية
مركز المشروعات الدولية الخاصة ومؤسسة مدار النجوم للاستشارات

الملخص التنفيذي	1
فكرة عامة والمنهجية	2
النتائج	4
قطاع الزراعة	4
المقاولات، البنية التحتية، والصناعة	6
التجارة والاعمال	8
السياحة والفنادق	10
الاستثمار والمصارف	10
التعليم	12
تحديد القضايا ذات الأولوية على المستوى الوطني	13
عدم الإنفاذ (فجوة في تطبيق القوانين)	13
الفساد الاداري	14
البيروقراطية	16
ضعف التخطيط الاستراتيجي	17
ضعف البنية التحتية	17

الملخص التنفيذي

تعتبر أجندة الأعمال للمحافظات أداة محورية لمجتمع الأعمال المحلي للتشجيع على الاستثمار إذ أنها تستنهض نشاط الأعمال والنمو الاقتصادي. تقوم مؤسسات القطاع الخاص في العديد من الدول بتطوير أجندات تساعد على تحديد الإصلاحات التشريعية والإقتصادية وترتيبها حسب الأولوية من حيث ضرورتها لدفع إقتصاديات الدول إلى الأمام.

تعتبر جمعيات الأعمال، غرف التجارة، ومراكز البحوث الإقتصادية بالإضافة إلى غيرها من الجهات المعنية التي شاركت في هذا المشروع من المكونات الديموقراطية المهمة في العراق. فمشاركتها في عمليات المناصرة (حشد التأييد) وصنع السياسات لا تعزز الإقتصاد وحسب وإنما تعزز البنية التحتية الديموقراطية التي تستوجب الدعم والتمتين. بدأ مركز المشروعات الدولية الخاصة (سايب) بدعم تنظيمات الأعمال العراقية في جهودها الرامية لوضع أجندات أعمال لمحافظات الأنبار، البصرة، والنجف في العام 2008. بين تلك السنة والعام 2014، تم تطوير خمس أجندات في صلاح الدين، بابل، كربلاء، واسط، وميسان. وقامت ثمانى محافظات بوضع أجندات الأعمال اللازمة لها والتي قُدمت جميعها إلى الحكومات المحلية في المحافظات (المحافظين ومجالس المحافظات) عندما تم الإنتهاء منها. من خلال هذه العملية، قامت مجتمعات الأعمال بداية باختيار القطاعات الإقتصادية المحورية لتقدم الإقتصاد العراقي على مستوى المحافظة كما على المستوى الفدرالي. بعدها، حدد أعضاء مجتمع الأعمال العوائق الرئيسية التي تحول دون النمو ضمن كل قطاع من هذه القطاعات وقدموا مقترحات للقضاء على هذه العوائق أو خفضها بشكل ملحوظ. في بعض الحالات، تطلبت هذه المقترحات قوانين أو تغييرات جديدة في القوانين الحالية؛ في بعضها الآخر، كانت الأولوية لرفع مستوى التعاون ضمن مجتمع الأعمال بعضه مع بعض ومؤسسات الحكومة المحلية.

تعرض هذه المراجعة النتائج والتوصيات بناء على تحليل أجندات الأعمال الثماني من مختلف أنحاء العراق والتي تغطي ستة قطاعات عريضة في إطار تنمية القطاع الخاص. لقد أجريت هذه المراجعة بناء على نهج "من أسفل إلى أعلى" في عملية أجندة الأعمال أي أن القاعدة الجماهيرية هي خط الأساس لها - صممت لتمكين الناشطين المحليين بحيث يمكنهم التأثير على السياسات الوطنية. يقدم التحليل التالي قائمة الأولويات للتحديات المتواصلة ومسائل الإهتمام المشترك في مختلف القطاعات جميعها بالإضافة إلى الحلول المقترحة لكل منها. جاء تصميم هذه الوثيقة ليكون بمثابة أداة للمناصرة على المستوى الوطني. إنها عبارة عن تجميع للنقاط الرئيسية من كل أجندة من أجندات أعمال المحافظات ضمن منصة واحدة موجزة تسلط الضوء فقط على الأولويات البارزة المشتركة بين جميع المحافظات أو معظم المحافظات المشاركة في المشروع. تشير النتائج الرئيسية إلى غياب القدرات المؤسسية لإحداث التغيير، البنية التحتية، الفساد المستشري، غياب التخطيط الاستراتيجي طويل المدى، مستويات التنفيذ المنخفضة تماماً، إجراءات ممارسة الأعمال المرهقة، ضعف آليات الرقابة على الإستيراد، وأزمة اللجوء والنزوح الداخلي المتواصلة في مختلف أنحاء البلاد.

المنهجية

بدأت العملية في العام 2006 بأجندات الأعمال لإقليم كردستان حيث نجحت جمعيات الأعمال بالاعتماد على مواردها الذاتية تماماً وتمخّضت عن تغييرات رئيسية في قوانين كردستان الإقليمية الناظمة لبيئة الأعمال في عموم الإقليم. عقب هذا النجاح، نظّم (مركز المشروعات الدولية الخاصة) لقاءً لمندوبي جمعيات الأعمال، غرف التجارة، المراكز البحثية من القطاع الأكاديمي في باقي العراق لمناقشة الشؤون الاقتصادية على المستوى الوطني. اتفقت هذه الجهات المعنية على العمل على وضع أجندات أعمال المحافظات في باقي أنحاء البلاد بدءاً بمستوى المحافظة بهدف تقييم الأولويات المشتركة بهدف واحد مطلق ألا وهو جمع هذه القواسم المشتركة للمناصرة على المستوى الوطني. أما القطاعات الرئيسية الستة في كل أجنحة من أجندات الأعمال للمحافظات المعنية، فهي الزراعة، المقاولات، البنية التحتية والصناعة، التجارة والأعمال؛ السياحة والفنادق؛ الاستثمار والمصارف؛ والتعليم. تم الإتفاق على هذه القطاعات الستة من خلال عملية تشاورية في كل محافظة من المحافظات.

أطلقت الجمعية العراقية لحماية حقوق المستهلك أول مبادرة لأجندات الأعمال للمحافظات في العام 2008 بالتركيز على الأنبار، البصرة، والنجف. انسجاماً مع نموذج اجنحة الاعمال الوطنية المعتمد من قبل مركز المشروعات الدولية الخاصة، نظّم الفريق ورش عمل متخصصة لكل قطاع بالتعاون مع مؤسسات الأعمال. وقد اعتمد فريق البحث الحوار مع هذه المؤسسات لتحديد العوائق المتصلة بكل قطاع على حده في المحافظة. وقد تمّ إتباع هذا النموذج للمحافظات الخمس الباقية مضافاً إليه تحليل لنقاط القوة والضعف والفرص والتحديات لكل محافظة. وكانت من بين المؤسسات التي تمّ التشاور معها بشأن العملية جمعيات المهندسين الزراعيين، جمعيات المزارعين التعاونية، غرف التجارة، والجمعيات التي تمثل قطاعات تربية النحل، صيد الأسماك، إنتاج التمر، زراعة البندورة (الطماط)، تصنيع المبيدات الزراعية، الأطباء البيطريين، والسياحة. يبيّن الجدول 1.1 الجهة التي وضعت كل أجنحة من أجندات الأعمال.

الجدول 1.1	
المحافظة	الجهة التي تضع أجنحة الأعمال
الأنبار	الجمعية العراقية لحماية حقوق المستهلك Iraqi Society for Consumer Rights Defense ISCRD
البصرة	الجمعية العراقية لحماية حقوق المستهلك Iraqi Society for Consumer Rights Defense ISCRD
بابل	الجمعية العراقية لحماية حقوق المستهلك Iraqi Society for Consumer Rights Defense ISCRD
النجف	الجمعية العراقية لحماية حقوق المستهلك Iraqi Society for Consumer Rights Defense ISCRD
كربلاء	مركز كربلاء للدراسات والبحوث الاقتصادية في غرفة تجارة كربلاء Karbala Center for Studies and Economic Researches-Karbala Chamber of Commerce
ميسان	جمعية شمس الجنوب العراقية للتنمية الاقتصادية Iraqi Shams Al Janoob Association for Economic Development
صلاح الدين	منظمة صحارى للتنمية الاقتصادية Sahara Organization for Economic Development
واسط	جمعية الانبثاق للتنمية والتطوير الاقتصادي Inbithaq Assembly for Development and Economic Development

فهم القوانين العراقية

يتطلب العديد من التوصيات الواردة في أجندات الأعمال للمحافظات بما فيها تلك ذات الصلة بالمحافظات الثماني، قوانين جديدة أو تعديلات على القوانين العراقية الحالية. وحيث أن تلك القوانين يعمل بها على المستوى الفدرالي باستثناء كردستان، من الأهمية بمكان لمناصري هذه الأجندات فهم الطريقة التي يتم تغيير القانون من خلالها.

بالإمكان صياغة قوانين جديدة من قبل الوزارات المعنية وارسالها إلى مجلس شوري الدولة،¹ والذي يقوم بدوره بمراجعتها ثم إرسالها إلى مجلس الوزراء. بعد ذلك، يقوم مجلس الوزراء، بتكليف من رئيس الوزراء، بتقديم مشاريع القوانين هذه لمجلس النواب ليتم التصويت عليها بعد قراءتين علماً أن إقرار القانون يتطلب أغلبية بسيطة من 325 عضو.

استناداً الى الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية ان يتقدم بمشروع قانون جديد لمجلس النواب، كما يمكن أيضاً يمكن ان يُطرح مقترح قانون جديد داخل مجلس النواب من قبل عددٍ من أعضائه او اللجنة المختصة بعد توقيعهم على المقترح. ونتيجة لتعدد الآراء في تفسير النصوص الدستورية، حدثت حالات سابقة، اعترض فيها مجلس الوزراء على اقرار القانون في حالة عدم موافقته او عدم استشارته. وقد قضت المحاكم في الأونة الأخيرة بأن لمجلس النواب الحق باقتراح وسن القوانين بشكل مستقل عن مجلس الوزراء شريطة ألا ترتب تلك القوانين أعباءً مالية على الحكومة أو أن تتعارض مع البرنامج الحكومي.

يتضح جلياً ان السلطتين التشريعية والتنفيذية في الحكومة العراقية مدعوتان للعمل جنباً إلى جنب في أي عملية اصلاح. عندها، يصبح من الضروري توجيه جهود المناصرة وحشد التأييد إلى كلا السلطتين ضمن الحكومة لاعطاء دور اكبر للقطاع الخاص. وعليه، فإن للمسؤولين وصناع القرار في رئاسة الجمهورية والبرلمان، و مجلس الوزراء بمجموعهم دورا هاما في تحقيق الاصلاح المستديم.

الجدول التالي فيه لائحة من القوانين العراقية ذات الصلة بأجندة أعمال المحافظات الثمانية:²

الاصدار التشريعي	اسم القانون	الوزارات المسؤولة	الروابط (ان وجدت)
الموازنة	الموازنة	وزارة المالية	http://www.mof.gov.iq/Pages/MainMof.aspx
تسجيل الشركات	قانون الشركات رقم 21 لعام 1997	وزارة التجارة	http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SC=220220065863677
الاستثمار	قانون الاستثمار رقم 13	الهيئة الوطنية للاستثمار	http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=040120082853520&Year=2006&PageNum=1
الاستثمار	قانون تأجير واستملاك أراضي الدولة رقم 32 لعام 1986		http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=091220055062092&Year=1986&PageNum=1
الواردات/الصادرات	قانون حماية المستهلك رقم 1 لعام 2010		http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=040520104656043&Year=2010&PageNum=1
الواردات/الصادرات	المنافسة ومنع الاحتكار رقم 14 لعام 2010		http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=310520109360005&Year=2010&PageNum=1
الواردات/الصادرات	قانون الجمارك رقم 23. لعام 1984.	وزارة المالية	http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=061220055560679&Year=1984&PageNum=1
الواردات/الصادرات	قانون التعرفة الجمركية رقم 22 لعام 2010.	وزارة المالية	http://www.iraqlid.iq/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=160520115334084&Year=2010&PageNum=1

¹ يتبع مجلس الشورى لوزارة العدل ويتألف من خبراء مختصين بالقانون ومحامين؛ يضطلع بمهمة القضاء الاداري للدولة ويقوم أعضائه بمراجعة مشاريع القوانين المقدمّة من الهيئات الحكومية أو القوانين المتصلة بالشؤون الإدارية للحكومة بحثاً عن التباينات أو التناقضات التي قد تكون موجودة فيها مع القوانين الأخرى.

² بالإضافة إلى القوانين المدرجة في الجدول، فان هناك عدداً من مشاريع القوانين التي تم وضعها على الرف في مجلس النواب بالرغم من أهميتها من الجانب الاقتصادي، ومن ضمنها قوانين تتعلق بالضمان الاجتماعي. وقد استخدمت هذه القوانين لتهدئة مخاوف عمال القطاع الخاص المتعلقة بحقوقهم الشرعية المكتسبة من التقاعد؛ حتى يحين موعد اقرارها، سيظل هذا الأمر بالغ الخطورة للعاملين في القطاع الخاص.

http://www.iraqld.ig/LoadLawBook.aspx?SP=FREE&SC=120120064052788&Year=1979&PageNum=1	الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية – وزارة التخطيط	الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية رقم لعام 54 لعام 1979.	الواردات/الصادرات
http://www.iraq-lg-law.org/ar/content/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%81%D8%AA%D8%B4%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%85%D8%B1-%D8%B3%D9%84%D8%B7%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%A6%D8%AA%D9%84%D8%A7%D9%81-%D8%B1%D9%82%D9%85-57-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2004	المفتش العام	قانون سلطة الائتلاف المؤقتة رقم لعام 57 لعام 2004.	مكافحة الفساد
http://www.iraq-lg-law.org/en/webfm_send/1278	هيئة النزاهة	قانون رقم 30 لعام 2011	مكافحة الفساد
http://www.iraq-lg-law.org/ar/node/2323	ديوان الرقابة المالية الفدرالي	قانون رقم 31 لعام 2011.	مكافحة الفساد

السياق الحالي للعراق

قامت الجماعة التي تطلق على نفسها دولة الاسلام في العراق والشام – المشار إليها اختصاراً باللغة العربية – داعش، في 10 حزيران 2014 بالسيطرة على مدينة الموصل في محافظة نينوى، وهي ثاني أكبر محافظة عراقية، وتلتها تحركات في محافظات اخرى كالأنبار وصلاح الدين واجزاء من كركوك. وقد عانت العديد من هذه المناطق سابقاً من ازمت أثرت على النشاط الاقتصادي، بدءاً من الاعتصامات في كانون الأول من عام 2012. إلا ان دخول داعش قد غير الوضع تماماً في تلك المحافظات، فالوضع الاقتصادي شبه متوقف نتيجة لتوقف التبادل التجاري والخدمي مع المحافظات الاخرى، لذلك فإن استمرار الحياة الاقتصادية الطبيعية هو أمر مستحيل. وحتى في المناطق التي تم تحريرها من براثن داعش، فالبنية التحتية والابنية التي تأثرت بشدة جراء العمليات العسكرية ونقص الخدمات هي مظاهر بادية للعيان. ان الوضع الراهن لا يعني بأن اجندة الأعمال المحلية ليست ذات صلة، ولا يعني أيضاً انه يشكل عذراً لتأخير الدعوة الملحة من أجل إصلاح شامل للبلاد. ولأن الإقتصاد منظم على المستوى الوطني، بالإمكان إحراز تقدم يعم الآن على باقي أنحاء البلاد وعلى المناطق التي يحتلها داعش حالما يتم تحريرها.

النتائج

في هذا الباب، ستتم مناقشة كل قطاع من القطاعات الستة بشكل منفرد. بالرغم من وجود العديد من وجهات النظر والمشاكل المختلفة التي واجهتها المحافظات، إلا ان هناك الكثير من المشاكل المشتركة. وهي التي ستشكل جوهر حملة الدعوة هذه وستشكل التحليل أدناه، كما سيقدم الباب بعنوان "الطول المقترحة" بنود العمل المقترحة التي ينبغي ان توضع بعين الاعتبار من قبل الحكومة العراقية أو من قبل مجتمع الأعمال الخاصة- أو، في العديد من الحالات، كلا القطاعين، العام والخاص، في شراكة من أجل تحسين هذا القطاع.

1. الزراعة

يحتل قطاع الزراعة المكانة الأبرز في كل أجنحة من أجنحة أعمال المحافظات الثماني. وهو أيضاً القطاع الذي شهد أكبر نسبة تطور ايجابية خلال السنوات السابقة.

ضعف التنفيذ (الفجوة في التطبيق)

- في العديد من الحالات، كان التوجّه إلى المشاكل من خلال الأنظمة والسياسات. لكن، هذه الحلول لم يتم تفعيلها أو أن تطبيقها لم يتم بعد بطريقة منهجية. أمثلة تتضمن قانون الاستثمار رقم 13 لعام 2006، قانون التعرف الجمركية رقم 22 لعام 2010، قانون حماية المستهلك رقم 1 لعام 2010، المنافسة ومنع الاحتكار رقم 14 لعام 2010.
- توعية المواطن بوجود مثل هذه القوانين لكي يتمكن المواطنون من المطالبة بتطبيقها.
- الانخراط في دعوات منظمة من قبل المنظمات وجمعيات الاعمال من أجل تطبيق هذه القوانين.

تفتت ملكية الأراضي

- يتطلب الحصول على اعلى انتاجية للمنتجات الزراعية وجود مساحات زراعية واسعة، الا ان توريث الأراضي عبر الزمن والاستخدام الجائر للأراضي أسفر عن تفتت الأراضي بشكل يجعلها غير مجدية. في هذه الحالات، يضطر المزارعون عادةً إلى ايجاد عمل في مكان آخر وإلى هجرة أراضيهم. وفي بعض الحالات الأخرى، يساهم الاستيلاء غير القانوني من قبل بعض العشائر على قطع الاراضي في تأجيج المشكلة.
- التوعية بإمكانية زيادة الأرباح في حالة دمج قطع الأراضي المتفرقة.
- تحفيز الاستثمار: سوف يُسهم دمج الأراضي من قبل أصحابها وتزويدها بالتكنولوجيا الحديثة من خلال التعاونيات الانتاجية في زيادة المحاصيل وفي زيادة الأرباح لجميع أصحاب هذه الاراضي. سيتم خلق التعاونيات وفرصة في حجم الانتاجية وهي أيضاً طريقة شائعة في الولايات المتحدة الأمريكية وفي أوروبا.

نقص المياه، ارتفاع درجة الملوحة

- هناك نقص في السدود الفعالة وانخفاض في مستويات هطول الأمطار وقلة الميازل في جنوب العراق نتيجة لسوء ادارة النظام السابق. وتتفاقم مشكلة النزود بالمياه بسبب استغلال الأراضي وسوء ادارتها؛ مثلاً، تتفاقم مشكلة ملوحة الأراضي مع ازدياد الاسراف في الري وارتفاع منسوب المياه الجوفية، كما ان استخدام تقنيات ري بدائية كالغمر والري السطحي يساهم في زيادة المشكلة بالإضافة إلى التلوث وتسرب المواد الضارة.
- تطبيق قوانين لحماية المياه الجوفية. مثلاً، التخلص من فضلات الحيوانات التي ترعى في المناطق العامة يلحق الخراب بمخزون المياه الجوفية.
- التوعية للحيلولة دون الإستغلال الجائر للأراضي الزراعية.
- الانخراط في تطوير بنية تحتية ذات استراتيجية في المحافظات ذات الأولوية، وازافة تقنيات ري حديثة. يمكن بناء السدود مثلاً على طول شاطئ العرب لتجنب خسارة مياه الأنهار الجديدة، بينما تحتاج بعض المناطق كالنجف وديالى والأنبار وكركوك إلى مشاريع بناء بنية تحتية خاصة بالمياه والسدود.
- الشروع في الحفاظ المسؤول عن المياه الجوفية واستعمالها حيث أن هذه المياه هي المصدر الرئيسي لمياه الري.
- استكشاف الفرص الاستثمارية الحكومية والخاصة من أجل تأهيل موارد النهر.

التكنولوجيا القديمة

- الري، واستخدام البذور المعتمدة، والممارسات البيطرية، والطرق المستخدمة في التعامل مع أمراض النباتات والحيوانات جميعها تعاني من الممارسات القديمة والتي لم تصل حتى إلى أحدث التقنيات المخصصة لهذه المجالات.
- تدريب المزارعين واستقطاب المستثمرين في مجالات التقنيات الحديثة للزراعة؛ استكشاف الفرص من أجل الدراسة في الخارج لإدخال افضل الممارسات المستخدمة من أوروبا والخبراء الإقليميين.
- استحداث المبادرات من الحكومة و القطاع الخاص لدعم الأبحاث ولتطوير الاساليب الحديثة، بما في ذلك السبل ذات التكلفة المعقولة

لا اعتماد تقنيات جديدة.

- تقوية العلاقة بين التعليم العالي ومجتمعات البحث العلمي داخل وخارج العراق.

ضعف البنية التحتية

- عدم وجود مصدر طاقة كهربائية مستقر إلى جانب ارتفاع كلفة الوقود اللازم للمولدات والتي تخفض حجم الأرباح. عدم وجود طرق معبدة، مرافق تخزين مناسبة، ومراكز تصنيع، بالإضافة إلى الأسواق مما يؤدي إلى إضعاف هذا القطاع. وأخيراً، هناك عدد محدود من العيادات الخاصة بالأطباء البيطريين، كذلك عدد قليل من الخبراء في هذا المجال.
- تحسين البنية التحتية الخاصة بالكهرباء.
- تحسين الطرق ومشاريع البنى التحتية الأخرى.
- مواصلة تطوير مصادر الطاقة الأخرى، كالطاقة الشمسية أو طاقة الرياح.
- خلق حوافز لطلاب الطب البيطري.

ارتفاع التكاليف ومحدودية توافر المدخلات

- تعد كلفة البذور، والأسمدة، وعلف المواشي باهظة الثمن في بعض الحالات، وهذا يجعل العراقيين غير قادرين على مجاراة المنتجات المدعومة من الدول المجاورة.
- إسناد مدخلات الزراعة من خلال دعم الأسعار، كما تفعل بعض الدول المجاورة، لجعل الأسعار قادرة على المنافسة في المنطقة.
- تشجيع مستثمري القطاع الخاص على استيراد البذور ومدخلات أخرى لأنشاء منافسة بين القطاع الخاص والعام.

الفساد الإداري

- وبالأخص بين الهيئات الحكومية حيث يعتبر الفساد مشكلة شائعة تنتقص من جميع نواحي النشاط الاقتصادي لا سيما وجود مؤشرات عن مشاكل محددة تختص ببرامج قروض حكومية وبرامج تعداد الحيوانات.
- تعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة والترويج للأنظمة الالكترونية للتقليل من فرص الفساد.
- اشراك جمعيات المزارعين ومنظمات الأعمال بصورة اكبر في أنشطة الرقابة، بما في ذلك حملات التوعية العامة وبرامج المبلغين عن الفساد.
- انشاء دواوين المظالم للتعامل مع الشكاوى والتحقق فيها.
- دعم انشاء برامج اجهزة وهيئات رقابية مستقلة.

البيروقراطية

- بالأخص عندما يتعلق الأمر بالإستثمار في القطاع الخاص، فالإجراءات البيروقراطية والإدارية بالإضافة الى الانظمة والتعليمات تشكل عائقاً كبيراً أمام ممارسة الأعمال. من الأمثلة على ذلك قانون الإستثمار رقم 13 الذي ينطبق على قطاع الزراعة مثله مثل أي قطاع آخر، يعتبر مربكاً ومعقداً. وإلى جانب المشاكل سابقة الذكر، هناك الكثير من العناصر الرادعة للمستثمرين الواعدين تحول دون استثمارهم في مؤسسات الأعمال.
- زيادة الوصول للمعلومات والشفافية. فالمواطنون والمستثمرون بحاجة لمعرفة الاجراءات مقدماً لتسهيل العملية.
- الدعوة لتسهيل العملية لتيسير الاستثمار المحلي والاجنبي وللترويج من اجل انشاء اعمال جديدة.
- زيادة الحوافز لتحل محلّ الموانع، مثل، اعفاءات ضريبية مؤقتة للمستثمرين الجدد، وتسهيلات لتحويلات رأس المال داخل وخارج البلاد.

ضعف التخطيط الاستراتيجي

- هناك تخطيط قليل او ضعيف لمعالجة تحديات البنية التحتية؛ استحداث ائتلاف مكون من القطاعين الخاص والعام لتطوير إطار

فالتخطيط المحدد لقطاع مراكز التخزين، والخدمات البيطرية بالإضافة الى الريّ تكاد تكون غير موجودة.

- للتخطيط الاستراتيجي لقطاع الزراعة تقديم الاستراتيجيات للقطاعين العام والخاص بالإضافة الى استخدام الاعلام وذلك لنشر المعلومات وكسب الدعم.

II. المقاولات، البنية التحتية والصناعة

بالإضافة إلى قطاع الزراعة، فإن القطاع الذي يشمل على النشاط الصناعي، والبنية التحتية، والمقاولات هو من أبرز مجالات أنشطة القطاع الخاص في العراق حيث شملت سبع محافظات هذا القطاع في أجنات الأعمال الخاصة بها. وبشكل عام، يميل هذا القطاع لأن يتسم بتغليب المصالح الأنبية وغياب التخطيط بعيد المدى وانتشار الفساد، وما يؤدي إلى تقادم الأمور وجود الأطر القانونية والتنظيمية المربكة بما فيها الحاجة إلى التنسيق مع العديد من الهيئات الحكومية بشأن المشاريع الكبرى.

الحلول المقترحة

المسائل المشتركة

أصحاب المصالح غير متحدين

- رفع مستوى الوعي واصطفاف منظمات القطاع الخاص معاً حول الحلول المقترحة.
- مناصرة وحشد التأييد لوزارة الصناعة والكيانات الأخرى ذات الصلة لكي تشارك الحكومة في تيسير احتياجات القطاع.

لم يفلح كل من ممثلي القطاع الخاص والحكومة في دراسة ومعالجة التحديات الرئيسية التي تواجه هذا القطاع.

غياب التمويل، ضعف القدرات الفنيّة

- استكشاف الخيارات المتاحة لإنشاء مناطق تجارة حرة مع الدول المجاورة بهدف زيادة فرص نقل المعرفة والتكنولوجيا بالإضافة إلى إنشاء مشاريع أخرى مشتركة.
- إدخال المرونة إلى الاطر القانونية فيما يتعلق بالحصول على التمويل من المؤسسات العامة والخاصة؛ فمثل هذه التمويلات قد تكون أقل استهلاكاً للوقت وأقل كلفة. ومن الجدير بالذكر ان البنك المركزي ينشر دورياً هذه الاطر، بما فيها أسعار الفائدة.
- تقليل الضمانات المطلوبة: ينبغي الاخذ بنظر الاعتبار مكائن ومعدات المشروع او الارباح المستقبلية بدلاً من الأرض فقط.
- تحفيز الشراكة بين الشركات العراقية مع الشركات الخارجية.
- زيادة فرص الحصول على التمويل عن طريق إصلاح قطاع التمويل والمصارف – سيتم مناقشة هذه المشكلة في أبواب لاحقة من هذا التقرير.
- تنفيذ برامج القروض الميسرة لقطاع المقاولات/ الصناعة بموجب سياسات تفضيلية وأسعار فائدة عادلة.

- تقديم مخططات شمولية جديدة للأراضي

- المخصصة للمشاريع الصناعية.
- تعزيز التنسيق مع القطاعات الأخرى وذلك لإنشاء أطر التخطيط المشتركة بين القطاعات والتي ستروج لفرص العمل (مثل، المراكز الزراعية الموحدة، مشاريع البلدية الشاملة... إلخ)

هناك ضعف عام في التخطيط متعلق بالمشاريع الصناعية، بما فيها الإسكان، والبنية التحتية، وغيرها.

المخاطر الأمنية

- تقديم إعفاءات ضريبية للمشاريع التي اغلقت بسبب الارهاب.
- زيادة الجهود المبذولة للحفاظ على الأمن على طول طرق النقل، وهذا سيتطلب كسب التأييد والتعاون بخاصة مع وزارة الداخلية.

تعتبر وسائل النقل من التحديات، بسبب زيادة نقاط التفتيش وبسبب خطر الهجمات الإرهابية على الطريق، ولذلك فإنه من الصعب والمكلف تأمين مواقع صناعية للتطوير والتنمية. وبشكل عام، فالعديد من المكاتب والشركات في هذا القطاع أصبحت معطلة بسبب الأوضاع الامنية.

- التوعية العامة بالآثار السلبية الناتجة عن وضع بعض العشائر لليد على الاراضي.
- فرض اجراءات وأنظمة ملكية الأراضي بشكل يراعي العدالة والإنصاف.

الاستيلاء العشائري

تقوم بعض العشائر وبشكل غير قانوني بمصادرة الأراضي التي تحتوي على النفط أو المواد الخام الأخرى.

- زيادة وتطبيق الشفافية ومراقبة الحكومة لعمليات الموافقة على منح العقود. ينبغي تعميم ومراقبة جميع عقود الحكومة، كما ان عملية تقديم العطاءات يجب ان تضبط من قبل هيئة مستقلة.
- رفع مستوى الوعي الجماهيري بأضرار الفساد.
- زيادة متطلبات ممارسات المشتريات، بما في ذلك الشفافية في معايير الإختيار وفي عملية المناقصة.
- زيادة وتطبيق المراقبة وضمن الجودة على مواد البناء المستوردة. على سبيل المثال، لم يتم تطبيق قانون حماية المستهلك رقم 1 لعام 2010 .
- ضمان المساواة بين الشركات المملوكة للدولة (SOEs) ومقدمي العروض الخاصة فيما يتعلق بعقود المشتريات.

الفساد الاداري

أدى غياب ممارسات الحوكمة الرشيدة والبيروقراطية المفرطة ونقص الشفافية في تعاملات العقود الحكومية الى الهدر وغياب الفاعلية والى مشاريع عديمة الجودة. فغياب السيطرة النوعية على الواردات الرخيصة يفاقم المشكلة. وبما ان هذه المشكلة ليست مقتصرة على هذا القطاع، بل هي جسر يربط بين جميع القطاعات والمحافظات، فإنها تصبح واحدة من الأولويات الرئيسية على الأجندة الوطنية.

III. التجارة والاعمال

أصبح قطاع الأعمال والتجارة والتعاملات التجارية فعلاً بشكل ملحوظ في العراق، كونه أكثر القطاعات التي في متناول المواطن الذي يرغب في تطوير أعماله الخاصة. وقد أدرجت سبع محافظات هذا القطاع على أجندات أعمالها.

الحلول المقترحة

المسائل المشتركة

- إصلاح المعايير القانونية لتيسير الإجراءات الروتينية

البيروقراطية

- تعد النواحي الجوهرية المتبعة في ممارسة الأعمال، بدءاً من تسجيل الأعمال الى محاولة الحصول على قرض من المصارف الخاصة أو الحكومية والعمليات الروتينية الأخرى، بالغة التعقيد وغالباً ما تكون المعايير القانونية مربكة. في العديد من الحالات يكمن السبب في القوانين والأنظمة المتقدمة.
- ولتسريع إجراءات الأعمال ولا سيما قانون الشركات رقم 21 لعام 1997.
- إصدار وتطبيق سياسات لمكافحة الفساد ومنع الإبتزاز من خلال الاجراءات الروتينية. ومن الهيئات الحكومية التي تشرف على هذه السياسات، هيئة النزاهة، والمفتش العام، وديوان الرقابة المالية الفدرالي.
- تحديث طرق العمل لإضافة تقديم الطلبات وتجهيزها عبر الانترنت.

ضعف أنظمة الاستيراد

- لقد أشبعت الأسواق بالسلع منخفضة الجودة. لذلك، يجب التفكير في مراعاة مشكلات الصحة والسلامة إلى جانب التحديات الاقتصادية التي سببتها هذه الظاهرة. فهناك نقص عام في الإشراف ومتابعة السلع المستوردة من قبل نقاط التفتيش الحدودية، الفساد الإداري والمالي. وتمس هذه المشكلة العديد من القطاعات في كل محافظة.
- تطبيق معايير الجودة ومتطلبات ضبط الجودة، بما فيها مواصفات الصحة والسلامة. والقانون المرتبط بهذه المشكلة هو قانون التقييس والسيطرة النوعية رقم 54 لعام 1979 بالإضافة الى ضرورة تطبيق قانون حماية المستهلك رقم 1 لعام 2010.
- التوعية بشأن الكلفة المترتبة على عافية الإقتصاد والصحة العامة بسبب ممارسات الاستيراد التي لا تراعي القوانين والتعليمات النافذة.
- وضع اجراءات رادعة مثل العقوبات والتهم الجرمية ضد المخالفين. وسيترتب على ذلك وتدريب العاملين في المنافذ الحدودية والنقاط الكمركية إلى الإشراف على عمل جهاز الأمن الإقتصادي التابع لقوات الأمن.

ضعف البنية التحتية

- ما زالت العمليات في قطاع أعمال تعاني من محدودية البنية التحتية والتي تشمل تراجع حالة الطرق والجسور في بعض المحافظات بالإضافة إلى محدودية التزود بالكهرباء وعدم استقراره.
- تسريع تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وخصوصاً تلك التي تركز على الطاقة الكهربائية والمشاريع الموجودة في المناطق التجارية والصناعية.
- تشجيع الاستثمار في البنى التحتية، بما في ذلك الاستثمارات الأجنبية،
- كسب التأييد للموافقة على الإستثمار الأجنبي في مشاريع البنية التحتية الرئيسية.

الإختلالات في التعاملات التجارية

- ما زالت الإختلالات في التعاملات التجارية هي السمة الطاغية في عموم العراق بالإضافة إلى الضعف النسبي في السوق الداخلي والإعتماد الكبير على التجارة الخارجية. تميل السياسات والأنظمة إلى الإعتماد على الواردات من خلال دول الجوار التي تمارس المزيد من السيطرة على السلع
- زيادة السيطرة والمراقبة عند الحدود على الواردات

ضعف الربحية وارتفاع المخاطر

- تشمل العوامل التي تؤثر في الربحية على ارتفاع أسعار الفائدة من مصارف القطاع العام والخاص، ارتفاع التكاليف التشغيلية، المستويات غير المعقولة للضرائب، الفساد، والمخاطر بسبب الوضع الأمني في العراق.
- تخفيض نسبة الضرائب للترويج لإنشاء الأعمال الجديدة. تدارس منح إعفاءات ضريبية للأعمال ولرجال الأعمال والمستثمرين الجدد.
- خفض نسبة الفائدة للقروض البنكية وتقديم سياسات تفضيلية مثل فترات السماح بدون فوائد.
- زيادة الرقابة وحفظ الأمن وإنفاذ وتطبيق القانون والحفاظ على استقرار البيئة الأمنية.

الفساد الإداري

- زيادة الشفافية والمراقبة من جانب الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية، بما في ذلك عمليات التنقيح المفاجئة.
 - زيادة الشفافية في عمليات الشراء والمناقصة.
 - استحداث العمليات الإلكترونية لتقليل فرص ممارسات الفساد
- مرة أخرى، يعتبر الفساد مرضاً مزمناً لهذا القطاع، بالأخص فيما يتعلق بالشراء والمناقصات للعقود الخاصة والحكومية.

.IV السياحة والفنادق

يعاني قطاع السياحة من التراجع الشديد ولا يحتل تطويره أولوية في معظم المحافظات العراقية بالرغم من أن الملايين يقومون بزيارة الأماكن المقدسة في العراق بشكل سنوي بالإضافة إلى زيادة العديد من المناطق الأثرية غير المشهورة التي يمكن أن تجدها عبر البلاد. هذا وقد قامت أربع محافظات فقط بإدراج السياحة على أجندات أعمالها.

الحلول المقترحة

المسائل المشتركة

ضعف الاهتمام الحكومي

- على التقيض من القطاع الصناعي الذي يمتلك أهمية اقتصادية في بعض المحافظات، لا يحتل قطاع السياحة أهمية اقتصادية استراتيجية لدى الحكومة الوطنية.
- يجب أن تنظم جمعيات الفنادق والسياحة الجهود لرفع مستوى الأهمية لقطاع السياحة والإعتراف به من خلال الحملات المبنية على البيانات.

تردي صيانة المواقع الأثرية

- بالرغم من غنى العراق بالمواقع الأثرية، بما فيها المواقع الدينية والتاريخية، إلا أن استغلال هذه المصادر كمراكز استقطاب سياحي تثيري الإقتصاد قليل أو غير فعال.
- الترويج للبنية التحتية السياحية ومشاريع صناعية مشابهة في المناطق القريبة من الأبنية القديمة، والمواقع الأثرية، والأضرحة، والكنائس، بالإضافة إلى المناطق التي تعتبر وجهة للسواح والزوار.
- دعوة الحكومة إلى زيادة الاهتمام والإعتراف ودعم تطوير المناطق السياحية الأثرية والدينية.

.V الاستثمار والمصارف

سيطرت الهيئات الحكومية، تاريخياً، على الاستثمار والمعاملات البنكية في العراق. لذلك، فإن القطاع الخاص والمستثمر الخاص كلاهما يعتبران ظاهرة جديدة. وبناءً على ذلك، يعاني هذا القطاع من الخلط بين السياق القانوني والتنظيمي، إلى جانب مستوى الثقة المنخفضة بالمعاملات البنكية الخاصة من قبل المواطنين والحكومة. قامت أربع محافظات بإدراج الاستثمار والمعاملات البنكية على أجندات أعمالها.

الحلول المقترحة

المسائل المشتركة

البيروقراطية

- تعد البيروقراطية التي تحيط بالقطاع المالي ضارة جداً. وبالنسبة للنشاطات الاستثمارية، فإن الاجراءات على وجه التحديد شديدة التعقيد وتستغرق الكثير من الوقت، مضافاً إلى ذلك التدقيق والمراجعات المتعددة التي تؤثر على النشاطات. ويوجد تضارب في الفهم فيما يتعلق بقانون الاستثمار رقم 13 لعام 2006 حتى ضمن المؤسسات الحكومية المحلية. وما يثير القلق بشكل خاص هو التناقضات بين قانون الاستثمار وبين قوانين القطاعات الأخرى كقانون إيجار وتملك أراضي الدولة رقم 32 لعام 1986. وتعد أهم أولويات الإصلاح هي المخاوف حول اختصاصات الدوائر المختلفة. مثلاً، لا يمكن اعتبار الأراضي غير المستخدمة والمملوكة للوزارات الحكومية كفرص استثمارية مضمومة.
- مراجعة القطاع على الصعيد الوطني، بهدف تنظيم وترتيب البيئة الادارية والقانونية. وبعد قانون الاستثمار ذا صلة بهذا الإصلاح، لذلك فإن المطلوب هو التفاعل مع هيئة الاستثمار من قبل جميع الجهات المعنية بالاستثمار وجعل قانون الاستثمار نافذاً بالإضافة الى ضرورة رسم خارطة استثمارية بكل الفرص المتاحة من خلال التعاون بين هيئة الاستثمار والوزارات الأخرى.
- إصدار التعليمات الرئيسية من قبل المؤسسات الرسمية لتوضيح العملية القانونية ولاتخاذ قرارات أكثر كفاءة.

- مراجعة وإصلاح التشريعات والتعليمات القانونية المركزية المتعلقة بها، وذلك من أجل زيادة الاستفادة من التشريعات.

القيود المفروضة على البنوك الخاصة

المادتان 27 و 28 من قانون المصارف رقم 94 لعام 2004 تفرضان محددات على عمل المصارف التجارية في القطاع الخاص.

تدني الثقة في البنوك الخاصة

- يفتقر القطاع الخاص إلى ثقة المستهلكين والمصارف العامة، وهذا يؤدي إلى محدودية الفائدة من هذه البنوك. وفي بعض الأحيان، ترفض الهيئات الحكومية الشيكات المسحوبة على المصارف الخاصة حتى وإن كانت مصدقة. علاوة على ذلك، فإن تجميع الأموال نقداً بدلاً من وضعها في البنوك امر بات شائعاً في المجتمع العراقي بالإضافة إلى انعدام السيولة أو نقصها وعدم استيفاء متطلبات رأس المال المقترن بضعف إدارة المخاطر
- إصدار تعليمات من البنك المركزي فيما يتعلق بالعلاقات مع المصارف الخاصة، وتشجيع استخدام خدمات المصارف في القطاع الخاص.
- التوعية بخصوص أهمية وسلامة نظام المعاملات البنكية الخاصة.
- رفع مستوى الشفافية وممارسات الحوكمة الجيدة.
- تقديم تكنولوجيا حديثة بما فيها القدرات المتقدمة لتشخيص الاخطار ولتحسين كفاءة العمليات.
- تشديد الرقابة على المؤسسات المالية ووضع وتطبيق متطلبات السيولة وتوحيد معدلات الاقراض.
- التفكير في اعتماد معايير اتفاق بازل لمتطلبات رأس المال والسيولة.

التضخم وارتفاع أسعار الفائدة

- ضعف إدارة السياسات النقدية والسياسات المالية العامة أدى إلى زيادة احتمال انهيار المصارف الصغيرة على وجه الخصوص.
- تغيير إجراءات السياسات النقدية للسيطرة على التضخم وزيادة نسبة الفائدة عند الحاجة وسعر صرف الدينار العراقي او على الأقل المحافظة على استقرار سعر الصرف. وهذا سيتطلب التنسيق مع البنك المركزي.

٧١. التعليم

يفتقر مجال التعليم ضمن القطاع الخاص في العراق إلى التطور نسبياً من منظور الاعمال؛ فقد شملت محافظتان فقط التعليم في أجنات الأعمال الخاصة بها. كما أن ظاهرة التدريس الخصوصي منتشرة في مختلف أنحاء العراق، وفي أغلب الأحيان، يكون التدريس الخصوصي اما سببا في ضعف اداء بعض المدرسين في المدارس الخاصة والعامة او هدفا له. ساهم هذا بتكون تصوّر سلبي لمشاركة القطاع الخاص في التعليم. بالنسبة لمؤسسات الأعمال، يُنظر إلى هذا القطاع عموماً على أنه محدود الفرص لتحقيق الأرباح، وفي الوقت ذاته لا يمكن الوصول بسهولة إلى الإستثمار الخاص فيه بسبب تعقيد الأنظمة والتعليمات.

الحلول المقترحة

المسائل المشتركة

ارتفاع تكاليف التشغيل

- تمنع تكلفة تشغيل المؤسسات التعليمية الخاصة دخول استثمارات أخرى إلى القطاع.
- تيسير حصول المستثمرين على قروض من القطاعين العام والخاص.
- إزالة العوائق التي تحول دون ممارسة الأعمال كما ذكر في فقرات أخرى من هذا التقرير.
- تحسين الأمن وإزالة العوائق المتصلة بالبنية التحتية كما ذكر في فقرات أخرى من هذا التقرير.

ضعف الاهتمام الحكومي

- لم تُبَدِ الحكومة اهتماماً كبيراً في تنمية القطاع الخاص لمجال التعليم حيث لم تعتمد إلى تخصيص ما يكفي من الأراضي لإنشاء مرافق جديدة ناهيك عن رفضها الإعراف بمؤهلات خريجي المؤسسات التعليمية من القطاع الخاص في بعض الاحيان.
- إصدار قوانين لتحديد المؤهلات المطلوبة لإعتماد القطاع الخاص.
- التوعية بدور القطاع الخاص في مجال التعليم.

ضعف التصورات إزاء مؤسسات التعليم الخاص

- يبدو أن جانب الطب (الطلبة وأولياء الأمور) وجانب العرض (المستثمرون والمعلمون) يفتقران إلى الثقة في مؤسسات التعليم في القطاع الخاص. كما أن المعايير الإجتماعية تجعل معظم العراقيين يفضلون مؤسسات التعليم في القطاع العام ناهيك عن أن جودة التعليم الخاص ليست مضمونة حسب المعايير العالمية. هذا بالإضافة إلى أن الاستثمار يتطلب مخرجات مرتفعة ومحاولة الإنخراط في أنظمة وتعليمات معقدة.
- التوعية بقيمة التعليم في مؤسسات القطاع الخاص سواء كان ذلك داخل العراق أو خارجه.
- شمول الكوادر العاملة في المؤسسات التعليمية الخاصة بنظام الضمان الإجتماعي.
- تشريع/تنظيم المعايير الناظمة لعمل قطاع التعليم وأيضاً التدريس الخصوصي.

- كما هو الحال مع القطاعات الأخرى، تحول العوائق الإدارية والإجراءات المربكة دون ضخ إستثمارات القطاع الخاص في مجال التعليم.
- مراجعة الإجراءات الإدارية لإزالة العوائق غير الضرورية
- التوعية بشأن الإجراءات الأكثر كفاءة لإنشاء مؤسسات القطاع الخاص، مثل الإجراءات الروتينية المتبعة في ترخيص المشاريع الإستثمارية.

تحديد أولوية المسائل على المستوى الوطني

في حين أن الأبواب السابقة من هذا التقرير قد عرضت للمسائل ذات الاهتمام المشترك في مختلف المحافظات على أساس كل قطاع على حده، سوف يقدم هذا الباب مجالات الاهتمام المشترك على المستوى الوطني. تشتمل هذه على مسائل مشتركة بين قطاعات عديدة بالإضافة إلى تلك المقتصرة على السياق الوطني ولا تطال محافظة بعينها.

1. الإفتقار إلى الإنفاذ والتطبيق

في بعض الأحيان، تصيح القوانين – وبكل بساطة – متقدمة وقد عفا عليها الزمن كونها قد وضعت لتنظيم الحياة في العراق خلال حقبة زمنية وسياقات مختلفة تماماً عن الوضع الراهن. بعبارة أخرى، وضعت تشريعات أو أنظمة جديدة لكنها غير مطبقة بنفس القوة على جميع أفراد المجتمع وفي جميع أرجاء البلاد. يندرج كلا الأمرين معاً تحت ما يعرف بـ "فجوة التنفيذ". ومن الأمثلة عليها، القوانين التي تحظر قيام بعض العشائر بوضع اليد على الأراضي، وأنظمة السيطرة النوعية (بخاصة على السلع المستوردة) وحماية المستهلك، بعض النواحي المتصلة بقانون الإستثمار، والعديد غيرها. في حين أن هذه القوانين والأنظمة تحظى بدعم ملموس من قبل كبار الجهات المعنية في الحكومة، يبقى عدم التنفيذ من نقاط الضعف التي يعاني منها نظام الحوكمة والتي تؤدي إلى خلق بيئة من الفوضى والانتهازية بالنسبة لممارسة الأعمال ناهيك عن الفرص والثغرات لممارسات الفساد. في العديد من الحالات، كما هو الحال بالنسبة لقانون الإستثمار (الذي يتضارب على سبيل المثال مع قانون الإيجار والأراضي المملوكة للدولة رقم (32) لعام 1986)، ومن شأن هذا الوضع أن يخلق بيئة قانونية مربكة حيث إن الأطراف المعنية تفتقر إلى التوجيه الواضح بالنسبة للقوانين التي يجب عليها إتباعها.

توصية: تشجيع الحكومة المركزية على إصدار توجيهات واضحة لتشمل صياغة القوانين إن اقتضت الضرورة للإدارات الوطنية وإدارات المحافظات المعنية بشأن تنفيذ القوانين والأنظمة ذات الصلة.

توصية: إنشاء "النافذة الواحدة" لتسجيل مؤسسات الأعمال لتوفير الوقت والمال.

توصية: وضع خرائط الاستثمار على مستوى المحافظة بحيث تدرج فرص الإستثمار في كل منطقة.

توصية: إزالة التباينات القانونية بين قانون الإستثمار والقوانين الأخرى

الآلية:

في نهاية المطاف، يكمن الحل لمعالجة فجوات التنفيذ في منع حدوث هذه الفجوات من خلال بناء أطر عمل قانونية وتنظيمية تؤدي إلى التنسيق بين مختلف القوانين وتعزيز التنفيذ الفاعل. من العوامل التي تسهم في حدوث فجوة التنفيذ حجم البيروقراطية في الدولة وفعاليتها؛ مشروعية القوانين وجودتها؛ توافر الموارد لتنفيذ القانون؛ العوائق أمام الأنشطة الإقتصادية؛ الإهتمامات والمصالح؛ ونفوذ النخب المحلية. يتطلب التغلب على فجوة التطبيق بناء الإرادة السياسية على المستويين المحلي والوطني وهو أمر أساسي في عملية اعتماد وتطبيق القوانين والأنظمة.³ بالإضافة إلى ذلك، تتطلب الإصلاحات موارد بشرية ومالية كبيرة لتنفيذ القوانين بالإضافة إلى التخفيف من الفساد، إدخال إصلاحات واقعية وقابلة للتنفيذ على أرض الواقع، والتأكد من قبول الإصلاحات في أوساط الجهات ذات المصلحة.

³ مركز المشروعات الدولية الخاصة، "تحسين حوكمة القطاع العام"، http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/GI%20CIPE_Implementation%20Gap_for%20web.pdf

• للإطلاع على أمثلة بشأن طريقة التغلب على فجوة التنفيذ، راجع http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/GI%20CIPE_Implementation%20Gap_for%20web.pdf . **Improving Public Governance**

فيما يلي العديد من الخطوات التي بالإمكان إتخاذها:

- إجراء مسح على المسؤولين في مؤسسات الأعمال وفي الحكومة لتحديد مواطن الفجوات في التطبيق.
- التأسيس لحملة تأييد ومناصرة لتنقيف القطاع العام وقطاع الأعمال بشأن الحقوق القانونية الخاصة بهما.
- إستعراض الخطوات التي بالإمكان إتخاذها بهدف إنفاذ القوانين الحالية.
- من الاستراتيجيات الشائعة الإستخدام، تنظيم موائد مستديرة مع مؤسسات الأعمال، مسؤولي الحكومة، والمجتمع المدني لدراسة فجوة التطبيق والتشجيع على الحوار.
- إنشاء "النافذة الواحدة" لإصدار التراخيص، دفع الضرائب، وغيرها من الوثائق الصادرة عن الحكومة بهدف تبسيط الإجراءات الإدارية وخفض مستوى الفساد.

دراسات الحالة: سد فجوة التطبيق

في مولدوفا، أصدر مجتمع الأعمال تقارير سنوية تجعل الحكومة مساءلة عن سرعة وجودة الإصلاحات، وهي موجودة تحت أجنحة الأعمال الوطنية علماً أنها تمت من خلال عملية رقابة تشاركية. تقم التقارير التزام الحكومة بأولويات مجتمع الأعمال من خلال مجموعة منوعة من الأدوات مثل الاجتماعات، المقابلات، مع ممثلي جمعيات الأعمال والوزارات بالإضافة إلى توزيع الإستبيانات على مؤسسات الأعمال لتقييم مستوى تنفيذ الحلول الواردة في أجنحة الأعمال الوطنية، وإختبار خطط عمل الحكومة، والتغييرات التشريعية. إن إصدار تقارير سنوية، يجعل الحكومة قابلة للمساءلة عن سرعة وجودة الإصلاحات في مولدوفا. هذه إحدى الطرق للتحفيز من فجوة التطبيق بالإضافة إلى تمكين التنفيذ. للمزيد من المعلومات:

<http://www.cipe.org/publications/detail/public-private-dialogue-moldova>

في الفلبين، قام "مركز المشروعات الدولية الخاصة" بدعم معهد التضامن في آسيا لتنفيذ نظام حوكمة الأداء للحكومات المحلية في مختلف أنحاء الفلبين. نظام حوكمة الأداء عبارة عن برنامج نشط للإعتماد يتطلب من المؤسسات المشاركة إصلاح وتعزيز ممارسات الحوكمة بهدف تحسين أداء المؤسسات، الشفافية المالية، والمساءلة السياسية. عندما تعتمد مدينة ما نظام حوكمة الأداء، يعمل المسؤولون المحليون مع مجموعة المجتمع الأوسع نطاقاً لتصميم أهداف محددة للسياسات العامة، خطة عمل لتنفيذها، ومقاييس للأداء لقياس الإنجاز الذي تحقق. يتطلب نظام حوكمة الأداء من المدينة تنفيذ سلسلة من الإصلاحات التي تؤدي في جوهرها إلى التحول في عمليات صنع السياسات والهياكل البيروقراطية، كما يجب على كوادرها استكمال نظام تدريب قوي. لقد جاءت النتائج المتحققة من الشراكة بين "مركز المشروعات الدولية الخاصة" ومعهد التضامن لآسيا ممتازة. فقد استطاعت المدن التخفيف من نسب الفقر، زيادة حجم الطبقة المتوسطة، واستثمرت المزيد من المال في التعليم والإسكان.

في روسيا وبدءاً من 2009، قامت غرفة ساراتوف للتجارة والصناعة بتطوير نهج لقياس درجة تنفيذ القوانين المتعلقة بالكتب. فقد تم تصميم تطبيق النهج إقليمياً لمعالجة مشكلة شائعة في روسيا – الفصل بين القوانين التي تكون في أغلب الأحيان جيدة الصياغة وبين تطبيقها من قبل المسؤولين على مستويات الإدارة المتوسطة والمنخفضة. لتطبيق النتائج في الواقع العملي، أبرمت غرفة ساراتوف للتجارة والصناعة إتفاقية مع وزارة العدل الإقليمية بالإضافة إلى مكتب المدعي العام والتي تعمل بموجبها الهيئات الحكومية مع بعضها البعض لإيجاد إجراءات علاجية من خلال تحسين عملية التنفيذ.

أدى هذا التعاون والعمل المشترك إلى تنفيذ إصلاحات تشريعية في مجالات الضرائب، تنظيم أنشطة الأعمال، واختصاصات مؤسسات الدولة المتضاربة. وضع نهج غرفة ساراتوف والنتائج في الموقع الإلكتروني لمشروع مناصرة سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة REACT والذي هو بمثابة مركز تبادل معلومات بين الشركاء. في النهاية وبموجب هذا النهج الجديد لغرفة التجارة والصناعة في ساراتوف، اعتمدت تسعة أقاليم أخرى الطرق ذاتها، وقامت ابتداءاً بتحديد مشاكل التنفيذ ومن ثم مناصرة قرارها وفي بعض الأحيان بالتعاون مع هيئات الحكومة المحلية وأحياناً أخرى بدونه.

في أيار/مايو 2011، قام الرئيس الروسي ديمتري ميدفيديف بالتوقيع على مرسوم يدعو إلى "متابعة تطبيق القانون". في ذلك الصيف، أصدرت الحكومة التعليمات بشأن طريقة تنفيذ الأمر. للمزيد من المعلومات بشأن منهجية ساراتوف، أنظر

<http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/saratovMethodologyEng2.pdf>

II. الفساد الإداري:

تظهر شكاوى متنوعة بشأن الفساد في كل من القطاعات الواردة انفاً. فالموافقات والاحالات غير العادلة للطلبات بما فيها مساومة المناقصين والمقاولين هي من الأمور البارزة في هذا السياق بالإضافة إلى ممارسات الفساد في المعابر الحدودية مما يسمح بإغراق السوق العراقي بالسلع غير المرخص بها. يفقر النظام بشكل عام إلى الضوابط والرقابات كما يفقر إلى ثقافة الشفافية. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي البيئة القانونية والتنظيمية المترتبة إلى تنامي فرص الفساد.

توصية: كسب التأييد لتحقيق المزيد من الشفافية ومتابعة الإشراف في كل قطاع على حده وفي عموم البلاد.

توصية: التوعية بالتداعيات الاقتصادية السلبية لدفع الرشاوي والتسامح مع الفساد. دعم برامج الإبلاغ الخاصة والإبلاغ المجهول الهوية عن الفساد.

توصية: تبسيط البيئة التنظيمية وتوفير التوجيهات الواضحة من السلطات المركزية بشأن إنفاذ القوانين. وترتيب العمليات للقضاء على الفرص التي تؤدي إلى ممارسات الفساد.

توصية: تعزيز الحوكمة وممارسات الحوكمة الإلكترونية بين الهيئات الحكومية والخاصة.

الآليات:

عندما تصبح مؤسسات الأعمال مهمة بالتخفيف من الفساد، سيكون بالإمكان حشدها لإتخاذ خطوات ملموسة ضده. "الإجراء الجماعي" **Collective Action** عبارة عن نهج استراتيجي لحشد مجتمع الأعمال بهدف مكافحة الفساد. يخفف الإجراء الجماعي من الحوافز والفرص المتاحة للفساد. كما أن الإجراء الجماعي عملية منسقة ومستدامة للتعاون بين المؤسسات الخاصة وغيرها من الجهات ذات المصلحة. في الكفاح ضد الفساد، يمكن لتحالف من الشركات متحد حول مجموعة من المبادئ والمعايير أن يحدث مجتمعا أثراً أعظم مقارنة بالأشخاص الأفراد أو الشركات التي تتصرف بشكل منفرد وإنعزالي. تشمل الأدوات على تطوير ميثاق الشفافية وميثاق النزاهة على المدى القصير والتأسيس لمبادرة على أساس المبادئ والتي تُترجم لاحقاً إلى تحالف تتعدد فيه الجهات ذات المصلحة. للمزيد من المعلومات بشأن هذه العملية، راجع مجموعة الأدوات بشأن: [منهجيات الإجراء الجماعي](#).

http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/FS_09-10-2013_JMKB_Collective%20Action.pdf

الدروس المستفادة من الإجراء الجماعي:

- لا يمكن أن يكون الإجراء الجماعي للقطاع الخاص مبادرة بقيادة الحكومة أو مبادرة بقيادة المانحين. لتحقيق القبول المحلي لهذا الإجراء، يجب أن يكون جهداً محلياً.
- يشتمل الإجراء الجماعي للقطاع الخاص ضد الفساد على ما هو أكثر من ميثاق النزاهة إذ يجب أن تشمل هذه الجهود على خطة وخارطة طريق توضع موضع التنفيذ في البداية عند مباشرة جهود الإجراء الجماعي بما فيها العناصر الرئيسية لتلك الجهود قبل إتخاذ الخطوات اللازمة لاستقطاب الأعضاء إلى التحالف.
- ينبغي أن تكون المعايير ومتطلبات مكافحة الفساد محددة وقابلة للقياس بحيث تفهم الشركات وأيضاً المؤسسات الحكومية التزاماتها مع إمكانية التحقق من الالتزام بالتنفيذ.
- الخروج بتغطية إعلامية إيجابية لجهود الإجراء الجماعي من شأنه أن يوفّر حافزاً أقوى للشركات للانضمام إلى التحالف.

دراسات الحالة: "إجراء جماعي" ضد تجارب الفساد

الإجراء الجماعي في **تايلند** - منذ 2010 بتوجيه من مركز المشروعات الدولية الخاصة، شكل معهد تايلاند للمدراء تحالفاً من كبرى مؤسسات الأعمال في تايلاند ومعظم جمعيات الأعمال ذات النفوذ المتحدة في التزامها لمكافحة جانب العرض من الفساد. قام جميع أعضاء التحالف بالتوقيع على إعلان الإجراء الجماعي ضد الفساد وتعدّوا بإتخاذ خطوات ملموسة، وقابلة للقياس للمبادرة إلى التخفيف من المخاطر المتصلة بالفساد. اشتملت هذه الخطوات على تنفيذ سياسات مكافحة الفساد وبرامج الالتزام، توفير الإرشاد بشأن السلوك المهني للمدراء والموظفين، والإعلان عن السياسات والتجارب الداخلية للمساعدة على نشر الممارسات الفضلى ودعمها. تقدّم كل شركة تقييماً خارجياً للتحقق من إيفائها بالتزاماتها. يقدر معهد المدراء أن الشركات الأعضاء تمثل الآن حوالي 20 بالمائة من الإقتصاد التايلاندي وأكثر من مليون موظف. من خلال إنشاء معايير موحدة للسلوك والكشف عن تجارب مكافحة الفساد وممارساته، تعين هذه الحملة على تمهيد الأرضية اللازمة لإجراء الأعمال وزيادة الشفافية والمساءلة في تايلاند. في حين أن هذه المبادرة قد استهدفت الفساد ضمن القطاع الخاص فقط، بالإمكان تطبيق الآلية ذاتها على الفساد في مؤسسات الحكومة: <http://www.cipe.org/publications/detail/collective-action-against-corruption-%E2%80%93-thai-institute-directors>

الإجراء الجماعي في **بلغاريا** - بحث مركز دراسة الديمقراطية، وهو معهد بلغاري للسياسات العامة في مكافحة الفساد من خلال مبادرات في بعض المجالات الرئيسية. عمل مركز دراسات الديمقراطية على دعم حوكمة المؤسسات والترويج لها، وأشرك المشاريع الخاصة بجهود مكافحة الفساد، كما دافع عن الإصلاح المؤسسي في عملية الخصخصة. كوّن مركز دراسات الديمقراطية شراكة مع مركز المشروعات الدولية الخاصة في مجال مناصرة السياسات ومبادرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص منذ بدايات التسعينيات بما في ذلك الإعداد لحملة ريادية لمكافحة الفساد. لقد أدى نجاح هذه المبادرات إلى تاهيل مركز دراسات الديمقراطية لقيادة الجهود الرامية لإنشاء مجموعة مكافحة الفساد، تحالف 2000. في العام 1997، زوّد مركز المشروعات الدولية الخاصة مركز دراسات الديمقراطية بمبلغ المال الأساسي لإنشاء هذا التحالف والذي هدف إلى إنشاء منصة للتعاون بين أصحاب المصالح من القطاعين العام والخاص. جمعت هذه المنصة الشاملة للجميع بين مدخلات مختلف أصحاب المصالح وجهودهم بغض النظر عن تبعيتهم السياسية أو المؤسسية. <http://www.cipe.org/publications/detail/building-coalition-against-corruption>

الإجراء الجماعي في روسيا - من 2002 - 2011 قام مركز المشروعات الدولية الخاصة بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتنفيذ مشروع "مناصرة سياسات المنشآت الصغيرة والمتوسطة" في روسيا بهدف التخفيف من العوائق أمام مؤسسات الأعمال وتقليص فرص الفساد. في الأقاليم الروسية السبعة عشر، ساعد مركز المشروعات الدولية الخاصة على بناء تحالفات المناصرة في 225 غرفة وجمعية والتي يصل تعداد الأعضاء فيها إلى 20,000 عضو من مؤسسات الأعمال وما يقارب 2.2 مليون موظف. عندما حددت التحالفات العوائق المحلية أمام مؤسسات الأعمال، أدركت أن الفساد هو العائق الرئيسي أمام مؤسسات الأعمال في روسيا إلى جانب العوائق الإدارية، وتعقيد قوانين الضريبة، بالإضافة إلى محدودية الوصول إلى المعلومات وضعف حقوق حماية الملكية. هذا مع العلم أن التحالفات الإقليمية قامت بتطوير آلية من أربع خطوات للإجراء الجماعي: (1) التشارك بالمعلومات على نحو مفتوح وبناء التوافق بين المشاركين في التحالف بهدف التأكد من أن مؤسسات الأعمال تتكلم بصوت واحد أمام مسؤولي الحكومة. (2) التأسيس للدفاع المشترك والموحد ضد الفساد وغيره من العوائق أمام الأعمال. (3) إعداد التحليلات التشريعية بدءاً بمراجعة مشاريع القوانين إلى مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الحالية. (\$) البدء بحوار بين مؤسسات الأعمال والحكومة لمناصرة التغييرات اللازمة.

http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/FS_09-10-2013_JMKB_Collective%20Action.pdf

الإجراء الجماعي في أرمينيا - من خلال الشراكة بين مركز المشروعات الدولية الخاصة وجمعية الإستثمار الأجنبي والتعاون، أنشئت شبكة مناصرة الأعمال وتم تعزيز دور القطاع الخاص في وضع السياسات الاقتصادية. وبهدف الانتقال بأولويات القطاع الخاص إلى مرتبة متقدمة، قامت جمعية الإستثمار الأجنبي والتعاون بتعريف الهياكل القانونية والمؤسسية التي كانت تنشر ممارسات الفساد، وبلورت توصيات للإصلاح بالإضافة إلى حشد الدعم الواسع النطاق ضمن القطاع الخاص لمناصرة هذه الإصلاحات. قد وفّرت شبكة مناصرة الأعمال منصّة لإجراء جماعي مؤثر قامت به مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة للدفع قدماً بالتغييرات الملموسة في مجال السياسات، تحسين بيئة الأعمال في أرمينيا، والقضاء على فرص الفساد. <http://www.cipe.org/publications/detail/combating-corruption-through-collective-action-armenia>

III. البيروقراطية:

تتسبب طبيعة الإجراءات الإدارية المرهقة دون وجه حق في عوائق وتأخيرات ملحوظة تؤدي إلى الخسارة الاقتصادية. في بعض الحالات، يتطلب الأمر موافقات على مستويات عديدة قبل أن يُسمح للقطاع الخاص باستثمار معين في مجال الأعمال أو التوسع بمثل هذا الإستثمار. في حالات أخرى، الإجراءات وبكل بساطة ليست واضحة (على سبيل المثال، قانون الشركات رقم 21 لعام 1997) ما يؤدي إلى وجود رادع ملحوظ بالنسبة لأولئك الذين يتطلعون إلى ممارسة الأعمال وإنشاء المشاريع. أوردت التقارير تحديات فيما يتعلق بإجراءات تسجيل الأعمال، طلبات القروض (أنظر القانون 94 لعام 2004)، الموافقات والترخيص، السياسات المتبعة في الموائى والمرافئ بالإضافة إلى الإستيراد والتصدير. في العديد من الحالات، كانت هناك تقارير أيضاً بشأن إتباع طرق تقليدية غير إلكترونية ما يسلب الضوء على ضرورة تحديث الإجراءات بشكل عاجل لاستحداث إجراءات أكثر كفاءة وشفافية.

توصية: في كل قطاع، ينبغي إجراء مراجعة لأكثر الإجراءات تحدياً وإرهاقاً، وهذا يعني أنه ينبغي تقديم التوصيات إلى الأطراف الحكومية المعنية نيابة عن مؤسسات القطاع الخاص ذات الصلة.

توصية: كما هو الحال بالنسبة للفساد، فإن الموظفون المحليون الذين يفتقرون إلى المعلومات والمهارات المطلوبة يتسببون في نشوء الأعباء البيروقراطية الثقيلة في أغلب الأحيان. لذا ينبغي توفير أنشطة تدريبية وأدلة إرشادية حديثة للتكنولوجيا المسؤولين عن إنفاذ هذه الإجراءات.

الآليات:

يُعتبر التخفيف من العبء الإداري المفروض على مؤسسات الأعمال طريقة فضلى لتمتين بيئة الأعمال وتعزيزها ومساعدة الإقتصاد على النمو. تتمثل إحدى الآليات للقيام بهذا في إنشاء النافذة الواحدة لإصدار التراخيص، إجراء عمليات التسجيل، وتحصيل دفعات الضريبة والرسوم. في العادة، تقلص آلية النافذة الواحدة من الفترة الزمنية المطلوبة لمعالجة المسائل الإدارية، التخفيف من الفساد، والترويج للشفافية.

دراسة حالة: التخفيف من البيروقراطية

في مولدوفا، قامت الحكومة بالتخفيف من العبء الإداري المترتب على إنشاء مؤسسات الأعمال من خلال إنشاء النافذة الواحدة للحصول على التقارير الضريبية وتقديم الخدمات للمكلفين بدفع الضريبة. تشمل التحسينات أيضاً تقديم الإقرار الضريبي إلكترونياً. كما جرى العمل على تبسيط إجراءات التصدير من خلال إدخال العمل بالنافذة الواحدة لعمليات التصدير، ووضع إجراءات التخليص الجمركي لمؤسسات الأعمال المؤهلة، التخفيف من عدد السيطرات البشرية على الوثائق بالإضافة إلى إجمالي وقت العبور. تقرّر الحكومة أيضاً بملاءمة الشهادات الدولية التي تصدرها

IV. ضعف التخطيط الإستراتيجي :

دون وجود إطار للتخطيط الاستراتيجي، تصعب معالجة المسائل المحددة بأجندات الأعمال للمحافظات. على سبيل المثال، يتطلب تحسين المعرفة أو المهارات المتصلة بالتقنيات والممارسات الحديثة نهجاً شمولياً طويل المدى بدلاً من التدريبات المتفرقة تقدم للممارسين حالياً. كما وأنه من المهم لأي إصلاح أن يتوجه بشكل نظامي إلى المسائل الواسعة النطاق بشأن البنية التحتية، التشريعات، والإختلالات التقنية.

توصية: مضاعفة الجهود الرامية إلى التوعية بشأن أجندات أعمال المحافظات واستقطاب اهتمام الحكومة بها على المستويين المحلي والوطني.

توصية: التأكد من أخذ الإحتياجات التدريبية والمعرفة الفنية بعين الإعتبار إلى جانب البنية التحتية وغيرها من العوامل الداخلة في بلورة مثل هذه الخطة.

V. ضعف البنية التحتية :

في حالات نادرة، وجدت تطورات وتعزيزات في البنية التحتية لكن في حالات أخرى عديدة، تراجعت البنية التحتية في واقع الحال في السنوات الأخيرة. فالطرق المدمرة وغير المعبّدة وأيضاً الجسور تؤدي جميعها إلى أحداث تأخير كبير بالإضافة إلى غياب البنية التحتية الموثوقة للمرافق وبخاصة الكهرباء مما يعني أن العديد من مؤسسات الأعمال والصناعات تعتمد على مولدات الكهرباء وهذا يجعلها مرتبطة بأسعار الوقود الغير مستقرة. بالإضافة إلى ذلك، يفرض غياب البنية التحتية الخاصة بكل قطاع مثل مرافق التخزين والمعالجة للمنتجات الزراعية مشاكل في تلك القطاعات. هناك حاجة واضحة لبنية تحتية متطورة بهدف دعم تنمية القطاع الخاص.

توصية: جمع الخبرات لكل قطاع والعمل مع الحكومة المحلية لتحديد ومعالجة احتياجات البنية التحتية على أساس الأولوية بهدف تحفيز التنمية الاقتصادية في المجالات الرئيسية.

توصية: التأكد من إحالة العقود بعيداً عن الفساد لضمان الجودة والإستخدام الكفؤ للموارد.

دراسة حالة: معالجة ضعف البنية التحتية

في أفغانستان، يعتبر غياب التزود الموثوق بالمياه والكهرباء من العوائق الرئيسية التي تجابه ممارسة الأعمال. فالتجمعات الصناعية تفتقر إلى البنية التحتية الأساسية مثل الطرق المعبّدة، المياه الجارية، أنظمة الصرف الصحي، والمرافق الصحية. وفقاً لتوصيات اجندة الأعمال الوطنية التي وضعها القطاع الخاص الأفغاني، عملت الحكومة على تحسين التزود بالكهرباء وغيرها من عناصر البنية التحتية الضرورية في المجمعات الصناعية الست الموجودة حالياً. تنفق الحكومة 17 مليون دولار على تطوير مجمع صناعي في محافظة نانجارهار وخصصت 6 ملايين دولار أخرى لإنشاء المجمعات الصناعية في محافظتي لوجار وميدان وردك. وفي صعيد متصل، خصصت الحكومة أيضاً 1 مليون دولار لإنشاء جدران حماية حول المجمعات الصناعية في خمس محافظات لتحسين الوضع الأمني. ولزيادة التزويد بالكهرباء بشكل موثوق وضمن القدرة الشرائية المتوفرة، قامت وزارة الكهرباء والمياه بخفض سعر الكهرباء للمجمعات الصناعية من تسعة إلى ستة أفغاني لكل كيلو واط/ساعة.

<http://www.cipe.org/publications/detail/giving-private-sector-afghanistan-voice-policymaking>