

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning



المحددات التشريعية أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق

د. أيسر عصام داؤد





المحددات التشريعية أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق
سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث
/ الدراسات الاقتصادية

الإصدار / ورقة سياسات

الموضوع / الاقتصاد والتنمية، السياسة الداخلية والخارجية

د. أيسر عصام داؤد / كلية الحقوق / جامعة الموصل

عن المركز

مركز البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقل، غير ربحي، مقره الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسية -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخص العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقل، وإيجاد حلول عملية جلية لقضايا معقدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الملخص التنفيذي

- يجمع القانون العراقي بين المصادرة والتأميم، إذ وقع في خلط من خلال الجمع بينهما في نص واحد وتحت حكم واحد. أما الاستثناء، فقد اقتصر على ما يصدر بحقه حكم قضائي بات، أي باللجوء إلى القضاء لاستصدار قرار قضائي مكتسب درجة البتات، وهو ما ينطبق على المصادرة دون التأميم، لأن التأميم يُعد قراراً سيادياً لا يتم إلا بموجب قانون أو قرار، ولا يُشترط فيه صدور حكم قضائي.
- لا بد من النص صراحةً على منع الاستيلاء المؤقت على المشروع الاستثماري ضمن قانون الاستثمار، وعلى عدم جواز اتخاذ إجراءات الاستيلاء الجبري على المشروعات الاستثمارية التي تمس حقوق المستثمر بالطرق الإدارية، وحصر هذه الإجراءات بالسلطة القضائية، واستثناء المشاريع الاستثمارية من تطبيق أحكام قانون الاستملاك العراقي النافذ رقم (12) لسنة 1981.
- إن تنوع قوانين وتعليمات الحجز الإداري أدى إلى تأثير سلبي في القرار الاستثماري، والذي يؤثر بدوره في نشوء المشروع الاستثماري، باعتبار أن إجراءات الحجز الإداري تخلو من تحقيق أية ضمانة لصالح المستثمر عند وقوعها، كونها ذات طابع إداري بحت. وإضافةً إلى ذلك، فإن تعدد مصادر هذا الحجز - فتارةً يكون مصدره قانوناً، وأخرى قراراً، وثالثةً أمراً أو تعليمات - يجعل المشروع الاستثماري مهدداً في أي لحظة من قِبَل الجهات المذكورة أعلاه. لذا يُقترح جمع وتوحيد إجراءات الحجز الإداري في قانون واحد، يسهل الاطلاع عليه من قِبَل المستثمرين، خاصةً وأن المستثمر لا يملك الإلمام الكافي بمختلف القوانين والتعليمات المعمول بها في الدولة المضيفة للاستثمار.
- يُعدّ غياب خارطة استثمارية واضحة تحدياً كبيراً يُعيق المستثمرين عن اتخاذ قرارات صحيحة ومبنية على احتياجات السوق. لذا، من الضروري إلزام هيئات الاستثمار في المحافظات بالإعلان عن خرائطهم الاستثمارية وتحديثها بشكل دوري، بما يمكّن المستثمرين من الاطلاع على الفرص الاستثمارية المتاحة واتخاذ قراراتهم بناءً على احتياجات القطاعات الاقتصادية في الدولة المضيفة للاستثمار.



- من الضروري تحويل دور هيئة الاستثمار من مجرد وسيط بين المستثمر والجهات القطاعية والمالكة الأخرى - سواء فيما يتعلق بالأراضي أو المنشآت - إلى دور أكثر فاعلية. ويُقترح في هذا السياق منح الهيئة صلاحيات أوسع، بحيث لا يقتصر دورها على الوساطة، بل يُمكن، على سبيل المثال، نقل ملكية الأصول إلى الهيئة، لتصبح الجهة المخولة بالتصرف بها والتعاقد مع المستثمرين بشكل مباشر.

المقدمة

يركّز المستثمر عادةً على الإطار القانوني للدولة المضيفة للاستثمار قبل اتخاذ قراره بالتوجّه نحو الاستثمار فيها من عدمه؛ إذ يرتبط قراره إيجاباً أو سلباً بمستوى الأمان التشريعي الذي توفّره تلك الدولة. فالمستثمر، بطبيعته، يهدف إلى الاستثمار بحرية وأمان وتحقيق الربح، ولا يُتوقع منه أن يتوجّه إلى دولة تعاني من اضطرابات اقتصادية، أو تتسم تشريعاتها بالغموض وعدم الاستقرار، أو لا يكفل نظامها القانوني حرية التملك، أو كانت تشريعاتها الاستثمارية متفرقة وغير موحّدة ضمن منظومة قانونية واضحة. فكلّ هذه العوامل تُشكّل بيئة غير جاذبة، وتؤثّر سلباً في قرارات المستثمرين، وهو ما ينعكس سلباً ليس على المستثمر وحده، بل على الدولة نفسها أيضاً.

ومن جهةٍ أخرى، تلعب المحددات المستندة إلى دور هيئات الاستثمار في منح الرخص الاستثمارية في الدولة المضيفة دوراً كبيراً في جذب رؤوس الأموال الأجنبية؛ فكلما كان النظام الإجرائي بسيطاً، غير معقد، وإجراءاته واضحة - كتفعيل دور النافذة الواحدة - كان ذلك عاملاً جاذباً للاستثمارات، من خلال تبسيط إجراءات الموافقة على منح إجازة الاستثمار. كذلك فإن وجود خارطة استثمارية واضحة ومُحدّثة يُعدّ عاملاً مهماً في جذب الاستثمار.

تتمحور مشكلة الورقة حول تحديد المشكلات التي تواجه العملية الاستثمارية في العراق وتُعيق تدفق الاستثمارات الأجنبية، وذلك من خلال دراسة قانون الاستثمار والأنظمة الصادرة بموجبه، بالإضافة إلى الاطلاع على واقع تطبيق هذا القانون والمحددات ذات الطابع التشريعي، وكذلك المحددات المرتبطة بعمل هيئات الاستثمار. وقد تم اعتماد المنهج التحليلي، حيث تعتمد الورقة على تحليل كل جزئية من جزئيات القانون العراقي ذات الصلة بالاستثمار.



1. المحددات التشريعية للاستثمار الأجنبي

يتطلب الاستثمار الأجنبي وجود مناخ استثماري ملائم يتكوّن من مجموعة من القوانين والسياسات والمؤسسات الاقتصادية والسياسية والإدارية، إذ تتداخل هذه العوامل لتشكل وحدة متكاملة لا يمكن التغاضي عنها ضمن الإطار العام للوضع الاستثماري والاقتصادي للدول المضيفة. ويُعدّ الاستقرار التشريعي أحد العوامل الجوهرية في جذب الاستثمار الأجنبي؛ إذ لا يُتوقع أن يتجه المستثمر نحو دولة تتسم تشريعاتها بالغموض وعدم الاستقرار، أو لا يضمن نظامها القانوني حرية التملك، أو أن تكون تشريعاتها الاستثمارية متعدّدة وغير موحّدة ضمن منظومة استثمارية واضحة.

فالمحددات التشريعية المتعلقة بالملكية تكون إما بنزع الملكية بصورة دائمة، كالمصادرة والتأميم، أو بنزع الملكية بصورة مؤقتة، كالاستيلاء المؤقت على المشاريع الاستثمارية والحجز الإداري. وسنبحث هذه المحددات في المطالب الآتية:

1-1: تأميم المشروع الاستثماري

يقصد بالتأميم الإجراء الذي يهدف إلى نقل ملكية المشروع الاستثماري من المستثمر إلى الدولة، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة.⁽¹⁾ ويعرّف معهد القانون الدولي التأميم بأنه (عملية تتصل بالسياسة العليا، تقوم بها الدولة من أجل تغيير بنائها الاقتصادي تغييراً كلياً أو جزئياً، بحيث تكف يد القطاع الخاص عن بعض المشروعات الصناعية أو الزراعية ذات الأهمية، لتضمّنها إلى القطاع العام خدمةً لمصالح الدولة).⁽²⁾

وعلى الرغم من أن التأميم يخضع لإجراءات معينة تهدف إلى إضفاء المشروعية عليه، إلا أنه يترتب عليه آثار سلبية متعددة على اقتصاد الدولة المضيفة للاستثمار. إذ يمثل اللجوء إليه هاجساً مزعجاً للمستثمرين، مما قد يؤدي إلى عدم استقرارهم في الدولة وفرارهم منها طلباً لملجأ آمن يستثمرون فيه، وهو أمر يلقي بظلاله على الاقتصاد الوطني وينعكس على مجمل الجوانب والقطاعات المختلفة في الدولة.⁽³⁾

1- د. رمضان صديق رمضان، الضمانات القانونية والحواجز الضريبية لتشجيع الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص153.

2- د. دريد محمود السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص113.

3- محمد علي عوض الحرازي، الدور الاقتصادي للمناطق الحرة في جذب الاستثمارات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص121.



وبهدف تقديم ضمانات قانونية للمستثمرين، نصّت غالبية قوانين الاستثمار على عدم جواز تأمين المشروع الاستثماري من قبل الدولة المضيفة، وحظرت اللجوء إليه مطلقاً. ومن هذا المنطلق، حرص المشرع العراقي على عدم جواز تأمين المشروع الاستثماري كلياً أو جزئياً، باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات.⁽⁴⁾

إذ نصت المادة 12 / ثالثاً من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل على أنه: (يضمن هذا القانون للمستثمر ما يأتي: ثالثاً: أ- عدم المصادرة أو تأمين المشروع الاستثماري، باستثناء ما يتم بحكم قضائي).

ومن خلال التمعّن في نص المادة 12/ ثالثاً، نجد أن المشرّع العراقي قد وقع في خلط، إذ جمع بين المصادرة والتأمين في نص واحد وتحت حكم واحد. أما الاستثناء فقد كان ما يصدر بحقه حكم قضائي بات، أي باللجوء إلى القضاء لاستصدار قرار قضائي مكتسب درجة البتات، وهو ما ينطبق على المصادرة دون التأمين، لأن الأخير قرار سيادي لا يقع إلا بموجب قانون أو تشريع خاص، ولا يتم بقرار قضائي. لذلك كان على المشرّع العراقي الانتباه وعدم الخلط بين المفهومين. ونقترح تعديل نص المادة (12/ ثالثاً) كالتالي:

(عدم تأمين المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا القانون كلياً أو جزئياً، إلا ما ورد بقانون أو تشريع خاص). وهذا التعديل يعزز الاستثمار الأجنبي، إذ إن اطمئنان المستثمر إلى عدم تأمين مشروعه سيعطيه حافزاً للإقدام على الاستثمار في العراق. فالتأمين يرتب آثاراً سلبية متعددة على اقتصاد الدولة المضيفة للاستثمار، إذ يمثل اللجوء إليه هاجساً مزعجاً للمستثمرين، مما قد يؤدي إلى عدم استقرارهم في الدولة وفرارهم منها طلباً لملجأ آمن يستثمرون فيه، وهو أمر يلقي بظلاله على الاقتصاد الوطني وينعكس على مجمل الجوانب والقطاعات المختلفة في الدولة.

2-1: المصادرة

تُعد المصادرة من أخطر المحددات الاستثمارية، فهي عمل مشروع بالنسبة للدولة المضيفة للاستثمار. لا تنتج المصادرة أي أثر دولي لصالح المستثمر، فلا يحق له المطالبة بإلغاء المصادرة انطلاقاً من طبيعتها الجزائية. كما أن المصادرة تجعل المستثمر مقيداً بسبب انتفاء التعويض أو قلته، إن وُجد، مما يعرض المستثمر لخسارة جسيمة. وقد نص قانون الاستثمار العراقي في المادة (12/ ثالثاً) على: (عدم مصادرة أو تأمين المشروع الاستثماري

4- نص المادة (12) من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل.



المشمول بأحكام هذا القانون كلياً أو جزئياً، باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات). وعليه، فإن للمصادرة أضراراً بالغة تمنع المستثمر من ممارسة أنشطته داخل الدولة المضيفة للاستثمار، وبالتالي تحرم تلك الدول من الفوائد المتعددة التي قد تعود عليها من تلك الاستثمارات. لذلك، تسعى دول الشرق الأوسط، ومنها العراق، إلى طمأنة المستثمرين من خلال النص في قانون الاستثمار على عدم جواز مصادرة مشاريعهم الاستثمارية، إذ إن الفوائد المتحققة من المشاريع الاستثمارية عند تنفيذها، والتي قد تكون دائمة وقابلة للزيادة، تفوق المنافع المتحققة من المصادرة، والتي قد تكون محددة ومؤقتة وغير قابلة للزيادة.

3-1: الاستيلاء المؤقت

يُعرف الاستيلاء بأنه إجراء تباشره الدولة في إقليمها لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، وغالباً ما يكون الاستيلاء مرتبطاً بظروف الحرب. ويتسع نطاقه ليشمل حالات حدوث غرق عبارة، أو تفشي وباء، أو غيرها من الحوادث التي تستوجب سرعة مباشرة الأشغال أو استخدام عقار أو شيء معين. ويُعتبر الاستيلاء المؤقت بهذا الشكل إجراءً ينطبق على الأجانب كما ينطبق على مواطني الدولة، وهو من المحددات التي تؤثر على الاستثمار الأجنبي. ولم ينص المشرع العراقي على الاستيلاء المؤقت بشكل مستقل في قانون الاستثمار، وإنما أورد أحكامه ضمن أحكام قانون الاستملاك العراقي النافذ رقم 12 لسنة 1981.

نصت المادة 26/ أولاً على أنه: لدوائر الدولة وللقطاعين الاشتراكي والمختلط في الحالات الاستثنائية الطارئة، كالفيضانات أو تفشي وباء، أن تقرر الاستيلاء المؤقت على أي عقار مدة تحدد بقرار الاستيلاء، على أن لا تتجاوز سنتين من تاريخ القرار).

أما الفقرتان (ثانياً وثالثاً) من نفس المادة، فقد نصتا على إجراءات الاستيلاء، حيث يتم ذلك من خلال لجنة برئاسة رئيس الوحدة الإدارية وعضوية صاحب العقار وممثل عن الجهة صاحبة الاستيلاء. وفي حالة تعذر تعيين ممثل عن صاحب العقار، يعين رئيس الوحدة الإدارية ممثلاً عنه من بين أصحاب العقارات المجاورة. وتقوم اللجنة بتنظيم محضر بوضع اليد على العقار الذي صدر قرار الاستيلاء المؤقت عليه، كما تتولى هذه اللجنة تقدير التعويض الذي يستحقه صاحب العقار المستولى عليه خلال مدة الاستيلاء.⁽⁵⁾

5- ينظر المواد رقم (26، 27، 28) من قانون الاستملاك العراقي رقم 12 لسنة 1981.





وندعو المشرّع العراقي إلى النص صراحة على منع الاستيلاء المؤقت على المشروع الاستثماري ضمن قانون الاستثمار، وعدم جواز اتخاذ إجراءات الاستيلاء الجبري على المشروعات الاستثمارية التي تمس حقوق المستثمر بالطرق الإدارية، مع حصر هذه الإجراءات بالسلطة القضائية، واستثناء المشاريع الاستثمارية من تطبيق أحكام قانون الاستملاك العراقي النافذ رقم 12 لسنة 1981.

4-1: الحجز الإداري على المشروع الاستثماري

هو الحجز على أموال المشروع الاستثماري ومنع المالك من التصرف في المال المحجوز عليه حتى يؤدي ما عليه من التزامات تجاه الغير، وذلك من خلال قرار يصدر عن الإدارة بفرض الحجز على أموال مدينيها وبيعها استيفاءً لحقوقها.⁽⁶⁾

وقد تضمن نص المادة (5/1) من قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي، على (إذا لم يدفع الدين عند انتهاء مدة الإنذار، فيصدر المخول⁽⁷⁾ بتطبيق القانون قراراً بحجز أموال المدين المنقولة، بما يعادل مقدار الدين).⁽⁸⁾ في حين تبنت التعليمات رقم 9 لسنة 1979 لتنفيذ قانون تحصيل الديون الحكومية طريقة وإجراءات الحجز على أموال المدين إدارياً إذ نصت المادة (2 / 1) (إذا انتهت مدة الإنذار ولم يسدد المدين المبلغ المترتب بذمته أو يتقدم بتسوية مقبولة، يصدر الموظف المخول قراراً بحجز أمواله المنقولة وذلك بما يعادل مقدار الدين).

أما المادة (6/1) من تعليمات تسهيل قانون تحصيل الديون الحكومية فقد أجازت حجز إيراد العقار، إذ نصت على أنه: (يجوز حجز إيراد العقار بما يعادل مقدار الدين، ويعتبر المستأجر ملزماً بدفع البدل إلى الدائرة الحاجزة اعتباراً من الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه بوقوع الحجز).

6- سحيم محمد سحيم حسن، ضمانات وحوافز الاستثمار في مصر، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة أسيوط، 2009، ص 257.

7- نصت المادة (2) من قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم 56 لسنة 1977 على ان يكون المخول بتطبيقه هو: (1- الوزراء ووكلاء الوزراء، 2- أمين العاصمة ومدراء البلديات في مراكز المحافظات، 3- المحافظين، 4- رؤساء المؤسسات والمدراء العاميين، 5- أي موظف آخر لا تقل درجته عن الدرجة الرابعة من قانون الخدمة المدنية، أو ما = يقابلها في قوانين وقواعد الخدمة الأخرى بتحويل من الوزير المختص). وبتطبيق فقرات هذه المادة على ما جاء في قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006، نجد أن هذه الصلاحيات في تطبيق إجراءات الحجز على أموال المدين تناط برئيس الهيئة الوطنية للاستثمار حسب نص المادة (4) البند ثالثاً الفقرة (أ) (يرشح مجلس الوزراء بطلب من رئيسه رئيساً للهيئة بدرجة وزير).

8- قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977.



في حين أشارت المادة (10/1) من نفس التعليمات إلى جواز حجز أموال المدين غير المنقولة، إذ نصت على أنه: (إذا لم تكن للمدين أموال منقولة يمكن حجزها وبيعها لقاء الدين، أو كانت تلك الأموال لا تكفي قيمتها لسداد الدين، جاز للموظف المخول بتطبيق القانون طلب حجز أموال المدين غير المنقولة وبيعها).⁽⁹⁾

كما أن تعليمات تنظيم وضع اليد على المال المملوك لأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين تضمنت المقصود بالمال وإجراءات وضع اليد والحجز عليه، فقد نصت المادة (1/ أولاً) من التعليمات على أنه: كل مال منقول أو غير منقول مملوك لأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ويتقرر وضع اليد عليه وفقاً للقوانين والقرارات والأوامر الصادرة من الجهات المختصة).

في حين تضمنت المادة (6/ ثانياً) من نفس التعليمات إجراءات وضع اليد والحجز على العقارات، إذ نصت على أنه: إذا كان المال الذي وضعت عليه اليد غير منقول، فعلى الموظف أو المكلف بخدمة عامة أو اللجنة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمفاتحة دائرة التسجيل العقاري المختصة لوضع إشارة الحجز عليه في السجل العقاري).⁽¹⁰⁾

ويُلاحظ أن تنوع قوانين وتعليمات الحجز الإداري سألقة الذكر له تأثير سلبي على القرار الاستثماري، الذي يؤثر بدوره على نشوء المشروع الاستثماري، باعتبار أن إجراءات الحجز الإداري تخلو من تحقيق أية ضمانات لصالح المستثمر عند وقوعها، كونها ذات طابع إداري بحت. إضافة إلى ذلك، يتعدد مصدر هذا الحجز؛ فمرة يكون مصدره قانون، وأخرى قراراً، وثالثة أمراً أو تعليمات، مما يجعل المشروع الاستثماري مهدداً في أي لحظة من قبل الجهات المذكورة أعلاه. ونقترح جمع وتوحيد إجراءات الحجز الإداري في قانون واحد يسهل الاطلاع عليه من قبل المستثمرين، كون المستثمر ليس لديه الإلمام بمختلف القوانين والتعليمات للدولة المضيفة للاستثمار.

كما يُعد عدم وجود قانون للتحكيم التجاري في العراق من أهم المحددات التشريعية للاستثمار الأجنبي وقصوراً تشريعياً، خصوصاً أن نص المادة (27/ أولاً) قد نص على أنه: (تخضع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون إلى القانون العراقي وولاية القضاء العراقي، ويجوز الاتفاق مع المستثمر على اللجوء إلى التحكيم التجاري (الوطني أو الدولي) وفق

9- تعليمات تنفيذ قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 9 لسنة 1979.

10- تعليمات تنظيم وضع اليد رقم 4 لسنة 2002.



اتفاق يُبرم بين الطرفين يحدد بموجبه إجراءات التحكيم وجهته والقانون الواجب التطبيق). ولغرض تطبيق قانون الاستثمار تطبيقاً سليماً وخلق بيئة استثمارية مناسبة، كان لا بد من تشريع قانون خاص للتحكيم لمواجهة القصور التشريعي وعدم ملائمة التشريعات القائمة للمنازعات التي تصاحب نمو الاستثمارات الأجنبية في العراق. لذا، ندعو المشرع العراقي إلى الشروع فوراً في تشريع قانون التحكيم التجاري العراقي، والأخذ بالاتجاهات الدولية الحديثة في مجال التحكيم التجاري.

1. المحددات المستندة إلى دور هيئات الاستثمار في منح الرخص الاستثمارية

تلعب المحددات المستندة إلى دور هيئات الاستثمار في منح الرخص الاستثمارية دوراً كبيراً ومؤثراً في القرار الاستثماري، إذ تعد البيئة التنظيمية في الدولة المضيفة للاستثمار عنصراً جاذباً أو منقراً للاستثمار الأجنبي، نظراً لتأثيرها في تقليل أو زيادة درجة التيقن بالنسبة للمستثمرين الأجانب. فكلما تميز عمل هيئات الاستثمار بوجود خريطة استثمارية واضحة، وبسلسلة الإجراءات ووضوحها، وتبسيط قواعد الموافقة على منح إجازة الاستثمار من خلال إنشاء وتفعيل دور النافذة الواحدة، كان ذلك مشجعاً وجاذباً للاستثمارات الأجنبية. ولبحث ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

2-1: الخارطة الاستثمارية

من مقومات نجاح الاستثمار الأجنبي في أي دولة وجود خريطة استثمارية واضحة تحدد الفرص الاستثمارية المتاحة داخل الدولة المضيفة للاستثمار، لتعزيز الثقة بين المستثمر والدولة المضيفة للاستثمار. وقد نصت المادة (5/ أولاً) من قانون الاستثمار على أنه: تشكل في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هيئات استثمار... ولها صلاحيات منح إجازات الاستثمار والتخطيط الاستثماري وتشجيع الاستثمار).

ومع ملاحظة نص المادة أعلاه، وعلى الرغم من تشكيل هيئات الاستثمار التي تعمل على جذب الاستثمارات، إلا أنها تواجه تحدياً كبيراً متمثلاً بعدم وجود خريطة استثمارية واضحة تساعد المستثمرين على اتخاذ القرار الصحيح بناءً على احتياجات السوق.

لذا، ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (5/ أولاً) من قانون الاستثمار، وإلزام هيئات الاستثمار في المحافظات بالإعلان عن خرائطهم الاستثمارية وتحديثها بشكل دوري،



ليتمكن المستثمرون من الاطلاع على الفرص الاستثمارية واتخاذ قراراتهم بناءً على احتياجات القطاعات الاقتصادية في الدولة المضيفة للاستثمار. كذلك، تعد البنى التحتية من أهم محددات الاستثمار الأجنبي، إذ يعاني العراق، بسبب التحولات التي مر بها، من ضعف البنى التحتية، وخاصة في مجال الطاقة الكهربائية، مما يجعل المشروع الاستثماري مكلفاً بالنسبة للمستثمر.

2-2: النافذة الواحدة

تؤسس غالبية هيئات الاستثمار في مختلف الدول للعمل بنظام النافذة الواحدة لتقديم الخدمات للمستثمرين بسهولة. ويتم ذلك من خلال جمع الجهات المختصة بمنح الرخص الاستثمارية ذات الصلة في جهة واحدة، وإعطاء الصلاحيات لمندوبيها بالتوقيع والموافقة دون الحاجة إلى الرجوع إلى إداراتهم، بهدف تسهيل العديد من الإجراءات وتقليل مراجعات المستثمر للجهات المختصة بمنح الرخص الاستثمارية. ويتم ذلك بإعطاء الموافقة من قبل مندوبي تلك الجهات المختصة عبر النافذة الواحدة، مما يمكن المستثمر من سرعة إنجاز المتطلبات الخاصة بمشروعه.

والنافذة الواحدة هي الجهة الوحيدة التي يزورها المستثمر الراغب بالدخول في مجال الاستثمار، إذ تقوم بتسهيل عملية الاستثمار من خلال حصول المستثمر على خدمات الاستثمار بطريقة سهلة وخالية من المتاعب، وبذلك تعد النافذة الواحدة، وبقدراتها التي تتمتع بها، بوابة الاستثمار في عموم الدول المضيفة للاستثمار.⁽¹¹⁾

وقد تطرقت الكثير من التشريعات الاستثمارية إلى النافذة الواحدة وجعلتها الجهة الوحيدة لتوفير الخدمات الاستثمارية لمن يرغب بالحصول عليها، سواء أنشئت النافذة الواحدة بتشريع مستقل أو ضمن تشريعات الاستثمار. ومن ذلك، المشرع العراقي إذ نصت المادة (9/ ثانياً) من قانون الاستثمار العراقي على أنه: تهدف الهيئة إلى تشجيع الاستثمار من خلال العمل على ما يأتي: ثالثاً: إنشاء نافذة واحدة تضم مندوبين مخولين من الجهات الحكومية ذات العلاقة، تتولى التوصية بمنح الإجازة الاستثمارية بعد الحصول على موافقة الجهات المعنية وفقاً للقانون

11- حسين مهرج فرج البخيتاوي، مشاريع النافذة الواحدة في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني (econ.to-relax.net).





وبهذا، فإن المشرع العراقي في قانون الاستثمار العراقي يُوجب على من يرغب في الحصول على إجازة الاستثمار أن يتقدم بطلب الإجازة إلى نظام النافذة الواحدة، كما نصت المادة (25) من نظام الاستثمار العراقي على أن منح إجازة الاستثمار للمستثمر يتم وفقاً لما يأتي:

أولاً/ أ- تقديم طلب الحصول على الإجازة إلى نافذة واحدة تضم مندوبين من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة.

ب- يُخوّل المندوبون المنصوص عليهم في الفقرة (أ) من هذا البند صلاحية اتخاذ القرارات اللازمة لمنح إجازة الاستثمار.

وقد حدد المشرع مدة خمسين وأربعين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، أو من تاريخ إكمال النواقص في الطلب الاستثماري، لغرض منح الإجازة. أما المشاريع القائمة، فقد حدد لها مدة عشرة أيام لغرض منح الإجازة.⁽¹²⁾

كما أن نظام النافذة الواحدة يؤدي إلى الحدّ من حالات الفساد الإداري والمالي، من خلال حصر تعامل المستثمر بجهة واحدة، وانتخاب كادر لها من الموظفين ذوي الكفاءة والخبرة والنزاهة، والمخولين باتخاذ القرار، مما يُبعد المستثمر عن شبح الاستغلال والمساومة التي قد يتعرض لها من قبل ضعاف النفوس من موظفي الجهات المختصة بمنح الرخصة الاستثمارية.

وعلى الرغم من مرور تسعة عشر عاماً على تشريع قانون الاستثمار العراقي، وسنوات عديدة على تشكيل هيئات الاستثمار، إلا أنه، ولحد الآن، لم يتم تفعيل نظام النافذة الواحدة، الأمر الذي جعل الكثير من المستثمرين يعانون خلال حصولهم على الإجازات الاستثمارية. كما أدّت البيروقراطية الإدارية، وعدم تفعيل دور النافذة الواحدة، إلى عزوف عدد كبير من المستثمرين عن اتخاذ قرار الشروع في الاستثمار في القطاعات الاستثمارية العراقية. ومن هنا، ندعو هيئات الاستثمار إلى تفعيل نص المادة (9/ثالثاً) من قانون الاستثمار العراقي، من خلال إنشاء وتفعيل دور النافذة الواحدة.

12- المادة (7 / ج) من قانون الاستثمار العراقي، والمادة (3/أولاً) من نظام الاستثمار العراقي والتي حذفت بموجب التعديل الأخير لنظام الاستثمار عام 2024.



2-3: الأراضي الاستثمارية

عادةً ما تقوم هيئات الاستثمار بإعداد قوائم بالفرص الاستثمارية (المعروفة بـ «الأراضي الاستثمارية» في قانون الاستثمار) في المناطق الخاضعة لها، مع توفير معلومات أولية عنها من حيث الرقم، والمساحة، والجنس، والعائدية، وذلك لغرض عرضها ضمن الخارطة الاستثمارية وتوفيرها للمستثمرين.

وقد نصّت المادة (رابعاً/أ) من قانون الاستثمار العراقي على ما يأتي: «تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، والبلديات في المحافظة، بإعلام الهيئة بتوفير العقارات الصالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية عليها، بأرقامها ومساحاتها وعائديتها وجنسها واستخداماتها، من خلال إعداد خارطة تُحدّث سنوياً».

ب- في حالة عدم التزام الجهات المالكة للعقارات بتنفيذ ما ورد في الفقرة (أ) من هذا البند خلال مدة (60) يوماً من تاريخ طلب الهيئة الوطنية للاستثمار، ويحق لمجلس الوزراء نقل ملكية الأراضي إلى الهيئة دون بدل، وتتولى الهيئة تخصيصها للمشاريع الاستثمارية .

أما المادة (14 / ثانياً) من نظام الاستثمار رقم (2) لسنة 2009، والمعدلة بالمادة (6) من النظام رقم (8) لسنة 2024 (التعديل الثاني لنظام الاستثمار)، فقد نصّت على ما يأتي: «تلتزم الجهات المالكة بتخصيص الأراضي والعقارات اللازمة لغرض إقامة المشاريع الاستثمارية، بما ينسجم مع التصميم الأساس والتخطيط العمراني». وتتولى الهيئة الوطنية للاستثمار، بالتنسيق مع هيئة الاستثمار في الإقليم أو هيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في إقليم، تحديد العقارات والأراضي الملائمة لتنفيذ المشاريع الاستثمارية المقررة.⁽¹³⁾

لأجل قيام هيئات الاستثمار بتخصيص الأراضي للمشاريع الاستثمارية، لا بد لها من مخاطبة الجهات القطاعية المالكة لأرض المشروع لاستحصال موافقتها التحريرية والصريحة على عرض تلك الأرض كفرصة استثمارية، والموافقة على تخصيصها وفقاً للغرض المخصصة لأجله. وتحتوي هذه الموافقة في الغالب على معلومات أولية عن الأرض من حيث المساحة والعائدية والاستعمال والجنس وغيرها، مع تقديم صورة القيد، ومخطط الإفراز، وتثبيت حدود الأرض، ليتسنى للهيئة عرضها كفرصة استثمارية واضحة المعالم، وذلك بالترويج لها عن طريق الموقع الرسمي للهيئة أو من خلال الدليل الاستثماري الذي تصدره.

13- المادة (3 / أولاً وثانياً) من نظام الاستثمار رقم 7 لسنة 2010 التعديل الأول لنظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009.





ومن خلال الاطلاع على واقع عمل هيئات الاستثمار، يُلاحظ أن عملها بدأ يأخذ دور الوسيط بين المستثمر والجهات الحكومية المالكة للأراضي، باعتبار أن الأخيرة هي الجهة المالكة فعلياً، مما أدى إلى نشوء عوائق أمام كل من المستثمر والهيئة، لكون الهيئة ليست هي المالكة الأصلية للأرض.

وكان من الأفضل نقل ملكية الأرض المخصصة للاستثمار من الجهة الحكومية المالكة إلى هيئة الاستثمار وجعل ذلك الأصل العام لا الاستثناء، كما نصت عليه المادة (رابعاً / ب) من قانون الاستثمار. لذا، ندعو المشرع العراقي إلى تعديل نص المادة (رابعاً / أ) من قانون الاستثمار، والنص صراحةً على نقل ملكية الأرض المخصصة للاستثمار من الجهة الحكومية المالكة إلى هيئة الاستثمار، مع إلغاء نص الفقرة (ب) من نفس المادة، لما لذلك من أثر إيجابي كبير في ازدهار البيئة الاستثمارية.

الخاتمة:

لقد توصلنا في هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، التي نعتقد أنها إذا أخذت بعين الاعتبار، ستزيل العديد من عوائق الاستثمار الأجنبي في العراق وستسهل على المستثمر إجراءات بدء العملية الاستثمارية، ويأتي ذلك كما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

1. لاستقرار التشريعي دور كبير في جذب الاستثمار الأجنبي، فلا يُتوقع أن يتجه المستثمر إلى دولة تشريعاتها غامضة وغير مستقرة، أو أن تشريعاتها الاستثمارية متعددة وغير موحدة ضمن منظومة استثمارية واحدة، فالمستثمر الأجنبي يحتاج إلى مناخ استثماري ملائم.
2. إن المحددات التشريعية الواردة على الملكية تكون إما بنزع الملكية بصورة دائمة، كالمصادرة والتأميم، أو بنزع الملكية بصورة مؤقتة، كالاستيلاء المؤقت على المشاريع الاستثمارية والحجز الإداري، وجميعها تلحق أضراراً كبيرة بالمستثمر وتمنعه من ممارسة نشاطه، وتسبب له خسائر مادية جسيمة.
3. غالبية تشريعات الاستثمار نصّت على حظر جميع أشكال نزع الملكية، بما فيها المصادرة والتأميم والاستيلاء والحجز، إلا أن المشرع العراقي قد وقع في خلط، إذ جمع بين المصادرة والتأميم في نص واحد وتحت حكم واحد،



أما الاستثناء فقد اقتصر على ما يصدر بحقه حكم قضائي بات، أي اللجوء إلى القضاء لاستصدار قرار مكتسب لدرجة البتات، وهو ما ينطبق على المصادرة دون التأميم.

4. لم ينصّ المشرع العراقي على الاستيلاء المؤقت بشكل مستقل في قانون الاستثمار، وإنما أورد أحكامه ضمن أحكام قانون الاستملاك العراقي النافذ رقم (12) لسنة 1981، أما بالنسبة للحجز الإداري، فتتوزع قوانينه وتعليماته على عدة تشريعات، مثل قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977، وتعليمات تنظيم وضع اليد رقم (4) لسنة 2002، وتعليمات تنفيذ قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (9) لسنة 1979.

5. إن عدم وجود قانون للتحكيم التجاري في العراق يُعدّ من أهم المحددات التشريعية للاستثمار الأجنبي في العراق.

6. تلعب المحددات المستندة إلى دور هيئات الاستثمار في منح الرخص الاستثمارية دوراً كبيراً ومؤثراً في القرار الاستثماري، إذ تُعد البيئة التنظيمية في الدولة المضيفة للاستثمار عنصراً جاذباً أو منفراً للاستثمار الأجنبي، وذلك بوجود خريطة استثمارية واضحة، وسلاسة الإجراءات ووضوحها، وتبسيط قواعد الموافقة على منح إجازة الاستثمار من خلال إنشاء وتفعيل دور النافذة الواحدة، مما يجعل الأمر مشجعاً وجاذباً للاستثمارات الأجنبية.

7. ومن خلال الاطلاع على واقع عمل هيئات الاستثمار، تبين أن عملها بدأ يأخذ دور الوسيط بين المستثمر والجهات الحكومية المالكة للأراضي، باعتبارها الجهة المالكة للأرض، وكان من الأفضل نقل ملكية الأرض المخصصة للاستثمار من الجهة الحكومية المالكة إلى هيئة الاستثمار، وجعل ذلك هو الأصل العام، وليس استثناءً نصّت عليه المادة (رابعاً/ب) من قانون الاستثمار.

ثانياً: التوصيات

1. فيما يخص تأمين المشروع الاستثماري، نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (12/ثالثاً) كما يأتي: (عدم تأمين المشروع الاستثماري المشمول بأحكام هذا القانون كلياً أو جزئياً، إلا بموجب قانون أو تشريع خاص).
2. فيما يخص مصادرة المشروع الاستثماري، نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (12/ثالثاً) من قانون الاستثمار، والنص صراحة على عدم جواز مصادرة المشروع الاستثماري.
3. فيما يخص الاستيلاء المؤقت، نوصي المشرع العراقي بالنص صراحة على منع الاستيلاء المؤقت على المشروع الاستثماري ضمن قانون الاستثمار، وعدم جواز اتخاذ إجراءات الاستيلاء الجبري على المشاريع الاستثمارية التي تمس حقوق المستثمر بالطرق الإدارية، وحصر تلك الإجراءات بالسلطة القضائية، مع استثناء المشاريع الاستثمارية من تطبيق أحكام قانون الاستملاك العراقي النافذ رقم (12) لسنة 1981.
4. فيما يخص الحجز الإداري على المشروع الاستثماري، نوصي المشرع العراقي بجمع وتوحيد إجراءات الحجز الإداري في قانون واحد يسهل الاطلاع عليه من قبل المستثمرين، كون المستثمر غالباً لا يكون ملماً بمختلف القوانين والتعليمات في الدولة المضيفة للاستثمار.
5. فيما يخص الخريطة الاستثمارية، نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (5/أولاً) من قانون الاستثمار، وإلزام هيئات الاستثمار في المحافظات بالإعلان عن خرائطها الاستثمارية وتحديثها بشكل دوري، لتمكين المستثمرين من الاطلاع على الفرص الاستثمارية واتخاذ قراراتهم بناءً على احتياجات القطاعات الاقتصادية في الدولة المضيفة للاستثمار.
6. فيما يخص العمل بالنافذة الواحدة، ندعو هيئات الاستثمار إلى تفعيل نص المادة (9/ثالثاً) من قانون الاستثمار العراقي، من خلال إنشاء وتفعيل دور النافذة الواحدة.
7. أما فيما يخص الأراضي الاستثمارية، فنوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (رابعاً/أ) من قانون الاستثمار، والنص على نقل ملكية الأرض المخصصة للاستثمار من الجهة الحكومية المالكة إلى هيئة الاستثمار، وإلغاء نص الفقرة (ب) من المادة نفسها، لما لذلك من أثر إيجابي كبير في ازدهار البيئة الاستثمارية.



المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

1. رمضان صديق رمضان، الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
2. د. دريد محمود السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
3. محمد علي عوض الحرازي، الدور الاقتصادي للمناطق الحرة في جذب الاستثمارات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
4. د. عاطف إبراهيم محمد، ضمانات الاستثمار في البلاد العربية في ضوء أحكام المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، بدون دار نشر، 1998.
5. د. هشام علي صادق، الحماية الدولية للمال الأجنبي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2009.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

1. سحيم محمد سحيم حسن، ضمانات وحوافز الاستثمار في مصر، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة أسيوط، 2009.

ثالثاً: مواقع الانترنت:

1. حسين مهرج فرج البخيتاوي، مشاريع النافذة الواحدة في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني (econ.to-relax.net).

رابعاً: القوانين والتعليمات:

1. قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم 56 لسنة 1977.
2. تعليمات تنفيذ قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 9 لسنة 1979.
3. قانون الاستملاك العراقي رقم 12 لسنة 1981.
4. قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل.
5. تعليمات تنظيم وضع اليد رقم 4 لسنة 2002.
6. نظام الاستثمار العراقي رقم 2 لسنة 2009 المعدل.





لِدَوْلَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُّشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
