

الاستثمار الاجنبي في قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ السنة ٢٠٠٦ دراسة قانونية تحليلية

نهاية مطر العبيدي
كلية القانون - جامعة كركوك

المقدمة:

إن القانون – أى قانون – يجب ان يكون تعبير صادق وامين عن المجتمع فى احتياجاته وتطلعاته ولذلك ينبغى ان ينبع من الواقع ولا يغالى فى الآمال فىكون مجرد شعارات خالية من المضمون التطبيقي، ولا يركن إلى التخلف فىشكل عقبات تدفع به إلى الجمود.

ومما لا شك فيه أن قانون الاستثمار الجديد هو حجر الزاوية فى بناء التشريعات الاقتصادية – مما يقتضى أن تمتاز نصوصه بالدقة والشمول بما يتيح لرأس المال المستثمر أجنبيا كان أم محليا – استغلال موارد الاقتصاد القومى بشكل أكثر كفاءة وفعالية لتحقيق معدلات أعلى للنمو ورفع مستوى الانتاج وتشجيع التصدير إلى الخارج، وذلك فى اطار تشريعى يعكس الايدولوجيات الاستثمارية الجديدة فى المجتمع العراقي والتي تستهدف خلق بيئة اقتصادية واجتماعية تساعد على تشجيع رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية على الدخول فى مشروعات استثمارية جديدة والتوسع فى استغلال الطاقات الانتاجية القائمة واستغلالها الاستغلال الأمثل بهدف خلق فرص عمل للحد من مشكلة البطالة التى لا يزال يعانى من آثارها الاقتصاد والمجتمع العراقيين، وفى ذلك اجابة عن التساؤل ماالدوافع التى تحمل دولة ما على فتح ابوابها امام نشاط اقتصادي اجنبي رغم المخاطر العديدة التى قد ترافقه، و فى عالم تسيطر عليه التكتلات الاقتصادية الكبرى كالبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية، وبالمقابل لابد من مراعاة الدوافع التى قد تدفع مستثمر الجنبيا الى حمل نشاطه الى بلد اخر رغم ما قد يصاحب ذلك النشاط من مخاطر، الامر الذى يتطلب أن تعمل تشريعات الدولة على خلق

توازن بين تحقيق الاهداف التي يتطلبها استقدام راس المال الاجنبي والذي يتطلع الى منحه امتيازات مجزية والعمل في مناخ استثماري مناسب وذلك في اطار من الضمانات الكافية ضد المخاطر غير التجارية - وعن طريق تخطي العوائق الإدارية والإجرائية التي تؤثر على نمو حجم الاستثمار، هذا مع ضرورة ضمان عدد من الاهداف الوطنية من حفاظ على وسائل الانتاج وخفض مستوى البطالة المتصاعدة باشكالها المختلفة فضلاً عن تملك التكنولوجيا. بحيث بات موضوع العلاقة بين الاستثمار الاجنبي المباشر والمجتمع المضيف له من اهم المواضيع التي تركز عليها الادارة المالية الدولية، فقد برز الهدف الاجتماعي الى جانب الربحي للاستثمار، الى درجة ان اصبح يشكل احد اهم المعايير في قبول الاستثمار الاجنبي او رفضه، لذلك من المهم القول هنا بان البحث عن مضمون فاعل للنمو والتنمية في العراق، يتوقف على عقلانية سياسات الحفز المعتمدة لجذب الاستثمار الاجنبي، لتعكس بشكل حقيقي العوائد الفعلية من الاستثمار الاجنبي، وعلى تقدير أن الاستثمار الاجنبي ضرورة للتنمية في العراق - سواء في مجال أولوياتها أو على ضوء أهدافها - وعلى الأخص كلما كان هذا الاستثمار في مجالات التقدم الصناعي أو التطور السياحي أو استصلاح واستزراع الأراضي، ويفوق ذلك اهمية البنى التحتية في قطاع الخدمات الذي هو شبه منهار من مياه الشرب والصرف الصحي وكهرباء وطرق واتصالات، الا انه هل يعد ذلك مبرراً اولاً للتناقض الحاد بين قانون الاستثمار من جهة وقانون المصارف رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤، ومسودة قانون النفط والغاز من جهة اخرى، وقبل ذلك التناقض الصريح لهاذين التشريعيين مع الدستور وهذه التناقضات بمجملها تؤثر سلباً باتجاه حماية ملكية وسائل الانتاج!

ثم هل استطاع المشرع العراقي توظيف احكام المسؤولية الاجتماعية التي ظهرت في عقد التسعينات نتيجة للانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة لتقرر مسؤولية المؤسسات الاقتصادية لاسيما الشركات متعددة الجنسية اتجاه البلد المضيف - بالشكل الذي يساهم في حماية حق الملكية في البلد.

نطاق البحث: قد يبدو للوهلة الاولى ان الطابع الاقتصادي هو الذي يطغي على موضوع الدراسة، الا ان ايجاد اليات قانونية فاعلة لحماية ملكية وسائل الانتاج* - ودراستنا للاستثمار الاجنبي تأتي في نطاق قانون الاستثمار الجديد وقانون المصارف رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤، ومسودة قانون النفط والغاز، اما سبب شمول القانونين الاخيرين بهذه الدراسة فهو العلاقة الحميمة بين حق الملكية - ملكية وسائل الانتاج - وبين ماورد فيهما، فرغم ان قانون الاستثمار استثنى صراحة هاذين القطاعين من الاستثمار محلي ام اجنبي طبقا للمادة ٢٩ من القانون اعلاه، الا ان قانون المصارف اجاز صراحة للمستثمر الاجنبي الاستثمار في قطاع المصارف، سواء بالاشتراك مع راس المال الوطني او بصورة مستقلة كمصارف اجنبية او فروع لمصارف اجنبية وبنسبة تملك ١٠٠٪.

كذلك اجازت مسودة قانون النفط والغاز ذلك ومن خلال عقود تنقيب واستكشاف طويلة الاجل وكذلك عقود مشاركة، بل اكثر من ذلك تحدثت عن ريع، وكما هو ثابت الريع يؤخذ عن التنازل عن ادارة المال المستثمر .

التناقض الواضح والخطير بين هذه التشريعات في هذا المجال الحيوي من النشاط الاقتصادي للبلاد، وتناقضها مع الدستور ذاته، يثير التساؤل عن مدى جدية المشرع العراقي في خلق نظام قانوني متجانس يكمل بعضه مع بعضا، من جهة، ومدى جديته في حماية حق الملكية - ملكية وسائل الانتاج من جهة اخرى.

ومن الضروري هنا التنويه بان ما طرحناه اعلاه لايغني بالضرورة الدفع باتجاه فكر اقتصادي معين ولايمان بفلسفة ما كما لايغني تعزيز سيادة الدولة الاقتصادية*، لكن فتح الباب وبهذه الطريقة امام راس المال الاجنبي بوصفه مستثمرا ليصبح مالكا ومشاركا ومنتجا ومسوقا تحت مظلة التحول الى اقتصاد السوق حرية انتقال رؤوس الاموال الاجنبية للاستثمار سيما في تنفيذ برامج الخصخصة يتطلب ايجاد اليات قانونية تضمن حدادنى من الحماية لوسائل الانتاج

*هامش فقد قدرت الحكومة الصينية ان بكين لاتسيطر الاعلى نصف العوامل المؤثرة في الاقتصاد الصيني، والذي هو اسرع الاقتصاديات نموا في العالم .

مشكلة البحث: نحاول من خلال هذه الورقة البحثية الاجابة عن التساؤل التالي:

امكانية التأسيس لاطار تشريعي للتنمية في العراق من خلال التناغم والانسجام بين حزمة من التشريعات الاقتصادية ، والتي تنظم احكام الاستثمار الاجنبي في مقدمتها قانون الاستثمار وقانون المصارف ومسودة قانون النفط وكل ذلك بالتوائم مع الدستور من خلال الاستثمار الامثل لوسائل الانتاج .

خطة البحث :مشكلة البحث لاتتخصر في ملكية وسائل الانتاج الشعب ام القطاع الخاص ، بقدر ماتبحث عن الاستثمار الامثل لوسائل الانتاج ، سيما عندما يكون المستثمر اجنبيا من خلال مناقشة الامتيازات التي يمنحها قانون الاستثمار للمستثمر الاجنبي وذلك في مطلبين الاول يتحدث عن الاستثمار الاجنبي وقوانين الاستثمار العراقية، اما الثاني فيناقش الامتيازات التي يمنحها القانون للمستثمر الاجنبي لخلق بيئة تطمئن المستثمر الاجنبي للاستفادة مما يملكه من خبرات ورؤس اموال دون التضحية بالمستثمر المحلي مع ايجاد حماية لوسائل الانتاج .

تمهيد

الاستثمار الاجنبي و قوانين الاستثمار في العراق

حظي موضوع الاستثمار الاجنبي بالاهتمام منذ مدة طويلة ، وقد تناولت دوافعه ومحدداته ادبيات متعددة منذ ظهور الفكر الكلاسيكي، وما زال التنظير مستمراً لظهور متغيرات جديدة في الاقتصاد العالمي على نحو متزايد بسبب تبدل الاوضاع السياسية والاقتصادية بين الدول. وقد عرف الاستثمار بشكله البسيط ووفقا لمفهومه الاقتصادي بانه تخصيص راس المال للحصول على وسائل انتاجية جديدة اولتطوير وسائل انتاجية قائمة لزيادة الطاقة الانتاجية (١).

والطابع الاقتصادي هو الذي يطغي على التعريف لما للاقتصادييين من فضل سبق في تعريف الاستثمار، وكذلك الطابع العملي ايضا يبرز لان الاقتصاديون جعلوا من هدف الاستثمار تعريفا له، دون التوقف عند الاستثمار في ذاته من حيث عناصره ادارته والياتة والنظام الذي يحكمه، لذلك ركزت اللجنة التي شكلها اتحاد القانون الدولي (International Law Association) في طوكيو ١٩٦٤، جهودها في اعطاء تعريف للاستثمار الاجنبي في محاولة لوضع نظام قانوني له - على انه تحركات رؤوس الاموال في البلد المستثمر نحو البلد المستفيد بغير تنظيم مباشر، ثم طلبت من الفقه الدولي بيان رايه حول التعريف، وفعلا ابدى جانب من الفقه تحفظا على التعريف بوجوب ان ياتي تعريف الاستثمار في الاتجاه الذي

يوظف فيه الاستثمار الاجنبي لخدمة زيادة وسائل الانتاج في البلد المضيف لتفادي الاستثمارات المظهرية والتي تؤخر عملية التنمية فيه بدلا من ازدهارها، لذلك اضافوا قيد للتعريف السابق للاستثمار بانه تحركات رؤوس الاموال من البلد المستثمر نحو البلد المضيف بقصد انشاء او تنمية مشروع لانتاج السلع والخدمات (٢).

مما تقدم اعلاه نجدان القيود التي وردت على تعريف الاستثمار بصورة عامة تركز على ضرورة مساهمة الاستثمار في زيادة وسائل الانتاج للبلد المضيف. وتفرق الادبيات عموما بين نوعين من الاستثمارات الاجنبية، الاول هو الاستثمار الاجنبي المباشر ويتحقق عندما يمتلك مستثمر مقيم في بلد اصلا انتاجيا في بلد اخر (البلد المضيف)، وغالبا ما يكون طويل الاجل ويتضمن مصلحة دائمة، وسيطرة من كيان مقيم في اقتصاد ما على مشروع مقام في اقتصاد اخر، ويتمثل هذا النوع من الاستثمار في القطاع السلعي الصناعي والزراعي والسياحي والخدمي والتعليمي.

وقد يتعهد بالاستثمار الاجنبي المباشر مؤسسات اعمال او كيانات منفردة، الا انه غالبا ما ياتي هذا النوع من الاستثمار من الشركات متعددة القومية، لما تتمتع به الاخيرة من قدرات تنافسية عالية ولما تملكه من رؤوس اموال ضخمة فضلا عن معرفتها بالاسواق واحتكارها للتكنولوجيا مما يخفض كلفها الكلية (٣).

هذا ويتطلب جذب الاستثمار الاجنبي سيما المباشر استقرارا سياسيا وامنيا واقتصاديا نظرا لطول امده فضلا عن تركزه في المشاريع الاستراتيجية الكبرى. اما النوع الثاني فهو الاستثمار الاجنبي غير المباشر (الاستثمار المحفظي) وهو استثمار يتم من خلال تملك الاجانب للاسهم والسندات الخاصة والحكومية في البلد المضيف بقصد المضاربة والاستفادة من فروق الاسعار للحصول على ارباح بشرط الا يمتلك من الاسهم ما يخوله حق ادارة المشروع، وهو استثمار قصير الامد وهدفه الربح السريع، لذا يطلق عليه البعض "الاستثمار الطفيلي" (٤).

ومن نافلة القول هنا ان العراق بلد ليس بصاحب تجربة في مجال الاستثمار الاجنبي وذلك بسبب الایدولوجيات السابقة والتي تبنت الاقتصاد المخطط لاكثر من اربعة عقود من جهة (٥)، ونتيجة للنظرة المتوارثة للاستثمار الاجنبي من كونه سالبا للقرار الاقتصادي المستقل ومن ثم القرار السياسي الوطني من جهة اخرى.

لذلك نجد ان اغلب تشريعات الاستثمار التي صدرت كانت تتجه نحو تشجيع الاستثمار العربي، وفي مقدمتها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٨٩ لسنة ١٩٧٠ بموجبه تقرر منح امتيازات و ضمانات للمستثمرين العرب من ادخال رؤوس اموال و بعملات اجنبية واعادة صافي راس المال والارباح للخارج والاعفاء من ضريبة الدخل والعقار والرسوم الكمركية وحتى حق تملك الارض لاقامة المشاريع ، ثم تلاه قانون الاستثمارات العربية رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٨، والذي جاء بمزايا و ضمانات للمستثمر العربي تتمثل بادخال راس المال و بعملة قابلة للتحويل او بصفة اموال عينية واعفاء من الضرائب والرسوم واخراج راس المال والارباح الى الخارج، كما منح المشروع الاستثماري ضمانة ضد التاميم او المصادرة او نزع الملكية.

ورغم انه سبقت هذا القانون قوانين اخرى مهدت له مثل قانون الشركات الزراعية رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٠، ثم قانون الشركات رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٣ وقبله قانون الاستثمار الصناعي رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢، الا ان الاستثمارات العربية في العراق ظلت شبه معدومة لاسباب متعددة منها انعدام التوافق بين الانظمة السياسية العربية وانعكاس ذلك على العلاقات الاقتصادية، اضافة الى ذلك حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي للبلد، لان جذب الاستثمار يتطلب بيئة امنة ومستقرة سياسيا واقتصاديا الامر الذي يفتقر له البلد ولازال .

واخيراً صدر قانون الاستثمار العربي رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٢ ، والذي الغي بصدور قانون الاستثمار الاجنبي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣، والذي اصدرته سلطة الائتلاف المؤقتة، وقد عرفت الفقرة الثالثة من المادة الاولى من القانون بالاستثمار الاجنبي " الاستثمار من قبل مستثمر اجنبي في اي من الاصول المتواجدة في العراق، بما في ذلك الممتلكات المادية وغير المادية وحقوق الملكية المتعلقة بها والاسهم وغيرها من اشكال وصكوك المشاركة في الكيان التجاري . كما تعني حقوق الملكية الفكرية والمعرفة والخبرة التقنية...)

بينما حددت الفقرة الرابعة من المادة الاولى المقصود بالمستثمر الاجنبي (من استثمر او يستثمر اموالا في العراق وتنطبق عليه الصفات التالية :

- أ - كيانا تجاريا تم تشكيله او تنظيمه بموجب قانون اي بلد اخر غير العراق
- ب- شخصا طبيعيا يكون : (١) مواطنا من بلد غير العراق ، (٢) شخصا لا

ينتمي لاي دولة ولكنه لا يقيم في العراق اقامة دائمة او (٣) مواطنا عراقيا مقيم خارج العراق اقامة دائمة
ج - كيانا تجاريا تم تشكيله او تنظيمه بواسطة اي ممن ورد ذكرهم اعلاه بموجب القانون العراقي)

هذا القانون عد تحولاً غير مسبوق نحو الانفتاح باتجاه اقتصاد السوق (٦)، و الاستثمار الاجنبي، اذ اعطى الحق للمستثمر الاجنبي بتملك المشروع الاستثماري وبنسبة ١٠٠٪، واخراج الارباح وبعملة قابلة للتحويل بدون ضرائب، مع اعطائهم حق تاجير الاراضي التي يحتاجها المشروع ولمدة ٤٠ عاماً (٧)، ورغم ان هذا القانون استبعد بصراحة قطاع النفط والغاز الانتاج والاستخراج الاوليين من نطاق الاستثمار الاجنبي، وكذلك قطاع المصارف والتأمين (٨)، الا ان هذا القانون واجه معارضة شديدة من قطاعات واسعة لاسباب متعددة بعضها مرتبط بالنظرة المتوارثة من ان الاستثمار الاجنبي سرقة لثروات البلد، وان الاستثمار الاجنبي وفقاً لهذا القانون سوف لن يترك دور للقطاع الخاص العراقي، كما ان هذا القانون يعني خصصة قسم كبير من القطاع العام، في ظروف ليست صعبة وانما قاسية يمر بها الشعب العراقي، فضلاً عن كون عملية الخصخصة هذه ستزيد من تفاقم مشكلة البطالة وانعكاساتها على الواقع الامني والاقتصادي والاجتماعي.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة صراحة على انه يجوز لحكومة عراقية يؤسسها الشعب العراقي وتمثله ويعترف بها المجتمع الدولي ان تتبنى هذا القانون او تستبدله باخر وفعلاً صدر قانون الاستثمار الجديد رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، ويبدو ان المشرع العراقي ارتأى ان يكون قانون الاستثمار الجديد، شاملاً لاحكام الاستثمار الوطني والاجنبي، ولم يفرد الاخير بقانون مستقل كما في كثير من الدول ربما للاعتبارات اعلاه، والامر نفسه بالنسبة للاستثمار المباشر. من المؤكد انه تآثر بتشريعات الاستثمار للدول الاخرى.

المطلب الثاني

الاستثمار الاجنبي في قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦

من الثابت ان تشريعات الاستثمار في مجملها خضعت في السنوات الاخيرة الى تعديلات جوهرية واعادة بناء شمولي جراء نفاذ اتفاقيات التجارة الدولية وتحرير انتقال المشاريع الاستثمارية خارج الحدود وتحرير التجارة في السلع والخدمات، بحيث تتنافس الدول فيما بينها في وضع تشريعات استثمار تتيح بيئة استثمارية آمنة وفعالة وسلسة، كما ان الاتجاه لتحرير حركة النقد وتبادله وتبسيط نقل الارباح خارج الحدود وقواعد التنظيم الضريبي ومنع ازدواجه اثرت على تشريعات الاستثمار الى جانب انها ذاتها خضعت الى تعديلات جوهرية، وقانون الاستثمار العراقي الجديد واحدا من تلك التشريعات

واذا كان الاصل انه ليس من وظيفة المشرع وضع تعريفات، الا انه استثناء" ولا اعتبارات معينة كحسم خلاف قائم او لاعطاء مفهوم مغاير لما هو مستقر او لتحديد المقصود من اللفظ على وجه الدقة (٩)، وهو ما قصد المشرع في قانون الاستثمار عندما عرف المستثمر الاجنبي بانه (هو الذي لا يحمل الجنسية العراقية في حالة الشخص الحقيقي ومسجل في بلد اجنبي اذا كان شخصاً معنوياً او حقوقياً) (١٠)، وقبل ذلك عرف الاستثمار في المادة (١١) انه (هو توظيف المال في اي نشاط او مشروع يعود بالمنفعة المشروعة على البلد)، والتعريف هنا جاء للاستثمار بشكل عام ولم يرد تعريف للاستثمار الاجنبي، وكان الاجدى ايراد تعريف له يسبق تعريف المستثمر الاجنبي او يكون مقترنا به حتى تكون لدينا معايير وضوابط واضحة لتمييزه، فالمنطق القانوني يحرص على تعريف، الاشياء لتستقبل دون غيرها الاحكام القانونية الموضوعية لها خصيصاً.

واذا كانت مواقف الدول في حفزها للاستثمار الاجنبي سيما المباشر، تختلف باختلاف الاهداف المتباينة والرؤى المختلفة والفلسفات المتبناة، الا ان القاعدة العامة التي تعتمد غالباً في حفز الاستثمارات الاجنبية يجب ان تنطلق من فهم ودراسة واضحة للاثار السلبية والايجابية من ذلك الاستثمار. سيما وان الاثار الايجابية تتمثل فيما يقدمه الاستثمار الاجنبي المباشر من زيادة حجم الموارد المتاحة للاستخدام ورفع كفاءة الموارد المحلية وتشغيل موارد كانت عاطلة. واذا كانت اكثر الدول حاجة للاستثمار الاجنبي هي البلدان النامية ذات الاسواق

الداخلية الصغيرة والموارد الطبيعية المحدودة للصادرات المصنعة والبنية الاساسية غير المتطورة نسبياً، والتي هي بامس الحاجة الى التمويل الخارجي(١١)، لذاغالباً ما تلجأ الى اتباع حوافز وتشريعات متحررة لجذب الاستثمارات، بوصف ان الانفتاح الاقتصادي من الشروط الموضوعية للاستثمار، فهل العراق تنطبق عليه هذه المواصفات ليتبع مثل تلك السياسات الاقتصادية، وهل تؤدي التدفقات التجارية الاكثر تحرراً الى تحقيق منافع لكل الدول بنفس القدر ام ان هنالك اقتصاديات تتمتع بوضع افضل يمكنها من تحقيق مكاسب اكثر من غيرها ؟

بدهي ان الاجابة على مثل هكذا تساؤل لاتتم الا بتشخيص الملامح الاساسية للاقتصاد العراقي والتي تتمثل بمايلي:

- ١- الديون الخارجية، فقد وصل عبء الديون الخارجية للعراق الى ١٢٥ بليون دولار، ويشكل ذلك عبئاً مالياً على الاقتصاد العراقي والتنمية .
- ٢- السمة الغالبة على الاقتصاد العراقي هي انه احادي الجانب بالاعتماد على القطاع النفطي ، فكون العراق يملك ثالث اكبر احتياطي للنفط في العالم لايعد مبرراً كافيلاً لاحادية الاقتصاد ، فهو يشكل ٩٣٪ من ميزانية البلد دون اي دور يذكر للصناعة والزراعة و....(١٢)
- ٣- البنى التحتية منهاره اوشبهه منهاره من كهرباء وماء وصرف صحي وطرق وجسور وسكك حديد واتصالات وصحة ، تنمية هذه القطاعات يحتاج لمبالغ كبيرة فضلاً عن كونها تشكل عائق امام خلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين.
- ٤- ضعف التراكم الراسمالي بسبب انخفاض مستوى الدخل وارتفاع نسبة الاستهلاك والبطالة، فضلاً عن ضعف القطاع الخاص نتيجة لتهميشه لهيمنة القطاع العام على الاقتصاد في السابق مماثل مقدراته ومبادراته ، ومايعانيه اليوم من مخاطر بسبب انعدام الامن، الامر الذي اظطر كثير من اصحاب رؤوس الاموال لاستثمارها خارج البلد، وماتبقى منها اتجه للاستثمارات غير المنتجة كالمضاربة بالعقارات.
- ٥- التخلف التكنولوجي بسبب الحروب والحصار والاحتلال، فضلاً عن تقادم المؤسسات والنظام الاداري وتراجع المعرفة، اذ يعد الاستثمار الاجنبي مصدر مهم لنقل التكنولوجيا للبلد المضيف.

لكن الى جانب ماتقدم اعلاه يمكن تشخيص عدة مزايا للاقتصاد العراقي تبعث على الامل والتفاؤل في تنمية فعلية، فالعراق يملك ثالث اكبر احتياطي نفطي عالمي، فضلا عن التوازن الكبير بين عدد سكانه ومساحته وموارده الطبيعية والبشرية، كمايشكل سوقا وموقعا ستراتيغيا للتجارة، الامر الذي يجعله في مقدمة الاقتصاديات الواعدة في المنطقة، فضلا عن حاجته لاعادة اعمار البنى التحتية ممايجعله الالة الاقتصادية التي قد لاتتوقف للخمسين عاما القادمة، وذلك يعني فرص للاستثمار تتنافس عليها المستثمرون.

فيمايلي نستعرض المحفزات التي استخدمتها الدول لجذب الاستثمار الاجنبي، وهي مختلفة، ثم في ضوئها وفي ضوء وضع الاقتصاد العراقي، سنقيم المحفزات التي جاء بها قانون الاستثمار العراقي:

- ١- خفض معدلات الضرائب على الاستثمار الاجنبي، وقد تراوحت النسب المعيارية للدول المستخدمة لهذه الالية بين ٣٠٪ الى ٦٠٪ دولة.
- ٢- استخدمت بعض الدول خصوصا المتقدمة اعتماد سياسات اقتصادية وسياسية واضحة ومستقرة كوسيلة لجذب الاستثمار الاجنبي، لان وجود بيئة سياسية واقتصادية واضحة ومستقرة يمكن التنبؤ بها بعيدا عن التقلبات المفاجئة والسياسات الاستثنائية يشكل صمام امان للمستثمر.
- ٣- تقديم مساندة ودعم فني وخدماتي خاصة خدمات البنى التحتية كالطرق الجسور سكك الحديد الموانى الكهرباء والصرف الصحي لاتقل اهمية عن الترتيبات والاجراءات المؤسسية من خلال الاستشارات الفنية والادارية والتعريف بالمناطق الاستثمارية ومجالات الاستثمار في البلد(١٣).. في ضوء ماتقدم اعلاه نحاول في اطار دراسة تحليلية مناقشة اهم المحفزات التي جاء بها قانون الاستثمار الجديد وكمايلي:

اولاً -التحويلات والاقامة

- في هذا المجال اجاز قانون الاستثمار للمستثمر الاجنبي، مايلي:
- ١- اخراج راس المال الذي ادخله الى العراق وبعملة قابلة للتحويل (١٤).
 - ٢- للعاملين في المشروع من غير العراقيين تحويل رواتبهم وتعويضاتهم الى خارج العراق (١٥).
 - ٤- منح الاقامة للمستثمر الاجنبي وتسهيل دخوله وخروجه من والى العراق (١٦).

ثانياً -التسهيلات المصرفية

- كما اجاز القانون للمستثمر الاجنبي:
- ١- فتح حسابات للمشروع بالعملة العراقية او الاجنبية او بكليهما في المصارف العراقية او الاجنبية او كليهما (١٧).
 - ٢- التداول في سوق العراق للاوراق المالية كما نصت المادة (١١/ب) من قانون الاستثمار الجديد، على اعطاء المستثمر الاحنبي حق (تكوين المحافظ الاستثمارية في الاسهم والسندات).
 - ٣- التامين على المشروع الاستثماري لدى اي شركة تامين وطنية او اجنبية(١٨).

ثالثاً - المحفزات الضريبية

- في نطاق الضرائب والرسوم كانت الحوافز كالاتي:
- ١- اعاء المشروع الحاصل على اجازة الاستثمار من الهيئة من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء (١٩).
 - كما للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سني الاعفاء من الضرائب والرسوم بشكل يتناسب مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل الى (١٥)سنة، سيما اذاكانت نسبة مساهمة المستثمر العراقي في المشروع ٥٠٪ (٢٠)... وقد منح القانون لمجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشاريع قوانين لتمديد او منح اعفاءات بالاضافة للاعفاءات المنصوص عليها في القانون (٢١).
 - والنص اعلاه يتضمن منطلقين احدهما ايجابي والآخر سلبي، اما السلبي فهو تناقضه مع الدستور عندما اسس لمنح مجلس الوزراء صلاحية لتمديد او منح اعفاءات بالاضافة للاعفاءات المنصوص عليها في القانون، فالنص الدستوري

واضح في انه (لاضريبة ولااعفاء الابقانون) لذلك فالاسلم ادراج كافة المزايا المقترحة ضمن النص القانوني المشرع.
اما الجانب الايجابي في النص - والذي كان يفترض ان ابتدأ به- فهو تشجيعه على الشراكة بين المستثمر الوطني والاجنبي من خلال صيغة المشروعات المشتركة، بوصف ان مبررات التنمية تدعو الى هذا النوع من المشاريع بما توفره من امكانيات الحصول على راس المال والتكنولوجيا التي يفتقر اليها المستثمر الوطني، فضلا عن ان هذه الصيغة من شأنها تامين الاقتصاد الوطني من المخاطر والسلبيات التي قد تصاحب الاستثمار الاجنبي .

رابعاً - الهيئة الوطنية للاستثمار:

ورد في المادة (١/ب) من قانون الاستثمار تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار وهو بذلك يتبع اسلوب النافذة الواحدة وهي طريقة سلسلة لخلق مناخ استثماري من خلال تيسير اجراءات البت في طلب اجازة الاستثمار بحصرها في جهة معينة. وعرفها قانون الاستثمار في المادة ذاتها بانها (الهيئة التي شكلت بموجب احكام هذا القانون والمسؤولة عن رسم السياسات الوطنية للاستثمار ووضع الضوابط لها والتعليمات في مجال الاستثمار وتختص بالمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية ذات الطابع الاتحادي حصراً).. كما نصت المادة (٤) من القانون على ان هذه الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها رئيس بدرجة وزير يعينه رئيس الوزراء ونائبا للرئيس بدرجة وكيل وزير وتتمتع هذه الهيئة بصلاحيات منح اجازة الاستثمار.

اما المادة (٥) من القانون فقد نصت على تشكيل هيئات استثمار للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم تتمتع بصلاحيات منح اجازات الاستثمار والتخطيط الاستثماري وتشجيع الاستثمار وفتح فروع في المناطق التابعة لها وكل ذلك يتم بالتشاور مع الهيئة الوطنية للاستثمار... التساؤل هنا وبقدر تعلق الامر بموضوع البحث، لماذا لم يتم تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار لحد الان؟ ثم هل فعلا ستعتمد معايير الخبرة والكفاءة في تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار ام ان المحاصصة ستكون هي المعيار الذي سيعتمد الامر الذي يعني التضحية بالمصلحة العامة !

وكيف سيتسنى للهيئة وضع سياسة وطنية للاستثمار ورأيها استشاري بالنسبة لهيئات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم خاصة في حالة التعارض بين

الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات استثمار المحافظات والاقاليم !مما يقتضي العمل على ايجاد اليات تضمن الانسجام والتوافق بين الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاقاليم، خاصة وان التعارض وعدم الانسجام بدأت تظهر قبل تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار، رغم مانصت عليها المادة (٥/٥) من القانون بان تقوم هيئات الاقاليم والمحافظات بوضع خططها الاستثمارية بما لا يتعارض والسياسة الاستثمارية الاتحادية.

اخيراً رغم اسهاب القانون في ايراد الاحكام الخاصة بالهيئة الوطنية للاستثمار الا انه للأسف لم يضع ضوابط او معايير واضحة تلتزم بها الهيئة الوطنية في منح ترخيص الاستثمار كاشتراط

- ١- وجوب انسجام المشروع مع متطلبات التنمية للبلد
 - ٢- وجوب ان تساهم تلك المشاريع في زيادة الانتاج وفرص العمل في البلد
 - ٣- التزام المشاريع الاستثمارية باستخدام الموارد المحلية ما يمكن
- اننا اذ نقترح ذلك لاننكر ماورد في المادة (٢) من قانون الاستثمار نفسه في اهداف القانون يهدف الى تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للاسهام في عملية تنمية العراق وتنمية الموارد البشرية وتوسيع الصادرات وعزيز ميزان المدفوعات .

خامساً: ضمانات الاستثمار

نصت المادة (١٢) من قانون الاستثمار على ان (يضمن هذا القانون للمستثمر ماياتي: ثالثاً - عدم المصادرة او تاميم المشروع الاستثماري المشمول باحكام هذا القانون كلا او جزء" باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات) والنص واضح في عدم جواز المصادرة او التاميم، وهو تعهد بالارادة المنفردة للمشرع العراقي وليس بناء على اتفاق دولي.

ورغم ان العرف الدولي قد استقر على اقرار حق الدولة في نزع ملكية المشروع بالتاميم او الاستملاك للمنفعة العامة، بوصف ان ذلك اجراء يدخل في صميم اختصاصها الاقليمي النابع من حقوق السيادة (٢٢)، كما انه لا يحقق الامان المطلوب للمستثمر الاجنبي بقدر ما لو جاء النص صريحا في امكانية المصادرة او التاميم للمشروع الاستثماري متى ما اقتضت المصلحة العامة ولقاء تعويض عادل (٢٣).

كما ان النص نفسه غامض، فهو لم يجز مصادرة او تاميم المشروع الاستثماري باستثناء ما يصدر بحقه حكم قضائي بات، فمن هي الجهة المختصة قضائياً باصدار مثل هكذا حكم ، وماهي طرق الطعن بهذا الحكم ليكتسب درجة البتات.

سادساً- الحماية الاجرائية للمشروع الاستثماري

لعل اهم مايشغل بال المستثمر، الوطني وقبله الاجنبي، ليس فقط اقرار حقوق وامتيازات، بقدر ضمان القدرة على التمتع بتلك الحقوق، وذلك من خلال ايجاد جهة مستقلة ومحايدة وفعالة يمكن اللجوء اليها للفصل في المنازعات الاستثمارية والتي قد تنشأ بين المستثمر والبلد المضيف، كي يضمن حقوقه خاصة وانه لا يستطيع الاعتماد على مساندة دولته اذا ما تعرضت مصالحه الاستثمارية للخطر(٢٤).

و فعلاً نصت المادة (٢٧) من قانون الاستثمار على اخضاع المنازعات الناشئة بين الاطراف الخاضعين لاحكام هذا القانون، للقانون العراقي، مالم يتفقوا على خلاف ذلك... والنص اعلاه صريح في امكانية الاتفاق على احالة النزاع الذي ينشأ بين الاطراف التي تخضع لاحكام قانون الاستثمار، ومنهم المستثمر الاجنبي الى التحكيم او المشورة القانونية الدولية، لاسيما واننا في ظل تجربة استثمارية جديدة لا نملك قضاء متخصص وله سمعة دولية في ذلك، هذا مع وجود هيئات تحكيم دولية متخصصة.

بقي ان نقول اننا في الوقت الذي نجد فيه نص المادة (٢٧) من قانون الاستثمار صريح في امكانية احالة النزاع الاستثماري الى التحكيم، نعجب للانتقادات التي وجهها الكثير من المعلقين على قانون الاستثمار من كونه لم يعطي للمستثمر الاجنبي في حالة النزاع مع الهيئة الوطنية للاستثمار، احقية اللجوء للتحكيم. ما المانع ان ياتي النص بهذه الصيغة باعطاء الاولوية للقضاء العراقي الاذا تم الاتفاق على خلاف ذلك، فهو لم يغلق الباب نهائياً امام اللجوء للتحكيم او غيرها من الوسائل الاخرى لفض المنازعات ، سيما وان العقود اليوم لم تعد مثلما كانت بالامس.....(٢٥).

سابعاً- حدود الملكية

لعل الاقتصاديون اكثر اندفاعاً من القانونيين، لذلك هم يصوبون سهام النقد صوب موقف قانون الاستثمار في عدم سماحه للمستثمر الاجنبي بتملك الارض

والسماح بالايجار اوالمساطحة للاراضي اللازمة للمشروع وللمدة التي يكون فيها المشروع قائما على ان لاتزيد عن (٥٠) عاما.

ونحن نرى ان موضوع تملك الارض للمستثمر الاجنبي، موضوعا شائكا في العراق اليوم لاسباب عديدة، كما ان كثير من الدول المستقرة سياسيا واقتصاديا تبنت نفس الموقف، منها الامارات العربية فقوانين الاستثمار في بعض اماراتها لم تجز للمستثمر الاجنبي تملك العقار مثل الفجيرة الشارقة، بينما اجازت دبي ذلك في عام ٢٠٠٢ ولكن في اماكن محددة حصرا من دبي ولم تجز تسجيل الملكية حتى ٢٠٠٦... اما العربية السعودية فان نظام استثمار راس المال الاجنبي لسنة ٢٠٠٠، يحيل الى نظام تملك غير السعوديون للعقار واستثمارها، والذي سمح للمستثمر الاجنبي تملك الارض في حالتين فقط هما:

- ١- يجوز للمستثمر غير السعودي بشرط ان يكون قد صدر له ترخيص استثمار وان يكون تملك العقار لجعله مقرا للمشروع اوسكن للمستثمرين او العاملين في المشروع طبقا للمادة ١ من نظام تملك غير السعوديين للعقار .
- ٢- ان يكون ترخيص الاستثمار للمستثمر الاجنبي يشتمل على شراء مبان او اراض لاقامة المباني عليها واستثمارها بالبيع والايجار ، كما يشترط ان لا تقل الكلفة الاجمالية للمشروع (ارضا وبناء") عن ثلاثين مليون ريال سعودي وبشرط ان يتم استثمار ذلك العقار خلال ثمان سنوات ، وهي تجربة جديرة بالاهتمام والدراسة نتيجة لحاجة البلد الملحة للوحدات السكنية استنادا للمادة ٨/١ من نظام تملك غير السعوديين للعقار.

ثامناً- قطاعات الاستثمار:

فتح قانون الاستثمار الباب واسعا امام المستثمرين في مختلف القطاعات من صناعة وزراعة وخدمات وسياحة وتعليم.. الا ان المادة (٢٩) من قانون الاستثمار كما اسلفنا استثنت صراحة قطاع الاستخراج والانتاج الاوليين للنفط والغاز وكذلك قطاع المصارف وشركات التامين من الاستثمار الاجنبي.. الا ان هاذين الاستثنائين محل تساؤل في الواقع سيما وان المادة (٤) من الباب الثاني من قانون المصارف رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٤، اجازت للمستثمر الاجنبي الاستثمار في قطاع المصارف بعد الحصول على ترخيص من البنك المركزي، سواء بالمشاركة مع راس المال الوطني، او بشكل مستقل وبنسبة تملك ١٠٠٪ كما انه لم يحدد القطاعات التي يمكن ان يتم فيها الاستثمار المصرفي!

التعارض الثاني مع مسودة قانون النفط والغاز، فقد اجاز الاخير الاستثمار الاجنبي والوطني في قطاع النفط والغاز - الانتاج والاستخراج الاوليين - صراحة بموجب عقود تنقيب واستكشاف وانتاج ومشاركة وفقا للمواد (١٣-١٢-١٠-٩) من مسودة القانون، واذ كان جوهر قانون النفط هي صياغة العقود ومنح التراخيص، فان مايؤسف له عدم منح الشركة الوطنية اي ميزة تنافسية باستثناء تراخيص التنقيب والانتاج للحقول المنتجة حالياً، بل شأنها شأن اي مستثمر اخر محلي او اجنبي!

لاسيما وان المادة (٥) من مسودة القانون اعطت للمجلس الاتحادي للنفط والغاز مسؤولية وضع السياسات النفطية الاتحادية وخطط التنقيب وتطوير الحقول بل وضع التعليمات الخاصة بالتفاوض لمنح التراخيص او عقود التطوير والانتاج ووضع معايير اهلية للشركات وقبل ذلك منح تراخيص عقود التنقيب والانتاج وتعديلها وفقا للاليات الواردة في المادة (١٠) من مسودة القانون. هامش للمزيد عن صلاحيات المجلس الاتحادي للنفط والغاز انظر المواد (٥-٩-١٠-١١-١٢-١٣) مسودة قانون النفط والغاز.

ورغم مانصت عليه المادة ١٢ من المسودة من (١- ان حكومة جمهورية العراق تلتزم بالحصول على مشاركة وطنية في ادارة وتطوير مصادرها النفطية من اجل ضمان المصلحة الوطنية بموجب اتمادة ١١١ من الدستور) الا ان النص غامض فهو لم يحدد صيغة هذه المشاركة الوطنية و الياتها ووفق اي ضوابط يتم تحديد المشاركة الوطنية والمصلحة الوطنية، اذا لم يتم مراعاة مسائل اساسية تتعلق بحماية حق الملكية لهذه الثروة الناضبة ونصيب الاجيال القادمة منها:

- ١- اقرار صيغة عقود المشاركة والانتاج والتنقيب والتطوير مع الشركات الاجنبية المستثمرة بدلا من التعامل معها بالحوافز المعطاة لها ويعقود الخدمة والادارة او المقايضة، ان ذلك يعد تنازلا خطيرا عن ملكية هذه الثروة.
- ٢- صلاحية وضع السياسات النفطية وفي مقدمتها ابرام العقود يجب ان تكون بيد جهة مركزية واحدة، ففي معظم النظم الفدرالية النفط يدار مركزيا وتساهم الاقاليم بادارة العملية الانتاجية مع المركز، خاصة وان المادة ١١١ من الدستور صريحة في ان (النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات)، رغم ماوجه لها من انتقاد من كون الجانب التطبيقي فيها قد اغفل وكانها شعار لا اكثر، لذلك جاءت المادة ١١٢ من الدستور تلغي

ماورد في المادة ١١١ من الدستور بنصها على قيام الحكومة الاتحادية بادارة النفط المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات، في حين لم تنص على الحقول المكتشفة ولم يتم استخراج النفط منها وهي عديدة وتحتوي على احتياطات تقدر بثلاثي احتياطي العراق والمقدر ب١١٢ مليار برميل. فضلا عن الحقول غير المكتشفة ، فجميع هذه الحقول تخرج عن ادارة وتوجيه الحكومة الاتحادية ، هذا من جهة . اما حدود صلاحيات الحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالحقول المنتجة حاليا فيكون بالتنسيق مع حكومة الاقليم او ادارة المحافظة التي يتواجد النفط على اراضيها، واي خلاف في هذا المجال يحسم لصالح ادارة المحافظة او الاقليم بما يملكه من حق النقص لقوانين الحكومة الاتحادية استنادا للمادة ١١٥ من الدستور في الامور التي لاتدخل ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية الحصرية (٢٥)، ان الدستور نفسه ليس فقط مسودة قانون النفط والغاز يصادر حق ملكية هذه الثروة من قبل الشعب ..

- ٣- ورد في مسودة القانون مايسمى بالربيع وكما هو ثابت يخالف ملكية الدولة للنفط فهو ما يدفع من قبل المستثمر الاجنبي للبلد المضيف لقاء تنازله عن حقه في ادارة ثرواتها مما يتعارض مع الدستور والمادة (١/١٢) من مسودة قانون النفط، والخاصة بمشاركة الدولة في ادارة ثرواتها .
- ٤- ملكية المنشأة في حال انتهاء او انتهاء عقد الاستثمار ، تعيدها مسودة القانون لمالك الترخيص، في حين ان كلف التطوير قد دفعها العراق من نفط التكلفة في الفترة الاولى من الانتاج .
- ٥- فيما يتعلق بالايدي العاملة العراقية وهي جزء حيوي ومهم من وسائل الانتاج يجب حمايتها، الامر الذي اغفله مشروع قانون النفط والغاز لم ينص القانون على ضمان فرص عمل لها ودمجها بمستويات العمل المختلفة وتطويرها ونسبة توظيفها في كل مستوى من مستويات العمل خلال فترة العقد.. ماتقدم اعلاه بصدد التعارض بين قانون الاستثمار ومسودة قانون النفط والغاز وقبله قانون المصارف، وتعارضها مع الدستور ، وبقدر تعلق الامر بالاستثمار الاجنبي فان امكانيات حماية ملكية وسائل الانتاج في ضوء تلك القوانين والدستور ذاته محدودة، ولا يمكن حسم اي خلاف يتعلق بها او حتى تفعيل تلك الحماية بالرجوع الى الدستور ذاته لان المادة ١٦ منه

صريحة في ان (تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون)، واذا سلمنا بماورد في المادة ١٦ من الدستور، فان ذلك يجب ان يكون في نطاق التكامل والتناغم بين التشريعات بوصفها لبنات في تنظيم قانوني واحد.

ختاماً لابد من التنويه بان ما طرحناه من خلال صفحات البحث فيما يخص الاستثمار الاجنبي وتوظيفه بما يخدم عملية التنمية حماية لحق الملكية، لا يعني بالضرورة اننا ندفع باتجاه العودة للاقتصاد الموجه وسيادة الملكية العامة لوسائل الانتاج، فإياً كان المالك لوسائل الانتاج القطاع العام ام الخاص، وطبقاً لما تستلزمه الاصلاحات الهيكلية تماشياً مع الاقتصاد العالمي خاصة بعد ارتباط البلد بالبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية - انما يجد له اساساً قانونياً فيما يلي: اولاً - ان تبني اقتصاد السوق والارتباط بالبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية لا يعني ان الحكومات معفاة من المسؤولية عن المشكلات الاقتصادية سيما تلك التي تؤثر على الاقتصاد الوطني ومن ثم المواطنين تأثيراً خطيراً ومعاكساً وتجسد هذه المسؤوليات الامن الاقتصادي والاجتماعي ومن ثم السياسي للبلد كالمحافظة على الثروات والتي هي حق من حقوق المواطنين التي لا يكفلها دستور الدولة حسب، وانما تفرضها المعاهدات ومواثيق دولية صادقت عليها كثير من الحكومات مع الامم المتحدة

ثانياً- كما ان تنظيم العلاقة بين حق الملكية وحمايته والاستثمار الاجنبي تجد اساسها القانوني ليس في قوانين وانظمة البلد المضيف حسب، وانما من خلال مفهوم المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الاقتصادية والشركات، تلك المسؤولية التي ظهرت احكامها في الادبيات القانونية والمالية والاقتصادية وحتى الادارية في عقد التسعينات لتحتل اسبقية على كل الاسبقيات نتيجة للتحويل نحو القطاع الخاص واقتصاد السوق وتحرير التجارة. وترتكز فكرة المسؤولية الاجتماعية الى فكرة العقد الاجتماعي بين المؤسسة الاقتصادية والمجتمع الذي تمارس نشاطها فيه، وهو تعاقدي ذات طابع اقتصادي واجتماعي واخلاقي ويتمثل في مجموعة من الالتزامات لاتتمحور حول حماية حقوق الانسان والعاملين وحماية البيئة حسب وانما تاخذ بعداً اخر بوصف كونها كياناً قانونياً لذا يجب ان تتحمل مسؤولية اي عمل يصدر عنها وهذه المسؤولية وان كانت قانونية الا انها تنبع من اعتبارات اخلاقية وانسانية ومعنوية تنشأ عن علاقة الاخذ والعطاء بين شركة الاستثمار

والمجتمع تقضي بمساهمة الشركة في المجتمع ومسئوليتها اتجاهه وذلك برفع المستوى المعاشي من خلال الاسهام في التنمية، وايضا من خلال ابتعادها عن الاستثمارات المظهرية التي ليس لها اي دور في نمو او تطوير راس المال للبلد المضيف، ماتقدم اعلاه يمثل البعد الانساني لهذه المسؤولية التي تقوم على بعدين، اما البعدالثاني فهو قانوني وياخذ منحى صارم في وضع الشركة موضع الالزام في احترام قوانين وانظمة البلد المضيف واي انتهاك يترتب عليه مسؤولية المستثمر وقد يصل الاتهام والعقاب الى درجة سحب اجازة الاستثمار، والملاحظ ان العقوبة الوحيدة التي نص عليها قانون الاستثمارهي في حالة عدم تطابق جدول العمل الذي قدمه المستثمر مع الواقع وتندرج لتصل الى حد سحب اجازة الاستثمار. (م ١٤/٧)

بقي ان نقول ان كلا البعدين القانوني والانساني للمسؤولية الاجتماعية للمؤسسة الاقتصادية يدخل في تكوينهما درجة تطور المجتمع والقوانين التي تحكمه.

الخاتمة

هذه الورقة البحثية هي محاولة بسيطة للاحاطة باحكام الاستثمار الاجنبي في قانون الاستثمار العراقي الجديد رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، لبلد ليس بصاحب تجربة في مجال الاستثمار سيما الاجنبي. وقد توصلنا الى ان القانون الجديد فتح الباب واسعاً امام المستثمر الاجنبي وقدم له امتيازات وتيسيرات و ضمانات عديدة بهدف جذبته الى البلاد، ابتداءً من التحويلات والاقامة، مروراً بالمحفزات الضريبية والكمركية من خلال الاعفاءات والسماحات، والحماية ضد التاميم والمصادرة والتسهيلات المصرفية وحماية اجرائية تتمثل بامكانية اللجوء الى التحكيم اذا تم الاتفاق على ذلك، انتهاءً بفتح قطاعات واسعة للاستثمار لبلد مثل العراق يملك من الثروات الطبيعية والبشرية من نفط وغاز واراضي زراعية ومياه وايدي عاملة، ما يجعله من اكثر الاقتصادات الواعدة في المنطقة، فضلاً عن كون بناء التحتية مدمرة ما يجعله الاله الاقتصادية التي قد تتوقف ربما للخمسين سنة القادمة لو طبق فيه برنامج اصلاحى تنموي، كل ذلك يشكل عامل جذب للاستثمار الاجنبي، الذي لم يساهم قانون الاستثمار في جذبته رغم مرور اكثر من سنة ونصف على صدوره ورغم مامنحه من امتيازات.

ان دراسة الاستثمار الاجنبي من منظور حمائي يدفع باتجاه حماية حق الملكية (ملكية وسائل الانتاج) من خلال الموازنة والمقارنة بين ما يمنحه قانون الاستثمار من امتيازات و ضمانات للمستثمر الاجنبي وبين ما يفرضه عليه بالمقابل من التزامات، ومن خلال محاولة معالجة التناقضات القائمة بين قانون الاستثمار وقانون المصارف رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٤ ومسودة قانون النفط والغاز والتي تمس ملكية وسائل الانتاج سيما في مجالات الاستثمار وحدود الملكية.

الا ان ذلك لا يعني بالضرورة اننا ندفع باتجاه العودة للاقتصاد الموجه وسيادة الملكية العامة لوسائل الانتاج، فايا كان المالك لوسائل الانتاج القطاع العام ام الخاص، المهم هنا ان الاخذ بالاصلاحات الهيكلية تماشياً مع الاقتصاد العالمي، لا يعني ان الحكومات معفاة من المسؤولية عن المشكلات الاقتصادية - خاصة بعد ارتباطها بالبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية - لاسيما تلك التي تؤثر على الاقتصاد الوطني ومن ثم المواطنين تائيراً خطيراً ومعاكساً وتجسد هذه المسؤوليات الامن الاقتصادي والاجتماعي ومن ثم السياسي للبلد كالمحافظة على الثروات والتي هي حق من حقوق المواطنين التي لا يكفلها دستور الدولة حسب،

وانما تفرضها المعاهدات ومواثيق دولية صادقت عليها كثير من الحكومات مع الأمم المتحدة وكذلك تجد اساساً قانونياً في المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الاقتصادية سيما الشركات متعددة الجنسية بوصفها مستثمراً، من هنا نطالب بحماية حق الملكية من خلال ارساء اطاراً قانونياً مترابطاً بغية تامين الشفافية المطلوبة لخلق بيئة جاذبة للاستثمار وكذلك يؤمن احترام مصلحة المجتمع من خلال:

- ١- ابتداءً لابد من التنويه بان جذب الاستثمار الاجنبي لايتوقف فقط على المحفزات الممنوحة له بل يتطلب ايضا استقرار سياسي واقتصادي وبيئة امنة والتي لاتقل اهمية عن الامتيازات والاعفاءات لذلك يجب الموازنة بين مايمنحه القانون من امتيازات وبين حماية حق الملكية، لذلك لابد من اصلاحات اقتصادية وادارية ومالية وتهيئة المناخ الاقتصادي والتشريعي والحد من الفسادى الاداري والمالي، وبذلك تبرز ضرورة العمل على ايجاد بيئة امنة ومستقرة مع اقامة البنى التحتية والخدمات اللازمة للمشاريع الاستثمارية بوصفها من المحفزات المهمة.
- ٢- تحديد المشاريع الاستراتيجية والتي لايحوز فيها الاستثمار الاجنبي، وذلك من خلال رفع التناقض بين المادة ٢٩ من قانون الاستثمار وموردفي مسودة قانون النفط والغاز، وكذلك معالجة التناقض بينها وبين المادة الرابعة من قانون المصارف رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٤.
- ٢- وضع مدة زمنية لايحوز للمستثمر الاجنبي سحب امواله قبل انقضائها، كما فعلت مليزيا بوصفها دولة ذات تجربة رائدة في الاستثمار.
- ٣- الاسراع بتشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار خاصة وان هيئات الاستثمار في الاقاليم والمحافظات مضى زمن بعيد على تشكيلها، حتى تقوم بدورها بدورها من التنقيف بفرص الاستثمار مجالاته في البلد والامتيازات الممنوحة للمستثمرين وتسهيل اجراءات الاستثمار وغيرها، والمهم هنا ان يتم ذلك على اساس الكفاءة والخبرة بعيداً عن المحاصصة.
- ٤- وضع ضوابط يمنح في ضوئها ترخيص الاستثمار من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار وفي مقدمة تلك الضوابط:
- ١- وجوب انسجام المشروع مع متطلبات التنمية للبلد.
- ٢- وجوب ان تساهم تلك المشاريع في زيادة الانتاج وفرص العمل في البلد

- ٣- التزام المشاريع الاستثمارية باستخدام الموارد المحلية ما يمكن.
- ٥- ضرورة ان تأتي المحفزات الضريبية – الاعفاءات الضريبية والكمركية – لكل قطاع استثماري حسب اهميته في العملية التنموية، لامن خلال تقسيم البلد الى مناطق استثمارية، وفي ضوء ذلك تمنح الاعفاءات.
- ٦- ضرورة العمل على تعزيز مبدأ الشراكة بين المستثمر المحلي والاجنبي للاستفادة مما يملكه الاخير من خبرات واموال وللحد من سلبيات راس المال الاجنبي.
- ٧- رغم حرص المشرع على اعطاء تعريف للاستثمار والمستثمر الاجنبي الا انه فاته تعريف للاستثمار الاجنبي، خاصة وان هذا القانون يجمع في احكامه بين الاستثمار الاجنبي والمحلي (الوطني)، لذا نقترح تعريف الاستثمار الاجنبي بانه (توظيف راس المال الاجنبي في نشاط مرخص فيه طبقا لاحكام القانون).
- ٨- تعديل نص المادة (٢١) من قانون الاستثمار والتي تحدد على سبيل الحصر راس مال المشروع الاستثماري، لتكون كالآتي: (يتكون راس مال المشروع الاستثماري طبقا لهذا القانون – وعلى سبيل المثال وليس الحصر – الاموال والحقوق التالية متى ما كانت مملوكة للمشروع: (اولاً – النقد المحول الى العراق...)

الهوامش

- ١- هناء عبدالغفار: الاستثمار الاجنبي المباشر والتجارة الدولية _ الصين انموذجا -رسالة دكتوراه منشورة -بيت الحكمة - بغداد - ٢٠٠٢- ص١٣-١٥.
- ٢- فاضل حمه الزهاوي :المشروعات المشتركة وفقا لقوانين الاستثمار- رسالة دكتوراه منشورة- مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي -جامعة صلاح الدين- ١٩٩٠ - ص٧٣-٨١. عمر بن مرزوق الفيحاني :الاستثمار الاجنبي المباشر من منظور اسلامي - جامعة الملك سعود -٢٠٠٠- ص٣-٧. حسن خربوش وعبد المعطي رضا : الاستثمار والتمويل بين النظرية والتطبيق - دار زهران للنشر -عمان - ١٩٩٩ - ص ١٨٨ .
- ٣- هناء عبدالغفار: المصدر اعلاه- ص١٤-١٥، فاضل حمه الزهاوي: المصدر اعلاه - ص٧٨.
- ٤- عمر بن مرزوق الفيحاني: المصدر اعلاه -ص٣ -٨، ناجي بن حسين :تقييم مناخ الاستثمار الاجنبي في الجزائر - اص٢ دار جامعة منتوري قسنطينة - بلا سنة نشر - ص٢.
- ٥- (حيث يحتل التخطيط اهمية مركزية في بناء الاقتصاد الوطني وفروعه كافة وفي تطوره)، والذي في ضوءه وضعت خطط التنمية للبلد، للمزيد انظر: فليح حسن خلف: التنمية والتخطيط الاقتصادي في العراق -مطبعة الرشاد -بغداد -١٩٨٨. امين رشيد كونة: التخطيط الاقتصادي -دراسة نظرية ط -١ مطابع الجامعة -بغداد-١٩٨٣ - ص١٢٩ .
- ٦- وقد كانت الدولة تقوم بدور مباشر في توجيه الاقتصاد بما في ذلك عمليات الانتاج والملكية العامة والاشتراكية لوسائل الانتاج فضلاً عن دورها في تأمين الخدمات من رعاية صحية وتعليم وغيرها بغض النظر عن مستوى تلك الخدمات، فضلاً عن اتباعها سياسات نقدية وتجارية غير مرنة اعتبرت في حينها حمائية اتجاه الخارج سواء من خلال السياسة الضريبية والجمركية ودعم الاسعار وتحديد سعر صرف رسمي للعملة الاجنبية، الا ان هذه التجربة كشفت عن ثغرات بنيوية نتيجة لاختفاق الملكية العامة والقطاع العام وما ترتب على ذلك من ضرورة الاصلاح الاقتصادي والذي ظهر من خلال التراجع النسبي لدور الدولة والتطبيق الواضح لمبادئ اقتصاد السوق، ثناء فؤاد عبدالله: اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي-ط١- مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت -١٩٧٧ - ص١٠٤، فوزي حسن سلمان: حق الملكية واتجاهات الدولة في التاميم والتخصيص، رسالة دكتوراه غير منشورة - جامعة النهريين- كلية الحقوق - ص ٢٧، ايلي حريق: ماهو ابعاد من التعديل الهيكلي بحث منشور في مجلة المستقبل العربي -ع٢٩٦- س ٢٦ - ٢٠٠٣- ص٢٨، محمود الزعاريير: سياسة التخاصية - دراسة قانونية -دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠٠٤-ص١٨، عبده محمد الربيعي: الخصخصة واثرها على التنمية بالدول النامية ط -١ مكتبة مدبولي - القاهرة -٢٠٠٤- ص١٢٦ .
- ٧- المادة (٢/٧) من قانون الاستثمار الاجنبي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣.
- ٨- المادة (٦) من قانون الاستثمار الاجنبي الملغي رقم ٣٩ لسنة ٢٠٠٣.

- ٩- حيدر ادهم: دروس في الصياغة القانونية - ط١- مركز العراق للابحاث - بغداد - ٢٠٠٨ - ص٧٣.
- ١٠- المادة (١/ط) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦.
- ١١- هناء عبدالغفار: مصدر سابق - ص٨٦.
- ١٢- جورج قرم: تعريف بالمسائل المتعلقة بالاقتصاد واعادة الاعمار في العراق - بحوث وتوصيات ورشة العمل التي نظمتها لجنة الامم المتحدة الاقتصادية - منشورة في كتاب العراق والمنطقة بعد الحرب - ط١- بيروت - ٢٠٠٤ ص ٢٠٥ -، باسل جودت الحسيني: السياسات الاقتصادية في العراق والتطلعات والسياسات الاجتماعية، المصدر اعلاه - ص ٢١٥ .
- ١٣- سرمد كوكب الجميل: الاتجاهات الحديثة في مالية الاعمال الدولية - دار ومكتبة الحامد للنشر - عمان - ٢٠٠٠
- ١٤- المادة (١١/اولاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ١٥- المادة (١٢/رابعاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ١٦- المادة (١٢/ثانياً) من قانون الاستثمار ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ١٧- المادة (١١/خامساً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ١٨- المادة (١١/رابعاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ١٩- المادة () من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٠- المادة (١٥/ثالثاً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢١- المادة (١٥/ثانياً) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٢- هشام علي صادق: الحماية الدولية للمال الاجنبي- الدار الجامعية - بيروت- بلا سنة طبع - ص٢١٦ .
- ٢٣- والامر كان محل اهتمام الدول الصناعية الراسمالية الكبرى والتي غالباً ماتؤكد على حقها في اتخاذ اجراءات التاميم والمصادرة، لذلك اكتفى الجانب الاوربي على التمسك بالنصوص المقررة لحق الدولة بالتعويض عند التاميم او المصادرة من قبل الدولة المضيفة ولم تحرص عند مناقشة مشروع الاتفاقية على اي نص يحظر التاميم او المصادرة للمزيد هشام علي صادق: المصدر اعلاه - ٢٦٣ .
- ٢٤- فاضل حمه الزهاوي: مصدر سابق - ص ٤٨٨ .
- ٢٥ - والصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية منصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور العراقي.