



**ملاحظات نقدية حول قانون
الاستثمار في إقليم كردستان- العراق رقم 4 لسنة 2006
"دراسة تحليلية نقدية"**

ID No. 3443

(PP 190 - 203)

<https://doi.org/10.21271/zjhs.24.4.12>

مخلص سليم مراد

القانون الخاص - جامعة أربيل التقنية

msmmurad@yahoo.com

أميرة جعفر شريف

جامعة أربيل التقنية-معهد الادارة التقنى-اربيل

قسم الاداره القانونية

amera.shareef@epu.edu.iq

الاستلام: 2020/01/07

القبول: 2020/08/24

النشر: 2020/11/11

ملخص

تحظى دراسة نصوص قانون الاستثمار في إقليم كردستان- العراق المرقم (4) لسنة 2006، بأهمية كبيرة، لان راس مال المستثمر كشخص طبيعي او معنوي تلعب دوراً مهماً في النشاط الاقتصادي على المستويين العام والخاص. وله دور مهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية وتوسيع القاعدة الاستثمارية في الاقليم، حيث يعكس هذا القانون تحولاً جوهرياً ينقل هذه الاستثمارات من مجال الشك والحذر الى مجال التشجيع والترحيب. اذ ان من شأن الامتيازات والضمانات التي وردت في هذا القانون ان تساهم في ايجاد مناخ استثماري مستقر ومشجع. ومع ذلك يمكن ان يلاحظ على قانون الاستثمار في اقليم كردستان بان الحوافز والمزايا والاعفاءات المقررة فيها من المفترض ان تكون متفقة مع خطة اقتصادية بعيدة المدى وان تاخذ بنظر الاعتبار التوازن بين مصلحة الاقتصاد الوطني على المدى الطويل ومصلحة المستثمر وليس تفضيل مصالح هذا الاخير على حساب الاقتصاد الوطني، فضلا عن ذلك فان الصياغة العامة وعدم الدقة في بعض المواضيع جعل المستثمر الاجنبي يتردد في استثمار راسماله في الاقليم اذ لم يستقبل سوى معدلات متواضعة من الاستثمارات الاجنبية. مع ذلك نرى بان قانون الاستثمار مهما تضمن من امتيازات وضمانات وحوافز لايمكن ان يحقق اهدافه في ظل اوضاع امنية غير مستقرة كالتي شهدتها كل من العراق واقليم كردستان الا ان تلك الاوضاع بدأت تتغير حيث بدأت حركة الاستثمار تدريجيا بالتحسن، الا ان الحاجة تظل الى التعديلات القانونية التي اقترحناها حيث لا يخلو القانون الحالي من مشكلات ونواقص علمية وعملية والتي من الممكن ان تنعكس سلباً على مستقبل الاستثمار الاجنبي في اقليم كردستان - العراق.

تمت دراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالاستثمار والمستثمر وراسمال المستثمر للوقوف على موقف المشرع في اقليم كردستان ومقارنتها بالتشريعات المقارنة وبيان ملاحظتنا النقدية ازاءها، الامر الذي يتطلب مراجعة جديّة وتعديل قانون الاستثمار في اقليم كردستان - العراق رقم (4) لسنة 2006 النافذ، راجين الاخذ بالملاحظات الموضحة في هذا البحث من اجل ان يكون التنظيم القانوني لمرحلة لاحقة بشكل واضح ودقيق، حماية لمصلحة الاقتصاد الوطني والمستثمرين في المستقبل.

وفي الختام، توصلنا الى عدة نتائج وتوصيات مهمة بهذا الخصوص، فتبين لدينا ان هناك نقصا في النصوص القانونية وعدم دقة في الاسس القانونية لتنظيم الاستثمارات في الاقليم والضمانات القانونية المتعلقة بحماية الاستثمارات الاجنبية، وبغية المعالجة قدمنا عدة مقترحات وتوصيات لتكون وسيلة لسد الثغرات الموجودة في القانون، بغية تطويره ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال حركة الاموال وحماية المشاريع الاستثمارية الاجنبية والمحلية. ودعم وتعزيز ورفع مستوى المنافسة لدى الشركات .

الكلمات المفتاحية: قانون الاستثمار- المستثمر- راسمال المستثمر- الاستثمارات الاجنبية.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث وأهدافه

يشهد النظام العالمي عدداً من التحولات الاقتصادية في وسائل الاتصالات وازدهار التجارة العالمية والإنتاج وانتقال رؤوس الأموال، الامر الذي ادى الى ضرورة وضع اطار جديد له يقوم على تحرير اسواق السلع والخدمات ورأس المال، حيث ان قضية التنمية في الدول العالم الثالث عموماً واقليم كردستان خصوصاً واحدة من اهم قضايا القرن الحالي، حيث يمرالعالم في وقتنا



الحاضر بفترة نشاط وتنافس واضحين في مجال التنمية، مما يجعله من الناحية النظرية موضوعاً خصباً لدراسات قانونية ومالية واقتصادية معمقة في اغلب الدول ومنها العراق وكذلك اقليم كردستان الذي يعاني من عدم استغلال موارده الطبيعية والبشرية.

مما لا شك فيه ان الاستثمار الاجنبي له دور هام في التنمية الاقتصادية، اذ يعمل على زيادة معدل نمو الناتج والاستثمار، وسد الفجوة بين الادخار والاستثمار المحليين، فضلاً عن تغيير المناخ الاستثماري على مستوى العالم كله، فقد تبنت معظم التشريعات استراتيجية تشجيع الاستثمارات الاجنبية والاسراع في تحرير اسواقها المالية وتوفير الحوافز لجذب الاستثمارات الاجنبية من خلال وضع سياسات اقتصادية وقانونية ومؤسسية، بما يحقق خفضاً لمعدلات البطالة واستغلال امثل لمواردها، واستفادة اكبر من التقنية المتاحة، وتحقيقاً لاصوب لما تصبو إليه من اهداف تصب في مصلحة تنمية هذا البلد سواء في موارده أم هيكلية الاقتصادي أم ميزان مدفوعاته.

تهتم التشريعات في معظم الدول بموضوع الاستثمار وتعتبره من المواضيع المهمة والتي ينبغي ان تكون القوانين المتعلقة بهذا الموضوع واضحة وصريحة، ولما كان الامر بهذه الاهمية فقد ادرك المشرع في اقليم كردستان منذ زمن اهمية معالجة هذا الموضوع بقانون خاص ومستقل يتلاءم مع خصوصية الاستثمار، إلا ان قانون استثمار اقليم كردستان - العراق رقم 4 لسنة 2006 على رغم ما حققه من انجازات في بعض القطاعات، إلا انه لا يخلو من غموض واختلال ما يستوجب بيان نقاط الضعف والقصور فيه، وابداء الملاحظات عليه بغية الوقوف على ابراز مواطن الخلل التي ادت بشكل او بآخر الى الحيولة دون تحقيق اهدافه ونرى ضرورة بيان التناقضات التي تعترضها نصوص هذا القانون مقارنة مع قوانين الاستثمار في الدول الاخرى.

ثانياً: اسباب اختيار موضوع البحث

1- الوصول الى الحقائق العلمية والعملية من خلال اتباع منهج البحث العلمي الموضوعي المحايد، قائم على المقارنة والفحص والاستنتاج.

2- الحاجة الى اجراء الدراسات القانونية التحليلية لبيان مواطن القوة ونقاط الضعف والثغرات القانونية في قانون الاستثمار في اقليم كردستان العراق بغية معالجتها لجذب الرساميل الاجنبية لتوظيفها للاستثمار في كردستان وتفعيل المدخرات القومية وتشغيل الايدي العاملة المحلية واعادة البنية التحتية.

ثالثاً: اشكالية البحث

تكمن اشكالية البحث في عدم وضوح رؤية المشرع الكوردستاني، حيث ان قانون الاستثمار هو خليط من نصوص التشريعات المقارنة والتي تم نقل موادها حرفياً او مع تعديل في الصياغة، دون دراسة واقع حال الاقليم، مما ادى في الكثير من الاحيان الى عدم وضوح المقصود من عبارات النص وغموضها وعدم دقتها، وكذلك نقصها في احيان اخرى، كما ان عدم الاطلاع على القوانين النافذة ذات الصلة قبل البدء بسن هذا القانون قد ادى الى وجود تعارض واضح بين بعض المواد القانونية فيه والمواد القانونية في التشريعات النافذة في اقليم كردستان.

رابعاً: نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث في دراسة وتحليل مواد قانون الاستثمار في اقليم كردستان العراق رقم 4 لسنة 2006 بهدف ابداء الملاحظات عليه، مع عدم التطرق الى المسائل العامة ذات الصلة بالموضوع الا بقدر ما كان ضرورياً للوصول الى اهداف البحث.

خامساً: منهجية البحث

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، من خلال دراسة مواد قانون الاستثمار في اقليم كردستان بغية الوصول الى المقصود منها. ولم نلجأ الى المقارنة التشريعية الا عند الضرورة وذلك لفهم المقصود من النص، وبهذا الصدد تمت المقارنة بدرجة رئيسة مع مايقابلها من مواد في قانون الاستثمار العراقي، ومع بعض التشريعات ذات الصلة.

سادساً: هيكلية البحث

من اجل الاحاطة بموضوع البحث من جوانبه كافة، سوف نقسمه الى قسمين، نخصص القسم الاول لبيان القواعد القانونية المنظمة للاستثمار والمستثمر، وفيما نخصص القسم الثاني للقواعد المنظمة لرأس المال المستثمر، ختمنا البحث بخاتمة لأهم الاستنتاجات والتوصيات المقدمة في ضوءها.



الملاحظة الاولى حول التعاريف الواردة في قانون الاستثمار

اولى الملاحظات تنصب على المادة (1) من قانون الاستثمار في اقليم كردستان العراق رقم (4) لسنة 2006 بصدد المقاصد والمصطلحات والتعابير. لنرى هل يمكن ان تعبر عن اغراض هذا القانون؟
اولاً: تنص الفقرة الاولى على انه ((يقصد بالتعابير الاتية المعاني المبينة ازاءها)) عند تحليل العبارات والكلمات لبيان المقاصد القانونية لابد من ان يكون ادق في التعبير عن مقاصدها وذلك بالنص بانه يقصد من المصطلحات ما يلي ونقترح تعديل ذلك فبدل من ان يقصد بالتعابير الاتية المعاني ازاءها :- تعدل مقدمة المادة وتدون كالآتي:- (لاغراض هذا القانون يقصد بالمصطلحات والتعابير الاتية المعاني المبينة ازاءها). ولو اقتفينا اثر هذه العبارات نجد انها ادق في التعبير عن مقاصد المصطلحات المنصوص عليها لذلك فاننا نجد ان تعريف الفقرة ثانياً منتقد بصدد المشروع لانه غامض ولم يحدد نوعية نشاط هل تقديم خدمة او انتاج سلعة، حيث يستلزم بالضرورة ان تكون العبارات اكثر وضوحاً بغية تحقيق اهداف القانون المذكور.
ما نريد قوله هو ان المشروع في اقليم كردستان جانب الصواب، لان هناك جانبان لاي مشروع استثماري وهما تقديم خدمة والآخر انتاج سلعة. ونضيف الى هذا النقد نقداً اخر ينصب على الفقرة سابعاً: حيث ينبغي تعديلها ونصها كما يلي: "اي نشاط اقتصادي او مشروع استثماري لتقديم خدمة او انتاج سلعة بقيمة شخص طبيعي او معنوي وتطبق عليه احكام هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، على ان لا يقل راس المال المشروع عن (5) خمسة مليارات دينار في المدن وملياري دينار في الاقضية والنواحي، عدا المشاريع الصناعية والزراعية".

ثانياً: ان المشروع جانب الصواب حينما عرف المستثمر بانه الشخص الطبيعي او المعنوي الذي يستثمر امواله في الاقليم وفق احكام هذا القانون وطينا ام اجنبيا) هذا ما نص عليه فقرة تاسعا من المادة الاولى من قانون الاستثمار رقم 4 لسنة 2006 في اقليم كردستان- العراق. هكذا ساوت هذه الفقرة بين المركز القانوني للمستثمر الاجنبي والوطني. وذلك محل نقد كما ظهر لنا ذلك بوضوح من خلال تحليل القانون المذكور بأن التزامات كلا الطرفين ليست متشابهان بل مختلفان. فلماذا التمييز بين المستثمر الوطني او الاجنبي ولا بد من تشجيع كل المستثمرين ومنحهم الضمانات كافية.
اما النقد الموجه الى الفقرة الثانية عشرة من المادة المذكورة، حيث عرف راس المال الاجنبي على انه: "هو ما يستثمره المستثمر من اموال نقدية او عينية او حقوق لها قيمة مالية في الاقليم". ينبغي ان تعاد صياغة النص وتحديد راس المال هل اجنبي ام وطني ومن اجله يكون بالشكل الآتي: "هو ما يستثمره الاجنبي من اموال نقدية او عينية او حقوق لها قيمة مالية في الاقليم".

الملاحظة الثانية حول مجالات الاستثمار

يلاحظ على المادة (1)، بأن الاصل هو حرية الاستثمار في كافة القطاعات، اذ صنفنا المادة المذكورة الاستثمار الى عدة قطاعات حيوية ومرافق ضرورية حسب الاحتياجات والاولوية في الاقليم ليس على سبيل الحصر وانما على سبيل المثال، الا انه لم يخل من النواقص والثغرات و نحاول ان نبين سبب الانتقاد الموجه اليه فيما يتعلق بالمقدمة (تطبق احكام هذا القانون على المشاريع التي توافق عليها الهيئة في احد القطاعات التالية: تكون الصياغة (تطبق احكام هذا القانون على المشاريع التي توافق عليها الهيئة في احد القطاعات الاتية).

كما ونحاول ان نبين ان الفقرة ثامنا من المادة (1) يشمل مشاريع البنية التحتية، ومنها مشاريع البناء و الاعمار، الاسكان، الطرق والجسور، سكة الحديد، المطارات، والري والسدود. ولانه في الواقع ينبغي ان تنظم المشاريع السكنية بتعليمات مستقلة لذا ينبغي ان يكون على الشكل الآتي: الفقرة الثامنة

- 1- مشاريع البنى التحتية، ومنها مشاريع البناء والاعمار والطرق والجسور وسكك الحديد والمطارات والري والسدود
- 2- تسري احكام هذا القانون على المشاريع السكنية لحين تنظيم هذا القطاع بتشريع خاص مستقل، وفضلا على ذلك انتقدت الفقرة تاسعا من المادة المذكورة بصدد (المناطق الحرة والاسواق التجارية المعاصرة والخدمات الاستشارية المرتبطة بها). ان المناطق الحرة مظهر من مظاهر التكامل و التكتل بين الدولتين و تهدف الى ازالة كافة القيود الكمركية و غير الكمركية على التجارة في السلع والخدمات، لزيادة حجم التبادل التجاري ورفع معدلات النمو الاقتصادي عليه يجب ان تنص المادة



المذكورة على الخدمات الاستثمارية المرتبطة به وبذلك تكون الملاحظة على الشكل الاتي (المناطق الحرة والخدمات الاستثمارية المرتبطة بها). وليس الاستشارية لاننا بصدد قانون الاستثمار وليس الاستشارات.

وقد صدرت عن هيئة الاستثمار تعليمات مرقمة 2477 بتاريخ 2017/10/4 بصدد كيفية رخص والتصرف في الوحدات السكنية في المشاريع الاستثمارية، اذ نجمت عن التعليمات المشار اليها جملة من الاجراءات القانونية يستلزم مراعاتها من قبل المستثمر منها:

1- بعد انجاز المشروع الاستثماري من قبل المستثمر بنسبة 10% يحق له بعد ذلك ابرام عقد مع مشتري الوحدات السكنية.

2- على المستثمر تقديم خطاب ضمان مبلغ 20% من كلفة المشروع لضمان حسن نية تنفيذ المشروع.

3- المبالغ المستحقة للمستثمر تصرف من قبل هيئة بحسب تنفيذ مراحل ونسبة انجاز المشروع.

على الرغم من ان قرارات المجلس الأعلى لهيئة الاستثمار رقم 18 والصادرة بتاريخ 2007/6/18 ورقم 134 والصادرة بتاريخ 2013/4/16 أجازت بعد اكمال المشروع بنسبة 100%، تصرف المستثمر به الى مستثمر اخر ولكن بعده صدر قرار اخر يفترض ان يستكمل المشروع بنسبة 50% ان يبيعه، ولكن القرار المرقم 388 والصادر بتاريخ 2017/11/7 منح سلطة واسعة لهيئة الاستثمار للتصرف في المشروع بالبيع والشراء لذا اصح هذا القرار سببا لشراء وبيع المشاريع قبل استكمالها مما يترتب عليها الاتجار باراضي تلك المشاريع الاستثمارية، لذا نقتح ان تعاد صياغة المادة السابعة فقرة سادسا منه، ويستلزم النص المعدل استكمال المشروع الاستثماري بنسبة 100%، حينئذ يجوز له التصرف فيه او التنازل عن المشروع الى شخص، كيان معنوي او مستثمر اخر.

كل ذلك يصب في حفظ وحماية الثروات القومية وعدم اهدارها فيما لا مصلحة في ذلك. ويحقق الهدف الذي من اجله شرع هذا القانون.

الملاحظة الثالثة حول معاملة المستثمر الاجنبي

المادة الثالثة:

ان هذه المادة اقرت مبدأ المساواة بين المستثمر الاجنبي و الوطني في المعاملة (اذ يعامل المستثمر رأس المال الاجنبي كالمستثمر والراسمال الوطني، ويكون للمستثمر الاجنبي الحق في امتلاك كامل راس مال اي مشروع يقيمه في الاقليم بموجب هذا القانون) ان من الضروري للجهات المختصة بعمليات الاستثمار في اقليم ادراك حجم المتغيرات السياسية والاقتصادية ومواكبة التطورات في مجال التجارة الدولية وتشجيع الاستثمار الوطني الى جانب جذب المزيد من الاستثمارات الاجنبية، لانهما يشكلان المحرك الاقوى والاضمن لتحقيق تنمية مستدامة.

فالقانون يمكن ان يتطور بفعل المشرع الواعي الذي ساوى في المعاملة بين المستثمر الاجنبي والوطني. اذ كان من الاخرى بالمشرع ان يكتفي بعبارة امتلاك كامل راس المال دون الحاجة الى نص او الاشارة الى اي مشروع يقيمه. عليه يكون النص على الشكل الاتي:- "يعامل المستثمر والراسمال الاجنبي كالمستثمر والراسمال الوطني، ويكون للمستثمر الاجنبي الحق في امتلاك كامل راس المال المستثمر في الاقليم بموجب هذا القانون". هكذا يحظى جميع المستثمرين بمعاملة متساوية في ظل هذا القانون، والحقيقة ان مثل هذا الحكم ما هو الا تأكيد لاحد المبادئ المهمة التي وردت في بنود المنظمة التجارة العالمية وهو مبدأ المعاملة الوطنية (عجيل، 2009، ص 123)

الملاحظة الرابعة حول المادة الرابعة

تخصيص الاراضي

يلاحظ من الفقرة اولا من المادة المذكورة انه ينص على كيفية تخصيص اراضي . ومن حقنا ان نتساءل هل يمكن لهيئة الاستثمار في الاقليم تخصيص الاراضي دون تنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية؟ اذ ان هذا النص يوحي بان هناك تنسيق بين هيئة الاستثمار والوزارات والدوائر المعنية، الا ان المصطلح في الواقع لايعبر عن المقصود، وينبغي ان يستبدل بمصطلح الاراضي، لذا يكون الفقرة اولا من المادة (4) على الشكل الاتي:- "تقوم الهيئة بالتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية بتحديد



الاراضي التي تخصص للمشاريع الاستثمارية في كل محافظة والتي ستقام مستقبلا وفقا لهذا القانون وتحويل الملكية الى هيئة الاستثمار وتاثيرها بان هذه الاراضي مخصصة لاغراض الهيئة".

كما وجه اليه انتقاد اخر في نص الفقرة الثانية من نفس المادة فيما يخص نوعية المشروع ونوعية الارض اذ لابد ان تكون ضمن التصميم الاساسي داخل و خارج المدن سواء كان عن طريق الايجار ام المساحة وفق ضوابط تضعها الهيئة. وبذلك يكون النص: "تقوم الدوائر ذات العلاقة بالتنسيق مع الهيئة بتحديد وتخصيص ما يحتاج اليه المشروع من الاراضي ضمن التصميم الاساسي داخل المدن وخارجها وتكون متناسقة مع نوعية المشروع ونوعية الاراضي عن طريق الايجار او المساحة وفق ضوابط تضعها الهيئة، وذلك استثناء من احكام قانون بيع وايجار اموال الدولة النافذ في الاقليم".

نعتمد انه من الضروري اعداد وتهيئة خارطة الاستثمار والتي تعد بمثابة دستور، اونظام يحدد وينظم بموجبها الاراضي والعقارات وفق خطة واستراتيجية حكومة الاقليم وفقا لاحتياجات التنمية الاقتصادية، وهو ما يطلق عليه (LAND USE) خارطة الاستثمار والتي يمكن بموجبها تحديد نوعية المشروع والاراضي المخصصة لها، فضلا عن ذلك توفر الحماية القانونية لاطراف العلاقة العقدية وتحدد حقوق والتزامات الاطراف المتعاقدة.

على الرغم من ذلك ينبغي ان تكون الاراضي التي يتم التعامل بها باسم هيئة الاستثمار حتى تحقق الهدف المبتغى منه، لان تلك الاراضي كانت تقع سابقاً ضمن ملكية وزارات اخرى منها وزارة الزراعة، والبلدية، والمالية، والثروات الطبيعية. وهذا يعيق سلطة الهيئة في التصرف بها ويشكل احد المعوقات التي يضيع من جراءها الوقت والجهد ويحتاج الى تكاليف وهروب رؤوس الاموال الاجنبية. لذا لابد من اعادة النظر في هذه المسألة وأخذها بعين الاعتبار ومواجهة التحديات التي تواجهها الهيئة في هذا السياق، اذ ان القانون يشترط ان تكون الاراضي باسم الهيئة لكي تبرم عقود البيع والايجار مع المستثمر. وتكمن اهمية الخارطة الاستثمارية في انها تعالج اشكاليات عديدة منها:

1- تقلل البيروقراطية والروتين وتعدد الاجهزة الادارية المختلفة، والتي تؤثر سلبا في عائد المشروع الاستثماري، فضلا عن تاثيرها على ضمان حقوق المستثمر، وتعثر وتاخر الاجراءات واطالتها وهذا يعود الى غياب قواعد الانجاز وكثرة تداول التعليمات فيه، لذ نقترح نظام الشباك الواحد من اجل توحيد الاجراءات واختصار المدة الزمنية والتغلب على تلك المعوقات واتباع مناهج الكترونية حديثة لتسهيل مهمة الحصول على الوثائق المطلوبة.

2- يساهم في زيادة الدخل القومي نتيجة ابرام العديد من العقود وتنفيذها ، لانه عن طريق التزام المستثمر بالخطة المقررة مسبقا يحقق المزيد من الاهداف للهيئة فيما يخص الاراضي المملوكة والتابعة لها ونوعية المشاريع المطلوب تنفيذها.

3- يتضح جدوى المشروع الاستثماري وجدية المستثمر في الالتزام بتنفيذ المشروع من عدمه في الوقت المحدد له، وفقا للتعليمات او مخالفته للقانون وعدم تنفيذ ما عليه من الالتزامات.

والمقصود من حق المساحة في المادة الرابعة وهو حق عيني يخول صاحبه ان يقيم بناء أو منشآت أخرى غير الغراس وذلك على ارض الغير وان سند المساحة يحدد فيه جميع حقوق المساح والتزاماته وان حق المساحة يسجل في الطابو وجوبيا (عمر، 2018، ص 44-45) يكون من حق الهيئة ابرام عقد المساحة الى 25 سنة وما يزيد على ذلك يكون من صلاحيات مجلس الوزراء، هذا في قانون الاستثمار. اما في القانون المدني فقد اقر المشرع الحد الاعلى وهو 50 سنة. اذ ينص على انه ((ولايجوز ان يزيد حق المساحة عن (50) خمسين سنة واذا لم يحدد في العقد فانه يجوز لكل واحد من الطرفين ان ينهي المساحة بعد مرور ثلاث سنوات على التنبيه للاخر، علماً أنه اذا تأخر المساح على دفع الاجرة المتفق عليها مدة ثلاث سنوات متواليات كان لصاحب الارض فسخ العقد. انظر: المادة (1269) من قانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951. على الرغم من ذلك هناك اسس ومعايير تحكم المدة المقررة لعقد المساحة في التعليمات. وهذا ما جاء في التعليمات المرقمة 2685 والصادرة بتاريخ 2016/11/23 والتي حددت المدة للمشاريع الاستثمارية والصادرة عن هيئة الاستثمار في الاقليم .منها ما هو متعلق بالمكان وبالموقع الجغرافي لاقامة المشروع، واولوية القطاعات(نوعية المشروع واهدافه والحاجة الفعلية اليه لتلبية قطاع معين)، وكذلك راسمال وكلفة المشروع.

اذا ان هذا مثال يوضح اساس المدة(15) والتي تحكم معظم العقود بحسب (مكان وقطاع و راسمال المشروع)تضاف اليها السنة وحسب التصنيف الاتي:



بحسب موقع المشروع

موقع المشروع	مركز المحافظة	الاقضية	النواحي
مدة العقد	1 تضاف سنة واحدة	2 تضاف سنتين	4 تضاف اربع سنوات

بحسب قطاع المشاريع

القطاع	مدة العقد
تجاري وخدمات وبنوك ونقل ومواصلات	تضاف سنة واحدة
رياضي وصحي وسياحي وتربوي وكليات	تضاف سنتين
زراعي وصناعي	تضاف ثلاث سنوات

بحسب راسمال المشروع

راس مال	مدة العقد
اقل من 5 ملايين دولار امريكي	1 تضاف سنة
5 الى 10 ملايين دولار امريكي	2 تضاف سنة
اكثر من 10 ملايين دولار امريكي	3 تضاف سنة

مثال يوضح كيفية التعامل مع تلك العقود وفقا لتعليمات هيئة الاستثمار في اقليم كردستان وعلى النحو الاتي: (اساس) 15 سنة اذا كان في النواحي +4 سنة اذا كان قطاع زراعي +3 سنة اذا كان راس مالها 10 ملايين +3=25 سنة وهنا يثار تساؤل وهو هل يجوز لصاحب حق المساحة التصرف بالابنية مقترناً بحق المساحة للغير بحقوق التمليك من بيع ورهن؟. الاجابة على هذا السؤال يكون بالاجاباذ يجوز ذلك دون الإخلال بحق المالك وبالغرض المعدة له البناء والمنشآت، وينتقل حق المساحة بالوصية والميراث.

كما ان قانون الاستثمار في الاقليم يعمل على تشجيع عقود المساحة التي تتم خارج المحافظات اي التي تتم في الاقضية والنواحي، عن طريق منح المستثمر المزيد من الحوافز والتسهيلات ومدة اضافية، من اجل تحقيق التنمية . وان تعليمات العقود الاستشارية الهندسية على سبيل المثال، والمشرقة على المشاريع السكنية وغير السكنية والتي لم تكن موجودة سابقا، وهي مستحدثة الان تعالج تلك اشكاليات، وقد يساهم في الحد منها وضمان نوعية والجوانب الفنية للمشروع. وهذا ما يرتب اثار المخالفة والمسؤولية على عاتق نقابة المهندسين.

اما الانتقاد الموجه الى الفقرة سادسا من المادة الرابعة من قانون الاستثمار في الاقليم وبعد مراجعة قوانين تشجيع الاستثمار في عدة الدول، نفضل بان تعاد صياغة النص بشأن شراء واستئجار الاراضي بالشكل الاتي: "للمستثمر شراء واستئجار الاراضي والعقارات اللازمة لتأسيس وتوسيع وتنويع وتطوير المشروع وفق احكام هذا القانون في حدود المساحة و التي تقدر في ضوء اهداف المشروع والحاجة الفعلية". وتختلف الدول فيما بينها في تقديم هذه الحوافز والضمانات القانونية سعة وضيقة تبعا لسياساتها الاستثمارية، كوسيلة لجذب المزيد من رؤوس الاموال الاجنبية. كونها لاتضع قيودا على تملك المستثمر الاجنبي للمشروع. هذا ما جاء في المادة 28 من قانون الضمانات والحوافز الاستثماري المصري رقم 8 لسنة 1997. ولاتضع قيوداً على جنسية المستثمر. (صادق، هشام ، 1977، ص50).

على الرغم من ذلك من الممكن تجنب الآثار السلبية لهذا الانتقاد، فيما اذا وجد لدينا الخطة الرئيسية (MASTER PLAN) قد لا يحتاج المستثمر للشراء والايجار لانه محدد وفقا لاهداف المشروع والاحتياجات. ومن الافضل تملك المستثمر اراضي بدل من ان تتعامل الحكومة مع الافراد وتقوم بالشراء ومن ثم بيعها بسعر تشجيعي او بدون بدل.

كما انتقدت الفقرة ثامنا لنفس الاسباب المذكورة في فقرة اولاه منه، اذ ينبغي اعادة صياغتها بالشكل الاتي:- "يخضع تغيير الاراضي المخصصة للمشاريع او استعمالاتها الى الاسس والضوابط التي تخصص بموجبها الاراضي للمشاريع". وبالإضافة الى الفقرة تاسعا من المادة (4) يلاحظ غموض بعض العبارات ويفضل اعادة صياغتها بالشكل الاتي:- "تقوم الدوائر الخدمية المختصة

بالتسويق مع الهيئة بايصال الخدمات العامة من الماء والكهرباء والمجاري والطرق العامة والاتصالات وغيرها الى حدود المشروع وبالتزامن مع تنفيذ المشروع، على ان تخصص لهذا الغرض المبالغ اللازمة في ميزان الجهات المختصة".

اذ ان وجود خارطة استثمارية تعني الهيئة والمستثمرين عن خدمات الدوائر واستشاراتهم لكل مشروع ويوفر الوقت والجهد ولانجاز المهمات المتعلقة بالمشروع ، لانه يكون على علم مسبقا بالاحتياجات اللازمة ويوفر كافة المعلومات المتعلقة بتنفيذ المشروع بالإضافة الى الاحاطة بالخطة السنوية والالتزام بتنفيذها مما يؤثر في ميزانية الدولة، اذ ان الحكومة وبسبب الازمة المالية؛ لم تستطع ان تقوم بمد الخدمات العامة(كالماء والكهرباء والطرق والمجاري)وبذلك تكون الحكومة مدينة للمستثمر والذي يقع على عاتقه تقديم تلك الخدمات ولمدة غير محدودة ، ومازال حتى الان. وهذا ماتم فعلا بموجب القرار المرقم 215 والصادرة من المجلس الاعلى للاستثمار بتاريخ 2015/5/28. وقرار المجلس الاعلى للاستثمار المرقم 130 والصادر بتاريخ 2013/4/16 من هيئة الاستثمار بصدد القرض والخدمات المدنية للمشاريع الاستثمارية.

الملاحظة الخامسة حول الاعفاءات والالتزامات

- الاعفاءات الضريبية الكمركية

المادة الخامسة

يلاحظ على المادة المشار اليها، انها تعد خطوة ايجابية نحو تشجيع المستثمرين وضمان حقوقهم، وان لم ترتق الى المستوى المطلوب لعدم امكانية تمديد المدة المقررة لمشاريع القطاعات الصناعية والزراعية والسياحية والبنية التحتية، ولا بد للمشرع ان يسلك اتجاهاً جديداً بغية جذب الاستثمارات الاجنبية وتحفيزها بسبب الدور البارز لقانون الاستثمار في الدولة المضيفة والذي يعد من اهم المرتكزات التي يعول عليها المستثمر الاجنبي في توجيه استثماراته لهذه الدولة وتقدير نجاح استثماره، حيث نص المادة 16 من قانون ضمانات والحوافز الاستثماري المصري رقم 8 لسنة 1997. والهدف من انتقادنا هو تقييم نظام استثمار راس المال الاجنبي في الاقليم من حيث الاعفاءات الضريبية والكمركية وتحديد اوجه القصور في هذا النظام ومعالجتها. لذا لا بد من صياغة هذه المادة بالشكل الاتي:

"يعفى المشروع من جميع الضرائب والرسوم غير الكمركية لمدة (10) عشرسنوات اعتبارا من تقديم الخدمات او الانتاج الفعلي للمشروع. ولللمجلس وباقتراح الهيئة، اذا اقتضت الضرورة، تمديد المدة المذكورة بما لا يزيد على خمس سنوات اضافة لمشاريع القطاعات الصناعية والزراعية والسياحية والبنية التحتية"، وقد يقتضي بعض الحالات الغاء الضرائب والكمارك نهائياً للضرورة ولجذب مزيد من الاستثمارات الاجنبية وتنمية الاقتصاد ولا سيما في المشاريع التي تقع ضمن اولوية خطة حكومة اقليم كوردستان خاصة في القطاع الصناعي والزراعي، لانها تشكل معوقاً من المعوقات التي تقف في طريق الاستثمارات في هذا السياق، منها:-

1- عدم الوضوح في القوانين الحالية وتعارضها.

2- تكاليف الايدي العاملة باهضة، مقارنة بالدولة المجاورة.

3- سعر وحدات الكهرباء عالية مقارنة بسعرها في الدول الاخرى

4- صغر حجم السوق، اذ عدم وجود سوق مفتوح يؤثر سلباً على عملية الاستثمار ، وقد يقتصر انتشار الاسواق في بعض محافظات الاقليم دون غيرها، وحتى داخل المحافظة الواحدة متوزعة بشكل غير منتظم ، مما يشكل اشكاليات للمستثمر.

5- وسائل الخزن والنقل يشكل عائقاً يعرض البضائع الى تلف وضرر جراء سوء التخزين وعدم وجود وسيلة مخصصة للنقل وبالاخص في ما يتعلق بنقل المواد الغذائية وخاصة الموسمية والتي تحتاج الى عناية خاصة.

اما بصدد الانتقاد الموجه الى الفقرة ثانياً حول الجهة المنوطة بالموافقة اورفضاإجازة الاستيراد. حيث يشترط القانون ان يبت في الموضوع خلال مدة سنتين من تاريخ الموافقة على قوائمها من قبل رئيس الهيئة، اذ ان هذه المدة الطويلة قد تؤدي الى

هروب الاستثمارات وليس جذبها لان سرعة انجاز الاجراءات عامل من العوامل التي تشجع المستثمر وتفتح المجال امامه ليستثمر امواله في الدولة المضيفة وبغية سد هذه الفجوة نقترح صياغة هذه الفقرة كالآتي:

"تعفى الالات والاليات والاجهزة والمعدات والمكائن وجميع الاحتياجات المستوردة للمشروع من قبل المستثمر بموجب احكام هذا القانون من الضرائب والرسوم ومن شرط الحصول على اجازة الاستيراد، على ان يتم ادخالها عن طريق المطارات ولجميع المنافذ الحدودية للعراق والاقليم خلال (1) سنة من تاريخ الموافقة على قوائمها من قبل الهيئة، وان تستخدم لاغراض المشروع حصراً، وبخلافه لا تشملها هذه الاعفاءات، ويلزم المستثمر بدفع الضرائب والرسوم ويعاقب بغرامة قدرها ضعف المبالغ المستحقة عليه".

ان هذا التعديل يؤدي الى اتاحة كافة المنافذ الحدودية في العراق و اقليم كوردستان للتبادل التجاري وعمليات نقل البضائع فيها والمرور من خلالها عن طريق التنسيق بينهما وخاصة في المرحلة الراهنة والتي تحتاج الى التحالفات والتعاون من اجل خلق المناخ الاستثماري الملائم .

ان المشرع كان موفقاً، عندما قرر اعفاء الالات والاجهزة من ضرائب ورسوم ورتب جزاء عدم منح تلك الاعفاءات اضافة الى الزام المستثمر بدفع الضرائب والرسوم ومعاقبته بغرامة قدرها ضعف المبالغ المستحقة عليه في حال مخالفتها.

اما بصدد الانتقاد الموجه الى الفقرة خامساً من المادة (5) من قانون الاستثمار الداعي الى الالغاء هذه الفقرة لانها ليست في مصلحة الاقتصاد الوطني، نرى بان هذه الفقرة مشروطة لانها اعطت الاولوية لاستخدام المواد الاولية المحلية فيما اذا كانت متوفرة وملائمة للمشروع الاستثماري كماً ونوعاً؛ لذا نقترح ان تصاغ بالشكل الآتي:

"تعفى المواد الاولية المستوردة للانتاج وغير المتوفرة محلياً من الرسوم الكمركية لمدة (10) عشر سنوات، ماعدا القطاعين الصناعي والزراعي، على ان تحدد انواع وكميات هذه المواد من قبل الهيئة وتحت رقابتها". ونؤيد الانتقاد الموجه الى الفقرة خامسا من المادة (الخامسة) حيث انه، على الرغم من ان المشرع نظم في هذه الفقرة كيفية اعفاء المواد الاولية المستوردة للانتاج من الرسوم الكمركية الا انه لم يبين الجزاء المترتب عليه كما فعل في الفقرة ثانياً من المادة (الخامسة)، وكان من الاجدر النص على العقوبة سواء بالغرامة المادية ام بدفع الضرائب والرسوم في حال مخالفة الاحكام المنصوص عليها في هذا القانون.

ويلاحظ على الفقرة السادسة من المادة (5) ان صياغتها طويلة نوعاً ما لذا نقترح ان تُعاد صياغتها بالشكل الآتي: "يحق للمستثمر وفق احكام هذا القانون استيراد احتياجات المشروع من الالات والاليات والاجهزة والمعدات، مع اعفاء هذه المستوردات من الرسوم الكمركية الداخلة من المعابر الحدودية في عموم العراق ومنها اقليم كوردستان شريطة استخدامها حصراً لاغراض المشروع".

الملاحظة السادسة حول اعفاءات اضافة المادة (السادسة)

نلاحظ ابتداءً ان منح اعفاءات اضافية لتشجيع وجذب الاستثمارات الوطنية والاجنبية يحتاج الى قرار يصدره مجلس وزراء الاقليم بموجب قانون الاستثمار في الاقليم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، على سبيل الحصر فلا يمكن اضافة مشاريع اخرى اليه.

وهنا يحق لنا ان نتساءل عن سبب منح هذه الاعفاءات الاضافية ، وهل فعلاً انها اعفاءات اضافية تفي بالغرض القانوني ام هناك مشاريع اخرى غير المشاريع سابقة الذكر (صناعي، زراعي ، سياحي) يمكن اضافتها والذي يقتضي تبعاً لذلك اعادة صياغة هذه الفقرة من المادة السادسة اذ هناك خطأ في صياغة المادة فعند حصرها بمشاريع دون اخرى لايد من تفسير القصد، وبرأينا كان المشرع غير دقيق وغير موفق في الصياغة، لذلك تُعاد صياغته بالشكل الآتي : تعديل الفقرة، أولاً من المادة السادسة " اولاً: للهيئة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة في الاقليم منح حوافز وتسهيلات اضافية للمشاريع الاستثمارية التالية:

- 1- المشاريع التي تقام في المناطق الاقل نمواً في الاقليم وخاصة في الاقضية والنواحي.
- 2- المشاريع المشتركة بين المستثمر الوطني والاجنبي.
- 3- المشاريع الاستراتيجية للبنى التحتية.

اذن يجب إضافة فقرة جديدة الى ما بعد الفقرة (3) من المادة السادسة وبتسلسل (4)، حيث ان النص اغفل اهمية إسهام الاستثمار الاجنبي في جهود الابحاث والتطوير والتي تبرز اهميتها في نقل الثقافة وتوطينها، حيث لا يوجد هناك ما يلزم المستثمر الاجنبي بهذا الشأن.

الملاحظة السابعة حول الضمانات القانونية

المادة السابعة

قبل البدء ببدء الملاحظات من الضروري القاء نظرة مركزة على اهمية ضمانات المستثمر وبيان المخاطر التي تواجه المستثمر، اذ تعد الضمانات المكفولة للاستثمار الاجنبي احدى اهم عوامل تشجيع الاستثمارات في الدولة المضيفة، فلا يمكن تصور مناخ اقتصادي واستثماري دون ان يكون هناك استقرار سياسي يحمي المستثمر الاجنبي ضد الاخطار غير التجارية. فالدول التي تكثر فيها الاضطرابات الامنية الداخلية، سواء اكانت عنصرية ام طائفية ام عقائدية ام غيرها تؤدي الى عدم الاستقرار السياسي فيها.

كما ان الضغوط الكبيرة التي تتعرض لها موازنة الدولة المضيفة للاستثمار نتيجة تنفيذ برامج التنمية الوطنية وندرة النقد الاجنبي لديها، قد يدفعها الى اتخاذ اجراءات صارمة لمراقبة الصرف الاجنبي وتقييد التحويلات النقدية داخل اقليمها. كما ان التمسك بمبدأ السيادة الوطنية كوسيلة لمعالجة المشكلات الاقتصادية بالاضافة الى التخوف من الاستثمار الاجنبي يؤدي في الغالب الى اتخاذ اجراءات التأميم او نزع الملكية لرأس المال الاجنبي سواء اكان ذلك بمقابل ام بغير مقابل، اذن بصورة عامة قد يتعرض المستثمر الاجنبي خلال استثماره في الدولة المضيفة الى نوعين من المخاطر الاول هو المخاطر التجارية (Commercial Risks) والنوع الثاني المخاطر غير التجارية إلا ان المخاطر التجارية هي محل اهتمامنا لانها المحتملة والمصاحبة لمهنة الاستثمار والتي يتوقعها المستثمر مسبقاً عند استثماره.

تعترف التشريعات المختلفة للعمال المحليين بالحق في العمل وتعتمد الى التوفيق بين اعتبارين جوهريين: اولهما محاولة الاستفادة من الخبرات الاجنبية في قطاعات الاعمال المختلفة، وثانيهما حماية العمالة الوطنية من مزاحمة العمالة الاجنبية لها، ولاسيما في الحالة التي تستفحل فيها مشكلة البطالة الى حد كبير. ومن اجل استغلال الاستثمار المباشر في توظيف الايدي العاملة المحلية لما لها من قدرات وخبرات في تأهيل العمالة الوطنية وتدريبها كان لابد من اناطتها وفق المادة السابعة فقرة ثانياً من القانون الى لجنة الاستثمار لمنح هذه المزايا كلها ام بعضها، على ان يكون منحها متناسباً مع خطط التنمية الاقتصادية وعدد العاملين الوطنيين في المشروع علماً ان يكون ذلك تدريجياً، بنسبة 10% سنوياً. مع الالتزام باحكام القانون المذكور فيما يتعلق بدعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية. ونقترح ان تكون صياغة الفقرة ثانياً من المادة السابعة على الشكل الآتي:

"للمستثمر استخدام الايدي العاملة المحلية في الاقليم تدريجياً بنسبة 10% سنوياً من مجموع الايدي المواطنين العاملين في المشروع وفقاً للقوانين النافذة في الاقليم".

بذلك تتحقق الحماية للعمالة الوطنية من خلال حرص هيئة الاستثمار على تحديد نسبة العمالة الوطنية والزام كل مشروع استثماري بذلك في الاقليم. ومعنى ذلك ان المشروعات الاستثمارية التي تخضع لاحكام هذا القانون سواء اكانت اجنبية ام الانشطة والمشروعات التي يزاؤها المستثمر الوطني دون شريك اجنبي وفقاً لاحكام قانون الاستثمار تخضع لقرار هيئة الاستثمار بشأن النسبة المقررة باستخدام العمالة الوطنية. وبذلك يقلل من نسبة البطالة ويوفر فرص العمل سواء كان في القطاع العام (الحكومي) ام القطاع الخاص واذا لم تلتزم جهة غير حكومية بالنسبة التي حددتها هيئة الاستثمار فيجب عليها ان تتحمل رسماً اضافياً سنوياً على كل تصريح عمل واذن عمل يمنح لكل عامل غير وطني تطلبه زيادة على النسبة التي حددتها الهيئة. ان استغلال الاستثمار المباشر في توظيف الايدي العاملة المحلية يعد من المسالك التي اخذت بها اغلبية تشريعات الاستثمار، (الاحمد، 2019، ص34)، لما لها من انعكاسات ايجابية على اقتصاد الدولة بشكل غير مباشر من خلال تقليل التحويلات الخارجية للعمالة الاجنبية.

ونقترح تعديل الفقرة سادساً من المادة السابعة على الشكل الآتي:-

"للمستثمر تحويل استثماره كلاً او جزءاً بعد استكمال المشروع بشكل كامل الى مستثمر اجنبي اخر او الى مستثمر وطني او ان يتنازل عن المشروع لشريكه بعد تنفيذ جميع الالتزامات للحكومة وبموافقة هيئة الاستثمار"، اذ ان الصياغة الجديدة تجنب الحكومة الاشكاليات الناجمة عن عدم تنفيذ الالتزامات الناشئة عن المشروع. اذ ان تحويل الاستثمار كلاً او جزءاً الى المستثمر الجديد كان ترتب عليه اشكالية قانونية سواء كان عن طريق حلول ام عن طريق التنازل عن المشروع لشريكه.

ومن الضمانات القانونية المقررة والتي تكفل حق المستثمر، والتي تنص عليها المادة السابعة فقرة تاسعاً، يلاحظ خضوعها لبعض احكام القوانين والانظمة المعمول بها في الاقليم ويجب ان لاتتعارض مع القوانين الخاصة بالشفافية ومكافحة الفساد. لذا

كان من المستحسن والاجدر بالمشرع صياغة هذه المادة على الشكل الآتي: "يتمتع المستثمر بحسب هذا القانون بحقه في الاحتفاظ بسرية المعلومات الفنية والاقتصادية الخاصة بالمشروع وحفظ المبادرات الاستثمارية وذلك طبقاً لاحكام القوانين والانظمة والتعليمات المعمول بها في الاقليم وان لا تتعارض مع القوانين الخاصة بالشفافية ومكافحة الفساد، ويعاقب كل من يفشي أية معلومات تكون بحوزته بحكم وظيفته وتتعلق بالمبادرة الاستثمارية والجوانب الفنية والاقتصادية والمالية للمشروع بموجب القانون.

نقترح اضافة فقرة جديدة الى مابعد الفقرة سادسا من المادة الثامنة وبتسلسل سابعا وتكون صياغتها بالشكل الاتي: (سابعا: على المستثمر اعداد كفالة مصرفية لدى احدى البنوك الحكومية او المرخصة قانونا في الاقليم لمصلحة المديرية العامة بنسبة لا تقل عن(20%) من كلفة المشروع وذلك ضمنا لحسن تنفيذه، وتنقضي الكفالة بعد تنفيذ المشروع وحوصله على شهادة الاستلام من المديرية العامة في المحافظة).

الملاحظة الثامنة حول المادة التاسعة (الاجراءات القانونية لدى مخالفة المستثمر)

تنص الفقرة اولاً من المادة التاسعة على انه (لدى مخالفة المستثمر لاحكام هذا القانون او احدى فقرات العقد المبرم بينه وبين الجهات المختصة تقوم الهيئة بانذار المخالف وطلب الايقاف الفوري للنشاط المتسبب بحصول المخالفة وامهاله مدة مناسبة تحددها الهيئة تناسب وطبيعة المخالفة لازالتها مع اثارها).

في حالة مخالفة المستثمر لاي من الاحكام الواردة في هذا القانون فللهيئة تنبيه المستثمر كتابة لإزالة المخالفة خلال مدة مناسبة، وفي حالة اصرار المستثمر على عدم ايقاف وازالة اثار المخالفة وفق احكام الفقرة (اولا) تسترد منه الاراضي وتستملك الهيئة المنشآت المبنية عليها من قبل المستثمر(ان وجدت) وبقيبتها مستحقة القلع وفق القانون، ويتحمل دفع هذه القيمة المستثمر الجديد الذي تخصص له الارض لاكمال المشروع وفقا احكام هذا القانون، ويكون المخالف مسؤولاً عن اي ضرر ينتج عن عدم قيامه بتنفيذ التزاماته.

يؤخذ على هذه المادة انها غير رادعة لمعاقبة المستثمر في حالة مخالفته لاحكام القانون او احدى فقرات العقد المبرم بينه وبين الجهات المختصة. وبناءً عليه نقترح ان تكون هذه المادة على فقرتين كالآتي:-

اولاً: لرئيس الهيئة التعاقد مع الاشخاص الطبيعية او المعنوية داخل الاقليم او خارجه للقيام بالمهام والتي توكل اليهم لتحقيق اهداف الهيئة.

ثانياً: على رئيس الهيئة اقتراح وضع الشركات المنتهكة للقوانين او الانظمة او التعليمات او المخلة بشروط العقد في القائمة السوداء لوزارة التخطيط في الاقليم).

اما في حالة اصرار المستثمر على عدم ايقاف وازالة اثار المخالفة وفق احكام الفقرة (اولا) اعلاه، تسترد منه الارض وتستملك الهيئة المنشآت المبنية عليها من قبل المستثمر(ان وجدت) وبقيبتها مستحقة القلع وفق القانون، ويتحمل دفع هذه القيمة المستثمر الجديد الذي تخصص له الارض لاكمال المشروع وفق احكام هذا القانون، ويكون المخالف مسؤولاً عن اي ضرر ينتج عن عدم قيامه بتنفيذ التزاماته. ان هذه الفقرة يكتنفها بعض الغموض، عندما لم يحدد الاضرار التي تنتج عن الاخلال بتنفيذ التزامه، اذ كان ولا بد من توضيح المسؤولية المترتبة على ذلك.

كما ان المشرع الكوردستاني لم يكن موفقاً بهذا الصدد، ففي حالة مخالفة المستثمر لاي من الاحكام الواردة في قانون الاستثمار، اعطى المشرع للهيئة صلاحية تنبيه المستثمر كتابة لازالة المخالفة خلال مدة محددة، وفي حالة عدم قيام المستثمر بازالة المخالفة خلاف المدة المحددة، تقوم الهيئة بدعوة المستثمر او من يمثله لبيان موقفه او اعطائه مهلة لتسوية الموضوع وعند تكرار المخالفة او عدم ازالتها، فللهيئة سحب اجازة المستثمر التي اصدرتها وايقاف العمل في المشروع مع احتفاظ الدولة بحقها في حرمان المستثمر من الاعفاءات والامتيازات التي منحت له من تاريخ تحقق المخالفة مع احتفاظ الغير بحقه في المطالبة بالتعويض عن الضرر من جراء هذه المخالفة ودون الاخلال باي عقوبات او تعويضات اخرى تنص عليها القوانين النافذة. وهذى ما اكد عليه المادة 18 ، 19 من قانون تنظيم استثمار راس المال الاجنبي في النشاط الاقتصادي القطري رقم 13 لسنة 2000.

في حالة مخالفة المستثمر في غير المسائل المتعلقة بمخالفة احد احكام قانون الاستثمار، وهنا ميز المشرع في الحكم بين المنازعات المدنية او المسائل المدنية كما يسميها المشرع العراقي، وبين المنازعات التجارية. (خلف، (2013)، ص68).

حيث اخضع المشرع العراقي المنازعات المدنية في غير المسائل المتعلقة بمخالفة احد احكام قانون الاستثمار للقانون والمحاكم العراقية.



اما في نطاق المنازعات التجارية، فقد اجاز المشرع للاطراف اللجوء الى التحكيم، على ان ينص على ذلك في العقد المنظم للعلاقة بين الاطراف. اذ نصت المادة السابعة عشرة من القانون الاستثمار في اقليم كردستان-العراق المرقم 4 لسنة 2006. من اجل دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وجلب الخبرات التقنية والعلمية وايجاد فرص العمل للعمالة المحلية ودعم عملية تاسيس مشاريع الاستثمار في الاقليم وتوسيعها وتطويرها على مختلف الاصعدة، كان لابد من اجراء التعديلات على بعض نصوص هذا القانون من اجل مواكبة تطورات العصر وان ترتقي الى مستوى نصوص القوانين الدول الجاذبة للاستثمار.

الملاحظة التاسعة حول المناطق الحرة

من يستقرئ الواقع المعاصر للمناطق الحرة يلحظ ان الحديث منها- كالمناطق الحرة بدبي وهونج كونج- يحقق ارقاما قياسية في معدلات النمو الاقتصادي في هذه البلدان، وفي الوقت ذاته نجد مناطق حرة في اقليم عريقة تمتلك منافذ بحرية متفردة في مواقعها الجغرافية والاستراتيجية، ولكنها تعجز عن مواكبة البلدان الصغيرة الحديثة في قفزاتها المتسارعة نحو التقدم في مجال المناطق الحرة. ومن هنا تتور تساؤلات عدة منها ماهي اهداف المناطق الحرة؟ وما هي عوامل نجاحها؟ وماهي معوقات تطويرها؟ الاجابة على التساؤلات اعلاه للمناطق الحرة التي تنشئ في الدول المضيفة، على اختلاف انظمتها، اهداف معينة تختلف باختلاف الظروف المحيطة بكل دولة، ووفقا لمقومات معينة يلزم توافرها لاقامة تلك المناطق وضمان نجاحها وتطويرها. تتجاذب اهداف المناطق الحرة إرادات تجمعها المصلحة المشتركة، ارادات الدول المضيفة التي تطمح لتحقيق جملة من الاهداف والغايات، وارادات المستثمرين محليين كانوا ام أجانب الذين يقف الربح وتحقيق الفائدة في صدارة اهدافهم، كما أن هناك أهدافاً للدول الصناعية الكبرى التي تتنافس فيما بينها للسيطرة على الاقتصاد الدولي تحقيقاً لسياسات معينة تطمح إليها.

(الحرازي، 2007، ص40-41)

اما بصدد معوقات تطويرها، فمنها عدم وضوح التشريعات وعدم استقرار سياسة واستراتيجية الدولة المضيفة في تعاملها مع المناطق الحرة، (جمعة، 1995، ص51). الامر الذي يؤدي بالمستثمرين فيها الى التوجس والحذر بشكل دائم لتلافي اي اجراءات مفاجئة قد تتخذها الدولة فيما يتعلق بتلك المناطق. وقد ترجع هذه المعوقات الى ضعف الامكانيات المادية لهذه المناطق، ام لظروف خارجية، ام الى سوء الادارة وغياب التخطيط السليم. لما كانت المناطق الحرة تمثل اداة مثالية تسهم في تحقيق اهداف متعددة للدولة المضيفة، كالاسهام في تنمية صادراتها، وتوفير فرص عمل لمواطنيها، ونقل التكنولوجيا الحديثة اليها، فقد توسع في انشاء هذه المناطق، التي تعددت اشكالها، وتطورت أعمالها، الامر الذي اصبح معه هذه المناطق ظاهرة اقتصادية يشار اليها بالبنان، وصارت تمثل للعديد من الدول المضيفة القاطرة الرئيسة لاقتصاداتها، مسهمة بذلك في مزيد من النمو الاقتصادي لهذه الدول، ومزيد من الرفاهية والتحضر لمواطنيها. عليه نقترح انشاء منطقة حرة في اقليم كردستان، نظرا للإيجابيات المتحققة منها في بعض الدول سالفه الذكر.

الملاحظة العاشرة حول المادة التاسعة

المادة التاسعة ينبغي ان يعاد صياغتها بشكل اكثر دقة وبيان الاثار المترتبة على مخالفة المشاريع الاستثمارية والمستثمرين والشركات للقوانين النافذة في الاقليم و وضعهم في القائمة السوداء وعدم التعامل معهم مستقبلا. نلاحظ ان القانون يعتبره نقص ويعاني من قصور بصدد الجزاء المترتب على الاخلال بشروط العقد، اذ يقتصر على الجزاء المدني دون الجزاء الجزائي. اذ لابد من وجود شروط عقابية وعدم الاقتصار على الجزاء المدني فقط لانها لاتفي بالغرض، لان بعض المعاملات الاستثمارية قد تتم دون ان تكون مكتوبة بصيغة عقد حتى يمكن ان تترتب عليها المسؤولية جزاء مخالفة احكامها، وخير مثال على ذلك مشروع جنة (دة شتي به هشت) لم يكن مجرد الغاء الاجازة الاستثمارية اوسحبها، جزاء منصفاً بحق المتضررين بل بمثابة مكافأة للمستثمرين، حيث الحقوا بهم اضرارا ولم يتم تعويضهم واذا ما قام اي مستثمر اخر بتكملة المشروع يحتاج الى تكلفة كبيرة بغض النظر عن تعويض المتضررين.

الملاحظة الحادية عشرة حول المادة الثالثة والعشرون (احكام ختامية)

فيما يتعلق بالفصل الثالث والتي تنظم، بعض احكام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء، نعتقد بان هناك حاجة الى تعديل المادة الثالثة والعشرون على الشكل الآتي:
اولا: على مجلس الوزراء اصدار نظام لتنظيم مايلي:



- 1- عقود الشراكة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص (PPP) public-private partner ships contracts.
- 2- آليات الاشراف والرقابة على المشاريع.

في التسعينيات من القرن الماضي لجأت الحكومات الى اصدار قوانين جزائية واستثنائية لمنح التزامات المرافق العامة بنظام B.O.T بناء (build)-تشغيل (operate)-نقل الملكية (transfer) في عدة قطاعات : الموانئ والمطارات والطرق والكهرباء وقد خلت تلك القوانين من كثير من الضوابط الموضوعية واشتملت على كثير من الثغرات القانونية. اذ تعد المعالجة القانونية لهذه المسائل طرفة نوعية لانها تتصل بمشروعات البنية الاساسية والمرافق العامة واتاحة خدماتها . (هزاع ، 2016 ، ص 194)

يلاحظ ان نظام PPP كان سابقا وما زال يتم تنظيمها من قبل وزارة التخطيط، وهذا ما لا يقع ضمن اختصاصها ومن المستحسن ان تقوم هيئة الاستثمار بذلك. على الرغم من عدم وجود قانون معين خاص بتنظيم عقود (PPP) في العراق واقليم كردستان، الا انه تم وضع نظام له من قبل وزارة التخطيط، مما يشكل ثغرة قانونية تستوجب معالجتها من اجل مواكبة ومسيرة التطورات والتغيرات على المستوى الدولي .

ثانيا: لرئيس المجلس اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون.

ان اصدار انظمة داخلية تحدد تشكيلات الهيئة وتقسيماتها ومهامها وسير العمل فيها وصلاحياتها والشؤون المالية وشؤون الموظفين وإية امور اخرى يصب في صالح العام، ويحقق المزيد من الانجازات في هذا المجال.

بعد ابداء هذه الملاحظات النقدية حول قانون الاستثمار في اقليم كردستان- العراق بغية سد الثغرات الحاصلة، ولجل رسم الاطار العلمي والنظري لوضع القواعد التي تحكم الاستثمار سواء كان على المستوى المشاريع الداخلية او الاجنبية في الاقليم، حيث شهد الاقليم تطورات كبيرة في مختلف المجالات الاقتصادية وخصوصا العمرانية، ادت الى ظهور الحاجة الى مراجعة وتعديل بعض نصوص هذا القانون لمعالجة نواقصه لينسجم مع التطورات والتغيرات الحاصلة في العصر الحالي ويواكبها ويسايرها في كافة المجالات ويدفع حركة النمو والتنمية الاقتصادية، ويساهم في جذب المزيد من رؤوس الاموال وتحريك الاستثمارات المحلية وتعزيزها. ان ما يحتاجه الاقليم هو تعديل قانون الحالي ليكون اكثر شفافية واكل عرضة للفساد، لتحقيق الاهداف التي شرع من اجلها هذا القانون اصلا.

الخاتمة

يخضع الاستثمار في الاقليم لقانون خاص ينظم عملية الاستثمار باكملها من حيث طريقة استثمار راس المال الاجنبي، وللجان المختصة بذلك، والضمانات الكفيلة بهذا الاستثمار، والمزايا المقررة للاستثمار الاجنبي والتزاماته بالاضافة الى الجزاءات في حالة مخالفة المستثمر الاجنبي لاحكام هذا القانون. اذ تطرق هذا البحث الى الواقع القانوني للاستثمارات في اقليم كردستان . والذي لم يحظ باهتمام الفقه القانوني في الاقليم، ولعدم وجود البحوث والدراسات الكافية في هذا المجال. لذا أرتأينا ان يلقي البحث الضوء على جوانب النقص والغموض في الموقف التنظيمي والتشريعي في الاقليم.

نظراً لاهمية موضوع الاستثمارات الاجنبية ودورها المحوري والاساسي في عملية النهوض بالاقتصاد الوطني عموما كان لابد من ابداء بعض الملاحظات النقدية، التي تخدم عملية التنمية الاقتصادية ، وتسلب الضوء على عدة امور تتعلق باهمية الصياغة الدقيقة للنصوص القانونية الواردة فيها وضرورة اعادة صياغة المواد المتعلقة بالضمانات والحوافز لتشجيع وجذب المزيد من الاستثمارات وكذلك تحديد المركز القانوني لكل من الدولة والمستثمر على النحو الذي لا يخل فيه التشريع بالمصلحة العامة، ويحفظ في الوقت ذاته حقوق المستثمر الاجنبي.

توصلنا في نهاية دراستنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات نجلها فيما يلي:

أولاً: الاستنتاجات

- 1- ان الاستثمار رغم تعدد صورته واشكاله، يتسم بطابع عام موحد ويخضع لقواعد عامة مشتركة، وهذا ما يستلزم ايرادها في تشريع موحد وتجنب تشتتها وبعثرتها.
- 2- تبسيط القواعد والاحكام، وذلك بازالة الغموض والتناقض الذي قد يكتنفها في التطبيق مع القوانين الاخرى.
- 3- توحيد الضمانات القانونية الخاصة بتنمية الموارد البشرية حسب متطلبات السوق وتوفير فرص العمل للعمالة المحلية.
- 4- توفير آليات الحماية المدنية والجنائية لحقوق المستثمرين وممتلكاتهم.
- 5- تشجيع الاستثمارات ونقل التقنيات الحديثة للاسهام في عملية تنمية الاقليم وتطويره وتوسيع قاعدته الانتاجية والخدمية.



6- ان البيروقراطية والروتين وتعدد الاجهزة، يقضي على فرص الاستثمارات ومما يترتب عليها انعكاسات سلبية ويؤدي الى هروب الاستثمارات الاجنبية، لذا يجب التقليل من الاجراءات ومنح التراخيص من خلال النافذة الواحدة.

ثانياً: التوصيات

- 1- نوصي المشرع الكوردستاني بالغاء النصوص الغامضة، وتعديل المواد المقترحة في هذا البحث، فقد آن الاوان لتغييرها ومواكبة تطورات العصر على كافة الاصعدة، وينبغي ان يتضمن القانون الملاحظات النقدية البناءة التي قدمت خلال هذا البحث بشأن مواد قانون الاستثمار رقم 4 لسنة 2006 في اقليم كوردستان- العراق.
- 2- كما ندعو الى خلق تحالف وتعاون بين المؤسسات والجهات الحكومية في الدولة والقطاع الخاص لتطبيق القوانين الجديدة، والتي من شأنها الحفاظ على مكانة الدولة وثرواتها القومية والحفاظ على المصالح المتبادلة.
- 3- ضرورة تطوير المنظومة التشريعية والقانونية في الدولة، خصوصاً تلك القوانين المتعلقة بالشان الاقتصادي والاستثماري، لافتاً في هذا الصدد الى ان التطورات المتلاحقة والسريعة التي يشهدها الاقتصاد الدولي وحركة الاموال حول العالم تستلزم العمل لاستكمال المنظومة القانونية بما يواكب المعايير العالمية.
- 4- دعم المشاريع الصناعية والزراعية والسياحية، عن طريق منح اعفاءات اضافية للضرائب ومنح حوافز تعزز وتجذب الاستثمارات المحلية والاجنبية.
- 5- اعداد وتجهيز خارطة استثمارية، والتي بدورها توفر المزيد من الوقت والجهد وتحديد المواقع التي تقع ضمن الخطة التنموية في الاقليم. اضافة الى توحيد الاجراءات والاجهزة التي تتعامل مع المستثمر من اتباع نظام الشباك الواحد.

المصادر

أولاً: الكتب

1. الاحمد، (2019)، وسيم حسام الدين ، قوانين الاستثمار العربية، منشورات الحلبي الحقوقية.
2. جمعة، حازم حسن ، (1995)، الاستثمار الدولي في المناطق الحرة مع دراسة تطبيقية للمناطق الحرة في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة.
3. خلف، محمد موسن، (2013) ، النظام القانوني لعقد الاستثمار في تصفية النفط الخام، دار الجامعة الجديدة.
4. عيل، طارق كاظم، (2009)، شرح قانون الاستثمار العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد.
5. صادق، هشام ، (1977) الجنسية والمواطن ومركز الاجانب، المجلد الاول في الجنسية، الاسكندرية.
6. الحرازي، محمد علي عوض ، (2007) الدور الاقتصادي للمناطق الحرة في جذب الاستثمارات، منشورات الحلبي الحقوقية.
7. هزاع، هبة، (2016)، توازن عقود الاستثمار الاجنبية بين القانون الوطني وقانون الاستثمار الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية.

ثانياً: القوانين

- قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006.
- قانون الاستثمار الاردني رقم 30 لسنة 2014.
- قانون الضمانات والحوافز الاستثماري المصري رقم 8 لسنة 1997 والمعدل بقانون رقم 17 لسنة 2015.
- قانون الاستثمار في الجزائر 2017.
- قانون الاستثمار في السودان 2017.
- قانون الاستثمار رقم 4 لسنة 2006 في اقليم كوردستان- العراق.
- قانون تنظيم الاستثمار المباشر لراس المال الاجنبي في دولة الكويت رقم 8 لسنة 2001 .
- قانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.
- قانون تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت رقم 116 لسنة 2013.
- قانون تنظيم استثمار راس المال الاجنبي في النشاط الاقتصادي القطري رقم 13 لسنة 2000.
- قانون تشجيع الاستثمار في السودان المعدل لسنة 2003.
- قانون رقم 360 المتعلق بتشجيع الاستثمارات في لبنان .



چهند تیبینه‌کی راخه‌گرانه سه‌بارهت به یاسای وه‌به‌ره‌تێان له ههریمی کوردستان - عیراق ژماره 4 بۆ سالی 2006 "خۆئیدنه‌وه‌یه‌کی شیکاری

ره‌خنه‌گرانه"

أمیره جعفر شریف
مخلص سلیم مراد
زانکۆی پۆلیتیه‌کنیکی هه‌ولیر - په‌یمانگای ته‌کنیکی کارگیری هه‌ولیر - به‌شی کارگیری یاسایی

بوخته

توێژینه‌وه وشیکردنه‌وه‌ی بۆ ده‌قه‌کانی یاسایی په‌یویست به وه‌به‌ره‌تێان و وه‌به‌ره‌تێان و سه‌رمایه‌ی وه‌به‌ره‌تێان کراوه و به‌رواردکردنی به یاساکانی وه‌به‌ره‌تێانی ولاتان و روونکردنه‌وه تیبینی و ره‌خنه‌کان له‌سه‌ری، کاره‌که پیداجونه‌وه ده‌خوازێت به هه‌موارکردنه‌وه‌ی یاسای وه‌به‌ره‌تێان له ههریمی کوردستان-عیراق ژماره(4) سالی 2006 به‌رکار، داواکارین تیبینه روونه‌کان لهو توێژینه‌وه‌یه‌دا به گرنه‌گ وه‌ریگری، له پیناوی ئه‌وه‌ی ریکه‌ستنی یاسایی بۆ قو‌ناغی داهاوو بکریت به شیوه‌یه‌کی وورد و روون بۆ پاراستنی به‌رژه‌وه‌ندی ئابوری و وه‌به‌ره‌تێان له ههریمدا.

له کۆتایی دا، گه‌یشتین به چهند پيشنیاو ده‌ره‌نجه‌نجامێک بۆ ئه‌م قو‌ناغه که یاسای وه‌به‌ره‌تێان په‌یویستی به پیداجونه‌وه هه‌یه بۆ ریکه‌ستنی وه‌به‌ره‌تێان له ههریمدا وه گه‌ره‌تیه یاسایه‌کانی تایه‌ت به پاراستنی وه‌به‌ره‌تێانی بیانی، و له پیناوشدا چهند پيشنیاو پيشکه‌ش ده‌کەین بۆ پرکردنه‌وه‌ی ئه‌و بۆشاییانه‌ی که‌وا هه‌ن لهو یاسایه‌دا، له پیناوی پيشه‌کستنی و ئه‌و پيشکه‌وتنه‌ی که‌وا هه‌ن له باری جو‌له‌ی دراوو پاراستنی پرۆژه‌کانی وه‌به‌ره‌تێانی بیانی و ناوخۆیی، وه پالێشتی و به‌هێزکردن و به‌رزکردنه‌وه‌ی ئاستی پيشبرکێن کردن له‌م قو‌ناغه‌دا.

وشه گرنه‌گه‌کان: یاسای وه‌به‌ره‌تێان- وه‌به‌ره‌تێان - سه‌رمایه‌ی وه‌به‌ره‌تێان- وه‌به‌ره‌تێانی بیانی.

"Reviews about the investment law in the Kurdistan Region - Iraq No. 4 of 2006 Critical Analysis Study"

Amera Jaafar Shareef

Erbil Polytechnic University-Technical Administration
institute-Erbil – Department of legal administration

Mukhles Murad

Private law - Erbil Polytechnic University

Abstract

It is important to study the texts of the 2006 investment law No. 4 in the Kurdistan Region of Iraq because the investor's capital as a natural or legal person plays an important role in economic activity in both public and private sectors. The Law has an important role in advancing economic development and expanding the investment foundation in the region. This law reflects a fundamental shift that transfers these investments from the area of doubt and caution to the area of encouragement and welcome. The privileges and guarantees mentioned in the investment law contribute to creating a stable and encouraging investment climate. However, it should be noted that the incentives, benefits and exemptions prescribed in the law are supposed to agree with a long-term economic plan. The law should also take into consideration the balance between the long-term interest of the national economy and the interest of the investor and not the preference of the interests of the latter at the expense of the national economy. Moreover, the general wording and lack of accuracy in some issues has made the foreign investor to hesitate whether to invest his capital in the region. This is because he has only received modest rates of foreign investment. Despite providing concessions, guarantees and incentives, the law will not be able to achieve its goals if the security conditions do not improve in the region and Iraq. Having said that recently security conditions has improved and investments has enhanced gradually. However. The law required the proposed amendment as the current law does not contain scientific and practical problems and deficiencies that could reflect negatively on the future of foreign investment in the Kurdistan Region of Iraq.

The legal texts related to the investment and the investor's capital have been studied and analyzed to identify the position of the legislator in the Kurdistan region. Then, the law has been compared with the comparative legislation in order to clarify our monetary observations on it. The law requires a serious revision and amendments. It is hoped that the suggestions outlined in this research in order to regulate the law for the for the later stage so it could be clear and accurate to protect the interests of the national economy and future investors.

In conclusion, the research has reached several important results and recommendations. We have found that there is a shortage in the legal texts and an inaccuracy in the legal foundations for organizing investments in the region and legal guarantees related to the protection of foreign investments. In order to address this issue, this research have presented several proposals and recommendations to address the gaps that exists in this law. This is done in order to develop them and keep abreast of developments in the field of movement of funds and the protection of foreign and domestic investment projects. In addition, to support, enhance and raise the level of competition for companies.

Keyword: Investment law, investor, investor's capital, foreign investment.