التنظيم القانوني لاستثمار أموال الدولة دراسة تحليلية لنظام رقم ٦ لسنة ٢٠١٧

Legal regulation of investment of state funds Analytical study Regulation No. 6 of 2017

اسم الباحث: أ.م.د. رشا محمد جعفر الهاشمي

جهة الإنتساب: جامعة بغداد - كلية القانون ـ العراق

Author's name: Rasha Muhammad jaafar

Affiliation: College of Law - University of Baghdad - Iraq

Email: dr.rashaa@colaw.uobaghdad.edu.iq

نوع العمل العلمي: بحث

مجال العمل: القانون العام – القانون الاداري

work type: research paper

discipline: public law , administrative law

Doi. https://doi.org/10.61279/0wfybh63

رقم العدد وتاريخه: العدد الثامن عشر - تشرين الأول - ٢٠٢٢

تاريخ الاستلام: ١ تموز ٢٠٢٢

تاريخ القبول: ١٠ آب ٢٠٢٢

تاريخ النشر: ٢٥ تشرين الأول ٢٠٢٢

Issue No. & date: Issue 18 - Oct. 2022

Received: 1 July 2022

Acceptance date: 10 Aug. 2022

Published Online: 25 Oct. 2022

حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

حقوق النشر محفوظة للناشر (كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية)

نَسب المُصنَّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص

Printing rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

Intellectual property rights are reserved to the author

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

For more information, please review the rights and license

CC BY-NC-ND 4.0 DEED

الملخص

اصبح الاستثمار حاجة ملحة في ضوء الانفتاح الاقتصادي والمتغيرات التشريعية الحاصلة لذلك سعت الدول الى اتخاذ السبل الكفيلة لتوفير المستلزمات الضرورية لجذب المستثمرين، حيث منحت المجال للقطاع الخاص والأجنبي ليمارس دوره في التنمية الاقتصادية، حيث لعبت البساطة في الإجراءات والتسهيلات الممنوحة للمستثمر إلى خلق بيئة مناسبة.

ونظراً لعدم وضوح الإطار القانوني للقواعد المنظمة لاستثمار أموال وعقارات الدولة، ومدى خصوصية هذه الأموال بالنسبة للبيئة الاستثمارية في العراق. لكن هناك محاولات لمواكبة والاستفادة من تجارب الدول التي سبقته في هذا المجال، رغم وجود الصعوبات القانونية التي يواجها للوصول إلى التقدم والتطور الذي بلغته تلك الدول، وعليه تم اختيار التنظيم القانوني لاستثمار أموال الدولة دراسة تحليلية لنظام رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ موضوعا لبحثنا، حيث يهدف البحث الى تسليط الضوء على السلطة المختصة في استثمار أموال وعقارات الدولة والإجراءات المتخذة من قبلها ، ومدى كفاية الاختصاصات التي منحتها لها القوانين الخاصة بالاستثمار للسلطة المختصة لتحقيق الهدف المرجو من اقرار الحماية، فضلاً عن البحث عن افضل الوسائل التي اقرتها القوانين المقارنة .

Abstract

Investment has become an urgent need in light of economic openness and the legislative changes that are taking place. Therefore, countries have sought to take the necessary means to provide the necessary requirements to attract investors, as they have given the private and foreign sector the opportunity to play their role in economic development, where simplicity in the procedures and facilities granted to the investor has played a suitable environment.

In view of the lack of clarity in the legal framework of the rules governing the investment of state funds and real estate, and the specificity of these funds in relation to the investment environment in Iraq. However, there are attempts to keep pace and benefit from the experiences of the countries that preceded it in this field, despite the legal difficulties they face to reach the progress and development that those countries have reached, and accordingly (the legal regulation for investing state funds, an analytical study of the system No. 6 of 2017, our topic for our research, which aims The research aims to shed light on the competent authority in investing state funds and real estate, the measures taken by it, and the adequacy of the competencies granted to it by the investment laws of the competent authority to achieve the desired goal of approving protection, as well as searching for the best means approved by comparative laws.

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة:

يعد الاستثمار أحد الآليات الرئيسية للنمو الاقتصادي في جميع الدول على اختلاف اقتصادياتها، والحاجة الملحة لها في تمويل المشاريع الاستثمارية سيما ما يتعلق بأموال وعقارات الدولة.

وبالرغم أن الاستثمار يعد أمر مستحدث لكن العراق رغم ذلك حاول أن يواكب الاستفادة من تجارب الدول التي سبقته في هذا المجال، مع وجود المعوقات القانونية التي يواجها للوصول إلى التقدم والتطور الذي بلغته تلك الدول.

وفي ضوء الانفتاح الاقتصادي والمتغيرات التشريعية الحاصلة سعت الدول الى اتخاذ السبل الكفيلة، وذلك لتوفير المستلزمات الضرورية لجذب المستثمرين، ومنها مصر التي منحت المجال للقطاع الخاص والأجنبي ليمارس دوره في التنمية الاقتصادية من خلال إصدار العديد من القوانين والإجراءات لإتاحة الفرصة أمام المستثمر سواء كان وطنياً أم أجنبياً في ممارسة نشاطه في العملية التشريعية.

وقد ساهمت البساطة في الإجراءات والتسهيلات الممنوحة للمستثمر في مصر إلى خلق بيئة مناسبة، لذلك جاءت دراستنا لتسليط الضوء على هذه المستجدات التشريعية ومدى مواكبة القوانين المنظمة للاستثمار في العراق لها ،خاصة بعد صدور نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ الخاص بإيجار وبيع عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساطحة عليها من أجل إقامة مشاريع في قطاع الاستثمار وخدمة الاقتصاد الوطني.

ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى إبراز ما يأتي:

١) محاولة خلق توافق بين القواعد المنظمة للاستثمار في قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل ونظام الاستثمار النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ نظرا» لقلة الدراسات التي تتناول جوانب الاستثمار للأموال والعقارات العائدة للدولة والمخصصة للاستثمار خاصة في ضوء المتغيرات التشريعية الحاصلة في العراق.

٢) الوقوف على أوجه القصور والنقص في النصوص الحاكمة للاستثمار العراقية، ومحاولة إيجاد الحلول لها من أجل ضمان الإشكاليات التي تثار في الواقع العملي ومعوقات الاستثمار في العراق.

٣) تسليط الضوء على السلطة المختصة في استثمار أموال وعقارات الدولة والإجراءات المتخذة من قبلها ومدى تقييمها مع تجارب الدول الأخرى مثل مصر، والدور الذي تمارسه بهذا الصدد من أجل النهوض بالاستثمار في العراق في ضوء الانفتاح الاقتصادي.

٤) إيجاد الآليات القانونية للحد من المعوقات والعراقيل التي تواجه المناخ الاستثماري

في العراق وطرح السبل الكفيلة لجذب الاستثمارات.

ثالثاً: إشكالية الدراسة:

إن البحث في الموضوع يثير التساؤلات الآتية:

١) عدم وضوح الإطار القانوني للقواعد المنظمة لاستثمار أموال وعقارات الدولة، ومدى خصوصية هذه الأموال بالنسبة للبيئة الاستثمارية في العراق.

٢) غياب التوازن بين أطراف العملية الاستثمارية لكون الدولة طرفاً بها وهذا بدوره يؤثر على نوعية الإجراءات والتسهيلات المطروحة لمستثمر.

٣) أسباب القصور التشريعي وذلك لكثرة التشريعات وتعثرها وعدم التوافق وهذا ما ينعكس على المركز القانوني لمستثمر مقارنة مع المستثمر في مصر محل المقارنة.

رابعاً: نطاق الدراسة ومنهجيته:

تم اختيار (التنظيم القانوني لاستثمار أموال الدولة (دراسة تحليلية لنظام رقم ٦ لسنة ٢٠١٧) موضوعنا لبحثنا حيث ينصب في استقراء وتحليل التشريعات العراقية المتعلقة باستثمار أموال وعقارات الدولة في ضوء التغيرات التشريعية في قانون الاستثمار النافذ رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل والتعديلات التي طرأت عليه ونظام الاستثمار النافذ والخاص بإيجار أموال وعقارات الدولة لأغراض الاستثمار والمساطحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ والنظم التي سبقته بهذا المجال، فضلاً عن قانون الاستثمار في إقليم كوردستان رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦، ومحاولة المقارنة والوقوف على تجارب التشريعات العربية مثل قانون الاستثمار المصري النافذ رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ ولائحته التنفيذية لتشخيص مواطن القوة والضعف فيها.

أما المنهج المتبع فهو المنهج التحليلي الاستقرائي من خلال تحليل النصوص المنظمة للاستثمار أموال الدولة.

المبحث الأول
مفهوم استثمار أموال الدولة

توالت الدول على اختلاف أنواعها بإحاطة الاستثمار باهتمام واسع وفائق ينسجم مع دوره في النمو الاقتصادي باعتباره من أهم محددات الطاقة الإنتاجية لاقتصاد أي دولة، فضلاً عن دوره في تحسين المعيشة لمواطنيها.

وإن الخوض في استثمار أموال الدولة يقتضي منا الوقوف على مفهوم الاستثمار بصفة عامة، وثم التطرق إلى المقصود بأموال الدولة في ضوء المتغيرات التشريعية الراهنة.

وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول بالتعريف بالاستثمار وأنواعه، أما في المطلب الثاني نسلط الضوء على نطاق استثمار أموال الدولة.

المطلب الأول: التعريف بالاستثمار وأنواعه

الاستثمار في معناه العام هو الربح والمتمثل باستخدام الأموال بطريقة مباشرة من خلال شراء الآلات والمواد الأولية، أو بطريقة غير مباشرة لشراء الأسهم والسندات وذلك بقصد تحقيق الربح[١].

أما اصطلاحاً فقد طرحت العديد من التعاريف ومنها من يعرفه على أنه (انتقال رؤوس الأموال من أي بلد إلى الدولة المضيفة من أجل تحقيق الربح للمستثمر الأجنبي بما يكفل الزيادة في الانتاج والتنمية في الدولة المضيفة)[٢].

كما يعرف الاستثمار بأنه (التخلي عن أموال يملكه الفرد لفترة قد تطول أو تقصر من أجل الحصول على تدفقات مالية مستقبلية)[٣].

وهو أيضاً (كل تضحية بمبالغ مالية مؤكدة في سبيل الحصول على قيم أكبر في المستقبل)[٤]. أي هو (التوظيف أو التثمير للأموال من خلال استغلال أصل من الأصول من أجل الحصول على أكبر مردود في المستقبل)[٥].

كما يعرف على أنه (التخلي عن أموال يملكها الفرد لارتباط مالي بهدف تحقيق مكاسب يتوقع الحصول عليها في المستقبل)[٦].

أما على صعيد التشريعات الأخرى فنجد المشرع المصري في المادة (١) من قانون الاستثمار رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ عرف الاستثمار على أنه (استخدام المال لإنشاء

(١) المعجم الوجيز، منشورات اللغة العربية، جمهورية مصر العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة، ١٩٧٩، ص٩٧.

(٢) د. عمر هاشم صدقة، ضمانات الاستثمارات الأجنبية في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص٥.

(٣) زياد رمضان، مبادئ الاستثمار، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٢، ص١٣.

(٤) سعيد توفيق عبيد، الاستثمار في الأوراق المالية، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٣.

(٥) د. طارق كاظم، شرح قانون الاستثمار العراقي، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص٨.

(٦) المادة (١) من قانون الاستثمار المصري النافذ رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧، منشورات الجريدة الرسمية، العدد (٢١) مكرر (ج) في ٣١ مايو ٢٠١٧.

مشروع استثماري أو توسيعه أو تطويره أو تحويله أو تملكه أو إدارته بما يسهم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة للبلاد)[٧]، بخلاف قانون ضمانات وحوافز الاستثمار السابق رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ الذي خلى من تعريف محدد للاستثمار[٨].

ولعل تبرير مسلك المشرع أعلاه في مواكبة كل ما يستجد من أوجه الاستثمار فهو لم يغفل عن وضع إطار له لأنه منح مجلس الوزراء صلاحية إضافة صور استثمارية غير واردة في النص.

وبالرجوع إلى المشرع العراقي نجده قد تبنى المفهوم الواسع للاستثمار بصريح العبارة في المادة (١/سادساً) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ التي تنص على أنه (توظيف رأس المال في أي نشاط أو مشروع اقتصادي يعود بمنفعة على الاقتصاد الوطني وفقاً لأحكام هذا القانون)[٩].

أما بالنسبة لنظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ فلم يتطرق الى بيان مفهوم الاستثمار واقتصر على بيان الجهات المختصة وإجراءاتها[١٠]، والأمر ذاته في قانون الاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ في إقليم كوردستان النافذ[١١]. ولعل ذلك يبرر بإيراد مفهومها في قانون الاستثمار العراقي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

ونحن بدورنا نؤيد مسلك المشرع المصري لأنه ليس من مهمة المشرع ايراد تعريف لأنه من مهام الفقه، وخاصة إن الاستثمار يقوم على التوظيف المالي في الأوراق أو أسهم أو سندات لتحقيق عوائد في المستقبل، ويتنوع حسب المعيار المستخدم في تصنيفها (طبيعة، نوع عائديته، المكان الجغرافي وجنسية القائم به).

أذن هنالك صور مختلفة للاستثمارات حسب الدوافع التي تؤدي إلى حدوثه وتلعب البيئة الاستثمارية دوراً مهماً في تزايد نوعية الاستثمارات سواء كانت محلية أو أجنبية، لأنهما لا تقومان في بيئة غير ملائمة وخاصة الأجنبية التي من المستحيل المجازفة ببيئة غير ملائمة تاركة ما تقدمه الدول الأخرى من ضمانات وحوافز استثمارية[١٢].

وفي هذا السياق تتعدد صور الاستثمار فهنالك حسب جنسية المستثمر (وطني وأجنبي)، استناداً إلى البلد الذي يقوم فيه المشروع الاستثماري والتمويل يكون عادة من مصادر وطنية أي داخل البلد سواء كان عاماً أو خاصاً.

أو قد يكون أجنبياً الذي يتخذ صور متعددة تنصب على مصانع أو مواد خام أو استثمارات عقارية من خلال تحويلات مالية ترد من الخارج يكون الواضح منها تحقيق

---

(٧) قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري الملغي رقم (٨) لسنة ١٩٩٧.

(٨) بخلاف قانون الاستثمار رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٤ ورقم (٢٣٠) لسنة ١٩٨٩ المصري الملغي الذي أورد فيه تعريف تفصيلي للاستثمار ، والأمر ذاته في القانون الإماراتي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٨ بشان الاستثمار الأجنبي المباشر، وأيضاً المادة (١) من قانون الاستثمار الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٤.

(٩) المادة (١/سادساً) من قانون الاستثمار العراقي المعدل منشور في الوقائع العراقية ذي العدد ٤٠٣١ في ٢٠٠٧/١/١٧.

(١٠) نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ منشور في الوقائع العراقية ذي العدد ٤٤٢٨ في ٢١ اب ٢٠١٧.

(١١) قانون الاستثمار في إقليم كوردستان رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ النافذ منشور في الوقائع العراقية ذي العدد ٦٢ في ٢٠٠٦/٨/٢٧.

(١٢) سعدية هلال حسن التميمي، تحليل مؤشرات البيئة الاستثمارية ودورها في تحفيز النمو الاقتصادي في دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة كربلاء، ٢٠١٥، ص٥.

الربح لرؤوس الأموال المستثمرة[١٣].

ومن حيث الأجل قد يكون (قصير الأجل أو طويل الأجل)، أو عيني يقوم على استخدام السلع والخدمات في زيادة الطاقة الإنتاجية أو تجديدها، أو على شكل نقدي سواء بالعملة المحلية أو الأجنبية، أو يكون تلقائي تقوم به الدولة بحكم واجبها ففي الاستثمارات الحكومية الصناعات الانشائية أو الحربية، أو استثمار محفز للأفراد من أجل الحصول على عائد مجزي[١٤].

وفقاً لما تقدم يتضح لنا ان تحديد صور الاستثمار يتطلب عدم انتقال العناصر المكونة له، وبالرجوع الى قانون الاستثمار العراقي لم نجد من استقراء النصوص الخاصة به أي إشارة لهذه الصور التي تم الإشارة إليها، حيث اشترط المشرع في المستثمر الوطني التمتع بالصفة الوطنية المتمثل بـ (الجنسية العراقية) سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً مسجلاً في العراق[١٥].

أما المستثمر الأجنبي فهو الشخص الحاصل على إجازة الاستثمار ولا يحمل الجنسية العراقية سواء كان شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً مسجلاً في بلد أجنبي[١٦].

أذن المشرع العراقي اعتمد على معيار الجنسية لتحديد نوع الاستثمار بصريح العبارة التي وردت في الفقرة (تاسعاً) من المادة (١) من قانون الاستثمار التي نصت على (... مسجلاً في العراق)، بخلاف الأمر في قانون الاستثمار في إقليم كوردستان – العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ الذي أورد تعريف للمستثمر عموماً بدون التمييز حيث نصت الفقرة (تاسعاً) من المادة الأولى منه على (الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يستثمر أمواله في الإقليم وفق أحكام هذا القانون وطنياً أم أجنبياً)[١٧].

ولعل ذلك يبرر رغبة المشرع الكوردستاني في تقديم أكبر قدر ممكن من التسهيلات الممكنة والتساوي في الحقوق والالتزامات والقواعد والإجراءات الواردة في القانون.

أما على صعيد قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ فنجد المادة (١) منه لم تضع معيار للتمييز بين المستثمر الوطني والأجنبي ولعل ذلك يمثل السائد في القوانين الحالية المتعلقة بالاستثمار[١٨].

(١٣) د. محي لطفي، إدارة ازمة الاستثمار في ضوء التكتلات الاقتصادية العالمية، المؤتمر السنوي الثاني عشر، جامعة عين شمس، دار الصحافة، ٢٠٠٧، ص٨ – ٩.
والاستثمار الأجنبي قد يكون مباشر أو غير مباشر ويكون في الصورة الأولى على شكل تملك ملكية مشروع أو ادارته، أما في الصورة الثانية فيتمثل في الاستثمار فقط بمنح القروض أو شراء أسهم وسندات وغيرها من الأوراق المالية المطروحة. لمزيد من التفصيل راجع: د. عبد الباقي أبو صالح، الإطار القانوني للاستثمارات الأجنبية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٤ – ٥.

(١٤) د. عبد الفتاح قنديل وسلوى سليمان، الدخل القومي، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص١٢٠.

(١٥) الفقرة (تاسعاً) من المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.

(١٦) الفقرة (١١) من المادة (ذ) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦، وأنظر كذلك الفقرة (٤) من القسم الأول من الأمر رقم (٣٩) في ٢٠٠٣/٩/١٩ من قانون الاستثمار الأجنبي في العراق الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

(١٧) الفقرة (٩) من المادة (١) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان – العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ منشور في وقائع كوردستان، العدد ٦٢ في ٢٠٠٦/٨/٢٧، وأنظر المادة (٣) من ذات القانون، ولمزيد من التفصيل في هذا العدد راجع ازاد شكور صالح، الاستثمار الأجنبي سبل استقطابه وتسوية منازعاته، O.P.I.C للطباعة والنشر، كوردستان، ٢٠٠٨، ص٤٦.

(١٨) أنظر بهذا الصدد المادة (٢٤) من قانون تشجع الاستثمار الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل منشور في الجريدة الرسمية الأردنية رقم ٤٠٧٥ في ١٩٩٥/١٠/١٦ وعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٠ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٤٤٢٢ في ٢٠٠٠/٤/٢ التي تنص على (المستثمر هو الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يستثمر في المملكة الأردنية الهاشمية). وأنظر المادة (٣) من ذات القانون.

وعليه يتضح لنا وفقاً لما تقدم عدم وجود تعريف موحد للاستثمار لكن هنالك تقارب في العناصر المكونة له لا تخرج عن كون الاستثمار هو توظيف لرؤوس الأموال من أجل الحصول على عائد ربحي في المستقبل.

وحسناً فعل المشرع العراقي في منح الاستثمار للشخص الطبيعي والمعنوي اسوة بالقانون المصري لتوسيع نطاق الاستثمار كما راينا وهذا بدوره ينعكس على اتساع نطاق الاستثمار كما سنبحثه لاحقا .

المطلب الثاني: نطاق استثمار أموال الدولة

تمثل أموال الدولة الركيزة الأساسية للاستثمار فمن خلالها تستطيع تحقيق خططها الاقتصادية وفي جميع الميادين.

ويثور التساؤل ابتداءً على اشتراط صفة العمومية للأموال العائدة للدولة أم يكفي فقط امتلاك الدولة لها؟

في البدء ان الأموال في حيازة الدولة على صورتين الأولى الأموال المملوكة لها ملكية عامة والتي تتمثل بتلك الأموال المخصصة لمنفعة العامة، أما الصورة الثانية فهي التي تكون عائدية الدولة لها خاصة كملكية الأفراد لأموالهم، حيث عد المشرع العراقي الأموال العامة استناداً الى المادة (٧١/أولاً) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل على الأموال المخصصة بالفعل أو بمقتضى القانون لمنفعة العامة، وقد ساير المشرع المصري في المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ الذي توسع أكثر ليشمل التخصص على المرسوم والقرار ولم يحصره على القانون فقط[١٩].

وقد حصلت تغيرات تشريعية على نطاق التخصيص فلم تعد تقتصر على الأموال العامة المملوكة للدولة، وإنما تعدى الأمر الى الخاصة تحت مسمى واحد ألا وهو (أموال الدولة) وهذا ما نلمسه من استقراء التشريعات التي صدرت بعد القانون المدني ومنها ما جاء في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ المعدل في المواد(١٩٧، ٣١٥، ٣١٦ ٣٤٠، ٣٤٣، ٣٥٢، ٣٥٣، ٣٥٥، ٤٤٤ ٤٨٧، ٤٩٣)[٢٠].

فضلاً عما تقرر في قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٦ الملغي في المادة (١) منه، والأمر ذاته في القانون النافذ رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ في المادة (١) منه[٢١]، التي تمثل تسجد لما جاء في دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ بصريح النص في

(١٩) نصت المادة (٧١/أولًا) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل على (تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون)، تقابلها المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ التي تنص على (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من الوزير المختص).

(٢٠) لمزيد من التفصيل أنظر المواد (١٩٧، ٤٤٤، ٣١٥، ٣١٦، ٤٨٧، ٤٩٣، ...) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢١) تنص المادة (١) من قانون بيع وايجار أموال الدولة العراقي النافذ على (تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة عند بيعها أو إيجارها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك) منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٢٨٦ في ٢٠١٣/٨/١٩، وأنظر كذلك المادة (١/خامساً) والمادة (١٠/أولاً) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ منشورة في الوقائع العراقية العدد ٤٤٤٥ في ٢٠١٧/٥/٢.

المادة (٢٧/ثانياً) والتي تنص على (تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها...)[٢٢].

أما على صعيد القوانين الأخرى فنجد ذكر مصطلح (أموال الدولة) في قانون انضباط موظفي الدولة في المادة (٤/سادساً) منه حيث الزم الموظف بضرورة المحافظة على أموال الدولة التي في عهدته[٢٣]، وكذلك الفقرة (١٤) من المادة (٣) من تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي القطاع المختلط[٢٤]، فضلًا في البند (ثالثاً) من المادة (١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل[٢٥].

وعليه فأن الوضع تغير بصدور الدستور وانعكس على النصوص التشريعية المتعلقة بأموال الدولة، وأصبحت الحماية تمتد الى أموال الدولة الخاصة فضلاً عن العامة، وهذا برأينا يعدد بمثابة اتجاه سليم وذلك لتحقيق الغاية منها ألا وهو توفير الخدمات واشباع الحاجات العامة.

أما بالنسبة للمشرع المصري فنجد بمجرد صدور القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٥٧ الذي تقرر بموجبه شمول الأموال الخاصة المملوكة للدولة بذات الحماية المقررة للأموال العامة بعدم جواز تملكه بالتقادم، فضلاً عن إضافة فقرة تجيز للدولة إزالة التعدي في حالة حصوله بموجب القانون رقم (٣٠٩) لسنة [٢٦]١٩٥٩.

والأمر ذاته في المادة (١/١١٩) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل الذي أورد فيه مفهوماً واسعاً لما يعد من الأموال العامة يفهم منه ان المشرع يشمل كل ما تملكه الدولة ويدخل ضمن عائدية ملكيتها[٢٧]، فضلًا عما تقرر في المادة (٥١) من قانون الحجز الإداري المصري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ من حماية للأموال الدولة[٢٨].

ولم يكتفي المشرع المصري بذلك فقد وردت العديد من النصوص في العديد من

---

(٢٢) المادة (٢٧) من دستور العراق النافذ، وقد سبقت الدستور الحالي العديد من الدساتير التي أكدت على حماية المال العام منها المادة (٩٣) من دستور ١٩٢٥، والمادة (١٥) من دستور ١٩٧٠ الملغي، والمادة (١/١٦) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

أنظر بهذا الصدد الدساتير العراقية، ط١، المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان، كلية الحقوق الجامعة، دي بول، ٢٠٠٥، ص١٢٨ وما بعدها.

(٢٣) المادة (٤/سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل تنص على (المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة) منشور في الوقائع العدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣.

(٢٤) تنص الفقرة (١٤) من تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي القطاع المختلط على (بذل العناية اللازمة في المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها أو التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله...) منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٢٦ في ٢٠٠٦/٩/٢٨.

(٢٥) البند (ثالثاً) من المادة (١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل منشور في الوقائع العراقية رقم ٤٢١٧ في ٢٠٢٢/١١/١٤.

(٢٦) المادة (٩٧٠) من القانون المدني المصري المعدلة بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ منشور في الوقائع المصرية، العدد ٥٣ مكرر (ج) في ١٣ يوليه ١٩٥٧، والقانون رقم (٣٠٩) لسنة ١٩٥٩ بموجب القرار الجمهوري المنشور في الوقائع المصرية العدد ٢٠ في ١٩٥٩/٢/٥.

(٢٧) المادة (١/١١٩) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدلة بموجب القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ منشور في الجريدة الرسمية ذي العدد (٣١) الصادرة في ٣١ يوليو سنة ١٩٧٥.

(٢٨) المادة (٥١) من قانون الحجز الإداري المصري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ منشور في الوقائع المصرية العدد ٤٩ مكرر في ٢٦ يوليو ١٩٥٥.

القوانين سيما المتعلقة بتحصيل مبالغ أو رسوم أو أي مستحقات للدولة على ضرورة توفير أكبر قدر من الحماية للأموال العائدة للدولة تجسيداً إلى ما أكدت عليه المادة (٣٢) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل[٢٩]، فضلًا عن القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع ودوره في توفير الحماية للأموال العامة والخاصة المملوكة للدولة[٣٠].

وعليه فالتشريعات العراقية وحتى المقارن لم تختلف في اسباغ مزيد من الحماية على الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة أو خاصة وحتى التي تساهم الدولة بأي نصيب بها، وهذا اتجاه سليم لأن أي اعتداء عليها يؤدي إلى عدم قدرتها على تحقيق أهدافها المنشودة.

ونظراً لانفتاح التشريعي في المجال الاقتصادي صدرت العديد من التشريعات المنظمة لاستثمار اموال الدولة من أجل تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية، ومنها قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ الذي بينت المادة (٢) منه ان الغرض منه هو تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي للاستثمار في العراق، من خلال ما قرره القانون من ضمانات وتسهيلات واعفاءات من الضرائب والرسوم في المادة (٣) منه[٣١].

ونصت المادة (٦/ف١/ب) منه على سريان أحكامه على مشاريع القطاع المختلط والقطاع الخاص ومشاريع القطاع العام المتعاقد على تأهيلها أو تشغيلها مع القطاع الخاص[٣٢]، وحددت المادة (٢١) منه نطاق الاستثمار لهذه الأموال والمشمولة بأحكام القانون والمتمثلة برؤوس الأموال المحولة إلى العراق من الخارج عن طريق المصارف والشركات المالية لغرض استثمارها، والأموال العينية والحقوق المعنوية سواء الواردة أو المشتراة من الأسواق للعراق بواسطة النقد المحول، فضلاً عن الأرباح والاحتياطات الناجمة عن استثمارها في العراق[٣٣].

أذن يتضح لنا من استقراء المادة المذكورة أعلاه ان نطاق الاستثمار في العراق يتحدد بكافة المجالات باستثناء ما يتعلق بالاستثمار في مجال استخراج وإنتاج النفط والغاز وقطاعي المصارف وشركات التأمين، والأراضي المخصصة للمشاريع التحتية[٣٤]،أما بالنسبة لنظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ محل دراستنا فقد تناولت المواد (٤، ٥) من الأموال المحددة لأغراض هذا القانون[٣٥]،بخلاف المشرع المصري فنجد المادة (١) من قانون

(٢٩) المادة (٣٢) من دستور مصر النافذ ٢٠١٤ المعدل.

(٣٠) قانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣١، في ٣١ يوليو سنة ١٩٧٥.

(٣١) نصت المادة (٢/ثانياً) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل على (٢- تشجيع القطاع الخاص العراقي للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الأسواق المحلية).

(٣٢) المادة (٦ ف١، ب) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٣٣) المادة (٢١) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٣٤) د. موفق أحمد وحلاساي خضير، الاستثمار الأجنبي وأثره في السنة الاقتصادية (نظرة تقويمية لقانون الاستثمار العراقي)، منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد ٨٠٤، ٢٠١٠، ص١٣٦ – ١٦٥.

(٣٥) المواد (٤، ٥) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ بيع وايجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساطحة عليها.

الاستثمار رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ النافذ قد شمل جميع مجالات الاستثمار دون استثناء وهذا ما جاء بصريح العبارة عندما حدد المشروع الاستثماري بقطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والتعليم والصحة والنقل والسياحة والإسكان والتشييد والبناء والرياضة والكهرباء وحتى الطاقة والثروات الطبيعية والمياه والاتصالات والتكنولوجيا[٣٦].

وأوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار المصري النافذ في المادة (١) منه مجالات الاستثمار استناداً الى المادة (١) منه التي نصت (... وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروط ونطاق وضوابط من ادلة هذه الأنشطة)[٣٧]، والتي سوف نوضحها لاحقاً.

وعليه ندعو المشرع العراقي الى توسيع نطاق الاستثمار ليشمل كافة المجالات لتحقيق الغاية المتواخاة منه اسوة بالمشرع المصري كما فعل صنعاً في الموازنة بين المستثمر العراقي والأجنبي فيما يتعلق بالمزايا والضمانات مقابل الالتزامات التي تساهم في رمز التنمية الاقتصادية، لكنه يؤخذ على مسلكه استثناء بعض المجالات من الأغراض المخصصة للاستثمار.

٣٦ () المادة (١) من قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ النافذ، تقابله المادة (١) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري الملغي.

٣٧ () المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ النافذ، الصادر بموجب قرار رئيس الوزراء رقم٢٣١٠ لسنة ٢٠١٧ منشور ففي الجريدة الرسمية العدد ٤٣ مكرر (١) في ٢٨ أكتوبر ٢٠١٧.

المبحث الثاني
السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة
في القانون العراقي والمقارن

تم إنشاء أجهزة متخصصة مكلفة بالاستثمار، تسعى إلى تسهيل الاستثمار وإزالة المعوقات التي تقف أمامه، من خلال تذليل الصعوبات التي تواجه المستثمر من خلال منحه الضمانات والامتيازات الكفيلة لإقامة المشروعات الاستثمارية التي تنصب على أموال الدولة.

ولإحاطة بذلك سنقسم دراستنا إلى مطلبين تناول في الأول منه السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون العراقي، أما الثاني منه فنخصصه للسلطة المختصة في القانون المصري.

المطلب الأول: السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون العراقي

بموجب قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل تم إنشاء أجهزة متعددة مكلفة بالإشراف على الاستثمار، والأمر ذاته في نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ الملغي، والأنظمة التي تلته كنظام رقم (٧) لسنة ٢٠١٠، ونظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ(٣٨).

وتعدد (الهيئة الوطنية للاستثمار) أعلى هيئة مسؤولة على الاستثمار على المستوى الاتحادي وهذا واضح من استقراء النصوص الخاصة بذلك حيث تتولى رسم السياسة العامة للاستثمار ووضع الضوابط ومراقبة تنفيذها مع المشاريع الاستثمارية(٣٩)، ورغم تعدد الهيئات الى جانبها لكنها تظل الجهاز الرئيسي المرتبط بمجلس الوزراء والذي منحه القانون الشخصية المعنوية مع استقلال مالي حتى تتمكن من ممارسة دورها على أكبر قدر من الدقة(٤٠).

وتتألف الهيئة الوطنية للاستثمار من إحدى عشرة دائرة كل واحدة تختص بمهمة معينة حددها النظام الداخلي لتشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠١٣ ففي المادة (٤) منه(٤١).

وأوضحت المواد (٧، ٨) منه بصورة تفصيلية آلية إدارتها والاقسام التابعة لها من

(٣٨) أنظر بهذا الصدد: – المواد (٤ – ٩) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.
– المادة (٤/أولاً) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ الملغي.
– المادة (٤) من نظام الاستثمار رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ الملغي.
– المادة (١/أولاً) من نظام رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ النافذ.

(٣٩) المادة (٤) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٤٠) تنص المادة (٨) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل على (للهيئة موازنة سنوية مستقلة تتكون مواردها من المبالغ التي تخصص لها من الموازنة العامة للدولة).

(٤١) تتألف الهيئة من عدة هيئات وتعنى الدائرة الاقتصادية بإعداد الدراسات التي تتعلق بالنشاط الاستثماري فضلًا عن الدائرة النافذة الواحدة وخدمات المستثمرين التي تتخذ الإجراءات اللازمة لإصدار الاجازات الاستثمارية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. أنظر المادة (٤) من النظام الداخلي لتشكيلات الهيئة الوطنية للاستثمار رقم ٤ لسنة ٢٠١٣ والصادر استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٥٤٣) لسنة ٢٠١٣ والمنشور في الوقائع العدد ٤٣٠٤ في ٢٠١٣/١٢/٣٠.

موظف بدرجة مدير عام ويشترط أن يكون حاصلاً على شهادة أولية ولديه خبرة لا تقل عن (٥) سنة، بينما تكون إدارتها من قبل (مجلس إدارة) يتكون من (٩) أعضاء ليهم خبرة واختصاص لا تقل عن عشرات سنوات، وتمارس الهيئة عملها من قبل المجلس الذي تنعقد اجتماعاته مرة كل شهر بدعوة من رئيس المجلس وفقاً لمقتضيات العمل، وعادة تتخذ قراراتها بأغلبية الأعضاء الحاضرين وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[٤٢].

وحسناً فعل المشرع العراقي في مراعاة التناسب في التمثيل في مجلس الإدارة، فمن استقراء النصوص الخاصة بالتشكيل نجده يتكون من أربعة من القطاع العام ويكونون بمثابة موظفين في الدولة ويخضعون في ذات الوقت لقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، وقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، أما باقي الأعضاء فهم يمثلون القطاع الخاص، ورغم أنهم ليسوا موظفين ولكنهم لا يختلفون عن بقية الأعضاء بارتباطهم بمجلس الوزراء ويحدد النظام الداخلي لتشكيلات هيئة الاستثمار رواتبهم واستحقاقهم[٤٣].

ورغم ارتباط الهيئة الوطنية كما ذكرنا سابقاً بمجلس الوزراء لكن نلاحظ إن آلية الإقالة والاستقالة لرئيس الهيئة الوطنية ونائبه يتم من قبل مجلس النواب عادةٍ أو قد يكون بناء على طلب من قبل رئيس الوزراء إذا اقتضى الأمر ذلك، أما بقية الأعضاء فنجد من استقراء الفقرات (هـ، و) من المادة (٤) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل تكون من قبل رئيس مجلس الوزراء حصراً[٤٤]، ولعل تبرز اختلاف الآلية لكون طبيعة المهام التي يضطلع بها الرئيس ونائبه ومدى أهميتها في العملية الاستثمارية.

ورغم مسلك المشرع العراقي في رسم الآليات اللازمة بالنسبة لتشكيل الهيئة الوطنية وحالات انتهاء العضوية فيها لكنه يؤخذ عليه التناقض الواضح في حالات الإقالة والاستقالة حيث يتم تنسيب لأية جهة حكومية وهذا يتعارض مع هذه الحالات، لأنه كما هو معروف أن التنسيب هو إجراء مؤقت وحسب الضوابط الخاصة به ينتهي برجوع المنسب إلى الجهة المنسب منها، فضلاً عن عدم وجود معالجات حقيقية لمصير هؤلاء الأعضاء بعد انتهاء مدة التنسيب.

وفي هذا المقام ندعو المشرع إلى رسم الآليات الواضحة التي لا تتعارض مع هذه الحالات، وفي الوقت ذاته تنسجم مع خطورة المهام الملقاة على عاتق الهيئة الوطنية للاستثمار.

فضلا عن هيئات الأقاليم والمحافظات التي تمارس عملها بالتنسيق مع هيئة الاستثمار الوطنية والتي استحدثت في ضوء المتغيرات التشريعية الراهنة والحاصلة في العراق خاصة بعد صدور دستور ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١) منه، فضلاً عن المادة

(٤٢) بموجب المادة (٤/ف٣) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل يعد رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار بمثابة وزير ونائبه بدرجة وكيل وزير يتم ترشيحه من قبل رئيس الوزراء مدة (٥) سنوات ويصادق عليه مجلس النواب.

(٤٣) المادة (٤) الفقرة (ثالثاً) البند (ج) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٤٤) الفقرات (خ، و) من المادة (٤) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٥) الفقرة (رابعاً) من قانون الاستثمار العراقي[٤٥].

فاستناداً إلى المادة (٥) من قانون الاستثمار النافذ منحت هذه الجهات المذكورة أعلاه الشخصية المعنوية من أجل ممارسة عملها، وحسب ما جاء في الفقرات (أولاً وسادساً) من ذات المادة ترتبط إدارياً بالإقليم أو بالمحافظة وبما لا يتعارض مع عمل الهيئة الوطنية للاستثمار على الصعيد الاتحادي[٤٦].

وتعد بمثابة جهات ساندة للهيئة في وضع الخطط والضوابط الاستثمارية بما ينسجم مع السياسة الاستثمارية الاتحادية، ورسمت المادة (٤/ثانياً) من النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ آلية عملها وتشكيلها، فهي تتكون من رئيس ونائب وخمسة من الأعضاء على الأقل، ويتم الاختيار من قبل رئيس مجلس وزراء الإقليم بالنسبة للرئيس ونائبه أو من قبل المحافظة ويتم عرض الأمر على مجلس النواب للمصادقة عليه ولمدة (٥) سنوات، أما باقي الأعضاء فيتم ترشيحهم يكون عادة من قبل رئيس الهيئة ولمدة (٣) سنوات وفقاً لما رسمه النظام الداخلي[٤٧].

أما على نطاق إقليم كوردستان فنجد المادة (١٠/أولاً) من قانون الاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ نصت على تشكيل هيئة الاستثمار في إقليم كوردستان تكون مرتبطة بمجلس الوزراء لها الشخصية المعنوية المنتقلة لممارسة عملها على أكمل وجه[٤٨].

وبإستقراء المواد (١٠) و(١١) من القانون المذكور أعلاه نجد ثمة تباين في آلية العمل والتشكيل بخلاف الأمر بالنسبة لهيئة الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليم[٤٩].

أما بالنسبة لتشكيلات الهيئة وسياق عملها فقد احالها القانون إلى النظام الداخلي الذي تضعه الهيئة وفقاً لمقتضيات العمل استناداً إلى الفقرة (١٠) من البند خامساً من قانون الاستثمار العراقي[٥٠].

وعلى صعيد الواقع العملي لعبت محافظة بغداد دوراً حيوي في مجال الاستثمار من خلال هيئة استثمار بغداد في ضمان الاحتياجات لمستثمرين وتسهيل الإجراءات لمساهمة المستثمر سواء كان عراقياً أم أجنبياً في العملية الاستثمارية باعتبارها مؤسسة حكومية مستقلة مسؤولة في الاستثمار ،والأمر ذاته لباقي المحافظات من خلال العديد من المشاريع الاستثمارية بهذا الصدد سواء في بغداد أو المحافظات وخاصة المخصصة

---

(٤٥) نصت المادة (١) الفقرة (ج) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ على (هيئة الإقليم أنها هيئة الاستثمار في الإقليم المسؤولة عن التخطيط والاستثمار ومنح اجازات الاستثمار في الإقليم).
ونصت المادة (١) الفقرة (د) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ على (هيئة المحافظة أنها هيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة بإقليم المسؤولة عن التخطيط الاستثماري ومنح اجازات الاستثمار في المحافظة).

(٤٦) المادة (٥) الفقرات (أولًا وسادساً) من قانون الاستثمار العراقي المعدل.

(٤٧) المادة (٥) الفقرة (ثانياً/ ١ – ب – ج) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل.

(٤٨) نصت المادة (١٠) الفقرة (أولًا) من قانون الاستثمار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ على (تشكل هيئة باسم (هيئة الاستثمار في إقليم كوردستان) وتكون لها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ولها القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لأغراض تنفيذ أحكام هذا القانون). منشور في وقائع كوردستان رقم ٦٢ في ٢٠٠٦/٨/٢٧.

(٤٩) لمزيد من التفصيل أنظر المادة (١٠) و(١١) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٥٠) نصت المادة (١٠) البند (خامساً) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان العراق على (تحدد تشكيلات دوائر الهيئة وفروعها ومهامها وصلاحياتها بنظام تصفه الهيئة ويصادق عليهم المجلس).

لأغراض السكن ومن ضمنها مدينة بسماية السكنية وغيرها من المشاريع التي تحتاج وفقة تشريعية لوضع ضوابط تكون كصمامات امان حتى لاتكون محل لشبهات الفساد خاصة انها تنصب على أراضي وعقارات الدولة(٥١).

المطلب الثاني: السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون المصري

يعد المجلس الأعلى للاستثمار الذي يتشكل برئاسة رئيس الجمهورية أعلى جهة تتولى مهمة الاستثمار، وإلى جانبه تقوم الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة مهمة الجهاز التنفيذي لمجلس باعتبارها هيئة عامة اقتصادية لها الشخصية الاعتبارية العامة تتبع عادة الوزير المختص، مقرها في القاهرة ولها انشاء فروع أو مكاتب وقت مقتضيات المصلحة العامة سواء في داخل الجمهورية أو خارجها بقرار من مجلس الإدارة(٥٢).

ويتألف مجلس إدارة الهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء من (الوزير المختص رئيساً والرئيس التنفيذي للهيئة ونواب الرئيس التنفيذي للهيئة وثلاثة من ممثلي الجهات والأجهزة ذات الصلة واثنان من ذوي الخبرة أحدهما في مجال الاستثمار بالقطاع الخاص والثاني في مجال القانون.

تكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويكون اجتماعها مرة شهرياً، وتتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي فيه الرئيس(٥٣).

ويتخذ مجلس إدارة الهيئة ما يراه مناسباً من القرارات من أجل تحقيق الأغراض المنشودة من قانون الاستثمار باعتبارها السلطة العليا، ولها موازنة مستقلة وتخضع أموالها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وللهيئة رئيس تنفيذي كما ذكرنا أعلاه يمثلها أمام القضاء والغير، ويتابع مهامها ويقدم إلى الوزير المختص ما تم إنجازه(٥٤).

وبموجب المادة (١) من قانون الاستثمار المصري النافذ تنشأ بالهيئة وفروعها وحدة إدارية تسمى (مركز خدمات المستثمرين) مهمتها تكون لأغراض تبسيط إجراءات الاستثمار من خلال تقديم خدمات تأسيس الشركات واعتماد محاضر مجالس الإدارة وأعمال التصفية، فضلاً عن طلبات المستثمرين لإصدار الموافقات والتصاريح للعقارات

(٥١) لمزيد من التفصيل بهذا الصدد راجع موقع هيئة استثمار بغداد على الموقع الإلكتروني http://baghdadic.gov.iq

(٥٢) المادة (٦٨) من قانون الاستثمار النافذ رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ المصري ومما تجدر الإشارة إليه أن (الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة) تم استحداثها بموجب المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٨٤) لسنة ١٩٩٧ والتي نصت على (تنشأ هيئة عامة تسمى بـ (الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة) تكون لها الشخصية الاعتبارية ويكون مقرها مدينة القاهرة، وتتبع وزير الاقتصاد وللهيئة أن تنشئ فروعاً لها ومكاتب في الداخل والخارج عند الضرورة).

أما باقي التشريعات الأخرى المنظمة للاستثمار فنجد قانون ترويج الاستثمار الأردني رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٣ على إنشاء (مؤسسة تشجيع الاستثمار)، أما في الجزائر نجد بموجب قانون الاستثمار رقم (١٦ – ٠٩) أخذ بتعدد الأجهزة والمتمثل بـ (المجلس الوطني للاستثمار) و(الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار)، بخلاف القانون القطري رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ المعدل الذي لم يحدد وجهة وجعل مهام الاستثمار من اختصاص وزارة الاقتصاد والتجارة.

(٥٣) المادة (٧٣) من القانون المذكور.

(٥٤) المادة (٧٦) من القانون المذكور أعلاه تقابلها المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٤٨) لسنة ١٩٩٧ الذي نصت على (يتولى رئيس الهيئة ادارتها وتصريف شؤونها وتتخذ قرارات مجلس الإدارة كما يمثل الهيئة أمام القضاء وأمام غيره، وله ولمن ينيب حق التوقيع نيابة عنها. ويعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أخرى، ويصدر بتعينه وتحديد معاملته المالية قرار من رئيس الجمهورية).

المخصصة للاستثمارات والبت بها حسب الضوابط والمدد المنصوص عليها في هذا القانون[٥٥].

ويضم المركز ممثلين عن الجهات المختصة، ويحدد مجلس إدارة الهيئة الحكومية وشركات المرافق العامة التي يتكون منها المركز، وعادة يتم تحدد العدد ودرجاتهم من قبل الرئيس التنفيذي للهيئة وعادة تحدد اللائحة التنفيذية للقانون آلية اختيارهم[٥٦].

ومما تجدر الإشارة إليه من حق المستثمر بعد استيفاء الإجراءات اللازمة للاستثمار أن يقوم باستيفاء الاشتراطات الفنية، أما مباشرة عن طريق الجهات المختصة أو من خلال مركز خدمات المستثمرين أو عن طريق مكاتب الاعتماد[٥٧].

ونصت المادة (٢٢) من قانون الاستثمار النافذ على جواز استعانة طالب الاستثمار أو من ينوب عنه بمكاتب الاعتماد المرخصة من قبل الهيئة حسب الضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لغرض فحص المستندات اللازمة لحصول على التراخيص الاستثمارية.

وتتولى هذه المكاتب التأكد من مدى مطابقة الاشتراطات الفنية والمالية وفق الضوابط المرسومة في اللائحة، ويشترط في هذه المكاتب ضرورة توفر الخبرة اللازمة وعادة يوجد سجل خاص في الهيئة بمكاتب الاعتماد المرخصة.

وفي حالة مطابقة الشروط يحصل المستثمر على شهادة اعتماد لمدة عام تثبت استيفاءه الشروط المطلوبة، ونظراً لكون هذه الشهادة بمثابة محرررسمي حسب نصوص قانون العقوبات، لذلك تترتب المسؤولية المدنية والجنائية في حالة إصدارها بخلاف الضوابط المرسومة لها، ويتم شطب المكتب لمدة ثلاث سنوات في حالة ثبوت المخالفة، والشطب نهائياً في حالة تكرارها[٥٨].

---

(٥٥) المادة (٢١) من قانون الاستثمار النافذ المصري تقابلها المادة (٥١) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ الملغي التي نصت على (تنشئ كل من الجهات الحكومة والهيئات الاقتصادية والخدمية التي تتعامل مع المستثمرين والتي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء مكاتب لها في الهيئة، وفي كل فرع من فروعها، وتتولى هذه المكاتب دون غيرها، وتلقي الطلبات، وإنهاء جميع المعاملات، وإبرام العقود، ومنح التراخيص اللازمة لإقامة المشروعات ومباشرة نشاطها).

(٥٦) تنص المادة (١٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار النافذ المصري على (يشترط في من يلحق بمركز خدمات المستثمرين من ممثلي الجهات الحكومية وشركات المرافق العامة الآتي:

١- ألا يكون قد سبق مجازاته تأديبياً ما لم يكن قد تم محو هذا الجزاء.

٢- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قدر رد إليه اعتباره قانوناً.

٣- أن تتوفر فيه الخبرات اللازمة للقيام بالدور الملحق من أجله.

٤- أن يكون حاصلاً على مرتبة ممتاز في تقديري كفايته عن العاملين الأخرين).

(٥٧) المادة (٢١) من القانون المذكور أعلاه.

(٥٨) المادة (٢٢) من قانون الاستثمار النافذ المصري، ولمزيد من التفصيل حول الضوابط المرسومة من اللائحة التنفيذية راجع المواد (١٧ – ٢٩) بخصوص ذلك.

المبحث الثالث
إجراءات السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون العراقي والمقارن

تتمثل عملية الاستثمار بجملة من الإجراءات المتخذة من قبل الجهات الإدارية المختصة تكون على شكل سلسلة من التخطيط والتنسيق وتوفير الضمانات والحوافز اللازمة للمستثمرين.

وللإحاطة بهذه الإجراءات وآلية اتخاذها من قبل الجهة مانحة الاستثمار نقسم دراستنا إلى مطلبين نتناول في الأول منه إجراءات السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون العراقي، ونخصص الثاني منه لإجراءات السلطة المختصة في القانون المصري.

المطلب الأول: إجراءات السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون العراقي

لقد مر اقتصاد العراق بمراحل متعاقبة من السياسيات أثرت على طبيعةالخطة الاستراتيجية المرسومة له، وانعكس ذلك على آلية عمل الجهات المختصة بالاستثمار ودورها في هذا المجال، فنجد استناداً الى الفقرة (ب) من المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل تكون مسؤولة عن رسم السياسة الوطنية ووضع الضوابط ومراقبة تنفيذها، فضلاً عن منح الاجازات والموافقات اللازمة للمشاريع الاستثمارية، ولم يختلف عملها حتى بصدور نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ حيث تتولى الهيئة الوطنية للاستثمار بموجب ما قررته الفقرة (الأولى) من المادة (١) ، بتحديد بدلات البيع أو الايجار أو المساطحة للعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية ذات الطابع الاتحادي والمشاريع الاستثمارية التي تكون قيمتها (٢٥٠٠٠٠٠٠)[٥٩]، من خلال اللجنة المشكلة برئاستها بموجب المادة (٢) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ، فضلاً عن متابعة وتقويم أداء لجان التقدير وإصدار الأوامر الخاصة بتشكيلها[٦٠].

أما المادة (٣) من النظام المذكور أعلاه فقد أعطت الصلاحية للهيئة الوطنية للاستثمار بعرض محاضر التقدير المعدة من قبلها وفق المادة (٢) من نظام الاستثمار النافذ على مجلس الوزراء لإصدار القرار المناسب في حالة عدم التزام الجهات المالكة للعقارات ببدلات البيع أو الايجار المقدرة من قبلها[٦١]، ولا تستطيع الجهة المالكة للعقار أو التي تمتلك حق التصرف أن تؤجر العقارات المحددة للاستثمار إلا من خلال التنسيق مع الهيئة الوطنية لاستثمار الأراضي والعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية وفقاً للنسب المحددة من قبل اللجنة المشكلة استناداً إلى المادة (٢) من النظام المذكور أعلاه[٦٢].

(٥٩) الفقرة (ب) من المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل، الفقرة (١) من المادة (١) من نظام الاستثمار رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ النافذ.

(٦٠) المادة (٢) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

(٦١) المادة (٣) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

(٦٢) المادة (٥) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.

فالمادة (٤) من نظام الاستثمار النافذ فرقت بين الأراضي المخصصة للمشاريع السكنية ضمن التصميم الأساس التي تكون ببدل قدره (٢٪) من المئة من قيمة الأرض شريطة إيصال المستثمر البنى التحتية الخارجية للمشروع مجاناً، فضلاً عن التخصيص ابتداءً نسبة لا تزيد على (١٠٪) من المساحة المخصصة للمشروع السكني للجهة المالكة لغرض استثمارها بما لا يخل بالتصميم الأساس والقطاعي للمشروع(٦٣).

والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد عن مدى تعارض المادة (٤/أولاً) المذكورة أعلاه مع المادة (١٠/ثانياً/أ/١) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ النافذ الذي أجاز لمستثمر مهما كانت جنسيته (عراقي أم أجنبي) بشراء الأراضي لإقامة مشاريع الإسكان بشرط عدم التجاوز مع التصميم الأساس خلاف ما قررته المادة (٤) من نقل الملكية المشروع الاستثماري مع تقدير البدل له، وينصدم في آن واحد مع الاستثناء الوارد في المادة (٢) و(٤٠) من قانون بيع وايجار أموال الدولة ما لم يقرر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما بيعها أو ايجارها وصلاحية مجلس الوزراء بيع أموال الدولة عند الضرورة؟

الحقيقة ان صريح النص الذي ورد في المادة (٤١) من قانون بيع وايجار أموال الدولة حسم الأمر باستثناء المشاريع الخاضعة لأحكام قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل أو أي قانون يحل محله من أحكام هذا القانون(٦٤).

وحددت الفقرة (ثالثاً) من المادة (١) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ الإجراءات المتخذة من قبل الهيئة الوطنية بالنسبة للعقارات المشمولة بالاستثمار والمساطحة عليها حيث تتم من قبل طلب صادر من الهيئة الوطنية للاستثمار، فضلاً عن صريح نص المادة (٨) من نظام الاستثمار النافذ الذي نصت بصريح العبارة على عدم سريان احكام هذا النظام على المشروعات السكنية الحاصلة على اجازات الاستثمار قبل صدور هذا النظام(٦٥)، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الاتحادية في حكمها المرقم (٧١) والصادر في ٢٠١٩/٣/١٨ والذي يؤكد على ما ورد في المادة (٢/الفقرة ٢) من قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل والتي تشجع القطاع الخاص العراقي والأجنبي والمختلط على الاستثمارات في العراق(٦٦).

بخلاف الأراضي المخصصة لأغراض الإسكان والتي تقع في المناطق خارج التصميم الأساس فهي تملك لمستثمر بدون بدل بشرط احتساب قيمة الوحدة السكنية المباعة للمواطن، فضلاً عن إيصال البنى التحتية الخارجية للمشروع مجاناً مع تخصيص

(٦٣) المادة (٤/أولًا) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ عدلت بالنظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ نصت المادة (١) منه على (تلغى الفقرة أولاً) من المادة (٤) من النظام منشور في الوقائع العراقية ٤٤٩١ في ٢٠١٨/٥/١٤.

(٦٤) المادة (٢) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ النافذ ،تقابلها المادة (٣٥) من قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ الملغي التي تنص على أن (لرئيس الجمهورية أن يقرر عند الضرورة بيع أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة استثناء من الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون)، وأنظر كذلك المواد (٤٠، ٤١) من قانون بيع وايجار أموال الدولة النافذ.

(٦٥) المادة (٨) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ المعدلة بالنظام رقم (٥) لسنة ٢٠١٨ منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩١ والصادر في ٢٠١٨/٥/١٤.

(٦٦) حكم محكمة التمييز الاتحادية في حكمها المرقم (٧١) والصادر في ٢٠١٩/٣/١٨ (غير منشور).

نسبة (١٠٪) عشرة بالمائة من المساحة المخصصة للمشروع السكني للجهة المالكة لغرض استثمارها[٦٧].

أما الأراضي المخصصة للمشاريع الصناعية خارج التصميم الأساس فيكون مقدار بدل التملك قدره (٥٪) من القيمة الحقيقة للأرض، أما داخل التصميم الأساس فيكون مقداره (١٥٪) من القيمة الحقيقية للأرض[٦٨].

ورسمت المادة (٥) من النظام المذكور أعلاه آلية احتساب بدلات الايجار أو المساطحة حسب طبيعة الأراضي والعقارات المخصصة للاستثمار وبالشكل الآتي:

١) تكون ببدل ايجار أو مساطحة قدره (٧٪) من قيمة بدل الايجار المقدر بنسبة (١٠٪) من القيمة الحقيقية للأرض المخصصة للنفع العام مثل الحدائق والشوارع وغيرها شريطة اعادتها إلى الجهات الحكومية المعنية خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ انجاز المشروع مجاناً[٦٩]، ويستثنى منها الأراضي المخصصة للخدمات العامة غير الربحية داخل المجمعات السكنية مثل مراكز الشرطة والإطفاء ودور العبادة[٧٠].

٢) أما الأراضي والعقارات المخصصة لأغراض زراعية أو صناعية أو تجارية أو ترفيهية استثمارية يكون مقدار بدل الايجار أو المساطحة بمقدار (٢٠٪) عشرون من المائة شريطة أن تكون لها حصة مالية، بخلاف الأراضي التي لا تكون لها حصة مالية فيبلغ مقدار بدلات الايجار أو المساطحة بمقدار (٢٪) اثنان من المائة مع الاسترشاد بالمصفوفة الفنية المتخذة من قبل وزارة الزراعة[٧١].

٣) بنسبة مقدارها (٢٪) اثنان من المائة للمشاريع الصناعية التي تخصص لأغراض المشاريع الاستثمارية الصناعية[٧٢].

٤) أما المشاريع الكهربائية والنفطية التي تقع في المناطق الواقعة خارج حدود البلدية فتكون بدلات ايجار أو مساطحة قدره (٢٪) اثنان من المائة[٧٣]، أما المشاريع الخدمية مثل مشاريع المؤسسات الصحية والتعليمية فتكون ببدل قدره (٥٪) خمسة من المائة[٧٤].

٥) بنسبة (١٠٪) عشرة من المائة إذا كانت المشاريع تجارية مثل المراكز التجارية والفنادق وخلال (١٥) سنة من تاريخ بء التشغيل التجارية لمشروع، أما المشاريع الخدمية مثل المشاريع الصحية والتعليمية وغيرها تقدر ببدل قدره (١٠٪) عشرة من المائة[٧٥].

٦) تكون ببدل قدره (١٠٪) عشرة من المائة للمشاريع السياحية مثل المدن السياحية أو مدن الألعاب أو المجمعات الترفيهية[٧٦].

(٦٧) المادة (٤/ثانياً) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
(٦٨) المادة (٤/ثالثاً) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
(٦٩) المادة (٥/ف١/أولًا) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
(٧٠) المادة (٥/ف ب/ثانياً) من النظام المذكور أعلاه.
(٧١) المادة (٥/ف ب/ثانياً) من النظام المذكور أعلاه.
(٧٢) المادة (٥/ف١/ثانياً) من النظام المذكور أعلاه.
(٧٣) المادة (٥/ف٢/ثانياً) من النظام المذكور أعلاه .
(٧٤) المادة (٥/ثانياً/د) من النظام المذكور أعلاه .
(٧٥) المادة (٥/ثانياً/و) من نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ النافذ.
(٧٦) المادة (٥/ثانياً/هـ) من النظام المذكور أعلاه.

وعادة تؤول بدلات البيع أو الايجار أو المساطحة الى الخزينة العامة استناداً الى الفقرة (أولاً) من المادة (٧) من نظام الاستثمار النافذ[٧٧]،ويجري احتساب تاريخ استحقاق بدل التمليك أو الايجار أو المساطحة من تاريخ التشغيل التجاري أو الإنتاج للمشروع شريطة التزام المستثمر بإنجاز المشروع خلال المدة المحددة في العقد[٧٨]).

أما العقارات العائدة للدولة والقطاع العام المخصصة لأغراض استثمارية التي تقل قيمتها من (٢٥٠٠٠٠٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دولار امريكي تتولى اللجان المشكلة بموجب المادة (٢/ف ثانياً/أ) المشكلة برئاسة رئيس هيئة استثمار الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم، فضلاً عن ممثلين من الهيئة الوطنية للاستثمار والهيئة العامة للضرائب في المحافظة وممثل عن دائرة التسجيل العقاري في المحافظة وممثل عن الجهة المالكة للعقار في المحافظة من تحديد قيمة العقارات مع الاسترشاد بضوابط التقديرات المعمول بها لدى هيئة الضرائب ودائرة التسجيل العقاري مع الاستعانة بالتشريعات القانونية المختصة بتقدير قيمة العقار والخبراء المختصين لأغراض تقدير بدلات البيع أو الايجار[٧٩].

أما هيئة الاستثمار في إقليم كوردستان فقد حددت الفقرة (سادساً) من المادة (١٠) من قانون استثمار إقليم كوردستان رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ اختصاصاتها في إعداد الخطط الاستراتيجية الاستثمارية بما يساهم في تهيئة البيئة الملائمة للاستثمار بعد تقديمها إلى المجلس الأعلى للاستثمار لغرض المصادقة عليها، فضلاً عن دوره في التنسيق مع فروعها في محافظات الإقليم[٨٠]، حيث تقوم بالتنسيق أيضاً مع الوزارات والدوائر المختصة في تحديد المناطق المخصصة للمشاريع الاستثمارية في كل محافظة ووضع إشارة القيد على الموقع الذي يخصص لأغراض الهيئة[٨١].

وفي ضوء ما تقدم تقوم الدوائر ذات العلاقة بالتعاون مع الهيئة في إعداد المستلزمات الضرورية للمشروع الاستثماري والمتمثلة بالأراضي المعدة لغرض الايجار أو المساطحة وببدل تشجيعي استناداً الى الضوابط الموضوعة من قبل الهيئة[٨٢].

ولا يقتصر دور هيئة الاستثمار في إقليم كوردستان على الايجار أو المساطحة وإنما يتعدى إلى تمليك الأراضي المخصصة للاستثمار، وذلك بناءً على اقتراح الهيئة بقرار صادر من المجلس الأعلى للاستثمار سواء بسعر تشجيعي أو بدون بدل مع التقيد

(٧٧) الفقرة (أولًا) من المادة (٧) من النظام المذكور أعلاه.
(٧٨) الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧) من النظام المذكور أعلاه
(٧٩) الفقرة (ثانياً/ أو ثالثاً) من المادة (٢) من النظام رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ النافذ.
(٨٠) يتألف المجلس الأعلى للاستثمار من رئيس مجلس الوزراء رئيساً ونائب رئيس الوزراء نائباً له وينوب عنه عند غيابه وعضوية وزراء (المالية والاقتصاد، التجارة، البلديات، التخطيط، الزراعة، الصناعة) ورئيس هيئة الاستثمار استناداً الى المادة (١٤) من قانون الاستثمار.
والجدير بالإشارة إن للهيئة مقر في أربيل عاصمة الإقليم ولها فتح فروع في محافظات إقليم كوردستان يدير كل منها موظف بدرجة مدير عام حسب ما نصت الفقرة (ثالثاً) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦. وانظر كذلك المادة (١٠/سادساً) منه.
(٨١) المادة (٤/ثانياً) من قانون الاستثمار المذكور أعلاه.
(٨٢) المادة (٤/ثالثاً) من قانون الاستثمار المذكور أعلاه.

باعتبارات المصلحة العامة[٨٣]، مع وضع إشارة عدم التصرف على هذه الأراضي لدى دائرة التسجيل العقاري المختصة بناءً على الموافقة التحريرية لهيئة الاستثمار في الإقليم، والأمر ذاته في حالة تغير موقع المشروع[٨٤].

إضافة إلى ما تقدم تتولى الهيئة بتوفير الحوافز والتسهيلات الإضافية للمشاريع الاستثمارية من خلال الإعفاءات الإضافية والرسوم لمشتريات الأثاث والمفروشات واللوازم المستخدمة لأغراض التحديث والتجديد الذي يتم كل (٣ سنوات) شريطة أن تكون في المناطق المخصصة للاستثمار داخل الإقليم ولأغراض المشروع حصراً خلال سنة واحدة[٨٥].

وبينت المادة (٩) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان الإجراءات القانونية المتخذة من قبل هيئة الاستثمار بحق المستثمر في حالة مخالفته للضوابط المعدة من قبلها في ما تقدم ذكره أعلاه حيث تلزمه بإثبات وإزالة آثار المخالفة استناداً الى الفقرة (١) من ذات المادة، فضلاً عن استرداد الأرض المستثمر من قبله في حالة تأجيرها من الباطن أو استخدامها خلاف الأغراض المخصصة لها مع التزامه بدفع ضعف أجر المثل وفق قانون تحصيل الديون الحكومية النافذ في الإقليم[٨٦].

المطلب الثاني: إجراءات السلطة المختصة باستثمار أموال الدولة في القانون المصري

استناداً الى المادة (٦٨) من قانون الاستثمار النافذ يختص المجلس الأعلى للاستثمار باتخاذ كل المستلزمات الضرورية للبيئة الاستثمارية بما ينسجم مع السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها بالتعاون مع القطاع الخاص.

ولا يقتصر على ذلك وإنما يتعدى اختصاصها إلى وضع الخريطة الاستثمارية ومتابعة تنفيذيها وتحديثها بما يتفق مع خطة التنمية الاقتصادية للدولة ووضع الآليات لتسوية منازعات الاستثمار ضمن نطاق قضايا التحكيم الدولي، ووضع الحلول لمعوقات الاستثمار وذلك من خلال المسؤولية التضامنية لجميع الوزارات والهيئات والأجهزة الحكومية، وتسوية الخلافات والتناقضات التي تتم بين أجهزة الدولة في نطاق الاستثمار[٨٧].

ولم يختلف اتجاه المشرع المصري عما هو مقرر في قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الملغي رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ الملغي في المواد (٤، ٥) فيما يتعلق بنوعية الاختصاصات وما تقدمه من تسهيلات وحوافز تشجيعية للمستثمر[٨٨].

أما المادة (٧١) من قانون الاستثمار النافذ فقد بينت ما تباشره الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة والتي كما ذكرنا سابقاً تعد هيئة عامة اقتصادية تمارس

(٨٣) المادة (٤/رابعاً) من قانون الاستثمار المذكور أعلاه.

(٨٤) المادة (٤/رابعاً) من قانون الاستثمار المذكور أعلاه.

(٨٥) المادة (٤/تاسعاً) من قانون الاستثمار في إقليم كوردستان، ولمزيد من التفصيل حول آلية منح الإعفاءات الضريبية والضمانات القانونية راجع المادة (٦، ٧) من ذات القانون.

(٨٦) المادة (٩) من قانون الاستثمار المذكور أعلاه.

(٨٧) المادة (٦٨) من قانون الاستثمار المصري النافذ.

(٨٨) المواد (٤، ٥) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ الملغي، بخلاف ما هو مقرر في قانون الاستثمار رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ الملغي فيما يتعلق بالتسهيلات والحوافز المقدمة للمستثمر.

المهام ذات الطابع التنفيذي من خلال ما تقوم بإعداده من مشاريع الخطة الاستثمارية الموضوعة من قبل المجلس الأعلى، وبالتعاون مع جميع أجهزة الدولة المختصة وتتخذ الإجراءات اللازمة لذلك، فضلاً عن إنشاء قاعدة بيانات للفرص الاستثمارية ومتابعة تحديثها، وإصدار الشهادات اللازمة لمستثمر من أجل تقديم التسهيلات اللازمة للحوافز والضمانات الاستثمارية، ووضع النظم اللازمة لإدارة المناطق الحرة بما يخدم خطة التنمية الاقتصادية وإعداد الدراسات لمعوقات الاستثمار والعراقيل التي تواجهها ووضع الحلول لها من خلال إقامة المؤتمرات والندوات وورش التدريب والتعاون مع المؤسسات والمنظمات الدولية والأجنبية، وأخيراً الدور التفتيشي على الشركات حسب ما مرسوم في اللائحة التنفيذية لهذا القانون[٨٩].

ولا يفوتنا أن نذكر أن للهيئة وفقاً للمادة (٧٢) إجراء التعاقدات اللازمة مع الشركات المختصة وذلك للأغراض الاستثمارية دون التقيد بأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ حسب ما منصوص بالقانون[٩٠].

وعادة الهيئة تمارس مهامها المذكورة أعلاه من قبل مجلس إدارة الهيئة باعتباره السلطة العليا للهيئة من خلال سلسلة من الإجراءات المتخذة وذلك لتحقيق الأغراض التي تهدف إليها، من خلال وضع الخطط والضوابط والآليات اللازمة فضلاً عن إقرار اللوائح التنفيذية والقرارات الإدارية المتعلقة بالشؤون المالية كإقرار مشروع الموازنة السنوية وحساباتها الختامية، ورسم الشروط لمنح التراخيص الاستثمارية وآلية منحها وسحبها، وتنظيم دخول البضائع وخروجها مع صلاحيتها بإنشاء فروع لها.

أما بخصوص الدور الرقابي لها فهي تمارس التفتيش والرقابة اللاحقة على الشركات حسب ما ترسمه اللائحة التنفيذية مع طلب المعلومات والبيانات اللازمة لحساب أصول الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر من الجهات العامة لأغراض إحصائية.

وأوضحت المادة (٨١) من قانون الاستثمار ما تتخذه الهيئة من إجراءات بحق الشركات والمنشاءات المخالفة من خلال انذارها بإزالة المخالفات خلال مدة لا تتجاوز (١٥) من تاريخ الإنذار، ويحق لها اصدار قرار بإيقاف النشاط سواء لشركة أو منشأة مدة لا تتجاوز (٩٠) يوماً في حالة استمرارها بالمخالفة.

أما في حالة استمرارها بالمخالفة خلال سنة واحدة فأجازت لها المادة بإيقاف صرف الحوافز والاعفاءات مع الترخيص لها بمزاولة النشاط والأمر ذاته بالنسبة لمخالفات التي تهدد الصحة العامة أو الأمن الوطني أو القومي فيحق لرئيس التنفيذي وفقاً لمقتضيات الضرورة إصدار قرار بإيقاف النشاط مدة تسعين يوماً في حالة تكرار ارتكاب الشركة أو المنشأة المخالفة خلال سنة من المخالفة الأولى[٩١].

وهكذا يتضح لنا بأن المشرع المصري قد ضمن تشجيع الاستثمار في قانون الاستثمار رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ النافذ للمستثمر وذلك من أجل خلق بيئة استثمارية لما يتعلق بأموال وعقارات الدولة، وفي ذات الوقت حملت المستثمر التزامات لضمان ذلك.

(٨٩) المادة (٧١) من قانون الاستثمار المصري النافذ.
(٩٠) المادة (٧٢) من قانون الاستثمار المصري النافذ.
(٩١) المادة (٨١) من القانون المذكور أعلاه، علماً بأن قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ الملي أحال ذلك إلى اللائحة التنفيذية ورسمت آلية ذلك في المواد (٧، ٨) منه.

الخاتمة

تمخضت عن دراستنا العديد من الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال البحث والتي تتمثل بـ:

أولاً: الاستنتاجات:

١. تبنى المشرع العراقي الاتجاه الواسع للاستثمار اسوة بالتشريعات التي عنت بالاستثمار لكونه من أهم محددات الطاقة ودوره في تحسين البيئة الاقتصادية.
٢. مهما تعددت صور الاستثمار لكنها تقوم على نقطة مشتركة مفادها التوظيف المالي المساهم في المشروع الاستثماري، والذي يتطلب عدم اغفال العناصر المكونة له.
٣. اعتمد المشرع العراقي معيار الجنسية في تحديد نوع الاستثمار حيث اشترط أن يكون مسجلاً في العراق بخلاف المشرع الكوردستاني الذي لم يعتمد على معيار اسوة بالقانون المصري في قانون الاستثمار النافذ رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.
٤. ساير المشرع العراقي الاتجاه المعمول به في قانون الاستثمار المصري النافذ في منح الشخص الطبيعي والمعنوي من أجل توسيع الاستثمار.
٥. في ضوء المتغيرات التشريعية الحاصلة في العراق لم تعد أموال الدولة قاصرة على الأموال العامة وإنما الخاصة تحت مسمى بـ (أموال الدولة) والذي يشمل نطاق الاستثمار انسجاماً مع المتغيرات والانفتاح الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية بحيث يشمل كل المجالات باستثناء الاستثمار في مجال استخراج وإنتاج النفط والغاز وقطاعي المصارف وشركات التأمين والأراضي المخصصة للمشاريع التحتية بخلاف قانون الاستثمار المصري النافذ والذي يشمل كافة المجالات.
٦. تتعدد الأجهزة المكلفة بالإشراف على الاستثمار في قانون الاستثمار النافذ العراقي والأنظمة المتعلقة به، وتعد الهيئة الوطنية للاستثمار أول هيئة مسؤولة على الصعيد الاتحادي في رغم الخطة ووضع الضوابط ومراقبة تنفيذها تمتع بالاستقلال المالي والإداري مرتبطة بمجلس الوزراء من أجل ممارسة دورها على أكبر قدر من الدقة.
٧. راعى المشرع العراقي التناسب في التمثيل لمجلس الإدارة للهيئة الوطنية للاستثمار رغم عدم وضوح آلية الإقالة والاستقالة المتعلقة بأعضائها.
٨. وجود جهات ساندة للهيئة الوطنية للاستثمار في العراق والمتمثلة بـ (هيئات الأقاليم والمحافظات) التي تمارس عملها بالتنسيق معها وهيئة الاستثمار في إقليم كوردستان المرتبطة بمجلس الوزراء والتي تمتع بالاستقلال المالي والإداري اسوة ببقية الهيئات المتخصصة بالاستثمار.
٩. يعد المجلس الأعلى للاستثمار أعلى هيئة استثمارية في التشريع المصري إلى جانب الهيئة العامة للاستثمار إلى جانبها الهيئة العامة للاستثمار والمناطق

الحرة باعتبارها الجهاز التنفيذي، فضلاً عن العديد من الجهات الساندة لها والمتمثل بـ (مركز خدمات المستثمرين) و(مكاتب الاعتماد).

١٠. تتولى الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق تحديد بدلات البيع والايجار أو المساطحة للعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية ذات الطابع الاتحادي والمشاريع الاستثمارية التي تكون قيمتها (٢٥٠٠٠٠٠٠٠) من خلال اللجنة المشكلة برئاستها، أما الأراضي والعقارات التي تقل قيمتها عن ذلك فتكون من اختصاص هيئة الاستثمار الأقاليم والمحافظة غير المنتظمة في الإقليم من خلال اللجنة المشكلة برئاستها، فضلاً عن الممثلين من الهيئة الوطنية للاستثمارات والهيئة العامة للضرائب في المحافظة.

١١. توفير الحوافز والتسهيلات المالية من قبل الجهات المختصة بالاستثمار والاعفاءات الإضافية والرسوم لمشتريات الأثاث والمفروشات وكل ما يتطلبه الاستثمار اسوة بالقانون المصري.

١٢. يختص المجلس الأعلى للاستثمار المصري بوضع الآليات اللازمة لتسوية منازعات الاستثمار فيما يتعلق بقضايا التحكيم الدولي ووضع الحلول لتسوية منازعات الاستثمار، بخلاف المشرع العراقي الذي لم يسلك اتجاه في اعتماد التدرج في حسم المنازعات الناشئة عن الاستثمار.

ثانياً: التوصيات:

١. ندعو المشرع العراقي في مواكبة مستجدات الاستثمار العالمي والعربي ووضع استراتيجية وأهمية النهوض في مواجهة التحديات والمعوقات التي تواجه النمو الاقتصادي في العراق.

٢. ضرورة وضع منظومة تشريعية متكاملة للتشريعات المنظمة للاستثمار في العراق من خلال إجراء التعديلات اللازمة والضرورية لأن وجود الإطار التشريعي لا يعد كافياً إذا لم يكن ذات نهج موحد وليس تشريعات متفرقة تنظم استثمار أموال وعقارات الدولة.

٣. ضرورة مواكبة التشريعات المقارنة من خلال ما رسمه قانون الاستثمار المصري من تسهيلات وحوافز لمستثمر سواء كان وطنياً أم أجنبياً وذلك من أجل جذب الاستثمار وتوظيف أمواله في مشاريع الاستثمار.

٤. نهيب بالمشرع العراقي بمعالجة تشريعية فيما يتعلق بالآليات الخاصة بإجراءات الاستثمار أموال وعقارات الدولة لخصوصيتها، فضلاً عن كونها تعد بمثابة استثناء عما هو مقرر في بيع وايجار أموال الدولة.

٥. معالجة أوجه النقص التشريعي فيما يتعلق بآلية إقالة واستقالة أعضاء الهيئة الوطنية للاستثمار وسد النقص الحاصل فيما يتعلق بالتنسيب وانتهاء المدة المقررة له لكون ذلك يتعارض مع عملها ويعرقلها ودورها الرقابي إلى جانب المهام الأخرى المتعلقة بمجال الاستثمار.

٦. تمثيل دور الهيئة الوطنية للاستثمار باعتبارها الجهاز الرئيسي للعملية الاستثمارية في العراق وحذوا اتجاه المشرع المصري بإيكال المهمة إلى مجلس اعلى اسوة به يتولى الخطة الاستثمارية بنطاق أوسع وذلك لا يكون إلا من خلال:

أ) إعادة النظر في النصوص القانونية الخاصة باختصاصات الهيئة وإعادة هيكليتها مع مراعاة عدم التعارض بين قانون الاستثمار ونظام الاستثمار النافذ.

ب) اعتماد آلية التعاون بين الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وخاصة بعد المستجدات الحاصلة في إقليم كوردستان بما يخدم اللامركزية الإدارية التي أكدت عليها نصوص الدستور والتشريعات المتعلقة بالاستثمار.

ج) رسم طبيعة عمل الهيئة الوطنية للاستثمار باعتبار نصوص قانون الاستثمار عدتها مؤسسة وهذا بدوره يترتب عليه تبعات قانونية خاصة بعد تغير النظرة عليها وفق المتغيرات التشريعية.

د) أحكام الرقابة على عمل الهيئة الوطنية نظراً لدورها الخطير في تحديد بدلات الايجار والتملك للأراضي وعقارات الدولة، وهذا بدوره يحتاج إلى وجود رقابة فعالة سواء من ديوان الرقابة المالية والجهات الأخرى الساندة له.

٧. إن المشرع العراقي سوى بين المستثمر الأجنبي والمستثمر العراقي في العملية الاستثمارية، وخاصة فيما يتعلق بتملك الأراضي المخصصة للاستثمار وهذا يحتاج وقفة من المشرع لخطورة التبعات المترتبة خاصة ان نطاق الاستثمار ينصب على أراضي وعقارات مملوكة للدولة.

٨. أجاز المشرع العراقي في نظام الاستثمار النافذ المساطحة للأراضي وعقارات الدولة رغم أنها لا تحقق الفائدة المرجوة من الاستثمار والمتمثلة ببدلات المخصصة للأغراض الاستثمارية والتي تكون بطبيعتها منشأة من العديد من التشريعات المتعلقة ببيع وايجار أموال الدولة.

٩. نهيب بالمشرع العراقي بتوسيع نطاق الاستثمار ليمثل كل المجالات اسوة بالقانون المصري من اجل دعم العملية الاستثمارية.

١٠. وضع الآليات القانونية الواضحة لتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار اسوة بالقانون المصري، فضلاً عن توحيد النصوص القانونية الخاصة بالطعن بالقرارات الصادرة في الهيئة الوطنية للاستثمار بخصوص اجازات الاستثمار الموجودة في قانون الاستثمار والأنظمة المتعلقة به.