

عن دور المجلس الوطني للاستثمار

أ.د. إقلولي محمد

أستاذ

كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو.

مقدمة

بههدف توسيع وتعزيز الإطار المؤسساتي في مجال الاستثمار،أنشأ المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل و المتمم بالأمر رقم 06-08 والملغى بموجب المادة 37 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار⁽¹⁾ جهازا يتمثل في المجلس الوطني للاستثمار، وأوكلت له مهمة ترقية و تطوير الاستثمارات ،يعمل على اتخاذ القرارات الإستراتيجية وفحص الملفات المتعلقة بالاستثمار التي تمثل منفعة للاقتصاد الوطني، في إطار الصلاحيات المخولة له ومن خلالتشكيلته المتنوعة. غير أنه إذا كان قانون الاستثمار قد صدر في ظل وضع اقتصادي معين، فإن الوضع الاقتصادي الذي تعيشه الجزائر اليوم في ظل تراجع أسعار المحروقات

¹ - المادة 37 من القانون رقم 16-09 ، المؤرخ في 03 أوت 2016 ، المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46 ، الصادر بتاريخ 3 أوت 2016 ، التي تنص على ما يلي :
تلغى أحكام الأمر رقم 01-03 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام1422الموافق 20غشت سنة2001 و المتعلق بتطوير الاستثمار ، المعدل و المتمم ، باستثناء أحكام المواد 6 و18 و22 منه". ج ر عدد 46 ، صادر بتاريخ 03 أوت 2016.

والانخفاض الكبير للمداخيل من العملة الصعبة قد دفع السلطات إلى اعتماد نموذج اقتصادي جديد يركز على تنويع الاقتصاد وإيجاد آليات جديدة للتمويل، ضمن إستراتيجية تتمثل في التقليل من حجم الاستيراد وتثمين الموارد المحلية والتصدير خارج المحروقات ، وكذا فتح المجال للاستثمارات الأجنبية بمنحها تفضيلات وامتيازات متنوعة في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية .وعليه هل يواكب المجلس الوطني للاستثمار بتشكيلته و صلاحياته هذا المسعى وهذا التوجه ، وهل سيساهم فعلا في تفعيل الاستثمارات الأجنبية وترقيتها، خاصة في ظل ارتباطه بالسلطة التنفيذية ، ومجال تدخله وأداء مهامه ؟ ذلك ما سنحاول إبرازه من خلال التطرق لتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار (أولا) وكذا لصلاحياته (ثانيا).

أولا : تشكيلة المجلس الوطني للاستثمار

أنشأ الأمر رقم 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار⁽¹⁾ المجلس الوطني للاستثمار بموجب المادة 18 منه التي جاء فيها ما يلي : **"ينشأ مجلس وطني للاستثمار يدعى في صلب النص المجلس يرأسه رئيس الحكومة "**

¹ - أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20/08/2001 ،يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد47، صادر في 22/08/2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15/07/2006، ج ر عدد 47 ، صادر في 19/07/2006 وبالأمر رقم 01-09 المؤرخ في 22/7/2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 ، صادر في جويلية 2009 (استدراك في ج ر ج ج ، عدد 53، صادر في 13/09/2009) و بالأمر رقم 01-10 المؤرخ في 26/08/2010 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 ، ج ر عدد49 ، صادر في 29/08/2010 ، والقانون رقم 11-16 المؤرخ في 28/12/2011 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2012 ، ج ر ، عدد 72 ، صادر في 29/12/2012 ،

لكن وبالرجوع الى القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار نجد بأنه ألغى الأمر 01-03 باستثناء المادة 18 منه . وقد تم انشاء لدى الوزير المكلف بترقية الاستثمارات مجلس وطني للاستثمار يدعى في صلب النص المجلس، يوضع تحت سلطة ورئاسة رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) ، يكلف المجلس بالمسائل المتصلة بإستراتيجية الاستثمارات و بسياسة دعم الاستثمارات و بالموافقة على الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 12 من نفس القانون ، وعموما بكل المسائل المتصلة بتنفيذ أحكام هذا الأمر.

جاء إنشاء مجلس وطني للاستثمار لأجل توحيد اتخاذ مركز القرار . وحتى يتمتع الجهاز بمصادقية، حدّد الأمر رقم 06-08 المعدل و المتمم للأمر رقم 01-03 الجهة التي سينشأ لديها و هي الوزير المكلف بالصناعة والمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار .

يعد المجلس الوطني للاستثمار جهاز ذو اختصاص وطني ، يضم مجموعة من القطاعات لها علاقة بمجال الاستثمار ، ولا يعتبر سلطة إدارية مستقلة ،و أن قراراته وتوصياته لا توجه مباشرة الى المستثمر وإنما توجه إلى السلطات الوصية لتنفيذ النصوص الخاصة بترقية الاستثمار، منها الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار .

وبالقانون رقم 12-12 المؤرخ في 26 ديسمبر 2012 المتضمن قانون المالية لسنة 2013، ج ر عدد 72 الصادر في 30 ديسمبر 2013 وبالقانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، ج ر عدد 78 ، صادر في 31 ديسمبر 2014 و الملغى بموجب القانون رقم 16-09 المؤرخ في 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46 صادر في 03 أوت 2016

والملاحظ في القانون رقم 16-09 أن المشرع لم يتطرق إلى هذا الجهاز عندما تناول أجهزة الاستثمار في الفصل الخامس ، واكتفى بالتطرق للوكالة الوطنية للاستثمار ، مع أن عنوان الفصل جاء بصيغة الجمع ، رغم أن للمجلس دور بالغ الأهمية في تحسين مناخ الأعمال والاستثمار من كل النواحي ، كما يلعب دور كذلك في تحفيز وجلب الاستثمارات لاسيما الأجنبية منها ، شريطة أن يتم تأطيره تأطيرا قانونيا فعالا .

لم يتطرق المشرع الجزائري لتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار في الأمر رقم 01-03، بل أحال ذلك للتنظيم ، و هو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 20 من ذات الأمر ،حيث جاء فيها: **تحديد تشكيلة المجلس و تنظيمه وسيره عن طريق التنظيم**." وهو ما صدر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-281 (1)المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار و تنظيمه و سيره ، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-185(2) ،كما صدر في نفس السنة المرسوم التنفيذي رقم 06-355(3)الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 01-281 و الذي لا يزال ساري المفعول .

-
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 01-281 مؤرخ في 24/09/2001، يتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 55 الصادر في 26/09/2001 ، ملغى.
 - 4- مرسوم تنفيذي رقم 06-185 مؤرخ في 31/05/2006، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 01/ 185 المؤرخ في 24/09/2001 المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للاستثمار وتنظيمه وسيره ، ج ر عدد 36، صادر في 31/05/2006.
 - 5- مرسوم تنفيذي رقم 06-355، مؤرخ في 09/10/2006 يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته و تنظيمه وسيره ، ج ر 64 ، الصادر في 11/10/2006.

حددت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 06-355 المتعلق بصلاحيات و تشكيلة و تنظيم المجلس الوطني للاستثمار تركيبة المجلس ، الذي يتشكل من الوزارات التي لها علاقة بمجال الاستثمار و هي تسعة ، تتمثل في الوزير المكلف بالجماعات المحلية، الوزير المكلف بالمالية ، الوزير المكلف بترقية الاستثمارات ، الوزير المكلف بالتجارة ، الوزير المكلف بالطاقة و المناجم ، الوزير المكلف بالصناعة ، الوزير المكلف بالسياحة ، الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة ، و الوزير المكلف بتهيئة الإقليم والبيئة. كما أضافت المادة 2/4 من نفس المرسوم الى هذه التشكيلة ، وزير القطاع المعني أو وزراء القطاعات المعنية عندما يتعلق الأمر بالمشاركة بجدول الأعمال في أشغال المجلس، مع الاستعانة بكل شخص يُعترف له بالكفاءة و الخبرة في ميدان الاستثمار⁽¹⁾.

أما من حيث التركيبة البشرية ، فحسب المرسوم التنفيذي رقم 11-16⁽²⁾ يضم سبعة وزراء نظرا لضمّ ثلاث قطاعات في وزارة واحدة وهي وزارة الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار. ما يلاحظ على تركيبة

6- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 06-355، مؤرخ في 09/10/2006 يتعلق

بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار و تشكيلته و تنظيمه وسييره ، مرجع سابق تنص :

"يشارك وزير (أو وزراء) القطاع المعني (القطاعات المعنية) بجدول أعمال المجلس..."

7- مرسوم تنفيذي رقم 11-16، مؤرخ في 25/01/2011 يحدد صلاحيات وزير

الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار ، ج ر عدد 05 ، الصادر في 26/01/2011.

المجلس أنها تشكل مجلس حكومة مصغر⁽¹⁾، نظراً لمستوى التمثيل فيها ، و كذا لاختصاصها بالملفات و المسائل الاقتصادية ذات الصلة بمجال الاستثمار .

تبين التشكيلة البشرية للمجلس الوطني للاستثمار من جهة ،بأنه دُعم بتركيبة بشرية منسجمة و متناسقة ،حيث يشمل مختلف الوزراء الذين ترتبط قطاعاتهم بمجال الاستثمار ، ذلك أن المرسوم التنفيذي رقم 06-355سالف الذكر ، نص على إشراك الوزير المكلف بالسياحة في عضويته ، و هذا يؤكد الاتجاه الاقتصادي الجديد الذي تريد أن تسلكه الجزائر ، القائم على تنويع الاقتصاد بدءا بالاهتمام بقطاع السياحة ، و قطاعي الفلاحة والصناعة وبقطاعات حيوية أخرى كذلك.

لكن نسجل من جهة أخرى بأن تشكيلة المجلس خلت من بعض القطاعات التي قد تجعل المجلس لا يؤدي الدور المنتظر منه ، كما تنقص من دوره وفعاليته،وذلك كحالة عدم وجود الوزير المكلف بالتشغيل ضمن تشكيلته ، خاصة و أن قطاع الشغل ذا صلة بمجال الاستثمار ،وأيضا غياب الوزير المكلف بالفلاحة في تشكيلة المجلس ، وأن الاستثمار في قطاع الفلاحة في السياسة الاقتصادية الجديدة للحكومة يعد مفتاح التنمية وكبديل للمحروقات .وعليه فان قطاعات عديدة ذات صلة بمجال الاستثمار مدعوة لأن تشارك تشكيلة المجلس الوطني للاستثمار حتى يؤدي دوره ويكون أكثر فعالية في تشجيع أكثر للاستثمارات الأجنبية.

8-عجة الجبالي ، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2006، ص 682.

ثانيا - صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار

يتولى المجلس بالإضافة إلى المهام المنصوص عليها في المادة 18 من قانون الاستثمار وظيفة الاقتراح و الدراسة⁽¹⁾، كما يتمتع في بعض الحالات بسلطة اتخاذ القرارات ، إذ يعتبر جهة قرار و في الوقت نفسه جهة استشارية ، و هو ما تؤكدته المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 06-355 التي تنص على أنه : "تتّوج أعمال المجلس بقرارات و آراء و توصيات . "

كما يختص بتقييم القروض اللازمة لتغطية البرنامج الوطني لترقية الاستثمار، ويعالج كل مسألة ذات علاقة بالاستثمار، كتحديد المناطق المحرومة، ووضع مقاييس تحديد الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني التي نصت عليها المادة 10 فقرة 2 من الأمر رقم 01 - 03 الملغى ، وأعادت تنظيمها المادة 17 من القانون 16-09.

و في سياق توسيع صلاحيات المجلس أضاف قانون المالية التكميلي لسنة 2009⁽²⁾ مهام أخرى يختص بها المجلس الوطني للاستثمار ، كالنظر في المشاريع الاستثمارية التي يتجاوز مبلغها خمسمائة مليون دينار جزائري أو يساويه من الاستفادة من مزايا النظام العام ، حيث يصدر المجلس قرار بشأن

9- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-355، مؤرخ في 09/10/2006 يتعلق

بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار و تشكيلته و تنظيمه وسيره ،مرجع سابق .

10- المادة 60 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون

المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر 44 ، صادر في 26/07/2009، (تقابلها المادة

9 مكرر 1 من الأمر 03-01 المؤرخ في 20/08/2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، معدل و

متمم ، مرجع سابق.)

هذا الموضوع ، غير أن قانون المالية لسنة 2014 رفع سقف المبلغ إلى 1.500 مليون دينار جزائري.¹

أما القانون رقم 09-16 فقد رفع المبلغ الى خمسة ملايين دينار (5 000000000) ، حيث نصت المادة 14 منه على أنه : "... يخضع منح المزايا لفائدة الاستثمارات التي يساوي مبلغها أو يفوق خمسة ملايين دينار (5 000000000) ، للموافقة المسبقة من المجلس الوطني للاستثمار..."

ومن المهام التي يتولاها المجلس أيضا وضع إستراتيجية تطوير الاستثمار، باعتباره هيئة تصور⁽²⁾ وإعداد سياسات الحكومة في مجال الاستثمارات، حيث يتولى ترجمة تلك السياسات في مجال الاستثمار ، خاصة اذا أدركنا بأن كل سياسة اقتصادية بحاجة الى إستراتيجية تضمن التنسيق بين مختلف القطاعات المعنية بالاستثمار على الخصوص، وتلك المعنية بالتنمية على العموم⁽³⁾، وباعتبار المجلس جهاز يضم كل هذه القطاعات ، فإنه يكون المعني الأول برسم السياسة العامة في مجال الاستثمار.

11- قانون رقم 08-13 مؤرخ 30 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68،
صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2013

12- مهنان إدريس ، تطوّر نظام الاستثمارات الأجنبية في الجزائر ، مذكرة الماجستير ، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2002، ص 112.

13- عيبوط محند وعلي، الاستثمارات الأجنبية في ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01/ 2006، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 87.

وإذا كان المجلس الوطني للاستثمار المشرف في مجال الاستثمار ، بحيث يمثل الدولة فيه ، فإنه يعد جهازا إستراتيجيا يوضع تحت رئاسة الحكومة، تتمثل مهمته الأساسية في رسم السياسة العامة للحكومة في مجال الاستثمار مع وضع برامج تحفيزية وتشجيعية مغرية للمستثمرين تهيئ لمناخ استثماري ملائم .

لكن المتمعن في صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار لاسيما بالنسبة للاستثمارات الأجنبية ، يجدها مقيدة من ناحية الإجراءات التي يقوم بها في هذا المجال ، و واسعة من حيث الغاية و الهدف ، و ذلك بتدخله في سير العملية الاستثمارية ، من خلال الترحيب بالمستثمرين الأجانب عندما تكون استثماراتهم ذات فائدة للاقتصاد الوطني ومن ثمة استفادتهم من الحماية، الضمانات والامتيازات.

تبدو صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار مقيدة بالنسبة للاستثمارات الأجنبية، حيث يقوم بدراسة ملف الاستثمار الأجنبي دراسة شاملة و كاملة من كل الجوانب المرتبطة بالعملية الاستثمارية.

تعد الصلاحيات الموسعة للمجلس تضيقا على المستثمرين خاصة الأجانب منهم، وعليه ، فإن المجلس يتمتع باختصاص مقيد بحيث ينحصر دوره في تقدير مشروعية الاستثمار الأجنبي. فعلى سبيل المثال تقديم ميزان فائض بالعملة الصعبة لفائدة الجزائر ،أو تقسيمة الرأسمال الذي يجب أن يتحقق فيه شرط الملكية الوطنية بنسبة 51 بالمائة و 49 بالمائة للطرف للأجنبي،....

ان توسيع الصلاحيات المخولة للمجلس بهيئته على أهم القرارات الإستراتيجية للاستثمارات الأجنبية على أساس ترأسه من طرف الوزير الأول ، فإنه يخضع

في إصدار قراراته لتوجيهات الحكومة و بالتالي لا يتمتع باستقلالية في اتخاذ القرار و هو الأمر الذي يضعف من دوره في تفعيل الاستثمار الأجنبي. من جهة أخرى منح المشرع المجلس الوطني للاستثمار صلاحية اعتماد الاستثمارات الأجنبية وذلك بالنظر للوضعية الاقتصادية التي تمر بها الجزائر، وهو الأمر الذي يؤكد تمتع المجلس باختصاصات واسعة لا مقيّدة ، من حيث إصدار قرارات فردية تأخذ شكل اعتماد أو ترخيص، فعدم الرد الصريح أو الايجابي من المجلس يجعل العملية الاستثمارية غير قابلة للإنجاز ما يجعل صلاحيات المجلس تتجاوز الإطار الضيق لرقابة المشروعية¹.

وفي بعض الأحيان ينتقد عمل المجلس خاصة من طرف المستثمرين وذلك نظرا للبطء في تسريح المشاريع خاصة تلك المتعلقة بالاستثمارات المركبة والكبيرة الأجنبية ، الأمر الذي أدى إلى تراجع معتبر للاستثمارات المباشرة ، ما دفع بالحكومة الى الدراسة الدورية والمنتظمة للمشاريع الاستثمارية سيما الأجنبية منها للإسراع في منح الاعتماد والمزايا المرتبطة بالمشروع وتجسيده في الميدان. وباستقراء المواد الواردة في القانون رقم 19-09 ، نجد بأن المادة 8 نصت على أن تستفيد الاستثمارات المسجلة طبقا لأحكام المادة 4 غير الواردة في القوائم السلبية، بقوة القانون وبصفة آلية ، من مزايا الانجاز.

وفي إطار تشجيع الاستثمار بمختلف أنواعه وتمكينه من المساهمة في بناء وتطوير الاقتصاد الوطني، أسندت للمجلس الوطني الاستثمار صلاحيات واسعة

¹-ZOUAIMIA Rachid ; « « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat dirigiste en Algérie » ; RASJEP ; Faculté de droit ; Alger ; N° 02/2011 ; p 12.

، منها منح المزايا للمستثمرين ، خاصة في مسألة الموافقة المسبقة للمجلس في منح المزايا ، فبعدما كان المستثمر الأجنبي لا يمكنه الحصول على المزايا إلا بعد الحصول على دراسة مسبقة من طرف المجلس طبقا لأحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2009 بالنسبة للمشاريع الاستثمارية التي يتجاوز مبلغها خمسمائة مليون دينار جزائري أو يساويه والتي أصبحت 1.500 مليون دينار في قانون المالية لسنة 2014⁽¹⁾، فيبدو أن المجلس قد فقد هذه الصلاحية بعد صدور القانون رقم 09-16 وهو ما تؤكدته المادة 14 منه التي أخضعت منح المزايا للموافقة المسبقة للمجلس بالنسبة للاستثمارات التي يساوي أو يفوق مبلغها خمسة ملايين دينار (5 000 000 000) وهو ما يجسد فعلا الرغبة في جلب وتشجيع المزيد من الاستثمارات و توسيعها ، وهو ما نلمسه كذلك من خلال نص المادة 17 كذلك بالنسبة للامتيازات الاستثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني . وبذلك يكون المشرع قد أعاد النظر في سياسة تشجيع الاستثمارات لأن كل دراسة مسبقة ضيقة ما هي إلا شكل من أشكال فرض الرقابة والتضييق على الاستثمارات الأجنبية التي تقوم أساسا على مبدأي عدم التمييز وحرية الاستثمار المكرسان في التعديل الدستوري لسنة 2016.

15- أنظر المادة 56 من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 ،المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد68 ، صادر في 31 ديسمبر 2013.

الخاتمة

يكتسي المجلس الوطني للاستثمار باعتباره جهازا يتولى رسم سياسة الحكومة في مجال الاستثمار أهمية بالغة في ترقية وتشجيع الاستثمارات الأجنبية، فالمجلس يخطط لمختلف المشاريع. كما يلعب المجلس من الناحية العملية دورا كذلك في تفعيل الاستثمارات وذلك يظهر خصوصا بعد صدور القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار الذي أهل المجلس من أجل منح إعفاءات و تخفيضات ضريبية أو تخفيضات في الرسوم للمستثمر الذي يستثمر في إطار الأنشطة الصناعية الناشئة كما وسع أكثر في مسألة دراسة وقبول المشاريع الاستثمارية . غير أن تبعية المجلس للحكومة قد يضيق من أداء مهامه، كما أن مختلف النصوص القانونية التي جاءت لتنظم المجلس الوطني للاستثمار لم تركز نطاقا واسعا له بحجم الدور المنوط به سواء في جلب الاستثمارات الأجنبية أو بحجم أهميته بالنسبة للاقتصاد الوطني.