

الضمانات القانونية للاستثمار الأجنبي

دحو مختار¹

تمهيد

يعتبر الاستثمار الأجنبي من أبرز أوجه النشاط التجاري في الوقت المعاصر. إذ أنه يضطلع بالضرورة بدور خطير على صعيد عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأية دولة ما. وذلك، لكونه القناة الرئيسية التي يتدفق عبرها رأس المال والخبرة العلمية والفنية والتكنولوجية. تبعا لذلك، تهتم الدول كثيرا بتنظيم معاملة الاستثمار وتوفير الضمانات له، وتتسابق فيما بينها لجذب أعظم كم من الاستثمارات. خصوصا في الدول النامية، التي تحتاج إلى رأس المال و الخبرة الفنية اللازمة. وهذا الأمر لا يتحقق من دون إيجاد بيئة ملائمة لهذا الاستثمار بحيث يمارس النشاط فيها بعيدا عن الخشية والتردد. ويقتضي توفير هذه البيئة ابتداء تحييد المعوقات التي يمكن أن تؤدي إلى تهجير الاستثمار وانكماشه بهدف إزالتها أو التخفيف من حدتها، ثم البحث في الضمانات القانونية والاقتصادية اللازمة لتشجيع الاستثمار وتحقيق التوازن بين المصالح التجارية المتعارضة بموضوعية وحيادية من دون المساس بالحقوق المشروعة للأطراف المتعاقدة، الدول المستقطبة لرأس المال الأجنبي والمستثمر على حد سواء. لأن الاستثمار الأجنبي

¹ أستاذ محاضر ب كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة معسكر.

لا يقوم بترسيخ قواعده في الدول المستقطبة إلا بعد دراسات معمقة تبين الجدوى الاقتصادية والفنية من سلامة المشروع الذي يستثمر فيه. ويأتي في مقدمة هذه الحوافز الضمانات القانونية. لذلك، سنحاول من خلال هذا التحليل بيان المقصود بهذا المفهوم ومدى تأثيره في مجال التنمية الاقتصادية وترقية الاستثمار، مع بيان المجالات الرئيسية التي يتجسد فيها هذا المصطلح في مجال الاستثمار ثم نخرج في الأخير إلى موقف المشرع الجزائري.

أولاً: مفهوم الضمان القانوني ودوره في ترقية مناخ الاستثمار

يقصد بالضمان في اللغة الكفالة والالتزام، كأن يقال "إن القانون حماية وضمان لحقوق الجميع"، ويقال الضمان الاجتماعي، وهو النظام الذي يهدف إلى إعالة المحتاجين العاجزين عن تأمين عيشهم لأسباب صحية أو بسبب التقاعد. ويقال وافق على شروط الضمانة، وهو وثيقة يضمن بها شخص شخصاً آخر في غرض من أغراض البيع وقضايا التعامل. ويقال قدم له جهاز مع ضمان وهو وثيقة يضمن بها البائع سلامة المبيع من كل عيب وبقاؤه صالحاً للاستعمال مدة معينة حسب الاتفاق¹.

أما المعنى القانوني للضمان فهو تقديم الوسائل الكفيلة بتحقيق أمان قانوني لمن تقدم له، لكي يقدم على العمل وهو ضامن لنتائجه، وكذلك لكي يتمتع المستثمر بجميع الضمانات والمزايا والتسهيلات بغض النظر عن جنسيته التي قررها القانون².

ويعرف الاستثمار من الوجهة الاقتصادية أنه عملية ضرورية تتطلب تدخل فعال وتنشيط لأحد المتعاملين الاقتصاديين من أجل خلق رأس المال أو بمعنى آخر ثروة المستثمر³.

أما التعريف القانوني فيقصد به انتقال رؤوس الأموال من الخارج إلى الدولة المضيفة بغية تحقيق ربح للمستثمر الأجنبي بما يكفل معه زيادة الانتاج والتنمية في الدولة المضيفة⁴.

وغني عن البيان أن هذا الانتقال لرؤوس الأموال لا يتم إلا بتوافر البيئة القانونية المريحة، أو بعبارة أخرى فإن المستثمر الأجنبي لا يقبل على المخاطرة إلا إذا وجد الضمان القانوني الملائم أو ما يسمى بالأمن القانوني وهو بين المبادئ الأساسية التي تتضمنها فكرة دولة القانون، بالإضافة إلى مبدأ العدالة ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ أولوية القانون ومبدأ كرامة الشخص البشري، وهو مشتق من كلمة securis التي يقصد بها الحرية من كل هم أو خوف وبمعنى أوسع معناه الوضعية التي يكون فيها آمنين في مواجهة خطر معين. وفي تقريره العام لسنة 2006 بعنوان "الأمن القانوني وتعقيد القانون" يذكر مجلس الدولة الفرنسي أن الأمن القانوني يمثل أحد أسس دولة القانون وصرح أن "هذا المبدأ يستلزم أن تكون المعايير مقننة، واضحة ومفهومة ولا تكن خاضعة في الزمان للتقلبات المتكررة بكثرة، ولا تكون على الأرجح غير متوقعة".

وفي مجال العلاقات الاقتصادية الدولية، وخاصة من وجهة نظر الاستثمارات الخارجية أو استقرار الشركات في بلد ما، فإنه يشكل

مستوى الأمن القانوني لهذا البلد عاملا حاسما لتشجيع الاستثمارات الأجنبية. فعندما يفكر أي شخص أو مجموعة من الأشخاص الاستثمار أو الاستقرار في بلد أجنبي فإنه يأخذ بعين الاعتبار عوامل عديدة منها الاستقرار السياسي والاجتماعي، مستوى الدخل، الشفافية، المصاريف الجبائية والاجتماعية والبيئية، وتطور البنى التحتية والتكنولوجيا، وقائمة طويلة من الاعتبارات الأخرى التي بوسعها أن تعطي مؤشرات مهمة تشجع على المضي قدما في هذا الاستثمار أو تحذر منه ودون أي شك نجد مستوى الأمن القانوني للبلد في طليعة هذه العوامل⁵. وبهذه النتيجة، فإن الأمن القانوني و التطور الاقتصادي ثنائية لا تقبل الفصل حيث أن كل الوكلاء الاقتصاديين والمؤسسات والخواص بل و السوق نفسها لا بد بأن تكون لها جميعا الثقة من أن علاقاتها القانونية الاقتصادية تسير وفقا لما يرجى منها أي أن تؤدي كل جهة مسؤولياتها.

وصفوة القول، فإن الضمان القانوني يعد شرطا أساسيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسير الحسن للمؤسسات، ويعتمد على الثقة في القوانين واحترام كلمة الدولة. ويفرض بأنه يمكن للمتعاملين الاقتصاديين مسبقا معرفة مزايا ومساوئ أعمالهم بالإضافة إلى حقوقهم والتزاماتهم. إذ لا يمكن القيام بنشاط اقتصادي دائم بصفة معقولة عندما تكون "قواعد اللعبة المتمثلة في القواعد القانونية غير معروفة بالنسبة للمستثمر وموضحة بدقة ومزودة بنوع من الاستقرار" لأن المستثمر ينتظر بطبيعة الحال مدة كي يرى ثمرة استثماره، فهو لا يحقق

الربح فوراً بشكل عام ذلك أن مسار الإنتاج قد يستغرق وقتاً ولعل هذا أهم ما يميز عملية الاستثمار⁶. فرأس المال الأجنبي إذن يبحث بطبيعته عن الأمان والاستقرار والحرية والعوائد الجزية. لذلك، فإنه يتوجه إلى الدول التي تتوفر فيها تلك العوامل وترداد فيها فرص الحصول على الأرباح ويتحرر فيها من كل القيود والمعوقات القانونية، التي يمكن أن تحول دون تدفق الاستثمار الأجنبي إلى الدولة وتتمثل أهم هذه المعوقات في خطر نزع الملكية، تعقد المنظومة الجبائية وتعيمها، التعقيدات النقدية والمالية والإدارية والتي تعد من أبرز المجالات التي يتجسد فيها مستوى الأمن القانوني الذي يعد شرطاً جوهرياً في ميدان ترقية الاستثمار والتنمية الاقتصادية.

ثانياً: تطبيقات مبدأ الضمان القانوني.

يمثل الاستثمار الأجنبي رأسمالاً خارجياً وافداً إلى الدولة المستقبلة للاستثمار، ومن ثم فإنه يخضع للقواعد القانونية السارية فيها، سواء من حيث تنظيم الملكية ومدى تدخل الدولة فيها، أو من حيث القيود النقدية والضريبة المطبقة فيها. فقد تقوم الدولة المستقطبة للاستثمار بإصدار قانون يتضمن تأميم بعض المشروعات التجارية الأجنبية العاملة فيها، أو نزع ملكيتها للمصلحة العامة، أو مصادرتها عند مخالفتها لأحكام القانون. كما قد تقوم باتخاذ بعض الإجراءات النقدية والضريبة بهدف فرض قدر من القيود القانونية على الشركات الأجنبية التي تقوم بالاستثمار في أراضيها، بهدف إخضاعها لرقابة قانونية فعالة تضمن لها الاستفادة من تلك الشركات وتجنبها احتمالات السيطرة الاقتصادية على إنتاجها الوطني. ولا شك أن مثل هذه

الاجراءات التي تقوم بها الدولة تعتبر مظهر من مظاهر سيادتها وحقا من حقوقها القانونية لا يمكن إنكاره⁷، بيد أنها تشكل في الوقت ذاته معوقات أمام استقطاب الاستثمار الأجنبي، قد تدفعه إلى الهروب والبحث عن أماكن أخرى آمنة للاستثمار فيها. الأمر الذي يستلزم من الدولة إزالة هذه المعوقات أو التخفيف من حدتها عن طريق الضمانات التشريعية الكفيلة لجذب الاستثمار وهي: وضع قيود قانونية على نزع الملكية والتخفيف من العبء الضريبي وإيجاد تسهيلات مالية وإدارية⁸.

1- القيود القانونية على نزع الملكية:

إذا كان حق الملكية يوصف في فقه القانون الخاص بأنه حق جامع مانع، فإن هذا الحق قد لا يمثل في الواقع إطارا مناسباً لتوفير الأمان القانوني للمستثمر الأجنبي في علاقته بالدولة التي يقوم بالاستثمار فيها. إذ أن هذا الحق يكون دائما عرضة للمساس به وانتزاعه من قبل الدولة باستخدام نظم وأدوات قانونية مختلفة. وذلك عند حصول التعارض بين مصلحة المستثمر، ومصالح الدولة التي ترى في استمرار تملك المستثمر للمشروع الاستثماري أو مساهمته فيه تهديدا لمصالحها، بضرر لا يتناسب مع المصلحة المترتبة على استمراره في الاستثمار. من هنا، فإن الخشية من نزع الملكية يعد العائق الأكبر أمام استقطاب رأس المال الخارجي، إذ أنه قد يؤدي في الواقع إلى ابتعاد المستثمرين عن مزاولة نشاطهم التجاري في تلك الدولة مهما توافرت فيها فرص تحقيق الربح. لذلك، فإنه يتعين على الدولة المستقطبة للاستثمار أن تبادر إلى

التخفيف من هذه الحشية أو إزالتها. ويتجسد ذلك عموماً بفرض قدر ممكن من القيود القانونية على نزع ملكية الاستثمار لا تؤثر بصورة أو بأخرى على نظامها القانوني. ولعل أهم تلك القيود هي: حضر نزع ملكية الاستثمار الأجنبي إلا إذا رأت ذلك ضرورياً، وعدم التمييز في نزع الملكية، والالتزام بأداء تعويض عادل وسريع.

أ- حضر نزع الملكية: تقرر بعض قوانين الاستثمار حظر نزع ملكية المستثمر الأجنبي، بهدف طمأنته وتشجيعه على مزاولة النشاط التجاري. بيد أن هذا الحظر قد يكون مطلقاً وقد يكون مشروطاً بشروط معينة، كما أنه قد يرد على كل نظم نزع الملكية تأمين أو مصادرة أو للمنفعة العامة، أو على بعضها دون البعض الآخر. فعلى سبيل المثال، تضمن قانون الاستثمار المصري الصادر سنة 1997 بنداً يقضي بعدم جواز تأمين أو مصادرة المشاريع الاستثمارية. وتضمن قانون الاستثمار في لبنان الصادر سنة 2001 بنداً يقضي بمعاملة الأجنبي بنفس معاملة المواطن اللبناني بشأن عدم جواز المساس بالملكية الفردية تحت أية صورة. كما نص قانون الاستثمار الأردني الصادر سنة 1995 على أنه لا يجوز نزع ملكية أي مشروع إلا إذا كان من أجل المصلحة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع بعملة قابلة للتحويل.⁹

ب- عدم التمييز في نزع الملكية: مقتضاه احترام مبدأ المساواة وعدم التمييز عند التعرض لملكية المستثمر الأجنبي وإلا قامت مسؤولية الدولة. ويمكن تصور التمييز في ملكية الاستثمار الأجنبي عموماً في

صورتين اثنتين. أولهما أن يتم نزع ملكية المشروعات الأجنبية التي تزاول نشاطا تجاريا أو صناعيا معينا بالتأميم أو المصادرة أو بأي من النظم القانونية الأخرى، من دون أن يمتد ذلك إلى المشروعات الوطنية التي تزاول النشاط ذاته. وثانيهما أن يتم نزع ملكية المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للأجانب دون أن يشمل ذلك المشروعات الاقتصادية التي تزاول النشاط ذاته والتي تعود ملكيتها لأجانب يحملون جنسيات أخرى معينة.

ج - الالتزام بدفع تعويض عادل وسريع: يعد هذا الإجراء كذلك ضمانا قانونيا مهما من الضمانات التي تحقق الأمن القانوني للمستثمر، لأن الدولة وإن كانت تملك الحق في الاستيلاء على المشاريع الأجنبية التي تمارس نشاطا تجاريا في إقليمها باستخدام أدوات قانونية مختلفة، فإنها تلتزم من جهة أخرى بمقتضى قواعد القانون الداخلي والدولي بجبر الضرر الذي يلحق المستثمر الأجنبي، نتيجة حرمانه بطريق مباشر أو غير مباشر من أمواله المستثمرة في الدولة ويتجسد ذلك عموما بتعويضه عن هذه الأموال تعويضا عادلا وسريعا¹⁰.

2- التخفيف من العبء الضريبي:

يشكل الحافز الضريبي عاملا مهما في تحقيق الأمن القانوني وبالتالي جذب رأس المال الأجنبي أو نفوره، مع الملاحظة أنه لا يوجد إطارا قانونيا واحدا للمعاملة الضريبية للاستثمار الأجنبي يصلح للتطبيق في مختلف الدول. والعلة تكمن في تفاوت حاجة الدول إلى الموارد

الخارجية وتباين أوضاعها وظروفها الداخلية. إذ أن هناك عاملين اثنين يمكن أن يحددا طبيعة المعاملة الضريبية للأجنبي في الدولة هما :

■ ضرورة توفير الموارد اللازمة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام وتعد الضريبة جزءا رئيسيا من تلك الموارد.

■ تطلع الدولة لاجتذاب الأموال الأجنبية اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية فيها . مما يفرض عليها تقرير إعفاءات وتسهيلات ضريبية تتمخض في النهاية عن تنازل الدولة عن جزء من حصيلتها من الضرائب. وبقدر تغليب الدولة لأحد هذين العاملين على الآخر، يتحدد نطاق ومضمون المعاملة الضريبية للاستثمار الوافد. ولا يتحقق ذلك إلا بإزالة المعوقات الضريبية أو التخفيف من حدتها ومن بين هذه المعوقات الازدواج الضريبي وتعدد الإجراءات الضريبية.

أ - الازدواج الضريبي: ويقصد به عموما فرض الضريبة نفسها أكثر من مرة على الشخص ذاته بالنسبة إلى المال نفسه في المدة نفسها. وقد يكون ها الازدواج محليا داخليا، كما قد يكون دوليا. ويحدث الازدواج الضريبي الداخلي عندما تتوافر الشروط المتقدمة في دخل تفرض عليه أكثر من ضريبة وطنية داخل حدود الدولة. أما الازدواج الضريبي الدولي فيحدث عندما تتوافر تلك الشروط في دخل تفرض عليه الضريبة في أكثر من دولة واحدة¹¹. وعلى الرغم من أن الازدواج الضريبي الدولي هو عمل مشروع من وجهة النظر القانونية طالما أنه يستمد مشروعيته من حق السيادة الذي تتمتع به كل دولة

على مواطنيها، وعلى الأجانب المقيمين في إقليمها، وعلى الدخل والأموال الناتجة من مصادر فيها. بيد أنه يمثل في الواقع عقبة كبيرة أمام استقطاب رأس المال الأجنبي إلى الدول المختلفة للاستثمار فيها. والعلة في ذلك تكمن في أن هذا الازدواج الضريبي يؤدي إلى تراكم الضرائب على الدخل أو المال نفسه، كما أنه يؤدي إلى تقليص العوائد التي كان المستثمر يأمل في تحقيقها من وراء نشاطه الاستثماري وبالتالي، يشكل عنصر غياب الأمن بالنسبة للمستثمر. ولعل ذلك ما دفع بعض القوانين إلى اعتماد طرقاً متعددة للحد من الآثار السلبية للازدواج الضريبي¹²، من أهمها:

نظام الإعفاء الكامل:

تمنح الدولة بمقتضاه إعفاءاً ضريبياً كاملاً لإيرادات رأس المال أياً كان الشكل القانوني لاستثماره في الخارج. ومعناه أن المستثمر التابع لدولة ما يستفيد من ضمان عدم فرض الضرائب في الدول الأخرى، ويلاحظ أن هذا النظام يؤدي إلى تجنب الازدواج، ويحقق أهداف الدول النامية في جذب رأس المال الأجنبي إليها. خاصة إذا ما قررت له هي الأخرى إعفاءات وحوافز ضريبية.

نظام تأجيل الضريبة الوطنية:

يمكن اللجوء إلى هذا النظام عند قيام شركة تتمتع بجنسية دولة مصدرة لرأس المال بإنشاء فروع أو شركات تابعة لها في الخارج، ففي

هذه الحالة، لا تستحق الضريبة الوطنية على أرباح الفرع إلا عند تحويلها إلى الشركة الأم.

نظام تزييل الضريبة الأجنبية من وعاء الضريبة الوطنية:

يفترض هذا النظام أن الأرباح التي حققها المستثمر في الخارج قد خضعت للضريبة في الدولة المستقبلية للاستثمار، فيتم تزييلها من تلك الأرباح عند حساب وعاء الضريبة الوطنية.

نظام تخفيض سعر الضريبة:

وبمقتضاه لا تقدم الدولة إعفاءاً ضريبياً كاملاً لإيرادات الأموال المستثمرة في الخارج، وإنما تنظم معاملة ضريبية مخفضة بالمقارنة بالإيرادات المحلية المماثلة.

ب- التمييز في فرض الضرائب وتعدد الإجراءات: يشكل التمييز في فرض الضرائب بين المواطنين والأجانب، عائقاً أمام تدفق الاستثمار الأجنبي إلى الدول المستقبلية لرأس المال التي تتضمن تشريعاً الضريبية مثل هذا التمييز، وذلك خشية تحمل أعباء مالية كبيرة قد ترتبها تلك الضرائب. لذا يتعين على الدولة الراغبة في اجتذاب المستثمرين، أن تتحاشى ممارسة أي تمييز ضريبي. بل ينبغي عليها أن تشجع تلك الاستثمارات عن طريق تقديم الضمانات الكافية للمستثمرين، من خلال عدم تحميلهم أعباء تفوق تلك التي تتحملها الاستثمارات الوطنية. بحيث تكون الضريبة عامة التطبيق على الأجانب المتساوين في المراكز القانونية، وبحيث لا يسمح بالتمييز من دون مبرر مقبول¹³.

كما يجدر التذكير، أن تعقد القواعد القانونية المتعلقة بفرض الضريبة وجبايتها والإفراط فيها وعدم استقرارها لمدة معقولة، أو التطبيق المعيب أو المعقد للنظام الضريبي داخل الدولة المستقطبة للاستثمار، يعد تهديدا لعنصر الأمن القانوني من شأنه أن يشكل عائقا يمنع أو يقلل من انسياب رأس المال الأجنبي إلى هذه الدولة. فقد تتسم نظم الضرائب في الدولة بعدم الاستقرار وكثرة التعديلات التي ترد عليها، مما يجعل الإلمام بها عسيرا على المستثمر الأجنبي، بل وعلى العاملين في الميدان الضريبي في الدولة. فضلا عن ذلك، فإن تعدد الضرائب ما بين مركزية ومحلية وبين أصلية وإضافية، وتعددتها تبعا لأغراضها وتعددده للغرض نفسه، يشكل في الواقع عوائق مهمة في سبيل انسياب رؤوس الأموال الأجنبية إلى الدولة. بالإضافة إلى مدى كفاءة الإدارة الضريبية وحيادها ونزاهتها وخبرتها العلمية والعملية وصلاحياتها لأداء المهمة الملقاة على عاتقها¹⁴. ويبقى في الأخير أن نشير إلى أن بعض الدول تمنح للمستثمر مزايا وحوافز ضريبية، كون هذا الأخير يسعى عموما إلى تحقيق أكبر عائد ممكن من استثمار أمواله في الخارج. وقبل اتخاذ قرار الاستثمار يوازن بين العائد المحتمل لاستثماره وبين المخاطر التي يتحملها في سبيل ذلك. فإذا ما قدمت له الدولة من عناصر الموازنة ما يرجح كفة الإقبال على الاستثمار. فإنه يتجه إلى استثمار رؤوس أمواله فيها، ولعل من أهم عناصر الموازنة التي تؤثر تأثيرا مباشرا في عوائد الاستثمار هي الحوافز والمزايا الضريبية التي تمنحها الدول في حدود مواردها المالية.¹⁵ وهذه الحوافز والمزايا قد

تتخذ صيغا قانونية مختلفة. نذكر منها إنشاء المناطق الحرة، الحماية الجمركية، المعاملة الضريبية التفضيلية.

أ- إنشاء المناطق الحرة: يقصد بها جزء من إقليم الدولة يسمح فيه باستيراد البضائع الأجنبية وتخزينها وإعادة تصديرها، وممارسة الأعمال التجارية والصناعية، في ضل إعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب المقررة داخل الدولة، في الحدود التي يقررها القانون¹⁶. وقد تكون المنطقة الحرة مدينة بأكملها أو ميناء بحري أو مطار من المطارات. والهدف من وراء إنشاء المناطق الحرة يتجسد في الواقع في جذب رؤوس الأموال الأجنبية للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة حجم الصادرات والتقليل من الواردات، ورفع مستوى المعرفة الفنية والتكنولوجية وتوفير فرص العمل.

ب- الحماية الجمركية: يقصد بها قيام الدولة بفرض ضريبة جمركية مرتفعة نسبيا على السلع والبضائع المستوردة المماثلة للمنتجات المحلية، أو منع استيرادها. وبعبارة أخرى، فإن الحماية الجمركية تتضمن في الواقع قيام الدولة باستخدام الضريبة الجمركية كوسيلة لرفع أثمان السلع المستوردة. لكي تستطيع السلع المحلية، حتى ولو كانت منتجة من قبل مستثمر أجنبي يزاوّل نشاطه في الدولة منافسة السلع المستوردة في السوق الوطنية.

ج- المعاملة الضريبية التفضيلية: يمثل هذا الشكل القانوني في الواقع أهم صيغ الحوافز الضريبية وأكثرها شيوعا وانتشارا في القانون

المقارن¹⁷، وتتضمن صيغة الإعفاء الضريبي الكلي أو الجزئي، وفي كلتا الحالتين فإنه قد يكون هذا الإعفاء دائما، أي لمدة حياة المشروع الاستثماري. وقد يكون الإعفاء مؤقتا، أي محدد لفترة زمنية معينة. وتجدر الإشارة، إلى أن بعض قوانين الاستثمار تستخدم الإعفاء الضريبي كأداة لتوجيه رأس المال الخارجي، إلى الاستثمار في المجالات الاقتصادية المهمة بما يكفل للمساهمة في عملية النمو الاقتصادي. ويتجسد ذلك عموما، من خلال التمييز في الحوافز الضرورية من حيث الحجم والمدى بحسب طبيعة المشروع الاقتصادي والمنطقة التي يمارس النشاط فيها. وأيا كان الأمر، فإن هذا النظام يساهم في حث المستثمر على إعادة استثمار الأرباح بدلا من ترحيلها. وتشجيع المشروعات التجارية الأجنبية على ممارسة نشاطها وفقا لمتطلبات خطة التنمية الاقتصادية الوطنية. وقد تستهدف الحوافز الضريبية إضافة إلى ذلك، تشجيع إقامة مشروعات استثمارية قادرة على استيعاب قدر كبير من العمالة الوطنية بحيث يترتب على ذلك زيادة المهارات الفنية لتلك العمالة، وإنعاش الأسواق الداخلية والحد من نسبة البطالة.

3-التسهيلات النقدية والمالية والإدارية:

تقرر قوانين الاستثمار المقارنة قدرا من التسهيلات النقدية والمالية والإدارية لرأس المال الوافد كوسيلة لاستقطابه للاستثمار تتعلق عموما بحرية المستثمر في تحويل أصل الاستثمار وعوائده إلى الخارج إضافة إلى حقه في التصرف في المشروع الاستثماري والحصول على بعض التسهيلات المصرفية

أ- تحويل أصل الاستثمار: لا يعتبر الاستثمار الأجنبي مجرد أداة لتمويل النقد الأجنبي، كما هو الحال في المعونات والقروض الأجنبية، إنما يمثل تمويلا في معناه الحقيقي، وذلك من خلال تحويل موارد حقيقية من الخارج تتمثل في الآلات والمعدات اللازمة لإقامة الاستثمار وما يصاحبها من الخبرات الفنية والتنظيمية والإدارية. وهوما يعبر عنه أحد الفقهاء بقوله "إن الاستثمار يبحث عن الأمن والأمان، فإذا ما اطمأن المستثمر إلى مكان معين ذهبوا إليه منجذبين وقاموا باستثمار أموالهم فيه، فإذا ازداد هذا الشعور بالأمان والاطمئنان قاموا بنقل جميع استثماراتهم إليه والمكوث فيه"¹⁸. تبعا لذلك، يعلق المستثمر الأجنبي في الواقع أهمية بالغة على مدى ما يتيح له قانون الاستثمار في الدولة من حرية في تحويل أصل الاستثمار وعوائده إلى الخارج، فضلا عن تحويل أجور العاملين الأجانب في المشروع الاستثماري. إذ أن إعاقة مثل هذه التحويل أو تعقيد إجراءاته يعد عقبة في سبيل جذب رأس المال الأجنبي، من هنا فإن وضع القواعد القانونية التي تكفل حق المستثمر في تحويل الاستثمار يعد ضمان للاستثمار الأجنبي وهذا ما نصت عليه صراحة بعض التشريعات العربية. إلا أن فسخ هذا المجال من دون أي قيود من شأنه أن يعرض الاقتصاد الوطني لعدم الاستقرار وللتهزات الاقتصادية نتيجة دخول رؤوس الأموال وخروجها بغير تنظيم قانوني وعلى هذا الأساس هناك بعض التشريعات تشترط وفاء المستثمر بكل الالتزامات المستحقة عليه قانونا.

ب- تحويل عوائد الاستثمار: يسعى المستثمر الأجنبي عموما إلى الحصول على أرباح من المشروع الاستثماري وتحويله إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل، وهذا الأمر يعد حيويا وجوهريا بالنسبة له لاختيار الدولة التي

يوظف ويستثمر أمواله فيها. بل قد يكون حجم التسهيلات القانونية المتاحة في هذا الخصوص أحد العوامل الجوهرية في تفضيل دولة معينة على الدول الأخرى وانطلاقاً من هذا التصور فإن تشريعات الاستثمار المقارنة كالتشريع المصري واليميني والأردني والسوري تقرر تيسيرات نقدية كثيرة لاستقطاب الاستثمار الأجنبي كما تسمح بعض قوانين الاستثمار المقارنة للخبراء والعاملين الأجانب في المشروع الاستثماري بتحويل قدر من الأجور والمرتبات والمكافآت التي يحصلون عليها في الدولة المستقطبة للاستثمار إلى الخارج.

ج- التسهيلات المالية والإدارية: تحيز بعض قوانين الاستثمار للمستثمر حرية التصرف في الاستثمار كله أو بعضه إما بقيود معينة، كوجوب موافقة هيئة عامة أو جهة إدارية وإما من دون قيود. وأياً كان الأمر، فإن إباحة التصرف في المال المستثمر مع استمرار انتفاع المتصرف إليه، سواء كان وطنياً أو أجنبياً بالخوافز المقررة للمستثمر الأصلي، من شأنه أن يزيد من القيمة التجارية للاستثمار، ويطمئن المستثمر إلى إمكانية التخلص من استثماره في الوقت الذي يراه مناسباً. وتجدر الإشارة في الأخير، إلى أنه بغرض تيسير سبل تعامل المستثمر مع الجهات المختصة في الدولة. فإن معظم التشريعات نصت على إنشاء هيئة عامة مستقلة تختص بالتعامل مع المستثمر الأجنبي. وذلك من شأنه تشجيعه على مزاولة نشاطه الاقتصادي والتجاري، وإزالة العراقيل والمطالبات الإدارية، والتعسفات بمختلف أشكالها. والتي لا تتوافق مع متطلبات عالم الأعمال، وتعكر صفو مناخ الاستثمار، وتشكل بالتالي تهديداً لأمن المستثمر.

4- ضمان الاستقرار القانوني:

يولي المستثمر الأجنبي أهمية بالغة للنظام القانوني الذي يحكم استثماره، فيما إذا كان يتماشى مع مصالحه. وعلى هذا الأساس، فإن عزمه على الاستثمار في بلد ما، يتوقف على النظام القانوني الذي يحكم الاستثمار في ذلك الوقت، وعلى مدى استقراره، وجعله في منأى عن التغيرات. ويعبر عن هذا الشرط "بشرط استقرار النظام القانوني"، أو "بند الثبوت" أو "بند عدم المساس". ويقصد به تعهد الدولة بعلم المساس بذلك الوضع التعاقدي أو القانوني بأي تشريع أو عمل من أعمال السلطة مستقبلاً¹⁹. ويعرفه البعض الآخر، أنه الشرط الذي يوفر للمستثمر العمل على أرضية قانونية ثابتة وغير متغيرة²⁰. وهذا المبدأ كثيراً ما يعمل به في العقود الدولية طويلة الأجل. نذكر منه على سبيل المثال، العقد المبرم بين دولة طوغو و"شركة مناجم بنين" حيث تضمن بنداً ينص على أنه في الحالة التي تطرأ فيها تغييرات تشريعية أو تنظيمية في جمهورية طوغو المستقبلية، فإن هذه الأخيرة يجب أن تتعهد لصالح شركة مناجم بنين بالاستفادة من الأحكام السابقة المتعلقة بنظام الموارد المنجمية، وحقوق المناجم المقابلة الممنوحة للشركة. باستثناء، حالة تمسك الشركة بالأحكام الجديدة. وهذا في حالة ما إذا كانت في صالحها بطبيعة الحال²¹.

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري

لقد أدرك المشرع الجزائري كغيره من التشريعات العربية، مدى أهمية الضمانات القانونية والخوافر والمزايا في توفير الأمن القانوني للمستثمر، وإيجاد المناخ الملائم للاستثمار، وتشجيع انطلاق النشاطات الاقتصادية. وتجلى ذلك

واضحاً من خلال الاطلاع على قوانين الاستثمار المتعاقبة. وبالخصوص، الأمر رقم 01/ 03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم بالأمر رقم 06/ 08 المؤرخ في 15 يوليو 2006. وكذلك المراسيم التنفيذية اللاحقة له. فقد تضمن الباب الثالث من الأمر المذكور أعلاه مجموعة من الضمانات تتجلى فيما يلي :

■ معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب بمثل ما يعامل به الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين في مجال الحقوق والواجبات ذات الصلة بالاستثمار²².

■ من أجل طمأننة المستثمر من الآثار السلبية الناتجة عن التعديلات القانونية السريعة والمتكررة وغير المتوقعة، نص المشرع الجزائري على شرط الثبات التشريعي، إدراكاً منه لأهمية هذا الشرط. فهو يتيح للمستثمر اتخاذ قراره بالاستثمار، وهو على بينة من أمره. فضلاً عن مواصلة أعماله وفق لمعدلات الأرباح التي توقعها ابتداء عند اتخاذ قراره²³.

■ بهدف حماية المستثمر من أخطار نزاع الملكية والتعسفات الإدارية في هذا المجال قرر حضر مصادرة الاستثمارات المنجزة إلا في الحالات المنصوص عليها في التشريع المعمول به مع لزوم التعويض العادل والمنصف²⁴.

■ حق المستثمر في تحويل أصل الاستثمار وعوائده ونواتجه والأرباح الصافية والمداخل الحقيقية الصافية الناتجة عن التنازل أو التصفية، حتى وإن كان المبلغ أكبر من الرأس المال المستثمر في البداية، بواسطة عملة صعبة حرة التحويل يسعرها بنك الجزائر²⁵.

كما نجد من بين الضمانات التي تناولها الأمر السالف الذكر، أن يخضع كل خلاف بين المستثمر والدولة الجزائرية بشأن أي إجراء إلى القضاء كجهة حيادية ومستقلة. إلا في حالة وجود اتفاقية ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمتها الدولة الجزائرية تقضي باللجوء للتحكيم أو الصلح، أو في حالة وجود شرط خاص في العقد ينص على التسوية عن طريق تحكيم خاص²⁶.

وقد تضمن الأمر كذلك مجموعة من التسهيلات والتحفيزات والمزايا الضريبية والجمركية نذكر منها:

■ إعفاء السلع المستوردة التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار من الحقوق الجمركية، كما تعفى السلع والخدمات المستوردة أو المكتتة محليا، التي تدخل مباشرة في إنجاز المشروع من الرسم على القيمة المضافة. ويعفى المشروع كذلك لمدة ثلاث سنوات من بدأ الاستغلال من الضريبة على أرباح الشركات ومن الرسوم على القيمة المضافة²⁷. كما منح المشرع الجزائري مزايا استثنائية وخاصة لبعض المشروعات التي تنجز في المناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من قبل الدولة، والاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني. لاسيما، عندما تستعمل تكنولوجيات خاصة، من شأنها أن تحافظ على البيئة، وتحمي الموارد الطبيعية، وتفضي إلى تنمية مستدامة. تتمثل في الإعفاء من الضرائب على الأرباح والرسم المهني والرسم العقاري لمدة تصل حتى عشر سنوات من بداية النشاط الفعلي. بل أكثر من ذلك، قد تصل هذه المزايا إلى حد تكفل الدولة كليا أو جزئيا بمصاريف المنشآت الأساسية

الضرورة لإنجاز المشروع، ومنح مزايا إضافية من شأنها أن تسهل أو تحسن المشروع²⁸.

■ وبغية تسهيل تعامل المستثمر مع الجهات الرسمية في الدولة أنشيء جهازا مستقلا، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتمثل في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار²⁹. حيث تتكفل بكل المسائل التي تهم المستثمرين نذكر منها:

■ إعلام المستثمرين ومساعدتهم ومنحهم المزايا التي يقررها قانون الاستثمار.

- تحديد كل العراقيل والضغوط التي تعيق إنجاز الاستثمارات وتقتراح على الوزير الوصي التدابير التنظيمية والقانونية لعلاجها.

- تنظيم مصلحة استقبال المستثمرين وتوجيههم والتكفل بهم.

- مرافقة المستثمرين ومساعدتهم لدى الإدارات وإفادتهم بمدى توفر الأوعية العقارية.

- تسهيل اتصالات المستثمرين غير المقيمين مع المتعاملين الجزائريين وترقية المشاريع وفرص الأعمال.

- إنجاز الدراسات بغرض تبسيط التنظيمات والإجراءات المتعلقة بالاستثمار وإنشاء الشركات وممارسة النشاطات والمساهمة عن طريق الاقتراحات التي تعرضها سنويا على السلطة الوصية في تخفيف

وتبسيط الإجراءات والشكليات التأسيسية عند إنشاء المشاريع والمؤسسات.³⁰

كما لا يفوتنا التذكير أن المشرع الجزائري أنشأ مجلساً وطنياً يسهر على ترقية تطوير الاستثمار، يوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته وهو "المجلس الوطني للاستثمار"³¹، ويتشكل هذا الأخير من مجموعة من الوزراء هم الوزير المكلف بالجماعات المحلية، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، الوزير المكلف بالتجارة، الوزير المكلف بالطاقة والمناجم، الوزير المكلف بالصناعة، الوزير المكلف بالسياحة، الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الوزير المكلف بتهيئة الاقليم والبيئة³² ويتكفل المجلس بعدة مهام مهمات تتمثل فيما يلي:

- يقترح استراتيجية تطوير الاستثمار وأولوياته.
- يدرس البرنامج الوطني لترقية الاستثمار الذي يسند إليه ويوافق عليه ويحدد الأهداف في مجال تطوير الاستثمار.
- يقترح مواءمة التدابير التحفيزية للاستثمار مع التطورات الملحوظة.
- يدرس كل اقتراح لتأسيس مزايا جديدة وكذا تعديل للمزايا الموجودة.
- يدرس قائمة النشاطات والسلع المستتاة ويوافق عليها وكذا تعديلها وتحسينها.

- يدرس مقاييس تحديد المشاريع التي تكتسي أهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني ويوافق عليها.
- يفصل على ضوء أهداف هيئة الاقليم فيما يخص المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي المنصوص عليه في الأمر المتعلق بالاستثمار.
- يقيم القروض الضرورية لتغطية البرنامج الوطني لترقية الاستثمار.
- يقترح على الحكومة كل القرارات والتدابير الضرورية لتنفيذ إجراء دعم الاستثمار وتشجيعه.
- يحث على إنشاء وتطوير مؤسسات وأدوات مالية ملائمة لتمويل الاستثمار ويشجع على ذلك.
- يعالج كل مسألة أخرى ذات علاقة بالاستثمار.
- يدرس الاتفاقيات النصوص عليها في المادة 12 من الأمر المتعلق بالاستثمار ويوافق عليها³³.

ويهدف التنسيق بين أعمال المجلس وأعمال الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار نص المشرع الجزائري على وجوب حضور المدير العام للوكالة، ورئيس مجلس إدارتها، لاجتماعات المجلس الوطني لتطوير الاستثمار³⁴.

خاتمة

تقوم عقود الاستثمار كأى عقود أخرى على تلاقي إرادتين بقصد إحداث اثر قانوني معين. بيد أنها تتميز بحقيقة هامة وهي التفاوت في المراكز القانونية لأطرافها، والناجم عن حقيقة أن أحد الأطراف الذين يشملهم العقد هو شخص سيادي يتمتع بمزايا خاصة، سواء في إطار القانون الداخلي أو الدولي، وهو ما يتمثل في الدولة. في حين أن الطرف الثاني، هو شخص أجنبي لا يتمتع على الرغم من قوته الاقتصادية والمالية بأي سيادة أو ميزة وهو ما يتمثل في المستثمر الأجنبي³⁵. وعلى هذا الأساس، فهو يحتاج إلى توافر الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يضبط الاستثمار الأجنبي، وذلك لأن أي مستثمر فردا كان أو شركة لا يقدم على المخاطرة والاستثمار خارج دولته إلا إذا توافرت له الحماية القانونية الكافية والمناخ الاستثماري الملائم. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال وجود قانون موحد للاستثمار خال من الغموض و يتميز بالثبات والشفافية وأن يكفل هذا القانون حوافز وإعفاءات جمركية وضريبية للمستثمر وأن يضمن له الحماية من مخاطر نزع الملكية كالتأميم والمصادرة وتكفل له حرية تحويل الأرباح إلى الخارج، وقد أدرك المشرع الجزائري أهمية هذه الضمانات القانونية فنظمها بموجب الأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم من أجل إعطاء دفع جديد لمسيرة الاستثمارات في الجزائر، وذلك بعد النتائج السلبية التي خلفها المرسوم التشريعي رقم 12/93، ويتفق جميع المحللين الاقتصاديين بما فيهم المؤسسة العربية

لضمان الاستثمار على التطور الايجابي لأوضاع مناخ الاستثمار في الجزائر التي مازالت تواصل جهودها من أجل جلب الاستثمارات الأجنبية و ذلك بتكثيف الندوات و الزيارات إلى البلدان العربية والأجنبية والتوقيع على مجموعة من الاتفاقيات للتعاون الاقتصادي نذكر منها الاتفاقية بين الجزائر وجنوب إفريقيا حول الترقية والحماية المتبادلة للاستثمارات الموقعة بالجزائر في 24 سبتمبر 2000، الاتفاقية المبرمة بين الجزائر والصين حول تشجيع الاستثمارات وحمايتها والموقعة في 20 أكتوبر 1990، الاتفاقية المغربية لتشجيع وضمان الاستثمار بين دول المغرب العربي الموقعة بالجزائر بتاريخ 23 جويلية 1990 . زيادة على هذا كله فإن هناك تطورات سريعة ايجابية خلال هذه الفترة وأهمها واقع الاقتصاد الجزائري، الإطار التشريعي والتنظيمي والإداري خاصة قانون الاستثمار، الاستقرار الاجتماعي زيادة على القدرات الذاتية للبلاد، مما يشكل حافزا مهما أمام الاستثمار الوطني والأجنبي على حد سواء.

الهوامش

- 1 - معجم الرائد عربي-عربي.
- 2 - عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الاستثمار في الدول العربية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، الصفحة 23.
- 3 - عليوش قربوع كمال، قانون الاستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، الصفحة 02.
- 4 - عبد العزيز سعد يحيى التجاني، المركز القانوني للمستثمر الأجنبي في اليمن ومصر، 2002، الصفحة 05.
- 5 - رامون موليرات أوبي، الأمن القانوني وتنمية المؤسسات، مداخلة بزل القضاة أيام 07 و08 فيفري 2009 في إطار برنامج ميدا 2 لدعم إصلاح العدالة في الجزائر، أيام تكوينية للقضاة والحامين.
- 6 - قادري عبد العزيز، الاستثمارات الدولية، التحكيم التجاري الدولي ضمان للاستثمار، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2004، الصفحة 11.
- 7 - MEHDI HAROUN, Le régime des investissements en Algérie, Litec, PARIS, 2000, p.582.
- 8 - دريد محمد السامرائي، الاستثمار الأجنبي، المعوقات والضمانات القانونية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، الصفحة 103.
- 9 - عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الاستثمار في الدول العربية، المرجع السالف الذكر، الصفحات 31 وما بعدها.
- 10 - عصام نسيم، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، الصفحة 245.
- 11 - قادري عبد العزيز، المرجع السالف الذكر، الصفحة 126.
- 12 - لقد أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة قرار رقم 486-1953 يفرض على الدول التقدمة عندما تعمل منفردة أو بمقتضى اتفاقيات ضريبية أن تعطي اهتماما خاصا لإمكانية القيام بعمل لتأكد أن هذا الدخل من الاستثمار الأجنبي قد استحق عليه ضريبة من قبل في الدولة الناتج فيها أم لا.
- 13 - دريد محمد السامرائي، المرجع السالف الذكر، الصفحة 128.

- 14 - عصام نسيم، المرجع السالف الذكر، الصفحة 260.
- 15 - أحمد شرف الدين، طرق إزالة المعوقات القانونية للاستثمار، مطبعة أبناء وهبة حسان، القاهرة، 1993، الصفحة 23.
- 16 - محمودي مراد، النظام القانوني للمناطق الاقتصادية الحرة في الدول العربية- دراسة مقارنة- دار الجامعة للنشر، بيروت، 1993، الصفحة 84.
- 17 - يمكن أن نجد تطبيقاً لذلك في دولة الإمارات العربية فقد أنشئ فيها عام 1985 المنطقة الحرة بجبل علي وأصبحت هذه المنطقة مركزاً لاستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية حتى بلغ عدد الشركات المستثمرة فيها عام 1999 حوالي 1600 شركة من 88 دولة في العالم كما بلغ حجم التبادل التجاري للشركات القائمة في هذه المنطقة حوالي 8.5 مليار دولار ولعل أهم الحوافز التي يقرها قانون هذه المنطقة الحرة :
- إعفاء المشروعات الصناعية والتجارية في هذه المنطقة من الضرائب لمدة 15 سنة قابلة للتجديد
- عدم خضوع البضائع التي تصدرها مشروعات المناطق الحرة إلى الخارج أو تستوردها من هناك للقواعد الخاصة بالاستيراد والتصدير .
- الملكية الكاملة لرأس المال الشركات الأجنبية دون اشتراط مشاركة شخص إماراتي.
- 18 - محسن أحمد الحضيري، أمن الاستثمار، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2009، الصفحة 09.
- 19 - راشد سامية، دور التحكيم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، الصفحة 22.
- 20 - بن زيان سعادة، تشجيع الاستثمارات الأجنبية في الجزائر طبقاً لقانون تطوير الاستثمار، ماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 2004، الصفحة 103.
- 21 - دريد محمد السامرائي، المرجع السالف الذكر، الصفحة 242.
- 22 - أنظر المادة 14 من أمر 03-01.
- 23 - حيث تنص المادة 15 من الأمر على أنه "لا تطبق المراجعات أو الإلغاءات التي قد تطرأ في المستقبل على الاستثمارات المنجزة في إطار هذا الأمر إلا إذا طلب ذلك المستثمر صراحة"
- 24 - أنظر المادة 16 من أمر 03-01 سالف الذكر.
- 25 - أنظر المادة 31 من أمر 03-01 سالف الذكر.
- 26 - أنظر المادة 17 من أمر 03-01 سالف الذكر.

- 27- أنظر المادة 09 من أمر 01-03 سالف الذكر.
- 28- أنظر المواد 10، 11، 12، 12 مكرر و 12 مكرر 1 من أمر 01-03 سالف الذكر.
- 29- أنظر المواد 21 و 22 من أمر 01-03 سالف الذكر.
- 30- لمزيد من المعلومات حول مهام الوكالة راجع المرسوم التنفيذي رقم 356/06 المؤرخ في 09 أكتوبر 2006 يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها المادة الثالثة بعنوان المهام.
- 31- أنظر المرسوم التنفيذي رقم 355/06 يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره الجريدة الرسمية رقم 64 مؤرخة في 11 أكتوبر 2006.
- 32- أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي سالف الذكر.
- 33- أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 355/06 سالف الذكر.
- 34- أنظر المادة 04 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي 355/06 سالف الذكر.
- 35 - بشار محمد الأسعد، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، الصفحة 14.