

معوقات الاستثمار الاسكاني (دراسة مقارنة)

Housing Investment Constraints (Comparative Study)

م.د. ماهر محسن عبود الخيكاني

M.D. Maher Mohsen Aboud Al – Khikany

جامعة بابل – كلية القانون

University of Babylon - Faculty of Law

الملخص

تلعب الاستثمارات دورا مهما في النهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي للدول الجاذبة للاستثمار لكونها اداة فعالة في نقل التقنيات الحديثة وتطوير وتوسيع القاعدة الانتاجية وخلق فرص عمل ، فضلا عن تحقيق التوازن في ميزان الدفعوعات من خلال زيادة النقد الاجنبي وصولا الى بناء الاسس الملائمة للاقتصاد الوطني . وحيث ان العراق يعد في الوقت الحالي بامس الحاجة الى خلق الفرص الاستثمارية وخصوصاً الاستثمار الاسكاني لغرض معالجة مشكلة قطاع الاسكان التي يعاني منها كثيرا من الدول ومنها العراق ، وتأكيد لذلك نجد ان قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل قد اشار الى توفير الضمانات الكافية والمشجعة للمستثمرين، وفي مقابل ذلك يستلزم من الدول الجاذبة للاستثمارات الابتعاد عن التعقيدات الادارية والبيروقراطية التي تعد من اهم عوائق جذب الاستثمارات الاسكانية وخصوصا توفير الاراضي لتلك المشاريع.

Summary

Investments play an important role in promoting the economic and social reality of the countries that attract investment because they are an effective tool in transferring modern technologies, developing and expanding the productive base and creating job opportunities, as well as achieving balance in the balance of payments through increasing foreign exchange and building appropriate foundations for the national economy. And that Iraq is currently in dire need to create investment opportunities, especially housing investment for the purpose of addressing the problem of the housing sector, which suffers

from many countries, including Iraq, and to confirm that we find that the Iraqi Investment Law No. 13 of 2006 amended to provide adequate guarantees and investors , In contrast, countries that attract investment must avoid administrative and bureaucratic complications, which are one of the most important obstacles to attracting housing investment, especially the provision of land for such projects.

المقدمة

أولاً: جوهر فكرة البحث

يتطلب جذب الاستثمارات الوطنية منها والاجنبية الى الدول المضيفة للاستثمار ايجاد بيئة استثمارية ملائمة ومحفزة للمستثمرين وخصوصا الاستثمارات الاسكانية التي يمكن من خلالها التخفيف من أزمة السكن الطاحنة التي تمر فيها الدول النامية ومنها العراق على وجه الخصوص مما يتطلب ازالة كل المعوقات التي تعترض سبيل المشاريع الاستثمارية الاسكانية، وخصوصا ان تلك الاخيرة تكلف المستثمر اموال طائلة لكي يتم من خلالها انجاز تلك المشاريع هادفا من خلالها تحقيق الارباح ، وفي مقابل ذلك يستلزم من الدول الجاذبة للاستثمارات الابتعاد عن التعقيدات الادارية والبيروقراطية التي تعد من اهم عوائق جذب الاستثمارات الاسكانية وتوفير المتطلبات اللازمة للمشروع الاستثماري وخصوصاً توفير الاراضي لاقامة تلك المشاريع الاستثمارية الاسكانية .

ثانياً: أهمية موضوع البحث وأسباب اختياره

ان تفاقم ازمة السكن و حاجة الفرد المتزايدة للحصول على سكن ملائم وامام قلة في التخصيصات المالية التي يمكن من خلالها مواجهة السكن تلجأ الدول عادة الى استقطاب المستثمرين نحو توجيه استثماراتهم وخصوصا في المشاريع الاسكانية وهو مما لا يكلف ويهرق الموازنة العامة للدولة ، وفي الوقت نفسه يعد عاملاً مناسباً في التقليل من ازمة السكن وخلق فرص عمل ويرفع من درجة كفاءة الايدي العاملة الوطنية وتوفير الوحدات السكنية التي تتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمواطن والمجتمع ، مما يستلزم بيان التعريف بالاستثمار الاسكاني واهم المعوقات على صعيد الواقع العملي التي تعترض استقطاب الاستثمارات الاسكانية واقترح الحلول المناسبة لمعالجتها بما يؤدي الى تحقيق التنمية الاقتصادية للفرد والمجتمع .

لذلك أرتأينا ان يكون موضوع البحث ((معوقات الاستثمار الاسكاني - دراسة مقارنة))

ثالثاً: نطاق البحث

تنصب دراسة هذا الموضوع على بيان معوقات الاستثمار الاسكاني في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) ، وملك قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧، محولين الاشارة الى الانظمة واللوائح الاستثمارية الصادرة وفقاً لقوانين الاستثمار .

رابعاً: خطة البحث:

لغرض اعطاء موضوع البحث أبعاده اللازمة وللأحاطة بجميع جوانبه النظرية منها والعملية ، أرتأينا تقسيم موضوع بحثنا الى مبحثين مسبقين بمقدمة وملحقين بخاتمة ، سنخصص المبحث الاول لبيان التعريف بالاستثمار الاسكاني وعلى مطلبين ، نتناول في المطلب الاول تعريف الاستثمار الاسكاني ، اما الثاني فسنعقدده لذاتية الاستثمار الاسكاني ، اما المبحث الثاني فسنعقدده لبيان صور معوقات الاستثمار الاسكاني وعلى مطلبين ، الاول لبيان عدم تفعيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار، اما الثاني فسنعقدده للبيروقراطية في تخصيص الاراضي للمشروع الاستثماري الاسكاني.

.....ومن الله التوفيق.....

المبحث الاول

التعريف بالاستثمار الاسكاني

يمثل الاستثمار الاسكاني خطوة مهمة نحو تخفيف ازمة السكن التي يعاني منها العراق ، ما يتطلب توفر أرض بيئية مناسبة جاذبة للاستثمارات الاسكانية وهادفة الى إزالة المعوقات التي تعترض سبيل تحقيق الاستثمار الاسكاني ، وقبل بيان تلك المعوقات ، يجدر بنا تسليط الضوء على بيان المقصود بالاستثمار الاسكاني وذاتية الاستثمار الاسكاني وعلى مطلبين، نتناول في المطلب الاول تعريف الاستثمار الاسكاني ، أما الثاني فسنعقدده لذاتية الاستثمار الاسكاني.

المطلب الاول

تعريف الاستثمار الاسكاني

ان بيان المقصود بالاستثمار يتطلب بنا أن نحدد تعريف الاستثمار بوجه عام كون قطاع الاسكان هو أحد صور الاستثمار التي تتعدد بتنوع الانشطة الاقتصادية ، كالاستثمار الزراعي والاستثمار الصناعي والاستثمار التجاري وغيرها .

لذلك تعددت التعريفات الفقهية للاستثمار فقد عرف على انه ((توريد الاموال أو ربما الخدمات بهدف تحقيق ربح مادي ، ويمكن ان يتكون الاستثمار من اموال معنوية))^(١)، وهناك من عرفه على انه ((الدخل في مشروع بقصد تحقيق عائدات بشكل ارباح لحساب الشخص المكلف بتحقيقه))^(٢)

وكذلك هناك من عرف الاستثمار على انه ((ممارسة أحد المشروعات الاجنبية لنشاط اقتصادي في دولة من الدول متمثلاً في انشاء وحدات انتاجية أو تسويقية أو خدمية تقوم على استغلال تكنولوجيا معينة))^(١)

ان المتطلع الى التعريفات المتقدمة يجد انها تناولت الاستثمار بوجه عام ولم تركز على صور النشاط الاستثماري المتعددة ، فضلاً عن ذلك ان الاخير منها قد تناول الاستثمار الاجنبي مستبعداً الاستثمار الوطني من نطاق التعريف ، كما انها لم تبين اهمية هذه الاستثمارات للدول المستقطبة لها وخصوصاً في مجال نقل التكنولوجيا وتحسين القطاع الاسكاني ، فهي تناولت جانب المستثمر من خلال استغلال رؤوس الاموال وتحقيق الربح من الاستثمار ، ولم تبين اهمية الاستثمار ودوره في التنمية والتطور وتذليل الازمات في الدول الجاذبة للاستثمار .

اما بالنسبة لتعريف الاستثمار الاسكاني ، فنجد أن غالبية فقهاء القانون لم يشر الى تعريف الاستثمار الاسكاني بشكل مباشر، انما ذكره من خلال الشروحات التي تناولها في البحث في موضوعات الاستثمار كونه أحد فروع الاستثمار التي تحظى بأهمية الدول الجاذبة للاستثمار^(٢). في مقابل ذلك نجد ان هناك من عرف الاستثمار الاسكاني على انه ((الاستثمارات في تقسيم الاراضي وتشييد مباني جديدة واقامة المرافق المتعلقة بها))^(٣) لذلك فهي محاولة لتخصيص موضوع الاستثمار بالنشاط الاسكاني وحصر مدلوله في هذا الاخير

(١) د. منى محمود مصطفى ، الحماية الدولية للاستثمار الاجنبي واحكام التحكيم في تسوية منازعات الاستثمار، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص١١ .

(٢) د. وليد حيدر جابر ، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص١٢٣ .

(٣) انس السيد عطية ، الضمانات القانونية لنقل التكنولوجيا الى الدول النامية والمشروعات التابعة لها ، إطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، ١٩٩٦ ، ص١٣٤ .

(٢) د. نائل البابلي ، د. ابراهيم محمد البراري ، موسوعة الاستثمار ، دار الفكر العربي، القاهرة ، بدون سنة طبع، ص١٩ وكذلك د. عبدالسلام ابو قحف ، السياسات والاشكال المختلفة للاستثمارات الاجنبية ، ج٢ ، مؤسسة الشباب الجامعي ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص٣٩ وكذلك د. ابو العلا علي ابو العلا النمر ، نظرة انتقادية للسياسة التشريعية المصرية في مجال الاستثمار ونقل التكنولوجيا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص٩ .

(٣) د. محمد محمد سويلم ، الاستثمارات الاجنبية في مجال العقارات ، مطبعة القدس ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص٣٤١ .

، إلا انه مما يؤخذ على التعريف انه لم يسلط الضوء على اطراف عقد الاستثمار الاسكاني ، ولم يوضح كيفية التصرف بالمشروع الاستثماري للافراد فهل هو على سبيل التمليك أم على سبيل التأخير.

اما على صعيد التشريعات ، نجد ان المشرع العراقي قد أشار الى تعريف الاستثمار بوجه عام على انه ((⁽¹⁾توظيف مال في أي نشاط أو مشروع اقتصادي يعود بالمنفعة المشروعة على البلد))

لذلك يتبين ان المشرع العراقي لم يشر في قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) الى تعريف الاستثمار الاسكاني على الرغم انه قد ذكر الاستثمار الاسكاني ونظم احكامه كونه من مجالات الاستثمار وكذلك قد اشار الى ذكر الاستثمار الاسكاني في باب الضمانات والحوافز التي يمنحها القانون للمستثمر^(٢). ونعتقد انه كان الاولى بالمشرع العراقي ايراد تعريف للاستثمار الاسكاني في نص المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) الذي أورد فيها تعريف للمصطلحات الوارد في القانون لكي يتمكن من خلاله تحديد نطاق الاستثمار الاسكاني والمجالات التي يمكن الاعلان عنها كفرص استثمارية في مجال الاسكان .

اما قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ لم يشر الى تعريف الاستثمار الاسكاني، إلا انه قد نص عليه ضمن المجالات التي يشملها القانون أعلاه والتي تكون خاضعة لأحكامه .في حين نجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار المصري قد اشارت الى تعريف الاستثمار الاسكاني على انه ((مشروعات الاسكان التي تؤجر وحداتها بالكامل خالية لأغراض السكن غير الاداري بشرط ان لا يقل عدد الوحدات عن خمسين وحدة سكنية سواء اقيمت في شكل بناء واحد أو عدة ابنية))^(١)

ان المتطلع الى النص أعلاه يجد ان المشرع المصري أخضع الاستثمار الاسكاني لجملة من الضوابط والقيود فهو اشترط ان لا يقل عدد الوحدات السكنية عن خمسين وحدة ، سواء أقيمت في شكل بناء واحد أو عدة ابنية ، فضلاً عن ذلك اشترط أن تؤجر الوحدات بالكامل لأغراض الاسكان غير الاداري . ونرى ان تلك الضوابط والقيود انما تنسجم في حل أزمة السكن ، فهي هادفة الى الاعتماد على الاستثمارات الاسكانية لخدمة الافراد مستبعدة من نطاقها الاستثمار الاسكاني لأغراض السكن الاداري ، ولكن مما يؤخذ على

⁽¹⁾ ينظر نص الفقرة (ن) من المادة (١) ن قانون الاستثمار العراقي رقم (٦٣) لسنة ٢٠٠٦ المعدل .

⁽²⁾ ينظر نص المادة (١٠) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) .

⁽¹⁾ ينظر نص الفقرة ثامناً من المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار المصري الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٣١٠ لسنة ٢٠١٧ .

التعريف انه قد حصر التصرف القانوني المتعلق بالوحدات السكنية بالايجار فقط مستبعداً البيع، ونرى انه ليس هناك ما يضر اجراء التصرف بالوحدات السكنية عن طريق البيع ما دام يساهم في حل ازمة السكن.

ومن خلال ماتقدم يمكن لنا أن نعرف الاستثمار الاسكاني على انه ((الاستثمار يتخذ الصورة المباشر لاستغلال رؤوس الاموال الوطنية والاجنبية في مجال إقامة المباني السكنية على الاراضي العائدة للقطاع العام أو الخاص او المختلط والتصرف بها بالبيع أو الايجار للمواطنين وحسب الاتفاق المبرم بين الطرفين)).

المطلب الثاني

ذاتية الاستثمار الاسكاني

تبرز ذاتية الاستثمار الاسكاني كون أن موضوعه يعد من المتطلبات الاساسية في حياة الانسان وهو الحصول على السكن مما جعل اشباع هذه الحاجة يمثل مصلحة وطنية^(١). وأمام الصعوبات التي تواجهها الدول وخصوصاً الدول النامية ومنها العراق في حل أزمة السكن ، نجد ان هذه الدول قد اتجهت نحو القطاع الخاص وعن طريق الاستثمار وطنياً كان أم اجنبياً لجذب الاستثمارات الاسكانية مما يخفف من تلك الصعوبات ويعمل على حل ازمة خانقة وارتفاع في اسعار العقارات وخصوصاً في السنوات الاخيرة .

ويعد العقد الاستثماري الذي يكون موضوعه الاسكان من العقود الملزمة للجانبين ومن العقود طويلة الاجل ، كون ان حجم الاستثمارات فيها كبير ويحتاج الى اجل طويل في التنفيذ ، وخصوصاً ان محل الاستثمار الاسكاني هو انشاء وحدات سكنية وبطبيعة الحال ان انشائها يستلزم عادة مدة ليست قصيرة ل يتم بعد ذلك تصرف المستثمر بالوحدات السكنية بالبيع أو الايجار للحصول على عوائد استثمارته^(٢).

أضف الى ذلك ان ذاتية الاستثمار الاسكاني تبرز في مسألة الحصول على الاراضي لأجل انشاء البناء عليها، والمسألة تدق كثيراً في حالة كون المستثمر أجنبياً، لأن هذا الاخير تحضر عليه غالبية القوانين تملك العقارات مما يستلزم معالجة ذلك الامر في القوانين الخاصة ومنها قوانين الاستثمار اذا ما أرادت تلك الدول تشجيع الاستثمارات الاسكانية في بلدانها^(١)، فضلاً عن ذلك ان العقد الوارد على الاستثمارات الاسكانية

(١) د. بشار محمد الاسعد ، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٠.

(٢) د. عبد الواحد الفار ، الجوانب القانونية للاستثمارات العربية والاجنبية ، عالم الكتب ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص ١٥٨.

(١) ينظر في ذلك نص الفقرة (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) على انه ((أ- للمستثمر العراقي أو الاجنبي حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل تحدد اسس احتسابه وفق نظام خاص وله حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للقطاعين المختلط والخاص لغرض إقامة مشاريع الاسكان حصراً)).

يتميز بالصفة التجارية ، لان المحل الذي يرد عليه العقد وهو بناء الوحدات السكنية هو عمل تجاري ، لان المشرع العراقي اعتبر مقاولات البناء والتميم والهدم والصيانة من الاعمال التجارية^(٢) ، وحيث ان الاستثمار الاسكاني يتعلق بالبناء من خلال انشاء الوحدات السكنية فهذا يعني ان عقد الاستثمار الاسكاني يعد من العقود التجارية ، لذلك فهو يخضع لأحكام القانون التجاري الذي يتطلب السرعة والائتمان وهو ما يجعل ذلك منسجماً والسياسة الاستثمارية الهادفة الى حل ازمة السكن وخلق الفرص الاستثمارية التي تشجع على ذلك النشاط مما يعزز تحقق النمو الاقتصادي وتوسيع حركة التجارة^(٣).

صفوة القول ان ذاتية الاستثمار الاسكاني تبرز من خلال الموضوع الذي يرد عليه والمتمثل بانشاء وحدات سكنية لتسد حاجة الافراد من الحصول على السكن الملائم من دون الاعتماد على الموازنة العامة للدولة ، فضلاً عن ذلك ان مسألة تخصيص الاراضي والعقارات لأجل الاستثمار الاسكاني مسألة دقيقة وخصوصاً بالنسبة للمستثمر الاجنبي مما يتطلب منح هذا الاخير ضمانات كافية تعزز ثقته بالبيئة الاستثمارية .

المبحث الثاني

صور معوقات الاستثمار الاسكاني

يفرز لنا الواقع العملي بعض الصور التي يمكن أن تشكل عائقاً أمام جذب الاستثمارات الاسكانية ، وخصوصاً أن هذه الاخيرة تبحث عن البيئة الاستثمارية الملائمة التي تخلق الثقة والطمأنينة لدى المستثمرين ، فكلما كان النظام الاجرائي والاداري القائم على ادارة العملية الاستثمارية يتميز بسلامة الاجراءات ووضوحها وازالة المعلومات على منح الاجازة الاستثمارية والابتعاد على التعقيدات الادارية التي يفترض سبيل المستثمر ، وذلك من خلال انتشار نافذة واحدة في هيئات الاستثمار تسنط قواعد الموافقة على منح الاجازة الاستثمارية ، وما يعيقها من سهولة تخصيص الاراضي للمشاريع الاستثمارية الاسكانية دون ترك المستثمر في مراجعة متكررة لجملة من دوائر الدولة مما يعد امراً منسجماً وجاذباً للاستثمارات الوطنية والاجنبية ، ولأجل تسليط الضوء على اهم صور معوقات الاستثمار الاسكاني التي يفرزها الواقع العملي سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين ، نتناول في المطلب الاول عدم تفعيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار ، اما المطلب الثاني فنسخصه للبيروقراطية في تخصيص الاراضي للمشروع الاستثماري الاسكاني.

(٢) ينظر في ذلك نص الفقرة (سادساً) من المادة (٥) من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ .

(٣) د. بشار محمد الاسعد ، مصدر سابق ، ص ٨٠ ، وينظر كذلك د. عبد الواحد الفار ، مصدر سابق ، ص ١٧٠ وكذلك د. فريد احمد قبلان ، الاستثمار الاجنبي المباشر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦٥ .

عدم تفعيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار

يعد انشاء قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار من العوامل المؤثرة على قرار المستثمر في توجيه استثماراته الى الدول المضيفة للاستثمار .

وتعرف النافذة الواحدة على انها ((قيام هيئة حكومية واحدة فيها مندوبين عن عدد من الدوائر الحكومية تقوم بمنح الاجازات والموافقات للمستثمرين ووطنيين كانوا أم اجانب لغرض اقامة مشاريعهم المتعلقة بالاستثمارات الاسكانية على وفق الخارطة الاستثمارية المتعلقة بالفرص الاستثمارية المعلن عنها))^(١).

يتضح من التعريف اعلاه ان قسم النافذة الواحدة يجمع الموافقات المتعلقة بعدة دوائر حكومية في هيئة حكومية واحدة تضم مندوبين أو ممثلي الجهات القطاعية ذات العلاقة بالاستثمار وعن طريقها يمكن منح المستثمر الأجازة الاستثمارية ووفقاً للقوانين والتعليمات النافذة، فهي أذن توفر الجهد والوقت خصوصاً للمستثمر الاجنبي وتغنيه عن مراجعة دوائر الدولة المتعددة والتي لها علاقة بالعملية الاستثمارية . وقد اشار المشرع العراقي الى انشاء نافذة واحدة في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاقاليم والمحافظات حسب الاحوال والجهات ذات العلاقة تتولى منح الاجازة والحصول على موافقات الجهات الاخرى وفق القانون^(٢) . فضلاً عن ذلك قد اشار نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ في نص الفقرة (اولاً) من المادة (٢٥) منه على ((أ- تقديم طلب الحصول على الاجازة الى نافذة واحدة تضم مندوبين عن الوزارات والجهات الاخرى ذات العلاقة ب- يخول المندوبين المنصوص عليهم في الفقرة (أ) من هذا البند صلاحية اتخاذ القرارات اللازمة لمنح اجازة الاستثمار))^(٣).

يتضح من النصوص القانونية اعلاه ان المشرع العراقي قد هدف من تشكيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار تبسيط اجراءات التسجيل والحصول على الاجازة الاستثمارية من قبل المستثمرين وتذليل المعوقات

(١) د. سالار محمد امين ، المناخ الاستثماري في العراق بموجب قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) ، منشورات الهيئة الوطنية للاستثمار ، ٢٠٠٩ ، ص١٣ ، وللمزيد حول النافذة الواحدة ينظر د. ازيد شكور صالح ، الاستثمار الاجنبي وسبل استقطابه وتسوية منازعاته ، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر ، كوردستان العراق ، ط١ ، ٢٠٠٧ ، ص٤١ .

(٢) ينظر في ذلك نص الفقرة ثالثاً من المادة (٩) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣١) في ١٧/١/٢٠٠٧ .

(٣) ينظر في ذلك نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١١) في ٣/٣/٢٠٠٩ .

التي تواجه المستثمر وذلك من خلال الحصول على كافة الموافقات والتصاريح والتراخيص اللازمة لانشاء وتأسيس المشاريع الاستثمارية الاسكانية عن طريق تجميع كافة الجهات الحكومية في مكان واحد لكي تمنح المستثمرين الاجازة الاستثمارية المتعلقة بمشروعه ، وقد حاول المشرع العراقي من خلال ذلك مساندة التطور الحاصل في مجال الاستثمار بأنشاء قسم النافذة والزام الجهات الحكومية بتسمية مندوبيها وتحويلهم صلاحية التوقيع على اتخاذ القرارات اللازمة لتأسيس المشاريع الاستثمارية^(١) ، ولكن المتطلع الى الواقع العملي يجد عدم فعالية قسم النافذة الواحد في اداء الهدف الذي شكلت من اجله ، فلم ينفذ بالشكل الذي رسمه المشرع العراقي، فالمخولين من الجهات القطاعية من دوائر الدولة المتعلقة بشؤون الاستثمار قد جردوا من كافة الصلاحيات واصبح تواجههم في قسم النافذة الواحدة صورياً ، فنجد ان عملهم مقتصر على نقل المخاطبات والطلبات الاستثمارية الى دوائريهم لأجل استحصال موافقة مسؤولي تلك الدوائر وهو على عكس نية المشرع بالابتعاد عن التعقيدات الادارية وتسهيل منح الاجازة الاستثمارية من خلال مكان واحد يجتمع فيه مندوبين الجهات القطاعية لبيان قراراتهم بالموافقة أو الرضا وفق القوانين والتعليمات النافذة^(٢) ، وقد أدى ذلك عدم استطاعة النافذة الواحدة في تحقيق الاداء المطلوب منها قانوناً . وحيث ان عدم تفعيل دور قسم النافذة الواحدة يؤدي الى تعدد الهيئات والجهات التي يجب ان يراجعها المستثمر للحصول على الموافقات اللازمة لمنحه الاجازة الاستثمارية ، فضلاً عن ذلك ان تعدد الموافقات الادارية يؤدي الى التأخر في الحصول على الاجازات الاستثمارية . لذلك ان سبل معالجة العائق الاستثماري المتمثل بعدم فعالية قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار يستلزم من رئيس الوزراء بأن يكون هناك حلاً تنفيذياً وليس تشريعياً من خلال توجيه الوزراء والمحافظين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة بتحويل مندوبيهم في قسم النافذة الواحدة بكافة الصلاحيات للموافقة والتوقيع على الطلبات الاستثمارية وذلك من اجل تفعيل النص التشريعي الوارد في نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ من دون الرجوع الى دوائريهم لاستحصال الموافقات المتعلقة بالطلبات الاستثمارية ، وعلى العكس من ذلك ان المشرع المصري قد اشار في قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ الى تشكيل

(١) جدير بالذكر ان النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١١٠) في ٢٣ / شباط / ٢٠٠٩ قد اشار ان قسم النافذة الواحدة وخدمات المستثمرين يتكون من شعبة الاستعلامات وشعبة التنسيق وشعبة المندوبين على وفق الاختصاصات المحددة لها في نص المادة (١١) من النظام اعلاه .

(٢) نص المادة (١١) من النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ على انه ((يتولى قسم النافذة الواحدة وخدمات المستثمرين التنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي لها علاقة بالنشاط الاستثماري لغرض اصدار اجازة الاستثمار)).

وحدة ادارية تسمى (مركز خدمات المستثمرين)^(١) في الهيئة العامة للاستثمار وفروعها ويضم المركز ممثلين عن الجهات المختصة بحسب القوانين المنظمة^(٢).

يتضح من موقف المشرع المصري اعلاه انه قد اراد تبسيط الاجراءات الاستثمارية للمستثمرين عن طريق مركز خدمات المستثمرين ومنح ممثلي الجهات المختصة بموجب احكام هذا القانون سلطة اصدار الموافقات والتصاريح والتراخيص وكذلك الصلاحيات المقررة للسلطة المختصة في مجال تخصيص العقارات واعطاء الموافقات اللازمة لعمل المستثمر والاستثمار وفقا لاحكام هذا القانون .

المطلب الثاني

البيروقراطية^(١) في تخصيص الاراضي للمشروع الاستثماري والاسكاني

ان قيام المشروع الاستثماري الاسكاني يتطلب تخصيص الاراضي اللازمة لانشاء تلك الوحدات السكنية ، وقد تكون تلك الاراضي عائدة للقطاع الخاص أو انها قد تكون مملوكة للجهات القطاعية التابعة للدولة ، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما اعطى الحق للمستثمر العراقي أو الاجنبي حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل تحدد اسس احتسابه وفق نظام خاص له حق تملك الاراضي والعقارات العائدة للقطاعين المختلط والخاص لغرض اقامة مشاريع الاسكان حصراً^(٢). لذلك نجد ان هيئات الاستثمار تسعى لتبسيط الاجراءات امام المستثمرين من خلال مخاطبة الجهات القطاعية المالكة لأرض المشروع الاستثماري لاستحصال موافقتها التحريرية والصريحة على عرض تلك الارض كفرصة استثمارية والموافقة على تخصيصها وفق الغرض المخصصة لاجله وعند منح المستثمر الاجازة الاستثمارية المتعلقة بالمشروع الاستثماري الاسكاني تلجأ الهيئة

^(١) قد عرف المشرع المصري خدمات المستثمرين في نص المادة (١) من قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ المنشور في الجريدة الرسمية المصرية بالعدد (٢١) مكرر (ج) ، السنة الستون في ٢٠١٧ / ٥ / ٣١ على انه ((وحدة ادارية منشأة بالهيئة أو احد فروعها تتولى تطبيق نظام لتيسير وتبسيط اجراءات حصول المستثمر على جميع الموافقات والتصاريح والتراخيص اللازمة لمشروعه الاستثماري خلال المدد القانونية المنصوص عليها في هذا القانون ، واتاحة مايلزم لذلك من بيانات ومعلومات)).

^(٢) ينظر نص المادة (١) من قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ .

^(١) تعرف البيروقراطية اصطلاحاً على انها ((البطء في التصرف وتقل ردة الفعل وتعقيد الاجراءات وعدم ملاءمة التنظيمات لحاجات المراجعين وتغليب الروتين الاداري وعدم اقتصار البيروقراطيين بمصالح المجتمع والمواطنين ومحاولتهم اظهار اهميتهم ، فكلما تعقدت الاجراءات كان ذلك دليلاً على اهمية الموظف المختص)) ينظر: د. محمد عرفة ، البيروقراطية والاستثمارات الاجنبية ، مقال منشور في جريدة الاقتصادية السعودية ، العدد ٣٨٨١ في ٨ ربيع الاخر ١٤٢٥هـ ، متاح على الموقع:

^(٢) ينظر نص الفقرة (ثانياً/ أ) من المادة (١٠) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل).

الى اكمال الموافقات النهائية بأرض المشروع الاستثماري أو اتخاذ الاجراءات اللازمة لعمل المسح الميداني والمخططات اللازمة وهو ما اشار اليه التعديل الاول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ الذي الزم وزارات المالية والبلديات والاشغال العامة وأمانة بغداد والبلديات في المحافظات والدوائر غير المرتبطة بوزارة ، توفير الاراضي والعقارات الصالحة لأقامة المشاريع الاستثمارية وأعلام الهيئة الوطنية بأرقامها ومساحتها وعائديتها وجنسها واستخداماتها وتقوم الهيئة الوطنية للاستثمار تخصيصها الى المستثمرين العراقيين أو الاجانب وفق نظام تقترحه الهيئة الوطنية وبموافقة مجلس الوزراء^(١). وفي ضوء هذا التعديل قد اصدر مجلس الوزراء نظام لبيع وايجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ (الملغى) الذي بين كيفية تقدير قيمة الاراضي والعقارات التي تخصص للمشاريع الاستثمارية من قبل اللجان المحددة وفق هذا النظام ، وكذلك اعطى النظام الحق للهيئة الوطنية للاستثمار ولأغراض اقامة المشاريع الاستثمارية الاسكانية فقط تملك الاراضي الى المستثمرين مجاناً ، ولايحتسب سعر الارض ضمن قيم الوحدة السكنية المباعة للمواطن^(٢)، وقد ألغى هذا النظام بموجب نظام بيع وايجار عقارات واراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساطحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧^(٣)، والذي حدد بدوره اللجان التي تعمل على تقدير قيمة العقارات العائدة للدولة والقطاع العام لاغراض المشاريع الاستثمارية^(٤). فضلاً عن ذلك ان النظام قد ألزم الجهات المالكة للعقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بأبرام عقود التصرفات القانونية عليها خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ تقدير بدلات البيع أو الايجار أو المساطحة ، فضلاً عن ذلك لم يشر الى مسألة تملك الاراضي الى المستثمرين مجاناً وقد أراد المشرع بصدور هذا النظام ازالة المعوقات التي تعترض سبيل اقامة المشاريع الاستثمارية الاسكانية فهي خطوة نحو الاتجاه الصحيح لتشجيع المستثمرين وطينيين كانوا أم اجانب كون ان هذا النظام قد جاء بطريقة واضحة وسلسة وبين حقوق والتزامات طرفي العملية الاستثمارية وأمام الشفافية التي انتهجها المشرع العراقي في نظام الاستثمار رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ وماتضمنه من حلول لمسألة تخصيص الاراضي للمشاريع الاستثمارية الاسكانية ، الا ان الواقع العملي يكشف لنا أن البيروقراطية تشكل عائقاً امام المستثمرين والتي تتبعها بعض الجهات القطاعية بالرغم من الزام القانون تلك الجهات بتسليم الاراضي

^(١) ينظر نص المادة (٣٠) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ ، حيث أضيفت هذه المادة الى القانون بموجب قانون التعديل الاول لقانون الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ المنشور في جريدة الوقائع العراقية (٤١٤٣) في ٨ / ٢ / ٢٠١٠ .

^(٢) ينظر نظام بيع وايجار عقارات واراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساطحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٥٨) في ٢١ / ٨ / ٢٠١٧ .

^(٣) ينظر نص المادة (٢) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ .

^(٤) ينظر نص الفقرة (ثانيا) من المادة (٣) من النظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ .

والعقارات خلال (٣٠) يوماً من ابرام التصرف القانوني ، إلا انها قد تتردد في منح ذلك التخصيص ، أو ان هيئات الاستثمار قد تنتظر ما تعرضه الجهات القطاعية الاراضي العائدة للأعلان عنها كفرص استثمارية وخصوصاً ان تلك الاخيرة قد لاتزود هيئات الاستثمار بالاراضي التي تمتلكها ، وحيث ان النظام اعلاه قد نص على التنسيق مع الجهة المالكة للعقار في شأن تخصيص العقارات الصالحة لأقامة المشاريع الاستثمارية^(١). لذلك فقد تلجأ الجهة المالكة للعقار الى سلوك النهج البيروقراطي في التعامل مع هيئات الاستثمار في تخصيص العقارات العائدة لها .

لذلك نقترح على المشرع إعطاء الحق لهيئات الاستثمار تملك الاراضي الداخلة ضمن الخطة الاستثمارية بشرط تخصيصها لمشاريع الاستثمار الاسكاني حصراً مما يسهل عملية تبسيط الاجراءات في تخصيص الاراضي والعقارات للمشاريع الاستثمارية وخصوصاً اذا تم ذلك في نطاق المشاريع الاسكانية فقط .

اما بالنسبة للمشرع المصري نجد ان قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ قد أجاز للمستثمر الحق في الحصول على العقارات اللازمة لمباشرة نشاطه أو التوسع فيه ويكون ذلك من خلال الجهة صاحبة الولاية على العقارات ، او من خلال الهيئة العامة للاستثمار وفقاً لاحكام التصرف المنصوص عليها في هذا القانون^(١). وقد اجاز القانون بإمكانية اجراء التصرف القانوني على العقارات المخصصة للمشاريع الاستثمارية باحدى الصور الاتية : البيع أو الايجار أو الايجار المنتهي بالتملك أو الترخيص بالانتفاع^(٢).

من خلال ما تقدم يمكن القول ان المشرع المصري قد بسط للمستثمرين اجراءات تخصيص الاراضي للمشاريع الاستثمارية الاسكانية من خلال اجراء التصرف القانوني على عدة صور بخصوص تلك الاراضي ، في مقابل ذلك سهل على الهيئة اجراءات تخصيص تلك الاراضي للمشاريع الاستثمارية .

الخاتمة

يتضح لنا من خلال تناول موضوع ((معوقات الاستثمار الاسكاني - دراسة مقارنة)) جملة من النتائج وعدد من التوصيات ، لذلك سنسلط الضوء على النتائج والتوصيات وكالاتي :

أولاً: النتائج

^(١) ينظر نص الفقر (ثانياً) من المادة (١٩) من نظام رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ .

^(١) ينظر نص المادة (٥٥) من قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ .

^(٢) ينظر نص المادة (٥٨) من القانون اعلاه.

- ١- أتضح لدينا أن المشرع العراقي لم يورد تعريفاً للاستثمار الاسكاني ، وأما اقتصر على تعريف الاستثمار بوجه عام في نص المادة (١) من قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) ، وقد توصلنا الى تعريف الاستثمار الاسكاني على انه ((الاستثمار الذي يتخذ الصورة المباشرة لاستغلال رؤوس الاموال الوطنية والاجنبية في مجال اقامة الوحدات السكنية على الاراضي العائدة للقطاع العام او الخاص او المختلط والتصرف بها بالبيع او الايجار للمواطنين وحسب الاتفاق المبرم بين الطرفين)).
- ٢- تبين لنا من خلال البحث ان ذاتية الاستثمار الاسكاني تبرز في مسألة أن موضوعه يعد من المتطلبات الاساسية في حياة الانسان وهو الحصول على السكن ، لذلك يستلزم توفر الاراضي المهيئة لانشاء الوحدات السكنية عليها بعيداً عن التعقيدات الادارية في تخصيصها للمستثمرين .
- ٣- تبين لنا من خلال البحث ان المشرع المصري اخضع الاستثمار الاسكاني لجملة من الضوابط والقيود ، فهو قد حصر التصرف القانوني بالوحدات السكنية الناشئة عن الاستثمار بالايجار فقط مستبعداً البيع بشرط ان لا يقل عدد الوحدات السكنية عن خمسين وحدة ، وهو عكس المشرع العراقي الذي اجاز للمستثمر التصرف بالوحدات السكنية للمواطنين عن طريق البيع وفقاً للضوابط والتعليمات التي تصدرها هيئات الاستثمار .
- ٤- اتضح لدينا ان الواقع العملي قد افرز لنا بعض الصور التي تشكل عائقاً امام جذب الاستثمارات الاسكانية ، ومنها عدم تفعيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار ، فضلاً عن ذلك البيروقراطية في تخصيص الاراضي للمشروع الاستثماري الاسكاني.

ثانياً: التوصيات:

- ١- ندعو السيد رئيس مجلس الوزراء الى تفعيل قسم النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار من خلال توجيه السادة الوزراء والمحافظين ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة تحويل مندوبيهم في قسم النافذة الواحدة بكافة الصلاحيات للموافقة والتوقيع على الطلبات الاستثمارية ، وذلك من اجل تفعيل النص التشريعي الوارد في نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ .
- ٢- نقترح على المشرع العراقي منح هيئات الاستثمار حق تملك الاراضي والعقارات العائدة ملكيتها للقطاع العام والداخلية ضمن الخطة الاستثمارية المعدة من قبل هيئات الاستثمار والجهات القطاعية الاخرى بشرط تخصيصها لمشاريع الاستثمار الاسكاني حصراً مما يسهل عملية تبسيط الاجراءات الاستثمارية امام المستثمرين بعيداً عن البيروقراطية الطاردة للاستثمارات وخصوصاً الاسكانية منها .

٣- ندعو هيئات الاستثمار الى زيادة الترويج عن الفرص الاستثمارية الاسكانية وبيان التسهيلات الاستثمارية المتعلقة بتخصيص الاراضي للمستثمرين وخصوصاً الاجانب منهم بما يساهم في توفير بيئة استثمارية جاذبة للاستثمارات الاسكانية .

المصادر

أولاً: الكتب القانونية :

- ١- د. ابو العلا علي ابو العلا النمر ، نظرة انتقادية للسياسة التشريعية المصرية في مجال الاستثمار ونقل التكنولوجيا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع.
- ٢- د.أزاد شكور صالح ، الاستثمار الاجنبي وسبل استقطابه وتسوية منازعاته ، مؤسسة o.p.l.c للطباعة والنشر ، كوردستان العراق ، ط١ ، ٢٠٠٧ .
- ٣- د.بشار محمد الاسعد ، عقود الاستثمار في العلاقات الدولية الخاصة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، ٢٠٠٦ .
- ٤- د. سالار محمد امين ، المناخ الاستثماري في العراق بموجب قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) ، منشورات الهيئة الوطنية للاستثمار ، ٢٠٠٩ .
- ٥- د. عبد السلام ابو قحف ، السياسات والاشكال المختلفة للاستثمارات الاجنبية ، ج٢ ، مؤسسة الشباب الجامعي ، الاسكندرية ، ١٩٨٩ .
- ٦- د.عبد الواحد الفار ، الجوانب القانونية للاستثمارات العربية والاجنبية ، عالم الكتب ، القاهرة ، بدون سنة طبع.
- ٧- د. فريد احمد قبلان ، الاستثمار الاجنبي المباشر ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٨- د. محمد محمد سويلم ، الاستثمارات الاجنبية في مجال العقارات ، مطبعة القدس ، الاسكندرية، ٢٠٠٩ .
- ٩- د. منى محمود مصطفى ، الحماية الدولية للاستثمار الاجنبي واحكام التحكيم في تسوية منازعات الاستثمار ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .
- ١٠- د . نائل البابلي ، د. ابراهيم محمد البربري ، موسوعة الاستثمار ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة طبع ٢٠٠٩ .

- ١٠- د . وليد حيدر جابر ، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .

ثانياً: الرسائل والبحوث والمقالات

- ١- انس السيد عطية ، الضمانات القانونية لنقل التكنولوجيا الى الدول النامية والمشروعات التابعة لها ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦ .
- ٢- د. محمد عرفة ، البيروقراطية والاستثمارات الاجنبية ، مقال منشور في جريدة الاقتصادية السعودية ، العدد ٣٨٨١ في ٨ / ربيع الاخر / ١٤٢٥ هـ متاح على الموقع الالكتروني : www.ada.gov.Sa/ar/Economic/

- ١- القانون التجاري العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ .
- ٢- قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) .
- ٣- قانون التعديل الاول لقانون الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ .
- ٤- نظام الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ .
- ٥- النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في اقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ .
- ٦- نظام بيع وايجار عقارات وارضى الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ (الملغى) .
- ٧- نظام بيع وايجار عقارات وارضى الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساحة عليها رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ .
- ٨- قانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ .
- ٩- اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار المصري رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ الصادرة بقرار مجلس الوزراء المرقم ٢٣١٠ لسنة ٢٠١٧ .