

((أثر الفساد الإداري والمالي على الاستثمارات -  
دراسة قانونية في ظل قانون الاستثمار العراقي  
رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل ))

الدكتور ماهر محسن عبود  
جامعة بابل - كلية القانون

## المُقدِّمة

### أولاً: جوهر فكرة البحث

تؤدي الاستثمارات دوراً مهماً في عملية الإصلاح الاقتصادي؛ لما توفره من تنمية اقتصادية من خلال استقطاب الاستثمارات الوطنية منها والأجنبية، لذلك نجد أن العراق بعد عام ٢٠٠٣ أخذ يسعى جاهداً لاستقطاب المستثمرين من خلال إصدار قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) الذي يتضمن جملة من الضمانات والمزايا الحفزة للمستثمرين للاستثمار في العراق. في مقابل ذلك لا بد أن تكون تلك الاستثمارات ملبّية للطموحات من خلال جذب الاستثمارات التكنولوجية التي تؤدي إلى زيادة فاعلية الاقتصاد العراقي، ولتحقيق ذلك فلا بد من آليات رقابية على تأسيس المشروع الاستثماري؛ وذلك من أجل إلحاح السببية الاستثمارية في العراق من خلال محاربة كل المعوقات والعقبات التي تعترض نجاح السياسة أعلاه وتحول دون بلوغ الأهداف المقررة في قانون الاستثمار العراقي (المعدل).

### ثانياً: أهمية موضوع البحث وأسباب اختياره

نجد أن شبح الفساد الإداري والمالي أصبح من القضايا الراهنة على الساحة المحلية والدولية الذي يعدّ عائقاً أساسياً أمام جذب الاستثمارات وتردد المستثمرين في استثمار أموالهم؛ لأن هذا الأخير يجعل من البيئة الاستثمارية غير واضحة المعالم ولا تسمح للمستثمر باتخاذ القرار المناسب نحو توجيه استثماراته للدولة التي يتفشى فيها الفساد الإداري والمالي؛ ممّا يعدّ عائقاً أمام قدوم المستثمرين نحو الاستثمار في العراق. فالعلاقة عكسية ما بين الاستثمار وشبح الفساد الإداري والمالي. فكلما كان هذا الأخير شائعاً أصبحت البيئة الاستثمارية غير ملائمة لجذب الاستثمارات وطاردة له. وبما أن العراق يعدّ في الوقت الحالي بأمرس الحاجة من أي وقت مضى إلى خلق بيئة استثمارية ملائمة بعيدة عن التعقيدات الإدارية وغير سامحة لبزوغ أشكال الفساد الإداري والمالي، وهذا ما أكّده المؤتمرات الدولية والوطنية المُشجّعة للاستثمار في العراق. وكان آخرها «مؤتمر الكويت الدولي لإعادة إعمار العراق» الذي انعقد من ١٢ إلى ١٥ شباط لسنة ٢٠١٨، والذي أكّد ضرورة تبني سياسة استثمارية في العراق بعيدة عن أشكال الفساد الإداري والمالي. لذلك فقد جاء البحث ليتناول مسألة في غاية الأهمية: كونها تُعدّ عائقاً أمام قدوم المستثمرين نحو الاستثمار في العراق. فضلاً عنّا يترتب موضوع البحث من الأسئلة الكثيرة لا سيما دور الشفافية في منح الإجازة الاستثمارية وتقديم الضمانات للمستثمرين.

وآليات الرقابة على منح الإجازة الاستثمارية ومدى فعاليتها للقضاء على حالات الفساد الإداري والمالي، وماهي منافذ هذه الرقابة؟ ومدى فعالية هذه الرقابة في تحقيق الأهداف المرجوة منها؟ وغيرها من التساؤلات التي سوف نثيرها في متن البحث محاولين الإجابة عليها في ضوء قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته .

لذلك ارتأينا أن يكون موضوع البحث ((أثر الفساد الإداري والمالي على الاستثمارات - دراسة قانونية في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل)).

### ثالثاً: نطاق البحث

تنصبُ دراسة هذا الموضوع على أثر الفساد المالي والإداري في الاستثمارات في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته. محاولين حصر الموضوع في نطاق الاستثمارات المباشرة؛ لما لها من أهمية على التنمية الاقتصادية. وخصوصاً استثمارات الإسكان والإعمار؛ لحاجة العراق لهذا النوع من الاستثمارات. وذلك للنهوض بالبنى التحتية ممّا يسهمُ في تحقيق الاستقرار الاقتصاديّ مع قلة إيرادات الدولة.

### رابعاً: خطة البحث

لغرض بيان الموضوعات التي تُعدُّ داخلَ ضمن نطاق البحث، وبغية إعطاء البحث أبعاده اللازمة، وللإحاطة بجميع جوانبه القانونية النظرية منها والعملية؛ ارتأينا تقسيم موضوع بحثنا إلى مبحثين مسبقين مُقدِّمة وملحقين بخاتمة سنُخصِّصُ المبحث الأول لبيان الشفافية في منح الإجازة الاستثمارية والذي سنتناوله في مطلبين الأول لبيان الشفافية في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية، أما الثاني فسنعقده للشفافية في تمتُّع المستثمر بالضمانات، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه منافذ الرقابة على منح الإجازة الاستثمارية وعلى مطلبين. الأول: لبيان الرقابة عن طريق القسم القانوني في هيئة الاستثمار، أما الثاني فسنعقده: لبيان الرقابة عن طريق الطعن.

ومن الله التوفيق

## المبحث الأول

### الشفافية في منح الإجازة الاستثمارية

إن من متطلبات جذب الاستثمارات توافر بيئة استثمارية ملائمة لتشجيع المستثمرين. فكلما كانت الخارطة الاستثمارية واضحة للمستثمر في معرفة المناخ الاقتصادي والقانوني للبلد المضيف، ووضوح القوانين والتعليمات والسياسة الاقتصادية المعتمدة، خاصة في المجالات الإدارية والمالية سوف يعزز ثقة المستثمر واطمئنانه نحو توجيه رأسماله لذلك البلد. لذلك تؤدي الشفافية دوراً مهماً في منح الإجازة الاستثمارية، وتعزيز الثقة لدى المستثمر، والتنبيه في نجاح سياسة البلد المضيف للاستثمارات، ولأجل تسليط الضوء على تلك المتطلبات يجدر بنا تقسيم هذا البحث على مطلبين. نتناول في المطلب الأول الشفافية في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية. أما المطلب الثاني فسنعقده للشفافية في تمتع المستثمر بالضمانات.

#### المطلب الأول

##### الشفافية في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية

يقوم مبدأ الشفافية على المساواة بين جميع المستثمرين في وضوح إجراءات منح الإجازة الاستثمارية وبشكل لا يخل بمبدأ المساواة من خلال تحقيق الانضباط بهذا المبدأ<sup>(١)</sup>. لذلك اتجهت الدول المضيفة للاستثمار، ومن خلال تشريعاتها الاستثمارية الإشارة إلى إجراءات منح الإجازة الاستثمارية وبشكل واضح يعزز ثقة المستثمر واطمئنانه. لذلك إن المتطلع إلى قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ (المعدل) يجد أن المشرع حاول قدر الإمكان التخفيف على المستثمرين من خلال الشفافية التي اعتمدها في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية، ويمكن بيان ذلك من خلال النقاط الآتية :

أولاً: الإعلان عن إجراءات منح الإجازة الاستثمارية بشكل واضح على المواقع الإلكترونية لهيئات الاستثمار، مما يجعلها متاحة أمام المستثمرين؛ لكي يطلعوا عليها بشكل لا يثير اللبس والغموض مما يعزز السياسة الاستثمارية الواحدة، وهو ما أكدته قانون الاستثمار العراقي النافذ على أن الهيئة تهدف إلى تشجيع الاستثمار من خلال العمل على ما يأتي:

(١) جمال عبد العزيز العثمان. الإفصاح والشفافية في المعلومات المتعلقة بالأوراق المالية المتداولة في البورصة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠١٠، ص. ٨.

أولاً: (تعزيز الثقة في البيئة الاستثمارية، والتعريف على الفرص الاستثمارية وتحفيز الاستثمار فيها والترويج لها)<sup>(١)</sup>.

يتَّضح من النصِّ أعلاه أنَّ على هيئات الاستثمار زرع الثقة والاطمئنان في نفوس المستثمرين من خلال اعتماد الشفافية في الإعلان عن الفرص الاستثمارية وإجراءات شمول المشاريع ضمن نطاق الاستثمار؛ ممَّا يُؤدِّي إلى قبول الاستثمارات التي تنسجم مع الفرص الاستثمارية المعلن عنها. ويؤدِّي إلى تقليل الفساد الإداري في محابة منح الإجازة الاستثمارية لبعض المستثمرين. إذ لا بدَّ أن تكون الاستثمارات المتقدمة للحصول على الإجازة الاستثمارية منسجمة مع الخارطة الاستثمارية، وإلا قد تُرفض من قبل هيئات الاستثمار<sup>(٢)</sup>.

ثانياً: إنَّ ما يُعرِّض مبدأ الشفافية في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية، هو ما استلزمه المشرع العراقي من شكلية مُعيَّنة لتعبير المستثمر عن إرادته بشموله بمنح الإجازة الاستثمارية، وذلك من خلال ملء نموذج طلب إجازة الاستثمار واستمارة المعلومات المُعدَّة من قبل الهيئة وتدقيقه من المستثمر أو من يُخوِّله قانوناً<sup>(٣)</sup>. لذلك فقد استلزم القانون آليات لمنح الإجازة الاستثمارية للمستثمرين بما يضمن نجاح العملية الاستثمارية في العراق.

ثالثاً: حصر المشرع العراقي منح الإجازة الاستثمارية من قبل قسم النافذة<sup>(٤)</sup> في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ ممَّا يُعزِّز ثقة المستثمر بوجود هيئة محايدة هي التي لها السلطة في منح الإجازة الاستثمارية مُلبِّيةً لطموحات الواقع العراقي في تيسير إجراءات الاستثمار البعيدة عن الروتين المُعقَّد. وتقليل حالات الفساد

(١) انظر في ذلك نصَّ المادة (٩ / أ) من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المُعدَّل.

(٢) د. عبد السلام أبو قحف. اقتصاديات الأعمال والاستثمار الدولي. دار الجامعة الجديدة. الاسكندرية. ٢٠٠٣، ص ٤٨٣-٤٨٤.

(٣) انظر في ذلك نصَّ المادة (٢/١٩) من قانون الاستثمار العراقي النافذ على أنه (( تمنح الهيئة إجازة الاستثمار أو تأسيس المشروع بناءً على طلب يُقدَّم إليها من المستثمر وفق شروط مُيسَّرة تُعدّها الهيئة، ويشتمل الطلب الذي يتقدَّم به المستثمر على الأمور الآتية:

أ- ملء استمارة الطلب المُعدَّة من قبل الهيئة.

ب- كفاءة مالية من مصرف معتمد.

ج- المشاريع التي قام بها المستثمر في العراق أو خارجه.

د- تفاصيل المشروع المراد استثماره فيه وجدواه الاقتصادية.

هـ- جدول زمني لإجازة المشروع.))

- وينظر كذلك الفقرات أولاً وثانياً من المادة (٥) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.

(٤) يُنظر في ذلك الفقرة (٣) من المادة (٩) من قانون الاستثمار العراقي المُعدَّل على أنه (( إنشاء نافذة واحدة في الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الإقليم والمحافظات تضم مندوبين مُخوِّلين من الوزارات وأعضاء ترشيحهم مجالس الأقاليم والمحافظات وحسب الأحوال والجهات ذات العلاقة تنوِّلي منح الإجازة والحصول على الموافقات من الجهات الأخرى وفق القانون)).

المالي والإداري قدر الإمكان. وإنهاء معاناة المستثمرين الذين يحصلون على موافقة هيئة الاستثمار من دوامة الحصول على تراخيص مختلفة من وزارات الكهرباء والبلديات والتجارة والتخطيط والمالية والإسكان. وهذا لا يكون إلا عن طريق تفعيل دور النافذة الواحدة في هيئات الاستثمار بما يُعزِّز ثقة وطمأننة المستثمرين نحو توجيه استثماراتهم مادام المستثمر بعيداً عن مراجعة جميع دوائر الدولة. وبعيداً عن الروتين الإداري المُعقّد الذي قد يكون سبباً في بزوغ الفساد الإداري. لذلك نجد أن المُشرّع العراقي قد ذهب إلى أبعد من ذلك وأجاز للمستثمر تقديم استمارة الحصول على الإجازة الاستثمارية والمستمسكات المطلوبة إلكترونياً<sup>(١)</sup>. بما يُحقّق مصلحة المستثمر في عدم التعرُّض لأشكال الفساد الإداري الذي قد يكون ناجماً عن مراجعة المستثمر إلى هيئات الاستثمار مباشرةً وطلب الحصول على الإجازة الاستثمارية .

## المطلب الثاني

### الشفافية في تمتّع المستثمر بالضمانات

تختصُّ كلُّ دولةٍ من دول العالم بحرية تنظيم شؤونها الداخلية بما ينسجم مع السياسة التي تسلكها كلُّ دولةٍ من هذه الدول: من أجل تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي. لذلك نجد أن كثيراً من الدول أخذت تتسابق بتنظيم مجال الاستثمار من خلال إصدار تشريعاتٍ تُنظِّم هذا المجال. وقد تضمّنت كثيراً من الضمانات للمستثمرين الوطنيين منهم والأجانب؛ لأجل جذب الاستثمارات إلى بلدانها. وخصوصاً بعد حصول الانفتاح الاقتصادي بين دول العالم. وذلك بعد توقيع كثير من الدول على اتفاقية ( الكات )<sup>(٢)</sup>، كذلك أعقبتها إنشاء منظمة التجارة العالمية التي تهدف إلى تحرير التجارة الدوليّة من القيود. لذلك نجد أن المُشرّع العراقي حاول جاهداً إلى زرع الثقة والاطمئنان لدى نفوس المستثمرين من خلال الإقرار بتمتّع المستثمر بالضمانات الواردة في نصّ القانون من خلال رسم سياسةٍ استثماريةٍ واضحةٍ لا تعيق عمل المستثمر في تحقيق أهدافه؛ لأنّ أكثر ما يخشاه المستثمر

(١) يُنظَرُ في ذلك نصّت المادة (٦) من قانون الاستثمار العراقي النافذ على أنه (( تعتمد الهيئة المراسلات الإلكترونية إضافة إلى المراسلات الاعتيادية بينها وبين الجهات الرسمية المتعلقة بعمل ونشاط الهيئة من خلال الشبكات المحلية أو الشبكة الدولية وفق ضوابط خددها الهيئة )) وكذلك نصّت الفقرة (ج) من المادة (٢٥) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ على أنه (( يجوز تقديم المستمسكات النصوص عليها في الفقرتين ( أ ، ب ) من هذا البند بالوسائل الاعتيادية والإلكترونية .....)).

(٢) تمّ التوقيع على هذه الاتفاقية في (١٥) إبريل في مدينة مراكش في المغرب، حيث تمّ التوقيع على الوثيقة الختامية لمفاوضات دولة (الأوروغواي. بحضور (١٢٢) دولة وانتهت بتصديق (١٧) دولة كلها. وللمزيد حول اتفاقية الكات، ينظر في ذلك : د. جابر فهمي عمران، منظمة التجارة العالمية نظامها القانوني ودورها في تطبيق اتفاقيات التجارة العالمية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .

وخصوصاً الأجنبي في الدولة المضيفة له هو التعقيد الإداري الذي قد يُسهّل شيوع الفساد المالي والإداري في المشاريع الاستثمارية<sup>(١)</sup>. فقد يلجأ بعض الموظفين إلى أساليب التعقيد الإداري في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية، هادفين من وراء ذلك إلى مآرب غير مشروعة لا تنسجم مع فلسفة الدولة في تشجيع الاستثمارات، لذلك إنَّ المُشرع العراقي قد طمأن المستثمرين بوجود ضمانات كافية، أضف إلى ذلك شفافية التمتع بتلك الضمانات من خلال المساواة بين المستثمر الوطني والأجنبي في التمتع بها<sup>(٢)</sup>. لذلك إنَّ على الدول المضيفة للاستثمار أن تكون جادة في منح الضمانات على صعيد التطبيق العملي إن ارادت الدخول في بوتقة الدول الجاذبة للاستثمار<sup>(٣)</sup>. وفي ضوء ذلك نجد أن المُشرع العراقي قد نصَّ على ثبات تلك الضمانات للمستثمرين حتى لو أُجري تعديل للقانون بمس تلك الضمانات أو يقلل منها<sup>(٤)</sup>.

وهذا ما يؤيده جانب من الفقه القانوني الذي يرى أن القيمة القانونية للضمانات التشريعية تنحصر عملياً في تطبيقها ما دامت قائمة<sup>(٥)</sup>؛ لأنَّ مخالفة المُشرع بإلغاء أو تعديل تلك الضمانات سوف يؤثر في زعزعة الثقة والاطمئنان لدى المستثمرين. وهذا ما يجب على الدول الاستثمارية الابتعاد عنه إذا كانت تلك الدول تسعى لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال جذب الاستثمارات إلى بلدانها. ولكن في بعض الأحيان نجد على صعيد واقع الاستثمار العراقي أنَّ المستثمر قد يتعرّض إلى إخلال بحقوقه وضماناته، وعلى سبيل المثال إن الشركة المستثمرة وهي شركة زمزم للسياسة وإدارة الفنادق المحدودة قد منحت إجازة استثمارية من قبل هيئة استثمار النجف الأشرف لإنشاء مجمع سياحيٍّ مطلٍّ على منطقة بحر النجف على القطعة الرقّمة (١/١٩٣٦) حويش وفق التصاميم المعتمدة؛ كون المنطقة الخلفية للمجمع ووفقاً للتصاميم هي مدرج أخضر على شكل سفحٍ ومنع إنشاء أية أبنية ترتفع

(١) د. إزاد شكور صالح . قوانين تشجيع الاستثمار وتطبيقاتها في مجال الاستثمار السياحي - دراسة تحليلية مقارنة . دار الكتب القانونية. مصر. بدون سنة طبع، ص٤١.

(٢) تنصُّ المادة (١٠) من قانون الاستثمار العراقي النافذ على أنه (يتمتع المستثمر - بغض النظر عن جنسيته - بجميع المزايا والتسهيلات والضمانات (...).

(٣) د. إبراهيم شحاته. معاملة الاستثمارات الأجنبية في مصر. دار النهضة العربية. القاهرة. ١٩٧٢، ص٨١.

(٤) لقد نصَّ المُشرع العراقي على شرط الثبات التشريعي في نصِّ المادة (١٣) من قانون الاستثمار العراقي النافذ على أن (أي تعديل لهذا القانون لا يترتب عليه أي أثر رجعيٍّ يسّ الضمانات والإعفاءات والحقوق المقررة بموجبها).

(٥) د. إبراهيم شحاته . مصدر سابق . ص١٢٤ وما بعدها . ينظر كذلك د. عصام الدين مصطفى بسيم . النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الأخذة في النمو. دار النهضة العربية. القاهرة . ١٩٧٤ . ص١٢٣.

على سطح الارض. وكان الدافع لإنشاء هذا المجمع منقبل الشركة المذكورة؛ لأنه يطلُّ على المنطقة الخضراء. إلا أن الشركة المستثمرة فوجئت بأن مديرية التخطيط العمراني في النجف سمحت للمستثمر- بعد الحصول على إجازة الاستثمار- بإنشاء عدة فنادق وبطوابق عديدة ترتفع عن سطح الارض بعدة طوابق؛ ممَّا سبَّب للشركة المستثمرة ضرراً فادحاً؛ لأنه سوف يحرم النزلاء من متعة المجمع الذي أنشئ من قبل الشركة أعلاه على المنطقة الخضراء وخصوصاً أن هذا التغيير جرى للمستثمر وخلف مجمعه على وجه التحديد دون المناطق المجاورة<sup>(١)</sup>. لذلك يتَّضح من الواقعة أعلاه أنها يمكن أن تُفسَّر من قبل المستثمر بوجود خللٍ إداريٍّ مشوبٍ بالفساد كان الدافع وراء حرمانه من مُميّزات مشروعه الاستثماري. وهذا ما يُعزِّز وجهة نظرنا أن الفساد الإداري والمالي سوف يكون عاملاً طارداً للاستثمارات. وبالتالي سوف يُؤثِّر في تحقيق التنمية الاقتصادية. وسوف ينتج من ذلك عدم الاستقرار الإداري الذي يُعدُّ من أهمِّ العقبات التي تواجه الاستثمار في الدول الاستثمارية .

(١) انظر في ذلك قرار محكمة بداعة النجف في الدعوى المُرَقَّمة (١٨٢٧/ب/٢٠١١/٤) الصادر في ٢٠١١/٥/٢ ( غير منشور ) .



## المبحث الثاني

### الرقابة على منح الإجازة الاستثمارية

إنَّ وجود شفافية واضحةٍ لمنح الإجازة الاستثمارية قد لا يكون كافياً لطمأنة المستثمرين والقضاء على مخاوفهم. وكذلك تحقيق الأهداف التي جاء بها قانون الاستثمار العراقي النافذ<sup>(١)</sup>. وإنما على الدولة الجاذبة للاستثمارات أن تسعى جاهدةً لفرض رقابةٍ لا يكون دورها سلبياً فقط من ناحية رصد الهفوات القانونية. وإنما لها دورٌ إيجابيٌّ في تسهيل مهمّة المستثمرين للحصول على الإجازة الاستثمارية. فضلاً عن الضمانات التي قرّرها القانون للمستثمرين؛ لذلك من أجل أن تحقق الرقابة أهدافها في إنجاح العملية الاستثمارية. وذلك بمنح الإجازات الاستثمارية للمشاريع التي تنسجم مع السياسة العامّة للاستثمار. وهذا ما يتطلب أن تكون هناك أساليب ناجحةً في تحقيق تلك الرقابة. ولأجل تسليط الضوء على ذلك؛ ارتأينا تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نتناول في الأول منه الرقابة التي تمارس عن طريق القسم القانوني في هيئة الاستثمار. أما الثاني فسُنْصُصُهُ للرقابة عن طريق الطعن .

#### المطلب الأول

##### الرقابة عن طريق القسم القانوني في هيئة الاستثمار

بعد الانفتاح الاقتصادي الذي شهده العراق في الوقت الحاضر وحوّله من اقتصاد الدولة إلى اقتصاد السوق مرحلة إيجابية. بحيث أصبح يُمثّل أحد أكثر الأسواق جاذبية بالنسبة للعالم. لذلك نجد أنَّ هناك فرصاً استثمارية كبيرة بحاجةٍ إلى مستثمرين أكفاء منسجمين مع واقع العمليّة الاستثماريّة؛ ولأجل تنظيم عملية الاستثمار نجد حكومة العراق قد بادرت. ومن خلال قانون الاستثمار العراقي النافذ. إلى استحداث هيئة الاستثمار الوطنية (NIC)<sup>(٢)</sup>. بحيث تعمل على تعزيز وتسهيل ومراقبة الاستثمار في العراق. وتقديم التسهيلات اللازمة لمنح الإجازات الاستثماريّة للمستثمرين. وتضمُّ الهيئة الوطنية للاستثمار عدّة تشكيلاتٍ. ومن ضمنها القسم القانوني الذي يتألف من ثلاث

(١) انظر في ذلك : نص المادة (٤) من قانون الاستثمار المعدل .

(٢) انظر في ذلك : نص المادة (٧) من النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ حيث نصّت على أنه ((القسم القانوني: يتولى هذا القسم دراسة وإعداد مشروعات القوانين والأنظمة الداخلية والتعليمات ذات العلاقة بعمل الهيئة وإبداء الرأي والمشورة في الاستفسارات التي تطلب منه .....)).

شعب، هي شعبة الاستشارات وشعبة الدراسات وتضم الهيئة الوطنية للاستثمار عدّة تشكيلات، ومن ضمنها القسم القانوني الذي يتألف من ثلاث شعب، هي شعبة الاستشارات وشعبة الدراسات والتطوير وشعبة التدقيق<sup>(١)</sup>. والذي يشكل موضوع دراستنا في تلك الشعب هي شعبة التدقيق في القسم القانوني لهيئة الاستثمار، إذ من خلال الواقع العملي لهيئات الاستثمار تبين لنا أنّ طلب الحصول على الإجازة الاستثمارية، وبعد مروره بقسم النافذة الواحدة في هيئة الاستثمار؛ لغرض الحصول على الموافقات الأولية من الجهات ذات العلاقة بالمشروع الاستثماري. وبعد الحصول على الموافقات الأولية من قسم النافذة الواحدة<sup>(٢)</sup> يُحال الطلب إلى القسم القانوني لإجراء التدقيق الأولي على مستلزمات طلب الحصول على الإجازة الاستثمارية التي أشارت إليها الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون الاستثمار النافذ. أضف إلى ذلك أن القسم القانوني قد يقوم بتدقيق المستمسكات والكتب الرسمية وشهادة التأسيس للشركة المستثمرة والموافقات الأولية التي أعدها قسم النافذة الواحدة في هيئة الاستثمار وموافقة هيئة التخطيط العمراني والجهة المالكة للعقار وموافقة الوزارات الأخرى المستفيدة وذات العلاقة بالمشروع الاستثماري؛ لذلك تبين لنا من خلال الواقع العملي أنّ القسم القانوني في هيئة الاستثمار وبالتحديد شعبة التدقيق في ذلك القسم يمارس رقابة سابقة وفعالة في منح الإجازة الاستثمارية. إذ إنّ شعبة التدقيق في القسم القانوني تتولّى تدقيق طلبات منح الإجازة الاستثمارية والتأكد من تحقيق الشروط القانونية اللازمة لمنح هذه الإجازة. وهو ما يُعزّزُ الفعالية في منح الإجازة الاستثمارية. وفي الوقت ذاته يمارس رقابة قانونية بهدف من خلالها طمأنة المستثمرين بآلية منح الإجازة الاستثمارية بعيداً عن أيدي الفساد الإداري والمالي الذي قد يشوبها. أضف إلى ذلك وجود تصوّر مسبق لهيئة الاستثمار والجهات ذات العلاقة عن نشاط المشروع الاستثماري والجدوى الاقتصادية منه. وكيفية سير المشروع الاستثماري مستقبلاً؛ لمعرفة فيما إذا كان للمشروع الاستثماري أي دور في خطة التنمية وبناء الاقتصاد الوطني<sup>(٣)</sup>.

وبعد استعراضنا للرقابة التي تُمارَس عن طريق شعبة التدقيق في القسم القانوني لهيئة الاستثمار، يمكن القول إنها رقابة سابقة وقانونية على المستلزمات التي يتوجّب على المستثمرين - وطنيين

(١) يُعدّ قسم النافذة الواحدة أحد تشكيلات الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم يضم مندوبين مخولين من الوزارات وأعضاء ترشحهم مجالس الأقاليم والمحافظات لجذب الأموال. والجهات ذات العلاقة تتولى منح الإجازة والحصول على الموافقات في ذلك. نص الفقرة (٣) من المادة (٩) من قانون الاستثمار المعدل .

(٢) د. أحمد مصطفى منير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٨٥٠. وكذلك عمر هاشم محمد صدقة، ضمانات الاستثمارات الأجنبية في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

كانوا أم أجنب - تقديمها؛ لغرض الحصول على الموافقة لمنح الإجازة الاستثمارية، ويبدو أنه يُراد من ذلك ضمان نجاح العملية الاستثمارية بعيداً عن الروتين والتعقيدات الإدارية المشوبة بالفساد المالي والإداري، وذلك من خلال المساواة بين المستثمرين - وطنيين كانوا أم أجنب - وبما ينسجم مع الخارطة الاستثمارية .

## المطلب الثاني

### الرقابة عن طريق الطعن

إنّ من آليات طمأنة المستثمرين والقضاء على مخاوفهم من أساليب الفساد المالي والإداري هو عدم تحصين القرار الإداري الصادر عن هيئات الاستثمار بشأن الموافقة على منح الإجازة الاستثمارية أو عدم منحها، والسؤال الذي يُطرح هنا: هل إن قرار رفض طلب تأسيس المشروع الاستثماري يكون قطعياً وغير قابل للطعن؟ يمكن القول من خلال الرجوع إلى قانون الاستثمار العراقي النافذ إنه قد أجاز الطعن بقرار الرفض الصادر عن هيئة الاستثمار، إذ إنه لم يجعل هذا القرار نهائياً، فالقرار الصادر بالرفض يُعدّ قراراً إدارياً، وقد بيّن قانون الاستثمار النافذ الجهة التي يقدم إليها التظلم، فيمكن لصاحب طلب الإجازة الاستثمارية التظلم لدى الجهة التي أصدرت القرار بهدف إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه؛ بسبب اعتقاده بعدم مشروعية القرار المتظلم منه أو عدم ملاءمته .

وهذا ما نراه واضحاً في أحكام قانون الاستثمار العراقي في نصّ المادة (٢٠) منه، إذ إنها اشترطت على المستثمر تقديم تظلم في حالة رفض طلبه بالحصول على الإجازة الاستثمارية إلى رئيس هيئة الاستثمار سواء كان في الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة بالإقليم، وحدّد المدة الزمنية لقبول هذا التظلم، وهي خمسة عشر يوماً تبدأ من يوم تبليغه بالقرار الذي تمّ بموجبه رفض طلبه في الحصول على الإجازة الاستثمارية، وعلى رئيس الهيئة المعنية أن يبتّ في التظلم المُقدّم خلال مُدّة سبعة أيام من تاريخ تسجيله في المكتب<sup>(١)</sup>.

(١) انظر في ذلك نص المادة (٢٠) من قانون الاستثمار العراقي المعدل : حيث نصت على أنه (( أ- عند رفض طلب التأسيس فلصاحبه أن يطلب إعادة النظر فيه من رئيس هيئة الاقليم أو المحافظة غير المنتظمة بإقليم خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض وعلى رئيس الهيئة المعنية البت في الطلب خلال (٧) سبعة أيام من تاريخ تسجيله في مكتبه . ب- لصاحب الطلب الاعتراض لدى الهيئة الوطنية للاستثمار خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار الرفض وعلى الهيئة البت في الاعتراض خلال (١٥) خمس عشر يوماً من تاريخ تسجيله في مكتب رئيس الهيئة الوطنية للاستثمار . ج- إذا رفضت الهيئة الوطنية للاستثمار طلب التأسيس المقدم اليها فلصاحبه أن يطلب من الهيئة إعادة النظر فيه خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض. وعلى الهيئة أن تبتّ في الطلب خلال (٧) سبعة أيام من تاريخ تسجيله في مكتب رئيس الهيئة . ويكون قرارها قابلاً للاعتراض عليه أمام مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ التبليغ به تعد الفقرة أعلاه، من المادة (٢٠) بنصها الحالي حاذفة للبيد رابعاً من المادة (٢٠) من قانون الاستثمار المعدل بموجب قانون التعديل الاول لقانون الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ في نص المادة (٣) منه .

ونرى أن المُشرّع العراقيّ لم يكن موفقاً بأن جعل رئيس الهيئة يبتّ في طلب التظلم المرفوع من المستثمر؛ وذلك خشية أن يتعسف في استعمال السلطة أو أن المستثمر قد لا يشعر بالطمأنينة من تلك الجهة؛ لأنها سوف تكون خصماً وحكماً في آنٍ واحدٍ، وهو ما يخشاه المستثمر دائماً. فكان الأولى بالمُشرّع العراقي أن يجعل البتّ في التظلم إلى لجنة مؤلّفة ضمن هيئة الاستثمار وبما يُعزّز الثقة والطمأنينة لدى المستثمرين. لذلك نجد أن نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ قد تلافى ذلك من خلال استحداث هذا النوع من الرقابة بالسماح للمستثمر أن يرفع طلب التظلم إلى لجنة مُتخصّصة. وهذا ما نصّت عليه الفقرتان (ب، ج) من المادة (٢٧/أولاً) من نظام الاستثمار أعلاه<sup>(١)</sup>.

وحسناً فعل المُشرّع العراقي بتأليف مثل هكذا لجان؛ للبتّ في التظلم الذي يرفع من قبل المستثمر. فضلاً عن اشتراطه بأن يكون أحد أعضاء اللجنة من مُثلي القطاع الخاص؛ لأنّ ذلك يُعدّ عاملاً مُحفّزاً للمستثمرين بأنّه هناك من يستطيع أن ينقل وجهة نظره الاستثماريّة البعيدة عن الروتين الحكوميّ المعقد. لكن ممّا يؤاخذ على المُشرّع العراقي في نصّ المادة (٢٧) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ أن الهدف منه تفسير وتوضيح القانون. في أن المتطلع إليه يجد فيه تعديلاً لنصّ المادة (٤/٢٠) من قانون الاستثمار العراقيّ (المُعَدّل) وذلك بتفسير المُدّد التي يتطلّبها القانون لتقديم طلب التظلم. حيث حدّد النظام مدة التظلم (١٠) عشرة أيام من تاريخ تبلغه برفض طلبه المُقدّم للحصول على الإجازة الاستثمارية. وهذا عكس المدّة المشار إليها في قانون الاستثمار النافذ.

صفوة القول أنّ الرقابة عن طريق الطعن لها دورٌ فعّالٌ وإيجابيٌّ في توفير البيئة الاستثماريّة الملائمة؛ لأنها تعطي شفافية كبيرة في منح الاجازة الاستثمارية وحماية المستثمرين من تعسّف الجهات المُختصة في منح الإجازة الاستثمارية عن طريق إساءة استعمال هذه السلطة بإصدار قراراتٍ بالرفض دون إبداء أي أسباب.

(١) -1- تنص المادة (٢٧/أولاً ب) من نظام الاستثمار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ على أنه ((تشكل لجنة برئاسة رئيس المجلس أو من يخوله وعضوية اثنين من أعضاء مجلس الإدارة أحدهما مثل من القطاع الخاص للنظر في التظلم)). أما الفقرة (ج) من المادة أعلاه فقد نصّت على أنه ((يبتّ مجلس الإدارة أو اللجنة المشكلة في الفقرة (ب) من هذا البند في التظلم خلال (١٥) خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه وبعد عدم البت بالتظلم رفضاً له)).

## الخاتمة

بعد أن تناولنا موضوع ((أثر الفساد الإداري والمالي على الاستثمارات .. دراسة قانونية في ظل الواقع العراقي)) في مبحثين توصلنا إلى جملةٍ من النتائج وعددٍ من التوصيات، ولذلك سنسلط الضوء على النتائج والتوصيات وكالاتي:

### أولاً: النتائج :

- ١- اتّضح لدينا أنّ الفساد الإداري والمالي يُعَدُّ عائقاً فعالاً أمام تنفيذ الخارطة الاستثمارية وتحقيق الأهداف المرجوة منها .
- ٢- تبين لنا أهمية الشفافية في منح الإجازة الاستثمارية، وتقديم الضمانات للمستثمرين في تشجيعهم نحو توجيه استثماراتهم للدولة المُضيفَة، واعتماد مبدأ الشفافية في إجراءات منح الإجازة الاستثمارية.
- ٣- ضرورة أن تكون هناك رقابة سابقة على تأسيس المشروع الاستثماري؛ لأهمية ذلك على الاقتصاد العراقيّ من خلال منح الإجازة الاستثمارية للمشاريع التي تتوافق مع الخارطة الاستثمارية في العراق.
- ٤- أنّ الرقابة التي تُمارس عن طريق القسم القانوني في هيئة الاستثمار هي رقابة قانونية على المستلزمات التي يتوجّب على المستثمرين - وطنيين كانوا أو أجانب - تقديمها؛ لغرض الحصول على الموافقة لمنح الإجازة الاستثمارية.
- ٥- أنّ الرقابة عن طريق الطعن تؤدي دوراً إيجابياً في حماية المستثمرين من تعسف الجهات المُختصة في منح الإجازة الاستثمارية عن طريق إساءة استعمال هذه السلطة من قبل الجهة المُختصة بإصدار قراراتٍ بالرفض دون إبداء الأسباب المعقولة .

## ثانياً: التوصيات

- ١- ندعو هيئة الاستثمار الوطنية وهيئات الاستثمار في الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة بإقليم إيجاد آلية رقابية مُحدّدة سابقة على تأسيس المشروع الاستثماري، وبما ينسجم مع الخارطة الاستثمارية في العراق.
  - ٢- ندعو مجلس الوزراء للنهوض بواقع الهيئات الاستثمارية في العراق وتطوير إمكانيات العاملين فيها؛ لكونها على تماس مباشر بتطوير الاستثمار.
  - ٣- ندعو هيئات الاستثمار في العراق إلى تفعيل دور النافذة الواحدة، بحيث تكون تلك الأخيرة ملبّية لطموحات الواقع العراقي في تسهيل إجراءات الاستثمار البعيدة عن الروتين المعقد، وذلك من خلال إنهاء معاناة المستثمرين الذين يحصلون على موافقة هيئة الاستثمار من دوامة الحصول على تراخيص مختلفة من وزارة الكهرباء والبلديات والتجارة والتخطيط العمراني والمالية والإسكان، إذ هناك ضرورة لمساعدة المستثمرين وتخليصهم من مشقة متابعة هذه الإجراءات عن طريق تفعيل دور النافذة الواحدة ضمن هيئات الاستثمار التي تنهي للمستثمرين الإجراءات كافة المتعلقة بالوزارات الأخرى.
  - ٤- نقترح على المشرّع العراقي تأليف مجلس يُسمّى (مجلس الرقابة على المشاريع الاستثمارية) يكون مرتبطاً برئاسة الوزراء، مهمته إعداد تقارير عن مدى قيام الوزارات الأخرى في الدولة بالتسهيلات الإدارية للمستثمرين، فضلاً عن ذلك مراقبة مدى قيام المستثمرين بتنفيذ استثماراتهم وفقاً للمخططات والرسوم والمدة المتفق عليها بين الطرفين. ويتم رفع تلك التقارير إلى الجهات الرقابية ومنها هيئة النزاهة؛ ليتسنى لهم إصدار القرارات التي تعمل على ترشيد العملية الاستثمارية في العراق.
- وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أفضل الأنبياء والمرسلين أبي القاسم محمد بن عبد الله وعلى آله الطيبين الطاهرين المعصومين.

## المصادر

### أولاً: الكتب القانونية:

- ١- د. إبراهيم شحاته، معاملة الاستثمارات الأجنبية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
- ٢- د. ازاد شكور صالح، قوانين تشجيع الاستثمار وتطبيقاتها في مجال الاستثمار السياحي - دراسة تحليلية مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، بدون سنة طبع.
- ٣- د. أحمد مصطفى منير، دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٤- د. جابر فهمي عمران، منظمة التجارة العالمية نظامها القانوني ودورها في تطبيق اتفاقيات التجارة العالمية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٥- جمال عبد العزيز العثمان، الإفصاح والشفافية في المعلومات المتعلقة بالأوراق المالية المتداولة في البورصة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٦- د. عبدالسلام أبو قحف، اقتصاديات الأعمال والاستثمار الدولي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- ٧- د. عصام الدين مصطفى بسيم، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٨- عمر هاشم صدقة، ضمانات الاستثمارات الأجنبية في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط٢، ٢٠٠٨.

### ثانياً: القوانين:

- ١- قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦.
- ٢- قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٠.
- ٣- نظام الاستثمار العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩.
- ٤- النظام الداخلي لهيئة الاستثمار في المحافظة غير المنتظمة في إقليم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.

### ثالثاً: القرارات القضائية:

- ١- قرار محكمة بداعة النجف في الدعوى المرقمة (١٨٢٧) ب/٤/١١/٢ الصادر في ٢٠١١/٥/٢ (غير منشور).