Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

DOI: http://doi.org/10.52716/jprs.v12i1(Suppl.).641

ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام في العراق، دراسة قانونية تحليلية

Investment guarantees in the crude oil halftone sector in Iraq Analytical legal study

Kadhim Mutashar shebeeb
Ministry of Oil / Maysan Oil Company.
[1*]Corresponding Author Email; kadhamali9@gmail.com

6th Iraq Oil and Gas Conference, 29-30/11/2021

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

الخلاصة:

تعدّ الضمانات القانونية التي تمنحها الدول للمستثمرين في القطاع النفطي أحد أهم الركائز المشجعة لجذب تلك الإستثمارات بأشكالها وأنواعها المختلفة، وجلب رؤوس الأموال ونقل التكنولوجيا والخبرات الفنية والتقنية مما يسهم في التنمية الاقتصادية لتلك الدول ومن ثم تطوير البنى التحتية للاقتصاد الوطني، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا بوجود منظومة قانونية ملائمة لهذا النوع من الاستثمارات.

إنَّ تأمين الاحتياجات من المنتجات النفطية وتحقيق الاكتفاء الذاتي في العراق، لم يحظ قطاع تصفية النفط الخام بالاهتمام، إذ لا زال القطاع العام عاجزاً عن تلبية كل متطلبات السوق المحلية من المشتقات النفطية، وليس لدى الحكومة العراقية إلا عدداً قليل من المصافي النفطية التي لا تواكب التطور العالمي في هذا المجال، مما يقتضي تشجيع القطاع الخاص إلى الاستثمار في مجال تصفية النفط الخام من خلال منحه عدد الضمانات بغية اسهامه في سد احتياجات السوق المحلية من جهة، وتصدير هذه المنتجات الى السوق الدولية من جهة أخرى.

Abstract

The legal guarantees granted by States to investors in the oil sector is one of the most important pillars of attracting these investments in various forms and types، bringing capital and the transfer of technology and technical and technical expertise، which contributes to the economic development of these countries and thus develop the infrastructure of the national economy، A suitable legal system for this type of investment. Securing the needs of oil derivatives and achieving self-sufficiency in Iraq did not receive enough attention from the oil refining sector. The public sector is still unable to meet all the requirements of the local market for oil derivatives. The Iraqi government has only a few refineries which are not keeping pace with the global development in this field. Which requires encouraging the private sector to invest in field of liquidating crude oil by granting it a number of advantages and guarantees in order to contribute to meet the needs of the local market on the one hand، and export these products to the international market on the other hand.

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المقدمة:

موضوع البحث

باتت الإستثمارات ضرورة ملحة للنهوض في واقع العراق الاقتصادي الذي شهد على طوال عقود استنزاف هائل في ثرواته بسبب الانقلابات والحروب والسياسات اللامسؤولة، فضلاً عن تفشي الفساد وتبديد ثرواته، فقد لعب الإستثمار دوراً كبيراً في تطور الإقتصاد العالمي، ولا تزال أهميته مستمرة حتى وقتنا الحالي، وتعد إستثمارات تصفية النفط الخام من أهم تلك الإستثمارات نظراً للدور الذي تقوم به في تأمين أكثر السلع أهمية في تسيير عجلة الإقتصاد الوطني والعالمي المتمثلة بالطاقة، واحتياجات المواطنين اليومية من الوقود، وليس من المبالغة أنَّ قلنا أنها عصب الحياة في الوقت الحاضر، لذا يقتضي فسح المجال أمام القطاع الخاص العراقي والاجنبي للمساهمة في تكرير النفط الخام وزيادة فرصه الاستثمارية عن طريق توفير عدد من الضمانات لتوسيع قاعدة المشاركة في نشاط تصفية النفط الخام لزيادة طاقات الإنتاج المحلية من المنتجات النفطية وتحسين النوعية وتحقيق المرونة وتقليل حالات العجز والاختناق في المصافي الحكومية.

أهمية الدراسة

ترجع أهمية دارسة ضمانات الإستثمار في مجال تصفية النفط الخام نظراً لإتساع نطاق الطلب على المنتجات النفطية واختناق المصافي وعجزها عن توفير هذه المنتجات، ونقص الخبرات والتكنلوجيا والأموال وتهالك بعض المصافي من جرّاء سلسلة الحروب والحصار والفساد الذي عصف بالعراق طيلة العقود السابقة، من هنا تأتي أهمية الإستثمار بوصفه حلاً مطروحاً لتنمية الصناعة النفطية وسد احتياجات السوق المحلية على أقل تقدير، فضلاً عن تصدير هذه المنتجات وتسويقها إلى بلدان العالم، ولتحقيق ذلك فالمستثمر يحتاج إلى تأكيدات وضمانات لتوفير الحماية الكافية لأمواله عن طريق مناخ إستثماري ضامن لمختلف المخاطر.

إشكالية البحث

إنَّ تجربة الإستثمار في مجال تصفية النفط الخام هي فكرة حديثة النشأة في العراق، ولم يتم تنظيمها تشريعياً إلا بعد صدور قانون الإستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007، والذي أثير حولة العديد من الإشكاليات والتساؤلات منها: هل القانون بين مفهوم الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام ؟ وكيف تتم عملية الإستثمار في تصفية النفط الخام ؟ وما مقومات صناعة تصفية النفط الخام ؟ وما معوقات تصفية النفط الخام ؟ وما الضمانات الموضوعية والإجرائية لتصفية النفط الخام ؟ وهل تتوفر الحماية لجذب الإستثمارات في مجال تصفية النفط ؟ هذه الأسئلة وغيرها، سنحاول الإجابة عنها في ضوء هذه الدراسة القانونية.

منهج البحث

وجدنا من الأفضل لحل مشكلات هذه الدراسة اختيار المنهج التحليلي التأصيلي والمنهج الإستنباطي، وذلك بتحليل كل ما يتعلق بقانون الإستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006، وقانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم 64 لسنة 2007، لبيان الضمانات القانونية ومدى تشجيعهما للاستثمار في تصفية النفط الخام.

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

خطة البحث

تطلب دراسة "ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام في العراق"، تقسيمها إلى مبحثين: نبين في الاول مفهوم ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام، عبر تقسيمه إلى مطلبين: في الأول نتطرق إلى تعريف ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام، وفي المطلب الثاني نركز على مقومات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام وأساليب منحها، ونسلط الضوء في المبحث الثاني على الضمانات الممنوحة للمستثمر في قطاع تصفية النفط الخام، عبر تقسيمه إلى مطلبين، في الأول نبين الضمانات الموضوعية، وفي المطلب الثاني الضمانات الإجرائية، وفي النهاية نتطرق لأهم النتائج والتوصيات التي نرى من شأنها إثراء الفكرة في ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط وتقويمها كخاتمة للدارسة.

المبحث الأول

مفهوم ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام

أكتسب مفهوم الإستثمار في تصفية النفط الخام أهمية كبيرة؛ وذلك بسبب تأثير وتشابك قطاع النفط مع باقي القطاعات الاقتصادية، وتأثيره المباشر على تسيير عجلة الإقتصاد الوطني والعالمي المتمثلة بالطاقة، واحتياجات المواطنين اليومية من الوقود، لذلك يصبح من الأهمية بيان مفهوم ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام، وذلك عن طريق تقسيمه إلى مطلبين، في الأول نسلط الضوء على تعريف ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام، ونركز في المطلب الثاني على مقومات الإستثمار في تصفية النفط الخام وأساليب منحها.

المطلب الأول: تعريف ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام: إنَّ ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام من وسائل الحماية الأساسية لجذب المستثمرين لغرض زيادة طاقات الإنتاج المحلية من المنتجات النفطية وتحسين النوعية وتحقيق المرونة وتقليل حالات العجز والاختناق في المصافي الحكومية، ولبيان تعريف ضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام لا بد من تجزئة التعريف لغةً وإصطلاحاً من أجل الوقوف بشكل واضح على مدلوله، وذلك عن طريق تقسيمه إلى فرعين مستقلين.

الفرع الأول: التعريف اللغوي لضمانات الإستثمار في تصفية النفط الخام بهدف الوقوف على تعريف الضمانات والإستثمار في تصفية النفط الخام، سنعّرف المفاهيم المتقدمة للوقوف على مدلولها اللغوي بشكل واضح، وفق الآتي:

أولاً: الضمانات اسم، وجمعه ضَمان، وهي الكفالَةُ والالتِزام، يقال: ضَمِنْتُ الشيءَ أَضْمَنُه ضَماناً، فأَنا ضامِنٌ، أي كفيل[1]، وقد تأتي الضمانات بمعنى زعيم كقوله تعالى "قَالُوا نَفْقِدُ صُوَاعَ الْمَلِكِ وَلِمَن جَاءَ بِهِ حِمْلُ بَعِيرٍ وَأَنَا بِهِ زَعِيمٌ" [2].

ثانياً: الإستثمار هو مصدر للفعل استثمر الدال على الطلب، أي أنَّ الإستثمار هو استخدام المال وتشغيله بقصد تحقيق ثمرة هذه الاستخدام فيكثر المال وينمو على مدى الزمن، والثمر أنواع المال، وجمع الثمر ثمار، وثمر جمع

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

الجمع، وقد يكون جمع ثمرة، الثمر المال المثمر[3]، وهو ما يستفاد من قوله تعالى (انظُرُوا إِلَىٰ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَيَنْعِهِ) [4] .

ثالثاً: التصفية كلمة تصفية جاءت من المصدر صَفّى على وزن فعلى ومعنها صَفّى الماء أي أزالَ عنه المواد الغريبة والشوائب، وتأتي بمعنى صَفى النفط أي كرره، وعملية التصفية تعني تقطير النفط أو تكريره[5].

رابعاً: النفط تعود تسمية كلمة النفط للعربية "نَفط" ونِفط بفتحتين وقد نَفِطَتْ يده من باب طرب و نَفِيطا أيضاً وتَنَفَّطَتْ والنَّفْطُ والنِّفْطُ دهن والكسر فيه أفصح"[6]، و"نَفَطَ: يَنفَطُ نَفطاً فهو نافط، ونفطت يده قرحت أو تجمع فيها الماء بين الجلد واللحم بسبب العمل، ونفطٌ مزيج من الهيدروكربونات يحصل عليها بتقطير زيت البترول الخام أو قطران الفحم الحجري، وهو سريع الإشتعال وأكثر ما يستعمل في الوقود الذي يستخدم في تحريك الآليات المختلفة من وسائل نقل وأجهزة ومصانع ونحوها"[7].

الفرع الثاني: التعريف الإصطلاحي لضمانات الإستثمار في مجال تصفية النفط الخام لمفاهيم الضمانات والإستثمار في تصفية النفط الخام معانٍ عدة، وإنَّ كانت لا تبعد عن المعنى اللغوي كثيراً، وكما يأتي:

أولاً: الضمانات يقصد بها: "مجموعة من الحقوق والوسائل التشجيعية التي يغلب عليها الطبيعة الاقتصادية، والتي تستهدف جذب واستقطاب المستثمرين خصوصاً الأجانب منهم"[8].

ثانياً: الإستثمار يقصد به: "إنتقال رؤوس الأموال من الخارج إلى الدولة المضيفة بغية تحقيق ربح للمستثمر الأجنبي وبما يكفل زيادة الإنتاج والتنمية في الدولة المضيفة"[9]، وقد عرف المشرع العراقي الإستثمار في الفقرة (ن) من المادة (1) من قانون الإستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2016 المعدل، بأنه: "توظيف المال في أي نشاط أو مشروع اقتصادي يعود بالمنفعة المشروعة على البلد"، ونصت المادة (1) من قانون إستيراد وبيع المنتجات النفطية رقم (9) لسنة 2006، على (لشركات القطاع الخاص العراقي أو الأجنبي وبموافقة وزارة النفط إستيراد المشتقات النفطية حسب المواصفات العالمية التي تحددها الوزارة المختصة وخزنها ونقلها وبيعها للاستهلاك المحلي)، وقد نصت المادة (2/ أولاً) من قانون الإستثمار الخاص في تصفيه النفط الخام رقم (64) لسنة 2007 المعدل، على (للقطاع الخاص إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشئاتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاكه للأرض)، وبينت (ثانياً) من المادة أعلاه (يقصد بالقطاع الخاص لأغراض هذا القانون كل شركة أو مجموعة شركات عراقية أو أجنبية منفردة أو مؤتلفة ذات إمكانية مالية).

ثالثاً: التصفية يقصد بتصفية النفط الخام، بأنها "العمليات المختلفة والمعقدة التي تجري على النفط الخام لتحويله إلى مشتقات قابلة للاستهلاك عن طريق عملية التقطير"[10]. أو "هي المرحلة الهادفة إلى تصنيع النفط في المصافي التكريرية بتحويله من صورته الخام إلى أشكال من المنتجات السلعية النفطية المتنوعة والمعالجة لسد وتلبية الحاجات الإنسانية إليها مباشرة أو للعمليات التصنيعية لمراحل صناعية لاحقة متعددة، وهذه المنتجات النفطية المتنوعة، بعضها أساسي أو رئيسي وبعضها ثانوي، وبعضها خفيف كالبنزين والكيروسين، وبعضها ثقيل

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

كالإسفلت أو الشمع مثلا وبعضها متوسط، ويطلق على هذه المرحلة مرحلة الصناعة التحويلية، لأنها نشاط صناعي معتمد ومرتبط بالمادة الخام النفطية لتحويله إلى منتجات مصنعة"[11].

رابعاً: النفط إن المشرع العراقي قد عرف النفط في مشروع قانون النفط والغاز لسنة 2007، في الفقرة (7) من المادة (4) بأنه: "جميع النفوط الخام أو الغاز وأي هيدروكربونات منتجة أو يمكن إنتاجها من النفط الخام أو الغاز أو الزيت الصخري أو الرمال القيرية"، وعرف النفط في قانون النفط لإقليم كوردستان العراق رقم (22) لسنة 2007، على أنه: "جميع الهيدروكربونات السائلة في حالاتها الطبيعية أو الناتج من الغاز الطبيعي بالتكثيف أو أية وسيلة إستخلاص أخرى"، وعرف قانون مكافحة تهريب النفط ومشتقاته رقم (41) لسنة 2008، في الفقرة (رابعاً/ ب) من المادة (1) المشتقات النفطية الناتجة عن تصفية النفط الخام بأنها: "بنزين السيارات (الكازولين)، زيت الغاز، زيوت المحركات والشحوم بجميع أنواعها، الغاز السائل (غاز الطبخ)، النفط الأبيض (الكيروسين)، القير، النفط الأسود، والنفثة".

وبذلك يمكن تعريف ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام بأنها: عبارة عن مجموعة من الحقوق والإمتيازات أو الوسائل التشجيعية لجذب المستثمرين سواء أكانوا وطنيون أم أجانب ليقوموا بتوظيف المال لأجل إستثماره في مجال تصفية النفط الخام لتحويلة إلى مشتقات نفطية قابلة للاستهلاك، وأن الإستثمار في مجال تصفية النفط الخام لا يتم إلا من خلال عقد يبرم بين الدولة المنتجة وأحدى الشركات الإستثمارية.

المطلب الثاني: مقومات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام وأساليب منحها تعدّ ضمانات الإستثمار أحد أهم الركائز المشجعة لجذب الإستثمارات التي تتطلب وجود نظام قانوني متطور، يسهم في ضمان تدفق أكبر قدر ممكن من الإستثمارات ورؤوس الأموال، وبغية بيان ذلك سنبين مقومات الضمانات وأساليب منحها في فرعين مستقلتين.

الفرع الأول: مقومات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام إنَّ مسألة وجود مقومات الإستثمار تعد من أبرز الأسباب التي تشجع المستثمر على الإستثمار؛ لأن هذه المقومات تعد من الركائز الأساسية والمهمة لإنجاح المشروع الإستثماري، ويمكن أنَّ تشترك الدولة والشركة المستثمرة بهذه المقومات، ففي العراق نجد هناك العديد من مقومات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام منها:

أولاً: توفر المناخ الاستثماري الملائم من التسهيلات أو المزايا أو الإعفاءات سواء أكانت ضريبية أم رسوم جمركية أو الضمانات القانونية الأخرى، والتي لا يمكن إغفالها كونها من أهم المنافع المتحققة من الاستثمار الأجنبي بالنسبة للمستثمر، لذا بادرت تشريعات الدول النامية المتعلقة بالاستثمار ومنها العراق إلى تقديم العديد من المزايا والحوافز للمستثمر الأجنبي، منها الإعفاء الضريبي مدة لا تزيد على عشر سنوات، والإعفاء من الرسوم الجمركية، وحماية حقوق وممتلكات المستثمرين من خلال التأمين عليها وعدم مصادرتها أو تأميمها أو وضع الحراسة عليها[12].

ثانياً: توفر المادة الأولية (النفط الخام) لما لها من دور في توطين هذه الصناعة كونها تعتمد عليه بشكل أساسي ويتميز النفط الخام "بإحتوائه على مواد عديدة يمكن فصل بعضها عن البعض الآخر بواسطة التصفية وهي تمثل

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

مصادر متنوعة للطاقة، كما وتشكل مشتقاته مواد أولية في الصناعات البتروكيماوية"[13]، ويتميز بإحتوائه على كميات على الغاز الطبيعي ويتميز النفط الخام بسهولة نقله إلى مسافات بعيدة سواء بالنقل على اليابسة بواسطة الأنابيب أو بواسطة الناقلات البحرية، فضلاً عن سهولة خزنه، ويتميز بإنخفاض كلفة انتاجه وتكريره نسبياً قياساً ببقية مصادر الطاقة الأخرى[14].

ثالثاً: السوق الذي يؤدي وجوده ومدى سعته دوراً كبيراً وهاماً في قيام هذه الصناعة وذلك لاستيعابه الانتاج النفطي، وإن عدم وجوده يعد عقبة أمام قيام صناعة تكرير النفط ونجاحها، ويخضع السوق للعرض والطلب والنمو الإقتصادي للبلد وعدد السكان وغيرها[15].

رابعاً: السياسة الحكومية (العامل السياسي) وتعني مدى إهتمام حكومات الدول المنتجة للنفط بمسألة تكرير لنفط الخام وصناعته، ومواقفها منه سواء أكانت سلباً أو إيجاباً، وتشجيعها لإقامة صناعة نفطية متميزة والتخطيط لها من عدمه، فمثلاً في المصافي العراقية نجد أن الشركات الأجنبية كانت تسيطر على جميع العمليات النفطية من البحث والحفر والتقيب والاستخراج والنقل والتسويق والتكرير إنتهاءً بتوزيع تلك المشتقات النفطية، ولم تهتم بإقامة مصافي في البلدان المنتجة للنفط، بل كانت تنقل النفط الخام إلى بلدانها حيث مصافيها ومن ثمَّ تقوم بعملية تكريره وتصنيعه لأسباب اقتصادية وسياسية[16].

وبذلك يمكن القول: إنَّ ما تقدم بيانه من مقومات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام في العراق سواء التي أوردها المشرع في مجالات الإستثمار من امتيازات للمستثمر، أو التي أوردتها الحكومة من الإهتمام في السياسة النفطية، أو تعدد الموارد الطبيعية والثروات التي يمتلكها العراق ومنها الإحتياطي النفطي الكبير ليست هي العوامل الوحيدة أو الحاسمة لجذب الإستثمارات الأجنبية أو الوطنية، بل إنَّ هناك عوامل أخرى مؤثرة تؤثر بمجموعها على المناخ الإستثماري، تتمثل بعوائق الاستقرار الأمني والسياسي وعوائق الفوضى التشريعية؛ لأن المستثمر عادةً ما يركّز على الإطار التشريعي، أي وجود تشريعات تضمن له الاستثمار وبحرية مع توفير الخدمات الضرورية له، فالثبات التشريعي مطلوب لغرض جذب الاستثمار والمستثمر الأجنبي إلى العراق، فتناثر القوانين المتعلقة بالإستثمار وتبعثرها، يجعل المستثمر الأجنبي يتخوف من عدم الاستقرار التشريعي، كذلك لابد من توفير بيئة تحتية ومرافق عامة، كعامل رئيسي في الإستثمار، كمصادر الطاقة والطرق والجسور والموانئ وغيرها والتي بمجموعها تشكل عوامل لجذب الاستثمارات الأجنبية وتولد لدى المستثمرين الأمان والاطمئنان على مشاريعهم الاستثمارية.

وبذلك أنَّ جذب الإستثمار الأجنبي إلى أي بلد من البلدان في العالم، سيتطلب توفير البيئة الإستثمارية، والمناخ الإستثماري الجيد، وهذا لن يتحقق فقط بوضع التسهيلات والحوافز والضمانات للإستثمار الأجنبي، فضلاً عن إزالة المعوقات كافة التي تقف حائلاً دون تقدم هذا الاستثمار الأجنبي إلى هذا البلد أو ذاك[17]، وإنَّ محاولة جذب الاستثمار الأجنبي إلى العراق يستتبعه محاولات جدّية لتحسين المناخ الإستثماري داخل العراق وإلا سينعكس الأمر سلباً لا إيجاباً، بحيث تصبح العوامل المحفزة للاستثمار الأجنبي معوقات لهذا الإستثمار وعلى الرغم من مساعي العراق لتحسين مناخ الاستثمار من خلال تهيئة أوضاع وظروف مناسبة لجذب الإستثمارات[18].

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

الفرع الثاني: أساليب منح ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام يعدَّ تدفق الإستثمار الأجنبي مكوناً رئيسياً من مكونات الإستراتيجية الوطنية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة، وذلك بسبب وجود سياسات اقتصادية ملائمة فأن الاستثمار الأجنبي يكون محركاً قوياً لتحقيق نمو مستقر واندماج الأمم في مستويات مختلفة من التنمية في الاقتصاد العالمي[19]، وبذلك يعتبر الإستثمار هو المحرك الذي يجعل عجلات الاقتصاد الحديث تدور بسرعة أكبر، ومن ثمَّ ترتفع مستويات المعيشة لأكبر عدد من الأفراد[20]، وبذلك فإن فسح المجال أمام الإستثمارات الأجنبية يساعد الدولة المستقطبة له على القيام ببرامج تنمية طويلة الأجل، وتحسين الخدمات المقدمة للسكان، مثل خدمات توفير المنتجات النفطية والطاقة الكهربائية والخدمات الصحية، وخدمات البنى التحتية، والأنشطة التجارية وغيرها.

إنَّ أهمية الاستثمار الأجنبي تهدف بالدرجة الأولى إلى إحداث التغيرات والتطورات التي تساعد على التكيف مع الظروف المحيطة بالمجتمع، وبالدرجة الثانية إلى زيادة الدخل القومي، ومكافحة البطالة، وذلك باستخدام اليد العاملة المحلية، وتوفير العملات الأجنبية لدعم ميزان المدفوعات والموارد المالية للدولة، وجلب الخبرات الإدارية والفنية[21]، وذلك عن طريق رفع مستويات التشغيل وتوفير فرص العمل الجديدة من خلال إقامة المشاريع التي تحتاج إلى أيدي عاملة وطنية ماهرة، وهذا بدوره يشجع على إقامة برامج لتطوير مهارات الأيدي العاملة في الاقتصاديات المضيفة مما يكسبها مهارة فنية وتنظيمية تخدم تطوير رأس المال البشري المتاح للاستخدام[22]، وإنَّ الإستثمارات الأجنبية تساهم في تخفيض نسبة البطالة وتحقق درجة من العدالة الاجتماعية من خلال خلق فرص عمل جديدة الأمر الذي يساعد في إعادة توزيع الثروة والدخول[23].

ومن منافع الإستثمار الأجنبي كذلك نقل مستويات التكنولوجيا المتقدمة والخبرات إلى البلد المضيف، إذ يعدَّ الإستثمار الأجنبي من أفضل الوسائل لنقل التكنولوجيا الإنتاجية والمهارات الإدارية من بلد إلى آخر خاصة من الدول المتقدمة إلى الدول النامية[24]، إذ يساهم الإستثمار الأجنبي في نقل التكنولوجيا إلى الدول النامية إذا ما أحسنت وضع القواعد القانونية الضابطة له وإقامة علاقات علمية بين الشركات الأجنبية المصدرة للتكنولوجيا وبين مراكز البحث والتطوير المحلية التابعة لها للتعرف على أحدث ما توصلت اليه الشركات العالمية من تكنولوجيا وأساليب بحثية[25].

وعلى هذا الأساس نجد أنَّ ضمانات الاستثمار تختلف من حيث الحجم والمدى من دولة إلى أخرى مانحة للاستثمار، باختلاف حاجة هذه الدولة أو تلك إلى نمط معين من الإستثمار، والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها، ونتيجة لذلك ظهرت ثلاثة إتجاهات في تصنيف أساليب منح الضمانات وهي[26]:

أولاً: الإتجاه التشجيعي ويتم بمقتضى هذا الإتجاه منح المستثمر الأجنبي ضمانات ومعاملة تفضيلية تفوق تلك الممنوحة للمستثمر الوطني، ويتم ذلك من خلال التخفيف من التزامات المستثمر الأجنبي، واستثنائه من بعض القيود النقدية المطبقة في الدولة مثل الأعباء الجمركية والضريبية، واستبعاد تطبيق القانون الداخلي عليه من خلال تحديد الدولة لمنطقة جغرافية معينة توقف فيها تطبيق تشريعاتها مثل المناطق الحرة، وتتعهد بعدم سريان تعديلات

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

التشريعات والقوانين على المشاريع الاستثمارية، أو عدم تعديل العقد بإرادتها المنفردة، وكل ذلك يعد استثناءً على القواعد العامة.

ثانياً: الإتجاه التوفيقي يتبنى هذا الاتجاه سياسة رقابية انتقائية، مصحوبة بحوافز ذات نسبة معينة؛ لأن الدولة التي تأخذ بهذا الإتجاه تحاول الموائمة والتوفيق بين الحفاظ على القطاعات الأساسية والحيوية من جهة، والاستفادة من الإستثمارات الأجنبية في القطاعات الباقية من جهة أخرى، حيث تهتم الدولة التي تتبنى هذا الاتجاه بوضع قيود على الإستثمارات الأجنبية ولا تصرح بها إلا وفقاً لمعايير محددة، فإذا صرح له بالإستثمار فأنه يكون محلاً لضمانات ومزايا مختلفة، وبناءً عليه تكون العلاقة التي تربط الدولة بالمستثمر الأجنبي علاقة تنظيمية يخضع فيها الأخير للدولة وسلطاتها.

ثالثاً: الإتجاه المقيد في ظل هذا الإتجاه تتنامى الإعتبارات الوطنية على ضمانات ومزايا الاستثمار الأجنبي؛ لأن الدول التي تنتهج هذا الاتجاه، تعدّ الإستثمار الاجنبي بمثابة عنصر أجنبي يهدد الاستقلال الاقتصادي والسياسي لها، فتعمد إلى تشديد المراقبة على الإستثمارات ونشاطات الشركات الاجنبية، بما يضمن عدم المساس بالمصلحة الوطنية، لذلك لا يتمتع المستثمر الأجنبي في ظل هذا الاتجاه بمعاملة متميزة له تجعله في مركز أفضل من مركز.

المبحث الثاني

الضمانات الممنوحة للمستثمر في قطاع تصفية النفط الخام

من أجل جذب الإستثمارات لابدّ من توفير الضمانات الكافية للمستثمر؛ ذلك لأن المستثمرين وطنيين كانوا أم أجانب يترددون دائماً في إستثمار أموالهم خوفاً من تعرضها للمخاطر بكافة أشكالها، وإن ضمان المخاطر يشجع المستثمر على البقاء، ويحقق الاستقرار الإستثماري، ويجعل المشروع الإستثماري دوماً بأمان، وأن المشرع العراقي قد منح العديد من الضمانات في ظل قانون الإستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007 المعدل، فقد نصت المادة (18) من القانون المذكور آنفاً على أنه (يتمتع المشروع المشيد وفق أحكام هذا القانون بجميع الإمتيازات التي نص عليها قانون الإستثمار ذي العدد (13) لسنة 2006 عدا ما ورد في المادة (20) منه) وعند الرجوع لأحكام قانون الاستثمار نجد أنَّ المستثمر في قطاع تصفية النفط الخام يتمتع بالعديد من الضمانات التي سوف نسلط عليها الضوء وفق مطلبين في الأول: نبين الضمانات الموضوعية، ونتطرق في المطلب الثاني إلى الضمانات الإجرائية.

المطلب الأول: الضمانات الموضوعية يقصد بها الضمانات التي تعهد فيها الدولة المضيفة بضمان حقوق المستثمر وتوفير مناخ رحب لجذب الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام عن طريق سن عدد من القوانين المحفزة للإستثمار والتي تتمتع بالاستقرار والاتزان، إذ يسعى المستثمرون إلى درء مخاطر عدم الاستقرار التشريعي، فضلاً عن ضمانات تداول وتحويل أموال المستثمر، واعفاء انشطته الإستثمارية والأفراد والأموال من الضرائب أو

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

جزء منها ويمكن أنَّ تكون هذه الإعفاءات دائمة أو مؤقته، ولغرض بيان الضمانات الموضوعية لابدّ من تقسيمها إلى فرعين مستقلين.

الفرع الأول: الضمانات القانونية إنَّ المستثمر عادة ما يركز على الإطار القانوني، أي وجود تشريعات تضمن له الإستثمار بحرية وأمان وتحقيق الربح، وهذا الأخير يعتمد على أمور عدة من بينها الاستقرار التشريعي للدولة المضيفة للإستثمار، وعلى أساس ما تقدم فأنه لا يتوقع أن يتوجه المستثمر إلى دولة يجهل أوضاعها الاقتصادية، أو كانت تشريعاتها غامضة وغير مستقرة أو كان نظامها القانوني يصادر أو يؤمم المشروع أو لا يضمن حرية التملك أو أنَّ تشريعاتها تلزم بتسوية المنازعات أمام القضاء الوطني، فالهدف من تضمين الإستثمارات النفطية لعدد من الضمانات القانونية، هو لغرض توفير مناخ قانوني رحب لجذب الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام، وبذلك يمكن بيان أهم الضمانات القانونية:

أولاً: ضمان الاستقرار التشريعي يتحقق هذا الأمر من خلال ما يسمى بشرط الثبات التشريعي والذي يعد من أهم ضمانات الإستثمار، ولاسيما في الدول التي تسعى لجذب الإستثمار لحاجتها له، إذ يسعى المستثمرون إلى درء مخاطر عدم الاستقرار التشريعي في تلك الدول من خلال هذا الشرط[27]، ويقصد بشرط الثبات التشريعي بأنه: "أداة قانونية تتم من خلالها حماية المستثمر من مخاطر التشريع، من ناحية تعديل العقد بسن تشريع جديد عبر تجميد دور الدولة في التشريع والذي يحد من سلطاتها التشريعية ولكن لا يجردها منها"[28]، ومن الأمثلة على ذلك فقد نص قانون الإستثمار في المادة (13) من قانون الإستثمار العراقي النافذ بقولها: (أي تعديل لهذا القانون لا يترتب عليه أثر رجعي يمس الضمانات والإعفاءات المقررة بموجبه)، ونص مشروع قانون النفط والغاز العراقي عليه في المادة (52) بقولها: (لا يعمل بأي نص يتعارض مع هذا القانون).

ثانياً: ضمان عدم مصادرة أو تأميم المشروع يقصد بالمصادرة "العمل الذي تقوم به الدولة بوصفها صاحبة السيادة والسلطان، تنقل بموجبها الأموال والحقوق المالية من تحت يد مالكها جزئياً أو كلياً إليها دون مقابل"[29]، ويقصد بالتأميم بأنه "العمل الذي تنتقل بمقتضاه وسائل الانتاج والتداول وممارسة أنشطة معينة من قبل الأفراد والهيئات الخاصة الى الدولة كما تتولى استغلالها لخدمة المصلحة الجماعية"[30]، وكلا الأمرين لا يمكن المصادرة والتأميم للمشاريع الإستثمارية، وعلى هذا الأساس فقد منع قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل في المادة (12/ثالثاًأ) مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري بقولها (عدم مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري باستثناء ما يتم بحكم قضائي بات)، وبذلك يمكن القول: إن الأصل عدم جواز مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري، والاستثناء يجوز مصادرة أو تأميم المشروع الاستثماري إذا صدر في ذلك حكم قضائي بات ومكتسب الدرجة القطعية من محكمة مختصة ومشتمل على أسبابه.

ثالثاً: ضمان عدم نزع مليكة المشروع قد يتضمن التشريع أو التشريعات المنظمة للاستثمار قيوداً تتعلق بنزع ملكية العقارات والأراضي من قبل المستثمر الأجنبي، وهي قيود تعد من وجهة نظر المستثمرين الأجانب من معوقات الإستثمار ما دامت هذه القيود تحد من فرص الإستثمار المتاحة لهم، وتمنعهم من التحكم في المشروع الإستثماري، ويقصد بنزع الملكية أنها "أن الدولة تملك أموال عقارية مملوكة لغيرها من الأفراد، لتحقيق الصالح

العام بموجب قرار إداري يصدر عن الجهة المختصة"[31]، وتمنح القوانين العراقية الحماية للمستثمرين الأجانب قدر تعلق الأمر بنزع الملكية، فقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، في المادة (23/ثانياً) على منع نزع الملكية إلا إذا كانت للمصلحة العامة ولقاء تعويض عادل، ونصت المادة (12/ثالثاً/ب) من قانون الاستثمار النافذ على أنه (عدم نزع ملكية المشروع الاستثماري إلا للمنفعة العامة كلا أو جزء وبتعويض عادل)، وبهذا يتضح أن المشروع الاستثماري بالأصل لا يجوز نزع ملكيته، وأنه يجوز ذلك استثناءً إذا تحقق في هذا النزع المصلحة العامة للدولة ولكن بشرط تعويض مالك المشروع الاستثماري تعويضاً عادلاً. ونصت المادة (2/ أولاً) من قانون الإستثمار الخاص بتصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007 المعدل، على أنه (للقطاع الخاص إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشئاتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاكه للأرض)، وبذلك لا يمكن نزاع ملكية المستثمر وفق هذا القانون.

رابعاً: ضمان التحكيم يعد التحكيم من أهم الوسائل المساعدة على جذب رؤوس الأموال الأجنبية للإستثمار في المجال النفطي، وحرصاً من الدول النفطية على مصالحها، فأنها سلمت بإخراج منازعات الإستثمار النفطي من اختصاص محاكمها الوطنية بموجب قوانين الإستثمار أو بموجب القوانين الخاصة بتنظيم التحكيم أو بموجب عقود الإستثمار بغض النظر عن نوعها، كإحدى الضمانات التي تقدمها للشركات الأجنبية[32]، حيث إنَّ المستثمرين الأجانب يتجنبون المثول أمام القضاء الوطني للبلد المضيف، لأنهم يخشون صعوبات اختلاف المركز القانوني لطرفي النزاع حينما تكون الدولة المضيفة أحد أطرافه من جهة، ويخشون من النظم القضائية الوطنية التي لا يعرفونها ويجهلون إجراءاتها، ويخافون من تأثر القاضي الوطني وانحيازه لبلده المضيف [33].

ولقد سمح قانون الإستثمار العراقي النافذ في المادة (27/أولاً) اللجوء إلى التحكيم في حل المنازعات الناشئة عن تطبيقه بقولها (...ويجوز الاتفاق مع المستثمر على اللجوء إلى التحكيم التجاري الوطني أو الدولي وفق اتفاق يبرم بين الطرفين يحدد بموجبه اجراءات التحكيم وجهته والقانون الواجب التطبيق)، وبذلك يمكن للمتعاقدين عند التعاقد الاتفاق على آلية حل النزاع فلم يحدد المشرع الطريقة والآلية لحل النزاع، وإنما اكتفى بان يكون التحكيم إحداها.

الفرع الثاني: الضمانات المالية تعمد الدول إلى إصدار تشريعات ونظم وتعليمات تقيد بموجبها حركة دخول وخروج الأموال الأجنبية من وإلى البلد المضيف، وتمنع تداولها إلا بإذن من الدولة، وتعد هذه الإجراءات أحدى معوقات الإستثمار التي تحد من إقدام المستثمرين على الإستثمار في تلك الدول، وقد تنبهت الدول لا سيما النامية منها إلى تلك المعوقات التي تعترض طريق الإستثمار فيها، فعمدت إلى معالجة ذلك في قوانينها الوطنية أو الإنضمام إلى المعاهدات واتفاقيات التجارة الدولية، أو تضمينها في عقودها النموذجية التي تعقدها مع المستثمرين، عن طريق تسهيل عملية دخول وخروج الأموال الأجنبية، وتداولها والتعامل فيها بحرية[34]، ومن أهم الضمانات المالية التي أكد عليها قانون الاستثمار في قطاع تصفية النفط الخام وقانون الإستثمار النافذين:

أولاً: إخراج رأس المال أكد المشرع العراقي على إخراج رأس المال الذي أدخله في المادة (11/أولا) من قانون الاستثمار النافذ بأنه: (يتمتع المستثمر بإخراج رأس المال الذي أدخله إلى العراق وعوائده وفق أحكام قانون

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

الإستثمار وتعليمات البنك المركزي العراقي وبعمله قابلة للتحويل...) إلا أن ذيل هذا البند قد اشترط ذلك الإخراج لرأس المال بـ (تسديد المستثمر لإلتزاماته وديونه كافة للحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى) فعلى المستثمر أنَّ يفي بإلتزاماته تجاه وزارة النفط وتسديد ما بذمته من ديون لدوائر الضرائب أو أي جهة أخرى كي يتسنى له إخراج رأس المال، واشترط على أنَّ إخراج رأس المال يجب أن يتم وفقاً لتعليمات البنك المركزي العراقي وضوابطه، كونه الجهة المختصة في السياسة النقدية للبلد، وبغية قطع الطريق على المستثمرين في التهرب من تلك التعليمات.

ثانياً: التأمين على المشروع الاستثماري التأمين ظاهرة حضارية يعزى سبب نشوئها الى رغبة الفرد في الحماية عما يحيط به من اخطار قد تلحق بشخصه أو بماله في حال وقوعها، وعرف المشرع العراقي التأمين في المادة (983) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 بأنه (التأمين عقد يلتزم به المؤمن بأن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد مبلغاً من المال أو إيراداً أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث المؤمن ضده، وذلك مقابل أقساط أو أية دفعة مالية أخرى يؤدي المؤمن له للمؤمن). ويتضح من التعريف ان المؤمن (سواء أكان فردا أو شركة) يدفع الى المؤمن له مبلغاً معيناً من المال عند وقوع حادث ما محدد بالعقد المبرم بينهما، وقد منحت المادة (11/ثالثاً) من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل، الحق للمستثمر في (التأمين على المشروع الاستثماري لدى أي شركة تأمين وطنية أو أجنبية يعتبرها ملائمة).

ثالثاً: التداول في سوق الأوراق المالية وتكوين محافظ الإستثمار نصت المادة (11/ ثانياً) من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل، الحق للمستثمر الأجنبي في (أ- التداول في سوق العراق للأوراق المالية بالأسهم والسندات المدرجة فيه...). ويتضح من هذه الفقرة أنَّ قانون الإستثمار يسمح، للأجانب التداول بالأسهم والسندات المدرجة في سوق العراق للأوراق المالية، كما يسمح القانون للمستثمرين الأجانب بتكوين المحافظ الإستثمارية في الأسهم والسندات.

رابعاً: فتح حساب مصرفي الحساب المصرفي هو "عقد يتفق بمقتضاه شخصان على أن يقيدا في حساب عن طريق مدفوعات متبادلة ومتداخلة الديون الناشئة عن العمليات التي تتم بينهما من تسليم نقود أو أموال أو أوراق تجارية قابلة للتمليك وغيرها وأن يستعيضا عن تسوية هذه الديون عن كل دفعة على حدة بتسوية نهائية ينتج عنها رصيد الحساب عند غلقه"[35]، ويتضح أنَّ الحساب المصرفي هو أحد العمليات والخدمات المصرفية التي يقدمها المصرف لزبائنه، والتي تسهل للزبون تداول رؤوس أمواله واستعمالها في مشاريعه ونشاطاته وكل ما يتعلق بها. وقد أجازت المادة (11/رابعاً) من قانون الإستثمار النافذ على (للمستثمر فتح حسابات بالعملة العراقية أو الأجنبية أو كليهما لدى أحد المصارف في العراق أو خارجه للمشروع المجاز).

خامساً: استئجار الأراضي اللازمة للمشروع: لكي تقوم الشركة المستثمرة بأعمالها في التصفية فمن الطبيعي والمنطقي أن تخصص لها قطعة أرض لإقامة المشروع، لذلك نجد أن التشريعات الإستثمارية قد نصت على منح تسهيلات للشركات المستثمرة في الحصول على الأرض، وهذا ما جاءت به المادة (10/ثالثاً/أ) من قانون الاستثمار النافذ على أنه (للمستثمر العراقي والأجنبي حق استئجار العقارات أو المساطحة من الدولة أو من القطاعين الخاص والمختلط لغرض إقامة المشاريع الاستثمارية عليها لمدة لا تزيد عن (50) خمسين سنة قابلة للتجديد ...) واشترطت

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

هذه المادة موافقة (الهيأة مانحة الاجازة) و(الجهة ذات العلاقة)، أما المادة (12) من قانون الاستثمار في تصفية النفط الخام رقم 64 لسنة 2007، فقد نصت الفقرة أولاً منه على أنه "للشركة المستثمرة استئجار ما يحتاج إليه المشروع من الأراضي المملوكة للدولة ملكا صرفا أو مملوكة للبلديات في المناطق المخصصة للاستثمار، ويجوز لها استئجار الأراضي الخاصة بموجب عقد يحدد حقوق و التزامات الشركة المستثمرة ومالك الأرض" ونصت الفقرة (ثانياً) منه قبل التعديل على أنه "تتولى وزارة المالية تخصيص قطعة أرض مناسبة للشركة المستثمرة عن طريق الإيجار لمدة لا تزيد عن (40) أربعين سنة قابلة للتمديد وببدل إيجار سنوي يتفق عليه الطرفان استثناء من أحكام قانون بيع و أيجار أموال الدولة رقم (32) لسنة 1986" إلا أنه الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من التعديل الأول لقانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام النافذ، نصت على أنه (تلتزم وزارة المالية تخصيص قطعة ارض مناسبة للشركة المستثمرة عن طريق الإيجار لمدة لا تزيد عن (50) سنة قابلة للتمديد استثناء من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 32 لسنة 1986، وقد منعت الفقرة (ثالثاً) من المادة ذاتها الشركة المستثمرة من أنه (لا يجوز للشركة المستثمرة استغلال الأرض لغير مشروع المصفاة و الخدمات الملحقة به) وأجازت الفقرة (رابعاً) من ذات المادة "لوزارة المالية الحق في سحب الأرض من الشركة المستثمرة في حال استغلالها لغير أغراض المشروع أو عدم استغلالها خلال المدة المتفق عليها في العقد".

سادساً: الإعفاءات الضريبية تعد هذه الإعفاءات من أهم الضمانات التي تمنح للمستثمرين، فالإعفاءات الضريبية هي استثناء من مبدأ عمومية الضريبة، التي تعتبر من القواعد الرئيسية في فرض الضريبة، أي أنها تطبق على الأشخاص والأموال جميعاً دون تمييز[36]، ونجد أنَّ أغلب التشريعات والدساتير التي تسعى إلى جذب الاستثمار، نصّت على منح الإعفاءات الضريبية للمستثمرين ولمشروعاتهم، وقد عُرّف الإعفاء الضريبي بأنهُ "ميزة يمنحها القانون للأشخاص الطبيعية أو المعنوية، بهدف تحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية"[37]، فالإعفاء الضريبي لا يقرر إلا بنص قانوني، وهذا ما أكّده الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (28) منه الفقرة أولاً والتي جاء فيها (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدّل ولا تُجبى ولا يعفى منها إلا بقانون). ونصت المادة (15) من قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدّل على الإعفاءات الضريبية التي تمنح بموجب هذا القانون، وتشمل (تمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة، بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (10) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري وفق المناطق التنموية التي يحددها مجلس الوزراء باقتراح من الهيئة الوطنية للاستثمار حسب درجة التطور الاقتصادي للمنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري).

المطلب الثاني: الضمانات الإجرائية من الأمور التي تهم المستثمر وتؤثر على قراره الإستثماري، هي البيئة التنظيمية والمؤسسية في الدولة المضيفة للاستثمار، فكلما كان النظام الإجرائي القائم على إدارة العملية الاستثمارية، يتميز بسلاسة الإجراءات ووضوحها، وتنظيم عمل الأجانب بما يتطلب فيهم من خبرات فنية خاصة، وكفاءات إدارية عالية، ومهارات إحترافية مدربة، وتسهيل إجراءات منح الاقامة للمستثمر ومستخدميه وتسهيل عملية دخول وخروجه في الدول المضيفة له دور بارز في جذب الإستثمارات فيها، على العكس من الدول التي تتشدد في منح الاقامة وفي شروطها وضوابطها، وتبسيط قواعد الموافقة على منح إجازة الاستثمار، وتسهيل إجراءات منح تأشيرة السفر للمستثمر الأجنبي وعائلته، ورجال الأعمال والخبراء والعمال القادمين من الخارج

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

وتوفير الحماية الامنية لهم. وعلى خلاف ذلك يخلق معوق إجرائي مهم للمستثمر الأجنبي، وبغية تسليط الضوء على الضمانات الإجرائية لا بد من تقسيمها إلى فرعين: في الأول نتطرق إلى الضمانات الإدارية، ونركز في الفرع الثاني على الضمانات الأمينة.

الفرع الأول: الضمانات الإدارية إنَّ تسهيل سبل تعامل المستثمر مع الجهات الرسمية المختصة في الدولة، يعد من الأمور المهمة وتؤدي بالنتيجة إلى تشجيع المستثمر على مزاولة نشاطه الاستثماري، لذلك فأن قانون إستثمار تصفية النفط الخام وقانون الاستثمار النافذين، شأنها شأن قوانين الإستثمار الأخرى الموجودة في كل دول العالم التي تحاول جذب واستقطاب الاستثمار الأجنبي إلى بلدانهم بتقديم كل الضمانات والتسهيلات الإدارية للمستثمرين، ومن أهم تلك الضمانات:

أولاً: توظيف واستخدام الأجانب من المعلوم أنَّ الصناعة النفطية ليست بالعملية السهلة إذ غالباً ما تتطلب خبرات فنية خاصة، وكفاءات إدارية عالية، ومهارات إحترافية مدربة، لذلك فقد نصت المادة (12/أولاً) من قانون الإستثمار النافذ، على أنه "للمستثمر الحق في توظيف واستخدام عاملين من غير العراقيين في حالة عدم امكانية استخدام عراقي يملك المؤهلات اللازمة وقادر على القيام بنفس المهمة..." إلا أنَّ المادة (3) من قانون الاستثمار في تصفية النفط الخام حددت النسبة التي يجب انَّ تلتزم بها الشركة المستثمرة في تشغيل العاملين بقولها "تلتزم الشركة المستثمرة بتشغيل ملاكات عراقية بما لا يقل عن (75%) خمسة وسبعون من المائة من مجموع العاملين" وهذا يعني أنَّ الأجانب الذين يحق للمستثمر تشغيلهم في المصافي يجب أن لا تزيد نسبتهم عن 25% من مجموع العاملين.

ثانياً: توفير المعلومات الإدارية للمستثمرين تعمل الدول التي ترغب في جذب الإستثمار والمستثمرين إليها بتبسيط الإجراءات الإدارية كافة وتسهيل تزويد المستثمر ببيانات دقيقة ومعلومات موثوق بها عن الظروف الاقتصادية والإستثمارية فيها، كي يستطيع إتخاذ القرار بالإستثمار في الدول التي توفر هكذا ميزة في ضوء المعلومات الدقيقة التي تقدمها[38]، هذا وقد أناط قانون الإستثمار النافذ في العراق بالهيئة الوطنية للإستثمار، تقديم المشورة وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين فضلاً عن وضع برامج الترويج الإستثماري في العراق، إذ نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (9) قانون الاستثمار العراقي النافذ رقم (13) لسنة 2006. على (تقديم المشورة وتوفير المعلومات والبيانات للمستثمرين وإصدار النشرات الخاصة بذلك). كذلك الفقرة (خامساً) من نفس المادة على (وضع برامج لترويج الإستثمار في أنحاء العراق المختلفة لجذب المستثمرين وتنفيذها).

ثانياً: تحويل رواتب العاملين للخارج أجازت المادة (12/رابعاً) من قانون الإستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل، على أنه (للعاملين الفنيين والاداريين غير العراقيين في المشروع أن يحولوا رواتبهم وتعويضاتهم إلى خارج العراق وفقاً للقانون...) واشترطت هذه الفقرة لتحويل رواتب المستخدمين إلى الخارج، وأنَّ يسدد هؤلاء العاملين غير العراقيين ما عليهم من إلتزامات وديون تجاه الحكومة العراقية وسائر الجهات الأخرى ذات العلاقة.

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

ثالثاً: تحديد اسعار المنتجات النفطية نصت المادة (10/ أولاً) من قانون الإستثمار في تصفية النفط الخام النافذ على أنه "للشركة المستثمرة تحديد أسعار منتجاتها النفطية وفقاً للأسعار العالمية السائدة في المنطقة ولها بيعها داخل العراق او تصديرها الى الاسواق الخارجية".

الفرع الثاني: الضمانات الأمنية تعدّ الضمانات الأمنية من أهم الضمانات التي تمنح للمستثمر والتي تؤثر على قراره بالإستثمار، حيث إنَّ المستثمر الأجنبي تتجه أنظاره دائماً نحو الدولة التي تؤمن له ولرؤوس أمواله قدراً من الأمان، فالدولة التي تعاني من اضطرابات أمنية وسياسية تولد عدم الثقة في البيئة الإستثمارية للدولة المضيفة للإستثمار، وتشكل عامل طرد للمستثمر وللإستثمارات الأجنبية في هكذا دول، لذلك نجد أنَّ المشرع العراقي سار النهج المتبع في الدول المستقطبة للإستثمار في بلدانها، وأكد في قانون إستثمار تصفية النفط الخام وقانون الإستثمار النافذين على عدد من الضمانات الأمنية لجذب المستثمرين، ومن أهم هذه الضمانات:

أولاً: تسهيل إجراءات منح تأشيرة الدخول وسفر المستثمر الأجنبي وعائلته إنَّ تسهيل إجراءات منح الاقامة للمستثمر ومستخدميه وتسهيل عملية دخول وخروجه في الدول المضيفة له دور بارز في جذب الإستثمارات فيها، على العكس من الدول التي تتشدد في منح الاقامة وفي شروطها وضوابطها، لذا نجد أنَّ غالبية الدول التي لديها إستثمارات ضخمة، قد تساهلت في مسألة منح الاقامة، وقد نصت المادة (12/ثانياً) من قانون الاستثمار النافذ، على أنه "منح المستثمر الأجنبي والعاملين في المشاريع الاستثمارية من غير العراقيين حق الاقامة في العراق وتسهيل دخوله وخروجه من وإلى العراق" ويخضع الأجانب المستخدمين لدى الشركات المستثمرة للقوانين والانظمة واللوائح المنظمة لدخول الاجانب واقامتهم [39].

ثانياً: الحماية الأمنية للإستثمارات الأجنبية إنَّ حماية الإستثمار الأجنبي يقتضي وجود منظومة أمنية ونظام قانوني متطور في الدولة المضيفة من شأنه إرساء الأسس التي تضمن تدفق أكبر قدر ممكن من الإستثمارات الأجنبية، بشكل يحقق مصلحتها الوطنية المتمثلة بإنجاز خطوات على طريق النمو الاقتصادي والاجتماعي، وقد تضمنت قوانين تشجيع الاستثمار مجموعة من المزايا والضمانات، التي تهدف إلى التوفيق بين الإعتبارات المتعارضة[40].

لا يوجد مستثمر لا يأبه لوجود خطر، فالإستثمار الآمن من الخطر هو الذي يشكّل محور الإهتمام، والاستثمار الفعّال هو الذي يتجه إلى حيث يوجد الأمان، وحيث تتم السيطرة على الخطر حيث إنَّ الإستثمار يبتعد عندما تتعرض هذه الدولة أو تلك إلى خطر جسيم، ويغادرها إلى حيث الأمان، وحيث يتحقق الأمن للمستثمر وعائلته ولمشروعه الاستثماري[41]، إذ توجد علاقة طردية بين توفر الأمن والإستثمار لأن رأس المال الخاص يوصف بأنه جبان ويبحث عن المناطق الآمنة[42]، وأنَّ توفير الحماية الأمنية في العراق يشكّل أهمية كبيرة لدى المستثمرين، فقد سمحت الحكومة العراقية على دخول الشركات الأمنية لحماية المستثمرين والشركات الإستثمارية غير أنَّ أمن الإستثمار يظل مسؤولية الأجهزة الأمنية في الدولة، وهذا يتطلب أنَّ تقوم الحكومة العراقية بإجراءات واسعة وتوفير الحماية الكافية للاستثمارات الأجنبية داخل البلد.

Journal of Petroleum Research and Studies

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19

P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

الخاتمـــــة

وبهذا نختتم موضوع دراستنا "ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام في العراق" ومن خلال استعراضنا لتلك الدراسة وتأسيساً على ما تقدم يمكن إيجاز أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها، لعل أهمها ما يلي:

أولا: النتائج:

1. إنّ المعاجم لم تبين تعريف ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام؛ لذلك قمنا بيان كل مفردة ما يدل على معناها للوصول إلى مفهومه، وقد أظهرت الدراسة بتعريف ضمانات الإستثمار في قطاع تصفية النفط الخام بأنها: عبارة عن مجموعة من الحقوق والإمتيازات أو الوسائل التشجيعية لجذب المستثمرين سواء أكانوا وطنيون أم أجانب ليقوموا بتوظيف المال لأجل إستثمارة في مجال تصفية النفط الخام لتحويلة إلى مشتقات نفطية قابلة للاستهلاك، وأن الإستثمار في مجال تصفية النفط الخام لا يتم إلا من خلال عقد يبرم بين الدولة المنتجة وأحدى الشركات الإستثمارية.
2. إنَّ المصافي العراقية لا يسد انتاجها الطلب المحلي فما زالت معظمها قديمة ولا تسد الحاجة المحلية المتزايدة باستهلاك المنتجات النفطية، بسبب تدمير قسم من هذه المنشآت وعدم تطويرها أو إنشاء مصافي جديدة نتيجة الحروب والحصار الاقتصادي، ولم يستطع القطاع الحكومي النهوض بقطاع تصفية النفط الخام، مما دعى المشرع العراقي لإصدار قانون الإستثمار في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007 المعدل، بغية تشجيع المستثمرين في المساهمة لإقامة مشاريع تصفية النفط الخام.
3. إنَّ قانون الاستثمار في قطاع تصفية النفط، وقانون الإستثمار النافذين، قد منح للمستثمرين عدداً من الضمانات المشجعة للإستثمار في هذا القطاع، والجاذبة لرؤوس الأموال والتي تساهم في نقل الخبرة والتكنولوجيا إلى العراق.
4. على الرغم من أنَّ المشرّع العراقي منح المستثمرين في قانون تصفية النفط الخام وقانون الاستثمار العراقي العديد من الضمانات، إلا أنه يجب التأكيد على تقيد المستثمرين بشروط قانونية لمنحهم الضمانات الإستثمارية في العراق؛ لأن العلاقة القانونية في الإستثمار بين طرفين هما المستثمر الأجنبي والبلد المضيف لهذا الاستثمار، كل منهما يسعى إلى تحقيق أهدافه والحصول على أكبر منفعة ممكنة، وأنَّ لا يكون الإستثمار من أجل جذبه سيفاً يسلط على البلد المضيف للاستثمار.

ثانياً: التوصيات

1. ندعو المشرع العراقي تحديد مفهوم الإستثمار والمستثمر الأجنبي في نصوص خاصة في قانون الإستثمار الخاص في تصفية النفط الخام لبيان ماهية هذين المفهومين ليكون وسيلة لجذب الإستثمارات الأجنبية، فضلاً عن إضافة مادة جديدة تبين نوع عقد الاستثمار في تصفية النفط الخام الذي يبرم بين الدولة والشركات الإستثمارية، وتحديد حقوق وواجبات كل طرف من أطرافه.

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

2. تعديل نص المادة (3) من قانون الإستثمار في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007 وذلك بتحديد المستويات الوظيفية والمناصب التي يحق للعاملين العراقيين شغلها في شركات ومشاريع الإستثمار في تصفية النفط الخام وعدم ترك الأمر إلى رغبة وإدارة الشركات الإستثمارية.
3. تعديل نص المادة (12/أولاً) من القانون المذكور بمنح المستثمر اعفاء لمدة من (5-10) سنوات من مبلغ استئجار الاراضي التي يقام عليها المشروع الإستثماري، وما زاد عن هذه المدة يكون ببدل تحدده الجهات المختصة.
4. نوصي المشرع العراقي تحديد وسيلة لحل المنازعات التي تنشأ عن تفسير أو تنفيذ عقد الإستثمار في تصفية النفط الخام وذلك من عن طريق النص عليها تشريعياً.

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

المصادر:

1. ناصر سيد أحمد و مصطفى محمد، و أحمد درويش، وأيمن عبد الله، المعجم الوسيط، ط - 1، مؤسسة التاريخ العربي دار احياء التراث العربي، بيروت لبنان، 2008، ص 326.
2. سورة يوسف، الآية (72).
3. أبو الفضل جمال بن محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ج3، دار صادر بيروت، 1994، ص 297.
4. سورة الانعام، الآية (99).
5. إسماعيل بن حماد الجوهري :الصحاح للجوهري، دار الحضارة العربية، الطبعة الأولى، الجزء الأول، بيروت، 1974، ص161.
6. أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، دار العلم، ج 5، ص 673.
7. المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، المعجم العربي الأساسي للناطقين باللغة العربية ومتعلميها، الطبعة الثانية، تونس: لاروس للطباعة والنشر، 1988م، ص 1217.
8. باسم علوان طعمة، قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل في الميزان، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء كلية القانون، السنة الخامسة، العدد الثاني، 2013، ص 37 وما بعدها.
9. محمد سارة، الاستثمار الأجنبي في الجزائر (دراسة حالة أوراسكوم)، رسالة ماجستير غير منشورة، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2010، ص 7.
10. صالح عبد عايد صالح العجيلي، أثر التشريعات في نجاح فرص الاستثمار في عقود تصفية النفط الخام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، عدد خاص بالمؤتمر الدولي الأول (المؤتمر الوطني الرابع)، الجزء الثاني، أيلول 2016، ص 226.
11. أمينة مخلفي، (مدخل إلى الأقتصاد البترولي)، محاضرات ألقيت على طلبة المرحلة الثالثة في قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، في جامعة قاصدي مرباح – ورقلة، الجزائر، للسنة الدراسية 2013 – 2014، ص 29.
12. زهير الحسني، دور قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 في دعم القطاع الخاص في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات اقتصادية، صادرة عن بيت الحكمة، بغداد، العدد 22 لسنة 2009 ، ص80-81.
13. محمد أزهر وسعيد السماك وآخرون، اقتصاديات النفط، ط 1، المكتبة الوطنية، بغداد 1980، ص 88.
14. جابر شنشول جمالي، تكنوجيا الوقود، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، الجامعة التكنولجية، بغداد، 1981، ص 60.
15. محمد أزهر سعيد السماك، وعباس علي التميمي، أسس جغرافية الصناعة وتطبيقاتها، مطبعة جامعة الموصل، الموصل، 1987، ص 108.

16. سلوى توفيق محمد، صناعة استخراج وتكرير النفط في محافظة كركوك (1973-2003) دراسة في الجغرافية الصناعية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2009، ص 126 وما بعدها.
17. آزاد شكور صالح، الاستثمار الأجنبي (سبل استغلال وتسوية منازعاته)، دار الكتب القانونية، مصر، بلا طبعة، 2011، ص 498.
18. أيسر ياسين، المناخ الاستثماري في العراق الواقع والطموح، أوراق مؤتمر الإطار القانوني للاستثمار في العراق، المنعقد بتاريخ 2009/5/17، بغداد، ص 276.
19. آزاد شكور صالح، المصدر السابق، ص14.
20. نزيه عبد المقصود مبروك، الآثار الاقتصادية للاستثمارات الأجنبية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 2007، ص 456.
21. ماجد أحمد عطا الله، إدارة الاستثمار، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، بدون سنة طبع، ص9.
22. جاسم محمد مصحب، الاستثمارات الأجنبية وعلاقاتها بالأزمة المالية في اقتصاديات دول جنوب شرق آسيا، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2002 ، ص94.
23. أديب قاسم شندي، دور الاستثمار الأجنبي في تفعيل الاقتصاد العراقي، بحث منشور في مجلة دراسات اقتصادية، بغداد، بيت الحكمة، العدد (21) لسنة 2009.
24. آزاد شكور صالح، المصدر السابق، ص16.
25. مروة موفق مهدي، الضمانات والحوافز القانونية التي تقررها قوانين الاستثمار العربية للإستثمارات الأجنبية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007، ص28.
26. سهير ابراهيم حاجم، الحماية القانونية للاستثمار الأجنبي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم - القانونية، السنة (7)، العدد (27)، أيلول 2015، ذو الحجة 1436، ص 190 وما بعدها.
27. حسين عيسى عبد الحسن، الضمانات العقدية للاستثمار، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 21، السنة 2014، ص 188.
28. حفيظة السيد حداد، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2001، ص322.
29. هشام صادق، الحماية الدولية للمال الأجنبي، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للمطبوعات، بيروت، بدون سنة طبع، ص 211.
30. محمد فتحي فودة، أضواء على التأميم ومسؤولية الدولة المؤممة، مجلة المحاماة، السنة 56، العدد7-8، 1976، ص 137.
31. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، 1973، ص 270.
32. سعد حسين عبد ملحم، دور التحكيم في تشجيع الإستثمار النفطي، مجلة البحوث والدراسات النفطية، العدد 30- 3، 2021، ص 78.
33. عاطف ابراهيم محمد، ضمانات الاستثمار في البلاء العربية، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى جامعة عين شمس، الجمهورية المصرية، ١٩٧٧، ص 3.

Open Access
No. 34 part 2, April 2022 pp.1-19
P- ISSN: 2220-5381
E- ISSN: 2710-1096

34. عمر علة، حماية الاستثمار الاجنبي الخاص في التشريع الوطني والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، رسالة - ماجستير غير منشورة، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، – 2008 ، ص 120.

35. المادة (217) من قانون التجارة العراقي رقم 30 لسنة 1983 المعدل.

36. فاضل محمد صالح الزهاوي، الإعفاء من ضريبة الدخل كأداة لجذب الاستثمارات العربية إلى العراق، مجلة جامعة صلاح الدين للعلوم الإنسانية، كلية القانون، جامعة صلاح الدين، العدد الأول، السنة الأولى، 1989، ص432.

37. سعد عباس الانباري، دور الإعفاءات الضريبية في جذب الاستثمارات الأجنبية، مؤتمر الإطار القانوني للاستثمار في العراق المنعقد ببغداد 2009/5/17، ص229.

38. نبذة عن الهيئة الوطنية للاستثمار، توفير المعلومات الإدارية للمستثمرين، متوفر على الموقع الالكتروني: www.investpromo.gov.iq/ar/about-us.

39. 39 - سراج حسين ابو زيد، التحكيم في عقود البترول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص94.

40. علي كريمي، النظام القانوني لانتقال رؤوس الأموال بين الأقطار العربية، الطبعة الاولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1990، ص73.

41. محسن أحمد الخضيري، أمن الاستثمار، رؤية علمية منهجية شاملة للمنظومة الأمنية لحماية الدولة ومشاريع الاستثمار والمستثمرين من الجريمة والإرهاب في عصر العولمة، الدار الهندسية، أيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009، ص32.

42. صلاح الدين حامد، عوامل جذب الاستثمار الأجنبي إلى العراق، مجلة التجارة العراقية، العدد (9)، سنة 2008، ص11.