

العوائق القانونية التي تواجه الاستثمار الأجنبي في الجزائر

الدكتورة حبيبة عبدلي

أستاذة محاضرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عباس لغرور (خنشلة) - الجزائر

الملقى الدولي السادس عشر حول: "الضمانات القانونية للاستثمار في الدول المغاربية"

المنعقد يومي 23/22 فيفري 2016

من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة

ومخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع

قسم الحقوق - كلية الحقوق والعلوم السياسية -

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

مقدمة:

رغم الترسانة الكبيرة من القوانين والتحفيزات والمزايا التي أصدرتها الجزائر في مجال الاستثمار بهدف جذب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار في الجزائر غير أن هناك العديد من العوائق والعقبات التي تحد من مستوى تدفقاته بالجزائر. وانتهجت الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية سياسات متعددة الجوانب تهدف في مجملها إلى تحقيق تنمية مستدامة، ورغم الجهود المبذولة من طرف المشرع الجزائري لتحسين الإطار القانوني للاستثمار الأجنبي في الجزائر، حيث أن كل هذه القوانين تهدف لتجميع وتوحيد ضمانات وحوافز الاستثمار لتحريره من القيود والمعوقات المختلفة، غير أن هناك مجموعة من الحواجز والعوائق القانونية مما يدفعنا إلى التساؤل: عن الحواجز القانونية التي تقف في وجه المستثمر الأجنبي في الجزائر؟.

المبحث الأول: العوائق التشريعية للاستثمار الأجنبي في الجزائر

ويتعلق الأمر بالعوائق المستخرجة من النصوص القانونية المتعلقة بقانون الاستثمار، حيث أنها وإن كانت قوانين محفزة لجلب الاستثمار، لكن تطبيقها على أرض الواقع يجعل منها في بعض الحالات قوانين نظرية، وفي هذا الصنف من عوائق الاستثمار الأجنبي في الجزائر يتعلق الأمر بالقيود القانونية (مطلب أول) وعدم الاستقرار القانوني والاقتصادي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: القيود القانونية

من خلال استقراء الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم⁽¹⁾ نجد أن الجزائر وباعتبارها الدولة المستقطبة للاستثمار فهي ملزمة بوضع جملة من القواعد القانونية باعتبارها صاحبة السيادة وملزمة بالظهور بهذا المظهر كحق من حقوقها القانونية على إقليمها، غير أنه ومن جانب آخر تشكل هذه القواعد القانونية قيودا أمام استقطاب الاستثمار الأجنبي وتدفعه للبحث عن أماكن أخرى آمنة للاستثمار فيها⁽²⁾، ومن مظاهر

هذه القيود التي تشكل عوائق قانونية قيود التجهيزات (فرع أول) ومخاطر نزع الملكية (فرع ثاني).

الفرع الأول: عوائق التحفيزات الضريبية

التحفيزات هي الآليات التي تضعها الدولة المضيفة لاستقطاب المستثمر للاستثمار فيها⁽³⁾ وتتعلق الجوافز الضريبية بمختلف الإعفاءات من الحقوق الجمركية والإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، والتي نص عليها قانون تطوير الاستثمار⁽⁴⁾.
غير أن الاستفادة من هذه الجوافز يلزم المستثمر بإتباع العديد من الإجراءات وهذا يعني ملفات كثيرة، إضافة إلى مختلف القيود الضريبية المفروضة على المستثمر وإن كانت مزايا غير أن تعددها واختلاف أوعيتها يزيد من أعباء المستثمر ويثقل كاهله ويظهر ذلك في المرحلتين سواء مرحلة الانجاز أو الاستغلال:

أولا - عوائق التحفيزات الضريبية للمستثمر في مرحلة الانجاز:

1 - رغم أن قانون الاستثمار نص على الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة فيما يخص السلع والخدمات المستثناءة المستوردة والمقتناة محليا والتي تدخل مباشرة في الاستثمار، غير انه صدر مرسوم تنفيذي رقم 08/07 يستثني مجموعة من النشاطات والسلع والخدمات من هذه المزايا المذكورة في الأمر 03/01⁽⁵⁾، وهذا يعني أنها لا تستفيد من الإعفاءات والتحفيزات الضريبية والجمركية التي نص عليها قانون الاستثمار وهو ما يشكل عائقا قانونيا في مواجهة المستثمر الأجنبي.

2 - كذلك المشرع في قانون الاستثمار لم تحدد مدد هذه الإعفاءات وأحالات شأنها إلى المادة 13 بموجب المادة 01/09 من القانون 08/06 المعدل والمتمم لقانون الاستثمار⁽⁶⁾ والأجل يبدأ حسابه من تاريخ بتبليغ القرار بمنح المزايا الضريبية من طرف الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وهذا يعني أن مدد الإعفاءات غير محددة والأمر ينصب على المشروع ومدد انجازه وهذا يعد أمرا مبهم وغير واضح مما يؤثر سلبا على مناخ الاستثمار ويدفع بالمستثمر إلى النفور والهروب.

ثانيا - عوائق التحفيزات الضريبية في مرحلة الاستغلال:

1 - المادة 35 من الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي⁽⁷⁾ وضعت شرط وهو ضرورة إنشاء أكثر من 100 منصب شغل عند انطلاق النشاط وذلك للاستفادة من مزايا هذه المرحلة، وإن كانت الجزائر تهدف إلى ترشيد الجوافز الضريبية الممنوحة للمستثمر وكذلك الحاجة إلى خلق مناصب شغل والقضاء على البطالة في الدولة باعتبارها المضيفة لكن هذا لا يعد حاجزا وعائقا فرضت الدولة بنص قانوني قد يعتبره المستثمر حاجز ينفره من الاستثمار في الجزائر.

2 - من العوائق القانونية في مجال منح الحوافز الضريبية أيضا أن الاستفادة من الإعضاء على القيمة المضافة يكون حكرا فقط على الاقتناء ذات المصدر الجزائري (8) إن كان هذا التعديل يهدف إلى تشجيع الإنتاج الوطني لاختلال التوازن بين الاستيراد والتصدير، غير أنه يعتبر من العوائق القانونية التي تؤدي إلى تراجع الاستثمارات الأجنبية لأنه يعد بمثابة إنقاص للامتيازات التي يتمتع بها المستثمر الأجنبي.

الفرع الثاني: مخاطر نزع الملكية :

ملكية الاستثمار شيئا مقدسا عند المستثمر الأجنبي (9)، ولذلك كان من الضروري منحها أهمية كبيرة في سياسة الدولة لتحفيز الاستثمار الأجنبي وضرورة إحاطتها بضمانات تحد وتزيل مخاوف المستثمر الأجنبي من خطر نزع ملكية الاستثمار، وهذا يجعله يقبل عليها دون تردد (10).

1- قانون الاستثمار تكلم على ضمان ضد المصادرة الإدارية (11) للمستثمر وكذلك ضمن له عدم حصول نزاع للملكية إلا في إطار ما نص عليه القانون (12) وهو يشجع المستثمر الأجنبي على الاستثمار دون تخوف، غير أن احترام الملكية الفردية لم يحل دون نزعها للمنفعة العامة، والأدهى دون أي تعويض عند ارتكاب أعمال مخالفة لأحكام القانون أو النظام العام (13) وهذا يعد بدوره عائق قانوني يعيق المستثمر الأجنبي.

2- والنتيجة أن أي نظام قانوني يتم بموجبه نزع الملكية وإن كان للمنفعة العامة فهو يعد عائقا وقيدا قانونيا في وجه الاستثمار الأجنبي لأنه في الأخير ينجر عنه حرمان المستثمر حكما من استثمار أمواله.

المطلب الثاني: عدم الاستقرار القانوني والاقتصادي

من أهم العوائق التي تقف في وجه الاستثمار الأجنبي وتجعل المستثمر يتردد في الإقدام على هذه الخطوة هو عدم الاستقرار في النظام القانوني للجزائر (فرع أول) وعدم الاستقرار في السياسة الاقتصادية للبلاد (فرع ثاني).

الفرع الأول: عدم الاستقرار القانوني:

ويتعلق الأمر بالتغييرات المستمرة وتعدد القوانين والأنظمة والتعديلات في مجال الاستثمار.

أولا - التعديلات الماسة بقانون الاستثمار:

إن مسألة الاستثمارات في الجزائر عالجها المستثمر منذ الاستقلال وتحديدًا قانون الاستثمارات الصادر في سنة 1963⁽¹⁴⁾، وقانون الاستثمارات لسنة 1966⁽¹⁵⁾، حيث يلاحظ أن المشرع حصر مبادرات تحقيق المشاريع الاستثمارية في القطاعات الحيوية، ثم قانون 11/82 وقانون 15/88⁽¹⁶⁾ الذي رخص الاستثمار الأجنبي وألغى التمييز بين القطاعين العام والخاص ثم قانون 10/90⁽¹⁷⁾ وصولًا إلى قانون 1993 الذي جاء في سياق التوجه نحو اقتصاد السوق والاستعداد للاندماج في الاقتصاد العالمي⁽¹⁸⁾، ثم جاء الأمر الرئاسي رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم⁽¹⁹⁾.

هذه التعديلات كانت جذرية وكان الهدف منها تحفيز الاستثمار الأجنبي في الجزائر، غير أن عدم استقرار تشريع الاستثمار وتعرضه للتغيير من وقت لآخر يؤدي عدم ثبات توقعات المستثمر وحساباته وهذا يعد عائقًا من العوائق التي تحول دون إقبال المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب على الاستثمار في الجزائر.

ثانيا - حق الدولة في إلغاء القوانين أو تعديلها:

يظهر عدم الاستقرار القانوني أيضًا في كون أنه وإن كان المبدأ المكرس في قانون الاستثمار هو حق القانون الذي أنشأ في إطاره مشروع الاستثمار هو الساري المفعول⁽²⁰⁾. بيد أن الدولة من حقها تغيير قوانينها وتعديلها أو حتى إلغائها وقد يمتد هذا الحق إلى إمكانية إلغاء القانون الذي قرر المبدأ في ظله، وهذا أيضًا يعد من أهم العوائق التي تعيق الاستثمار الأجنبي.

الفرع الثاني: عدم الاستقرار الاقتصادي

من أهم الأسباب التي تشكل عائقًا أيضًا في مواجهة الاستثمار الأجنبي في الجزائر هو التغيير المستمر في السياسة الاقتصادية للبلاد ويظهر ذلك من خلال:

أولا - غموض السياسة الاقتصادية للبلاد:

إن تغيير الجزائر لسياساتها الاقتصادية بتغيير الرؤساء والحكومات وذلك في مختلف المجالات النقدية والمالية والتي ينجر عنها التراجع عن السياسات السابقة تجعل المستثمر في وضعية غير مستقرّة خاصة أن هذا الأخير يحاول بناء استراتيجيات استثمارية بناء على النظام القانوني الذي يحكم البلد المضيف، وفي مثل هذه الوضعية أكيد أن العزوف عن الاستثمار في الجزائر هو الأضمن والأسلم.

ثانيا - غموض قوانين الخصوصية :

ويتعلق الأمر بعدم وجود معلومات كافية وقوانين واضحة تشجع المستثمر للدخول في هذا النشاط إضافة إلى المشاكل المرتبطة بالتحويلات البنكية كلها عوائق تؤثر على مناخ الاستثمار في الجزائر.

المبحث الثاني: العوائق الإجرائية للاستثمار الأجنبي في الجزائر

هذه العوائق أوجدتها الإدارة المسؤولة عن تطبيق النصوص القانونية ومدى كفاءتها في إرضاء المستثمر الأجنبي وتظهر هذه العوائق التي لا تقل أهمية عن العوائق ذات الطبيعة التشريعية من جانب الفساد الإداري (فرع أول) وسوء تطبيق القانون من جانب الإدارة (فرع ثاني).

الفرع الأول: الفساد الإداري

ظاهرة الفساد أصبحت من القضايا الراهنة على الساحة الدولية والمحلية باعتبارها عائق أساسي للتنمية في مختلف المجالات، والفساد عرفه البنك الدولي بأنه: استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية⁽²¹⁾، ويظهر تأثير الفساد على الاستثمار المحلي والأجنبي بصورة سلبية.

أولا - مظاهر الفساد:

من مظاهر الفساد انه يأخذ شكل رشاوى، اختلاس مال عام، المحسوبية، وبالرغم من تصدي المشرع الجزائري لظاهرة الفساد من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²²⁾ والذي وضع إجراءات وعقوبات لمكافحة الفساد داخل الإدارة الجزائرية، غير ان تأثيره يظهر من خلال الصلاحيات الممنوحة للموظفين وذلك لإعطاء تراخيص مختلفة ووثائق مقابل هذه المزية الغير مستحقة مما يؤثر سلبا على مناخ الاستثمار ويعد عائقا أمام الاستثمارات الأجنبية.

ثانيا - بيروقراطية الإدارة:

إن الفساد الإداري من جانب الموظف يدفعه إلى التماطل والتهاون في القيام بالإجراءات الإدارية في مواجهة المستثمر بدافع أن القانون يتطلب ذلك وهذا لإجباره على الدفع المسبق بغرض تسهيل أموره الإدارية وهذا تعد مصاريف تشكل قيودا لأنها تعد امتصاص لجزء من أرباح المستثمر يدفعه إلى النفور وتضادي مثل هذه الحالات.

الفرع الثاني: سوء تطبيق القانون

حاول المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار وتسهيل الإجراءات الإدارية أمام المستثمرين الأجانب ويظهر ذلك من خلال إنشاء شبك موحد يقدم كل الخدمات والمعلومات المتعلقة بالاستثمار للمقيمين وغير المقيمين، غير أن الإشكال يطرح على ارض الواقع بالنسبة للإدارة التي تسهر على تطبيق النصوص القانونية والتي تضمنها قانون الاستثمار ويظهر ذلك من خلال:

أولا - جمركة البضائع:

إجراءات بيروقراطية على مستوى الموانئ ويتعلق الأمر بالبضائع المستوردة والتي تمر إلزاما عبر المكاتب الجمركية وما يترتب عن ذلك من تطويل في إجراءات الجمركة وكذلك أسعار الشحن الكبيرة مقارنة بدول أخرى، وكذلك الإشكال بالنسبة لعدم توفر شبابيك لا مركزية على مستوى كل الولايات لتقريب الإدارة من المستثمر.

ثانيا - غياب آليات المراقبة:

من العوائق الإجرائية التي تواجه مناخ الاستثمار في الجزائر هو عدم وجود آليات قانونية فعالة لمراقبة الإدارة في تطبيق وتنفيذ القوانين المتعلقة بالاستثمار.

خاتمة:

وفي الأخير نجد أن الجزائر وفي مجال الاستثمار قامت بتهيئة كل الظروف المناسبة لتحضير مناخ الاستثماري لائق وفعال لجذب رؤوس الأموال الأجنبية وذلك من خلال قوانين الاستثمار وما تضمنتها من تحفييزات وإغراءات ورغم ذلك فإن تدفق الاستثمار الأجنبي في الجزائر ما زال محتشما مما يستدعي:

ضرورة العمل على الكثير من الإصلاحات التي تمكن الجزائر من الاندماج في المحيط الاقتصادي، وذلك بالتركيز على الإصلاحات في المجال البنكي والمالي وتأهيل المؤسسات الاقتصادية والقضاء على مظاهر البيروقراطية والفساد الإداري من خلال تفعيل قانون مكافحة الفساد وخاصة الهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد والوقاية منه ويتعلق الأمر بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

الهوامش:

- 1 - انظر الأمر 03/01 المؤرخ في 20/08/2001 متعلق بتطوير الاستثمار (ج.ر عدد 2001/52) المعدل والمتمم بالأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15/07/2006 (ج.ر عدد 2006/47).
- 2 - دريد محمد السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2006، ص 103.

- 3- عبد الله عبد الكريم، ضمانات الاستثمار في الدول العربية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2008، ص 50.
- 4 - انظر الفقرة 01 من المادة 09 المعدلة بالأمر 08/06 المعدل والمتمم لقانون الاستثمار 03/01 المشار إليه سابقا.
- 5- انظر المرسوم التنفيذي رقم 08/07 المؤرخ في 2007/01/11 يحدد قائمة النشاطات والسلع والخدمات المستثناءة من المزايا المحددة في الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المشار إليه سابقا.
- 6- انظر الأمر 08/06 المشار إليه سابقا.
- 7- انظر المادة 35 من الأمر 01/09 المؤرخ في 2009/07/22 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 (ج.ر عدد 2009/44) عدلت من المادة 09 من الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المشار إليه سابقا.
- 8- انظر المادة 60 من الأمر 01/09 المتضمن قانون المالية التكميلي المشار إليه سابقا.
- 9- عمر هاشم، محمد صدقة، ضمانات الاستثمارات الأجنبية في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 36.
- 10- عمر هاشم، محمد صدقة، المرجع السابق، ص 40.
- 11- انظر المادة 16 من الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار والتي تنص على انه (لا يمكن أن تكون الاستثمارات المنجزة موضوع مصادرة إدارية إلا في الحالات المنصوص عليها في التشريع المعمول به).
- 12- انظر القانون رقم 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج.ر عدد 1991/21).
- 13- انظر المادة 09 من الأمر 155/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 (ج.ر عدد 2006/14).
- 14- انظر القانون رقم 277/63 المؤرخ في 1963/07/26 المتضمن قانون الاستثمار في الجزائر.
- 15- انظر القانون رقم 284/66 المؤرخ في 1966/06/15 المتضمن قانون الاستثمار في الجزائر.
- 16- انظر القانون رقم 25/88 الصادر في 1988/07/12 المتضمن قانون الاستثمار في الجزائر.
- 17- انظر قانون النقد والقرض 10/90 المؤرخ في 1990/04/14.
- 18- منصور الزين، واقع وأفاق سياسة الاستثمار في الجزائر، مقال منشور، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 02، صادرة عن مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2005، ص 129.
- 19- انظر الامر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار المشار إليه سابقا.
- 20- انظر المادة 15 من الامر 03/01 السابق المعدل والمتمم.
- 21- زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، السنة العاشرة، العدد الأول، دبي، يناير 2002، ص 268.
- 22- انظر القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

قائمة المصادر والمراجع:

- 1- النصوص القانونية والتنظيمية.

- انظر الأمر 03/01 المؤرخ في 20/08/2001 متعلق بتطوير الاستثمار (ج.ر عدد 2001/52).
 - الأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15/07/2006 المعدل والمتمم للأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج.ر عدد 2006/47).
 - الأمر 01/09 المؤرخ في 22/07/2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 (ج.ر عدد 2009/44).
 - القانون التقدي والقرض 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالتقدي والقرض.
 - القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27/04/1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج.ر عدد 1991/21).
 - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد.
 - المرسوم التنفيذي رقم 08/07 المؤرخ في 11/01/2007 يحدد قائمة النشاطات والسلع والخدمات المستثناة من المزايا المحددة في الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار (ج.ر عدد 2007/04).
- 2- الكتب.
- د. دريد محمد السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان 2006.
 - د. عبد الله عبد الكريم، ضمانات الاستثمار في الدول العربية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2008.
 - د. عمر هاشم، محمد صدقة، ضمانات الاستثمارات الأجنبية في القانون الدولي، دارر الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 3- المقالات.
- منصورى الزين، واقع وأفاق سياسة الاستثمار في الجزائر، مقال منشور، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 02، صادرة عن مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2005.
 - زياد عربية بن علي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية الشرطة، السنة العاشرة، العدد الأول، دبي، يناير 2002.

