

جامعة الكنوز

كلية القانون

دراسة

"دور الحوافز الضريبية وغيرها في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية
في العراق"

الدكتور عيد نصرالله سعد

أستاذ مشارك القانون العام بالجامعة الإسلامية بمينيسوتا سابقاً

مدرس دكتور بكلية القانون جامعة أوروك سابقاً

مدرس دكتور بكلية القانون جامعة الكنوز

دكتور محاضر بمصلحة الضرائب المصرية

عضو الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

مقدمة:

لا شك أن العراق كغيره من الدول في أشد الحاجة إلى جذب الاستثمارات؛ لتمويل الخطط التنموية والبنية التحتية، وزيادة الدخل القومي، والحصول على فرص عمل لمواجهة البطالة، وتوفير فرص حياة آمنة العيش للمواطن، وقادرة على إقامة أنشطة ومجالات عمل تعين على تقدم الدولة، وترتقي بالمواطنين.

والضرائب أحد أهم العوامل التي تؤثر على قرارات الاستثمار ، وتلك الضرائب تجدي جدواها بغير مغالاة أو غلو حين لا تثقل كواهل المواطنين دافعي تلك الضرائب ؛ إذ تسمح معدلات الضرائب المنخفضة بجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء، والسياسة الضريبية يقع عليها الجانب الأكثر - في وجهة نظرنا - في جذب الاستثمار لتحقيق الجدوى المستهدفة ؛ باعتبار أن الإعفاء له عائد اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي على المجتمع ، فلا يجوز التوسع فيه بغير مبرر ، وتوجد أسباب أخرى لجذب الاستثمار لها ما يتسع لأجلها في مباحث أخرى .

وللحافز الضريبية من المزايا المتاحة عالميًا بموجب الإعفاءات الصادرة بالقوانين الضريبية لجميع المكلفين، وبها ما تسهم به في توسيع مجال الاستثمار، باعتبار الاستثمار ذا أهمية في دفع عجلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية في بيئته.

ويراعى أن الحوافز ليست كافية بذاتها لخلق بيئة استثمارية ؛ لذلك توجد منظومة متكاملة من العوامل تؤدي دورًا كبيرًا في تشجيع حركة الاستثمار ، منها المقومات الاقتصادية ، والموقع الاستراتيجي ، والقوة البشرية الهائلة ، وهو ما تمتلكه دولة العراق ، وهو كذلك مما يجعلها أرضًا خصبة ، تحقق مستوى أمثل للاستثمار ، فينبغي جعل الضريبة أداة فعالة لخلق بيئة استثمارية ، من خلال الاعفاءات الضريبية الرشيدة ؛ باعتبار أن الضرائب أصبحت ذات أهمية دولية ، وعلى الحكومات في العراق وغيره أن تتجه نحو تفصيل أنظمتها الضريبية ، بأساليب تؤدي إلى جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية ، في مشروعات سياحية ، وخدمية ، وصناعية وإنتاجية متنوعة قادرة على زيادة الانتاج وخلق فرص عمل ورفع مستوى المعيشة ، ولذلك يقع على عاتق الدولة المستوردة للاستثمار أن تهيئ الظروف والعوامل التي تضمن للمستثمر الحصول على أكبر عائد ممكن منها ، إلى جانب الاستقرار الاقتصادي والضمان الأمني والتوافق السياسي .

وبما تقدم وغيره يقع على المشرع العراقي دورٌ بارزٌ في تقديم الحوافز والاعفاءات الضريبية، من خلال سياسة الاعفاءات الضريبية، فلا يُمكن النظر إلى الأنظمة الضريبية بصورة منعزلة ؛ لوجود تكتلات اقتصادية ودولية وإقليمية وغيرها ، فالتعامل معها أمراً حتمياً .

لذلك تتسابق الدول في تطوير أنظمتها الضريبية، لتكون أداها فعالة لجذب الاستثمار، بواسطة ترشيد الإعفاءات، التي منها: إعفاءات الأرباح الرأسمالية من الضرائب، إذا أعيد استثمارها في شراء معدات لكل مشروع استثماري، وينبغي أن تتم دراسة هذه الإعفاءات اقتصادياً وضريبياً، بجانب العوامل الأخرى غير الضريبية، ومدى استفادة الدولة منها.

أهمية الدراسة:

تعاني بعض الدول العربية - ومنها العراق - من ضعف الإمكانيات المادية والفنية للنهوض بالاقتصاد ، والبنية التحتية ، لذلك ينبغي على العراق أن يلجأ - كغيره من الدول - إلى البحث عن وسائل تؤدي لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية ، لاستثمارها في مشروعات قادرة على النهوض بالاقتصاد القومي ، فالاستثمار له أهمية قصوى في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على السواء ، وليس ذلك فحسب ، بل ليسهم في زيادة الدخل القومي ، ومثال لذلك ما عند نظيره المشرع المصري ، من خلال صوغ قانون يختص بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ، في مجال الحوافز الضريبية ، وتهيئة البيئة السياسية والاقتصادية الملائمة للمستثمر، وغيرها من الحوافز غير الضريبية .

وباعتبار الإعفاءات الضريبية ليست العامل الأوحد المشجع للاستثمار، بل هناك عوامل أخرى لا تقل أهمية، فلا بُد من إعطاء أولوية لدراسة الإعفاءات التي يمنحها المشرع العراقي في القانون الضريبي، وقانون الاستثمار وتحليلها اقتصادياً، والتصدي للعوامل الأخرى غير الضريبية التي تساعد في خلق بيئة استثمارية، بما يجعلها أكثر جدوى.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في محاولة الوقوف على مدى كفاءة تطور التشريعات الضريبية العراقية، ومدى إسهامها في تحقيق التنمية المجتمعية، من خلال تفعيل دور الحوافز الضريبية.

وتتطلب الدراسة من تساؤل رئيسي مفاده: ما مدى فاعلية الحوافز الضريبية وغير الضريبية في جذب الاستثمارات إلى العراق؟

كما تكمن مشكلة الدراسة في الإجابة على السؤال الآتي: ما مدى أهمية دور الحوافز الضريبية وغيرها في جذب الاستثمارات؟

وتتضح الإجابة في هذه الدراسة من خلال الإجابة على الأسئلة الآتية:

- ما دور المشرع الضريبي العراقي في تقديم الحوافز الضريبية للنهوض بالمجتمع؟
- ما كيفية الاستفادة من هذه الحوافز الضريبية وغير الضريبية؟
- ما دور الاستثمار وأهميته في دفع عجلة الاقتصاد والتنمية؟
- ما المعوقات التي تؤثر على الاستثمار؟
- كيف يتم التغلب على معوقات الاستثمار؟
- كيف يتم الاهتمام بالحوافز غير الضريبية لتساعد في جذب الاستثمار؟

لذلك يتزايد الاهتمام بدراسة الحوافز الضريبية وغيرها من العوامل التي تتمتع الاستثمارات دافعيات القدرة على النهوض المتميز.

هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى معالجة النقاط الآتية:

- بيان مدى فاعلية الحوافز الضريبية وغير الضريبية في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية إلى العراق.

- بيان دور المشرع الضريبي في تقديم الحوافز والإعفاءات للنهوض بالاقتصاد والمجتمع.

- تحديد العوامل والمعوقات المختلفة التي تؤثر على بيئة الاستثمار وكيفية التغلب عليها أيضا

-دراسة أهمية الاستثمار وأنواعه في دفع عجلة التنمية وزيادة الدخل القومي .

- تسليط الضوء على المعوقات القانونية والبيروقراطية والضريبية التي تعرقل تدفق رؤوس الأموال .

- الاستفادة من التجارب المقارنة الناجحة مثل التجربة المصرية والماليزية في تطوير التشريعات .

- تقديم التوصيات والمقترحات اللازمة للمشرع العراقي لتحسين مناخ الاستثمار وتشجيع المشروعات .

فرضية الدراسة:

من أجل مشكلة الدراسة نفترض وجود نصوص قانونية تعالج مشكلة البحث المذكورة؛ لدفع عجلة الاستثمار في العراق إلى التقدم، وبخاصة إذا كانت هذه الإعفاءات متنوعة بين إعفاءات مادية وغير مادية، إذ لا بد من وجود تشريع يواكب هذه الإعفاءات تعمل على تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية والنهوض بالشؤون المرتبطة بها في الناحية الاقتصادية والاجتماعية والتجارية كافة.

خطة الدراسة:

سوف نناقش هذه الدراسة في عدة محاور على النحو الآتي:

المحور الأول: التعريف بالضريبة وأهميتها.

المحور الثاني: مفهوم الاستثمار وأنواعه وأهميته.

المحور الثالث: العوامل التي تؤثر في الاستثمار أو تعوقه.

المحور الرابع: الحلول المقترحة لمعوقات الاستثمار.

المحور الخامس -أهم النتائج

المحور السادس: أبرز التوصيات.

المحور الأول - التعريف بالضريبة وأهميتها:

تعتبر دائماً وأبداً موضوعات الضرائب وما يتعلق بها من أبرز موضوعات الساعة في كل مجتمع - من وجهة نظرنا؛ لأهميتها الخاصة، بحسبان أن لها العديد من الأغراض المالية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

"تعتبر الضريبة اقتطاعاً نقدياً جبرياً، تجريه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على موارد الوحدات الاقتصادية، بهدف تغطية الأعباء العامة من غير مقابل، وتوزع هذه الأعباء وفقاً لمقتضيات واقع البلاد"^(١).

الأمر الذي يعني أن الضريبة مبلغ مالي يُفرض بمقتضى سلطة مختصة ، وتحصل من المكلف دون مقابل ، وتسدد رغماً عنه ، فلا تتوقف على إرادته ؛ باعتبار أنها مظهر لسيادة الدولة على إقليمها ، ولها دور مالي واقتصادي واجتماعي وسياسي كما أشرنا ، حتى تقوم بأعبائها في كافة المجالات ، ولها دوراً في تعبئة الفائض الاقتصادي لتحقيق الاستثمارات التي تحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على السواء ، أما الإعفاء الضريبي فيُعد أحد أشكال الحوافز الضريبية ، ينص علي إيراد خاضع للضريبة ، غير أن المشرع لمصلحة معتبرة وخروجاً على قاعدة العمومية أعفاه من الضريبة بنص مكتوب^(٢). فالتحفيز له دور مهم في إغراء المستثمرين بما فيه خيرهم ونفع البلاد.

وهذا التحفيز يعتبر نظاماً يوضع في إطار السياسة العامة للدولة بغاية تشجيع الاستثمار والادخار على السواء ، بطريقة تؤدي لزيادة الانتاجية ونمو القدرة التكاليفية والدخل القومي^(٣) والحوافز الضريبية تعبر عن إحداث آثار إيجابية ، من شأنها أن تشجع على الاستثمار ، وتدفع المستثمرين للاستجابة لقرار دائرة الضريبة وعدم التهرب^(٤).

فالتحفيزات من أهم الجوانب الإيجابية الهامة، فهي تُعد وسائل إغرائية - إن جاز التعبير- لدفع الاقتصاديين ورجال الأعمال، لعمل استثمار في دولة ما ، بجانب عوامل إيجابية أخرى .

(١) محمد بن سعيد بن خاطر المنذري، الاقتصاد المؤسسي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة بسلطنة عُمان، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، جامعة قناة السويس، المجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ٣٣٢ وما بعدها.

(٢) د/ عبد الحفيظ عيد . المالية العامة . طبعة ١٩٩٩، دار النهضة العربية . ص ٣٦٢.

(٣) سليمان، علي، محمد، هيام، أثر الاعفاءات الضرائب غير المباشرة على الاستثمار للفترة من (٢٠٠١-٢٠١٣) رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا.

(٤) محمدي، صابرينة، أثر الحوافز الضريبية وسبل تفعيلها في جذب الاستثمار الاجنبي، ٢٠١٣، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر.

وتُعد الحوافز الضريبية من أهم الوسائل المشجعة التي تستخدمها الدولة لدفع رجال الأعمال والاقتصاديين للنهوض بقطاع ما في نطاق التنمية، أو توجيه النشاط التنموي نحو المناطق والقطاعات المراد تشجيعها وفقاً للسياسة العامة^(١).

وهذه الحوافز لها خصائص أنها ذات طابع اختياري يترك للمستثمرين الحرية في الاختيار بين الخضوع وعدم الخضوع للإجراءات، والحصول على المزايا من جهة الدولة تخليها عن الحوافز على الاستثمارات والإيرادات من بيئة لأخرى حسب طبيعة الحوافز ومواءمتها لطبيعة النشاط^(٢).

المحور الثاني - مفهوم الاستثمار وأنواعه وأهميته:

الاستثمار يعني استخدام المال لإنشاء مشروع استثماري أو توسيعه أو تطويره أو تمويله أو تملكه أو إدارته، بما يسهم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة على السواء^(٣)، والمستثمر هو الشخص الطبيعي أو الاعتباري سواء أكان عراقياً أو أجنبياً .

وهذا الاستثمار قد يكون داخل المنطقة الحرة، وهي جزء من أراضي الدولة محدد ومسور بحاجز فاصل، يخصص لغايات ممارسة الأنشطة الاقتصادية والتجارية.

وتجدر الإشارة إلى وجود فارق بين الاستثمار والادخار، فهذا الأخير نوع من الاستثمار السلبي حيث يوضع في البنك للحصول على فائدة من جراء ذلك.

غير أن مفهومه على المستوى الاقتصاد القومي يتعلق بالإنفاق الرأسمالي على مشروعات جديدة في قطاعات المرافق العامة والبنية التحتية وغيرها من المشروعات.

أما عن أنواعه فهي تنقسم إلى ثلاثة أنواع:

١- استثمار عام، يركز على الخدمات العامة، وتقوم به المؤسسات العامة .

(١) عبدالنور، سويد، دور الحوافز الضريبية في تشجيع الاستثمار الاجنبي المباشر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم البواقي، الجزائر

(٢) د الحسيني سيد حسن عبد الباقي، أثر الحوافز الضريبية على إيرادات مصلحة الضرائب، جامعة عين شمس كلية التجارة.

(٣) يراجع في ذلك المادة (١) من قانون الاستثمار رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٧ المصري.

٢- استثمار خاص، تقوم به الشركات أو الاشخاص أو المؤسسات بواسطة توظيف مدخرات المواطنين.

٣- الاستثمار الأجنبي، ويُصنَّف إلى نوعين:

أ- استثمار أجنبي مباشر، تكمن فكرته في نقل الأموال من بلد المستثمر إلى بلد المضيف؛ لاستثمارها في مشروعات اقتصادية، تدعم الكيان المالي، والاقتصاد الوطني على السواء، وهو المستهدف بنسبة أكبر:

وهذا النوع من الاستثمار له من الأهمية الكثير؛ فهو مصدر تمويل خارجي غير عادي، كما أنه لا يُحْمِل الدولة المستثمر فيها أية أعباء مالية، وله آثار إيجابية على زيادة الإنتاج وعلى الدخل القومي ومعدلات التكوين الرأسمالي، وتخفيض نسبة البطالة، وتصدير الفائض للخارج، مما يوفر عملات أجنبية لشراء معدات وآلات لازمة للاستثمار في البلد المضيف.

كما أن هذا الاستثمار له مزايا أخرى للبلد المضيف منها:

- يتيح فرص للدخول في شبكات تسويق عالمية، ويحفز المنافسة في السوق المحلية من جانب المستثمرين الآخرين.
- يعتبر فرصة لنقل التطور التكنولوجي المتقدم من بلد المستثمر إلى بلد المضيف سواء في مجال الإنتاج أو غيره.
- يساهم في الحد من البطالة وخلق فرص عمل على جميع المستويات.
- زيادة رأس المال البشري، مما يؤدي لزيادة الاستثمار، والتوسع في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تراعي الطبقة المتوسطة وتساهم في تحسين أحوالها.
- يعتبر الاستثمار طريقة آمنة للتمويل مقارنة بالقروض التي تولد التزامات وأعباء مالية وغير مالية.

أما بالنسبة للبلد المصدر للاستثمار فله عدة إيجابيات هامة، تكمن في الآتي:

- يعمل على إتاحة خيارات أوفر للمستثمر والحصول على أرباح أكثر وأكبر.
- الاستفادة من المزايا التي ينعم بها البلد المضيف، لتحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية وغيرها.
- يساعد في فتح الآفاق المستقبلية للتوسع والنجاح والتميز.

ب - استثمار أجنبي غير مباشر، وهو استثمار قصير الأجل، تكمن فكرته في شراء الأسهم والسندات الخاصة :

نظرا لأن الضرائب تلعب دورا في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . كما أشرنا. وازدادت هذه الأهمية بازدياد تدخل الدولة ، ويتطور مفهوم السياسة الضريبية ، فضلا عن أن الضرائب في ظل التطور التكنولوجي أصبحت تمثل شأنا عالميا ، فلا يمكن النظر لأنظمتها بصورة منعزلة - كما أشرنا - ، فالدول تتسابق في تطوير أنظمتها الضريبية ، بحيث تكون أداة مشجعة للاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء ، ويبرز دور الضرائب في تشجيع الاستثمار من خلال الحوافز - كما أسلفنا - ، لكن هذه الحوافز ليست كافية لخلق بيئة استثمارية ، فتوجد منظومة متكاملة من العوامل الأخرى التي تؤدي دورا كبيرا في تشجيع حركة الاستثمار، والعراق - كغيره من الدول - بحاجة ملحة لجذب الاستثمارات ، من خلال توفير المناخ الاستثماري بعناصره الاقتصادية والسياسية والقانونية ، فما العوامل التي تؤثر في الاستثمارات ؟

ذلك هو ما سوف نناقشه في المحور الثالث.

المحور الثالث - العوامل التي تؤثر في الاستثمار أو تعوقه:

يمكن تلخيص أهم عوائق الاستثمار على النحو التالي:

- التكلفة، حيث يعتبر ارتفاع التكاليف يعوق الإنتاج.
- معوقات التسويق: إذ قد تصادف المستثمر عدة مشاكل لتسويق منتجاته محليا ودوليا.
- معوقات مهارية: يعتبر نقص الخبرة واليد العاملة ذات الكفاءة المنخفضة من هذه المعوقات.
- معوقات قانونية: وتكمن في تعدد القوانين وكثرة تعديلاتها، بالإضافة لعدم تطبيقها بشكل جيد.
- معوقات بيروقراطية: انتشار الرشوة، والفساد الإداري، وبطء الإجراءات وتعقدها تُعَدُّ أيضًا من هذه المعوقات.
- عدم وجود برامج تمويل متخصصة في برنامج التشغيل الأولى المفترض أن يضخ مبلغ ما، والبرنامج الثاني، وهكذا.

- الشق الضريبي: عدم وضوح القوانين الضريبية، والازدواج الضريبي^(١).
- فذلك وغيره في شتى صورته يعتبر عبئاً مالياً على المستثمر، حيث يضع المعوقات أمام انتقال رؤوس الأموال من دولة إلى أخرى.
- وقد تناول قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ في المادة ١٠- يلغى نص البند (أولاً) من المادة (١٥) من القانون ويحل محله ما يأتي:
- أولاً- أ. يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحل إنشاء المشروع، ولا يشمل الإعفاء من الرسوم الكمركية مع مراعاة البندين (أولاً و ثانياً) من المادة (١٧) من القانون.
- ب - اعفاء المشروع الاستثماري السكني من رسوم الإفراز ورسوم التسجيل العقاري ، وبضمنها رسوم انتقال الوحدات السكنية للمواطنين (الرسوم العدلية) .
- وكذلك المادة -١١- أولاً- يلغى نص البند (أولاً) من المادة (١٧) من القانون ويحل محله ما يأتي:
- أولاً- اعفاء الموجودات المستوردة لأغراض المشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم الكمركية على أن يتم إدخالها إلى العراق خلال مراحل إنشاء المشروع وقبل البدء بالتشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحله وفق التصميم الأساسي للمشروع والمدة الزمنية لتنفيذه.
- ثانياً- يضاف ما يلي إلى المادة (١٧) من القانون ويكون البند (خامساً) منها:
- خامساً- أ- اعفاء المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب والرسوم الكمركية والداخلية في تصنيع مواد مفردات البطاقة التموينية والأدوية والإنشائية (باستثناء المواد الأولية المتوفرة والمنتجة في العراق) شرط أن تكون صديقة للبيئة.
- وقد أفاد قانون الاستثمار المصري رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ أنه :

(١) يتحقق الازدواج الضريبي حينما يتم تطبيق قوانين متعددة داخل الدولة أو على الصعيد الدولي، بحيث يؤدي إلى خضوع مكلف معين إلى الضريبة عن نفس الوعاء نفسه، وبالتالي يعتبر المكلف قد دفع الضريبة من ذات النوع أكثر من مرة، على الرغم من وحدة المدة التي تفرض الضريبة خلالها، فيفترض في الازدواج أربعة شروط وحدة المكلف والوعاء والضريبة والمدة، ينظر في ذلك د طاهر الجنابي، مرجع سابق ص ١٨٠.

- للمشروع الاستثماري الحق في استخدام عاملين أجنب في حدود نسبة (١٠٪) من إجمالي عدد العاملين بالمشروع، وتجاوز زيادة هذه النسبة إلى ما لا يزيد على (٢٠٪) من إجمالي عدد العاملين بالمشروع، وذلك في حالة عدم إمكانية استخدام عمالة وطنية تملك المؤهلات اللازمة ، وفقا للضوابط والقواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وهو ما لم ينص عليه قانون الاستثمار العراقي .

الأمر الذي يعني أن باقي النسبة من البلد ذاتها مما يشارك في حل مشكلة البطالة.

ونصت المادة (١٠) أنه تعفى من ضريبة الدمغة ورسوم التوثيق والشهر وعقود تأسيس الشركات لمدة خمس سنوات من تاريخ قيدها في السجل التجاري، وعقود تسجيل الأراضي اللازمة لإقامة الشركات والمنشآت.

- "وقد تضمنت (المادة ١١) من قانون الاستثمار المصري من القانون سالف الذكر:
- تمنح المشروعات الاستثمارية التي تقام بعد العمل بهذا القانون وفقاً للخريطة الاستثمارية حافزاً استثمارياً خصماً من صافي الأرباح الخاضعة للضريبة، على النحو الآتي:
- نسبة (٥٠٪) خصماً من التكاليف الاستثمارية للقطاع (أ):
- ويشمل المناطق الجغرافية الأكثر احتياجاً للتنمية طبقاً للخريطة الاستثمارية وبناء على البيانات والإحصاءات الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووفقاً لتوزيع أنشطة الاستثمار بها على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون.
- نسبة (٣٠٪) خصماً من التكاليف الاستثمارية للقطاع (ب):
- ويشمل باقي أنحاء الجمهورية وفقاً لتوزيع أنشطة الاستثمار.
- يشترط لتمتع المشروعات الاستثمارية بالحوافز الخاصة المنصوص عليها في المادة (١١) من هذا القانون، توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (١٢) منها أن يتم تأسيس شركة أو منشأة جديدة لإقامة المشروع الاستثماري، وأن تؤسس الشركة أو المنشأة خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء ، وبناء على عرض الوزير المختص مد هذه المدة لمرة واحدة ، وأن تمسك الشركة أو المنشأة حسابات منتظمة .

- كما يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص استحداث حوافز أخرى غير ضريبية كلما دعت الحاجة إلى ذلك (م ١٣ / ٥) وهو ما لم يتضمنه قانون الاستثمار العراقي.

- وفي جميع الأحوال يجب ألا يجاوز الحافز الاستثماري (٨٠٪) من رأس المال المدفوع حتى تاريخ بدء مزاولة النشاط، وفقاً لأحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، كما يجب ألا تزيد مدة الخصم على سبع سنوات من تاريخ بدء مزاولة النشاط، وذلك وفقاً للقانون المشار اليه.

المحور الرابع- الحلول المقترحة لمعوقات الاستثمار:

بداية يعتبر قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر هو المحرك الرئيسي لعملية التنمية وزيادة معدلات النمو ، وتوفير فرص العمل ، فهو المسؤول عن توفير أكثر من ٨٠ % من فرص العمل من منشآت القطاع الخاص ، ففي مصر يتكون القطاع الخاص من المشروعات متناهية الصغر بشكل أولى ، إذ تمثل ٩٧.٢ % من المنشآت في مصر ^(١) ، وهذا حدا بالمشروع المصري لعمل إطار تشريعي ، لتنظيم تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر ، بموجب القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠، فهذا الأخير يهدف لمصلحة الضرائب المصرية تنظيم عملية الحوافز الضريبية وغيرها للمشروعات المتوسطة والصغيرة وأيضاً حوافز الشركات التي تدعم تلك المشروعات ^(٢) وهو ما خلا منه التشريع العراقي بشأن تنظيم مسألة الحوافز الضريبية وغير الضريبية ، لذلك نأمل من المشرع العراقي أن يتبنى ما سلكه نظيره المصري لعمل قانون يختص بالمنشآت المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر .

فقد حقق ذلك القانون عدة مزايا، منها توفير حوافز غير ضريبية للمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر ، تستند على أ: الاعفاء من رسوم براءات الاختراع ب: توفير تمويل ميسر لهذه

^(١) مجلس الوزراء المصري -مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار .

^(٢) المشروعات المتوسطة كل مشروع يبلغ حجم اعماله في السنة (٥٠) مليون جنيه ولا يتجاوز (٢٠٠) مليون جنيه والمشروعات الصغيرة هي كل مشروع يصل حجم اعماله السنوية إلى مليون ويقل عن (٥٠) مليون جنيه، المشروعات متناهية الصغر كل مشروع يقل حجم اعماله السنوي عن مليون جنيه أ أو كل مشروع حديث التأسيس يقل راس المال المدفوع أو رأس المال المستثمر بحسب الاحوال عن ٥٠ ألف جنيه، يراجع في ذلك المادة ٥/١، المادة ٦/١، المادة ٧/١ من قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠.

المشروعات ج: تسهيل توصيل المرافق، وكذلك توفير حوافز ضريبية لتشجيع تمويل المشروعات من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي ، منها إعفاء الأرباح الرأسمالية من الضرائب إذا أعيد استثمارها في شراء معدات للمشروع ، والسماح بالإعفاء الكلي أو الجزئي من الضريبة على العقارات المبنية ، وكذلك توحيد الضريبة الجمركية^(١).

وقد تضمنت المادة (٢٣) من قانون ١٥٢ لسنة ٢٠٢٠ سالف الذكر لمجلس الإدارة منح المشروعات التي تباشر نشاطها في أي من المجالات التالية التي تستوفي الضوابط التي تقرها اللائحة التنفيذية الحوافز المنصوص عليها في المادة (٢٤) ، ومنها مشروعات التحول الرقمي والذكاء الاصطناعي والمشروعات التي تخدم الإنتاج الزراعي والحيواني ، والمشروعات التي تعمل في تكنولوجيا المعلومات . ولمجلس الإدارة منح أي من الحوافز الآتية للمشروعات المنصوص عليها في المادة (٢٣) من هذا القانون، منها أن تتحمل الدولة جزءاً من تكلفة التدريب الفني للعاملين ورد قيمة الاشتراك في المعارض ، وتخصيص أراضٍ لذلك بالمجان أو بمقابل رمزي ، ومنح المشروعات آجالاً لسداد قيمة توصيل المرافق ، والإعفاء الكلي أو الجزئي من فوائد التأخير .

- تهيئة البيئة السياسية والاقتصادية الملائمة، بما يعني أن تكون للسلطات الوطنية القدرة على جذب الاستثمارات، بتوفير بيئة ذات استقرار سياسي وأمنى وسياسة اقتصادية تتسم بالوضوح.

- تهيئة الإطار التشريعي والقانوني الذي ينظم عملية الاستثمار، من خلال الأطر المؤسسية والتشريعية التي تؤمن الحماية الكاملة لحركة الاستثمار، بما يخدم الاقتصاد الوطني.

- ضرورة ترابط وانسجام القوانين مع بعضها البعض، وعدم تناقضها، بل وضوحها وعدم اختلافها مع القرارات والسياسات.

- التغلب على المعوقات القانونية، وتتمثل في تعدد القوانين وكثرة التعديلات، بالإضافة إلى عدم تطبيقها بشكل جيد.

- إحكام صياغة التشريعات الضريبية واستقرارها؛ باعتبار أن التشريع علم يرتبط بالبيئة، والتشريع الضريبي كأحد أهم التشريعات يجب ان يصاغ وفقاً للطبيعة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ولكي يستقر التشريع للمخاطبين بأحكامه لا بد أن يتسم بالاستقرار، وهنا نتذكر

(١) مجلس الوزراء المصري - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار .

قول الفيلسوف الصيني " لاوتسو " : "كلما سنت قوانين وضرائب أكثر كلما زاد عدد الخارجين والمتهربين " .

- توافر بيئة إدارية مناسبة بعيدة عن الروتين من خلال تسهيل الحصول على الخدمات المختلفة للمستثمرين من تراخيص، وكهرباء، ووزارة الصناعة والبلديات، وغيرها، لمساعدة المستثمرين وتخليصهم من مشقة هذه الإجراءات.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير استحداث حوافز أخرى غير ضريبية كلما دعت الحاجة إلى ذلك، كما حددت المادة (١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار ، كشروط منح الشركات ، والحوافز الإضافية عندما تكون قد بدأت الإنتاج أو زاولت النشاط بحسب الأحوال وفقاً للتقرير المعتمد من الهيئة ، فقانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ المصري تضمن العديد من الحوافز لجذب الاستثمار المحلي والأجنبي، والمساعدة على حل الإشكاليات ، وسرعة إجراءات التأسيس ، وتوفير بيئة سياسية ، لجذب الاستثمارات ، وتحسين بيئة الاستثمار، وهو لم يتضمنه قانون الاستثمار العراقي .

ومثال ذلك متحقق في دولة ماليزيا التي تعد بيئة عمل متميزة نظراً للتطور التكنولوجي وتوافر الكفاءات.

لذلك نأمل من المشرع العراقي أن ينتهج ما سلكه نظيره المشرع الماليزي؛ حيث اعتمدت ماليزيا على جذب الاستثمارات الأجنبية، من خلال الدعوة للاستثمار، بواسطة رجال الأعمال الأجانب العاملين بأراضيها أكثر من اعتمادها على الهيئات ، إلى جانب اعتمادها على توفير بنية أساسية أكثر من اعتمادها على المصادر الطبيعية ^(١) ، وهو ما جعل دولة ماليزيا من الدول الجاذبة للمستثمرين الأجانب .

(١) د/ محمد محمد مهير، السياسة الضريبية ودورها في الاستثمار، طبعة ٢٠١١، ص ٤٢٣.

المحور الخامس - أهم النتائج

١. أظهرت الدراسة أن الحوافز الضريبية تمثل أحد الأدوات المهمة في تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في العراق، إلا أن مدى فعاليتها لا تتحقق بصورة منفردة، وإنما تتطلب تكاملها مع الحوافز غير الضريبية والعوامل الأخرى القانونية والاقتصادية والإدارية.
٢. بينت الدراسة أن التشريع العراقي لا يزال بحاجة إلى إطار قانوني متكامل لتنظيم المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر، ولا سيما فيما يتعلق بالحوافز الضريبية وغير الضريبية المقررة لها، مقارنة بالتجربة المصرية .
٣. كشفت الدراسة أن منح الحوافز والإعفاءات الضريبية للمشروعات الاستثمارية في المناطق الحرة يمكن أن يساهم في تعزيز جاذبية الاستثمار، شريطة وضع ضوابط قانونية واضحة تضمن تحقيق الأهداف الاقتصادية من هذه الإعفاءات .
٤. أثبتت الدراسة أن استقرار النظام الضريبي والحد من تعدد القوانين والتعديلات المتكررة يساهمان في تحقيق قدر أكبر من الوضوح والثقة لدى المستثمر .
٥. توصلت الدراسة إلى أن المعوقات غير الضريبية، ومنها صعوبات التسويق وارتفاع التكاليف ونقص المهارات والبيروقراطية الإدارية وغيرها، تمثل عوامل مؤثرة في قرار المستثمر .
٦. أوضحت الدراسة أن تعدد التشريعات وتعارضها وضعف آليات تطبيقها يمثل أحد أبرز المعوقات القانونية أمام الاستثمار .
٧. أظهرت الدراسة أن الاستقرار السياسي والأمني ووضوح السياسة الاقتصادية يمثلان عنصرين أساسيين في تهيئة بيئة استثمارية جاذبة، وأن الحوافز الضريبية وحدها لا تكفي لجذب رؤوس الأموال في ظل عدم استقرار البيئة العامة للاستثمار .
٨. خلصت الدراسة إلى أن الاستفادة من التجارب المقارنة، ولا سيما التجربتين المصرية والماليزية، يمكن أن تساهم في تطوير البيئة الاستثمارية العراقية.

المحور السادس - أبرز المقترحات:

- ١- ينبغي على المشرع العراقي أن يتبنى ما سلكه نظيره المصري بسن قانون خاص بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في العراق؛ نظرًا للمزايا التي تحققها الحوافز الضريبية وغير الضريبية على السواء .
- ٢- وإن كان النظام الضريبي يشكل جزءاً من النظام الاستثماري من خلال الإعفاءات؛ باعتباره عاملاً مشجعاً إلا أنه ليس العامل الوحيد والأفضل أن تحدد الدراسة، دراسة الأثر المالي،

والعائد الاقتصادي، وعدد فرص العمل، وحجم الاستثمار، ونقل التكنولوجيا، ومدى استمرار المشروع من عدمه.

٣- ينبغي أن يتمتع المشروع الاستثماري بالعراق بالإعفاء من ضريبة الدخل إذا كان يمارس نشاطاً اقتصادياً في المنطقة الحرة.

٤- ينبغي استقرار النظام الضريبي والحد من كثرة التعديلات، ولا يعني ذلك أن يكون النظام الضريبي ممتاز بالجمود ولكن بإمكانه التغيير لضرورة ملحة وهامة.

٥- الاهتمام بالحوافز غير الضريبية من خلال:

- إزالة معوقات التسويق حتى لا يصادف المستثمر مشاكل في التسويق ومنتجاته، وكذلك المعوقات المهارية بحيث تكون اليد العاملة ذات كفاءة مزودة بالخبرة هذا من جانب والحد من البطالة من جانب آخر بتشغيل عدد لا يقل عن خمسمائة في المشروع الواحد وهو ما انتهجه المشرع المصري (م ١١ / ١) من اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

- العمل على إزالة المعوقات البيروقراطية، وتوافر بيئة إدارية مناسبة، بحيث يسهل الحصول على الخدمات المختلفة للمستثمرين بسهولة.

- العمل على خفض تكاليف الإنتاج حتى لا يعيق الاستثمار.

- ينبغي ترابط وتحقيق الانسجام بين التشريعات العراقية.

٦- ينبغي تهيئة الإطار التشريعي والقانوني الذي ينظم عملية الاستثمار من خلال عدد من الأطر التشريعية التي تؤمن الحماية الكاملة لعملية الاستثمار.

٧- تهيئة البيئة السياسية والاقتصادية الملائمة، فينبغي على السلطات الوطنية على جذب الاستثمارات وذلك بتوفير بيئة ذات استقرار سياسي وأمني، وسياسة اقتصادية تتسم بالوضوح.

٨- ينبغي على المشرع العراقي أن يؤمن نفسه بأن تضخ هذه المشروعات إنتاجها لتحسين الأغراض الاقتصادية وتشغيل العمالة، إلى غير ذلك من الأهداف.

٩- نوصي المشرع العراقي أن يسلك ما سلكه المشرع الماليزي؛ حيث اعتمدت ماليزيا على جذب الاستثمارات الأجنبية، من خلال الدعوة للاستثمار عن طريق رجال الأعمال الأجانب العاملين بأراضيها أكثر من اعتمادها على الهيئات، كما أشرنا، مما ساعد على النهوض بالاقتصاد أكثر وأكثر، والبنية التحتية، وتدعيم الكيان المالي وأصبحت ماليزيا من الدولة الأكثر استثماراً.