منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

المبادئ الموجهة لقانون الاستثمار

أيلول 2013

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للاستفسار يرجى الاتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف 6476 566 (6) 962+.

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة.

وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعيةً غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن
ت: 6476 566 6 962+
ف: 6376 566 6 962+

قائمة المحتويات

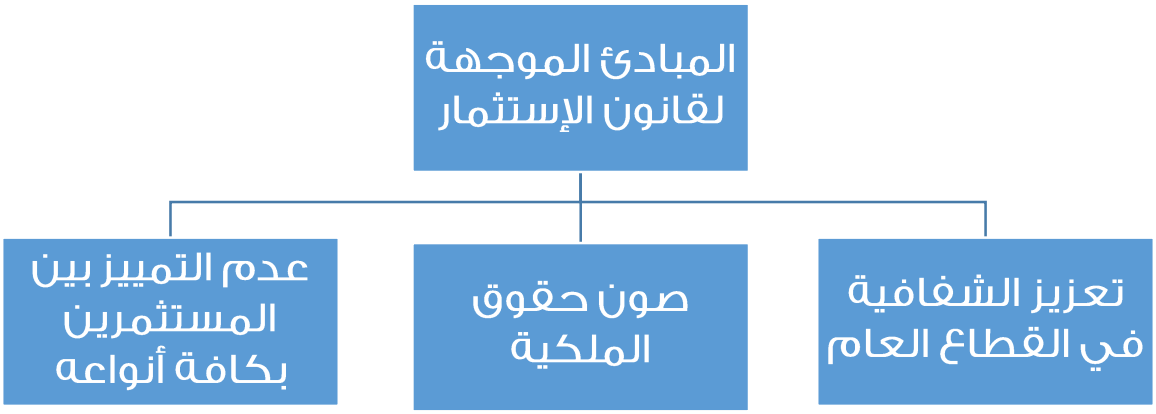
القسم الأول: مقدمة 4
الشكل 1: المبادئ الموجهة لقانون الاستثمار 4
القسم الثاني: المبادئ الموجهة 5
أولاً: تعزيز الشفافية 5
ثانياً: صون حقوق الملكية 6
أ – صون حقوق الملكية المادية 7
ب – صون حقوق الملكية الفكرية 7
جـ –ضمان إلزامية العقود 7
د – التعويض العادل الناتج عن عملية الاستملاك 8
ثالثاً: عدم التمييز بين المستثمرين بكافة أنواعه 8
القسم الثالث: خلاصة 8
القسم الرابع: المصادر 9

القسم الأول: مقدمة

تهدف جهود تشجيع الاستثمار الى تعزيز التنمية الاقتصادية، وتحقيق التنمية المستدامة، وتقليل نسبة الفقر، حيث تساهم زيادة الاستثمار في زيادة إنتاجية الاقتصاد، وتحفز خلق فرص عمل جديدة لتقليل البطالة، وتجلب الابتكار والتكنولوجيا الحديثة، وتزيد من مستوى دخل الفرد. ولذلك يجب على أي جهاز أو منظومة تهدف إلى تعزيز الاستثمار أن تضمن تناسق وتوافق السياسات المختلفة المعنية بالاستثمار، وأن تعزز من الشفافية والمساءلة في القطاعين الخاص والعام، ويجب على الجهاز الحكومي أن يقيّم بانتظام ويحدّث بشكل مستمر السياسات المعنية بالاستثمار توافقاً مع متغيرات الاقتصاد المحلي والإقليمي والعالمي.

تهدف هذه الورقة إلى إيضاح المبادئ العامة التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند صياغة قانون الاستثمار لأهميته في تطوير البيئة وانعكاسها على الاقتصاد الوطني. أعدت هذه الوثيقة بناء على الفصل الأول من وثيقة "إطار السياسة العامة للاستثمار" التابعة لمنظومة التعاون والتنمية "OECD". والتي حددت ثلاث مبادئ التي تحكم قانون الاستثمار: تعزيز الشفافية في القطاع العام، صون حقوق الملكية، وعدم التمييز بين المستثمرين بكافة أنواعه.

الشكل 1: المبادئ الموجهة لقانون الاستثمار



القسم الثاني: المبادئ الموجهة

أولاً: تعزيز الشفافية

يعتبر الوضوح في اتخاذ القرارات وإعداد التشريعات المتعلقة بالاستثمار من أهم ركائز بيئة استثمارية تشجع على الاستثمار. لذلك ينبغي على أي دولة أن تسعى جاهدة إلى خلق بيئة استثمارية ترتكز على الشفافية في إعداد كافة السياسات المتعلقة بالاستثمار. ويعتبر هذا الجانب والقدرة على التنبؤ أكثر أهميةً لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تواجه تحديات أكبر للعمل في قطاع الأعمال بشكل رسمي.

إن وجود نظام تشريعي شفاف ويوفر القدرة على التنبؤ يسهل على الشركات أن تقيم الفرص الاستثمارية بطريقة منظمة، مما يقلل من الوقت اللازم لتحقيق العوائد الاستثمارية المتوقعة. لكن، نرى أن العديد من الدول تواجه عقبات عدة تحول دون تحقيق ا في بيئة الشفافية المطلوبة في بيئة الاستثمار ومنها:

1) المصالح: يخدم غياب الشفافية مصالح عدد من القطاعات التي تستفيد من عدم وضوح السياسات الاستثمارية. وهو ما يحمي هذه القطاعات من المسائلة. لهذا السبب، فإن تعزيز الشفافية في القطاع العام يستدعي اتخاذ إجراءات مؤلمة لضمان إيجاد بيئة استثمارية تمنح المستثمرين الثقة اللازمة والقدرة على التنبؤ.

2) المؤسسات: يعتبر وجود مؤسسات قادرة على تطبيق السياسات الاستثمارية بشكل كفؤ وشفاف ولديها القدرة على تطبيق الالتزامات الدولية واحدة من العوامل المساعدة في خلق الثقة اللازمة لدى المستثمرين.

3) الموارد التكنولوجية والمالية والبشرية المحدودة: تتطلب الشفافية القدرة على الحصول على معلومات موثوقة وحديثة عن متطلبات وإجراءات الاستثمار والتكاليف الإدارية المرتبطة بها. ويتم توفير هذه المعلومات من خلال إنشاء سجلات ومصادر معلومات يسهل الوصول إليها. بالإضافة إلى صياغة التشريعات بلغة يسهل فهمها وتفسيرها. وينبغي توفير كافة المعلومات المتعلقة بالاستثمار بما فيها التشريعات ذات العلاقة بعدة لغات وفقاً لاحتياجات المستثمرين.

وهنالك عدة وسائل لتعزيز الشفافية في عملية التشريع من أهمها:

- التشاور مع الأطراف المعنية: يعكس الاستخدام الواسع النطاق للتشاور اعترافا بأن التشريعات المهمة ليست حكراً على القطاع العام، حيث يجب أن تتم صياغة هذه التشريعات من قبل كافة الأطراف المعنية (قطاع خاص، مجتمع مدني، إلخ...) وذلك بوصفهم شركاء في تنفيذها في سبيل تحقيق المصالح المشتركة لكافة الأطراف. وتساهم عملية التشاور بالإضافة لاستخدام عدد من الممارسات الجيدة في صياغة التشريعات مثل تقييم أثر التشريعات (Regulatory Impact Assessment -RIA) في تطوير أفكار وخيارات جديدة قد لا تكون متاحة للمشرعين في القطاع العام.
- تبسيط نصوص التشريعات وفهرستها: تطبيق هذا الحل من شأنه أن يعزز الوضوح في التشريعات ويساعد على تحديد وإلغاء التناقضات. يتم تطبيق هذا الحل عن طريق استخدام لغة واضحة ومبسطة لصياغة القوانين.
- توفير سجلات محدثة للتشريعات: من شأن توفير السجلات اللازمة والمركزية أن تسهم في شفافية عملية التشريع من خلال تسهيل إمكانية الوصول للتشريعات المهمة سواءً الحالية أو التي يجري العمل على إعدادها. وتعتبر أسهل الطرق لتطبيق هذا الحل هو توفير سجل إلكتروني شامل للنصوص التشريعية والأنظمة كافة.
- تطبيق التشريعات: إن تطبيق وإنفاذ التشريعات من خلال إعداد الأنظمة والتعليمات المتعلقة بها ومن خلال اتخاذ القرارات الإدارية ذات العلاقة من خلال معايير شفافة وواضحة من شأنه أن يحقق الثقة اللازمة للمستثمر ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية. كما أن إعطاء المستثمرين مهلةً كافيةً لتطبيق التشريعات الجديدة يعتبر من الممارسات الدولية الجيدة.

ثانياً: صون حقوق الملكية

تبرز أهمية حماية وصون حقوق الملكية للمستثمرين من خلال دورها الأساسي في توفير بيئة مشجعة للاستثمار. حيث أن صون هذه الحقوق عرف بارتباطه القوي مع التنمية الاقتصادية.[1] وتدعم الأدبيات الاقتصادية علاقة طردية وإيجابية بين صون حقوق الملكية والنمو الاقتصادي. يطبق هذا المبدأ في أربع طرق: صون حقوق الملكية المادية، صون حقوق الملكية الفكرية، ضمان إلزامية العقود، والتعويض العادل الناتج عن عملية الاستملاك.

[1] بينت دراسات للبنك الدولي أن المستثمرين الذين يعتقدون بأن حقوق الملكية الخاصة بهم آمنة يعيدون استثمار ما بين 14% و40% أكثر من أرباحهم مقارنة بالمستثمرين الذين لا يتمتعون بأمان لحقوق الملكية الخاص بهم.

أ – صون حقوق الملكية المادية

- ضمان حقوق ملكية الأراضي الزراعية والتجارية من أهم العوامل المساهمة في تطوير بيئة استثمارية سليمة ومشجعة على الاستثمار من خلال تقليل فرص الفساد في المعاملات التجارية.

- توفير ديوان مركزي لحقوق الملكية المادية يساعد الأفراد والشركات على حد سواء في إصلاح أي سوء فهم أو سوء استخدام للأراضي عند الجهات القضائية ومن شأنه أن يوفر ضمانة مهمة من أجل الحصول على التسهيلات اللازمة لتطوير الاستثمارات.

ب – صون حقوق الملكية الفكرية

- حماية حقوق الملكية الفكرية تحفز الشركات على التوسع في مجال البحث والتطوير خاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم،وتساعد من خلالها تطوير منتوجات وخدمات جديدة ذات قيمة مضافة. والاستثمار هو بالتالي شرط مسبق لتطوير الابتكار ونشره. من الأدوات التشريعية المستخدمة في صون حقوق الملكية الفكرية هي توفير قوانين وسجلات تحمي براءات الاختراع وتضمن حقوق المؤلف. ويجب بذل المزيد من الجهد للحد من عدم الامتثال (أي انتهاك هذه الحقوق).

- يجب أن تحقق حقوق الملكية الفكرية توازناً بين مصالح المجتمع لاحتضان الابتكار وبين غلاء الأسعار المصاحب للمنتجات الحصرية والمصونة من المنافسة.

جـ –ضمان إلزامية العقود

- إن من شـــان الإجراءات البيروقراطية والمرهقة للتعامل مع النزاعات التجارية أن تثبط من بيئة الاستثمار وتحد من فوائدها. ولذلك يجب تطبيق إصلاح شامل للإجراءات القضائية ونظام الإدارة في المحاكم وزيادة استخدام تقنية المعلومات لهذه الغاية. يتمثل حل آخر في إنشاء محاكم مختصة في المعاملات التجارية.

- يعتبر افتقار النظام القضائي التجاري لنظم بديلة لتسوية النزاعات المتعلقة بإلزامية العقود عائق آخر يقف في سبيل تحقيق إلزامية العقود. ففي عدة دول، لعبت الوساطة والتحكيم دوراً مهماً في زيادة كفاءة تطبيق إلزامية العقود مما يخفف العبء الملقى على عاتق المحاكم المختصة.

د – التعويض العادل الناتج عن عملية الاستملاك:

- يرتبط صون حقوق الملكية يداً بيد مع التعويض العادل الناتج عن الاستملاك الحكومي للأصول الخاصة من أجل المنفعة العامة. وتعتبر قدرة الجهاز الحكومي على استملاك الأصول الخاصة نعمة ونقمة في آن واحد حيث أنها تتطلب توازن دقيق بين المصالح العامة والخاصة من قبل الجهاز التنفيذي.

ثالثاً: عدم التمييز بين المستثمرين بكافة أنواعه:

يعتبر مبدأ عدم التمييز من المبادئ الأساسية في أي سياسة عامة، إلا أنه أكثر أهميةً في السياسة الاستثمارية. حيث يطبق من خلال عدم التمييز بين المستثمرين سواءً من حيث الجنسية أو من حيث الإقامة أو من حيث الحوافز والإعفاءات بأشكالها المختلفة. كما أن المساواة بين المستثمرين يجب أن تطبق في كافة مراحل العملية الاستثمارية (ابتداء بالقانون وانتهاء بتحصيل الأرباح) لجميع أنواع الاستثمار سواءً المحلي منها أو الأجنبي.

لذلك يجب السماح للمستثمرين غير المقيمين بإقامة فروع لشركاتهم أو بمشاركة مشاريع محلية حسب شروط تماثل الشروط المطبقة على المستثمرين المقيمين. لكن توجد إجراءات بيروقراطية ومرهقة في عديد من الدول تطبق فقط على المستثمر الأجنبي مثل متطلبات ترخيص معقدة، وضع سقوف على قيمة الاستثمارات، حرمان المستثمرين الأجانب من الحصول على إعفاءات وتسهيلات ممنوحة حصرياً للمستثمرين المحليين.

وبشكل عام فإن السياسات التي تميز بين المستثمرين سواءً المحليين أو الأجانب بأشكال مختلفة تؤدي إلى تشوهات منها تقليل التنافسية في السوق والتي تنعكس سلباً على المستهلك النهائي عن طريق ارتفاع الأسعار.

القسم الثالث: خلاصة

قدمنا في هذه الورقة المبادئ الرئيسية التي يجب إتباعها عند صياغة القوانين والأنظمة المتعلقة بالاستثمار. تتلخص هذه المبادئ في تعزيز الشفافية في القطاع العام، صون حقوق الملكية، وعدم التمييز بين المستثمرين بكافة أنواعه. الفوائد الناتجة عن مراعاة هذه المبادئ لا تعد ولا تحصى، ونظراً للوضع الاقتصادي في الأردن، فإن عملية تشجيع الاستثمار يجب أن تأخذ الأولوية القصوى لدى القطاعين العام والخاص وذلك للفوائد التي تدر على الاقتصاد بأكمله.

القسم الرابع: المصادر

1. "Policy Framework for Investment", OECD, 2006
2. 2006,"Policy Framework for Investment: A Review of Good Practices", OECD

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف.6476 566 6 962+

منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM