

## تأثير قانون الاستثمار 16-09 على استقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي - الحصيلة الأولية والآفاق

### Impact of Investment Law 16.09 on the Attraction of National and Foreign Investments - Initial Assessment and Prospects

غراس عبد الحكيم\*

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، الجزائر

[gherras.abdelhakim@yahoo.fr](mailto:gherras.abdelhakim@yahoo.fr)

- تاريخ الإرسال: 2021/05/04 - تاريخ القبول: 2021/05/31 - تاريخ النشر: 2021/06/09

**الملخص:** يتضمن قانون الاستثمار الجزائري رقم 09/16 المؤرخ في 3 غشت 2016 مجموعة مهمة من المبادئ التي من شأنها أن تضمن جذب وتوطين الاستثمارات سواء كانت وطنية أم أجنبية.

وعلى مدى السنوات الأربع الماضية ، بذلت الجزائر جهودًا كبيرة لتحسين مناخ الأعمال والاستثمار ولا سيما من خلال اعتماد تدابير قانونية مثل: المرسوم التنفيذي رقم 101/17 الذي يحدد الترتيبات الخاصة بتنفيذ أنظمة حوافز الاستثمار بالإضافة إلى قانون المالية التكميلي لسنة 2020 الذي أضاف تدابير جديدة.

وبعد مرور أربع سنوات على صدوره، يبدو من المناسب طرح بعض الأسئلة حول مدى تأثير هذا القانون على كل من ترقية الاستثمارات بشتى أنواعها وعلى ميزانية الدولة، وحول أهمية اعتماد دراسة التأثير في مشاريع قوانين الاستثمار كوسيلة ناجعة لدراسة مواطن الضعف والقوة فيه؟

**الكلمات المفتاحية:** قانون الاستثمار الجزائري 09/16- دراسة التأثير - مناخ الاستثمار - ميزانية الدولة - حوصلة الاستثمارات الحالية في الجزائر - الآفاق المستقبلية لقانون الاستثمار.

**Abstract:** Algerian investment law N °16.09 dated August 3, 2016 includes an important set of principles that would guarantee the attraction and localisation of investments.

Over the course of the last four years, Algeria has made significant efforts to improve the business and investment climate in particular through the adoption of legal measures such as the executive decree N °17.101 which specifies the arrangement for implementing the investment incentive regimes, the 2020 Complementary Finance Law (2020 CFL) which introduced new measures.

As four years have passed after its promulgation, it seems appropriate to ask some questions about the impact of this law on both promoting investments of all kinds and the State budget, and about the importance of adopting an impact study on investment project laws, as an effective way to study the strengths and weaknesses in this law.

**Keywords:** Algerian investment law N °16.09, Impact study - Investment climate - State budget - Current investment outcome in Algeria - Future prospects of the investment law.

\* المؤلف المرسل: غراس عبد الحكيم.

## مقدمة:

تعتبر البيئة القانونية جزءاً لا يتجزأ من مناخ الاستثمار الذي يعتبر بدوره جزءاً أساسياً من مناخ الأعمال. ولقد تعددت التعاريف المتعلقة بهذين المصطلحين في مصادر ومراجع متنوعة، إلا أن المشرع الجزائري حينما عدل الدستور سنة 2016 واستبدل المادة 37 منه بالمادة 43، ذكر في هذه الأخيرة مصطلح مناخ الأعمال دون أن يشير إلى مفهومه، حيث جاء في هذه المادة ما يلي: "تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال... إلخ"، وأما التعديل الدستوري لسنة 2020 فلم يتطرق إطلاقاً إلى هذا المصطلح في المادة 61 التي عوضت المادة 43 السابقة الذكر.

وسنكتفي في مقالنا هذا بالاستئناس بتعريف مناخ الاستثمار الذي ورد في تقرير التنمية في العالم لسنة 2005 الصادر عن البنك العالمي تحت عنوان "تحسين مناخ الاستثمار من أجل الجميع" حيث يعرف البنك هذا المناخ بأنه "مجموعة العوامل الخاصة بموقع محدد، والتي تحدد شكل الفرص والحوافز التي تتيح للشركات الاستثمار بطريقة منتجة، وخلق فرص العمل والتوسع"، ويضيف نفس التقرير أن "السياسات والسلوكيات الحكومية تؤثر قوياً على مناخ الاستثمار من خلال تأثيرها على التكاليف والمخاطر والعوائق أمام المنافسة"<sup>1</sup>.

ولا شك أن دراسة تأثير أو جدوى قانون الاستثمار 16/09<sup>2</sup> على استقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي، لا يمكن أن تتم بمعزل عن دراسة مناخ الأعمال ككل، كما أنها من الأهمية بمكان خاصة وأن الأمر يتعلق بجذب رؤوس أموال وتكنولوجيا مختلف أنواعها وأشكالها، وأن تأثير هذا القانون على ميزانية الدولة وعلى التنمية داخل الوطن لا يمكن تجاهله. هذا من جهة،

ومن جهة أخرى يبدو أن دراسة تأثير هذا القانون على استقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي، ومحاولة وضع حصيلة أولية له واستشراف آفاقه المستقبلية يحتم مزج كل من المنهج الوصفي والتحليلي، والاستناد أحياناً على مجموعة من البيانات الإحصائية.

إن أي قانون استثمار يفترض فيه أن يحقق الغاية من إصداره والأمر نفسه ينطبق على قانون الاستثمار الجزائري رقم 16/09 إذ يفترض فيه أن يحقق ترقية الاستثمارات بشتى أنواعها، وهو الهدف أو الأثر المتوخى منه والوارد في تسميته "قانون ترقية الاستثمار" مما يؤثر إيجاباً على مسار التنمية بالبلاد،

<sup>1</sup> تقرير عن التنمية في العالم 2005: تحسين مناخ الاستثمار من أجل الجميع، (النسخة العربية) على موقع مجموعة البنك الدولي التالي: <http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/163011468316148957/World-development-report-2005-a-better-investment-climate-for-everyone> p2 (encadré 1). 2021/03/21 تاريخ النصف

<sup>2</sup> قانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016 يتعلق بترقية الاستثمار. ج ر عدد 46 بتاريخ 3 غشت سنة 2016.

ولذلك فإن السؤال الذي يطرح نفسه بعد مضي فترة تفوق الأربع سنوات على صدوره، يتمثل في ما إذا كان قد نجح فعلا في تحقيق أهدافه أم لا، ومعرفة ذلك لن تتم إلا بمحاولة وضع حصيلة أولية مختصرة لهذه الفترة (المحور الأول) ثم الانتقال بعد ذلك إلى استشراف الآفاق المستقبلية لهذا القانون (المحور الثاني).

## 1- الحصيلة الأولية لتأثير قانون الاستثمار الجزائري الحالي.

لا شك أن البحث في حوصلة قانون الاستثمار يدعونا إلى البحث أولا في دراسة تأثيره استنادا على الأهداف المرجوة منه حين وضعه، ثم وضع حصيلة لهذا التأثير.

### 1.1- دراسة مدى تأثير القواعد القانونية الواردة في قانون الاستثمار.

إن وضع القواعد القانونية عموما يكون لأهداف محددة سلفا، بمعنى لإحداث تأثيرات محددة، أو بناء على أسباب معينة دفعت المشرع إلى اعتمادها، وذلك من خلال إرفاق مشاريع القوانين بعرض أسباب أو دراسة تأثير أو كليهما معا حسب حالة كل نظام قانوني، ولذلك يبدو من المهم أن يجري المشرع الذي يكتفي بعرض الأسباب كما هو شأن المشرع الجزائري، دراسة تأثير لهذه القواعد قبل وضعها. إن دراسة تأثير القواعد القانونية عموما لهي من الأهمية بمكان في وقت تنتشر فيه هذه القواعد بشتى درجاتها بشكل يصل إلى درجة التضخم أحيانا، ولهذا يجب أن تكون هذه الدراسة سابقة لصياغة القانون ولاحقة لذلك، كما يجب أن تكون مستمرة فتكون بذلك مبررا لتعديل أو إلغاء القواعد غير المجدية.

إن عملية التشريع الجيد تقتضي أن تخضع القوانين، منذ مرحلتها الأولى كمشروع، لعملية تقييم وذلك لدراسة جدوى تطبيقها والتكاليف المترتبة عن ذلك، وفي هذا الإطار فإن ضرورة إجراء دراسة تأثير مشاريع القوانين عموما تندرج ضمن الاتجاه الذي وصفه الأستاذ Paul Amselek بأنه "العقلنة المتصاعدة لطرق إنشاء المعايير القانونية" « La rationalisation croissante des modes d'élaboration des normes juridiques<sup>3</sup> وهي العقلنة التي يرى الأستاذ Daniel Mockle أنها " تمكّن من تجاوز القانون التقليدي بما تتوفر عليه من أدوات تحليلية أكثر كفاءة وموضوعية"، وأن: " على الحكمة القانونية أن تتعايش مع الحكمة العلمية"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Bertrand- Léo Combrade, *L'OBLIGATION D'ÉTUDE D'IMPACT DES PROJETS DE LOI*.(Thèse de doctorat) Droit. Paris 1 - Panthéon- Sorbonne, 2015. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01850072/document> (visité le 29 avril 2021 à 10H). P. 46.

<sup>4</sup>Daniel Mockle, *La gouvernance, le droit et l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2007 pp 164- 165 : « La rationalisation permet de dépasser le droit traditionnel par des instruments d'analyse beaucoup plus performants, susceptibles de proposer une mesure objective dans l'élaboration des outils et des politiques. Le modèle « l'égal- rationnel » est en partie évincé au profit d'un modèle technique et scientifique intégré au droit. La gouvernance juridique doit désormais composer avec une gouvernance scientifique ».

ولا شك أن قانون الاستثمار يعتبر، بامتياز، مجالاً للتشريع الجيد نظراً لدوره في جذب الاستثمارات بشتى أنواعها وفي المساهمة في تحسين تنافسية الاقتصاد الوطني ناهيك عن تأثيره الفعال على ميزانية الدولة، بما يوفره من موارد مالية شريطة أن يفوق حجم هذه الأخيرة حجم الخسائر الناجمة عن الحوافز الضريبية وغير الضريبية الممنوحة<sup>5</sup>.

### 1.1.1 - مضمون دراسة تأثير قانون الاستثمار

تتمثل دراسة تأثير قانون الاستثمار في القيام بدراسة أولية بهدف تقييم التأثيرات المباشرة وغير المباشرة التي قد تؤثر على التدفقات الاستثمارية على المدى القصير، المتوسط والطويل، ووضع التدابير اللازمة لإلغاء أو التخفيف من الآثار السلبية، وتحسين الآثار الإيجابية لهذا القانون. وهي دراسة قبلية (أثناء إعداد مشروع القانون) ودراسة لاحقة لصدور القانون ثم مستمرة. وتتمثل محاورها الأساسية في ما يلي:

- تقييم الآثار الاقتصادية المحتملة وذلك على مستوى الاقتصاد الوطني ككل وكذلك على مستوى اقتصاد المؤسسات المستثمرة، سواء الوطنية أو الأجنبية.
- تقييم آثار هذا القانون على ميزانية الدولة وذلك في ما يتعلق بالقيمة المالية المضافة، أو الاقتصاد في النفقات الذي قد يتحقق من خلال الضرائب أو من خلال اعتماد صيغ تعاقدية معينة كبعض عقود الشراكة العمومية الخاصة التي يتحمل فيها المستثمرون الخواص نفقات إنجاز مشاريع البنيات التحتية.
- تقييم الآثار الاجتماعية من حيث خلق مناصب الشغل مثلاً وتحقيق التنمية الاجتماعية بشتى أبعادها.
- تقييم الآثار البيئية حيث لا بد من إجراء دراسة مسبقة للآثار البيئية الإيجابية أو السلبية للمشاريع الاستثمارية وتشجيع الاستثمارات الصديقة للبيئة.
- تقييم التكاليف أو الأعباء والأرباح المالية المنتظرة وذلك من خلال دراسة التكاليف المالية المحتملة ومقارنتها بالأرباح المالية المتوقعة من هذا القانون.

<sup>5</sup> يرى البعض أنه من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تراجع الإيرادات العامة هي كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية حيث تعمل الدول على جذب الاستثمارات الأجنبية بتقديم الامتيازات وإبرازها على شكل إعفاءات ضريبية تؤثر سلباً على إيرادات الدولة وبالتالي فاعتماد الدولة على سياسة الإغراء بالإعفاءات الضريبية غير المدروسة سيؤدي إلى الضرر بإيراداتها السيادية. أنظر في هذا الصدد: أوكيل حميدة، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية- دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، قسم علوم اقتصادية تخصص: اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2015-2016. ص 137.

ونشير في هذا الصدد إلى الدور المهم الذي تلعبه كل من الحكومة واللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دراسة مشاريع القوانين كل في مجال اختصاصه حيث يمكنهم الاستعانة بالخبرات الوطنية وحتى الدولية من أجل الاستئناس بأرائهم لإثراء مشاريع القوانين.

### 2.1.1 - الأهمية البالغة لدراسة التأثير المالي لقانون الاستثمار

يتضمن قانون الاستثمار مجموعة من الحوافز والضمانات، وهي في مجملها ذات طبيعة مالية (حوافز ضريبية، إعفاءات جمركية، أسعار منخفضة أو رمزية لعقارات صناعية، قروض مدعمة... إلخ) تهدف إلى جذب المستثمرين والحصول من خلالها على قيمة مضافة للاقتصاد الوطني عموماً. ويمكن القول هنا أن الدولة تقوم بالاستثمار في قانون الاستثمار بما توفره للمستثمرين من فرص استثمارية، خاصة من خلال تخفيض التكاليف المالية للاستثمار بالنسبة لهم، وبالمقابل فهي تنتظر عائداً عن ذلك يتمثل أساساً في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية استناداً على مبدأ "رابح رابح".

وفي هذا الصدد، يجب أن تتضمن دراسة تأثير قانون الاستثمار تقييماً للتكاليف المالية وذلك بهدف احتساب ما سيكلف هذا القانون الدولة من الناحية المالية وهل تستحق الأهداف المنتظرة هذه التكاليف وتغطيتها.

إن احتساب التكلفة خيار في يد السلطة العمومية، من بين خيارات أخرى، بمعنى أن هذه السلطة حينما تختار قواعد قانونية معينة للاستثمار فإنها تخسر فوائد قواعد أخرى، وبالتالي يتوجب عليها مقارنة تكاليف ما ستجنيه من اختيارها لهذه القواعد مع ما ستخسره جراء عدم اختيارها. وهذا ما يسمى في الاقتصاد بتكلفة الفرصة البديلة والتي تعني "الأرباح المفقودة لأفضل بديل يأتي بعد البديل الذي تم اختياره وفقاً لمتطلبات واقعية وموضوعية"<sup>6</sup>، ومثال ذلك مثلاً أن فرض قاعدة 49/51 في المائة كان خياراً قبل صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2020 لكن تكلفته ربما كانت مرتفعة لأنه جذب عدداً أقل مما كان متوقفاً من الاستثمارات وطرد في المقابل عدداً محتملاً منها، وفي هذه الحالة تعتبر التكلفة المالية لهذه القاعدة مرتفعة في حالة ما إذا فاق حجم الاستثمارات المطرودة حجم تلك التي تم جذبها. ومن جهة ثانية، تجدر الإشارة إلى الارتباط الوثيق بين قانون الاستثمار وقوانين المالية وتأثير هذه الأخيرة على مجال الاستثمار بما تتضمنه من قواعد، ضريبية بالأساس، وهو الأمر الذي يجعل منها قواعد لا يمكن في العديد من الأحيان قراءة قانون الاستثمار من دونها، ويكرس في نفس الوقت أهمية دراسة التأثير المالي لكليهما معاً.

<sup>6</sup> حنان عبد الله حسن العمار، "دور تكلفة الفرصة البديلة في التنمية الاقتصادية الشاملة"، مجلة الدراسات المحاسبية والمالية، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، العراق، العدد 11، سنة 2016 ص 217.

## 1.2- حوصلة موجزة للاستثمار في الجزائر منذ صدور قانون الاستثمار سنة 2016.

نشير في البداية إلى أننا قد تحاشينا في هذه الدراسة التطرق لإحصائيات وبيانات سنتي 2020 و2021 نظرا للظروف الصحية الصعبة، الناجمة عن وباء كوفيد 19، التي تمر بها الجزائر، وأننا قد اعتمدنا على إحصائيات وطنية وأجنبية توخيا للموضوعية، كما حاولنا أن نجري مقارنة بين الفترة السابقة لصدور قانون الاستثمار والفترة اللاحقة له في محاولة منا لمعرفة مدى تأثيره، ولقد قمنا بإجراء مقارنة بين ترتيب الجزائر وترتيب كل من تونس والمغرب نظرا لتقارب اقتصاديات هذه الدول.

### 1.2.1- إحصائيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

#### أ- حصيلة تصريحات الاستثمار لسنة 2002-2017

مشاريع الاستثمار	عدد المشاريع	%	المبلغ بالدينار	%	عدد مناصب الشغل	%
الاستثمارات الوطنية	62334	99%	11780833	82%	1098011	89%
الاستثمارات عن طريق الشراكة	901	1%	2519831	18%	133583	11%
المجموع	63235	100%	14300664	100%	1231594	100%

جدول رقم (1) (تعيين جوان 2018) المصدر : موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار : andi.dz (تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 10س).

يتضمن هذا الجدول كلا من المشاريع الاستثمارية الوطنية وتلك التي تمت عن طريق الشراكة وذلك من الفترة الممتدة من سنة 2002 إلى شهر جوان من سنة 2018 (لم يوفر موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار معلومات سنوية مفصلة)، ويبدو أن عدد الاستثمارات الوطنية لا بأس به، من حيث الكم على الأقل، بينما تبدو الاستثمارات عن طريق الشراكة ضعيفة جدا مما يدل على أن هذه الصيغة الاستثمارية لم تلق إقبالا من طرف المستثمرين الأجانب أو الوطنيين خاصة وأن المشرع كان يفرض على جميع الاستثمارات شراكة على أساس قاعدة 49/51 في المائة (51 على الأقل للمستثمر الوطني و49 على الأكثر للشريك الأجنبي)، ويبقى حجم الاستثمار الأجنبي المباشر، بالرغم من الحوافز الكثيرة التي يستفيد منها، دون المستوى المطلوب<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> وهي نفس النتيجة التي توصل إليها الأستاذان ولد عمر الطيب وبلغتشي الحبيب، بالنسبة للاستثمار الأجنبي المباشر وذلك في مقالهما تحت عنوان "مدى فعالية الحوافز المتعلقة بالاستثمار في ظل التطور التشريعي في الجزائر" حيث خلاصا إلى أن نظام الحوافز الذي وجد في القوانين السابقة للاستثمار ولاسيما المرسوم 93-12 والأمر 01-03 وصولا إلى قانون الاستثمار الأخير 16-09، بالرغم من التطور الهائل في مجال خلق تحفيزات مختلفة قصد جلب الاستثمارات الأجنبية" إلا أن حجم الاستثمارات الأجنبية يبقى ضئيلا" (ولد عمر الطيب وبلغتشي الحبيب "مدى

## ب- حصيلة تصريحات الاستثمار لسنة 2018

مشاريع الاستثمار	عدد المشاريع	%	المبلغ بالدينار	%	عدد مناصب الشغل	%
الاستثمارات الوطنية	4105	99,5%	1530299	91,3%	133666	93,3%
الاستثمارات عن طريق الشراكة	20	0,5%	145850	8,7%	9654	6,7%
المجموع	4125	100%	1676149	100%	143320	100%

جدول رقم (2) (تعيين فبراير 2019) المصدر: موقع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار: andi.dz (تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 10س).

نلاحظ من خلال هذا الجدول أنه خلال سنة 2017 وهي السنة التي بدأ فيها التجسيد الفعلي لمقتضيات قانون الاستثمار (2016)، أن هناك تراجعاً في عدد المشاريع بنسبة 30% وهو ما صرح به المدير العام للوكالة الوطنية للاستثمار في تلك المرحلة، مرجعاً سبب ذلك أساساً للتوجه الانتقائي لنظام الحوافز الذي ورد في قانون 2016<sup>8</sup>.

### 1. 2. 2- ترتيب المجلة الاقتصادية الأمريكية فوربز Forbes لأحسن البلدان في مجال الأعمال

البلد	الملاحظات بخصوص حرية الأعمال	2015	2016	2017	2018
الجزائر	في معظمها غير حرة	119/134	131/139	124/153	114/161
المغرب	معتدلة الحرية	83	51	55	62
تونس	معتدلة الحرية	67	87	96	82

جدول رقم (3) المصدر موقع Forbes بتصريف

<https://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/#tab:overall>

(تمت زيارة الموقع في 3 مارس 2020 على الساعة 15س).

إن ترتيب المجلة الاقتصادية الأمريكية فوربز Forbes مبني على خمسة عشر معياراً مختلفاً، ومنها حقوق الملكية، الابتكار، الضرائب، التكنولوجيا، الفساد، الحرية (الشخصية، التجارية والنقدية)، البيروقراطية وحماية المستثمرين.

نلاحظ من خلال الجدول أن الجزائر قد احتلت مثلاً سنة 2015 المرتبة 119 (من ضمن 134 دولة مصنفة)، ثم تدرجت إلى المرتبة 131 (من بين 139 دولة مصنفة) سنة 2016، ثم صعدت لتحتل المرتبة 124 (من ضمن 153 دولة مصنفة) سنة 2017 ثم المرتبة 114 سنة 2018 وذلك من

فعالية الحوافز المتعلقة بالاستثمار في ظل التطور التشريعي في الجزائر"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بن يحيى الونشريسي، تيسمليت، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الخامس، 2018، (من ص 106 إلى ص 174)).

<sup>8</sup> نقلاً عن وكالة الأنباء الجزائرية على الموقع التالي:

<http://www.aps.dz/economie/69085-andi-plus-de-5-000-projets-d-investissements-inscrits-en-2017>

(تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 10س).

بين 161 بلد قد تم ترتيبه، وفقا لأحسن البلدان التي يمكن إقامة نشاط أعمال فيها. وتستند المجلة في ترتيب الدول على مجموعة من المعطيات والتقارير الصادرة عن منظمات أو هيئات دولية كبيرة مثل مؤشر الحرية الاقتصادية لمؤسسة "هيريتاج فونديشن" Heritage Foundation، تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ومؤشر التنمية البشرية (IDH) Indice de Développement Humain للأمم المتحدة.

إن التقيط السيئ لمناخ الأعمال في الجزائر لسنة 2018 مرده حسب المجلة، إلى مجموعة من المعايير عجزت الدولة أن تحرز فيها تقدما خاصة في ظل المنافسة القوية لبعض الدول الإفريقية ذلك أن الجزائر لم تصنف ضمن الدول الإفريقية العشر الأوائل حيث لم تحصل إلا على المرتبة 17. ونلاحظ في هذا الجدول أن تونس قد حصلت على المرتبة 82 (من ضمن 161 دولة مصنفة) بينما احتل المغرب المرتبة 62.

### 1. 2. 3- ترتيب الجزائر في تقرير هيئة "دوينغ بيزنس" "Doing Business" حول مناخ الأعمال

#### في العالم

البلد	الملاحظات	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
الجزائر	أقل من المتوسط	132	136	136	148	152	153	154	163	156	166	157
المغرب	سهل جدا	128	128	114	94	97	87	71	75	68	69	60
تونس	سهل	73	69	55	46	50	51	60	74	77	88	80

جدول رقم (4) المصدر : هيئة Doing business على موقعها [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) بتصرف

(تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 11س).

من خلال هذا الجدول يمكن إبداء الملاحظات التالية :

- إن مرتبة الجزائر شهدت تراجعا ابتداء من سنتي 2009 و 2010 وهي السنوات التي صدر فيهما قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وقانون المالية لسنة 2010 واللذان تضمنتا حق الشفعة وقاعدة 49/51%، مما يدل على التأثير السلبي لهذين القانونين على استقطاب الاستثمار الأجنبي على وجه الخصوص.

- إن مرتبة الجزائر تراجعت سنة 2016 (وهي سنة صدور قانون الاستثمار 09/16) إلى المرتبة 163 بعد أن كانت 154 سنة 2015، ثم ارتفعت قليلا إلى المرتبة 156 سنة 2017 ثم تدرجت إلى المرتبة 166 سنة 2018 لتستقر بعد ذلك في المرتبة 157 سنة 2019، مما يعني أن تأثير قانون الاستثمار لم يكن ذا فعالية كبيرة في جذب الاستثمارات بشتى أنواعها.

- إن مرتبة الجزائر لم تتحسن بعد صدور قانون الاستثمار سنة 2016 بل خسرت العديد من النقاط أقلها ثلاث، مما يؤكد الملاحظة السابقة.

- إن مرتبة الجزائر متدنية مقارنة بمرتبة كل من تونس والمغرب وذلك بالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها لتحسين مناخ الأعمال، وبالتالي فإن مناخ ممارسة الأعمال فيها يبقى أقل من المتوسط بينما هو سهل في تونس وسهل جدا في المغرب.

#### 1. 2. 4- ترتيب الجزائر في تقرير التنافسية العالمي 4.0 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي

البلد	2018	2019
الجزائر	140/92	141/89
المغرب	140/75	141/75
تونس	140/87	141/87

جدول رقم(5)المصدر موقع تقارير منظمة الشفافية

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

(بتصرف)(تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 11س).

تجدر الإشارة في البداية إلى أن المنظمة بدأت العمل بالتقرير رقم 4.0 ابتداء من سنة 2018 فقط. ويظهر من خلال الجدول أن الجزائر قد احتلت المرتبة 92 من بين 140 دولة تم تصنيفها سنة 2018، بينما احتلت المرتبة 89 سنة 2019 وذلك من بين 141 دولة، وأما تونس فاحتلت المرتبة 87 سنتي 2018 و2019 بينما احتل المغرب المرتبة 75 في نفس السنتين، مما يدل على ضعف تنافسية الاقتصاد الجزائري برمته ويؤكد على أن مجال الاستثمار ما هو إلا جزء لا يتجزأ من مجال الاقتصاد ككل وأن بيئتهما معا متكاملتان.

#### 2- الآفاق المستقبلية لقانون الاستثمار

يبدو على ضوء المعطيات السابقة أن قانون الاستثمار الجزائري لم يحقق الآثار المرجوة منه، ولعل سبب ذلك يعود لمجموعة من العوامل(المحور الأول)، وهو الأمر الذي يستوجب تعديله أو استبداله (المحور الثاني).

## 1.2- بعض أسباب فشل تأثير قانون الاستثمار

إن الحديث عن فشل تأثير قانون الاستثمار هو في حقيقة الأمر حديث عن فشل مناخ الأعمال كله في استقطاب الاستثمار بكل أنواعه، وهو أمر يصعب التطرق إليه بكل تفاصيله في هذه الدراسة، غير أنه يمكن إيجاز أهم أسباب هذا الفشل في النقاط التالية:

- إن دراسة التأثيرات المحتملة لقانون الاستثمار إما أنها لم تتم أصلا (وهذا هو الواقع حيث أن المعمول به هو إرفاق مشاريع القوانين بعرض الأسباب) أو أنها لم تكن ناجعة بما فيه الكفاية. وفي هذا دليل على عدم كفاية عرض الأسباب لوحده وأنه يستحسن إرفاقه بدراسة التأثير.

- إن عدم إجراء تقييم لمشاريع القوانين المتعلقة بالاستثمار أو المرتبطة بهذا الأخير كقوانين المالية أو قانون النقد والقرض، يؤدي إلى تضخم قانوني وتنظيمي ناهيك عن تعديل قانوني مستمر، وهو الأمر الذي يزيد من مخاطر الاستثمار ويتعارض مع أهداف ومبادئ قانون الاستثمار نفسه، خاصة تلك المتمثلة أساسا في تحقيق الأمن والاستقرار التشريعيين.

- إن الترتيب أو التنقيط السيئ لمناخ الأعمال في الجزائر يدل على فشل الدولة في إحراز تقدم في بعض المعايير أو المؤشرات كمعيار البيروقراطية وذلك في ظل المنافسة القوية لبعض الدول خاصة الإفريقية.

- إن قانون الاستثمار يساهم بفعالية في ترقية الاستثمار غير أنه لا يمكنه لوحده أن يؤثر في جميع الأنشطة الاقتصادية وبالتالي يجب البحث في دور قوانين أخرى مثل قوانين المالية وقانون المحروقات وفي باقي عناصر مناخ الأعمال على غرار البيئة الإدارية.

- إن تحسين مناخ الأعمال يعتبر التزاما يقع على عاتق الدولة مما يزيد من أعبائها ويصعب عليها مسألة التوفيق بين متطلبات توفير المناخ الملائم للأعمال ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمختلف أبعادهما، وربما يكون هذا العبء السبب الرئيسي الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى تعديل المادة 43 من الدستور سنة 2020 واستبدالها بالمادة 61 التي لا تتضمن كسابقتها عبارة "تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال" ولا يعتبر أن تحسين هذا المناخ التزام يقع على عاتق الدولة، غير أن تحسين مناخ الاستثمار يجب أن يبقى من صميم التزامات الدولة حتى وإن لم يذكر ذلك صراحة في الدستور.

- إن تحسين عملية صياغة قانون الاستثمار الحالي ودراسة تأثيره وتقييمه ثم مراجعته ضرورة حتمية من أجل علاج آثاره السلبية على ميزانية الدولة خاصة مع تذبذب أسعار المحروقات المتواصل

والتأثير السلبي لوباء "كوفيد 19" على جميع المستويات والدور المتنامي لأنماط اقتصادية جديدة كالاقتصاد الرقمي واقتصاد المعرفة.

• يجب استشارة وإشراك رجال الأعمال والمجتمع المدني وكل الفاعلين الاقتصاديين والشركاء الاجتماعيين وإشراكهم في عملية دراسة تأثير وتقييم قانون الاستثمار والقوانين المرتبطة به مثل قانون المالية وقانون الضرائب وقانون النقد والقرض وغيرهم.

• يجب إرفاق كل مشروع قانون، أو تعديل أو مراجعة لقانون الاستثمار بدراسة التأثير وعدم الاكتفاء بعرض الأسباب ذلك أن هذا الأخير يوضح، بطريقة بسيطة وموجزة، أسباب تقديم أي مشروع قانون إلى البرلمان، والروح التي ينطلق منها، والأهداف التي يحددها لنفسه بالإضافة إلى التعديلات التي يتضمنها القانون المقترح، بينما تتضمن دراسة التأثير تقييماً للأثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية لمشروع القانون المقترح، وتتم تحت مسؤولية الوزير المسؤول عن تقديم مشروع القانون، مما يجعلها أكثر موضوعية نظراً لقيامها على معطيات وأسس علمية كقواعد المحاسبة وبيانات الإحصاء.

وهكذا، إذا أضيفت دراسة التأثير لعرض الأسباب فسيرفع ذلك من دون شك من مستوى جودة وتأثير قانون الاستثمار.

• يستحسن وضع ميثاق استثمار يتضمن القواعد العامة للاستثمار ووضع قوانين استثمار قطاعية تخضع لقواعد خاصة تأخذ بعين الاعتبار أهمية القطاع وجاذبيته وكذا أهميته بالنسبة للدولة. فقطاع المحروقات مثلاً قطاع جذاب واستراتيجي، والاستثمار فيه يحقق عوائد مرتفعة بالرغم من وجود قواعد مقيدة كقاعدة المشاركة الوطنية، بينما تعتبر قطاعات أخرى غير جذابة ولا تحقق عوائد مرتفعة وبالتالي فمن غير المعقول أن تخضع جميع القطاعات لنفس القواعد.

## 2.2- حتمية تعديل أو استبدال قانون الاستثمار الحالي

يبدو جلياً أن عدم تحقيق قانون الاستثمار للنتائج المرجوة منه، خاصة ترقية الاستثمار، يجعل أمر تعديله أو استبداله حتمياً على المدى القريب أو المتوسط.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال يتمثل في ما إذا كان التعديل أو الإلغاء كافيين لكي يحدث القانون المعدل أو الجديد الآثار المنشودة من طرف الدولة في مجال استقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي وتحقيق التنمية الوطنية بثتى أبعادها، ذلك أنه كما رأينا في المقدمة أن البيئة القانونية ما هي إلا جزء من مناخ الاستثمار ككل وبالتالي فيجب أن يتم التعديل أو الإلغاء في إطار سياسة استثمارية شاملة، مندمجة ومتكاملة تأخذ كل عناصر مناخ الاستثمار بعين الاعتبار.

إن النظر، مثلا، في ترتيب الجزائر في بعض المجالات التي تعتبر من العناصر المهمة المكونة لمناخ الاستثمار أو الأعمال عموما، يبرز بدوره أن هذا الترتيب لم يكن في أفضل حال، وسنورد في الجدول التالي نموذجا من ترتيبها في مجال الفساد ومقارنتها بكل من تونس والمغرب:

#### ترتيب الجزائر في مؤشر الفساد ومقارنتها بكل من تونس والمغرب

الدول	2015	2016	2017	2018	2019
الجزائر	88	108	112	105	106
المغرب	88	90	81	73	80
تونس	76	75	74	73	74

جدول رقم (6) المصدر : موقع منظمة الشفافية الدولية <https://www.transparency.org/> بتصرف. (تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مارس 2020 على الساعة 12س).

نلاحظ في هذا الجدول أن ترتيب الجزائر سنة 2015 كان 88 من ضمن 180 دولة وأنه تراجع بشكل كبير سنة 2016 ليصبح 108 ثم 112 سنة 2017 ليستقر في المرتبة 106 سنة 2019، كما نلاحظ تباعد الترتيب بينها وبين كل من تونس والمغرب حيث يبدو أن ترتيب هاتين الدولتين الأخيرتين أفضل، وذلك بالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها الدولة لمحاربة الفساد والتي يأتي على رأسها صدور القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه (المعدل والمتمم). ولم يتغير الأمر للأفضل عندما صدر قانون الاستثمار الحالي سنة 2016 مع العلم أن الفساد له تأثير سيء على مجال المال والأعمال.

إن إصدار قانون جديد متعلق بالاستثمار أو تعديل القانون الحالي يجب أن يحظى بعناية فائقة وأن يخضع لدراسة تأثير وذلك في ظل عدم وضوح الرؤية وصعوبة استشراف الاتجاهات الحالية للاستثمار، خاصة مع استمرار وجود جائحة كوفيد 19.

#### خاتمة

هكذا نلاحظ أن الحديث عن قانون الاستثمار ما هو في حقيقة الأمر إلا حديث عن جزء فقط من بيئة قانونية متكاملة لمناخ الأعمال وأن ارتباط هذا القانون بقوانين متعددة يجعل من التطرق إليه تطرقا لهذه القوانين كلها، هذا من جهة،

ومن جهة ثانية، فإن موضوع البيئة القانونية لن يكتمل دون إثارة موضوع البيئة القضائية، وبيئة التحكيم والوسائل البديلة لحل النزاعات ككل، كما أنه في سياق حديثنا عن قانون الاستثمار، لا يجب أن ننسى أن هذا الأخير يتضمن مجموعة من القواعد التي تحاول أن تقوم بمقاربة قانونية لمسائل ذات طبيعة وأبعاد متعددة منها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو سياسي أو اجتماعي وغيرها، ولذلك فإن وضع مثل هذه القواعد يستلزم القيام بدراسة مسبقة ومتأنية لمعرفة مدى تأثيرها على مختلف هذه المسائل.

ومن هذا المنطلق تبرز بجلاء أهمية إجراء دراسة تأثير لكل القوانين لمعرفة تأثيراتها المحتملة على جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية وغيرها، وقد يكون من الأفيد جعل هذه الدراسة إلزامية بالنص عليها في الدستور وذلك على غرار الدستور الفرنسي الذي ينص في المادة 39 فقرة 3 من خلال إحالته على قانون عضوي معتمد بتاريخ 15 أبريل 2009<sup>9</sup>، على إلزامية القيام بدراسة أثر لمشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان<sup>10</sup>.

وإذا كانت دراسة التأثير البيئي مثلا قد أصبحت إحدى الأدوات الضرورية لضمان مستوى عال من حماية البيئة، فإن دراسة تأثير مشاريع القوانين تتوفر على إمكانيات تؤهلها لنجاح مماثل<sup>11</sup>.

ويبدو كذلك جليا أن عدم تحقيق قانون الاستثمار للنتائج المرجوة منه (ترقية الاستثمار بالخصوص) قد يكون سببه عدم إجراء دراسة دقيقة وصحيحة لآثاره المحتملة مما يجعله محتتمل التعديل أو الاستبدال على المدى القريب، خاصة في ظل الظروف الصحية الحرجة التي حدثت نتيجة ظهور وباء "كوفيد 19" وما قد تحدثه من آثار سلبية على اقتصاديات وميزانيات الدول عموما وعلى اقتصاد الجزائر وميزانياتها بوجه خاص.

إن تزامن حدوث الآثار السيئة المحتملة لانتشار هذا الوباء مع تذبذب أسعار النفط في الأسواق العالمية، يحتم على المشرع الجزائري وضع دراسة علمية وواقعية لآثار قانون استثمار جديد يحقق ترقية الاستثمار الوطني على وجه الخصوص، كما يحقق التنوع الاقتصادي ويعطي الأولوية للاستثمار في قطاعات لم تتلحقها من الاهتمام في السابق أو برزت أهميتها بجلاء حاليا، كالقطاع الصحي، وقطاع التعليم والبحث العلمي، وقطاع اقتصاد المعرفة، وقطاع الفلاحة والصناعات الصغيرة والمتوسطة والخدمات وغيرها، بهدف الوصول إلى الاكتفاء الذاتي في هذه القطاعات وفي قطاعات أخرى ستظهر أهميتها في الأشهر والسنوات القادمة إن شاء الله.

<sup>9</sup> Loi organique n° 2009- 403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34- 1, 39 et 44 de la constitution. JORF du 16 avril 2009, p.6528

<sup>10</sup> لمزيد من الاطلاع على ضرورة إجراء دراسة التأثير على مشاريع القوانين عموما، أنظر:

Bertrand- Léo Combrade op.cit. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01850072/document>

<sup>11</sup> Ibid. p 503.