

## الحوافز الجبائية في مجال الاستثمار ودورها في حماية البيئة\*

BERKANE Abdelghani, MA "A",  
Département des Enseignements de Base en Droit,  
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,  
Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

بركان عبد الغاني، أستاذ مساعد "أ"،  
قسم التعليم الأساسي للحقوق،  
كلية الحقوق والعلوم السياسية،  
جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

### الملخص:

بداية من سنة 2001 عرفت سياسة الاستثمار في الجزائر تطورا وتحولا عميقين، إذ كرّس المشرّع الجزائري مبدأ حرية الاستثمار وقيّده بشرط المحافظة على البيئة، وهو ما أكد عليه المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 أين كرّس حرية الاستثمار والتجارة والحق في البيئة.

لتفعيل هذه السياسة اعتمد المشرّع على الحوافز الجبائية في مجال الاستثمار كآلية لحماية البيئة، إذ منح للمستثمر، سواء كان وطنيا أو أجنبيا مجموعة من الامتيازات الاستثنائية عند مباشرته لاستثمارات نظيفة، تؤدي إلى المحافظة على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

غير أنّ هذه السياسة التشجيعية غير فعالة بسبب حداثة الاهتمام بموضوع الاستثمار والبيئة من جهة، وكذا مختلف الإجراءات التعقيدية التي تقع على عاتق المستثمر من جهة ثانية، الأمر الذي يؤدي إلى عزوفه عن هذا النوع من الاستثمارات.

### الكلمات المفتاحية:

البيئة، التنمية المستدامة، الاستثمار، الحوافز الجبائية.

\* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/11/02 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2016/12/14 وقُبل للنشر بتاريخ 2017/06/12.

## Tax incentives in the field of investment and its role in protecting the environment

### Abstract:

After the formal consecration of the principle of freedom to invest, the Algerian policy of investment knew a considerable evolution since 2001. This consecration however is followed by several limitations; among them we can quote the condition of environmental protection. Indeed, the constituent of 2016 dedicates freedom of investment, trade and the right to protect the environment.

For a better evolution, the legislator predicted, in the profile of the national and foreign investors, a series of incentive fiscal measures with the aim of protecting the environment. The investor benefits therefore, from some exceptional advantages, where his project should preserve the environment in the framework of a sustainable development.

However, this incentive policy still turns out to be ineffective in the sense that the interest for this issue is recent, to which we can add a whole series of complicated procedures which the investor has to deal with.

### Key words:

Environment, sustainable development, investment, fiscal incentives.

## Incitations fiscales dans le domaine de l'investissement et son rôle dans la protection de l'environnement

### Résumé :

Après la consécration formelle du principe de la liberté d'investir, la politique de l'investissement algérienne a connu une évolution considérable depuis l'année 2001. Cette consécration est toutefois suivie de plusieurs restrictions parmi lesquelles, on peut citer la condition de la protection de l'environnement. En effet, le constituant de 2016 consacre la liberté d'investissement, du commerce et du droit à l'environnement.

Pour une meilleure évolution, le législateur a prévu, au profit des investisseurs nationaux et étrangers, une série de mesures fiscales incitatives dans le but de protéger l'environnement. L'investisseur bénéficie de ce fait, d'avantages dérogatoires dès lors que son projet concourt à la préservation de l'environnement dans le cadre du développement durable.

Toutefois, cette politique incitative s'avère encore inefficace en ce sens que l'intérêt pour le sujet est récent, ce à quoi on peut ajouter toute une série de procédures compliquées que l'investisseur doit satisfaire.

### Mots clés:

Environnement, développement durable, l'investissement, les incitations fiscales.

### مقدمة

يحتل موضوع الاستثمار أهمية كبيرة بوصفه يمثل المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي، فضلا عن دوره في مشاريع التنمية الاقتصادية لتحقيق التقدم والرفق الاقتصادي، وكذلك تنويع مصادر الدخل وتحسين مستوى المعيشة. وتشكل البيئة دعامة أساسية لكل نشاط استثماري نظرا لما توفره من موارد طبيعية، مما يستدعي حمايتها واستدامتها، وهذا ما أدى إلى زيادة طلب المجتمعات بضرورة دعم وتشجيع الاستثمارات النظيفة لحماية البيئة.

تعد إشكالية الموازنة بين التنمية الاقتصادية والحفاظ على البيئة الطبيعية من أهم القضايا المعاصرة، فاتجهت الاستثمارات في اتجاهات مؤثرة سلبا على الموارد الطبيعية نتيجة

لعملية التلوّث<sup>(1)</sup>، وهذا الأخير أصبح من أخطر المشاكل التي تواجه اقتصاديات الدول المضيفة للاستثمارات الأجنبية، التي ترصد له أموالا طائلة للتخلّص منه.

استجاب المجتمع الدولي لمشكلة التّوفيق بين التنمية وحماية البيئة في إعلان ريو لسنة 1992، الذي توجّ بتكريس مفهوم جديد للتنمية يدعى بـ "التنمية المستدامة"، والذي تمخّض عنه إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية، التي وضعت من خلالها مجموعة من التدابير لمكافحة التلوّث والتخلّص منه<sup>(2)</sup>.

بالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية، بادرت العديد من الدول من خلال تشريعاتها، إلى تكريس فكرة التنمية المستدامة ومن بينها الجزائر، في عدة قوانين من بينها قانون الاستثمار لسنة 2001 (الملغى)<sup>(3)</sup> بموجب القانون رقم 09/16<sup>(4)</sup> الذي قيّد فيه المشرع مبدأ حرية الاستثمار بشرط المحافظة على البيئة<sup>(5)</sup>. مستعينا بعدة آليات قانونية محفّزة لتكريس حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ومنها التحفيزات الجبائية. وعلى هذا الأساس يتبادر إلى ذهننا الإشكال التالي: هل استطاع المشرع الجزائري أن يكرّس حماية فعلية للبيئة باعتماده على سياسة الحوافز الجبائية؟

#### أولا: ماهية سياسة الحوافز الضريبية

أصبح لسياسة الحوافز الجبائية دور رئيسي في عملية تشجيع وتطوير الاستثمار، خاصة في الدول النامية التي تعمل على جلب رؤوس الأموال الأجنبية اللازمة لدفع عجلة التنمية<sup>(6)</sup>. يكتسي الحثّ الجبائي الفعّال مفهوما خاصا<sup>(1)</sup>، ينعكس في كثرة ونوعية الامتيازات الممنوحة للمستثمرين<sup>(2)</sup>.

#### 1/ مفهوم سياسة الحوافز الضريبية

من بين الأساليب المستعملة حديثا في توجيه وتنظيم السياسة الاقتصادية، التي تهدف إلى إرساء قواعد اقتصادية بين الدول وأعوانها الاقتصاديين، بغرض التّوفيق بين المصالح المشتركة هو إتباع سياسة الحوافز الجبائية.

كانت هذه السياسة الأداة الفعّالة ذات الدّعامة الاقتصادية، مما جعل التشريع الجبائي يوليها اهتماما من أجل بلوغ مستوى عال من الاستثمارات<sup>(7)</sup> ولأجل فهم مضمون هذه الأداة القانونية أكثر، يلزم علينا التطرّق إلى تعريفها (1-1)، وصورها (2-1)

#### 1-1/ تعريف سياسة الحوافز الضريبية

تعدّدت تعاريف التحفيز الجبائي نتيجة تعدّد مرادفاته، مثل الحثّ الجبائي، التّحريض الجبائي، الضّريبة الحافزة، وتهدف كلّها إلى تشجيع المستثمر عبر تدعيم نشاطه وتوسيعه<sup>(8)</sup>، وتعدّ إحدى الطرق التدخلية للدولة بجعلها للجبائية كأداة مؤثّرة على تصرّف الأعوان الاقتصاديين،

دون الخوض في كل التعاريف المقدّمة للحوافز الضريبية بمختلف الزوايا التي ينظر إليها، يمكن أن نعرّفها على أنّها : مزايا مالية تقدّمها الدولة وفق نص تشريعي للأشخاص لتحقيق من خلالها عدّة أهداف من بينها المحافظة على البيئة<sup>(9)</sup>.

## 1-2/ صور الحوافز الضريبية

يظهر التحفيز الجبائي في أشكال متعدّدة، وفي غالبية الأحيان نجدها في القوانين المنظّمة لمجالات يرغب تطويرها، ومن بين هذه الأشكال الشائعة نجد:

### — تحفيز ضريبي خاص بالاستثمار

بما أنّ الاستثمار هو المحرك الأساسي لتحقيق التنمية في الوقت الحالي في معظم الدول النامية، خصّصت هذه الدول حوافز جدّ مغرية لإقامة مشاريع إنتاجية، وعملا على جلب رؤوس الأموال التي تخدم التنمية، وتنمّي ثروة المجتمع. ولتحقيق فعالية أكثر لهذه الحوافز الخاصة بالاستثمار، قامت حكومات الدول النامية بإصدار هذه الحوافز في شكل قوانين الاستثمار التي تنصّ معظمها على تلك الامتيازات المالية<sup>(10)</sup>.

### — تحفيز ضريبي خاص بالتشغيل

قد يؤدي حثّ المستثمرين على تشغيل أكبر عدد ممكن من اليد العاملة، إلى التصادم والتناقض بين التّحفيز الجبائي الخاص بالاستثمار والتّحفيز الجبائي الخاص بالتّشغيل، فرغم هذا التصادم بين الفكرتين إلّا أنّ بعض الدول تعمل بسياسة التّحفيز الجبائي الخاص بالتشغيل، والذي يشمل على مجموعة من الامتيازات الجبائية، تتعلّق بالتخفيض من الدّخل الخاضع للضريبة والتخفيض من معدّل الضرائب على الأرباح وغيرها من الرّسوم، كالضمان الاجتماعي مقابل عدد مناصب الشغل التي يشغلها<sup>(11)</sup>، وهو الأمر الذي كرّسه المشرّع الجزائري في القانون رقم 09/16 المتعلّق بترقية الاستثمار، بتخصيص قسم خاص لها تحت عنوان "المزايا الإضافية لفائدة النشاطات ذات الامتياز و/أو المنشئة لمناصب الشغل"<sup>(12)</sup>.

### — تحفيز ضريبي خاص بالتصدير

بالنظر إلى الدّور الكبير الذي يمكن أن تؤدّيه الصادرات في بعث وإنعاش الاقتصاد الوطني للدول من جانب، ومن أجل تخفيف الأعباء على المصدرين وتوجيههم نحو الأنشطة المراد الاعتماد عليها من جانب آخر، تعتمد الدول إلى إقرار جملة من الحوافز الضريبية في هذا المجال<sup>(13)</sup>، وتتمثّل أساسا في التخفيض من الحقوق الجمركية عند استيراد سلعة، التخفيض على القيمة المضافة (TVA)، التخفيض من الضرائب على الدّخل، كما يمكن للمؤسسات المصدّرة لمنتجاتها أن تستفيد من إعفاء كلي أو جزئي من الضرائب.

## — تحفيز ضريبي خاص بحماية البيئة

تلجأ بعض الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة، عن طريق التنسيق مع الأجهزة المالية في الدولة إلى إصدار تشريعات تمنح إعفاءات ضريبية لبعض المشروعات التي تمارس نشاطاً غير ملوثة للبيئة، أو تلك التي تنتج منتجات بديلة للمنتجات التي تلوث البيئة<sup>(14)</sup>. وتهدف هذه الإعفاءات إلى تشجيع وتوجيه النشاط الصناعي للقيام بهذه الصناعات غير الملوثة للبيئة.

### 2/إعمال سياسة الحوافز الجبائية في مجال الاستثمار وعلاقتها بحماية البيئة

إنَّ النظام الجبائي الجزائري هو نظام مماثل لذلك الذي يسود في الدول المتقدمة، فهو يمنح امتيازات مشجعة للاستثمار رغم النسب العالية التي يفرضها أحيانا، وقد ميّز المشرع الجزائري في قانون ترقية الاستثمار رقم 09/16 بين ثلاثة أصناف من المزايا، وإدراجهما في نظامين، ويتعلق الأمر بامتيازات النظام العام، وامتيازات النظام الاستثنائي التي تشمل المزايا الإضافية والاستثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني<sup>(15)</sup>، وهذه الأخيرة أي الامتيازات الاستثنائية (التي تهمنا في هذه الدراسة)، ميّز المشرع الجزائري بين صنفين من الاستثمارات:

### 2-1/ الاستثمارات التي تستدعي تنميتها مساهمة خاصة من الدولة

لم يرد في قانون الاستثمار الجزائري تعريفا خاصا للمناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من الدولة، لكن القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وضع تعريفا للمناطق الواجب ترقيتها، والتي يراد بها تلك المناطق من التراب الوطني التي تعاني من الفقر والحرمان، وتبذل الدولة مجهودات معتبرة من أجل تطويرها، وذلك بالقضاء على التأخر الاجتماعي والتجهيزي، فجعل المشرع التنمية المستدامة أساسا لتطورها<sup>(16)</sup>.

فصلت المادة 13 من القانون رقم 09/16 في نوعية الامتيازات التي يستفيد منها المستثمر في هذه المناطق، أخذاً مرحلة الإنجاز ومرحلة الاستغلال معياراً للتمييز بينها.

### — مرحلة الانجاز

أبقى المشرع الجزائري على صيغة الإعفاء في منح المزايا في القانون رقم 09/16<sup>(17)</sup> التي كانت مكرسة في الأمر رقم 01-03 (الملغى)، وأضاف إليها نوعاً جديداً من الامتيازات التي توحى أنَّ الدولة فعلا تريد ترقية وتطوير هذه المناطق والتي تتمثل في:

- تتكفل الدولة كلياً أو جزئياً، بنفقات الأشغال المتعلقة بالمنشآت الأساسية الضرورية لإنجاز الاستثمار، وذلك بعد تقييمها من قبل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار؛

- التخفيض من مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية المحددة من قبل مصالح أملاك الدولة، بعنوان منح الأراضي عن طريق الامتياز من أجل إنجاز مشاريع استثمارية:

\* بالدينار الرمزي للمتر المربع (م<sup>2</sup>) خلال فترة عشر (10) سنوات، وترتفع بعد هذه الفترة إلى 50% من مبلغ إتاوة أملاك الدولة بالنسبة للمشاريع الاستثمارية المقامة في المناطق التابعة للهضاب العليا، وكذا المناطق الأخرى التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من قبل الدولة؛

\* بالدينار الرمزي للمتر المربع (م<sup>2</sup>) لفترة خمس عشرة (15) سنة، وترتفع بعد هذه الفترة إلى 50% من مبلغ إتاوة أملاك الدولة بالنسبة للمشاريع الاستثمارية المقامة في ولايات الجنوب الكبير<sup>(18)</sup>.

### — مرحلة الاستغلال

تستفيد الاستثمارات من امتيازات خاصة التي تتم مباشرة في المناطق ذات الأولوية بالنسبة للدولة، عن طريق محضر معاينة تعدّه المصالح الجبائية وبطلب من المستثمر يثبت من خلاله مباشرته للاستغلال، وتتمثل هذه الامتيازات في:

- الإعفاء لمدة عشر (10) سنوات من الضريبة على أرباح الشركات؛
- الإعفاء لمدة عشر (10) سنوات من الرسم على النشاط المني<sup>(19)</sup>.

إضافة إلى المنافع المذكورة، تمنح الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار أيضا لهذا النوع من الاستثمارات مزايا إضافية، من شأنها أن تحسّن أو تسهّل عملية الاستثمار.

### 2-2/ الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني

الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني هي استثمارات هادفة إلى الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة من التنمية، لكن التنمية المتوازنة أي التي تلبي حاجيات الأجيال الحاضرة والمستقبلية في آن واحد، وهي المبادئ المكرّسة في قانون 03/10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>(20)</sup>.

اكتفى المشرع في القانون الجديد المتعلق بترقية الاستثمار رقم 09/16 في المادة 18 منه بعبارة " استثمارات ذات أهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني " دون إضافة عبارة " الاستثمارات التي تستعمل تكنولوجيا نظيفة وتدّخر الطاقة وتفضي إلى تنمية مستدامة " التي أدرجها في الأمر 03/01 (الملغى)، فهذا يجعل العبارة الجديدة غير مفهومة وتحتل عدّة تأويلات، غير أنّه (المشرّع) فتح المجال للتنظيم- الذي لم يصدر بعد - لتحديد مفهومها وطبيعتها.

لتفعيل الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني، وضع المشرّع مجموعة من الإجراءات التي ينبغي على المستثمر التقيّد بها لأجل الحصول على مجموعة من الامتيازات والتي تتمثل في:

باستقراء أحكام المادة 17 من القانون رقم 09/16 وهي نفس أحكام المادة 12 من الأمر رقم 03/01 (الملغى)، فإنّه ينتج عن الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني، إبرام اتفاقية تدعى اتفاقية استثمار بين كل من الدولة الجزائرية ممثلة من الوكالة الوطنية لتطوير

الاستثمار والمستثمر، وهذا بعد موافقة المجلس الوطني للاستثمار، كما يتمّ نشر نص الاتفاقية في الجريدة الرسمية<sup>(21)</sup>.

في حالة كون المستثمر أجنبيا، فإنّ الأطراف المتفاوضة يمكن أن تتطرّق إلى شروط وكيفيات الاستثمار في الجزائر، والامتيازات الجبائية التي تمنحها الوكالة، كما يمكن أن تتناول الاتفاقية تحديد القانون الواجب التطبيق، وبالتالي استبعاد القانون الوطني كما يمكن أن تتطرّق إلى إجراءات تسوية المنازعات التي قد تترتب بشأن الاستثمارات التي تضمنتها الاتفاقية<sup>(22)</sup>.

فصلت المادة 1/18 من القانون 09/16 في نوعية المزايا التي يمكن أن تتضمنها الاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني وتتمثّل في :

أ) تمديد مدة مزايا الاستغلال المذكورة في المادة 12، يمكن أن تصل إلى عشر (10) سنوات .

هذه الامتيازات هي: - الإعفاء من الضريبة على أرباح الشركات؛

- الإعفاء من الرسم على النشاط المهنّي؛

- تخفيض بنسبة 50 % من مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية المحدّد من قبل مصالح الدولة.

ب) منح إعفاء أو تخفيض طبقا للتشريع المعمول به، للحقوق الجمركية والجبائية والرّسوم وغيرها من الاقتطاعات الأخرى ذات الطّابع الجبائي والإعانات أو المساعدات أو الدعم المالي، وكذا كل التّسهيلات التي قد تمنح، بعنوان مرحلة الانجاز، للمدة المتّفق عليها حسب أحكام هذا القانون.

أما الفقرة الثانية(2) من المادة 18 من القانون 09/16، يؤهل المجلس الوطني للاستثمار لمنح الإعفاءات والتخفيضات للحقوق أو الضرائب أو الرّسوم، بما في ذلك الرّسم على القيمة المضافة المطبّق على أسعار السلع المنتجة التي تدخل في إطار الأنشطة الصّناعية النّاشئة، حسب الكيفيات المحدّدة عن طريق التّنظيم، ولمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.

وتضيف هذه الفقرة أنّ الاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني تستفيد من نظام الشراء بالإعفاء من الرّسوم، المواد والمكوّنات التي تدخل في إنتاج السلع المستفيدة من الإعفاء من الرّسم على القيمة المضافة.

يمكن أن تكون مزايا الانجاز المقررة في المادة 18 من القانون 09/16 محل تحويل للمتعاقد مع المستثمر المستفيد، والمكلّفين بإنجاز الاستثمار لهذا الأخير، بعد موافقة المجلس الوطني للاستثمار<sup>(23)</sup>، وهي صيغة جديدة في منح وتحويل المزايا لم تكن معروفة في إطار الأمر رقم 03/01 (الملغى).

تضاف جميع المزايا المنصوص عليها في المادة 18 من القانون 09/16 إلى تلك التي يمكن الحصول عليها في المواد 12، 13، 15، 16 من نفس القانون، وذلك حسب الشروط المنصوص

عليها في المادة 08. ويلاحظ أنّ المشرّع منح عدّة مزايا للاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني، ربما هذا يؤدي إلى الصعوبة في فهمها وتقديرها.

من خلال ما سبق، نستنتج أنّ قانون الاستثمارات لسنة 2001 (الملغى) وكذا القانون الجديد رقم 09/16، يعتبر الاستثمارات الموجهة لتحقيق التنمية المستدامة تستفيد من حوافز أكثر أهمية بالمقارنة مع غيرها من الاستثمارات، لكن الإشكال الذي يثار في هذا الصدد هل فعلا هذه الإعفاءات الضريبية توجه لحماية البيئة؟

#### ثانيا: حدود سياسة الحوافز الجبائية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة

إنّ الحكم على نجاح أو فشل سياسة التحفيز الضريبي للاستثمارات، يكون ذلك مرتبطا أساسا بمدى توافر جملة من العوامل، البعض منها مرتبطة بالإجراءات التحفيزية نفسها، والبعض الآخر متعلّقة بظروف خارجية أخرى كالمناخ الاستثماري، المحيط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، والتي تعدّ من أهم العوامل المكّلة لسياسة التحفيز الضريبي لأنّها توفر نوعا من الطمأنينة لدى المستثمرين.

كون القانون رقم 09/16 جديد فلا يمكن الحكم على فعليته إلا بعد مرور فترة زمنية معيّنة، وبالنظر إلى التشابه الكبير بينه وبين الأمر رقم 03/01 (الملغى) وبالأخص في مسألة الامتيازات، يمكن لنا إسقاط كل النقائص التي عرفها القانون الملغى على القانون الجديد، ممّا قد يضيف عليه عدم النجاعة مسبّقا نتيجة عدم تدارك المشرّع لهذه النقائص في التعديل الأخير.

#### 1/ طبيعة القواعد القانونية المنظمة للحوافز وصعوبة تنفيذها سبب لعدم النجاعة

إنّ الخاصية التي يميّز بها التحفيز الجبائي هو أنّه إجراء اختياري، إذ تمنح للمستثمرين الحرية الكاملة في الخضوع للشروط والمقاييس المحددة من طرف الدولة، مقابل الاستفادة من الإجراءات، وهذا دون أن يترتب عن ذلك أيّ جزء في حالة الرّفص. بالإضافة إلى الطابع التقني المحض الذي يطغى عليه مما يصعب تطبيقه.

إنّ إدراج المشرّع الجزائي لشرط المحافظة على البيئة في قانون الاستثمار، ومنح مجموعة من الامتيازات الاستثنائية بالنسبة للاستثمارات ذات الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني، خاصة تلك التي تفضي إلى تحقيق التنمية المستدامة، يوحي لنا أنّه هناك رغبة لدى السلطات العمومية في جعل حماية البيئة جزءا مهما من العملية الاستثمارية ككل.

المستقرّ عليه قانونا أنّ قواعد قانون حماية البيئة هي قواعد أمرة، إذ لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، فمخالفة أية قاعدة يؤدي إلى توقيع عقوبات جزائية، غير أنّه بالرجوع إلى قانون الاستثمار نلاحظ أنّ هذا المبدأ تمّ إفراغه من محتواه، إذ منحت للمستثمر الحرية الكاملة في التقيّد بشرط المحافظة على البيئة من عدمه، لأجل الحصول على الامتيازات الاستثنائية.

في هذا السياق، فنجاعة أية سياسة يجب النظر إلى طبيعة القواعد المنظمة لها ككل، فالسلطات العمومية تسعى إلى تكييف القاعدة القانونية أثناء صياغتها من حيث محتواها، ومن حيث شكلها ومن حيث دورها مع كل الظروف المحيطة بها، لكي تتمكن من تسخيرها لتحقيق مختلف البرامج المسطرة وتجسيد الأهداف المرسومة<sup>(24)</sup>، بإقرار المشرع للحوافز الجبائية جاء لتحقيق غاية، وهي جلب أكبر عدد ممكن من المستثمرين، شريطة أن يحققوا كل الأهداف المسطرة في هذا القانون والمتمثلة أساسا في المحافظة على البيئة.

لكن ما يثير انتباهنا في هذا الصدد، هو محاولة المشرع الجزائري الجمع بين القواعد القانونية المكملّة والقواعد الآمرة في نص واحد، أي الحوافز الضريبية التي تعتبر قواعد مكملّة وحماية البيئة قواعد أمرة، وهذا لا يمكن تحقيقه من الناحية الواقعية، ويدل كل هذا على طغيان الطابع العشوائي في صياغة النصوص القانونية دون مراعاة الظروف المحيطة، أو أنه تقليد أعمى لنصوص قانونية لدول أجنبية التي عرفت تطورا وتقدما في هذا المجال.

لأجل تحقيق الهدف من إقرار الحوافز الضريبية في مجال الاستثمار، يجب على المشرع أن يعيد النظر في النصوص المنظمة لها، وجعلها أكثر واقعية لتحقيق الغرض الذي وضعت من أجله، وذلك بتحويلها من قواعد مكملّة إلى قواعد أمرة حتى تتلاءم مع موضوع حماية البيئة، وهذا ما لم ينتبه إليه المشرع من خلال التعديل الأخير لقانون الاستثمارات.

يعود أصل هذا التناقض بين النصوص القانونية المنظمة للعملية الاستثمارية أساسا، إلى الطابع التقني المحض الذي تتميز به هذه القواعد القانونية، لما للتطور التكنولوجي من تأثير على القانون شكلا وموضوعا، لكن أمام التخلف الذي يطغى على الدولة الجزائرية في المجالين الاجتماعي والاقتصادي، فلا يلتقي هذا القانون المتطور بالمجتمع المتخلف، إذ بقي المجتمع في اهتماماته التقليدية والقديمة لا يراعي في سلوكاته هذا التحول والتطور الذي طرأ على القواعد القانونية<sup>(25)</sup>، ففكرة تقييد حرية الاستثمار بشرط المحافظة على البيئة، هي فكرة لاقت اهتماما وترحابا من الدول المتقدمة، نتيجة تهيئتها للأرضية المناسبة لتطبيقها وتفعيلها رغم الطابع التقني الذي تتميز به، عكس الجزائر التي لم تستوعب إلى حد الآن فكرة حرية الاستثمار بعد، وما بالنّا بفكرة إدراج البيئة في مجال الاستثمار، التي تتميز بالطابع التقني المحض ويصعب تطبيقها حتى في الدول المتقدمة، وكل هذا أدى إلى غياب الفعلية في هذه النصوص القانونية.

في إطار الحديث عن نجاعة النصوص القانونية المنظمة للعملية الاستثمارية، لا يقتصر الأمر عند صياغة النصوص القانونية وفقط، بل يتعداه ليصل حتى إلى تنفيذها، إذ تعتبر الإدارة الجهاز الوحيد الذي يسهر على تنفيذ واحترام النصوص القانونية، لكن في الكثير من الأحيان، تستغل هذا المركز المتميز وتمنح نفسها سلطة تجاوز القانون ومخالفته، إذ تجعل

نفسها في مركز أسى عن الأشخاص المخاطبين به أو عن القانون ذاته، فتتمتع بالسلطة التقديرية وبامتياز الأولوية، وكذا بامتياز التنفيذ المباشر<sup>(26)</sup>، ويظهر هذا بصورة واضحة من خلال السلطات الممنوحة للمجلس الوطني للاستثمار في تحديده للاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني، ونوعية الامتيازات التي يقدمها دون طلب رأي الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار حول المشروع، في مدى استجابته لمتطلبات التنمية المستدامة المنشودة.

## 2/ تعقيد الإجراءات سبب لعدم فعالية الحوافز الجبائية

سار القانون الجديد رقم 09/16 على سابقه في نوعية الامتيازات التي يقدمها، فرصد المشرع تقريبا نصف مواد الامتيازات الذي يعطي لقانون الاستثمارات شكل قانون الامتيازات بدل قانون الاستثمارات، واتباع نفس الإجراءات للمطالبة بها (أي الامتيازات)، خاصة تلك المتعلقة بالنظام الاستثنائي التي تأخذ بشرط المحافظة على البيئة أساسا للاستفادة منها.

بالنظر الى صفة الاستثنائية التي تتميز بها هذه الامتيازات، وقع المشرع الجزائري في تناقض وتعارض في تحديد الجهة التي لها صلاحية وضع المعايير القانونية لتمييز الاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني عن غيرها من الاستثمارات الأخرى، فمن جهة تنص المادة العاشرة (10) في الفقرة الثالثة من الأمر رقم 03/01 (الملغى) على أن المجلس الوطني للاستثمار هو صاحب الاختصاص في تحديد هذا النوع من المناطق، ومن جهة أخرى فتعديل قانون الاستثمار لسنة 2006 فالمادة 12 مكرر الفقرة السادسة (6) أقرّ على أن الاستثمارات ذات الأهمية للاقتصاد الوطني يتمّ تحديدها وفق معايير تخضع للتنظيم -الذي لم يصدر بعد- بعد أخذ موافقة المجلس الوطني للاستثمار، ويصبح دور هذا الأخير الموافقة على المعايير فقط التي يتمّ تحديدها<sup>(27)</sup>. أما القانون 16/09 فترك الأمر للتنظيم -الذي لم يصدر بعد- لتحديد الجهة التي لها صلاحية لوضع معايير تأهيل هذا النوع من الاستثمارات.

تخضع الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني للتفاوض، هذا ما أكدّه المشرع في الأمر رقم 09/16<sup>(28)</sup> "تستفيد من المزايا الاستثنائية الاستثمارات التي تمثل أهمية خاصة للاقتصاد الوطني، والمعدة على أساس اتفاقية متفاوض عليها بين المستثمر والوكالة التي تتصرف باسم الدولة"، ويعتبر التفاوض من أهم المستجدات التي أتى بها قانون الاستثمار-الأمر 03/01 الملغى- إذ يعطي نوعا من الحرية للمستثمر الأجنبي لفرض شروطه أثناء العملية الاستثمارية<sup>(29)</sup>، لكن الإشكال الذي يطرح في هذا الصدد بالنسبة للمفاوض الجزائري هل بمقدوره أن يفرض شروطه؟ خاصة إذا علمنا أن الوضع الاقتصادي في الجزائر مختل وغير متوازن، والعملة الجزائرية من أضعف العملات، فهذا يجعل من المفاوض الأجنبي في مركز القوة لأهمية مشروعه الاستثماري للاقتصاد الوطني، وبالتالي يمكن أن يستفيد من أكبر قدر ممكن من المزايا والحوافز، وتكون أكبر بكثير من التي تستفيد منها الجزائر<sup>(30)</sup>.

يترتب عن التفاوض إبرام اتفاقية تدعى اتفاقية الاستثمار بين المستثمر والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار<sup>(31)</sup>، والتي تعتبر عقدا دوليا تخضع لأحكام القانون الدولي الخاص، ويطلق عليها كذلك مصطلح "عقود الدولة" فهي تختلف عن اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمارات التي تخضع لأحكام القانون الدولي العام التي تعتبر كمعاهدة<sup>(32)</sup>.

إنّ موضوع اتفاقية الاستثمار بالنسبة للاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني، يتعلق أساسا باستعمال تكنولوجيا من شأنها أن تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعية وتدخّر الطاقة وتفضي إلى تنمية مستدامة، لكن طبيعة التكنولوجيا تتغير وتتطور بتغير الظروف والأزمنة، فالتى يمكن اعتبارها اليوم صديقة للبيئة يمكن أن تكون ملوثة لها وذلك بظهور تكنولوجيا أخرى تثبت ذلك، أو بعد مرور فترة زمنية معينة تظهر بعض الآثار الجانبية جرّاء استعمالها.

إذن وبعد وصول الطرفين إلى الاتفاق حول موضوع اتفاقية الاستثمار ومضمونها، اشترط المشرع ضرورة وإلزامية خضوعها لموافقة المجلس الوطني للاستثمار، هذا الأخير له السلطة التقديرية الواسعة في الفصل فيها، ذلك عن طريق تعديل، إضافة أو إلغاء مضمون الاتفاقية، فهو الذي يتولى إذن دراسة مضمون المزايا الممنوحة في هذا المجال، وإذا رأى بأنّ الاتفاقية تتعارض مع التشريع المعمول به فإنّه يرفضها<sup>(33)</sup>.

تكون اتفاقية الاستثمار سارية المفعول بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجوبا، وهو ما يبيّن بشكل واضح الأهمية البالغة التي أولاها المشرع لهذا النوع من الاستثمارات، ذلك بإعطاء الاتفاقية إشهارا رسميًا وقيمة قانونية تتعدى قيمة العقود الأخرى المألوفة، وتكون أشكال الاعتماد الأخرى<sup>(34)</sup>.

حقيقة لو كان المشرع يرغب فعلا إعطاء الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني، أو بالأحرى الاستثمارات النقية مكانة عالية في الاقتصاد الوطني ككل، لما اتّبع هذه الإجراءات المعقّدة -إبرام اتفاقية- للحصول على الامتيازات الاستثنائية المخصصة للمحافظة على البيئة، على أساس أنّ الاتفاقية في غالبية الأحيان تأخذ مدّة طويلة لدخولها حيّز النّفاذ وهو الأمر الذي يجعلها تتعارض وتتناقض تماما مع الهدف من إقرارها، وهو حماية البيئة من الأضرار الواقعة أو المحتملة الوقوع التي تتطلب إجراءات آنية وسريعة للحدّ من آثار تفاقمها، مختلفة تماما عن تلك المقرّرة في قانون الاستثمارات.

### خاتمة

في إطار السياسة التشجيعية للاستثمارات النقية (النظيفة)، اعتمدت الجزائر على الحوافز الجبائية كآلية لتفعيلها وتنميتها، غير أنّ منذ ظهورها في قانون الاستثمارات لسنة 2001، ظلت مسألة حماية البيئة من الأمور الكمالية وليست الأساسية لجلّ المستثمرين.

يعود عدم الاهتمام بموضوع البيئة من طرف المستثمرين إلى غياب الإرادة السياسية لتفعيل هذا النوع من الاستثمارات، ويظهر ذلك جليا في الطابع الاختياري للحوافز الجبائية، وفي طبيعة ونوعية القواعد القانونية المنظمة للسياسة التحفيزية ككل، فجلبها قواعد مكملية يمكن الاتفاق على مخالفتها، وهو الأمر الذي يتعارض مع قواعد حماية البيئة التي تعتبر قواعده أمرية.

بالإضافة إلى تعقيد الإجراءات للحصول على هذا النوع من الحوافز، خاصة تلك التي لها أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني، التي تتطلب تدخل عدة جهات إدارية للحصول عليها، المتمثلة في المجلس الوطني للاستثمار والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات، وضرورة إبرام اتفاقية بين المستثمر والدولة الجزائرية. وهذا كله أدى إلى عزوف المستثمرين عن الاستثمار في هذا النوع من الاستثمارات.

لتفعيل الاستثمارات النقية، على الدولة الجزائرية أن تغير من سياستها التحفيزية بجعل الحوافز الجبائية إلزامية وليست اختيارية، حتى تتلاءم مع السياسة الحمائية للبيئة، وهو الأمر الذي لم يتداركه المشرع الجزائري في التعديل الأخير لقانون الاستثمارات، على الرغم من التكريس الدستوري لحرية الاستثمار وحماية البيئة<sup>(35)</sup>.

## الهوامش:

(1) Abdelhafid OSSOUKINE, « L'équation Environnement/ Investissement : Les bases d'une approche écologique de la croissance », contribution au colloque internationales sur les règles de l'investissement entre les législations nationales et les conventions internationales et leurs impact sur le développement économique dans l'Emirat Arab Unie, Emirat El Aïn du 25 au 27 Avril 2011, p 07.

(2) للتفصيل أكثر في هذا الموضوع انظر: زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

(3) أمر رقم 03-01، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج عدد 47، صادر في 22 أوت 2001 (ملغى).

(4) قانون رقم 09-16، مؤرخ في 03 أوت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج عدد 46، صادر في 03 أوت 2016.

(5) تنص المادة الثالثة من القانون 09/16 المتعلق بترقية الاستثمار على مايلي: "تنجز الاستثمارات المذكورة في أحكام هذا القانون في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، لا سيما تلك المتعلقة بحماية البيئة، وبالنشاطات والمهن المقننة، وبصفة عامة بممارسة النشاطات الاقتصادية".

(6) عنصل كمال الدين، مبدأ الحيطة في انجاز الاستثمار وموقف المشرع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون الإصلاحات الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2006، ص 142.

(7) لقراف سامية، الامتيازات المالية للاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 9.

(8) معيفي لعزیز، " دور المعاملة الضريبية في تشجيع الاستثمار وتوجيهه في قانون الاستثمار الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 02، 2011، ص 53.

- (9) شيماء فارس محمد الجبر، الوسائل الضريبية لحماية البيئة (دراسة قانونية مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 107.
- (10) عنصل كمال الدين، المرجع السابق، ص 144.
- (11) معيفي لعزیز، الوسائل القانونية لتفعيل الاستثمارات في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015، ص 140.
- (12) انظر المواد: 15 و 16 من القانون رقم 16-09، المرجع السابق.
- (13) قويدري كمال، السياسة المالية وأثرها على الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص نقود، مالية وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006، ص 103.
- (14) برنامج الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الحوافز، سلسلة دراسة الاونكتاد بشأن اتفاقات الاستثمار الدولية، منشورات الأمم المتحدة 2004، ص 25.
- (15) انظر المواد: 17، 18 و 19 من القانون رقم 16-09، المرجع السابق.
- (16) انظر المادة 18 من القانون 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج ر ج ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.
- (17) تتمثل هذه الإعفاءات في:
- الإعفاء من الحقوق الجمركية، فيما يخص السلع المستوردة التي تدخل مباشرة في انجاز الاستثمار؛
  - الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، فيما يخص السلع والخدمات المستوردة أو المقتناة محليا التي تدخل مباشرة في انجاز الاستثمار؛
  - الإعفاء من دفع حق نقل الملكية بعوض والرسم على الإشهار العقاري عن كل المقتنيات العقارية التي تتم في إطار الاستثمار المعني؛
  - الإعفاء من حقوق التسجيل والرسم على الإشهار العقاري ومبالغ الأملاك الوطنية المتضمنة حق الامتياز على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية الموجهة لانجاز المشاريع الاستثمارية، وتطبق هذه المزايا على المدة الدنيا لحق الامتياز الممنوح؛
  - الإعفاء لمدة عشر (10) سنوات من الرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار، ابتداء من تاريخ الاقتناء؛
  - الإعفاء من حقوق التسجيل فيما يخص العقود التأسيسية للشركات والزيادات في رأس المال.
- (18) انظر المادة 13/1 من القانون 09/16، المرجع السابق.
- (19) انظر المادة 13/2 من القانون 09/16، المرجع السابق.
- (20) قانون 10/03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.
- (21) انظر المادة 17 من القانون 09/16، المرجع السابق.
- (22) معيفي لعزیز، الوسائل القانونية لتفعيل الاستثمارات في الجزائر، المرجع السابق، ص 185.
- (23) انظر المادة 18 من القانون 16-09، المرجع السابق.
- (24) كايس شريف، "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، مجلة كومبوس، جامعة مولود معمري تيزي وزو، مارس 2007، ص 102.
- (25) كايس شريف، المرجع السابق، ص 101.
- (26) المرجع السابق، ص 100.
- (27) معيفي لعزیز، الوسائل القانونية لتفعيل الاستثمارات في الجزائر، المرجع السابق، ص 175.
- (28) انظر المادة 17/1 من القانون 09/16، المرجع السابق.

- (29) اقلولي محمد، " عن اعتماد الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني في قانون الاستثمار الجزائري " المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، تيزي وزو، ص 53.
- (30) والي نادية، النظام القانوني الجزائري للاستثمار ومدى فعاليته في استقطاب الاستثمارات الأجنبية، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2016، ص 63.
- (31) انظر المادة 2/17 من القانون 09/16، المرجع السابق.
- (32) اقلولي محمد، المرجع السابق، ص 54.
- (33) معيفي لعزیز، الوسائل القانونية لتفعيل الاستثمارات في الجزائر، المرجع السابق، ص 187.
- (34) اقلولي محمد، المرجع السابق، ص 55.
- (35) انظر قانون رقم 01/16 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن تعديل دستور 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.