

مفهوم الاستثمار وواقعه التشريعي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسة تحليلية -
نقدية

Concept and Legislative Environment of Investment in the Palestinian National Authority Controlled Areas: Analytical- Critical Study

غسان خالد

Ghassan Khaled

كلية القانون، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

بريد الكتروني: ghassank19@hotmail.com

تاريخ التسليم: (٢٠٠٧/٤/١٧)، تاريخ القبول: (٢٠٠٨/٦/٣)

ملخص

لما كان الوضع في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية ليس نمطياً ولا عادياً بسبب حجم التحديات التي تواجهه عجلة تطور الاقتصاد فيها، وفي ظل ازدياد حدة التنافس على المستوى العالمي أصلاً في مجال التسويق واجتذاب رؤوس الأموال وإزالة الحواجز أمام انتقال رؤوس الأموال، أصبح لزاماً أن تكون أدوات النهضة والبناء ووسائلها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية غير عادية. وعلى اعتبار أن قانون تشجيع الاستثمار يمثل إحدى الأدوات أعلاه، فإنه يجب أن يكون قانوناً بأقل وصف على درجة عالية من النجاعة. إلا أننا في بحثنا هذا ومن خلال الإشارة أيضاً إلى دراسات متخصصة أخرى تبين أن القانون المشار إليه لا يمكن وضعه ضمن هذا السياق من الوصف، فمن خلال قراءة مفرداته يتبين أن هنالك ملاحظات يمكن إبدائها فيما يتعلق بمدى شموليته نصوصه ودقتها ومنها: - أنه يغفل تارة عن معالجة مسائل ذات أهمية عالية، فهو يتحدث عن وجوب أن يشتمل مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار على خمسة أشخاص من القطاع الخاص دون أن يحدد آلية اختيارهم. ويشير إلى أنهم يجب أن يعملوا بطريقة مستقلة دون أن يوضح طبيعة هذا الاستقلال وعن من هو أصلاً. - وتارة أخرى يعالج أموراً بطريقة متناقضة بين أحكام نصوصه ذاتها، ومن أمثلة ذلك النص على أن مجلس إدارة الهيئة يوجه مقترحاته إلى المجلس التشريعي في ظل أن القانون وفي نفس المادة يوضح أنه يتبع مجلس الوزراء. - ونجده أحياناً يستخدم مصطلحات ليس لها مدلول واضح في القانون ولم يسبق أن وردت في تشريع آخر، ومثال ذلك ما تنص عليه الفقرة (ب) من المادة (١٤) - ب. يعين الممثلون الخمسة عن القطاع الخاص من ذوي الصفة التمثيلية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس الإدارة. فما المقصود هنا بمصطلح ذوي الصفة التمثيلية. - وأحياناً

كثيرة نجد أن أحكامه لا تغطي جوانب المعنى كافة ولا تتسم بشمولية النص، فهو مثلاً يتحدث عن أن مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار يعقد نوعين من الاجتماعات (عادية وغير عادية) فنجده يوضح أحكام الاجتماع الأول دون أن يتناول الثاني (غير العادي) بتاتا. وغير ذلك من مناطق الضعف الذي تشوبه. إلا أننا وبالرغم من كل ما ورد أعلاه نبين بموضوعية أن القانون أعلاه يتضمن كثيراً من النصوص الدقيقة والمتسمة بشمولية أحكامها.

Abstract

The volume of challenges facing the economic development in the Palestinian National Authority controlled areas cannot be described as typical or normal. One big challenge facing these areas is the dramatic rise of fierce competition on the international level in the fields of marketing, attraction of capital, and removal of barriers in the face of capital transfer. All these developments have necessitated the use of extraordinary tools, means of revival and construction in the Palestinian controlled areas. The Palestinian Investment Promotion Law is one such tool. This is supposed to be a fully-fledged law with a high degree of effectiveness. However, after review of related literature, it was found that the law could not be described as such. This law failed to tackle issues of great importance. It talks about the need to include, in the Investment Promotion Authority's board of directors, five representatives from the private sector without setting up a mechanism for their selection. It also stipulated that they work independently but it failed to spell out the nature of such independence and about what it is originally. The law, furthermore, dwells on issues, in a contradictory manner, in the rulings of its text. For example, one text stipulates that the Authority's board of directors must submit its suggestions to the Legislative Council in the context of law. In the article, there is a reference to the board of directors' attachment to the Legislative Council. Moreover, sometimes, terms and expressions are used without having clear definition in the law. They are not provided for in other legislations. Finally, in many instances, we find the rulings of the law failing to cover all implications of meaning. They are not also so comprehensive. For instance, the investment promotion authority's board of directors, according to the law, should hold two types of meetings: ordinary and extraordinary.

However, it failed to clarify the provisions for the holding of the extraordinary meeting. The law also has other weaknesses. Despite these shortcomings in the law, we can objectively say that the aforementioned Law has a good number of accurate and comprehensive articles.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين محمد، وعلى آله وصحبه ومن تبع هداه إلى يوم الدين ... وبعد،

فمما لا ريب فيه أن المهمة الكبرى للشعب الفلسطيني وللسلطة الوطنية الفلسطينية هي إتمام تحقيق الهدف الرئيس المتمثل بالحرية والاستقلال بعد دحر الاحتلال البغيض الذي عمل منذ وجوده على إيجاد تبعية كاملة للاقتصاد الفلسطيني له، الأمر الذي مكّنه من إدارة الأراضي الفلسطينية بطريقة تلبي مصالحه على المستوى القريب والبعيد، فنهب الموارد الاقتصادية وجعل منتجاته تمثل السلعة الرئيسة في السوق الفلسطينية، كما جعل من الشعب الفلسطيني مصدراً رخيصاً للأيدي العاملة، وجعل البنية التحتية تتبعه بشكل شبه كامل، الأمر الذي أدى إلى إيجاد تشوهات هيكلية في الاقتصاد الفلسطيني أهمها: الضعف الشديد للبنية المادية للمجتمع الفلسطينية ولقدرته الإنتاجية وحساسيته الشديدة للصدمات الخارجية^(١).

ومع ظهور السلطة الوطنية الفلسطينية ساد جوٌّ من التفاؤل بأن يخلق مناخ اقتصادي مستقر وبيئة استثمارية ملائمة، يعملان على توفير العوامل الجاذبة للمستثمر، فهناك عوامل تؤثر في قرار المستثمر، و تجعل من دولة ما أكثر جذبا للاستثمار بدرجة تفوق منافسيها، مثل المعدل المتوقع للنمو الاقتصادي ومعدل التضخم والسياسات النقدية^(٢)، إذ يتجنب المستثمرون عادة الدول التي تتسم بارتفاع التضخم وعدم استقرار السياسات النقدية، إضافة إلى مدى توافر الأمن القانوني، ومدى سيادة القانون ومستوى أداء القضاء.

ووسط ذلك يأتي دور قانون تشجيع الاستثمار بصفته الأكثر ملامسة للأمر، فليس من دولة في العالم إلا وتجتهد في العناية به عناية غير عادية؛ إذ لا يشك أحد في الدور الأساسي للاستثمار بالنسبة لأي دولة في العالم مع ملاحظة أن العلاقة بين الاستثمار والنمو الاقتصادي تتحرك في كلا الاتجاهين، ففي حين أن الاستثمار يعتبر عاملاً أساسياً في النمو الاقتصادي، فإن توقعات النمو المستقبلي للاقتصاد تعمل على تشجيع الاستثمار^(٣).

(١) مكحول، ٢٠٠٢، ص ١٠.

(٢) ماكوين، ٢٠٠٥، ص ٥.

(٣) المرجع السابق، ص ٢.

أهمية الموضوع

تتمثل أهمية الموضوع في التالي:

١. في كونه يعالج قضية هامة قل البحث فيها، كما أن موضوع البحث يعتبر على درجة عالية من الأهمية بالنسبة لخصوصية الوضع الفلسطيني.
٢. تتضاعف أهمية الموضوع بسبب معالجته لتشريع فلسطيني سُنّ حديثاً، مما قد يمثل أساساً لإعادة النظر في آلية سُنّ التشريعات الفلسطينية.

البيانات المستخدمة في البحث

تم استخدام نوعين من البيانات:

١. البيانات الأولية: وذلك عن طريق المقابلات الشخصية مع المسؤولين والمختصين للتعرف على آرائهم بخصوص بعض الأمور المتعلقة بموضوع البحث.
٢. البيانات الثانوية: وذلك عن طريق استقصاء البيانات المنشورة، وبخاصة التشريعية منها، وعن طريق المراجعة الأدبية للأعمال والأبحاث والتقارير ذات الصلة بموضوع البحث.

خطة البحث

يشتمل البحث على مقدمة، ومبحثين، وخاتمة، يمثل المبحث الأول مقدمة في الاستثمار ومفاهيمه، بحيث يعرف الاستثمار، ومفاهيمه، والتميز بينه وبين المضاربة والمقامرة في المطلب الأول، والمطلب الثاني: يتناول أهداف الاستثمار، ومخاطره، أما المبحث الثاني فيتضمن مطلبين، يتناول الأول الواقع التشريعي للاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، فيعالج التاريخ التشريعي للاستثمار. أما المطلب الثاني فيمثل دراسة نقدية لبعض نصوص قانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.

المبحث الأول: مقدمة في الاستثمار ومفاهيمه وأهدافه ومخاطره

إن للوعي الاستثماري أثراً كبيراً في نمو الاقتصاد لأي دولة في العالم، وإن مجال الاستثمار واسع ومرتبطة مفاهيمه مع الكثير من أنواع العلوم الأخرى كالفنون والرياضيات. ولأن هذا العلم حديث النشأة فإنه لم يحظ بالاهتمام اللازم خاصة بالنسبة للدول العربية، فلو بحثنا في المكتبات العربية حول عدد الأبحاث التي تتناول الاستثمار بوجه عام والتشريع المنظم للاستثمار بوجه خاص سنجدها قليلة قياساً على البحوث في المجالات الاقتصادية عموماً^(١).

(١) (حردان، ١٩٩٧، ص. ٧).

وسنخصص هذا المبحث ليمثل تعريفاً مقتضباً ومختصراً بأساسيات الاستثمار يتم من خلاله استعراض تعريف الاستثمار، ومفاهيمه، والتمييز بينه وبين المضاربة والمقامرة، وكذلك التمييز بين الاستثمار الحقيقي والاستثمار المالي، ومن ثم تبيان أهداف الاستثمار ومخاطره.

المطلب الأول: تعريف الاستثمار ومفاهيمه والتمييز بينه وبين المضاربة والمقامرة

تعريف الاستثمار ومفاهيمه

الاستثمار لغة، مصدر للفعل استثمر يستثمر، وهو مشتق من ثمر الرجل إذا تمول، ومن ثم يقال أثمر الرجل ماله إذا ثماه، وفي معنى أثمر استثمر، وبذلك فإن استثمار المال لغة، يراد به طلب ثمر المال الذي هو نماءه ونتاجه^(١).

وعرّف الفقهاء المسلمون قديماً وحديثاً الاستثمار ودرسوه ووضعوا له مقاصد وضوابط، وقد استخدم كثيرٌ منهم مصطلح استنماء المال للدلالة على الاستثمار^(٢). وقد عرف بعض الفقهاء المسلمين الاستثمار بأنه: "توظيف الفرد المسلم - أو الجماعة المسلمة - ماله الزائد عن حاجته الضرورية بشكل مباشر أو غير مباشر في نشاط اقتصادي لا يتعارض مع مبادئ الشرع ومقاصده العامة، وذلك بغية الحصول على عائدٍ يستعين به ذلك الفرد المستثمر - أو الجماعة المستثمرة - على القيام بمهمة الخلافة لله وعمارة الأرض"^(٣).

ويرى الفقهاء المسلمون أن الاستثمار واجب عند المقدرة ويثاب المكلف على فعله، ويعاقب على تركه بلا عذر، ذلك أن من مقاصد الاستثمار الشرعية الرئيسية مقصد تحقيق الرفاهية الشاملة للفرد والمجتمع^(٤).

وقد وضع الفقهاء المسلمون مبادئ عقائدية توجه سلوك المستثمر الداخلي مثل وجوب إيمان المستثمر بملكية الله المطلقة للمال، وأنه مستخلف فيه، وأخرى توجه سلوك المستثمر العملي (الخارجي) مثل الالتزام بمبدأ الصدق والأمانة والابتعاد عن المحرمات كالربا والاحتكار^(٥).

ويعرف الاقتصاديون الاستثمار بأنه "توظيف المال بهدف تحقيق العائد أو الدخل أو الربح، وقد يكون الاستثمار على شكل مادي ملموس أو على شكل غير مادي"^(٦)، و يعرف أيضاً بأنه "مجموع التوظيفات التي من شأنها زيادة الدخل وتحقيق الإضافة الفعلية إلى رأس المال الأصلي من خلال امتلاك الأصول التي تولد العوائد، نتيجة تضحية الفرد بمنفعة حالية للحصول عليها

(١) (ابن منظور، ١٩٩٥، ج. ٤، ص. ١٠٤).

(٢) أنظر: (الكاساني، طبعة ١٣٢٧هـ، ج ٦، ص. ٨٨؛ الشيرازي، طبعة ١٣٧٩هـ، ج ١، ص. ١٥٩).

(٣) (سانو، ٢٠٠٠، ص. ٢٤).

(٤) المرجع السابق، ص. ٢٣٠.

(٥) للتفصيل انظر: المرجع السابق: ص. ٩٥-١٩٥.

(٦) (حردان، ص. ١٣) مرجع سابق.

مستقبلاً بشكل أكبر من خلال الحصول على تدفقات مالية مستقبلية، أخذاً بعين الاعتبار عنصرى العائد والمخاطرة"^(١).

ويميز هؤلاء بين نوعين من الاستثمار هما: الاستثمار المالى، والاستثمار الحقيقى.

ويعرف الاستثمار المالى أو الاستثمار الظاهرى أو الاىرادى بأنه: "استثمار لا ينتج عنه زيادة حقيقية فى إنتاج السلع والخدمات، وإنما يتم من خلال نقل ملكية وسائل الإنتاج والأموال المستثمرة من مستثمر لآخر مما يعمل على تحقيق إيرادات ووفورات مالية"^(٢).

وقد يكون الاستثمار المالى استثماراً قصير الأجل أو طويل الأجل. فالاستثمار قصير الأجل يأخذ شكل أدونات الخزينه وشهادات الإيداع والقبولات البنكية، أما الاستثمار طويل الأجل فيأخذ شكل الأسهم والسندات"^(٣).

أما الاستثمار الحقيقى فيعرف بأنه: "التوظيف الذى يتحقق من شراء وبيع أو استخدام الأصول الإنتاجية التى تعمل على زيادة السلع والخدمات بشكل فائض مما يزيد من الناتج القومى الإجمالى"^(٤). وعليه فإن الاستثمار الحقيقى يتضمن حيازة الأصول والموجودات الرأسمالية الجديدة مثل: الآلات، والأبنية، وإقامة المصانع وغيرها، فهو يتضمن إضافة حقيقة إلى الثروة فى المجتمع، وزيادة إنتاج بعكس الاستثمار المالى الذى لا يشكل إضافة حقيقية إلى الأصول الحقيقية، وإنما مجرد تحويل للملكية"^(٥).

والاستثمار قد يكون تلقائياً أى يحدث مستقلاً عن تطورات الدخل والنشاط الاقتصادى ونموهما، ومن أمثلة ما تقوم به الدول من مشاريع استراتيجية دون اعتبار لما سيديره من صفات. ولكن بالمقابل قد يكون الاستثمار محفزاً (غير تلقائى) أى أنه يحدث بفعل الاتجاه العام الصعودى فى مستويات الدخل والنشاط الاقتصادى العام، أى أن الإقبال عليه يكون بسبب التوقعات بالحصول على عائدٍ مجزٍ منه"^(٦).

التمييز بين الاستثمار والمقامرة والمضاربة

تكتمل عملية تسليط الضوء على مفهوم الاستثمار ومفرداته بالتمييز بينه وبين المقامرة والمضاربة. فالاستثمار يستند إلى أسس ودراسات سابقة، طابعها العام الدقة، تبين فرص النجاح وطبيعة المخاطر التى قد تصادف النشاط الاستثمارى محل الدراسة. وهذه الصفة للاستثمار تجعل درجة المخاطر التى قد تصادف النشاط الاستثمارى منخفضة بالمقارنة مع المضاربة

(١) (صيام، ١٩٩٧، ص. ١٩).

(٢) (صيام، ص. ١٩)، مرجع سابق.

(٣) (حردان، ص. ١٥)، مرجع سابق.

(٤) (صيام، ص. ١٩)، مرجع سابق.

(٥) (الخصاونة، ١٩٩٦، ص. ٩٤).

(٦) المرجع السابق، ص. ٩٤.

والمقامرة. وأنا بذلك نكون قد لامسنا المعيار الرئيس للتمييز بين الاستثمار والمضاربة والمقامرة. إذ إن، وعلى الرغم من أن منطق العمليات الثلاث هو توظيف المال بهدف تحقيق العائد؛ درجة المخاطرة في العمليات الثلاثة متفاوتة، فقد سبق وأن وضحنا طبيعتها بالنسبة للاستثمار، أما في المضاربة فإن هناك افتراضاً على درجة عالية من الخطورة في فرص الحصول على الربح، أما المقامرة فهي المراهنه بالأموال للحصول على الأرباح^(١).

وتأتي عملية المضاربة بين المقامرة والاستثمار وتعرف بأنها "تكتيف في الاستثمار معتمدة على معلومات تكاد تكون موثوقة لمن لهم صلة بالمحللين الماليين وقدرة على التنبؤ بمعلومات عنها، قد لا تتوافر لغيرهم فيبادر المضارب باستغلال الفرصة فيبيع كل ما لديه من (أوراق مالية) بسعر أقل من سعر السوق إذا كان يتوقع هبوط الأسعار"^(٢).

أما المقامرة فتعرف بأنها المبالغة في المضاربة على أسس غير علمية، فهي مراهنه على شئ غير مؤكد الحصول، وتكون فيها درجة الخطورة عالية، ولكن أرباحها إن تحققت تكون مرتفعة جداً^(٣).

المطلب الثاني: أهداف الاستثمار ومخاطره

أهداف الاستثمار

تتفاوت الأهداف الاستثمارية من مستثمر لآخر حسب عمر المستثمر ومركزه المالي وقدراته العلمية والثقافية ومدى استعداده النفسي للتعامل مع النتائج المترتبة على نشاطه الاستثماري، ويستتبع تفاوت الأهداف الاستثمارية تفاوت الأدوات الاستثمارية التي يلجأ إليها المستثمر والمفاضلة بينها، إلا أن علماء الاقتصاد يوردون أهدافاً عامة للاستثمار يرونها تنطبق على الغالبية الساحقة من حالات الاستثمار، التي يمكن إيجازها في التالي:

١. تحقيق العائد. من النادر أن نجد استثماراً لا يمثل هدفه الرئيس تحقيق العائد، وحتى في الحالات النادرة التي يكون فيها هدف المستثمر تحقيق غايات أخرى ليس العائد من ضمنها، سنجد أن هذه الغايات في المحصلة العامة تهتم بتحقيق عائد لمشروع استثماري آخر خاص بذات الجهة سبق وأن تمت المباشرة في تنفيذه أو ستتم.
٢. المحافظة على رأس المال الأصلي للمشروع وذلك من خلال المفاضلة بين المشاريع، واختيار أفضلها دخلاً، وأقلها من حيث درجة المخاطرة^(٤).

(١) (حردان، ص. ٢٢)، مرجع سابق.

(٢) (صيام، ص. ٣١)، مرجع سابق.

(٣) المرجع السابق، ص. ٣٢.

(٤) (صيام، ص. ٢٠)، مرجع سابق.

٣. ضمان استمرارية الدخل وتنميته، إذ إن تجنب الاضطرابات والتغيرات المفاجئة والانهيئات يمثل هدفا رئيسا بالنسبة للمستثمرين، ومن وسائل ذلك تنوع مجالات الاستثمار وعدم الاعتماد على مجال استثماري واحد^(١).

مخاطر الاستثمار

أما بالنسبة لمخاطر الاستثمار فمن الصعب تصور أن هناك نشاطا استثماريا يخلو من درجة معينة من المخاطر. ومن الثابت أن نجاح القرار الاستثماري يتطلب من المستثمر الدراية المناسبة لطبيعة ظروفه النفسية والمالية ومدى استعداده وقدرته على مواجهة الأخطار التي قد تواجهه بسبب قراراته الاستثمارية.

وتعرف مخاطر الاستثمار بأنها: "عدم التأكد من تحقق العائد المتوقع من وراء الاستثمار بل قد تمتد تلك المخاطرة لتشمل المال المستثمر"^(٢)، ومما لا شك فيه أن مخاطر الاستثمار تختلف بحسب الاستثمار ذاته، وعموماً يمكن إجمال أهم هذه المخاطر في التالي:

١. مخاطر الأعمال: ويقصد بذلك إمكانية تدهور نتائج الأعمال أو تراجع نسبة الربح عن المعتاد، بسبب عدم القدرة على المنافسة، أو ظهور وسائل جديدة للإنتاج أكثر فعالية وأقل تكلفة^(٣).

٢. المخاطر المالية: ويقصد بها عدم قدرة المستثمر على سداد الأموال التي كان قد اقترضها من جهات معينة لتمويل الاستثمار، وأيضاً عدم قدرته بوجه عام على سداد التزاماته الجارية^(٤).

٣. المخاطر السوقية الناشئة عن حدوث تغيير مفاجيء في أسعار الأوراق المالية أو السلع أو في أجور الخدمات بسبب أحداث غير متوقعة كالقوة القاهرة ومن أمثلتها حالات الزلازل والفيضانات والحروب أو فعل الآخرين الذي له صفة القوة القاهرة.

٤. مخاطر القوة الشرائية، ويتمثل ذلك في حدوث انخفاض في القوة الشرائية لقيمة الاستثمار أو عائداته بسبب التضخم، وتكون الاستثمارات في مجال العقارات أقل تأثراً بمخاطر انخفاض القوة الشرائية من تلك الاستثمارات التي محلها التعامل بالأوراق المالية^(٥).

٥. مخاطر قانونية واجتماعية: وهي التي قد تنشأ بسبب تغيير في سياسة الحكومة فيما يخص محل الاستثمار مثل حالة إلغاء إعفاءات أو امتيازات كانت موجودة أو فرض ضرائب جديدة أو تأميم المشاريع.

(١) (حردان، ص. ١٦؛ صيام، ص. ٢٠)، مراجع سابقة.

(٢) (حردان، ص. ١٦)، مرجع سابق.

(٣) (الوطيان، ١٩٩٠، ص. ٢٤).

(٤) المرجع السابق، ص. ٢٥.

(٥) المرجع السابق، ص. ٢٥.

ولما كانت الدولة كالفرد مدنية بطبيعتها، لا تعيش في عزلة عن بقية دول العالم، ونظراً لأن تطور اقتصاد أي دولة يعتمد على مدى فعالية نشاط القطاع الخاص فيها، كان من الطبيعي أن تسعى كل الدول إلى محاولة تذليل المخاطر (المعوقات) القانونية أمام المستثمرين، ذلك أن قرار المستثمر بالشروع في استثمار في بلد ما لا يتوقف فقط على تقديره للأوضاع الاقتصادية والسياسية السائدة هناك، وإنما يتأثر أيضاً بمدى توافر الأمن القانوني في هذه الدولة.

وفكرة الأمن القانوني هذه تتضمن عدة عناصر أهمها: وضوح القاعدة القانونية وضمأن وصولها إلى المستثمر بيسر، وضمأن أكبر قدر ممكن من الثبات النسبي لهذه القاعدة، سواء كانت هذه العلاقات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة^(١)، وجميع الدول تسعى إلى تضمين تشريعاتها المنظمة للاستثمار بما يلزم من قواعد، وصياغتها على نحو يحقق أكبر قدر ممكن من الأمن القانوني^(٢). إضافة إلى ذلك أن هناك اتفاقيات دولية ثنائية أو متعددة الأطراف تهدف إلى تحقيق الهدف نفسه^(٣).

فما لا شك فيه أنه ما من دولة في العالم إلا وتدرك أن المعادلة التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر والعقود الأولى من القرن العشرين والتي يتنافس فيها المستثمرون في كسب رضا الدول المضيفة أو التأثير فيها، قد انقلبت الآن رأساً على عقب، فالصورة التي تطالعنا الآن تحوي عدداً كبيراً من الدول شديدة الحاجة إلى رأس المال المستثمر، وتتنافس من أجل أن تجتذب إليها الاستثمارات الأجنبية والمحلية، ولأن دور التشريع مهم جداً في تهيئة المناخ الاستثماري المطلوب، فإن معظم الدول تحاول جعل تشريعاتها مناسبة وملائمة لأوضاعها المحلية وفي ذات الوقت متجاوبة مع متطلبات المستثمرين^(٤)، والدليل على هذه المطالب ما ورد في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية المتبلورة بنهاية جولة الأورغواي، والتي حددت في اتفاق تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة (TRIMs) ما هو محظور على البلدان تطبيقه من تدابير،

(١) خليل، ٢٠٠٥، ص. ١٠.

(٢) ومن أمثلة ذلك ما تنص عليه المادة (٧) من القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين - نشر هذا القانون في العدد (٢٣) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/٦/٨ في الصفحة (٥) - "لا يجوز تأميم المشروعات أو مصادرتها كما لا يجوز الحجز على أموالها أو الاستيلاء عليها أو تجميدها أو مصادرتها أو التحفظ عليها إلا عن طريق القضاء"، وكذلك ما تنص عليه المادة (٨) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الساري المفعول في مصر - صدر هذا القانون بالقانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٧، ونشر في العدد (١٩) من الجريدة الرسمية في ١٩٩٧/٥/١ - من أنه "لا يجوز تأميم الشركات والمنشآت، أو مصادرتها". وما تنص عليه المادة (٩) من ذات القانون من أنه "لا يجوز بالطريق الإداري فرض الحراسة على الشركات والمنشآت أو الحجز على أموالها أو الاستيلاء أو التحفظ عليها أو تجميدها أو مصادرتها".

(٣) ومن أمثلة هذه الاتفاقيات: الاتفاقية الدولية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى نافذة المفعول اعتباراً من (١٤) أكتوبر سنة ١٩٦٦. فقد أعد مجلس محافظي البنك الدولي للإنشاء والأعمار دراسة في شأن إقامة جهاز تحت إشراف البنك لفض المنازعات بين الدول والمستثمرين الأجانب عن طريق المصالحة والتحكيم. وفي (١٨) آذار ١٩٦٥ أسفرت الدراسة عن عقد الاتفاقية أعلاه، وأصبحت نافذة المفعول اعتباراً من (١٤) أكتوبر سنة ١٩٦٦ م.

(٤) عبد الخالق، سعيد. "التطور التشريعي للاستثمار الخاص في مصر"، ٢٠٠٦.

وترى هذه الاتفاقية، أنها تتنافى مع قاعدة المعاملة الوطنية في (الجات) ومع قاعدة منع فرض القيود الكمية على المنتجات المستوردة مثل إلزام المستثمر بشراء منتجات من منشأ محلي، ذلك أن من بديهيات الأمور أن الحكومات تلجأ عادة إلى فرض قيود وشروط على المستثمرين الأجانب تشجيعاً منها للاستثمار وحفظ الأولويات التي تراها من قبيل المصلحة الوطنية. ومن الجدير بالذكر أن الاتفاق بشأن تدابير الاستثمار أعلاه يدعو البلدان الأعضاء إلى إلغاء تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة التي يثبت أنها لا تتسجم مع قواعد (الجات) على مراحل. وقد أعطيت الدول المتقدمة فترة سنتين لإلغاء هذه الإجراءات ابتداء من ١/١/١٩٩٥، كما أعطيت البلدان النامية خمس سنوات، وبلدان مرحلة التحرر سبع سنوات^(١).

وهناك حالة أخرى تمثل نموذجاً لاشتراط المستثمرين إجراء تعديلات تشريعية في البلد المراد الاستثمار فيه فقد اشترط المفوض التجاري للاتحاد الأوروبي "بيتر ماندرسون" في أثناء مفاوضاته مع ممثلي دول مجلس التعاون الخليجي تخفيف القيود على الاستثمار ليتسنى إبرام اتفاقية التجارة الحرة بين الجانبين^(٢).

المبحث الثاني: الواقع التشريعي للاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

مقدمة

في ظل الانفتاح الاقتصادي العالمي وتقلص حواجز انتقال السلع بين الدول واتساع حرية انتقال رؤوس الأموال وظهور التجارة الالكترونية التي تخترق العالم دون حواجز ودون حدود، ازدادت وظيفة الدول في جذب الاستثمارات إلى اقتصادها صعوبة وحساسية، إذ إن نجاح الدول في جذب الاستثمارات يرتبط بعدة عوامل مثل مدى حجم التسهيلات والحوافز الممنوحة للمستثمرين، ومدى ملائمة البيئة التشريعية لتنظيم هذه الأنشطة الاستثمارية. إضافة إلى مقدار العائد المتوقع من المشروع ومدى توافر الاستقرار السياسي والتشريعي في البلد، ولعل هذا ما يفسر أن معظم الاستثمارات الخارجية في العالم تعود ملكيتها لمستثمرين من دول متقدمة ومستثمرة أصلاً في هذه الدول، ويرى الأخصائيون أن أسباب ذلك يمكن إجمالها في التالي:

١. ارتفاع دخل الفرد في الدول المتقدمة جعل منها أسواقاً استثمارية مناسبة.
٢. إن الدول المتقدمة تتميز غالباً باستقرار سياسي وأمني وتشريعي يعكس الدول النامية التي غالباً ما تكون عرضة لتقلبات سياسية وأحياناً تشريعية.
٣. التزام الأمم الصناعية بتوجيه الاستثمارات فيما بينها^(٣).

(١) للمزيد: مركز التجارة الدولية (١٩٩٥). دليل الأعمال إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. صفحة ٢٠١-٢١١.

(٢) النشرة الاقتصادية لقناة الجزيرة من خلال موقع www.aljazeera.net بتاريخ ٢٦/٢/٢٠٠٧.

(٣) (الحاج، ٢٠٠٤، ص. ٢٣١).

ولا تخفى أهمية الاستثمار على أحد سواء فيما يتعلق برغد السوق برأسمال يزيد قوتها أو فيما يتعلق بزيادة القدرة التنافسية للمنتجات والخدمات إضافة إلى تشغيل الأيدي العاملة وغير ذلك من الفوائد الكثيرة للاستثمار.

إلا أن الاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية يحقق إضافة إلى ما ذكر أعلاه أهدافاً أخرى تتعلق بخصوصية الوضع الفلسطيني. فالاستثمار في السوق الفلسطينية يزيد فرص استقلال هذا السوق عن اقتصاد الاحتلال ويزيد إمكانية فك تبعية الاقتصاد الفلسطيني بشكل مباشر للاقتصاد الإسرائيلي، كما أنه يعزز قدرة البقاء والمرابطة في الوطن بالنسبة للمواطن الفلسطيني بوجه عام ولأصحاب العقول بوجه خاص الذين قد يجدون في المشاريع الاستثمارية فرصة للعمل والبقاء ولو بنتائج ضعيفة بالمقارنة مع دول أخرى. كما أن توفير المشاريع الاستثمارية لفرص عمل يحد من تأثير العقوبات الجماعية التي يتخذها الاحتلال بحق الشعب الفلسطيني كمنع العمال الفلسطينيين من الدخول إلى داخل مناطق الخط الأخضر للعمل^(١).

وبسبب إجراءات الاحتلال القمعية يبدو واضحاً أن الاقتصاد الفلسطيني يعاني من تشوهات هيكلية في عدة مجالات منها ضعف قدرته على استيعاب العمالة وإهمال الاستثمار في قطاع الاقتصاد الرئيسي وهو الزراعة. وكذلك تزايد العجز في الميزان التجاري. كل ذلك يضاعف أهمية نجاعة التشريع وقوة وشموليته الذي ينظم الاستثمار والذي يجب أن يكون تشريعاً غير عادي في مقدار تفوقه وجاذبيته بالنسبة للمستثمر. هل هو كذلك أم لا؟ هذا ما سنتناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث. أما في المطلب الأول فنوضح التأريخ التشريعي للاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

المطلب الأول: التأريخ التشريعي للاستثمار في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

إن الدارس للنظام القانوني في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، سيلاحظ أنه مختلف فيما بينه من حيث طبيعته، وفلسفته، وأغراضه، وسيلاحظ أن هناك تشريعات ما زالت سارية المفعول من عهد الحكم العثماني مثل مجلة الأحكام العدلية وقانون الأراضي لسنة ١٢٧٤ هجري وأخرى من فترة الانتداب البريطاني مثل قانون حقوق الطبع والتأليف لسنة ١٩١١، وقوانين أخرى إبان الحكم الأردني للصفة الغربية مثل قانون التجارة رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦، إضافة إلى عشرات الأوامر العسكرية الإسرائيلية ومجموعة من القوانين التي تم سنها في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية. وسيلاحظ الدارس كذلك تعدد قسم من الأنظمة القانونية في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة. كما يبدو واضحاً أن قانون تشجيع الاستثمار يمثل التشريع الرئيس المنظم للاستثمار ولكنه ليس الوحيد، فهناك التشريعات التجارية مثل قانون التجارة والشركات والقوانين الناظمة للملكية الفكرية وقوانين الأراضي والضرائب وغيرها. أما الملاحظة البارزة فستكون وجود قيود على التشريع المتعلق بالاستثمار، بسبب الاتفاقيات الموقعة مع الجانب "الإسرائيلي"،

(١) للمزيد حول البيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. أنظر: (مكحول، ٢٠٠٢)، مرجع سابق.

ومن أمثلة ذلك ما يتعلق بالمعابر والاستيراد والتصدير والتحكم بالموارد الطبيعية وحرية التنقل والعملة وغيرها^(١).

وقد حصلت تحولات كبيرة في الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالاستثمار خلال العقود الخمسة الماضية. فقد عرفت الضفة الغربية في فلسطين القوانين الناظمة للاستثمار والمتضمنة احكاماً متخصصة تهدف إلى تشجيعه وتنميته إبان **الحكم الأردني للضفة الغربية** ابتداءً من نظام مراقبة أعمال الأجانب رقم (٨٠٤) لسنة ١٩٤٨^(٢) ومروراً بقانون تشجيع الصناعة وتوجيهها رقم (٢٧) لسنة ١٩٥٥^(٣) وقانون تشجيع توظيف رؤوس الأموال الأجنبية رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٥^(٤)، وقانون تشجيع الصناعة وتوجيهها رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٣^(٥)، وانتهاءً بقانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٦٧^(٦)، علماً أن القوانين الأربعة الأخيرة لم تعد سارية في الضفة الغربية.

وأما بالنسبة لقطاع غزة **إبان الإدارة المصرية** له، فقد أبقت الحكومة المصرية على سريان قانون ضريبة الدخل رقم (١٣) لسنة ١٩٤٧^(٧)، الذي كان يحدد الإعفاءات والتنازلات وقامت بتعديله عدة مرات، وأصدر الحاكم الإداري المصري لقطاع غزة بناءً على القانون أعلاه القرار رقم (٢٨) لسنة ١٩٦١ بشأن التنازل في ضريبة الدخل^(٨). وكذلك تم إصدار الأمر رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٥٢ بشأن استيراد أوراق النقد والأموال الأخرى أو تصديرها^(٩).

ولقد مر المجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة بفترة **احتلال عسكري إسرائيلي** مباشر طويلة، امتدت ما يقرب من ثلاثة عقود، عملت خلالها إدارة الاحتلال العسكري الإسرائيلي على الاحتفاظ بنظم مالية ومصرفية بسيطة جداً تلبي حاجة الاحتلال ولا تلبي حاجة المجتمع الفلسطيني مما أدى إلى لجوء المواطنين الفلسطينيين إلى وسائل بديلة، فطوروا فيما بينهم نظاماً بدائياً للاستثمار ونقل الأموال، تعتمد في جوهرها على الثقة والمعرفة الشخصية، فظهر ما يعرف بمصطلح تشغيل الأموال الذي في أساسه يمثل عقود مضاربة^(١٠). وقد حكم الاحتلال الإسرائيلي الأراضي الفلسطينية من خلال ما كان يعرف بالقائد العسكري للمنطقة الذي

- (١) (فرمند، ١٩٩٦، ص ٨٤).
- (٢) نشر في الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ ١٩٤٨/٥/٥، ص. ١٧٦.
- (٣) نشر في العدد (١١٢٥) من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ ١٩٥٥/٥/١، ص. ٣٩٨.
- (٤) نشر في العدد (١١٢٥) من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ ١٩٥٥/٥/١، ص. ٤.
- (٥) نشر في العدد (١٧١٧) من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٧، ص. ١٤٦١.
- (٦) نشر في العدد (١٩٧٨) من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ ١٩٦٧/١/١٦، ص. ٧٦.
- (٧) نشر في العدد (١٥٦٨) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٣/٢٩، ص. (١١٧). وقد الغي بموجب قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤ المنشور في العدد (٥٣) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٨، ص. ١٢٢.
- (٨) نشر في العدد (١٧٣) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ١٩٦١/٧/١، ص. ٣٤٩، (ساري المفعول / قطاع غزة).
- (٩) نشر في الوقائع الفلسطينية في ١٩٥٢/١٠/١، العدد (١٢) صفحة (٤٤٠). (ساري المفعول / قطاع غزة).
- (١٠) (عاشور، ٢٠٠٥، ص. ٤٦٤).

كان يجمع بيده السلطات الثلاث. وسعى الاحتلال إلى تكريس نفسه بكل الوسائل الممكنة ومنها إيجاد تبعية كاملة للاقتصاد الفلسطيني مع اقتصاده، ومارس ذلك من خلال عدة سياسات وإجراءات تهدف إلى التضييق على كل ما هو إيجابي في السوق الفلسطينية لحساب أغراض كان هو يريد تحقيقها. ومن هذه السياسات ما يلي:-

- التضييق على المزارع الفلسطيني وحرمانه من الحماية في ظل أنه كان يوفر مقداراً عالياً من الحماية للمزارع الإسرائيلي مما أدى إلى انهيار معظم المشاريع الزراعية الفلسطينية وعزوف المزارعين عن الزراعة وتوجههم للعمل داخل الخط الأخضر.
- المراقبة المستمرة لأراضي الفلسطينيين يوماً بيوم والقيام بتصويرها وما أن يمر على عدم استغلالها مدة ثلاث سنوات حتى تقوم بمصادرتها بحجة عدم الاستغلال^(١).
- التضييق على الأعمال التجارية والمصرفية.
- التضييق على التجار وعلى أصحاب رؤوس الأموال من خلال إجراءات كثيرة منها منع المواطن الفلسطيني من أن يدخل إلى فلسطين مبلغاً من النقود يزيد عن حد معين ضئيل جداً، وما زاد عن هذا الحد لا يسمح بإدخاله إلا بعد الحصول على تصريح من القائد العسكري، الذي لم يكن يمنح هذه التصاريح إلا في حدود ضيقة جداً^(٢).
- كما أنه كان يراقب الحوالات البنكية ويعترضها ويستجوب أهلها عندما تزيد عن مقدار المبلغ أعلاه.

ولتحقيق ما ورد أعلاه منحت سلطات الاحتلال للقائد العسكري للمنطقة - كما أسلف - السلطات الثلاث، إذ كان يصدر أوامر عسكرية، يكسبها صفة القانون، تحقق رغباته وفلسفته وطموحاته، فأصدر في سياق ذلك المئات من الأوامر العسكرية، ومنها ما له علاقة بموضوع المناخ الاستثماري والنشاط الاقتصادي بوجه عام.

وبسبب خصوصية أهمية الأرض في فلسطين، وكون الزراعة تمثل عصب الاقتصاد الفلسطيني فإن الاحتلال سعى بكل قوته إلى فرض هيمنته وسيطرته في هذا المجال، فأصدر بداية الأمر العسكري رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٧^(٣)، الذي أجاز للمسئول العسكري الإسرائيلي بسط

(١) يبرر الاحتلال أفعاله هذه من خلال تفسيره المغلوط للمادة (٦٨) من قانون الأراضي العثماني لسنة ١٢٧٤هـ.

- منشور في الصفحة السابعة من مجموعة عارف رمضان بتاريخ ١٩٢٥/٦/١ - من مقابلة مع السيد شريف خالد، ممثل لجان الدفاع عن الأراضي في محافظة قلقيلية، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٥؛ للمزيد أنظر: (الرئيس، ١٩٩٩).

(٢) للمزيد أنظر: الأمر العسكري رقم (٩٧٣) لسنة ١٩٨٢ بشأن إدخال نقود إلى المنطقة، المنشور في العدد (٥٥) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٩٨٣/٥/٥، ص. ٥.

(٣) نشر في العدد (٥) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٩٦٧/١/١٥، ص. ١٦٢. (ساري المفعول/ الضفة الغربية)

نفوذه على جميع الأملاك والأراضي الحكومية في المناطق المحتلة، ومنحه حق القيام بما يراه مناسباً اتجاه هذه الأراضي. وفي حال صدور قرار باعتبار أرض معينة ضمن الأراضي الحكومية فإن صلاحية إدارتها تنقل إلى ما يسمى بحارس أملاك الحكومة الذي أعفاه الأمر العسكري رقم (٣٦٤) لسنة ١٩٦٩^(١) من واجب إثبات مشروعية قرار القائد العسكري القاضي بضم أراضٍ إلى الأراضي الحكومية وجعل واجب إثبات عدم صحة هذا القرار على صاحب الأرض، وبصفة أن معظم الأراضي الفلسطينية لم تكتمل بشأنها أعمال التسوية^(٢)، فإن المواطن الفلسطيني سيجد نفسه في غالبية الحالات غير قادر على إثبات ملكيته للأرض بوثائق تقبل فيها "المحاكم العسكرية الإسرائيلية" ولتحقيق ذات الهدف أصدر الاحتلال الأمر العسكري رقم (٥٨) لسنة ١٩٦٧^(٣) المتعلق بأملاك الغائبين الذين هم بحسب الأمر ذاته، الأشخاص الذين غادروا فلسطين قبل حرب ١٩٦٧، أو في أثناءها وأناط المسؤولية عن هذه الأراضي لما يسمى "حارس أملاك الغائبين" الذي وفر بدوره ما يلزم من "شرعية" وهمية للسلطات العسكرية ليتمكنها من مصادرة الأراضي الفلسطينية مستغلاً كون أصحاب هذه الأراضي ليسوا متواجدين على أرض الوطن.

أما أخطر هذه الأوامر فكان الأمر العسكري رقم (٣٢١) لسنة ١٩٦٩^(٤) الذي أجاز لجيش الاحتلال مصادرة الأراضي التي يريد، وفق مقتضيات المصلحة العامة، بحسب سياسات الاحتلال.

وتمثل الأوامر العسكرية أعلاه عينة من عشرات الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي والتي تنصب على مصادرة أراضي الفلسطينيين، وقد أصدر الاحتلال إضافة إليها أوامر أخرى تتعلق بالشأن الاقتصادي المالي مثل الأمر رقم (٩٥٢) لسنة ١٩٨١^(٥) بشأن مراقبة العملة وتعديلاته، والأمر رقم (١٠٥٥) لسنة ١٩٩١^(٦) بشأن تشجيع استثمار رؤوس الأموال في منطقة قطاع غزة الذي عدل بموجب الأمر العسكري رقم (١٠٩٩) لسنة ١٩٩٣^(٧).

- (١) نشر في العدد (٢١) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٩٧٠/٦/٢١، ص. (٧٧٢).
- (٢) ساري المفعول/ الضفة الغربية)
- (٣) للمزيد أنظر: (شهادة: ١٩٩٠، ص. ٣٤).
- (٤) نشر في العدد (٥) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٩٦٧/١١/١٥، ص. ١٥٨. (ساري المفعول/ الضفة الغربية).
- (٥) نشر في العدد (١٨) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٩٦٩/٥/١٨، ص. ٦٤٤. (ساري المفعول: الضفة الغربية).
- (٦) نشر في العدد (٥٣) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية، بتاريخ ١٩٨٣/٢/٢١، ص. ٢٥. (ساري المفعول / الضفة الغربية).
- (٧) نشر في العدد (٩٣) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية، بتاريخ ١٩٩٢/٤/٥، ص. ١٠٣٣٩. (ملغي/ قطاع غزة).

١٩٩٣^(١)، وأصدر كذلك تصريح مراقبة العملة (التعديل رقم ٣٣) لسنة ١٩٩١^(٢)، الذي ألغى تصريح مستوردي العتاد وأملاك الاستثمار لسنة ١٩٩٠.

ولم يغير الاحتلال في الواقع التشريعي الخاص على وجه التحديد بالاستثمار شيئاً سوى أنه سعى إلى تكريس هيمنته ورقابته وأصدر في إطار ذلك أمرين عسكريين هما الأمر رقم (١٣٤٢) لسنة ١٩٩١^(٣) بشأن تشجيع رؤوس الأموال وكذلك الأمر العسكري المعدل للأمر (١٣٤٢) الذي يحمل الرقم (١٤٠٧) لسنة ١٩٩٣^(٤).

ولم تكن هذه الأوامر في حقيقة الأمر كسائرهما سوى وسائل يكرس الاحتلال من خلالها نفسه على الأرض، فهي وأن نصت على إنشاء مديرية مركز التوظيف - التي كان من المفترض أن تعنى بجذب الأموال وتشجيع الاستثمار - إلا أنه لا يمكن إلا القول إن هذه الأوامر تشتمل على أحكام تعكس عقلية المحتل أعلاه:

- فنجد أن المادة (٤) من الأمر العسكري رقم (١٣٤٢) تنص على أن رئيس الإدارة المدنية هو صاحب الصلاحية في تعيين مدير مديرية مركز التوظيف الذي كان يتولى تحقيق غايات الأمر العسكري أعلاه.
- ونجده ينص في المادة (٦) من ذات الأمر على أن مديرية مركز التوظيف المشار إليها أعلاه تضم في عضويتها، إضافة إلى المدير المذكور أعلاه الذي يعينه رئيس الإدارة المدنية، المستشار القانوني المعين الذي يعينه ذات الشخص، وضابط شؤون الضرائب إضافة إلى أحد ضباط الإدارة المدنية ذاتها وأحد سكان المنطقة الذي أيضاً يعينه رئيس الإدارة المدنية.
- كما أن المادة (٧) من ذات الأمر جعلت من وظائف مديرية التوظيف أعلاه (والتي هي في الأصل تعنى بشؤون الاستثمار) إجراء اتصال بين الإدارة المدنية وبين المؤسسات التي صادقت عليها المديرية.
- ولم يقف الاحتلال عند هذا الحد بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما أجاز للمديرية في المادة (١٣/ب) أن تأخذ في الاعتبار عند اتخاذ قرارات المصادقة على المشروعات والحوافز الأسباب المتعلقة بأمن الجيش الإسرائيلي.

(١) نشر في العدد (٩٦) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية بتاريخ ١٥/٥/١٩٩٤، ص. ١٠٥٩٩. (ملغي/ قطاع غزة).

(٢) نشر في العدد (١٢٣) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية، ص. ٤١٦. (ساري المفعول/ الضفة الغربية).

(٣) نشر في العدد (١٢١) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية، ص. ٣٧٣. (ملغي: الضفة الغربية).

(٤) نشر هذا الأمر في العدد (١٥١) من المناشير والأوامر والتعيينات الإسرائيلية، ص. ١٤١٩. (ملغي/ الضفة الغربية).

أما بشأن فترة السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد كانت منظمة التحرير الفلسطينية تعي طبيعة الحال وطبيعة التحدي في ظل المخططات الإسرائيلية. فحاولت دعم الاقتصاد الفلسطيني بعدة وسائل، مثل تقديم الدعم المالي لبعض المشاريع الإنتاجية. ومع ظهور السلطة الوطنية الفلسطينية وضعت دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط في منظمة التحرير الفلسطينية البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للسنوات ١٩٩٤-٢٠٠٠، الذي عالج في المجلد الأول منه الإطار القانوني للنشاط الاقتصادي، فتناول فيه القوانين المقترحة لتنظيم النشاط الاقتصادي مثل قانون تشجيع الاستثمار والقوانين ذات الصلة بحماية المستهلك وقانون البنوك وغير ذلك.

ولكن السلطة الوطنية ما لبثت أن اصطدمت بواقع مفاده أن دولة الاحتلال ما انفكت في التضيق الشديد على التنمية الفلسطينية واستلاب الموارد والخيرات الطبيعية والإفقار الممنهج للمواطن الفلسطيني لدفعهم إلى الفشل ومن ثم القبول بما يطرح أو الرحيل. فكان جدار الفصل العنصري الذي سلب الغالبية الساحقة من الأراضي الزراعية في الضفة الغربية وجعل تحت السيطرة الأمنية الإسرائيلية معظم أحواض المياه الجوفية في الضفة الغربية^(١)، كما أن الاحتلال أطلق العنان للتنمية في المستوطنات على حساب مقدرات الشعب الفلسطيني.

وإضافة إلى أفعال الاحتلال وإجراءاته فإن الاقتصاد الفلسطيني بوجه عام والمناخ الاستثماري على وجه الخصوص قد تأثر سلباً بسبب عوامل محلية (داخلية) كإعدام سيادة القانون وعدم الثقة في أداء القضاء والانفلات الأمني واستنزاف الفساد الإداري والمحسوبيات^(٢).

ولكن جميع مظاهر الواقع السلبي أعلاه لا تغير من حقيقة أن الواقع الاقتصادي الفلسطيني شهد في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية انتعاشاً نسبياً، ناشئاً عن مجموعة عوامل^(٣) مثل:

- عودة مجموعة من رجال الأعمال الفلسطينيين المقيمين في الخارج إلى الأراضي الفلسطينية.
- المؤتمرات التي أقيمت للفلسطينيين المغتربين في تلك الفترة لتعريفهم بواقع الحال الجديد وتشجيعهم على العودة والاستثمار.
- إنشاء سوق للأوراق المالية.
- ظهور عدد من الشركات القابضة.
- توقيع العديد من الاتفاقيات التجارية التفضيلية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وأطراف عدة مثل كندا والاتحاد الأوروبي والدول العربية، التي تعطي المنتجات الفلسطينية معاملة

(١) للمزيد حول جدار الفصل العنصري أنظر: www.pengon.org؛ وللمزيد حول تأثير الإجراءات الإسرائيلية على الاستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة، أنظر: (مكحول، ص ١٧) مرجع سابق.

(٢) للمزيد انظر: www.aman-palestine.org؛ وللمزيد حول تأثير الحكم الصالح على النمو الاقتصادي انظر: جون د. سوليفان، ٢٠٠٥.

(٣) من مقابلة تمت مع د. هشام عورتاني، مدير مركز تطوير القطاع الخاص، بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١.

تفضيلية، مثل اتفاقيات التعاون الاقتصادي لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية الموقعة عام ١٩٩٥ مع مصر والأردن. وكذلك الاتفاق الموقع مع الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٧ حول التعاون التجاري^(١).

ولقد سارعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وضع أسس للتنظيم القانوني للعملية الاستثمارية في فلسطين، فأصدرت القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٥^(٢) على وجه الاستعجال وفي ظروف استثنائية فهي لم تنتظر انتخاب المجلس التشريعي ليقوم بإقراره وإنما أقره مجلس الوزراء ومن أصدره رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ١٩٩٥/٤/٣٠.

ولكن هذا القانون ما لبث أن ألغي بموجب **قانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨**، الذي عدلت بعض أحكامه بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤^(٣)، كما صدر قرار عن مجلس الوزراء يحمل الرقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤^(٤) يقضي بتمديد الإعفاءات للمشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار أعلاه.

وإضافة إلى قانون تشجيع الاستثمار وتعديلاته أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من القرارات والمراسيم الرئاسية والوزارية المتعلقة بإنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني وتنظيم نشاطه. كما صادقت في قرار مجلس الوزراء (٣٩) لسنة ٢٠٠٥^(٥) إنشاء المؤسسة الإسلامية لتأمين الاستثمار وائتمان الصادرات وبذلك فإن فلسطين أصبحت عضواً في تلك الاتفاقية، مما سيعني أن أي مستثمر من رعايا أيّ من الدول الإسلامية سيحظى بضمان من المؤسسة أعلاه في حال استثماره في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، أو قيامه بالتصدير إليها، وذات الحكم ينطبق على المستثمر أو المصدر الفلسطيني الذي يستثمر ماله أو يصدر إلى إحدى الدول الإسلامية^(٦).

ويتألف قانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ من (٤٧) مادة، ومقسم إلى ستة فصول. ويلاحظ هنا أن القانون أعلاه يقدم نوعين من الحوافز بهدف تشجيع المستثمر، وتقليل عنصر المخاطرة الناشئة عن عدم الاستقرار:

- (١) للمزيد أنظر: (مكحول، ص. ٥٢، ٥٣، ١٠٩، ١١١). مرجع سابق.
- (٢) نشر في العدد (٥) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ١٩٩٥/٦/٥، ص. (٦)، (ملغي).
- (٣) نشر في العدد (٤٩) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٤/٦/١٧، ص. ١٣، (ساري المفعول).
- (٤) نشر في العدد (٥٢) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٥/١/١٨، ص. ١٧٠، (ساري المفعول).
- (٥) نشر هذا القرار في العدد (٥٨) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٨، ص. ١٥٦.
- (٦) من مقابلة هاتفية تمت مع د. جواد الناجي، وكيل وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٧/٤/٣.

- حوافز مادية على شكل إعفاءات جمركية وضريبية (المواد ٢٢-٣٨).
- حوافز إجرائية، تتمثل بضمان عدم التأميم وعدم المصادرة، إلا في حالات استثنائية مرتبطة بالمصلحة العامة، مع تعويض صاحب الملك (المواد ٧، ٨)، وضمان حرية تحويل الأموال إلى الخارج (المادة ١٥)، وضمان آلية واضحة لحل النزاعات (المواد ٣٩، ٤٠)، إضافة إلى عدم التمييز بين المستثمرين (المادة ٦).

ونص القانون في المادة (١٢) على إنشاء الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار لكي تقوم على تنفيذ مهام القانون، وجعل لها مجلس إدارة يتكون من ثلاثة عشر عضواً، يمثلون الوزارات ذات الصلة مثل وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ويضم المجلس في عضويته أيضاً خمسة ممثلين عن القطاع الخاص.

وتتلخص مهام مجلس الإدارة - بصفته ممثلاً للهيئة- في المادة (١٥) من القانون، ومنها تقويم السياسات الاستثمارية والإشراف عليها، ورفع التوصيات إلى مجلس الوزراء لإجراء التعديلات على الحوافز الممنوحة للمستثمرين عند الحاجة، ومراقبة المشاريع المستفيدة من الحوافز، وإلغاء الإعفاءات في حال ثبوت مخالفة القانون، ورفع التوصيات بإدخال أية تعديلات على القوانين التي قد تضمن أحكاماً تخالف الضمانات والحوافز الممنوحة في قانون تشجيع الاستثمار.

ومع ذلك ان قانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ لا يمثل تشريعاً مثالياً وإنما يعتريه بعض مواقع الضعف والنقصان - بحسب وجهة نظر الباحث التي سيعمل على تسببها لاحقاً. ولقد تعرض للعديد من الدراسات النقدية من زوايا مختلفة مثل:

- دراسة أ. د. باسم مكحول، المعدة ضمن أبحاث معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ودراساته (ماس) في كانون الأول ٢٠٠١، التي خلصت إلى أن القانون أعلاه يقدم حوافز أفضل عند مقارنته مع قوانين الدول المجاورة وعلى وجه التحديد قوانين مصر والأردن "وإسرائيل" في المجالات كافة، بما في ذلك مدة الحوافز الضريبية، والإعفاءات الجمركية، وضمانات الاستثمار، والقيود على تحويل الأموال إلا أن تلك الدراسة تبدي ملاحظات نقدية على طبيعة الحوافز التي يمنحها القانون أعلاه مثل:

١. الحد الأدنى من رأس المال المطلوب مرتفع نسبياً، إذا ما تمت مقارنته مع المشاريع القائمة حالياً في فلسطين.
٢. تجاهل القانون كلياً الحد الأدنى للتشغيل، ولم يتم أخذه بعين الاعتبار، مما قد يؤدي إلى زيادة مشكلة البطالة.
٣. لقد أهمل القانون عدداً من المعايير عند منح الحوافز، مثل نسبة القيمة المضافة المتولدة عن المشروع.

٤. لم يتم تحديد ما هو المقصود بالمشاريع الخاصة كيميا ونوعيا ورأساليا.
٥. مدة الإعفاءات طويلة، إذ إنها تصل أحيانا إلى ٢٦ سنة.
- دراسة مؤسسة المستقبل للأبحاث والدراسات الاستراتيجية، التي تم تناولها في عدة ورشات عمل عقدت في العام ٢٠٠٥، والتي خلصت إلى أن القانون أعلاه بحاجة إلى كثير من التعديلات الجوهرية، التي قامت بتقديمها إلى مجلس الوزراء عبر هيئة تشجيع الاستثمار ذاتها ليقوم بدوره بعرضها على المجلس التشريعي لدراسة مدى إمكانية إقرارها. ولسنا في دراستنا هذه بصدد سرد هذه المقترحات إذ إنه تم نشرها في آب ٢٠٠٥. وإنما سنعرض في دراستنا هذه بشكل موجز لبعضها على سبيل الاستئناس ومن ثم نعرض ملاحظتنا على القانون أعلاه ولكننا سنتناوله من زاوية مختلفة عن تلك التي تناولتها الدراسات السابقة، هذه الزاوية هي دقة نصوص القانون وشموليته. ويقترح السادة في مؤسسة المستقبل إجراء تعديلات على قانون تشجيع الاستثمار، مثل:-
١. تعميق المساواة بين المستثمرين والمزايا الممنوحة لهم وذلك من خلال اقتراح إلغاء المادة (٦) من القانون التي تجيز للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تمنح معاملة تفضيلية للمستثمرين على أساس الجنسية بموجب اتفاقيات ثنائية أو متعددة قد تعقدتها، وتم اقتراح مادة بديلة لها تعطي الحق للمستثمرين غير الفلسطينيين في الاستثمار في قطاعات المشاريع كافة مع مراعاة التشريعات السارية المفعول لتملك الأجانب أراضي في فلسطين، وكذلك مراعاة أحكام اتفاقيات التسهيلات الثنائية والمتعددة الأطراف مثل اتفاقية استثمار الأموال العربية وانتقالها بين الدول العربية.
 ٢. تقليص عدد الأنشطة والمشاريع التي يجب أن يسبق مباشرتها موافقة مجلس الوزراء على ذلك وكذلك الحال بالنسبة لحصولها على الإعفاءات.
 ٣. إضافة نص مادة جديدة إلى القانون تتعلق بمنح الإقامة أو الجنسية للمستثمرين غير الفلسطينيين تقضي بمنحهم تصاريح بدخول فلسطين والحصول على الإقامة الدائمة فيها خلال فترة تأسيس المشروع، وحقهم في الحصول على الجنسية عند بدء المشروع بالإنتاج إذا كان رأسمال المشروع أكثر من نصف مليون دولار أمريكي أو نسبة مساهمته في المشروع تزيد عن المبلغ أعلاه.
 ٤. تعديل عدد أعضاء مجلس الإدارة من خلال إضافة ممثلين عن كل من وزارة الحكم المحلي ووزارة الخارجية إلى عضوية المجلس وكذلك اقتراح بإضافة عضوين إلى ممثلي القطاع الخاص بحيث يصبح عددهم سبعة بدلاً من كونهم خمسة في القانون الحالي.
 ٥. إضافة إلى المقترحات السابقة فان مؤسسة المستقبل عرضت مجموعة مقترحات أخرى، كالاقتراح الذي يتعلق بتعديل صلاحيات مجلس إدارة الهيئة، وآخر يتعلق بإطالة مدة الإعفاء من خلال تعديل نص المادة (٢٣)، وغيرها.

المطلب الثاني: ملاحظات نقدية تفصيلية على بعض مواد قانون تشجيع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨

يمثل هذا الجزء من البحث قسماً رئيسياً، سيجادل فيه الباحث تسليط الضوء على مواقع الضعف أو القصور - من وجهة نظره - التي تشوب بعض مواد قانون تشجيع الاستثمار محل البحث، والملاحظات تتعلق بالمواد التالية:-

المادة رقم (١١)

يجوز للسلطة الوطنية أن تضع القيود على تحويل الموارد المالية أو جزء منها عندما ينطبق على أحد المستثمرين أي من القيود التالية:

١. قوانين الإفلاس الفلسطينية وغيرها من القوانين التي تستهدف حماية حقوق الدائنين.
٢. القوانين الفلسطينية المتعلقة بإصدار الأوراق المالية أو المتاجرة أو التعامل بها.
٣. القوانين الجنائية أو الجزائية الفلسطينية.
٤. قوانين الضرائب الفلسطينية.
٥. القوانين الفلسطينية المتعلقة بالإبلاغ عن تحويلات العملة أو غيرها من المستندات النقدية.
٦. الأوامر المانعة أو الأحكام النهائية الصادرة عن جهات قضائية أو تحكيمية فلسطينية.

الملاحظات المبداء

- يلاحظ هنا استخدام غير دقيق للمصطلحات التي توصف بها القوانين، فليس هناك من قوانين تسمى قوانين الإفلاس، إذ إن الإفلاس ينظم ضمن أحكام قانون التجارة. كما أنه ليس هناك فرق بين مصطلحي الجنائية والجزائية بالمعنى المقصود في النص، إضافة إلى أن القانون المنظم لهذه الأحكام يسمى قانون العقوبات،
- إن نص هذه المادة غير واضح وبحاجة إلى إعادة صياغة كاملة، ويقترح إيجازها في التالي: "يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تعيد تحويل الموارد المالية أو جزء منها لأحد المستثمرين فقط إذا كان ذلك يمثل ضرورة تقتضيها أحكام القانون أو تطبيقاً لقرار قضائي صادر عن محكمة فلسطينية أو بسبب قرار جهة تحكيم فلسطينية".

المادة رقم (١٢)

تنشأ بمقتضى هذا القانون هيئة تسمى "الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار" تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالأهلية القانونية الكاملة التي تكفل لها تحقيق نشاطها وممارسة وفقاً لأحكام القانون.

ويلاحظ على هذه المادة أنها بعد أن نصت على أنه يكون للهيئة العامة لتشجيع الاستثمار الشخصية الاعتبارية المستقلة فإنها ذكرت أيضاً بأن الهيئة تتمتع بالأهلية القانونية الكاملة. وهذا يمثل خطأ في الصياغة، إذا إنَّ التمتع بالأهلية والذمة المالية والكيان المستقل إنما يمثل نتائج لاكتساب صفة الشخصية الاعتبارية وليست صفة مستقلة بذاتها.

المادة رقم (١٤)

مجلس إدارة الهيئة:

١. يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يتكون من ثلاثة عشر عضواً يحق لهم التصويت هم:
 - وزير الاقتصاد الوطني- رئيساً.
 - ممثل عن كل من:
 - أ. وزارة المالية - نائباً للرئيس.
 - ب. وزارة الاقتصاد الوطني.
 - ت. وزارة الزراعة.
 - ث. وزارة السياحة.
 - ج. وزارة التخطيط.
 - ح. وزارة الأشغال العامة والإسكان.
 - خ. سلطة النقد.
٢. خمسة ممثلين عن القطاع الخاص الفلسطيني على أن يمارسوا مهماتهم بشكل مستقل.
٣. يعين الممثلون الخمسة عن القطاع الخاص من ذوي الصفة التمثيلية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس الإدارة.
٤. يشغل أعضاء مجلس الإدارة الذين ينتمون إلى القطاع الخاص مناصبهم طيلة المدد المنصوص عليها في الأنظمة

الملاحظات المبداء

- تنص هذه المادة في البند الثالث على أن ممثلي القطاع الخاص في مجلس الإدارة يمارسون مهماتهم بشكل مستقل، دون توضيح هذه الاستقلالية عن تكون، وعن كيفية طبيعتها وحدودها.
- ينص البند (ب) على أن ممثلي القطاع الخاص يعينون من ذوي الصفة التمثيلية، وهذا مصطلح لا يعرفه القانون ومعناه مبهم وغير واضح. وتكمل المادة بأنهم يعينون بقرار من

مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس الإدارة، دون توضيح ما هي المعايير التي يتم اختيارهم بناءً عليها. كما أنه ليس واضح كيف يكون ممثلو القطاع الخاص جزءاً من مجلس الإدارة، ومن ثم يقال إنه مجلس الإدارة قد اختارهم، ونسبهم إلى مجلس الوزراء ليقوم بدروه بتعيينهم.

- لم تبين هذه المادة ما هو الموقف القانوني في حال شغور منصب عضو من ممثلي القطاع الخاص لأي سبب من الأسباب.

- لم تبين هذه المادة الشروط التي يجب توافرها فيمن يتم اختيارهم ممثلين للقطاع الخاص في عضوية مجلس إدارة الهيئة، حيث يقترح أن يكونوا ممن لم يسبق ان حكم عليهم بأية جناية أو جنحة أخلاقية أو السرقة أو الاحتيال وإساءة الأمانة والتزوير والإفلاس التقصيري أو الاحتيالي والشهادة واليمين الكاذبتين وأن يتمتعوا بالأهلية المدنية.

المادة رقم (١٥)

تتضمن صلاحيات مجلس الإدارة في ٢٠ بنداً، وينص البند العاشر منها على: ١٠- مراقبة تطبيق قانون الاستثمار ورفع مقترحات لإدخال التغييرات اللازمة عليه إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

الملاحظات المبداء

النص أعلاه محل نظر، إذ إن الهيئة ممثلة بمجلس إدارتها لا تستطيع أن تخاطب المجلس التشريعي مباشرة وإنما يقدم مجلس الإدارة مقترحاته بشأن التعديل إلى مجلس الوزراء، الذي يقوم بدوره بتنسيبها إلى المجلس التشريعي لإقرارها إن اقتنع بها، وهذا ما نص عليه البند الحادي عشر في نفس المادة، حيث ينص على أن من صلاحيات مجلس إدارة الهيئة إبداء التحفظات على أحكام القوانين التي قد تعيق الضمانات التي نص عليها قانون الاستثمار، وأن مجلس إدارة الهيئة يقدم هذه التحفظات والمقترحات بتعديلها إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره برفعها إلى المجلس التشريعي.

وتنص في البند السابع عشر منها على التالي: إيقاف سريان الإعفاءات والمزايا في حالة مخالفة المستثمر للقانون، مع حق المستثمر في الاعتراض على ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخه.

الملاحظة المبداء

هذا البند من المادة (١٥) على حق المستثمر في الاعتراض على قرار مجلس الإدارة القاضي بإيقاف الإعفاءات الخاصة به، دون أن يبين الجهة التي يجب أن يقدم إليها الاعتراض؟.

المادة رقم (١٦)

١. يجتمع مجلس الإدارة اجتماعاً عادياً مرةً واحدةً على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه أو نائبه في حالة غيابه، ولا يكون الاجتماع قانونياً إلا إذا حضر ثلثاً أعضائه على الأقل.
٢. بالإمكان عقد اجتماع لمجلس الإدارة بناءً على طلب كتابي يقدمه ثلث الأعضاء قبل خمسة أيام على الأقل من تاريخ عقد الاجتماع وعند الضرورة يعقد الاجتماع بإعطاء مهلة أقصر.
٣. يتخذ القرار بأغلبية أعضاء مجلس الإدارة وإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي منه الرئيس.
٤. تكون المداولات سرية إلا أنه بموافقة جميع أعضائه من الممكن جعل بعض المداولات علنية.

الملاحظات المبداءة

- يلاحظ بدايةً أن هذه المادة تنظم أحكام الاجتماع العادي لمجلس الإدارة، ولكننا لم نجد في هذه المادة أو في أي مكان آخر من القانون أحكاماً تنظم الاجتماع غير العادي للمجلس.
- يلاحظ أيضاً أن هذه المادة لم تبيّن فيما إذا كان يجوز أم لا التصويت بالوكالة أو بالمراسلة في اجتماعات المجلس، والأصل طبعاً أنه لا يجوز، ولكن الأفضل أن ينص على ذلك صراحةً في القانون لتجنب أي لبس قد يحدث.
- يلاحظ كذلك أن هذه المادة لم تعالج حالة تغيب أحد أعضاء مجلس الإدارة من ممثلي القطاع الخاص عن اجتماعات المجلس، سواء أكان التغيب بعذر أو بغير عذر.
- كما يلاحظ أن هذه المادة والمواد التي تسبقها والتي تليها لم تنظم مهام رئيس مجلس الإدارة ولم تضع وصفاً لها، ويقترح إضافة النص التالي:
- رئيس مجلس الإدارة هو رئيس الهيئة ويمثلها لدى الآخرين وأمام الجهات كافة ويعتبر مفوضاً بالتوقيع عن مجلس الإدارة، وعليه تنفيذ قرارات المجلس والتقيد بتوجيهاته، وينوب نائب الرئيس عن الرئيس في حالة غيابه.

المادة رقم (١٧)

١. يكون للهيئة مديراً عاماً يعين بقرار من مجلس الإدارة.
٢. يكون المدير العام عضواً في مجلس الإدارة دون أن يحق له التصويت.
٣. يعتبر المدير العام المسؤول التنفيذي للهيئة ويقوم بالمهام التالية:
أ. تنفيذ سياسات الهيئة كما يحددها مجلس الإدارة.

- ب. تنظيم العمليات اليومية للهيئة والإشراف عليها.
- ج. رفع تقارير إلى مجلس الإدارة بصورة منتظمة حول عمليات الهيئة وأدائها.
- د. المشاركة في الأنشطة الرامية إلى تشجيع الاستثمار المحلي والخارجي في فلسطين.
٤. يحدد بقرار من مجلس الإدارة الراتب والحقوق المالية الأخرى للمدير العام.
٥. لا يجوز للمدير العام أن يكون طرفاً أو يكون له أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع استثماري.

وقد عدلت الفقرتان (أ، ب) من هذه المادة بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ لتصبحا على النحو التالي:

١. يكون للهيئة مدير عام يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس الإدارة.
٢. يشارك المدير العام في جلسات مجلس الإدارة دون أن يكون له حق التصويت.

الملاحظات المبداءة

- لم تبين هذه المادة إذا كان يجوز أن يكون المدير العام من بين أعضاء مجلس إدارة الهيئة أم لا.
- لم تبين هذه المادة المعايير التي يتم بناءً عليها اختيار المدير العام، أو الشروط الواجب توافرها فيه حتى يتم اختياره لهذا المنصب.
- كذلك فإنها لم تبين المدة التي يشغل فيها المدير العام مهام منصبه.
- حظرت هذه المادة في البند الأخير منها أن يكون للمدير العام مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مشروع استثماري. وفلسفة المشرع من وراء ذلك هي تجنب إمكانية تضارب بين مصالحه الشخصية ومصالح هيئة تشجيع الاستثمار الذي تكيف علاقته بها بصفتها وكالة بأجر، وهو ما يسمى ضمن القواعد العامة للوكالة بعدم جواز تعاقد الوكيل مع نفسه. ولكن المشرع اغفل أمراً هاماً يتعلق بهذه المسألة، وهو أن علاقة مجلس إدارة الهيئة بالهيئة هي أيضاً علاقة وكالة، وبالتالي لا يجوز أن يكونوا طرفاً في علاقة ما، تمثل هيئة تشجيع الاستثمار طرفها الآخر. ولكن يلاحظ مع ذلك أن القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ لم يشترط بشأنهم شرط كالذي اشترطه بالنسبة للمدير العام.

المادة رقم (١٨)

تتكون الموارد المالية للهيئة مما يلي:

١. الرسوم المترتبة على منح تراخيص المشاريع.
٢. رسوم طابع الإيرادات التي تدفع نتيجة التعامل في الاستثمار.

٣. الغرامات المالية التي تتحصل لها وفق أحكام القانون.

٤. المنح التي تقدمها الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية.

الملاحظات المبداء

- إن هذه المادة جعلت المنح التي تقدمها الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية، مورداً من الموارد المالية لهيئة تشجيع الاستثمار. ويرى الباحث أن هذا نص غير مبرر، إذ إنه وبحسب نص المادة (١٩) من ذات القانون يعتبر موازنة هيئة تشجيع الاستثمار جزءاً من الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية،
- كما يلاحظ في عدة مواد من القانون أن هذه الهيئة تتبع مجلس الوزراء بطريقة ما، ولهذا كيف لها أن تتلقى منحاً من دول ومنظمات أجنبية بصورة مستقلة دون أن يكون ذلك عبر القنوات الرسمية المختصة كمجلس الوزراء.
- كما يلاحظ أن هذه المادة لم تجعل من مصادر تمويل الهيئة إمكانية حصولها على مخصصات من ميزانية السلطة.

المادة رقم (٢٠)

١. يكون للهيئة مراقب حسابات أو أكثر من المحاسبين القانونيين يعينهم مجلس الإدارة ويعهد إليهم بمراقبة الحسابات.
٢. لمراقب الحسابات الحق في الاطلاع على جميع دفاتر الهيئة وسجلاتها ومستنداتها، وفي طلب البيانات التي يرى ضرورة الحصول عليها لأداء واجبه، وله أن يتحقق من موجودات الهيئة والتزاماتها.
٣. يرفع مراقب الحسابات تقريره السنوي إلى مجلس الإدارة الذي بدوره يرفعه إلى مجلس الوزراء.

الملاحظات المبداء

- لم تحدد هذه المادة المدة التي ينتخب المدقق ليدقق حسابات الهيئة خلالها، فلا يعقل ان يكون أدياً، ويقترح أن تكون المدة سنة قابلة للتجديد.
- لم تنص هذه المادة على ما يجب على المدقق أن يفعله في حالة اكتشافه مخالفات قانونية.
- أجازت هذه المادة ان يعين أكثر من مدقق حسابات للهيئة، ولكنها لم تبين في حال تعددهم كيف سيصدر قرارهم هل بالإجماع أم بالأغلبية.
- لم تتضمن هذه المادة شروطاً تضمن حيادية مدقق الحسابات وموضوعيته، ويقترح أن ينص على أنه لا يجوز أن يكون المدقق شريكاً لأحد أعضاء مجلس الإدارة أو يعمل لديه، أو له مصلحة مادية في مشروع استثماري تنظر فيه الهيئة.

المادة رقم (٢٥)

١. حال تقديم المعلومات المطلوبة من المستثمر حول المشروع والمنصوص عليها في الأنظمة تقوم الهيئة بتقييم المعلومات، وان لم تبت الهيئة برفض طلب التمتع بمزايا هذا القانون خلال ثلاثين (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب، يصبح المشروع مؤهلاً للتمتع بالمزايا المنصوص عليها في هذا القانون.
٢. تصدر الهيئة الموافقة على الاستثمار حال انتهاء مدة الثلاثين (٣٠) يوماً المخصصة لتقييم المعلومات دون رفض المشروع.

الملاحظات المبداء

- يظهر بدراسة هذه المادة أنها تتحدث في الفقرة (أ) عن التمتع بالمزايا المنصوص عليها في قانون تشجيع الاستثمار حكماً، ويكون ذلك بعد مرور مدة (٣٠) يوماً على تقديم رزمة المعلومات اللازمة من المستثمر للهيئة دون ان تبت الأخيرة في طلبه فيصبح المشروع عندئذ متمتعاً بالمزايا بحكم القانون، ولهذا كان يجب أن تضاف عبارة بحكم القانون إلى الفقرة (أ) بعد كلمة مؤهلاً وقبل كلمة للتمتع.
- ويظهر كذلك من دراسة هذه المادة أنها لم تعالج حالة طلب الهيئة بيانات إضافية أو استكمال نواقص معينة في الطلب، فعندئذ ماذا عن مدة الشهر هل ستبقى مستمرة دون انقطاع. ويقترح أن يضاف النص التالي "في حالة تقديم بيانات إضافية أو استكمال نواقص معينة طلبتها الهيئة فإن مدة الشهر تبدأ من تاريخ تقديم هذه البيانات أو استكمال النواقص.

المادة رقم (٢٧)

تسرى ضريبة الدخل بمعدل اسمي قدره ١٠% على التوسعات في المشروعات القائمة حسب قيمة الاستثمارات الرأسمالية المذكورة في المادة ٢٤ التي يوافق عليها مجلس الإدارة اعتباراً من تاريخ بداية إنتاج تلك التوسعات، أو مزاوتها للنشاط، ويقصد بالتوسع الزيادة في رأس المال المستخدمة في إضافة أصول رأسمالية ثابتة جديدة تحقق زيادة الطاقة الإنتاجية للمشروع من السلع والخدمات أو التصنيع لما كان يستورده أو يقصد قيامه بإنتاج وتقديم أنشطة أو خدمات جديدة.

الملاحظات المبداء

- يتضح أن هذه المادة منحت حوافز استثمارية على زيادة الطاقة الاستثمارية نتيجة التوسع في المشاريع المشمولة بقانون تشجيع الاستثمار، وهذه الحوافز هي خضوع إيرادات المشروع إلى نسبة ١٠% فقط (بدلاً من ٢٠% بحسب قانون ضريبة الدخل رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٤- الملغى إذا كان المستثمر شخصاً معنوياً، سواءً أكان شركة مساهمة عامة أو خاصة، أو ٢٠% حسب التصاعد الضريبي المطبق على الأشخاص. وبدلاً من نسبة ١٥%

للأشخاص المعنوية أو ١٦% وفق التصاعد على الأشخاص الطبيعيين – بحسب القانون الفلسطيني الساري المفعول رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤).

- لقد نصت تشريعات الضريبة على إعفاء الدخول المتحققة وفق قوانين الاستثمار، وخضوعها للنسب المنصوص عليها في القوانين الخاصة بتشجيع الاستثمار. ويقترح الإعفاء الكامل نتيجة التوسعة في المشروع، ولمدة محددة لا تزيد عن خمس سنوات لتحقيق العدالة والمحافظة على حق الخزينة العامة.

المادة رقم (٢٨)

تعفى من الضريبة على الدخل الأرباح التي وزعها المشروع وذلك بنسبة ١٠% من القيمة الأصلية لحصة الممول في رأسمال المشروع وذلك بعد انقضاء مدة الإعفاء المنصوص عليها في المواد (٢٢,٢٣) ويكون الإعفاء المشار إليه في الفقرة السابقة بنسبة ٢٠% من القيمة الاسمية لحصة المساهم في رأسمال المشروع الذي ينشأ بالتطبيق لأحكام هذا القانون في شكل شركة المساهمة التي تطرح أسهمها للاكتتاب العام ويتم الاكتتاب فيها بما لا يقل عن ٤٠% من رأسمالها.

الملاحظات المبداء

- تناولت هذه المادة الأرباح الموزعة للمشاريع التي حققت متطلبات التشريعات الاستثمارية وأنجزت أعمالها في السنوات المعفاة من الضريبة، حيث منحت إعفاء قدره ١٠% من القيمة الأصلية لحصة المكلف المستثمر في المشروع، شريطة أن لا يزيد الإعفاء عن ٢٠% من القيمة الاسمية لحصة المساهم في المشروع. ويشترط أن يكون المشروع شركة مساهمة عامة، ويتم الاكتتاب في رأسمالها فيما لا يقل عن ٤٠%، وهذا الإعفاء خاص للمستثمرين المساهمين في الشركات المساهمة العامة.
- يلاحظ أن المشرّع أفرط في الإعفاء، فبعد ان أعطى حوافز استثمارية وربطها بقيمة رأس مال المشروع ووصلت هذه الحوافز إلى إعفاء كلي لا يقل عن خمس سنوات، إضافة إلى إعفاء جزئي (سخي) يزيد عن عشر سنوات، فقد أعطي المستثمر مرة أخرى الإعفاءات المذكورة في هذه المادة. ويرى الباحث أن في هذا إهدار لحق الخزينة العامة. وعليه ينبغي مراجعة النص وتعديله بما يحقق المصلحة العامة بشكل أفضل.

المادة رقم (٣٢)

١. يمكن للهيئة أن تلغي تأكيد الاستثمار إذا وجدت في أثناء مراقبتها للمشاريع المستفيدة من الحوافز أن المستثمر زود الهيئة بمعلومات خاطئة حول الاستثمار المقترح، وكانت هذه المعلومات ذات تأثير في قرار الهيئة لتأكيد الاستثمار كاستثمار مؤهل للحصول على الحوافز، أو أنه حجب عن الهيئة معلومات ذات تأثير على قرار الهيئة لتأكيد الاستثمار

كاستثمار مؤهل للحصول على الحوافز. وتحدد الأنظمة المعايير والإجراءات التي تمارس بموجبها الهيئة سلطة الإلغاء.

٢. في حالة مخالفة المشروع لأحكام هذا القانون، أو عدم الالتزام بالشروط والأهداف المحددة له، يكون لمجلس الإدارة الحق في اتخاذ إجراءات حسب جسامته المخالفة وظروف ارتكابها، ومدى الأضرار التي تصيب الاقتصاد الوطني، فإما أن يقصر مدة الإعفاءات أو يلغيها كافة، أو يلغي الموافقة على المشروع.

٣. يجوز للمستثمر أن يستأنف ضد قرار الهيئة بإلغاء تأكيد الاستثمار بموجب الإجراءات المحددة في الأنظمة.

الملاحظات المبداء

- الفقرة الأولى من هذه المادة تتحدث عن حالة إلغاء تأكيد الاستثمار، إذا تبين للهيئة في أثناء مراقبتها للمشاريع المستفيدة من الحوافز ان المستثمر زود الهيئة بمعلومات خاطئة حول الاستثمار المقترح، او حجب عنها معلومات ذات تأثير على قرارها. أي أن هذه المادة تتحدث عن حالة بطلان قرار الهيئة بتأكيد الاستثمار لكونه استند إلى معطيات غير صحيحة، ولكن الذي غفلت عنه هذه المادة هو ان للبطلان اثر رجعيًا، إذ إن ما بني على باطل فهو باطل. وبالتالي فإن أية حوافز او إعفاءات كانت قد منحت قبل حالة البطلان تعتبر على أنها قد منحت بطريقة غير مشروعة وتصيح واجبة الرد وفق القانون.

- الفقرة (ج) من هذه المادة تبين ان للمستثمر الحق في ان يستأنف قرار الهيئة القاضي بإلغاء تأكيد الاستثمار ولكنها لم تحدد الجهة التي يجب أن يستأنف القرار إليها.

الخاتمة

يتبين بدراسة قانون تشريع الاستثمار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ من حيث مدى شمولية نصوصه، وكذلك من خلال مراجعة دراسات أخرى حول ذات القانون من زاوية اقتصادية تحليلية، أن القانون أعلاه بحاجة إلى تعديل وإعادة صياغة لبعض أحكامه، والى اتمام النقص الوارد في أحكام أخرى، وكذلك إلى إعادة تقويم لطبيعة الاعفاءات والحوافز التي يمنحها إضافة إلى الحاجة إلى وضع لائحة تنفيذية للقانون المشار إليه، لمعالجة الأمور التي لن توضح فيه حتى بعد تعديله، وفي هذا السياق أرى ضرورة مراجعة آلية وضع القوانين وسنها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ذلك أن ملاحظات في ذات السياق تشوب عددا كبيرا من القوانين التي سنت حديثا وتسنى للباحث دراستها مثل، قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠م وقانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥م.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين.
- قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين.
- قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧، (مصر).
- قرار مجلس الوزراء رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٤ بتمديد الإعفاءات للمشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين.

ثانياً: المراجع

- صيام، أحمد. (١٩٩٧). مبادئ الاستثمار. ط ١. دار المناهج. عمان، الأردن.
- حردان، طاهر. (١٩٩٧). مبادئ الاستثمار. ط ١. دار المستقبل للنشر والتوزيع. عمان، الأردن.
- الوطيان، محمد. (١٩٩٠). المدخل في أساسيات الاستثمار. ط ١. مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع. الكويت، الكويت.
- خليل، أحمد. (٢٠٠٥). الوسيط في تشريعات الاستثمار. ط ١. منشأة المعارف. الإسكندرية، مصر.
- مكحول، باسم. (٢٠٠٢). الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ط ١. إصدار معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله، فلسطين.
- سانو، قطب. (٢٠٠٠). الاستثمار – أحكامه وضوابطه في الفقه الإسلامي. ط ١. دار النفائس. عمان، الأردن.
- إسماعيل، محمد. (١٩٩٤). النظام القانوني للاستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية. ط ١. إصدار معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية.
- الخصاونة، صالح. (١٩٩٦). قانون تشجيع الاستثمار والمناخ الاستثماري في الأردن. بحث منشور في مصنف الاستثمار والعقود التجارية الدولية، ط ١، إصدار جامعة بيرزيت. بيرزيت، فلسطين.
- الراوي، خالد. (١٩٩٩). الاستثمار – مفاهيم، تحليل استراتيجي. ط ١. دار المسيرة للنشر والتوزيع. عمان، الأردن.
- البشير، صلاح. (٢٠٠٢). التشريعات الأردنية – دور الدولة في جذب الاستثمار المحلي والأجنبي. ورقة عمل منشورة في مصنف الاستثمار في الأردن – فرص وأفاق. ط ١. إصدار مركز دراسات الشرق الأوسط. عمان، الأردن.

- الحاج، طارق. (٢٠٠٤). "أثر الاستثمار الأجنبي غير المباشر على ربحية الشركات المساهمة العامة الفلسطينية المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية". مجلة جامعة النجاح للأبحاث - ب (العلوم الإنسانية) ١٨(١). نابلس، فلسطين. ٢٢٩-٢٤٥.
 - عاشور، يوسف. (٢٠٠٥). تحليل دوافع الأفراد في استثمار مدخراتهم خارج الجهاز المصرفي في قطاع غزة. مجلة جامعة النجاح للأبحاث - ب (العلوم الإنسانية) ١٩(٢). نابلس، فلسطين. ٤٦٣-٤٨٧.
 - غرايبه، هشام. (١٩٩٩). "قوانين تشجيع الاستثمارات الأجنبية". مجلة البنوك في الأردن ٤(١٨). ٧-١٢.
 - مؤسسة المستقبل للأبحاث والدراسات الاستراتيجية (٢٠٠٥) دراسة بعنوان: سياسات الاستثمار المستحدثة في ظل تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (١) لسنة ١٩٩٨. رام الله، فلسطين.
 - مركز التجارة الدولية / الأوتكتاد. (١٩٩٥). دليل الأعمال إلى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. ترجمة مؤسسة طلال أبو غزالة الدولية. جنيف، سويسرا.
 - فرمند، غسان. (١٩٩٦). معوقات قانون الاستثمار الفلسطيني. مصنف الاستثمار والعقود التجارية الدولية. ط ١. إصدار جامعة بيرزيت. بيرزيت، فلسطين.
 - شحادة، رجا. (١٩٩٠). قانون المحتل - اسرائيل والضفة الغربية. ط ١. مؤسسة الدراسات الفلسطينية، جامعة الكويت، الكويت.
 - ماكوين، بروس. (٢٠٠٥). حرية المعلومات-خطوة نحو عدالة قرار الاستثمار. ط ١. مركز المشروعات الدولية الخاصة. القاهرة، مصر.
 - سوليفان، جون. (٢٠٠٥). الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيس للإصلاح السياسي والاقتصادي. ط ١. مركز المشروعات الدولية الخاصة. القاهرة، مصر.
- ثالثاً: شبكة المعلومات العالمية:**
- "النشرة الاقتصادية لقناة الجزيرة". (٢٠٠٧/٢/٢٦). www.aljazeera.net.
 - عبد الخالق، سعيد. (٢٠٠٦). "التطور التشريعي للاستثمار الخاص في مصر"، www.tashreaat.com
 - "حول جدار الفصل العنصري". www.pengon.org.
 - "حول آثار الفساد على المجتمع والنمو الاقتصادي". www.aman-palestine.org
- الأشخاص الذين تمت مقابلتهم**
- جواد الناجي، وكيل وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية، بتاريخ ٢٠٠٧/٤/٣.
 - هشام عورتاني، مدير مركز تطوير القطاع الخاص، بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١.
 - السيد شريف خالد، ممثل لجان الدفاع عن الأراضي، محافظة قلقيلية، بتاريخ ٢٠٠٧/١/٥.