

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

التنظيم القانوني لحوافز الإستثمار وضمانات المستثمر
في التشريع الفلسطيني
(دراسة تحليلية)

إعداد

أحمد محمد محمود بركات

إشراف

د. نعيم سلامة

قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الخاص في
كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين

2019

التنظيم القانوني لحوافز الإستثمار وضمانات المستثمر
في التشريع الفلسطيني
(دراسة تحليلية)

إعداد

أحمد محمد محمود بركات

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ / / 2018 وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

د. / مشرفاً رئيساً

د. / ممتحناً خارجياً

د. / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار... إلى من علمني العطاء بدون إنتظار... إلى من أحمل اسمه بكل إفتخار... والدي العزيز الف رحمة لروحك الطاهرة... إلى ملاكي في الحياة... معنى الحب والحنان... بسمه الحياة وسر الوجود... من كان دعاؤها سر نجاحي، وحنانها بلسم جراحي... أعلى ما في حياتي... والدتي. وإلى إخواني وأخواتي الذين هم أعز ما في قلبي... وإلى أخوتي الذين لم تلدهم أمي... من تحلوا بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء، إلى ينابيع الصدق الصافي... من معهم سعدت، وبرفقتهم في دروب الحياة الحلوة والحزينة سرت... من كانوا معي على طريق النجاح والخير... من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم... إخواني في الله.

الشكر والتقدير

أشكر الله تعالى وأحمده... فهو المنعم والمتفضل قبل كل شيء حقق لي ما أصبو إليه كما أتقدم بخالص الشكر الجزيل، والعرفان بالجميل، والإحترام والتقدير إلى أستاذي الفاضل الدكتور نعيم سلامة الذي تكرم بإشرافه على رسالتي والذي مد لي يد العون والمساعدة بمعلوماته القيمة التي أضافت لهذه الرسالة الكثير من المنافع. كما أتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الكرام على قبولهم مناقشة هذه الرسالة، وسأقبل كافة ملاحظاتهم وتوجيهاتهم، التي سيكون من شأنها إثراء هذه الرسالة بإذن الله. كما أتقدم بالإمتنان والتقدير لجميع الأساتذة في كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية، الذين أمدوني بعلمهم النافع طيلة فترة دراستي. وأتقدم بالشكر إلى كل من ساندني من عائلتي وأصدقائي لإتمام هذه الرسالة.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان :

التنظيم القانوني لحوافز الإستثمار وضمانات المستثمر في التشريع اللسطيني

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، بإستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية أو بحث
علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

**The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the
researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any
other degree or qualification**

Student's name:

اسم الطالب: أحمد محمد محمود بركات

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الإهداء	ت
الشكر والتقدير	ث
الإقرار	ج
فهرس المحتويات	ح
الملخص	ذ
المقدمة:	1
أهمية الدراسة:	4
أهداف الدراسة:	4
إشكاليات الدراسة:	5
أسباب اختيار موضوع الدراسة:	5
نطاق الدراسة:	6
منهجية الدراسة:	6
محددات الدراسة:	6
الدراسات السابقة:	7
خطة الدراسة:	9
الفصل الأول: ماهية الإستثمار وحوافز الإستثمار في فلسطين	10
المبحث الأول: ماهية الإستثمار في فلسطين	11
المطلب الأول: مفهوم الإستثمار	11
الفرع الأول: تعريف الإستثمار وأنواعه	11
الفرع الثاني: أهداف الإستثمار ومعوقاته	18

20	المطلب الثاني: الواقع التشريعي والسياسي والإقتصادي للإستثمار في فلسطين
21	الفرع الأول: الواقع التشريعي للإستثمار في فلسطين
23	الفرع الثاني: الواقع السياسي للإستثمار في فلسطين
24	الفرع الثالث: الواقع الإقتصادي للإستثمار في فلسطين
26	المبحث الثاني: حوافز الإستثمار في فلسطين
27	المطلب الأول: ماهية حوافز الإستثمار في فلسطين
27	الفرع الأول: مفهوم الحوافز وعقد حزمة الحوافز في قانون تشجيع الإستثمار
30	الفرع الثاني: المشاريع المستفيدة من حوافز الإستثمار والإستثناءات الواردة عليه:
38	المطلب الثاني: أنواع حوافز الإستثمار وإجراءات الإستفادة منها
39	الفرع الأول: أنواع حوافز الإستثمار
49	الفرع الثاني: إجراءات الإستفادة من حوافز الإستثمار
55	الفصل الثاني: الضمانات القانونية للمستثمر في فلسطين
56	المبحث الأول: الضمانات القانونية العامة
56	المطلب الأول: ضمان عدم نزع الملكية والتأميم والحجز عليها :
57	الفرع الأول: ضمان عدم تأميم المشاريع الإستثمارية أو الحجز على أموالها
61	الفرع الثاني: ضمان عدم نزع ملكية عقارات المشروع الإستثماري
65	المطلب الثاني: ضمان حرية تحويل الأموال وعدم التمييز بين المستثمرين
65	الفرع الأول: ضمان حرية تحويل الأموال:
69	الفرع الثاني: عدم التمييز بين المستثمرين
72	المبحث الثاني: الضمانات القانونية الخاصة
73	المطلب الأول: المفاوضات والتحكيم كوسائل لحل النزاع الإستثماري

73	الفرع الأول: المفاوضات بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية
76	الفرع الثاني: اللجوء إلى التحكيم
85	المطلب الثاني : اللجوء إلى القضاء لحل النزاعات الإستثمارية
87	الفرع الأول :المحكمة المختصة وإجراءات النظر فيها
89	الفرع الثاني :عدم إختصاص المحاكم الفلسطينية في حل النزاعات الإستثمارية:.....
92	الخاتمة
92	أولاً: النتائج:.....
94	ثانياً: التوصيات
97	المصادر والمراجع
B.....	Abstract

التنظيم القانوني لحوافز الإستثمار وضمانات المستثمر في التشريع الفلسطيني

(دراسة تحليلية)

إعداد

أحمد محمد محمود بركات

إشراف

د. نعيم سلامة

الملخص

يحتل الإستثمار أهمية كبيرة بالنسبة للدولة والأفراد، كما أنه يشكل موضوع إهتمام رجال القانون والإقتصاد والسياسة ذلك لأنه يمتد إلى النواحي القانونية والإقتصادية والسياسية حيث أنه يؤثر فيها ويتأثر بها، ويعد تحسين القوانين الداخلية وتوفير الفرص الإقتصادية والإنتفاخ السياسي للدولة على العالم عوامل جاذبة للإستثمارات من داخل الدولة وخارجها.

ويعد الإستثمار وطنياً كان أم أجنبياً أحد أهم وسائل الدولة في تحقيق أهدافها نحو التنمية الإقتصادية، لذا ليس غريباً أن تتسابق الدول جميعها في جذب الإستثمارات اللازمة لتحقيق أهدافها، وتعتبر التشريعات الإستثمارية أمراً ضرورياً، بإعتبارها أداة الدولة في التعبير عن سياستها نحو المستثمر من خلال ما تقدمه من ضمانات قانونية وحوافز مالية وضريبية لتشجيع المستثمر وتوفير له مناخاً ملائماً لتوظيف أمواله في الدولة، وتختلف الدول في حجم ونوع ووزن هذه الضمانات أو الحوافز وأهميتها في تحسين المناخ الإستثماري، ولما كان الوضع في فلسطين ليس نمطياً ولا عادياً بسبب حجم التحديات التي تواجه عجلة تطور الإقتصاد فيها، أصبح لزاماً أن تكون أدوات النهضة والبناء ووسائلها في فلسطين غير عادية، وعلى إعتبار أن قانون تشجيع الإستثمار يمثل إحدى الأدوات أعلاه، فإنه يجب أن يكون قانوناً بأقل وصف على درجة عالية من النجاعة، والتعامل بواقعية مع متطلبات جذب الإستثمارات وتحفيز المستثمرين وخاصة فيما يتعلق بالحوافز الإستثمارية كالإعفاءات الضريبية والجمركية أو فيما يتعلق بضمانات المستثمر كضمان عدم التأميم وعدم نزع الملكية وضمان حرية تحويل الأموال إلا في حالات معينة ذكرها المشرع الفلسطيني، وبناء عليه سوف نحلل أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني من حيث طبيعة

المشاريع المستفيدة والحوافز الممنوحة لتلك المشاريع والضمانات الممنوحة للمشاريع الإستثمارية ونرى مدى ملائمتها لخصوصية الوضع الفلسطيني وتحسينها للمناخ الإستثماري وبيان أحكامها والآثار المترتبة عليها، وأخيرا دراسة بعض القوانين التي تعد مكملة للبيئة القانونية للإستثمار في فلسطين مثل الحوافز الخاصة بالإستثمار في المدن الصناعية وغيرها، مع ختم الدراسة ببعض النتائج والتوصيات التي نأمل على المشرع الأخذ بها في أي تعديل قادم للقانون.

المقدمة:

تحتاج التنمية الاقتصادية إلى رأس المال الذي يقوم بعملية تمويل المشروعات التي تتطلبها التنمية، ويتم التمويل بوسائل محلية أو أجنبية، وتعتمد الوسائل المحلية على المدخرات والإيرادات، وتعاني إقتصاديات الدول النامية من ندرة رأس المال المحلي، حيث يتوقف عرض رأس المال على الإستعداد والرغبة في الإدخار، بينما يتوقف طلب رأس المال على الدوافع للإستثمار.

وفي ظل الإنفتاح الإقتصادي العالمي وتقلص حواجز السلع بين الدول وإتساع حرية إنتقال رؤوس الأموال وظهور التجارة الإلكترونية التي تخترق العالم دون حواجز ودون حدود، إزدادت حاجة الدول في جذب الإستثمارات إلى إقتصادها صعوبة وحساسية، إذ أن نجاح الدول في جذب الإستثمارات يرتبط بعدة عوامل مثل حجم التسهيلات والحوافز الممنوحة للمستثمرين، ومدى ملائمة البيئة التشريعية لتنظم هذه الأنشطة الإستثمارية إضافة إلى مقدار العائد المتوقع من المشروع ومدى توافر الإستقرار السياسي والتشريعي في الدولة¹.

ووسط ذلك يأتي دور قانون تشجيع الإستثمار مع إختلاف مسمياته بين الدول بصفته الأكثر ملامسة للأمر، فليس من دول في العالم إلا وتجتهد في العناية به عناية غير عادية؛ إذ لا يشك أحد في الدور الأساسي للإستثمار بالنسبة لأي دولة في العالم مع ملاحظة أن العلاقة بين الإستثمار والنمو الإقتصادي تتحرك في الإتجاهين، ففي حين أن الإستثمار يعتبر عاملاً أساسياً في النمو الإقتصادي، فإن توقعات النمو المستقبلي للإقتصاد تعمل على تشجيع الإستثمار².

وفي ظل المحددات والمعوقات الكثيرة والمؤثرة على البيئة الإستثمارية في فلسطين، فإن مسؤولية أكبر تقع على عاتق المشرع وصانع القرار الفلسطيني من إيجاد قانون عصري لتشجيع الإستثمار في فلسطين وتخفيض كلفته وتعويض مستوى المخاطر المرتفع الذي يواجه المستثمرون الراغبون بالإستثمار في فلسطين، ورغم سعي فلسطين إيجاد وتحسين البيئة القانونية المحفزة

1 السامرائي، دريد محمود: "الإستثمار الأجنبي والمعوقات والضمانات القانونية"، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص25.

2 محمد، رمضان صديق: "الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الإستثمار"، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص23.

للإستثمار إلا أن عملية التحسين والتعديل تظل عملية ديناميكية ومتجاوبة للمتغيرات والمعطيات الجديدة على العناصر المكونة للبيئة الإستثمارية¹.

ويعتبر قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني التشريع الرئيسي المنظم للإستثمار، وهو قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (1) لعام 1998 وتعديلاته²، وهذا القانون يعتبر الإطار التشريعي الذي يكفل للمستثمرين الفلسطينيين وغير الفلسطينيين الحماية اللازمة والضمانات الضرورية لأموال المستثمر ويسهل عليهم إتخاذ قراراتهم بهذا الشأن، واشتمل القانون المذكور العديد من الحوافز والإعفاءات الضريبية والتخفيضات على ضريبة الدخل، فقانون تشجيع الإستثمار يشجع إستثمار رؤوس الأموال في جميع القطاعات من كل الشركات المحلية والأجنبية المسجلة لممارسة الأعمال في فلسطين.

وقد حصلت تحولات كثيرة في الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالإستثمار في فلسطين وخاصة فيما يتعلق بالحوافز والضمانات، فقد كانت تشريعات كثيرة وأوامر عسكرية قد صدرت قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، وبعد ظهور السلطة الوطنية الفلسطينية سارعت السلطة إلى وضع أسس للتنظيم القانوني للعملية الإستثمارية في فلسطين ، فأصدرت قانون رقم (6) لسنة 1995 على وجه الإستعجال³، ولكن هذا القانون ما لبث أن ألغي بموجب قانون تشجيع الإستثمار رقم (1) لسنة 1998 الذي عدلت أحكامه بموجب القانون رقم (2) لسنة 2004⁴، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (50) لسنة 2004⁵ يقضي بتمديد الإعفاءات للمشاريع المستفيدة من قانون

¹ ملحم، فراس عبد الرحيم حمدان: "الإطار القانوني للإستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة"، بحث منشور، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2000، ص34.

² قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 المنشور في العدد رقم 23 من الوقائع الفلسطينية صفحة 5 بتاريخ 8-6-1998.

³ قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 6 لسنة 1995 المنشور في العدد 5 من الوقائع الفلسطينية صفحة 6 بتاريخ 8-6-1995.

⁴ القرار بقانون رقم 2 لسنة 2004 بتعديل بعض أحكام قانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين المنشور في العدد 49 من الوقائع الفلسطينية صفحة 13 بتاريخ 17-6-2004.

⁵ قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 50 لسنة 2004 بشأن تشجيع الإستثمار المنشور في العدد 50 من الوقائع الفلسطينية صفحة 9 بتاريخ 18-1-2005.

تشجيع الإستثمار رقم (2) لسنة 2004، ومن ثم صدر قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011¹ وعدل بعض أحكام قانون تشجيع الإستثمار رقم (1) لسنة 1998، ومن ثم صدر قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014² وعدل بعض أحكام القانون وألحقه صدور قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2015³ بشأن تشجيع الإستثمار وأخيراً صدور القرار بقانون رقم (20) لسنة 2016⁴ المعدل لبعض أحكام قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998.

ويتألف قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني من عدة فصول، ويلاحظ أن القانون يقدم الحوافز والضمانات بهدف تشجيع الإستثمار التي ستكون ركيزة دراستنا، وهي حوافز مادية المتعلقة بالإعفاءات الجمركية والضرائب، وضمانات قانونية مثل ضمان حرية تحويل الأموال إلى الخارج، وضمان عدم التأميم وعدم المصادرة إلا في حالات استثنائية مرتبطة بالمصلحة العامة مع تعويض صاحب الملك، وضمان آلية واضحة لحل النزاعات.

وعليه، فإن الدراسة سوف تحلل أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني من حيث طبيعة المشاريع المستفيدة وطبيعة الحوافز الممنوحة لتلك المشاريع، وأيضاً طبيعة الضمانات الممنوحة للمشاريع الإستثمارية، وأخيراً دراسة بعض القوانين التي تعد مكملة للبيئة القانونية للإستثمار في فلسطين، كون أن قانون تشجيع الإستثمار ليس الوحيد الذي ينظم موضوع الحوافز فهناك قوانين خاصة لها أحكام وإعفاءات وخصوصية بالنسبة للحوافز كقانون المدن والمناطق الصناعية وغيرها، بالإضافة أننا سنتحدث عن وجود قيود على التشريع المتعلق بالإستثمار بسبب الإتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، ومن أمثلة ذلك ما يتعلق بالمعابر والإستيراد والتصدير والتحكم بالموارد الطبيعية وحرية التنقل والعمل وغيرها.

¹ القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين المنشور في العدد 90 من الوقائع الفلسطينية صفحة 14 بتاريخ 30-3-2011.

² القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين المنشور في العدد رقم 107 من الوقائع الفلسطينية صفحة 18 بتاريخ 28-5-2014 .

قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بشأن تشجيع الإستثمار المنشور في العدد رقم 112 من الوقائع الفلسطينية صفحة

63 بتاريخ 29-4-2015.³

القرار بقانون رقم (20) لسنة 2016⁴

على ضوء ما سبق:

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية البحث من خلال عرض وتحليل حوافز الإستثمار وضمانات المستثمر القانونية وبيان أحكامها وأثرها القانوني وأثرها في تشجيع الإستثمار من حيث زيادة القوة التنافسية وتشغيل الأيدي العاملة وفك التبعية للاقتصاد الفلسطيني، ومن جهة أخرى إلقاء الضوء على أهمية التشريعات القانونية في خلق المناخ الإستثماري الملائم لجذب الإستثمارات الأجنبية والمحلية على حد سواء، وفي كونه يعالج قضية هامة قل البحث فيها، كما أن موضوع البحث على درجة عالية من الأهمية بالنسبة لخصوصية الوضع الفلسطيني، كما أن لها أهمية في تحليل الإطار التنظيم القانوني للإستثمار في فلسطين والإجراءات الواجب مراعاتها من الناحية العملية للإستفادة من الإمتيازات والحوافز التي يقدمها قانون تشجيع الإستثمار، وأهميتها في تقييم النصوص القانونية المتعلقة بالإستثمار ورؤية ما إذا كانت تساهم فعلا في تحفيز جلب رؤوس الأموال أم لا.

أهداف الدراسة:

- 1_ بيان ماهية الإستثمار من حيث تحديد مفهومه وأهدافه ومخاطره ومجالاته.
- 2_ الحديث عن الواقع التشريعي للإستثمار في فلسطين والتشريعات الحاكمة له والمرتبطة به.
- 3_ بيان التعديلات المتسارعة في قانون تشجيع الإستثمار والقرارات الصادرة والأنظمة المتعلقة بقانون تشجيع الإستثمار.
- 4_ تحديد مفهوم الحوافز والسياسة التشريعية من وراء تنظيمها وأنواعها ومدتها والمجالات المستهدفة والمستثناة من هذه الحوافز وتحليلها وأثرها القانوني على الإستثمار.
- 5_ تحليل الضمانات القانونية وأشكالها وكفائتها وأثرها القانوني على واقع الإستثمار.
- 6_ إصدار توصيات للمشرع الفلسطيني حول تعديل البيئة القانونية للإستثمار.

إشكاليات الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة بشكل أساسي حول الوصول إلى فهم دقيق ومعقد خالي من أي ضبابية حول كل ما يتعلق بحوافز وضمانات الإستثمار وهناك الكثير من الإشكاليات يجب الحديث عنها، وهناك تساؤلات يجب الحديث عنها:

1. ماهية الإستثمار والمستثمر والمشروع؟ وما هي الحوافز ومدتها وشروطها؟ .
2. هل يتمتع جميع المستثمرين بالحوافز الإستثمارية وفي جميع المجالات؟ هل يجوز منح معاملة تفضيلية لمستثمر عن آخر؟ .
3. ما هي ضمانات الإستثمار وهل هي كافية؟ وكيف يتم تسوية المنازعات الإستثمارية في فلسطين؟ .
4. هل الحوافز الضريبية كافية لخلق بيئة مشجعة لتنمية القطاع الصناعي الخاص؟.
5. الى أي مدى ساهمت التعديلات الاخيرة في زيادة الحوافز وتقليل مخاطر الإستثمار؟ .
6. هل أحكام قانون تشجيع الإستثمار والقوانين ذات العلاقة تساهمان في تهيئة المناخ الإستثماري في فلسطين؟.

أسباب اختيار موضوع الدراسة:

اختار الباحث عنوان الدراسة إنطلاقاً من الأهمية الكبيرة لموضوع الدراسة من وجهة نظر الباحث وتتلخص أسباب إختيار هذا الموضوع في النقاط التالية :-

1. أهمية قانون تشجيع الإستثمار على الإقتصاد الوطني ، وتأثيره بشكل كبير على معيشة المواطن الفلسطيني من خلال توفير فرص العمل وزيادة معدل الدخل القومي .
2. تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون تشجيع الإستثمار التي من شأنها توعية المستثمر الذي يرغب في الإستفادة من هذا القانون في البيئة الإستثمارية لفلسطين .
3. تسليط الضوء على دور هيئة تشجيع الإستثمار في المساهمة في إيجاد وتطوير بيئة إستثمارية صديقة دائمة ، والتعبير العملي عن رؤية فلسطين وسياستها في تشجيع القطاع الخاص والمساهمة في توفير بيئة إستثمارية مناسبة.

4. التعرف على البيئة الإقتصادية والسياسية والتشريعية للإستثمار في فلسطين، والمعوقات التي تواجه المستثمرين لايجاد التوصيات التي منشأها قد تساهم في حل بعض المعوقات للإستثمار في فلسطين.

نطاق الدراسة:

تحليل النصوص القانونية الواردة في أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وتعديلاته والأنظمة القانونية المتعلقة بالإستثمار، والقوانين الأخرى المرتبطة بتشجيع الإستثمار والخاصة ببعض المناطق مثل قانون المدن والمناطق الصناعية الفلسطيني وقانون الضرائب وقانون التجارة وقانون الشركات الساري، وأيضاً الإطلاع على رأي الفقه القانوني والقضائي المتطرفة لموضوع الإستثمار، وعقد مقابلات مباشرة مع بعض موظفي هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني .

منهجية الدراسة:

نظراً لقلّة الكتابات حول الحديث عن هذا الموضوع إتبعنا المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف وتحليل نصوص قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 وتعديلاته، وبالأخص المواد المتعلقة بالضمانات والحوافز الإستثمارية، وبعض القوانين الخاصة ببعض المناطق كقانون المدن والمناطق الصناعية، وكذلك تحليل الآراء الفقهية المتعلقة بهذه الدراسة مع التعرف على رأي الفقه بخصوص هذا الموضوع وعقد مقابلات مع الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار، ولم أتبع المنهج المقارن كون أن الواقع السياسي والتشريعي والاقتصادي للإستثمار في فلسطين يختلف عن باقي دول العالم وخاصة أن فلسطين دولة محتلة وبيئتها الإستثمارية تختلف عن باقي دول العالم .

محددات الدراسة:

إن البيانات التي شملتها هذه الدراسة عبارة عن مجموعة من المصادر والمراجع الرئيسية منها والثانوية، فبالحديث عن المصادر الذي إعتد إليها الباحث في إعداد هذه الدراسة هو قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 بالإضافة الى تعديلاته كقرار بقانون رقم (7)

لسنة 2014 وغيرها من التعديلات، وكذلك القوانين المرتبطة بالإستثمار كقانون المدن والمناطق الصناعية رقم (10) لسنة 1998 وقوانين أخرى كقانون التحكيم الفلسطيني وقانون الضرائب الفلسطيني وتعديلاته وقانون الإستملاك الأردني وقانون الزراعة الفلسطيني وغيرها، أما بالنسبة للمراجع الرئيسية التي إعتد عليها الباحث فهي مجموعة من الكتب القانونية التي تناولت حالة تشجيع الإستثمار والتي سيتم ذكرها في قائمة المراجع.

الدراسات السابقة:

بعد البحث والتقصي قدر الإمكان لم أتمكن من إيجاد أية دراسة كانت كتاباً أو بحثاً أو رسالة علمية تتحدث عن موضوع هذه الدراسة بصورة مباشرة ومعقدة ومتخصصة في موضوع الإستثمار من ناحية قانونية في الشأن الفلسطيني، وكثرتها التي تحدثت من ناحية إقتصادية أو سياسية أو إدارية، وللنهوض بواقع قانوني مشجع للإستثمار في فلسطين هو ما دفع الباحث عن الحديث عن الإستثمار والقوانين المتعلقة به، ومن الجدير بالذكر أن هناك عدد من الدراسات تناولت موضوع الإستثمار بشكل متخصص من ناحية إقتصادية ومنها من ناحية إدارية أو سياسية وهناك دراسات تحدثت عنه في بعض جزئياته من وجهة قانونية ولكن شرحت الموضوع بشرح بسيط دون تعمق وكانت قبل التعديلات الأخيرة على قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 ومن هذه الدراسات:

1. مفهوم الإستثمار وواقعه التشريعي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، غسان خالد، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح الوطنية، مجلد 22، 2008، تحدث هذا البحث عن دراسة تحليلية نقدية لقانون رقم (1) لسنة 1998 وتعديلاته رقم (2) لسنة 2004 وتطرق لمفهوم الإستثمار ومخاطره والواقع التشريعي الفلسطيني وقام بتحليل ونقد بعض النصوص، ويختلف عن موضوع هذه الدراسة حيث أنه بحث غير شامل لموضوع الحوافز والضمانات، وأيضاً حصل أكثر من تعديل على قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وقانون ضريبة الدخل مما يعني أن معظم انتقاداته على القانون قد تم تلافيها أو تغيرت المواد موضوع النقد.

2. دور هيئة تشجيع الإستثمار في تشجيع الإستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين (دراسة حالة قطاع غزة)، لؤي فتحي محمد نصر: "نشرت هذه الرسالة في الجامعة الإسلامية في غزة، وتحدثت عن الموضوع قبل التعديل الأخير وهو تعديل رقم (7) لسنة 2014، حيث أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني يطبق في غزة والضفة، وأيضاً تحدثت الرسالة عن الموضوع من ناحية ادارية وبيانات وإحصائيات وجداول وليس من وجهة قانونية ، ولم تتحدث الرسالة بشكل موسع عن الإعفاءات والضمانات ،والرسالة أيضاً كانت تتحدث عن واقع غزة وهو مختلف تماما عن واقع الضفة الغربية.

3. الإطار القانوني للإستثمار في فلسطين، فراس ملحم: نشرت هذه الرسالة في جامعة بيرزيت سنة 2000 ،وتحدثت عن الإطار القانوني للإستثمار في فلسطين بشكل عام ولم تتخصص بموضوع الحوافز والضمانات التي هي موضوع دراستنا، وأيضاً تحدثت الرسالة عن قانون تشجيع الإستثمار قبل التعديلات حيث أنه حصل عدة تعديلات على القانون وخصوصاً فيما يتعلق بموضوع الحوافز والإعفاءات التي تعتبر صلب مضمون هذه الرسالة.

4. الإستثمار والبيئة الإستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة، باسم مكحول: صدر هذا البحث عن معهد السياسات الإقتصادي الفلسطيني (ماس) في سنة 2002 أي قبل التعديلات حيث حصل أكثر من تعديل على قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وأيضاً تحدثت البحث عن الحوافز والضمانات من وجهة سياسية عامة ولم يتحدث عن الإطار القانوني إلا في بعض أجزاءه دون تعمق.

5. الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الإستثمار ، رمضان صديق محمد ، صدر هذا الكتاب سنة 1998 ومؤلفه دكتور في جامعة حلوان في مصر، تحدث الكتاب عن نفس موضوع هذه الدراسة وبشكل معمق وبصورة قانونية ، ولكن ما يختلف عن موضوع دراستنا هو تحدته عن حالة القانون المصري وهي حالة تختلف عن حالة القانون الفلسطيني كون القوانين تختلف بطبيعة الحوافز والضمانات الممنوحة ، وكذلك واقع

فلسطين السياسي والإقتصادي والقانوني يختلف عن الواقع في مصر ،وكذلك هذا الكتاب
تحدث عن الموضوع دراسة مقارنة أما هذه الدراسة فكانت دراسة تحليلية .

خطة الدراسة:

سيقوم الباحث بدراسة الموضوع من خلال فصلين:

بالنسبة **للفصل الأول**: تناولنا في الفصل الأول الحديث عن ماهية الإستثمار والحوافز الممنوحة للمستثمر، ففي المبحث الأول تحدثنا عن التعريف بالإستثمار من خلال تحديد ماهيته وأهدافه ومخاطره ومعوقاته هذا في المطلب الأول ،أما في المطلب الثاني تحدثنا عن الواقع التشريعي والسياسي والإقتصادي للإستثمار في فلسطين من خلال الحديث عن التعريف بهذه التشريعات وتطورها، وفي المبحث الثاني تحدثت الدراسة عن حوافز الإستثمار والإمتيازات الممنوحة للمستثمرين من خلال الحديث في المطلب الأول عن ماهية الحوافز وشروطها وعقد حزمة الحوافز والمشاريع المستفيدة والمستثناه من الحوافز ، وفي المطلب الثاني تحدثنا عن أنواع الحوافز وإجراءات الإستفادة منها .

وأما في **الفصل الثاني**: تطرقت الدراسة عن الضمانات القانونية للمستثمر في فلسطين وقسمناها الى ضمانات عامة وضمانات خاصة، وتناولنا في المبحث الأول عن الضمانات العامة كنزع الملكية والمصادرة والتأميم والإستيلاء، وتحويل الأرباح ورأس المال المشروع الإستثماري الى الخارج وضمانات عدم التمييز بين المستثمرين، وفي المبحث الثاني تحدثنا عن الضمانات الخاصة المتعلقة بتسوية المنازعات الإستثمارية والتي منها التحكيم كوسيلة لفض النزاعات، وكذلك اللجوء إلى القضاء والمحكمة المختصة وإجراءات النظر فيها ، وأخيراً عدم إختصاص المحاكم الفلسطينية في حل بعض النزاعات الإستثمارية.

الفصل الأول

ماهية الإستثمار وحوافز الإستثمار في فلسطين

تحاول الكثير من الدول على الصعيد الدولي الإهتمام بإقتصادها وفي بذل جميع ما يلزم لتحقيق النمو الإقتصادي، فكان لزاماً على هذه الدول العمل على تعزيز الإستثمار لديها حيث يعتبر الإستثمار من أهم ركائز الإقتصاد، فإيجاد التشريعات والقوانين الكفيلة بتشجيع الإستثمار في هذه الدول يجب أن يكون في سلم الأولويات، فبدون هذه القوانين التي تلبي إحتياجات المستثمر المحلي والأجنبي على حد لن تكون البيئة الوطنية ملائمة لأي مستثمر يرغب في البدء بمشروعه، وهذا ما سار عليه المشرع الفلسطيني منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية حيث أن فلسطين دولة نامية تسعى الى مواكبة التطور والنمو الإقتصادي ولن يتأتى هذا الأمر إلا من خلال تشجيع الإستثمار المحلي والأجنبي على حد سواء.

وعليه، تم تسليط الضوء في هذا الفصل على ماهية الإستثمار وحوافز المستثمر في فلسطين بحيث تم تقسيم الفصل الأول الى مبحثين رئيسيين: المبحث الأول يتحدث عن ماهية الإستثمار والمبحث الثاني يتحدث عن حوافز الإستثمار، حيث تناول الباحث في المبحث الأول عن مفهوم الإستثمار، وبهدف الإلمام بهذا المفهوم كان لابد من تعريف الإستثمار والحديث عن أنواع الإستثمار وأهدافه ومخاطره والواقع التشريعي والسياسي والإقتصادي للإستثمار في فلسطين.

أما المبحث الثاني فقد تناول الباحث موضوع حوافز الإستثمار، حيث تم الحديث عن مفهوم الحوافز وعقد حزم الحوافز والمشاريع المستفيدة من هذه الحوافز والإستثناءات الواردة عليها وكذلك الحديث عن أنواع هذه الحوافز الوارد في قانون تشجيع الإستثمار النافذ، كما وتم إلقاء الضوء بشكل مقارنة على قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة¹ والمزايا التي تتمتع بها هذه المشاريع المقامة ضمن هذه المدن والمناطق.

¹ قانون رقم 10 لسنة 1998 بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة المنشور في العدد 27 من الوقائع الفلسطينية صفحة 13 بتاريخ 8-12-1998 و قرار مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2017 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرة لغايات تشجيع الإستثمار المنشور في العدد رقم 136 من الوقائع الفلسطينية صفحة 23 بتاريخ 25-9-2017.

المبحث الأول: ماهية الإستثمار في فلسطين

بغرض الإلمام بماهية الإستثمار والوصول الى فكرة شاملة حول ماهية الإستثمار في قانون تشجيع الإستثمار النافذ محل هذه الدراسة، كان لا بد من التحدث عن مفهوم الإستثمار من حيث تعريفه وكذلك الحديث أنواع الإستثمار في فلسطين، وما هدف إليه المشرع من إيجاد قانون تشجيع الإستثمار، والمخاطر التي قد يواجهها المستثمر في فلسطين، وأخيرا الواقع التشريعي والسياسي والاقتصادي للإستثمار لتحديد طبيعة المناخ الإستثماري في فلسطين.

المطلب الأول: مفهوم الإستثمار.

بداية لا بد من الإشارة الى تعريف الإستثمار قانوناً يختلف عنه إذا ما أردنا الخوض في تعريف الإستثمار من الناحية الإقتصادية، إلا أننا لسنا بصدد معالجة الإستثمار من النواحي الإقتصادية، بل إن الهدف من هذه الدراسة هو تحديد أهلية قانون تشجيع الإستثمار النافذ في فلسطين بتعديلاته ومدى تحقيقه للغاية المقصودة من وجوده.

لذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول يتحدث عن تعريف الإستثمار وأنواعه وموقف قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 وتعديلاته، أما في الفرع الثاني فقد تم الحديث عن الواقع التشريعي للإستثمار في فلسطين من حيث التعديلات المتعاقبة التي طرأت على قانون تشجيع الإستثمار النافذ ومدى إنسجام هذه التعديلات وتوافقها مع إحتياجات المستثمر المحلي والأجنبي الذي يرغب في الإستثمار في فلسطين.

الفرع الأول: تعريف الإستثمار وأنواعه

حتى يتسنى لنا فهم ماهية الإستثمار يتوجب علينا الحديث عن تعريف الإستثمار وعن أنواع الإستثمار وذلك حسب قانون تشجيع الإستثمار النافذ في فلسطين، وهذا ما سيتناوله الباحث في هذا الفرع.

أولاً: تعريف الإستثمار

الإستثمار لغة ،مصدر للفعل إستثمر إستثمر وهو مشتق من ثمر الرجل إذا تمول ، ومن ثم يقال أثمر الرجل ماله إذا نماه ،وبذلك فإن إستثمار المال لغة يراد به طلب ثمر المال الذي هو نماؤه ونتاجه¹ ، وأما الفقهاء فقد عرفوه بأنه توظيف الفرد ماله الزائد عن حاجته الضرورية بشكل مباشر أو غير مباشر في نشاط إقتصادي لا يتعارض مع مبادئ الشرع ومقاصده العامة².

ويستمد مفهوم الإستثمار أصوله من علم الإقتصاد والسياسة والإدارة والقانون والفقهاء وهنا لا يسعنا الحديث سوى عن تعريفه من ناحية قانونية وفقهية ، وبالتالي فقد عرف الفقهاء الإستثمار بأنه توظيف المال بهدف تحقيق العائد أو الدخل أو الربح والمال عموماً، فقد يكون الإستثمار على شكل مادي ملموس أو على شكل غير مادي³.

وقد عرف قانون تشجيع الإستثمار النافذ الإستثمار، بأنه "إنفاق مالي فعلي لتكوين المشروع (رأس المال الثابت) من جانب المستثمر في المشروع سواء كان مشروعاً حديثاً أو قائماً أصلاً"⁴ ، ولم تحصل أية تعديلات على تعريف الإستثمار في التعديلات التي طرأت على هذا القانون بعد ذلك بحيث بقي هذا التعريف على ما هو عليه.

يلاحظ أن الإستثمار يستمد أصوله من علم الإقتصاد، حيث أن للإستثمار علاقة وثيقة بمجموعة من المفاهيم الإقتصادية كالدخل والإستهلاك والإدخار والإقتراض، فقد يتخلى الشخص الطبيعي أو المعنوي عن جزء من أمواله بقصد الحصول على أرباح مستقبلية وذلك من خلال إستثمار هذه الأموال في مشروع جديد أو مشروع قائم،⁵ فالإستثمار هو عملية إقتصادية التي تقوم بتوظيف رؤوس الأموال بهدف شراء مواد الإنتاج والتجهيزات لتحقيق تراكم رأسمالي جديد ورفع القدرة الإنتاجية.⁶

¹ ابن منظور، محمد ابن مكرم ابن منظور الإفرقي المصري: "لسان العرب"، 9مج، جزء 7، دون طبعة، دار الحديث، القاهرة، 2003، ص104.

² مجمع اللغة العربية: "معجم الوسيط"، 2مج، جزء 2، دون طبعة، مطبعة مصر، القاهرة، 1961، ص295.

³ حردان، طاهر حيدر: "مبادئ الإستثمار"، دون طبعة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص13.

⁴ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين رقم 1 لسنة 1998 وتعديلاته.

⁵ درويش، مروان: "مبادئ الإستثمار (قوانين وتطبيقات)"، الطبعة الأولى، مكتبة دار الجامعات، فلسطين، 1999، ص 7.

⁶ محمد نصر، لؤي فتحي: "دور هيئة تشجيع الإستثمار في تشجيع الإستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2000، ص 16.

يرى الباحث أنه من خلال تعريف المشرع للإستثمار، فإنه يشترط أن يكون هناك إنفاق فعلي للأموال من جانب شخص طبيعي أو معنوي بهدف تكوين مشروع جديد أو توظيف هذه الأموال في مشروع قائم أصلاً لهذا الشخص الطبيعي أو المعنوي، فلا يعتبر مجرد تخصيص المال أو توفيره بحد ذاته إستثمار، بل يتوجب أن يتم إنفاق هذا المال فعلاً وضخه في بناء وتكوين مشروع جديد أو توظيف هذا المال وإستخدامه في مشروع قائم، كما أنه لم يقتصر أثر قانون تشجيع الإستثمار على الشخص المعنوي بل شمل أيضاً الشخص الطبيعي سواء كان هذا الشخص الطبيعي أو المعنوي محلي أو أجنبي، وفي هذا توسع من جانب المشرع ليشمل أكبر عدد ممكن من أصحاب رؤوس الأموال وتشجيعهم على الإستثمار في فلسطين، فالمستثمر كما جاء في قانون تشجيع الإستثمار النافذ هو "أي شخص طبيعي أو إعتباري يستثمر أو سبق له الإستثمار في فلسطين بموجب أحكام هذا القانون أو القوانين السابقة"¹، فلا يشترط قانوناً أن يكون المستثمر شخصاً معنوياً بل يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً يملك رأس المال الكافي لبناء المشروع الإستثماري ليستفيد من مزايا وحوافز قانون تشجيع الإستثمار.

ولا يكون هذا الإستثمار إلا من خلال مشروع جديد أو مشروع قائم أصلاً يقصد المستثمر من خلاله ضخ أمواله و توسعه المشروع وتطويره بما يتناسب وتطلعاته المستقبلية لتحقيق الأرباح، وبنتيحة ذلك تحقيق التنمية الإقتصادية الوطنية، وهنا عرف المشرع المشروع الإستثماري بأنه "أي كيان مؤسس ومسجل حسب الأصول وفقاً لأحكام هذا القانون بقصد الربح بما في ذلك أية شركة أو فرع أو ائتمان أو شراكة أو ملكية فردية أو مشروع مشترك أو غيرها من المؤسسات"²، حيث يجب توفر الشروط القانونية التي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني في أي مشروع، أي الشروط الواجب توفرها في المشروع للإستفادة من الحوافز الواردة في القانون، بالإضافة إلى الشروط والإجراءات التي نص عليها قانون الشركات التجارية الأردني النافذ في فلسطين فيما يتعلق بالشروط اللازم توفرها لتأسيس شركة جديدة أو تسجيل شركة قائمة.³

¹ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ قانون الشركات التجارية الأردني رقم 12 لسنة 1964، المنشور في العدد رقم 1757 من الجريدة الرسمية الأردنية صفحة 493 بتاريخ 3-5-1964 .

أما على الصعيد الدولي فقد اختلفت المعاهدات والإتفاقيات الدولية في تعريف الإستثمار، فقد عرفت الأمم المتحدة الإستثمار على أنه "إجمالي تكوين رأس المال الثابت المنفق على حيازة السلع الرأسمالية الجديدة مضافاً إليها التجديدات والتحسينات التي تجري على السلع الرأسمالية القائمة في البلد، ولا يقتصر ذلك على إضافة رأس المال النقدي بغرض شراء السلع الرأسمالية فقط بل على حيازة المستندات أو أي شكل آخر من الموجودات المالية،¹ أما صندوق النقد الدولي فيرى أن الإستثمار يمثل الطلب على أموال الإنتاج أو الفريق بين الدخل المتاح والطلب على الاستهلاك، وبتعريف صندوق النقد الدولي للإستثمار يتبين أن الإستثمار يقابل الإدخار إلا أنه ليس بالضرورة أن يكون فائض الإستهلاك موجهاً نحو الإستثمار، فالإستثمار يتناول الأصول الرأسمالية المادية والمالية والبشرية والمعلوماتية لتحقيق عوائد إقتصادية أو إجتماعية أو ثقافية أو علمية.²

وعربياً فقد نصت الإتفاقية الموحدة لإستثمار رؤوس الأموال العربية أن الإستثمار هو "إستخدام رأس المال العربي في إحدى مجالات التنمية الإقتصادية بهدف تحقيق عائد في إقليم دولة طرف غير دولة جنسية المستثمر العربي أو تحويله إليها بنفس الغرض وفقاً لأحكام الإتفاقية.³

يرى الباحث من خلال التعريفات السابقة أن الطابع الإقتصادي بالتأكيد يغلب على تعريف الإستثمار، وجاء التعريف الوارد في قانون تشجيع الإستثمار متفقاً مع التعريفات الواردة في الإتفاقيات الوارد ذكرها سابقاً من حيث أن الإستثمار هو عملية توظيف رأس المال الفعلي بغرض تحقيق أهداف إقتصادية مستقبلية، وجاءت قوانين تشجيع الإستثمار بهدف دفع هذه العملية إلى الأمام وتشجيع أصحاب رؤوس الأموال على الإستثمار، وبنتيجة ذلك دفع عجلة التنمية الإقتصادية إلى الأمام.

¹ United Nation: " Concept & Definition Of Capital For Nation Statistical ". paper No.3. 1963.

p.7، مشار إليه لدى السامرائي، دريد محمود : "مرجع سابق"، ص134.

² منشورات صندوق النقد الدولي: "الجوانب التحليلية والسياسات الخاصة بالبرمجة المالية"، 1990، ص 23.

³ المادة 6 من الإتفاقية الموحدة لإستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية المعدلة، القاهرة، 6 ديسمبر / كانون ثان 2012، ص2.

ثانياً: أنواع الإستثمار

تختلف أنواع الإستثمار وفقاً لمعايير محددة حسب الهدف والغرض والوسائل والعائد والمخاطر، بحيث نستدل على نوع الإستثمار من خلال هذه المعايير ومن أهم أنواع الإستثمار التالي:-

1_ الإستثمار حسب جنسية المستثمر: حيث يقسم الإستثمار حسب جنسية المستثمر إلى إستثمار وطني وإستثمار أجنبي، فالإستثمارات الوطنية هي الإستثمارات التي لا تنتقل فيها القيم المادية أو المعنوية عبر الحدود، فالمستثمر وطني كما أن المشروع يتم داخل الوطن،¹ أما الإستثمارات الأجنبية يقصد منها قيام شخص طبيعي أو معنوي في بلد غير بلده بإستخدام خبراته أو جهوده أو أمواله في القيام بمشاريع إقتصادية سواء كانت بمفرده أو بالمشاركة مع شخص طبيعي أو معنوي محلي أو أجنبي أو مع الدولة.

يلاحظ أن قانون تشجيع الإستثمار النافذ أجاز للمستثمر الأجنبي الإستثمار داخل فلسطين في حدود هذا القانون، وهذا أمر طبيعي فبدون ذلك سيفقد هذا القانون الغاية المقصود منه، كما أن هذا القانون سمح للمستثمر الأجنبي الإستثمار في كافة قطاعات المشاريع أو فروعها مع مراعاة التشريعات السارية بحيث أن هذا القانون ساوى بين جميع المستثمرين سواء الوطني أو الأجنبي من حيث سريان أحكامه مع إشتراط مبدأ المعاملة بالمثل.²

يرى الباحث ان المشرع الفلسطيني عند سماحه للمستثمر الاجنبي بالاستثمار في فلسطين في اطار قانون تشجيع الاستثمار ، حقق الغاية التي هدف قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني الى تحقيقها ، فالاستثمار الأجنبي يؤدي الى دخول الأموال والمشاريع الى فلسطين مما يعود بالنفع على الاقتصاد الفلسطيني ولذلك كان واجباً على المشرع الفلسطيني التعامل مع المستثمر الاجنبي بخصوصية واعطاءه الحوافز الكفيلة بجذبه وبقاءه في فلسطين .

2_ الإستثمار حسب شكل الإستثمار: للإستثمار عدة أنواع حسب شكل الإستثمار ومن هذه الأشكال هو الإستثمار العيني، وهو عبارة عن إستخدام السلع والخدمات في تكوين طاقة إنتاجية

¹ عبد الله، عبد الله عبد الكريم: "ضمانات الإستثمار في الدول العربية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 20.

² المادة 6 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 والتي جاء فيها " لا يستثنى أي مستثمر على أي أساس مهما كان من التمتع بالإمتيازات الممنوحة وفقاً لأحكام هذا القانون ... "

جديدة أو المحافظة على الطاقة الإنتاجية أو تجديدها، وهناك شكل آخر للإستثمار وهو الإستثمار النقدي وهو المقابل النقدي للإستثمار العيني حيث يعبر عنه بالعملة المحلية أو الأجنبية.¹ يرى الباحث أن الإستثمار يجمع بين أشكال الإستثمار أي النقدي والعيني فلا يتصور قيام أي مشروع إستثماري بدون أشكال الإستثمار المذكورة، حيث أن المشروع بحاجة إلى الماكينات والمعدات والسلع اللازمة لقيام المشروع، كما أنه بحاجة الى رأس المال اللازم لسير هذا المشروع ونجاحه حسب ما هو مخطط له.

3_ الإستثمار طبقاً لمعيار أسلوب المشاركة في المشروع الإستثماري: حيث يقسم الإستثمار حسب هذا المعيار إلى إستثمار مباشر وإستثمار غير مباشر، فالإستثمار المباشر هو أن يقوم المستثمر بإنشاء مشروعه أو ممارسة نشاطه التجاري بنفسه بحيث يخضع هذا المشروع لسيطرته وتوجيهاته وتعليماته، وكل ذلك يكون من خلال ملكية هذا المستثمر لكامل رأس مال المشروع أو بنسبة معينة من الملكية ويتميز هذا النوع بأن المستثمر يكون مالكاً للمشروع وبذات الوقت خضوع هذا المشروع لسيطرته وتعليماته.²

أما الإستثمار غير المباشر فهو الإستثمار الذي يكون للمستثمر فقط حق التمويل النقدي للمشروع دون أن يكون له أية سيطرة على المشروع أو إتخاذ القرارات اللازمة لسير المشروع³، أي لا يخوله حق إدارة الشركة والسيطرة عليها.⁴

يرى الباحث أن المستثمر يفضل الإستثمار المباشر وليس الإستثمار غير المباشر، حيث أن المستثمر يفضل أن تكون لديه السيطرة على مشروعه الإقتصادي وأن يملك النفوذ على هذا المشروع دون أن يشاركه أحد في هذا الأمر كما أنه ابتداءً يكون له الحق في إختيار المشروع الذي يرغب في الإستثمار فيه.

¹ عاطف، عبد الكريم أحمد: "مناخ الإستثمار وأهميته في جذب الإستثمارات"، بحث منشور، مركز الدراسات والبحوث البيئي، اليمن، بدون سنة نشر، ص3.

² الطعان، حاتم: "الإستثمار أهدافه ودوافعه"، بدون طبعة، جامعة بغداد، العراق، 2006، ص5.

³ الجزائري، وليد رمضان: "حوافز وضمانات المستثمر في ظل قانون الإستثمار العراقي وبعض قوانين الإستثمار العربية"، مجلد 6، دون طبعة، مجلة العلوم الإقتصادية، العراق، 2009، ص53.

⁴ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص66 .

4_ الإستثمار تبعاً للغرض منه: حيث أن الإستثمار يتحدد نوعه بطبيعة الغرض المرجو منه ،فقد يكون الهدف من الإستثمار هو غاية إقتصادية بحثه وقد تكون الغاية إجتماعية وقد تكون إدارية.¹ يرى الباحث أن الإستثمار الإقتصادي هو الذي يهدف إلى تطوير المشاريع مما يحقق الغاية التي أنشئ من أجلها هذا المشروع، أما الإستثمار الإجتماعي فهي عبارة عن إستثمارات تشكل وسيلة تساعد الفرد على العيش في مجتمع أكثر إنتاجية أو رفاهية ومن أمثلتها الإستثمارات الرياضية أو الترفيهية، أما الإستثمار الإداري فيكون الهدف منه تطوير المرافق الإدارية التي تصون المجتمع أو تنظم أدائه ومن أمثلها مرفق القضاء .

5_ الإستثمار حسب الجهة التي تقوم به: حيث يتحدد الإستثمار هنا حسب شخصية المستثمر فقد يكون المستثمر هي الحكومة الفلسطينية مثلا وقد يكون شخصية خاصة كالشخص الطبيعي أو المعنوي .

وتبعاً لشخصية المستثمر يقسم الإستثمار إلى إستثمار حكومي وإستثمار خاص، فالإستثمار الحكومي هو التي تمارسه الحكومة ويكون رأس مال المشروع من فائض الإيرادات أو القروض الداخلية أو الخارجية أو المساعدات الخارجية، أما الإستثمار الخاص فهو الذي يمارسه شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وفي دراستنا هذه سنتحدث عن الإستثمار الخاص وليس الإستثمار الحكومي كون قانون تشجيع الإستثمار النافذ المعدل لم يتطرق إلى الإستثمار الحكومي وإنما جاء لتشجيع الإستثمار الخاص الذي يكون فيه المستثمر شخصاً طبيعياً أو معنوياً.

6_ الإستثمار الحقيقي والإستثمار المالي: فالإستثمار الحقيقي يأخذ هذا الإستثمار شكل الأرض والمباني ومعدات الإنتاج، وبالتالي زيادة الدخل والنتاج القومي، ويعتبر الإستثمار حقيقياً متى أعطي المستثمر الحق في حيازة أصل حقيقي كالعقارات، فالأصل الحقيقي تكون له قيمة إقتصادية ويترتب على إستخدامه منفعة إقتصادية.²

يرى الباحث أن إختلاف أنواع الإستثمار بحسب ما ورد سابقاً، يساعد المستثمر على حرية الإختيار وفقاً لإرادته ورغبته مع مراعاة القوانين النافذة، وإن تقسيم الإستثمار إلى عدة أنواع لا يعني

¹ محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 21.

² حردان، طاهر: "مرجع سابق"، ص15.

عدم إجتماع هذه الأنواع في إستثمار واحد بل على العكس تماماً، فالإستثمار قد يكون حكومياً وحقيقياً وإقتصادياً.

الفرع الثاني: أهداف الإستثمار ومعوقاته

لم يأت قانون تشجيع الإستثمار عبثاً وإنما جاء لتحقيق جملة من الأهداف إلا أنه بالإضافة إلى ما يسعى هذا القانون الى تحقيقه فإنه هناك جملة من المعوقات التي تواجه الإستثمار .

أولاً: أهداف الإستثمار:

إن لقانون تشجيع الإستثمار في فلسطين أهمية بالغة في تحقيق أهداف وأولويات التنمية في فلسطين من خلال زيادة الإستثمارات سواء المحلية أو الدولية، ولا يكون ذلك إلا من خلال توفر مناخ ملائم لتشجيع الإستثمار وتسهيله وتقديم الضمانات الملائمة للمستثمرين، بالإضافة الى منحهم العديد من الحوافز التي تزيد مع زيادة قيمة أي إستثمار سواء كان في مشاريع قائمة أو مشاريع جديدة.

يرى الباحث أن تشجيع الإستثمار في فلسطين وزيادة عدد الإستثمارات من خلال الميزات التي يوفرها قانون تشجيع الإستثمار النافذ يؤدي إلى توفير فرص العمل إلى جانب زيادة الإنتاج القومي وتنمية وتطوير ودعم الإقتصاد الوطني بما يعود على الوطن والمواطن بفوائد إقتصادية كثيرة بما فيها تحسين مستوى المعيشة والخدمات المقدمة للمواطنين، إلا أنه لا يغفل علينا أن فلسطين بإعتبارها دولة نامية تهدف في الأساس إلى جذب الإستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية من خلال ما توفره من حوافز و ضمانات حيث أن فلسطين تسعى إلى جذب رؤوس الأموال على خلاف الدول المتقدمة والتي تعتبر مُصدرة لرؤوس الأموال.

بالإضافة إلى ما سبق يؤدي تشجيع الإستثمار في فلسطين وبالنظر إلى خصوصية الوضع السياسي والإقتصادي لفلسطين إلى زيادة فرص إستقلال السوق الفلسطيني عن إقتصاد الإحتلال

الإسرائيلي ويزيد من إمكانية فك الارتباط بين كل من الإقتصاديين كما أنه يعزز فكرة البقاء للمواطن الفلسطيني في أرضه ما دام أن فرص العمل متوفرة.¹

وقد نص قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين على أن هدف قانون تشجيع الإستثمار هو تحقيق أهداف وأولويات التنمية الإقتصادية وذلك من خلال زيادة الإستثمارات²، ويرى هذا القانون أن تحقيق هذه الأهداف يكون بإتباع الوسائل التالية:-

1_ تأسيس الهيئة المسؤولة عن تشجيع وتسهيل الإستثمار.

2_ تقديم الضمانات للمستثمرين والإستثمارات القائمة في فلسطين.

3_ منح الحوافز للمستثمرين.

4_ توفير المناخ الملائم لتشجيع الإستثمار في فلسطين.

وبتوفير هذه الوسائل السابق ذكرها مجتمعة يكون بالإمكان تحقيق الغاية من قانون تشجيع الإستثمار أي تحقيق التنمية الإقتصادية ودعم الإقتصاد الوطني الذي لا يكون إلا من خلال زيادة عدد الإستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية، فلا يمكن جذب وزيادة هذه المشاريع الإستثمارية إلا من خلال توفير الوسائل السابقة وعلى رأسها تقديم الضمانات الملائمة للمستثمرين وتوفير المناخ الملائم لتشجيع الإستثمار في فلسطين، هذا إلى جانب إيجاد القوانين الكفيلة بتشجيع الإستثمار ودعم الإقتصاد الوطني، ومن أمثلة ذلك قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة الذي نص على إنشاء مدن صناعية ومناطق حرة في فلسطين تتمتع المشاريع المقامة ضمنها بمزايا وحوافز نظمها هذا القانون.³

¹ خالد، غسان: "مفهوم الإستثمار وواقعه التشريعي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية"، مجلد 22(4)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، فلسطين، 2008، ص1171.

² المادة 2 من قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

³ قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998، وللمزيد حول الغاية من إيجاد المدن والمناطق الصناعية الحرة أنظر: الخبرات، حسن مرعي: "مستقبل الإستثمار في المناطق الحرة " التحديات التي تواجهها والفرص والإمكانات المتاحة لها "، منظمة التجارة الحرة العربية الكبرى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص 10.

ثانياً: معوقات الإستثمار:

ليس من الممكن تصور مشروع إستثماري لا يواجه أية صعوبات أو معوقات تجارية أو مخاطر قانونية أو إجتماعية، حيث يتطلب من المستثمر أن يكون على دراية تامة بطبيعة مشروعه والصعوبات التي قد تواجهه وأن يكون مستعداً لمواجهة هذه الصعوبات والمخاطر.¹

ونجد تحديداً أن الدول النامية هي الدول التي قد تعاني فيها الإستثمارات بعض المخاطر التجارية والقانونية والإجتماعية، ولا يعني ذلك أن الدول المتقدمة في معزل عن ذلك، فقد تتعرض بعض الدول المضيفة للإستثمارات إلى إنقلاب عسكري أو حروب أو خلافات داخلية تؤثر سلباً على هذه الإستثمارات وقد يكون هناك احتلال لبعض الدول النامية كاحتلال الاسرائيلي لفلسطين²، وقد تتغير السياسة الداخلية في الدولة مما يؤثر على هذه الإستثمارات، فقد تقوم الدولة بتأميم الإستثمارات أو نزع الملكية أو سن قوانين تؤثر سلباً على نقل وتحويل الأموال أو التصرف بحريه في ماله.³

يرى الباحث أن المستثمرين سواء المستثمر المحلي والأجنبي يبحث عن حاضنة آمنة لمشروعه تتوفر فيها كل الضمانات وأكبر عدد ممكن من الحوافز والميزات، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال إيجاد تشريع يوفر المتطلبات التي يبحث عنها كل مستثمر، ويلاحظ على قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين وبمراجعة التعديلات التي طرأت على القانون رقم 1 لسنة 1998 أن المشرع الفلسطيني يستهدف مواكبة القوانين الحديثة التي تعنى بشأن تشجيع الإستثمار كما ويهدف إلى جذب الإستثمارات ورؤوس الأموال بالرغم من الوضع السياسي الذي يحكم فلسطين.

المطلب الثاني: الواقع التشريعي والسياسي والإقتصادي للإستثمار في فلسطين

للإستثمار في فلسطين وضع خاص سواء كان تعلق ذلك بالإطار القانوني للإستثمار أو بالوضع السياسي الذي لا يمكن إستبعاد تأثيره على الإستثمار في فلسطين، وأن دراسة الواقع

¹ خالد، غسان: "مرجع سابق"، ص 1168.

² صدقة، عمر هاشم محمد: "ضمانات الإستثمارات الأجنبية في القانون الدولي"، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 31.

³ محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 43.

التشريعي والوضع السياسي والإقتصادي للإستثمار في فلسطين يساعدنا في فهم طبيعة المناخ الإستثماري¹ في فلسطين، ويكون ذلك من خلال دراسة فرعين:

الفرع الأول: الواقع التشريعي للإستثمار في فلسطين

إن وجود نظام قانوني واضح وفعال هو شرط أساسي للقيام بأي نشاط إقتصادي وتحديداً الإستثمار، وأن تعدد القوانين وتفرعها وعدم وضوحها وأحياناً تضاربها كل ذلك يعتبر عقبة أمام المستثمر، ويؤدي ذلك بالنتيجة الى عزوف المستثمر عن بناء نشاطه الإقتصادي في ظل واقع تشريعي غير واضح ومتغير،² ومن المعروف أيضاً أن فلسطين من الدولة النامية وأن جذب الإستثمارات ليس بالأمر اليسير لأن المستثمر وخاصة الأجنبي يبحث عن دولة يتحقق فيها التوازن بين الربح والمخاطر التي قد يتعرض لها ويقوم هذا التوازن على ما يقدم له من ضمانات ومزايا وما يتمتع به هذا البلد من إستقرار تشريعي وسياسي وأمني وإقتصادي.³

ومنذ مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1993 حاولت السلطة الفلسطينية إيجاد إقتصاد متمكن يستطيع مواجهة الصعوبات ويساعد على قيام الدولة الفلسطينية، حيث عانت السلطة الفلسطينية من تعدد وتفرع القوانين التي إختلفت وتنوعت بسبب الحقب التاريخية والتشريعية التي مرت بها فلسطين طوال قرن من الزمان.

حيث أن فلسطين مرت بالعديد من الحقب التاريخية والتي بدأت بالعهد العثماني وشهدت هذه الحقبة سن أول قانون مدني يحكم الحياة المدنية والتجارية آنذاك، ويتمثل هذا القانون بمجلة الأحكام العدلية العثمانية، ثم وقعت فلسطين تحت ما يعرف بالإننتداب البريطاني والذي ساهم في

¹ يعرف المناخ الإستثماري بأنه " مجمل الأوضاع السياسية والإقتصادية والإدارية والقانونية التي يمكن أن تؤثر على فرص نجاح مشروع إستثماري في بلد معين وتؤثر في ثقة المستثمر وتقنعه بتوجيه إستثمارته من بلد إلى بلد آخر "، أنظر: رزق، ولاء مجدي إسماعيل: "مناخ الإستثمار"، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارية، مصر، 2013، ص 334، كذلك أنظر: محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 37 وما بعدها.

² ابن شيحة، صحراوي: "المزايا والحوافز والضمانات ولتدعيم وترقية المناخ الإستثماري في الجزائر"، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الأردن، 2015، ص 5. كذلك أنظر: رزق، ولاء مجدي إسماعيل: "مرجع سابق"، ص 342.

³ الجزائري، وليد رمضان: "مرجع سابق"، ص 47 وما بعدها. أنظر كذلك: ابن شيحة، صحراوي: "مرجع سابق"، ص 5.

إضعاف الإقتصاد الفلسطيني فكان يضع التشريعات الكفيلة بتهيئة المناخ المناسب للإحتلال الصهيوني والسيطرة على الموارد الطبيعية في فلسطين لمصلحة الإنتداب والإحتلال الصهيوني.¹

وعام 1948 خضعت الضفة الغربية الى الحكم الأردني وخضع قطاع غزة إلى الإدارة المصرية، حيث تم تطبيق القوانين الأردنية النافذة آنذاك على الضفة الغربية كما تم تطبيق القوانين المصرية على قطاع غزة، وجميع القوانين التي تم تطبيقها والتي تم سنها بين عام 1948 وحتى عام 1967 وتحديداً القوانين الأردنية ما زالت سارية المفعول حتى اللحظة وإن طرأ عليها بعض التعديلات من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية وتم تقييد بعضها الآخر بموجب الأوامر العسكرية الإسرائيلية، ثم مرت فلسطين بحقبة الإحتلال الإسرائيلي الذي دأب إلى السيطرة على كافة مناحي الحياة في فلسطين فقام بإصدار العديد من الأوامر العسكرية التي تهدف إلى السيطرة التامة على الحياة الإقتصادية والموارد الطبيعية والتأكيد على سياسة السيطرة على الأرض وتوجيهها في خدمة أهداف الإحتلال الصهيوني وعلى رأس هذه الأوامر العسكرية كان الأمر العسكري رقم 1342 والأمر العسكري المعدل له رقم 1407 بشأن تشجيع رؤوس الأموال حيث عمد الإحتلال الإسرائيلي إلى تكريس الإحتلال وإخضاع الإقتصاد الفلسطيني للتبعية الإسرائيلية.²

وصولاً الى مرحلة قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، حيث بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية أول خطواتها في إنشاء إقتصاد وطني فلسطيني، وذلك من خلال سن القوانين التي تهدف إلى تنمية الإقتصاد الوطني الفلسطيني وكان أولها قانون تشجيع الإستثمار رقم 6 لسنة 1995، والذي إستمر العمل به حتى صدور قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 والذي ما زال ساري المفعول حتى يومنا هذا إلا أنه قد طرأت عليه عدة تعديلات كان أولها التعديل رقم 2 لسنة 2004، ومن ثم طرأ تعديل آخر على قانون تشجيع الإستثمار بموجب القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011، والتعديل الأخير كان بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014، وتم المصادقة على قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار والقرار بقانون رقم 20 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني ، ومما يؤكد سعي المشرع الفلسطيني إلى

¹ ملحم، فراس عبد الرحيم حمدان: "مرجع سابق"، ص 42 .

² ملحم، فراس عبد الرحيم حمدان: "مرجع سابق"، ص 42 .

تشجيع الإستثمار هو سن قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998 حيث بموجبه تم إنشاء منطقة محددة جغرافياً لتنفيذ نشاطات تصديرية وترخيص مشاريع صناعية تعمل داخل مدن صناعية لإنتاج سلع جديدة ويكون لهذه المشاريع داخل المدن والمناطق الصناعية إمتيازات وحوافز سنتحدث عنها مفصلاً في الفصل الثاني.¹

يرى الباحث أنه من حقبة السلطة الوطنية الفلسطينية شهدت إهتماماً تشريعياً بالإستثمار وعمدت إلى تشجيعه وبذل أقصى ما يمكن من طاقات من أجل جذب الإستثمار المحلي والأجنبي إلى فلسطين، حيث عمدت السلطة الوطنية الفلسطينية الى تحديث قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 ليواكب أحدث التطورات التشريعية وإيجاد حاضنة تشريعية ثابتة وحديثه تلائم رغبات المستثمرين المحليين والأجانب، حيث أن المشرع الفلسطيني حاول من خلال سن قانون تشجيع الإستثمار بناء إقتصاد فلسطيني قوي لتعويض النقص التشريعي الذي عانت منه فلسطين في الحقبات السابقة، إلا أنه مع ذلك لا يمكن إغفال أثر الواقع السياسي والإقتصادي الفلسطيني على الإستثمار.

الفرع الثاني: الواقع السياسي للإستثمار في فلسطين

إن خصوصية الوضع السياسي في فلسطين لا يمكن إنكار أثره السلبي على التنمية الإقتصادية والإستثمار في فلسطين، وحديثنا هنا عن الإحتلال الإسرائيلي الذي عمد إلى وضع العراقيل أمام التنمية الإقتصادية والإستثمار في فلسطين.

إن مجرد القول بأن فلسطين محتلة من قبل الإحتلال الإسرائيلي يشكل عقبة أمام الإستثمار، وتدفع المستثمر إلى إعادة النظر في بناء نشاطه الإستثماري في فلسطين، حيث أن إجراءات الإحتلال الإسرائيلي اليومية تؤدي إلى تضيق الخناق على التجار والمستثمرين، فأغلاق الطرق والمدن وتقييد حركة البضائع بين المدن ووضع العراقيل أمام تصدير البضائع أو إستيراد المعدات

¹ قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 6 لسنة 1995 ، وقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 ، القرار بقانون رقم 2 لسنة 2004 بتعديل بعض أحكام قانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين ، القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين ، القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الإستثمار في فلسطين.

والآلات والمواد الخام وخضوعها إلى القوانين والتعليمات الإسرائيلية، يمثل مشكلة كبيرة أمام كل مستثمر يرغب بالإستثمار داخل فلسطين، وتؤدي إلى عزوف المستثمرين عن ذلك لان الوضع السياسي السائد يشكل مخاطرة كبيرة أمام المستثمر المحلي والأجنبي.¹

بالإضافة إلى كل ما سبق، فإن الحكومة الإسرائيلية والأمريكية تمارسان سياسة الضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية للإنصياح للعديد من القرارات التي تراعي مصلحة الاحتلال الإسرائيلي وتتضمن سياسة الضغط هذه بقطع المساعدات الأمريكية للسلطة الوطنية الفلسطينية من جهة وحجز أموال السلطة الفلسطينية (الجمارك) التي تجنيها السلطات الإسرائيلية نيابة عن السلطة الفلسطينية، مما يجعل من السلطة عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين والمواطنين وينعكس هذا الأمر سلباً على الحياة الإقتصادية ويلحق الضرر بالمشاريع الإستثمارية.²

الفرع الثالث: الواقع الإقتصادي للإستثمار في فلسطين

واجه الإقتصاد الفلسطيني على مر السنين مضايقات وقيود كثير فرضها الإحتلال الإسرائيلي، الذي عمل على السيطرة على الموارد الإقتصادية الفلسطينية وتوظيفها في خدمة أهدافه سعياً إلى منع أي محاولة لتنمية الغقتصاد الفلسطيني، وبالرغم من التطور التشريعي الذي تشهده فلسطين في ظل تطور قوانين تشجيع الإستثمار إلا أنه لا يغفل علينا أثر الواقع الاقتصادي والظروف الإقتصادية على الإستثمار.³

حيث عانى الإقتصاد الفلسطيني من التبعية للإقتصاد الإسرائيلي وذلك بسبب إتفاقية باريس الإقتصادية لسنة 1994،⁴ والتي تم بموجبها إنشاء ما يسمى بالغللاف الجمركي حيث فرضت

¹ الخصاونة، صالح: "قانون تشجيع الإستثمار والمناخ الإستثماري في الأردن"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر قانوني في جامعة بيرزيت، مركز الحقوق بيرزيت، بيرزيت، 14 و15/6/1996، ص 96.

² مقابلة أجريتها مع السيد إباد حامد سالم مصطفى مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، بتاريخ 28-10-2018، رام الله .

³ الصوراني، غازي: "الإقتصاد الفلسطيني"، موقع الحوار.

⁴ إتفاقية باريس الإقتصادية لعام 1994/4/29: حيث يؤسس هذا البروتوكول الإتفاق التعاقد الذي سيحكم العلاقة الإقتصادية بين الجانبين وتشمل الضفة الغربية وقطاع غزة وبموجبه تنشأ اللجنة الإقتصادية المشتركة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والإحتلال الإسرائيلي.

إسرائيل قيوداً على الإستيراد المباشر من الخارج عبر إلزامها الفلسطينيين بقوائم سلعية مما عزز تبعية الإقتصاد الفلسطيني للإقتصاد الإسرائيلي، كما أن هذه الإتفاقية المشار إليها تؤدي إلى تدمير الإقتصاد الفلسطيني حيث أصبح الفرد الفلسطيني يعيش على أسعار السلع الموجودة داخل الأراضي المحتلة، وأسعار هذه السلع مرتفعة مقارنة مع دخل الفرد الفلسطيني، حيث أن الحكومة الإسرائيلية تفرض ضرائب عالية على السلع.¹

يلاحظ أن إتفاقية باريس الإقتصادية ساعدت في تقوية تبعية الإقتصاد الفلسطيني للإقتصاد الإسرائيلي، وتؤثر بشكل سلبي ومباشر على الإستثمار في فلسطين، حيث سجد أن هذه الإتفاقية تحول دون إنطلاقة الإقتصاد الفلسطيني نحو التنمية فقد قيدته وربطته بعجلة الإقتصاد الإسرائيلي وبالمصالح المباشرة للإحتلال وشركاته الخاصة، مما يؤدي إلى صعوبة الإنفكاك منه، فالقرار النهائي بكل ما يتعلق بالتنمية الإقتصادية الفلسطينية بات معلقاً بالموافقة الإسرائيلية، فمثلاً إن تحديد كمية السلع والبضائع وإحتياجات السوق الفلسطيني يجب أن يكون متفقاً عليه وفقاً لمعايير الجانب الإسرائيلي إضافة إلى كثير من القيود والعراقيل التي فرضت على الإقتصاد الفلسطيني بسبب هذه الإتفاقية.²

يرى الباحث مما سبق، أن المشرع الفلسطيني منذ قدوم السلطة الوطنية عمد إلى بناء إقتصاد وطني قومي من خلال تحديثه للتشريعات المتعلقة بالإستثمار وخاصة قانون تشجيع الإستثمار، وذلك كله بهدف إيجاد مناخ إستثماري مناسب للمستثمر المحلي والأجنبي على حد سواء، إلا أن نجاح الإستثمار في فلسطين لا يتوقف فقط على التشريعات الحديثة والمتطورة حيث أن فلسطين لها وضعها الخاص، فحتى ينجح الإستثمار وعملية التنمية الإقتصادية يجب أن يكون المناخ الإستثماري في فلسطين متكامل ولن يكون كذلك إلا بإجتماع الواقع التشريعي والسياسي والإقتصادي في آن واحد وأن تكون هذه الوحدة مناسبة وتلائم إحتياجات المستثمر، فكلنا نعلم أن

¹ ان تبعية الإقتصاد الفلسطيني للإقتصاد الإسرائيلي بسبب إتفاقية باريس يعتبر من أهم المعوقات التي تواجه المستثمر المحلي والأجنبي في فلسطين ، مقابلة أجريتها مع السيد إباد حامد سالم مصطفى مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، بتاريخ 28-10-2018، رام الله .

² قرش، محمد خضر: " الإقتصاد الفلسطيني المجني عليه بإتفاقية باريس الإقتصادية"، منظمة التحرير الفلسطينية للأبحاث، شؤون فلسطينية، موقع إلكتروني .

الإحتلال الإسرائيلي وما فرضه من قيود على الحياة الإقتصادية الفلسطينية وسيطرته على الموارد الطبيعية وغيرها من العراقيل أدى ذلك كله إلى الإضرار بالحياة الإقتصادية والإستثمار في فلسطين، فمن خلال ذلك عمد المشرع الفلسطيني إلى تحديث قوانينه التي تتعلق بالإستثمار والإقتصاد الفلسطيني لعل هذا التحديث يسد النقص الذي تعاني منه البلد من الواقع السياسي والإقتصادي السلبي إلى حد ما.

المبحث الثاني: حوافز الإستثمار في فلسطين

تتنافس معظم الدول على جذب الإستثمارات المحلية والأجنبية كون أن الإستثمارات من أهم سبل تحقيق التنمية الإقتصادية، نظراً لما يصاحب هذه الإستثمارات من تكنولوجيا حديثة ومعرفة إدارية وتسويقية جديدة متطورة، وزيادة فرص العمل وتقليل الإعتماد على الديون الخارجية وكذلك توسيع السوق المحلي والوصول إلى الأسواق الأجنبية.

ولذلك عملت فلسطين على تحديث قوانينها المتعلقة بالإستثمار وتحديداً قانون تشجيع الإستثمار من أجل جذب المستثمرين وتوفير المناخ التشريعي الملائم لهذه الإستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية، بالرغم من الأوضاع السياسية الخاصة التي تعاني منها فلسطين والمتمثلة بالإحتلال الإسرائيلي، ولا يمكن جذب المستثمرين وتشجيعهم على الإستثمار إلا من خلال توفير حوافز للمستثمرين وهذه الحوافز تدخل في إطار عوامل جذب المستثمرين.

وفي هذا المبحث سنتحدث عن ماهية حوافز الإستثمار في فلسطين، وذلك من خلال تناول مفهوم الإستثمار والمشاريع الإستثمارية المستفيدة من هذه الحوافز وفقاً لقانون تشجيع الإستثمار المعدل والنافذ في فلسطين، كما سنتحدث عن الإعفاءات الجمركية والضريبية كحوافز للإستثمار في فلسطين، والمزايا والحوافز التي تتمتع بها المشاريع المقامة ضمن المدن والمناطق الصناعية الحرة.

المطلب الأول: ماهية حوافز الإستثمار في فلسطين

تعتبر حوافز الإستثمار من أهم عوامل جذب المستثمر المحلي والأجنبي إلى جانب ضمانات الإستثمار وذلك كله وفقاً لما ورد في قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين.

الفرع الأول: مفهوم الحوافز وعقد حزمة الحوافز في قانون تشجيع الإستثمار

تناول الباحث في هذا الفرع ماهية الحوافز في قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين والمشاريع التي تستفيد من هذه الحوافز فالمشرع وضع ضوابط ومعايير للإستفادة من ميزات وحوافز قانون تشجيع الإستثمار.

أولاً: الحوافز في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني :

تضمن قانون تشجيع الإستثمار بما يعرف بالحوافز بشكلها الطبيعي وهي التسهيلات التي تمنح لكل مستثمر مستفيد من هذا القانون وفقاً لأحكامه، كما تضمن ذات القانون بما يعرف بعقد حزمة الحوافز والتي يقصد من ورائها إعطاء معاملة تفضيلية لمشروع معين.

وعرف قانون تشجيع الإستثمار في فلسطين الحوافز بأنها "الإعفاءات والتسهيلات الممنوحة وفقاً لأحكام هذا القانون"¹، فالإعفاءات والتسهيلات هي إمكانيات يتم توفيرها للمستثمر الذي يعمل على إستغلالها والإستفادة منها وذلك لتحقيق الغاية المقصودة من مشروعه الإستثماري،² وتعرف الحوافز أيضاً بأنها مجموع الإجراءات والتشجيعات وبصفة أعم الآليات التي تضعها الدولة المضيفة لإستقطاب المستثمر للإستثمار فيها.³

حيث تتنافس الحكومات في تسويق دولها من خلال تحديث نظام الإستثمار وجعل هذه الأنظمة أكثر جاذبية للمستثمرين ولا يكون ذلك إلا من خلال توفير حزمة من الحوافز حيث تعمل

¹ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² هاني، حسين: "حوافز الإستثمار في النظام الإقتصادي الإسلامي"، الطبعة الأولى، دار مكتبة الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 55.

³ لعماري، وليد: "الحوافز والحوافز القانونية للإستثمار الأجنبي في الجزائر"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010-2011، ص 9.

الدولة على تنظيم هذه الحوافز وتوفيرها للمستثمر المحلي والأجنبي ولها مطلق الحرية في وضع القواعد القانونية الكفيلة بتحقيق الغرض المقصود من الحوافز ما لم تكن مقيدة ببعض الإلتزامات ذات الطابع الدولي المتمثلة بإتفاقيات الإستثمار الدولية.¹

يرى الباحث أن حوافز الإستثمار والتي تشكل في طبيعتها عوامل لجذب المستثمرين للإستثمار في فلسطين، هي في ذاتها تشكل ضمان للمستثمرين وتحديدًا ثبات هذه الحوافز أو تطويرها للأفضل بما يتفق مع إحتياجات ورغبات المستثمرين، فإلى جانب الحوافز المالية والتي سنتحدث عنها في هذا المبحث كالإعفاءات الجمركية والضريبية فإن جميع المستثمرين يبحثون عن الإستقرار التشريعي وضمن عدم تغيير سياسة الدولة تجاه نظام الإستثمار هذا إلى جانب الإستقرار السياسي والإقتصادي والذي تحكمه أيضا القوانين بالإضافة إلى الوضع السياسي السائد، كذلك فإن إزالة أو تقليل العوائق أمام الإستثمار والمستثمرين يشكل بحد ذاته حافزاً للمستثمرين سواء المحليين أو الأجانب.

مما سبق يمكن تقسيم الحوافز² إلى ثلاثة أنواع وهي إما أن تكون حوافز تشريعية تتمثل بضمان عدم التمييز بين المستثمر المحلي والأجنبي وعدم التمييز بين الأجانب، وضمان إستقرار التشريعات والقوانين التي تحكم الإستثمار والحياة الإقتصادية، وحوافز مالية كالإعفاءات الضريبية والجمركية، أما النوع الثالث فيتمثل في الحوافز الإجرائية وهي تسهيل الإجراءات أمام المستثمرين للإستفادة من القوانين الإستثمارية والإقتصادية النافذة.³

يرى الباحث أن هذه الحوافز بشكلها الطبيعي يستفيد منها كل مشروع مسجل وفقاً لأحكام قانون تشجيع الإستثمار النافذ بمجرد حصوله على تأكيد الإستثمار، إلا أن المشرع أعطى هيئة تشجيع الإستثمار الحق في منح معاملة تفضيلية لبعض المشاريع وفقاً لإعتبارات معينة وذلك من خلال ما يسمى بعقد حزمة الحوافز.

¹ القرشي، زياد بن احمد: "حوافز وضمانات الإستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية"، بدون طبعة، مجلد 47، دار المنظومة، مصر، 2010، ص 209.

² يشار الى ان عدد المشاريع الإستثمارية في فلسطين والمستفيدة من الحوافز المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار هو 1200 مشروع ، وتم رفض 20 مشروع لعدم إستيفائهم للشروط المطلوبة، مقابلة أجريتها مع السيدة غدير محمود حتناوي مديرة عام دائرة الحوافز في هيئة تشجيع الإستثمار بتاريخ 28-10-2018، رام الله .

³ لعماري، وليد: "مرجع سابق"، ص 15.

ثانياً: عقد حزمة الحوافز في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني:

لم ينص قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 على هذا العقد وإنما عُرف حديثاً عند تعديل هذا القانون بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014، حيث عرف هذا التعديل عقد حزمة الحوافز على أنه "عقد تمنح بموجبه الهيئة للمستثمر حوافز سواء ضريبية أو غير ضريبية بما في ذلك (الرسوم على المعاملات، خدمات الدعم المساندة، التدريب، الخدمات اللوجستية) بناء على قرار صادر عن مجلس إدارة الهيئة مقابل إلزام المستثمر بتنفيذ مشروعه وفقاً للشروط الواردة في هذا العقد"¹، حيث تمنح بموجبه الهيئة للمشروع حزمة حوافز يستفيد من خلال المشروع من مزايا الحافز الضريبي وخدمات الدعم المحددة حسب ما هو متفق عليه بالعقد المشار اليه.²

يلاحظ أن هذا النوع من العقود يعتبر أداة بيد هيئة تشجيع الإستثمار³ لمنح معاملة تفضيلية لبعض المشاريع دون غيرها، ويكون ذلك لإعتبارات معينة بالنسبة لمجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار، حيث نص قانون تشجيع الإستثمار المعدل على أن لهيئة الإستثمار توقيع عقد حزمة الحوافز مع مشروع ما وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة أو أن مجال عمل المشروع بالغ الأهمية أو الموقع الجغرافي لهذا المشروع أو بسبب مدى مساهمته في زيادة الصادرات وزيادة فرص العمل أو دفع عجلة التنمية أو نقل المعرفة أو دعم البحث والتطوير أو لغايات تعزيز خدمات المنفعة العامة.⁴

¹ المادة 2 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بشأن تشجيع الإستثمار.

² المادة 24 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 المعدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2014.

³ هيئة تشجيع الإستثمار: الهيئة تم انشاؤها بموجب أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وتتمتع بالأهلية القانونية وتكون لها الشخصية الاعتبارية وممارسة نشاطها وفقاً لأحكام هذا القانون، وقد أفرد لها المشرع باباً في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 وتعديلاته وبين هذا القانون هيكلية الهيئة ومهامها وأهدافها، أنظر المواد 12- 21 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 وما طرأ عليه من تعديلات .

⁴ المادة 24 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 المعدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2014.

إلا أن عقد حزمة الحوافز وبعد توقيعه بين هيئة تشجيع الإستثمار والمشروع الإستثماري، يشترط عرضه على مجلس الوزراء للمصادقة عليه¹، ويصبح هذا العقد ملزم لجميع الجهات الرسمية والمراجع المختصة.²

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني أعطى لمجلس هيئة تشجيع الإستثمار صلاحية تقدير أهمية المشروع للمصلحة العامة، وأن عبارة مقتضيات المصلحة العامة أو تعزيز خدمات المنفعة العامة تجعل الباب مفتوحاً للهيئة لمنح عقد حزمة الحوافز لمشروع دون الآخر، وهو ما يشكل سلب لمبدأ المساواة بين المشاريع في الإستفادة من الحوافز المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار، الأمر الذي يستدعي تقييد النص وتحديد ما المقصود بالمصلحة العامة أو المنفعة العامة.

ويلاحظ أنه بالإضافة إلى الإعتبارات السابقة والتي يحق للهيئة بموجبها منح عقد حوافز الإستثمار فإنه يتوجب حتى يستفيد المستثمر من هذا العقد إتباع إجراءات قانونية محددة حتى يستفيد المستثمر من حزمة الحوافز، والإجراءات المقصودة هي الواردة في نص المادة 10³ من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون الإستثمار الفلسطيني تشجيع والتي سنتحدث عنها في المطلب الثاني.

الفرع الثاني: المشاريع المستفيدة من حوافز الإستثمار والإستثناءات الواردة عليه:

تناول قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني المشاريع التي تستفيد من حوافز الإستثمار المذكورة في القانون، مع الأخذ بعين الإعتبار أن قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 طرأت عليه

¹ المادة 5/ 2 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 10 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

³ تنص المادة 10 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 على: "تعدل المادة (25) من القانون الأصلي على النحو الآتي: 1. يعدل البند (ب) من الفقرة (1) ليصبح على النحو الآتي: تقديم طلب الاستفادة من عقد حزمة الحوافز وتقديم كافة المعلومات والمرفقات المنصوص عليها في الأنظمة خلال ستة أشهر من بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط للمشروع، ويجوز لمجلس الإدارة تمديد هذه الفترة إلى ستة أشهر أخرى كحد أقصى من خلال طلب تمديد يقدم به المستثمر إلى الهيئة. 2. تعدل الفقرة رقم (3) لتصبح على النحو الآتي: تصدر الهيئة قرارها بالموافقة أو الرفض على طلب الاستفادة من عقد حزمة الحوافز خلال ستين يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب، وإذا لم تصدر الهيئة قرارها برفض الطلب خلال هذه المدة يصبح المشروع مؤهلاً للتمتع بالمزايا المنصوص عليها في هذا القانون".

عدة تعديلات ومن ضمن المواد التي تم تعديلها المشاريع التي تستفيد من حوافز الإستثمار، كما أن المشرع أورد عدة إستثناءات على مشاريع لا يمكن لها الإستفادة من هذا القانون إلا بناء على قرار من مجلس الوزارة الفلسطيني.

أولاً: المشاريع المستفيدة من حوافز الإستثمار :

إعتمد قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 تقسيم المشاريع التي تستفيد من الحوافز على أساس رأس مال الإستثمار، إلا أن المشرع وفي تعديله لهذا القانون بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 إعتمد تقسيم آخر وحدد القطاعات المستفيدة من هذه الحوافز وهي كالتالي:

1_المشاريع الزراعية: وهي المشاريع التي يتأتى دخلها مباشرة من زراعة الأرض أو الثروة الحيوانية،¹ وتعتبر فلسطين ذات طبيعة مناسبة وموقع إستراتيجي مناسب للزراعة، بالإضافة إلى نظام الإقتصاد الحر في فلسطين وسهولة الحصول على التمويل والحوافز المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار حيث يأخذ قطاع الزراعة ما نسبته 0% من ضريبة الدخل لقطاع الزراعة والقطاعات الفرعية، ويعتبر قانون الزراعة العام 2003 وتعديلاته² هو الإطار التنظيمي لقطاع الزراعة حيث يغطي جميع جوانب تنمية القطاع الزراعي.³

يرى الباحث ان اعطاء المشرع الاهتمام للقطاع الزراعي من خلال توفير الحوافز للمشاريع الاستثمارية الزراعية ، يساعد على تطوير القطاع الزراعي وتشجيع المستثمرين في هذا القطاع على بذل كافة الجهود لتعزيز صمود القطاع الزراعي وتطويره في ظل الهجوم الشرس الذي تمارسه دولة الاحتلال الاسرائيلي على الاراضي الفلسطينية وتعتمدها اضعاف القطاع الزراعي لتعزيز التبعية الفلسطينية للاحتلال الاسرائيلي فيما يتعلق بالقطاع الزراعي .

¹ المادة 2 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

² قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 المنشور في العدد رقم 47 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 13 بتاريخ 30-10-2003، وقرار بقانون رقم (22) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003 المنشور في العدد رقم 126 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 8 بتاريخ 8-11-2016.

³ منشور صادر عن هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني تحت عنوان " قطاع الزراعة "، بدون تاريخ نشر .

2_ القطاع الصناعي: حيث يعتبر الكثير من الخبراء أن القطاع الصناعي هو أحد أهم مجالات النمو والتطور المحتملة، فالإنتاج الصناعي يعتبر أحد أهم عوامل جذب الإستثمار فهو غالبا ما يقوم على إستغلال الموارد الأولية المحلية لتغطية الحاجات الأساسية للسكان،¹ ويعتبر القطاع الصناعي من أكثر القطاعات التي يتم الإستثمار فيها في فلسطين .²

3_ القطاع السياحي: وتتمثل في المنشآت السياحية كالفنادق والشقق الفندقية والقرى والمنتجعات السياحية،³ ففي منح الحوافز للمشاريع السياحية تشجيع لإنشاء الفنادق والقرى وغيرها من المنشآت السياحية وبالتالي تشجيع السياحة وتنمية الحياة الاقتصادية الوطنية لما للسياحة من فوائد إقتصادية، وتتعرض فرص الإستثمار في المناطق التي تعرف بعراقتها الدينية والتاريخية كالقدس وبيت لحم وذلك بسبب وجود الأماكن الدينية الإسلامية والمسيحية في هذه المدن وكذلك أريحا التي تعرف بأنها مدينة تاريخية وجاذبة للسياح.⁴

4_ قطاع الطاقة المتجددة : حيث ينظم هذا القطاع قانون الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة ،ودخل القانون حيز النفاذ سنة 2015 ، بحيث يختص هذا القانون بتنظيم هذا القطاع ، وأن أي مشروع إستثماري يأخذ بقطاع الطاقة المتجددة كنشاط أصيل أو فرعي يستفيد من حزمة الحوافز المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار .⁵

5_ قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات :وهي تتضمن صناعة وتطوير البرمجيات والتطبيقات ، ومراكز الإتصال الموحد ، ومشاريع المحتوى الإلكتروني ويتضمن خدمات الإستضافة والتخزين وتطوير المواقع الإلكترونية وأي من مراكز خدمات التدريب في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المعتمدة دوليا وأي مشروع سواء كان أصيل أو فرعي يستفيد من حزمة الحوافز

¹ ابو القمصان، خالد: "دراسة تحليلية لواقع الإقتصاد الفلسطيني بين فرص الإستثمار وتحديات المستقبل"، ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر العلمي الأول، الإستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2005، ص 23.

² مقابلة أجريتها مع السيد إباد حامد سالم مصطفى مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، بتاريخ 28-10-2018، رام الله .

³ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 المعدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2014.

⁴ ابو القمصان، خالد: "مرجع سابق"، ص 10.

⁵ منشور صادر عن هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني تحت عنوان " قطاع الطاقة المتجددة " بدون تاريخ نشر .

المنصوص عليها قانون تشجيع الإستثمار بالإضافة إلى حوافز خاصة نصت عليها قرارات مجلس الوزراء.¹

وقد جاء قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الاستثمار الفلسطيني ، ليحدد شروط إستفادة القطاعات المذكورة سابقاً من الحوافز المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وكانت الشروط كالتالي²:-

أ_المشاريع الجديدة ضمن أي قطاع والتي توظف ما لا يقل عن خمسة وعشرين عاملاً خلال فترة الإستفادة، وفي ذلك تشجيع للمشاريع الجديدة وبذات الوقت يهدف المشرع من ذلك إلى إيجاد أكبر عدد ممكن من فرص العمل مما يساعد على تحقيق التنمية الإقتصادية.³

ب_المشاريع التي تزيد نسبة صادراتها من الإنتاج عن 40% وذلك من إجمالي حجم المبيعات، ويقوم مجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار بوضع المعايير والضوابط ذات العلاقة بالمدد الزمنية التي يتحقق خلالها إستيفاء شرط زيادة المبيعات عن نسبة 40% كما لمجلس الإدارة الحق في تمديد هذه المدة.⁴

ت_المشاريع ضمن أي قطاع والتي تستخدم ما نسبته 70% من المكون المحلي: وذلك بشرط المحافظة على الحد الأدنى طيلة فترة سريان الإعفاء، حيث يرى الباحث من ذلك تشجيعاً على إستغلال الموارد المحلية والإعتماد على المكونات الأولية المحلية، وفي ذلك دعم للأفراد والشركات الوطنية مما يساعد على تنمية الإقتصاد الوطني.⁵

ث_أي مشروع قائم يضيف 25 عاملاً جديداً على عدد العمال الموجودين: وذلك لتوفير أكبر عدد ممكن من فرص العمل للمواطنين حيث تتميز فلسطين بوجود أيدي عاملة جيدة ومع ذلك فإن نسبة

¹ راجع قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2018 بنظام عقد حوافز للمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المنشور في العدد 156 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 32 بتاريخ 5-6-2018.

² أنظر المادة 3 - 9 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

³ المادة 3 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

⁴ المادة 4 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

⁵ انظر المادة 6 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

البطالة¹ بين المواطنين بشكل عام والخريجين بشكل خاص مرتفعة وتؤثر بشكل سلبي على عملية التنمية الاقتصادية.

ج_ التوسعات التطويرية للمشروع القائم والتي تنطبق عليها المعايير تستفيد من الحوافز بناء على نسبة التطوير من إجمالي رأس المال المدفوع ولا يشمل قيمة الأرض.²

ح_ المشاريع الممنوحة ضمن نظام عقد الحوافز والتي تشمل المشاريع النوعية والتي تقدم خدمة أو قيمة تتوافق مع معايير خاصة أو تلبى شروط بيئية دولية أو خدمات طاقة بديلة أو المشاريع التي تقع في مناطق ذات أولوية تنموية.

خ_ أية قطاعات أو فروع أخرى يصادق عليها مجلس الوزراء بالتنسيق من مجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار، وهذا ما نص عليه القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014³ حيث عدل نص المادة 4 من القانون الأصلي قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 والذي عدل أنواع المشاريع التي تستفيد من الحوافز المنصوص عليها في هذا القانون حتى وإن كانت هذه المشاريع بحاجة الى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل المباشرة بها ومن هذه المشاريع تصنيع وتوزيع الأسلحة والذخيرة أو قطعها والصناعات الجوية وغيرها من المشاريع.⁴

وهنا يرى الباحث أن المشرع عدل نص المادة 4 من القانون الأصلي أكثر من مرة، فالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 عدل هذا النص وحدد المشاريع التي تستفيد من قانون تشجيع الإستثمار، ثم جاء القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 وأعطى الصلاحية لمجلس إدارة الهيئة بإختيار المشاريع التي يمكن أن تستفيد من قانون تشجيع الإستثمار ويلزم ذلك مصادقة مجلس الوزراء، ومنح المستثمر صلاحية الإستثمار في مشاريع في أي من قطاعات الإقتصاد الفلسطيني ما لم يكون محظوراً بقوانين خاصة.⁵

² انظر: المادة 2 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2015 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 3 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

⁴ المادة 4 من قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 قبل تعديله " مشاريع تصنيع وتوزيع الأسلحة والذخيرة أو قطعها والصناعات الجوية بما في ذلك المطارات وإنتاج الكهرباء وتوزيعها وإعادة تصنيع البترول ومشتقاته وإعادة تصنيع المهملات والنفايات الصلبة والإتصالات السلكية واللاسلكية وهيئة الإذاعة والتلفزيون " وكذلك انظر المادة 9 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

⁵ المادة 3 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

ثانياً: المشاريع المستثناة من حوافز الإستثمار:

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني المعدل على بعض المشاريع التي تستثنى من الإستفادة من الحوافز الضريبية، ولكن تستفيد هذه المشاريع من باقي التسهيلات المنصوص عليها في القانون.¹

والمشاريع المستثناة من نطاق التطبيق هي:

- 1_ المشاريع التجارية وهي المشاريع التي يقوم نشاطها الربحي على الإتجار بالبضائع أو السلع عن طريق الوسائل التجارية المعروفة بالشراء أو البيع بمقابل أو المبادلة وغيرها من الطرق التجارية.
- 2_ شركات التأمين والبنوك والصرافة: توسع المشرع الفلسطيني حينما سن قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 حيث إستثنى كافة المؤسسات المالية من نطاق الإستفادة من الحوافز الضريبية، إلا أنه مع تعديل هذا القانون لسنة 2014 تم حصر هذه المؤسسات بشركات التأمين والبنوك والصرافة فقط،² إلا أن المادة 9 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 عامل شركات القطاع المالي وشركات الوساطة والاقراض والتمويل كعاملات البنوك وإستثناءها من دائرة الإستفادة من المزايا الضريبية المنصوص عليها في هذا القانون.
- 3_ مشاريع العقارات والتطوير العقاري: إن مشاريع التطوير العقاري كانت من ضمن المشاريع المستفيدة من جميع حوافز قانون تشجيع الإستثمار بموجب قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998، إلا أنه تم تعديل هذا النص وأصبحت مشاريع التطوير العقاري مستثناة من نطاق الإستفادة من الحوافز الضريبية بالإضافة إلى مشاريع العقارات.³
- 4_ مشاريع الكهرباء بأنواعها: حيث يدخل في إطارها كل ما يتعلق بشركات الكهرباء أو التي تعنى بتقديم خدمة الكهرباء.

¹ المادة 14 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998. كذلك انظر: ملحم، فراس: "تطوير تشريعات الإستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة"، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2010، ص 30.

² المادة 12 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 14 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 بشأن تعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني و المادة 11 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

5_خدمات الاتصالات والخدمات التجارية: وتشمل أي تفريغ أو نقل أو استقبال أو إشعاع أو إرسال أو بث صوت أو البيانات أو العلامات أو الرموز وغيرها بإستثناء البث الإذاعي التلفزيوني ومراكز خدمات الإتصالات وشركات البرمجة المطورة للبرامج والشركات المزودة لخدمة الإنترنت وفق ما يحدد مجلس إدارة الهيئة من ضوابط.¹

6_الكسارات والمحاجر.

7_الشركات الخاصة على عقود إمتياز من مجلس الوزراء والتي تمارس نشاط شركات احتكارية. أما بالنسبة لمشاريع الكهرباء بأنواعها وخدمات الإتصالات والخدمات التجارية والكسارات والمحاجر فلم يستثنىها قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 من نطاق الحوافز الضريبية، حيث كانت هذه المشاريع من ضمن المشاريع المستفيدة من الحوافز الضريبية الواردة في قانون تشجيع الإستثمار إلا أن المشرع الفلسطيني عام 2014 قامت بتعديل هذا القانون بموجب قرار بقانون ونصت على إستثناء هذه المشاريع سالفه الذكر من نطاق الإستفادة من الحوافز الضريبية.

وجاء القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 ايضاً ليضيف عقد الإمتياز الإحتكاري إلى قائمة الإستثناءات من نطاق الإستفادة من الحوافز الضريبية، حيث لم يكن هذا العقد مستثنى بموجب قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998، حيث حدد هذا القرار بقانون بأن الشركات الحاصلة على عقد إمتياز من مجلس الوزراء وتمارس نشاط شركات إحتكارية تستثنى من نطاق الحوافز الضريبية،² إلا أن المشرع الفلسطيني وبموجب القرار رقم 4 لسنة 2015 حدد طبيعة عقد الإمتياز المستثنى من نطاق الحوافز الضريبية وهو عقد الإمتياز الإحتكاري الممنوح من قبل مجلس الوزراء، أما عقود الإمتياز غير الإحتكاري أو الرخص التي تصدر عن مرجعيات رسمية عدا الحكومة الفلسطينية فهي لا تدخل في نطاق الإستثناء، بالإضافة إلى الإمتيازات الممنوحة لإنشاء المناطق والمدن الصناعية أو الزراعية أو تلك الإمتيازات التي لا تتصل بالمرافق العامة.³

حيث عُرف عقد الامتياز الإحتكاري بأنه "عقد إداري يعهد بموجبه مجلس الوزراء إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام وإستغلاله بشكل إنفرادي تحت إشراف الحكومة ورقابتها لمدة

¹ المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 12 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 8 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

محدودة من الزمن¹ فعقد الإمتياز الاحتكاري المستثنى من الإستفادة من الحوافز الضريبية هو العقد الذي يكون محله إدارة مرفق عام من قبل شخص طبيعي أو معنوي تعهد إليه هذه المهمة من قبل مجلس الوزراء وتحت رقابته.

ثالثاً: المشاريع المستفيدة من عقد حزمة الحوافز:

أعطى قانون تشجيع الإستثمار بعد تعديله سنة 2011 الصلاحية لمجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار بإبرام عقد حزمة حوافز مع مشاريع إذا كانت مقتضيات المصلحة العامة تتطلب ذلك ووفقاً لمجال عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص العمل أو دفع عجلة التنمية أو نقل المعرفة أو دعم البحث والتطوير أو لغايات تعزيز خدمات المنفعة العامة²، ويدخل هذا العقد حيز التنفيذ بعد مصادقة مجلس الوزراء على هذا العقد. يرى الباحث أنه ووفقاً للتعديلات التي طرأت على قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998، فإن هناك مشاريع تستفيد من عقود حزمة الحوافز ولم يتم ذكر هذه المشاريع على سبيل الحصر وإنما تتحدد المشاريع المستفيدة من خلال عدة معايير وهي الموقع الجغرافي ومجال عمل المشروع ومدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص عمل أو دفع عجلة التنمية، وهذه المعايير وردت في المادة 10 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 وتم تعديل هذه المادة بموجب القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 لتشمل المشاريع على تعمل على نقل المعرفة أو دعم البحث والتطوير أو لغايات تعزيز المنفعة العامة وكذلك مشاريع التقنيات ومصادر الطاقة المتجدد والبديلة أو اية مشاريع يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزارة أو المؤسسة الحكومية المختصة³ وذلك كله وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، حيث أن منح عقد حزمة الحوافز لهذه المشاريع التي تتوفر فيها هذه المعايير يشكل دعماً وحافزاً لها لما لهذه المشاريع من أثر ايجابي على المعرفة الفنية والإقتصاد الوطني الفلسطيني.

¹ المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 9 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 2 من القرار بقانون رقم 20 لسنة 2016 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

كما أن المشرع أدخل المشاريع الإستثمارية المخصصة لتطوير مشروع قائم في دائرة المستفيدين من عقد حزمة الحوافز، والمقصود بمشاريع التطوير هي المشاريع التي تقوم بإنفاق مالي فعلي يهدف إلى توسيع أو تطوير أو تحديث مشروع قائم من خلال إضافة موجودات جديدة تحقق زيادة في الطاقة الإنتاجية للمشروع وزيادة في إستيعاب أيدي عاملة جديدة، أو إضافة منتج جديد أو تصنيع منتج كان يستورد من الخارج،¹ بحيث تستفيد هذه المشاريع من الحوافز الضريبية وغير الضريبية وتنظم ضمن عقد حزمة الحوافز.²

ويرى الباحث مما سبق، أن المشرع حدد المشاريع التي تستفيد من جميع الحوافز والتسهيلات المنصوص عليها في القانون، وأعطى الصلاحية لمجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار لإختيار مشاريع وقطاعات للإستفادة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار، إلا أن المشرع مع ذلك قام بتقييد مجلس إدارة الهيئة بحيث حدد مشاريع معينة على سبيل الحصر تخرج من دائرة الإستفادة من الحوافز الضريبية المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار ولكن تستفيد من باقي التسهيلات المنصوص عليها في ذات القانون، كما أوجد المشرع ما يعرف بعقد حوافز الإستثمار وأعطى الصلاحية لهيئة تشجيع الإستثمار بإبرام هذا العقد مع المشاريع الإستثمارية، بحيث يكون لهذه المشاريع حوافز وتسهيلات إضافية منها حوافز مالية وغير مالية، فهذه المشاريع تستفيد من المزايا المنصوص عليها في هذا القانون بالإضافة إلى إعفاءات وتسهيلات إضافية بشرط إلزام المشروع ببند العقد.

المطلب الثاني: أنواع حوافز الإستثمار وإجراءات الإستفادة منها

أشرنا فيما سبق إلى أن المشرع الفلسطيني عمد من خلال قانون تشجيع الإستثمار، إلى تشجيع المستثمرين على بناء مشاريعهم وإستثماراتهم في فلسطين، ويكون هذا التشجيع من خلال منح حوافز وتسهيلات للمستثمرين، وهنا جاء المشرع الفلسطيني من خلال قانون تشجيع الإستثمار الأصلي وما طرأ عليه من تعديلات، ومنح الحوافز للمستثمرين والتي قد تكون حوافز مالية وحوافز غير مالية.

¹ المادة 2 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 11 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

في هذا المطلب سنتحدث عن أنواع حوافز الإستثمار وإجراءات الإستفادة منها، ففي الفرع الأول سنتحدث عن أنواع الحوافز فهناك حوافز مالية كالحوافز الضريبية والإعفاء الجمركي وحوافز غير مالية كخدمات الدعم الفني واللوجستي وأكثر ما تكون هذه الحوافز للمستفيدين من عقد حزمة الحوافز، أما في الفرع الثاني سنتحدث عن الإجراءات التي يلزم إتخاذها حتى يستفيد المشروع من هذه الحوافز وأحكام نقل ملكية المشروع أو موجوداته على حوافز الإستثمار.

الفرع الأول: أنواع حوافز الإستثمار

تقسم الحوافز الى حوافز مالية وحوافز غير مالية، فالحوافز المالية تتمثل في حوافز ضريبية وجمركية، أما الحوافز غير المالية فقد تكون خدمات دعم منصوص عليها في عقد حزمة الحوافز كالدعم الفني واللوجستي وغيرها من الحوافز غير المالية.

أولاً: الحوافز المالية: وتتمثل في الحوافز الضريبية والجمركية¹، فهناك إعفاء ضريبي جمركي يقع على موجودات المشروع الإستثماري وقطع الغيار المستوردة للمشروع، وهناك حوافز تتعلق بضريبة الدخل، فقد يكون الإعفاء كلي أو جزئي وقد يكون هذا الإعفاء دائم لدة حياة المشروع أو إعفاء مؤقت² وفقاً لأحكام وضوابط حددها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني مع تعديلاته.

1_الإعفاءات الضريبية والجمركية: فالجمارك والضرائب هي كافة الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الأخرى المقدره بموجب التشريعات السارية على أصناف الموجودات الثابتة بإستثناء رسوم وضرائب البلديات وضريبة القيمة المضافة³، حيث نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 على مجموعة من الحوافز التي تتمثل في إعفاء موجودات المشاريع الإستثمارية المرخصة حسب الاصول والقانون والمستفيدة من قانون تشجيع الإستثمار من الضريبة المقررة

¹ يرى البعض أن دور النظام الضريبي في الدولة المضيفة للإستثمار أكثر إتساعاً من مسألة الحوافز الضريبية والجمركية وكذلك وجود إدارة ضريبية على درجة عالية من الكفاءة اضافة إلى تبسيط الإجراءات الضريبية ووجود آلية لفض المنازعات بين المستثمرين ومصصلحة الضرائب وإن بحث الحوافز الضريبية والجمركية وحدها لن يكون لها دلالة كبيرة وحدها لأن النظام الضريبية بمكوناته أكبر بكثير من الحوافز الضريبية. للمزيد انظر: سعد، مرقس سمير: "تقييم الحوافز الضريبية كأحد محددات جذب الإستثمار"، بدون طبعة، مجلة المال والتجارة، مصر، 2012، ص 16.

² السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 180.

³ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

حسب قوانين الضريبة النافذة وكذلك تعفى قطع الغيار المستوردة للمشروع من الضرائب والجمارك، ولا يكون ذلك كله إلا من خلال ضوابط نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.¹

أ-موجودات المشروع الثابتة: عرفها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني بأنها "الآلات والمعدات والآليات واللوازم والأدوات والمباني والإنشاءات المخصصة حصراً لإستخدامها في المشروع أو تطوير المشروع القائم، وكذلك أثاث ومفروشات ولوازم المشاريع السياحية والتعليمية والصحية"،² فالموجودات الثابتة للمشروع تعفى من الضرائب والجمارك المنصوص عليها في القوانين النافذة، ولكن يشترط حتى تستفيد هذه الموجودات من هذا الإعفاء أن يتم ادخال هذه الموجودات من بلد المصدر إلى فلسطين خلال مدة زمنية تحددها الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار، ولا يقف الأمر فقط على تحديد المدة الزمنية لإدخال هذه الموجودات وإنما يلزم ايضاً موافقة الهيئة على قائمة الموجودات الثابتة المنوي إدخالها للمشروع الإستثماري، وللهيئة الحق في تمديد المدة الممنوحة لإدخال الموجودات الثابتة اذا رأت أن طبيعة المشروع الإستثماري وحجم العمل فيه يقتضيان إعطاء مهلة إضافية لإدخال الموجودات.³

والموجودات الثابتة يحتاج عليها المشروع الإستثماري عند البدء بإنشاء هذا المشروع فبدونها لا يمكن البدء بالمشروع الإستثماري، وذلك أعفى المشرع الفلسطيني الموجودات الثابتة من الضرائب والجمارك حتى يكون ذلك حافز للمستثمر على البدء في مشروعه، كما أن المستثمر قد يرغب في توسيع مشروعه أو تطويره أو تحديثه وبالتالي يحتاج إلى موجودات أخرى ولذلك جاء المشرع الفلسطيني وأعفى الموجودات الثابتة اللازمة لتوسيع المشروع الإستثماري أو تطويره أو تحديثه من الضرائب والجمارك ولكن يشترط حتى تستفيد هذه الموجودات من هذا الإعفاء أن يترتب على هذه التوسعة أو التطوير والتحديث زيادة إنتاجية تتحدد بموجب قرار صادر عن الهيئة تبين متى يعتبر هناك زيادة إنتاجية من عدمها.⁴

¹ للمزيد: ملحم، فراس: "تطوير تشريعات الإستثمار الفلسطينية": مرجع سابق"، ص 21 وما بعدها، كذلك انظر: اسماعيل، محمد حسين: "النظام القانوني للإستثمار الأجنبي"، بدون طبعة، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، 1994، ص 73.

² المادة 2 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 22/أ من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

⁴ المادة 22/ج من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فقد أبقى قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني الزيادة التي قد تطرأ على قيمة الموجودات الثابتة المستوردة لحساب المشروع الإستثماري وذلك في حالة كان زيادة قيمة هذه الموجودات ناتجة عن زيادة قيمتها في بلد المنشأ أو بسبب إرتفاع أجرة شحن هذه الموجودات، أو تغيير في سعر التحويل.¹

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني وازن بين إستيراد موجودات المشروع الثابتة من الخارج وبين الموجودات الثابتة المحلية، حيث للوهلة الأولى قد يرى البعض من خلال نص المادة 22 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني أن المشرع شجع المستثمر المحلي والأجنبي على إستيراد موجوداته من الخارج بإعفاء هذه الموجودات من الضرائب والجمارك، ولكن نشير إلى نص المادة 23 فقرة هـ من ذات القانون والتي إعتبرت المشاريع التي تستخدم ما نسبته 70% من المكون المحلي مستفيدة من مزايا وحوافز قانون تشجيع الإستثمار وفي ذلك أيضاً تشجيع للمشاريع على الإستفادة من المعدات والآلات وغيرها من الموجودات محلية الصنع.

ب_قطع الغيار المستوردة للمشروع: أبقى قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني قطع الغيار التي يتم إستيرادها بهدف خدمة المشروع الإستثماري من الضرائب والجمارك، حيث إشتراط المشرع الفلسطيني حتى تستفيد قطع الغيار من الإعفاء أن يتم إستخدامها في خدمة إهداف المشروع الإستثماري المستفيد من مزايا قانون تشجيع الإستثمار، كما أن المشرع إشتراط أن لا تزيد قيمة قطع الغيار عن 15% من قيمة موجودات المشروع، ففي حالة زيادة قيمتها عن هذه النسبة فلا تستفيد من الإعفاء، كما يجب إستخدام هذه القطع أو إدخالها خلال مدة زمنية محددة تحددها هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني بحيث تبدأ هذه المدة من تاريخ بدء الإنتاج، ويجب أولاً الحصول على موافقة من هيئة تشجيع الإستثمار على قائمة قطع الغيار وكمياتها.²

¹ المادة 22/د من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 22/ب من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

2_ الحوافز والإعفاءات الضريبية: والمقصود هنا الحوافز والإعفاءات التي ترد على ضريبة الدخل،¹ فالأرباح التي يجنيها المشروع جراء مزاولته لنشاطه التجاري، تخضع لضريبة الدخل وفق أحكام قانون ضريبة الدخل النافذ، والمقصود بالأرباح الخاضعة للضريبة هي "مجموع الدخل الصافية بعد حسم الإعفاءات والخسائر والمدورة والتبرعات المنصوص عليه وفق أحكام قانون ضريبة الدخل الساري المفعول"².

يلاحظ أن المشرع الفلسطيني عندما سن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني سنة 1998، إعتد في منحه للحوافز الضريبية ونسبة الإعفاءات على قيمة رأس مال المشروع، فمثلاً المشروع الذي تبلغ قيمته من مائة ألف إلى أقل من مليون دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى إستحقاقها لمدة 5 سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاوله النشاط،³ كما أن القرار بقانون عند تعديله لقانون تشجيع الإستثمار الأصلي عام 2011 إعتدت التقسيم على أساس رأس مال المشروع ومنحت حوافز ضريبية لمشاريع وشركات أنظمة المعلومات والتكنولوجيا حسب عدد الموظفين المهنيين المحليين في مجال التكنولوجيا العاملين لديها، فكلما زاد عدد الموظفين المحليين في مجال التكنولوجيا عن عدد معين يستفيد المشروع من مزايا إضافية وزيادة في مدة الإعفاء، ويشترط إنطباق شروط محددة على الموظف حتى يعتبر موظف مهني محلي في مجال التكنولوجيا،⁴ ويرى الباحث أن الغاية من هذا التعديل ومنح حوافز للشركات والمشاريع العاملة في مجال أنظمة المعلومات والتكنولوجيا أن مثل هذه المشاريع تساعد في إستيراد وتقوية المعرفة الفنية وتطوير وسائل التكنولوجيا وإنعكاس ذلك بشكل ايجابي على التنمية الإقتصادية والعلمية.

ومع حلول عام 2014 جاء قرار بقانون لتعديل نص المادة 23 من قانون تشجيع الإستثمار الاصيلي والتعديل الذي حدث بموجب القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011، حيث إعتدت الحكومة

¹ الحوافز الضريبية: تدابير وإجراءات ضريبية معينة تحددها السلطة المختصة وفقاً لسياسات ضريبية معينة بقصد منح مزايا وإعتمادات ضريبية لتحقيق اهداف معينة وعرفها آخرون بأنها التيسيرات الضريبية التي لمنحها المشرع للأنشطة المختلفة لتحقيق أهداف معينة. للمزيد انظر: خليل، معوض السيد محمد: "الحوافز الضريبية وحدها لا تجذب الإستثمار"، بدون طبعة، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، مصر، 2015، ص 6.

² المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 23 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 قبل تعديله.

⁴ المادة 9 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2011 بشأن تعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

منهجاً آخر في منح الحوافز الضريبية على ضريبة الدخل، فقامت بمنح نسب معينة من الإعفاءات على كل مرحلة زمنية من مراحل المشروع، وهي كالتالي:

أ_تمنح المشاريع الزراعية التي يتأتى دخلها مباشرة من زراعة الارض أو الثروة الحيوانية ضريبة دخل بنسبة 0%: القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 أعفى المشاريع الزراعية من ضريبة الدخل بشكل تام، حيث لم يفرض عليها أية ضرائب ولكن يشترط أن يكون دخل هذه المشاريع الزراعية مباشرة من زراعة الأرض أو الثروة الحيوانية، وفي ذلك تشجيع للمزارعين والمشاريع الزراعية على الإهتمام بالأرض وزراعتها وفيه تعزيز لصمود المواطن الفلسطيني في أرضه، كما أن زراعة الأرض وجني ثمارها يساعد في تعزيز الإكتفاء الذاتي الفلسطيني وتنمية الإقتصاد الوطني الفلسطيني.¹

ب_ضريبة دخل بما لا يتجاوز 5% لغاية خمس سنوات تبدأ من تاريخ تحقيق الربح بما لا يتجاوز أربع سنوات أيهما أسبق: حدد القرار بقانون المعدل لقانون تشجيع الإستثمار هذه المرحلة بتاريخ تحقيق الربح حيث تطبق نسبة الإعفاء البالغة 5% عندما يبدأ المشروع الإستثماري بتحقيق الربح، ولعل السؤال الذي يدور هنا كيف للجهات المختصة بجباية الضريبة أن تعلم بتاريخ بدء تحقيق الأرباح؟، فقانون تشجيع الإستثمار أوجد ما يسمى بلجنة الحوافز التابعة لهيئة تشجيع الإستثمار وهي اللجنة المسؤولة عن تاريخ بدء تحقيق الأرباح، كما أن المشرع فرض على المشاريع الإستثمارية تزويد هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني بكافة المعلومات والبيانات والدفاتر والحسابات المتعلقة بالمشروع وعلى المشروع الإفصاح عن هذا التاريخ للهيئة، وفي حال أخل المشروع بذلك تفرض عليه عقوبات جزائية تتمثل بالغرامات التي قد تصل الى 2000 دولار بالإضافة إلى سحب كافة الحوافز والمزايا التي حصل عليها بموجب قانون تشجيع الإستثمار،² فلهيئة تشجيع الإستثمار أيضاً في أي وقت وجدت أن المعلومات المقدمة لها من المشروع سواء جزئياً أو كلياً خاطئة أو مضللة أن تقوم بإنهاء جميع الموافقات الممنوحة للمشروع.³

¹ المادة 14 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 44 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 41 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998. وكذلك المادة 32 من ذات القانون. كذلك انظر:

إسماعيل، محمد حسين: "مرجع سابق"، ص 74.

ت_ضريبة دخل بنسبة 10% لمدة ثلاث سنوات تبدأ من نهاية المرحلة الأولى، وتحتسب بعد ذلك حسب النسب والشرائح سارية المفعول: فهذه المرحلة تبدأ من نهاية المرحلة الأولى حيث لا يجوز إزدواج الحافز الضريبي في أي مرحلة¹.

يرى الباحث أن المشرع عندما إعتد في منحه للحوافز الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل على طريقة التقسيم إلى مراحل، أن في ذلك تحقيق للمساواة بين المشاريع الإستثمارية وعدم تمييزها على أساس رأس المال أو على أساس طبيعة عمل المشروع، وفي هذا التقسيم أيضاً عدم تمييز بين المشاريع المحلية والأجنبية، نظراً لأن المشاريع الأجنبية عادة ما تملك رؤوس أموال طائلة وبالتالي لو بقي المشرع على مبدأ منح الحوافز على أساس رأس المال لحصل التمييز بين المشاريع المحلية والأجنبية، وهنا تدارك المشرع هذا الأمر وربط فرض ضريبة الدخل بتاريخ تحقيق الأرباح إلى جانب منح نسبة إعفاء من ضريبة الدخل بنسبة متصاعدة، ويلاحظ أن منح الحوافز الضريبية محدد المدة فهي لا تكون طيلة عمر المشروع وإنما في بداية المشروع وبدء تحقيق الأرباح وذلك تشجيعاً للمستثمرين للمبادرة بإنشاء مشاريعهم الإستثمارية، فبعد إنتهاء المراحل المحددة في نص المادة 23 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 تحسب ضريبة الدخل على المشاريع الإستثمارية حسب النسب والشرائح المعمول بها في قانون ضريبة الدخل النافذ².

أشرنا فيما سبق أن المشرع الفلسطيني عمد إلى تحقيق مبدأ المساواة بين المشاريع في منح الحوافز الضريبية³، إلا أنه بذات الوقت تم إعطاء الهيئة صلاحية إعطاء معاملة إستثنائية للمشاريع التصديرية بحيث يتم منحها إعفاء ضريبية لمدة لا تتجاوز الثلاث سنوات بشرط أن لا تقل نسبة الإنتاج المعد للتصدير عن 30% من إجمالي إنتاجها⁴، كما أعطى المشرع للهيئة صلاحية منح

¹ المادة 3/8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² قرار بقانون رقم 8 لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل، المنشور في العدد الممتاز من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 12 بتاريخ 24-10-2011، وقرار بقانون رقم 5 لسنة 2015 المنشور في العدد رق 112 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 23 بتاريخ 29-4-2015.

³ علي، ناجحة عباس و أحمد، محمد عباس: "الإعفاءات الضريبية ودورها في تشجيع الإستثمار"، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، العراق، 2010، ص 20.

⁴ المادة 31 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998. أنظر المواد 4 و 5 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام مجلس الوزراء.

معاملة تفضيلية لمشروع إستثماري ما وذلك حسب ضوابط ومعايير حددها قانون تشجيع الإستثمار وتعديلاته ويتمثل ذلك من خلال منح عقد حزمة الحوافز لمشروع إستثماري وبموجبه يُمنح المشروع حوافز مالية وحوافز غير مالية وهي التي سنتحدث عنها فيما بعد.

وفيما يخص قطاع تكنولوجيا المعلومات فقد تم إصدار نظام عقد حوافز للمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات بنفس الشروط المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار¹ وكانت الحوافز كالتالي :

- 1_ تمنح المشاريع الجديدة حافز من ضريبة دخل بنسبة 0% لمدة أربع سنوات.
- 2_ تمنح المشاريع القائمة التي إستفادت سابقاً من حوافز قانون تشجيع الإستثمار حافز من ضريبة دخل بنسبة 0% لمدة سنتين.
- 3_ تمنح المشاريع القائمة وغير المستفيدة سابقاً من حوافز قانون تشجيع الإستثمار حافز من ضريبة دخل بنسبة 0% لمدة ثالث سنوات.
- 4_ في حالة مساهمة المستثمرين أو الشركات في تمويل البحث والتطوير في تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في الشركات الريادية أو الجديدة أو الجامعات او المراكز البحثية المعتمدة ، يتم تنزيل قيمة هذهالمساهمة من الأرباح الخاضعة لضريبة الدخل ، بناءً على إعتماد الهيئة لهذه المساهمات.²

وبالمقابل، فإن قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة أيضاً منح الحوافز المالية للمشاريع المستفيدة من هذا القانون، هو أولاً أعفى جميع البضائع والمواد والمهمات والآلات ووسائل النقل المستوردة من خارج فلسطين ليتم إستخدامها داخل المنطقة الصناعية الحرة من كافة الرسوم الجمركية وتوابعها من الرسوم، هذا بالإضافة الى البضائع والمنتجات المحلية الفلسطينية التي يتم توريدها إلى المنطقة الصناعية الحرة فقد أعفاها المشرع من كافة الإجراءات الضريبية المقررة بموجب القوانين النافذة والمتعلقة بالضريبة، كما أن البضائع المصنعة داخل المناطق الصناعية

¹ المادة 2 من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات والإتصالات .

²المادة4 من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات والإتصالات

الحرّة والتي يراد تصديرها إلى الخارج فقد أعفاها المشروع أيضا من ضريبة الصادر،¹ إلا أن هذا القانون لم يأتِ على ذكر عقد حزمة حوافز استثمار أو حوافز غير مالية أو معاملة تفضيلية لمشروع دون غيره كما فعل قانون تشجيع الاستثمار، فقانون تشجيع الاستثمار جاء أكثر وضوحاً، ويشار إلى أن الحوافز المنصوص عليها في قانون المدن والمناطق الصناعية الحرّة رقم 10 لسنة 1998 غير مطبقة وأن ما يطبق هي الحوافز المشار فيها في القرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2017 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرّة لغايات تشجيع الاستثمار،² بالتالي سواء إنتقل المشروع من مكان إلى المناطق الحرّة أو أنشئ أساساً في المناطق الحرّة فإنه يخضع لنظام الصادر عن مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2017 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرّة بنفس شروط المشاريع المستفيدة في قانون تشجيع الاستثمار³، حيث أنه تمنح المشاريع المسجلة لدى الهيئة من مزايا نظام عقد حزمة الحوافز الإضافية وفق الآتي:

1. التخفيض للحافز الضريبي لمدة ثلاث سنوات إضافية على مدة الخمس سنوات المنصوص عليها في القانون، للمشاريع الجديدة، أو تطوير مشروع قائم لم يستفد من برامج المنح قبل عملية التسجيل، ويتم تنفيذها ضمن نطاق المناطق المعتمدة.

2. التخفيض للحافز الضريبي لمدة ثلاث سنوات إضافية على نفس الشريحة التي يخضع لها المشروع وقت التشغيل بعد الانتقال، للمشاريع المستفيدة من حوافز القانون، ولم تستفد من برامج المنح قبل عملية النقل، وتنتقل نشاطها إلى منطقة تقع ضمن نطاق المناطق المعتمدة.

¹ المواد 38+39+40 من قانون المدن والمناطق الصناعية الحرّة رقم 10 لسنة 1998.

² مقابلة أجريتها مع السيدة غدير محمود حتاوي مديرة عام دائرة الحوافز في هيئة تشجيع الاستثمار، 28-10-2018، رام الله .

³ راجع نص المادة 2 من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بنظام عقد حزمة الحوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرّة لغايات تشجيع الاستثمار المنشور في العدد رقم 136 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 6 بتاريخ 25-9-2017 .

3. التخفيض للحافز الضريبي لمدة ثلاث سنوات إضافية على مدة الخمس سنوات المنصوص عليها ضمن القانون للمشاريع الجديدة، أو التي تتم ضمن معايير تطوير مشروع قائم، والتي إستفادت من برامج المنح قبل عملية التسجيل، ويتم تنفيذها ضمن نطاق المناطق المعتمدة.¹

ثانياً: الحوافز غير المالية: إلى جانب الحوافز المالية والمتمثلة بالإعفاءات الضريبية والجمركية والحوافز الضريبية على ضريبة الدخل، أوجد المشرع ما يعرف بالحوافز غير المالية والتي تمنح للمشروع الاستثماري بموجب عقد يسمى بعقد حزمة الحوافز والذي تحدثنا عنه سابقاً، ولا يكون منح وتوقيع هذا العقد من قبل الهيئة عبئاً وإنما يجب إنطباق بعض المعايير التي يخضع تقدير توفرها إلى هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني ومصادقة مجلس الوزراء.

ونص القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 على أن لهيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني وبناء على مقتضيات المصلحة العامة وبعض المعايير، أن تقوم بإبرام عقد حزمة حوافز يستفيد من خلالها المشروع الإستثماري من مزايا الحافز الضريبي وخدمات الدعم المحددة في العقد شريطة الإيفاء بكامل بنود العقد،² أي أن للمشروع المستفيد من عقد حزمة الحوافز أن يستفيد من حوافز إضافية تتعلق بالإعفاءات الضريبية والجمركية والحوافز الضريبية المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار³ بالإضافة إلى خدمات الدعم والتي يتم تحديدها بموجب عقد حزمة الحوافز، فلهيئة تشجيع الإستثمار منح حوافز إضافية للمشروع الإستثماري الذي تنطبق عليه الشروط وذلك بهدف تمكين هذا المشروع ودعمه وتحفيزه، وتتمثل هذه الحوافز التي يتم منحها بموجب عقد حزمة الحوافز بالتالي: -

1_ حوافز ضريبية إضافية: يكون لهيئة تشجيع الإستثمار بموجب عقد حزمة الحوافز أن تمنح مزيداً من الحوافز الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل إضافة على الحوافز الضريبية المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار، فلم يقيد المشرع الهيئة بنسبة الحوافز الممنوحة أو مدة المرحلة التي

¹ راجع نص المادة 4 من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017 بنظام عقد حزمة الحوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرة لغايات تشجيع الإستثمار. المنشور بتاريخ 2017/8/1

² المادة 9 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2014 المعدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ بعض الدول تقدم للمستثمرين حوافز مالية أخرى من أهمها الإعانات المالية وإعانات الإنتاج وإعانات التصدير والإعانات الرأسمالية. للمزيد انظر: محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 57 وما بعدها.

سيستفيد خلالها المشروع من هذه الحوافز، ولكن علق المشرع نفاذ عقد حزمة الحوافز على مصادقة مجلس الوزراء الفلسطيني عليه.¹

أما بالنسبة للإعفاءات الضريبية والجمركية المنصوص عليها في القانون فهي تكون لجميع المشاريع الإستثمارية سواء التي حصلت على عقد حزمة الحوافز أم لا، فمثل هذه الإعفاءات تكون على الموجودات الثابتة للمشروع والتي تكون في بداية أي مشروع بالإضافة إلى قطع الغيار التي يتم إستيرادها من الخارج لغايات إستخدامها في المشروع.

2_توفير مصادر الدعم: لم يحدد قانون تشجيع الإستثمار بتعديلاته المقصود بمصادر الدعم، ويرى الباحث أن مصادر الدعم تشمل أي مساعدة من الهيئة للمشروع كخدمات الدعم الفني وتزويد المشروع بخبرات معينة في مجال المشروع.

3_توفير مصادر الدعم وتوفير البنى التحتية والأراضي الحكومية: فلم يحدد قانون تشجيع الأستثمار بتعديلاته المقصود بمصادر الدعم ويرى الباحث أن أي مساعدة من الهيئة للمشروع كخدمات الدعم الفني والمساعدات المالية تدخل في باب مصادر الدعم، كما أن الهيئة تضمن توفير البنى التحتية لغايات خدمة المشروع، وتكون الحاجة ضرورية لتوفير البنى التحتية تحديداً عندما يكون المشروع في مناطق بعيدة عن مراكز المدن، ويتم توفير هذه البنى التحتية من خلال الجهات المختصة حيث أن عقد حزمة الحوافز بما فيه ملزم لجميع الجهات المختصة وذلك بعد مصادرة مجلس الوزراء عليه،² كما يمكن للهيئة منح أراضي حكومية لمصلحة المشروع وذلك وفق الشروط المتفق عليه في عقد حزمة الحوافز.

4_حوافز لوجستية وتقنية: كخدمات التدريب والتأهيل وبناء الخبراء والتسويق والمشاركة في المعارض على المستوى المحلي والدولي للمشاريع الإستثمارية المستفيدة من عقد حزمة الحوافز،³ وللهيئة تقديم الحوافز اللوجستية والتقنية وفقاً لتقدير الهيئة ورؤيتها ودون الحاجة إلى الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

¹ المادة 2/10 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 2/10+3 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

³ 5/10 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

يرى الباحث أن في عقد حزمة الحوافز إستثناء عن الأصل، فكافة المشاريع الإستثمارية على قدم المساواة في الإستفادة من مزايا وحوافز قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، إلا أن عقد حزمة الحوافز جاء لمنح حوافز ضريبية وحوافز غير مالية لبعض المشاريع التي تنطبق عليها بعض المعايير السابق ذكرها كالمشاريع الإستراتيجية ذات النفع العام أو مجال عمل المشروع أو موقعه الجغرافي، وأن تقييد المشرع نفاذ عقد حزمة الحوافز على مصادقة مجلس الوزراء أمر بالغ الأهمية، لما في ذلك من ضمان عدم المحاباة لمصلحة بعض المشاريع، وحسناً فعلت الحكومة عندما علقت نفاذ عقد حزمة الحوافز على مصادقة الحكومة الفلسطينية بموجب قرار مجلس الوزراء سنة 2015 لضمان عدم المحاباة لمشروع على حساب مشروع آخر وتمكيناً لمجلس الوزراء من الإستعانة بالخبرات ذات العلاقة بطبيعة المشروع الإستثماري لبيان مدى إستحقاق هذا المشروع لعقد حزمة الحوافز من عدمه.

كما ويرى الباحث ان الحوافز المالية وغير المالية كلاهما على درجة بالغة من الأهمية بالنسبة للمستثمر المحلي والأجنبي ، فالإعفاءات الضريبية تشجع المستثمر على زيادة استثماره وضح الأموال لزيادة ارباحه من خلال هذه المشاريع ، كما ان المستثمر يبحث عن امتيازات أخرى تساعده على توسعة مشاريعه الاستثمارية والحصول على حوافز معنوية لتحفيزه على التوسع والبقاء ، ولذلك عمد المشرع الفلسطيني الى تطوير الحوافز المالية والحوافز الغير مالية في ذات الوقت وعدم تطوير احدهما على حساب الأخرى ، فقواعد قانون تشجيع الاستثمار متكاملة ووحدة واحدة.

الفرع الثاني: إجراءات الإستفادة من حوافز الإستثمار

حدد قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وتعديلاته والأنظمة المعمول بها إجراءات الإستفادة من حوافز الإستثمار، حيث أشرنا فيما سبق إلى أن قانون تشجيع الإستثمار راعى مبدأ المساواة بين المشاريع في الإستفادة من حوافز الإستثمار ولكن يشترط إبتداءً أن يحصل هذا المشروع على موافقة هيئة تشجيع الإستثمار على الإستفادة من مزايا هذا القانون، وبذات الوقت أعطى قانون هيئة تشجيع الإستثمار صلاحية إبرام عقود حوافز الإستثمار مع مشاريع معينة وفق معايير محددة.

وبناءً على ما سبق فحتى يستفيد المشروع إبتداءً من حوافز قانون تشجيع الإستثمار يجب أن يتبع إجراءات معينة حتى يحصل على موافقة الهيئة للإستفادة من هذا القانون وهو ما يعرف بتأكيد الإستثمار، وكذلك الأمر بالنسبة للمشاريع التي ترغب في الإستفادة من عقود حزمة الحوافز، كما سنتحدث في هذا الفرع عن أثر إنتقال ملكية المشروع أو موجوداته على الحوافز الإستثمارية وكذلك بعض الأحكام الخاصة المتعلقة بالمشاريع والحوافز والتي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.

1_ تأكيد الإستثمار: عرف قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني تأكيد الإستثمار بأنه "الموافقة التي تصدرها الهيئة إلى أحد المستثمرين وفقاً لأحكام هذا القانون" ¹ ثم حدد قرار مجلس الوزراء سنة 2015 الموافقة بأن تكون موافقة خطية تصدرها الهيئة، فكل مستثمر لديه الحق بموجب أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني الإستثمار في أي مشروع من ضمن أي من قطاعات الإقتصاد الفلسطيني، ولكن يشترط أن لا يكون هذا المشروع محظوراً بموجب قانون خاص،² ولكن حتى يستفيد هذا المستثمر من أحكام هذا القانون يجب عليه أولاً أن يحصل على موافقة الهيئة على هذا الأمر، ويلزم ذلك المرور بعدة إجراءات أو خطوات وهي: -

أ_ تقديم الطلب: والمقصود هنا بتقديم طلب الإستفادة من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وهو طلب الإستفادة من الحوافز المعدة والمقدمة حسب الأصول والقانون،³ فللمستثمر المحلي أو الأجنبي التقدم بطلب إلى هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني لغايات الإستفادة من حوافز ومزايا قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، ولكن قبل ذلك كله يجب أن يتم تأسيس هذا المشروع وترخيصه حسب التشريعات السارية المفعول.

يلاحظ أن أول مزايا قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني تتمثل بأن المستثمر يستطيع تأسيس مشروعه و الحصول على التراخيص اللازمة لمشروعه من قبل الجهات المختصة كوزارة الإقتصاد الفلسطيني وغيرها من الجهات الرسمية من خلال هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، حيث أن المستثمر وقبل تقديمه طلب الحصول على تأكيد الإستثمار لغايات الاستفادة من مزايا هذا

¹ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998. والمادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 3 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

القانون،¹ تتولى النافذة الإستثمارية² في هيئة تشجيع الإستثمار تأسيس المشروع حسب التشريعات السارية و ترخيص مشروع المستثمر والحصول على الموافقات اللازمة من الجهات المختصة وفق أحكام القوانين النافذة كقانون الشركات التجارية الأردني النافذ³، كما أن المشرع أعطى الصلاحية لهيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني إصدار هذه التراخيص إذا لم تصدر الجهات المختصة قرارها حول التراخيص خلال مدة زمنية حددها المشرع بثلاثين يوم عمل من تاريخ تقديم الترخيص لهذه الجهة، كما يمكن للمستثمر الأجنبي الحصول على إذن الإقامة ايضاً من خلال النافذة الإستثمارية والتي بدورها تقوم بالتواصل مع الجهات المختصة.⁴

وبعد تأسيس المشروع والحصول على التراخيص اللازمة للمشروع الإستثماري، يتم تقديم طلب الإستفادة من مزايا وحوافز قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني عبر لجنة تسمى لجنة الحوافز وهي لجنة مشكلة من قبل مجلس إدارة الهيئة وتقوم بمراجعة وتقييم طلبات المستثمرين لتأكيد الإستثمار وفقاً لأحكام قانون تشجيع الإستثمار⁵، حيث تقوم هذه اللجنة بمراجعة وتدقيق كافة المعلومات والبيانات المقدمة من قبل المستثمر وبعد التأكد من إنطباق الشروط⁶ على الطلب وإستكمال الإجراءات التي ينص عليها القانون والأنظمة ويسمى المشروع حينها بالمشروع المؤهل.⁷

¹ المادة 12/14 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² النافذة الإستثمارية: مركز خدمات موحد يقدم كافة الإجراءات والتسهيلات للمستثمرين لتقديم خدمات الأعمال الخاصة بمشروعاتهم. أنظر المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار، أنظر كذلك المادة 17 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار والتي حددت مهام وأهداف النافذة الإستثمارية.

³ قانون الشركات التجارية الأردني رقم 12 لسنة 1964.

⁴ أنظر: دليل تسجيل المشاريع الإستثمارية في فلسطين، غرفة تجارة وصناعة محافظة رام الله - البيرة، ص 17.

⁵ المادة 1 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

⁶ أنظر المادة 7 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار: يحق لمجلس إدارة الهيئة تحديد حد ادنى لقيمة رأس مال المستثمر بصيغة اتفاق مالي فعلي مع إستثناء قيمة أرض المشروع لغايات التأهل للإستفادة من هذا القانون.

⁷ المشروع المؤهل: هو المشروع المستوفي الشروط الإجرائية لعرضه على مجلس الإدارة لإتخاذ القرار بخصوصه. المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

ب_ الموافقة على طلب الإستفادة: ولا يستفيد هذا المشروع وإن كان مؤهلاً من مزايا قانون تشجيع الإستثمار إلا بعد الحصول على موافقة مجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار وإصدار شهادة تأكيد الإستثمار الخاصة بالمشروع.¹

ويراعى أيضاً دفع الرسوم التي تحددها هيئة تشجيع الإستثمار حيث أن تقديم طلب الحصول على التراخيص ورسوم التراخيص وطلب الإستفادة وشهادة تأكيد الإستثمار يتوجب على المستثمر دفع الرسوم القانونية التي تحددها هيئة تشجيع الإستثمار بموجب الأنظمة المعمول بها.² مما سبق، فللمستثمر أن يقوم بتقديم طلب للإستفادة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار وذلك من خلال هيئة تشجيع الإستثمار، وهناك بعض المشاريع التي تنطبق عليها بعض المعايير يمكن لها الإستفادة من المعاملة التفضيلية بموجب عقد حزم الحوافز الذي نص عليه قانون تشجيع الإستثمار بحيث يكون لهذا المشروع حوافز ضريبية إضافية بالإضافة إلى الحوافز الغير مالية والتي تحدثنا عنها سابقاً ولكن حتى يتمكن المشروع من الإستفادة من هذا العقد عليه إتباع عدة إجراءات تتمثل في:

- 1_ إعلام الهيئة خطياً فور الإنتهاء من تركيب الموجودات الثابتة وتجهيزها لغايات المشروع: وهنا يرى الباحث أنه لا يعني إعلام الهيئة شفويّاً عن إعلامها بذلك خطياً ويترتب على عدم الإلتزام بذلك اعتبار الطلب المقدم لغايات الإستفادة من عقد حزمة الحوافز غير مستوفي الشروط.
- 2_ تقديم طلب الإستفادة من عقد حزمة الحوافز وتقديم كافة المعلومات والمرفقات المنصوص عليه في الأنظمة خلال ستة أشهر من بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط للمشروع وللهيئة الحق في تمديد هذه الفترة لمدة ستة أشهر أخرى من خلال تقديم طلب تمديد.
- 3_ تقديم البيانات المالية الختامية مدققة من محاسب قانوني.

وبعد إتباع الإجراءات المذكورة سابقاً تقوم الهيئة بفحص المعلومات الواردة في الطلب المقدم من المستثمر وفحص البيانات المالية ومدى موافقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، وتصدر الهيئة قرارها بالموافقة أو الرفض على طلب الإستفادة من عقد حزمة الحوافز وذلك خلال ستين يوم عمل

¹ شهادة تأكيد الإستثمار: التسجيل المبدئي للمشروع في السجل العام للإستثمار لغاية الحصول على التسهيلات اللازمة للمشروع من الجهات المختصة. المادة 1 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

² المادة 11 من قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.

من تاريخ تقديم الطلب،¹ وفي عدم صدور قرار من الهيئة خلال المدة المحددة فيعتبر المشروع مؤهلاً بحكم القانون للإستفادة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار.

2_تحويل ملكية المشروع أو موجوداته: بعد حصول المشروع الإستثماري على كافة التراخيص ومزايا قانون تشجيع الإستثمار وبدء مزاولته لنشاطه الإستثماري، قد يرغب المستثمر بنقل ملكية مشروعه المستفيد من حوافز ومزايا قانون تشجيع الإستثمار إلى مستثمر آخر مع إحتفاظ هذا المشروع بجميع المزايا والحوافز ما دام المستثمر الناقل يواصل تشغيل المشروع كإستثمار قائم، كما يشترط أيضاً أن يلتزم المستثمر الجديد المحال له المشروع يشغل المشروع كإستثمار قائم،² وفي حال عدم توفر أحد الأمرين للهيئة سحب المزايا والحوافز الممنوحة للمشروع الإستثماري المحال. كما يجوز للمستثمر بيع موجوداته الثابتة المعفاة من الضرائب والجمارك بموجب قانون تشجيع الإستثمار أو التنازل عنها لمستثمر آخر، بشرط أن يكون المستثمر الآخر مستفيداً من أحكام قانون تشجيع الإستثمار والحصول على موافقة الهيئة على هذا البيع أو التنازل على أن تستعمل هذه الموجودات في مشروع المستثمر الجديد.³

ويجوز للمستثمر بيع موجوداته الثابتة المعفاة من الضرائب والجمارك لأي شخص أو مشروع غير مستفيد من أحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني بشرط إعلام الهيئة ودفع الضرائب والرسوم المستحقة عنها، ويلاحظ هنا أنه يشترط إعلام الهيئة ولا حاجة لموافقة الهيئة على هذا البيع أو التنازل.⁴

ويتوجب على المستثمر الإلتزام بأحكام قانون تشجيع الإستثمار وتحديداً فيما يتعلق بتحويل ملكية المشروع أو موجوداته والتنازل عنها، وفي حال وجدت الهيئة أن الموجودات الثابتة كلها أو بعضها إستعملت في غير الغرض المصرح به في المشروع أو بيعت دون مراعاة الشروط الواردة اعلاه فيستحق على المشروع كل الضرائب والجمارك المترتب عليها وفقاً لأحكام القانون.⁵

¹ المادة 2/25+3 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 المعدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2014.

² المادة 29 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ المادة 38/أ من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

⁴ المادة 38/ب من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

⁵ المادة 36 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

3_إندماج الشركات والمنشآت: في هذا الصدد نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني إنه في حالة إندماج الشركات أو المنشآت المستفيدة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار، أو في حالة تقسيمها، فإن الشركات الدامجة والمندمجة والتي جرى تقسيمها تتمتع بالإعفاءات المقررة لها قبل الإندماج أو التقسيم أو تغيير شكلها القانوني إلى أن تنتهي مدة الإعفاء، وتبقى الإعفاءات كما هي دون زيادة أو نقصان.¹

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني حاول قدر المستطاع تحفيز المستثمرين وتشجيعهم على الإستثمار وبدء نشاطهم الإستثماري في فلسطين، وذلك من خلال إيجاد التشريعات الملائمة والمناسبة التي تواكب أحدث التطورات وتتماشى مع رغبات المستثمرين وحاجاتهم، إلا أنه مع ذلك يتوجب على المشرع الفلسطيني إدراك أنه يتطلب تحديث كافة القوانين الإقتصادية التي يتم العمل بها الى جانب قانون تشجيع الإستثمار، ورغم ذلك كله يبقى الواقع السياسي في ظل الإحتلال الإسرائيلي يشكل عائقاً أمام التطور الإستثماري والتنمية الإقتصادية الفلسطينية رغم حداثة القوانين. وعليه نلاحظ بأن المشرع الفلسطيني هدف من خلال قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني على تشجيع المستثمر الفلسطيني وفي ذات الوقت جذب المستثمر الأجنبي للإستثمار إلى فلسطين وذلك من خلال إيجاد حوافز لتحفيز المستثمر الفلسطيني والأجنبي، إلا أن الحوافز الإستثمارية غير كافية لتحقيق الهدف الاسمي للمشرع الفلسطيني، حيث يعلم المشرع الفلسطيني بأن المستثمر الأجنبي أو حتى الفلسطيني بحاجة إلى ضمانات كافية لحماية أمواله التي سيستثمرها في فلسطين وأن يشعر هذا المستثمر أن نسبة المخاطرة بأمواله قليلة، ولا يكون ذلك إلا من خلال ضمانات قانونية ينص عليها قانون تشجيع الإستثمار وهذا ما سنتحدث عنه في الفصل الثاني.

¹ المادة 30 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

الفصل الثاني

الضمانات القانونية للمستثمر في فلسطين

تعتبر الضمانات القانونية من أهم ما يبحث عنه المستثمر في فلسطين إلى جانب حوافز الإستثمار، حيث يمكن إعتبار الضمانات القانونية التي أوجدها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ من ضمن حوافز الإستثمار، وبذات الوقت يمكن إعتبار الحوافز في ذاتها تشكل ضماناً للمستثمر يستطيع من خلالها ضمان نجاح مشروعه الإستثماري، وهذه الضمانات أولها المشرع الفلسطيني الإهتمام بهدف تشجيع وجذب الإستثمار المحلي والأجنبي إلى فلسطين.

وعليه تم تسليط الضوء في هذا الفصل على ضمانات المستثمر القانونية في فلسطين، وتم تقسيم الفصل إلى مبحثين، تناول الباحث في المبحث الأول الضمانات العامة والتي يدخل في إطارها ضمان عدم نزع الملكية ويتمثل في عدم تأميم المشاريع الإستثمارية أو مصادرتها وضمن عدم نزع ملكية عقارات المشاريع الإستثمارية لمصلحة الدولة، بالإضافة إلى ضمان حرية تحويل الأموال وعدم التمييز بين المستثمرين، أما المبحث الثاني تناول الباحث الضمانات الخاصة للمستثمر في فلسطين وتتمثل في تسوية المنازعات التي قد تنشأ عن الإستثمار من خلال لجوء الأطراف إلى إجراء المفاوضات، أو اللجوء إلى التحكيم أو القضاء لحل هذا النزاع، كما عمد الباحث إلى إلقاء الضوء بشكل مقارن على قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة في الجزئيات التي يكون فيها مجال لإجراء المقارنة.

المبحث الأول: الضمانات القانونية العامة

تعتبر مسألة الضمانات القانونية من أهم الحوافز التي تشجع المستثمر على الإستثمار في فلسطين، وتحديدًا تشجيع المستثمر الاجنبي على الإستثمار، حيث أن هذه الضمانات تعتبر صمام الأمان ضد المخاطر التي قد يتعرض لها المشروع الإستثماري في البلد المضيف لهذا المشروع، حيث أن هذه الضمانات تشكل حافزاً للمستثمر وبدونها تجعل المستثمر يعزف عن فكرة الإستثمار لما قد يترتب على ذلك من مخاطرة كبيرة، ولذلك تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، تناول الباحث في المطلب الأول ضمان عدم نزع الملكية، أما في المطلب الثاني تناول الباحث ضمان حرية تحويل الأموال وعدم التمييز بين المستثمرين.

وقد سميت هذه الضمانات بالضمانات العامة، لأن كافة المشاريع الإستثمارية المستفيدة من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، تستفيد من هذه الضمانات دون تمييز، على خلاف الضمانات القانونية الخاصة التي سيتم الحديث عنها لاحقاً.

المطلب الأول: ضمان عدم نزع الملكية والتأميم والحجز عليها :

نص قانون تشجيع الإستثمار على أن المشرع الفلسطيني وبموجب هذا القانون يضمن للمستثمر المحلي والأجنبي عدم نزع الملكية الذي قد يأخذ شكل تأميم المشروع الإستثماري أو مصادرته أو نزع ملكية عقارات المشروع الإستثماري إلا وفقاً لضوابط معينة حددها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وما سبق يعتبر من أهم الضمانات التي يبحث عنها المستثمر لا سيما المستثمر الأجنبي¹.

لذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول تناول ضمان عدم تأميم المشاريع الإستثمارية أو الحجز على أموالها وفقاً لأحكام قانون تشجيع الإستثمار النافذ وتعديلاته أما الفرع

¹ يشار إلى أنه لغاية الآن لم يتم نزع ملكية أي مشروع إستثماري في فلسطين ، أو إصدار أي قرار بتأميم أي مشروع إستثماري . مقابلة أجريتها مع السيد إياد حامد سالم مصطفى مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني بتاريخ 28-10-2018، رام الله .

الثاني ضمان عدم نزع ملكية عقارات المشاريع الإستثمارية وذلك كله وفقاً للضوابط والمعايير التي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ والتعديلات التي طرأت على هذا القانون.

الفرع الأول: ضمان عدم تأمين المشاريع الإستثمارية أو الحجز على أموالها

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ على أنه "لا يجوز تأمين المشروعات أو مصادرتها كما لا يجوز الحجز على أموالها أو الإستيلاء عليها أو تجميدها أو مصادرتها أو التحفظ عليها إلا عن طريق القضاء"¹، يلاحظ أن المشرع الفلسطيني ووفقاً لأحكام قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ نص على ضمان عدم تأمين المشاريع الإستثمارية وهو ما يشكل بحد ذاته حافزاً للمستثمرين لإنشاء مشاريعهم وضمان إستمراريتها وعدم تأمينها، بالإضافة إلى عدم تأمين المشروعات فإنه لا يجوز مصادرة المشاريع الإستثمارية أو الحجز على أموالها أو الإستيلاء عليها أو تجميدها أو مصادرتها أو التحفظ عليها بأي شكل من الأشكال إلا بموجب حكم قضائي، ويتناول هذا الفرع تعريف التأمين وغيرها من الضمانات الواردة في نص المادة السابق ذكره.

1_ ماهية تأمين المشاريع الإستثمارية:

لم يتطرق قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ إلى تعريف التأمين وأحكامه وإنما إكتفى القانون بالنص على عدم جواز تأمين المشاريع الإستثمارية المستفيدة من هذا القانون، وترك تعريف التأمين إلى القواعد العامة.

ويعرف التأمين بأنه "إجراء يتم بموجبه نقل وسائل الإنتاج والتبادل من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة بواسطة قرار يصدر عن السلطة العامة في الدولة بغرض إستغلالها لصالح الشعب في مجموعه"²، ويعرف أيضاً بأنه "تحويل مال معين أو نشاط ما من أجل المصلحة العليا إلى ملكية

¹ المادة 7 من قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998.

² النجار، رواء يونس محمود: "النظام القانوني للإستثمار الاجنبي"، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012، ص 241.

جماعية أو نشاط جماعي بقصد إستعمال هذه الملكية أو ذلك النشاط لتحقيق المصلحة العامة وليس في سبيل المصلحة الفردية".¹

فالتأميم ينصب على المشروعات فهو يشمل أدوات الإنتاج سواء كانت عقارات أو منقولات ويكون ذلك بهدف تحويل الملكية الخاصة إلى الملكية العامة وقد يكون دافع التأميم إقتصادي أو سياسي أو إجتماعي، كما أن التأميم يكون بناء على قانون يصدر عن السلطة التشريعية بحيث يحتوي القانون على كافة التفاصيل المتعلقة بالمشروع المؤمم وطرق إستغلاله.²

يرى الباحث أن للدولة الحق في اللجوء إلى التأميم تحقيقاً لمصالحها القومية التي ينبغي أن تكون فوق كل مصلحة خاصة، إلا أن ذلك يشكل في ذات الوقت عائقاً أمام الإستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين في ظل أن هناك إمكانية لتأميم المشاريع الإستثمارية إذا ما كانت الظروف الإقتصادية للدولة تتطلب ذلك، إلا أن المشرع عمد من خلال نص المادة 7 من قانون تشجيع الإستثمار إلى إستثناء المشاريع المستفيدة من هذا القانون من حق الدولة في التأميم، ويكون للدولة الحق في تأميم باقي المشاريع غير المستفيدة من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني لا سيما أن المشرع إستثنى عدد من المشاريع الحيوية التي تؤثر على الحياة الإقتصادية بشكل جوهري من الإستفادة من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني والتي سبق ذكرها في الفصل الأول من هذه الدراسة، كما أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يتطرق إلى التأميم بشكل مباشر وإنما نص على أن الاقتصاد الفلسطيني قائم على أساس مبادئ الإقتصاد الحر وأجاز للسلطة الإدارية إنشاء شركات عامة تنظم بموجب قانون صادر عن المجلس التشريعي.³

كما أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني وإلى جانب ضمان عدم تأميم المشاريع الإستثمارية نص على أنه لا يجوز مصادرة المشاريع الإستثمارية كلها أو أي جزء منها، وتعرف المصادرة بأنها "إجراء تتخذه السلطة العامة في الدولة وتستولي بمقتضاه على ملكية كل أو بعض الأموال أو

¹ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 112.

² الأتيرة، جود عصام خليل: "نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الفلسطيني"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2010، ص 11. أنظر كذلك: محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 152.

³ المادة 21 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 المنشور في الصفحة الخامسة من جريدة الوقائع الفلسطينية في العدد الممتاز بتاريخ 19-3-2003، والتي جاء فيها "يقوم الإقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الإقتصاد الحر، ويجوز للسلطة الفلسطينية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون"

الحقوق المالية لأحد الأشخاص دون مقابل"¹، أو هي عقوبة توقع في مواجهة شخص أو أشخاص معينين ،وبمقتضاها تستولي الدولة على كل أو بعض الأموال المملوكة لهؤلاء الأشخاص دون تعويض² ،والمصادرة بذلك تختلف عن التأميم من حيث التالي:

أ_ بأن المصادرة تكون بلا مقابل وتكون إجراء عقابي³ تتخذه الدولة بحق من المشروع بسبب مخالفته للقوانين النافذة في فلسطين، كما أن المصادرة ترد على المنقولات ولا يتصور أن ترد على العقارات.⁴

ب_والمصادرة قد تكون قضائية كعقوبة تبعية لإحدى الجرائم الجنائية المنصوص عليه في القانون أو قد تكون مصادرة إدارية تتم في إغراق الثورات الإجتماعية والحروب.⁵

يرى الباحث أن الضمان الثاني الذي أوجده المشرع للمستثمر هو عدم جواز مصادرة المشاريع الإستثمارية أي عدم جواز مصادرة منقولات المشاريع الإستثمارية كلها أو بعضها، إلا في حالة مخالفة هذه المشاريع للقوانين النافذة في فلسطين، كأن يقوم المشروع الإستثماري بتداول بضائع فاسدة فيكون حينها للسلطة مصادرة هذه البضائع حسب الأصول والقانون وبموجب حكم قضائي وهو ما أكدته المادة 7 من قانون تشجيع الإستثمار النافذ، هذا إلى جانب الإجراءات العقابية المنصوص عليه في القوانين النافذة كما هو وارد في قانون العقوبات الاردني النافذ، ولذلك يتوجب على المشاريع الإستثمارية الإلتزام بكافة القوانين النافذة والمعمول بها كي تتجنب إمكانية مصادرة أموالها أو منقولاتها والإبقاء على نشاطها الإستثماري.

2_الحجز على أموال المشاريع الإستثمارية:

نصت المادة 7 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني بالإضافة إلى عدم جواز تأميم المشاريع الإستثمارية أو مصادرتها، أنه لا يجوز الحجز على أموال المشاريع الإستثمارية كلها أو بعضها أو الإستيلاء عليها أو تجميدها أو مصادرتها أو التحفظ عليه إلا عن طريق القضاء.

¹ الأتيرة، جود عصام خليل: "مرجع سابق"، ص 152.

² السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 109.

³ محمد، رمضان صديق: "مرجع سابق"، ص 156.

⁴ النجار، رواء يونس محمود: "مرجع سابق"، ص 237.

⁵ للمزيد انظر: السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 109.

لم يتطرق قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني إلى تعريف ما المقصود بكل من الحجز على أموال المشاريع الإستثمارية أو الإستيلاء عليها أو تجميدها أو مصادرتها أو التحفظ عليها، وإنما ترك ذلك للقواعد العامة، ووفقاً للقوانين النافذة، كأن يكون المشروع الإستثماري مدين لشركة أو شخص طبيعي فيكون للدائن الحق في الحصول على حكم قضائي بالحجز على أموال المشروع الإستثماري لتحصيل قيمة الدين جراء بيع هذا المشروع أو موجوداته بالمزاد العلني وذلك إعمالاً لقانون التنفيذ الفلسطيني النافذ على أن يتم بعد سداد الديون والإلتزامات المترتبة على المشروع الإستثماري إعادة المبلغ المتبقي إلى حساب المستثمر الخاص.¹

أ_الحجز: يمكن تعريف الحجز بأنه "وضع أموال المشروع الإستثماري تحت يد القضاء وغل يده عن التصرف بها خوفاً من تهريب هذه الأموال". وكون الحجز على أموال المشروع الإستثماري بموجب حكم قضائي ويبقى الحجز قائماً لحين صدور حكم قضائي ينهي الحجز، ويتشابه الحجز مع التجميد والمصادرة والتحفظ من حيث غل يد المستثمر عن التصرف بأموال مشروعه الإستثماري بموجب حكم قضائي.²

يرى الباحث أن الحجز وسيلة تلجأ إليها الدولة من خلال القضاء بهدف منع المستثمر من تهريب أمواله إلى الخارج، ولولا الحجز لكان بإمكان المستثمر التهرب من الوفاء بإلتزاماته تجاه الدولة والغير وبالتالي ينعكس أثر قانون تشجيع الإستثمار بصورة عكسية على الإقتصاد الوطني الفلسطيني لما قد يترتب على هذا التهرب من أضرار بمصالح الدائنين والدولة.

ب_الإستيلاء: ويقصد بالإستيلاء: "إجبار الإدارة بإرادتها المنفردة الأفراد أشخاص طبيعية أو اعتبارية، على تقديم خدمات أو إستعمال أو إستغلال الأموال العقارية والمنقولة للإدارة بقصد إشباع حاجة عامة مؤقتة"³، ويفهم من ذلك أن الدولة ووفقاً لشروط معينة لها حق الإستيلاء على أموال الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين بقصد إشباع حاجة معينة، إلا أن قانون تشجيع الإستثمار قيد

¹ حيث تتبع الإجراءات المنصوص عليه في قانون التنفيذ الفلسطيني رقم 23 لسنة 2005 المنشور في العدد رقم 63 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 46 بتاريخ 27-4-2006.

² الأتيرة، جود عصام خليل: "مرجع سابق"، ص 153.

³ الأتيرة، جود عصام خليل: "مرجع سابق"، ص 8.

هذه الصلاحية وأعطى الحق للدولة في الإستيلاء على أموال المشاريع الإستثمارية بموجب حكم قضائي فقط.

ويرى الباحث أن الدولة لن تلجأ إلى الإستيلاء على الأموال العقارية أو المنقولة الخاصة بالمشروع إلا في حالة الضرورة القصوى، أي في حال عدم قدرة الدولة على إشباع حاجة عامة من تلقاء نفسها لعدم توفر الامكانيات المادية والبشرية لديها، فتلجأ حينها إلى الإستيلاء على المشروع الإستثماري من خلال القضاء بهدف إشباع هذه الحاجة المؤقتة مع حفظ حقوق المستثمر وتعويضه حسب الاصول والقانون.

ويفهم مما سبق، أن المشروع الإستثماري ليس معصوماً عن إتخاذ أي إجراء قانوني بحقه بموجب حكم قضائي، وذلك في حالة مخالفة المشروع الإستثماري للأنظمة والقوانين المعمول بها، فالحجز والإستيلاء والمصادرة وغيرها من الإجراءات القانونية يمكن أن يتم إيقاعها على المشروع الإستثماري وفق ضوابط معينة، وأن كان هذا في حد ذاته ضمان للمستثمر فهو أيضاً فيه تنبيه للمستثمر بعدم مخالفة الأنظمة والقوانين، كما أن المشروع الإستثماري قد يواجه أهداف الدولة في إشباع حاجة عامة مؤقتة لا يمكن تحقيقها إلا من خلال المشروع الإستثماري، إلا أن الضمان القانوني للمستثمر المحلي والأجنبي يتمثل بالقضاء بإعتبار صمام الأمان وهو الذي يحمي المستثمرين من تعسف الدولة في إستخدام حقوقها تجاه المشاريع الإستثمارية.

الفرع الثاني: ضمان عدم نزع ملكية عقارات المشروع الإستثماري

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ على أنه "لا يجوز نزع ملكية عقارات المشروعات الإستثمارية كلها أو بعضها إلا للمنفعة العامة طبقاً للقانون ومقابل تعويض عادل عن قيمة العقار على أساس القيمة السوقية للعقار والخسائر الأخرى التي قد تلحق به نتيجة نزع الملكية"¹، فعلى الرغم من تقديس الملكية الفردية،² ووصف الملكية الفردية بأنها حق قانوني واجب الإحترام من الجميع، إلا أن التشريعات المختلفة ومنذ القدم تعترف بحق الدولة في نزع الملكية الخاصة أو

¹ المادة 8 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² بوقطوف، بهجت: "الحوافز والعوائق القانونية للإستثمار الأجنبي في الجزائر"، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية الرماح، الأردن، 2015، ص 10.

الفردية للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل يدفع للمالك، بل وأكثر من ذلك فقد إعترفت التشريعات أن للدولة الحق في مصادرة الأموال الخاصة بدون تعويض كما أشرنا سابقاً، فكيف أن تعلق الأمر بالمنفعة العامة وتحقيق المصلحة الوطنية العليا.¹

لم يتطرق قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني إلى تعريف نزع ملكية عقارات المشروع الإستثمارية، إلا أنه يمكن تعريفها حسب القواعد العامة بأنها "حرمان الشخص من ملكه العقاري لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل يدفع له، أو حرمان مالك العقار من ملكه جبراً عنه للمنفعة العامة مقابل تعويضه عما ناله من ضرر"، فنزع ملكية العقارات ونقلها من الملكية الخاصة إلى ملكية الدولة يشكل مظهراً من مظاهر سيادة الدولة، وقد إعترفت كافة القوانين الدولية بحق الدولة في نزع ملكية عقارات المشاريع، وذلك بشرط أن يكون هذا النزع تحقيقاً للمصلحة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع لمالك العقار يتحدد بموجب القوانين النافذة في الدولة.²

ومما سبق، فإن نزع الملكية المشار إليه أعلاه لا يرد إلا على عقارات المشروع الإستثماري، ويكون هذا النزع بموجب قرار صادر عن السلطة المختصة والتي تتمثل بالسلطة التنفيذية "الإدارة"، ويكون ذلك تحقيقاً للمنفعة العامة التي يدور معها نزع الملكية وجوداً وعدماً فالمنفعة العامة قد يكون لها مظهر إقتصادي أو إجتماعي، كما أن مقابل نزع ملكية العقار يتوجب تعويض مالك العقار تعويضاً عادلاً وفق الأنظمة والقوانين النافذة.

وينبغي الإشارة أن بعض التشريعات العربية تطلق على نزع ملكية العقارات لفظ الإستملاك، وهو اللفظ المستخدم في فلسطين، بإعتبار أن القانون المطبق بشأن الإستملاك في فلسطين هو قانون الإستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953³ وهو القانون الذي يتم الإستناد له تحديد ماهية التعويض العادل لمالك العقار الذي تم نزع ملكيته للمصلحة العامة بالرغم من أن هذا القانون لم

¹ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 105.

² السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 106.

³ قانون الإستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953 والقرار بقانون رقم 37 لسنة 1959 معدل لقانون الإستملاك منشور في العدد رقم 1460 من الجريدة الرسمية الأردنية صفحة 1111 بتاريخ 16-12-1959 والقرار بقانون رقم 4 لسنة 1960 المعدل لقانون الإستملاك منشور في العدد رقم 1467 من الجريدة الرسمية الأردنية صفحة 59 بتاريخ 16-1-1960 والقرار بقانون رقم 3 لسنة 2011 المعدل لقانون الإستملاك المنشور في العدد رقم 90 من الوقائع الفلسطينية صفحة 22-30-3-2011

ينص على مبدأ عدالة التعويض بخلاف القانون الأساسي الذي نص على أن الإستملاك أو نزع الملكية يكون مقابل تعويض عادل،¹ ويبقى قانون الإستملاك النافذ مقيداً بما جاء في نص المادة 8 من قانون تشجيع الإستثمار والتي نصت على أن التعويض العادل يكون عن قيمة العقار على أساس القيمة السوقية للعقار والخسائر الأخرى التي قد تلحق به نتيجة نزع الملكية.²

وبالرجوع إلى قانون الإستملاك النافذ والتعديلات التي طرأت عليه بموجب القرارات بقانون ، فإنه يلاحظ أن إجراءات الإستملاك تتمثل في نشر إعلان من قبل الشخص الذي يريد إنشاء مشروع للمصلحة العامة في الجريدة الرسمية يعلن رغبته في التقدم بطلب لمجلس الوزراء لإستملاك قطعة الأرض ثم يقوم مجلس الوزراء بإتخاذ قرار بإستملاك قطعة أرض عندما يتأكد المجلس من المشروع المراد إنشاؤه للمصلحة العامة ، ثم يرفع هذا القرار إلى الرئيس للموافقة عليه ومن ثم يتم إعلان ذلك لمالك قطعة الأرض ونشر ذلك في الصحيفة الرسمية ، ويجري التفاوض مع صاحب الأرض وتعويضه تعويضاً عادلاً حسب الاصول والقانون .³

يرى الباحث مما سبق، أن للدولة الحق في نزع ملكية المشاريع الإستثمارية ما لم يرد نص خاص يقيد صلاحية السلطة العامة في نزع ملكية هذه المشاريع، فنزع الملكية قد يأخذ شكل التأميم، المصادرة والحجز على أموال المشاريع، ونزع ملكية عقارات المشاريع، وبالرغم من إختلاف أشكال نزع الملكية في التعريف والسلطة المختصة وغيرها، إلا أنهم يشتركون بأن كل منهم يقع جبراً عن المالك بما للدولة من سلطة وسيادة، إلا أن قرار الدولة أو السلطة المختصة لا يكون نهائياً، حيث يكون للمالك الحق في الطعن بالقرار الصادر بنزع ملكية عقار ما أمام محكمة العدل العليا وإتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون، بإعتبار أن القرار الصادر بنزع ملكية هذا العقار هو قرار إداري يقبل الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا صاحبة الإختصاص بنظر الطعون

¹ المادة 1/23 من القانون الأساسي الفلسطيني.

² انظر المادة 15 من قانون الإستملاك الاردني رقم 2 لسنة 1953 " والتي تحدد كيفية تقدير التعويض " .

³ المواد 3-10 من قانون الإستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953 .

الإدارية وتتبع الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني¹ وقد حدد قانون تشكيل المحاكم النظامية إختصاص هذه المحكمة.²

بالمقابل نجد أن قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة الفلسطيني³، لم يأت على ذكر ضمان عدم نزع ملكية المشاريع المقامة في المدن والمناطق الصناعية الحرة وكذلك ضمان عدم نزع ملكية عقارات هذه المشاريع، بالرغم من أن هذا القانون جاء تشجيعاً للإستثمار في فلسطين ويعتبر كأحد دعائم الإقتصاد الوطني بوضعه للحوافز والإعفاءات وحرية التعامل بالنقد الاجنبي، إلا أنه غفل عن وضع ضمانات كالتالي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ بتعديلاته، وأن عدم قيام المشرع بالنص على هذه الضمانات في قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة إقرار من المشرع لحق الدولة في نزع ملكية المشاريع للمصلحة العامة ووفق القوانين النافذة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المشرع قد حدد الحالات التي يكون فيها المشروع المقام في المدن والمناطق الصناعية الحرة مهدداً بإنهاء نشاطه وهي كالتالي⁴:-

- 1_ إذا ثبت أن صاحب المشروع قد خالف شروط شهادة المنطقة الصناعية الحرة.
 - 2_ إذا انقضت مدة ستة شهور من تاريخ منح صاحب المشروع شهادة المنطقة الصناعية الحرة دون أن يبدأ بالعمل ولم يبين الأسباب المقنعة التي حالت دون التشغيل.
- وفي حال تحقق أحد هذه الحالات يحق لهيئة المدن والمناطق الصناعية الحرة سحب شهادة المنطقة الصناعية الحرة من صاحب المشروع، كما أن المشرع ألزم صاحب المشروع بتصفية مشروعه خلال ستة أشهر من تاريخ توقفه عن العمل دون سبب مقنع، ورتب المشرع الجزاء في حال مخالفة ذلك بحيث يكون لهيئة المدن والمناطق الصناعية الحرة بالتنسيق مع دائرة الجمارك بيع المشروع بالمزاد العلني وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ التوقف عن العمل، بحيث يراعى

¹ المادة 283-291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001 المنشور في العدد رقم 32 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 5 بتاريخ 5-9-2001.

² المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 المنشور في العدد رقم 38 من جريدة الوقائع الفلسطينية صفحة 5 بتاريخ 5-9-2001.

³ يشار إلى أن هناك مناطق حرة في فلسطين عددها 2 وتقع أحدهما في ترقوميا والثانية في أريحا ، ومنطقة حرة قيد الإنشاء في بيت لحم، مقابلة أجريتها مع السيد إياد حامد سالم مصطفى مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار، 28-10-2018، رام الله .

⁴ المادة 33 من قانون رقم 10 لسنة 1998 بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة .

بعد بيع المشروع بالمزاد العلني أن يتم خصم كافة الإلتزامات والديون المترتبة على المشروع ويحول باقي ثمن المشروع على صاحبه¹.

لكل ذلك ، يرى الباحث ان حق الدولة في نزع ملكية المشاريع الاستثمارية تحقيقاً للمصلحة العامة يتطلب ، وضع معيار يوضع ماهية المصلحة العامة ، والشروط الواجب توفرها في المصلحة العامة حتى يُسمح للدولة بنزع هذه الملكية ، وهذا التوضيح للمصلحة العامة يشكل ضماناً ملائماً للمستثمر الأجنبي ، بحيث لا يقلق هذا المستثمر على مشروعه الاستثماري ولا يجعل من مشروعه عرضة لنزع الملكية او الاستيلاء عليه متى ارادت السلطة العامة ذلك .

المطلب الثاني: ضمان حرية تحويل الأموال وعدم التمييز بين المستثمرين

من الضمانات القانونية التي أوجدها المشرع الفلسطيني بموجب قانون تشجيع الإستثمار النافذ، ضمان حرية تحويل الأموال باعتبار أن حرية حركة أموال المشاريع الإستثمارية من الداخل إلى الخارج والعكس من أهم الضمانات التي يبحث عنها المستثمر لاسيما المشاريع الإستثمارية التي لديها فروع ومساهمين خارج حدود فلسطين، بالإضافة إلى ذلك عمد المشرع الفلسطيني الى عدم التمييز بين المستثمرين، مما يشكل ضماناً ملائماً للمستثمر الأجنبي، وكل ذلك مع مراعاة القوانين والإتفاقيات النافذة².

ولذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: تناول الباحث في الفرع الأول ضمان حرية تحويل أموال المستثمرين، أما في الفرع الثاني فقد تناول الباحث مبدأ عدم التمييز بين المستثمرين سواء بين المستثمرين المحليين أو المستثمرين الأجانب.

الفرع الأول: ضمان حرية تحويل الأموال:

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني في المادة 10 منه على أن الإستثمار الفلسطيني يقوم على التحويل غير المقيد لجميع الموارد المالية إلى خارج فلسطين إعمالاً لمبادئ الإقتصاد الحر³.

¹ المادة 33 + المادة 44 من قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998.

² بوقطوف، بهجت: "مرجع سابق"، ص 10.

³ المادة 10 من قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 وجاء فيها " مع مراعاة أحكام المادة 11 من هذا القانون وعملاً بإقتصاديات السوق الحر تضمن السلطة الفلسطينية لجميع المستثمرين التحويل غير المقيد لجميع الموارد المالية إلى خارج فلسطين ... "

يرى الباحث أن نص المادة السابق، يشير إلى ضمان حرية حركة أموال المشاريع الإستثمارية، وأن النص جاء شاملاً لجميع الموارد والتعاملات المالية التي يزاولها المشروع الإستثماري، كالأرباح وأرباح الاسهم والأرباح الرأسمالية تحديداً عندما يكون المستثمر أجنبي أو أن المساهمين أو بعضهم يعيشون خارج فلسطين، كما ويشمل الأمر ضمان حرية تحويل الأجور والرواتب إلى خارج عندما يكون لهذا المشروع فروع خارج فلسطين، بالإضافة إلى كافة الموارد المالية التي يرغب المشروع الإستثماري بتحويلها إلى الخارج.

كما أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني أجاز للمستثمر الأجنبي تحويل جميع موارده المالية إلى خارج فلسطين بواقع صرف أسعار العملة المعمول بها في السوق والسارية المفعول في وقت التحويل وبعملة قابلة للتحويل يقبل بها المستثمر، أي أن المشرع أعطى ضماناً اضافياً للمستثمر بشأن سعر صرف العملة المراد تحويلها إلى الخارج،¹ وكذلك فعل قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة الذي أعطى أصحاب المشاريع المقامة في المناطق الصناعية الحرة الحرية في التعامل بالنقد الأجنبي أو الاحتفاظ به ولم يخضع النقد الأجنبي إلى أية قيود، هذا بالإضافة إلى حرية إدخال النقد الأجنبي من المنطقة الصناعية الحرة إلى أي جهة بالأراضي الفلسطينية الأخرى أو العكس، كما أعطى هذا القانون الصلاحية للبنوك العاملة في المناطق الصناعية الحرة أو فروع هذه البنوك قبول الدفع بأي عملات أجنبية وحق إستخدام أرصدة هذه الحسابات بالنقد الأجنبي دون أي قيود.²

إلا أن المشرع في قانون تشجيع الإستثمار لم يبق ضمان حرية تحويل الأموال على إطلاقه، وإنما أعطى الصلاحية للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تضع القيود على تحويل الموارد المالية السابق ذكرها أو على جزء منها³ وذلك عندما تنطبق على أحد المستثمرين أي من القيود التالية: -
1_قوانين الإفلاس الفلسطينية وغيرها من القوانين التي تستهدف حماية حقوق الدائنين: كالنصوص الواردة في قانون الشركات التجارية الأردني وقانون التجارة الأردني المتعلقة بالإفلاس.

2_القوانين الفلسطينية المتعلقة بإصدار الأوراق المالية أو المتاجرة أو التعامل بها.

¹ المادة 11 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 45+46 من قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998.

³ المادة 11 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 .

3_القوانين الجنائية أو الجزائية الفلسطينية: كالأجراءات العقابية المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردني النافذ.

4_قوانين الضرائب الفلسطينية.

5_القوانين الفلسطينية المتعلقة بالإبلاغ عن تحويلات العملة أو غيرها من المستندات النقدية.

6_الأوامر المانعة أو الأحكام النهائية الصادرة عن جهات قضائية أو تحكيمية فلسطينية¹.

يرى الباحث من خلال هذه القيود، تعزيز لسيادة الدولة على إقليمها، فلا يعقل من حيث المبدأ أن يخالف المشروع الإستثماري القوانين والأنظمة دون أن يكون هناك إجراء أو قيد يفرض على المشروع، فالمشروع وأن كان يتمتع بمزايا وحوافز لتشجيعه على الإستثمار إلا أن ذلك يكون في حدود القوانين والأنظمة دون إخلال بالإلتزامات المترتبة عليه، فالمشروع عندما يتعرض للإفلاس يترتب عليه نتائج سلبية تؤثر على الإقتصادي الوطني، وفي هذه الحالة صرح قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني للدولة بفرض القيود² على أموال المشروع الإستثماري كما أن الإفلاس معاقب عليه في قانون العقوبات الأردني النافذ وتحديداً الإفلاس المتعمد.

تنص معظم التشريعات أن للدولة من حيث المبدأ وإنطلاقاً من مبدأ سيادة الدولة على إقليمها وتحت ذريعة وجود مبررات إقتصادية كالحفاظ على ما لديها من عملات أجنبية أن تفرض قيود قانونية على تحويل العملة من شأنها تقييد حرية خروج الأموال أو دخولها إلى البلد وتمنع التداول فيها بدون إذن الدولة،³ بالإضافة إلى فرض القيود على الصرف سعر الصرف الأجنبي، ويقصد بالقيود القانونية على الصرف الأجنبي والتحويلات النقدية "مجموعة القيود القانونية التي تفرضها الدولة المستقطبة للإستثمار على المدفوعات الدولية، كالقيود المفروضة على حرية دخول وخروج رأس المال أو قابليته للتحويل، وبعبارة أخرى فإن أي تدخل من قبل الدولة في حرية تحويل عملة

¹المادة 11 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 .

² نص المادة 11 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 .

³ جامع، أحمد: العلاقات الإقتصادية الدولية، جزء أول، دون طبعة، جامعة عين شمس، مصر، 1979، ص 325.

دولة معينة إلى عملة أخرى يعد رقابة على الصرف الأجنبي"¹، وقد تقوم الدولة بفرض هذه القيود لتحقيق عدة أهداف من أهمها: ²

1_ تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات الوطني وذلك بمنع خروج رأس المال إلى الخارج إلا وفقاً لقيود وضوابط معينة.

2_ تدعيم الصناعات الوطنية وحمايتها من المنافسة الأجنبية ويكون ذلك من خلال منح سعر الصرف الأجنبي اللازم لإستيراد سلعة أجنبية ولكن بسعر من العملة الوطنية مرتفع عن سعره العادي، مما يؤدي إلى إرتفاع أسعار السلع المستوردة.

3_ التمييز بين السلع والخدمات المستوردة بحسب أهميتها للإقتصاد الوطني، حيث تمنح الدولة وبسعر منخفض الصرف الأجنبي اللازم للإستيراد السلع الضرورية والأساسية للإقتصاد الوطني بينما تقوم بالعكس مع السلع الغير ضرورية.

4_ بهدف الحصول على بعض الموارد المالية من خلال فرض الضرائب على شراء الصرف الأجنبي.

5_ تهدف الدولة من خلال هذه القيود فرض ضريبة مستترة على الشركات الأجنبية وذلك بفرض أسعار صرف على السلع الواردة أعلى من الأسعار المفروضة على السلع الصادرة، والفرق بين السعرين يشكل ضريبة غير مباشرة.

6_ تهدف الدولة من خلال هذه القيود التمييز بين الدولة المختلفة من حيث التعامل التجاري معها، كالإستيراد والتصدير لها.

يرى الباحث أنه بالرغم من أن للدولة الحق في فرض القيود السابق ذكرها إنطلاقاً من مبدأ سيادتها على إقليمها، إلا أن فلسطين كدولة نامية وبهدف جذب الإستثمارات الأجنبية تعمل على توفير الحوافز والضمانات الملائمة للمستثمرين، ومن هذه الضمانات حرية حركة الأموال وعدم فرض قيود على سعر الصرف الأجنبي، وعليه جاء قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني لتوفير هذه الضمانات ومنها حرية تحويل الموارد المالية للمشاريع الإستثمارية وأن كان للدولة الحق في فرض

¹ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص130.

² السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 131.

القيود فلن تكون إلا من خلال ذات القانون الذي حدد القيود التي يمكن للدولة فرضها على أحد المستثمرين إذا توفرت فيه أحد الأسباب الوارد ذكرها في نص المادة 11، أي أن المشرع الفلسطيني عمد إلى تقييد حق الدولة في فرض القيود على حركة الأموال وسعر صرف العملة مما يوفر ضماناً ملائماً للمستثمرين.

الفرع الثاني: عدم التمييز بين المستثمرين

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني على أنه " تسري أحكام هذا القانون على كافة المستثمرين بشكل متساو ودون تمييز مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل"¹ ويقصد المشرع الفلسطيني من هذا النص أن المستثمر المحلي والأجنبي على قدم المساواة في الإستفادة من أحكام هذا القانون والمزايا والضمانات المنصوص عليها في هذا القانون.

من خلال الرجوع إلى نص المادة السابق ذكره يتبين أن مساواة المستثمر الأجنبي بالمستثمر المحلي يشكل إعمالاً لمبدأ المعاملة الوطنية والذي يقصد به "تمتع المستثمر الأجنبي بكافة الحقوق والمزايا والضمانات التي يتمتع بها المستثمر المحلي في الدولة المستقطبة للإستثمار وبالشروط عينها"²، ومن مظاهر المساواة التي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني هو إجازة هذا القانون للمستثمر غير الفلسطيني الإستثمار في كافة قطاعات المشاريع أو فروعها وبالنسبة التي يريدها من رأس مال هذه المشاريع مع مراعاة التشريعات السارية³، ويقصد بذلك أن للمستثمر الأجنبي الأستثمار في كافة المشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني أو المساهمة في أحد المشاريع بالنسبة التي يريدها من رأس مال هذا المشروع مع مراعاة من تنص عليه القوانين السارية وعلى رأسها قانون الشركات التجارية الأردني النافذ.

إلا أن المشرع إشتراط وحتى يطبق مبدأ مساواة المستثمر الأجنبي بالمستثمر المحلي وحتى يستفيد المستثمر الأجنبي من مزايا وضمانات قانون تشجيع الإستثمار يجب مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل،

فما المقصود بمبدأ المعاملة بالمثل؟

¹ المادة 1/6 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 211.

³ المادة 1/6 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

يقصد بمبدأ المعاملة بالمثل "أن تعامل الدولة المستثمر الأجنبي بالمعاملة ذاتها إلى يتلقاها رعاياها في إقليم الدولة التي ينتمي إليها هذا المستثمر بجنسيته" وقد تنص الدولة على مبدأ المعاملة بالمثل في قوانينها الوطنية وقد تكتفي الدولة بمنح المستثمر الأجنبي الحقوق والمزايا نفسها التي يجري العمل على منحها لمواطنيها في الدولة الأجنبية ولو لم يكون ذلك بموجب نص صريح، وفي الغالب أن يجري الإتفاق على هذا المبدأ بين دولتين أو أكثر بموجب إتفاقية دولية تبرم بين الدولتين.¹

وبخصوص الإتفاقيات الدولية التي وقعتها فلسطين والتي تشجع الإستثمار وتساعد في جذب الإستثمار وتطوير الحياة الإقتصادية والتي تشكل في مضمونها إعمالاً لمبدأ المعاملة بالمثل، نجد أن فلسطين وقعت عدد من الإتفاقيات مع عدد من الدول ومن أهم هذه الإتفاقيات:²

1. إتفاق تعاون إقتصادي وتجاري مع دول (EFTA) وهي آيسلندا وليختشتاين والنرويج وسويسرا وهو عبارة عن إتفاق تجارة حرة مع فلسطين تم بموجبه الإتفاق على الإعفاء من الرسوم الجمركية للمنتجات الصناعية الفلسطينية.

2. الإتفاقية التجارية الفلسطينية المصرية والتي تنص على أن المنتجات المصرية ذات المنشأ الوطني معفاة من الرسوم الجمركية كما يتم منح المنتجات الفلسطيني إعفاءات جمركية.

3. إتفاقية تعاون إقتصادي وتجاري مع الأردن حيث تمنح هذه الإتفاقية تعرفه جمركية تفضيلية للبضائع والمنتجات المتبادلة بين فلسطين والأردن.

4. إتفاقية تجارة حرة مع الجمهورية التركية حيث تمنح هذه الإتفاقية إعفاء من الرسوم الجمركية على المنتجات الصناعية والإلغاء التدريجي للعقبات أمام التجارة بين الطرفين للوصول التدريجي لمنطقة تجارية حرة بين الطرفين.

يرى الباحث أن المشرع كان محقاً باشتراطه لمبدأ المعاملة بالمثل حتى يتمكن الأجنبي من الإستفادة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار، فالدولة أولاً تسعى الى تحقيق العدالة بالنسبة لمواطنيها وعليها أن تضمن أن مواطنيها يتمتعون في الدولة الأجنبية بنفس المعاملة التي يتمتع بها الأجنبي

¹ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 215.

² للمزيد أنظر: هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطينية. <http://www.pipa.ps> ، تاريخ اخر زيارة 2018/2/1، الساعة 1:00 مساءً. كذلك أنظر موقع بال تريد بشأن الإتفاقيات التجارية الدولية : <https://www.paltrade.org> .

في فلسطين، وبعبارة ذلك فلا يحق للدولة منح المستثمر الأجنبي حق الإستفادة من مزايا قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وعليه فإن مبدأ المعاملة بالمثل شرط وجوبي يتوجب على هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني التحقق منه قبل منح أي مستثمر أجنبي حق الإستفادة من هذا القانون.

إن الضمانات العامة كما أشرنا سابقاً تكون لكافة المشاريع الإستثمارية طالما كانت تتوفر فيها الشروط التي يتطلبها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، ولهذه المشاريع الإستثمارية ضمانات خاصة أيضاً تلجأ إليها المشاريع الإستثمارية في ظروف معينة وخاصة، كنشوء إشكالية بين المستثمر والدولة ممثلة بهيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وهو ما سنتحدث عنه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الضمانات القانونية الخاصة

تناول الباحث في هذا المبحث الضمانات القانونية الخاصة، وتم تسميتها بالضمانات الخاصة لأن هذه الضمانات لا تكون إلا في أحوال خاصة أي لا تواجه كافة المشاريع الإستثمارية، فمثلاً لا تواجه كافة المشاريع نزاعات مع الدولة بشأن الحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار،¹ حيث أن هذه الضمانات الخاصة لا تكون إلا في أحوال إستثنائية تستفيد منها المشاريع الإستثمارية حالة نشوء خلاف بين المستثمر المحلي أو الأجنبي مع السلطة الوطنية الفلسطينية في شأن من شؤون قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.

لذلك، تناول الباحث في هذا المبحث مطلبين، المطلب الأول تحدث عن المفاوضات كوسيلة لحل النزاع الإستثماري بين أطراف قانون تشجيع الإستثمار، أما المطلب الثاني فقد تناول التحكيم والقضاء كوسيلة لحل النزاع الإستثماري بين أطراف عقد الإستثمار .

حيث نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ على أنه "عندما يعتقد المستثمر أو السلطة الوطنية بأن نزاعاً قد نشأ بينهما، يمكن لأي منهما أن يطلب المباشرة بإجراء مفاوضات وفقاً لإجراءات محددة في الأنظمة ويمكن لأحد طرفي النزاع أن يطلب إجراء مفاوضات قبل لجوئه الى تسوية النزاعات المنصوص عليها في الفقرة ب من ذات المادة "والتي جاء فيها" إذا أخفقت المفاوضات في تسوية النزاع في الفترة المعينة المحددة في الأنظمة يحق لأي من الطرفين أن يحيل النزاع الى تحكيم مستقل ملزم كما تنص على ذلك الأنظمة والمحاكم الفلسطينية".²

مما سبق نجد أن المشرع الفلسطيني، نص على ثلاثة طرق لحل النزاعات التي قد تنشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، وهي إجراء المفاوضات بين الطرفين، أو اللجوء إلى التحكيم، أو إحالة النزاع الى القضاء .

¹ المادة 39 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 40 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

المطلب الأول: المفاوضات والتحكيم كوسائل لحل النزاع الإستثماري

أوجد المشرع الفلسطيني المفاوضات والتحكيم كوسائل لحل النزاع الذي قد ينشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، وتعتبر المفاوضات والتحكيم وسائل هامة وودية لحل النزاع الإستثماري،¹ وتحافظ على العلاقة القائمة بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية بعيداً عن إشكالات وتعقيدات النظام القضائي، وعليه تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول تناول المفاوضات كوسيلة لحل النزاع بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، أما المطلب الثاني تناول التحكيم كوسيلة لحل النزاع بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية.

الفرع الأول: المفاوضات بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية

نشير بداية إلى أن المشرع في قانون تشجيع الإستثمار قد منح أطراف النزاع إمكانية اللجوء إلى القضاء أو التحكيم ، ويستدل من صياغة المادة 40 من القانون² أن إيراد خيار التحكيم قبل خيار المحاكم الفلسطينية لا يعني أن المشرع قصد التدرج الإلزامي ،أي أنه لا يسمح اللجوء إلى المحاكم الفلسطينية إلا بعد التحكيم وبذلك يكون المشرع الفلسطيني قد إلتزم بالمعايير الدولية في هذا الجانب الذي يمنح أطراف النزاع حق الخيار بين التحكيم والقضاء المحلي³.

إن المفاوضات التي قد يلجأ إليها المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية تكون في حال إعتقد أحد الأطراف أن نزاعاً قد ينشأ فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، فلكل طرف أن يلجأ إلى طلب إجراء المفاوضات بشكل مباشر وذلك قبل اللجوء إلى وسائل أخرى لحل النزاع كالجوء إلى التحكيم أو القضاء.⁴

¹ الدسوكي ، مصطفى محمد: "تسوية منازعات الإستثمارات الأجنبية بالوسائل الودية والقضائية"، الكتاب الاول، دون طبعة، دار شتات للنشر، مصر، بدون سنة نشر، ص 99.

² انظر المادة 40 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998 .

³ ملحم، فراس عبد الرحيم : "مرجع سابق"، ص104.

⁴ الدسوكي ، مصطفى محمد: "مرجع سابق"، ص225. حيث عرفت المفاوضات او التوفيق بأنها " طريق ودي لتسوية المنازعات تنشأ بين الاطراف قوامه اختيار احد الاغيار (الموفق) وصولاً الى توسية النزاع عن طريق التقريب بين وجهات النظر المختلفة دون ان يمتد دوره الى اصدار قرار ملزم لأطراف النزاع ".

ويرى الباحث أن المفاوضات تكون بهدف تقريب وجهات النظر بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية من أجل حل الخلاف الذي قد ينشأ أو نشأ فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وعند اللجوء إلى المفاوضات ينبغي تحديد الإشكالات أو النزاعات التي نشأت وقد تنشأ بين الطرفين وتحديد سقف زمني لهذه المفاوضات والتوافق على الشروط والمبادئ التي تحكم هذه المفاوضات، كما أن هذه المفاوضات لن تكون ملزمة للقضاء في حالة لم توفق المفاوضات بين الطرفين.

اللجوء إلى إجراء المفاوضات يكون من حق المستثمر المحلي والأجنبي على حد سواء، إعمالاً لمبدأ عدم التمييز بين المستثمرين الذي نص عليه قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وعربياً فقد تم النص على المفاوضات أو التوفيق كوسيلة لحل النزاعات بين المستثمر العربي والدولة المضيفة وذلك بموجب الإتفاقية الموحدة للإستثمار "رؤوس الأموال العربية في الدول العربية"¹، حيث نصت الإتفاقية على أنه:²

1_ في حالة إتفاق الاطراف على التوفيق يجب أن يتضمن الإتفاق وصفا للنزاع ولمطالبات الأطراف فيه، واسم الموفق الذي إختاره والأتعاب التي قرراها له، ويجوز للمتازعين أن يطلبوا من الأمين العام لجامعة الدول العربية إختيار من يتولى التوفيق بينهما، وتقوم الأمانة العربية بتبليغ الموفق نسخة عن إتفاق التوفيق ويطلب إليه مباشرة مهمته.

2_ تقتصر مهمة التوفيق على التقريب بين وجهات النظر المختلفة ويكون له حق إبداء المقترحات الكفيلة بحل يرضيه الأطراف، وعلى الأطراف تزويده بالبيانات والوثائق التي تساعد على النهوض بمهمته، وعلى الموفق أن يقدم خلال ثلاثة اشهر من تبليغه بمهمة التوفيق تقريراً إلى المجلس يتضمن تلخيصاً لأوجه الخلاف ومقترحاته بشأن تسويتها وما يكون الأطراف قد قبلوه من

¹ الإتفاقية الموحدة للإستثمار " رؤوس الأموال العربية في الدول العربية ": إتفاقية صدرت عن جامعة الدول العربية ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 1981/9/9 والتي تم توقيعها في المملكة الأردنية الهاشمية، وتم إيجادها بهدف تعزيز التنمية العربية الشاملة والتكامل الإقتصادي العربية، وتوفير مناخ ملائم للإستثمار لتحريك الموارد الإقتصادية العربية في ميدان الإستثمار العربي المشترك. للمزيد أنظر الموقع الرسمي لهيئة تشجيع الإستثمار الفلسطينية : <http://pipa.ps/files/file/Unified-Agreement-for-the-Investments-of-Arab-Capital.pdf>

² المادة 1 من ملحق التوفيق والتحكيم " إتفاقية الموحدة للإستثمار " الصادرة عن جامعة الدول العربية.

حلول ويجب تبليغ الأطراف بهذا التقرير خلال أسبوعين من تاريخ تقديمه ولكل منهم إبداء الرأي فيه خلال أسبوعين من تاريخ التبليغ.

3_ لا يكون للتقرير الموفق أية حجية أمام القضاء فيما لو عرض عليه النزاع.

يلاحظ أن السلطة الوطنية الفلسطينية وقعت على هذه الإتفاقية كدولة منضمة، إلا أنها لم تقم بتعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني لإعمال قواعد هذه الإتفاقية فيما يتعلق بالمستثمرين العرب الذين ينتمون إلى الدول المصادقة على هذه الإتفاقية إعمالاً لمبدأ المعاملة بالمثل، إلا أن ذلك لا يعني أن السلطة الفلسطينية لن تطبق بنود هذه الإتفاقية في حال نشأ نزاع بين السلطة ومستثمر عربي مثلاً، ولذلك يرى الباحث ضرورة تعديل قانون تشجيع الإستثمار بما يتناسب مع بنود هذه الإتفاقية، لأن من شأن ذلك تشجيع أصحاب رؤوس المال العرب لإستثمار أموالهم وبناء مشاريعهم الإستثمارية في فلسطين مما يساعد على تنمية الإقتصاد الوطني الفلسطيني.

فهذه الإتفاقية أوجدت ما يسمى بالتوفيق أو المفاوضات كما جاء في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، كأول الطرق لحل الإشكالات التي تنشأ بين المستثمر المحلي أو الأجنبي والسلطة الوطنية الفلسطينية، بشأن الحقوق والالتزامات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، والتوفيق أو المفاوضات يأتي قبل اللجوء إلى التحكيم أو القضاء بإعتباره أفضل الطرق لتقريب وجهات النظر بين المستثمر والدولة المضيفة لتقاضي تفاهم الإشكالات وتفايدي تبعات اللجوء إلى التحكيم أو القضاء، كما أن المشرع الفلسطيني في قانون تشجيع الإستثمار لم يشترط أن يكون هناك نزاع قائم بين الأطراف حتى يتم اللجوء إلى المفاوضات بل يكفي أن يعتقد المستثمر بإحتمالية نشوء نزاع مع السلطة الوطنية الفلسطينية، وبذات الوقت أعطى المشرع الحرية للأطراف إما باللجوء إلى التحكيم أو القضاء لحل النزاع في حال فشل المفاوضات أو التوفيق بين الأطراف، فقانون تشجيع الإستثمار كان واضحاً بهذا الشأن حيث نص على أنه إذا أخفقت المفاوضات في تسوية النزاع في الفترة الزمنية المحدد يحق لأي من الطرفين حينها أن يحيل النزاع إلى التحكيم أو القضاء، إلا أن ذلك لا يعني عدم جواز اللجوء إلى التحكيم أو القضاء مباشرة.

الفرع الثاني: اللجوء إلى التحكيم

نص قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني على التحكيم كوسيلة لحل النزاعات والإشكالات التي قد تنشأ بين المستثمر المحلي والأجنبي والسلطة الوطنية الفلسطينية، وكما أشرنا سابقاً أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني النافذ أجاز للأطراف اللجوء إلى التحكيم أو اللجوء إلى القضاء في حال فشلت المفاوضات في تقريب وجهات النظر بين الأطراف أو الوصول إلى حل بشأن النزاع الإحتمالي أو القائم، إلا أنه لم يلزم الأطراف بترتيب معين، فللأطراف الحق إبتداءً اللجوء إلى التحكيم أو القضاء في حال لم الإتفاق على اللجوء إلى إجراء المفاوضات المباشرة.¹

أما الإتفاقية الموحدة للإستثمار العربية فقد حددت بشكل تفصيلي متى يكون للأطراف الحق في اللجوء إلى التحكيم، حيث كانت الإتفاقية أكثر وضوحاً من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، حيث نصت على أنه في حال عدم إتفاق الأطراف على اللجوء إلى التوفيق أو المفاوضات أو في حالة لم يتمكن الموفق من إصدار تقريره في الفترة المحددة، أو اتفق المستثمر والسلطة الوطنية على الحلول المقترحة من قبل الموفق، يكون حينها لأي من الأطراف حق اللجوء إلى التحكيم لحل النزاع،² ويتشابه موقف الإتفاقية الموحدة للإستثمار مع موقف قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني بشأن جواز اللجوء إلى التحكيم أو القضاء مباشرة في حال عدم الإتفاق على اللجوء إلى المفاوضات أو التوفيق إلا أن الإتفاقية كانت أكثر تفصيلاً بهذا الشأن.

أما دولياً فقد تم إنشاء ما يعرف بالمركز الدولي لفض منازعات الإستثمار ، بحيث يكون غرض هذا المركز توفير طريقي التوفيق والتحكيم من أجل تسوية المنازعات المتعلقة بالإستثمارات التي تقوم بين الدول المتعاقدة من ناحية رعايا الدول المتعاقدة الأخرى.³

ويشكل النص على حق اللجوء إلى التحكيم، ضماناً خاصاً للمستثمر ويساعد على جذب الإستثمارات الأجنبية إلى فلسطين، ولفهم العلاقة بين التحكيم وجذب الإستثمار ولماذا يعتبر اللجوء

¹ المادة 40 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

² المادة 1/2 من ملحق التوفيق والتحكيم، الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

³ للمزيد أنظر : المركز الدولي لفض منازعات الإستثمار، إتفاقية واشنطن، <http://www.lcica.org/ar>

إلى التحكيم ضماناً خاصاً للمستثمر لا بد من الحديث عن التحكيم ومزايا التحكيم، وفهم ماهية التحكيم وأثره على الإستثمار في فلسطين.

1_ مفهوم التحكيم: عرف قانون التحكيم الفلسطيني التحكيم بأنه "وسيلة لفض نزاع قائم بين أطرافه وذلك بطرح النزاع أمام هيئة التحكيم للفصل فيه"¹ ، فالمشروع إعتبر التحكيم مجرد وسيلة بديلة عن القضاء لحل النزاع، لما يتمتع به التحكيم من مزايا يفضل المستثمر الإستفادة منها لتفادي اللجوء إلى القضاء، وقد أعطى المشروع الفلسطيني الحق لكل شخص طبيعي أو إعتباري يتمتع بأهلية التصرف الحق في اللجوء إلى التحكيم لحل نزاع قائم.²

يرى الباحث مما سبق، أنه يشترط في اللجوء إلى التحكيم أن يكون هناك نزاع قائم، وليس مجرد إعتقاد بأن هناك نزاع قد ينشأ بشأن الحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، وفي هذا يختلف عن التوفيق أو المفاوضات التي نص عليها قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني حيث يكفي اللجوء إلى المفاوضات إعتقاد المستثمر أو السلطة الوطنية الفلسطينية بأن هناك نزاعاً يمكن أن ينشأ بشأن أي من الحقوق والواجبات المتعلقة بقانون تشجيع الإستثمار.

أما بشأن مزايا التحكيم وما يميزه عن القضاء، فإن طبيعة الإستثمار وما تتضمنه عقود الإستثمار والمشاريع الإستثمارية لما تطلبه من خبرات فنية عالية وخصوصية معينة في فض النزاعات التي قد تنشأ بشأن العقود والمشاريع الإستثمارية التي تدخل في إطار قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، يجعل من التحكيم هو الوسيلة الفضلى لفض هذه النزاعات والإشكالات وذلك للمزايا التالية: -

أ_سرعة إجراءات التحكيم: يتمتع التحكيم بإجراءات سريعة وبسيطة، حيث أعطى قانون التحكيم للأطراف حق إختيار الإجراءات التي يتعين على هيئة التحكيم إتباعها وصولاً لفض النزاع، مما

¹ المادة 1 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000، المنشور في العدد 33 صفحة 5 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/3/30.

² المادة 2 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000. انظر كذلك: الدسوكي، مصطفى محمد: "مرجع سابق"، ص 327.

يعني سرعة إصدار قرار التحكيم الفاصل للخصومة، على عكس الإجراءات القضائية التي تعاني من وجود بعض النصوص القانونية التي تعيق سرعة الفصل في النزاع الذي يعرض على القضاء.¹ يرى الباحث أن سرعة إجراءات الفصل في النزاع القائم بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية له بالغ الأهمية، ويعتبر من أهم المزايا التي يبحث عنها المستثمر المحلي والأجنبي، حيث أن هناك مشاريع استثمارية ومبالغ مالية كبيرة تكون مجمدة بسبب وجود نزاع قائم وبالتالي وجود خسائر مالية محققة قد تلحق بالمستثمر، بالتالي فإن المستثمر يبحث عن أفضل وأسرع وسيلة لحل النزاع القائم ويتمثل ذلك في اللجوء إلى التحكيم لما يقدمه من السرعة في الفصل في النزاع وعدم تفاقم الخسائر والإشكالات.

ب_ السرية في التحكيم: إن السرية في إجراءات التحكيم وما يصدر عن هيئة التحكيم من قرارات من أهم المزايا والضمانات التي يبحث عن المستثمر، فجلسات التحكيم غير علنية وعدم نشر الأحكام الصادرة عن هيئة التحكيم تعتبر ميزات كبرى للتحكيم.

يرى الباحث أن هذه السرية وعدم الإفصاح عن مجريات التحكيم والقرارات التي تصدر عن هيئة التحكيم يساعد في حفظ المراكز المالية والإقتصادية للمستثمر، مما يشكل ضماناً ملائماً للمستثمر في عدم المس بمركزه المالي أو الإقتصادي.

ت_ التحكيم قضاء متخصص: فالنزاعات التي تنشأ عن قانون تشجيع الإستثمار بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية أو بين المستثمر والدولة المضيفة، تحتاج إلى خبرات فنية ومهارات عالية، حيث تختلف مجالات عمل المشاريع الإستثمارية من مشروع إلى آخر، وكل مشروع بحاجة إلى خبرات ومعارف إقتصادية وفنية حديثة، ولا نجد هذا الأمر إلا في التحكيم حيث يكون لأطراف النزاع حق إختيار محكمين على أعلى مستوى من الكفاءة العلمية والفنية وتتناسب قدراتهم ومعرفتهم مع طبيعة النزاع الإستثماري المعروف،² وأن توفر هذه الميزة أي التخصص والخبرة والمعرفة الفنية والإقتصادية العالية يساعد في تحقيق الميزة الأولى من مزايا التحكيم وهي سرعة الفصل في النزاع.

¹ عكاشة، خالد كمال: "دور التحكيم في فض منازعات عقود الإستثمار"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 166.

² عكاشة، خالد كمال: "مرجع سابق" ص 168.

ث_حرية الأطراف في ظل التحكيم: فكما أعطى قانون التحكيم للأطراف الحق في اللجوء إلى التحكيم، فمما أعطاهم أيضاً الحرية في إختيار اللجوء إلى التحكيم الخاص الذي يتمثل في إختيار المحكمين، أو اللجوء إلى مؤسسة تحكيم أو ما يعرف بالتحكيم المؤسسي، كما للأطراف الحق في إختيار مكان وزمان إجراء التحكيم والقانون الذي سيطبق على التحكيم.

وبذلك فإن إعطاء الأطراف الحق في إختيار نوع التحكيم والمكان والزمان والقانون المطبق على التحكيم، أهمية كبيرة في تشجيع المستثمر على الإستثمار وضمان ملائم له في حماية حقوقه. يرى الباحث مما سبق، أن التحكيم يعتبر الوسيلة التي يلجأ إليها المستثمر والدولة المضيفة لحل النزاع القائم المتعلق بشأن الحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون تشجيع الإستثمار، أي حل النزاع خارج المحكمة، نظراً لما يوفره التحكيم من مزايا عدة سبق ذكرها على رأسها سرعة البت في النزاع والسرية التي يوفرها التحكيم وغيرها من الميزات، كما أن التحكيم يشكل الضمان المناسب للمستثمر من عدم تعسف الدولة في فرض قوانينها وسيادتها في حالة عرض النزاع على القضاء الوطني للدولة، كما أن النزاع بين المستثمر الأجنبي والدولة المضيفة وعرضه على هيئة التحكيم يساعد في تجنب تنازع القوانين، لذلك يعتبر التحكيم في ظل وجود الدولة كطرف له طبيعة خاصة، لأن على الدولة حينئذ وخصوصاً الدول النامية عليها أن تتنازل عن سيادتها بهذا الشأن وأن تتنازل عن ما يسمى بحصانتها القضائية كي تعمل على تشجيع وجذب الإستثمار، لأن عرض النزاع الذي يتعلق بالمشاريع الإستثمارية تحديداً الأجنبية على القضاء الوطني لا يتمتع بالثقة من هذا المستثمر، وعليه كان لزاماً على قوانين تشجيع الإستثمار ولغاية تشجيع وجذب الإستثمار أي تحقيق الغاية المرجوة من هذه القوانين أن تقوم الدولة بإجازة اللجوء إلى التحكيم عند نشوء نزاع بينها وبين المستثمر بشأن من شؤون قانون تشجيع الإستثمار.

لكل هذه المزايا يعتمد المستثمر إلى دراسة القوانين الإستثمارية في الدولة المضيفة وتحديداً قانون تشجيع الإستثمار، للبحث عن وسائل حل النزاع في حال نشوئها وضمان توفر وسيلة التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء لحل هذا النزاع،¹ بحيث يجيز قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني إحالة

¹ ابو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله: "التحكيم في منازعات الإستثمار وفقاً لقانون التحكيم الإماراتي"، مجلد 103، دون طبعة، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 2011، ص 349.

النزاع بين المستثمر والسلطة إلى هيئة تحكيم¹ يتفق الأطراف عليها بموجب إتفاق التحكيم²، فقد يتم الإتفاق على أن يكون التحكيم أمام هيئة تحكيم خاصة يتفق الأطراف على تشكيلها أو أن يتم إحالة النزاع إلى التحكيم المؤسسي.

أ_ التحكيم الخاص: هو التحكيم الذي يتفق الأطراف على تعيين المحكمين أو عزلهم أو ردهم وتحديد المواعيد وإجراءات التحكيم اللازمة للفصل في النزاع، ويتميز التحكيم الخاص بأنه أقل تكلفة وأكثر مرونة وسرعة³، ويتم إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون التحكيم النافذ بشأن تشكيل هيئة التحكيم وردها والإجراءات اللازمة للفصل في النزاع.⁴

ب_ التحكيم المؤسسي: يكون التحكيم مؤسسي عندما يتم في ظل مؤسسة أو منظمة ويتم إعمال القواعد والإجراءات المعمول بها في هذه المؤسسة، حيث يكون التحكيم مؤسسياً منذ لحظة عرض النزاع على هذه المنظمة أو المؤسسة ومروراً بإجراءات التحكيم وإنهاءً بصدور حكم التحكيم، مثال ذلك أن يتم عرض التحكيم على مؤسسة تحكيم محلية أو مؤسسة تحكيم دولية كمحكمة التحكيم الدائمة التابعة لغرفة التجارة الدولية بباريس وغيرها من مؤسسات التحكيم كالمركز الدولي لتسوية منازعات الإستثمار في واشنطن.⁵

يرى الباحث أن المستثمر يفضل أن يكون التحكيم دولياً أي اللجوء إلى هيئة أو مؤسسة تحكيم أجنبية، يتفق عليها المستثمر والدولة المضيفة، بحيث يتجنب أي شبهات أو تدخلات من الدولة في هيئات التحكيم المحلية، فتكون إجازة اللجوء إلى هيئة تحكيم أجنبية أو مؤسسة تحكيم دولية عاملاً

¹ هيئة التحكيم: شخص أو أكثر يتولى مهمة الفصل في النزاع. المادة 1 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000.
² أنظر المادة 5 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000: إتفاق التحكيم: إتفاق بين طرفين أو أكثر يقضي إحالة كل أو بعض المنازعات التي نشأت أو قد تنشأ بسبب علاقة قانونية معينة تعاقدية أو غير تعاقدية، وحددت هذه الماد الشروط التي يجب أن تتوفر في إتفاق التحكيم حيث يجب أن يكون مكتوباً وأن يتم تحديد النزاع القائم وعدم جواز تعديل إتفاق التحكيم إلا بإتفاق الأطراف أو بواسطة المحكمة المختصة.

³ عكاشة، خالد كمال: " دور التحكيم في فض منازعات عقود الإستثمار"، 2009، ص 174.

⁴ المادة 8 وما بعدها من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000 والمادة 23 و 34 من قرار مجلس الوزراء رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000.

⁵ نص قرار مجلس الوزراء رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم بأنه " تختص غرفة تجارة وصناعة القدس بمهمة التحكيم المؤسسي في فلسطين ".

مشجعاً للمستثمر الأجنبي بالرغم من أنه يعتبر تنازل من الدولة إلا أن حاجة الدولة إلى جذب الإستثمارات تطلب هذا التنازل.

أما بخصوص الشأن العربي فكما أشرنا سابقاً، فقد تم إقرار ما يسمى بالإتفاقية الموحدة للإستثمار الصادرة عن جامعة الدول العربية، والتي عالجت موضوع النزاعات التي قد تنشأ بين المستثمر العربي والدولة العربية المضيفة العضو في هذه الإتفاقية، وإحالة هذه النزاعات إلى التحكيم، وحددت كيفية تشكيل هيئة التحكيم والإجراءات المتبعة ومدة الفصل بالنزاع والقرار الصادر عن هيئة التحكيم وتنفيذه.¹

2_إجراءات التحكيم : نص قانون التحكيم الفلسطيني النافذ والقرار بقانون باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم على الإجراءات المتبعة لفض النزاع بواسطة التحكيم، فقد حدد القانون كيفية تشكيل هيئة التحكيم وردّها وإجراءات السير في التحكيم وإصدار القرار واستئنافه وغيرها من الإجراءات.

يعتبر قانون التحكيم هو القانون المطبق على كل تحكيم يتم بين أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أياً كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع مع مراعاة الإتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها² وبذلك فقانون التحكيم هو الذي يطبق على النزاع الذي قد ينشأ بين المستثمر المحلي أو الأجنبي والدولة في حالة عدم إتفاق الأطراف إبتداءً أو لاحقاً على إحالة النزاع الى هيئة تحكيم أجنبية أو مؤسسة تحكيم دولية، ويشترط في تطبيق قانون التحكيم الفلسطيني عدم مخالفة الإتفاقيات الدولية التي تكون فلسطين طرفاً فيها، كالإتفاقية الموحدة للإستثمار فهي أولى بالتطبيق من قانون التحكيم الوطني في حال نشوء نزاع بين مستثمر عربي والسلطة الوطنية الفلسطينية.³

¹ المادة 2 من ملحق التوفيق والتحكيم، الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

² المادة 2 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000 .

³ المادة 2 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000، ويضاف إلى ذلك أن هناك مسائل لا يجوز فيها التحكيم كما ورد في المادة 4 من قانون التحكيم كالمسائل المتعلقة بالنظام العام والمسائل التي لا يجوز الصلح فيها ومسائل الأحوال الشخصية، وأكدت المادة 2 من القرار بقانون رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم الفلسطيني هذا الأمر وجاءت أكثر تفصيلاً حيث نصت على أنه " لا يجوز التحكيم في المسائل التي تتعلق بالنظام العام والمسائل التي لا يجوز الصلح فيها قانوناً كالعقوبات والمنازعات المتعلقة بالجنسية، وكل ما هو متعلق بالأحوال الشخصية كالطلاق والنسب والإرث والنفقة، على أنه يجوز أن يكون موضوعاً للتحكيم تقديراً لنفقة واجبة أو تقديراً لمهر أو أية دعوى مالية أخرى ناشئة عن قضايا الأحوال الشخصية.

إن التحكيم في المنازعات والإشكالات التي تتعلق بالحقوق والواجبات الواردة في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، يمر في ثلاثة مراحل تبدأ بعد الإتفاق على إحالة النزاع الإستثماري إلى التحكيم المحلي أو الدولي الخاص أو المؤسسي¹، حيث أولاً يتم تشكيل هيئة التحكيم، وثانياً الإجراءات المتبعة في التحكيم، وأخيراً إصدار قرار التحكيم والطعن فيه.

أ- تشكيل هيئة التحكيم: أعطى قانون التحكيم النافذ والمطبق على المنازعات التي تحصل بين المستثمر والدولة الحق للأطراف بتشكيل هيئة التحكيم مع مراعاة القواعد المنصوص عليها في قانون التحكيم وتحديداً ما يتعلق بشخصية المحكم وكيفية إختيار المحكمين إلا أن ذلك ليس على إطلاقه.

حيث يكون للأطراف في التحكيم الخاص الحق في تشكيل هيئة التحكيم من محكم أو أكثر، وفي حال عدم إتفاق الأطراف على ذلك يكون لكل طرف إختيار محكم ومن ثم يقوم المحكمون بإختيار محكم مرجح²، ويختلف الأمر عما إذا تم اللجوء إلى التحكيم المؤسسي فقد أشرنا سابقاً أن التحكيم في هذه الحالة يتم في إطار قواعد مؤسسة التحكيم حيث أن هذه المؤسسة هي من تقوم بتنظيم إجراءات التحكيم وتشكيل هيئة التحكيم والإشراف عليها وتحديد النفقات وفي طلب رد هيئة التحكيم³ أو أحد أعضائها⁴.

ويكون للأطراف الحق في إختيار أن يكون التحكيم محلياً أو دولياً، خاصة إذا كان المستثمر اجنبياً، فالمستثمر في فلسطين والذي يحمل الجنسية الأردنية في حالة نشوء نزاع يتعلق بقانون

¹ يكون الإتفاق على التحكيم إما على شكل شرط في العقد أو بإتفاق مستقل، المادة 5 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000، كما أنه في حالة لجوء احد الأطراف إلى القضاء بالرغم من وجود شرط أو اتفاق على عرض النزاع على التحكيم فإنه يجوز للطرف الآخر الطلب من المحكمة وقف السير في الدعوى القضائية و إحالة النزاع إلى هيئة التحكيم وذلك قبل الدخول في أساس الدعوى. أنظر المادة 7 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

² المادة 8 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000. ونظم قانون التحكيم النافذ حالة عدم إتفاق الأطراف على المحكمين حيث يتم اللجوء إلى المحكمة المختصة أصلاً بنظر النزاع لتعيين المحكمين. أنظر المادة 11 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

³ حدد قانون التحكيم الفلسطيني حالات رد هيئة التحكيم. أنظر المواد 13 و 14 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000. والمواد 28 و 29 و 30 و 31 و 32 من القرار بقانون رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

⁴ المادة 10 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

تشجيع الإستثمار بينه وبين السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن المستثمر الأردني يفضل إتباع القواعد المنصوص عليها في الإتفاقية الموحدة للإستثمار، فهذه الإتفاقية حددت أيضاً قواعد تشكيل هيئة التحكيم في حالة تم اللجوء إليها، حيث تشابه موقف الإتفاقية مع موقف قانون التحكيم الفلسطيني حيث يكون لكل طرف إختيار محكم ويقوم المحكمون بإختيار حكم مرجع، وفي حالة عدم الإتفاق بهذا الشأن، يتم تعيين هيئة التحكيم من خلال تقديم طلب إلى الامين العام لجامعة الدول العربية.¹

ب_الإجراءات المتبعة في التحكيم: إن النزاع الإستثماري الذي يعرض على هيئة تحكيم محلية خاصة، يتم إنفاذ الإجراءات المنصوص عليها قانون التحكيم وفي اللائحة التنفيذية لقانون التحكيم من حيث مكان إجراء التحكيم واللغة المستخدمة وتقديم المذكرات والبيانات والخبرة الفنية وسماع الشهود وغيرها من الإجراءات²، ما لم يتفق الأطراف على إجراءات مغايرة في إتفاق التحكيم، كما يجوز إختيار إجراءات إضافية بشرط أن لا تؤثر هذه الإجراءات على صلاحيات هيئة التحكيم في الفصل في النزاع المعروض عليها³، وهذه الصلاحيات منصوص عليها في قانون التحكيم.⁴

أما في حالة تم اللجوء إلى التحكيم المؤسسي فقد أشرنا إلى أنه تتبع الإجراءات والقواعد المعمول بها في هذه المؤسسة ويعتبر إحالة النزاع الإستثماري إلى هذه المؤسسة قبولاً من الأطراف للإجراءات والقواعد المعمول بها.

وبالنسبة للإتفاقية الموحدة للإستثمار والتي تطبق حالة نشوء نزاع بين مستثمر عربي والسلطة الوطنية الفلسطينية، فإن هيئة التحكيم هي من تقوم بتحديد الإجراءات المتبعة في الفصل في النزاع وتحديد جميع المسائل المتعلقة بإختصاصها.⁵

¹ المادة 2 من ملحق التوفيق والتحكيم. الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

² المواد 20 - 34 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000. والمواد 34 - 68 من القرار بقانون رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم الفلسطيني النافذ.

³ المادة 34 من القرار بقانون رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم الفلسطيني النافذ.

⁴ أنظر المادة 16 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000 والتي جاء فيها " تختص هيئة التحكيم في المسائل المتعلقة بالإختصاص، المسائل المتعلقة بإتفاق التحكيم، الطلبات المتعلقة برد هيئة التحكيم أو أحد أعضائها، الدفع المتعلقة بالتحكيم المعروض امامها " .

⁵ المادة 6 من ملحق التوفيق والتحكيم. الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

ت_ إصدار قرار التحكيم والطعن فيه وتنفيذه: تصدر هيئة التحكيم حكمها الفاصل للنزاع الإستثماري خلال المدة المحددة في إتفاق التحكيم، ويمكن للأطراف الإتفاق على تمديد هذه المدة،¹ وأعطى القانون للأطراف الحق في تسوية النزاع بينهما قبل إصدار حكم التحكيم ويكون لهيئة التحكيم حينها التصديق على التسوية المتفق عليها بين الأطراف.²

إن قرار التحكيم الصادر عن هيئة التحكيم يقبل الطعن فيه أمام المحكمة المختصة أصلاً بنظر النزاع، إلا أن حالات الطعن مقيدة قانوناً ولا يجوز الخروج عنها³، ويكون تقديم الطعن خلال مدة ثلاثون يوماً تبدأ من اليوم التالي لصدور حكم التحكيم إذا كان وجاهياً، وإلا من اليوم التالي لتبليغه،⁴ وإن القرار الصادر عن المحكمة المختصة يقبل الإستئناف⁵ والطعن بالنقض.⁶ وإن قرار التحكيم الصادر عن هيئة التحكيم واجب التنفيذ وذلك في حالات التالية⁷:-

1_ إذا انقضت مدة الـ 30 يوماً المنصوص عليها في المادة 44 من قانون التحكيم دون الطعن في قرار التحكيم أمام المحكمة المختصة.

2_ إذا قضت المحكمة المختصة برد الطعن.

بحيث يكون حكم التحكيم واجب التنفيذ بمجرد قيام المحكمة المختصة بالتصديق على حكم التحكيم وإعطائه الصبغة التنفيذية، فيصبح لحكم التحكيم من القوة والفعالية كما للأحكام الصادرة عن المحاكم.⁸

¹ المادة 38 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000. المواد 69-73 من القرار بقانون رقم 39 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم الفلسطيني النافذ.

² المادة 37 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

³ المادة 43 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000: والتي حددت الحالات التي يجوز الطعن بموجبها في قرار التحكيم.

⁴ المادة 44 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000. كذلك أنظر: قرار محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 241 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/10/29.

⁵ المادة 46 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

⁶ حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 67 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/4/27.

⁷ المادة 43 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

⁸ المادة 47 من قانون التحكيم الفلسطيني رقم 3 لسنة 2000.

أما بشأن الإتفاقية الموحدة للإستثمار فقد إعتبرت الحكم الصادر عن هيئة التحكيم والفاصل في النزاع الإستثماري المعروض أمامها نهائي ولا يقبل الطعن فيه وهو واجب التنفيذ مباشرة ما لم يتم تحديد مهلة زمنية لتنفيذه أو تنفيذ جزء منه.¹

يرى الباحث أن التحكيم هو الوسيلة المثلى لفض النزاعات التي قد تنشأ عن كل ما يتعلق بقانون تشجيع الإستثمار بين المستثمر والدولة، وهو الضمان الملائم للمستثمر وحمايته من تعسف الدولة المضيفة في إعمال قوانينها وقواعدها وسيادتها، كما أن التحكيم يحقق التوازن والعدالة بين الأطراف عند الفصل في الخصومة، لما يتمتع به من مزايا وإيجابيات سبق ذكرها، وعلى الدول المضيفة أن تسمح وتشجع اللجوء إلى التحكيم كوسيلة لحل النزاعات التي تنشأ بموجب قانون تشجيع الإستثمار وأن لا تكون هي الخصم والحكم في الفصل في المنازعات الإستثمارية، بل يتوجب عليها وبغية تحقيق الأهداف المنشودة من قانون تشجيع الإستثمار أن تشجع اللجوء إلى التحكيم.

كما يرى الباحث انه رغم اهمية التحكيم والميزات التي يتمتع بها ، نجد ان التحكيم لا يتمتع بالثقة الكافية في فلسطين بشكل عام ، ولا يتم اللجوء اليه الا في حالات استثنائية بالرغم من انه التحكيم يوازي القضاء وقد يتفوق على القضاء في بعض الامور التي تراعي خصوصية الاعمال التجارية والاستثمارية ، وعليه يتوجب على المشرع الفلسطيني والجهات المسؤولة توعية الجمهور ولا سيما المستثمرين بأهمية التحكيم والميزات التي يتمتع بها كوسيلة من وسائل فض النزاعات الاستثمارية التي قد تنشأ بين اطراف قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني .

المطلب الثاني : اللجوء إلى القضاء لحل النزاعات الإستثمارية

نص قانون تشجيع الإستثمار النافذ على أن للمستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية الحق في اللجوء إلى القضاء لحل النزاع الذي قد ينشأ بخصوص أي من الحقوق والواجبات الواردة في ذات القانون، وهي الوسيلة الثالثة الى جانب المفاوضات والتحكيم، وقد يلجأ الأطراف إلى القضاء ابتداءً وقد يلجأ إلى القضاء في حال فشل المفاوضات وعدم إمكانية تقريب وجهات النظر بين الطرفين، فلم يلزم قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني الأطراف باللجوء إلى وسيلة دون أخرى أو الترتيب في

¹ المادة 8 من ملحق التوفيق والتحكيم، الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

اللجوء إلى أي من الوسائل، فالقضاء حق كفله القانون الأساسي ولا يمكن حرمان أي من الأطراف من اللجوء إليه.¹

يلاحظ أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني نص على إختصاص المحاكم الفلسطينية دون غيرها في نظر النزاع الذي قد ينشأ عن الحقوق والواجبات الواردة في قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني²، وهذا أمر طبيعي فلا يتصور قبول السلطة الوطنية الفلسطينية أن تخضع لقضاء دولة أجنبية بخصوص نزاع بشأن مشروع قائم على أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية لأن في ذلك مساس لحصانتها القضائية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فلا يتصور أن يكون الإختصاص للمحاكم الدولية لأن هذه المحاكم لا يقف أمامها إلا الدول، فلا يتصور مثول المستثمر أمام هذه المحاكم الدولية،³ بالرغم من أن إناطة تسوية المنازعات الإستثمارية بالقضاء الوطني في الدولة المستقطبة للإستثمار لا يقدم الضمان الكافي للمستثمر الأجنبي.⁴

لكل ما سبق يرى الباحث، أن الإختصاص ينعقد للمحاكم الفلسطينية بنظر أي نزاع يتعلق بقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، مالم يكن هناك إتفاقية دولية أو معاهدة دولية موقعة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية تقضي بإختصاص محكمة ما بشأن النزاع الذي قد ينشأ بين مستثمر أجنبي والسلطة الوطنية الفلسطينية، فالإتفاقية أو المعاهدة أسمى في التطبيق من القانون الداخلي للدولة وهو واجب الأعمال ويتوجب على الدولة أن تقوم بتعديل قانونها الداخلي ليتناسب مع بنود الإتفاقية التي قامت بالتوقيع والانضمام إليها، كما هو الحال مع الإتفاقية الموحدة للإستثمار الصادرة عن جامعة الدول العربية والتي قامت فلسطين بالانضمام إليها، فيعتبر ما نصت عليه هذه الإتفاقية أولى بالتطبيق من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني فيما يتعلق بالنزاع الذي قد ينشأ بين مستثمر عربي والسلطة الوطنية الفلسطينية بشأن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.⁵

¹ المادة 30 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005 المعدل للقانون الأساسي لسنة 2003 .

² المادة 40/ب/2 من قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998.

³ عكاشة، خالد كمان: "مرجع سابق"، ص 161.

⁴ السامرائي، دريد محمود: "مرجع سابق"، ص 316.

⁵ للمزيد انظر: "المعاهدات الدولية والقانون الوطني" دراسة مقارنة ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني وآليات توطئتها"، المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء، 2014 .

<http://www.musawa.ps/uploads/868f95c93ea8855830e36c45f41b379d.pdf>

وعليه، تناول الباحث بهذا الشأن إختصاص المحاكم الفلسطينية وإجراءات نظر الدعوى التي تتعلق بالنزاع القائم بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، وبيان خصوصية نشوء نزاع بين مستثمر عربي والسلطة الوطنية الفلسطينية وإعمال قواعد الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

الفرع الأول: المحكمة المختصة وإجراءات النظر فيها

أولاً : المحكمة المختصة:

لم يعالج قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني موضوع المحكمة المختصة بنظر النزاع الناجم عن حقوق وواجبات قانون تشجيع الإستثمار بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطيني وإنما إكتفى بإعتبار المحاكم الفلسطيني مختصة بنظر هذه النزاعات، ويفهم من ذلك أن قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني إحال معالجة الأمر إلى القواعد العامة والتي تتمثل بقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ والذي يمثل القانون الإجرائي النافذ في فلسطين وعالج موضوع الإختصاص وإجراءات الدعوى الحقوقية.

وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني نجد أنه عالج موضوع إختصاص المحاكم الفلسطينية، ومتى تكون محكمة مختصة ومتى لا تكون كذلك، فقانون الأصول السابق ذكره أعطى محاكم البداية الولاية العامة¹ بنظر جميع الدعاوى الحقوقية التي تخرج عن الإختصاص النوعي والقيمي لمحاكم الصلح².

1_ الإختصاص الدولي: حيث أعطى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية للمحاكم الفلسطينية الإختصاص بنظر الدعاوى التي ترفع على الفلسطيني في جميع الأحوال وأن لم يكن له موطن أو محل إقامة في فلسطين، كما تختص هذه المحاكم بالدعاوى التي ترفع على الأجنبي الذي له موطن أو محل إقامة في فلسطين، وأن لم يكن له موطن أو محل إقامة في فلسطين تبقى المحاكم الفلسطينية هي المختصة بشرط أن يكون له موطن مختار في فلسطين، أو أن تكون الدعوى متعلقة بمال موجود في فلسطين أو بالتزام نشأ أو نفذ أو كان واجباً تنفيذه في فلسطين أو بإفلاس

¹ المادة 41 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

² الماد31-50 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

أشهر في فلسطين، فتكون المحاكم الفلسطينية حينها هي المختصة،¹ وهذا ما ينطبق على المستثمر الأجنبي، فوجود مشروعه الإستثماري في فلسطين يجعل من المحاكم الفلسطينية هي المختصة بنظر أي نزاع ينشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية فيما يتعلق بقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.

2_الإختصاص القيمي والنوعي: حيث حدد قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ متى ينعقد الإختصاص لمحكمة الصلح بالنظر إلى قيمة الحق المدعى به ونوع الدعوى،² وما يخرج عن إختصاص محكمة الصلح القيمي والنوعي يدخل في إختصاص محكمة البداية بصفتها صاحبة الولاية العامة كما أشرنا سابقاً.

3_الإختصاص المحلي: إن المشروع الإستثماري بصفته شخصاً إعتبارياً، أمر مهم في تحديد المحكمة المختصة بنظر أي نزاع قد ينشأ عن نشاطها الإستثماري بينها وبين السلطة الوطنية الفلسطينية، فالدعوى المتعلقة بالمشروع الإستثماري يكون الإختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها المركز الرئيس للمشروع، أما إذا تعلق النزاع بأي فرع من الفروع التابعة للمشروع الإستثماري فيكون الإختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها هذا الفرع.³

ومما سبق، نجد أن الدولة قد تكون بصفتها مدعية أو مدعى عليها، وفي جميع الأحوال فإن القواعد السابقة المتعلقة بالإختصاص هي التي تطبق على المنازعات المتعلقة بقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني، فالدولة تكون طرف في هذا القانون وبصفتها شخص إعتباري.

يرى الباحث ان الإشكالية الخطيرة فيما يتعلق بالاختصاص القضائي ، ليس ما يتعلق بالاختصاص النوعي والمكاني والقيمي ، بل ما يتعلق بوجود محكمة متخصصة بنظر النزاعات الاستثمارية بين اطراف قانون تشجيع الاستثمار ، حيث نجد في الحالية الفلسطينية عدم وجود قضاء متخصص في هذا المجال ، مما يشكل نقطة ضعف في قانون تشجيع الاستثمار ويؤدي الى وجود شكوك لدى المستثمر في حال رغبته في الاستثمار في فلسطين سيما وان المستثمر يعمل على دراسة جميع ما يتعلق بالاستثمار .

¹ المادة 27+28 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

² المادة 39 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني المعدلة بقانون رقم 5 لسنة 2005.

³ المادة 45 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

ثانياً: إجراءات نظر الدعاوى الإستثمارية :

لم يحدد قانون تشجيع الإستثمار أو تعديلاته إجراءات معينة لنظر الدعاوى الحقوقية التي موضوعها المنازعات التي قد تنشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتالي فإن الإجراءات التي تطبق على مثل هذه الدعاوى هي الإجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ¹.

يرى الباحث مما سبق، بأن الإختصاص يكون للمحاكم الفلسطينية في حالة نشوء نزاع بين مستثمر أجنبي أو فلسطيني مع السلطة الوطنية الفلسطينية وتطبق القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ فيما يتعلق بالإختصاص وإجراءات نظر الدعاوى في ظل عدم تنظيم هذه الدعاوى بموجب نظام خاص، وبالرغم من ذلك يبقى موضوع الإختصاص مقيداً في حالة وجود إتفاقيات أو معاهدات دولية موقعة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية تحدد إختصاص محاكم أخرى بنظر النزاع، ومن هذه الإتفاقيات، الإتفاقية الموحدة للإستثمار الصادرة عن جامعة الدول العربية.

الفرع الثاني: عدم إختصاص المحاكم الفلسطينية في حل النزاعات الإستثمارية:

تكون المحاكم الفلسطينية غير مختصة بنظر النزاع المتعلق بقانون تشجيع الإستثمار عندما يكون النزاع قائماً بين مستثمر عربي والسلطة الوطنية الفلسطينية إعمالاً لنصوص الإتفاقية الموحدة للإستثمار الصادرة عن جامعة الدول العربية².

حيث أن هذه الإتفاقية أوجدت ما يسمى بـ محكمة الإستثمار العربي وهي محكمة مؤقتة لحين إنشاء محكمة العدل العربية التابعة لجامعة الدول العربية، وتختص محكمة الإستثمار العربي بالنزاعات التي قد تنشأ بين المستثمر العربي والدولة العربية المضيفة لهذا المستثمر بأي شأن من

¹ المادة 52 وما بعدها من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

² المادة 30 من الإتفاقية الموحدة للإستثمار .

شؤون الإتفاقية الموحدة للإستثمار التي تقيد القانون الداخلي للدولة المضيفة،¹ ويمكن اللجوء إلى هذه المحكمة في الحالات التالية:² -

أ_عدم إتفاق الطرفين على اللجوء إلى التوفيق.

ب_عدم تمكن الموفق من الوصول إلى تقرير خلال المدة المحددة.

ج_عدم إتفاق الطرفين على قبول الحلول المقترحة من قبل الموفق.

د_عدم إتفاق الطرفين على اللجوء إلى التحكيم.

هـ_عدم صدور حكم التحكيم خلال المدة المحددة لأي سبب من الأسباب.

وكما أشرنا اعلاه فإن محكمة الإستثمار العربي تختص فيما يعرضه أحد طرفي الإستثمار من المنازعات المتعلقة بتطبيق أحكام الإتفاقية الموحدة للإستثمار، فقد يكون طرفي الإستثمار دولتين عربيتين أو مستثمر عربي مع دولة عربية اخرى،³ ويكون للمستثمر الحق في الخيار في اللجوء إلى محكمة الإستثمار العربية أو اللجوء إلى محاكم الدولة المضيفة طبقاً لقواعد الإختصاص فيها، وإذا قام برفع دعواه أمام إحدى المحكمتين إمتنع عليه رفعها أمام المحكمة الأخرى.⁴

والجدير بالذكر أن قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة لم ينص على آلية لحل النزاعات التي قد تنشأ بين صاحب المشروع وهيئة المدن والمناطق الصناعية الحرة، أي أن المشرع ترك للأطراف حق اللجوء للقضاء باعتبارها الجهة المختصة بالفصل في النزاعات، وإن عدم النص على آلية للفصل في النزاعات لا يمنع ذلك من إتفاق الأطراف على اللجوء إلى التحكيم أو المفاوضات كوسائل بديلة عن القضاء لحل النزاعات، بحيث قد يكون الإتفاق على اللجوء إلى التحكيم إبتداءً عند منح المشروع شهادة المدن والمنطقة الصناعية الحرة أو حتى عند ظهور أية إشكالية بين المشروع وهيئة المدن والمناطق الصناعية الحرة، وكل ذلك يخضع لقانون التحكيم النافذ في فلسطين.

يرى الباحث أن لجوء أطراف قانون تشجيع الإستثمار إلى التوفيق أو المفاوضات إبتداءً بهدف تقريب وجهات النظر بينهما، هو أفضل وسيلة لحل الخلاف بشكل ودي والوصول إلى حلول

¹ المادة 1/28 من الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

² المادة 27 من الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

³ المادة 29 من الإتفاقية الموحدة للإستثمار.

⁴ المادة 31 من الإفاقيه الموحدة للإستثمار.

مقبولة من الطرفين وتقبل التنفيذ على أرض الواقع، ويأتي اللجوء إلى التحكيم في المرتبة الثانية لحل الخلاف بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، لما يمتاز به التحكيم من مزايا وإيجابيات ذكرناها سابقاً، ويفضل المستثمر الأجنبي اللجوء إلى التحكيم لإعمال مبدأ الحياد في الفصل في الخصومة والإبتعاد عن قوانين الدولة المضيفة التي تتحاز إلى الدولة كطرف، أما اللجوء إلى القضاء الوطني فهو آخر الحلول التي يرغب المستثمر اللجوء إليها لا سيما المستثمر الأجنبي لأن القضاء مهما بلغ من الحياد إلا أنه القوانين الوطنية تقف إلى جانب السلطة، وعليه وحتى تحقق الدولة ما هو مطلوب من قانون تشجيع الإستثمار والتنمية الإقتصادية في الوطن عليها أن تتخلى عن سيادتها في هذا الجانب وأن تعمل على تعزيز اللجوء إلى التحكيم والتوفيق وأن تقبل بهم كوسائل لحل الخلافات التي قد تنشأ مع المستثمر ويشكل ذلك في حد ذاته ضمان ملائم ومناسب للمستثمر وتشجيعاً له للإستثمار في فلسطين.

الخاتمة

تؤدي الأدوات القانونية لتنظيم الإستثمار في الدولة دوراً كبيراً في توفير المناخ الملائم للإستثمار وفي تقرير مبدأ التوازن بين طرفي العلاقة الإستثمارية، ولعل أهم تلك الأدوات هي قانون تشجيع الإستثمار الذي يعد وسيلة التعبير الرسمي عن سياسة الدولة تجاه الإستثمارات الوافدة، كما أنه يعد في الوقت ذاته أداة من أدوات السياسة الإقتصادية الرامية إلى توجيه الإستثمارات نحو القطاعات والنشاطات ذات الأولوية في عملية التنمية، ولكي يكون التنظيم القانوني الذي يضعه تشريع الإستثمار مثمراً فإنه ينبغي أن يتضمن مختلف الأحكام القانونية المنظمة للإستثمارات، كما أنه يجب أن يحتوي على مجموعة من الضمانات التي تطمئن رأس المال وتمنحه الثقة والأمان كضمان نزع الملكية وغيرها مع ضرور إيجاد وسيلة قانونية محايدة لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة، وعليه تناولت هذه الدراسة بشكل تحليلي حوافز الاستثمار وضمانات المستثمر في التشريع الفلسطيني وبيان أثرها وأحكامها القانونية وتأثيرها على تشجيع الإستثمار في فلسطين .

وبناء على ذلك يمكن التوصل إلى النتائج التالية :

أولاً : النتائج :

توصل الباحث من خلال دراسة هذا الموضوع الى عدد من النتائج وهي كالتالي:

- 1_ قام المشرع الفلسطيني بتعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم 1 لسنة 1998 أكثر من مرة بهدف مواكبة التطور القانوني بشأن الإستثمار، وتطوير الحوافز والضمانات القانونية بهدف تشجيع المستثمرين على الإستثمار في فلسطين ولمواكبة التطور السياسي والإقتصادي في فلسطين كون أن فلسطين لها خصوصية وهي وجود الإحتلال الذي يضع العراقيل في وجه تطبيق القوانين والتنمية الإقتصادية في فلسطين .
- 2_ حجم الإستثمارات الأجنبية المسجلة في فلسطين لم يتناسب بأي حال من الأحوال مع مستوى الطموحات المتوقعة من وراء التوسع في منح الحوافز والتسهيلات القانونية المختلفة مقارنة بالإستثمارات المحلية الكبيرة والمتعددة ، وذلك يعود الى الازدحام الاقتصادي والسياسية والاجراءات الاحتلالية التي تعاني منها فلسطين .

3_ عمل المشرع الفلسطيني على ايجاد هيئة تُعنى بشؤون الاستثمار والمستثمرين وتمثلت بهيئة تشجيع الاستثمار التي نشأت بموجب قانون تشجيع الاستثمار حيث ان هذه الهيئة هي المسؤولة عن أعمال قواعد الاستثمار ومنح الحوافز والضمانات للمستثمر المحلي والأجنبي، وتضمن قانون تشجيع الاستثمار مهام هذه الهيئة واهدافها وتشكيلها .

4_ إن المشرع الفلسطيني حاول قدر المستطاع تحفيز المستثمرين وتشجيعهم على الإستثمار وبدء نشاطهم الإستثماري في فلسطين، وذلك من خلال إيجاد التشريعات الملائمة والمناسبة التي تواكب أحدث التطورات وتتماشى مع رغبات المستثمرين وحاجاتهم، إلا أنه مع ذلك يتوجب على المشرع الفلسطيني إدراك أنه يتطلب تحديث كافة القوانين الإقتصادية التي يتم العمل بها الى جانب قانون تشجيع الإستثمار، ورغم ذلك كله يبقى الواقع السياسي في ظل الإحتلال الإسرائيلي يشكل عائقاً أمام التطور الإستثماري والتنمية الإقتصادية الفلسطينية رغم حداثة القوانين.

5_ لا يجوز تأميم المشاريع الإستثمارية للمصلحة العامة ولا مصادرتها مما يشكل الضمان الرئيس للمستثمرين ورغم ذلك فإن فلسطين لم تسجل أي حالة من حالات تأميم المشاريع الاستثمارية ، ولا يجوز الحجز على أموال المشروع الإستثماري أو الإستيلاء على أموال المشروع أو تجميدها أو مصادرتها أو الحجز عليها إلا بموجب قرار صادر عن السلطة القضائية، كما لا يجوز نزع ملكية عقارات المشروع الإستثماري أو بعضها إلا بهدف إستغلالها للمنفعة العامة ووفقاً لشروط معينة، وذلك مقابل تعويض المستثمر تعويضاً عادلاً على أساس القيمة السوقية للعقار بالإضافة إلى الخسائر التي قد تلحق به نتيجة نزع الملكية.

6_ تعمد المشرع الفلسطيني من خلال قانون تشجيع الاستثمار اعطاء الحرية للمستثمر الأجنبي بشكل خاص والمستثمرين بشكل عام حرية تحويل الأموال الى الخارج ضمن ضوابط معينة تراعي مصلحة جميع الأطراف كما اعطاهم حرية إختيار سعر صرف العملات بغرض التحويل وإن حرية تحويل الأموال مقيدة عند انطباق بعض القيود على المستثمر وهي القيود

الواردة في قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني، كإطباق الإفلاس على المستثمر أو أي من القوانين التي تم إيجادها بهدف حماية الدائنين .

7_ ان جميع المعاملات التجارية والاستثمارية قد تواجه عدد من الاشكالات بين اطراف قانون تشجيع الاستثمار ولذل أوجد المشرع ثلاثة وسائل لحل المنازعات التي قد تنشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية بشأن الحقوق والواجبات الواردة في قانون تشجيع الإستثمار، وهي إجراء المفاوضات والإحالة إلى التحكيم أو القضاء ولم يشترط المشرع الترتيب إلى أي من وسائل حل النزاع بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية، ويعتبر التحكيم هو أفضل الوسائل في حل النزاع الذي قد ينشأ بين المستثمر والسلطة الوطنية الفلسطينية لما يتميز بها من سرية وسرعة الاجراءات وضمان عدم تدخل الدولة في إجراءات الفصل في الخصومة.

8_ ما زال المشرع الفلسطيني المتمثل بمجلس الوزراء يعمل على تطوير قانون تشجيع الاستثمار رغم انعدام المجلس التشريعي ورغم الاوضاع السياسية الحالية ، حيث يعتبر تطوير قانون تشجيع الاستثمار من اهم الخطوات التي تساعد على نهوض الاقتصاد الفلسطيني .

9_ رغم الدور الايجابي الذي يلعبه المشرع الفلسطيني في تطوير قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني الا انه يلاحظ وجود تباطؤ في تطوير وتحديث باقي القوانين الاقتصادية على اعتبار ان قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني يرتبط بباقي القوانين ولا يمكن ان يُطبق بمعزل عنها .

ثانيا : التوصيات

يقترح الباحث من خلال دراسة هذا الموضوع عدد من التوصيات وهي كالتالي:

1_ ضرورة العمل على تجميع كافة أحكام الإعفاءات الضريبية والحوافز عموماً الموزعة على بعض القوانين كقانون المناطق والمدن الصناعية وقانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الإستثمار وتعديلاته والقرارات بقانون في مرجع واحد للحد من التناقض بين القوانين وللحد من الخلافات بين جهات منح الإعفاءات والحوافز ولتسهيل الإجراءات .

2_ التطوير المستمر للحوافز الضريبية بالتوافق والتنسيق التام مع باقي مكونات ومحددات مناخ الإستثمار والعوامل الأخرى المؤدية لجذبه ، في إطار التشريعات التي تعالج موضوع الضرائب وقانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني .

3_ ينبغي على المشرع الفلسطيني عدم اعتماد المعيار المتعلق بعدد الموظفين حتى يستفيد من قانون تشجيع الاستثمار حيث أن اشتراط توظيف ما لا يقل عن 25 عاملا قد يصطدم بواقع المنشآت الإقتصادية في فلسطين والتي تتسم بصغر حجمها ومستوى تشغيل العمال لديها ، حيث تشير البيانات إلى أن أكثر من 90% من المشاريع في فلسطين توظف أكثر من 25 عاملا لا تزيد نسبتها عن 1% من إجمالي المشاريع العاملة في فلسطين، ومن جانب آخر، فإن الربط منح الحوافز بحد أدنى لتشغيل العاملين يتطلب متابعة وإجراءات قد تكون معقدة وتحتاج إلى نظام خاص يصدر بهذا الشأن.

4_ ينبغي على المشرع الفلسطيني خفض النسبة المئوية المتعلقة باستخدام 70% من الناتج المحلي في المشروع الذي يرغب في الاستفادة من قانون تشجيع الاستثمار حيث ان إستفادة المشاريع التي تستخدم 70% من المكون المحلي يتضح أنه يهدف إلى تشجيع إستخدام المكون المحلي في عمليات الإنتاج، ولكن هذا الإستهداف قد يصطدم بالتحديات التي يفرضها الواقع الحالي والقيود المفروضة على إستخدام المواد الخام المحلية وعدم وجود معدات محلية الصنع ، الأمر الذي سيحد من إستفادة المشاريع من الحوافز طبقا لهذا الشرط.

5_ العمل على تعديل قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني ليتوافق مع ما ورد في الإتفاقية الموحدة للإستثمار، من خلال تعديل النصوص القانونية التي تتناقض مع هذه الإتفاقية.

6_ إنشاء مكاتب لهيئة تشجيع الإستثمار في مختلف محافظات الوطن بهدف تسهيل الوصول إلى الهيئة والتسهيل على المستثمرين المحليين في الوصول الى هذه الهيئة وتخفيف الضغط الواقع على المكتب الرئيسي .

7_ العمل على توفير الكوادر البشرية المختصة بتوفير الدعم الفني والخبرة الفنية للمشاريع المستفيدة من عقد حزمة الحوافز لتفعيل هذه العقود على أكمل وجه، وإبتعاث الكوادر البشرية إلى المنظمات والمؤسسات الدولية ذات العلاقة لغايات التدريب وإكتساب الخبرات اللازمة.

8_ يتعين على المشرع الفلسطيني الإستفادة من تجارب الدول الأخرى والإسراع بالإنضمام إلى جميع المنظمات الدولية والإتفاقيات ذات العلاقة بالإستثمار وتشجيع الإستثمار، والإنضمام إلى المراكز المختصة بالتحكيم.

9_ العمل على تطوير باقي القوانين الاقتصادية المعمول بها في فلسطين ، سيما وان اغلب هذه القوانين هي قوانين اردنية تم سنها في العقد الستين من القرن الماضي ، وأصبحت فلسطين الآن بحاجة الى ايجاد قوانينها الخاصة بما يتلائم مع اهداف قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني .

10_ نشر الوعي بين التجار المحليين فيما يتعلق بمزايا قانون تشجيع الاستثمار ، والعمل على توفير الموارد المالية اللازمة لتعريف المستثمرين الاجانب بمزايا قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين وذلك من خلال الدعاية والاعلان .

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- مجلة الأحكام العدلية .
- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2005.
- قانون التنفيذ الفلسطيني رقم (23) لسنة 2005 .
- قانون التحكيم الفلسطيني رقم (3) لسنة 2000.
- قانون الزراعة الفلسطيني رقم رقم (2) لسنة 2003.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.
- قانون الشركات التجارية الأردني رقم (12) لسنة 1964.
- قانون الإستملاك الأردني رقم (2) لسنة 1953.
- قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998.
- قانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني رقم (6) لسنة 1995.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001.
- قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة الفلسطيني رقم (10) لسنة 1998.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2004 معدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011 معدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014 معدل لقانون تشجيع الإستثمار الفلسطيني.
- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (50) لسنة 2004 بنظام تشجيع الإستثمار.
- قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2015 بنظام تشجيع الإستثمار.
- قرار بقانون بشأن ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011.
- القرار بقانون رقم (37) لسنة 1959 معدل لقانون الإستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953.
- القرار بقانون رقم (3) لسنة 2011 المعدل لقانون الاستملاك الأردني رقم 2 لسنة 1953.
- قرار مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2017 بنظام عقد حزمة حوافز للمشاريع في المدن والمناطق الصناعية الحرة لغايات تشجيع الإستثمار .

- قرار بقانون رقم (22) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2018 بنظام عقد حوافز للمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات .
- قرار مجلس الوزراء رقم (39) لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000.
- قرار محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 241 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/10/29.
- حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 67 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/4/27.
- إتفاقية باريس الاقتصادية لعام 1994/4/29.
- الإتفاقية الموحدة لإستثمار رؤوس الاموال العربية في الدول العربية المعدلة. القاهرة: 6 ديسمبر / كانون ثان. 2012.
- المركز الدولي لفض منازعات الاستثمار , إتفاقية واشنطن, 1968/3/18.

ثانياً: المراجع

أ. الكتب :

- محمد، رمضان صديق: "الضمانات القانونية والحوافز الضريبية لتشجيع الإستثمار"، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- درويش، مروان: "مبادئ الإستثمار (قوانين وتطبيقات)", الطبعة الاولى، مكتبة دار الجامعات، فلسطين، 1999.
- عبد الله، عبد الله عبد الكريم: "ضمانات الإستثمار في الدول العربية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- عاطف، عبد الكريم احمد: "مناخ الإستثمار وأهميته في جذب الإستثمارات"، بحث منشور، مركز الدراسات والبحوث اليمني، اليمن، بدون سنة نشر.

- الطعان، حاتم: "الإستثمار أهدافه ودوافعه"، بدون طبعة، دون دار نشر ، جامعة بغداد، العراق، 2006.
- حردان، طاهر: "مبادئ الإستثمار"، الطبعة الأولى، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- صدقة، عمر هاشم محمد: "ضمانات الإستثمارات الأجنبية في القانون الدولي"، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- ابن شيحة، صحراوي: "المزايا والحوافز والضمانات ولتدعيم وترقية المناخ الإستثماري في الجزائر، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح، الاردن، 2015.
- ملحم، فراس: "الإطار القانوني للإستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة"، بحث منشور، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، بيرزيت، 2000.
- ملحم، فراس: "تطوير تشريعات الإستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة"، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2010.
- هاني، حسين: "حوافز الإستثمار في النظام الإقتصادي الإسلامي"، الطبعة الأولى، دار مكتبة الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- خليل، معوض السيد محمد: "الحوافز الضريبية وحدها لا تجذب الإستثمار"، بدون طبعة، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، مصر، 2015.
- النجار، رواء يونس محمود: "النظام القانوني للإستثمار الأجنبي"، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012.
- السامرائي، دريد محمود: "الإستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانوني"، طبعة أولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
- جامع، أحمد: "العلاقات الإقتصادية الدولية"، جزء أول، دون طبعة، جامعة عين شمس، مصر، 1979.
- عكاشة، خالد كمال: " دور التحكيم في فض منازعات عقود الإستثمار"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

- دويك، عمار: " الحركة عبر الحواجز"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 1998.
- اسماعيل، محمد حسين: " النظام القانوني للإستثمار الأجنبي"، بدون طبعة، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، 1994.
- بوقطوف، بهجت: " الحوافز والعوائق القانونية للإستثمار الأجنبي في الجزائر"، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية الرماح، الأردن، 2015.
- الدوسكي، مصطفى محمد: "تسوية منازعات الإستثمارات الأجنبية بالوسائل الودية والقضائية"، الكتاب الأول، دون طبعة، دار شتات للنشر، مصر، بدون سنة نشر.
- ابن منظور، محمد ابن مكرم ابن منظور الافريقي المصري: "لسان العرب"، 9مج، دون طبعة، دار الحديث، القاهرة، 2003.
- مجمع اللغة العربية: "المعجم الوسيط"، 2مج ، دون طبعة، مطبعة مصر ، القاهرة، 1961.

مراجع باللغة الانجليزية

- United Nation: " Concept & Definition Of Capital For Nation Statistical ". paper No.3. 1963.

ب. الدوريات والمجلات

- مجلة صادرة عن هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني تحت عنوان " قطاع الزراعة .
- مجلة صادرة عن هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني تحت عنوان " قطاع الطاقة المتجددة "
- منشورات صندوق النقد الدولي: " الجوانب التحليلية والسياسات الخاصة بالبرمجة المالية"، 1990.
- الجزائري، وليد رمضان: " حوافز وضمانات المستثمر في ظل قانون الإستثمار العراقي وبعض قوانين الإستثمار العربية"، مجلد 6، مجلة العلوم الإقتصادية، العراق، 2009.

- خالد، غسان: "مفهوم الإستثمار وواقعه التشريعي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية"، مجلد 22(4)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، فلسطين، 2008.
- رزق، ولاء مجدي اسماعيل: "مناخ الإستثمار"، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارية، مصر، 2013.
- القرشي، زياد بن احمد: "حوافز وضمانات الإستثمار الأجنبي في المملكة العربية السعودية، بدون طبعة، مجلد 47، دار المنظومة، مصر ، 2010.
- سعد، مرقس سمير: "تقييم الحوافز الضريبية كأحد محددات جذب الإستثمار"، بدون طبعة، مجلة المال والتجارة، مصر، 2012.
- ابو القمصان، خالد: "دراسة تحليلية لواقع الإقتصاد الفلسطيني بين فرص الإستثمار وتحديات المستقبل"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العلمي الأول للإستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة، كلية التجارة في الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2005.
- ابو سميحة، عبد الناصر عبد الله: "التحكيم في منازعات الإستثمار وفقاً لقانون التحكيم الإماراتي"، مجلد 103، ع503، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 2011.
- المعاهدات الدولية والقانون الوطني " دراسة مقارنة ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني وآليات توطيئها " . المركز الفلسطيني لإستقلال المحاماة والقضاء . 2014 .
<http://www.musawa.ps/uploads/868f95c93ea8855830e36c45f41b379d.pdf>

ت. الندوات والمؤتمرات

- الخصاونة، صالح: " قانون تشجيع الإستثمار والمناخ الإستثماري في الأردن"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر قانوني في جامعة بيرزيت، 14 و15/6/1996. مركز الحقوق بيرزيت.

- علي، ناجحة عباس و أحمد، محمد عباس: "الإعفاءات الضريبية ودورها في تشجيع الإستثمار"، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول من 16-17/2010، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية. العراق.

- الخبرات، حسن مرعي: "مستقبل الإستثمار في المناطق الحرة " التحديات التي تواجهها والفرص والإمكانات المتاحة لها "، منظمة التجارة الحرة العربية الكبرى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011.

ث. رسائل جامعية

- الأثير، جود عصام خليل: "نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الفلسطيني"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2010.

- محمد نصر، لؤي فتحي: " دور هيئة تشجيع الإستثمار في تشجيع الإستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2008.

- لعماري، وليد: "الحوافز والحوافز القانونية للاستثمار الاجنبي في الجزائر"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010-2011.

ثالثا: المقابلات:

- مقابلة مع السيدة غدير محمود حثناوي ، مديرة عام دائرة الحوافز في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني، بتاريخ 28-10-2018 . رام الله .

- مقابلة مع السيد إياد حامد سالم مصطفى ، مدير دائرة العناية في هيئة تشجيع الإستثمار الفلسطيني ، بتاريخ 28-10-2018 . رام الله .

An-Najah National University
Faculty of Graduated Studies

**Legal Regulation of Investment Incentives and
Investor Guarantees in Palestinian legislation an
Analytical Study**

By

Ahmad Mohammad Mahmoud Barakat

Supervisor

Dr. Naeem Salameh

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Private Law, Faculty of Graduate Studies, An-
Najah National University, Nablus, Palestine.**

2019

Legal Regulation of Investment Incentives and Investor Guarantees in Palestinian legislation an Analytical Study

By

Ahmad Mohammad Mahmoud Barakat

Supervisor

Dr. Naeem Salameh

Abstract

Both governments and individuals view investment as an essential component of the economy; in addition, lawyers, politicians and economists regard investment as an indispensable element in the development of any country since it expands to the other aspects of life and constitutes with them a stimulus and response relationship. Accordingly, any improvement in the national laws, provision of more economic opportunities and political openness will definitely attract the investments at both national and international levels.

Generally speaking, any investment, whether national or international, is thought to be one of any state's means to achieve its economic development. Therefore, it is not unusual to see the countries of the world competing for the sake of attracting the different investments.

To achieve this purpose, there should be certain investment legislations to encourage the investor into the domestic market and promote the expansion of the existing businesses through offering legal guarantees and financial and tax incentives.

Due to the unusual and exceptional challenges, which impede the development of the drive of the Palestinian economy, the instruments of change, building and prosperity should be extraordinary too. That is, there

should be laws regarding tax and customs exemptions together with some investment's guarantees, especially safeguarding the right of the investor in his property and not endangering it through nationalization or expropriation and freedom of money transfers should be guaranteed.

Accordingly, in this study the researcher will analyze the provisions of the Palestinian investment law in terms of the investment projects, the incentives provided to them and their suitability to the Palestinian case and investment atmosphere together with studying some laws, which are thought to be complement to the Palestinian legal investment environment like the exclusive investment incentives in the industrial zones. The study is concluded with some conclusions and recommendations.