

الأطر التشريعية للاستثمار ودورها في دعم قطاع الإسكان

(دراسة قانونية حول واقع أزمة السكن في العراق)

م. بتول مجيد جاسم

جامعة البصرة /كلية القانون

المخلص

يعد السكن الملائم من أولويات أهداف الحكومات وضمن مساعيها لضمان حياة كريمة لجميع مواطنيها، لذا فلا بد من خلق سياسات إسكانية مدعمة بقوانين وتشريعات تراعى فيها الاستراتيجيات الاقتصادية والتشريعية المتبعة في تطبيق تلك السياسات، وإن أهم مرتكزات السياسة الإسكانية هو اعتماد التشريعات الاستثمارية المناسبة لدعم قطاع الإسكان وبالشكل الذي يتلاءم مع حاجات المجتمع ونموهم وتوزيعهم، إذ تتعرض السياسات الإسكانية إلى تغييرات جوهرية عدة تدفع الحكومات إلى مراجعة التشريعات الاستثمارية وإدخال التحديثات عليها وفقاً للمتغيرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والأيدلوجية، وتستند تلك التشريعات بصورة أساسية على تزويد المواطنين بالسكن الملائم من خلال قيام الدولة على تنفيذ سياسة تحفيزية لتمكين السوق من توفير السكن من خلال دعم الاستثمارات في مجال الإسكان، وتعميق وتطوير نظام الشراكة بين كل من القطاع العام والخاص وإقرار وتعديل التشريعات المتعلقة بالاستثمار والداعمة للقطاع الخاص ورفع قدرة المواطن على الحصول على المساكن المناسبة وكيفية إدارتها وصيانتها وبما يحقق الأهداف المرجوة من الاستثمارات السكنية. وتتخلص مشكلة البحث في مدى مساهمة التشريعات الاستثمارية في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر في التخفيف من أزمة السكن وما هي المعوقات التي تواجه الاستثمارات في مجال قطاع الإسكان من ناحية توفير الأراضي الملائمة لبناء الوحدات السكنية وما هي الإشكاليات الحصول على تلك الأراضي وكيفية إفرازها ومدى مساهمة مؤسسات الدولة ذات العلاقة في تهيئة مستلزمات إقامة الاستثمارات السكنية. ويهدف البحث إلى بيان المعوقات والمشاكل والثغرات التشريعية التي تعترض الهيكلية القانونية الخاصة بالتشريعات الاستثمارية ودورها في حل أزمة السكن في العراق. ومن ثم التوصل إلى أهم الآليات والمعالجات القانونية الكفيلة في مجال الاستثمار التي تسهم في حل إشكاليات المتعلقة بالعملية الاستثمارية في مجال الإسكان.

(Legislative frameworks with their investment and roles for supporting accommodative sector)

**Lec. .Batool M. Jasim
University Of Basra/ /college of Law**

(Abstract)

A suitable and convenient accommodation is considered as primary • targets by governments that attempt to provide a suitable live for all citizens. Therefore ,it is necessary to create accommodative policies which are basically supported and applied by Legislative and law depending on economic and Legislative strategies .Following the Legislative invest is one of the most accommodative found on to support accommodative sector and to respect with needs, growths and citizens places. It is noted that accommodative policies faces many essential changes which encourage the governments to back again to the Legislative investments .Consequently, the governments update these investments according to accommodative , economic, social changes .These legislations are basically documented by supplying good accommodation for all citizens .In order to achieve this goal , the governments work to accomplish motivated policy which can help the market to provide accommodations from supporting the vestments in accommodative sector , development of relationship between general and specific sectors and Legislative modification with regard to supporting investment of specific sector .The above requirements help the citizen to get suitable accommodations and teach the citizen now can administrate and maintain these accommodations .the research also aims to recognize the legislative problems and obstructions .that influence the constitutional framework regarding to legislative investments. In addition, these problems reflect frameworks role for solving accommodative crisis in Iraq.

المقدمة

يعد الاستثمار من أهم المصطلحات الاقتصادية حديثة النشأة والتي تشير إلى توظيف رؤوس الأموال لتنشيط المشاريع في المجالات كافة ومنها قطاع الإسكان، ويحقق أهمية كبيرة من خلال تحقيق الرفاهية من خلال محاور عدة تتعلق منها بالجوانب الاقتصادية وتقديم الخدمات وتلبية حاجات السوق ورفع مستوى التطور العلمي والتكنولوجي والسعي لتحقيق التنمية الاقتصادية، وهذا بطبيعة الحال يتحدد وفقاً للسياسات الإستراتيجية في المجالات الاقتصادية والمالية والتنموية للدولة .

هدف البحث

يهدف البحث إلى ما يأتي :-

- 1-تسليط الضوء على أهم القوانين المتعلقة بالاستثمار منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر والتي تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بالإسكان، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات والقرارات النافذة في مجال الاستثمار .
- 2-بيان المعوقات والثغرات التشريعية التي تعترض الهيكلية القانونية الخاصة بالتشريعات الاستثمارية ودورها في حل أزمة السكن في العراق .
- 3-التوصل إلى أهم الآليات والمعالجات القانونية الكفيلة في مجال الاستثمار ودورها في التخفيف من واقع أزمة السكن في العراق .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث بمدى مساهمة التشريعات الاستثمارية في دعم قطاع الإسكان من حيث الجوانب التنظيمية والإجرائية وعلى النحو الآتي :-

- 1- مدى كفاية التشريعات الاستثمارية وقدرتها على التخفيف من أزمة السكن؟
- 2- مدى تحقيق التوافق والتوازن بين التشريعات الاستثمارية و السياسة الإسكانية التي تضعها الدولة من خلال مؤسسات الحكومية المختصة بقطاع الإسكان ؟
- 3- ما هي المعايير التي تعتمدها التشريعات الاستثمارية في إقامة المشاريع الإسكانية من حيث الأنماط ومستويات الإسكان وإبرام العقود الاستثمارية في مجال الإسكان .؟
- 4- مدى شمول التشريعات الاستثمارية في العراق على برامج التنمية المستدامة للمشاريع السكنية على غرار ما نصت عليه القوانين المقارنة الأخرى ؟

5- ما مدى الدعم التي تتضمنه التشريعات الاستثمارية للمستثمرين لتحفيزهم على الاستثمار في مجال الإسكان من حيث تقديم التسهيلات المالية والإعفاءات الضريبية؟

نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث في هذا الموضوع بالقوانين المحلية التي تتعلق بالاستثمار والأنظمة والقرارات الصادرة بخصوص العملية الاستثمارية وما تضمنته من فقرات ونصوص قانونية متعلقة بدعم القطاع السكني ، فضلاً عن الإشارة إلى أهم ما جاءت به القوانين المقارنة في هذا المجال كالقانون المصري و القانون الكويتي.

منهجية البحث

سيتم اعتماد المنهج القانون التحليلي من خلال الوقوف على أهم النصوص القانونية الخاصة بالاستثمار والتي تضمنتها القوانين والتشريعات المحلية والمقارنة، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بصدد ذلك .

خطة البحث

المبحث الأول التعريف بقطاع الإسكان

المطلب الأول مفهوم قطاع الإسكان

الفرع الأول تعريف قطاع الإسكان وأهميته

الفرع الثاني معايير الإسكان

المطلب الثاني معوقات قطاع الإسكان

المبحث الثاني دور التشريعات الاستثمارية في حل أزمة الإسكان

المطلب الأول التشريعات الاستثمارية قبل عام 2003

المطلب الثاني التشريعات الاستثمارية بعد عام 2003

المبحث الأول

التعريف بقطاع الإسكان

يعد قطاع الإسكان من أهم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الوقت ذاته لما يمثله من أهمية كبيرة في تحقيق وتلبية حاجات المجتمع من السكن الملائم لهم ، ويعد هذا القطاع من الأهداف الرئيسية للحكومات التي تهدف وبشكل أساسي إلى تلبية تلك الحاجة الأساسية لأفرادها ، من خلال التشريعات الخاصة بالإسكان ورسم السياسة الإسكانية وفقا لمتطلبات بعيدة ومتوسطة المدى مراعيًا بذلك كل التطورات الحاصلة في المجال الاقتصادي والذي ينعكس بدوره على تطور قطاع الإسكان وبالشكل الذي يحقق أهداف السياسة الإسكانية للدولة ، إذ نجد العراق من الدول التي تعاني أزمة في السكن والتي بدورها تؤثر على شريحة كبيرة من أفراد الدخل المحدود الذين لا يستطيعون توفير السكن الملائم لهم وفق متطلبات الحياة الاقتصادية الحاصلة في البلاد ، وعلى الرغم من كثرة التشريعات ، إذ نجد إن التشريعات في مجال الإسكان كثيرة والأنظمة والتشريعات التنظيمية الخاصة بالجهات المختصة عن تنفيذ خطط الإسكان كوزارة الإسكان والتعمير والوزارات التنفيذية كوزارة البلديات والأشغال العامة ووزارة التخطيط بعدها المسؤولة عن رسم السياسة الاقتصادية وفي المجالات كافة ، إلا إنها ظلت قاصرة عن تقديم الحلول الكفيلة لحل أزمة السكن لوجود العديد المعوقات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية المتعلقة بالتشريعات التنظيمية لقطاع الإسكان . وسيتم التعريف بقطاع الإسكان من خلال بيان أهميته وأهم معوقات التي أدت إلى حدوث أزمة الإسكان في العراق من خلال مبحثين الأول نتناول فيه مفهوم الإسكان وأهميته والمعايير الأساسية للإسكان . بينما نتطرق في الثاني إلى أهم معوقات التي تواجهه قطاع الإسكان أو الأسباب التي أدت إلى حدوث أزمة السكن في العراق .

المطلب الأول

مفهوم قطاع الإسكان

للإسكان مفاهيم موحدة في ومعايير يستند إليها المفهوم هذا المطلب سوف يتم التعرف على مفهوم الإسكان من خلال التعريف به وأهميته ضمن مجالات الحياة الأخرى ، فضلا عن التطرق إلى أهم المعايير الأساسية لقطاع الإسكان وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

تعريف قطاع الإسكان وأهميته

يعد قطاع الإسكان من متطلبات الحياة العصرية ،وان الإسكان بصورة أساسية له عدة مفاهيم والتي تحتاج إلى أجهزة متكاملة تتعامل مع الجوانب المختلفة المؤثرة على قطاع الإسكان سواء في مراحل التخطيط أو التنظيم أو التنسيق أو المتابعة والتقويم والإسكان ،و كل دولة لديها مفاهيم مشتركة ومعايير موحدة وأهداف واضحة ، لكنها تختلف من حيث كيفية الوصول إلى تلك المفاهيم وتحقيق أهداف المرجوة من قطاع الإسكان وأهميته بالنسبة لحياة المجتمع . ويرتبط مفهوم الإسكان بمفهوم الأمن الإنساني الذي يقصد به احترام حقوق الإنسان وتحقيق المساواة بينهم ومنها حقهم في توفير الإسكان الملائم لهم⁽¹⁾. أما تعريف الإسكان لغة // سكن سكونا وانقطع عن الحركة ، ويعرف أيضا سكن أي سكنا وسكنى الدار أي أقام فيها، والإسكان هو مصدر الفعل اسكن⁽²⁾. ويعرف السكن بأنه المأوى الذي يأوي إليه الإنسان ويشتمل على كل ضروريات والتسهيلات والأدوات التي يحتاجها في حياته اليومية ، ويعرف الإسكان هو مجموعة من المقاييس والآليات التي تحكم سوق الإسكان لتحقيق التوازن بين العرض والطلب على المساكن وتختلف آليات قطاع الإسكان من بلد إلى آخر⁽³⁾.

أما تعريف الإسكان اصطلاحا هو يقصد به دراسة للوحدات السكنية التي يعيش فيها الناس ووفق ودراسة لسوق إنتاج الإسكان ودراسة ذلك أو وفقا لمتطلبات الناس أو الحاجة السكنية والمعوقات التي تتعرض عملية الحصول على السكن الملائم لهم، وما للإسكان من تأثير على الإنسان نفسيا

⁽¹⁾ د. كامل علاوي كاظم ، د. محمود حين ، د، حسين لطيف ، الإسكان والأمن الإنساني في العراق ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية السنة 11 ، المجلد العاشر ، عدد خاص بمؤتمر الإسكان ، 2015 ص2 .

⁽²⁾ أبو منصور الأزهرى ، تهذيب اللغة ، الجزء الثالث ، ص 328. منشور على الموقع الإلكتروني

اجتماعيا وثقافياً. كما إن للإسكان مفهوم محدد لفظ الإسكان في كثير من الدول اشمل بكثير من الاعتبارات البسيطة لهيكل المسكن نفسه ، بل أصبح مفهوم واسع يمتد ليشمل كل ما يتعلق بالبيئة السكنية والبيئة العامة المتمثلة بالخدمات الصحية والتجارية والتعليمية وغير ذلك (1).

ولقطاع الإسكان أهمية كبيرة إذ تولي الدولة أهمية كبيرة في سياستها التخطيطية وتعرف السياسة الإسكانية بأنها سياسة الدولة لتنظيم إسكان مواطنيها وتتمثل بمجموعة من الوسائل والإجراءات والبرامج التي تستهدف التأثير في المتغيرات السكانية والتركيب الهيكلي للسكان كما وكيفاً، بالشكل الذي يتلاءم مع حاجات المجتمع ونموهم وتوزيعهم ، إذ تحظى السياسة الإسكانية بأهمية كبيرة في الوسائل التخطيطية للحكومات على صعيد الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، إذ تتعرض السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالإسكان إلى تغييرات جوهرية عدة تدفع الحكومات إلى مراجعة تلك الاستراتيجيات بصورة دورية وإدخال التعديلات عليها وفقاً للمتغيرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والأيدلوجية ، والغرض من ذلك هو تحقيق الأهداف المشمولة بالسياسة الإسكانية من خلال تحقيق التوازن بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي والاجتماعي من جهة وبين الموارد المتاحة من جهة أخرى (2).

وإن من أهم المبادئ الدستورية التي تنص عليها دساتير الدول لضمان حياة صحية وكريمة لجميع سكانها، هو حق المواطن في السكن وتحقيق العدالة والمساواة في الحصول على المساكن الملائمة بدون تمييز فئة أو شريحة معينة على حساب الأخرى ، فضلاً عن الاهتمام بالفئات الخاصة التي تحتاج إلى الرعاية السكنية بدرجة الأساس لضمان حقوقهم الدستورية والقانونية كالأرامل والمطلقات والأيتام وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة من خلال تشريع القوانين المتعلقة بالإسكان الداعمة لتلك الفئات وبما يكفل العيش الكريم لهم، وقد أشار الدستور العراقي إلى حقوق المواطن في السكن من خلال ((تكفل الدولة للفرد والأسرة وخاصة -الطفل والمرأة - الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة كريمة ، تؤمن لهم الدخل المناسب والسكن الملائم)) (3) وكذلك أكد الدستور على ((إن الدولة مسؤولة عن الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة أو المرض والعجز أو التشرذم أو اليتيم أو البطالة...وتوفر

1 (محمود دودين ، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة ، معهد أبحاث والسياسات الاقتصادية (ماس) ، رام الله، 2014 ، ص70.

2 (محمود دودين ، المصدر السابق ، ص 76.

3 (المادة (30/ولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

3 (المادة (30/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

4 (المادة (33/أولا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم ،وينظم ذلك بقانون ((⁽³⁾، وأيضاً مسألة ضمان الدستور لحقوق العيش في السكن الملائم ضمن ظروف بيئية سليمة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

معايير قطاع الإسكان

لقطاع الإسكان معايير أساسية يستند إليها في تنفيذ وتطبيق السياسة الإسكانية المحددة من قبل الدولة والتي لها أهمية كبيرة في رفد القطاع الإسكان وتطويره من خلال اعتماد المعايير الوطنية والدولية التي تحقق الأهداف المرسومة في تقديم الحلول الكفيلة لحل أزمة الإسكان وهذه المعايير منها ما هو متعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسة التخطيطية للدولة التي تتبناها الدولة لدعم قطاع الإسكان وهي كالآتي :-

أولاً // معايير التمكين وتستند تلك الإستراتيجية المتعلقة بقطاع الإسكان على تزويد المواطنين بالسكن الملائم من خلال قيام الدولة على تنفيذ سياسة تحفيزية لتمكين السوق من توفير السكن من خلال دعم القطاع الخاص لبناء الإسكان الميسر، وتعميق وتطوير نظام الشراكة بين كل من القطاع العام والخاص وإقرار وتعديل التشريعات الداعمة للقطاع الخاص ورفع قدرة المواطن على الحصول على المساكن المناسبة وكيفية إدارتها وصيانتها⁽¹⁾.

ثانياً // المعايير الاقتصادية وهي من المرتكزات الأساسية التي تعتمدها الدول في مجال توفير السكن الاجتماعي للمواطن من ذوي الدخل المحدود من خلال دعم النمو الاقتصادي وتحسين ظروف العيش على المدى الطويل وتقوية الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي من خلال اتخاذ التدابير المالية الخاصة بتخفيض الضرائب أو الإعفاءات الضريبية والسيطرة على ارتفاع بدل الإيجارات ووضع شروط الإخلاء وربط زيادة الأجرة بمقدار غلاء المعيشة وتحقيق التوازن ما بين وسائل تمكين ومساعدة ملاك البيوت وأصحاب الدخول المنخفضة في الوقت ذاته، من خلال مراجعة التشريعات المنظمة لكمية ونوعية أسعار المساكن وتوجيه استخدام مدخرات المواطنين ووضع إطار تنظيمي ورقابي احترازي فعال على أسواق المال والرهن العقاري مقرونة بسياسات داعمة لعرض المساكن بطريقة مرنة والذي بدوره يؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي الكلي⁽²⁾، إذ ترتبط الحاجة السكنية بدرجة كبيرة مع المتغيرات التي تطرأ على أعداد

(1) مصطفى عبد الله الكفري، قضايا حول السكان والتنمية الحضرية في الوطن العربي، قسم الدراسات المتعلقة

بالسياسات الإسكانية، دمشق، 1993، ص 22.

(2) مصطفى عبد الله الكفري، المصدر السابق، ص 13.

السكان عامة وعلى أفراد الأسرة وخصائصها وما يجري عليها من تطورات مستجدة بصورة خاصة، إذ تعد المتغيرات الديموغرافية من العوامل المؤثرة في عملية التنمية والدافعة لها تؤثر بها وتتأثر بها، ويظهر هذا التأثير بشكل واضح في التغيير في معدلات المواليد والوفيات ومعدلات الخصوبة ومعدل النمو الطبيعي والتركييب النوعي للسكان ومراعاة البنية الاجتماعية المتعلقة بالحالة الاجتماعية للسكان، فضلا عن كل ما يتعلق بالتنمية الحضرية و السياسات والإستراتيجية الضامنة لدفع عملية التنمية في هذا المجال⁽¹⁾.

ثالثا// معايير التمويل :- للتمويل أهمية كبيرة في دعم وتنفيذ الساسة الإسكانية وتتمثل بزيادة الدعم الحكومي للإسكان ودعم المصارف في تقديم القروض المالية طويل الأجل متناسبة مع مختلف شرائح المجتمع للحصول على الوحدات السكنية، وقيام المؤسسات الإسكانية من خلال الدعم والتمويل الحكومي ببناء المساكن وبيعها للمواطن مع مراعاة أصحاب الدخل والمحدود والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك دعم الاستثمارات في قطاع الإسكان وتنظيم مسائل الرهن العقاري وجعل الإقراض المصرفي ملائماً مع متطلبات الحصول على السكن، ومتابعة الجهات العاملة في مجال القروض الإسكانية، فضلاً عن إجراء الدراسات اللازمة لمتابعة مواطن الخلل والمعوقات التي تعيق الحصول على القرض السكني⁽²⁾.

رابعا// معايير الجودة :-تتمثل هذه السياسة من خلال التركيز على أولويات البيئة التمكينية الملائمة للنهوض بقطاع الإسكان بكل ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والتمويلية والإدارية والقانونية ، والتركيز على إصلاح وتحديث وتوحيد السياسات التنظيمية المتعلقة بالإسكان من خلال إتباع معايير الجودة في مختلف أبعاد قطاع البناء، وان تكون تلك المعايير شاملة لكافة القطاعات الرئيسية المتعلقة بالإسكان ، وتحسين وتطوير المستمر للأنظمة المتعلقة بالإسكان وبكل ما يتعلق بمسألة الأراضي وأنظمة إفرانها وإعادة تقسيمها وتحديث المخططات الهيكلية وتوسيعها وتطوير أنظمتها وبما يحقق إستراتيجية التنمية المستدامة لإقامة التجمعات السكنية، فضلاً عن تطوير القدرات الإدارية والفنية لكافة الإدارات والأجهزة التابعة لقطاع الإسكان⁽³⁾ .

¹ محمود احمد لطيف ، سليمان محمد الفورتية ، الاختلاف في مفهوم الإسكان الميسر وانعكاساته على التنمية الإسكانية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني

www.researchgate.links

² د. رحيم حسين ، سلطاني محمد رشدي ، سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات في الدول النامية ، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني

www.archive.org.details

³ إيمان الحياي ، معايير الجودة العالمية ، 2016، ص6، بحث منشور على الموقع الالكتروني

www.mawoo3.com

خامسا // معايير الحماية الاجتماعية :- وتتمثل هذه السياسة بتطوير الأراضي المخصصة لإقامة المشاريع السكنية من خلال توفير البنى التحتية، وتحسين نوعية المساكن للمناطق الفقيرة وتطوير برامج التمكين المجتمعي، ومتابعة عمل الجهات المتخصصة في مجال تنظيم الأراضي وبما يتلاءم مع متطلبات التنمية المستدامة، إذ يقصد بالتنمية المستدامة هي الإدامة والإصلاح وضمان التطور على مستوى القطاعات كافة الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والبشرية، من خلال المحافظة على البيئة والموارد البشرية والطبيعية المتاحة وتحقيق التوازن بينها من الناحية النظرية والتطبيقية، وتخضع السياسات الإسكانية وبرامجها إلى متطلبات التنمية المستدامة من خلال تحقيق التوازن بين محاور التخطيط والتطور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي للمجتمع، ورصد محددات الحاجة السكنية للسكن وربطها بمعدلات النمو السكاني ومحاور التحضر الذي يعد من أهم جوانب النمو السكاني والذي ينعكس بدوره على النمو العمراني ومدى نجاح التخطيط في مجال العمران، فضلاً عن تحديد الجوانب الاقتصادية للسكان المتعلقة بالقدرة الشرائية لهم والتي تمكنهم من امتلاك المسكن الملائم تبعاً للخصائص الديموغرافية للأسرة (1).

المطلب الثاني

معوقات قطاع الإسكان

يعد قطاع الإسكان في العراق من ضمن القطاعات التي تعاني العديد من المعوقات التي تؤدي بدورها إلى عرقلة تنفيذ الأهداف المرسومة وتفاقم أزمة السكن بمرور الزمن والتي تحول دون توفير أو تقديم الحلول الناجعة والتخفيف من أزمة الإسكان، وتتمثل تلك المعوقات بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية .

هناك العديد من المعوقات والإشكاليات التي وقفت عائقاً أمام القطاع السكني وحالت دون تطوره وقيامه بتنفيذ وتطبيق الخطط الخاصة بالإسكان للحد من أزمة السكن ومنها ما هو اقتصادي يرتكز بصورة أساسية على إتباع الحكومات السابقة للنهج الشمولي وتحول موارد البلد نحو القطاع الصناعي والعسكري خاصة في فترة الثمانينات ومن ثم محدودية الموارد الاقتصادية التي

¹ (دراسة اثر التغييرات الديموغرافية على السياسة الإسكانية في تلبية الحاجة السكنية ، قسم إعداد وتقييم الدراسات ، إدارة السياسات الإسكانية ، الأردن ، 2012 ، ص 3 ، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني :-

عانى منها العراق في عام 1991 وما تبع ذلك من ركود في المجالات كافة⁽¹⁾، وانتهاء بالاحتلال وما نجم من مشاكل عدة في الوضع السياسي الذي أدى بدوره إلى التأثير على التطور الاقتصادي لجميع القطاعات بما فيها قطاع الإسكان⁽²⁾.

و من الأسباب الأخرى التي أدت إلى تفاقم أزمة السكن منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر هي إشكاليات ومعوقات تنظيمية تتعلق بضعف الإمكانيات وغياب التخطيط وعدم وجود سياسة أسكانية واضحة المعالم تتعلق بخطط التنمية التي تتعلق بشكل أساسي بمعادلة إن النمو الاقتصادي يوازي بمرور الزمن الحلول الملائمة لازمة السكن ، فضلاً عن عدم وجود مؤسسات قادرة على الخروج من هذه الأزمة ، وكذلك ضعف التخطيط الحضري المتعلق بالمدن وغير ذلك⁽³⁾، كذلك المعوقات والعوامل الاجتماعية التي أدت بدورها إلى تفاقم أزمة الإسكان ومنها تزايد مستوى الفقر بين طبقات المجتمع العراقي لتصل نسبة الفقر إلى حوالي 19% حسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء وعدم إمكانية حصول شريحة واسعة من المواطنين على سكن ملائم لمحدودية الدخل مما أدى بهم إلى اللجوء إلى العشوائيات التي أدت بدورها إلى شغل مساحات واسعة من الأراضي والمباني التي يمكن أن تكون بيئة ملائمة لإقامة المشاريع الاستثمارية أو الوحدات السكنية⁽⁴⁾.

فضلا عن ذلك زيادة النسبة السكانية والهجرة من المناطق الريفية إلى الحضرية وما مر به العراق من عدم الاستقرار الأمني الذي أدى بالكثير من المواطنين إلى النزوح من مناطقهم والتمركز في بعض المحافظات مما أدى إلى التجاوز على الأراضي والأموال العائدة للدولة والتي يمكن أن تكون بيئة مناسبة لإقامة المشاريع السكنية وكثرة السكن العشوائي .ومن الأسباب الرئيسة الأخرى والتي أسهمت بشكل كبير بتنامي مشكلة السكن هي محدودية المشروعات الخاصة بالإسكان وندرتها خلال عقدين من الزمن بسبب توقف الدولة عن بناء المجمعات السكنية وتخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية الكبرى نتيجة للظروف والمعوقات الاقتصادية والاجتماعية التي السالفة الذكر في أعلاه⁽⁵⁾.

www.annabaa.org

⁽³⁾ ايهاب علي أيوب ، المصدر السابق ، ص3.
⁽³⁾ اسعد عبد الله علي ، إنهاء أزمة السكن العراقية بوقت قياسي ، دراسة منشورة في 2017/12/13 على الموقع الإلكتروني :-

www.Kitabat.com

⁽²⁾ ضرغام خالد أبو كلل ، مشكلة السكن في العراق والمعالجات المقترحة لها (تحديات استقطاب مشاريع الإسكان العامة) ، مجلة الفري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد 34، السنة 2015 ، ص5.
⁽⁵⁾ محمود احمد لطيف ، سليمان محمد الفورتية، المصدر السابق ، ص 6.

وكذلك ارتفاع أسعار الأراضي وزيادة بدلات الإيجار بسبب التشريعات القانونية التي تنظم سوق العقار الذي سادته نظام المضاربة وعدم وجود معايير عادلة وموضوعية تحكم ذلك ، فضلا عن عزوف أو عدم إشراك القطاع الخاص بإقامة المشاريع الإسكانية وارتفاع سوق السكن المتعلق بأسعار المواد الإنشائية و مواد البناء، وعدم توفر السيولة المالية لدى المواطنين لمحدودي الدخل ، فضلا عن عدم وجود سياسة نقدية تتعلق بالمصارف والدعم المصرفي وتقديم القروض والتي من شأنها أن توفر التسهيلات المالية والقروض للمواطن ورفع قدرته الشرائية والحصول على السكن الملائم⁽¹⁾.

(1) ضرغام خالد أبو كلل ، المصدر السابق ، ص 9.

المبحث الثاني

دور التشريعات الاستثمارية في حل أزمة السكن

من أهم الوسائل والأساليب التي تتبعها الدول في رسم سياستها العامة هو إنشاء هيئات أو وزارات يمنحها القانون مهام عدة في مجال تفعيل ورسم السياسة العامة من خلال التنسيق مع مؤسسات وأجهزة الدولة كافة وعلى صعيد القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها ومن خلال إعداد الإحصائيات والدراسات الخاصة بكل قطاع. ومنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر تم تشريع العديد من القوانين المتعلقة بمجال التخطيط والتنمية والاستثمار، إلا أنها لم تكن كافية وبالقدر الذي يحقق التنمية والتطور في المجالات بما فيها مجال الإسكان، وسيتم تسليط الضوء على أهم المشكلات والمعوقات القانونية المتعلقة بتلك المجالات والتي أدت بدورها إلى تراكم وتفاقم الأزمة المتعلقة بالسكن، وذلك من خلال البحث على مطلبين الأول يتعلق بقطاع التنمية والتخطيط فيما يتم البحث في المطلب الثاني حول قطاع الاستثمار.

المطلب الأول

التشريعات الاستثمارية قبل عام 2003

تم تشريع قوانين عدة تتعلق بالتنمية والاستثمار وفق السياسة التشريعية المرسومة من قبل الدولة منذ سبعينات القرن الماضي وحتى الوقت الحاضر لغرض تحقيق التنمية الاستثمارية في القطاعات وتمثل بالاتي :-

الفرع الأول

قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم 60 لسنة 1985

لم يتم بموجب هذا القانون الإشارة إلى طبيعة المشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون بما فيها المشاريع الإسكانية كما هو الحال في القانون السابق رقم 157 لسنة 1973، وإنما ركز على أن كل مشروع من مشاريع التنمية يشمل أحكام هذا القانون بعد الحصول على موافقة رئيس الجمهورية على شموله كلاً أو جزءاً⁽¹⁾، ونجد إن من أهم المشكلات التي تواجه المستثمرين في هذا المجال هو في الحصول على طلب الشمول نظراً لطول وتعقيد الإجراءات الخاصة

⁽¹⁾ المادة (1/ الفقرة الأولى) من قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم 60 لسنة 1985.

بالحصول على تلك الموافقات والترخيص ، خاصة وان القانون قد أشار وفي المادة (2/الفقرة الثانية) على أن يتم تقديم طلب الشمول إلى ديوان الرئاسة .

كذلك القانون لم يشر إلى الضوابط المتعلقة بالمستثمر من حيث الشروط والإمكانيات الواجب توافرها في المستثمر (صاحب طلب الشمول) لكي يتم الحصول على طلب شمول المشروع بأحكام هذا القانون؟ هل يقتصر الحصول على شمول المشروع على المستثمر الوطني أم يمكن شمول المستثمر الأجنبي الحصول بأحكام هذا القانون؟ كما إن القانون لم يشر إلى الشروط الواجب توافرها في المشروع من حيث الأهمية والإستراتيجية التي يمكن أن تنتج عن استثمار أو تنفيذ تلك المشاريع؟ وما هي الجدوى الاقتصادية من إنشاءها؟

أما بالنسبة لمسألة التمويل فإنه يعد من الأمور الأساسية التي يستند إليها تنفيذ المشاريع وفق ما خطط لها ، ونجد إن المشرع العراقي لم يتطرق إلى كيفية تمويل تلك المشاريع، فهل يتم تمويلها عن طريق قروض يتم تقديمها إلى المستثمر؟ وما طبيعة تلك القروض محلية أم أجنبية؟ وما هي الامتيازات والحوافز الإعفاءات التي يمكن أن يحصل عليها طالب الشمول (المستثمر) مقابل تنفيذ تلك المشاريع خاصة وان تلك المشاريع تحتل من الأهمية البالغة لكي يتم شمولها وإسباغ صفة (تنموية) عليها؟.

ومن الجدير بالذكر إن القانون أعلاه يعد سارياً لحد الآن وفقاً لقاعدة التشريعات العراقية، وقد اصدر مجلس الوزراء عام 2007 قراراً بصدد إعادة تكييف هذا القانون وفقاً للمتطلبات والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الحديثة .

الفرع الثاني

قانون الهيئة العامة لاستثمار المناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998

أشار القانون على إدارة العملية الاستثمارية من خلال النص على "تشكيل هيئة لإدارة واستثمار المناطق الحرة تتولى مهمة استثمار تلك المناطق خدمة لاقتصاد الوطني" (1)، لكنه لم يشير إلى إن عائدات الاستثمار يمكن إن تعود إلى ميزانية تلك المناطق لكي تساهم بشكل أو بآخر تطوير المناطق القريبة أو المحافظات التي تقع ضمن حدودها الإدارية ، خاصة وان القانون جعل مركز الهيئة في بغداد وأعطاه الحق في فتح فروعها داخل العراق في المادة (1 /ثالثاً) منه، وتلك الفروع تستطيع من خلال من موارد الاستثمار المساهمة في تطوير المناطق والمحافظات وتدعم خدماتها واقتصادها بما فيها قطاع الإسكان .

ونجد إن هذا ينطبق على ما هو وارد في الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون والتي نصت على "اعتبار المناطق الحرة استثماراً عراقياً يخدم أغراضاً وطنية وعربية وأجنبية"، كما أشار القانون على إن الهيئة يتم تمويلها ذاتياً (2)، ويتم الحصول على موارد الهيئة من خلال إيجارات الأراضي والعقارات وأجور الخدمات (3) فضلاً عن تخصيص سلفة للهيئة تحدد من قبل وزير المالية بموجب المادة (6/ثانياً) من القانون.

ومما يؤخذ على النص أعلاه هو إن الموارد التي تحصل عليها الهيئة من الاستثمار وأجور الخدمات قد لا تكون كافية بالقدر الذي يساهم في جذب الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، بل لابد من تحديد موازنة مستقلة تُدعم من قبل الدولة لكي تحقق الهيئة الأهداف التي أنشأت من أجلها وتكون قادرة على أداء المهام الملقاة على عاتقها .

ومن الجدير بالذكر إن هذا القانون غير نافذ، إذ تم إلغائه بصدور أمر سلطة الائتلاف رقم 39 لسنة 2003 والذي أشار إلى إلغاء جميع القوانين المتعلقة بالاستثمار. ونرى من الأفضل تفعيل القانون أو إعادة تكيفه وفق المتطلبات الحديثة أو إدراج فقراته القانونية ضمن قانون الاستثمار الحالي رقم 13 لسنة 2006 المعدل، وذلك لكونه يتضمن العديد من الأحكام القانونية المتعلقة باستغلال المناطق ذات الموارد الاقتصادية والتنموية ومالها من دور في دعم ورفد القطاعات الخدمية بما فيها قطاع الإسكان .

(1) المادة (1/أولاً) من قانون الهيئة العامة لاستثمار المناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998.

(2) المادة (1/ثانياً) من قانون الهيئة العامة لاستثمار المناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998.

(3) المادة (6/أولاً / الفقرة 1، 2) من قانون الهيئة العامة لاستثمار المناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998.

الفرع الثالث

قانون الاستثمار العربي رقم 62 لسنة 2002

أشار القانون إلى الهدف من التشريع هو تنظيم وتشجيع الاستثمارات العربية في مشاريع القطاعات كافة⁽¹⁾، إلا أنه وبالمقابل نجد المشرع وضع قيوداً على تلك القطاعات من خلال عبارة (باستثناء المشاريع التي يستبدها مجلس الوزراء)، وإن القانون لم يحدد طبيعة تلك المشاريع المستثناة هل هي اقتصادية، إسكانية، تجارية أم صناعية. كما أوضح القانون في المادة (2/أولاً) من إن المقصود بالمشروع هو «كل تشكيل يمارس نشاطاً اقتصادياً وفقاً لأحكام هذا القانون».

ومن خلال نص المادة نجد إن المشروع المشمول بقانون الاستثمار العربي هو الذي يمارس نشاطاً اقتصادياً، وبالتالي نجد هذا النص مغايراً لما ورد في المادة (1/أولاً) أعلاه والتي أشارت إلى تشجيع الاستثمارات العربية في القطاعات كافة وبالتالي تم استبعاد المشاريع الاستثمارية في مجال الإسكان. كما ركز القانون في المادة (4/أولاً) منه على مسالة دخول وتشجيع الاستثمارات العربية، وبذلك نجد إن القانون قد استبعد الاستثمارات الأجنبية ودخول المستثمرين الأجانب للحصول على الفرص الاستثمارية في القطاعات كافة. أما بالنسبة للهيئات الاستثمارية فقد أكد القانون على تشكيل اللجنة المركزية المتخصصة بشؤون الاستثمار مهمتها تحديد الفرص الاستثمارية من خلال التنسيق مع الجهات القطاعية ذات العلاقة⁽²⁾.

ونجد المشرع قد أشار إلى تشكيل لجنة مكونة من عدد من الأعضاء بدلاً من تشكيل هيئة خاصة مكونة من هيكلية إدارية تتولى شؤون الاستثمار، كما أنه وبالمقابل لم يحدد القانون تلك الجهات التي لا بد من التنسيق معها لتسهيل تحديد الفرص الاستثمارية على المستثمرين لذا كان من الأفضل النص على جهات معينة يكون لها دور في تسهيل العملية الاستثمارية كوزارة التخطيط والإسكان والبلديات والمالية وغيرها من الجهات ذات العلاقة.

وأشار القانون إلى إن طلب الاستثمار يقدم إلى وزارة التخطيط وتتم الموافقة على التأسيس أو التوسيع أو التطوير خلال (90) يوماً وتستكمل إجراءات الموافقة على المشروع من خلال الحصول على موافقات الجهات المعنية وتصدر إجازة بالمشروع أن لم تبدي الوزارات الموافقات خلال 30 يوماً⁽³⁾.

(1) المادة (1/أولاً) من قانون الاستثمار العربي رقم 62 لسنة 2002.

(2) المادة (4/ثالثاً) قانون الاستثمار العربي رقم 62 لسنة 2002.

(3) المادة (6/أولاً) من قانون الاستثمار العربي رقم 62 لسنة 2002.

ونجد إن النص القانوني قد أعطى الحق للوزارة بإجازة المشروع حتى وان لم تبدي الوزارات موافقتها أو رأيها بالمشروع، فما هي الآليات القانونية الإجرائية المتخذة في تلك الحالة؟ وكيف تتم عملية الإفراز تلك الأراضي دون علم الجهات المالكة؟ فهذا يعد من ابرز القيود الإدارية والفنية التي تواجه المستثمر في هذه الحالة، خاصة وان من الأولويات الأساسية لإقامة المشاريع هو تحديد الأراضي والعقارات اللازمة للتأسيس أو توسيع تلك المشاريع وتطويرها وبالشكل الموافق للقانون

ومن خلال ما سبق نجد أن التشريعات الاستثمارية في تلك الفترات المتعاقبة قد شابها العديد من المعوقات والثغرات والمشكلات القانونية منها ما يتعلق بمشكلة التمويل وطبيعة المشاريع الاستثمارية المشمولة أو حول طبيعة الإجراءات والتراخيص الواجب الحصول عليها لتنفيذ تلك المشاريع الاستثمارية بصورة عامة والإسكانية بصورة خاصة.

المطلب الثاني

التشريعات الاستثمارية منذ عام 2003

صدر بعد عام 2003 العديد من التشريعات والأنظمة الاستثمارية التي تطرقت إلى العديد من النصوص القانونية المتعلقة بإقامة المشاريع السكنية وسد الثغرات والنقص التشريعي الذي اعتري التشريعات السابقة خاصة بعد دخول العراق إلى مرحلة جديد بعد عام 2003، وتمثلت تلك التشريعات بأمر سلطة الائتلاف الخاص بالاستثمار الأجنبي، وقانون الاستثمار النافذ رقم 13 لسنة 2003 وتعديلاته والأنظمة الاستثمارية الصادرة بصدد تنفيذه.

الفرع الأول

أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 39 لسنة 2003 الخاص بالاستثمار الأجنبي

بين الأمر إلى إن الهدف من إصداره هو جذب وتشجيع الاستثمار الأجنبي في العراق بكافة القطاعات الاقتصادية⁽¹⁾. كما أشار إلى الغرض من إصدار الأمر هو لتعزيز مصالح الشعب العراقي وأوضاعه العامة وحميها ويرعى الاستثمار الأجنبي عن طرق حماية حقوق وممتلكات المستثمرين الأجانب في العراق وتنظيم الأمور المتعلقة ب الاستثمار الأجنبي عن طريق إجراءات شفافة تهدف إلى جلب استثمارات أجنبية جديدة⁽²⁾.

⁽¹⁾المادة(6) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 39 لسنة 2003 الخاص بالاستثمار الأجنبي.

⁽²⁾ المادة (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 39 لسنة 2003 الخاص بالاستثمار الأجنبي.

ومن خلال النصوص أعلاه نجد انه أشار إلى الاستثمار في أي كيان تجاري استثماري، أي ركز على الصفة التجارية والاقتصادية في مجال الاستثمار ولم يشر إلى إمكانية الاستثمار في مجال الإسكان أو تشييد الوحدات السكنية. كما إن الأمر ركز في فقراته وبشكل أساس على حقوق المستثمرين الأجانب وحمايتهم وضمان حقوقهم دون التطرق إلى شمول المستثمر العراقي بمثل تلك الضمانات والحماية.

ونجد إن الأمر لم يتضمن أية إشارة إلى أية حوافز أو امتيازات للمستثمر العراقي من خلال عدم الإشارة إلى حصته تلك الاستثمارات، وما له من تأثير على الفائدة الاقتصادية التي يمكن إن تعود على المستثمرين العراقيين. وكذلك لم يتطرق أمر سلطة الائتلاف إلى إمكانية استخدام العمالة الوطنية من قبل المستثمر الأجنبي والتي يمكن أن تعود بالفائدة على المواطن العراقي في رفع مستوى المعيشة بما فيها الحصول على السكن الملائم له. أما فيما يتعلق بضمانات الاستثمار لم يشير الأمر أعلاه أي ضمانات قانونية تتعلق بالحفاظ على البيئة أو الصحة العامة لما قد تسببه تلك الاستثمارات الصناعية والتجارية من تلوث للبيئة، وخاصة تلك التي تكون قريبة على الأراضي والوحدات السكنية، فضلاً عن أن الأمر لم يشر إلى إن ضرورة إن تكون تلك الاستثمارات غير متعارضة مع التصاميم الأساس للبلديات أو مع السياسة التخطيطية العامة للدولة وخاصة المتعلقة بمشاريع الإسكانية.

ومن خلال ما تقدم نجد إن الأمر سلطة الائتلاف جاء مقتضبا ومقتصرا على عدد من الفقرات القانونية التي تتعلق بالاستثمار وتشجيع عملية الاستثمار الأجنبي دون التركيز على المسائل المتعلقة بالاستثمار الوطني ومسألة العمالة الوطنية وأية ضمانات تساهم في تشجيع العملية الاستثمارية وجذب الاستثمارات الأجنبية أم محلية أو طبيعة القطاعات إذ لم يشر إلى إعطاء أهمية خاصة للمشاريع الإسكانية .

الفرع الثاني

قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل

تطرق قانون الاستثمار وتعديلاته والأنظمة الصادرة بصدده وفي فقرات قانونية عدة إلى الاستثمار في مجال الإسكان وإنشاء الوحدات السكنية، وأشار القانون إلى خضوع جميع مجالات الاستثمار ومختلف القطاعات لأحكام قانون الاستثمار باستثناء الاستثمار في مجالي استخراج وإنتاج النفط والغاز والاستثمار في قطاعي المصارف وشركات التأمين⁽¹⁾، ومما

⁽¹⁾ المادة (29) من قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل .

يؤخذ على ذلك إن المشرع استبعد أهم قطاعين يمكن من خلالهما توفير التمويل اللازم لصناديق الإسكان والمصارف التي يمكن أن تسهم في تمويل القروض الإسكانية وخاصة في المحافظات التي تحتوي على الثروات الطبيعية كالنفط والغاز وغيرها. لذا لا بد من تضمين قانون الاستثمار تلك القطاعات وخاصة الاستثمار الأجنبي غير المباشر والذي يأخذ شكل تملك المستثمرين الأجانب للأسهم والسندات في البلد المضيف بقصد المضاربة وذلك لما يتمتع به من مميزات عدة أهمها، يعد الاستثمار في مجال الأسهم والسندات من الاستثمارات قصيرة الأجل والتي يمكن أن تتم من قبل مؤسسات التمويل كالمصارف العقارية وغيرها، فضلاً عن إمكانية الأفراد والمواطنين التعامل معه وهذا بدوره ينعكس على إمكانية الفرد في الحصول على التمويل اللازم لتوفير السكن الملائم له، ولأهميته الكبرى في تحقيق التنمية الاستثمارية .

كما أشارت المادة (2/ثانياً/أ) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم 2 لسنة 2010 إلى إن للمستثمر العراقي والأجنبي حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للدولة للقطاعين المختلط والخاص لغرض إقامة المشاريع الإسكان حصراً.

أشار المشرع إلى مسألة الحق في تملك الأرض للمشاريع الإسكانية حصراً في فقرات قانونية عدة وأشار إلى مصطلح (التملك)، إلا انه وبالمقابل نجد أن الملكية "هو الملك التام الذي من شأنه أن يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة ونتائجها، ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة... " (1)، إذ إن من خصائص حق الملكية هي حق جامع يجمع كل السلطات المتصورة على الشيء، وحق دائم وكذلك حق لا يسقط بعدم الاستعمال، وان تلك الخصائص نجدها تتعارض مع النصوص التي أوردها قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم (2) لسنة 2010 حول إمكانية تملك الأراضي وإنشاء المشاريع السكنية عليها. كما نصت المادة (2/ثانياً/هـ) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم 2 لسنة 2010 ((يلتزم المستثمر العراقي والأجنبي بتشييد الوحدات السكنية...، وللمستثمر إن يتصرف ببقية أجزاء المشروع الإسكاني طيلة فترة الإجازة وفق شروط الاتفاق المبرم معه)).

ومن نص المادة أعلاه نجد إن المشرع قد أتاح للمستثمر فرصة التصرف ببقية أجزاء المشروع الإسكاني طيلة فترة الإجازة وهذا بحد ذاته يتعارض مع نص المادة (10/ثانياً/ج) من قانون التعديل الثاني رقم 50 لسنة 2015 والتي أشارت إلى وضع إشارة بعدم التصرف على سند الملكية إلى حين تنفيذ المستثمر العراقي أو الأجنبي لالتزاماته بتأييد من هيئة الاستثمار المانحة للإجازة، كما انه المشرع قد ربط ملكية الأراضي والمشروع بقيد واضح وهو انجاز المالك الجديد لالتزاماته المتفق عليها ليس بموجب عقد البيع وإنما وفقاً لإجازة الاستثمار الممنوحة

2) المادة (1048) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل .

للمستثمر من قبل الهيئة الوطنية للاستثمار والتي هي ليست طرفاً في عقد البيع، وإنما مهمتها التنسيق بين الجهات المعنية وبين المستثمر لتحديد وتخصيص الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة المشاريع عليها من قبل المستثمر.

كما أشار المشرع العراقي المادة (7) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار العراقي رقم 50 لسنة 2015 إلى مسالة التزام المستثمر العراقي والأجنبي بتشييد الوحدات السكنية خلال الفترة المحددة في الاتفاق وبيعها أو إيجارها إلى المواطنين .

ونجد إن المشرع العراقي لم يشير إلى الآليات المتعلقة بالبيع والإيجار في الأنظمة الخاصة بالاستثمار وذلك لخصوصيتها وأهميتها بالنسبة للمواطن أولاً وللمستثمر ثانياً، كما أن مصطلح (الاتفاق المبرم) الذي أشارت إليه المادة أعلاه غير واضح المعالم من حيث طبيعته القانونية، فهل يعد عقداً من العقود المدنية؟ أم عقد إدارياً؟ فإذا أسلمنا بان طبيعة الاتفاق المبرم يندرج ضمن العقود المدنية فنجد انه يعد كذلك إذا دخلت الدولة بوصفها طرفاً وشخصاً من أشخاص القانون الخاص في العقد الاستثماري المبرم وعلى هذا الأساس يتمتع أطراف العقد تبعاً لذلك بحرية واسعة فيما يتعلق بالاتفاق على بنود العقد، ونجد إن هذا لا ينطبق على طبيعة الاتفاق المبرم لكونه يتعارض مع أهداف الاستثمار المنصوص عليها في قانون الاستثمار. أما إذا احتفظت الدولة بصفتها السيادية في عقد الاستثمار وبما تملكه من امتيازات، فهنا يمكن إن يكون العقد الاستثماري عقداً من عقود القانون العام (عقداً إدارياً) يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة بما فيها التنمية في قطاع الإسكان، وهذا هو الغاية الأساسية من النص على الاستثمار في مجال إنشاء المشاريع الإسكانية بشكل خاص.

ثم عاد المشرع وبين إمكانية قيام وللمستثمر أن يتصرف ببقية أجزاء المشروع غير الإسكاني طيلة فترة الإجازة وفق شروط الاتفاق المبرم معه، إلا إننا نجد تناقضاً كبيراً وهو كالاتي "يلتزم المستثمر العراقي أو الأجنبي بتشييد الوحدات السكنية خلال الفترة المحددة في الاتفاق وبيعها وإيجارها إلى المواطنين وفقاً لهذا الغرض، وللمستثمر العراقي والأجنبي إن يتصرف ببقية أجزاء المشروع غير الإسكاني طيلة فترة الإجازة وفق شروط الاتفاق المبرم معه"⁽¹⁾، إذ نجد الفقرة الأولى من النص القانوني أعلاه تتعلق بمسالة الإسكان وتشبيد الوحدات السكنية، إلا انه وضمن النص القانوني ذاته أشار إلى إمكانية التصرف ببقية المشروع (غير الإسكاني)، ونجد في هذا إبهام كبير وغموضاً حول اتجاه إرادة المشرع في بيان مدى إمكانية التصرف من قبل المستثمر بالمشروع سواء أكان إسكانياً أم غير إسكاني.

(1) المادة (7) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار العراقي رقم 50 لسنة 2015.

ومما يؤخذ على نصوص قانون الاستثمار وتعديلاته وأنظمتها المتعددة، التعارض والتقاطع بينها وخاصة بين نص المادة (14/سادسا) من نظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009 الذي أشار إلى (مراعاة الهيئة في مشاريع الإسكان تخصيص الأراضي بأية طريقة لا تؤدي إلى نقل الملكية والذي بدوره يتعارض مع نص المادة (2/ثانياً) من قانون التعديل الأول رقم 2 لسنة 2010 والتي أشارت إلى أن « للمستثمر حق تملك الأراضي والعقارات العائدة للدولة ببدل يحدد وفقاً لنظام خاص) ثم عاد المشرع وبموجب المادة (5/أولاً) من نظام بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم 7 لسنة 2010 الذي نصت على « للهيئة الوطنية للاستثمار وإغراض الإسكان تمليك الأرض إلى المستثمر مجاناً ولا يحتسب سعر الأرض ضمن قيمة الوحدة السكنية المباعة للمواطن.». ففي النظام الأول نجد المشرع أشار إلى عدم إمكانية نقل ملكية الأراضي، ثم أشار التعديل إلى (حق تملك ببدل) دون النص على إلغاء أو تعديل الفقرة السابقة من النظام الأول، ثم عاد المشرع وبموجب النظام الخاص بالعقارات إلى إمكانية تمليك الأرض مجاناً وكذلك دون الإشارة إلى تعديل أو إلغاء الفقرات السابقة الخاصة بعدم نقل الملكية أو حق تملكها ببدل، وهذا بدوره يسبب إرباكاً للمستثمر المقدم على إقامة هكذا مشاريع وأي من الأنظمة أعلاه يمكن تطبيق إجراءاتها في إقامة المشاريع السكنية.

و أشار المشرع العراقي وبموجب التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم 50 لسنة 2015 إلى مسالة تسهيل الحصول على العقارات اللازمة لإقامة المشاريع وبالشكل الذي تحدده الهيئة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وعلى النحو الآتي :-⁽¹⁾

أ- ببدل للمشاريع السكنية التي تقع ضمن التصميم الأساس.

ب- بدون بدل للمشاريع السكنية التي تقع خارج التصميم الأساس على إن لا تحتسب قيمة الأرض ضمن قيمة الوحدة السكنية المباعة للمواطن .

ونجد إن المشرع قد ركز على إمكانية حصول المستثمر على العقارات اللازمة لإقامة المشاريع ببدل للمشروع الإسكاني وهذا يتعارض مع ما جاء في قانون الاستثمار حول إمكانية تملك الأراضي مجاناً لغرض إقامة المشاريع السكنية فلم يوضح القانون الجهة المسؤولة عن دفع البدل فإن كان يقصد المشرع إن المستثمر هو الذي يقوم بدفع البدل؟ فإن كان كذلك فإن ذلك يتعارض مع ما أورده المشرع في القانون حول مسالة تملك للأراضي مجاناً⁽²⁾، أم كان المشرع

¹ المادة (6) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم 50 لسنة 2015.

² المادة (5/أولاً) من نظام بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم 7 لسنة

يقصد قيام الهيئة الوطنية للاستثمار بدفعه إلى الجهات ذات العلاقة خاصة وان الهيئة هي المسؤولة عن توفير وتحديد المناطق الاستثمارية ؟

لذا لا بد للمشرع العراقي من توضيح الإبهام والغموض الوارد في هذا النص وتحديد من الذي يقوم بدفع قيمة البديل، أما الفقرة الثانية والمتعلقة بعدم استيفاء أي بدل للمناطق التي تقع خارج التصميم الأساس، فنجد إن المشرع قد فعل حسناً وذلك رغبة منه في الحصول على الأراضي التي تقع خارج حدود البلديات وتشجيع الاستثمارات على نطاق أوسع واشمل، فضلاً عن وتخفيف التزام الذي يحصل نتيجة إقامة المشاريع السكنية واقتصارها على المناطق التي تقع ضمن التصميم الأساس للمدن.

ولم يتضمن قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل والأنظمة والتعليمات الصادرة بصده أية إشارة إلى مسألة استثمار المناطق الحرة التي يمكن أن تكون حافزاً وطنياً وفعالاً في ردف الاقتصاد الوطني بالإيرادات المالية اللازمة لتمويل الموازنة وهذا ينعكس أثره في ردف المشاريع الإسكانية وتمويلها خاصة في المحافظات التي يمكن أن تكون وبما تمتلكه من إمكانيات اقتصادية وموارد طبيعية لان تصبح مناطق استثمارية حرة، على غرار القوانين المقارنة الأخرى كقانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 والذي أشار في المادة (32) منه على مسألة إنشاء المناطق الحرة في المناطق ذات الثروات والإمكانات الاقتصادية التي تجعل منها مناطق استثمارية جاذبة للمستثمرين في كل القطاعات بما فيها القطاعات السكنية.

و أشارت المادة (6) من قانون التعديل الثاني رقم 50 لسنة 2015 لقانون الاستثمار العراقي إلى ((تشجيع المستثمرين العراقيين والأجانب بالمشاركة مع العراقيين من خلال توفير قروض وتسهيلات مالية لهم بالتنسيق مع وزارة المالية والمؤسسات المالية الأخرى على أن يراعى انجاز المستثمر 25% من المشروع وبضمان منشآت المشروع وتمنح قروض ميسرة بالنسبة للمشاريع السكنية ...)).

ومن خلال النص القانوني أعلاه، نجد إن المشرع العراقي قد منح المستثمر نوع معين من التسهيلات المالية لغرض إقامة المشاريع الإسكانية، وان المشرع قد فعل حسناً بالنص على ذلك وقد سائر التشريعات المقارنة ومنها قانون الاستثمار المصري الذي أشار بدوره إلى منح المشروعات الاستثمارية حافزاً خاصاً على شكل خصومات 50% من التكاليف الاستثمارية للقطاعات التي تشمل المناطق الجغرافية الأكثر احتياجاً للتنمية ومنها الإسكان⁽¹⁾، كما أشار

¹ (المادة (11) من قانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 .

قانون الاستثمار المصري أيضا إلى أن الدولة تتحمل قيمة ما يتكلفه المستثمر لتوصيل المرافق إلى العقار المخصص للمشاريع أو جزء منها بعد تشغيل المشروع⁽¹⁾.

ونجد أن المشرع العراقي لم يتطرق إلى هذا النوع من الحوافز الإضافية من خلال مشاركة الدولة للمستثمر وتحمل تكاليف إيصال البنى التحتية إلى العقارات المراد استثمارها لإقامة الوحدات السكنية لذا لا بد للمشرع العراقي الأخذ بنظر الاعتبار هذا النوع من الحوافز لما له من دور مهم في تشجيع المستثمرين على الإقدام على هذا النوع من الاستثمارات وضمن قطاع الإسكان بالتحديد. كما بين المشرع العراقي جملة من الأحكام القانونية المتعلقة بالإعفاءات الضريبية والتي تخص المشاريع الاستثمارية وكل ما يتعلق بها من استيراد وتصدير الآلات والمعدات والموجودات الخاصة بالمشاريع، فضلاً عن الإعفاءات الخاصة بتوسيع المشاريع وتطويرها⁽²⁾، أما بالنسبة للمشاريع الاستثمارية في قطاع الإسكان فقد نص القانون على "إعفاء المشروع السكني الاستثماري من رسوم الإفراز ورسوم التسجيل العقاري وبضمنها رسوم انتقال الوحدات السكنية للمواطنين (الرسوم العدلية)"⁽³⁾.

ونجد إن المشرع العراقي قد منح المستثمر سواء أكان عراقياً أم أجنبياً العديد من الإعفاءات الضريبية في جميع القطاعات بما فيها المشاريع السكنية، وإن العلة من ذلك قد تكمن في اتجاه إرادة المشرع العراقي إلى تشجيع الاستثمارات وجذبها في مجال القطاعات كافة، إلا إن هناك من يؤيد منح تلك الإعفاءات بشكل كبير والبعض الآخر يعارض ذلك وكلا منهما يستند إلى مجموعة من الحجج والأسباب الداعمة لأرائهم، إذ يستند الاتجاه المؤيد لمنح تلك الإعفاءات وبشكل كبير إلى إن المستثمر الخارجي يكون غالباً من القطاع الخاص ويسعى إلى تحقيق الأرباح دوماً وإن إعفائه من الضرائب سوف يؤدي بدوره إلى زيادة نسبة الأرباح من المشاريع الاستثمارية وبالتالي تعد الإعفاءات في مجال الضرائب عاملاً محفزاً للاستثمار. كما إن البعض في مجال الاقتصاد يرى بان الإعفاء من الضرائب وبهذا القدر لن يؤثر على الإيرادات العامة للدولة وذلك لأن الضرائب في العراق لا تشكل عنصراً أساسياً في تلك الإيرادات إذ لا تزيد نسبة مساهمتها في تمويل الموازنة العامة عن 8% سنوياً لكون العراق من البلدان التي تعتمد في

⁽¹⁾ المادة (12) من قانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 .

⁽²⁾ المادة (17) من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل.

⁽³⁾ المادة (15/ثانياً) من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل.

إيراداتها على النفط الخام بشكل أساسي، وهذا ما زاد يقين المشرع العراقي بان الإعفاء الضريبي لن تكون له آثار سلبية على الاقتصاد العراقي (1).

وإن كثرة الإعفاءات الضريبية المشار إليها في قانون الاستثمار من شأنها أن تؤثر سلباً على تطبيق القانون الضريبي، وبما يؤدي إلى فسخ المجال أمام التهرب الضريبي والتحايل في هذا المجال ما لم تكون هناك رقابية إدارية وقانونية قوية، كما إن منح الإعفاءات تؤدي إلى عدم الحصول على الإيرادات الضريبية اللازمة المفروضة على الاستثمار الأجنبي وهذا الاستثمار بدوره يساهم في توفير الأموال اللازمة لتمويل البنى التحتية وأداء الخدمات للمواطن وخاصة في التخفيف من مشكلة السكن (2).

ومن خلال ما تقدم نجد أن الرأي المؤيد للإعفاءات الضريبية قد استند إلى مسالة زيادة نسبة الأرباح كعامل جذب، فضلاً عن اعتماد الموازنة العامة على الإيرادات المتحصلة من النفط بشكل أساس، ونجد إن مسالة الإعفاء المستثمر الأجنبي لا يعني بالضرورة عدم خضوعه للضرائب في بلد المستثمر، وبالتالي فإن الإعفاء الضريبي يكون من جانب واحد ولا يصب في مصلحة المستثمر، كما إن الإيرادات النفطية غير مستقرة نظراً للتقلبات الكبيرة في أسعار النفط الخام وهذا بحد ذاته يؤثر في إعداد الموازنة العامة للدولة .

أما بالنسبة للرأي الثاني والذي انتقد كثرة الإعفاءات الضريبية ، فنجد انه الإعفاء الضريبي يكون ضمن مدى زمني محدد هو (10) سنوات كما هو منصوص عليه في المادة (15/أولاً) وبالتالي فإن الإعفاء يكون في هذه الحالة مؤقتاً وليس دائماً، كما إن المشرع العراقي يستطيع تلافي الآثار السلبية التي يمكن إن تنتج عن كثرة الإعفاءات أو تخفيضها والتي يمكن أن تتعارض مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة من خلال نص المشرع العراقي في المادة (15/ثانياً) من قانون الاستثمار "على صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح مشاريع قوانين لتمديد أو منح الإعفاءات... أو تقديم حوافز أو ضمانات أو مزايا أخرى لأي مشروع أو قطاع أو منطقة وتحديد المدد والنسب التي يراها مناسبة وفقاً لطبيعة النشاط وموقعه الجغرافي ومدى مساهمته في تشغيل الأيدي العاملة ودفع عجلة التنمية الاقتصادية ، لاعتبارات تقتضيها المصلحة الوطنية ." ونجد إن المشرع العراقي كان موفقاً في النص على منح مجلس الوزراء صلاحية منح الإعفاءات وتمديدها وذلك حفاظاً للمصلحة العامة للبلاد .

(1) د. صلاح الدين حامد الحديثي، إيمان احمد حسين ، الإعفاء الضريبي كعامل جذب للاستثمار الأجنبي في العراق ، ص9، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.tax.mof.gov.ig 26/8/20131:52

(2) د. صلاح الدين حامد الحديثي، إيمان احمد حسين، المصدر السابق، ص 10.

أما في القانون الكويتي فقد نص قانون الاستثمار على "يجوز لمجلس الوزراء إن يقرر في بعض الحالات والفئات بعض المزايا والإعفاءات ما لم يرد ذكره في القانون"⁽¹⁾. كما ربط المشرع الكويتي صلاحية منح الإعفاءات ومقدارها ونوعها ومدتها بمعايير قانونية وفنية تتعلق بنقل التكنولوجيا والأساليب الإدارية الحديثة ، وخلق فرص عمل للعمالة الوطنية ومدى الاستعانة بالخبرات الفنية والمهنية ذات الطابع الوطني ، فضلا عن تحقيقي المردود البيئي الايجابي ومدى تقديم خدمات للمجتمع خارج إطار المشروع⁽²⁾. ومن خلال المقارنة مع القانون الكويتي نجد إن المشرع العراقي لم يحدد المعايير التي يمكن يستند إليها في منح الإعفاءات الضريبية، في حين إن المشرع الكويتي كان أدق في تحديد المعايير التي يمكن أن يعتمد عليها في منح الإعفاءات لمشاريع خاصة من عددها .

كما أشار القانون العراقي ومن ضمن التزامات المستثمر إلى ضرورة تقييده بالقواعد المحافظة على البيئة أشار القانون الاستثمار في المادة (5) منه على انه ضمن التزامات المستثمر من أن يحافظ على البيئة، إلا انه وبالمقابل نجد إن القانون لم يشر إلى أي جزاء قانوني يفرض على المستثمر في حالة إخلاله بهذا الالتزام في حماية البيئة لما له من أهمية كبرى في ديمومة المشاريع الاستثمارية وخاصة المشاريع والوحدات السكنية .

ونجد إن المشرع العراقي قد أشار إلى الحفاظ على البيئة ولكن دون أن يضع أنظمة خاصة بذلك ، كما لم تتم الإشارة إلى مسالة إلزام المستثمر بنظام التنمية المستدامة للمشاريع الإسكانية التي يمكن أن تعود بالفائدة على المواطن المستفيد من الوحدات السكنية .

أما القانون المصري فنجد إن المشرع قد أشار إلى إن للمستثمر سواء أكان أجنبياً أم وطنياً أن يكون له دور في تحقيق التنمية المتكاملة وخاصة المتعلقة المشاريع الإسكانية من خلال نصه على أن ((للمستثمر وتحقيقاً لأهداف التنمية الشاملة والمستدامة تخصيص نسبة من إرباحه السنوية لاستخدامها في إنشاء نظام للتنمية المجتمعية وذلك من خلال))⁽³⁾ .

أ- اتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة وتحسينها .

ب- تقديم برامج أو خدمات في مجالات الرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية .."

ت- ويحظر عليه استخدام تلك المشروعات الخاصة بنظام التنمية المجتمعية لأغراض سياسية

أو حزبية أو دينية تنطوي على التمييز بين المواطنين "

¹ المادة (27/ الفقرة 6) من قانون تشجيع الاستثمار الكويتي رقم 16 لسنة 2013.

² المادة (29) من قانون تشجيع الاستثمار الكويتي رقم 16 لسنة 2013.

³ المادة (15) من قانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 .

وكان من الأجدد بالمشروع العراقي النص على هكذا نظام لضمان الحصول على التنمية المستدامة لإدارة المشاريع والوحدات السكنية وبما ينعكس دوره على تحقيق الأهداف المرجوة من قانون الاستثمار وماله من آثار ايجابية على المواطن العراقي .

ومن خلال ما سبق نجد انه وعلى الرغم من الامتيازات والضمانات والحوافز التي نص عليها قانون الاستثمار العراقي إلا انه وبالمقابل نجد العديد من المعوقات والإطالة في الإجراءات القانونية المتبعة والتي تعد من ابرز المعوقات الإجرائية التي تواجه المستثمر للحصول على إجازة الاستثمار أو طلب التأسيس للمشاريع الاستثمارية بما فيها المشاريع السكنية، وخاصة تلك التي تتعلق بالتظلم والطعن والتي نجدها متوزعة مابين القانون وأنظمة الاستثمار ومابين التعديلات الواردة على قانون الاستثمار ،فضلا عن القرارات الصادرة من مجلس الوزراء والمتعلقة بالاستثمار.

إما في القانون المقارن نجد المشرع المصري وفي المادة (21) من قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017 قد أشار إلى إنشاء وحدة إدارية موحدة ومختصة بشؤون الإجازات والتأسيس (مركز خدمات المستثمرين) تعمل على استلام الطلبات كافة بهدف ضمان و تسهيل كل العقبات التنفيذية التي قد تعترض إجراءات الحصول على الإجازة الاستثمارية .

كما أشار المشرع العراقي إلى إجراءات خاصة يتبناها المستثمر في حالة رفض طلبه في الحصول على إجازة الاستثمار، في حين نجد إجراءات ثانية تُتبع في حالة رفض الهيئة لطلبات التأسيس، على الرغم من إن الإجراءات المتبعة في كلتا الحالتين هي مقدمة إلى نفس الجهات التي حددها القانون وضمن نظام النافذة الواحدة التي أشارت إليه المادة (6/ثالثا) من قانون التعديل الثاني لقانون الاستثمار رقم 50 لسنة 2015، **في حين نجد إن المشرع المصري** في قانون الاستثمار في المادة (83) منه إلى توحيد تلك الإجراءات من خلال تشكيل لجنة للتظلمات وفض وتسوية المنازعات للنظر في أي تظلمات أو أية شكاوى أو منازعات تقدم من قبل المستثمرين .

ومن الإشكاليات القانونية الأخرى التي اعترت قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل والتي يمكن أن تؤثر على مسالة إقدام المستثمرين على استثمار وإقامة المشاريع بما فيها المشاريع الإسكانية هي استخدام المشرع العراقي العديد من المصطلحات الخاصة بالإجراءات التظلم والاعتراض على طلبات التأسيس ومنها (الاعتراض وإعادة النظر)، وكان من الأجدد بالمشرع استخدام مصطلح التظلم على وفق السياقات الإدارية المعتمدة من خلال تظلم صاحب الشأن لدى الهيئة الوطنية للاستثمار وعند رفض الطلب من قبل الهيئة يتم التظلم في هذه الحالة لدى مجلس الوزراء دون الحاجة إلى تقديم طلب آخر إلى الهيئة بإعادة النظر، ومن ثم يتم الطعن على قرار مجلس الوزراء لدى محكمة القضاء الإداري .

كذلك مسألة عدم وضوح النصوص القانونية المتعلقة بارتباط الهيئات الاستثمارية في المحافظات غير المرتبطة في إقليم من الناحيتين الإدارية والرقابية والتي تسبب بشكل أو بآخر في التأخير حول مسألة الحصول على الموافقة أو الإجازة الاستثمارية، فضلاً عن مسألة تخصيص وافر الأراضى المخصصة للاستثمار في مجال الإسكان، إذ نجد إن قانون الاستثمار قد نص في المادة (5/سادساً) منه إلى «ترتبط الهيئة الاستثمارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم إدارياً بالمحافظ وتخضع لرقابة مجلس المحافظة...» .

ومما يؤكد ضرورة ارتباط تلك الهيئات الاستثمارية هو وجود العديد من النصوص القانونية في التي أشار إليها قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل والأنظمة الاستثمارية والتي نصت على ارتباط تلك الهيئات الاستثمارية بالهيئة الوطنية للاستثمار إدارياً ورقابياً، وهذا بحد ذاته يشكل أهمية كبيرة في تسهيل العملية الاستثمارية بطريقة أفضل فيما لو كانت مرتبطة بالمحافظ و مجلس المحافظة الواقعة ضمن إقليمها الجغرافي وتلك النصوص كالآتي:-

أ- المادة (25/ثالثاً) من نظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009 والتي نصت على "الرئيس الهيئة الوطنية للاستثمار أن يعين مندوبين للهيئة في الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم لفحص وتدقيق طلبات المستثمرين في المشاريع الإستراتيجية.."

ب- نص المادة (7/سابعاً) والتي أشارت إلى إن الهيئة تتكون من تشكيلات وأقسام عدة ومنها "قسم التنسيق مع الهيئات الاستثمارية في المحافظات" .

ت- المادة (1/أولاً) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم 2 لسنة 2010 "الهيئات الاستثمارية في المحافظات صلاحية منح إجازات الاستثمار والتخطيط الاستثماري وتشجيع الاستثمار ولها فتح فروع لها في المناطق الخاضعة لها من خلال التنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار لضمان حسن تطبيق القانون "

ث المادة (4/ثانياً/ج) من النظام رقم 3 لسنة 2009 والخاص بهيئة الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في إقليم « يتولى مجلس الإدارة في الهيئات الاستثمارية فتح فروع في المناطق الخاضعة للمحافظة التي لم تنتظم في إقليم بالتشاور مع الهيئة الوطنية للاستثمار».

ج- أن ترشيح وتعيين رئيس مجلس إدارة الهيئات الاستثمارية ونائبه وأعضاءه وإقالتهم يكون من قبل المحافظة ولكن بشرط التنسيق مع الهيئة الوطنية للاستثمار وهذا ما أشارت إليه المادة (1/ثانياً) من قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار رقم 2 لسنة 2010 .

الفرع الثالث

الأنظمة والقرارات الخاصة بالاستثمار

تم تشريع العديد من الأنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بصدد قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل، يمكن إجمالها على النحو الآتي :-

أولا :- الأنظمة الاستثمارية

اصدر المشرع العراقي العديد من الأنظمة في مجال الاستثمار والتي اشتملت على العديد من النصوص القانونية المتعلقة بقطاع الإسكان وإقامة المشاريع السكنية وهي على النحو الآتي :-

1- نظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009

أشار نظام الاستثمار في المادة (14/سادسا) منه إلى ((تراعي الهيئة في مشاريع الإسكان تخصيص الأراضي بأية طريقة لا تؤدي إلى نقل ملكية وبمقابل مناسب لضمان تخفيض الكلفة على المستثمر وبالشكل الذي يؤدي إلى تخفيض أسعار الوحدات السكنية عند بيعها للعراقيين بعد إكمال المشروع))، ونجد إن المشرع لم يتطرق إلى الآليات التي يمكن أن تتبعها الهيئة في الحصول على تلك الأراضي؟ هل يتم ذلك عن طريق شراؤها أو استئجارها من الجهات التي تدخل تلك الأراضي في حدود ملكيتها؟

2- نظام بيع وإيجار عقارات الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم (7) لسنة 2010

تطرق النظام إلى عدد من النصوص المتعلقة بالإسكان على وجه الخصوص وهي :-
1- أشار النظام إلى إن الهدف من إصداره هو تشجيع الاستثمار في المشاريع الاستثمارية بشكل عام ومشاريع الإسكان بوجه خاص، وكذلك تقليل الكلفة على المواطن العراقي لتمكينه من تملك عقار والمساهمة في حل أزمة السكن⁽¹⁾.

¹ المادة(2/ثانيا) من النظام الخاص ببيع وإيجار عقارات الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم (7) لسنة 2010.

(2) المادة(2/ثالثا) من النظام الخاص ببيع وإيجار عقارات الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم (7) لسنة 2010.

ب- أكد النظام على تمكين المستثمرين من تنفيذ المشاريع الاستثمارية في العراق وخاصة بناء وحدات سكنية بأنماط مختلفة من السكن لتغطية متطلبات فئات المواطنين في ضوء إمكانياتهم المادية(2).

ونجد إن المشرع لم يوضح طبيعة الأنماط التي يتم من خلالها بناء الوحدات السكنية وبالشكل الذي يحقق أفضل منفعة للمواطن العراقي ، لذا لا بد من إن يضع المشرع العراقي شروط خاصة تفرض على المستثمر تتعلق بأنماط وكيفية تشييد وإنشاء الوحدات السكنية وبالطرق الحديثة. و نجد إن هناك العديد من الأنظمة والأنماط التي يمكن من خلالها بناء تلك الوحدات وفق الطرق الحديثة والمتبعة حالياً ومنها نظام (البناء الجاهز) هو بناء واطئ الكلفة لكي يتمكنوا من البيع تلك الوحدات بما يتلاءم مع السوق المحلية وضمن المشاريع الاستثمارية وبمعدل لا يقل عن (50%) من هذا النوع من الوحدات من ضمن تلك المشاريع ، وبفترة سداد لا تقل عن (10) سنوات وبمقدم أولي لا يتجاوز (10%) ، وبرز تجربة في هذا المجال هو مشروع (بسماية) في محافظة بغداد الذي اعتمد تلك الآليات من حيث السداد والتنفيذ.

ج- أشارت المادة (2) من نظام التعديل الأول لبيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم (1) لسنة 2011 إلى ((أن للهيئة الوطنية للاستثمار وإغراض الإسكان تمليك الأرض إلى المستثمر مجاناً ولا يحتسب سعر الأرض ضمن قيمة الوحدة السكنية المباعة للمواطن)).

ونجد إن المشرع العراقي كان موقفاً في عدم احتساب قيمة الأرض ضمن قيمة الوحدات السكنية التي يحصل عليها المواطن والتي يمكن أن يكون سعر الأرض عالياً ولا يستطيع المواطن وخاصة ذوي الدخل المحدود من تأمين تلك المبالغ.

د- نصت المادة (7/ثانياً) من نظام التعديل الثاني رقم (5) لسنة 2011 ((إلى إن الهيئة الوطنية للاستثمار أن تقوم بتخصيص الأراضي اللازمة لتنفيذ المدن السكنية المتعددة الأغراض (مجمع سكني ، ترفيهي وغيرها) وذلك من خلال :- تخصص الأراضي لأغراض المشاريع الخدمية أو التجارية ضمن المدينة السكنية للمستثمرين مجاناً مقابل حصة للمحافظة ذات العلاقة قدرها (7%) من الإيجار السنوي للأرض، على أن يخصص بدل الحصة المذكورة أعلاه للخدمات التي تستوفيه المحافظة والبلدية ذات العلاقة مناصفة)).

ومن ظاهر النص القانوني أعلاه يبدو إن المشرع العراقي أشار إلى تخصيص الأرض للمستثمر مجاناً لإقامة المشاريع التجارية ضمن المدينة السكنية ، ثم عاد وحدد حصة للمحافظة من الإيجار السنوي لتلك الأرض، في حين نجد القانون قد بين إمكانيّة الحصول على الأرض مجاناً، وهذا بحد ذاته يمثل تعارضاً في الصياغة القانونية للنص ، وكان المفروض بالمشرع أن

يجعل الإيجار السنوي متحصلاً من المشاريع التجارية والترفيهية التي يديرها المستثمر أو عن التصرفات القانونية التي يستطيع المستثمر القيام بها على تلك المشاريع .

3- نظام رقم (5) لسنة 2018

انص هذا النظام في المادة (1) منه إلى ((تملك الأراضي المخصصة للمشروعات السكنية في ضمن التصميم الأساس ببديل بيع قدره (2%) من قيمة الأرض على أن يتولى المستثمر إيصال البنى التحتية الخارجية للمشروع مجاناً وتخصص ابتداء نسبة لا تزيد على 10% من المساحة المخصصة للمشروع الإسكاني للجهة المالكة لغرض استثمارها بما لا يخل بالتصميم الأساس والقطاعي للمشروع)).

ب-المادة (3) منه أشارت إلى عدم سرعان هذا النظام على المشروعات الاستثمارية السكنية الحاصلة على إجازات الاستثمار قبل صدور هذا النظام .

ويتبين من خلال ما ورد أعلاه نجد إن النظام ألزم المستثمر بإيصال البنى التحتية الخارجية للمشروع أي جعل عبء إيصالها على المستثمر ، وبالمقابل أشار إلى أن عملية إيصال البنى التحتية تكون مجاناً، ونجد أن مسألة البنى التحتية وخاصة الخارجية منها تحتاج إلى الأموال والإمكانات الكثيرة لضمان إيصالها بالشكل الأمثل إلى المشاريع السكنية ، خاصة وان تلك المشروعات تقع ضمن التصميم الأساس للمدن . فلا بد للمشرع توضيح الغموض والتعارض في هذا النص من خلال توضيح إرادة المشرع حول هذا النظام .ونجد إن من الأفضل لو يسهم الدعم الحكومي من قبل الدوائر والجهات المختصة في انجاز ما لا يقل عن 50% من نسبة الخدمات العامة ضمن المشروع الاستثماري السكني .

ثانياً :-القرارات الخاصة بالاستثمار

1- قرار مجلس الوزراء الصادر في 2007 /2/20.

تم إصدار قرار مجلس الوزراء الخاص ((باعتقاد وتطبيق التعليمات الخاصة بتنفيذ المقاولات والعقود التي تتعاقد فيها دوائر الدولة والقطاع العام مع المستثمرين لغرض تسهيل تنفيذ المشاريع الاستثمارية بما فيها قطاع الإسكان ،وانه سيتم بيان تلك التعليمات بعد الانتهاء منها وإخراجها بالشكل المناسب)).

ومن خلال نص القرار نجد أن تم الاعتماد في تنفيذ المشاريع الاستثمارية على نظام العقود والمقاولات التي تعتمدها الدولة في إبرام العقود في القطاعات الأخرى ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى الاصطدام بالعقبات والقيود الإدارية والفنية التي تعاني منها القطاعات الأخرى عند التنفيذ ، وبالتالي فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة العملية الاستثمارية في مجال قطاع الإسكان والتشييد.

2- قرار مجلس الوزراء رقم 238 في 2009/7/17 والخاص بعرض المشاريع المقترحة على مجلس الوزراء للاستثمار .

قرر مجلس الوزراء ((الموافقة على قيام أمانة بغداد بعرض المشاريع المقترحة على مجلس الوزراء للاستثمار وتستننى من ذلك الأراضي المشغولة من قبل الوزارات الأمنية في الوقت الحاضر ولحين حسم الأمر معها بشكل نهائي)).

ومن خلال نص القرار أعلاه نجد إن العديد من الأراضي التي تكون صالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية وبالأخص السكنية منها ، إلا انه نجد من حيث الواقع إن اغلب الأراضي المتعلقة بأموال وعقارات الدولة وخاصة بعد عام 2003 تم شكلها من قبل جهات أمنية وحكومية ، ولم يتم حسم تلك المسألة من قبل الدولة اتجاه تلك الوزارات والهيئات ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عزوف المستثمرين وعدم إقدامهم على استثمار المشاريع بما فيها الوحدات السكنية وذلك لكثرة العراقيل المتعلقة بفرز الأراضي المعدة للاستثمار.

3- قرار مجلس شورى الدولة رقم (121) لسنة 2012

صدر هذا القرار من قبل مجلس شورى الدولة حول مدى شمول المجمعات السكنية للمشاريع الاستثمارية بالمحددات المذكورة بقرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 850 لسنة 1979 والمتعلق بتثبيت حدود مساحة الأراضي المعدة للسكن .

حيثيات القرار:-

((تحتكم هيئة الاستثمار الوطنية بكتابها المرقم (ق/207) في 2012/4/1 ودائرة التسجيل العقاري بكتابها المرقم (9089/2/6/5) في 2012/3/7 الى مجلس شورى الدولة استناداً الى أحكام البند (ثالثاً) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 بشأن توضيح قرار المجلس رقم (2010/144) الصادر بموجب كتابه المرقم (2262) في 2010/11/30 ، حول مدى إمكانية شمول المجمعات السكنية بالإفراز من عدمه)).

- ترى دائرة التسجيل العقاري بكتابها المرقم (30451/2/6/5) في 2011/8/7 أن جواز البناء لا يعني جواز الإفراز وان الهيئة الوطنية للاستثمار تحتاج الى تشريع أو قرار يقضي أو يستثني مشاريعها من محددات المساحة للإفراز الواردة بالقرار (940) لسنة 1987 .
- وترى هيئة الاستثمار الوطنية من خلال ممثلها بجواز الإفراز طالما ان المادة (34) من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 ، قد تضمنت بعدم العمل بأي نص يتعارض وأحكام هذا القانون إضافة إلى النصوص القانونية الواردة في المواد (19) و(20) من القانون التي أجازت للهيئة إصدار إجازات التأسيس للمشروع .
- وترى أمانة بغداد من خلال ممثلها بمذكرته المؤرخة في 2012/9/16 بعدم وجود نص قانوني في قانون الاستثمار يستثني المشاريع الاستثمارية السكنية (السكن المنفرد) من حدود مساحات الإفراز المقررة في القرارات النافذة ،وان المقتضى في هذه الحالة هو التقيد بمساحات إفراز الأراضي لإغراض السكن المنفرد المحددة بالقرارات أعلاه .
- وترى وزارة البلديات والإشغال العامة بكتابها المرقم (ب/18884) في 2010/7/29، ان القرار المذكور حدد إفراز الأراضي بما لا يقل عن (300) متر مربع في مركز الناحية لإغراض بناء المساكن المنفردة وبالتالي فأن هذا النص لا يشمل المشاريع الاستثمارية الخاصة بإقامة المجمعات السكنية لخروجها عن مفهوم المساكن المنفردة التي حددها القرار المذكور .
- وذهبت الدائرة القانونية في وزارة العدل بمذكرتها المرقمة (16) في 2012/1/24 الى تأييد ما ذهبت إليه دائرة التسجيل العقاري حيث أن قرار مجلس شورى الدولة المرقم (2010/144) في 2010/11/30 ، تضمن جواز بناء المجمعات السكنية مساحة الدار الواحدة تقل عن الحد الأدنى للإفراز المنصوص عليه في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (940) لسنة 1987.
- وحيث أن البند (ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (940) لسنة 1987 ، نص (تقرز الأراضي لغرض بناء المساكن المنفردة ضمن المناطق السكنية المحددة في التصميم الأساسي للمدينة إلى قطع سكنية بمساحة لا تقل عن (200م²) في مركز المحافظة ولا تقل عن (250م²) في مركز القضاء ولا تقل عن (300م²) في مركز الناحية).
- وان المادة (284) من قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 نصت (1). يستند في تسجيل إفراز العقار الواقع داخل حدود البلدية إلى مخطط منظم وفقاً للقانون ومصديق منها).

- وحيث إن المادة (10) من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 قد ألزمت في الفقرة (هـ) من البند (ثانياً) بتشديد الوحدات السكنية خلال الفترة المحددة وبيعها أو إيجارها إلى المواطنين وفقاً لتعليمات تصدر لهذا الغرض. وكما إن البيع لتلك الوحدات لا يكون بدون إقرارها.
- وحيث إن المادة (18) من نظام الطرق والأبنية رقم (44) لسنة 1935 قد تضمن بأن البلدية عندما تستلم طلب التقسيم تؤشر ذلك على الخارطة وتجري المصادقة عليها.
- وحيث إن البند (ثانياً) من المادة (الثانية) من تعليمات رقم (1) لسنة 1989 الصادرة بتسهيل تنفيذ قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقمين (850) لسنة 1979 و(940) لسنة 1987 قد تضمن أن لا تزيد مساحة القطعة المفرزة المخصصة لبناء المساكن المنفردة عن (2م800) ولا تقل عن (2م200) بالنسبة لمراكز المحافظات و(2م250) بالنسبة للاقضية و(2م300) بالنسبة للنواحي والقرى .
- وحيث أن الموضوع المستوضح عنه حاصل على موافقة محافظ بابل ومجلس محافظة بابل بعد مصادقته من الهيئة العامة للإسكان ومديرية التخطيط العمراني في بابل والبلدية المختصة كما جاء بكتاب مديرية التسجيل العقاري في بابل المرقم (18600) في 2011/10/18 .
- وحيث إن المساكن المنفردة هي المساكن التي تشيد على مساحات تقل عن المساحة المذكورة في البند (ثانياً/1) من المادة (الثانية) من تعليمات المذكورة آنفاً .
- وحيث إن المجمعات السكنية التي تنشأ عن طريق الاستثمار تبنى على مساحة واسعة من الأرض تزيد على المساحة المذكورة في البند المذكور آنفاً. وتأسيساً على ما تقدم من أسباب وحيثيات ، يرى المجلس:-

المبدأ القانوني

((تفرز ارض المشروع الاستثماري المستوضح عنه طبقاً لمخطط الإقرار المصادق عليه من البلدية المختصة)) .

ونجد من خلال حيثيات القرار تعدد الجهات الحكومية والقوانين التي تنظم عملها فيما يخص مسألة فرز الأراضي وتخصيصها من قبل تلك الجهات المعنية وتحديد الفرص الاستثمارية الملائمة لإقامة المشاريع السكنية ما بين الهيئة الوطنية للاستثمار ووزارة التخطيط والبلديات والأشغال العامة فضلاً عن الخطط التي تضعها وزارة الإسكان، والذي يؤدي بدوره يعرقل

العملية الاستثمارية. وكذلك مسألة إشغال بعض الجهات الحكومية والوزارات للأراضي التي تدخل ضمن الخطط الاستثمارية للدولة والتي قد تتعارض مع القرارات و السياسات الإسكانية أو المناطق الاستثمارية التي يتم تحديدها من قبل الهيئات الاستثمارية والمتمثلة بالهيئة الوطنية الاستثمار أو الهيئات الاستثمارية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

ثالثاً:- الأطر التطبيقية للاستثمار في مجال الإسكان

من خلال استعراض التشريعات الاستثمارية في العراق لم تشر إلى أنماط معينة حول المشاريع السكنية والكيفية التي يمكن أن يحصل فيها المواطن على الوحدة السكنية بشكل ميسر وحسب طاقته المادية .

وكان من الأجر بالمشروع النص على أنماط الاستثمارية واضحة يتم الاتفاق فيها مع المستثمرين لضمان حصول المواطن على الوحدة السكنية والتي تناسب البيئة والحياة الاجتماعية والمقدرة المالية بشكل خاص للمواطن العراقي.

ويمكن الاستفادة من تجارب وتشريعات الدول المقارنة في البرامج والأنظمة والصادرة بشأن حل أزمة السكن أو التخفيف منها من خلال تشريع قانون خاص (بنظام الإيجار التملكي) وهذا النظام تم اعتماده في حل العديد من المشاكل والأزمات في مجال القطاعات التنموية والتجارية والصناعية والمشاريع والوحدات السكنية وفق أساليب واليات قانونية متعددة وعلى النحو الآتي :-

- 1-إصدار تشريعات قانونية خاصة بهذا النظام وينطبق على القطاعات والمجالات كافة (التجارة، التمويل، والسلع والمعدات والإسكان) كما هو الحال في الولايات المتحدة وكندا .
- 2- تضمين نضام الإيجار التملكي ضمن قوانين الإيجار والعقارات النافذة في الدولة كما هو الحال في لبنان، إذ تم تضمين النظام ضمن قانون الإيجارات، إذ أشار المشرع اللبناني الى ان المقصود بالإيجار التملكي هو " عقد الإيجار الذي يعطي المستأجر حق تملك المأجور لقاء ثمن متفق عليه عند إجراء عقد الإيجار مع احتساب الأقساط المدفوعة منه كبدايات إيجار من أصل الثمن." وبين المشرع اللبناني مدة الإيجار التملكي لا بد أن تكون (30) سنة كحد أقصى ولا يجوز للمستأجر استعمال حقه في شراء المأجور قبل مرور خمس سنوات على عقد الإيجار، وانه بموجب لإيجار التملكي يمكن لأي شخص لا يستطيع تمويل الشراء أن يمتلك مأجوراً، فيتوجه هذا الشخص إلى مؤسسة تقرضه قد تكون مصرفاً، ويطلب منها شراء هذا المأجور له، وبالتالي تصبح تلك المؤسسة الجهة المؤجرة إلى طالب التملك، ويصبح هذا الأخير بمنزلة المستأجر يدفع بدلات الإيجار للمؤسسة أو المصرف الذي أقرضه إذا اختار المستأجر أن يمتلك المأجور،

وتحتسب المبالغ المدفوعة من حساب ثمنه. وأشار قانون الإيجارات اللبناني على أن تتحرّر الإيجارات القديمة خلال خمس أو ست سنوات، تُعهد الحكومة خلالها إلى مؤسسة الإسكان بالحصول من مصرف لبنان وعدد من المصارف على تمويل يمكّن المؤسسة من بناء مئات الشقق السكنية في مختلف المناطق بحيث تباع هذه الشقق للمستأجرين القدامى بطريقة الإيجار التملكّي، إي أنه تُسَلَّم الشقة للمستأجر بقيمة (40 أو 50) ألف دولار، على أن يدفع إيجاراً شهرياً لمدة (5 أو 6) سنوات، فإذا أراد الشراء يحسم له ما دفعه من إيجارات وتنتقل ملكية الشقة إلى اسمه، إنما تكون مرهونة لمؤسسة الإسكان لحين إتمام دفع قيمتها مقسطة على مدة (20 أو 30) عاماً وفق الدخل المسجل للمستأجر السنوي.

وبعد تشييد تلك المباني، يتسلم المستأجرون المعنيون الشقق، في مقابل بدل لمدة طويلة تمتد بين 30 و40 سنة، على أن يسدد المستأجر من ثمن الشقة سنوياً بين 1500 و2000 دولار، وعند انتهاء المدة المحددة في العقد (30 سنة)، تنتقل ملكية الشقة إلى المستأجر التملكّي إذا ما كان عمره يسمح بذلك أو إلى وريثه، شرط أن يكون مقيماً معه في الشقة حينها.

من خلال ما تقدم نجد إن المشرع اللبناني وبموجب هذا النظام قد وجد حلاً معقولاً لذوي الدخل المحدود، فهو يقترح إيجاراً لمدة ثلاثين عاماً دون دفعة أولى ودون شروط صعبة أو معقدة، وفي نهاية مدة العقد يصبح المستأجر مالكاً، وبالتالي هذا يشجع على إيجاد حل لمشكلة المستأجرين .

3- إصدار نظام الإيجار التملكّي بموجب برامج إسكانية مقدمة من قبل لحل أزمة السكن من قبل الوزارات الخاصة بالإسكان والتعمير أو الهيئات المسؤولة عن رسم السياسات الإسكانية أو عن طريق صناديق استثمارية تسهم في تمويل وإقراض المواطن الذي يبتغي الحصول على وحدة سكنية مشكلة لغرض حل مشكلة الإسكان كما هو الحال في مصر والجزائر .

كما يمكن للمشرع العراقي تضمين قانون الاستثمار العراقي (بنظام الإيجار التملكّي) بفقرات قانونية خاصة بإقامة المشاريع الإسكانية على غرار الدول الأخرى إذا لم يكن بالإمكان تشريع قانون خاص بذلك النظام، من خلال ضوابط واليات قانونية تساهم في تشجيع المستثمرين على تشييد الوحدات السكنية وفقاً لهذا النظام من خلال منحهم تسهيلات وإعفاءات استثنائية للمشاريع الإسكانية حصراً.

ويمكن أن تتمثل التسهيلات المقدمة للمستثمر في مجال تشييد الوحدات السكنية بما يأتي :-

أ- رسم رخصة البناء على العقار المحدد لإنشاء الوحدات السكنية .
ب- رسوم الإفراز والإنشاءات عن العقار الذي ينشئ عليه بناء وحداته السكنية المعدة للإيجار التملكّي .

ج- رسوم التأمين وفك التأمين الملقى في حال اقتراض من التمويل .

د- رسم الطابع المفروض على جميع العقود والمستندات والمعاملات التي تنظم بمناسبة تنفيذ مشروع بناء سكني معد للإيجار التملكي وفقاً للقانون.
ذ- رسم الطابع على عقود الإيجار التملكي التي ينظمها مع المستأجرين.
ر- تعفى معاملة نقل ملكية الوحدة السكنية على اسم مستأجرها إيجاراً تملكياً من رسم الفراغ والتأمين وفك التأمين ومن رسم الطابع المفروض على العقود والمستندات والمعاملات المتعلقة بالمسكن موضوع الإيجار التملكي.
ز- يعفى المصرف الذي يقرض المستثمر للبناء والتأجير التملكي من نسبة من الاحتياطي الإلزامي ممن خلال التنسيق مع الجهات المصرفية المختصة ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها قانوناً⁽¹⁾.

¹ (د. بول مرقص ، ايجابيات وسلبيات قانون الإيجار التملكي في لبنان ، ص3، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني

الختاتمة

من خلال تسليط الضوء على القوانين التي تم البحث فيها منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر في دعم القطاعات وتطويرها بما فيها قطاع الإسكان ، تم التوصل إلى عدد من النتائج والمعالجات نجملها بالاتي :-

أولا النتائج

- 1- يعد قطاع الإسكان من أهم القطاعات التي تستأثر باهتمام الحكومات والدول التي تعاني من أزمة السكن .
- 2- تركز السياسات الإسكانية بشكل خاص على إعطاء الاستثمار أهمية كبرى لكونه الوسيلة الأمثل في التخفيف من أزمة السكن .
- 3- من أهم المعوقات والإشكاليات التي يعاني منها قطاع الإسكان في العراق والتي تعد من أهم الأسباب التي أدت إلى حدوث أزمة السكن هي المعوقات الاقتصادية المتعلقة بمسألة التمويل وطبيعة القطاعات التي تتولى المساهمة والقيام بالاستثمارات في مجال الإسكان ،فضلا عن المعوقات الاجتماعية والتنظيمية الخاصة بمؤسسات الإسكان .
- 4- إن مشكلة السكن في العراق هي مشكلة متجذرة ومعقدة وجاءت نتيجة تراكمات السياسات الإسكانية غير الواضحة وغير الفعالة والتي أدت بدورها إلى تزايد من أزمة الإسكان .
- 5- تعدد التشريعات الاستثمارية والأنظمة والقرارات الخاصة بالاستثمار منذ بداية تأسيس الدولة العراقية وحتى الوقت الحاضر .
- 6- عدم وضوح الآليات القانونية المتعلقة بالبرامج التنموية واليات التنمية المستدامة والتي يمكن أن تؤثر بشكل ايجابي على الواقع السكني وضمن إطار المشاريع الاستثمارية الخاصة بتملك الأراضي للمشاريع السكنية أو كيفية التصرف بها .
- 7- وجود تعديلات عدة على قوانين الاستثمار ولا يقتصر إجراء التعديلات على قانون الاستثمار فقط ،بل أدخلت العديد من التعديلات على الأنظمة والتعليمات الصادرة بصدده ،وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عدم استقرار وثبات التشريع والذي يعد من ابرز المعوقات التي تواجه المستثمر الأجنبي بالذات من خلال زعزعة ثقته وعدم قدرته على الوفاء بالتزاماتهم ،كما يخل بحساباتهم وتقديراتهم، إذ إن التعديل والتكرار في الفقرات القانونية وفي ذات القانون من شأنها إن تؤثر سلباً على الحقوق المكتسبة للأجانب، مما يؤدي بالتالي إلى عزوفهم عن الإقدام على تلك الاستثمارات .

ثانياً التوصيات

1- إنشاء صندوق للتنمية الإسكانية وذلك من خلال تشريع قانون خاص بالتنمية أو إعادة تفعيل قانون تنفيذ المشاريع التنموية الكبرى لسنة 1985 والذي لازال سارياً حتى الوقت الحاضر، وإعادة تفعيل قرار مجلس قيادة الثورة رقم 105 لسنة 2000 والخاص بتشكيل صندوق للتنمية وبالكيفية التي تجعله ملائماً ومواكباً للتطورات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، بهدف الوصول إلى تحقيق التنمية في القطاعات كافة بما فيها الإسكان، وتقديم الدعم الحكومي من خلال تمويل الصندوق وتخصيص موازنة مستقلة له ضمن الموازنة الاتحادية، كما يمكن الحصول على تمويل الصندوق عن طريق الموارد أو الإيرادات التي تتمتع بها المحافظات وجعل نسبة معينة من تلك الموارد لدعم الصندوق من خلال التنسيق بين الحكومة المركزية مع الهيئات المحلية في المحافظات والذي بدوره ينعكس على تطوير تلك المحافظات في القطاعات عموماً وقطاع الإسكان على وجه الخصوص.

2- الاستفادة من تجارب وتشريعات الدول المقارنة في البرامج والأنظمة والصادرة بشأن حل أزمة السكن أو التخفيف منها من خلال تشريع قانون خاص (بنظام الإيجار التملكي).

3- تفعيل القرارات الصادرة من مجلس الوزراء بخصوص اللجان المشكلة والخاصة برسم السياسة السكانية للبلاد واللجنة الخاصة بتأمين السكن للمواطنين والتنسيق بينها أو دمج تلك اللجان بلجنة واحدة لتجنب المعوقات الناتجة عن تعدد الجهات والتعارض في البرامج المقدمة من قبلها، وتوحيد جهود تلك اللجان من حيث التنسيق وتقديم المقترحات والدراسات بإصدار البرامج الإنمائية الخاصة بالإسكان والمشاريع الاستثمارية وبالتعاون مع الجهات ذات العلاقة .

4- ضرورة قيام المشرع بتوحيد الأنظمة الخاصة بالاستثمار في نظام واحد ومن ضمن قانون الاستثمار وخاصة تلك التي تتعلق بإجراءات الطعن بقرارات الهيئة الوطنية للاستثمار وأنظمة الخاصة بإيجار عقارات وبيع الأراضي للمشاريع السكنية .

5- تشجيع الاستثمار الأجنبي غير المباشر فيما يتعلق بالاستثمار في قطاع المصارف وكل ما يتعلق بالأسهم والسندات والذي ينعكس بدوره على التنمية الاستثمارية خاصة وان العراق من الدول التي تعاني من ضعف القطاع المصرفي والدعم المالي الحكومي للقطاعات .

6- وضع نظام مستدام لإدارة الأراضي السكنية من خلال تضمين قوانين الاستثمار بفقرات قانونية تلزم المستثمر بأهمية قيامه بكافة البرامج والدراسات التي تتعلق بالتنمية المستدامة، فضلاً عن تفعيل دور الإدارات المحلية والهيئات في المحافظات من خلال إعطاء الصلاحيات وفق نظام اللامركزية الإدارية في إصدار القرارات التي من شأنها أن تسهم في تحديد المناطق

الاستثمارية في مجال الإسكان والتخطيط العمراني، وجعلها مواكبة لبرامج التنمية المستدامة التي تتبعها غالبية الدول والتي تنص عليها المواثيق الدولية .

8- تفعيل دور الوزارات التي من خلال تطبيق وممارسة المهام الملقاة على عاتقها بموجب القوانين وبشكل فعلي كوزارة التخطيط والبلديات وهيئاتها وأجهزتها الخاصة بالإسكان والتخطيط العمراني من خلال وضع بيانات إسكانية موحدة تسهم في رفد المستثمرين بالمعلومات والإحصائيات اللازمة للاستثمار في قطاع الإسكان .

9- إزالة كل الصعوبات والقيود الإدارية والفنية المتعلقة بعمليات الفرز والتسجيل العقاري والتي تخضع لها العقارات والأراضي التي يمكن أن تكون مناطق استثمارية ملائمة لإقامة المشاريع السكنية عليها.

10- إعادة الاعتبار للإسكان الريفي وبما يحقق الاستثمار في تلك المناطق، وخاصة إن خطط التنمية الوطنية المرسومة من قبل الدولة تنص على تحقيق التنمية الريفية والحضرية كما هو الحال أيضا بالقوانين التنموية الأخرى الصادرة وقوانين التخطيط التي أكدت على مسالة التنمية في رفد القطاع الاقتصادي من خلال دعم التنمية الريفية بما يؤمن اندماج الريف العراقي في عملية التنمية الوطنية الشاملة والارتقاء بالمستوى المعاشي فيه.

المصادر

أولاً :- المراجع

1-الأزهري ، تهذيب اللغة ، الجزء الثالث .

ثانياً :- البحوث والدراسات

1-د. أديب قاسم شندي ،إسراء قاطع فياض، ضرورات الاستثمار والتمويل العقاري في حل أزمة السكن في العراق ، مجلة الكوت ،للعلم الاقتصادي والإدارية ،جامعة واسط ،كلية الإدارة والاقتصاد ،العدد 26 ،2017،ص 2.

2-د.علي مرزا ، ملاحظات على التخطيط في العراق (الهيكل المؤسسي والمهام)،بحث منشور ، مجلة دراسات اقتصادية ، بيت الحكمة ، بغداد ، العدد25 ، 2011 ، ص16.

3-ضمرغام خالد أبو كلل ، مشكلة السكن في العراق والمعالجات المقترحة لها (تحديات استقطاب مشاريع الإسكان العامة) ، مجلة الفري للعلوم الاقتصادية والإدارية ،العدد 34،السنة 2015 ، ص5.

4- أ.د. كامل علاوي كاظم ، د. محمود حين ، د. حسين لطيف ، الإسكان والأمن الإنساني في العراق ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية السنة 11 ، المجلد العاشر ، عدد خاص بمؤتمر الإسكان ، 2015، ص2 .

5-محمود دودين ، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة ، معهد أبحاث والسياسات الاقتصادية (ماس) ، رام الله،2014 ، ص 76.

6-مصطفى عبد الله الكفري، قضايا حول السكان والتنمية الحضرية في الوطن العربي، قسم الدراسات المتعلقة بالسياسات الإسكانية ، دمشق ، 1993 ، ص 22.

ثالثاً :- المواقع الالكترونية

1-إيمان الحيازي ، معايير الجودة العالمية ، 2016،بحث منشور على الموقع الالكتروني :-

www.mawoo3.com

2-إيهاب علي النواب ، أزمة السكن في العراق وطرق معالجتها ،دراسة منشورة في 2016/8/17على الموقع الالكتروني :-

www.annabaa.org

3-اسعد عبد الله علي ، إنهاء أزمة السكن العراقية بوقت قياسي ، دراسة منشورة في 2017/12/13 على الموقع الالكتروني :-

www.Kitabat.com

4-د. بول مرقص ، ايجابيات وسلبيات قانون الإيجار التملكي في لبنان ، ص3، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني

www.aljournhouria.com/new/index440071

5-د. رحيم حسين ، سلطاني محمد رشدي ، سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات في الدول النامية ، دراسة منشورة على الموقع الالكتروني :-

www.archive.org.details

6-سنة الدويكات ، مفهوم التنمية لغة واصطلاحاً ،دراسة منشورة على الموقع الالكتروني :-

www. Mawdoo3.com 28 -9-2016

7-د. صلاح الدين حامد ألدحيثي ،إيمان احمد حسين ، الإعفاء الضريبي كعامل جذب للاستثمار الأجنبي في العراق ، ص9، بحث منشور على الموقع الالكتروني :-

www.tax.mof.gov.ig 26/8/20131:52

8-محمود احمد لطيف ، سليمان محمد الفورتية ، الاختلاف في مفهوم الإسكان الميسر وانعكاساته على التنمية الإسكانية ، بحث منشور على الموقع الالكتروني :-

www.reserchgate.links

رابعاً:- الدساتير القوانيين

- 1 – دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 2- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل.
- 3-قانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم 60 لسنة 1985.
- 4- قانون الهيئة العامة لاستثمار المناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998.
- 5-قانون الاستثمار العربي رقم 62 لسنة 2002.
- 6- قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل.
- 7- قانون التعديل الأول لقانون الاستثمار العراقي رقم 2 لسنة 2010.
- 8- قانون تشجيع الاستثمار الكويتي رقم 16 لسنة 2013.
- 9- قانون التعديل الثاني بقانون الاستثمار العراقي رقم 50 لسنة 2015.
- 10-قانون الاستثمار المصري رقم 72 لسنة 2017 .

خامساً:- الأنظمة والتعليمات

- 1- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 39 لسنة 2003 الخاص بالاستثمار الأجنبي .
- 2-نظام الاستثمار رقم 2 لسنة 2009.
- 3-نظام بيع وإيجار عقارات الدولة والقطاع العام لإغراض الاستثمار رقم (7) لسنة 2010.
- 4- نظام التعديل الثاني لنظام الاستثمار رقم 5 لسنة 2011.
- 5- نظام رقم 2 لسنة 2016 الخاص بإجازات البناء.
- 6- نظام الاستثمار رقم (5) لسنة 2018.