

## دور المطور الاستثماري في تعزيز فاعلية قانون الاستثمار العراقي / دراسة في الحاجة إلى تنظيم قانوني وإصدار تعليمات خاصة

د. أنزهامر حسين صالح

وكيل ومراقبة التخطيط السابق

**يتناول** البحث الحالي دور المطور الاستثماري بوصفه أحد الأدوات التنظيمية الحديثة في إدارة المشاريع الاستثمارية، مع التركيز على البيئة القانونية في العراق، وينطلق من فرضية مفادها أن محدودية فاعلية قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل لا تعود إلى نقص الحوافز أو الضمانات، بل إلى غياب حلقة تنظيمية وسيطة تتولى إدارة وتطوير المشاريع الاستثمارية. اعتمد البحث المنهج التحليلي لدراسة النصوص القانونية، والمنهج المقارن للاستفادة من التجارب الدولية، لا سيما في مجال المناطق الاقتصادية الخاصة، وقد توصل إلى أن إدماج المطور الاستثماري ضمن المنظومة القانونية من شأنه أن يساهم في تقليل البيروقراطية، وتحسين جودة التنفيذ، وتعزيز ثقة المستثمرين، وانتهى البحث إلى اقتراح إطار تنظيمي متكامل تمثل في مشروع تعليمات لتنظيم عمل المطور الاستثماري، يحدد شروط الترخيص، والاختصاصات، والحقوق، وآليات الرقابة، بما يحقق التوازن بين تشجيع الاستثمار، وحماية المصلحة العامة

الكلمات المفتاحية: الاستثمار، المطور الاستثماري، قانون الاستثمار العراقي، المناطق الاقتصادية الخاصة، البيئة الاستثمارية.

### The Role of Investment Developer in Enhancing Effectiveness of Iraqi Investment Law: A Study of the Need for Legal Regulation and Issuing Special Instructions

Dr. Azhar Hussein Salih

Former Undersecretary to Ministry of Planning

**This** research examines the role of the investment developer as a modern regulatory instrument in managing investment projects, with a particular focus on the Iraqi legal environment. It is based on the hypothesis that the limited effectiveness of the Iraqi Investment Law No. (13) of 2006 (as amended) is not due to a lack of incentives or guarantees, but rather to the absence of an intermediary regulatory entity responsible for project development and management. The study adopts an analytical approach to examine legal texts and a comparative approach to draw insights from international experiences, particularly in special economic zones. It finds that integrating the investment developer into the legal framework would reduce bureaucracy, improve implementation quality, and strengthen investor confidence. The research concludes with a proposed regulatory framework in the form of draft instructions governing the investment developer, including limiting licensing conditions, competencies,

rights, and oversight mechanisms, aiming to balance investment promotion with public interest protection.

Keywords: Investment, investment developer, Iraqi Investment Law, special economic zones, investment environment.

القبول

2026/3/15

الإرجاع

2026/3/2

الاستلام

2026/2/22

## المقدمة

يمثل الاستثمار أحد الأدوات الرئيسية في تنشيط الاقتصاد الوطني، وتوسيع القاعدة الإنتاجية، وخلق فرص العمل، لا سيما في الدول التي تواجه تحديات إعادة البناء المؤسسي والاقتصادي، وفي هذا الإطار، جاء قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل ليؤسس بيئة قانونية تستهدف جذب الاستثمار المحلي والأجنبي، من خلال إقرار مبدأ عدم التمييز بين المستثمر العراقي والأجنبي في نطاق الحقوق والامتيازات المقررة، ومنح إعفاءات ضريبية وضمانات تتعلق بتحويل رؤوس الأموال والأرباح، فضلاً عن تنظيم أدوار الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات الاستثمار في الأقاليم والمحافظات، وتعرض الهيئة الوطنية للاستثمار هذا القانون ضمن منظومة "السياسات والقوانين" المنظمة للعمل الاستثماري في العراق، كما تُظهر الأدلة القانونية المنشورة عنها أن القانون يتضمن امتيازات وإعفاءات وتسهيلات مهمة للمستثمرين.

غير أن النص القانوني، مهما بلغ من الجودة والصياغة، لا يكفي بذاته لتحقيق بيئة استثمارية فعالة ما لم يقترن بآليات تنفيذية وتنظيمية قادرة على تحويل الامتيازات النظرية إلى مشروعات قائمة ومنتجة، وفي الحالة العراقية، تكشف الممارسة العملية عن استمرار مشكلات تتصل بتعدد الجهات الإدارية، وتعقيد مسارات الترخيص، وضعف التنسيق بين المؤسسات، فضلاً عن التحديات المرتبطة بتهيئة الأراضي الاستثمارية والبنية التحتية والخدمات الأولية، ومن ثم فإن الفجوة ليست بالضرورة في أصل الاعتراف القانوني بالاستثمار، بل في مستوى الإدارة التنظيمية والتنفيذية للعملية الاستثمارية ذاتها.

ومن هنا تبرز أهمية "المطور الاستثماري" بوصفه فاعلاً مؤسسياً يمكن أن يضطلع بوظيفة مزدوجة، فمن جهة، يتولى تهيئة المشروع أو المنطقة الاستثمارية فنياً وخدميًا وإداريًا، ومن جهة أخرى، يعمل كحلقة وسيطة تخفف العبء الإجرائي عن المستثمر، وتزيد من كفاءة التعامل مع

الجهات العامة، ولا تبدو هذه الفكرة غريبة عن الاتجاهات الحديثة في إدارة المناطق الاقتصادية الخاصة؛ إذ تؤكد تقارير الأونكتاد أن نجاح هذه المناطق يرتبط، إلى حد كبير، بوضوح الإطار التنظيمي، والحوكمة، وآليات الإدارة، وتحديد القيمة المقدمة للمستثمر؛ وعليه، فإن غياب إطار قانوني أو تعليمي خاص بالمطور في العراق يجعل جزءاً مهماً من عملية الاستثمار غير منظم تنظيمياً دقيقاً، على الرغم من وجود إطارين قانونيين مهمين هما قانون الاستثمار، وقانون الشركات. ويتعزز هذا الطرح بالنظر إلى أن قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 المعدل يوفر الأشكال القانونية التي يمكن أن تتجسد من خلالها الشراكات الاقتصادية والاستثمارية، سواء عبر الشركات الخاصة أو المختلطة أو غيرها من الصيغ التي يجيزها القانون، وهذا يعني أن المشرع العراقي قد أتاح من حيث الأصل البنية المؤسسية لتأسيس كيانات قادرة على النهوض بدور التطوير، لكن هذه الإمكانية ما زالت بحاجة إلى وصل تشريعي وتنظيمي مع قانون الاستثمار، بحيث يُعترف بالمطور الاستثماري، ويُحدّد مركزه القانوني واختصاصه وعلاقته بالهيئات العامة والمستثمرين، ومن ثم فإن البحث في هذا الموضوع لا يقف عند حدود التحليل النظري، بل يتجه نحو بناء مقترح تنظيمي قابل للصياغة في شكل تعليمات تصدر استناداً إلى قانون الاستثمار، لتسد هذه الفجوة وتدعم فاعلية البيئة الاستثمارية في العراق.

وبناءً على ما تقدم؛ يسعى هذا البحث إلى تحليل الإطار القانوني القائم، وبيان مواضع القصور التنظيمي فيه بالنسبة إلى موضوع المطور الاستثماري، ثم استعراض الأنماط المناسبة لهذا الدور في السياق العراقي، وصولاً إلى اقتراح ضوابط تنظيمية ومشروع تعليمات خاص بإدارة موضوع المطور على نحو يحقق التوازن بين تشجيع الاستثمار، وصيانة المصلحة العامة، ومنع الاحتكار، وضمان الرقابة والجودة وحسن التنفيذ.

## الإطار المنهجي للبحث

### إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في أن قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل وضع إطاراً تشريعياً لتشجيع الاستثمار، وتضمن حوافز و ضمانات متعددة للمستثمرين، إلا أن الأثر العملي للقانون ظل دون المستوى المأمول بسبب معوقات إجرائية ومؤسسية وتنظيمية، وفي مقدمتها غياب تنظيم قانوني واضح لدور "المطور الاستثماري" بوصفه فاعلاً وسيطاً بين الدولة

والمستثمر، ويثير ذلك تساؤلاً رئيساً مفاده: إلى أي مدى يمكن أن يسهم إدراج المطور الاستثماري ضمن المنظومة القانونية والتنظيمية العراقية في رفع كفاءة تنفيذ قانون الاستثمار وتحسين جاذبية البيئة الاستثمارية؟

## أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من الناحية العلمية، إذ يعالج البحث فراغاً تنظيمياً في الكتابة القانونية العراقية يتعلق بموقع "المطور الاستثماري" داخل بنية قانون الاستثمار وعلاقته بقانون الشركات، أما من الناحية العملية، تتزايد أهمية هذا الموضوع لأن الهيئة الوطنية للاستثمار تعرض قانون الاستثمار بوصفه إطاراً عاماً للحوافز والضمانات والسياسة الاستثمارية، في حين يظل جانب الإدارة التنفيذية للمشروعات الاستثمارية، وتطوير الأراضي والمناطق الاستثمارية بحاجة إلى تنظيم أكثر تفصيلاً، كما إن الأدبيات الدولية المتعلقة بالمناطق الاقتصادية الخاصة تؤكد أهمية الحوكمة والإطار التنظيمي الواضح في نجاح جذب الاستثمار واستدامته.

## هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان حدود فاعلية قانون الاستثمار العراقي في صيغته الحالية، وإبراز الحاجة إلى إدخال "المطور الاستثماري" كفاعل قانوني وتنظيمي ضمن البيئة الاستثمارية العراقية، ثم الانتهاء إلى مقترح عملي يتمثل في إعداد تعليمات خاصة تنظم شروط الترخيص للمطور، واختصاصاته، وحقوقه، والتزاماته، وآليات الرقابة عليه.

## فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية مفادها أن قصور البيئة الاستثمارية في العراق لا يرتبط فقط بوجود النصوص القانونية التحفيزية أو عدمها، وإنما كذلك بغياب حلقة تنظيمية تنفيذية تتولى تطوير المشروعات وتهيئة الأراضي وتبسيط الإجراءات، وهي حلقة "المطور الاستثماري"؛ ومن ثم فإن إصدار تعليمات تنظم هذا الدور من شأنه أن يعزز فاعلية قانون الاستثمار من دون الحاجة بالضرورة إلى تعديل جوهري في بنيته العامة، وهذه الفرضية تتسجم مع ما تظهره التجارب المقارنة وتقارير المنظمات الدولية بشأن أثر الحوكمة التنظيمية للمناطق الاستثمارية على نجاحها.

## منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي في قراءة نصوص قانون الاستثمار العراقي وقانون الشركات، وعلى المنهج المقارن في الاستفادة من الاتجاهات التنظيمية الحديثة في إدارة المناطق الاستثمارية وأدوار المطورين في التجارب المقارنة، فضلاً عن المنهج الاستنباطي لاستخلاص إطار تنظيمي مقترح ينتهي إلى مشروع تعليمات، وقد اقتضى ذلك الجمع بين النصوص القانونية العراقية المنشورة رسمياً والأدبيات الدولية ذات الصلة بحوكمة الاستثمار والمناطق الاقتصادية الخاصة.

## المبحث الأول: الإطار القانوني للاستثمار في العراق

يمثل الإطار القانوني للاستثمار في العراق حجر الأساس الذي تقوم عليه السياسة الاقتصادية في جذب رؤوس الأموال، وتنشيط القطاعات الإنتاجية، ويتشكل هذا الإطار بصورة رئيسة من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل، وقانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 المعدل، إلى جانب مجموعة من التعليمات والأنظمة الثانوية التي تنظم عمل الهيئات الاستثمارية، وآليات تنفيذ المشاريع.

ويقتضي تحليل هذا الإطار الوقوف على مضامين هذين القانونين، وبيان مدى تكاملهما، والكشف عن حدود فاعليتهما في الواقع العملي.

## المطلب الأول: قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل

يُعدّ قانون الاستثمار العراقي الأداة التشريعية الأساسية التي اعتمدها المشرع العراقي لتشجيع الاستثمار وتنظيمه، إذ وضع مجموعة من المبادئ العامة التي تهدف إلى تحقيق بيئة جاذبة لرؤوس الأموال، سواء المحلية أم الأجنبية.

### أولاً: المبادئ العامة للقانون

- يقوم قانون الاستثمار على عدد من المبادئ الجوهرية، من أبرزها:
- مبدأ المساواة بين المستثمر العراقي والأجنبي في الحقوق والامتيازات.
  - ضمان حماية رأس المال من المصادرة أو التأميم إلا وفق القانون.
  - حرية تحويل الأرباح ورؤوس الأموال إلى خارج العراق<sup>(1)</sup>.

وتشكل هذه المبادئ الإطار العام الذي يسعى القانون من خلاله إلى طمأنة المستثمرين، وتقليل المخاطر القانونية المرتبطة بالاستثمار.

### ثانياً: الامتيازات والحوافز الاستثمارية

نص القانون على مجموعة من الحوافز التي تهدف إلى جذب الاستثمار، ومن أبرزها:

- إعفاءات ضريبية تصل إلى (10) سنوات قابلة للتמיד.
- إعفاءات جمركية على مستلزمات المشروع.
- السماح بتملك العقارات اللازمة للمشروع.
- إمكانية استخدام العمالة الأجنبية عند الحاجة<sup>(2)</sup>.

وتعدّ هذه الحوافز من الأدوات التقليدية في تشجيع الاستثمار، إلا أن فعاليتها ترتبط بمدى كفاءة البيئة المؤسسية والتنفيذية<sup>(3)</sup>.

### ثالثاً: الإطار المؤسسي (هيئات الاستثمار)

أنشأ القانون الهيئة الوطنية للاستثمار وهيئات استثمار في الأقاليم والمحافظات، وأعطاهم صلاحيات منح الإجازات الاستثمارية، وتسهيل الإجراءات للمستثمرين<sup>(4)</sup>.

غير أن تعدد هذه الجهات وتداخل اختصاصاتها أدى إلى بطء الإجراءات، وضعف التنسيق، وعدم وضوح المسؤوليات، وهو ما انعكس سلبيًا على كفاءة تنفيذ المشاريع الاستثمارية<sup>(5)</sup>.

### رابعاً: حدود فاعلية القانون

على الرغم من أن قانون الاستثمار يوفر إطارًا تحفيزيًا مهمًا، إلا أن التطبيق العملي كشف عن عدد من الإشكاليات، أبرزها تعقيد الإجراءات الإدارية، وضعف البنية التحتية، وغياب جهة تنظيمية وسيطة.

ويلاحظ أن القانون ركز على الحوافز أكثر من تركيزه على آليات التنفيذ والتنظيم العملي للمشاريع، مما أدى إلى فجوة بين النص والتطبيق<sup>(6)</sup>.

### المطلب الثاني: قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 المعدل

يمثل قانون الشركات الإطار القانوني المنظم للكيانات الاقتصادية التي تمارس النشاط الاستثماري، وهو بذلك يكمل قانون الاستثمار من حيث البنية المؤسسية.

### أولاً: أشكال الشركات الاستثمارية

أجاز القانون أشكالاً عديدة للشركات، من أبرزها، الشركات المساهمة، والشركات المحدودة، والشركات المختلطة، وتوفر هذه الأشكال مرونة قانونية تتيح تنظيم المشاريع الاستثمارية وفق طبيعتها وحجمها<sup>(7)</sup>.

### ثانياً: الشركات المختلطة والشراكة مع الدولة

أتاح القانون إمكانية تأسيس شركات مشتركة بين القطاعين العام والخاص، مما يشكل أساساً قانونياً لنماذج الشراكة (PPP)، التي تسهم في تقاسم المخاطر، وجذب الخبرات، وتخفيف العبء المالي عن الدولة<sup>(8)</sup>.

### ثالثاً: دور القانون في دعم الاستثمار

يسهم قانون الشركات في تنظيم العلاقة بين الشركاء وتحديد المسؤوليات، وتوفير إطار مؤسسي للمشاريع إلا أن دوره يبقى تنظيمياً شكلياً ما لم يُدعم بآليات تنفيذية فعالة.

### المطلب الثالث: التكامل بين القانونين

يتكامل قانون الاستثمار مع قانون الشركات من حيث توفير الحوافز والضمانات والهيكل القانوني للمشروع

غير أن هذا التكامل يظل ناقصاً في التطبيق بسبب غياب جهة تنظيمية وسيطة تتولى إدارة العملية الاستثمارية، وهو ما يؤدي إلى استمرار الفجوة بين الإطار القانوني والتنفيذ العملي<sup>(9)</sup>. يتضح أن العراق يمتلك إطاراً قانونياً متقدماً نسبياً في مجال الاستثمار، إلا أن هذا الإطار يعاني من قصور تنظيمي في مرحلة التنفيذ، الأمر الذي يستدعي إدخال أدوات تنظيمية جديدة، وفي مقدمتها "المطور الاستثماري"، وهو ما يشكل موضوع المبحث الآتي.

### المبحث الثاني: المطور الاستثماري كحلقة مفقودة في البيئة الاستثمارية

يمثل نجاح السياسات الاستثمارية في الدول المعاصرة نتاج تكامل ثلاثة عناصر رئيسية، وهي، الإطار القانوني، والبيئة المؤسسية، والآليات التنفيذية، وإذا كان العراق قد خطى خطوات مهمة في بناء الإطار القانوني من خلال قانون الاستثمار وقانون الشركات؛ فإن الحلقة التنفيذية

الوسيلة ما تزال تعاني من نقص واضح، يتمثل في غياب تنظيم دور "المطور الاستثماري" بوصفه فاعلاً مؤسسياً يتولى إدارة وتطوير المشاريع الاستثمارية على نحو احترافي. ومن ثم، يقتضي تحليل هذا الدور بيان مفهومه، واستعراض موقعه في التجارب الدولية، ثم إبراز أثر غيابه في الحالة العراقية.

### المطلب الأول: مفهوم المطور الاستثماري ووظيفته

لا يرد تعريف صريح للمطور الاستثماري في التشريعات العراقية النافذة، إلا أن الفقه الاقتصادي والتجارب المقارنة تعرفه بأنه:

الجهة (شركة أو تحالف) التي تتولى تهيئة وتطوير المشروع أو المنطقة الاستثمارية، من خلال توفير البنية التحتية، وإدارة العمليات، وتسويق المشروع للمستثمرين.

ويؤدي المطور وظائف متكاملة، من أبرزها:

- تهيئة الأراضي الاستثمارية عبر توفير الخدمات الأساسية (طرق، كهرباء، ماء، اتصالات).

- تقليل المخاطر الاستثمارية من خلال تقديم مشاريع جاهزة أو شبه جاهزة.

- إدارة العلاقة مع الجهات الحكومية نيابة عن المستثمر.

- ضمان جودة التنفيذ وفق معايير فنية واقتصادية محددة.

وبذلك، لا يُعدّ المطور مجرد "مقاول" أو "منفذ"، بل هو فاعل تنظيمي واستثماري يجمع

بين الدورين الإداري والاقتصادي<sup>(10)</sup>.

### المطلب الثاني: دور المطور في التجارب الدولية

تشير التجارب الدولية، لا سيما في الدول التي حققت نجاحًا ملحوظًا في جذب الاستثمار،

إلى أن وجود المطور الاستثماري يمثل عنصرًا حاسمًا في نجاح البيئة الاستثمارية.

#### أولاً: أنموذج المناطق الاقتصادية الخاصة

تؤكد تقارير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) أن نجاح المناطق

الاقتصادية الخاصة يعتمد على وضوح الإطار التنظيمي، ووجود جهة إدارة فعالة، وتوفير بنية

تحتية متكاملة، وتقديم خدمات متكاملة للمستثمر<sup>(11)</sup>، وغالبًا ما تتولى هذه المهام جهة مطور أو

مشغل (Developer/Operator)، تعمل على إدارة المنطقة الاستثمارية بصورة احترافية.

### ثانياً: تجربة دبي

في إمارة دبي، يمثل "المطور العقاري" أحد الأعمدة الأساسية في تنظيم السوق العقاري، إذ يخضع لرقابة هيئة التنظيم العقاري (RERA)، التابعة لدائرة الأراضي والأملاك، التي تتولى تنظيم وتسجيل المطورين والإشراف على مشاريع التطوير العقاري، بما يضمن الشفافية وحماية المستثمرين، وقد أسهم هذا الإطار التنظيمي في خلق بيئة استثمارية مستقرة، تقوم على وضوح العلاقة بين المطور والمستثمر والجهات الحكومية، وتقليل المخاطر المرتبطة بالمشاريع العقارية<sup>(12)</sup>.

### ثالثاً: تجربة السعودية

في المملكة العربية السعودية، اتجهت السياسة الاستثمارية الحديثة إلى إنشاء مناطق اقتصادية خاصة تخضع لأطر تنظيمية مستقلة، تتضمن أنظمة ترخيص مرنة وحوافز مخصصة، مع وجود جهة تنظيمية مسؤولة عن إدارة هذه المناطق والإشراف عليها، وقد اعتمدت هذه المناطق على نماذج تشغيلية متقدمة تقوم على تخصيص الأنشطة الاقتصادية، وتبسيط الإجراءات، ومنح المستثمرين مرونة تنظيمية تتجاوز في بعض الحالات القواعد العامة للشركات، الأمر الذي يعزز جاذبية البيئة الاستثمارية ويزيد من كفاءة تنفيذ المشاريع<sup>(13)</sup>.

### رابعاً: تجربة قطر

في دولة قطر، برز دور المطور في إدارة وتنفيذ المشاريع الاستثمارية الكبرى، لا سيما في مشاريع البنية التحتية والمناطق الاقتصادية والخدمية المرتبطة بخطط التنمية الوطنية، وقد ذهبت الجهات التنظيمية إلى إسناد إدارة عدد من المشاريع إلى مطورين معتمدين وشركات تطوير متخصصة تتولى التنسيق بين الجهات الحكومية والمستثمرين، بما يسهم في تسريع الإنجاز، وتقليل التعقيدات الإجرائية، ورفع مستوى الثقة بالسوق الاستثمارية، وتؤكد هذه التجربة أن وجود المطور بوصفه جهة تنظيمية وتنفيذية يسهم في تحقيق كفاءة أعلى للمشاريع الاستثمارية<sup>(14)</sup>.

### خامساً: التحليل المقارن

تُظهر التجارب الدولية أن الاستثمار لا يعتمد فقط على وجود الحوافز، بل على سهولة الوصول إلى المشروع (Ready-to-Invest) ووضوح الإجراءات، ووجود جهة مسؤولة واحدة وهي جميعها وظائف يضطلع بها المطور الاستثماري، ويستفاد من هذه التجارب أن نجاح البيئة

الاستثمارية يرتبط بوجود إطار تنظيمي واضح لدور المطور، وهو ما يبرر الحاجة إلى تبني تنظيم مماثل في العراق.

### المطلب الثالث: أثر غياب المطور في العراق

في ضوء ما تقدم، يمكن تفسير العديد من التحديات التي تواجه البيئة الاستثمارية في العراق بغياب هذا الدور التنظيمي.

#### أولاً: تفاقم البيروقراطية

في غياب المطور، يُجبر المستثمر على التعامل المباشر مع وزارات متعددة وهيئات مختلفة وإجراءات متداخلة، مما يؤدي إلى إطالة مدة إنجاز المشاريع، وزيادة التكاليف، وارتفاع درجة عدم اليقين، وهو ما يتعارض مع متطلبات بيئة الاستثمار الحديثة<sup>(15)</sup>.

#### ثانياً: ارتفاع المخاطر الاستثمارية

عدم وجود جهة تتولى تهيئة المشروع يؤدي إلى دخول المستثمر في مشاريع غير مهيأة، وتحمل مخاطر البنية التحتية، وغياب الضمانات التنفيذية، في حين أن وجود المطور يقلل هذه المخاطر من خلال تقديم مشاريع جاهزة نسبياً<sup>(16)</sup>.

#### ثالثاً: ضعف الجاذبية الاستثمارية

رغم الامتيازات التي يمنحها قانون الاستثمار، إلا أن المستثمر يقيم البيئة الاستثمارية بناءً على سهولة الإجراءات، وسرعة التنفيذ، ووضوح المسؤوليات، وهي عناصر لا تتحقق بصورة كافية في ظل غياب جهة تنظيمية وسيطة<sup>(17)</sup>.

#### رابعاً: الفجوة بين النص القانوني والتطبيق

يبرز غياب المطور بوصفه أحد أسباب الفجوة بين النصوص القانونية (الحوافز والضمانات) والواقع العملي (تعقيد الإجراءات وضعف التنفيذ)، إذ إن القانون لم يتضمن تنظيمًا كافيًا لمرحلة "إدارة المشروع"، واكتفى بتنظيم مرحلة "منح الإجازة الاستثمارية"، يتضح أن المطور الاستثماري يمثل عنصرًا محوريًا في نجاح المنظومة الاستثمارية الحديثة، وأن غيابه في العراق أدى إلى استمرار مشكلات هيكلية تتعلق بالبيروقراطية، وارتفاع المخاطر، وضعف الجاذبية الاستثمارية، كما تبين أن إدخال هذا الدور لا يتطلب تعديلًا جذريًا في القوانين النافذة، بل يمكن

تحقيقه من خلال إصدار تعليمات تنظيمية تستند إلى قانون الاستثمار، وهو ما يمهد للانتقال إلى المبحث التالي المتعلق بالسيناريوهات التنظيمية الممكنة.

## المبحث الثالث: السيناريوهات التنظيمية المقترحة لدور المطور في العراق

في ضوء ما تقدم من تحليل لواقع البيئة الاستثمارية في العراق، وبيان أثر غياب المطور الاستثماري، تبرز الحاجة إلى استكشاف النماذج التنظيمية الممكنة لإدماج هذا الدور ضمن المنظومة القانونية، ولا يقتصر الأمر على استنساخ تجربة معينة، بل يتطلب تكييف النماذج بما يتلاءم مع الخصوصية المؤسسية والاقتصادية للعراق، ومن ثم، يمكن تصور عدد من السيناريوهات التنظيمية لدور المطور، تختلف من حيث درجة تدخل الدولة وطبيعة العلاقة مع المستثمرين.

### المطلب الأول: سيناريو المطور الشريك (الشراكة بين القطاعين العام والخاص)

يقوم هذا السيناريو على أساس الشراكة بين الدولة والمطور ضمن نموذج (PPP)، من حيث تقدم الدولة الأراضي أو البنى التحتية الأساسي ويتولى المطور تطوير المشروع وتسويقه و يتم تقاسم العوائد وفق عقد طويل الأمد ويتميز هذا النموذج بتقليل العبء المالي عن الدولة و توزيع المخاطر و الاستفادة من خبرات القطاع الخاص إلا أنه يواجه تحديات تتعلق بتعقيد العقود والحاجة إلى بيئة قانونية مستقرة.<sup>(18)</sup>

### المطلب الثاني: سيناريو المطور الوسيط (النافذة الواحدة)

في هذا النموذج، يعمل المطور بوصفه: جهة وسيطة تمثل "نافذة واحدة" للمستثمر حيث يتولى التنسيق مع الجهات الحكومية و استحصال الموافقات و إدارة الإجراءات الإدارية، ويُعد هذا السيناريو من أكثر النماذج ملاءمة للعراق، نظرًا لقدرته على: تقليل البيروقراطية و تسريع الإجراءات و تعزيز ثقة المستثمر وهو يتسق مع الاتجاهات الحديثة التي تؤكد أهمية تبسيط الإجراءات في تحسين بيئة الأعمال.<sup>(19)</sup>

### المطلب الثالث: سيناريو المطور المتخصص

يقوم هذا النموذج على تخصيص مطورين بحسب القطاعات، مثل الإسكان، والطاقة، و الزراعة، و السياحة

ويتولى المطور في هذا الإطار تقديم مشاريع جاهزة (Ready-to-Invest) ، بما يسهم في تقليل المخاطر و رفع كفاءة التنفيذ و جذب المستثمرين المتخصصين، إلا أن نجاح هذا النموذج يتطلب وجود خبرات فنية متقدمة وإطار تنظيمي دقيق<sup>(20)</sup>.

### المطلب الرابع: سيناريو مناطق التطوير الخاصة

يستند هذا السيناريو إلى إنشاء مناطق استثمارية خاصة (Special Economic Zones)، تُدار من قبل مطورين معتمدين، يتولون تطوير البنية التحتية و إدارة المنطقة و جذب المستثمرين وتؤكد تقارير الأونكتاد أن هذا النموذج من أكثر الأدوات فعالية في جذب الاستثمار، بشرط وجود إدارة مستقلة وإطار تنظيمي واضح<sup>(21)</sup>.

### المطلب الخامس: سيناريو المطور الوطني

يقوم هذا النموذج على تأسيس شركة تطوير وطنية، بمساهمة الدولة والقطاع الخاص، تتولى تطوير المشاريع الكبرى منح تراخيص فرعية لمطورين آخرين، ويتميز بالحفاظ على السيادة الاقتصادية وتعزيز دور القطاع المحلي إلا أنه قد يواجه مخاطر البيروقراطية وضعف الكفاءة إذا لم يُدار وفق معايير حديثة.

### المطلب السادس: التحليل والترجيح

بالنظر إلى واقع العراق، يمكن القول إن السيناريو الأنسب هو: المزج بين نموذج المطور الوسيط ونموذج مناطق التطوير الخاص لأنه يحقق تقليل البيروقراطية و إنشاء بيئة استثمارية متكاملة و تقديم نموذج عملي سريع التأثير وهو ما يتوافق مع متطلبات تحسين بيئة الاستثمار في الدول النامية<sup>(22)</sup>.

يتبين أن تنظيم دور المطور في العراق لا يقتصر على نموذج واحد، بل يستلزم تبني مقاربة مرنة تجمع بين أكثر من سيناريو، مع إعطاء الأولوية للنماذج التي تعالج المشكلات الفعلية، وعلى رأسها البيروقراطية وتعقيد الإجراءات. ويقود ذلك إلى ضرورة وضع إطار قانوني وإداري واضح ينظم عمل المطور، وهو ما سيتم تناوله في المبحث التالي.

## المبحث الرابع: الضوابط القانونية والإدارية لتنظيم عمل المطور الاستثماري

يمثل هذا المبحث المرحلة الانتقالية بين التحليل النظري والتطبيق التشريعي، إذ يهدف إلى وضع الأسس القانونية والإدارية التي يمكن أن تُبنى عليها التعليمات المنظمة لعمل المطور الاستثماري في العراق.

وتستند هذه الضوابط إلى مبادئ المشروعية، والشفافية، والمنافسة، ومنع الاحتكار، وضمان جودة التنفيذ.

### المطلب الأول: الضوابط المتعلقة بالتأسيس والترخيص

ينبغي أن يخضع المطور الاستثماري لشروط قانونية محددة، من أبرزها:

1. أن يكون شركة مسجلة وفق قانون الشركات العراقي (23).
2. الحصول على إجازة رسمية من هيئة الاستثمار المختصة.
3. تقديم خطة تطوير استثماري تتضمن دراسة الجدوى و خطة التمويل و الجدول الزمني
4. وتهدف هذه الضوابط إلى ضمان الجدية والملاءة المالية للمطور.

### المطلب الثاني: الضوابط المتعلقة بالمهام والاختصاصات

يجب تحديد اختصاصات المطور بصورة دقيقة، وتتضمن تهيئة الأراضي الاستثمارية بالبنية التحتية و التنسيق مع الجهات الحكومية و تسويق المشاريع و إدارة التنفيذ وبذلك يتحول المطور إلى جهة تنظيمية مسؤولة، وليس مجرد طرف تعاقدية (24).

### المطلب الثالث: الضوابط المتعلقة بالحقوق والامتيازات

لضمان استدامة عمل المطور، يجب منحه مجموعة من الحقوق، منها الحصول على نسبة من عوائد المشاريع و الاستفادة من الحوافز الاستثمارية و أولوية في مشاريع مستقبلية عند نجاحه وذلك لتحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار وحماية المصلحة العامة.

### المطلب الرابع: الضوابط المتعلقة بالرقابة والمساءلة

تُعد الرقابة عنصرًا أساسيًا في نجاح هذا النظام، وتتضمن رقابة هيئة الاستثمار و رقابة ديوان الرقابة المالية و إمكانية سحب الإجازة عند الإخلال وذلك لضمان عدم إساءة استخدام الصلاحيات أو الإضرار بالمستثمرين.

## المطلب الخامس: نظام تصنيف المطورين

يُعد تصنيف المطورين أداة مهمة لتنظيم السوق، ويمكن أن يقوم على ثلاثة مستويات:

1. مطور رئيسي

2. مطور قطاعي

3. مطور خدمي

ويستند التصنيف إلى: رأس المال والخبرة والقدرة الفنية وسجل الأداء

ويسهم ذلك في تعزيز المنافسة ورفع الجودة وبناء الثقة<sup>(25)</sup>.

يتضح أن تنظيم عمل المطور الاستثماري يتطلب وضع إطار قانوني وإداري متكامل، يحدد شروط الترخيص، والاختصاصات، والحقوق، وآليات الرقابة، ونظام التصنيف. وتمثل هذه الضوابط الأساس الذي يمكن البناء عليه لصياغة تعليمات تنظيمية واضحة، وهو ما سيتم تفصيله في المبحث الخامس بصيغة تشريعية.

## المبحث الخامس: الإطار التنظيمي المقترح للمطور الاستثماري في العراق

### المطلب الأول: مشروع تعليمات تنظيم عمل المطور الاستثماري في

### العراق

استنادًا إلى أحكام المادة (23) من قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل، وبغية تنظيم عمل المطور الاستثماري وتعزيز كفاءة البيئة الاستثمارية، تصدر التعليمات الآتية:

#### المادة (1): التعريف

لأغراض هذه التعليمات، يُقصد بالمصطلحات الآتية المعاني المبينة إزاء كل منها:

**أولاً: المطور الاستثماري:** شركة مسجلة وفق أحكام قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 المعدل، حاصلة على إجازة تطوير من الهيئة المختصة، تتولى تهيئة وتطوير المشاريع أو المناطق الاستثمارية وتسويقها وإدارتها.

**ثانياً: الهيئة:** الهيئة الوطنية للاستثمار أو هيئة الاستثمار في الإقليم أو المحافظة المختصة.

**ثالثاً: المشروع المطور:** كل مشروع أو منطقة استثمارية يتم تهيئتها بالبنية التحتية والخدمات الأساسية من قبل المطور لغرض عرضها على المستثمرين.

**رابعاً: إجازة التطوير:** الموافقة الرسمية الصادرة عن الهيئة التي تخول المطور ممارسة نشاط التطوير الاستثماري.

### المادة (2): نطاق التطبيق

تسري هذه التعليمات على جميع المطورين الاستثماريين العاملين في العراق، سواء كانوا عراقيين أم أجنب، وعلى المشاريع الاستثمارية التي يتم تطويرها من قبلهم، وذلك دون الإخلال بأحكام قانون الاستثمار والقوانين النافذة الأخرى<sup>(26)</sup>.

### المادة (3): شروط منح إجازة المطور

يشترط لمنح إجازة التطوير ما يأتي:

**أولاً:** أن يكون مقدم الطلب شركة مسجلة أصولياً وفق قانون الشركات النافذ<sup>(27)</sup>.

**ثانياً:** تقديم طلب إلى الهيئة مرفقاً ب:

- دراسة جدوى اقتصادية
- خطة تطوير متكاملة
- جدول زمني للتنفيذ

**ثالثاً:** إثبات الملاءة المالية من خلال:

- رأس المال
- الضمانات المصرفية

**رابعاً:** توفر الخبرة الفنية أو التحالف مع جهة ذات خبرة ذات مجال التطوير.

**خامساً:** الالتزام بالمعايير التي تحددها الهيئة بشأن الجودة والحوكمة.

### المادة (4): مهام والتزامات المطور

يتولى المطور المهام الآتية:

**أولاً:** تهيئة الأراضي الاستثمارية بالبنية التحتية والخدمات الأساسية.

**ثانياً:** التنسيق مع الجهات الحكومية المختصة لاستحصال الموافقات والتراخيص اللازمة نيابة عن المستثمرين.

**ثالثاً:** تسويق المشاريع الاستثمارية وفق ضوابط شفافية ومعايير معلنة.

**رابعاً:** الالتزام بالموصفات الفنية والهندسية المعتمدة.

**خامساً:** تقديم تقارير دورية إلى الهيئة عن نسب الإنجاز والمعوقات.

**سادساً:** الالتزام بالمعايير البيئية والاجتماعية المعتمدة.

**المادة (5): حقوق وامتيازات المطور**

يتمتع المطور بالحقوق الآتية:

**أولاً:** الحصول على رسوم تطوير أو نسبة من عوائد المشاريع وفق العقود المبرمة.

**ثانياً:** الاستفادة من الحوافز والإعفاءات المنصوص عليها في قانون الاستثمار<sup>(28)</sup>.

**ثالثاً:** أولوية التعاقد في مشاريع مستقبلية عند ثبوت كفاءته في تنفيذ المشاريع السابقة.

**رابعاً:** حق إدارة وتشغيل المشروع خلال مدة العقد وفقاً للشروط المتفق عليها.

**المادة (6): الرقابة والمتابعة**

**أولاً:** تخضع أعمال المطور لرقابة الهيئة المختصة وديوان الرقابة المالية.

**ثانياً:** تقوم الهيئة بمتابعة تنفيذ المشاريع وفق الجداول الزمنية المعتمدة.

**ثالثاً:** يجوز للهيئة اتخاذ الإجراءات الآتية في حال الإخلال:

• توجيه الإنذار

• فرض غرامات

• سحب إجازة التطوير

**رابعاً:** تُحدد آليات الرقابة بتعليمات تفصيلية تصدر لاحقاً.

**المادة (7): نظام تصنيف المطورين**

تعتمد الهيئة نظاماً لتصنيف المطورين وفق مستويات، على النحو الآتي:

**أولاً:** المطور الرئيسي (Master Developer)

ويتولى تطوير مشاريع كبرى أو مناطق استثمارية متكاملة.

**ثانياً:** المطور القطاعي (Sector Developer)

ويخصص في تطوير قطاعات محددة.

**ثالثاً:** المطور الخدمي (Service Developer)

ويتولى تنفيذ أعمال البنية التحتية والخدمات.

ويستند التصنيف إلى:

- رأس المال
- الخبرة
- القدرة الفنية
- سجل الأداء

**المادة (8): آليات التعاقد**

**أولاً:** يتم اختيار المطورين عبر:

- المزايدة العلنية
- أو المنافسة المحدودة

**ثانياً:** يجوز التعاقد المباشر في المشاريع الاستراتيجية بموافقة مجلس الوزراء.

**ثالثاً:** تتضمن العقود:

- مدة المشروع
- الالتزامات
- الجزاءات

**المادة (9): آليات التسعير**

**أولاً:** يتم تحديد أسعار الأراضي المطورة وفق معايير:

- الموقع
- البنية التحتية
- حجم الاستثمار

**ثانياً:** يحدد رسم التطوير بنسبة لا تتجاوز (10%) من كلفة المشروع.

**ثالثاً:** تخضع الأسعار للمراجعة الدورية من قبل الهيئة.

**المادة (10): معايير الجودة**

يلتزم المطور بما يأتي:

**أولاً:** المعايير الفنية والهندسية المعتمدة.

**ثانياً:** المعايير البيئية (تقييم الأثر البيئي).

**ثالثاً:** المعايير الاجتماعية (تشغيل العمالة المحلية).

وتقوم الجهات المختصة بمراقبة الالتزام بهذه المعايير.

**المادة (11): أحكام ختامية**

**أولاً:** لا يجوز للمطور استغلال موقعه لتحقيق احتكار أو ممارسة أعمال خارج نطاق الإجازة.

**ثانياً:** للهيئة إصدار ضوابط تفصيلية لتنفيذ هذه التعليمات.

**ثالثاً:** تنفذ هذه التعليمات من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

**المطلب الثاني: الإطار العام للضوابط التفصيلية لتنفيذ التعليمات**

استناداً إلى ما ورد في المادة (11/ثانياً) من مشروع التعليمات، والتي خولت الهيئة إصدار

ضوابط تفصيلية لتنفيذ أحكام هذه التعليمات، يقتضي الأمر بيان الإطار العام لهذه الضوابط،

بوصفها الأداة التنفيذية التي تكفل التطبيق العملي والموحد لأحكام التعليمات.

**أولاً: ضوابط الترخيص**

- إجراءات تقديم الطلب
- المستندات المطلوبة
- مدد البت في الطلب
- أسباب الرفض والطعن

**ثانياً: ضوابط التصنيف**

- معايير رأس المال
- الخبرة
- عدد المشاريع المنجزة
- الترقية بين الفئات

**ثالثاً: ضوابط الجودة**

- المعايير الهندسية
- البيئة
- السلامة
- العمالة المحلية

#### رابعاً: ضوابط التعاقد

- نموذج العقد الموحد
- الجزاءات
- إنهاء العقد
- فض المنازعات

#### خامساً: ضوابط الرقابة

- التقارير الدورية
- التفتيش الميداني
- الإنذار
- سحب الإجازة

يُعد إدراج المطور الاستثماري ضمن الإطار التنظيمي للاستثمار في العراق خطوة جوهرية لمعالجة الفجوة بين النص القانوني والتطبيق العملي، إذ يوفر هذا التنظيم آلية فعالة لتبسيط الإجراءات، وتقليل المخاطر، وتحسين جودة المشاريع، بما يعزز جاذبية البيئة الاستثمارية ويقربها من المعايير الدولية.

## الاستنتاجات والتوصيات

### أولاً: الاستنتاجات

1. يمتلك العراق إطاراً قانونياً متقدماً نسبياً في مجال الاستثمار، يتمثل في قانون الاستثمار وقانون الشركات، إلا أن هذا الإطار يعاني من ضعف في التطبيق العملي.
2. يتركز القصور في البيئة الاستثمارية العراقية في الجانب التنظيمي والتنفيذي، وليس في النصوص القانونية التحفيزية.
3. يشكل غياب "المطور الاستثماري" فجوة تنظيمية رئيسة بين الإطار القانوني والتنفيذ الفعلي للمشاريع الاستثمارية.
4. تؤكد التجارب الدولية، ولا سيما في المناطق الاقتصادية الخاصة، أن وجود جهة تطوير وإدارة (Developer) يعد عنصراً حاسماً في نجاح السياسات الاستثمارية.
5. يؤدي غياب المطور إلى تقادم البيروقراطية، وارتفاع المخاطر الاستثمارية، وضعف ثقة المستثمرين، رغم توفر الامتيازات القانونية.
6. يمكن معالجة هذه الفجوة دون الحاجة إلى تعديل جوهري في القوانين النافذة، من خلال إصدار تعليمات تنظيمية تستند إلى قانون الاستثمار.

## ثانياً: التوصيات

1. إصدار تعليمات خاصة بتنظيم عمل المطور الاستثماري استناداً إلى قانون الاستثمار العراقي، تتضمن تعريفه القانوني وتحديد مركزه التنظيمي وامكانية اعتماد مسودة التعليمات الواردة في المبحث الخامس.
2. اعتماد نموذج "النافذة الواحدة" من خلال المطورين المعتمدين، لتقليل التعقيد الإداري وتسريع إجراءات الاستثمار.
3. إنشاء مناطق تطوير استثمارية خاصة تُدار من قبل مطورين مؤهلين، بما يحقق بيئة استثمارية متكاملة.
4. اعتماد نظام تصنيف للمطورين (رئيسي - قطاعي - خدمي) لضمان الجودة وتعزيز المنافسة.
5. وضع إطار رقابي متكامل يشمل هيئة الاستثمار وديوان الرقابة المالية لضمان الشفافية ومنع الاحتكار.
6. تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال إدماج المطور في مشاريع البنية التحتية والخدمات.
7. الاستفادة من التجارب الدولية في تنظيم دور المطور، مع تكييفها بما يتلاءم مع الخصوصية العراقية.

## المصادر

- (1) قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 المعدل.
- (2) المصدر نفسه.
- (3) قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997 المعدل.
- (4) قانون الاستثمار العراقي رقم (13)، مصدر سابق.
- (5) قانون الشركات العراقي رقم (21)، مصدر سابق.
- (6) المصدر نفسه.
- (7) الهيئة الوطنية للاستثمار، الدليل القانوني للاستثمار في العراق، بغداد، 2015.
- (8) المصدر نفسه.
- (9) UNCTAD, World Investment Report 2019: Special Economic Zones, Geneva, 2019.
- (10) Ibid.
- (11) Ibid.
- (12) Dubai Real Estate Regulatory Agency (RERA), Regulatory Framework of Real Estate Sector, Dubai.
- (13) Saudi Arabia Special Economic Zones Regulatory Frameworks, 2026.
- (14) Qatar Free Zones Authority, Regulatory and Investment Framework Reports.
- (15) قانون الشركات العراقي رقم (21)، مصدر سابق.
- (16) UNCTAD, World Investment Report 2019, op. cit.
- (17) قانون الشركات العراقي رقم (21)، مصدر سابق.
- (18) الهيئة الوطنية للاستثمار، مصدر سابق.
- (19) قانون الشركات العراقي رقم (21)، مصدر سابق.
- (20) UNCTAD, World Investment Report 2019, op. cit.
- (21) Ibid.
- (22) Ibid.
- (23) الهيئة الوطنية للاستثمار، مصدر سابق.
- (24) UNCTAD, World Investment Report 2019, op. cit.
- (25) OECD, Investment Policy Reviews: Middle East, Paris, 2018.
- (26) قانون الاستثمار العراقي رقم (13)، مصدر سابق
- (27) الهيئة الوطنية للاستثمار، مصدر سابق.
- (28) قانون الاستثمار العراقي رقم (13)، مصدر سابق.