



وزارة الاستثمار

التشريعات الاستثمارية

* مقدمة :

لقد اهتمت الدولة وعلى أعلى مستوياتها بالعملية الاستثمارية، الأمر الذي ترجم وبصورة جلية بصدور المرسوم الجمهوري رقم ٢٤ لسنة ٢٠٠٢م والذي تم بموجبه قيام وزارة متخصصة تُعني بكافة المسائل ذات الصلة بالعملية الاستثمارية حيث أنط المرسوم بالوزارة وضع أولويات وسياسات الاستثمار.

ومما لا شك فيه أن انحسار حركة العون الإقليمي والدولي بكافة أشكاله والتنافس الحاد لاستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية والعربية، وما يشهده العالم من تحولات سياسة واقتصادية جذرية بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١م كان له الأثر في دفعنا للاعتماد على قدراتنا الذاتية لتحقيق الطموحات الاقتصادية المنشودة في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية والإقليمية.

لذا ينبع اهتمامنا بدراسة التشريعات المنظمة للاستثمار من عاملين أساسين :-
أولاً : أن هذه التشريعات هي التي تنظم العلاقة بين كافة أطراف العملية الاستثمارية أي الدولة المضيفة للاستثمارات-الدولة المصدرة للاستثمارات والمستثمرين أنفسهم.
ثانياً : أن التشريعات الاستثمارية هي إحدى محددات مناخ الاستثمار الذي ينصرف إلى مجمل الأوضاع والظروف المكونة للمحيط الاستثماري وتأثير تلك الأوضاع والظروف سلباً وإيجاباً على فرص نجاح المشروعات الاستثمارية وبالتالي على حركة واتجاهات الاستثمار وهي تشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية كما تشمل الأوضاع القانونية والتنظيمات الادارية.

ومن المعروف أن الاستثمار هو في حد ذاته عملية مركبة متعددة المراحل تبدأ بالتمهيد للاستثمار والتعريف بفرص ومجالات الاستثمار المتاحة في كل بلد أولاً والفرص والمجالات المتاحة في كل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي ومن بعد قبول المستثمر للولوج في الاستثمار في هذه المجالات وتحديد المشروعات التي يلزم تنفيذها، ومن بعد البدء في تنفيذ المشروعات وما يرتبط بذلك من تحديد لحجم رأس المال المستثمر ومصادر تمويله وتحديد هيكل المشروع وطاقته الإنتاجية، يلي ذلك مرحلة مباشرة النشاط الإنتاجي وما يرتبط بذلك من تحديد للأسواق

المستهدفة والتقنيات المستخدمة والعمالة والسياسة التجارية وما يرتبط بذلك من إجراءات وتدابير نقدية وضريبية. كل ذلك في إطار من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أطراف العملية الاستثمارية.

ومن المعلوم أيضاً أن التشريعات التي تنظم العمل الاستثماري متعددة ومتداخلة يمكننا أن نشير هنا إلى بعض منها. كقانون الضرائب وقانون الجمارك وقانون الزكاة وقانون تسجيل أسماء الأعمال وقانون الشركات وقانون التصرف في الأراضي، إضافة إلى القوانين الولائية واللوائح التي تصدرها الولايات والمركز لتنظيم النشاط الاقتصادي والتي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على النشاط الاستثماري.

سوف نحصر دراستنا هذه على دراسة القانون الأساسي المنظم للعمل الاستثماري ألا وهو قانون تشجيع الاستثمار ولائحته التنفيذية وسننهج في سبيل ذلك على النحو التالي:

أولاً : بيان التطورات في التشريعات الاستثمارية منذ الاستقلال.

ثانياً : أهم سمات وملامح قانون تشجيع الاستثمار ولائحته التنفيذية.

ثالثاً : أسباب ودواعي قيام وزارة للاستثمار.

رابعاً : التشريع الاستثماري الحالي (تعديلات قانون تشجيع الاستثمار لسنة ٢٠٠٣

م).

خامساً : التشريع الاستثماري الحالي (تعديلات قانون تشجيع الاستثمار لسنة ٢٠٠٧

م).

أولاً: التطورات في التشريعات الاستثمارية منذ الاستقلال :-

شهدت الفترة بعد استقلال السودان مباشرة في عام ١٩٥٦م صدور قانون الميزات الممنوحة لسنة ١٩٥٦ م وهو اول قانون صدر للاستثمار في السودان وكانت سلطة تنفيذه من صلاحيات وزير التجارة و الصناعة و التموين و التعاون . وقد شجع القانون الإستثمار في قطاع الصناعة وذلك بهدف إحداث طفرة صناعية وتغيير تركيبة الاقتصاد

القومي من اقتصاد زراعي رعوي إلى اقتصاد صناعي حديث ولم يشجع القانون الإستثمار الأجنبي خشية من عودة الإستعمار للبلاد .

تلي ذلك في عام ١٩٦٧م صدور قانون تنظيم وتشجيع الاستثمار الصناعي عقب إنشاء وزارة متخصصة للصناعة والتعدين لأول مرة في عام ١٩٦٦م . وأهتم القانون بالاستثمارات الوطنية والأجنبية ومنح الاستثمارات الوافدة الضمانات اللازمة كما اشتمل على نصوص تتيح تحويل الأرباح وفوائد القروض ورؤوس الأموال الأجنبية . وبالرغم من أنه قانون لتشجيع الإستثمار الصناعي إلا أنه ولعدم وجود قوانين مفردة للأنشطة الأخرى فقد كان يتم بموجبه التصديق لمشروعات زراعية وخدمية بالإضافة الى عدد من المشاريع الزراعية .

في عام ١٩٧٣م وتوسيعاً لمظلة الاستثمارات صدر قانون تنظيم وتشجيع الاستثمار في الخدمات الاقتصادية بهدف تشجيع الاستثمار بصفة خاصة في مجالات السياحة والنقل والتخزين والخدمات الزراعية والإنتاج الزراعي إضافة إلى المرافق الاقتصادية الأخرى . وقد اوكلت مهمة تنفيذه لوزير المالية . هذا وقد خضع هذا القانون للتعديل في عام ١٩٧٦م ليكون أكثر شمولاً لمجالات الخدمات الإقتصادية .

في عام ١٩٧٤م تم إصدار قانون التنمية وتشجيع الاستثمار الصناعي والذي تم بموجبه إلغاء قانون تنظيم وتشجيع الاستثمار الصناعي لعام ١٩٦٧م تحت اشراف وزير الصناعة وكان الهدف من صدوره اعادة الثقة لدى المستثمرين الوطنيين و الاجانب على حد سواء ، وذلك بعد قرارات التأميم والمصادرة التي تمت حينذاك مما أثر سلباً على جذب الاجانب الامر الذي دعا لتعديل القانون لمنح ضمانات ضد التأميم والمصادرة .

وقد شهد العام ١٩٧٦م صدور أول قانون لتشجيع الاستثمار في مجال الزراعة حيث صدر قانون تنمية الاستثمار الزراعي وتشجيعه .

في عام ١٩٨٠م رأت الدولة التحول من القوانين القطاعية للاستثمار إلى قانون موحد " قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٨٠ " والذي قدم تعريفاً شاملاً للمشروع في كافة المجالات الزراعية والحيوانية والتعدينية والتصنيع والنقل والتخزين والإسكان وأي مجال اقتصادي آخر وأوضح القانون أنه يشجع المبادرات الاستثمارية من القطاع الخاص أو

العام أو التعاوني أو المختلط، وقدم القانون تسهيلات تفضيلية للتنمية الإقليمية . وردت ضوابط بالنسبة للمستثمرين الأجانب وذلك بأنه لا يتم الإقتراض من البنوك أو المؤسسات المالية إلا بعد موافقة وزير المالية .

في عام ١٩٩٠م وفي ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية التي حدثت صدر قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٠ والذي عدل في مارس ١٩٩١م وحظر القانون التمييز بين المال المستثمر لسبب كونه محلياً أو أجنبياً أو لسبب كونه قطاعاً عاماً أو خاصاً أو قطاعاً تعاونياً أو مختلطاً، كما أشار بوضوح إلي انه لا يجوز التمييز بين المشاريع المماثلة فيما يتعلق بمنح الميزات أو التسهيلات أو الضمانات.

في عام ١٩٩٤م وبعد تطبيق الحكم الاتحادي تم حل الهيئة العامة للاستثمار وألت سلطاتها إلي الولايات اى أن قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٠م ظل سارياً على الرغم من حل الأجهزة الادارية التي كانت مكلفة بتنفيذهـ.

في عام ١٩٩٦م صدر قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٦ تضمن نفس المزايا والتسهيلات والضمانات التي وردت في القانونين السابقين إلا أنه ابتدع ثلاث مستويات للترخيص للمشروعات الاستثمارية والتعامل معها وأعطى كل منها سلطات :

- الحكومات الولائية : إصدار التراخيص ومنح المشروعات الاستثمارية الاعفاء من الضرائب والرسوم الولائية والتوصية لوزارة المالية والاقتصاد الوطني بشأن منح الإعفاءات الجمركية والضريبة المفروضة بقانون اتحادي.

- الوزارات الاتحادية المختصة : إصدار التراخيص ومنح المشروعات الاستثمارية الإعفاءات الجمركية والضريبة وفق ما سمي بالميزات النمطية وذلك بإعفائها بما لا يتجاوز ٧٠% من الرسوم الجمركية على الواردات واية ضرائب أو رسوم أخرى تفرض على الواردات ، والإعفاء لمدة لا تزيد عن خمس سنوات من ضريبة أرباح الأعمال .

- وزارة المالية والاقتصاد الوطني : منح الإعفاءات الجمركية والضريبة للمشروعات الاستثمارية الولائية ومنح الميزات التفضيلية للمشروعات الاتحادية. إضافة إلي القيام بمهام الترويج للاستثمار مركزياً وإعداد الخارطة الاستثمارية القومية. تم بموجب هذا القانون

إنشاء إدارة عامة لترويج الاستثمار تتبع لوزارة المالية . وقد صدر لمعالجة السلبات التي صاحبت قانون ١٩٩٠ م ، والتي من أهمها المركزية .

في عام ١٩٩٩ م صدر قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩ لتلافي أهم أوجه القصور التي برزت من خلال التطبيق والممارسة الفعلية لقانون ١٩٩٦ ، تم تعديل القانون في عام ٢٠٠٠ م وصدرت لائحته التنفيذية في نفس العام وبموجبه تم ضم جهاز الاستثمار لوزارة الصناعة والاستثمار .

ثانياً : أهم سمات وملامح قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩ تعديل لسنة ٢٠٠٠ ولائحته التنفيذية :-

تُوضح الدراسة المتأنية لسمات قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩ أنه جاء في سياق التطور الطبيعي للتشريعات الاستثمارية السابقة ولمواكبة المتغيرات الاقتصادية والسياسية والتشريعية على الساحة المحلية وأيضاً لمواكبة متطلبات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي أصبح يلعب على الساحة الدولية دوراً بارزاً ومؤثراً في حركة انتقال رؤوس الأموال الدولية. وأرجو من البداية أن أشير إلي أن دراستنا لسمات هذا القانون ومميزاته وعيوبه لن تنطلق من وجهة نظر قانونية وتشريعية بحتة إذ أن ذلك يخرج عن نطاق تخصصنا ولكننا نظرنا لهذه السمات تتكون من خلال التعرض لأثارها الإيجابية والسالبة على العملية الاستثمارية بصورة شاملة.

* سمات قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩ م :-

(أ) ميز القانون في منح الإمتيازات بين المشروعات الاستراتيجية وغير الاستراتيجية .
(ب) يتم اءفاء كل المشروعات الاستراتيجية وغير الاستراتيجية من الرسوم الجمركية على التجهيزات الرأسمالية من معدات وآليات وغيرها ومدخلات انتاج .
(ج) منح معاملة خاصة للمشروعات التي تقوم وفق اتفاقيات خاصة مبرمة مع حكومة السودان .

(د) تبني مفهوم واسع وعريض لرأس المال المستثمر ليشمل النقد المحلى - الأجنبي - رأس المال العيني - الحقوق العينية مثل رهونات وضمانات الدين والحصص والأسهم والسندات والحقوق المعنوية وحقوق الملكية الفكرية والنشر والعلامات التجارية وبراءات

الاختراع... الخ- والأرباح التي يحققها المشروع والتي يعاد استثمارها في نفس المشروع أو مشروع آخر.

(هـ) التوسع في مفهوم مجالات الاستثمار ليشمل إضافة إلى المجالات الأساسية كالزراعة والصناعة والتعدين مجالات الخدمات الادارية والاستشارية وتقنية المعلومات والثقافة والإعلام وخدمات التعليم والصحة والمياه .

(و) عدم التمييز بين المال المستثمر بسبب كونه محلياً أو أجنبياً أو بسبب كونه قطاعاً عاماً أو خاصاً أو قطاعاً تعاونياً أو مختلطاً وبالتالي معاملة الاستثمارات الوافدة على قدم المساواة مع الاستثمارات الوطنية والسماح لها بالاستثمار في كافة مجالات الاستثمار الواردة بالقانون مع ملاحظة عدم وجود أية قيود كمية تتعلق بحجم رأس المال الأجنبي أو العربي الوافد بالاستثمار بالبلاد.

(و) عدم التمييز بين المشاريع المتماثلة عند منح الميزات أو الضمانات.

(ز) توحيد جهة إصدار الترخيص للمشروعات الاستثمارية الاتحادية لدى وزارة الاستثمار مع إعطاء الوزارات الاتحادية المختصة وذات الصلة بالاستثمار الاختصاصات التالية :-

- تحديد الأولويات ووضع السياسات الاستثمارية لوزاراتهم.

- إعداد الخرائط الاستثمارية القطاعية.

- الموافقة من حيث المبدأ على قيام المشروع بناءً على دراسة الجدوى المبدئية المحولة لها من وزارة الاستثمار.

- متابعة تنفيذ المشروعات الخاصة بالوزارة المختصة ورفع تقارير دورية حولها.

(ح) إعطاء الوزراء الولائيين حق منح الإعفاءات من الضرائب والرسوم التي تفرض بقانون ولائي وتخصيص الأرض اللازمة للمشروع والتوصية لوزير الاستثمار بشأن منح الإعفاءات الضريبية والجمركية الأخرى.

(ط) منح التراخيص للاستثمارات الأجنبية أو المختلطة يتم اتحادياً على أنه يجوز للولايات إصدار تلك التراخيص بعد موافقة وزير الاستثمار.

(ي) النص على أن تصدر الولايات قانون للاستثمار على نسق القانون الاتحادي.

(ك) تحديد الضوابط التي يتم بها الترخيص للمشروع الاستثماري وتحديد واجبات المستثمر وحقوقه وشروط استمرارية التمتع بالميزات والعقوبات التي تفرض عند مخالفة المستثمر لأحكام القانون.

(ل) النص بصورة واضحة على أنه لا يجوز لأي جهة إدارية الامتناع عن تنفيذ الميزات والضمانات الممنوحة بموجب أحكام القانون.

(م) إيلاء أمر إعداد الخارطة الاستثمارية القومية للوزارة على أن تشمل على الخرائط الاستثمارية القطاعية والخرائط الاستثمارية الولائية.

(ن) تسجيل رأس المال الأجنبي وضمان حرية تحويل الأرباح والفوائد التي يحققها.

(ش) تم تسهيل وتقصير اجراءات تطبيق الامتيازات الجمركية على واردات المشروعات الاستثمارية .

ثالثاً: أسباب ودواعي قيام وزارة للاستثمار :-

لقد برزت الحاجة لتوحيد سلطة اتخاذ القرار بشأن الاستثمار رغبة في أن تكون هنالك جهة موحدة تشرف على الاستثمار لتضع السياسات الخاصة بها وتعمل على تبسيط إجراءاته ومتابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية مما يسهل على المستثمر ويوفر مناخاً استثمارياً ملائماً ويؤمن الاستفادة المثلى من الميزات الممنوحة.

ولعل أهم ما جاءت به القوانين الموحدة السابقة هو توحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمر ولكن مع ذلك كانت مشكلة الإجراءات الإدارية وتعقدها وتشعبها تمثل عائقاً رئيسياً في وجه حركة رأس المال، وسادت قناعة أن توحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمر تشكل علاجاً جوهرياً لما كان يعانيه المستثمر سابقاً، إلا أن التجارب العملية أظهرت بعض الصعوبات التي واجهت هذه الجهات في القيام بدورها على أكمل وجه. ومن هذه الصعوبات:-

١/ انعدام التعاون بين الجهات المعنية بالاستثمار والوزارات المختصة ذات الصلة بالعملية الاستثمارية وتضارب الاختصاصات الشيء الذي أحدث خللاً وانعكس ذلك في مناخ الاستثمار.

٢/ تعقد الإجراءات الخاصة بتنفيذ المشاريع بعد مرحلة الترخيص مثال ذلك صعوبة إجراءات تسليم الأرض.

٣/ عدم الاستقرار الذي ظلت تعانيه هذه الجهات منذ إنشائها، وقد ظلت هذه الجهات في حالة ترحال وخير مثال لذلك الهيئة العامة للاستثمار التي لم تستمر طويلاً حيث تم إلغاؤها وتوزيع بعض من اختصاصاتها إلى الولايات المختلفة في بدايات الفيدرالية.

٤/ قصور إمكانيات هذه الأجهزة من الناحية العددية والفنية، وضآلة الإمكانيات المتاحة لهذه الأجهزة كما وأن متابعة تنفيذ المشروعات المصدقة ظلت تشكل حاجساً للاستثمار. ومن هنا ظهرت الحاجة الملحة إلي ضرورة إنشاء وزارة للاستثمار مستقلة وذلك بهدف التوصل إلي ما يلي:-

١/ خلق كيان موحد للاستثمار أكثر كفاءة وفعالية لتطبيق قانون تشجيع الاستثمار.

٢/ إسناد أمر الاستثمار إلي وزارة على رأسها وزير متفرغ.

٣/ تطبيق نظام النافذة الموحدة حيث يتم المستثمر إجراءات مشروعه في مدى زمني قياسي بما فيها تخصيص الأرض واستلامها حتى الحصول على تصريح البناء.

تم إنشاء وزارة الإستثمار في نوفمبر ٢٠٠٢ م وقد تم حل هيئة الاستثمار ولاية الخرطوم وتم دمجها مع جهاز الاستثمار ، وكانت بداية تطبيق نظام النافذة الموحدة في ظل وزارة منفصلة للاستثمار .

رابعاً : التشريع الاستثماري الحالي (تعديلات قانون تشجيع الاستثمار لسنة

٢٠٠٣م):-

إن كافة التشريعات المناط بها تشجيع العمل الاستثماري بالبلاد تهدف في المقام الأول تقديم كافة التسهيلات والامتيازات اللازمة وتبسيط الإجراءات وتوفير الضمانات الكفيلة بحماية حقوق المستثمر من جهة وحقوق الدولة من جهة أخرى. وانضمام السودان مؤخراً لعدد من الاتفاقات الجماعية والمعاهدات الثنائية تحتم عليه بصفة عامة توفير وخلق مناخ آمن مستقر وجاذب يشجع الاستثمارات الأجنبية والمحلية وتبسيط الإجراءات الاستثمارية وذلك بتطبيق مبدأ النافذة الواحدة المتعارف عليه عالمياً في هذا الصدد.

جرت مراجعة لقانون الاستثمار في عام ٢٠٠٣م ليصبح أكثر مرونة وتبسيطا
للاجراءات المعتمدة كما اعطى القانون افضليات توجه الاستثمار للمناطق الاقل نموا
وكذلك للمشروعات الاستراتيجية والصغيرة .

**خامسا : التشريع الاستثماري الحالي (تعديلات قانون تشجيع الاستثمار لسنة
٢٠٠٧م)**

تم إجراء بعض التعديلات بمواد القانون ومن ضمنها تم تعديل المادة (١٠) من القانون
والمختصة بمنح الاعفاءات الضريبية واستعاض عنها بنظام الفئة الموحدة أو ما يسمى بالتقدير
الذاتي والتي تفسر بالاتي :

- تحصل ١٠% من صافي الربح للمشاريع الصناعية .
- تحصل ١٥% من صافي الربح للمشاريع الخدمية .
- يحصل صفر % من صافي الربح للمشاريع الزراعية .

خاتمة :

ان الهدف من صدور قوانين متعاقبة للاستثمار هو معالجة القصور ومنح اكبر قدر من
الامتيازات والتسهيلات لجذب المستثمرين للاستثمار في السودان