مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

منظومة الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت: بين التشجيع والتثبيط.

الدكتورة/ زهراء عبد العزيز علي العندليب

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ٣ - السنة ٤٩

ربيع الأول ١٤٤٧ هـ - سبتمبر ٢٠٢٥

https://doi.org/10.34120/jol.v49i3.3867

منظومة الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت: بين التشجيع والتثبيط

الدكتورة/ زهراء عبد العزيز علي العندليب*

ملخص

الأهداف: أهدف في هذه الورقة لبحث مدى كفاءةِ وتكاملِ القوانين المتعلقة بتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت في تحقيقِ غاياتِها وذلك من ناحيتين: الأولى، تتعلقُ بمضمونِ القوانين المنظّمة للاستثمار المباشر، والثانية، تتصلُ بإشكاليةِ ضعفِ الضّماناتِ سواء المقرّرة لمصلحة المستثمر الأجنبي أو في مواجهتِه. **المنهج:** وفي سبيلِ ذلك، أتبعُ منهجَ التحليل النقدي للتشريعات ذاتِ الصلة حسب أحدثِ تعديلاتها (القانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٤)، إلى جانب النظرِ في الإجراءات والممارسات المتّبَعة في شأنِ ترخيص الاستثمار المباشر. **النتائج:** وقد خلصَ البحثُ إلى أن التشريعات المنظمة للاستثمار الأجنبي المباشر ما تزال غير كافيةٍ لاجتذاب المستثمرين بسببِ عددٍ من العوائقِ القانونية وغيرِ القانونية في بيئة الاستثمار. وفي المقابل، تفتقرُ التشريعات ذات الصّلة للضماناتِ الضرورية في مواجهةِ المستثمر الأجنبي لضمانِ التزامه وجديّتِه. **الخاتمة:** اختتم البحث بدعوة المشرّع الكويتي والإدارات المختصة بتطبيق قوانين الاستثمار الأجنبي لإجراء تعديلاتٍ قانونية أو لائحية لمعالجة العقبات التي تقف أمام المستثمر الأجنبي من ناحية، وللحد قدر الإمكان من عواقبِ التّضمين وعدم الالتزام من ناحية أخرى.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار الأجنبي المباشر، الوكيل المحلي، هيئة تشجيع الاستثمار المباشر، فرع الشركة الأجنبية، المناقصات العامة.

* أستاذ مساعد في القانون التجاري – كلية الحقوق – جامعة الكويت.
الإيميل: zahraa.alandaleeb@ku.edu.kw

- تسلّم البحث في: ١٥/١٢/٢٠٢٤، أجيز للنشر في: ١٠/٤/٢٠٢٥.

حقوق الطبع والنشر محفوظة – مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص٤١

المقدمة

تشمل المنظومةُ التشريعية الكويتية عدةَ قوانين تنظّم عمل المستثمِر الأجنبي تتمثلُ بقانون التجارة وقانون الشركات التجارية وقانون تشجيع الاستثمار المباشر وقانون تنظيم الوكالات التجارية وغيرها. يُقصد بالاستثمار الأجنبي المباشر الاستثمار الذي يتضمنُ شراء أصولٍ مادية، مثل العقارات والمصانع والمعدات وغيرها، في بلدٍ أجنبي مع منحِ المستثمر الأجنبي حقَ تملك الاستثمار وإدارتِه من خلال فرعٍ أو شركةٍ تابعةٍ، أو حتى عبرَ عمليةِ استحواذٍ أو اندماج.(١) وقد عرّف المشرع الكويتي الكيانَ الاستثماري بأنه "مشروعٌ أو نشاط اقتصادي يرخَّص فيه وفق أحكام هذا القانون بموجب ترخيصٍ استثماري يمنحهُ الوجودَ القانوني في دولة الكويت".(٢) فهو استثمارٌ يوظِّف من خلاله المستثمر، منفردًا أو مع غيره وطنيًا كان أو أجنبيًا، رأسَ ماله مباشرةً في كيانٍ استثماري مرخّص داخل الكويت وطبقًا لقوانينها. كما عرّف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الاستثمارات الأجنبية بأنها "الاستثماراتُ في مشروعاتٍ داخل دولةٍ ما، ويسيطرُ عليها المقيمون في دولةٍ أخرى وتكون لهم سيطرةٌ فعليةٌ على سياسات وقدرات المشروع".(٣) ولهذا يوصفُ الاستثمارُ الأجنبي المباشر بالاستثمار طويلِ الأمد أو الذي يُفضي إلى علاقةٍ طويلة بين المستثمر والدولة المُستضيفة للاستثمار كما جاء في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD).(٤) وقد تتفاوتُ نسبُ السيطرة الأجنبية المحدّدة في التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات مع الوقت وبتغيّر الهدفِ المرجو من تنظيم الاستثمار المباشر.

يرجع الاهتمامُ المتزايد بجذب وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دورِه

---

(١) الاستثمار عامةً على وجهين: الاستثمارُ الداخلي (أي الوطني) والاستثمارُ الخارجي (أو الأجنبي)، وقد يكونُ أي منهما استثماراً مباشراً أو غير مباشرٍ حسب مستوى سيطرةِ المستثمر على إدارة الشركات العاملة في دولةٍ أخرى؛ فالاستثمارُ غير المباشر يتم بشراءِ المستثمر حصصًا في شركاتٍ أجنبية تطرح أسهمها للتداول في أسواقِ تلك الدول. ينظر:

Mohamed Alhihi, Legal Assessment of the Kuwaiti Foreign Direct Investment Rules in Light of the WTO Rules, p. 37.

(٢) المادة (١) من قانون رقم (١١٦) لسنة ٢٠١٣ في شأن تشجيع الاستثمار المباشر.

(٣) نشأت علي عبد العالي، الاستثمار والترابط الاقتصادي الدولي، ص ١٠٢.

(٤) تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٧، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد، ينظر:

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/WIR2017_Overview_AR.pdf (accessed on: 15/8/2024).

وأثرِهِ في تدفّقِ رؤوس الأموال الخاصة الأجنبية للاقتصاد الوطني، وقد يكونُ الاستثمارُ الأجنبي سبيلًا جيدًا لتمويل مشاريع التنمية، خاصةً إذا ما قورنَ بالقروضِ الخارجية بشروطها وفوائدها الباهظة. كما يُرجى من الاستثمار المباشر أن يُسهم في إيجادِ فرص عملٍ وطنية تحدّ من البطالة وترفعُ مهارات الأيدي العاملة الوطنية، وأن يُشارك في نقل الخبرات والتكنولوجيا للبلد المضيف.(٥) ويعزز الاستثمارُ الأجنبي المباشر نتائجَ صادرات الدول بشكلٍ مباشر أو غير مباشر من خلال خفضِ تكلفةِ التصدير للشركات الوطنية، كما يرفعُ التنافسيةَ في الأسواقِ المحلية بما ينعكسُ على جودة السلع والخدمات فيها. أما في اقتصاداتِ دول الخليج المعتمدةِ بشكلٍ أساسي على المصادر النفطية، فيُعتبر الاستثمارُ الأجنبي أحدَ أبرزِ خيارات دعمِ تنويع مصادر الدخل الوطني غيرِ النفطية. وبالنظر للمكاسبِ التي يحقّقها المستثمرُ الأجنبي من الاستثمار خارج بلاده، نجدُ عددًا من المزايا من بينِها تنويع أماكن استثماراته، وتجنّب القيود المفروضة على الاستثمار في سوقِه الوطنية، وتحقيق عوائدَ أعلى من خلال الاستثمار في أسواقٍ أكثر ربحية حيثُ الحاجةُ أمسّ لسلعه وخدماته أو حيثُ نسبةُ الإنفاق الاستهلاكي أعلى.(٦)

إلى جانب مزايا الاستثمار الأجنبي المباشر التي قد تشجعُ الدولَ على تيسيره، لا ينبغي أن نغفلَ الدورَ الذي لعبتهُ وتلعبهُ المنظماتُ والمؤسسات العالمية، كمنظمةِ التجارة العالمية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لنشرِ وتعزيزِ فلسفة التحرر الاقتصادي وسياسةِ الأسواقِ العالمية المفتوحة أمام تنقّلِ رؤوس الأموال والسلع والخدمات.(٧) إذ يمثّلُ الاستثمارُ الأجنبي المباشر وفتحُ الأسواق المحلية للشركات متعددة الجنسية أحدَ أهم مظاهرِ التّحرر والعولمةِ الاقتصادية المفروضةِ من خلال

(٥) رضا عبد السلام، محددات الاستثمار الأجنبي المباشر في عصر العولمة، ص ٧٩.

(٦) Mohamed Alhihi, p. 36.

(٧) مع الإشارة إلى أن سياسات تحرير الأسواق لا تشكل بذاتها خطوة إصلاحية بالضرورة، بل كانت وبالاً على اقتصاديات بعض الدول، كدول أميركا اللاتينية. ينظر:

Noam Chomsky, Profit Over People: Neoliberalism and Global Order, p. 72.

وحول علاقة الاستثمار المباشر بالتحرر الاقتصادي وفتح الأسواق، ينظر: بلال الصنديد، الاستثمار المباشر في دولة الكويت: تحديات الواقع والقانون، ص ٢٠١؛ حسان خضر، برامج إصلاح التجارة الخارجية وتقييمها، المعهد العربي للتخطيط، ينظر:

https://www.arab-api.org/TrainingDetails.aspx?TrainingID=29 (accessed on: 15/8/2024).

الاتفاقيات الدولية الثنائية أو الجماعية أو من خلالِ برامجِ التمويل.[٨] فقد باتَ تبني سياسةِ تشجيع الاستثمار الأجنبي التزامًا دوليًا على عاتقِ الدول، والسعيُ لتحقيقِه وفاءً بالتزاماتها في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وانسجامًا مع خططِ ومقترحات المؤسسات الدولية.[٩] فعلى سبيل المثال، وضعَ البنكُ الدولي تقاريرَ دورية حولَ أداءِ الأعمال لقياسِ سهولة ممارسة الأعمال من خلالِ تحليلِ محاور تشريعية وتنفيذية محددة.[١٠] فدفعت هذه التقاريرُ الدولَ لإعادةِ النظر بقوانينِها المتعلقة بالاستثمار باستمرارٍ بغيةَ الحصول على تقديراتٍ أعلى لناحيةِ سهولة الأعمال. وقد نحت الكويتُ منحى بقية الدول بتعديلاتٍ طالت مختلفَ القوانين على ما سنرى.

تمحورت تشريعاتُ الاستثمار المباشر حولَ مسألتين: الأولى، رفع الحظر المفروض على ممارسةِ الأجانب للتجارةِ في الكويت؛ والثانية، منحهم حوافزَ تدفعُ بهم للاستثمارِ فيها. وعلى الرغمِ مما تضمنتهُ القوانينُ من امتيازاتٍ وإعفاءات إلا أننا نشهدُ فتورًا في الاستثمارِ الأجنبي بسبب عددٍ من المعوّقات في البيئة المؤسسية، القانونية وغير القانونية، كاشتراطِ أن يكونَ للمستثمرِ وكيلٌ محليّ. لمواجهة هذه الإشكالية صدرَ مؤخرًا القانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ معدّلًا قانونَي التجارة والمناقصات العامة بهدفِ تعزيز جاذبيةِ السوق الكويتية للمستثمر الأجنبي من خلالِ السّماحِ له بمباشرةِ الأعمال وتقديمِ العطاءات في المناقصات العامة دون حاجةٍ لوكيلٍ محلّي. غير أنّ هذا التعديل جاء، من الناحيتين الإجرائية والموضوعية، متعجّلًا ومقتضَبًا بحيث أثار جدلًا قانونيًا حول آلياتِ تنفيذهِ في ظل القوانين الأخرى ذات الصّلة من ناحية، وفعاليتِه في

(٨) المرجع نفسه. وينظر:

Mohamed Alhihi, p. 36.

(٩) من أبرز هذه الاتفاقيات، اتفاقية تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، وهي إحدى الاتفاقيات الرئيسية لمنظمة التجارة العالمية WTO (المعروفة باسم TRIMS agreement) والهادفة للحد من تفضيل المستثمر الوطني في الدول أعضاء المنظمة بغيةَ تيسير الاستثمار الأجنبي. ينظر:

https://www.almeezan.qa/ClarificationsNoteDetails.aspx?id=8067&language=ar (accessed on: 15/8/2024).

(١٠) تتمثل المحاورُ بالجوانب التالية: دخول الأعمال، استخراج تراخيص البناء، خدمات المرافق العامة، توظيف العمال، الخدمات المالية، التجارة الدولية/العابرة للحدود، الضرائب، إنفاذ العقود وتسوية المنازعات، المنافسة في السوق، وتسوية حالات الإعسار. ينظر:

https://www.worldbank.org/en/businessready (accessed on: 15/8/2024).

اجتذابِ الاستثمار الأجنبي من ناحيةٍ أخرى. كما أن ثمةَ قوانينُ أخرى وممارسات تشكّل عوائق تحولُ دون توطين الاستثمارات الأجنبية.

وعليه، أبحثُ في هذه الورقة العلمية مسألتين: الأولى، مدى كفاءة وتكامل القوانين المتعلقة بالاستثمار الأجنبي في الكويت في تحقيقِ غاياتها، فأجادلُ بأنه وعلى الرغمِ من المزايا التي يتمتعُ بها المستثمرُ الأجنبي إلا أنّ بعضَ القوانين تشكّل بذاتِها عائقًا يحولُ دون اجتذابِه. تتمثلُ أبرزُ العقبات بالحظرِ المفروض بموجب القوانين على تمتّع الأجنبي، فردًا أو شركةً، بحق انتفاعٍ للقسائم الصناعية أو الزراعية إلا استثناءً وبحدودٍ ضيقة، في ظِلّ مشكلة الندرة – المصطنعة – للأراضي الصناعية المُتاحة حتى للمستثمر الوطنيّ وسوء توزيعها، والحظر المفروض على تملّكه، وإن كان مستثمراً، أراضٍ أو عقارات إلا استثناءً وبحدودٍ ضيقة وبإجراءاتٍ بيروقراطيةٍ مُرهقة. أما المسألةُ الثانية التي أبحثُها فضعفُ الضّماناتِ التي توفّرها القوانينُ ذات الصّلة في مواجهةِ المستثمر الأجنبي، وهي إشكاليةٌ بارزةٌ أظهرَها الواقعُ العملي في الكويت. وسواءٌ في ذلك أكانت الضماناتُ مُبتغاة لصالح الدولة في تحصيلِها الضرائبَ مثلاً، أو لصالحِ غيرِها من المتعامِلينَ مع المستثمر الأجنبي كما في حالِ لجوئه لتضمينِ الأعمال المَنوطةِ به أو نُكوصِه عن إكمالِها.

أنتهجُ في هذا البحث المنهجَ التحليليّ في القانون لتحليلِ القوانين ذاتِ العلاقة وتبيّنِ مُلاءمتِها مع بعضِها البعض لجذبِ المستثمر الأجنبي. وأقسّم البحثَ إلى مبحثين: أتناولُ في المبحث الأول تطوّر القوانين المنظمة للاستثمار الأجنبي المباشر، ثم أبحث آخر تعديلاتها مسلّطةً الضوء على أهم الحوافز التي تضمّنتها. وفي المبحث الثاني أعرضُ أبرزَ العقبات القانونية وغير القانونية أمام المستثمر الأجنبي، إلى جانب مناقشةِ مدى كفايةِ الضّماناتِ التي يُوفّرها القانونُ لصالح الغيرِ، فردًا أو شركةً أو دولة، في مواجهةِ المُستثمر.

المبحث الأول
الإطار القانوني المنظِّم للاستثمار الأجنبي في الكويت

تتوزّع قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت على عددٍ من القوانين، كما يختص بتطبيقها عدد من الجهات العامة. أتناول هذه القوانين في مطلبين: أشرح في الأول التطور التاريخي لتنظيم الاستثمار الأجنبي وضوابطه، وأخصص المطلب الثاني

لدراسة التعديل الأخير الذي طرأ على قانونَي التجارة والمناقصات العامة رقم ١ لسنة ٢٠٢٤ لبيان الغاية منه وما يفرضه من تحديات أمام المستثمر والبلد المُضيف.

المطلب الأول
التطور التاريخي لتنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت

يتكون الإطارُ القانوني المنظم للاستثمار المباشر في الكويت من عددٍ من القوانين أبرزُها: قانون التجارة، قانون الشركات، قانون الوكالات التجارية، قانون تشجيع الاستثمار المباشر، وقانون المناقصات العامة. صدر قانون التجارة الكويتي رقم (٦٨) لسنة ١٩٨٠ متحفظًا بشأن الاستثمار الأجنبي فارضًا عددًا من القيود على ممارسة الأجانب التجارة في الكويت ومقدمًا مصالح المستثمر الوطني. فقد نصّت المادة ١/٢٣ من قانون التجارة على أنه: "لا يجوزُ لغير الكويتي الاشتغالُ بالتجارة في الكويت إلا إذا كان له شريكٌ أو شركاءُ كويتيون، ويُشترط ألا يقل رأسُ مال الكويتيين في المتجر المشترك عن ٥١٪ من مجموع رأس مال المتجر."[١١] كما تنص المادة ٢٤ منه على أن: "لا يجوز لشركةٍ أجنبية إنشاءَ فرعٍ لها في الكويت، ولا يجوزُ أن تباشر أعمالًا تجارية في الكويت إلا عن طريق وكيلٍ كويتي." كما اشترط قانون الوكالات التجارية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ فيمن يزاولُ أعمال الوكالات التجارية "أن يكون شخصًا طبيعيًا أو مجموعةَ أشخاصٍ طبيعيين من حامِلي الجنسية الكويتية، أو أن يكون شخصًا اعتباريًا، على ألا تقل حصةُ الشريك الكويتي في رأس ماله عن ٥١٪." ولِما يزيدُ عن خمسةِ عقود أصبح الوكيل الكويتي البوابةَ التي يدخل منها الاستثمار الأجنبي للكويت، وقد قوبِل هذا الشرطُ بانتقاداتٍ وجيهة لعل أهمها ارتفاعُ أسعار السلع والخدمات المقدّمةِ عبر الوكلاء.

وقد جاءت القوانين اللاحقة فارضةً ذات القيد الخاص بالشريك أو الوكيل الكويتي على المستثمر الأجنبي؛ فلو أراد المستثمرُ الأجنبي تأسيسَ شركةٍ في الكويت، تجنباً لشرط الوكيل، فسيُقابل بشروط قانون الشركات الكويتي رقم (١) لسنة ٢٠١٦ المتعلقة بجنسية ملّاك الشركات المؤسسة في الكويت. إذ تشترط المادة (٣٨) منه ألا تقل نسبةُ ملكية الكويتيين في شركة التضامن، حيثُ يكون الشركاءُ مسؤولين على

(١١) وقد استثنت المادة ٢/٢٣ من هذا الشرط أصحابَ الحرف البسيطة والتجارات الصغيرة، فأجازت لهم مباشرة أعمالهم دون شريكٍ كويتي.

وجهِ التضامن عن التزامات الشركة في جميع أموالهم، عن ٥١٪ من رأس المال. وقد اشترطت المادتان (٥٦-٥٧) ذاتَ الأغلبية في شركة التوصية البسيطة شريطةَ أن يكون جميعُ الشركاء المتضامنين من الكويتيين. على ألا تقلّ نسبُ ملكية الكويتيين في بقية الشركات عن النسب التي تحدّدها اللائحةُ التنفيذية، وهو ما يعني استحالةَ أن يتملّك المستثمر الأجنبي استثماره ملكيةً كاملة دون شريك وطني.

أما القانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن المناقصات العامة فقد يبدو للوهلة الأولى أنهُ خرج على القيد المفروض على الاستثمار الأجنبي، فنصّ في المادة (٣١) منه أنه: "يجوزُ أن يكون مقدم العطاء أجنبيًا" بالاستثناء من المادتين ٢٣ و٢٤ من قانون التجارة المُشار لهما. بل وأجازت المادةُ أن تكون المناقصةُ مقتصرةً على الشركات الأجنبية دون سواها إذا طلبت الجهةُ صاحبة الشأن ذلك. إلا أنه فرضَ في المقابل على المقاول الأجنبي شراءَ ما لا يقل عن ٣٠٪ من مستلزمات المقاولة من المنتجات الوطنية، وبأن يُسنِد ما لا يقل عن ٣٠٪ من أعمال المقاولة الراسيةِ عليه إلى مقاولين محليين، حسبما تقضي المادة (٨٧) منه، وهو ما يُمثل عقبةً أمام ضبط الجودة والأسعار في السوق المحلي.[١٢] نظرياً تهدف هذه الشروط إلى تشجيع الصناعات المحلية ورفع جودتها، كما تهدف أحيانًا إلى الحدّ من هيمنة الشركات الأجنبية ومتعددة الجنسية. إلا أن فرض مثل هذه الاشتراطات في دولٍ نامية أو غير صناعية يشكل عقبةً حقيقيةً أمام المستثمرين الذين قد لا تلبي السوق المحلية احتياجاتهم. فمن الأفضل، والحال كذلك، ألا يُفرض شرط المكوّن المحلي على الاستثمارات الأجنبية أجمع، بل يطبق مع أخذ استعداد السوق المحلية ومتطلبات كل استثمارٍ بعين الاعتبار.

في ظل هذه البيئة التشريعية الطاردة للاستثمارات الأجنبية جاء قانونُ تشجيع

(١٢) نجد هذه الشروط في ملحق اتفاق إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة TRIMS، فقد اشترط الاتفاق قيام المشروع الأجنبي بشراء أو استخدام منتجات محلية المنشأ، وهو ما يعرف بشرط المكوّن المحلي. يضاف إليه عادةً شرط التوازن التجاري الذي يقيّد استيراد المشروع الأجنبي أو استخدامه لمنتجات مستوردة. كما ترد هذه الشروط في القوانين الوطنية، كقانون Buy American Act في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد تزايدت الدعوات لتبني قانونٍ مماثلٍ في الاتحاد الأوروبي خاصة مع تزايد اعتماده على دول أخرى، كالصين، في قطاعات الطاقة النظيفة والتكنولوجيا وغيرها. ينظر:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2014-003570_EN.html (accessed on: 19/3/2025).

وليد حفاف، الاستثمار الأجنبي المباشر والمنظمة العالمية للتجارة، ص ٢٨.

الاستثمار المباشر رقم (١١٦) لسنة ٢٠١٣ محدثًا تغييرًا جذريًا باتجاه تيسير الأعمال، وموجدًا سبيلاً جديدًا للاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت تماشيًا مع أهداف الاستثمار الأجنبي المذكورة في خطة التنمية (رؤية الكويت ٢٠٣٥).[١٣] وقد قصد المشرع من سَنّ هذا القانون تحقيق عددٍ من الأهداف، منها: أولًا، إنشاء هيئة مستقلة تتولى شؤونَ الاستثمار المباشر (وطنيًا كان أم أجنبيًا) وبصلاحياتٍ واسعة، هي هيئة تشجيع الاستثمار المباشر؛ ثانيًا، تيسير إجراءات التقديم والترخيص الاستثماريّين بما يتفقُ مع الالتزامات الدولية في المساواة بين المستثمر الوطني والأجنبي. تتولى هيئةُ تشجيع الاستثمار المباشر جملةً من الاختصاصات يأتي على رأسها الاختصاصُ باستطلاع الفرصِ الاستثمارية في الدولة والترويجِ لها، إضافة لمنحِ المرخّص لهم عددًا من المزايا والإعفاءات. كل هذا محكومٌ بالتزامات مفروضةٍ على الهيئة بتحرّي الشفافية سواء في إصدار قراراتها بالمنح والمنع أو فيما تُعطيه للمستثمرين المرخّصِ لهم من حوافز.[١٤] ومن المستحدثات التي تيسّر الاستثمار الأجنبي لجهةِ تبسيط الإجراءات وتقليصِ البيروقراطية إنشاءُ إدارة "النافذة الموحّدة" التابعة لمدير عام الهيئة والتي تجمعُ موظفين من كافة الجهاتِ ذات الصلة بالاستثمار الأجنبي لضمانِ سرعة إنجاز المعاملات.

ووفقًا لهذا القانون، يمكن للهيئة منحُ ترخيصِ الاستثمار المباشر لثلاثةِ أشكالٍ من الكيانات الاستثمارية: للشركة التي يؤسّسها المستثمر في الكويت، على أنها شركةٌ كويتية تتخذ إحدى صور الشركات المنصوص عليها في قانون الشركات رقم (١) لسنة ٢٠١٦؛ أو لفرعِ شركةٍ أجنبية يرخّص لها للاستثمار المباشر في الكويت؛ أو لمكاتب دراسة الأسواق التي لا تُباشر نشاطًا تجاريًا إنما يقتصرُ عملها على دراسة الأسواق وإمكانية

(١٣) وقد ألغى قانونُ الاستثمار المباشر القانونَ رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ في شأن تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي.

إن من ركائز رؤية الكويت ٢٠٣٥ تعزيز قطاع خاص ديناميكي، من خلال: "تحويل الكويت إلى بيئة جاذبة للاستثمار بقيادة القطاع الخاص من خلال بيئة أعمال سهلة ومنافسة عادلة وإجراءات حكومية سلسة"، وهو المنظور الذي تتبناه وتعمل على تحقيقه هيئة تشجيع الاستثمار المباشر. ينظر:

https://www.newkuwait.gov.kw/program_details.aspx?pid=Mw== .(accessed on: 16/3/2025).

(١٤) تنص المادة (١٤) من القانون رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٣ على أن: "يَصدر الترخيص بقرارٍ من المدير العام، بعد استيفاءِ الطلب للمعايير والأسس والقواعد التقييمية التي يضعُها المجلس في شأن كل حالة من الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، ويبلّغ فيها [الصحيح: بها] المستثمر مسبقًا عند تقديم طلبه إلى الهيئة".

الإنتاج فيها.[١٥] إلا أن المشرع حظرَ على المستثمر الأجنبي الاستثمارَ في بعض الأنشطة أو القطاعات السيادية أو ذات الخصوصية التي يتولى مجلسُ الوزراء تحديدها.[١٦]

وقد منح قانون تشجيع الاستثمار المباشر عددًا من الضمانات والمزايا لحثّ المستثمرين على توطينِ استثماراتهم في الكويت. من ذلك إعفاءُ الكيان الاستثماري، وأي توسّعٍ يرد عليه، من ضريبة الدخل والضرائب الأخرى لمدةٍ لا تزيد على عشر سنوات من التشغيل الفعلي للكيان الاستثماري حسب المادة (٢٧). إضافة للإعفاءات الواردة في القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. كما أكّدت المادتان (١٩ و٢٠) من القانون حقَّ المستثمر بالتصرفِ في الكيان الاستثماري كليًا أو جزئيًا، بيعًا أو تنازلًا، مع ضمان عدم مصادرةِ الاستثمارات أو نزعِ ملكيتها إلا للمنفعة العامة "ومقابل تعويضٍ يُعادل القيمة الاقتصادية الحقيقية للمشروع المنزوعة ملكيتُه". إلى جانب ذلك يحقُّ للمستثمر استقدام العمالة الأجنبية اللازمة مع مراعاةِ الحد الأدنى من نِسبِ العمالة الوطنية الكويتية، إضافةً لحقّه في الانتفاع بالأراضي والعقارات المخصّصة لهيئة تشجيع الاستثمار. ومما تجدرُ الإشارةُ إليه آلية منح هذه الإعفاءات، إذ أصبح قرارُ منح الاعتماد مرتبطًا بأداء الكيان، ووفقًا لمعايير ثابتة تعزز الموضوعيةَ في قرارات الهيئة هي: نقل وتوطين التكنولوجيا، خلق وظائف للكويتيين وتوفير فرص للتدريب، بناء المحتوى المحلي عن طريق توسيع وتفعيل دور القطاع الخاص الكويتي باستخدام المنتجات والخدمات المحلية.[١٧]

بذلك أصبحَ الاستثمار المباشر متاحًا للمستثمرين من المواطنين والأجانب من خلالِ هيئة تشجيع الاستثمار المباشر ووفقَ ضوابطها، ومع الاستفادة من الحوافز التي توفّرها. غير أن المشرّع لم يكتفِ بذلك، إذ أصدر مؤخرًا القانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ بتعديل قانونَي التجارة والمناقصات العامة. أبحث في المطلب التالي هذا التعديل الأخير للكشف عن غاياته والتحديات التي تواجه تفعيله.

---

(١٥) المادة (١٢) من القانون رقم (١١٦) لسنة ٢٠١٣.

(١٦) للاطلاع على الأنشطة التي استثناها قرارُ مجلس الوزراء، ينظر الهامش ٣١.

(١٧) ينظر قرار مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار المباشر رقم (١٨٠) لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعديل قرار آلية منح الإعفاء الضريبي:

https://kdipa.gov.kw/ar/about-kdipa/law-decisions/ (accessed on: 15/8/2024).

المطلب الثاني
ما استجد في منظومة الاستثمار الأجنبي بعد القانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٤

في مطلع العام ٢٠٢٤ أصدر المشرّع الكويتي القانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٤ بتعديل المادة (٢٤) من المرسوم بقانون رقم (٦٨) لسنة ١٩٨٠ بإصدار قانون التجارة والمادة (٣١) من القانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦ بشأن المناقصات العامة. وبموجب هذا التعديل أجازَ القانون "للشركة الأجنبية إنشاء فرعٍ لها في الكويت ومباشرة عملها فيها دون الحاجة لوكيلٍ محلي"، مثلَما أجاز لها التقدمَ بعطائها في المناقصات العامة والمحدودة والممارسات والتعاقدات المباشرة دون أن تكونَ مقيّدةً في السجل التجاري الكويتي. كما ألغى السلطةَ التقديرية التي كان يمنحُها قانونُ المناقصات للجهة طالبةِ التعاقد بجعلِ الطرح مقتصرًا على الشركات الوطنية. وبالنظر للقانون ولِما ورد في مذكّرته الإيضاحية يتبيّن جليًا تغيُّر موقف المشرع الكويتي المفضّل للمستثمر الوطني وتوجّهه نحو مساواته بالمستثمر الأجنبي.[١٨]

وقد أثار القانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ نقاشًا حول الجدوى من إصداره، خاصة وأن مضمونَه لم يكد يُقدّم جديدًا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار قانون تشجيع الاستثمار الأجنبي الذي سبق وأن فتح باب الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت. ويبدو أن الهدفَ الذي تغيّاه المشرع من إلغاء اشتراط الوكيل المحلّي هو منح المستثمر الأجنبي الخيارَ بين: ١) أن يستثمرَ بشكلٍ غير مباشر من خلال وكيلٍ محلي، وهو خيارٌ ما زال قائمًا؛ ٢) أو أن يستثمر مباشرةً عبر الهيئةِ؛ ٣) أو يستثمرَ مباشرةً عبرَ الترخيصِ له بفتح فرعٍ أجنبي من خلالِ وزارة التجارة والصناعة، وهو النظامُ الجديد الذي جاء به التعديل. وعلى الرغمِ من اقتضاب القانون ومذكرته التفسيرية وخلوّهِما من أي ضوابط أو معايير للاستثمار الأجنبي المباشر، إلا أنه يُمكننا القول بأن خيار الاستثمار المباشر عبر وزارة

(١٨) يُؤخذُ على المذكرة الإيضاحية للقانون ضعفَ صياغتِها لغويًا وقانونيًا. كما يُؤخذ عليها الانتقادُ الذي ساقتهُ بقولها: "كان هناك مبررات لاشتراط وجود وكيل محلي في الفترات السابقة باعتبار أن الوكيل المحلي سيكون حريصًا على إتمام التعاقدات بأفضل صورة وأكثر أمانة عند تنفيذها من الوكيل [يعني المستثمر الأجنبي] الذي قد لا يسعى إلا للربح دون وضع أي اعتبار للدولة وجودة المشاريع". إذ بطبيعةِ الحال يسعى كلُّ تاجر، وطنيًا كان أو أجنبياً، للربح، ويقعُ على الدولة، دونَ غيرها في جميع الأحوال، متابعة حسن تنفيذ التعاقدات لضمان تحقيق غاياتها، وعليها، دون سواها، في سبيل ذلك إيجادُ البيئة القانونية التي تفعّل ضماناتِ أطراف التعاقد.

التجارة يُفترض فيه أن يكون وفقَ اشتراطاتٍ ونظامِ حوافز مختلفَين عمّا يجري عليه العمل في هيئة تشجيع الاستثمار، والقولُ بغير ذلك ينفي الحاجة المبررة للتعديل.

وبالنظر في الضوابط والقواعد الموضوعية التي وضعتها الهيئة لترخيص الشركات والأفرع الأجنبية، نجدها مدروسةً بعناية وهادفة لاستقطاب استثمارات على درجةٍ عالية من الكفاءة. كما تُخضع الهيئةُ الاستثمارات المرخّصة من قبلها لتقييمٍ سنوي يتقرر على إثره استمرار استفادةِ الاستثمار من المزايا والإعفاءات. ومن هنا فإن قيام وزارة التجارة بوضع معاييرَ مختلفة عمّا أسّسته الهيئة فيهِ إهدارٌ لمنظومةٍ جرى العمل لسنوات على تجويدها. وقد يُعتقد، والحالُ كذلك، أن المعاييرَ والضوابط التي ستضعها الوزارة للاستثمار المباشر ينبغي أن تكون أقلّ تطلّبًا من تلك التي وضعتها الهيئة، وبما يجعل الوزارة مستقطبةً لمشروعاتٍ استثمارية أقل أهمية أو جدية.

في المحصلة، أصبحَ المستثمر الأجنبي في الخيار بين أن يباشر نشاطه في الكويت بشكل غير مباشر من خلال وكيل وطني، أو أن يباشره بشكل مباشر عبر هيئة تشجيع الاستثمار المباشر أو عبر وزارة التجارة (إن لم يجتَز متطلباتِ الهيئة) على أن يكون لكلٍ من الجهتين ضوابط وحوافز مختلفة. وعليه يُعتبر التعديل تأكيدًا على لامركزيةِ قواعد الاستثمار الأجنبي والجهاتِ المعنيّة به في الكويت، وهو توجّهٌ منتقدٌ لكونِه يرفع على المستثمر تكلفة قرار الاختيار من بين أنظمة استثمارٍ مختلفةٍ لكلٍ منها قواعده وإجراءاتُه التي ينبغي عليه الإلمامُ بها ليتمكّن من اتخاذ قراره.

وعلى الرغم من المزايا والضمانات والإعفاءات التي توفرها المنظومةُ القانونية للمستثمر الأجنبي إلا أنّ نسب الاستثمار الأجنبي في دولةِ الكويت ماتزالُ منخفضةً مقارنةً بدول الخليج الأخرى، إذ بلغ إجمالي التدفقات الجديدة من الاستثمارات المباشرة الواردة والموافق عليها من قبل الهيئة خلال السنة المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤) مئتي مليون دينار كويتي فقط، وبإجمالي مليار وثمانمائة مليون تراكمية منذ أن باشرت الهيئة أعمالها.[١٩] وعليه نخصص المبحث التالي لبحث مثالب منظومة الاستثمار الأجنبي في

(١٩) ينظر التقرير السنوي (٢٠٢٣-٢٠٢٤) لهيئة تشجيع الاستثمار الأجنبي:
https://kdipa.shorthandstories.com/annual-report-2023-24AR/ ((accessed on: 17/3/2025)
مع الإشارة إلى أن حصةَ الكويت في جذب الاستثمارات الأجنبية بلغَت ٢,١١٣ مليار دولار أميركي مقارنة ب ٣٠,٦٨٨ في الإمارات، و١٢,٣١٩ في السعودية، و٦,٨٤٠ في البحرين حسب بيانات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD للعام ٢٠٢٣. ينظر: =

الكويت، من خلال عرض الأسباب التي تحولُ دون توطين الاستثمارات فيها من ناحية، وضعف الضمانات التي توفرها في مواجهة المستثمر الأجنبي من ناحية أخرى.

المبحث الثاني
مثالبُ منظومةِ الاستثمار الأجنبي في الكويت

تتمتع الكويت بمقوماتٍ جاذبةٍ للاستثمار الأجنبي يأتي في مقدّمتها الموقعُ الاستراتيجي الذي يُتيح منافذَ بحرية تمرّ بها خطوط الملاحة الدولية، والبنى التحتية الجيّدة، إلى جانبِ وفرة مصادر التمويل، وارتفاعِ القدرة الشرائية.(٢٠) كما يُعتبر الاستقرار السياسي (نسبيًا) والاقتصادي عاملًا مطمئنًا للمستثمر الأجنبي، وهو ما عبّر عنه ارتفاعُ معدل الاستثمار الأجنبي بعد الأزمةِ المالية العالمية التي كانت دولُ الخليج بمأمنٍ نسبيٍ من آثارها.(٢١) إلا أن هذه المقومات موجودةٌ في دولٍ ومناطق اقتصادية أخرى حول العالم، كما أن الحوافزَ المادية، كالإعفاءاتِ الضريبية، التي توليها الدولُ عادةً أهميةً أكبرَ لا تكفي وحدَها لجذب الاستثمار الأجنبي كما تُبيّنُ الدراسات.(٢٢) هذا يفرضُ على الكويت العمل على رفع جاذبية البيئة الاستثمارية فيها من خلال إزالة العقبات التي تحولُ دون ذلك.

أخصص المطلب الأول من هذا المبحث لدراسة العقبات المتعددة التي تعيق الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت. وأبحث في المطلب الثاني مدى كفاية الضمانات التي توفرها منظومة الاستثمار الأجنبي في الكويت للمستثمر من ناحية وللدولة المضيفة من ناحية أخرى.

= https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024 (accessed on: 19/3/2025); Also see, Faten AlJabsheh, Sulayman AlQudsi and Mohammed Hajeeh, An Assessment of Private Investment Behavior in Kuwait, Kuwait Institute for Scientific Research, Project Final Report, KISR No. 15226, p. 54; World Bank Group, Doing Business 2020, p. 4-6.

(٢٠) مروة مؤمن، دور التكامل الاقتصادي الإقليمي في تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة حالة دول مجلس التعاون الخليجي، ص ١٤٤-١٤٧.

(٢١) سفيان قعلول، جاذبية البلدان العربية للاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة تشخيصية حسب مؤشر قياس محددات الاستثمار، صندوق النقد العربي، ص٢١. أيضا ينظر:
https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=KW (accessed on: 15/8/2024).

(٢٢) مجدي شهاب، الاستثمار الأجنبي المباشر، ص ٤٥-٤٦.

المطلب الأول
العقباتُ التي تحولُ دون اجتذابِ الاستثمار الأجنبي

لعل أولى العقبات في الكويت تتمثلُ بعدم وضوح الرؤى والخطط التنموية التي يُراد للاستثمار المباشر المساهمة في بلوغها، فعلى الرغم من وجود (رؤية الكويت ٢٠٣٠) إلا أنها رؤيةٌ عامة تفتقرُ للخطوات الاستراتيجية المتكاملة.[٢٣] فمازال الاستثمارُ المباشر في الكويت متركزًا في قطاع الخدمات، وبنسبةٍ تكادُ تصل لضعفِ النسبة في بقية الدول العربية[٢٤]؛ بينما نجدُها بسيطةً لا تُذكر في قطاعاتِ النفط والغاز والتكنولوجيا. ثم إنه يصعبُ الحديث عن استثمار أجنبي فعالٍ في إحدى دول الخليج في ظل غيابٍ تامٍ للتعاون والتنظيم فيما بينها في هذا الشأن. إذ تتماثلُ رؤى دول الخليج في شأن الاستثمار المباشر ممّا يخلقُ تنافسًا في منطقة تتشابه مواردُها وتتقاربُ بناها المؤسسية بما يصعّب عليها جميعها تحقيق أهدافها. بينما تحتاج دول المنطقة للتكامل الاقتصادي في سبيل إنجاحِ خططها التنموية أكثرَ من حاجتها للتنافس؛ إذ كيف لمنطقةٍ جغرافيةٍ واحدة وصغيرةٍ نسبياً أن تحتضنَ ستةَ مراكز مالية وتجارية في آنٍ واحد. كما لوحظ ارتفاعُ تدفقات الاستثمار الأجنبي "بين الاقتصاداتِ المتحالفة من الناحية الجغرافية-السياسية، بقدرٍ أكبرَ من حصة البلدان الأقربِ إلى بعضها جغرافياً"، ما يعني أنه لم يعُد يكفي في اقتصادِ اليوم الاعتماد على التقارب الجغرافي واتفاقيات التعاون العامة.[٢٥]

كما يأتي في مقدمة الإصلاحات الضرورية تحقّقُ الدولة من قدرةِ بيئتها القانونية على تيسير الجوانب الإجرائية للاستثمار الأجنبي. ولا يقتصرُ الأمر هنا على تبنّي المزيد من القوانين الساعية لتحريرِ الاقتصاد – وهو توجّه يحتاج قدرًا من التبصّر لا الانجرار وراء الاستزراع القانوني – أو تعديلِ القوانين القائِمة بما يصبُّ في هذا الاتجاه، وإن

(٢٣) مجدي شهاب، ص ٨٦.

(٢٤) سفيان قعلول، ص ٢٣.

(٢٥) جيبين آن، عاشق حبيب، دافيد مالاكرينو وأندريا بريسبيتيرو، تشتت الاستثمار الأجنبي يُلحق أشدّ الضرر بالاقتصادات الصاعدة، ينظر مدونة البنك الدولي:

https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2023/04/05/fragmenting-foreign-direct-investment-hits-emerging-economies-hardest (accessed on: 15/8/2024).

كانت خطوةً لازمة.[٢٦] إذ مازالت قواعدُ الاستثمار مبعثرةً بين أكثر من جهةِ اختصاص، تحديدًا بين إدارة النافذة الواحدة في وزارة التجارة وهيئة تشجيع الاستثمار المباشر، ولكلٍ من الجهتين إجراءاتٌ ومعايير مختلفةٌ عن الأخرى. إن هذا التنوّع، وبخلافِ ما قد يعتقده البعض، يشكّل صعوبةً إضافيةً للمستثمر تستلزمُ منه دراسة متطلباتِ كل جهة من جهات ترخيصِ الاستثمار الأجنبي على حدةٍ، وتقييمَ مزاياها ومصاعبها قبل تقديم طلبه. أضف إلى ذلك غياب أيّ دليلٍ موضوعي وإجرائي شاملٍ ودائم التحديث، يوضحُ متطلبات إنجاز المعاملات الحكومية وجهات الاختصاص في ظلّ تغيرات سريعة تطال هذا الجانب. وعلى الرغم من استحداثِ إدارة النافذة الواحدة في وزارة التجارة والتي مثّلت خطوةً مميزة في اتجاه تسهيل الحصول على الرّخص التجارية، إلا أن الحاجة ماتزال قائمة لإتمام الربط الآلي بين الجهات الأخرى المعنية بالاستثمار الأجنبي؛ بما يجعل من الحصول على التراخيص والموافقات اللازمة لاستملاك أراضٍ صناعية أو استقدام عمالة مؤهّلة للمشروع الاستثماري المرخّص أسرع وأقل تعقيدًا.

من معوقاتِ الاستثمار الأجنبي كذلك عدمُ اتساق التشريعات المتعلقة بالاستثمار المباشر مع بعضها بعضاً؛ إذ يخلو قانون الشركات رقم (١) لسنة ٢٠١٦ من أي إشارةٍ لأفرع الشركات الأجنبية العامِلة في الكويت، على الرغمِ من أن القانون قد صدرَ تاليًا لصدور قانون الاستثمار الأجنبي الذي فتح باب الاستثمار لأفرع الشركات الأجنبية عام ٢٠١٣. كما لم تتضمن التعديلات التشريعية اللاحقة، بما فيها القانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤، تعديلًا على قانون الشركات يخلق تناغمًا بين التشريعات المنظمة للموضوع ذاته؛ فمن يطّلع على قانون التجارة يعتقد بأن شرط الوكيل الكويتي للشركة الأجنبية مازال قائمًا دون استثناءٍ عليه. كذلك الأمرُ بالنسبة لكثرة الإحالة للوائح التنفيذية وتأخّر صدور الأخيرة أو اختصارها، إذ يشكّل عقبة أخرى أمام فهم النظام القانوني الذي يخضع له المستثمر الأجنبي.

أشرنا في بداية هذا المطلب لمقومات الاستثمار الأجنبي في الكويت وذكرنا منها، وبشيءٍ من الاقتضاب، الاستقرار السياسي والاقتصادي، إلا أن عاملَ الاستقرار السياسي يحتاجُ منا وقفةً خاصة عند دراسة بيئة الاستثمار في الكويت. فقد شهدت الكويت

(٢٦) يقصد بمفهوم الاسترزاع القانوني (legal transplantation) استدعاء (أو نسخ) قواعد قانونية من نظام قانوني واسترزاعها في آخر طوعًا أو كرهًا. شهيدة قادة، أثر استزراع القوانين الأجنبية على الثقافة القانونية الوطنية، ص ١٦.

خلال العقد الأخير عدمَ استقرارٍ سياسي، رافقهُ عدم استقرار في الرؤى والسياسات المتّبعة على صعيدِ عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ إذ شهدت الكويت ما يزيدُ على ست عشرة حكومة خلال اثني عشر عامًا قابلها ما يقربُ من عشرة انتخابات برلمانية. وتكاد لا تخلو دراسةٌ تتناول البيئةَ الاقتصادية في الكويت من الإشارة للأثر السلبي الذي تتركهُ الصراعات السياسية على بيئة الأعمال، من ذلك التشريع المتعجّل أو الإلغاء المفاجئ لتشريعاتٍ قائمة مدفوعة برؤى سياسية صرفة.(٢٧)

إنّ من أهم العوامل الطاردة للاستثمارات الأجنبية المباشرة غيابُ الأمن القانوني في البيئتَين التشريعية والاقتصادية. يُقصد بالأمن القانوني توافرُ النظام القانوني على ضماناتٍ تضمنُ استقرار المراكز القانونية وحسنَ تنفيذِ الالتزامات، والثقةَ في تطبيق القانون دونَ تغييراتٍ مفاجئة أو متكرّرة. بعبارةٍ أخرى، يُعطي الأمن القانوني للفرد، مواطنًا كان أم أجنبيًا مستثمرًا أو غيرَ مستثمر، الثقةَ في أن القانون وإن تغيّر فلن يسلبه حقًا ثابتًا له ولن يربِكَ التصرفات القانونية التي أبرمها.(٢٨) وعليه، فإن من شأن السياسات التشريعية المتذبذِبة، وأحيانًا المتخبطة، التي تشهدُها البيئةُ التشريعية الكويتية أن تزعزعَ الأمن القانوني للمستثمر الأجنبي.(٢٩) فلو لاحظنا كمّ القوانين التجارية والتعديلات الواردة عليها خلال العقدِ الأخير لتبيّنّا حجمَ التذبذب في السياسات التشريعية، بل وربما حتى انعكاس الخلافات السياسية عليها. إذ جاءَ قانون الشركات رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعد أربعة أعوامٍ فقط على إصدار المرسوم بقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢ بإصدار قانون الشركات (الملغى)، وقد أعقب القانون الحالي (٢٠١٦) ولائحتَه التنفيذية ما يقربُ من الاثني عشر تعديلًا.

(٢٧) Kuwait Oil Company, 2018, Kuwait Oil Company's Annual Report (2017-2018); Paul Stevens, 'Kuwait Petroleum Corporation (KPC): an enterprise in gridlock', in David G. Victor, David R. Hults and Mark C. Thurber (ed), Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply (Cambridge University Press, 2012).

(٢٨) يوسف عبيدات، الأمن القانوني ودوره في تحفيز الاستثمار، ص ٣٠٨-٣١٠.

(٢٩) تلزم الإشارة إلى أنّ الاستقرار اللازم لتحقيق الأمن القانوني لا يعني بشكلٍ من الأشكال جمودَ القانون وعدمَ قابليته للتغيير تماشيًا مع ما قد يستجد من متطلّبات، إنما الاستقرارُ المقصود كما يذكر د. يوسف عبيدات هو "عدم تغيير النصوص القانونية المنظّمة للاستثمارات التي تعاقَد المستثمر في ظلّها، واعتمد عليها لضمان حقوقه ومصالحِه المشروعة، بما يترتّب عليه عدم مساس التعديلات القانونية المستقبلية بما حصل عليه المستثمر من ضماناتٍ ومزايا بموجب قواعد القانون السابقة إلا بموافقته." يوسف عبيدات، ص ٣١٧.

من الناحية العملية، وفي مقابل القواعد التي تضمنُ للمستثمر ملكيةَ كامل المشروع الاستثماري، وتحظُر مصادرته إلا بشروطٍ مشددة (المواد ١٩-٢٢ من قانون إنشاء هيئة تشجيع الاستثمار المباشر)، نجد واقع الشحّ المصطنع في القسائم الصناعية بسبب البطء في استصلاح أو استغلال المناطق المخصّصة، قديمها وجديدها، وهو أمر مازال يمثّل عائقًا كبيرًا أمام المستثمرين لارتباطه بارتفاع كلفة الإيجار والتخزين.[٣٠] أضف إلى ذلك الحظرَ المفروض بموجب القانون رقم (١١٩) لسنة ١٩٨٦ المعدّل للقانون رقم (٧٤) لسنة ١٩٧٩ بشأن تنظيم تملّك غيرِ الكويتيين (ومن العربِ دون سواهم) للعقارات والذي يسمحُ لهم استثناءً وبموافقة مجلس الوزراء بتملك عقارٍ سكني واحد، وإن كانوا من أصحاب الاستثمارات في الكويت. إذ تنص المادة (٣) منه على أن: "يجوز للعربي المنتمي بجنسيته إلى بلد عربي أن يكتسب ملكيةَ عقارٍ واحد في الكويت في إحدى المناطق السكنية التنظيمية إذا صدرَ مرسومٌ بمنحه هذا الحق." أما بالنسبة للنشاطات التي يُمكن للفرع الأجنبي مباشرتها، فقد أشارت المذكرةُ الإيضاحية للقانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ إلى السماح لفرعِ الشركة الأجنبية التي تتخذُ أحد أشكال الشركات المنصوص عليها في قانون الشركات بمباشرة كافة الأنشطة والدخول في مختلف المناقصات الحكومية، عدا بعض الأنشطة التي حدّدها قرار مجلس الوزراء رقم (٧٥) لسنة ٢٠١٥ بشأنِ تحديد قائمة بالاستثمارات المباشرة التي لا تخضعُ لأحكام قانون الاستثمار المباشر، كاستخراج النفط والغاز الطبيعي، والأنظمة الخاصة بالضّمان الاجتماعي واستقدام العمالة بما فيها العمالة المنزلية وغيرها.[٣١] غير أن ثمةَ حظرًا على الشركات الأجنبية المهنية كذلك، إذ إن

(٣٠) انظر توصيات لجنة التحقيق البرلمانية في موضوع توزيع القسائم الصناعية:

https://shorturl.at/evSBY (accessed on: 20/3/2025)

(٣١) مع ملاحظة أن المذكرة الإيضاحية لم تأت على ذكر الاستثناءات، وكان أجدرَ بها التنبيهُ لوجود قطاعات محظورة على المستثمر الأجنبي وإن من بابِ الإشارة ودون تفصيل. وقد أوردت المادة (١) من القرار الوزاري رقم (٧٥) لسنة ٢٠١٥ عشرة أنشطة مستثناة من قانون الاستثمار الأجنبي هي: ١) استخراج النفط الخام؛ ٢) استخراج الغاز الطبيعي؛ ٣) صناعة منتجات أفران الكوك؛ ٤) صناعة الأسمدة والمركّبات الآزوتية؛ ٥) صناعة غاز الاستصباح وتوزيع أنواع الوقود الغازية عن طريق أنابيب رئيسية؛ ٦) الأنشطة العقارية، ويستثنى من ذلك مشاريع تطوير البناء للتشغيل الخاص؛ ٧) الأنشطة الخاصة بالأمن والتحقيقات؛ ٨) الأنظمة الخاصة بالإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي الإلزامي؛ ٩) أنشطة المنظمات ذات العضوية؛ ١٠) أنشطة استخدام العمالة بما في ذلك العمالة المنزلية.

الترخيصَ فيها قاصرٌ على المواطن دون غيره، ما يعني أنه لا يمكن لفرع شركةٍ أجنبية مهنية أن تباشر العمل في الكويت برخصةِ استثمارٍ مباشر.

إن من بين العوامل التي تحولُ دون توطين الاستثمارات في الكويت غيابُ المساعي الحقيقية لخلق فرصٍ استثمارية وذلك لسببين: الأول، عدمُ كفايةِ الحملات الترويجية للاستثمارات بسبب تقليصِ الميزانيات المخصصة لذلك، وذلك على الرغم مما للتسويق من أهميةٍ في تعريف المستثمرين بالفرص الاستثمارية المتاحة، والتسهيلات والامتيازات التي يتمتّعون بها حالَ اتخاذهم القرارَ بالاستثمار المباشر في الكويت.(٣٢) أما السببُ الثاني، فتعمُّد عدم الترويج لبعضِ القطاع لضمان استمرارِ احتكارها. ومما ينبغي على وزارة التجارة التنبّه له، خاصةً بعدما منحها القانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٤ صلاحيةَ ترخيص الاستثمار المباشر، وضع معايير موضوعية سواء في منحِ التراخيص الاستثمارية أو رفضها وفي منح الحوافز أو منعِها، وذلك لتجنّب التعسف وتعزيز المنافسةِ بين المستثمرين.(٣٣) كما أن عدمَ جدية إجراءاتِ مكافحة الفساد تحولُ دون جذبِ الاستثمارات الوطنية والأجنبية بدرجةٍ أكبر؛ وقد أحرزت الكويت ٤٦ نقطة من أصل ١٠٠ في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٩ الصادر عن منظمة الشفافية الدولية.(٣٤)

من المحفّزات التي تقلّل من مخاطر الاستثمار الأجنبي وتضمنُ الجديّةَ في تنفيذ مشاريعه وفرةُ رأس المال الوطني الذي يمكن تشغيله في برامج استثمارية مشتركة (وطنية-أجنبية)، والتي تستلزمُ مزيدًا من العناية والتشجيع في الكويت؛ ومن المهم في هذا الجانب أن يتولى القطاع الخاص الكويتي زمام الترويج لمبادرات الاستثمار المشتركة. أما بالنسبة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفي مجال المناقصات العامة فيعودُ تراجع الاستثمار، في جانبٍ منه، إلى عدم تفعيل آليات الرقابة

(٣٢) حول جهود الهيئة في الترويج للمشاريع الاستثمارية ينظر:
https://kif.kdipa.gov.kw/media/ (accessed on: 15/8/2024).

(٣٣) Mohamed Alhihi, p. 59.

(٣٤) تقرير مؤشرات مدركات الفساد لعام ٢٠٢٣، ينظر:
CPI 2023 for Middle East & North Africa:… - Transparency.org (accessed on: 15/8/2024).

والمحاسبة الجادة في القطاع العام.[٣٥] إذ أثبتت الدراساتُ وجود رابطٍ مباشر بين ضعفِ الشفافية في الأنظمة والتشريعات وانعدامِ آليات المساءلة الاقتصادية الفعالة في القطاعات الحكومية وبين إدبارِ المستثمرين الأجانب.[٣٦]

إن إتمامَ التحول لبيئةٍ تشجّع الاستثمار الأجنبي يتطلب إجراءَ عدد من التعديلات، على صعيد القانون والإجراءات والممارسات المتبعة في جهات الاختصاص، وهو تحوّلٌ مكلفٌ بالضرورة. مع ذلك، نجدُ التوصيات والدراسات المتعلقة بتشجيع الاستثمار الأجنبي، ومنها تلك الصادرةُ عن البنك الدولي، تشيرُ إلى إمكانية إيجاد منظومةٍ قانونيةٍ فاعلة في تشجيع الاستثمار الأجنبي، ومنخفضةِ التكلفة في الوقت ذاته.[٣٧] ومن المهم هنا الإشارة إلى أن هذه التوصيات غالبًا ما تعتمدُ معايير مأخوذة من النظامَين القانوني والاقتصادي الغربي، ما يعني أنّ التحوّل لتبني هذه المعايير باهظُ التكلفة على اقتصاداتِ الدول الأخرى. هذه التكلفة العالية تجعلُ منظومات الاستثمار الأجنبي تصبّ في مصلحة المستثمر دون الدولةِ المضيفة، وهو ما يفسّر المواقف المتشككةَ حيالَ فتح الباب على مصراعيه للاستثمار الأجنبي، وتلك المعارضة لمساواةِ المستثمر الأجنبي بالوطني.[٣٨] ومن هنا جاء قانون تشجيع الاستثمار المباشر بتعبيرات (الكيان الاستثماري) و (الاستثمار المباشر) دون تمييزٍ بين ما إذا كان الكيانُ أو الاستثمار وطنيًا أو أجنبيًا، كما تفعلُ عادةً القوانين المقارنة، بل نظّم الاستثمارَ المباشر عامةً بصرف النظر عن جنسيةِ المستثمر، لتمكينِ المستثمر الوطني من الاستفادة من الامتيازات والإعفاءات المذكورة في قانون الهيئة.

لكن ثمةَ إصلاحات لابد منها أيًا كان النظام القانوني والاقتصادي للدولة الساعية لجذب الاستثمار. ومن الخطأ قصر الإصلاحات على المزايا والإعفاءات، بل ينبغي كذلك أن توفّر ضماناتٍ للمستثمرين الأجانب وللدول المضيفة للاستثمارات. أتناول في المطلب التالي إشكالية ضعف الضمانات التي توفرها التشريعات المنظمة للاستثمار الأجنبي في الكويت.

---

(٣٥) علال فالي، تفعيل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحفيز الاستثمار: دراسة مقارنة، ص ٥٠١.

(٣٦) المرجع نفسه، ص٤٨٦؛ سفيان قعلول، ص ٣٣.

(٣٧) Amanda Perry, An Ideal Legal System for Attracting Foreign Direct Investment? Some Theory and Reality, p1643-1644..

(٣٨) Stephen Cohen, Multinational Corporations and Foreign Direct Investment: Avoiding Simplicity, Embracing Complexity, (Oxford University Press, 2007) p. 308; Thaddeus Nnodum, Foreign Investment Protection and Environmental Governance in Nigeria: a TWAIL analysis, PhD Thesis, University of Sussex (2022).

المطلب الثاني
مدى كفاية الضّمانات في منظومةِ الاستثمار الأجنبي

تفرض برامج تشجيع الاستثمار الأجنبي مجموعةً من الضوابط مقابل ما تقدّمه من مزايا للمستثمرين الأجانب؛ وذلك بغيةَ ضمان جدية المستثمر وتوقّي المخاطر التي قد يشكّلها الإخلال بتنفيذ الاستثمار في الدولةِ المضيفة. من صور هذه المخاطر عدم إتمام تنفيذ المستثمر للمشاريع التي رخّصها، أو قيامُه بتضمين الرخصة، وعدمُ التزام الشركات بوفاءِ التزاماتها بدفعِ الضرائب والديون، وغيرها من المشكلات التي أظهرتها تجاربُ سابقة في الكويت. وقد أعطى قانون تشجيع الاستثمار الأجنبي للهيئة سلطةَ وضع الضوابط والاشتراطات التي ترخّص على أساسها لأفرع الشركات الأجنبية وتمنح الامتيازات والإعفاءات. أما الشركات التي يؤسّسها المستثمر الأجنبي في الكويت فتخضعُ في تأسيسها لقواعد قانون الشركات، وذلك حسب نص المادة (١٢) من قانون تشجيع الاستثمار المباشر: "يقدّم طلب الترخيص طبقًا لأحكام هذا القانون من خلال كيانٍ استثماري محددٍ وفقًا للحالات التالية: ١- شركة كويتية من ضمن أنواع الشركات التجارية... ويمكن أن تبلُغ حصة الأجنبي في هذه الشركات حتى ١٠٠٪ من رأس مالِها، طبقًا للأسس والقواعد التي ينص عليها قانون الشركات."

وقد صدر القرار الوزاري رقم (٣٩٤) لسنة ٢٠١٩ بشأن أسسِ واشتراطات وضوابط الترخيص لأفرع الشركات الأجنبية حسب قانون الهيئة، على أن يكون قد مضى على تأسيس الشركة الأم سنتان.

وإضافةً لتقديم المستندات الضرورية واتخاذِ فرع الشركة مقرًا له في الكويت، وإمساكه السجلات الحسابية المنتظمة، استلزمت المادة الأولى من القرار ما يلي:

"٣ - مستخرج رسمي من السجل التجاري للشركة الأم نافذ أو ما يقوم مقامه.

٤ - قائمة بأسماء أعضاء مجلس الإدارة وملاك الشركة الأم، مع بيان جنسية كل منهم ونسب توزيع ملكيتهم من رأس المال، بالإضافة إلى أسماء الأشخاص المخوّلين بالتوقيع بالنيابة عنها.

٥ - قرار تعيين مدير الفرع في دولة الكويت، على أن يكون صادرًا من السلطة المختصة داخل الشركة الأم، ومحددًا به نطاق وتاريخ صلاحية سريانه، مرفقًا به صورة طبق الأصل من جواز السفر.

٦ - الميزانية المدققة للشركة الأم عن آخر سنةٍ مالية.

٧ - سند الوكالة أو كتاب التفويض للمكلّف بتقديم طلب الترخيص بفتح الفرع في دولة الكويت.

٩ - تعهّد من السلطة المختصة من الشركة الأم بالوفاء بأية التزاماتٍ قد تترتب على الفرع".

ولتجنب الترخيص لمستثمرين غير جادين أو متباطئين في إنجاز استثماراتهم المرخّصة، نص قانون تشجيع الاستثمار في المادة (٣٢) على الجزاء التالي: "يُعتبر الترخيص لاغيًا بقوة القانون في حال توقف الكيان الاستثماري عن نشاطه وممارسة أعماله لمدةٍ تزيد على سنة دون عذرٍ مقبول، أو في حالة التأخير لمدةٍ تزيد على سنة اعتبارًا من تاريخ بدء التشغيل الفعلي في البرنامج الزمني المقدّم من قبل المستثمر إلى الهيئة عند طلب الترخيص".

توفّر هذه الاشتراطات قدرًا جيدًا من ضمان جدية المستثمر الأجنبي، غير أنه يمكن تعزيزها بفرض شروطٍ إضافية. على سبيل المثال اشتراط أن يودِع المستثمرُ في أحد البنوك الكويتية كفالةً مصرفية تضمنُ للمتعاملين معه استيفاء حقوقهم في الكويت؛ أو أن تكون الشركة الأم قد حقّقت أرباحًا خلال السنتين الماليتين السابقتين للاستثمار أو أكثر، وهو الشرط الذي تبناه قانون الاستثمار السعودي.[٣٩] ولضمان التزام المستثمر الأجنبي، يجدرُ النظرُ في مسؤولية مدير الفرع الأجنبي، وما إذا كان سيخضع لأحكام مسؤولية المديرين وفقًا لقانون الشركات أم وفقًا لقواعد خاصة تأخذُ في الاعتبار وجودَ المقر الرئيسي للشركة خارجَ الكويت. وفي حال تواجد الممثل القانوني للمستثمر خارج الكويت، ينبغي ضمانُ تمكّن المتعاملين مع المستثمر الأجنبي من ملاحقتِه قضائيًا أمام القضاء الكويتي ووفق القانون الوطني، وبما يوفّر عليهم، دولةً أو أفرادًا أو شركات، التكاليفَ المالية الباهظة لمقاضاتِه في الخارج. هذا يستلزم من الدولة المضيفة، في المقابل، توفيرَ محاكمَ متخصصة في قوانين الاستثمار ومنازعاتِه، وبما يجنّبها طول أمد التقاضي.

(٣٩) تشترط المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار السعودي التالي: "(١٠) تقدم ميزانية للمنشأة طالبة الترخيص من خارج المملكة لفترة لا تقل عن ثلاث سنوات توضحُ سلامة الوضع المالي للمنشأة، معتمدةً من مكتب محاسبي، ومصدّقة من الجهاز المعني بالأنشطة التجارية والضرائب ببلدها، ومن سفارة المملكة".

كما يتبع عدد من الدول منهجية تمحيص الاستثمار المباشر (foreign direct investment screening) لناحية أثرها على النظام والأمن العام. تتضمن عملية التمحيص خطوات تمكّن سلطة الترخيص من تقييم المشاريع الاستثمارية على نحو أفضل من خلال استشفاف المخاطر المحتملة على البلد المُضيف، ومحاولة السيطرة عليها أو تقليلها بالتقييد أو الحظر أو الإلغاء.[٤٠] تشمل عملية التمحيص آليات تسمح للمفوضية الأوروبية ولدول الاتحاد الأوروبي إثارة مخاوفهم المتعلقة باستثمارات محددة تهدد الأمن أو النظام العام في دولة أو أكثر من دول الاتحاد. وقد توسعت عملية التمحيص في الولايات المتحدة فأصبحت إلزامية في قطاعات معينة، كما توسع مفهوم الأمن القومي ليتجاوز قطاعات الدفاع التقليدية، مضيفًا إليها هواجس الحفاظ على الصناعات المحلية خاصة في قطاع التكنولوجيا.[٤١]

ومع هذا، يمكننا تفهّم السبب الذي يمنعُ الدول من فرضِ اشتراطاتٍ أكثر أو آليات فحص أدق، إذ إنها تخشى تراجع معدلات الاستثمار فيها من ناحية، كما أنها تتجنب تراجعَ تقديراتها في التقارير الخاصة بسهولةِ الاستثمار من ناحيةٍ أخرى. من الضوابط الأخرى التي يمكن فرضها اشتراطُ تسجيل الفرع في السّجل التجاري مقابلَ إيداع رأس ماله في بنكٍ محلي، أو اشتراط تعيينِ مديرٍ كويتي للاستثمار في حال بلغَت الملكية الأجنبية نسبةً معينة (٤٩٪ فأكثر، مثلًا). كما قد ينظمُ القانون تحويلات العوائد والأرباح الناتجة عن الاستثمار الأجنبي للخارج لضمان التزام المستثمر بالوفاء بالتزاماته الضريبية والمالية الأخرى.

تضمّن قانون إنشاء هيئة تشجيع الاستثمار المباشر ضمانةً ذات أهمية كبرى،

(٤٠) وقد أنشأت الولايات المتحدة عام ١٩٧٥ لجنة معنيّةً بفحص آثار الاستثمار والاستحواذ الأجنبي على الأمن القومي CFIUS (Committee on Foreign Direct Investment in the United States). وفي عام ٢٠١٩ صدرت لائحة الاتحاد الأوروبي رقم (٢٠١٩/٤٥٢) بشأن إنشاء إطار لفحص الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

(٤١) كما تفحص الولايات المتحدة الاستثمارات الأجنبية، الصينية على وجه التحديد، من باب تنافسهما على الهيمنة. ينظر:

Jing Li, Daniel Shapiro and Anastasia Ufimtseva, Regulating Inbound Foreign Direct Investment in a World of Hegemonic Rivalry, p. 147; CFIUS Enforcement and Penalty Guidelines, see: https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-enforcement-and-penalty-guidelines (accessed on: 18/3/2025).

فيما لو فُعّلت، تتمثل ببرنامج العمليات المُقابِلة (offset). وهو نظامٌ يفرض على المستثمر الأجنبي المتعاقِد مع الحكومة التزامًا بتنفيذ مشروعات معينة تعادل نسبة ٣٥٪ من القيمة النقدية للعقود البالغة ثلاثة ملايين دينار فأكثر إن كانت عسكرية، وعشرة ملايين دينار فأكثر إن كانت مدنية. يرجع تاريخ برنامج العمليات المقابلة في الكويت لعام ١٩٩٢، وقد أدرجَ البرنامج مشاريعَ طموحة متاحة للتنفيذ، إلا أنه لم يشهد تفعيلًا حقيقيًا منذ ذلك الحين على الرغم من كل ما طرأ عليه من تغييراتٍ هيكلية وموضوعية، بما يضحى معه برنامج العمليات المقابلة فرصةً مُهدرة.(٤٢)

إلى جانب الحدّ من المخاطر، ثمة أهدافٌ ترغب الدولُ المضيفة للاستثمار في تحقيقها، وتفرضُ في سبيل ذلك بعض الاشتراطات والعقوبات على المستثمر في حال عدم التزامه بها، مثل اشتراطِ توظيفِ نسبة معينة من العمالة الوطنية والالتزام بتدريبهم ونقل الخبرات لهم، غير أنّ فرض مثل هذا الالتزام على المستثمر الأجنبي دون إيجادِ أرضيةٍ تمكّنه من تنفيذها قد يمثّل تعنتًا أو عدم واقعية؛ إذ تنص القوانين على هذا الاشتراط دون أن تتخذَ ما يلزمُ لخلق أيدي عاملة وطنية كفؤة من خلال تغيير ثقافة البيئتين التعليميةِ العالية والوظيفية والتي ماتزال تدورُ في فلك الوظيفة الإدارية الحكومية. تكثُر الإشارة في الدراسات التي تتناول بيئة العمل في الكويت والخليج إلى "افتقارِ السوق المحلي للقدر الملائم من العمالة الماهرة التي يحتاجها قطاع الأعمال" باعتباره عائقًا أمام الاستثمار.(٤٣) لذا فإن إجازةَ أن يستعين المستثمرُ الأجنبي بمن يشاءُ من أيدي عاملة دون أن تلازمها سياسة جدية واسعة بتأهيل القوى العاملة الوطنية بما يتوافق مع خطط التنمية لن يخدمَ سياسات التوظيف وحلولَ البطالة في شيء.

ثم إن الحديث عن تصحيحِ الاختلال في التركيبة السكانية بفرضِ ضوابط مشدّدة على استقدام العمالة الأجنبية أو منحِ تأشيرات دخولٍ لعوائلهم يشكّلان عائقًا أمام الاستثمار الأجنبي، وإن نص قانون (١/ ٢٠٢٤) على غير ذلك.(٤٤) وهو ما يطرح

(٤٢) للاطلاع على الخطوط العريضة لإجراءات برنامج الأوفست الكويتي، ينظر:

https://kdipa.gov.kw/ar/investors-service-center/offset/ (accessed on: 19/3/2025).

(٤٣) الأمانة العامة لاتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي، معوّقات الاستثمار في دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة ميدانية، ٢٠٠٩.

(٤٤) حول مفهوم الخلل السكاني، عمر الشهابي، تصدير الثورة واغتراب الإنسان: تاريخ الخلل الإنتاجي في دول الخليج العربية، ص ٢٥٢.

سؤالًا مهماً عن قواعد وآلية تعامل الهيئة العامة للقوى العاملة مع تراخيصِ العمل في مشاريع الاستثمار الأجنبي. لتجنّب إشكاليات العمالة السائبة، تلجأ بعضُ الأنظمة القانونية إلى فرض عقوباتٍ على المشاريع الاستثمارية التي تشغّل عمالة على غيرِ كفالتها، أو تشغّل العمالة المسجّلة على كفالتها لدى الغير، وهو حلٌ اتّبعه النظام السعودي للاستثمار.(٤٥)

وبشكلٍ عام، تختلفُ المخاطر الناتجة عن الاستثمار المباشر في حدّتها باختلافِ مجال نشاطِه وحجمه، فقد يترتب عليه آثارٌ من قبيل زيادة الواردات في الدولة المضيفة إذا كان الاستثمارُ ذا طابع تجميعي، كما قد يشوه أنماطَ الاستهلاك والإنتاج، ويقلّل الادخار في الدولةِ المضيفة إذا كان ذا طابعٍ استهلاكي.(٤٦) كما قد يشكّل الاستثمار المباشر مخاطرَ بيئية تحتاج معها الدولةُ لوضع قواعد احترازية وأخرى رادعة لحماية البيئة، وقد تضحّي الدولة بنسبةٍ من الضرائب المفروضة على الشركات أو بالسّماح بتحويلِ أرباحها للخارج في سبيل تشجيع الاستثمار وأملاً بالعوائد بعيدةِ المدى.

الخاتمة

يمثل الاستثمار الأجنبي المباشر مصدرًا مهمًا من مصادر تمويل المشاريع وتنويع الإيرادات غير النفطية؛ لذا تنشطُ الدول، ومنها الكويت، بتعديل التشريعات والأنظمة بما يجعلها أكثرَ جاذبية للمستثمر الأجنبي من خلال إزالة العوائق وتعزيز المزايا. بعد البحث في القوانين المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت، تبين أن منظومة الاستثمار تشهدُ عوائقَ إجرائية وأخرى موضوعية: أما عن الأولى، فتتمثلُ بتعدد الجهات المعنيّة بالاستثمار الأجنبي المباشر مع اختلاف أنظمتها واشتراطاتها؛ أما العوائقُ الموضوعية فمتعددةٌ، كتراجع الأمن القانوني، وطول إجراءات تخصيص القسائم الصناعية، إلى جانب بعض قواعد التملّك والإقامة التي تثبّط الاستثمار

(٤٥) تنص المادة (٢٠) من اللائحة التنفيذية لنظام الاستثمار السعودي على التالي: "يعد من المخالفات لأحكام النظام واللائحة وشروط الترخيص وضوابطه – على سبيل المثال لا الحصر: (١٢) تشغيل عمالة على غير كفالة المنشأة المرخصة. (١٣) تأجير العمالة المسجلة على كفالة المشروع على الأشخاص أو المنشآت أو تشغيلهم لدى الغير."

(٤٦) حول تشويه أنماط الإنتاج والاستهلاك في دول الخليج العربية، انظر: عمر الشهابي، ص ٤٥٩؛ مجدي شهاب، ص٤٦، ٨١.

الأجنبي. كما ألقى البحث الضوءَ على وجود إشكاليةٍ تتمثل بضعف الضماناتِ المقررة في مواجهة المستثمر الأجنبي لضمان جدّيته.

كما نخلص في البحث إلى التوصيات التالية:

١ - ضرورةُ أن تضع الدول رؤىً وخططًا تنموية واضحة ومحددة تبيّن فيها الأهداف التي تسعى لبلوغها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر؛ حتى تبني على أساسِها القواعد ونظم الحوافز الملائمة دون إسرافٍ في المزايا قد يفرّطُ بمصالح الدولة، ودون تشددٍ يُغلقُ الباب أمام الاستثمار المباشر.

٢ - العملُ على تعديل القوانين، خاصةً قانون الاستثمار المباشر وقانون الشركات، بما يعزّز مسؤوليةَ المستثمرين عن استثماراتهم، ويفرضُ ضماناتٍ مدروسةٍ تحدّ من عواقب التضمين وعدم الالتزام، إضافةً لإعادة النظر في الشروط التي يفرضُها قانون المناقصات على المقاول الأجنبي بوجوب شراء ما لا يقل عن ٣٠٪ من مستلزماتِ المقاولة من المنتجات الوطنية، وإسناد ما لا يقل عن ٣٠٪ من أعمال المقاولة الراسية عليه إلى مقاولين محليين؛ لما يترتب عليها من زيادةٍ في تكاليف الاستثمار الأجنبي، وهدرٍ لأهداف ضبطِ الجودة والأسعار.

٣ - النظرُ في إمكانيات توحيدِ الإدارة المعنية بالاستثمارات الأجنبية المباشرة، سواء تمثّلت بتأسيس شركةٍ في الكويت مملوكة بالكامل أو بالأغلبية لمستثمرين أجانب، أو بترخيصِ فرع شركة أجنبية في الكويت، وذلك بدلًا من تشعّب الاختصاص بين إدارة النافذة الموحدة في هيئة تشجيع الاستثمار المباشر وإدارة النافذة الواحدة في وزارة التجارة والصناعة.

٤ - حاجةُ وزارة التجارة لوضعِ ضوابط دقيقة لترخيص الاستثمار الأجنبي، بنوعيه التجاري والخَدمي، ولمنحه المزايا والإعفاءات، مع دراسة المزايا والإعفاءات التي يحصل عليها (أو يحرم منها) كمُقاول في المناقصات الحكومية.

٥ - ضرورةُ إعادة النظر بقواعد إقامة الأجانب من المستثمرين وأسرهم والعاملين في المنشآت الاستثمارية، إضافةً للنظر في أنظمةِ التعليم والتأهيل المهني بما يتماشى مع الرغبة في زيادة العمالة الوطنية المؤهّلة في القطاع الخاص.

المراجع

المراجع العربية

- بلال عقل الصنديد، الاستثمار المباشر في دولة الكويت: تحديات الواقع والقانون، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٣ الجزء ١، ٢٠١٨.
- جيبين آن، عاشق حبيب، دافيد مالاكرينو وأندريا بريسبيتيرو، تشتت الاستثمار الأجنبي يلحق أشد الضرر بالاقتصادات الصاعدة، مدونة البنك الدولي، ٢٠٢٣، متاح عبر:
https://www.imf.org/ar/Blogs/Articles/2023/04/05/fragmenting-foreign-direct-investment-hits-emerging-economies-hardest
- حسان خضر، برامج إصلاح التجارة الخارجية وتقييمها، المعهد العربي للتخطيط، متاح عبر:
https://www.arab-api.org/TrainingDetails.aspx?TrainingID=29
- رضا عبد السلام، محددات الاستثمار الأجنبي المباشر في عصر العولمة: دراسة مقارنة لتجارب كل من شرق وجنوب شرق آسيا مع التطبيق على مصر، المكتبة العصرية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- سفيان قعلول، جاذبية البلدان العربية للاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة تشخيصية حسب مؤشر قياس محددات الاستثمار، صندوق النقد العربي، ٢٠١٧، متاح عبر:
https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=KW
- شهيدة قادة، أثر استزراع القوانين الأجنبية على الثقافة القانونية الوطنية، حوليات جامعة الجزائر، المجلد ٣٥ العدد ٤، ٢٠٢١.
- علّال فالي، تفعيل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحفيز الاستثمار: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٩ الجزء ٢، ٢٠٢١.
- عمر هشام الشهابي، تصدير الثورة واغتراب الإنسان: تاريخ الخلل الإنتاجي في دول الخليج العربية، مركز دراسات الوحدة العربي، ٢٠١٨.
- مجدي شهاب، الاستثمار الأجنبي المباشر – دراسة تحليلية لمحدداته في البيئة الاقتصادية لدول مجلس التعاون الخليجي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ١٤، ٢٠١٦.

- مروة مؤمن، دور التكامل الاقتصادي الإقليمي في تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة حالة دول مجلس التعاون الخليجي، رسالة ماجستير جامعة الثامن من مايو ١٩٤٥، الجزائر، ٢٠١٧.
- معوّقات الاستثمار في دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة ميدانية، الأمانة العامة لاتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي، ٢٠٠٩، متاح عبر:

https://www.goic.org.qa/IndustrialistsConference/Documents/Presentations%2012th%20Industrialists/Investment%20in%20GCC%20Industry/%D8%AD%D9%85%D9%8A%D8%AF%20%D8%B9%D9%84%D9%8A.ppt.pptx

- نشأت علي عبد العال، الاستثمار والترابط الاقتصادي الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- وليد حفاف، الاستثمار الأجنبي المباشر والمنظمة العالمية للتجارة: تحليل وتقييم إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة على الدول النامية، مجلة رؤى اقتصادية، العدد ١١، ٢٠١٦.
- يوسف عبيدات، الأمن القانوني ودوره في تحفيز الاستثمار، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد ٩ الجزء ٢، ٢٠٢١.

المراجع الإنجليزية

- Amanda Perry, An Ideal Legal System for Attracting Foreign Direct Investment? Some Theory and Reality, American University International Law Review, vol. 15 no. 6, (2000) pp. 1627-1657.
- CFIUS Enforcement and Penalty Guidelines, see: https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-enforcement-and-penalty-guidelines
- Mohamed Alhihi, Legal Assessment of the Kuwaiti Foreign Direct Investment Rules in Light of the WTO Rules, Kilaw Journal, vol. 8 no. 8, (2020) pp. 35-68.
- Noam Chomsky, Profit Over People: Neoliberalism and Global Order, (Seven Stories Press, 1999).

- Faten AlJabsheh, Sulayman AlQudsi and Mohammed Hajeeh, An Assessment of Private Investment Behavior in Kuwait, Kuwait Institute for Scientific Research, Project Final Report, KISR, Article no. 15226.
- World Bank Group, Doing Business 2020: comparing Business Regulation in 190 Economics, (World Bank Publications, 2020).
- Jing Li, Daniel Shapiro and Anastasia Ufimtseva, Regulating Inbound Foreign Direct Investment in a World of Hegemonic Rivalry: the evolution and diffusion of US policy, Journal of International Business Policy, vol. 7, (2024) pp. 147-165.
- Kuwait Oil Company, Kuwait Oil Company's Annual Report, 2017-2018, available on: https://www.kockw.com/sites/EN/Pages/Media%20Center/Publications/AnnualReports.aspx
- Paul Stevens, Kuwait Petroleum Corporation (KPC): an enterprise in gridlock, in David G. Victor, David R. Hults and Mark C. Thurber (ed), Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply, (Cambridge University Press, 2012).
- Stephen Cohen, Multinational Corporations and Foreign Direct Investment: Avoiding Simplicity, Embracing Complexity, (Oxford University Press, 2007).
- Thaddeus Nnodum, Foreign Investment Protection and Environmental Governance in Nigeria: a TWAIL analysis, PhD Thesis, University of Sussex (2022).

Foreign Direct Investment in Kuwait: A Legal Assessment

Dr. Zahra'a Abdulaziz Ali Alandaleeb*

Abstract:

Objectives: This research examines the effectiveness of Kuwait's foreign direct investment (FDI) laws from two aspects: one concerns the legal framework for FDI, and the other concerns the weak safeguards established for the benefit of or against foreign investors. This comes at a time when Kuwait has been developing a legislative structure aimed at encouraging foreign direct investment (FDI). Yet despite the privileges and exemptions offered, FDI inflows remain low. **Methodology:** To this end, I critically analyze the relevant legislation, including the recent amendment (Act No. 1/2024)**. Results:** The research concludes that FDI laws are insufficient to attract investors due to several institutional impediments. At the same time, they lack necessary safeguards vis-à-vis foreign investors to ensure commitment and efficacy. **Conclusion:** The research is concluded with a call to amend FDI laws and regulations in order to readdress the obstacles facing foreign investors on the one hand, and to limit the consequences of non-compliance on the other.

Keywords: Foreign Direct Investment, Local Agent, Kuwait Direct Investment Promotion Authority, Foreign Branch, Public Tenders.

* Assistant Professor at Kuwait University, School of Law.
Email: zahraa.alandaleeb@ku.edu.kw

- Submitted: 15/12/2024, Accepted: 10/4/2025.

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 41

د. زهراء عبدالعزيز علي العندليب، عضو هيئة التدريس في كلية الحقوق، جامعة الكويت. حاصلة على درجة البكالوريوس في القانون من كلية الحقوق في جامعة الكويت بدرجة امتياز مع مرتبة الشرف الأولى، ودرجة الماجستير في قانون الأعمال والتمويل من جامعة George Washington، ودرجة الدكتوراه من جامعة Queen's University Belfast عن أطروحة حول فلسفة وحوكمة الشركات المملوكة للدولة. قدمت ورش عمل ودورات تدريبية في عدد من المؤسسات، كمعهد الكويت للدراسات القانونية والقضائية، هيئة مكافحة الفساد، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية. مهتمة بفلسفة القانون عامة، والقوانين التجارية خاصة، وتفاعلات القانون مع الاقتصاد.

الإيميل: zahraa.alandaleeb@ku.edu.kw

للاستشهاد:

العندليب، زهراء. (٢٠٢٥). منظومة الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت: بين التشجيع والتثبيط. *مجلة الحقوق، جامعة الكويت*، ٤٩(٣)، ١٣-٤١.

To Cite:

Alandaleeb. Zahra'a. (2025). Foreign Direct Investment in Kuwait: A Legal Assessment. *Journal of Law, Kuwait University, 49*(3), 13-41.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Foreign Direct Investment in Kuwait: A Legal Assessment.

Dr. Zahra'a Abdulaziz Ali Alandaleeb

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 3 - Vol. 49

Rabi I 1447 - September 2025