

الأزمات الاقتصادية في مصر: المخرج والحلول المتاحة

رؤية بديلة لإصلاح تشريعات الاستثمار

د. زياد أحمد بهاء الدين

العدد رقم " ١ "

قائمة المحتويات

٥	مقدمة
٧	الفصل الأول: الاستثمار في الاقتصاد المصري
٧	أهمية ومؤشرات قياس الاستثمار
١٠	تطور الاستثمار في مصر (١٩٧٠-٢٠١٥)
١٠	مرحلة الانفتاح الاقتصادي (١٩٧٤-١٩٩٠)
١٠	مرحلة الإصلاح الاقتصادي الأول (١٩٩١-٢٠٠٣)
١١	مرحلة الإصلاح الاقتصادي الثاني (٢٠٠٤-٢٠١٠)
١٣	فترة ما بعد ثورة يناير (٢٠١١-٢٠١٥)
١٥	الفصل الثاني: تطور تشريعات الاستثمار
١٥	تشريعات الاستثمار المصرية في نصف قرن
١٦	أولا - قانون استثمار المال العربي والمناطق الحرة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١
١٧	ثانيا - قانون استثمار المال العربي والأجنبي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤
١٩	ثالثا - قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩
٢١	رابعا - قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧
٢٢	خامسا - تعديلات عام ٢٠٠٥ الهادفة إلى توحيد مناخ الاستثمار
٢٣	سادسا - التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥
٢٥	الفصل الثالث: مقترحات لتطوير مناخ الاستثمار
٢٥	أولا - تشريعات الشركات
٢٧	ثانيا - توحيد الإطار القانوني للمناطق الاقتصادية بمختلف أنواعها
٢٨	ثالثا - إصدار قانون الصناعة الموحد
٢٩	رابعا - إصدار تشريع جديد للمشروعات الصغيرة والمتوسطة
٣٠	خامسا - استحداث نظام جديد لتراخيص البناء والمحال التجارية
٣١	سادسا - تعديل قانون المناقصات والمزايدات الحكومية
٣٢	سابعا - تحديث قانون المحاكم الاقتصادية الخاصة
٣٣	ثامنا - استحداث قانون جديد لحرية تداول المعلومات
٣٤	تاسعا - تجديد العمل بمبادرة "إرادة"
٣٥	عاشرا - إزالة التناقض بين الهيئات الرقابية المختلفة
٣٧	الخاتمة والتوصيات

عن الكاتب
د. زياد بهاء الدين

- محام وخبير قانوني في مجال التشريع والتمويل – شركة طيبة للاستشارات، ومكتب زكي هاشم للمحاماة.
- نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التعاون الدولي سابقا (يوليو ٢٠١٣ إلى يناير ٢٠١٤). شغل عدة مناصب عامة بما فيها رئاسة الهيئة العامة للرقابة المالية (يوليو ٢٠٠٩ إلى مارس ٢٠١١)، ورئاسة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة (٢٠٠٤/٢٠٠٧)، وعضوية مجلس إدارة البنك المركزي المصري (٢٠٠٨/٢٠١١)، كما عمل مستشارا قانونيا لوزير الاقتصاد (٢٠٠٠/٢٠٠٣).
- عمل بالمحاماة في عدة مكاتب مصرية وفي الولايات المتحدة الأمريكية.
- نائب رئيس الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي سابقا، وكان عضوا منتخبا بمجلس الشعب ونائبا عن جنوب أسيوط من ديسمبر ٢٠١١ حتى صدور حكم قضائي بحل المجلس في يوليو ٢٠١٢.
- عضو مجلس أمناء الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ورئيس جمعية أصدقاء أحمد بهاء الدين الثقافية بأسيوط، ورئيس جمعية شراع للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية.
- كاتب لمقال دوري بجريدة الشروق.
- قام بالتدريس بكلية الحقوق، جامعة القاهرة من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٤.
- حصل على درجة الدكتوراه في القانون المالي من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بلندن (١٩٩٧)، وماجستير في قانون إدارة الأعمال الدولية من كلية "كينجز" بلندن (١٩٨٩)، وبكالوريوس اقتصاد الجامعة الأمريكية بالقاهرة (١٩٨٧) وليسانس حقوق من جامعة القاهرة (١٩٨٦).

ملخص

رغم أهمية ومركزية قانون الاستثمار في السياسة الاقتصادية، إلا أن الاتجاه الذي ساد العالم خلال العقدين الماضيين تطور نحو الأخذ بمفهوم إصلاح المناخ الشامل للاستثمار بدلا من الاعتماد على تشريع واحد يخاطب بعض احتياجات المستثمرين من خلال ضمانات وحوافز استثنائية. بمعنى آخر فإن الاتجاه المعاصر يتجاوز الاعتماد على قانون الاستثمار باعتباره البوابة الوحيدة – أو حتى الرئيسية – التي يتم من خلالها جذب المستثمرين، ويذهب إلى ضرورة اتباع سياسة أشمل تمنح المستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء مناخا إجماليا يتيح له سهولة ويسر في تأسيس مشروعه والحصول على التراخيص اللازمة. في هذا الإطار، تستعرض هذه الورقة التطور العام للاستثمار في مصر خلال نصف القرن الماضي، مع التركيز على التطور التشريعي لقوانين الاستثمار المتعاقبة، وتنتهي إلى التوصية بانتهاج سياسة بديلة تعمل على إحداث تغييرات أوسع وأعمق وأكثر استدامة في الإطار القانوني والمؤسسي العام المحيط بالاستثمار. وفي هذا السياق تقترح الورقة عشرة مجالات محددة للإصلاح التشريعي التي يمكن أن تحدث مجتمعة أثرا كبيرا ومستمرًا في تغيير مناخ الاستثمار في مصر بشكل جذري.

Abstract

Despite the importance and centrality of the investment law in economic policy, the world has predominantly shifted over the past two decades towards adopting a concept of a more comprehensive reform of the investment climate rather than relying merely on one legislation that addresses some of the investors' needs through exceptional guarantees and incentives. In other words, rather than relying on the investment law as the only or main gateway to attracting investors, the contemporary approach stresses the need to adopt a more comprehensive policy that avails national and foreign investors with an enabling environment, which facilitates the establishment of enterprises and obtaining the required licenses. In this context, this paper reviews the evolution of investment in Egypt over the past half century. In particular, it focuses on the legislative developments through a review of successive investment laws, and concludes with suggesting the adoption of an alternative policy that would make wider, deeper and more sustainable changes to the investment legal and institutional framework. In this respect, the paper proposes ten specific areas for legislative reform that combined could make a significant and sustainable impact on the investment climate in Egypt.

مقدمة

احتل قانون الاستثمار على مدى الخمسة وأربعين عاما الماضية مركز الصدارة في السياسات الاقتصادية التي انتهجتها الحكومات المصرية المتعاقبة، بحيث يمكن القول إنه كان – بمختلف الصيغ التي صدر بها خلال هذه السنوات – الركن الأساسي الذي اعتمدت عليه الدولة في جذب الاستثمار الأجنبي وتشجيع الاستثمار المحلي وتوجيه رؤوس الأموال نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية. وقد جاء هذا الاهتمام البالغ بقانون الاستثمار معبرا عن التفكير الاقتصادي الذي ساد العالم خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، حيث اعتمدت الاقتصادات النامية، في إطار سعيها لجذب رؤوس الأموال الأجنبية وتحقيق نمو اقتصادي متسارع، على إصدار تشريعات للاستثمار تستهدف تحديد قطاعات اقتصادية أو مناطق جغرافية معينة وتمنح المستثمرين فيها مزايا وإعفاءات و ضمانات توفر لهم المناخ الجاذب للقيام بأعمالهم.

وقد انتهجت مصر منذ مطلع السبعينيات من القرن الماضي ذات النهج، مع صدور قانون استثمار المال العربي والمناطق الحرة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١، مروراً بالعديد من القوانين الأخرى والتعديلات المتلاحقة على نحو ما سيأتي بيانه تفصيلا في الفصل الثاني من هذه الورقة، وانتهاء بقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ والذي جرى تعديله تعديلا جذريا عام ٢٠١٥، وجاري الآن النظر في تعديله مرة أخرى بعدما تبين أن التعديل الأخير قد مثل ردة كبيرة في التشريع الاقتصادي.

ولكن برغم أهمية ومركزية قانون الاستثمار في السياسة الاقتصادية، فإن الاتجاه الذي ساد العالم خلال العقدين الماضيين تطور نحو الأخذ بمفهوم إصلاح المناخ الشامل للاستثمار وليس مجرد الاعتماد على تشريع واحد يخاطب بعض احتياجات المستثمرين من خلال ضمانات وحوافز استثنائية. بمعنى آخر فإن الاتجاه المعاصر يرفض الاعتماد على قانون الاستثمار باعتباره البوابة الوحيدة – أو حتى الرئيسية – التي يتم من خلالها جذب المستثمرين، ويذهب إلى ضرورة اتباع سياسة أشمل تمنح المستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء مناخا إجماليا يتيح له سهولة ويسر في تأسيس مشروعه والحصول على التراخيص اللازمة، ويوفر إطارا ضريبيا مواتيا وشفافا، وحماية قانونية وقضائية، وسوقا للعمل تتوافر فيها الكفاءات والمهارات اللازمة، وأراضٍ متاحة بلا تعقيد، وسياسة طاقة مستقرة وتنافسية، وسوق تمويل، ومعلومات عن سياسات الدولة الاقتصادية، ورقابة محكمة ومتزنة، وسياسة تصديرية محفزة، وآليات سلسلة للخروج من السوق، علاوة على استقرار سياسي واجتماعي يمنح المستثمر الاطمئنان الكافي.

وللأسف أن مصر بعد أن سارت في درب البلدان التي سعت إلى جذب الاستثمار الأجنبي وتحفيز الاستثمار الوطني من خلال تشريع خاص بالاستثمار، وبعد أن حققت نجاحا نسبيا في هذا المجال خلال العقود الماضية، إلا أنها لم تواكب الاتجاهات المعاصرة، باستثناء لفترة وجيزة في النصف الأول من العقد الماضي، عادت بعدها إلى الاعتماد مرة أخرى على تعديل قانون الاستثمار وحده دون منح الاهتمام الكافي لتحسين المناخ الشامل للاستثمار والاستجابة لاحتياجات ومشاكل المستثمرين الحقيقية والمستمرة. ولعل التعديل الأخير في قانون الاستثمار – الصادر في شهر مارس ٢٠١٥ إبان انعقاد مؤتمر شرم الشيخ الاقتصادي – أبلغ تعبير عن استمرار هذه السياسة، إذ تم تقديم هذا التعديل الشامل باعتباره بداية مرحلة جديدة، تحل كافة مشاكل المستثمرين وتدخل بمصر مرحلة جديدة

من جذب الاستثمار، بينما الواقع أنه لم يصف سوى المزيد من التعقيد والاضطراب في المناخ الاستثماري القائم، كما أنه تجاهل ما يعاني منه المستثمرون من مشاكل وأزمات بسبب تشريعات ونظم وسياسات لا علاقة لها بقانون الاستثمار.

لذلك فإن الحديث عن استعادة مكانة مصر في خريطة جذب الاستثمار العالمي وتحفيز القطاع الخاص وتوفير فرص العمل لن يكون مجديا ما لم تنتقل السياسة التشريعية والاقتصادية من الاعتماد على قانون الاستثمار وحده إلى وضع برنامج شامل لتحسين مناخ الاستثمار والتعامل مع كافة مشاكل وعوائق النشاط الاقتصادي في مصر.

في ضوء ما تقدم، فإن الفصل الأول من هذه الورقة سوف يتناول تطور اتجاهات الاستثمار في مصر خلال الأربعة عقود ونصف الماضية، ويعقب ذلك في الفصل الثاني تحليل لتشريعات الاستثمار المتعاقبة منذ مطلع السبعينيات من القرن الماضي حتى التعديل الأخير للقانون عام ٢٠١٥، ثم يتناول الفصل الثالث استعراضا للمجالات والتشريعات الجديرة باهتمام الدولة كي يتوافر في مصر مناخ استثماري مناسب وشامل، وأخيرا تتناول خاتمة هذه الورقة التوصيات والمقترحات النهائية.

ويتوجه كاتب هذه الورقة بالشكر إلى المركز المصري للدراسات الاقتصادية لاهتمامه بالموضوع، وإتاحة الفرصة لمناقشة أفكارها في لقاء مع عدد من الخبراء والمستثمرين والكتاب الاقتصاديين والبرلمانيين في منتصف شهر سبتمبر ٢٠١٦، كما يتوجه بالشكر إلى زملائه في "شركة طيبة للاستشارات" ميرال سليم، ودينا الحسيني، ودينا يحيى على مساهمتهم في مختلف مراحل البحث والكتابة.

والأمل معقود على أن تساهم هذه الورقة في إثراء الحوار حول التعديلات القانونية المطلوب تطبيقها لكي يتوافر في مصر مناخ جاذب للاستثمار ومحقق للمصلحة العامة في زيادة معدلات الإنتاج والتشغيل والتصدير والتنمية الاقتصادية المستدامة.

الفصل الأول: الاستثمار في الاقتصاد المصري

أهمية ومؤشرات قياس الاستثمار

شهد العالم خلال العقود الماضية توسعا هائلا في معدلات الانفتاح الاقتصادي وفي حركة التبادل التجاري وتنقل رؤوس الأموال والعمالة بين الدول، وهو ما نتج عنه تسابق شرس بين الدول - المتقدمة والنامية على حد سواء - لجذب الاستثمار. ويرجع ذلك إلى ما أدركه العالم من أهمية الاستثمار ومردوده الإيجابي المباشر وغير المباشر على تعزيز النمو الاقتصادي المستدام. فالنتائج المحلي الإجمالي لأي دولة يتكون من إجمالي الإنفاق الحكومي، والاستهلاك الخاص، والاستثمار، والفارق بين الصادرات والواردات. وهذا يعني وجود علاقة طردية هامة ومباشرة بين معدل الاستثمار وحجم النمو الاقتصادي، إذ أن معدل الاستثمار المنخفض يَنُتُج عنه معدل منخفض للنتائج المحلي الإجمالي وبالتالي نمو اقتصادي منخفض. كذلك فإن زيادة معدلات الاستثمار في الاقتصاد الكلي تعمل على تعزيز الطلب المحلي من السلع والخدمات وبالتالي الإنفاق المحلي، كما أنها تساهم في توسيع القاعدة الإنتاجية وزيادة طاقتها وتحديثها، علاوة على تحسين كفاءة وإنتاجية مدخلات الإنتاج وتعزيز نقل المعرفة والتكنولوجيا الحديثة للمشروعات المحلية، وإيجاد فرص عمل جديدة، وزيادة الصادرات.

والاستثمار قرار يتخذه المستثمر بتوظيف الموارد المتاحة له حاليا في اقتناء أو تكوين أصول بهدف تعظيم العائد منها مستقبلا. ومعني ذلك أن المستثمر يتخذ قرارا بزيادة معدل ما يتم ادخاره من دخله المتاح في الوقت الحالي - من خلال الحد من الاستهلاك الحالي - وتوجيه تلك المدخرات نحو أنشطة اقتصادية جديدة أو التوسع في الأنشطة الحالية بهدف تحقيق عائد وزيادة دخله في المستقبل. ولذلك فإن معدلات الاستثمار اليوم تقدم مؤشرات ودلالات هامة على حجم الاقتصاد القومي غدا.

وتوجد تصنيفات عديدة لأنواع الاستثمار من حيث المدة (قصير أو متوسط أو طويل الأجل)، والشكل (نقدي أو عيني)، والمجال، كما يُصنَّف الاستثمار من حيث بلد المنشأ لرأس المال والجهة التي يتوجه إليها. فالاستثمار المحلي هو الذي يُقام في ذات الدولة صاحبة رأس المال ويُصنَّف إلى استثمار عام واستثمار خاص. والاستثمار العام يعمل على استخدام المدخرات العامة من أجل الاستثمار طويل الأجل في سلع وخدمات بعينها لا يقدمها إلا القطاع العام ولها منافع عامة للمجتمع ككل، وعلى رأسها قطاعات البنية التحتية، والقطاعات الاجتماعية كالتعليم والصحة، والاستثمارات المعتمدة على الابتكار والبحث العلمي، والاستثمارات الخضراء (في الطاقة الجديدة والمتجددة وتحسين البيئة). أما الاستثمار الخاص فيستهدف استخدام المدخرات الخاصة في تعظيم الأرباح المستقبلية وتقوية المركز التنافسي للمستثمر. وقد شهد العقد الأخير تناميا ملحوظا في العالم لما يسمى بشراكات القطاعين العام والخاص القائمة على إدارة وتشغيل المرافق العامة من خلال القطاع الخاص بما يسمح باستغلال خبراته وإمكاناته في إقامة المشروعات الاستثمارية العامة ذات العائد الاجتماعي والاقتصادي والمادي المرتفع. كذلك فإن الاستثمار الأجنبي المباشر هو الذي يتم من خلال الأفراد أو الشركات أو الهيئات التي تختار أن تستثمر رؤوس أموالها في دول أجنبية وتحركه العوائد والمكتسبات المتوقعة والفرص المحتملة والحاجة إلى التوسع والتنوع.

ويمكن تقسيم الاستثمار الأجنبي إلى استثمار غير مباشر ويكون في بورصات الأوراق المالية أو المحافظ المالية، أو مباشر ويكون في الشركات والمشروعات مباشرة. أما الاستثمار الأجنبي المباشر فيُقَسَّم بدوره إلى الاستثمار الأفقي وهو إنتاج منتجات مماثلة في كل من الجهة المُنشيئة للاستثمار وفروعها بالخارج، أو الاستثمار الرأسي والذي يعتمد على التخصص في مراحل الإنتاج المختلفة للسلعة بحيث يتم تصدير مكونات الإنتاج إلى الفروع الأجنبية وإعادة تصدير السلعة النهائية إلى الأسواق المُنشيئة لها. هذا وقد أشار تقرير الاستثمار العالمي الصادر سنويا عن منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية إلى أن عام ٢٠١٥ قد شهد نموا ملحوظا في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر على مستوى العالم - منذ الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨ - ليصل إلى ١,٧ تريليون دولار أي بمعدل نمو سنوي ٣,٨٪.

ومع اختلاف أشكال وأغراض وجهات الاستثمار، يظل تعظيم العائد في المستقبل هو الهدف والمحرك الرئيسي والقاسم المشترك بين كافة أنواع الاستثمارات. لذا يقوم المستثمرون بإجراء مقارنات دورية وعمليات فحص وتقييم واختيار بين مختلف الدول والقطاعات من أجل تحديد الدولة أو القطاع أو المنتج الأكثر استقرارا ونموا وذي الإمكانيات الواعدة وبالتالي الأكثر ربحية وجذبا للاستثمار. فالعالم أصبح مفتوحا والمستثمر في أي مكان غير مضطر للاستثمار في مكان أو جهة أو قطاع بعينه، بل له مطلق الحرية في اختيار الاستثمار ذي أعلى نسب الجدوى والعائد. ولذلك فإن معدل الاستثمار في أي دولة، سواء كان استثمارا محليا أو أجنبيا، يعتمد على مدى جاذبية مناخ الاستثمار لديها. والأخير يُعرَّف بأنه مجمل الأوضاع القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأمنية والإدارية والمؤسسية التي تُكوِّن البيئة الاستثمارية التي على أساسها يتم اتخاذ قرار الاستثمار؛ أي أن مناخ الاستثمار هو قاعدة واسعة من العناصر بعضها مادي ملموس مثل البنية التحتية والتمويل، والبعض الآخر غير ملموس مثل المؤسسات والنظم والسياسات.

وتوجد العديد من المؤسسات والمنظمات التي تقوم بتقييم مناخ الاستثمار لدى الدول وترتيبها على مقياس الأكثر جذبا إلى الأكثر طردا للاستثمار، ومن أهم تلك التقييمات تقرير ممارسة أنشطة الأعمال وتقرير التنافسية العالمية. أما تقرير "ممارسة أنشطة الأعمال" - الذي يصدر سنويا عن مؤسسة التمويل الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي - فيؤسس تقييمه على دراسة الأطر التنظيمية لممارسة الأعمال ودرجة البيروقراطية في الدول وذلك من خلال إحدى عشر مؤشرا وهي: مدى سهولة بدء النشاط التجاري، واستخراج تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية الأقلية من المساهمين في الشركات، وسداد الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، ونظام تصفية الشركات وإفلاسها، وتنظيم سوق العمل. ويتم تصنيف الدول على مقياس من ١ إلى ١٨٩ بحيث تكون الدولة المُصنفة رقم (١) هي صاحبة النظام الأكفأ والأكثر وضوحا وشفافية في ممارسة أنشطة الأعمال وبالتالي الأكثر جذبا للاستثمارات. أما تقرير "التنافسية العالمية" - الذي يصدر سنويا عن المنتدى الاقتصادي العالمي - فيُقَيِّم مدى تنافسية الدولة أي "قدرة الدولة على تعظيم الاستفادة من مواردها المادية والبشرية". ويستند التقرير على اثنتي عشر ركيزة للتقييم وهي: مدى كفاءة المؤسسات، والبنية التحتية، والمناخ الاقتصادي الكلي، ومستويات الصحة والتعليم الأساسي، والتعليم العالي والتدريب، والسوق المحلي، وسوق

العمل، علاوة على مدى تطور القطاع المالي، والبنية الأساسية المعلوماتية والتكنولوجية، وحجم السوق، ومدى تطور مجتمع الأعمال، ومستوى الابتكار. وجدير بالذكر أن المنتدى الاقتصادي العالمي يقوم بإصدار تقرير آخر لتحديد ترتيب الدول فيما يخص "مؤشر الجاهزية التكنولوجية" والذي يُقيّم مدى قدرة الدولة على توظيف سياساتها ومؤسساتها وأطرها التنظيمية لتعظيم الاستفادة من الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في تعزيز تنافسيتها الدولية. وهذا المؤشر يعتمد على عشرة ركائز هي: المناخ السياسي والتنظيمي، ومناخ الابتكار وممارسة الأعمال، والبنية التحتية والمحتوى الرقمي، والقدرة على تحمل تكاليف التكنولوجيا، والمهارات، والاستخدام الشخصي للتكنولوجيا، واستخدام التكنولوجيا في قطاع الأعمال، والاستخدام الحكومي للتكنولوجيا، والعوائد الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن استخدام التكنولوجيا. وقد زادت أهمية هذا المؤشر في الآونة الأخيرة مع التنامي المطرد لأهمية الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في تعزيز تنافسية الدول وبالتالي قدرتها على جذب الاستثمارات. علاوة على ذلك، تقوم وزارة الخارجية الأمريكية بإصدار بيان لتقييم مدى قدرة كل دولة على جذب أو تقييد الاستثمارات. ويرتكز هذا التقييم على القواعد المنظمة لحركة رؤوس الأموال إلى وخارج الدولة، وقوانين المصادرة والتعويضات وتسوية المنازعات، ومتطلبات الأداء وحوافز الاستثمار، والحق في الملكية الخاصة الأجنبية، وقواعد تأسيس الشركات، وحماية حقوق الملكية، وشفافية النظام التشريعي، وكفاءة سوق رأس المال، وتنظيم المنافسة مع القطاع العام، وقواعد المسؤولية الاجتماعية للشركات، والاستقرار السياسي، وحجم الفساد، والاتفاقيات الدولية والثنائية التي تبرمها الدولة، ووضع المناطق الاقتصادية الخاصة والحرّة، وآليات تسهيل التجارة.

علاوة على ما تقدم، يستند المستثمرون في تحديد أوجه استثماراتهم إلى العديد من المؤشرات الأخرى من أهمها على سبيل المثال وليس الحصر مؤشر "الحرية الاقتصادية" - الذي يصدر عن مؤسسة هيريتاج - ويقيس مدى تدخل الحكومات في الأنشطة الاقتصادية من خلال عشرة ركائز وهي: السياسة التجارية (معدل التعريفات الجمركية)، ونظام الإدارة المالية لموازنة الدولة (السياسة المالية وخاصة الضريبية)، وحجم الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي، وأداء القطاع المصرفي والتمويلي، ومدى ملاءمة التشريعات القانونية ونوعية الإجراءات الإدارية والبيروقراطية، والوزن النسبي للقطاع العام في الاقتصاد (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، والسياسات النقدية (سعر الصرف ومعدل التضخم)، ومدى احترام حقوق الملكية الفكرية، ومستوى الأجور والأسعار، ونشاط السوق الموازية. كذلك يوجد مؤشر "الفساد" - الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية - والذي يصنف الدول وفقا لمستويات الفساد لديها في الدولة والقطاع العام.

يتضح مما سبق أن اعتبار الدولة جاذبة أو طاردة للاستثمار يعتمد على العوامل المؤثرة في المناخ الحاكم للاستثمار لديها، وتلك العوامل هي منظومة متكاملة من الإجراءات والسياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والأمنية والقانونية والإدارية والمؤسسية التي تُكوّن البيئة الاستثمارية التي على أساسها يتم اتخاذ قرار الاستثمار من حيث جدواه والعائد المتوقع منه. وهذا يسري على كافة أنواع الاستثمار باختلاف حجمه وطبيعته وغرضه وجهته.

تطور الاستثمار في مصر (١٩٧٠-٢٠١٥)

سادت في مصر خلال النصف الثاني من الخمسينات والستينات من القرن الماضي سياسة الاقتصاد المركزي المُوجَّه، حيث تحكمت الحكومة في أهم الأنشطة الاقتصادية مع تطبيقها لسياسة حماية الصناعات المحلية. وقد نتج عن ذلك تقليص دور القطاع الخاص وكذا تحجيم تدفقات رأس المال الأجنبي إلى داخل البلاد نظرا لأن غالبية القرارات المتعلقة بالاستثمار في مصر كانت قرارات سيادية في المقام الأول).

مرحلة الانفتاح الاقتصادي (١٩٧٤-١٩٩٠)

مع بداية السبعينيات تم البدء في انتهاج سياسة مغايرة وهي سياسة الانفتاح الاقتصادي والتحول إلى اقتصاد السوق، وذلك من خلال تشجيع تدفقات رؤوس الأموال العربية والأجنبية إلى مصر. وقد عُذِل هذا القانون لاحقا عدة مرات على نحو ما سيأتي بيانه بالتفصيل. وقد أدى هذا الحراك في مجال الاستثمار إلى تحقيق معدل نمو اقتصادي بلغ متوسطه خلال تلك الفترة حوالي ٧٪. ويُعزى ذلك في الأساس إلى ما شهده الاقتصاد المصري من تدفق للعملة الأجنبية من خلال زيادة معدلات التصدير وتحويلات المصريين العاملين بالخارج وكذا المساعدات التنموية الرسمية، علاوة على التنامي الملحوظ لمعدل الاستثمار خاصة خلال النصف الأخير من الثمانينيات وأوائل التسعينيات. فقد بلغ نصيب الاستثمار المحلي من الناتج المحلي الإجمالي متوسطا قدره ١٩,٣٪ خلال تلك الفترة. وبلغ نصيب الاستثمار الأجنبي المباشر من الناتج المحلي الإجمالي متوسطا قدره ٢,٦٪ خلال الفترة ذاتها، مسجلا ارتفاعا ملحوظا في عام ١٩٧٩ على وجه الخصوص ليبلغ ٦,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويُلاحظ من الأرقام السابقة أن نسبة الاستثمارات الخاصة إلى الناتج المحلي الإجمالي كانت أعلى من نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعكس نجاح سياسات تلك المرحلة بشكل أكبر في جذب رؤوس الأموال الوطنية مقارنة برأس المال العربي والأجنبي. وقد تركزت تلك الاستثمارات في قطاعات الصناعة والتعدين والنقل والمواصلات.

ومع ذلك فقد جرى تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادي على نحو يتسم بالتسرع غير المبني على أسس اقتصادية وتشريعية وتنظيمية ومؤسسية سليمة، إذ صاحب النمو الاقتصادي السريع الذي شهدته مصر خلال فترة الانفتاح العديد من الاختلالات الهيكلية الاجتماعية والاقتصادية.

مرحلة الإصلاح الاقتصادي الأول (١٩٩١-٢٠٠٣)

أدى ما آل إليه الوضع - من عدم تحقيق سياسة الانفتاح الاقتصادي لأهدافها التنموية المرجوة وما نتج عنها من اختلالات - بالحكومة إلى بدء تطبيق برنامج "الإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي" في ١٩٩١. وقد استهدف البرنامج إصلاح الخلل بين جانبي العرض والطلب في الاقتصاد المصري وكذا الخلل في ميزان المدفوعات. وكان من أهم ملامح البرنامج اتباع سياسات مالية ونقدية انكماشية لمواجهة العجز المستمر في الموازنة العامة للدولة، وكذا تبني برنامج لتوسيع قاعدة الملكية الخاصة من خلال إصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٠٣ لسنة ١٩٩١.

وقد نجح هذا البرنامج في تحقيق بعض الانضباط الهيكلي للاقتصاد المصري والسيطرة على الاقتراض الخارجي والتضخم. ويُعد قطاع الاستثمار من أهم القطاعات التي شهدت طفرة ملحوظة خلال فترة الإصلاح الاقتصادي الأول، خاصة في أعقاب صدور القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار باعتباره القانون المؤدّد للاستثمار. وقد صاحب إصدار هذا القانون عدد من القوانين الرئيسية وعلى رأسها قانون سوق رأس المال رقم (٩٥) لسنة ١٩٩٢، وقانون المزايدات والمناقصات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، وقانون التجارة رقم (١٧) لسنة ١٩٩٩. كذلك تم إنشاء الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٨٤) لسنة ١٩٩٧ لكي تعمل على جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية من خلال خلق مناخ جاذب لممارسة الأعمال وتعزيز السياسات الداعمة للاستثمار.

وقد استهدف هذا الحراك التشريعي في القوانين المعنية بشكل مباشر وغير مباشر بمجال الاستثمار تحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي في قطاعات اقتصادية جديدة وغير مستغلة جيدا مع كونها ذات إمكانات واعدة، مع العمل على إعادة توجيه الاستثمارات إلى مناطق جغرافية جديدة بهدف تقليل تركّزها في منطقة وادي النيل. وفعلا نجح هذا الحراك في تعزيز الاستثمارات بمصر، حيث شهدت تلك الفترة مضاعفة لإجمالي حجم الاستثمارات من ٤٠ إلى ٨٠ مليار جنيه سنويا، مع زيادة نسبة الاستثمارات الخاصة من إجمالي الاستثمارات من ٥٠٪ إلى ٦٢,٥٪. ومن الملاحظ خلال تلك الفترة، نجاح قطاعي الخدمات والبتترول والغاز في اجتذاب نسبة كبيرة من تلك الاستثمارات.

ولكن لم تكن الصورة بنفس الإيجابية على جانب الاستثمارات الأجنبية والتي شهدت تراجعاً نسبياً خلال الفترة من ١٩٩١-٢٠٠٣ لتسجل متوسطاً قدره ١,٠٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي بعد أن كانت قد بلغت أكثر من ٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الانفتاح الاقتصادي. ويرجع ذلك إلى عدة عوامل سلبية خارجية أهمها جريمة الأقصر الإرهابية في ١٩٩٧، وحرب الخليج، والأزمة المالية في دول شرق آسيا، وانخفاض أسعار البترول، وبالتالي انكماش الاستثمارات الواردة من دول الخليج العربي. على جانب آخر وعلى الرغم من التنامي الملحوظ لدور القطاع الخاص المحلي في الاقتصاد المصري خلال العقد اللاحق لبدء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي، إلا أن هذا الوضع صاحبه بعض الآثار السلبية خاصة على القطاع المصرفي والائتماني، وبخاصة التوسع الشديد في إتاحة الائتمان دون التحوط بضوابط سليمة لإقراض القطاع الخاص، الأمر الذي انتهى بتأثر نوعية الائتمان المصرفي ودخول الاقتصاد في أزمة تعثر الديون المصرفية. كذلك فقد تفاقم الدين العام الداخلي ليصل إلى ٩٦,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي - وفقاً لبيانات وزارة المالية - ليتخطى بذلك الحدود الآمنة المتعارف عليها دولياً.

مرحلة الإصلاح الاقتصادي الثاني (٢٠٠٤-٢٠١٠)

شهدت الفترة من ٢٠٠٤ حتى ثورة يناير ٢٠١١ جهوداً حثيثة من أجل إصلاح قطاع الاستثمار وكذا القطاع المصرفي في مصر، بدأت بإصدار قانون البنك المركزي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٣ والذي استهدف تنظيم القطاع

المصرفي من أجل ضمان سلامته. كما تم إنشاء وزارة للاستثمار في ٢٠٠٤ لتعمل على زيادة معدل الاستثمار وتعزيز التنسيق بين الوزارات والهيئات ذات العلاقة بمجال الاستثمارات في مصر وتحسين مناخ ممارسة أنشطة الأعمال في مصر. كذلك صدرت عدة قوانين معنية بشكل مباشر وغير مباشر بالاستثمار، مثل القانون رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٥ ورقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧ بتعديل قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم (٨) لسنة ١٩٩٧، وقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥ بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وقانون الضريبة على الدخل رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ وقانون رقم (١٢٠) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحاكم الاقتصادية، وقانون البناء الموحد ٢٠٠٨. كما تم العمل على تطوير وتنظيم القطاع المالي بهدف إتاحة التمويل اللازم لتعزيز الاستثمار الخاص من خلال إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية، وتفعيل نظام التمويل العقاري، وتنفيذ إصلاحات جوهرية في سوق الأوراق المالية، بالإضافة إلى إعادة هيكلة قطاع التأمين.

وقد نتج عن تلك الإصلاحات تحقيق معدل نمو متوسطه ٥,٦٪، وانخفاض معدلات عجز الموازنة والدين الداخلي والدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بمتوسطات ٩,٧٪ و ٦٤,٣٪ و ١٨,٢٪ على التوالي، كما ارتفع الاحتياطي النقدي الأجنبي ليصل إلى ٣٥,٢ مليار دولار وعلى جانب الاستثمار، بلغ متوسط حجم الاستثمارات الخاصة ١٠٠ مليار جنيه سنويا لتمثل حوالي ١١,٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي وذلك وفقا لبيانات وزارة المالية. وتجدر الإشارة إلى أنه خلال تلك الفترة تم تأسيس أكثر من ٥٣٪ من إجمالي الشركات القائمة في مصر منذ ١٩٧٠. كذلك زاد تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر من متوسط قدره ٢ مليار دولار خلال السنوات السابقة إلى متوسط قدره ٧ مليار دولار (بإجمالي ٥٠ مليار دولار منذ يوليو ٢٠٠٤ وحتى يونيو ٢٠١٠)، ومن متوسط قدره ١,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي إلى متوسط قدره حوالي ٩,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويُعد عام ٢٠٠٧ هو عام الذروة فيما يخص حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة حيث بلغت حوالي ١٣,٣ مليار دولار، كما شهد ذات العام اختيار مصر كأفضل دولة على مستوى العالم قامت باتخاذ خطوات جديّة لإصلاح مناخ الاستثمار لديها وذلك من قبيل تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي. وقد استحوذت قطاعات البترول والغاز والنقل والمواصلات والصناعة والتعدين على غالبية تلك الاستثمارات. أما الاستثمارات العامة - والتي بلغ متوسطها خلال تلك الفترة ٦٧,٨ مليار جنيه - فقد انخفض نصيبها من إجمالي الاستثمار وبالتالي من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن على نحو آخر، ترتب على سياسات تلك المرحلة العديد من الآثار السلبية نظرا لأن طبيعة الاستثمارات العامة والاستثمارات الخاصة مختلفة من حيث القطاعات المستهدفة. فالاستثمار الخاص لا يُعد بديلا للاستثمار العام لأنه لا يتوجه إلى قطاعات البنية التحتية أو القطاعات ذات الطبيعة الاجتماعية. وبالتالي أثر غياب الاستثمارات العامة سلبا على نمو تلك القطاعات، فانخفض الاستثمار العام في قطاعي التعليم والصحة خلال تلك الفترة بنسبة ١٣٪ و ٣٥٪ على التوالي. كذلك عانت مصر خلال تلك الفترة من غياب السياسة الاجتماعية التي كان يجب أن تصاحب النمو الاقتصادي وتعمل على توزيع ثماره وتحقيق العدالة الاجتماعية المنشودة منه وتوجيه الموارد والطاقات، إذ ارتفعت نسبة الفقر وفقا لمقياس الفقر الكلي من ١٩,٦٪ إلى ٢٥,٢٪ من إجمالي عدد السكان، وارتفعت نسبة الفقر وفقا لمقياس الفقر المُدفع من ٣,٦٪ إلى ٤,٨٪، كما استمر متوسط الإنفاق على قطاع الصحة يدور حول نسبة ٢٪

من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة متدنية، بينما انخفض الإنفاق على قطاع التعليم إلى نسبة ٣,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٠ نزولا من ٤,٩٪ عام ٢٠٠٥.

فترة ما بعد ثورة يناير (٢٠١١-٢٠١٥)

عانت مصر خلال السنوات الخمس الماضية من تردي الوضع الاقتصادي، متمثلا في الانخفاض الحاد في معدلات النمو الاقتصادي والاستثمار الخاص، والتراجع الشديد في تدفقات الاستثمار الأجنبي بل وخروج الكثير منه، والانخفاض في حصيلة مصادر النقد الأجنبي التي يعتمد عليها الاقتصاد المصري بشكل رئيسي في تكوين احتياطياته خاصة العوائد من السياحة وحصيلة الصادرات وعلى رأسها الصادرات الخدمية، والارتفاع في تكلفة الإنتاج كنتيجة مباشرة للاضطرابات الأمنية وصعوبة الحصول على النقد الأجنبي لاستيراد المواد الخام اللازمة للإنتاج.

ونتيجة لما سبق، انخفض معدل النمو الاقتصادي من ٥,١٪ في عام ٢٠١٠ إلى ٢,١٪ بحلول عام ٢٠١٣، وارتفعت نسبة البطالة من ٩٪ إلى ١٣٪، وقفز عجز الموازنة نسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٨,١٪ إلى ١٣,٧٪، في حين انهار الاحتياطي النقدي الأجنبي من ٣٥,٢ مليار دولار إلى ١٤,٩ مليار دولار بنهاية أكتوبر ٢٠١٦. كما تراجع إجمالي الاستثمارات نسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى ١٤,٤٪ في ٢٠١٥ (مقارنة بـ ١٩,٢٪ في ٢٠٠٩)، وبلغ متوسط الاستثمار الأجنبي المباشر ٢ مليار دولار خلال تلك الفترة بنسبة ١,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي حين سجل عاما ٢٠١٤ و ٢٠١٥ تحسنا نسبيا (مقارنة بالأعوام ٢٠١١-٢٠١٣) إلا أن هذا التحسن لم يكن كبيرا. فقد انتهى عام ٢٠١٥، وقد بلغ معدل النمو الاقتصادي ٤٪، وواصل عجز الموازنة ارتفاعه ليبلغ ١١,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، واستمرت نسبة البطالة عند ١٣٪ وتفاقم الدين الداخلي ليصل إلى ٨٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع الدين الخارجي من ٤١,٣ مليار دولار إلى ٤٧,٨ مليار دولار خلال عام واحد، وانخفض الاحتياطي النقدي الأجنبي إلى ١٧,٥ مليار دولار، وارتفع معدل الفقر من ٢٦,٣٪ إلى ٢٧,٨٪، وتراجع مركز مصر في مؤشر التنافسية العالمية إلى المركز ١١٦ من بين ١٤٠ دولة (بعد أن كان ٨١ من بين ١٤٢ دولة في ٢٠١٠)، وانخفض ترتيب مصر بـ ١٩ مركزا في تقرير ممارسة الأعمال لـ ٢٠١٦ وذلك من المركز ١١٢ إلى المركز ١٣١ من إجمالي ١٨٩ دولة.

وقد شهد عام ٢٠١٦ استمرارا للوضع الاقتصادي المقلق خاصة مع النقص الحاد في سيولة النقد الأجنبي وأزمة سعر الصرف، واستمرار ارتفاع معدل التضخم (ليجاوز ١٥٪) وكذا الدين الخارجي (ليصل إلى ٥٦ مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي). هذا كله مع تفاقم الدين العام ليصل إلى ما يقرب من ١٠٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وثبات البطالة عند معدل ١٣٪.

ومع حلول شهر نوفمبر ٢٠١٦ بدا واضحا أن الحكومة قد عقدت العزم على اتخاذ إجراءات جديدة للتعامل مع الأزمة الاقتصادية المتفاقمة، وعلى رأسها إبرام اتفاق مع صندوق النقد الدولي، واستحداث ضريبة جديدة للقيمة

المضافة، وتحرير سعر الصرف، وزيادة أسعار الطاقة، وإصدار قانون جديد للاستثمار، مع اتخاذ عدة إجراءات لتحسين مناخ الاستثمار، وزيادة الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية والدعم النقدي.

وبينما رحبت مؤسسات التمويل العالمية والحكومات والشركات الأجنبية وقطاع الأعمال المصري بهذا التطور، فإن الحاجة تظل ماسة للتحقق من أن برنامج الإصلاح الاقتصادي المزمع تنفيذه لا يقتصر على المؤشرات الكلية على حساب قدرة المواطنين على التعامل مع الارتفاع المضطرب في الأسعار، وندرة فرص العمل، وضعف الخدمات العامة. كذلك فإن الأمل معقود على ألا يقتصر جهد الدولة في مجال الاستثمار على مجرد استحداث قانون جديد، بل تتناول الإصلاح المؤسسي والتشريعي لمناخ الاستثمار من منظور أكثر اتساعاً واستدامة.

الفصل الثاني: تطور تشريعات الاستثمار

قانون الاستثمار المصري الحالي هو "قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧"، والمعدل عدة مرات آخرها عام ٢٠١٥. وقد سبقت هذا القانون عدة تشريعات متعلقة بذات الموضوع، أعوام ١٩٧١، و١٩٧٤، و١٩٨٩، أدخل على كل منها عدة تعديلات. ويتناول هذا الفصل استعراضا لتطور تلك القوانين، وينتهي بتحديد أوجه القصور في الإطار التشريعي والرقابي للاستثمار في ظل القانون الساري حاليا.

تشريعات الاستثمار المصرية في نصف قرن

مرت مصر بمرحلة طويلة وممتدة على طريق بناء الدولة الرأسمالية والنظام السياسي الليبرالي بدأت من الربع الثالث من القرن التاسع عشر وامتدت لأكثر من قرن كامل، وجرى خلالها وضع أسس الدولة المصرية الحديثة، وإن كانت ظلت تجربة مشوبة بوقوع الوطن طوال هذه الفترة تحت وطأة التدخل الأجنبي ثم الاحتلال الكامل. وقد أسفرت هذه التجربة عن بنية مؤسسية في المجال الاقتصادي كانت تعتبر، بمعايير عصرها، متقدمة ومعبرة عن تطور حقيقي نتيجة تفاعل سياسي واجتماعي وثقافي عميق كان من علاماته البارزة في المجال الاقتصادي والتشريعي إنشاء بورصة الإسكندرية في عام ١٨٨٣ والبنك الأهلي المصري في ١٨٩٨ ثم بورصة القاهرة في عام ١٩٠٣ وبنك مصر في ١٩٢٠ وسريان نظام المحاكم الوطنية بعد إلغاء المحاكم المختلطة سنة ١٩٤٨ وصدور القانون المدني رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ وإنشاء بنك مركزي وطني مملوك للدولة في ١٩٦٠ وغير ذلك من المحطات البارزة. وفي أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢ استمر نظام الحكم الجديد في البداية في طريق استكمال البنية التشريعية والمؤسسية لاقتصاد رأسمالي على نحو ما يدل عليه صدور قانون شركات المساهمة رقم ٢٦ عام ١٩٥٤ واللائحة العامة للبورصات المالية رقم ١٦١ عام ١٩٥٧. ولعل سبب ذلك أن سياسات نظام الحكم الجديد وتوجهاته الاقتصادية لم تكن قد تبلورت بعد، إلا فيما جاء بالمبدئين الثالث والسادس من مبادئ الثورة الست: "القضاء على سيطرة رأس المال على الحكم" و"إقامة عدالة اجتماعية". ولم يتضح التوجه الاشتراكي للحكم إلا في أعقاب العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ وما أعقبه من حركة تمصير المشروعات والشركات الأجنبية عام ١٩٥٦، ثم تأميم الصناعات والمشروعات المصرية بدءا من عام ١٩٦١، وبناء القطاع العام، وتوفير الخدمات العامة المجانية على نطاق واسع، وغير ذلك من السياسات التي استهدفت سيطرة الدولة على جانب كبير من وسائل الإنتاج، وتحديد الأسعار، وإعادة توزيع الدخل والثروة.

ثم عادت الدولة لتغير مسارها الاقتصادي مرة أخرى في مطلع السبعينيات. وكما كان التحول الاقتصادي من النظام الليبرالي إلى الاشتراكي في منتصف الخمسينيات معبرا عن إرادة وطنية مستقلة ولكن متفقا مع تيار عالمي دفع بالعديد من بلدان العالم النامية إلى تبني مشروع الاستقلال الوطني وربطه بالاستقلال الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، كذلك كان تغيير المسار الاقتصادي في الاتجاه المعاكس – من النظام الاشتراكي إلى الانفتاح الاقتصادي – في مطلع السبعينيات، معبرا عن سياسة محلية ولكن متأثرا بدوره بالمتغيرات الدولية والاتجاه السائد عالميا. وفي هذا السياق كانت العديد من الدول النامية التي حققت قدرا من التنمية الاقتصادية والاجتماعية في عقدي الخمسينيات

والسبعينيات تبحث عن وسائل تجديد آليات الأسواق الداخلية وجذب الاستثمارات الأجنبية وتحسين كفاءة النشاط الاقتصادي وإطلاق طاقات القطاع الخاص مرة أخرى. وفي هذا الإطار بدأت رحلة تشريعات الاستثمار المصرية المتعاقبة.

والواقع أن تشريع الاستثمار الأول لم يأت في أعقاب حرب أكتوبر عام ١٩٧٣ وبدء سياسة الانفتاح الاقتصادي كما هو سائد في الكتابات المعاصرة، بل أن أول تشريع للاستثمار صدر في شهر سبتمبر عام ١٩٧١ بموجب القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ واسمه "قانون استثمار المال العربي والمناطق الحرة". ولكن ظروف استعداد مصر للحرب والمناخ السياسي السائد لم تسمح لهذا القانون بأن يحقق نتائج ملموسة، حتى صدر القانون الأشهر – قانون استثمار المال العربي والأجنبي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمعروف باسم "قانون الانفتاح" – في أعقاب انتصار أكتوبر ١٩٧٣، لكي تبدأ مصر معه مرحلة اقتصادية جديدة من التشريع الاقتصادي. وقد أعقب ذلك صدور قانونين رئيسيين آخرين للاستثمار، ثم ورد على كل منهما تعديلات كثيرة بعضها محدود والآخر واسع النطاق، وهو ما نستعرضه فيما يلي.

أولا - قانون استثمار المال العربي والمناطق الحرة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١

وضع هذا القانون البنية التشريعية الأساسية التي التزمت بها كل قوانين الاستثمار المتعاقبة، وهي السعي إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي عن طريق تحديد مجموعة معينة من الأنشطة الاقتصادية التي تسعى الدولة لتحفيزها، ومنح المستثمرين فيها مجموعة محددة من المزايا والحوافز والضمانات والإعفاءات التي تميزها عن سائر المشروعات العاملة في ظل الإطار القانوني العام للبلد. وهذا المنطق في تحفيز الاستثمار – ما يمكن تسميته بـ "المسار الخاص" – كان مناسباً لظروف هذه المرحلة المبكرة في جذب الاستثمار الأجنبي، ولكن الاستمرار فيه لعشرات السنوات التالية منع البلد من العمل على حل المشكلات القانونية والمؤسسية الجذرية ومن تحسين مناخ الاستثمار بشكل شامل. وفيما يلي أهم ملامح القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١:

- عرف القانون "المال المستثمر"، أي الذي يستحق المزايا والإعفاءات، على أنه النقد الأجنبي المحول من الخارج عن طريق البنوك المصرية والآلات والمعدات المستوردة، والأرباح التي تحققها المشروعات المنشأة وفقاً للقانون. ويلاحظ على هذا التعريف أنه لم يشترط للتمتع بتلك المزايا أن يكون المستثمر عربياً أو أجنبياً، بل أن يكون المال هو العربي أو الأجنبي، أي وارداً من خارج مصر أياً كانت جنسية مالكه. ولهذا فإن القانون كان متاحاً للتمتع بأحكامه للمصريين بشرط أن يكون مالهم المستثمر وارداً من الخارج.
- نص القانون على تمتع "المال المستثمر" بمجموعة من المزايا أهمها: (أ) عدم جواز الخضوع للتأميم أو فرض الحراسة، (ب) تأسيس المشروعات من خلال هيئة عامة للاستثمار جرى إنشاؤها بموجب القانون، (ج) اعتبار المشروعات تابعة للقطاع الخاص، (د) إعفاء المشروعات من الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية لمدة خمس سنوات من بدء التشغيل، (هـ) عدم خضوع المباني لنظام تحديد القيمة الإيجارية، (و) جواز فتح حساب المشروع بالعملة الأجنبية، (ز) جواز تحويل الأرباح للخارج بالعملة الأجنبية، (ح)

جواز إعادة تحويل رأس المال المستثمر إلى الخارج بعد مرور خمسة سنوات وجواز إعادة تصدير رأس المال العيني بعد انتهاء المشروع، (ط) جواز قيام العاملين الأجانب بتحويل ٥٠٪ من مرتباتهم إلى الخارج.

■ برغم أن القانون لم يحدد الأنشطة التي تتمتع وحدها بالمزايا الواردة به، إلا أنه نص على أن يعتبر رأس مال مستثمر "...الألات والمعدات اللازمة للمشروعات الصناعية والتعدينية والزراعية والسياحية والإسكانية...". بالإضافة إلى ذلك فقد منح القانون لمجلس إدارة هيئة الاستثمار صلاحية "إعداد قوائم بأنواع النشاط والمشروعات التي يدعي المال الأجنبي إلى المساهمة فيها ... على أن ترفع هذه القوائم لمجلس الوزراء لاعتمادها".

■ إنشاء هيئة عامة جديدة باسم "الهيئة العامة لاستثمار المال العربي والمناطق الحرة" تتمتع بقدر من الاستقلال في اتخاذ القرارات وتكون لها موازنة مستقلة.

■ جواز إنشاء مناطق حرة عامة يضع مجلس إدارة هيئة الاستثمار القواعد الخاصة بالعمل فيها ويشرف عليها من خلال جهاز إداري خاص بكل منها، مع إعفاء المشروعات المقامة في تلك المناطق من كافة الضرائب والجمارك وإعفاء العاملين الأجانب فيها من الضريبة على الدخل. وقد نص القانون على عدم خضوع المشروعات المقامة في المنطقة الحرة لقواعد تنظيم الصرف الأجنبي، وعدم جواز قيام المصريين بالعمل بالمنطقة الحرة إلا بموافقة خاصة مسبقة. وبشكل عام جعل القانون للمناطق الحرة نظام عمل بديل تنظمه اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار.

ثانيا - قانون استثمار المال العربي والأجنبي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤

كما سبق القول فإن القانون الصادر عام ١٩٧١ لم يكن له تأثير ملموس على المناخ الاستثماري بسبب الظروف السياسية التي كانت تمر بها البلاد في ذلك الوقت استعدادا للحرب مع إسرائيل. ولكن في أعقاب انتصار أكتوبر ١٩٧٣ صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باسم "قانون نظام استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة" - والمعروف باسم "قانون الانفتاح" - ليعبر عن التوجه الجديد للدولة في المجال الاقتصادي والاستعداد لفتح الباب للاستثمار الخاص الوطني والأجنبي. وفيما يلي الملامح الرئيسية لذلك القانون:

■ بالنسبة لتعريف المال المستثمر، فقد كرر القانون المفهوم الوارد في تشريع الاستثمار الصادر عام ١٩٧١ بأنه النقد الأجنبي المحول من الخارج (بغض النظر عن جنسية مالكه)، والآلات والمعدات المستوردة، والأرباح التي يحققها المشروع. ولكن أضاف القانون إلى ذلك النقد الأجنبي المحول من الخارج إذا تم استخدامه في شراء أوراق مالية مصرية أو أراض للاستثمار.

■ على عكس القانون السابق الذي لم يحدد بشكل قاطع مجالات الاستثمار، فإن قانون الانفتاح حدد هذه المجالات ونص على تمتعها وحدها بالمزايا الواردة به. وقد تضمنت هذه المجالات: التصنيع، والتعدين، والطاقة، والسياحة، والنقل، واستصلاح الأراضي، والإنتاج الحيواني والثروة المائية، والإسكان (بشرط

أن يقتصر على العرب والمصريين فقط)، وبنوك الاستثمار والأعمال، وإعادة التأمين (بشرط أن تكون بالعملة الأجنبية)، والبنوك (بشرط ألا تتجاوز الملكية الأجنبية فيها نسبة ٤٩٪).

■ أما فيما يتعلق بالمزايا الممنوحة للمشروعات، فقد كرر القانون ما جاء في التشريع السابق بشأن عدم جواز الخضوع للتأمين أو المصادرة، والتأسيس من خلال الهيئة العامة للاستثمار، واعتبار المشروعات تابعة للقطاع الخاص، وعدم خضوع المباني المنشأة وفقاً للقانون لنظام تحديد القيمة الإيجارية، وجواز فتح حساب المشروع بالعملة الأجنبية، وجواز تحويل الأرباح للخارج بالعملة الأجنبية، وجواز إعادة تحويل رأس المال المستثمر إلى الخارج بعد مرور خمسة سنوات، وجواز إعادة تصدير رأس المال العيني بعد انتهاء المشروع، وجواز قيام العاملين الأجانب بتحويل ٥٠٪ من مرتباتهم إلى الخارج، والإعفاء من الرسوم الجمركية بقرار من رئيس الجمهورية.

■ ولكن بالإضافة إلى ما سبق فقد جاء القانون بحوافز جديدة، أهمها: (أ) النص على خضوع المنازعات التي تكون المشروعات طرفاً فيها لاتفاقات الاستثمار الدولية الثنائية ومتعددة الجنسيات، (ب) الإعفاء من الإلزام بتخصيص نسبة من أرباح الشركة للعمال، (ج) الإعفاء من الإلزام بتعيين ممثل للعاملين في مجلس إدارة الشركة، (د) الإعفاء من الحد الأقصى لمكافآت أعضاء مجالس إدارة الشركات، (هـ) وأخيراً وليس آخراً، فقد جرى تعديل الإعفاء الضريبي بحيث أصبح خمس سنوات للمشروع مع جواز مدها لثلاثة سنوات تالية بموافقة مجلس الوزراء، مع إضافة إعفاء جديد للمشروعات والتوسعات التي تستخدم فيها أرباح المشروع لخمس سنوات، وكذلك الإعفاء من ضريبة الدمغة النسبية ومن ضريبة إيرادات القيم المنقولة، وإعفاء الفوائد المستحقة على القروض الخارجية من كل الضرائب والرسوم.

■ وأخيراً، بينما لم يحدث تغيير جذري على الطبيعة القانونية للهيئة العامة للاستثمار، أو المناطق الحرة العامة، فإن قانون عام ١٩٧٤ قد استحدث للمرة الأولى مفهوم "المنطقة الحرة الخاصة" التي تكون مقصورة على مشروع واحد وتنشأ بقرار من مجلس إدارة الهيئة، كما نص على جواز إنشاء منطقة حرة تشمل مدينة بأكملها على أن يكون ذلك بقانون.

وقد تعرض هذا القانون لتعديل هام بعد أقل من خمس سنوات على صدوره – بموجب القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ – وذلك للتعبير عن الحاجة لتوسيع نطاق العمل به. وقد تضمن هذا التعديل ما يأتي:

■ النص بوضوح على تمتع المشروعات المنشأة وفقاً لأحكامه بالمزايا الواردة به "أيا كانت جنسية مالكيها أو محل إقامتهم" وأن يشمل ذلك "المشروعات التي تنشأ بأموال مصرية مملوكة لمصريين". وبذلك ألغى هذا التعديل الشرط الذي كان سارياً منذ قانون الاستثمار الأول الصادر عام ١٩٧١، وهو أن يكون رأس المال المستثمر وارداً من الخارج، وأصبح بذلك نظام الاستثمار مفتوحاً للمصريين ممن يرغبون في المساهمة برؤوس أموال موجودة في مصر ومدفوعة بالعملة الوطنية، طالما كان النشاط ضمن قائمة المجالات التي يحددها القانون.

- إضافة أنشطة جديدة إلى تلك التي يجوز الاستثمار فيها بما في ذلك التعمير في المدن الجديدة، والمقاولات (بشرط ألا تقل المساهمة المصرية عن ٥١٪)، والاستشارات في مختلف الأنشطة الواردة بالقانون.
- السماح للمشروعات بتصدير منتجاتها بنفسها، دون الحاجة للقيود في سجل المصدرين، مما شكل إعفاء هاماً بالنظر إلى القيود الواردة في القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن الاستيراد والتصدير والتي تقصر نشاط التصدير والاستيراد على المصريين وعلى الشركات المملوكة بالكامل لمصريين.
- إعفاء أجور العاملين الأجانب بالمشروعات من الضريبة العامة على الإيراد.
- التوسع في الاستثناءات الممنوحة من الأحكام العامة لشركات المساهمة المنصوص عليها في قانون الشركات رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤.
- تأكيد حق المشروعات المنشأة في فتح الحسابات بالعملات الأجنبية والتصرف فيها دون قيد أو ترخيص مسبق، وإن كان مع ضرورة تقديم كشف حساب في نهاية السنة المالية لهيئة الاستثمار بحركة حساب النقد الأجنبي.
- أما في مجال الإعفاءات الضريبية فقد أضاف التعديل تمتع مشروعات التعمير وإنشاء المدن الجديدة بالإعفاء من الضريبة لمدة عشر سنوات، قابلة للمد لخمس سنوات إضافية، كما اشترط لتمتع المشروعات بالإعفاء من الضريبة العامة على الإيراد ألا يكون هذا الإيراد خاضعاً للضريبة في دولة المستثمر الأجنبي أو الدولة الوارد رأس المال المستثمر منها.
- وبالنسبة للمناطق الحرة، فقد احتفظ التعديل للمشروعات بالإعفاء العام من الضرائب والرسوم ولكن أخضعها لرسم سنوي قدره ١٪ من حجم البضائع الواردة إليها أو التي تصدرها، ولرسم قدره ٣٪ من القيمة المضافة للمشروع الذي لا يقتضي نشاطه إدخال وإخراج البضائع.

ثالثاً - قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩

مع اقتراب بداية العقد الأخير من القرن العشرين، ونية الدولة إعطاء دفعة جديدة للنشاط الاقتصادي الخاص، صدر قانون جديد للاستثمار ليحل محل التشريعات السابقة، وهو قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩. ومع أن هذا القانون قد سعى لإحداث تغيير جذري في مناخ الاستثمار وتحسين المناخ القانوني المحيط به، إلا أنه احتفظ بذات الفلسفة السائدة منذ عام ١٩٧١، وهي تحديد مجالات اقتصادية معينة تتمتع المشروعات فيها بإعفاءات ومزايا محددة. وفيما يلي أهم أحكام قانون الاستثمار الصادر عام ١٩٨٩:

- تحديد المجالات الاقتصادية الواقعة تحت نطاق القانون باستصلاح واستزراع الأراضي، والصناعة، والسياحة، والإسكان والتعمير. ولكن مع هذا التحديد، فقد نص القانون أيضاً على جواز قيام مجلس الوزراء بإضافة مجالات أخرى مستقبلاً تحتاجها البلاد أو تتطلب تقنيات حديثة أو تهدف إلى زيادة التصدير أو خفض الاستيراد وتكثيف استخدام اليد العاملة.

- إلغاء شرط تملك المصريين لنسبة معينة من رؤوس أموال المشروعات الاستثمارية وذلك بالنص على جواز قيام رأس المال المصري أو العربي أو الأجنبي بالانفراد أو المشاركة في أي وجه من أوجه الاستثمار المنصوص عليها في القانون، إلا ما يقرر رئيس مجلس الوزراء وضع ضوابط خاصة له.
- أما من حيث المزايا والإعفاءات التي تضمنها قانون عام ١٩٨٩ فكان أهمها: (أ) عدم جواز التأميم والمصادرة، (ب) اعتبار المشروع من القطاع الخاص أيا كانت طبيعة المال المساهم فيه، (ج) عدم خضوع منتجات المشروع للتسعير الجبري وتحديد الأرباح إلا ما يقرر مجلس الوزراء استثناءه في حالات الضرورة مسترشداً في ذلك بالتكلفة الاقتصادية للمنتجات.
- وفي المجال الضريبي، فقد نص القانون على إعفاء المشروعات من ضريبة الأرباح التجارية والصناعية وضريبة شركات الأموال وإعفاء أرباحها من ضريبة إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والضريبة العامة على الدخل وذلك لمدة خمس سنوات يجوز مدها بقرار من مجلس الوزراء لخمس سنوات أخرى. ويكون الإعفاء الأصلي لمدة عشر سنوات للمشروعات المقامة داخل المناطق الصناعية والمجمعات العمرانية الجديدة والمناطق النائية، قابلة للمد لخمس سنوات إضافية، كما يزداد الإعفاء لمدة سنتين لكل الحالات السابقة إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والتجهيزات ٦٠٪ (دون حساب الأرض والمباني في ذلك). وجرى النص على إعفاء المشروعات من ضريبة الدمغة لذات المدد السابقة. وقد كرر القانون حكم عدم سريان الإعفاء على المبالغ التي تكون خاضعة للضريبة في دولة أخرى، كما أبقى مشروعات الإسكان المتوسط والاقتصادي التي تؤجر من كافة الضرائب لمدة خمسة عشر عاماً قابلة للمد لخمس سنوات إضافية.
- كذلك نص القانون على حق المشروع في الاستيراد بنفسه دون القيد في سجل المستوردين، والتصدير دون القيد في سجل المصدريين، وعلى عدم الخضوع لبعض أحكام قانون الشركات.
- أما فيما يتعلق بنصيب العاملين في الأرباح فقد أعاد القانون تقرير حصة لهم من الأرباح الصافية بما لا يقل عن ١٠٪ من تلك الأرباح، ولكن دون تقرير تمثيل لهم في مجلس إدارة الشركة.
- ثم جاء القانون بحكم جديد، وهو عدم جواز تحريك الدعوى العمومية ضد المشروعات الخاضعة لأحكامه بسبب جرائم الجمارك والنقد الأجنبي والضريبة على الدخل إلا بعد أخذ رأي هيئة الاستثمار.
- واحتفظ القانون بالمزايا المنصوص عليها في التشريعات السابقة بشأن فتح الحسابات بالعملية الأجنبية والتعامل عليها وتحويل الأرباح إلى الخارج وإعفاء العاملين الأجانب من ضريبة كسب العمل.
- كذلك احتفظ القانون بنظام المناطق الحرة العامة والخاصة مع بيان تفاصيل وإجراءات جديدة خاصة بالمعاملات الجمركية.
- وأخيراً، فقد أعاد القانون تشكيل الهيئة العامة للاستثمار بحيث أصبح رئيس مجلس إدارتها هو رئيس مجلس الوزراء، وتم النص على جواز قيامها بفتح فروع لها في مصر، وعلى سلطاتها في تخصيص

الأراضي والحصول على التراخيص من مختلف أجهزة الدولة، وكانت هذه بداية فكرة "الشباك الواحد" الذي تنشئه الهيئة لخدمة المستثمرين. كذلك، فقد منح القانون لهيئة الاستثمار – وللمرة الأولى – بعض الصلاحيات الرقابية إذ جعل لمجلس إدارتها الحق في تقصير مدة الإعفاء الضريبي للمشروع الذي يخالف أحكام القانون، أو إلغاء الإعفاء بالكامل، أو إلغاء الموافقة على المشروع.

وجدير بالذكر أن قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ قد تعرض للتغيير مرتين، الأولى عام ١٩٩٢ بموجب القانون رقم ٢ حيث وضع حدا لنصيب العاملين في الشركة من الأرباح التي تحققها بحيث لا يزيد على مجموع أجورهم السنوية. أما التعديل الثاني فقد صدر بموجب القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٥ ونص على تحديد رسم التصديق على عقود الشركات المنشأة وفقا لأحكامه.

رابعاً - قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧

صدر قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المعمول به حالياً في شهر مايو ١٩٩٧ ليعبر مرة أخرى عن اهتمام الدولة بدفع ملف الاستثمار وتحقيق نمو اقتصادي سريع. وقد جاء هذا القانون على ذات نسق التشريعات السابقة عليه من حيث تحديد مجالات معينة للاستثمار ومنحها مجموعة من المزايا والضمانات التي تختص بها. وقد اتجه هذا القانون إلى التوسع على نحو غير مسبوق في مجالات الاستثمار بما جعلها الأصل وليس الاستثناء. وفيما يلي الملامح الرئيسية لذلك القانون:

- تحديد مجموعة واسعة من الأنشطة التي تتمتع بمزايا القانون، بما فيها استصلاح الأراضي، والإنتاج الحيواني، والصناعة والتعدين، والفنادق السياحية، والنقل المبرد، والنقل الجوي، والنقل البحري، والخدمات البترولية، والإسكان غير الإداري، ومشروعات البنية الأساسية، والمستشفيات، والتأجير التمويلي، وضمان الاكتتاب في الأوراق المالية، ورأس المال المخاطر، وإنتاج البرامج الإلكترونية. ولكن يعيب هذا التوسع أنه لم يستند إلى منطق محدد في إطار سياسة اقتصادية واضحة المعالم وهادفة لتنمية صناعات وأنشطة معينة.
- بالإضافة إلى ما سبق فقد تضمن القانون منح مزاياه إلى كافة المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية، وهو نص معيب لأنه لأول مرة ربط الإعفاء ليس بطبيعة النشاط وإنما بمصدر التمويل.
- كذلك فقد نص القانون على جواز أن يضيف مجلس الوزراء لاحقاً مجالات أخرى تتمتع بمزايا وحوافز القانون، وهو ما أثار انتقادات قانونية لاعتبار ذلك مخالفة للنص الدستوري الذي يقضي بأن يكون فرض الضرائب – وبالتالي الإعفاء منها – بموجب قانون صادر من المجلس التشريعي وليس بقرار إداري صادر من مجلس الوزراء، وإن كان هناك خلاف قانوني في هذا الشأن.
- ونص القانون كذلك على صلاحية هيئة الاستثمار في تخصيص الأراضي المملوكة للدولة لمختلف الأنشطة الاستثمارية، وكذلك الحصول على التراخيص اللازمة لمزاولة النشاط من مختلف الجهات الحكومية، وهي نصوص وجدت صعوبة بالغة في التطبيق منذ ذلك الوقت.

- كذلك أجاز القانون تسوية منازعات الاستثمار عن طريق التحكيم الدولي.
- أما في بند الحوافز فقد كرر القانون ما كان قد جاء في التشريعات السابقة، ولكن أضاف حق الشركات الاستثمارية في تملك أراضي البناء والعقارات المبنية أيا كانت جنسية المساهمين فيها، والتصرف في أسهم مؤسسي الشركة خلال السنتين التاليتين على تأسيسها، وتقرير الإعفاء الضريبي لمدة عشر سنوات للمشروعات المنشأة في المناطق الصناعية والمجمعات العمرانية الجديدة والمناطق النائية والمشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي، وسريان الضريبة الجمركية بنسبة ٥٪ على مستلزمات الإنتاج، والإعفاء من الضريبة الناجمة عن تغيير شكل الشركة أو عن إعادة تقييم أصولها، كما استمر في العمل بنظام المناطق الحرة العامة والخاصة.

خامسا - تعديلات عام ٢٠٠٥ الهادفة إلى توحيد مناخ الاستثمار

برغم أن هذا الفصل يتناول التعديلات القانونية الكبرى التي شهدتها قوانين الاستثمار المتعاقبة، إلا أن تغييرا تشريعا كبيرا طرأ خارج قانون الاستثمار خلال العام ٢٠٠٥ ويستحق التوقف والإشارة إليه لأنه يعتبر المحاولة الرئيسية – بل ربما الوحيدة – للابتعاد عن منطقتي "المسار الخاص" الذي ساد منذ مطلع السبعينيات والبدء في توحيد المناخ العام للاستثمار وإصلاحه. وقد أخذت هذه المحاولة شكل إصدار قانون جديد للضريبة على الدخل ثم صدور تعديل على قانوني الشركات والاستثمار.

فيما يتعلق بالجانب الضريبي، فقد صدر القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ متضمنا سياسة ضريبية جديدة، بما في ذلك سعر الضريبة، وأوعية حسابها، والإقرار عنها، وآليات تحصيلها، انتهاء بتسوية المنازعات الناشئة عنها. وبرغم أن هذا النظام الضريبي قد جاء بالعديد من الأحكام الجديدة التي مثلت خطوة إصلاحية كبيرة، إلا أن جل الاهتمام الإعلامي به قد انصب على سعر الضريبة الموحدة الذي جاء به القانون – وهو ٢٠٪ – ليحل محل منظومة الضرائب المرتفعة التي كان معمولا بها من قبل. ولكن الواقع أن الجانب الآخر من القانون الذي لا يقل أهمية كان وضع نهاية للإعفاءات الضريبية التي كانت مقررة بموجب قوانين الاستثمار المتعاقبة منذ عام ١٩٧١، وإخضاع كل المشروعات التجارية في مصر – عدا تلك القائمة بالمناطق الحرة – للضريبة العامة على الدخل. ويكون بذلك أهم ما عبر عنه هذا التعديل هو الابتعاد عن منطقتي "المسار الخاص" من منطلق أن المزايا والإعفاءات الضريبية ليست الوسيلة المثلى لجذب وتشجيع الاستثمار، بل يترتب عليها فاقد كبير لموارد الدولة، وفتح باب التلاعب في مدد انتهاء وتجديد الإعفاء الضريبي، كما تؤدي إلى ضياع مستحقات ضريبية تسددها الشركات الأجنبية إلى بلدان المنشأ بعدما يتم إعفاؤها من الضريبة في مصر.

أما الشق الثاني من هذه المحاولة الهامة لتوحيد مناخ الأعمال وخلق الفجوة بين المشروعات المنشأة وفقاً لقانون الاستثمار والقانون التجاري العام، فقد جاءت في صورة القانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧. وقد كانت المحصلة النهائية لهذا التعديل (أ) توحيد إجراءات تأسيس الشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة إلى حد

بعيد بين مختلف النظم القانونية، (ب) توحيد المعاملة من حيث تملك العقارات، (ج) تسهيل إجراءات تأسيس شركات المناطق الحرة، (د) تخفيض الحد الأدنى لرأسمال شركات الأموال، (هـ) جواز تحويل شركات المناطق الحرة إلى نظام الاستثمار الداخلي، (و) وضع القواعد التطبيقية اللازمة لإنهاء العمل بالإعفاءات الضريبية وتحديد ضوابط استحقاق الإعفاءات للمشروعات المقامة من قبل، (ز) تمتع كافة الشركات بالضمانات القانونية المقررة في قانون الاستثمار أيا كان نظامها القانوني.

وقد توأكب مع ذلك افتتاح مقر الهيئة العامة للاستثمار الجديد وتوحيد المكان الذي يجري فيه تأسيس كافة الشركات، أيا كان النظام القانوني الخاضعة له، وتطبيق نظام "الشباك الواحد" على تأسيس وقيد الشركات بحيث صار يستغرق بضعة أيام بعد أن كان يستغرق عدة أشهر.

سادسا - التعديل الأخير الصادر بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥

المحطة الأخيرة في تطور تشريعات الاستثمار خلال الخمسة وأربعين عاما الماضية، وهي للأسف تعتبر ردة كبيرة، كانت صدور تعديل شامل على قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥ الذي نشر في الجريدة الرسمية يوم ١٢ مارس ٢٠١٥، أي قبل بدء انعقاد المؤتمر الاقتصادي الدولي في مدينة شرم الشيخ بيوم واحد، لكي تعلن مصر من خلال المؤتمر عن بدء مرحلة جديدة من النشاط الاقتصادي وجذب الاستثمار وتحسين مناخ القيام بالأعمال. ولكن الواضح أن الاستعجال في إعلان هذا القانون، وعدم مراجعته من جهات مختصة بالتشريع الاقتصادي أو ممثلة لقطاع الأعمال المصري جعلته يخرج في شكل مشوه. تحديدا فقد تضمن هذا التعديل الشامل العيوب التالية:

- وضع نهاية للاستقلال الإداري للهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة وذلك بالنص على أن يكون مجلس إدارتها برئاسة وزير الاستثمار وبتشكيل غالبية من ممثلي الدولة بعد أن كانت أغلبية من القطاع الخاص وبعد أن كانت الهيئة قد نجحت في أن تكون ذات مصداقية واستقلال باعتبارها الجهة المعنية بترويج الاستثمار وتحسين المناخ الخاص به.
- إثارة اضطراب شديد في آليات تخصيص أراضي الاستثمار بالنص على أن يكون ذلك من خلال منافذ وفروع الهيئة دون اتخاذ الإجراءات والترتيبات التي تكفل تحقيق ذلك في الواقع، مما ترتب عليه دخول عدد من الجهات الرسمية في صراع حول أي منها تكون لها صلاحية تخصيص تلك الأراضي.
- إثارة اضطراب أيضا فيما يتعلق بوضع المناطق الحرة الخاصة في القانون حيث تم إلغاء النص عليها في القانون الأصلي ثم جرى تعديله باستدراك مخالف للدستور، لصدوره من أمانة مجلس الوزراء دون العرض على السلطة التشريعية، والعودة إلى النص على تنظيمها مرة أخرى.
- منح الهيئة العامة للاستثمار صلاحيات رقابية غير مسبقة تصل إلى حد إلغاء المزايا الممنوحة للشركات ووقف تراخيص النشاط، وهو ما يخل بطبيعة الدور الترويجي الذي تمارسه الهيئة ويدفع إلى تعارض بينه وبين الدور الرقابي الجديد.

■ محاولة التوسع في نظام "الشباك الواحد" بحيث يتحول إلى جهة إصدار كافة التراخيص والموافقات للأنشطة الاستثمارية، مما ترتب عليه استحالة تطبيق ذلك وضياع مصداقية الاستثمار في مصر.

ويتضح من استعراض التطور التاريخي لتشريعات الاستثمار خلال العقود الخمس الماضية أن مصر طوال هذه الفترة اعتمدت سياسة "المسار الخاص"، فيما عدا محاولة غير مكتملة جرت عام ٢٠٠٥ لتوحيد المناخ العام للاستثمار. كذلك يلاحظ أنه برغم تغير هذه السياسة وتطورها مع الوقت من حيث المجالات الخاضعة لها، والإعفاءات المالية، والمزايا والضمانات الأخرى، والمدد التي تتمتع بها، إلا أنها ظلت محتفظة بذات الفلسفة وذات الطابع الاستثنائي. وقد أدى استمرار العمل بهذه السياسة إلى اعتماد مصر على الترويج للاستثمار من منظور الحوافز الضريبية والمزايا الأخرى، بينما الواقع أنها سياسة أدت إلى تعطيل تنافسية الصناعات الوطنية، وفتح أبواب واسعة للتلاعب في مجال الإعفاءات الضريبية والجمركية وإساءة استغلالها، وضياع موارد كبيرة على البلد من جراء التوسع فيها. والأهم من ذلك أنها سياسة عطلت لعقود متتالية التوجه نحو إصلاح المناخ الاستثماري الشامل واتخاذ الخطوات الضرورية لتطوير القوانين والنظم واللوائح التي تشكل الإطار القانوني للنشاط الاستثماري بوجه عام، وهو ما نتناوله في الفصل التالي.

الفصل الثالث: مقترحات لتطوير مناخ الاستثمار

رصد الفصل السابق تطور تشريعات الاستثمار في مصر منذ مطلع سبعينيات القرن الماضي وحتى التعديل الأخير على قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر في مارس ٢٠١٥ والذي مثل ردة عن كثير مما تحقق في السنوات السابقة.

ومع ذلك، فإن النتيجة الأهم التي ينتهي إليها استعراض التطور التشريعي المشار إليه، وكذلك النظر في التغيير الذي طرأ على حجم وطبيعة الاستثمار في العقود الخمس الماضية، هي أن قانون الاستثمار في حد ذاته – مهما كان قانونا جيدا متضمنا مزايا وحوافز للمستثمرين – لم يعد وحده كافيا، بل لم يعد حتى العنصر الأهم، في زيادة الاستثمار المحلي والأجنبي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، لأن ما يحقق ذلك هو التغيير الإيجابي في مناخ الاستثمار بمفهومه الشامل.

وإذا كان هذا المفهوم الشامل لمناخ الاستثمار ينطوي بالضرورة على عناصر عديدة قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، كما يرتبط بموارد البلد وبالظروف الإقليمية والدولية المحيطة به، فإن هذه الورقة – كما سبق الذكر – تقتصر بحسب موضوعها على التطرق للجوانب القانونية وحدها. وفي هذا الإطار فإنه من الممكن حصر العشرات من القوانين والقرارات المؤثرة في مناخ الاستثمار القانوني نظرا لترابط وتشابك التشريعات الاقتصادية. ولكن الصعوبة الحقيقية تكمن ليس في حصر تلك التشريعات بل في تحديد تلك التي ينبغي أن تحظى بأولوية في اهتمام الدولة والبرلمان والمجتمع والتركيز عليها من أجل تحقيق نتائج عميقة ومستدامة وليس مجرد مكاسب قصيرة المدى.

لذلك، فما تقدمه هذه الورقة هو اختيار محدد لمجموعة من القوانين والقرارات والسياسات التي ينبغي أن تحتل هذه الأولوية وأن تكون محل مراجعة وتصحيح وتطوير بشكل متكامل.

أولا - تشريعات الشركات

تأتي مجموعة التشريعات المنظمة للشركات في مقدمة أولويات الإصلاح لما لها من أثر واسع على كافة مناحي العمل الاقتصادي أيا كان مجاله وحجمه. وقد جرت محاولات في السنوات العشر الأخيرة لإصدار "قانون موحد للشركات" – أكثرها اكتمالا المسودة التي تم صياغتها عام ٢٠٠٠ تحت رعاية وزارة الاقتصاد آنذاك - ولكن لم ترى النور بسبب عدم استعداد الحكومة في ذلك الوقت لتقديم مشروع قانون شامل وبهذا الحجم. وبينما أن توحيد النصوص الخاصة بمختلف أنواع الشركات في نص واحد لا شك يحقق مزايا عديدة في الحد من التناقضات بين القوانين المختلفة وإزالة الفجوات بينها، إلا أن الأمر لا ينبغي أن يقتصر على مجرد المراجعة والتوحيد، بل يلزم أن يصاحب ذلك إصلاح وتطوير أكثر شمولا وعدولا عن مفاهيم تقليدية كثيرة في قانون الشركات المصري مستمدة من التشريعات الأوروبية في مطلع القرن العشرين، والتي طالها تطوير وتحديث في بلادها الأصلية ولكن لم يتواكب مع ذلك تحديث مماثل في القانون المصري.

ولتحديد المقصود بتشريعات الشركات فإنها تشمل: (أ) قانون الشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية بالأسهم رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وهو العماد الأساسي لتشريعات الشركات في مصر، (ب) الفصل الأول من الباب الثاني من قانون التجارة الصادر بالأمر العالي في ١٣ من نوفمبر سنة ١٨٨٣ أو الخاص بشركات الأشخاص (ج) الباب الخامس من قانون التجارة رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩، فيما يتعلق بقواعد إفلاس الشركات (د) الباب الأول من قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، الخاص بإصدار الأوراق المالية (هـ) المواد ٥٠٥ إلى ٥٣٧ بالفصل الرابع من القانون المدني رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨، المتعلقة بعقد الشركة (و) قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، (ز) قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، (ح) القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ بشأن الشركات العاملة في مجال تلقي الأموال لاستثمارها (توظيف الأموال)، بجانب تشريعات أخرى متفرقة تتعلق بأنواع معينة من الشركات أو بأنشطة محددة.

والمطلوب هو إصدار قانون شركات موحد جديد، يحل محل قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والمواد المختلفة في القوانين المتعددة المشار إليها ويتناول كافة المواضيع التي تتضمنها في الوقت الحالي، مع مراعاة التحديث والتطوير اللازم لتحقيق ما يأتي:

- توحيد كافة الأحكام المنظمة لمختلف أنواع الشركات من حيث شكلها القانوني وقواعد تأسيسها وإدارتها وحوكمتها وتصفياتها في تشريع واحد شامل، بما في ذلك شركات الأموال وشركات الأشخاص ومشروعات الشخص الواحد، وإلغاء المواد المقابلة لذلك في مختلف القوانين الأخرى المشار إليها.
- "فض الاشتباك" الحالي بين قانوني الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وسوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، حيث يتضمن الأول العديد من الأحكام الخاصة بالاكنتاب العام في الشركات بينما يتضمن الثاني أحكاما تتعلق بتأسيس شركات المساهمة والتنظيم القانوني لرؤوس أموالها. والصحيح أن تنتقل كافة أحكام الشركات بوجه عام إلى التشريع الموحد الجديد، وأن يقتصر قانون سوق رأس المال - فيما يتعلق بتنظيم الشركات - على تلك الأحكام والنصوص المتعلقة بطرح الأوراق المالية للاكنتاب العام أو الخاص، والرقابة على الشركات.
- إطلاق حرية المساهمين في الاتفاق على أحكام تنظيم شركاتهم والمقيدة حاليا بنصوص قديمة وبالية في قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١، بما في ذلك أحكام إدارة الشركة، وإعمال حقوق خاصة للأقلية، والتصرف في الأسهم، والتصويت، والتخارج، والتنافس، والمزايا التي تحظى بها الأسهم، وحرية المساهمين في الاتفاق على مضمون النظام الأساسي للشركة، وغير ذلك من الأحكام التي تقيدها حاليا نصوص قانون الشركات وتمنع نمو نشاط الاستثمار المباشر كما أنها تشجع على تأسيس الشركات خارج حدود الدولة، ليس بالضرورة بحثا عن ملاذ ضريبي ولكن عن حرية أكبر في إدارة الشركة.

- تنظيم إنشاء وإدارة الشركات التي لا تهدف إلى القيام بنشاط تنفيذي معين وليس لها سوى كيان قانوني يمثل مصالح مجموعة من المساهمين في تأسيس مشروعات وشركات أخرى والمساهمة فيها، وذلك لتشجيع رجوع رؤوس الأموال المصرية المهاجرة من الخارج.
- إسقاط متطلبات الحصول على موافقة الهيئة العامة للاستثمار أو أي من الجهات المعنية بالشركات من أجل قيد واعتماد محاضر وقرارات المساهمين ومجالس إدارات الشركات، والرجوع إلى مبدأ خضوع الشركة لإرادة مالكيها ومديريها، واعتبار قيد المحاضر مجرد إجراء لتسجيل هذه الإرادة.
- تجديد النظام الإداري والرقابي الخاص بتعديل الشكل القانوني للشركة، وتقييم الحصص العينية في رأسمالها، والاندماج، والانقسام، وكل ما يتعلق بالتصرفات المؤثرة في شكل الشركة.
- مراجعة ضمانات حقوق الأقلية في الشركات، وآليات تطبيق ضوابط حوكمة الشركات، وإقامة التوازن السليم بين حماية حقوق المساهمين من جهة وتمكين إدارة الشركة من تسيير أعمالها بكفاءة وسرعة من جهة أخرى.
- وضع نظام يكفل توفير وجمع ونشر المعلومات الكافية عن الشركات وذلك دون مخالفة ضوابط الحفاظ على أسرارها التجارية.
- تشجيع اللجوء إلى الوسائل البديلة للحد من منازعات الاستثمار وتسويتها، وعلى رأس ذلك مراكز التسوية والتوفيق في المنازعات التجارية ومنازعات الشركات على وجه الخصوص.
- استحداث نصوص جديدة تتيح سرعة وكفاءة تصفية الشركات وخرجها من السوق، وتطبيق أحكام إفلاس عادلة وسريعة، وتوفير الإطار القانوني اللازم لتمكين الشركات المتعثرة من التمتع بالحماية القضائية اللازمة لإعادة ترتيب أمورها والخروج من التعثر.

ثانيا - توحيد الإطار القانوني للمناطق الاقتصادية بمختلف أنواعها

في مصر حاليا سبعة أنظمة قانونية مختلفة للاستثمار. الاستثمار العادي هو ما تنطبق عليه أحكام قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بوجه عام. ويوجد كذلك الاستثمار وفقا لقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ في مجالات معينة (وهو ما يطلق عليه الاستثمار الداخلي). ولكن في ظل ذات القانون هناك أيضا الاستثمار وفقا لنظام المناطق الحرة، وهو بدوره ينقسم إلى استثمار في المناطق الحرة العامة واستثمار في المناطق الحرة الخاصة، كما يوجد الاستثمار في المناطق الاستثمارية. وبالإضافة إلى ما سبق فإن هناك الاستثمار في المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة وفقا للقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢.

هذا التداخل في الأنظمة القانونية للاستثمار نتيجة سياسات اقتصادية متناقضة ولا تجمعها رؤية واحدة تراكت عبر العقود الأربع الماضية دون أن تجري محاولة للتوحيد بينها أو التقريب في أحكامها بما يجعل المناخ الاستثماري أسهل في الفهم والتعامل معه.

وبرغم أنه قد يوجد ما يدعو من الناحية العملية إلى وجود أكثر من نظام للحوافز والتعامل لتحقيق أهداف اقتصادية متنوعة، إلا أن الوقت قد حان لكي يكون هناك إطار قانوني واحد جامع لكل أنواع المناطق الاقتصادية والاستثمارية ذات الطبيعة الخاصة، حتى وإن تنوعت وتعددت الحوافز بداخلها بما يناسب طبيعة كل منها.

ثالثاً - إصدار قانون الصناعة الموحد

منذ ما لا يقل عن عشر سنوات، جرى تداول عدة مسودات من مشروع قانون الصناعة الموحد واقترب بعضها من أن يكون جاهزاً للإحالة إلى المجلس التشريعي لولا أن الظروف السياسية وأولويات التشريع الأخرى حالت دون ذلك.

والحاجة ماسة لصدور هذا القانون لما يؤدي إليه من ضبط المناخ التشريعي المحيط بالقطاع الصناعي بوجه عام، وهو أحد القطاعات الكبرى في الاقتصاد المصري، وتبسيط الإجراءات المحيطة به وتحقيق الرقابة الفعالة للدولة فيما يلزم أن يكون محلاً لرقابتها.

لذلك فيلزم أن يتضمن القانون على الأقل العناصر الرئيسية التالية:

- وضع نظام موحد للترخيص للمنشآت الصناعية والحصول على الموافقات اللازمة لها من جهة واحدة وتكون الجهة الوحيدة التي تمثل كافة الجهات التابعة لوزارة الصناعة في التعامل مع المستثمرين الصناعيين. وفي هذا المجال يلزم التفريق بين فئتين من المشروعات الصناعية، فئة تضم الغالبية من المشروعات الصناعية المتوسطة والصغيرة ولا تحتاج موافقات خاصة ويمكن الاكتفاء فيها بتحديد متطلبات نمطية، وفئة ثانية تضم الصناعات الأكبر حجماً أو الجديرة برقابة بيئية أو صناعية خاصة أو تحتاج لمتطلبات خاصة في البنية التحتية أو غيرها وتكون لها إجراءات خاصة تحتاج موافقات محددة من وزارة الصناعة والجهات التابعة لها.
- مراجعة اختصاصات الهيئات والجهات المختلفة المعنية بالرقابة على النشاط الصناعي داخل وزارة الصناعة وخارجها، من أجل إزالة التناقضات بينها وتجنب الازدواجية في القرار، وتركيز جهد كل منها في مجاله.
- إنشاء مجلس قومي لضمان جودة الصناعة يتمتع بسلطة الإشراف على جميع الهيئات المعنية بالنشاط الصناعي.
- مراجعة وتحديث برنامج دعم التصدير الصناعي وفقاً لمستهدفات اقتصادية محددة ومعايير منضبطة.
- تنظيم وتحديث الإطار الخاص بالتدريب الصناعي بما يعبر عن احتياجات القطاع الصناعي ويرتبط بالتعليم المدرسي والمهني.

رابعاً - إصدار تشريع جديد للمشروعات الصغيرة والمتوسطة

لا ينظم أنشطة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الوقت الحالي تشريع واحد يمكن الاعتماد عليه فيما يخص هذا القطاع الكبير والحيوي بالنسبة لمتطلبات الإنتاج والتشغيل التي تواجه الاقتصاد المصري. فقد صدر القرار الجمهوري رقم ٤٠ لسنة ١٩٩١ بإنشاء وتنظيم الصندوق الاجتماعي للتنمية، كما صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٠٤ بشأن تنمية المنشآت الصغيرة. ولكن الواقع أن الأول يتناول تنظيم جهة عامة محددة - هي الصندوق الاجتماعي للتنمية - وليس تنظيم القطاع، بينما لا يضم القانون الثاني سوى أحكاماً متناثرة وغير كافية لهذا القطاع، بعضها يخص الصندوق الاجتماعي مرة أخرى، وبعضها يشير إلى تسهيلات إجرائية ونوافذ لخدمة صغار المستثمرين لم تثبت جدواها. لذلك فإن الحاجة ماسة لتشريع جديد وموحد لتنظيم ودعم قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة بما يساعد على تنميته، ويشجع دخوله في القطاع الرسمي، ويحقق الاستقرار للعاملين فيه.

ويجب ألا يقتصر هذا التشريع على مجرد تسهيل إجراءات التأسيس والترخيص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وإنما أن ينطوي أيضاً على مكون آخر شديد الأهمية وهو تشجيع قيد المشروعات في القطاع الرسمي والحوافز اللازمة لخروج تلك المشروعات من الحيز غير الرسمي.

وبشكل أكثر تفصيلاً فإن هذا التشريع يجب أن يتضمن ما يأتي:

- اعتماد تعريفات موحدة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بما يتجاوز التناقض القائم حالياً بين عدة قوانين وقرارات تتعلق بذات الموضوع، والمقترح أن يكون ذلك على غرار التعريف الصادر من البنك المركزي المصري.
- وضع نظام خاص لتأسيس وترخيص المشروعات الصغيرة والمتوسطة باعتماد آليات الإخطار ومرور فترة زمنية محددة دون اعتراض من الجهة المعنية للتسجيل، وذلك بالنسبة لكافة المشروعات، إلا ما يزاوّل منها أنشطة محددة تحتاج إلى موافقات بيئية أو صناعية أو ما تكون له طبيعة خاصة.
- النص على منظومة كاملة من الحوافز التي تشجع انتقال المشروعات الصغيرة غير المسجلة إلى القطاع الرسمي، على أن يتضمن ذلك: (أ) العفو عن المستحقات المالية السابقة سواء ضرائب أو تأمينات اجتماعية أو رسوم أو غيرها، (ب) الإعفاء من رسوم القيد الجديد وتسجيل الشركات والمشروعات، (ج) وضع نظام خاص مبسط لقيد العاملين في المنشأة بموجب استمارة واحدة وسداد مستحقات التأمينات الاجتماعية بشكل مبسط، (د) الأخذ بنظام التقدير الذاتي للضريبة وفرض ضريبة بسعر واحد على المنشآت التي لا يتجاوز رقم أعمالها حدوداً معينة، (هـ) إنشاء دوائر خاصة لفض المنازعات التجارية ذات القيمة المنخفضة وبإجراءات بسيطة.

- إلغاء القيود والشروط الواردة في العديد من القوانين القطاعية – وليس فقط قانون الشركات - بشأن الحد الأدنى لرؤوس أموال المشروعات والمتطلبات المالية والرقابية وغيرها بما يفتح باب التنافس ودخول شركات صغيرة جديدة.
- إعادة تحديد دور الصندوق الاجتماعي للتنمية بحيث يتم حسم ما إذا كان جهة رقابة أم ترويج أم إقراض، ومنحه الصلاحيات اللازمة للقيام بدوره.
- إنشاء جهاز خاص ومستقل لتنمية وتنظيم قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ويكون مدارا بمجلس إدارة يمثل الوزارات والهيئات والجهات المعنية بهذا القطاع، بحيث يضع الضوابط العامة والأطر التي تحكم نشاط هذا القطاع، وتضع السياسات والبرامج التي تسانده، وتقدم له الدعم الفني والتكنولوجي والقانوني المطلوب.
- تنظيم وتشجيع إنشاء جمعيات أهلية لمختلف جوانب وأنشطة المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومنحها الأدوات التي تكفل لها القيام بدورها في حماية مصالح هذه المشروعات.

خامسا - استحداث نظام جديد لتراخيص البناء والمحال التجارية

يحكم موضوع تراخيص البناء ومزاولة النشاط التجاري مجموعة كبيرة من القوانين والقرارات التي يرجع بعضها إلى أكثر من سبعين عاما. وبينما أن قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ أدخل إصلاحات كبيرة وجوهرية في مجال تراخيص البناء تحديدا وبخاصة فيما يتعلق بتبسيط الإجراءات والحد من المصاريف والاعتماد على الخبرات المهنية المستقلة في تأدية الخدمة، إلا أنه لا يزال بحاجة إلى المزيد من التحديث والمراجعة.

أما قوانين الترخيص للمحال التجارية والصناعية، وأهمها قانون المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقفلة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤، وقانون المحال العامة رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦، وعدة قوانين أخرى مرتبطة بهما، فيلزم استبدالها بالكامل بنظام جديد للتراخيص يعتمد ليس على الموافقات اللاحقة التي تصدر بالنسبة لكل مشروع وتفتح أبوابا واسعة للتلاعب والغموض والفساد، وإنما على آلية مختلفة جذريا تستند إلى التحديد المسبق للأحياء والمناطق والشوارع التي يجوز فيها مزاولة النشاط التجاري بمختلف أنواعه، والمواصفات والمتطلبات المسبقة الخاصة بكل نشاط، والرسوم واجبة السداد، والإجراءات المطلوبة اتباعها من أجل الحصول على الترخيص.

وكل ما سبق ليس قابلا للتحقيق دون إجراء مراجعة شاملة لقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ ولائحته رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ التي تمنح الوحدات المحلية صلاحية الترخيص للمنشآت التجارية ووضعها في الإطار القانوني المذكور الذي لا يعتمد مطلقا على السلطة التقديرية للعاملين في الوحدات المحلية بل على تطبيق واضح وشفاف لقواعد سابقة ولخرائط واحداثيات جغرافية غير قابلة للتفاوض والمساومة.

سادسا - تعديل قانون المناقصات والمزايدات الحكومية

لتنظيم المناقصات والمزايدات الحكومية (المشتريات العامة) أهمية كبيرة وقواعد حديثة تجعل المستثمر أكثر ثقة في نزاهة وتنافسية عملية تعاقد الدولة لشراء المنقولات أو الحصول على الخدمات والمقاولات، مما يشجعه على الاستثمار فيها، خاصة مع الاتجاه لإقامة خدمات ومشاريع البنية التحتية. ولا يتيح الإطار القانوني الحالي - وهو قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ - الأسس السليمة لتطبيق قواعد التنافسية والشفافية والمساءلة في مجال المشتريات العامة وفقا للمعايير العالمية.

ويعاني النظام الحالي من عدة عيوب رئيسية، على رأسها طول وتعقيد الإجراءات التي يلزم اتباعها من أجل تنفيذ المناقصة أو المزايدة، وشكلية الرقابة عليها بما يفتح بابا للتلاعب، والانهيار عملا للعروض الأفضل سعرا من الجهات المتعاقدة درءا للمسؤولية على حساب النوعية والجودة، وكثرة ارتفاع ضمانات التنفيذ بما يحرم العديد من المشروعات الصغيرة والمتوسطة من المشاركة الفعالة. والنتيجة التي ترتبت على ذلك هي الاتجاه المتزايد في التشريع وفي قرارات مجلس الوزراء للاستثناء من أحكام القانون في سبيل تحقيق قدر من السرعة والكفاءة في التعاقد، وإن كان هذا يأتي على حساب مصداقية وشفافية النظام.

لذلك فإن المقترح هو إدخال التعديلات التالية في النظام المعمول به حاليا سواء كان ذلك بتغيير المواد الضرورية في القانون الحالي أو إصدار قانون جديد:

- تحديد الحالات التي يجوز فيها اللجوء للمناقصات والممارسات المحدودة والاتفاق بالأمر المباشر بشكل أكثر دقة في القانون كي لا تكون محلا للتلاعب، وبما يقضي على ظاهرة التشريعات الاستثنائية في هذا المجال.
- الحد من المركزية الشديدة في المناقصات الحكومية بما يسمح بالمزيد من التعاقدات على المستويات المحلية، ويتيح فرصة المشاركة والمنافسة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في مناطقها الجغرافية.
- الإلزام بتخصيص نسبة معينة من التعاقدات الحكومية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وتنفيذ هذا الالتزام القانوني.
- تفعيل نظام طرح المناقصات والمزايدات إلكترونيا والذي كان قد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠ تطبيقا له بسبب أهميته في تحسين الإطار العام للمشتريات والتعاقدات الحكومية.
- تطوير البنية المؤسسية الحكومية للإشراف على نظام المشتريات ووضعها تحت رقابة وإشراف جهة متخصصة ومتمرسة ومستقلة في هذا المجال ومؤهلة بالقدرات الفنية والبشرية اللازمة، تكون مُدربة على تحقيق الهدف من نظام المشتريات العامة وهو الوصول لأفضل خدمة أو منتج بأفضل سعر وليس فقط التعاقد بأقل الأسعار المقدمة.

- تضمين التشريع آلية جيدة للمساءلة، تزيد من الثقة في المنظومة إجمالاً، بما في ذلك وضع معايير واضحة تحدد المسؤولية عن كل من الإدارة والميزانية والجانب القانوني والتقني في عملية التعاقد، والتفرقة بين المهام والاختصاصات لضمان سلامة التعاقدات. ويشمل ذلك أيضاً وضع آليات مراقبة تنفيذ التعاقدات الحكومية بعد إبرامها بما يضمن تحقيق الأهداف منها وحصول المجتمع على العائد السليم. ويرتبط بذلك وضع نظام فعال للتبليغ والشكوى والتظلم من القرارات دون أن يتحول ذلك إلى عرقلة كاملة للتعاقدات الحكومية.
- إلزام الجهات الحكومية التي تبرم تعاقدات على تدريب العاملين لديها والمختصين بهذا الموضوع على آليات التعاقد والترسية والاختيار السليم وكذلك على ضوابط ووسائل رقابة التنفيذ.
- أهمية التفرقة الواضحة في القانون بين الأوضاع التي تعتبر مخالفات إدارية أو إجرائية جديرة بالإلغاء، وبين الأفعال التي تنطوي على عمل جنائي يستوجب العقوبات الصارمة.
- إجراء مراجعة شاملة للوائح والنظم الداخلية المعمول بها في الجهاز الإداري للدولة بحيث لا يحدث التطوير في التشريع الرئيسي بينما تظل اللوائح الداخلية المطبقة فعلياً على حالها.
- نشر بيانات وإحصاءات دورية عن قطاع المشتريات الحكومية وتحليلها بشكل دوري.

سابعا - تحديث قانون المحاكم الاقتصادية الخاصة

يعاني مناخ الاستثمار في مصر معاناة شديدة من بطء عمليات التقاضي وفض المنازعات في المحاكم المصرية، وكذلك من عدم توحيد واتساق الأحكام الصادرة من المحاكم المختلفة، ومن طغيان الجوانب الإجرائية على الجوانب الموضوعية في النظام القضائي المصري. ولذلك فإن مؤشر التقاضي يعتبر واحداً من أسوأ المؤشرات التي ترتبط بتقييم مناخ الاستثمار المصري في التقارير الدولية والدراسات المقارنة.

وفي محاولة للتغلب على هذا الوضع، صدر قانون المحاكم الاقتصادية الخاصة رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ لكي يفتح مسارا قضائيا سريعا وناجرا للمنازعات التجارية ذات الشأن، بما في ذلك أفراد نظام قضائي مواز، وإجراءات أكثر سرعة، وإدارات أكثر كفاءة، وتدريب خاص للقضاة في تلك المحاكم. ولكن برغم ما حققته هذه المحاكم من تحديث وإسراع نسبي في بعض أنواع الدعاوي، إلا أن الحاجة لا تزال ماسة لإصلاح في هذا المجال أكثر عمقا لكي يحدث أثرا حقيقيا في مناخ الاستثمار.

والمقترح في هذا المجال أن يتم تعديل قانون المحاكم الاقتصادية الخاصة لتحقيق ما يأتي:

- إعادة النظر في الاختصاص النوعي للمحاكم – وهو حالياً محدد بقائمة لقوانين معينة يتم تسوية المنازعات الناشئة عنها أمام تلك المحاكم – بحيث يتسع لقوانين أخرى وثيقة الصلة بالعمل التجاري. والأهم من ذلك توسيع اختصاص المحاكم الاقتصادية الخاصة بحيث يشمل أيضا كافة المنازعات التجارية التي تتجاوز

قيمتها حدا معيناً، أياً كانت القوانين المثارة بشأنها، وكافة الدعاوى المختلفة المنظورة أمام محاكم أخرى عند ارتباطها بالدعاوى التي تختص بها المحاكم الاقتصادية.

- إجراء مراجعة شاملة لقواعد وإجراءات التنفيذ الجبري بالنسبة للمنازعات التي يتم تسويتها موضوعياً في المحاكم الاقتصادية الخاصة بحيث تتواءم سرعة وكفاءة القضاء الموضوعي مع كفاءة وسرعة مماثلة في التنفيذ.
- زيادة دوائر المحاكم الاقتصادية الخاصة في مختلف أنحاء مصر وبخاصة في المناطق التي تكثر فيها المنازعات الاقتصادية والتجارية.
- إنشاء آلية مستمرة للتدريب في مجال القانون الاقتصادي لقضاة المحاكم الاقتصادية الخاصة.

ثامناً - استحداث قانون جديد لحرية تداول المعلومات

يساهم التداول الحر للمعلومات الاقتصادية في تعميق الشفافية ومبدأ المساءلة مما يزيد من ثقة المستثمرين في النظام القانوني وقدرتهم على التوقع والدراسة والاستعداد لمتغيرات السوق، وهو ما يعد من العوامل الأساسية المشجعة على الاستثمار. ونظراً لأهمية توافر المعلومات والحق في المعرفة كمؤشر رئيسي لسلامة المناخ الاستثماري، فإن معظم الدول الرائدة في هذا المجال لديها قوانين لتنظيم حرية تداول المعلومات كأداة أساسية لمكافحة الفساد وحماية حقوق الأطراف المختلفة وتشجيع النشاط الاقتصادي.

وقد جرت بالفعل عدة محاولات لإصدار قانون الحق في المعلومات في مصر في السنوات الأخيرة، حيث تمت مناقشة مشروع له باستفاضة في مجلس الشعب عام ٢٠١٢، ولكن لم تنتهي تلك المداولات إلى إصدار القانون. وتوالى بعدها الجهود المختلفة التي شاركت فيها وزارات العدل والاستثمار والتجارة وعدد من الجمعيات الأهلية المعنية بالحق في المعلومات. وفي كل الأحوال فإن القانون المطلوب يجب أن يتضمن العناصر التالية:

- تحديد نطاق القانون بما يشمل ذلك من تعريف للجهات المخاطبة بأحكامه والملزمة بالإفصاح عن المعلومات، وكذلك تحديد ما يعتبر من المعلومات الواجب الإفصاح عنها.
- تحديد آليات دورية للإفصاح المستمر ووسائله وعلى رأسها الوسائل الإلكترونية.
- إلزام الجهات الخاضعة لأحكام القانون بإتاحة المعلومات من تلقاء نفسها وبصفة دورية.
- تحديد الحد الأدنى للإفصاحات الدورية للجهات الحكومية والشركات العامة والشركات الخاصة.
- تعريف وظيفية مسؤول المعلومات في الجهات الخاضعة للقانون، وبيان مهامه والتزاماته ومسؤولياته.
- تحديد آليات وإجراءات طلب المعلومات غير المفصوح عنها بشكل دوري وقواعد الاستجابة لها بما في ذلك الرسوم، والتوقيت، والمتابعة، والتعامل مع الشكوى من عدم الاستجابة. ويجب ألا تكون تكلفة الحصول

على المعلومة – من حيث الوقت أو السعر – مما يفقد القانون أثره ويجعل الحصول على المعلومة غير مجد أو مرهق أو مكلف بما يعيق الحصول عليها.

- تحديد نطاق المعلومات التي لا يجوز الإفصاح عنها لتعلقها بالأمن القومي أو بالأسرار التجارية أو بخصوصية المعلومات الشخصية، والضوابط المرتبطة بذلك، مع البعد عن استخدام العبارات الواسعة والمبهمة.
- تطبيق مبدأ "عدالة المعلومات" بحيث تكون المعلومة مناحة للجميع بذات التفاصيل والدقة.
- النص على الجزاءات والعقوبات المرتبطة بالامتناع عن الإفصاح أو بإساءة استخدام المعلومات.
- تحقيق الرقابة القضائية على حسن تطبيق قانون حرية المعلومات.

تاسعا - تجديد العمل بمبادرة "إرادة"

في عام ٢٠٠٨، أطلقت وزارة التجارة والصناعة – بمشاركة المركز المصري للتنافسية وبدعم أحد المشروعات الممولة من هيئة المعونة الأمريكية – مبادرة لتحديث وإصلاح المناخ التشريعي الاقتصادي في مصر باسم "المبادرة المصرية لإصلاح مناخ الأعمال (إرادة)". وقد كان الغرض من المبادرة هو القيام بحصر كل التشريعات الصادرة في المجال الاقتصادي، سواء قوانين أم قرارات أم تعليمات عامة ملزمة، منذ منتصف القرن التاسع عشر والتي لا تزال قائمة، ثم البدء في مراجعة وتنقيح هذه التشريعات وإلغاء ما سقط منها فعلياً أو ما تم إلغاؤه بشكل ضمني بحيث يتم تصفية القاعدة التشريعية من كل ما لا لزوم له.

ويتبع هذه المرحلة القيام بتناول القطاعات الاقتصادية الرئيسية المختلفة واحداً بعد الآخر ومراجعة التشريعات الخاصة به من أجل تبسيطها وتحديثها وتطويرها وذلك بالتعاون والتشاور بين الوزارة المعنية من جهة وبين القطاع الخاص العامل في هذا المجال وكذلك الجهات العامة المعنية برقابتها. وتقوم المبادرة بوضع كل ما تقدم في شكل برنامج تشريعي مستمر يتم إرساله إلى الحكومة تمهيدا لعرضه على المجلس النيابي. وأخيراً، كان يفترض أن تكون المرحلة الثالثة من البرنامج هي بناء القدرة البحثية في "إرادة" من أجل القيام بعملية قياس الأثر الاقتصادي للتشريعات المختلفة قبل صدورها، بما يعني أن تصبح الحكومة ملزمة بإجراء هذه الدراسة للأثر الاقتصادية المتوقعة للقانون قبل إرساله إلى المجلس التشريعي فتكون تلك الدراسة تحت نظر البرلمان قبل أن يبت في الأمر.

وقد انطلقت المبادرة في وقتها وصاحبها زخم واهتمام كبيران، ونجحت بالفعل في سنواتها الأولى في حصر الغالبية الكبرى من التشريعات الاقتصادية الصادرة خلال ما يزيد على قرن ونصف، وهي عشرات الآلاف من القوانين والقرارات، ونجحت أيضاً في إنشاء قاعدة تشريعية بذلك غير مسبوقة. كما جرى العمل بالفعل على بدء عملية تنقيح وتصفية القوانين والقرارات، وصدرت عدة قرارات من وزارات الصناعة والسياحة والمالية وغيرها لتطبيق التوصيات الصادرة من المبادرة.

ولكن في أعقاب ثورة يناير، تعثرت المبادرة، وجرى نقل تبعيتها الإدارية عدة مرات خلال سنوات قليلة، من وضعها المستقل في البداية، إلى وزارة المالية، ثم وزارة الاستثمار، وأخيرا انتقلت إلى وزارة الصناعة والتجارة، الأمر الذي أدى إلى ضعف الاهتمام بها.

والواقع أن لهذه المبادرة قيمة كبيرة للغاية نظرا لأن مدى التعقيد والتداخل والتناقض والغموض الذي يصيب النظام القانوني في أي بلد يعتبر من أكبر المعوقات التي تمنع المستثمرين من معرفة الأطر القانونية المحيطة بالقطاع الذي يرغبون في التعامل معه، ولا تمنحهم الطمأنينة والوضوح بالنسبة للنظام التشريعي. ولذلك فإن استكمال مهمة مبادرة "إرادة" وتطويرها والوصول بها إلى غايتها يمكن اعتباره من أهم الإصلاحات المطلوبة على الساحة التشريعية المصرية، وهي مهمة تحتاج إلى تعاون وثيق بين الدولة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي الممثل للمستثمرين والنقابات والمصالح المختلفة، وكذلك الربط مع البرلمان لكي يكون متابعا ومهتما ومتفاعلا مع الانتهاء من تنفيذ مرحلتها الحصر والتنقيح، ثم الانتقال إلى مرحلة دراسة الأثر الاقتصادي للتشريعات.

عاشرا - إزالة التناقض بين الهيئات الرقابية المختلفة

لكل نظام اقتصادي طبيعته والفلسفة التي ينهض عليها والرؤية التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلاله. وبينما تختلف الدول والحكومات من حيث السياسات الاقتصادية التي تسعى لتطبيقها، سواء رأسمالية أم اشتراكية أم خاضعة لنظام مختلط بقدر ما، إلا أنها جميعا تعتمد على أجهزة رقابية مختلفة لتحقيق المتابعة والإشراف والرقابة اللازمين من أجل التحقق من سلامة تطبيق البرامج الحكومية وخلوها من الفساد وكفاءتها في العمل. وبجانب الرقابة التي تمارسها الجهات العامة التابعة للدولة، فإن هناك أيضا الرقابة البرلمانية التي يمارسها المجلس النيابي المنتخب، والرقابة المحلية للمجالس المحلية، والرقابة الشعبية التي تعنى بها الجمعيات الأهلية وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني، والرقابة الإعلامية، وهكذا.

ولكن في كل الأحوال فإن تحديد دور ونطاق عمل واختصاص وسلطات هذه الجهات الرقابية من أهم ما يمكن أن يؤثر على المناخ الاستثماري في البلد، لأن ضعف أو غياب الرقابة السليمة يمكن أن يؤدي إلى انتشار الفساد والاحتكار، واستغلال النفوذ، وكلها عوامل تحد من كفاءة النظام الاقتصادي وتعطل طاقاته وتدفع المستثمرين إلى العزوف عن أعمالهم. أما إذا زادت الرقابة عن حدها وتجاوزت الأدوار المرسومة لها قانونا فإنها تصبح متدخلة في النشاط الاقتصادي ذاته، ومقيدة لحرية القطاع الخاص في العمل، ومكبلة لطاقات الاقتصاد والمجتمع.

كذلك فإنه من الضروري إدراك أنه كما أن في الدولة أجهزة عملها الرقابة والإشراف، فإن جهات أخرى عملها هو الترويج والتيسير ودعم الأنشطة الاستثمارية والمستثمرين. وفي قيام هذه الجهات بعملها فإنها يجب أن تمتنع عن القيام بأدوار رقابية لما في ذلك من تعارض في المصالح ومن تداخل مع نشاط جهات أخرى عملها رقابي فقط.

وبناء على ما تقدم فإن المقترح هو أن يتضمن برنامج الإصلاح التشريعي المقترح مراجعة شاملة للأدوار التي تقوم بها مختلف الجهات الرقابية والترويجية المعنية بالنشاط الاقتصادي في مصر، ومراجعة التشريعات المنظمة لها، والأطر المؤسسية التي تعمل بها بحيث يحدث الفصل المطلوب بين الأجهزة الرقابية وتلك المعنية بالترويج ومساندة المستثمرين، وأن يكون لكل منها جميعاً دور محدد لا تتجاوزه ولا تعتدي من خلاله على صلاحيات واختصاصات الجهات الأخرى.

وتشمل الجهات الرقابية الجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز الرقابة الإدارية، والبنك المركزي، والهيئة العامة للرقابة المالية، ووحدة مكافحة غسل الأموال، وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، وجهاز حماية المستهلك، بجانب الأجهزة المعنية بالرقابة على أنشطة قطاعية محددة، وكذلك الأجهزة الأمنية المختلفة. أما جهات الترويج فتشمل الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، وهيئة التنمية الصناعية، ومركز تحديث الصناعة، وجهاز تطوير الاتصالات، وهيئة تنشيط السياحة، وغيرها من الجهات المعنية بترويج الاستثمار في مصر عموماً أو بشكل قطاعي وتقديم العون للمستثمرين.

هذا الفصل بين الرقابي والترويجي، وكذلك تحديد صلاحيات واختصاصات كل جهاز رقابي يمكن أن يكون له بالغ الأثر في تهيئة مناخ أفضل للاستثمار، يكون المستثمر فيه على دراية بما تختص به كل جهة، وما يلزم عليه أن يتبعه من قواعد رقابية، ومتى يمكنه اللجوء إليها طالبا العون أو مبدياً الشكوى، بدلا من التداخل الحالي بين صلاحيات كافة الجهات بما يعطل الاستثمار إلى جانب تعطيل عمل تلك الجهات نفسها ويعرقل لجوء المستثمرين إلى الجهات السليمة وفقاً لبنية مؤسسية واضحة.

المقترح إذن هو إعادة رسم الخريطة الرقابية والترويجية للنشاط الاقتصادي في مصر بما يتطلبه ذلك من مراجعة تشريعية ومؤسسية شاملة.

الخاتمة والتوصيات

استعرضت هذه الورقة التطور العام للاستثمار في مصر خلال نصف القرن الماضي، مع التركيز على التطور التشريعي من خلال قوانين الاستثمار المتعاقبة، وانتهت إلى اقتراح ألا يتم الاعتماد مرة أخرى اعتماداً رئيسياً على قانون الاستثمار باعتباره الوسيلة التشريعية لجذب المستثمرين وزيادة معدلات النمو، بل أن يجري انتهاج سياسة بديلة تعمل على إحداث تغييرات أوسع وأعمق وأكثر استدامة في الإطار القانوني والمؤسسي العام المحيط بالاستثمار. وانتهت الورقة إلى اقتراح عشرة مجالات محددة للإصلاح التشريعي التي يمكن أن تحدث مجتمعة أثراً كبيراً ومستمرًا في تغيير مناخ الاستثمار في مصر بشكل جذري.

ومع ذلك، فإن الواضح أن سياسة الحكومة التي أعلنت عنها في مطلع شهر نوفمبر ٢٠١٦ بشأن إبرام اتفاق مع صندوق النقد الدولي، وتحرير سعر الصرف، وزيادة أسعار الطاقة، وتطبيق ضريبة القيمة المضافة، تتضمن أيضاً مجموعة من القرارات التي أعلن عنها المجلس الأعلى للاستثمار بشأن منح إعفاءات ضريبية وتخفيض على أسعار أراضي الاستثمار بالنسبة لأنشطة معينة ولمنطقة الصعيد، وهو ما يتطلب بالضرورة تعديل قانون الاستثمار مرة أخرى.

ولكن المقترح هنا تحديداً ألا يعود اعتماد البلد مرة أخرى على هذه الإعفاءات وسيلة لتحسين تنافسية وجاذبية الاستثمار في مصر، وأن يتواكب مع ذلك العمل على إصلاح المناخ الاستثماري بشكل واسع بما يمنح مصر مركزاً تنافسياً حقيقياً لا يعتمد على التضحية بموارد الدولة الضريبية.

وبينما أن المقترحات العشر الواردة في هذه الورقة لإحداث تغيير جذري في مناخ الاستثمار قد تبدو طموحة أكثر من اللازم وقد تستغرق سنوات لا يمكن للاقتصاد القومي أن يتحملها، إلا أن الواقع أن تأخير القيام بهذا الإصلاح الشامل منذ سنوات طويلة هو ما يجعل الإصلاح القانوني والمؤسسي يزداد صعوبة مع الوقت، وبالتالي فلا بد من اتخاذ هذه الخطوة والبدء في تطبيق برنامج شامل لإصلاح التشريعات الاقتصادية دون إرجاء. ومن جهة أخرى فإن هذه المقترحات لا تأتي من فراغ ولا تحتاج إلى سنوات طويلة كي تصدر في شكل تشريعات نهائية إذ أنها جميعاً – وبدون استثناء – قد جرى العمل عليها لسنوات عديدة وبعضها اكتملت نصوصه ولم ترى النور بعد، والباقي جرى إعداد مسودات ومشروعات عديدة له ولكن بقيت حبيسة الأدرج. ولذلك فإن تطبيق البرنامج الشامل المقترح هنا لا يتطلب البدء من الصفر، بل استخراج وتجديد العمل بالجهد الذي تم بذله من جهات عديدة في الدولة – وزارات الاستثمار، والصناعة والتجارة، والمالية، والعدل، وهيئات الاستثمار، والرقابة المالية، والبنك المركزي، وغيرها – والعمل على إنهاؤها والتنسيق بينها في جهد واحد يرمي إلى تحقيق طفرة شاملة في الإطار القانوني والمؤسسي للنشاط التجاري والاقتصادي والاستثماري في مصر.