الحزب الوطنى الديمقراطى

الأمانة العامة

لجنة الشئون الإقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوى الخامس

موضوع الحوار

الرؤية المستقبلية لمنظومة العمل الوطنى

الإطار الفكرى ـ وبرامج التنفيذ

١٦ – ١٧ يناير ١٩٩٦

مشروعات التطوير التشريعى

«سياسة الاصلاح التشريعي واثرها فى تحسين بيئة الاستثمار»

ورقة مقدمة من

د. حسن البدراوى

عضو ادارة التشريع

يلعب التشريع درا حيويا فى احداث التحولات الكبرى فى حياة المجتمع حيث يوثر فى كافة مناحى الحياة بآثار مياشرة فيما تتجه اليه احكامه ، وآثار غير مباشرة فيما يتصل بالمجالات المحيطة بالدوائر التى اتجهت اليها هذه الاحكام بصفة اساسية .

واذا كان تشكيل البنية الاجتماعية الاساسية يأتى كثمرة تفاعل بين مختلف القوى المؤثرة فى المجتمع ، ويترجم فى النهاية فى صورة توجه بعكسه القرار السياسى العام لهذا المجتمع ، فإن مواكبه التشريع لهذا التشكيل الجديد والذى يعبر عنه بعبارة «الاصلاح التشريعي» يتمثل فى اعادة النظر فى التشريعات القائمة على هدى من هذا التوجه الجديد وفلسفته واهدافه ومقاصده بحسبانه مرجعية بتعين الالتزام بها والاخذ عنها .

بيد أن هذه العملية «الاصلاح التشريعي» لاتتم فى فراغ أو محيط مجرد ، بل تتم فى أطار مجتمع قائم بالفعل ، له خصائصه ومقوماته وذاتيته التاريخية والاجتماعية ، ومن ثم فإن كل هذه العوامل ينبغى اخذها فى الاعتبار عند اجراء هذه العملية ، والا انبتت الصلة بين هذا الاصلاح المنشور والوسط الاجتماعى المراد انفاذه فيه .

عملية الاصلاح التشريعى اذن لابد أن تراعى امرين :

الامر الاول :

الالتزام بفلسفة النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى المجتمع واهدافه ومقاصده .

الامر الثانى :

تحرى خصائص هذا المجتمع ومقوماته وذاتيته التاريخية والاجتماعية والصدور عنها فيما يجرى من اصلاح .

واذا كان التوجه العام للنظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى مصر وهى مشارف القرن الحادى والعشرين يتمثل فى الاقتصاد الحر والديمقراطية بما يتفرع عنهما من اعلاء المشروع الخاص واطلاق النشاط الاقتصادى من قيود التوجيه وتركه لاليات السوق ، وتشجيع الاستثمار المحلى والعربى والاجنبى ، وذلك كله فى اطار نظام سياسى يكرس التعددية ويجرى التحديث اللازم لمؤسساته والياته كى تكون سياجاً لها وضمانا ، فإنه وعلى الجانب الاخر تنبئنا خبرة التاريخ ان مصر كانت دوما تعيش فى ظل حكومة مركزية ، الامر الذى خلق فى الوجدان المصرى العام مفهوم للدولة ، ليس بوصفها دولة حارسة فقط وانما بحسبانها كيانا مؤثرا فى حياة المصرى ، ايما تأثير ، ومن هنا فإن المصرى ينتظر دائما دورا للدولة تضطلع به على عديد من الاصعدة .

مؤدى ذلك أنه بالرغم من أن النظام الاقتصادى المصرى يقوم حاليا على اساس من نظام الاقتصاد الحرويتبنى سياسة تشجيع الاستثمار ، فإن ذلك لايحول دون دورا ايجابى للدولجة تضطلع به ، ليس هو ذات الدور الذى كانت تقوم به فى ظل فلسفة اقتصادية ونظام سياسى مغاير حيث كانت الدولة تمتلك معظم وسائل الانتاج وتحتكر النشاط الاقتصادى العام ، ولكنه دور يحيط بهذا النشاط دون أن ينغمس فيه ، دورا ايجابى يتمثل فى تبدنى سياسة الحرية الاقتصادية وتعبيد الطريق امام الياتها.

ومن المسلم به – فى ضوء تجارب الشعوب التى سبقت مصر فى الاخذ بسياسة الحرية الاقتصادية – أن نجاح هذه السياسة يقوم بصفة اساسية على تشجيع الاستثمار وايجاد مناخ موات وبيئه مناسبة تحفز المستثمرين على استغلال اموالهم فى البلد الذى يوفر هذا المناخ وتلك البيئة.

واذا كانت معالم أية بيئة استثمارية وعناصرها لاتخرج عن رأس المال المستثمر ، وقوة العمل والسوق التى يباع فيها ناتج العملية الاستثمارية سواء تمثل فى سلعة أو خدمة ، فضلا عن قواعد المعاملة الضريبية على الارباح الناجمة عن العمليات الاستثمارية ، فان حسن التنظيم التشريعى لهذه البيئة وفى اطار من المبادئ المتقدمة (الالتزام بفلسفة الحرية الاقتصادية – دور الدولة فى النشاط العام) يثير النقاط الاتية :

اولاً : ان مصر منذ أن أخذت بسياسة الانفتاح الاقتصادى وتشجيع رأس المال العربى والاجنبى على الاستثمار واقامة المناطق الحرة – سنت عديد من التشريعات التى تستهدف تحقيق هذه الغاية ، الا أن تعدد هذه التشريعات وعدم حصرها فى تشريع واحد يثير بلبلة وتخبط فى هذا الخصوص ، وعلى ذلك فقد آن الاوان لمراجعة هذه التشريعات جميعا بهدف ايجاد تشريع واحد للإستثمار فى مصر ، يكون من السهل على المستثمر مراجعته للوقوف على حقوقه والتزاماته حتى يكون على بينه من الامر قبل الاقدام عليه ، فضلا عن ضرورة تطوير التشريعات المنظمة لتملك الاجانب

ثانياً : ان الاستثمار فى استصلاح واستزراع الاراضى هو نوع من النشاط الاقتصادى الاستراتيجى ، وهو ايضا نوع من الاستثمار طويل الاجل بمعنى ان عائده ليس سريع المنال ، ومن هنا فان احاطة هذا النوع من النشاط باهمية خاصة من جانب الدولة بدء من مراجعة القوانين الخاصة بالتصرف فى اراضى الدولة وتوحيدها فى قانون واحد مع كفالة التنسيق بين الجهات التى تتولى هذا الامر وحتى يسهل الحصول على الائتمان سواء بالنسبة لعملية الاستصلاح والاستزراع ذاتها او بالنسبة للمشاريع الانتاجية المرتبطة بها يغدو امرا ذا اولوية اولى فى هذا الخصوص.

ثالثاً : ان التكلفة الاستثمارية لاى مشروع فى العصر الحديث يعجز عن النهوض بها صاحب المشروع بنفسه اى بالاعتماد على مدخراته الخاصة ، ومن هنا فقد باتت حقيقة انه : «لا استثمار بغير ائتمان » امرا مؤكدا، وعلى ذلك فان سياسة تشريعية فى هذا الخصوص لابد ان تكفل تشجيع البنوك على الاقراض وتوفير الضمانات التى تكفل لها سرعة استرداد قروضها عند تقاعس المقترض عن السداد وقت حلول اجله ، ومن هنا فان تطويرا شاملا لقوانين البنوك والائتمان ينبغى ان يكون له الصدارة فى هذا المقام.

رابعاً : ان العنصر الثانى من عناصر العملية الاستثمارية «قوة العمل» هو عنصر لايقل اهمية عن عنصر رأس المال ان لم يفوقه باعتبار انه يتعلق بالانسان ، ومن هنا كان من المحتم الاهتمام بهذا العنصر وابلائه مكانه رفيعة فى التنظيم القانونى الدولى والداخلى على السواء ، وعلى ذلك فاذا كان من المسلم به وجوب توفير ضمانات لرا المال على نحو ماقدمنا ، فان الامر يقتضى ايضا وجوب توفير الضمانات للعاملين واقامة نوع من التوازن فى العلاقة بنى طبقتى المستثمرين والعمال ، ومن هنا فان قانونا موحدا للعمل ينبغى ان يجد

طريقه الى النور ، قانون يعكس علاقة متوازنة بين المستثمرين والعاملين بإعطاء الطرف الاول المكنات اللازمة التى يضمن بمقتضاها حسن انتظام العمل . والاعراف بحق الطرف الثانى فى اللجوء الى الوسائل التى تضمن حصوله على حقوقه .

خامساً : واذا كان تضافر عنصرى العملية الاستثمار من راس مال وعمل يؤدى الى انتاج المنتج الهائى للسلع او خدمات ، فان هذا المنتج يغدو كما مهملا ان لم يقابله سوق يطرح فيه للتداول ، بعبارة اخرى : ان لم يجد مستهلكا يشتريه ، ومن هنا فان المستهلك هو العنصر الاهم فى عملية التداول الاقتصادى ، وعلى ذلك فان فلسفة تشريعية تتبع من هذه الحقيقة وتتبنى مفهوما يقوم على ان المستهلك هو اهم من ينبغى السعى لخدمته تضحى لازمة من اللوازم فى هذا الخصوص .

وانطلاقا من هذه الفلسفة وهذا المفهوم فانه ينبغى من وقت لاخر مراجعة التشريعات التى تتعلق بحماية المستهلك ضد الغش والتدليس والفساد السلعى وسياسات الاغراق والاحتكار ، وتعديل ما ينبغى تعديله منها واستحداث ما يجب استحداثه فى هذا المضمار .

سادسا : أن السوق ليس داخلية فقط ، وانما ايضا سوق خارجية تنفذ اليها المنتجات الوطنية فتحقق للمستثمرين الارباح ، ومن ثم ترتفع هامة الدولة الاقتصادية بين غيرها من الدول فى عصر لم يعد فيه للاقتصاديات المغلقة وجود ، وعلى ذلك فينبغى من وقت لاخر مراجعة القوانين التى تنظم نفاذ السلع الوطنية الى الاسواق الخارجية كقوانين التصدير والجمارك والنفذ وخلافه بغية تبسيط الاجراءات لتحقيق المستثمرين على غزو الاسواق الخارجية .

سابعاً : ان من المعالم الجوهرية لبيئة الاستثمار المناسبة وجود نظام ضريبى فعال وكفء يتسم بالواقعية من حيث الربط والتحصيل ، ويتميز بالبساطة وعدم التعقيد على المستوى الاجرائى ، والعدالة والمساواة على الصعيد الموضوعى ، فتقل بذلك معدلات التهرب الضريبى ، ويصبح هذا النظام حافزا على العمل والاستثمار .

وعلى ذلك فينبغى اخضاع التشريعات الضريبية لمراجعة شاملة لتنقيتها من اية احكام تجافى الواقعية او العدالة على الصعيد ، الموضوعى ، فضلا عن تبسيط اجراءات الربط والنظام والطعون على المستوى الاجرائي.

.... وبعد ..... تلكم كانت مجرد اطلالة عامة على در الاصلاح التشريعى فى تحسين بيئة الاستثمار فى عصر تسوده المنافسة فى المجال الاقتصادى والتى لا ينجو منها اقتصاد دولة من الدول مهما عظم شانها ، واما عن تفاصيل هذ الاصلاح فان محله يكون بالضرورة دراسات مستفيضة عند انفاذ كل خطوة من خطوات هذا الاصلاح وتسكينها فى موضعها .