

مداخلة المستشار الدكتور/ أيمن رخا

جمهورية مصر العربية

دور التشريع في تسهيل بيئة الاستثمار

تظهر أهمية التدابير التشريعية التي يتخذها المشرع في خلق مناخ ملائم لجذب الاستثمارات الأجنبية، ويظهر في هذا الشأن أهمية تهيئة البيئة التشريعية المناسبة لذلك بصفة عامة، فضلاً عن إزالة المعوقات القانونية أمام حركة الاستثمار.

أولاً: تهيئة البيئة التشريعية المناسبة.

تمثل أهم ركيزة لجذب الاستثمار هي تشيد بيئة قانونية قادرة على وضع إطار قانوني مناسب تجرى في ظله الاستثمارات المختلفة، وذلك يتطلب تحقيق عدة أمور:

١ - صياغة التشريعات المنظمة للاستثمار بأسلوب واضح

ويمثل ذلك الضابط أهم ضابط لجذب الاستثمار، ومن خلاله يوضح المشرع بأسلوب واضح ومحدد حقوق والتزامات المستثمر القادم للدولة وبقدر التزام المشرع بذلك يمكن أن يكتسب ثقة المستثمر لجذبه لهذه الدولة وتفضيلها على غيرها من الدول . ويتخير المشرع الوطني الأسلوب الملائم في صياغة التشريع المنظم للاستثمار سواء من خلال أسلوب الصياغة الجامدة، أو المرنة، أو بالتوفيق فيما بينهما تبعاً للغاية التي يبتغيها.

وتظهر أهمية الصياغة المرنة لتشريع الاستثمار في منح مساحة للجهات المختصة داخل الدولة في معالجة الأوضاع المستجدة سواء كانت إجراءات هادفة لتحقيق سياستها التي اصدت من أجلها التشريع، أو لمعالجة حالة ضرورة تستوجب تدخلها بإجراءات تُعدل من سياستها.

وبالنظر إلى تعدد الجوانب القانونية للاستثمار فقد لا يكفي المشرع قانون للاستثمار إنما إصدار تشريعات أخرى تساهم التي تساند في تحقيق الهدف المنشود وهو خلق مناخ استثماري مناسب.

ومن الضروري أن يسمح التشريع المنظم للاستثمار للمستثمر أن يقف على مركزه القانوني بوضوح من خلاله اطلعه على الأدوات التشريعية التي وضعتها الدولة . ومن أهم ما ينبغي الحرص عليه هو عدم إقامة أي نوع من التفرقة في المعاملة بين المستثمر الوطني والأجنبي ومن خلال ذلك يمكن الوصول لبيئة تشريعية جاذبة.

٢- توحيد التشريعات المنظمة للنشاط الاستثماري

تظهر أهمية وجود "مدونة موحدة" تنظم القواعد التي يخضع لها النشاط الاستثماري، فالأمر لا يقتصر على وضع قانون ينظم تمتع المستثمر الأجنبي بجملة مزايا و ضمانات يكفلها له القانون لأن هذا القانون الأخير قد لا يحيط بكافة جوانب العملية الاستثمارية، الأمر الذي يفتح المجال أمام الاجتهاد بشأن هذه الجوانب، لذا تبرز أهمية وجود مثل هذه المدونة.

٣- احتفاظ التشريع المنظم للاستثمار بقدر من الثبات.

إذا كان التشريع هو أداء الدولة المستضيفة للاستثمار للتعبير عن سياستها الاستثمارية تجاه الراغبين في القدوم للاستثمار على أراضيها، فمن الملائم أن توفر لهؤلاء بيئة مناسبة لذلك تحفظ لهم توقعاتهم عندما يتخذون قرارهم بالاستثمار.

ومن هنا تظهر أهمية وجود نوع من "الاستقرار النسبي" بالشكل الذي يمكن أن يتخذه المستثمر الأجنبي مقياساً لضبط الاحتمالات ولتقدير نتائج نشاطه الاستثماري.

وقد تتخذ سياسة الدولة صور منها: عدم المبالغة في تعديل القوانين المنظمة للاستثمار بحيث تكتسب صفة من الثبات والاستقرار لفترة زمنية طويلة، أو على الأقل تضع نصوص تحتفظ للاستثمارات القائمة بالمزايا والضمانات الممنوحة لها لحين انتهاء المشروع الاستثماري.

ثانياً: إزالة المعوقات القانونية أمام حركة الاستثمار.

توجد العديد من المعوقات التي تعترض التشريعات المنظمة للاستثمار، وهنا تكمن أهمية وجود تشريع يزيل هذه المعوقات.

١- المعوقات الضريبية.

لكل دولة الحرية بمالها من سيادة في فرض ما تراه من ضرائب أو رسوم على مختلف الأشخاص المتواجدين على أراضيها وطيون أم أجنبي ، لكن لا يتناسب ذلك مع سياسة دولة تطمح لجذب الاستثمار.

لهذا نجد الدولة الراغبة في جذب الاستثمارات تتجه لتوفير المزيد من الحوافز والمزايا الضريبية للمشروعات الاستثمارية القائمة على أراضيها، إلا أن توفير الضمانات تغدو وسيلة أهم لجذب الاستثمار، ويمكن للمشرع أن يصل إلى ذلك من خلال :

• القضاء على مشكلة الازدواج الضريبي .

يعرف الازدواج الضريبي بأنه " خضوع المستثمر للضريبة على رأس المال المستثمر لأكثر من مرة عن ذات النوع ونفس المدة " .

ومما لاشك فيه أن الازدواج الضريبي يمثل عائقاً كبيراً أمام حركة رؤوس الأموال المستثمرة ، والازدواج الضريبي الداخلي قد يكون مقصوداً عندما يبتغي المشرع الضريبي تحقيق أهداف معينة، وقد يكون غير مقصوداً وذلك نتيجة عدم وجود تناسق في التشريع الضريبي أو خطأ من المشرع، لهذا يبدو في الحالة الأخيرة الدور الهام للمشرع في إعادة ضبط منظومة الاستثمار.

وأن كان العلاج الأمثل لإشكاليه الازدواج الضريبي اتفاق بين الدولة المصدرة للاستثمار والدولة المضيفة له على خصم الأخير من إيراد الاستثمار ما دفعه المستثمر من ضرائب بالدولة المصدرة له في نظير قيام الدولة المصدرة للاستثمار بالتخفيف من العبء الضريبي المفروض على الأنشطة الاستثمارية المقامة بالخارج، إلا أن دور المشروع الوطني يجيء في المبادرة إلى خصم أيه مبالغ من إيراد الاستثمار متى دفع كضرائب بالخارج.

• **عدم التمييز الفج بين المستثمر الوطني والأجنبي**

إن كان لا يوجد محاذير على هذه التفرقة إلا أن الدولة التي تسعى لجذب الاستثمار تحاول القضاء على الفجوة في المعاملة بين الوطنيين والأجانب لأنها تعوق إقامة المشروعات الاستثمارية الأجنبية، وتزداد الإشكالية عندما تفرض الدولة المضيفة ضرائب تصاعدية بحسب زيادة الإنتاج ؛ فتكون النتيجة هي عزوف المستثمر عن زيادة الإنتاج.

• **عدم وجود تنسيق أو تعارض بين التشريع المنظم للاستثمار والتشريع الضريبي.**

يبدو دور التشريع هام ومحورى في إزالة ذلك العيب الذي يُحد من تدفق الاستثمارات.

٢- **المعوقات أمام حركة تحويل رؤوس الأموال والأرباح**

يمثل عامل هام لجذب رأس المال الأجنبي إلى الدولة المضيفة، وتتفاوت التشريعات في التسهيلات المالية والنقدية التي تقدمها للأموال الوافدة إلى أرضها فتتجه بعضها إلى السماح بتحويل رؤوس الأموال دون قيد أو شرط مما يعزز مركزها الجاذب للاستثمار، أو تضع بعض القيود أو الشروط، أو قد يخلو تشريعها من نصوص تعالج مسألة تحويل رأس المال الأجنبي، والأمر مرجعه في ذلك إلى رغبتها.

٣- **المعوقات أمام تملك المستثمر للعقارات أو تقييد مباشرة النشاط الاستثمارى على أنشطة محددة**

قد تتضمن التشريعات المنظمة للاستثمار قيوداً تعيق تملك المستثمر الأجنبي العقارات في الدولة المضيفة ، أو تقييد مباشرة الاستثمار في أنشطة محددة ؛ فتمنع بذلك المستثمر الأجنبي من الولوج إلى بعض المجالات .

فعلى الرغم من أن هذه الدولة أو تلك تمنح المزايا أو الضمانات للمستثمر الأجنبي ؛ إلا أن وجود أى من هاتين العقبتين تعيقان تدفق الاستثمارات إليها .

دراسة الأثر التشريعي في فعالية وجود التشريع

من الأهمية قيام الدولة بتقييم الأثر التشريعي كوسيلة للتأكد من فعاليته وجودته ، وهى وسيلة تمكنها من الوقوف على مدى الحاجة المسبقة لإصدار تشريع معين، وتحديد نوعه، وقياس مدى انعكاسه إيجاباً على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية بالدولة. ويُعد تقييم الأثر التشريعي "أسلوب منهجي" لتحليل الآثار المحتملة لإصدار تشريع معين، وتقييم النتائج التي تترتب عليه.

ويرتبط مدى نجاح التشريع على الدراسة المسبقة التي أجريت لحين الوصول إليه، وثمة مراحل إذا أُحسن اتباعها ؛ كانت ضامنه للوصول إلى تشريع جيد، إلا وهي:

أولاً: تحديد المشكلة التى تتطلب التدخل لتنظيمها

فمن خلال هذه المرحلة يمكن تحديد الأسباب التي تدفع لإصدار التشريع من خلال اجراء مشاورات لمعد التشريع مع الجهات المتأثرة بالتشريع المقترح لبيان المشكلات ، وتحديد الحلول المناسبة لمعالجته، ودراسة النتائج المترتبة على هذا التشريع.

ثانياً: تحديد الأهداف التى يرمى المشروع لتحقيقها

وهي مرحلة تحدد فيها الأهداف من التشريع المقترح بشكل واضح، وانه الخيار الوحيد، ولا توجد وسائل بديلة عنه ، ويعبر عن هذه الأهداف بشكل واضح وبوسيلة قابلة للتطبيق.

ثالثاً: جمع البيانات وإجراء المشاورات الموسعة.

مرحلة هامة ومتقدمة في سبيل اعداد التشريع، ففي هذه المرحلة يتم إجراء الدراسات وعقد الاجتماعات وإجراء مشاورات موسعة مع الجهات المتأثرة بالتشريع سواء جهات انفاذ القانون أو الحوار المجتمعي.

رابعاً: التأكد من أن اصدار التشريع هو الخيار الوحيد

ومن هذه المرحلة يكون قد تحقق أن اصدار التشريع ضرورة لابد منها، ففي هذه المرحلة يمكن تحديد الأداة التشريعية المناسبة، وما إذا كانت أداة جديدة أم تعديل أدوات تشريعية سابقة، والتحقق من انسجامها مع أحكام الدستور وعدم التعارض مع ادوات تشريعية قائمة.

خامساً: التقييم اللاحق للتشريع.

وفي هذه المرحلة يمكن متابعة نتائج تطبيق التشريع بعد صدوره لتقييم جودته في التطبيق، وقياس مدى تحقيقه للأهداف التي وُضِعَ من أجلها، فضلاً عن تحديد المعوقات التي نتجت عن تطبيقه، ووضع الخطوات لمعالجة هذه المعوقات إن وجدت.