مجلة
بحوث الشرق الأوسط

مجلة علمية مُحَكَّمَة
(مُعتمدة) شهريـًا

العدد مائة وخمسة عشر

(سبتمبر 2025)

يصدرها
مركز بحوث
الشرق الأوسط

السنة الخمسون
تأسست عام 1974

الترقيم الدولي: (2536-9504)
الترقيم على الإنترنت: (2735-5233)

الأراء الواردة داخل المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها وليست مسئولية مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق القومية : ٢٤٣٣٠ / ٢٠١٦

الترقيم الدولي: (Issn :2536 - 9504)

الترقيم على الإنترنت: (Online Issn :2735 - 5233)

ISSN 2536-9504

مجلة بحوث الشرق الأوسط

مجلة علمية مُحكَّمة
متخصصة
في شؤون الشرق الأوسط

مجلة مُعتمَدة من بنك المعرفة المصري

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري
www.mercj.journals.ekb.eg

- معتمدة من الكشاف العربي للاستشهادات المرجعية (ARCI) . المتوافقة مع قاعدة بيانات كلاريفيت Clarivate الفرنسية.
- معتمدة من مؤسسة أرسيف (ARCIf) للاستشهادات المرجعية للمجلات العلمية العربية ومعامل التأثير المتوافقة مع المعايير العالمية.
- تنشر الأعداد تباعًا على موقع دار المنظومة.

دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
البوابة الأولى للمعلومات العربية

العدد مائة وخمسة عشر (سبتمبر 2025)

تصدر شهريًا

السنة الخمسون ـ تأسست عام 1974

المطبعة | مطبعة جامعة عين شمس
Ain Shams University Press

مجلة بحوث الشرق الأوسط
(مجلة مُعتمدة) دوريَّة علميَّة مُحكَّمَة
(اثنا عشر عددًا سنويًّا)
يصدرها مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية - جامعة عين شمس

MERC

رئيس مجلس الإدارة

أ.د. غادة فاروق

نائب رئيس الجامعة لشؤون خدمة المجتمع وتنمية البيئة ورئيس مجلس إدارة المركز

رئيس التحرير **د. حاتم العبد**

مدير مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية

هيئة التحرير

أ.د. السيد عبدالخالق، وزير التعليم العالي الأسبق، مصر

أ.د. أحمد بهاء الدين خيري، نائب وزير التعليم العالي الأسبق، مصر ؛

أ.د. محمد حسام لطفي، جامعة بني سويف، مصر ؛

أ.د. سعيد المصري، جامعة القاهرة، مصر ؛

أ.د. سوزان القليني، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. ماهر جميل أبوخوات، عميد كلية الحقوق، جامعة كفرالشيخ، مصر ؛

أ.د. أشرف مؤنس، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. حسام طنطاوي، عميد كلية الآثار، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. محمد إبراهيم الشافعي، وكيل كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر

أ.د. تامر عبدالمنعم راضي، جامعة عين شمس، مصر ؛

أ.د. هاجر قلديش، جامعة قرطاج، تونس ؛

Prof. Petr MUZNY، جامعة جنيف، سويسرا ؛

Prof. Gabrielle KAUFMANN-KOHLER، جامعة جنيف، سويسرا ؛

Prof. Farah SAFI، جامعة كليرمون أوفيرني، فرنسا؛

إشراف إداري

أ/ أماني جرجس

أمين المركز

إشراف فني

د/ امل حسن

رئيس وحدة التخطيط و المتابعة

سكرتارية التحرير

أ/ رانـدا نـوار — قسـم النشـر

أ/ شيماء بكر — قسـم النشـر

المحرر الفني

أ/ مرفت حافظ

رئيس وحدة الدعم الفني

تدقيق ومراجعة لغوية

وحدة التدقيق اللغوي - كلية الآداب - جامعة عين شمس

تصميم الغلاف أ/ أحمد محسن - مطبعة الجامعة

ترجى المراسلات الخاصة بالمجلة إلى: د. حاتم العبد، رئيس التحرير merc.director@asu.edu.eg

• وسائل التواصل:

البريد الإلكتروني لوحدة النشر: merc.pub@asu.edu.eg

جامعة عين شمس- شارع الخليفة المأمون- العباسية- القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص.ب: 11566

(وحدة النشر - وحدة الدعم الفني) موبايل / واتساب: 01555343797 (2+)

ترسل الأبحاث من خلال موقع المجلة على بنك المعرفة المصري: www.mercj.journals.ekb.eg

ولن يلتفت إلى الأبحاث المرسلة عن طريق آخر

مجلة بحوث الشرق الأوسط

- رئيس التحرير **د. حاتم العبد**

- الهيئة الاستشارية المصرية وفقًا للترتيب الهجائي:

• أ.د. إبراهيم عبد المنعم سلامة أبو العلا	رئيس قسم التاريخ - كلية الآداب - جامعة الأسكندرية - مصر
• أ.د. أحمد الشربيني	عميد كلية الآداب السابق - جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. أحمد رجب محمد علي رزق	عميد كلية الآثار - جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. السيد فليفل	عميد كلية الدراسات الأفريقية العليا الأسبق- جامعة القاهرة - مصر
• أ.د. إيمان محمد عبد المنعم عامر	أستاذ التاريخ الحديث والمعاصر- كلية الآداب - جامعة القاهرة - مصر
أ.د. أيمن فؤاد سيد	رئيس الجمعية المصرية للدراسات التاريخية - مصر
• أ.د. جمال شفيق أحمد عامر	كلية الدراسات العليا للطفولة - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. حمدي عبد الرحمن	عميد كلية الحقوق الأسبق - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. حنان كامل متولي	(قائم بعمل) عميد كلية الآداب - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. صالح حسن المسلوت	أستاذ التاريخ والحضارة - كلية اللغة العربية - فرع الزقازيق جامعة الأزهر – مصر وعضو اللجنة العلمية الدائمة لترقية الأساتذة
• أ.د. عادل عبد الحافظ عثمان حمزة	كلية الآداب - جامعة المنيا، ومقرر لجنة الترقيات بالمجلس الأعلى للجامعات - مصر
• أ.د. عاصم الدسوقي	عميد كلية الآداب الأسبق - جامعة حلوان - مصر
• أ.د. عبد الحميد شلبي	كلية اللغة العربية بالمنصورة - جامعة الأزهر - مصر
• أ.د. عفاف سيد صبره	كلية الدراسات الإنسانية بنات بالقاهرة - جامعة الأزهر - مصر
• أ.د.عفيفي محمود إبراهيم	كلية الآداب - جامعة بنها - مصر
• أ.د. فتحي الشرقاوي	نائب رئيس جامعة عين شمس الأسبق - مصر
• أ.د. محمد الخزامي محمد عزيز	عميد كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية - جامعة الجلالة - مصر
أ.د. محمد السعيد أحمد	كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
• لواء/ محمد عبد المقصود	رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء - مصر
• أ.د. محمد مؤنس عوض	كلية الآداب - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. مدحت محمد محمود أبو النصر	كلية الخدمة الاجتماعية - جامعة حلوان قطاع الخدمة الاجتماعية بالمجلس الأعلى للجامعات ورئيس لجنة ترقية الأساتذة
• أ.د. مصطفى محمد البغدادي	كلية التربية - جامعة عين شمس - مصر
• أ.د. نبيل السيد الطوخي	رئيس قسم التاريخ - كلية الآداب - جامعة المنيا - مصر
أ.د. نهى عثمان عبد اللطيف عزمي	كلية السياحة والفنادق - جامعة مدينة السادات - مصر

- الهيئة الاستشارية العربية والدولية وفقًا للترتيب الهجائي:

- أ.د. إبراهيم خليل العلاّف — جامعة الموصل - العراق
- أ.د. إبراهيم محمد بن حمد المزيني — كلية العلوم الاجتماعية - جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية - السعودية
- أ.د. أحمد الحسو — جامعة مؤتة - الأردن
  مركز الحسو للدراسات الكمية والتراثية - إنجلترا
- أ.د. أحمد عمر الزيلعي — جامعة الملك سعود - السعودية
  الأمين العام لجمعية التاريخ والآثار التاريخية
- أ.د. عبد الله حميد العتابي — كلية التربية للبنات - جامعة بغداد - العراق
- أ.د. عبد الله سعيد الغامدي — جامعة أم القرى - السعودية
  عضو مجلس كلية التاريخ، ومركز تحقيق التراث بمعهد المخطوطات
- أ.د. فيصل عبد الله الكندري — جامعة الكويت - الكويت
- أ.د. مجدي فارح — رئيس قسم الماجستير والدراسات العليا - جامعة تونس١ - تونس
- أ.د. محمد بهجت قبيسي — جامعة حلب - سوريا
- أ.د. محمود صالح الكروي — كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد - العراق

- *Prof. Dr. Albrecht Fuess* — Center for near and Middle Eastern Studies, University of Marburg, Germany
- *Prof. Dr. Andrew J. Smyth* — Southern Connecticut State University, USA
- *Prof. Dr. Graham Loud* — University Of Leeds, UK
- *Prof. Dr. Jeanne Dubino* — Appalachian State University, North Carolina, USA
- *Prof. Dr. Thomas Ashbridge* — Queen Mary University of London, UK
- *Prof. Ulrike Freitag* — Institute of Islamic Studies, Belil Fric University, Germany

شروط النشر بالمجلة

- تُعنى المجلة بنشر البحوث المهتمة بمجالات العلوم الإنسانية والأدبية ؛
- يعتمد النشر على رأي أثنين من المحكمين المتخصصين ويتم التحكيم إلكترونيًا ؛
- تُقبل البحوث باللغة العربية أو بإحدى اللغات الأجنبية، وتُرسل إلى موقع المجلة على بنك المعرفة المصري ويرفق مع البحث ملف بيانات الباحث يحتوي على عنوان البحث باللغتين العربية والإنجليزية واسم الباحث والتايتل والانتماء المؤسسي باللغتين العربية والإنجليزية، ورقم واتساب، وإيميل الباحث الذي تم التسجيل به على موقع المجلة ؛
- يُشار إلى أن الهوامش والمراجع في نهاية البحث وليست أسفل الصفحة ؛
- يكتب الباحث ملخص باللغة العربية واللغة الإنجليزية للبحث صفحة واحدة فقط لكل ملخص، ومقدمة للبحث؛
- بالنسبة للبحث باللغة العربية يكتب على برنامج "word" ونمط الخط باللغة العربية "Simplified Arabic" وحجم الخط 14 ولا يزيد عدد الأسطر في الصفحة الواحدة عن 25 سطر والهوامش والمراجع خط Simplified Arabic حجم الخط 12 ؛
- بالنسبة للبحث باللغة الإنجليزية يكتب على برنامج word ونمط الخط Times New Roman وحجم الخط 13 ولا يزيد عدد الأسطر عن 25 سطر في الصفحة الواحدة والهوامش والمراجع خط Times New Roman حجم الخط 1؛
- مواصفات التنسيق على الترويسة (Paper) مقاس الورق (B5) 17.6 × 25 سم، (Margins) الهوامش 2.3 سم يمينًا ويسارًا، 2 سم أعلى وأسفل الصفحة، ليصبح مقاس البحث فعلي (الكلام) 13×21 سم. (Layout) والنسق: (Header) الرأس1.25 سم، (Footer) تذييل 2.5 سم ؛
- مواصفات الفقرة للبحث : بداية الفقرة First Line = 1.27 سم، قبل النص= 0.00، بعد النص = 0.00)، تباعد قبل الفقرة = (6pt) تباعد بعد الفقرة = (0pt)، تباعد الفقرات (مفرد single) ؛
- مواصفات الفقرة للهوامش والمراجع : يوضع الرقم بين قوسين هلالي مثل : (1)، بداية الفقرة Hanging = 0.6 سم، قبل النص=0.00، بعد النص = 0.00)، تباعد قبل الفقرة = 0.00 تباعد بعد الفقرة = 0.00، تباعد الفقرات (مفرد single) ؛
- الجداول والأشكال: يتم وضع الجداول والأشكال إما في صفحات منفصلة أو وسط النص وفقًا لرؤية الباحث، على أن يكون عرض الجدول أو الشكل لا يزيد عن 13.5 سم بأي حال من الأحوال ؛
- مدة التحكيم 15 يوم على الأكثر من قبول المحكمين على الموقع، مدة تعديل البحث بعد التحكيم 15 يوم على الأكثر ؛
- يخضع تسلسل نشر البحوث في أعداد المجلة حسب ما تراه هيئة التحرير من ضرورات علمية وفنية ؛
- المجلة غير ملزمة بإعادة البحوث إلى أصحابها سواء نُشرت أم لم تُنشر ؛
- تُعبر البحوث عن آراء أصحابها وليس عن رأي رئيس التحرير وهيئة التحرير ؛
- رسوم التحكيم للمصريين 650 جنيه، ولغير المصريين 155 دولار ؛
- رسوم النشر عن الصفحة الواحدة للمصريين ٣٣ جنيه، وغير المصريين ١٥ دولار ؛
- رسوم التعديل عن الصفحة الواحدة 2 جنيه ؛
- الباحث المصري يسدد الرسوم بالجنيه المصري (بالفيزا) بمقر المركز(المقيم بمحافظة القاهرة)، أو على حساب حكومي رقم : (9/450/80772/8) بنك مصر (المقيم خارج محافظة القاهرة) ؛
- الباحث غير المصري يسدد الرسوم بالدولار على حساب حكومي رقم : (EG710001000100000004082175917) (البنك العربي الأفريقي) ؛ استلام إفادة قبول نشر البحث في خلال 15 يوم على الأكثر من تاريخ سداد رسوم النشر مع ضرورة رفع إيصالات السداد على موقع المجلة؛
- المراسلات : توجه المراسلات الخاصة بالمجلة إلى : merc.director@asu.edu.eg

السيد الدكتور/ مدير مركز بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية، ورئيس تحرير المجلة جامعة عين شمس– العباسية– القاهرة – ج. م.ع (ص. ب 11566) للتواصل والاستفسار عن كل ما يخص الموقع : محمول / واتساب: 01555343797 (+2)

(قسم النشر merc.pub@asu.edu.eg) رُسل الأبحاث من خلال موقع المجلة على بنك المعرفة المصري: www.mercj.journals.ekb.eg ولن يلتفت إلى الأبحاث المرسلة عن طريق آخر.

الرؤيـــة

السعي لتحقيق الريادة في النشر العلمي المتميز في المحتوى والمضمون والتأثير والمرجعية في مجالات منطقة الشرق الأوسط وأقطاره .

الرسالـــة

نشر البحوث العلمية الأصيلة والرصينة والمبتكرة في مجالات الشرق الأوسط وأقطاره في مجالات اختصاص المجلة وفق المعايير والقواعد المهنية العالمية المعمول بها في المجلات المُحَكَّمَة دوليًا.

الأهـــداف

- نشر البحوث العلمية الأصيلة والرصينة والمبتكرة .
- إتاحة المجال أمام العلماء والباحثين في مجالات اختصاص المجلة في التاريخ والجغرافيا والسياسة والاقتصاد والاجتماع والقانون وعلم النفس واللغة العربية وآدابها واللغة الانجليزية وآدابها ، على المستوى المحلى والإقليمي والعالمي لنشر بحوثهم وإنتاجهم العلمي .
- نشر أبحاث كبار الأساتذة وأبحاث الترقية للسادة الأساتذة المساعدين والسادة المدرسين بمختلف الجامعات المصرية والعربية والأجنبية ،
- تشجيع ونشر مختلف البحوث المتعلقة بالدراسات المستقبلية والشرق الأوسط وأقطاره ،
- الإسهام في تنمية مجتمع المعرفة في مجالات اختصاص المجلة من خلال نشر البحوث العلمية الرصينة والمتميزة .

محتويات **العدد** (115)

	عنوان البحث		الصفحة
	الدراسات القانونية		
1	تاريخ التنظيم القضائي في مصر	محمود أمين عبد الحافظ	28-1
2	نظرة حول قوانين الاستثمار المصرية المتعاقبة ماذا أضاف قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧	إسلام مراد جابر مبارك	78-29
3	مفاهيم ومعايير الحكومة في المشروعات الاقتصادية	مؤمن صلاح صالح محمد نصير	122-79
4	الذكاء الاصطناعي ومشكلة البطالة في مصر الواقع والتحديات	محمد حمزة منصور	162-123
5	مثال عملي لتطبيق منازعة تنفيذ أمام القضاء الدستوري	محمد أحمد المهدي محمد	202-163
6	دور التكنولوجيا الرقمية في مواجهة تحديات المياه في مصر (دراسة تحليلية مقارنة في ضوء تجارب دولية مختارة)	محمد عبد الفتاح أحمد البارودي	308-203
	دراسات اللغة العربية		
7	صناعة الذاكرة في اللوحة الإشهارية لرواية الزيني بركات (دراسة سيميائية ثقافية وبيولوجية)	فاطمة حسن حامد	346-309
	دراسات الصوتيات		
8	استخدام الذكاء الاصطناعي في تحديد هوية المتحدث في اللغة العربية: نظرة عامة على الأسس النظرية	ايمان محمد محمد قاسم	376-347
	الدراسات الفنية		
9	البلاغة السردية في الخطاب الاتصالي لتصاميم الملصقات الإرشادية	وفاء جاسم محمد	418-377
	الدراسات اليونانية واللاتينية		

10	قصر التيه (اللابيرينثوس) ومعبد اللابيرنت بين الرؤية الأسطورية والحقيقة التاريخية "دراسة أسطورية أثرية مقارنة"	نسرين أمير سيد	510-419
	دراسات اللغة الانجليزية		
11	جيبوليتكية الوطن في سير غادة كرمي البحث عن فاطمة والعودة	زينب سعيد مصطفى	534-511

افتتاحية العدد (115)

يسعد مجلة بحوث الشرق الأوسط أن تصدر عددها الجديد (115) الذي يضم مجموعة من الدراسات والبحوث العلمية المتنوعة، والتي تسعى إلى إثراء الفكر الأكاديمي وتقديم رؤى تحليلية ومعرفية في مجالات القانون والاقتصاد والسياسة والتكنولوجيا والعلوم الإنسانية.

يُفتتح هذا العدد ببحث يتناول تاريخ التنظيم القضائي في مصر، مسلطًا الضوء على المراحل المتعاقبة لتطور النظام القضائي ودوره في ترسيخ مبادئ العدالة وسيادة القانون. ويتبعه عرض تحليلي لـ قوانين الاستثمار المصرية المتعاقبة، وما أفرزته من تحديات وفرص في البيئة الاقتصادية الوطنية، وصولًا إلى دراسة متخصصة بعنوان: ماذا أضاف قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017؟، حيث يتم تقييم ما جاء به من مستجدات تشريعية لدعم بيئة الأعمال وتحفيز الاستثمار.

كما يتضمن العدد مقالة علمية حول مفاهيم ومعايير الحوكمة في المشروعات الاقتصادية، باعتبارها ركيزة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة، بالإضافة إلى دراسة تبحث في الذكاء الاصطناعي ومشكلة البطالة في مصر، حيث تناقش الواقع الراهن والتحديات المستقبلية أمام صانع القرار. وفي السياق القانوني أيضًا، يقدم العدد مثالًا عمليًا لتطبيق منازعة تنفيذ أمام القضاء الدستوري، موضحًا الأبعاد الإجرائية والدستورية لهذا النوع من المنازعات.

وفي مجال قضايا التنمية، يضم العدد دراسة مقارنة بعنوان: دور التكنولوجيا الرقمية في مواجهة تحديات المياه في مصر، والتي تعرض خبرات وتجارب دولية مختارة يمكن الاستفادة منها في مواجهة التحديات المائية. أما في المجال الثقافي والأدبي، فنجد دراسة سيميائية معمقة بعنوان: صناعة الذاكرة في اللوحة الإشهارية لرواية "الزيني بركات"، تكشف عن أبعاد ثقافية وبيولوجية في تشكيل الذاكرة الجمعية. كما يضم العدد بحث حول استخدام الذكاء الاصطناعي في تحديد هوية المتحدث في اللغة العربية، تقدم نظرة عامة على الأسس

النظرية لهذا المجال الواعد، إلى جانب دراسة في البلاغة السردية في الخطاب الاتصالي لتصاميم الملصقات الإرشادية، تبرز العلاقة بين الرسالة البصرية والبعد البلاغي.

وفي ميدان الدراسات الأثرية والأسطورية، يتناول بحث بعنوان: قصر التيه (اللابيرينثوس) ومعبد اللابيرنت بين الرؤية الأسطورية والحقيقة التاريخية، مقدّمًا قراءة مقارنة بين الأسطورة والواقع الأثري. ويختتم العدد بدراسة تحمل بعدًا جيو-ثقافي بعنوان: جيو-بولتيكية الوطن في سير غادة كرمي "البحث عن فاطمة" و"العودة"، حيث تتم قراءة التجربة الذاتية في سياقها الوطني والسياسي.

إننا في هذا العدد نؤكد التزام مجلة بحوث الشرق الأوسط بمواصلة رسالتها العلمية، وتقديم بحوث متجددة تسعى إلى فتح آفاق جديدة للباحثين والمتخصصين، بما يخدم المعرفة ويثري النقاش الأكاديمي في مختلف الحقول

والله ولي التوفيق،

رئيس التحرير

د. حاتم العبد

نظرة حول قوانين الاستثمار المصرية المتعاقبة

ماذا أضاف قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧

A view about Investment Laws in Egypt

What is added by Law no 72 of 2017

إسلام مراد جابر مبارك

باحث دكتوراه في القانون التجاري (التجارة الدولية)

كلية الحقوق - قسم الدراسات العليا

جامعة عين شمس.

By: Eslam Mourad Gaber Moubarak

PHD Researcher (international Commercial Law)

at the Faculty of Law – post graduate studies section

Ain-shams University.

eslam.mourad10@gmail.com

www.mercj.journals.ekb.eg

الملخص

يتحدث البحث في البداية عن أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر في العقود الأخيرة، وبروز دوره وإسهامه في تحريك عجلة التنمية إلى الأمام، ووقوفه جنبًا إلى جنب مع مؤسسات الدولة الهادفة لذلك.

ثم يتطرق بعد ذلك إلى قوانين الاستثمار المصرية التي صدرت في العقود الأخيرة مع التركيز على قوانين الاستثمار التي صدرت في بدايات عصر الانفتاح الاقتصادي، وبيان أسباب صدور تلك القوانين، والظروف التي صدرت فيها.

كما يسلط الضوء على مقارنة بين قانون الاستثمار الأخير رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ والقانون السابق عليه؛ وهو قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، مع بيان سلبيات القانون وإيجابياته، وتوضيح بشيء من التفصيل ماذا أضاف ذلك القانون، ومدى جدواه الاقتصادية والاجتماعية.

فعلى الرغم من الإيجابيات التي حققها ذلك القانون، فإنَّه يمكن القول وبحق إنَّه لم يضف إلى الاقتصاد المصري أو الاستثمار أية مزايا إضافية أو قيمة مضافة حقيقية للعمل على جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية أو حتى المحلية، بل على العكس فقد أثر ذلك القانون – في بعض المناحي – تأثيرًا سلبيًا في الاستثمار من خلال إضافة أعباء إضافية على المستثمرين العاملين في بعض الأنظمة، وكذلك استحداث أنظمة وآليات دون دراسات مسبقة؛ مِمَّا أدى إلى تأخير تطبيق بعضها، وتطبيق بعضها تطبيقًا غير فعَّال، وعدم تفعيل بعضها الآخر حتى الآن.

: Abstract

This paper is talking about the importance of Foreign Direct Investment (FDI) specially in the recent decades, and its effective role in the movement towards development in many countries and its cooperation and contribution with governmental bodies and corporations to achieve the same goal.

Then it talks about the Egyptian Investment laws enacted in the recent decades, with a focus on Investment Laws enacted within the economic liberalization era, in addition to indicating the reasons and circumstances related to the enactment of such Laws.

Furthermore, this paper focuses on making a comparison between the last Investment Law no. 72 of 2017 and the previous Investment Law no. 8 of 1997, trying to determine its cons and pros, and clarifying in details the added value of such law and its impact on the economic and social life.

Despite the pros achieved by the newly enacted law its final impact on the economy or on the investment climate was really distorted and very limited. It is possible to say that this Law has negatively affected the investment climate, in some fields, as it added more loads and charges on investors working in certain investment regimes, also it established new systems and tools without making the appropriate prior studies, and this causes a tangible delay of implementation of many of them, or misapplication of some of them, or non-activation of many of them till date.

مقدمة:

في ضوء التطور الاقتصادي والتكنولوجي الذي يشهده العالم في القرن الحالي، وفي إطار تفشي ظاهرة العولمة، وانتشارها، وظهور آثارها بشدة في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فقد ظهر دور لا يمكن تجاهله للاستثمار في المساهمة في تحقيق التنمية في الدول. وإيماءً إلى هذا الدور الملحوظ للاستثمار فقد سعت الدول النامية إلى اللجوء إلى جذب الاستثمارات الأجنبية؛ لتقف جنبًا إلى جنب مع الجهات والمرافق الحكومية وشركات القطاع العام والشركات المملوكة للدولة؛ لتحقيق التنمية المرجوة للاقتصاد الوطني. كما ظهرت حديثًا أهمية بالغة الأثر للاستثمارات الوطنية في الدول؛ إذ تبين أنَّها تسهم بدور لا يقل في الأهمية عن الاستثمارات الأجنبية – بل ودور أكبر أحيانًا – في تحقيق بعض جوانب التنمية. بل يمكن القول أيضًا بأن الاستثمارات الوطنية لا تشوبها بعض المساوئ الوارد وجودها في بعض الاستثمارات الأجنبية التي لا تضع في أولوياتها المحافظة على موارد الدول النامية، ولا تسهم في نقل التكنولوجيا بشكل فعَّال، بل وأحيانًا يكون غرضها السيطرة على ثروات تلك الدول. وقد ظهر جليًا هذا الأمر من خلال بعض المنظمات التي تستهدف تحرير التجارة العالمية؛ مثل: منظمة التجارة العالمية، التي تسيطر عليها الدول المتقدمة، والتي أقرت الكثير من الضوابط والاتفاقيات الدولية – بشأن تحرير التجارة – والتي تخدم في الأساس مصالح الدول المتقدمة على حساب الدول النامية.

ومن المعلوم أنَّ الاستثمارات بأنواعها المختلفة – وعلى وجه الخصوص الاستثمارات الأجنبية – تتأثر بعوامل محفزة أو منفرة موجودة لدى الدول. فقد اتفقت الكثير من الدراسات والأبحاث الاقتصادية على أنَّ هناك آليات يمكن اتباعها لجذب الاستثمارات؛ مثل: منح بعض أنواع الحوافز الضريبية، والإعفاءات الجمركية التي

تسهم في خفض التكلفة الاستثمارية، والتسهيلات في الإجراءات التمويلية للمشروعات، وذلك بشرط وجودها بجانب عوامل أو مقومات أخرى، كما أنَّ هناك ظروفًا يمكن أن تؤدي إلى هروب الاستثمارات ونفورها أو انحسارها؛ مثل: غياب الأمن والاستقرار، وضعف النظام، وتفشي الفساد والبيروقراطية الحكومية، وصعوبة تحرك رؤوس الاموال دخولًا وخروجًا.

فالمستثمر بشكل عام والمستثمر الأجنبي بشكل خاص يبحث أولًا عن مدى توافر المناخ المناسب للاستثمار، وذلك قبل ضخ أمواله؛ إذ إنَّ توافر المناخ المناسب للاستثمار هو أحد أهم عوامل جذب الاستثمارات؛ لذلك يضع المستثمر بشكل عام والأجنبي بشكل خاص في اعتباره عدة عوامل أو معطيات يحدد بها مدى ملائمة المناخ الاستثماري له من عدمه، ومن ضمنها المعطيات الآتية:

- احتمالات الربح والخسارة والمخاطر غير التجارية.
- مدى توافر المقومات الأساسية بالاقتصاد والبنية الأساسية.
- مدى تحكم البيروقراطية والتعقيد الإداري في التعامل مع المستثمر الأجنبي.
- نوع العلاقات السياسية والاقتصادية بين دولة المستثمر والدولة المطلوب الاستثمار فيها.

طبيعة النظام السياسي واستقرار الحكم.

وقد أدركت مصر مدى أهمية الاستثمارات في دفع عجلة التنمية، ومساندة الدولة في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي لذا، وقد ظهر ذلك في التشريعات المصرية، التي تضمنت وجود تنظيم خاص لمسألة الاستثمار بحوافزه وضماناته في

صورة قانون ولائحة تنفيذية للقانون، وكذلك تم تأسيس هيئة عامة اقتصادية مختصة بتنظيم الاستثمار والترويج له؛ وهي الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة.

وسيتم التطرق في هذا البحث إلى دور التشريعات المنظمة للاستثمار في مصر في تحقيق غرضها المنشود في جذب الاستثمار، وكذلك مقارنة القوانين المتعاقبة المنظمة للاستثمار في مصر؛ لاستبيان الفروقات الجوهرية ونتائج تلك القوانين.وسيتم ذلك خلال مبحثين مستقلين على النحو الآتي:

- **المبحث الأول**– سنستعرض فيه الناحية التاريخية لقوانين الاستثمار في مصر، وبيان القوانين المتعاقبة التي صدرت لتنظيم عملية الاستثمار في مصر.

- **المبحث الثاني**– وسنستعرض فيه ما يحدث في الواقع الحالي وهو ما بعد صدور قانون الاستثمار الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

المبحث الأول

نظرة تاريخية حول قوانين الاستثمار المصرية

لقد كانت الصورة السائدة في القرن العشرين والعقود الأولى من القرن الحادي والعشرين تعكس تنافس الشركات والمستثمرين في كسب رضا الدول المضيفة أو التأثير فيها، وقد انقلب هذا الوضع رأسًا على عقب؛ إذ أصبح هناك تنافس بين الكثير من الدول من أجل جذب الاستثمارات. ولأن التشريع يساعد على تهيئة المناخ الاقتصادي الملائم فإنَّه بقدر ما تنجح الحكومات في إصدار التشريعات المناسبة والملائمة لأوضاعها المحلية المتجاوبة مع المتغيرات الدولية، بقدر ما ينعكس ذلك في استجابة المزيد من المستثمرين للتوسع الاستثماري، فترتفع أحجام الاستثمارات، وتتزايد معدلات النمو، وما يتبع ذلك من زيادة الصادرات، وانخفاض مستويات البطالة.

ولقد اتجهت سياسة الدولة المصرية منذ بداية سبعينيات القرن الماضي إلى تشجيع الاستثمار عن طريق القطاع الخاص، وانتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي التي بدأت مع صدور القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ في شأن استثمار المال العربي والمناطق الحرة. إلَّا أنَّه من المتفق عليه بين معظم الاقتصاديين أنَّ صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن استثمار المال العربي والأجنبي يعد البداية الحقيقية لسياسة الانفتاح. وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ الذي أتاح للاستثمار المحلي المزايا الممنوحة للاستثمار العربي والأجنبي.

وفي عام ١٩٨٩ صدر القانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ باعتباره القانون الموحد للاستثمار في مصر، ثم صدر قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، الذي ألغى القانون السالف، وأضاف بعض الحوافز والأنشطة إلى القانون السابق له ومعدلًا لبعضها الآخر، وقد تم تعديله بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥ لإجراء بعض التعديلات في الحوافز والضمانات وإقرار بعض الأنظمة أو تعديلها.

وقد تزامن صدور تلك القوانين مع صدور الكثير من التشريعات الأخرى المرتبطة بها، أو المكملة لها، التي تنظم بعض المجالات التي ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بالاستثمار؛ مثل: قانون سوق رأس المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٩، وقانون الشركات المساهمة والشركات ذات المسئولية المحدودة، وشركات الشخص الواحد رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته، والقانون رقم ١٢٠لسنة ١٩٧٥ بشأن البنك المركزي المصري والجهاز المصرفي الذي تم إلغاؤه بصدور القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣، وكذلك بعض التشريعات الأخرى؛ مثل: قانون الإشراف والرقابة على التأمين، وقانون التمويل العقاري، وقانون الإيداع والقيد المركزي والقواعد المنظمة لإجراءات القيد

والشطب بالبورصة...إلخ. وفي النهاية صدر مؤخرًا قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ ليكون هو القانون المنظم للاستثمار في مصر ابتداءً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في يوم ٣٠ من مارس عام ٢٠١٧.

ولا يمكن أن نتجاهل أيضًا فترة ما قبل ثورة ١٩٥٢، أو في العصر الملكي وما قبل دخول مصر في مظلة الحكم الجمهوري؛ إذ إن هناك بعض القرارات والتشريعات التي صدرت في تلك الفترة يتم الاستفادة منها بشكل كبير حتى الآن، فعلى سبيل المثال صدور قرار بتأسيس بنك مصر كمؤسسة مالية وتمويلية كبرى مملوكة لمصر بنسبة ١٠٠% ، حتى يكون فيما بعد حجر الأساس لباقي البنوك والمؤسسات المالية والتمويلية التي نشأت في مصر بعد ذلك لتكون الذراع التمويلي للاستثمارات والمشروعات الناشئة في مصر. فالتمويل يعد أحد المقومات الاقتصادية المهمة فيما يخص مجال الاستثمار.

وعند النظر بصبغة تاريخية، فإنَّه لا يمكن الفصل بين تطور مصر الاقتصادي والاجتماعي والسياسي عن التطورات العالمية التي مرت على العالم في فترات متعاقبة، ويمكن تقسيم هذا التطور في مصر إلى أربع مراحل، كل منها لها طابعها المميز، وهذه المراحل هي:

١ – مرحلة ما قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢.

٢ – المرحلة من ١٩٥٢ – ١٩٦١.

٣ – المرحلة من ١٩٦١ – ١٩٧٤.

٤ – المرحلة من ١٩٧٤ وما بعدها.

وكانت مرحلة ما قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ثرية بالشركات المساهمة؛ وذلك لأنَّ الأجانب كانوا يتمتعون بالامتيازات الأجنبية، ثم كان الاحتلال البريطانى لمصر عام ١٨٨٢ الذي وطد من هذه الامتيازات، وكانت المبادرة لهم في تكوين الشركات،

محتمين بالامتيازات الأجنبية وبمظلة الاحتلال البريطاني، ثم صدر قانون التجارة عام ١٨٨٣ الذي ينظم التجارة، ومن بين محتوياته الشركات سواء كانت شركات أشخاص أو شركات أموال أو غيرها. وهذا القانون، وإن كانت قد أدخلت عليه تعديلات كثيرة بقوانين لاحقة إلَّا أنَّه لا يزال يعمل به حتى اليوم رغم التطورات الهائلة التي سبق أن أشرنا إليها.

أمَّا المرحلة الثانية (١٩٥٢ – ١٩٦١) فتمثل القوانين واللوائح الخاصة بإصلاح وتمصير الشركات في مصر، ومن بينها القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الذي نحن بصدد دراسة مشروع القانون البديل له.

ثم كانت المرحلة الثالثة (١٩٦١ – ١٩٧٤) وتمثل القوانين والقرارات الاشتراكية التي أدت بدورها إلى تغييرات جذرية في الاقتصاد المصري، وقد حدثت هذه التغييرات في ضوء عدم الثقة والاستقرار والتأميم وغير ذلك من سياسات اقتصادية تسير جنبا إلى جنب مع علاقاتنا الاقتصادية والسياسية الدولية.

وبعدئذ ترد المرحلة الأخيرة (١٩٧٤ وما بعدها) التي تعتبر بدورها انعكاسا لفلسفة نظام مصر الاقتصادي في عصر الرئيس السادات. وهذه الفلسفة تستند إلى مبدأ الاشتراكية الديمقراطية التي تَهْدُفُ إلى تحقيق التوازن بين مصالح متعددة في إطار الحرية الفردية التي لا تتعارض مع حرية الآخرين من ناحية، وتطبيق الاشتراكية التي تحقق العدالة والتكافل الاجتماعي من ناحية أخرى.

ولهذه المرحلة ملامحها التي تمثل بحق التطور التدريجي للاقتصاد المصري، ولعل أهمها هو استعادة الثقة والاستقرار بصرف النظر عن مبدأ التأميم وإعلان سياسة الانفتاح الاقتصادي.

وتُعَدُّ هذه بحق مرحلة الإصلاح الاقتصادي؛ لأنَّها تأخذ في اعتبارها التغيرات الاقتصادية الدولية، وما تركته من بصمات بعضها سلبي، وبعضها إيجابي، والمهم هو أن تجميع كل ما هو مفيد في قانون متوازن يخدم الغرض الذي وضع من أجله. وقد اتسمت هذه المرحلة بصدور عدة قوانين وقرارات، منها:

- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ في شأن استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة.
- القرار الجمهوري رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء الهيئة العامة لسوق المال.
- القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ بشأن بنك الاستثمار القومي.
- القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ بشأن الإشراف والرقابة على التأمين في مصر.
- القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء بنك الاستيراد والتصدير.
- القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٧٥ باللائحة العامة لبورصات الأوراق المالية.
- هذا بخلاف القوانين الخاصة بالضرائب وبإصلاح السياستين التعليمية والوظيفية في مصر وغيرها من قوانين تتصل بشكل مباشر أو غير مباشر بإصلاح المسار الاقتصادي.

واستمرت قوانين الإصلاح تصدر تباعًا إلى أنْ صدر أهمها في تلك المرحلة؛ وهو قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ، الذي صدر ليحل محل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ الذي يعتبر قد عفا عليه الزمن في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت في تلك الفترة (السبعينيات والثمانينيات).

وحتى لا يتم التركيز على النواحي التاريخية أو الخوض في التاريخ القديم ونسيان الحاضر والمستقبل، ولمراعاة اختلاف الظروف والعصور التي صدرت فيها

قوانين الاستثمار المختلفة، فإنَّه من الأجدر أن يتم التطرق في هذه الرسالة إلى القوانين الصادرة في العقود الأخيرة التي نظمت الاستثمار في مصر، وعدم الخوض أكثر من اللازم في قوانين قد عفا عليها الزمن، وصدرت في فترات ذات ظروف مغايرة تمامًا للظروف الحالية. فسيتم التركيز على آخر ثلاثة قوانين تم صدورها تنظيمًا للاستثمار في مصر، وهي: القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩، والقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته، والقانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ وتعديله.

المطلب الأول
دوافع إصدار قوانين الاستثمار

إنَّ القوانين ما هي إلَّا وسيلة أو أداة لتحقيق غاية اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية على النحو الذي يسهم في تحقيق النفع العام في البلاد، وكذلك تحقيق الموازنة بين علاقات الأفراد، وتحقيق التوازن بين مصالح الدولة ومصالح الأشخاص الطبيعية والاعتبارية.، ومن هذا المنطلق فإنَّ إصدار الدولة لقانون استثمار – أو بشكل عام لقانون ينظم المناخ الاستثماري – يجب أن يكون له دوافع وغايات تبرر الحاجة إلى وجوده بشكل دائم في الدول، وعلى وجه الخصوص في الدول النامية.

وسيم مناقشة دوافع إصدار قوانين الاستثمار في فرعين على النحو الآتي:

- الفرع الأول– الدوافع السياسية والاقتصادية.
- الفرع الثاني– الدوافع القانونية.

الفرع الأول
الدوافع السياسية والاقتصادية

كما سلف القول فقد كانت الصورة السائدة في القرن العشرين والعقود الأولى من القرن الحادي والعشرين تعكس تنافس الشركات والمستثمرين في كسب رضا الدول

المضيفة أو التأثير فيها، وقد انقلب هذا الوضع رأسًا على عقب في العقود الثلاث الأخيرة؛ إذ أصبح هناك تنافسٌ بين الكثير من الدول من أجل جذب الاستثمارات؛ نظرًا لما وجدته تلك الدول من أهمية اقتصادية للاستثمار للاستثمارات المحلية والأجنبية.

فإنَّ الدول تؤمن بأنَّ التشريع يسهم بشكل كبير في تهيئة المناخ الملائم للاستثمار، وأنَّ النجاح في إصدار التشريعات المناسبة والملائمة لأوضاعها المحلية المتجاوبة مع المتغيرات الدولية، يسهم بشكل كبير في استجابة المزيد من المستثمرين للتوسع الاستثماري، فترتفع أحجام الاستثمارات، وتتزايد معدلات النمو؛ مِمَّا يؤدي إلى زيادة الصادرات، وزيادة متحصلات الضرائب، وانخفاض مستويات البطالة.

ولكن الجدير بالذكر أنَّه بالنظر إلى الساحة العالمية، فيمكن أن نجد رؤية مختلفة قليلًا، فليست التشريعات الاقتصادية الجيدة أو المحفزة هي الدافع الأساسي للاستثمار، وإنما الأهم من ذلك هو قابلية الدولة للاستثمار بشكل عام، وقدرتها على استقبال تلك الاستثمارات عن طريق وجود بنية تحتية مناسبة أو معقولة ونظام إداري قوي وفعَّال، وغياب الفساد الإداري والبيروقراطية، ووجود أجهزة رقابية قوية وقادرة على إنفاذ القانون دون تفرقة.

فالقول بأنَّ المشكلة لدى الدول غير الجاذبة للاستثمار هي مشكلة تشريعية فقط هو قول غير سديد، وعلى تلك الدول أنْ تسعى إلى إجراء الإصلاحات الهيكلية والاقتصادية اللازمة، وتوفير – على الأقل – الحد المناسب من البنية التحتية قبل أو على التوازي مع إصدار تشريعات اقتصادية محفزة للاستثمار؛ إذ إن ذلك ممكن أن تسهم به الاستثمارات بالدول، إلَّا أنَّ هناك حقيقة لا يمكن تجاهلها؛ وهي أنَّ الهدف الأساسي من معظم الاستثمارات الخاصة ليس بناء الدولة أو تنميتها، ولكن الهدف الأساسي هو تحقيق الربح بأقل تكلفة ممكنة.

ومن الناحية السياسية فإنَّ إصدار تشريع جديد ينظم الاستثمار يمكن أن يؤدي دورًا سياسيًّا بوصفه مؤشرًا معنويًّا يشير إلى وجود روية سياسية، أو رغبة في التجديد السياسي والاقتصادي، كما أنَّه يمكن أن يعكس رسالة من الحكومة إلى المجتمع وبالأخص مجتمع رجال الأعمال والمستثمرين المصريين والأجانب؛ للدلالة على رغبة جدية للتعاون مع المستثمرين ومشاركتهم في التنمية. كما أنَّ جذب استثمارات من الممكن أن يسهم بشكل مباشر أو غير مباشر في استقرار الحكم والاستقرار السياسي والاقتصادي، كما يمكن بدوره أن يساعد على احترام حقوق الإنسان، وخفض الشعور بالفقر، وزيادة نسبة العدالة اجتماعية؛ مِمَّا يؤدي في النهاية أيضًا إلى الاستقرار السياسي، وتجنب حدوث الثورات أو الاضطرابات السياسية.

الفرع الثاني

الدوافع القانونية

إنَّ القانون أو التشريع هو الأداة الأساسية للاقتصاد، التي من خلالها يتم الوصول إلى الكفاءة الاقتصادية في الدولة. وفي ظل تعاظم حدة المنافسة الدولية على جذب الاستثمارات فإنَّ تهيئة الإطار القانوني المناسب للاستثمار تعد أحد العناصر المهمة لتحسين بيئة الاستثمار، واستقرار المعاملات، ورفع درجة الثقة في جدارة النظام الاقتصادي ككل، وهذه كلها تمثل شروطًا جوهرية لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية والمحلية.

فالحماية القانونية وتيسير المعاملات والإجراءات التي يوفرها الإطار القانوني السليم هي التي تشجع على التراكم الرأسمالي، وتؤدي إلى تخفيض تكاليف المعاملات، وتسهم في منح المستثمرين الشعور بالاستقرار الحقيقي الذي يحتاج إليه أي استثمار طويل الاجل.

ولكن تجدر الإشارة إلى أنَّ الأمر الأهم من وجود تشريعات ملائمة في الدول تشجع على الاستثمار هو نفاذ تلك القوانين، والتزام السلطات التنفيذية في تلك الدول المُشرعة بتطبيق تلك القوانين بصورة سليمة بدون تمييز أو انتقاص أو تحايل، واحترام الحقوق والضمانات التي خولتها تلك التشريعات للمستثمرين، وعدم المساس بها، وهذا يتطلب بالضرورة وجود نظام قضائي مستقل ومحاكم اقتصادية متخصصة ومؤهلة لسرعة الفصل في المنازعات، مع عدم إغفال دور التحكيم الدولي في منازعات الاستثمار، واحترام حجية أحكامه.

وقد تؤدي الحاجة إلى مواكبة التقدم والانفتاح العالمي وتغير سبل وآليات الاستثمار وكذلك تطور أساليب الإدارة إلى ضرورة إصدار تشريعات اقتصادية جديدة وإلغاء أو تعديل التشريعات القائمة التي يتم اعتبارها غير ملائمة أو غير فعالة.

المطلب الثاني
إصدارات قوانين الاستثمار المصرية
(ما قبل القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧)

بعد بيان الدوافع السياسية والاقتصادية والقانونية التي تجعل الدول تتجه إلى إصدار قوانين للاستثمار بما يسهم في خلق بيئة تشريعية ملائمة ومناخ جاذب للاستثمار، وكذلك اتجاه الدول لمنح الاستثمارات الأجنبية والمحلية بعض الحوافز والضمانات التي تشجعهم على بدء استثمارات جديدة، أو توسعة المشاريع القائمة، فسننتقل إلى التجربة المصرية في مجال الاستثمار لبيان التشريعات المتعاقبة التي صدرت تنظيمًا للاستثمار في مصر، ولتوضيح عما إذا استطاعت تلك التشريعات تهيئة مناخ جاذب للاستثمار من عدمه.

وسيتم التطرق للتجربة المصرية قبل صدور قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ من خلال فرعين على النحو الآتي:

- الفرع الأول– قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩.
- الفرع الثاني– قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧.

الفرع الأول

قانون الاستثمار رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩

وفقًا لمناقشات مجلس الشعب وتقرير اللجنة الاقتصادية المشكلة بمجلس الشعب المصري في ذلك التوقيت فقد تمت الإشارة إلى أنَّ هذا القانون قد صدر ليحل محل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ مستهدفًا عدة مبادئ رئيسة، منها: منح المستثمر المصري كافة المزايا التي يحصل عليها المستثمر العربي والأجنبي، وتخطي المعوقات الإدارية والإجرائية التي تؤثر في نمو حجم الاستثمار بتوحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمر، ومعالجة المشاكل بالنسبة للمشروعات القائمة بوضع الحلول لمديونياتها بالعملات الأجنبية والمحلية، والعمل على إقامتها من عثرتها، وتشجيع الاستثمار في المجالات ذات الأولوية القومية في الدولة.

وقد نصت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور على أنَّ: "مصر تبدأ عهدًا جديدًا باسترداد آخر جزء من أرضها الطاهرة، وبعودة العرب لها ليجتمع الشمل على طريق تحقيق الآمال التي تتطلع اليها الأمة العربية، وبإقامة مجلس التعاون العربي الذي يمثل ركنًا أساسيًّا للعمل العربي المشترك، ويخلق الأسس المتينة للرقي به إلى الآفاق الرحبة في اتجاه الهدف الأسمى للأمة العربية في الوحدة. وكان من الطبيعي أن يواكب المرحلة الجديدة لمصر من العمل السياسي مرحلة جديدة من العمل الاقتصادي تهدف الى الاستغلال الأمثل لمواردها، وتنميتها من ناحية، والتنسيق

والتعاون والتكامل في مجالات التخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع شقيقاتها من دول المجلس من ناحية أخرى.

كما كان من الطبيعي أيضًا في ضوء ما استهدفته اتفاقية مجلس التعاون العربي من تشجيع الاستثمارات والمشاريع المشتركة، في ضوء تجربة الاستثمار في مصر في السنوات الماضية وما تحقق فيها من إنجازات وما أبرزته من الحاجة إلى إجراء بعض التعديلات في أسلوب وضوابط الاستثمار لإيجاد مزيد من التيسيرات في الإجراءات، ومعالجة المعوقات التي تحد من انطلاقته، أن يعاد النظر في قانون وأسلوب الاستثمار القائم بما يحقق الأهداف المرجوة، ويتيح حرية التحرك إلى الأمام نحو الإصلاح الاقتصادي المنشود، ويوفر التشجيع المطلوب للمشروعات القائمة فضلًا عن جذب المزيد من الاستثمارات الجديدة. ومن أجل ذلك، فقد أعد مشروع قانون الاستثمار المرافق بعد إجراء دراسات ومشاورات واسعة ليحل محل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الصادر بنظام استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة ...".

ويمكن تلخيص المبادئ الأساسية التي استند إليها القانون في النقاط الآتية:

١) منح المستثمر المصري كافة المزايا التي يحصل عليها المستثمر العربي والأجنبي.

٢) تخطي المعوقات الإدارية والإجرائية التي تؤثر في نمو حجم الاستثمار بتوحيد الجهة التي يتعامل معها المستثمر.

٣) معالجة المشاكل بالنسبة للمشروعات القائمة بوضع الحلول لمديونياتها بالعملات الأجنبية والمحلية.

٤) تشجيع الاستثمار في المجالات ذات الأولوية القومية في الدولة.

٥) تهيئة المناخ المناسب لجذب رؤوس الأموال المصرية والعربية والأجنبية اللازمة لتنفيذ أهداف الخطة القومية في مصر.

٦) تقديم ضمانات كافية ضد المخاطر غير التجارية وحوافز لتشجيع الاستثمار في مصر.

ويتكون القانون ثمانية وخمسين مادة عدا مواد الإصدار، وهي خمس غير مادة النشر، ويشتمل على خمسة أبواب، الباب الأول يتناول الأحكام العامة في خمس مواد، والباب الثاني يشتمل على ضمان المشروعات والمزايا والإعفاءات المقررة لها في المواد من ٦ إلى ٢٧، والباب الثالث وهو في الاستثمار بنظام المناطق الحرة، ويضم المواد من ٢٨ إلى ٤٥، وجاء الباب الرابع في الهيئة العامة للاستثمار، وينظمها في المواد من ٤٦ إلى ٥٦، أمَّا الباب الخامس فيتضمن أحكامًا متنوعة في المادتين ٥٧، ٥٨.

الفرع الثاني
قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧

في ظل فترة العولمة والانفتاح الاقتصادي الذي بدأ في مصر في بداية التسعينيات، والذي حمل معه بعض الإيجابيات وبعض السلبيات، ونظرًا لتعاظم التنافس بين دول العالم كافة لجذب أعظم كم من الاستثمارات في ظل التكتلات الكبرى التي لا تدع مجالًا للصمود لأية دولة تتخلف عن المشاركة في هذا السباق، خاصة مع المتغيرات المرتقبة لاتفاقية الجات، وحيث إنه لا تنمية بلا استثمار، ولا تعاظم للاستثمار بدون مناخ جاذب ومتميز، فقد اقتضى الأمر من وجهة نظر الحكومة – في ذلك التوقيت – ضرورة توحيد الضمانات والحوافز الاستثمارية في قانون مستقل خاصة؛ نظرًا إلى أن المرحلة الراهنة هي مرحلة الانطلاقة الاستثمارية في ظل عصر الانفتاح؛ ومن ثم فقد أعد مجلس الشعب المصري بالتنسيق مع

الحكومة والمعنيين بالشئون الاقتصادية مشروعًا لإصدار قانون ضمانات وحوافز الاستثمار؛ ليتيح أفضل الضمانات والحوافز للاستثمار في مصر.

وعلى أثر ذلك صدر بالفعل القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار من أجل العمل على تشجيع الاستثمار وتحفيزه من خلال منحه لحوافز مالية، وكذلك من خلال إقراره لضمانات إدارية ومالية للمشروعات الخاضعة لهذا القانون.

وقد تمت الإشارة بالمذكرة الإيضاحية للقانون على أنه " نظرًا لتعاظم التنافس بين دول العالم كافة لجذب أعظم كم من الاستثمارات في عالم التكتلات الكبرى التي لا تدع مجالًا للصمود لأية دولة تتخلف عن المشاركة في هذا السابق المحموم، خاصة مع المتغيرات المرتقبة لاتفاقية الجات، وحيث إنه لا تنمية بلا استثمار ولا تعاظم للاستثمار بدون مناخ جاذب ومتميز، فقد اقتضى الأمر ضرورة توحيد الضمانات والحوافز الاستثمارية في قانون مستقل خاصة وأن المرحلة الانطلاقة الاستثمارية، ومن ثم فقد أعد مشروع القانون المعروض ليتيح أفضل الضمانات والحوافز للاستثمار في مصر".

كما نصت المذكرة الإيضاحية للقانون على أنه:

" تتسابق دول العالم كافة – في العصر الذي نعيش فيه – لجذب أعظم كم من الاستثمارات، في عالم التكتلات الكبرى التي لا تدع مجالًا للعيش لأية دولة تتخلف عن المشاركة في هذا السباق المحموم.

ولن تنال دولة قدرًا من الفوز في هذا المضمار إذا شابت شرائعها شوائب طاردة لرؤوس الأموال، أو خالطتها عوائق منفردة للمدخرات.

لئن كان ذلك، وكانت مشاق هذا التنافس تتعاظم مع المتغيرات المرتقبة لاتفاقية الجات، إلا أن مصر – بعراقة حضارتها وأصالة شعبها – قادرة على قبول التحدي الأكبر، في ظل التحول الاقتصادي العالمي المعاصر، تطلعًا لجني ثمار هذا النضال، وإذا كان ما تقدم، وكانت إتاحة أفضل ضمانات وحوافز للاستثمار هي أيسر السبل الموصلة للغاية المرجوة، فقد أعد مشروع القانون المرافق بإصدار قانون جديد – متميز – بهذه الضمانات والحوافز، يلبى حاجة العصر".

ويضم القانون المذكور ثلاثة أبواب: أولها الأحكام العامة، وأوسطها ضمانات الاستثمار، وآخرها حوافز الاستثمار، ويشتمل ذلك الباب الأخير على ثلاثة فصول: وهي الإعفاءات الضريبية، وتخصيص الأراضي وإعادة الإقراض، والمناطق الحرة.

<u>ويمكن استعراض المعالم الرئيسة لهذا القانون من خلال النقاط الآتية:</u>

١) حدد القانون بشكل قاطع الضمانات التي تُقَدِّمُها مصر لأية استثمارات تُقام على أراضيها حيث اشتمل الباب الأول منه على الضمانات التي تكفل حماية المال المستثمر من أي اعتداء عن طريق تأميم الشركات والمنشآت، أو الاستيلاء أو التحفظ على أموالها، أو تجميدها، أو مصادرتها، أو فرض الحراسة عليها.

٢) تعامل القانون مع المجالات التي سيقرر لها حوافز، فقام بتحديد الأنشطة التي ستتمتع بالإعفاءات على وجه التحديد مع إمكانية إضافة مجالات أخرى مستقبلًا تتمتع بذات الإعفاءات وفقًا لما تقتضيه الظروف، بينما كانت الحوافز تعطى في القوانين السابقة طبقًا لطبيعة المشروع أو المنطقة التي يُقام عليها دون تحديد مسبق أو حصري للأنشطة.

٣) وحّد القانون الحوافز التي يتم منحها تلقائيًّا لكافة الأنشطة التي تندرج تحت مظلة هذا قانون، أيًّا كان مكان أو نوع هذا النشاط، واكتفى بالإخطار بإقامة المشروع حتى يتمتع فورًا بالإعفاءات والضمانات الواردة به دون حاجة إلى الحصول على أية موافقات من الجهة الإدارية المختصة، وبحيث لا يخضع إعطاء تلك الحوافز للحكم الشخصي أو التقييم الفردي لأي جهة أو سلطة.

٤) اختصر القانون – نظريًّا – مدة التعامل مع المستثمر، وذلك من خلال سد الفجوة الزمنية بين تقدم المستثمر بطلب الاستثمار في مشروع معين وبين الموافقة عليه، فالتوحيد والاختصار الإداري كانا دائمًا "مطلبًا حتميًّا" لتشجيع الاستثمار في ذلك التوقيت.

٥) أقر القانون المزايا أو الحوافز الضريبية التي تعطى للمشروعات، وذلك على النحو الآتي:

(أ) إعفاء لمدة عشرين سنة للمشروعات المقامة خارج نطاق الوادي القديم.

(ب) إعفاء لمدة عشر سنوات للمشروعات التي تقام داخل المناطق الصناعية الجديدة والمجتمعات العمرانية والمناطق النائية، وكذلك المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية.

(جـ) إعفاء لمدة خمس سنوات فيما عدا ذلك من مشروعات.

٦) أعفى القانون عوائد السندات وصكوك التمويل والأوراق المالية المماثلة – التي تصدرها الشركات المساهمة الخاضعة لأحكام هذا القانون – من ضريبة إيرادات رؤوس الأموال المنقولة؛ ومن ثَمَّ أصبحت معفاة من أنواع الضرائب كافة، تشجيعًا للتمويل المتوسط والطويل الأجل.

٧) أجاز القانون تخصيص الأراضي المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة للشركات والمنشآت التي تقام في مناطق معينة دون مقابل.

وقد حدد القانون في مادته رقم (١) بأن المشروعات التي تخضع لأحكام هذا القانون هي المشروعات التي تزاول الأنشطة المحددة على سبيل الحصر في ذات المادة من القانون؛ وذلك بهدف العمل على تشجيع تلك الأنشطة أو الصناعات، والعمل على تحفيزها بما يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية. وهذه الأنشطة هي:

- استصلاح واستزراع الأراضي البور والصحراوية، والإنتاج الحيواني والداجني والسمكي.
- الصناعة والتعدين.
- الفنادق والموتيلات والشقق الفندقية والقرى السياحية والنقل السياحي.
- النقل المبرد للبضائع والثلاجات الخاصة بحفظ الحاصلات الزراعية والمنتجات ومحطات الحاويات وصوامع الغلال.
- النقل الجوي والخدمات المرتبطة به بطريق مباشر، والنقل البحري لأعالي البحار.
- الخدمات البترولية المساندة لعمليات الحفر والاستكشاف ونقل وتوصيل الغاز.
- الإسكان الذي تؤجر وحداته بالكامل خالية لأغراض السكن غير الإداري.
- البنية الأساسية من مياه شرب وصرف وكهرباء وطرق واتصالات.
- المستشفيات والمراكز الطبية والعلاجية التي تقدم ١٠% من طاقتها بالمجان.
- التأجير التمويلي . – رأس المال المخاطر.
- إنتاج برامج وأنظمة الحاسبات الآلية.
- المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية.

وقد استهل القانون مواده بإدراج بعض الضمانات والحوافز التي قرر منحها للمشروعات التي تخضع له، وذلك على النحو الآتي:

أولًا- الضمانات:

١- عدم جواز رفع دعاوى قضائية بشأن وقائع تهرب ضريبي أو جمركي، أو ما في حكمها ضد الممثل القانوني للشركات الخاضعة للقانون إلَّا بعد أخذ رأي الجهة الإدارية المختصة (وهي الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة).

٢- عدم جواز تأميم الشركات أو المنشآت أو مصادرتها.

٣- عدم جواز أن يتم – بالطريق الإداري – فرض الحراسة على الشركات والمنشآت أو الحجز على أموالها أو الاستيلاء أو التحفظ عليها أو تجميدها أو مصادرتها.

٤- عدم جواز التدخل في تسعير منتجات الشركات والمنشآت، أو تحديد ربحها.

٥- الحق في تملك الأراضي والعقارات اللازمة لمباشرة نشاطها أو التوسع فيه أيًّا كانت جنسية الشركاء، أو المساهمين، أو محال إقامتهم، أو نسب مشاركتهم، أو مساهمتهم في رأس المال.

٦- للشركة والمنشآت أن تستورد بذاتها أو عن طريق الغير ما تحتاج إليه في إنشائها أو التوسع فيها، أو تشغيلها من مستلزمات إنتاج ومواد وآلات ومعدات وقطع غيار ووسائل نقل مناسبة لطبيعة نشاطها، وذلك دون حاجة لقيدها في سجل المستوردين. كما يكون للشركة والمنشآت أن تصدر منتجاتها بالذات أو بالوساطة دون ترخيص، وبغير حاجة لقيدها في سجل المصدرين.

ثانيًا– الحوافز:

١- تقرر منح إعفاء من ضريبة إيرادات النشاط التجاري والصناعي، أو على أرباح شركات الأموال لأرباح الشركات والمنشآت الخاضعة لهذا القانون، وكذا أنصبة الشركاء فيها، لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية النشاط.

٢- كما تقرر منح ذات الإعفاء، ولكن لمدة عشر سنوات للمشروعات التي تقام داخل المناطق الصناعية الجديدة والمجتمعات العمرانية الجديدة والمناطق النائية، وكذلك المشروعات الممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية.

٣- إعفاء من ضريبة الدمغة ومن رسوم التوثيق والشهر عقود تأسيس الشركات والمنشآت وعقود القرض والرهن المرتبطة بأعمالها، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ قيدها في السجل التجاري، ولو كان سابقًا على العمل بهذا القانون.

إعفاء من الضريبة والرسوم المشار إليها لعقود تسجيل الأراضي اللازمة لإقامة الشركات والمنشآت. علمًا بأنَّ هذا الإعفاء يقتصر على الأراضي المقام عليها الشركة أو المنشأة فقط، ولا يمتد إلى المباني الملحقة، أو المصانع، وخلاف ذلك من الأراضي المملوكة للشركة أو المنشأة، وذلك وفقًا لما أقرته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها استنادًا إلى أنَّ هذا الإعفاء الوارد في الفقرة الثانية من المادة رقم (٢٠) من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ يعد استثناءً من الأصل؛ ومن ثَمَّ فلا يجوز التوسع في تفسيره (الطعن رقم ١٣١٧٣ لسنة ٤٩ قضائية– إدارية عليا – جلسة ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٥).

٤- تسري على الشركات والمنشآت الخاضعة لهذا القانون أحكام المادة ٤ من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الصادر بالقانون رقم ١٨٦ لسنة ١٩٨٦

الخاصة بتحصيل ضريبة جمركية بفئة موحدة مقدارها ٥ % من القيمة؛ وذلك على جميع ما تستورده من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها.

٥- كما قرر القانون أيضًا جواز أنْ يتم تخصيص بقرار من مجلس الوزراء؛ بناء على اقتراح الوزير المختص؛ الأراضي المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة للشركات والمنشآت التي تُقام في مناطق معينة في المجالات الخاضعة للقانون والمحددة في المادة رقم (١) منه؛ وذلك دون مقابل وطبقًا للإجراءات المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية للقانون.

المطلب الثالث
نظرة تقييمية حول ما حققته قوانين الاستثمار (ما قبل القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧)

حتى لا يتم التطرق بشكل أكبر إلى النواحي التاريخية بالشكل الذي يمكن أن يبعدنا عن التركيز في الواقع الحالي، فإننا نؤثر الحديث هنا في هذا المطلب عما حققه قانون الاستثمار السابق، وهو قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ من إيجابيات وسلبيات.، وفي البداية يجدر بنا التنويه إلى أنَّ الإعفاءات الضريبية – التي تعتبر أهم حافز تم منحه بموجب القانون ٨ لسنة ١٩٩٧ – قد تم إلغاؤها تمامًا بموجب القانون رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الضريبة على الدخل، وقد تم تبرير ذلك بأنَّ هذه الإعفاءات مبالغ فيها، وتوثر بشدة في الإيرادات الضريبية للدولة، وأن أضرارها أكثر من منافعها.

ويعد ذلك إشارة واضحة إلى غياب التنسيق بين الجهات الإدارية المهنية في الدولة عند سن التشريعات الجديدة، وقد أدى هذا الإلغاء إلى حدوث خلل في الاستقرار الإداري والتشريعي الخاص بالاستثمار، الذي يعتبر دعامة أساسية لجذب

الاستثمارات؛ إذ إنَّ قيمة الضرائب التي سيتحملها المشروع هو أمر مهم عند إعداد دراسات الجدوى للمشروعات الجديدة، أو لتوسعات المشروعات القائمة.

وقد شهدت الفترة ما بين عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٠٥ طفرة واضحة في تأسيس المشروعات والشركات الاستثمارية في مصر، كما أنَّه حرصًا على عدم استفادة الشركات غير الجادة من الإعفاءات الضريبية فقد تم تنظيم آلية منح الإعفاءات الضريبية المقررة – من خلال مظلة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة – وذلك بأن يتم تشكيل لجان لمعاينة الشركات، أو المشروعات وللنظر في تاريخ بدء النشاط، وعما إذا كانت الشركة قد بدأت النشاط أو الإنتاج بالفعل أم لا، وذلك حتى يتسنى الموافقة على تمتع تلك الشركات أو المشروعات بتلك الإعفاءات الضريبة.

وبشكل عام يمكن إيجاز أهم السلبيات والإيجابيات التي حققها القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ في النقاط الآتية:

أولًا– الإيجابيات التي حققها القانون:

١) إقرار ضمانات مهمة للمستثمرين في مصر، وإزالة المخاوف التي يمكن أن تمنع إقامة المشروعات الاستثمارية أو توسعتها، ومن أهمها حظر تأميم المشروعات، ومنع توقيع الحجز الإداري على المشروعات.

٢) الإعفاءات والمزايا الضريبية والمالية التي قررها القانون أسهمت بشكل ملحوظ في زيادة نسبة تأسيس الشركات والمشروعات الاستثمارية في مصر، وذلك مع الأخذ في الاعتبار أنَّه قد تم إلغاء الكثير منها بصدور قانون الضريبة على الدخل في عام ٢٠٠٥.

٣) وضع نظام فعَّال وسريع لحل مشكلات المستثمرين التي تتداخل فيها أكثر من جهة، وذلك بإنشاء لجنة وزارية لفض منازعات الاستثمار – برئاسة وزير العدل –

والتي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين المستثمرين وأحد الجهات الإدارية في الدولة، وكذلك لجنة وزارية لتسوية منازعات عقود الاستثمار– برئاسة رئيس مجلس الوزراء – التي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ؛ بسبب عقد محرر بين مستثمر وإحدى الجهات التابعة للدولة. وذلك من باب الحرص على عامل الوقت لدى المستثمرين، ولتخفيف العبء من على كاهل القضاء الإداري، الذي يتأخر فيه الفصل في الدعاوى أحيانًا لمدة تصل إلى سنوات كثيرة، وهو ما لا يتماشى مع طبيعة الاستثمار.

٤) إنشاء – لأول مرة – مركز خدمات المستثمرين، الذي يتم فيه تجميع كافة الجهات الإدارية (أو معظمها) التي يتعامل معها المستثمر لممارسة نشاطه، وذلك للتيسير على المستثمرين ولتوفير الوقت والجهد، وكذلك لتيسير سبل التواصل وحل المشكلات بين الجهات الإدارية ذات المهام المرتبطة.

ثانيًا– سلبيات القانون:

١) كما أشرنا سابقًا، فإنَّ عدم إجراء الدراسات الاقتصادية والإحصائية اللازمة وعدم القيام بالتنسيق الفعال بين الجهات المعنية بالدولة قبل إصدار القانون، كل ذلك قد أدى إلى إلغاء أهم الإعفاءات الضريبية التي قررها القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بعد مرور سبعة أعوام فقط على صدوره، وذلك بصدور قانون الضريبة على الدخل في عام ٢٠٠٥. وقد أدى إلغاء تلك الإعفاءات إلى حدوث حالة من الشعور بعدم الاستقرار لدى المستثمرين؛ مِمَّا انعكس بشكل سلبي على المناخ الاستثماري في مصر.

٢) وضع نصوص وهمية لم يتم تفعيلها على أرض الواقع، أو لم يتم احترامها من جانب الكثير من مؤسسات الدولة؛ مِمَّا تسبب في ضعف ثقة المستثمرين في المناخ الاستثماري المصري، وقدرة الدولة على إنفاذ القوانين. وأبرز مثال على

ذلك هو عدم احترام بعض الجهات الإدارية لنص القانون بشأن عدم جواز الحجز على المشروعات الاستثمارية الخاضعة لأحكام هذا القانون؛ إذ إنَّه يتم الحجز إداريًّا على المشروعات كافة دون النظر عما إذا كانت خاضعة لهذا القانون أم لا. وقد تم الحجز إداريًّا من قبل بعض الجهات الإدارية – كمصلحة الضرائب العامة ومصلحة الضرائب العقارية على الكثير من المشروعات الخاضعة للقانون الماثل، وذلك بالمخالفة لأحكام القانون.

٣) عدم وضع القانون المذكور ولا لائحته التنفيذية لنظام واضح وفعال لتنظيم عمليات تخصيص الأراضي للمستثمرين، وترك المستثمر المحلي أو الأجنبي ليكون فريسة للإجراءات غير المتسمة بالشفافية والبيروقراطية المتبعة في الجهات المنوط بها تخصيص الأراضي؛ إذ إنَّ التخصيص يتم عن طريق إحدى الجهات الآتية:

- في القطاع الزراعي: الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، والهيئة العامة للإصلاح الزراعي.
- وفي القطاع الصناعي: هيئة التنمية الصناعية، والمحافظات والجهات التابعة لها، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وأجهزتها التابعة ... إلخ.
- وفي القطاع السياحي: المحافظات والجهات التابعة لها، ووزارة السياحة والهيئات التابعة لها... إلخ.

وفي تقديرنا فإنَّ مجال الاستثمار يتطلب أن يتم إعادة النظر في مسألة تخصيص الأراضي بشكل عام، وأن يتم تبسيط الإجراءات فيما يخص تخصيص الأراضي وتسعيرها وترخيصها، كما يجب أن يتم تحديد جهة أو لجنة يتم إسناد مهمة تخصيص الأراضي إليها، وكذلك متابعة إصدار التراخيص، وإنشاء المشروع، وتحديد

جدول زمني واضح ومحدد للجهات الإدارية لإنهاء عملية تخصيص الأرض، وتسليمها للمستثمر. على أن تضم تلك اللجنة عضوية ممثلين وخبراء عن مختلف الجهات المعنية، ومنها: وزارة الزراعة، ووزارة الموارد المائية والري، ووزارة التجارة والصناعة، ووزارة الإسكان، ووزارة السياحة، ووزارة التنمية المحلية ...إلخ، وأن تكون تلك اللجنة مفوضة بالرأي واتخاذ القرارات بالتنسيق مع الجهات المعنية وفقًا للجدول الزمني.

وتجدر الإشارة إلى أنَّه كانت هناك محاولة للقيام بإجراء شبيه بذلك، ولكن بآليات أو طرق مختلفة لم تؤتِ الثمار أو النتائج المطلوبة، وذلك عندما قررت الدولة المصرية إنشاء لجنة استرداد أراضي الدولة برئاسة المهندس/ إبراهيم محلب، رئيس مجلس الوزراء السابق.

وقد قامت تلك اللجنة بتحريك الكثير من الملفات الراكدة لطلبات تخصيص الأراضي أو تقنينها، ولكن لم يتسمر ذلك طويلًا في ضوء ضعف قوة هذه اللجنة، وغياب صلاحياتها تدريجيًا، وكذلك عدم وجود تعاون فعَّال معها من جانب الجهات الإدارية المختصة، وبشكل خاص وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي والجهات التابعة لها؛ الأمر الذي أدى في النهاية إلى غياب دور هذه اللجنة تمامًا، وإعادة الملفات إلى الجهات الإدارية صاحبة الولاية على الأراضي لاتخاذ اللازم من جانبها.

المبحث الثاني

ما بعد صدور قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧

بعد صدور القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ وتعديله في عام ٢٠١٥ بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥ وما تبع صدور قانون ٨ من آثار وأحداث أهمها ما حدث من صعوبات إجرائية؛ بسبب إلغاء الإعفاءات الضريبية بموجب قانون الضرائب على الدخل، وكذلك عدم وضع نظام واضح لتخصيص الأراضي وغير ذلك من

الأسباب السياسية والاقتصادية التي سيتم توضيحها لاحقًا؛ كل ذلك قد أدى إلى قيام الدولة بإصدار قانون الاستثمار الجديد رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧.

وسيتم الحديث عن هذا القانون من خلال مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: سيناقش الدوافع المباشرة وغير المباشرة التي أدت إلى صدور هذا القانون، سواء كانت سياسية، أو اقتصادية، أو خلاف ذلك.

المطلب الثاني: تقييم القانون وإيضاح أهم إيجابياته وسلبياته.

المطلب الأول
الخلفية السياسية والاقتصادية والقانونية لصدور القانون

لقد صدر قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ في أعقاب فترة حرجة مرت على الدولة المصرية من كافة المناحي السياسية والاجتماعية والسياسية، فقد مرت مصر بثورة يناير في عام ٢٠١٠ وما تبعها من فترات انتقالية وتوترات سياسية شديدة الصعوبة، إلى أن انتهى الأمر بثورة ٣٠ يونيو التي بدأت بموجبها مصر حقبة جديدة ونظام حكم جديد ومستقر إلى حد ما.

وبالطبع فإنَّ تلك التوترات السياسية وعدم الاستقرار السياسي قد أثر بشكل كبير في الاقتصاد بكافة أرقامه ومؤشراته الكلية والجزئية، كما تأثر معدل الاستثمارات الأجنبية المباشرة القادمة إلى مصر في ضوء احجام المستثمرين الجدد عن ضخ استثمارات في مصر، وكذلك هروب الكثير من الأموال المستثمرة إلى الخارج.

وبناءً عليه كانت هناك حاجة ملحة لإنقاذ الاقتصاد الوطني بكافة الطرق، والعمل على جذب الاستثمارات عن طريق تحسين مناخ الاستثمار؛ مِمَّا أدى إلى

العمل بشكل سريع على إصدار قانون استثمار جديد في ٣٠ مايو عام ٢٠١٧، وإلغاء قانون ضمانات وحوافز الاستثمارات رقم ٨ لسنة ١٩٩٧.

ووفقًا لرأي البعض – وبحق – فإنَّ التعديلات والإضافات التي تم القيام بها بموجب قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ لم تكن بالقوة، أو بالقدر الذي يبرر إلغاء قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ المعدل بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥ وإصدار قانون جديد، وإنما يمكن القول بأنه كان يكفي أن يكون الأمر مجرد تعديل في القانون.

إنَّ حالة التغييرات الوزارية المتتالية خاصة في مناصب الوزارات الاقتصادية – في تلك الفترة – التي تتبعها بالضرورة رغبة من الوزير أو صانع القرار الجديد في إظهار مساهماته ومجهوداته لدفع عجلة الإنتاج والاقتصاد، يمكن أن تكون أحد العوامل التي أسهمت في إصدار قانون الاستثمار الجديد رقم ٧٢.

كما أن التغيير أو التظاهر بالتغيير والتجديد التشريعي قد يعتقد بعض صانعي القرار بأنه عوامل جذب الاستثمارات خاصةً وإذا كان ذلك مصحوبًا بحملات دعائية وترويجية، إلَّا أنَّه لا يمكن إغفال أن في أحيان كثيرة يمكن أن يرتب هذا التغيير نتائج عكسية؛ نظرًا لاحتمالية إخلاله بعامل الاستقرار، أو قدرة المستثمرين على التنبؤ بالتغييرات التشريعية في مناخ الاستثمار، وخاصة تلك التغييرات التي تسهم في تغيير التكاليف الاستثمارية للمشروعات، أو تعديل مدده، أو آليات تشغيله.

المطلب الثاني

نظرة تقييمية للقانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧

بالرغم من أنَّ قانون الاستثمار قد أتى لتلافي عيوب القوانين التي سبقته وللعمل على تحسين مناخ الاستثمار، فإنَّ هذا القانون لا يخلو من العيوب التي لا يمكن إغفالها، **وسنقوم بتوضيح المزايا القانون وعيوبه في فرعين على النحو الآتي:**

الفرع الأول– مزايا القانون.

الفرع الثاني– عيوب القانون ومساوئه.

الفرع الأول
مزايا القانون

يمكن تلخيص أبرز المزايا التي يتمتع بها قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ في النقاط الآتية:

أولًا– عمومية الضمانات والحوافز التي أقرها القانون:

إنَّ القانون قد فرَّق بين ثلاثة أنواع من الحوافز، وهي الحوافز العامة والحوافز الخاصة والحوافز الإضافية. كما نص على بعض الضمانات المهمة التي يتمتع بها المستثمرون، وقرر أن تلك ضمانات تتمتع بها جميع المشروعات الاستثمارية في مصر.

ثانيًا– الإبقاء على بعض الحوافز التي سبق النص عليها:

قرر القانون الابقاء على بعض الحوافز المهمة التي سبق وأنشأها القانون السابق، مثل ما يرتبط بشأن الاستيراد حيث نص القانون في مادته رقم ٧ على أن: "... يحق للمشروعات الاستثمارية الخاضعة لأحكام هذا القانون أن تستورد بذاتها، أو عن طريق الغير، ما تحتاج إليه في إنشائها أو التوسع فيها أو تشغيلها من المواد

الخام ومستلزمات الإنتاج والآلات وقطع الغيار ووسائل النقل المناسبة لطبيعة نشاطها، دون حاجة لقيدها في سجل المستوردين".

وقد زادت أهمية هذا الحافز أو الضمانة بشكل كبير وجوهري بعد أن صدرت تعديلات قانون سجل المستوردين ولائحته، التي تقرر بموجبهما فرض قيود وإجراءات مشددة واشتراطات مسبقة على الاستيراد في مصر.

كما قرر القانون الإبقاء على حافز الإعفاء من رسوم تسجيل مقر المشروع في الشهر العقاري وكذا من رسوم إشهار عقود الرهن.

ثالثًا– تطوير الخدمات وتوحيد جهة تقديم الخدمة:

أكد القانون ولائحته التنفيذية على آلية توحيد مقرات الجهات ذات الأولوية التي يتعامل معها المستثمر، كما قرر التأكيد أيضًا على العمل بنظام الشباك الواحد، وذلك أخذًا وتشديدًا لما كان هو معمول به وفقًا للقانون السابق رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ وتعديله بالقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٥.

حيث تضمن القانون النص على إنشاء مركز خدمات المستثمرين، وكذا بيان أهميته وآليات عمله.

رابعًا– تقسيم الدولة إلى مناطق وزيادة الحوافز بالمناطق الأكثر احتياجًا:

إنَّ هذا البند أو الحافز يعد من أهم النصوص التي أضافها قانون الاستثمار رقم ٧٢، فهو أكثرهم ميلًا إلى المنطقية والاتزان. فقد تم التفرقة بموجبه بين المشروعات (التي تمارس أحد أنشطة القانون) القائمة في أماكن نائية أو الأماكن الأكثر احتياجًا للاستثمار مثل محافظات الصعيد والمحافظات الحدودية من ناحية وبين الأنشطة التي يتم ممارستها في باقي الأماكن.

وعلى أثر ذلك تم تقسيم الدولة إلى منطقتين: المنطقة "أ"، والمنطقة "ب"، بحيث يتم منح حوافز أو خصومات ضريبية بنسب أعلى في المنطقة "أ" عن تلك العاملة في المناطق "ب".

الفرع الثاني
المشاكل التي أثارها القانون

بالرغم من الأهداف المنشودة من إصدار قانون الاستثمار التي من أهمها جذب استثمارات جديدة، وتحفيز المشروعات القائمة على الاستمرار وإقامة توسعات استثمارية، **فإنَّ هناك الكثير من الانتقادات التي طالت هذا القانون، التي يمكن إبرازها في النقاط الآتية:**

أولًا– إنشاء أنظمة وهياكل جديدة دون وضع دراسة وضوابط مسبقة لها.

ثانيًا– التأخر في تطبيق الخدمات والأنظمة التي أقرها القانون.

ثالثًا– إنشاء أنظمة وخدمات لم تأتِ بجديد.

رابعًا– إضافة رسوم وأعباء بشكل غير مدروس.

خامسًا– عدم تقديم القانون لإضافات موضوعية جديدة. أقر القانون الكثير من القواعد التي كانت موجودًا في القانون السابق قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ (بعد تعديله).

سادسًا– إدراج نصوص غير مبررة وغير مدروسة:

سابعًا– تضييق الخناق على تطبيق الحوافز الاستثمارية بعد صدور القرارات المنفذة للقانون.

ويمكن تفصيل تلك النقاط على النحو الآتي:

أولًا– إنشاء انظمة وهياكل جديدة دون دراسة ودون وضع ضوابط مسبقة لها:

فقد قام – واضعو القانون على أمل تحسين مناخ الاستثمار في مصر – باستحداث نصوص جديدة متمثلة في أنظمة قانونية وإدارية لم تكن موجودة، وبعضها أو أغلبها؛ يهدف إلى تسهيل إجراءات إقامة المشروع الاستثماري وتشغيله. ولكن معظم تلك النصوص تم وضعها دون دراسة مسبقة لآليات وضوابط تطبيقها، ودون التحقق من جدوى تفعيلها في مصر في الوقت الحالي.

ومن بين تلك الحالات ما يأتي:

١) **مكاتب الاعتماد:**

فقد قام القانون باستحداث نظام يسمى مكاتب الاعتماد التي سيتم الترخيص لها من الهيئة العامة للاستثمار بمنح الموافقات والتصاريح والتراخيص، وبالعمل في مجال فحص الإجراءات والمستندات الخاصة بالمشروعات الاستثمارية، وتقديم شهادات الاعتماد؛ ومن ثم ستقوم تلك المكاتب بأخذ راية منح بعض التراخيص والموافقات والمعاينات التي تحتكرها بعض الجهات بالدولة، وتتأخر بشدة في إجرائها؛ مثل: تراخيص الأمن الصناعي والتراخيص الصناعية والهندسية أو ما شابه ذلك.

وقد تم استحداث نظام مكاتب الاعتماد بموجب المادة ٢٢ من قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ التي نصت على الآتي:

"يجوز لطالب الاستثمار أو من ينوب عنه، أن يعهد إلى مكاتب الاعتماد المرخص لها من الهيئة بفحص المستندات الخاصة بالحصول على الموافقات والتصاريح والتراخيص اللازمة لإنشاء المشروع الاستثماري وتشغيله والتوسع فيه، لتحديد مدى استيفائه الاشتراطات الفنية والمالية اللازمة وغيرها من الإجراءات المنصوص عليها في أحكام هذا القانون والقوانين المنظمة لمنح الموافقات والتصاريح والتراخيص.

وتلتزم مكاتب الاعتماد في ممارسة عملها بقواعد المسئولية المهنية التي تحددها اللائحة التنفيذية ... وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الشكل القانوني لمكاتب الاعتماد...، وتصدر مكاتب الاعتماد للمستثمر، وعلى مسئوليتها شهادة اعتماد صالحة لمدة عام تتضمن بيان مدى استيفاء المشروع الاستثماري كل شروطه أو بعضها طبقًا للقوانين واللوائح المنظمة لإصدار الموافقات والتصاريح والتراخيص على أن تقوم بإرسال نسخة إلى الجهة المختصة بالطريقة التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون. ولا يُعتد بالشهادات التي تقدم بعد مضى عام من تاريخ صدورها. وتكون هذه الشهادة مقبولة لدى الجهة المختصة وممثلها بمركز خدمات المستثمرين وغيرها من الجهات الإدارية، ولا يحول ذلك دون إبداء الجهة المختصة أو ممثليها اعتراضًا مسببًا على الشهادة المشار إليها، في موعد غايته عشرة أيام عمل من تاريخ تقديمها، وفي حالة انقضاء هذه المدة دون رد، اعتبر ذلك قبولًا لطلب المستثمر يصدر به موافقة من الرئيس التنفيذي للهيئة، وذلك على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٥ من هذا القانون.

وتعد هذه الشهادة محررًا رسميًا في تطبيق أحكام قانون العقوبات. ومع عدم الإخلال بالمسئولية المدنية أو الجنائية بحسب الأحوال، يترتب على إصدار هذه الشهادة على خلاف الحقيقة، أو بالمخالفة للقواعد المنصوص عليها في المادة ٢٥ من هذا القانون، استحقاق قيمة التأمين، وصرفها للمستفيدين منها، وشطب المكتب الصادرة عنه من سجل القيد لدى الهيئة مدة لا تجاوز ثلاث سنوات بقرار من مجلس إدارة الهيئة، وفي حالة تكرار ارتكاب المخالفة يكون الشطب نهائيًا من السجل. وذلك كله على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون."

وبالرغم من استحسان الفكرة لدى الكثير من الخبراء وكذلك من المستثمرين الذين يدركون بشدة المعوقات الإدارية المتفشية فيما يخص منح الموافقات والتراخيص وإجراء المعاينات وما يرتبط بذلك، فإنَّه بعد صدور القانون تبين أنه لم يكون هناك دراسة كاملة أو مبادئ عامة يمكن أن يتم الاستناد عليها لتطبيق هذا النظام بنجاح؛ ومن ثمَّ لم يعدُ هذا النظام حتى هذه اللحظة إلَّا كونه حبرًا على ورق فلم يُفعَل ولم يُطبق.

٢) **نظام الأراضي بالمجان:**

كما أجاز القانون للدولة أن تقوم بمنح المستثمرين أراضي بالمجان، وذلك بالرغم من ثبوت فشل هذا النظام من الناحية الاقتصادية والمالية، فقد كانت هناك سوابق وحالات لمناطق صناعية تم السماح فيها بمنح أراضٍ بالمجان مثل مناطق صناعية بالصعيد، وبالأخص بمحافظة بني سويف، إلا أنه تم منح تلك الأراضي لمستثمرين ليس لديهم ملاءة مالية مناسبة، كما أنَّ المستثمرين ذوي المشروعات المتوسطة لم يجدوا مصادر كافية أو مناسبة للطاقة؛ نظرًا لعدم جودة المرافق، أو لعدم وجودها في معظم أنحاء تلك المناطق الصناعية.

٣) **تطبيق معيار التكاليف الاستثمارية:**

قرر القانون أيضًا أن يتم منح حوافز ضريبية خاصة لبعض المشروعات على أساس نسبة من التكاليف الاستثمارية، وذلك دون تحديد أي معايير استرشادية، أو طرق واضحة وملائمة لاحتساب تلك التكاليف؛ مِمَّا سيفسح المجال إلى قيام الجهات الإدارية باستخدام سلطاتها التقديرية بإفراط أو تفريط.

٤) **زيادة رسوم مشروعات المناطق الحرة وتغيير أسس احتسابها:**

قرر القانون في مادته رقم ٤٠ زيادة "رسوم الصادر" على المشروعات العاملة في المناطق الحرة دون سابق إنذار، وقد اعترضت العديد من الشركات على هذا الزيادة، وطالبت بخضوعها لحكم المادة الثانية من القانون التي نصت على أنَّ:

" لا تخل أحكام القانون المرافق بالمزايا والإعفاءات الضريبية وغيرها من الضمانات والحوافز المقررة للشركات والمنشآت القائمة وقت العمل به، وتظل هذه الشركات والمنشآت محتفظة بتلك المزايا والإعفاءات والضمانات والحوافز إلى أن تنتهي المدد الخاصة بها، وذلك طبقًا للتشريعات والاتفاقيات المستمدة منها".

وقد وضع هذا التضارب في أحكام القانون الجهات الإدارية المعنية بتطبيقه – وخاصة وزارتي المالية والاستثمار والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة – في مأزق كبير؛ نظرًا لعدم وضوح الرؤية التي يمكن استنباطها من نص المادتين. هل المقصود ألا يتم تطبيق المادة ٤١ بزيادة الرسوم على الشركات العاملة بالمناطق الحرة طوال مدة تلك الشركات، التي قد تصل إلى ٢٥ سنة، أم يتم تطبيقها بعد انتهاء مدة ترخيص المزاولة بنظام المناطق الحرة الذي تصدره الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، الذي قد يصل إلى ٥ سنوات، أم أن يتم التطبيق من تاريخ صدور القانون.

وقد انتهي الأمر إلى ساحات المحاكم ولجان فض المنازعات وكذلك إلى اللجوء إلى قسم الفتوى بمجلس الدولة، الذي قرر – بعد فترة ليست بالقليلة – أن يتم الموازنة بين مصلحة الدولة ومصلحة المستثمر، وأن يتم التطبيق من تاريخ انتهاء ترخيص المزاولة للنشاط بنظام المناطق الحرة.

وقد تضمنت الفتوى المذكورة النص على الآتي:

... واستظهرت الجمعية العمومية – مما تقدم – أن القانون رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون الاستثمار أضحى نافذًا اعتبارًا من الأول من يونيو عام ٢٠١٧م، وأورد النص صراحةً على إلغاء قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المشار إليه، كما أورد في المادة الثانية منه حكمًا انتقاليًّا مؤداه عدم إخلال أحكام القانون المرافق بالمزايا والإعفاءات الضريبية وغيرها من الضمانات والحوافز المقررة للشركات والمنشآت القائمة وقت العمل به، وأن تظل هذه الشركات والمنشآت محتفظة بتلك المزايا والإعفاءات والضمانات والحوافز إلى أن تنتهي المدد الخاصة بها، وذلك طبقًا للتشريعات والاتفاقيات المستمدة منها، كما عُني المشرع في المادة (٤١) من قانون الاستثمار المشار إليه بتحديد المعاملة المالية للمشروعات في المناطق الحرة، فأبقى على الأصل العام الذي كان مقررًا من عدم خضوع تلك المشروعات والأرباح التي توزعها لأحكام قوانين الضرائب والرسوم السارية في مصر، واستثناءً من ذلك أخضعها لرسوم مغايرة في نسبتها والأوعية التي تحسب منها لما كان عليه الأمر وفق أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الملغى، وهو ما ترتب عليه زيادة مقدار هذه الرسوم في بعض الحالات؛ ومن ثم ازدياد وطأتها المالية على تلك المشروعات. واستبان للجمعية العمومية مما تقدم أن الرسوم المقررة بمقتضى نص المادة (٣٥) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ (الملغى) تعدّ – فيما يتعلق بمقدارها والوعاء الذي تُحسب منه – من حوافز الاستثمار المستمدة من أحكام ذلك التشريع، والمقررة للشركات والمنشآت التي كانت قائمة، ولها ترخيص مزاولة نشاط سارية مدته في تاريخ العمل بأحكام قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ (الجديد)، وبهذه المثابة فإنها تندرج تحت مظلة الحوافز التي أوردها الحكم الانتقالي في المادة الثانية من مواد إصدار ذلك القانون، حيث نص

على عدم إخلال أحكامه بالحوافز المقررة للشركات والمنشآت القائمة وقت العمل به؛ إذ تظل هذه الشركات والمنشآت محتفظة بتلك الحوافز إلى أن تنتهي المدد الخاصة بها – أي الحوافز – وذلك طبقًا للتشريعات والاتفاقيات المستمدة منها، وترتيبًا على ذلك فإنَّ مقتضى التطبيق الصحيح لهذا الحكم الانتقالي، فضلًا عن الأثر الفوري والمباشر لأحكام قانون الاستثمار الجديد، هو سريان أحكامه على مشروعات المناطق الحرة التي تصدر، أو تُجدد تراخيص مزاولة النشاط الخاص بها اعتبارًا من الأول من يونيو عام ٢٠١٧م– تاريخ العمل بأحكام قانون الاستثمار المشار إليه– أمَّا المشروعات القائمة، ولها ترخيص مزاولة نشاط سارية مدته في التاريخ المشار إليه، فإنها تخضع لمظلة حكم المادة (٣٥) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار (الملغى) فيما تضمنته من تحديد قيمة الرسوم المقررة على هذه المشروعات، وذلك حتى انتهاء المدة الحالية لترخيص مزاولة النشاط، وفي حال تجديد ذلك الترخيص فإنه تسري بشأنه أحكام قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ فيما يتعلق بتحديد المعاملة المالية لمشروعات المناطق الحرة وفقًا لنص المادة(٤١) منه، وذلك اعتبارًا من تاريخ التجديد.

ومن حيث إنه تأسيسًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الحالة المعروضة الأولى الخاصة بشركة الزامل للهياكل الفولاذية ش.م.م قد صدر بشأنها قرار رئيس الهيئة العامة للاستثمار رقم (١٢/خ) لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢٦ بالترخيص لها في مزاولة النشاط بنظام المناطق الحرة الخاصة لمدة عام واحد يتم تجديدها لمدد أخرى في حالة استيفاء كافة اشتراطات المناطق الحرة الخاصة، وتم تجديد ترخيص مزاولة النشاط لمدد أخرى متتابعة بموجب عدة قرارات كان آخرها القرار رقم (١٦٧/م) لسنة ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١١، الذي

نصَّ على مد مدة ترخيص الشركة في مزاولة النشاط بنظام المناطق الحرة الخاصة باستكمال مدة العشر السنوات بالترخيص لينتهي في ٢٠١٩/٥/٢٥، وأن الحالة المعروضة الثانية الخاصة بشركة الإسكندرية لأسْوَد الكربون ش.م.م قد صدر بشأنها قرار رئيس الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة رقم (١٤١) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/١/١٤ بالترخيص لها في مزاولة النشاط بنظام المناطق الحرة الخاصة، وذلك لمدة (٢٥) سنة قابلة للتجديد بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في ضوء التزام المشروع بشروط العمل بنظام المناطق الحرة الخاصة؛ ومن ثم فإنَّ ترخيص مزاولة النشاط الخاص بكلٍّ من الشركتين المعروضة حالتهما يكون صادرًا في ظل العمل بأحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ (الملغى)، ولا تزال مدته سارية حتى تاريخه، وبهذه المثابة فإن كل ترخيص منهما يعد فيما يتعلق بمدته الحالية من الوقائع السابقة على تاريخ نفاذ قانون الاستثمار الجديد الصادر بالقانون رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ بما لا يجوز معه تطبيق أحكام الأخير بشأنه، بحسبان ما يمثله ذلك من تطبيق للقانون بأثر رجعى دون سند قانوني،

فضلًا عن مخالفته للحكم الانتقالي الذي أوردته المادة الثانية من مواد إصدار ذلك القانون على النحو المشار إليه سلفًا، وهو ما يترتب عليه اكتساب كلٍّ من هاتين الشركتين مركزًا قانونيًّا مؤداه سريان أحكام الرسوم المقررة بموجب نص المادة (٣٥) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ (الملغى) خلال المدة الحالية لترخيص مزاولة النشاط حتى انتهائها، وأنه حال تجديد ترخيص مزاولة النشاط لأي من الشركتين المعروضة حالتهما فإنه تسري في شأنهما – اعتبارًا من تاريخ التجديد – أحكام الرسوم المقررة بمقتضى نص المادة (٤١) من قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧.

لـذلــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى سريان أحكام الرسوم المقررة بنص المادة (٣٥) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ (الملغى) على الشركتين المعروضة حالتهما حتى انتهاء المدة الحالية لترخيص مزاولة النشاط الخاص بكل منهما، وذلك على النحو المبين تفصيلًا بالأسباب."

٥) نظام الرخصة الذهبية:

فقد استحدث القانون في المادة رقم ٢٠ نظامًا جديدًا؛ وهو ما يسمى بنظام "الرخصة الذهبية"، حيث نصت المادة المذكورة على أن:

"يجوز بقرار من مجلس الوزراء منح الشركات التي تؤسس لا قامة مشروعات استراتيجية أو قومية تسهم في تحقيق التنمية أو مشروعات المشاركة بين القطاع الخاص والدولة أو القطاع العام أو قطاع العام في أنشطة المرافق العامة والبنية التحتية أو الطاقة الجديدة والمتجددة أو الطرق والمواصلات أو الموانى، موافقة واحدة على إقامة المشروع وتشغيله وإدارته بما في ذلك تراخيص البناء، وتخصيص العقارات اللازمة له، وتكون هذه الموافقة نافذة بذاتها دون حاجة الي اتخاذ أي إجراء آخر. كما يجوز أن تتضمن هذه الموافقة سريان أحد الحوافز الواردة بهذا القانون على المشروع أو أكثر، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون شروط وإجراءات استخراج هذه الموافقة."

وقد أثار هذا النظام المستحدث الكثير من التساؤلات حول مدى جدواه خاصةً فيظل عدم تفعيله بشكل جدي على أرض الواقع. فالجدير بالذكر أنه حتى منتصف عام ٢٠٢٢ (بعد صدر قانون الاستثمار بخمس سنوات) لم يتم منح الرخصة الذهبية لأية مشروعات داخل مصر إلا لمشروع واحد.

وفي مؤتمر المناخ الذي عُقد في النصف الثاني من عام ٢٠٢٢، والذي تم عقده في مصر قام أحد ممثلي الشركات الكبرى في مصر بمناشدة الحكومة أمام قيادات الدولة المصرية بتحسين مناخ الاستثمار في مصر، وبالنظر بعين الاعتبار إلى نظام الرخصة الذهبية المنصوص عليه في قانون الاستثمار. وعلى أثر ذلك تم البدء مرة أخرى في تفعيل هذا النظام، والبدء في منح تلك الرخصة لبعض الشركات التي تقدمت بطلبات لذلك.

وبعد إعادة تفعيل النظام تم البدء مرة أخرى في رسم الضوابط والآليات – التي لم تكن مرسومة قلب ذلك – لمنح المشروعات لتلك الرخصة بناء عليها. وقد تم الاصطدام بعدة عوائق، ومنها على سبيل المثال: مدى قدرة تلك الرخصة على تغيير استخدام أراضي المشروع، وزيادة النسب البنائية والاستثناء من قيود الارتفاع، وكذلك مدى قدرتها على الصمود في ظل الكثير من العوائق القانونية والإدارية وأمام البيروقراطية المتفشية في الجهات صاحبة الولاية على أراضي المشروعات التي ستحصل على تلك الرخصة.

ثانيًا– التأخر في تطبيق الخدمات والأنظمة التي أقرها القانون:

فعلى سبيل المثال – وكما سبق القول – فإن القانون رقم ٧٢ قد استحدث بعض الأنظمة؛ مثل: نظام مكاتب الاعتماد التي يتم تفويضها، أو تخويلها سلطة منح التراخيص الفنية أو الهندسية للمشروعات، إلَّا أنَّه بعد صدور القانون وصدور لائحته التنفيذية ومرور السنوات تلو السنوات لم يتم تفعيل هذا النظام، كما أنه لم يتم حتى الاتفاق على ضوابط محددة بشأن هذا النظام. فلا يعدو هذا النظام حتى هذه اللحظة إلا كونه نظامًا مستحدثًا مع وقف التنفيذ.

وكذلك الحال فيما يخص تطبيق أحكام المادة ١١ من قانون الاستثمار، التي تضمنت منح حافز خاص لبعض المشروعات، وتقسيم تلك المشروعات إلى قطاعين

أ و ب. وقد ترك أمر تحديد الضوابط التي سيتم على أثرها تطبيق تلك المادة، وتحديد الأنشطة والقطاعات الفرعية التي سيتم منحها للحوافز الخاصة إلى سلطة رئيس مجلس الوزراء بعد عرض الوزير المختص؛ وذلك بهدف وضع مزيد من المرونة على القانون، ولسهولة التعديل بالإضافة أو الحذف.

ولكن مع الأسف لم تصدر الضوابط التي سيتم على أثرها منح الحوافز الخاصة إلَّا بعد مرور حوالي خمس سنوات من صدور القانون؛ إذ ظهرت في المهد في عام ٢٠٢٢ بصدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢٢ بتحديد الأنشطة الفرعية، وذلك بالرغم من أن الحوافز الخاصة هي من أهم الحوافز وأكبر الحوافز التي تضمنها قانون الاستثمار.

ثالثًا– إنشاء أنظمة وخدمات لم تأتِ بجديد:

إنَّ قانون الاستثمار رقم ٧٢ كان يمكن أن يكون مجرد تعديل تشريعي فقط، وليس قانونًا جديدًا كليًا. فقد أقر القانون الكثير من الأحكام والأنظمة التي كانت قائمة بالفعل في القانون السابق؛ مثل: مراكز خدمات المستثمرين واللجان الوزارية لفض المنازعات، وتسوية المنازعات، وكذلك نظام المناطق الحرة ...إلخ.

كما أنَّ القانون لم يقدم إضافات موضوعية جديدة؛ إذ أقر القانون الكثير من القواعد التي كانت موجودًا في القانون السابق قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ (بعد تعديله) مثل الأحكام التي تخص الضمانات.

رابعًا– إضافة رسوم وأعباء بشكل غير مدروس:

تضمن القانون في بعض مواده فرض رسوم وأعباء على المستثمرين بشكل فوري دون مناقشة ذلك، أو دون أي تمهيد لذلك.

فعلى سبيل المثال لا الحصر قرر القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ – دون سابق إنذار أو تمهيد – أن يتم رفع رسوم الصادر والوارد الذي تحصله الدولة من المشروعات القائمة في المناطق الحرة في مصر بنسبة تصل إلى ١٠٠% بدون تحديد فترة زمنية للسداد أو حتى منح بعض الوقت للمشروعات لتهيئة أوضاعها أو حساب تكاليفها؛ مِمَّا قد أضر بالفعل بالكثير من المشروعات الأجنبية القائمة.

كما قرر المشرع في القانون الجديد إزالة حظر الحجز بالطريق الإداري على المشروعات الخاضعة للقانون، وذلك على عكس القانون السابق الذي كان يحظر الحجز الإداري حظرًا مطلقًا.

بالإضافة إلى الرسوم التي أضافها القانون، فإنَّ هناك الكثير من التكاليف والأعباء الأخرى التي تم إضافتها بشكل مفاجئ، وتحميلها للمستثمرين خلال الفترة الأخيرة، ومن ضمنها:

- زيادة قيمة رسوم الجهات المعنية بتأسيس الشركات وخاصة شركات الأموال مثل رسم تصديق نقابة المحامين على عقود تأسيس الشركات وتعديلها، الذي أصبح الحد الأقصى له ٢٥ ألف جنيه، وكذلك الحال في رسم الشهر العقاري، والذي زاد بنسبة كبيرة، وكذلك مصاريف اشتراك الغرف التجارية واتحاد الصناعات.
- زيادة رسوم القوى العاملة بشأن استقدام العمالة، أو منح تصاريح العمل بنسب كبيرة.

- زيادة رسوم تسجيل وقيد الأسهم لشركات المساهمة في الهيئة العامة للرقابة المالية وشركة مصر للمقاصة بنسبة تتجاوز ٢٠٠%، ورفع الحد الأقصى لها.

خامسًا– التشكيك في مدى الجدوى الاقتصادية في الحوافز الرئيسية المقررة:

وفقًا للكثير من الدراسات الاقتصادية ودراسات القانون والاقتصاد، فإنَّ مسألة الحوافز المالية، وبالأخص الحوافز الضريبية التي يتم منحها للمستثمرين بهدف خلق مناخ جاذب للاستثمار، وتشجيع المستثمرين المحليين والمستثمرين الأجانب على إقامة مشروعاتهم أو توسعة مشروعاتهم القائمة.

ففي بحث اقتصادي أعده فابيان بابير عن مدى فاعلية الحوافز الضريبية على الاستثمار الأجنبي المباشر، فقد توصل إلى أن الحوافز الضريبية تؤثر في الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ولكن بشكل أقل كثيرًا من المتوقع، كما أن تلك الحوافز تفقد فاعليتها تمامًا مع مرور الوقت، وقد تصبح بلا جدوى اقتصادية.

وفي بحث اقتصادي أعده سيمون موننجو Munongo, Simon على شريحة من الدول الافريقية انتهى الرأي إلى أن بعض أنواع الحوافز الضريبية تؤثر في جذب الاستثمارات في تلك الدول، ولكن هذا التأثير مرتبط بشكل وثيق مع توافر البنية التحتية والتحرر الاقتصادي في تلك الدول. كما أن هناك بعض الأنواع الأخرى من الحوافز الضريبية ليس لها تأثير فعال في الاستثمارات.

وسيتم التطرق بشكل أكثر تفصيلًا لمسألة الحوافز الضريبية في سطور لاحقة.

سادسًا– إدراج نصوص غير مبررة وغير مدروسة:

نص قانون الاستثمار رقم ٧٢ في مادته رقم ١١ على عدم جواز تمتع المشروعات الاستثمارية بالحوافز الخاصة (وهي أهم حوافز مقررة بالقانون) إلَّا إذا تم إقامة المشروع بعد تاريخ صدور القانون المذكور. فقد نصت المادة ١١ على أن:

"تمنح المشروعات الاستثمارية التي تقام بعد العمل بهذا القانون وفقًا للخريطة الاستثمارية، حافزًا استثماريًّا خصمًا من صافي الأرباح الخاضعة للضريبة".

وقد أثارت هذه المادة للكثير من الحيرة لدى كبار المستثمرين وصغارهم كما أثارت حفيظة الكثير من الاقتصاديين ورجال القانون. وقد وردت للدولة عدة شكاوى بشأن هذه المادة، فعلى سبيل المثال: وردت شكوى إلى وزارة الاستثمار وكذلك الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة من شركة كبرى تعمل في مجال الأسمنت ومملوكة لأحد كبار المستثمرين المصريين في مجال الطاقة، تضمنت هذه الشكوى تضرر الشركة واستيائها مما يتم تطبيقه بسبب هذه المادة؛ إذ إن شركته تعمل في محافظة أسيوط، وهي من المناطق الأكثر احتياجًا للاستثمار ومصنفة ضمن مناطق القطاع (أ) الذي يضم المناطق الأكثر احتياجًا للتنمية، التي كان يمكن أن ينطبق عليها الخصم الضريبي الذي يبلغ نسبة ٥٠% من التكاليف الاستثمارية وفقًا للمادة ١١ من القانون، إلا أنه بسبب أن مشروعه قد تأسس قبل القانون – وبفترة ليست بالكبيرة – فقد تم حرمان المشروع من التمتع بهذا الحافز، وتم منح هذا الحافز لمشروعات مجاورة لهذا المشروع في ذات المنطقة؛ بسبب فقط أنها أقيمت بعد صدور القانون؛ مِمَّا سبب ضررًا للمشروع، وأثر على ربحيته وقدرته على المنافسة.

وقد أدرك المشرع لخطيئته هذه بعد أن تبين عدم وجود مبرر اقتصادي أو قانوني لتلك التفرقة التي تميز المشروعات المقامة بعد القانون عن تلك التي أقيمت قبله، وتم إجراء تعديل تشريعي للقانون قبل مرور عامين على صدوره، وتم السماح

بموجبه بمنح الحوافز للمشروعات والتوسعات القائمة المنطبق عليها الشروط الأخرى حتى ولو أقيمت بعد صدور القانون.

سابعًا- تضييق الخناق على عملية تطبيق الحوافز الاستثمارية في ظل صدور القرارات المنفذة للقانون:

لقد آثر المشرع عند صياغته لقانون الاستثمار أن يتم ترك الكثير من الأمور المحددة أو التنفيذية لقرارات تنفيذية، سواء تلك التي يصدرها الوزير المختص، أو التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء. ويعد هذا الأمر سلاحًا ذا حدين، فعلى الرغم من أن هذا الأمر سيضفي بعض من المرونة بشأن تعديل أو إضافة أحكام جديدة دون حاجة إلى القيام بالإجراءات المرهقة لاستصدار تعديل أو تعديلات تشريعية، فإنَّ هذا الأمر أيضًا يجعل هناك أداة يمكن أن يتم استغلالها وفقًا لمتطلبات خزانة الدولة؛ مما يضر بشكل أو بآخر في استقرار المناخ الاستثماري واستقرار الحوافز الاستثمارية التي تؤثر بشكل كبير في قرارات المستثمرين.

فعلى سبيل المثال فيما يتعلق بتطبيق الحوافز الخاصة التي تم النص عليها بصدر المادة رقم ١١ من قانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧، فبعد وضع معايير كثيرة لمنح تلك الحوافز، تم ترك أمر تحديد الأنشطة أو القطاعات الفرعية التي ستخضع للقطاعات الاستثمارية المتمتعة بالحوافز الخاصة إلى سلطة رئيس مجلس الوزراء بعد عرض الوزير المختص، وعلى أثر ذلك فلم يتم منح أية حوافز خاصة إلَّا بعد صدور القرار المتضمن الضوابط التي سيتم منح الحوافز وفقًا لها. ولم يصدر أية قرارات في هذا الشأن أو أية ضوابط إلا في عام ٢٠٢٢ (بعد مرور خمسة أعوام من صدور القانون).

ولم يقتصر الأمر فقط على التأخير في التطبيق الفعلي، بل امتد الأمر أكثر من ذلك. حيث صدر في هذا الشأن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٤ لسنة ٢٠٢٢، ثم قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتحديد قطاعات فرعية معينة على سبيل الحصر، وبتطبيق ضيق جدًا خاصةً فيما يتعلق بالأنشطة الصناعية؛ مِمَّا أدى إلى استبعاد الكثير من المشروعات العاملة في مصر من الخضوع للحوافز الخاصة وحتى تلك المشروعات التي تمارس أنشطة خاضعة للقانون، ومن ثَمَّ أدى ذلك إلى استبعاد الكثير من المشروعات وتوسعات المشروعات من التمتع بأهم وأكبر حوافز مقررة بموجب قانون الاستثمار.

وعلى أثر ذلك انهالت الجهات المعنية بالاستثمار بوابل من الشكاوى التي تضمنت ما يفيد تضررهم الشديد من عدم إدراج الأنشطة التي بدأوها بمشروعاتهم الجديدة، أو بتوسعات مشروعاتهم القائمة في الأنشطة، أو القطاعات الفرعية التي سيتم منحها أكبر حافز استثماري موجود بقانون الاستثمار.

المراجع

(١) لملحق التقرير الصادر عن اللجنة المشتركة من لجنة الشئون الاقتصادية بمجلس الشعب أثناء إصدار قانون ٨ لسنة ١٩٩٧ – برئاسة الدكتور مصطفى السعيد.

(٢) تقارير صادرة عن الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة وكذا وزارة الاستثمار والتعاون الدولي بشأن مشكلات المستثمرين الواردة من شركات ومشروعات استثمارية في هذا الشأن.

(٣) الفتوى رقم 168 لسنة 2019 بتاريخ 2019/2/10 الصادرة عن الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بجلسة 2019/1/9 – ملف رقم 802/2/37

(٤) قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017 وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم 8 لسنة 1997.

(5) **Foreign Direct Investment and Tax: OECD Gravity Modelling in a World with International Financial Institutions** *By Fabian J. Baier*

(6) **Do Tax Incentives Attract Foreign Direct Investment? The Case of the Southern African Development Community Simon Munongo, Zurika Ribinson**

Middle East Research Journal

Refereed Scientific Journal
(Accredited) Monthly

Vol.115
September 2025

Issued by
Middle East
Research Center

Fifty year
Founded in 1974

Issn: 2536 - 9504
Online Issn: 2735 - 5233