



التردد في اتخاذ القرار الاقتصادي: أسبابه وعلاجه في ضوء الخبرة الدولية

أ.د. أمنية حلمي
13 نوفمبر 2013

القضايا الرئيسية

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

2- تداعيات هذا التردد على الأداء الاقتصادي

3- الأسباب الرئيسية لهذا التردد

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

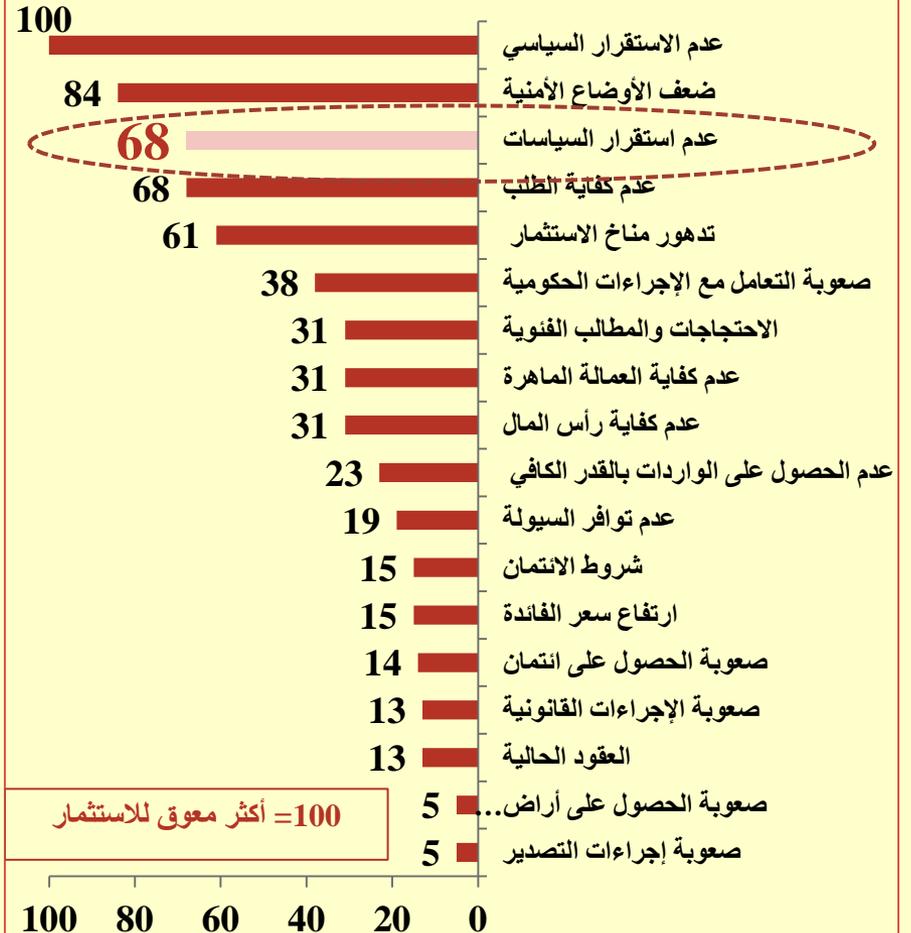


عدم استقرار السياسات الحكومية والت تردد في اتخاذ القرار أهم المعوقات التي تواجه المستثمرين في مصر بعد الاضطرابات السياسية وضعف الأوضاع الأمنية

تقرير التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي الدولي 2013-2014

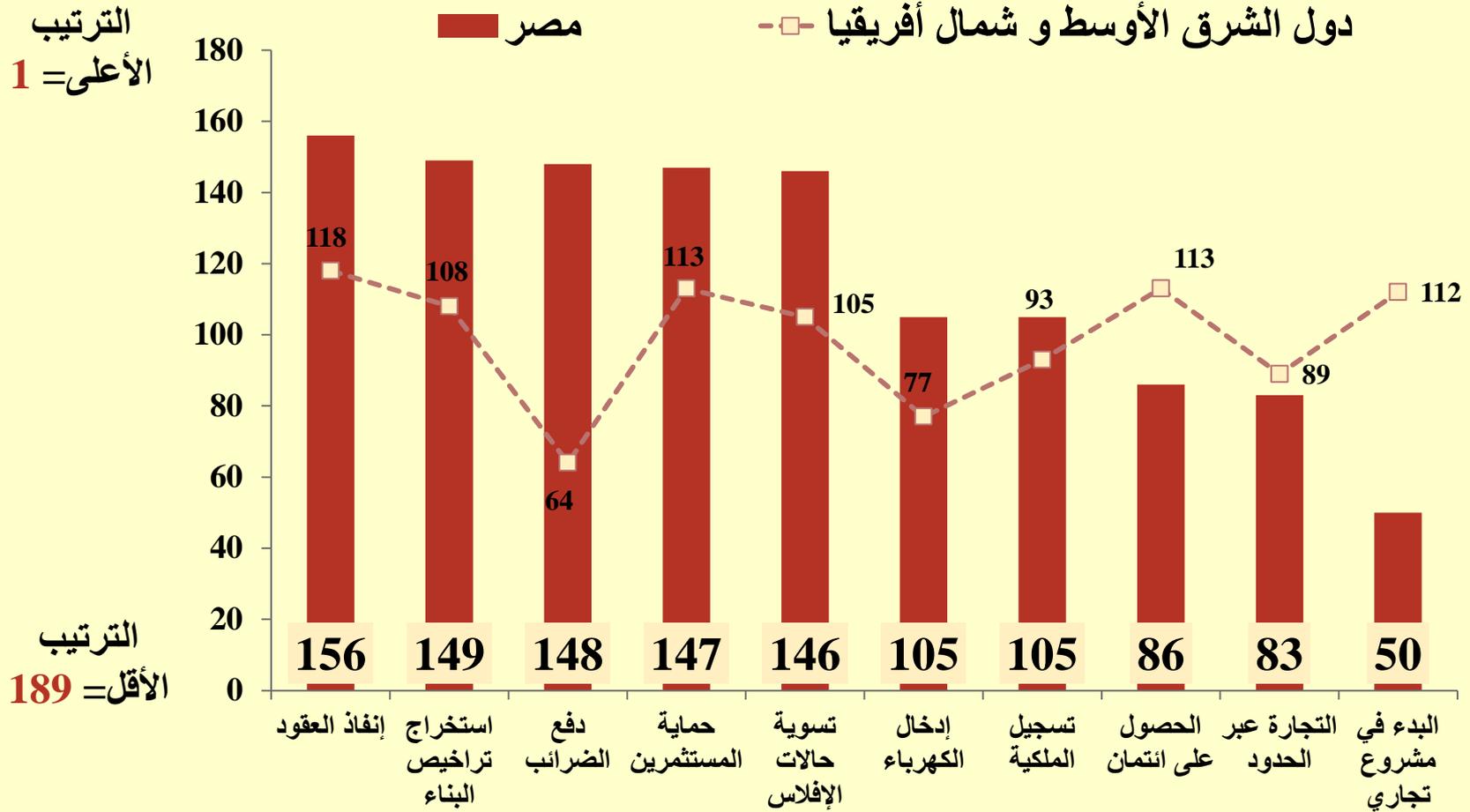


بارومتر الأعمال للمركز المصري للدراسات الاقتصادية - يوليو 2013



1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

صعوبة إنفاذ العقود واستخراج تراخيص البناء ودفع الضرائب
وتسوية حالات الإفلاس وإدخال الكهرباء وتسجيل الملكية



1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

يستلزم استخراج تراخيص البناء إجراءات كثيرة ووقت طويل وتكلفة مالية مرتفعة قبل البناء وحتى الحصول على ترخيص البناء وبعد الانتهاء منه لتوصيل المرافق وتسجيل العقار

| عدد الإجراءات (7) | الإجراء | الوقت اللازم بالأيام | التكلفة اللازمة بالجنيه |
|-------------------|---|----------------------|-------------------------|
| 1 | التقدم بطلب للحصول على شهادة صلاحية الموقع | 7 | 200 |
| 2 | الحصول على شهادة الإشراف على التنفيذ من نقابة المهندسين المعتمدين | 2 | 1,682 |
| 3 | * الحصول على الموافقة على المشروع من هيئة الكهرباء | 30 | - |
| 4 | * الحصول على موافقة إدارة الدفاع المدني ومكافحة الحريق | 30 | - |
| 5 | تقديم طلب لاستخراج ترخيص البناء إلى الجهة الإدارية | 1 | 7 |
| 6 | قيام الجهة الإدارية بمعاينة الموقع قبل إصدار الترخيص | 1 | - |
| 7 | الحصول على ترخيص البناء | 30 | 2,000 |

| عدد الإجراءات (17) | الإجراء | الوقت اللازم بالأيام | التكلفة اللازمة بالجنيه |
|--------------------|--|----------------------|-------------------------|
| 11 | قيام الجهة الإدارية بالمعاينة إحدى عشرة مرة لموقع البناء أثناء التنفيذ | 25 | - |
| 1 | الحصول على خطابات من الجهة الإدارية بشأن توصيل المياه والصرف الصحي | 2 | 1,682 |
| 1 | توصيل المياه والصرف الصحي | 60 | 15,000 |
| 4 | تسجيل المبنى في الشهر العقاري | 60 | 2,000 |

* تشير إلى إجراء متزامن.

المصدر: البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، 2014.

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

... ونفس الشيء بالنسبة لتسجيل العقارات

| دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية | دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا | الإمارات | مصر | |
|--|--------------------------------------|----------|-----|-------------------------------------|
| 5 | 6 | 2 | 8 | الإجراءات (العدد) |
| 24.1 | 33 | 6 | 63 | المدة (بالأيام) |
| 4.4 | 5.9 | 0.4 | 0.7 | التكلفة (نسبة مئوية من قيمة العقار) |



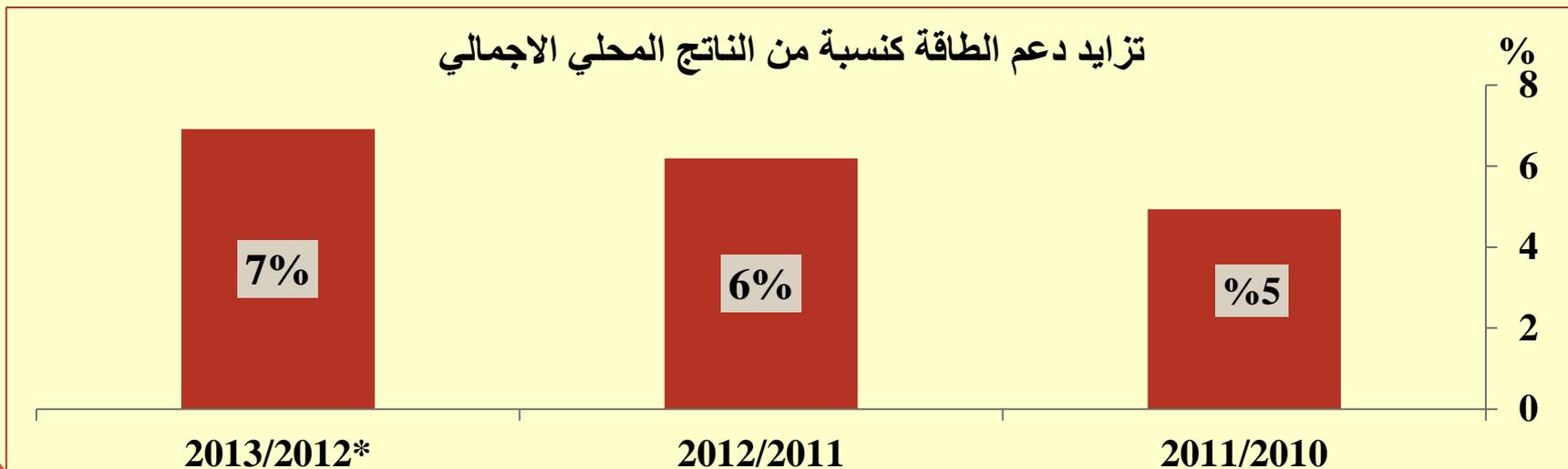
- صعوبة التمويل العقاري
- عجز متراكم يصل إلى 2 مليون وحدة سكنية خلال الفترة من 2011 إلى 2013
- ارتفاع تكلفة الحصول على سكن، خاصة للشباب

المصادر: البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، 2014.
وبنك الإسكان والتعمير، 2013.

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

ترشيد دعم الطاقة (تسعير الطاقة، اسطوانات البوتاجاز، الكروت الذكية، العيني أم النقدي)

تزايد دعم الطاقة كنسبة من الإنفاق العام



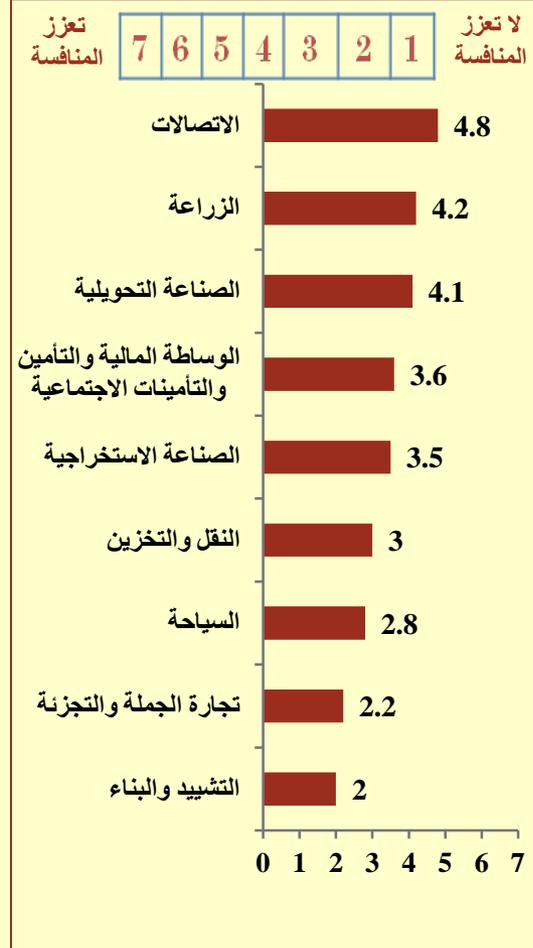
المصدر: وزارة المالية، النشرة المالية الشهرية، أعداد مختلفة. * أولية

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية: الحد من الممارسات الاحتكارية في السوق المصرية

يسيطر عدد قليل من الشركات على الأنشطة الاقتصادية



السياسات المتبعة لا تحد من الممارسات الاحتكارية



ضعف المنافسة في السوق المصرية



المصدر: تقديرات الباحثة بالاعتماد على البيانات الواردة بتقرير التنافسية العالمي للمنتدى الاقتصادي العالمي لعام 2012-2013

1- مظاهر التردد في اتخاذ القرارات الاقتصادية

التردد في تسوية المنازعات بين الدولة والمستثمرين، ومنها:

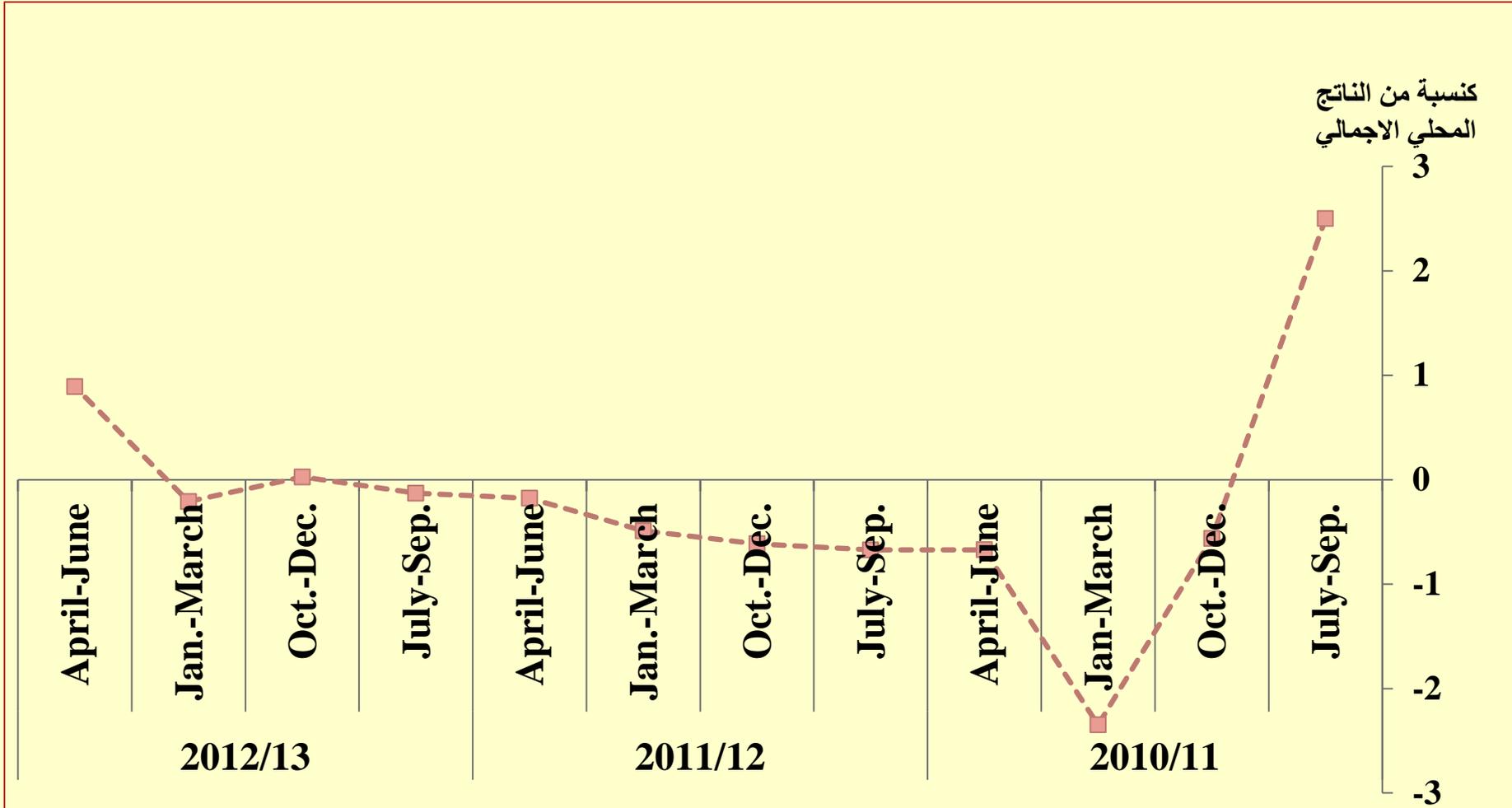
- تخصيص الأراضي المملوكة للدولة وكيفية تسعيرها
- الشركات التي صدرت بشأنها أحكام بإلغاء خصصتها وإعادتها للدولة
- ضريبة الدمغة على التعاملات في البورصة*
- جدوى تطبيق الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص

* نص القانون رقم 9 لسنة 2013 على فرض ضريبة الدمغة على تعاملات البورصة بنسبة 1 في الألف سواء عند الشراء أو عند البيع، مما أدى إلى زيادة تكلفة التداول الإلزامية بنحو 50%. ولما كانت التعاملات اليومية في البورصة في حدود 250 مليون جنيه وعدد أيام التداول 240 يوما في السنة، فإن الحصيلة محدودة نسبيا (60 مليون جنيه سنويا)

2- تداعيات هذا التردد على الأداء الاقتصادي

2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

خروج استثمارات الحافظة



المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الشهرية الإحصائية، أعداد متفرقة.

2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

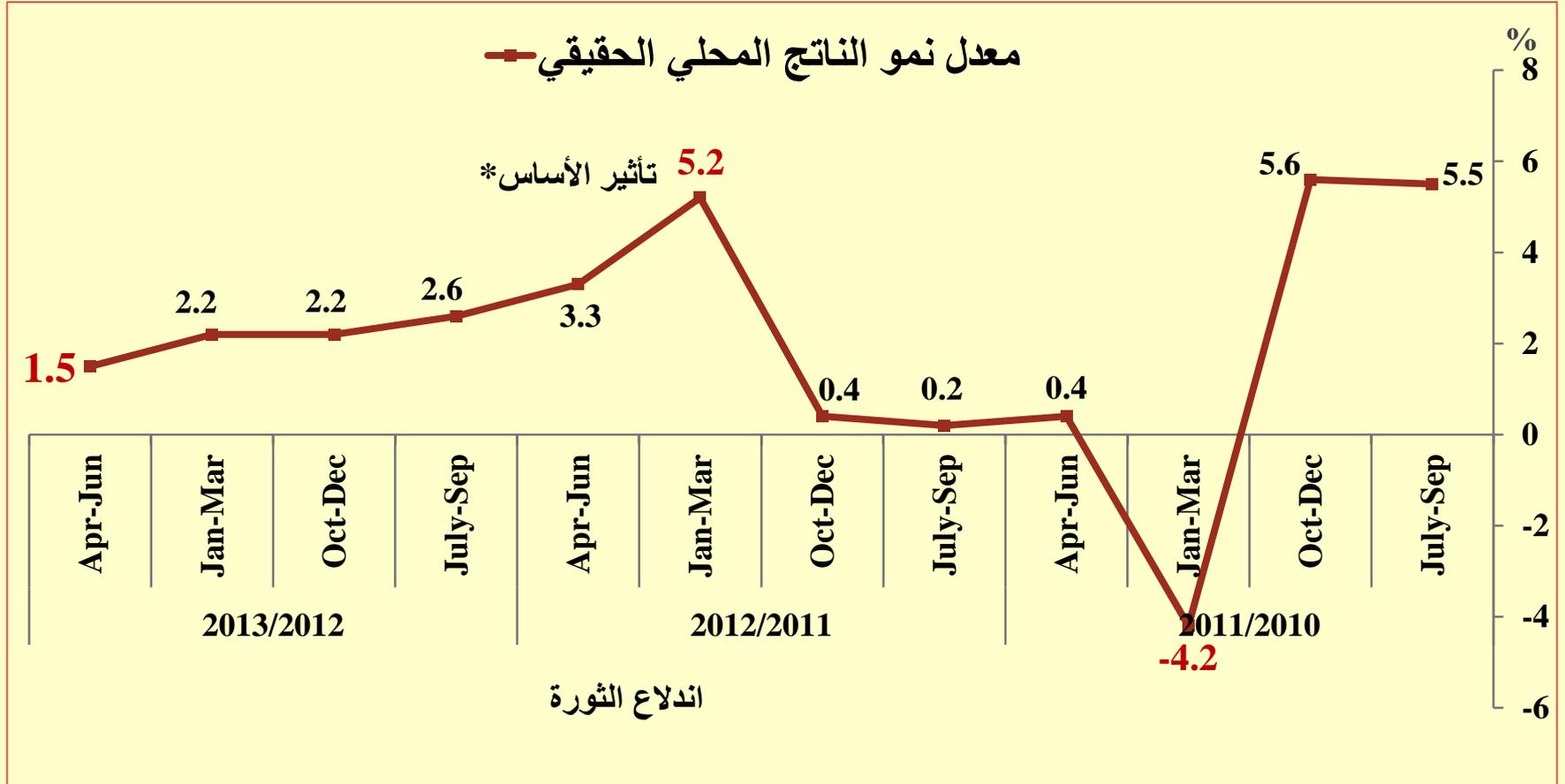
انخفاض معدل الاستثمار



المصدر: وزارة التخطيط، تقرير المتابعة السنوية، أعداد مختلفة.

2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

تباطؤ النمو الاقتصادي



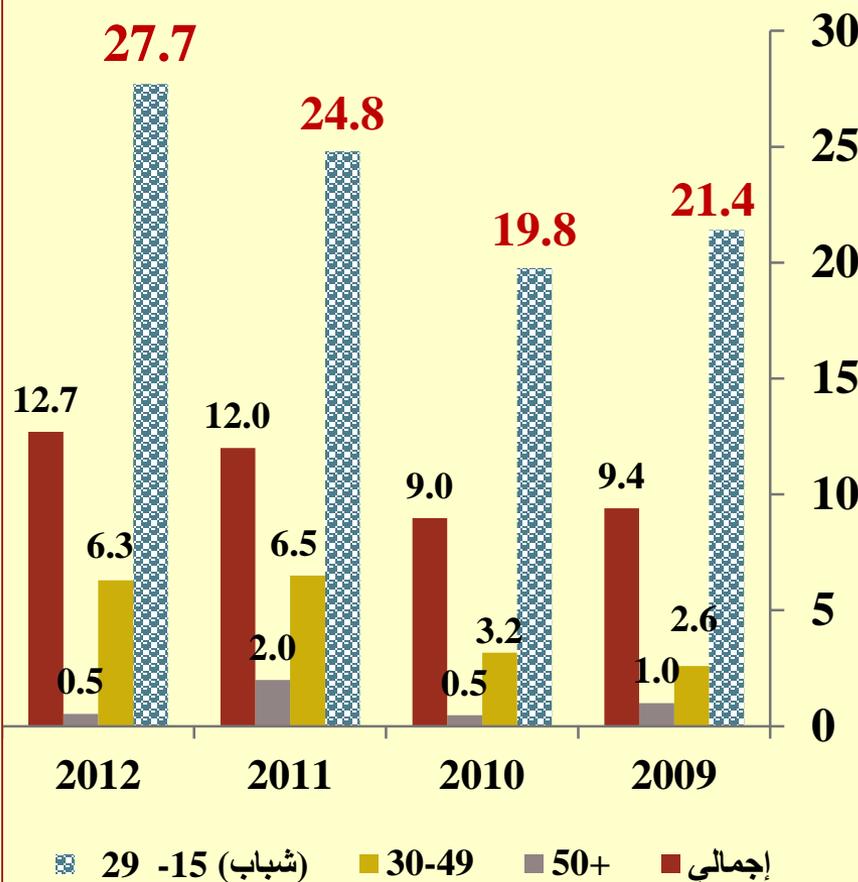
المصدر: وزارة المالية، النشرة المالية الشهرية، أعداد متفرقة.

* تأثير الأساس يعني أن نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الربع الثالث من عام 2012/2011 بمقدار 5.2% يرجع إلى النمو السلبي في الربع المقابل من العام السابق (عام الثورة).

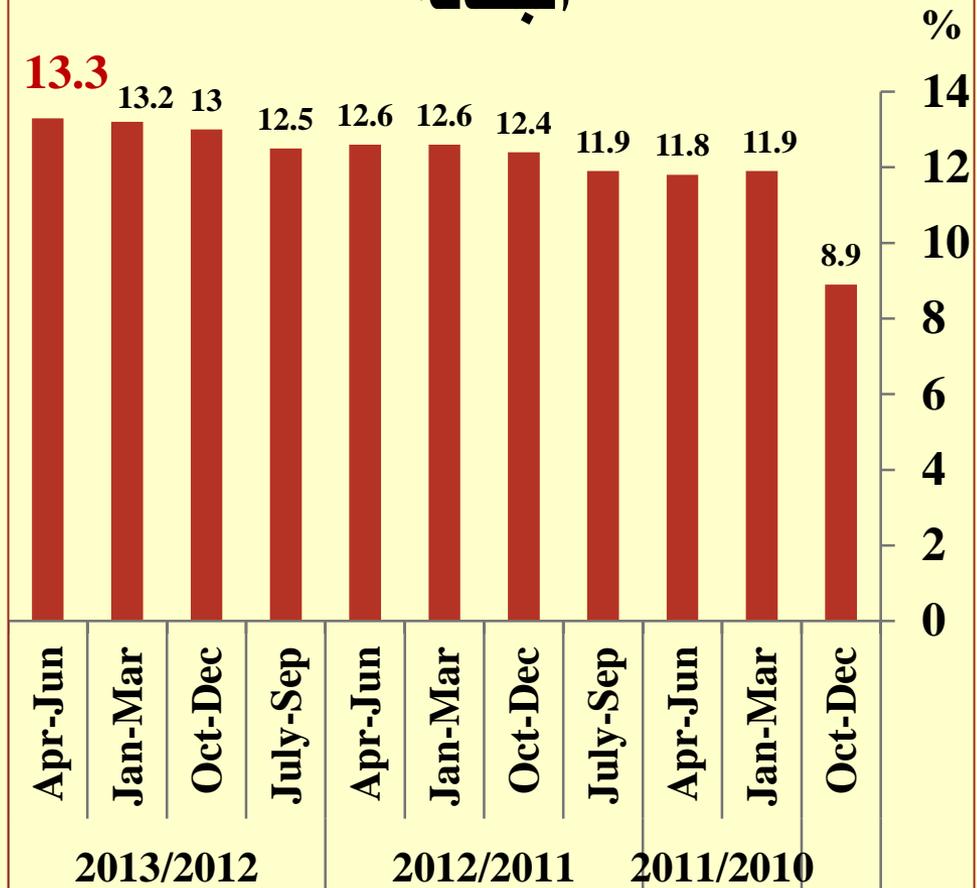
2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

ارتفاع معدل البطالة (13.3% في يونيو 2013)، خاصة بين الشباب (27.7%)

البطالة وفقا للفئات العمرية

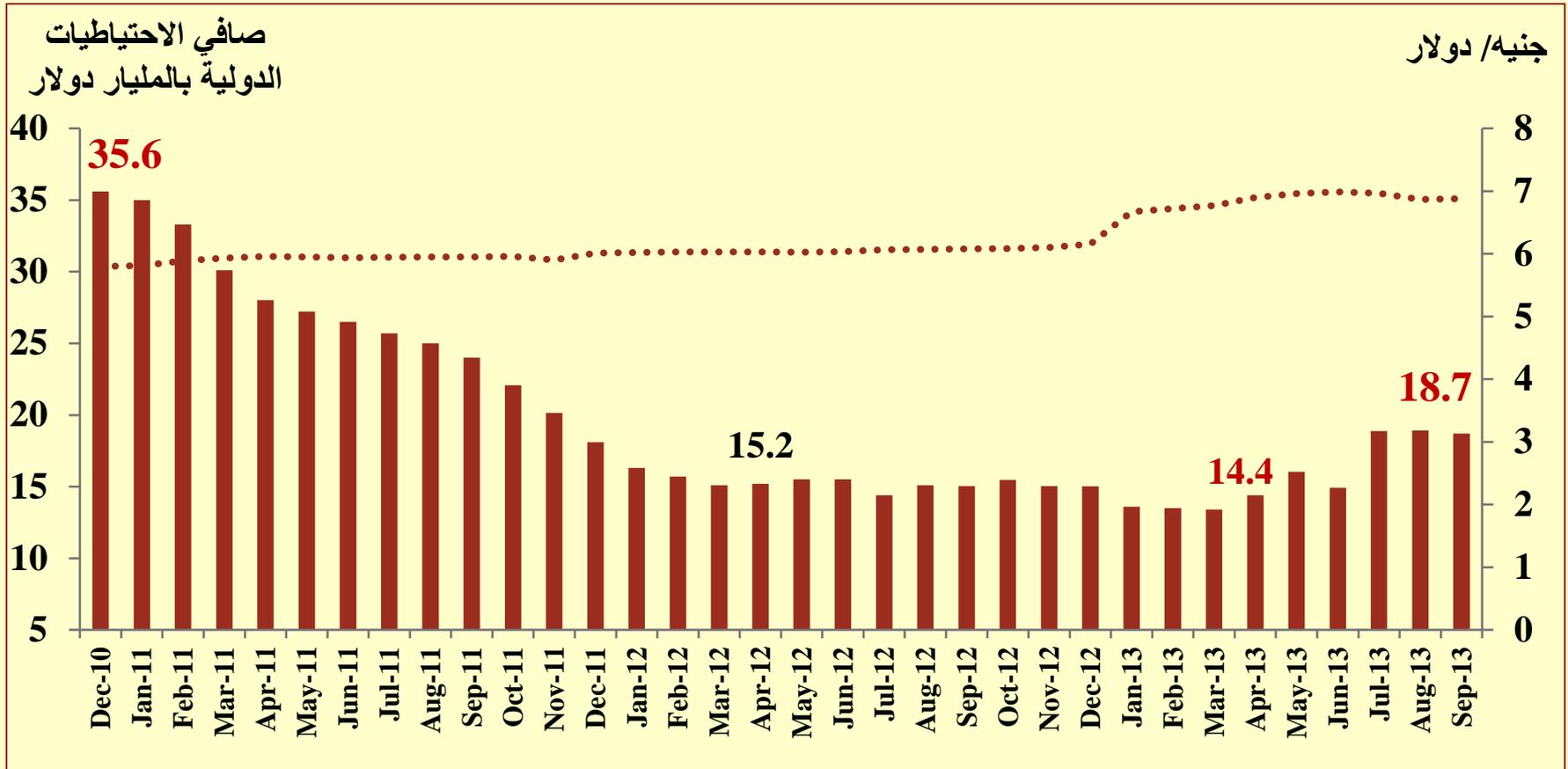


البطالة



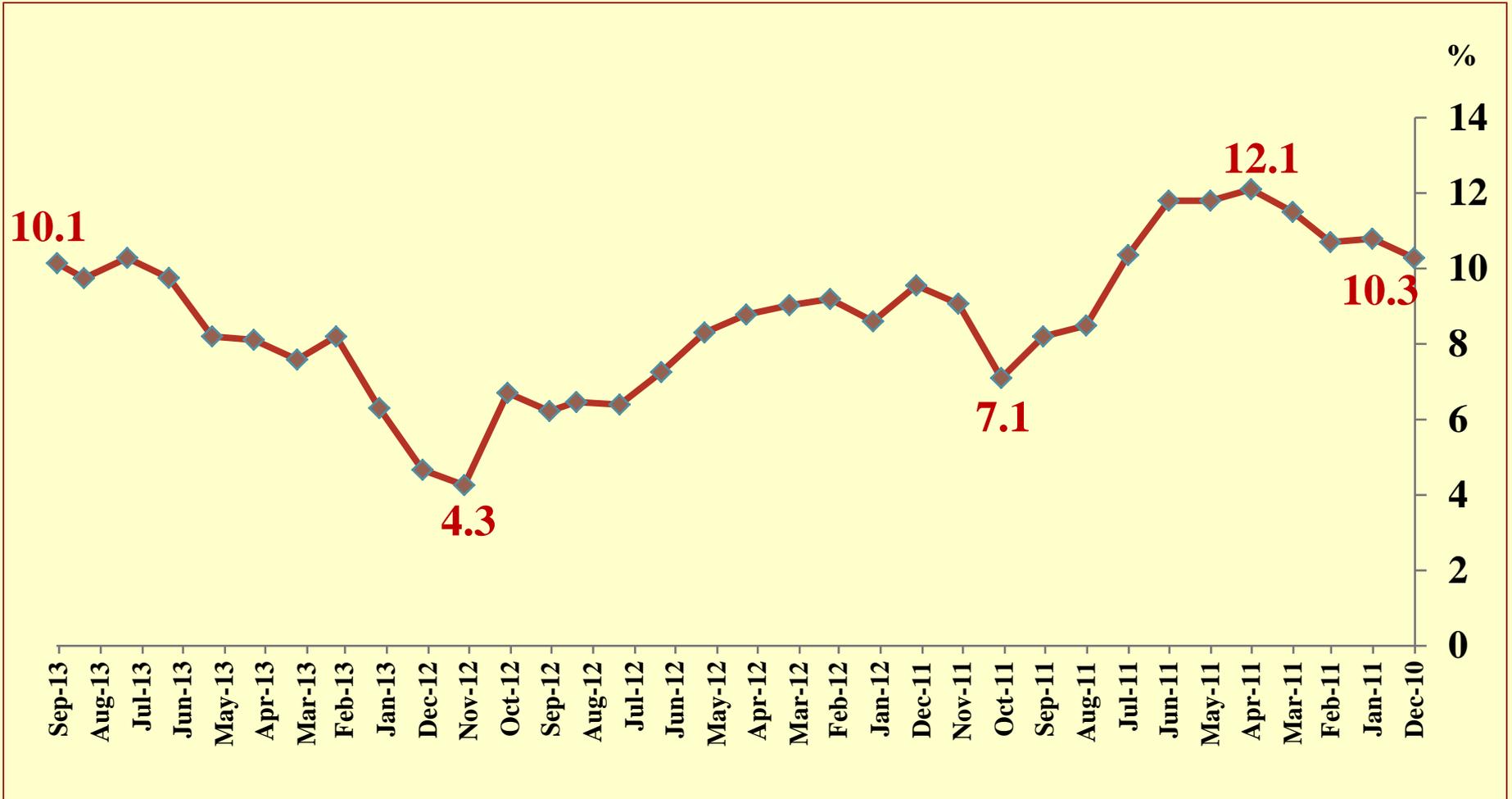
2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

تراجع قيمة الجنيه أمام الدولار الأمريكي بنسبة 19% خلال الفترة ديسمبر 2010-سبتمبر 2013، وانخفاض صافي الاحتياطيات الدولية من 35.6 مليار دولار في ديسمبر 2010 إلى 13.5 مليار دولار في مارس 2013 (غير أنها ارتفعت إلى 18.7 مليار دولار في سبتمبر 2013 بفضل المساعدات المقدمة من دول الخليج)



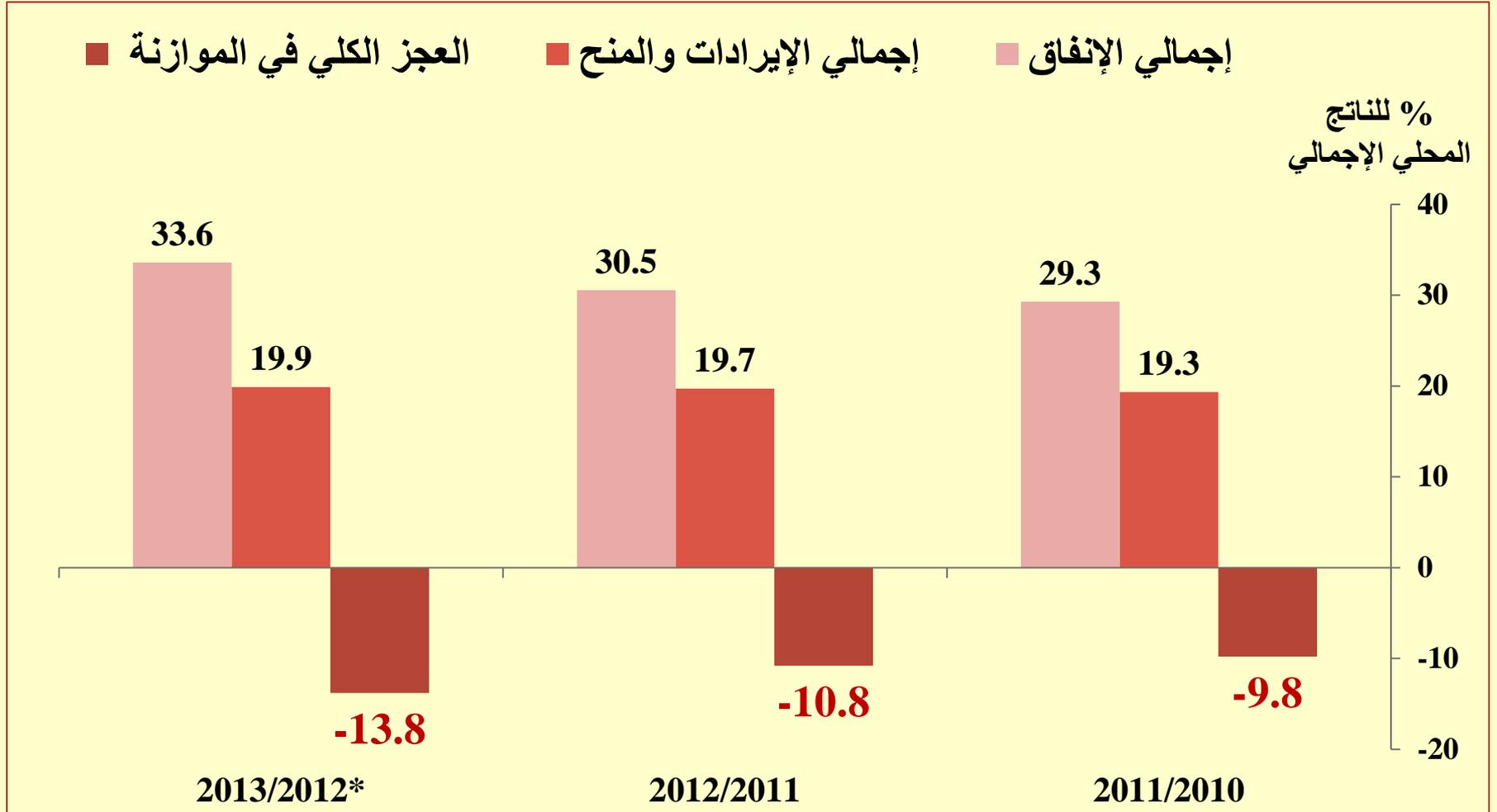
2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

ارتفاع معدل التضخم (10.1% في سبتمبر 2013)



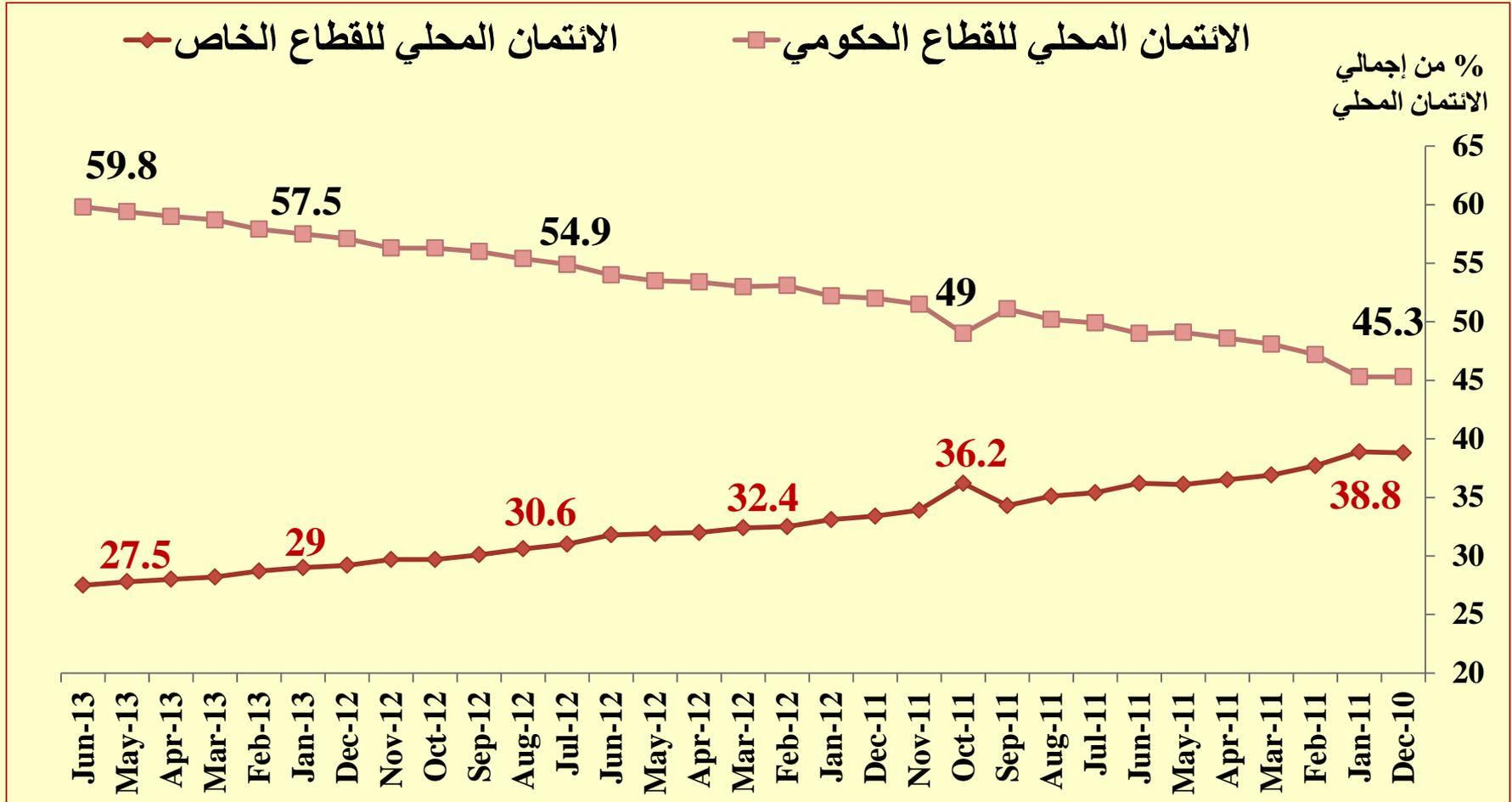
2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة



2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص في الحصول على الائتمان المصرفي

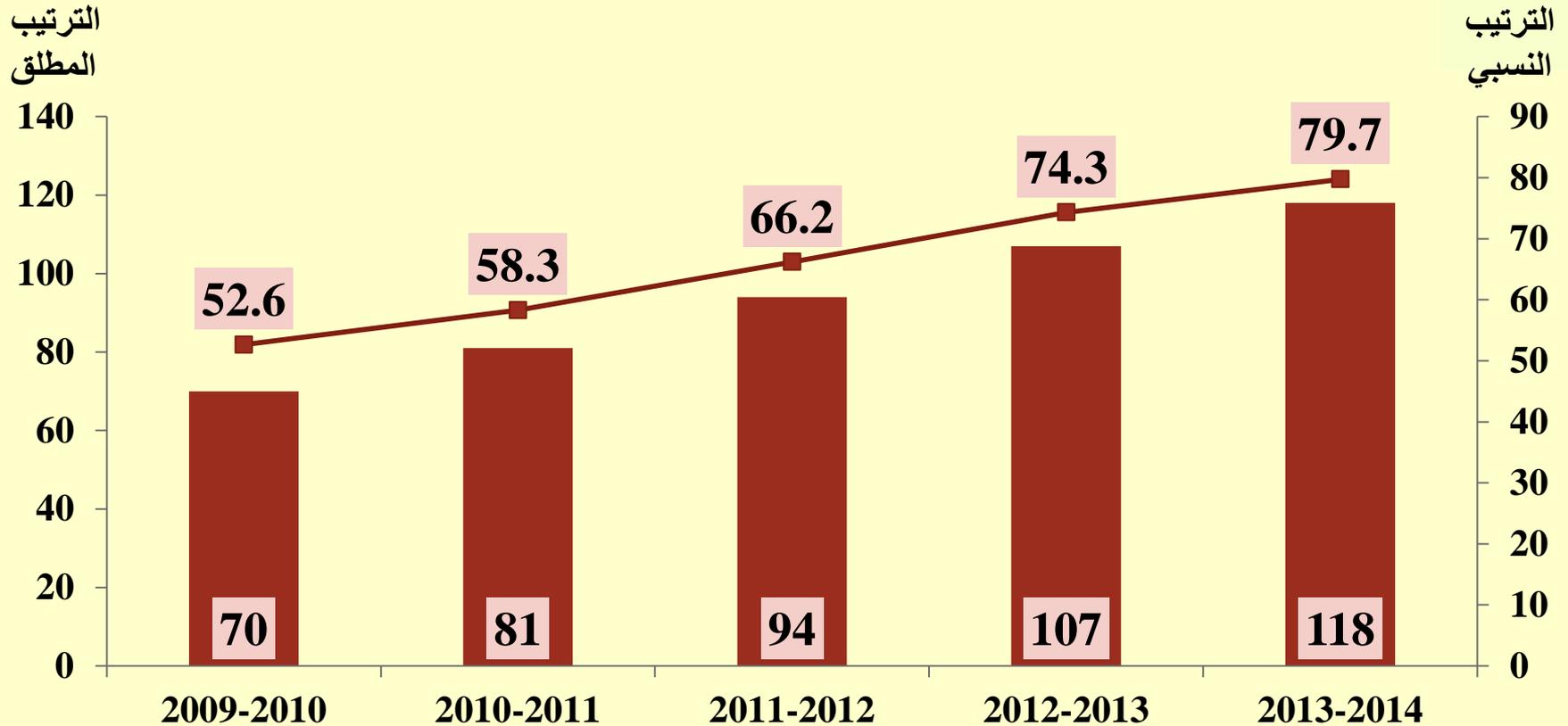


المصدر: البنك المركزي المصري، النشرة الشهرية الإحصائية، أعداد متفرقة.

2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

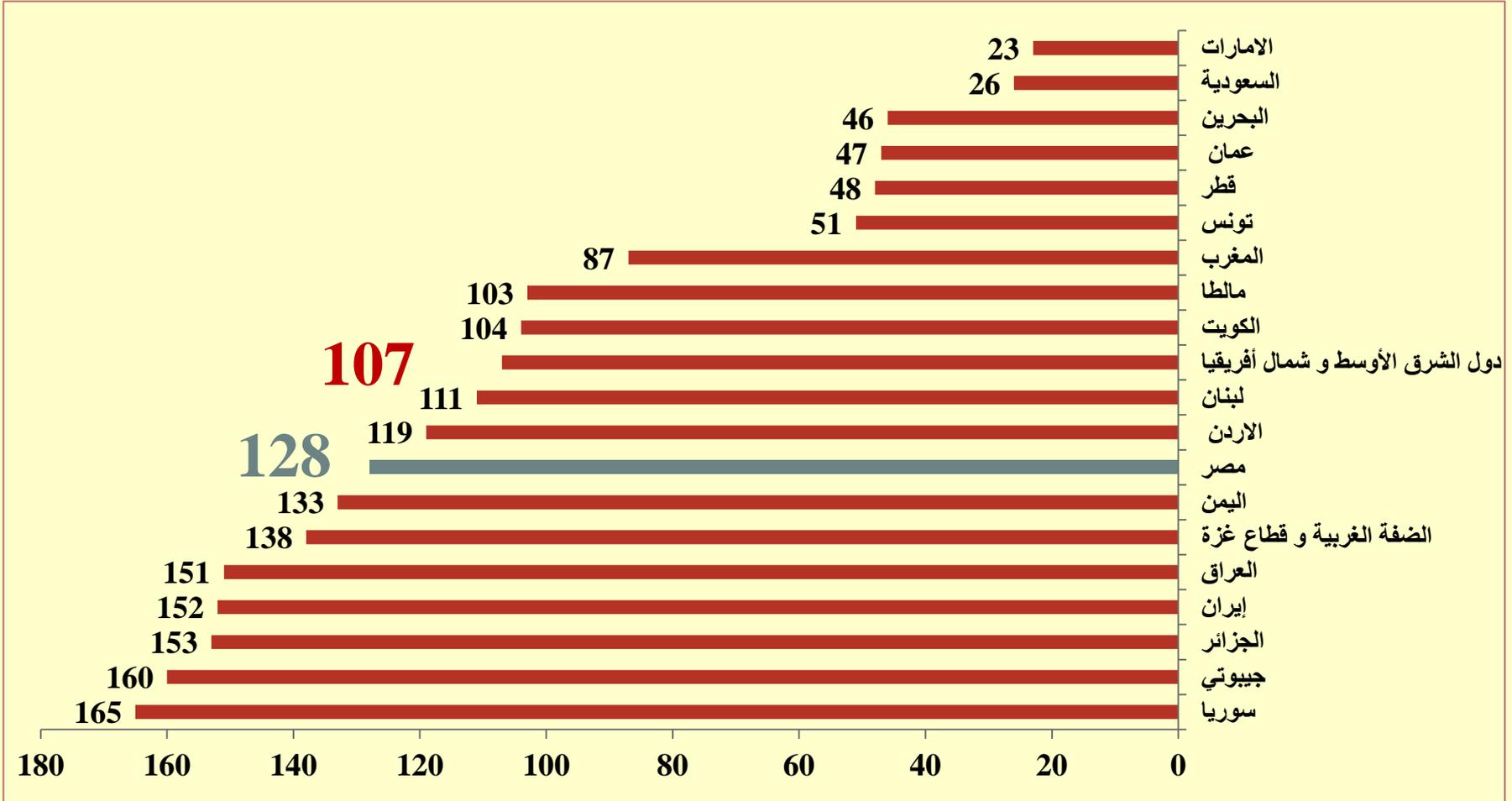
تدهور القدرة التنافسية للاقتصاد المصري

تراجع ترتيب مصر في مؤشر التنافسية العالمي مقارنة بإجمالي عدد البلدان التي شملها التقرير (118 من 148 دولة في عام 2013 بعد أن كان 70 من 133 دولة في عام 2009)



2- تداعيات التردد على الأداء الاقتصادي

تأخر ترتيب مصر فيما يتعلق بسهولة ممارسة أنشطة الأعمال (128 من 189 دولة في عام 2013، بعد أن كان 94 من 183 دولة في عام 2011)



3- الأسباب الرئيسية لهذا التردد

3- الأسباب الرئيسية للتردد

الملاحقة القضائية المتعسفة

- لا يفرق قانون العقوبات المصري بين متخذ القرار الذي تعمد إهدار المال العام بقصد التربح لنفسه أو للغير ومتخذ القرار الذي تسبب في ذلك نتيجة لسوء التقدير أو لظروف اقتصادية غير مواتية (المادتين 115 و116 مكرر من قانون العقوبات - بشأن التربح والإضرار بالمال العام)
- ويفرض عقوبات جنائية (الأشغال الشاقة المؤقتة)
- كما كثرت البلاغات الكيدية - بنية الإساءة - عن كسب غير مشروع

3- الأسباب الرئيسية للتردد

تضارب المصالح

- يواجه متخذ القرار أحيانا تعارضا بين واجبه العام ومصالحه الخاصة مما يؤثر بشكل غير مناسب على أدائه للمهام والمسئوليات الرسمية المنوطة به
- يتولى متخذ القرار أحيانا سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية في آن واحد

وهو ما يؤثر على:



3- الأسباب الرئيسية للتردد

عدم وضوح الضوابط التشريعية وضعف الشفافية وغياب آليات تعويض المستثمرين المتضررين

- عدم وضوح ضوابط السلطة التقديرية لمتخذ القرار (مثلا، مدى تناسب السلطة التي يتمتع بها مع المساءلة التي يخضع لها)
- ضعف الشفافية في كيفية إرساء المزايدات والتعاقد بالأمر المباشر
- غياب آليات كفؤة لتعويض المستثمرين عن «المصادرة غير المباشرة للملكية» عندما يؤدي تغيير الإجراءات أو التشريعات إلى إجبار المستثمر على الإغلاق الفعلي لمشروعه أو التخلي عن ممتلكاته*

* على الرغم من أن القوانين المصرية (قانون حوافز وضمانات الاستثمار رقم 8 لعام 1997، وقانون المناطق الحرة الخاصة رقم 83 لعام 2002، وقانون الشركات رقم 159 لسنة 1981 وتعديلاته بالقانون رقم 94 لعام 2005)، توفر الضمانات للمستثمرين ضد مصادرة أو تأميم أو تجميد ممتلكاتهم

3- الأسباب الرئيسية للتردد

عدم ملاءمة المناخ الاقتصادي لاتخاذ القرارات

- تطبيق الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص
- ارتفاع معدل البطالة بين الشباب (27.7%)
- فرض ضريبة الدمغة على التعاملات في البورصة (في حدود 250 مليون جنيهه)
- ضعف التعاملات اليومية في البورصة
- التحول من ضريبة المبيعات لضريبة القيمة المضافة
- ارتفاع معدل التضخم (10.1% في سبتمبر 2013)

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

وضع ضوابط لتنظيم الملاحقة القضائية

- التفرقة بين متخذ القرار للتربح ومتخذ القرار الذي أخطأ في التقدير
- مراعاة تناسب العقوبة مع جسامة الجرم

* إجراءات تأديبية كالتحذير - التوبيخ - الإيقاف عن العمل - النقل - الفصل من

المنصب (النمسا، وفرنسا، وأيرلندا، وإيطاليا، وكوريا، وسلوفاكيا)

* الحرمان من تولي أي منصب عام لمدة خمس إلى عشر سنوات

* عقوبات مالية يعتمد تقدير قيمتها على نوع المخالفة (كندا وفرنسا)

* الملاحقة الجنائية للمترشحين من الوظيفة العامة (بلدان منظمة التعاون

الاقتصادي والتنمية)

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

وضع ضوابط لتنظيم الملاحقة القضائية (تابع)

- **معاينة المتقدمين ببلاغات كيدية - بنية الإساءة -** عن كسب غير مشروع، بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر و/أو غرامة مالية (كندا وإيرلندا ونيوزيلندا واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2004)
- على أن يلتزم متخذ القرار **بتقديم إقرار عن الذمة المالية** له ولزوجه وأولاده القصر **قبل** تقلده المنصب وبصفة دورية **أثناء خدمته** ولمدة خمس سنوات **بعد خروجه** من الخدمة، يبين فيه مصدر الزيادة في الأموال الثابتة والمنقولة للتأكد من عدم تربحه هو وأسرته (مصر وسلطنة عمان وكندا)
- وتكون هذه الاقرارات سرية لا يجوز الاطلاع عليها إلا بموافقة رئيس جهاز مكافحة الكسب غير المشروع/ جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة
- عدم الالتزام بتقديم إقرار الذمة المالية في المواعيد المحددة أو تعمد ذكر بيانات غير صحيحة أو إخفاء بيانات معينة يؤدي للحبس مدة تتراوح من ستة أشهر لسنة و/أو غرامة مالية قد تصل لضعف ما تحقق من كسب غير مشروع و/أو العزل من الوظيفة العامة

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

وضع ضوابط لتنظيم الملاحقة القضائية وفقا لتجربة المملكة المتحدة:

- يحق للمتضرر من قرار ما أو من يشك في وجود أي ممارسات غير مشروعة أو متحيزة مخاطبة متخذ القرار بملخص واف للحقائق التي يستند إليها في تضرره
- يلتزم متخذ القرار بالرد على المتضرر خلال مدة زمنية محددة (14 يوما في المعتاد)
- إذا لم يحسم الأمر، يحق لأي من الطرفين رفع الأمر للمحكمة للمطالبة **بمراجعة قانونية للقرار**
- بعد مراجعة المستندات وعقد جلسات الاستماع تقرر المحكمة إلغاء القرار أو الموافقة علي مشروعيته خلال فترة زمنية معينة (ثلاثة أسابيع في المعتاد)

Sources: <http://www.justice.gov.uk/downloads/courts/administrative-court/applying-for-judicial-review.pdf>

<http://www.leighday.co.uk/LeighDay/media/LeighDay/documents/JR-Quicky-and-Easy-Guide.pdf?ext=.pdf>

<http://www.trinitinture.com/documents/lever.pdf>

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

الحد من تضارب المصالح «أثناء» الخدمة، من خلال:

- الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
- عدم تولي منصباً في شركة أو منظمة أو نقابة أو جمعية مهنية
- عدم المشاركة في أنشطة تجارية أو العمل مستشاراً بأجر (قانون التجارة رقم 17 لسنة 1999)
- عدم منح معاملة تفضيلية لأي شخص أو منظمة استناداً لهوية هذا الشخص أو هذه المنظمة
- عدم استخدام المعلومات الداخلية التي يحصل عليها من خلال منصبه والتي تكون غير متاحة للجمهور في تحقيق مصالحه الخاصة أو المصالح الخاصة لأي شخص آخر على نحو غير ملائم
- عدم التأثير على قرارات الآخرين لتحقيق مصالحه الخاصة أو المصالح الخاصة لأي شخص آخر على نحو غير ملائم
- عدم تأثره بعروض العمل الخارجية عند اتخاذ القرارات
- عدم قبول هدايا أو امتيازات قد تؤثر على قراراته
- عدم التعاقد مع جهات عامة ليحقق منفعة خاصة له أو لأي شخص آخر على نحو غير ملائم

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية

الحد من تضارب المصالح «بعد انتهاء» الخدمة ولمدة ثلاث سنوات بـ:

- عدم استغلال منصبه العام السابق للحصول على ميزات بشكل غير ملائم (كالاستفادة من تسهيلات ائتمانية متميزة عما هو سائد في السوق)
- عدم تقديم النصح لشريكه التجاري أو لصاحب عمله أو لعميل لديه مستخدماً في ذلك المعلومات التي حصل عليها بوصفه موظف عام والتي لا تكون متاحة للجمهور
- عدم قبول عرض عمل لدى إحدى الجهات التي كان لديه تعاملات رسمية مباشرة معها خلال عام واحد سابق مباشرة لآخر يوم عمل له في منصبه العام

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

ضبط الإطار التشريعي وإنفاذ القوانين بفاعلية

- تحديث التشريعات الاقتصادية خلال فترة زمنية محددة (مثلا، تعديل قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 لتبسيط الإجراءات ورفع قيمة الأعمال التي تستلزم وثيقة تأمين، وذلك لتشجيع البناء بترخيص وتحفيز الاستثمار في النشاط العقاري)
- تأهيل وتدريب القضاة بالمحاكم الاقتصادية (ومنها المحاكم المتخصصة في قضايا الإفلاس مثلا)
- تطبيق فعال للقوانين (تفعيل آليات الرقابة والتعامل مع المحتكرين)

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

ضوابط للسلطة التقديرية لمتخذ القرار

وفقا لتجربتي كندا والولايات المتحدة الأمريكية من الضروري:

- تحديد مهام متخذ القرار بدقة ووضوح عند تفويضه سلطات تقديرية
- اتساق طبيعة ونطاق سلطته التقديرية مع النتائج المتوقعة من قراراته
- جعله مسئولا أمام رقيب واحد، لمنع التضارب
- تحديد المسؤولية والمساءلة بقدر السلطة التقديرية المخولة له

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

تعزيز الشفافية لنظم المشتريات العامة

- عدم التعاقد مع الشركات التي يكون متخذ القرار حائزا على أكثر من 10% من رأسمالها (أسبانيا)
- الفصل التام بين المسؤوليات لمنع أحد متخذي القرار من السيطرة التامة على النظام (المملكة المتحدة)
- تدوير المسؤوليات لمنع أحد متخذي القرار من إقامة ارتباطات تجارية طويلة الأجل مع الشركات المشاركة في المناقصات والمزايدات (المملكة المتحدة)

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

تعزيز الشفافية لنظم المشتريات العامة (تابع)

- التنفيذ الإلكتروني على الإنترنت لكافة مراحل عملية المشتريات العامة، بما في ذلك: إتاحة مستندات المناقصة ومواصفاتها وتبادل المعلومات وتقديم العروض ومراقبة العقود وتطبيق الفوترة الإلكترونية (**الهند والبرتغال**)
- وضع معايير واضحة وموضوعية للتقييم، تقوم بإرساء العقد على أفضل العروض من الناحية الفنية وأفضل سعر لهذا المستوى الفني (**باكستان**)
- إشراك أطراف ثالثة (شركة تأمين) لمراقبة إدارة العقد عبر الإنترنت ولتضمن العقد المبرم بين الإدارة ومقدم العطاء، وتراقب عملية الدفع لمنع المخاطر التي قد تؤثر على نزاهتها (**كوريا**)
- إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك الطعن، ضمانا لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والجهات التابعة للدولة

- المنازعات بين الدولة والمستثمرين مرتفعة التكلفة للطرفين
- الحرص على استمرار العلاقات الجيدة بين الدولة والمستثمرين
- التوازن بين المحافظة على المال العام وحقوق المستثمرين
- البدء بمراجعة إدارية للقانون أو الإجراء الذي يراه المستثمر مخالفا للعقد الذي أبرمه مع الدولة، وذلك خلال فترة زمنية محددة
- التوسع في النظم البديلة للخصومات القضائية وبخاصة **نظم الوساطة والصلح الودية والسريعة والعادلة** (مركز تسوية منازعات المستثمرين بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة بموجب القرار الوزاري رقم 170 لسنة 2009)
- عند التوصل إلى تسوية ودية نهائية تكون تلك التسوية واجبة النفاذ وملزمة

4- مقترحات للحد من هذه الظاهرة في ضوء الخبرة الدولية:

توضيح الضوابط التشريعية وتعزيز الشفافية ووضع آليات لتسوية المنازعات وتعويض المستثمرين المتضررين

وبالنسبة لآليات التعويض، تشير الخبرة الدولية (كندا وتركيا ورومانيا) إلى ضرورة:

- وجود نص قانوني يتعلق بالتعويض عن الخسائر المحتملة والأرباح الضائعة عند المصادرة غير المباشرة للملكية
- استقلال القضاء وإتاحة عدالة ناجزة لتحقيق المصلحة العامة دون تمييز لأحد الأطراف
- تحديد قيمة التعويض باتفاق أطراف النزاع أو من خلال لجنة تتكون من ثلاثة خبراء تحدد المحكمة أحدهم بينما يختار كل طرف أحد الخبراء الآخرين
- الأخذ في الاعتبار القيمة السوقية للممتلكات المصادرة (المركز الدولي لمنازعات الاستثمار بشأن النزاع بين شركة جنوب المحيط الهادئ المحدودة The SPP Ltd. والحكومة المصرية)
- يكون التعويض نقدياً أو من خلال مقايضة أصول حكومية أو مقابل ملكية أراضي في إطار القوانين المنظمة لذلك
- إمكانية الطعن على قرار المحكمة ليكون التعويض مساوياً للقيمة الحقيقية للضرر الواقع
- تحديد فترة زمنية محددة بعد المصادرة غير المباشرة للممتلكات، للمطالبة بالتعويض

الخلاصة

وفي حالة معالجة التردد في اتخاذ القرار الاقتصادي وتعزيز ثقة المستثمرين في السياسات الإصلاحية، فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة معدل الاستثمار في مصر، وما يترتب على ذلك من انتعاش اقتصادي وتزايد معدلات خلق فرص العمل