معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (247)

دور السياسات المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر
(مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)

الباحث الرئيسى

أ.د. سهير أبو العنين

نوفمبر 2013

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم 11765

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية
رقم (٢٤٧)

"دور السياسات المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر"
مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام

نوفمبر ٢٠١٣

دور السياسة المالية فى تحقيق النمو والعدالة فى مصر
(مع التركيز على الضرائب والاستثمار العام)

سبتمبر ٢٠١٣

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديـــــــــم

- يواصل معهد التخطيط القومي دوره الرائد في قيادة منظومة التخطيط في مصر منذ أكثر من خمسين عاماً، يناقش ويحلل ويقدم الحلول لأبرز قضايا التنمية في الواقع المجتمعي المصري، مما يساعد متخذي القرار ويلبى احتياجات المواطن مستخدماً في ذلك المفاهيم والأساليب العلمية الحديثة.
- ترسخ الإصدارات العلمية لأنشطة المعهد المختلفة مبادئ ومفاهيم الفكر التنموي من خلال رؤية واضحة ورسالة محددة تتشكل جوانبها وملامحها في تلك الإصدارات، ومنها سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، والتي يتواصل إصدارها منذ أكثر من ثلاثين عاماً لينشر من خلالها خطط البحوث السنوية للمعهد.
- يأتي العام البحثي ٢٠١٢ – ٢٠١٣ ليتناول بالتحليل والمناقشة بعض القضايا الجوهرية المطروحة في المجالات التنموية المختلفة (اقتصادية ، اجتماعية ، بيئية...الخ) لما تمثله من تحديات تعوق دفع عجلة التنمية المتكاملة.
- إن التوفيق في اختيار تلك القضايا – بعد توفيق الله سبحانه وتعالى – يعود الفضل فيه لجميع الزملاء أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد، وأعضاء لجنة البحوث وتوجيهات لجنة تطوير البحوث. تبلورت تلك الاختيارات وتابع إجراءات تنفيذها وتحكيمها علمياً، ومن ثم إصدارها لجنة البحوث بالمعهد.
- شارك فى تنفيذ خطة البحوث للعام الحالي فرق بحثية من أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد برئاسة نخبة متميزة من الزملاء، وتم الاستعانة ببعض الزملاء من الهيئات العلمية بالجامعات والمراكز والمعاهد البحثية من ذوى الاختصاص بالقضايا البحثية المطروحة، كما تم الاستعانة ببعض التنفيذيين من أصحاب الخبرات الميدانية كل في مجال تخصصه.
- وفى النهاية أنتهز هذه الفرصة لأثنى وأعبر عن عظيم شكري وتقديري لكل من ساهم في هذا الإنجاز من العاملين بالمعهد على مابذلوه من جهد عظيم ودؤوب لم يكن صدور هذه السلسلة من قضايا التخطيط والتنمية ممكناً بدونها، وأخص بالشكر الزملاء بالإدارة العامة للبحوث التعاقدية.

نسأل الله التوفيق

مدير المعهد

أ.د عزة لقندرى

(أ.د. عزة عمر حسن الفندرى)

تقديم :

تعيش مصر فى فترة ما بعد ثورتى يناير ٢٠١١ و٣٠ يونيو ٢٠١٣ حالة من الحراك المجتمعى على كافة المستويات، وخاصة على المستوى السياسى، للانتقال بالمجتمع من أوضاع تكرست على مدى عشرات السنين إلى مجتمع جديد تتحقق فيه أهداف الثورة وتطلعات الأفراد إلى حياة أفضل.

ولعل من أهم أبعاد الحراك المجتمعى، والتى ترتبط بشكل مباشر بالحياة اليومية للأفراد، البعد الاقتصادى وتهدف إلى إعادة توجيه المجتمع إلى مسار أفضل للتنمية. والتفكير فى التغيير والمستقبل هو الشغل الشاغل وبصفة خاصة للمفكرين والباحثين فى المجال الاقتصادى. ومعهد التخطيط القومى ليس بعيداً عن الحراك الدائر والانشغال بهموم الوطن.

وتقع السياسة المالية فى قلب السياسة الاقتصادية وترتبط بشكل مباشر بقدرة الدولة على أداء وظائفها وإدارة الدولة فى كافة جوانبها. وفى هذا السياق فإن ما يشغل الدولة والباحثين حالياً بالدرجة الأولى هو عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام وكيفية الخروج من هذه المشكلة والانطلاق على طريق التنمية. إلا أن هناك أهداف أخرى وأدوار كبيرة للسياسة المالية يجب مراعاتها وتفعيلها لضمان جودة أدائها عند صياغة السياسة المالية بمكوناتها المختلفة وأدواتها المتعددة.

ومن الأهداف الأساسية للسياسة المالية حفز النمو الاقتصادى وإعادة توزيع الدخل فى اتجاه تحقيق العدالة. ومما يبرز أهمية هذه الأهداف وصعوبتها فى ذات الوقت هو ما قد ينشأ من تعارض بين هذه الأهداف، وكيفية التعامل مع هذا التعارض وصولاً إلى توازن ديناميكى وتوليفة مثلى لهذه الأهداف، ومن خلال التكامل والتنسيق مع السياسات الاقتصادية الأخرى وأدواتها المتعددة.

وتمثل الدراسة الحالية محاولة لإلقاء الضوء على هذه الأهداف الهامة للسياسة المالية ومقتضيات تفعيلها فى مصر وصولاً إلى تحقيق أهم أهداف الثورة وهى النمو والعدالة.

ونرجو من الله السداد والتوفيق.

سهير ابو العينين

مستخلص

تتناول الدراسة دور السياسة المالية فى تحقيق النمو وعدالة توزيع الدخل، وتركز بصفة خاصة على الضرائب والاستثمار العام.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج منها أن أهم مقتضيات تفعيل دور السياسة الضريبية فى مصر فى تحقيق النمو والعدالة ومواجهة التعارض بينهما يتمثل فى تعديل الهيكل الضريبى فى اتجاه الضرائب المباشرة وتضمين درجة مناسبة من التصاعدية فى ضرائب الدخل والشركات وزيادة الوزن النسبى لضرائب الملكية والثروة، والتفرقة بين كل من السلع الضرورية والسلع الكمالية من ناحية، والسلع المحلية والسلع المستوردة من ناحية أخرى فى سعر ضريبة المبيعات، وذلك لتشجيع الانتاج المحلى وزيادة درجة العدالة فى تحمل العبء الضريبى.

وفيما يتعلق بالاستثمار العام فقد أوضحت الدراسة أنه يمثل العنصر الوحيد فى السياسة المالية الذى يحقق كل من أهداف النمو والعدالة ومواجهة الفقر دون تعارض بين هذه الأهداف.

وتوضح الدراسة ضرورة زيادة حجم الاستثمار العام فى مصر وضورة تعديل هيكله القطاعى فى اتجاه زيادة الوزن النسبى للاستثمار فى قطاع الزراعة، وهو أكثر أنواع الاستثمار العام تخفيضاً للفقر، وأيضاً زيادة الاستثمار فى التعليم والصحة.

أوضحت الدراسة أيضاً التفاوت الكبير بين التوزيع الجغرافى للفقر فى مصر وبين التوزيع الجغرافى للاستثمار العام وضرورة معالجة هذا الخلل لتفعيل دور الاستثمار العام فى تحقيق النمو والعدالة.

Abstract

The study approaches the role of fiscal policy in economic growth and equity, and focuses on taxes and public investment.

The analysis shows the implications to enhance the role of taxes in Egypt to promote growth and equity, while resolving the contradictions that may evolve between the two targets. The study concludes that taxes structure should be adjusted towards more progressivity in income and corporate taxes and bigger weight for direct taxes and property taxes. There is a need also to assign different rates for sales taxes for luxury and necessary goods, and for domestic and imported good, in order to stimulate domestic production.

Concerning public investment it was shown that public investment is the only element in fiscal policy that contributes to both growth and equity without trade-off.

The study concludes that Egypt needs to increase the size of public investment. It also needs to adjust its structure towards bigger weight for investment in agriculture, because of its big role in combating poverty, and also needs to increase investment in education and health.

It was also shown the big discrepancy between the geographic pattern of poverty and of public investment, and the need to adjust the latter to meet the needs of the poor governorates, and thus improve growth and equity.

شكر وتقدير

يتوجه الباحث الرئيسى بالشكر والتقدير لفريق العمل بالدراسة على ما بذلوه من جهد متميز وعلى روح التعاون والتواصل الفعال بين كل أعضاء الفريق.

الشكر موصول أيضاً إلى إدارة المعهد ولجنة البحوث على ما قدموه من دعم فى سبيل إنجاز هذه الدراسة.

كما يتوجه بالشكر أيضاً إلى السكرتارية الفنية على جهدهم فى تحرير البحث.

فريق الدراسة

أ.د. سهير ابو العينين (باحث رئيسى)

أ.د. نيفين كمال

د. هبة الباز

د. أمل زكريا

د. داليا العدل

د. أحمد عاشور

أ. مريم رؤوف

أ. أمانى عبد الوهاب

أ. محمد حسنين

مستشارو الدراسة:

أ.د. ابراهيم العيسوى

أ.د. السيد دحية

السكرتارية الفنية:

محمد سيد النجار

زكية محمد محمد السيد

فهرس المحتويات

م	الموضوع	رقم الصفحة
	المقدمة	١١
	فصل تمهيدى: العلاقة بين السياسة المالية وبعض القضايا الهامة	١٤
	الفصل الأول: أثر الضرائب على النمو والعدالة (الإطار النظرى)	٢١
	١- الإطار المفاهيمى للضرائب	٢١
	١-١ قواعد النظام الضريبى	٢٢
	١-٢ مبادئ العدالة الضريبية	٢٢
	٢- أثر الضرائب على النمو	٢٣
	٢-١ الأثر على عرض العمل والادخار	٢٤
	٢-٢ الأثر على تكوين رأس المال البشرى والمادى	٢٤
	٣- أثر الضرائب على التوزيع	٢٦
	٤- اتجاهات الإصلاح الضريبى فى دول العالم	٢٩
	٤-١ الليبرالية الجديدة وتوافق واشنطن	٣٠
	٤-٢ اتجاهات معدلات الضرائب على الدخل	٣٠
	٥- السياسات الإصلاحية ومردودها على النمو والعدالة	٣٥
	٥-١ اختلاف طبيعة الإصلاح الضريبى وفقاً لمرحلة تقدم الدولة	٣٥
	٥-٢ الموازنة ما بين هدفى النمو وعدالة التوزيع	٣٦
	٥-٣ السياسات المساندة للإصلاح الضريبى	٣٩
	الفصل الثانى:التشريعات الضريبية فى مصر وانعكاساتها على النمو وعدالة توزيع الدخل	٤١
	١- الضريبة على الدخل	٤١
	١-١ تطور نظام الضرائب على الدخل فى مصر	٤١
	١-٢ القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الضريبة على الدخل وتعديلاته	٤٣
	٢- الضريبة على العقارات المبنية	٥٦
	٢-١ تطور نظام الضرائب على العقارات المبنية فى مصر	٥٦
	٢-٢ القانون رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الضريبة على العقارات المبنية وتعديلاته	٥٧

	٣- الضريبة العامة على المبيعات	٦٢
	٣-١ نبذة عن تطور نظام الضرائب على المبيعات فى مصر	٦٢
	٣-٢ القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته	٦٣
	٤- الضريبة الجمركية	٧٢
	٤-١ تطور قوانين الجمارك فى مصر	٧٢
	٤-٢ قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته	٧٣
	٤-٣ تطور نظم وقوانين التعريفة الجمركية فى مصر	٧٦
	٤-٤ القرار الجمهورى رقم ١٨٤ لسنة ٢٠١٣ بشأن إصدار التعريفة الجمركية	٧٦
	٤-٥ تقييم أثر قوانين وقرارات الجمارك والتعريفة الجمركية المطبقة حالياً	٧٧
	الفصل الثالث: هيكل الضرائب فى مصر وأثرها على النمو والعدالة	٨٤
	١- تطور الإيرادات الضريبية	٨٤
	٢- هيكل الإيرادات الضريبية وأثره فى تحقيق النمو والعدالة	٨٥
	٣- هيكل حصيلة الضرائب على الدخول والأرباح والمكاسب الرأسمالية	٨٧
	٤- هيكل حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٣
	٥- هيكل حصيلة الضرائب على السلع والخدمات	٩٥
	٦- الضرائب والإنفاق العام	٩٩
	الفصل الرابع: دور الاستثمارات العامة فى النمو وتوزيع الدخل- إطار نظرى	١٠٣
	١- العلاقة بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادى	١٠٣
	١-١ التأثير المباشر للاستثمار العام على معدل النمو الاقتصادى	١٠٤
	١-٢ المتغيرات المؤثرة على العلاقة بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادى	١٠٧
	١-٣ العلاقة بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص	١٠٨
	٢- العلاقة بين الاستثمار العام وتوزيع الدخل والفقر	١٠٩
	٣- العلاقة الجدلية بين الاستثمار العام والنمو وتوزيع الدخل: هل من أولويات للإنفاق الاستثمارى العام؟	١١١
	الفصل الخامس: الاستثمارات العامة فى مصر ودورها فى تحقيق النمو والعدالة	١١٤

	١- تطور حجم وهيكل الاستثمارات الكلية	١١٤
	٢- تطور الاستثمارات العامة وتوزيعها القطاعى	١١٧
	٣- العلاقة بين الاستثمار العام والخاص فى مصر	١٢١
	٤- التوزيع الجغرافى للاستثمارات العامة وخريطة الفقر فى مصر	١٢٣
	الخلاصة والنتائج	١٢٨
	قائمة الجداول	
	جدول رقم (١-١): معدلات الضرائب الحدية على أرباح الشركات فى بعض الاقتصادات فى ٢٠١١ (نسبة مئوية%)	٣٢
	جدول رقم (١-٢): معدلات الضرائب الحدية على الدخل الشخصى فى بعض الاقتصادات فى ٢٠١١ (نسبة مئوية%)	٣٣
	جدول رقم (١-٣): تطور معدلات الضرائب الحدية على الدخل الشخصى فى بعض الاقتصادات	٣٤
	جدول رقم (١-٤): الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلى الاجمالى فى عدد من الدول المتقدمة (%)	٣٥
	جدول رقم (١-٥): أثر بعض الإصلاحات الضريبية على النمو والعدالة	٣٨
	جدول رقم (٣-١): تطور الإيرادات العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢ - ٢٠١١/٢٠١٢)	٨٤
	جدول رقم (٣-٢): هيكل الإيرادات الضريبية وفقاً لنوع الضريبة	٨٦
	جدول رقم (٣-٣): هيكل حصيلة الضرائب على الدخول والأرباح وفقاً لدافع الضريبة	٨٨
	جدول رقم (٣-٤): حصيلة الضرائب على دخول وأرباح والمكاسب الرأسمالية للأفراد وفقاً لمصدر الدخل	٩٠
	جدول رقم (٣-٥): هيكل حصيلة الضرائب على دخول وأرباح الأفراد وفقاً لمصدر الدخل (%)	٩١
	جدول رقم (٣-٦): حصيلة الضرائب على دخول وأرباح والمكاسب الرأسمالية للشركات وفقاً لنوع المؤسسة	٩٢
	جدول رقم (٣-٧): هيكل حصيلة الضرائب على أرباح الشركات	٩٣
	جدول رقم (٣-٨): تطور حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٤
	جدول رقم (٣-٩): هيكل حصيلة الضرائب على الممتلكات	٩٥

	جدول رقم (٣-١٠): هيكل حصيلة الضرائب على السلع والخدمات خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٦
	جدول رقم (٣-١١): هيكل حصيلة الضرائب العامة على السلع والخدمات خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٧
	جدول رقم (٣-١٢): هيكل حصيلة الضرائب على الإنتاج خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١٠/٢٠١١)	٩٨
	جدول رقم (٣-١٣): هيكل المصروفات العامة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢-٢٠١١/٢٠١٢)	١٠٠
	جدول رقم (٥-١): أثر الاستثمارات العامة على خفض معدلات الفقر	١٢١
	جدول رقم (٥-٢): تقديرات خط الفقر ونسبة الفقراء فى عموم الجمهورية (١٩٩٩/٢٠٠٠ - ٢٠١٠/٢٠١١)	١٢٥
	قائمة الأشكال:	
	شكل رقم (١): تطور الاستثمارات الكلية خلال الفترة من ٢٠٠٠/٢٠٠١ إلى ٢٠١١/٢٠١٢	١١٥
	شكل رقم (٢): معدل الاستثمار الكلى للناتج المحلى الإجمالي (%)	١١٥
	شكل رقم (٣): تطور الهيكل النسبى للاستثمارات الكلية موزعاً على القطاعات والأنشطة الإقتصادية	١١٦
	شكل رقم (٤): توزيع الاستثمارات العامة قطاعياً	١١٨
	شكل رقم (٥): تطور نسب الاستثمار فى البنية التحتية / الناتج المحلى الإجمالي	١١٨
	شكل رقم (٦): نسبة الاستثمارات العامة إلى الاستثمارات الكلية موزعة على القطاعات والأنشطة الاقتصادية (%)	١١٩
	شكل رقم (٧): نسبة الفقراء وفقاً لأقاليم الجمهورية فى عامى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ و٢٠١٠/٢٠١١	١٢٥
	شكل رقم (٨): خريطة الفقر وخريطة الاستثمار العام فى مصر فى ٢٠١٠/٢٠١١	١٢٦

مقدمة:

تعد السياسة المالية أهم أدوات الدولة لإدارة النشاط الاقتصادى، وهى ترتبط بحجم الدولة ودورها فى الحياة الاقتصادية وطبيعة هذا الدور، وترتبط بالتالى بالنظام الاقتصادى المتبع والأيديولوجية التى يعتمد عليها.

فى الفترة الأخيرة ومع العولمة وانفتاح العالم على بعضه كانت فكرة الحرية الاقتصادية ونظام السوق وتقليص دور الدولة هى السائدة وشكلت محور التوصيات المقدمة إلى الدول النامية. ومع تقلص دور الدولة لم تكن السياسة المالية هى محور الاهتمام.

إلا أن الأزمة المالية العالمية أظهرت أهمية دور السياسة المالية بعد أن كان توارى لفترة خلف السياسة النقدية التى كان يناط بها ضبط ايقاع الاقتصاد.

وتلعب السياسة المالية دوراً كبيراً فى الدول النامية، وإن كانت هذه الدول تعانى من مشكلات منهجية وتنفيذية تحد من كفاءة أدوات السياسة المالية. كما أن الوضع الاقتصادى والاجتماعى لهذه الدول وزيادة الفقر والأمية يتطلب موارد مالية كبيرة من جانب الدولة لتدبير احتياجات تطوير البنية التحتية والمرافق العامة التى تمثل أهمية حتمية للنمو، وكذلك الخدمات الأساسية وبصفة خاصة للفقراء والمناطق المحرومة. وفى ذات الوقت فإن ضعف التنمية والنشاط الاقتصادى للقطاع الخاص ومشكلات مؤسسية أخرى والفساد وضعف الإدارة والجهاز الإدارى، كل ذلك يؤدى إلى انخفاض ملموس فى الموارد المالية المتاحة للدولة للإنفاق على احتياجات المجتمع. كما أن الدول النامية رغم أنها حصلت على مساعدات خارجية لفترات طويلة إلا أنها أهدرت بسبب الفساد وسوء الاستخدام، وفى الفترة الأخيرة بدأت المساعدات الخارجية للدول النامية تتقلص بشكل كبير وتقتصر على الدول شديدة الفقر.

وتعانى مصر من المشكلات التى تعانى منها الدول النامية بصفة عامة من ارتفاع عجز الموازنة وضعف حصيلة الضرائب وعدم الرشادة فى انفاق هذه الحصيلة بالإضافة إلى المشكلات الفنية والتقنية فى تصميم وتنفيذ السياسة المالية.

وقد تراجعت الأوضاع الاقتصادية وتأزمت بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. فقد تزايد عجز الموازنة العامة للدولة حيث بلغ ١١% من الناتج المحلى الاجمالى وارتفع الدين العام المحلى إلى ٨٠ % من الناتج المحلى، وتراجع معدل النمو إلى ٢,٢%، وتراجع صافى الاحتياطى من النقد الأجنبى وتزايدت حدة البطالة وتزايدت حدة أزمة الطاقة وأصبح توفير منتجات الطاقة يشكل عبئاً على موارد الموازنة. ويتحمل الاستثمار العام، ومن ثم النمو، تبعات الأزمة المالية، ونظراً لاختلال نمط التنمية قبل الثورة وعدم مراعاة اعتبارات العدالة الاجتماعية فإن الدولة تواجه صعوبة شديدة فى اللجوء للضرائب لزيادة مواردها المالية.

إن الضرائب هى أهم عنصر فى الإيرادات. وهناك مشكلات كثيرة فى نظام الضرائب فى مصر من أهم مظاهرها أن الحصيلة الضريبية أقل كثيراً مما يجب أن تكون عليه (١٣% من الناتج المحلى الاجمالى مقارنة بمتوسط عالمى ٣٠%)، مما يهدر فرصاً كبيرة على الدولة للإنفاق على احتياجاتها ومواجهة العجز فى الموازنة وأيضاً تحقيق أهدافها فى استخدام الضرائب كأحد الأدوات لتحقيق العدالة الاجتماعية فضلاً عن حفز النمو.

ويلاحظ فى هذا السياق أن الدراسات التطبيقية فى مصر حول أثر السياسة المالية على كل من النمو والعدالة تركزعلى دراسة قضايا العجز والدين العام، وفيما يتعلق بالضرائب تركز الدراسات على قضايا الإصلاح الضريبى والتشريعات والإدارة الضريبية والبعض يتناول أثر الضرائب على توزيع الدخل. وفى جانب الإنفاق العام هناك تركيز شديد فى دراسة الإنفاق الاجتماعى وندرة فى الدراسات حول الاستثمار العام.

ولم نلحظ أية دراسات تحاول دراسة العلاقة التكاملية أو التناقضية بين تأثير السياسة المالية بشكل عام، وسياسة الضرائب والاستثمار العام بشكل خاص، على كل من النمو والعدالة الاقتصادية.

وتحاول الدراسة الحالية استكمال هذا النقص بأن تتناول بالتحليل أثر كل من الضرائب والاستثمار العام فى مصر على النمو وعلى توزيع الدخل، والتعارض الذى يمكن أن يظهر بين هذين الهدفين وكيف يمكن الوصول إلى التوازن بينهما بغرض التوصل إلى أنسب وأفضل السياسات وأدوات السياسة المالية التى تحقق أكبر قدر من التوازن الديناميكى بين النمو والعدالة، وهو التوازن الذى يتغير بلا شك فى المراحل المختلفة التى يمر بها اقتصاد الدولة.

وفى سبيل تحقيق هدف الدراسة تتناول الفصول الثلاثة الأولى قضية الضرائب وأثرها على النمو والعدالة، ويتعرض الفصل الأول للإطار النظرى الذى يعالج هذه القضايا، أما الفصل الثانى فيتناول النظام الضريبى المصرى من الناحية التشريعية وأهداف النمو والعدالة المنوطة بالقوانين المنظمة للضرائب المختلفة ومدى تحقيق هذه الأهداف. ويتعرض الفصل الثالث لهيكل النظام الضريبى والحصيلة الضريبية وتطورها وانعكاس هذا الهيكل على النمو والعدالة قياساً على فروض الإطار النظرى فى هذا السياق.

وتتناول الدراسة الاستثمار العام فى الجزء الثانى الذى يضم فصلين، يوضح الفصل الأول منهما الإطار النظرى حول تأثير الاستثمار العام على النمو وتوزيع الدخل والفقر ونتائج الدراسات التطبيقية فى بعض الدول النامية. أما الفصل الثانى فيتناول بالتحليل تطور الاستثمار العام فى مصر وهيكله القطاعى والجغرافى ومدى تأثير حجم ونمط الاستثمار العام على النمو ومدى اتساق خريطة التوزيع الجغرافى للاستثمار العام مع خريطة الفقر.

وتبدأ الدراسة بفصل تمهيدى يستعرض العلاقة بين السياسة المالية وبعض القضايا الهامة المرتبطة بالنمو والتوزيع، وتختتم البحث ببعض الاستخلاصات حول التوليفات الممكنة بين أنواع الضرائب المختلفة واتجاهات الاستثمار العام التى تعزز تأثيرهم على كل من النمو والعدالة وتقلل التعارض بينهما إلى أقل مدى ممكن.

فصل تمهيدى
العلاقة بين السياسة المالية وبعض القضايا الهامة

إن حكومات الدول النامية عليها مسئولية كبيرة فى تطوير سياساتها المالية بكل مكوناتها فى جانبى الإيرادات والإنفاق وأيضاً سياساتها الاقتصادية بشكل عام، حتى تتمكن من زيادة مواردها وترشيد تعبئة الموارد وإنفاقها بكفاءة لضمان تحقيق الأهداف المطلوبة لكل من عدالة توزيع الدخل والنمو.

السياسة المالية وإعادة توزيع الدخل

فى العقود الأخيرة تزايدت حدة عدم المساواة فى الدخل والثروة داخل الدول المتقدمة والنامية وأيضاً فيما بين أقاليم الدول فى العالم، ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها العولمة والتغير التكنولوجى الذى أدى إلى تزايد الطلب على الأيدى العاملة الماهرة وضعف فرص العمل غير الماهر.

تزايد الاهتمام فى الفترة الأخيرة بدرجة كبيرة بقضية التفاوتات المتزايدة فى توزيع الدخل فى كل الدول وبضرورة إعادة توزيع الدخل فى اتجاه مزيد من المساواة.

ويرى كثير من المفكرين الآن أن تحسين توزيع الدخل يدفع النمو الاقتصادى والعكس صحيح، وذلك لأهميته فى زيادة التماسك الاجتماعى والاستقرار السياسى.

ويرجع جزء كبير من عدم المساواة فى الدخل بين الدول إلى السياسات المالية المتبعة وبصفة خاصة حجم الضرائب ومدى تصاعديتها وسياسة الإنفاق العام.

وفى هذا السياق هناك قناعة أن الدور التوزيعى للسياسة المالية هو أكبر من دورها الإنمائى.

فى الدول المتقدمة السياسة المالية لعبت دوراً هاماً فى تخفيف اللامساواة فى الدخل بصفة خاصة من خلال الإنفاق العام وأيضاً من خلال الضرائب التصاعدية. ولكن سياسات الإصلاح فى فترة التسعينات حجمت دور السياسة المالية فى اعادة توزيع الدخل بسبب ما أدت إليه سياسات الإصلاح من تخفيض المزايا الاجتماعية المتضمنة فى الإنفاق العام وأيضاً التخفيضات الضريبية على فئات الدخل العليا وتقليل تصاعدية الضرائب.

فى الدول النامية السياسة المالية دورها أضعف فى إعادة توزيع الدخل بسبب ضعف النظام الضريبى وضعف الإنفاق العام الاجتماعى بصفة خاصة وضعف سياسات الاستهداف.

وقد عاد التفكير حالياً فى ضرورة العمل على تخفيف حالة عدم المساواة فى الدخل فى كل من الدول المتقدمة والدول النامية، وهناك طرح لسياسات مقترحة لتدعيم السياسة المالية

وزيادة دورها فى إعادة توزيع الدخل مع مراعاة الكفاءة فى نفس الوقت، أخذا فى الاعتبار التعارض المحتمل بين كل من الهدفين.

وبالنسبة للدول النامية فإن زيادة فاعلية الأثر التوزيعى للسياسة المالية يتطلب العمل على زيادة تعبئة الموارد العامة وحسن استخدامها، ويقتضى ذلك تحسين قدرتهم على زيادة الإيرادات الضريبة واستخدامها بكفاءة أكبر وعدالة أكبر. ومن أهم الإجراءات المقترحة فى هذا السياق توسيع القاعدة الضريبية لكل من ضرائب الدخل والاستهلاك وتخفيض الإعفاءات الضريبية وتحسين الامتثال الضريبى.

ويتمثل التحدى الرئيسى للسياسة المالية فى التوفيق بين الأهداف المتعارضة للعدالة والكفاءة. ذلك أن النظم الضريبية والتحويلات الاجتماعية التى تستهدف زيادة العدالة فى توزيع الدخل قد تضعف الحافز على العمل (خاصة عندما تربط التحويلات بحالة الأسرة وبحيث تنخفض بعد الحصول على عمل). ويتطلب ذلك تصميم جيد للسياسة المالية.

السياسة المالية والنمو الاقتصادى

فيما يتعلق بالعلاقة بين السياسة المالية والنمو من واقع الأدبيات والفكر النظرى، فإنه فى الفكر النيوكلاسيكى النمو يكون مدفوعاً بعوامل خارجية مثل ديناميكيات السكان والتقدم الفنى، وهكذا فإن السياسة المالية متمثلة فى الضرائب والإنفاق العام يكون لها دور فى تحديد مستوى الناتج ولكن ليس لها أثر مستمر على معدل النمو الاقتصادى.

ويتناقض هذا الفكر مع نماذج النمو الداخلى، حيث لا يتحدد النمو بعوامل خارجية وإنما بعوامل داخلية تتمثل فى الاستثمار فى رأس المال البشرى والمادى والذى يؤثر فى معدل نمو الناتج فى المدى الطويل، ومن ثم هناك مجال أكبر لدور تلعبه الضرائب والإنفاق العام فى عملية النمو. أى أن التأثير المؤقت للسياسة المالية وفقاً للنظرية النيو كلاسيكية يتحول هنا إلى تأثير دائم. مما يعنى أن السياسة المالية وفقاً لنظريات النمو الداخلى تؤثر على كل من مستوى الناتج فى الأجل القصير ومعدل نموه فى الأجل الطويل من خلال تأثيرها على مستوى الاستثمار.

الضرائب والتنمية

فى سياق السياسة المالية تحظى الضرائب باهتمام خاص. وهناك جدل كبير فى الأدبيات والفكر الاقتصادى حول الضرائب وتأثيرها على النمو والعدالة والعلاقة التناقضية أو التكاملية فى هذا السياق. وقد ثار جدل كبير فى الفترة السابقة حول جدوى الضرائب التصاعدية والمعدلات المعقولة لسعر الضريبة على الدخل والشكل الأمثل لهيكل الضريبة وأيضاً متطلبات تحسين منظومة الضرائب من حيث الإدارة الضريبية.

إن قضايا الضرائب والتنمية تحظى باهتمام متزايد فى الفترة الأخيرة. وهذا الاهتمام المتزايد بقضايا الضرائب حاليا ليس فقط من جانب متخذى القرار وإنما أيضاً، وبشكل كبير، من جانب الدول المانحة للدول النامية ومن جانب الأكاديميين والمجتمع المدنى.

فى قمة دول العشرين فى نوفمبر ٢٠١٠ تم التأكيد على **أهمية وضرورة تقوية عملية تعبئة الموارد** فى الدول النامية ومساندة المنظمات الدولية للدول النامية فى هذا المجال. ويمكن تفسير ذلك بأن الدول النامية تحتاج مساعدات ضخمة لتمويل القضاء على الفقر وإنشاء بنية تحتية، وفى نفس الوقت فإن الدول المانحة تعانى مالياً من جراء الأزمة العالمية وتسعى بالتالى للتأكد من أن المنح التى تقدمها للدول النامية لا تعوق عملية تنمية تعبئة الموارد المحلية فى هذه الدول. ومن هنا فإن الاهتمام حالياً يتركز على قضية "تعبئة الموارد المحلية"، رغم أنه ما زالت الكتابات فى هذا السياق غير كافية.

إن الدول النامية ليست مجموعة متجانسة الخصائص ولكنها تختلف فى خصائصها الطبيعية والهياكل السياسية والمؤسسية، وقد أصبح الاقتصاديون فى الفترة الأخيرة يولون اهتماماً كبيراً بتأثير العوامل المؤسسية. أيضاً العوامل الجغرافية والمناخية تلعب دوراً هاماً فى تحديد التفاوتات بين الدول النامية. وهذه العوامل لها تأثير على الضرائب.

العوامل الجغرافية تؤثر من خلال مدى توافر الموارد الطبيعية. ويتوقف نمط استغلال الموارد على عملية اتخاذ القرار الاقتصادى. بعض الدول النامية الغنية بالموارد الطبيعية اعتمدت عليها بشكل كبير فى نظامها الضريبى وأهملت الضرائب الأخرى غير المرتبطة بالموارد.

وفيما يتعلق بتصميم النظم الضريبية للدول التى لا تتمتع بوفرة فى الموارد الطبيعية فإنه يشكل جزءاً من قضية أوسع هى قضية إدارة الموارد، وتتضمن قضايا الشفافية والإدارة الاقتصادية الكلية وقرارات الادخار، ولا يجب تركها فقط للخبراء المتخصصين قطاعياً كما هو الحال حالياً.

الجوانب السياسية لها أيضاً تأثير على النظم الضريبية. ولا يرتبط الأمر فقط بالتوافقات المطلوبة لإقرار التغيرات الضريبية، وإنما هناك بعض الأمور الأخرى، على سبيل المثال عدم الاستقرار الاقتصادى يضعف الحافز لدى الحكومة للاستثمار فى تنمية قدراتها الإدارية كما تضعف فاعلية الضريبة على القيمة المضافة. بعض الحكومات فى بعض الدول ليس لها سيطرة كاملة على كل أراضيها وهو ما يضعف الضريبة على القيمة المضافة. كذلك فإن الرغبة فى تفادى تدهور الأحوال السياسية تؤدى إلى العزوف عن الإصلاح الضريبى.

رغم أن العوامل الجغرافية والمؤسسية تؤثر على تصميم النظم الضريبية فإن ذلك لا يعنى القول بأنه لا توجد مبادئ عامة تنطبق على كل الحالات. وفى كثير من الأحيان يقال أن