



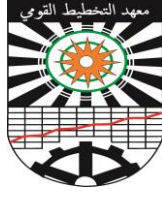
بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر

المؤلفون

أ. د / إبراهيم العيسوي أ. د / هدى صبحي
أ. د / سهير أبو العينين أ. د / نيفين كمال
د / هبه الباز د / أحمد عاشور

معهد التخطيط القومي

٢٠١٦



معهد التخطيط القومي
القاهرة- جمهورية مصر العربية

بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر

أ.د. هدى محمد صبحي
أ.د. نيفين كمال حامد
د. أحمد عاشور عبد الله

أ.د. إبراهيم حسن العيسوي
أ.د. سهير إبراهيم أبو العينين
د. هبه محمود الباز

٢٠١٦

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	المحتويات
٤	تعريف موجز بالمؤلفين
٥	تقديم (١): أ.د. عبد الحميد القصاص - رئيس المعهد
٦	تقديم (٢): أ.د. علاء زهران - مدير مركز دراسات السياسات الكلية
٧	توطئة: أ.د. إبراهيم العيسوي - منسق فريق عمل كراسات السياسات
٩	ملخصات الفصول باللغة العربية
١٧	الفصل الأول : الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر
	مقدمة
	الضريبة العامة على المبيعات والضريبة على القيمة المضافة
	الضريبة على القيمة المضافة: النشأة والانتشار والمزايا والعيوب
	الفرق بين الضريبة العامة على المبيعات المطبقة في مصر والضريبة على القيمة المضافة
	تقييم أداء الضريبة العامة على المبيعات
	بعض قضايا التحول إلى الضريبة على القيمة المضافة
	التعديلات المؤجلة في ض.ع.م وصلتها بالتحول إلى ض.ق.م
	ملاحظات ختامية
٦٢	الفصل الثاني: الضريبة على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية المفاهيم وإمكانيات ومشكلات التطبيق في مصر
	مقدمة
	الضريبة على الثروة: المفاهيم والأهداف والتطور التاريخي
	الجدل حول الضريبة على الثروة في الأدبيات
	تجارب بعض الدول في فرض ضرائب على الثروة
	هيكل النظام الضريبي في مصر وموقع ضرائب الثروة فيه
	تعديلات مقترحة في الضرائب على الثروة في مصر
	الخلاصة
٩٣	الفصل الثالث: إمكانية تطبيق ضريبة الكربون في مصر
	مقدمة
	١- ماهية ضريبة الكربون
	٢- الأساس الاقتصادي لفرض ضريبة الكربون
	٣- علاقة ضريبة الكربون بالضرائب الأخرى على الوقود
	٤- دوافع فرض ضريبة الكربون
	٥- الآثار المتوقعة لفرض ضريبة الكربون

رقم الصفحة	المحتويات
	٦- محددات تصميم ضريبة الكربون
	٧- مدى الحاجة إلى تطبيق ضريبة الكربون في مصر
	الخلاصة
١١٣	الفصل الرابع : قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها
	مقدمة
	١- مفهوم كفاءة الإنفاق العام
	٢- مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام
	٣- أهم العوامل المؤثرة في أداء وكفاءة الإنفاق العام
	٤- منهجية مقترحة لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام
	٥- أداء وكفاءة الإنفاق العام في مصر في الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠١٢/٢٠١١
	٦- أهم النتائج والتوصيات
	ملخص وخاتمة
١٥٦	الفصل الخامس: الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول
	مقدمة
	١- الإطار المؤسسي والتشريعي للقطاع العام بمعناه الواسع
	٢- تحليل الأداء المالي للهيئات العامة الاقتصادية
	٣- تحليل العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية
	٤- مقترحات لإصلاح الهيئات العامة الاقتصادية
	٥- دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول
	الخلاصة والنتائج
٢٠٨	الفصل السادس: إمكانيات تطبيق موازنة الأداء في مصر
	مقدمة
	١- موازنات الأداء - المفاهيم والنتائج
	٢- التجارب الدولية لتطبيق موازنات الأداء
	٣- تجربة مصر في تطبيق موازنات الأداء
	٤- الطريق إلى تطبيق موازنات الأداء في مصر
	الخلاصة
٢٥٨	Abstracts of Chapters
٢٦٥	المراجع

تعريف موجز بالمؤلفين

أ.د. إبراهيم حسن العيسوي

أستاذ متفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. له بحوث وكتب في نظريات التنمية ومؤشراتها، وأساليب ونماذج التخطيط، والدراسات المستقبلية، وقضايا السكان والتنمية وتوزيع الدخل والعدالة الاجتماعية.

أ.د. هدى محمد صبحي

أستاذ متفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. لها بحوث ودراسات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتخطيط الإقليمي، وتنمية وتخطيط النوع الاجتماعي، والمتابعة والتقييم، وموازنات الأداء.

أ.د. سهير إبراهيم أبوالعينين

أستاذ متفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. لها بحوث ودراسات في اقتصاديات التنمية، والتخطيط للتنمية، والحسابات القومية، ومصفوفة الحسابات الاجتماعية، والسياسات المالية.

أ.د. نيفين كمال حامد

أستاذ بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. لها بحوث ودراسات في اقتصاديات الطاقة، والسياسات النقدية، والمالية العامة، والحسابات القومية، ومؤشرات التنمية، والنوع الاجتماعي.

د. هبه محمود الباز

مدرس بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. لها بحوث ودراسات في قضايا التمويل، والسياسات النقدية، والمالية العامة، والتخطيط والتنمية.

د. أحمد عاشور عبد الله

مدرس بمركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي. له بحوث ودراسات في أسواق المال، والتنمية الاقتصادية، والتخطيط، والمالية العامة، وسوق العمل.

تقديم (١)

أ.د. عبد الحميد القصاص - رئيس المعهد

يسعدني أن أقدم للباحثين وخبراء المالية العامة ومنتخذي القرار هذا الكتاب القيم الذي يضم ست أوراق بحثية تم إعدادها في إطار مشروع بحثي بعنوان: "بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر". وقد أنجزت هذه الأوراق مجموعة متميزة من أساتذة وشباب الاقتصاديين بمركز دراسات السياسات الكلية بالمعهد تحت إشراف واحد من أفضل أساتذة الاقتصاد بالمعهد عبر تاريخه، وهو أ.د. إبراهيم العيسوي. وقد نشرت هذه الأوراق في إصدار جديد بالمعهد يسمى "كراسات السياسات"، حيث صدر العدد الأول منها في يناير ٢٠١٤.

وكراسة السياسات هي ورقة بحثية غير محكمة، ولكنها تخضع لإجراءات ضبط الجودة من خلال مناقشات متعددة أثناء إعدادها، وكذلك بعد إعدادها عن طريق عرضها في سمنار يشارك فيه المتخصصون من داخل المعهد وخارجه، ثم يجري تنقيحها في ضوء نتائج النقاش قبل إصدارها. وتهدف سلسلة الكراسات إلى تقديم رأي متخصص أو أكثر من أعضاء الهيئة العلمية بالمعهد بشأن تعديل سياسة قائمة أو اقتراح سياسة جديدة من السياسات الاقتصادية والتنموية.

والقضية الرئيسية المطروحة هنا هي إصلاح المالية العامة. ولقد عالجت الأوراق البحثية المقدمة في هذا الكتاب جوانب مختلفة للمالية العامة، وهي الضرائب على القيمة المضافة وعلى الثروة وعلى الكربون، وقياس كفاءة الإنفاق العام، وتطبيق موازنات الأداء، ومشكلات الهيئات العامة الاقتصادية. وأتمنى أن تتوالى الإصدارات في سلسلة كراسات السياسات، وأن تتواصل إسهامات المعهد من خلالها ومن خلال الإصدارات الأخرى للمعهد، في تقديم الرأي العلمي لمنتخذي القرارات وللجماعة العلمية في مصر بشأن مختلف قضايا التنمية والتخطيط.

تقديم (٢)

أ.د. علاء زهران - مدير مركز دراسات السياسات الكلية

يضم هذا الكتاب ستة فصول، تمثل ست كراسات سياسات، تدور حول بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر. وهي تمثل باكورة إنتاج المعهد في مجال كراسات السياسات التي تمثل إضافة علمية جديدة وهامة لمنتجات المعهد البحثية المختلفة من ناحية، وتفتح الباب لكافة الباحثين بالمراكز العلمية المختلفة بالمعهد لإنتاج كراسات سياسات جديدة تعالج القضايا العاجلة التي تهم صانعي السياسات ومنتخذي القرارات على كافة المستويات من ناحية أخرى. ويدلل على ما سبق، تضمين برنامج عمل المعهد للعام ٢٠١٧/١٦ أربع عشرة من كراسات السياسات تقدمت بها المراكز العلمية المختلفة بالمعهد، ويساهم مركز دراسات السياسات الكلية فيها بعدد ثلاث كراسات.

ومما يضيف للقيمة الأدبية لمحتويات الكتاب أنها كانت بمبادرة تطوعية على نحو كامل من أساتذة مركز دراسات السياسات الكلية، وتحت إشراف الأستاذ الدكتور/ إبراهيم العيسوي - منذ بداية الفكرة كمشروع وحتى صدورها في شكل كراسات للسياسات، ثم تجميعها وإخراجها في الكتاب الذي بين أيدينا.

وأخيراً لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير لكافة أعضاء المركز المشاركين في إعداد هذا الكتاب، مع خالص التمنيات الطيبة لجميع أعضاء أسرة المركز بدوام التوفيق والسداد.

توطئة

أ.د. إبراهيم العيسوي - منسق فريق عمل كراسات

سياسات إصلاح المالية العامة في مصر

يشتمل هذا الكتاب على ستة فصول يتناول كل منها قضية من القضايا الكثيرة الجديرة بالاهتمام من أجل إصلاح أحوال المالية العامة في مصر. وقد خصصت الفصول الثلاثة الأولى لثلاث من القضايا المتعلقة بالنظام الضريبي المصري، وهي: قضية الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر، وقضية الضريبة على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية وإمكانات ومشكلات تطبيقها في مصر، وقضية الضريبة على الكربون وإمكانات وسبل تطبيقها في مصر. أما الفصل الرابع فقد عالج موضوع كفاءة الإنفاق العام وكيفية قياسها، والسبل الكفيلة بالارتقاء بها. وفي الفصل الخامس بحثت المشكلات التي تواجه الهيئات العامة الاقتصادية، وقدمت مقترحات لمعالجتها، كما قدمت دراسة حالة لواحدة من كبريات الهيئات العامة الاقتصادية، وهي الهيئة المصرية العامة للبترو. ويختتم الكتاب بفصل سادس يتناول قضية تطوير أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة وفق النمط المعروف بموازنة الأداء.

وكانت فصول هذا الكتاب قد أعدت أصلاً كأوراق في مشروع بحثي إضافي ينفذ على نحو تطوعي، وذلك في إطار مبادرة تقدمت بها إلى مركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومي في سبتمبر ٢٠١٢. وبعد ترحيب مجلس المركز وإدارة المعهد بهذه المبادرة، بدأ تنفيذ المشروع تحت إشرافي في يناير ٢٠١٣. وقد وقع اختيار من أبدو استعداداً للمشاركة في هذا المشروع على سبعة موضوعات (استبعد أحدها فيما بعد) من بين أربعة عشر موضوعاً تضمنتها قائمة أولية. وتضمن أسلوب إعداد الأوراق التي تعالج الموضوعات المختارة عقد عدد كبير من الجلسات التي تحاور فيها أعضاء الفريق حول المقترحات الأولية ثم حول المقترحات المطورة لكل موضوع، وناقشوا المسودات المتعددة التي أعدت لكل ورقة من أوراقه.

ولما كان من أغراض هذا المشروع ان يتواكب مع الاحتياجات العاجلة لإصلاح سياسات المالية العامة - وهو ما يقتضي ألا يستغرق إنتاج أوراقه وقتاً طويلاً وأن تصل هذه الأوراق في أقصر وقت إلى صناع السياسات ومتخذي القرارات - ونظراً للطبيعة التطوعية للمشروع، فقد كان من الضروري إنشاء قناة خاصة لإصدار أوراقه. وعلى ذلك فقد تقدمت في أكتوبر ٢٠١٢ بمبادرة تتعلق بإصدار أوراق المشروع، وكذلك بإصدار ما قد ينتجه المعهد من أوراق مناظرة في المستقبل. وهي تتمثل في إنشاء سلسلة جديدة من إصدارات المعهد، يطلق عليها "كراسات السياسات".

وطبقاً للنظام الذي أقرته إدارة المعهد لهذه السلسلة، تعرض مسودة الكراسة المعدة للإصدار فيها في سمنار يدعى إليه المعنيون بموضوعها من داخل المعهد وخارجه، ثم يقوم المؤلف بتتقيح أو تعديل المسودة في ضوء مناقشات السمنار، وذلك تمهيداً لإصدار الكراسة كعدد من أعداد سلسلة كراسات السياسات. وقد نوقشت مسودة الكراسة الأولى في ٤ ديسمبر ٢٠١٣، وصدرت النسخة المنقحة منها كعدد أول في هذه السلسلة في يناير ٢٠١٤. وأعيد تقديم هذا العدد جنباً إلى جنب مع مسودات الكراسات الخمس الأخرى في الندوة العلمية التي عقدت في إطار احتفالية المعهد بتجديد مبناه في ١٧ يناير ٢٠١٦. وفي ضوء ما جري من نقاش في هذه الندوة، قام معدو الكراسات بتتقيحها، وصدرت النسخ النهائية منها في أبريل ٢٠١٦.

ونظراً للترابط بين موضوعات الأعداد الستة الأولى من كراسات السياسات، و رغبة في تيسير الاطلاع عليها مجتمعةً من جانب المهتمين بقضايا إصلاح المالية العامة في مصر من الممارسين والباحثين والطلاب والإعلاميين والجمهور العام، فقد رؤي جمعها بين دفتي هذا الكتاب.

وختاماً، فثمة شكر مستحق للزميل الدكتور أحمد عاشور: أولاً على اقتراحه تجميع الكراسات الست في كتاب، وثانياً على ما قدمه لي من عون في تحرير هذا الكتاب، وعلى ما بذله من جهد كبير في المراجعات المتعددة لمخطوطته حتي يخرج للقارئ على نحو لائق.

ملخصات الفصول باللغة العربية

ملخص الفصل الأول

الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات

إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر

انطلاقاً من شيوع تطبيق الضريبة على القيمة المضافة (ض.ق.م.) في أكثر من ١٥٠ دولة، ومن تكاثر توصيات خبراء الضرائب والمالية العامة بتطبيق هذه الضريبة في مصر، ومن تكرار إعلان وزارة المالية عن عزمها على إحلال ض.ق.م. محل الضريبة العامة على المبيعات (ض.ع.م.)، سعت هذه الدراسة إلى تقييم ض.ق.م. من حيث المزايا والعيوب، مع الاسترشاد بخبرات الدول الأخرى في تطبيقها. كما قامت الدراسة بتقييم أداء ض.ع.م. من زاوية قدرتها على تعويض النقص في الضرائب الجمركية- وهو ما كان ضمن مبررات تطبيقها في مصر وتطبيق ض.ق.م. في دول أخرى. وقد تبين عجز ض.ع.م. في مصر- وكذلك عجز ض.ق.م. في الدول الأخرى- عن إنجاز هذا الهدف، ليس لعب جوهري فيهما، وإنما بسبب التمادي في تخفيض التعريفات الجمركية في سياق برامج التثبيت والتكيف واتفاقات منظمة التجارة العالمية، ونتيجةً لمحدودية الهامش المتاح لرفع أسعار هاتين الضريبتين بعدما نتج من تطبيق الليبرالية الاقتصادية الجديدة/توافق واشنطن من ضغط شديد للإنفاق العام وتراجع كبير في الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ وهو ما ألقى بأعباء جسيمة على الطبقات الشعبية عموماً والفقراء خصوصاً. كما أجرت الدراسة تقييماً لكفاءة ض.ع.م. باعتبارها تطبيقاً منقوصاً أو مشوهاً ل ض.ق.م.، تبين منه انخفاض معدل الكفاءة لأسباب متصلة بتصميم الضريبة، مع ميل هذا المعدل للانخفاض عبر الزمن بسبب التوسع الكبير في حجم القطاع غير النظامي وازدياد حالات التهرب من الضريبة جراء انتشار الفساد وضعف الإدارة الضريبية، فضلاً عن الانفلات الأمني بعد ثورة يناير ٢٠١١. وقد أكدت هذه النتائج وجوب التحول من ض.ع.م. إلى ض.ق.م.؛ وهي النتيجة التي توصلت إليها الدراسة في ضوء ما تبين لها من تفوق مزايا ض.ق.م. على ما يُنسب لها من عيوب.

وبعد فحص القضايا الجديرة بالاهتمام عند التحول من ض.ع.م. إلى ض.ق.م.، والنظر فيما يطرح بشأنها في الأدبيات المحلية والأجنبية، اقترحت الدراسة:

- ١- توسيع قاعدة الضريبة، مع السماح ببعض الاستثناءات التي تستدعيها صعوبات التطبيق أو متطلبات اجتماعية أو صحية أو بيئية. وهو ما يستوجب إلغاء الجدول (١) المرافق لقانون ض.ع.م. لإنهاء الازدواجية في نوع الضريبة (قيمة- عينية)، وإحلال جدول بالخدمات المعفاة محل الجدول (٢)، مع تعميم الخصم الضريبي لكونه من المبادئ الأساسية ل ض.ق.م.

٢- زيادة حد التسجيل إلى مليون جنيه، مع تطبيقه على مختلف الأنشطة، تخفيفاً للعبء الواقع على كاهل الإدارة الضريبية وتيسيراً للامتثال من جانب المكلفين، ومع السماح للإدارة الضريبية بتسجيل من يتقاعس عن طلب التسجيل متى توافرت لديها معلومات عن بلوغه حد التسجيل أو تجاوزه إياه. ويراجع هذا الحد دورياً بما يتمشى مع معدلات التضخم وتطور الأوضاع الاقتصادية.

٣- التعددية المحدودة في أسعار الضريبة. فالى جانب السعر العام الذي يقترح أن يكون ١٠% كما هو الحال مع ض.ع.م.، والسعر صفر للصادرات، وإعفاء الضروريات، يطبق سعر منخفض في حدود ٥% على السلع والخدمات شبه الضرورية وسعر مرتفع في حدود ٢٥% على الكماليات والأنشطة الضارة بالصحة والبيئة. ويزاد سعر الضريبة نقطتين مؤويتين فيما يتعلق بمبيعات مُسجّل لغير مُسجّل، وذلك تحفيزاً للأخير على طلب التسجيل.

وقد ناقشت الدراسة فكرة تخصيص إيرادات ض.ق.م. أو جزء منها لتمويل أنشطة معينة، وفكرة ض.ق.م. الاجتماعية التي طبقت في بعض الدول المتقدمة، وانتهت إلى رفض الفكرتين. وحبذت بلوغ الهدف من التخصيص عن طريق تقاسم حصيلة الضريبة بين المستوى المركزي والمستويات المحلية، أو عن طريق إلزام الحكومة تشريعياً بألا تقل حصة الأنشطة المطلوب زيادة تمويلها عن نسبة معينة، أو ألا تقل نسبة الزيادة السنوية في مخصصات هذه الأنشطة عن نسبة متفق عليها. وقدمت الدراسة عدداً من الاقتراحات الرامية إلى تحسين كفاءة الإدارة الضريبية في تطبيق ض.ق.م. ورفع مستوى الامتثال لهذه الضريبة من جانب المكلفين بها.

واختتمت الدراسة بضرورة مراعاة أمرين مهمين عند وضع نظام ض.ق.م. لمصر. أولهما التحرر من أسر النظرية الاقتصادية التقليدية والاسترشاد بما أسفرت عنه الفروع الحديثة لعلم الاقتصاد من نتائج متعلقة بالسلوك الاقتصادي للأفراد والمنشآت. وثانيهما تكامل ض.ق.م. مع باقي عناصر النظام الضريبي وتكامل هذا النظام مع نمط الإنفاق العام في سياق السعي لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي المستدام والتشغيل الكامل والعدالة الاجتماعية.

ملخص الفصل الثاني

الضريبة على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية - المفاهيم وإمكانيات ومشكلات التطبيق في

مصر

تبحث هذه الورقة في إمكانية وجود مساحة للإصلاح الضريبي في مصر في مجال الضريبة على الثروة. وتبدأ باستعراض بعض المفاهيم الخاصة بالضرائب على الثروة والتطور التاريخي والجدل حول هذه الضريبة في الأدبيات. كما تقوم باستخلاص دروس مستفادة من تجارب بعض الدول. توضح مراجعة الأدبيات أن الحجج المدافعة عن فرض ضريبة على صافي الثروة أكثر وأقوى منطقاً من الحجج الراضية لها. ومع ذلك فإن تجارب الدول توضح الصعوبات المرتبطة بإدارة مثل هذه الضريبة، لا سيما الصعوبات الفنية التي تتعلق بتقييم الأصول والصعوبات الإدارية. وقد أدت هذه الصعوبات ومقاومة أصحاب المصالح إلى تراجع كثير من الدول عن فرض الضرائب على الثروة.

وتعاني مصر من فجوة ضريبية كبيرة وضعف في موارد الموازنة العامة تزايدت حدته بعد ثورة يناير. ويوضح هيكل الضرائب أن القاعدة الضريبية قاصرة ولا تشمل كثيراً من الأوعية، كما أن العبء الضريبي لا يتوزع بعدالة. وقد قامت الدولة في عام ٢٠١٤ ببعض التعديلات الضريبية في قانون الضريبة على الدخل باستحداث شريحة جديدة، كما أخضعت الأرباح الرأسمالية على التعاملات في البورصة للضريبة على الدخل، وأدخلت تعديلات على قانون الضريبة على العقارات المبنية. وتمثل هذه التعديلات خطوة في الاتجاه المطلوب إلا أنه ما زال هناك مجالاً لمزيد من الإصلاح الضريبي المطلوب. وفي سياق الضرائب على الثروة كان لمصر تجربة في فرض ضرائب على التركات وعلى الأيلولة، لكنها ألغيت في سياق برامج الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات. وتستدعي الظروف الحالية إعادة فرض هذه الضريبة. وتفتقر الدراسة أن تكون على التركة، ويقلل من صعوبة إدارتها ضرورة التسجيل القانوني للتركة. كما أن فرض ضريبة على الهبات يفترض أن يقلل فرص التحايل على ضريبة التركات. كما تقترح الورقة إخضاع الأرباح الناتجة عن ارتفاع قيمة الأراضي الزراعية للضريبة على التصرفات العقارية.

وتقتضى العدالة أن يتحمل الأغنياء قدراً أكبر من عبء التحديات الحالية التي تواجهها مصر يتناسب مع ما اكتسبوه من ثروات واستفادتهم من الثغرات الضريبية والإعفاءات والمزايا المتعددة التي منحها لهم الدولة. وعلى ذلك تقترح الورقة فرض ضريبة على صافي الثروة لمرة واحدة تخصص لسداد جزء من الدين العام لتخفيف أعباء خدمة الدين في الموازنة.

وفي النهاية فإن إصلاح الضرائب على الثروة يجب أن يتم في إطار إصلاح ضريبي شامل وتطوير الإدارة الضريبية والمواجهة الفعالة للتحايل والتهرب الضريبي.

ملخص الفصل الثالث

إمكانية تطبيق ضريبة الكربون في مصر

يهدف هذا الفصل إلى تحديد مدى حاجة مصر إلى تطبيق ضريبة الكربون بها. وذلك من خلال التعرف على ماهية ضريبة الكربون، والأساس الاقتصادي لفرضها، وعلاقتها بالضرائب الأخرى على الوقود، ودوافع فرضها، والآثار المتوقعة لفرضها، ومحددات تصميمها وسعرها الأمثل، وذلك في ضوء تجارب الدول التي طبقتها، أو الدول التي في الطريق إلى تطبيقها. وتم التوصل إلى أهمية فرض ضريبة الكربون في مصر بشروط معينة، وذلك لأهميتها الكبيرة بيئياً في الحد من ظاهرة تغير المناخ ذات الاهتمام الدولي المتزايد، بالإضافة إلى عوائدها المالية التي قدرتها بعض الدراسات بقيمة لا يستهان بها.

ولكن على الرغم من هذه الايجابيات لفرض الضريبة، إلا أنه ينتج عنها بعض الآثار السلبية التي لا بد من أخذها في الاعتبار. حيث تؤثر الضريبة على كل من النمو الاقتصادي والتنافسية الدولية بالسلب في الأجل القصير، مقابل تأثيرها الايجابي على التنمية المستدامة في الأجلين المتوسط والطويل. كما يكون للضريبة آثارها التوزيعية الضارة بالفئات منخفضة الدخل، والتي يمكن الحد منها بتخصيص جزء من العوائد المالية للضريبة لهذه الفئات، من أجل تعويضها-ولو جزئياً- عن الضرر التي لحق بها.

وخلص هذا الفصل إلى أن تطبيق ضريبة الكربون في مصر يتطلب التغلب على بعض الصعوبات، والأخذ في الاعتبار بعض الأمور الهامة. فيجب توافر المعلومات الكافية عن كمية انبعاثات غازات الدفيئة في البيئة المصرية، وتحديد الحد الأقصى المسموح به من هذه الغازات، وإجراء الدراسات اللازمة لتحديد مدى العلاقة بين سعر ضريبة الكربون والمستهدفين منها من ناحية، ونسبة التخفيض في الكميات المستهلكة من الوقود، ومن ثم نسبة التخفيض في كمية الانبعاثات من غازات الدفيئة من ناحية أخرى، والتدرج في تطبيق الضريبة مع التباين في سعرها بالنسبة للقطاعات والفئات المختلفة، ويمكن في بداية تطبيق الضريبة الجمع بينها وبين الأدوات الأخرى مثل: إعطاء حوافز لمنتجات ومستهلكي مصادر الطاقة المتجددة، وفرض ضريبة على ملكية وسائل النقل الأكثر استهلاكاً للوقود، وبحيث يتفاوت سعر الضريبة تبعاً لنوع الوقود المستخدم في الوسيلة. كما ينبغي تهيئة الرأي العام لتقبل الضريبة بتوضيح آثارها الايجابية، واختيار التوقيت المناسب لإقرار فرض الضريبة.

ملخص الفصل الرابع قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتي يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلى، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومي، ونمط توزيعه. وفي ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضروري التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. وبالرغم من تعدد الدراسات التي تصدت لمهمة قياس كفاءة الإنفاق العام في العديد من دول العالم، إلا أن هذه الدراسات تكاد تكون غائبة في مصر. ومن هنا، تبرز أهمية هذه الدراسة التي سعت لقياس كفاءة الإنفاق العام في مصر، وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة في الفترة من ٢٠٠٠/٢٠٠١ حتى ٢٠١١/٢٠١٢، وتحليل التغيرات التي مرت بها والوقوف على أسبابها وأهم العوامل المؤثرة فيها.

وقد توصلت الدراسة إلى أن مستويات كفاءة الإنفاق العام في مصر أخذت في التراجع طوال الفترة محل الدراسة وذلك على الرغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجمالي بالأسعار الثابتة. وهو ما يؤكد الإنطباع العام السائد بضعف مستوى كفاءة الإنفاق العام الإجمالي في مصر. وقد خلصت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق، لا تؤدي بالضرورة لتحسين مستويات الكفاءة على مستوى القطاع الحكومي ككل، بل على العكس قد يصاحبها في بعض الأحيان تدهوراً في تلك المستويات. ومن ثم، فقد أوصت الدراسة بأنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الاعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق من أجل تحقيق ذلك، وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التي من شأنها رفع كفاءة ذلك الإنفاق، والتي يأتي على رأسها محاربة الفساد وتشديد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء، إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التي يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع، ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسي، وإشاعة الأمن في البلاد.

ملخص الفصل الخامس

الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها

مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول

تُعد الهيئات العامة الاقتصادية أحد أهم مكونات القطاع العام بمعناه الواسع والتي عانت مما عاناه القطاع العام من سوء إدارة، وتدنى في الكفاءة، وضعف في الإنتاجية، وسوء الخدمات المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين. لذا تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أهم المشكلات التي تعاني منها الهيئات الاقتصادية وسبل معالجتها من خلال تحليل الأداء المالي لهذه الهيئات وتحليل العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة، مع التركيز على دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتترول.

وقد خلص هذا الفصل إلى ضرورة إعادة النظر في تصنيف بعض الهيئات العامة لاعتبارها هيئات اقتصادية من عدمه. وإعادة النظر في تسعير بعض المنتجات أو الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات الاقتصادية دون الإخلال بالجانب الاجتماعي. وتحويل بعض المديونيات المستحقة لبنك الاستثمار القومي إلى مساهمة في رأس مال هذه الهيئات بما يحافظ على الملكية العامة للهيئات ويخلصها من عبء المديونية المتراكمة، وإعادة النظر في القوانين المنظمة لعمل تلك الهيئات لتقليص السلطات الواسعة الممنوحة لمجالس إدارتها.

كما أوصى كذلك بإعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئة العامة المصرية للبتترول للتعرف على حجم الدعم الحقيقي الناتج عن الفرق بين التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية وبين الأسعار الجبرية لهذه المنتجات، ومراجعة طرق حساب التكلفة الحقيقية لتوفير تلك المنتجات وطرق تسعيرها، وذلك للقضاء على التباينات السعرية لتلك المنتجات. وتسوية التشابكات المالية بين الهيئة والأطراف الأخرى لضمان حصول الهيئة على مستحقاتها الفعلية وسداد كافة التزاماتها تجاه الأطراف الأخرى.

ملخص الفصل السادس

إمكانيات تطبيق موازنة الأداء في مصر

ينقسم هذا الفصل إلى أربع أجزاء هي : موازنات الأداء، المفاهيم والنتائج، والتجارب الدولية لتطبيق هذه الموازنات، وتجربة مصر في تطبيق موازنات الأداء، والطريق إلى تطبيق موازنات الأداء في مصر، وتنتهي بالخلاصة .

ويبدأ الجزء الأول بتعريف لموازنات الأداء يتضمن مدى واسعاً من نظم موازنات الأداء ويتضمن نظم موازنات الأداء المطبقة في كثير من الدول . ولقد كان الأداء المخيب للأمال لهيئات قطاع الحكومة هو ما أدى منذ ١٩٩٠ إلى اعتبار عمليات الموازنة وسيلة ضغط متزايد لتحسين أدائها ورفع كفاءتها، ويمكن القول بأن موازنات الأداء هي أسلوب لإعداد موازنة الدولة يحدد ويقيس ويربط بين الآثار والنتائج المتوقعة من تنفيذ البرامج والمشروعات وبين الإنفاق الحكومي ويحدد المسؤولين ويحاسب على الأداء . ويعرض هذا الجزء لأهداف موازنات الأداء ويقارن بين موازنات الأداء وموازنات البنود وكيف تتغلب على عيوب موازنات البنود . ويستعرض الإطار المنطقي الذي تخلقه موازنات الأداء باستخدام مفاهيم النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء، ونظام المتابعة والتقييم المبني على النتائج والذي يتجاوز نظام المتابعة والتقييم التقليدي، ويؤكد هذا الجزء على تعريف معلومات الأداء وكيف أنه يتضمن مكونين أساسيين وهما مقاييس الأداء، والتقييم . وينتهي الجزء الأول بإستعراض المتطلبات الأولية لموازنات الأداء والتي تتضمن الاستعداد لادخال موازنات الأداء، ومعلومات الأداء، وموازنة البرامج، والحرية والمرونة الإدارية، وربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط، وإدماج نظم المحاسبة مع نظم معلومات الأداء .

ويتناول الجزء الثاني سبع تجارب دولية في تطبيق موازنات الأداء وهي تجارب جنوب أفريقيا والهند وشيلي وماليزيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلنده ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهي تجارب تختلف كل واحدة منها عن الأخرى في نقطة الإرتكاز الأساسية والتي تنوعت من الإرادة السياسية، الى المشاركة الشعبية، إلى التركيز على دور التقييم، إلى تحقيق الجودة الشاملة ورضا العملاء، إلى أهمية الإطار التشريعي، إلى التأكيد على أهمية معلومات الأداء .

ويعرض الجزء الثالث لتجربة مصر في تطبيق موازنات الأداء فلقد ركزت عملية الموازنة في مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات) وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماطاً للإنفاق تطبق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من تخصيصات الموازنة . وفي إطار عمل إصلاح للموازنة طلبت الحكومة المصرية من البنك الدولي سنة ٢٠٠٠ أن يراجع عملية الموازنة، وبعدها بدأ مشروع تطبيق موازنات الأداء على أساس تجريبي في خمس وزارات رائدة، ووفر البنك الدولي الدعم الفني اللازم لوزارة المالية ودرّب مستشارين محليين لمساعدة الوزارات الرائدة في عملية التطبيق . وقد تميزت التجربة المصرية بوجود إطار تشريعي داعم للتوجه نحو موازنات الأداء، ووجود

كفاءات علمية محلية استطاعت أن تساعد الوزارات فى التقدم فى التطبيق، كما تمتع المشروع بدعم سياسى قوى من رئيس الجمهورية ووزير المالية آنذاك . ولكن مع تغيير وزير المالية فقد المشروع الدعم المطلوب ولم يتم تنفيذ المرحلة الثانية وتوقف المشروع .

ويتناول الجزء الرابع من الورقة الطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر ومتطلبات هذا التطبيق . إن بناء وتأسيس نظام موازنات الأداء هو عملية سياسية أكثر منها عملية فنية، ولذلك فإن ضمان تأييد الحكومة والقبول العام ووجود بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح شرط ضرورى لنجاح الإصلاح . كما يحتاج تطبيق موازنات الأداء إلى إطار تشريعى داعم مثل قانون أداء ونتائج الحكومة فى الولايات المتحدة الأمريكية وليس مجرد تعديلات فى قانون الموازنة .

إن خلق الوعى والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالى وموازنات الأداء ضرورى جداً للتمهيد للانتقال، وذلك لخلق ثقافة للأداء قابلة للاستدامة، وبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء، والقضاء على المقاومة الثقافية للإصلاح . إن بناء القدرات اللازمة لتشغيل نظام معلومات أداء جديد يخدم موازنات الأداء يستوجب تغييراً كبيراً فى مهارات واختصاصات وكفاءات وزارة المالية فتنقل من مجرد جهاز اقتصادى محاسبى إلى جهاز لتحليل ووضع السياسات . أن التوجه نحو النتائج وموازنات الأداء يستلزم وضع استراتيجية واضحة ومحددة تعكس الفرص والقيود وتوفر إطاراً لكل الجهود للتحويل إلى نظام قائم على النتائج والأداء . كما أن هناك اتفاق الآن على أهمية الإطار المتوسط الأجل للإنفاق فى ارتباطه بموازنات الأداء . ولما كانت موازنة الأداء تصنف الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما فى الموازنة التقليدية على أساس أنواع المدخلات، فإنها تتطلب تطوير وعرض معلومات الأداء والتكلفة لكل برنامج والذى يجب أن يرتبط الى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات . ويحتاج عمل نظام لمعلومات الأداء بشقيه مؤشرات الأداء والتقييم لكثير من التدريب ورفع كفاءات ومهارات العاملين، وذلك نظراً لأنه أساس إدارة الأداء والإدارة بالنتائج، وهو مايفتقده الجهاز الحكومى حالياً . كما يجب تطوير النظام المحاسبى الحكومى ليتلاءم مع إحتياجات موازنة الأداء عن طريق استخدام محاسبة التكاليف فى قطاع الحكومة.

وفى النهاية فإن مبادرات موازنات الأداء تتطلب التحرك ببطء واستخدام المكونات المختلفة ووضع أهداف محددة بعناية للإصلاح . وللترتيب الصحيح والمناسب والتوقيت الواقعى أهمية كبيرة لنجاح تطبيق موازنات الأداء . كما أنه من الأهمية بمكان أخذ العلاقة بين الإصلاحات المختلفة ودرجة اعتمادها على بعضها البعض فى الاعتبار . ومن المفيد البدء بنظام منطقى بسيط سهل التعامل معه أكثر من تضييع الوقت فى محاولة تطوير نظام مثالى وكامل ومعقد، كما يجب تخصيص وقت كافى مسبقاً لتصميم استراتيجية التطبيق وتحديد الأدوار والمسئوليات والمتطلبات.

الفصل الأول

الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات
إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر

إعداد

أ.د. إبراهيم حسن العيسوي

مقدمة

بعد سنوات قليلة من التطبيق الكامل للضريبة على المبيعات اعتباراً من السنة المالية ٢٠٠٢/٠١، أعلنت الحكومة المصرية أنها بصدد دراسة تحويل هذه الضريبة إلى ضريبة على القيمة المضافة. وقد تجدد الحديث بعد فترة وجيزة من قيام ثورة يناير ٢٠١١ عن وجوب الانتقال إلى نظام الضريبة على القيمة المضافة، وذلك بمناسبة رغبة الحكومة في الحصول على قرض من صندوق النقد الدولي، وبمناسبة ما يستتبع هذه الرغبة من ضرورة التقدم ببرنامج للإصلاح المالي والاقتصادي. ذلك أن صندوق النقد الدولي معروف بتحمسه الشديد للضريبة على القيمة المضافة وبأنه يميل إلى دفع الحكومات التي تطلب الاقتراض منه إلى تضمين التحول إلى هذه الضريبة في خطابات النوايا التي تقدمها للصندوق. ولذا فمن المرجح أن يأتي التحول إلى الضريبة على القيمة المضافة في سياق التعاقد على القرض الجديد.

وحتى إذا لم يتم التعاقد على هذا القرض، فليس من المستبعد أن تشرع الحكومة في عملية التحول، وذلك استناداً إلى الاعتقاد بوجود عيوب في التطبيق الحالي للضريبة العامة على المبيعات يمكن معالجتها من خلال الانتقال إلى نظام الضريبة على القيمة المضافة. وهذا ما يتضح من تصريحات رسمية متعددة كان آخرها تصريح رئيس مصلحة الضرائب الذي أكد فيه رغبة المصلحة في تطبيق ض.ق.م. "لأنها ستحل جميع المشاكل التي نتجت عن تطبيق الضريبة العامة على المبيعات"، وذكر أن العمل جار بالفعل في إعداد مشروع قانون للتحول إلى ض.ق.م. وأنه سوف يستعان بخبراء من صندوق النقد الدولي للمساعدة في إنجاز عملية التحول.^١

والغرض من هذا الفصل هو فهم الواقع الحالي للضريبة العامة على المبيعات، والوقوف على حقيقة الفروق القائمة بينها وبين الضريبة على القيمة المضافة، وتقييم أداء الضريبة العامة على المبيعات والتعرف على أوجه الضعف أو الخلل في تطبيقها، ومن ثم تبين متطلبات التحول إلى الضريبة على القيمة المضافة، وذلك في ضوء المعارف النظرية والخبرات العملية في تطبيق هذه الضريبة.

^١ حوار مع ممدوح عمر رئيس مصلحة الضرائب في *جريدة أخبار اليوم*، عدد ٧ سبتمبر ٢٠١٣. وجزير بالذكر أنه خلال المدة المنقضية منذ ذلك التاريخ أعدت وزارة المالية أكثر من صيغة لمشروع قانون للضريبة على القيمة المضافة. وبالتزامن مع إعداد هذا الكتاب للنشر (يوليو ٢٠١٦) يناقش مجلس النواب أحدث صيغة قدمتها الحكومة لمشروع هذا القانون (المحرر).

الضريبة العامة على المبيعات والضريبة على القيمة المضافة

الضريبة العامة على المبيعات (General Sales Tax: GST - فيما بعد: ض.ع.م.) والضريبة على القيمة المضافة (Value Added Tax: VAT - فيما بعد: ض.ق.م.) هما نوعان من أنواع الضرائب غير المباشرة، أي الضرائب التي لا تفرض بمناسبة اكتساب الدخل كالضرائب على دخول الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين، وإنما هي ضرائب تفرض بمناسبة إنفاق الناس لجانب من دخولهم على السلع والخدمات المختلفة. إنها ضرائب على مبيعات السلع والخدمات أو على استهلاكها. وقد تفرض هذه الضريبة في مرحلة البيع للمستهلك النهائي كما هو الحال مع الضريبة على مبيعات التجزئة (Retail Sales Tax :RTS) المطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى الولايات وعلى مستوى الحكومات المحلية. كما أن هذه الضريبة قد تفرض في مرحلة الإنتاج كما كان الحال في مصر في المرحلة الأولى لتطبيق ض.ع.م. ، حيث اقتصر التطبيق على المنتج الصناعي بمقتضى القانون ١١ لسنة ١٩٩١ ، وكما هو الحال مع ضرائب أو رسوم الإنتاج (Excise) التي تطبق على المبيعات من نوعيات محددة من السلع مثل السلع الكمالية والأنشطة الترفيهية ، كما قد تفرض على المشروبات الكحولية والتبغ والبنزين والملاهي الليلية وصالات القمار بغرض تحصيل إيرادات إضافية للخزانة أو بغرض الحد من استهلاك السلع الضارة بالصحة والبيئة.^١

وقد تفرض الضريبة غير المباشرة عند مراحل متعددة لإنتاج وتوزيع السلع. وهذا هو الحال مع الضريبة على رقم الأعمال (Turnover Tax: TOT) التي تفرض فيها ضريبة مبيعات عند كل حلقة من حلقات سلسلة عرض السلعة، وذلك دون خصم للضريبة التي تدفع في الحلقة أو الحلقات السابقة. وينطوي تطبيق هذه الضريبة على ما يعرف بالتراكم الضريبي (Tax Cascading)، حيث تتعرض القيمة الكاملة للسلعة المباعة للضريبة على رقم الأعمال بالرغم من أن مستلزمات إنتاجها قد خضعت من قبل لهذه الضريبة. وهو ما يعنى عملياً فرض ضريبة على الضريبة السابق تحملها (Tax on Tax)، وهو إجراء يمكن تقاديه بلجوء الشركات للاندماج أو التكامل الرأسي. ولذا فقد تحولت دول كثيرة من هذا النوع من الضرائب إلى ض.ق.م. ، حيث يتمثل وعاء الضريبة عند أي مرحلة من مراحل عرض السلعة في القيمة المضافة(ق.م.) في تلك المرحلة ، وهي الفرق بين قيمة المخرجات(مخ) وقيمة المدخلات(مد) التي استخدمت في إنتاجها. وعملياً تخصم الضريبة على المدخلات من الضريبة على المخرجات المباعة ، بحيث يقوم البائع في أي مرحلة بتوريد الفرق بين الضريبة المحصلة في هذه المرحلة والضريبة التي

^١ - تطلق تايلاند على هذا النوع من الضرائب أو رسوم الإنتاج ضريبة الخطيئة sin tax ، وذلك باعتبارها تفرض على استهلاك ينحرف عن الطريق القويم صحياً أو بيئياً أو أخلاقياً. أنظر:

S.Sujjapongse ، "Tax Policy reform in Asian countries : Thailand perspective "، *Journal of Asian Economics*، no.16,2005,p.1023.

سبق له سدادها في المراحل السابقة إلى مصلحة الضرائب. فإذا افترضنا أن الضريبة تفرض بسعر موحد على جميع السلع، وليكن: (س)، حينئذ تكون الضريبة الواجب توريدها:

$$\text{ض.ق.م.} = \text{س} * (\text{مخ}) - \text{س} * (\text{مد})$$

$$= \text{س} * (\text{مخ} - \text{مد})$$

$$= \text{س} * (\text{ق.م.})$$

لاحظ أن افتراض سعر موحد للضريبة قد لا يكون واقعياً. إذ ليس من النادر أن يختلف سعر ض.ق.م. على المجموعات المختلفة من السلع. فقد تخضع أجهزة التكييف للضريبة بسعر ٢٥% بينما تخضع مدخلاتها للضريبة بسعر ١٠%. بل إن ض.ق.م. قد تُفرض على بعض السلع بسعر صفر (Zero rated) كما هو الحال مع السلع المصدرة. كما أن بعض السلع قد تعفى من ض.ق.م. بالكامل (VAT exempted) كما هو شائع بالنسبة للسلع الضرورية كالأغذية والأدوية الأساسية أو ألبان وملابس الأطفال أو المنتجات الموفرة للطاقة.

والفرق بين الإعفاء من ض.ق.م. وتطبيقها بالسعر صفر هو التالي: أن بائع السلعة المعفاة لا يحصل ضريبة مخرجات من مشتريها، كما أنه لا يسمح للبائع باسترداد ما قد يكون سبق له سداده من ض.ق.م. على مشترياته من المدخلات المتصلة بهذه السلعة؛ ولذلك يقال أن هذه السلع (Input-taxed) بمعنى أنها سلع تحمل مدخلاتها بالضريبة دون أن تتعرض مخرجاتها للضريبة. أما في حالة فرض الضريبة بالسعر صفر كما يحصل مع السلع المصدرة، فلا تحصل ضريبة عند بيع/تصدير السلعة، ولكن يحق للبائع/المصدر استرداد ما سبق سداده من ض.ق.م. على مستلزمات الإنتاج التي دخلت في إنتاج السلعة المباعة.^١

ومن الملاحظ أن ض.ق.م. - والتي تطلق عليها بعض الدول: الضريبة العامة على المبيعات (GST) أو الضريبة على السلع والخدمات (Goods and Services Tax: GST) - عادة ما

أنظر:

US GAO (USA Government Accountability Office) , *Value –Added Taxes, Lessons learned from other countries on compliance risks, administrative costs, and transition*, April 2008,p. 18, www.gao.gov

^٢ لاحظ أن الموازنات العامة وحساباتها الختامية في مصر تميز بين الضرائب على السلع والخدمات وبين الضريبة العامة على المبيعات، حيث تعتبر الضريبة العامة على المبيعات مكوناً من مكونات الضرائب على السلع والخدمات. كما يجري التمييز بين الضريبة العامة على المبيعات التي تفرض على السلع المحلية والمستوردة وبين أنواع أخرى من الضرائب هي في الواقع ضرائب على المبيعات، مثل الضرائب على ما يعرف بسلع جدول (١) المحلية والمستوردة- وهي ضرائب عينية على طائفة من السلع المدرجة بجدول (١) المرافق للقانون ١١ لسنة ١٩٩١، ومثل ضريبة المبيعات على الخدمات المقررة وفقاً للجدول (٢) المرافق للقانون ذاته. أنظر مثلاً: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، على موقع الوزارة (www.mof.gov.eg).. ولكن عند تقديم بيانات مجمعة عن "ضريبة المبيعات" كما في مشروعات الموازنة، يعامل مجموع الضريبة العامة على المبيعات وضريبة المبيعات على الخدمات والضرائب على سلع الجدول (١) المحلية والمستوردة على أنه "ضرائب المبيعات". أنظر مثلاً جدول رقم (١١): الإيرادات العامة المدرج ضمن مشروع موازنة ٢٠١٣/١٢ والموضوع على موقع وزارة المالية المشار إليه حالياً.

تصنف على أنها ضريبة على الاستهلاك، حيث أنها بصفة عامة ضريبة يحصلها البائع المسجل^١، ولكن المستهلك النهائي هو الذي يتحملها في نهاية المطاف. وهذا ما يوضحه المثال المعروض في جدول (١).

جدول (١): ض.ق.م. ضريبة يحصلها المنتج والموزع ويتحملها المستهلك النهائي
(القيم بالمليون جنيه)

المتعامل	ثمن الشراء	ض.ق.م. على المشتريات	ثمن بدون ض.ق.م.	ض.ق.م. بسعر ١٠%	ثمن البيع شاملاً ض.ق.م.	القيمة المضافة	ض.ق.م. المحولة للخزانة
مصنع الجلود	٠	٠	١٠٠	١٠ (%١٠*١٠٠)	١١٠ (١٠+١٠٠)	١٠٠ (٠-١٠٠)	١٠ (٠-١٠)
مصنع الأحذية	١١٠	١٠	١٣٠	١٣ (%١٠*١٣٠)	١٤٣ (١٣+١٣٠)	٣٠ (١٠٠-١٣٠)	٣ (١٠-١٣)
تاجر الأحذية بالتجزئة	١٤٣	١٣	١٧٠	١٧ (%١٠*١٧٠)	١٨٧ (١٧+١٧٠)	٤٠ (١٣٠-١٧٠)	٤ (١٣-١٧)
المستهلك النهائي	١٧٠	١٧ (%١٠*١٧٠)					
مجموع القيم المضافة						١٧٠ (٤٠+٣٠+١٠٠)	
إيرادات الخزانة من ض.ق.م.							١٧ (٤+٣+١٠)

وللتبسيط فقد افترض في هذا المثال أن مصنع الجلود لم تكن له مشتريات من منشآت أخرى، وبالتالي فإنه لم يسبق له سداد ض.ق.م. كما افترض أن ض.ق.م. تفرض بسعر موحد في جميع مراحل الإنتاج والتوزيع وهو ١٠%. وكما هو واضح عند تقاطع العمود الأخير مع الصف الأخير فإن صافي حصيله ض.ق.م. الذي تتسلمه الخزانة العامة هو ١٧ مليون جنيه. وهذا المبلغ هو أيضاً قيمة ض.ق.م. التي نحصل عليها بضرب مجموع القيم المضافة في مراحل الإنتاج والتوزيع (١٧٠ مليون جنيه كما هو ظاهر عند تقاطع العمود السابع مع الصف السادس) في سعر ض.ق.م.، وهو ١٠%. وهذا أيضاً هو ما يتحمله المستهلك النهائي كما يظهر في الخلية الناتجة عن تقاطع العمود الثالث مع الصف الخامس. ومن الواضح أن صافي حصيله ض.ق.م. يكافئ قيمة ضريبة بسعر ١٠% على مبيعات التجزئة من المنتج النهائي وهو الأحذية (RTS) كنتك المفروضة في الولايات المتحدة الأمريكية)، حيث تبلغ قيمة هذه المبيعات ١٧٠ مليون جنيه كما يظهر عند تقاطع العمود الرابع مع الصف الرابع.

^١ - البائع المسجل هو المنتج أو المستورد أو التاجر الذي يُسجل لدى مصلحة الضرائب باعتباره مكلفاً بتحصيل الضريبة على الاستهلاك (أو على المبيعات أو على القيمة المضافة) من المشتري وتوريدها لمصلحة الضرائب، وذلك عندما تبلغ مبيعاته حداً معيناً أو تتجاوزها (وهو ما يطلق عليه حد أو عتبة التسجيل (tax threshold)).

ولكن تحمل المستهلك لكامل قيمة ض.ق.م. قد لا يتحقق إذا تعرضت سلسلة الخصم والاسترداد للضريبة السابق سدادها للانقطاع. وهو ما يحدث عندما تعفى بعض السلع من الضريبة، أو عندما تتعرض بعض السلع للضريبة بسعر صفر، أو عندما تتهرب بعض المنشآت الملزمة قانوناً بالتسجيل كمنشآت خاضعة للضريبة. ففي مثل هذه الحالات تصبح ض.ق.م. مجرد ضريبة على المدخلات، لا ضريبة استهلاك نهائي. وهو ما ينطبق أيضاً على القطاع غير النظامي الذي قد لا يُحصَل ض.ق.م. على مبيعاته، ولكنه قد يسدد ض.ق.م. على مشترياته من الشركات المنتجة أو المستوردة المسجلة كشركات خاضعة لهذه الضريبة.¹ وهكذا قد تعمل ض.ق.م. كمصيدة لأشخاص القطاع غير النظامي الذين قد يتمكنون من الإفلات من الضريبة على الدخل، ولكنهم يجدون أنفسهم مضطرين لسداد ض.ق.م. على مدخلاتهم المحلية أو المستوردة المشتراة من شركات مسجلة.² ولذا فليس صحيحاً أن القطاع غير النظامي يستطيع الإفلات دائماً من ض.ق.م.، ولكنه يستطيع تفاديها بالطبع إذا كان يحصل على مشترياته من منشآت غير نظامية/غير مسجلة أو من منشآت متهربة من التسجيل.

٢

الضريبة على القيمة المضافة: النشأة والانتشار والمزايا والعيوب

أ- النشأة والانتشار

يرجع بعض الباحثين فكرة ض.ق.م. إلى العشرينات من القرن الماضي، حيث نادي بها آنذاك رجل الأعمال الألماني فون سيمينز. كما جرت محاولات أولية لفرضها في فرنسا في سنة ١٩٤٨. ولكن البداية الحقيقية لتطبيق ض.ق.م. كانت في سنة ١٩٥٤ عندما قامت فرنسا بإحلال هذه الضريبة محل الضريبة على رقم الأعمال. وقد شهدت هذه الضريبة انتشاراً سريعاً في عدد كبير من دول العالم، خاصة منذ تبني دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) لهذه الضريبة في ١٩٦٧. فقد امتد النطاق الجغرافي لتطبيق ض.ق.م. ليشمل الكثير من الدول المتقدمة والنامية. ومنذ التسعينيات من القرن الماضي قامت دول شرق أوروبا والدول التي انبثقت عن الاتحاد السوفياتي السابق بفرض ض.ق.م. كما تعددت الدول النامية التي تطبق ض.ق.م. في آسيا (بما في ذلك دول كبيرة مثل الهند والصين) وفي أفريقيا وفي أمريكا اللاتينية. وحسب تقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فإن عدد الدول التي كانت تطبق ض.ق.م. في سنة ٢٠١١ قد بلغ نحو ١٥٤ دولة، بما في ذلك جميع دول

¹- راجع:

M. Keen, "VATs, tariffs, and withholding: Border taxes and informality in developing countries", *Journal of Public Economics*, vol. 92, 2008, p. 1893, www.elsevier.com/locate/econbase

² - www.itdweb.org/VAT Conference

OECD عدا دولة واحدة وهي الولايات المتحدة الأمريكية التي ما زالت تتمسك بتطبيق الضريبة على مبيعات التجزئة (RST). ويبدو أن هذا العدد لم يطرأ عليه تغيير منذ ذلك التاريخ.¹

ومن أهم العوامل التي ساعدت على انتشار ض.ق.م. برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي التي عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على ترويجها في الدول النامية منذ ثمانينيات القرن الماضي. كما عملت ظاهرة العولمة وما رافقها من تحرير للتجارة الدولية وتخفيض ملموس للضرائب الجمركية على تحول الكثير من الدول إلى ض.ق.م. على أمل أن تعوض حصيلتها النقص المتحقق في حصيلة الضرائب الجمركية.²

ويقدر أن ضرائب الاستهلاك وفي القلب منها ض.ق.م. كانت تسهم في ٢٠٠٥-٢٠٠٦ بأكثر أو ثاني أكبر نسبة في الإيرادات الضريبية- نحو ٣١% في المتوسط في دول OECD.³ وبالرغم من أن نصيب ض.ق.م. النسبي في الإيرادات الضريبية قد تزايد بشدة في الكثير من دول العالم، إلا أن بعض الدول شهدت انخفاضاً في هذا النصيب؛ وهو ما يعني أن النمو الذي حدث في نصيب ض.ق.م. ليس حتمياً.⁴

ب- مزايا ض.ق.م.

يتضح من فحص الأدبيات المتاحة بشأن ض.ق.م. أنها تتمتع بالمزايا التالية:

(١) تساعد ض.ق.م. في تشجيع الادخار ومن ثم تشجيع كل من الاستثمار والنمو الاقتصادي. والسبب في ذلك هو أن ض.ق.م. تصيب الاستهلاك، ولا تصيب الدخل كله، وهو ما يجعل المدخرات بمنأى عن هذه الضريبة، ويحفز بالتالي على زيادتها، ومن ثم زيادة الاستثمار والنمو الاقتصادي.⁵ وتؤكد دراستان نشرتهما OECD في ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ أن ض.ق.م. أكثر تشجيعاً للنمو الاقتصادي من الضريبة على

¹ - حول تاريخ ض.ق.م. وعدد الدول التي تطبقها، أنظر:

P. Hooper and K. Smith, " A value- added tax in the U.S. :An argument in favor", *Business Horizons*, vol. 40, May-June 1997, pp. 78-83, www.econbiz.de, T. M. Le, *Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues*, World Bank, Papers for the World Bank course on practical issues of tax policy in developing countries, 2003, www.worldbank.org, V. Kononova and J. Whalley, Recent Russian Debate on Moving from VAT to Sales Taxes and its Global Implications, *NBER Working Paper* no. 15615, Dec. 2009., Lucerne Conference Communique, www.oecd.org/tax/consumption-tax/..., M. Keen, Targeting, Cascading and Indirect Tax Design, *IMF Working Paper*, no. 13/57, Feb. 2013, p. 5, and M. Keen, The Anatomy of the VAT, *IMF Working Paper*, no. 13/111, May 2013.

² - The First Global Tax Conference, Rome, 2005, www.itdweb.org/VAT conference, Lucerne Conference, *op. cit.*, and OECD Observer, "Consumption Taxes- The Way to the future?", *OECD Policy Brief*, Oct. 2007, www.oecd.org

وسوف نختبر مدى نجاح ض.ع.م. التي فرضت في مصر ضمن حزمة إجراءات برنامج التثبيت والتكيف في ١٩٩١ في إحراز هدف تعويض النقص في إيرادات الضريبة الجمركية في القسم ٤-١.

³ - www.en.wikipedia.org/wiki/Value_Added_Tax, and www.itdweb.org/VAT Conference

⁴ - OECD Observer, *op. cit.*

⁵ -See: www.en.wikipedia.org/Consumption Tax

دخول الأشخاص أو على دخول الشركات.^١ ولكن يجب ملاحظة أمرين: أولهما أن التشجيع على الادخار مرهون بإعفاء الضروريات من الضريبة وفرض أسعار مخفضة للسلع الأخرى ذات الأهمية في الاستهلاك الشعبي. وثانيهما أن تشجيع الادخار وزيادته شرط ضروري، ولكنه ليس شرطاً كافياً لزيادة الاستثمار والنمو. إذ تتطلب زيادة الاستثمار والنمو شروطاً أخرى كتوافر فرص مجزية للاستثمار وتوافر مناخ استثماري موات.

(٢) ض.ق.م. تنفادي الازدواج أو التراكم الضريبي المصاحب لبعض الضرائب الأخرى مثل الضريبة على رقم الأعمال، وذلك بفضل آلية استرداد الضريبة على المدخلات. ومع ذلك قد تصاحب ظاهرة التراكم الضريبي بعض تطبيقات ض.ق.م. كما في حالة فرض ض.ق.م. على قيمة الواردات شاملة الضريبة الجمركية^٢، وحالة استخدام سلعة معفاة (لا تحمل ب ض.ق.م. ولا يسترد ما سبق دفعه من ض.ق.م. على مدخلات هذه السلعة) في إنتاج سلعة خاضعة للضريبة، وحالة قصر تطبيق الخصم الضريبي على السلع دون الخدمات.

(٣) توفر ض.ق.م. موارد كبيرة ومستقرة بفضل اتساع قاعدتها وتعدد مراحل تحصيلها. ولكن يتعين ملاحظة أن فرص تحقق هذه الميزة تضيق مع انكماش قاعدة هذه الضريبة ومع تزايد الإعفاءات ومع التوسع في تطبيق الأسعار المخفضة للضريبة. وكما يقول مايكل كين - وهو من كبار الخبراء الدوليين في قضايا ض.ق.م. ونائب مدير قسم شئون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. - فإنه بالرغم من استمرار الجدل حول جوانب مختلفة لتطبيق ض.ق.م.، إلا أن الأمر الذي لا شك فيه هو تمتع هذه الضريبة بمقدرة تحصيلية عالية، وأنه كقاعدة عامة ويفرض ثبات العوامل الأخرى - تحصل الدول التي تطبق ض.ق.م. إيرادات ضريبية أكبر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من تلك التي لا تطبق هذه الضريبة.^٣ ولعل هذه الميزة قد دعت بعض معارضي ض.ق.م. في الولايات المتحدة إلى وصفها بأنها ماكينة لضخ النقود (money machine) وأنها - لهذا السبب - تشجع على تضخم حجم الحكومة؛ وهو ما لا يرحبون به على ما سيأتي بيانه لاحقاً.^٤ ومما لا شك فيه أن المقدرة التحصيلية العالية ل ض.ق.م. تقوم بدور مهم في تحقيق الاستقرار المالي للحكومة، وبخاصة استقرار وانتظام المصروفات نتيجة لاستقرار وانتظام الإيرادات.^٥

^١ - الدراسات المشار إليهما في:

A. Charlet and J. Owens, "An international perspective on VAT", *Tax Notes International*, vol. 59, no. 12, 20 Sept. 2010, www.oecd.org/tax/consumption

^٢ - ينبغي تذكر أن فرض ض.ق.م. على الواردات يقابله تطبيق هذه الضريبة بسعر صفر على الصادرات التي ستفرض عليها ض.ق.م. عند عبورها حدود الدولة المستوردة، وذلك تطبيقاً لمبدأ المنتهى أو المصب المشار إليه فيما بعد.

^٣ - M. Keen, and B. Lockwood, *The Value Added Tax: Its Causes and Consequences*, *IMF Working Papers*, no. 183, July 2007, and M. Keen, *Taxation and Development*, *IMF Working Papers*, no. 220, Sept. 2012, p.11.

^٤ - The Economist, "The VAT of the land", *The Economist*, 3 May 2012, www.economist.com

^٥ Hooper and Smith, *op. cit.*, p. 80.

(٤) يحد أسلوب تطبيق ض.ق.م. من فرص فقدان الحكومة لجانب كبير من إيراداتها، ويحد أيضاً من فرص التهرب من سدادها. فمن جهة أولى، نظراً لتحصيل ض.ق.م. في كل مراحل إنتاج وتداول السلعة، فإنه إذا فقدت الضريبة في مرحلة، فإنها قد تجمع في المراحل الأخرى، وذلك على خلاف الضريبة ذات المرحلة الواحدة كضريبة مبيعات التجزئة والتي تتعرض للفقدان بالكامل عند التهرب من دفعها. لاحظ أيضاً أن الضريبة المعرضة للفقدان في حالة ض.ق.م. هي ضريبة على جزء من قيمة السلعة (وهو القيمة المضافة)، وليست الضريبة على إجمالي قيمة السلعة كما في حالة ضريبة مبيعات التجزئة. ومن جهة ثانية، فإن ض.ق.م. تتصف بخاصية الرقابة الذاتية (self-policing) حيث أنه لكي يسترد البائع ما سبق له سداده من ض.ق.م. على مدخلاته، يلزم أن يحصل هذه الضريبة على مبيعاته.^١ ومع ذلك ينبغي ملاحظة أن بعض هذه المزايا متوافرة في حالة ض.ع.م. في مصر، وأن فرص التهرب ليست معدومة بالنسبة ل ض.ق.م.

(٥) نظراً لفرض ض.ق.م. على الواردات وتطبيقها بالسعر صفر على الصادرات - وهو المعمول به في حالة ض.ع.م. أيضاً - تتوافر الفرصة لضمان تنافس الواردات مع المنتجات المحلية التي تخضع للضريبة ذاتها على نحو عادل أو متكافئ، وكذلك لتشجيع الصادرات؛ وهو ما يساعد في تحسين الميزان التجاري.^٢ ولكن تمام تحقق هذه الميزة يستلزم تمكين المصدرين من سرعة استرداد ض.ق.م. على مدخلاتهم حتى لا يتسبب تأخير استردادها في مشكلات سيولة، وما قد يترتب عليها من كلفة إضافية قد تحد من الميل للتصدير وتشجع على البيع في السوق المحلية.

(٦) كلفة إدارة وتحصيل ض.ق.م. أقل من كلفة غيرها من الضرائب، بما في ذلك الضرائب المباشرة. فقد تبين من بعض الدراسات أن كلفة إدارة ض.ق.م. أقل من كلفة إدارة الضريبة على الدخل. ففي المملكة المتحدة قدرت كلفة إدارة ض.ق.م. بنحو ٠,٥٥% من متحصلاتها، بينما قدرت كلفة إدارة الضريبة على الدخل بنحو ١,٢٧% من متحصلاتها. وحسب تقديرات المفوضية الأوروبية، فإن كلفة إدارة ض.ق.م. قد تراوحت بين ٠,٥% و ١% من متحصلاتها في دول الاتحاد الأوروبي المختلفة. وفي نيوزيلنده يعتقد أن إدارة ض.ق.م. أسهل كثيراً من إدارة بعض الضرائب الأخرى، حيث لم تزد نسبة الإقرارات المعيبة على ٣% في حالة ض.ق.م. بينما بلغت نحو ٢٥% في حالة الضريبة على الدخل.^٣ ولكن ينبغي ملاحظة أن إدارة ض.ق.م. تتعد وكلفتها تزداد مع كثرة الإعفاءات من الضريبة ومع التعدد الكبير في أسعارها، وكذلك مع انخفاض حد التسجيل.

¹ - Kononova and Whalley, *op. cit.*, p. 2.

² - Hooper and Smith, *op. cit.*, p. 79.

³ - See US GAO, *op. cit.*, p.4 and p.p. 15-16, and Charlet and Owens, *op. cit.*, p.944.

ت - عيوب ض.ق.م.

من الشائع نسبة العيوب التالية إلى ض.ق.م.:

(١) يعاب على ض.ق.م. أنها ضريبة ذات أثر تراجعى (regressive). فهذه الضريبة تنصب على الاستهلاك في نهاية المطاف. ومن المعروف أن ميل الفرد للاستهلاك يتجه للانخفاض مع ارتفاع مستوى دخله، بمعنى أن الأقل دخلاً ينفقون على الاستهلاك نسبة أكبر من دخولهم بالقياس إلى الأعلى دخلاً. ولذا فإن عبء ض.ق.م. مقيساً بنسبة الضريبة المدفوعة إلى الدخل يكون أكبر على أصحاب الدخل المنخفضة منه على أصحاب الدخل المرتفعة. وفي الحقيقة أن هذا ليس عيباً تختص به ض.ق.م. دون غيرها، بل إنه عيب ملازم لكل الضرائب غير المباشرة كضريبة الاستهلاك وضريبة المبيعات.

وقد تنبعت معظم الدول لأثر ض.ق.م. التراجعي - وكذلك للأثر المناظر في حالة ض.ع.م. - وسعت إلى التخفيف من وطأته بطرق شتى. منها إعفاء الضروريات التي تشكل نسبة كبيرة من استهلاك ذوى الدخل المنخفضة والفقراء. ومنها فرض ض.ق.م. بسعر منخفض على بعض السلع والخدمات كألبان الأطفال وملابسهم وبعض الأدوية. ومنها محاولة تعويض الأثر التراجعي للضريبة بالنسبة لبعض الفئات بخصوصيات معينة من ضريبة الدخل أو بمنحهم إعانات نقدية أو بزيادة مستحقاتهم من الضمان الاجتماعى. وكقاعدة عامة ليس من الحكمة تناول أثر ضريبة بعينها على العدالة الاجتماعية بمعزل عن باقي مكونات النظام الضريبي ودون النظر إلى نمط الإنفاق العام بصفة عامة، ونمط الإنفاق العام الاجتماعى بصفة خاصة.

(٢) من عيوب ض.ق.م. صعوبة تطبيقها على بعض القطاعات كالزراعة والإسكان والخدمات المالية والقطاع غير النظامى. وقد يرجع ذلك إلى صعوبة تقدير القيمة المضافة أو إلى العقبات التي تواجه الإدارة الضريبية وترفع من كلفة إدارة ض.ق.م. خاصة في القطاعات التي تكثرت بها المنشآت الصغيرة والأنشطة غير النظامية. كما قد تكون هناك عقبات سياسية تعترض تطبيق الضريبة في بعض الحالات كحالة الزراعة، لاسيما عندما يتسم توزيع الملكيات أو الحيازات بالتركز الشديد، وعندما يتمتع كبار الملاك أو الحائزين بنفوذ سياسى قوى، مع أن تطبيق ض.ق.م. على المزارع الكبيرة لا ينطوي على أية صعوبات فنية. ^١ولكن هذه الصعوبات ليست مانعة تماماً من تطبيق ض.ق.م. في هذه القطاعات، خاصة وأن نتائج عدم التطبيق لا تقتصر على حرمان الخزنة العامة من بعض الإيرادات. فإعفاء الزراعة من ض.ق.م. قد ينطوي على عدم العدالة حيث أن هذا يحرم المزارعين من استرداد ما قد يكون سبق لهم سداده من ض.ق.م. على مدخلاتهم. ولذا يقترح البعض فرض ض.ق.م. على الزراعة مع جعل حد التسجيل مرتفعاً كما هو الشأن في قطاع التجارة. ^٢

^١ See: M. Keen, Taxation and Development -Again, *IMF Working Papers*, no. 220, IMF, Sept. 2012, p. 18.

^٢ لاحظ أن الزراعة مغطاة أيضاً من ض.ع.م. في مصر حيث يقتصر التطبيق على المنتجات الصناعية المحلية والمستوردة.

وفيما يتعلق بقطاع الإسكان ثمة تفاوتات كبيرة بين الدول في المعاملة الضريبية للعقارات والمباني. ولكن من الشائع إعفاء المباني السكنية وإيجارات المساكن من ض.ق.م. (حتى لا يقع تمييز ضد التأجير ولصالح التملك) مع إخضاع المباني الإدارية للضريبة. وإذا انتقلنا إلى قطاع الخدمات المالية، فهناك صعوبات عملية في تقدير القيمة المضافة على كل عملية مالية في البنوك وشركات التأمين وما إليها. ولذلك فإن معظم الدول تعفي الخدمات من ض.ق.م. كقاعدة عامة، مع استثناء بعض المعاملات وفرض الضريبة عليها كعمليات السمسرة وخدمة تأجير الخزائن في البنوك. ويذكر أن إسرائيل تفرض ضريبة على مجموع الأرباح والأجور في المؤسسات المالية مع عدم السماح لها باسترداد أي ض.ق.م. تكون قد سددتها. ولكن يعاب على هذه الطريقة أن الضريبة المفروضة هي أقرب إلى ضريبة إضافية على الدخل منها إلى ض.ق.م. أما فيما يتعلق بالقطاع غير النظامي، فهو قطاع عصي على تطبيق الضرائب بصفة عامة. ولكن يمكن إخضاعه بدرجة ما ل ض.ق.م. سواء عندما يستورد منتجات خاضعة لهذه الضريبة أو يشتري من مؤسسات كبيرة تقوم بتحصيل هذه الضريبة حتى يمكنها استرداد ما سبق لها دفعه منها.¹

ويضاف إلى ما تقدم من صعوبات صعوبة تطبيق ض.ق.م. على السلع التي تتم فيها المتاجرة إلكترونياً، خاصة بنظام البيع والتسليم الإلكتروني/على الخط (online)، كما هو الحال مع السلع الرقمية كالموسيقى والأفلام والكتب. ولكن هذه الصعوبة قائمة بالنسبة للتجارة الإلكترونية بوجه عام، ليس فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة فحسب، بل وبالنسبة للضرائب على الدخل أيضاً. وما زال الاتجاه العام هو ترك التجارة الإلكترونية بمنأى عن الضرائب بهدف تجنب إعاقة نمو هذا النوع من التجارة.²

(٣) وتنتقد ض.ق.م. بدعوى أنها ذات أثر تضخمي. ولكن هذا الانتقاد مردود عليه بأن الخبرات الدولية لا تؤكد وجود هذا الأثر في معظم الحالات، وبأنه حتى عندما يتحقق هذا الأثر في بعض الحالات فمن الشائع أن يكون أثر الضريبة في رفع سعر السلعة أو الخدمة لمرة واحدة. كما أن هذا الأثر يتوزع على مدى زمني، وقد يستوعب جانب منه من خلال الانخفاض في هوامش ربح المنتجين والموزعين.³ بل إن بعض الآراء تذهب إلى أنه على المدى الطويل قد يحد فرض ض.ق.م. من الاتجاهات التضخمية وذلك لكونها ضريبة محفزة على الإدخار. وربما يرجع ما ينسبه البعض من أثر تضخمي ل ض.ق.م. إلى أن بعض الدول قد فرضت هذه الضريبة في أوقات كانت اقتصاداتها تشهد اتجاهات تضخمية

¹ - للمزيد حول التعامل الضريبي مع القطاع غير النظامي، أنظر:

M. Keen, VAT Attacks!, *IMF Working Papers*, no. 142, June 2007, p.12.

² للمزيد حول هذه القضية، أنظر: إبراهيم العيسوي، *التجارة الإلكترونية*، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٠٩-١١٥. وللزيد حول القطاعات المثيرة لصعوبات في تطبيق ض.ق.م. وبعض الأساليب المقترحة للتعامل معها، أنظر:

Le, *op. cit.*, pp. 26-32.

³ وهذا ما تشير إليه الشواهد عقب زيادة ض.ق.م. في كل من فرنسا في ١٩٩٥ وألمانيا في ٢٠٠٧. أنظر:

J. Le Cacheux, "Social VAT: Is it anti-social?", 9 Jan. 2012, Ofce, *The collective blog of the French Economic Observatory*, www.vivanteurope.org

أصلاً؛ وهو ما أدى إلى عدم القدرة على عزل الأثر السعري ل ض.ق.م. وتحديد حجمه بدقة. وعموماً ينصح بتجنب إدخال هذه الضريبة في فترات التضخم.¹

(٤) ويأخذ البعض على ض.ق.م. ارتفاع كلفة إدارتها، وكذلك ارتفاع كلفة الامتثال الضريبي (tax compliance)، وهو ما يؤدي في نظرهم إلى زيادة فرص النصب والغش (fraud) والتهرب من الضريبة. وقد سبق الرد على مسألة الكلفة الإدارية في سياق بيان مزايا ض.ق.م. (المزية السادسة). ومما يذكر في هذا السياق أن ض.ق.م. تطبق في جميع مراحل تصنيع وتداول السلعة مما يزيد من عدد المنشآت موضع المحاسبة ويرفع كلفة إدارة الضريبة بالمقارنة بالضريبة على مبيعات التجزئة التي تطبق في مرحلة واحدة. ولكن يرد على ذلك بأن التطبيق السليم للضريبة الأخيرة يستلزم التحقق من صفة المشتري، أي ما إذا كان مستهلكاً نهائياً أم منشأة سوف تدخل مشترياتها في عملية إنتاجية، لاسيما أن بعض السلع قد تستخدم لأغراض الاستهلاك النهائي وكذلك لأغراض الإنتاج؛ وهو ما يفتح أبواب التهرب وفقدان جزء من حصيلة الضريبة. أضف إلى ذلك ما سبق لنا ذكره من أن التهرب في حالة ضريبة مبيعات التجزئة (ذات المرحلة الواحدة) يضع الضريبة كلها، وهي ضريبة على كامل قيمة السلعة، وذلك على خلاف الحال مع ض.ق.م. (التي تتعدد مراحل تحصيلها) حيث أنه إذا ضاعت الضريبة في مرحلة فإنها قد لا تضاعف في بقية المراحل، وأن الإيراد المفقود هو الضريبة على القيمة المضافة وليس على كامل قيمة السلعة. ولذلك من المرجح أن يكون الإيراد المفقود أقل في حالة ض.ق.م. عنه في حالة ضريبة مبيعات التجزئة.

وفيما يتعلق النقد الخاص بارتفاع كلفة الامتثال الضريبي وما قد تؤدي إليه من محاولات للغش والتهرب من دفع ض.ق.م. أو عدم توريد الضريبة المحصلة إلى مصلحة الضرائب، يجب أن نتذكر أن هذه المشكلات ليست مقصورة على ض.ق.م.، بل إنها واردة في حالة الأنواع الأخرى من الضرائب.² على سبيل المثال، ذكرت إحدى الدراسات أن نسبة التجار المسجلين في ض.ع.م. في مصر في مطلع القرن الحالي لم تزد على ٤% من إجمالي من يجب تسجيلهم، حيث كان المسجلون في حدود ٦٠ ألف تاجر من إجمالي ١,٥ مليون تاجر مؤهلين للتسجيل ويمثلون نحو ٥٠% من العدد الإجمالي للتجار وهو ٣ مليون تاجر تقريباً.³

¹ - Le, *op. cit.*, pp. 47-56.

² - فيما يتعلق بأنواع التهرب المصاحبة ل ض.ق.م.، خاصة في دول الاتحاد الأوروبي، انظر:

US GAO, *op. cit.*, pp. 13-14 and M. Keen, VAT Attacks, *op. cit.*, p. 17.

³ - وردت هذه التقديرات في ورقة وليد حجازي: "بحث في استخدام الربط الشبكي كأداة لتوفير المعلومات المحاسبية عن المجتمع الضريبي بهدف زيادة كفاءة وفاعلية نظم الرقابة على ضرائب المبيعات"، مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤.

ث- المزايا والعيوب في الميزان

لعله قد اتضح مما تقدم أن معظم العيوب التي تنسب ل ض.ق.م. ليست لصيقة بها وحدها، ولكنها تصيب أنواعاً أخرى من الضرائب بدرجة أو بأخرى (مثل صعوبة التطبيق في بعض القطاعات و التهرب). كما أن بعض العيوب مبالغ في حجمها أو في خطورتها (مثل الأثر التضخمي وكلفة الإدارة والامتثال). وعموماً فإن وطأة عيوب ض.ق.م. أو غيرها من الضرائب تختلف من دولة لأخرى بحسب المستوى الذي بلغته من النمو ومتوسط دخل الفرد ومستوى التعليم والوعي الضريبي والوزن النسبي للقطاع غير النظامي وما إلى ذلك من فروق. كما أن هناك سبل لمعالجة بعض العيوب أو التخفيف من آثارها (مثل الأثر التراجعي). وفي المقابل فإن ض.ق.م. تتمتع بمزايا كثيرة، وبعض هذه المزايا لا يتوفر في غيرها من الضرائب (مثل المزايا المرتبطة بتعدد مراحل فرض الضريبة وكون ض.ق.م. تفرض على جزء من قيمة السلعة لا على قيمتها بالكامل، ومثل المقدرة التحصيلية العالية). وإجمالاً، يبدو أن مزايا ض.ق.م. تفوق العيوب المنسوبة لها، بما يجعل من المحبذ تبني هذه الضريبة والعمل على تطبيقها في مصر، خاصة أن التطبيق الحالي ل ض.ع.م. فيه الكثير من أوجه الشبه مع ض.ق.م. كما سيتبين في القسم التالي من هذا الفصل، وأن التحول إلى هذه الضريبة يحتاج فقط إلى معالجة مثالب التطبيق الحالي ل ض.ع.م. انطلاقاً من التراث المعرفي المتراكم عبر ما يقرب من ستة عقود من تطبيق ض.ق.م.

ولكن يبقى تساؤل مهم ولا بد من تناوله قبل الانتقال إلى القسم التالي، ألا وهو إذا كانت كفة مزايا ض.ق.م. ترجح كفة عيوبها، فلماذا تستمر الولايات المتحدة في الإعراض عن هذه الضريبة وتتمسك بالضريبة على مبيعات التجزئة؟ ولماذا تفكر روسيا في التراجع عن هذه الضريبة بعد مضي ما يربو على عقدين من تطبيقها؟

الجدل الأمريكي. كما سبق ذكره فإن الولايات المتحدة هي الوحيدة من بين دول OECD التي لا تطبق ض.ق.م. ، ولكنها تطبق ضريبة على مبيعات التجزئة على مستوى الولايات والحكومات المحلية. وفي ٢٠١٠ صوت مجلس الشيوخ بأغلبية ٨٥ صوتاً ضد فرض ض.ق.م. على المستوى الفيدرالي، ولم يصوت لصالح هذه الضريبة سوى ١٣ صوتاً^١ وأسباب المعارضة الأمريكية لفرض ض.ق.م. متنوعة. منها التخوف من أن يؤثر فرض ض.ق.م. على المستوى الفيدرالي بالسلب على إيرادات الولايات أو المحليات التي تحصل ضريبة المبيعات حالياً. ومع ذلك فإن المدافعين عن ض.ق.م. يرون أن هذا التخوف غير مبرر، حيث أن فرض ض.ق.م. على المستوى الفيدرالي لا يستتبعه بالضرورة إلغاء ضريبة

¹See: R. Deutch, *The pros and cons of value added taxes*, 13 May 2010, www.rodndeutch.blogspot.com

المبيعات على مستوى الولايات أو المحليات. كما أنهم يرون أنه يمكن الاقتداء بالممارسة المتبعة في ألمانيا بشأن ض.ق.م. وهي تقسيم حصيلتها بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات.¹

وتشمل الاعتراضات الأمريكية على ض.ق.م. أيضاً مسألة الأثر التراجعي لهذه الضريبة وكلفة إدارتها وفرص الغش والتهرب من أدائها. وقد سبق لنا الرد على هذه الاعتراضات فيما تقدم وبيان أن ثمة مبالغت كبيرة بشأنها، مع محاولة تصويرها على أنها مانعة لتطبيق ض.ق.م. ، وذلك بالرغم من أن ضريبة مبيعات التجزئة معرضة لذات الاعتراضات. وأخيراً فإن المعارضة الأمريكية لتطبيق ض.ق.م. قد تصدر عن التخوف من أن مقدرتها التحصيلية العالية (ماكينة ضح النقود) تعري الحكومة بالتوسع بما يؤدي إلى تضخم حجمها؛ وهو أمر مكروه في أمريكا. غير أنه من المبالغة الشديدة الربط بين حجم الحكومة وضريبة بذاتها من بين ضرائب متعددة يشملها النظام الضريبي في أي بلد. فالتوجه السياسي والاجتماعي والاقتصادي للسلطة الحاكمة هو المحدد الرئيسي لحجم الحكومة.

ومما تقدم يتضح أن رفض ض.ق.م. في الولايات المتحدة لا يستند إلى مبررات موضوعية قاطعة. وربما يعود الرفض في الحقيقة إلى نوع من المحافظة، أي التمسك بما هو قائم، لاسيما وأنه قد لا يكون ثمة فرق كبير في الحصيلة المتوقعة. ففي ظروف معينة- قد لا تكون كلها متحققة في الولايات المتحدة- يمكن أن تتساوى الحصيلة من ض.ق.م. ومن ضريبة مبيعات التجزئة، وذلك على ما سبق بيانه في المثال المقدم في القسم الأول من هذا الفصل.

الجدل الروسي. ثمة جدل وتباين في وجهات النظر بشأن التراجع عن ض.ق.م. المفروضة في روسيا منذ ١٩٩٢، حتى داخل الحكومة الروسية. فقد اقترحت وزارة التنمية الاقتصادية في صيف ٢٠١٢ إحلال ضريبة مبيعات محل ض.ق.م. لاعتقادها أن هذا الإجراء سوف يخفف الأعباء على قطاع الأعمال ويسهم بالتالي في إنعاش الاقتصاد. ولكن هذا الاقتراح قوبل باعتراض شديد من جانب وزارة المالية لاعتقادها بأنه سيزيد من عجز الموازنة، نظراً لأن حصيلة ضريبة المبيعات ستقل في تقديرها عن ض.ق.م. بنحو ١٥%.²

ويبدو أن المعارضة ل ض.ق.م. السارية حالياً يأتي أيضاً من كونها ضريبة تفرض على مراحل متعددة لإنتاج وتداول السلع؛ وهو ما يعقد من إدارتها ويوسع نطاق الغش والتزوير في الفواتير والإقرارات، خاصة مع انتشار الفساد في روسيا انتشاراً شديداً من جهة، ويدفع الإدارة الضريبية إلى المزيد من التحوط والتشدد في فحص الفواتير والإقرارات ويؤدي إلى إطالة الوقت اللازم لاسترداد ض.ق.م. السابق للممولين سدادها على مشترياتهم الوسيطة، وهو ما يتسبب في مشكلات سيولة قد تعرقل النشاط الاقتصادي، من جهة أخرى. ومن الاعتراضات الروسية على ض.ق.م. أنها تؤدي إلى أعباء ضريبية

¹ Hooper and Smith, *op. cit.*, p. 82.

² *The Moscow Times*, 12 May 2012.

غير متساوية على القطاعات المختلفة، وهو ما يوجد تشوهات تعوق الأداء الاقتصادي. ويذكر في هذا الصدد حقيقة أن الجزء الأكبر من الصادرات الروسية - وهي معفاة من ض.ق.م. بحسب قواعدها العامة- مواد خام أهمها الزيت الخام والغاز ، بينما الإنتاج الموجه للداخل الخاضع ل ض.ق.م. يتضمن قيمة مضافة عالية، خاصة في حالة صناعة الآلات والمعدات. وقد قدرت نسبة مدفوعات ض.ق.م. إلى الربح في ٢٠٠٩ بنحو ٦% بالنسبة لشركات النفط والغاز، بينما بلغت ٣٧% في المتوسط للشركات الصناعية؛ وهو ما يعني تعرض الشركات الصناعية لعبء ضريبي ثقيل، وحرمانها من قدر كبير من السيولة ومن الموارد التي كان يمكن توجيهها للاستثمار. ولذا يعتبر المعارضون ل ض.ق.م. أنها تعوق تنويع الاقتصاد وتعرقل نمو الصناعة التحويلية في روسيا.^١

وفي الحقيقة أن الاعتراضات المثارة بشأن ض.ق.م. في روسيا ليست جديدة تماماً على أدبيات هذه الضريبة، ولم تحل دون الأخذ بها، مع اتخاذ بعض الإجراءات للتخفيف من حدة بعض مشكلات التطبيق. وعلى كل حال، فبالرغم مما أثير من جدل حول إحلال ضريبة مبيعات محل ض.ق.م. في روسيا، فإن الموقف الرسمي هو استمرار العمل بنظام ض.ق.م. مع محاولة معالجة مشكلات تطبيقها بخفض سعرها إلى أدنى حد ممكن- وهو ما اقترحه الرئيس بوتين في خطابه أمام البرلمان بدعوى أن تخفيض السعر سوف ينشط القطاع الصناعي ويجتذب استثمارات إضافية، وأنه سوف يساعد أيضاً في تقليل الحافز للتهرب من سداد الضريبة. وهناك اقتراحات بتعديل أسلوب تطبيق ض.ق.م. بالتحول إلى طريقة الخصم، أي فرض الضريبة على الفرق بين قيمة المبيعات وقيمة المدخلات، أو إلى طريقة الإضافة، أي فرض الضريبة على مجموع الأجر والأرباح.^٢

٣

الفرق بين الضريبة العامة على المبيعات المطبقة في مصر والضريبة على القيمة المضافة

بعد أن امتد نطاق تطبيق ض.ع.م. بمقتضى القانون ١٧ لسنة ٢٠٠١ ليشمل تجارة الجملة وتجارة التجزئة إلى جانب مرحلة المنتج الصناعي والمستورد، فإنها قد اقتربت كثيراً من ض.ق.م. بل إن من الباحثين من يعتقد أن المشرع قد استهدف تطبيق ض.ق.م. عندما أصدر قانون ض.ع.م. رقم ١١ لسنة ١٩٩١. وهم يستندون في ذلك - عن حق - إلى مبدأ الخصم الذي تضمنته المادة ٢٣ من القانون،

^١ ثمة تناول مفصل للاعتراضات الروسية على ض.ق.م. في:

Kononova and Whalley, *op. cit.*, pp. 7-11

^٢ Kononova and Whalley, *op. cit.*, p. 6 and p. 20.

والذي بمقتضاه يُسمح للمنتج أو البائع بخصم ما سبق له سداده من ضرائب مبيعات على مشترياته أو على مردودات المبيعات - ويستثنى من مبدأ الخصم السلع والخدمات الواردة بجدول (١) وجدول (٢) - على التوالي - المرافقين للقانون.^١ وبالطبع فإن نظام خصم الضريبة على المدخلات أصبح مطبقاً بعد تطبيق المرحلتين الثانية والثالثة من ض.ع.م. في ٢٠٠١. وتخضع الواردات لهذه الضريبة بما في ذلك ما يستورد إلى السوق المحلي من سلع وخدمات خاضعة للضريبة من المناطق والمدن والأسواق الحرة. كما أن الاستيراد بغرض الاتجار داخل المناطق الحرة التي تشمل مدينة بأكملها يعتبر في حكم الاستهلاك المحلي ويخضع للضريبة حسب المادة ٨ من قانون ض.ع.م. وتطبق الضريبة بسعر صفر على الصادرات، بما في ذلك السلع والخدمات التي تصدرها مشروعات المناطق والمدن والأسواق إلى خارج البلاد الحرة، وذلك طبقاً للمادة ٢ والمادة ٧ من ذلك القانون. وهذه القواعد مماثلة لقواعد تطبيق ض.ق.م. المنبثقة مما يعرف بمبدأ المصب أو المنتهى (Destination Principle)، حيث تقرض الضريبة على الاستهلاك المحلي، وتعامل الصادرات بسعر صفر، بينما تخضع الواردات للضريبة.^٢

إذن هناك أوجه كثيرة للشبه بين ض.ع.م. المطبقة في مصر منذ ١٩٩١ و ض.ق.م. المستهدف التحول إليها. ولكن ثمة أوجه اختلاف بينهما لا يجوز معها القول بأن ض.ق.م. سارية من الناحية العملية، وإن جاز القول بأن هناك نوع من التطبيق غير المكتمل لهذه الضريبة (الذي يصل في تقدير بعض قيادات مصلحة الضرائب إلى نحو ٨٠% من المستوى الممكن بلوغه بتطبيق ض.ق.م.)، مع الخروج في بعض الحالات على المبادئ التي استقر العمل وفقاً لها عند تطبيق ض.ق.م.. ولذا فإن التحول الكامل من ض.ع.م. إلى ض.ق.م. في مصر يقتضي معالجة عدد من أسباب جزئية التطبيق في الوقت الراهن. وقد حدد جلال الشافعي أهم هذه الأسباب كالتالي: (أ) ضيق وعاء الضريبة بمعنى أن التطبيق الحالي يترك الكثير من السلع والخدمات بمنأى عن الخضوع للضريبة، و(ب) عدم تطبيق مبدأ خصم الضريبة السابق سدادها في بعض الحالات، لاسيما الضريبة على الخدمات^٤، و(ت) خضوع

^١ - أنظر مثلاً: جلال الشافعي، "دراسة مقارنة للضريبة على القيمة المضافة ونظام مقترح لتطبيقها بصورة شاملة في مصر"، المؤتمر ١٧ للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، المجلد ٤، ٥-٧ يوليو ٢٠١١.

^٢ US GAO, *op. cit.*, p.12.

^٣ - ورد هذا التقدير ضمن تعليق الأستاذ محمد النحاس رئيس قطاع الضرائب على المبيعات بمصلحة الضرائب المصرية، وذلك في السمنار الذي عقد لمناقشة هذه الورقة في ٤ ديسمبر ٢٠١٣.

^٤ - تذكر نادية الصباحي - وهي مدير عام سابق بمصلحة الضرائب - أن قانون ض.ع.م. لا يجيز للمسجل خصم الضريبة المسددة على أية خدمة حتى لو تعلق بالانتاج والتوزيع كخدمة النقل والصيانة والإصلاح وضمان ما بعد البيع... الخ. أنظر بحثها المعنون: "بحث في قانون الضريبة العامة على المبيعات ومشاكل تطبيقها"، والمقدم إلى مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤، ص ٩. وفي المقابل يذكر أحمد الخولي - وهو رئيس قسم بمصلحة ض.ع.م. - أنه بالرغم من أن القانون قصر أحقية خصم ض.ع.م. المسددة على الخدمات على السلع الخاضعة للضريبة، ولم يقرر ذلك بالنسبة للخدمات، إلا أن العمل في المصلحة قد جرى على تنفيذ الخصم في عدد من حالات تأدية الخدمات، مثل السماح لمؤدي خدمة التليفون بخصم قيمة الضريبة التي سددتها من واقع فواتير شركة الاتصالات، ومثل السماح لمؤدي خدمة النقل بخصم الضريبة المسددة عند شراء

بعض السلع مثل سلع جدول (١) لضريبة عينية أو نوعية (specific tax) بمعنى أنها تفرض على وزن السلعة أو حجمها) بينما الأصل أن ض.ق.م. ضريبة قيمية (ad valorem tax) بمعنى أنها تفرض على قيمة السلعة).^١

ويمكن أن يضاف إلى ما تقدم عدد آخر من مشكلات تطبيق ض.ع.م. والتي سوف تحتاج إلى معالجة عند الانتقال إلى ض.ق.م. منها أن وعاء ض.ع.م. بالنسبة للسلع المستوردة يتضمن قيمة السلعة والضريبة الجمركية عليها والضرائب والرسوم الأخرى، بما يجعل ض.ع.م. في هذه الحالة "ضريبة على الضريبة"، وينطوي على ظاهرة التراكم الضريبي التي صممت ض.ق.م. لتفاديها. ومنها أن المعاملة الضريبية للسلع الرأسمالية تحابي المستورد منها على حساب المنتج محلياً، كما أن ثمة تحيز ضد السلع الرأسمالية والوسيلة لصالح السلع الاستهلاكية جراء التباين الكبير في سعر الضريبة على هذه السلع. ومنها مشكلة عدم العدالة في تطبيق الضريبة الإضافية التي قررها القانون كغرامة تأخير بواقع ٥,٥% من قيمة الضريبة المستحقة عن كل أسبوع أو جزء منه بلي نهاية الفترة المحددة للسداد وحتى تاريخ السداد، وليس من تاريخ علم الممول بها.^٢ وهناك مشكلات ناتجة عن غموض بعض المواد في القانون أو لائحته التنفيذية مما يستدعي التدقيق والمعالجة تفادياً لتضخم المنازعات مع مصلحة الضرائب وتفادياً لما تنطوي عليه هذه المنازعات من إنفاق كبير للجهد والمال والوقت. ومن أمثلة هذه المشكلات مشكلة المعاملة الضريبية في حالات التشغيل للغير.^٣ وهناك أيضاً مشكلات ناتجة عن عدم تعميم العلم

الخدمة من مسجل (ناقل) آخر، بينما لا يسمح له بمثل هذا الخصم عند تأدية خدمة النقل بإمكانياته الخاصة. أنظر: أحمد الخولي، "القانون ١١ لسنة ٩١ في ميزان الضريبة على القيمة المضافة"، المؤتمر الضريبي الثامن عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، يونيو ٢٠١٢.

^١ - جلال الشافعي، مصدر سابق، ص ٩.

^٢ - يسمح قرار وزير المالية ٢٩٥ لسنة ٢٠٠٥ لمستوردي السلع الرأسمالية بالإفراج المؤقت عن سلعهم مقابل سداد ٥,٥% من القيمة المتخذة أساساً لحساب الضريبة، وسداد باقي الضريبة المستحقة على سبعة أقساط سنوية يبدأ سداد القسط الأول منها بعد ثلاث سنوات من تاريخ الإفراج. ولا نظير لهذا التسهيل في حالة السلع الرأسمالية المنتجة محلياً، حيث تستحق الضريبة بعد شهرين فقط من شرائها. أنظر: حامد محمود مرسى، "الضريبة العامة على المبيعات وعدالة توزيع الدخل في مصر عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥"، مصر المعاصرة، العدد ٤٨٨، أكتوبر ٢٠٠٧، ص ٥٧. أما التحيز ضد السلع الرأسمالية والوسيلة لصالح السلع الاستهلاكية فيأتي من أن متوسط سعر الضريبة على السلع الاستهلاكية في حدود ٥%، بينما يتراوح متوسط السعر للسلع الرأسمالية والوسيلة بين ٢٠% و ٣٠%. أنظر: فوزي عبد الشافي عبد العزيز، "المشكلات التشريعية والضريبية لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة"، المؤتمر الضريبي السادس عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، يونيو ٢٠١٠.

^٣ - لعدم العدالة هنا مصدران. الأول أن التأخير يرجع في غالبية الحالات إلى تأخر المصلحة في الفحص لمدد قد تصل إلى ثلاث سنوات. وهنا قد يفاجأ الممول بأن قيمة الضريبة الإضافية قد زادت على قيمة الضريبة الأصلية؛ الأمر الذي تبدأ معه المنازعات مع المصلحة والتي عادة ما يستغرق حسمها وقتاً طويلاً. والثاني هو أن بينما يتعرض الممول لغرامة تأخير، فإن المصلحة لا تتعرض لجزاء مماثل في حالة التأخر في سداد أية مستحقات واجبة الرد للممول. ولهذا فإن الضريبة الإضافية تنتافي مع مبدأ شرعية الجزاء الذي أقرته المحكمة الدستورية العليا باعتبارها تصيب طرفاً دون آخر برغم أن الفعل المؤثم واحد. أنظر: باسم نعيم عوض،: الضريبة على القيمة المضافة- مشكلات ومعوقات الانتقال إليها والحلول المقترحة"، المؤتمر الضريبي السابع عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، يوليو ٢٠١١.

^٤ - يذكر فوزي عبد الشافي عبد العزيز (مرجع سابق، ص ٥١) أن جانباً من المشكلات المتعلقة بخدمات التشغيل للغير قد عولج بالقانون ١١ لسنة ٢٠٠٢، إلا أنه ما زالت هناك مشكلات تحتاج إلى معالجة حيث قد تتعدد أو تتضارب بشأنها الاجتهادات. ومما يجب ذكره أن القرار الوزاري ٢٩٥ لسنة ٢٠٠٥ قد سعى لتذليل بعض العقبات الناتجة عن غموض بعض التعاريف والقواعد وذلك عن طريق إنشاء وحدة بمكتب رئيس مصلحة ض.ع.م. لتلقي استفسارات أصحاب الشأن والرد عليها.

بما تصدره مصلحة ض.ع.م. من معلومات تفسيرية ومنشورات بقواعد أو إجراءات متصلة بالمعاملة الضريبية، وهو ما قد يعرض الممولين لجزاءات جراء عدم مراعاة التعليمات التي لم يتصل علمهم بها، و يفتح الباب بالتالي لمنازعات يطول أمد تسويتها بين الممولين والمصلحة.^١ وأخيراً تحفل دراسات ض.ع.م. وتحويلها إلى ض.ق.م. باقتراحات بتعديلات في عدد من القواعد الخاصة بحد التسجيل وسعر الضريبة وغير ذلك من الأمور التي سنتناولها في سياق بحث قضايا الانتقال إلى ض.ق.م. في القسم الخامس من هذا الفصل.

وللإنصاف، فإن التطبيقات العملية ل ض.ق.م. لا تخلو تماماً من بعض العيوب التي ذكرت بالنسبة ل ض.ع.م. في الحالة المصرية. فقاعدة شمول الضريبة لجميع السلع والخدمات كثيراً ما تخرق بإعفاء بعض السلع أو بسبب صعوبة تحديد القيمة المضافة لبعض الأنشطة كأنشطة الخدمات المالية والمعاملات العقارية وخدمات المهنيين. كما أن نظام الخصم الضريبي قد لا يطبق على جميع الحالات التي يكون قد تم فيها سداد ض.ق.م. في مراحل سابقة. وهذا هو المتعارف عليه بالنسبة للسلع المعفاة وكذلك بالنسبة للسلع الرأسمالية وبعض الخدمات في بعض الدول. بعبارة أخرى يندر أن يكون هناك تطبيق كامل ودقيق لمبادئ ض.ق.م. ومن المعتاد وجود هامش محمود من حرية الحركة يقصد منه مواعمة تطبيق بعض هذه المبادئ مع ظروف كل بلد وذلك وفق تقدير المسؤولين والخبراء لعائد وكلفة التطبيقات المختلفة. ومن هنا ابتعاد مقاييس كفاءة ض.ق.م. في جميع الدول عن مستوى الكفاءة التامة (١٠٠%) التي تقترن بفرض ض.ق.م. بسعر موحد على جميع السلع والخدمات، وذلك على ما سيأتي بيانه في القسم ٤-٢.

٤

تقييم أداء الضريبة العامة على المبيعات

سوف نتناول في هذا القسم قضيتين. الأولى هي قدرة ض.ع.م. على تعويض النقص في الضريبة الجمركية باعتبار أن هذا كان أحد مبررات فرض ض.ع.م. في سياق تنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في ١٩٩١، كما أنه كان أيضاً من مبررات فرض ض.ق.م. في كثير من الدول التي تبنت فلسفة التحرير الاقتصادي سواء في سياق الالتزام ببرامج التثبيت والتكيف أم بدونه. والقضية الثانية هي النظر كفاءة ض.ع.م.، وذلك باستخدام معايير قياس كفاءة ضرائب الاستهلاك التي تنتمي إليها هذه الضريبة.

^١ - أنظر: باسم نعيم عوض، مرجع سابق.

٤-١ - قياس قدرة ض.ع.م. على تعويض النقص في الضرائب الجمركية

هل عوضت ض.ع.م. النقص في مساهمة الضرائب الجمركية في الإيرادات الضريبية عقب تحرير التجارة الخارجية، سواء في المرحلة الأولى التي طبقت فيها هذه الضريبة على المنتجين الصناعيين والمستوردين ومؤدي الخدمات ابتداءً من السنة المالية ١٩٩٢/٩١ أم في المرحلة الثانية والثالثة التي بدأت في ٢٠٠١/٢٠٠٢ ووسعت قاعدة الضريبة لتشمل تجارة الجملة وتجارة التجزئة؟

جدول (٢): النصيب النسبي المتوسط لكل من الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك وضرائب المبيعات

ولمجموعها في إجمالي الإيرادات الضريبية

الفترة	ضرائب جمركية	ضريبة الاستهلاك	ض.ع.م.	مجموع الضرائب الجمركية وضريبة الاستهلاك أو ض.ع.م.
قبل فرض ض.ع.م. ١٩٩٠/٨٩-١٩٨٨/٨٧	٢٦,٤٧%	٢٣,٣٢%		٤٩,٧٩%
عقب المرحلة الأولى ل ض.ع.م. ١٩٩٤/٩٣-١٩٩٢/٩١	١٨,٩٣%		٢٥,٥٨%	٤٤,٥١%
بعد امتداد ض.ع.م. إلى تجارة الجملة والتجزئة ٢٠١٠/٩-٢٠٠٨/٧	٩,٠٩%		٣١,٠١%	٤٠,٠١%
٢٠١٢/١١-٢٠٠٨/٧	٨,٢١%		٣٢,٤٩%	٤٠,٧٠%

المصادر والملاحظات: حسب الأصبغة النسبية لكل نوع من أنواع الضرائب من إجماليات كل نوع وإجمالي الإيرادات الضريبية في الفترات المذكورة في الجدول، وهي: الثلاث سنوات السابقة لتطبيق ض.ع.م. حيث كانت تطبق ضريبة الاستهلاك، والثلاث سنوات الأولى من تطبيق المرحلة الأولى ل ض.ع.م.، والثلاث والخمس سنوات من أواخر مدة التطبيق الموسع ل ض.ع.م. . والبيانات مأخوذة من: البنك المركزي المصري، *المجلة الاقتصادية*، أعداد مختلفة، والبنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*، العدد ١ من المجلد ٤٨، ١٩٩٥، والمجلد ٥٠، ١٩٩٧، ومن: وزارة المالية، *التقرير المالي الشهري*، يوليو ٢٠١٣، www.mof.gov.eg

الظاهر من جدول (١) أن الأثر التعويضي للنقص في الضرائب الجمركية في السنوات الثلاث الأولى لتطبيق المرحلة الأولى ل ض.ع.م. لم يتحقق. فقد فاق النقص في حصة الضرائب الجمركية في الإيرادات الضريبية (٧,٥ نقطة مئوية) الزيادة في حصة ض.ع.م. على حصة ضريبة الاستهلاك التي كانت مطبقة قبل فرض ض.ع.م. (٢,٣ نقطة مئوية)؛ وهو ما أدى إلى نقص الحصة النسبية في

الإيرادات الضريبية لمجموع الضرائب الجمركية وضريبة الاستهلاك/ض.ع.م. من حوالي ٥٠% إلى حوالي ٤٤,٥%.

وبالرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على تطبيق ض.ع.م. بمراحلها الثلاث، إلا أن هذه الضريبة لم تستطع تعويض النقص الحاد الذي أصاب حصة الضرائب الجمركية. ففي السنوات ٢٠٠٨/٧-٢٠١٠/٩ هبطت حصة الضرائب الجمركية إلى أقل من نصف مستواها في أوائل التسعينات (١٩٩٢/٩١-١٩٩٤/٩٣) من حوالي ١٩% إلى ٩%، فاقدة بذلك عشرين نقاط مئوية، بينما لم تزد الزيادة في حصة ض.ع.م. على ٥,٤ نقطة مئوية، وهو ما أدى إلى هبوط مجموع الحصتين من من ٤٤,٥% إلى ٤٠%. ومع توسيع الفترة الأخيرة لتشمل السنتين ٢٠١١/١٠ و ٢٠١٢/١١ يظل من الواضح أن الزيادة في حصة ض.ع.م. (٧ نقط مئوية) كانت أقل من النقص في حصة الضرائب الجمركية (١١ نقطة مئوية). وحقيق بالذكر أن حصة ض.ع.م. في الإيرادات الضريبية في الفترة الأخيرة كانت أعلى في مصر (٣١%) من حصة ضرائب الاستهلاك- وفي القلب منها ض.ق.م.- في الإيرادات الضريبية في دول OECD في ٢٠٠٨. فقد كانت أكبر هذه الحصص في حدود ٢٧% في أيسلندا، يليها حصة بمقدار ٢٥% في البرتغال وأيرلندا ونيوزيلندا وبولندا.^١

والسؤال الذي يتعين طرحه الآن هو: هل يمكن اعتبار عجز ض.ع.م. (التي هي إلى حد كبير في حكم ض.ق.م. في مصر) عن تعويض النقص في حصة الضرائب الجمركية ظاهرة غريبة تختص بها مصر دون سائر الدول النامية؟ في الواقع ليس في الحالة المصرية أي خروج على الحالة العامة التي تظهر من الدراسات المتاحة عن ضرائب الاستهلاك بصفة عامة وض.ق.م. بصفة خاصة. إذ تبين هذه الدراسات أن ض.ق.م. قد عجزت عن تعويض النقص في الحصة النسبية للضرائب الجمركية في الكثير من الدول النامية، لاسيما الدول منخفضة الدخل منها. ولم يظهر دليل قاطع على نجاح الكثير من الدول التي طبقت ض.ق.م. في تعويض العجز في حصة الضرائب الجمركية بدرجة أكبر من الدول التي لم تطبق هذه الضريبة.^٢ وربما يكون أحد أسباب هذا العجز هو وجود قطاع غير نظامي ضخم في معظم الدول النامية، وإن كان من المعروف أن ض.ق.م. على الواردات يدفعها القطاع النظامي والقطاع غير النظامي ويدفعها المسجل وغير المسجل، وأن الفرق هو أن المسجل وحده هو الذي يستطيع استرداد ض.ق.م. على وارداته عندما يستخدمها كمدخلات في عملية إنتاجية.^٣ ولكن الإحلال بين ض.ق.م.

^١ - حسب بيانات وزارة المالية عن مشروع موازنة ٢٠١٣/١٢ كانت نسبة ض.ع.م. إلى الإيرادات الضريبية ٣١% في الموازنة المعدلة لسنة ٢٠١٢/١١، وكذلك في مشروع موازنة ٢٠١٣/١٢ في حين هبطت حصة الضرائب الجمركية في الحالتين إلى ٧,٨%. أنظر موقع الوزارة: www.mof.gov.eg وبيانات دول OECD مأخوذة من:

OECD, *Consumption Tax Trends- 2008 Edition*, www.oecd.org/ctp

^٢ M. Keen, "VAT's....", *op. cit.* (Journal of Public Economics), p. 1892 and p. 1895.

^٣ - أنظر في ذلك:

M. Emran and J. Stiglitz, "On selective tax reform in developing countries", *Journal of Public Economics*, no. 89, 2005, pp. 599-623, and M. Keen, VAT Attacks, *op. cit.*, p. 13.

على الواردات والضريبة الجمركية ليس تماماً في كل الأحوال، وهو يتوقف على مدى اعتماد القطاع غير النظامي على الاستيراد المباشر وكذلك على مقدار الفرق بين معدل الضريبة الجمركية وسعر ض.ق.م. وفي تقديري أن لعجز ض.ق.م. عن تعويض النقص في إيرادات الضرائب الجمركية سبباً آخر أكثر أهمية من وجود القطاع غير النظامي. ولهذا السبب شقان. الشق الأول هو أن الخفض في الضرائب الجمركية كان كبيراً جداً جراء تورط الدول النامية في تنازلات واسعة النطاق في إطار منظمة التجارة العالمية تنفيذاً لاتفاقات دورة أوجواي وفي سياق الدخول في اتفاقيات مناطق تجارة حرة متعددة ثنائية ومتعددة الأطراف.¹ والشق الثاني هو أن الاعتبارات الاجتماعية والسياسية جعلت حرية الحركة محدودة جداً فيما يتعلق بتحديد أسعار ض.ع.م. أو ض.ق.م. ، وحالت دون رفعها إلى مستويات تعويض المفقود من إيرادات الضرائب الجمركية، خاصة بعدما ازدادت وطأة إجراءات تخفيض الإنفاق العام الاجتماعي على الطبقات الشعبية في سياق برامج التثبيت والتكيف.

٤-٢- قياس معدل كفاءة ض.ع.م.

ثمة مقياسان لكفاءة ض.ق.م. يمكن استخدامهما في قياس كفاءة ض.ع.م. بحسبان انتماء الضريبتين إلى مجموعة ضرائب الاستهلاك، وباعتبار أن ض.ع.م. في مصر قد اقتربت كثيراً من ض.ق.م. من حيث المفهوم والجوهر، خاصةً بعد تطبيق مراحلها الثلاث. والمقياسان هما:²

(أ) معدل الكفاءة المنسوب إلى الناتج المحلي الإجمالي (ن.م.إ.)، ويطلق عليه معدل الكفاءة (The E- Efficiency Ratio):

$$\text{معدل الكفاءة المنسوب إلى ن.م.إ.} = \frac{\text{حصيلة ض.ق.م. / ن.م.إ.}}{\text{السعر العام ل ض.ق.م.}}$$

وهو يقارن بين الحصيلة الفعلية ل ض.ق.م. والحصيلة الافتراضية/ المثلى فيما طبق السعر العام أو الأساسي (standard rate) لهذه الضريبة على ن.م.إ. بالكامل. فإذا كانت قيمة المعدل ٠,٥ (أو ٥٠% عند ضرب المقياس في ١٠٠) فإن معنى ذلك أن زيادة السعر العام للضريبة بنقطة مئوية ترفع نسبة حصيلة الضريبة إلى ن.م.إ. بنصف نقطة مئوية. ٧٦٥٤ق٧٣٧ وعموماً كلما زادت قيمة المعدل، كان أداء ض.ق.م. أفضل.

ونظراً لأن ض.ق.م. لا تفرض على كل قيمة جميع المنتجات التي يتألف منها ن.م.إ. ن وإنما تفرض على جزء من قيمته فقط، وهو الاستهلاك النهائي، فقد اقترح مقياس آخر يحل فيه الاستهلاك

¹ للمزيد حول هذا الموضوع، أنظر: إبراهيم العيسوي، الجات وأخواتها، الطبعة الثالثة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١، الفصل السادس، وللمؤلف نفسه، هموم اقتصادية مصرية، دار ميريت، القاهرة، ٢٠٠٤، الفصل الرابع.

² L. Ebrill et al., "The allure of the value-added tax", *Finance and Development*, vol. 39, no. 2, June 2002, and Le, *op. cit.*, pp. 18-19.

الكلي محل ن.م.إ. ويطلق على هذا المقياس معدل الكفاءة المنسوب للاستهلاك (The C- Efficiency Ratio):

(ب) معدل الكفاءة المنسوب للاستهلاك = (حصيلة ض.ق.م./الاستهلاك النهائي الكلي)/السعر العام ل ض.ق.م.

وبالطبع فإن قيمة المقياس الثاني ستكون أكبر من قيمة المقياس الأول، حيث أن الاستهلاك أقل من ن.م.إ. وعموماً كلما ابتعدت قيمة المقياس عن ١ (أو ١٠٠% عند ضربه في ١٠٠) بالنقص أو الزيادة كان نظام ض.ق.م. أقل كفاءة.^١ وحيث أن جانباً كبيراً من الاستهلاك العام لا يخضع ل ض.ق.م. فقد اقترح إحلال الاستهلاك النهائي الخاص محل الاستهلاك النهائي الكلي في المقياس الثاني، وهو ما يعطي قيمة أكبر لمعدل الكفاءة. والمقياس المقترح هو:^٢

معدل الكفاءة المنسوب للاستهلاك النهائي الخاص = (حصيلة ض.ق.م./الاستهلاك النهائي الخاص)/السعر العام ل ض.ق.م.

وفي الحقيقة أنه سواء نسبت الكفاءة إلى ن.م.إ. أم إلى الاستهلاك الكلي أم إلى الاستهلاك الخاص، فإن جوهر المقياس هو المقارنة بين الحصيلة الفعلية للضريبة وحصيلتها الافتراضية فيما لو فرض السعر العام للضريبة على جميع عناصر المتغير المختار دون أية تفضيلات ضريبية كالأسعار المتفاوتة مع تفاوت ضرورة السلعة أو إعفاء بعض السلع من الضريبة، وفيما لو كان الامتثال الضريبي كاملاً، أي فيما لو لم يحدث أي تهرب من سداد الضريبة.^٣ وعلى ذلك فإن ارتفاع معدل الكفاءة يدل على قلة المعاملات التفضيلية وارتفاع مستوى الامتثال الضريبي وكفاءة الإدارة الضريبية، بينما يشير الانخفاض في المعدل إلى التوسع في الإعفاءات والأسعار المخفضة للضريبة، وضعف الامتثال وضعف الإدارة الضريبية.

جدول (٣): مقاييس كفاءة ض.ع.م. في مصر لفترات مختلفة

الفترة	معدل الكفاءة المنسوب إلى ن.م.إ.	معدل الكفاءة المنسوب إلى الاستهلاك الكلي	معدل الكفاءة المنسوب إلى الاستهلاك الخاص
٢٠٠٢/٠١-٢٠٠٤/٠٣	٥٥,١%	٦٣,٤%	٧٥,٧%
٢٠٠٥/٠٤-٢٠٠٧/٠٦	٥١,٢%	٦١,٥%	٧٢,١%
٢٠٠٨/٠٧-٢٠١٠/٠٩	٤٦,٤%	٥٤,٣%	٦٢,٢%
٢٠١١/١٠-٢٠١٢/١١	٤٧,٠%	٥٢,٧%	٦٠,١%

^١ لاحظ أن معدل الكفاءة المنسوب للاستهلاك قد يزيد على ١ (أو ١٠٠% عند ضربه في ١٠٠) وذلك إذا كانت ض.ق.م. تطبق على كل أو بعض السلع الاستثمارية أو إذا كانت هناك حالات لا يتم فيها خصم أو استرداد كامل الضريبة على بعض السلع.

^٢ US GAO, *op. cit.*

^٣ لاحظ أن المقياس قد يتأثر بعامل آخر. فمعدل الكفاءة ينخفض (يرتفع) إذا كانت نسبة الزيادة في الاستهلاك الخاص أو الكلي (في المقام) أعلى (أقل) من نسبة الزيادة في الاستهلاك الخاضع للضريبة (في البسط).

٢٠١٠/٠٩-٢٠٠٢/٠١	%٤٩,٦	%٥٨,٣	%٦٧,٨
٢٠١٢/١١-٢٠٠٢/٠١	%٤٨,٧	%٥٦,٥	%٦٥,٤

المصادر والملاحظات: حسب النسب من : (أ) بيانات وزارة المالية عن حصيله ض.ع.م. المستمدة من موقع الوزارة www.mof.gov.eg ، ومن أعداد متعددة من: البنك المركزي المصري، *المجلة الاقتصادية*، والبنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*، و (ب) بيانات ن.م.إ. والاستهلاك الكلي والاستهلاك الخاص بالأسعار الجارية الواردة في أعداد مختلفة من: وزارة التخطيط، *خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية*، و *تقارير المتابعة*، ومن أعداد مختلفة من: البنك المركزي المصري *النشرة الإحصائية الشهرية*.

وبتطبيق مقاييس كفاءة ض.ق.م. على ض.ع.م.، تظهر النتائج المعروضة في جدول (٣) أنه خلال السنوات التسع ٢٠١٠/٠٩-٢٠٠٢/٠١ التي طبقت فيها ض.ع.م. بمراحلها الثلاث كان معدل الكفاءة المنسوب إلى ن.م.إ. حوالي ٥٠%، مقابل معدل كفاءة يصل إلى ٥٨% عند النسبة إلى الاستهلاك الكلي، وحوالي ٦٨% عند النسبة إلى الاستهلاك الخاص.^١ وتنخفض قيم هذه المعدلات بما يتراوح بين نقطة مئوية و ٢,٤ نقطة مئوية عند إطالة الفترة لتشمل السنتين ٢٠١١/١٠ و ٢٠١٢/١١، وإن كان من المعروف أن لهاتين السنتين ظروفًا خاصة.

وإذا ركزنا على معدلات الكفاءة المنسوبة إلى الاستهلاك، نجد أن المعدل المنسوب إلى الاستهلاك الكلي (٥٦,٥% للفترة الأطول) كان في حدود التقديرات التي نشرها خبراء صندوق النقد الدولي لكل من منطقة آسيا والباسيفيكي ومنطقة الأمريكيتين ومنطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط (٥٧% - ٥٨%)، بينما كان هذا المعدل في حدود ٨٨% - ٩١% من المعدلات المحسوبة لدول أوروبا الوسطى ودول البلطيق وروسيا وعدد من الدول الأخرى التي كانت تابعة للاتحاد السوفيتي، والتي تراوحت بين ٦٢% و ٦٤%. أما لو أخذنا المعدل المنسوب إلى الاستهلاك الخاص (٦٨% للفترة الأقصر و ٦٥% للفترة الأطول)، فسوف نجد أنه يفوق معظم المعدلات المنشورة من جانب خبراء صندوق النقد الدولي.^٢ وثمة تطور يسترعي الانتباه في جدول (٣)، ألا وهو ميل معدل كفاءة ض.ع.م. المنسوب إلى الاستهلاك إلى التناقص عبر الفترات الجزئية الأربع للفترة ٢٠٠١/٠١-٢٠١٢/١١، سواء أكانت النسبة للاستهلاك الكلي أم للاستهلاك الخاص. فقد فقد المعدل في الفترة الجزئية الرابعة ١٠,٧ نقطة مئوية عند النسبة إلى الاستهلاك الكلي و ١٥,٦ نقطة مئوية عند النسبة للاستهلاك الخاص، وذلك بالقياس إلى ما كان عليه في الفترة الجزئية الأولى. ويمكن تفسير هذا التراجع في معدل كفاءة ض.ع.م. بأمرين. أولهما

^١ يبدو المعدل المصري للكفاءة معقولاً بالمقارنة ببعض الدول الآسيوية. ففي دراسة عن إندونيسيا بلغ المعدل فيها ٣٦%، مقابل ٢٨% في تايلاند و ٢٩% في كمبوديا و ٤٠% في فيتنام و ٤٢% في ماليزيا. وقد أرجعت الدراسة انخفاض المعدل في إندونيسيا إلى كثرة الإعفاءات وتطبيق السعر صفر وعدم شمول القاعدة الضريبية للمناجم والفنادق، وقدرت أنه بتحسين الإدارة الضريبية (حتى بدون تخفيض الإعفاءات) يمكن أن يرتفع المعدل إلى حوالي ٥٠%، كما أنه يمكن الوصول به إلى ٥٧% فيما لو وسعت القاعدة الضريبية بإلغاء جميع الإعفاءات. لكن الدراسة رأته في ضوء خبرات دول أخرى والقيود السياسية خاصة فيما يتعلق بصعوبة إلغاء إعفاء الزراعة، قد لا يتخطى المعدل مستوى ٤٥%. أنظر:

M. Ikhsan et al., "Indonesia's new tax reform: potential and direction", *Journal of Asian Economics*, no. 16, 2005 pp. 1029-1046, www.sciencedirect.com

^٢ تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي وردت في جدول (٢) في مقال Ebrill et al., *op. cit.* وليس من الواضح في هذا المصدر ما إذا كانت معدلات الكفاءة المحسوبة منسوبة للاستهلاك الكلي أم للاستهلاك الخاص، وإن كنت أرجح نسبتها إلى الاستهلاك الكلي.

التوسع الملحوظ في القطاع غير النظامي خاصة مع ميل معدلات البطالة والفقر إلى الارتفاع ومع تحول بعض الوحدات النظامية إلى وحدات غير نظامية تحت وطأة المنافسة الشرسة من جانب الواردات الرخيصة من دول شرق آسيا، لاسيما الصين. وثانيهما ازدياد حالات الإفلات من سداد ض.ع.م. على السلع المحلية والمستوردة من خلال أشكال متنوعة للتهرب، وذلك في ظل استمرار ضعف الإدارة الضريبية واستشراء ظاهرة نفاذ السلع المهربة إلى السوق المصرية، لاسيما الملابس والأحذية والسجائر. ومن المرجح أن يكون نطاق كل من تهريب السلع والتهرب الضريبي قد اتسع كثيراً بعد ثورة يناير ٢٠١١، خاصة مع الانفلات الأمني وانتشار "البلطجة" وضعف السيطرة على الحدود.

وكما سبق ذكره، فإن انخفاض معدل كفاءة ض.ع.م. يكشف عن وجود مشكلات تحتاج إلى علاج فيما يتعلق بهيكل أسعار الضريبة وحالات الإعفاء والخصم ومستوى الامتثال الضريبي وكفاءة الإدارة الضريبية. كما أن التناقص الملاحظ في معدل الكفاءة عبر الزمن يشير إلى تقادم مشكلات قائمة أو إلى ظهور مشكلات إضافية فيما يتعلق بالفساد والأمن الداخلي وأمن الحدود.

٥

بعض قضايا التحول إلى ض.ق.م.

لقد اتضح من الأقسام السابقة لهذا الفصل ان التحول من ض.ع.م. إلى ض.ق.م. في مصر سوف يتطلب التصدي لعدد من القضايا التي تبلورت من خلال تطبيق ض.ع.م. على امتداد ٢٢ عاماً من جهة، والتي برزت أيضاً من خلال المقارنة بين ض.ع.م. و ض.ق.م. على المستويين النظري والتطبيقي من جهة أخرى- وإن كان من المعلوم أن بعض هذه القضايا مثار أيضاً في كثير من الدول التي تطبق ض.ق.م. منذ فترة طويلة. وقد اخترت من هذه القضايا ما اعتبرته قضايا مركزية، وهي تسع قضايا. ونظراً لما بين بعض هذه القضايا من تشابكات لا يمكن تجاهلها، فسوف تجرى مناقشتها تحت ستة عناوين، وهي: وعاء الضريبة- أسعار الضريبة- حد التسجيل ونظامه- الخصم الضريبي- تخصيص إيرادات الضريبة و ض.ق.م. الاجتماعية - الإدارة الضريبية والامتثال الضريبي.

٥-١- وعاء الضريبة

القضية المثارة هنا تتعلق بمدى شمول وعاء ض.ق.م. أو قاعدتها لمختلف السلع والخدمات محل التعامل في الاقتصاد. والمبدأ العام من الناحية النظرية التقليدية هو شمول الوعاء لجميع السلع والخدمات. ذلك أن خضوع السلع والخدمات جميعها للضريبة (بسر واحد) يضمن إزالة ما يعرف في الفكر الاقتصادي السائد بالتشوهات (distortions) في قرارات الاستهلاك، بمعنى انحراف هذه القرارات عن تلك التي يملئها الاختيار الحر للمستهلك وذلك بسبب ما يحدثه استبعاد أو إعفاء بعض السلع من

الضريبة وخضوع بعضها الآخر بأسعار متفاوتة للضريبة من خلل في الأسعار النسبية. وفي هذا ما يخل بالكفاءة الاقتصادية حسب نظريات التوازن النيوكلاسيكية.

لكن مسألة التشوهات صارت محل نظر، وبخاصة في ضوء التطورات الحديثة في علم الاقتصاد. ذلك أن التأثير في سلوك المستهلك - وهو ما قد يكون هدفاً من أهداف ض.ق.م. وغيرها من الضرائب غير المباشرة - ليس بالضرورة شيئاً سيئاً. وهو لا يعد كذلك إلا إذا افترضنا - كما يفترض الفكر الاقتصادي السائد - أن المستهلك يتمتع بالرشادة الكاملة، وأنه تتوافر لديه دائماً المعلومات الكاملة، وأن سلوكه يتسم بالاتساق، ومن ثم فإنه يدرك تماماً ما هو في مصلحته ولا يمكن أن يتخذ من القرارات ما قد يلحق الضرر به أو بغيره. ولكن هذه الافتراضات مشكوك في صحتها وتجرى محاولات لتعديلها، وذلك كما يتبين من بحوث الاقتصاد السلوكي (behavioural economics) والاقتصاد التجريبي (experimental economics) وغيرها من الفروع الحديثة لعلم الاقتصاد. ولذا فإنه قد يكون من المفيد لأغراض صحية أو تغذوية أو بيئية أو اجتماعية استعمال ض.ق.م. للتأثير في سلوك المستهلك وحمايته - وحماية المجتمع - من النتائج السيئة لقراراته، مع ملاحظة أنه قد لا تتوفر وسائل أخرى كثيرة فعالة لتحقيق مثل هذه الأغراض لاسيما في الدول النامية. هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى يتعين الانتباه إلى أن الكفاءة الاقتصادية بالمعنى الذي تركز عليه النظرية الاقتصادية التقليدية ليست هي العامل الوحيد الجدير بالاعتبار عند وضع السياسات الضريبية. فهناك أيضاً اعتبارات أخرى لا تقل أهمية مثل العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية والقبول السياسي للضريبة. وهذه الاعتبارات قد تؤدي إلى استبعاد أو إعفاء بعض السلع من الضريبة وإخضاع البعض الآخر للضريبة بأسعار متباينة، وذلك على ما سيأتي بيانه في ٥-٢.

وهكذا فإن قاعدة توسيع الوعاء هي قاعدة نسبية وليست قاعدة مطلقة بمعنى الوصول إلى التغطية التامة للسلع والخدمات كافة. ومن الجدير بالذكر هنا ما جاء في دراسة حديثة من أن نجاح نظام ض.ق.م. في المملكة المتحدة يعود إلى مراعاته الاعتبارات السلوكية ومعايير العدالة والقبول السياسي. وقد كان من نتائج مراعاة هذه العوامل أن وعاء ض.ق.م. لا يحتوي إلا على ما يزيد قليلاً على نصف الإنفاق الاستهلاكي؛ وهو ما جعل الأثر التراجعي لهذه الضريبة أدنى كثيراً مما كان متوقعاً. كما كان من هذه النتائج أيضاً ازدياد القبول السياسي ل ض.ق.م. لدرجة أن رفع سعرها العام من

^١ - للمزيد حول هذه القضايا وما أسفرت عنه الفروع الحديثة لعلم الاقتصاد من نتائج بشأنها، أنظر: إبراهيم العيسوي، تجديد علم الاقتصاد - نظرة نقدية إلى الفكر الاقتصادي السائد وعرض لبعض مقاربات تطويره، قضايا التخطيط والتنمية، العدد ٢٣١، معهد التخطيط القومي، القاهرة، يونيه ٢٠١٢. وفيما يتعلق بالضرائب تحديداً، أنظر:

S. James, " The contribution of behavioural economics to tax reform in the U.K.", *The Journal of Socio-Economics*, no.41, 2012. pp.468-475, www.elsevier.com/locate/soceco, and I. Crawford, M. Keen, and S. Smith, Value added tax and excises, in *The Mirrlees Review*, Ch.4, Institute of Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch.4 pdf

١٧,٥% إلى ٢٠% في ٢٠١١ لم يواجه بمقاومة تذكر. ^١ وعموماً من الشائع في تطبيق ض.ق.م. استبعاد وإعفاء بعض السلع والخدمات.

وتؤيد هذه الدراسة النتيجة التي انتهت إليه معظم الدراسات المصرية بشأن ض.ع.م. وض.ق.م. وهي وجوب تبني مبدأ توسيع قاعدة الضريبة، مع السماح ببعض الاستثناءات إما لصعوبة التطبيق وإما لأغراض اجتماعية وصحية وبيئية. ومن أهم هذه الاستثناءات فيما يتعلق بالسلع استبعاد السلع الزراعية من قاعدة الضريبة، بحيث تضم القاعدة السلع المصنعة سواء أكانت محلية الصنع أم مستوردة كما هو الحال مع ض.ع.م.، وإعفاء السلع الضرورية، وكذلك إعفاء السلع الرأسمالية المستوردة والمحلية بالنظر إلى ما يتوقع من أثر تنموي لهذا الإعفاء. وفيما يتعلق بالخدمات، فالمقترح هو إخضاعها للضريبة كقاعدة عامة، مع إدراج الخدمات المستثناة في قائمة خاصة (قائمة سلبية)، وذلك على خلاف الوضع الحالي مع ض.ع.م. حيث الخدمات الخاضعة محددة على سبيل الحصر في الجدول (٢) المرافق لقانون هذه الضريبة. ويمكن أن تشمل الخدمات المعفاة الخدمات المالية عدا الخدمات التي يسهل فرض الضريبة عليها (كخدمة تأجير خزائن حفظ الأشياء الثمينة والوثائق وخدمة متابعة الحسابات بالانترنت وما إليها)، والمعاملات العقارية (حيث تخضع العقارات للضريبة العقارية وحيث يجب فرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية المتحققة من بيع العقارات) والخدمات الطبية والتعليمية والثقافية المقدمة من جهات لا تسعى للربح.^٢

ولا شك في أن ارتفاع الوزن النسبي للقطاع غير النظامي يحد من التوسع المرغوب فيه في قاعدة ض.ق.م. ولكن الأمر الواقع هو أن النسبة الكبرى من وحدات القطاع غير النظامي هي وحدات صغيرة قد لا تصل أصلاً إلى حد التسجيل. كما أن الهبوط بحد التسجيل لإدخال عدد كبير منها مكلف إدارياً ومالياً، لاسيما عند مقارنة هذه الكلفة بالحصيلة المتوقعة. هذا من جهة. ومن جهة أخرى يلاحظ أن نسبة كبيرة من المستهلكين النهائيين لمنتجات هذا القطاع تنتمي لفئات فقيرة أو ذات دخول منخفضة لا قدرة لها على تحمل أعباء إضافية جراء فرض ض.ق.م. على مشترياتها. ومن ثم فإن عدم امتداد تطبيق ض.ق.م. للقطاع غير النظامي يتسق ومبدأ تخفيض الأعباء على الفقراء وذوي الدخل المنخفضة.

ومن المهم الانتباه إلى أن التوسيع النسبي لقاعدة ض.ق.م. قد لا يسفر عن زيادة ضخمة في حصيلتها بالقياس إلى حصيلة ض.ق.م.، وذلك لثلاثة أسباب. أولها: أن التوسيع في القاعدة - والذي سيتركز في الحالة المصرية على إضافة عدد من الخدمات غير الخاضعة حالياً ل ض.ع.م. - له حدود،

^١ -S. James, *op. cit.*, p. 473.

^٢ - للمزيد حول اقتراحات إعفاء بعض السلع والخدمات، أنظر جلال الشافعي، "دراسة مقارنة.."، مرجع سبق ذكره، وفوزي عبد العزيز، مرجع سبق ذكره، وعبد المنعم عبد الرحمن، *الضريبة العامة على المبيعات المصرية وإمكانات الأخذ بالضريبة على القيمة المضافة*، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ٢٢، القاهرة، مارس ١٩٩٨.

حيث ستظل بعض الخدمات (وبخاصة معظم الخدمات المالية) بمنأى عن ض.ق.م. وثانيها: أنه في مقابل ما قد يقع من زيادة في الحصيلة، سوف تزداد الضرائب المتعين على مصلحة الضرائب ردها مع تعميم مبدأ الخصم الضريبي. وثالثها: أن بعض الأسعار المرتفعة للضريبة قد تتعرض للانخفاض تمشياً مع مقترحات تعديل أسعار الضريبة المقدمة في القسم ٥-٢ أدناه.

٥-٢- أسعار الضريبة

إن التوجه النظري في شأن أسعار ض.ق.م. هو فرض هذه الضريبة بسعر واحد، وذلك تجنباً لمسألة التشوهات التي ناقشناها في ٥-١. وتشير دراسة حديثة إلى أن حوالي ٨١% من الدول التي طبقت ض.ق.م. في الفترة ١٩٩٩-٢٠١١ (٣١ دولة) قد فرضتها بسعر واحد عند بدء تطبيقها. وهذه النسبة تزيد كثيراً عن النسب المسجلة في بداية العمل بهذه الضريبة في فترات سابقة (٧١% في ٧٥ دولة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٩، و٢٥% فقط في ٤٨ دولة في الفترة قبل ١٩٩٠). غير أن هذه الملاحظة لا تثبت سلامة هذه التوجه. وقد سبق بيان افتقاره إلى السلامة. وبالطبع فإن البدء بسعر موحد للضريبة لا يحول دون تعدد الأسعار بعد ذلك نزولاً على بعض الاعتبارات الصحية والبيئية والاجتماعية، بل والاعتبارات السياسية أيضاً. وهذا هو الشائع فعلاً. فطبقاً لأحدث البيانات المتاحة عن أسعار ض.ق.م. والضرائب على السلع والخدمات، يوجد إلى جانب السعر العام عدد من الأسعار قد يصل إلى ثلاثة أو أربعة في الدول المتقدمة، وقد يزيد على ذلك في الدول النامية.^١ ومن المهم ملاحظة أن تزايد الاتجاه نحو فرض ض.ق.م. سعر واحد عند بدء تطبيقها منذ ١٩٩٠ إنما يعود إلى شيوع سياسات الليبرالية الاقتصادية الجديدة بوجه عام، وانتشار توافق واشنطن وبرامج التثبيت والتكيف في الدول النامية بوجه خاص. إذ من المعروف أن هذه السياسات والبرامج وثيقة الصلة بالفكر الاقتصادي السائد الذي يقدم معيار الكفاءة على معيار العدالة، ويقوم على افتراضات قلما تتحقق في الواقع على ما سبق ذكره.

وتجدر الإشارة إلى فكرة يقدمها أنصار السعر الواحد ل ض.ق.م. والذين يدعون إلى تطبيقه على جميع السلع والخدمات بما في ذلك الضروريات. فهم يرون أن هذا الإجراء يزيد من حصيلة الضريبة، وهو ما يمكن الدولة من تعويض الأثر التراجعي للضريبة بتقديم الدعم للفقراء بشكل مباشر من خلال برامج تقوم على استهدافهم (targeting) وغير ذلك من صنوف الإنفاق الاجتماعي. ويشار في هذا الصدد إلى دراسة تبين أنه لو قامت المملكة المتحدة بإلغاء جميع أسعار ض.ق.م. الصفرية (عدا على الصادرات والإسكان) وكذا أسعارها المخفضة، مع زيادة المزايا الاجتماعية والإعفاءات أو الخصومات المقررة في حساب الضريبة على الدخل بنسبة ١٥%، فإن أحوال أفقر ٣٠% من السكان

^١ - أنظر الأسعار السارية في دول الاتحاد الأوروبي في أول يوليو ٢٠١٣ في:

European Union, VAT rates applied in the member states of the EU, 15 July 2013, www.ec.europa.eu

وأنظر أيضاً قائمة أسعار الضريبة المطبقة في عدد كبير من دول العالم في ٤ أكتوبر ٢٠١٣ في:

www.en.wikipedia/wiki/Value_added_tax

سوف تتحسن من خلال برامج تستهدفهم، كما سيتبقى نحو ١١ مليار جنيه استرليني يمكن إنفاقها في تقديم المزيد من العون بشكل أو بآخر لهذه الفئة وغيرها. ومع ذلك فإن أصحاب هذه الدراسة يرون أن تنفيذ هذا التعديل في نظام ض.ق.م. سوف يصطدم بعقبات ضخمة جراء عدم توافر الإرادة السياسية اللازمة لتطبيقه.^١ وهو ما يعني في الواقع عدم توافر القبول الشعبي لهذا التعديل لعدم الاطمئنان إلى نجاح برامج الاستهداف في تعويض الفقراء وذوي الدخل المنخفضة عن المزايا التي يتمتعون بها من الإعفاءات والأسعار المخفضة للضريبة. إذ أن نجاح التعديل المقترح مرهون بنجاح برامج الاستهداف في الوصول إلى الفقراء وعدم تسرب الدعم الموجه لهم إلى غيرهم. وهو أمر مشكوك فيه في ضوء عدد من الدراسات التطبيقية التي أجراها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية.^٢ وعموماً إذا كانت الحجة التي قدمتها تلك الدراسة لصالح فكرة السعر الواحد الذي يطبق على جميع السلع والخدمات دون استثناء لم تحظ بالقبول في دولة متقدمة كالمملكة المتحدة التي تتوفر لديها إمكانيات أفضل لتطبيق برامج الاستهداف - وتطبق بعضها فعلاً - كما تتوفر لديها نظم جيدة للتحويلات، فمن المتوقع أن تواجه هذه الفكرة بمقاومة أشد كثيراً في الدول النامية التي تفتقر إلى هذه المزايا. وهذا ما يقر به فعلاً أحد مؤلفي الدراسة محل النقاش - مايكل كين - في ورقة أخرى.^٣

يتضح مما تقدم أن ثمة اعتبارات اجتماعية وسياسية وعملية تدعو إلى تجاوز فكرة تطبيق ض.ق.م. بسعر واحد، وأنه لا مناص من تطبيق أسعار متعددة لهذه الضريبة، مع مراعاة عدم المبالغة في هذا التعدد وذلك لأغراض تتصل بكفاءة الإدارة الضريبية وتخفيف عبء الامتثال الضريبي. وهذا ما أرى وجوب اتباعه في مصر، وهو بالفعل ما أوصت به دراسات مصرية سبق لنا الإشارة إليها. وتتضمن التوصية إعفاء بعض السلع والخدمات على النحو المقترح في سياق مناقشة قاعدة الضريبة، والإبقاء على السعر صفر للصادرات، مع تحويل الضريبة العينية المطبقة على سلع الجدول (١) إلى ضريبة قيمية^٤، وإحلال جدول بالخدمات المعفاة محل الجدول (٢) الذي يحدد السلع الخاضعة طبقاً للقانون الحالي وتعديلاته.

وقد تفاوتت الاقتراحات بشأن مستوى السعر العام للضريبة وبشأن مدى التعدد في أسعارها. فهناك من رأى التطبيق بسعر عام ١٠%، وهو السعر العام الحالي ل ض.ع.م.^٥ وهناك من رأى الهبوط

^١ -I. Crawford et al., *op. cit.*, p. 277.

^٢ -T. Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper, no. 23, Dec. 2005.

^٣ - M. Keen, "Targeting...", *op. cit.*, p. 13.

^٤ - للذكورة: الجدول (١) يضم أنواعاً مختلفة من السلع التي رأى المشرع استمرار خضوعها لضريبة الاستهلاك التي تقرر حلول ض.ع.م. محلها، وهي تشمل - على سبيل المثال- الشاي الحر والشاي وسكر البنجر وسكر القصب الموزع على بطاقات التموين، والمياه الغازية والبيرة والمشروبات الكحولية والتبغ والسجائر والمنتجات البترولية والأسمنت والأدوية.

^٥ - أنظر: عبد المنعم عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، وأحمد الخولي، مرجع سبق ذكره، و باسم نعيم عوض، مرجع سبق ذكره.

بالسعر إلى ٦% أو ٧,٥% أو ٨%^١، وفيما يتعلق بعدد الفئات السعرية، فالى جانب السعر العام الذي يقترح معظم الباحثين تطبيقه على عدد كبير من السلع والخدمات، والى جانب إعفاء الضروريات، هناك من رأى تطبيق أسعار مخفضة تبدأ من ٣% على السلع ذات الأهمية في الاستهلاك الشعبي وتطبيق فئة سعرية مرتفعة في حدود ١٢% - ١٥% على الكماليات، وهناك من رأى إدماج الفئتين ١٠% و ٢٥% في فئة واحدة تتراوح بين ٥% و ١٠% مع إلغاء الفئات المرتفعة، وهناك من اقترح تطبيق سعر مرتفع واحد ٢٥% على الكماليات^٢. كما تضمنت الاقتراحات زيادة سعر الضريبة بنقطتين مؤبنتين عند البيع من جانب مسجلين إلى غير مسجلين للحد من التهرب^٣.

جدول(٤): أسعار ض.ق.م. في مجموعة من الدول النامية والدول المتحولة إلى الرأسمالية

أكتوبر ٢٠١٣

الدول (السعر)	الفئة السعرية
إيران وماليزيا والمالديف (٦%) - بنما وتايلاند (٧%)	أقل من ١٠%
إندونيسيا وفيتنام وباراجواي ولبنان (١٠%) - سري لانكا والفلبين وفنزويلا والإكوادور وجواتيمالا وبوليفيا والسلفادور وغانا (١٢% - ١٣%) - الهند (١٣,٥%) - جنوب أفريقيا (١٤%)	من ١٠% إلى أقل من ١٥%
إثيوبيا وناميبيا وغينيا والمكسيك وبيرو وباكستان وبنجلاديش وكولومبيا والدومينيكان وتركيا والأردن (١٥% - ١٦%) - الصين (١٧%) - تونس وجورجيا وأذربيجان وتشيلي (١٨% - ١٩%)	من ١٥% إلى أقل من ٢٠%
المغرب وأوكرانيا وروسيا البيضاء وأوزبكستان (٢٠%) - الأرجنتين (٢١%) - أوروغواي (٢٢%)	٢٠% فأكثر

المصدر: [www.en.wikipedia/wiki/Value added tax](http://www.en.wikipedia/wiki/Value_added_tax). لاحظ أن بعض الدول المشار إليها أعلاه قد لا تسمي الضريبة على الاستهلاك ض.ق.م. ومصر مدرجة في الجدول الأصلي باعتبار أن ض.ع.م. المطبقة فيها تكافئ ض.ق.م.

وفيما يتعلق بأسعار الضريبة المطبقة في مجموعة من الدول النامية والدول المتحولة إلى الرأسمالية فإن الظاهر من جدول(٤) أن أكثرية هذه الدول تقرر ض.ق.م. بسعر يقع في المدى

^١ - جاء اقتراح ٦% في ورقة لمصلحة الضرائب المصرية:

ETA, "Egypt vs. GCC VAT Proposals", 2009 (٩), www.oecd.org/mena/investment..

أما اقتراح ٧,٥% فقد ورد في ورقة سيد عطيتو محمد على، "أهم المشكلات التطبيقية للضريبة على المبيعات - الحلول واتجاهات التطوير"، مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤. وسعر ٨% مقترح باعتباره قريباً من متوسط الأسعار السائدة حالياً (٥% و ١٠%) في ورقة جلال الشافعي، "إطار مقترح لتطوير النظام الضريبي المصري ليتواءم مع الحالة الاقتصادية الحالية"، المؤتمر الضريبي الثامن عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، يونيو ٢٠١٢.

^٢ - وردت هذه الاقتراحات على الترتيب في عبد المنعم عبد الرحمن، مرجع سبق ذكره، وسيد عطيتو محمد على، مرجع سبق ذكره، وجمال الشافعي، "إطار مقترح..."، مرجع سبق ذكره.

^٣ - ETA, *op. cit.*

١٠% - ٢٠%، بينما قلة قليلة هي التي تفرض أسعاراً أقل من ١٠% أو أعلى من ٢٠%. ويتراوح عدد الأسعار المخفضة من سعر إلى أربعة أو خمسة أسعار.

ومن الجدير بالذكر أن توجيهات الاتحاد الأوروبي للدول الأعضاء فيه بشأن أسعار ض.ق.م. هي ألا يقل السعر العام عن ١٥%، وأن يكتفي بسعر مخفض أو سعرين مخفضين على ألا يقل السعر المخفض عن ٥%^١. وحسب الأسعار المطبقة فعلاً في دول الاتحاد الأوروبي في الأول من يوليو ٢٠١٣، فإن أعلى سعر بلغ ٢٧% (في المجر) يليه سعر ٢٥% (في الدنمرك والسويد وكرواتيا). وتتراوح أسعار دول الاتحاد الأخرى بين ١٥% (في لوكسمبورج) و ٢٤% (في فنلنده)، وإن كان ثمة تركيز شديد في المدى السعري ٢٠% - ٢٤%. كما يلاحظ وجود سعر مخفض أو سعرين مخفضين في المدى ٥% - ١٨%، بالإضافة إلى السعر صفر.^٢ أما في الدول المرتفعة الدخل خارج الاتحاد الأوروبي، فثمة تفاوت كبير، حيث لا يزيد السعر على ٥% في اليابان وكندا، ويصل إلى ١٨% في روسيا.^٣

وفي ضوء ما تقدم من معلومات واقتراحات، وبمراعاة التدرج في عملية الانتقال إلى ض.ق.م.، وعدم البدء بسعر عام مرتفع خاصة في ظروف تجاوز فيها معدل التضخم ١٠%، أرى البدء بسعر عام في حدود السعر الحالي ل ض.ع.م.، وهو ١٠%، على أن يطبق على طائفة واسعة من السلع والخدمات. فهذا السعر وإن كان أقل من السعر العام المقترح من جانب الاتحاد الأوروبي للدول الأعضاء فيه، وأقل من السعر السائد فعلاً فيها، وهي بالطبع دول مرتفعة الدخل، إلا أنه ليس خارج نطاق الأسعار المطبقة في كثير من الدول النامية، لاسيما الدول منخفضة الدخل. وبالطبع فإن الصادرات ستخضع للسعر صفر، بينما تخضع الواردات للضريبة عدا الواردات من السلع الضرورية ومن السلع الرأسمالية. كما يقترح العمل بسعر منخفض في حدود ٥% على السلع والخدمات شبه الضرورية، وسعر مرتفع في حدود ٢٥% على الكماليات والسلع الضارة بالصحة والبيئة. وبذلك ينخفض عدد الفئات السعريّة من خمس إلى ثلاث فئات، بخلاف السعر صفر. ولا بأس في تبني الاقتراح السابق الإشارة إليه بزيادة سعر الضريبة نقطتين مئويتين على مبيعات السلع والخدمات من جانب المسجلين إلى غير المسجلين للتحفيز على التسجيل وللتعويض عن جانب من الإيراد المفقود بسبب التهرب من التسجيل. كما أنه من المحبذ أن ينص قانون ض.ق.م. على المراجعة الدورية لأسعار هذه الضريبة (كل خمس سنوات مثلاً).

٥-٣- حد التسجيل ونظام التسجيل

القاعدة العامة المتواترة في كثير من الدراسات بشأن حد التسجيل هي أن يرتفع هذا الحد إلى المستوى الذي يستبعد صغار الصناع والتجار الذين تقتضي متابعتهم كلفة إدارية عالية من جهة، كما

^١ -European Union, Taxation and Customs Union, www.europa.eu

^٢ - European Union, VAT rates..., *op. cit.*

^٣ -www.en.wikipedia/wiki/Value..., *op. cit.*

تتضاءل مقدرتهم على الامتثال الضريبي من جهة أخرى. ومما لا شك فيه أن حد التسجيل المعمول به في مصر بالنسبة ل ض.ع.م. منخض جداً، لاسيما أنه لم يطرأ عليه تغيير منذ ٢٢ سنة بالنسبة للمنتج الصناعي ومؤدي الخدمة (٥٤٠٠٠٠ جنيه في السنة) ومنذ ١٢ سنة بالنسبة لتاجر الجملة وتاجر التجزئة (١٥٠٠٠٠٠ جنيه في السنة). بل إن حدي التسجيل كانا منخفضين عند بدء العمل بهما، حيث أنهما كانا يعادلان مبيعات يومية بمبلغ ١٨٠ جنيهاً للمنتج الصناعي ومؤدي الخدمة، و ٥٠٠ جنيه لتاجر الجملة وتاجر التجزئة، وذلك بافتراض ٣٠٠ يوم عمل في السنة. وسوف تتخفف قيمة المبيعات اليومية أكثر لو افترضنا عدد أيام عمل أكثر كما هو شائع في المنشآت الصغيرة. وليس من المتصور التزام أصحاب منشآت تتخفف مبيعاتها اليومية إلى حد التسجيل المقرر بالتسجيل كمولين للضريبة. ومن هنا شاع عدم الامتثال من جانب هذه الفئة. كم أنه ليس من المفهوم جمود حد التسجيل عند قيمته الابتدائية، وذلك بالرغم من أن المادة (١٨) من قانون ض.ع.م. قد أجازت لوزير المالية تعديل هذا الحد. وقد تكرر طلب مراجعة حد التسجيل من جانب الباحثين المصريين في شأن ض.ع.م.، لاسيما عند الانتقال إلي ض.ق.م. ومن بين خمسة اقتراحات في هذا الشأن، كانت هناك أربعة منها تميل إلى رفع حد التسجيل إلى ما بين نصف مليون جنيه ومليون جنيه لكل المراحل، واقتراح برفع الحد إلى ٣٠٠ ألف جنيه. وتميل هذه الاقتراحات إلى توحيد حد التسجيل لكل الأنشطة، ومراجعة هذا الحد ليتماشى مع معدل التضخم.^١ ويبدو من المنطقي توحيد حد التسجيل ومراجعتة بصفة دورية كل خمس سنوات مثلاً، مواكبةً لمعدلات التضخم وللتطور في الأوضاع الاقتصادية بصفة عامة. أما فيما يتعلق بقيمة حد التسجيل، فمن المهم أن نلاحظ أن تحديث حدي التسجيل في ض.ع.م. بافتراض معدل تضخم ١٠% سنوياً يصل بحد التسجيل إلى ٤٤٠ ألف جنيه للمنتج الصناعي ومورد الخدمة، وإلى ٤٧٠ ألف جنيه لتاجر الجملة والتجزئة. وهو ما يقربنا من اقتراح رفع حد التسجيل إلى نصف مليون جنيه. ولكن الحد الملائم يجب أن يزيد على ذلك لأن القيم الابتدائية لحد التسجيل كانت متواضعة أصلاً على ما سبق ذكره.

وعند النظر في زيادة حد التسجيل إلى ما بين ٧٥٠ ألف جنيه ومليون جنيه، نلاحظ أن هذا الحد يوازي مبيعات يومية بمبلغ ٢٥٠٠ و ٣٣٣٣ جنيه على الترتيب (بافتراض ٣٠٠ يوم عمل في السنة). وأخذاً بالأحوط، ربما يكون رفع حد التسجيل إلى مليون جنيه أكثر ملاءمة لتيسير كل من الامتثال الضريبي والإدارة الضريبية في اقتصاد كالاقتصاد المصري تكثر فيه المنشآت الصغيرة ويتضخم

^١ - وردت هذه الاقتراحات في جلال الشافعي، "دراسة مقارنة.."، و"إطار مقترح..". مرجعان سبق ذكرهما (نصف مليون جنيه، وهو ما يؤدي إلى استبعاد نحو ٣٠ ألفاً من المسجلين حالياً)، وحامد مرسي، مرجع سبق ذكره، وباسم نعيم عوض، مرجع سبق ذكره، وممدوح عمر، مرجع سبق ذكره، (نصف مليون جنيه إلى مليون جنيه). أما اقتراح ٣٠٠ ألف جنيه فقد ورد في: أحمد الخولي، مرجع سبق ذكره.

فيه حجم القطاع غير النظامي ويشيع فيه الفساد ويقبل فيه مستوى كفاءة الإدارة الضريبية.^١ وفيما يتعلق بحد التسجيل للمستورد، يقترح استمرار العمل بما جاء في المادة (١٨) قانون ض.ع.م. من إلزام كل مستورد التقدم بطلب التسجيل كمكلف - وكذلك وكلاء التوزيع المساعدين للمكلفين.

وفيما يتعلق بنظام التسجيل، يقترح الأخذ بما أوصى به بعض الباحثين من أنه إلى جانب إلزام المادة (١٨) من قانون ض.ع.م. من بلغ أو جاوز حد التسجيل التقدم بطلب التسجيل، وإلى جانب ما نصت عليه المادة (١٩) من التسجيل الاختياري من جانب من لم يبلغ حد التسجيل، أن تخول الإدارة الضريبية في تسجيل الأشخاص الذين يصل رقم مبيعاتهم إلى حد التسجيل بنفسها، وذلك إذا تقاعسوا عن طلب التسجيل.^٢ وهذا أمر يسهل تنفيذه من خلال الربط المعلوماتي بين ض.ع.م. أو ض.ق.م. والضريبة على الدخل لكل ممول.^٣

٥-٤- الخصم الضريبي

يعتبر مطلب تعميم الخصم الضريبي - أي خصم الضريبة السابق سدادها على المشتريات من الضريبة المحصلة على المبيعات - من المطالب المتكررة في الدراسات المتعلقة بإصلاح ض.ع.م. أو بالتحول إلى ض.ق.م. ومن الملاحظ أن التطبيق الحالي ل ض.ع.م. يستبعد الخصم بالنسبة للضريبة المسددة على السلع المدرجة بالجدول (١) وكذا على الخدمات المدرجة بالجدول (٢) المرافقين لقانون هذه الضريبة. كما لا يسري الخصم على الضريبة المسددة على مدخلات السلع والخدمات الواردة بهذين الجدولين، ولا على الضريبة المسددة على مدخلات السلع المباعة لجهات معفاة من ض.ع.م. كجهات الدفاع والأمن القومي. وبالطبع فإن الخصم لا يسري على المواد والسلع الوسيطة التي تدخل في إنتاج سلع معفاة أو غير خاضعة للضريبة. كما أنه لا مجال للاستفادة من الخصم في حالة التهرب الضريبي، مع أن التهرب يجازى بالعقوبة المقررة في المادة (٤٣) من قانون ض.ع.م.^٤ ولا يطبق الخصم أيضاً على السلع والخدمات المشتراة للاستخدام غير المباشر في الإنتاج الخاضع للضريبة كالأدوات والتجهيزات المكتبية والمواد والسلع المعاونة وقطع غيارها. وأخيراً فإن الخصم لا يسري على الخامات التي يشتريها مسجل بغرض تصنيعها للغير، استناداً إلى أن الخصم يكون لمالك السلعة. ويؤدي عدم

^١ - يفترض تطبيق حد التسجيل على المبيعات من السلع والخدمات الخاضعة للضريبة دون غيرها. ولكن المادة (١٨) من قانون ض.ع.م. جعلت حد التسجيل يشمل السلع الخاضعة للضريبة والمعفاة منها، بينما قصرت حد التسجيل في حالة مؤدي الخدمة على الخدمات الخاضعة للضريبة فقط.

^٢ - أنظر مثلاً *ETA, op. cit.*

^٣ - راجع في ذلك: باسم نعيم عوض، مرجع سبق ذكره، وأحمد الخولي، مرجع سبق ذكره.

^٤ - وكان الخصم لا يسري على السلع الرأسمالية حتى ٢٠٠٥. ففي تلك السنة صدر القانون رقم (٩) ليجيز خصم ما سبق تحميله من ض.ع.م. على الآلات والمعدات وقطع الغيار التي تستخدم في إنتاج سلعة أو تادية خدمة خاضعة للضريبة. للمزيد أنظر: فوزي عبد العزيز، مرجع سبق ذكره، ص ١٢.

^٥ - أنظر في ذلك: جلال الشافعي، 'دراسة مقارنة..'. مرجع سبق ذكره، ص ١١١.

الخصم الضريبي إلى ظاهرة التراكم الضريبي، وذلك عندما تستخدم السلع والخدمات التي لا يطبق عليها مبدأ الخصم كمدخلات لإنتاج سلع أو خدمات خاضعة للضريبة. كما أنه يدفع المنتج أو التاجر الذي سدد الضريبة غير القابلة للخصم إلى اعتبار هذه الضريبة عنصراً من عناصر تكلفة منتجاته؛ وهو ما يؤدي إلى رفع أسعارها.

ولما كان مبدأ الخصم الضريبي من المبادئ الأساسية ل ض.ق.م. فإنه من المنطقي أن يعمم خصم الضريبة السابق سدادها على جميع المدخلات أو المشتريات من السلع محلية الصنع والمستوردة، سواء أكانت للاستخدام المباشر أم غير المباشر في الإنتاج، وكذا خصم الضريبة على المدخلات أو المشتريات من الخدمات المستخدمة في إنتاج سلع أو خدمات خاضعة للضريبة. ويتصل بذلك ما سبق ذكره من إخضاع سلع جدول (١) على أساس قيمي، مع تطبيق مبدأ الخصم الضريبي عليها، وكذلك إخضاع الخدمات بما في ذلك خدمات جدول (٢) للضريبة ولمبدأ الخصم، عدا الخدمات التي يتقرر عدم خضوعها ل ض.ق.م.

٥-٥- تخصيص إيرادات الضريبة وض.ق.م. الاجتماعية

يظهر من استعراض أدبيات ض.ق.م. أن ثمة تبايناً في الآراء بشأن تخصيص جانب من هذه الضريبة لمصارف بعينها كالمساهمة في زيادة الإنفاق على التعليم أو على الصحة أو صيانة البيئة، وذلك لإشعار الأفراد بأن ما يدفعونه من ض.ق.م. يعود عليهم بفائدة مباشرة؛ وهو ما يشجعهم على سداد هذه الضريبة وعدم التهرب منها.^١ ويتصل بهذه المسألة الإجراء الذي شرعت بعض الدول في تطبيقه والمسمى ض.ق.م. الاجتماعية (Social VAT). إذ يقضي هذا الإجراء بزيادة ض.ق.م. بقدر معين، على أن تخصص هذه الزيادة لتعويض ما يتقرر من خفض في مساهمة أصحاب الأعمال والعاملين في الضمان الاجتماعي، وذلك بغرض خفض كلفة الإنتاج وزيادة تنافسية المنشآت ومن ثم زيادة طلبها على العمالة. وسوف نتناول كل من هاتين القضيتين على التوالي فيما يلي.

أ- تخصيص ض.ق.م.

يشير أسلوب تخصيص ض.ق.م. قضية الصناديق الخاصة التي احتدم الجدل بشأنها في مصر في السنوات الأخيرة. إذ بمقتضى هذا الأسلوب تودع حصيلة ض.ق.م. أو نسبة منها في حساب خاص ولا يسمح بالصرف منه إلا لغرض محدد أو أغراض محددة سلفاً. وثمة أمثلة متعددة لتطبيق هذا الأسلوب في دول نامية وأخرى متقدمة. منها غانا التي رفعت سعر ض.ق.م. من ١٠% إلى ١٥% وخصصت حصيلة النقاط المئوية الخمس الإضافية للإنفاق على التعليم وعلى الصحة.^٢ ومنها ولاية مينيسوتا

^١ - يطلق على تخصيص الضريبة أو جزء لغرض معين: Tax earmarking or tax hypothecation
^٢ -M. Keen, Taxation..., *op. cit.*, p. 21.

الأمريكية التي أدخلت في ٢٠٠٨ تعديلاً دستورياً يقضي بزيادة ضريبة مبيعات التجزئة وتخصيص الإيراد الإضافي للإنفاق على حماية الموارد الطبيعية وإمدادات المياه النظيفة والمحافظة على التراث الثقافي.^١ ومن المعروف أن اقتصاديي المالية العامة لا يحبذون أسلوب التخصيص أو الصناديق الخاصة، وذلك لمخالفته لمبدأ وحدة الموازنة. ففي رأيهم أنه إذا ترك العنان للتخصيص فإن هذا يؤدي إلى نشوء طائفة واسعة من الضرائب الصغيرة التي يوجه كل منها لغرض بعينه. وإضافة إلى ما في هذا الوضع من تشتت ضريبي، فإن فيه الكثير مما يغري بالفساد. ولذا فإنهم يرون أنه من الأفضل عدم اللجوء للتخصيص مع إلزام الحكومة تشريعياً بإنفاق ما لا يقل عن نسبة معينة من الإنفاق العام على التعليم أو على الصحة أو على غير ذلك من الأغراض المستهدفة من التخصيص، أو إلزامها بزيادة الإنفاق على هذه الأغراض سنوياً بنسبة محددة.^٢ ومن العيوب التي تنسب للتخصيص أيضاً - لاسيما عندما ينص عليه في الدستور - أنه ينتقص من المرونة الواجب توافرها للمشرع عند إعداد الموازنة، بمعنى أنه يعوق التوصل إلى موازنة عامة مؤسسة على الأولويات المناسبة للتمويل، خاصة أن الظروف يمكن أن تتغير عما كانت عليه وقت النص على التخصيص في الدستور. زد على ذلك أنه ليس من المستبعد أن يلتفت المشرع على التخصيص بتخفيض مصادر التمويل الأخرى المتاحة للبرنامج المستفيد من التخصيص. وهنا يقع نوع من الإحلال الذي ينسف الفكرة الأساسية للتخصيص، وهي ضمان موارد إضافية للبرنامج المستهدف.

ومن الاعتراضات الأخرى على تخصيص ض.ق.م. أن إيرادات هذه الضريبة تتعرض للتقلب مع تقلب المبيعات لسبب أو لآخر، بل إنها قد تتجه للانخفاض كما قد يحدث مثلاً عند تخصيص حصيلة ض.ق.م. على السجائر لبرنامج معين، بينما تتجه هذه الحصيلة للانخفاض مع تزايد نسبة السكان الذين يقلعون عن التدخين أو الذين لا يتجهون إلي ممارسته أصلاً. وفي هذا ما يلحق الضرر بالبرنامج المراد

¹ - J. Michael, Earmarking state tax revenue, *Policy Brief, Minnesota House of Representatives*, House Research Department, July 2012, www.house-mn/hrd

وهناك أمثلة أخرى كثيرة لتخصيص بعض الضرائب الأخرى بخلاف ض.ق.م. وما إليها من ضرائب الاستهلاك، مثل تخصيص حصيلة الرسم السنوي الذي يدفعه حائزو أجهزة التلفزيون في المملكة المتحدة للمساهمة في تمويل هيئة الإذاعة البريطانية، وتخصيص إيراد ضريبة البترول في الولايات المتحدة لتمويل مشروعات صيانة الطرق، وتخصيص حصيلة الضريبة العقارية في الولايات المتحدة وكندا، وزيادة ضريبة الدخل في الهند بثلاث نقط مئوية واستخدام جزء من حصيلة هذه الزيادة في تمويل التعليم بصفة عامة واستخدام الجزء الآخر في توفير فرص للفقراء للالتحاق بالتعليم الثانوي والعالي. أنظر:

www.en.wikipedia.org, www.lincolinst.edu/pubs/1308-The-Property-Tax-School-Funding-Dilemma, and www.worldwide=tax.com/india/india-tax-asp

وفي مصر، ينص قانون الضريبة العقارية رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٢ على توجيه ٢٥% من كامل إيرادات الضريبة لتطوير العشوائيات، وعلى احتفاظ كل محافظة بنسبة ٢٥% من الضريبة المحصلة في نطاقها، بينما يؤول الباقي للخزينة العامة.

² -M. Keen, Taxation..., *op. cit.*, p. 21.

إفادته من التخصيص. هذا من جهة. ومن جهة أخرى قد تتجه حصيللة الضريبة المخصصة للزيادة أو تتعرض لطفرة كبيرة بسبب زيادة ضخمة في الطلب على السلع الخاضعة للضريبة. وهنا يفوق التمويل المخصص احتياجات البرنامج المستفيد؛ وهو ما قد يشجع على الإسراف في الإنفاق أو يغري بالفساد.¹ وأخيراً، فإنه ليس من الضروري في كل الأحوال أن يعود أثر التخصيص بالنفع على دافعي ض.ق.م. أنفسهم كما يزعم المؤيدون للتخصيص. إذ قد يستهدف التخصيص إعادة توزيع الدخل من خلال تمويل برامج لصالح الفقراء الذين لا تحمل معظم السلع التي يشترونها بهذه الضريبة.² وفي المقابل يرى أنصار التخصيص أن توجيه إيرادات الضريبة لتحقيق منافع يرغب الناس في الحصول عليها يشكل عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح الضريبي، حيث أن إقناع الناس بدفع المزيد من الضرائب يستوجب إشعارهم بأنهم سيحصلون على خدمات أكثر.³ ويقال أيضاً أن التخصيص يوفر مصدراً مضموناً ومنتظماً لتمويل البرامج المطلوب زيادة تمويلها؛ وهو ما يسهل مهمة التخطيط طويل الأجل لهذه البرامج، لاسيما عندما ينص على التخصيص في الدستور، حيث أن النص الدستوري يحول في رأيهم دون تسييس قرار التمويل.⁴ وكما رأينا فإن هذه الحجج مردود عليها بأن التخصيص قد لا يعود بنفع مباشر على دافعي الضريبة في كل الأحوال، وبأن للتخصيص أضراراً مثل فقدان المرونة المستحب توافرها عند إعداد الموازنة، وبأن البرنامج المستفيد قد يتأثر سلبياً عند تعرض حصيللة الضريبة للقلب أو النقصان. وفضلاً على ذلك فإنه من النادر أن تتكفل الحصة المخصصة من إيرادات ض.ق.م. بتوفير التمويل الكامل لبرنامج بعينه، بل من المعتاد أن تسهم هذه الحصة بشكل جزئي في تكلفة البرنامج المستفيد. ومن ثم فإن إتاحة هذه الحصة ليست شرطاً كافياً لاستقرار تمويل البرامج المعنية.

والظاهر مما تقدم أن عيوب تخصيص إيرادات ض.ق.م. تفوق مزاياه، ومن ثم يفضل تجنب التخصيص، احتراماً لمبدأ وحدة الموازنة وحفاظاً على المرونة اللازمة عند إعداد الموازنة ودرءاً لمخاطر سوء الإنفاق أو الفساد. ويمكن أن يكون اقتسام حصيللة ض.ق.م. بين المستوى المركزي والمستويات المحلية بديلاً أفضل للربط بين دفع الضرائب والمنافع التي تعود منها على سكان المحليات. كما قد يكون من المفضل بالنسبة لأوجه الإنفاق العام ذات الأولوية كالتعليم والرعاية الصحية

¹ - J. Michael, *op. cit.*

² - R. Carling, Tax earmarking-Is it good practice?, The Center for Independent Studies(CIS), *CIS Monograph* no. 75,2007, www.cis.org.au

³ -R. Bird and E. Zolt, *Introduction to Tax Policy Design and Development*, a draft for a course on practical issues of tax policy in developing countries,28 April - 1 May, 2003, www.siteresources.worldbank.org/INTRA/Resources

⁴ - J. Michael, *op. cit.*, pp. 3-4.

مثلاً اتباع ما سبق ذكره من إصدار تشريع يلزم الحكومة بألا تقل الحصة المخصصة لها عن نسبة معينة من الإنفاق العام أو بألا تقل نسبة الزيادة في الإنفاق الموجه لها عن نسبة متفق عليها.¹

أ- ض.ق.م. الاجتماعية

تنطوي فكرة ض.ق.م. الاجتماعية على التلازم بين إجراءين: زيادة ض.ق.م. وخفض مقابل في مساهمة أصحاب المنشآت والعاملين في نفقات الضمان الاجتماعي، وذلك للمساعدة في زيادة تنافسية المنشآت، ومن ثم زيادة الطلب على منتجاتها. ويتوقع أن يترتب على هذين الإجراءين بعض التحسن في الميزان التجاري. حيث تشجع زيادة ض.ق.م. على الحد من الاستيراد، بينما لا تتأثر الصادرات سلباً لأنها معفاة من هذه الضريبة، بل إنها تتأثر إيجابياً بالانخفاض في تكلفة المنتجات المصدرة جراء انخفاض مساهمة أصحاب المنشآت في الضمان الاجتماعي. ولذا يقال أن ض.ق.م. الاجتماعية تناظر من حيث الأثر خفض سعر الصرف. كما يتوقع أن تؤدي زيادة الطلب على المنتجات إلى زيادة الطلب على العمالة. وعندما ينخفض ما يتحمله العاملون من أعباء الضمان الاجتماعي-وهو ما ينظر إليه كضريبة على الأجور والمرتببات- فإن ذلك سيزيد مما يحصلون عليه من دخل قابل للصرف، وهو ما قد يحفزهم على زيادة إنتاجيتهم. وينسب ل ض.ق.م. أنها تؤمن إيرادات دائمة ومستقرة لتمويل نظام الضمان الاجتماعي بفضل اتساع قاعدة هذه الضريبة، وأنها توسع المشاركة في تحمل الأعباء الضريبية اللازمة لتدبير هذا التمويل بنقل هذه الأعباء من أصحاب المنشآت والعاملين إلى جمهور المستهلكين الأكثر عدداً.²

¹ - ينبغي التحذير من الإفراط في تطبيق أسلوب إلزام الحكومة بحدود دنيا للإنفاق على خدمات بعينها، وبخاصة إذا جاء هذا الإلزام بمقتضى نصوص في الدستور. إذ أن التوسع في تطبيق هذا الأسلوب قد يوقع الحكومة والهيئة التشريعية في مأزق خطير، وقد يترتب عليه إفراغ النصوص الدستورية ذات الصلة من مضمونها. وهذا هو المتوقع إذا تمت الموافقة على مشروع دستور ٢٠١٣. فقد نص هذا المشروع على إلزام الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق العام لا تقل عن ٣% من الناتج القومي الإجمالي للصحة، ولا تقل عن ٤% للتعليم قبل الجامعي، ولا تقل عن ٢% للتعليم الجامعي، ولا تقل عن ١% للبحث العلمي (المواد ١٨ و ١٩ و ٢١ و ٢٣)، على أن يبدأ التطبيق تدريجياً بعد الموافقة على الدستور، ويكتمل في موازنة ٢٠١٧/١٦، أي خلال أقل من سنتين ونصف من العمل بالدستور الجديد (المادة ٢٣٨). لاحظ أن مجموع هذه النسب الدنيا هو ١٠% من الناتج القومي الإجمالي، وهو ما يعادل ٣٠% من الإنفاق العام (حيث كان متوسط نسبة الإنفاق العام إلى الناتج القومي الإجمالي للسنتين ٢٠١٢/١١ و ٢٠١٣/١٢ نحو ٣٣%)، بينما بلغت هذه النسبة مؤخراً حوالي ١٧%. وإذا أضيفت إلى نسبة ال ٣٠% الحصة النسبية في الإنفاق العام لفوائد الدين العام والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، والتي بلغت ٥٧% كمتوسط للسنتين ٢٠١٣/١٢ و ٢٠١٤/١٣، لكان كل ما يتبقى للإنفاق على باقي القطاعات شاملة الدفاع والأمن الداخلي والمرافق والخدمات العامة والزراعة والري والصرف والتجارة والصناعة وغيرها هو ١٣% من الإنفاق العام (١٠٠%-٣٠%-٥٧%). وهو ما ينطوي- حال تنفيذه- على خلل شديد في نمط الإنفاق العام. ولا مجال للالتزام بالنسب المقررة إلا بتخفيض شديد في مخصصات الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية وفي مخصصات عدد من القطاعات الأخرى- وهو ما قد يؤثر بالسلب على العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي في الأجل القصير على أقل تقدير.

² - See: www.wikipedia.org/wiki/Social-VAT, and P. Artus, "What can be expected from the Social VAT?", *Flash Economics, Economic Research*, no. 10, 5 Jan. 2012, www.natixis.com

وقد طبقت ض.ق.م. الاجتماعية في عدد من الدول المتقدمة. أولها الدنمرك منذ ١٩٨٧ حيث حصل خفض تدريجي في الضريبة على الأجور التي تخصص لإعانات البطالة والتأمين ضد العجز مقابل فرض ضريبة استهلاك طورت فيما بعد إلى ض.ق.م. مع زيادة سعرها من ٢١% إلى ٢٥%. وقد حذت ألمانيا حذو الدنمرك في ٢٠٠٧ برفع سعر ض.ق.م. من ١٦% إلى ١٩% مع خفض مساهمات أصحاب الأعمال في الضمان الاجتماعي بمقدار ١,٨ نقطة مئوية. وطبق إجراء مناظر في المجر بخفض مساهمات الضمان الاجتماعي بخمس نقط مئوية مقابل زيادة بالقدر نفسه في سعر ض.ق.م. وقد ظهرت في أواخر عهد ساركوزي دعوة لتطبيق ض.ق.م. الاجتماعية في فرنسا، ولكن الأمر ما زال محل جدل حتى الآن. فثمة معارضة لهذا الإجراء استناداً إلى حجتين. أولاًهما أن الخفض في كلفة الإنتاج قد لا يكون محسوساً، ومن ثم قد لا ينتج أثراً يعتد به على الصادرات. وثانيتهما أن زيادة ض.ق.م. قد تدفع العمال إلى المطالبة بزيادة أجورهم عوضاً عما قد ينتج عن هذه الزيادة من ارتفاع في الأسعار. وبالتالي فإن زيادة الأجور قد تمحو مكاسب أصحاب الأعمال ولا تزيد كثيراً من طلبهم على العمالة. ويتوقع بعض المراقبين أن يتمخض تطبيق ض.ق.م. الاجتماعية عن أثر اجتماعي واقتصادي سلبي، وذلك لأنه يؤدي إلى تخفيض القدرة الشرائية للمستهلكين جراء الارتفاع في الأسعار، وأن أثر هذا التخفيض سيكون أشد على الشرائح الأفقر في المجتمع، بل أنه قد يؤدي إلى انخفاض الاستهلاك الكلي، ومن ثم يتبدد الكسب المحتمل في التوظيف، ولو بشكل جزئي.^١

وفيما يتصل بالعالم العربي، ناقش تقرير مبدئي للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) فكرة تطبيق ض.ق.م. الاجتماعية (أو ما يناظر هذه الضريبة من ضرائب على المبيعات أو على الاستهلاك) كإجراء يحتمل أن يسهم في زيادة التشغيل وزيادة تنافسية الاقتصادات العربية، لاسيما أن نسبة مساهمة أصحاب الأعمال والعاملين في الضمان الاجتماعي تصل إلى مستويات مرتفعة في عدد من الدول العربية. ففي تونس مثلاً بلغت هذه النسبة ٢٨% من الأجر الإجمالي في ٢٠٠٨-٢٠١٠، موزعة بالتساوي بين حصة العاملين وحصة أصحاب الأعمال. وقد أظهر اختبار أثر هذا الإجراء في سياق نموذج اقتصادي كمي أنه يمكن أن يسهم في تخفيض البطالة دون تخفيض الحماية الاجتماعية، وأنه قد يحفز النمو من خلال تحسين التنافسية. ولكن هذه النتائج ليست قطعية، فضلاً عن أنها تحتمل التأويل، خاصة بالنظر إلى ما لزيادة ض.ق.م. أو ما يناظرها من ضرائب غير مباشرة من أثر تراجمي، وبالنظر إلى ضعف المقدرة على تحصيل الضرائب جراء انتشار الفساد والتهرب الضريبي في الدول العربية. ولذا فقد أوصى التقرير بعدم التسرع في تطبيق هذه الفكرة وإخضاعها لدراسات أعمق وأشمل على مستوى كل دولة عربية.^٢

^١ - أنظر في معارضة ض.ق.م. الاجتماعية:

J. Le Cacheux, *op. cit.*, and E. Haddas, "Too big an idea", 18 Jan. 2012, www.breakingviews.com

^٢ - ESCWA, Expert Group Meeting- *External Peer Review for the Draft of the Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2012-2013*, Tunis, 15 May 2013, Ch. 3, pp. 31-34.

في ضوء ما تقدم يبدو أن مسألة ض.ق.م. الاجتماعية تثير أمرين مهمين. الأول هو تخصيص جزء من موارد ض.ق.م. لغرض بعينه، وهو المساهمة في تمويل نفقات الضمان الاجتماعي - وهي مساهمة جزئية بالضرورة. وقد سبق لنا مناقشة هذا الأمر، وانتهينا إلى تحبيذ عدم الأخذ به. والثاني يتعلق بمن يتحمل عبء تمويل الضمان الاجتماعي، وبالسبل العملية التي يمكن التعويل عليها لتدبير هذا التمويل، وذلك مع مراعاة النظام الضريبي في مجمله ومراعاة مستوى كفاءة الإدارة الضريبية وقدرتها على تحصيل إيرادات من الزيادة في سعر ض.ق.م. تعوض النقص المفترض في مساهمات المنشآت في الضمان الاجتماعي.

وفي تقديري أنه ليس من المحبذ تطبيق ض.ق.م. (أو ض.ع.م.) الاجتماعية في مصر. فمن جهة أولى، يلاحظ أن الدول التي طبقت هذه الفكرة هي دول متقدمة تتصف باتساع قاعدة ض.ق.م. بحكم ارتفاع مستويات دخول سكانها وكذلك ارتفاع مستوى كل من الامتثال الضريبي وكفاءة الإدارة الضريبية فيها. كما أن هذه الدول لا تعاني ما تعانيه بلادنا من لانظامية قسم كبير من النشاط الاقتصادي ومن انتشار واسع للمنشآت الصغيرة والقزمية. ولذا فإن التعويض الكامل للخفض في مساهمات الضمان الاجتماعي من خلال زيادة ض.ق.م. هو أمر غير مؤكد، إذ يحل مصدر معرض للتهرب على نطاق واسع مثل ض.ق.م. محل مصدر مضمون نسبياً حيث تخصم مساهمات العاملين وأصحاب الأعمال من المنبع - وإن كان هذا المصدر ليس مبرراً من التهرب تماماً، لاسيما في المنشآت الصغيرة. ومن جهة ثانية، فإن الحوافز التي تقدم في مصر لرجال الأعمال ليست قليلة، ومن ثم فهي لا تحتاج للزيادة بخفض مساهماتهم في الضمان الاجتماعي. فأعلى سعر للضريبة على الدخل لا يزيد على ٢٠%، وثمة إعفاءات ضريبية متنوعة ودعم للطاقة وللصادرات، ومستويات الأجور منخفضة، ولا تواجه الحكومة اعتراضات رجال الأعمال على فرض حد أدنى إنساني للأجور في القطاع الخاص بمقاومة تذكر. وفي هذه التيسيرات وغيرها ما يكفي للحفز على زيادة التنافسية. ومن جهة ثالثة، يخشى أن تؤدي زيادة ض.ق.م. (أو ض.ع.م. في الوقت الحالي) إلى زيادة الأعباء التي تنوء بحملها الطبقات ذات الدخل المنخفضة في وقت يتصاعد فيه مطلب تقليل التفاوتات في توزيع الدخل والثروات، وبخاصة لو طبقت الزيادة على الأسعار المنخفضة للضريبة أو لو امتد نطاق تطبيقها على بعض السلع المعفاة من الضريبة.

٦-٥ - الإدارة الضريبية والامتثال الضريبي

تعاني الدول النامية ضعفاً ملحوظاً في كل من الإدارة الضريبية والامتثال الضريبي، وينتشر فيها الفساد على نطاق واسع، كما تكثر بها القطاعات التي من الصعب إخضاعها للضرائب. ولذا فإن التهرب الضريبي أمر شائع في هذه الدول، ويصل إلى مستوى مرتفع حتى في قطاعات يعمل بها أشخاص ذوي مستوى تعليمي مرتفع ويتقاضون أجوراً عالية كالأطباء والمحامين والمهندسين وغيرهم من المهنيين.

وعموماً فإن القضايا المتعلقة بكفاءة الإدارة الضريبية والامتثال الضريبي هي قضايا عامة تخص النظام الضريبي في مجموعه ولا تخص ض.ق.م. وحدها.

أ- كفاءة الإدارة الضريبية

إن تطبيق ض.ق.م. بكفاءة إدارية مرتفعة، ومن ثم بتكلفة إدارية منخفضة نسبياً، يتطلب اتخاذ اللازم من أجل النهوض بقدرات موظفي الضرائب والارتقاء بمعارفهم ومهاراتهم. ويشمل ذلك:

- (١) العناية ببرامج التدريب وإعادة التدريب في الداخل والخارج.
- (٢) تحسين دخول موظفي الضرائب وتصميم نظم جيدة لتحفيزهم على إتقان أعمالهم. وهذا شرط ضروري للحد من الفساد، ولكنه ليس شرطاً كافياً بالطبع لمنع وقوعه. فثمة حدود لزيادة الأجور والمرتبات، ومهما ارتفعت فإنها قد لا تضاهي الدخل المحتمل من تحصيل الرشاوى من المتهربين.
- (٣) توفير نظم وقواعد معلومات إلكترونية عالية المستوى، مع توفير وسائل الربط بين الأقسام المختلفة لمصلحة الضرائب حتى تيسر إمكانات التدقيق لحجم النشاط والدخل لكل ممول، ومضاهاة هذه المعلومات بما يرد في إقرار الممول عن ض.ق.م. ويتعين توفير إمكانات أفضل لتوصيل التعليمات والإرشادات إلى العاملين بمصلحة ض.ق.م. من جهة أولى، وإلى المتعاملين مع المصلحة من جهة ثانية، وكذلك تيسير سبل التواصل بين هؤلاء وأولئك من جهة ثالثة.

كما يتطلب خفض التكلفة الإدارية ل ض.ق.م. ومن ثم الارتقاء بكفاءة إدارتها، مراعاة المبادئ والقواعد المقترحة فيما سبق، مثل الارتقاء النسبي لحد التسجيل وتفويض مصلحة الضرائب في تسجيل من تتوافر لديها معلومات كافية عن وجوب دخولهم في قاعدة المكلفين وتجنب الإكثار من عدد الفئات الضريبية. وفضلاً على ذلك يجب تحديد دورية تقديم الإقرارات الضريبية ونسبة ما يخضع منها للفحص والمراجعة بالعينة تحديداً لا يترتب عليه إرهاق كبير لكل من مأموري الضرائب والمكلفين واستنفاد كثير من الوقت والنفقات في المحاسبة والمراجعة وتسوية المنازعات الضريبية.

ب- الامتثال الضريبي

تبين من قياس نسبة عدم الامتثال الضريبي فيما يتعلق ب ض.ق.م. في مجموعة من الدول النامية و مجموعة من الدول المتقدمة أنها تتراوح بين ٥٠% و ٦٠% في الأولى، بينما تتراوح بين ٧% و ١٣% في الثانية.^١ ولا شك في أن المستوى شديد الارتفاع لهذه النسبة في الدول النامية يرتبط بانخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى المواطنين من ناحية أولى، وبالأعباء التي يفرضها الامتثال الضريبي وفق نظم للإدارة الضريبية تتسم بدرجة عالية من البيروقراطية من ناحية ثانية، وبأنماط الإنفاق

^١ IMF, OECD, UN, and World Bank Working Group Supporting the Development of More Effective Tax Systems, *A Report to the G-20 Summit* held in France in 2011, p.11, www.imf.org/external/np

العام التي لا تعطي أولوية مناسبة لتلبية الاحتياجات الأساسية لجمهور دافعي الضرائب وغيرهم من المواطنين من ناحية ثالثة.

وعموماً تميل تكاليف الامتثال الضريبي للارتفاع مع صغر حجم المنشأة ومع تعدد المنتجات التي تتعامل فيها، خاصةً عندما يخضع بعضها لأسعار ضريبية متعددة بينما يكون بعضها الآخر غير خاضع للضريبة أصلاً، وكذلك مع تشدد مصلحة الضرائب فيما يتعلق بإجراءات التسجيل لديها وبما تتطلبه بشأن تسجيل المعاملات وإصدار الفواتير وحفظ المستندات اللازمة لحصر المعاملات وإثبات دقتها. ولذا فقد اقترح المتخصصون في شؤون الضرائب عدة أمور لتيسير الامتثال الضريبي من جانب المكلفين، من أبرزها الأمرين التاليين:

(١) التمييز بين كبار المكلفين وصغارهم؛ وهو ما يقتضي عادةً تخصيص مكاتب للأوليين لارتفاع حصتهم في إيرادات ض.ق.م.، مع توفير عدد من النظم المبسطة للأخريين.^١ وتوخياً للمرونة، وضعت مصلحة ض.ع.م. ثلاثة نظم مبسطة لحساب هذه الضريبة على مبيعات تجار الجملة والتجزئة الذين يتعذر عليهم إصدار فاتورة ضريبية لكل معاملة، حيث تحسب الضريبة بضرب إجمالي المتحصلات شاملاً الضريبة لكل فئة سعرية في المعامل الضريبية الخاص بهذه الفئة والذي تحسب قيمته بقسمة فئة الضريبة على (فئة الضريبة+١٠٠).^٢

(٢) التشجيع على الامتثال الضريبي بقبول التقدير الذاتي للضريبة من جانب المكلفين، حيث يقوم المكلفون بحساب التزاماتهم الضريبية واستيفاء إقراراتهم وسداد الضريبة في الفترات المحددة، وذلك تعزيزاً لثقافة الالتزام الطوعي. وفي رأي بعض خبراء الضرائب أن هذا الأسلوب قابل للنجاح عند تطبيق ض.ق.م. في مصر، وذلك استناداً إلى ما تراكم من معلومات وخبرات في سياق تطبيق ض.ع.م. لأكثر من عقدين لدى المكلفين ولدى الإدارة الضريبية (لاسيما من خلال الفحص بالعينة لصدقية الإقرارات).^٣

وللحد من التهرب ، نذكر بما سبق اقتراحه من أن يكون للإدارة الضريبية الحق في تسجيل من تتوافر لديها معلومات معقولة- بما في ذلك المعلومات عن ضريبة الدخل- عن بلوغهم أو مجاوزتهم حد

^١ - أنظر مثلاً: طارق السالوس، "ضوابط ضريبة القيمة المضافة- مقدمة لعلاج المشكلات العملية لضريبة المبيعات في مصر"، *المؤتمر الضريبي السادس عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب*، المجلد الثالث، ٢٧-٢٩ يونيو ٢٠١٠. إذ تشير هذه الدراسة إلى وجود عدة نظم للمعاملة الضريبية لصغار الممولين ل ض.ق.م. منها نظام التقدير الجزافي. ومنها نظام المحاسبة السنوية، حيث يسمح لمن لا تتعدى مبيعاته مبلغاً معيناً أن يورد الضريبة على دفعات شهرية متساوية، مع إتمام التسوية النهائية عند دفع القسط الأخير. ومنها النظم المبسطة التي تستخدم ما يسمى "معامل المشروع" (حيث يقوم المسجل بحساب ض.ق.م. المستحقة على مبيعاته بعد خصم نسبة محددة سلفاً من إجمالي قيمة المبيعات). ومنها نظام المحاسبة النقدي المصمم لصغار المكلفين الذين يتعاملون بالتقسيط في شراء مدخلاتهم وبيع منتجاتهم.

^٢ - النظم الثلاثة هي: نظام لمن يتعامل في سلع خاضعة لفئة ضريبية واحدة، ونظام لمن يتعامل في سلع خاضعة لأكثر من فئة ضريبية مع إمكان الفصل بين متحصلات كل فئة، ونظام للمتعاملين في سلع خاضعة لأكثر من فئة ضريبية ولكن يتعذر الفصل بين متحصلات كل منها. أنظر: فوزي عبد العزيز، *مرجع سبق ذكره*.

^٣ - تكرر اقتراح أسلوب التقدير الذاتي في أوراق متعددة سبقت الإشارة إليها ، نذكر منها ورقة ETA وورقتي جلال الشافعي.

التسجيل، وذلك إذا لم يطلبوا التسجيل من تلقاء أنفسهم، وكذلك زيادة سعر الضريبة نقطتين مئويتين على مبيعات السلع والخدمات من المسجلين لغير المسجلين.

ويجب الانتباه إلى أن كفاءة الإدارة الضريبية ومستوى الامتثال الضريبي يتوقفان على عوامل أخرى مهمة مثل الاستقرار السياسي، والنزاعات الطائفية والعرقية، ومدى استتباب الأمن في ربوع البلاد والسيطرة الأمنية على حدودها، والوزن النسبي للقطاع الصناعي الذي تشكل معاملته القسم الأكبر من قاعدة ض.ع.م. أو ض.ق.م.، والوزن النسبي في الاقتصاد للمنشآت الصغيرة والقرمية والأنشطة اللانظامية، وكذلك مدى التركيز في توزيع الدخل والثروة وانعكاساته على توزيع السلطة والنفوذ السياسي. وفي هذه العوامل ثمة اختلافات ليس فقط بين الدول المتقدمة والدول النامية، بل وفيما بين الدول النامية ذاتها. ومن الواجب مراعاة هذه العوامل عند تصميم نظام ض.ق.م. أو عند تطويره إذا كان قد جرى تطبيقه أو تطبيق نظام مشابه مثل ض.ع.م. منذ فترة. كما ينبغي ألا يتم تصميم نظام ض.ق.م. أو تعديله في عزلة عن باقي مكونات النظام الضريبي ونمط الإنفاق العام، حيث أن بعض آثار ض.ق.م. التي قد تدفع على عدم الامتثال أو التهرب - كالأثر التراجعي - يمكن تعويضها أو التخفيف من حدتها بتعديلات في أنواع أخرى من الضرائب أو في الإنفاق العام.

ت - ملاحظات إضافية بشأن الكفاءة والامتثال

(١) لا يتوقع أن تكون هناك كلفة عالية للانتقال من ض.ع.م. إلى ض.ق.م.، حيث أن ض.ق.م. تكاد تكون مطبقة حالياً وإن بشكل منقوص أو مشوه من بعض الجوانب، وحيث أن البنية الأساسية المادية والبشرية اللازمة لإدارة ض.ق.م. لن تستحدث؛ فهي قائمة فعلاً من خلال ض.ع.م. الجاري تطبيقها منذ ما يزيد على عقدين.

(٢) فيما يتعلق بتوقيت الانتقال إلى ض.ق.م.، يحبذ عدم بدء التطبيق في فترة تتسم بارتفاع معدل التضخم، حتى لا ترتبط الضريبة في أذهان الممولين وعامة الشعب بارتفاع الأسعار. كما أن التطبيق يجب أن يبدأ في فترة يتحقق فيها استتباب الأمن والاستقرار السياسي، حيث يتعذر على مأموري الضرائب مباشرة مهامهم بأمان، وبخاصة التوصل إلى حصر دقيق للمجتمع الضريبي وتدقيق القرارات، في حالات الانفلات الأمني والاضطراب السياسي.

(٣) من الأهمية بمكان أن يسبق تطبيق الضريبة تنفيذ حملة إعلامية واسعة النطاق لتبصير المجتمع بحقيقة هذه الضريبة وتبديد بعض الهواجس بشأنها، مع بيان أنها ليست ضريبة جديدة تماماً وإنما هي مجرد تطوير لضريبة قائمة وهي ض.ع.م.، وتوضيح أن الهدف الأساسي لا يكمن في الحصيلة التي قد لا تزيد كثيراً للأسباب السابق ذكرها في القسم ٥-١ بقدر ما يكمن في إزالة بعض التشوهات في تطبيق ض.ع.م. وتحسين كفاءتها وفق التطور العالمي في الفكر الضريبي.

٦- التعديلات المؤجلة في ض.ع.م. وصلتها بالتحول إلى ض.ق.م.

صدر في ديسمبر ٢٠١٢ قرار بالقانون رقم ١٠٢ لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام قانون ض.ع.م رقم ١١ لسنة ١٩٩١^١ وقد تأجل تنفيذ هذا القرار بعد ساعات من صدوره لأسباب سياسية، ولم ينفذ حتى تاريخه. ومن أبرز التعديلات التي تضمنها هذا القرار زيادة سعر الضريبة المقررة على عدد من السلع أبرزها المياه الغازية والبيرة الكحولية وغير الكحولية والمشروبات الروحية والكحولية والسجائر والتبغ وخدمات الفنادق والمنشآت والمطاعم السياحية، وكذلك قضبان وعيدان حديد البناء والأسمنت المائي. كما نقلت بعض السلع من الجدول (١) أو أضيفت إليه بمقتضى المواد ٦ و ٨ و ١٢، وحذفت بعض السلع من هذا الجدول وأخضعت للسعر العام ل ض.ع.م. (المادة ١١). وتعدلت الضريبة على بعض الخدمات المدرجة في الجدول (٢) مثل خدمات الاتصالات الدولية والمحلية ومكالمات المحمول. (المادة ١٣). وتضمنت التعديلات توسيع تعريف المستورد ليشمل كل شخص طبيعي أو معنوي يستورد سلعاً صناعية أو خدمات خاضعة للضريبة، وذلك أياً كان الغرض من الاستيراد، وليس فقط عندما يكون الغرض منه هو الاتجار كما كان الوضع في قانون ١١ لسنة ١٩٩١. وأجاز القانون الجديد إعفاء السلع الرأسمالية الواردة بغرض الإنتاج وكذلك إعفاء ما يستورد للأغراض العلمية أو التعليمية أو الثقافية بواسطة المعاهد العلمية والتعليمية ومعاهد البحث العلمي، وذلك بقرار من وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص. وشدد القانون عقوبة التهريب من الضريبة.

لقد استجاب القرار لبعض الاقتراحات بشأن تعديل ض.ع.م.، مثل إعفاء السلع الرأسمالية المستوردة لغرض الإنتاج (وإن كان الإعفاء جوازياً ولم يمتد فيما يبدو إلى السلع الرأسمالية محلية الصنع)، ومثل تحويل الضريبة إلى ضريبة قيمة على على عدد قليل من البنود (حسب المادة ١١)، ومثل تشديد عقوبة التهريب. بيد أن القرار لم يمس الهيكل العام للضريبة، إذ بقي وفق صياغته الأصلية في القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١، بما في ذلك الاحتفاظ بالجدولين (١) و (٢) وإن أدخلت عليهما بعض التعديلات التي لا تغير من جوهر الفكر الذي تشكلا بمقتضاه. والظاهر أن الهدف الأساسي للتعديلات كان زيادة الحصيلة ومن ثم المساعدة في مواجهة العجز المتزايد في الموازنة. ولا بأس في ذلك، خاصة وأن التعديلات في أسعار الضريبة قد ركزت على سلع وخدمات معظمها لا ينتمي للضروريات.

وقد أحسن المشرع صنعاً عندما جعل تعديلات ض.ع.م. مقرونة بتعديلات في بعض الضرائب الأخرى، وذلك بغرض زيادة الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق العام، لاسيما تمويل زيادة الأجور

^١ - الجريدة الرسمية، العدد ٤٩، تابع (أ)، ٦ ديسمبر ٢٠١٢.

والمعاشات والدعم، وكذلك للحد مما قد يترتب على هذه التعديلات من بعض الارتفاع في الأسعار أو من أثر تراجع.

من هذه التعديلات زيادة درجة التصاعدية في الضريبة على الدخل بتعديل مدى الشرائح القائمة وإضافة شريحة جديدة بسعر ٢٥% للدخل الأعلى من مليون جنيه، وفرض ضريبة بسعر ٢,٥% على إجمالي قيمة التصرف في العقارات المبنية أو الأراضي للبناء عليها، وإخضاع الأرباح الرأسمالية الناتجة عن إعادة تقييم الشركات عند تغيير شكلها القانوني بما في ذلك حالات الاندماج والتقييم، وإخضاع عوائد السندات التي تصدرها وزارة المالية لصالح البنك المركزي أو غيره من البنوك بسعر ٣٢% وكذلك إخضاع عوائد سندات وأذون الخزانة للضريبة بسعر ٢٠%، وفرض ضريبة مقطوعة بسعر ١٠% على الأرباح التي يحققها الأشخاص الطبيعيون أو الاعتباريون من كل طرح للأوراق المالية لأول مرة في السوق الثانوي.^١ وعدلت بعض أحكام قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ بما يؤدي إلى إعفاء الوحدات السكنية التي تقل قيمتها الإيجارية السنوية عن ٢٤ ألف جنيه، على أن يكون هذا الإعفاء لوحدة واحدة لكل مالك، وعلى أن يخصص للمحافظات ٢٥% من الضريبة المحصلة في نطاق كل محافظة، وأن يخصص ٢٥% من كامل الحصيلة لتطوير العشوائيات.^٢ كما أدخلت تعديلات على قانون ضريبة الدمغة بحيث تستحق ضريبة نسبية بواقع ٤ في الألف سنوياً على أرصدة التسهيلات الائتمانية والقروض والسلف وأي صورة من صور التمويل التي تقدمها البنوك، على أن يتحمل البنك والعميل الضريبة مناصفة. كما تضمنت هذه التعديلات استحقاق ضريبة دمغة تصاعدية من ١٠% إلى ٢٥% من أجر الإعلان أو من تكلفته.^٣ ويمكن تكيف هذه الضريبة على أنها بديل عملي ل ض.ع.م. أو ض.ق.م. على الخدمات المالية وخدمات الإعلان.

ولاشك في أن التعديلات الضريبية التي تأجل تنفيذها جديرة بالنظر جنباً إلى جنب مع ما سبق تقديمه من اقتراحات في القسم الخامس عند تحويل ض.ع.م. إلى ض.ق.م. وحبذا لو رافق قرار التحويل تعديلات في نظم الأجور والمعاشات والدعم وغيره من ألوان الحماية الاجتماعية، بما يخفف الأعباء

^١ - أنظر القرار بقانون رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ في الجريدة الرسمية، مرجع سبق ذكره. وقد تعدل هذا القرار بقانون بالقانون ١١ لسنة ٢٠١٣ الصادر في ١٨ مايو ٢٠١٣ ومن ضمن ما تناوله هذا التعديل رفع الإعفاء الشخصي للممول إلى سبعة آلاف جنيه، وذلك بالإضافة إلى الاستفاضة من إعفاء الشريحة الأولى من ضريبة الدخل وهي خمسة آلاف جنيه ليصل حد الإعفاء إلى ١٢ ألف جنيه، وتعديل مدى الشريحة الرابعة لتصبح "أكثر من ٤٥ ألف جنيه حتى ٢٥٠ ألف جنيه" بدلاً من "أكثر من ٤٥ ألف جنيه حتى مليون جنيه" مع الإبقاء على سعرها عند ٢٠%، وجعل الشريحة الخامسة "أكثر من ٢٥٠ ألف جنيه" بدلاً من "أكثر من مليون جنيه" مع الإبقاء على سعرها عند ٢٥%. ولم يطرأ تغيير على الشرائح الثلاث الأولى حيث بقيت الشريحة الأولى "حتى ٥٠٠٠ جنيه" مغفأة، وظلت الشريحة الثانية "أكثر من ٥٠٠٠ حتى ٣٠٠٠٠ جنيه" تخضع بسعر ١٠%، والشريحة الثالثة "أكثر من ٣٠٠٠٠ حتى ٤٥٠٠٠ جنيه" بسعر ١٥%. أنظر:

الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ (مكرراً)، ١٨ مايو ٢٠١٣ على الموقع الإلكتروني لمصلحة الضرائب المصرية: www.incometax.gov.eg

^٢ - أنظر القرار بقانون ١٠٣ لسنة ٢٠١٢ في الجريدة الرسمية، مرجع سبق ذكره.

^٣ - أنظر القرار بقانون ١٠٤ لسنة ٢٠١٢ في الجريدة الرسمية، مرجع سبق ذكره.

التي تتحملها الطبقات الشعبية وبما يحقق تقدماً ملموساً في مجال العدالة الاجتماعية استجابةً لمطالب ثورة يناير ٢٠١١.

ملاحظات ختامية

انتهت هذه الدراسة إلى تحييد التحول من ض.ع.م. المطبقة في مصر منذ ١٩٩١ إلى ض.ق.م.، وناقشت عدداً من القضايا الرئيسية التي يثيرها هذا التحول، وأوصت بما يجب اتخاذه من قرارات في شأن كل منها . وقد يكون من المناسب في ختام هذه الدراسة، التأكيد على ثلاث نقاط:

(١) النظم الضريبية ليست مجرد ظاهرة اقتصادية أو مالية خالصة، بل إنها ظاهرة سياسية بامتياز أيضاً. ولعلنا نذكر في هذا الشأن بالعلاقة بين فرض الضرائب والتمثيل السياسي والتي بلورتها المقولة الشهيرة: لا ضرائب دون تمثيل (no taxation without representation). وعموماً فإن القرارات التي تتخذ بشأن السياسات الضريبية لا تتخذ في فراغ، بل هي نتاج تفاعلات اجتماعية وسياسية بين طبقات وشرائح مختلفة من المجتمع في سياق تاريخي محدد محلياً وكذلك عالمياً . ففي زمن العولمة الراهن لم تعد الدول تملك ترف تصميم سياساتها الضريبية في عزلة عما يجري في باقي الدول ولا في تجاهل لما تتخذه المؤسسات الدولية من قرارات وما تنص عليه الاتفاقات الدولية من مبادئ وقواعد في الشأن الاقتصادي عموماً وفي شئون الضرائب والجمارك خصوصاً. كما أنه لا يمكن تصميم السياسات الضريبية دون مراعاة التنقلية السريعة لرأس المال وللأنشطة الاقتصادية عبر الحدود، وما يتصل بذلك من آثار على التنافسية الدولية.

(٢) الإصلاح الضريبي عملية معقدة، ويتطلب نجاحها عدم الاقتصار على الانطلاق من المقاربات المحدودة نسبياً للتيار السائد في علم الاقتصاد. بل يجب مراعاة النتائج التي أسفرت عنها الفروع الحديثة في علم الاقتصاد بشأن السلوك الاقتصادي للأفراد والمنشآت والحكومات. وهنا تبرز قضية التشوهات التي كثيراً ما تثار عند فرض ض.ق.م. أو غيرها من الضرائب التي تؤثر بأشكال متباينة في الأسعار النسبية للسلع والخدمات، خاصةً عندما تفرض هذه الضرائب بأسعار متعددة وتعفى منها بعض السلع والخدمات. فإخضاع المكونات المختلفة للاستهلاك لمعدلات ضريبية مختلفة ليس في كل الأحوال أمراً يفتقر إلى مبررات وجيهة؛ فهو قد يكون مطلوباً لتصحيح السلوك الاستهلاكي تحقيقاً لأهداف اجتماعية أو صحية أو تغذوية أو بيئية قد لا يتيسر تحقيقها بوسائل أخرى. كما تبرز هنا الدعوة التقليدية لتركيز النظام الضريبي على اعتبارات الحصلحة من أجل تحقيق أكبر قدر من الإيرادات بتطبيق سعر موحد ل ض.ق.م. مثلاً على السلع والخدمات كافة، مع تركيز الإنفاق العام على اعتبارات العدالة. فقد ثبت عدم إمكان

الفصل الحاد بين الضرائب والإنفاق العام في دول العالم على اختلافها من حيث الفقر أو الغنى أو من حيث التقدم والتخلف.

(٣) من أهم شروط النجاح في إنجاز أهداف النمو الاقتصادي والتشغيل الكامل والعدالة الاجتماعية تحقيق نوعين من التكامل في نظام المالية العامة وسياساتها. النوع الأول هو تكامل عناصر النظام الضريبي ، وخاصة الجمع بين أنواع مختلفة من الضرائب غير المباشرة التي تطبق على طيف واسع من السلع والخدمات وبين الضرائب المباشرة على دخول الأفراد والمنشآت وعلى الممتلكات. فهذا الجمع يحقق أغراضاً عدة، لاسيما تكبير الحصيلة عن طريق بسط شبكة الضرائب على عدد كبير من الأوعية الضريبية ، ومراعاة العدالة من خلال تباين أسعار الضرائب غير المباشرة بحسب أهمية السلعة أو الخدمة في الاستهلاك الشعبي، ومن خلال تصاعدية الضرائب على الدخل والثروة. وفي هذا السياق يجب النظر إلى ض.ق.م. كعنصر من عناصر نظام ضريبي شامل ومتكامل. والنوع الثاني هو ضرورة التكامل بين النظام الضريبي ونمط الإنفاق العام، مع توزيع مهمة تحقيق أهداف النمو والتشغيل والعدالة بينهما، ومع السعي لتعويض بعض الآثار التراجعية ل ض.ق.م. وغيرها من الضرائب غير المباشرة بإجراءات في جانب الإنفاق العام، لاسيما بنود الأجور والمعاشات والدعم وغيره من صور الحماية الاجتماعية.

الفصل الثاني

الضريبة على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية
المفاهيم وإمكانيات ومشكلات التطبيق في مصر

إعداد

أ.د. سهير إبراهيم أبو العينين

مقدمة

إن التفاوت فى توزيع الثروة يزداد كثيراً عن التفاوت فى توزيع الدخل فى معظم دول العالم، كما أن التفاوت فى توزيع الثروة يتزايد اتساعاً وتزايد معه أهمية الثروة المتوارثة، وهو ما يؤدى بدوره إلى تعميق التفاوت فى توزيع الثروة عبر الأجيال.

ويؤدى تزايد عدم العدالة فى توزيع الدخل والثروة وتنامى الإدراك بهذا التزايد إلى تهديد الاستقرار السياسى والاجتماعى، وهو ما يلاحظ فى الوقت الحالى من كثرة مظاهر الاضطراب والتعبير عن الغضب فى كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد كان من أهم شعارات ثورة يناير فى مصر تحقيق العدالة الاجتماعية وقيام الدولة بدورها فى توفير حياة كريمة لكل المواطنين وخاصة الفقراء. وينبغى ألا نغفل فى هذا السياق أن قضية العدالة الاجتماعية ترتبط بشكل وثيق بقضية دور الدولة والنظام الاقتصادى، ومع ذلك فإن هذه القضية لا تحظى بالطرح المناسب فى الوقت الحالى.

ومن أهم آليات الإصلاح المطروحة على المستوى المحلى والدولى لزيادة العدالة الاجتماعية إصلاح النظام الضريبى، وبصفة خاصة الضرائب على الثروة.

وباستقراء الأوضاع الحالية فى مصر فإن من أهم المشكلات والتحديات التى تواجهها الدولة ارتفاع عجز الموازنة وقصور الموارد العامة للدولة عن الوفاء بمتطلبات الإنفاق الاجتماعى والاستثمارى وتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية.

ويشكل إصلاح النظام الضريبى حجر زاوية فى إصلاح المالية العامة وزيادة موارد الدولة، كما أنه يدعم السياسات التنموية والاجتماعية. وتتمثل المعضلة الكبرى التى يتعين التعامل معها عند تصميم وتنفيذ الإصلاحات الضريبية فى حل التعارض الذى كثيراً ما ينشأ بين اعتبارات الكفاءة واعتبارات العدالة.

ويبحث هذا الفصل الورقة إمكانية وجود مساحة للإصلاح الضريبى فى مصر فى مجال الضريبة على الثروة، والتى تعد من أكثر أنواع الضرائب ارتباطاً بالعدالة الاقتصادية والاجتماعية، ومع ذلك فهى من أقل الضرائب شيوعاً، سواء فى مجال التطبيق الفعلى أو حتى فى مجال الدراسات الأكاديمية. إلا أنه فى الفترة الأخيرة ومع تزايد الفوارق فى توزيع الدخل والثروة بشكل غير مسبوق، والذى أصبح يشكل نوعاً من الاستفزاز للأغلبية الفقيرة وحتى المتوسطة فى كثير من الشعوب، تزايد الاهتمام بالضرائب على الثروة على أصعدة مختلفة، سواء فى مجال تنمية موارد الدولة وعلاج العجز المزمع، أم فى مجال بناء الدولة وتدعيم الاستقرار والديمقراطية والعدالة.

ويبدأ هذا الفصل باستعراض بعض المفاهيم الخاصة بالضرائب على الثروة وأنواعها المختلفة، ويلى ذلك مراجعة للجدل حول هذه الضريبة فى الأدبيات. وقبل تقديم بعض المقترحات حول الضريبة على الثروة فى مصر سوف يتم الدروس المستفادة من تجارب بعض الدول.

تعريفات ومفاهيم الضريبة على الثروة وأنواعها

تعتبر الضريبة على الثروة ضريبة على الرصيد المتراكم للأصول المالية والعينية والمعنوية، وذلك عكس الضرائب على الدخل التي تعتبر ضريبة على تدفقات الدخل الجارى.

وتعرف الضريبة على الثروة بشكل عام بأنها ضريبة قد تفرض على القيمة الاجمالية للأصول التي يحوزها أعضاء القطاع العائلى من الأفراد والأسر، أو على نوع أو أكثر من هذه الأصول، وذلك على ما سيأتى بيانه.

ويستخدم بعض الكتاب مصطلحى الثروة ورأس المال كترادفات، إلا أن ذلك قد لا يكون دقيقاً بشكل كاف. فرأس المال مفهوم يرتبط أساساً بالإنتاج ويشير إلى الأصول من صنع الإنسان التي تستخدم فى الإنتاج وزيادته، أما الثروة فهي ما يحوزه الفرد أو الأسرة من أصول من مختلف الأنواع سواء نتيجة للادخار أم الميراث أم تلقى هبة.

مفاهيم وتعريف

ونعرض فيما يلى بعض المفاهيم والتعاريف المرتبطة بالضريبة على الثروة:

الثروة الإجمالية للفرد هي إجمالى قيمة الأصول التي يمتلكها قبل خصم أى ديون أو خصوم. ويمكن أن تتضمن الثروة أصولاً مادية مثل الأرض والعقارات والسيارات وغيرها، أو أصولاً غير مادية مثل حقوق الملكية الفكرية والحقوق فى المعاشات. وقد تختلف الأصول من جوانب أخرى مثل أن بعض الأصول منقول والبعض الآخر عقار.

ويعبر مفهوم صافى الثروة عن إجمالى الثروة مخصوماً منها كل الديون أوالخصوم.

أما القاعدة الضريبية فهي كل الأصول القابلة لفرض ضريبة عليها.

ولأغراض حساب الضريبة على الثروة يتم تحديد مفهوم الثروة المقيّمة للفرد، وتعرف على أنها صافى الثروة مخصوماً منها الأصول المعفاة التي لا تخضع للضريبة والخصومات الضريبية على أنواع الأصول الخاضعة للضريبة.

ولحساب قيمة الضريبة واجبة السداد على الثروة يتم أيضاً خصم ما دون حد الإعفاء من الضريبة على الثروة التي تخضع للضريبة بحكم القانون الضريبي، وهو ما يحدد قيمة الثروة الخاضعة للضريبة.

الثروة الخاضعة للضريبة = الثروة المقيّمة - حد الإعفاء من الضريبة على الثروة

وتعتمد قيمة الضريبة المحصلة على الثروة على معدل الضريبة على الثروة، وما إذا كان معدلاً ثابتاً أو متغيراً. وتعتمد قيمة الإيرادات الضريبية التي تحصلها الدولة من الضريبة على الثروة على القاعدة الضريبية، وعلى كيفية معاملة الديون، وعلى حجم الإعفاءات الضريبية، وعلى معدل الضريبة،

وعلى مدى تركيز الثروة بين شرائح السكان. أما القيمة الصافية للإيرادات التي تحصلها الخزنة فعلياً فتتوقف على التكلفة الإدارية التي تتحملها لتقدير وتحصيل الضريبة على الثروة، وأيضاً على مدى قدرة الخاضعين للضريبة على التهرب منها.¹

أشكال الضريبة على الثروة

تأخذ الضريبة على الثروة أشكالاً متعددة وفقاً لنوعية الأصول التي تفرض عليها ووفقاً لطبيعة ملكية هذه الأصول. هناك ضريبة دورية على صافي الثروة؛ وضريبة دورية على الملكية العقارية (الضريبة على العقارات المبنية والضريبة على الأرض)؛ وضريبة لمرة واحدة على الأصول الرأسمالية؛ وضرائب الإرث (التركات و/أو الأيلولة) وضرائب الهبات؛ وضرائب على الصفقات الرأسمالية والمالية (مثل رسوم الدمغة).

وهناك تقسيم آخر للضرائب على الثروة يتمثل في تقسيمها إلى ضرائب على ملكية الأصول؛ وضرائب على انتقال ملكية الثروة (الإرث والهبات)؛ وضرائب على الارتفاع في قيمة الثروة وهي الضرائب على الأرباح الرأسمالية. وهناك كثير من الدول والاقتصاديين يعتبر الضريبة الأخيرة ضريبة على الدخل وليس على الثروة.

الأهداف

تلخص دراسة لصندوق النقد الدولي الأهداف التي يمكن التطلع إلى تحقيقها من خلال فرض ضريبة على الثروة فيما يلي: (١) تخفيض متواضع للتركيز الحالي في الثروات الكبيرة؛ (٢) تخفيض متواضع لتركيز الثروة في المستقبل؛ (٣) الآثار الإيجابية الاجتماعية والسياسية لفرض هذه الضريبة، وسوف يتم توضيحها فيما بعد؛ (٤) زيادة الحصيلة الضريبية.²

ويلاحظ أن الدراسة تصف التخفيض المستهدف في تركيز الثروة حالياً ومستقبلاً، من خلال فرض ضريبة على الثروة، على أنه تخفيض متواضع. ويمكن تبرير ذلك بعدة اعتبارات، حيث يوضح التطور التاريخي للضرائب على الثروة أن الضريبة على صافي الثروة تحديداً لم تكن تحقق حصيلة ملموسة في الإيرادات الضريبية في تجارب الدول المختلفة، وأن هذه الحصيلة المتواضعة لم تكن تحقق أهداف العدالة في توزيع الدخل ناهيك عن تخفيض تركيز الثروة. ولاشك أن حصيلة الضريبة على الثروة يعتمد بشكل كبير على تصميم هذه الضريبة من حيث المعدل والإعفاءات وأساليب تقييم الأصول وغيره، وأيضاً على كيفية إدارتها والذي ينعكس على التكلفة الإدارية وعلى مدى قدرة الممولين على التهرب منها. وبالإضافة إلى ما سبق فإنه حتى مع التصميم الجيد للضريبة على الثروة وإحكام إدارتها فإن تحقيق

¹ Thomas A. McDonnell. Wealth Tax: Options for its Implementation In the Republic of Ireland. Nevin Economic Research Institute, NERI Working Paper Series No.6, September 2013.

² IMF. Tax Law Design and Drafting. Vol 1. 1996. Chapter 10, Taxation of wealth.

تخفيض ملموس فى تركيز الثروة يتطلب تغييرات هيكلية فى السياسة الاقتصادية وليس فقط فرض ضريبة على الثروة.

التطور التاريخى للضرائب على الثروة

تعد الضرائب على الثروة من أقدم أنواع الضرائب، ومع ذلك فقد تم إهمالها نسبياً فى السنوات الأخيرة. فى بدايات القرن العشرين قامت الدول الاسكندنافية وبعدها الدول الأوروبية الأخرى بفرض ضرائب سنوية متواضعة على الثروة. وتبعتها الهند فى ١٩٥٧. ومع ذلك تم التخلي بشكل كبير عن هذه الضرائب فى معظم الدول الأوروبية فى العقدين الأخيرين.^١

والواقع أن الضرائب على الثروة لم يكن لها على مدار التاريخ نفس الشعبية (القبول) التى تحظى بها الأنواع الأخرى من الضرائب، وخاصة النوعين الرئيسيين وهما الضرائب على الدخل والضرائب على الإنفاق، والتى تمثل حصيلتهما النسبة الأعظم من إجمالى الإيرادات الضريبية فى معظم دول العالم. ومن ناحية أخرى فإن الضرائب على الثروة لا تشكل فى الدول التى تفرضها إلا نسبة ضئيلة من جملة الإيرادات الضريبية. على سبيل المثال فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وهى من أغنى دول العالم، لا تشكل الضرائب على كل من حيازة الثروة وانتقال الثروة إلا أقل من ١% من إجمالى إيراداتها الضريبية. أما الضرائب على الأرباح الرأسمالية فيعتبروها من الضرائب على الدخل لا من ضرائب الثروة، ولا يتم فصلها فى فئة منفصلة، ولذا يصعب تقدير مساهمتها فى الإيرادات الضريبية. أما فى بريطانيا فإن نسبة الضرائب على الأرباح الرأسمالية إلى إجمالى الإيرادات الضريبية نادراً ما تتعدى ٢%. وفى استراليا حيث الضريبة على الأرباح الرأسمالية أكثر شمولاً ولا يوجد بها إعفاءات فإنها تتراوح بين ٢% و ٤% من جملة الإيرادات الضريبية.^٢

إن معظم الدول المتقدمة لديها الآن أشكال من الضريبة على الأرباح الرأسمالية (نيوزيلاندا هى الإستثناء الوحيد فى دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية). كما أن هذا النوع من الضريبة هو من أنواع الضرائب التى أدخلتها معظم الدول النامية والدول الصاعدة التى تحولت إلى اقتصاد السوق فى الثلاثين عاماً الأخيرة بالإضافة إلى الضريبة على القيمة المضافة. أما الضرائب على حيازة الثروة وعلى انتقالها فليس لها انتشار واسع.

وفى واقع الأمر أن الضرائب على حيازة الثروة (مثل الضرائب السنوية على ثروة الأفراد) تراجعت بشكل مستمر فى العقود الأخيرة. وفى ١٩٩٠ كان نصف دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية يفرض ضرائب سنوية على صافى الثروة، وفى ٢٠١٠ لم تعد تفرض هذه الضرائب إلا فى فرنسا (ويطلق على

^١ Howard Glennerster. "Why was a wealth tax for the UK abandoned? Lessons for the policy process and tackling wealth inequality." London School of Economics, Department of Social Policy and Centre for Analysis of Social Exclusion. 2012.

^٢ Chris Evans. "Wealth taxes: problems and practice around the world." Briefing Paper. Centre on Household Assets and Savings Management CHASM. April 2013.

الضريبة على صافي ثروة الأشخاص الطبيعيين "ضريبة تضامن على الثروة" solidarity tax on wealth) وفي النرويج وفي سويسرا (على مستوى الكانتونات). وقد أعادت بعض الدول الأوروبية فرض هذه الضريبة على أساس مؤقت نتيجة تداعيات الأزمة المالية العالمية التي وقعت في ٢٠٠٨. على سبيل المثال، أعادت ايسلاندا فرض الضريبة لفترة محددة في ٢٠١٠ بعد أن كانت ألغتها في ٢٠٠٦، وكذلك أعادت أسبانيا فرض الضريبة بشكل مؤقت في ٢٠١١ بعد أن كانت ألغتها في ٢٠٠٨^١. كما حاولت قبرص إعادة أحد أشكال الضريبة على أحد أنواع الثروة، وهو المدخرات بالبنوك كجزء من ترتيبات برنامج الإصلاح في إطار منطقة اليورو في ٢٠١٣، ولكن البرلمان رفض هذه الضريبة^٢. ولكن هذه الأمثلة تعد استثناءات على الاتجاه العام بتراجع الضريبة على الثروة.

وخارج إطار دول منظمة التعاون الاقتصادي لا توجد دول كثيرة حتى في الدول النامية تفرض ضريبة سنوية على الثروة. على سبيل المثال لا وجود لهذه الضريبة في البرازيل والصين واندونيسيا وروسيا وجنوب أفريقيا. أما في الهند - وهي استثناء واضح - فتفرض ضريبة سنوية بمعدل ١% على الثروة التي تزيد على ٣ مليون روبية (حوالي ٣٦ ألف يورو). كما أن بعض الدول مثل بلجيكا وانجلترا لم تفرض أبداً هذا النوع من الضرائب. وفي الولايات المتحدة الأمريكية يحظر الدستور فرض أى ضرائب مباشرة على ممتلكات الأسر^٣.

وعلى العكس من التراجع الشديد عن فرض ضريبة سنوية على الثروة، فإن التراجع عن فرض ضريبة على انتقال الثروة (مثل الإرث والهبات) كان محدوداً في الدول المتقدمة في العقود الأخيرة. كما كان هناك تحول من الضرائب على الإرث من العقارات (حيث تفرض الضريبة على عقار المتوفى كما هو الحال في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية) إلى نوع من ضرائب الثروة وهو ضريبة الأيلولة، حيث تفرض على أنصبة الورثة بمعدلات مختلفة. وفي دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كان هناك ٢٣ دولة من أصل ٣٠ دولة تفرض ضريبة على انتقال الثروة في ٢٠١٠.

ويتمثل مع الوضع السابق الوضع في الدول النامية والدول الصاعدة، حيث تعد كل من سريلانكا وبنجلاديش وباكستان واندونيسيا أمثلة على الدول التي ألغت بعض عناصر الضريبة على انتقال الثروة والتي كانت تفرضها في وقت سابق. وفي الوقت الحالي فإن أقل من نصف الدول النامية والدول الصاعدة تفرض ضرائب على صافي الثروة و/أو ضرائب على انتقال الثروة^٤.

¹ Dieter Brauning. **Income and wealth taxes in the euro area. An Initial Review.** Deutsche Bank, Research Briefing, European Integration. August 2012.

² The New York Times. Rejection of Deposit Tax Scuttles Deal on Bailout for Cyprus. March 19, 2013. Retrieved from: www.nytimes.com/2013/03/20/business/global/cyprus-rejects-tax-on-bank-deposits.html

³ Chris Evans. 2013, op.cit.

⁴ Chris Evans. 2013, op.cit.

الجدل حول الضريبة على الثروة فى الأدبيات

هناك جدل كبير يدور حالياً حول فرض ضرائب أكبر على الدخل والثروة فى منطقة اليورو وذلك لمواجهة الأزمة المالية ولتخفيض عجز الموازنة، وخاصة فى الدول التى تعاني بشدة من الديون مثل أسبانيا. فقد رفعت هذه الدول بشكل ملحوظ معدل الضرائب على الدخل، حيث يبلغ متوسط معدل الضريبة على أعلى شريحة للدخل حوالى ٤٣% (فى نهاية ابريل ٢٠١٢). وتتوى فرنسا مضاعفة إيراداتها من ضريبة الثروة بتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة معدل الضريبة.^١

ويثار كثير من الجدل حالياً فى كثير من دول العالم حول الضريبة على الثروة ما بين مؤيد يرجح مزاياها ومعارض لها يرجح عيوبها.

مزايا الضرائب على الثروة

هناك كثير من الحجج القوية التى تثار لصالح فرض ضرائب على الثروة سواء أكانت على الحياة أم على الانتقال أم على الزيادة فى قيمة الثروة.

(١) هناك أولاً حجج تستند إلى قاعدة العدالة الأفقية horizontal equity أى المعاملة المتساوية لمن لديهم نفس القدرة على دفع الضريبة. إذ ينظر إلى ضرائب الثروة على أنها مطلوبة لتكامل ضرائب الدخل، باعتبار أن القدرة الضريبية تتوقف على الدخل وعلى الثروة بغض النظر عما إذا كانت الثروة تدر دخلاً أم لا.

(٢) ويرتبط بما سبق من ناحية أخرى فكرة العدالة الرأسية vertical equity أى تحميل ضرائب أكبر على من يملك قدرة ضريبية أكبر من خلال الضرائب التصاعدية. وباختصار فإن الضرائب على الثروة يمكن أن تخفف من عدم المساواة فى الثروة والدخل. ويقول بعض المنظرين للضرائب أن الضرائب على الثروة يمكن أن تزيد من تصاعدية الضرائب على الدخل دون الحاجة إلى زيادة أسعار الشرائح الضريبية للدخل الأعلى.

(٣) وهناك سبب ثالث لتأييد الضريبة على الثروة يضعه الاقتصاديون وهو فكرة الكفاءة. وتستند هذه الفكرة على أنه لما كانت الضريبة على الثروة تفرض على الأصول بغض النظر عما إذا كانت تدر دخلاً أم لا، فإن فرضها يشجع أصحاب الأصول على استغلالها استغلالاً منتجاً للحصول على دخل منها، لأنه فى كل الأحوال سيدفع عليها ضريبة الثروة ومن غير المجدى اقتصادياً بالتالى تركها بدون استغلال.

¹ Dieter Brauning. op.cit.

٤) وهناك سبب رابع لتأييد فرض ضرائب على الثروة وهو سبب إدارى. ذلك أن مثل هذه الضرائب يمكن أن تساعد السلطات الضريبية وتوفر لها معلومات هامة يمكن أن تساعد فى متابعة ومنع التهرب من ضرائب أخرى. ذلك أن إيرادات الضريبة على الثروة يمكن مقابلتها بإيرادات الضريبة على الدخل من الاستثمار وأيضاً بالبيانات عن الإرث والهبات.

٥) ويرى البعض أن فرض ضريبة على الثروة وتخفيض الضريبة على الأجور فى الوقت ذاته يمكن أن يشجع أصحاب الأعمال على تعيين مزيد من العمال وخلق فرص عمل وذلك دون زيادة فى الإنفاق الحكومى.

٦) إن الضرائب على الثروة حتى وإن كانت لا تدر دخلاً كبيراً إلا أنها تعطى إشارة سياسية هامة للمجتمع، وهى أن الدولة حريصة على ألا يكون الأفراد الذين لا يملكون ثروة هم من يتحمل دائماً عبء التضحيات فى أوقات الأزمات المالية، خاصةً وأنها دائماً ما تقترن بتخفيض الإنفاق الاجتماعى.

٧) إن فرض ضريبة على الثروة مقابل تخفيض الضرائب على الفقراء والطبقة المتوسطة وما يؤدي إليه من تشجيع العمالة واستثمار الأصول يمكن أن يؤدي إلى النمو الاقتصادى ويخفف من اعتماد الفقراء والطبقة المتوسطة على الحكومة فى كثير من الخدمات ويزيد إنتاجيتهم وفرص التعليم، وكل ذلك من شأنه أن يخفض الإنفاق الحكومى ويقلل العجز مع زيادة الإيرادات الضريبية نتيجة النمو الاقتصادى وهكذا دواليك فى حلقة حميدة.

٨) ويرى البعض أن الضريبة على انتقال الثروة يمكن اعتبارها مكملة لضرائب الدخل، حيث أن الدخل هو الزيادة فى الثروة، ومنها الإرث والهبات وأن ما يتم تحويله هو أيضاً زيادة فى الثروة ويصعب تعريفه للضريبة من خلال الضرائب على الدخل وبالتالي فإنه من الأنسب تحصيله من خلال الضرائب على انتقال الثروة.¹

٩) تطرح الدراسة السابق الإشارة إليها لصندوق النقد الدولى بعض المبررات الاجتماعية والأخلاقية والسياسية للضرائب على الثروة، ومنها أن تركيز الثروة فى أيدي عدد قليل من الأفراد له آثار سلبية اجتماعية وسياسية. ذلك أن هؤلاء الأفراد يكون لديهم من القدرة على السيطرة على قرارات الحكومة سواء بشكل قانونى أم غير قانونى، وبحيث تعمل التشريعات لصالحهم. كما تتركز السلطة السياسية غالباً فى أيديهم مما يضر الديمقراطية. وهذا إلى جانب الآثار الأخلاقية التى تنتج عن انخفاض العدالة الاجتماعية. ومن هنا أهمية الضريبة على الثروة لتلافي الآثار السابقة

¹ IMF. op.cit.

ولتوفير موارد للحكومة يتم صرفها على احتياجات الفقراء لتحسين أوضاعهم المعيشية والاجتماعية والسياسية.

(١٠) كما أن الضريبة على تحويل الثروة، مثل الإرث والهبات تستند إلى أن من تؤول إليه الثروة لم يبذل أى مجهود فى تحصيلها، وبالتالي يجب إخضاعها للضريبة وإقرار قدر من المساواة بين الأجيال.

وقد أثار تقرير صندوق النقد الدولي: "الراصد المالى أكتوبر ٢٠١٣" جدلاً واسعاً وأثار تحفظات قوية من جانب المعارضين للضريبة على الثروة، حيث تضمن التقرير توصية صريحة بفرض ضريبة على الثروة لمرة واحدة وعند حد معين وبمعدل ١٠% لسداد الديون المتراكمة على الدول.^١

عيوب الضريبة على الثروة

من أهم الحجج التى تطرح ضد فرض ضرائب على الثروة ما يلي:

(١) الضريبة على الثروة يمكن أن تؤدى إلى هروب رأس المال، وهو ما يؤدى إلى نقص الوظائف وهجرة العقول، وبالتالي انخفاض النمو ومن ثم انخفاض الحصيلة الضريبية. ونقل أهمية هذه الحجة فى الدول التى لديها ملاحقة قانونية للضرائب مثل الولايات المتحدة الأمريكية التى يمكنها فرض ضرائب على الأصول أينما كان موقعها.

(٢) إن أصحاب الثروات غير الضخمة والمجمدة فى أصول مادية قد لا يجدون ما يكفى من السيولة لدفع الضريبة. ويرد على هذه الحجة بأنه يمكن حل هذه المشكلة بوسيلة أو بأخرى بإيجاد مرونة فى طرق و/أو زمن الدفع، أو بتسييل جانب من أصولهم الثابتة.

(٣) وفى مجال التطبيق هناك مشكلتان أساسيتان تعرقلان فرض ضريبة على الثروة، وبصفة خاصة على حيازة الثروة، وهما الإفصاح والتقييم. ذلك أنه من السهل إخفاء الكثير من عناصر الثروة سواء أكانت مادية مثل المجوهرات، أم معنوية مثل الحسابات فى البنوك. لقد أصبح الامتثال الضريبى مشكلة حقيقية وأصبح هناك عدم مساواة بين دافعى الضرائب الملتزمين وغير الملتزمين. وتحاول السلطات الضريبية اللجوء إلى نوع من التوافق، فنقوم على سبيل المثال بإعفاء بعض الأصول التى تمتلكها الأسر، إلا أن ذلك يؤثر سلباً على كفاءة الضريبة وعلى عدالتها وتكاملها. أما مشكلة التقييم فهى أيضاً مشكلة كبيرة وخاصة عندما لا تكون هناك عملية بيع للأصل يتضح منها سعر السوق. وبالإضافة إلى ذلك فإن اتساق الضريبة على الثروة يستوجب أن تشمل بعض أنواع الأصول مثل القيمة الحالية للحقوق المستقبلية فى المعاشات. غير أنه لا يوجد توافق على تضمين هذه البنود أو على كيفية قياسها.

¹ IMF. Fiscal Monitor – Taxing Times. October 2013.

٤) ارتفاع التكلفة الإدارية لتحصيل الضرائب على الثروة، وخاصةً الضريبة على صافي الثروة. وإن كانت المشاكل الإدارية في تحصيل الضريبة على الثروة كبيرة في الدول النامية بصفة خاصة، مما يعوق تطبيق أو جدوى الضريبة على الثروة، إلا أن الضريبة على انتقال الثروة تعد أقل صعوبة في هذا السياق، حيث أن انتقال الثروة يرتبط بإجراءات قانونية لنقل الملكية وبالتالي يسهل رصدها وفرض ضريبة عليها. وإن كان هنا تثار مشكلة تقييم هذه الثروة المحولة عندما تنتقل بغير طريق البيع.

٥) يرى بعض الخبراء الآخرين أن كل العناصر التي تستند عليها الضريبة على الثروة مثل القدرة الشرائية (الاستهلاك) والقدرة على اكتساب دخل وانتقال الثروة تفرض عليها أنواع من الضرائب غير الضريبة على صافي الثروة. ومن هنا فإنه لا يوجد مبرر لفرض ضريبة على الثروة باعتبار ذلك نوعاً من الازدواجية أو التعددية الضريبية.

لكل الأسباب السابقة فإن الضرائب على الثروة وتحديد الميزج الأمثل من الضرائب في المجتمع المعاصر سيظلان دائماً محل جدل. ومع ذلك فإنه من غير المحتمل أن تحتل الضرائب على الثروة نسبة كبيرة في هذا الميزج، بسبب المقاومة الشديدة من جانب كبار الأثرياء في كل العالم. أما الضرائب على انتقال الثروة والضرائب على الأرباح الرأسمالية فسوف تلعب دوراً أكثر أهمية في النظم الضريبية الحديثة. ورغم تزايد الجدل السياسي واحتدامه بشأن المطالبات بفرض ضرائب أعلى على الأغنياء، سواء أكانت ضرائب دخل أم ضرائب ثروة، إلا أنه يلاحظ أن التراجع عن فرض ضرائب الثروة لم يتغير بشكل ملموس حتى الآن.

3

تجارب بعض الدول في فرض ضرائب على الثروة

نعرض فيما يلي تجارب بعض الدول النامية والصاعدة والمتقدمة في تطبيق الضرائب على الثروة وعوامل النجاح والإخفاق في هذه التجارب.

الضرائب على الثروة في بعض الدول النامية والصاعدة

أوضحنا في جزء سابق أن الضرائب على الثروة بشكل عام غير شائعة في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وتختلف الدول في فرض بعض أنواع الضرائب على الثروة والأرباح الرأسمالية وكيفية إدارة هذه الضرائب، وهو ما سنتعرض له في تجارب بعض الدول. وتعد الهند من الدول القليلة التي تفرض ضريبة على صافي الثروة، وبالتالي فإنه من المفيد عرض جوانب هذه التجربة. وتمثل التجربة التنموية للبرازيل إحدى التجارب الرائدة من حيث قدرتها على تخفيض التفاوت في توزيع الدخل تزامناً مع تحقيق معدلات مرتفعة للنمو، وإن كان المستوى الحالي للتفاوت في توزيع الدخل ما زال غير

مقبول من الكثيرين. وفي هذا السياق يمكن إلقاء الضوء على كيفية التعامل مع ضرائب الثروة في البرازيل. وتمثل جنوب إفريقيا نموذجاً خاصاً فيما يتعلق بدور العوامل السياسية في اقتراح وتصميم السياسة الضريبية بصفة عامة وضرائب الثروة بصفة خاصة.

ونسعرض بإيجاز في هذا الجزء بعض ملامح تجارب كل من الهند والبرازيل وجنوب إفريقيا في مجال الضرائب على الثروة.

الضرائب على الثروة في الهند

تعد الهند أحد الاستثناءات للدول التي تفرض ضريبة سنوية على صافي الثروة رغم التراجع العالمي لهذا النوع من الضرائب. وقد أقرت الهند قانوناً بفرض ضريبة سنوية على صافي الثروة منذ ١٩٥٧، وكان الحد الأدنى للثروة الخاضعة للضريبة ١,٥ مليون روبية وأصبح ٣ مليون روبية (أى حوالي ٧٢ ألف دولار^١) ومعدل الضريبة ثابت ويبلغ ١%. ويستهدف القانون في الهند فرض ضريبة على الأصول التي لا تدر دخلاً، لأن الأصول التي تدر دخلاً يخضع دخلها لضريبة الدخل، وبالتالي لا يجوز فرض ضريبة أخرى على هذه الأصول. كما أن ضريبة الثروة تتحدد وفقاً لكل من جنسية الممول وما إذا كان مقيماً في الهند، وموقع الأصول التي يمتلكها، حيث أن المواطن هندي الجنسية والمقيم في الهند يدفع ضريبة الثروة على الأصول الخاضعة للضريبة حتى لو كانت موجودة خارج الهند. وتتمثل الأصول التي تخضع لضريبة الثروة في الأصول العينية مثل: قطعة أرض في المدينة تتجاوز مساحتها ٥٠٠ متر مربع، والمنزل الثاني غير منزل السكن والذي لم يؤجر لمدة لا تقل عن ٣٠٠ يوم خلال السنة المالية، والمزرعة العائلية التي تقع على مسافة لا تزيد على ٢٥ كم من حدود المدينة، والمجوهرات، والسيارات والقوارب واليخوت والطائرات الخاصة ونقد سائل لا يقل عن ٥٠ ألف روبية، والأصول التي تحول لشخص آخر على سبيل الهدية.^٢

ويضع القانون إرشادات لكيفية تقييم الثروة، حيث يتم تقييم الأصول وفقاً للقيمة السوقية العادلة fair market value. ويفضل أن يتم التقييم بواسطة خبير مئتمن، حيث أن خبراء الإدارة الضريبية المسؤولة يراجعون التقييم وقد لا يقبلوه إذا أعده الممول بنفسه. ويتم استبعاد قيمة المجوهرات التي تقل قيمتها عن ٥ آلاف روبية، وما يزيد عن ذلك يجب تقديم تقرير الخبير المئتمن بشأن تقدير قيمته.

ويستثنى من ضريبة الثروة الديون المستحقة على الممول، وذلك بالإضافة إلى الأصول (ما عدا النقد) التي يحتفظ بها لغرض الاتجار. أما توقيت اعداد الإقرار الضريبي لضريبة الثروة فهو نفسه توقيت تقديم إقرار ضريبة الدخل. كما أن عدم تقديم إقرار الثروة الخاضعة للضريبة أو تقديم بيانات خاطئة

^١الدولار الأمريكي = ٦٢,٢٣ روبية هندية

^٢ Pradhuma Didwania. Wealth Tax in India: An Insight. Mondaq, 29 April 2014. Retrieved from: www.mondaq.com/india/309916/property+taxes/wealth

يعرض الممول لعقوبات تتمثل في دفع فائدة ١% عن كل شهر تأخير وذلك عن حصيله الضريبية التي لم تحصل، وتصل العقوبة إلى الحبس في بعض الحالات.^١

وتتمثل ضريبة الإرث (التركات) في الهند أحد أنواع الضريبة على الثروة وكانت موجودة في الهند منذ ١٩٥٣ وتم إلغاؤها في ١٩٨٥، حيث لا يوجد حالياً ضريبة على الإرث أو الهبات. ولكن من تنتقل إليه أصول موروثه أو موهوبة يخضع لضريبة أولولة على الثروة.^٢ وفي الوقت الحالي يطالب البعض بعودة الضريبة على الإرث مرة أخرى كبديل للفكرة المطروحة حالياً حول فرض ضريبة إضافية على دخل الأغنياء غنى فاحشاً وذلك كوسيلة لزيادة الإيرادات العامة.^٣ ويرى الاقتصاديون الذين يقترحون فرض هذه الضريبة أن يرتبط بها تخفيض الدعم حتى لا يلتهم الزيادة التي تتحقق في الإيرادات. وكان السبب في إلغاء ضريبة الإرث في ١٩٨٥ هو أن الحصيله منها كانت أقل من تكلفة إدارتها، وأنها لم تحقق أهدافها في تقليل التفاوت في توزيع الثروة وزيادة موارد تمويل التنمية. وكانت حصيله هذه الضريبة في ١٩٨٥ تمثل حوالي ٠,٤% من حصيله الضرائب المباشرة. ولكن المدافعين عن هذه الضريبة يقولون أن الثروات تزايدت بشكل كبير وأن معدل الضريبة يجب ألا يكون عالياً وألا يزيد على أعلى معدل لضريبة الدخل. كما أن الناتج المحلي الاجمالي تزايد بشكل كبير، وبالتالي فإن نسبة التكلفة الإدارية لتحصيل الضريبة إلى الناتج لن تكون كبيرة. ويعتبر اتحاد الغرف التجارية الهندية من أشد المعارضين لإعادة ضريبة الإرث.

الضرائب على الثروة في البرازيل

لا تفرض البرازيل ضرائب على صافي الثروة، ورغم أن الدستور الفيدرالي في البرازيل، والذي تم إقراره في ١٩٨٨ ينص على فرض ضريبة على الثروات الكبيرة إلا أنه لم ينظمها ولم يطبقها حتى الآن. ووفقاً للقانون البرازيلي فإن الحكومة يمكنها في أي وقت أن تفرض هذه الضريبة من خلال قانون تكميلي.^٤ وفي سبتمبر ٢٠١١ تم طرح مشروع قانون تكميلي بفرض ضريبة على الثروة، وما زال المشروع مطروحاً للدراسة من جانب لجنة تابعة للبرلمان ولم يتم إقراره بعد. وينص المشروع على فرض ضريبة على كل شخص يمتلك أصولاً تزيد قيمتها عن ٢,٥ مليون ريال برازيلي، أي ما يوازي حوالي ٩٣٢ ألف دولار أمريكي.^٥ وتفرض الضريبة في مشروع القانون وفقاً لمعدلات ضريبة تصاعدية مع تزايد شرائح قيمة الأصول المملوكة. وتبدأ معدلات الضريبة بسعر ٠,٥% على الأصول التي تتراوح قيمتها بين ٢,٥

¹ www.incometaxindia.gov.in/Pages/acts/wealth-tax-act.aspx

² Global Property Guide. India. Inheritance tax and law, February 5 2014.

www.globalpropertyguide.com/Asia/India/Inheritance

³ Dilasha Seth. Economists say inheritance tax preferable to super-rich tax. New Delhi, January 13 2013.

Business Standard. www.business-standard.com/article/economy-policy/economists

⁴ Patrick Bruha. Introduction to Wealth Tax in Brazil. The Brazil Business, September 2014. Retrieved in February 2015 from: www.thebrazibusiness.com

^٥ الدولار الأمريكي يساوي ٢,٨٤ ريال برازيلي

مليون و ٥ مليون ريال برازيلي، وبتزايد معدل الضريبة ليصل إلى ٢,٥% على الأصول التي تزيد قيمتها عن ٤٠ مليون ريال برازيلي. كما يقترح مشروع القانون فرض عقوبات (وإن كانت لم تحدد) على التأخير في تقديم الإقرار الضريبي أو تقديم بيانات خاطئة.

ينص مشروع القانون أيضاً على أن يخصم من ضريبة الثروة بعض الضرائب التي تم دفعها قبل إقرار الضريبة على الثروة، وهذه الضرائب هي: الضريبة على الأراضي الزراعية (بتراوح المعدل من ٠,٣% إلى ٢٠%)؛ والضريبة العقارية على الممتلكات داخل كردون المدن و هي ضريبة محلية ويختلف معدلها وفقاً للمنطقة، والضريبة على ملكية السيارات ووسائل الانتقال وبتراوح معدلها من ٢% إلى ٥%، والضرائب على الإرث وعلى الهبات وتفرض على من تؤول إليه الثروة أو الهبة، وهي ضريبة على مستوى الولاية ولم تعرف إلا حديثاً وبتراوح معدلها بين ٢% و ٨%.

وهناك جدل كبير قائم حالياً حول فرض ضرائب على صافي الثروة، حيث تؤيدها بعض الأحزاب على أنها ضرورة لتقليل التفاوت المتزايد في توزيع الدخل، ولتخصيص حصيلتها للإنفاق على مجالات حيوية وخاصة في الرعاية الصحية والإنفاق على مشروعات النقل في المدن، وأن الأغنياء لا بد أن يساعدوا الدولة في هذا الصدد. ومن مؤيدي فرض هذه الضريبة المرشح الرئاسي السابق في الانتخابات البرازيلية نيفيس Aecio Neves، في حين تعارضها بعض القطاعات مثل البنوك وبعض الصناعات والشريحة ذات الدخل الأعلى من السكان.¹ ويستند المعارضون على أن إحدى المشكلات الكبيرة في تطبيق الضريبة على الثروة ترتبط بكيفية تحديد قيمة الأصول التي يمكن اعتبارها ثروة وإخضاع صاحبها للضريبة، كما أن البيروقراطية تزيد من تكلفة تحصيل الضريبة بما يصعب تعويضه من الحصيلة منها. كما أن هذه الضريبة قد تؤدي إلى هروب رأس المال وزيادة التهرب الضريبي. ويعتبر أصحاب الثروات أن هذه الضريبة غير عادلة لأنهم دفعوا ضرائب على الدخل خلال الفترة التي تراكمت فيها ثرواتهم.

أما المدافعون عن الضريبة على الثروة فيردوا على الحجج المعارضة بأن الضريبة على الثروة لن تؤدي إلى هروب رأس المال للخارج وستزيد الموارد المالية نتيجة تحصيل الضريبة. كما يعتبروا أن فرض ضريبة الثروة لا يتعارض مع أي ضرائب أخرى لأنها تفرض على قيمة الأصول ولا تتعلق بأية أرباح تدرها هذه الأصول. وفيما يتعلق بصعوبة تقدير قيمة الأصول الإجمالية للفرد المؤهل للخضوع للضريبة يقول المدافعون عن الضريبة أنه يمكن استخدام التسجيل الإلكتروني للصفقات من خلال البنوك كأحد الحلول الممكنة.

وجدير بالذكر أن الضريبة على الدخل في البرازيل تصاعدية وبتراوح معدلها من صفر إلى ٢٧,٥%، وهناك خصومات ضريبية على بعض النفقات ومنها الإنفاق على التعليم في حدود ١٢٦٦

¹ Reuters. Brazil opposition candidate says would consider wealth tax.
www.in.reuters.com/article/2014/08/04/brazil-election-neves

دولار، والمساهمات في مخصصات المعاشات الخاصة في حدود ١٢% من الدخل الاجمالي، والهبات وبعض النفقات الصحية.

وتفرض البرازيل ضريبة على الأرباح الرأسمالية بمعدل ١٥%، ويبلغ معدل الضريبة على الأرباح من مبيعات الأوراق المالية في البورصة ٢٠% على المواطنين المقيمين، أما غير المقيمين فيخضعوا لمعدل ضريبة ١٥% على الأرباح الرأسمالية المرتبطة بممتلكات في البرازيل وقت تحقق الأرباح. وتفرض البرازيل أيضاً ضريبة أيلولة يبلغ معدلها الأقصى ٨%، ويقدر متوسط معدل الضريبة للشرائح المختلفة بحوالي ٤%^١.

الضرائب على الثروة في جنوب أفريقيا

في عام ٢٠١١ طالب القس ديزموند توتو بفرض ضريبة مرة واحدة على الثروة على المواطنين من "البيض" الذين استفادوا من التفرقة العنصرية في جنوب افريقيا وحققوا ثروات هائلة على حساب قهر المواطنين السود وحرمانهم قسراً من حقوقهم.^٢ وقد أيد بعض الخبراء الدستوريين هناك هذه المطالبة، ولكنها لم تطبق. وتتعرض جنوب افريقيا حالياً لضغوط متزايدة لتخفيض الانفاق الحكومي وزيادة الموارد، كما أن هناك تصاعداً في الاحتجاجات على عدم عدالة توزيع الدخل والثروة على أصعدة مختلفة. وقد أدى ذلك إلى التفكير في فرض ضريبة على الأثرياء في شرائح الدخل العليا والذين يزيد دخلهم السنوي عن مليون راند (حوالي ٨٦ ألف دولار^٣). وفيما يتعلق بالضريبة على الدخل فإن أعلى معدل يبلغ ٤٠%، ومن المقترح ادخال درجة أعلى من التصاعدية ليصل أعلى معدل إلى ٤٥%.

ويركز المؤيدون لفرض ضريبة على الثروة على اعتبارات العدالة والحصيلة والاعتبارات السياسية، أما المعارضون فيستندون على التخوف من هروب رأس المال للخارج، وإن كان هناك من يدعى أن هناك رؤوس أموال يصعب أن تخرج إذا كان مصدرها من موارد طبيعية داخل الدولة مثل المناجم.^٤

وتفرض جنوب افريقيا ضريبة على الأرباح الرأسمالية على الصفقات عند البيع، ويبلغ معدلها ١٠% على الأفراد و١٥% على الشركات و٢٠% على الكيانات الاحتكارية trusts. وقد بدأ تنفيذ هذه الضريبة في ٢٠٠١. وتشمل الأرباح الرأسمالية على كل أنواع الأصول المنقولة والعقارية باستثناء المخزون بغرض التجارة وأصول المناجم. ويتم فرض الضريبة على ٥٠% من صافي الأرباح الرأسمالية على الشركات، وعلى ٢٥% من صافي الأرباح الرأسمالية للأفراد. وفي حالة الأفراد يتم أيضاً خصم

¹ Taxes In Brazil. www.internationalliving.com/countries/brazil/taxes

² D. Tutu, The great white-tax debate – 'Rich should pay wealth tax'. August 2011. www.citypress.co.za/columnist/

^٣ الدولار يساوي ١١,٦٧ راند جنوب افريقي

⁴ Mike Teuchert. Wealth tax will drive rich out of SA – expert. 2014. www.fin24.com/budget/implications

١٠٠٠ راند من الأرباح الرأسمالية الخاضعة للضريبة سنوياً. وتفرض أيضاً ضريبة على التركات بمعدل ٢٠% مع حد إعفاء ٣,٥ مليون راند.

وتتبع جنوب أفريقيا نظاماً لمراجعة السياسة الضريبية، حيث يتم تشكيل لجنة للضرائب مهمتها تقييم السياسة الضريبية ومدى مساهمتها في تحقيق النمو الاحتوائى والعمالة والتنمية والاستدامة المالية، ويرأس اللجنة قاضي في المحكمة العليا ويتكون أعضاؤها من قانونيين واقتصاديين ومحاسبين.

الضرائب على الثروة في بعض الدول المتقدمة

فيما يتعلق بالدول المتقدمة نستعرض تجربة الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها على قمة هذه الدول. كما أن تجربة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تمكن من إلقاء الضوء على ملامح تجارب عدد من الدول المتقدمة الأخرى، حيث تتيح هذه المنظمة توثيقاً جيداً لهذه التجارب. أما الدول المتقدمة الأخرى مثل الصين وروسيا فهي لا تفرض إلا أنواع محدودة من الضرائب العقارية، وقد لا يوجد بالتالي كثير من الدروس التي يمكن استخلاصها من تجارب هذه الدول.

الضرائب على الثروة في الولايات المتحدة الأمريكية

في عام ١٩٣٧ أنشئت مؤسسة مستقلة غير حزبية لتكون مركز فكر للقيام بدراسات حول السياسة الضريبية في الولايات المتحدة الأمريكية (Tax foundation). ويسيطر على هذه المؤسسة الفكر المحافظ المعارض للضرائب بشكل عام.^١ وكان لأبحاث هذه المؤسسة تأثير كبير على السياسات الضريبية على المستوى الفيدرالي وعلى مستوى الولايات وعلى المستوى المحلي، كما أنها تتيح أبحاثها ودراساتها على نطاق واسع كنوع من التوعية للأفراد وليس فقط للمسؤولين ومتخذي القرار، وتعتمد في تمويلها على تبرعات الأفراد ومؤسسات الأعمال ومؤسسات خيرية. وقد قامت هذه المؤسسة بدراسة لتقدير الأثر المتوقع لو تم تطبيق الضريبة على الثروة التي اقترحها بيكيتي في الولايات المتحدة الأمريكية.^٢ وصممت لهذا الغرض نموذجاً رياضياً للضرائب والنمو.^٣ وتوصلت إلى أن هذه الضريبة لو تم فرضها سيكون لها أثر سلبي على الاستثمار والأجور والعمالة والدخول والنواتج، وأنها يمكن أن تؤدي إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بحوالي ٤,٩%. وأن كل فئات الدخل سينخفض مستوى معيشتها نتيجة انخفاض النشاط الإنتاجي. ويقول التقرير أنه رغم أن الولايات المتحدة لا تفكر حالياً في فرض ضريبة

¹ Tax Foundation. <http://taxfoundation.org/>

² Thomas Piketty. **Capital in the Twenty-First Century**. Translated by Arthur Goldhammer. Harvard University Press, April 2014.

³ Michael Schuyler, "The Impact of Piketty's Wealth Tax on the Poor, the Rich, and the Middle Class", Tax Foundation. Special Report, No. 225, October 2014.

على الثروة الكلية إلا أنه من المفيد وجود مثل هذه الدراسة عند الجدل حول السياسة الضريبية حتى تتخذ الحكومة قراراتها على أساس سليم.

ويقترح البعض فرض ضريبة على الأرض بدلاً من الضريبة على الثروة، بينما يقترح بعض المعارضين لفكرة الضريبة على الثروة بهدف تقليل التفاوت في توزيع الدخل أن تسعى الحكومة لزيادة دخل الفئات الفقيرة بدلاً من خفض دخل الفئات الغنية، ويكون ذلك بزيادة حصولهم على خدمات التعليم وزيادة أجورهم.

ويبلغ معدل ضريبة الدخل على أعلى شريحة دخل في الولايات المتحدة الأمريكية ٣٩,٦%. وتفرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية طويلة الأجل وعلى بعض أنواع توزيعات الأرباح، معدلها ١٥% على الأرباح التي تقل عن ٤١٣,٢ ألف دولار و ٢٠% على الأرباح التي تتجاوز هذا الحد. وهي ضريبة فيدرالية^١ وقد اقترح الرئيس أوباما في خطابه الأخير عن حالة الاتحاد في يناير ٢٠١٥ رفع المعدل إلى ٢٨% بدلاً من ٢٠% ليصبح من أعلى المعدلات في الدول الصناعية، كما يقترح إلغاء القانون الذي ينص على إعفاء الإرث من ضرائب الأرباح الرأسمالية واخضاعها للضريبة، ويؤدي ذلك إلى رفع المعدل الفعلي لضريبة الإرث إلى ٥٧% وفقاً لتقديرات الاقتصاديين.

وتفرض ضرائب عقارية على المستوى المحلي ويختلف معدل الضريبة وأسلوب تقييم قيمة العقار من منطقة إلى أخرى.

هناك أيضاً ضريبة على الإرث (التركات) في الولايات المتحدة الأمريكية وهي على المستوى الفيدرالي. ويستثنى من هذه الضريبة الإرث الذي يوصى به للزوجة أو لمؤسسات خيرية، وهناك حد إعفاء يبلغ حوالي ٥ مليون دولار. ويقترح الرئيس أوباما تخفيض حد الإعفاء إلى ٢٥٠ ألف دولار، مع إخضاع أرباح الشركة التي تباع إلى ضرائب رأسمالية، ومعنى ذلك وقوع ازدواج ضريبي على الإرث لذا يعارضه كثيرون ويعتبرون أن التعديلات المقترحة ستعرض لشريحة كبيرة في القطاع العائلي وليس فقط ال ١% في الشريحة العليا من الدخل.^٢

هناك أيضاً ضريبة على الهبات وهدفها مواجهة التحايل على ضريبة الإرث بتحويل الثروة للوارثين المقترضين قبل الوفاة لتجنب الضريبة على الإرث. وهناك جدل حول الضريبة على الإرث ويدور الجدل حول قبول أو رفض الضريبة وليس هناك جدل حول المعدل المناسب للضريبة. ويرى المؤيدون للضريبة على الإرث أنها أقل تأثيراً على الادخار والاستثمار ومن ثم العمالة مقارنة بالضريبة على الثروة، وأن تكلفتها الإدارية أقل.

¹ Taxation in the United States. www.en.wikipedia.org

² Stephen Moore, "Obama Estate Tax Plan: Die Once, Get Taxed Twice". The Heritage Foundation, 3 February 2015. <http://www.heritage.org/research/commentary/2015/2/obama-estate-tax-plan-die-once-get-taxed-twice>.

الضرائب على الثروة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD

تختلف المعالجة الضريبية للثروة من دولة لأخرى. ويجب التعامل بحذر مع نتائج المقارنات المباشرة بين الدول، حيث أنها تختلف عن بعضها في التشريعات والنظم الاقتصادية والمؤسسية. وفي عام ٢٠١٠ كان هناك ٢٣ دولة من بين ٣٠ دولة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تفرض ضرائب على انتقال الثروة. وتمثل الاتجاه في التحول من ضرائب التركات على المتوفى إلى ضرائب الأيلولة على من تنتقل إليه الثروة الموروثة والضرائب على الهبات. وفي الدول التي تفرض ضريبة سنوية على صافي الثروة، فإنها تؤدي دوراً مكملاً للضرائب على الدخل، لأن دافع الضريبة على الثروة إنما يدفعها من دخله، وبالتالي هناك علاقة بين الضريبة على صافي الثروة والضريبة على الدخل. ولذا يجب أن يستخدم المعدل الحدى للضريبة على الدخل كمؤشر لتحديد الحد الأقصى المناسب لمعدل الضريبة على الثروة. كما أن هناك الكثير من الدول التي تفرض ضريبة على صافي الدخل والتي تضع حداً أقصى لنسبة ما يدفعه الفرد من ضرائب على الدخل والثروة معاً إلى إجمالي دخله.

لقد كانت الضرائب على صافي الثروة شائعة في وقت من الأوقات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ولكن عدد الدول التي تطبقها تراجع بدرجة كبيرة. وفي الوقت الحالي تطالب بعض أحزاب الديمقراطية الاجتماعية في النمسا وألمانيا بإعادة فرض الضريبة على الثروة. و تفرض هولندا نوعاً من ضريبة الثروة في داخل منظومة الضريبة على الدخل، حيث تقترض معدل عائد ٤% على رأس المال العيني والمالي وتفرض عليه ضريبة ثابتة نسبتها ٣٠%.

في فرنسا تفرض الضريبة على الثروة على الأشخاص الطبيعيين الذين تتجاوز قيمة صافي أصولهم الخاضعة للضريبة ١,٣ مليون يورو. وهناك عدد كبير من التخفيضات الضريبية على بعض أنواع الأصول مثل تخفيض ٣٠% على قيمة السكن الرئيسي. وهناك أيضاً عدد كبير من الإعفاءات على بعض الأصول مثل أصول الأعمال، والأراضي الزراعية، والسلع التراثية وصناديق المعاشات. وهناك أيضاً حد أقصى يطبق لضمان ألا يدفع الفرد أكثر من ٧٥% من دخله كضرائب. ويقدر عدد دافعي الضريبة على الثروة بحوالي ١% من إجمالي دافعي الضرائب في فرنسا، وتبلغ قيمة إيرادات الضريبة على الثروة حوالي ٠,٢% من الناتج المحلي الإجمالي.^١

وفي النرويج تعتمد الضريبة على الثروة على حد أدنى منخفض للثروة الخاضعة للضريبة وأيضاً معدل مرتفع للضريبة، وهو ما يخالف الاتجاه العالمي، حيث تفرض معدل ١,١% على صافي الأصول التي تزيد على ٩٣ ألف يورو للفرد و ٣٧١ ألف يورو للزوجين. ومن المقدر أن ١٧% من إجمالي دافعي الضرائب في النرويج يدفعون الضريبة على الثروة.

¹ Thomas A. McDonnell, TASC. September 2013. op.cit.

وفى سويسرا يتفاوت الحد الأدنى للثروة الخاضعة للضريبة وكذلك معدل الضريبة بين الكانتونات المختلفة، ويتفاوت معدل الضريبة بين ٠,٢% و ٨%.

وبعد الأزمة المالية العالمية فى ٢٠٠٨ أعادت أيسلندا ضريبة مؤقتة على الثروة للفترة من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٣، وبمعدل ضريبة يبلغ ١,٥% على صافى أصول الفرد التى تتجاوز ٤٤٥ ألف يورو و ٦٠٦ ألف يورو للزوجين. وتبلغ حصيلة الضريبة على الثروة حوالى ٠,٣% من الناتج المحلى الإجمالى ويدفع الضريبة حوالى ٢,٢% من السكان الذين تقع دخولهم ضمن شرائح الدخل العليا. ولمواجهة احتمالات هروب رأس المال فرضت قيود قانونية على خروج رأس المال إلى خارج البلاد.

أما أسبانيا فقد أعادت أيضاً ضريبة مؤقتة على الثروة فى ٢٠١١. ويبلغ الحد الأدنى للأصول التى تفرض عليها الضريبة ٧٠٠ ألف يورو للفرد. وبالنسبة للأسبان المقيمين يتم خصم مبلغ ٣٠٠ ألف يورو من قيمة منزل الأسرة قبل إضافة قيمته إلى إجمالى الأصول الخاضعة للضريبة. ومعدل الضريبة تصاعدى ويتراوح بين ٠,٢% و ٢,٥%. ويقدر عدد السكان الذين يدفعون الضريبة بحوالى ١٦٠ ألف نسمة، وهم يدفعون ضرائب تبلغ قيمتها مليار يورو.^١

وقد فرضت أيرلندا ضريبة على الثروة فى الفترة من ١٩٧٥ حتى ١٩٧٨ أى لمدة ثلاث سنوات فقط. وكان الهدف الأساسى منها هو تقليل التفاوت فى توزيع الثروة. وكان معدل الضريبة تصاعدى ويتراوح بين ١% إلى ٢,٥%، والحد الأدنى للثروة يبلغ ٧٠ ألف جنيه استرليني للفرد و ٩٠ ألف للزوجين. وكان هناك سقف يطبق بحيث لا يدفع الفرد أكثر من ٨٠% من دخله للضرائب. وقد أدت ضغوط رجال الأعمال والغرف التجارية إلى كثير من الإعفاءات التى أدت بدورها إلى ضعف الحصيلة الضريبية (٠,١% من الناتج المحلى الإجمالى)، وإخفاق الضريبة فى تحقيق الهدف الأساسى لها. ولذا تقرر إلغاؤها فى ١٩٧٨.

وكان تقييم الأصول فى إيرلندا يتم على أساس سعر السوق ويحدده الممول، وإن كان من حق الإدارة الضريبية الاعتراض عليه. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع التكلفة الإدارية لتحصيل الضريبة. وهناك تفكير حالياً فى إعادة فرض ضريبة على الثروة فى إيرلندا ولكن بتصميم جديد جيد يتلافى العيوب السابقة ويتناسب مع الزيادة الكبيرة التى حدثت فى الثروات المتراكمة والتى تزايدت نسبتها إلى الدخل بشكل متسارع.

وفى دراسة أجريت لأثر الضريبة على الكفاءة الاقتصادية فى إيرلندا، اتضح أنه ليس هناك دليل على وجود تأثير على تحول للموارد من الأصول الإنتاجية إلى الأصول غير الإنتاجية أو العكس، كما أن الضريبة لم تؤثر فى تدفقات الاستثمار الأجنبى المباشر إلى داخل البلاد.

^١ Natalia Chatalova and Chris Evans. Too rich to rein in? The under-utilised wealth tax base. eJournal of Tax Research Volume 11, Number 3 December 2013 Special Edition: 10th Anniversary Edition.

ورغم توقف تطبيق الضريبة على صافي الثروة في إيرلندا إلا أن هناك ضرائب أخرى تفرض على الميراث وعلى الهبات وعلى الأرباح الرأسمالية. وترى بعض الدراسات أن الإرث يفسر نسبة كبيرة من التفاوت في توزيع الثروة. ويختلف الحد الأدنى للثروة المنقولة بالميراث والخاضعة للضريبة باختلاف درجة القرابة بين المورث والوارث حيث يرتفع الحد الأدنى مع زيادة درجة القرابة. ويعتبر البعض ذلك التمييز أمراً لا يمكن تبريره من منطلق العدالة. وتتضمن قوانين الضرائب على الإرث والهبات عدداً من الإعفاءات والتخفيضات خاصة بالنسبة للملكيات الزراعية وملكيات الأعمال وذلك تفادياً لاحتمالات تقسيمها. وهناك أيضاً ضريبة على فوائد الودائع تبلغ ٣٣%، وكذلك ضريبة دمغة على صفقات الأسهم والسندات تتراوح معدلاتها ما بين ١% و ٦%^١.

الدروس المستفادة من تجارب الدول المختلفة

رغم تراجع عدد الدول التي تفرض ضريبة على صافي الثروة، إلا أنه ليس هناك توافق في الأدبيات حول تقييم الضريبة على الثروة. إن ضرائب الثروة التي تم تطبيقها تميزت بضعف تصميمها، وكان أحد الأسباب الرئيسية للتراجع عنها هو ارتفاع تكلفة تحصيلها مقارنة بالعائد منها.

في بعض الدول مثل ألمانيا والنمسا ولوكسمبورج كان يتم فرضها على كل من ثروة الأفراد وثروة الشركات. وكان ذلك يلقي اعتراضاً شديداً على اعتبار أنه يؤدي إلى ازدواج ضريبي وتشوه في تخصيص الموارد من خلال الضرائب على الأصول المنتجة. بالإضافة إلى ذلك فإن الضرائب على الإرث وعلى الهبات ينظر إليها على أنها أكثر كفاءة في إعادة توزيع الثروة. وأخيراً فإن العدد الكبير من الإعفاءات أدى إلى قلة فاعلية الضرائب وانخفاض حصيلتها وفشلها في تحقيق أهدافها.

ومع ذلك لم تزل هناك حجة قوية في توسيع القاعدة الضريبية بتضمينها ضريبة سنوية على الثروة على أن تكون مصممة بشكل جيد. ويجب أن ترتبط هذه الضريبة بالقدرة على الدفع، وأن تهدف إلى تقليل التشوّهات الاقتصادية وأن تكون بسيطة على قدر الإمكان. وإذا كان الهدف الأساسي للضريبة هو العدالة الرأسية والأفقية فيمكن اعتبارها مكتملة للضريبة على الدخل، حيث أنها تمثل قدرة ضريبية إضافية لحائز الثروة.

إن تقليل الإعفاءات لأقل قدر يمكن أن يكون أداة فعالة لتقليل التهرب الضريبي، وإن كان ذلك يمثل تحدياً رئيسياً لصانع السياسة في مواجهة مجموعات المصالح في المجتمع. ولكي تكون الضريبة على الثروة مجدية يجب أن تكون نسبة تكلفة التحصيل وتكلفة الامتثال الضريبي في حدها الأدنى. ويتطلب ذلك تطبيق أقل عدد من الإعفاءات، ومعدل وحيد للضريبة، على أن تكون سهلة الفهم والتطبيق، مع اعتماد أسلوب موحد ومنضبط لتقييم الأصول لا يقتصر على سعر السوق ويعتمد على

¹ Thomas A. McDonnell, TASC. September 2013. op.cit.

أساس التقييم الذاتى. ويجب أن يتضمن هيكل الضريبة حداً أدنى مرتفعاً للثروة الخاضعة للضريبة ومعدلاً حدياً منخفضاً للضريبة.

ومن الدروس التى يمكن ملاحظتها فى بعض الدول، مثل أيسلندا، فرض قيود على انتقال رأس المال للخارج. وإن كان هذا الإجراء يتطلب تقييم مسبق لأثره ومدى ملاءمته فى الدول التى تسعى لجذب الاستثمار الأجنبى المباشر.

من الدروس المستفادة أيضاً من تجارب بعض الدول الربط بين الضريبة على الثروة والضريبة على الدخل، ووضع حد أقصى لما يدفعه الممول من كل من الضريبة على صافى الثروة والضريبة على الدخل. إن ذلك يمكن أن يمثل إحدى الوسائل لتحديد معدل الضريبة على الثروة، كما يمكن أن يخفف من ضغوط معارضة الضريبة على الثروة.

وفى النهاية يجب أن يتم تقييم أثر الضريبة على صافى الثروة وفقاً لعدة اعتبارات، حيث لا بد من تقييم الأثر على: العدالة الرأسية والأفقية؛ والكفاءة الاقتصادية والنمو؛ والادخار؛ وإمكانية هروب رأس المال، وذلك بالإضافة إلى اعتبارات أخرى تتعلق بالعقبات الإدارية لإدخال مثل هذه الضريبة، وكيفية معاملة الديون، ومن يدفع الضريبة، وما علاقتها بالضرائب الأخرى وكيفية تقييم الأصول. وفى هذا السياق فإنه من المفيد قيام كيانات متخصصة ومستقلة للقيام بمهمة تقييم أثر الضرائب، وذلك على النحو الذى اتبعته بعض الدول مثل الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا.

4

هيكل النظام الضريبي فى مصر وموقع ضرائب الثروة فيه

تتميز مصر كما هو معروف بضعف حصيلة الضرائب بالقياس إلى حجم النشاط الاقتصادى، حيث تبلغ مساهمة الإيرادات الضريبية حوالى ١٥% من الناتج المحلى الإجمالى فى موازنة ٢٠١٤/٢٠١٥، فى حين أن هذه النسبة تبلغ فى المتوسط ما بين ٢٠% إلى ٢٥% فى الدول المناظرة وتزيد على ذلك فى الدول المتقدمة. مما يعنى أن هناك فجوة ضريبية كبيرة يتعين العمل على سدها. وتمثل الضرائب على الدخل النسبة الأكبر من الحصيلة الضريبية فى مصر وتبلغ حوالى ٤٤%، فى حين تمثل الضرائب على السلع والخدمات حوالى ٤٠%. أما ضرائب الثروة (الضرائب على الممتلكات) فلا تزيد على ٧%، ومنها ٥% ضرائب على عوائد أذون وسندات الخزنة. وفى إطار ضرائب الدخل تعد الدولة هى الدافع الأكبر للضرائب، حيث تبلغ حصيلة ضرائب أرباح هيئتين فقط (هيئة البترول وقناة السويس) حوالى ٢١% من جملة الإيرادات الضريبية فى الموازنة. ويلاحظ فى الهيكل الضريبي فى مصر أن نسبة الضرائب على الدخل من التوظيف تبلغ حوالى ٦%، فى حين تشكل الضرائب على الدخل بخلاف التوظيف نصف النسبة السابقة أى حوالى ٣%.

وتدخل الضرائب على الأرباح الرأسمالية في اطار الضرائب على الدخل، وتبلغ نسبتها إلى جملة الإيرادات الضريبية في موازنة ٢٠١٣/٢٠١٤ حوالي ١%.^١

ولسنا هنا في مجال تقييم أو الحكم على مدى ملاءمة الهيكل الضريبي ولكن يكفينا في هذا السياق ومن خلال هذه المؤشرات البسيطة أن نلاحظ ضعف حصيلة الضرائب عما يجب أن تكون عليه. ويعنى ذلك ضعف القاعدة الضريبية و/أو ضعف الامتثال الضريبي وارتفاع نسبة التهرب. كما نلاحظ من خلال ارتفاع نسب الضرائب المحصلة من الهيئات الحكومية ومن الدخل من التوظف مقارنة بالبنود الأخرى أن ذلك يعنى أن جانباً غير بسيط من نشاط ودخول القطاع الخاص، وبخاصة دخول أصحاب المهن الحرة، لا يخضع للضرائب، أو لا يمثل لدفع الضرائب المستحقة عليه. ويكفى ذلك للدلالة على وجود خلل في العدالة الضريبية ومن ثم الاجتماعية يجب اصلاحه.

وفيما يتعلق بنسبة مساهمة الضرائب على الثروة في الإيرادات الضريبية (٧% بما يمثل أقل من ١% من الناتج المحلي الإجمالي) فهي لا تختلف عن الاتجاه الذي تم رصده في التطور التاريخي لهذا النوع من الضرائب على مستوى العالم. إلا أن الجدل المطروح حالياً حول جدوى توسيع نطاق تطبيق الضرائب على الثروة لمواجهة تزايد حدة عدم العدالة في توزيع الثروات وتهديدها للاستقرار السياسى والاجتماعى، وللتنمية وللمواجهة احتياجات تزايد مجالات الإنفاق الحكومى، والذي يتزامن مع تزايد عجز الموازنة وتزايد حدة مشكلة الدين العام، كل ذلك يقتضى التعمق في تحليل الضرائب على الثروة والاحتمالات الكامنة لزيادة مساهمتها في تحسين موارد الدولة وزيادة العدالة الاجتماعية، إلى جانب السياسات والآليات الأخرى المطلوبة لتحقيق العدالة المنشودة.

الضرائب على الثروة في النظام الضريبي المصري

وفقاً لتصنيف الضرائب على الثروة إلى ضرائب على حيازة الثروة وضرائب على الزيادة في قيمة الثروة وضرائب على انتقال الثروة، نجد أن النظام الضريبي المصري لا يفرض ضريبة دورية على صافي الثروة، وإنما يتضمن بعض أنواع الضرائب على حيازة الثروة وعلى الزيادة في قيمتها، كما لا يتضمن حالياً أية ضرائب على انتقال الثروة (الإرث والهبات).

١ - ضرائب على حيازة الثروة

يتمثل هذا النوع من الضرائب في الضرائب على الممتلكات وتتضمن البنود التالية:

١-١ ضرائب دورية على الممتلكات، وتتعلق بالممتلكات العقارية وتشمل:

(أ) ضريبة الأراضي. وقد بدئ فرضها بقانون الضريبة على الأطيان الزراعية رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩. وكان هذا القانون ينص على تقدير الضريبة بنسبة ١٦% من الإيجار السنوى للأراضي، ويضع حداً أقصى لقيمة الضريبة (تم إلغاؤه بتعديل القانون عام ١٩٤٣). وكان

^١ وزارة المالية. البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٤. يونيو ٢٠١٤.

القانون ينص على تقدير قيمة الإيجار السنوى لمدة سبع سنوات وبعاد تقدير الإيجار إعادة عامة كل عشر سنوات. كما حدد القانون حالات الإعفاء.

وقد خضع هذا القانون لبعض التعديلات حيث أصبح تقدير قيمة الإيجار السنوى يجرى كل عشرة سنوات، وحيث طرأت بعض التغيرات فى حالات الإعفاء. وقد تكررت قرارات تمديد العمل بالتقدير المعمول به للإيجار السنوى القائم دون تعديله. وفى عام ٢٠١٣ أعلنت وزارة المالية عن تعديل القيمة الإيجارية التى تحسب على أساسها الضريبة لبعض أنواع من الأراضى فى بعض المناطق دون غيرها. وهناك تفكير حالياً فى تعديل القيمة الإيجارية لكل الأراضى التى تحسب الضريبة على أساسها. ولكن لم يصدر قانون بذلك بعد.

(ب) ضريبة المبانى. وينظمها قانون الضريبة على العقارات المبنية رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨ الذى تم تعديله فى أغسطس ٢٠١٤ بالقانون رقم ١١٧ لسنة ٢٠١٤. وتقرض الضريبة بنسبة ثابتة ١٠% من صافى القيمة الإيجارية للعقار المستحقة عليه الضريبة، وهو الذى لا تقل قيمته السوقية عن ٢ مليون جنيه للسكن الخاص، ولا تقل قيمته الإيجارية عن ٢٤٠٠٠ جنيه سنوياً (كانت ٦ آلاف جنيه قبل التعديلات الأخيرة)، وبعد استبعاد ٣٠% من القيمة الإيجارية مقابل مصاريف الصيانة. وبالنسبة للعقارات التى تستخدم فى غير أغراض السكن يستبعد ٣٢% مقابل مصاريف صيانة، وسعر الضريبة ١٠%، وتعفى من الضريبة الوحدات التى يقل صافى قيمتها الإيجارية السنوية عن ١٢٠٠ جنيه. ويضع القانون إعفاءات لبعض العقارات، حيث لا تخضع للضريبة العقارات المملوكة للنقابات والأندية والمستشفيات ومقار الأحزاب والحجانات والمقابر. وأدخلت التعديلات الجديدة دور القوات المسلحة فى الإعفاءات.

ضرائب على العمليات التجارية والرأسمالية وتتضمن:

(أ) رسوم نقل الملكية

يحددها مجلس إدارة الشهر العقارى التابع لوزارة العدل.

(ب) الضريبة على عوائد أذون وسندات الخزانة وقد فرضت بصور القانون رقم ١٢٨ لسنة ٢٠٠٨ الخاص بربط الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ويفرض سعر ضريبة ٢٠% على عوائد أذون وسندات الخزانة العامة وبدون خصم أية تكاليف. وقد صدر هذا القانون بهدف توفير موارد مالية لتمويل الزيادة فى أجور العاملين فى الحكومة والقطاع العام. والتى بلغت ٣٠% من الأجر، والتى قررها رئيس الجمهورية فى عيد العمال فى هذا العام. وتصنف الموازنة العامة هذه الضريبة على أنها تدخل فى إطار الضرائب على الممتلكات رغم أنها تفرض على عوائد الأصول المالية وليس على قيمة هذه الأصول.

٢-١ ضرائب ورسوم على السيارات

ينظم قانون المرور الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ أسعار الضرائب والرسوم المقررة على تراخيص السيارات والقيادة. وقد خضع القانون لعدة تعديلات انصب معظمها على المواد الخاصة بالعقوبات والغرامات المالية على المخالفات. وصدر آخر تعديل في القانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠١٤، حيث انصب التعديل على المواد الخاصة بالعقوبات على تعاطي المخدرات، ولم يمتد إلى الأسعار الضريبية المقررة في القانون السابق.

٢ - ضرائب على الزيادة في قيمة الثروة

تصنف هذه الضرائب على أنها ضرائب على الثروة وإن كان ينظمها قانون الضريبة على الدخل. وهي الضرائب على الأرباح الرأسمالية، وتشمل على الأنواع التالية:

١-٢ الضريبة على التصرفات العقارية: ضريبة تفرض بسعر ٢,٥% (كانت ٥% قبل ١٩٩٦) وبغير أى تخفيض على إجمالي قيمة التصرف في العقارات المبنية أو الأراضى داخل كردون المدن، سواء انصب التصرف عليها بحالتها أم بعد إقامة منشآت عليها، وسواء أكان هذا التصرف شاملاً العقار كله أم جزء أو وحدة سكنية منه أو غير ذلك، وسواء أكانت إقامة المنشآت على أرض مملوكة للممول أم للغير. وتستثنى من التصرفات الخاضعة لهذه الضريبة تصرفات الوارث في العقارات الآيلة من مورثه بحالتها عند الميراث، وكذلك تقديم العقار كحصة عينية نظير الإسهام في رأس مال شركات المساهمة بشرط عدم تصرف مقدم الحصة العينية في الأسهم المقابلة لها لمدة خمس سنوات.

٢-٢ الضريبة على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن بيع المنشآت التجارية والصناعية: تفرض على صافى الربح الرأسمالى ضريبة بنفس سعر ضريبة الأرباح التجارية أو الصناعية أو سعر ضريبة شركات الأموال المنصوص عليها في القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١، وبنفس أسعار ضريبة الشركات في قانون الضرائب على الدخل السارى عند حدوث واقعة التصرف.

٣-٢ الضريبة على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن التعامل في البورصة: كانت المعاملات في البورصة المصرية معفاة تماماً من أى ضرائب على الأرباح المحققة نتيجة هذه المعاملات. كما كانت توزيعات العائد النقدي أو العيني على المساهمين بالشركات المقيدة لا تخضع للضريبة. وقد فرضت هذه الضريبة في القانون رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وقانون الضريبة على الدمغة الصادر في ١٩٨٠. وينص التعديل على إخضاع توزيعات الأرباح من الأسهم والسندات والأرباح الرأسمالية المحققة من التصرف في الأوراق المالية المقيدة في بورصة الأوراق المالية المصرية لضريبة سعرها ١٠% تحصل سنوياً، مع تخفيض هذه النسبة إلى ٥% إذا كانت نسبة المساهمة في رأس المال تزيد عن ٢٥%، وذلك

يهدف تشجيع الاستثمار. وتحدد الأرباح الرأسمالية على أساس صافى قيمة الأرباح المحققة في نهاية السنة الضريبية. كما تم إلغاء ضريبة الدمغة التي كانت تحصلها الحكومة على معاملات البورصة وتبلغ واحداً في الألف يتحملها كل من البائع والمشتري.

٣- ضرائب على انتقال الثروة بغير البيع، وهي ضرائب الإرث والهبات

وقد تمثلت في نوعين من الضرائب أولهما ضريبة التركات. وكانت هذه الضريبة قد فرضت في ١٩٥٢ ولكنها ألغيت في ١٩٨٩. وثانيهما رسم الأيلولة الذي كان قد فرض في ١٩٤٤، ثم تم اعتباره ضريبة وصدر قانون ضريبة الأيلولة في ١٩٨٩. وقد ألغيت هذه الضريبة في ١٩٩٦.

تقييم التعديلات الضريبية الأخيرة التي أجرتها الحكومة في ٢٠١٤

يوضح البيان المالي لمشروع موازنة ٢٠١٥/٢٠١٤ أن العجز الكلى للموازنة ارتفع إلى نسبة ١٣,٧% من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٢/٢٠١٣، ومن المنتظر أن يقترب من ١٢% في ٢٠١٣/٢٠١٤. وتدخل الإصلاحات الضريبية الأخيرة في إطار إجراءات هيكلية تتخذها الحكومة للسيطرة على العجز. ومن هذه الإجراءات قانون إقرار ضريبة مؤقتة لمدة ٣ سنوات بنسبة ٥% على الدخل والأرباح التي تزيد عن مليون جنيه. وأعلنت الحكومة أن هذه التعديلات التشريعية الأخيرة تهدف إلى توسيع القاعدة الضريبية وعدالتها وزيادة موارد الدولة. كما تضمنت هذه التعديلات إضافة أحكام تمكن مصلحة الضرائب من تجنب بعض أنواع التخطيط الضريبي الضار aggressive tax planning دون تأثير على القرار الاستثماري.^٢

وكان البيان المالي ٢٠١٥/٢٠١٤ يوضح أن السيطرة على معدلات عجز الموازنة يمثل أولوية قصوى في المرحلة الحالية. ومن هنا أهمية العمل على زيادة موارد الدولة من الضرائب والرسوم من خلال تضمين الدخل الكبيرة والمعاملات الضخمة التي لا تزال تتحقق خارج المظلة الضريبية إلى داخلها، مما يتصل أيضاً بتحقيق العدالة الاجتماعية.

وتستهدف وزارة المالية خفض معدلات العجز إلى نحو ١٠% - ١٠,٥% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بالإضافة إلى تمويل المرحلة الأولى من الاستحقاقات الدستورية للإنفاق على الصحة والتعليم بزيادة ٢٢ مليار جنيه عن العام السابق، وتمويل أعباء تطبيق الحد الأدنى للأجور، وهو ما يرصد البيان أنه سيتطلب إجراءات اقتصادية هيكلية في حدود ٩٠ - ١٠٠ مليار جنيه في موازنة ٢٠١٥/٢٠١٤.

كما أوضح مشروع الموازنة أن الإيرادات من كيانات عامة (البترول - قناة السويس - البنك المركزي - الضرائب على عوائد الأذون والسندات) تمثل ٣٨% من جملة الإيرادات الضريبية وغير

^١ وزارة المالية. البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٤. يونيو ٢٠١٤

^٢ يعرف التخطيط الضريبي الضار بأنه التحايل في إطار القوانين لتقليل الضرائب المدفوعة إلى أقل ما يمكن

الضريبية، وهو ما يعنى ضرورة المضى فى اتخاذ إجراءات هيكلية تربط موارد الدولة بالنشاط الاقتصادى بصورة أكثر واقعية.

ويتوقع مشروع الموازنة أن يؤدى تطبيق قانون الضريبة العقارية إلى زيادة حصيللة الضرائب بنحو ٣,٥ مليار جنيه، يؤؤل ٢٥% منها إلى المحافظات التى تحصل فيها الضرائب، و ٢٥% أخرى لتطوير العشوائيات. وبذلك فإن الضرائب على المبانى ستزيد بنسبة عشرة أضعاف فى الموازنة الجديدة نتيجة تطبيق قانون الضريبة العقارية، حيث كانت حصيللة الضريبة على المبانى لا تتجاوز ٣٥٠ مليون جنيه فى ميزانية ٢٠١٣/٢٠١٤. كما يقدر الأثر المالى المتوقع لتطبيق تعديلات قانون الضريبة على الدخل بزيادة حصيللة الضرائب بنحو ١٠ مليار جنيه.

ويوضح مشروع الموازنة أسباب انخفاض الإيرادات الضريبية من الجهات غير الحكومية بكبر حجم القطاع غير الرسمى، وكثرة الإعفاءات الممنوحة، ووجود ثغرات تشريعية تسمح بتجنب الضريبة فى بعض الأحوال، وقصور الالتزام الضريبى من جانب قطاعات متعددة وبعض العيوب فى الإدارة الضريبية.

ورغم أنه لم يكذ يمضى عام على هذه التعديلات إلا أنه قبيل انعقاد المؤتمر الاقتصادى فى شرم الشيخ فى مارس ٢٠١٥ أعلن وزير المالية عن موافقة المجموعة الاقتصادية على توحيد أسعار الضرائب على الدخل ليكون حدها الأقصى ٢٢,٥%، مع الحفاظ على هيكل التصاعد فيها من خلال منظومة الشرائح. وفى البيان التمهيدي لموازنة ٢٠١٥/٢٠١٦ - الذى تصدره وزارة المالية لأول مرة - توضح الوزارة سياستها المالية للفترة المقبلة وتتضمن توحيد سعر الضريبة على الشركات عند حد أقصى ٢٢,٥% بدلاً من ٢٥% فى الوضع الحالى، و ١٠% فى المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، مع إلغاء الضريبة الإستثنائية التى تم فرضها فى عام ٢٠١٤ بشرحة إضافية 5% على الأرباح التى تتعدى مليون جنيه. وكذلك بالنسبة للضريبة على دخول الأفراد التى تتعدى مليون جنيه يبلغ الحد الأقصى للضريبة ٢٢,٥% مع الحفاظ على هيكل الشرائح الضريبية التصاعدية، ومع تثبيت أسعار الضريبة لمدة 10 سنوات¹.

ويوضح البيان أن من أهداف السياسة الضريبية فى هذه المرحلة دعم القدرة التنافسية للشركات وتقليل حجم التزاماتها المالية.

ويعنى ذلك أن السياسة الضريبية فى المرحلة الحالية تعطى أولوية لهدف دعم الاستثمار والنمو، أما هدف العدالة فتعامل معه السياسة المالية بآليات أخرى، أحدها على سبيل المثال يتمثل فى القانون الجديد للمناجم والمحاجر الذى صدر فى ديسمبر ٢٠١٤ ويتضمن إعادة تسعير موارد التعدين، وتتوقع وزارة المالية أن يؤدى إلى زيادة إيرادات الموازنة بحوالى ٨ مليار جنيه.

¹ <http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Home.aspx>

تعديلات مقترحة فى الضرائب على الثروة فى مصر

رغم كل جهود الإصلاح التى تقوم بها الحكومة فى مصر إلا أنه ما زال هناك عجز كبير فى الموارد المالية للدولة مما يعوق تحقيق أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية. وما زالت هناك أيضاً فجوة ضريبية كبيرة بين ما يتم تحصيله وما يجب تحصيله. ويعنى ذلك أن هناك مجالاً كبيراً لتوسيع القاعدة الضريبية من ناحية، ولتحسين الامتثال الضريبى وتطوير الإدارة الضريبية من ناحية أخرى.

وفى سياق الجدل فى مصر حول تطوير النظام الضريبى لزيادة موارد الدولة وزيادة الإنفاق على الخدمات، تم طرح بعض المقترحات التى يرتبط بعضها بفرض ضريبة على الثروة.

فى ٢٠١١ اقترح أحد كبار رجال الأعمال أن هناك ثروات كبيرة فى مصر تم تكوينها بسبب أن طبيعة تكوينها لم تخضع لضريبة دخل الفرد صاحب هذه الثروة.^١ وأن أكبر مصدر لتحقيق الثروات هو بيع أسهم لشركات مسجلة فى البورصة. فهذا الريح لم يكن يخضع لضريبة الدخل للفرد، لأن المشرع كان أعفاه من ذلك. وقد نشأ من ذلك خلل بين حجم ثروة الأفراد القادرين وما يتم دفعه فى شكل ضريبة دخل للأفراد سنوياً. وعلى ذلك اقترح فرض ضريبة لمرة واحدة على الثروة بواقع ١٠%، يخصم منها أى ضرائب شخصية على الدخل دفعت بالفعل خلال السنوات العشر الماضية (حتى لا يكون هناك ازدواج ضريبى)، وتطبق على أية ثروة إجمالية تفوق ٥٠ مليون جنيه فى داخل البلاد أم خارجها.

وفى موقع آخر اقترح فرض ضريبة بنسبة تتراوح بين ١٠% و ٢٥% على الثروات التى تزيد على ١٠ ملايين دولار تطبق تدريجياً، وقدر حصيلة هذه الضريبة بنحو من ٥ الى ١٥ مليار دولار. كما اقترح تغليظ العقوبات المترتبة على عدم الإفصاح أو الكذب فى هذا الإقرار.

كما اقترح خبير ضرائب سابق إخضاع الثروات لضريبة التركات ورسم الأيلولة والاستفادة من أحكام القانون الملغى ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩، ومن تراث مصلحة الضرائب وأحكام المحاكم.^٢

وفى أكتوبر ٢٠١٣ صرحت وزارة المالية أنها تدرس استحداث ضريبة جديدة على الثروة تدفع لمرة واحدة، وذلك ضمن التعديلات التى تجريها الوزارة على قوانين الضرائب. وإن كانت لم تقرر قيمة هذه الشريحة الضريبية الجديدة وما إذا كانت شريحة واحدة أم سيتم تقسيم الثروات إلى عدة شرائح تفرض على كل منها ضريبة، مشيراً إلى أن هذا النوع من الضرائب اقترحه الدكتور حازم الببلاوى رئيس مجلس الوزراء آنذاك. كما طرحت فكرة العودة إلى ضريبة التركات التى كانت مطبقة فى السبعينيات. إلا أن هذه الأفكار تعرضت لانتقاد عدد من الخبراء بدعوى أن فرض ضريبة على الثروة فى ظل

^١ حسن هيكل. "العدالة = ضريبة على الثروة". المصرى اليوم، مايو ٢٠١١

^٢ عبد الحميد عطا. "الضرائب على الثروة والضرائب على رأس المال نطالب الرئيس المقبل بإخضاع الثروات لضريبة التركات ورسم الأيلولة".

جريدة الأهالى، مايو ٢٠١٢

معدلات النمو المنخفضة سيؤدي إلى تراجع معدلات ودائع البنوك لإخفاء الثروات، فضلاً عن صعوبة حصر وتقييم الثروات دون الحاجة إلى إفشاء أسرار العملاء.

مقترحات خاصة بالضرائب على الثروة في مصر

في سياق توسيع القاعدة الضريبية وتحسين العدالة الضريبية والاجتماعي، تقدم هذه الورقة الاقتراحات التالية من واقع محصلة ما تم طرحه في الأدبيات والدروس المستفادة من تجارب الدول وواقع الاقتصاد المصري:

- تنفيذ الاقتراح المطروح بإعادة فرض ضريبة على التركات (الإرث)، ونقترح حداً أدنى للثروة الخاضعة للضريبة ٢٠ مليون جنيه من تركة المتوفى، وسعر الضريبة نسبة ثابتة ٥%، وهذه الضريبة يمكن ألا تشكل صعوبة كبيرة في تحصيلها بسبب ضرورة تسجيل التركة لنقل ملكيتها للورثة. وقد تثار مشكلة في تقييم الأصول غير النقدية، إلا أنه يمكن الاستفادة من الخبرة المتراكمة من فرض الضريبة في فترات سابقة ومن تجارب الدول الأخرى. هناك أيضاً مشكلة قد تنشأ وتتمثل في احتمال عدم توافر سيولة نقدية كافية لدفع الضريبة في حالة التركات العينية، ويمكن التغلب على ذلك بتقسيط الضريبة ومراجعة آليات تسهيل السداد. وبالإضافة إلى ذلك فإن ارتفاع الحد الأدنى الخاضع للضريبة يجعلها لا تنطبق إلا على شريحة من الأغنياء من غير المتوقع أن يكون عندهم مشكلة سيولة، وذلك بالنظر إلى نمط الإنفاق البذخي لهذه الفئات. وفي هذه الضريبة بشكل خاص يجب مراجعة اتساقها مع أحكام الميراث في الشريعة الإسلامية حتى لا تواجه بالاعتراض على دستورتها.

وتوضح تجارب الدول المختلفة التي تفرض ضرائب على الإرث، سواء أكانت ضريبة تركات أم ضريبة أيلولة، أنها تفرض أيضاً ضريبة على الهبات، وبعضها يفرض ضرائب على انتقال ملكية الأصول عن طريق البيع، وذلك لمواجهة مشكلة أن يقوم الفرد قبل وفاته بنقل ملكية الأصول المفترض حصولها للضريبة بعد وفاته للورثة المفترضين. وبالتالي من المقترح أيضاً فرض ضريبة على انتقال ملكية أصول الأفراد في مصر عن طريق الهبة بنفس شروط الضريبة على التركات. أما في حالة انتقال الملكية عن طريق البيع فيفترض أن تغطيها الضرائب على الأرباح الرأسمالية، على أن يراجع التقييم بواسطة خبراء حتى لا يتم التحايل لتجنب الضريبة. وتتميز ضريبة التركات عن ضريبة الأيلولة في أن حصيلتها يمكن أن تكون أكبر، حيث أنه في حالة ضريبة الأيلولة قد يؤدي توزيع التركة إلى أن تقع بعض الأنصبة الموزعة دون الحد الأدنى الخاضع للضريبة.

- تضمين الضريبة على الأرباح الرأسمالية الأرباح المتحققة من بيع أراضي زراعية، حيث أن هذا الوعاء غير متضمن حالياً في الضرائب على التصرفات العقارية. ويمكن أن يحقق ذلك إيرادات

جيدة حيث أن أسعار الأراضي الزراعية فى ارتفاع مستمر. وفيما يتعلق بآلية تحصيل الضريبة يجب إعادة العمل بآلية التحصيل عند التسجيل، وليس بعد تسجيل نقل الملكية كما يحدث حالياً ويؤدى إلى إتاحة الفرصة للتهرب من أدائها.

- فرض ضريبة على صافى الثروة ويطلق عليها ضريبة تضامن اجتماعى social solidarity وذلك لمرة واحدة، وبحد إعفاء لا يقل عن ٥٠ مليون جنيه وبنسبة ثابتة ٥% وبدون إعفاءات، وذلك لتبسيط إدارة وتحصيل هذه الضريبة. ويتطلب ذلك أن يقدم الممول إقراراً للثروة وفرض عقوبات على عدم تقديم الإقرار أو الإدلاء ببيانات خاطئة. ويمكن الاستفادة من تجربة الهند فى هذا المجال وذلك فيما يتعلق بنظام الغرامات المقررة فى حالة العقوبة. وتخصص حصيلة هذه الضريبة لتخفيض جزء من الدين العام بما يسمح بتخفيض بند الفوائد والأقساط فى موازنات الأعوام التالية، والتي تستهلك جزءاً كبيراً من المصروفات، وذلك للسماح بحدوث زيادة فى الحيز المالى تمكن من زيادة الإنفاق على المجالات الاجتماعية. ويفضل أن يتم التشريع لهذه الضريبة بالذات من خلال البرلمان بعد تشكيله، والتمهيد لها وشرحها بشكل جيد وطرحها لحوار شفاف والحصول على أكبر قدر من التوافق السياسى حولها، والاستفادة من التجارب الدولية لتفادى آثارها السلبية وضمان نجاحها.
- مراجعة الضرائب والرسوم على السيارات وإمكانية زيادتها على السيارات التى تزيد سعتها عن حد معين.

شروط نجاح التعديلات الضريبية المقترحة والإصلاح الضريبى بوجه عام

- اصلاح الإدارة الضريبية وآليات مكافحة التهرب الضريبى، والإسراع بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون فرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية الناتجة عن التعامل فى البورصة.
- اصلاح وتطوير نظم المعلومات وأساليب تقييم الثروة وتقدير الضرائب
- التدريب المستمر على أحدث تقنيات الإدارة الضريبية
- العمل على التغلب على صعوبات تحويل جزء كبير من القطاع غير الرسمى إلى القطاع الرسمى، ودراسته بشكل متعمق وواقعى، وتوسيع دائرة المشاركة فى الدراسة وفى اقتراح الحلول.
- تيسير عمليات تسجيل الشقق والأراضى خلال فترة معينة، وأيضاً تسجيل التركات وتوزيعها فى إطار قانونى منضبط.
- إنشاء وحدة أو كيان مستقل لتقييم السياسات الضريبية وتحليل وتقدير الآثار المتوقعة لأى ضريبة جديدة أو تعديل ضريبى وذلك قبل فرض الضريبة وبعده، واستخدام الأساليب والمنهجيات المتطورة فى التقييم، والاسترشاد بالنتائج فى تصميم الإصلاحات الضريبية المطلوبة. ويؤكد ذلك مرة أخرى أهمية استكمال قواعد البيانات فى مصر وتدقيقها وإتاحتها.

- يجب أيضاً التعامل مع المعطيات الدولية المعاصرة والدور المتزايد للشركات متعددة الجنسية وأهمية التنسيق الضريبي على المستوى الدولي لتجنب الممارسات الضريبية الضارة التي تستغل اختلاف معدلات الضرائب على أرباح الشركات والقوانين والنظم الضريبية وما فيها من ثغرات، وذلك في الدول المختلفة التي توجد بها فروع الشركة. وفي هذا السياق فإن سعى مصر المكثف في هذه المرحلة لجذب الاستثمارات الأجنبية يجب أن يرتبط بشكل واضح وشفاف بالحفاظ على حقوق مصر الضريبية. وتسعى الدول والمنظمات الدولية، وخاصة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، في الوقت الحالي إلى إرساء ضوابط وقواعد محاسبية للتسعير العادل بين الشركة وفروعها في الدول المختلفة transfer pricing guidelines، وذلك لمواجهة ممارسات الشركات ذات الفروع في الدول المختلفة، والمتمثلة في استخدام قواعد تسعير غير عادلة transfer mispricing بين الشركة والفروع للاستفادة من اختلاف معدلات الضرائب على الأرباح بين الدول المختلفة، وكذلك تحويل الأرباح إلى ما وراء البحار في الملاذات الضريبية وتكوين ثروات متراكمة لا تخضع لأية ضرائب.¹ ويؤدي ذلك إلى تآكل القاعدة الضريبية في الدول المضيفة للشركات متعددة الجنسية (BEPS) Base Erosion and Profit Shifting.² وقد بدأت مصر في عام ٢٠١٠ في مشروع لتطبيق هذه القواعد في إطار قانون الضريبة على الدخل، ولكنها أنجزت مرحلة واحدة من المشروع وتبقى مرحلتان³. وينبغي الاستفادة من الآليات التي تطرحها المبادرات الدولية لمواجهة التهرب الضريبي من جانب الشركات متعددة الجنسية واستكمال العمل لإنجاز المراحل المتبقية للحفاظ على حقوق مصر الضريبية من الاستثمارات الأجنبية الحالية والمتوقعة، ولإستكمال متطلبات الإصلاح الضريبي في مصر.

الخلاصة

يتصاعد الجدل حول الإصلاح الضريبي بشكل عام والضرائب على الثروة بشكل خاص. ويرجع ذلك إلى التزايد المستمر في عدم عدالة توزيع الدخل والثروة على مستوى العالم وداخل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. وتوضح مراجعة الأدبيات أن الحجج المدافعة عن فرض ضريبة على صافي الثروة أكثر وأقوى منطقاً من الحجج الراضية لها. ومع ذلك فإن تجارب الدول توضح الصعوبات المرتبطة بإدارة مثل هذه الضريبة على أرض الواقع، لا سيما الصعوبات الفنية التي تتعلق بتقييم الأصول

¹ www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/

² يستخدم في هذا الشأن مصطلح Base Erosion and Profit Shifting، وهو مصطلح فني يشير إلى الأثر السلبي للاستراتيجيات التي تتبعها الشركات متعددة الجنسية لتجنب دفع الضرائب حيث يؤدي ذلك إلى تآكل القاعدة الضريبية الوطنية، ويستخدم هذا المصطلح عنواناً لمشروع تقوده منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لوضع مبادئ وأسس في إطار دولي لمواجهة هذه الظاهرة. لمزيد من التفاصيل حول هذا المشروع انظر:

www.oecd.org/ctp/beps.htm

³ KPMG, KPMG's Global Transfer Pricing Review, Egypt. April 2013.

وتوافر المعلومات وتحديد المعدل المناسب والإعفاءات وغيره، والصعوبات الإدارية والتي ترفع من تكلفة تطبيق الضريبة مقارنة بالإيرادات المحصلة. وقد أدت هذه الصعوبات إلى تراجع كثير من الدول عن فرض الضرائب على الثروة. ولعل أحد الأسباب الأخرى الهامة لهذا التراجع، والتي لا يجوز إغفالها، يتمثل في مقاومة أصحاب المصالح من الأثرياء لفرض مثل هذه الضرائب. ولا شك أن سيطرة أصحاب الثروات على أحجام مؤثرة من الموارد الاقتصادية ورؤوس الأموال، والتهديد بخروج رأس المال والممارسات الفعلية للتهرب الضريبي والتحايلات المختلفة للإفلات من الضريبة، وسعى الدول لجذب الاستثمار... كل هذه العوامل تضعف فرص الاستجابة للمطالب المتزايدة بفرض ضرائب على الثروة. ومع ذلك يرى الباحث أن التصميم الجيد للضريبة وفي سياق إصلاح ضريبي أكثر شمولاً، وإصلاح اقتصادي يراعى الواقع الاجتماعي والسياسي للدولة في المرحلة الزمنية الراهنة يمكن أن يوفر فرصاً أفضل للتطبيق.

وتعاني مصر مثل معظم الدول النامية من فجوة ضريبية كبيرة وضعف في موارد الموازنة العامة تزايدت حدته نتيجة الأوضاع السياسية ما بعد ثورة يناير، وتزايد في عجز الموازنة جراء ارتفاع سقف المطالبات بالإصلاح مما يشكل تحديات شديدة الضغط على الدولة. ويوضح هيكل الضرائب في مصر أن القاعدة الضريبية قاصرة حيث أن هناك كثيراً من الأوعية خارج هذه القاعدة. وهو ما يتطلب العمل على إصلاح هذا القصور. وتشكل الضرائب على الثروة نسبة ضعيفة من الإيرادات الضريبية في مصر. ولا يشكل ذلك عيباً في حد ذاته، وإنما المشكلة هي وجود دخول وثروات ضخمة خارج الوعاء الضريبي، وأن العبء الضريبي لا يتوزع بعدالة، حيث يقع العبء الأكبر على عاتق القطاع العام بمعناه الواسع والدخول من التوظف وضرائب المبيعات ذات الأثر التراجعي الضاغط على أصحاب الدخل المنخفضة. وقد قامت الدولة في عام ٢٠١٤ ببعض التعديلات الضريبية في قانون الضريبة على الدخل باستحداث شريحة جديدة بمعدل ضريبي أعلى بنسبة ٥% عن الشريحة الأقل وذلك لمدة ثلاث سنوات. وفي سياق الجهود الرامية لتشجيع الاستثمار قررت الدولة إلغاء هذا التعديل وتوحيد سعر الضريبة على الشركات وتخفيض الحد الأقصى مع الحفاظ على تصاعدية الضريبة على دخل الأفراد دون الحد الأقصى، وإن كان القانون لم يصدر بعد. ولضمان استقرار السياسة الضريبية قررت تثبيت هذه المعدلات لمدة عشر سنوات.

كما أخضعت الأرباح الرأسمالية على التعاملات في البورصة للضريبة على الدخل بعد أن كانت معفاة منها، وأدخلت تعديلات على قانون الضريبة على العقارات المبنية وحددت موعداً لتطبيقه بدءاً من يوليو ٢٠١٤. وتمثل هذه التعديلات خطوة في الاتجاه المطلوب لزيادة موارد الدولة وزيادة العدالة الاجتماعية. إلا أنه ما زال هناك مجالاً لمزيد من الإصلاح الضريبي المطلوب.

وفي سياق الضرائب على الثروة كان لمصر تجربة في فرض ضرائب على التركات وعلى الأيلولة، لكنها ألغيت في سياق برامج الإصلاح الاقتصادي في التسعينيات. وتستدعي الظروف الحالية

إعادة فرض هذه الضريبة. ويقترح الباحث في هذا المجال أن تكون على التركة، ولا يفترض أن تكون صعبة في إدارتها، حيث أن توزيع الإرث يقتضى التسجيل القانونى للتركة وبالتالي يصعب التهرب منها. إن إعادة فرض مثل هذه الضريبة فضلاً عما يوفره من إيرادات للدولة فإنها تساهم في تقليل حدة التفاوت في توزيع الثروات بين الأجيال. كما أن فرض ضريبة على الهبات يفترض أن يقلل فرص التحايل على ضريبة التركات. ومن الشروط الهامة لنجاح مثل هذه الضرائب في تحقيق أهدافها تدقيق عمليات التسجيل القانونى للممتلكات والأصول.

وفيما يتعلق بالأرباح الرأسمالية التي تنتج عن ارتفاع قيمة الأصول يجب تضمين الأرباح الناتجة عن ارتفاع قيمة الأراضي الزراعية في الأرباح الخاضعة للضريبة، خاصة وأن الأراضي الزراعية تتزايد قيمتها بشكل مستمر.

وبالنظر إلى ضخامة التحديات التي يواجهها الاقتصاد المصرى في الظروف الراهنة وضرورة أن يتحمل الجميع قدرًا من العبء لمواجهة هذه التحديات، فلا شك أن العدالة تقتضى أن يتحمل الأغنياء قدرًا أكبر من العبء يتناسب مع ما اكتسبوه من ثروات واستفادتهم من الثغرات الضريبية والإعفاءات والمزايا المتعددة التي منحها لهم الدولة. إن استعادة الاستقرار السياسى والاجتماعى والاقتصادى سيعود على الجميع بالمكاسب، وعلى ذلك فإنه يمكن اقتراح فرض ضريبة على صافى الثروة لمرة واحدة تخصص لسداد جزء من الدين العام لتخفيف أعباء خدمة الدين في الموازنة والتي تشكل ما يقرب من ٢٥% من الإنفاق العام.

وفي النهاية لا بد من التأكيد على أن الإصلاح الضريبى فى مصر يجب أن يستفيد من الخبرات الدولية فى هذا المجال والتي تؤكد على ارتباط الإصلاح الضريبى، خاصة فى الدول النامية، ببناء الدولة والحوكمة وتدعيم الممارسة الديمقراطية.

الفصل الثالث

إمكانية تطبيق ضريبة الكربون في مصر

إعداد
أ.د. نيفين كمال حامد

مقدمة

يوجد بعض الأنواع من الضرائب التي تفرضها بعض الدول في العالم سواء المتقدم منه أم النامي ولم يتم فرضها في مصر حتى الآن. ومن أمثلة هذه الضرائب ما يسمى بضريبة الكربون carbon tax التي قد يكون أو لا يكون لها دور في إصلاح المالية العامة في مصر وفقاً لما ينتهي إليه التحليل في هذه الورقة. ولذا تحاول هذه الورقة الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ماهية ضريبة الكربون، وما هو الفرق بينها وبين الضرائب الأخرى على الوقود؟
- ما هو الأساس الاقتصادي لفرض ضريبة الكربون؟
- ما هي دوافع فرض ضريبة الكربون في بعض الدول، وما هي الآثار الايجابية والسلبية المترتبة على فرضها؟
- ما هي محددات تصميم ضريبة الكربون؟
- ما هي الآثار المتوقعة لفرض ضريبة الكربون في الحالة المصرية؟ وما هي معوقات فرضها في هذه الحالة؟

وبالإجابة عن الأسئلة السابقة يمكن الإجابة عن السؤال الرئيسي: هل هناك أهمية أو ضرورة لفرض ضريبة الكربون في الحالة المصرية أم لا؟.

1

ماهية ضريبة الكربون

ظهرت آراء بفرض ما يسمى بضريبة الكربون مع تنامي الوعي بأهمية مواجهة الأضرار التي تلحق بالبيئة والناجمة عن النشاط الاقتصادي والاجتماعي بكافة صورته. ولذا بدأت المطالبات بفرض ضريبة على ثاني أكسيد الكربون المنبعث من استهلاك الوقود الأحفوري. بل طالب البعض بفرض ضريبة على جميع انبعاثات الوقود الأحفوري وليس الكربون فقط، حيث وصلت انبعاثات غازات الدفيئة (GHG greenhouse gas) على مستوى العالم إلى نحو ٣٢ مليار جيجا طن في عام ٢٠١٢. وكانت هذه الانبعاثات قد حققت أعلى متوسط زيادة سنوية خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وهي ٠,٥٢ جيجا طن، بينما بلغ متوسط هذه الزيادة السنوية خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي (السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات) ٠,٤٦، ٠,٢٧، ٠,١٩ على التوالي. وقد ذكرت وكالة الطاقة الدولية في تقرير حديث لها أنه في ظل السياسات المناخية الحالية من المحتمل أن تزيد درجة حرارة الأرض بنحو ٣,٦-٥,٣ درجة مئوية خلال هذا القرن، وهي الزيادة التي لم تحدث على مدار تاريخ البشرية. ويترتب على هذا التغير المناخي تكاليف تقدر بنحو ٢٠% من الناتج العالمي^١.

¹ Nicholas Rivers, the Case for a Carbon Tax in Canada, Canada 2020, November 2014, pp. 2-3.

وكما هو معروف فقد بدأت المطالبة بالحفاظ على البيئة منذ عقد السبعينيات من القرن العشرين مع نشر تقرير نادى روما (حدود النمو) فى عام ١٩٧٢. وتزايد الوعى بأهمية هذه القضية فى فترة التسعينيات بعقد مؤتمر البيئة والتنمية فى ريوديجانيرو فى عام ١٩٩٢ ومع صدور إعلان بروتوكول كيوتو فى عام 1997 وما تلا ذلك من إجراءات لتطبيقه. ولذا ظهرت كتابات عن ضريبة الكربون منذ عقد التسعينيات، وزاد معها الاهتمام بكيفية الحد من انبعاثات غازات الدفيئة لمواجهة ظاهرة تغير المناخ التى اصبحت القضية الأولى فى قضايا البيئة.

ومن ثم فإن الهدف الرئيسى من فرض ضريبة الكربون هو مواجهة الانبعاثات الضارة بالبيئة وتغير المناخ، وذلك من خلال أثرها فى ترشيد استهلاك الطاقة وتحقيق التنمية المستدامة، وليس كمصدر لتمويل الموازنة العامة للدولة.^١ بل أنها قد يكون لها تأثير سلبى على كل من النمو الاقتصادى فى الأجل القصير والتنافسية الدولية، بينما يكون لها تأثير إيجابى على التنمية الاقتصادية فى الأجلين المتوسط والطويل، وكذلك تأثير إيجابى على ذوى الدخل المنخفضة نتيجة إعادة توزيع إيرادات هذه الضريبة.^٢ وعند مقارنة تطبيق ضريبة الكربون لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة بأدوات تنظيمية أخرى- لتحقيق نفس الهدف- مثل استخدام أساليب تكنولوجية صديقة للبيئة، أو تطبيق معدلات قياسية لانبعاثات ثانى اكسيد الكربون، أو معدلات قياسية لكفاءة وقود السيارات، يتضح أن تكلفة ضريبة الكربون تكون أكثر فعالية، لأنها تعطى نفس الحافز لجميع الشركات والأسر لتخفيض انبعاثاتها، مما يودى إلى التخصيص الأمثل لتخفيضات الانبعاثات فى الاقتصاد ككل؛ الأمر الذى يمكن أن يترتب عليه توفير كبير فى تكلفة تخفيض الانبعاثات. كما تتسم ضريبة الكربون بالوضوح وسهولة التصميم، لأن البنية الأساسية الضرورية لتطبيقها قائمة بالفعل، حيث يخضع الوقود أصلاً لضرائب أخرى، بينما تتطوى الأدوات الأخرى على تعقيدات كثيرة، وتحتاج لدور أكبر من الحكومة لاختيار التكنولوجيات الصديقة للبيئة أو المعدلات القياسية للكفاءة التى تختلف من قطاع لآخر. كما تتطلب هذه الاختيارات معلومات كثيرة قد لا تتوافر لدى الحكومة.^٣

وهناك نظامان أو منهجان للحد من انبعاثات غازات الدفيئة. يعرف النظام الأول "بالحد الأقصى والمتاجرة" أو "السقف والتبادل" (cap- and- trade)، وهو نظام لتسعير الكربون يتضمن وضع حد أقصى للانبعاثات المسموح بها ويسمح للشركات صاحبة الانبعاثات المرتفعة أن تشتري حصة من انبعاثات الشركات صاحبة الانبعاثات الأقل عن الحد الأقصى المسموح به، وذلك من أجل تخفيض الأثر الكلى على البيئة. وهو نظام يستخدم للحد من التلوث عن طريق إعطاء حوافز اقتصادية حتى مستوى معين من انبعاثات غازات الدفيئة، ويطبق فى دول كثيرة. وهو نظام قائم على قوى السوق ومصمم

¹ Wei Zhenxiang, Li Weijuan and Wang Ti, The Impacts and Countermeasures of Levying Carbon Tax in China under Low-Carbon economy, 2011, p.1968. On website: <http://www.sciencedirect.com>.

² OECD, Economic /Fiscal Instruments: Taxation (i.e., Carbon/energy), Working Paper no. 4, 1997, p.6

³ Rivers, op.cit., pp.14-15.

لمواجهة تغير المناخ العالمي، حيث يربط بين أدوات التنظيم التقليدية (مثل برامج ترشيد استخدام الطاقة والتحول إلى المصادر البديلة وفرض مواصفات ومقاييس لإنتاج الطاقة والمنتجات المختلفة) وبين حوافز قوى السوق، بحيث تتحمل الشركات التي تزيد انبعاثاتها عن هذا المستوى تكلفة شراء حصة من انبعاثات الشركات صاحبة الانبعاثات الأقل عن هذا الحد الأقصى.¹

أما النظام الثانى فيسمى بضريبة الكربون وهو رسم بيئى تفرضه الحكومات على توزيع الإنتاج أو استخدام الوقود الأحفورى. ويعتمد سعر الضريبة على كمية ثانى أكسيد الكربون المنبعثة من الوقود (محتوى الكربون فى الوقود). فتحدد الحكومة سعراً لكل طن من الكربون، ثم تحوله إلى ضريبة على الكهرباء أو المنتجات البترولية أو الغاز الطبيعى، وبذلك تعتبر هذه الضريبة تسعيراً للكربون.² وتفرض هذه الضريبة على الصناعات المنتجة للكربون بكثافة، وتعتبر جزءاً من تكلفة الإنتاج، مما يحفز هذه الصناعات لى تكون أقل تلويثاً للبيئة وأكثر حفاظاً على استدامتها.³

يعتبر النظام الأول لتطبيق ضريبة على الكربون الأسهل سياسياً (كما فى الولايات المتحدة الأمريكية) على الرغم من صعوبته وتعقده، وذلك لأنه ليس فى هيئة ضريبة تفرض على كافة استخدامات الوقود أو الإنتاج. وفى المقابل يمكن أن تكون ضريبة الكربون الوسيلة الأسهل فى تخفيض انبعاثات الكربون وتوليد إيرادات عامة تساهم فى تخفيض عجز الموازنة العامة أو فى تخفيض الضرائب على العمل و/أو رأس المال التى يمكن أن تسبب تشوهاً فى النظام الضريبي وفقاً للنظرة التقليدية للضرائب.⁴ ولكن ستكون التكلفة أقل للشركة فى حالة تطبيق النظام الأول، لأن الشركة لا تتحمل أى تكلفة على الإطلاق فى حالة عدم تجاوزها الحد الأقصى المسموح به للانبعاثات، بينما تتحمل تكلفة ضريبة الكربون - فى حالة تطبيقها - بمجرد استهلاكها لأى كمية من الوقود يحتوى على الكربون. وكلا النظامين يتميزا بخلق الحافز لتبنى تكنولوجيات جديدة لتخفيض تكاليف الحد من انبعاثات غازات الدفيئة.⁵

من حيث المبدأ، تتوقف المفاضلة بين النظامين السابقين على القدرة على التنفيذ الكفء لكل منهما، والتي تتوقف بدورها على الوصول إلى التصميم الصحيح للنظام وتوفير المتطلبات اللازمة لجودة تنفيذه، والذي يجب أن يتضمن الآتى:⁶

- الشمولية التى تغطى كافة مصادر الضرر البيئى بقدر الإمكان.

¹ <http://www.chacha.com/question/what-is-the-cap>. Also: <http://www.soyouwanna.com/cap-trade-system>, <http://www.finitecarbon.com/about/fag.html>

² <http://www.enviroment.about.com/od/carbontaxfag/f/what-is>

³ http://www.ctv.ca.ctvnews/specials/20080609/carbon_tax. Also: en.wikipedia.org/wiki/carbon_tax

⁴ Suite.io/Catherine-aubrecht/3tw52mp

⁵ http://www.env-econ.net/carbon_vs_capandtrade.html

⁶ Ian Parry, Dirk Heine and others, Getting energy Prices right: from Principle to Practice, IMF, July 2014, pp. 42-43.

- استخدام إيرادات ضريبة الكربون فى استخدامات إنتاجية، مثل الإنفاق على برامج الطاقة النظيفة، أو التكيف المناخى، وذلك حتى لا ترتفع التكاليف الكلية للضريبة. وكذلك يمكن أن تستخدم الإيرادات المحصلة من هذه الضريبة فى تعويض أصحاب الدخل المنخفضة المتضررة من ارتفاع أسعار الطاقة نتيجة فرض هذه الضريبة، ويمكن أن يأخذ هذا التعويض صوراً مختلفة مثل تخفيض أسعار ضرائب أخرى مثل الضريبة على المرتبات.
- وضع برنامج زمنى صارم لتخفيض الضرر البيئى.
- وضع أسعار مستقرة للكربون مما يجعلها قابلة للتنبؤ، ويعطى لسياسة تطبيق الضريبة صفة الاستدامة. وهذا هام لتنمية التكنولوجيا النظيفة من ناحية، ولتخفيض عدم اليقين عند التنبؤ بالإيرادات من ناحية أخرى.

2

الأساس الاقتصادى لفرض ضريبة الكربون

ترتبط ضريبة الكربون بمفهوم الخارجيات، أى الآثار الخارجية للمشروعات، التى هى تكاليف أو منافع تتولد من إنتاج السلع والخدمات ولا يتم تحمل هذه التكاليف أو الحصول على مقابل لهذه المنافع من جانب الوحدات المنتجة لها. حيث ينتج عن استهلاك الوقود الأحفورى تلويث للبيئة له تكلفة اجتماعية يتحملها المجتمع.¹ ومن ثم يرى المؤيدون لهذه الضريبة حتمية أن تدخل هذه التكلفة الاجتماعية ضمن سعر الوقود الأحفورى، بحيث تجعل الضريبة استخدام الوقود الأكثر تلويثاً هو الأعلى سعراً، مما يشجع المنتجين والمستهلكين على تخفيض استهلاك الطاقة وزيادة كفاءة استخدامها. ويترتب على فرض هذه الضريبة أن تصبح مصادر الطاقة البديلة (المتجددة) أكثر تنافسية من حيث التكلفة مقارنة بمصادر الطاقة الأقل سعراً والأكثر تلويثاً للبيئة مثل الفحم والبتترول والغاز.

3

علاقة ضريبة الكربون بالضرائب الأخرى على الوقود

لقد ظهرت المطالبات بفرض ضريبة الكربون على الرغم من وجود ضرائب على أنواع الوقود المختلفة فى كثير من دول العالم. ويرجع ذلك إلى عدم ربط سعر الضريبة المفروضة على الأنواع المختلفة من الوقود بمحتوى الكربون فى كل نوع، ومن ثم لا يرتبط سعر الضريبة بانبعاثات الكربون من كل نوع من أنواع الوقود؛ وهو ما لا يجعل الضريبة فعالة فى الحفاظ على البيئة. فنقترض هذه الضرائب لأغراض أخرى، ولكن من الناحية المفاهيمية يمكن اعتبارها ضرائب كربون ضمنية، حيث قد يؤدى

¹ OECD, op.cit.,p.6

الارتفاع فى سعر الوقود المترتب على الضريبة إلى الحد من استهلاكه، وبالتالي الحد من الانبعاثات الكربونية.¹

وترتبط الأسعار الحالية لهذه الضرائب الضمنية بمحتوى الكربون فى الوقود ارتباطاً عكسياً فى معظم دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD . والمثال الأوضح على هذا الأمر هو الفحم الذى يخضع لأدنى الضرائب فى الغالب - وأحياناً لا يخضع لأى ضريبة- على الرغم من أنه الأعلى فى محتوى الكربون. ويشجع ذلك ضمناً على استهلاك الوقود كثيف الكربون غير الملئم للحفاظ على البيئة وأهداف العدالة والكفاءة.²

وكذلك تتفاوت ضريبة الوقود الضمنية فى دول OECD بين القطاعات. فالقطاع العائلى يتحمل عبئاً ضريبياً على استهلاك الوقود أعلى مما يتحمله قطاع الصناعة عند استهلاك نفس نوع الوقود، مما يخل بمعايير العدالة بين القطاعات. حيث يدفع القطاع العائلى ضريبة على استهلاك زيت الوقود الخفيف أعلى بنحو ٣٠% عما يدفعه قطاع الصناعة، ويصل فرق ضريبة الديزل إلى نحو ٥٠%.³

4

دوافع فرض ضريبة الكربون

إن المطالبة بفرض ضريبة الكربون تستند إلى كونها وسيلة اقتصادية مهمة لمواجهة تغير المناخ، فضلاً على أنها أيضاً إحدى الأدوات المالية الهامة لترشيد استخدام الطاقة وتحقيق التنمية المستدامة. وبدون ضريبة الكربون لا تشتمل الأسعار على تكلفة الضرر البيئى، لأن الأنشطة التى تنتج انبعاثات كربون تكون رخيصة جداً نسبياً، حيث لا تحسب تكلفة الانبعاثات التى تؤثر على الآخرين بما فيهم الأجيال القادمة.⁴ فتوجد اختلافات كبيرة بين ضريبة الوقود الكفاء والواقع العملى فى كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. ولذا هناك الكثير الذى يجب عمله من أجل الوصول إلى أسعار صحيحة للطاقة. ومن ثم يمكن لهذه الضريبة أن تحقق التوازن الكفاء بين الاعتبارات البيئية والاعتبارات الاقتصادية إذا صممت بحيثى تعكس الضرر البيئى، خاصة مع تحسن تقديرات الضرر البيئى بدرجة كبيرة واستمرار هذا التحسن بفضل التقدم فى طرق النمذجة وتطبيقاتها.⁵

إن الأسعار الحالية المنخفضة للضرائب على الوقود الأحفورى، والتى لا تتناسب مع محتوى الكربون فى هذا الوقود بأنواعه المختلفة، تشجع على الاعتماد المستمر على هذا النوع من الوقود الذى يمثل

¹ Erick Lachapelle and Sustainable Prosperity, The Hidden Factor in Climate Policy: Implicit Carbon Taxes, Policy Brief, Sustainable Prosperity (SP), Feb.2011,p.1.

² Ibid, p.1.

³ Ibid., p.5.

⁴ Gilbert E. Metcalf and David Weisbach ,The Design of a Carbon Tax, Harvard Environmental Law Review,Vol.33,٢٠٠٩, p.500.

⁵ Parry and others, op.cit., pp. 165 -166.

الطاقة التقليدية غير المتجددة، وعلى الاستثمار في مصادرها؛ وهو ما يتعارض مع متطلبات الحفاظ على البيئة والتنمية المستدامة. فالضريبة على ملكية السيارات على سبيل المثال في صورتها البسيطة غير مرتبطة بالانبعاثات، وهي تتطوى على فقدان نحو ٩٧% من فرص تخفيض هذه الانبعاثات التي تتحقق في حالة إحلال ضريبة كربون محلها. كما تفقد الضريبة على استهلاك الكهرباء نحو ٨٠% من فرص تخفيض الانبعاثات التي تتحقق في حالة إحلال ضريبة الكربون محلها.^١ ولذا رؤى أن تكون هناك ضريبة صريحة على الطاقة تسمى ضريبة الكربون، وذلك بالإضافة إلى إصلاح الهيكل الحالي للضرائب على الطاقة، لكي يكون متوافقاً مع أهداف مواجهة ظاهرة تغير المناخ. وبذلك يكون هناك حاجة إلى الموازنة بين النظام الضريبي وأهداف السياسات البيئية والاقتصادية والمالية.^٢

تختلف الدوافع البيئية لفرض ضريبة الكربون بعض الشيء من دولة لأخرى. فبينما تركز الولايات المتحدة الأمريكية على نقاء الهواء عن طريق الحد من التلوث الصناعي في المدن الرئيسية، وتحسين مواصفات المنتجات البترولية، وتطوير المصادر الأقل تلويثاً، تركز الدول الأوروبية على ظاهرة الاحتباس الحراري والتغير المناخي، وضرورة الحد من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون.^٣

وقد قدرت إحدى الدراسات التي أعدها خبراء صندوق النقد الدولي لوضع منهجية قابلة للتطبيق تحدد السعر الصحيح لمصادر الطاقة باستخدام بيانات ١٥٦ دولة متقدمة ونامية من بينها مصر وتفرض فيها ضرائب على الفحم والغاز الطبيعي والبنزين والسولار، أن رفع سعر الوقود بنسبة ١% يؤدي إلى تخفيض استخدام الوقود بنحو ٠,٥%.^٤

وفي مقابل الدوافع السابقة لفرض ضريبة الكربون هناك بعض الآراء التي ترى أن فرض هذه الضريبة على البترول ومشتقاته له دوافعه السياسية والاقتصادية وليس مجرد دوافع بيئية، خاصة بالنسبة لدول الخليج العربي المصدرة للبترول ومشتقاته. فترى هذه الآراء أن الهدف من فرض ضريبة الكربون هو تفرغ سلعة البترول من قيمتها الإستراتيجية، خاصة في حالة استثمار عائدات هذه الضريبة في البحث عن بدائل للبترول بهدف تقليل الاعتماد عليه كمصدر رئيسي للوقود. حيث أن فرض هذه الضريبة يرفع سعر المنتجات البترولية، مما يؤدي إلى انخفاض الطلب عليها، ومن ثم انخفاض سعرها، مما يضطر الدول المنتجة للبترول إلى زيادة إنتاجها للحفاظ على أو زيادة عائداتها المالية من تصديره. ويترتب على ذلك زيادة المعروض من البترول الخام في الأسواق العالمية، وبالتالي انخفاض آخر في سعره، مما يضر كثيراً بالأوضاع الاقتصادية للدول المصدرة للبترول ومشتقاته، وقد يؤثر على الفوائض المالية لدى هذه

¹ ibid. , p.36.

² Lachapelle and Sustainable Prosperity, op.cit., pp.2,3.

^٣ يحيى حمود حسن، أثر الاتفاقيات البيئية على الصناعة النفطية في دول الخليج العربي، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد (٢٢)، ٦ أيلول ٢٠٠٨،

ص ١٠٧. على الموقع الإلكتروني: <http://www.Lasj.net/iasj?Func=fullte>

⁴ Parry and others, op.cit., p.142.

الدول.^١ وبالفعل كان لهذه الضريبة دور كبير في الحد من زيادة الطلب على المنتجات البترولية أكبر كثيراً من تأثير التغيير في سعر البترول الخام.^٢

وفي المقابل تستفيد الدول التي تفرض هذه الضريبة، خاصة دول الاتحاد الأوربي، من عائدات هذه الضريبة في خفض العجز في موازنتها العامة.^٣

ومن دول العالم التي تطبق ضريبة الكربون أو ضريبة الطاقة فنلندا، والدنمارك، وهولندا، والنرويج، والسويد، وألمانيا، وكندا. ففي عام ١٩٩٠ طبقت فنلندا ضريبة الكربون. وفي عام ١٩٩١ طبقت النرويج هذه الضريبة على ٦٥% من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لديها. وفي نفس العام بدأت السويد في تطبيق الضريبة ذاتها، مما أدى إلى تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لديها بنسبة ١٣% في عام ١٩٩٤ مقارنة بعام ١٩٨٧. وفي عام ١٩٩٣ بدأت الدنمارك تطبيق الضريبة على القطاع الصناعي والقطاع العائلي. وفي عام ١٩٩٩ بدأت ألمانيا في تطبيق ضريبة الكربون على وقود السيارات والغاز الطبيعي والكهرباء، واستخدمت إيراداتها في سد العجز في معاشات العاملين. وفي عام ٢٠٠٨ أصبحت المقاطعة الكندية كولومبيا البريطانية المنطقة الأولى التي تحصل الضريبة من المستهلك النهائي في أمريكا الشمالية.^٤ كما طبقت شيلي ضريبة الكربون في عام ٢٠١٤ بسعر ٥ دولار/ طن من ثاني أكسيد الكربون بهدف إجبار منتجي الطاقة على التحول تدريجياً لمصادر أكثر نظافة للمساهمة في تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة.^٥

وفي المقابل توجد دول صناعية كبرى لم تطبق ضريبة الكربون، وسلكت مسلكاً آخر للحد من تلوث البيئة كاليابان التي تفرض غرامة على مصدر التلوث، وتقدم الدعم المالي للشركات التي تبذل جهداً للحد من التلوث.^٦ كما توجد بعض الدول الصناعية الكبرى أيضاً التي طبقت ضريبة الكربون ثم تراجع بعد مدة وجيزة كأستراليا التي ألغت ضريبة الكربون بعد عامين فقط من تطبيقها (٢٠١٢-٢٠١٤) على ٣٥٠ شركة، ذلك على الرغم من أن سعر الضريبة لديها كان يحتل المرتبة الخامسة في قائمة الأسعار الأقل بين دول منظمة OECD الذي يبلغ عددها ٣٤ دولة (نحو ٢٤ دولاراً أسترالياً/ طن من الانبعاثات الكربونية وهو ما يعادل ٢٢ دولاراً أمريكياً)، وهو أيضاً أقل من متوسط السعر في دول المنظمة. ويرجع هذا الإلغاء في حقيقته إلى سبب سياسي وهو أن يعزز رئيس الحكومة الأسترالية من موقفه في مواجهة زعيم المعارضة الذي يعارض بشدة تطبيق ضريبة الكربون، وذلك على الرغم من تبرير رئيس الحكومة

¹ Faculty.Ksu.edu.sa/sirhan/pagss/essays.aspx

^٢ حسن، مرجع سبق ذكره، ص ١١٧.

³ Faculty.Ksu.edu.sa/sirhan/pagss/essays.aspx

⁴ Zhenxiang, op. cit., p.1969.

⁵ <http://www.skynewsarabia.com/web/article/691018>

^٦ حسن، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٨.

بأن هدف الإلغاء هو تجنب الاقتصاد الأسترالي الخسائر التي تتحملها الشركات الأسترالية. كما قيل أنه سيترتب على هذا الإلغاء تحقيق وفر في فواتير الكهرباء والغاز يبلغ نحو ٥٥٠ دولاراً سنوياً لكل أسرة.^١

5

الآثار المتوقعة لفرض ضريبة الكربون

لبحث الآثار المتوقع حدوثها نتيجة فرض ضريبة الكربون يتم الاسترشاد بالدراسات التطبيقية التي أجريت على دول بعينها، سواء أكانت دول طبقت بالفعل هذه الضريبة، مثل بعض دول OECD، أم دول لم تطبقها بعد مثل الصين، وكذلك الدراسات المتعلقة بمجموعات من الدول.

تظهر الكفاءة الاقتصادية لضريبة الكربون وأثرها الإيجابي في ترشيد استهلاك الطاقة وحماية البيئة في الأجل الطويل.^٢ فهي تعمل كحافز للبحث والتطوير في مجال الحد من التلوث وإنتاج تكنولوجيات الطاقة الكفاء والمتوافقة مع البيئة. ولكن في المقابل تؤثر ضريبة الكربون على الطلب بالسلب في الأجل القصير، ولذا عملت الدول الصناعية على الاستفادة من حصيلة هذه الضريبة في خفض معدلات الضريبة على الدخل، أو الضريبة على الاستهلاك، وذلك لتنشيط الطلب، وتقليل النقص المحتمل في الناتج المحلي.^٣

كما ترى بعض الدراسات إمكانية الاستفادة من إيرادات ضريبة الكربون في تخفيض أسعار ضرائب أخرى، ومن ثم يمكن تحقيق الحماية البيئية بأقل تكلفة كلية ممكنة على الاقتصاد، خاصة إذا عكست هذه الضريبة الضرر البيئي مما يزيح عن الاقتصاد بقدر كبير العبء الناتج عن هذا الضرر البيئي. كما قدرت إحدى هذه الدراسات أن إصلاح ضريبة الوقود يمكن أن يحقق إيرادات تبلغ نحو ٢,٦% من الناتج المحلي الإجمالي، حتى في تلك الدول التي لديها ضريبة مرتفعة على الوقود.^٤ وقدرت دراسة تطبيقية أخرى على الدول الأعضاء في منظمة OECD نسبة إيرادات ضريبة البيئة (كما وصفتها الدراسة) إلى الناتج المحلي الإجمالي في هذه الدول بنحو ٢% في المتوسط. وأن هذه الضريبة تعطي الاشارات السعرية التي تساعد المنتجين والمستهلكين على أن يأخذوا تكلفة التلوث البيئي في اعتبارهم عند اتخاذهم قرارات الإنتاج والاستهلاك.^٥ وفي دراسة أخرى طبقت على أكبر عشرين دولة منتجة لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون، قدر أن تطبيق سياسات كفاء لتسعير الكربون (مع الأخذ في الاعتبار المنافع المتحققة محلياً فقط نتيجة تسعير الكربون دون المنافع المتحققة دولياً) تحقق إيرادات كبيرة أعلى من نسبة

¹ <http://www.al-iqtisad.net> and <http://www.ahram.org.eg>

² Yu-Huan ZHAO, The study of Effect of Carbon Tax on the International Competitiveness of Energy-Intensive Industries : an Empirical Analysis of OECD 21 Countries, 1992-2008, Energy Procedia, no.5, 2011, p.1292. On website: <http://www.sciencedirect.com>.

^٣ حسن، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٨.

⁴ Parry and others, op. cit., pp. 2,145.

⁵ OECD , Environmentally Related Taxes in OECD Countries, Issues and Strategies,2001, p. 9.

٦% من الناتج المحلي الإجمالي في أربعة دول من الدول محل الدراسة، وهى: الصين وروسيا وإيران والسعودية.^١ ويصل متوسط هذه النسبة لجميع الدول محل الدراسة إلى ١,٩%، وهى نسبة لا يستهان بها.^٢

كذلك يوجد دائماً تخوف من التأثير السلبي لضريبة الكربون على التنافسية الدولية للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة. حيث يؤدي ارتفاع تكلفة الإنتاج نتيجة فرض الضريبة إلى انخفاض التنافسية، ومن ثم فقد القدرة على الاحتفاظ بحصة الدولة في السوق الدولية حيث يتحول الطلب إلى دول أخرى لا تفرض فيها هذا النوع من الضرائب. ولكن لم تؤكد جميع الدراسات التطبيقية هذا الأثر السلبي لضريبة الكربون.^٣

وقد خلصت إحدى الدراسات التي تناولت آثار فرض ضريبة الكربون على الاقتصاد الصيني والإجراءات المضادة للآثار السلبية الناتجة عنها إلى ضرورة فرض هذه الضريبة على الرغم من آثارها السلبية، وذلك لأن التغير المناخي يعوق التنمية المستدامة الاقتصادية والبيئية.^٤ فتصل نسبة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الصين إلى نحو ٨٧% من إجمالي الانبعاثات في العالم، بل من المحتمل أن تحتل انبعاثات غازات الدفيئة في الصين المرتبة الأولى في العالم في عام ٢٠٢٠. ولذلك قررت الصين بعد اجتماع منتدى التنمية المستدامة في الدنمارك في عام ٢٠٠٩ تحمل مسؤولياتها في الحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، ووعدت بالنظر في هذه المهمة في الخطة الخمسية الثانية عشر (٢٠١١-٢٠١٥).^٥ ولكن ليس من المتوقع أن تطبق الصين ضريبة الكربون قبل عام ٢٠٢٠.^٦

كما انتهت الدراسة السابقة إلى أن فرض ضريبة الكربون في الصين سيؤدي إلى خفض المشروعات على ترشيد استخدامها للطاقة، ومن ثم تخفيض الانبعاثات الضارة، كما أن إيرادات هذه الضريبة ستعوض النقص في إيرادات ضريبتى الموارد والاستهلاك.^٧

وقد قسمت الدراسة السابقة أثر فرض الضريبة إلى أثر على المستوى الجزئى، وآخر على المستوى الكلى. فالأثر على المستوى الجزئى سيمس بصفة رئيسية كلاً من المنتجين والمستهلكين والمستثمرين. ويتمثل الأثر على المنتجين في زيادة تكاليف الإنتاج، مما سيؤثر بالسلب على دخول المنتجين التي تشاركهم فيها الحكومة، ومن ثم ستقل الموارد المتاحة للمشروعات؛ وهو ما يؤدي إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي. وإذا طبقت الحكومة سعراً ضريبياً مرتفعاً بدرجة كبيرة سوف يكون

^١ الدول العشرة بالترتيب هي: الصين، الولايات المتحدة، روسيا، الهند، اليابان، ألمانيا، إيران، كوريا، كندا، السعودية، إنجلترا، البرازيل، المكسيك، جنوب أفريقيا، أندونيسيا، إيطاليا، أستراليا، فرنسا، أسبانيا، بولندا.

2 Ian Parry, Chandara Veung, and Dirk Heine, How Much Carbon Pricing Is in Countries' own Interests? The Critical Role of Co-Benefits, IMF, WP/14/174, September 2014, p.25. .

³ ZHAO, op. cit., pp.1292-1293.

⁴ Zhenxiang, op. cit., p.1968.

⁵ ibid., pp. 1968- 1969.

⁶ <http://www.canberratimes.com.au/act-news/china-to-have-carbon-tax-and-ets-by-2020-20131010-2vbpp.htm>

⁷ ibid., p. 1969.

مصير المشروعات التوقف عن الإنتاج أو إعلان الإفلاس. ولذا سيتوقف أثر ضريبة الكربون على المنتجين على درجة ارتفاع سعر الضريبة.¹

ويتوقف أثر ضريبة الكربون على المستهلكين على مرونة كل من عرض المنتج والطلب عليه. بصفة عامة، وكما هو معروف فى النظرية الاقتصادية، كلما كانت مرونة الطلب أعلى كانت نسبة المشترين دافعى الضريبة أقل. فعلى سبيل المثال بما أن مرونة الطلب على الفحم منخفضة، ومرونة الطلب على كل من الغاز الطبيعى والمنتجات البترولية أعلى، فسيتحمل الضريبة المنتجون والمستهلكون معاً. ولكن من المرجح أن العبء الضريبي الواقع على المنتجين سيكون أعلى من مثيله على المستهلكين.²

وسياتى أثر الضريبة على المستثمرين من خلال العوائد على الاستثمار. فالضريبة على أعمال المستثمرين تؤثر بدرجة كبيرة فى اتخاذ القرارات، حيث أن المستويات المختلفة من المخاطرة فى المشروع يقابلها معدلات مختلفة للعائد على الاستثمار. ويظهر أثر ضريبة الكربون بصفة رئيسية على الاستثمار فى تمويل مشروعات أقل فى محتوى الكربون، حيث أن التمويل الأخضر يجذب الاستثمار الأجنبى. وفى عام ٢٠٠٩ أنشأ البنك الصناعى فى الصين مركز التمويل المستدام المتخصص فى أعمال المؤسسات المالية المستدامة. والبنك مسئول عن تمويل المشروعات المتعلقة بزيادة كفاءة الطاقة، والمشروعات البيئية. وكذلك أنشأ بنك آخر فى الصين فى عام ٢٠١٠ مركز الخدمة المالية للأعمال الخضراء للعمل فى مجال السياسة الصناعية من أجل تشجيع حماية البيئة بتوفير الطاقة، والطاقة الجديدة، والصناعة منخفضة الكربون.³

أما أثر الضريبة على المستوى الكلى فسيكون على كل من النمو الاقتصادى وتوزيع الدخل. فمن الناحية النظرية يمكن أن يودى تطبيق ضريبة الكربون إلى تباطؤ سرعة النمو الاقتصادى فى الصين لبعض الوقت. لكن أثبتت إحدى الدراسات إن تأثير ضريبة الكربون على الناتج المحلى الإجمالى محدود بشكل عام، وأعلى نسبة تأثير لا تتعدى ٠,٤٥%. كما بينت دراسة أخرى أن تأثير الضريبة على الناتج المحلى الإجمالى سيكون أكبر فى حالة تطبيق السعر الأمثل للضريبة (الذى سيتم توضيحه فى القسم ٦ لاحقاً).⁴

كما تشير إحدى الدراسات إلى اختلاف تأثير ضريبة الكربون على النمو الاقتصادى بدرجة كبيرة بين المناطق المختلفة فى الصين بسبب اختلاف الهياكل الاقتصادية فى هذه المناطق. فيمكن لهذه الضريبة أن تحفز النمو الاقتصادى فى المناطق الشرقية المتقدمة، بينما تعوقه فى المناطق الوسطى والغربية الأقل تقدماً. فالمناطق الفقيرة التى لديها موارد طبيعية تكون منتجة للمنتجات الأولية ومنتجات

¹ ibid., p. 1970.

² ibid., p. 1970.

³ ibid., p. 1971

⁴ ibid., p. 1971

عالية الكربون، ولذلك يؤدي فرض ضريبة الكربون عليها إلى زيادة تكاليف الإنتاج في الشركات المحلية، مما يعوق نموها. وفي المقابل تتميز المناطق الأخرى بالعمليات الإنتاجية العميقة والصناعات عالية التكنولوجيا وانبعاثات كربونية منخفضة، مما يجعل فرض ضريبة الكربون عليها ذا أثر ضعيف على نموها. ومن ثم يجب تطبيق سياسات مختلفة لضريبة الكربون تبعاً لاختلاف المناطق الجغرافية، أي فرض سعر ضريبي مرتفع في المناطق المتقدمة، وسعر منخفض في المناطق الفقيرة. كما ينبغي على الحكومة أن توجه إيرادات الضريبة إلى المناطق الأقل تطوراً، وتقدم مساعدات كبيرة للمشروعات المحلية. وسيتربط على ذلك كله تغيير نمط التنمية الاقتصادية الإقليمية في الصين.¹

ويتوقع أيضاً أن يكون لضريبة الكربون أثر إيجابي على توزيع الدخل، وذلك عندما تستخدم الإيرادات المحصلة منها في إعادة توزيع الدخل لصالح الفئات الأقل دخلاً. فيمكن تصميم مجموعة من الإجراءات لإعادة الاستخدام الكفء للإيرادات المحصلة بحيث تساهم هذه الإجراءات في تدنية الأثر السلبي للضريبة على النمو الاقتصادي وتعويض فئات المجتمع الأكثر فقراً.²

كذلك اشارت بعض الدراسات إلى التأثير الكبير لضريبة الكربون على نمو الاقتصاد الصيني في الأجل القصير، بينما لا يكون لها تأثير مباشر يذكر عليه في الأجل الطويل. ولكن يمكن لهذه الضريبة أن تغير في هيكل توزيع الدخل في الأجل الطويل بسبب تقليص الأجور لمقابلة ارتفاع تكاليف الإنتاج نتيجة فرض الضريبة. وهو ما قد يؤدي إلى انخفاض الاستهلاك ومن ثم تراجع نمو الاقتصاد الصيني كأثر غير مباشر لضريبة الكربون في الأجل الطويل.³

وترى دراسة أخرى أن تأثير ضريبة الكربون على فئات الدخل تراجعى وليس تصاعدي. مما يعنى أن العبء الضريبي الناتج عن فرض ضريبة بسعر ١٥ دولار/طن كربون على أصحاب الدخل المرتفعة يكون أقل من عبئه على أصحاب الدخل المنخفضة، حيث لا يتعدى عبء الضريبة على أعلى فئات الدخل ٠,٨١% من دخلها السنوي، بينما يصل إلى حوالي 3.74% على أدنى فئات الدخل.⁴ ومن ثم يجب أن تتم معالجة الآثار التوزيعية لضريبة الكربون من خلال تعديلات نظام الضرائب ككل (بصفة خاصة ضريبة الدخل)، وليس عن طريق تعديل ضريبة الكربون ذاتها، وذلك لأن تعديل ضريبة الكربون للحد من آثارها التوزيعية يخفض من عوائدها البيئية. كما يمكن الاستفادة من إيرادات ضريبة الكربون في تخفيض ضرائب أخرى مع الحفاظ على نفس درجة التصاعدية.⁵

¹ Zhang Zhixin and Li Ya, The Impact of Carbon Tax on Economic Growth in China, Energy Procedia, Vol. 5, 2011, p p.1757-1761. On website: www.sciencedirect.com.

² Javier Cuervo P. Gandhi, Taxes -Their Macroeconomic Effects and Prospects for Global Adoption, IMF, WP/98/73, May 1998, p. 32.

³ Li Ya, op.cit., p. 1758.

⁴ ينقسم العبء الضريبي إلى عبء مباشر نتيجة استهلاك الوقود، وآخر غير مباشر نتيجة ارتفاع أسعار السلع المستخدمة للطاقة في إنتاجها.

⁵ Metcalf and Weisbach, op.cit., pp. 513-514.

ويختلف تأثير ضريبة الكربون باختلاف القطاع والصناعة، فالقطاعات ذات الانبعاثات المرتفعة تعاني من الأثر الأكبر لفرض الضريبة. فبالإضافة إلى قطاع الطاقة هناك قطاعات أخرى تتأثر سلباً بضريبة الكربون مثل قطاعات النسيج والملابس، بينما تستفيد قطاعات أخرى مثل السياحة والاتصالات والإلكترونيات.¹

قد قدرت إحدى الدراسات نسبة الانخفاض في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون على مستوى العالم الناتجة عن تصحيح الضريبة على الوقود بنحو ٢٣%، كما قدرت نسبة الانخفاض في عدد الوفيات الناتجة عن التلوث إلى نحو ٦٣% نتيجة تصحيح الضريبة على الفحم، مما يظهر الأثر السلبي الكبير لاستخدام الفحم على البيئة.^٢

وأشارت دراسة أخرى إلى وجود دليل متنامي في دول منظمة OECD لفعالية ضريبة البيئة كأحد وسائل تخفيض الضرر البيئي، فهناك استجابة للطلب للتغيرات في السعر، وأن تنفيذ نسق متسق طويل الأجل لضرائب البيئة يمكنه أن يخفض استهلاك الطاقة ويحسن البيئة.^٣ كما خلصت إحدى دراسات صندوق النقد الدولي سابقة الذكر إلى فعالية ضريبة الكربون في تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة مقارنة بالأدوات والضرائب البديلة الأخرى، وذلك اعتماداً على بعض الفروض التي تم تطبيقها على الولايات المتحدة الأمريكية في دراسة أخرى. وتتمثل هذه الأدوات البديلة الأخرى في:^٤

- ١- دعم الطاقة المتجددة.
- ٢- وضع معدلات قياسية لكفاءة استخدام الكهرباء في القطاع المنزلي والأجهزة الكهربائية وخلافه.
- ٣- وضع معدلات قياسية لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل وحدة منتجة من الطاقة الكهربائية (ك.و.س).
- ٤- وضع معدلات قياسية لكفاءة وقود السيارات.
- ٥- تطبيق الأدوات الثلاثة السابقة معاً.
- ٦- فرض ضريبة على الكهرباء.
- ٧- فرض ضريبة على وقود السيارات.
- ٨- فرض ضريبة على ملكية السيارات.

لقد تبين أن ضريبة الكربون هي الأداة الوحيدة بخلاف كل الأدوات السابقة التي حققت فرصاً أكبر بكثير عن الأدوات الأخرى في تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة في خمسة مجالات على النحو التالي:^٥

¹ Li Ya, op.cit.,p.1758.

² Parry and others, op.cit., pp.145.

³ OECD , Environmentally Related Taxes in OECD countries, op.cit., p.9.

⁴ Parry and others, op.cit., p. 3°.

⁵ibid., p.32,34.

- تخفيض الانبعاثات بنسبة ٢٥% نتيجة التحول للطاقة المتجددة.
 - تخفيض الانبعاثات بنسبة ٢٥% نتيجة تخفيض كثافة الانبعاثات من محطات توليد الكهرباء.
 - تخفيض الانبعاثات بنسبة ٢٠% نتيجة تخفيض استخدام الكهرباء عن طريق رفع كفاءة الاستخدام، وتخفيض الكمية المستخدمة.
 - تخفيض الانبعاثات بنسبة ١٥% نتيجة رفع كفاءة وقود وسائل النقل، وتخفيض استخدامها.
 - تخفيض الانبعاثات بنسبة ١٥% نتيجة تخفيض الطلب على الوقود فى قطاع الصناعة والقطاع المنزلى.
- ولم تحقق أى من الأدوات السابق ذكرها أكثر من ٦٦% مما حققته ضريبة الكربون فى تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة فى أحسن الحالات (الأداة الخامسة)، يليها الأداة الثالثة (٥٠%). ولم تتعد نسبة إنجاز أى أداة أخرى ٢٥%، والأداة الثامنة لم تتعد نسبة إنجازها ٠,٠٣% فقط. ومن ثم فإن ضريبة الكربون هى الأعلى فعالية مقارنة بالأدوات البديلة الأخرى.^١

6

محددات تصميم ضريبة الكربون

- يتطلب التحول لضريبة الكربون مراعاة خمسة مبادئ رئيسية على النحو التالى:^٢
- أن تكون الضريبة واسعة التغطية، حيث تطبق الضريبة على كافة أنواع الوقود على أساس محتوى الكربون فى كل نوع من أنواع الوقود.
 - التنفيذ المتدرج والقابل للتنبؤ به حتى يمكن للمستهلكين والمنتجين أن يأخذوا فى اعتبارهم ارتفاع تكلفة الوقود فى المستقبل عند اتخاذ قرارات طويلة الأجل مثل شراء السيارات وتحديد أماكن السكن.
 - استغلال جميع الفرص لتخفيض الضرر البيئى واستخدام الاستثمار الخاص لتكنولوجيات نظيفة.
 - فعالية التكلفة بمعنى تحقيق أهداف بيئية بأقل تكلفة على الاقتصاد. أو بمعنى آخر تحقيق التوازن بين المنافع وتكاليف التحسين البيئى، بل وتعظيم صافى هذه المنافع.
 - توجيه إيرادات الضريبة لحماية الأسر الأقل دخلاً والفئات الأخرى المتضررة، بالإضافة إلى استفادة الأفراد والمنتجين من التخفيضات التى يحصلون عليها فى أسعار الضرائب الأخرى المفروضة عليهم. وهذا يعنى أن تطبيق ضريبة الكربون ينطوى على تعديلات متبادلة فى الضرائب، وليس بالضرورة على زيادة صافية فى العبء الضريبي.

ويتطلب تصميم ضريبة الكربون تحديد السعر الأمثل للضريبة. لقد وضع "بيجو" أساس تحديد السعر الأمثل للضريبة منذ زمن طويل. ووفقاً لهذا الأساس يتحدد السعر الأمثل للضريبة عندما يكون

¹ibid., p.34-36.

² Victoria Transport Policy Institute, Carbon Taxes, "Tax What You Burn, Not What you Earn", 4 June 2010,p.2. Also: Parry and others, op.cit., p.2.

العائد الحدى لتخفيض الانبعاثات مساوياً للتكلفة الحدية لهذا التخفيض. ولتقدير هذا السعر تحتاج الحكومة لتقدير كل من منحى التكلفة الحدية لتخفيض الانبعاثات ومنحنى العائد الحدى لهذا التخفيض. ويتطلب الوصول لهذا التقدير تنبؤات بالآثار المحلية للتغير المناخى، وتنبؤات بالتطورات الاقتصادية والتكنولوجية فى المستقبل البعيد، وأيضاً حساب هذه التقديرات بالقيم الحالية. ويتغير سعر الضريبة عبر الزمن مع تغير المعلومات عن تكلفة الانبعاثات.¹

ولقد اقترح تقرير هام معنى باقتصاديات تغير المناخ ضرورة أخذ تغير القيمة الحدية للأضرار فى الاعتبار عند حساب سعر الكربون. فكلما زاد مستوى تركيز الانبعاثات فى الهواء، زادت الأضرار الناتجة عنها، وهو ما يتطلب المزيد من الارتفاع فى سعر الكربون. ورجح نفس التقرير توسيع نطاق أسواق الكربون فى العالم، حتى يكون هناك سوق عالمى واحد للكربون.²

وقد تبين من مسح ١٠٠ دراسة عن السعر الأمثل لضريبة الكربون، أن متوسط السعر بلغ نحو ١٢ دولار/طن متري من ثانى أكسيد الكربون فى عام ٢٠٠٥، مع وجود مدى واسع للتغير فى السعر ما بين ٣ و ٩٥ دولار/طن متري من ثانى أكسيد الكربون. وهو ما يؤكد صعوبة حساب القيمة الصحيحة للضريبة كما أشرنا سابقاً. ومن المحتمل أن تكون هذه التقديرات أقل من تكلفة انبعاثات الكربون بسبب صعوبة تقدير كثير من الآثار كميّاً.^٣ ويبلغ متوسط سعر ضريبة الكربون فى دول منظمة OECD (٣٤ دولة) نحو ١٥ دولار/طن ثانى أكسيد الكربون. وتخفض هذه الضريبة الانبعاثات من غازات الدفيئة بنسبة ١٤%، حيث يتم تخفيض استهلاك الطاقة بتسيير أقل لوسائل النقل، والتحول لمصادر الطاقة المتجددة، وغير ذلك من وسائل تخفيض الانبعاثات من غازات الدفيئة.^٤

قامت دراسة أخرى بحساب سعر الكربون الكفاء محلياً فى أكبر عشرين دولة منتجة لانبعاثات غازات الدفيئة، فوصل متوسط هذا السعر إلى ٥٧,٥ دولار/طن من ثانى أكسيد الكربون، مما يؤكد التفاوت الكبير بين الدول فى حساب سعر الكربون. ويرجع التباين الشديد فى أسعار الكربون إلى عدم اعتماد مستوى محدد للانبعاثات، وكذلك عدم اعتماد مدى زمنى محدد للحساب، وذلك فضلاً على تعدد طرق الحساب ومصادر المعلومات.^٥ ويرجع هذا إلى عدم الاتفاق على الأمور السابقة، خاصة أن هناك مجالين لانبعاثات غازات الدفيئة أحدهما دولى والآخر محلى، مما يعقد الأمر ويجعل هناك صعوبة كبيرة فى تحديد سعر الكربون. وبالإضافة إلى ذلك ثمة اختلاف فى العوامل المؤثرة فى حساب سعر الكربون مثل مدى تعرض السكان لانبعاثات الفحم، وزحام الطرق، وتقييم مخاطر الصحة، ودعم الوقود.^٦

¹ Metcalf, op.cit., p.511.

^٢ محمد نعمان نوفل، اقتصاديات التغير المناخى: الآثار والسياسات، المعهد العربى للتخطيط بالكويت، سلسلة اجتماعات الخبراء (ب)، العدد رقم (٢٤)، ٢٠٠٧، ص ٢٤. على الموقع الإلكتروني للمعهد العربى للتخطيط: http://www.arab_api.org

³ Metcalf, op.cit., p.511.

⁴ Howard Silvrman, OECD Report on Energy and Carbon Taxes, 2 February 2013.

^٥ نوفل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

⁶ Parry, Chandara Veung and others, op.cit., p.28.

وبالنسبة للقاعدة الضريبية فعادة ما تطبق أنظمة تسعير الكربون على قاعدة ضيقة نسبياً (قطاع الصناعة بصفة أساسية لأنه القطاع الرئيسى المستهلك للطاقة). وعلى الرغم من ذلك فهناك آراء ترى أنه يمكن توسيع قاعدة تطبيق ضريبة الكربون مع الحفاظ على تكلفة الامتثال دون العائد منها.¹

وقد تبنت جميع الدول الإسكندنافية ضريبة الكربون فى التسعينيات بقاعدة ضريبية ضيقة، ولم تفرض ضريبة واحدة (متماثلة) على الانبعاثات من مصادرها المختلفة، ولكنها فرضت عدة أسعار متباينة. وقد غطت ضريبة الكربون فى النرويج نحو ٦٤% من انبعاثات ثانى أكسيد الكربون فقط، و٤٩% من جميع غازات الدفيئة. ولكن أثر الضريبة كان ضعيفاً بسبب الاستثناءات الضخمة من أجل الحفاظ على التنافسية، كما لم تعكس الضريبة بصورة دقيقة اختلافات الانبعاثات وفقاً لنوع الوقود. وعلى الرغم من التشابه النسبى بين الدول الإسكندنافية، وجميعها طبق ضريبة الكربون، فإنه يوجد بينها اختلافات كبيرة فى تحديد كل من القاعدة الضريبية وسعر الضريبة على القطاعات المختلفة.²

وقد طبقت إنجلترا ضريبة الكربون فى عام ٢٠٠١ المعروفة باسم ضريبة تغير المناخ "The climate change levy" أو -اختصاراً- "CCL"، حيث فرضت هذه الضريبة على استخدام الطاقة فى قطاع الصناعة والقطاع التجارى فقط، واستبعدت قطاع النقل والقطاع المنزلى، أى أن قاعدة المجتمع الضريبى كانت ضيقة. وكان السعر معتدلاً. علاوة على ذلك يمكن لدافعى الضريبة عقد اتفاقات مع الحكومة لتخفيض الانبعاثات فى مقابل تخفيض جوهري فى سعر الضريبة.³ من المهم أيضاً عند تصميم ضريبة الكربون تعديل إجراءات المالية العامة الضارة بيئياً مثل الإعفاءات الضريبية أو الدعم التى قد تولد آثاراً ضارة على البيئة.⁴

7

مدى الحاجة إلى تطبيق ضريبة الكربون فى مصر

يتضح مما سبق أن الهدف الأساسى من تطبيق ضريبة الكربون هدف بيئى، وهو نقاء البيئة المحلية من الانبعاثات الكربونية، وكذلك الحد من ظاهرة عالمية ألا وهى ظاهرة تغير المناخ. وهذه الظاهرة ترجع إلى نمط الإنتاج والاستهلاك الذى تتبعه الدول الصناعية الكبرى، حيث تتسبب هذه الدول فى النصيب الأكبر من انبعاثات غازات الدفيئة المسببة للظاهرة سالفة الذكر. ومن ثم يجب ألا تتحمل الدول النامية ومنها مصر سوى جزء يسير جداً من تكاليف الحد من ظاهرة تغير المناخ. بل يجب ان تتحمل الجزء الأعظم من التكلفة الدولتان الكبيرتان المسئولتان عن معظم غازات الدفيئة. ومن المعروف أن واحدة منهما مازالت تعارض تطبيق هذه الضريبة وهى الولايات المتحدة الأمريكية، والثانية وهى

¹ Metcalf, op.cit., p.556

² ibid., pp.508-509.

³ ibid., p. 509.

⁴ OECD , Environmentally Related Taxes in OECD countries, op.cit., p.10.

الصين لم تطبقها بعد، بالرغم من أنها كانت قد وعدت بتطبيقها في خطتها الخمسية الثانية عشر كما سبق الذكر.

لذا لا يوجد سبب موضوعي في الوقت الحالي يدفع الدول النامية ومنها مصر إلى تحمل تكاليف تطبيق هذه الضريبة السالف توضيحها، في نفس الوقت الذي تتراجع فيه بعض الدول المتقدمة عن فرض ضريبة الكربون بعد فترة قصيرة من تطبيقها كما سبق الذكر. وبالإضافة إلى ذلك فإن هناك أسباباً موضوعية لمعارضة دول نامية لتطبيقها. إذ ترى جنوب أفريقيا مثلاً أن انبعاثات الكربون مشكلة دولية، وليست محلية، وأن مشاركة الدول النامية في هذه الانبعاثات لا تذكر مقارنة بالمنتجين الكبار لهذه الانبعاثات. فعلى سبيل المثال نصيب جنوب أفريقيا من هذه الانبعاثات لا يتعدى ٢% فقط، وكذلك متوسط نصيب الفرد بعيد جداً عن مثيله في الدول أصحاب النصيب الأكبر من هذه الانبعاثات، ومن ثم ستكون مشاركة الدول النامية في تخفيض هذه الانبعاثات لا تذكر.^١

ولكن على الرغم من صحة ماسبق بشأن مقدار مسئولية كل من الدول المتقدمة والنامية عن ظاهرة تغير المناخ، إلا أنه على الجانب الآخر لا يمكن إنكار تلوث الهواء محلياً في الدول النامية ومنها مصر. فعلى سبيل المثال زاد عدد المركبات المرخصة في مصر خلال الفترة (٢٠٠٧-٢٠١٣) من ٤,٢ مليون مركبة إلى ٧ مليون مركبة، مما ترتب عليه زيادة كمية الغازات المنبعثة من عوادم المركبات المسببة للتغيرات المناخية.^٢ وهو ما يتطلب مواجهته والعمل على الحد منه بكل الوسائل الممكنة للحفاظ على الصحة وتخفيض الإنفاق العام على علاج الأمراض الناتجة عن تلوث الهواء.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن صندوق النقد الدولي قد قام في دراسة حديثة له (سبق الإشارة إليها) بتقدير ضريبة تصحيحية لبعض أنواع الوقود المستخدمة وفقاً لأسعار عام ٢٠١٠ في عدة دول منها مصر آخذاً في الاعتبار محتوى الكربون وتلوث الهواء المحلي، بالإضافة إلى حوادث الطرق والزحام المروري في حالة وقود السيارات (البنزين والسولار)، وذلك قبل فرض ضريبة قيمة مضافة أو مبيعات. والهدف من تقدير هذه الضريبة التصحيحية هو سداد كافة تكاليف استخدام الوقود للمجتمع. وقد قدرت هذه الدراسة سعر الضريبة التصحيحية لكل من الغاز الطبيعي والبنزين والسولار في مصر، حيث أوضحت أن الضريبة الحالية على أنواع الوقود الثلاثة سالبة نتيجة لدعم الطاقة^٣. وكانت تقديراتها على النحو التالي:^٤

- سعر الضريبة التصحيحية للغاز الطبيعي يتجاوز قليلاً ٢ دولار/جيجاجول، بينما يبلغ نحو ٠,٤ دولار/لتر (أي حوالي ٣ جنيهات/لتر) لكل من البنزين والسولار.

^١ [http:// www.aph.gov.au/library/pubs/climatechange/index.htm](http://www.aph.gov.au/library/pubs/climatechange/index.htm)

^٢ وزارة البيئة، تقرير حالة البيئة في مصر ٢٠١٣، إصدار ٢٠١٥، على الموقع الإلكتروني لوزارة البيئة: <http://www.eeaa.gov.eg>

^٣ نرى ان مفهوم دعم الطاقة في مصر يحتاج إلى المراجعة والتدقيق، خاصة في حالة المنتجات البترولية والغاز الطبيعي المنتج محلياً، مما ينعكس - بدون شك - على حساب قيمة هذا الدعم.

^٤ Parry and others, op.cit., pp.136 -146.

- يمثل سعر الكربون النسبة الغالبة في تقدير سعر الضريبة التصحيحية للغاز الطبيعي، بينما ليس الأمر كذلك في حالتى ضريبتى البنزين والسولار. فيبلغ سعر الكربون (لجميع الدول محل الدراسة) نحو ١,٩ دولار /جيجاجول في ضريبة الغاز، في مقابل ٢,٤ دولار/جيجاجول في ضريبة البنزين (٠,٠٨ دولار/لتر). ويظهر تأثير كل من حوادث الطرق والزحام المرورى في تقدير كل من ضريبتى البنزين والسولار بدرجة أكبر عن مثيلتهما في حالة الغاز الطبيعي، خاصة حوادث الطرق.
- تصل الإيرادات من الضريبة التصحيحية إلى نحو ٦,٥% من الناتج المحلى الإجمالى، والمصدر الرئيسى لهذه الإيرادات هو الضريبة على وقود السيارات.
- انخفاض الوفيات الناتجة عن تلوث الهواء بنسبة ٤٥% تقريباً، وذلك يرجع بصفة رئيسية إلى الضريبة على السولار، يليها الضريبة على الغاز الطبيعي، وأخيراً الضريبة على البنزين لأنه الأقل استخداماً في حالة سيارات الركوب فقط.
- انخفاض الانبعاثات المحلية من ثانى أكسيد الكربون بما يقارب ٢٧%، ويرجع ذلك إلى الضريبة على الغاز الطبيعي، يليها الضريبة على السولار، ثم الضريبة على البنزين.

كما خلصت هذه الدراسة إلى أنه من أجل وضع نظام كفاء لضرائب الطاقة ينبغي تحقيق التوازن بين كل من الجوانب البيئية والمالية، وأن يهتم الإصلاح الضريبي بالآثار المالية والصحية والبيئية لضرائب الطاقة، وذلك لمساعدة واضعى السياسات على تحديد الأولويات بين بدائل الإصلاح المختلفة، حيث يؤدي فرض ضريبة الكربون إلى التحول بين الأنواع المختلفة من الوقود بما يحقق مزيجاً أفضل بيئياً للطاقة.¹

على الرغم من صعوبة التسليم الكامل بدقة التقديرات السابقة، التي تتسم بقدر من الارتفاع مما يصعب من إمكانية تطبيقها، بالإضافة إلى التوسع في مفهوم الضريبة بحيث تشمل على مكونات أخرى - يصعب حسابها- بخلاف محتوى الكربون مما يساهم في تضخم سعرها. إلا أنه يمكن الاسترشاد بهذه التقديرات كمؤشرات للتعرف على السعر الصحيح بيئياً للأنواع المختلفة من الوقود، وأيضاً التعرف على الآثار الايجابية المحتملة سواء البيئية أم المالية الناتجة عن تطبيق هذه الأسعار التصحيحية (الضرائب التصحيحية) للطاقة في مصر.

وبناءً على كل ما سبق يمكن أن نخلص إلى إنه نتيجة للعديد من الاعتبارات البيئية المحلية والدولية وبعض الاعتبارات المالية المتعلقة بتوليد إيرادات عامة لا يستهان بها كما خلصت إلى ذلك بعض الدراسات التطبيقية على مصر، يمكن قبول تطبيق ضريبة الكربون في مصر على الرغم من بعض آثارها السلبية على مستوى الاقتصاد الكلى. خاصة مع تزايد اهتمام المنظمات الدولية بالحد من انبعاثات غازات الدفيئة، بل استهداف تلاشى انبعاثات الكربون بحلول عام ٢١٠٠، مما يتطلب بدء جميع الدول في

¹ ibid., pp.142-143.

السعى لتحقيق هذا الهدف من الآن.¹ ولكنه قبول مشروط يتطلب التغلب على بعض الصعوبات وأخذ بعض الأمور الهامة فى الاعتبار، وذلك على النحو التالى:

- إجراء الدراسات اللازمة لتحديد مدى العلاقة بين سعر ضريبة الكربون والمستهدفين منها من ناحية، ونسبة التخفيض فى الكميات المستهلكة من الوقود، ومن ثم نسبة التخفيض فى كمية الانبعاثات من غازات الدفيئة من ناحية أخرى. وكذلك دراسة علاقة ضريبة الكربون بالضرائب الحالية على الوقود، والتي من الأنسب أن تحل محلها ضريبة الكربون التي يمكنها- بشرط دقة تصميمها - أن تفى بأغراضها البيئية والمالية على حد سواء. وذلك فى إطار النظر فى الهيكل الضريبي ككل.
- التدرج فى تطبيق الضريبة مع التباين فى سعرها بالنسبة للقطاعات والفئات المختلفة.
- فى بداية تطبيق الضريبة يمكن الجمع بينها وبين الأدوات الأخرى مثل: إعطاء حوافز لمنتجى ومستهلكى مصادر الطاقة المتجددة، وفرض ضريبة على ملكية وسائل النقل الأكثر استهلاكاً للوقود، وبحيث يتفاوت سعر الضريبة تبعاً لنوع الوقود المستخدم فى الوسيلة (سولار- بنزين-غاز طبيعى)، وفرض رسوم على الواردات ذات المحتوى الكربونى المرتفع، وذلك من أجل تحقيق هدف الحد الأقصى المسموح به من انبعاثات غازات الدفيئة.
- تخصيص جزء من إيرادات الضريبة كتعويض جزئى للقطاعات والفئات المتضررة من تطبيقها، والجزء الآخر لتوفير بدائل للوقود الأحفورى.
- ليس بالضرورة أن يتم تطبيق الضريبة فى الظروف الحالية التى يمر بها الاقتصاد والمجتمع المصرى، لكن يمكن أن يتم تأجيل التطبيق إلى وقت لاحق مناسب بعد تحسن الظروف واستكمال المعلومات والدراسات سابقة الذكر.
- أهمية تهيئة رأى العام لتقبل الضريبة بتوضيح الآثار الايجابية للضريبة قبل إقرارها.²

الخلاصة

تعتبر ضريبة الكربون فى الأساس ضريبة بيئية إذا جاز التعبير، لأن الهدف الرئيسى من فرضها هو مواجهة الانبعاثات الضارة بالبيئة وتغير المناخ، وذلك من خلال أثرها فى ترشيد استهلاك الطاقة وتحقيق التنمية المستدامة. وفى المقابل قد يكون لها تأثير سلبى على كل من النمو الاقتصادى والتنافسية الدولية فى الأجل القصير، بينما يكون لها تأثير إيجابى على التنمية الاقتصادية فى الأجلين المتوسط

¹ Marianne Fay and others, Decarbonizing Development, three Steps to a Zero-Carbon Future, World Bank Group, 2015, pp.20-21.

² مصطفى عيد مصطفى، سياسات المناخ: التأثيرات الاقتصادية والسياسية لضريبة الكربون فى أستراليا، *السياسة الدولية*، يناير ٢٠١٢، على

الموقع الإلكتروني: <http://www.digital.ahram.org.eg/policy.aspx?serial=780544>

والطويل. وعلى الرغم من الضرر الذى قد يلحق بالفئات منخفضة الدخل من جراء فرض الضريبة، إلا أنه يمكن تعويضهم - ولو جزئياً- عن هذا الضرر عن طريق إعادة توزيع إيرادات الضريبة لصالحهم. وتقوم ضريبة الكربون وفق المبدأ الاقتصادى المعنى بالوفورات الخارجية، حيث ينتج عن استهلاك الوقود الأحفورى تلويناً للبيئة له تكلفة اجتماعية يتحملها المجتمع. ومن ثم يرى المؤيدون لهذه الضريبة حتمية أن تدخل هذه التكلفة الاجتماعية ضمن سعر الوقود الأحفورى، بحيث تجعل الضريبة استخدام الوقود الأكثر تلويناً هو الأعلى سعراً مما يرشد من استهلاكه. ولذا تستند المطالبة بفرض ضريبة الكربون إلى كونها وسيلة اقتصادية مهمة لمواجهة ظاهرة تغير المناخ، من خلال دورها فى ترشيد استخدام الطاقة، فهي أداة أكثر فعالية فى ترشيد استهلاك الوقود الأحفورى عن أدوات أخرى تكنولوجية وإدارية.

وقد فرضت هذه الضريبة دول متعددة، خاصة دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، ولكن فى المقابل توجد دول أخرى تعارض تطبيقها لأسباب سياسية وأخرى اقتصادية. وبالنظر للأهمية الكبيرة لهذه الضريبة فى الحد من تلوث البيئة خاصة تلوث الهواء الذى تعاني منه مصر، فقد خلصنا إلى قبول تطبيق هذه الضريبة فى مصر، ولكن بشروط معينة تساعد فى تحقيق الهدف من تطبيقها بيئياً ومالياً فى المدى المتوسط والمدى البعيد.

الفصل الرابع

قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها

إعداد

د. هبه محمود الباز

مقدمة

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتي يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلى، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومي، ونمط توزيعه. وفي ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضروري التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. ومن هنا، تبرز أهمية قياس كفاءة الإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيها.

وفي هذا السياق، سعت دراسات متعددة لمحاولة قياس كفاءة الإنفاق العام في العديد من دول العالم، وذلك من خلال دراسة تأثير ذلك الإنفاق على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التي تقيس الأداء في مجموعة من القطاعات والمجالات المختلفة، والتي يستهدف الإنفاق العام التأثير فيها، ثم مقارنة نتائج تلك المؤشرات في البلدان المختلفة- محل الدراسة- ببعضها البعض. وجدير بالذكر، أن مثل تلك المقارنات، وبخاصة عندما تتضمن عينة الدول محل الدراسة مجموعة من البلدان النامية، تستدعي في كثير من الأحيان تقليص عدد القطاعات المتضمنة في الدراسة وكذلك المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها في عملية القياس، وذلك نظراً لعدم توافر بيانات كاملة بشأنها. وهو الأمر الذي قد يؤثر في النهاية على نتائج الدراسة ومدى شمولها لمختلف جوانب الإنفاق العام ومجالاته.

وبناءً عليه، فسوف نقوم في هذا الفصل بتطويع المنهجية التي استخدمتها الدراسات السابقة لتصبح صالحة للتطبيق على بلد معين على فترات زمنية مختلفة، دون الحاجة لإجراء المقارنات مع بلدان أخرى، وبحيث يمكن زيادة عدد القطاعات والمؤشرات التي تدخل ضمن الدراسة لتعطي صورة أكثر شمولاً، وتعبر عن مختلف جوانب الأداء بكل قطاع، وبحيث تراعى المؤشرات المستخدمة أيضاً خصوصية المشاكل التي يواجهها البلد محل الدراسة.

وسوف تستخدم المنهجية المعدلة في قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر. وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة في المدة من ٢٠٠٠/٢٠٠١ حتى ٢٠١١/٢٠١٢، وتحليل التغيرات التي مرت بها والوقوف على أسبابها. ومن ثم، استخلاص مجموعة من الدروس المستفادة التي تفيد صانع القرار في رفع كفاءة الإنفاق العام في مصر. وفي سبيل تحقيق تلك الأهداف، سوف يتناول هذا الفصل مفهوم كفاءة الإنفاق العام، ومناهج قياسها، وأهم العوامل المؤثرة فيها. وبعد ذلك يتم اقتراح منهجية لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام، وتطبيقها على مصر في المدة سالفة الذكر. ويختتم الفصل بأهم النتائج التي تم التوصل إليها.

مفهوم كفاءة الإنفاق العام

يرتكز تحليل الكفاءة Efficiency، في الأساس، على دراسة وتحليل العلاقة بين المدخلات Inputs، والمخرجات Outputs. ومن ثم، فهو يختلف عن مفهوم الأداء Performance الذي يركز على دراسة وتحليل جانب المخرجات فقط، دون الالتفات لجانب المدخلات. فالكفاءة تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للمدخلات (أو الموارد)، وذلك عن طريق تعظيم المخرجات الناتجة عن استخدام قدر معين من تلك المدخلات، أو تقليل المدخلات اللازمة للحصول على قدر معين من تلك المخرجات. وينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام، فالمدخلات المتمثلة في صورة إنفاق عام توظف للحصول على المخرجات المختلفة التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق. وتستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام، بحيث يرتفع مستوى تلك الكفاءة كلما ارتفعت نسبة المخرجات مقارنة بقدر معين من الإنفاق أو المدخلات المستخدمة، أو كلما انخفضت نسبة الإنفاق أو المدخلات اللازمة لإنتاج قدر معين من المخرجات.¹

وثمة تفرقة في الأدبيات بين مفاهيم المخرجات Outputs، والنتائج Outcomes، والآثار Impacts، بحيث يقصد بالمخرجات السلع والخدمات المنتجة، بينما يراد بالنتائج الآثار قصيرة ومتوسطة الأجل للمخرجات، ويقصد بالآثار تلك الآثار طويلة الأجل على التنمية أو على الاقتصاد القومي بصفة عامة، أو الأهداف النهائية المراد تحقيقها. فعلى سبيل المثال، في حين تعتبر أطوال الطرق التي تم إنشائها أو تحسينها أو إصلاحها بمثابة مخرجات لقطاع البنية التحتية، يمكن أن تتمثل النتائج في انخفاض الزمن الذي تستغرقه الرحلة من مكان إلى آخر، وزيادة فرص المزارعين والمنتجين في الوصول إلى الأسواق،

¹ فيما يتعلق بمفهوم كفاءة الإنفاق العام، راجع:

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, N.301, European Commission, February 2008, P.2, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf
- Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf
- European Commission, Economic Policy Committee, "The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at: http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf
- Andrea Conte, Philip Schweizer, Adriaan Dierex and Fabienne Ilzkovitz, "An Analysis of The Efficiency Spending and National Policies in The Area of R&D", Munich Personal REPEC Archive, *MPRA Paper*, N.23549, September 2009, P.10, at: http://mpa.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA_paper_23549.pdf
- Diana Mihaiu, Opreana Alin, and Marian Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", *Romanian Journal of Economic Forecasting*, N.4/2010, 2010, at: http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf

وزيادة كمية المنتجات المباعة. أما الآثار أو النتائج النهائية فيمكن أن تتمثل في زيادة حجم التجارة، وزيادة الدخل الفردي.^١

إلا أنه تجدر الإشارة إلى صعوبة الفصل الدقيق والتفرقة الواضحة بين تلك المفاهيم - وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالتفرقة بين النتائج والآثار - وهو ما يؤدي في كثير من الأحوال إلى استخدامها كمترادفات. وسوف يتم استخدام مصطلح المخرجات في هذه الدراسة للتعبير عن المخرجات بالمعنى الواسع، والذي يشمل المخرجات بالمعنى الضيق **Outputs**، وكذا النتائج والآثار، وذلك نظراً لعدم توافر البيانات الخاصة بكل مفهوم على حده في كثير من الأحيان، إلى جانب صعوبة الفصل بين المفاهيم الثلاثة في بعض الأحيان. هذا بالإضافة إلى أن توسيع نطاق مفهوم المخرجات - ليشمل النتائج والآثار أيضاً - يسمح بتتبع ودراسة الآثار قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للإنفاق العام؛ وهو الأمر الذي نتاح معه نظرة أكثر شمولاً مقارنة بما لو تم الاقتصار على المخرجات بمعناها الضيق.

٢

مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام

تعد عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة، نظراً لما يكتنفها من صعوبات في ظل تعدد أهداف الإنفاق العام، إلى جانب عدم بيع مخرجات القطاع الحكومي في أغلب الأحوال من خلال السوق، ومن ثم عدم توافر بيانات سعرية لتلك المخرجات وكذا صعوبة تحديد كمية تلك المخرجات. هذا بالإضافة إلى صعوبة عزل وفصل تأثير العوامل الخارجية المحيطة والتي تؤثر بدورها في كفاءة الإنفاق العام.^٢ وقد سعى العديد من الدراسات لقياس كفاءة الإنفاق العام، وذلك من خلال دراسة تأثير الإنفاق العام على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التي يستهدف ذلك الإنفاق التأثير فيها. وتعد دراسة "أ. أفونسو وآخرين" **"A. Afonso et al."** من الدراسات الرائدة والبارزة في مجال قياس كفاءة الإنفاق العام حيث أرست منهجية واضحة لقياسه، اتبعها لاحقاً الكثير من الباحثين.^٣

^١ لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين المخرجات والنتائج والآثار، راجع:

- National Treasury, **"Framework For Strategic Plans and Annual Performance Plans"**, Republic of South Africa, August 2010, at: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/SP%20APP%20Framework.pdf>
- Pascal Delorme and Olivier Chatelain, "The Role and Use of Performance Measurement Indicators", **Policy Steering**, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011, P.8 & 9, at: http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf
- National Treasury, **"Framework For Managing Programme Performance Information"**, Republic of South Africa, P.6, at: <http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf>

^٢ راجع في ذلك الشأن:

- Ulrike Mandl, et al., Op. Cit., P.2.
 - Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", **IMF Working Paper**, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>
 - Diana Mihaiu, et al., Op.Cit., P.134.
- ^٣ Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", **European Central Bank Working Paper**, N.242, July 2003, at: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

فلقد حاولت تلك الدراسة قياس كفاءة الإنفاق العام (أو القطاع الحكومي) في ٢٣ دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في المدة ١٩٩٠ - ٢٠٠٠، وذلك بحساب مؤشر أداء القطاع الحكومي (PSP) Public Sector Performance أولاً، ثم استخدامه لاحقاً لحساب مؤشر كفاءة الإنفاق العام (PSE) Public Sector Efficiency.^١

ويعتمد مؤشر أداء القطاع الحكومي في حسابه على مجموعة من المؤشرات الفرعية (الاقتصادية والاجتماعية) التي تقيس الأداء في مجموعة من المجالات المختلفة، والتي يستهدف الإنفاق العام التأثير فيها. وتنقسم تلك المؤشرات الفرعية إلى مجموعتين رئيسيتين. تشتمل المجموعة الأولى منها على مؤشرات الفرص Opportunity Indicators، والتي تعكس بدورها الأداء في أربعة قطاعات رئيسية، وهي:^٢

- قطاع الإدارة العامة، والذي يُعتمد في قياس أدائه على مؤشرات الفساد، والبيروقراطية، ونوعية النظام القضائي، والاقتصاد الخفي أو الموازي أو غير الشرعي Shadow Economy.

- قطاع التعليم، والذي يُقاس أداؤه بمؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوي ومؤشرات الـ OECD الخاصة بقياس مدى الإنجاز المتحقق في مجال التعليم Educational Achievement^٣، وذلك حتى يتسنى - من خلال ذلك المؤشر - قياس القدر المتاح من التعليم ونوعيته.

- قطاع الصحة، والذي يُقاس مستوى أدائه بمعدل وفيات الأطفال، ومؤشر العمر المتوقع عند الميلاد.

- قطاع البنية التحتية، والذي يُعتمد في قياس أدائه على مؤشر نوعية البنية التحتية الخاصة بقطاع الاتصالات والنقل.

أما المجموعة الثانية من المؤشرات، فهي معنية بثلاثة مجالات، وهي عدالة التوزيع وكل من الاستقرار والأداء الاقتصادي، وتشمل الآتي:

- عدالة توزيع الدخل، والتي تقاس بمؤشر نصيب الـ ٤٠% الأفقر من السكان من الدخل.
- الاستقرار الاقتصادي، والذي يقاس باستقرار معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي^٤، والتضخم.
- الأداء الاقتصادي Economic Performance، والذي يقاس بتطور نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل البطالة.

^١ تجدر الإشارة إلى أن الدراسة تستخدم القطاع العام كمرادف للقطاع الحكومي.

^٢ فتوافر إدارة عامة جيدة وكذا نظام قضائي كفاء، بالإضافة إلى تمتع السكان بصحة جيدة وكذلك بمستوى تعليمي جيد يعتبر بمثابة أحد المتطلبات الرئيسية لتهيئة المناخ لوجود أسواق تعمل بشكل جيد حيث تحكم وتسود القوانين ويتم احترام حقوق الملكية وتأمينها، وكذلك حيث تتوافر الفرص وتعد إمكانية استغلالها والوصول إليها متاحة للجميع. كما تعتبر مسألة توافر بنية تحتية ذات مستوى مرتفع من الجودة هي الأخرى ضرورية لتحقيق ذات الأهداف سالفة الذكر.

^٣ مؤشرات الـ OECD الخاصة بقياس مدى الإنجاز المتحقق في مجال التعليم تشتمل على مجموعة كبيرة من المؤشرات الفرعية كمؤشرات المستوى التعليمي (المتعلق بأخر سنة دراسية تم اجتيازها)، ونسبة الملتحقين بالتعليم العالي، نسبة الذين تمكنوا من اجتياز مرحلة التعليم الثانوي، ودرجات الطلاب في مواد الرياضيات والعلوم في بعض المراحل التعليمية.... إلخ. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات، راجع:

Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), "Education at a Glance: OECD Indicators", 2000, at: <http://athens.src.uchicago.edu/jenni/dvmaster/FILES/edu2000.pdf>

^٤ يتم قياس استقرار معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي باستخدام معامل اختلاف معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

وهكذا، فقد افترضت الدراسة أن أداء كل قطاع أو مجال (PSP) - من السبعة قطاعات/مجالات المذكورة أعلاه- يعتمد على مجموعة المؤشرات الفرعية الخاصة به، بحيث أن التحسن في وضع المؤشرات الفرعية نتيجة لزيادة الإنفاق الحكومي، من شأنه أن ينعكس بالإيجاب على مؤشر أداء القطاع أو المجال محل الدراسة. وللحصول على المؤشر المجمع الخاص بأداء كل قطاع أو مجال، يحسب متوسط لمجموعة المؤشرات الفرعية الخاصة بالمجال أو القطاع محل الذكر.

وكذلك، فإنه لقياس أداء القطاع الحكومي ككل، يحسب متوسط لمؤشرات أداء السبعة مجالات أو القطاعات المذكورة سابقاً، وذلك على النحو التالي:

$$PSP_i = \frac{\sum_{j=1}^n PSP_{ij}}{n}$$

حيث (j) تمثل قطاعات أو مجالات الأداء الحكومي، و(i) تمثل البلدان محل الدراسة. أما بالنسبة لكيفية قياس كفاءة الأداء على مستوى كل قطاع أو مجال، فيتم حساب مؤشر لكفاءة أداء القطاع (PSE_{ij}) عن طريق نسبة مؤشر الأداء الخاص بالقطاع أو المجال (PSP_{ij}) إلى حجم الإنفاق العام عليه (PEX_{ij}) والمستخدم للوصول لمستوى الأداء المعنى، وذلك على النحو التالي:

$$PSE_{ij} = \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}$$

وبناء عليه، ينسب أداء قطاع الإدارة العامة إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات الخاصة بذلك القطاع، بينما ينسب أداء كل من قطاع الصحة والتعليم إلى ما خصص للإنفاق على كل منهما. وينسب الأداء في قطاع البنية التحتية إلى الإنفاق الاستثماري. كما ينسب الأداء في مجال عدالة توزيع الدخل إلى حجم التحويلات Transfers، بينما ينسب الأداء في مجال تحقيق الاستقرار الاقتصادي والأداء الاقتصادي ككل إلى الإنفاق العام الإجمالي.

وأخيراً، فإنه للوصول إلى كفاءة أداء القطاع الحكومي ككل، يتم حساب متوسط لمؤشرات كفاءة أداء جميع القطاعات والمجالات السبع المذكورة سابقاً، وذلك على النحو التالي:

$$PSE_i = \frac{\sum_{j=1}^n PSE_{ij}}{n}$$

وجدير بالذكر هنا أن قيمة مؤشر كفاءة الأداء -سواء الخاص بقطاع أو مجال معين، أو ذلك الخاص بأداء القطاع الحكومي ككل- لا تحمل معنى في حد ذاتها، إلا إذا استخدمت للمقارنة بين الدول المختلفة في وقت معين أو لمقارنة كفاءة أداء القطاع الحكومي بدولة ما عبر الزمن.¹

١ راجع في ذلك الشأن:

- National Treasury, "Framework for managing program performance information", Op. Cit., P.8.
 - David Evans, Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy Lauer, "Comparative Efficiency of National Health Systems: Cross National Econometric Analysis", *The Flagship General Medical Journal(BMJ)*, Vol. 323, 11 Aug. 2001, P.17, at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC37316/pdf/307.pdf>

وعلى ذات النهج الذى اقترحته دراسة "أفونسو وآخرين"، توالى الدراسات التى تسعى لقياس كفاءة الإنفاق العام كدراسة "انجلوبوليس وآخرين"^١، ودراسة "بيكر"^٢، ودراسة "هونر وكيوبى"^٣، ودراسة "جريجولى ولى"^٤، ودراسة "شان وعبد الكريم"^٥. فلقد أخذت تلك الدراسات بمنهجية دراسة "أفونسو وآخرين"، مع إجراء بعض التعديلات على القطاعات وكذا على المؤشرات الفرعية التى يتم الاعتماد عليها لقياس مستوى أداء وكفاءة تلك القطاعات، وذلك وفقاً للبيانات المتاحة بالنسبة لكل قطاع، إلى جانب عنصر الاختيار التحكمى لبعض المؤشرات من جانب الباحثين القائمين على الدراسة وفقاً لما يرونه أكثر أهمية وأولى بالتحليل والدراسة.^٦

فعلى سبيل المثال، ويهدف قياس كفاءة الإنفاق العام والقطاع الحكومى فى عينة مكونة من ٦٤ دولة، متقدمة ونامية على حد سواء، فى الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠، قامت دراسة "انجلوبوليس وآخرين"^٧ بحساب متوسط لمؤشرات الكفاءة فى أربعة قطاعات أو مجالات رئيسية فقط هى، الإدارة العامة، التعليم، البنية التحتية، والاستقرار الاقتصادى، مستعينة فى ذلك بذات المنهجية التى اعتمدت عليها دراسة "أفونسو وآخرين"، مع إدخال بعض التغييرات البسيطة على مجموعة المؤشرات الفرعية التى يتم الاعتماد عليها لقياس أداء وكفاءة كل قطاع أو مجال.

ولحساب مؤشر أداء قطاع الإدارة العامة، اقتصرت دراسة "انجلوبوليس وآخرين" على مجالين فقط هما الفساد ومدى تعقد الإجراءات البيروقراطية، ثم نسبة ذلك المؤشر - الخاص بأداء قطاع الإدارة العامة- إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات، للوصول إلى مؤشر كفاءة ذلك القطاع. أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد لجأت الدراسة إلى الاعتماد على مؤشر نسبة الملحقين بالتعليم الثانوى لقياس مستوى الأداء، ثم نسبته إلى حجم الإنفاق على قطاع التعليم، للحصول على مؤشر الكفاءة. وفيما يتعلق بمؤشر أداء قطاع البنية التحتية، فقد اعتمدت الدراسة فى حسابه على مؤشر نسبة قطارات الديزل المستخدمة إلى إجمالى عدد القطارات، ومتوسط الفاقد فى الطاقة الكهربائية خلال نقلها. وللوصول لمؤشر

^١ Konstantinos Angelopoulos, Apostolis Philippopoulos, and Efthymios Tsionas, "Does Public Sector Matter? Revisiting The Relation Between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample", University of Glasgow, United Kingdom, January 2008, at: http://www.gla.ac.uk/media/media_43670_en.pdf

^٢ Daniel Becker, "Public Sector Efficiency and Inter-jurisdictional Competition, An Empirical Investigation", *Thünen-Series Of Applied Economic Theory*, Working Paper N.101, Institut für Volkswirtschaftslehre, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock, 2008, at: www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/VWL-Institut/RePEc/pdf/wp101thuenen.pdf

^٤ David Hauner and Annette Kyobe, "Determinants of Government Efficiency", *IMF Working Paper*, WP/08/228, International Monetary Fund, Washington, September 2008, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08228.pdf>

^٥ Francesco Grigoli and Eduardo Ley, Op. Cit.

^٦ Sok-Gee Chan & Mohd Zaini Abd Karim, "Public Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence From Selected East Asian Countries", *Economic Anals*, Vol. LVII, No. 193, April-June 2012, at: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0013-3264/2012/0013-32641293007C.pdf>

^٦ لجأت بعض الدراسات -على غرار ما قامت به دراسة "أفونسو وآخرين" - لحساب متوسطات لكل من المدخلات والمخرجات على فترات زمنية طويلة تسبق السنة محل الدراسة، وذلك كوسيلة لعلاج مشكلة مرور فترة زمنية بين الإنفاق وظهور تأثيره على المخرجات، فيما يعرف بتباطؤ أو تراخى Lagging ظهور أثر الإنفاق على المخرجات. راجع:

- Antonio Afonso, et al., Op.Cit., P.15.

- David Hauner and Annette Kyobe, Op. Cit., P.5

^٢ Konstantinos Angelopoulos, et al., Op.Cit.

كفاءة قطاع البنية التحتية، قامت الدراسة بنسبة مؤشر الأداء الخاص بالقطاع إلى إجمالي الإنفاق العام.^١ وأخيراً، فبالنسبة لمجال الاستقرار الاقتصادي، اعتمدت الدراسة في قياس أدائه على مجالى التضخم والبطالة. ثم قامت بنسبة مؤشر الأداء إلى الإنفاق العام الإجمالى للحصول على مؤشر الكفاءة الخاص بمجال الاستقرار الاقتصادي.

وقد قامت دراسة "بيكر" بمحاولة قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام - في عينة مكونة من ٧٤ دولة موزعة على مستوى العالم في الفترة ١٩٨٥-٢٠٠٠- بالاعتماد على خمسة قطاعات أو مجالات رئيسية، هي: الإدارة العامة، التعليم، الصحة، البنية التحتية، والاستقرار والأداء الاقتصادي، وذلك مع تعديل المؤشرات الفرعية، التي وردت بدراسة "أفونسو وآخرين"، والتي يتم الاعتماد عليها في قياس أداء وكفاءة كل قطاع وفقاً لما تراه الدراسة أكثر ملاءمة.

ولحساب مؤشر أداء قطاع الإدارة العامة، اعتمدت الدراسة على مجموعة كبيرة من المؤشرات الفرعية، بلغت ٢٨ مؤشراً فرعياً، تتعلق بثلاث مجالات رئيسية هي: الإطار القانونى وحماية حقوق الملكية، وسلامة المعاملات النقدية واستقرار قيمة العملة الوطنية *Access to Sound Money*، والضوابط المتعلقة بالائتمان والعمل وممارسة الأعمال.^٢ أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد اعتمدت الدراسة على كل من نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى ونسبة المحرومين من التعليم النظامى - أى الذين لم يلتحقوا بالمدارس (No Schooling) - لقياس أداء قطاع التعليم. واستخدمت الدراسة مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد لحساب مؤشر أداء قطاع الصحة، بينما اعتمدت في حساب مؤشر أداء قطاع البنية التحتية على المؤشر الخاص بقطاع النقل الجوى والذي يعبر عن عدد الرحلات الجوية المسجلة التى تقوم بها طائرات نقل البضائع لمختلف دول العالم والمؤشر الخاص بعدد خطوط الهاتف الرئيسية لكل ألف فرد. ولقياس مستوى الأداء في مجال الاستقرار والأداء الاقتصادي، فقد اعتمدت الدراسة على مؤشرات المتوسط

^١ اعتمدت دراسة "انجلوبوليس وآخرين في حساب كفاءة أداء قطاع البنية التحتية على الإنفاق العام الإجمالى نظراً لعدم توافر بيانات الإنفاق العام على قطاع البنية التحتية بالنسبة لجميع دول العينة. لمزيد من التفاصيل، راجع: *Ibid, Appendix 1, P.23*.

^٢ أشارت دراسة "بيكر" إلى أن تلك المؤشرات المتعلقة بالثلاثة مجالات المذكورة مأخوذة من تقارير الحرية الاقتصادية في العالم *Economic Freedom of the World* التى تصدر عن شبكة الحرية الاقتصادية *Economic Freedom Network*. وفيما يتعلق بالمجال الأول، والذي يهتم بالإطار القانونى وحماية حقوق الملكية، فقد تضمن مجموعة من المؤشرات المتعلقة باستقلال القضاء، أداء المحاكم الجزئية، حماية حقوق الملكية، التدخل العسكرى في مجال سريان القوانين والعمل السياسى، سلامة النظام القانونى، قوة العقود، والقيود التنظيمية على بيع الأصول العينية. أما المجال الثانى، والمتعلق بسلامة الأوضاع النقدية، فقد اشتمل على مجموعة من المؤشرات المتعلقة بمعدلات نمو عرض النقود، الانحراف المعيارى للتضخم، معدلات التضخم في الأعوام الأخيرة، وحرية امتلاك حسابات بالعملة الأجنبية في البنوك. وبالنسبة للمجال الثالث، والخاص بالضوابط المتعلقة بتنظيم الائتمان والعمل والأعمال، فقد اشتمل على مجموعة مؤشرات فرعية تتعلق بملكية البنوك، والمنافسة مع البنوك الأجنبية، ومنح الائتمان للقطاع الخاص، والتحكم في أسعار الفائدة ووجود أسعار فائدة حقيقية سالبة وذلك فيما يتعلق بمؤشرات تنظيم الائتمان. كما اشتمل على مجموعة أخرى من المؤشرات التى تتعلق بتنظيم العمل والتي تتعلق بالحد الأدنى للأجور، والقواعد التنظيمية الخاصة بالتعيين والاستغناء عن العمالة، ودور المفاوضات الجماعية في تحديد الأجور، والتكاليف التى تتحملها المنشأة لتعيين فرد وكذا لاستمراره في العمل، والتكاليف التى تتحملها المنشأة عند تسريح أحد العاملين، والتجنيد الإلزامى. وأخيراً فقد اشتمل على مجموعة من المؤشرات المتعلقة بتنظيم الأعمال والتي تتعلق بالتحكم في الأسعار، ومقدار المتطلبات الإدارية، والتكاليف الناتجة عن البيروقراطية، والوقت والمال اللازمين لبدء مشروع، والمبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات، والوقت والمال اللازمين للحصول على ترخيص ببناء مستودع، والتكاليف اللازمة للائتمان الضريبي. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية تحديد الأوزان الخاصة بها، راجع:

- Daniel Becker, OP.Cit.

-Economic Freedom Network, "*Economic Freedom of the world, 2007 Annual Report*", The Fraser Institute, 2007, Appendix 1, pp. 183-193, at: <http://www.freetheworld.com/2007/4EFW2007app1.pdf>

المتحرك لمعدل التضخم السنوي، ومعامل الاختلاف بالنسبة للتضخم، والمتوسط المتحرك لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وكذا معامل الاختلاف الخاص به.

أما بالنسبة لكيفية حساب كفاءة الأداء، فقد نسبت الدراسة أداء قطاع الإدارة العامة إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات، بينما نسبت أداء كل من قطاعي الصحة والتعليم لما خصص للإنفاق على كل منهما، ونسبت أداء قطاع البنية التحتية إلى الإنفاق الرأسمالي للحكومة. وأخيراً، نُسب الأداء في مجال تحقيق الاستقرار والأداء الاقتصادي إلى مجموع الإنفاق العام والإقراض، مطروحاً منهما الأقساط والفوائد المتحصلة.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن دراسة "أفونسو وآخرين" تتميز بأنها اعتمدت -في محاولتها لقياس مدى كفاءة الإنفاق العام ككل- على مجموعة أكبر من القطاعات أو المجالات مقارنة بغيرها من الدراسات الأخرى. ففي حين اعتمدت دراسة "أفونسو وآخرين" على سبعة قطاعات ومجالات هي الإدارة العامة، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، وعدالة توزيع الدخل، والاستقرار الاقتصادي، والأداء الاقتصادي، اقتصرت دراسة "بيكر" على خمسة قطاعات ومجالات فقط هي الإدارة العامة، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، والاستقرار والأداء الاقتصادي. هذا في حين اقتصرت دراسة "انجلوبوليس وآخرين" على أربعة قطاعات فقط هي الإدارة العامة، والتعليم، والبنية التحتية، والاستقرار الاقتصادي، مهملَةً بذلك أحد القطاعات الرئيسية ألا وهو قطاع الصحة. ومن ثم، فإن دراسة "أفونسو وآخرين" اقترحت أسلوباً لقياس الإنفاق العام يتمتع بدرجة شمول أكبر نظراً لأنه يغطي عدداً أكبر من القطاعات.

أما بالنسبة للمؤشرات الفرعية المعتمد عليها في قياس أداء وكفاءة كل قطاع، فيلاحظ أنه في حين أهملت دراسة "انجلوبوليس وآخرين" تضمين قطاع الصحة في عملية قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام، اهتمت دراسة "بيكر" بقياس مستوى الأداء بذلك القطاع بالاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. ومع ذلك، يؤخذ على دراسة "بيكر" أنها اقتصرت على مؤشر واحد فقط لقياس مستوى الأداء بقطاع الصحة، وهو الخاص بالعمر المتوقع عند الميلاد، لا سيما وأن مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد يتأثر بعدة عوامل أخرى - بخلاف الإنفاق على قطاع الصحة - يأتي على رأسها التغذية والبيئة. ومن ثم، فإن اعتماد دراسة "أفونسو وآخرين" على مؤشر إضافي - بخلاف مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد - هو معدل وفيات الأطفال، قد يسمح بقياس أفضل لمستوى أداء قطاع الصحة. ومع ذلك، فربما كان من الأفضل الاعتماد على مؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد Disability-Adjusted Life Expectancy (DALE) بدلاً من مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. فمؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد يعتبر مؤشراً مصححاً لمؤشر العمر المتوقع عند الميلاد، حيث يعبر عن عدد السنوات التي يتوقع للمولود حديثاً أن يعيشها بصحة مكتملة دون تعوق. فهو عبارة عن توقع العمر عند الميلاد مستبعداً منه عدد السنوات التي يتوقع أن يقضيها الإنسان في حالة تعوق، وذلك استناداً إلى معدلات المرض

والوفاة السارية، ومن ثم، فهو يأخذ في الاعتبار معدلات المرض أو التعوق السارية وقت الميلاد، إلى جانب معدلات الوفاة^١.

أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد تمكنت دراستنا "أفونسو وآخرين"، و"بيكر" من قياس أداء ذلك القطاع بشكل أفضل مقارنة بتلك الخاصة بانجلوبوليس وآخرين، وذلك نظراً لاعتماد تلك الأخيرة على مؤشر واحد فقط لقياس أداء قطاع التعليم، ألا وهو المؤشر الخاص بنسبة الملتحقين بالتعليم الثانوي، بينما استعانت هاتين الدراستين بمؤشر إضافي. فقد استخدمت دراسة أفونسو وآخرين، إلى جانب مؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوي، مؤشر الإنجاز المتحقق في مجال التعليم - الذي يشتمل بدوره على مجموعة واسعة من المؤشرات الفرعية كما أوضحنا سابقاً -، أما دراسة "بيكر"، فقد استعانت بمؤشر نسبة المحرومين من التعليم النظامي.

وجدير بالذكر، أنه من اللازم عند اختيار المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها في قياس أداء وكفاءة قطاع التعليم مراعاة درجة تقدم الدولة محل الدراسة. ففي حين يعد مؤشر الإنجاز المتحقق في التعليم، والذي يهتم بتتبع التغيير في درجات الطلاب المتحققة، مؤشراً مناسباً لقياس مخرجات قطاع التعليم بالنسبة لدول العينة محل الدراسة في دراسة "أفونسو وآخرين" - والتي تناولت عينة مكونة من ثلاثة وعشرين دولة صناعية متقدمة - إلا أن ذلك المؤشر يصعب الاعتماد عليه في محاولة قياس مخرجات قطاع التعليم في الدول النامية، نظراً لصعوبة توافر بياناته وافتقارها إلى الدقة في التعبير عن أداء الطلاب في كثير من الأحيان. وفيما يتعلق بمؤشر نسبة الذين حرّموا من التعليم النظامي، والذي تم الاعتماد عليه بجانب مؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوي لقياس أداء قطاع التعليم في دراسة "بيكر"، تجدر الإشارة إلى أنه قد لا يعبر بدقة هو الآخر عن أداء قطاع التعليم، وخاصة فيما يتعلق بمعرفة مدى التغيير في نسبة الأفراد الذين لم يحظوا نهائياً بفرصة للتعلم، لاسيما وأن هنالك البعض ممن يتلقون التعليم في منازلهم. ومن ثم، فإن مؤشر الأمية لدى الكبار، قد يعبر بصورة أفضل عن عدد غير المتعلمين غير القادرين على القراءة والكتابة، وخاصة في مجموعة الدول النامية والتي تتمثل أحد أبرز أهداف الإنفاق على التعليم فيها في القضاء على الأمية^٢.

ويؤخذ على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أيضاً أنها اعتمدت على مؤشر حجم الإنفاق العام الإجمالي في قياس مدى كفاءة الإنفاق على قطاع البنية التحتية، بينما كان من الأدق أن تعتمد على الإنفاق العام على قطاع البنية التحتية، أو أن تعتمد في حالة عدم توافر ذلك الأخير على الإنفاق العام الاستثماري للتعبير عن مدخلات ذلك القطاع، وذلك على غرار ما فعلته دراستي "أفونسو وآخرين"

١ راجع: إبراهيم العيسوي وآخرون، "مستوى المعيشة: المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحليل، دليل قياس وتحليل معيشة المصريين"، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ٢١٢، نوفمبر ٢٠٠٨، ص ٤٩، ٥٠.

٢ فنسبة الحرمان من التعليم النظامي No Schooling وفقاً للـ International Standard Classification of Education (ISCED) تعبر عن نسبة الأفراد الذين قضوا فترة أقل من سنة في التعليم المدرسي، بينما نسبة الأمية - حسب التعريف التقليدي لها - تعبر عن نسبة غير القادرين على القراءة والكتابة. لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين المؤشرين، راجع: International Labor Office (ILO), "Educational Attainment and Illiteracy (KILM 14)", in "Key Indicators of the Labor Market", Geneva, 2003 at: <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/pdf/kilm14EN-2009.pdf>

و"بيكر"، نظراً لأن الجزء الأكبر من الإنفاق على البنية التحتية إنفاق استثماري. ذلك أن التعبير عن مدخلات قطاع البنية التحتية بالإنفاق العام الإجمالي وليس بالإنفاق الاستثماري قد يؤدي لنتائج مضللة. فقد يتم تخفيض حجم الإنفاق العام الإجمالي بالتزامن مع زيادة الشق المتعلق بحجم الإنفاق الاستثماري، وينتج عن ذلك تحسن في قطاع البنية التحتية. وهو الأمر الذي قد يدفع لاستنتاج مخالف للحقيقة، وهو وجود أثر موجب لتخفيض حجم الإنفاق العام على كفاءة أداء قطاع البنية التحتية.

وكذلك يؤخذ على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أنها اقتصر على مؤشرى الفساد والبيروقراطية فقط لقياس الأداء في مجال الإدارة العامة، مما لا يسمح بقياس مخرجات ذلك القطاع على نحو جيد وشامل. وفي المقابل، اعتمدت دراسة "أفونسو وآخرين" على عدد أكبر من المؤشرات، فإلى جانب مؤشرى الفساد والبيروقراطية، أضافت الدراسة المؤشرين المتعلقين بنوعية النظام القضائي والاقتصاد غير الشرعي. أما دراسة "بيكر" فقد اعتمدت في قياس أداء قطاع الإدارة العامة على ٢٨ مؤشراً، إلا أن ذلك الأمر قد يكون مثيراً للنقد.^١ فبالرغم من أهمية تعدد المؤشرات المستخدمة لقياس أداء كل قطاع، إلا أن زيادة عدد المؤشرات على نحو ما قامت به دراسة "بيكر" قد يعوق حساب المؤشر نظراً لصعوبة توافر مثل هذا الكم من البيانات وعلى هذا النحو من التفصيل، وخاصة بالنسبة للدول النامية التي تعاني من ضعف قواعد البيانات.

ومن المآخذ الأخرى على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أنها اهتمت بقياس الاستقرار الاقتصادي فقط، وذلك بالاستعانة بمؤشرى البطالة والتضخم، دون الالتفات إلى المؤشرات الخاصة بالناجح ومعدلات نموه وتغيره عبر السنين، بالرغم من أهمية تلك المؤشرات ودلالاتها. وفي المقابل، تتميز دراستا "أفونسو وآخرين" و"بيكر"، عن دراسة "انجلوبوليس وآخرين"، أنهما لم تقتصر على مؤشرات الاستقرار الاقتصادي فقط وإنما اهتمتا أيضاً بمؤشرات الأداء الاقتصادي، كالمؤشرات المتعلقة بمعدل نمو الناتج المحلي وكذا معدل نمو متوسط نصيب الفرد منه. كما ذهبت دراسة "أفونسو وآخرين" إلى أبعد من ذلك واهتمت بالبعد الخاص بعدالة توزيع الدخل، نظراً لأهمية تأثيره في مستوى المعيشة وكذا تأثيره بسياسات الإنفاق العام وكفاءتها، خاصة الإنفاق العام الاجتماعي.

وجدير بالذكر في ذلك المجال، أن رفع مستوى معيشة المواطنين يعد أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى أي بلد لتحقيقها؛ وهوما يستلزم الاهتمام بمؤشرات توزيع الدخل إلى جانب مؤشرات متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي. فمقدار ما يصل إلى الفرد في الفئات الاجتماعية المختلفة من نمو الناتج يتوقف

١ فقد اعتمدت دراسة "بيكر" في قياس أداء قطاع الإدارة العامة على مجموعة من المؤشرات الفرعية المتعلقة بثلاث مجالات هي الهيكل القانوني وحماية حقوق الملكية (٧ مؤشرات فرعية)، سلامة الأوضاع والمعاملات النقدية (٤ مؤشرات فرعية)، وتنظيم الائتمان والعمل والأعمال (١٧ مؤشر فرعي).

على نمط توزيع الدخل والثروة وما تتبعه الدولة من سياسات لإعادة التوزيع. فقد يكون متوسط نصيب الفرد من الناتج مرتفعاً، ولكنه يخفى تركزاً كبيراً في توزيع الدخل لصالح فئة اجتماعية لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من مجموع السكان. ومن ثم، يكون المستوى العام للمعيشة منخفضاً في هذا المجتمع.¹

3

أهم العوامل المؤثرة في أداء وكفاءة الإنفاق العام

توجد العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية التي تؤثر بالإيجاب أو السلب في درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام. وفيما يلي توضيح لأهم تلك العوامل وكيفية تأثيرها.

٣-١- نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي إجمالي: يؤثر حجم الحكومة - مقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي - على درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، حيث استنتجت عدة دراسات أن الحكومات ذات الحجم الأصغر التي لا تتجاوز نسبة إنفاقها العام ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي عادة ما تتمتع بمستويات أعلى في الأداء والكفاءة على حد سواء، وذلك مقارنة بتلك الحكومات ذات الأحجام الأكبر. فكلما كبر حجم الحكومة مقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، انخفض مستوى كفاءة ذلك الإنفاق العام، والعكس صحيح، وذلك نظراً لانطباق قانون تناقص الغلة.^٢

إلا أن تلك النتيجة لا يمكن قبولها على إطلاقها أو تعميمها على كل الحالات. فمراجعة أحجام الحكومات في الكثير من البلدان المتقدمة، والتي لطالما سجلت مستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة - وفقاً لما توصلت إليه عدة دراسات سابقة-،^٣ يتضح أن نسب إنفاقها عادةً ما تتخطى نسبة الـ ٤٠%، مثل ألمانيا (٤٥%)، النرويج (٤٤%)، أسبانيا (٤٥%)، الولايات المتحدة (٤٣،٦%)، والمملكة المتحدة (٤٨،٥%). بل إن النسبة تجاوزت ٥٠% في دول مثل فرنسا (٥٦%)، الدانمرك (٥٧،٦%)، فنلندا (٥٥%)، السويد (٥١،٢%)، والنمسا (٥٠،٥%).^٤

هذا فيما يتعلق بالإنفاق العام على المستوى الكلي، أما بالنسبة للإنفاق العام على مستوى القطاعات، فتجدر الإشارة إلى إن العلاقة بين زيادة الإنفاق العام على قطاع ما وتغيير مستويات أدائه وكفاءته يصعب حصرها في شكل واحد، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بقطاعي الصحة والتعليم. ففي حين لاحظت بعض الدراسات وجود علاقة عكسية بين نسب الإنفاق العام على بعض القطاعات ومستويات

^١ المرجع السابق، ص ١٧ و ١٢١.

^٢ راجع في ذلك الشأن:

- Antonio Afonso, et al., Op.Cit.
- Daniel Becker, Op.Cit.
- Livio Di Matteo, "Measuring Government in the 21st century: An International Overview of The Size and Efficiency of Public Spending", Fraser Institute, 2013, at: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/measuring-government-in-the-21st-century.pdf>
- Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, "Public Spending in The 20th Century, A Global Perspective", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2000, at: <http://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf>

^٣ من بين تلك الدراسات، دراسة "بيكر"، ودراسة "انجلوبوليس"، المشار إليهما سابقاً في القسم الثاني من هذا الفصل.

^٤ The Heritage Foundation, " Index of Economic Freedom", 2014, at: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>

كفاءتها في بعض الأحيان^١، توصل البعض الآخر لوجود علاقة طردية، معللين ذلك بأنه من الصعب أن تتمتع بعض القطاعات بمستويات أداء وكفاءة جيدة في ظل ضعف أحجام ونسب الإنفاق عليها، وبخاصة في الدول النامية التي لم تصل بعد للمستويات المناسبة للإنفاق على تلك القطاعات واللازمة لتلبية احتياجات مواطنيها وكذا تحقيق أهدافها التنموية المختلفة.^٢

هذا في حين توصلت بعض الدراسات الأخرى إلى عدم وجود تأثير معنوي لزيادة نسب الإنفاق على مستويات الكفاءة، موضحة أن زيادة الإنفاق العام وحده، دون أن يكون مصحوباً بمجموعة من الإجراءات التكميلية التي من شأنها زيادة درجة كفاءة ذلك الإنفاق ومعالجة أوجه القصور التي يعاني منها، لا تضمن بالضرورة زيادة كفاءته، بل على العكس قد يصاحبها في بعض الأحيان تدهوراً في مستويات الكفاءة.^٣

وبصرف النظر عن طبيعة العلاقة التي تربط نسبة الإنفاق العام بمستوى كفاءته ودرجة قوتها، والتي تتأثر بدورها بالعديد من العوامل الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من العوامل المتعلقة بالبلد محل الدراسة، فإن كفاءة الإنفاق العام، سواء الإنفاق الكلي أو ذلك المخصص للإنفاق على قطاع عادةً ماتستلزم أن يصاحب الزيادة في الإنفاق مجموعة من السياسات والإجراءات المكتملة، كإعادة النظر في نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة، وتحسين الرقابة على أعمال الحكومة، واتخاذ إجراءات صارمة لمحاربة الفساد، وغيرها من السياسات والإجراءات التي سيشار إليها في الأجزاء التالية من هذا القسم.

٣-٢- نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية: اتفقت أغلب الدراسات على أن نمط

تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة التي يشتمل عليها كل قطاع يؤثر بدرجة كبيرة على مستويات الكفاءة، وذلك بما يعنى أن تعديل ذلك النمط دون تعديل حجم أو نسبة الإنفاق على القطاع ككل من شأنه أن يؤثر على مستوى كفاءة ذلك الإنفاق.^٤ ومن ثم، فإن إجراء بعض التعديلات على التوليفة التي يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود أو الأنشطة والمجالات الخاصة بالقطاع وتحويل

١ Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, "The efficiency of government expenditure, Experiences from Africa", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 23 (2001), North Holland, 4 May 2001, at: <http://www.sciencedirect.com>

٢ David Evans, et al., Op. Cit.

٣ راجع في ذلك الشأن:

- Ruwan Jarasuriya and Quentin Wodon, "Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators", Munich Personal RePEc Archive, *MPRA Papers*, N.11183, June 2003, at: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11183/1/MPRA_paper_11183.pdf

- Deon Filmer and Land Pritchett, "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?", *Social Science & Medicine*, N.49, 1999, at:

<http://www.medcol.mw/globalhealth/uploads/Spendingonpublichealth.pdf>

٤ لمزيد من التفاصيل في ذلك الشأن، راجع:

- Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, Op. Cit.

- C. Murray, J. Kreuser, and W. Whang, "Cost-Effectiveness Analysis and Policy Choices: Investing in Health Systems", *Bulletin of World Health Organization*, N.72 (4), WHO, 1994, at:

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2486597/pdf/bullwho00415-0127.pdf>

- David Evans, Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy A. Lauer, "The Comparative Efficiency of National Health Systems in Producing Health: An Analysis on 191 Countries", World Health Organization, *GPE Discussion paper*, N.29, 2000, at: <http://www.who.int/healthinfo/paper29.pdf>

بعض الموارد من مجال آخر قد يكون كفيلاً برفع مستوى كفاءة الإنفاق على ذلك القطاع. وبناءً عليه، فإن البحث عن التوليفة الملائمة للتدخل والتي من شأنها رفع مستوى كفاءة الإنفاق على ذلك القطاع يعد أمراً هاماً.

ولما كانت عملية إعادة تخصيص الموارد المتاحة على المجالات والبنود المختلفة قد تزيد من درجة كفاءة الإنفاق، فإنه يتعين على البلدان الفقيرة التي تسعى لزيادة كفاءة الإنفاق العام بها، أن تدرس هذا الأمر، خاصةً قبل اللجوء لخيار الاستدانة بهدف تمويل زيادة الإنفاق العام^١.

٣-٣- الحوكمة والفساد ودرجة الرقابة على أداء الحكومة: توصلت بعض الدراسات إلى وجود علاقة طردية بين مستوى الحوكمة الرشيدة الذي تحققه الدولة محل الدراسة وبين كل من أداء وكفاءة الإنفاق العام بها^٢. ويرجع السبب في ذلك إلى أن تحسن مستويات الحوكمة يؤدي لتحسن أداء وكفاءة قطاع الإدارة العامة، مما ينعكس في النهاية بالإيجاب على أداء وكفاءة القطاع الحكومي ككل، وذلك نظراً لأن قطاع الإدارة العامة هو أحد القطاعات الفرعية التي يعتمد عليها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومي ككل.

أضف إلى ذلك، أن الآثار الإيجابية الناتجة عن زيادة الإنفاق العام على القطاعات الأخرى- بخلاف قطاع الإدارة العامة- تزداد مع تحسن مستويات الحوكمة المسجلة في البلد محل الدراسة. فعلى سبيل المثال، تؤدي زيادة نسب الإنفاق على قطاع كالصحة أو التعليم إلى تحسن أداء هذا القطاع بدرجة أكبر في حالة البلدان التي تتمتع بمستويات جيدة من الحوكمة، وذلك مقارنةً بتلك التي تعاني من ضعف مستويات الحوكمة^٣.

خلاصة القول، إن تحسن مستويات الحوكمة من شأنه أن يؤدي في النهاية لتحسن مستويات أداء وكفاءة الإنفاق العام. وعلى العكس، يؤدي الفساد لانخفاض أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لأنه يؤدي بشكل رئيسي لإهدار المال العام. ومن ثم، فإنه كلما تزايدت درجة الفساد في اقتصاد ما، انخفضت كفاءة الإنفاق العام به. وبناءً عليه، فإن مكافحة الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة، بالإضافة إلى

١ زيادة نسبة المخصص للإنفاق على التعليم الابتدائي إلى إجمالي المخصص للإنفاق على قطاع التعليم، أو زيادة نسبة المخصص للإنفاق الاستثماري إلى إجمالي المخصص للإنفاق على قطاع التعليم أو الصحة يؤدي في الكثير من الأحيان لزيادة أداء القطاع وكفاءة إنفاقه. لمزيد من التفاصيل، راجع: Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, Op. Cit., P.463

٢ راجع في ذلك الشأن:

- Andrew Rajkumar & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", *Journal of Development Economics*, N. 86, 2008, at: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Public_spending_and_outcomes_governance.pdf
- Jinyoung Hwang & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis", *The Social Science Journal*, N.48, 2001, PP.735-738.
- Daniel Kauffmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", *Finance & Development*, Vol. 37, N.2, June 2000, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>

٣ توصلت دراسة راجكومار^١ إلى أن زيادة نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى إجمالي الناتج المحلي بمقدار ١% يقلل من معدل وفيات الأطفال بنسبة ٠.٣٢% في حالة البلدان التي تتمتع بمستويات جيدة من الحوكمة. هذا في حين يقل المعدل بنسبة ٠.٢٠% فقط في حالة تمتع البلد بمستوى حوكمة متوسط، بينما لا يتأثر معدل وفيات الأطفال بزيادة نسبة المنفق على قطاع الصحة في حالة ضعف مستويات الحوكمة. وكذلك الحال بالنسبة لقطاع التعليم، ففي حين تؤدي زيادة نسبة المنفق على قطاع التعليم إلى إجمالي الناتج المحلي بمقدار ١% إلى تحسن مستويات الرسوب في المرحلة الابتدائية من التعليم بنسبة ٠.٧٠% في حالة تمتع البلد محل الدراسة بمستويات جيدة من الحوكمة، فإن تلك الزيادة في نسبة المنفق على قطاع التعليم لا ينتج عنها أي تحسن ملحوظ في حالة ضعف مستويات الحوكمة. راجع: Andrew Rajkumar, et al., Op. Cit., P.97.

مراعاة قواعد الحوكمة الرشيدة، والاهتمام بتطبيق القوانين واحترامها، يساعد في النهاية في زيادة أداء وكفاءة الإنفاق العام. وكذلك، فإنه كلما تزايدت إمكانية مساءلة الحكومة، تزايدت درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لارتباط مساءلة الحكومة بوجود رقابة فعالة مستمرة على أداؤها.^١

٣-٤- مصادر تمويل الإنفاق العام: توصلت بعض الدراسات إلى أن البلدان التي تعتمد بدرجة

أكبر على المساعدات الخارجية في تمويل إنفاقها العام غالباً ما ينخفض بها مستوى كفاءة ذلك الإنفاق، وذلك مقارنة بتلك التي تعتمد بدرجة أكبر على زيادة الأعباء الضريبية على مواطنيها.^٢ ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف الدافع لحسن استغلال تلك الموارد في حالة المساعدات الخارجية. فالمواطنون الذين يتحملون نسباً أعلى من الضرائب يطالبون حكوماتهم بتقديم خدمات أفضل، مما يدفع الحكومة للبحث عن أفضل السبل لزيادة كفاءة الإنفاق العام، وكذلك الحال في حالة توسيع القاعدة الضريبية حيث يزداد عدد المواطنين الذين يراقبون أداء الحكومة.

ومع ذلك، فقد لوحظ أن مستويات كفاءة الإنفاق المسجلة في حالة الاعتماد بشكل رئيسي على المنح والمساعدات الخارجية عادةً ما تكون أعلى من تلك المسجلة في حالة الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية بشكل رئيسي. ويرجع السبب في ذلك إلى أن المساعدات والمنح عادةً ما تكون مصحوبة بمجموعة من الشروط التي تفرضها الدول المانحة، والتي غالباً ما تتعلق بإصلاح بعض أوجه الخلل وكيفية تخصيص تلك المساعدات وضمان التصرف فيها بكفاءة. كما قد يصاحبها في كثير من الأحوال إرسال الدول المانحة لمجموعات من الخبراء بهدف تقديم المشورة أو المساعدة التقنية، وكذا الإشراف على كيفية إنفاق تلك المساعدات. ومن ناحية أخرى، فإن المساعدات والمنح عادةً ما تتخذ شكلاً من أربعة أشكال رئيسية هي، المساعدة التقنية، والمشروعات، وحزم المساعدات المشروطة، وإسقاط جزء من الديون. ومثل تلك الأشكال تقلل بالطبع من فرص التلاعب بالمال العام والفساد، مقارنةً بالوضع حال الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية في تمويل الإنفاق. فتقديم المساعدات في شكل إسقاط لجزء من الديون أو مساعدة تقنية بدلاً من تقديمها في شكل أموال سائلة يضاعف نسبياً من إمكانية حدوث

^١ لمزيد من التفاصيل، راجع:

- Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, "Measuring and explaining government inefficiency in developing countries", *Proceedings of the German Development Economic Conference*, Research Committee Development Economics N.25, Germany, 2005, at: http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19823/1/Van_der_Sijpe.pdf
- David Hauner and Annette Kyobe, Op.Cit., P.17, 18.
- Ruwan Jarasuriya and Quentin Wodon, Op. Cit.
- David de la Croix & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", *Economics of Governance*, N.10, 2009, P.210, 211, at: <http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/pdfpubli/ecogov09.pdf>
- Daniel Suryadarna, "Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia", March 2008, at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118323
- Diana Mihaiu and Opreana Alin, "The Public Sector Efficiency From Perspective of The Corruption Phenomenon", *Revista Economica*, N. 65:1, 2013, at: <http://economics.ulbsibiu.ro/revista.economica/archive/65103mihaiu&opreana.pdf>
- ^٢ Santiago Herrera and Gaobo Pang, "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach", May 2005, at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/EfficiencyofPublicSpendingin.pdf>

الاختلاسات. كما أن تقديمها في شكل مشروعات يقلل نسبياً من درجات الحرية المرتفعة في التصرف في المال العام والتي قد تقتزن بأشكال من الإهدار والفساد وخاصة في حال تمويل الإنفاق عن طريق إيرادات الموارد الطبيعية.^١

٣-٥- الاستقرار السياسي ومستوى الحريات المدنية: يساعد توافر عنصر الاستقرار السياسي بصفة عامة، على زيادة كفاءة الإنفاق العام، نظراً لانخفاض درجة المخاطر المتوقعة في ظلّه، مما يؤثر بالإيجاب على مختلف جوانب الاقتصاد، وبخاصة على الاستقرار الاقتصادي والتوزيع وكذا الأداء الاقتصادي وتخصيص الموارد - وهي مجموعة المؤشرات سابقة الذكر التي تدخل في حساب درجة كفاءة الإنفاق العام.

كما أن تمتع المواطنين في بلد ما بحرية اختيار حكوماتهم، عادة ما يدفع تلك الحكومات للبحث عن أفضل أساليب إنفاق الموارد العامة، ومن ثم زيادة مستويات كفاءة الإنفاق العام. وكذلك، فإن تمتع المواطنين بحرية التعبير والإعتراض والتظاهر وكذا تمكنهم من إيصال أصواتهم وآرائهم بحرية لحكوماتهم عادة ما يؤدي لارتفاع مستويات كفاءة إنفاق تلك الحكومات. إلا أنه، في المقابل، قد تؤدي تلك الزيادة في مستوى الحريات المدنية، في بعض الأحيان لانخفاض مستويات كفاءة الإنفاق الحكومي، وذلك إذا ما اقترنت برخاوة الحكومة وسهولة خضوعها للضغوط - سواء الشعبية أو تلك التي تمارس من قبل جماعات المصالح -، مما قد يدفعها بصفة مستمرة لتغيير خططها أو التخلي عن بعض برامجها الإصلاحية.^٢

٤

منهجية مقترحة لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام

بالرغم من تعدد الدراسات السابقة التي حاولت قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام والقطاع الحكومي، إلا أن جميعها قد اعتمدت في منهجيتها على مقارنة الأداء أو الكفاءة في بلد ما بمجموعة أخرى من البلدان. وجدير بالذكر، أن مثل تلك المقارنات، وبخاصة عندما تتضمن عينة الدول محل الدراسة

١ لمزيد من التفاصيل، راجع:

- Paul Collier, "Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid", Center For The Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, June 16, 2005, at: <http://economics.ouls.ox.ac.uk/11503/1/uuidbe263d06-c5a9-4e2e-a29c-16e80cdd7bc0-ATTACHMENT01.pdf>
- Mick Moore, "Revenues, State Formation, and The Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review (IPSR)*, Vol. 25, N. 3, at: <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Moore%20International%20political%20science%20review%20article%202004.pdf>
- Terry Karl, "Ensuring Fairness: The Case For a Transparent Fiscal Social Contract", *Initiative for Policy Dialogue (IPD) Working Paper Series*, Columbia University, Sep.2006, at: <http://policydialogue.org/files/publications/Ch10.pdf>
- Shantayanan Devarajan, Tuan Minh Le, Gael Raballand, "Increasing Public Expenditure Efficiency in Oil-Rich Economies", The World Bank, *Policy Research Working Paper*, N. 5287, April 2010, at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5287>
- Clement Henry and Robert Springbord, "*Globalization and The Politics of Development in The Middle East*", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, at: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/00067452.pdf>

٢ راجع في ذلك الشأن:

- Sok-Gee Chan & Mohd Zaini Abd Karim, Op Cit.
- Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, Op.Cit.

مجموعة من البلدان النامية، مثلما حدث في دراستي "انجلوبوليس وآخرين" و"بيكر"، السابق الإشارة إليهما، تستدعي في كثير من الأحيان تقليص عدد القطاعات التي يتم تضمينها في الدراسة بصورة يصعب معها تقديم صورة كاملة تعبر عن أداء مختلف القطاعات، على غرار ما فعلته دراسة "أفونسو وآخرين"، وذلك نظراً لعدم توافر البيانات اللازمة لقياس أداء وكفاءة بعض القطاعات.

كما يصعب أيضاً، في ظل إجراء المقارنات بين الدول المختلفة، استخدام مجموعة واسعة من المؤشرات التي تمكن من إعطاء صورة كاملة عن مختلف جوانب أداء كل قطاع من القطاعات محل الدراسة. وإنما يتم عادة الاقتصار على عدد قليل من المؤشرات المستخدمة لقياس أداء كل قطاع، وذلك نظراً لصعوبة استيفاء جميع البيانات اللازمة لها في مختلف البلدان محل الدراسة. كما يستلزم الأمر أيضاً توحيد المؤشرات التي يتم استخدامها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومي بكل بلد. ومن ثم، تستخدم مجموعة من المؤشرات تتوافر بياناتها بالنسبة لجميع البلدان محل الدراسة. وهو الأمر الذي يصعب معه استخدام المؤشرات التي تراعى خصوصية المشاكل التي يعاني منها البلد محل الدراسة، والتي قد تؤثر بدورها على أداء وكفاءة قطاعاته المختلفة.

وبناءً عليه، فسوف تُطوع هذه الدراسة المنهجية التي استخدمتها الدراسات السابقة لتصبح صالحة للتطبيق على بلد ما على فترات زمنية مختلفة، على أن تتم المقارنة بين مستويات الأداء والكفاءة في البلد في الفترات الزمنية المختلفة. وبحيث يمكن زيادة عدد القطاعات التي تدخل ضمن الدراسة لتعطي صورة أكثر شمولاً، وكذلك الاعتماد على مجموعة أكبر من المؤشرات التي تقيس مختلف جوانب الأداء بكل قطاع، وبحيث تراعى المؤشرات المستخدمة أيضاً خصوصية المشاكل التي يواجهها البلد محل الدراسة.^١ وبالرغم من أن المنهجية المعدلة التي سوف تقترح في هذا القسم من الدراسة تعد هي التصور النظري الأصح للتطبيق، إلا أننا سنضطر عند التطبيق على مصر- في القسم الخامس من الدراسة- لإجراء بعض التعديلات على المؤشرات المستخدمة تمشياً مع توافر البيانات.

وتجدر الإشارة في هذا المجال أيضاً إلى أن عدم توافر البيانات- كما هو الحال في مصر- يؤدي لظهور بعض المشاكل عند إجراء عملية القياس، وذلك حال تطويع المنهجية لتصبح صالحة للتطبيق على بلد واحد فقط دون مقارنته بمجموعة أخرى من البلدان. فمقارنة أداء القطاع الحكومي في مجموعة من البلدان المختلفة في عام ٢٠١٠ مثلاً يتيح الإمكانية عند قياسه للاعتماد على بيانات الفترة من ٢٠٠٠ حتى ٢٠١٠، بحيث يفسح المجال لظهور آثار الإنفاق طويلة الأجل والتي تحتاج إلى عدة سنوات للظهور. هذا في حين قد لا تتوافر مثل تلك الإمكانية عند مقارنة فترات زمنية مختلفة بدولة ما نظراً لقصور البيانات. ومن ثم قد يضطر الباحث للوقوف على الأداء عام ٢٠١٠ ومقارنته بما سبقه، إلى

١ كذلك، فإن هنالك ثمة مؤشرات كمعامل الاختلاف بالنسبة لمعدلات التضخم أو بالنسبة لمعدلات نمو الناتج لا يفضل الاعتماد عليها عند تطبيق المنهجية على بلد واحد حيث تقصر الفترات الزمنية للدرجة التي لا يصبح الاعتماد على المعامل ذو دلالة قوية وذلك بخلاف حالة الاعتماد عليه عند إجراء المقارنات بين الدول وحسابه عن فترات طويلة تصل لعشر سنوات.

تقسيم تلك الفترة إلى فترتين على سبيل المثال، الأولى تبدأ من عام ٢٠٠٠ حتى ٢٠٠٥ والثانية من عام ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٠، أو حتى قد يضطر لتقسيمها إلى ثلاث فترات. وهو الأمر الذي قد لا يفسح المجال بدرجة كبيرة لظهور الآثار طويلة الأجل بشكل كامل.

وهكذا، يمكن اقتراح منهجية لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام تتمثل أولى خطواتها في تحديد المجالات أو القطاعات محل الدراسة على نحو تتاح معه نظرة أكثر شمولاً. وفي هذا الصدد، يمكن أن يشتمل نطاق تطبيق المنهجية على سبعة قطاعات أو مجالات رئيسية، هي: الصحة، والتعليم، والبنية التحتية، والإدارة العامة، وعدالة التوزيع، والأداء الاقتصادي، والاستقرار الاقتصادي. وجدير بالذكر هنا، أنه تم الاعتماد على ذلك العدد الكبير نسبياً من القطاعات أو المجالات بهدف توسيع نطاق الدراسة، ومن ثم إتاحة نظرة أكثر شمولاً.

وبعد تحديد القطاعات والمجالات محل الدراسة، سوف يقاس الأداء في كل قطاع أو مجال منها، وذلك عن طريق مجموعة من المؤشرات المناسبة. وجدير بالذكر أن مؤشرات الأداء الجيدة لابد أن تتوافر بها مجموعة من الشروط أو الخصائص الأساسية التي اتفقت أغلب الدراسات على تسميتها بـ "CREAM"، وذلك اختصاراً للأحرف الأولى لكل واحدة من تلك الخصائص. وتتمثل تلك الشروط أو الخصائص فيما يلي:^١

- الوضوح Clear: فلا بد وأن تتميز مؤشرات الأداء بالوضوح والدقة وعدم الغموض.
 - العلاقة القوية بالموضوع Relevant: فلا بد وأن يكون المؤشر ذو صلة مباشرة، وتربطه علاقة ارتباط منطقية بالمرجات التي يسعى لقياس مدى الإنجاز المتحقق بشأنها.
 - انخفاض التكلفة Economic: فلا بد وأن يفوق العائد المتوقع من استخدام المؤشر تكلفة جمع وتحليل البيانات الخاصة به.
 - الكفاية Adequate: فلا بد وأن يكفي المؤشر لتقييم أداء القطاع أو المجال محل الدراسة.
 - القابلية للتتبع والرصد Monitorable: فلا بد وأن يكون مؤشر الأداء قابلاً للتتبع والرصد على مدار الفترات الزمنية المختلفة، وذلك للسماح بإجراء المقارنات اللازمة لرصد التطورات المختلفة، وكذا معرفة مدى التقدم أو التدهور المتحقق.
- يضاف إلى ما سبق، أنه لتوفير معلومات كافية وشاملة عن أداء أى قطاع أو مجال ككل، ينبغي الاعتماد على مجموعة من المؤشرات المتنوعة التي تعكس مختلف جوانب القطاع أو المجال محل الدراسة، وذلك بدلاً من الاختصار على مؤشر واحد فقط. وفي هذا الصدد، يمكن الاعتماد على ما يسمى

١ راجع في ذلك الشأن:

- B. Navin, ""Guide to Performance-based Budgeting", *CGG Collected Working Papers*, Centre For Good Governance (CGG), Vol. 2, 2003, P.6,7, at: <http://www.cgg.gov.in/workingpapers/WP-113-127.pdf>

- Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, "Ten Steps to a Results- Based Monitoring and Evaluation System", *A Handbook For Development Practitioners*, N.29672, PP. 68-70, at: <http://www.performance.gov.in>

- World Bank, "*Results of The Experts Roundtable on Innovative Performance Measurement Tools: Note #3: Tools to Improve The Quality of Indicators*", P.1, at: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/.pdf>

بالمؤشر المركب. فالمؤشر المركب هو عبارة عن مجموعة من المؤشرات التفصيلية المختلفة، مرجحة بأوزان معينة ومنتزعة في دليل Index واحد، مثل دليل التنمية البشرية. إلا أنه ينبغي أيضاً عدم المبالغة في عدد المؤشرات التي يعتمد عليها لقياس الأداء في القطاع أو المجال محل الدراسة أو في مستوى التفصيل الخاص بها، وذلك نظراً لأن عدد المؤشرات المبالغ فيه وكذا التفصيل الزائد عن الحد قد يرهقان جامعي ومحلي البيانات، ويعوقان عملية قياس الأداء وتقييمه وكذا تتبعه على مدار السنوات المختلفة.^١

انطلاقاً مما سبق، يمكن بالنسبة لقطاع التعليم، الاعتماد في قياس أدائه على مؤشر التعليم للجميع (EDI) Education For All Development Index. وهو مؤشر مركب تقوم بحسابه منظمة اليونسكو بهدف قياس أداء النظم التعليمية في ضوء الأهداف الرئيسية المنوط بها تحقيقها.^٢ فمؤشر EDI يمثل المتوسط الحسابي لأربعة مؤشرات فرعية أخرى تتعلق بالمعدلات الصافية للتسجيل في التعليم الابتدائي، ومعدلات القرائية Literacy لدى الكبار، ومدى جودة التعليم، ومدى المساواة بين الإناث والذكور في الحصول على التعليم الابتدائي والثانوي والقرائية.^٣

أما بالنسبة لقطاع الصحة، فيفضل لقياس أدائه تصميم مؤشر مركب يمكن من خلاله قياس مدى تقدم أي قطاع صحي في تحقيق الخمسة أهداف الرئيسية التي حددتها منظمة الصحة العالمية في تقريرها لعام ٢٠٠٠. فالمنظمة أوضحت أن أي نظام صحي لكي يتمتع بجودة الأداء - ومن ثم كفاءته - لا بد وأن يسعى لتحقيق خمسة أهداف رئيسية، هي: تحسين المستوى الصحي للسكان، وتحقيق العدالة في توزيع ذلك التحسن في الصحة بين السكان، والاستجابة لاحتياجات وكذا توقعات المواطنين بخصوص الأبعاد أو الجوانب الأخرى - غير الصحية - مثل كيفية معاملتهم من جانب مقدمي الخدمات الوقائية أو الرعاية الصحية أو الخدمات غير الشخصية، ومراعاة العدالة في توزيع قدرة النظام الصحي على تلك الاستجابة وعدم التمييز بين الفئات المختلفة من السكان، وكذلك عدالة المساهمات المالية للأسر في

^١Aaron Schiff, John Small, and Matthew Ensor, "Infrastructure Performance Indicator Framework Development", National Infrastructure Unit, New Zealand Treasury, 2013, P.4, 5, at: <http://www.infrastructure.govt.nz/plan/2011implementation/ipifd-mar13.pdf>

^٢ جدير بالذكر أن منظمة اليونسكو في اجتماعها بقمة داکار عام ٢٠٠٠، قد حددت ستة أهداف تعليمية رئيسية تعرف بإسم "أهداف داکار الستة"، هي كالتالي:

الهدف ١: توسيع و تحسين الرعاية و التربية على نحو شامل في مرحلة الطفولة المبكرة، و خاصة لصالح أكثر الأطفال تأثراً وأشدّهم حرماناً.

الهدف ٢: العمل على أن يتم بحلول عام ٢٠١٥ تمكين جميع الأطفال من الحصول على تعليم ابتدائي جيد ومجاني وإلزامي، وإكمال هذا التعليم مع التركيز بوجه خاص على البنات و الأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة وأطفال الأقليات.

الهدف ٣: ضمان تلبية حاجات التعلّم لكافة الصغار والراشدين من خلال الانتفاع المتكافئ ببرامج ملائمة للتعلّم واكتساب المهارات اللازمة للحياة.

الهدف ٤: تحقيق تحسين بنسبة ٥٠ في المائة في مستويات محو أمية الكبار بحلول عام ٢٠١٥، ولاسيما لصالح النساء، وتحقيق تكافؤ فرص التعليم الأساسي والتعليم المستمر لجميع الكبار.

الهدف ٥: إزالة أوجه التفاوت بين الجنسين في مجال التعليم الابتدائي و الثانوي بحلول عام ٢٠٠٥، وتحقيق المساواة بين الجنسين في ميدان التعليم بحلول عام ٢٠١٥، مع التركيز على تأمين فرص كاملة ومتكافئة للفتيات للانتفاع والتحصيل الدراسي في التعليم أساسي جيد.

الهدف ٦: تحسين كافة الجوانب النوعية للتعليم و ضمان الامتياز للجميع بحيث يحقق جميع الدارسين نتائج واضحة و ملموسة في التعلّم، ولاسيما في القراءة والكتابة والحساب والمهارات الأساسية للحياة.

بشأن تلك الأهداف، راجع: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "Education For All Goals", at: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

^٣United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "The Education For All Development Index", at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/images/EDI2011_Annex_longer_version.pdf

النظام الصحي (بحيث لا تتحمل الأسر الفقيرة نسب إنفاق على الصحة أعلى من تلك التي تتحملها الأسر الأغنى، وذلك مقارنة بحجم الإنفاق الكلي الخاص بكل أسرة).^١

وبناء عليه، يمكن تصميم مؤشر مركب لقياس أداء الأنظمة الصحية يأخذ في اعتباره تلك الأهداف الخمسة سالفة الذكر، وبحيث يسعى لقياس كل من مستوى التحسن في المستوى الصحي للسكان (بالاعتماد على مؤشر متوسط العمر المتوقع دون تعوق) وتوزيعه (بالاعتماد على مؤشر التفاوتات في معدلات وفيات الأطفال في فئات السكان المختلفة). هذا بالإضافة إلى قياس المستوى الخاص بمدى استجابة النظام الصحي (من خلال استطلاعات الرأي) وكذلك توزيع تلك الاستجابة (من خلال استطلاعات الرأي أيضاً). كما يقيس مدى عدالة توزيع المساهمات المالية للأسر في النظام الصحي (من خلال حساب نسبة الإنفاق غير الغذائي للأسرة إذا لم تتوافر نسبة إنفاق الأسرة على الصحة).^٢ ويعد مثل ذلك المؤشر المركب أفضل بكثير من المؤشرات البسيطة الأخرى التي يعتمد عليها لقياس أداء قطاع الصحة، كمؤشر الصحة Health Index الذي يقوم بحسابه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في تقارير التنمية البشرية على سبيل المثال.^٣ ففي حين يعتمد ذلك الأخير في حسابه على مؤشر العمر المتوقع عند الولادة فقط، يقدم المؤشر المركب المقترح سالف الذكر نظرة تفصيلية أشمل على مختلف جوانب النظم الصحية.

أما بالنسبة لقطاع البنية التحتية، فلا بد من الاعتماد، في قياس أدائه، على مؤشر مركب يراعى في تصميمه تعدد القطاعات الفرعية التي يشتمل عليها ذلك القطاع وكذا الأهداف التي يسعى لتحقيقها كل قطاع فرعي. فقطاع البنية التحتية، عادة ما يشتمل على أربعة قطاعات فرعية هي: النقل، والاتصالات، والطاقة، والمياه.^٤ هذا فضلاً عن أنه للحكم على أداء كل قطاع فرعي، يجب مراعاة مجموعة الأهداف الرئيسية التي تسعى تلك القطاعات لتحقيق مستويات مرضية بشأنها، والتي يأتي على رأسها إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية لها، والجودة. ومن ثم، فإن القياس الدقيق لأداء قطاع البنية التحتية لا بد وأن يشتمل على مجموعة متنوعة من المؤشرات الفرعية التي تغطي

١ لمزيد من التفاصيل، راجع:

- إبراهيم العيسوي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨، ٤٩.

- World Health Organization (WHO), "Health Systems: Improving Performance", *World Health Report*, 2000.

- Ajay Tandon, Christopher Murray, Jeremy Lauer, and David Evans, "Measuring Overall Health System Performance For 191 Countries", World Health Organization, *GPE Discussion Paper Series*, N.30, at: <http://www.who.int/healthinfo/paper30.pdf>

٢ لمزيد من التفاصيل حول ذلك المؤشر، راجع:

- إبراهيم العيسوي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨، ٤٩.

-Ajay Tandon, et al., Op.Cit., P.4.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن ذلك المؤشر المركب يمكن ترجيح مؤشراته الفرعية الخمس وإعطائها أوزاناً نسبية تتفق مع أهمية كل عنصر أو مؤشر فرعي وفقاً لما يراه المواطنون في استطلاعات الرأي المختلفة بخصوص ذلك الشأن. ويمكن الاستعانة مؤقتاً باستطلاع الرأي الذي أجرته منظمة الصحة العالمية بشأن تقييم الأفراد لمدى الأهمية النسبية لكل هدف من تلك الأهداف الخمس - والاسترشاد بالأوزان النسبية التي وردت به لكل هدف وترجيحه بحيث تصبح على النحو التالي: ٢٥% لمؤشر تحسين المستوى الصحي الذي يتم قياسه عن طريق العمر المتوقع دون تعوق، ٢٥% للمؤشر المتعلق بحساب مدى عدالة توزيع ذلك التحسن في المستوى الصحي، ١٢,٥% للمؤشر المتعلق بقياس مستوى الاستجابة، ١٢,٥% للمؤشر الخاص بقياس مدى عدالة توزيع تلك الاستجابة، و ٢٥% لعدالة المساهمات المالية للأسر. لمزيد من التفاصيل، راجع:

World Health Organization (WHO), "Health Systems: Improving Performance", Op. Cit., P.39.

٣ راجع: United Nations Development Programme (UNDP), "Health Index", at: <https://data.undp.org/dataset/Health-index/9v27-i7ic>

٤ وفقاً لتقسيم البنك الدولي. راجع في ذلك الشأن: World Bank, "Infrastructure: Sectors", at: <http://go.worldbank.org/OU5TNVAG00>

مختلف نواحي الأداء فى تلك القطاعات الأربعة.

فعلى سبيل المثال، عند دراسة وتحليل أداء قطاع الطاقة، بهدف معرفة مدى تحقق هدفى إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية، يمكن استخدام مؤشر نسبة الوحدات السكنية المتصلة بشبكات الكهرباء، ومؤشر نسبة المناطق التى تصل إليها إمدادات الوقود بشكل دائم ومنتظم.^١ أما جودة الخدمة، فيمكن قياسها من خلال حساب فترات انقطاع التيار الكهربائى أو من خلال مؤشر مدى جودة إمدادات الكهرباء (والذى يتم حسابه فى تقارير التنافسية العالمية من خلال استطلاعات الرأى).

أما قطاع المياه والصرف الصحى، فيمكن قياس مدى تطور عنصر إمكانية الحصول على خدمات هذا القطاع والتغطية الجغرافية له من خلال تتبع مؤشرات نسبة الوحدات السكنية المرتبطة بشبكات مياه، ونسبة الوحدات السكنية المرتبطة بشبكات الصرف الصحى. أما جودة الخدمة المقدمة، فيمكن قياسها من خلال معرفة مدى توافر المياه فى شبكات المياه لاستخدامها فى الأغراض المختلفة، أو من خلال حساب فترات انقطاع المياه، أو من خلال استطلاعات الرأى حول مستويات الرضا عن الخدمة المقدمة من قبل قطاع المياه والصرف الصحى.

وفىما يتعلق بقطاع الاتصالات، فيمكن قياس التطور فيما يتعلق بهدفى إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية لها باستخدام المؤشرات التى تقيس نسبة المشتركين فى خطوط الهاتف الأرضى (الثابت)، ونسبة المناطق المرتبطة بشبكات الهاتف الأرضى، ونسبة المشتركين بكل من شبكات المحمول والانترنت ونسبة المناطق التى تغطيها تلك الشبكات. أما جودة الخدمة، فيمكن قياسها من خلال أعداد وطاقات خوادم الانترنت الأمانة Secure Internet Servers، والسرعات المتاحة، ومن خلال استطلاعات الرأى التى تقيس مدى رضا المواطنين عن مستويات الخدمة المقدمة.^٢

أما بالنسبة لقياس أداء قطاع النقل، فلا بد وأن يعكس الأداء فى مجالات النقل الرئيسية المختلفة المتاحة فى البلد محل الدراسة كالنقل البرى (طرق، وسكك حديدية)، والنقل الجوى، والنقل البحرى أو النهري (إن وجد). ومن ثم، يمكن الاعتماد فى قياس مدى تحقق هدفى إمكانية الوصول للخدمة واتساع التغطية الجغرافية لها على مجموعة من المؤشرات المتنوعة التى من شأنها أن تغطى مختلف المجالات

١ Pacific -Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), "Pacific Infrastructure Performance Indicators", *Working Document*, September 2011, P.5, at:

<http://www.theprief.org/sites/theprief.org/files/PIPIs%20Report.pdf>

٢ الخوادم المؤمنة Secure Internet Server هى التى تستخدم تكنولوجيا التشفير Encryption فى العمليات التى تتم عن طريق الانترنت.

كمؤشرات نسبة تغطية شبكة الطرق للمناطق المختلفة، وأطوال الطرق (أو كثافة الطرق^١)، ونسبة الطرق المرصوفة إلى إجمالي الطرق، وأطوال السكك الحديدية (أو كثافة السكك الحديدية)، وعدد القطارات، وعدد المطارات، ومتوسط المسافة لأقرب مطار في المنطقة أو المساحة محل الدراسة، ونسبة السكان المتواجدين في نطاق معين لكل مطار، وعدد الموانئ، ومتوسط المسافة من منطقة ما لأقرب ميناء دولي، ... إلخ.^٢ أما بالنسبة لمدى جودة الخدمة المقدمة فيمكن قياسها من خلال مؤشرات مدى جودة الطرق، وجودة البنية التحتية للسكك الحديدية، وجودة البنية التحتية للموانئ، وجودة البنية التحتية الخاصة بالنقل الجوي، والتي يتم حسابها في تقارير التنافسية العالمية من خلال استطلاعات الرأي.^٣

وبناءً على ما سبق، يمكن تصميم مؤشر مركب يعبر عن أداء قطاع البنية التحتية بحساب المتوسط الحسابي لمؤشرات أداء الأربعة قطاعات الفرعية التي تتدرج تحت ذلك القطاع، وهي الطاقة، والمياه، والاتصالات، والنقل. وبحيث يحسب مؤشر أداء كل قطاع فرعي عن طريق حساب المتوسط الحسابي لمجموعة المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها لقياس أداء ذلك القطاع، وبما يتفق وخصوصية البلد محل الدراسة ومدى تقدمها. فعلى سبيل المثال، قد تعاني بعض البلدان النامية من نقص وسائل النقل العام الملائمة وتدنى مستوى خدماتها، ومن ثم، قد يبدو من الأفضل في مثل تلك الحالة الاهتمام بالمؤشرات المتعلقة بعدد وسائل النقل العام المتاحة للاستخدام (أتوبيسات، قطارات،... إلخ)، ومدى جودة خدماتها. وفي المقابل، قد لا تعاني البلدان المتقدمة مثل تلك المشاكل بقدر ما تعاني مشكلة ازدحام الطرق. وهو الأمر الذي قد يدفع بها للاهتمام بمؤشر كمؤشر عدد السيارات في المساحة محل الدراسة وإعطائه وزناً نسبياً أكبر. وكذلك الحال، بالنسبة لقطاع الاتصالات، ففي حين قد تهتم البلدان النامية بتطور عدد المشتركين بخطوط الهاتف الثابت (الأرضي) أو المحمول، ومدى تغطية تلك الخدمة لمختلف المناطق الجغرافية وبخاصة النائية منها، قد تهتم البلدان المتقدمة بدرجة أكبر بجودة خدمة الانترنت المقدمة ودرجة أمان تلك الخدمة، نظراً لاعتماد نسبة كبيرة من مواطني تلك الدول على خدمات الانترنت لإتمام معاملاتهم التجارية والمالية المختلفة.

أما بالنسبة لقطاع الإدارة العامة، فيمكن الاعتماد في قياس أدائه على الوسط الحسابي للمؤشرين المركبين المتعلقين بالإطار القانوني وحقوق الملكية، وبتنظيم الأعمال، المستخدمين في تقارير

١ يعبر مؤشر كثافة الطرق Highway Density عن الأطوال الخاصة بالطرق المتاحة في الكيلومتر المربع، في المساحة محل الدراسة. راجع:

Sue McNeil, Qiang Li, and Michelle Oswald, "Developing an Infrastructure Index: Phase 1", University Of Delaware University, Transportation Center (UDUCD), April 2010, P.88, at: http://www.ce.udel.edu/UTC/current%20Research/McNeil_Li_Oswald_FinalReport.pdf

٢ لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات، راجع:

-Ibid, PP. 87-100.

-Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), Op.Cit., P.5.

٣ لمزيد من التفاصيل، راجع: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2013- 2014", Op.Cit., PP. 433-436.

الحرية الاقتصادية في العالم، واللذين يتم حسابهما بناءً على البيانات التي ترد بتقارير كل من التنافسية العالمية وممارسة أنشطة الأعمال، ودليل المخاطر الدولية، بالإضافة إلى بيانات مشروع المؤشرات الدولية للحكومة.¹ إن هذين المؤشرين المركبين يتيحان نظرة أكثر شمولاً لمختلف جوانب قطاع الإدارة العامة، وذلك مقارنة بما لو تم الاقتصار على المؤشرات الواردة بأحد التقارير سابقة الذكر فقط، كتقرير التنافسية، أو غيره من التقارير.

ويتكون المؤشر الخاص بهيكل النظام القانوني وحماية حقوق الملكية من تسعة مؤشرات فرعية تتعلق باستقلال القضاء، وأداء المحاكم الجزئية، وحماية حقوق الملكية، والتدخل العسكري في مجال سريان القوانين والعمل السياسي، وسلامة النظام القانوني، وقوة العقود، والقيود التنظيمية على بيع الأصول العينية، والثقة في قدرات جهاز الشرطة، والتكاليف الناتجة عن انتشار الجرائم في المجتمع.² أما مؤشر تنظيم الأعمال، فيشتمل بدوره على ستة مؤشرات فرعية تتعلق بعبء المتطلبات الإدارية، ومدى تعقد الإجراءات البيروقراطية، والتكاليف اللازمة لبدء مشروع ما، والمحسوبية والمبالغ الإضافية والرشاوى التي تتحملها المشروعات، والتكاليف اللازمة للحصول على ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية وملحقاتها، والتكاليف اللازمة للامتثال الضريبي.³

وفيما يتعلق بقياس الأداء في مجال الاستقرار الاقتصادي، فيمكن في هذا الصدد الاعتماد على المؤشر الخاص بمعدل التضخم.

¹ تصدر تقارير التنافسية العالمية Global Competitiveness عن المنتدى الاقتصادي العالمي World Economic Forum، بينما يصدر دليل المخاطر الدولية International Country Risk Guide عن مجموعة خدمات المخاطر السياسية The Political Risk Services (PRS) Group. أما تقارير ممارسة أنشطة الأعمال Doing Business وكذلك بيانات مشروع المؤشرات الدولية للحكومة The Worldwide Governance Indicators Project فيصدرها البنك الدولي.

² يهتم مؤشر استقلال القضاء بقياس مدى استقلال القضاء وعدم تدخل أعضاء السلطة التنفيذية أو المواطنين أو الشركات في أعمال القضاء. أما المؤشر المتعلق بأداء المحاكم الجزئية فيقيس مدى فعالية النظام القانوني لحل مشاكل النزاعات الخاصة بأعمال القطاع الخاص Private Businesses سواء فيما بين كيانات القطاع الخاص بعضها مع البعض أو تجاه الحكومة، كما يقيس مدى وضوح إجراءات ذلك النظام. بينما يهتم مؤشر حماية حقوق الملكية بقياس قدرة النظام القانوني على حماية تلك الحقوق من عمنه. وفيما يختص بمؤشر التدخل العسكري، فيتركز اهتمامه على معرفة مقدار التدخل العسكري في مجال سريان القوانين والعمل السياسي، وذلك نظراً لأن التدخل العسكري في مثل تلك الشؤون من شأنه على المدى الطويل أن يؤدي إلى ضعف أداء وكفاءة الحكومة. وبالنسبة لمؤشر سلامة النظام القانوني، فيهتم بقياس مدى قوة النظام القانوني وحياديته، بالإضافة إلى مدى وجود رقابة شعبية على تلك القوانين من عمنه. أما بالنسبة لمؤشر قوة العقود، فيركز أساساً على قياس مقدار الوقت والأموال اللازمين لتحويل ملكية أرض ما مقام عليها مستودع أو مخزن من حيازة وبخصوص مؤشر القيود التنظيمية على بيع الأصول المادية أو العينية، فيعبر عن مقدار الوقت والأموال اللازمين لتحويل ملكية أرض ما مقام عليها مستودع أو مخزن من حيازة شخص لآخر. أما مؤشر مدى الثقة في قدرات وإمكانيات جهاز الشرطة، فيقيس إلى أي درجة يمكن الاعتماد على الشرطة وخدماتها في إرساء واحترام النظم والقوانين في المجتمع وضمان سريانهما. وأخيراً، يقيس مؤشر التكاليف الناتجة عن انتشار الجرائم، مقدار التكاليف التي تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار العنف والجريمة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المؤشرين الأخيرين قد تم إضافتهما إلى مؤشر النظام القانوني وحماية حقوق الملكية في تقارير الحرية الاقتصادية في العالم بدءاً من عام ٢٠١٢. ولמיד من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية حسابها، راجع:

Economic Freedom Network, "Economic Freedom of the world, 2013 Annual Report", The Fraser Institute, 2013, Appendix 1, pp. 237-239, at: <http://www.freetheworld.com/2013/EFW2013-complete.pdf>

³ يقيس المؤشر الفرعي الخاص بالمتطلبات الإدارية إلى أي مدى يعد عبء المتطلبات الإدارية -كالنصاريح وتقديم التقارير والإقرارات وغيرهم- مرهقاً في البلد محل الدراسة. أما مؤشر التكاليف البيروقراطية، فيهتم بقياس درجة تعقد الإجراءات والقواعد البيروقراطية في البلد محل الدراسة. وبالنسبة لمؤشر التكاليف اللازمة لبدء مشروع ما، فيقيس مقدار الوقت والمال اللازمين لبدء مشروع ما. أما المؤشر الخاص بمستوى المحسوبية ومقدار المبالغ الإضافية والرشاوى التي تتحملها المشروعات، فيوضح إلى أي مدى قد يقدم المسؤولون الحكوميون معاملة تفضيلية لمعارفهم، ولأفراد والشركات التي تربطهم بها علاقات وثيقة، كما يقيس ذلك المؤشر مقدار الرشاوى والإكراميات والمبالغ الإضافية التي قد تتحملها الشركات التي تعمل في الصناعات المختلفة. وفيما يتعلق بمؤشر التكاليف اللازمة للحصول على ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية وملحقاتها، فيهتم بتحديد مقدار الوقت وكذا الأموال اللازمة لاستخراج ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية أو ملحقاتها كالمخازن وغيرها. وأخيراً، يهتم مؤشر التكاليف اللازمة للامتثال الضريبي بقياس الوقت الذي قد تستغرقه شركة ما لتجهيز ملفاتها الضريبية ودفع الضريبة المستحقة عليها. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية حسابها، راجع: Ibid, pp. 246-248.

أما بالنسبة للمؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء بالنسبة لمجال الأداء الاقتصادي ككل، فيمكن الاعتماد على المتوسط الحسابي لمجموعة المؤشرات المتعلقة بمعدل البطالة، وتطور نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. وأخيراً، لا بد من الاهتمام أيضاً بقياس الأداء الخاص بمجال عدالة التوزيع. فمقدار ما يصل إلى الفرد في الفئات الاجتماعية المختلفة من النمو الاقتصادي يتوقف على نمط توزيع الدخل والثروة في المجتمع وما تتبعه الدولة من سياسات لإعادة التوزيع. ومن الأهمية بمكان تتبع ما يطرأ على دخول الفئات الاجتماعية المختلفة من تغيرات، وكذا الفروق في معدلات نمو متوسط الدخل في كل فئة منها. ويمكن قياس الأداء فيما يتعلق بعدالة التوزيع بمؤشرات مثل معامل جيني لتوزيع الدخل أو الثروة، بالإضافة إلى المؤشرات التي تقيس التغير في النصيب النسبي للفقراء في الدخل القومي مقارنةً بنصيب الأغنياء، مثل النسبة بين النصيبين أو النسبة بين معدل نمو متوسط الدخل الفردي للعشرة أو العشرين في المائة من السكان الأقل دخلاً ومعدل نمو متوسط الدخل الفردي للعشرة أو العشرين في المائة من السكان الأعلى دخلاً.^١

وترجع أهمية الاعتماد على المؤشرات التي تقيس التغير في النصيب النسبي للفقراء في الدخل القومي - سابقة الذكر - إلى جانب الاعتماد على معامل جيني، إلى أن ذلك الأخير يتغير مع حدوث أي تغير في توزيع الدخل، وذلك بصرف النظر عن الفئة الاجتماعية التي مسها ذلك التغير. فقد تحدث إعادة لتوزيع الدخل بين أفراد الفئات الغنية من المجتمع - دون حدوث أي إعادة توزيع للدخل بالنسبة للفئات الفقيرة أو الأقل دخلاً -، ومع ذلك تتغير قيمة معامل جيني.^٢ خلاصة القول، أنه في حالة الاهتمام بالفئات الفقيرة من المجتمع والتركيز على ما يطرأ من تغيرات على أنصبتها من الدخل، يفضل أن يتم الاعتماد على بعض المؤشرات المساعدة - بجانب معامل جيني - والتي تقيس التغيرات التي تطرأ على النصيب النسبي للفقراء في الدخل القومي.^٣

بعد استعراض مجموعة المؤشرات الفرعية اللازمة لقياس أداء كل قطاع أو مجال، تجدر الإشارة إلى أنه يمكن إضافة المزيد من المؤشرات التي تراعى خصوصية الدولة محل الدراسة فيما يتعلق بطبيعة المشاكل التي تواجهها. وذلك كأن يتم عند قياس أداء وكفاءة قطاع الصحة بدولة ما، إضافة مؤشر لتطور أعداد المصابين بمرض ما أو المتوفين نتيجة الإصابة ببعض الأمراض المتوطنة ببعض البلدان كالمalaria في الدول الأفريقية. كما يمكن عند قياس الأداء بالنسبة لمجال الأداء الاقتصادي ككل في بلد

١ راجع في ذلك الشأن: - إبراهيم العيسوي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢١.

- Martin Ravallion, "Pro-Poor Growth: A Primer", World Bank, at: <http://web.usal.es/~bustillo/RavallionPPGPrimer.pdf>

٢ فقد يتم تعديل نسب الضرائب المفروضة في مجتمع ما، مما ينتج عنه تخفيض الدخل المتاح للتصرف بالنسبة للعشرين في المائة الأعلى دخلاً لصالح الفئات المتوسطة، وحيث يظهر تحسناً في وضع معامل جيني، وذلك بالرغم من أن الفئات الفقيرة لم تتحسن دخولها.

٣ راجع: The World Bank, "Measuring Inequality", in "Poverty Reduction and Equity", at: <http://web.worldbank.org>

يعانى من عدم المساواة فى توزيع الفرص بين أقاليمه المختلفة بحيث تستأثر بعض الأقاليم دون غيرها بأغلب الفرص، إضافة مؤشرات تراعى البعد الجغرافى وتقيس مدى المساواة بين الريف والحضر أو بين الأقاليم المختلفة بالدولة فيما يتعلق بمعدلات البطالة أو تطور نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى... إلخ.

ويستدل على أداء القطاع الحكومى ككل، بحساب الوسط الحسابى للسبعة مؤشرات المتعلقة بأداء السبعة مجالات أو قطاعات سالفة الذكر. ثم، ويهدف حساب كفاءة الأداء فى كل مجال أو قطاع، تتسبب قيمة مؤشر الأداء المناسب إلى حجم الإنفاق العام ذى الصلة الوثيقة به. فبالنسبة لكل من قطاع التعليم والصحة، ينسب أدائهما إلى حجم الإنفاق على التعليم وحجم الإنفاق على الصحة على التوالى. أما قطاع البنية التحتية، فينسب أدائها إلى حجم الإنفاق على البنية التحتية. وفيما يتعلق بأداء قطاع الإدارة العامة، فينسب أدائه إلى حجم الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات. أما مجالى الاستقرار الاقتصادى والأداء الاقتصادى ككل، فينسب أداء كل منهما إلى حجم الإنفاق العام الإجمالى، بينما ينسب الأداء الخاص بمجال عدالة التوزيع إلى حجم التحويلات. وللوصول إلى كفاءة القطاع الحكومى ككل أو كفاءة الإنفاق العام ككل، يحسب الوسط الحسابى للسبعة مؤشرات السابقة الخاصة بكفاءة أداء كل قطاع أو مجال على حده.

٥

أداء وكفاءة الإنفاق العام فى مصر

فى الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١ - ٢٠١١/٢٠١٢

للقوف على أداء وكفاءة الإنفاق العام بمصر فى الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١ - ٢٠١١/٢٠١٢، سوف تطبق المنهجية سالفة الذكر، مع تقسيم الفترة محل الدراسة إلى ثلاث فترات زمنية فرعية، طول كل فترة منها أربع سنوات.^١ وبحيث تشمل الدراسة أيضاً السبعة قطاعات أو مجالات الرئيسية سالفة الذكر، وهى: التعليم، الصحة، البنية التحتية، الإدارة العامة، الاستقرار الاقتصادى، الأداء الاقتصادى، وعدالة التوزيع. ذلك مع استبدال بعض المؤشرات التى لا تتوافر بياناتها عن الفترة الزمنية محل الدراسة بمؤشرات تتوافر بياناتها.

^١ كلما اتسعت مدة الفترة محل الدراسة، كلما افصح ذلك المجال بدرجة أكبر لظهور آثار الإنفاق، حيث أنه عادة ما تكون هنالك فترة زمنية تفصل بين حدوث الإنفاق وظهور أثره (فيما يعرف بظاهرة الإبطاء Time Lagging). إلا أننا فى هذه الدراسة، ونتيجة لعدم توافر البيانات الكافية، قد اضطررنا لتقليل مدة الفترات الزمنية الفرعية بحيث يصبح طول كل منها أربع سنوات فقط.

ولابد من الإشارة هنا إلى مشكلة نقص البيانات المتاحة عن مصر، وكذا صعوبة الحصول عليها وتضاربها. فهناك العديد من السلاسل الزمنية التي لم تتوفر بياناتها بشكل كامل، مثل البيانات اللازمة لقياس أداء قطاع الصحة في مصر كمتوسط العمر المتوقع دون تعوق، وتلك التي تعتمد بصفة رئيسية في جمعها على استطلاعات الرأي والتي تقيس المستوى الخاص بمدى استجابة النظام الصحي المصري لاحتياجات وتوقعات المواطنين، وكذا مدى العدالة في توزيع قدرة النظام الصحي على تلك الاستجابة وعدم التمييز بين الفئات المختلفة من السكان. هذا بالإضافة إلى العديد من المؤشرات اللازمة لقياس أداء قطاع البنية التحتية في مصر ومجالاته المختلفة، وعلى رأسها تلك التي تقيس مدى جودة الخدمة المقدمة، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المؤشرات التي تقيس إمكانية الحصول على الخدمة كمؤشر عدد المنازل التي ترتبط بشبكات الكهرباء ونسبة المناطق التي تصل إليها إمدادات الوقود بشكل دائم ومنتظم.

أما بالنسبة لمشكلة تضارب البيانات، فمن الملاحظ اختلاف البيانات الخاصة بمصر من مصدر لآخر. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لمؤشر توقع الحياة عند الميلاد بالنسبة للإناث، يلاحظ أنه في حين بلغت قيمة ذلك المؤشر ٧٠ في كل من عام ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ في تقارير منظمة الصحة العالمية^١، نجد أن القيمة المذكورة لذلك المؤشر في تقارير التنمية البشرية لمصر بلغت ٧٣,٦ و ٧٤ للعامين ذاتهما على التوالي^٢. ومن ناحية أخرى، بلغت القيمة المسجلة لهذا المؤشر في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ على التوالي ٦٩,١ و ٦٩,٦، وذلك وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء^٣. وكذلك الحال بالنسبة لمعامل جيني للدخل في مصر، ففي حين تشير بيانات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة إلى أن القيمة المسجلة لذلك المعامل عام ٢٠٠٠ بلغت ٣٢,٨، نجد أن القيمة المسجلة في تقرير التنمية البشرية المصري^٤ - والذي يشارك في إصداره البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة- بلغت ٢٩,٣ في ذات العام. وبمراجعة قاعدة بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بشأن المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقير)^٥، نجد أن تلك القيمة بلغت ٣٦,١ في ذات العام أيضاً. ومن ثم، فهي تختلف عن تلك المذكورة في تقرير التنمية البشرية المصري، وذلك على الرغم من أن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء قد أشار سلفاً إلى أن مصدر ذلك البيان هو تقرير التنمية البشرية المصري^٦.

ومما لاشك فيه أن مثل ذلك التضارب في البيانات يرهق الباحث ويجعله في حيرة من أمره، كما

^٢ World Health Organization (WHO), "World Health Statistics", Different Issues, at:<http://www.who.int>

^٣United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "Egypt Human Development Report", Egypt, Different Issues.

٣ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، *الكتاب الإحصائي السنوي*، القاهرة، سبتمبر ٢٠١١، على موقع:

http://www.capmas.gov.eg/pdf/book_years/2011.pdf

^٤United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "Egypt Human Development Report 2003 : Local Participatory Development", Op.Cit., P.148.

٥ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، *المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقير: المؤشرات)*، على موقع:

http://www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802, or: <http://www.capmas.gov.eg/pdf/studies/inds/eg-liv-a-i.xls>

٦ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، *المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقير: المنهجية)*، على موقع:

http://www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

يؤثر بدوره على النتائج النهائية التي يتم التوصل إليها. ومن ثم، وفي ظل تلك المشكلات المتعلقة بالبيانات في مصر، تم تعديل وتغيير بعض المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومي في مصر. فبدلاً من الاعتماد على المؤشر المركب المقترح - في جزء المنهجية السابق - لقياس أداء قطاع الصحة، سيتم الاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. وجدير بالذكر أنه على الرغم من أن مؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد يعد أفضل من مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد- كما أشرنا سابقاً- إلا أن البيانات الخاصة بذلك المؤشر غير متاحة بالنسبة لمصر. ومن ثم، سيتم الاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد بدلاً منه.

هذا إلى جانب الاعتماد على المؤشر الخاص بمعدلات وفيات الأطفال الرضع الذين يقل عمرهم عن سنة، نظراً لأهميته. فهو يعكس مدى قدرة أنظمة الرعاية الصحية في مصر على تقديم الرعاية الصحية اللازمة للرضع وحديثي الولادة، وبحيث أن قصور تلك الأنظمة وعدم توفير الرعاية الصحية اللازمة يتسبب في ارتفاع تلك المعدلات بشكل ملحوظ. كما سيتم إضافة المؤشر الخاص بعدد الأسرة بمستشفيات وزارة الصحة إلى مجموعة المؤشرات التي يتم من خلالها قياس أداء قطاع الصحة، وذلك نظراً لأنه يقيس مخرجات ذلك القطاع بشكل مباشر، ويمكن أن يعكس التطورات أو التغيرات التي يمر بها أداء ذلك القطاع بصورة أسرع مقارنة بالتغيرات الأخرى التي قد تتغير ببطء على مدار الفترات الزمنية المختلفة وقد تتأثر بعوامل أخرى، بخلاف تلك المتعلقة بالإنفاق على قطاع الصحة، كالتغذية مثلاً.

أما بالنسبة لقطاع البنية التحتية، فسوف يعتمد على مؤشر متوسط استهلاك الفرد للكهرباء، ومتوسط الفاقد من الطاقة الكهربائية أثناء النقل والتوزيع لقياس أداء قطاع الطاقة. وبالنسبة لقطاع المياه والصرف الصحي، فسوف يعتمد في قياس أدائهما على نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة، والوسط المرجح بنسبة سكان الريف والحضر الخاص بنسبة السكان المتصلين بشبكات صرف¹. وفيما يتعلق بقطاع الاتصالات، فسوف يقاس أدائه بالاعتماد على مؤشر عدد خطوط الهاتف الأرضي لكل فرد، وعدد مقدمي خدمة الانترنت الآمن. ولقياس الأداء بقطاع النقل، ستستخدم مؤشرات أطوال السكك الحديدية، وعدد قطارات نقل الركاب، وعدد قطارات نقل البضائع، وعدد رحلات الطيران السنوية التي تقوم بها شركات النقل الجوي المسجلة في البلد، لمختلف دول العالم (بما في ذلك الرحلات المحلية داخل البلد محل الدراسة).

وجدير بالذكر هنا أنه لن يتم الاعتماد على مؤشرات مدى جودة الخدمة المقدمة والتي تقوم

¹ يشير مؤشر نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة إلى نسبة السكان الذين تتاح لهم قدرة معقولة للحصول على كمية كافية من المياه من مصدر محسن مثل وصلات مياه الأنابيب ومضخات المياه وفوهات الآبار والآبار الارتوازية والينابيع المحمية ومستجمعات مياه الأمطار. وتشمل المصادر غير المحسنة المياه المنقولة بواسطة شاحنات الصهريج أو الينابيع والآبار غير المحمية والعيون. وتعرف القدرة المعقولة للحصول على المياه بأنها توفر ما لا يقل عن ٢٠ لتراً للفرد في اليوم من مصدر لا يبعد أكثر من كيلومتر عن مسكنه. لمزيد من التفاصيل، راجع: The World Bank, "Data: Improved Water Source", at: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SAFE.RU.ZS>

بحسابها تقارير التنافسية الدولية وذلك نظراً لعدم توافرها قبل عام ٢٠٠٦، ومن ثم عدم تغطيتها للفترة الزمنية محل الدراسة. وسوف يُستعاض عنها بمؤشر عدد حوادث القطارات السنوية نظراً لأهميته بالنسبة للحالة المصرية في ظل التزايد المستمر في عدد تلك الحوادث.

جدول رقم (١) : المؤشرات المستخدمة لقياس الإنفاق والأداء بقطاعات ومجالات الإنفاق العام في مصر

القطاع أو المجال	المؤشرات التي تقيس الإنفاق	المؤشرات التي تقيس الأداء
الصحة	- حجم الإنفاق العام على قطاع الصحة	- العمر المتوقع عند الميلاد - معدل وفيات الأطفال الرضع - عدد الأسرة بمستشفيات وزارة الصحة
التعليم	- حجم الإنفاق العام على قطاع التعليم	- مؤشر التعليم للجميع (EDI)
البنية التحتية	- حجم الإنفاق العام الرأسمالي على البنية التحتية	- متوسط استهلاك الفرد للكهرباء - متوسط الفاقد من الطاقة الكهربائية أثناء النقل والتوزيع نسبة إلى الإجمالي - نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة - نسبة السكان المتصلين بشبكات صرف - عدد خطوط الهاتف لكل ١٠٠ فرد - عدد مقدمي خدمة الانترنت الآمن - أطوال السكك الحديدية - عدد قطارات نقل الركاب - عدد قطارات نقل البضائع - عدد رحلات الطيران - عدد حوادث القطارات
الإدارة العامة	- حجم الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	- مؤشر النظام القانوني وحقوق الملكية - مؤشر تنظيم الأعمال
الاستقرار الاقتصادي	- حجم الإنفاق العام الإجمالي	- معدل التضخم
الأداء الاقتصادي	- حجم الإنفاق العام الإجمالي	- معدل البطالة - معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي - معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
عدالة التوزيع	- حجم الإنفاق العام على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	- معامل جيني للدخل - النسبة بين دخل الـ ٢٠% الأغنى إلى الـ ٢٠% الأفقر

هذا وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه سوف يستخدم حجم المنفق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية، والنسبة بين دخل أفقر ٢٠% من السكان ودخل أغنى ٢٠% منه، إلى جانب معامل جيني للدخل، للوصول إلى كفاءة الأداء في مجال توزيع الدخل. هذا فيما يتعلق بقطاعات الصحة والبنية التحتية وعدالة التوزيع، أما بالنسبة لبقية القطاعات والمجالات، فسوف تستخدم ذات المؤشرات التي سبق ذكرها في قسم المنهجية المقترحة في الجزء الرابع من الدراسة. والجدول رقم (١) يلخص المؤشرات التي سيتم استخدامها

لقياس حجم الإنفاق على القطاع أو المجال محل الدراسة (مدخلات) وكذا المؤشرات التي سيتم الاعتماد عليها لقياس مستويات الأداء بكل قطاع أو مجال (مخرجات).

وبعد تحديد مؤشرات قياس المدخلات والمخرجات اللازمة لحساب أداء القطاع الحكومي وكفاءة الإنفاق العام، ومع تقسيم الفترة محل الدراسة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠١١/٢٠١٢) إلى ثلاث فترات زمنية فرعية طول كل منها أربع سنوات، يتم أولاً حساب متوسط حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) على كل قطاع أو مجال عن كل فترة فرعية. وهذه المتوسطات مبينة في الجدول رقم (٢).

جدول رقم (٢) : متوسط الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة في الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١- ٢٠١٢/٢٠١١
بالأسعار الثابتة (سنة أساس ١٩٩٩/٢٠٠٠)*

المتغير	القيمة (بالمليون جنيه)		
	متوسط عن الفترة الأولى ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠٠٤/٠٣	متوسط عن الفترة الثانية ٢٠٠٥/٠٤ حتى ٢٠٠٨/٠٧	متوسط عن الفترة الثالثة ٢٠٠٩/٠٨ حتى ٢٠١٢/١١
١- الإنفاق العام الإجمالي	١١٦٣٨٤,٣	١٥١٨٤٨,٣	١٧٨١٣٦,١
٢- الإنفاق العام على التعليم	٢٠٣٨٤,٧	١٩٦٢٩,٢	٢٣١٣٠,٠
٣- الإنفاق العام على الصحة	٥٤٧٠,٨	٧٠٣٥,٦	٨٤٧٣,٩
٤- الإنفاق العام الاستثماري على البنية التحتية	١٥٢٩٨,١	١٦٧٨٥,٢	٢٢٠٠٣,٦
٥- الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	٨٦٨٤,٠	١٠٩١١,٧	١٢٠١٤,٧
٦- الإنفاق العام على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	٣٢٧٢٣,٣	٤٧٠٧٨,٢٥	٥٤٢٥٧,٤

المصدر : حسبت البيانات الواردة بالجدول بناءً على البيانات الواردة بالجدول رقم (٣-م) بالملحق.

*حسبت قيم الأسعار الثابتة للإنفاق العام الإجمالي، والإنفاق العام على التعليم، والصحة، والمشتريات من السلع والخدمات، وعلى بند الدعم والمزايا الاجتماعية، باستخدام الرقم القياسي لأسعار المستهلكين (سنة أساس ١٩٩٩/٢٠٠٠). أما الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية والأسعار الثابتة، فقد حسب باستخدام مكش الناتج المحلي الإجمالي (سنة أساس ٢٠٠١/٢٠٠٢). (وكان من الأجدر أن يستخدم الرقم القياسي لأسعار المنتجين لحساب الأسعار الثابتة للإنفاق الاستثماري، إلا أن بياناته غير متاحة عن الفترة الزمنية محل الدراسة بأكملها، وذلك نظراً لأن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء قد بدأ في حساب الرقم القياسي لأسعار المنتجين بدءاً من سبتمبر ٢٠٠٧ وذلك بدلاً من حساب الرقم القياسي لأسعار الجملة).

وبعد حساب متوسط أحجام الإنفاق على مختلف القطاعات والمجالات على النحو المذكور سلفاً، يحسب مؤشر الأداء لكل قطاع أو مجال عن كل فترة أربع سنوات من الفترات الفرعية، ثم ينسب إلى متوسط حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) المناسب له، وذلك عقب تطبيع بياناته هو الآخر في ذات الأربع سنوات المكونة للفترة الزمنية، للحصول على مؤشر كفاءة أداء القطاع ككل في الفترة الزمنية الفرعية

محل الدراسة. ويبين الجدول رقم (٣) النتائج التي تم التوصل إليها- باستخدام المنهجية سالفة الذكر- بشأن مؤشرات الأداء والكفاءة في مصر في الفترة من ٢٠٠١/٢٠٠٠ وحتى ٢٠١٢/٢٠١١.^١

جدول رقم (٣) : مؤشرات الأداء والكفاءة في مصر في الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠١٢/٢٠١١

القطاع أو المجال	مؤشرات الأداء			مؤشرات الكفاءة		
	الفترة الأولى من	الفترة الثانية من	الفترة الثالثة من	الفترة الأولى من	الفترة الثانية من	الفترة الثالثة من
	٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٩/٠٨	٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٩/٠٨
	حتى ٢٠٠٤/٠٣	حتى ٢٠٠٨/٠٧	حتى ٢٠١٢/١١	حتى ٢٠٠٤/٠٣	حتى ٢٠٠٨/٠٧	حتى ٢٠١٢/١١
الصحة	٠,٤١٢	٠,٥٨٥	٠,٥٧٤	٢,٢٦٣	١,٠١٢	٠,٦٠٩
التعليم	٠,٠٥٣	٠,٧٣٧	٠,٩٤٧	٠,١٤٥	٣,٢٤٧	١,٠٩٢
الإدارة العامة	٠,٣٧٩	٠,٥٦١	٠,٦٨٦	٣,٠٥٢	١,٠٢٢	٠,٩٠٣
البنية التحتية	٠,٤٣٠	٠,٥٠١	٠,٥٨٦	٢,٥٣٧	١,٧١٥	٠,٨١١
الاستقرار الاقتصادي	٠,٧٠٥	٠,١٧٩	٠,٠٧٥	٤,٢٩٩	٠,٣٠٣	٠,١٢٧
الأداء الاقتصادي	٠,٣٩٣	٠,٧٣١	٠,٤٢١	٢,٣٩٦	١,٢٣٩	٠,٧١٣
عدالة التوزيع	٠,٥٩٩	٠,٥٧٥	٠,٣٥٢	٣,٢٣٨	١,٠٤٧	٠,٤٨١
القطاع الحكومي ككل	٠,٤٢٤	٠,٥٥٣	٠,٥٢٠	٢,٥٦١	١,٣٣٩	٠,٦٧٧

المصدر: تم حساب البيانات الواردة بالجدول بواسطة الباحثة، بناءً على البيانات الواردة بالجدولين رقم (١-م) و(٣-م) بالملحق.

ويتضح من هذا الجدول أنه بالنسبة للقطاعات الأربع الأولى- الصحة والتعليم والإدارة العامة والبنية التحتية- فإن أغلبها قد شهد تحسناً في الأداء في كل من الفترة الثانية والثالثة من الدراسة مقارنة بما قبلهما، وذلك فيما عدا قطاع الصحة الذي شهد تراجعاً طفيفاً في الفترة الثالثة. إلا أنه يجب الأخذ في الاعتبار أن أغلب المؤشرات التي اعتمد عليها لقياس أداء تلك القطاعات لم تتضمن مؤشرات لقياس الجودة وفقاً لاستطلاعات رأى المستهلكين ومدى رضائهم عن مستوى الخدمة المقدمة، وذلك نظراً لعدم توافر بيانات بشأنها تغطي الفترة الزمنية محل الدراسة بأكملها. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لقطاع البنية التحتية، اعتمدت الدراسة على مؤشر عدد حوادث القطارات السنوية كمقياس لمدى جودة الخدمة المقدمة

١ وذلك عن طريق القيام أولاً بتطبيع Normalization جميع القيم السنوية الخاصة بالبيانات، سواء تلك الخاصة بالمدخلات أو المخرجات، بهدف التغلب على مشكلة اختلاف وحدات القياس وبحيث تتحصر جميع قيم البيانات في النهاية بين صفر وواحد. مع ملاحظة أنه بالنسبة لقيم البيانات التي تعتبر زيادتها بمثابة دليل على التدهور بدلاً من التحسن، كمؤشر وفيات الأطفال أو الفاقد في الكهرباء أو معامل جيني لتوزيع الدخل...الخ، فيتم قبل التطبيع حساب المعكوس الضربي Multiplicative Inverse لتلك البيانات أولاً ثم بعد ذلك تطبيع الناتج المتحصل عليه. وهكذا، فإنه عقب تطبيع كل القيم، يتم حساب متوسط لقيم كل مؤشر فرعي من المؤشرات التي يتكون منها أداء القطاع محل الدراسة-عقب تطبيعها- في الأربع سنوات التي تتكون منها الفترة الزمنية الفرعية محل الدراسة. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لقطاع الصحة، والذي يتم قياس أدائه من خلال مؤشرين فرعيين هما العمر المتوقع ونسبة وفيات الأطفال، يتم حساب متوسط لقيم مؤشر العمر المتوقع-التي تم تطبيعها- والخاصة بالأربع سنوات الأولى محل الدراسة وكذلك بالنسبة للأربع سنوات الثانية والثالثة. وبعد ذلك يتم تكرار ذات الأمر مع مؤشر وفيات الأطفال بحيث يتم حساب متوسط قيمته في كل فترة زمنية فرعية. وبعد ذلك يتم قياس أداء قطاع الصحة ككل في الفترة الزمنية الفرعية محل الدراسة، عن طريق حساب متوسط لقيمتي متوسط مؤشر العمر المتوقع ومتوسط مؤشر وفيات الأطفال عن ذات الفترة.

ويمكن بالنسبة لمؤشرات الأداء الفرعية التي تتغير قيمها ببطء، كالأعمار المتوقعة عند الميلاد ونسب الملتحقين بالتعليم الثانوي، الإنكفاء بعمل متوسط لقيمتي المؤشر المسجلتين في أول وآخر سنتين فقط من الفترة الزمنية محل الدراسة، وذلك نظراً لأن مثل تلك المعدلات تتغير ببطء. بينما معدلات أخرى كمعدلات التضخم أو معدلات النمو تتغير بسرعة، ومن ثم لا بد من تغطية المتوسط لجميع سنوات الفترة الزمنية محل الدراسة.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن تطبيع البيانات يتم باستخدام المعادلة التالية: $X_i = \frac{(X_i - X_{min})}{(X_{max} - X_{min})}$ ، حيث القيم الصغرى والدنيا هي تلك المسجلة على مدار السلسلة الزمنية (٢٠٠١/٢٠٠٠-٢٠١٢/٢٠١١). لمزيد من التفاصيل حول أسلوب التطبيع، راجع:

- Ben Etkorn, "Data Normalization and Standardization", 2012, P.1, at: <http://www.benetzorn.com/wp-content/uploads/2011/11/Data-Normalization-and-Standardization.pdf>

- Andro Saitta, "Data Mining Research", Data Mining Research, July 2007, at: <http://www.dataminingblog.com/standardization-vs-normalization/>

من قبل قطاع البنية التحتية. لكن بمراجعة مؤشرات جودة البنية التحتية ككل- التي لم تتوافر بيانات بشأنها عن النصف الأول من الفترة محل الدراسة ومن ثم لم يكن من الممكن الاعتماد عليها-، يتضح أن مؤشر جودة الخدمة المقدمة في مصر قد تراجع في الفترة الأخيرة من ٤,٤ نقطة في عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، إلى ٣,٨ نقطة في عام ٢٠١١/٢٠١٢. ولم يقتصر التدهور على قيم المؤشر المسجلة محلياً، وإنما امتد ليشمل الترتيب الدولي على مستوى العالم، حيث تراجع ترتيب مصر وفقاً لمؤشر جودة خدمة البنية التحتية من المركز (٥٦) عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ للمركز (٨٨) عام ٢٠١١/٢٠١٢. وكذلك الحال بالنسبة لبقية المؤشرات التي تقيس مدى جودة خدمة قطاعات البنية التحتية الفرعية كالطرق والسكك الحديدية والكهرباء وغيرهم، والتي تدهورت هي الأخرى مع مرور السنوات كما يتضح من الجدول التالي.^١

جدول رقم (٤) : بعض المؤشرات المتعلقة بمدى جودة خدمة قطاع البنية التحتية والتعليم في مصر

المؤشر		الفترة							
		٢٠٠٩/٢٠٠٨		٢٠١٠/٢٠٠٩		٢٠١١/٢٠١٠		٢٠١٢/٢٠١١	
الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة
على مستوى	(بالنقاط)	على مستوى	(بالنقاط)	على مستوى	(بالنقاط)	على مستوى	(بالنقاط)	على مستوى	(بالنقاط)
الدول		الدول		الدول		الدول		الدول	
أولاً: مؤشرات قطاع البنية التحتية:									
-	جودة البنية التحتية ككل	٥٦	٤,٣	٦٨	٣,٩	٨٠	٣,٨	٨٨	٣,٨
-	جودة الطرق	٧٣	٣,٧	٧٥	٣,٤	٨٧	٢,٩	١٠٩	٢,٩
-	جودة طرق السكك الحديدية	٤٧	٣,٧	٤٦	٣,٢	٥١	٣,١	٥٢	٣,١
-	جودة البنية التحتية للموانئ	٥٧	٤,٢	٦٩	٤,٠	٧٩	٤,٠	٧٩	٤,٠
-	جودة البنية التحتية للمطارات	٤٤	٥,٥	٣٩	٥,٣	٤٨	٥,٠	٥٤	٥,٠
-	جودة امدادات الكهرباء	٥١	٥,٣	٥٣	٤,٦	٧٤	٤,٤	٨٢	٤,٤
ثانياً: مؤشرات قطاع التعليم									
-	جودة النظام التعليمي	١٢٣	٢,٥	١٣١	٢,٣	١٣٧	٢,٣	١٣٩	٢,٣
-	جودة تعليم العلوم والرياضيات	١٢٤	٢,٧	١٢٥	٢,٤	١٣٢	٢,٣	١٣٩	٢,٣

المصدر : World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report", Different Issues.

أما بالنسبة لقطاع التعليم، والذي تم حساب أدائه في هذه الدراسة بالاعتماد على مؤشر التعليم للجميع EDI والذي يشتمل على أربعة مؤشرات فرعية من بينها مؤشر لجودة التعليم -كما أشرنا سابقاً،

١ تجدر الإشارة إلى أن مقاييس الجودة المختلفة التي تقوم بحسابها تقارير التنافسية وفقاً لاستطلاعات الرأي عادة ما تتراوح قيمتها بين واحد وسبعة، حيث تعبر القيمة واحد أدنى أداء بينما تمثل القيمة سبعة أفضل أداء ممكن.

فهو يقيس جودة التعليم بالاعتماد على المؤشر الخاص بنسبة الطلاب الذين يستمرون في التعليم حتى الصف الخامس، وذلك على أساس أنه مع تدنى جودة التعليم يتسرب التلاميذ على مدار السنوات بحيث تقل نسب هؤلاء الذين يستمرون في التعليم حتى الصف الخامس.¹ إلا أن ارتفاع تلك النسبة لا يضمن ولا يعنى بالضرورة ارتفاع جودة النظام التعليمي في كل الأحوال، فقد يصل الطلاب للصف الخامس إلا أن مستوى التعليم الذى تلقوه لا يتسم بالجودة بحيث يعجزون عن إجراء بعض العمليات الحسابية التى يفترض أنهم درسوها فى المراحل التعليمية التى مروا بها، أو يعجزون عن قراءة وكتابة بعض المقالات التى يفترض أنهم قادرون على قراءتها أو كتابتها وفقاً للمستويات التعليمية التى اجتازوها.

ومن ثم، فإنه بمراجعة مؤشرى جودة النظام التعليمي ومدى جودة تعليم العلوم والرياضيات، يتضح تدهور مستوى جودة النظام التعليمي فى مصر، بحيث تراجعت قيمة المؤشر الذى يقيس مستوى تلك الجودة من ٢,٦ نقطة فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى ٢,٣ نقطة فى عام ٢٠١١/٢٠١٢. كما تراجع ترتيب النظام التعليمي فى مصر وفقاً لمدى جودته من المركز ١٢٣ فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ للمركز رقم ١٣٩ فى عام ٢٠١١/٢٠١٢ (كما يتضح من الجدول السابق).

وهكذا، فإن أخذ مؤشرات الجودة فى الاعتبار عند قياس مستوى أداء قطاع ما كالتعليم أو البنية التحتية- فى حال توافر بياناتها- قد يقلل بدوره من مستوى الأداء. أضف إلى ذلك أيضاً، أنه لو توافرت البيانات اللازمة لحساب المؤشرات التى تقيس أبعاد مشكلة التوزيع الجغرافى للخدمات فى مصر، والتفاوت فى مدى توافر الخدمة وكذا جودتها بين المحافظات المختلفة، بحيث يتم ضمها لمجموعة المؤشرات التى تقيس أداء القطاعات، لازداد الأمر سوءاً، وذلك نظراً لوجود تفاوت لصالح المحافظات الحضرية وعلى حساب المحافظات غير الحضرية. كما أنه داخل المحافظات غير الحضرية، هنالك تفاوت آخر لصالح الوجه البحرى وعلى حساب الوجه القبلى.

وفيما يتعلق بمستويات الكفاءة، فيتضح من الجدول رقم (٣) أن مستويات كفاءة الإنفاق على قطاع الصحة قد تراجعت فى الفترة الثانية مقارنة بالأولى-على الرغم من تحسن الأداء-، واستمر ذلك التراجع فى الفترة الثالثة إلى ما دون المستوى المتحقق فى الفترة الأولى -مع تراجع مستويات الأداء بالقطاع-. أما فيما يتعلق بقطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية، فقد شهدت جميعها تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثانية بالمقارنة بالفترة الأولى، فيما عدا قطاع التعليم. كما شهدت القطاعات الثلاثة تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثالثة بالمقارنة بالفترة الثانية، وذلك على الرغم من تحسن مستويات الأداء فى تلك الفترة. وهو الأمر الذى يعكس وجود نقص فى كفاءة الإنفاق على تلك القطاعات، بمعنى ارتفاع تكلفة ما يتحقق من أداء.

١ فمع صعوبة الحصول على البيانات اللازمة لحساب المؤشرات التى يمكن أن تعبر عن مدى جودة نظم التعليم كمؤشر متوسط درجات التلاميذ فى مختلف المواد، لجأت منظمة اليونسكو للاعتماد على مؤشر نسبة التلاميذ الذين يستمرون فى التعليم حتى الصف الخامس كبديل، وذلك نظراً لارتباط ذلك الأخير بعلاقة إيجابية قوية بمؤشر متوسط درجات التلاميذ فى مختلف المواد. لمزيد من التفاصيل، راجع: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), " *The Education For All* ", *Global Monitoring Report*, 2013-2014, P.308.

وفيما يتعلق بالأداء في مجالات الاستقرار والأداء الاقتصادي وكذا عدالة التوزيع، فيتضح من الجدول رقم (٣)، أن مجال الأداء الاقتصادي، وبخلاف المجالين الآخرين، قد شهد تحسناً في الأداء في الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٤ حتى ٢٠٠٨/٢٠٠٧، وذلك مقارنة بالفترة التي سبقتها. ويرجع السبب في ذلك إلى تحسن معدلات نمو كل من الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد من الناتج في تلك الفترة وكذا تحسن معدلات التشغيل. وذلك كنتيجة لمجموعة السياسات التي انتهجتها الدولة في تلك الفترة والتي استهدفت في الأساس تحقيق معدلات نمو مرتفعة عن طريق تحفيز الاستثمار والنشاط الاقتصادي والاهتمام بالقطاعات القائدة كالتصدير والسياحة. إلا أن ذلك قد جاء على حساب الاهتمام بالفقراء وذوى الدخل المنخفضة حيث تراجع انحياز الدولة تجاه تلك الفئات، مما أثر بالسلب على الأداء في مجال عدالة التوزيع في الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٤ حتى ٢٠٠٨/٢٠٠٧.

وقد تدهور الأداء بعد ذلك في الثلاث مجالات- سائلة الذكر- تدهوراً واضحاً، وذلك في الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١١/٢٠١٢. ولقد لعبت العوامل الخارجية والصدمات الداخلية التي شهدتها الاقتصاد المصري في تلك الفترة دوراً كبيراً في تفسير ذلك التدهور. ففوق الأزمة المالية العالمية في نهاية عام ٢٠٠٨ أثر بالسلب على مختلف النواحي الاقتصادية نظراً لتباطؤ معدل نمو عائدات قناة السويس، وانخفاض عائدات قطاع السياحة، بالإضافة إلى تراجع معدلات نمو الاستثمار وارتفاع العجز في الميزان التجاري- نظراً للتراجع الشديد في حصيللة الصادرات المصرية- وانخفاض فائض ميزان الخدمات.... إلخ. وكذلك، فإن قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وما تلاها من فترة عدم استقرار سياسى أدى إلى تراجع معدلات الاستثمار والنمو، وانخفاض إيرادات السياحة وعائدات التصدير. كما ارتفع عجز كل من الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات، وكذلك ازداد حجم الدين العام وتزايدت معدلات البطالة والفقر. وقد تمثلت المحصلة النهائية لكل ذلك في تراجع الأداء في مجالات الأداء الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي وعدالة التوزيع.

ولقد صاحب ذلك التراجع في الأداء تدهوراً في مستويات الكفاءة المسجلة في الثلاث مجالات المذكورة في الفترة من عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١١/٢٠١٢، مقارنة بالفترة الثانية، وكذلك بالفترة الأولى. فمع تزايد أحجام الإنفاق (المدخلات) وتناقص مؤشرات الأداء (المخرجات)، يصبح من المنطقي أن تتناقص مستويات الكفاءة.

أما بالنسبة لأداء القطاع الحكومي ككل، فقد تحسن في الفترة الثانية مقارنة بالأولى. إلا أنه بحلول الفترة الثالثة، وبالرغم من تحسن أداء قطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية خلالها، إلا أن المحصلة النهائية تمثلت في تدهور أداء القطاع الحكومي ككل، وذلك على الرغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجمالي بالأسعار الثابتة (راجع الجدول رقم ٢). ومع تراجع أداء القطاع الحكومي ككل،

تراجعت مستويات كفاءة الإنفاق العام الإجمالي، وهو ما يؤكد الانطباع العام السائد بضعف مستوى أداء وكفاءة الإنفاق العام الإجمالي والجهاز الحكومي في مجموعه.

٦

أهم النتائج والتوصيات

يمكن تلخيص أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها من خلال دراسة وتحليل أداء وكفاءة الإنفاق العام في مصر في الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١ حتى ٢٠١١/٢٠١٢ في مجموعة النقاط التالية:

أولاً: إن انخفاض نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لا يضمن بالضرورة تحقيق مستويات مرتفعة من الكفاءة. فعلى الرغم من أن بعض الدراسات -المشار إليها سابقاً في الجزء الثالث من الدراسة- قد أشارت إلى أنه كلما صغر حجم الحكومة، ارتفع مستوى كفاءة أدائها، وأن الحكومات التي لا تتجاوز نسب إنفاقها العام ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي عادة ما تتمتع بمستويات أعلى في الكفاءة. إلا أنه من الواضح أن تلك العلاقة لا تنطبق على الحالة المصرية، فعلى الرغم من أن حجم الحكومة في مصر بلغ ٣٠,٨% في المتوسط في الفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١١/٢٠١٢، إلا أن ذلك قد اقترن بمستويات كفاءة إنفاق عام متدنية^١. وكذلك، فإن ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لا يؤدي بالضرورة لانخفاض مستويات الكفاءة. فكما أشرنا سابقاً في الجزء الثالث من الدراسة - أن هنالك الكثير من الدول المتقدمة التي تتمتع بمستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة، ومع ذلك تتخطى نسب إنفاقها العام نسبة الـ ٤٠%.

ثانياً: أنه على المستوى القطاعي، فإن هنالك ثمة قطاعات في مصر كالتعليم والصحة والبنية التحتية، تعتبر زيادة الإنفاق عليها -المصحوبة بمجموعة من الإجراءات التكميلية التي تهدف لزيادة مستويات كفاءة ذلك الإنفاق كزيادة الرقابة على أداء الحكومة والسيطرة على الفساد ومراجعة أنماط تخصيص الإنفاق على البنود المختلفة داخل كل قطاع... إلخ- مطلباً هاماً ومحورياً للإرتقاء بمستويات كفاءتها في الفترة القادمة، حيث أنه من الصعب أن تتمتع تلك القطاعات بمستويات كفاءة جيدة في ظل ضعف أحجام ونسب الإنفاق عليها، وبخاصة في حال كون البلد محل الدراسة بلداً نامياً كمصر؛ ذلك أن الإنفاق عليها في البلدان النامية لم يصل بعد للمستويات المناسبة اللازمة لتلبية احتياجات المواطنين وكذا تحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

فقطاع البنية التحتية في مصر، على سبيل المثال، يعاني من ضعف نسب المخصص للإنفاق عليه لدرجة لا تتناسب بأي حال من الأحوال مع احتياجات المجتمع، وبحيث ينعكس ذلك في النهاية بوضوح على مستوى كفاءة خدمات القطاع. وكذلك قطاع الصحة والذي يذهب الشق الأكبر من الإنفاق

١ وذلك مقارنة بـ ٣١,٢% في المتوسط في الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٤ حتى ٢٠١١/٢٠١٢، و٣٠% في الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠٠٣/٢٠٠٤. راجع: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.

عليه لبند الأجور، وبحيث يصبح المتبقى للإنفاق على بقية البنود كالإنفاق على شراء السلع والخدمات والإنفاق على الاستثمارات وغيرها، ضئيلاً للغاية، مما يصعب معه توفير الأدوية والأمصال الضرورية في الوحدات الصحية والمستشفيات العامة، أو صيانة المستشفيات والأجهزة الطبية وتجديدها على نحو منتظم، ناهيك عن النقص الدائم في المستلزمات الطبية الرئيسية كالسرنجات وأجهزة قياس الضغط والسكر والحرارة وغيرها، وبخاصة في الريف والمناطق النائية.^١ وكذلك الحال بالنسبة لقطاع التعليم، والذي يذهب الشق الأكبر من مخصصات الإنفاق عليه إلى بند الأجور، تاركاً بقية البنود تعاني من النقص الشديد، مما يعكس بدوره على مستوى كفاءة أداء القطاع. وعلى الرغم من أن نسبة المخصص للإنفاق على بند الأجور في كل من قطاعي الصحة والتعليم تعد مرتفعة، إلا أنه مع كبر عدد العاملين بكل قطاع، يصبح متوسط أجر العامل منهم متدنياً للوفاء بمستوى معيشة لائق، مما يؤثر بدوره هو الآخر على مستويات كفاءة الأداء.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من تزايد حجم المنفق (بالأسعار الثابتة) على كل من قطاع التعليم والصحة (كما هو واضح من الجدول رقم ١)، إلا أنه من الواضح أن تلك الزيادة لم تكن كافية لرفع كفاءة الأداء بهذين القطاعين. أضف إلى ذلك، أن تلك الزيادات لم تقابلها زيادة مماثلة في نسب المنفق على هذين القطاعين إلى الناتج المحلي الإجمالي حيث استقرت تلك النسبة بالنسبة لقطاع الصحة عند ١،٤%، بينما تراجع تلك النسبة بالنسبة لقطاع التعليم من ٥،٣% إلى ٤،١%، ثم إلى ٣،٩% على الترتيب في الثلاث فترات محل الدراسة.^٢

ثالثاً: إن هنالك حاجة ماسة لمراجعة نمط تخصيص الإنفاق على البنود الفرعية بكل قطاع، وبحيث يتم تعديله على نحو تتحسن معه مستويات الكفاءة؛ كأن تتم زيادة المخصص للإنفاق على بند الصيانة والإصلاح بقطاع البنية التحتية، أو أن تتم زيادة المخصص لبند الإنفاق الاستثماري بقطاع التعليم والصحة، نظراً لأن القدر المخصص حالياً يقصر كثيراً عن احتياجاتهما الفعلية، مما يؤثر بالسلب على كفاءة الأداء في النهاية.^٣ بالإضافة إلى الاهتمام بدرجة أكبر بدعم نظام التأمينات الاجتماعية، ودعم الأدوية وألبان الأطفال نظراً لأهميتهم. وهذا لا يغني عن تدبير موارد إضافية لزيادة حجم الإنفاق العام.

رابعاً: تعرض الاقتصاد المصري في الأربع سنوات المكونة للفترة الأخيرة من الدراسة (٢٠٠٧/٢٠٠٨ - ٢٠١١/٢٠١٢) لمجموعة من الصدمات الخارجية والإختلالات الداخلية- التي جاء

١ عبد الفتاح الجبالي، *الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات*، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣٢، ٣٣.
٢ تم حساب تلك النسب بواسطة الباحثة، بناء على البيانات الواردة بالجدول رقم (٢-م) وبيانات الناتج المحلي الإجمالي الواردة بتقارير وزارة المالية، *التقرير المالي الشهري*، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.

٣ في دراسة أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٧، توصل إلى أن نسبة المنفق على بند الصيانة في قطاع النقل في مصر لا تتعدى نسبة ٠،٥% من إجمالي الناتج المحلي. هذا في حين أن البلدان التي تمر بنفس مراحل التنمية التي يمر بها الاقتصاد المصري تخصص مبالغ أعلى من ذلك، مثل أوكرانيا (٠،٤٥%) والإكوادور (٠،٢٣%). لمزيد من التفاصيل، راجع:

Adla Ragab and Hisham Fouad, "Roads and Highways in Egypt, Reform For Enhancing Efficiency", The Egyptian Center For Economic Studies, *ECES Working Paper* N.152, December 2009. P.13.

على رأسها الأزمة المالية فى نهاية عام ٢٠٠٨، وقيام ثورة ٢٥ يناير وما تلاها من أحداث- التى أقلت بظلالها على مستويات الكفاءة فى تلك الفترة. ومن ثم، فإن الأمر يستلزم إتخاذ مجموعة من الإجراءات المكملة المتنوعة- بخلاف زيادة الإنفاق العام-، والتى من شأنها معالجة أوجه الخلل والقصور التى نتجت عن تلك الأحداث. فبمراجعة المؤشر الذى تصدره تقارير الحرية الاقتصادية فى العالم والخاص بمستوى الفساد والمحسوبية ومقدار المبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات، يتضح تردى الوضع فى الفترة الأخيرة حيث تراجع قيمة المؤشر من ٥,٣ نقطة عام ٢٠٠٩، إلى ٤,٤ نقطة فى عام ٢٠١٠، ثم إلى ٣,٩ نقطة فى عام ٢٠١١، و٣,٨ نقطة فى عام ٢٠١٢. وكذلك الحال بالنسبة لمؤشر الثقة فى إمكانيات جهاز الشرطة الذى تراجع من ٤,٩ إلى ٤,٨ نقطة ثم إلى ٤,٢ نقطة، و٣,٢ نقطة فى ذات الأربع أعوام على التوالى، ومؤشر التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار الجرائم الذى تراجع من ٥,٥ نقطة إلى ٤,٨ نقطة إلى ٣,٣ نقطة و٢,٢ نقطة فى ذات الأربع أعوام على التوالى.^١

وبخلاف تلك المجموعة من المؤشرات، والتى تدخل فى حساب مؤشرى النظام القانونى وحماية حقوق الملكية، وتنظيم الأعمال- المشار إليهما سابقاً- واللذين يعتمد عليهما فى قياس أداء قطاع الإدارة العامة، فإن هنالك مجموعة أخرى من المؤشرات تستدعى التوقف عندها أيضاً. ويأتى على رأس تلك المؤشرات، ذلك الذى تقوم بحسابه تقارير التنافسية العالمية والذى يقيس التكلفة التى تتحملها منشآت الأعمال بسبب الإرهاب، والذى حصلت مصر على الترتيب الأخير بالنسبة له فى عام ٢٠١٣/٢٠١٢ بقيمة مؤشر بلغت ٢,٦ نقطة، وذلك مقابل ٣,١ نقطة فى عام ٢٠١٢/٢٠١١، و٣,٨ نقطة فى عام ٢٠١٠/٢٠١١، و٤,١ نقطة فى ٢٠٠٩/٢٠١٠، و٤,٩ فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩.^٢ ومن ثم، يستلزم الأمر فى المرحلة المقبلة السعى لإصلاح أوجه الخلل المختلفة التى يعانىها المجتمع المصرى، وكذا تحسين الأوضاع السياسية، وإعادة الاستقرار السياسى والاقتصادى لما لهذه العوامل من تأثيرات على أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل.

خامساً: إن ثمة حاجة ملحة إلى أن توجه الجهات المعنية بجمع وتجهيز ونشر البيانات فى مصر اهتماماً أكبر بمشكلة عدم توافر سلاسل البيانات الكاملة وكذا تضارب بياناتها إن وجدت. ومن ثم، فإن الأمر يستلزم أن تقوم تلك الجهات بمراجعة وتصحيح البيانات القديمة والتوصل إلى سلاسل زمنية طويلة ومتسقة، إلى جانب التوثيق الدقيق للتعريف وأساليب البيانات، وطرق الحساب أو التقدير، وأساليب التعديل فى التقديرات السابقة، مع نشر هذه المعلومات فى تقارير تتاح فى سهولة ويسر لكل من

١ بالنسبة لمجموعة المؤشرات المشار إليها (وهى الفساد، استقلال القضاء، التدخل العسكرى فى سريان القوانين والعمل السياسى، الثقة فى إمكانيات الشرطة، التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار الجرائم)، فإن قيمتها تتراوح بين واحد وسبعة، حيث تمثل القيمة واحد أسوأ الممارسات بينما تعبر القيمة سبعة عن أفضل الممارسات. راجع: Economic Freedom Network, "EFW Dataset 2014", *Economic Freedom of the world 2014 Annual Report*, The Fraser Institute, 2014, at: <http://www.freetheworld.com/2014/EFWdataset2014.xls>

٢ بالنسبة لمؤشر التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال نتيجة لوجود ارهاب، فإن قيمته تتراوح بين واحد وسبعة حيث تمثل القيمة واحد وجود تكاليف معنوية، بينما تعبر القيمة سبعة عن عدم وجود تكاليف. راجع: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2013/2014", Op.Cit.

يطلبها^١. كل ذلك، إلى جانب ضرورة الاهتمام بإجراء استطلاعات للرأى تتسم بالشفافية، وتقيس مستوى رضاء فئات المواطنين المختلفة بشأن جودة الخدمات المقدمة، وإتاحة البيانات المتعلقة بنتائج تلك الاستطلاعات.

سادساً: وأخيراً، فإن الدراسة الحالية قد قامت بقياس كفاءة القطاع الحكومى ككل وتقديم نظرة شاملة على مستويات كفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة ٢٠١١/٢٠٠٠ حتى ٢٠١٢/٢٠١١، وذلك عن طريق قياس كفاءة الإنفاق العام على مجموعة من القطاعات والمجالات الفرعية، هى الصحة، والتعليم، والإدارة العامة، والبنية التحتية، والاستقرار الاقتصادى، والأداء الاقتصادى، وعدالة التوزيع. ويمكن فى المستقبل، ولمزيد من التفصيل، إجراء مجموعة مكملة من الدراسات التفصيلية، تخصص كل واحدة منها لقياس وتتبع مستويات الكفاءة فى أحد هذه القطاعات أو المجالات، والوقوف على الأسباب الكامنة لتغير مستويات تلك الكفاءة فى القطاع محل الدراسة.

ملخص وخاتمة

يمكن تلخيص اتجاهات تطور أداء القطاع الحكومى وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة ٢٠٠٠/٢٠٠١ حتى ٢٠١٢/٢٠١١، فيما يلى:

- بالنسبة لقطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية، فقد تحسنت مستويات أدائهم فى كل من الفترة الثانية والثالثة مقارنة بما قبلهما، وذلك على الرغم من تزايد حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) على بعضهم فى بعض الفترات وتراجعهم على البعض الآخر فى فترات أخرى. أما مستويات الكفاءة بهذه القطاعات الثلاثة، فقد شهدت تدهوراً فى الفترة الثانية بالمقارنة بالفترة الأولى، فيما عدا قطاع التعليم. كما شهدت القطاعات الثلاثة جميعها تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثالثة بالمقارنة بالفترة الثانية. أما قطاع الصحة، فمع تزايد حجم الإنفاق عليه (بالأسعار الثابتة)، تحسن أدائه فى الفترة الثانية، ثم تراجع أدائه فى الفترة الثالثة. هذا فى حين، أخذت مستويات كفاءته فى التراجع بشكل مستمر خلال فترات الدراسة.
- وفيما يتعلق بمجال الأداء الاقتصادى: مع تزايد حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) على ذلك المجال طوال الفترات الثلاث محل الدراسة، تراجعت مستويات الأداء به فى الفترة الثانية مقارنة بالأولى، ثم تحسنت بعد ذلك فى الفترة الثالثة مقارنة بالثانية. هذا فى حين أخذت مستويات كفاءة الإنفاق العام على هذا المجال فى التراجع طوال فترات الدراسة. أما مجالى الاستقرار الاقتصادى وعدالة التوزيع، فعلى الرغم من تزايد حجم المنفق (بالأسعار الثابتة) عليهما، إلا أن كل من مستويات الأداء والكفاءة المسجلة بالقطاعاتين قد أخذت فى التراجع طوال فترات الدراسة.

١ إبراهيم العيسوى، الاقتصاد المصرى فى ثلاثين عاماً، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧٥.

• وبخصوص القطاع الحكومي ككل، فقد تحسن أدائه في الفترة ٢٠٠٤/٢٠٠٥ حتى ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ثم انخفض بعد ذلك في الفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١١/٢٠١٢. أما كفاءة أدائه، فقد أخذت في التراجع طوال فترات الدراسة. ومن ثم، فإن الدراسة الحالية تؤكد الانطباع العام السائد عن تدنى مستوى كفاءة الإنفاق العام والجهاز الحكومي ككل.

وهكذا، فإنه في ضوء ما توصلت إليه الدراسة، يستلزم الأمر التأكيد على مجموعة النتائج التالية:
أولاً: أن تحسن الأداء لا يضمن بالضرورة تحسن كفاءة الإنفاق العام. فمعدل ذلك التحسن في الأداء قد يكون أقل من معدل الزيادة في الإنفاق على القطاع، مما يؤدي في النهاية لانخفاض مستوى الكفاءة.
ثانياً: أن تراجع مستويات كفاءة الإنفاق العام في الفترة الأخيرة، سواء بالنسبة لكل قطاع أو مجال على حده أو للقطاع الحكومي ككل، يعكس ارتفاع تكلفة ما يتحقق من أداء، أو بمعنى آخر ضعف العائد من الإنفاق على تلك القطاعات.

ثالثاً: أن زيادة الإنفاق العام -الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق- لا تؤدي بالضرورة لتحسين مستويات الأداء والكفاءة، على مستوى القطاع الحكومي ككل، بل على العكس قد يصاحبها في بعض الأحيان تدهوراً في تلك المستويات. فعلى الرغم من زيادة متوسط الإنفاق العام بالأسعار الثابتة في الفترة الثانية، واستمرار تلك الزيادة في الفترة الثالثة، إلا أن التغيير في مستويات أداء القطاع الحكومي لم يكن بالمثل حيث تحسنت تلك المستويات في البداية، ثم تدهورت بعد ذلك. أما بالنسبة لمستويات الكفاءة، فلم تشهد أي تحسن مع زيادة حجم الإنفاق العام.

وأخيراً، فإنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الاعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق، وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التي من شأنها رفع كفاءة ذلك الإنفاق، والتي يأتي على رأسها محاربة الفساد وتثبيد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء، إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التي يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع، ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسي، وإشاعة الأمن في البلاد.

ملحق الفصل الرابع

جدول رقم (١-م) : مؤشرات أداء قطاعات ومجالات الإنفاق العام فى مصر فى الفترة من ٢٠٠٠/٢٠٠١ - ٢٠١٢/٢٠١١

السنوات												
القطاع أو المجال	٢٠٠١	٢٠٠٢/٠١	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٦/٠٥	٢٠٠٧/٠٦	٢٠٠٨/٠٧	٢٠٠٩/٠٨	٢٠١٠/٠٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١
قطاع الصحة												
١- العمر المتوقع عند الميلاد (بالسنة)	٦٨,٥٩١	٦٨,٧٨٦	٦٨,٩٥١	٦٩,١٠٧	٦٩,٢٦٣	٦٩,٤٣١	٦٩,٦١٣	٦٩,٨٠٨	٧٠,٠١٣	٧٠,٢٢٨	٧٠,٤٥٠	٧٠,٦٧٨
٢- معدل وفيات الرضع أقل من عام (لكل ألف)	٣١,٥	٢٨,٢	٢١,٥	٢١,٩	٢٢,٦	٢٠,١	١٩,٤	١٧,٧	١٥,٧	١١,٦	١٤	١٤,٧
٣- عدد الأسرة بمستشفيات وزارة الصحة	٧٥٦٤٧	٧٩٦٣٢	٨٠,٥٣٥	٨٠,٦٢١	٨٠,٣١١	٨٠,١٠٣	٧٨٨٩٤	٧٩,٠٧٦	٦٣,٠٠٦	٤٤٦,٠٨	٤٢٧,٩٢	٤١٦,٤٧
قطاع التعليم												
٤- مؤشر التعليم للجميع EDI (بالنقاط)	٠,٨٢٨	٠,٨٢٢	٠,٨٢٨	غير متاح	٠,٨٧٣	٠,٨٨٣	٠,٨٧٧	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٠,٨٩	٠,٨٩٨
قطاع الإدارة العامة												
٥- مؤشر النظام القانونى وحقوق الملكية (بالنقاط)	٥,٨٧	٤,٦	٤,٩	٤,٧	٤,٤	٥,٤٧	٥,٨	٦,١	٥,٧	٥,٤٩	٥,٢٤	٤,٥٥
٦- مؤشر تنظيم الاعمال (بالنقاط)	٥,٤٧	٥,٥	٤,٤	٤,٥	٤,٨	٤,٢٣	٥,٣	٥,٣	٥,٩	٦,١	٥,٦٨	٥,٦٦
قطاع البنية التحتية												
٧- متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء (بالميغا وات ساعة MWh)	٦٧٢٤٦,٠٠٠	٧٢١٧١,٠٠٠	٧٧١٢٩,٠٠٠	٨٣٥,٠٠٠	٨٨٢٨٥,٠٠٠	٩٥٣,٠٠٠	١,٠٢٤٧٥,٠٠٠	١١,٨١٦,٠٠٠	١١,٦٢٠,٠٠٠	١٢,٣٤٤٨٠,٠٠٠	١٣,٠٤٣٧٠,٠٠٠	١٣,٨٣٧٤,٠٠٠
٨- متوسط الفاقد من الطاقة أثناء النقل والتوزيع (نسبة مئوية من إجمالي الناتج)	١٣,٧٥٧	١٣,٠٩٤	١٢,٦٤٨	١١,٣٠٥	١٢,١٥٧	١١,٥٩٦	١٠,٩٠٣	١٠,٩٨٩	١٠,٦٣٦	١٠,٥١٦	١٠,١٦٣	١٠,٦٠٢
٩- نسبة السكان المتصلين بشبكات مياه محسنة (نسبة مئوية)	٩٦,١	٩٦,٤	٩٦,٨	٩٧,١	٩٧,٤	٩٧,٧	٩٨	٩٨,٤	٩٨,٧	٩٩	٩٩,٣	٩٩,٣
١٠- نسبة السكان المتصلين بشبكات صرف (نسبة مئوية)	غير متاح	٨٧,٣٨	غير متاح	غير متاح	٨٧,١	غير متاح	٤٩,١	غير متاح	٥٩,٩٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح
١١- عدد خطوط الهاتف لكل مائة فرد	٨,١٠٦	٩,٧١٩	١١,١٠٨	١٢,٢١٨	١٢,٩٩٢	١٤,٠١٠	١٤,٣٠٢	١٤,٥٩٤	١٥,١٣٣	١٢,٩٣٧	١١,٨٥٧	١٠,٥٥٨
١٢- عدد مقدمى خدمة الانترنت الأمن (لكل مليون فرد)	غير متاح	٠,١٦٤	غير متاح	٠,٢٤٥	٠,٣٩٧	٠,٥٤٣	٠,٧٢٦	٠,٨٦٢	١,٠٧٣	١,٥٥٠	٢,٣٨٢	٣,١٢٤
١٣- أطوال خطوط السكك الحديدية (بالكيلومتر)	٥,٠٢٤	٥,١٢٥	٥,١٥٠	غير متاح	٥,١٥٠	٥,١٥٠	٥,١٩٥	٥,١٩٥	٥,٠٦٣	٥,١٩٥	٥,١٩٥	٥,١٩٥
١٤- عدد القطارات الشغالة فى مجال نقل الركاب	٤٥٢,٢٣	٤٦١,٨٢١	٤٦٦,٢٤٥	٤١٣,١٧٣	٤١٢,٤٤٨	٤١٦,٨٢٠	٣٨٥,٥١٤	٣٦٥,٣٦٢	٣٧٠,٥٠٧	٣٨٢,٩٥٠	٤٠١,٥٠٠	غير متاح
١٥- عدد القطارات الشغالة فى مجال نقل البضائع	٢,٠٧١٨	١,٨٧٥٠	١,٧٦٤٨	١,٧٦٤٥	١,٦١٣٦	١,٥١٥٧	١,١٩٠٣	٩٢١٣	٧٢٠,٨	٧٩٦٢	٧٩٦٢	غير متاح
١٦- عدد حوادث القطارات	١٢,٠٣	١١,٠٢	٩٧٥	٩٧٨	٩٧٥	١,٠٤٣	١,١١٨	١,٢٣١	١,٢٩٣	١,٥٧٧	١,٠٥٧	غير متاح
١٧- عدد رحلات الطيران	٤٧٤١٨	٤١٣٧٣	٤١٨٥٨	٤٢١٥٢	٤٢١٨٩	٤٤٧٣٠	٤٧٤٤٤	٥١٤٤٠	٥٧٥١٠	٥٦٤١٤	١,٠٠٦٣٦	٦٦٦٧٢

مجال الاستقرار الإقتصادي											
غير متاح	٢٠٤	٣٤٢	٤٠٩	١١٤٤	٤٠٢	١١	١١٠٧	١٦٠٢	١١٠٧	١١	٨٠٧
١٨- معدل التضخم											
مجال الأداء الإقتصادي											
غير متاح	٣٠٢	٣٠٢	٤٠١	٤٠٥	٦٠٨	٧٠١	٧٠٢	٤٠٧	٥٠١	١٠٨	٢٠٢
١٩- معدل النمو الحقيقي السنوي للنااتج المحلي بسعر السوق											
غير متاح	١٠١	١٠٢	٢٠١	٢٠٥	٤٠٨	٥٠١	٥	٢٠٤	٢٠٨	٠٠٦-	٠٠١-
٢٠- معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي											
غير متاح	٩٠٢	١٠٠٢	١١	١٠٠٣	١١٠٢	١٠٠٦	٨٠٩	٨٠٧	٩٠٤	٩	١٢
٢١- معدل البطالة											
مجال عدالة التوزيع											
غير متاح	٢٩٠٣	غير متاح	غير متاح	٣٥٠٢	٣٣٠٢	غير متاح	غير متاح	٣١	غير متاح	٣١	غير متاح
٢٢- معامل جيني لتوزيع الدخل											
غير متاح	٤٠٤	غير متاح	غير متاح	٣٠٩	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٤٠٥	غير متاح	غير متاح	٤٠٤٦
٢٣- نسبة ٢٠% الأعلى إلى ٢٠% الأدنى											

المصادر والملاحظات:

البيان رقم (١): World Bank, "Data: Egypt, Arab Rep.", at: <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>

البيان رقم (٢) و (٣): الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، "الكتاب الإحصائي السنوي"، القاهرة، أعداد مختلفة، على موقع: <http://www.capmas.gov.eg/pdf/Electronic%20Static%20Book2013/arabic/vital/untitled1/vital.asp>

البيان رقم (٤): United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "The Education For All Global Monitoring Report", Different Years, at: (٤)

<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/statistics/efa-development-index/edi-archive/>

البيان رقم (٥) و (٦): Economic Freedom Network, "EFW Dataset 2013", *Economic Freedom of the world 2013 Annual Report*, The Fraser Institute, 2013, at: <http://www.freetheworld.com/2013/EFWdataset2013.xls>

البيانات من رقم (٧) حتى (٩): World Bank, "Data: Egypt, Arab Rep.", at: <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>

البيان رقم (١٠): تم حساب الوسط المرجح بنسبة سكان الحضر ونسبة سكان الريف الخاص بنسب الأسر التي تحصل على خدمات الصرف الصحي بناءً على البيانات الواردة بتقارير United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "Egypt Human Development Report", Egypt, Different Issues

البيانات من رقم (١١) حتى (١٣): World Bank, "Data: Egypt, Arab Rep.", at: <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>

البيان رقم (١٤) و (١٦): الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، "حوادث القطارات في الفترة ٢٠٠٩-٢٠٠٠"، على موقع: http://www.capmas.gov.eg/pdf/cars/car_train_24.pdf

والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، "معدل حوادث القطارات خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢"، على موقع: <http://www.capmas.gov.eg/pdf/news/tran11.pdf>

البيان رقم (١٧): World Bank, "Data: Egypt, Arab Rep.", at: <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic>

البيانات رقم (١٨) و (١٩) و (٢٠): وزارة المالية، "التقرير المالي الشهري"، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة، على موقع: <http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/reports.aspx>

البيان رقم (٢١): البنك المركزي المصري، "النشرة الإحصائية الشهرية"، جمهورية مصر العربية، مارس ٢٠١٤، ص ١١٧ و ١١٨، على موقع:

http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2014/Bulletin_2014_3_Mar/62_40_Population_Labor_Force_Employment_Wages_and_Employment.pdf

البيان رقم (٢٢): جميع السنوات من: United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "Egypt Human Development Report", Egypt, Different Issues، مصدره: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، "المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المؤشرات)"، على موقع: http://WWW.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

البيان رقم (٢٣): الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، "المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المؤشرات)"، على موقع: http://WWW.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

جدول رقم (٢-م) : الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة في الفترة من ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠١٢/٢٠١١ (بالأسعار الجارية)

(بالمليون جنيه)

المتغير	السنوات											
	٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٢/٠١	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٦/٠٥	٢٠٠٧/٠٦	٢٠٠٨/٠٧	٢٠٠٩/٠٨	٢٠١٠/٠٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١
١- الإنفاق العام	١٠٣٩٤٢,٨	١١٥٥٤٢	١٢٧٣١٩	١٤٥٩٨٧,٨	١٦١٦١٠,٧	٢٠٧٨١٠,٦	٢٢٢٠٢٩,٢	٢٨٢٢٩٠	٣٥١٥٠٠	٣٦٥٩٨٧	٤٠١٨٦٦	٤٧٠٩٩٢
٢- الإنفاق العام على التعليم	١٨٦٠٩,٨	٢٠٤٢٥,٥	٢٢٥٢٣,٧	٢٤٦٩٢	٢٥٦٤٧	٢٥٤٩٠	٢٧٥٥٩	٣٣٤٨٢	٤٣٣٩٨	٤٩٠٤٩	٥٢٨٠١	٦١٦٧٢
٣- الإنفاق العام على الصحة	٤٨٠٧,٦	٥٨٩٥,١	٥٨٧٧	٦٥٦٤	٧٢٥٨	٩٦٦٥	١٠٤٣٤	١٣١٦٠	١٥٧٨٣	١٧٣٤٢	٢٠٢٧٨	٢٢٤٩٢
٤- الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية	١٥١٨٩,٧	١٤٧٣٩,٦	١٤٣٤٢,٥	٢١٢٣٨,٦	٢٢٢١٤,٢	١٩٤٧٣,٤	٢٣٠١٣,٩	٣٧٧٥٥,٣	٤٩٢٨٧,١	٥٣٠٦٠	٤٨٠٦٢,٤	٤٧٥١٧,٢
٥- الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	١٠٠٤٧,٣	٨٦٥١	٨٥٤٨	٩٣٤٢	١٢٦١٣	١٤٤٢٨	١٧٠٢٨	١٨٤٧٠	٢٥٠٧٢	٢٨٠٥٩	٢٦١٤٨	٢٦٨٢٦
٦- الإنفاق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	غير متاح	٢٦٣٤٥	٣٤٤٥٥	٤٤٧٥٩	٥٩٢٠٨	٦٦٥٨١	٥٥٥٧١	٨٨٢٥٥	١٢٢٥٣٧	٩٨٠٥٣	١١٧٣٢٩	١٤٤٢٩٣

المصادر والملاحظات:

-البيان رقم (١) و(٥) و(٦): وزارة المالية، *التقرير المالي الشهري*، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة، على موقع: <http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/reports.aspx>

-البيان رقم (٢) ورقم (٣): - الأعوام من ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠٠٣/٢٠٠٢ من: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، *الكتاب الإحصائي السنوي*، جمهورية مصر العربية، سبتمبر ٢٠٠٩، على موقع: http://www.capmas.gov.eg/pdf/book_years/2009.pdf

- والأعوام من ٢٠٠٤/٢٠٠٣ حتى ٢٠١٢/٢٠١١ من: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، *الكتاب الإحصائي السنوي*، جمهورية مصر العربية، سبتمبر ٢٠١٣، على موقع:

<http://www.capmas.gov.eg/pdf/Electronic%20Static%20Book2013/arabic/weather/untitled1/weather.aspx>

-البيان رقم (٤): تم حسابه بواسطة الباحثة من خلال البيانات المتاحة على موقع وزارة التخطيط، *الاستثمارات، سلاسل سنوية*، على موقع: <http://www.mop.gov.eg/MOP/MOPStat.aspx?ModID=2&stat=1>

مع تعديل بيانات الدعم والمزايا الاجتماعية عن الأعوام ٢٠٠٢/٢٠٠١ حتى ٢٠٠٥/٢٠٠٤ الواردة بتقارير وزارة المالية، وذلك بإضافة تقديرات قيمة دعم المواد البترولية -التي لم تكن تضاف إلى قيم الدعم قبل عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥- الواردة بمرجع: عبد

الفتاح الجبالي، *الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات*، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٢١، (نقلًا عن الهيئة العامة للبترول، بيانات غير منشورة).

جدول رقم (٣-م) : الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة في الفترة من ٢٠٠١/٢٠٠٠ حتى ٢٠١٢/٢٠١١ (بالأسعار الثابتة)

(بالمليون جنيه)

السنوات											المتغير	
٢٠١٢/١١	٢٠١١/١٠	٢٠١٠/٠٩	٢٠٠٩/٠٨	٢٠٠٨/٠٧	٢٠٠٧/٠٦	٢٠٠٦/٠٥	٢٠٠٥/٠٤	٢٠٠٤/٠٣	٢٠٠٣/٠٢	٢٠٠٢/٠١		٢٠٠١/٢٠٠٠
١٨٢٢٠١٤٩	١٧١١٥٢٤٥	١٧٣٢٠٧٤٣	١٨٥٩٨٢٤٨	١٧٦٧٦٢٤٧	١٥٢١٧٩٤٠	١٥٣٣٦٥٤٨	١٢٥٠٨٥٤٧	١٣١٦٣٩٤١	١١٩٦٦٠٤٧	١١١٥٢٧٤٠	١٠٢٧١٠٤٣	١- الإنفاق العام
٢٣٨٥٧٤٦	٢٢٤٨٧٤٦	٢٣٢١٢٤٩	٢٢٩٦٢٤٤	٢٠٩٦٥٤٦	١٨٨٨٨٤٩	١٨٨١١٤٨	١٩٨٥٠٤٦	٢٢٢٦٥٤١	٢١١٦٨٤٩	١٩٧١٥٤٧	١٨٣٨٩٤١	٢- الإنفاق العام على التعليم
٨٧٠٠٤٩	٨٦٣٦٤٣	٨٢٠٧٤٣	٨٣٥٠٤٩	٨٢٤٠٤٥	٧١٥١٤٥	٧١٣٢٤٨	٥٦١٧٤٦	٥٩١٨٤٨	٥٥٢٣٠٥	٥٦٩٠٤٣	٤٧٥٠٤٦	٣- الإنفاق العام على الصحة
١٧٦٦٢٤٤	٢٠١٢٤٤١	٢٤٨٥٣٤٦	٢٥٣٧٤٤٣	٢١٥٨٦٤٨	١٤٧٧٩٤٠	١٣٢١٤٤٢	١٧٥٦٠٤٦	١٧٧٣٢٤٨	١٣٤٢١٤٨	١٤٧٣٩٤٦	غير متاح	٤- الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية
١٠٣٧٧٤٦	١١١٣٦٤٣	١٣٢٧٩٤٢	١٣٢٦٥٤٩	١١٥٦٥٤٤	١١٦٧١٤٠	١٠٦٤٧٤٩	٩٧٦٢٤٤	٨٤٢٣٤٨	٨٠٣٣٤٨	٨٣٥٠٤٤	٩٩٢٨٤٢	٥- الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات
٥٥٨١٩	٤٩٩٦٩	٤٦٤٠٤	٦٤٨٣٥	٥٥٢٦٢	٣٨٠٨٨	٤٩١٣٧	٤٥٨٢٦	٤٠٣٥٩	٣٢٣٨٢	٢٥٤٢٩	غير متاح	٦- الإنفاق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية

المصادر والملاحظات:

١- حسبت بيانات الجدول بناءً على بيانات الإنفاق العام الواردة بالجدول رقم (٢-م) وباستخدام سلسلة زمنية لبيانات الرقم القياسى لأسعار المستهلكين عن الفترة ٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠١٢/٢٠١١ (سنة أساس ٢٠٠٠/١٩٩٩)، فيما عدا الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية الذى تم حسابه باستخدام سلسلة بيانات مكتمل الناتج المحلى الإجمالى عن الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠١ - ٢٠١٢/٢٠١١ (سنة أساس ٢٠٠٢/٢٠٠١).

الفصل الخامس

الهيئات العامة الاقتصادية
مشكلاتها وأساليب معالجتها
مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروول

إعداد
د. أحمد عاشور عبد الله

مقدمة

يقصد بالهيئات العامة الاقتصادية الهيئات التي أنشئت وفقاً لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الخاص بإنشاء الهيئات العامة وصدر لها قانون أو قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها هيئة عامة اقتصادية. وبلغ عدد الهيئات العامة الاقتصادية في مصر ٥١ هيئة في عام ٢٠١٤/٢٠١٥. ومن أبرز هذه الهيئات الهيئة العامة للبترول، والهيئة العامة لقناة السويس، واتحاد الإذاعة والتلفزيون.^١ وبالمقارنة بلغ عدد الهيئات العامة الخدمية والتي أسست وفقاً للقانون ذاته واعتبرها قانون أو قرار إنشائها هيئة عامة خدمية نحو ١٢٠ هيئة في ذات العام. ومنها هيئة الثروة المعدنية، وهيئة تنمية الصادرات، وهيئة التنمية الصناعية.^٢ وقد نص القانون سالف الذكر علي أن مجلس إدارة الهيئة العامة الاقتصادية أو الخدمية هو السلطة العليا المهيمنة علي شئونها وتصريف أمورها، وله علي الأخص إصدار القرارات واللوائح المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية دون التقيد بالقواعد الحكومية، وكذا وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي الهيئة وعمالها وترقيتهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاتهم.^٣

ويركز هذا البحث بصفة أساسية على الهيئات العامة الاقتصادية. وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالموازنة العامة للدولة قد ألزم في مادته الثالثة بأن تشمل الموازنة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الاقتصادية والخدمية والمؤسسات العامة، وصناديق التمويل الخاصة، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.^٤ كما عُرف مبدأ شمول الموازنة بأنه شمول وثيقة الموازنة لكافة تفصيلات الاستخدامات والموارد العامة للدولة خلال السنة المالية بحيث تتضمن كافة الجهات والهيئات والوحدات التابعة للدولة دون إغفال أي منها.^٥

وطبق هذا القانون على الهيئات الاقتصادية التابعة للدولة إلى أن صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي نص في المادة الأولى منه على أن الموازنة العامة للدولة تتضمن جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي

^١ وزارة المالية، التقرير الإحصائي السنوي للهيئات العامة الاقتصادية، ٢٠١٥، ص ٤.

^٢ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، سبتمبر ٢٠١٤، ص ٣.

^٣ الجريدة الرسمية، العدد ١٠٢، ٩ مايو ١٩٦٣، قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة.

^٤ الوقائع المصرية، العدد ٣١، ٢ أغسطس ١٩٧٣.

^٥ عبدالله شحاته، وصالح الشيخ، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، منتدى شركاء التنمية،

القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤.

والهيئات العامة وصناديق التمويل، ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء وتُعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس النواب لاعتمادها، على أن تقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض أو العجز الذي يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من إعانات ومساهمات.^١

ومنذ ذلك التاريخ أصبحت الهيئات الاقتصادية وحدات مستقلة ذات شخصية اعتبارية لها استقلالها المالي والإداري باعتبارها وحدات ذات طابع اقتصادي خاص وفقاً للقوانين المنظمة لها، وأعطيت المرونة الكاملة لها في اتخاذ ما تراه من قرارات تتعلق بإدارتها الذاتية لشئونها، وذلك حتى تتمكن من تحقيق فوائض مالية أو على الأقل تسهم في تمويل نفسها ذاتياً. وقد بلغ عدد هذه الهيئات نحو ٤٤ هيئة عام ١٩٧٩ وارتفع العدد إلى نحو ٦١ هيئة عام ٢٠٠٠/٢٠٠١، ثم انخفض عددها إلى نحو ٥١ هيئة عام ٢٠١٤/٢٠١٥ بعد أن تحول بعضها إلى شركات قابضة.^٢ وامتد عمل هذه الهيئات ليشمل كافة القطاعات الإنتاجية والخدمية في الاقتصاد القومي. ولكن أغلب هذه الهيئات فشلت في تحقيق توازنها الاقتصادي والمالي بحيث تغطي نفقاتها من مواردها الذاتية وتخفف العبء عن الموازنة العامة للدولة، حيث ظلت معظم هذه الهيئات تحقق خسائر متراكمة عبر العديد من السنوات وبخاصة في السنوات الأخيرة.^٣

لذا يهدف هذا البحث إلى التعرف على أهم المشكلات التي تواجه الهيئات العامة الاقتصادية وعلى أساليب معالجتها، مع التركيز على الهيئة العامة للبتروك كدراسة حالة لهذه الهيئات. وينقسم الفصل إلى خمسة أقسام رئيسية: يتناول القسم الأول منها الإطار المؤسسي والتشريعي للقطاع العام بمعناه الواسع. بينما يختص القسم الثاني بتحليل الأداء المالي للهيئات العامة الاقتصادية، ويخصص القسم الثالث لتحليل العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية، ويقدم القسم الرابع بعض المقترحات لإصلاح الهيئات العامة الاقتصادية، وتختتم الورقة بدراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروك من حيث الإطار التشريعي والقانوني المنظم لعمل الهيئة والإطار التنظيمي لها، وكذلك تحليل الأداء المالي وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة وتشابكاتها المالية مع غيرها من الهيئات والشركات المحلية والشركاء الأجانب.

^١ الوقائع المصرية، العدد ١٣ الصادر في ٢٩ مارس ١٩٧٩.

^٢ أنظر المزيد من المعلومات عن هذه الهيئات بالجدول رقم (١) بالملحق.

^٣ عبد الفتاح الجبالي، *الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات*، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٨ ص ٢٤٦، ٢٤٥.

الإطار المؤسسى والتشريعى للقطاع العام بمعناه الواسع

يتكون القطاع العام بمعناه الواسع من الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وشركات القطاع العام، وشركات قطاع الأعمال العام. ويقصد بالجهاز الإدارى للدولة كافة الوزارات (٣٢ وزارة بالإضافة إلى أربع وزارات للدولة) والمصالح الحكومية (٢٣ مصلحة حكومية). ويقصد بوحدات الإدارة المحلية كافة المحافظات وما يتبعها من مدن وأحياء ومراكز وقرى (٢٧ محافظة، ١٨٧ مركز، ٢٢٢ مدينة، ٨٥ حى، ١٣١٤ وحدة قروية)^١.

ويقصد بالهيئات العامة كافة الهيئات الاقتصادية والخدمية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣. ويقصد بشركات القطاع العام كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ مثل شركة مصر للبتروول والشركة العامة للبتروول وشركة البتروكيمياويات المصرية وغيرها تسع شركات أخرى تابعة للهيئة المصرية العامة للبتروول، وترسانة السويس البحرية والأعمال الهندسية البورسعيدية والقناة للإنشاءات البحرية وغيرها أربع شركات تابعة للهيئة العامة لقناة السويس، وشركة المقاولون العرب، وغيرها من هذه الشركات.

وتعرف شركات قطاع الأعمال العام بأنها كافة الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، حيث استهدف هذا القانون فصل ملكية هذه الشركات عن إدارتها بحيث اقتصر دور الدولة بصفتها المالك للقطاع العام على المحاسبة على النتائج المتحققة، وذلك بما يكفل للإدارة ممارسة نشاطها بذات الأسلوب والمنهج التي تدار به الاستثمارات الخاصة بعيداً عن سيطرة الأجهزة الحكومية وتعقيدها الإدارية. وانطلاقاً من ذلك اعتمد هذا القانون على إنشاء شركات قابضة، تكون مملوكة بالكامل للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتتخذ شكل شركة مساهمة، على أن تمثل الجهات المالكة في الشركات التابعة لها. وقد بلغ عدد الشركات القابضة في مصر نحو تسع شركات قابضة ونحو ١٤٦ شركة تابعة لها^٢. وتتولى الشركات القابضة من خلال الشركات التابعة لها استثمار أموالها، كما أن لها مباشرة النشاط والقيام بكافة الأعمال بما في ذلك تأسيس شركات المساهمة. ويكون الوزير المختص هو حلقة الوصل بين كل من الشركات القابضة والتابعة وبين الحكومة، ويقدم لمجلس الوزراء تقارير دورية عن نشاط هذه الشركات، كما أنه يرأس الجمعية العامة للشركة القابضة. ويُشكل للشركة القابضة

^١ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص ٣.

^٢ الموقع الإلكتروني لمركز معلومات قطاع الأعمال العام، <http://www.bsic.gov.eg>، تاريخ الدخول ٢٠١٤/٨/٤.

مجلس إدارة من غير العاملين بها مدته ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ولا يجوز تجديد التعيين إذا لم تحقق الشركة الأهداف المحددة لها في خطتها. كما يجوز عزل كل أعضاء مجلس الإدارة أو بعضهم أثناء مدة العضوية إذا كان من شأن استمرارهم الإضرار بمصلحة الشركة. ومن أمثلة هذه الشركات القابضة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية، والشركة القابضة للصناعات الغذائية، والشركة القابضة للغزل والنسيج، والشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي، والشركة القابضة للكهرباء.¹

وقد قام القطاع العام بمعناه الواسع بدور كبير في أحداث تنمية حقيقة في الاقتصاد المصرى خلال فترة الستينيات من القرن الماضى وتم في إطاره إنشاء العديد من الشركات الصناعية الهامة كشركات الحديد والصلب ومصانع الألومونيوم وغيرها من الصناعات الثقيلة، كما تم اتمام العديد من المشروعات القومية الكبرى مثل السد العالى. إلا أن هناك العديد من المشكلات التى طرأت على القطاع العام بمعناه الواسع يمكن تلخيصها فى سوء الإدارة فى القطاع العام وتدنى كفاءتها، وتفشى مظاهر الفساد وإهدار الأموال العامة، وضعف الانتاجية فى بعض الشركات أو المصانع أو سوء الخدمات المقدمة فى بعض الهيئات والمصالح الحكومية، وقلة الحوافز لدى العاملين، وتحميل الكيانات العامة بأعباء اجتماعية تتمثل فى عمالة زائدة عن حاجة العمل أو تحمل فروق الأسعار بين المنتجات والخدمات المقدمة وأسعارها بالسوق لأغراض اجتماعية فيما عُرف بالدعم.

وقد ترجع بعض مظاهر ضعف الأداء إلى القوانين المنظمة لعمل القطاع العام ذاتها والتي تحدد بها مجالس إدارات الشركات أو المؤسسات والهيئات من خلال الوزير المختص والذي غالباً ما يتم تعيينه وفقاً لمعايير سياسية وإنتماءات حزبية وليس وفقاً لمعايير الكفاءة والجدارة فى إدارة هذه الكيانات. كما قد يرجع بعضها الآخر إلى بعض القوانين التى تتيح التلاعب وإهدار المال العام كقانون المناقصات والمزيادات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، والذي يسمح بترسية العقود من خلال الأمر المباشر أو من خلال اختيار أفضل عرض بين ثلاثة عروض فنية ومالية والتي غالباً ما تكون صورية.

ويضاف إلى أسباب تدنى كفاءة الإدارة فى القطاع العام عدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة فى معظم شركاته. فهناك العديد من الشركات الحكومية التى تحقق خسائر سنوية ويتم التجديد لمجالس إدارتها وأعضائها المنتدبين. وقد يعزى السبب فى ذلك كما فسره "ها جون تشانج" إلى تضارب المصالح بين المالك لكيانات القطاع العام وهو الدولة، وبين الوكيل الذى

¹ الجريدة الرسمية، العدد ٣١ تابع (أ) فى ٤ أغسطس لسنة ١٩٨٣، القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال

يدير هذه الكيانات وهو مجالس الإدارات الخاصة بهذه الشركات. حيث يسعى هؤلاء الوكلاء إلى تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب نتائج أعمال تلك الكيانات الحكومية، وذلك نظراً لمعرفتهم بغياب أو ضعف الرقابة على أعمالهم. حيث أن القائمين على عملية الرقابة قد يتواطؤوا مع الوكلاء لتحقيق مصالحهم الشخصية، أو لا يهتموا بالرقابة من الأساس، لأن عائد عملية الرقابة لن يصب في مصلحتهم المباشرة، وإنما يعود للدولة في نهاية الأمر. وأحياناً تتدنى كفاءة القطاع العام نظراً لعلم الإدارات المسؤولة بأن الدولة في النهاية هي المسؤولة عن هذه الكيانات. فأياً كانت الخسائر التي تحققها تلك الكيانات فالدولة تقوم بالإنفاق من موازنتها لسد أى عجز أو خسائر بهذه الشركات، كما تقوم الحكومة بتمويل أجور ومكافآت بعض الشركات التي تحقق خسائر وتعجز عن الوفاء بالتزاماتها المالية كما حدث في شركات الحديد والصلب وشركات الغزل والنسيج في الأعوام الثلاثة الماضية- وهو ما أطلق عليه تشانج قيد الموازنة الضعيف.¹

وهذه المشكلات التي يعاني منها القطاع العام ككل تتعرض لها الهيئات الاقتصادية بصفة عامة على الرغم من الطبيعة الخاصة التي تميز هذه الهيئات الاقتصادية عن بقية كيانات القطاع العام بمعناه الواسع. فيلاحظ أن العديد من الهيئات الاقتصادية تعاني من سوء الإدارة وتدنى كفاءتها، وضعف إنتاجيتها أو سوء خدماتها المقدمة، وقلة الحوافز لدى العاملين ببعضها لتطوير وتحسين أدائهم، فضلاً على بعض المشكلات التي تعاني منها الهيئات الاقتصادية خاصةً وسوف نعرض لها فيما بعد.

ويجب ألا يفهم مما تقدم أنه دعوة لهدم القطاع العام أو الاتجاه نحو الخصخصة. وإنما كان الهدف هو إلقاء الضوء على بعض المشكلات التي تعوق كيانات القطاع العام بمعناه الواسع - ومنها الهيئات الاقتصادية- عن أداء دورها الحقيقي في التنمية والذي يبرز بقوة في أعقاب أية أزمة اقتصادية تتعرض لها الدولة وآخرها الأزمة الاقتصادية العالمية ٢٠٠٨، والأزمة السياسية والأمنية وما أعقبها من تراجع للمؤشرات الاقتصادية خلال الثلاثة أعوام التالية لأحداث الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١.^٢ فيمكن إصلاح كيانات القطاع العام من خلال فصل الاعتبارات

¹ Ha- Joon Chang, State- Owned Enterprises Reform, UN, DESA, Policy Notes, New York, 2007.
http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

^٢ وفقاً لتقرير متابعة الأداء الاقتصادى والاجتماعى للدولة الصادر عن وزارة التخطيط، قامت الدولة بضخ حزمة اقتصادية لتحفيز والتنشيط الاقتصادى فى عام ٢٠٠٩/٢٠٠٨ فى أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية قدرت بنحو ١٥ مليار جنيه فى ذات الوقت الذى

الاقتصادية عن الاعتبارات الاجتماعية فى إدارة وحدات القطاع العام، بحث لا تتحمل هذه الكيانات تحقيق الأهداف الاجتماعية كتعيين العمالة أو تخفيض أسعار خدماتها أو منتجاتها، وتحسين هيكل الأجور ونظم الحوافز والإثابة للعاملين بالقطاع العام وربطه بالأداء، وتفعل الرقابة على أداء الشركات وتطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة فى إطار إصلاح سياسى وإدارى وتشريعى كامل للدولة.^١

٢

تحليل الأداء المالى للهيئات العامة الاقتصادية

يفوق حجم الموازنة بالهيئات العامة الاقتصادية حجم الموازنة العامة المتاحة للجهاز الإدارى للدولة وهيئاتها الخدمية ووحدات الإدارة المحلية بها (الموازنة العامة للدولة ككل) كما يتضح من الشكل رقم (١). فبلغ حجم موازنة هذه الهيئات الاقتصادية فى ٢٠١٣/٢٠١٤ نحو ٩٥٥,٢ مليار جنيه مقابل ٨٢٤,٤ مليار جنيه مثلت حجم الموازنة العامة للدولة ككل، أى ١١٦% من إجمالى الموازنة العامة للدولة. بل أن هذه النسبة قد بلغت ٢٠٠% أو أكثر فى بعض السنوات (٢٤٩% فى ٢٠٠٦/٢٠٠٧، و٢٠٠% فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨)*. وهو ما يشير إلى أن لهذه

تراجعت فيه الاستثمارات الخاصة فى ذلك العام بنحو ١٥,٥ مليار جنيه، فقد انخفضت من ١٢٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى نحو ١١٣ مليار جنيه فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

كما قامت الدولة خلال عام ٢٠١٣/٢٠١٤ بضخ حزميتين لتحفيز الاقتصاد الأولى بنحو ٢٩,٧ مليار جنيه والثانية بنحو ٣٣ مليار جنيه مع تراجع دور القطاع الخاص فى ضخ الاستثمارات خلال فترة الأزمة الداخلية، وإغلاق أو تعثر العديد من المصانع القائمة التى يمتلكها القطاع الخاص.

^١ إبراهيم العيسوى، "التخطيط ودور الدولة من منظور التنمية الشاملة والمستدامة"، ورقة بحثية قدمت فى مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط فى جمهورية مصر العربية، معهد التخطيط القومى، ٢٠١٢، ص ٢٨-٢٩.

* يُلاحظ من الشكل السابق (١) أن حجم الاستخدامات بالهيئات الاقتصادية خلال عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ قد ارتفع ارتفاعاً كبيراً خلال هذا العام ويعود ذلك بصفة رئيسية إلى ارتفاع التحويلات الرأسمالية - فى جانب الاستخدامات - من ١١١,٥ مليار جنيه خلال عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى نحو ٣٠١,٤ مليار جنيه خلال عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ بنسبة زيادة بلغت نحو ١٧٠,٣%، وقد تم تمويل هذه الزيادة من خلال الإيرادات الرأسمالية المتنوعة - فى جانب الموارد - التى ارتفعت من ١١٢,٩ مليار جنيه إلى ٣٠١,١ مليار جنيه بنسبة زيادة بلغت نحو ١٦٦,٧%. ويرجع السبب الرئيسى فى ارتفاع حجم التحويلات الرأسمالية فى جانب الاستخدامات إلى زيادة بند الإقراض من ٢٨,٢ مليار إلى نحو ٩٣,٦ مليار خلال العام المذكور، وكذا زيادة بند الاستثمارات طويلة الأجل من ١٩,٢ مليار إلى نحو ١٢٤,٣ مليار، أما فى جانب الموارد فنجد أن السبب فى ارتفاع الإيرادات الرأسمالية المتنوعة يعود إلى ارتفاع الإيرادات التحويلية الرأسمالية من ٦٦,٧ مليار إلى نحو ٢٦٩,٢ مليار جنيه (جدول رقم ٢ بالمحلق).

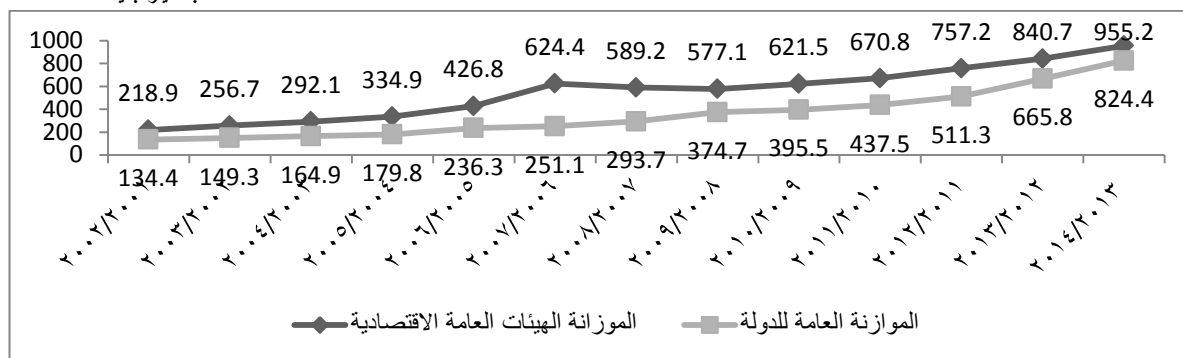
وتعود هذه الزيادات السالف الإشارة إليها فى كل من جانب الاستخدامات والموارد بالهيئات الاقتصادية بصفة أساسية للهيئة العامة للبترول. حيث أنه فى عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧ قامت الهيئة ببيع آجل للبترول الخام والحصول بمقتضاه على قروض وتسهيلات من مؤسستى جى بى مورجان ومورجان ستانلى من خلال إصدار سندات دولارية لحساب الهيئة المصرية للبترول. وقد سُجلت هذه القروض والتسهيلات فى جانب الاستخدامات كتحويل رأسمالى، كما سُجلت فى جانب الموارد كإيرادات رأسمالية متنوعة.

الهيئات وزناً كبيراً فى الاقتصاد المصرى يفوق كافة الأجهزة والوحدات الأخرى التابعة للدولة والتي تدخل موازنتها بالكامل ضمن الموازنة العامة للدولة.

شكل رقم (١)

الموازنة العامة للدولة وموازنة الهيئات العامة الاقتصادية خلال الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠١ – ٢٠١٤/٢٠١٣

بالمليار جنيه



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة، والبيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وبالتركيز على أداء الهيئات الاقتصادية ذاتها نجد أن جانب الاستخدامات الخاصة بهذه الهيئات ينقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية. الأول منها يختص بالاستخدام الجارى والثانى منها خاص بالفائض الجارى، بينما يختص القسم الثالث بالاستخدامات الرأسمالية لهذه الهيئات. ويحتل الاستخدام الجارى النصيب الأكبر من إجمالى الاستخدامات بالهيئات الاقتصادية. فدائماً ما كان يفوق النصف وذلك بإستثناء عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ الذى شهد ارتفاعاً لحجم الاستخدامات الرأسمالية.

جدول رقم (١)

توزيع الاستخدامات الفعلية للهيئات الاقتصادية على البنود المختلفة لها (%)

البيان	٢٠٠١/٢٠٠٢	٢٠٠٢/٢٠٠٣	٢٠٠٣/٢٠٠٤	٢٠٠٤/٢٠٠٥	٢٠٠٥/٢٠٠٦	٢٠٠٦/٢٠٠٧	٢٠٠٧/٢٠٠٨	٢٠٠٨/٢٠٠٩	٢٠٠٩/٢٠١٠	٢٠١٠/٢٠١١	٢٠١١/٢٠١٢	٢٠١٢/٢٠١٣	٢٠١٣/٢٠١٤ (موازنة)
الاستخدامات الجارية	٦١,٩	٦٣,٦	٦١,٠	٦٤,٨	٦٠,٠	٤٢,٦	٥٨,٩	٥٨,١	٥٥,٩	٥٩,٣	٦٢,٢	٦٢,٣	٦١,٩
فائض العمليات الجارية	٥,٢	٦,١	٧,٩	٦,٢	١١,٧	٧,٦	١٢,٧	١٣,٠	٩,٩	١٢,١	١٣,٢	١٣,١	١٦,٢
الاستخدامات الرأسمالية	٣٢,٩	٣٠,٣	٣١,١	٢٩,٠	٢٨,٤	٤٩,٨	٢٨,٤	٢٨,٩	٣٤,٢	٢٨,٦	٢٤,٦	٢٤,٦	٢١,٩
إجمالى الاستخدامات الاقتصادية للهيئات الاقتصادية	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: حسب النسب من بيانات جدول ٢ بالملحق.

ويلى الاستخدام الجارى فى النصيب الأكبر الاستخدام الرأسمالى بما يقارب ثلث الموازنة الفعلية للهيئات خلال تلك الفترة. أما النصيب الأقل فى جانب الاستخدامات فهو لفائض العمليات الجارية والذي بدأ حجمه فى الكبر مع التويب الجديد للموازنة العامة للدولة فى ٢٠٠٥/٢٠٠٦ الذى تضمن إظهار قيمة دعم الطاقة وقيمة الفائض المحول من هيئة البترول. فقد تضاعف نصيبه فى جانب الاستخدامات فى ٢٠١٢/٢٠١٣ مقارنة بعام ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

وتتقسم الاستخدامات الجارية إلى النفقات والتحويلات الجارية والأجور للعاملين بهذه الهيئات، وتمثل نسبة النفقات الجارية والتحويلات فى ٢٠١٣/٢٠١٢ نحو ٩٧% من جملة الاستخدامات الجارية لهذه الهيئات، فى حين لم تتجاوز الأجور بهذه الهيئات كنسبة من الاستخدامات الجارية نحو ٣%، حيث بلغت نحو ١٧ مليار جنيه فى ذات العام^١. وبمقارنة متوسط أجر العامل فى الهيئات الاقتصادية بمتوسط أجر العامل فى الموازنة العامة للدولة نجد أن متوسط أجر العامل فى الهيئات الاقتصادية فى ٢٠١٣/٢٠١٤ بلغ ٥٤,٨ ألف جنيه فى العام، فى حين أن متوسط أجر العامل فى الموازنة العامة للدولة فى ٢٠١٣/٢٠١٤ كان ٢٨,٩ ألف جنيه فى العام. وهو ما يدل على ارتفاع متوسط الأجور التى يحصل عليها العاملون بالهيئات الاقتصادية مقارنة بالأجور التى يحصل عليها العاملون الخاضعون للموازنة العامة للدولة^٢.

جدول رقم (٢)

توزيع الأجور بالهيئات الاقتصادية على البنود المختلفة

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١
وظائف دائمة	١١١٤	١١٥٤	١١٩٦	١٢٥٨	١٣٦٧	١٦٣١
المكافآت	٢٨١١	٣٢٧٠	٣٨٦٧	٤٦١٨	٥٧٧٠	٧٨٠١
أخرى	٢٠٩٩	٢٤٠٧	٢٧٩١	٣١١٥	٣٥٧٢	٤٢٩٧
إجمالى الأجور	٦٠٢٤	٦٨٣١	٧٨٥٤	٨٩٩١	١٠٧٠٩	١٣٧٢٩
عدد العاملين (فرد)	٣٥٥٢٥٤	٣٦٧٩٩٦	٣٥٦٥١٨	٣٣٥٤٥٣	٣٣٢٨٩٦	٣٢٦٥٤٥
نسبة المكافآت للوظائف الدائمة (%)	٢٥٢,٣	٢٨٣,٤	٣٢٣,٣	٣٦٧,١	٤٢٢,١	٤٧٨,٣
نسبة المكافآت لإجمالى الأجور (%)	٤٦,٧	٤٧,٩	٤٩,٢	٥١,٤	٥٣,٩	٥٦,٨

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

^١ طبقاً لبيانات جدول رقم ٢ بالملحق.

^٢ عبد الفتاح الجبالى، اختلالات الاجور الحكومية، ورقة بحثية غير منشورة، ٢٠١٤، ص ١٥.

ولا يتوقف الخلل في الأجور على المقارنة بين متوسط الأجور بالهيئات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة، إذ يلاحظ من جدول (٢) أن هناك خللاً في هيكل الأجور بهذه الهيئات حيث تمثل المكافآت نسبة كبيرة للغاية من هيكل الأجور، وصلت إلى النصف تقريباً في المتوسط للفترة موضع التحليل، كما تلاحظ أنها تتزايد من عام لآخر وبصفة مستمرة. فقد ارتفعت نسبة هذه المكافآت إلى إجمالي أجور الوظائف الدائمة بهذه الهيئات من ٢٥٢,٣% في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٤٧٨,٣% ٢٠١١/٢٠١٢. فضلاً على ذلك، هناك تباينات واضحة في هيكل الأجور في مختلف الهيئات الاقتصادية.

وبالانتقال إلى البند الثاني المكون للاستخدامات في الهيئات الاقتصادية وهو فائض العمليات الجارية، فالظاهر من جدول (٣) أنه يحقق زيادة مستمرة بدأت من ١١,٣ مليار جنيه في ٢٠٠١/٢٠٠٢ واستمرت إلى ١١٠,٥ مليار جنيه في ٢٠١٢/٢٠١٣ وبخاصة في ٢٠٠٥/٢٠٠٦ الذي أضيف فيه فائض البترول بصورة صريحة لإجمالي الفوائض المحققة بالهيئات. ونلاحظ أن عدد الهيئات التي حققت هذا الفائض بلغ نحو ٢٥ هيئة من إجمالي ٥١ هيئة في ٢٠١١/٢٠١٢.

جدول رقم (٣)

توزيع إجمالي فائض العمليات الجارية

البيان	/٢٠٠١	/٢٠٠٢	/٢٠٠٣	/٢٠٠٤	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠	/٢٠١١	/٢٠١٢	/٢٠١٣
الضرائب الداخلية	٦٢٩١	٨٤٤٩	١٢٩٩٨	٨٤٦٤	١٤١١٥	١٥٣٥٤	٢٧٣٩٨	٣٦٦٦٤	٣١٠٣٤	٤٠٤١٠	٥١٧٤٧	٥٩٦٢٧	٧٩٢٣٧
الفائض المحتجز	٧٢٩	٨٢٢	١٠٠٠	١٢٥٤	٢٩٢٩	٣٠٨٢	٤٣١٤	٣٧١٠	٣١٩٣	٥٢٤٠	٦٠٢٩	٦٩١٧	١١٦٧٧
الفائض الموزع	٤٢٩٨	٦٢٥٨	٩١٨٨	١٠٨٩٩	٣٢٦٨٢	٢٩١٣٢	٤٢٩٧٦	٣٤٥٣٦	٢٧٢٢١	٣٥٨٣٤	٤٢٠٧٨	٤٣٩٨٨	٦٤١١٧
إجمالي فائض العمليات الجارية	١١٣١٩	١٥٥٢٩	٢٣١٨٧	٢٠٦١٨	٤٩٧٢٥	٤٧٥٦٨	٧٤٦٨٧	٧٤٩١٠	٦١٤٤٨	٨١٤٨٤	٩٩٨٥٤	١١٠٥٣٤	١٥٥٠٣١

بالمليون جنيه

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وإذا انتقلنا إلى البند الثالث المكون للاستخدامات بالهيئات الاقتصادية وهو الاستخدام الرأسمالي والظاهر في جدول (٤) نجد أن حجم الاستخدامات الرأسمالية قد شهد انخفاضاً

مستمرًا خلال الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٢٠١١/٢٠١٢. فقد تراجع من ٣١٠,٩ مليار جنيه إلى نحو ١٨٦ مليار جنيه في ٢٠١١/٢٠١٢، بإستثناء عام ٢٠١٠/٢٠٠٩ الذي شهد ارتفاعاً إلى ٢١٢,٨ مليار جنيه لزيادة التغيرات في الأرصدة لدى الهيئات. ويلاحظ أن نسبة الاستخدامات الاستثمارية تمثل نسبة لم تتجاوز ١٨% من جملة الاستخدامات الرأسمالية للهيئات الاقتصادية خلال المدة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ - ٢٠١١/٢٠١٢. كما تراجع قيمة الاستثمارات طويلة الأجل من ١٢٤,٥ مليار جنيه في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى نحو ١٦,٣ مليار جنيه في ٢٠١١/٢٠١٢، وهو الأمر الذي يدفع مع تراجع الاستثمارات بهذه الهيئات إلى تراجع حجم نشاطها، وكذا تراجع حجم العائد المحقق لديها.

وعلى جانب الموارد الرأسمالية للهيئات الاقتصادية نجد أن الإيرادات التحويلية الرأسمالية تحتل المرتبة الأولى يليها التمويل الذاتي من هذه الهيئات لتمويل الموازنة الاستثمارية بها، ثم القروض والتسهيلات الائتمانية التي تحصل عليها هذه الهيئات سواء من بنك الاستثمار القومي أو قروض وتسهيلات أجنبية.

جدول رقم (٤) الموازنة الرأسمالية للهيئات الاقتصادية

جانب الاستخدامات	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	جانب الموارد	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
الاستخدامات الاستثمارية	٩,٥	١٣,٤	٣٠,١	٢٩,٣	١٩,٤	٢٣,٧	الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	٣٠١,١	١٥٤	١٤٩,٧	١٩٧,٩	١٨٣,٧	١٧٥,٧
التحويلات الرأسمالية	٣٠١,٤	١٥٤,٢	١٣٦,٧	١٨٣,٥	١٧٢,٤	١٦٢,٣	- التمويل الذاتي	٣١,٩	٣١,٧	٥٥,٢	٧١,١	٥٣	٥٢,٥
- الاقراض	٩٣,٦	١٤,٥	٨,٤	١٥,١	١١,٧	١١,٣	- إيرادات تحويلية رأسمالية	٢٦٩,٢	١٢٢,٣	٩٤,٥	١٢٦,٨	١٣٠,٧	١٢٢,٩
- سداد القروض	٧,٧	٧,٣	١٥,٥	١٠,٧	١٠,٥	٧,٧	القروض والتسهيلات الائتمانية	٩,٨	١٣,٦	١٧,١	١٤,٩	٨,٢	١٠,٦
- الاستثمارات طويلة الأجل	١٢٤,٥	١٩	١٦,٥	٢٠,٨	١٨,٩	١٦,٣							
- التغيرات في الأرصدة	٦٧,٩	١٠٥,٤	٩٠,١	١٢٩,٦	١٢٣,٥	١١٦,٠							
- تحويلات رأسمالية أخرى	٢,٧	٢,٥	٢,٥	٣,٨	٢,٩	٣,١							
- عجز العمليات الجارية (المرحل)	٥,٠	٥,٥	٣,٦	٣,٥	٤,٩	٧,٨							
جملة الموازنة الرأسمالية	٣١٠,٩	١٦٧,٦	١٦٦,٧	٢١٢,٨	١٩١,٨	١٨٦	جملة الموازنة الرأسمالية	٣١٠,٩	١٦٧,٦	١٦٦,٧	٢١٢,٨	١٩١,٨	١٨٦

بالمليار جنيه

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وكما يظهر من جدول رقم (٥) تتوزع موارد الهيئات الاقتصادية بصفة أساسية بين الإيرادات والتحويلات الجارية (والتي تحتل النصيب الأكبر به والتي بلغت نحو ٧٤% في ٢٠١٢/٢٠١٣) وبين الإيرادات الرأسمالية المتنوعة (بنسبة ٢٤% في ٢٠١٢/٢٠١٣). أما القروض والتسهيلات الائتمانية وعجز العمليات الجارية والمساهمة من الخزانة فقد كانت مساهمتها ضئيلة للغاية.

جدول رقم (٥) توزيع الموارد الفعلية للهيئات الاقتصادية على البنود المختلفة لها (%)

البيان	٢٠٠١ / ٢٠٠٢	٢٠٠٢ / ٢٠٠٣	٢٠٠٣ / ٢٠٠٤	٢٠٠٤ / ٢٠٠٥	٢٠٠٥ / ٢٠٠٦	٢٠٠٦ / ٢٠٠٧	٢٠٠٧ / ٢٠٠٨	٢٠٠٨ / ٢٠٠٩	٢٠٠٩ / ٢٠١٠	٢٠١٠ / ٢٠١١	٢٠١١ / ٢٠١٢	٢٠١٢ / ٢٠١٣	٢٠١٣ / ٢٠١٤ (موازنة)
الإيرادات والتحويلات الجارية	٦٦,١	٦٨,٦	٦٧,٧	٧٠,٠	٧٠,٩	٤٩,٤	٧٠,٦	٧٠,٥	٦٥,٢	٧٠,٧	٧٤,٤	٧٤,٢	٧٧,٣
عجز العمليات الجارية	١,٠	١,١	١,٢	٠,٩	٠,٨	٠,٨	٠,٩	٠,٦	٠,٦	٠,٧	١,٠	١,٢	٠,٨
الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	٢٧,٧	٢٦,٣	٢٦,٩	٢٤,٥	٢٦,٠	٤٧,٤	٢٥,٩	٢٥,٣	٣١,٥	٢٧,١	٢٢,٩	٢٣,٥	١٩,٧
المساهمة من الخزانة	٠,٩	٠,٩	٠,٨	٠,٦	٠,٤	٠,٨	٠,٢	٠,٦	٠,٤	٠,٢	٠,٢	٠,٤	٠,٤
قروض وتسهيلات ائتمانية	٤,٤	٣,١	٣,٣	٤,٠	١,٩	١,٦	٢,٣	٣,٠	٢,٤	١,٢	١,٤	٠,٧	١,٨
إجمالي الموارد للهيئات الاقتصادية	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: حسب النسب من بيانات جدول ٢ بالملحق.

وتظهر المقارنة بين الاستخدامات والإيرادات الجارية للهيئات الاقتصادية أن إجمالي الأرباح قد ارتفع من ٣٢,٢ مليار جنيه في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٤٨,١ مليار جنيه في ٢٠١٢/٢٠١١. وقد بلغ نصيب هيئة البترول من هذه الأرباح ٥٧,٩%. بينما بلغ نصيب هيئة قناة السويس ٣٤,١%. أما الهيئات الاقتصادية الأخرى الراجعة فلم يزد نصيبها على ٨% من إجمالي الأرباح المحققة، وذلك كما يتضح من جدول (٦).

جدول رقم (٦)
إجمالي أرباح الهيئات الاقتصادية الراجعة

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٦/٢٠٠٧	٢٠٠٧/٢٠٠٨	٢٠٠٨/٢٠٠٩	٢٠٠٩/٢٠١٠	٢٠١٠/٢٠١١	٢٠١١/٢٠١٢	٢٠١٢/٢٠١٣
الهيئة العامة للبترول	١٦٦٢٦	٢٨٣٧٦	٢١١٢٦	١٤٠٦٥	٢١١١٧	٢٧٨٦٣	٢٧٨٦٣
هيئة قناة السويس	١٢٥٧٢	١٤٩٢٦	١٣٧٠٠	١٣٠٥٢	١٥٤٥٢	١٦٣٨٧	١٦٣٨٧
هيئات أخرى	٣٠٠٥	٣٩٧٩	٣٤٢٠	٣٢٩٨	٤٥٠٥	٣٨٥٧	٣٨٥٧
الإجمالي	٣٢٢٠٣	٤٧٢٨١	٣٨٢٤٦	٣٠٤١٥	٤١٠٧٤	٤٨١٠٧	٤٨١٠٧
نسبة الهيئة العامة للبترول (%)	٥١,٦	٦٠	٥٥,٢	٤٦,٢	٥١,٤	٥٧,٩	٥٧,٩
نسبة هيئة قناة السويس (%)	٣٩	٣١,٦	٣٥,٨	٤٢,٩	٣٧,٦	٣٤,١	٣٤,١
نسبة الهيئات الأخرى (%)	٩,٤	٨,٤	٩	١٠,٩	١١	٨	٨

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة سنوات مختلفة.

وفى المقابل حققت ٢١ هيئة عجزاً فى عملياتها الجارية بلغ ٧,٨ مليار جنيه فى ٢٠١١/٢٠١٢، وكما يظهر جدول (٧)، جاء على رأس هذه الهيئات اتحاد الإذاعة والتلفزيون بقيمة ٣,٣ مليار جنيه، ثم هيئة السكك الحديدية بنحو ١,٥ مليار جنيه، ثم هيئة النقل العام ٤٥٦ مليون جنيه، بينما ساهمت بقية الهيئات بنحو ٢,٦ مليار جنيه فى إجمالى العجز المحقق. وقد بلغ حجم الخسائر المرحلة للهيئات الاقتصادية حتى ٢٠١٢/٦/٣٠ نحو ٤٨ مليار جنيه. وقد كان لاتحاد الإذاعة والتلفزيون النصيب الأكبر من هذه الخسائر الإجمالية المرحلة (١٩,٦ مليار جنيه)، تليها الهيئة القومية لسكك حديد مصر (١٣,٦ مليار جنيه)^١.

جدول رقم (٧) عجز العمليات الجارية لبعض الهيئات الاقتصادية

بالمليون جنيه

البيان	/٢٠٠١	/٢٠٠٢	/٢٠٠٣	/٢٠٠٤	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠	/٢٠١١	/٢٠١٢
إجمالى الهيئات الاقتصادية	٢١١٨	٢٧٤٩	٣٥٥٦	٣١٤٨	٣٢٤٨	٥٠٣٦	٥٤٨٩	٣٦٥٠	٣٦٦٤	٤٩٢٣	٧٨٣٣	
هيئة السكك الحديدية	٨٢٥	١٣١٩	٢٠٢٣	١٥٧٦	١٤٢٧	١٦١٠	٨٨١	٦٧٦	١٧٥	١٩١	١٤٥٤	
اتحاد الإذاعة والتلفزيون	٦٩٦	٨٧٩	٩٣٤	٩٥٧	١١٧٦	١٣٥٧	١١٦٦	١٩٨٢	١٩٨٤	٢٧٠٤	٣٣٢٠	
هيئة النقل العام بالقاهرة	٢٢٣	٢٤٩	٢٥٠	٢٤٧	٣٥٣	٣١١	٣٠٧	٣٢٧	٣١٢	١٨٠	٤٥٦	
باقى الهيئات	٣٧٤	٣٠٢	٣٤٩	٣٦٨	٢٩٢	١٧٥٨	٣١٣٥	٦٦٥	١١٩٣	١٨٤٨	٢٦٠٣	

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وبذلك يصبح صافى العائد الذى حققته الهيئات الاقتصادية (الربح الذى حققته الهيئات الرباحة مطروحاً منه عجز العمليات الجارية للهيئات التى حققت خسائر) نحو ٤٠,٣ مليار جنيه عن السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ بنسبة ٣٢,٥% من استثمارات تلك السنة البالغة نحو ١٢٣,٨ مليار جنيه. مقابل صافى عائد بلغ نحو ٣٦ مليار جنيه بنسبة ٢٨,٧% من استثمارات تلك السنة البالغة نحو ١٢٤,٢ مليار جنيه فى ٢٠١١/٢٠١٠^٢. ويلاحظ ارتفاع نسب العائد المحقق من الهيئات الاقتصادية إلى رأس المال المستثمر خلال ذات العام، ولكن الأمر يختلف كثيراً إذا ما تم نسبة هذا العائد إلى رأس مال تلك الهيئات.

^١ جدول رقم ٣ بالملاحق.

^٢ الجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير السنوى عن نتائج فحص الحسابات الختامية لموازنات الهيئات العامة الاقتصادية عن السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١، ص ١١.

ويُستنتج مما سبق أن هناك خللاً كبيراً في الأداء المالي لهذه الهيئات، حيث تتركز موازنة تلك الهيئات في الاستخدامات الجارية والمُتمثلة في نفقات التشغيل والأجور، بينما هناك تراجع كبير في الاستثمارات التي تقوم بها تلك الهيئات؛ مما ينعكس سلباً على أدائها، وتراجع أنشطتها، وضعف مستوى الخدمات والمنتجات التي تقدمها. ويتضح ذلك جلياً في تحقيق ما يُقارب من نصف عدد هذه الهيئات لعجز في عملياتها الجارية، وكذا في الارتفاع الكبير في حجم الخسائر المُرحلة لها.

٣

تحليل العلاقة بين موازنات الهيئات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة

تتخصر العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة -وفقاً لقانون إنشائها- في كل ما يؤول من تلك الهيئات للموازنة العامة للدولة في صورة فائض حكومي حال تحقيق هذه الهيئات لأرباح وما تدفعه من ضرائب للدولة على نشاطها والإتاوات والرسوم المفروضة على بعض هذه الهيئات، في حين تحصل هذه الهيئات من الموازنة العامة للدولة على:

(١) دعم (إعانة) والذي يعرف على أنه المبالغ التي تحولها الموازنة العامة للدولة إلى الهيئات لسد العجز في النشاط الجارى (الموازنة الجارية) لها،

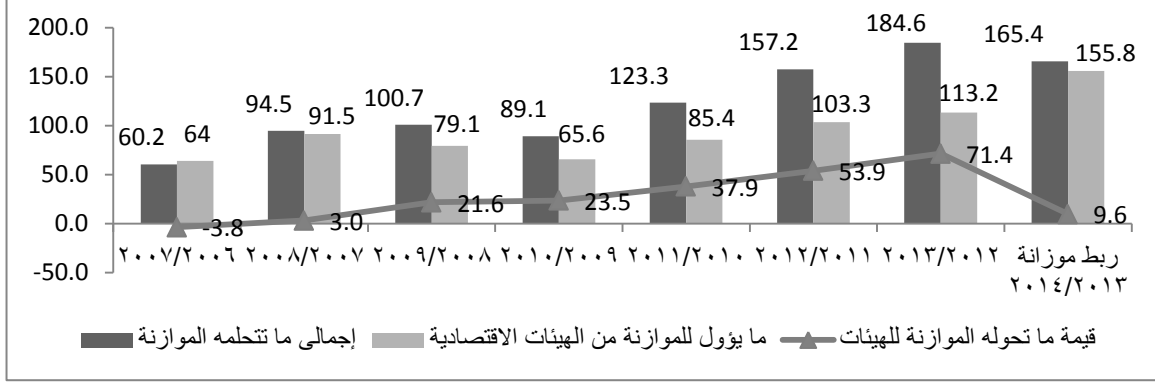
(٢) مساهمات والتي تعرف على أنها المبالغ التي يتم تحويلها من الموازنة العامة للهيئات الاقتصادية لسد العجز في الموازنة الرأسمالية وتعتبر كأنها استثمارات تضخها الدولة في هذه الهيئات لزيادة رأس مالها.

وفي الحقيقة لا يختلف كثيراً مفهوم الدعم (الإعانة) عن المساهمة حيث أن المفهومين يعتبران دعماً مباشراً في الموازنة العامة للدولة لسد العجز في موازنة الهيئات الاقتصادية بغض النظر عن اختلاف التوبيخ فيما بينهما.

وتستخدم الهيئات هذا الدعم أو المساهمات في سد العجز في نشاطها لتكون قادرة على تقديم الخدمات أو السلع الواجب عليها إتاحتها للمواطن بأسعار تقل في بعض الأحيان عن تلك الأسعار السائدة في السوق. ويتضح من الشكل (٢) أن قيمة ما تقوم بتحويله هذه الهيئات للموازنة العامة للدولة يقل عما تحصل عليه هذه الهيئات خلال المدة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ حتى ٢٠١٢/٢٠١٣. كما أن الفجوة بين ما تحوله هذه الهيئات وما تحصل عليه تزداد باستمرار فبعد أن كانت نحو ٣ مليار جنيه في ٢٠٠٧/٢٠٠٨ بلغت ٧١,٤ مليار جنيه في ٢٠١٢/٢٠١٣،

وقد شكل عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ استثناءً من هذه القاعدة حيث حولت الهيئات الاقتصادية للموازنة العامة للدولة أموالاً تفوق ما حصلت عليه منها.

شكل رقم (٢): قيمة ما يؤول للموازنة من الهيئات الاقتصادية وما تدفعه الموازنة لهذه الهيئات خلال الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٦ - ٢٠١٢/٢٠١١ (بالمليار جنيه)

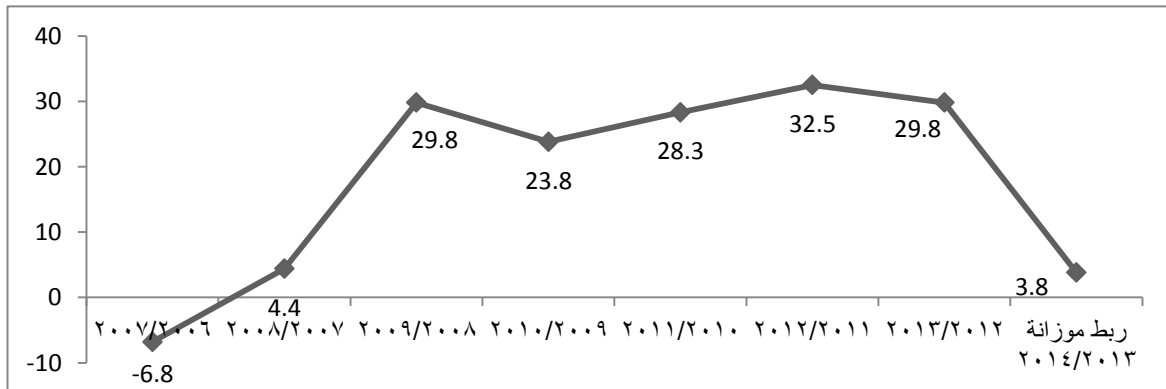


المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، أعداد مختلفة.

وبالتركيز على نسبة العجز الإجمالي الذي تتحمله الدولة عن هذه الهيئات والمتمثل في الفارق بين ما تحصل عليه هذه الهيئات من الموازنة وما تقدمه لها، كنسبة للعجز الإجمالي بالموازنة العامة للدولة، يتضح من الشكل (٣) أن هذه الهيئات استطاعت في ٢٠٠٧/٢٠٠٦ أن تقدم فائضاً للموازنة العامة للدولة، تمثل نسبته ٦,٨% من العجز الكلي المحقق خلال هذا العام. ومنذ ٢٠٠٨/٢٠٠٧ قامت هذه الهيئات بتحميل الموازنة العامة للدولة بنسبة متزايدة من العجز الكلي. فبعد أن كانت نسبة الإعانات والمساهمات التي تحصل عليها الهيئات تمثل نحو ٤,٤% من العجز الكلي المحقق في الموازنة العامة للدول في ٢٠٠٨/٢٠٠٧ بلغت هذه النسبة نحو ٢٩,٨% من العجز الكلي للموازنة العامة للدولة في ٢٠١٣/٢٠١٢.

شكل رقم (٣)

نسبة العجز الإجمالي الذي تموله الموازنة للهيئات الاقتصادية إلى العجز الكلي بالموازنة العامة للدولة %



المصدر: حسب بواسطة الباحث بالاعتماد على بيانات جدول رقم ٣، وبيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة

ويبين الجدول رقم (٨) ما يؤول للموازنة العامة للدولة من الهيئات الاقتصادية تفصيلاً. فنجد أن أهم البنود التي تقدمها الهيئات الاقتصادية للموازنة العامة للدولة تتمثل في الضرائب الدخلية والتي مثلت عام ٢٠١٢/٢٠١٣ نحو ٥٢,٧% من إجمالي المبالغ المحولة للموازنة العامة للدولة، تلاها فائض الحكومة من تلك الهيئات التي استطاعت أن تحقق أرباحاً، ثم يأتي بعد ذلك في الأهمية الرسوم والإتاوات المفروضة على بعض الهيئات. كما يبين الجدول ذاته تفصيل الأموال التي آلت من الموازنة العامة للدولة إلى الهيئات الاقتصادية والتي تمثلت بالأساس في صورة الدعم (الإعانة المقدمة إلى الهيئات التي حققت عجزاً في موازنتها الجارية) يليها المساهمات التي أسهمت بها الدولة بزيادة رؤوس الأموال المستثمرة في بعض الهيئات، ثم تلك الأموال التي

جدول رقم (٨)
توزيع ما يؤول للموازنة العامة من الهيئات الاقتصادية وما تدفعه لها

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	ربط موازنة ٢٠١٤/٢٠١٣
ما يؤول للموازنة العامة من الهيئات الاقتصادية	٦٣٩٨٩	٩١٤٥٢	٧٩١١٢	٦٥٥٦٨	٨٥٤٢٥	١٠٣٢٧٥	١١٣١٨٧	١٥٥٨٤٥
١- فائض الحكومة	٢٨٨٣٦	٤٢٦٤٣	٣٣٦٣١	٢٦٤٣٤	٣٥٣٥٧	٤١٥٣٨	٤٣٥١٥	٦٣٥٥٨
٢- الضرائب الدخلية	٢٧٧٩٢	٤٠٢٤٧	٣٦٦٦٤	٣١٠٣٤	٤٠٤١٠	٥١٧٤٧	٥٩٦٢٧	٧٩٢٣٧
٣- الاتاوات	٣٥٢٣	٤٣٤٥	٣٣٠٤	٣٣٨٧	٥٩٥٢	٤٢٨٩	٣٨٣١	٤٥٠٦
٤- الضرائب الدخلية عن سنوات سابقة	٤	٢	٢	٢	٠,٣	٠,٣	٠,٣	٠,٥
٥- الرسوم	٣٣٤٤	٣٧٠٩	٣٥٥٢	٤٠٧٢	٣٠٠٧	٥١٣٧	٥٦٦١	٧١٠٦
٦- أخرى	٤٨٩	٥٠٥	١٩٥٩	٦٣٩	٦٩٨	٥٦٤	٥٥٣	١٤٣٨
ما تدفعه الموازنة العامة للهيئات الاقتصادية	٦٠٢١٢	٩٤٤٧٦	١٠٠٦٦٧	٨٩١٣٤	١٢٣٢٩٤	١٥٧١٥٧	١٨٤٥٨٨	١٦٥٤٢٧
١- الدعم (الإعانات)	٥٤٦٤٢	٩٢٤٥٨	٩٦٣٠١	٨٥٩٣٢	١٢٠٩٩١	١٥٤٤٤٢	١٨٠٣٤٥	١٦٠٥٤٨
٢- المساهمات	٤٨٥٧	١٢٨٥	٣٧٣٤	٢٢٩٨	١٥٩١	١٨٨٠	٣٤٠٩	٣٧٩٤
٣- اتحاد الإذاعة والتلفزيون (خدمات مؤداه لأجهزة الدولة)	٦٢٥	٦٣٢	٥٢١	٧٨٨	٥٩٨	٦٩١	٦٩١	١٠٣٧
٤- الهيئة القومية للبريد (رسوم وعمولات)	٨٨	١٠١	١١٢	١١٧	١١٤	١٤٣	١٤٣	٤٩
صافي العلاقة	٣٧٧٧ +	٣٠٢٤ -	٢١٥٥٥ -	٢٣٥٦٧ -	٣٧٨٦٩ -	٥٣٨٨٢ -	٧١٤٠١ -	٩٥٨٢ -

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

آلت إلى اتحاد الإذاعة والتلفزيون في صورة خدمات مؤداه إلى أجهزة الدولة، ثم الأموال التي آلت إلى الهيئة القومية للبريد في صورة عمولات على المحصل والمنصرف لحساب المصالح

الحكومية وعمولات على أرصدة الشيكات وعمولات على مبيعات طوابع وأوراق الدمغة، ورسوم تخليص مراسلات القوات المسلحة.

ويلاحظ أن الهيئة العامة للبتروال أسهمت بنسبة كبيرة للغاية فى الأموال المحولة من الهيئات الاقتصادية للموازنة العامة للدولة. فقد وصلت فى أقل معدلاتها إلى ٤٧,٤% فى ٢٠٠٨/٢٠٠٩، فى حين لم تنخفض هذه النسبة عن النصف خلال فترة الدراسة الباقية. وكما يظهر من جدول (٩) وصلت هذه النسبة فى ٢٠١٢/٢٠١٣ إلى ٦٥,٨%. أى أن الهيئة العامة للبتروال فى هذا العام قامت بالمساهمة بالنصيب الأكبر فى الأموال المحولة من الهيئات الاقتصادية إلى الموازنة العامة للدولة حيث قامت بدفع ٧٤,٥ مليار جنيه للموازنة من إجمالى ١١٣,٢ مليار جنيه حولتها الهيئات الاقتصادية مجتمعة إلى الموازنة العامة للدولة.

وتتقسم الأموال المحولة من الهيئة العامة للبتروال إلى:

- (١) ٢٥,٢ مليار جنيه فائض حكومى للموازنة العامة للدولة،
- (٢) ٤٦,٤ مليار جنيه ضرائب دخله مستحقة على كل من الهيئة والشريك الأجنبى،
- (٣) ٢,٢ مليار جنيه إتاوات ،
- (٤) ٦٨٤ مليون جنيه رسوم محولة للدولة.

وبالنظر إلى تفصيل ما تحصل عليه الهيئات الاقتصادية من الموازنة العامة للدولة فى جدول (١٠) نجد أيضاً أن الهيئة العامة للبتروال تحصل على النصيب الأكبر منه، فلم تنخفض نسبتها خلال الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢/٢٠١٣ عن نصف ما تحصل عليه الهيئات الاقتصادية من الموازنة العامة للدولة بل وصلت فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨ إلى نحو ٧٥,٣%.

ومن ثم تكون الهيئة العامة للبتروال هى الهيئة الأولى فى حجم تعاملاتها مع الموازنة العامة للدولة سواء فى الأموال المحولة منها أم إليها. وعلى الأقل فإن نصف الأموال الموجهة إلى الهيئات الاقتصادية ككل تحصل عليه الهيئة العامة للبتروال وتقدمه إلى الموازنة العامة للدولة مرة أخرى فى صورة فائض محول ورسوم وإتاوات وضرائب دخلية.

جدول رقم (٩)
اجمالي الأموال التي تؤول من الهيئات الاقتصادية للموازنة العامة للدولة

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	ربط موازنة ٢٠١٤/٢٠١٣
١- فائض الحكومة من:-	٢٨٨٣٦	٤٢٦٤٣	٣٣٦٣١	٢٦٤٣٤	٣٥٣٥٧	٤١٥٣٨	٤٣٥١٥	٦٣٥٥٨
الهيئة العامة للبترول	١٤٨٩٣	٢٥٣٦٧	١٨٦٠٢	١١٩٦٧	١٧٨٣٤	٢٣٧٠٥	٢٥١٩٦	٣٨٩٨٥
هيئة قناة السويس	١٢٣٥٧	١٤٦٠١	١٣١٧٤	١٢٥٩١	١٥٠٦١	١٦١١٦	١٦٣٣٩	٢١٦٧٣
باقي الهيئات الاقتصادية	١٥٨٦	٢٦٧٥	١٨٥٥	١٨٧٦	٢٤٦٢	١٧١٧	١٩٨٠	٢٩٠٠
٢- ضرائب الدخل من:-	٢٧٧٩٣	٤٠٢٤٧	٣٦٦٦٤	٣١٠٣٤	٤٠٤١٠	٥١٧٤٧	٥٩٦٢٧	٧٩٢٣٧
الهيئة العامة للبترول	٥٨٩٧	١٦١٩٨	٨٨٥٩	١٠٧١٩	١٤١٥٩	١٦٨٦٧	٢٤١٤٥	٣٢٤٠٥
الهيئة العامة للبترول (الشريك الأجنبي)	١٢٣٤٩	١٢٨٤٩	١٧٢٩٧	١٠٣٢٢	١٤٣٧٤	٢٢٢٢٣	٢٢٢٢٣	٢٨٨٤٤
هيئة قناة السويس	٩١٩٦	١٠٨٢٠	١٠٠١٥	٩٤٦٤	١١١٨٩	١١٧٩٩	١٢٠٠٣	١٦٤٠٩
باقي الهيئات الاقتصادية	٢٦١	٣٨٠	٤٩٣	٥٢٩	٦٨٨	٨٥٧	١٢٥٥	١٥٨٠
٣- الاتاوات من:-	٣٥٢٣	٤٣٤٥	٣٣٠٤	٣٣٨٧	٥٩٥٢	٤٢٨٩	٣٨٣١	٤٥٠٦
الهيئة العامة للبترول	٢٣٣٤	٢٩٣٩	٢٠٠٠	٢١٣٤	٤٤٨٤	٢٧٢٢	٢٢١٣	٢٣١٦
هيئة قناة السويس	١١٨٨	١٤٠٦	١٣٠٤	١٢٥٢	١٤٦٨	١٥٦٧	١٦١٧	٢١٩٠
٤- ضرائب الدخل عن سنوات سابقة	٤	٢	٢	٢	٠,٣	٠,٣	٠,٣	٠,٥
٥- الرسوم من:	٣٣٤٤	٣٧٠٩	٣٥٥٢	٤٠٧٢	٣٠٠٧	٥١٣٧	٥٦٦١	٧١٠٦
رسوم سوميد (الهيئة العامة للبترول)	٣٠٨	٢٧٠	٤٠٠	٢١٣	٢٨٩	٣٠٩	٣٠٩	٣١٩
رسوم دمغة نوعي (الهيئة العامة للبترول)	٣٢٢	٣٤٥	٣٣٠	٣٨١	٣٧٩	٣٧٥	٣٧٥	٣٨٥
الهيئات الأخرى	٢٧١٤	٣٠٩٤	٢٨٨٢	٣٤٧٨	٢٣٣٩	٤٤٥٣	٤٩٧٧	٦٣٢٠
٦- أخرى	٤٨٩	٥٠٥	١٩٥٩	٦٣٩	٦٩٨	٥٦٤	٥٥٣	١٤٣٨
إجمالي ما يؤول للدولة	٦٣٩٨٩	٩١٤٥٢	٧٩١١٢	٦٥٥٦٧	٨٥٤٢٥	١٠٣٢٧٥	١١٣١٨٧	١٥٥٨٤٥
من الهيئة العامة للبترول	٣٦١٠٣	٥٧٩٦٨	٣٧٤٨٨	٣٥٧٣٦	٥١٥١٩	٦٦٢٠١	٧٤٤٦١	١٠٣٢٥٤
النسبة (%)	٥٦,٤	٦٣,٤	٤٧,٤	٥٤,٥	٦٠,٣	٦٤,١	٦٥,٨	٦٦,٣
أخرى بخلاف الهيئة العامة للبترول	٢٧٨٨٦	٣٣٤٨٤	٤١٦٢٤	٢٩٨٣١	٣٣٩٠٦	٣٧٠٧٤	٣٨٧٢٦	٥٢٥٩١
النسبة (%)	٤٣,٦	٣٦,٦	٥٢,٦	٤٥,٥	٣٩,٧	٣٥,٩	٣٤,٢	٣٣,٧

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

وكما يظهر من جدول (١٠) تأتي هيئة السلع التموينية بعد الهيئة العامة للبترول في الحصول على الدعم الممنوح من الموازنة العامة للدولة للهيئات الاقتصادية حتى تستطيع أن تعوض فارق الأسعار بين المنتجات التي تقدمها للمواطنين المشتركين في نظام البطاقات التموينية وبين أسعار السوق التي تشتري بها تلك المنتجات، ثم صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالقطاع الحكومي. أما بخصوص المساهمات التي تسهم بها الدولة في الهيئات الاقتصادية فتتصدر هيئة اتحاد الإذاعة والتليفزيون هذه الهيئات نتيجة العجز المتكرر

والمتصاعد الذى تحققه الهيئة، وهذا بخلاف ما تحصل عليه الهيئة من الموازنة فى صورة خدمات مؤداه لأجهزة الدولة، ثم الهيئات الأخرى والتي تصدرها هيئة تنمية الطاقة الجديدة والمتجددة، وهيئة النقل العام بالقاهرة، والهيئة العامة لميناء بورسعيد.¹ ونجد أن الهيئة القومية للسكك الحديدية هي أكبر هيئة اقتصادية حصلت على مساهمات من الموازنة العامة للدولة كما سيتضح فى الجدول رقم ١٢ خلال الفترة من ١٩٩٤/١٩٩٥ إلى ٢٠١٢/٢٠١٣ إلا أنه خلال الثلاث أعوام الأخيرة من هذه الدراسة تلاحظ أن حجم المساهمات التي حصلت عليها الهيئة لم يتجاوز ٨٣٥ مليون جنيه، نظراً لتعديل أسعار تذاكر بعض القطارات المكيفة والتي قامت بالإسهام فى تغطية بعض الخسائر التي تحققها القطارات الأخرى ذات الدرجات الأقل.

ويلاحظ كذلك من جدول (١٠) أن صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص قد حصل على مبلغ دعم كبير بلغ ١٠,٣ مليار جنيه عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وذلك نتيجة القرارات الصادرة فى هذا الشأن بزيادة المعاشات بنسبة كبيرة بلغت ٣٠% فى عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، حيث ينص القانون المنظم لهذا الصندوق على أن الدولة تتحمل كافة الزيادات التي تقرها لأصحاب المعاشات.

ويتحليل العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة من حيث أموال الدعم والمساهمات التي قدمتها الموازنة العامة للدولة بصورة أكثر تفصيلاً كما فى جدول (١١) نجد أن الهيئة العامة للبتترول قد انفردت بنحو ٦١,٦% من إجمالي الدعم (الإعانة) التي قدمتها الموازنة العامة للدولة للهيئات الاقتصادية خلال الفترة من ١٩٩٤/١٩٩٥ إلى ٢٠١٢/٢٠١٣. حيث حصلت الهيئة العامة للبتترول على ٤٩٢,٣ مليار جنيه من الموازنة من إجمالي ٧٩٨,٧ مليار جنيه قدمتها الموازنة فى صورة دعم لكل الهيئات (هذا الدعم لهيئة البتترول قدم خلال المدة ٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٢/٢٠١٣ والتي بدأ فيها ظهور الدعم بصورة واضحة فى حين كان الدعم الذى يقدم للهيئة قبل عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ لا يدخل ضمن هذه الحسابات). وقد تلتها الهيئة العامة

^١ وفقاً لنظام البطاقات التموينية الإلكترونية المطبق حالياً، تقدم الهيئة السلع التموينية بذات أسعار السوق وليست الأسعار المدعمة كما فى السابق، وفى المقابل يحصل كل مواطن مقيد بنظام البطاقات التموينية على نحو ١٥ جنيه دعم يختار بها السلع التي يرغب فى الحصول عليها بأسعار السوق العادية.

جدول رقم (١٠)
إجمالي الأموال المحولة من الموازنة العامة للدولة للهيئات الاقتصادية

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١	٢٠١٣/٢٠١٢	ربط موازنة ٢٠١٤/٢٠١٣
١- الدعم (الإعانات) إلى:-	٥٤٦٤٢	٩٢٤٥٨	٩٦٣٠١	٨٥٩٣٢	١٢٠٩٩١	١٥٤٤٤٢	١٨٠٣٤٥	١٦٠٥٤٨
الهيئة العامة للبتترول	٤٣٨٢٤	٧١١٨٣	٥٢٦٩٢	٦٣٠١٧	٩٠٢٠٣	١١٤٤٣٤	١٢٨٢٥٥	٩٩٥٩٥
هيئة السلع التموينية	٩٤٠٨	١٦٤٤٤	٢٠٦٣٧	١٦٨١٩	٢٤٦٢٤	٣٠٦٣٨	٣٣٧٤٤	٣٠٨٣٤
صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالقطاع الحكومي	٠	٢٢٣٨	٩٧١٦	٢٠٠٠	٣١١٣	٣٢٠٠	٨٤٠٠	١٦٠٩٠
صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص	٠	٢٧١	١٠٢٥٦	٠	٣٢٥	٣٠٠٠	٧٥٣٠	١١٥٢١
باقي الهيئات الاقتصادية	١٤١١	٢٣٢١	٢٩٩٩	٤٠٩٥	٢٧٢٦	٣١٦٩	٢٤١٦	٢٥٠٨
٢- المساهمات إلى:-	٤٨٥٧	١٢٨٥	٣٧٣٤	٢٢٩٨	١٥٩١	١٨٨٠	٣٤٠٩	٣٧٩٣
الهيئة القومية لسكك حديد مصر	٣٩٢٧	٢٣٦	٢٣٣١	٩١٦	٣٨	٣٠	٧٦٧	١٦٨٧
اتحاد الأذاعة والتلفزيون	٤٤٦	٥٠٢	٥١٣	٥٣٥	٧٥٠	١٠٥١	١٧٥٨	١٠٠٠
هيئات أخرى	٤٨٤	٥٤٧	٨٩٠	٨٤٧	٨٠٣	٧٩٩	٨٨٤	١١٠٦
٣- اتحاد الإذاعة والتلفزيون (خدمات مؤداه لأجهزة الدولة)	٦٢٥	٦٣٢	٥٢١	٧٨٨	٥٩٨	٦٩١	٦٩١	١٠٣٧
٤- الهيئة القومية للبريد	٨٨	١٠١	١١٢	١١٧	١١٤	١٤٣	١٤٣	٤٩
إجمالي ما تتحمله الدولة	٦٠٢١٢	٩٤٤٧٦	١٠٠٦٦٧	٨٩١٣٤	١٢٣٢٩٤	١٥٧١٥٧	١٨٤٥٨٨	١٦٥٤٢٧
نسبة الهيئة العامة للبتترول (%)	٧٢,٨	٧٥,٣	٥٢,٣	٧٠,٧	٧٣,٢	٧٢,٨	٦٩,٥	٦٢

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

للسلع التموينية بمبلغ إجمالي للدعم ١٧٢,٢ مليار جنيه بنسبة ٢١,٦% ثم جملة الدعم الموجه إلى الهيئات الأخرى نحو ١٣٤,١ مليار بنسبة ١٦,٨%، والجزء الأكبر منه هو الدعم المقدم لصندوق العاملين بالقطاع الحكومي وصندوق العاملين بالقطاع الخاص والأعمال. أى أن الهيئة العامة للبتترول والهيئة العامة للسلع التموينية وصندوقى التأمين على العاملين بالقطاع الحكومي والخاص والأعمال قد بلغ ٩٦,٦% من إجمالي الدعم التى قدمته الدولة للهيئات الاقتصادية خلال المدة المذكورة.

جدول رقم (١١)
إجمالي الدعم الممنوح من الدولة للهيئات الاقتصادية منذ عام ١٩٩٤/١٩٩٥ حتى ٢٠١٣/٢٠١٢

بالمليون جنيه

النسبة من إجمالي الدعم	إجمالي قيمة الدعم من عام ١٩٩٥/١٩٩٤ وحتى ٢٠١٣/٢٠١٢	الهيئات الاقتصادية
٨,٢	٦٥١٠٥	صندوق العاملين بالقطاع الحكومي
٥,٢	٤١٧٤٣	صندوق العاملين بالقطاع الأعمال العام والخاص
٠,٨	٦٦٤٧	هيئة النقل العام بالقاهرة
٠,٧	٥٨٠٣	صندوق تمويل المساكن التي تقيمها وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة
٠,٥	٤٢٧٧	الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان
٠,٥	٤٠٨٦	الهيئة العامة للتأمين الصحي
٠,٢	١٩٤١	الهيئة العامة للتنمية الصناعية
٠,٢	١٧٧٨	الهيئة العامة لنقل الركاب بمحافظة الإسكندرية
٠,٢	١٦٧٨	الهيئة المصرية العامة للمساحة
٠,١	٥٠٠	جهاز تنمية التجارة الداخلية
٠,٠	٢٥٥	اتحاد الإذاعة والتليفزيون
٠,٠	٨٧	المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة
٠,٠	٦٢	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة
٠,٠	٥٧	البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي
٠,٠	٥٢	المؤسسة العلاجية لمحافظة الإسكندرية
٠,٠	٢٣	الهيئة القومية لسكك حديد مصر
٠,٠	١٩	الهيئة المصرية العامة للمعارض والمؤتمرات
٠,٠	١٨	هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء
٠,٠	٤	المؤسسة العلاجية لمحافظة القليوبية
٠,٠	١	الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن
١٦,٨	١٣٤١٣٥	جملة الدعم للهيئات الاقتصادية (بدون البترول والسلع التموينية)
٢١,٦	١٧٢١٩٣	الهيئة المصرية لسلع التموينية
٣٨,٤	٣٠٦٣٢٨	جملة الدعم للهيئات الاقتصادية (بدون البترول)
٦١,٦	٤٩٢٣٧٦	الهيئة المصرية العامة للبترول
١٠٠	٧٩٨٧٠٤	جملة الدعم الهيئات الاقتصادية

المصدر والملاحظات:

- وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع موازنة العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥. غير منشور.

ظهر للباحث عند حساب قيمة الدعم الممنوح من الموازنة العامة للدولة للهيئات الاقتصادية ككل أو للهيئة العامة للبترول من خلال بيانات الجدول رقم ١١ أن هناك تضارباً في الأرقام الخاصة بهذا الدعم وبين بيانات الجدول رقم ١٢ على الرغم من صدور البيانين من قبل وزارة المالية.

ويلاحظ كذلك أن الموازنة العامة للدولة قدمت مساهمات للهيئات الاقتصادية خلال المدة من ١٩٩٤/١٩٩٥ إلى ٢٠١٣/٢٠١٢ بلغت نحو ٣٦ مليار جنيه كما يظهر في جدول (١٢). وقد استحوذت الهيئة القومية للسكك الحديدية منها على نحو ٢٠,٦ مليار جنيه بنسبة ٥٧,٥%، ثم اتحاد الإذاعة والتليفزيون ٧,٣ مليار جنيه بنسبة ٢٠,٥%، ثم هيئة النقل العام بالقاهرة ٢,٦

مليار جنيه بنسبة ٧,٣%. أى أن الهيئات الثلاث حصلت على ما نسبته ٨٥,٣% من إجمالي هذه المساهمات.

جدول رقم (١٢)

إجمالي مساهمات الموازنة العامة الممنوحة للهيئات الاقتصادية منذ عام ١٩٩٥/١٩٩٤ حتى ٢٠١٢/٢٠١١
بالمليون جنيه

النسبة من إجمالي الدعم	إجمالي قيمة المساهمة من عام ١٩٩٥/١٩٩٤ وحتى ٢٠١٢/٢٠١١	الهيئات الاقتصادية
٥٧,٥	٢٠٥٩٠	الهيئة القومية لسكك حديد مصر
٢٠,٥	٧٣٢٩	اتحاد الإذاعة والتلفزيون
٧,٣	٢٦٣٣	هيئة النقل العام بالقاهرة
٢,٣	٨٣٤	الهيئة العامة لنقل الركاب بمحافظة الإسكندرية
٢,٣	٨٠٩	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة
٢,٠	٧٠٥	الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية
١,٩	٦٧٧	هيئة كهرباء الريف
١,٥	٥٤٣	الهيئة العامة لميناء بورسعيد
١,٥	٥٢٨	هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء
٠,٩	٣٣٩	الهيئة العامة لتنفيذ المشروعات الصناعية والتعدينية
٠,٩	٣٢٩	هيئة تنفيذ مشروعات المحطات المائية لتوليد الكهرباء
٠,٤	١٣٨	هيئة ميناء دمياط
٠,٣	١١٣	الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد
٠,٢	٨٢	الهيئة المصرية العامة للمعارض والمؤتمرات
٠,١	٣٨	الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر
٠,١	٣١	الهيئة العامة للموانئ البرية والجافة
٠,١	٢٨	الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية بمنطقة شمال غرب خليج السويس
٠,١	٢٦	الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات
٠,٠	١٢	الهيئة القومية للبريد
٠,٠	١٢	الهيئة العامة لميناء الإسكندرية
٠,٠	١٢	الجهاز الوطنى لتنمية شبه جزيرة سيناء
٠,٠	١٠	الهيئة العامة للسلع التموينية
٠,٠	١٠	الهيئة الزراعية المصرية
٠,٠	٥	الهيئة المصرية العامة للمساحة
٠,٠	٤	المؤسسة العلاجية لمحافظة الاسكندرية
١٠٠	٣٥٨٣٨	إجمالي المساهمات فى الهيئات الاقتصادية

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع موازنة العام المالى ٢٠١٥/٢٠١٤.
غير منشور.

مقترحات لإصلاح الهيئات العامة الاقتصادية

١- نشأت فكرة فصل الهيئات العامة الاقتصادية عن الموازنة العامة للدولة فى البداية بهدف اظهار حقيقة الوضع المالى للهيئات الاقتصادية الذى لم يكن يظهر بوضوح عند إدماج حساباتها فى الموازنة العامة، وكذلك نظراً لاختلاف طبيعة هذه الهيئات عن الأجهزة الإدارية والخدمية للدولة، وكذا لتحقيق فوائض مالية تحولها إلى الموازنة العامة للدولة أو على الأقل تسهم فى تمويل ذاتها، إلا أن المتتبع لهذه الهيئات يجد أن بعض هذه الهيئات لا تصلح أن تكون هيئات عامة اقتصادية إما لأنها لا تقوم بإنتاج سلعة أو خدمة حقيقية يمكن بيعها فى الأسواق تمكنها فى المقابل من الحصول على إيرادات، وإما لأن ما تقدمه من سلع وخدمات وبيع فى الأسواق لا يمكن أن يغطى النفقات التى تقوم بها الهيئة، مثل الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، وجهاز تنمية التجارة الداخلية، والمعهد القومى للإدارة، والهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد. كما أن هناك بعض الهيئات الخدمية التى تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة ولا تدخل ضمن الهيئات الاقتصادية يمكن أن تكون بالفعل هيئات اقتصادية عامة مثل الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية، والهيئة العامة للطرق والنقل والكبارى، والهيئة المصرية العامة للثروة السمكية.

ومن ثم يجب إعادة النظر مرة أخرى فى تصنيف هذه الهيئات سواء تلك التى تعتبر الآن هيئات اقتصادية أم تلك التى تعتبر هيئات خدمية، للتعرف على مدى إمكانية إخراج بعض الهيئات من هذا التصنيف وإضافة أخرى له وفقاً لمعايير واضحة ومحددة يتم الإتفاق عليها، كأن تكون السلعة أو الخدمة التى تقدمها الهيئة الاقتصادية قابلة للتداول بالسوق ولها سعر محدد، وأن تكون قادرة على تحقيق إيرادات حقيقية تمكنها من تغطية نفقاتها الجارية وفقاً لنوع النشاط الذى تديره. فى حين يمكن اعتبار الهيئات الخدمية هى تلك الهيئات التى لا يمكن أن تقدم سلعة أو خدمة يمكن تسعيرها وتدر

عليها عائد، أو تلك الهيئات التي تميل بطبيعتها إلى الجانب الرقابي أو التنظيمي للسوق مثل جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، والهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، وجهاز تنمية التجارة الداخلية، والمعهد القومي للإدارة، والهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد.

٢- لقد وُضعت بعض الهيئات العامة الاقتصادية في موضع بالغ الصعوبة عندما تقرر أن تكون هيئة اقتصادية تتحمل نفقاتها وتحقق عائداً تحوله إلى الموازنة العامة للدولة، وذلك بسبب انخفاض أسعار منتجاتها عن أسعارها الاقتصادية، حيث تعجز هذه الهيئات عن زيادة الأسعار الخاصة بمنتجاتها. وهذه الهيئات كثيرة نذكر منها الهيئة العامة لسكك حديد مصر وهيئة النقل العام بالقاهرة، والهيئة العامة لنقل الركاب بالإسكندرية، والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، والهيئة العامة للسلع التموينية، والهيئة العامة للبترول. وهو الأمر الذي قد يدفع إلى إمكانية النظر في إعادة تسعير بعض المنتجات أو الخدمات التي تقدمها هذه الهيئات دون الإخلال بالجانب الإجتماعي، بحيث يُعطى لها المزيد من الحرية في تحديد أسعارها وفقاً للسوق التنافسي ويحدد حجم الدعم بالفرق بين التكلفة الفعلية التي تتحملها هذه الهيئات لتقديم منتجاتها أو خدماتها والسعر الذي تتبعه به، كما حدث مؤخراً مع الهيئة العامة للسلع التموينية وكذا الهيئة العامة للسكك الحديدية في أسعار تذاكر القطارات المكيفة، والهيئة العامة للنقل العام بالقاهرة وذلك بتشغيل خطوط أطول من حيث المسافات التي تقطعها المركبات مع رفع أسعار الخدمة.

٣- ارتفاع المديونية المستحقة لبنك الاستثمار القومي والتي تتمثل في قيمة القروض الممنوحة للهيئات والوحدات الاقتصادية لتمويل استثمارات تلك الجهات على مدار السنوات السابقة، وذلك نتيجة لعدم انتظام أغلب تلك الجهات في سداد أعباء خدمة تلك القروض. وهو ما أدى إلى تراكمها بحيث بلغ إجمالي تلك المديونية نحو ١١٨,٩ مليار جنيه في ٢٠١٣/٦/٣٠^١ وهو ما يجعل بنك الاستثمار القومي غير راغب في ضخ قروض إضافية بتلك الهيئات، والذي يؤثر سلباً على جملة الاستثمارات بتلك الهيئات من جهة، وعلى استمرار نشاطها من جهة أخرى. وقد يقترح في هذا الشأن تحويل المديونيات المستحقة لبنك الاستثمار القومي على الهيئات الاقتصادية إلى مساهمة له في رأس مال هذه الهيئات، وهو ما يحافظ على الملكية العامة لهذه

^١ عبد الفتاح الجبالي وآخرون، "التشابكات المالية بين قطاعات الدولة المختلفة"، ورقة بحثية غير منشورة، أعدت بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري. غير منشورة. ٢٠١٥. ص ١٠.

الهيئات ويخلصها من عبء المديونية المتركمة.^١ ويمكن كذلك أن يقوم بنك الاستثمار القومي بتأسيس شركة تابعة له وتحويل هذه المديونيات عليها لتملك هذه المديونية وإدارتها وتصبح هذه الشركة هي المساهم في هذه الهيئات الاقتصادية وتتخرج منها حال سداد هذه المديونيات.

٤- هناك تمييز واضح في القوانين الحاكمة للهيئات الاقتصادية. فقد سمح القانون المنظم لبعضها باحتجاز ما قد تحققه من أرباح بالكامل دون أن تقوم بتحويل أى جزء منها للموازنة العامة للدولة، وسمح لها أن ترحل الأرباح المحققة من عام لآخر مثل الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، وجهاز تنظيم الكهرباء وجهاز حماية المستهلك، وغيرها من الهيئات، حتى وصل رصيد الحساب المرحل لبعض الهيئات لنحو ٤ مليار جنيه كما في الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في ٢٠١١/٢٠١٢. وهناك هيئات اقتصادية أخرى يسمح القانون المنظم لها باحتجاز بعض الأرباح في صورة فائض مرحل أو احتياطات وتحويل البعض الآخر للموازنة العامة للدولة مثل هيئة قناة السويس والهيئة العامة للبتترول. كما أن هناك هيئات أخرى لا يسمح لها مطلقاً بالاحتفاظ بأى جزء من أرباحها أو استخدامه حتى في استهلاك جزء من خسائرها المرحلة أو حجز أية احتياطات لتدعيم مراكزها المالية وتمويل مشروعاتها وسداد قروضها مثل الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، والهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، والهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان. وهو الأمر الذى يدعو إلى قرار موحد بشأن كيفية التصرف فى الأرباح حال تحقيقها بجميع الهيئات الاقتصادية سواء بالإبقاء عليها جميعاً أو الإبقاء على جزء منها أو عدم احتفاظها بهذه الأرباح تماماً، وإن كان الباحث يفضل الاحتفاظ بجزء من هذه الأرباح للهيئة بما لا يجاوز ١٠% من الربح المحقق كما فى القانون المنظم للهيئة العامة للبتترول.

٥- هناك تمييز واضح بين النظام المحاسبى المتبع بالهيئات الاقتصادية وبين النظام المحاسبى لكافة الوحدات التى تتبع الموازنة العامة للدولة. إذ يطبق قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ على جميع الوحدات الخاضعة للموازنة العامة للدولة والذى يأخذ بالأساس النقدى عند إدراج كافة الاستخدامات والموارد للموازنة العامة للوحدات الموازنة - بما فى ذلك الباب

^١ لمزيد من التفاصيل: الرجوع إلى إبراهيم سعد الدين عبدالله وإبراهيم العيسوى، "تجربة مصر مع القطاع العام والقطاع الخاص"، *القطاع العام والقطاع الخاص فى الوطن العربى*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٩٠، ص ص ٢٢٣ - ٢٩٥. حيث اقترح الباحثان تحويل المديونيات المستحقة للقطاع العام المصرفى على شركات القطاع العام إلى مساهمات لبنوك القطاع العام بهذه الشركات. ويمكن بذات المنطق تطبيق هذا المقترح على مديونية بنك الاستثمار القومي لدى الهيئات الاقتصادية.

السادس فى جانب الاستخدامات.^١ ولكن جميع الهيئات الاقتصادية والشركات القابضة والتابعة وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة ١٩٩٦ كان يطبق عليها النظام المحاسبى الموحد والصادر بشأنه قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠٠١ والقاضى بتعديل النظام المحاسبى الموحد ليتماشى مع معايير المحاسبة الدولية. وقد شمل هذا التعديل كلاً من الدليل المحاسبى للنظام والقوائم المالية.^٢ إلا أنه فى عام ٢٠٠٣ صدر قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٦٢٩ لسنة ٢٠٠٣ ليستثنى الهيئات العامة الاقتصادية من القرار رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠٠١. ومن ثم أصبح النظام المحاسبى المستخدم بهذه الهيئات يختلف عن كل من النظام المحاسبى الموحد المعدل بالقرار رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠٠١ المستخدم بكافة شركات قطاع الأعمال العام والشركات التابعة لها ونظام المحاسبة الحكومية المطبق على الوحدات الخاضعة للموازنة العامة للدولة. وأصبح النظام المحاسبى للهيئات العامة الاقتصادية يأخذ بأساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدى.^٣ وهو الأمر الذى يتطلب إما توحيد النظام المحاسبى على كافة الجهات الخاضعة للموازنة العامة للدولة بحيث تندرج الاستخدامات والموارد للجهة على الأساس النقدى وليس أساس الاستحقاق، وإما معاملة الهيئات الاقتصادية كشركات القطاع الخاص، ويطبق عليها معايير المحاسبة الدولية، وهو النظام الذى يحبذ الباحث استخدامه.

٦- ثارت العديد من التساؤلات بشأن أثر إدماج الهيئات الاقتصادية فى الموازنة العامة للدولة على العجز الكلى بها، وما إذا كان هذا الدمج سيزيد من حجم العجز الكلى أم سيخفضه، ويرى الباحث أن إدماج الهيئات الاقتصادية فى الموازنة العامة للدولة لن يترتب عليه أى تغيير فى رقم العجز الكلى من الناحية المحاسبية، حيث أن الموازنة تتحمل بالفعل العجز الناتج عن نشاط تلك الهيئات سواء أكان فى صورة دعم أم مساهمة، ومن ثم فلو أدمجت هذه الهيئات وأصبحت جزءاً من الموازنة العامة للدولة فستظل الموازنة تتحمل هذا العجز أيضاً، ولذا فإن ضم الهيئات إلى الموازنة لن يؤثر على حجم العجز بالموازنة العامة للدولة كما يظهر فى جدول (١٣).

^١ الأساس النقدى Cash Basis ويقصد به أن يثبت فى حساب السنة المالية ما تحصله الجهة من إيرادات وما تصرفه من نفقات خلال هذه السنة، أى أنه يعترف بالإيرادات عند تحصيلها وبالمصروفات عند دفعها، وتتم المحاسبة وفقاً للعمليات التى صاحبها تدفق نقدى. دون غيرها.

^٢ للمزيد من التفاصيل: الرجوع إلى أحمد فرغلى حسن، وآخرون، النظام المحاسبى الموحد، جامعة القاهرة، كلية التجارة، ٢٠٠٣.

^٣ أساس الاستحقاق: Accrual Basis ويقصد به أن يثبت فى حساب السنة المالية ما قامت به الجهة من عمليات قد يترتب عليها إيرادات أو نفقات خلال ذات السنة، بغض النظر عن تحصيل هذه الإيرادات أو صرف هذه النفقات بالفعل، أى أن العمليات تسجل بقيمتها حتى لو لم يصاحبها تدفق نقدى.

جدول رقم (١٣)
العجز الكلى للموازنة العامة للدولة في عام ٢٠١٣/٢٠١٤ بعد ضم موازنة الهيئات الاقتصادية
بالمليار جنيه

القيمة	الموارد العامة	القيمة	الاستخدامات العامة
٢٦٠,٣	(١): الضرائب	١٢٨,٦	(١): الأجور والمرتببات وتعويضات العاملين
٩٥,٩	(٢): المنح	٢٧,٢	(٢): شراء السلع والخدمات
١٠٠,٦	(٣): الإيرادات الأخرى	١٧٣,١	(٣): الفوائد
٤,٣	(٤): المتحصلات من الإقراض وبيع الأصول المالية وغيرها من الأصول	٢٢٨,٦	(٤): الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
٠,٣	- صافي حصيد الخساسة	٤١,١	(٥): المصروفات الأخرى
		٥٢,٩	(٦): شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)
		١٥,٣	(٧): حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية
٤٦١,٤	جملة الموارد العامة دون الباب الخامس (الاقتراض) وإضافة حصيد الخساسة	٧١٦,٨	جملة الاستخدامات العامة بالموازنة العامة للدولة دون الباب الثامن (سداد القروض) (أ)
٢٥٥,٤			العجز الكلى قبل الضم
٩٥٥,٢	جملة الموارد العامة للهيئات الاقتصادية	٩٥٥,٢	جملة الاستخدامات العامة لموازنة الهيئات الاقتصادية
١٤١٦,٢	جملة الموارد العامة دون الباب الخامس (الاقتراض) وإضافة حصيد الخساسة + جملة الموارد العامة للهيئات الاقتصادية	١١٧٢	جملة الاستخدامات العامة للموازنة العامة للدولة دون الباب الثامن (سداد القروض) + الاستخدامات العامة لموازنة الهيئات
٢٥٥,٤			العجز الكلى بعد الضم

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ٢٠١٣/٢٠١٤.

وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة ٢٠١٤/٢٠١٥، غير منشور.

إلا أنه إذا ما تم ضم تلك الهيئات للموازنة وترتب على ذلك تطبيق كافة القواعد الحكومية الخاصة بنظم تعيينات الموظفين الحكوميين والأجور الحكومية الخاصة بهم، وغل يد مجالس إدارات تلك الهيئات عن صرف المكافآت للعاملين والمساهمة في شركات أخرى قد ينتج عنه خفض العجز بهذه الهيئات ومعه خفض العجز الكلى للموازنة العامة للدولة^١. وليست تلك دعوة لضم الهيئات الاقتصادية للموازنة العامة للدولة. فقد يحدث ذات الأثر بمراجعة القوانين المنظمة لتلك الهيئات وغل يد مجالس إدارتها في السلطات الواسعة الممنوحة لها مع بقائها خارج الموازنة العامة للدولة.

^١ كمثل على التوسع في التعيينات في الهيئات الاقتصادية، يبلغ عدد العاملين في اتحاد الإذاعة والتلفزيون أكثر من ٣٧ ألف موظف فقط يتقاضون نحو ٢,١ مليار جنيه سنوياً وفقاً للحساب الختامي لموازنة اتحاد الإذاعة والتلفزيون عن العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤، والمنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، تاريخ الدخول ٢٠١٥/١/١١.

دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبترول

حلت الهيئة المصرية العامة للبترول - والتي سيشار إليها لاحقاً بالهيئة- محل الهيئة العامة لشئون البترول والتي كان ينظم عملها القانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٥٦، و١٦٧ لسنة ١٩٥٨. وتتبع الهيئة وزير البترول، وينظم عملها القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٦. وهي تعد هيئة عامة لها شخصية اعتبارية مستقلة تعمل على تنمية الثروة البترولية وحسن استغلالها وتوفير احتياجات البلاد من المنتجات البترولية المختلفة.

وتقوم الهيئة بتنمية وتخطيط وإدارة النشاط البترولى فى جمهورية مصر العربية من خلال شركات البترول التى تعمل فى مجالات إنتاج الزيت الخام والغاز الطبيعى ونقل الزيت الخام والمنتجات البترولية والغاز والتكرير والتصنيع والتسويق. وتتوسع هذه الشركات مابين شركات القطاع العام وشركات اقتسام الإنتاج، بالإضافة إلى مساهمة الهيئة فى شركات الخدمات البترولية المنشأة طبقاً لقوانين خاصة أو تلك المنشأة وفقاً لقوانين الاستثمار.^١ ويوضح الشكل التالى الشركات التابعة للهيئة سواء أكانت شركات عامة أم شركات مشتركة أم شركات امتياز.^٢ وتتحقق إيرادات الهيئة من نشاطها المتمثل فيما يتم تصديره وتكريره ونقله وتوزيعه لحسابها من الزيت الخام، وكذلك الاتجار فى بعض المنتجات البترولية التى تستوردها من الخارج، وشراء وبيع الغاز الطبيعى، وإيرادات الخدمات التى تؤديها للغير، وما يؤول إليها من شركات اقتسام الإنتاج، وحصتها فى أرباح شركات قطاع الأعمال، بالإضافة إلى بعض الإيرادات الأخرى.^٣

وقد تم اختيار الهيئة كنموذج لدراسة الهيئات الاقتصادية للأسباب التالية:

- الدور الهام التى تقوم به الهيئة فى توفير الاحتياجات الرئيسية للاقتصاد المصرى من الطاقة متمثلة فى المنتجات البترولية والغاز بأنواعها المختلفة والتى يعتمد عليها الاقتصاد فى تحقيق التنمية وتوفير فرص العمل. وكذا التشابكات الكبيرة التى تربط المنتجات البترولية -

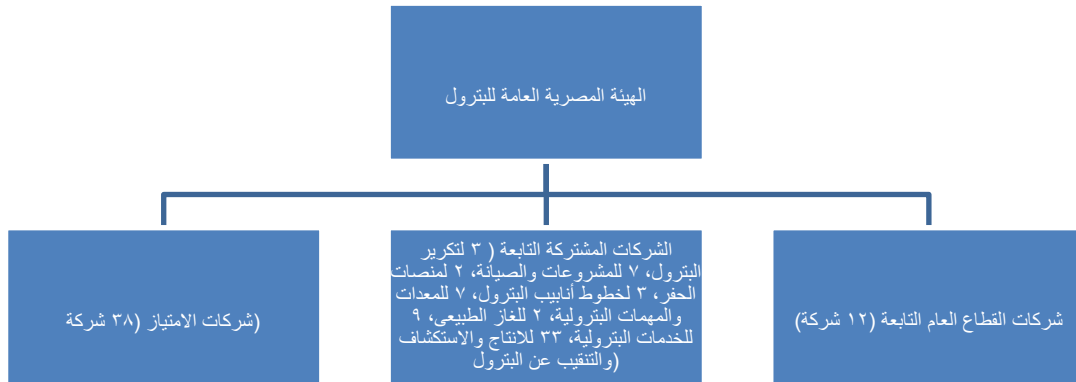
^١ مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، تقرير اللجنة عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة عن عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، القسم الثانى عن الهيئات الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

^٢ تفصيل هذه الشركات بالجدول أرقام (٤) ، (٥)، (٦) بالملحق.

^٣ مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

باعتبارها مكوناً وسيطاً- بجميع القطاعات الاقتصادية الأخرى مثل القطاع الزراعى والسياحى والصناعى وقطاع الكهرباء والنقل، هذا بخلاف الاستخدام النهائى للمواطنين من المنتجات البترولية.

شكل رقم (٤)
الهيكل التنظيمى للهيئة المصرية العامة للبترول



المصدر: الهيئة العامة للبترول، بيانات غير منشورة.

- تُعد الهيئة أكبر هيئة لها تعاملات مع الموازنة العامة للدولة سواء فى جانب ما تحصل عليه الهيئة فى صورة دعم من الموازنة العامة للدولة أو ما تقوم الهيئة بتوريده للموازنة العامة الدولة فى صورة ضرائب دخل وإتاوات ورسوم وفائض محول والتي تتجاوز نسبته النصف بحسب ما أوضحنا فى القسم ثالثاً من هذه الدراسة.

- علاقة الهيئة الوثيقة بالعالم الخارجى والمتمثلة فى التعاقدات التي تبرمها الهيئة مع الشركات الأجنبية للتنقيب واكتشاف حقول البترول والغاز، وقيامها بتصدير واستيراد المنتجات البترولية والغاز باختلاف أنواعها. والذى يمثل أكثر من ٥٠% من حجم الصادرات والواردات السلعية بالميزان التجارى بميزان المدفوعات. وما لها من تأثير على توافر العملة الأجنبية وحجم الاحتياطى النقدى وسعر الصرف.

١.٥. الإطار القانونى المنظم لعمل الهيئة

تضمن القانون المنظم لعمل الهيئة رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٦ فى مادته الأولى إنشاء مجلس أعلى لقطاع البترول يقرر أهداف القطاع وخطته وسياساته العامة. ثم ألغى هذا المجلس

بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣، ربما نتيجة لتشكيل المجلس الأعلى للطاقة فى عام ١٩٨٠ والذى توقف نشاطه لعدة سنوات ثم عاد مرة أخرى بتشكيل جديد فى عام ٢٠٠٧.^١

كما منح القانون بعض الامتيازات الخاصة للهيئة حيث نص فى مادته الخامسة على أن للهيئة موازنة تخطيطية مستقلة تُعد على نمط الموازنات التجارية. وأعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، ومنح القانون للهيئة الحق فى فتح حساب مصرفى فى أحد البنوك التجارية يودع فيها فائض مواردها وليس فى الحساب الحكومى الموحد بالبنك المركزى.

كما أعى القانون فى مادته السابعة الهيئة من بعض الضرائب والرسوم المتمثلة فى الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم بالنسبة للآلات والأجهزة والمعدات والموارد التى تستوردها الهيئة واللازمة لمشروعاتها، وإعافئها من رسم الصادر على البترول الخام والمنتجات البترولية المملوكة للهيئة، وإعافئها كذلك من رسوم الدمغة المفروضة على المبالغ التى تصرفها الهيئة نظير مساهمتها فى رؤوس أموال الشركات وعلى القروض التى تقترضها وعلى ما تدفعه ثمناً لشراء أوراق مالية. وقد خفض القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالضريبة على الدخل نسبة الضريبة المقررة على الوحدات العامة والخاصة بالدولة إلى ٢٠% من أرباحها واستثنى من ذلك الهيئة العامة للبترول لتتحمل سعراً ضريبياً بنسبة ٤٠,٥٥% من إجمالى الأرباح المحققة. وقد يكون هذا الإستثناء فى مقابل ما تحصل عليه الهيئة من امتيازات تتعلق بإعافئها من الضرائب والرسوم التى تم الإشارة إليها سلفاً.

كما منح القانون فى مادته التاسعة سلطات واسعة لمجلس إدارة الهيئة جعلت الهيئة مستقلة تقريباً عن الدولة فى إدارة نشاطها. فهى التى تحدد قواعد وشروط التوظيف وجدول المرتبات والمكافآت والبدلات لموظفيها، والموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية، والموافقة على الميزانيات والقوائم الختامية وتحديد حجم الإحتياجات والمساهمات المحولة إلى الدولة، وكذا شراء أو امتلاك الشركات وتأسيسها دون الرجوع إلى الدولة. وقد نصت تلك المادة على أن مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أموالها، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لمباشرة اختصاص الهيئة لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله فى إطار الأهداف والخطط والسياسات العامة التى يقرها المجلس الأعلى لقطاع البترول وعلى الوجه

^١ سهير أبو العينين، نيفين كمال، وآخرون، ترشيد دعم الطاقة فى مصر فى سياق إصلاح أداء قطاع الطاقة، ورقة بحثية غير منشورة، فبراير ٢٠١٢، ص ١٦.

المبين بالقانون دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها فى الحكومة والهيئات العامة والقطاع العام. وله على الأخص:-

- وضع الهيكل التنظيمى للهيئة وجدول توصيف للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها داخل إحدى فئات جدول المرتبات دون التقيد بأحكام الفقرة الرابعة من المادة السادسة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

- وضع اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بالهيئة ومراتبهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم فى الداخل والخارج. ولا يتقيد مجلس الإدارة فيما يصدره من قرارات فى هذا الشأن بالنظم والقواعد المنصوص عليها بنظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، على أن تسرى هذه الأحكام على العاملين بقطاع البترول فيما تقرره من مزايا أفضل بالنسبة لهم. ولمجلس الإدارة الحق فى الموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية للهيئة ودراسة مشروع الموازنة التخطيطية المجمع لقطاع البترول. كما يوافق المجلس على الميزانيات والحسابات والقوائم الختامية للهيئة، ويحق له اقتراح احتجاز احتياطى سداد أقساط القروض والمساهمات المستحقة على الهيئة للخزانة العامة أو لغيرها من الجهات فى حدود عشرة فى المائة من صافى الأرباح المحققة.

وطبقاً للقانون فإن لمجلس الإدارة الحق فى إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع شريك أو شركاء آخرين، ويجوز تداول أسهمها بمجرد تأسيسها، وذلك على الرغم من تعارض هذه المادة مع قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والذى نص فى مادته رقم ٤٥ "على أنه لا يجوز تداول حصص التأسيس والأسهم التى تعطى مقابل الحصص العينية، كما لا يجوز تداول الأسهم التى يكتتب فيها مؤسسو الشركة قبل نشر الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وسائر الوثائق الملحقة بها عن سنتين مالييتين كاملتين لا تقل كل منهما عن اثنتى عشر شهراً من تاريخ التأسيس، ويجوز استثناءً من هذه المادة نقل ملكية الأسهم بين المؤسسين أو لأحد أعضاء مجلس الإدارة". ويلاحظ كذلك فى هذا الإطار أنه تم إنشاء عدد من الشركات ليس لها أية علاقة بالهدف الأساسى من إنشاء الهيئة وهو تنمية الثروة البترولية مثل الشركة المصرية للخدمات الرياضية (بتروسبروت)، أو المساهمة فى إنشاء شركات جديدة (مثل شركة السهام البترولية لنقل المنتجات البترولية) لتقوم بذات مهمة الشركات القائمة (التعاون أو مصر للبترول) بدلاً من تطوير وتحديث الشركات القائمة.

أُضِفَ إلى ما تقدم أن لمجلس الإدارة الحق في تملك أسهم الشركات عن طريق الاكتتاب فيها أو شرائها دون التقيد بالمدد القانونية لتداول أسهم الشركات الجديدة وذلك على الرغم من ذات التعارض بين هذا الحق والمادة المشار إليها سلفاً في قانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

ويتضح مما تقدم أن الهيئة تتمتع بسلطات واسعة للغاية، وأن هذه السلطات يجب أن تراجع في ضوء النتائج النهائية التي يحققها قطاع البترول والمشكلات المالية العديدة التي يمر بها، والتي سيتم عرضها لاحقاً.

٢,٥. تحليل الأداء المالي للهيئة

صدر القانون رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٤ بشأن ربط حساب ختامي موازنة الهيئة عن السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤. وحسب الجدول (١٤) بلغت جملة الحساب الختامي للموازنة نحو ٤٩١ مليار

جدول رقم (١٤)
حساب ختامي موازنة الهيئة خلال المدة ٢٠١٢/٢٠١٣ - ٢٠١٤/٢٠١٣

بالمليون جنيه

التكاليف والمصروفات	ختامى /٢٠١١	ختامى /٢٠١٢	ختامى /٢٠١٣	الإيرادات	ختامى /٢٠١١	ختامى /٢٠١٢	ختامى /٢٠١٣
مج (١) خامات ومواد ووقود وقطع غير	١٢٤٥٩٩	١٢٣٢٣٨	١٣٥٠٣٨١	مج (١) إيرادات النشاط	٢٤٥٣٢١	٢٦٤٣٣١	٢٨٤٨٨٨
مج (٢) أجور	٣٦٨	٣٨٧	٤٩٩	مج (٢) منح وإعانات	١١٤٤٣٤	١٢٨٢٥٧	١٢٦١٧٩
مج (٣) المصروفات	٢١٥٧٦	٢٤٧٨٦	٢٧١٦٨	مج (٣) إيرادات استثمارات وفوائد	٣٠٤٥	٢٥٢٠	٢٠٢٨
مج (٤) مشتريات بغرض البيع	١٣٩٦٨٧	١٥٤٣٩٧	١٧٢٧٥٤	مج (٤) إيرادات وأرباح أخرى	٥٤٩٠	٤٨٤٦	١١٦٩٠
مج (٥) أعباء وخسائر	٥٤١٩٧	٦٧٥٠٣	٦١١٨٢				
جملة التكاليف والمصروفات	٣٤٠٤٢٧	٣٧٠٣١٠	٣٩٦٦٤١	جملة الإيرادات	٣٦٨٢٩٠	٣٩٩٩٥٢	٤٢٤٧٨٥
صافي ربح العام	٢٧٨٦٣	٢٩٦٤٢	٢٨١٤٤				
- فائض الحكومة	٢٣٧٠٥	٢٥١٩٥	٢٢٥١٥				
- أخرى	٤١٥٨	٤٤٤٦	٥٦٢٩				
جملة ختامي الموازنة الجارية	٣٦٨٢٩٠	٣٩٩٩٥٢	٤٢٤٧٨٥	جملة ختامي الموازنة الجارية	٣٦٨٢٩٠	٣٩٩٩٥٢	٤٢٤٧٨٥
الاستخدامات الاستثمارية	١٦٠٨٦	٢٥١٥٣	٢٣٣٧٨	الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	٨٦٧٠٦	٦٤٩٠١	٦٢٦٦٥
التحويلات الرأسمالية	٤٧٥٩١	٤١٥٦٩	٤٢٤٨٢	القروض والتسهيلات	٦٩٧١	١٨٢١	٣١٩٥

		الإثتمانية					
٦٥٨٦٠	٦٦٧٢٢	٦٣٦٧٧	جملة الإيرادات الرأسمالية	٦٥٨٦٠	٦٦٧٢٢	٦٣٦٧٧	جملة الاستخدامات الرأسمالية
٤٩٠٦٤٥	٤٦٦٦٧٤	٤٣١٩٦٧	الإجمالي	٤٩٠٦٤٥	٤٦٦٦٧٤	٤٣١٩٦٧	الإجمالي

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئة، أعداد مختلفة. و"مج" هي اختصار لكلمة "مجموعة".

جنيه، وقد توزع هذا المبلغ في جانب النفقات بين التكاليف والمصروفات بنحو ٣٩٧ مليار جنيه، وبين ٦٦ مليار جنيه كاستخدامات رأسمالية وبين صافي ربح عام بلغ نحو ٢٨ مليار جنيه.^١ أما في جانب الإيرادات فتمثلت جملة الإيرادات الجارية بنحو ٤٢٥ مليار جنيه، والإيرادات الرأسمالية بنحو ٦٦ مليار جنيه منها نحو ٣ مليار قروض وتسهيلات ائتمانية.

وبلاحظ على الحساب الختامي عدة ملاحظات يمكن أن توجز فيما يلي :-

- مثلت الأجر (مج ٢) بالهيئة نسبة لا تتجاوز ١% من موازنة الهيئة الإجمالية. وعلى الرغم من ذلك نجد أن بند المكافآت بها فقط يمثل ما يربو على ٦٥% من إجمالي الأجر المدفوعة بالهيئة كما يظهر من جدول (١٥) وإن كانت قيمتها ونسبتها تزداد من عام لآخر. ولا تشمل هذه المكافآت المزايا النقدية والعينية التي يحصل عليها العاملين بالهيئة.

جدول رقم (١٥)
إجمالي الأجر بالهيئة
القيمة بالمليون جنيه

البيان	٢٠١٢/٢٠١١	%	٢٠١٣/٢٠١٢	%	٢٠١٤/٢٠١٣	%
إجمالي الأجر بالهيئة العامة للبتترول	٣٦٨	١٠٠	٣٨٧	١٠٠	٤٩٩	١٠٠
الوظائف الدائمة	٢٧	٧,٣	٣١	٨	٤٧	٩,٤
المكافآت الشاملة	٢	٠,٥	١	٠,٣	١	٠,٢
المكافآت	٢٣٦	٦٤,١	٢٤٨	٦٤,٢	٣٢٨	٦٥,٧
الرواتب والبدلات	٢٩	٧,٩	٢٦	٦,٧	٣٧	٧,٤
مزايا نقدية	٤٧	١٢,٨	٥٣	١٣,٦	٥٧	١١,٤
مزايا عينية	٢٠	٥,٤	٢٠	٥,٢	٢٠	٤
تأمينات اجتماعية	٧	١,٩	٨	٢,٠	٩	١,٩

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئة، أعداد مختلفة.

^١ بمقارنة موازنة الهيئة مع الموازنة العامة للدولة، نجد أن موازنة الهيئة مثلت نحو ٥٩,٦% من الموازنة العامة للدولة، وهو ما يدل على ضخامة الأموال التي تديرها هذه الهيئة ومدى أهميتها.

- بلغت مصروفات النقل والانتقالات والاتصالات نحو ٣,٢ مليار جنيه من إجمالي المصروفات (مج ٣) والبالغة نحو ٢٧,٢ مليار جنيه بنسبة ١١,٨% وهى نسبة مرتفعة للغاية خاصة إذا ما قورنت بمصروفات الصيانة بذات المجموعة (٣) والتي بلغت نحو ٣,٥ مليون جنيه فقط، فى حين لم تتفق أية أموال على الأبحاث والتجارب وبلغت قيمتها صفر فى الحساب الختامى للهيئة. وقد يرجع ذلك إلى قيام الشركات التابعة للهيئة بهذه المهمة.
- قامت الهيئة بتحقيق فائض (صافى ربح عام) بلغ نحو ٢٨,١ مليار جنيه، وحولت ٢٢,٥ مليار جنيه منه للموازنة العامة للدولة (فائض الحكومة). واحتفظت الهيئة بنحو ٥,٦ مليار جنيه كأرباح محتجزة، منها ٢,٨ مليار احتياطى لتمويل المشروعات الاستثمارية والباقي ٢,٨ مليار جنيه احتياطى لسداد القروض والمساهمة (هذه النسبة بالفعل تساوى ١٠% من صافى الربح المحقق المنصوص عليها قانوناً والسابق الإشارة إليها فى الإطار القانونى المنظم لعمل الهيئة).
- تضمنت (مج ٣) فى جانب الإيرادات حصول الهيئة على إيرادات أوراق مالية من شركات شقيقة بلغت نحو ٥٣٩ مليون جنيه قيمة أرباح شركات القطاع العام عن العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ والتي تبلغ الاستثمارات فيها نحو ٧,٥ مليار جنيه، وذلك بما لا يتفق مع القواعد المحاسبية الواردة بالنظام المحاسبى الموحد ومعايير المحاسبة المصرية والتي تقضى بأن يتم الاعتراف بإيرادات الاستثمارات المثبتة بالتكلفة عند الحصول عليها أو عندما يصدر الحق لحاملى الأسهم فى تحصيل مبالغ التوزيعات. وهو ما لم يتم فى هذه الحالة وذلك لاتباعها أساس الاستحقاق وليس الأساس النقدي، إضافة إلى تدنى هذه الإيرادات كنسبة من الاستثمارات بهذه الشركات (العائد على الاستثمار لم يتجاوز ٨%)، وخاصة أن عائد الاستثمار فى بعض الشركات تراوح بين ١,٥% إلى ٢,٧% كما فى شركات الإسكندرية والقاهرة والنصر والسويس والبتروكيماويات والأنابيب والغازات، وهو الأمر الذى يجب تداركه وإعادة النظر فيه من جانب الهيئة للعمل على تعظيم عوائد استثمارها وإثباتها بما يتماشى مع قواعد المحاسبة المصرية.^١
- استمرار زيادة أرصدة العملاء والحسابات المدينة الأخرى حيث ارتفعت من ١٣٥,٤ مليار جنيه فى ٢٠١١/٦/٣٠ إلى ١٥٠,٣ مليار جنيه فى ٢٠١٢/٦/٣٠، ثم إلى ١٨٥,٦ مليار جنيه فى ٢٠١٣/٦/٣٠، إلى أن وصلت لنحو ١٨٦,٤ مليار جنيه فى ٢٠١٤/٦/٣٠،

^١ الجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير السنوى عن نتائج فحص الحسابات الختامية لموازنة الهيئات العامة الاقتصادية عن السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ١٢٨.

وتؤثر هذه المديونية المستحقة على حجم السيولة لدى الهيئة وعلى نشاطها بصفة عامة، وتتزايد هذه المستحقات للأسباب التالية:-

-ارتفاع رصيد شركات مصر والجمعية التعاونية للبترول والنيل للتسويق والشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية لتبلغ نحو ٩٦,٥ مليار جنيه في ٢٠١٤/٦/٣٠ مقابل نحو ٤٨,٩ مليار جنيه في ٢٠١١/٦/٣٠. ويرجع تراكم بعض المديونيات المذكورة إلى عدم سداد شركات قطاع الكهرباء وبعض شركات قطاع الأعمال العام والجهات الحكومية لجانب من مديونياتهم لشركات القطاع والبالغة نحو ٨٤,٣ مليار جنيه منها ٧٥,٨ مليار جنيه تخص شركات الكهرباء، تتضمن ٣٦,٢ مليار جنيه تمثل فروق أسعار منتجات مختلف عليها حيث تقوم الهيئة بإثبات مبيعات الغاز الطبيعي والمازوت والسولار طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ١٧٩٥ بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٣٠ على حين توقفت شركات الكهرباء عن إثبات تلك الزيادات إعتباراً من ٢٠٠٩/١٠/١ وذلك بالمخالفة للاتفاق الثلاثي الموقع في ٢٠٠٦/١٢/٢٠ بين الهيئة وكل من الشركة القابضة لكهرباء مصر والشركة القابضة للغازات الطبيعية.^١

- ارتفاع مستحقات الهيئة لدى وزارة المالية والمصالح التابعة لها في ٢٠١٤/٦/٣٠ إلى نحو ٧٠,٩، وتتمثل أهم المديونيات المذكورة في المسدد بالزيادة لمصلحة الضرائب المصرية وما حصلت عليه الوزارة من قرضى مورجان ستانلى وجى بى مورجان والمستحق من الدعم وفروق أسعار الغاز وما يخص الوزارة من فروق ضريبية.

- تعاني الهيئة من خلل في هيكلها التمويلي واستمرار ضعف موقف السيولة النقدية بها وتحملها أعباء تمويلية نتيجة لذلك، ومن أهم مظاهرها^٢:-
- استمرار اعتماد الهيئة على مصادر تمويل خارجية لسداد التزاماتها التشغيلية العاجلة حيث بلغ رصيد القروض والتسهيلات في ٢٠١٤/٦/٣٠ نحو ٥٠,٤ مليار جنيه مقابل ٤٩,١ مليار جنيه في ٢٠١٢/٦/٣٠.
- تزايد أرصدة الموردين/ شركاء أجانب إلى نحو ٥٨,٢ مليار جنيه في ٢٠١٤/٦/٣٠ مقابل ٣٦,٨ مليار جنيه في ٢٠١٢/٦/٣٠، وتأخر الهيئة في السداد وإضطرارها إلى عقد إتفاقيات جدولة مع بعض الموردين بلغت جملتها نحو ١٨,٣ مليار جنيه مما حمل الهيئة أعباء إضافية متمثلة في فوائد تأجيل سداد بلغت نحو ١٩٠ مليون جنيه تتضمن فوائد تأخير إضافية نتيجة تجاوز الرصيد المؤجل المسموح به طبقاً للاتفاقيات قدره ٧٤,٨ مليون جنيه.

^١ المرجع السابق، ص ١٢٣.

^٢ المرجع السابق، ص ١٢٤، ١٢٥.

- اللجوء إلى البيع الآجل للخام والغاز الطبيعي، وأثر ذلك على تأمين احتياجات البلاد المستقبلية، واضطرار الهيئة إلى إبرام اتفاقيات حماية ضد مخاطر تقلبات الأسعار، وهو ما كبد الهيئة أعباء مالية بنحو ٩٦٨ مليون جنيه (منها ٦٠١ مليون تخص العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١) نتيجة لعدم تحديد الحد الأدنى للحماية بصورة دقيقة والخاصة بالقروض التي حصلت عليها الهيئة من مؤسسة مورجان ستانلى وجى بى مورجان.
- تتحمل الهيئة مقابل الخدمات التي تحصل عليها من شركاتها التابعة (التكرير - تفرغ الناقلات - عمولة نقل الغاز الصب- نقل المنتجات البترولية- حافز توزيع البوتاجاز). وفقاً لنتائج أعمال تلك الشركات وليس وفقاً للأساس التشغيلى والمفهوم الاقتصادى السليم.

٣,٥. علاقة الهيئة بالموازنة العامة للدولة

كان من المفترض أن تنحصر العلاقة بين الهيئة -باعتبارها هيئة عامة اقتصادية- والموازنة العامة للدولة على تحويل الفوائض المتحققة بالهيئة من نشاطها فى حالة تحقيق الهيئة لأرباح وحصولها على دعم (إعانة) من الموازنة فى حالة تحقيقها لخسائر. إلا أنه فى حقيقة الأمر يمكننا القول بأن العلاقة بين الهيئة العامة للبترول والموازنة العامة تتمثل فى تسوية محاسبية على الورق تُظهر أن ما تحصل عليه الهيئة من موارد مالية من الموازنة العامة للدولة فى صورة دعم (إعانة) مساوياً تماماً لما تقوم الهيئة بتحويله للموازنة العامة للدولة. فالجدول رقم (١٦) يوضح أن إجمالى ما يؤول للموازنة العامة للدولة فى صورة ضرائب دخلية وفائض حكومة ورسوم جمركية وضرائب مبيعات وإتاوات ورسوم على اختلاف أنواعها إذا ما أُضيف له عجز النشاط المتحقق للهيئة يكون مساوياً تماماً لحجم الدعم الذى تحصل عليه الهيئة من الموازنة العامة للدولة. أى أن صافى التعامل بين الطرفين محصلته الحقيقية صفر. لا ينتج عنه دعم يقدم للهيئة أو فائض فعلى يحول للموازنة العامة للدولة.

ويعزز ما سبق ما جاء بتقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب عن الحساب الختامى لعام ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨، حيث أكد أن أسس المعالجة المالية لدعم المنتجات البترولية تستند إلى قيام الهيئة بموافاة بنك الاستثمار القومى (ممثل وزارة المالية) بالمستندات المتعلقة بتكلفة توفير المنتجات البترولية، وكذا قيمة بيع تلك المنتجات فى السوق المحلى وذلك بشكل ربع سنوى. ويتم حساب قيمة دعم المنتجات البترولية عن كل ربع سنة على أنه الفرق بين قيمة بيع تلك المنتجات فى السوق المحلى بالأسعار التى تحددها الحكومة وبين التكلفة التى تحملتها الهيئة لتوفير تلك المنتجات. وتقوم وزارة المالية بإجراء مقاصة على الورق (تسويات دفترية) بين قيمة

الدعم المستحق عن كل ربع سنة وبين مستحقات وزارة المالية عن نفس الفترة لا ينتج عنها تحويل أموال نقدية فعلية من أو إلى الموازنة العامة للدولة.^١

وخطورة هذا الأمر تكمن في أنه مهما بلغ حجم العجز في النشاط الذي تقوم به الهيئة فإنها تحصل في مقابله على دعم أو إعانة. وهو الأمر الذي يجعل الهيئة تتفق كيفما تشاء لتيقنها من أن العجز سيتم تمويله من الموازنة العامة للدولة ، لذا تُسرف الهيئة سواء في تعيين الموظفين لديها أو إعطائهم مكافآت وبدلات كثيرة وكبيرة بالمقارنة بالجهاز الإداري للدولة، أو حتى تأسيس شركات تابعة لها وإن كانت لا تدخل بصفة رئيسية في مجال تخصصها.

جدول رقم (١٦) صافي التعامل المالي بين الهيئة العامة للبترول والموازنة العامة للدولة

بالمليون جنيه

البيان	٢٠٠٧/٢٠٠٦	٢٠٠٨/٢٠٠٧	٢٠٠٩/٢٠٠٨	٢٠١٠/٢٠٠٩	٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١٢/٢٠١١
١- ما يؤوول من الهيئة للموازنة العامة للدولة:-	٣٩٠٩٤	٦٠٤٩٣	٤٩٦٥٨	٣٨٢٦٥	٥٣٥٣١	٧٠١٤٣
- ضرائب دخلية	١٨٣٣٦	٢٩٠٤٧	٢٦١٥٦	٢١٠٤١	٢٨٧١٦	٣٩٠٩٠
- فائض الحكومة	١٤٨٩٣	٢٥٣٦٧	١٨٦٠٢	١١٩٦٧	١٧٨٣٤	٢٣٧٠٥
- رسوم جمركية	١٠٢٨	١٤٤٠	٨٠٠	٨٤٨	١٦٤٠	٢١٤٨
- ضرائب المبيعات	٩١٠	١٨٠٨	١٠١٥	١٦٢٦	١٨٦٧	١٦٨٦
- أتارات (بدون سوميد)	٢٣٣٤	٢٩٣٩	٢٠٠٠	٢٠١٣	٢٧٠٤	٢٧٢٢
- رسوم سوميد	٣٠٨	٢٧٠	٤٠٠	٣٢٢	٢٨٩	٣٠٩
- رسم دمغة نوعي	٣٢٢	٣٤٥	٣٣٠	٣٦٥	٣٧٩	٣٧٥
- رسوم أخرى (رصف طريق)	٦٥	٧٠	٧٠	٨٣	١٠٢	١٠٨
٢- عجز المشاط	٤٧٣٠	١٠٦٩٠	٣٠٣٤	٢٤٧٥٢	٣٦٦٧١	٤٤٢٩١
جملة ما يؤوول للموازنة من الهيئة + عجز النشاط (٢ + ١)	٤٣٨٢٤	٧١١٨٣	٥٢٦٩٢	٦٣٠١٧	٩٠٢٠٣	١١٤٤٣٤
٢- الدعم (الإعانات) المقدمة من الموازنة العامة للدولة	٤٣٨٢٤	٧١١٨٣	٥٢٦٩٢	٦٣٠١٧	٩٠٢٠٣	١١٤٤٣٤
صافي التعامل المالي بين الموازنة العامة للدولة والهيئة	-	-	-	-	-	-

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية، أعداد مختلفة.

كما أن بند الدعم المحول من الموازنة العامة للدولة يدرج كإيراد للهيئة - وذلك وفقاً لنص القانون الخاص بالهيئة وإن كان مفهوم الدعم الوارد بالقانون يختلف عن المطبق من قبل الهيئة- وهو ما ينتج عنه نتائج إيجابية بالهيئة تظهر أنها حققت أرباحاً، تُصرف على أساسها أرباح للعاملين بها وتحتفظ بما قيمته ١٠% منها كأرباح محتجزة وفقاً للقانون المنظم لها. ولو أدرج الدعم الفعلي الذي يظهر الفارق بين التكلفة وسعر البيع وليس الدعم المضاف إليه عجز النشاط لتحولت النتائج الإيجابية بالهيئة إلى نتائج سلبية ولحققت الهيئة خسائر بدلاً من الأرباح. لذا من الأفضل أن يفصل الدعم الذي تقدمه الدولة عن تمويل عجز نشاط الهيئة، والاكتفاء فقط بتحميل الموازنة قيمة الفرق بين التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية وأسعار

^١ مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، تقرير اللجنة عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة عن عام ٢٠٠٨/٢٠٠٧، القسم الثاني عن الهيئات الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي، ٢٠٠٨. ص ٦٦.

بيعها كما هو منصوص عليه في قانون إنشاء الهيئة وليس تحمل الموازنة لكامل عجز النشاط المحقق. حيث يعتبر الدعم الحالى الذى تقدمه الموازنة العامة للدولة دعماً لقطاع البترول وليس دعماً للمنتجات البترولية والغاز الطبيعى.

٤,٥. سياسات التسعير والدعم بالهيئة

لا يوجد نص صريح فى قانون إنشاء الهيئة يسمح لها بتحديد أسعار بيع المنتجات البترولية أو حتى المشاركة فى تحديد أسعارها. وذلك على الرغم مما جاء فى المادة الرابعة بأن أحد موارد الهيئة ما تلتزم به الخزنة العامة من فروق أسعار بيع المنتجات البترولية بسعر يقل عن سعر تكلفتها. أى أن تقلب أسعار بيع المنتجات البترولية ارتفاعاً وانخفاضاً يؤثر على الوضع المالى للهيئة فهو الذى يحدد قيمة ما يؤول للهيئة نتيجة بيع المنتجات البترولية، وكذا قيمة الدعم الممنوح لها من الموازنة العامة للدولة.

وإن كان هناك أربعة أساليب أساسية لتسعير المنتجات البترولية حددها المجلس العالمى للطاقة توجز فيما يلى^١:-

- تغطية النفقات بالإضافة لعائد مقبول على الاستثمار Cost Recocery: يتم تحديد السعر ليغطي كافة نفقات التشغيل والإهلاك وتحقيق معدل ثابت على الاستثمار.
 - التسعير على أساس التكلفة الحدية Marginal Cost: يتحدد السعر بناءً على تكلفة إنتاج الوحدة الأخيرة من المنتجات البترولية متضمنة كافة التكاليف الثابتة والمتغيرة الخاصة بها.
 - التسعير على أساس نفقة الفرصة البديلة Opportunity Cost: يتحدد السعر من خلال افتراض الأسعار التى كان من الممكن الحصول عليها فى حالة بيع السلعة للخارج بدلاً من استهلاكها محلياً (السعر العالمى للمنتجات البترولية).
 - التسعير وفقاً لآليات السوق Market Pricing: يتحدد سعر المنتجات البترولية وفقاً لآليات السوق، أى وفقاً للعرض والطلب على المنتجات البترولية.
- ويحبذ الباحث أسلوب التسعير الأول الذى يغطي كافة النفقات التى تتحملها الجهة فى سبيل إتاحة المنتجات البترولية إضافة إلى عائد مقبول على الاستثمار. إلا أنه فى حالة مصر تتحدد أسعار بيع المنتجات البترولية إدارياً من قبل الدولة دون الرجوع إلى الهيئة، حيث أنه غالباً ما يتم تعديل أسعار المنتجات البترولية وفقاً لعجز الموازنة العامة للدولة واعتبارات خفض حجم هذا العجز دون النظر إلى إمكانية تأثير هذا الأمر على الهيكل المالى للهيئة.
- فتحصل

¹ World Energy Council, June 2001. Pricing Energy In Developing Countries. London.

نقلًا عن سهير أبو العنين، ونيفين كمال وآخرون، مرجع سبق ذكره ص ص ٢٣-٢٥.

جدول رقم (١٧)

تكلفة المنتجات البترولية خلال المدة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٣/٢٠١٢

بالجنيه

المنتجات البترولية	الوحدة	/٢٠٠٥	/٢٠٠٦	/٢٠٠٧	/٢٠٠٨	/٢٠٠٩	/٢٠١٠	/٢٠١١	/٢٠١٢
غاز طبيعي	م ^٣	٠,٤٣	٠,٤٤	٠,٤٨	٠,٤٦	٠,٤٩	٠,٥٥	٠,٦٥	٠,٧٣
البوتاجاز	أسطوانة	٣١	٣٣,٦٠	٤٣,٩١	٣٣,٩٤	٤٠,٩٠	٥٢,٣٠	٥٥,٩٠	٦٣
جملة البنزين	لتر	٢	٢	٢,٨	٢,٣	٢,٥	٣,٣	٣,٨	٤,٨
كيروسين	لتر	١,٧	١,٦	٢,٥	٢	١,٧	٢,١	٢,٤	٣,٥٧
السولار	لتر	٢	٢,٢	٣,٤	٢,٦	٢,٥	٣,٤	٤,١	٤,٦٣
المازوت	طن	٩٠,٨	١٣٥٥	١٥٥١	١٤٧٠	١٧٩٦	٢١٨٥	٢٥٤٨	٣٠٠٥,٢

المصدر: وزارة المالية، بيانات غير منشورة.

الهيئة على الفروق السعرية بين الأسعار التي تحددها الدولة لبيع المنتجات البترولية (جدول ١٨) وبين تكلفة توفير هذه المنتجات البترولية (جدول ١٧) في صورة دعم أو إعانة من الموازنة العامة للدولة. وتعرف الهيئة الدعم بأنه الفرق بين سعر بيع المنتجات البترولية والغازات الطبيعية بالسوق المحلية وتكلفة توفيرها.^١

وتختلف طرق حساب توفير المنتجات البترولية (التكلفة) بحسب ما إذا كانت هذه المنتجات محلية (حصة الهيئة العامة للبترول)، أم حصة الشريك الأجنبي، أم منتجات مستوردة أجنبية. فبالنسبة لحصة الهيئة العامة للبترول تحتسب تكلفة استخراجها بصفر أى أن ليس لها تكلفة، حيث تعتبر كمنحة أو هبة لم تتحمل الدولة أى تكلفة للحصول عليها، وذلك فى غالب الأمر لكون الشريك الأجنبي هو ما يتحمل كافة النفقات الخاصة بالبحث والاستكشاف حتى خروج المنتجات البترولية إلى سطح الأرض. وهو أمر خاطئ عند حساب التكلفة نظراً لتحمل الهيئة أعباء حصة الشريك الأجنبي فى الضرائب والإتاوات والرسوم على اختلاف أنواعها.

أما بالنسبة لحصة الشريك الأجنبي التي تقوم الهيئة بشرائها فنقدر التكلفة الخاصة بها بإجمالى ما تدفعه الدولة للشريك الأجنبي للحصول على حصته وفقاً للاتفاقات المبرمة بين الهيئة والشريك الأجنبي بخصوص تحديد الأسعار الخاصة بخصته. وبصفة عامة يجب مراجعة الأسعار الخاصة بهذه الاتفاقيات وبين التكاليف الفعلية التي تتحملها الهيئة للحصول على هذه المنتجات البترولية، لقيام الهيئة بتحمل أعباء الرسوم الجمركية والضريبية الخاصة بالشريك الأجنبي فى حالة الاكتشافات البترولية.

أما بالنسبة للمنتجات المستوردة من الخارج فتحسب تكلفتها بناءً على الأسعار التعاقدية التي يتم وفقاً لها الاتفاق على هذه الصفقات (والتي غالباً ما تكون بالأسعار العالمية) بالإضافة إلى تكلفة نقلها إلى مصر إذا ما كانت الدولة هي التي ستحملها.

^١ الموقع الإلكتروني لوزارة البترول <http://www.petroleum.gov.eg>، تاريخ الدخول ٢٠١٤/١/٤.

أما بالنسبة للغاز الطبيعي فتتحدد تكلفته بناءً على الاتفاقيات المبرمة بين الشريك الأجنبي - والذي يقوم بأعمال البحث والتنقيب حتى استخراج الغاز الخام من باطن الأرض- والهيئة العامة للبترول، لعدم وجود سعر عالمي للغاز الطبيعي.

وتضيف الهيئة إلى التكاليف السابقة تكلفة النقل والتوزيع وبعض التكاليف المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتوفير المنتجات البترولية. إلا أن هذه الطريقة التي تستخدمها الهيئة أغفلت بعض التكاليف غير المباشرة عند حساب التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية مثل الإتاوة والضرائب على أرباح الشريك الأجنبي، ومصروفات الشركات المشتركة. وتبلغ قيمة التكاليف غير المباشرة أكثر من ضعف التكاليف المباشرة، حيث تصل نسبة الإتاوة والضرائب من هذه التكاليف نحو ٧١%^١.

جدول رقم (١٨) تطورات أسعار المنتجات البترولية الرئيسية في السوق المحلية

السنة	خام برنت دولار/ للبرميل	بنزين ٨٠ قرش/لتر	بنزين ٩٠ قرش/لتر	بنزين ٩٢ قرش/لتر	بنزين ٩٥ قرش/لتر	سولار قرش/لتر	كيروسين قرش/لتر	مازوت جنيه/لطن	بوتاجاز جنيه/ أسطوانة	غاز طبيعي قرش/متر مكعب
١٩٨٩	١٨	٣٥	٤٠			٧	٧	٣٥	٠,٦٥	--
١٩٩٠	٢٤	٥٥/٥٠	٦٠/٥٥			١٠	١٠	٥٠	١,٥	٤,٦٧
١٩٩١	٢٠	٧٠	٨٠			٢٠	٢٠	٨٠		٧,٥
١٩٩٢	١٩					٣٠	٣٠			٩,٤
١٩٩٣	١٧									
١٩٩٤	١٦			بدء إنتاجه	بدء إنتاجه			١٣٠/١٠٠		١٢,٢٥
١٩٩٥	١٧			في مصر	في مصر					
١٩٩٦	٢١			اعتباراً من	اعتباراً من					
١٩٩٧	١٩			٢٠٠٤	٢٠٠٤					
١٩٩٨	١٣					٤٠				
١٩٩٩	١٨									
٢٠٠٠	٢٨							١٨٢	٢,٥	١٤,١
٢٠٠١	٢٥									
٢٠٠٢	٢٥									
٢٠٠٣	٢٩									
٢٠٠٤	٣٨					٦٠		٣٠٠/٢٥٠		٢٠/١٨,٦
٢٠٠٥	٥٤									
٢٠٠٦	٦٥			١٤٠				٥٠٠		٢٥
٢٠٠٧	٧٣				١٧٥	٧٥	٧٥			٣٢/٢٤
٢٠٠٨	٩٧									
٢٠٠٩	٧٤				٢٧٥	١١٠	١١٠	١٠٠٠		٥٧/٢٤
٢٠١٠	٧٧									

^١ لمزيد من المعلومات: الرجوع إلى: بنك الاستثمار القومي. حسابات دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي خلال الفترة يوليو/مارس ٢٠٠٨، تقرير غير منشور.

السنة	خام برنت دولار/ للبرميل	بنزين قرش/لتر	بنزين قرش/لتر	بنزين قرش/لتر	بنزين قرش/لتر	سولار قرش/لتر	كيروسين قرش/لتر	مازوت جنيه/للطن	بوتاجاز جنيه/ أسطوانة	غاز طبيعي قرش/متر مكعب
٢٠١١	١١١,٢٨									
٢٠١٢	١١١,٥٧									
٢٠١٣	١٠٧,٥٦				٥٨٥			٢٣٠٠/١٠٠٠	٨	١٢٥/٢٦
٢٠١٤	٥٢	١٦٠	٢٦٠	٦٢٥	١٨٠	١٨٠	١٨٠	١٤٠٠ ٢٣٠٠/	٨	٢٠٦/٤٠

المصدر: الهيئة العامة المصرية للبترو، بيانات غير منشورة.

ويلاحظ أن هناك تباينات كبيرة في أسعار بيع بعض المنتجات البترولية. فعلى سبيل المثال حدد قرار مجلس الوزراء رقم ١١٥٩ لسنة ٢٠١٤ سعر بيع طن المازوت بأنه ١٤٠٠ جنيه للصناعات الغذائية التي يصدر بها قرار من وزير الصناعة والتجارة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، و ١٩٥٠ جنيه لمستودعات التوزيع لقمائن الطوب وباقي القطاعات والجهات والاستخدامات الأخرى، و ٢٢٥٠ جنيه لمستودعات التوزيع لصناعات الأسمت، و ٢٣٠٠ جنيه لشركات إنتاج الكهرباء التابعة لوزارة الكهرباء والطاقة ومحطات القطاع الخاص (محطات الـ BOOT سيدى كرير، وخليج السويس، وشرق بورسعيد) التي تقوم ببيع إنتاجها من الكهرباء للشركات التابعة لوزارة الكهرباء والطاقة). وقد يبرر هذا الاختلاف في أسعار البيع بأن الحكومة ترغب في دعم بعض الصناعات على حساب البعض الآخر، إلا أن هذا التوجه كان يمكن معالجته من خلال فرض ضرائب أكبر على بعض الصناعات ورسوم إضافية مقابل تخفيض العبء الضريبي أو الرسوم على بعض الصناعات الأخرى، بدلاً من هذه التباينات السعرية التي تؤدي إلى ظهور سوق موازية في بيع بعض المنتجات البترولية.

والتباينات قائمة أيضاً بالنسبة لتسعير الغاز الطبيعي^١ فقد حددت شرائح الغاز الطبيعي للاستهلاك المنزلى بنحو ٤٠ قرشاً للمتر المكعب للاستهلاك المنزلى أقل من ٢٥ م^٣، و ١٠٠ قرش للاستهلاك المنزلى من ٢٥-٥٠ م^٣، و ١٥٠ قرشاً للاستهلاك المنزلى أكثر من ٥٠ م^٣. وفى حالة المخازن البلدية (الخبز المدعم) فإن السعر هو ١٤,١ قرشاً لكل متر مكعب. أما بالنسبة لمحطات توليد الكهرباء فيكون كل مليون وحدة حرارية لشركات إنتاج الكهرباء بسعر ٣ دولار^٢. وقد تحدد السعر لصناعة الأسمدة والبتريكيماويات بمبلغ ٤,٥ دولار لكل مليون وحدة

^١ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٤، المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة البترول <http://www.petroleum.gov.eg>، تاريخ الدخول ٢٠١٥/١/٤.

^٢ وفقاً لريم عبد الحليم، "البيان المالى للموازنة العامة للدولة ٢٠١٤/٢٠١٥ إجراءات تشفوية لمواجهة أزمة على حساب العدالة الاجتماعية"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ص ٩، فإن "المليون وحدة حرارية تساوى ٢٨ متراً مكعباً من الغاز الطبيعي إذ أن ٣ دولار * ٧,٢ جنيهاً (متوسط سعر صرف الدولار للجنية خلال عام ٢٠١٣/٢٠١٤) = ٢١,٦ جنيهاً لكل ٢٨ متراً مكعباً أى أقل من ٧٥ قرش للمتر المكعب الواحد.

حرارية^١، وللصناعات الغذائية والغزل والنسيج والأدوية والصناعات الهندسية وقمائن الطوب وبقاى الصناعات الأخرى بنحو ٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية^٢. أما بالنسبة لصناعات الحديد والصلب والألومونيوم والنحاس والسيراميك والزجاج المسطح فحدد السعر بنحو ٧ دولار لكل مليون وحدة حرارية^٣. وأخيراً فإن السعر المحدد لصناعة الأسمنت هو ٨ دولار لكل مليون وحدة حرارية^٤.

وكافة هذه الأمور تحتاج إلى مراجعة من جانب الدولة فهذه التباينات السعرية وإن كانت لأغراض تحقيق العدالة الاجتماعية أو دعم صناعات بعينها إلا أن هذه الأغراض كان يجب أن تتم بإجراءات أخرى لا تتحمل نتائجها الهيئية.

وبمقابلة التكلفة التى تتكلفها الهيئية العامة للبتترول بالأسعار التى تباع بها المنتجات البترولية ينتج الدعم الفعلى للمنتجات البترولية والذى قدر فى ٢٠١٢/٢٠١٣ بنحو ١٢٠ مليار جنيه وفقاً للحساب الختامى للموازنة العامة للدولة. ويتركز الدعم بصفة أساسية فى دعم السولار والذى استحوذ على ٦٦,٩% من قيمة الدعم الموجه للمنتجات البترولية، يليه دعم البوتاجاز ١٤,٨%، ثم دعم البنزين ١١,٥%، ودعم المازوت ٣,٧%، ثم دعم الغاز الطبيعى ٣%، وأخيراً دعم الكيروسين بنحو ٠,٢%. وهو الأمر الذى يمكن أن يخفض تكلفة الدعم سواء على الموازنة العامة للدولة ككل أو الهيئية إذا ما تم استبدال الغاز الطبيعى بالسولار المستخدم سواء فى السيارات أم محطات توليد الكهرباء أم فى الصناعات المختلفة^٥.

كما يلاحظ من بيانات جدول (١٩) أن قيمة الدعم الواردة بالحساب الختامى يختلف عن قيمة الدعم الواردة بالحسابات الختامية للهيئية (عدا عام ٢٠١٣/٢٠١٤). وقد يرجع البعض السبب فى ذلك الأمر فقط إلى طبيعة الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة والذى يحسب وفقاً للأساس النقدى، بينما الحساب الختامى للهيئية العامة للبتترول يحسب وفقاً للأساس الاستحقاق، كما سبق إيضاحه فى القسم الرابع من الدراسة. والسبب الإضافى الذى يرجحه

^١ ٤,٥ دولار * ٧,٢ جنيهاً = ٣٢,٤ جنيهاً لكل ٢٨ متراً مكعباً أى نحو من ١١٦ قرش للمتر المكعب الواحد.

^٢ هناك خطأ مطبعى فى القرار حيث أن القرار تضمن أن يكون السعر ٥ دولار لكل وحدة بريطانية إنما الصحيح بأن يكون السعر ٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية بريطانية، ومن ثم ٥ دولار * ٧,٢ جنيهاً = ٣٦ جنيهاً لكل ٢٨ متراً مكعباً أى نحو ١٢٩ قرش للمتر المكعب الواحد.

^٣ ٧ دولار * ٧,٢ جنيهاً = ٥٠,٤ جنيهاً لكل ٢٨ متراً مكعباً أى نحو ١٨٠ قرش للمتر المكعب الواحد.

^٤ ٨ دولار * ٧,٢ جنيهاً = ٥٧,٦ جنيهاً لكل ٢٨ متراً مكعباً أى نحو ٢٠٦ قرش للمتر المكعب الواحد.

^٥ حسبت من خلال بيانات جدول رقم (٤) بالملحق.

الباحث أن مفهوم الدعم ذاته يختلف بين الموازنة العامة للدولة والحساب الختامي من جهة والذي يقدر تكلفة الدعم وفقاً لفروق الأسعار بين سعر البيع وتكلفة الإنتاج كما هو موضح بقانون الهيئة، وبين ختامي الهيئة من جهة أخرى والذي يحسب الدعم وفقاً لعجز النشاط الكلي أى فروق أسعار بيع المنتجات البترولية وتكلفتها وكذا العجز الآخر الناتج عن نشاط الهيئة. وهذا الاختلاف بين أرقام الدعم بين كل من وزارة المالية وبين الهيئة يجعل هناك تشابكات مالية فيما بينهما، ينتج عنها مستحقات مالية للهيئة تعترف بها الهيئة ولا تعترف بها وزارة المالية، وهو ما سنتعرض له لاحقاً.

جدول رقم (١٩)

تطور قيمة دعم المنتجات البترولية بالموازنة العامة للدولة والهيئة

بالمليون جنيه

العام المالي	دعم المواد البترولية وفقاً للحساب الختامي للموازنة العامة للدولة	دعم المواد البترولية وفقاً لختامي الهيئة
٢٠٠٧/٢٠٠٦	٤٠١٣٠	٤٣٨٢٤
٢٠٠٨/٢٠٠٧	٦٠٢٤٩	٧١١٨٣
٢٠٠٩/٢٠٠٨	٦٢٧٠٣	٥٢٦٩٢
٢٠١٠/٢٠٠٩	٦٦٥٢٤	٦٣٠١٧
٢٠١١/٢٠١٠	٦٧٦٨٠	٩٠٢٠٣
٢٠١٢/٢٠١١	٩٥٥٣٥	١١٤٤٣٤
٢٠١٣/٢٠١٢	١٢٠٠٠٠	١٢٨٢٥٥
٢٠١٤/٢٠١٣	١٢٦١٧٩	١٢٦١٧٩
الإجمالي	٦٣٩٠٠٠	٦٨٩٧٨٧
الفرق بين الحسابين	مستحقات للهيئة خلال تلك الفترة فقط بنحو (٥٠٧٨٧ مليون جنيه)	

المصدر: الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.

الحساب الختامي للهيئة المصرية العامة للبترول ، أعداد مختلفة.

٥.٥. التشابكات بين الهيئة والجهات الأخرى

أثرت سياسات التسعير والدعم السالف الإشارة إليها - وكذا طبيعة الهيئة العامة للبترول كهيئة عامة اقتصادية تتبع أسلوب الاستحقاق في تسجيل معاملاتها المالية بخلاف الموازنة العامة للدولة التي تعتمد على الأساس النقدي وكذا الشركات أو الجهات الحكومية الأخرى التي تعتمد على معايير المحاسبة المصرية- على مستحقات والتزامات الهيئة لدى الغير وظهر معها العديد من التشابكات بين الهيئة والعديد من المؤسسات الأخرى بالدولة سواء الحكومية أو غير الحكومية.

فيلاحظ أن إجمالي مستحقات الهيئة لدى الغير تبلغ ١٧١,٥ مليار جنيه، أغلبها لدى وزارة المالية بنسبة ٦٦% متمثلة في صورة قيمة التسهيل المبرم مع جى بى مورجان ومورجان

ستانلى وفروق أسعار الغاز الطبيعي، وتسويات فروق الدعم. وهناك مستحقات أخرى لدى شركات الكهرباء تقدر بمبلغ ٣٧,٥ مليار جنيه، ونحو ٦,٣ مليار جنيه لدى شركة مصر للطيران والسكة الحديد وشركات النقل وشركات قطاع الأعمال العام وشركات القطاع العام. وهناك مستحقات أخرى للهيئة لدى عملاء آخرين متنوعين.

كما أن هناك التزامات على الهيئة تقدر بنحو ١٢٤,١ مليار جنيه، منها ٤٦,١ مليار جنيه كأرصدة قروض وتسهيلات ائتمانية، و ٣٣,٥ مليار جنيه كمستحقات للشركاء الأجانب، و ١٧,٥ مليار جنيه كمستحقات للشركات القابضة وغيرها من جملة المستحقات على الهيئة كما هو موضح بجدول (٢٠).

ومن ثم يكون صافى مستحقات الهيئة لدى الغير نحو ٤٧,٤ مليار جنيه وهو الأمر الذى يؤثر سلباً على السيولة المالية لدى الهيئة ويؤثر بالطبع على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها وبخاصة مع الشركاء الأجانب الذين وصل بهم الأمر إلى إيقاف أو تأخير الكشف والتقيب على المنتجات البترولية خلال الأعوام الثلاثة الماضية.

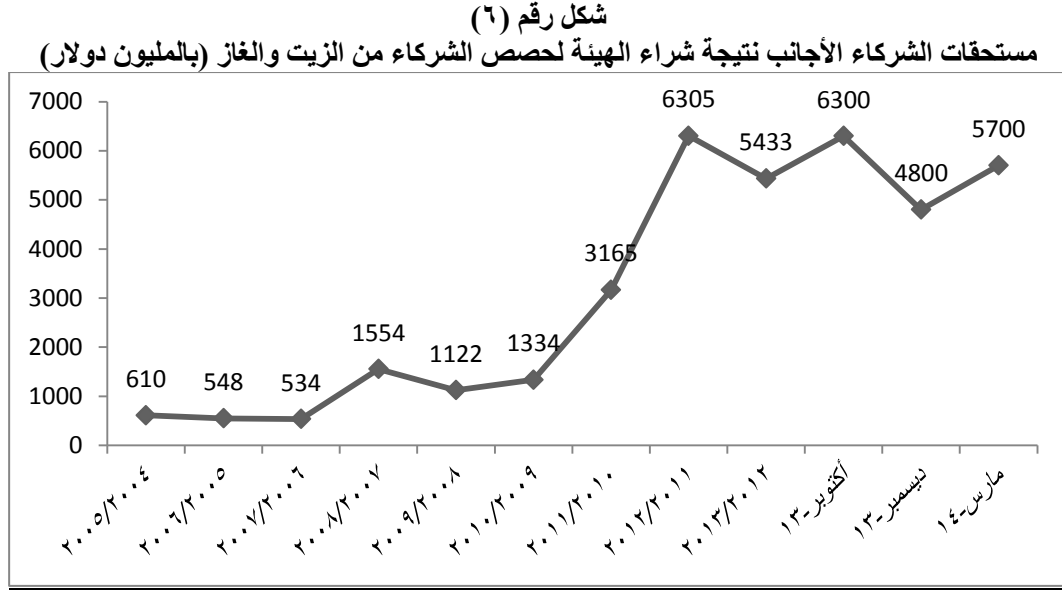
جدول رقم (٢٠)
مستحقات والتزامات الهيئة حتى ٢٠١٣/١٢/٣١

بالمليار جنيه	التزامات على الهيئة	بالمليار جنيه	مستحقات للهيئة
٣٣,٥	- مستحقات الشركاء الأجانب	٣٧,٥	(١) لدى قطاعات حكومية بالدولة
١٢,٦	- موردى المنتجات البترولية وخام مستورد	٣١,٢	شركات قطاع الكهرباء
١٧,٥	- شركات قابضة	٦,٣	جهات أخرى (مصر للطيران، قطاع النقل - ...)
٧,٨	- مستحقات شركة ميدور	١١٢,٨	(٢) لدى وزارة المالية
٣	- باقى شركات قطاع البترول الاستثمارية	٢,٤	-مسدد نقداً لوزارة المالية
٣,٦	- مستحقات القطاع العام البترولى	١١٠,٤	-تسويات
٤٦,١	- أرصدة القروض والتسهيلات	٢١,٢	(٣) لدى عملاء متنوعون
<u>١٢٤,١</u>	<u>جملة الالتزامات على الهيئة</u>	<u>١٧١,٥</u>	<u>جملة مستحقات للهيئة</u>
	٤٧,٤ مليار جنيه		صافى المستحق للهيئة

المصدر: الهيئة المصرية العامة للبترول، بيانات غير منشورة.

وبلاحظ من الشكل رقم (٦) ارتفاع قيمة المستحقات للشركاء الأجانب فقد ارتفعت من ٦١٠ مليون دولار فى ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى نحو الضعف فى ٢٠٠٩/٢٠١٠ لتبلغ ١,٣ مليار دولار. ثم بدءاً من ٢٠١٠/٢٠١١ توقفت الهيئة عن سداد مستحقات الشركاء الأجانب إلى أن بلغت

المديونية المستحقة على الهيئة ٦,٣ مليار دولار في أكتوبر ٢٠١٣. وقامت الهيئة في ديسمبر ٢٠١٣ بسداد نحو ١,٥ مليار دولار من تلك المستحقات. وعادت المستحقات للارتفاع إلى ٥,٧ مليار دولار في مارس ٢٠١٤، وقامت الحكومة بسداد ٢,١ مليار دولار منها في ديسمبر ٢٠١٤.



المصدر: الهيئة العامة المصرية للبتروك، بيانات غير منشورة.

الخلاصة والنتائج

تعانى الهيئات الاقتصادية مثلما يعانى القطاع العام بمعناه الواسع من بعض المشكلات المتمثلة فى سوء الإدارة وتدنى كفاءتها، ونفشى مظاهر الفساد وإهدار الأموال العامة، وضعف الانتاجية، وعدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة، وقلة الحوافز لدى العاملين، وتحميل الكيانات العامة بأعباء اجتماعية تتمثل فى عمالة زائدة عن حاجة العمل أو تحمل فروق الأسعار بين المنتجات والخدمات المقدمة وأسعارها بالسوق لأغراض اجتماعية فيما عُرف بالدعم، إضافة إلى مشكلات أخرى تعانى منها الهيئات العامة الاقتصادية على وجه التحديد.

ويمكن إصلاح كيانات القطاع العام ومنها الهيئات الاقتصادية من خلال فصل الاعتبارات الاقتصادية عن الاعتبارات الاجتماعية فى إدارة وحدات القطاع العام، بحث لا تتحمل هذه الكيانات تحقيق الأهداف الاجتماعية كتعيين العمالة أو تخفيض أسعار خدماتها أو منتجاتها، وكذلك من خلال تحسين هيكل الأجور ونظم الحوافز والإثابة للعاملين بالقطاع وربطه بالأداء، وتشديد الرقابة على أداء الشركات، وتفعيل مبدأ المساءلة والمحاسبة فى إطار إصلاح سياسى وإدارى وتشريعى كامل للدولة.

أما بالنسبة للهيئات الاقتصادية ذاتها فهناك بعض المقترحات التى قد تساعد فى حل بعض المشكلات التى تتعرض لها نذكر منها:-

- إعادة النظر فى تصنيف الهيئات سواء تلك التى تعتبر الآن هيئات اقتصادية أم تلك التى تعتبر هيئات خدمية، للتعرف على مدى إمكانية إخراج بعض الهيئات من هذا التصنيف وإضافة أخرى له وفقاً لمعايير واضحة ومحددة يتم الإتفاق عليها، كأن تكون السلعة أو الخدمة التى تقدمها الهيئة الاقتصادية قابلة للتداول بالسوق ولها سعر محدد، وأن تكون قادرة على تحقيق إيرادات حقيقية تمكنها من تغطية نفقاتها الجارية وفقاً لنوع النشاط التى تديره. فى حين يمكن اعتبار الهيئات الخدمية هى تلك الهيئات التى لا يمكن أن تقدم سلعة أو خدمة يمكن تسعيرها وتدر عليها عائد أو تلك الهيئات ذات المهام الرقابية او التنظيمية.

- إعادة تسعير بعض المنتجات أو الخدمات التى تقدمها الهيئات دون الإخلال بالجانب الإجماعى، بحيث يُعطى لها المزيد من الحرية فى تحديد أسعارها وفقاً للسوق التنافسى ويحدد حجم الدعم بالفرق بين التكلفة الفعلية التى تتحملها هذه الهيئات لتقديم منتجاتها أو خدماتها والسعر الذى تبيع به هذه المنتجات والخدمات.

- تحويل المديونيات المستحقة لبنك الاستثمار القومى إلى مساهمة له فى رأس مال هذه الهيئات، فيما يحافظ على الملكية العامة لهذه الهيئات ويخلصها من عبء المديونية المتركمة، أو أن يقوم بنك الاستثمار القومى بتأسيس شركة تابعة له وتحويل هذه المديونيات عليها لتملك هذه المديونية وإدارتها وتصبح هذه الشركة هى المساهم فى هذه الهيئات الاقتصادية وتتخرج منها حال سداد هذه المديونيات.

- إصدار قرار موحد بشأن كيفية التصرف فى الأرباح حال تحقيقها بالهيئات الاقتصادية يتيح الاحتفاظ بما لا يجاوز ١٠% من الربح المحقق يستخدم فى استهلاك جزء من الخسائر المرحلة بهذه الهيئات، أو تدعيم مراكزها المالية وتمويل مشروعاتها، أو سداد قروضها.

- اعتماد معايير المحاسبة المصرية التي تطبق في الشركات الخاصة لتكون أساساً في إعداد القوائم المالية والموازنات والحسابات الختامية لتتماشى مع طبيعة تلك الهيئات واستبعاد النظام المحاسبي الموحد المطبق الآن على هذه الهيئات.

- إعادة النظر في القوانين المنظمة لعمل تلك الهيئات والسلطات الواسعة الممنوحة إلى مجالس إدارتها في تأسيس الشركات وتحديد جداول المرتبات والأجور وطرف المكافآت وغيرها من القرارات. وإخضاع مجالس إدارات هذه الشركات لمبدأ المساءلة والمحاسبة.

وفيما يتعلق بالهيئة المصرية العامة للبتترول والتي تقوم بدور هام في الاقتصاد المصرى وتتاشبك مع قطاعات أخرى كثيرة باعتبار المنتجات البترولية مكوناً وسيطاً أو نهائياً في العديد من تلك القطاعات، ونظراً للعديد من المشكلات التي تواجهها وبخاصة أزمة السيولة النقدية التي تتعرض لها، فيقترح ما يلي:-

- مراجعة السلطات الواسعة الممنوحة للهيئة في القانون المنظم لها في ضوء النتائج النهائية التي يحققها قطاع البترول والمشكلات المالية العديدة التي يمر بها، وكذا مراجعة الإطار المؤسسي الخاص بقطاع البترول.

- إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الموازنة العامة للدولة وبين الهيئة لتتحمل بالفعل الموازنة العامة حجم الدعم الحقيقي الناتج عن الفرق بين التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية وبين الأسعار الجبرية للمنتجات التي تحددها الدولة (التعريف المنصوص عليه في قانون الهيئة) بدون تحملها عجز النشاط الجارى الخاص بالهيئة، وكذا تتحمل الهيئة كافة الالتزامات المتعلقة بالضرائب والرسوم وتحويل الفوائض التي تلتزم بها تجاه الدولة لتتضح العلاقة الفعلية بين الطرفين وليست فقط التسوية الدفترية التي تتم على الورق بين الطرفين.

- إعادة النظر في حجم الضريبة المفروضة على الهيئة والتي تعتبر الأعلى من حيث سعرها (٤٠,٥٥%)، لتصبح مثل بقية الشركات الأخرى والتي تدفع نحو ٢٥% من أرباحها فقط. وكذلك مراجعة تحمل الهيئة للالتزامات الشريك الأجنبي في هذه الضرائب. ومن ثم يقلل ذلك من الأعباء المالية الملقاة على الهيئة.

- إعادة النظر في طريقة حساب التكلفة الحقيقية لتوفير المنتجات البترولية وبخاصة تلك المتعلقة بنصيب الهيئة من الآبار المكتشفة. وكذا المتعلقة ببعض التكاليف غير المباشرة المتمثلة في الضريبة المستحقة والإتاوة على الشريك الأجنبي ومصرفات الشركات المشتركة.

- إعادة النظر في طرق تسعير المنتجات البترولية من قبل الهيئة وكذا الحكومة المصرية واتباع منهج التسعير الذي يتيح تغطية النفقات بالإضافة إلى عائد مقبول على الاستثمار لضمان استمرار نشاط الهيئة.

- إعادة النظر فى الاتفاقيات الخاصة بأسعار شراء الزيت والغاز من الشركاء الأجانب فى حالة التغيرات الحادة فى هذه الأسعار.
- إعادة النظر فى التباينات السعرية فى العديد من المنتجات البترولية والتي قد ينتج عنها سوق موازية، وضرورة وجود سعر موحد للمنتج البترولى، وأن يتم الدعم للمستهلك مباشرة بدلاً من أن يتم بيع المنتج بأكثر من سعر.
- تسوية التشابكات المالية بين الهيئة وكافة الأطراف الأخرى لضمان حصول الهيئة على مستحقاتها الفعلية، وكذا سدادها لكافة التزاماتها للأطراف الأخرى.
- تطبيق الشفافية وإتاحة المعلومات، بحيث يتم نشر كافة البيانات التفصيلية المتعلقة بالتكلفة الحقيقية والالتزامات الخاصة بالهيئة ومستحقاتها (أغلب بيانات الهيئة التى تم استخدامها بالورقة البحثية هى بيانات غير منشورة). ويجب مراجعة وزارة المالية لأرقام الدعم -الخاصة بالهيئة المصرية العامة للبترول- المجمعة وخلال السنوات المختلفة بالبيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية لوجود أخطاء مادية به.

ملحق الفصل الخامس

**جدول رقم (١)
توزيع الهيئات الاقتصادية على القطاعات المختلفة**

القطاع	الهيئة	م
الزراعة والرى	الهيئة الزراعية المصرية	١
	الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية	٢
	البنك الرئيسى للتنمية والإئتمان الزراعى	٣
	الهيئة المصرية العامة للمساحة	٤
قطاع الصناعة والتعدين والبتترول	الهيئة العامة للتنمية الصناعية	٥
	الهيئة المصرية العامة للبتترول	٦
	الهيئة العامة لتنفيذ المشروعات الصناعية والتعدينية	٧
	الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية	٨
	الجهاز الوطنى لتنمية شبه جزيرة سيناء	٩
قطاع الكهرباء وحماية المستهلك	جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك	١٠
	هيئة تنفيذ مشروعات المحطات المائية لتوليد الكهرباء	١١
	هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء	١٢
	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة	١٣
النقل	الهيئة القومية لسكك حديد مصر	١٤
	هيئة النقل العام بالقاهرة	١٥
	الهيئة العامة لنقل الركاب بمحافظة الإسكندرية	١٦
	هيئة قناة السويس	١٧
	جهاز تنظيم النقل بالقاهرة الكبرى	١٨
	الهيئة العامة لميناء الإسكندرية	١٩
المواصلات	الهيئة العامة لميناء بور سعيد	٢٠
	الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر	٢١
	هيئة ميناء دمياط	٢٢
	الهيئة العامة للموانئ الزرية والجافة	٢٣
الاتصالات	الهيئة القومية للبريد	٢٤
	الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات	٢٥
	هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات	٢٦
قطاع التجارة والتموين	الهيئة العامة للسلع التموينية	٢٧
	الهيئة العامة للتحكم واختبارات القطن	٢٨
	جهاز تنمية التجارة الداخلية	٢٩
قطاع المال والاقتصاد	الهيئة العامة لشئون المعارض والمؤتمرات	٣٠
	الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة	٣١
	الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية بمنطقة شمال غرب خليج السويس	٣٢
قطاع الإسكان والتشييد	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة	٣٣
	الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان	٣٤
	صندوق تمويل المساكن التى تقيمها وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة	٣٥
	صندوق مشروعات أراضى وزارة الداخلية	٣٦
قطاع الخدمات الصحية والذينية والقوى العاملة	الهيئة العامة للتأمين الصحى	٣٧
	هيئة الأوقاف المصرية	٣٨
	المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة	٣٩
	المؤسسة العلاجية لمحافظة الإسكندرية	٤٠
	المؤسسة العلاجية لمحافظة القليوبية	٤١
قطاع الثقافة والإعلام	اتحاد الإذاعة والتلفزيون	٤٢
	المعهد القومى للإدارة	٤٣
	الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والإعتماد	٤٤
قطاع السياحة	الهيئة العامة للتنمية السياحية	٤٥
قطاع الدفاع والامن والعدالة	صندوق التصنيع والإنتاج للسجون	٤٦
	جهاز الخدمات العامة بوزارة الدفاع	٤٧
قطاع التأمينات	صندوق التأمين الحكومى لضمانات أرباح العمد	٤٨
	الهيئة العامة لبنك ناصر الإجتماعى	٤٩
	الهيئة القومية للتأمين الإجتماعى	٥٠
	الصندوق الحكومى لتغطية الأضرار الناتجة عن مركبات النقل السريع داخل ج.م.ع	٥١

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن مشروع موازنة السنة المالية ، ٢٠١٣/٢٠١٤.

جدول رقم (٢)
الإستخدامات والموارد الفعلية للهيئات الاقتصادية خلال الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠١ - ٢٠١٢/٢٠١١

بالمليون جنيه

٢٠١٣ /	٢٠١٢ /	٢٠١١ /	٢٠١٠ /	٢٠٠٩ /	٢٠٠٨ /	٢٠٠٧ /	٢٠٠٦ /	٢٠٠٥ /	٢٠٠٤ /	٢٠٠٣ /	٢٠٠٢ /	٢٠٠١ /	البيان
٢٠١٤ (موازنة)	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	
٩٥٥٢٥٠	٨٤٠٦٥٢	٧٥٧٢٠٨	٦٧٠٧٩١	٦٢١٤٥٢	٥٧٧٠٨٥	٥٨٩٢٤٣	٦٢٤٤٣٣	٤٢٦٧٥٥	٣٣٤٨٥٥	٢٩٢٠٧٦	٢٥٦٦٦٨	٢١٨٩١٧	إجمالي الاستخدامات
٧٤٦١٩٥	٦٣٣٩٦٥	٥٧١٢٠٩	٤٧٨٩٥٥	٤٠٨٦٨٠	٤١٠٣٠٢	٤٢٦٦٨٥	٣١٣٥٥٨	٣٠٥٥٩٩	٢٣٧٦٠٥	٢٠١٣١٤	١٧٨٨٤٣	١٤٦٨٥٥	الاستخدامات الجارية والفائض
٥٩١١٦٤	٥٢٣٤٣١	٤٧١٣٥٥	٣٩٧٤٧١	٣٤٧٢٣٢	٣٣٥٣٩٢	٣٤٦٩٩٧	٢٦٥٩٨٩	٢٥٥٨٧٤	٢١٦٩٨٦	١٧٨١٢٧	١٦٣٣١٤	١٣٥٥٣٦	الاستخدامات الجارية
١٨٦٣٠	١٧٠١١	١٣٨٣٥	١٠٨١٢	٩١١٦	٧٩١٧	٦٨٥٢	٦٠٤٤	٥٤٠٧	٤٦٩٤	٤١٥٣	٣٩٦٥	٣٧١٢	الأجور
٥٧٢٥٣٤	٥٠٦٤٢٠	٤٥٧٥٢٠	٣٨٦٦٥٩	٣٣٨١١٦	٣٢٧٤٧٥	٣٤٠١٤٦	٢٥٩٩٤٦	٢٥٠٤٦٧	٢١٢٢٩٢	١٧٣٩٧٤	١٥٩٣٥٠	١٣١٨٢٤	التفقات الجارية والتحويلات
١٥٥٠٣١	١١٠٥٣٤	٩٩٨٥٤	٨١٤٨٤	٦١٤٤٨	٧٤٩١٠	٧٤٦٨٧	٤٧٥٦٨	٤٩٧٢٥	٢٠٦١٩	٢٣١٨٧	١٥٥٢٩	١١٣١٩	فائض العمليات الجارية
٧٩٢٣٧	٥٩٦٢٧	٥١٧٤٧	٤٠٤١٠	٣١٠٣٤	٣٦٦٦٤	٢٧٣٩٨	١٥٣٥٤	١٤١١٥	٨٤٦٥	١٠٦٩٧	٨٤٤٩	٦٢٩١	ضرائب دخلية
٦٣٥٥٨	٤٣٥١٥	٤١٥٣٨	٣٥٣٥٧	٢٦٤٣٤	٣٣٦٣١	٤٢٦٥٢	٢٨٨٤٧	٣٢٤٤٧	١٠٦٩٧	٨٩٠٦	٥٨٩٦٦	٤٠٣٠	فائض الحكومة
١١٨٣	١٩٠٦	١٤٩٥	١٥٤٧	٩٣١	١١٠٥	١٠٧٤	١٠٧٤	٩٥٣	٦٨٩	٤٧١	٨٢٢	٧٣٠	فائض مرحل
١١٠٥٣	٥٤٨٦	٥٠٧٤	٤١٧٠	٣٠٤٩	٣٥١٠	٣٥٦٤	٢٢٩٣	٢٢١٠	٧٦٨	٨١٢	٣٦٢	٢٦٨	أخرى
٢٠٩٠٥٥	٢٠٦٦٨٧	١٨٥٩٩٩	١٩١٨٣٦	٢١٢٧٧٢	١٦٦٧٨٢	١٦٧٥٥٩	٣١٠٨٧٥	١٢١١٥٦	٩٧٢٥٠	٩٠٧٦٢	٧٧٨٢٥	٧٢٠٦٢	الاستخدامات الرأسمالية
٢١٧٤٥	٣٢٠٨٦	٢٣٧٢١	١٩٤١٧	٢٩٢٦٤	٣٠٠٦٨	١٣٣٧٠	٩٤٧٨	٩٦٦٠	٩٦٦٩	١٢٣١٤	٨٢١٤	٩٣٠١	استخدامات استثمارية
١٨٧٣١٠	١٧٤٦٠٠	١٦٢٢٧٨	١٧٢٤١٨	١٨٣٥٠٨	١٣٦٧١٥	١٥٤١٨٨	٣٠١٣٩٧	١١١٤٩٦	٨٧٥٨١	٧٨٤٤٨	٦٩٦١١	٦٢٧٦١	تحويلات رأسمالية
٩٥٥٢٥٠	٨٤٠٦٥٢	٧٥٧٢٠٨	٦٧٠٧٩١	٦٢١٤٥٢	٥٧٧٠٨٥	٥٨٩٢٤٣	٦٢٤٤٣٣	٤٢٦٧٥٥	٣٣٤٨٥٥	٢٩٢٠٧٦	٢٥٦٦٦٨	٢١٨٩١٧	اجمالي الإيرادات
٧٤٦١٩٥	٦٣٣٩٦٥	٥٧١٢٠٩	٤٧٨٩٥٥	٤٠٨٦٨٠	٤١٠٣٠٢	٤٢٦٦٨٥	٣١٣٥٥٨	٣٠٥٥٩٩	٢٣٧٦٠٥	٢٠١٣١٤	١٧٨٨٤٣	١٤٦٨٥٥	الإيرادات الجارية والحجز
٧٣٨٨٣٦	٦٢٣٧٩٢	٥٦٣٣٩٩	٤٧٤٠٣٢	٤٠٥٠١٦	٤٠٦٦٥٢	٤١٦١٩٦	٣٠٨٥٢٢	٣٠٢٣٥١	٢٣٤٤٥٧	١٩٧٧٥٨	١٧٦٠٩٤	١٤٤٧٣٦	الإيرادات الجارية والتحويلات
٧٣٥٦	١٠١٧٣	٧٨٣٣	٤٩٢٣	٣٦٦٤	٣٦٥٠	٥٤٨٩	٥٠٣٦	٣٢٤٨	٣١٤٨	٣٥٥٦	٢٧٤٩	٢١١٨	عجز العمليات الجارية
٢٠٩٠٥٥	٢٠٦٦٨٧	١٨٥٩٩٩	١٩١٨٣٦	٢١٢٧٧٢	١٦٦٧٨٢	١٦٧٥٥٩	٣١٠٨٧٥	١٢١١٥٦	٩٧٢٥٠	٩٠٧٦٢	٧٧٨٢٥	٧٢٠٦٢	الإيرادات الرأسمالية
١٨٨٠٨١	١٩٧٥٧٠	١٧٣٥٢٦	١٨٢٠٠٤	١٩٥٦٠٢	١٤٥٩٦٦	١٥٢٧١٢	٢٩٦١٩٩	١١١٠٤٥	٨١٩٦٦	٧٨٦٨٠	٦٧٥٣٨	٦٠٥٦٤	الإيرادات الرأسمالية المتنوعة
٣٧٩٤	٣٤٠٩	١٨٨٠	١٦٤٧	٢٢٩٨	٣٧٣٤	١٢٨٥	٤٨٩٢	١٨١٨	١٩٦٨	٢٤٣٣	٢٣٣٤	١٨٦٨	المساهمة من الخزنة
١٧١٨٠	٥٧٠٨	١٠٥٩٢	٨١٨٥	١٤٨٧٢	١٧٠٨٢	١٣٥٦١	٩٧٨٤	٨٢٩٣	١٣٣١٦	٩٦٤٩	٧٩٥٣	٩٦٣١	قروض وتسهيلات انتمائية

المصدر: وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، أعداد مختلفة.

عبد الفتاح الجبالي، الموازنة العامة والمواطن المصري دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات، ٢٠٠٨.

جدول رقم (٣)
إجمالي الخسائر المرحلة للهيئات الاقتصادية حتى ٢٠١٢/٦/٣٠

بالمليون جنيه

م	الهيئة	خسائر العام (عجز النشاط) عن العام المالي ٢٠١٢/٢٠١١	إجمالي الخسائر المرحلة حتى ٢٠١٢/٦/٣٠
١	الهيئة الزراعية المصرية	٢٠,٨	٩٥,٧
٢	الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية	٤١٥,٥	٤٧٣٤,٢
٣	البنك الرئيسي للتنمية والإئتمان الزراعي	٢٠٩,٤	٢٧٣
٤	الهيئة المصرية العامة للمساحة	٢١,٥	٦٠,٣
٥	الهيئة العامة للتنمية الصناعية	٢٣,٥	-
٦	هيئة تنفيذ مشروعات المحطات المائية لتوليد الكهرباء	١٩,٧	٢٦٣,٢

١٣٧٨,٢	١٦٦,٨	هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء	٧
١١٦٧,٦	٥٢٠,٤	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة	٨
١٣٥٦٥,٨	١٤٥٣,٦	الهيئة القومية لسكك حديد مصر	٩
٢٤٩٣,١	٤٥٥,٦	هيئة النقل العام بالقاهرة	١٠
٥٩٧,٨	٩٩,٣	الهيئة العامة لنقل الركاب بالإسكندرية	١١
١٣٣,٩	٤٢,٤	الهيئة العامة لميناء بور سعيد	١٢
٢٠٩٧,٨	٨٥٦,٧	الهيئة القومية للبريد	١٣
٦٠٥,٢	٧٨	الهيئة العامة للسلع التموينية	١٤
٥٣,٨	٢٢,٣	جهاز تنمية التجارة الداخلية	١٥
١٠٥,٧	٣٦,٥	الهيئة المصرية العامة للمعارض والمؤتمرات	١٦
-	١٨,٤	هيئة الاوقاف المصرية	١٧
١٩٥٤٨,٦	٣٣١٩,٥	الهيئة القومية لاتحاد الإذاعة والتليفزيون	١٨
١٠٤,٥	١٩,١	الهيئة القومية لضمان جودة التعليم	١٩
١٩٢,٧	٣٠,١	الصندوق الاجتماعي لتغطية الأضرار الناتجة عن حوادث مركبات النقل السريع داخل ج.م.ع	٢٠
١٠,٧	٤	صندوق التصنيع والإنتاج بالسجون	٢١
٢,٧	-	الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن (٢)	٢٢
١٢٨,٩	-	الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر (٢)	٢٣
١٧٣,٢	-	المؤسسة العلاجية بالقاهرة (٢)	٢٤
١٨٨,٦	-	هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (٢)	٢٥
٤٧٩٧٥,٢	٧٨٣٣,١	الإجمالي	

المصدر: الجهاز المركزي للمحاسبات، التقرير السنوي عن نتائج فحص الحسابات الختامية لموازنات الهيئات العامة الاقتصادية عن السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١، ص ١٠.

جدول رقم (٤) دعم المنتجات البترولية ٢٠١٢/٢٠١١ و ٢٠١٣/٢٠١٢

بالمليون جنيه

٢٠١٣/٢٠١٢	٢٠١٢/٢٠١١	المنتجات
٣٥٨١	١٠٠٢٢	غاز طبيعي
١٧٧٦١	١٤٤٨٤	بوتاجاز
١٣٧٤٢	١٣٧٤٣	بنزين
٢٠٩	٣٠٠	كيروسين
٨٠٣٠٢	٤٥٩٦٥	سولار
٤٤٠٥	١١٠٢١	مازوت
١٢٠٠٠٠	٩٥٥٣٥	اجمالي

المصدر: وزارة المالية، بيانات غير منشورة.

الفصل السادس

إمكانيات تطبيق موازنة الأداء في مصر

إعداد
أ.د. هدى محمد صبحي

مقدمة

مثلث موازنات الأداء موضوعاً مهماً فى إدارة الإنفاق العام لعدة عقود . فقد شهدت التسعينيات موجة جديدة من الحماس لموازنات الأداء فى الدول المتقدمة، ثم حاكتها الدول النامية والدول فى المراحل الانتقالية . وقد كانت مبادرات موازنات الأداء الجديدة فى هذه الفترة جزءاً من مجموعة أوسع من الإصلاحات التى تغير كلاً من طريقة إدارة القطاع العام ومن الفوارق بين القطاعين العام والخاص .

وقد ارتبطت موازنات الأداء بإصلاحات أخرى فى موازنات القطاع الحكومى والإدارة المالية كان الهدف منها ليس فقط تحسين أداء القطاع العام، ولكن أيضاً ضمان الاستقرار المالى .

ظهرت موازنات الأداء بشكل أو بآخر منذ أوصت بها لجنة هوفر الأولى فى الولايات المتحدة عام ١٩٤٩ . ولقد كان من أهم عوامل انتشار الوعى بهذا سياسات البنك الدولى لإعادة هيكلة الموازنات وعمليات الإنفاق فى الدول النامية من خلال نموذج World Bank Model Treasury Reference وهو النموذج الذى ساعد القطاع العام على فهم وتبنى هذا الأسلوب الجديد .

إن الموازنة العامة فى مصر هى موازنة تقليدية، أى موازنة بنود والاتجاه التقليدى للموازنة هو الاتجاه الرقابى الذى يقتصر الهدف منه على إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام بهدف التأكد من أن الإنفاق يتم وفقاً لأغراض محددة فى الموازنة دون تجاوز أو تقصير . وقد فرض هذا الاتجاه الاهتمام بإحكام القيود التى تستخدم للرقابة على صحة الإنفاق من الإيرادات العامة فى حدود اللوائح والتعليمات .

لقد ركزت عملية إعداد الموازنة فى مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات)، وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماط للإنفاق تطبق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من الإنفاق العام . ونظراً لأوجه القصور التى ظهرت فى موازنات البنود بدأ الاهتمام يتحول إلى موازنات الأداء اتساقاً مع الاتجاه العالمى لقياس الإنفاق العام، وانتشار مفاهيم الإدارة الفعالة لشئون الدولة والمجتمع . ومن ثم طلبت الحكومة المصرية عام ٢٠٠٠ من البنك الدولى مراجعة عملية الموازنة والتعرف على العقبات والتحديات لتصل إلى كيف يمكن أن يتم التحول إلى أسلوب المتابعة والتقييم المبني على النتائج، وكيف يمكن أن تقوى الإدارة العامة الفعالة فى مصر، والتحول إلى موازنات الأداء .

وتشير تصريحات وزيرى المالية والتخطيط إلى تجدد اهتمام الحكومة بتطبيق موازنة البرامج والأداء. فقد صرح وزير المالية أن الدولة بدأت فى تطبيق موازنة البرامج لقياس فعالية الإنفاق العام فى بعض الجهات التى تمس خدماتها المواطنين مباشرة مثل الصحة، أما وزير التخطيط فقد صرح بأن هناك دعماً سياسياً قوياً لتطبيق موازنات الأداء، وأنا سنصل إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء خلال ثلاث سنوات . وقد ذكر وزير المالية أن منشور إعداد موازنة ٢٠١٦/٢٠١٥ قد تضمن مطالبة تسع وزارات (الصحة - التعليم - التعليم العالى - البحث العلمى - التضامن الاجتماعى - الاتصالات - النقل - التطوير الحضرى والعشوائيات - الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية) ببدء تطبيق موازنة البرامج والأداء تدريجياً^١. ويهدف الفصل الحالى إلى التعرف على إمكانية ومتطلبات تطبيق موازنات الأداء فى مصر. ومع أن تطبيق موازنات الأداء يتم على مستويات ثلاثة وهى مستوى الحكومة المركزية ككل، ومستوى الهيئات والمؤسسات، ومستوى الأقاليم والمحليات، إلا ان الورقة الحالية ستقتصر على المستوى الأول . وتنقسم الورقة إلى أربعة أقسام وهى: المقدمة ، وموازنات الأداء - المفاهيم والنماذج، والتجارب الدولية، وتجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء، والطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر.

١

موازنات الأداء - المفاهيم والنماذج

١,١ تعريف موازنات الأداء

إن تعدد تعريفات موازنات الأداء يستلزم أن نبدأ بتعريف المفهوم . إذ تتعلق موازنات الأداء بالإجراءات والآليات التى تؤدى إلى تقوية الروابط بين التمويل الذى تحصل عليه وحدات القطاع الحكومى وبين نتائج ومخرجات هذا القطاع من خلال استخدام معلومات أداء لاتخاذ قرارات توزيع الموارد. وتعرف معلومات الأداء بأنها مقاييس الأداء أو مؤشرات الأداء، وتقييم كفاءة وفعالية الإنفاق. أما الهدف الأساسى لموازنات الأداء فهو رفع كفاءة التوزيع والكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام، والتى تعرف بأنها تخفيض تكلفة المنتج مع الحفاظ على نوعيته والحد من الضياعات.^٢

^١ تضمن منشور إعداد الموازنة العامة للدولة ٢٠١٦/٢٠١٧ أن تقوم سبع وزارات بتقديم موازاناتها على أساس البرامج. وهذه الوزارات هى: الصحة والسكان، والتربية والتعليم، والتعليم العالى والبحث العلمى، والإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، والتضامن الاجتماعى، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والنقل. (المحرر)

^٢ Marc Robinson and Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature. IMF Working Paper WP/05/210. 2005 .P.5.

ويتضمن هذا التعريف مدى واسعاً من نظم موازنات الأداء شاملاً الموازنات التخطيطية، وموازنات البرامج، والموازنات الصفيرية. ويتضمن نظم موازنات الأداء فى الولايات المتحدة الأمريكية، ونيوزيلندا، وأستراليا، والمملكة المتحدة وغيرها. ويجب التنويه إلى أنه ليس هناك فرق بين الاصطلاحين Performance Budgeting و Performance-based Budgeting . كما أنه تعريف لا يقصر مفهوم موازنات الأداء على قرارات توزيع الموارد فى إعداد موازنة الحكومة ككل، وإنما يتضمن أيضاً موازنات الهيئات أو قرارات توزيع موارد هذه الهيئات على المستويات الأقل منها والتابعة لها. وترجع أهمية ذلك إلى أن كفاءة التوزيع لا يمكن أن تكون ببساطة دالة فى توزيع الموارد فى موازنة الحكومة ككل. ومع أن نظم الموازنات تختلف فى درجة مركزية قرارات توزيع الموارد، فإن الواقع هو أنه حتى فى أكثر النظم مركزية هناك جزء كبير من قرارات التوزيع يتم بحرية فى الهيئات فى إطار تفويضات الموازنة الممنوحة لها. إن الاعتقاد بأن قرارات توزيع الموارد تتم فقط على المستوى المركزى يؤدي إلى تركيز ضيق للغاية على الآثار التوزيعية فقط على مستوى إعداد موازنة الحكومة ككل، ويتجاهل الآثار على مستوى الهيئات والمؤسسات وكذلك على مستوى الأقاليم والمحليات.

ولقد كان الأداء المخيب للأمال لهيئات القطاع الحكومى هو ما أدى منذ ١٩٩٠ إلى اعتبار عمليات الموازنة وسيلة ضغط متزايد على هيئات القطاع الحكومى لرفع وتحسين أدائها . وقد ظهرت موازنات الأداء كأداة للإدارة بالنتائج أو إدارة الأداء. وتتعلق موازنات الأداء بصياغة المشروعات والبرامج والموازنات التى يحكمها عدد من النتائج المرغوب فيها فى بداية عملية إعداد الموازنة. وتتضمن حساب واقتراح الاحتياجات من الموارد على أساس نتائج محددة مسبقاً، وليس فقط على أساس المدخلات والأنشطة. وتتطلب موازنات الأداء أن يحدد المديرين الأهداف والنتائج التى تتضمن تغيرات وفوائد محددة للمستخدم النهائى، وبالتالي قياس مدى تحقق هذه التغيرات والفوائد.

ويقوم الإطار العام لإعداد موازنات الأداء على أساس تحديد النتائج التى يقدر على أساسها التمويل اللازم، وذلك إنطلاقاً من أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، وأن الطريقة التى تنفق بها الحكومات مواردها المالية تبدو أكثر أهمية من حجم ما تنفقه من أموال. وهكذا فإنه يمكن أن نقول أن موازنة الأداء هى أسلوب لإعداد موازنة الدولة يحدد ويقيس ويربط بين الآثار والنتائج المتوقعة من تنفيذ البرامج والمشروعات، وبين الإنفاق الحكومى، ويحدد المسئولية ويحاسب على الأداء.^١

^١ عبد الفتاح الجبالى، استراتيجية بعث الحيوية فى موازنة الدولة لعام ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ بتطبيق موازنات البرامج والأداء، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ٢٠١٠ .

إن موازنات الأداء لم تعد مجرد أداة إدارية تساعد فى تنفيذ النفقات الحكومية، بل أداة تركز على النتائج، وتهتم بالمخرجات، وترمى إلى تحقيق كفاءة وفعالية النفقة والأداء الحكومى، وتساعد على تحديد المساهمات التى تتم لتحقيق أهداف الإدارة، والأهداف القومية الاستراتيجية بمشاركة المسؤولين فى الوزارات والمصالح الحكومية فى تحديد مستوى الأداء. وتساعد موازنة الأداء فى توفير البيانات التى تحدد طبيعة وماهية النتائج والآثار التى تترتب على بذل الوقت والجهد والمال، والتى تسعى الحكومة إلى تحقيقها، بمعنى تحديد ومعرفة ما يمكن الحصول عليه من الإنفاق العام، والاستجابة المباشرة للحاجات الملحة للمواطنين، والتخلص من البيروقراطية الموجودة فى نظام موازنة البنود.¹

ويرتبط بمفهوم موازنات الأداء عدد من النقاط الهامة التى يجب تسليط الضوء عليها . إن الإصلاح المالى يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية شاملة نابعة من الخصائص الوطنية والثقافة السياسية وأولويات التنمية وتطبيقها الدولة بنفسها. ويؤدى التعاون الفعال بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى والعاملين والمعارضة إلى اكتساب الاستراتيجية مصداقية كبيرة. فالإصلاح المالى هو عملية سياسية. ولذلك فهو يتطلب إرادة سياسية للتغيير على أعلى مستوى تدعمه بصفة مستمرة ولأجل طويل، ويتطلب الأمر إعطاء وزارة المالية أقوى سلطة سياسية ممكنة لإدارة المالية العامة.

إن الأساس هو التخطيط الاستراتيجى الفعال. ويجب على الحكومة مؤسسة عمليات التخطيط فى كل مستوياتها. أما عملية الموازنة فيجب أن تكون شاملة وشفافة وتركز على النتائج وليس على المدخلات فى التنفيذ فحسب، وتتضمن مساءلة قوية وتقارير مستمرة. كما أن المراقبة والإشراف والتقييم الفعال أساسى جداً للحكم الرشيد والإصلاح المالى، وهو ما يتطلب قواعد واضحة للشفافية ولإعداد التقارير والمتابعة والتقييم.²

إن موازنات الأداء ليست عملية إصلاح منعزلة، وإنما هى جزء من عمليات إصلاح أوسع والتى تعرف "بالإدارة بالنتائج". وهذه الإصلاحات الأوسع تتضمن الإصلاح الإدارى، والتغييرات المؤسسية، وإعادة الهيكلة الإدارية، وذلك لضمان التحسن الحقيقى فى كفاءة وفعالية الإنفاق العام. ويعتبر التحسن فى نظم معلومات الأداء أساسى لكل عناصر إصلاح الإدارة بالنتائج.³

¹ Malcolm Holmes, Requirements of Budget Reform.

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة موازنة الأداء والبرامج . القاهرة ١٩٩٧ .

² Commonwealth Secretariat, Guidelines For Public Financial Management Reform. Marlborough House, London, Uk.p,vii.,p.3.

³ Burt Perrin, Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World. IBM Center for The Business of Government . The World Bank . 2006.pp.17-23.

إن فعالية نظام بعينه لموازنات الأداء ترجع إلى الإطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى الذى يعمل فيه هذا النظام فى بلاد بعينها أو خلال فترة زمنية محددة.

وتعتبر التعريفات التى تربط بين التمويل ومقاييس الأداء وليس معلومات الأداء بصفة عامة، شائعة جداً . وقد أدى الاعتقاد بأن موازنات الأداء تنحصر فى استخدام مقاييس الأداء ببعض المحللين إلى الاعتقاد بأن هناك ارتباطاً مباشراً وميكانيكياً بين المقاييس وقرارات الموازنة، وهو اعتقاد خاطئ فى معظم الأحيان.

ومن المفاهيم الضيقة لموازنات الأداء أنها تهدف إلى ربط الأداء السابق فقط بالتمويل الحالى بحيث تكون القاعدة أن قرارات الموازنة تتم بناء على قوة الأداء السابق . ولكن الواقع أن هناك كثيراً من موازنات الأداء يركز على الارتباط بين التمويل وبين المستوى المتوقع للأداء فى المستقبل. كما أن هناك الكثير من نظم موازنات الأداء الذى لا يحتوى على أى مكافآت للأداء الجيد فى الموازنة. كما أن عقوبات الأداء الفاشل هي عقوبات لا علاقة لها بالموازنة.¹

ومن المفاهيم الخاطئة عن موازنات الأداء أنها تتبنى بالضرورة منهج التخطيط المركزى لتحقيق أقصى كفاءة للتوزيع، وبالتالي فإنها تركز اختيارات التوزيع بالكامل فى أيدى صانعي القرار فى الموازنة المركزية. ولكن اليوم هناك اقتناع عام بأن متخذى قرارات الموازنة المركزية يجب ألا يركزوا على تفاصيل العمليات وأن يركزوا على القضايا الإدارية التى تحدد توزيع الإنفاق القطاعى. وهو ما تتفق عليه معظم نظم موازنات الأداء المعاصرة . وهو ما يعتبر سبباً آخر لخطأ استخدام تعريف لموازنات الأداء يستبعد الموازنات الداخلية للهيئات. وهو ما يترجم فى أن موازنات الأداء لا تتعلق فقط بإعداد الموازنة ولكن تنفيذ الموازنة أيضاً.²

إن الأهداف الأساسية لإصلاح الموازنة وتطبيق موازنات الأداء فى الدول النامية هي:

- تحسين العلاقة بين عملية الموازنة والجهود الشاملة للتنمية على المستوى القومى من خلال التوزيع الأفضل للموارد.
- تحقيق المزيد من الانضباط المالى للهيئات التنفيذية عن طريق الرقابة المالية والمساءلة.
- تحقيق المزيد من الرقابة الكلية لكل من الهيئات المركزية والتنفيذية .

Wikipedia, Performance-based Budgeting.

¹ Robinson . M.and Brumby Jin,Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature, IMF Working Paper Wp/05/210.2005.P.10.

² M.Robinson and J.Brumby, ibid.11.

- تحقيق الاتساق بين أولويات توزيع الموارد، وتخطيط وإدارة البرامج وبين الاستراتيجيات القومية والقطاعية .
- التشخيص الفعال لحالات الأداء المنخفض ومعالجتها عن طريق المزيد من المتابعة والتقييم المنتظم للنتائج .
- تقوية العلاقة والروابط بين إطار السياسات واستخدام الموارد فى الهيئات التنفيذية .
- خلق ثقافة قياس الأداء فى كل الهيئات .
- مساعدة متخذى القرار فى كل المستويات على اتخاذ قرارات مبنية على معلومات أفضل.
- تحسين التخطيط الاستراتيجى.
- المزيد من التحفيز للمديرين التنفيذيين ومقدمى الخدمات عن طريق المزيد من الاتصال والتشاور معهم حول تحديد الأهداف العامة والأهداف التفصيلية التى يجب تحقيقها، والتزام مقدمى الخدمات بتقديم التقارير عن النتائج.¹

٢,١ موازنات البنود وموازنات الأداء

تعرض موازنة البنود التقليدية الإنفاق فى صورة المدخلات والموارد التى يتم شراؤها، ويتم تصنيف الموازنة فى صورة بنود الإنفاق وإنفاق جارى ورأسمالى. وأهم ما يميز موازنة البنود هو أنها تحدد أسقف للبنود فى عملية تخصيص الموازنة وذلك حتى تضمن أن الهيئات لا تتجاوز هذه الأسقف، وهو ما يمكن الحكومة من أن يكون لها سيطرة كاملة على عملياتها. إن بساطة هذا النظام والسيطرة على الإنفاق العام من خلال تحديد المدخلات بالتفصيل هى مصدر قوته . وهو ما يفسر استمرار العمل بموازنات البنود طوال القرن العشرين بالرغم من الجهود المستمرة لإصلاح الموازنات.

إن موازنات البنود لا تمكن من تحقيق فعالية وكفاءة الإدارة العامة والتخطيط، والمساءلة القائمة على النتائج فى مؤسسات الحكومة . إن موازنة البنود تركز على المدخلات، وتوفر معلومات عن كم النفود التى يتم إنفاقها وكيف سيتم إنفاقها وليس عن على ماذا سيتم إنفاق هذه النفود. ولا تربط هذه الموازنة بين المدخلات والمخرجات، وبالتالي فهى لا توضح كفاءة استخدام هذه الموارد. كما يركز اتخاذ القرار على التفاصيل أكثر من تركيزه على الكفاءة والفعالية. هذا

¹ Poverty Reduction and Economic Management Anchor Public Sector Group (PRMPS), Comparative Study : Lessons Learnt From 16 Developing and Developed Countries Performance Budgeting and Management. World Bank, Washington D.C., 2005. P.17 .
Site: resources. World bank. Org/INTPRSI/Resources/383606-1106667815039/Pbm-16countries-main.Pdf.

التركيز على التفاصيل فى موازنات البنود يؤدي إلى سيطرة وزارات المالية على إدارة عمليات الهيئات، ووجود رقابة وقيود تصاعديّة فى الهيئات. وهكذا فإن المديرين فى الحكومة لديهم حرية تصرف وحرية حركة محدودة للغاية ولا يمكن أن يساءلوا عن أداء الحكومة.

ولقد كان الهدف من إصلاح الموازنة دائماً هو القضاء على هذه المعوقات، وقد استمرت هذه الإصلاحات منذ منتصف القرن العشرين. وقد تجدد الاهتمام بالمساءلة عن أداء الحكومة منذ أواخر القرن العشرين وذلك لتقوية التوجه نحو الأداء والنتائج فى توزيع الموارد والإدارة. إن موازنات الأداء تركز اهتمامها على كفاءة العمليات لتقوية المساءلة وتحسين النتائج. وفيما يلي سنقدم أمثلة لطريقة عرض وشكل موازنات البنود وموازنات الأداء لتتضح الفروق بينهما.

ملاحم الموازنات

الملاحم	موازنات البنود	موازنات الأداء
المحتوى	تسجيل الإنفاق على أساس المدخلات والموارد	عرض سلسلة النتائج لتحقيق أهداف محددة
الشكل	المدخلات الجارية والرأسمالية التى يتم شرائها	بيانات عن المدخلات، والمخرجات والأثر على أساس كل هدف
التوجه	الرقابة على المدخلات	التركيز على النتائج
النموذج الإدارى المرتبط بالموازنة	الرقابة الإدارية متعددة المستويات التنظيمية والقليل من الحرية والمرونة الإدارية	مرونة إدارية فى تصميم البرنامج واختيار المدخلات، والمساءلة عن الأداء بالنسبة للمخرجات والخدمات المقدمة

المصدر : Anwar Shah,ed.,Budgeing and Budgetary Institutions,Public Sector : Governance and Accountability Series, World Bank, Washington D.C.,2007.P.140. www.Unicef.Org/Socialpol.

مثال لموازنة البنود التقليدية الموازنة العامة المصرية

المصروفات	الإيرادات
١- الأجور وتعويضات العاملين	١- الإيرادات الضريبية
٢- شراء السلع والخدمات	٢- المنح
٣- الفوائد	٣- الإيرادات غير الضريبية
٤- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	
٥- المصروفات الأخرى	
٦- الاستثمارات	
	العجز الكلى
إجمالى المصروفات	إجمالى الإيرادات

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة المصرية .

مثال لموازنة الأداء

موازنة إدارة تكساس للمسنين

المهمة : إدارة المسنين هي الرائد والمؤيد لتقديم خدمات وفرص شاملة ومستمرة ومتناسقة للمسنين حتى يمكن أن يحيوا حياة كريمة .

السنة	
	الهدف توزيع الخدمات
	تمكين المسنين من أن يحيوا حياة كريمة منتجة ومعتمدين على أنفسهم فى بيئة آمنة، وذلك من خلال فرص وخدمات محلية يمكن الوصول إليها شاملة ومستمرة ومتناسقة
	النتائج
	نسبة المسنين منخفضى الدخل الذين يحصلون على الخدمات
	نسبة المسنين ذوى الإعاقات المتوسطة أو الشديدة والذين يحصلون على الخدمات
	نسبة المسنين الذين يحصلون على الخدمات والذين استمروا فى الاعتماد على أنفسهم نتيجة لذلك
	نسبة بيوت التمريض التى بها مكتب شكاوى معتمد
	الإستراتيجية ١ الارتباط والتواصل
	تقديم نظام فى الولاية كلها، يربط الناس بالخدمات والمنافع التى يحتاجونها على أساس محلى من خلال خدمات مكتب شكاوى، وإدارة للحالات، ومعلومات، والمساعدة القانونية .
	المخرجات (الكمية) :
	عدد أمناء المظالم المعتمدين
	عدد الأشخاص الذين يتلقون ombudsman الخدمات
	عدد الأماكن غير المرخصة لمساعدة المسنين
	الكفاءة
	تكلفة أمين المظالم المعتمد
	تكلفة المتلقى للخدمة
	الإستراتيجية ٢ : خدمات التغذية
	عمل نظام لخدمات التغذية فى الولاية ككل وعلى أساس محلى، والذى يتضمن الوجبات والاستشارات والتعليم، مصمم جيداً لضمان صحة جيدة ويمنع المرض .
	المخرجات (الكمية) :
	عدد الوجبات المجمعمة المقدمة
	عدد الوجبات المقدمة فى المنازل
	عدد الوجبات التى تقدمها جهات أخرى
	الكفاءة :
	تكلفة الوجبة المقدمة

	تكلفة الوجبة المقدمة في المنزل
	تفسيرات
	تكلفة الوحدة من الوجبات الإجمالية
	تكلفة الوحدة من الوجبة المقدمة في المنزل
	الإستراتيجية ٣ : الاعتماد على الذات والإنتاج
	عمل نظام في الولاية كلها على أساس محلي مصمم لتحقيق اعتماد المسن على نفسه من خلال خدمات مساعدة، ومواصلات، وأنشطة مركز المسنين، وتوفير الفرص لزيادة إنتاجية الشخص من خلال خدمات متطوعين من المجتمع
	المخرجات (الكمية) :
	عدد الأشخاص الذين يتلقون خدمات في المنازل
	عدد الرحلات (خدمات انتقال حسب الطلب)
	الكفاءة :
	تكلفة الشخص الذي يتلقى الخدمة في المنزل
	تكلفة الرحلة / الفرد
	إجمالي هدف الخدمات والفرص

المصدر : ترجمة بتصرف مع الإختصار

Greg Hager, Alice Hobson and Ginny Wilson, Performance – Based Budgeting: Concepts and Examples . Research Report no.302.pp.39-52

www.Irc.Ky.gov/Irc_pubs/RR302.pdf

٣,١ نماذج موازنات الأداء

هناك العديد من نماذج موازنات الأداء . وهي جميعاً تربط التمويل بالنتائج ولكن بطرق مختلفة . وبعض هذه النماذج مثل موازنات البرامج والموازنات الصفرية يطبق على الحكومة ككل، بينما بعضها الآخر يطبق على قطاعات بعينها أو على فئات من الهيئات والمنظمات. وتختلف نظم موازنات الأداء في أهدافها، فالبعض يهدف إلى تحسين أولويات الإنفاق، بينما يهدف البعض الآخر إلى تحسين كفاءة وفعالية الخدمات. كما تختلف نظم موازنات الأداء في نوعية معلومات الأداء التي تعتمد عليها، وما إذا كانت تستخدم التقييم إلى جانب مؤشرات الأداء.

والنموذج الأساسي لموازنات الأداء هو النموذج الذي يستخدم معلومات الأداء بانتظام في إعداد الموازنة . وتعتبر الأداة الأكثر استخداماً هي موازنات البرامج التي يتم فيها تصنيف الإنفاق في الموازنة طبقاً للأهداف (المخرجات والنتائج)، وليس فقط طبقاً للتصنيف الاقتصادي (الأجور – المشتريات) والتصنيف الإداري (وزارات ومصالح). والهدف الرئيسي لموازنات البرامج هو تحسين أولويات الإنفاق وكذلك زيادة الضغط على الوزارات لتحسين كفاءة وفعالية

أدائها . ويجب التأكيد هنا على أن موازنات الأداء هي المفهوم العام الذى يعتبر موازنات البرامج أحد أنواعه، وذلك على خلاف ما يذهب إليه البعض من تمييز بين موازنات البرامج وموازنات الأداء باعتبارهما مفهومين مختلفين.¹

وتعتبر الموازنة الصفرية أساساً نوع من موازنة البرامج فى صورتها الأصلية، والتي تتطلب المراجعة الشاملة وتحديد أولويات الإنفاق بصفة مستمرة . ولتحقيق هذا يجب تقسيم كل البرامج إلى حزم للقرار والتي توفر الإختيار بين أن يخفض التمويل للمشروع أو أن تتم زيادته، وفى الصورة المثلى فإن هذه الحزم تغطى كل الإختيارات الرئيسية بما فيها وقف التمويل تماماً عن البرنامج (ومن هنا كانت التسمية الصفرية)، كما يجب أن يلحق بها ترتيب للأولويات وذلك لضمان أن يتم التمويل للحزم الأعلى فى ترتيب الأولويات . وبهذا تصبح الموازنة الصفرية أكثر تقدماً فى تحسين أولويات الإنفاق.

وقد كانت المشكلة الأساسية للموازنات الصفرية هي الإستحالة العملية للمراجعة الشاملة لكل الإنفاق والبرامج كل سنة. ولذلك كانت الموازنة البديلة هي التي تحدد نسبة معينة من البرامج للمراجعة السنوية وزيادة أو خفض التمويل لها. والواقع أنه فى حالتى موازنات البرامج والبرامج الصفرية فإن العلاقة بين النتائج والتمويل ليست أوتوماتيكية. لأن النتائج الضعيفة لا تعنى بالضرورة تخفيض التمويل أو أن النتائج الجيدة لا تعنى بالضرورة زيادة التمويل .

وقد ظهرت منذ ثمانينات القرن الماضى صور جديدة لموازنات الأداء تهدف إلى بناء روابط أقوى بين التمويل والنتائج، وزيادة الضغط على الهيئات العامه لتحسين الكفاءة و/أو الفعالية للخدمات التي تقدمها. ولتحقيق هذا فإنها تعتمد على ثلاث آليات تستخدم إما منفصلة أو مجتمعة.

- ربط الموازنة بأهداف الأداء

عندما يرتبط تمويل الموازنة بشكل أو بآخر بأهداف الأداء فإننا نكون أمام شكل من موازنات الأداء. وتعتبر المملكة المتحدة أحسن مثال لموازنات الأداء المبنية على الأهداف. وفى ظل هذا النظام كانت الأهداف تتحدد كل ثلاث سنوات كجزء من إطار متعدد السنوات للموازنة. وكانت الأهداف تتحدد فى إطار التمويل، وفى نفس الوقت التمويل يتحدد فى إطار الأهداف.

¹ CLEAR Training Materials, Performance-Based Budgeting Manual. Clear- la.Cide.edu.P.14.

- صيغة التمويل

وتعنى صيغة التمويل أن مستوى التمويل الذى يمنح لأى هيئة حكومية يتحدد كمعادلة رياضية أو دالة فى متغير خارجى، مثلاً تمويل المدارس هو دالة فى عدد التلاميذ وتكلفة الطالب، وهو ما يعرف بالمعادلة المبنية على التكلفة والتي تكون فى أبسط صورها عدد وحدات الناتج مضروبة فى التكلفة المتوسطة لوحدة الناتج، وهى تستخدم فى هذه الحالة كأداة لتقديرات الموازنة. ولكن يجب أن نأخذ فى الإعتبار أنه ليست كل المعادلات هى صور من موازنات الأداء، لأنه فقط فى حالة أن المعادلة تربط التمويل بالمرجات والنتائج، وذلك بهدف رفع الكفاءة والفعالية، تصبح المعادلة أداة لموازنات الأداء.

- حوافز تمويل الأداء للهيئات

وتعتبر نظم تمويل الجامعات مثال لحوافز تمويل الأداء التى تمنح الهيئات تمويلياً إضافياً على الأداء الجيد أو تخفض التمويل مقابل الأداء السئ . ففى كثير من الدول تمنح الجامعات العامة تمويل إضافى بناء على قياس الأداء مثل نسبة الخريجين الذين حصلوا على وظائف مناسبة خلال ستة أشهر من التخرج. والواقع أن كل حوافز تمويل الأداء هى صيغة أو معادلة لتمويل الأداء فهى معادلة رياضية ترتبط بمؤشر أداء . وعادة ما تستخدم حوافز تمويل الأداء والتمويل وفقاً لمعادلة رياضية كنظم موازنات أداء لقطاعات بعينها فى الحكومة .

٤,١ الإطار المنطقى

وتخلق موازنات الأداء إطاراً منطقياً من أعلى إلى أسفل باستخدام عدداً من المفاهيم المحددة بدقة، مثل النتائج المتوقعة، ومؤشرات الأداء. وتعتبر الموازنة السنوية هى الأداة المحورية التى تربط بين النتائج المتوقعة وبين الاحتياجات من الموارد . ويعتبر الأساس فيها هو قياس الأداء فى تحقيق النتائج. فقياس الأداء هو الذى يوضح ما إذا كان نشاط الحكومة قد أدى فعلاً إلى احداث التغيير المستهدف. وتتطلب موازنات الأداء معايير أكثر دقة فى تصميم وتخطيط البرامج، وتحديد دقيماً مسبقاً للنتائج المتوقعة، وتتبعاً لمدى تحقق هذه النتائج فى الواقع العملى . وهى بذلك أداة لاتخاذ القرارات متعددة الجوانب والاستخدامات.¹

ويتضمن الإطار المنطقى ثلاث مراحل لإعداد موازنة الأداء . مرحلة التحضير والتي تتضمن تحديد الأهداف والنتائج ومؤشرات الأداء وربطها بالاحتياجات من الموارد كأساس مقترح موازنة البرنامج . وهنا يحتاج المديرون إلى تحديد مصادر البيانات وطرق جمعها وذلك لتقدير قيم مؤشرات الأداء الموجودة فى الموازنة. ثم مرحلة القياس والتي تعنى تحديد مقاييس الوضع الأساسى . وفى هذه المرحلة يجب أن يتم ربط النتائج المتوقعة للبرامج بنتائج الوزارة أو الهيئة

¹ CLEAR Training Manual, ibid,14-20.

وكذلك بأداء العاملين . وأخيراً تأتي مرحلة التقييم وهي التي تلى جمع البيانات والقياس والتي تحدد نتائج البرامج ومدى نجاحها، أو تحلل التقصير في الأداء أو العيوب في تصميم البرنامج.¹ إن إقامة الإطار تتضمن تعريف الأهداف، وتحديد النتائج المتوقعة، وتعريف المخرجات، والتعرف على العوامل الخارجية المؤثرة، وتحديد الموارد المطلوبة. ويربط النموذج المبني على الأداء المدخلات والأنشطة والمخرجات، بالإضافة إلى النتائج المتوقعة والأهداف. ويستخدم منهج الإطار المنطقي حتى يمكن لتخطيط البرنامج واتخاذ القرار أن يقوم على أساس نموذج الأداء.

ويتحرك نظام المتابعة والتقييم المبني على النتائج من أسفل إلى أعلى - كما في الشكل التالي - وهو ما يتجاوز نظام المتابعة والتقييم التقليدي. وتعتبر سلسلة النتائج إطاراً نظرياً محكماً للحكومة والذي قد يحمل أسماء أخرى مثل " النموذج المنطقي للبرنامج " أو مجرد " النموذج المنطقي "

سلسلة النتائج

الأثر طويل الأجل الواسع الانتشار على المجتمع (النتائج النهائية)	: الآثار impact	↑ النتائج
الآثار المباشرة للمخرجات على العملاء (النتائج المتوسطة)	: النتائج outcomes	
المهام التي يؤديها العاملون لتحويل المدخلات إلى مخرجات	: الأنشطة activities	↑ التطبيق
السلع والخدمات المنتجة	: المخرجات outputs	
الموارد المالية والبشرية والمادية	: المدخلات inputs	

تلعب مفاهيم النتائج outcomes والمخرجات outputs دوراً أساسياً في كل نماذج موازنات الأداء . وفي سلسلة النتائج تنتج المخرجات باستخدام المدخلات عن طريق الأنشطة والعمليات، وتؤدي المخرجات إلى خلق النتائج والآثار للمجتمع.²

¹ B. Navin, Guide to Performance – based Budgeting, in, CGG Collected Working Papers : 2003 – Vol.2.2003.pp.2-3.
www. Jurnalskripsi.net.

² CLEAR Training Manual, op.cit., pp..20-23 .

المدخلات: تعنى كل المدخلات من الأصول والإمكانيات والتي يمكن أن تستخدم بالفعل في عملية الإنتاج لتحقيق المخرجات والنتائج المتوقعة ، ويمكن استخدام الموارد بدلاً من المدخلات لأنها تعبر عن نفس المعنى . كما تشمل المدخلات أيضاً ثقافة المنظمة والروح المعنوية للعاملين . ويجب الحذر من عدم الخلط بين الأصول المادية وهي مدخلات وبين المخرجات في بعض الأحيان مثال الطرق والكبارى وخدمة المواصلات وخدمة الانتقال التي يحصل عليها المواطن . فالطرق والكبارى ليست المخرجات، ولكن الخدمة التي يحصل عليها المواطنون من هذه الطرق والكبارى هي المخرجات. وبالتالي فإن أطوال الرحلات التي يقطعها المواطن في الذهاب للعمل والعودة هي مقاييس مخرجات، بينما أطوال الطرق والكبارى هي مقاييس مدخلات . فإذا ما قامت وزارة الأشغال العامة ببناء الطرق والكبارى وسلمتها لوزارة المواصلات لتديرها، ففي هذه الحالة تعتبر الطرق والكبارى مخرجات ووزارة الأشغال العامة، لأنها تسلم الطرق والكبارى لعمل خارجي هو وزارة المواصلات. وتعتبر خدمات الانتقال التي يحصل عليها المواطنون هي مخرجات وزارة المواصلات.

المخرجات : هي المنتجات من السلع والخدمات التي تنتجها الوزارات أو أى هيئات حكومية، والواقع أن معظم مخرجات الحكومة هي خدمات، ولذلك فإنه يمكن استخدام مخرجات وخدمات كمترادفين في هذا المجال.

سلسلة النتائج في موازنات الأداء

تطبيق على حالة التعليم

الآثار	النتائج	المخرجات	المدخلات الوسيطة	المدخلات	أهداف البرنامج
مواطنين متورين، درجة عالية من الوعي، المشاركة المدنية، زيادة التنافسية الدولية.	معدلات القراءة والكتابة، توفر المهنيين الماهرة، والعمالة المتخصصة المطلوبة لسوق العمل .	معدلات التخرج، معدلات التسرب أعداد الطلاب خريجي المراحل التعليمية المختلفة، معدلات النجاح والرسوب، متوسطات درجات التخرج من المراحل التعليمية المختلفة .	معدلات الإلتحاق، نسبة الطلبة/ المدرسين، حجم الفصل .	الإنفاق على التعليم مقسماً حسب النوع، الريف والحضر، والمراحل، عدد المدرسين والموظفين والأدوات والكتب، والوسائل الإيضاحية .	تحسين خدمات التعليم كمياً ونوعياً، وإمكانية الحصول على خدمة التعليم .

المصدر: Anwar Shah, ed., op.cit.p.144.:

النتائج : هي التغيرات التي تحدثها مخرجات البرامج العامة على الأفراد والهيكل الاجتماعي، والبيئة المادية. وتعتبر العلاقة بين النتائج المباشرة وبين النتائج النهائية أو الآثار هي علاقة سببية منطقية، فالنتائج المباشرة هي التي تتولد منها الآثار أو النتائج النهائية. ويعتبر عنصر النتائج هو المكون المميز في سلسلة نتائج الحكومة . وهنا يجب أن نفرق بين النتائج والعوامل الخارجية، فالنتائج هي التغيرات التي يحدثها التدخل الحكومي، أما العوامل الخارجية فهي العوامل التي لم تكن متوقعة والتي تؤثر على خصائص الأفراد وسلوكياتهم، والهيكل الاجتماعي أو البيئة المادية . وهنا تكمن الصعوبة في التمييز بين الأثر الذي أحدثه تدخل الحكومة أو الأثر الذي أحدثته العوامل الخارجية.

٥,١ نظام متابعة وتقييم الأداء

وتعتبر نقطة البداية هي التفرقة بين نظام المتابعة والتقييم التقليدي وبين نظام متابعة وتقييم الأداء . فنظام المتابعة والتقييم التقليدي يركز على متابعة وتقييم المدخلات والأنشطة والمخرجات، أو بمعنى آخر تنفيذ المشروع أو البرنامج . أما متابعة وتقييم الأداء فهي تجمع بين المنهج التقليدي لمتابعة التنفيذ ومتابعة نتائج وتحقيق أهداف برامج وسياسات الحكومة . وهو ما يجعل متابعة وتقييم الأداء مفيدة للغاية كأداة للإدارة العامة . إن تطبيق هذا النوع من نظم المتابعة والتقييم يمكن الحكومة أو الهيئة من تعديل عمليات التنفيذ بما يؤدي مباشرة إلى دعم تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة .

ويؤدي نظام التقييم دوراً مكملاً ووظيفة أبعد من نظام المتابعة في إطار إدارة الأداء. فإعداد نظام التقييم يسمح بدراسة أكثر تعمقاً لنتائج وآثار الأداء، ويمكن أن يستعين بمصادر للبيانات أكثر من مجرد المؤشرات، ويدرس العوامل التي يصعب متابعتها باستمرار والتي تتكلف كثيراً لمتابعتها، والأهم من كل هذا أنه يمكنه تفسير لماذا وكيف تتحرك عمليات المتابعة في اتجاه معين. وهذه البيانات عن الآثار والعلاقات السببية يمكنها أن تلعب دوراً هاماً في عملية تخصيص الموارد في الحكومة أو الهيئة . ويعتبر نموذج العشر خطوات الذي أعده البنك الدولي من نماذج متابعة وتقييم الأداء الشائعة في الدول النامية، وهو النموذج الذي استخدمه البنك في تدريب أعداد كبيرة من موظفي الوزارات في مصر.¹ وفيما يلي بيان الخطوات العشر:

¹ Jody Z. kuzek, Ray C.Rist, Ten Steps to a Results- based Monitoring and Evaluation System . The World Bank, . <https://openknowledge.worldbank.org> Washington, D.C.2004.pp.23-25.

- ١- **تقييم الاستعداد**، وهو طريقة تحديد إمكانيات الحكومة واستعدادها لعمل نظام متابعة وتقييم الأداء. ويناقش هذا التقييم قضايا مثل وجود أو غياب الحوافز، الأدوار والمسئوليات، والطاقت التنظيمية، والعوائق التي يمكن أن تمنع بدء هذا النظام وكيفية التغلب عليها.
- ٢- تحديد نتائج الأداء التي سيتم متابعتها وتقييمها، وهي النتائج والأهداف الاستراتيجية (أي الأهداف المنبثقة من الإستراتيجية التي وضعتها الدولة).
- ٣- **إعداد المؤشرات الأساسية لمتابعة النتائج** ، وهو نشاط أساسي جداً فى بناء نظام المتابعة والتقييم، وكذلك فى عمليات جمع البيانات والتحليل والتقارير المرتبطة بها. والمؤشرات الجيدة يجب أن تكون واضحة، وذات صلة قوية بالموضوع، واقتصادية، وكافية، ويمكن التحقق منها.
- ٤- **جمع بيانات مؤشرات الوضع الإبتدائي**، إن قياس التقدم نحو تحقيق الأهداف يجب ان يبدأ بوصف وقياس الأوضاع الإبتدائية التي نستهدف تغييرها، أى تحديد الوضع قبل بدء التدخل الحكومى أو البرنامج أو المشروع.
- ٥- **التخطيط للتغيير والتحسين**، وضع أهداف فرعية واقعية، الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل ومعقدة، ولذلك فإننا نحتاج إلى وضع أهداف وسيطة تحدد التقدم المطلوب تحقيقه للوصول للهدف الاستراتيجى، والإطار الزمنى لذلك، وحجم الموارد المطلوب تخصيصها. ويتطلب قياس الأداء هنا مؤشرات مباشرة وتقريبية، واستخدام بيانات كمية ونوعية، مع مراعاة أن تكون الأهداف الفرعية واقعية وقابلة للتنفيذ.
- ٦- **بناء نظام المتابعة**، يتتبع نظام متابعة الأداء التطبيق (المدخلات والأنشطة والمخرجات) والنتائج (النتائج والآثار) . ويجب أن يكون لكل نتيجة عدداً من المؤشرات، ولكل مؤشر هدفاً وسيطاً. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف سلسلة من الأنشطة والاستراتيجيات التنفيذية التي يجب التنسيق بينها بعناية . ويحتاج بناء نظام متابعة وتقييم معالجة واضحة لتحديات الملكية والإدارة والصيانة والمصادقية.
- ٧- **تحليل النتائج وكتابة التقارير**، وهو ما يحدد أى النتائج يتم إبلاغها لمن، وفى أى صورة، وفى أى توقيتات . إن الأمر يتطلب دراسة الطلب على المعلومات دراسة دقيقة على كل المستويات التنظيمية والإدارية . وحتى تصبح نتائج المتابعة والتقييم مفيدة لمتخذي القرارات فإن توقيت عرضها يجب أن يتفق مع توقيت اتخاذ القرارات على مستوى المشروع والبرنامج والسياسة.
- ٨- **جمع وتوفير معلومات التقييم**، يوفر التقييم معلومات عما إذا كنا نقوم بالأعمال الصحيحة (الاستراتيجية)، وما إذا كنا نؤدى هذه الأعمال بالطريقة السليمة (العمليات)، وما إذا كانت هناك طرق أفضل للقيام بهذه الأعمال (الدروس المستفادة) . ويستطيع التقييم التعامل مع

قضايا هامة تتجاوز إمكانيات نظام بسيط للمتابعة، كما أنه يتعمق في دراسة وتحليل أى نتائج أو اتجاهات غير مرضية تظهر من نظام المتابعة.

٩- استخدام النتائج، إن النقطة الأساسية ليست هي تقديم معلومات الأداء فحسب، وإنما تقديم المعلومات للمستخدمين المناسبين في التوقيت المناسب حتى يمكن لهم مراعاتها في عمليات الإدارة والموازنة. ويجب أن نأخذ في الاعتبار أن معلومات المتابعة والتقييم لها استخدامات داخلية (حكومية) وخارجية (مجتمعية، المواطنين والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص) وأنه يجب ألا يحرم أى طرف من هذه المعلومات.

١٠- استدامة نظام المتابعة والتقييم، وهو ما يعتمد على خمس عوامل حاسمة وأساسية هي :

- الطلب، وذلك عن طريق بناء هيكل رسمى يتطلب تقديم تقارير بانتظام عن نتائج الأداء.

- الهيكل، تحديد من المسئول عن كل مكون من مكونات النظام وإيجاد ارتباط بين دورة تخصيص الموازنة والتخطيط وبين توفير معلومات المتابعة والتقييم .

- المعلومات الصادقة والموثوق فيها، والتي تتمتع بالشفافية، وتخضع للمراجعة المستقلة.

- المساءلة، وهي تقتضى ضمان حصول أصحاب المصالح الخارجيين (كالمجتمع المدني والاعلام والقطاع الخاص) على كل المعلومات ذات الصلة بالموضوع.

- القدرة، وتتضمن المهارات الفنية لجمع البيانات وتحليلها، والمهارات الإدارية لتحديد الأهداف الاستراتيجية والتنمية الإدارية، ونظم البيانات والمعلومات، وتوافر الموارد المالية، والخبرات المؤسسية.

٦,١ معلومات الأداء

تشير معلومات الأداء إلى معلومات عن النتائج المتحققة، و/أو تكلفة تحقيق هذه النتائج. والواقع أنه يوجد مكونين أساسيين لمعلومات الأداء: مقاييس ومؤشرات الأداء، والتقييم. إن مؤشرات الأداء هي المقاييس الكمية التي توفر معلومات عن كفاءة وفعالية البرامج والهيئات. إن ما يهم متخذ قرارات الموازنة لتحديد مستويات التمويل المناسبة للبرامج هو مؤشرات النتائج التي تحققها البرامج، والمخرجات التي تنتجها لتحقيق هذه النتائج . وهكذا فإن هناك ثلاث مؤشرات للمخرجات: مؤشرات كمية المخرجات، ومؤشرات نوعية المخرجات (رضا العميل وتوقيت وصول الخدمة)، ومؤشرات الكفاءة (تكلفة وحدة الناتج وإنتاجية العمل) . أما بالنسبة لمؤشرات النتائج فإن التحدى الأكبر الذى يواجهها هو التفرقة بين النتائج وأثر التدخل الحكومى والعوامل الخارجية، حيث أن التوصل إلى مؤشرات للنتائج تستبعد الآثار الخارجية هو أمر بالغ

الصعوبة . ولمساعدة متخذ القرار فقد تم ابتكار ملخص للمقاييس والذي يتضمن مدى واسعاً من معلومات الأداء ويختصره في ترتيب واحد شامل للبرامج، وأفضل مثال لهذا الترتيب هو أداة ترتيب تقييم البرامج (PART) * وفيه تقوم وزارة المالية في الولايات المتحدة بترتيب تقييم كل برامج الحكومة الفيدرالية في نهاية كل خمس سنوات.¹

نظم مقاييس الأداء

إن نظام مقاييس الأداء هو نظام فرعى من نظام المتابعة والتقييم الأوسع ويتضمن نظام مقاييس الأداء آليات جمع البيانات، وتجهيز البيانات وتحويلها إلى مؤشرات، والتأكد من صحة البيانات وسلامتها، وتقديم المؤشرات للمستخدم. وهو ما يستلزم أن يتم تصميم استراتيجية لمعلومات الأداء للحكومة ككل، لتوفير احتياجات موازنات الأداء ولمختلف عمليات إصلاح الإدارة بالنتائج بصفة عامة . وتعتبر الكفاءة عنصراً هاماً لنظام مقاييس الأداء، وذلك نظراً لأن إنتاج مؤشرات أداء وثيقة الصلة بالموضوع محل الاهتمام ويمكن الاعتماد عليها يتطلب تكلفة مالية وبشرية مرتفعة. وبالتالي فإنه من الضروري أن يتسم نظام معلومات الأداء بفاعلية النفقة.²

التقييم وموازنات الأداء

والمقصود هنا هو تقييم البرامج والمشروعات والهيئات أو السياسات باستخدام منهجيات منتظمة، وذلك بغرض عمل تقييم موضوعي بقدر الإمكان لكفاءتها وفعاليتها وتصميمها وإدارتها. والتقييم قد يكون قبلياً أو بعدياً، وذلك بهدف تحديد مدى ملاءمة البرنامج، ومدى تحقيق أهدافه، وفعاليتها وكفاءته وأثره واستدامته . ويجب أن يوفر التقييم معلومات موثوق بها ومفيدة تمكن من استخلاص دروس نافعة وإدماج هذه الدروس في عملية اتخاذ القرار . ويدعم التقييم عملية الموازنة عن طريق التعرف على البرامج غير الاقتصادية التي يمكن تخفيض التمويل الخاص بها، تحديد حجم التوفير الذي يمكن أن نحققه عن طريق تحسين كفاءة إنتاج الخدمة وإيصالها للعملاء المستهدفين.³

إن تقييم فعالية البرامج له دور هام في موازنات الأداء التي تركز على تخصيص الموارد في موازنة الحكومة ككل، وذلك لأن قرارات تحديد أولويات الإنفاق يجب أن تدعمها معلومات جيدة عن فعالية البرامج، وأن تكون قرارات تمويل وزارات أو هيئات بعينها، وخاصة قرارات

* (أنظر الجزء الخاص بالتجارب الدولية - الولايات المتحدة الأمريكية).

¹ CLEAR Training Manual, op.cit,pp.28-31.

² CLEAR Training Manual, ibid. pp. 35-38.

³ CLEAR Training Manual,ibid,p.42.

الموافقة علي طلب أى تمويل إضافي، مدعومة بمعلومات موثوق بها عن مدى فعالية استخدام الوزارة أو الهيئة المخصصات التي حصلت عليها في الموازنة السابقة.

وفي هذا الإطار فإن للتقييم أهمية كبرى نظراً لأن مؤشرات الأداء غالباً ما لا تكفي وحدها للحكم علي فعالية البرنامج، كما أن التقييم هام جداً كوسيلة للحكم علي أثر العوامل الخارجية علي مؤشرات النتائج، ويمكننا من الحكم علي فعالية البرنامج حتى في حالة عدم توفر مؤشرات البرنامج. ويرتبط بفعالية البرامج نوعان من التقييم، تقييم النتائج والآثار، وتقييم الإطار المنطقي للبرنامج.

والتقييم المرتبط بالموازنة لا بد أن تعرض استنتاجاته بسرعة وفي توقيتات مناسبة لمتخذي قرارات الموازنة، ولذا فقد حظى التقييم السريع باهتمام كبير لأغراض الموازنة، وهو تقييم يتم في فترة قصيرة ويركز علي تقييم الإطار المنطقي للمشروع وليس علي تقييم النتائج.¹

٧،١ المتطلبات الأولية لموازنات الأداء

ثمة ستة متطلبات أولية لموازنات الأداء.^٢ وفيما يلي بيان بهذه المتطلبات:

١- الاستعداد لإدخال موازنات الأداء

إن موازنات الأداء ليست مبادرة تناسب كل الدول . ولذلك فإن قرار إدخال موازنات الأداء فى أى دولة يجب أن يبنى على خصائص الحوكمة، وحالة نظم إدارة المالية العامة الأساسية، ومستوى الموارد البشرية والمالية المتاحة . فموازنات الأداء لا يمكن أن تنجح فى تحسين فعالية وكفاءة الإنفاق العام فى بلاد ضعيفة الحوكمة، تمارس القيادات السياسية والبيروقراطية فيها الفساد والتربح واستغلال مناصبها، ولا تهتم برفع أداء القطاع الحكومى . كما أن هناك عدداً من الاشتراطات المسبقة فى مجال إدارة المالية العامة التى يجب أن تتوفر:

- وجود إدارة جيدة للسياسة المالية الكلية، وذلك حتى لا تعاني الوزارات التى تقوم بالإنفاق من عدم تنفيذ الموازنة كما هو مخطط لها. وهو ما يستلزم الالتزام بأدوار وإجراءات الموازنة، والقدرة على تطبيقها أثناء تنفيذ الموازنة، ووجود نظم محاسبية جيدة وإجراءات مراجعة دقيقة.

- وجود كفاءات إدارية لمواجهة متطلبات موازنات الأداء. فبالرغم من أن النموذج الأساسى لموازنات الأداء يتطلب حزمة مخفضة من معلومات الأداء، إلا أن هذه الحزمة قد لا تقيد مع النقص الشديد فى الطاقات والكفاءات.

¹ CLEAR Training Manual, ibid, pp.44-46.

² Marc Robinson and Duncan last, A Basic Model of Performance – Based Budgeting. IMF Technical Notes and Manuals 09/01/2009 .pp. 2-9 .

IMF's Public Financial Management Blog (<http://blog-pfm.imf.org>).

- توافر المعلومات عن تكلفة الوحدة من المخرجات واستخدامها فى إعداد موازنات الأداء. وهو ما يحتاج إلى خبرات وطاقات إضافية قد لا تتوفر فى بعض الدول.¹

٢- معلومات الأداء

وتقتضى الواقعية والاعتراف بالقيود المالية والبشرية أن تبدأ الدول بعدد محدود من مؤشرات الأداء الأساسية لكل وزارة وبالتالي لكل برنامج، وبنظام مبسط للمتابعة والتقييم . وقد نبدأ حتى بما يعرف بالتقييم المكتبى . إن وجود معلومات الأداء الصحيحة شرط ضرورى ولكنه شرط غير كاف لنجاح موازنات الأداء، ولا بد من استكماله بالاستخدام الفعلى لهذه المعلومات . وهناك كثير من الأمثلة لدول لديها معلومات الأداء المطلوبة، والموازنة قائمة على البرامج ، ولكنها فشلت فى أن تجعل متخذى قرارات الموازنة يستخدموا هذه المعلومات.

وحتى تنجح موازنات الأداء، فإن أولويات الإنفاق وأداء البرامج يجب أن تندمج فى عملية الموازنة، وذلك باستخدام معلومات الأداء المتاحة أقصى استخدام ممكن. وعملية الدمج يجب أن تكون مبنية على خصائص كل مجتمع، خصائص النظام السياسى والإدارى للدولة. وفيما يلى بعض العناصر المشتركة:

- إدخال الاعتبارات الأولية لأولويات الإنفاق الحكومى فى المرحلة الاستراتيجية المبكرة فى دورة الموازنة.

- مراجعة بسيطة مستمرة للإنفاق، تركز على مدى ملاءمة وفعالية البرامج القائمة، وتستخدم معلومات الأداء للتعرف على البرامج التى يجب تخفيض مخصصاتها أو تلك التى يجب إلغاؤها أو تلك التى يجب أن تمنح مخصصات إضافية.

- فحص دقيق منتظم لكل مبادرات الإنفاق الجديدة.

- ضرورة أن تكون كل طلبات الوزارات للتمويل مدعومة ببيانات عن كفاءة وفعالية الإنفاق الخاص بها.

- لضمان التواءم بين الخطط القطاعية وبين موازنات الأداء، فإن عملية التخطيط يجب أن تندمج تماماً مع دورة الموازنة. ويمكن للتخطيط على المستوى القومى أن يوفر وسيلة لتنسيق ووضع الأولويات للخطط القطاعية حول الأولويات القومية الأساسية مثل النمو الاقتصادى والحد من الفقر، على أن تكون هذه الأولويات مرنة وقابلة للتعديل، وأن تندمج تماماً فى المرحلة الاستراتيجية فى دورة الموازنة.

¹ M. Robinson and D.last, ibid., pp. 8-9

٣- موازنة البرامج

تصنف موازنة البرامج الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما فى الموازنات التقليدية على أساس أنواع المدخلات. فهى تتضمن بياناً عن أهداف البرنامج ومدى ارتباط هذه الأهداف بالأولويات القومية والقطاعية، والمخرجات الرئيسية للبرنامج، وكيفية تحقيق هذه الأهداف (الأنشطة - المشروعات ..)، ومؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج التقييم لكل برنامج، وتكاليف البرنامج. يجب أن تعرض الهيئات وتبرر موازنتها طبقاً للبرامج ومعلومات البرامج والتكلفة الخاصة بها. كما يجب أن تعرض معلومات أداء البرامج للمشرع والجمهور كجزء من وثائق الموازنة.

إن التصنيف على أساس البرامج يحتاج تصميم دقيق وتنسيق. ويقوم على أسس هامة:

- ربط البرنامج إلى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات.
- استيعاب التصنيف إلى برامج للإنفاق الحكومى بالكامل حتى يمكن أن نصل إلى أحكام خاصة بأولويات الإنفاق.
- أن يسمح النظام المحاسبى بتسجيل الإنفاق باستمرار على أساس البرامج، إلى جانب التصنيف الاقتصادى والإدارى المطبقين بالفعل.

٤- الحرية الإدارية

إن التطبيق الصحيح لموازنات الأداء يتطلب مرونة أكبر للوزارات المنفعة ومديرى البرامج الذين سيحاسبون على نتائج الإنفاق:

- مرونة أكبر فى إختيار خليط المدخلات الذى يمكن أن يقدم الخدمات بأقصى كفاءة ممكنة. وهو ما يتطلب تخفيض العدد الكبير من القيود المفروضة عادة على الإنفاق فى الموازنة التقليدية. ومع ذلك فإنه من المفيد الإبقاء على بعض القيود، كتنقييد البنود سريعة التأثير بالفساد أو إساءة الاستعمال مثل السفر والترفيه. وفى الدول التى يوجد بها نظام جامد للعاملين فى الحكومة بحيث لا يمكن فصل الموظفين، فإنه يجب الإبقاء على قيود على بنود تكلفة العاملين، وأيضاً وضع حدود كمية لمستويات العمالة فى الوزارات.

- مرونة العمليات الإدارية، بما يسمح بتخفيض عدد الموظفين فى البرامج ذات الأولوية المنخفضة أو البرامج غير الفعالة. ولكن يجب مراعاة أن درجة الإصلاح الوظيفى وسرعته ستختلفان من دولة لأخرى حسب نوعية الحكومة، وما توفره من برامج التدريب وبناء القدرات.

٥- ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط

أدخل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فكرة الإطار المتوسط للإنفاق ضمن أدوات تخطيط التنمية في أواخر التسعينيات. ويشير المفهوم إلى تغيير في عملية توزيع الموارد المالية من الموازنة السنوية التقليدية إلى الموازنة متعددة السنوات، ويركز على اعتبارات السياسة المالية (الانضباط المالي والتوازن الاقتصادي الكلي). ويربط الإطار المتوسط للإنفاق السياسات والتخطيط والموازنة في عملية متماسكة ومتكاملة، ويحدث فيها التفاعل بين القرارات من المستوى المركزي إلى القاعدة، والقرارات والمعلومات من القاعدة إلى المستوى المركزي، وهو ما يحسن من عملية إعداد الموازنة.¹

في معظم الأحيان لا يعتبر الإطار متوسط الأجل للإنفاق أحد المتطلبات الأولية لموازنات الأداء . إلا أن موازنات الأداء تتطابق بطريقة طبيعية مع الإطار المتوسط الأجل للإنفاق، بإعتبار أن كليهما يستهدف تحسين أولويات الإنفاق.

يستطيع الإطار متوسط الأجل للإنفاق أن يحسن الشفافية وأن يسهل التحديد الأفضل لأولويات الحكومة . كما أنه يحسن من التنبؤ بالتمويل ويبسر التخطيط لتحقيق الأهداف طويلة الأجل . والجمع بين هذا الإطار وبين موازنات الأداء يمكن أن يوفر معلومات عن الأهداف السياسية والاستراتيجيات ، ودرجة تحقيق الأهداف بما في ذلك الآثار المالية طويلة الأجل للقرارات.

وقد أدخل عدد من الدول الإطار المتوسط الأجل للإنفاق وموازنات الأداء كجزء من نفس حزمة الإصلاح وذلك مثل النمسا وفرنسا وكوريا . ومع ان هناك بعض الدول فيها إطار متوسط للإنفاق بدون موازنات أداء، والعكس هناك دول فيها موازنات أداء بدون إطار متوسط للإنفاق، إلا أن هناك اتفاق الآن على أفضلية الربط بين موازنات الأداء والإطار المتوسط للإنفاق.²

٦- إدماج نظم المحاسبة مع نظم معلومات الأداء

إن ربط الأنشطة أو الأداء بتوزيع الموارد (التمويل) يقتضى توافر معلومات عن التكاليف . وبصرف النظر عن نوع نظام المحاسبة (نقدى أو استحقاق) فإن المعلومات عن تكلفة الوحدة والموازنة التفصيلية للخدمات أو المهام تستلزم توافر توزيع تفصيلي للتكاليف.

¹ Migra De Silva, What is MTEF and Why It is Important? : A Brief Overview . World Bank Institute. www. Cafrad . org/Workshops / Tanger 21-23.../Session 4-2.pdf.

² M. Robinson and D.Last, op.cit. p.3.

والواقع أن معلومات التكاليف متقدمة جداً في التطبيق المباشر لموازنة الأداء في قطاعي التعليم العالي والصحة . وبناءً عليه ينتقل التمويل تلقائياً بين المؤسسات كنتيجة للطلب الفعلي أو بناءً على الأنشطة الفعلية وتكلفتها . ونظراً لأن توزيع التمويل يتم على أساس معايير موضوعية، فإنه يؤدي إلى زيادة الشفافية والمساواة، ويحفز على تحسين الخدمات وتسليم المخرجات وذلك لضمان الحصول على التمويل^(٢٣).

والتوصل إلى تكلفة البرامج لا يستلزم استخدام محاسبة ولا موازنة الاستحقاق، حيث أن متطلبات محاسبة الاستحقاق ضخمة من ناحية المهارات والتكلفة المالية. صحيح أن الاستحقاقات تعطى معلومات أدق عن تكلفة البرامج، إلا أن معلومات تكلفة البرامج الناتجة عن النظام النقدي للموازنة تقترب في معظم الأحيان بدرجة كافية من مستوى الفعالية أو الكفاءة المطلوب لدعم التحسن في اتخاذ قرارات الموازنة.

٢

التجارب الدولية في تطبيق موازنات الأداء

تتجرخ الأدبيات بتجارب العديد من الدول في تطبيق موازنات الأداء وتتراوح هذه الدول ما بين دول صناعية متقدمة ودول نامية، وهي تجارب تحوى تنوعاً كبيراً في التطبيق، والنماذج التي استخدمتها، ودرجة النجاح التي حققتها، والركائز الأساسية التي قامت عليها. وتعرض الورقة باختصار لتجارب جنوب أفريقيا، والهند، وشيلي، وماليزيا، والولايات المتحدة، ونيوزيلندا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

١,٢ جنوب أفريقيا - التحدي والإرادة السياسية

يعتبر إدخال موازنة البرامج في جنوب أفريقيا حالة دراسية جيدة لارتباط نجاح تطبيق موازنات الأداء بالإرادة السياسية . لقد بدأ الضغط لتعديل وتحسين نظام الموازنة في أواخر التسعينيات على خلفية من الإصلاحات الديمقراطية الأوسع، وارتبط بإدخال إطار متوسط الأجل للإنفاق، وبالتحول إلى مراجعة الأداء . ولقد أصبحت الموازنة تعرض بالكامل في صورة برامج مع الأهداف والمخرجات المتوقعة، وذلك إلى جانب الموازنة التقليدية . وقد طبق منهج الموازنة هذا على مستوى الحكومة المركزية والإقليمية . وقد تضمن الدستور الأخير إطاراً

^(٢٣) OECD, Public Governance and Territorial Development, Public Management Committee, Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of SBO Network on Performance and Results, 2008.P.7.

متربطاً وإن لم يكن تفصيلياً لإدارة المالية العامة فى البلاد. وقد تضمن هذا الإطار الملامح الأساسية لإصلاح المالية العامة الذى ترجم فى صورة قوانين تسهل تنفيذه.¹ ويشير تقرير فعالية المساعدات لعام ٢٠١١ إلى أن التوجه الاقتصادى والاجتماعى للحكومة هو تحقيق النمو من خلال إعادة التوزيع والاستثمار بكثافة فى القطاعات الاجتماعية . وقد ركزت السياسة الاقتصادية للحكومة على خلق الوظائف من خلال الاستثمار فى البنية الأساسية والأشغال العامة، والصناعات كثيفة العمل، ومبادرات الاقتصاد الأخضر، ودعم التنمية الريفية والتكامل الإقليمى.²

ويظهر من تقرير تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية فى جنوب أفريقيا:

- أن هناك ارتباطاً قوياً بين نظام المتابعة والتقييم والاستراتيجية القومية للتنمية.
- أن جنوب أفريقيا ٢٠٠٥ نجحت فى عمل إطار للمتابعة والتقييم على مستوى الحكومة ككل لمتابعة النتائج من خلال سلسلة النتائج . وفى ٢٠٠٩ أنشئت وزارة جديدة للأداء والمتابعة والتقييم.
- بنهاية ٢٠١١ تم صياغة استراتيجية وطنية للتنمية طويلة الأجل فى إطار وثيقة رؤية ٢٠٢٥.
- أن الاستراتيجية الوطنية ترتبط بالخطط الاستراتيجية وتؤثر عليها من خلال ١٢ نتيجة لها أهداف محددة، وتحتوى على أهداف تنفيذية مرتبطة بالأولويات، كما تحتوى على آليات للتنفيذ.
- أن الاستراتيجية الوطنية للتنمية ترتبط ارتباطاً قوياً بعملية الموازنة من خلال الإطار المتوسط الأجل للإنفاق والمعادل الوظيفى له وهو الإطار المالى متوسط الأجل. وتعكس الموازنة السنوية أولويات الاستراتيجية الوطنية والخطط الاستراتيجية القطاعية.
- وتقوم تقارير وثائق الموازنة على أساس التصنيف حسب البرامج والبرامج الفرعية وكذلك التصنيف الوظيفى . وفى نفس الوقت فإن هناك جهوداً للتوصل لتعريف أكثر وضوحاً واتساقاً للبرامج ولتحديد أفضل المؤشرات والمخرجات.
- إن أساس المستوى المرتفع لشفافية عمليات الموازنة هو قانون إصلاح المالية العامة الذى نتج عنه كثير من المكاسب.

¹ Commonwealth Secretariat, ibid,p.6.

² Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing The Paris Declaration – Volume11 Country Chapters : South Africa, pp.1-20.

- أن عملية إعداد الموازنة تعتمد على قواعد صارمة، وأسقف موازنة جامدة، وهى تلك التى توفرها بيانات الإطار المتوسط للإنفاق لسنة سابقة.
- أن هناك ارتباطاً كمياً مباشراً بين عملية الإطار المتوسط الأجل للإنفاق وبين عملية الموازنة السنوية، حيث تستخدم تقديرات وتوقعات الإطار المتوسط كأساس لإعداد الموازنة السنوية وإعادة توزيع الموارد.

٢,٢ ولاية أندرا براديش بالهند - تحسين وصول الخدمات العامة

- ركزت حكومة الولاية على إدارة الأداء كأداة محورية لتحسين توصيل الخدمات والبنية الأساسية للجمهور . وتعتبر إدارة الأداء منهجاً استراتيجياً يعطى القيادات والمديرين والموظفين وأصحاب المصالح على مختلف المستويات مجموعة من الأدوات والأساليب للتخطيط المتميز والمتابعة المستمرة والقياس الدورى والمراجعة لأداء الهيئات والمنظمات والأقسام والأحياء فى صورة أهداف ومؤشرات للاقتصاد والكفاءة والفعالية والآثار.
- ويحقق نظام إدارة الأداء الربط بين أهداف التنمية والسياسات، والخطط، والبرامج، والموازنات، وخطط العمل، والأداء كأساس لتحقيق الأهداف المرجوة . ويتضمن النظام : مؤشرات الأداء، ومتابعة الأداء، وقياس الأداء، والتقييم القائم على الأداء، والمراجعة القائمة على الأداء، ووضع السياسات المستند إلى الأدلة.
- وتتمثل الأهداف الاستراتيجية لإدارة الأداء فيما يلى:
- خلق ثقافة للأداء فى قطاع الخدمات.
 - تحفيز مساءلة العاملين والهيئات فيما يتعلق باستخدام الموارد وضمان تحقيق الأهداف التنفيذية.
 - تمكين المواطنين من الضغط لإحداث التغيير المستهدف.
 - تنمية بناء القدرات لتحقيق حوكمة أفضل.
 - الاسهام فى تحقيق أهداف التنمية.
- وقد قامت تجربة إدارة الأداء والمتابعة والتقييم فى ولاية أندرا براديش على نظام تتبع الأداء الذى يتضمن مشاركة كل أصحاب المصالح فى كل المراحل ويغذى عمليات التخطيط وموازنة الأداء. وتبدأ العملية كلها بتحديد العلاقات بين المدخلات والمخرجات والنتائج. وتعتبر أكثر المهام صعوبة هى عملية اختيار مؤشرات الاداء، وتحديد أهداف قابلة للقياس، ومتابعة وتقييم الأداء باستخدام معايير مركبة.¹

¹ Dr.B.Navin.op.cit,pp.5-6.

وقد طور مركز الحوكمة الجيدة نظاماً إلكترونياً فريداً لمتابعة الأداء، ولقياس وإعطاء درجات للأداء، وينتج عدداً من التقارير . وهذا النظام يمكن تطبيقه بسهولة في القطاعين العام والخاص . وهو يوفر نظاماً متكاملًا لإدارة معلومات الأداء والتغذية المرتجعة . وقد أقامت الولاية نظاماً للتغذية المرتجعة من قنوات متعددة يتم جمعها على فترات. وهذه القنوات هي المواطنين، والجماعات المستهدفة، وتقييم البرامج والخدمات، والعاملين وجماعات التركيز. وفي النهاية فإن كل الجهود التي تقوم بها الولاية هي لخلق عهد من الحوكمة الجيدة يتناسب مع هدف الرؤية المستقبلية الخاصة بها.

٣,٢ شيلي - تقييم الأداء

كان هدف حكومة شيلي من تطبيق موازنات الأداء إلى تحقيق الأهداف التالية:

- أن تربط بين أولويات الحكومة وبين توزيع الموارد في الموازنة ربطاً واضحاً.
- أن تزيد من الحيز المالي من خلال استقطاعات مدروسة بعناية من الإنفاق العام.

وتساعد موازنة الأداء الفعالة الحكومة على التعرف على البرامج غير الفعالة وذات الأولوية المنخفضة والتخلص منها، وعلى تحقيق وفورات الكفاءة، وذلك عن طريق الاستخدام المنتظم للمعلومات عن النتائج الفعلية، وكفاءة الإنفاق عند اتخاذ قرارات توزيع الموارد في الموازنة. يهدف النظام الحالي لإدارة الأداء إلى أن تكون الموازنة مبنية على معلومات الأداء التي تترجم أولويات الحكومة.

ويعتبر أهم ما يميز نظام إدارة الأداء في شيلي هو الدرجة غير العادية لاستخدام التقييم المنتظم . وتتولى وزارة المالية إدارة عمليات التقييم، ويتم اختيار موضوعاتها مركزياً. وهناك ثلاثة أنواع من التقييم في نظام الأداء في شيلي وهي: التقييم للتأكد من أن البرامج قد حققت نتائجها، وتقييم برامج الحكومة لتحليل منطوق التدخل، وتقييم المؤسسات والقطاعات.¹

ويعتبر عرض وتقييم مقترحات الإنفاق الجديد من أهم مميزات نظام الإدارة . ولا يقصد بها برامج جديدة تماماً ولكنها قد تتضمن توسعات في برامج قائمة. وقد قدمت وزارة المالية آلية جديدة للتقييم عام ٢٠٠٩ للإنفاق الجديد. وفيما بعد أضافت خدمة الدعم الفني للهيئات وذلك لتحسين نوعية مقترحات الإنفاق الجديد.

¹ Public Governance and territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Working Party of Budget Officials, Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility. 8th Annual Meeting on Performance and Results . OECD Conference Center, Paris 2001. pp. 9-12

ويستهدف نظام إدارة الأداء تحسين وتصميم وإدارة السياسة، وزيادة حوافز الأداء للموظفين العموميين، كما أنه أداة لخلق موازنة أداء. وقد كان أحد وظائف التقييم دائماً هي تقديم النصح للمساعدة في إعادة توزيع الموارد في الموازنة، وذلك عن طريق التعرف على إمكانيات التوفير. وقد نتج عن نظام إدارة الأداء كماً ضخماً من معلومات الأداء القيمة لأكثر من عقد من الزمان، إلا أن أثر هذه المعلومات على قرارات توزيع الموارد في الموازنة لم يكن كما كان متوقعاً.

إن موازنات الأداء في شيلي هي جزء من نظام أكبر لإدارة الأداء والمعروف هناك باسم " نظام تقييم الإدارة والرقابة عليها " الذي يهدف إلي تحسين فعالية صنع السياسات والإدارة في الحكومة ككل، وخلق حوافز أداء للموظفين العموميين، وربط الموازنة بالنتائج. ووفقاً للمعايير الدولية المعاصرة فإن درجة استخدام شيلي للتقييم كأداة أساسية لموازنة الأداء هي درجة غير عادية. وتتزايد أعداد التقييمات باستمرار وتتاح تقاريرها النهائية للكونجرس وللجمهور وتتضمن ملخصاتها في أوراق معلومات الموازنة. وتناقش وزارة المالية توصيات ونتائج التقييم وتتأكد من أنها ستصبح موضع التطبيق وتتابع تطبيقها في السنوات التالية. وقد توسعت شيلي مؤخراً في الأخذ بنظام التقييم القبلي لمقترحات الإنفاق الجديدة.

ولا يربط نظام موازنات الأداء في شيلي الأداء مباشرة بمخصصات الموازنة، ولكنه يستخدم معلومات الأداء في دورة الموازنة بالإضافة إلى المعلومات المالية كنقطة البداية في المناقشات مع الوزارات والهيئات، ويتم تضمين معلومات الأداء في ملاحق وثيقة الموازنة المقدمة للبرلمان، وكذلك في تقرير الإدارة الشامل.¹

٤,٢ تجربة ماليزيا - الجودة الشاملة :

في عام ١٩٦٩ قررت وزارة المالية بدء تطبيق موازنة البرامج والأداء، وقد عقدت آمال كبيرة على هذه الموازنات، لاسيما من ناحية تحسين عمليات تقييم الأداء وبناء علاقة أوثق بين الموازنة والتخطيط. وقد استحدثت وحدة في وزارة المالية لتقوم بأعمال الأمانة العامة والأعمال التنظيمية للمرحلة التالية من التطبيق الأوسع والأعمق لموازنات الأداء، وسلسلة عمليات المعلومات الآلية، والمشاريع المحاسبية. وأصبحت جميع موازنات الإدارات الحكومية تصاغ وتقدم وفقاً لموازنات البرامج والأداء. ويقدم تقرير الأداء كملحق لوثيقة الموازنة، وهو التقرير الذي يوفر المعلومات عن مستويات الأداء في كل برامج الإدارات والهيئات الحكومية. وتم تقسيم

¹Anwar Shah, ed.,op.cit.,p.167

الموازنة إلى ٢٥ برنامجاً اقتصادياً. وعلى مستوى كل برنامج تم تحديد الأهداف ووضع المعايير اللازمة للمحاسبة

وقد عانى تطبيق هذا النظام من أوجه قصور عديدة . لقد ركزت الموازنة على البنود مع أن معلومات الأداء عن البرامج والأنشطة كانت متاحة . وكانت الموازنة تستخدم كأداة لتوزيع الموارد أكثر منها أداة للإدارة الإستراتيجية. ولم يكن هناك علاقة بين إدارة الموارد وبين إدارة الأداء. وكان تفويض السلطة لاتخاذ قرارات استخدام الموارد محدوداً للغاية. وكان هناك انقسام بين إتخاذ القرارات المالية والسياسات وتطبيق البرامج والأنشطة، وكان التخطيط وإعداد الموازنة يتم من أسفل إلى أعلى.

وفى ١٩٩٠ تم إدخال نظام الموازنة المعدلة وتم تطبيقه على مراحل ليغطي كل وزارات وإدارات الحكومة بحلول ١٩٩٥ . وهو نظام للإدارة مصمم ليحقق الارتباط المنطقي بين المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار . ويوفر نظام الموازنة المعدلة مزيد من المرونة الإدارية والمساءلة، وهو يتفق تماماً مع أفضل الممارسات الدولية، كما تعتبره بعض الدول النامية نموذجاً يحتذى به . ويعتبر النظام المعدل جزء من نظام الإدارة القائمة على النتائج .

وقد أدخلت ماليزيا إصلاحات مكملة لتعزيز وتقوية المساءلة القائمة على الأداء، وكان أهمها ميثاق العمل ١٩٩٣ وإدخال محاسبة الاستحقاق . ويتطلب ميثاق العمل أن تحدد كل الجهات عملاءها وتتعرف على احتياجاتهم، ثم يكون على الجهات أن توضح لعملاءها المستويات المتاحة من الخدمات . وتلتزم الهيئات العامة بتقديم تقرير سنوى عن تحسن الخدمات أو أى فشل فى تحسين مستواها، وذلك لضمان تحقيق رضا العملاء والجودة الشاملة.^١

وقد تمثلت أهم ملامح هذا المنهج الجديد فيما يلى:

- تحديد أهداف الإنفاق لكل برنامج وبالتالي تحديد الاعتمادات المطلوبة لكل برنامج .
- توقيع عقد اتفاق لتنفيذ البرنامج بين وزارة المالية والوزارة أو الإدارة المعنية بالتنفيذ . ويحدد هذا العقد الأهداف ومدة التنفيذ ومستوى الأداء، ونوعية المخرجات، وتكاليف التنفيذ .
- تقارير الانحراف فى التنفيذ والتي ترفع لوزير المالية وتوضح أسباب الانحراف والإجراءات التصحيحية اللازمة .
- تقييم النتائج والآثار مرة كل خمس سنوات على الأقل .
- الرقابة العامة على هدف الإنفاق ذاته دون التدخل فى التفاصيل الدقيقة للإنفاق .

¹ Anwar Shah, ed. ibid., p.165.

- تقسم البرامج فى الموازنة الجديدة إلى برامج جديدة وبرامج مستمرة.¹
- ومن أهم مزايا النظام الجديد ما يلى:
- اصبحت وزارة المالية تركز على تقييم الأداء والمحاسبة على التقصير .
- التركيز على سياسات المالية العامة بمفهومها الشامل .
- العمل على الإرتقاء بالإدارة فى الحكومة .
- تحقيق التكامل بين الأنشطة المختلفة للبرامج والنواحى المالية .
- تشجيع الابتكار بين مسئولى تنفيذ البرامج من خلال المرونة والسلطات الممنوحة لهم .
- تفويض السلطات مع تدعيم المسئولية والمحاسبة عن الأداء .
- تطوير مفهوم الرقابة بتشديد الرقابة على الأداء الكلى، وترشيد الرقابة الجزئية وتخفيضها أو إلغائها .
- توفير الحوافز والفرص للمديرين لتبنى الحلول المثلى التى ترتقى بالأداء واستخدام المزيج الأمثل من الموارد.²

٥,٢ الولايات المتحدة الأمريكية - أهمية التشريع

كان نجاح النموذج الشامل لنظام الإدارة القائمة على الأداء وموازنات الأداء فى مدينة صن فى كاليفورنيا فى أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، هو الدافع وراء إصدار قانون أداء ونتائج الحكومة . وقد أعتبر مكتب الإدارة والموازنة أن مدينة صن فى تمثل النموذج الوحيد الأفضل للمنهج الشامل لموازنات الأداء فى الولايات المتحدة. وفى ٢٠٠٣ أصبح النموذج المعترف به عالمياً لفعالية وموازنات الأداء، والذى عممته منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية على أعضائها.³

وقد استحدثت الولايات المتحدة مؤشراً مركباً للأداء هو أداة ترتيب وتقييم البرامج PART وهو برنامج ترتيب وتقييم أدخله مكتب الإدارة والموازنة ٢٠٠٢ لإعطاء درجات لفعالية البرامج الفيدرالية . وقد طبق فى موازنة ٢٠٠٤ لضمان أن البرامج الفيدرالية تحقق النتائج المطلوبة منها وتخضع للمساءلة، كما إستهدف تضمين بيانات الأداء فى عملية الموازنة الفيدرالية. وتضم أداة ترتيب وتقييم البرامج أربع معايير وهى إستمارة تضم ٢٥ سؤالاً عن:

¹ Kosby Thomas, MOF, Malaysia, A Short Introduction to the Malaysian Budgeting System .
Opi.ning .com/files/..btpqy.../ Shortpaperon MBSCop- Africa. doc.

² د. جميل جريسات ١٩٩٥، موازنات الأداء بين النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ص ص ٦٦-٦٨،
١٩٩٧ .

³ Information and Insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS,
The Government Performance and Results Act.pp.1-2 .
<http://Strategisys.com/gpra>

- تصميم البرنامج والغرض منه (وزن ٢٠%) .
- التخطيط الاستراتيجي (وزن ١٠%) .
- إدارة البرنامج (وزن ٢٠%) .
- نتائج البرنامج (وزن ٥٠%)^١.

وقد كان توزيع درجات البرامج التي تم تقييمها وعددها ٧٩٣:

- نسبة البرامج التي حصلت على درجة كفاءة عالية (من ٨٥-١٠٠) ١٥% .
- نسبة البرامج التي حصلت على درجة كفاءة متوسطة (من ٧٠ - ٨٤) ٢٩% .
- نسبة البرامج التي حصلت على درجة مقبول (من ٥٠ - ٦٩) ٢٨% .
- نسبة البرامج التي حصلت على درجة غير كفاء (من صفر إلى ٤٩) ٤% .
- نسبة البرامج التي لم تظهر لها نتائج التقييم ٢٤%^٢.

ويعتبر برنامج الكمبيوتر CASCADE بمثابة حل فريد وفعال لتلبية احتياجات التخطيط الاستراتيجي وموازنات الأداء للإدارات الفيدرالية والهيئات الحكومية الأخرى. إذ أنه يمثل منهجاً مبتكراً لزرع الشفافية والمساءلة في التخطيط العملي في الهيئات الحكومية بصرف النظر عن حجمها . يتضمن النظام جداول وخرائط وأشكال بيانية توضح منهج الخطوة خطوة وكيف يمكن للهيئة الحكومية أن تضع موازنة أداء فعالة .

ويقدم البرنامج حلاً متكاملًا لإدارة الأداء، حيث يربط التخطيط الاستراتيجي، وموازنات الأداء، وتقييم الأداء في نظام واحد صمم خصيصاً للوفاء بالاحتياجات الخاصة لهيئات الحكومة . والبرنامج ليس بديلاً للموازنة القائمة للمؤسسة ولا لنظم الإدارة المالية، ولكنه الأداة التي تربط بين هذه النظم وتقويها . ويقدم البرنامج أمثلة محددة تساعد المديرين والمستخدمين الآخرين . وللبرنامج نسختان : نسخة الحكومة الفيدرالية، وهي ترتبط أساساً بقانون أداء ونتائج الحكومة ونشرات مكتب الإدارة والموازنة والإصلاحات الإدارية للرئيس الأمريكي، ونسخة الحكومة ككل والتي توفر إرشادات لأي منظمة أو هيئة حكومية، وهي توضح كيفية وضع أهداف أداء وتحديد استراتيجيات فعالة، كما توفر هذه النسخة إطاراً اختيارياً للإنفاق المتوسط المدى يرتبط مباشرة بموازنة الأداء.^٣

وقد أصدر الكونجرس قانون أداء ونتائج الحكومة في ١٩٩٣ . ويعتبر هذا القانون حجر الأساس للإصلاح الأساسي وأكثر الإصلاحات أهمية منذ عقود في الحكومة الفيدرالية . ولأول

¹ Strategisys . com/omb – part .

² OECD, Performance Budgeting in OECD Countries . OECD, 2007, Site sources . world bank . org.

³ CASCADE Performance – Based Budgeting Software TM/ Strategisys . pp. 1-4.

مرة أصبح لزاماً علي الهيئات الفيدرالية أن تتبنى التوجه للنتائج . وطبقاً للقانون فيجب علي هذه الهيئات أن تضع خططاً استراتيجية طويلة الأجل تبين الأهداف العامة والأهداف الوسيطة لبرامجها، وأن تضع خططاً سنوية للأداء تحدد أهدافاً للأداء يمكن قياسها لكل أنشطة البرامج في موازنتها، وأن تنشر تقريراً سنوياً للأداء يوضح النتائج الفعلية لكل هدف أداء سنوي . وهكذا بدأ القانون في تحويل التركيز في الهيئات الفيدرالية من المساءلة عن العمليات إلى المساءلة عن النتائج.¹

وكان من أهم عناصر بناء نظام موازنات أداء فعال تطبيق النظام المحاسبي الجديد للهيئات الفيدرالية الذي وضع في ١٩٩٨، والمعروف بنظام محاسبة التكاليف الإدارية التي تمكن الهيئات من أن تنتج نمطاً من المعلومات يتوافق مع موازنات الأداء.²

٦,٢ نيوزيلنده - حكومة التعاقدات

لقد أثارت تجربة نيوزيلندا في إصلاح موازنات الأداء اهتماماً عالمياً في بداية التسعينيات، واعتبرها البعض نموذجاً يمكن إعادة إنتاجه في الدول النامية . ولكن كان هناك من يحذر من أن هذه التجربة غير ملائمة للدول النامية، وأشهر هذه التحذيرات جاءت في مقاله الشهيرة " لماذا يجب ألا تحاول معظم الدول النامية تقليد إصلاحات نيوزيلندا "؟، والتي دعت الدول النامية إلى أن تأخذ بالإصلاح على مراحل للحد من ظاهرة اللانظامية وبناء القدرات الإدارية، وذلك نظراً لأن نجاح النموذج النيوزيلندي يرجع إلى أنه تم في دولة متقدمة بالفعل ولديها اقتصاد سوق قوى وآليات فعالة للتنفيذ . وهذه الشروط نادراً ما تتوفر في الدول النامية.³ إن الأخذ بمبدأ بناء " الأساسيات أولاً " يسهل إحكام القواعد والرقابة من خلال موازنة قوية، والرقابة المالية، والنظم المحاسبية، والتقارير المالية التي يمكن الاعتماد عليها . فموازنات وإدارة الأداء لا يمكن أن تنجح إلا إذا كانت هناك بالفعل معايير سليمة للاقتصاد الكلي، وإدارة سليمة للموازنة والإنفاق العام، ومؤسسات فاعلة، وإدارة عامة تحكمها القواعد.⁴ لقد طبقت نيوزيلنده عدداً كبيراً من الإصلاحات الإدارية منذ ١٩٨٨ تتضمن المحاسبة القائمة على الاستحقاقات والمخصصات، والموازنة على أساس المخرجات وليس المدخلات، وفك الارتباط بين وظيفة تقديم الخدمات وبين تقديم النصائح للسياسات، واستبدال رؤساء

¹ Information and Insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The Government Performance and Results Act.pp.1-2 .

<http://Strategisys.Com/gpra>

² Performance – Based Budgeting/Strategists . p.5 .

³ Schick, A., 1998, Why Most Developing Countries Should Not Try New Reforms, The World Bank New Zealand Research Observer, Voi.B,no.1.pp 123 – 131 .

⁴ Schick,ibid.cit.p.1.

الإدارات الدائمين برؤساء تنفيذيين لفترات محدودة، وإعطاء المديرين حرية التصرف فى الموازنات المخصصة لهم، والعمل وفق عقود تشغيل منفردة للإدارة العليا وكثير من الإدارة الوسطى، وتحديد ثمن لاستخدام الإدارات الحكومية لرأس المال، واتفاقيات مشتريات سنوية بين الوزراء وبين إداراتهم، وتقارير سنوية، وبيانات مالية وبيانات أداء مراجعة ومدققة.

وفى ١٩٨٩ أصدرت قانون المالية العامة الذى أعاد تعريف عملية تخصيص الموارد المالية وحول تركيز الموازنة من المدخلات إلى المخرجات . وقد ألزم قانون المسؤولية المالية فى ١٩٩٤ الحكومة بتحديد أهدافها المالية وتقديم تقارير توضح التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف والمخرجات .

وهذه الإصلاحات مجتمعة تعطى مفهوماً متكاملًا لطريقة عمل الحكومة . كما ساهمت إصلاحات الموازنة بدرجة كبيرة فى تحسين الموقف المالى لنيرولنده. لقد تم تصميم كل عنصر من عناصر الإصلاح ليقوى العلاقة التعاقدية بين الحكومة والوزراء كمشتريين للسلع والخدمات، والإدارات والكيانات الأخرى كموردين. وكل عام يتم التفاوض على مئات من العقود. ويحدد العقد الموارد التى يوفرها طرف والأداء الذى سينتجه الطرف الآخر. وعادة ما يكون الوزراء فى الطرف الذى يوفر الموارد، أما المديرين التنفيذيين يمكن أن يكونوا فى أى من الطرفين، وذلك حسب الدور الذى يقومون به . فإذا ما كان المدير يتفاوض على عقود تشغيل، فإنه يوفر الموارد، وإذا كان يعد بنتائج فى التفاوض على اتفاقية شراء مع الوزراء، أو اتفاقية أداء مع اللجنة العليا للخدمات فهو فى الطرف الآخر.^١

وتحل علاقة " التعاقدية الجديدة " محل العلاقة المبنية على التعاقدات الضمنية والتى تميز الإدارة العامة التقليدية، وتحول العقود الموازنة من تفاهم بين الحكومة والبرلمان على الكميات والمبالغ التى سيتم تحديدها وإنفاقها، إلى بيان صريح يوضح ما الذى سيتم عمله بالموارد المتاحة. وبنفس الطريقة، فإن اتفاقات الأداء تستبدل أخلاقيات الثقة عند الموظفين العموميين والمسئولية، بالمساءلة عن النتائج المتوقعة من كل مدير تنفيذى.^٢

وهكذا فإنه إذا لم يكن من الممكن للدول النامية أن تطبق الإدارة العامة على أساس التعاقدات لتحسين أداء الحكومة، فإنها يمكن أن تحقق تقدماً ملحوظاً من خلال اتباع سلسلة من الخطوات المنطقية . فكما حدث فى سنغافورة وشيلى يجب أن تتزامن التنمية الاقتصادية مع تحديث إدارة القطاع الحكومى والذى يعنى إقامة رقابة خارجية عملية ويعتمد عليها.

^١ Schick, ibid, p.2.

^٢ Schick, A. ibid, p.3.

٧،٢ دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - معلومات الأداء

لا يعتبر مفهوم معلومات الأداء مفهوماً جديداً على حكومات المنظمة . ولكنها ركزت في العقد الماضي على إدماج معلومات الأداء في عملية الموازنة كجزء من الجهود لتحسين اتخاذ القرارات، وذلك عن طريق نقل الاهتمام من المدخلات إلى النتائج القابلة للقياس . وقد ارتبط إدخال موازنات الأداء بالجهود الأوسع لتحسين الرقابة على الإنفاق وزيادة كفاءة وأداء القطاع الحكومي . كما ارتبطت موازنات الأداء بمنح المزيد من المرونة للمديرين في مقابل مساءلة أقوى عن النتائج.

وعلى الرغم من ذلك تواجه دول المنظمة عدداً من التحديات في المجالات التالية:

- إنتاج واستخدام معلومات الأداء في عملية الموازنة .

- قياس النتائج .

- تحسين نوعية معلومات الأداء .

- إقناع السياسيين باستخدام هذه المعلومات في اتخاذ القرارات.¹

ولمعلومات الأداء تاريخ طويل في دول المنظمة. فمعظم هذه الدول كانت تستخدم معلومات الأداء علي الأقل لمدة عشر سنوات، وأكثر من نصف دول المنظمة كانت تستخدمها لأكثر من خمسة عشر سنة .

والواقع أنه لا يوجد نموذج واحد لموازنات الأداء في دول المنظمة . وحتى عندما طبقت الدول نماذج متشابهة فأنها اتخذت طرق مختلفة للتطبيق، وعدلتها وفقاً لإطارها الوطني وثقافتها وأولوياتها. وقد أخذت دول المنظمة بنظام موازنات الأداء لأسباب مختلفة، من أهمها: الأزمة المالية، والضغوط المتزايدة لتخفيض الإنفاق العام، أو تغير الإدارة السياسية. وفي كل الأحوال كان إدخال معلومات الأداء في الموازنة يتم من خلال حزمة أكبر للرقابة على الإنفاق العام أو إصلاح إدارة القطاع الحكومي، وبالتزامن مع إدارة الأداء. وقد بدأت الدول الإصلاح بأهداف متعددة.²

وفي التطبيق العملي فان هناك ثلاثة مناهج : من أعلي إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلي، والشامل أو الجزئي، والتدريجي أو الفوري الصدمة . وفي منهج من أعلي إلى أسفل تقوم الحكومة المركزية والوزارات بالدور الأساسي في تطوير وتطبيق ومتابعة الإصلاح . أما منهج من أسفل الي أعلي فاللاعب الرئيسي يتمثل في الهيئات المنفردة، التي قد تتمكن من

¹ Bary Anderson OECD, Performance Budgeting :A Users Guide. International Conference on Performance Budgeting. Mexico City,Mexico,2008.

المزيد من المعلومات التفصيلية أنظر :

Teresa. Curristine, ed., Performance Budgeting in OECD Countries . OECD 2007 .

² OECD Policy Brief, Performance Budgeting: A Users Guide : OECD Observer 2008. PP.2-3 .

المشاركة ولديها الحرية لتطوير أساليبها الخاصة لتحقيق الأهداف . ولكل من المنهجين مزايا وعيوب. فالقليل من المركزية يعني عدم وجود ضغط كافي لتحقيق التغيير، أما المركزية الشديدة فقد ينتج عنها أن يفقد العاملون حماسهم والتزامهم ويتقاعسوا عن تحسين أدائهم.¹

وقد اتبعت دول المنظمة مناهج مختلفة من حيث سرعة التغيير، إبتداء من نظام الصدمة والذي يتضمن عمل عدد من الإصلاحات الجوهرية والمتزامنة، إلى نظام الخطوة خطوة التدريجي . وتمثل أستراليا المنهج التدريجي، فقد أخذت بالإصلاح على امتداد ١٥ عاماً وتقدمت بحذر على امتداد طريق طويل للإصلاح . وفى حالة كوريا، أدخلت أربعة أنواع من الإصلاحات الجذرية بسرعة كبيرة . وتتمثل مزايا هذا المنهج في أنه يخلق ضغطاً شديداً لتحقيق الإصلاح ويساعد علي القضاء على مقاومة التغيير. ولكنه فى نفس الوقت يتطلب التزاماً شديداً فى صورة إرادة سياسية وتوفير مستوى من الموارد قد لا يتوفر بسهولة فى كثير من الدول . كما أنه يتضمن مستوى مرتفعاً من المخاطرة لأنه لا يوفر الفرصة للتعلم من الأخطاء وإمكانية التعديل فى الإصلاح أثناء التطبيق . وغالباً ما تتبنى الحكومات منهج الصدمة عندما يكون هناك محرك قوى للتغيير السريع مثل أزمة اقتصادية أو تغيير فى الحكومة .

ومع أن كثيراً من دول المنظمة يضمن معلومات أداء فى وثائق الموازنة، إلا أن هذا لا يعنى بالضرورة أنها تستخدم فى صنع قرارات الموازنة. إذ أن هذا يتطلب أن تدمج هذه المعلومات فى عملية الموازنة . ويعنى هذا أن يتم وضع الموازنة بطريقة تنظر إلى سبب تخصيص الأموال وما إذا كان استخدام الموارد يحقق النتائج المرجوة. وقد كان هذا سبباً لتغيير الطريقة التى تعد بها الموازنة فى كثير من الدول . كما أن هناك بعض طرق عرض الموازنة تسهل دمج بيانات الأداء أكثر من غيرها . ولقد قام عدد محدود من الدول مثل أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة بتغيير هيكل موازنتها لتركز على النتائج . وبعض الدول الأخرى مثل كندا والولايات المتحدة احتفظ بهيكل الموازونات كما هو وأضيفت معلومات الأداء فى وثيقة تكميلية تقدم للمشرع.²

وقد أدرجت الحكومات معلومات الأداء فى مفاوضات الموازنة بين وزارة المالية والوزارات التى تقوم بالإنفاق، وفى المفاوضات بين الوزارات والهيئات التابعة لها. وفى معظم الدول تضمنت مفاوضات الموازنة تقليدياً بعض المناقشات الخاصة بالتخطيط. وقد قوت موازونات الأداء هذه العملية بتركيزها على تحديد الأهداف وقياس النتائج .

¹ Barry Anderson, op.cit.,pp.5-6.

² Barry Anderson, ibid.,pp.6-7 .

٨,٢ الخلاصة

اتضح من العرض السابق لسبع تجارب دولية فى تطبيق موازنات الأداء وهى تجارب : جنوب أفريقيا - الهند - شيلي - ماليزيا - الولايات المتحدة - نيوزيلنده - منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية ، أن كل تجربة كان لها ما يميزها عن التجارب الأخرى. لقد أوضحت تجربة جنوب أفريقيا ما للإرادة السياسية من أهمية بالغة فى نجاح الإصلاح المالى والإدارى . وركزت تجربة الهند على أهمية المشاركة الشعبية فى تحسين أداء الموظف العام وتحسين وصول الخدمات للجمهور . ويرز أهمية دور التقييم بأنواعه فى الربط بين أولويات الحكومة وبين توزيع الموارد فى الموازنة فى شيلي . وكان لتحقيق الجودة الشاملة ورضا العملاء والعاملين أهمية خاصة فى تجربة ماليزيا . وأوضحت تجربة الولايات المتحدة الأمريكية أهمية الإطار التشريعى المؤيد لإصلاح الموازنة وأداة ترتيب تقييم البرامج كمؤشر مركب للأداء . وجاءت تجربة نيوزيلنده لتحسم الجدل القائم بين إتباع أفضل الممارسات فى تطبيق موازنات الأداء أو إتباع منهج الأساسيات أولاً . وفى النهاية تأتى تجارب دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية لتؤكد على أهمية معلومات الأداء ونوعيتها وجودتها وإدماجها فى عمليات الموازنة واتخاذ القرارات . وهكذا جمعت هذه التجارب المتنوعة معاً عدداً كبيراً من أهم متطلبات تطبيق موازنات الأداء .

٣

تجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء

لقد ركزت عملية الموازنة فى مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات)، وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماطاً للإنفاق تطبق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من تخصيصات الموازنة . كما أن موافقة مجلس الشعب، ورقابة وزارة المالية، ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ارتبطت بالجوانب المالية والمدخلات دون أى اهتمام بالنتائج .

١,٣ مشروع البنك الدولى

١,١,٣ فى عام ٢٠٠٠ طلبت الحكومة المصرية من البنك الدولى أن يراجع عملية الموازنة فى ضوء العقبات التى تم التعرف عليها . وفى ٢٠٠١ قدم البنك وثيقة مراجعته للنواحى الاقتصادية والاجتماعية . وقد حددت الوثيقة التحديات التى تواجه الاقتصاد المصرى والتى من أهمها غياب التوجه نحو النتائج.

كما أوضحت الوثيقة أنه على الرغم من أن عملية الإصلاح الشامل للموازنة ستستغرق وقتاً طويلاً، إلا أنها حددت عدداً من الإجراءات التي يمكن اتخاذها في الأجل القصير، والتي يمكن أن تشجع على الاتجاه نحو النتائج في الموازنة المصرية.¹ وفيما يلي بيان بهذه الإجراءات:

- عمل إطار متوسط الأجل للإنفاق يحتوى على أسقف كلية وقطاعية ملزمة لدورة الموازنة وأظرف تأشيرية للموازنة على مدى سنتين، والنص على ذلك فى منشور الموازنة .
- عمل نظام فعال لتتبع الإنفاق، مبنى على تكنولوجيا معلومات مناسبة، وذلك لتحقيق متابعة أفضل لتنفيذ الموازنة .
- توحيد إدارة الموازنة بحيث تشمل الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية .
- ولقد تمثلت التوصية الرئيسية للوثيقة المشار إليها أعلاه فى ضرورة اختيار وحدات فى عدد مختار من الهيئات وذلك لعمل موازنة أداء لها شكل تجريبى . وهو ما يتطلب تعديل تصنيف ومصطلحات موازنتها، وتحديد النتائج المرجوة من الموازنة، والمؤشرات التى سوف تستخدم فى متابعة وتقييم التقدم .

وقد استقبلت الحكومة المصرية بعثة تشخيصية من البنك الدولى فى يونيو ٢٠٠١ وذلك بدعوة من وزير المالية آنذاك والذى كان متحمساً لإصلاح الموازنة لتحقيق المزيد من التركيز على أداء الحكومة فى كل من مقاييس الكفاءة والفعالية، والذى دعا إلى التركيز على النتائج فى استشاراته المستمرة مع الوزارات المختلفة. وقد التقت البعثة بكثير من موظفى الحكومة والأكاديميين والجهات المانحة. واستعرضت عدداً كبيراً من التقارير والوثائق لتصل إلى تحديد طريقة التحول إلى المتابعة والتقييم المبنية على النتائج، وكيفية تقوية الإدارة العامة فى مصر، وكذلك تحديد أين توجد القدرات والخبرات اللازمة لتصميم واستخدام نظم المتابعة والتقييم القائمة على النتائج، وكيف أسهمت هذه القدرات (أو غيابها) فى استخدام المتابعة والتقييم. ومن خلال المقابلات الكثيرة التى عقدتها البعثة، كان هناك إجماع على الرغبة فى استخدام معلومات جيدة لتوزيع الموارد، وتقييم التقدم، وتحقيق أهداف التنمية بأكثر الطرق كفاءة وفعالية . كما تعرفت البعثة على وجود العديد من الجهات المانحة التى تدعم مصر واهتمامها بمجال المتابعة والتقييم القائم على النتائج، والتى قدمت كثيراً من خدمات التدريب والتكنولوجيا والدعم الفنى لتحسين أداء القطاع العام .

¹ Medhat Hassanin and Doha Abdelhamid, Results – Oriented Budgeting in Egypt . in ,Interdisciplinary Journal of Research in Business, Vol. 2, Issue. 9, 2013 . pp.10-11.

٢,١,٣ وقد حدد فريق البعثة ستة مراكز امتياز وهي : وزارة المالية - وزارة الصحة والسكان - وزارة البترول - وزارة الكهرباء - معهد البحوث التربوية - المجلس القومي للمرأة . وقد وجد الفريق أن كل مركز يعمل بمعزل عن غيره من المراكز، ولا يوجد تبادل للمعلومات والخبرات والدروس المستفادة بين المؤسسات المختلفة.^١

وفي سبتمبر ٢٠٠١ أعلن وزير المالية بدء المشروع في مؤتمر صحفي محلي وعالمي كبير، واختيار خمس وزارات رائدة في المرحلة التجريبية، وعن بدء جهود التوعية وكذلك التدريب في هذه المرحلة المبكرة. كانت الوزارات والجهات التي تم اختيارها هي : وزارة المالية : مصلحة الضرائب علي المبيعات، ووزارة التخطيط، ووزارة الكهرباء : الشركة القابضة للكهرباء، ووزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية : مصلحة الكفاية الإنتاجية وهيئة التوحيد القياسي، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات .

وفي بداية ٢٠٠٢ وفر البنك الدولي الدعم الفني لوزارة المالية لمساعدة المبادرة الحكومية لمراجعة الإنفاق العام بالتحرك نحو موازنات الأداء والنتائج . وكان الهدف هو التعلم من التجارب الدولية في هذا المجال، وصياغة نموذج مصري، واختيار خمس جهات رائدة وتزويدها بالدعم الفني الضروري لمأسسة نظام لقياس الأداء والمتابعة والتقييم ، وتوثيق التجربة . وبدلاً من فرض المنهجية الجديدة بقوة القانون فإن أنشطة الجهات الرائدة ستوفر القدوة المطلوبة لدعم التعلم والاختيار وبناء القدرات داخل هذه الجهات ومؤسساتها بما يضمن الانتقال والتحول عن موازنات المدخلات التقليدية. وأصبح لوزارة المالية صلاحية الاستعانة بخبرات محلية في هذا المجال، إلى جانب قيام البنك الدولي ببعثات للمتابعة والمراجعة لضمان أن المشروع يسير في الاتجاه الصحيح واتخاذ أي إجراءات تصحيحية إذا لزم الأمر . وقد وافق البرلمان على الاتفاقية التي عقدت لهذا الغرض بين الحكومة المصرية والبنك الدولي في نوفمبر ٢٠٠٢ .

ومع بداية ٢٠٠٤ أصبح عدد الوزارات ٦ وزارات وعدد الجهات الرائدة المشاركة ١٣ جهة:

١- وزارة المالية : المركز النموذجي للجمارك - الهيئة العامة للسلع والخدمات - مصلحة الجمارك- مصلحة الضرائب على المبيعات .

٢ - وزارة التخطيط : هيئة الأبنية التعليمية .

٣ - وزارة الكهرباء : الشركة القابضة للكهرباء - هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة .

¹ Medhat Hassanin and Doha Abdelhamid, ibid,pp.19-25.

- ٤ - وزارة الصناعة : مصلحة الكفاية الإنتاجية والهيئة المصرية للتوحيد القياسى والجودة .
- ٥ - وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات : هيئة البريد .
- ٦ - وزارة التعليم العالى والبحث العلمى : مديرية التعليم فى الفيوم وجامعة الإسكندرية .
- ولقد جاء هذا التوسع فى المرحلة الأولى استجابة لجانب الطلب، وذلك نظراً لأن الجهات الرائدة التي بدأت فى العمل كان لها تأثير إيجابي (أثر محاكاة) مما دفع الجهات الأخرى لأن تطلب من وزيرها المختص أن تتضمن للمشروع .
- ٣،١،٣ وقد تم عمل مصفوفة لخطة العمل شاملة موارد محددة، ومخرجات ونتائج، وقد أصبحت متاحة للبنك الدولي ووزارة المالية والوزارات المشاركة فى البرنامج والمستشارين المحليين . وقد تم تصميم المصفوفة بالمشاركة بين وزارة المالية والمستشارين المحليين، وبعد ذلك تم توسيع دائرة المشاركة لتضم وزراء الوزارات الرائدة وموظفيهم . ولقد حددت المصفوفة الهدف بأنه مأسسة وبناء القدرات فى مجال المتابعة والتقييم وموازنات الأداء فى الوزارات الرائدة . كما حددت نتائج المشروع فى الإصلاح المالى والرقابة على الإنفاق وتحسين نوعية الخدمات العامة.^١

وأنشأت وزارة المالية قسماً لإدارة مشروع موازنات الأداء يقوم بالأبحاث وتصميم المشروع والمتابعة ودراسة التجارب الدولية لاستخلاص أفضل الممارسات فى هذا المجال. كما حددت كل الجهات الرائدة المختارة بيان المهمة والأهداف ومؤشرات الأداء الخاصة بها. ولقد كان هذا التمرين يمارس لأول مرة فى معظم هذه الجهات. ولم يكن لدى كل الجهات الرائدة نظام لحسابات التكاليف، وذلك لقياس التكاليف الفعلية وربطها بدقة بالبرامج والأنشطة، ولذلك تم تقديم المعونة الفنية المحلية فى هذا المجال.

وقد تواصلت جهود التوعية فى صورة ورش عمل - وكان أولها بالتعاون مع معهد التخطيط القومى - واستبيانات استكشافية، ومقابلات مع الموظفين، وجلسات عصف ذهنى، واجتماعات خاصة واجتماعات لجان.^٢ وقد نتج عن التوعية المستمرة خلق برامج خاصة متعددة المستويات لبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء وذلك حتى يمكن بناء ثقافة الأداء . وقد تم تنفيذ برامج تدريب مكثفة للانتقال من موازنة المدخلات إلى موازنة النتائج . وقد بلغ عدد المتدربين ١٥٨٥ موظف حكومى .

^١ Medhat Hassanin, ibid.,

^٢ معهد التخطيط القومى والبنك الدولي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء، القاهرة مارس ٢٠٠٢ .

وقد عانت بعض الجهات الرائدة المشاركة في المشروع من " مقاومة ثقافية " للتغيير وأهمية الإصلاحات. ويمرور الوقت اقتنع كل موظفي الجهات الرائدة بأهمية عمل نظم لإدارة البيانات كمكون أساسي وضروري لاتخاذ القرار المبني علي المعلومات في نظام مستدام للمتابعة والتقييم وموازنات الأداء . ومع تقدم العمل في المشروع بدأ التركيز على خدمة العميل وتقديم الخدمات العامة، واعتبر كثير من الجهات الرائدة أن لهذا أهمية خاصة لدرجة أنهم نصوا عليها في بيان المهام المعدل الذي وضعوه .

وقد أجرى كل فريق عمل تمرين للموازنة موازى لا يلغى نظام الموازنة التقليدية، ولكنه يضيف مكون موازنة أداء . وبالطبع اختلفت سرعة التقدم الذي أحرزته كل هيئة وارتبطت بدرجة استعدادها للأخذ بالتوجه نحو النتائج. وقد استطاعت بعض الجهات الرائدة أن تربط بين إستراتيجيتها وبين إستراتيجيات منظماتها أو الحكومة، بينما استطاع البعض الآخر الربط مع إستراتيجية الوزارة التابعة لها. ولكن الغالبية لم تستطع أن تربط بين موازنتها الجديدة وبين خطة التنمية الاقتصادية العامة للدولة (الربط بين السياسات القومية الفعلية وبين سياسات الهيئة والوزارة، والبرامج والمشروعات) . وكان من المقرر أن تقدم كل الجهات الرائدة أول موازنة أداء ونظام متابعة وتقييم لوزارة المالية والبرلمان في السنة المالية ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ .

٣-١-٤ وقد أشادت بعثة البنك الدولي للمراجعة في ديسمبر ٢٠٠٣ بما تم من إنجازات في المشروع ويعمل الجهات الرائدة فيما يلي:

- أدى إشتراك الوزراء في أنشطة المشروع في الجهات الرائدة إلى تشجيع فرق العمل .
 - ترسيخ المفاهيم الأساسية لموازنات الأداء لدي فرق العمل في الجهات الرائدة .
 - التركيز علي مبدأ خدمة العملاء في تقييم أداء الجهات الرائدة .
 - ربط الجهات الرائدة بأولويات السياسات والإستراتيجيات في وزاراتهم .
 - توفير بيانات الأساس لإدارة المعلومات بما في ذلك من إعداد مقاييس الأداء .
 - استخدام الجهات الرائدة المعلومات في الإدارة واتخاذ قرارات السياسات.¹
- كما أشارت إلى أهم التحديات التي تواجه المشروع وهي تقوية عمل فرق العمل في الجهات الرائدة، وبناء القدرات في الهيئات المعنية وضمان استدامتها . إلى جانب تقوية العلاقة بين نظم المعلومات وعمليات اتخاذ القرار وتطوير المقاييس الأساسية للأداء . وأخيراً تقوية العلاقة بين مؤشرات الأداء التفصيلية (مايكرو) التي تنتجها الجهات الرائدة، وبين الأهداف الإستراتيجية للوزارات التي يتبعها (ميسو)، وذلك لربطها فيما بعد بالسياسات القومية (المستوى الماكرو).

¹ Hassanin and Abdelhamid, op.cit., pp.25-34 .

وقد أوصت بعثة البنك الدولي بما يلي:

- أ- تشكل لجنة وزارية تجتمع بصفة دورية مستمرة لتوجيه العمل في مشروع موازنات الأداء ولتكون هي الداعم والمؤيد له .
 - ب- عقد مائدة مستديرة حكومية بنهاية المرحلة الأولى من المشروع لتبادل الآراء بين الحكومة وأصحاب المصالح الآخرين لخلق عملية تعلم مستمرة في مجال موازنات الأداء وللتعرف على جهات رائدة جديدة للتوسع في المشروع .
 - ت- استمرار إعداد وتدريب مستشارين محليين جدد لمواجهة زيادة الطلب على انضمام جهات رائدة جديدة للمشروع .
 - ث- توثيق وإعداد قاعدة البيانات اللازمة لتكرار تجربة مجموعة الجهات الرائدة الأولى .
 - ج- تشكيل لجنة من كبار الموظفين الحكوميين، تحت مستوى الوزراء، تكون مهمتها مراجعة القضايا الفنية المرتبطة بتطوير نظم المعلومات، وعمليات الموازنة، ومقاييس الأداء، وتحسين التحليل الفني، وتوفير التقارير والدراسات عن عمل الجهات الرائدة وطرق العمل بين الجهات الرائدة المختلفة .
- وانفقت الحكومة المصرية والبنك الدولي علي استمرار المشروع لمدة سنة إضافية لنشر المعرفة والتوسع في عدد الهيئات الرائدة، وبدء المرحلة الثانية مع بداية العام المالي ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ .

2.3 خصائص التجربة المصرية

1.2.3 الإطار التشريعي الداعم للتوجه نحو موازنة الأداء

استندت مبادرة التحول نحو موازنة الأداء في الأساس إلى توصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب في عام ٢٠٠٠ بالمضى في هذا التوجه . وحدد المجلس اهتمامه من خلال تقرير لجنة الرد على بيان الحكومة في يناير ٢٠٠٥، حيث ركز التقرير على المتابعة المالية والفنية للمشروعات المنفذة لتقييم الأداء وتطبيق موازنة البرامج والأداء . وقد تم تفعيل توصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب من خلال موافقة المجلس في نوفمبر ٢٠٠٢ على منحة البنك الدولي للدعم المؤسسي والإشراف والتقييم للاستثمارات العامة بناءً على قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ٢٠٠٢ . كما أوصت اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى في تقريرها عن مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، بضرورة المضي في تنفيذ موازنات البرامج والأداء حتى يمكن تعظيم المردود من النفقة العامة وفقاً للمعايير الدولية .

وبموجب القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ تم التركيز على استناد عملية إعداد الموازنة إلى ما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة . وهو ما يوضح توجه وزارة المالية لتبنى إطار متوسط الأجل للإنفاق العام يربط الخطط والأولويات المتوسطة الأجل بالموازنة العامة، وبالتالي يقوم بربط الإنفاق العام بالنتائج التي يتوقع المواطن أن تقوم الحكومة بتحقيقها . كما قضت المادة ٦ من قرار وزير المالية رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٦ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة، بأن يتم تحليل أوجه النشاط التي تباشرها أجهزة الدولة المختلفة سواء كان هذا النشاط رئيسياً أو مساعداً إلى برامج وفق الأهداف المخصصة للجهة .

وفى عام ٢٠٠٥ تم استبدال المادة (٦) السابقة بالمادة (٨) فى اللائحة التنفيذية والتي وضعت حداً أقصى بواقع خمس سنوات للإنتهاء من ربط الموازنة بالبرامج والأهداف، وهو ما يعد التزاماً من وزارة المالية بالتحول نحو موازنة الأداء . كما تم إجراء تغييرات وتعديلات على المادة (١٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة لتحديد اختصاصات لجنة إعداد مشروع الموازنة والزامها بالاعتماد على المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات الفنية والاقتصادية التي تؤدي إلى فاعلية الإنفاق فى تحقيق الأهداف المخططة والأهداف المنوطة بالجهة، واستهداف الكفاءة فى الاستخدام الأمثل للموارد المالية والمادية والبشرية المتاحة، والإرتقاء بالأداء وتحقيق الجودة الشاملة. وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحليل تقديرات الموازنة على أساس برنامج النشاط والمشروعات والأعمال التي يستند إليها بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة بالجهة فى مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ ، ومع ما يتطلبه ذلك من تعميق وربط الحوافز بالأداء.

أما قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ فإنه يقضى بأن يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية : الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانونى، الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية .

٢,٢,٣ الدعم الفنى لتنفيذ واستمرار المشروع

تمثلت القدرات والخبرات الاستشارية لتنفيذ المشروع فى أربعة مستشارين محليين تم اختيارهم فى المرحلة الأولى للعمل بالجهات المختلفة المنفذ بها المشروع . وكان هؤلاء المستشارين ضمن تسعة كوادر مصرية من خريجي البرنامج الدولى للتدريب على تقويم التنمية IPDET^١. وقد حددت دراسة قياس الاستعداد وجود مستوى عال من القدرات والكفاءات لدعم

^١ The World Bank Group, Carlton University, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, International Program for Development Evaluation Training (IPDET) .

التوجه نحو استراتيجية قائمة على النتائج . وقد أشاد ملخص تقرير المشروع بالمستشارين المحليين، حيث أشار إلى أن قدرة المستشارين المحليين هي التي أحدثت التطوير منذ بداية التنفيذ في جهات المشروع المختلفة، وأن هذه المجموعة الأولى التي تم إختيارها من الاستشاريين المحليين أدت مهمتها على أكمل وجه¹.

٣,٢,٣ القدرة المؤسسية للجهات المنفذة للمشروع

كان التقدم الذى تم إحرازه فى بعض الجهات أبطأ من المتوقع، وذلك بسبب ضعف مستوى التعاون والمقاومة من العاملين بالمستويات الإدارية الدنيا داخل جهات التنفيذ . وقد تمثلت المعضلة الإدارية فى التوجه نحو موازنة الأداء فى مستويين رئيسيين: الأول فى تطبيق النظام الجديد، والثانى فى استدامة المفهوم. وقد مثلت السمات المميزة للنظام الإدارى الحكومى المصرى مثل الأعراف الإدارية التى تحد من الإنتاجية، والتطبيق الصارم للقواعد، وعدم القدرة على التغيير، والعلاقة بين البيروقراطيين والجمهور، الثقافة السلبية للموظفين العموميين فى النظام الإدارى القائم . هذه السمات تمثل عوائق لتنفيذ نظام الإدارة القائم على الأداء وتحويل الآلية البيروقراطية الحكومية إلى آلية يوجهها الأداء. وهو ما يشير إلى أهمية ربط عملية تحول نمط الموازنة العامة بمنهج إدارة التغيير والأداء.

وبالنسبة لتحديات استدامة المفهوم داخل النظام الإدارى الحكومى يعتبر موضوع الأثر الاجتماعى للأخذ بموازنات الأداء فى مصر ذو أهمية بالغة، إذ ثمة مصالح متعارضة يتعين الحفاظ على التوازن بينها . فهناك مصلحة مؤكدة فى اتخاذ القرار الاستراتيجى بالتحول الشامل للنظام الإدارى، ليصبح قائماً على الأداء. وهناك بعداً اجتماعياً لا يمكن تجاهله هو ضرورة الحفاظ فى الوقت ذاته على مصالح الطبقة العريضة من العاملين فى الدولة والمتمثلة فى توفير الاستقرار والأمان لهم.

٣,٢,٤ الدعم السياسى لمبادرة موازنة الأداء

فى تصريح لرئيس مجلس الوزراء الأسبق فى جريدة الأهرام قبيل اجتماع مجلس الوزراء فى فبراير ٢٠٠٢ لمناقشة الموازنة العامة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ ذكر " أن الموازنة تعتمد على البدء بشكل مرحلى فى تنفيذ موازنة البرامج والأداء لتحل تدريجياً محل موازنة الإنفاق". إن إدراج موضوع موازنة الأداء فى البرنامج الانتخابى للرئيس الأسبق فى ٢٠٠٥ يعتبر بمثابة التزام على شقى الحكومة التنفيذى والتشريعى بالمضى فى تنفيذ مبادرة التحول نحو موازنة الأداء، وذلك باعتبارها الآلية التى حددها الرئيس لتحقيق هدف ضبط وترشيد الإنفاق العام .

¹ The World Bank, Evaluation Capacity Development: OED Self- Evaluation, Washington, D.C., June 2004 .

وقد أكد البنك الدولي فى عام ٢٠٠٤ الدعم السياسى المقدم من وزير المالية الأسبق ووصفه بأنه القائد الداعم لنظام الإدارة القائمة على الأداء.^١ أما وزير المالية التالى فقد أشار صراحة فى البيان الذى ألقاه فى مجلس الشعب عن مشروع الموازنة العامة ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى أن سياسات وزارة المالية تمهد إلى الانتقال تدريجياً إلى تطبيق موازنة الأداء فى الأجل المتوسط، إلا أن موازنات الأداء نظام معقد ويجب التمهّل فى تطبيقه . وهكذا توقف المشروع ولم يتم تنفيذ المرحلة الثانية منه .

٤

الطريق إلى تطبيق موازنة الأداء فى مصر

إن إصلاح المالية العامة لم يكن أبداً حركة عالمية موحدة تعمل على دمج الممارسات المالية للقطاع الخاص فى عملياته اتخاذ القرارات فى القطاع العام . كما أن للإصلاح نتائج قصيرة وطويلة الأجل . إن تطبيق نفس المناهج فى دول مختلفة لا تكون له نفس النتائج من نجاح أو فشل . ومن المتفق عليه أن القطاع الحكومى يجب أن يدار بطريقة أفضل وأكثر كفاءة وأكثر إستجابة لإحتياجات المواطنين كما يجب أن يسأل عن النتائج .

إن الإصلاح هو عملية بناء للقدرات وهى عملية تتم فى الأجل الطويل، وتتقص إذا ما كان هناك إصرار على التعامل مع النتائج فى الأجل القصير فقط . وتتضمن عملية تنمية القدرات التعلم وتطويع المعارف المكتسبة لتلبى الإحتياجات المحلية. وتتضمن عملية التعلم كثيراً من التجربة والخطأ، وتتم فى إطار ثروة هائلة من المعرفة العالمية يتداولها ويستخدمها الجميع، مع أنه ليس هناك حقوق ملكية فكرية على أفكار الإدارة بالنتائج، إلا إنه فى النهاية يجب أن تتم اختيارات السياسات طبقاً لنموذج التنمية الوطنى.

وقد كان لمصر تجربة فى تطبيق موازنات الأداء تمثلت فى مشروع البنك الدولي فى ٢٠٠٢، وهى وإن كانت تجربة قصيرة إلا أنها تجربة غنية ويجب ألا تغفلها دراسة تفصيلية، إذا كانت الحكومة تفكر فى الأخذ بموازنات الأداء والبرامج مرة أخرى. فتصبح الخطوة الأولى فى التحرك نحو موازنات الأداء والإدارة بالنتائج هى مراجعة ودراسة هذا المشروع الرائد وعمل تقييم موضوعى له لاستخلاص الدروس المستفادة منه واستخدامها فى بناء المشروع الجديد، الذى يأتى فى وقت مصر فى أمس الحاجة لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد الذى من خلاله تتم أنشطة الإدارة والموازنة الحكومية، وهذه الأهداف هى، تقوية الانضباط المالى الكلى وهو ما يمكن أن يحقق وفورات مالية تتيح حرية حركة أكبر لمتخذ قرارات المالية العامة، وتوزيع الموارد

¹ The World Bank, ibid.

بما يتفق مع أولويات الحكومة، وتحقيق الكفاءة الفنية فى استخدام البرامج ومقدمى الخدمات لموارد الموازنة .

وفيما يلى توضيح للمسار المقترح لتطبيق موازنات الأداء فى مصر فى المرحلة القادمة.

١,٤ الدعم السياسى

إن بناء وتأسيس نظام موازنات الأداء هو عملية سياسية أكثر منها عملية فنية . فحتى مع وجود جميع المتطلبات الفنية لا غنى عن وجود الدعم السياسى . ولنجاح تطبيق موازنات الأداء فإنه يجب أن يتولى الدعوة لها بقوة متخذ قرار رئيسى فى عملية الموازنة كأن يكون وزير المالية و/ أو رئيس الجمهورية كما كان الحال فى مشروع البنك الدولى السابق . وقد كان هذا الدعم السياسى وراء انطلاق المشروع وما حققه من نجاح . وكذلك كان إختفاء هذا الدعم السياسى وراء توقف المشروع فى الوقت الذى كان يتوسع فيه ويضم وزارات وجهات حكومية جديدة. ويجب أن نأخذ فى الاعتبار أن التأييد والدعم السياسى لا يقف عند المستويات السياسية العليا فقط وإنما يجب أن يمتد ليشمل كل مستويات الإدارة الحكومية لأنها الجهات التى تطبق موازنات الأداء. ولذلك فإن ضمان تأييد الحكومة والقبول العام ووجود بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تنفيذ موازنات الأداء شرط ضرورى لنجاح الإصلاح.

٢,٤ القانون والإطار التشريعى

يحتاج تطبيق موازنات الأداء إلى إطار تشريعى مساند وداعم. ولذلك يستلزم الأمر صدور قانون خاص واضح وتفصيلى وشامل مثل قانون أداء ونتائج الحكومة فى الولايات المتحدة . إن الأمر لا يحتاج إلى مجرد تعديلات فى قانون الموازنة لتغيير نظام الموازنة الحالى إلى نظام قائم على الأداء والنتائج، بل يحتاج إلى تغيير فى قانون الموازنة ٢٠٠٥ بحيث يدفع إلى تبنى موازنة متعددة السنوات، وعمل مظاريف صارمة للموازنة، وعلامات إرشادية للأداء، وزيادة الشفافية والمحاسبة، وإعداد إطار متوسط الأجل للإتفاق قائم على النتائج والأداء .

٣,٤ التوعية

إن خلق الوعى والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالى وموازنات الأداء، فى صورة ورش عمل، واستبيانات، ومقابلات مع الموظفين، وجلسات عصف ذهنى، واجتماعات خاصة واجتماعات لجان ضرورى جداً للتمهيد للانتقال، وذلك حتى يمكن خلق ثقافة الأداء قابلة للاستدامة، وبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء، والقضاء على المقاومة الثقافية للإصلاح .

وبعد ذلك فإنه يجب الانتقال لمرحلة تنمية القدرات ورفع مهارات موظفى الحكومة فى مجال موازنات الأداء، والمتابعة والتقييم القائم على النتائج، والإدارة بالنتائج وإدارة الأداء، وذلك

عن طريق عمل برامج تدريبية متخصصة متعددة المستويات. والواقع أن التدريب هو مكون أساسي جداً من مكونات موازنات الأداء .

٤,٤ وزارة المالية

إن بناء القدرات الضرورية لتشغيل نظام معلومات أداء جديد يخدم موازنات الأداء يستوجب تغييراً كبيراً فى مهارات واختصاصات وكفاءات وزارة المالية . فالأمر يتطلب أن تنتقل من مجرد جهاز اقتصادى محاسبى فقط إلى جهاز لتحليل ووضع السياسات، وذلك عن طريق تطوير مهارات وقدرات العاملين فيها فى تحليل السياسات وتطوير نظم معلومات الأداء . وهذه هى الطريقة الوحيدة حتى يصبح لديها القدرة على توجيه النصح للجهات الحكومية التنفيذية فيما يتعلق بإختيارات أولويات الإنفاق العام.

إن التغييرات فى وزارة المالية والتحول فى وظيفتها هى على نفس الدرجة من الأهمية مثل عمل مؤشرات للأداء . تحتاج موازنات الأداء لمهارات مختلفة بالمقارنة بموازنات البنود والمبينة على المدخلات، وهو ما ينطبق على كل مستويات الموازنة . إن عملية الموازنة نفسها يجب أن تتضمن تغييراً فى الإجراءات أو آليات جديدة للاستخدام الفعال لمعلومات الأداء، وإلا فإن موازنات الأداء لن تكون قابلة للتطبيق. ويجب التأكيد على أن التغييرات المقصودة ليست تغييرات فنية فقط وإنما تتضمن أيضاً تغييرات فى ثقافة وعملية الموازنة وسلوكيات موظفى الوزارة فى التعامل مع الجهات التى تقوم بالتنفيذ والإنفاق .

وحتى تستطيع وزارة المالية أن تقوم بدورها القيادى فى عملية التحول إلى موازنات الأداء فإنه لا بد من تفعيل دور إدارة موازنات الأداء فى الوزارة، والعمل على إنشاء وحدات مماثلة فى الوزارات الأخرى تكون حلقة الربط بين وزارة المالية والوزارات الأخرى وتقدم الدعم الفنى للموظفين والمديرين والتنفيذيين فى الجهاز الحكومى . كما يتطلب تفعيل ونجاح موازنات الأداء ضرورة عقد اجتماعات لجان الموازنة فى كل الجهات الحكومية مرة شهرياً أو كل ثلاث شهور على أقصى تقدير وذلك لأغراض المتابعة وتحديد انحرافات التنفيذ وإجراء ما يلزم من تصحيح أولاً بأول^١.

٥,٤ إصلاح الموازنة وإصلاح الإدارة العامة

إن عملية تمهيد الطريق للانتقال من الاهتمام بالمدخلات والعمليات الداخلية إلى المخرجات والنتائج، والاهتمام بالأداء وكفاءة وفعالية الإنفاق العام، تستلزم أن يكون إصلاح الموازنة متسقاً ومرتبطاً مع إصلاح الإدارة العامة . وهناك إجماع على أن موازنات الأداء ترتبط

^١د. أحمد سالم، استراتيجية بعث الحيوية فى موازنة الدولة لعام ٢٠١٠/٢٠٠٩ بتطبيق موازنات البرامج والأداء مع الجودة الشاملة،

جريدة المال يوم ٢٠٠٩/٥/١٢

ارتباطاً حقيقياً بإدارة الأداء . كما يجب ألا ينظر إلى موازنات الأداء على أنها مبادرة منعزلة، وإنما يجب أن ينظر إليها على أنها جزء من إصلاحات أوسع عادة ما يشار إليها على أنها الإدارة بالنتائج . وتشمل الإصلاحات الأوسع الإصلاح الإدارى الذى يهدف إلى زيادة تحفيز الموظف العام، وإعادة هيكلة المؤسسات لزيادة التركيز على تقديم الخدمات وجودتها، وتحسين الاتصال والتنسيق، والإشراف والرقابة لتقوية المساءلة العامة عن الأداء، وخلق آليات تضمن الشفافية والمساءلة، وتشجيع تفويض المسؤوليات الإدارية للمديرين على كل المستويات، وضمان المزيد من المرونة الإدارية .

ويتطلب تطبيق موازنات الأداء إعطاء مرونة أكبر للوزارات المنفذة والمنفقة ولمديرى البرامج والذين سيحاسبون على نتائج الإنفاق، وهو ما يتطلب تخفيض عدد كبير من القيود المفروضة على الإنفاق فى البنود فى الموازنة التقليدية، وإعطائهم مرونة أكبر لإختيار خليط المدخلات الذى يمكن أن يقدم الخدمة بأقصى كفاءة ممكنة. إلا أنه من الضرورى الإبقاء على بعض القيود والتى أهمها القيود على تكلفة العاملين ووضع حدود كمية لمستويات العمالة فى الوزارات.

٦,٤ تطبيق التخطيط الاستراتيجى

ان التخطيط الاستراتيجى هو وضع رؤية للمستقبل المرغوب فيه، وترجمة هذه الرؤية فى صورة أهداف عامة وعدد من الخطوات للوصول إلى هذه الأهداف وتحقيقها، وهو يتمحور حول أنشطة صياغة الاستراتيجية ووضع خطة العمل وتنفيذ الاستراتيجية، والتأكد من أن العاملين وكل أصحاب المصالح يعملون لتحقيق الأهداف المشتركة، وضمان وجود توافق حول النتائج المطلوبة . كما أنه يقيم ويعدل ويستجيب لأى تغيرات فى البيئة المحيطة^١. ولهذا كله يعرف البعض موازنات الأداء بأنها التخطيط الاستراتيجى لأهداف الجهة الموازنية .

إن التوجه نحو النتائج وموازنات الأداء يستلزم وضع استراتيجية واضحة ومحددة تعكس الفرص والقيود وتوفر إطاراً لكل الجهود للتحويل إلى نظام قائم على النتائج والأداء. وهذه الاستراتيجية يجب أن تكون لها أهداف واضحة، وسهلة الفهم، وترفع من فعالية وكفاءة الحكومة المصرية، وتستجيب للاحتياجات الحقيقية للمواطنين، كما يمكن أن تتحول إلى عمل يودى إلى تغيير حقيقى.

¹ en. Wikipedia. Org/wiki/strategic planning

- www.businessdictionary.com/definition/strategin-planning/.html
- Balnceds.coredcard.org/resources/Strategic-Planning-Basics.

إن تطبيق الإطار المنطقي ونظام المتابعة والتقييم القائم على النتائج يستلزم أن يكون لدى الهيئات والمؤسسات بياناً بالرؤية والرسالة، والغايات والأهداف. ولا يقتصر الأمر على ضرورة وجود استراتيجية للهيئات والمؤسسات، بل يجب ربط هذه الاستراتيجية باستراتيجية الوزارة التابعة لها وبالاستراتيجية القومية العامة وخطة التنمية الاقتصادية للدولة.

٧,٤ ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط :

إن الإطار متوسط الأجل للإنفاق هو إطار للسياسات والإنفاق للحكومة ككل والذي يحقق التوازن بين الإجماليات التي يمكن إنفاقها وبين أولويات سياسة الحكومة. ويهدف الإطار متوسط الأجل للإنفاق إلى تحسين الموقف المالي الكلي، وتحسين أثر سياسات الحكومة عن طريق التوزيع الأفضل للموارد وفقاً لأولويات الاستراتيجية بين القطاعات وداخل القطاع الواحد، وكذلك إمكانية التنبؤ بالسياسات والتمويل، وتحسين أداء وآثار البرامج. إن الأهداف المالية الكلية، الإستدامة المالية وتحقيق الفوائض المالية، يمكن تحقيقها في إطار متعدد السنوات أفضل بكثير من إطار الموازنة السنوية . كما يستطيع الإطار متوسط الأجل أن يحسن من الشفافية، كما يحسن من التنبؤ بالتمويل، والتخطيط لتحقيق أهداف طويلة الأجل .

٨,٤ التصنيف على أساس البرامج

لما كانت موازنة الأداء تصنف الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما في الموازنة التقليدية على أساس أنواع المدخلات، فإنها تتطلب تطوير وعرض معلومات الأداء والتكلفة لكل برنامج بما فيها: أهداف البرنامج ومدى ارتباطها بالأولويات القومية والقطاعية، والمخرجات الرئيسية لبرنامج، وكيف ينوى البرنامج أن يحقق هذه الأهداف (الأنشطة - المشروعات..)، ومؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج التقييم لكل برنامج، وتكاليف البرنامج .

إن أسس التصنيف على أساس البرامج تتلخص في أن يرتبط البرنامج إلى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات، وأن يغطي التصنيف إلى برامج كل الإنفاق الحكومي بالكامل حتى يمكن أن نحدد أولويات الإنفاق، كما تتطلب أن يسمح النظام المحاسبي بتسجيل الإنفاق باستمرار على أساس البرامج إلى جانب التصنيف الاقتصادي والإداري المطبقين بالفعل. كما يجب أن تعرض معلومات أداء البرامج كجزء من وثائق الموازنة .

ويحقق التنبؤ على أساس البرامج والمشروعات والأنشطة أغراض فعالية التخطيط والإشراف والرقابة، لأن الأهداف النهائية تصاغ في شكل برامج . ويعتبر البرنامج التنبؤ الرئيسي للأعمال التي تنجزها الوحدة الحكومية .

وهكذا فإن إعداد موازنة الأداء يتطلب مجموعة من التبويبات، وثمة تراتبية في هذه التبويبات، فالتبويب الوظيفي هو أعلى التبويبات، وتبويب البرامج أعلى من تبويب وحدات الأداء . ويأتي التبويب الوظيفي في البداية في شكل اختصاصات، ثم يليه التبويب حسب الوحدات التنظيمية في شكل وزارات ووحدات إدارية . ثم يلي ذلك البرامج التي تعدها الوزارات وفقاً لاختصاصاتها، يتضمن كل برنامج عدداً من وحدات الأداء (الأنشطة) التي تقيس العائد النهائي للأداء في صورة خدمة أو سلعة نهائية تقدمها الحكومة للمواطن، ثم يتم تجميع تكاليف هذه الخدمات أو السلع النهائية وتبويبها حسب بنود الإنفاق في الموازنة العامة .

٩,٤ نظام معلومات الأداء

إن النموذج الأساسي لموازنات الأداء هو النموذج الذي يستخدم معلومات الأداء أى مقاييس أو مؤشرات الأداء والتقييم، فى عملية إعداد الموازنة. وتعتبر أهم خطوة فى إعداد موازنات الأداء هى عمل نظام لمعلومات الأداء يتضمن آليات جمع البيانات، وتجهيز البيانات، وتحويلها إلى مؤشرات، والتأكد من صحة البيانات وسلامتها، وتقديم المؤشرات للمستخدم. وهذا النظام هو نظام فرعى من نظام المتابعة والتقييم الأوسع . ولهذا فإن على الحكومة أن تصمم إستراتيجية لمعلومات الأداء للحكومة ككل وذلك لتوفير احتياجات موازنات الأداء، حيث أن الهدف النهائي هو أن تكون الموازنة مدعومة بمعلومات أداء جيدة، وأن تستخدم هذه المعلومات استخداماً فعالاً فى عملية إعداد الموازنة، وذلك منذ مرحلة الإستراتيجية المبكرة فى إعداد الموازنة، ومروراً بعمليات مراجعة الإنفاق المستمرة، وعملية الفحص الدقيق والمنتظم لكل مبادرات الإنفاق الجديد. أن كل طلبات الوزارات للتمويل الجديد أو الإضافى يجب أن تكون مصحوبة ببيانات عن كفاءة وفعالية الإنفاق الخاص بها.

ويحتاج عمل نظام لمعلومات الأداء بشقيه مؤشرات الأداء والتقييم لكثير من التدريب ورفع كفاءات ومهارات العاملين، وذلك نظراً لأنه أساس إدارة الأداء والإدارة بالنتائج، وهو ما يفتقده الجهاز الحكومى حالياً . كما يحتاج الأمر إلى وجود برنامج حاسب آلى يتبع منهج الخطوة خطوة فى بيان كيف يمكن للهيئات الحكومية أن تضع موازنة أداء فعالة، ولتلبية إحتياجات التخطيط الاستراتيجى وموازنات الأداء، ومؤشرات الأداء، والمتابعة والتقييم القائمة على النتائج والأداء.

١٠,٤ النظام المحاسبى الحكومى

من الضرورى العمل على ميكنة الحسابات الحكومية، وذلك حتى يمكن إعداد بيانات دقيقة مبوبة بطرق مختلفة، وحتى يمكن القيام بالتحليلات اللازمة لإعداد موازنة البرامج والأداء.

كما يجب تطوير النظام المحاسبي الحكومي تطويراً يتلاءم مع احتياجات موازنة الأداء عن طريق استخدام محاسبة التكاليف فى قطاع الحكومة. والواقع أن هناك اتفاقاً بين الدول على أنه إذا ما كنا نريد أن نربط الأنشطة أو الأداء مباشرة مع توزيع الموارد (التمويل) فإنه من الضرورى أن تتوفر لنا معلومات عن التكاليف. وبصرف النظر عن نوع نظام المحاسبة (نقدى أو استحقاق) فإن المعلومات عن تكلفة الوحدة والميزانية التفصيلية للخدمات أو المهام تستلزم وجود توزيع تفصيلى للتكاليف، وهو ما يثير مشاكل صعبة فيما يتعلق بتخصيص النفقات غير المباشرة.

الخلاصة

إن الإطار الزمنى لإصلاح الموازنة ليس هو الأجل القصير ولكنه الأجلين المتوسط والطويل، وهو ما يعنى أن إصلاحات الصدمة أو الدفعة الواحدة لا يتوقع لها أن تنجح فى معظم الأحوال، وأنه علينا أن نفهم ونميز بين النتائج قصيرة الأجل والنتائج طويلة الأجل للإصلاح. إن مبادرات موازنات الأداء تتطلب التحرك ببطء واستخدام المكونات المختلفة ووضع أهداف محددة بعناية للإصلاح. وللترتيب الصحيح والمناسب والتوقيت الواقعى أهمية كبيرة لنجاح تطبيق موازنات الأداء. كما أنه من الأهمية بمكان أخذ العلاقة بين الإصلاحات المختلفة ودرجة اعتمادها على بعضها البعض فى الاعتبار. ومن المفيد البدء بنظام منطقى بسيط سهل التعامل معه أكثر من تضييع وقت طويل فى محاولة تطوير نظام مثالى وكامل ومعقد. ومن المهم تخصيص وقت كافى مسبقاً لتصميم استراتيجية التطبيق وتحديد الأدوار والمسئوليات والمتطلبات، والتعرف بوضوح على من الذى ينتج المعلومات ومن الذى يستخدمها ومن الذى يتابع ويراقب ويختبر جودة المعلومات، لأنه من الضرورى أن تكون المسائلة على قدر المسئولية وأن تتطابق القدرة على اتخاذ القرار مع المسئولية.

إن القبول العام لمبادرة موازنات الأداء هو شرط مسبق وضرورى لنجاحها. ولذلك فإنه من الضرورى خلق بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تطبيق موازنات الأداء والنتائج. إن الحصول على تأييد القيادات الإدارية على كافة المستويات هو على نفس القدر من أهمية الحصول على تأييد القيادات السياسية لمبادرة موازنة الأداء. كما أنه يجب الاهتمام بدراسة كيف يمكن أن تؤدى التغييرات فى نظم الموازنة إلى تغييرات سلوكية سواء للأفضل أو للأسوأ. ومن هنا تأتى أهمية التركيز على الحوافز الصريحة والضمنية التى تدفع المديرين والعاملين فى الحكومة والقطاع العام الى التركيز على النتائج وتحقيق الأهداف، واستخدام معلومات الأداء

والاهتمام بجودتها وصلاحيتها . إن مبادرات الإصلاح يجب أن تدعمها الحوافز والتطبيق الحقيقى لنظم آليات العقوبات .

إن الهدف من التركيز على النتائج هو تغيير ثقافة الإدارة العامة من التركيز على القواعد واللوائح إلى التركيز على النتائج التى تهم المواطن، وذلك بخلق ثقافة الأداء ونشرها فى كل وحدات الحكومة . إن برامج الإصلاح يجب أن تكون شفافة، وخاضعة للمساءلة، ومستجيبة للعملاء، وتخضع للرقابة المستمرة للبرلمان والمجتمع المدنى، وهو ما يتطلب مشاركة كل أصحاب المصالح فى تحقيق الإصلاح .

إن تطبيق موازنات الأداء يستلزم التعرف على أفضل الممارسات فى هذا المجال، وكذلك أسوأ الممارسات، كما أنه يستلزم دراسة التجارب الدولية فى الدول المتقدمة والدول النامية بدرجة من التفصيل أكثر مما قدمنا فى هذه الدراسة . ومع ذلك فإنه لضمان نجاح تطبيق موازنات الأداء فإنه من الأفضل البدء بالتأكد من توفر المتطلبات الأساسية اللازمة لنجاح مبادرات موازنات الأداء .

Abstracts of Chapters

Abstract of Chapter (1)
On the Transition from GST to VAT in Egypt
Ibrahim El-Issawy

This study had two points of departure, namely the widespread application of the value-added tax (VAT) globally, and the prolonged controversy in Egypt over substituting VAT for the current general sales tax (GST) which is considered by many observers as a distorted version of VAT. Its aim was to assess the desirability of adopting VAT in Egypt on the basis of an examination of the performance record of GST, and a review of the merits and demerits of VAT as revealed from the experience of more than 150 countries.

Our analysis suggests that GST's application had several defects and that its efficiency was both low and declining over time. Theoretical arguments and empirical evidence indicate that VAT's advantages outweigh its disadvantages. It is, therefore, concluded that Egypt should replace GST with VAT.

The study formulated specific proposals for the sound adoption and enforcement of VAT. They include measures to expand VAT's taxable base, using a 10% basic rate with some variability around it for essential and luxury goods, and raising the registration threshold to one million EGPs. The idea of earmarking VAT's revenues was rejected together with the idea of a social VAT. A number of measures were proposed to improve VAT's administration and compliance. Finally, it is suggested that VAT's design should be guided by the findings from nonconventional branches of economics, such as behavioral and experimental economics, and that VAT's adoption should be an integral part of the process of reforming Egypt's fiscal policy.

Abstract of Chapter (2)
Taxing Wealth and Capital Gains
Concepts, possibilities and problems of application in Egypt
Soheir Abouleinein

The study investigates wealth taxes reform in Egypt. An extensive literature review shows that arguments favoring application of a wealth tax outweigh those against it. However countries experiences reveal several problems related to the administration of this tax, especially technical issues concerning asset evaluation and administration costs.

In Egypt tax base is narrow and lacks equity. In 2014 the government introduced an additional income bracket so as to enhance the progressiveness of its income tax structure, as well as a capital gains tax on stock market transactions. These were steps in the right direction, though there is need for more reforms.

Egypt had some experience with levying an inheritance tax. This tax was abolished in the nineties in context of policies of economic reform. This study suggests reintroducing a tax on the estate of the deceased. Obligatory legal registration of the estate before distribution to beneficiaries would reduce problems of tax administration. To diminish opportunities of evading this tax, it is advisable to levy a tax on gifts. It is also suggested that capital gains from the appreciation of agricultural lands should be taxed upon sale of such lands.

Rich Egyptians have been benefiting from generous tax exemptions and reliefs. Therefore, levying a net wealth tax for one time and earmarking its receipts reduce Egypt's public debt should be acceptable on equity as well as on fiscal grounds. Finally, wealth taxes must be designed in the context of a comprehensive reform of Egypt's tax system.

Abstract of Chapter (3)

The Feasibility of Imposing a Carbon Tax in Egypt

Nevine Kamal

The object of this paper is to examine Egypt's need for enforcing a carbon tax, and to specify the requirements for its implementation if deemed necessary. The paper begins by defining the carbon tax, and presenting the causes for its application. It also examines the expected impacts of this tax, its design and its optimal rate. Some country experiences with carbon taxes are reviewed as well.

The paper concludes that it is necessary for Egypt to apply a carbon tax, provided specific conditions prevail, because it would assist in the mitigation of climate change and enhance public revenues. Though the tax may impact economic growth and global competitiveness negatively in the short run, it may affect sustainable development positively in the medium and long run. The tax may have unfavorable consequences for low income groups, but they may be alleviated at least partly by redistributing some of the proceeds of the tax in favor of these groups.

Some difficulties are expected in applying a carbon tax in Egypt. To cope with such difficulties, it is necessary to gather precise and sufficient information regarding the volume of greenhouse gases emissions in Egypt's atmosphere and to accurately determine their maximum permissible levels. It is also necessary to carry out careful studies for determining the proper tax rate and for assessing its effects on the various population groups and the probable fall in fuel consumption and greenhouse gases emissions.

The paper argues in favor of proceeding gradually in enforcing the tax, using differential tax rates across sectors and population groups, and complementing the carbon tax with other measures such as incentives for renewable energy producers and consumers and raising taxes on the owners of high fuel consumption vehicles. Finally, it is important to make the public aware of the need for a carbon tax, and to choose the right timing for its implementation.

Abstract of Chapter (4)
Measuring the Efficiency of Public Spending in Egypt
With Suggestions for its Improvement
Heba El-baz

Public spending is an important tool of fiscal policy. It can affect aggregate demand levels, with consequent impacts on economic growth, employment, national income and its distribution. Given the scarcity of public resources, it is crucial to ensure the efficiency of their expenditure, as well their optimal use.

This study aims to measure the efficiency of public spending in Egypt during the period 2000/2001-2011/2012. Efficiency levels and their changes over time are determined using a widely applied technique with some amendments to suit the conditions of data availability in Egypt .The analysis is extended so as to identify the factors behind the changes in efficiency levels.

Our empirical analysis showed that the efficiency level of public spending tended to decline throughout the period of study, though this period witnessed considerable increases in gross public spending in constant prices. It is, therefore, argued that the increase of public spending doesn't necessarily lead to improved levels of efficiency, if unaccompanied with measures aiming specifically at improving efficiency. Hence it is necessary that changes in public spending and measures for enhancing its efficiency should go hand in hand.

The study proposed that increasing the efficiency of public spending should include measures for fighting corruption, tightening control over the performance of government agencies, looking for the best intervention mix to spend on various items and activities in each sector, and measures for improving political stability and security levels.

Abstract of Chapter (5)
Public Economic Authorities
Problems and Remedies, with EGPC as a case study
Ahmed Ashour

Public economic authorities (PEAs) are a main component of Egypt's public sector. Like many public sector entities, PEAs suffered from mismanagement, decline in efficiency, low productivity, and inadequacy of incentives for employees. This study aims to identify the major problems facing PEAs and to propose ways to overcome them. This is done through a financial performance analysis of PEAs and an examination of their relationship with the state budget. For more concrete analysis, the Egyptian General Petroleum Corporation (EGPC) is taken as a case study.

The study concluded that there is an urgent need to reconsider the classification of PEAs so as to clearly differentiate between truly economic entities and service-providing entities, and to review the pricing of certain products or services provided by truly PEAs, while allowing for separate measures to deal with the subsidization of some commodities. It is suggested that some of the debts owed by some PEAs to the National Investment Bank be converted into contributions to the capital of these economic entities, and that the laws governing PEAs should be thoroughly revised in order to reduce the excessive powers enjoyed by their boards of directors.

As for EPPA, the paper recommended a reconsideration of the nature of its relationship with the state budget and a careful review of the methods of calculating the real cost and pricing of petroleum products so as to arrive at a more accurate estimate of petrol and gas subsidies, and to eliminate or at least narrow down the price disparities for those products across sectors. It is also suggested that the complex financial relations between EGPC and its clients should be rectified and become more transparent.

Abstract of Chapter (6)
Feasibility of implementing Performance – Based Budget
in Egypt
Hoda Sobhy

The paper aims at identifying the path to implementing Performance – Based Budget in Egypt. The paper is divided into four parts, concept and outcomes, international experiences, the case of Egypt, and the path to implementing PBB in Egypt.

The first part discusses concept and outcomes, deals with definition, why PBB, objectives, line budget and PBB, logical framework and outcomes chain, resultsbased monitoring and evaluation, performance information and basic requirements of PBB.

The second part discusses seven different international experiences, South Africa, India, Chile, Malaysia, USA, New Zeland, OECD, Each of them has a different concentration point, political will, public participation, role of evaluation, client satisfaction and quality assurance, legislation and performance information .

The third part documents the World Bank project to implement PBB in Egypt in 2001 in some pilot ministries. This experience was backed by a change in legislation, and a strong political support, and benefinted from the existence of highly qualified consultants who helped the ministries to implement.

The fourth part discusses the path and requirements of implementing PBB in Egypt. It included the law and the legislative framework, the political support, awareness and capacity building, upgrading skills and qualifications of the ministry of finance, public management reform, implementing strategic planning, linking midterm expenditure frame work to PBB and planning, program classification, performance information system, and government accounting system.

The paper comes to the conclusion that PBB initiatives should move slowly and use the different building blocks and set the reform target very carefully. Sequencing and the right timing is very important in implementing PBB. It is also very important to take into consideration the relationship between different reforms and the degree of dependence on each other . It would be very useful to start with a simple logical system than to waste time to build a perfect complicated and comprehensive system.

المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية

- أبو العينين، سهير، نيفين كمال، وآخرون، "ترشيد دعم الطاقة في مصر في سياق إصلاح أداء قطاع الطاقة"، ورقة بحثية غير منشورة، فبراير ٢٠١٢.
- بنك الاستثمار القومي، "حسابات دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعي خلال الفترة يوليو/مارس ٢٠٠٨"، تقرير غير منشور.
- البنك الأهلي المصري، *النشرة الاقتصادية*، العدد ١ من المجلد ٤٨، ١٩٩٥، والمجلد ٥٠، ١٩٩٧.
- البنك المركزي المصري، *النشرة الإحصائية الشهرية*، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.
- البنك المركزي المصري، *المجلة الاقتصادية*، أعداد مختلفة.
- الجبالي، عبد الفتاح، "اختلالات الأجور الحكومية"، ورقة بحثية غير منشورة، ٢٠١٤.
- الجبالي، عبد الفتاح، *الموازنة العامة والمواطن المصري، دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات*، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- الجبالي، عبد الفتاح وآخرون، "التشابكات المالية بين قطاعات الدولة المختلفة"، ورقة بحثية غير منشورة، أعدت بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري. غير منشورة. ٢٠١٥.
- الجبالي، عبد الفتاح، *استراتيجية بحث الحيوية في موازنة الدولة لعام ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ بتطبيق موازنات البرامج والأداء*، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.
- *الجريدة الرسمية*، العدد ٤٩، تابع (أ)، ٦ ديسمبر ٢٠١٢.
- *الوقائع المصرية*، "العدد ١٠٢، الصادرة في ٩ مايو ١٩٦٣"، قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة.
- *الوقائع المصرية*، "العدد ١٣ الصادر في ٢٩ مارس ١٩٧٩".
- *الوقائع المصرية*، "العدد ٣١ الصادر في ٢ أغسطس ١٩٧٣".
- *الوقائع المصرية*، "العدد ٣١ تابع (أ) في ٤ أغسطس لسنة ١٩٨٣"، القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام.

- جريسات، جميل ، " موازنات الأداء بين النظرية والتطبيق"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، ١٩٩٧ .
- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "الكتاب الإحصائى السنوى"، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.
- الجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير السنوى عن نتائج فحص الحسابات الختامية لموازنات الهيئات العامة الاقتصادية"، أعداد مختلفة.
- حجازي، وليد، " استخدام الربط الشبكي كأداة لتوفير المعلومات المحاسبية عن المجتمع الضريبي بهدف زيادة كفاءة وفاعلية نظم الرقابة على ضرائب المبيعات"، مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤.
- حمود حسن، يحيى، "أثر الاتفاقيات البيئية على الصناعة النفطية فى دول الخليج العربى"، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد(٢٢)، ٦ أيلول ٢٠٠٨. على الموقع الإلكتروني: <http://www.Lasj.net/iasj?Func=fullte>
- حوار مع ممدوح عمر رئيس مصلحة الضرائب في جريدة أخبار اليوم، عدد ٧ سبتمبر ٢٠١٣.
- الخولى، أحمد، "القانون ١١ لسنة ٩١ في ميزان الضريبة على القيمة المضافة"، كتاب أعمال المؤتمر الضريبي الثامن عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، يونيو ٢٠١٢.
- سالم، أحمد، " استراتيجية بحث الحيوية فى موازنة الدولة لعام ٢٠١٠/٢٠٠٩ بتطبيق موازنات البرامج والأداء مع الجودة الشاملة"، جريدة المال يوم ١٧/٥/٢٠٠٩ .
- السالوس، طارق، "ضوابط ضريبة القيمة المضافة- مقدمة لعلاج المشكلات العملية لضريبة المبيعات في مصر"، كتاب أعمال المؤتمر الضريبي السادس عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، المجلد الثالث، ٢٧-٢٩ يونيو ٢٠١٠.
- سعد الدين، إبراهيم وإبراهيم العيسوى، "تجربة مصر مع القطاع العام والقطاع الخاص"، القطاع العام والخاص فى الوطن العربى، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، لبنان، ١٩٩٠.
- الشافعى، جلال، "دراسة مقارنة للضريبة على القيمة المضافة ونظام مقترح لتطبيقها بصورة شاملة في مصر"، كتاب أعمال المؤتمر السابع عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، المجلد ٤، ٥-٧ يوليو ٢٠١١.

- الشافعي، جلال، "إطار مقترح لتطوير النظام الضريبي المصري ليتواءم مع الحالة الاقتصادية الحالية"، **كتاب أعمال المؤتمر الضريبي الثامن عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب**، يونيو ٢٠١٢.
- شحاته، عبدالله، وصالح الشيخ، **الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية**، منتدى شركاء التنمية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- الصباحي، نادية. "بحث في قانون الضريبة العامة على المبيعات ومشاكل تطبيقها"، **مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة**، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤.
- عبد الحليم، ريم ، "البيان المالي للموازنة العامة للدولة ٢٠١٤/٢٠١٥ إجراءات تقشفية لمواجهة أزمة على حساب العدالة الاجتماعية"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٠١٤.
- عبد الرحمن، عبد المنعم ، "الضريبة العامة على المبيعات المصرية وإمكانات الأخذ بالضريبة على القيمة المضافة"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم ٢٢، القاهرة، مارس ١٩٩٨.
- عبد الشافي عبد العزيز، فوزي ،"المشكلات التشريعية والضريبية لتطبيق الضريبة على القيمة المضافة"، **كتاب أعمال المؤتمر الضريبي السادس عشر للجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب**، يونيو ٢٠١٠.
- عطا، عبد الحميد. "الضرائب علي الثروة والضرائب علي رأس المال نطالب الرئيس المقبل بإخضاع الثروات لضريبة التركات ورسم الأيلولة"، **جريدة الأهرام**، مايو ٢٠١٢.
- عيد مصطفى، مصطفى. "سياسات المناخ: التأثيرات الاقتصادية والسياسية لضريبة الكربون في أستراليا، **السياسة الدولية**، يناير ٢٠١٢. على الموقع الإلكتروني: <http://www.digital.ahram.org.eg/policy.aspx?serial=780544>
- العيسوي، إبراهيم وآخرون، **مستوى المعيشة: المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحليل، دليل قياس وتحليل مستوى معيشة المصريين**، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ٢١٢، نوفمبر ٢٠٠٨.
- العيسوي، إبراهيم، **الاقتصاد المصري في ثلاثين عاماً**، مشروع مصر ٢٠٢٠، منتدى العالم الثالث، المكتبة الأكاديمية، ٢٠٠٧.

- العيسوى، إبراهيم، "التخطيط ودور الدولة من منظور التنمية الشاملة والمستدامة"، ورقة بحثية قدمت في مؤتمر إصلاح منظومة التخطيط في جمهورية مصر العربية، معهد التخطيط القومى، ٢٠١٢.
- العيسوى، إبراهيم، *الجات وأخواتها*، الطبعة الثالثة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١.
- العيسوى، إبراهيم، *مهوم اقتصادية مصرية*، دار ميريت، القاهرة، ٢٠٠٤، الفصل الرابع.
- العيسوى، إبراهيم، *التجارة الإلكترونية*، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ص ١١٥ - ١٠٩
- العيسوى، إبراهيم، *تجديد علم الاقتصاد - نظرة نقدية إلى الفكر الاقتصادي السائد وعرض لبعض مقاربات تطويره*، قضايا التخطيط والتنمية، العدد ٢٣١، معهد التخطيط القومى، القاهرة، يونيه ٢٠١٢.
- فرغلى حسن، أحمد، وآخرون، *النظام المحاسبى الموحد*، جامعة القاهرة، كلية التجارة، ٢٠٠٣.
- مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، *تقرير اللجنة عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة عن عام ٢٠٠٧/٢٠٠٠*، القسم الثانى عن الهيئات الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربى، ٢٠٠٨.
- مجلس الشعب، لجنة الخطة والموازنة، *تقرير اللجنة عن الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة عن عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩*، القسم الثانى عن الهيئات الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربى، ٢٠٠٩.
- محمد على، سيد عطيتو، "أهم المشكلات التطبيقية للضريبة على المبيعات - الحلول واتجاهات التطوير"، مؤتمر مشكلات تطبيق ضريبة المبيعات وإمكانية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة، مركز البحوث والمعلومات بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٤.
- محمود مرسي، حامد، "الضريبة العامة على المبيعات وعدالة توزيع الدخل في مصر عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥"، مصر المعاصرة، العدد ٤٨٨، أكتوبر ٢٠٠٧.
- معهد التخطيط القومى والبنك الدولى، *موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء*، القاهرة، مارس ٢٠٠٢.
- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، "ندوة موازنة الأداء والبرامج"، القاهرة، ١٩٩٧.

- نعمان نوفل، محمد. "اقتصاديات التغير المناخي: الآثار والسياسات"، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، سلسلة اجتماعات الخبراء (ب)، العدد رقم (٢٤)، ٢٠٠٧. على الموقع الإلكتروني للمعهد العربي للتخطيط: http://www.arab_api.org
- هيكل، حسن. "العدالة = ضريبة على الثروة"، *المصري اليوم*، مايو ٢٠١١.
- وزارة البيئة، "تقرير حالة البيئة في مصر ٢٠١٣"، إصدار ٢٠١٥. على الموقع الإلكتروني لوزارة البيئة: <http://www.eeaa.gov.eg>
- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي للدولة لعامي ٢٠٠٩/٢٠٠٨ و ٢٠١٣/٢٠١٤.
- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، سبتمبر ٢٠١٤.
- وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقارير المتابعة، أعداد مختلفة.
- وزارة المالية. البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥. يونيو ٢٠١٤.
- وزارة المالية، التقرير الإحصائي السنوي للهيئات العامة الاقتصادية، ٢٠١٤.
- وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع موازنة العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥. غير منشور.
- وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.
- وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.
- وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة اتحاد الإذاعة والتلفزيون عن العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤.
- وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئة العامة للبترول عن العام المالي، سنوات مختلفة.
- وزارة المالية، "البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة، سنوات مختلفة.

ثانياً: مراجع باللغة الإنجليزية

- Afonso, A., Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "*Public Sector Efficiency: An International Comparison*", European Central Bank Working Paper, N.242, July 2003.
- Anderson Bary, OECD, *Performance Budgeting :A Users Guide. International Conference on Performance Budgeting*, Mexico City, Mexico, 2008.

- Andrews, Mathew, *Beyond "Best Practice" and "Basics First" in Adopting Performance Budgeting Reform*, Public Administration and Development 26 (2006).
- Angelopoulos, K., Apostolis Philippopoulos, and Efthymios Tsionas, *"Does Public Sector Matter? Revisiting The Relation Between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample"*, University of Glasgow, United Kingdom, January 2008.
- Arizti, P., Brumby J., Manning N., Sendero Witsch, R., Thomas T., eds., *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. World Bank, Washington D.C. 2010 [Org//lacpublicsector.org](http://lacpublicsector.org)
www.Worldbank.org
- Artus, P. *"What can be expected from the Social VAT?"*, Flash Economics, Economic Research, no. 10, 5 Jan. 2012, www.natixis.com
- Becker, D., *"Public Sector Efficiency and Inter-jurisdictional Competition, An Empirical Investigation"*, Thünen-Series Of Applied Economic Theory, Working Paper No.101, Institut für Volkswirtschaftslehre, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock, 2008.
- Bird, R. and E. Zolt, *Introduction to Tax Policy Design and Development, a draft for a course on practical issues of tax policy in developing countries*, 28 April - 1 May, 2003, www.siteresources.worldbank.org/INTRA/Resources.
- Brauning, Dieter. *Income and wealth taxes in the euro area. An Initial Review. Deutsche Bank, Research Briefing*, European Integration. August 2012.
- Bruha, P. *Introduction to Wealth Tax in Brazil. The Brazil Business*, September 2014.
- Burt Perrin, *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*, IBM Center for The Business of Government and World Bank. 2006.
- Carling, R., *Tax earmarking-Is it good practice?*, The Center for Independent Studies(CIS), CIS Monograph no. 75, 2007, www.cis.org.au
- CASCADE *Performance – Based Budgeting Software TM/* Strategisys. [http:// Strategisys.com/software](http://Strategisys.com/software)
- Chan, S. & Mohd Zaini Abd Karim, *"Public Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence From Selected East Asian Countries"*, Economic Anals, Vol.LVII, No. 193, April-June 2012.
- Chang. Ha- Joon, *"State- Owend Enterprises Reform"*, UN, DESA, Ploicy Notes, New York, 2007, at

http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

- Charlet. A, and J. Owens, "*An international perspective on VAT*", Tax Notes International, vol. 59, no. 12, 20 Sept. 2010, www.oecd.org/tax/consumption
- Chatalova, N., and Chris Evans. *Too rich to rein in? The under-utilised wealth tax base*. eJournal of Tax Research Volume 11, Number 3 December 2013 Special Edition: 10th Anniversary Edition.
- Chris Evans. "*Wealth taxes: problems and practice around the world*." Briefing Paper. Centre on Household Assets and Savings Management CHASM. April 2013.
- CLEAR Regional Center for Learning on Evaluation and Results, CLEAR Training Materials, *Performance-Based Budgeting Manual* clear-la.cide.edu
- Collier, P., "*Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid*", Center For The Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, June 16, 2005.
- Commonwealth Secretariat, *Guidelines for Public Financial Management Reform*. Marlborough House, London, Uk.p.vii.
- Crawford. I, M. Keen, and S. Smith, *Value added tax and excises, in The Mirrlees Review*, Ch.4, Institute of Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch.4.pdf
- Cristine Terresa, *Government Performance : Lessons and Challenges, in OECD Journal on Budgeting* , Vol.5, No. 1, OECD2005.
- Cristine, Terresa. ed., *Performance Budgeting in OECD Countries* , OECD 2007.
- De la Croix, D. & Clara Delavallade, "*Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions*", Economics of Governance, N.10, 2009.
- De Silva, Migra, *What is MTEF and Why It is Important?* : A Brief Overview, World Bank Institute . [www. Cafrad . org/Workshops /Tanger 21-23.../Session 4-2.pdf](http://www.Cafrad.org/Workshops/Tanger21-23.../Session4-2.pdf)
- Delorme, P. and Olivier Chatelain, "*The Role and Use of Performance Measurement Indicators*", Policy Steering, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011.
- Deutch, R., *The pros and cons of value added taxes*, 13 May 2010, www.rodnideutch.blogpost.com.
- Devarajan, S., Tuan Minh Le, Gael Raballand, "*Increasing Public Expenditure Efficiency in Oil-Rich Economies*", World Bank, Policy Research Working Paper, N. 5287, April 2010.

- Didwania, P. *Wealth Tax in India: An Insight*. Mondaq, 29 April 2014.
- Ebrill. L, et al., "The allure of the value-added tax", *Finance and Development*, vol. 39, no. 2, June 2002.
- Economic Freedom Network, "*Economic Freedom of the world Annual Report*", The Fraser Institute, Different Issues.
- Emran. M, and J. Stiglitz, "On selective tax reform in developing countries", *Journal of Public Economics*, no. 89, 2005.
- Erick Lachapelle and Sustainable Prosperity, *The Hidden Factor in Climate Policy: Implicit Carbon Taxes, Policy Brief, Sustainable Prosperity* (SP), Feb. 2011.
- ESCWA, Expert Group Meeting- *External Peer Review for the Draft of the Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2012-2013*, Tunis, 15 May 2013, Ch. 3, pp. 31-34.
- European Commission, Economic Policy Committee, "*The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion*", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007.
- European Union, *Taxation and Customs Union*, www.europa.eu.
- European Union, *VAT rates applied in the member states of the EU*, 15 July 2013, www.ec.europa.eu
- Evans D., Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy A. Lauer, "*The Comparative Efficiency of National Health Systems in Producing Health: An Analysis on 191 Countries*", World Health Organization, GPE Discussion paper, N.29, 2000.
- Evans, D., Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy Lauer, "*Comparative Efficiency of National Health Systems: Cross National Econometric Analysis*", *The Flagship General Medical Journal (BMJ)*, Vol. 323, 11 Aug. 2001.
- Fay. M, and others, *Decarbonizing Development, three Steps to a Zero-Carbon Future*, World Bank Group, 2015.
- Filmer, D. and Land Pritchett, "*The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?*", *Social Science & Medicine*, N.49, 1999.
- Folscher, Alta, Roundtable discussion 3: *Entrenching performance measures in the budget process. 8th Annual Seminar: Budgeting for results, Moving Towards Performance Budgeting*, May 2012. Kisi.edu.tr
- Gandhi, J.c. *Taxes - Their Macroeconomic Effects and Prospects for Global Adoption*, IMF, WP/98/73, May 1998.

- Glennerster Howard. “*Why was a wealth tax for the UK abandoned? Lessons for the policy process and tackling wealth inequality.*” London School of Economics, Department of Social Policy and Centre for Analysis of Social Exclusion. 2012.
- Global Property Guide. India. *Inheritance tax and law*, February 5 2014.
- Grigoli, F. and Eduardo Ley, “*Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending*”, IMF Working Paper, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012.
- Gupta, S. and Marijn Verhoeven, “The efficiency of government expenditure, Experiences from Africa”, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 23 (2001), North Holland, 4 May 2001.
- Haddas. E, “*Too big an idea*”, 18 Jan. 2012, www.breakingviews.com
- Hager, Greg, Hobson, Alice and Wilson Ginny, *Performance – Based Budgeting: Concepts and Examples*, Research Report no.302. www.Irc.Ky.gov/Ircpubs/RR302.pdf
- Hassanin, Medhat and Abdel Hamid, Doha, “Results –Oriented Budgeting in Egypt”, in *Interdisciplinary Journal of Research in Business*, Vol. 2, Issue. 9, 2013
- Hauner, D. and Annette Kyobe, “*Determinants of Government Efficiency*”, IMF Working Paper, WP/08/228, International Monetary Fund, Washington, September 2008.
- Herrera, S. and Gaobo Pang, “*Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*”, World Bank, May 2005.
- Hooper, P. and K. Smith, “*A value-added tax in the U.S. :An argument in favor*”, *Business Horizons*, vol. 40, May-June 1997, pp. 78-83, www.econbiz.de.
- Hwang, J. & Sacit Hadi Akdede, “The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis”, *The Social Science Journal*, N.48, 2001.
- Ikhsan. M, et al., “Indonesia's new tax reform: potential and direction”, *Journal of Asian Economics*, no. 16,2005 pp. 1029-1046,www.sciencedirect.com.
- IMF, OECD, UN, and World Bank Working Group Supporting the Development of More Effective Tax Systems, *A Report to the G-20 Summit held in France in 2011*, p.11, www.imf.org/external/np
- IMF. *Tax Law Design and Drafting*. Vol 1. 1996. Chapter 10:*Taxation of wealth*.
- IMF.” Taxing Times”. *Fiscal Monitor* ,IMF, October 2013.

- Information and insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The **Government Performance and Results** Act. [http://Strategisys. Com/gpra](http://Strategisys.Com/gpra)
- International Labor Office (ILO), "**Educational Attainment and Illiteracy (KILM 14)**", in "**Key Indicators of the Labor Market**", Geneva, 2003.
- International Tax Dialouge, The First Global Tax Conference, Rome, 2005, www.itdweb.org/VAT conference, Lucerne Conference..
- James, S., " The contribution of behavioural economics to tax reform in the U.K.", **The Journal of Socio- Economics**, no.41, 2012. www.elsevier.com/locate/soceco
- Jarasuriya, R. and Quentin Wodon, "**Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators**", Munich Personal RePEc Archive, MPRA Papers, N.11183, June 2003.
- Karl, T., "**Ensuring Fairness: The Case For a Transparent Fiscal Social Contract**", Initiative for Policy Dialogue (IPD) Working Paper Series, Columbia University, Sep.2006.
- Kauffmann ,D., Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", **Finance & Development**, Vol. 37, N.2, June 2000.
- Keen. M, "VATs, tariffs,and withholding: Border taxes and informality in developing countries", **Journal of Public Economics**, vol. 92, 2008, p. 1893, www.elsevier.com/locate/econbase
- Keen. M, and B. Lockwood, The Value Added Tax: Its Causes and Consequences,**IMF Working Paper**,no. 183,July 2007.
- Keen. M, Taxation and Development -Again, **IMF Working Papers**, no. 220, IMF, Sept. 2012, p. 18.
- Keen. M,The Anatomy of the VAT, **IMF Working Paper**, no. 13/111, May 2013.
- Keen. M,VAT Attacks!, **IMF Working Papers**, no. 142, June 2007, p.12.
- Keen, M., Targeting, Cascading and Indirect Tax Design, **IMF Working Paper**, no. 13/57, Feb. 2013, p. 5.
- Kononova. V., and J. Whalley, **Recent Russian Debate on Moving from VAT to Sales Taxes and its Global Implications**, NBER Working Paper no. 15615, Dec. 2009.
- Kosby, T., MOF, Malaysia, **A Short Introduction to the Malaysian Budgeting System** . [www.opi.ning.com/files/..btpqy.../ ShortpaperonMBSCop- Africa. doc](http://www.opi.ning.com/files/..btpqy.../ShortpaperonMBSCop-Africa.doc).
- KPMG, **KPMG's Global Transfer Pricing Review, Egypt**. April 2013.

- Kuzek, Jody, Rist Ray, *Ten Steps to a Results- based Monitoring and Evaluation System*, World Bank, Washington, D.C.2004, <https://openknowledge.worldbank.org>
- Le Cacheux, "Social VAT: Is it anti-social?", 9 Jan. 2012, Ofce, *The collective blog of the French Economic Observatory*, www.vivanteurope.org.
- Le, T. M. *Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues*, World Bank, Papers for World Bank course on practical issues of tax policy in developing countries, 2003, www.worldbank.org.
- Lucerne Conference Communique , www.oecd.org/tax/consumption-tax/....,
- McDonnell. T.A., *Wealth Tax: Options for its Implementation In the Republic of Ireland*. Nevin Economic Research Institute, NERI Working Paper Series No.6, September 2013.
- McNeil, S., Qiang Li, and Michelle Oswald, "*Developing an Infrastructure Index: Phase I*", University Of Delaware University, Transportation Center (UDUCD), April 2010.
- Metcalf Gilbert. E, and David Weisbach, "The Design of a Carbon Tax", *Harvard Environmental Law Review*, Vol.33, 2009.
- Michael. J, Earmarking state tax revenue, *Policy Brief, Minnesota House of Representatives*, House Research Department, July 2012, www.house-mn/hrd.
- Mihaiu, D. and Opreana Alin, "The Public Sector Efficiency From Perspective of The Corruption Phenomenon", *Revista Economica*, No. 65:1, 2013.
- Mkandawire, T. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, UNRISD, Social Policy and Development Programme Paper, no. 23, Dec. 2005
- Moore, M., "Revenues, State Formation, and The Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review* (IPSR), Vol. 25, N. 3, 2004.
- *Moscow Times*, 12 May 2012.
- Murray, C., J. Kreuser, and W. Whang, "*Cost-Effectiveness Analysis and Policy Choices: Investing in Health Systems*", Bulletin of World Health Organization, N.72 (4), WHO, 1994.
- Navin B., Guide to *Performance – based Budgeting*, in, CGG Collected Working Papers : 2003, Vol.2, 2003. www.Journalskripsi.net.
- Navin, B., "*Guide to Performance-based Budgeting*", CGG Collected Working Papers, Centre For Good Governance (CGG), Vol. 2, 2003.

- New York Times. *Rejection of Deposit Tax Scuttles Deal on Bailout for Cyprus*. March 19, 2013.
- OECD Observer, "*Consumption Taxes- The Way to the future?*", OECD Policy Brief, Oct. 2007, www.oecd.org.
- OECD Policy Brief, Performance Budgeting: A Users Guide : OECD Observer 2008.
- OECD, "*Education at a Glance: OECD Indicators*", 2000.
- OECD, Aid Effectiveness 2011: *Progress in Implementing The Paris Declaration* – Volume 11 Country Chapters : South Africa .
- OECD, *Consumption Tax Trends- 2008 Edition*, www.oecd.org/ctp.
- OECD, Economic /Fiscal Instruments: Taxation (i.e., Carbon/energy), Working Paper no. 4, 1997.
- OECD, *Environmentally Related Taxes in OECD Countries*, Issues and Strategies, 2001.
- OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries* . OECD, 2007. Sitesources . world bank . org.
- OECD, Public Governance and Territorial Development, Public Management Committee, Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: *Summary of the 5th annual meeting of SBO Network on Performance and Results*, 2008.
- Parry Ian, Chandara Veung, and Dirk Heine, *How Much Carbon Pricing Is in Countries` own Interests?* The Critical Role of Co-Benefits, IMF, WP/14/174, September 2014.
- Parry Ian, Dirk Heine and others, *Getting energy Prices right: from Principle to Practice*, IMF, July 2014.
- Piketty. T., *Capital in the Twenty-First Century*. Translated by Arthur Goldhammer. Harvard University Press, April 2014.
- PRIF, Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), "*Pacific Infrastructure Performance Indicators*", Working Document, September 2011.
- Public Governance and Territoial Development, Public Management Committee, *Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results* Oct. 2008.
- Public Governance and territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Working Party of Budget Officials, *Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility, 8th Annual Meeting on Performance and Results*, OECD Conference Center, Paris 2001.

- Ragab, Adla, and Hisham Fouad, "**Roads and Highways in Egypt, Reform For Enhancing Efficiency**",The Egyptian Center For Economic Studies, ECES Working Paper N.152, December 2009.
- Rajkumar, A. & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", *Journal of Development Economics*, N. 86, 2008.
- Rivers, N. *The Case for a Carbon Tax in Canada*, Canada 2020, November 2014.
- Robinson, Marc and Last Duncan, *A Basic Model of Performance – Based Budgeting, IMF Technical Notes and Manuals* 09/01/2009 .
- Robinson, Marc and Brumby Jim, *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, IMF Working Paper WP/05/210. 2005 .
- Saitta, A., " *Standardization vs. Normalization*", Data Mining Research, July 2007.
- Schick, A., 1998, *Why Most Developing Countries Should Not Try New Reforms*, World Bank New Zealand Research Observer, Vol.B, No.1. c:/ document & settings/WBI 2009/My Documents/35732 NZ Reforms nz-ref.doc
- Schiff A., John Small, and Matthew Ensor, "*Infrastructure Performance Indicator Framework Development*", National Infrastructure Unit, New Zealand Treasury, 2013.
- Schuyler M, "*The Impact of Piketty’s Wealth Tax on the Poor, the Rich, and the Middle Class*", Tax Foundation. Special Report , No. 225, October 2014.
- Seth, Dilasha. Economists say inheritance tax preferable to super-rich tax. New Delhi, January 13 2013.
- Shah, Anwar(ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions, Public Sector Governance and Accountability Series*, World Bank, Washington D.C., 2007. www. Unicef . Org/socialpol .
- Silvrman Howard, *OECD Report on Energy and Carbon Taxes*, 2 February 2013.
- Strategisys , Information and insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, *The Government Performance and Results Act*. Strategisys . Com/omb – part .
- **Strategisys, Performance – Based Budgeting/Strategisys** . <http://Strategisys.com/pbb>
- Sujjapongse, S. "Tax Policy reform in Asian countries : Thailand perspective ", *Journal of Asian Economics*, no.16,2005,p.1023.

- Suryadarna, D., "**Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia**", March 2008.
- Tandon, A., Christopher Murray, Jeremy Lauer, and David Evans, "**Measuring Overall Health System Performance For 191 Countries**", World Health Organization, GPE Discussion Paper Series, N.30.
- Tanzi, V. and Ludger Schuknecht, "**Public Spending in The 20th Century, A Global Perspective**", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2000.
- Teuchert, M. **Wealth tax will drive rich out of SA** – expert. 2014
- The Economist, "The VAT of the land", **The Economist**, 3 May 2012, www.economist.com
- The World Bank, **Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation**, Washington, D.C., June 2004 .
- Tutud, The great white-tax debate – '**Rich should pay wealth tax**' Tutu. August 2011, www.citypress.co.za/columnist.
- United Nations Development Programme & Institute of National Planning, **Egypt Human Development Report**, Egypt, Different Issues.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), **The Education For All Global Monitoring Report**, Different Years.
- US GAO (USA Government Accountability Office) , **Value –Added Taxes, Lessons learned from other countries on compliance risks, administrative costs, and transition**, April 2008,p. 18, www.gao.gov
- Van de Sijpe, N. & Glenn Rayp, **Measuring and explaining government inefficiency in developing countries**, Proceedings of the German Development Economic Conference, Research Committee Development Economics, N.25, Germany, 2005.
- Victoria Transport Policy Institute, Carbon Taxes, "**Tax What You Burn, Not What you Earn**", 4 June 2010.
- **Wikipedia, Performance-based Budgeting**, at http://en.wikipedia.org/wiki/performance-based_budgeting,
- World Bank Group, Carlton University, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, **International Program for Development Evaluation Training (IPDET)**, Ottawa 2002.
- World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Anchor Public Sector Group (PRMPS), **Comparative Study : Lessons Learnt From 16 Developing and Developed Countries Performance Budgeting and Management**, World Bank, Washington D.C., 2005.

Site resources: World Bank. Org/INTPRS1/Resources/383606-1106667815039/Pbm-16countries-main.Pdf.

- World Energy Council, " *Pricing Energy In Developing Countries*". London. , June 2001.
- World Health Organization (WHO), " *Health Systems: Improving Performance*", World Health Report, 2000.
- World Health Organization (WHO), " *World Health Statistics*", Different Issues.
- ZHAO, Yu-Huan, *The study of Effect of Carbon Tax on the International Competitiveness of Energy-Intensive Industries : an Empirical Analysis of OECD 21 Countries, 1992-2008*, Energy Procedia, no.5, 2011. On website: [http:// www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).
- Zhenxiang. W., Li Weijuan and Wang Ti, *the Impacts and Countermeasures of Levying Carbon Tax in China under Low-Carbon economy,2011*. On website: [http:// www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).
- Zhixinand. Z., and Li Ya, " *The Impact of Carbon on Economic Growth in China* ", *Energy Procedia*, Vol. 5, 2011. On website: [ww.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

ثالثاً: مواقع الكترونية

- en.wikipedia.org/wiki/carbon_tax
- En.wikipedia.org/wiki/carbon_tax
- Faculty.Ksu.edu.sa/sirhan/pagss/essays.aspx
- <http://www.chacha.com/question/what-is-the-cap>
- <http://www.chacha.com/question/what-is-the-cap>.
- <http://www.finitecarbon.com/about/fag.html>
- <http://www.finitecarbon.com/about/fag.html>
- <http://www.soyouwanna.com/cap-trade-system>
- <http://www.soyouwanna.com/cap-trade-system>,
- [http:// www.aph.gov.au/library/pubs/climatechange/index.htm](http://www.aph.gov.au/library/pubs/climatechange/index.htm)
- <http://taxfoundation.org/>
- <http://www.al-iqtisad.net> and <http://www.ahram.org.eg>
- <http://www.bsic.gov.eg/>.
- <http://www.canberratimes.com.au/act-news/china-to-have-carbon-tax-and-ets-by-2020-20131010-2vbpp.htm>
- http://www.ctv.ca.ctvnews/specials/20080609/carbon_tax
- http://www.ctv.ca.ctvnews/specials/20080609/carbon_tax .
- http://www.env-econ.net/carbon_vs_capandtrade.htm
- http://www.env-econ.net/carbon_vs_capandtrade.html
- <http://www.enviroment.about.com/od/carbontaxfag/f/what->

- <http://www.environment.about.com/od/carbontaxfag/f/what-is>
- <http://www.heritage.org/research/commentary/2015/2/obama-estate-tax-plan-die-once-get-taxed-twice>.
- <http://www.petroleum.gov.eg>.
- <http://www.skynewsarabia.com/web/article/691018>
- <Suite.io/Catherine-aubrecht/3tw52mp>
- <Suite.io/Catherine-aubrecht/3tw52mp>
- www.business-standard.com/article/economy-policy/economists
- [www.en.wikipedia.org/wiki/ Value Added Tax ,and](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Value_Added_Tax_and)
- [www.en.wikipedia.org/wiki/Wealth tax](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Wealth_tax)
- [www.en.wikipedia/wiki/Value added _tax](http://www.en.wikipedia/wiki/Value_added_tax)
- www.fin24.com/budget/implications
- www.globalpropertyguide.com/Asia/India/Inheritance
- www.in.reuters.com/article/2014/08/04/brazil-election-neves
- www.in.reuters.com/article/2014/08/04/brazil-election-neves
- www.incometaxindia.gov.in/Pages/acts/wealth-tax-act.aspx
- www.interscience.com
- [www.itdweb.org/VAT Conference](http://www.itdweb.org/VAT_Conference)
- www.mondaq.com/india/309916/property+taxes/wealth
- www.nytimes.com/2013/03/20/business/global/cyprus-rejects-tax-on-bank-deposits.html
- www.oecd.org/ctp/beps.htm
- www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/
- www.thebrazibusiness.com
- www.wikipedia.org/wiki/Social-VAT