بعض قضايا إصلاح المالية العامة فى 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 إبراهيم حسن العيسوي
أ.د هدى محمد صبحي
أ.د سهير إبراهيم أبو العينين
أ.د نيفين كمال حامد
د. هبه محمود الباز
د. أحمد عاشور عبد الله

٢٠١٦

قائمة المحتويات

المحتويات	رقم الصفحة
تعريف موجز بالمؤلفين	٤
تقديم (١): أ.د. عبد الحميد القصاص – رئيس المعهد	٥
تقديم (٢): أ.د. علاء زهران – مدير مركز دراسات السياسات الكلية	٦
توطئة: أ.د. إبراهيم العيسوي– منسق فريق عمل كراسات السياسات	٧
ملخصات الفصول باللغة العربية	٩
الفصل الأول : الانتقال من الضريبة العامة على المبيعات إلى الضريبة على القيمة المضافة في مصر	١٧
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	
الفصل الثاني: الضريبة على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية المفاهيم وإمكانيات ومشكلات التطبيق في مصر	٦٢
مقدمة	
الضريبة على الثروة: المفاهيم والأهداف والتطور التاريخى	
الجدل حول الضريبة على الثروة فى الأدبيات	
تجارب بعض الدول فى فرض ضرائب على الثروة	
هيكل النظام الضريبى فى مصر وموقع ضرائب الثروة فيه	
تعديلات مقترحة فى الضرائب على الثروة فى مصر	
الخلاصة	
الفصل الثالث: إمكانية تطبيق ضريبة الكربون في مصر	٩٣
مقدمة	
١- ماهية ضريبة الكربون	
٢- الأساس الاقتصادى لفرض ضريبة الكربون	
٣- علاقة ضريبة الكربون بالضرائب الأخرى على الوقود	
٤- دوافع فرض ضريبة الكربون	
٥- الآثار المتوقعة لفرض ضريبة الكربون	

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

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 ومتخذى 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 الإصدارت في سلسلة كراسات السياسات، وأن تتواصل إسهامات المعهد من خلالها ومن خلال الإصدارات الأخرى للمعهد، في تقديم الرأي العلمي لمتخذي 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 التى 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 ومتخذي 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 العيسوى– 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 الأولي 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 وإمكانيات ومشكلات تطبيقها في مصر، وقضية الضريبة على الكربون وإمكانيات 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 للبترول. 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 أبدوا 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 بتنقيح 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 بتنقيحها، 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 لعيب 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 واشنطون 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 تقييما 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(قيمية– عينية) ، وإحلال جدول بالخدمات المعفاة محل الجدول(٢)، مع تعميم الخصم الضريبي لكونه من المبادئ الأساسية ل ض.ق.م.