

# الحوكمة فى الموازنة العامة للدولة فى ظل سياسات الإصلاح المالى والضريبي

الباحث / جمال احمد عواد بدر

## مقدمه

الحوكمة Governance فكرة و اصطلاحاً شاع استخدامها بشكل واسع مع بداية عقد التسعينات من قبل المنظمات الدولية كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية نتيجة لقصور الإدارات الحكوميه ( القطاع الحكومي ) عن تحقيق ذلك بفاعلية و كفاية كافيتين .

كما ان فكرة و منهجية الحوكمة غدت في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي علي قدر كبير من الأهمية للدول ، سواء المتقدمة أو النامية علي حد سواء ، لتحقيق طموحات المواطنين فيها بتوفير التنمية الشمولية و ادامتها ، الا ان الامر اصبح اكثر احاحاً علي الدول النامية بشكل خاص ، نتيجة للتحديات العالمية و الإقليمية وقد أرتبط كل ذلك بالمتغيرات التالية .

( العولمة ، التجاره العالمية الحره ، الأسواق التجارية المفتوحة ، سرعة انتشار المعلومات ، التهديدات الأمنية)، و المحلية ( التنافسية ، تشجيع الاستثمارات الخارجية و الداخلية ، الفقر ، البطالة ، الامن ) .

لذا أصبح التزام الدول النامية بمنهجية الحوكمة الحكوميه الجديد Good governance أمراً في غاية الأهمية ، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل أدوار الإدارة الحكومية و القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني ، من خلال حل المشاكل و التشارك لاعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسني تحقيق المجتمعية ذات الكفاية و الفاعلية و الاستجابة للمواطنين و طموحاتهم وفق ما تركز عليه الحوكمة الجيدة من مميزات تعكس الشفافية و المساءلة والتشارك في تحمل المسؤولية و المشاركة في رسم السياسات و تعزيز دولة القانون و اللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين وذلك ضمن ميزات اخري كثيره .

مشكله البحث :-

يسير الموقف في مصر في خطوات عدة تم اتخاذها على مدار الفترة الماضية في سبيل اصلاح

مؤسسات الموازنة العامة وإدارة مالية الدولة. ويرغم تلك الإصلاحات لا يزال هناك تحديات واسعة في هذا

السياق، وذلك على النحو الذى يضع مالية الدولة في مواجهة العديد من المخاطر وتحديات الاستدامة من ناحية ، ويحد من كفاءة الدور الذى تلعبه الموازنة العامة باعتبارها أداة الدولة الأساسية في ضبط وتعزيز مسار التنمية والنمو في المجتمع من ناحية أخرى . وتتجلى تلك التحديات بشكل واضح في سياسات وبرامج الإصلاح المفتوح المطبقة في الاقتصاد المصرى والتي أصبحت تكلفتها تشكل عبئاً واضحاً على موازنة الدولة، فضلاً عن الضعف الواضح في قدرة تلك السياسات على تحقيق الأهداف المرجوة من وراءها ومشكله البحث هنا هي في كيفية عرض المخاطر ومدى كفاءه دور الموازنه العامه للدولة بعد إصلاحها عن طريق الحوكمه وبرامج الإصلاح الضريبي كأهم عنصر من عناصر النظام المالي.

#### أهمية الدراسة:

تأتى أهمية الدراسة الحالية لتحليل العلاقة الترابطية بين مفهوم الحوكمة ومؤسسات الموازنة العامة للدولة وما أضافه هذا المفهوم من قيم يكون من شأنها احداث النقلة النوعية المطلوبه في أداء تلك المؤسسات عن طريق الإصلاحات الماليه والضريبيه على النحو الذى يدفع مسار التنمية المستدامة في المجتمع. كما تاتى أهمية تحديد المسارات التي من خلالها يمكن لحوكمة الموازنة نشر قيم الحوكمة الرشيدة في تلك المؤسسات لاحداث تلك النقلة المطلوبة .

ومن ثم فاذا كانت الغاية الأساسية لفكره الحوكمة هي محاربة الفساد فان سياسات وبرامج الإصلاح المالي والسياسات الضريبيه هي من أهم القنوات التي تتجلى فيها ممارسه الفساد بشتي صورته واشكاله .

أهداف الدراسة :

تستهدف الدراسة بيان مدى تطبيق حوكمة الموازنة العامة للدوله على الحالة المصرية خاصة فيما يتعلق بكل مشاكل عجز الموازنه وما هي السياسات والبرامج المطلوبه لمعالجه هذا العجز وهو الهدف الذى سوف تسعى الدراسة لتحقيقه من خلال استعراض عدة محاور على النحو التالى :

اولا: التأصيل النظرى لمفهوم الحوكمة وتوضيح طبيعة وأبعاد العلاقة الترابطية بين هذا المفهوم وبين الموازنة العامة للدولة .

ثانيا : توضيح القيم والمعايير التي تكفل إرساء الحوكمة الرشيدة في مؤسسات الموازنة العامة للدولة .

ثالثا : التعرف على واقع الحوكمة في مؤسسات الموازنة العامة في مصر وبيان اهم التحديات التي تواجه إرساء الحوكمة الرشيدة في تلك المؤسسات وسبل الإصلاح المختلفة في هذا الشأن .

رابعا : رصد وتحليل ابعاد السياسات الماليه والضريبيه والتحديات التي تواجهها وسبل اصلاحها .

منهج الدراسة :

تعتمد الدراسة بالاساس على المنهج الوصفى والمنهج الاستقرائي في إستقراء أبعاد وأفاق العلاقة

الترابطية بين مفهوم الحوكمة والموازنة العامة والذي يعتمد على حزمه واسعه من البيانات والمعلومات

الماليه والاقتصاديه والكلية والجزئية فى رصد واقع الحوكمة في الموازنه العامه للدوله وبيان تحدياتها

وأيضاً في تحليل سياسات الإصلاح الضريبي . كما تستخدم المنهج الاستنباطي في التوصل الي القيم والمحددات التي تكفل رشاده الحوكمه في الموازنه العامه للدوله ،وتوضيح الآثار المختلفه المترتبه علي تحديات الحوكمه في هذا الشأن .

### خطه الدراسة :

تحقيقاً للهدف الاساسى للدراسة ياتى اطارها شاملا اربعة فصول رئيسية بخلاف المقدمة والخاتمة .

ففي الفصل الأول : نتعرض للحوكمه ومفهومها وابعادها والأسباب التي أدت الي الاحتياج لها كفكره ومصطلح وتعريف مختلفه .

اما الفصل الثاني :فسنقدم فيه دور منظومه الحوكمه من حيث علاقتها بالقطاع الخاص والمجتمع المدني والمشاركه وتأثيرها وقضاياها ومكان وجودها .

ويتناول الفصل الثالث : حوكمة عجز الموازنه العامه للدوله والذي سيقوم بتحليل وتوضيح هذا العجز وأثاره .

وأخيرا الفصل الرابع : ونتناول فيه الإصلاح الضريبي .

## الفصل الاول

### مفهوم وأبعاد الحوكمة

تمهيد وتقسيم :

يتناول هذا الفصل فكره الحوكمة ومدى إهتمام الدول النامية بمنهجية الحوكمة وأطراف الحوكمة ومدى الترابط بينهم كما يتناول أيضا التعاريف المختلفة للحوكمة والحوكمة الجيده وتعرفها وأهدافها كما يتناول هذا الفصل أيضا الأسباب التي أدت الي الاحتياج للحوكمة وقضايا الحوكمة - وسوف نتناول في هذا الفصل ما يلي :

المبحث الأول : ما هيه الحوكمة .

المبحث الثاني :قضايا الحوكمة .

### المبحث الأول : ما هيه الحوكمة

الحوكمة عباره عن مصطلح تم البدء في استخدامه مع بداية عقد التسعينيات كما سبق القول حيث تزايد استخدام هذا المصطلح بشكل واسع في المراحل الاخيرة من عقد التسعينيات وأصبح شائع الاستخدام من قبل خبراء الادارة ، وبشكل خاص من قبل المنظمات الدولية كالبנק الدولي ومشروع الامم المتحدة الانمائي (UNDP) و غيرهما من المنظمات الدولية و الاقليمية و المحلية (١).

وسوف نتناول في المطالبه التاليه التعريف بالحوكمة وذلك في مطلب أول ثم نماذج عن الحوكمه علي مستوى القطاع الخاص في مطلب ثان .

(١)د/حازم محمد عتلم ، منظمه الأمم المتحدة ،دراسه تحليليه في ضوء النظرية العامه للمنظمات الدوليه،والدور الإنمائي مشروع الأمم المتحدة ،مطبوعات الكويت ١٩٩٨ .

### المطلب الأول: تعاريف الحوكمة

بالرغم من أن مصطلح الحوكمة ليس كلمة جديدة . الا ان ظهورها في النقاش حول المؤسسة الاجتماعية يعتبر نسبيا تطورا جديدا . ولعل هذا المصطلح يفتقر أيضا الي الترجمة الدقيقة في اللغات الأخرى . فعلي سبيل المثال تم الترجمة للمصطلح في العربية الي العديد من الكلمات مثل "إدارة الحكم " ، "الحوكمة " ، و " الإدارة المجتمعية " . وجاء في كتاب الماوردي " الاحكام السلطانية و الولايات الدينية و الذي يشير الي ربط حكم السلطة بالسلطان و السلطانية ، وجاءت أيضا في المعجم العربي و الذي ورد فيه لفظ "حوكمة " (١)

وتعني معرفة افضل الأشياء بأفضل العلوم او معرفة الحق لذاته و معرفة الخير لاجل العمل به ، مثلما تعني العلم والتفقه حيث ورد في القرآن الكريم " ولقد اتينا لقمان الحكمة " صدق الله العظيم . كما ورد علي أسنه العرب بأن الحوكمة تعني العدل . وترجم قاموس المورد كلمة Governance بالحوكمة (٢)

### الحوكمة الجيدة (Good Governance)

يمكن القول بأن تعبير وفكرة الحوكمة الجيدة قد تم استخدامها للتعبير عن أهمية وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية والحوكمة من الحالة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الأركان والعناصر الرئيسية المشكلة للحوكمة .

ويمكن القول من جانبنا بأن الحوكمة الجيدة تعكس مناخاً مجتمعياً ديمقراطياً يتفاعل فيه كافة أطراف المجتمع ومكوناتها المؤسسية لتحقيق مستوى معيشي أفضل لكافة أفراد المجتمع على تنوع فئاتهم

ومستوياتهم ، إضافة إلى تعزيز المساءلة والشفافية في الممارسات والإجراءات التي يتم اتخاذها في سبيل تحقيق الغايات النهائية للبرامج والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية الإنمائية ، وايضا بأن الحوكمة ليست مجرد حالة من الشفافية والمساءلة وحكم القانون فقط ، بل هي أيضاً حالة من المشاركة الديمقراطية وحقوق الإنسان(والاتفاق حول مكونات النفقات العامة .

كذلك فإن الحوكمة الجيدة معنية بتفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية المحلية في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات العامة .ومن ثم فإن ترويج الحوكمة الجيدة لا يعنى تقوية قدرات الدولة لتحكم فقط ، بل تعنى أيضاً تجديد روح المشاركة المدنية في كافة مجالات الشؤون العامة وأن مؤسسات المجتمعات المدنية تلعب دوراً هاماً ومصيرياً في تعزيز المشاركة وبناء الثقة وفى تصميم الاهتمامات ووجهات النظر المحلية(١).

فالمجتمع المدنى الصحى والحيوي بإمكانه المساهمة بشكل كبير في تعزيز وتنفيذ سياسات وإجراءات ، يمكنها التحقق والاستفادة من قدرات كل من المؤسسات المدنية ومؤسسات القطاع الخاص في تقديم الخدمات .

ولتحديد التوجه نحو مستقبل أنشطة الحوكمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى حدد خمس أولويات ليتم تصميم برامج لها والتي تشمل :

- دعم للمؤسسات الحاكمة - لتشمل البرلمانات والأجهزة الانتخابية والقضاء ومؤسسات حقوق الإنسان .
- الدعم لتقوية الإدارة الحكومية وإدارة القطاع الخاص .

أما الأمين العام للأمم المتحدة فقد أكد بأن الحوكمة الجيدة لا يمكن فرضها ، سوء من قبل السلطات الوطنية أو المنظمات الدولية . ولا يمكن خلقها بين عشية وضحاها ، إذ أن الحوكمة الجيدة هي إنجاز ونتيجة بحد ذاتها وبدونها - بدون دولة القانون ، والإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياساتها والسلطة الشرعية واستجابة الإجراءات للطموحات - فإن كافة المبالغ المخصصة للتمويل أو للمعلومات لا يمكنها أن تمهد الطريق الكامل ليصل إلى الرخاء .

(١) د. عبد العزيز جميل مخيمر، قياس الاداء المؤسسي للاجهزة الحكومي، الناشر، المنظمه العربيه للتنميه الاداريه -

المطلب الثاني: نماذج الحوكمة على مستوى مؤسسات القطاع الخاص

تركز الحوكمة على مستوى المؤسسات بوضع الآليات اللازمة لوضع السياسات ومتابعة تنفيذها ومعرفة تأثيراتها، مثلما تشرف على السيطرة والرقابة الداخلية لأنظمة المؤسسة وإدارتها ومسئوليتها تجاه المساهمين والشركاء في تلك المؤسسات .

وفي هذا النطاق يمكن النظر إلى عدد من النماذج العالمية والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي

:

١. النموذج الأنجلو - أمريكي Anglo-American :

وفقاً لهذا النموذج وللهيكل التنظيمي للمؤسسة ينتخب الملاك المساهمون مجلس إدارة يتولى الإشراف على أنشطة المؤسسة . وهذا يعني بأن المساهمين يمارسون رقابتهم على المؤسسات الخاصة من خلال مجالس الإدارة والأعضاء الذين يشكلون تلك المجالس. فالمجلس لديه ثلاث وظائف أساسية تتمثل في :

- تمثيل الملاك للمساهمين .
- التوجيه للإدارة .
- الإشراف والمراقبة .

فالمجلس يعين ويشرف على المدراء الذين يديرون شئون المؤسسة اليومية . بينما يقدم النظام القانوني الإطار الهيكلي ، فإن ذوي المصالح المتأثرين في الشركة هم العاملون و الموردون والدائنون . ولكن الدائنين يستطيعون أن يمارسوا حقهم في الحجز على موجودات الشركة . حيث أن السياسة يتم

وضعها من قبل المجلس ويتم تنفيذها من قبل الإدارة ، ويقوم المجلس بالإشراف ومتابعة التنفيذ من خلال أنظمة المعلومات المصاغة لهذه الغاية.

وبما أن المجلس يتم اختياره من قبل المساهمين ، فإن عليه تادية ما يرغب فيه المساهمون من حيث ضمان الكفاية في إنتاج الشركة ، إضافة إلى السيطرة والتحكم في الأداء . وعلى أية حال ، فإنه لا يوجد إجماع في الاتفاق على مدى كفاية وفعالية كلفة النموذج .

## ٢. النموذج الألماني German Model :

يتميز النموذج الألماني للحوكمة لمؤسسات القطاع الخاص بأنه رغم ملكية المساهمين للشركة إلا أنهم لا يفرضون آليات الحوكمة فيها . حيث إن ٥٠% من المجلس الإشرافي يتم انتخابهم من قبل المساهمين بينما الـ ٥٠% الباقون يتم تعيينهم من قبل اتحادات العمال . ينطوي هذا النظام على أن الموظفين والعمال ليسوا فقط معنيين في أمر الشركة أو متأثرين بها ، بل أيضاً لهم ميزة المشاركة في حكمانيتهما ، فهم متساوون في تحمل مسؤولية تنفيذ السياسة لتحقيق الأرباح للمؤسسة . كما أن مجلس الإشراف يعين ويتحكم في مجلس الإدارة التنفيذية .

ففي النموذج الألماني هناك علاقة من خلال التقارير بين المجلسين الإشرافي والإداري . ومن الأمور الهامة في هذا النموذج أن مدير العلاقات العمالية يتم مشاركته في المجلس الإداري التنفيذي كعضو عامل . وفي النتيجة فإن آليات الحوكمة تضمنت مشاركة العمال في المجلس . كما أن البنوك الألمانية تستطيع تملك رأسمال في الشركات ، بعكس البنوك الأمريكية . إلا أنه رغم حصول البنوك الألمانية العالمية كمجموعة على نسبة ٥٤ إلى ٦٤% من الأصوات في عام ١٩٩٢ ، بدون أغلبية مطلقة فليس هناك من دلائل تشير إلى أن البنوك لها سيطرة مؤسسية فعالة نيابة عن المساهمين (١).

(١) أ.د/سلوي شعراوي جمعه، مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع : إشكاليات نظريه - إداره شئون الدولة والمجتمع ، الناشر . مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد ٢٤٩ ، نوفمبر (١٩٩٩) ، ص ص ١٠٨ - ١٠٩ .

## الفصل الثاني

### دور منظومه الحوكمه في تفعيل المشاركة

تمهيد وتقسيم :

نتناول في هذا الفصل دور الحوكمة في تفعيل المشاركة لكل من القطاع الخاص والمجتمع المدني وتوضيح مفهوم المشاركة وقضاياها والاستجابة للمواطن ، وأيضا عرض علاقه المشاركة بالعولمة والقطاع الخاص ، وكيفيه تنميه القطاع الخاص واندماجه مع الحوكمه ومشاركته في التنميه المستدامة ودور الحوكمة الجيده علي القطاع الخاص ، وأيضا دور مؤسسات المجتمع المدني ومشاركته ، وأخيرا الحوكمة وكيفيه تفعيل المشاركة والاليات التي تأخذ بها الحكومة ، والمساءلة والشفافية وذلك من خلال المبحثين التاليين :

### المبحث الأول : مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني

سوف يتناول هذا المبحث تعريف المشاركة ومشاركه القطاع الخاص ، وكذلك علاقه المشاركة بكل من العولمه والإسلام والقطاع الخاص ، والحوكمة الجيده ودور القطاع الخاص والتعرف علي ماهي مؤسسات المجتمع المدني وكيفيه تنميه القطاع الخاص ، وسوف يتم تقسيمه الي المطالب والفروع التاليه:

### المطلب الأول : المشاركة Participation

تعنى المشاركة أخذ جزء من الأمر والمساهمة بالبحث فيه. ولعل السؤال المهم للمهتمين بقضايا الحوكمه ينطوى حول فعالية المشاركة في القضايا المطروحة. فالمشاركة الفعالة تتم عندما يكون لدى أفراد المجموعة الفرصة الكافية لطرح الأسئلة عن إختياراتهم من المخرجات النهائية أثناء عملية اتخاذ القرارات. كما أن المشاركة يمكن أن تتم مباشرة من خلال الممثلين الشرعيين.

ويعتبر العالم النامي الآن في حاجة ماسة لمزيد من المشاركة، من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات الذين يشكلون المجتمع سواء على مستوى المجتمع (الدولة) أو مجموعة الدول في المنطقة أو العالم على نطاق أوسع كما وأن المشاركة الإيجابية والفعالة، تعتبر وكما ذكرنا من المميزات الأساسية

للحوكمة الجيدة، ولعلها الميزة الاستراتيجية التي تؤدي بدورها إلى تحقيق العديد من المميزات والنتائج الهامة التي تعمل الحوكمة لاستثمارها في تحقيق الأهداف النبيلة التي تسعى إليها من إنجازات في تخفيف حدة الفقر والبطالة ورفع مستوى معيشة الأفراد وزيادة نطاق الحرية والديمقراطية والمحافظة على حقوق المواطن وصيانتها، من ضمن نتائج عديدة أخرى .

ولعل زيادة الانتباه لقضايا الحوكمة الجيدة في العقد الأخير يتم تغذيتها من خلال التوجهات العالمية العديدة، والتي نلمسها من خلال فشل إدارة الحكومات الكبيرة ومؤسساتها المعقدة من تقديم المنتجات والخدمات بكفاءة وفاعلية، وبما يتناسب أو يستجيب لرغبات المواطنين وتطلعاتهم، في مواكبة ثورة المعلومات والاتصالات في المجتمعات المختلفة. كذلك فإن التوجهات العالمية تنطوي على أن التنمية الاقتصادية تكون أكثر سرعة وإدامة وعدالة إذا ما كانت تعكس رسالة مشتركة للمجتمع ككل ، وليست مقصورة على فئة بعينها. فمشاركة العامة (المشاركة الشعبية) تساعد على التأكيد بأن القرارات الخاصة بالسياسات العامة وتخصيص الموارد، تعطى الأهمية والأولوية لاحتياجات واهتمامات المواطنين في المجتمع كافة. لذا فإنها تزيد من تهيئة الظروف لإدامة وزيادة فاعلية الاستراتيجيات الإصلاحية .

فالحوكمة الجيدة تعتبر أساسية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة للمجتمع ولعل هذا الأمر يبدو أكثر أهمية وضرورة في المجتمعات النامية .

### المطلب الثاني: مشاركة القطاع الخاص

انطلاقاً من الفهم بأن الحوكمة معنية بشكل أساسي بالتنمية المستدامة في المجتمعات المختلفة على مستوياتها الوطنية **National** ، والإقليمية **Regional** والعالمية **Global** ، وذلك بتكامل الأدوار للإدارة الحكومية والقطاع الخاص والمؤسسات المدنية ومشاركتها الفاعلة لتحقيق التنمية وإدامتها ، فإننا سنبحث في هذا الإطار عن دور القطاع الخاص ومشاركته في تحقيق التنمية وإدامتها .

بداية لابد من الإشارة إلي أن النظام الاقتصادي لأي دولة أو كتلة من الدول يحدد الدور الذي تقوم به الإدارة الحكومية في النشاط الاقتصادي وما ينطوي عليه ذلك في النشاط الاجتماعي ، والذي ينعكس بدوره على دور القطاع الخاص وإسهاماته في المجتمع وعلى سبيل المثال نجد أنه في ظل النظام الاشتراكي يكون دور الإدارة الحكومية واسعاً إلى حد كبير ، والذي يتمثل في تدخلها المباشر والكبير في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وفي النتيجة يكون دور القطاع الخاص هامشياً في التنمية وإدامتها . بينما في النظام الرأسمالي الذي يؤمن بالحرية الاقتصادية واعتماد نظام السوق ، نجد بأن دور الإدارة الحكومية في تحمل مسئوليات التنمية يكاد يكون محدوداً ، وأن دور القطاع الخاص هو الأساس في هذا النطاق ، مقارنة بالنظام الاشتراكي ، كما أسلفنا .

ويمكن القول ، بأن العالم في العقد الأخير من القرن السابق وبداية هذا القرن ، يتجه وبشكل كبير ، نحو اقتصاديات السوق وإعطاء الدور الأكبر للقطاع الخاص من خلال آليات الخصخصة Privatization والحرية التجارية Commercialization وإدخال

دور للمواطنين في القطاع الحكومي ، إضافة إلى تقليص النفقات ودراسة جدواها للمشاريع الخدمائية التي تقوم بها الإدارة الحكومية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية . مثلما يدرك العالم الآن اتساع نطاق الأسواق العالمية المفتوحة في ظل العولمة واتساع نطاق استخدامات تكنولوجيا المعلومات ، والتي تتطلب التنافسية العالية للمنتجات والخدمات التي يؤديها القطاع الخاص والقطاع الحكومي على حد سواء.

### الفصل الثالث

#### حوكمة عجز الموازنه العامه للدوله في مصر

تمهيد .

أصبح عجز الموازنه العامه للدوله ظاهره عالميه ، حيث أصبح من الصعب أن توجد دوله لاتعاني من وجود عجز في الموازنه ، و على الرغم من إختلاف اسباب هذا العجز وتفاوت أثاره الإقتصادية و

الإجتماعيه من دولة إلى أخرى ، إلا انه يستوى فى وجود واستمرار هذه الظاهرة كل من الدول المتقدمة والدول النامية .

ويعتبر تحليل هذه الظاهرة وطرق علاجها من أهم القضايا التى أهتم بها الفكر الإقتصادى وأحتم الجدل حولها خاصة خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين وقد تطور الاهتمام بموضوع عجز الموازنه العامه تماشياً مع تطور دور الدولة فى النشاط الإقتصادى ، حيث صاحب تزايد ظاهرة العجز فى الموازنه وتزايد القلق عند تجاوز هذا العجز للحدود الآمنة والذي يمكن ان يهدد الإستقرار المالى والنقدى فى العديد من دول العالم ، وقد تعدد اشكال وسمات هذا العجز وفقاً لأسبابه والمعايير المستخدمه فى حسابه ، كما تتنوع وسائل وطرق علاج هذا العجز أو تمويله سواء من مصادر تمويل حقيقيه او غير حقيقية وهو ما يودى إلى إختلاف الآثار المترتبه على هذا التمويل بإختلاف الاسلوب المستخدم فيه ، وكل هذه الامور أهتمت بها المذاهب والمدارس الفكرية المختلفه وإحتدم الصراع والخلاف حولها .

وقد كان لبعض المؤسسات الإقتصاديه الدوليه دوراً هاماً فى المعالجة الفكرية لموضوع عجز الموازنه العامه وتقديم بعض الحلول للتغلب على هذه المشكله .

وكان من أهم هذه المؤسسات صندوق النقد الدولى والذي اهتم بمشكله عجز الموازنه العامه فى إطار برامج الإصلاح الإقتصادى التى قدمها للعديد من الدول النامية وهذه البرامج يسير فى إطار الحوكمة والتي حققت من خلال هذه البرامج بعض النجاحات الملموسه فى مجال علاج ظاهرة عجز الموازنه العامه

الإ أن ذلك كان على حساب بعض الجوانب الإجتماعيه ، وكذلك على حساب الإنكماش فى جانب الطلب العام وما يترتب عليه من إنكماش فى معظم الدول التى أخذت بهذه البرنامج ، وهو ما أدى إلى ظهور بعض الأفكار الجديده بشأن التغلب على ظاهرة عجز الموازنة العامه مع الأخذ فى الاعتبار الجوانب الإجتماعية و الأعتبارات المختلفه لدفع عجلة التنمية ، وهذه الأفكار أطلق عليها مصطلح " فكرة التنمية المستقلة " أو " الفكر التنامى "

كما كثر الحديث و الجدل خاصة فى الفترة الأخيرة حول عجز الموازنة العامة و زيادته من عام لآخر الأمر الذو أصبح يتطلب التوقف بالدراسة و التحليل حول تطور هذه الظاهرة و آثارها المختلفة حيث يرتبط تحليل مشكلة الدين العام إرتباطا و ثيقا بإدارة الموازنة العامة و ما يترتب عليها من المشكلات ، فالدول التى تعاني من عجز فى الموازنه تضطر للإقتراض سواء المحلى أوالخارجى، وفى ظل ارتفاع مخاطر الإقتراض الخارجى يصبح إقتراض الحكومه من السوق المحلية هو البديل الأساسى المتاح لتمويل الإنفاق العام الذى تعجز موارد الدوله عن سداده ، وفى ظل التباطؤ الإقتصادى العالمى ، فإن إتباع سياسة ما توسعيه فى الإقتصاد قد تحبط إستهداف تخفيض عجز الموازنه كما انه يغذى زياده الإنفاق العام بما قد يشير إلى وجود زياده فى حجم الإقتراض الحكومى خلال الفترات التالىه (١).

(١) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، " تجارب دوليه فى السيطرة علي عجز الموازنه " ، ٢٠٠٥، ص ٣

أى أن عجز الموازنه العامه وإن كان احد اسباب لجوء الدوله إلى الإقتراض إلا ان استمرار مشكلة الدين العام لا يرتبط بالضرورة بوجود عجز فى الموازنه العامه للدوله ، كما ان ذلك الأخير يمثل احد اهم المشاكل الاقتصادية التى تواجه الدول المتقدمه والناميه على حد سواء

ويأخذ عجز الموازنه اهتماما كبيرا من الحكومات خاصة وان حجم هذا العجز اصبح ضخماً فى بعض الدول الصناعيه ، ولا يمثل الرقم المطلق لعجز الموازنه إنذاراً إذ ما يهتم فى هذا الصدد وهو نسبة العجز للنتاج المحلى الإجمالى .

ومن ثم سيركز هذا الفصل من الدراسة علي الوقوف على المفاهيم المختلفه لعجز الموازنه فى بعض الأفكار الاقتصاديه المختلفه فى المبحث الأول والأسباب المختلفه لحدوث عجز الموازنه العامه فى المبحث الثانى كما يلي :

المبحث الاول : المفاهيم المختلفه فى الفكر الكينزي والفكر النيوكلاسيكي والنيو كنزي لعجز الموازنه العامه .

المبحث لثانى : الأسباب المختلفه لحدوث العجز فى الموازنه .

- مفهوم عجز الموازنة العامة فى الفكر الكينزى :-

لقد أدى تعرض الإقتصاديات القومية للدورات الإقتصادية من بطالة وتضخم وعلى وجه الخصوص حدوث الكساد الكبير فى اوائل الثلاثينيات من القرن العشرين إلى خلق ظروف جديدة أثبتت أن تلقائية التوازن فى الإقتصاديات القومية ليس بالأمر الواقع حيث عارض الإقتصاديون الكينزيون هذه المبادئ ونادوا بدور أكبر للدولة و فاعليتها السياسيه والماليه و مرونة الموازنة العامة من أجل تحقيق التوازن الإقتصادى الكلى فى الدولة ، و قد توصل كينز إلى أن النظام الرأسمالى يعجز أن يولد بطريقه تلقائيه سبل إنعاشه و القضاء على البطاله و هو يمر بمرحله الكساد الدورى أو سبل تجنبه خطر التضخم و هو يمر بمرحله التوظيف الكامل .

و برر هذا بأن الدوله هى الجهاز الوحيد القادر على أن يلعب دور العامل الموازن فى الطلب الكلى ، فلو كان الإقتصاد يمر بمرحله كساد دورى و يعانى من وجود نقص فى الطلب الكلى ، فلا بد على الدوله أن تطبق حزمه من السياسات فى مجال السياسه النقديه والماليه يكون من شأنها حقن الإقتصاد القومى بجرعات منشطة لزياده حجم الطلب الكلى الفعال ودعى إلى تخفيض سعر الفائده حتى تنخفض تكاليف الإنتاج و يزيد الحافز على الاستثمار و نادى بخفض الضرائب و زياده الإنفاق العام فى مجال الخدمات و الأشغال العامه لإستيعاب البطاله و خلق دخول نقديه لكى يتسنى زياده حجم الطلب على السلع الإستهلاكيه و الإستثماريه حتى و لو أدى ذلك إلى خلق عجز فى الموازنه العامه للدوله.

(١)د/احمد جمال الدين موسى، العجز في ميزانيه الدوله، أسبابه ومسئوليته عن تفاقم العجز الخارجى - مجله البحوث

القانونيه والاقتصاديه بكلية الحقوق جامعه المنصوره - العدد الثانى - أكتوبر ١٩٨٧- ص ١١٥ - ١١٦

ومن هنا فقد إنتهى كينز إلى أن النظام الإقتصادى يستلزم خروج السياسه الماليه عن حيادها التقليدى و يستلزم مسؤوليتها عن ضمان توازن التشغيل الكامل ، كما يرى كينز ضرورة التضحية بالتوازن المالى لتحقيق التوازن الإقتصادى أى ضرورة الإلتجاء إلى عجز الموازنة العامة لتحقيق التشغيل الكامل ومن ثم تعد الموازنة العامة و لا الضرائب و الإنفاق العام مجرد أدوات مالية تستخدم فى الحصول على إيرادات للدولة بغرض تغطية النفقات العامة ، بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك مسؤولة عن التوازن الإقتصادى و الإجتماعى أى أن هذه الأدوات الماليه أصبحت أدوات إقتصاديه ، كما أن كينز نفسه لم يحدد دور السياسه الماليه فى المحافظه على مستوى التشغيل الكامل و لكن تبلورت الأفكار الخاصه بدور السياسه الماليه وعجز الميزانيه فى التحقيق و المحافظه على التشغيل الكامل على يد هانسن و لرنر وغيرهم من الكنزيين (١).

و يرى هانسن أنه ليس ضروريا أن تتوازن الموازنه العامه بشكل سنوى بل يكفى ان يحدث هذا التوازن على فترات متباعده أى أن هانسن ينادى بالتخلص من مبدأ التوازن السنوى للموازنه و إستبداله بمبدأ التوازن الدورى و تعتبر إسهامات لرنرهي القمه فى تطور النظرية الماليه الكينزيه واليه تنسب

السياسه الماليه المعوضه فقد قام بوضع نظريه الماليه المعوضه فى صورتها النهائيه و التى تتلخص فى اعتبار الإيرادات العامه و النفقات العامه و الدين العام أدوات الدوله للإشراف على مستوى الإنفاق القومى من أجل تحقيق التوظيف الكامل وإستقرار الأسعار فالتغيرات فى الضرائب والإنفاق العام تستخدم كاداة لزيادة الإنفاق الكلى أو خفضه وأيضا يمكن إستخدام العجز فى الموازنة العامة كاداة لسحب وإمتصاص الدخل

(١)د مصطفى حسين المتوكل ، " دور الموازنه العامه والتخطيط فى الدول الناميه مع التطبيق على مصر " ،كليه الاقتصاد والعلوم السياسيه ، جامعه القاهره ، الناشر مكتبه الاخلاص .١٩٩١، ص ص ١٢٤-١٢٧ .

## ٢- مفهوم عجز الموازنة العامة فى الفكر النيوكلاسيكى :-

برزت أهم روافد ذلك الفكر والتى عرفت بالمدرسة النقدية أو مدرسة شيكاغو وكان أنصارها من أكثر وأشد المعارضين للمدرسة الكينزية ، ولقد أعتبرت تلك المدرسة موازنة الدولة إحدى أهم عوامل زيادة العرض النقدى الذى يلعب فى نظرها الدور الرئيسى فى حدوث ظاهرة التضخم وتطورها خاصة إذا لجأت الدولة فى تمويل عجز موازنتها إلى إتباع سياسة التمويل التضخمى حيث يؤدى ذلك إلى زيادة العرض النقدى ومن ثم زيادة الطلب الكلى بمعدلات تفوق زيادة العرض الكلى مما ينتج عنه زيادات مستمرة فى الأسعار(١) .

ولقد طالب الإقتصاديون النقديون بخفض عجز الموازنة العامة عن طريق الوسائل التالية :-

(أ) خفض النفقات الحكومية إلى أدنى حد ممكن وبصف خاصة النفقات الإجتماعية كإعانات البطالة

وإعانات السلع والخدمات - - - - وما إلى ذلك .

(ب) إجازة حدوث عجز فى الموازنة العامة على ألا يتعدى ذلك العجز الحدود الأمانة أو المعقولة له

مادام ذلك يخدم التوازن الإقتصادى العام فى الدولة وعلى أن يمول هذا العجز من خلال رفع الضرائب

(١) أ.د/السيد عطيه عبد الواحد ، الموازنه العامه للدوله - دراسته مقارنه بالفكر الإسلامى - الطبعة الاولى - ١٩٩٦

- دار النهضة العربية ، وانظر له أيضا مبادئ واقتصاديات المالىه العامه . ص ١٠٠ .

أو الإقتراض المباشر من الجمهور عن طريق السندات الحكومية ، حيث أن هذه الوسائل لا تؤدي إلى

حدوث زيادة فى الطلب الكلى وبالتالي لا تؤدي إلى حدوث إرتفاع فى الأسعار نتيجة انخفاض الضرائب

التي تحصل عليها الحكومه او انخفاض قروض الحكومه من الجمهور عن طريق السندات .

(ج) رفض سياسة تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق أسلوب التمويل التضخمى ، وبدلا من ذلك

يتم تمويل هذا العجز من خلال الإقتراض الحكومى من الجمهور حتى وإن أدى ذلك إلى إرتفاع اسعار

الفائدة وبالتالي إرتفاع تكاليف الإستثمار، إذ أن هذا النمط من التمويل يعد أفضل للإقتصاد القومى

والمجتمع من زيادة الضرائب فى الأجل الطويل ومن التمويل المستمر والمتزايد عن طريق أسلوب التمويل التضخمي .

(د) - إيقاف التوظيف فى الجهاز الحكومى و القطاع العام و تثبيت مستويات الأجور فيها .

(هـ) - رفع رسوم الخدمات العامة و أسعار خدمات المرافق العامة بما يتناسب مع تكلفتها .

وقد تمثل الهدف الأساسى للسياسة الإقتصادية من وجهة نظر أنصار هذه المدارس فى مكافحة التضخم وتحقيق الإستقرار النقدى ، و أن خفض عجز الموازنة العامة يمكن أن يتحقق من خلال خفض النفقات الحكومية و خاصة النفقات الإجتماعية ، و أنه يمكن السماح بعجز فى

الموازنة طالما لا يتعدى الحدود الأمانة .

و مما سبق يمكن القول بأن أهم أوجه الخلاف بين المدرستين الكينزية و النقدية فيما يتعلق

بعجز الموازنة العامة إنما تتمثل فى الحد الأمثل من وجهة نظر كل منهما لتدخل الدولة فى النشاط

الإقتصادى ، وفى دور كل من السياسة المالية والموازنة العامة للدولة فى هذا النشاط.

٣- مفهوم عجز الموازنة العامة فى الفكر النيو كينزى ( الكنزىة الجديدة ):-

نال الإقتصاديون الكينزيون نقدا شديدا خلال عقد السبعينات ، وهو العقد الذى تفاقمت فيه ظاهرة

الركود التضخمي والعجز الكبير فى الموازنة العامة فى الدول الصناعية الرأسمالية وفى الدول الأخرى بما

فيها الدول النامية ، وقد كان هذا النقد لاذعا من المدرسة النقدية ومدرسة جانب العرض إحدى روافد الإقتصاد النيوكلاسيكي بصفة خاصة ، فقد ظهر فكر كينزي جديد عرف " بالنيوكينزي الجديدة أو الحديثة ".

وينطلق هؤلاء الإقتصاديون النيوكينزيون من عدد من المنطلقات الأساسية والتي تدور حول عجز

الموازنة العامة من أهمها ان مبدأ التوازن السنوي للموازنة العامة لا معنى له وان الأكثر

أهمية هو أن تلعب الموازنة العامة دورا وظيفيا في الإقتصاد القومي بما يعنى أن العجز يكون مطلوبا

لمواجهة فترة الكساد في حين يكون الفائض ضروريا لمواجهة فترة التضخم ، مع ما يتطلبه ذلك من

تكيف وتنسيق بين سياسة النفقات العامة والإيرادات العامة (١).

وعلى ذلك فإن مدى ملائمة تحقيق الفائض أو العجز في الموازنة العامة متوقف على حالة الإقتصاد

القومي وان يكون توازن الموازنة العامة على مدار الدورة الإقتصادية وليس التوازن السنوي فحسب .

\_\_\_\_\_ (١) د مصطفى علي لطفى ، "فاعليه السياسات الماليه في علاج عجز الموازنه

العامة للدوله بالتطبيق علي مصر " كليه التجاره ، جامعه عين شمس . مرجع سابق ، ص ١-٢ .

المبحث الثاني: الأسباب المختلفة لحدوث العجز في الموازنة العامة

يلاحظ أن السياسات العامة غالباً ما تتجه إلى معالجة مشكلة عجز الموازنة العامة للدول من خلال محاولة تعبئة مزيد من الموارد وسحبها من الإستخدامات الخاصة ، وفي ضوء هيمنة وسيطرة الدولة على الإقتصاد والمجتمع ويمكن القول بأن عجز الموازنة العامة للدولة يرجع مبدئياً إلى ثلاثة أسباب اساسيه هما (١):-

(١) انخفاض القدرة أو الطاقة الضريبية للاقتصاد وذلك في إطار الأوضاع والقوى السياسية والاجتماعية القائمة .

(٢) انخفاض معدل إستغلال الطاقة الضريبية الممكنة ، إما بسبب رداءة التشريعات الضريبية متمثلة في عدم شمولية النظام الضريبي أو إرتفاع معدلات الضرائب مما يدفع بالإفراد والوحدات المنتجة إلى تجنب الضرائب أو حتى التهرب منها لما يحققه كل منها من مكاسب مرتفعة وقد ينخفض معدل إستغلال الطاقة الضريبية نتيجة انخفاض كفاءة الإيرادات الضريبية .

(٣) ويمكن القول بأن عجز الموازنة العامة يرتبط بوجه عام بمجموعتين من الأسباب تتعلق الأولى بجانب الإنفاق العام ، أما الثانية فتتعلق بجانب الإيرادات العامة ، فبالنسبة لجانب الإنفاق العام فإن عجز

الموازنة العامة قد يرجع إما إلى زيادة تدخل الدولة فى النشاط الإقتصادى أو إلى زيادة الإنفاق الإستثمارى وإن كانت هذه الزيادة تشير إلى سوء إدارة القطاع العام وضرورة

العمل على رفع كفاءته كما قد يرتبط عجز الموازنة بالزيادة فى النفقات الجارية نتيجة لسياسات الحكومة فى مجالات التعليم و التوظيف والاجور ، كما قد يرتبط حدوث العجز بزيادة مصروفات الدعم حيث يودى رفع الدعم إلى إرتفاع الأسعار مما يودى إلى ضغوطا على تكاليف المعيشة فى الاجل القصير ، كما أن بقاءة على هذه الصورة يعنى إستمرار أهم أسباب .عجز الموازنة بالاضافة إلى إستمرار الضغوط التضخمية المترتبة عليها .

أما فيما يتعلق بجانب الإيرادات العامة فهو يرتبط بإنخفاض فائض قطاع الأعمال العام والذى قد يرجع إلى سياسة التسعير الحكومية فضلا عما يتعرض له ذلك القطاع من مصاعب ومشاكل ، كما أن جمود النظام الضريبي يمثل سببا رئيسيا لتفاقم عجز الموازنه العامة ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن اللجوء إلى التمويل التضخمى يعد أكثر سهولة من مشقة إصلاح النظام الضريبي فى مصر كمثال لما قد يتطلبه الأمر من فرض ضرائب اضافيه او زياده معدلات الضرائب القائمة أو إلغاء بعض الإعفاءات التى تزخر بها التشريعات الضريبية و لا يعنى هذا التقليل من مصاعب إصلاح النظام الضريبي بأى حال من الأحوال .

كما أن إرتفاع عجز الموازنة لا يرجع إلى العوامل الإقتصادية فقط ، و إنما تلعب العوامل الإدارية و السياسية دورا هاما فى العجز المالى و هو ما يرجع إلى الدور الإقتصادى و الإدارى الذى تقوم به

الحكومات للوفاء بالحاجات العامة ، و تتمثل أهم العوامل التى ساهمت فى زيادة عجز الموازنة العامة فى

العوامل الآتية :-

العامل الاول :النمو المتواصل فى حجم النفقات العامة :

حيث يرجع النمو المتواصل فى حجم النفقات العامة إلى عدة أسباب أهمها ما يلى :

١- إرتفاع الأسعار المحلية و العالمية و من ثم زيادة نفقات الدعم لمحدودى الدخل .

٢- الزيادة المستمرة فى اعباء خدمة الدين العام المحلى و الخارجى .

٣- التغيرات غير الايجابية فى سعر الصرف للعملة المحلية بالنسبة للعملة الاجنبية .

٤- إرتفاع حجم خسائر وحدات القطاع العام .

٥- ضعف حجم المدخرات الخاصة .

٦- زيادة حجم الإستثمارات العامة فى مجالات البنية الأساسية .

٧- إرتفاع معدلات النمو السكانى مما يعنى زيادة الطلب على الخدمات العامة و من ثم زيادة

حجم الإنفاق العام (١) .

العامل الثانى :عدم قدرة الإيرادات العامة على مواكبة النمو المستمر فى النفقات العامة :

وذلك يعد نتيجة لعدة أسباب أهمها مايلي:-

١- ضعف الهيكل الضريبي و انخفاض الحصيلة الضريبية :-

حيث تتميز الضرائب فى العديد من الدول بالتعدد فضلا عن ارتفاع معدلاتها ، و هو ما يرجع إلى رغبة الدول فى تغطية و تمويل أوجة الإنفاق المتزايدة ، إلا أن هذا الإتجاه قد يكون أحد الإتجاهات السلبية التى من الممكن أن تؤدى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية.

٢- فرض قيود غير تعريفية على التجارة الخارجية :-

حيث يساهم فرض قيود غير تعريفية على التجارة إلى انخفاض الوعاء الضريبي ومن ثم انخفاض الحصيلة الضريبية والتي تمثل المكون الأساسى فى الإيرادات العامة .

٣- كبر حجم القطاع غير الرسمى :-

حيث تواجه الدول النامية والاقتصاديات الصاعدة كبر حجم القطاع غير الرسمى العامل داخل الإقتصاد القومى الأمر الذى يعنى ضعف الأداء الضريبي بما يؤدى إلى ضعف الإيرادات العامة

العامل الثالث : الاختلال الكبير والواضح بين نمو المعروض النقدي ومعدل نمو الناتج المحلي

الإجمالى الحقيقى

وينتج هذا الاختلال من زياده كميته النقود بانواعها بالاسواق وبين معدل الناتج المحلي الإجمالى

الحقيقى

العامل الرابع : المركزية فى إتخاذ القرارات الحكومية :-

حيث يعد مقدم الخدمة العامة أكثر الملمين بمتطلبات العمل والإحتياجات اللازمة لتطوير الأداء ولذا فإن غياب ما يعرف باللامركزية فى إتخاذ القرارات وعلى النقيض من ذلك وجود درجة كبيرة من المركزية يعتبر من أهم المشاكل التى تواجه السيطرة على عجز الموازنة وتحسين كفاءة الإنفاق العام ، حيث يترتب على إتخاذ معظم القرارات الحكومية مركزيا وجود فترات تباطؤ للقرارات وعدم وجود تصور تام للجهات العليا متخذة القرار ، الأمر الذى يساهم بشكل مباشر فى وجود إنفاق عام غير رشيد وإرتفاع نسبة الإهدار فى الإنفاق العام بدون العمل على تحقيق الأهداف المطلوبة.

العامل الخامس : عدم ترشيد الإنفاق العام :-

إذ يمثل غياب ترشيد الإنفاق العام أحد أهم الأسباب التى تؤدى إلى تفاقم عجز الموازنة العامة ، حيث يترتب على عدم ترشيده إستنزاف الموارد العامة دون تحقيق الأهداف المطلوبة أو تحقيقها بتكلفة مرتفعة نتيجة عدم حساب التكلفة والعائد لآوجه الإنفاق المطلوبة بالإضافة إلى عدم دراسة البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف الحكومية المخطط لها وبأقل تكلفة ممكنه ومن ثم إتساع الفجوة بين الموارد المالية المتاحة والإنفاق العام المطلوب لتقديم الخدمات العامة .

ويتضح مما سبق ان أفضل وسائل مواجهة العجز بالموازنة العامة للدولة هى العمل على زيادة

موارد الدولة وتنميتها فضلاً علي ضرورة ترشيد الانفاق العام .

## الفصل الرابع

حوكمة النظام الضريبي وطرق الإصلاح والتطوير في مصر

تعد الضرائب أهم مصدر بل اكبر مصدر من مصادر الإيرادات بالموازنة العامة للدولة وحيث أن الضرائب لها سياساتها وأنظمتها وأنواعها والتي يتم وضعها من قبل السلطة التشريعية بالدولة طبقا لما يتناسب مع أفراد المجتمع وأنشطتهم .

وحيث ان النظام الضريبي في مصر يعد من أهم موارد الدولة في مصر ومن أهم أدوات النظام المالي ، فلذلك سوف نخصص هذا الفصل لدراسة النظام الضريبي كأحد أهم وأكبر أدوات النظام المالي في مصر .

وسوف نتناول في هذا الفصل النظام الضريبي في مصر وطرق الإصلاح وذلك في

ثلاث مباحث كما يلي :

المبحث الاول: النظام الضريبي في مصر .

تعريف الضريبة : بأنها فريضة مالية تقتطعا الدولة إجباريا وبصفه نهائيه من الافراد دون مقابل وذلك بغرض نفع عام .

وللضريبة خصائص يمكن حصرها في العناصر الاتيه :

١- الضريبة فريضة مالية : أي أن الضريبة يتم جبايتها ماليا وليس عينيا .وبذلك فإن أداء الخدمه

للدولة لا يعتبر ضريبه حيث أن الضريبة تأخذ الشكل النقدي في العصر الحديث

٢- الضريبة فريضة إجباريه : أي أن الضريبة يتم جبايتها إجباريا من الافراد . ولقد كانت الضريبة قديما مساهمه اختياريه وذلك كثن لخدمات تقدمها الدوله ويقوم الافراد بالاسهام في تكاليف هذه الخدمات العامه . وإذا عجز أي فرد في دفع الضريبة يتم اتخاذ الاجراءات القانونيه قبله مثل وسائل التنفيذ الجبري .

٣- الضريبة يتم جبايتها بصفه نهائيه : أي ان الضريبة لا يحق لدفعها استردادها ثانيه او المطالبه بفوائد عنها . ولذلك نجد ان هناك فرق بين القرض والضريبة خاصه القرض الاجباري الذي يفرض إجباريا علي الافراد (١).

٤- الضريبة لا تدفع مقابل معين : أي ان الضريبة لا تدفع ثمن خدمات أو سلع معينه سيحصل عليها الممول من الدوله . كما أن تحديد قيمه الضريبة المفروضه علي الممول تقدر حسب حالته الماديه من يسر وليس حسب النفع الذي سيعود عليه من إقامه مشروعات أو مرافق عامه وهذا ما يميز الضريبة عن الرسم .

٥- الضريبة تحصل من أجل تحقيق منفعه عامه : أي ان الضريبة لا تجني بغرض تغطيه نفقات خدمه معينه بل يتم تحصيلها من غيرها من الايرادات العامه لتحقيق نفع عام . وللضريبة قواعد معينه لضبطها وهي :

أ- قاعده العداله : قد رأي ادم سميث أنه تحقيقا للعداله إسهام رعايا الدوله في الانفاق العام كل حسب قدرته النسبيه . أي بنسبه دخلهم الذي يتمتعون به في حمايه الدوله . ولهذا كان يري فرض الضريبة علي الدخل وليس علي رأس المال . وبحيث تكون مساهمتهم متناسبه مع دخولهم ولكي تكون الضريبة عادله فيجب ان تكون :

- ١-عموميه الضريبه : ويقصد منها أن تلحق الضريبه بجميع الاموال والاشخاص فلا يعفي منها مال أو أفراد كما كان الحال في بعض الحالات في الماضي ، ولا يطبق مبدأ العموميه تطبيقا مطلقا في الوقت الراهن حيث يتم إعفاء بعض الاموال والاشخاص لظروف واعتبارات معينه كمل تعفي بعض المشروعات الهامه في الدوله ايضا بغرض تشجيعها ومن أجل زياده الانتاج
- ٢-وحده الضريبه أو المساواه في الضريبه : ويقصد بوحده الضريبه أن يكون عبء الضريبه واحدا بالنسبه للممولين وبذلك يتساواوا في تحمل أعبائها وقد اختلفت الاراء حول فكره المساواه في تحمل عبء الضريبه .

(١)أ.د/علي لطفي ، " اقتصاديات الماليه العامه " ،كلية التجاره ، جامعه عين شمس ،الناشر ،دار النهضه العربيه ، القاهره ،١٩٩٩.ص٤٧ .

- ب-قاعده اليقين : ويقصد من هذه القاعده أن تكون الضريبه وكل ما يتعلق بها محدد بوضوح وبلا تحكم مثل الوعاء والسعر وموعد الوفاء وأسلوب الدفع . وبذلك تصبح الضريبه وجميع التزاماتها واضحه امام الممول ومن ثم يعلم ما عليه من التزامات ومواعيدها وواوعيتها ويستطيع بذلك الدفاع عن حقوقه ضد التعسف أو سوء استعمال السلطه من جانب الدوله وتتضمن ايضا هذه القاعده استقرار الضريبه وثباتها وأنه يجب إجراء الكثير من التعديلات إلا في حاله الضروره وفي اضيق الحدود ممكنه حيث ان كثره التعديلات في قوانين الضرائب يساعد علي عدم وجود استقرار اقتصادي ومالي للدوله .
- ج-قاعده الملائمه : وهذه القاعده تعمل علي أن يتم تحصيل الضريبه في المواعيد وبالاسلوب الملائم للممول ، أي يتم تحصيلها في مواعيد تتناسب مع زياده دخل الممول مثل فتره جني

المحصول وبيعه أو تحقيق الربح . كما يتم تحصيل الضريبة بالاسلوب المناسب حيث يتم تحصيلها من المنبع في حاله الاجور والمرتببات ودخل الاوراق الماليه .

د- قاعده الاقتصاد : ويقصد بها الاقتصاد في نفقات جبايه الضريبه ، وعلي ذلك فإن الدوله تختار الطريق والاسلوب الذي لا يكلفها الكثير من النفقات في جبايتها للضريبه .حيث أن نفقات تحصيل الضريبه تحمل الممول بعبء آخر وفي الوقت نفسه لا تقابله زياده في الايرادات العامه.(١)

أنواع الضرائب في مصر :

أنواع الضرائب التي يتم فرضها في مصر :

اولا : الضرائب المباشره :

وهي الضرائب التي يتحمل عبئها في النهايه الشخص الذي دفع قيمتها لخزانه الدوله ولا ينقلها الي غيره . وأيضا هي الضريبه التي يتم جبايتها بمعرفه كشف اسمي " أي ورد " مثبت فيه أسم الممول ومقدار الضريبه عليه . وأيضا تعتبر الضريبه مباشره إذا كان محل الضريبه عباره عن عناصر تتميز بالثبات والاستمرار ، مثل ممارسه المهنة والملكيه

---

(١)د/ عاطف صدقي . " مبادئ الماليه العامه " . الناشر ، دار النهضه العربيه ، سنه ١٩٦٩ ، ص ص ١٢٥ -

الفرع الأول :أنواع الضرائب المباشره

تتمثل الضرائب المباشره والمطبقه بمصر فيما يلي :

الضريبه العامه علي الدخل : وتتمثل في ضريبه الارباح التجاريه والصناعيه والضريبه علي المهن

غير التجاريه والضريبه علي الاجور والمرتببات والضريبه علي الثروه العقاريه

وصدر لها عدة قوانين متتاليه وهي : القانون ١٤ لسنة ٣٩ والقانون ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته  
القانون ١٨٧ لسنة ١٩٩٣ والقانون ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته

وكل من هذه القوانين صدرت الاثحه التنفيذيه الموضحه له وكذلك التعديلات

### انواع الضرائب الغير مباشره

١-الضرائب الجمركيه

٢-الضريبه علي القيمه المضافه

٣-الضريبه علي الدمغه

٤-ضريبه الشهر والتوثيق

٥-الرسوم علي السيارات والرسوم علي الملاهي

والضريبه الجمركيه تعتبر من أهم أنواع الضرائب الغير مباشره وهي تفرض بصفه اساسيه علي الواردات وهي تعتبر ضريبه علي الاستيراد تفرضها الدول علي بعض السلع عند اجتيازها لحدودها الاقليميه وتقوم بعض التشريعات علي فرض ضريبه علي الصادرات إما لعدم تشجيع تصديرها حمايه لتلبيه إحتاجات السوق المحلي أو لاغراض ماليه .

وتهدف الضريبه الجمركيه عند معظم التشريعات الضريبه ،سواء تم فرضها علي الواردات أو بعض الصادرات الي تحقيق أغراض ماليه وهو الحصول علي حصيله وفيه للخزانه العامه للدوله لمواجهه النفقات العامه الاخذه في الازدياد ، هذا بالاضافه الي وظيفه اقتصاديه أخرى هامه وهي حمايه الصناعات المحليه .

وتعكس الضريبة الجمركية تعكس الأوضاع الاقتصادية المختلفة للدول ، وكذلك طبيعته بنيتها الاقتصادية ، وتشكل الضرائب الجمركية نسبة عالية من مجموع حصيلة الضرائب في البلدان النامية. اما الضريبة على القيمة المضافة وهذه الضريبة أصبحت لا تقل أهمية عن الضريبة الجمركية بل إنه في كثير من الدول أصبحت تحقق حصيلة أكبر من حصيلة الضرائب الجمركية ومرت هذه الضريبة بمصر بتطور شديد فبدأت بالضريبة السلعية متمثلة في الضريبة على الاستهلاك والتي صدر لها القانون ١٣٣ لسنة ١٩٨١ والتي تم تغييرها بالضريبة على المبيعات سنة ١٩٩١ بالقانون ١١ لسنة ١٩٩١ ثم تم تطويرها بالقانون ٦٧ لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته وأصبحت حصيلة هذه الضريبة من المصادر الرئيسية والتي يعتمد عليها من جانب الحكومة في سد عجز الموازنة العامة للدولة (١) .

#### الفرع الثاني : حوكمة النظام الضريبي في مصر

يعتبر موضوع الأداء وكيفية قياسه ورفع مستواه وتطويره من الموضوعات التي تأخذ اهتمام شديد من جانب الكثير والباحثين ، خاصة في ظل المتغيرات العالمية الحالية وأشدتداد حده المنافسة الاقتصادية حيث يعتبر الأداء بمثابة الترجمة العلمية لكل القرارات التي يتم اتخاذها على جميع المستويات في المنظمة أدي كل ذلك إلي اللجوء لحوكمة النظام الضريبي .

وبالتالى لاقى مفهوم تقييم الأداء اهتماما كبيرا لدى كتاب الإدارة ومديرى المنظمات ، وذلك لإقتناعهم بأن هناك إمكانية لزيادة الإنتاج بالشركات والمنظمات وكذلك استمراريتها من خلال تطوير وتحسين أداء العاملين بتلك الشركات والمنظمات . وكذلك لإقتناعهم بأن السبب وراء فشل الكثير من

المديرين فى مواجهة التحديات التى تواجههم ، يرجع إلى عدم إدراكهم لمفهوم الأداء والمتغيرات التى تؤثر على أداء كل من المنظمات والعاملين بها

(١)د/قدرى نقولا عطيه . " ذاتيه التشريع الضريبي وأهم تطبيقاته " رساله دكتوراه -كلية الحقوق - جامعه الاسكندريه ، ١٩٦٠، ص ١٢٨ - ١٧٥ .

ويرى العديد من الكتاب أن عملية تقييم الأداء جزء من عملية الأداء وجزء من عملية الرقابة جوهر الوظائف الإدارية ، وهى جز الزاوية فى جهود المديرين لضمان تحقيق الأهداف وتشمل العملية الرقابية على ثلاثة مراحل أساسية هى : قياس الأداء بالمعدلات المحددة من قبل واتخاذ القرارات التصحيحية ، ولذا نجد أن عملية تقييم الأداء هى عملية اتخاذ قرارات بناءً على المعلومات الرقابية لإعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمنظمة بما يحقق الأهداف المحددة من قبل ، ومن ثم كانت عملية تقييم الأداء من أهم العمليات الإدارية بدونها لا يمكن القيام بعملية الرقابة (١).

وقد تعددت تعريفات الأداء، فقد عرفه البعض بأنه : مفهوم متعدد الأبعاد يختلف قياسه وفقاً لعوامل متعددة ومن الضروري تحديد ما إذا كانت أهداف القياس هى تقييم نتائج الأداء أو تقييم السلوك ، كما عرّفه البعض بأنه : درجة بلوغ الفرد أو الفريق أو المنظمة ككل للأهداف المخططه بكفاءة وفعالية ، كما عرف قاموس أكسفورد الأداء بأنه : تنفيذ شىء مطلوب .

ومن هنا يتضح لنا أن نظام تقييم الأداء يعتبر من أهم الحلقات الأساسية للنظام الرقابى فى المنظمة ، حيث أنه النظام يقف على مدى تحقيق الأهداف والخطط الموضوعة مسبقا ، كما أنه يتضمن مجموعة من العمليات التى يمكن من خلالها التعرف على الجوانب الإيجابية والسلبية فى مختلف الأنشطة بالمنظمة ، ونظرا لتعدد المفاهيم والتعريفات المرتبطة بتقييم الأداء ، فإننا نؤيد ما ذهب إليه البعض من تعريف تقييم الأداء على أنه احد الانظمة الرقابية التى تستهدف مراجعة كافة العمليات ، بهدف تعظيم الايجابيات ومعالجة السلبيات والتنبؤ بها فى حينه وصولا لأفضل نتائج تحقق الأهداف وتطوير الأداء الكلى للمنظمة .

(١)د/احمد مصطفى معبد . " الضرائب غير المباشرة فى ميزان النظام المالى الاسلامى " كليه الحقوق - جامعه بنها - سنه ٢٠٠٠ - النشر ، مطبعه النهضة ، ص ص ٩٦-٩٧  
مفهوم حوكمة الجودة الشاملة والاداره الضريبه :

بدأت رحلة إدارة الجودة الشاملة منذ العصور القديمة بدءاً من الفراعنة وفلاسفة اليونان وحتى العصور الوسطى ، ثم تطور الاهتمام بالجودة فى القرن التاسع عشر مع التركيز على بدأت رحلة إدارة الجودة الشاملة منذ العصور القديمة بدءاً من الفراعنة وفلاسفة اليونان وحتى العصور الوسطى ، ثم تطور الاهتمام بالجودة فى القرن التاسع عشر مع التركيز على أحد جوانبها وهو وظيفة الفحص حتى أصبحت أكثر تنظيماً ، وفى بداية القرن العشرين تبلورت مفاهيم الجودة مع التركيز على الادوات الإحصائية للرقابة على الجودة ، وكان ذلك بفضل مساهمات المهندسين فى تلك الفترة .

وفى أثناء وبعد الحرب العالمية الثانية تزايد الاهتمام بالجودة ، وتحققت المنظمات من ضرورة اشتراك أكثر من إدارة داخل المنظمة فى شئون الجودة ، وأهمية دور الإدارة العليا فى تحقيق الجودة ، وصاحب ذلك تطور مفاهيم الجودة من التركيز على الرقابة إلى توكيد الجودة ، ثم إدارة الجودة ، وصولاً إلى مفهوم إدارة الجودة الشاملة .

ورغم الاهتمام الواضح بمدخل إدارة الجودة الشاملة من جانب الاكاديميين والممارسين ومع ذلك لا يوجد تعريف واحد متفق عليه لهذا المدخل ، نظراً لتعدد أبعادها واستمرارية

الابحاث الخاصة بها ، ومع ذلك يمكن تحديد ثلاثة اتجاهات رئيسية فى تعريف إدارة الجودة

الشاملة ، كما بلى :

( الاتجاه الأول ) إدارة الجودة الشاملة كبرنامج للتحسين<sup>(١)</sup> فى إطار هذا الاتجاه ، تعرف إدارة الجودة

الشاملة على أنها البرامج اللازمة لتحسين الجودة والإنتاجية ، ويركز هذا الاتجاه

على المفاهيم والوسائل اللازمة لتحسين الأداء على كافة المستويات والوظائف ويعاب على هذا الاتجاه

عدم تناول إدارة الجودة الشاملة كمدخل تكاملى ، بل ينظر إليه على أنه مجرد وسيلة لتحسين نظام العمل

وليس نظاماً متكاملًا فى حد ذاته .

( الاتجاه الثانى ) إدارة الجودة الشاملة هي التحسين المستمر :- يعرف أصحاب هذا الاتجاه الجودة الشاملة على أنها عملية التحسين المستمر لعمليات المنظمة من خلال كافة العاملين ، بما يقابل احتياجات العمل الداخلية والخارجية ، ويؤخذ على هذا الاتجاه أنه يخلط بين إدارة الجودة الشاملة كفلسفة إدارية متكاملة للمنظمة ككل وبين عملية التحسين المستمر كأحد العناصر الأساسية لهذه الفلسفة .

( الاتجاه الثالث ) إدارة الجودة الشاملة كنظام متكامل : يركز أصحاب هذا الاتجاه فى تعريفهم لإدارة الجودة الشاملة باعتبارها فلسفة إدارية ونظاما متكاملًا للإدارة بالمنظمات ، وليس مجرد سلسلة من البرامج او الوسائل ، وفى ظل هذا الاتجاه تلعب إدارة الجودة الشاملة دورا حيوياً فى خلق ثقافة تنظيمية متوجهة للمستهلك او العميل من خلال مشاركة جميع العاملين ، واستمرارية عملية التحسين فى كل أجزاء المنظمة ، بما يتلاءم مع توقعات واحتياجات العملاء الداخليين والخارجيين .

فى ضوء ما سبق فإن الدراسة تؤيد ما ذهب إليه البعض فى تعريف إدارة الجودة الشاملة بأنها فلسفة إدارية تعتنقها المنظمة وتنعكس مباشرة على استراتيجيتها ، بهدف إشباع الحاجات الحالية والمتوقعة للعملاء الداخليين والخارجيين ، من خلال عملية التحسين المستمر لكل أجزاء المنظمة ، بدعم من الإدارة العليا واشتراك جميع العاملين فيها .

بدأت رحلة إدارة الجودة الشاملة منذ العصور القديمة بدءاً من الفراعنة وفلاسفة اليونان وحتى العصور الوسطى ، ثم تطور الاهتمام بالجودة فى القرن التاسع عشر مع التركيز على أحد جوانبها وهو وظيفة الفحص حتى أصبحت أكثر تنظيماً ، وفى بداية القرن العشرين تبلورت مفاهيم الجودة مع التركيز على الأدوات الإحصائية للرقابة على الجودة ، وكان ذلك بفضل مساهمات المهندسين فى تلك الفترة .

ونتيجة لذلك أصدرت الهيئه العالميه لتوحيد المقاييس نظم المواصفات العالميه المعروفه بنظم 9000 (ISO) ، و كلمه الإيزو (ISO) مشتقه من الأحرف الثلاثه الأولى بالغه الانجليزيه للمنظمه الدوليه للمقاييس " International Standardization Organization "

و بالتالى يمكن القول إن أهم ما يميز أسلوب إداره الجوده الشامله هو شموليته لكافه عناصر العمل فى المنظمه ، لتحقيق الانضباط الدخلى و الخارجى : و يقصد بالانضباط الدخلى تفعيل مدخلات المنظمه الماديه و البشرىه و المعنويه و كافه عملياتها من خلال تخطيط الجوده ، و ضبط الجوده ، و تحسين الجوده بحيث تؤدى المنظمه عملها بمنتهى الدقه ، فى حين يتحقق الانضباط الخارجى بتلبيه المنظمه لمتطلبات العملاء . وتطبيقاً لما سبق فقد ورد :

- ضمن اختصاصات المجلس الأعلى للضرائب ، فى البند (٦) من الماده (١٤١) من القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ و التى نصت على أن " يمارس المجلس فى سبيل تحقيق أغراضه الاختصاصات الآتية (١).

- دراسته مدى الكفاءة الفنيه و الماليه ، للجهات الإداريه القائمه على شئون الضرائب ، بما يضمن جوده مستوى الخدمات الفنيه و الاداريه التى تؤديها ، والسعي لدى الجهات المختصه وتقديم المقترحات لإزالة اى قصور فى هذا الشأن .

وفى ضوء ما سبق ، يمكن تلخيص حوكمة المبادئ الأساسية لحوكمة إدارة الجودة الشاملة بمصلحة

الضرائب المصرية كما يلى :

- (١) التركيز على جميع الممولين سواء كانوا صغاراً ومتوسطى وكبار دون تفرقة ، ومراعاة تحسين العلاقة معهم .
- (٢) تحسين كافه عمليات المصلحة من حصر وفحص وحجز وتحصيل وتنفيذ جبرى وقضايا باستمرار .
- (٣) شمولية النظام بحيث يشمل كل مستويات المصلحة بالكامل القيادة العليا وجميع مستويات الإدارة .
- (٤) توفير المعلومات الوافية عن المجتمع الضريبى لأنها أساس اتخاذ القرارات .
- (٥) التخطيط لاساليب الوصول إلى الجودة التى يتوقعها الممولون .
- (٦) تحديد إجراءات التشغيل اللازمة لتحقيق أهداف التخطيط الضريبى .
- (٧) تعريف العاملين بإجراءات التشغيل خاصة الذين تؤثر اعمالهم على الجودة .
- (٨) المتابعة والتقييم للنتائج والأداء لمعرفة درجة التطور واستمرارية التقييم .

(٩) تطوير الإجراءات فى ضوء ما تسفر عنه المتابعة والتقييم (١).

---

(١) د/الغريب محمد بيومي ، ترشيد وظيفه الاداره " كليه التجاره ، جامعه القاهره ، فرع الخرطوم ، العدد التاسع ٢٠٠١ ، النشر مكتبه التجاره والتعاون ، القاهره ، ص ١٧٨ .

## النتائج والتوصيات

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات الأساسية التي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

### أولاً : النتائج

أولاً: جاءت فكرة الحوكمة مستهدفة تطوير البيئة المؤسسية التي تحدث فيها التنمية من خلال تفعيل قيم الشفافية والمساءلة وإرساء سلطة القانون وتعميق المشاركة بين مختلف الفاعلين في تلك البيئة بهدف محاربة الفساد على اختلاف أنواعه وأشكاله وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية .

ثانياً: أن تضافر عوامل وظواهر عملية ومنهجية مرتبطة بالبيئة المؤسسية التي تحدث فيها التنمية في حقبة الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين هو الذي دفع إلى إعادة التأكيد وبقوة ، ومن خلال رؤي هذا الطرح الجديد المسمى بمفهوم الحوكمة .

ثالثاً: أن النظرة المتعمقة في العوامل والظواهر المؤسسية والتي شكلت قوة الدفع لظهور مفهوم الحوكمة أظهرت ان هناك ارتباط قوي لمعظم تلك العوامل بمؤسسات الموازنة العامة للدولة . ويؤكد بالتالي على الترابط الوثيق بين أسباب ظهور مفهوم الحوكمة وبين تلك المؤسسات .

رابعاً : أن مفهوم الحوكمة جاء نتاجاً طبيعياً لظهور وتطور نظرية التنمية المستدامة وما ترتب على ذلك من توسيع مفهوم رأس المال وبروز مفهوم رأس المال الإجتماعي ، حيث يشكل إرساء قيم الحوكمة

بشكل رسمى أو غير رسمى مبنى على نموذج معين للحوكمة ، ولكن التفاعل السليم هو الذى يستند إلى الحوكمة الرشيدة أو يضمن حسن ممارسة السلطة وبالتالي فهو الذى يحقق الترابط الاجتماعى ويدفع مسار التنمية المستدامة .

خامساً : أنه وإن كانت القيم التى جلبها مفهوم الحوكمة للإستخدام العام ( كالشفافية والمساءلة والمشاركة وإرساء سلطة القانون ) ليست جديدة ، خاصة فيما يتعلق بمؤسسات الموازنة العامة للدولة .

سادساً : أن تعميق قنوات المساءلة وتحقيق فاعليتها هو أساس الحوكمة الرشيدة وهو أساس التفاعل السليم بين مؤسسات المجتمع وبالتالي فهو أساس الترابط الاجتماعى وبناء رأس المال الاجتماعى ودفع مسار التنمية المستدامة .

سابعاً : من شأن حوكمة الموازنة العامة وتحقيق فاعلية المساءلة بمؤسسات الدوله المختلفة أن يودى إلى ضبط مسار التنمية المستدامة من خلال ثلاثة محاور أساسية وهى دفع عجله التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز الديمقراطية والاستقرار السياسى فى المجتمع .

ثامناً : أن شفافية مؤسسات الموازنة والمشاركة السياسية والمجتمعية فى تلك المؤسسات هما أساس تحقيق الرقابة وتوازن السلطات . وبالتالي فهما أساس فاعلية المساءلة وتحقيق الحوكمة الرشيدة فى الموازنة العامة .

تاسعاً: هناك خمسة أبعاد أساسية لتحقيق شفافية الموازنة العامة وهي : وضوح هيكل ودور ومسئوليات القطاع الحكومي ، والدقة والواقعية في تحديد قيم ومتغيرات الموازنة العامة . وضوح هيكل عرض الموازنة والتقارير المالية ، الإفصاح عن الموقف المالي ومخاطر الاستدامة المالية واخيراً وجود ضمانات كافية لفحص البيانات وتقييم سلامتها .

عاشراً: يوجد ثلاثة أبعاد أساسية تكفل تفعيل المشاركة السياسية والمجتمعية في مؤسسات الموازنة العامة وهي : مشاركة البرلمان ومشاركة المجالس الشعبية المحلية ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني .

### ثانياً التوصيات

توصلت الدراسة بعد هذا البحث الي مجموعه من التوصيات أهمها :

١- أهمية إتخاذ عدة خطوات على رأسها : تطوير قانون الموازنة العامة للدولة وإرساء أسس ومبادئ المسؤولية في إطار هذا القانون وتطوير التقسيم الوظيفي للموازنة ، الإسراع بإصدار قانون حرية نشر وتداول المعلومات ، تطوير قانون المجتمعات الأهلية ، تعزيز القدرات البحثية والفنية للجان مجلس الشعب النوعية ، والتنسيق الكامل بين اللجان النوعية والوزارات التنفيذيه عبر المراحل المختلفة لدور عمل الموازنة

، اتخاذ خطوات فاعلة لتطبيق اللامركزية ، وتطوير أداء الجهاز المركزى للمحاسبات ، خلق قنوات رسمية لتضمين مؤسسات المجتمع المدنى في المراحل المختلفة لدورة عمل الموازنة .

٢- ضرورة المبادرة بإنشاء مراكز عملية وتطبيقية متخصصة في شئون الموازنة العامة ومالية الدولة في الجامعات المصرية لتكون بمثابة حلقة وصل بين مؤسسات المجتمع المدنى والبرلمان والجهاز المركزى للمحاسبات .

٣- تطبيق الحوكمة في الإدارة الضريبية من خلال خلق الشفافية بين الإدارات المختلفة وتوفير تبادل المعلومات والبيانات بسهولة بين الإدارات .

٤- معالجة التثوهات في القوانين الضريبية المختلفة لمعالجة ظاهرة التهرب الضريبى.

٥- البحث عن كافة الطرق القانونية والبحثية المختلفة لتفعيل المناظرات الضريبية للمساعدة في سد العجز في الموازنة العامة للدولة بالطرق العلمية .

٦- كما إن ما يمكن أن يحققه تبنى الموازنة الشاملة للحماية الاجتماعية من كفاءة ووفر في استخدام الموارد العامة على نحو يحد من المخاطر المختلفة التي تتعرض لها مالية الدولة فضلاً عن تعظيم إستفادة محدودى الدخل من سياسات وبرامج الإصلاح الضريبى وبالشكل الذى يرسى دعائم العدالة الاجتماعية ويخرج المواطنين من دائرة الفقر .

٧-توصيف ما هية محددات قدرة البرلمان على المشاركة الفعالة في مؤسسات الموازنة العامة في الأنظمة البرلمانية المختلفة .

٨-تحديد المنافع والتحديات المختلفة الناجمة عن سلطة دور البرلمان في تعديل الموازنة والبدائل المثلى للدول النامية في هذا الشأن .

٩-تحديد طبيعة العلاقة بين لجان البرلمان والوزارات التنفيذية في الأنظمة البرلمانية المختلفة ومسارات تفعيل تلك العلاقة .

١٠-تحديد الدور الفعلي الذي تمارسه المجالس الشعبية المحلية في الدول النامية وعلاقة هذا الدور بقوة أو ضعف دور البرلمان .

١١-تحديد ما هي الأطر والسياسات اللازمة لتقوية دور المجتمع المدني وخلق جماعات فعالة للموازنة في مصر .

١٢- وجوب تحديد كيفية قياس التكلفة الكلية لبرامج وسياسات الدعم في الاقتصاد المصري وتحليل العائد والتكلفة للدعم السلعي ، في مقابل التحويلات النقدية المباشرة للأفراد ، وأيضاً في مقابل دعم قدرات الأفراد ( من خلال الإنفاق على التعليم والصحة ) والنمو الاقتصادي ، والاثار المختلفة ( مالية - اقتصادية - اجتماعية - سياسية ) للبدائل الثلاثة .

## قائمة المراجع

اولاً : المراجع باللغة العربية :

١-أجاشبير وآخرون(١٩٩٧ ) الدولة في عالم متغير تقرير عن التنمية في العالم . البنك الدولى

٢-أمنية حلمى (٢٠٠٥) كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر المركز المصرى للدراسات الاقتصادية

، ورقة عمل رقم (١٠٥) .

٣-برنامج الأمم المتحدة الانمائى . (١٩٩٧) الفساد والحكم الرشيد شعبة التطوير الإدارى وإدارة الحكم

، مكتب السياسات الإنمائية ، نيويورك .

٤-(٢٠٠٨) ؛ العقد الإجتماعى في مصر : دور المجتمع المدنى ، تقرير التنمية البشرى البرنامج

الانمائى للأمم المتحدة ومعهد التخطيط القومى بمصر ، القاهرة .

٥-حسن نافعة ، (٢٠٠٤) ، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد ،

المستقبل العربى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد : ٣١٠ .

٦-داود خير الله ، (٢٠٠٤) الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها ، المستقبل العربى ، مركز دراسات

الوحدة العربية ، بيروت العدد ٣٠٩ .

٧-زهير عبد الكريم الكايد ، (٢٠٠٣) الحكامية : قضايا وتطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية

، القاهرة .

ثانيا :التقارير واوراق العمل ومنشورات:

١-على لطفى (١٩٨١) ، ورقة عمل عن ترشيد الدعم ، مجلة مصر المعاصرة . القاهرة ، العدد :

. ٣٨٤

٢-\_\_\_\_\_ ، تقارير مشروع الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، سنوات

متفرقة ، مجلس الشعب ، القاهرة .

٣-\_\_\_\_\_ ، (٢٠٠٦) ، تقرير عن تعديلات قانون المحاسبية الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١

، مجلس الشعب القاهرة .

٤-\_\_\_\_\_ ، (٢٠٠٨) تقرير عن مشروع قانون بفتح اعتمادإضافى لدعم المنتجات البترولية ،

مجلس الشعب القاهرة .

٥-مركز المعلومات ودعم إتخاذالقرار ، (٢٠٠٥) ، واقع نظام الدعم في مصر ، مجلس الوزراء ،

القاهرة

٦- \_\_\_\_\_، (٢٠٠٥ ج) استطلاع رأى المواطنين حول منظومة الدعم ، مجلس الوزراء القاهرة مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠٠٥ د) دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة ، مجلس الوزراء القاهرة .

٧- \_\_\_\_\_، (٢٠٠٨ ) ، الدعم .....أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية ، تقارير معلوماتية القاهرة ، لسنة الثانية والعدد : ١٣ .

٨- منشوراد إعداد الموازنه العامه للدوله ،سنوات متفرقه.

ثانياً : التشريعات والقوانين ، ومصادر البيانات :

( أ ) التشريعات والقوانين :

١-دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكمله له (٢٠٠٨) ، الهيئة العامة للمطابع الأميرية ، القاهرة ، الطبعة الحادية عشرة .

٢-قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ والمعدل بالقانونين رقمى

١٦٢/٢٠٠٤ ، و ٣٩/٢٠٠٥ ولائحته التنفيذية ، (٢٠٠٨) ، الهيئة العامة للمطابع الأميرية ، القاهرة الطبعة الخامسة .

٣-قانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر تعديلات ،

(٢٠٠٦) ، الهيئة العامة للمطابع الأميرية ، القاهرة .

٤- قانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضرائب على الدخل ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار

وزير المالية رقم ٩٩١ لسنة ٢٠٠٥ ، ( ٢٠٠٨ ) ، الهيئة العامة للمطابع الأميرية ، القاهرة الطبعة

الخامسة المعدلة .

٥- قانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨ يفتح إعتمادين إضافيين بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية

.٢٠٠٧