



المركز المصري لحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تقرير مقدّم إلى

مقرر الأمم المتحدة الخاص
المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان

المشاوره:

أثر السياسات المالية والضريبية على حقوق الإنسان

موعد تهائي ممدد:

٢٠ ديسمبر ٢٠١٣

الضرائب

(١) هل تتوافق السياسة الضريبية لحكومتمكم مع الالتزام باستخدام أقصى الموارد المتاحة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؟ وإذا لم يكن كذلك، فلماذا؟ هل تؤثر العقبات ذات الطابع الوطني أو الدولي على قدرة حكومتكم في حشد القدر الأقصى من الموارد المتاحة من خلال تحصيل الضرائب؟

لطالما قامت الحكومات المتعاقبة في مصر بالإحالة إلى استمرار انخفاض الموارد المتاحة لتبرير القصور في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر المتنامي، مع الإشارة إلى أن الإيرادات العامة في مصر منخفضة جداً بالمقارنة مع البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط. فبيانات البنك الدولي تظهر أن حصة مصر من الضرائب مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي هي أقل بكثير من الدول المماثلة. وبالتالي، ينبغي إصلاح النظام الضريبي باتجاه زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع والمعاملات الضريبية التي لا تزال غير خاضعة للضريبة، مثل الأرباح وزيادة رأس المال^١. بالرغم من ذلك، قامت مصر بتخفيض قيمة ضريبة الدخل الفردية لفئة الدخل الأعلى في عام ٢٠٠٩. علاوة على ذلك، تشير تقديرات منظمة النزاهة المالية العالمية إلى أن الخزينة العامة المصرية قد فقدت ٣ مليارات دولار أميركي سنوياً للتدفقات المالية غير المشروعة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٠. ومع ذلك، لم تضع مصر أي سياسات لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة. بالمثل وإلى حد كبير، فقد تم تجاهل المقترحات المتعلقة بمراجعة للديون الوطنية لتحديد شرعية الديون المتعاقد عليها في ظل حكم مبارك، هذا وتستمر مصر في إنفاق حوالي ١٥٪ من الميزانية العامة لخدمة ديونها، كما سيتم عرضه في وقت لاحق.

منذ اندلاع الثورة المصرية في عام ٢٠١١، أدت «المساعدة الدولية» إلى إعاقة المبادرات المحلية لإصلاح النظام الضريبي وإجراء إصلاحات اقتصادية أخرى، سواء أكان ذلك في مفاوضات قرض صندوق النقد الدولي، التي تلمي عزم مصر على التحوّل لاستخدام ضريبة موحّدة على القيمة المضافة، حتى قبل التوقيع على اتفاق القرض، أو من خلال اعتماد مصر على قروض من دول الخليج. وقامت هذه الأنماط غير المستدامة، المعتمدة على أشكال رجعية للدخل، باستبدال الجهود السياسية الملحة لإصلاح النظام الضريبي، وضمان توليد ما يكفي من الإيرادات، من ناحية، واستخدام الحد الأقصى المتاح من هذه المصادر لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، من ناحية أخرى.

(٢) بشكل عام، هل يمكن القول أن النظام الضريبي رجعي أم هو تقدّمي؟ ولماذا؟ يرجى تقديم أمثلة (من مثل: نسب الثروة والدخل، وضرائب الاستهلاك في إجمالي الإيرادات؛ الآثار التوزيعية لخطط الضرائب بين الأسر ودخلها، بما في ذلك الخصومات والإعفاءات للنساء، والأشخاص الذين يعيشون في الفقر، والأسر ذات المعيل الواحد، أو على أساس الحالة الزوجية). ما هي حصص عائدات الضرائب التي تدفعها المجموعات المختلفة ومعدل الضرائب لمختلف الفئات الاجتماعية؟

في الواقع، فإن حاجة مصر لزيادة الإيرادات الضريبية هو أمر لا جدال فيه. فقد شكّلت الضرائب حوالي ٦٨٪ من إجمالي إيرادات الدولة في ٢٠١١-٢٠١٢ و ٢٠١٢-٢٠١٣. ولهذا، ينبغي على الإصلاح الضريبي أن يلعب دوراً رئيسياً في زيادة عائدات الدولة. ومع ذلك، فإن الإصلاحات الضريبية المقترحة من قبل برنامج الإصلاح الاقتصادي في نوفمبر ٢٠١٢، ومبادرة الإصلاح الاقتصادي في فبراير ٢٠١٣، فضلاً عن التعديلات الواردة على التشريعات الضريبية التي نُشرت في الجريدة الرسمية في ديسمبر ٢٠١٢، تفشل على مستويين: أولاً، هي تفشل في زيادة الإيرادات الضريبية من خلال توسيع قاعدة دافعي الضرائب، وثانياً، فإنها تفشل في إعفاء المواطنين الفقراء وذوي الدخل المنخفض من تحمّل العبء الأكبر من هذه الإصلاحات الضريبية. ومن خلال مراجعة أوجه القصور الرئيسية في الإصلاحات الضريبية، نجد أن هنالك بالتأكيد نماذج بديلة للقيام بتعبئة الإيرادات من دون إثقال كاهل المواطنين، وخاصة ذوي الدخل المتوسط والأقل، لتغطية الكلفة الأكبر من الإصلاحات.

١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «تحديات التنمية العربية»، ٢٠١١، ص ٥٠ (بالإنجليزية)

٢ اليونيسف، «تحديد مساحة المالية: خيارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأطفال»، ديسمبر ٢٠١١، ص ١٣ (بالإنجليزية)

3 <http://www.mof.gov.eg/Arabic/D8%B9%D986%D8%A7%D988%D98%A%D920%86%D8%B1%D8%A6%D98%A%D8%B3%D98%A%D9/87%pages/mowazna.aspx>، الموازنة العامة للدولة،

١. ضريبة دخل تقدمية حقاً:

للأفراد والشركات

بالرغم من الادعاء أن الإصلاحات الضريبية هي تقدمية، فهي تفشل في ترجمة هذا الشعار إلى واقع ملموس. ولا يقتصر تحمّل العبء الأكبر من الإصلاحات الضريبية على الأفراد ذوي الدخل المنخفض، فالتعديلات الضريبية تفشل في زيادة عبء الضرائب المفروضة على المداخيل العالية والاستهلاك الفاخر، بشكل يؤدي إلى تقليل العبء عن عاتق ذوي الدخل المنخفض أو عن السلع الضرورية. وعلى سبيل المثال، فإن المواطنين الذين يكسبون دخلاً سنوياً قدره ٤٥,٠٠٠ جنيه مصري، يدفعون معدل الضريبة نفسها، ٢٠٪، التي يدفعها المواطنون الذين يكسبون ٥٠٠,٠٠٠ جنيه. والحال كذلك لأن شرائح الدخل التي أنشأتها خطة الإصلاح وضعت تلك المداخيل المختلفة تماماً في الشريحة ذاتها (شريحة ٤). وفي الواقع، يتم تطبيق «الضريبة التصاعديّة» حصراً على ذوي الدخل المنخفض، بين ٥٠٠٠ و ٤٥٠٠٠ جنيه، حيث يدفع ذوو الدخل من ٥٠٠٠ إلى ٣٠٠٠٠ جنيه ضريبة بمعدّل ١٠٪، وذوو الدخل من ٣٠٠٠٠ إلى ٤٥٠٠٠ جنيه يدفعون ١٥٪ كضريبة. وبعبارة أخرى، فإن التدرج من معدلات الضرائب يتوقّف عند ذوي الدخل المنخفض جداً، أي تحت ٤٥٠٠٠ جنيه. كما يفرض على الدخل السنوي الذي يتعدّى ٥ ملايين جنيه ضريبة بسعر موحد هو ٢٥٪، ومن دون تمييز. ولكي نتمكّن من الحديث عن نظام الضرائب التصاعديّة، ينبغي أن تشمل الإصلاحات الضريبية زيادة تدرجية لنسبة الضريبة بمقدار زيادة الدخل على أصحاب الدخل العالي. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي شطر شريحة الدخل الرابعة (من ٤٥٠٠٠ إلى ٥٠٠٠٠٠ جنيه) إلى شريحتين، مع معدلات ضريبية مختلفة. كما يجب تقسيم الشريحة بين ٥٠٠٠٠٠ و ٥ ملايين جنيه أيضاً إلى شريحتين أو أكثر. وهذا سيكون مفيداً للغاية، لا لتعبئة العائدات من ذوي الدخل الأعلى فحسب، بل أيضاً لتحويل كلفة الإصلاح قليلاً نحو ذوي الدخل الأعلى.

ويتمد غياب التدرج في الضرائب إلى الشركات أيضاً. ومن خلال التعديلات الأخيرة، تم تحديد معدّل موحد للضريبة على الشركات، قدره ٢٥٪، بغض النظر عن حجمها أو أرباحها السنوية. وبالرغم من أن قرار توحيد الضريبة على الشركات بمعدّل ٢٥٪ هو مفيد من جهة، حيث كان التمييز بين الشرائح في النظام القديم يتم بشكل عشوائي ولا ينسجم مع حجم أو نشاطات الشركة، تبقى الحاجة لنظام ثنائي مختلف ملحة للأسباب التالية: (١) تشجيع الشركات الصغيرة ومساعدتها على النمو، (٢) تشجيع بعض أنشطة القطاع غير الرسمي ذات النطاق الصغير لإضفاء الطابع الرسمي عليها وضمّها إلى القاعدة الضريبية، (٣) ولكي تدفع الشركات الأكبر حجماً والأكثر ربحية قيمة أعلى من الشركات الأصغر نطاقاً. ويمكن لهذا النظام أن يكون محاولة لحشد مزيد من الإيرادات وتحقيق مزيد من العدالة في توزيع آثار الإصلاحات. من ناحية أخرى، فإن زيادة الضرائب على بعض الشركات ليس من المرجح أن تنتهيها عن الاستثمار، كما يزعم البعض، وهذا يتم توضيحه في تقرير البنك الدولي حول «سهولة ممارسة أنشطة الأعمال» لعام ٢٠١٣، الذي يخلص إلى أن الضرائب على الشركات التي تفرضها مصر هي أقل من المتوسط العالمي وأن ممارسة الأعمال التجارية في مصر تعاني من التعقيد والإجراءات البيروقراطية الطويلة للنظام الضريبي.

٢. توسيع القاعدة الضريبية:

للأفراد والشركات

وبالرغم من أن الإصلاحات الضريبية قد أشارت إلى أن التوجّه نحو زيادة الإيرادات الضريبية يتم من خلال «توسيع القاعدة الضريبية»، فإن هذه الإصلاحات، كما تم إقرارها، لا تظهر عليها أي علامات تدل على توسيع القاعدة الضريبية. وبشكل خاص، تفشل الإصلاحات الضريبية بإيجاد العلاج الناجع لمشكلة القطاع غير الرسمي، أو في فرض الضرائب على الأرباح الرأسمالية. ولأن الإصلاحات الضريبية المقترحة تقتصر على إعادة هيكلة فئات الدخل والضرائب المفروضة على بعض السلع والخدمات، فإنها لا تفشل في توسيع القاعدة الضريبية فحسب، بل تقوم بإلقاء هذا العبء على دافعي الضرائب القائمة مع خلال ضرائب إضافية، مع استمرار تجاهل قطاع المتهربين من الضرائب إلى حد كبير. وبالرغم من تناول مبادرة الإصلاح الاقتصادي في فبراير ٢٠١٣ مسألة الاقتصاد غير الرسمي، فقد جاءت في فقرة قصيرة، وكانت حلولها غامضة وخطابية. على سبيل المثال، قامت مبادرة الإصلاح الاقتصادي باقتراح التقليل من البيروقراطية لتشجيع القطاع غير الرسمي على اتخاذ

٤ «زيادة تقدّمية الضرائب» هو مصطلح مستخدم في برنامج الإصلاح الاقتصادي في نوفمبر ٢٠١٢، ومبادرة الإصلاح الاقتصادي في فبراير ٢٠١٣.

٥ «سهولة ممارسة أنشطة الأعمال في جمهورية مصر العربية»، ممارسة الأعمال، ٢٠١٣ (بالإنجليزية).

الطابع الرسمي. في الواقع، من قد تكون العمليات البيروقراطية المعقدة مسؤولة عن تهرب العديد من الأفراد والشركات من النظام الضريبي^٦. ومع ذلك، فإن «تقليل البيروقراطية» لا يعطي أي إجابة محددة حول هذه المشكلة: مثلاً، هل هذا يعني تقليل عدد الدفعات السنوية المستحقة لمصلحة الضرائب العامة؟ هل تشمل خطوة نحو مكننة نظم الضرائب؟ وهل يعني أنها ستخفف قيمة الضرائب المختلفة المستحقة أو أنها ستقوم بتوحيد بعض معدلات الضرائب المختلفة عشوائياً؟

الإضافة إلى ذلك، فقد فشلت الإصلاحات الضريبية مرة أخرى بفرض ضرائب على الأرباح الرأسمالية. وبالرغم من أن قرار مصلحة الضرائب العامة، المتعلق بتحصيل الضرائب من المساهمين في البنك القطري الوطني (QNB) عندما قام باقتناء البنك الأهلي سوسيتيه جنرال (NSGB)، قد أثار جدلاً كبيراً، وكذلك عند ملاحقة شركة أوراسكوم للإنشاء والصناعة (OCI) في ٢٠٠٧ عندما قامت ببيع نشاط الأسمنت لشركة لافارج (SA)، فإن اللجنة النقدية والاقتصادية في مجلس الشورى قررت إلغاء ضريبة الأرباح الرأسمالية التي تم التخطيط لها وبدأ تنفيذها، وذلك في جلسة ٧ أبريل^٧. إن ضريبة الأرباح الرأسمالية، التي أعلن عن وقفها على عتبة الـ ١٠٪، كانت ستفرض فقط على المعاملات الأولية لأي ورقة مالية في السوق الثانوية بعد طرح العام الأولي (IPO)، وعلى عمليات الاستحواذ في حال تجاوز الصفقة لـ ٣٣٪ من رأس المال أو حقوق المساهمين في الشركة. وكان سيتم إعفاء الأفراد من هذه الضرائب^٨. لكن حتى هذا الحد الأدنى من الضرائب قد تم إلغاؤه. أما الفشل في فرض الحد الأدنى من الضريبة على الأرباح الرأسمالية (CGT)، فبعد فشل آخر في توسيع قاعدة دافعي الضرائب، في حين أن المواقف المتغيرة للحكومة ومجلس الشورى حول الضرائب على الأرباح الرأسمالية والضرائب الأخرى، بالإضافة للتناقضات في السياسة الاقتصادية، تثير المخاوف الفعلية من جانب المستثمرين، وبالتالي، قيامها باستنفاد الحوافز الضريبية للمستثمر^٩، وذلك من خلال ضرائب الدخل الموحدة وأيضاً معدل ضريبة الصفر بالمئة المتعلق بالأرباح الرأسمالية.

٣. الوقت ليس مناسباً لزيادة الأسعار:

ضريبة المبيعات على السلع الكمالية فقط

الاهتمام المستمر بالضريبة العامة على المبيعات (GST) هو مثال على ذلك. فبالرغم من أن الضريبة الرجعية على المبيعات تصل بالفعل إلى حوالي ٣٨٪ من جميع عائدات الضرائب (الميزانية العامة ٢٠١٢-٢٠١٣)، وهذا بالمقارنة مع ضريبة الدخل الفردية ٢٠١٢-٢٠١٣ التي تصل إلى حوالي ١٢٪، وضريبة الدخل على الشركات ٢٠١٢-٢٠١٣ التي تصل إلى حوالي ١٢.٨٪^{١٠}، فإن الحكومة، وفي آخر إصلاحاتها الضريبية، أظهرت مجدداً استعدادها لزيادة ضريبة المبيعات على عدد من المواد، وبعضها حيوي ومتعلق بالغذاء وأسعار المساكن. أما مبادرة الإصلاح الاقتصادي الأخيرة فهي تحدد زيادة ضريبة المبيعات على ستة مواد، مؤقتاً، وقد شملت التعديلات التي أدخلت على قانون الضرائب زيادة ضريبة المبيعات على مجموعة متنوعة من المواد، بما في ذلك الزيوت الغذائية والسلع المصنوعة من البطاطس والدقيق والقمح^{١١}. ولا تترجم زيادة الضريبة على السلع والخدمات في زيادة الأسعار فحسب، ولكنها أيضاً تنعكس في أعباء إضافية على المواطنين، وخاصة عندما يتم فرض ضريبة على السلع والخدمات الضرورية، وليس فقط على المنتجات الفاخرة. أما تحديد زيادة ضريبة المبيعات في ٦ مواد فقط، فهي خطوة جيدة باتجاه حماية المواطنين ذوي الدخل المنخفض من الارتفاع في الأسعار، ولكن، فإن خطة التوجه نحو ضريبة القيمة المضافة الموحدة، التي أكد عليها البرنامج الاقتصادي أعلاه، هي مثيرة للقلق، لأنها سوف تؤدي في نهاية المطاف إلى استنزاف الحماية الممنوحة من قبل الدولة للمواطنين، من خلال إعفاء المنتجات الرئيسية من الضرائب أو خفض الضرائب على سلع حيوية. لذا، على الدولة أن تنظر في تبسيط نظام الضريبة على السلع والخدمات وتوحيد بعض بنودها ضمن فئات معينة، تتعلق بأهمية المنتج وأثار زيادة أسعاره، دون فرض مقياس واحد موحد على جميع المنتجات والخدمات.

٦ المرجع السابق

7 <http://www.egyptindependent.com/news/scrapped-capital-gains-tax-another-sign-slapdash-economic-policies>، «إلغاء ضريبة الأرباح الرأسمالية دليل إضافي على السياسات الاقتصادية المتسارعة»، إيجيبت إنديبندنت، ٨ أبريل ٢٠١٣ (بالإنجليزية).

8 <http://english.ahram.org.eg/News/57464.aspx>، بوابة الأهرام، «الحكومة المصرية تقر ضريبة الأرباح الرأسمالية وترفع ضرائب الدخل»، ٧ نوفمبر ٢٠١٢ (بالإنجليزية).

9 <http://www.bloomberg.com/news/26-03-2013/egypt-stocks-drop-to-3-month-low-as-authority-announces-nsbg-tax.html>، بلومبيرغ، ٢٦ مارس ٢٠١٣ (بالإنجليزية)، NSGB أحمد نعمة الله، «الأسهم المصرية في أدنى مستوياتها مع إعلان مصلحة الضرائب عن ضرائب».

١٠ هبة خليل، «النظام الضريبي وتعديلاته الأخيرة: السياسات القديمة نفسها وإهمال بدائل بمتناول اليد»، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ١٢ يناير ٢٠١٣.

١١ الجريدة الرسمية، العدد ٤٨، ملحق أ، ٦ ديسمبر ٢٠١٢.

الرجعية في القاعدة الضريبية: لا تزال العديد من المعاملات غير خاضعة للضريبة، خاصة المعاملات التجارية، وأرباح سوق الأوراق المالية، وإيرادات الاستثمار، والأرباح الرأسمالية، وأرباح الأسهم، والفوائد، والأرباح من سوق الأسهم، وإيرادات الإيجار.

الإعفاءات غير المحسوبة

بالإضافة إلى ذلك، تبيّن الإعفاءات من ضريبة الدخل إمكانية تطبيق إعفاء موحد من ضريبة الدخل لأول ١٢٠٠٠ جنيهاً سنوياً^{١٢}. وبينما يتعلّق هذا بالدخل المنخفض للغاية (ولا يزال أقل من الحد الأدنى للأجور القانوني في مصر والبالغ ١٢٠٠ جنيهاً في الشهر)، يشمل هذا الإعفاء فقط الفقراء للغاية، وليس كل من هم دون خط الفقر. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم احتساب الإعفاءات، مثلاً، بالنسبة للنساء المعيلات للأسر لوحدها، أو الأسر ذات العدد الكبير من الأطفال، الخ.

٣) ما هي نسبة الضرائب من إجمالي الناتج المحلي في بلدكم؟ هل يمكن القول أن النظام الضريبي يتيح للدولة: (أ) جمع الموارد الكافية لضمان أعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك التمويل المستدام لنظم الحماية الاجتماعية؛ (ب) التخفيف من الفقر وعدم المساواة، و(ج) ضمان ألا تتأثر حقوق المحرومين والمهمشين، أفراداً وجماعات، على نحو غير متناسب؟ يرجى توضيح ذلك. إذا كان الجواب سلبياً، لماذا لا توجد معدلات مختلفة أو أنواع أخرى من الضرائب؟

في عام ٢٠١١، بلغت الإيرادات الضريبية ١٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبالرغم من أن هذا الرقم هو منخفض نسبياً بالمقارنة مع دول أخرى - كتركيا (٢٥٪) وأسبانيا (٣٢٪) وإيطاليا (٤٣٪) - فإن الإيرادات الضريبية تشكل ما بين ٦٠٪ و ٧٠٪ من إجمالي الإيرادات في مصر^{١٣}. ومع ذلك، فإنه من الصعب تقييم ما إذا كان بالإمكان استخدام الإيرادات الضريبية لتمويل نظم الحماية الاجتماعية، للتخفيف من الفقر وعدم المساواة، أو لضمان حقوق الأفراد المحرومين والمهمشين. ويبدو أن الحكومة المصرية لا تنظر إلى الضرائب كأداة للوصول إلى هذه الأهداف. وكما هو واضح في الإصلاحات الأخيرة على النظام الضريبي، يتم استخدام الضرائب كمجرد وسيلة لخفض عجز الموازنة ودعم النمو الاقتصادي. أمّا ضرائب القيمة المضافة وغيرها من أشكال الضرائب غير المباشرة فتصل إلى معدلات مذهلة، وتشكل ٣٧.٧٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية، في حين تصل الضرائب على دخل الشركات إلى ١٢.٨٪، والضرائب العقارية إلى ٧.٢٧٪، وعلى الأرباح الرأسمالية إلى ٠.٠٤٪^{١٤}. وتوضّح هذه الصورة أن الحكومة لا تهدف لتطبيق نموذج من الضرائب التصاعديّة، ومن المرجح أن يعاني الفقراء أكثر من غيرهم من هذا التشكيل؛ فنرى أن الضرائب غير المباشرة وضرائب القيمة المضافة تشكّل أعلى مكون من مكونات الإيرادات الضريبية. علاوة على ذلك، لا توجد نوايا لتغيير هذا التشكيل، مع استمرار الدولة في اعتماد الزيادة في الضرائب على القيمة المضافة ورفع الدعم كحلّ للتحديات المالية التي تواجهها البلاد. مثال آخر يظهر كيف أن النظام الضريبي الحالي لا يهدف لتطبيق نموذج من الضرائب التصاعديّة، في غياب رغبة الدولة في تغيير حد الإعفاء الضريبي الحالي. ويقف سقف لإعفاءات حالياً على عتبة الـ ٥٠٠٠ جنيهاً (٧٤٠ دولاراً) في السنة^{١٥}، وهو ثابت منذ عام ٢٠٠٥، بالرغم من أن معدل التضخم السنوي وصل إلى ١٣٪ في بعض الأحيان. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن نظام شبكة الأمان الاجتماعي في مصر يعاني من قصور شديد، وهو يطبّق نظام دعم تراجعي، حيث أغنى الشرائح الخمسية في المجتمع تستفيد أكثر من غيرها من

١٢ عبد الفتاح الجبالي، «السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية في مصر»، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ص ٢٧-٢٨.

١٣ هبة خليل، «النظام الضريبي وتعديلاته الأخيرة: السياسات القديمة نفسها وإهمال بدائل ممتناول اليد»، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ١٢ يناير ٢٠١٣.

١٤ المرجع السابق

١٥ المرجع السابق

الإعانات الحكومية. على سبيل المثال، يستفيد الخمس الأغنى من ٦٠٪ من الدعم على الوقود^{١٦}. ويمكن أن يعزى سوء تخصيص الأموال إلى افتقار الحكومة للقدرة على تحديد الأولويات واعتبار الضرائب كأداة لتوفير الحقوق الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها. انعدام القدرة على اعتماد هذه الأولويات يمكن رؤيته في الميزانية المصرية، حيث أن معظم القطاعات الحيوية تتلقى قدرًا من التمويل هو أقل بكثير من المعدلات العالمية ومن التزامات مصر في الاتفاقات الدولية.

٤) كيف تضمن الحكومة أن يتم تصميم وتنفيذ الإجراءات الضريبية، فضلاً عن رصد آثارها، وفقاً لمبادئ المشاركة الشعبية والشفافية وعدم التمييز والمساءلة؟ هل هناك آليات خاصة لحماية هذه الضمانات، ولا سيما للفئات المهمشة والضعيفة؟

تصرف الحكومة القليل من الجهد لضمان أن يتم تصميم وتنفيذ التدابير الضريبية وفقاً لمبادئ المشاركة الشعبية والشفافية وعدم التمييز والمساءلة. فقد تم إمرار الإصلاحات الضريبية من خلال مرسوم رئاسي في ديسمبر ٢٠١٢، في ظل غياب البرلمان وتم بيعها للجمهور كـ «ضريبة إثم»^{١٧}. ثم قامت شخصيات عامة بالتأكد على أن الضرائب سترتفع فقط على المنتجات الفاخرة، مثل البيرة والمشروبات الكحولية والسجائر، ولكن، في الواقع، فإن مروحة أوسع من السلع ستصبح خاضعة لضرائب أعلى. وهذا مثال واضح لانعدام الشفافية والتلاعب بالرأي العام. وفور تنفيذ الضرائب الجديدة أثناء حكم الرئيس محمد مرسي، قامت احتجاجات عديدة ضد التغييرات الجديدة، مما دفع الرئيس لإلغاء القرار في اليوم التالي، وتأجيل تنفيذ الزيادات على الضرائب غير المباشرة. ومع ذلك، لا يبدو واضحاً حتى اليوم ما إذا كانت أي من هذه الزيادات ستحدث. في ذلك الوقت، أكد الكثيرون على أن هذه الزيادات كانت من ضمن الاتفاق مع صندوق النقد الدولي، وهي كانت أيضاً عملية تفتقر إلى الشفافية. بالإضافة إلى أن الجمهور عادة ما يكون غير مدرك لطبيعة السلع والخدمات التي ستكون عرضة لمزيد من الضرائب، فإن الحكومة لا تقوم بتطبيق أي آلية خاصة لحماية وضمان المشاركة العامة، أو الشفافية، أو عدم التمييز أو المساءلة.

٥) في حال قيام الحكومة مؤخراً بإقرار تخفيضات ضريبية، ما هي قطاعات المجتمع الأكثر استفادة منها؟ وكيف بررت حكومتكم أي تخفيض في الإيرادات، قد ينجم عن هذه التخفيضات الضريبية؟ وما هو معدل الضريبة على الشركات في بلدكم؟

لم يتم وضع أي تخفيضات ضريبية مؤخراً، على الرغم من المطالب المتعلقة بزيادة تلك التي تقع على الشريحة الضريبية الأولى، بحيث تصبح معفاة من الضرائب. علاوة على ذلك، ترتفع الضرائب المتعلقة بالشريحة الضريبية الخامسة - أي الأعلى - حيث تم خفض سقف الدخل ليشمل جميع أولئك الذين يتلقون دخلاً أكبر من مليون جنيه سنوياً، الذي كان سابقاً بمستوى العشرة ملايين جنيهاً في السنة^{١٨}. على الرغم من أن هذا قد يكون خطوة جيدة نحو نظام ضريبي أكثر عدالة، لم يبذل أي جهد في توسيع المجموعة المعفاة من الضرائب.

١٦ تقديم مشترك إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، «حقائق حول مصر».

١٧ المرجع السابق

١٨ هبة خليل، مرجع أسبق

٦) ما هو الضغط المالي على القطاع المالي؟ هل يمكن القول أن القطاع المالي يدفع حصة عادلة من الضرائب؟ على أي أساس؟

وكما تم تأكيده في هذه الوثيقة، يتم تحصيل معظم الإيرادات الضريبية من خلال الضرائب على الدخل والضرائب على السلع والخدمات. وينقسم تقسيم إجمالي الإيرادات الضريبية على النحو التالي^{١٩}:

الموازنة العامة للدولة - إجمالي الضرائب	٪١٠٠
إجمالي الضرائب على السلع والخدمات	٪٣٧.٧٣
الضرائب على أرباح هيئة البترول وهيئة قناة السويس (هيئات مملوكة من الدولة)	٪٢٥.٧٩
الضرائب على الشركات الأخرى	٪١٢.٨
الضرائب على الأفراد	٪١١.٢١
إجمالي الضرائب على الأملاك	٪٧.٢٧
الضرائب على الأرباح الرأسمالية	٪٠.٠٤
غيره	٪٥.١٦

نستنتج من هذا التقسيم أن القطاع المالي لا يدفع حصة عادلة من الضرائب، وأن المواطن العادي، بغض النظر عن الثروة، يتحمل معظم الأعباء. وكما يشير الجدول أعلاه، فإن الأفراد يدفعون نفس قيمة الضرائب تقريباً التي تدفعها الشركات (١١.٢٪ و ١٢.٨٪ على التوالي)، من دون الأخذ بالاعتبار الأعباء الإضافية التي يواجهونها من خلال الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات (الضرائب على القيمة المضافة) - وهي تشكل لوحدها ما يقارب ٤٠٪ من العائدات الضريبية. لسوء الحظ، فإن المواطنون لا يحصلون على نوعية الخدمات المتوقعة من هكذا نفقات على الضرائب. وعلى هذا الأساس، قامت العديد من الجماعات في أرجاء البلاد باللجوء إلى التوقف عن دفع الضرائب احتجاجاً على الوضع؛ مثل تجربة تحسين - قرية صغيرة في الدلتا المصرية - وغيرها من المجتمعات المحلية الفقيرة الأخرى في مختلف أنحاء البلاد.

٧) هل تستفيد أي صناعات معينة من الإعانات الضريبية (على سبيل المثال، والزراعة، والإسكان)؟ وهل تنسجم هذه الإعانات مع التزامات الحكومة بحقوق محددة من حقوق الإنسان (على سبيل المثال، الحق في السكن اللائق أو الطعام)، أو أنها تتبع منطقاً آخر قائماً على حقوق الإنسان؟

الأنواع التالية من الأرباح والعائدات التي تعود للأشخاص الاعتباريين هي معفاة من الضرائب بموجب القانون رقم ٩١:

- الأرباح من استصلاح أو زراعة الأراضي المستصلحة لمدة ١٠ سنوات، اعتباراً من تاريخ بدء النشاط
- الأرباح من إنتاج الحيوانات والدواجن والأسماك لمدة ١٠ سنوات، اعتباراً من تاريخ بدء النشاط

لكن، وبسبب الفساد وانعدام الرقابة، يتم استغلال الشكلين السابقين المعفيين من الأرباح والإيرادات^{٢٠}.

وعلى نفس المنوال، فإن الإعفاءات التالية لا يمكن تبريرها من خلال حقوق الإنسان، وهي مجرد حوافز ضريبية للمستثمرين:

- الإيرادات من الاستثمارات في الأوراق المالية المدرجة في البورصات المصرية
- العوائد على السندات والأوراق المالية المدرجة في البورصات المصرية والعوائد على صناديق الاستثمار المنشأة وفقاً لقانون البورصة المصرية
- التوزيعات والأرباح التي تم الحصول عليها من قبل أشخاص مصريين مقيمين من خلال مشاركتهم مع أشخاص اعتباريين آخرين مقيمين.
- العوائد على الأوراق المالية التي يصدرها البنك المركزي المصري والتي يحملها أشخاص اعتباريين أو العوائد من التعامل في تلك الأوراق المالية.

١٩ المرجع السابق

٢٠ كمثل على ذلك، مهيونو البدرابي، «من حسنين إلى بلم هيلز: مقارنة في سياسات الدولة المتعلقة بالأرض»، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٨) هل قامت الحكومة باقتراح أو دعم زيادة التعاون الضرائبي المابين حكومي؟ ما هو موقفها الرسمي بشأن الملاذات الضريبية؟ وما هو موقفها الرسمي حول التدفقات غير المشروعة لرأس المال، على سبيل المثال، تدابير لوقف التسعير التحويلي، مقترحات بشأن تقارير البلد تلو البلد، والتبادل التلقائي للمعلومات، والإفصاح عن ملكية المستفيد؟

شاركت مصر في اجتماع خاص للمجلس الاقتصادي والاجتماعي حول «التعاون الدولي في المسائل الضريبية»، في شهر يونيو ٢٠١٣، وهو دليل على عزمها على التعاون في مثل هذه المبادرة. وفي هذا الاجتماع، اتفقت مصر مع الدول المشاركة الأخرى على ضرورة تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية، وعلى الدور الهام الذي يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة في مكافحة التهرب من دفع الضرائب والتهرب الضريبي الدولي. ومن بين التوصيات التي وافقت عليها مصر، كان اقتراح قدمه السيد توماس نيل، من المفوضية الأوروبية لمكافحة التهرب الضريبي والتهرب من دفع الضرائب؛ والتي تشمل مكافحة الملاذات الضريبية. وعلاوة على ذلك، فقد قامت بتأييد اقتراح مجموعة الـ٧٧ المتعلق بتحويل «لجنة الصادرات» إلى هيئة حكومية دولية التي من شأنها أن توفر للبلدان النامية فرص متكافئة من خلال وجود «صوت متساو» مع الدول المتقدمة^{٢١}.

٩) هل قامت حكومتكم باقتراح أو دعم سياسات ضريبية عالمية كضريبة التبادلات المالية، مثلاً؟ إذا كان الأمر كذلك، يرجى تحديد ما هو شكلها. وإذا لم يكن كذلك، يرجى توضيح طبيعة اعتراضها. هل تشكّل عائدات هذه الضرائب (إذا كانت موجودة) جزءاً الإيرادات العامة، أم أنها مخصصة لقطاعات أو برامج محددة؟ في هذه الحالة، ما هي تلك البرامج؟

لا، لم يتم اقتراح أو دعم سياسات ضريبية دولية، خوفاً من إغضاب المستثمرين، كما هو مبين أعلاه مع ضريبة الأرباح الرأسمالية.

١٠) هل دخلت حكومتكم طرفاً في اتفاقيات استثمار أو تجارة عالمية تحد من قدرة البلد على فرض الضرائب، أو قدرة البلدان الشريكة على فرض الضرائب؟ هل هي طرف في عقود استثمارية أو تنازلات تحد من قدرة الحكومة على فرض الضرائب على شركات أو قطاعات معينة؟ ما هي التدابير (إن وجدت) التي اتخذت للتخفيف من آثار هذه القيود على بلدكم (أو البلدان الأخرى) في القدرة على جمع الموارد الكافية للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان؟

ينظم القانون رقم ١٨٦ لعام ١٩٨٦ الإعفاءات الضريبية الخاصة بالمستثمرين الأجانب وبعض القطاعات. وتشمل هذه القطاعات نشاطات وزارة الدفاع المتعلقة بالتصنيع الحربي لغرض التسلح أو أي نشاط في إطار «الأمن القومي». علاوة على ذلك، فإن مصر هي طرف في عدد من منظمات التجارة الحرة، بما في ذلك السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (COMESA)، منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA)، الاتحاد الأوروبي، السوق المشتركة الجنوبية (Mercosur)، المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA)، اتفاقية أغادير، واتفاقية تجارة حرة مع تركيا. كما وقعت مصر حوالي ١٠٠ معاهدة استثمار ثنائية، وفقاً لسجلات الأونكتاد^{٢٢}. وتتضمن هذه الاتفاقيات إعفاءات جمركية على العديد من الواردات القادمة من الدول الموقعة، وعلى الاستثمارات التي يقوم بها الأجانب من الدول التي وقعت معاهدات الاستثمار الثنائية مع مصر. وهذا يترجم في انخفاض نسبة الجمارك إلى إجمالي الإيرادات الضريبية من ١٧.٦٪ في ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى ٧.٦٪ في ٢٠١٢/٢٠١٣. وكانت التدابير المتخذة للتخفيف من أثر هذه القيود تهدف ببساطة إلى زيادة الإيرادات من مصادر أخرى، بما في ذلك ضرائب الدخل والضرائب على السلع والخدمات، وهو ما يفسر الزيادة في الضرائب على القيمة المضافة في السنوات السابقة. بالطبع، يمكن لذلك أن يشكّل عائق أمام قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، كما إنه يقلل من دخل من هم في أشد الحاجة لخدمات الدولة.

21 http://www.un.org/esa/ffd/tax2013/ITCM/Tax_newsletter6_june2013.pdf تفاصيل هذا الاجتماع موجودة على:

٢٢ حاتم زايد وهبة خليل، «مصر والتحكيم الدولي: حماية للمستثمر ولا عزاء للمال العام»، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية <http://www.ecesr.org/99-97>.

٢٣ عبد الفتاح الجبالي، «السياسة الضريبية»، مرجع مذكور سابقاً.

الإنفاق

(١) هل يتم اعتماد المساواة على أساس النوع الاجتماعي ومعايير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في تخطيط الموازنة وتنفيذها؟ إذا كان الأمر كذلك، كيف يتم دمجها ورصدها؟ ومنذ متى؟ هل فتمت أنتم أو حكومتكم بتعقب أثر هذه المعايير؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هي النتائج التي تم الحصول عليها من خلال تطبيق هذه المعايير؟

في مراجعة لتخطيط الميزانية لعام ٢٠١١/٢٠١٠، أصدرت الحكومة المصرية وثيقة تطرح ضرورة التوزيع العادل بين مختلف الطبقات الاجتماعية مع أخذ المساواة بين الجنسين بعين الاعتبار^{٢٤}. وبذلك، تم تقسيم الميزانية المصرية على أساس النوع الاجتماعي، الذي أثبت وجود تفاوت واسع في الانقسام. وتنقسم الميزانية المصرية إلى أربعة مجالات رئيسية هي: الأجور، السلع والخدمات، الفوائد، والتضامن الاجتماعي والدعم والحماية الاجتماعية. وبسبب انعدام التوازن بين الذكور والإناث في سوق العمل، فإن تخصيص الأموال هو أيضاً غير متوازن. على سبيل المثال، كان التقسيم في فئة الأجور في ميزانية ٢٠١٢/٢٠١١ يساوي ٥٧٩٤٧٧٦٨ جنيهاً للرجال مقابل ٣٢٢٦٨٦٥٠ جنيهاً للنساء. أما بالنسبة للمشتريات الحكومية من السلع والخدمات، فقد حصل الرجال على ١٣٢٠٤٧٣٠ جنيهاً مقابل ٧٨١٠٨٨٣ جنيهاً للنساء. وفي بند الفائدة، تلقى الرجال ٣٠٠٠٧٣ جنيهاً مقابل ١٥٢٢٣٢ للنساء (أي حوالي نصف القيمة التي حصل عليها الرجال). وأخيراً، في التضامن الاجتماعي والدعم والحماية الاجتماعية، حصل الرجال على ٦٦٤٧٣١٠ جنيهاً مقابل ٥٢٣٥٤٧٢ للنساء. ولم تضع الحكومة أي من الآليات للتأكد وصول هذه المخصصات إلى المواطنين كما هو مخطط لها، ولم يتم تزويد منظمات المجتمع المدني بالأدوات اللازمة للقيام بهذا التقييم. علاوة على ذلك، لا يتم أخذ الاختلافات الاجتماعية والاقتصادية بعين الاعتبار في تصميم وتخطيط الميزانية.

(٢) هل تقوم حكومتكم بأخذ تدابير التقشف المالي أو هل تخطط لذلك، مثلاً من خلال خفض الإنفاق على الخدمات الاجتماعية؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الضمانات التي تم أو سيتم تفعيلها للتأكد من أن هذه التدابير تتفق مع التزامات حقوق الإنسان؟ هل هي تخفيضات مؤقتة أم دائمة؟ هل هي ضرورية بمعنى أن غيابها كان سيؤدي إلى ضرر أكبر في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للسكان؟ وهل قامت الحكومة بتحديد الحد الأدنى من محتوى الحقوق التي ينبغي ألا تتأثر؟ وهل ترافق خفض مع التدابير التخفيفية لضمان عدم تأثر السكان الضعفاء والمهمشين بشكل غير متناسب؟ إذا كانت الإجابة بنعم، يرجى تقديم الأمثلة على بعض تلك التدابير.

لم يتم تخفيض الإنفاق العام على الصحة والتعليم والسكن، كنسبة مئوية من مجموع نفقات الميزانية، خلال السنوات الماضية فحسب، بل تم وضع إجراء محدد يستهدف خفض الدعم على المواد الغذائية والمنتجات النفطية الرئيسية والكهرباء والغاز، من دون النظر في بدائل أكثر إنصافاً ومن دون أن يترافق مع تدابير تخفيفية. وبالرغم من أن نظام الدعم في مصر يعاني من انعدام كبير في الفعالية وهو رجعي للغاية، لكنه لا يزال يوفّر الحماية لمعيشة عدد كبير من المصريين الفقراء. على سبيل المثال، شكّل دعم الطاقة نحو ٢٠٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي في ٢٠١١/٢٠١٢، و١٨٢٪ من الإنفاق العام على التعليم، و٤٠٧٪ من الإنفاق على الصحة^{٢٥}. وهذا يدل على حاجة للقيام بإصلاحات. ومع ذلك، استهدفت خطط الدولة للإصلاح زيادة نفقات الغاز المنزلي-البوتان (تم رفع السعر ثلاثة أضعاف بحلول نهاية عام ٢٠١٢)، وقد ازدادت أسعار الكهرباء بنفس القدر بالنسبة للأسر، في حين بقيت على نفس المعدل للشركات والاستخدام التجاري.

(٣) ما هي التدابير التي تم وضعها لضمان المشاركة الشعبية والشفافية وعدم التمييز والمساءلة في تصميم وتنفيذ سياسات خفض الإنفاق ورصد أثارها؟ وإلى أي مدى اعتمدت هذه على بيانات مصنفة حسب النوع الاجتماعي والعمر والدخل والمكان وأحدث المعلومات عن الفقر؟

لم تتخذ أي تدابير لضمان حقوق المواطنين في الحصول على المعلومات أو رصد التأثيرات المتعلقة بالإنفاق العام، وخاصة في حالة خفض الإنفاق على الخدمات الصحية والتعليم. وبالرغم من أن وزارة المالية قد أظهرت زيادة في مستويات الشفافية فيما يتعلق بالمعلومات والنشر، لكنها قامت بتأجيل بنشر الميزانية المقررة للسنة

24 <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Mwazna2010/2011-gender10.11-pdf>، وزارة المالية، «تحليل المصروفات وفقاً لموازنة البرامج المستجيبة للنوع الاجتماعي على مستوى الخدمات».

25 http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/study_energysubsidies_ar_jan2012.pdf، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، «دعم الطاقة في الموازنة المصرية نموذجاً للظلم الاجتماعي»، ٢٠١٢.

المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ من يوليو ٢٠١٣ إلى أكتوبر ٢٠١٣، لأسباب مرتبطة الظروف السياسية في ذلك الوقت. وقد تم نشر الوثائق على الإنترنت فور اعتماد الحكومة المؤقتة الحالية للتغييرات المتعلقة بالميزانية. وقد أدت تصريحات من وزير المالية إلى صدمة كبيرة، عندما أشار إلى زيادة في الميزانية لن يتم الكشف عن مصادرها. ويصبح غياب مثل هذه التدابير أكثر وضوحاً عند التمعّن في مخصصات الميزانية، حيث التفاوت الواضح في الإنفاق العام المتعلق بالخدمات الصحية والتعليمية في جميع المحافظات.

ومع ذلك، تبذل الحكومة جهوداً واضحة في الاستعداد لنشر المعلومات الخاصة بها، ولزيادة الشفافية، والسماح للمواطنين بمحاسبة حكومتهم؛ مما قد يتحوّل إلى أداة هامة بيد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتوضيح انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٤) ما هو توزيع النفقات بين مختلف الفئات الاجتماعية (مثل النساء والرجال، والمجموعات العمرية المختلفة، وبين الريف والحضر)؟ ما هي النسبة المئوية من الميزانية الوطنية التي تخصصها حكومتكم وتتفقها على الخدمات الصحية، والتعليم العام، والرعاية الاجتماعية، بالمقارنة مع الإنفاق العسكري؟

من خلال هذا السؤال، يمكن تسليط الضوء على النفقات الحكومية المخصصة للصحة، أو، بشكل أكثر دقة، على سوء توزيعها. فعادة ما يتم الإعلان عن الإنفاق العام من جانب الحكومة في شكل الأجور، والفوائد، وشراء السلع والخدمات، والإعانات، والمنح، والمنافع الاجتماعية. ولكن القيمة النهائية للإنفاق عادة ما تكون غير معروفة، وبالتالي، يمكننا استخدام البيانات المتعلقة بأنماط الإنفاق من مختلف الفئات الاجتماعية لفهم تخصيص النفقات المتعلقة بهم. فنسبة الإنفاق العام على الصحة من الحكومة يمثل ٢٥٪ في مقابل ٧٢٪ يتم إنفاقها من جيوب المواطنين (الهيئة الوطنية للصحة ٢٠٠٨/٢٠٠٩). أما الباقي (٢٪) فيتم دفعه من مصادر خارجية وأرباب العمل في القطاع الخاص. أما التأمين الصحي فيغطي نصف السكان فقط، حيث يتم العثور على أدنى النسب المئوية للسكان المشمولين بالتغطية في المناطق الريفية في صعيد مصر، تليها المناطق الريفية في مصر السفلى، حيث تمثل ١٩.٤٪ و ٢٤.٢٪، على التوالي^{٢٦}. وتتعاكس هذه الزيادة بشكل أساسي ارتفاعاً في النفقات من الجيب وانخفاضاً في الإنفاق الحكومي والمساءلة المتعلقة بالخدمات الصحية. وكانت الزيادة في النفقات ملفتة أيضاً بالنسبة لمن هم خارج القوى العاملة مقابل الذين يعملون بأجر. ويمثل الإنفاق على خدمات المستشفيات العامة ٢.٢٪ فقط من مجموع إجمالي استخدام خدمات المستشفيات الذي وصل إلى ١٥.٤٪. والجدير بالذكر أن نسبة الإنفاق على المستشفيات الخاصة هو أعلى بكثير مقارنة مع المستشفيات العامة لجميع قطاعات السكان، وهو يمثل ٦.٧٪ بالنسبة لأفقر شريحة مقابل ١٤.١٪ للأغنى^{٢٧}. كما أن ٦٥.٣٥٪ من الوحدات الصحية في القطاع الخاص تحتوي أسرة، مقابل ٥٤.٦٥٪ في القطاع العام. وبشكل عام، فإن إنفاق الإناث أعلى من الذكور بحوالي ٢٣٪، وهو يمكن تفسيره من خلال حقيقة أن القطاع غير الرسمي من الاقتصاد يستوعب عدداً أكبر من الإناث مقارنة بالذكور، وبالتالي، فإن التأمين الصحي يغطي عدداً أقل من الإناث^{٢٨}. إذا نظرنا إلى دخل الأسرة، نجد أنه بالرغم من إنفاق شرائح الدخل الأعلى على خدمات الرعاية الصحية بشكل أكبر، فإن القطاعات ذات الدخل الأدنى هي أكثر إنفاقاً على الصحة من مالية أسرهم بنسبة ٢١٪ مقابل ١٣.٥٪ للشريحة ذات الدخل الأعلى. أما الشريحة الأكثر فقراً، فهناك احتمال أكبر لاستخدامها المرافق العامة للرعاية الصحية، ومع ذلك نجد أن معظم استخداماتها هو على الصيدليات أو العيادات الخاصة. بل هي أيضاً أقل قابلية من غيرها لاستخدام مرافق التأمين الصحي لأنه من المرجح أن يكون التأمين فيها أقل^{٢٩}. أما نسبة من يفتقرون للتأمين الصحي فهي أعلى بالنسبة للإناث، وسكان المناطق الريفية، وشريحة الدخل الأدنى^{٣٠}. وبالمقارنة بين الفئات العمرية، نجد أن النفقات الصحية ترتفع بحوالي ٤٠٪ لكل فئة عمرية ابتداءً من سن الخمس سنوات. أما أعلى النفقات فهي لأولئك الذين تزيد أعمارهم عن ٦٠ عاماً، بالإضافة إلى الفئة العمرية الأقل من خمس سنوات، لأن الرضع والأطفال الصغار هم في حاجة إلى رعاية صحية مستمرة^{٣١}.

وهناك تفاوت ضخم بين الخدمات الصحية في المناطق الريفية والحضرية. ووفقاً لجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء^{٣٢}، فقد بلغت النسبة المئوية للأسرة في المناطق الريفية ٧.٣٪ فقط من العدد الإجمالي للأسرة، في حين بلغت النسبة المئوية للمرافق الصحية في المناطق الريفية ٢٥.٣٪ مقابل ٧٥٪ في المناطق الحضرية. علاوة على ذلك، ينعكس سوء الخدمات في توزيع الأطباء، حيث يتم تخصيص ٣٣.٤٪ من الأطباء المعتمدين على المحافظات الحضرية الرئيسية الثلاث؛ القاهرة والجيزة والإسكندرية، في حين اعتمد ٩٪ في منطقة الصعيد مصر، التي تمثل ٣٠٪ من السكان تقريباً. ويمكن اعتماد النسبة المئوية لنقاط خدمة الإسعاف كمؤشر آخر لسوء توزيع الخدمات بين المناطق المختلفة في مصر، حيث يتم تخصيص ٣٥٪ في القاهرة والجيزة والإسكندرية، التي تمثل ٢١.٨٪ من مجموع السكان وفقاً لمسح الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ٢٠٠٩، أما في الصعيد، فإن نسبة نقاط خدمة الإسعاف تشكل ٢٠.٣٪ مقابل ٢٨.٩٪ من السكان، وتحظى مصر السفلى بنسبة ٣٢.٣٪ لخدمة ٤٤.٥٪ من السكان^{٣٣}. هذه الأرقام التي تشير إلى سوء تخصيص الموارد الصحية، تعكس في الأساس الميزانية الصغيرة المخصصة لذلك. وفقاً لميزانية الحكومة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، فإن نسبة الموازنة العامة المخصصة للصحة هي ٤.٠٢٪، والتعليم ٩.٩٢٪، وللحماية الاجتماعية ٢٣.٥٪، مقابل ٣.٧٩٪ للدفاع. ومع ذلك، «تتراوح التقديرات المتعلقة بالاقتصاد العسكري بين ٥ و ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مع عدم وجود أرقام دقيقة متوفرة بسبب الإعفاءات من الرقابة» (الورقة المشتركة المقدّمة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المراجعة الدورية لمصر، ٢٠١٣، ص ١٢).

٥) ما هي النسبة المئوية من الميزانية الوطنية التي تذهب لخدمة الدين؟ وهل يتفق مستوى المدفوعات مع الإنفاق المطلوب للامتثال بالتزام حكومتكم بحقوق الإنسان؟

في الميزانية الوطنية ٢٠١٣/٢٠١٤، بلغت النسبة المخصصة لسداد الديون المحلية والأجنبية حوالي ١٤.٠٪. ومن الجدير بالذكر أن الميزانية شهدت مخصصات منخفضة جداً في أهم القطاعات؛ بما في ذلك الصحة والتعليم والإسكان والمياه والصرف الصحي والضمان الاجتماعي. وهي تتعرض للنقد أيضاً بسبب التخفيضات في دعم المواد الغذائية وتزايد اللجوء الضرائب الرجعية غير المباشرة. ويمكن توضيح سوء تخصيص الأموال في الميزانية من خلال الإشارة إلى أن الميزانية المخصصة لسداد خدمة الديون الخارجية والمحلية هي أعلى من تلك المخصصة لقطاعي الصحة والتعليم مجتمعين. وبالتالي، فإن مستوى الإنفاق المخصص لهذه القطاعات لا يكفي، بالقياس مع مدى امتثال الحكومة بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

ومن خلال التفاوض مع المؤسسات المالية الدولية، تضع الحكومة المصرية عدداً من المسائل في مكان خطر؛ بما في ذلك التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان، والتزامها الحد من انتهاك الحقوق الأساسية في الفترة الانتقالية، والنسبة المتكاثرة من الميزانية التي سوف تذهب لسداد الديون. وفي نهاية المطاف، كانت نتيجة هذه المفاوضات الناقصة أنه تم تقييد الحكومة بموجب واجباتها المتعلقة بسداد الديون وهي غير قادرة على أداء واجباتها تجاه مواطنيها.

٦) ما هو تقييمكم لقدرة الحكومة على جباية الضرائب، وإدارة الخزينة، وتنفيذ الميزانية، والمحاسبة والتدقيق؟

تعاني قدرة مصر من النقص من ناحيتين أساسيتين: الأولى في الوصول إلى الأسر الضعيفة، لتحديد من هم في أشد الحاجة للإعفاءات الضريبية أو أولئك الذين يحتاجون إلى المساعدة أو الدعم من خلال التحويلات النقدية أو غيرها. وثمة مشكلة رئيسية مع أي حل قيد الدراسة في الوقت الحالي وهي عدم قدرة الحكومات على الوصول إلى الأسر الضعيفة، و ضعف القدرات المؤسسية التي تترك الإعانات فريسة للفساد والسرقة. وهناك مشكلة إدارية مستمرة يجب معالجتها أولاً، سواء أكان ذلك من خلال البطاقات التموينية أو التحويلات النقدية.

ويمكن للبطاقات الذكية أن تكون وسيلة جيدة لتوزيع الإعانات على المستفيدين. ولكن نجاح نظام البطاقات الذكية سيعتمد على قدرة الدولة على إدارة وتشغيل هذا النظام. حتى الآن، هناك شكوك كبيرة حول قدرة الدولة على إدارة هكذا نظام، كالبطاقات التموينية للسلع الغذائية. وقد أظهرت العديد من الدراسات أن الأسر الأكثر ضعفاً تعاني من عدم إمكانية الحصول على بطاقات التموينية، أو عدم حصولها على الكميات الكافية من السلع

٣٢ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إحصاءات الصحة ٢٠١١

٣٣ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، إحصاءات الإسعاف ٢٠٠٩

المدعومة من خلال البطاقات التموينية الخاصة بها. وقد أظهر تقرير أجراه مرصد الغذاء المصري، وهو هيئة تابعة لمجلس الوزراء، على ١٠ محافظات، أن متوسط ٢٠.١٪ من الأسر الضعيفة لا تحمل البطاقة التموينية للأغذية المدعومة. وترتفع هذه الأرقام في محافظات القاهرة (٣٦.٩٪) والإسكندرية (٣٢.١٪)^{٣٤}. ولا تحتوي خطة الحكومة على أي إشارة إلى أن عدم الكفاءة هذا لن يتكرر في الإصلاح على الدعم على الوقود والغذاء، هذا في حال توفير البطاقات الذكية للمزارعين أو الأسر، أو حتى في حال التخطيط للتحويلات النقدية كتدبير تخفيفي.

وثانياً، هناك نقص في قدرة مصلحة الضرائب على تحصيل الضرائب بكفاءة. فالقطاع غير رسمي كبير، وهو ينمو باستمرار، ما يعني أن القاعدة الضريبية المفترضة هي أضيق بكثير من الإيرادات الضريبية المحتملة. أما محاولات التفكير في سبل تشجيع القطاع غير الرسمي للتسجيل أو دفع الضرائب، حتى في شكل حوافز ضريبية أو معدلات ضريبية منخفضة، فقد كانت قليلة، إن وجدت.

34 <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp253451.pdf> مرصد الغذاء المصري، «نظام لرصد ومتابعة حال الغذاء في مصر»، الإصدار رقم ٩ (يوليو-سبتمبر ٢٠١٢)،