



معهد التخطيط القومي

**جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة**  
**Feasibility of Merging Special Funds and**  
**Accounts in the State Budget**

بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير فى التخطيط والتنمية

إعداد الباحث

أحمد سعيد سيد مأمون هاشم

إشراف

أ.د/ إيمان أحمد الشربيني

أستاذ المحاسبة بمعهد التخطيط القومي

مدير مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات

د/ أمل زكريا

مدرس الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي





معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة الماجستير في التخطيط والتنمية  
**جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة**  
**Feasibility of Merging Special Funds and**  
**Accounts in the State Budget**

إعداد الباحث

أحمد سعيد سيد مأمون هاشم

إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم:

لجنة المناقشة والحكم

- ١- أ.د/ محمود محمد عبد الحى  
رئيساً ومحكماً:  
أستاذ الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي ومدير المعهد الأسبق
- ٢- أ.د/ إيمان أحمد الشربيني  
مشرفاً وعضواً:  
أستاذ المحاسبة ومدير مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة  
المشروعات بمعهد التخطيط القومي
- ٣- أ.د/ أمنية أمين حلمي  
محكماً وعضواً:  
أستاذ الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة

أُجيزت الرسالة بتاريخ: ٢٠١٧/٢/٨

موافقة إدارة المعهد

موافقة لجنة الدراسات العليا

٢٠١٧/ /

٢٠١٧/ /



بسم الله الرحمن الرحيم

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ  
الْحَكِيمُ

سورة البقرة: الآية الكريمة رقم ٣٢



## إهداء

إلى من يكرمنى الله من أجلهما، ومن أنارا بصيرتى بدعواتهما المباركة، إلى ركن محبتى ورفعتى وضميرى، إلى نورى في الدنيا وشفاعتى في الآخرة، إلى النبع الذى أمدنى بالحنان والعطاء، صاحباً كل فضل على، اللذين ضحيا بكل غال ونفيس فكانا بحق مصدراً ورمزاً للعطف والتضحية والفداء (أبى وأمى حفظهما الله) وأدامهما لنا بصحة وعافية وبارك الله في عمرهما، وتقبل الله صالح أعمالهما، وأحسن الله خاتمتهما بفضله وكرمه.

إلى الذين أمدونى بالطموح، وآزروني بالكلمة الطيبة، والدعاء بالتوفيق (إخوتى).

إلى التي أعطت فما بخلت، وصبرت، وأعانت، ثم احتسبت، إلى من أضاعت بنبلها وصبرها طريقى، وشدت من أزرى حتى النهاية، وكانت حسنة الدنيا التي أنعم الله بها على (زوجتى) نور حياتى، ومهرة قلبى، ورفيقة عمرى.

إلى هبة الرحمن، فلذات كبدى، وقرة عينى، اللذين صبروا، وضحوا بمتع كثيرة لكى أصل إلى هذا المقام (رحاب، لانا، سليم) حتى يكون ذلك نبراساً لهم، ويكون دافعاً، وحافزاً لهم على العلم، والتفوق في المستقبل.

إلى هؤلاء جميعاً، أهدى هذا العمل المتواضع وفاءً وتقديراً، جزاهم الله عنى كل الخير.





## شكر وتقدير

أُتقدم بالحمد والشكر لله رب العالمين على فضله وعلى نعمته التى أنعم بها علىّ، وعلى توفيقه لى فى إتمام هذه الرسالة، وأسأل الله تعالى أن يزيدنى علماً، وأن ينفعنى وينفع بى ما علمنى.

وانطلاقاً من العرفان بالجميل فإنني أوجه شكري وعظيم تقديري إلى الأستاذة **الدكتورة/ إيمان أحمد الشرينى** أستاذ المحاسبة ومدير مركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات بمعهد التخطيط القومي، الذي شرف الباحث بقبول سيادتها الإشراف على هذا البحث، وعلى ما أحاطتني به من اهتمام وتوجيه منذ أن بدأت في إعداد خطة البحث، وطيلة مراحل البحث، ولما بذلته سيادتها من جهد كبير في سبيل إخراج هذا البحث على النحو الذي ظهر عليه، على الرغم من كثرة مسؤوليتها، كما قدمت لي التشجيع والعون الصادق، فلها منى جزيل الشكر والامتنان، وجزاها الله عنى كل خير، فهي بحق خير من تعلم العلم وعلمه.

كما أعبر عن جزيل شكري وتقديري **للدكتورة/ أمل زكريا** مدرس الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي على ما منحتني إياه من معلومات قيمة، ولما أسدته للباحث من ملاحظات وإرشادات وتوجيهات، فلها كل الشكر والامتنان وجزاها الله عنى خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل شكري وعظيم تقديري **للاستاذ الدكتور/ محمود محمد عبد الحى** أستاذ الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي ومدير المعهد الأسبق، وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، واثرائها بملاحظاته القيمة، وهو ما يعد تفضلاً من سيادته، ويعتبره الباحث شرفاً عظيماً له.

كما أتوجه بوافر الشكر والتقدير وعظيم الامتنان الى الأستاذة الدكتورة/ أمنية أمين حلمى التى تعد بحق نموذجاً مشرفاً للعالم في سموه الخلقى، وعلمها الواسع، وتفضلها الكريم بالموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، واستقطاع جزء من وقتها الثمين لذلك، مما يعد إثراء للمناقشة وإعطاء الرسالة تميزاً وقيمة خاصة فلها منى أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

كما أشكر زملائى بوزارة المالية فلولا معلوماتهم المالية لما خرجت هذه الرسالة المتواضعة إلى حيز النور، ولا يفوتني أن أسجل تقديري وعرفاني إلى كل من ساندني أو قدم لي يد العون لإتمام هذه الرسالة، فلهم منى كل الشكر والتقدير.

وأخيراً أشكر إدارة المعهد على توفير المناخ الملائم للبيئة البحثية، والاهتمام بالباحثين.

**الباحث**

## مستخلص البحث



## مستخلص

تتناول هذه الرسالة الإطار النظرى والتحليلى للصناديق والحسابات الخاصة، بإلقاء الضوء على تطور فكرة الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر، والقواعد المنظمة لعملها، وخصائصها، وتصنيفاتها، مع التعرض بإيجاز لتجارب بعض الدول فى هذا الصدد. كما تعرضت الرسالة إلى الإطار النظرى والتحليلى للموازنة العامة للدولة والمبادئ التى تركز عليها، وشفافيتها، ووضعيتها الصناديق والحسابات الخاصة بها، ومساهمتها فيها، وذلك من خلال التحليل المالى للموازنة العامة للدولة تفصيلاً وفقاً للتقسيم الإدارى.

قامت الرسالة كذلك بتحليل أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة، والتعرض لبعض المخالفات بها، والعوامل المسببة لذلك، وأيضاً الآثار الإيجابية والسلبية التى تعود على الموازنة العامة للدولة والصناديق والحسابات الخاصة فى حالة ضمها للموازنة العامة، والإجراءات التصحيحية التى تمت فى شأنها مع اقتراح بعض منها. وحتى يمكن الوقوف على جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، تضمنت الرسالة استطلاعاً للرأى لعدد من المبحوثين العاملين فى وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات وبعض الجهات المعنية بموضوع الصناديق والحسابات الخاصة.

وقد توصلت الرسالة إلى أنه على الرغم من أن معظم الصناديق والحسابات الخاصة داخلة ضمن حساب الخزانة الموحد وفقاً للقانون رقم ١٣٩ لسنة

٢٠٠٦، إلا أن بعضها خارج الموازنة العامة للدولة مما يتعارض مع مبادئ إعداد الموازنة. وقد أكدت الرسالة على حتمية نقل أرصدة وحسابات كافة الصناديق والحسابات الخاصة التي بالبنوك التجارية وغيرها إلى البنك المركزي، وضرورة تشكيل لجنة من ذوى الخبرات، تضم خبراء ومسؤولين من وزارة المالية والبنك المركزي والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، تعمل تحت رئاسة لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب، ولها حق الضبطية القضائية، بهدف دراسة وتقييم الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الدولة ووضع توصياتها موضع التنفيذ، وأهمية الإسراع بميكنة الموازنة العامة للدولة من خلال نظام معلومات إدارة مالية الحكومة GFMIS(\*) بما يحققه من ضبط ورقابة مالية جيدة على عملية الصرف.

---

(\*) Government Financial Management Information System

## **Abstract**

This thesis studies the theoretical and analytical framework of special funds and accounts, by focusing on the evolution of special funds and accounts in Egypt, the rules organizing their work, characteristics, classifications, and some countries experiences in this regard. The thesis also investigates the theoretical and analytical framework of the state budget, its principals, transparency, and the special funds and accounts status and contribution to it, through financial analysis of the state budget in details according to the administrative classification.

The thesis analyzes special funds and accounts stocks, irregularities, and the reasons behind them, also the positive and negative impacts of merging special funds and accounts in the state budget on both special funds and accounts and the state budget, the corrective actions taken and some suggestions in this regard. To stand on the feasibility of merging special funds and accounts in the state budget, the thesis included a questionnaire to some respondents working in the Ministry of Finance, the Central Auditing Agency, and some other agencies concerning with special funds and accounts.

The thesis concluded that although the inclusion of most special funds and accounts in the treasury single account according to law no. 139 for year 2006, some of them are not included in the state budget, which contradict with the state budget preparation principals. The thesis emphasizes the

necessity of transferring the stocks of special funds and accounts which are in commercial banks to the central bank, forming a committee consists of calipers and officials from the Ministry of Finance, the Central Auditing Agency, and the Administrative Control Authority under chairmanship of plan and budget committee in parliament, and has judicial police authority, to study and evaluate special funds and accounts all over the country and implement its recommendations, accelerating the process of computerizing the state budget through Government Financial Management Information System GFMIS which helps in keeping good financial control over the expenditure process.



## قائمة المحتويات

| رقم<br>الصفحة | الموضوع                                                                                                             |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ز-ح           | مستخلص البحث                                                                                                        |
| ١             | مقدمة البحث                                                                                                         |
| ٥-٤           | مشكلة وأهمية وأهداف البحث                                                                                           |
| ٨-٦           | الأسئلة البحثية وفروض ومنهج البحث وحدود البحث                                                                       |
| ١٣-٩          | الدراسات السابقة                                                                                                    |
| ١٤            | <b>الفصل الأول</b><br><b>الإطار النظري والقانوني لنشأة الصناديق والحسابات الخاصة</b><br><b>في مصر</b>               |
| ١٨            | <u>المبحث الأول: مفهوم ونشأة الصناديق والحسابات الخاصة والقوانين</u><br><u>المنظمة لها</u>                          |
| ١٩            | ١- تعريف الصناديق والحسابات الخاصة                                                                                  |
| ٢٠            | ٢- تطور فكرة الصناديق والحسابات الخاصة                                                                              |
| ٢٢            | ٣- الفرق بين الصناديق، والحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع الخاص، والصناديق الأخرى (التأمين، الاستثمار، السيادية) |
| ٢٩            | ٤- خصائص الصناديق والحسابات الخاصة وأهدافها                                                                         |
| ٣١            | ٥- القوانين واللوائح والقواعد المنظمة لعمل بعض الصناديق والحسابات الخاصة                                            |
| ٣٧            | ٦- مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة                                                                            |

| الموضوع                                                                                 | رقم الصفحة |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <u>المبحث الثاني: تصنيفات الصناديق والحسابات الخاصة وعلاقتها بالموازنة العامة</u>       | ٤١         |
| ١- التصنيف من حيث نشأة الصندوق أو الحساب الخاص                                          | ٤٢         |
| ٢- التصنيف من حيث السند القانوني للصندوق أو الحساب الخاص                                | ٤٥         |
| ٣- التصنيف من حيث الشكل المؤسسي للصندوق أو الحساب الخاص                                 | ٤٧         |
| ٤- التصنيف من حيث درجة ارتباط الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة والرقابة عليها | ٤٩         |
| ٥- التصنيف من حيث درجة استقلالية الصندوق أو الحساب الخاص                                | ٥٣         |
| ٦- التصنيف من حيث مصادر تمويلها                                                         | ٥٥         |
| <u>المبحث الثالث: تجارب دولية في الصناديق والحسابات الخاصة</u>                          | ٥٦         |
| ١- تجربة الجزائر مع الصناديق والحسابات الخاصة                                           | ٥٧         |
| ٢- تجربة المملكة المغربية مع الصناديق والحسابات الخاصة                                  | ٦٠         |
| ٣- تجربة روسيا مع الصناديق والحسابات الخاصة                                             | ٦٥         |
| ٤- تجربة الصين مع الصناديق والحسابات الخاصة                                             | ٦٧         |
| خلاصة الفصل الأول                                                                       | ٧٠         |

| رقم<br>الصفحة | الموضوع                                                                                |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| ٧٢            | الفصل الثانى<br>الموازنة العامة ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها<br>وشفافيتها فى مصر |
| ٧٥            | <u>المبحث الأول: الموازنة العامة والمبادئ التى تركز عليها</u>                          |
| ٧٦            | ١- التعريف بالموازنة العامة                                                            |
| ٧٧            | ٢- دورة الموازنة (المراحل التى تمر بها الموازنة العامة)                                |
| ٨٢            | ٣- مبادئ الموازنة العامة                                                               |
| ٨٦            | ٤- الهيكل التنظيمى للموازنة العامة                                                     |
| ٩٢            | ٥- مصادر تمويل الموازنة العامة                                                         |
| ٩٥            | <u>المبحث الثانى: شفافية الموازنة العامة ووضع الصناديق والحسابات<br/>الخاصة بها</u>    |
| ٩٦            | ١- شفافية المالية العامة                                                               |
| ٩٩            | ٢- أهداف وآليات شفافية المالية العامة                                                  |
| ١٠٠           | ٣- التعديلات الدستورية التى تمت بمصر لمزيد من الشفافية                                 |
| ١٠١           | ٤- شفافية الموازنة العامة                                                              |
| ١٠٦           | ٥- تأثير شفافية الموازنة العامة على الصناديق والحسابات الخاصة                          |
| ١١١           | خلاصة الفصل الثانى                                                                     |

| رقم<br>الصفحة | الموضوع                                                                                             |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ١١٣           | الفصل الثالث<br>تقييم الأداء المالى للصناديق والحسابات الخاصة في مصر                                |
| ١١٦           | <u>المبحث الأول: مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى الموازنة العامة</u>                            |
| ١١٧           | ١- تقييم الأداء المالى للموازنة العامة                                                              |
| ١١٩           | ٢- ختامى الموازنة العامة مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة من ٢٠١١/١٠ إلى ٢٠١٤/١٣                 |
| ١٢٠           | ٣- ختامى الموازنة العامة ٢٠١٤/١٣ موزعة على الموازنات الثلاث                                         |
| ١٢٣           | ٤- أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة في ٢٠١٤/٦/٣٠                                                     |
| ١٢٦           | <u>المبحث الثانى: التقسيم الإدارى للموازنة العامة، ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها، وتقييمها</u> |
| ١٢٧           | ١- موازنة الجهاز الإدارى                                                                            |
| ١٤٣           | ٢- موازنة الإدارة المحلية                                                                           |
| ١٦٥           | ٣- موازنة الهيئات الخدمية                                                                           |
| ١٨٠           | ٤- موازنة الوحدات والهيئات الاقتصادية                                                               |
| ١٨١           | خلاصة الفصل الثالث                                                                                  |

| رقم<br>الصفحة | الموضوع                                                                                                                                         |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ١٨٣           | الفصل الرابع<br>الآثار الإيجابية والسلبية من ضم الصناديق والحسابات<br>الخاصة إلى الموازنة العامة في مصر                                         |
| ١٨٧           | <u>المبحث الأول: أهم مخالفات الصناديق والحسابات الخاصة، والآثار<br/>الإيجابية والسلبية من ضمها للموازنة العامة<br/>والإجراءات التصحيحية لها</u> |
| ١٨٨           | ١- أهم مخالفات الصناديق والحسابات الخاصة                                                                                                        |
| ١٩٥           | ٢- العوامل التي ساعدت على انتشار المخالفات والتجاوزات في أداء<br>الصناديق والحسابات الخاصة                                                      |
| ١٩٦           | ٣- الآثار السلبية المترتبة على التجاوزات في عمل الصناديق<br>والحسابات الخاصة                                                                    |
| ١٩٩           | ٤- الآثار الإيجابية التي تعود على الموازنة العامة والصناديق<br>والحسابات الخاصة في حالة الضم                                                    |
| ٢٠٢           | ٥- الآثار السلبية التي تعود على الموازنة العامة والصناديق<br>والحسابات الخاصة في حالة الضم                                                      |
| ٢٠٤           | ٦- الإجراءات التصحيحية للجوانب المالية والإدارية للصناديق<br>والحسابات الخاصة                                                                   |
| ٢١٤           | <u>المبحث الثاني: نتائج استطلاع رأى حول جدوى ضم الصناديق<br/>والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة "دراسة<br/>تطبيقية"</u>                       |
| ٢١٦           | ١- وجود صناديق وحسابات خاصة رئيسية وأخرى فرعية                                                                                                  |
| ٢١٧           | ٢- مدى التزام الجهات بفتح حسابات لصناديق وحسابات خاصة<br>بالبنك المركزي المصرى                                                                  |

| الموضوع                                                                                                                                  | رقم الصفحة |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ٣- معايير الصرف من الصناديق والحسابات الخاصة ومرونتها، وأوجه الإنفاق المختلفة منها                                                       | ٢١٧        |
| ٤- تقييم أداء الصناديق والحسابات الخاصة ومساهمتها في حل مشاكل الجهة الإدارية أو المحافظة                                                 | ٢٢٠        |
| ٥- الرقابة على الصرف والجهات المسؤولة عن عملية الرقابة                                                                                   | ٢٢٢        |
| ٦- آراء المبحوثون في الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة كما هي دون ضمها للموازنة العامة، أو ضمها إلى الموازنة العامة أو إعادة هيكلتها | ٢٢٣        |
| ٧- جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة                                                                                     | ٢٢٨        |
| خلاصة الفصل الرابع                                                                                                                       | ٢٢٩        |
| النتائج والتوصيات                                                                                                                        | ٢٣١        |
| ملاحق البحث                                                                                                                              | ٢٤٠        |
| ملحق (١): - بعض الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإداري والسند القانوني لها وقرار إنشائها                                       | ٢٤١        |
| - أرصدة وأعداد صناديق وحسابات موازنة الجهاز الإداري للدولة                                                                               | ٢٤٤        |
| - أرصدة وأعداد صناديق وحسابات موازنة الهيئات الخدمية                                                                                     | ٢٤٦        |
| ملحق (٢): استمارة استطلاع رأى                                                                                                            | ٢٤٨        |
| قائمة المراجع                                                                                                                            | ٢٥١        |

## فهرس الجداول والأشكال

### فهرس الجداول

| رقم<br>الصفحة | عنوان الجدول                                                                        | رقم الجدول |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ١٠٣           | التطور التاريخي لدرجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة                                | (١/٢)      |
| ١١٨           | تطور نفقات وإيرادات الموازنة العامة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                 | (١/٣)      |
| ١٢٠           | ختامى الموازنة العامة مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠ ، ٢٠١٤/١٣)       | (٢/٣)      |
| ١٢١           | ختامى الموازنة العامة ٢٠١٤/١٣ موزعة على الموازنات الثلاث                            | (٣/٣)      |
| ١٢٣           | أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة فى ٢٠١٤/٦/٣٠                                        | (٤/٣)      |
| ١٢٥           | أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة فى ٢٠١٦/٨/٣١                                        | (٥/٣)      |
| ١٢٨           | ختامى موازنة الجهاز الإدارى خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                         | (٦/٣)      |
| ١٣٢           | ختامى موازنة الجهاز الإدارى مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠ ، ٢٠١٤/١٣) | (٧/٣)      |
| ١٣٤           | عدد وأرصدة أهم الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى فى ٢٠١٤/٦/٣٠        | (٨/٣)      |

| رقم<br>الصفحة | عنوان الجدول                                                                                          | رقم الجدول |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ١٣٦           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإداري (سنوات مختلفة)                          | (٩/٣)      |
| ١٣٨           | تطور الاستخدامات للصناديق والحسابات الخاصة موزعاً على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)  | (١٠/٣)     |
| ١٤١           | ختامى استخدامات موازنة وزارة الصحة بمصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠ ، ٢٠١٤/١٣)                     | (١١/٣)     |
| ١٤٢           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة وزارة الصحة للعام المالي ٢٠١٤/١٣                       | (١٢/٣)     |
| ١٤٩           | ختامى موازنة الادارة المحلية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                                          | (١٣/٣)     |
| ١٥٣           | ختامى موازنة الادارة المحلية مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠ ، ٢٠١٤/١٣)                  | (١٤/٣)     |
| ١٥٤           | عدد وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الادارة المحلية                                          | (١٥/٣)     |
| ١٥٦           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الادارة المحلية (سنوات مختلفة)                         | (١٦/٣)     |
| ١٥٨           | تطور الاستخدامات الجارية للصناديق والحسابات الخاصة على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) | (١٧/٣)     |



| رقم<br>الصفحة | عنوان الجدول                                                                                                | رقم الجدول |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ١٦٢           | ختمى استخدامات موازنة محافظة الجيزة بمصادر تمويلها<br>خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)                        | (١٨/٣)     |
| ١٦٤           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة<br>محافظة الجيزة ٢٠١٤/١٣                                     | (١٩/٣)     |
| ١٦٧           | ختمى موازنة الهيئات الخدمية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ -<br>٢٠١٤/١٣)                                              | (٢٠/٣)     |
| ١٧٠           | ختمى موازنة الهيئات الخدمية مقسمة إلى مصادر<br>تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                      | (٢١/٣)     |
| ١٧٢           | عدد وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة<br>الهيئات الخدمية                                             | (٢٢/٣)     |
| ١٧٤           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة<br>الهيئات الخدمية (سنوات مختلفة)                            | (٢٣/٣)     |
| ١٧٥           | تطور الاستخدامات الجارية للصناديق والحسابات الخاصة<br>على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ -<br>٢٠١٤/١٣) | (٢٤/٣)     |
| ١٧٨           | ختمى موازنة جامعة القاهرة مقسماً إلى مصادر تمويلها<br>خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)                        | (٢٥/٣)     |
| ١٧٩           | جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة<br>جامعة القاهرة (سنوات مختلفة)                              | (٢٦/٣)     |

## فهرس الأشكال

| رقم<br>الصفحة | عنوان الشكل                                                                                                        | رقم الشكل |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ٤٩            | اعداد الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة<br>(نسبة مئوية %)                                                 | (١/١)     |
| ٩٤            | مساهمة مصادر التمويل بالموازنة العامة ٢٠١٤/١٣<br>(نسبة مئوية %)                                                    | (١/٢)     |
| ١٢٢           | التوزيع النسبي لختامى استخدامات الموازنة العامة مقسمة<br>على الإدارات بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)         | (١/٣)     |
| ١٢٢           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في الموارد العامة<br>٢٠١٤/١٣ (موازنات)                                            | (٢/٣)     |
| ١٣٠           | التوزيع النسبي لختامى استخدامات الجهاز الإدارى مقسمة<br>على أبواب الموازنة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة<br>مئوية %) | (٣/٣)     |
| ١٣٠           | التوزيع النسبي لختامى إيرادات الجهاز الإدارى مقسمة<br>على أبواب الموازنة في عام ٢٠١٤/١٣                            | (٤/٣)     |
| ١٣١           | معدل تغطية الايرادات لاستخدامات موازنة الجهاز الإدارى<br>خلال الفترة من ٢٠١١/١٠ حتى ٢٠١٤/١٣                        | (٥/٣)     |
| ١٣٢           | هيكل تمويل موازنة الجهاز الإدارى عام ٢٠١٤/١٣<br>(نسبة مئوية %)                                                     | (٦/٣)     |
| ١٣٩           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل أبواب<br>موازنة الجهاز الإدارى بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة<br>مئوية %)   | (٧/٣)     |
| ١٤١           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل موازنة<br>وزارة الصحة في العام المالى ٢٠١٤/١٣                            | (٨/٣)     |

| رقم<br>الصفحة | عنوان الشكل                                                                                                 | رقم الشكل |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ١٥١           | التوزيع النسبي لختامى استخدامات الادارة المحلية مقسمة على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)         | (٩/٣)     |
| ١٥١           | التوزيع النسبي لختامى إيرادات الادارة المحلية مقسمة على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣                          | (١٠/٣)    |
| ١٥٢           | تغطية الايرادات لمصروفات موازنة الادارة المحلية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                             | (١١/٣)    |
| ١٥٧           | نسبة مساهمة الصناديق الخاصة في الايرادات العامة المحلية في الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                       | (١٢/٣)    |
| ١٦٣           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة محافظة الجيزة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)                 | (١٣/٣)    |
| ١٦٨           | التوزيع النسبي لختامى استخدامات الهيئات الخدمية مقسمة على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)         | (١٤/٣)    |
| ١٦٩           | التوزيع النسبي لختامى إيرادات الهيئات الخدمية مقسمة على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣                          | (١٥/٣)    |
| ١٧٠           | تغطية الايرادات لاستخدامات موازنة الهيئات الخدمية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)                           | (١٦/٣)    |
| ١٧٦           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل أبواب موازنة الهيئات الخدمية بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %) | (١٧/٣)    |

| رقم<br>الصفحة | عنوان الشكل                                                                                                                           | رقم الشكل |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ١٧٨           | مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة جامعة القاهرة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)                                           | (١٨/٣)    |
| ٢١٦           | وجود صناديق وحسابات خاصة رئيسية وأخرى فرعية                                                                                           | (١/٤)     |
| ٢١٧           | معايير الصرف من الصناديق والحسابات الخاصة ومرونتها، وأوجه الإنفاق المختلفة منها                                                       | (٢/٤)     |
| ٢١٩           | المرونة فى الصرف من هذه الصناديق والحسابات                                                                                            | (٣/٤)     |
| ٢٢٠           | تقييم أداء الصناديق والحسابات الخاصة ومساهمتها فى حل مشاكل الجهة الادارية أو المحافظة                                                 | (٤/٤)     |
| ٢٢١           | مساهمة الصندوق أو الحساب فى حل مشاكل الجهة الادارية                                                                                   | (٥/٤)     |
| ٢٢٢           | الرقابة على الصرف والجهات المسئولة عن عملية الرقابة                                                                                   | (٦/٤)     |
| ٢٢٣           | آراء المبحوثون فى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة كما هى دون ضمها للموازنة العامة، أو ضمها إلى الموازنة العامة أو إعادة هيكلتها | (٧/٤)     |

## أولاً: المقدمة

فى السنوات الأخيرة الماضية، وتحديدأ منذ بداية العقد الثانى من القرن الحادى والعشرين، تسعى الحكومة المصرية إلى التغلب على إحدى مشكلات الاقتصاد المصرى المعاصر، ألا وهى مشكلة الفساد فى الصناديق والحسابات الخاصة، والمطالبة بضمها إلى الموازنة العامة للدولة، أملاً فى إصلاحها وتخفيف العبء عن كاهل الموازنة العامة، فالصناديق والحسابات الخاصة لها تأثير بشكل أو بآخر على الموازنة العامة للدولة، وسلامة تقديراتها واعتماداتها وإيراداتها ومصروفاتها. ويثار الحديث تجاه هذا الموضوع من خلال زوايا متعددة وتحت مسميات مختلفة، فهو حينأ حديث عن دور الدولة أو الحكومة فى الرقابة والقضاء على الفساد، وهو حين ثان حديث عن الشفافية وحق المواطن فى المعرفة، وهو مرة ثالثة حديث عن الإصلاح المالى والإدارى بشكل عام، حيث تعتبر الصناديق والحسابات الخاصة بما لها من إعتمادات وحسابات داخل حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزى أو بالبنوك التجارية، وسواء هى داخل الموازنة العامة أو خارجها؛ لا تمكن الدولة من رسم سياستها الاقتصادية بصورة سليمة، حيث تضطر الحكومة للاقتراض أحياناً من البنوك التجارية الحاضنة لأموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة، والتى هى فى الأصل أموال الدولة. هى مال عام يجب حمايته.

وابان ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، ثار الجدل حول أرصدها من ناحية، والإطار التنظيمى والقانونى والمالى والمحاسبى والرقابى لها من ناحية أخرى، فبينما ترى وزارة المالية ضرورة إخضاع الصناديق والحسابات الخاصة للقوانين واللوائح العامة، وعلى الأخص فيما يتعلق بحق ممثلى وزارة المالية فى الإشراف والرقابة عليها لما

تتسم به هذه الصناديق والحسابات بقدر من السرية، بينما ترى الوحدات الإدارية صاحبة هذه الصناديق والحسابات، أن تدخل وزارة المالية بهذا الشكل يعيق الصناديق والحسابات الخاصة عن أداء مهامها، فضلاً عن مخالفتها للنصوص والقوانين واللوائح العامة، وهو ما زاد من حدة الانتقادات والمآخذ الموجهة لهذه الصناديق والحسابات، على الرغم من كونها تلعب دوراً حيوياً هاماً فى دخول بعض العاملين بالدولة فى ظل ارتفاع عام للأسعار.

ولقد اختلفت آراء المحللين الاقتصاديين ما بين مؤيد ومعارض لوضعية الصناديق والحسابات الخاصة الحالية، ووضعها بالموازنة العامة ومدى مساهمة أرصدها فيها، وعن مدى فاعلية الرقابة عليها من خلال تقارير الأجهزة الرقابية كوزارة المالية قبل عملية الصرف منها، وكالجهاز المركزى للمحاسبات بعد عملية الصرف ومن خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالرقابة عليها، ومساءلة هذه الصناديق والحسابات الخاصة بالشكل الذي يضمن حماية المال العام، ومكافحة الفساد المالي، دون تكبيل عملية صنع القرار فيها.

فهل نجحت الصناديق والحسابات الخاصة فى القيام بدورها الذى أنشئت من أجله وتجاه المجتمع؟ وقضت على الهيمنة الحكومية الروتينية فى التسريع فى الإجراءات التى من شأنها زيادة فاعلية وكفاءة العمل الحكومى، نظراً للأدوار الهامة التى تقوم بها هذه الصناديق والحسابات فى حالة إدارتها بشكل كفء وفعال؟ مما يجعل متخذى القرار ما بين مؤيد لعملية الضم للموازنة العامة للدولة، حيث تعاني مصر من مشاكل اقتصادية كثيرة، وبين معارض لذلك، حيث يغلب عليهم منطق

الإبقاء عليها دون تغيير لدورها الهام فى المجتمع، أو إعادة هيكلتها مع إحكام الرقابة عليها وتحقيق الشفافية، أو إلغاؤها لانتفاء السبب الذى أنشئت من أجله.

ولاشك أن الدافع الرئيسى وراء هذا البحث هو تقييم وضع وحجم الصناديق والحسابات الخاصة وتقييم أدائها، فى محاولة وضعها فى إطارها الصحيح؛ بعرض كل الأفكار والتحليلات والاقتراحات فى ذلك، وهل تساهم تلك الصناديق والحسابات الخاصة فى سد عجز الموازنة العامة للدولة حال ضمها إليها؟ وهل بذلك نكون قد قضينا على مظاهر الفساد والإسراف فيها والمشاكل المتعلقة بها؟ على اعتبار ما سبق ليس نتيجة مسبقة ولكنه فرض أساسى من فروضه يظهر صدقه فى التالى:

١- الخلاف المثار حالياً حول ضم الصناديق والحسابات الخاصة بين وزارة المالية والوحدات الحكومية.

٢- الغموض الذى يكتنف الصناديق والحسابات الخاصة، حيث لا يوجد لدى وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات بيانات كافية عنها، ولا عن حجم الأموال المستثمرة فيها، ولا بيانات عن مدى قيامها بأهدافها، ومن يقيم ذلك؟ أو التزامها بالقوانين واللوائح المنظمة لها.

لذا يحاول الباحث جاهداً، من خلال هذا البحث، الكشف عن ماهيتها وأنواعها وتصنيفاتها والأشكال القانونية والقرارات المتعددة التى بنيت عليها والعمل على تحليلها ما أمكن، مع عمل استطلاع رأى وتحليل اتجاهات لبعض المبحوثين تجاهها من بعض المستويات الإدارية العليا، والإشرافية للجهة أو من المحاسبين والباحثين بها ، وذلك للإجابة على السؤال الرئيسى والمحورى من هذا البحث حول جدوى ضمها إلى الموازنة العامة للدولة؟

## ثانيًا: مشكلة البحث

قبل صدور القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المعدل للقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، كانت الصناديق والحسابات الخاصة تعمل في ظل رقابة ضعيفة؛ حيث الأرصدة المتناثرة في البنك المركزي المصرى وفي البنوك التجارية وغيرها، فقد كانت الجهة الإدارية صاحبة الصندوق أو الحساب الخاص تهدف إلى تحقيق إيرادات تساعد في استكمال نشاطها أو تطوير أدائها وخدماتها، وذلك من خلال البعد عن الروتين والقيود الحكومية والمركزية في الأداء العام، ومن ثم نجد عدد الصناديق والحسابات الخاصة كان لا يتعدى العشرات وهو الآن بالآلاف<sup>١</sup> (٥٧٤١ صندوق وحساب حتى ٢٠١٤/٦/٣٠)، وأرصدها كانت بالملايين وهى الآن بالمليارات (٢٧.٥ مليار جنيه تقريباً فى ٢٠١٤/٦/٣٠)، بالإضافة إلى مشكلة عدم الحصر الكامل لها والرقابة الضعيفة عليها. فى حين أن الموازنة العامة للدولة تعاني عجزاً كلياً كبيراً تزايد من ٩٨ مليار جنيه بنسبة ٨.١% من الناتج المحلى فى العام المالى ٢٠٠٩/٠٨ إلى ١٣٤.٥ مليار جنيه بنسبة ٩.٨% فى العام المالى ٢٠١١/١٠ إلى ٢٥٥.٤ مليار جنيه بنسبة ١٤.٦% فى العام المالى ٢٠١٤/١٣، لذا فقد ثار الحديث حول ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة لتصبح أحد مصادر خفض العجز فى الموازنة العامة مع إحكام الرقابة عليها.

---

(١) المصدر: البنك المركزي المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيو ٢٠١٤، بيانات غير منشورة



### ثالثاً: أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من تعرضه لمشكلة تقييم وضع الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة سواء كان تقييماً مالياً أو إدارياً فيما تمثله الصناديق والحسابات الخاصة من أموال عامة يجب العمل على حسن إدارتها بما يحقق النفع من إنشائها، فى الوقت الذى تعاني فيه الموازنة العامة للدولة من تدهور وعجز وارتفاع فى معدلات الدين العام الداخلى والخارجى، الأمر الذى جعل متخذى القرار يبحثون عن بدائل من شأنها تقليل الفجوة بين الإيرادات القليلة والمصروفات الكثيرة، فكان التفكير فى العمل على ضرورة ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، لذا يأتى هذا البحث ليساعد متخذى القرار فيما يتعلق بجدوى هذا الضم، وهل يعود بالنفع؟ أم عكس ذلك؟ مع الأخذ فى الاعتبار الظروف الراهنة التى تمر بها البلاد.

### رابعاً: أهداف البحث

هناك هدف رئيسى من البحث وهو تقييم الأداء المالى للصناديق والحسابات الخاصة ودراسة جدوى ضمها للموازنة من خلال:

- ١- التعرف على حجم وأنواع الصناديق والحسابات الخاصة ووضعها من منظور الموازنة العامة للدولة.
- ٢- دراسة بعض تجارب دولية إصلاحية مشابهة لموضوع البحث.
- ٣- تحليل التشريعات الخاصة بالرقابة على أداء الصناديق والحسابات الخاصة ومدى التزامها بمتطلبات الإفصاح والشفافية.

## خامساً: الأسئلة البحثية

هل هناك جدوي من ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة؟

ويمكن صياغة هذا السؤال فى صورة أسئلة فرعية يسعى الباحث للإجابة عليها خلال هذا البحث وهى:

١- هل سيؤثر ضم الصناديق والحسابات الخاصة على اعتمادات الموازنة العامة للدولة وسيعمل على تحسين عجز هذه الموازنة؟ وأيهم أفضل ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة، أم الإبقاء عليها كما هى، أم إعادة هيكلتها؟، وفى حالة ضمها ... ما هى الآثار الناتجة عن ضمها على الموازنة العامة للدولة؟ وهل هى إيجابية أم سلبية؟

٢- هل ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة يؤدي إلى إحكام الرقابة عليها؟ وما دور الأجهزة الرقابية - وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات - فى ذلك؟

٣- ما تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وحقيقة المبالغ الضخمة بأرصدها، والأعباء المالية المحتملة نتيجة ضمها؟

٤- ما هو وضع الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة؟ وما تأثير شفافيته على شفافية الموازنة وحق المواطن فى المعرفة؟

٥- هل كل الصناديق والحسابات الخاصة تخضع لسيطرة البنك المركزى والحكومة من خلال حساب الخزانة الموحد، وهل كلها منضمة للموازنة العامة بذلك؟

## سادساً: فروض البحث

- ١- تتنوع أنواع وأحجام الصناديق والحسابات الخاصة وتعتبر مصدراً هاماً من مصادر تمويل بعض الوحدات الحكومية.
- ٢- الانتقال إلى الرقابة المحكمة على الصناديق والحسابات الخاصة أدى إلى الكثير من التجاوزات المالية، كما أنه في حالة إحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة وضم بعضها إلى الموازنة العامة قد يساهم ذلك في خفض عجز الموازنة العامة للدولة.
- ٣- إعادة هيكلة بعض الصناديق والحسابات الخاصة، قد يؤدي إلى تحسن نسبي في تقديرات الموازنة العامة للدولة.
- ٤- زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، نتيجة ضم الصندوق أو الحساب الخاص إليها حال عدم تحقق إيراد، على اعتبار أن الموازنة العامة ذات مسئولية تضامنية مع الصندوق أو الحساب.

## سابعاً: منهج البحث

قام الباحث بإعداد هذا البحث من خلال الاعتماد على الآتي:

**المنهج الوصفي التحليلي:** يتناول فيه الإطار النظري من حيث مفاهيم وأنواع الصناديق والحسابات الخاصة، ووصف الظاهرة من خلال الإطلاع ما أمكن على القوانين والتشريعات والقرارات الحكومية والبحوث العلمية والمراجع والمنشورات الإدارية والمالية المرتبطة بالصناديق والحسابات الخاصة في الوحدات الحكومية، وذلك بهدف توصيف المشكلات الإدارية والرقابية المرتبطة بجدوى ضمها إلى الموازنة العامة. وتحليل البيانات التي تم التوصل إليها للتعرف على حجم الظاهرة وانعكاساتها ومدى تأثيرها على الموازنة العامة.

**الدراسة التطويرية التتبعية:** فى بعض أجزاء البحث، لشرح وتحليل تطور موارد واستخدامات الموازنة العامة للدولة، والصناديق والحسابات الخاصة وأثر هذا التطور على عجز الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠١١/١٠ حتى ٢٠١٤/١٣.

كما قام الباحث بعمل استمارة استطلاع رأى تم عرضها على عدد من القيادات والمسؤولين والعاملين بالوحدات الموازنية للجهات الإدارية المختلفة، ووزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات، عن الوضع الحالى للصناديق والحسابات الخاصة، وعن رؤيتهم تجاهها فى المستقبل.

### **ثامناً: حدود البحث**

**الحدود الزمنية:** يتناول البحث الفترة الزمنية من العام المالى ٢٠١١/١٠ حتى العام المالى ٢٠١٤/١٣، حيث ثار الجدل بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ حول أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة من ناحية، والإطار التنظيمى والقانونى والمالى والمحاسبى والرقابى لها من ناحية أخرى.

**المستوى الإدارى:** يتم بحث ودراسة وضع الصناديق والحسابات الخاصة فى الموازنة العامة للدولة بصفة عامة، ووضعها فى موازنة الجهاز الإدارى للدولة، والإدارة المحلية، والهيئات الخدمية بصفة خاصة.

---

(٢) لم يتعرض الباحث لختامى السنتين المالىتين ٢٠١٥/١٤، ٢٠١٦/١٥ نظراً لعدم الموافقة عليه من مجلس النواب حتى تاريخ مناقشة الرسالة فى فبراير ٢٠١٧.

## تاسعًا: الدراسات السابقة

هناك عدد قليل من الدراسات التي تناولت موضوع الصناديق والحسابات الخاصة بشكل كامل وبخاصة تلك المتعلقة ببحث ودراسة وضعية الصناديق والحسابات الخاصة وتحليلها على المستوى الإداري، وبالرجوع إلى الدراسات السابقة التي أمكن الحصول عليها والمتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة، وجدتُ دراستين (الدراسة الأولى والثالثة التاليتين) عالجتا مشكلات الصناديق والحسابات الخاصة في الإدارة المحلية، دون أن تتطرق إلى مشكلاتها في الموازنة العامة بصفة عامة والجهاز الإداري للدولة والهيئات الخدمية بصفة خاصة، والتي هي موضوع البحث، كذلك وجدت دراسة سابقة أخرى (الدراسة الثانية التالية) شاملة لأوجه التحليل المختلفة، ولكنها لم تتطرق إلى التحليل المالي وتقييم الأداء المالي لكل من الموازنة العامة للدولة وموازنتى الجهاز الإداري، والهيئات الخدمية ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها، ومن ثم جاء موضوع البحث ليشمل كل ما سبق.

### - الدراسة الأولى: دراسة (خالد زكريا أمين، ٢٠١٥)٣.

قام الباحث بتحليل واقع إدارة الصناديق والحسابات المحلية في مصر، والهدف من وراء تأسيسها، وذلك من خلال خمسة أقسام رئيسية: حيث تناول القسم الأول المفهوم والتصنيفات المختلفة للحسابات والصناديق الخاصة. وركز القسم الثاني على المنطق من وراء إنشائها، من خلال مجموعتين محوريتين: المجموعة الأولى: تركزت على الاعتبارات المتعلقة بقواعد إعداد، وتنفيذ، والرقابة على الموازنة

---

(٣) خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والاستجابة (الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر)، خلاصة أعمال المؤتمر الذي عقده شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID) بالقاهرة في ١٤-١٥ مايو ٢٠١٥.

العامة للدولة. أما المجموعة الثانية: فتعرضت للأسباب التي تشكل منطق إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، أما القسم الثالث فتعامل مع القضايا الرئيسية الخاصة بهيكل الصناديق والحسابات الخاصة في مصر. وقدم الباحث بالقسم الرابع تحليلاً كلياً للصناديق والحسابات المحلية. وأخيراً، القسم الخامس الذى عرض الباحث فيه رؤية تقييمية لأداء الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر، وذلك من منظور الموازنة العامة، وتأثيرها على عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، من خلال التركيز على قضايا الاقتصاد السياسي، والشفافية، والاستدامة المالية، والرقابة، والكفاءة المالية.

وتوصل الباحث إلى مجموعة من النتائج لعل من أهمها: أولاً: هناك اتجاه لوضع مبادئ مشتركة لتصنيف أوجه الإنفاق، والإيرادات، والمحاسبة، والرقابة الداخلية، والمراجعة الخارجية، والداخلية، وإعداد التقارير، وذلك باستخدام نظام الموازنة ذاته. ثانياً: أن هناك حالة من الاضطرار إلى الضغط على القوى السياسية لوضع آليات سياسية وفنية لتقليل احتمالات وجود أو تأسيس صناديق وحسابات خارج الموازنة بشكل غير مبرر، بما يضر بتكامل النظام الموازني على المستوى الكلي. ثالثاً: تضمين البيانات الخاصة بالصناديق والحسابات خارج الموازنة بالموازنة العامة للدولة، وذلك لأهداف التحليل المالي، وعرض المعلومات في صورة تقارير مالية جيدة. وأخيراً، ضرورة الاستخدام الأمثل، والمبرر، والممنهج للصناديق والحسابات الخاصة، باعتباره الطريق الأمثل للاستفادة من المزايا العديدة التي قد توفرها من حيث المرونة المالية، والكفاءة الاقتصادية، والملاءمة السياسية.

## - الدراسة الثانية: دراسة (إيمان أحمد الشربيني، ٢٠١٣)٤.

استهدفت الدراسة القراءة الصحيحة لموضوع الصناديق والحسابات الخاصة، حيث يجب الحد من المعاملات المالية للصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة، والحد من النفقات السنوية لها بموجب تشريعات أخرى بخلاف التشريع الأساسى وهو قانون الموازنة العامة للدولة، وبما يحقق متطلبات الإفصاح والشفافية.

وقد تطرقت الباحثة إلى التعريف بماهية الصناديق والحسابات الخاصة والإطار التشريعى لها، ومصادر تمويلها وأوجه الإنفاق منها، كما تطرقت الباحثة إلى الرقابة المالية على معاملات هذه الصناديق والحسابات الخاصة، وأهم صور المخالفات التى شابتها مع اقتراح بعض المعالجات والحلول، وأخيراً جدوى الإبقاء عليها ومستقبلها، مع عرض لبعض التجارب العربية فى هذا المجال، وتوصلت الباحثة إلى مجموعة من النتائج، وتقدمت بمجموعة من التوصيات.

من أهم النتائج التى توصلت إليها الباحثة: صعوبة الحصر الدقيق لعدد الصناديق والحسابات الخاصة ومواردها، وخروجها عن الضوابط التى تحكم إنشائها وعدم التزامها بتأثيرات الموازنة العامة للدولة، والازدواج والتضارب فى اختصاصتها مع الجهة الإدارية، مع قصور فى الرقابة على معاملاتها على الرغم من خضوعها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، ولكنها تفتقر إلى الرقابة الداخلية على أموالها، حيث الأجهزة الرقابية تعمل فى جزر منعزلة ولا يتصل جهاز رقابى بآخر للتكامل، مع غياب الشفافية بها وحرمان الموازنة العامة من بعض مواردها، وأن ضمها سيؤدى إلى وحدة الموازنة وإحكام الرقابة عليها.

---

(٤) إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠، معهد التخطيط القومى، القاهرة، ٢٠١٣.

ومن أهم التوصيات التى خرجت بها الباحثة: عمل حصر شامل للصناديق والحسابات الخاصة، إلغاء الصناديق والحسابات المنشأة لغير هدف قومى، مع عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة، وإنشاء وحدة للرقابة الداخلية تكون تابعة لمجلس الإدارة لضمان استقلاليتهما، مع تطوير نظم الضبط الداخلى ونظم وأساليب المراجعة الإدارية، وضرورة وجود مراقب حسابات لمراجعة وفحص العمليات التى قام بها الصندوق أو الحساب، وكذلك ضرورة التدرج فى معالجة مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة حتى لا يكون هناك مواجهة عنيفة للإصلاحات المراد تحقيقها، وذلك فى ضوء رؤية مجتمعية وحوار مجتمعى حول دورها فى المستقبل.

#### - الدراسة الثالثة: دراسة (على أنور العسكرى، ٢٠٠٨)٥.

الهدف الرئيسى من الدراسة هو تسليط الضوء على الفساد فى الإدارة المحلية على الرغم من تعدد الجهات الرقابية، حيث تعتبر الإدارة المحلية قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر.

تعرض الباحث إلى الأسباب الرئيسية للفساد بالإدارة المحلية، والعوامل المهيئة لها والتى منها التنظيم الإدارى وبيروقراطيته حيث المركزية الشديدة والسلطة المطلقة للمحافظين، وقد تناول أبرز المخالفات والجرائم المالية بقطاع المحليات والتى تشكل ظواهر للاعتداءات المتكررة على موازنة الإدارة المحلية، حيث أشار الباحث إلى أن الحسابات الخاصة أحد أهم الأدوات لإفساد المحليات والخروج على النظام، على الرغم من كونها تدعم اللامركزية بالمحافظات، حيث تدبير الأموال

---

(٥) على أنور العسكرى، الفساد فى الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.



اللازمة التى تساعدنا على النهوض بمسئوليتها من إقامة المشروعات والمرافق المحلية وإدارتها، ولم يتطرق الباحث إلى التقييم المالى والإدارى للإدارة المحلية ككل وإنما إكتفى بالتحليل لمحافظة البحيرة.

فى نهاية الدراسة توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج من ضمنها أن الحسابات الخاصة بؤرة الفساد المالى فى الدولة، إذ تعد البوابة الخلفية للخروج على القواعد العامة والتعليمات، فيجب التصدى لها بكل حسم وحزم من خلال تعديل النظم واللوائح المالية التى تحكمها، وتضمينها فى الموازنة العامة للدولة لتحقيق وحدة وتكامل الموازنة.

ومن التوصيات التى توصل اليها هى أنه يجب التقنين الواضح للحسابات الخاصة، ووضع اللوائح التنفيذية لها تحت إشراف وزارة المالية، وأن يتم مراجعتها من الأجهزة الرقابية قبل العمل بمضمونها، كما أنه يجب النص صراحةً فى القوانين أو اللوائح المنظمة للحسابات الخاصة على أيلولة فوائد إيداعاتها إلى الموازنة العامة للدولة حتى لا يكون النص على خلاف ذلك.



## الفصل الأول

الإطار النظري والقانونى لنشأة الصناديق والحسابات  
الخاصة فى مصر



## مقدمة

ترجع بداية العهد بالصناديق والحسابات الخاصة فى مصر إلى فترة ما قبل الخمسينيات، حيث تكونت فى شكل كيانات مستقلة مثل صندوق دعم الحرير، صندوق دعم الغزل والمنسوجات، يليها فترة ما بعد نكسة عام ١٩٦٧ لتحقيق أغراض معينة، من بينها تخفيف العبء الملقى على كاهل الموازنة العامة نتيجة عدم قدرتها على سد بعض الاحتياجات العاجلة والملحة والتغلب على الروتين الحكومى وتبنى فكر القطاع الخاص فى تأدية الخدمات، وغيرها من الأسباب<sup>(١)</sup>، حيث يمكن الاستفادة من أموال الصناديق والحسابات الخاصة بشكل أفضل فى التخطيط وفى تقدير الموازنة بشكل أفضل لكل عام من حيث درجة اعتمادية الجهة الإدارية على مواردها الموجودة بالصناديق والحسابات وذلك لاستكمال المشروعات التى لم تتمكن الدولة من تمويلها أو إكمالها من خلال الموازنة العامة.

كما أن قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ سمح بإنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة للإنفاق على الخدمات العامة الحيوية والعاجلة التى لم يحدد لها بنود فى الموازنة العامة للدولة، وتمويل بعض المشروعات والخدمات بالمحليات فى إطار الخطة العامة للدولة، على أن تؤول فوائض هذه الصناديق إلى الموازنة العامة فى نهاية السنة المالية.

---

(١) على إبراهيم حنفى السيسى، ورقة عمل فى مجال الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، وزارة المالية، ٢٠١٤.

وعلى الرغم من وجاهة الهدف من نشأتها، إلا أنه تم التوسع في هذه الآلية ليتم إنشاء آلاف الصناديق والحسابات الخاصة بموجب قرارات جمهورية، ووزارية، وقرارات محافظين، ورؤساء هيئات عامة اقتصادية وخدمية، كما صدرت بعض القوانين التي سمحت لتلك الجهات بالاحتفاظ بفوائض الصناديق والحسابات وتحويلها من سنة إلى أخرى وعدم تحويلها إلى الخزنة العامة للدولة. وترتب على تلك الأوضاع أن الصناديق والحسابات الخاصة أصبحت تستحوذ على قدر كبير من الإيرادات السيادية التي يمكن أن تغطي جزءاً كبيراً من عجز الموازنة العامة<sup>٢</sup>.

ولقد رأى الباحث أنه من الأهمية بمكان عرض موضوع الصناديق والحسابات الخاصة جملةً وتفصيلاً، وذلك بالبدء في عرض ماهية ومفهوم الصناديق والحسابات الخاصة وهي بالمفهوم الواسع: المؤسسات التي ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة، والمفهوم الخاص بها: فهي تلك الصناديق والحسابات التي أنشئت وفقاً لقوانين أو قرارات جمهورية أو قرارات وزارية أو محافظين وأحياناً مجالس شعبية، وعن فكرة نشأتها وانتشارها وتطورها على مر السنين، مع إلقاء الضوء على القوانين والقرارات التي صدرت في حقها، مع ضرب أمثلة لها، وتحديد الفرق بين الصندوق والحساب الخاص والوحدات ذات الطابع الخاص وكيف تم الجمع بينها وفقاً لخصائص محددة.

(٢) سلى العنترى، الصناديق الخاصة عود على بدء، جريدة الأهرام ٤/٤/٢٠١٤، [www.ahram.org.eg](http://www.ahram.org.eg).

وحتى يمكن تحديد ملامح وهوية الصناديق والحسابات الخاصة، فقد تم تصنيف هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلى مجموعة من التصنيفات: من حيث النشأة، والشرعية، والشكل المؤسسي، ودرجة إستقلالية الصندوق أو الحساب الخاص عن الموازنة العامة، ومصادر تمويلها، ومن حيث درجة إرتباطها بالموازنة العامة والرقابة عليها.

ومن تجارب بعض الدول في ذات الموضوع، فقد تم عرض وتحليل ما أمكن لتجربة بعض الدول العربية القريبة الشبه في اقتصادها من مصر، والتي بها مجموعة من الصناديق والحسابات الخاصة الشبيهة بها من حيث الشكل والمضمون، لذا فقد تم التعرض لتجربتي دولة الجزائر، والمملكة المغربية وكيف تم اتخاذ القرار بإغلاق صناديق وحسابات قد انتفى الغرض من إنشائها أو دمج صناديق وحسابات ذات أغراض متشابهة، كذلك تم التعرض بشكل مختصر ما أمكن إلى بعض التجارب الدولية الأخرى مثل تجرتي روسيا والصين وذلك من خلال المباحث التالية:

**المبحث الأول:** مفهوم ونشأة الصناديق والحسابات الخاصة والقوانين المنظمة لها.

**المبحث الثاني:** تصنيفات الصناديق والحسابات الخاصة وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة.

**المبحث الثالث:** تجارب دولية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.

## المبحث الأول

### مفهوم ونشأة الصناديق والحسابات الخاصة والقوانين المنظمة لها

#### تمهيد

تنشأ أى وحدة إدارية داخل أو خارج النظام الإدارى للدولة بمقتضى قانون أو قرار جمهورى أو وزارى أو نص تشريعى وارد فى القوانين المختلفة المنظمة للنشاط الحكومى والعام والخاص داخل الدولة، سواء كان هذا النشاط ذا طبيعة اجتماعية تستهدف خدمات عامة لأفراد الشعب وذلك بغض النظر عن هدف الربح، أو كان هذا النشاط ذا طبيعة اقتصادية تستهدف تحقيق الربح<sup>٣</sup>.

وليس هناك شك فى أن الوحدات الإدارية الحكومية لابد وأنها تستند إلى أساس قانونى يمثل الشرعية التى تقام عليها، أى كان هذا الأساس القانونى ( قانون صادر من المؤسسة التشريعية أو قرار صادر من رئيس المؤسسة التنفيذية)، وأياً كانت هذه الوحدات الحكومية (وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة أو غير ذلك من مختلف التنظيمات الإدارية)، كما لابد أن يستند شكل التنظيم الإدارى وكذلك علاقاته بسائر التنظيمات الأخرى على أساس شرعى.

(٣) إبراهيم درويش، الإدارة العامة بين النظرية والممارسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٦٥.



ويعد البعد عن البيروقراطية الحكومية، والبحث عن مزيد من المرونة في صرف الأموال العامة، مع ضعف المرتبات ونظم الإثابة وسوء المعيشة، وسوء تخصيص الموارد، والخوف من تخفيض موازنة الجهة، كلها أسباب أدت إلى إنشاء الصندوق أو الحساب الخاص. إلا أن محاولة إنشاء الصندوق أو الحساب الخاص خارج الموازنة ما هي إلا تحايل للبعد عن الرقابة والمساءلة والشفافية، مما يشكل خطورة في إظهار عجز الموازنة بأقل من قيمته، حيث يتم تمويل برامج الحكومة من خارج الموازنة من هذه الصناديق والحسابات، حتى وإن ظلت الحكومة هي المسؤولة عن تمويل هذا الإنفاق.

## ١ - تعريف الصناديق والحسابات الخاصة

"يشير مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة إلى مجموعة متنوعة - وأحياناً معقدة - من المسائل والقضايا الهامة. ففي الكثير من الأحيان، ينظر إلى الصناديق والحسابات الخاصة باعتبارها المعاملات خارج الموازنة extra budgetary transactions بالمفهوم الواسع الذي يشمل كافة الإيرادات، وأوجه الإنفاق التي يتم استبعادها من الموازنة العامة. كذلك قد يقصد بالصناديق والحسابات الخاصة: الحسابات خارج الموازنة extra budgetary accounts، وهى الحسابات البنكية، والتي تودع فيها وتتفق منها الإيرادات، وأوجه الإنفاق خارج الموازنة. بل أنه ينظر إليها، فى بعض الأحيان، على أنها الكيانات أو الوحدات خارج الموازنة extra budgetary entities/units، ويقصد بها المؤسسات التي ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة، والتي قد تستخدم الحسابات خارج الموازنة، وقد يكون لها هياكل مؤسسية خاصة بها، وفي الغالب يكون لها وضع قانوني مستقل عن الوزارات والإدارات الحكومية"<sup>٤</sup>.

(٤) خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والاستجابة (الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر)، خلاصة أعمال المؤتمر الذي عقده شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID) بالقاهرة في ١٤-١٥ مايو ٢٠١١، ص ٨٦: ٨٧.

كما يمكن تعريف الصناديق والحسابات الخاصة بأنها "تلك الصناديق والحسابات التى أنشئت وفقاً لقوانين أو قرارات جمهورية أو قرارات وزارية أو قرارات من محافظين وأحياناً مجالس شعبية، والتى تنشأ لأغراض معينة لتحقيق أهداف محددة، وهى قد تكون أغراض اجتماعية وصحية وعلمية وثقافية وتنموية واقتصادية وغيرها من الخدمات والمشروعات"، ويمكن الإستدلال على الغرض من نشأة تلك الصناديق والحسابات الخاصة من مسمياتها التى أنشئت بها، أو من خلال اللائحة المنظمة لها، والأصل فى تلك الصناديق والحسابات أن تمول نفسها ذاتياً دون تحمل الخزنة أية أعباء مالية نظير القيام بالنشاط المنشأة من أجله.

ويرى الباحث أنه يمكن صياغة التعريف التالى والذى من الممكن أن نستقى منه حال الصناديق والحسابات الخاصة بمصر "هى كيانات مالية وإدارية حكومية، مفتوح لها حسابات بنكية بالبنك المركزى وفقاً للقانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ أو بالبنوك الأخرى وغيرها، وتمثل أوعية مالية، يتم فيها تجميع الموارد المحتملة والمتوقعة نتيجة أنشطة ومشروعات تدر دخلاً استثنائياً، ويتم الإنفاق منها وفقاً لإعتبارات محددة سلفاً، أو عند الضرورة لمرونتها ولا مركزيتها، ووفقاً للوائح مالية معتمدة قانوناً أو غير المعتمدة، مع إمكانية ترحيل الفائض لها عاماً تلو العام".

## ٢- تطور فكرة الصناديق والحسابات الخاصة

نشأت فكرة الصناديق والحسابات الخاصة بعد نكسة عام ١٩٦٧ وذلك كمحاولة من الحكومة لتخفيف العبء عن كاهل الموازنة العامة للدولة، نتيجة عدم القدرة على سد بعض الاحتياجات فى الموازنة حيث صدر القانون ٣٨ لسنة ١٩٦٧

الذى أقر إنشاء صندوق النظافة فى المحليات، والذى يتم تمويله من خلال فرض رسوم نظافة محلية، لكن النشأة الرسمية للصناديق أو الحسابات الخاصة بشكلها الحالى بدأت بعد حرب أكتوبر عام ١٩٧٣ بعد الاتجاه إلى سياسة الاقتصاد الحر وذلك للتغلب على الروتين الحكومى وتبنى نهج القطاع الخاص، خاصة بعد دخول البنوك الأجنبية وشركات التأمين الخاصة إلى مصر، وكان ذلك من خلال المادة (٢٠) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والتى تقضى بأنه "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة، ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها من القانون ويسرى بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة"<sup>٥٠</sup>.

ومن اللافت للنظر أن تلك الصناديق قد اتسعت رقعتها فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات نظراً لاتجاه الدولة إلى سياسة الاقتصاد الحر أو ما يسمى بالانفتاح الاقتصادى؛ فعمدت الدولة إلى كسر الروتين فى الاقتصاد الوطنى آنذاك، فعملت الوزارات والمصالح والجهات الحكومية والجامعات إلى إنشاء صناديق وحسابات خاصة - بدعم من الرئيس - حتى يمكن ممارسة أعمالها بحرية فيمكنها شراء أية مستلزمات للعملية الانتاجية مثلاً دون انتظار اللوائح والقوانين، واجراءات الشراء الطويلة وغير المبررة وذلك فى ظل ظروف سوق تدعو إلى المنافسة خاصة بعد دخول البنوك الخاصة وشركات التأمين إلى مصر.

(٥٠) مجلس الشورى التقرير المبدئى عن الصناديق والحسابات الخاصة عام ٢٠٠٩.

وقد تنوعت الصناديق والحسابات الخاصة من حيث النشأة خلال الـ ٤٠ عاماً الماضية فمنها ما قد تم إنشاؤه بقانون، أو بقرارات صادرة من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو المحافظين، أو المجالس الشعبية المحلية.

كما صدرت بعض القوانين والقرارات التى ترخص لبعض الهيئات الخدمية أو الاقتصادية بترحيل فوائضها سنة بعد أخرى، بدلاً من أن تقول تلك الفوائض إلى إيرادات الموازنة العامة للدولة؛ وقد ترتب على ذلك أن جانباً كبيراً من الموارد العامة للدولة قد بات محجوباً عن موارد الموازنة العامة للدولة وأصبح مورداً مخصصاً لتلك الصناديق والحسابات الخاصة أو لجهات بذاتها - أياً كانت مسمياتها أو أغراضها - كما أن جانباً آخر من الموارد أصبح حقاً لبعض الهيئات الخدمية أو الاقتصادية التى ترخص قوانين أو قرارات إنشائها بترحيل فوائضها من سنة مالية إلى أخرى.

### ٣- الفرق بين الصناديق، والحسابات الخاصة، والوحدات ذات الطابع

#### الخاص، والصناديق الأخرى (التأمين، الاستثمار، السيادية)

١/٣- الصناديق الخاصة: تنشأ عادةً وفقاً لقوانين أو قرارات جمهورية - فيذكر ذلك صراحةً، مثل أول صندوق نشأ فى جمهورية مصر العربية وهو: صندوق النظافة فى المحليات، وفقاً للقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ والذى يتبع الإدارة المحلية فى المحافظات، ومثل: القانون رقم (١١٠) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء

صندوق لعمارة المساجد والأضرحة الملحقة بها، والذي نص صراحةً فى مادته الأولى "ينشأ بوزارة الأوقاف صندوق لإنشاء وإحلال وتجديد وصيانة وترميم المساجد والأضرحة الملحقة بها يسمى (صندوق عمارة المساجد) مقره مدينة القاهرة، له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع وزير الأوقاف"، ومثل: صندوق التنمية الثقافية بوزارة الثقافة الذى تم إنشاؤه وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٨٩ والذى يتبع وزير الثقافة، وصندوق حماية البيئة الذى تم إنشاؤه وفقاً للمادة رقم (١٤) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية والمعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ بشأن البيئة ويكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع الوزير المختص بشئون البيئة. فالنص القانونى واضح هنا، حيث هذه الصناديق ذات كيان مالى ومحاسبى مستقل عن الوحدة الإدارية، ولكنها تتبع الهيكل الإدارى والتنظيمى للوزارة أو المحافظة.

أما مصدر تمويل الصندوق فقد يكون منحاً خارجية، أو رسوماً يفرضها الصندوق، أو حصيلة تصرف فى منتجات أراض مثل: أرباح نتيجة بيع بعض المنتجات الزراعية مثل الصناديق الزراعية فى وزارة الزراعة. أو المبالغ التى تخصصها الدولة لدعم الصندوق، والإعانات والهبات المقدمة من الهيئات الوطنية والأجنبية والتى يقبلها مجلس إدارة الصندوق، كذلك الغرامات والتعويضات التى يحكم بها للصندوق أو يتفق عليها إن وجد ذلك.

وفى أغلب الأحوال الصندوق الخاص يتم فيه تجميع الموارد المحتملة والمتوقعة، ومن الممكن توجيه موارده بالكامل إلى جانب واحد من جوانب استخدامات الموازنة مثل صندوق الرعاية الطلابية بوزارة التربية والتعليم فيوجه

تقريباً بالكامل إلى الرعاية الطبية لطلبة المدارس (الباب الثانى من موازنة الوزارة)، أو صندوق التكافل الاجتماعى فيوجه تقريباً بالكامل إلى الرعاية الاجتماعية للطلبة غير القادرين (الباب الرابع من موازنة الوزارة)، أو من الممكن أن يتم توجيهه مباشرةً إلى الجانب الاستثمارى بالجهة للصرف على الاستثمارات (الباب السادس من الموازنة).

٢/٣ - الحسابات الخاصة: هى حسابات بنكية مفتوحة بالبنك المركزى، أو البنوك التجارية الأخرى، يتم فيها تجميع موارد الجهة من أنشطة محددة (وفقاً لقرار إنشاء الحساب) على مدار العام، ويتم الخصم عليها نتيجة الصرف على هذه الأنشطة، عادةً ما يتم إنشاء هذه الحسابات داخل الجهة ويتبعها وتشرف عليه، وتكون بقرار جمهورى أو بقرار من الوزير المختص مثل حساب تمويل البحوث التابع للجهات البحثية بجميع أنحاء الجمهورية والمفترض أنها تتبع وزارة التعليم العالى، وحساب العلاج بأجر الذى تم إنشائه بالمراكز الطبية المتخصصة التابع لوزارة الصحة والمنتشرة فى جميع أنحاء الجمهورية بقرار من وزير الصحة، والذى يقدم خدمة طبية متخصصة بأسعار اقتصادية تنافسية مع المراكز الطبية والمستشفيات الخاصة، ومصدر تمويله عبارة عن تذاكر المرضى للحصول على الخدمة الطبية أو تذاكر زيارات المرضى أو عمولة العمليات الجراحية التى تتم بالمستشفى أو المركز الطبى، فالحساب له كيان مالى ومحاسبى وإدارى تابع للجهة الإدارية وذو مسئولية تضامنية ورقابية ومحاسبية مع الجهة التابع لها.

ويتم توزيع الحساب الخاص على أبواب الموازنة بخلاف الصندوق والذى من الممكن أن يتم توجيهه إلى جانب واحد من استخدامات الموازنة. ويجب على الحساب الخاص حال تحقيق حصيلة أن يتم توريد نسبة مالية متفق عليها (تقترحها وزارة المالية وتوافق عليها الحكومة، ويصدق عليها مجلس النواب) إلى الإيرادات العامة للدولة شهرياً بشيكات باسم الإدارة المركزية للحسابات المركزية بقطاع التمويل بوزارة المالية، وذلك نظير استخدام واستغلال أصول وأملاك الدولة فى تحقيق مكاسب تم إيداعها بهذا الحساب، أما فى حالة عدم توريدها فيقوم البنك المركزى بخصمها من المنبع دون الرجوع إلى الجهة - ويعتبر ذلك ضماناً لتوريد مبالغ تساعد فى تغطية عجز خزانة الدولة.

**٣/٣- الوحدات ذات الطابع الخاص** "وحدة محاسبية تنشأ بقرار من السلطة السياسية العليا فى الدولة أو من السلطة الإدارية العليا فى الوحدة الحكومية، وتزاول نشاطاً يتصل - بطريق مباشر أو غير مباشر - بطبيعة النشاط الحكومى، وتتمتع باستقلال فنى وإدارى ومالى عن السلطة أو الوحدة الحكومية التى أنشأتها، كما أن نفقاتها وإيراداتها تقع خارج نطاق الموازنة العامة للدولة، حيث تخصص الموارد التى تحققها للإنفاق على الأنشطة التى تزاولها وذلك استثناءً من مبدأ عدم التخصيص بالموازنة العامة للدولة"، حيث يطلق على مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة بالجامعات بأنها الوحدات ذات الطابع الخاص أى أنها اشتهرت فى مسماها بهذا الاسم، غير أنها لا

تختلف كثيراً في طبيعتها عن طبيعة الصناديق والحسابات الخاصة والتي لا يتم إقرار إنشائها إلا من خلال قرار المجلس الأعلى للجامعات وليس من جهات سيادية عليا أخرى، حيث تنص المادة رقم (٣٠٧) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ على أنه "يجوز بقرار من مجلس الجامعة إنشاء وحدات ذات طابع خاص لها استقلال فنى وإدارى ومالى، من مستشفيات ومراكز بحوث وتجارب وورش ومطابع ومعامل تجارية وإحصائية ومراكز للحساب العلمى والخدمة .....، ويجوز إنشاء وحدات أخرى ذات طابع خاص بقرار من المجلس الأعلى للجامعات بناءً على اقتراح مجلس الجامعة المختصة"<sup>(١)</sup>.

وطالما أن الوحدات ذات الطابع الخاص لا تختلف في طبيعتها عن الصناديق والحسابات الخاصة محل الدراسة، فيكتفى بذكر لفظ الصناديق والحسابات الخاصة في إعداد البحث.

وهناك صناديق أخرى خارجة عن نطاق هذا البحث مثل: صناديق التأمين الخاصة، وصناديق الاستثمار، والصناديق السيادية، وحتى لا تختلط مفاهيم الصناديق والحسابات الخاصة بأخرى سوف نورد تعاريف هذه الصناديق وهى:

(١) مصطفى على الباز، تطوير المحاسبة فى الوحدات ذات الطابع الخاص بالجامعات، جامعة قناة السويس الإسماعيلية، العدد الأول للمجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، كلية التجارة: جامعة عين شمس، يناير، ١٩٩٠، ص ١٠٥.



### ٣/٤ - صناديق التأمين الخاصة: والتي ورد تعريفها في القانون رقم (٥٤) لسنة

١٩٧٥ بالمادة الأولى من هذا القانون<sup>٧</sup> " يقصد بصندوق التأمين الخاص كل نظام في جمعية أو نقابة أو هيئة أو بين أفراد تربطهم مهنة واحدة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى تتألف بغير رأس مال ويكون الغرض منها وفقاً لنظامه الأساسي أن تؤدي إلى أعضائه أو المستفيدين منه تعويضات أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة".

### ٣/٥ - صناديق الاستثمار: تعرف بأنها "وعاء استثماري لتجميع مدخرات الأفراد

واستثمارها في الأوراق المالية من خلال جهة ذات خبرة في إدارة محفظة الأوراق المالية وهذا ما لا يستطيع الأفراد تحقيقه، فهي أحد الأساليب الحديثة في إدارة الأموال، وذلك وفقاً لرغبات المستثمرين واحتياجاتهم الخدمية ودرجة تقبلهم للمخاطر لتحقيق المزايا التي لا يمكن تحقيقها منفردين مما يعود بالفائدة على المصرف أو على الشركة التي تؤسس صناديق الاستثمار وعلى المدخرين وعلى الاقتصاد الوطني ككل، وهي وسيلة لتمويل عمليات الاقتصاد الوطني عن طريق ربط المدخرات الوطنية بأسواق المال بما يحقق حماية للمستثمرين فهي وجدت خصيصاً لخدمة فئة معينة من المستثمرين وبخاصة صغار المدخرين بإيجاد وسيلة لتنويع استثماراتهم بصورة لا تتاح إلا بوجود محفظة مالية كبيرة"<sup>٨</sup>.

(٧) القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥ بشأن صناديق التأمين الخاصة.

(٨) يرجع في ذلك إلى:

- عنايات حامد محمد عطيه، تقييم أداء صناديق الإستثمار من الوجهة المحاسبية والضريبية، جامعة عين

شمس: كلية التجارة، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، العدد الأول، ١٩٩٥، ص ٢٥٧.

٦/٣ - الصناديق السيادية: نشأت عام ١٩٥٣، وهي صناديق مملوكة من قِبَل بعض الحكومات، وتتكون من أصول مثل: الأراضي، أو الأسهم، أو السندات أو أوعية استثمارية أخرى، أو نسب مباشرة في شركات، عقارات تجارية وأدوات استثمارية أخرى، وتسعى الحكومات إليها للمحافظة على ثرواتها من ناحية وزيادة عوائدها من ناحية أخرى أي أنها هي الذراع الاستثماري لدى الدول التي تمتلك فوائض مالية. فيمكن وصفها ككيانات تدبر فوائض دولة من خلال استثمارها، أو هي مجموعة من الأموال (تقدر بمليارات الدولارات تستثمرها الدول في الأسهم والسندات. والصناديق السيادية تُدار بدقة عالية لتحقيق أهدافها ويمكن اللجوء إليها في المستقبل عند الحاجة إليها في وقت الأزمات الاقتصادية. ويرجع سبب نشأة الصناديق السيادية إلى حاجة الدول التي تمتلك مدخرات كبيرة للحفاظ على هذه المدخرات بل وزيادة أرباحها، ولكن لا يتم استثمارها في أصول عالية الخطورة حيث إنها مملوكة للدولة وتستثمر في الأصول التقليدية، حيث إن بعض الدول تكون مدخراتها عبارة عن ملكيتها لثروة السلع (خصوصاً النفط والغاز)، كما هو الحال في الصين وسنغافورة الذين لديهم فائض تجاري كبير<sup>٩</sup>.

- منير إبراهيم هندی، أدوات الإستثمار في أسواق رأس المال: الأوراق المالية وصناديق الإستثمار، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥٨.

(٩) على حمودي، ماهي الصناديق السيادية؟، نظرة على السوق، موقع Investing.com، ٢٠١٥/٣/١.

#### ٤ - خصائص الصناديق والحسابات الخاصة وأهدافها

تختلف طبيعة الصناديق والحسابات الخاصة عن طبيعة الوحدات الحكومية، وهذا ما سنوضحه فيما يلى<sup>١٠</sup>:

##### ١/٤ - من حيث مصادر التمويل

تتعدد مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات الخاصة ولعل من أهمها: الهبات والتبرعات وما يرد من حكومات وهيئات أجنبية ودولية لتنفيذ اتفاقيات مبرمة مع الحكومة، أو ما يخصص لها من إيرادات عامة، وهى بهذا تختلف عن الوحدات الحكومية التى تعتمد فى تمويلها بشكل أساسى على ما يتقرر لها من اعتمادات بالموازنة العامة.

##### ٢/٤ - من حيث طريقة التصرف فى الفائض

يمكن للصناديق والحسابات الخاصة ترحيل الفائض لديها للسنوات التالية بينما الزيادة فى الاعتمادات المخصصة للوحدات الحكومية ترد إلى وزارة المالية.

##### ٣/٤ - من حيث استثمار الأموال المخصصة

أجاز المشرع - قبل صدور القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ - إيداع الأموال المخصصة للصناديق والحسابات الخاصة فى حسابات غير البنك المركزى طبقاً لما تراه إدارة الصندوق مع إضافة الفوائد المستحقة على أصل المال فى حين أن الوحدات الحكومية كل معاملاتها تتم عن طريق البنك المركزى فقط ولا تستثمر هذه الأموال.

(١٠) عمرو محمد قطب عبد العال، مدخل مقترح لفحص القوائم المالية للصناديق الخاصة والتصديق عليها -

دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، كلية التجارة: جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٢ : ١٤.

ولقد نصت المادة رقم (١٨) من قانون المحاسبة الحكومية على جواز إيداع أموال هذه الصناديق فى البنوك مثل البنك المركزى أو غيره من البنوك وإضافة الفوائد إلى الأصل.

ويتضح مما سبق أن الهدف من إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة هو تحقيق غرض معين؛ وجاء كنتيجة فرعية لهذا الهدف أن الفوائد المحققة وهى ليست الأصل فى عمل هذه الصناديق.

#### ٤/٤ - من حيث التنظيم والرقابة

تخضع الصناديق والحسابات الخاصة للوائح خاصة وشروط وقرارات صادرة بشأن قبول الأموال الخاصة بها حتى لو اختلفت تلك الأحكام مع القوانين واللوائح العامة ولا يرجع إلى اللوائح العامة إلا فيما لم يرد بشأنه نص فى اللوائح الخاصة.

#### ٤/٥ - من حيث علاقتها بالموازنة العامة للدولة

قد تكون الصناديق والحسابات الخاصة جهات إدارية فى حد ذاتها تخضع للقواعد العامة المتعلقة بموازنة الدولة، مثل: صندوق التنمية الثقافية، أو كموازنة منبثقة من موازنة الجهة الإدارية، أى تعتبر أحد مصادر تمويل موازنة هذه الجهة مثل صندوق تحسين الصحة بوزارة الصحة.

## ٥- القوانين واللوائح والقواعد المنظمة لعمل بعض الصناديق والحسابات الخاصة

فيما يلى استعراض لبعض القوانين واللوائح المنظمة لعمل بعض الصناديق  
والحسابات الخاصة بالجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية.

### ١/٥- بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالجهاز الإدارى

صدرت عدة قوانين وقرارات فى القرن الماضى والحاضر، بدءاً من فترة  
السنينات حتى عام ٢٠١٤، سواء لإنشاء صندوق أو حساب أو لتعديل بعض  
المواد فى قوانين وقرارات قديمة فى صالح هذه الصناديق والحسابات الخاصة  
بموازنة الجهاز الإدارى مثل: المادة رقم ٢٤٣ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم  
١٠٣ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التى يشملها،  
والقانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات  
الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ والصادر فى ٢٣ مارس ٢٠١٤، ويبلغ  
عدد الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى بحساب الخزانة  
الموحد بالبنك المركزى المصرى<sup>(١)</sup> ١٢٦٤ حساباً، يستحوذ المركز القومى  
للبحوث على ٢٣١ حساب، يليه جامعة الأزهر التى تستحوذ على ٢٠١  
حساباً نظراً لتنوع نشاط الجامعة وأفرعها الممتدة فى جميع أنحاء الجمهورية  
ومنها على سبيل المثال: عدد ٢٥ حساب تحت مسمى المراكز والوحدات ذات  
الطابع الخاص والحسابات الخاصة بالجامعات وهى (وحدة القصور الكلى

(١) وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى فى ٢٠١٤/٦/٣٠، تقرير غير منشور.

وزرع الكلى مستشفى باب الشعرية، مركز صالح عبد الله كامل للدراسات والبحوث التجارية، .....<sup>(١٢)</sup> يعتبر السند القانوني لها، كما سبق وأن ذكرنا، المادة (٢٤٣) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها. أما عن قرار الإنشاء أو إصدار اللائحة التنفيذية لها فهي القرارات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء وهي (رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٨١، رقم ١٣٨ لسنة ١٩٨٢، رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، .....<sup>(١٣)</sup>)، ويمكن الرجوع إلى مزيد من الصناديق والحسابات الخاصة الهامة بموازنة الجهاز الإداري والسند القانوني لها في الملحق رقم (١) من هذا البحث.

## ٢/٥ - بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالإدارة المحلية

إن الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات أنشئت وفق قوانين وأقرارات وزارية أو قرارات للمحافظين أو المجالس الشعبية في كل محافظة، وقد أتاح قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له، للمحافظين

(١٢) .... مركز القلب وجراحاته، المركز الدولي للدراسات والبحوث السكانية، مركز إعاقة الطفولة، مركز دراسات المرأة والتنمية كلية الدراسات الإنسانية، مركز التجارب والبحوث الزراعية، مركز جامعة الأزهر للمناعة وأمراض الحساسية، مركز وحدة أبحاث دلالات الأورام السرطانية، وحدة تكنولوجيا البلازما، المركز الإقليمي للفطريات وتطبيقاتها، مركز جامعة الأزهر للوسائط التعليمية المتعددة، وحدة أبحاث ودراسات الحشرات الناقلة للأمراض الإنسان والحيوان، مركز جامعة الأزهر للدراسات والبحوث الفيروسية، مركز الحاسب الآلي لفرع البنات، مركز التخطيط العمراني كلية الهندسة، المركز الدولي لطب الأعشاب كلية طب دمياط، مركز الهندسة الوراثية كلية العلوم بنين، مركز التدريب والترجمة والنشر، المركز الدولي لدراسة الأسرة والتنمية، مركز جامعة الأزهر لتعليم اللغة العربية لغير الناطقين، مركز بيوتكنولوجيا التخمرات، مركز الأعمال والاستشارات الهندسية.

(١٣) .... رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦، رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٧٩، رقم ٦١ لسنة ١٩٩٢، رقم ٢١٤ لسنة ١٩٩٢، رقم ٩٠ لسنة ١٩٩٣، رقم ٣٣ لسنة ١٩٩٤، رقم ٥٧ لسنة ١٩٩٦، رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٧، رقم ٤٨ لسنة ١٩٩٨، رقم ٥٢ لسنة ١٩٩٨، رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٠، رقم ١٥٧ لسنة ٢٠٠١، رقم ٢٧٧ لسنة ٢٠٠٢.

سلطة إنشاء صناديق وحسابات خاصة لدعم وتنمية الموارد المالية المحلية بكل محافظة. وقد حدد القانون والقرارات الوزارية، قواعد إنشاء تلك الصناديق والحسابات ومواردها المالية واستخدامتها. وتدار هذه الصناديق والحسابات وفق لوائح خاصة بها تخضع لرقابة الأجهزة الرقابية الحكومية باعتبارها أموالاً عامة، وتتكون من (٩) صناديق وحسابات خاصة رئيسية موجودة فى كل محافظة تقريباً هى:

- حساب الخدمات والتنمية المحلية.
- حساب استصلاح الأراضى.
- حساب الإسكان الاقتصادى.
- صندوق النظافة.
- حساب لجان الخدمات بالمناطق الصناعية.
- صندوق تحسين الخدمة الصحية.
- الصناديق الخاصة بمديرىات التربية والتعليم.
- صندوق التأمين على المذبوحات.
- صندوق تحسين الخدمة المرورية.

ويندرج أسفل منها صناديق وحسابات فرعية أخرى كثيرة (فقد تفرع عن حساب الخدمات والتنمية المحلية حسابات خاصة أخرى بموجب قرارات محافظين منها على سبيل المثال: حساب تعبئة الغاز السائل، حساب مواقف السيارات، حساب أنابيب البوتاجاز).

أو (حسابات خاصة أنشئت لإدارة مشروعات ذات طابع خاص معظمها بقرارات من المحافظين منها على سبيل المثال: مشروع الطوب الأسمنتى أو الطوب الطفلى، مشروع إنتاج الألبان واللحوم، مشروعات الثروة الداجنة).

- أو (حسابات خاصة بمشروعات بناء وتنمية القرية المصرية التى تمول من اعتمادات جهاز بناء وتنمية القرية المصرية - إحدى جهات موازنة الجهاز الإدارى، أو فى نطاق الاتفاقيات مع دول أو جهات أجنبية، وفقاً لما تقضى به اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ومنها على سبيل المثال: حساب ورش الصيانة والإصلاح بالمدن والقرى، حسابات المشاركات الأهلية والشعبية فى برنامج التنمية الريفية "شروق")<sup>١٤</sup>.
- وفيما يلى عرض للصناديق والحسابات الخاصة الرئيسية بالإدارة المحلية والسند القانونى لها<sup>١٥</sup>:
- حساب الخدمات والتنمية المحلية: أنشئ وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
  - حساب استصلاح الأراضى: أنشئ وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
  - حساب الإسكان الاقتصادى: أنشئ وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
  - صندوق النظافة: أنشئ وفقاً للقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة<sup>١٦</sup>.

(<sup>١٤</sup>) على أنور العسكرى، الفساد فى الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٦٩.

(<sup>١٥</sup>) قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

(<sup>١٦</sup>) قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ وتعديله بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.



- صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية: أنشئ وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٢ بتشكيل مجلس إدارة للمناطق الصناعية بالمحافظات.
- صندوق تحسين الخدمة الصحية: أنشئ وفقاً لقرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٩٧ الصادر بموجبه اللائحة الأساسية للمستشفيات والوحدات الطبية التابعة لوحدات الإدارة المحلية<sup>١٧</sup>.
- الصناديق الخاصة بمديريات التربية والتعليم: أنشأت وفقاً للقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ وصدر القرار الوزاري رقم (٣٢٨) لسنة ٢٠١٢ كأخر التعديلات المنظمة في هذا الشأن.
- صندوق التأمين على المذبوحات: هو مشروع خدمي من مشروعات صندوق الخدمات والتنمية وفقاً لقانون الإدارة المحلية.
- صندوق تحسين الخدمة المرورية: لا يعد من المشروعات المنبثقة من الخدمات والتنمية وإنما يطبق بشأنه قانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانونين رقمي ١٥٥ لسنة ١٩٩٩، ١٢١ لسنة ٢٠٠٦.

### ٣/٥ - بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالهيئات الخدمية

- صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية
- الصندوق من الصناديق المستقلة داخل الموازنة العامة للدولة والتي تعد على نمط موازنة الهيئات الخدمية، أنشئ وفقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٨) لسنة ٢٠٠٧ وتكون له شخصية اعتبارية عامة ويتبع الوزير المختص بشئون البحث العلمي.

(١٧) قرار وزير الصحة والسكان رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٩٧.

ويعتبر الصندوق من الصناديق التى أنشئت حديثاً أى بعد صدور القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية لذلك فقد جاء فى المادة رقم (١٠) "يفتح حساب خاص للصندوق بالبنك المركزى المصرى ضمن حساب الخزانة الموحد بعد موافقة وزارة المالية .....". وذلك يعتبر التزاماً من جهات الدولة بتطبيق القانون.

#### - مركز الخدمات العلمية بكلية العلوم - جامعة حلوان

(وحدة ذات طابع خاص) له استقلاله الفنى والمالى والإدارى والصادر بشأنه قرار المجلس الأعلى للجامعات رقم (١٧) بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٤/٤/١١ طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة رقم (٣٠٧) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.

ويكون الصرف منه تحقيقاً لأهداف محددة، وطبقاً لما يقره مجلس الإدارة وفى حدود الموارد المحققة وفقاً للقوانين والقرارات السارية فى هذا الشأن، مع مراعاة ما تنص عليه التأشيرات العامة بموازنة الدولة والتأشيرات الخاصة بموازنة الجامعة من ضوابط فى هذا الشأن، مع مراعاة ما ينص عليه الإنفاق إلى أقصى الحدود الممكنة والابتعاد عن كافة جوانب الإسراف وحظر تقدير أي اعتمادات للصرف على أي أغراض لا ترتبط بنشاط المركز.

#### - وحدة التحاليل الدقيقة بكلية العلوم - جامعة طنطا

هى (وحدة ذات طابع خاص) له استقلالها الفنى والمالى والإدارى والصادر بشأنها قرار مجلس الجامعة رقم (١١) بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٠/٧/٢٧

طبقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة رقم (٣٠٧) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.

## ٦- مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة

تتمثل مصادر التمويل للصناديق والحسابات الخاصة فى المبالغ التى تخصصها الدولة بالموازنة العامة للدولة، مثل: الاعتمادات المخصصة للصندوق فى موازنة وزارة ما، ومن الربيع - للأوقاف- والمنح والتبرعات والهبات التى يقبلها مجلس إدارة الصندوق أو الحساب، ومن حصيله الخدمات، فعلى سبيل المثال: المصاريف الإدارية المدفوعة للحصول على بطاقة شخصية، ورخصة القيادة، ورخصة البناء، وترخيص محل تجارى أو ورشه أو مصنع، والحصول على عدادات الكهرباء والمياه والغاز وتذاكر زيارة المرضى بالمستشفيات والتذاكر المحصلة من مواقف السيارات العامة ورسوم الطريق (الكارت) والمصاريف الإضافية التى يدفعها الطلاب بالجامعات خاصة البرامج الخاصة ..... إلخ، إجمالاً يمكن القول إنه كل ما يدفع داخل الجهات الإدارية والهيئات الخدمية والوحدات المحلية ولا يحصل المواطن فيه على "قسمة ٣٣ ع.ح أو مثيلاتها".

كما تحدد اللائحة الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة مصادر تمويلها وأوجه الصرف منها والقواعد المنظمة لذلك انبثاقاً مما تحدده الأداة التشريعية بإنشاء الصندوق أو الحساب ومنها على سبيل المثال<sup>١٨</sup>:

---

(١٨) أبو بكر عبد الحميد، الصناديق والحسابات الخاصة فى ٢٠١٤/٦/٣٠، وزارة المالية، القاهرة، بحث غير منشور.

## الحساب

حساب استصلاح الأراضي

مصدر التمويل  
حصيلة التصرف في الأراضي  
المستصلحة.

حساب الإسكان الاقتصادي

حصيلة التصرف في الأراضي المعدة  
للبناء.

حساب صندوق الخدمات

رسوم التراخيص للمحلات التجارية،  
تعريف الركوب (الكارتة)، المصاريف  
الإدارية.

صناديق تحسين الخدمة بالمستشفيات

حصيلة العيادات الخارجية، التذاكر من  
زيارات المرضى.

حساب الأنشطة التعليمية

الرسوم الدراسية المحصلة من الطلاب.  
رسوم الالتحاق بالتعليم المفتوح المحصلة  
من الدارسين.

حسابات التعليم المفتوح بالجامعات

حسابات المحاكم

أمانات قضايا، وكفالات.

ومن القواعد القانونية والمنشورات والكتب الدورية المنظمة للصناديق

والحسابات الخاصة المنشأة ما يلي:

- المادة (٢٠) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٢٤) من لائحته التنفيذية والتي خولت لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات بمراد معينة لمقابلة مصروفات معينة، على أن يكون لكل صندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون.
- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته والذي نص على إنشاء بعض الصناديق الخاصة بالمحافظات مثل: صندوق الخدمات

والتنمية المحلية وصندوق الإسكان الاقتصادي وحساب استصلاح الاراضى، وصناديق تحسين الخدمة، وصندوق النظافة وغيرها.

- القوانين التي تجيز إنشاء الصناديق الخاصة مثل قانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، وقانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، وقانون النظافة رقم ١٣٧ لسنة ١٩٧٩، وتعديلاتها.

- قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية وتعديلاتهما، حيث نصت المادة (٣٢) من القانون المذكور، وكذا المادة (٨٣) من لائحته التنفيذية على وجوب مراجعة اللوائح المالية والإدارية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة بمعرفة وزارة المالية قبل إقرارها أو العمل بها.

- القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١، والذي يقضى ببسط سلطة رقابة وزارة المالية قبل الصرف على الصناديق والحسابات الخاصة بالجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون، وذلك طبقاً للقواعد المطبقة في هذه الجهات.

- القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، المعدل للقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١، بشأن المحاسبة الحكومية والذي يقضى بتحويل أرصدة الحسابات التابعة للجهات الحكومية الخاضعة لأحكامه والمفتوحة بالبنوك التجارية إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري.

- مجموعة الكتب الدورية والمنشورات الصادرة عن وزارة المالية لتنظيم العمل وإحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة للدولة، والتي من أهمها الكتب الدورية أرقام: (٨٧) ، (٨٩) ، (٩٢) لسنة ٢٠١١، والمنشورات أرقام (١٢) ، (١٨) ، (١٩) لسنة ٢٠١١ أيضاً، (٣) لسنة ٢٠١٤.

ومثال للقوانين التى أجازت إنشاء صناديق وحسابات خاصة: القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون التعليم وفى مادته رقم ١١ ".... ويجوز أن يتضمن ذلك النظام إنشاء صندوق محلى لتمويل التعليم بالجهود الذاتية".

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المعدل للقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ كان يستهدف ادخال كافة الحسابات الخاصة التى تودع أموالها فى البنوك التجارية داخل خزينة البنك المركزى من أجل مساندة حساب الحكومة بالبنك المركزى، وقد إستثنى القانون فى مادته الثالثة بعض الجهات من أحكام ذلك القانون بمعنى أنه سمح لها باستمرار أموالها فى البنوك المختلفة وعدم نقلها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى ومن هذه الجهات وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومى وجميع أجهزة وصناديق المعاشات والتأمينات وصناديق الرعاية الاجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين فى الجهات المشار إليها بالقانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، وبذلك حُرمت خزانة الموازنة العامة للدولة من جانب كبير من الموارد الخاصة بتلك الجهات المستثناة بالقانون كان يمكن على الأقل أن تساند حساب الحكومة بالبنك المركزى وتسهم فى تخفيف العجز النقدى، وبالتالي التخفيض فى حجم الدين العام (ليس بقدر هذه الأموال بالضرورة؛ بل بقدر ما تخفف هذه الأموال من إقراض الحكومة، ومن أعباء خدمة هذه القروض).

## المبحث الثانى

### تصنيفات الصناديق والحسابات الخاصة وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة

#### تمهيد

للصناديق والحسابات الخاصة أنواع مختلفة ويخضع تصنيفها لأكثر من تصنيف، يسهل من خلاله تحديد هويتها، فهناك صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة العامة مثل: صندوق السياحة التابع لوزارة السياحة، وأخرى داخل الموازنة العامة مثل: صندوق التنمية الثقافية التابع لوزارة الثقافة، وهناك صناديق وحسابات خاصة على الرغم من كونها داخل الموازنة العامة للدولة، إلا أنها خارج حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى مثل: الحساب المودع بالبنك الأهلى فرع مصر الجديدة ويخص مكتبة الإسكندرية والبالغ رصيده نحو مليار جنيه والذي تم تخصيصه لمواجهة أنشطة المكتبة، وحسابات الاعتمادات المستندية مثل: الهيئة العامة للسلع التموينية، والهيئة العامة للبترول اللازمة لاستيراد المواد الغذائية والمواد البترولية.

وهناك من التصنيفات الأخرى والكثيرة التى تحدد ملامح وهوية الصناديق والحسابات الخاصة، ويهتم هذا المبحث بأنواع وتصنيفات الصناديق والحسابات الخاصة المختلفة لتلك العاملة داخل نطاق الموازنة العامة للدولة وذلك من خلال التصنيفات التالية:

## ١ - التصنيف من حيث نشأة الصندوق أو الحساب الخاص

منذ بداية السبعينات من القرن الماضى وحتى العقد الحالى من القرن الجارى والصناديق والحسابات الخاصة يتم إنشاؤها بطريقة عشوائية؛ فتارة القانون يصدر لإنشاء الصندوق أو الحساب، وتارة يصدر القرار الجمهورى لذلك، وتارة أخرى من خلال رئيس مجلس الوزراء أو من خلال المحافظين، أو رؤساء الجامعات والكليات .. وغيرهم، أو حتى نتيجة اتفاقيات دولية، وكان من الأجدى أن يتم إنشاء الصندوق أو الحساب من خلال قانون يصدره مجلس الشعب آنذاك، وفيما يلى أمثلة لذلك:

### ١/١ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قوانين

- حساب مرفق الإسعاف الذى أنشئ بموجب القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٦.
- حساب النظافة الذى أنشئ بموجب القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧.
- حساب صندوق عمارة المساجد والأضرحة الذى أنشئ بموجب القانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٦٧.
- القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات والذى أجاز إنشاء صناديق وحسابات خاصة كثيرة بالجامعات والكليات التابعة لها.
- حساب الخدمات والتنمية المحلية، حساب استصلاح الأراضى، حساب الإسكان الاقتصادى، حساب المناطق الصناعية، صندوق تحسين الخدمة الصحية، الصناديق الخاصة بمديرىات التربية والتعليم، صندوق التأمين على المذبحات، صندوق تحسين الخدمة المرورية، وكلها تم إنشاؤها بموجب قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ والقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨.



## ٢/١ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قرارات جمهورية

- حساب صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والإدارات الصحية التابع لوزارة الصحة والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (٢٤٤٤) لسنة ١٩٦٥.
- حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين التابع للأمانة العامة للتنمية المحلية بوزارة التنمية المحلية والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (١٥٨) لسنة ١٩٨٠ والمعدل بموجب القرار الجمهورى رقم (٤٩٠) لسنة ١٩٨٨.
- حساب الهيئة العامة للنظافة وتجميل القاهرة والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (٢٨٤) لسنة ١٩٨٣.
- صندوق التنمية الثقافية والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٨٩.
- صندوق حماية البيئة التابع لوزارة البيئة والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ والمعدل بموجب القرار الجمهورى رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩.

## ٣/١ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قرارات لرئيس مجلس

### الوزراء

مثال ذلك: حسابات خاصة بمشروعات بناء وتنمية القرية المصرية التى تمول من اعتمادات موازنة جهاز بناء وتنمية القرية المصرية التابع لوزارة التنمية المحلية وفقاً لما تقضى به اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته (المادة ٢٣) ومنها: (حساب ورش الصيانة والإصلاح بالمدن والقرى، وحسابات المشاركات الأهلية والشعبية فى برنامج التنمية الريفية "شروق"<sup>١٩</sup>).

(<sup>١٩</sup>) على أنور العسكرى، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٩.

#### ١/٤ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قرارات وزارية

نذكر منها: قرارات وزير التربية والتعليم سواء بإنشاءها أو بإصدار اللوائح المالية والتنظيمية لها سنوياً والتي منها على سبيل المثال: (حساب حصيلة المكتبات، حساب حصيلة الأنشطة التربوية الفنية، حساب التأمين على الطلبة ضد الحوادث، حساب حصيلة الاتحادات الطلابية، حساب حصيلة مركز التطوير التكنولوجى، حساب حصيلة النشاط الثقافى، حساب حصيلة مشروعات رأس المال، حساب حصيلة مجلس الأباء، حساب حصيلة متحف التعليم ومكتبة الوثائق، حساب حصيلة كتب اللغات، حساب حصيلة المركز الرئيسى لاتحادات الطلاب، حساب حصيلة فحص الكتب الخارجية، حساب حصيلة دعم وضمان المدارس الخاصة، حساب حصيلة النشاط الرياضى، حساب حصيلة النشاط الاجتماعى).

#### ١/٥ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قرارات المحافظين

- تفرع عن حساب الخدمات والتنمية المحلية حسابات خاصة أخرى أنشئت بدعم من هذا الحساب بموجب قرارات محافظين والتي منها على سبيل المثال: (حساب تعبئة الغاز السائل، حساب أنابيب البوتجاز، حساب مواقف السيارات، حساب رسوم تراخيص البناء على الأراضى الزراعية، حساب شوارب اللحوم، حساب تحسين الخدمة البيطرية، حساب تحسين الخدمة المرورية، حساب الحدائق الخاصة، حساب تحسين المناطق الأثرية، حساب تربية وتوزيع الكتاكيت، حساب مشروع تسمين العجول، حساب مشروع الميكنة الزراعية... الخ.

- حسابات خاصة أنشئت لإدارة مشروعات ذات طابع خاص (أطلق عليها مشروعات إنتاجية) تم تمويلها كلياً أو جزئياً من اعتمادات الموازنة

الاستثمارية وقد أنشئ معظمها بقرارات محافظين ومنها على سبيل المثال: مشروع الرصف الإنتاجي، مشروع الطوب الأسمنتى أو الطوب الطفلى، مشروع تطهير المراوى والمصارف، مشروعات إنتاج الألبان واللحوم، مشروعات الثروة الداجنة ... الخ<sup>٢٠</sup>.

#### ٦/١ - الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب اتفاقيات دولية

ومن أمثلة ذلك: حساب المقابل المحلى لمنح ومساعدات المجموعة الأوروبية، حساب الاستيراد السلعى الأمريكى، الصندوق المصرى للتعاون الفنى مع دول الكومنولث والدول الإسلامية والأوروبية والدول المستقلة حديثاً، حساب المقابل النقدى للمنحة الإيطالية (٦٠ مليار ليرة).

#### ٢ - التصنيف من حيث السند القانونى للصندوق أو الحساب الخاص

تكتسب شرعية إنشاء الصندوق أو الحساب من الدستور بموجب قوانين، والذى له الحق فى إصدارها هو مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفقاً للمادة رقم (١٢٢)<sup>٢١</sup> من دستور جمهورية مصر العربية فى عام ٢٠١٤.

أو بموجب قرارات صادرة من رئاسة الجمهورية لها صفة القانون مثل: إنشاء صندوق رسوم الخدمات الإضافية بوزارة التربية والتعليم المنشأ بقرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٣٤٣ لسنة ١٩٧٧، وحساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين بموجب القرار الجمهورى رقم (١٥٨) لسنة ١٩٨٠ والمعدل بالقرار الجمهورى رقم (٤٩٠) لسنة ١٩٨٨ وهو الحق الذى كفل له الدستور بإنشاء الصندوق أو الحساب وفقاً للمادة رقم (١٥٦)<sup>٢٢</sup> من الدستور السابق ذكره.

(<sup>٢٠</sup>) على أنور العسكرى، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٩.

(<sup>٢١</sup>) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤: لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

(<sup>٢٢</sup>) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤: يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

إن الصناديق والحسابات الخاصة التي صدرت بموجب قرارات لمجلس الوزراء أو المحافظين أو غيرهم هي قرارات عشوائية أخذت صفة الرسمية، اللهم إلا إذا كانت تلك القرارات صدرت بموجب اتفاقيات وبروتوكولات دولية أو منحة دولية مشروطة تم إبرامها بين الحكومة المصرية - المتمثلة في السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء - وبين الجهة المانحة والتي بموجبها تم فتح الصندوق أو الحساب مثل: الصندوق المصري للتعاون الفني مع دول الكومنولث والدول الإسلامية والأوروبية والدول المستقلة حديثاً، وحساب المقابل المحلى للمجموعة الأوربية، وحساب المقابل النقدي للمنحة الإيطالية (٦٠ مليار ليرة)، وحساب الاستيراد السلعي الأمريكي ... وغيرها فقد صبغت بصفة الشرعية.

وقد تم بدستور جمهورية مصر العربية الجديد ٢٠١٤ تفويض مجلس الوزراء في بعض اختصاصات رئيس الجمهورية في إنشاء الجهات أو الهيئات أو المؤسسات أو الصناديق والحسابات الخاصة ووفقاً للمادة رقم (١٧١) من دستور عام ٢٠١٤ وهي: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

وهناك شرعية أخرى مرتبطة به أيضاً، بل ومرتبطة ببقاء الصندوق أو الحساب أو غلقه وتصفيته، وهي شرعية اللوائح الداخلية لكل صندوق أو حساب، حيث يفترض أن يكون لهما لائحة تنظم عملهما وتنظم عملية الصرف والموارد الداخلة لهما، فهناك لوائح قائمة للصندوق أو الحساب تم عملها والإتفاق عليها من خلال مجلس إدارة الصندوق، ولكن منها ما تم اعتماده من وزارة المالية<sup>٢٣</sup> (الإدارة

(٢٣) تم استنباط هذه المعلومة من أحد أعضاء لجنة اعتماد اللوائح بالخبرة المالية لوزارة المالية، والذي أشار إلى أن هناك العديد من لوائح الصناديق والحسابات في طريقها إلى الاعتماد، وأن القائمين على الصناديق والحسابات لديهم رغبة في اعتماد لوائحهم حتى يضيف شرعية قانونية إلى هذه اللوائح، وأن السبب في تأخر الاعتماد يرجع إلى الجهل بالقانون وهي مسئولية رئيس مجلس إدارة الصندوق أو الحساب.

المركزية للخبرة المالية - قطاع الحسابات والمديريات المالية) وفقاً لقانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية، ومنها ما لم يتم اعتماده مما يهدد بفقد شرعية الصندوق أو الحساب وبالتالي إمكانية غلقها، ويجب على وزارة المالية (القطاع المختص والمشار إليه بعاليه) أن تقوم بإصدار عدة منشورات وكتب دورية وكذلك عن طريق مندوبى الوزارة هناك بتوضيح أهمية اعتماد اللائحة من جانب والعمل على إيقاف الصرف من الصندوق أو الحساب حال عدم الاعتماد من جانب آخر، وكذلك يجب تشكيل لجان لحصرها بمعرفة مجلس النواب، ودراسة إمكانية استمرارها، أو من خلال السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) وفقاً للمادة رقم (١٧١) من دستور عام ٢٠١٤ التى أعطته الحق فى ذلك - فيجب على الفور إعداد اللوائح المالية والتنظيمية لها واعتمادها من السلطة المختصة - وزارة المالية.

### ٣- التصنيف من حيث الشكل المؤسسى للصندوق أو الحساب الخاص

وفقاً للشكل المؤسسى، تصنف الصناديق والحسابات الخاصة إلى<sup>٢٤</sup>:

- الصناديق المدارة بواسطة الوزارات الخدمية و/أو الجهات الأخرى القائمة بالإنفاق: وقد تنشأ هذه الصناديق لتجنب أساليب الرقابة المفرطة، والمطبقة على الجهات التابعة للموازنة، وإعطاء قدر من المرونة فى عملية اتخاذ قرارات الإنفاق، وإعادة تخصيص الموارد، مثل: صناديق تحسين الخدمة الصحية بالمراكز الطبية المتخصصة التابعة لوزارة الصحة.
- صناديق تديرها هيئات مستقلة حكومية، كالهيئات الاقتصادية، والخدمية، والتي عادة ما تعمل وفقاً لقواعد قطاع الأعمال، مثل: صندوق النذور بوزارة الأوقاف.

(<sup>٢٤</sup>) خالد زكريا أمين، مرجع سبق ذكره، ص ٨٩.

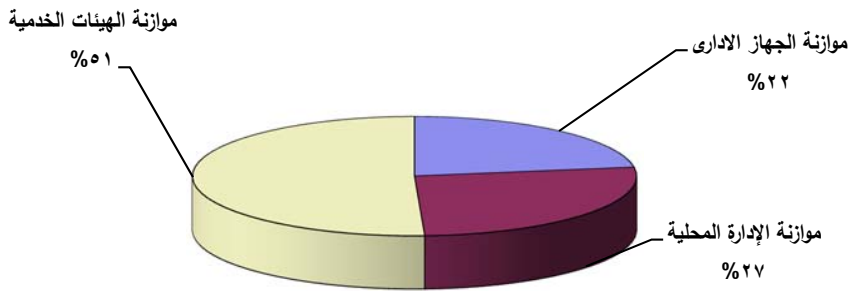
- صناديق تديرها الحكومات المحلية، وذلك من أجل تحقيق أهداف محددة على المستوى المحلى، مثل: صناديق الاسكان الاقتصادى بالمحافظات.
- ووفقاً للتقسيم الإدارى للموازنة العامة للدولة فإن الوحدات داخل الموازنة العامة تنقسم إلى ثلاث موازنات هى: موازنة الجهاز الإدارى، موازنة الإدارة المحلية، موازنة الهيئات الخدمية، ومن خلال هذا التصنيف يمكن تقسيم الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً لتبعيةها إلى تلك الموازنات كما يلى:
- هناك صناديق وحسابات خاصة تتبع موازنة الجهاز الإدارى وعددها ١٢٦٤ حساب برصيد ٩.٣ مليار جنيه<sup>٢٥</sup> والتى منها على سبيل المثال: حساب صندوق عمارة المساجد الأهلية والأضرحة والذى أنشئ بموجب القانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٦٧، وحساب صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية والذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥، وحساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين بموجب القرار الجمهورى رقم (١٥٨) لسنة ١٩٨٠ والمعدل بالقرار الجمهورى رقم (٤٩٠) لسنة ١٩٨٨.
- هناك صناديق وحسابات خاصة تتبع موازنة الإدارة المحلية وعددها ١٤٨٩ حساب برصيد ٧.٦ مليار جنيه وكلها تتبع المحافظات مثل: حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى والذى أنشئ بموجب القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ والقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨، وحساب مشروع تسمين العجول، وحساب تحسين الخدمة البيطرية، وحساب تحسين الخدمات المرورية.
- هناك صناديق وحسابات خاصة تتبع موازنة الهيئات الخدمية وعددها ٢٩٨٨ حساب برصيد ٦.٢ مليار جنيه مثل: حساب الهيئة العامة للتنشيط السياحى الذى أنشئ بموجب القرار الجمهورى رقم (٦١٩) لسنة ١٩٥٧، وحساب الهيئة

(٢٥) وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى فى ٢٠١٤/٦/٣٠، بيانات غير منشورة.

العامة للنظافة والتجميل والذي أنشئ بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٨٥) لسنة ١٩٩٦، حساب صندوق التنمية الثقافية، وحساب صندوق تمويل المتاحف العسكرية. ... ويوضح ما سبق الشكل التالي:

**الشكل رقم (١/١) اعداد الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة**

(نسب مئوية %)



المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة.

#### ٤- التصنيف من حيث ارتباط الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة والرقابة عليها

هناك صناديق وحسابات خاصة داخلية في الموازنة العامة للدولة ومن السهل حصرها حيث يصل عددها ٥٧٤١ صندوق وحساب خاص<sup>٢٦</sup> وهي داخلية ضمن حساب الخزانة الموحد الذي تم إنشاؤه بالبنك المركزي المصري تحت الموازنة العامة للدولة ومن ثم يسهل الرقابة عليها، فهي بذلك تحت أعين الحكومة، حيث

(<sup>٢٦</sup>) إيمان عراقى، قدرى: ٢٧.٢٧٥ مليار جنيه حجم أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة، جريدة الأهرام، العدد

صدر القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل أحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، والذي تم بمقتضاه نقل جميع أموال الصناديق والحسابات الخاصة بالجهات الإدارية من البنوك المختلفة إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي، مع الحفاظ على ملكية هذه الأموال للجهات صاحبة الحساب، وعلى أن تظل هي المتصرف الأساسي فيها سحباً وإيداعاً؛ وبموجب هذا التعديل، أصبح لا يحق للصناديق والحسابات الخاصة أن تتعامل مع أية بنوك تجارية، فهي أموال عامة تم وضعها في البنك المركزي المصري.

ويمكن القول إن هناك عدد من الصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة العامة للدولة- وفقاً لتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وليس معنى هذا أنها لا تدخل ضمن حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي مثل: صندوق التنمية السياحية التابع لوزارة السياحة، حيث خرج عن هذا الإطار وأودع إيراداته في البنوك التجارية والاستثمارية الأخرى ليتم استثمار أموالها وإدارتها (فائدة) من خلال الإيداع في تلك البنوك، مثل: حساب التغذية المدرسية التابع لوزارة الزراعة، وصندوق النذور التابع لوزارة الأوقاف، غير أن ما هو غير معلوم ومن الصعوبة بمكان حصره نظراً لسرية البيانات بالبنوك وعدم تداولها مثل: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية ووزارة العدل.

ولذلك فإن الأمر يحتاج إلى شيء من النزاهة والشفافية للقائمين على إدارة هذه الصناديق والحسابات بالإفصاح عنها جبراً، حيث يجب إصدار تشريع لاجبارهم بالإفصاح عن أرصدة الصناديق والحسابات بالبنوك المختلفة. وفي هذا السياق فقد قامت وزارة المالية بإصدار المنشور العام رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بأن "وزارة المالية تسترعى نظر كافة الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة التي لها



موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية للتأكيد على ضرورة الالتزام بما يلى بكل دقة ... الفقرة رقم ٢- نقل أية حسابات قد تكون مفتوحة بالبنوك التجارية إلى البنك المركزى المصرى إعمالاً لأحكام القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ والقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ تفعيلاً لحساب الخزانة الموحد".

كما صدر منشور عام وزارة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ بالتأكيد على ما تضمنه القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ فى "المادة رقم ١٢- على الجهات المخاطبة بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ والخاص بحساب الخزانة الموحد والتي لازالت لديها حسابات مفتوحة خارج البنك المركزى المصرى بأن تقوم بإقفال تلك الحسابات ونقل أرصدها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى فى غضون شهر من تاريخ إصدار هذا القانون، وفى حالة عدم التزام الجهات المشار إليها فى الفقرة السابقة بتحويل كل حساباتها المفتوحة خارج البنك المركزى المصرى إلى حساب الخزانة الموحد بالمدة المحددة بخصم نسبة ٥٠% من رصيد تلك الحسابات تؤول للخزانة العامة للدولة وفى حالة عدم إلتزام تلك الجهات لمدة ٦ أشهر تؤول كامل أرصدة هذه الحسابات للموازنة العامة.

يتضح مما سبق أن كل الصناديق والحسابات الخاصة الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة خاضعة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف من خلال مندوبى الوزارة بقطاع الحسابات والمديريات المالية المنتشرين فى جميع أرجاء الجمهورية

وفقاً للمادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام القانون السابق والتي تنص على أن "تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقاً للقواعد المطبقة في هذه الجهات"، وأيضاً لرقابة محاسبى ومراجعى الجهاز المركزى للمحاسبات وذلك بعد الصرف، ولكن كل الصناديق والحسابات الخاصة الخارجة عن الموازنة العامة للدولة وغير المعروفة وغير المحصورة فهي خارجة عن نطاق الرقابة والمراجعة سواء السابقة أو اللاحقة مما يضعف بذلك الموازنة.

كما أن هناك صناديق وحسابات خاصة لم تدخل حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى ولم تستطع وزارة المالية إدخالها جبراً، نظراً لوجود اتفاقية دولية بين مصر وإحدى الدول، والتي قد يكون من ضمن بنودها أن يتم فتح حساب بأحد البنوك التجارية أو الاستثمارية، وأن أى محاولة لضم هذه الصناديق أو الحسابات إلى حساب الخزانة المذكور هو إخلال بإحدى بنود الاتفاق وبالتالى تكون مصر معرضة لإلغاء تلك المنحة أو الاتفاقية، ولكن تخضع هذه الاتفاقية من خلال الصندوق أو الحساب الذى أنشئ إلى رقابة الدولة ورقابة وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات مثلها مثل أى صندوق أو حساب خاص.

وقد تجدر الإشارة هنا، ومن خلال السياق السابق، إلى أن هناك صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة تتبع الوحدات والهيئات الاقتصادية - وهى خارجة عن نطاق هذا البحث - وتكمن علاقتها بالموازنة العامة للدولة من خلال فوائض الأرباح التى تحصل عليها الموازنة العامة للدولة نظير مشاركة الدولة فى رأسمال هذه الكيانات الاقتصادية، أو من خلال الخسائر التى ربما تحققها هذه الشركات والوحدات والتى تقوم الموازنة العامة للدولة بتغطيتها.

## ٥- التصنيف من حيث درجة استقلالية الصندوق أو الحساب الخاص

هناك صناديق مستقلة تعتبر جهات إدارية فى حد ذاتها، لها الشخصية الاعتبارية والاستقلالية الإدارية، وتكون تتبعيتها للوزارات المعنية وتخضع لإشرافها ورقابتها، ولها موازنة مستقلة بها، وهيكل تنظيمى وإدارى متكامل، وتمول نفسها ذاتياً من خلال الموارد التى تحددها اللائحة الخاصة بها، كما أنها ترحل فوائضها إن وجدت من سنة مالية لأخرى لخدمة الأغراض التى أنشئت من أجلها، مثل: صندوق تحسين الأقطان المصرية، صندوق الأراضي الزراعية وصندوق الموازنة الزراعية التابعة لوزارة الزراعة، وصندوق التنمية الثقافية التابع لوزارة الثقافة، صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى التابع لوزارة الطيران المدنى، وصندوق إنقاذ آثار النوبة التابع لوزارة الآثار ... وغيرها، وكلها تابعة لموازنة الهيئات الخدمية.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنه قد تدعم الخزانة العامة - بصفة استثنائية - بعضاً من هذه الصناديق فى حالة عدم تحقق الإيراد الذاتى لها، وذلك لكى تستطيع تلك الصناديق بالوفاء بالمهام الموكلة إليها.

وهناك أنواع غير مستقلة بذاتها للصناديق والحسابات الخاصة منشأة داخل الوحدات الإدارية المختلفة بالدولة سواء بموازنة الجهاز الإدارى أو المحافظات أو الهيئات العامة الخدمية، وتخضع لسيطرتها وتحصل الدولة منها نسبة من إيراداتها الشهرية (٥% أو ١٠%)<sup>٢٧</sup> كأحد مصادر تمويل موازنتها، وذلك مراعاة لحق الدولة

(٢٧) يتم تحديد هذه النسب بناءً على إقتراح وزارة المالية وبموافقة مجلس النواب عليها، حتى وإن كان مغايراً لما ورد فى لوائحها.

فى استغلال أصولها فى تنظيم نشاط يدر دخلاً<sup>(١)</sup>، وعند مناقشة مشروع موازنة الجهة الجهة الإدارية المرتبط بها الصندوق أو الحساب، يتم مناقشة مشروع موازنة الصندوق أو الحساب كجزء مكمل لموازنة الجهة، يعمل على تقليل العجز النقدى بهذه الموازنة، وبالتالي تعمل على تقليل عجز الموازنة العامة بالتبعية، مثل: الحسابات الخاصة بموازنة العلاج بأجر بموازنة المراكز الطبية المتخصصة التابعة لوزارة الصحة.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الصناديق والحسابات الخاصة تمول نفسها ذاتياً وترحل فائضها من عام إلى آخر، وفى حالة عدم تحقيقها إيرادات، فإن الدولة لا تقوم بدعمها، حيث تعتمد فى تمويلها هنا على الرصيد المرحل. وبنظرة عامة على الخدمات التى تؤديها الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة داخل موازنات الوحدات الإدارية المختلفة، فنجد أنها تقدم خدمات، وتسعى لتحقيق أغراض تقوم بها الوحدات الإدارية المختلفة أصلاً، مما يجعل هناك تدخل فى تلك المهام والاختصاصات، هذا فضلاً عن أن القائمين عليها من العاملين أساساً بتلك

(١) لتوضيح ذلك نذكر أن المؤسسات الحكومية، مثل المستشفيات، قد تم إنشاؤها وتأسيسها من خلال أموال الدولة لتقدم خدمة صحية للشعب ودون مقابل، وعند إنشاء وحدة جديدة للعلاج الاقتصادى بذات المستشفى تدر دخلاً من خلال أتعاب الأطباء والاستشارات وزيارات المرضى، ويتم توزيع هذا الدخل وفقاً لائحة سبق اعتمادها من وزارة المالية على المكافآت والمستلزمات وخلافه، ونظراً لأن القائمين على وحدة العلاج الاقتصادى بالمستشفى لا يستخدمون فى نشاطهم أجهزة طبية للكشف الطبى بخلاف المتواجدة بالمستشفى، ولا يمارسون أعمالهم خارج مبنى المستشفى وإنما يمارسون نشاطهم من خلال العيادات والأصول المملوكة أصلاً للدولة، فقد وجب على الدولة أن تقوم بتحصيل حقها فى أصول تدر دخلاً، من خلال فرض نسبة من اجمالى الإيرادات المحققة داخل الوحدة يتم توريدها شهرياً بشيكات إلى الإدارة المركزية للحسابات المركزية بقطاع التمويل بوزارة المالية.

الوحدات الإدارية، بصرف النظر عن يتم الإستعانة بهم ويعملون بنظام المكافأة من خارج تلك الوحدات، وهى نسبة قليلة من القائمين بالعمل ككل.

## ٦- التصنيف من حيث مصادر تمويلها<sup>١</sup>

لقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١  
بالباب الرابع منها مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات فى الآتى:

- موارد من الحكومات والهيئات الأجنبية بموجب اتفاقيات تحت مسمى:

"الحسابات الخاصة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات والهيئات

الأجنبية الدولية" وذلك من الفصل الأول من الباب المذكور.

- موارد من الإيرادات العامة التى يتقرر تخصيصها لغرض معين وجاءت تحت

مسمى: "الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة تنفيذاً للقانون"

وذلك فى الفصل الثانى من الباب المذكور.

- موارد من التبرعات والإعانات والهبات تحت نفس المسمى بالفصل الثالث من

الباب المذكور.

---

(١) محمد عبد الحليم، الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فى جمهورية مصر العربية:

دراسة تحليلية فى ضوء التشريعات القانونية والأسس العلمية، المجلة العلمية للتجارة، جامعة الأزهر، العدد ١

ديسمبر ١٩٨٦، ص ٣٨.

## المبحث الثالث

### تجارب دولية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة

#### تمهيد

تقوم بعض دول العالم في أضيق الحدود بإنشاء صناديق وحسابات خاصة تكون لها لوائح مالية وتنظيمية خاصة بها، ومع ذلك فإنها تصر على أن تدرج موازنات هذه الحسابات ضمن الموازنة العامة للدولة، سواء كان ذلك بشكل تفصيلي وفقا لبنود الموازنة المعتادة، أو في شكل اعتمادات إجمالية سنوية، مثل: الصناديق الائتمانية بالولايات المتحدة، حيث إن جميعها مدرجة داخل الموازنة، باستثناء صندوقين ائتمانيين للتقاعد والحماية الاجتماعية<sup>١</sup>.

وتشير الخبرات الدولية إلى أن انقسام الصناديق والحسابات الخاصة إلى مئات أو آلاف من الوحدات الجزئية يؤدي إلى إضعاف إدارة المالية العامة. فعلى سبيل المثال، عدد كبير من الصناديق الخاصة في دول أوروبا الوسطى والشرقية في بداية التسعينيات، بما فيها روسيا وبولندا وبلغاريا وتركيا، كان لها أثر سلبي على الأداء المالي الكلي الخاص بها. وتشير الخبرة المصرية إلى نفس التوجه، حيث أن الصناديق والحسابات الخاصة بها عادة ما تتفرع عنها العشرات من الصناديق الفرعية التي يكون من المستحيل تتبعها وإخضاعها للرقابة<sup>٢</sup>.

(١) خالد زكريا أمين، الصناديق الخاصة .. (سبوية فساد) يقاتل منها ملايين الفقراء، جريدة الشروق، ٢٠١٢/٥/١٧.

(٢) خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والإستجابة، مرجع سبق ذكره، ص ٨٦ وما بعدها.

وفى هذا النهج نجد أن بعض الدول الأخرى قد تبنت فكر إنشاء صناديق وحسابات خاصة خارج إطار الموازنة العامة للبلاد، فليست مصر هي الدولة الوحيدة صاحبة هذا الفكر، ففي الوطن العربي نجد دولة مثل الجزائر والمملكة المغربية قد مرتا بهذه التجربة، كذلك من الممكن الإستفادة من التجارب الإصلاحية لبعض الدول الأجنبية الأخرى مع الصناديق مثل تجربة روسيا، والصين، ومن خلال العرض التالى سوف نستعرض تجربة تلك الدول فى الصناديق والحسابات الخاصة بها، مع العلم أنه قد تم اختيار الجزائر والمغرب على أساس التشابه الكبير بينهما وبين مصر من حيث قريهما للسياسة المالية والاقتصادية لها، ولتشابه الهدف من إنشاء هذه الصناديق والحسابات الخاصة بمثيلاتها بمصر، ولنبداً بتجربة دولة الجزائر، ثم تليها تجربة المملكة المغربية، ثم روسيا والصين.

## ١ - تجربة دولة الجزائر مع الصناديق والحسابات الخاصة

### ١/١ - نشأة الصناديق بالجزائر

توسعت الجزائر فى إنشاء الصناديق الخاصة، حيث كان عددها ٧٥ صندوقاً عام ٢٠١٠ صارت ١٠١ صندوقاً حتى عام ٢٠١٣، الهدف منها هو أن تكون هذه الصناديق ظرفية، أى يتم إغلاقها بمجرد الإنتهاء من الغرض الذى أنشئت من أجله، فقد سبق وأن تم إغلاق عشرة صناديق خاصة أغلبها في قطاع الفلاحة وإعادة تجميعها في صناديق كبرى، تكون قابلة للمراقبة سواء من قبل النواب أو مجلس المحاسبة- كالجهاز المركزى للمحاسبات بمصر - والهيئات الرقابية الأخرى، كذلك الهدف من إنشائها هو أن تكون إحدى مصادر تمويل الموازنة العامة ومساندة عجزها.

وقد نصّ قانون المالية بالجزائر لعام ٢٠١٣ على غلق حساب التخصيص الخاص رقم ٣٠٢ - ١٣٢ المتعلق بصندوق القرض الميسر للأسر لاقتناء أو بناء أو توسيع سكن، وكذا للمقاولين العقاريين في إطار البرامج المدعومة من قبل الدولة، وبناءً على ما سبق فقد قام مجلس المحاسبة بالجزائر باستصدار بند في قانون المالية من شأنه إغلاق الصندوق تلقائياً بعد مضي ثلاث سنوات من إنشائه.

### ٢/١ - مصادر تمويل الصناديق الخاصة

مصدر تمويل الصناديق الخاصة هي الغرامات، وقيمة رخص الحديد والأسمنت والأسمدة الممنوحة للغير، ورسوم للوحات المعدنية للسيارات، واستغلال المحاجر، ورسوم دخول المستشفيات وغيرها، من الكثير من الرسوم التي تفرض على المواطنين.

### ٣/١ - مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة المالية بالجزائر<sup>(١)</sup>

إن الصناديق والحسابات الخاصة بالخرينة ذات مفهوم غير واضح المعالم ولا يمكن تحديده بدقة من الناحية القانونية، حيث اكتفت القوانين المتعلقة بالمالية في القانون الجزائري بذكر وجود هذه الصناديق والحسابات الخاصة مع محاولة توضيح طبيعة هذه العمليات التي تشملها دون تقديم أي تعريف لها، حيث تركز الموازنة العامة في دولة الجزائر - على نظام أساسي ومحورين:

- الموازنة العامة للدولة والتي تتمثل أساس هذا النظام.

- المحور الأول ويتعلق بالميزانيات الملحق.

- المحور الثاني والذي يتعلق بالحسابات الخاصة بالخرينة.

(١) وكالة الأنباء الجزائرية، المجلس الشعبي الوطني، لجنة المالية توصي بقتل الصناديق الخاصة غير المجدية،

٢٠١١/١/٢١، www.djazairress.com



#### ١/٤ - الصناديق والحسابات الخاصة بالخزينة من الناحية القانونية:

أوضحت المادة ٨ من قانون ٤٨-١٧ المؤرخ فى ٧/٧/١٩٨٤ الخاص بقوانين المالية ما يلي: "لا يمكن تخصيص أى إيراد لتغطية نفقة خاصة حيث تستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الموازنة العامة للدولة دون تمييز". وهى تتفق مع قاعدة عدم تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد، ضمن المبادئ العامة للموازنة العامة بمصر.

فلا يتم الموافقة على إنشاء صندوق أو حساب خاص إلا من خلال قانون المالية - كقانون ربط الموازنة العامة بمصر والذي يتم اعتماده من خلال مجلس النواب - ومثال ذلك: فقد وافق قانون المالية بالجزائر لعام ٢٠١٣ على فتح حساب تخصيص خاص جديد يحمل عنوان "الصندوق الوطنى للتنمية الفلاحية"، ويضم "الصندوق الوطنى للتنمية للاستثمار الفلاحى، وصندوق ترقية الصحة النباتية والحيوانية، والصندوق الوطنى لضبط الإنتاج الفلاحى، الصندوق الوطنى للتنمية الريفية والذي يضم صندوق محاربة التصحر وتطوير المناطق الرعوية والسهلية، والصندوق الخاص لدعم المربين والمستثمرات الفلاحية الصغيرة.

كما أن إغلاق الصناديق والحسابات الخاصة، أو انضمامها إلى صناديق وحسابات أخرى أيضاً لا يتم إلا من خلال قانون ربط الموازنة بدولة الجزائر - ترسيخاً بذلك لمبدأ الديمقراطية ولمبادئ الإفصاح والشفافية المالية - حيث تم غلق صندوق ترقية التكوين المهني المتواصل وضمه لصندوق ترقية التعليم.

ومن تجربة الصناديق والحسابات الخاصة بدولة الجزائر نخلص إلى أن عدد الصناديق هناك قليل جداً بالمقارنة بمصر - غير أن هناك توسع في إنشائها في الفترة الأخيرة لأنها صارت أحد مصادر تمويل الموازنة ولكن تحت نظر البرلمان والحكومة، حيث لا يتم إنشاء أى صندوق أو حساب إلا من خلال مجلس النواب ومن خلال قانون ربط الموازنة العامة للبلاد، وفي حالة ثبوت شائبة فساد بالصندوق أو الحساب أو إنتهاء الغرض من إنشائه؛ فيتم غلقه على الفور. فهم يلجأون إلى استصدار قانون بإلغاء بعض الصناديق والحسابات الخاصة التي حققت الهدف من إنشائها، أو إدماج بعض الصناديق ذات الطبيعة الواحدة، أو تحديد فترة بقاء الصندوق والحساب الخاص مع محاولة إحكام الرقابة عليه من قِبل الجهات الرقابية وتضمينها الموازنة العامة للبلاد.

## ٢ - تجربة المملكة المغربية مع الصناديق والحسابات الخاصة

### ١/٢ - نشأة الصناديق بالمغرب

يرجع إنشاء الصناديق الخاصة بالمملكة، إلى عهد الحماية الفرنسية بالمغرب، وكانت تستخدم في مكافأة كبار موظفي الدولة أو عمال الخزينة نظير خدماتهم في جمع وتحصيل الإيرادات<sup>(١)</sup>.

وتعتبر الصناديق والحسابات الخاصة بالمجتمع المغربي أكثر غموضاً، يسميها قانون المالية العامة حسابات خاصة وتسميها الصحافة وهيئات المجتمع

---

(١) إدريس الكنبوري، الصناديق "السوداء" .. هل يخرجها الجدل السياسي إلى دائرة النور، موقع ماروك برس،

المدني «بالصناديق السوداء». يبررها القائمون على الشأن العام، ويرفضها المجتمع المدني، هذه الصناديق حسب قانون المالية العامة- والتي فاقت ٧٧ صندوقاً عام ٢٠١٣- لا تقدم عنها الحكومة أي بيانات أو توضيحات لا من حيث مداخلها - إيراداتها - ولا على مستوى طرق وجهات صرفها، وتستمر تلك الصناديق في تعميق الهوة بين مطالب الإصلاح ومسلسل الفساد بالمغرب، حيث تعتبر الصناديق الخاصة بالمغرب غير خاضعة لمراقبة البرلمان، وتشير تقديرات عام ٢٠١٣ إلى وجود أكثر من ١٠٠ مليار درهم خارج إطار الموازنة العامة (ثلث الموازنة العامة للدولة) تُعرف بعض مصادرها ولا تُعرف مصاريفها، في الوقت الذي تشكو فيه الحكومة المغربية من عجز في الموازنة العامة وتضطر للاقتراض الخارجي<sup>٣</sup>.

آخر الحسابات الخاصة التي تم إنشاؤها هي "الصندوق الخاص لدعم المحاكم" و"الصندوق الخاص لدعم مؤسسات السجون" و"صندوق التكافل العائلي" و"الصندوق الوطني لدعم الاستثمارات" و"صندوق دعم العمل الثقافي لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج".

## ٢/٢- مصادر تمويل الصناديق الخاصة

الصناديق الخاصة بالمغرب إنما هي نتاج عمليات مالية يقوم بها أبناء الشعب المغربي من دفع رسوم الطرق، والغرامات، والطوابع والدمغات الحكومية، ورسوم النظافة، وتذاكر المستشفيات، ورسوم دخول الأماكن السياحية، ومواقف

(٢) يعادل سعر صرف درهم مغربي مبلغ ٠.٩ جنيه مصري (٢٠١٦/٦/٣٠)، أي يعادل ما يقرب من ٩٠ مليار جنيه مصري.

(٣) عبد الرحيم العلام، ثلث ميزانية المغرب لا يخضع للمراقبة، موقع مغرس، ٢٠١٣/١/٢،

السيارات، والضريبة على القيمة المضافة، ورسوم التقاضي، والرسوم الدراسية بالكلية والمعاهد، ورسوم تأمين استخراج اللوحات المعدنية للسيارات..ألخ. وهذه الإيرادات من المفروض أن تدرج ضمن الموازنة العامة وتخضع للمراقبة العادية أو القضائية.

### ٣/٢ - شرعية الصناديق والحسابات الخاصة

الدستور المغربي ينص على ربط المسؤولية بالمحاسبة، وأوجد من أجل تفعيل إحكام الرقابة المالية؛ عشرة مؤسسات دستورية للنهوض بهذه المهمة، منها المجلس الأعلى للحسابات - مثل الجهاز المركزي للحسابات في مصر. وقد تم إنشاء تلك الصناديق بموجب قانون المالية- قانون الموازنة العامة، إلا أن مبالغها ووجوه صرفها ظلت غير خاضعة للمراقبة المباشرة للحكومات والمؤسسات المكلفة بمراقبة المالية العامة في الدولة، وهو ما جعلها دائماً محل انتقاد، خاصة وأن وجود تلك الصناديق في أوقات الأزمات الاقتصادية والتكشف المالي للدولة يبرز مفارقة صارخة بين غنى تلك الصناديق وفقر خزينة الدولة، على افتراض أن الدولة لا تلجأ إليها في أوقات الأزمات بدلاً عن اللجوء إلى الاقتراض. ومن أمثلة الصناديق والحسابات الخاصة بالمغرب:

- بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية موازنات كبيرة تخصص لمؤسسات مستقلة عن وزارة الأوقاف، مثل: رابطة علماء المغرب والسنغال والرابطة المحمدية للعلماء والأمانة العامة للمجلس العلمي الأعلى والمجالس العلمية المحلية وفروعها، فضلاً على الدعم المخصص للمعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، رغم أن عمله لا يدخل في الشأن الديني، وكذا المبالغ المالية المرصودة لتنظيم الاحتفالات الدينية والجوائز والمكافآت، وبرامج التوعية السمعية والبصرية، وتنظيم دروس دينية، وتأليف كتب، والمساهمة في إعداد

- برامج تلفزيونية وإذاعية، وتسجيل الدروس الحسنية، وإعادة بثها، والمنح المرصودة للزوايا والطرق الصوفية<sup>٤</sup>.
- وبوزارة الشؤون الخارجية والتعاون، على سبيل المثال لا الحصر، الوكالة المغربية للتعاون الدولي، التي تعد الذراع التنفيذي لوزارة الخارجية. كما أن هناك حسابات خاصة بالقروض الممنوحة لدول أجنبية، في إطار العلاقات الخارجية، ومن المفروض أن يكون خاضعاً ضمن قانون المالية - الموازنة العامة.
  - وتتضمن موازنة وزارة الدفاع أيضاً صناديق وحسابات خاصة، وهي موازنة مستقلة لا يمكن إخضاعها للرقابة المالية، ولا يمكن مراجعتها، والتي منها صندوق مشاركة القوات المسلحة الملكية في مأموريات السلام، إلى جانب صندوق الدعم لفائدة الدرك الملكي.
- ولعل أضخم هذه الصناديق وأكبرها؛ الصندوق الموجود برئاسة مجلس الوزراء ولرئيس مجلس الوزراء الحق في صرف أية تعويضات منه، ومنه يمول سفر وفود رسمية في إطار مهام وطنية، أو تغطية مصاريف ندوات ولقاءات ومؤتمرات، أو صرف منح لجمعيات، أو دعم مشروعات.
- ٢/٤ - **وضعية الصناديق والحسابات الخاصة المدرجة ضمن قانون المالية -**

### الموازنة العامة

- مازالت الصناديق والحسابات الخاصة المدرجة ضمن قانون المالية - الموازنة العامة - خارج دائرة مراقبة المحاكم المالية والأجهزة الرقابية للمملكة، وبلغ عددها ٧٧ صندوقاً وحساباً عام ٢٠١٣.

(٤) إدريس ولد القابلة، الصناديق السوداء بالمغرب المرئية وغير المرئية، موقع الحوار المتمدن، العدد ٤٠٥٨ في

٢٠١٣/٤/١٠، [www.ahewar.org](http://www.ahewar.org).

ولا يتم إرجاع الأموال الموجودة فيها إلى خزانة الدولة في حال عدم صرفها، كما هي القاعدة بخصوص حسابات الموازنة العامة، وبلغت نفقاتها خلال السنة المالية ٢٠١٣ ما مجموعه ٥٧,٦٧ مليار درهم، وهو مبلغ يشكل نسبة ١٩,٤%، مقارنة بالنفقات العامة في موازنة الدولة، في حين أن حجم رصيدها يناهز الـ ١٠٠ مليار درهم، أى بمعدل ثلث الموازنة العامة للدولة. علماً بأن ١٠% من هذا الرصيد تقع مسؤولية التصرف فيه لرئيس الحكومة، والباقي يتم استغلاله من قِبَل وزارة الداخلية، وإدارة الدفاع الوطني ووزارة الاقتصاد والمالية. وتستأثر وزارة الداخلية بأكثر من ٤٦% من مجموع تلك الحسابات.

## ٥/٢ - الصناديق والحسابات الخاصة والرقابة عليها

هناك العديد من الحسابات المالية التي مازالت خارج المراقبة وبالتالي فهي غير مشمولة بالشفافية، ولعل أهمها تلك التي تتصرف في أموالها وزارة الداخلية، كما للخزانة العامة للمملكة - وزارة المالية - صندوقها المشكل من مجموعة من الحسابات، كحساب رقم ٢٢ - ٠٤ المتعلق بمداخل - إيرادات - استخلاص المتأخرات والديون العمومية وحساب "الإيداعات الخاصة"، وهي حسابات ممولة من مداخل خارجة عن دائرة الموازنة. كما يرى بعض الاقتصاديين أن الصناديق والحسابات الخاصة تخضع للمراقبة مادامت خاضعة للعمليات الرقابية العمومية ولمراقبة المجلس الأعلى للحسابات، أى أنها رقابة بعيدة.

في حين ينادى بعض الاقتصاديين باحترام مبدأ المالية العمومية "وحدة الموازنة"، والذي لن يتحقق إلا بإدماج الصناديق والحسابات الخاصة في نطاق الموازنة العامة. أي أن كل الأموال العمومية المحصلة، وجب إيداعها في صندوق واحد قبل توزيعها أو تخصيصها لهذا القطاع أو ذاك.

نخلص من تجربة المملكة المغربية، أنها غير ناضجة مالياً ورقابياً فهي في بدايتها؛ على الرغم من إنشاء هذه الصناديق والحسابات الخاصة منذ أيام الحماية الفرنسية على المغرب بتخصيص جزء من موارد الدولة كمكافأة لكبار الموظفين بها. كذلك نجد أن أعداد هذه الصناديق والحسابات الخاصة قليلة جداً بالمقارنة بمصر، والرقابة عليها ضعيفة جداً ومعظمها خارج نطاق الموازنة العامة للمملكة، ولقد بات جلياً أن المسؤولين هناك قد أدركوا خطرها على الموازنة العامة والاقتصاد القومي، والخوف من إنتشارها على هذا النحو، فنجد المملكة في اتجاه استصدار ما يعلن عن عدم دستورية وجود الصناديق والحسابات الخاصة بقانون الموازنة العامة ومخالفتها وحدة الموازنة، والعمل على إغلاقها.

### ٣- تجربة روسيا مع الصناديق والحسابات الخاصة<sup>٥</sup>

منذ بداية القرن الراهن، تعمل روسيا على اتخاذ حزمة كبيرة من الإجراءات الإصلاحية في الموازنة العامة، من خلال مجموعة من القواعد المالية الصارمة والتي منها تخفيض النفقات العامة، والعمل على تكويد الموازنة العامة منذ عام ١٩٩٨، وذلك بعد الأزمة المالية التي لحقت بها وما تبع ذلك من إقرار حساب الخزانة الموحد، مما ساهم في إحكام الرقابة على النفقات العامة للبلاد والسيطرة على عجز الموازنة بها.

(٥) Dirk-Jan Kraan, Daniel Bergvall, Ian Hawkesworth, Valentina Kostyleva and Matthias Witt, Budgeting in Russia, ISSN 1608-7143, OECD Journal on Budgeting, Volume 8 – No.2, 2008.

ومن ضمن هذه الإجراءات الإصلاحية، تطويق الصناديق والحسابات الخاصة وتتضمنها الموازنة العامة للدولة، حيث هناك ثلاثة صناديق رئيسية مركزية يتخللها صناديق فرعية على المستوى المحلى معظم إيراداتها من الضرائب، هذه الصناديق، والمتعلقة بالأمن الاجتماعى، هى:

- صندوق المعاشات المركزى.
- صندوق التأمين الاجتماعى.
- صندوق التأمين الصحى الإلزامى المركزى.

وتكمن المشكلة فى الأنشطة التجارية لأموال هذه الصناديق على المستوى الإقليمى والمحلى لروسيا، حيث تدر هذه الأنشطة أموالاً لا تدخل ضمن إيرادات الدولة وفقاً لشركات محدودة تم تأسيسها فى هذا الشأن- وفقاً لتقارير المراجعة المركزية هناك، وإنما ضمن إيرادات الصندوق خارج الموازنة، وقد قدرت هذه الإيرادات فى عام ١٩٩٨ بنحو ٢٠% من جملة الإيرادات الكلية للبلاد، مما أدى إلى تدخل البرلمان، حيث ألزم بعرض مالية هذه الصناديق مع الموازنة العامة لإقرارها ضمن مشروع إعداد الموازنة، كذلك تم إلزامها بتقديم تقارير سنوية إلى مجلس الدوما لمتابعة أعمالها.

و نخلص من هذه التجربة إلى أمرين هامين هما:

- تدخل البرلمان فى الموازنة المركزية العامة فى روسيا، لتصحيح الأوضاع التى أثرت على الاقتصاد الروسى، وذلك بإلزام الشركات بتحويل إيراداتها من خارج إطار الموازنة إلى داخلها، والعمل على متابعة أداء تلك الصناديق من خلال التقارير السنوية التى يتم إرسالها إليه.



- العمل على ميكنة الموازنة العامة من خلال نظام المعلومات المالية الحكومية GFMIS (\*) الذى تم الإشارة إليه بعاليه بتكويد الموازنة، وذلك بدءاً بإنشاء حساب الخزنة الموحد، والذى يتم صب كل إيرادات الدولة فيه، مع حظر وجود حسابات فرعية، مما يؤدي إلى صحة وسلامة إجراءات الموازنة هناك.

#### ٤ - تجربة الصين مع الصناديق والحسابات الخاصة

يعبر عنها الكثير من المحللين الاقتصاديين الصينيين بالموازنة الثانية، فقد انتشرت الصناديق الخاصة بصورة كبيرة فى الأربعين سنة الماضية، حيث تعمل بدون رقابة موازنية ولا تخضع إلى التخطيط المركزى للصين فضلاً عن مظاهر الفساد بها، بخلاف ذلك تعتبر مصدراً هاماً للتنمية الاقتصادية المحلية، فمنذ الفترة من ١٩٥٣ - ١٩٥٧ وعند قيام جمهورية الصين الشعبية، وقبل عمليات الإصلاح المالى والاقتصادى هناك، نجد الكثير من الإيرادات خارج الموازنة العامة، حيث كان يتم فرض ضرائب إقليمية إضافية عشوائية على القطاع الزراعى والصناعى هناك، هذه الإيرادات فى تلك الفترة كان حجمها صغير نسبياً، حيث قدرت بما بين ٤.٢% و ٨.٥% من حجم الإيرادات العامة للصين<sup>٦</sup>.

وعندما تنامت أموال هذه الصناديق وتنوعت أشكالها عملت الحكومة على إيجاد تعريف لها: بأنها صناديق تم إنشاؤها من جانب الحكومة أو من خلال

---

(٦) Andrew G. Walder, ed. The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary (Berkeley: University of California Press, 1995), pp. 87-113

السلطة المخولة لبعض الجهات الحكومية بالمحليات، والتي تعتبر إيراداتها خارج موازنة الدولة، وتتكون إيراداتها من الرسوم الإضافية الناتجة مثلاً: من رسوم برنامج الدراسين بالمرحلة الابتدائية والثانوية، ومن خصم نسبة معينة من الإيرادات الضريبية، ومن رسوم العمل، وغيرها<sup>٧</sup>.

وقد عملت الصين على أول إصلاح مالى حقيقى لها فى عام ١٩٩٤، وحقت إنجازات هامة حيث عملت على معالجة الخلل فى الجهاز الإدارى فعملت على تخفيض الموظفين إلى ٥٠% مع تحسين تقديم الخدمات الحكومية فى مواجهة الخدمات التى تقدم من قِبل الصناديق، وبالتالي انخفض ميل الناس إلى الاتجاه لخدمات الصندوق وزاد الإقبال على الخدمات التى تقدمها الحكومة. كما عملت الحكومة على الكثير الإصلاحات وأهمها: التهرب من دفع الضرائب، زيادة حجم الاعفاءات الضريبية للكثير من الشركات من قبل الحكومة المحلية، ومكافحة المتأخرات الضريبية، وكذلك معالجة الأموال من خارج الموازنة (EBFs) حيث وصلت الأخيرة إلى ١٠% من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٩٦.

ومن ضمن هذه المعالجات ترك فى الصندوق ما يكفى للمصاريف الإدارية له، مع تفويض الحكومة المركزية فى عملية البحث عن إيرادات والتى منها مسئولية فرض رسوم إضافية وأعباء ضريبية جديدة، وحتى يتم ذلك لابد من

(<sup>7</sup>) Marc Holzer and Mengzhong Zhang, China's Fiscal Reform: The issue of extra budgeting, J. of public budgeting, accounting & financial management, 16(1), 19-39 Spring 2004.

(\*) Government Financial Management Information System

وجود علاقة شفافة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية حتى لا يصطدما عند أى معالجة ضريبية أو رسوم محلية، وفى المقابل تتحمل الدولة مسئوليتها فى دفع أجور العاملين بهذا الصندوق.

نخلص من تجربة الصين أنها قد انتهجت فكرة ذكية، بتجفيف منابع الصناديق الخاصة بها من خلال تحسين البيئة الإدارية والاقتصادية على مستوى الحكومة المركزية والمحلية، فعملت على تقديم نفس الخدمات التى يقوم بها الصندوق بصورة أفضل منه، وبالتالي كان إقبال الناس على تلك الخدمات الحكومية، مما أدى إلى زيادة الإيرادات الحكومية لخزانة الدولة وتضمينها الموازنة العامة للصين، وتجفيف منابع الصناديق بالتبعية حيث صارت إيراداتها أقل.

## خلاصة الفصل الأول

من اللافت للنظر أن الصناديق والحسابات قد اتسعت رقعتها فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات، نظراً لاتجاه الدولة للانفتاح الاقتصادى، مما دعى الدولة إلى التفكير فى كسر الروتين من خلال إنشاء هذه الصناديق والحسابات الخاصة. وتتمثل مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات، من مصدرين رئيسيين أحدهما ذاتى والآخر خارجى، فالمصدر الأول هو التمويل الذاتى من الرسوم وحصيلة الخدمات وما تخصصه لها الدولة من إيرادات عامة، أما المصدر الثانى وهو التمويل الخارجى من الهبات والتبرعات وما يرد من حكومات وهيئات أجنبية ودولية لتنفيذ اتفاقيات مبرمة مع الحكومة، وقد تناولنا طريقة التصرف فى الفائض وعلاقتها بالموازنة العامة وتنظيمها والرقابة عليها.

معظم هذه الصناديق والحسابات لها غطاء قانونى، نابع من قانون الإنشاء لها أو القرارات التى صدرت فى حقها من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين أو رؤساء الجامعات المصرية، مع وجود لوائح مالية تنظم عملية الصرف منها على الرغم من كون بعضها غير معتمد من وزارة المالية، وأنه لم يذكر صراحةً ما يمنع انتقال الصندوق أو الحساب إلى الموازنة العامة للدولة، حيث تعتبر من أهم مصادر التمويل الذاتى التى تعتمد عليها الموازنة فى إدارة الدولة.

أما عن تجارب الدول العربية فى مجال الصناديق والحسابات الخاصة فنجد مساندة البرلمان اللازمة فى مواجهة فساد الصناديق والحسابات الخاصة، حيث تم إغلاق الصناديق والحسابات التى انتهى الغرض من إنشائها، أو التى ثبت فسادها، أما عن التجارب الدولية الإصلاحية فقد قامت روسيا بمراقبة هذه الصناديق والحسابات الخاصة عن طريق البرلمان، مع التصحيح الفورى لأية إنحرافات قد تحدث بها ومواجهتها، ومن أجل تعظيم ذلك فقد عملت على إدخال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من خلال إدخال نظام الـ GFMIS، كما قامت الصين بتجفيف منابع الصناديق والحسابات الخاصة بتحسين الخدمات التى تقدمها الدولة للمواطنين، وبالتالى القضاء على الصناديق الخاصة بضعف إيراداتها تلقائياً.



## الفصل الثانى

الموازنة العامة ووضع الصناديق والحسابات الخاصة

بها وشفافيتها فى مصر





## مقدمة

تعددت تعريفات الموازنة العامة بتعدد الفقهاء والباحثين، والتشريعات المالية، واختلاف الدول ونظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ووفق نظرة كل منهم إلى الموازنة. فقد عرفها القانون الفرنسي بأنها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويقرها البرلمان في قانون يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية". أما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الأمم المتحدة فعرفها "بأنها عملية سنوية للتخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاية لتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاءة".<sup>١</sup>

ولما كان للموازنة العامة بالغ الأثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية وأيضاً السياسية في أى من بلدان العالم، فقد كان من الأهمية بمكان أن يتم تسليط الضوء عليها، بدءاً من التعرف على ماهيتها، والمبادئ التي تركز عليها، وكيفية الإعداد لها بمراحلها المختلفة، وانتهاءً بمراحل الاعتماد والتنفيذ، مع التعرف على هيكلها التنظيمي، ومصادر تمويلها، والتركيز على أحد جوانب التمويل المتعلق بالصناديق والحسابات الخاصة ومدى مساهمته فيها.

---

(١) محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة والمشروعات الحكومية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٦.

أما عن شفافية الموازنة العامة والإفصاح عنها، فإن التصاعد في المطالبات العالمية بأهمية إرساء قواعد الشفافية والمساءلة، والمشاركة في الإعداد والرقابة على الموازنة العامة ليس نابغاً فقط من الاتجاه نحو إرساء الحق في المعلومات، بل إن الشفافية والمساءلة في إعداد الموازنة العامة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية من أجل رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة. فلا يقتصر مفهوم الموازنة العامة الإفصاح عن مكوناتها ومصادر تمويلها على الصناديق والحسابات الخاصة، وإنما يمتد ليشمل قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة متاحة ومفصّل عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول إليه في زمن مناسب.

مما سبق فقد رأى الباحث عرض هذا الفصل في مبحثين هما:

**المبحث الأول:** الموازنة العامة والمبادئ التي تركز عليها.

**المبحث الثاني:** شفافية الموازنة العامة ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها.

## المبحث الأول

### الموازنة العامة والمبادئ التى تركز عليها

#### تمهيد:

تعتبر الموازنة العامة هى عصب أى دولة، فهى إحدى أهم أدوات مؤسسات الدولة المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، فهى ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة، وإنما هى وثيقة الصلة بالاقتصاد القومى، والأداة الرئيسية التى يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة لها دلالة سياسية واجتماعية واقتصادية، حيث يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة التى تجمعها وثيقة واحدة هى الموازنة العامة. ولهذه الموازنة أهمية كبرى فى الدول التى تتبع أسلوب التخطيط الاقتصادى باعتبار أن الموازنة العامة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة<sup>٢</sup>.

وفى دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤ المادة (١٢٤)، تم تحديد وضع الموازنة العامة بالنص التالى: "تشمل الموازنة العامة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون إستثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً".

(٢) على لطفى، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٩٦: ١٩٧.

## ١ - تعريف الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة فى القانون المصرى بأنها البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة<sup>٣</sup>.

كما تعرف الموازنة العامة بأنها وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة. وكما يعرفها قانون الموازنة العامة ٥٣ لسنة ١٩٧٣، والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥، بالبرنامج المالى السنوي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية<sup>٤</sup>.

وتشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وصناديق التمويل، ولا تشتمل الموازنة العامة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التي يصدر بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى

---

(٣) المادة رقم ١ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة

١٩٧٩، والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

(٤) عبد الله شحاته خطاب، د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على

الموازنة المصرية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢.

مجلس النواب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات<sup>٥</sup>.

وبصورة عامة تعرف الموازنة العامة، بأنها تقدير للإيرادات والنفقات المستقبلية خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهى وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة، وتبدأ السنة المالية فى بداية السنة الميلادية وتنتهى بنهايتها، أو تبدأ فى الأول من يوليو وتنتهى فى الثلاثين من يونيو، ولا توجد قاعدة عامة لتحديد بداية ونهاية السنة المالية وإنما يتوقف توقيت بدايتها ونهايتها مالياً على قدرة الدولة على تحديد توقيتات الإيرادات والنفقات ونتائج الأعمال الخاصة بالعمليات الاقتصادية وفقاً لما استقر عليه العرف المالي فى الدولة<sup>٦</sup>.

## ٢ - دورة الموازنة (المراحل التى تمر بها الموازنة العامة)

يقصد بدورة الموازنة: العملية التى يتم من خلالها إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة إلى أن تنتهى بمرحلة مراجعة عمليات التنفيذ الفعلي (الختامى) للموازنة العامة كمرحلة أخيرة.

---

(٥) المادة رقم ٣ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة

١٩٧٩، والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

(٦) مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، كيف نقرأ الإحصاءات، العدد الخامس الموازنة العامة، أكتوبر ٢٠١٠، ص ٢.

وتشمل مراحل إعداد الموازنة ثلاثة مراحل أساسية بالإضافة إلى مرحلة المراجعة والحساب الختامي وهى:

## ١/٢ - مرحلة الإعداد

وتبدأ خلالها وزارة المالية - وهى المسئولة عن إعداد مشروع الموازنة العامة فى تقدير الاعتمادات المالية للجهات المختلفة فى ضوء الموارد المالية المتاحة، وذلك من خلال المراحل التالية:

- إرسال بيان ما قبل الموازنة لكل جهة - منشور إعداد الموازنة الذى يحدد ملامح الفترة المالية القادمة بالإضافة إلى النماذج التى سيتم إعداد المشروع عليها.
- تقوم كل جهة إدارية بتشكيل لجنة لإعداد مشروع موازنتها للسنة المالية القادمة وفقاً للمادة (١٥) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة التى تتكون من رئاسة اللجنة (رئيس الجهة الإدارية أو رئيس مجلس الإدارة أو من ينوب عنهما) ويتضمن تشكيلها تمثيل العناصر الفنية والاقتصادية والمالية والإدارية بالجهة، بالإضافة إلى ممثلى كل من: وزارة المالية (المراقب المالى أو المدير المالى، مدير الحسابات، ممثل قطاع الموازنة المختص)، وزارة التخطيط، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، بنك الاستثمار القومى.
- تقوم جهات الموازنة بإرسال مشاريع موازنتها (سواء كانت تقديراتها من تمويل من الخزنة العامة، أو كانت من الصناديق والحسابات الخاصة، أو من مواردها الذاتية) وذلك فى ضوء منشور وزارة المالية، وذلك من ثلاث نسخ؛ الأولى لوزارة المالية لمناقشة الموازنة الجارية، والثانية للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لمناقشة التغير فى الهيكل التنظيمى بالجهة وموازنة الأجور المترتبة عليها، أما

الثالثة فترسل إلى وزارة التخطيط لمناقشة الموازنة الاستثمارية للجهة ضمن الخطة الاستثمارية للدولة للسنة المالية القادمة.

- تبدأ وزارة المالية بقطاعات وإدارات الموازنة المختصة باستعراض مشروع الجهة الإدارية والحتميات فى ظل التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد وعمل مشروع موازنة موازى لمشروع إعداد موازنة الجهة فى ضوء فعاليات السنوات المالية السابقة وفعلى الربع الأول من سنة الموازنة الحالية.
- يجتمع ممثلى الجهات مع ممثلى قطاع الموازنة لمناقشة تقديرات جميع أبواب الموازنة وفقاً للتقسيم الاقتصادى لموازنة الجهة ويترك الباب السادس "شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات" لتقدير وزارة التخطيط.
- بعد إجراء المناقشات السابقة يقوم القطاع المختص بعرض الصورة الاجمالية لتقديرات الموازنات بعد تقديرها على وزير المالية والذى يقوم بدوره باستعراضها وإضافة بعض التوجيهات عليها وفقاً لتعليمات رئيس مجلس الوزراء - أى يقوم بتعديلها - قبل عرضها على رئيس السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء).
- يقوم رئيس مجلس الوزراء بدوره باستعراض مشروع الموازنة المبدئية للبلاد ويضيف إليها بعض التوجيهات وفقاً لتعليمات رئيس الجمهورية - أى يقوم بتعديلها - وفقاً لتوجيهات الحكومة المكلفة بها فى الفترة القادمة وذلك قبل عرضها على رئيس الجمهورية.
- رئيس الجمهورية قد يقبل مشروع الموازنة أو يقوم بتعديل بعض الاعتمادات المبدئية به والتي تتحاز إلى جانب الشعب، ثم يحيل الموازنة وهى فى شكلها الإجمالى إلى مجلس الشورى - سابقاً - تمهيداً لعرضها على مجلس الشعب - النواب حالياً.

وهنا تلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيسى في بلورة الشكل النهائي التي تقدم به الموازنة العامة للسلطة التشريعية لطلب الاعتماد، إذ أنها من تقوم بالتنفيذ ومن ثم فهي أقدر على القيام بتقدير النفقات والإيرادات المستقبلية.

## ٢/٢ - مرحلة اعتماد الموازنة

يتم عرض مشروعات موازنات الجهات على اللجان الفرعية لمجلس النواب لمناقشتها جهة جهة تمهيداً لعرض الموازنة الإجمالية تحت قبة البرلمان فى ظل وجود رئيس مجلس النواب والنواب والوزراء المختصين للمالية والتخطيط، حيث تتم مناقشة مشروعات الموازنات المقدمة وقد يتم التعديل، ثم إقرار الموازنة العامة فى ضوء المناقشات التى تتم والتى تنتهى بإلقاء السيد وزير المالية للبيان المالى، ثم التصويت على الموازنة العامة باباً باباً، بموافقة المجلس بأغلبية الأعضاء على قانون ربط الموازنة العامة للسنة المالية القادمة، والتى تبدأ فى الأول من يوليو، والذي يصبح بمقتضاه الموازنة العامة فى طريقها للتنفيذ أو رفضها ويتم التعديل عليها والتصويت عليها مرة أخرى.

يجب أن تعرض الموازنة على البرلمان قبل وقت كافٍ حتى يتسنى تقييمها بصورة ملائمة بحيث لا يقل هذا الأجل بأي حال من الأحوال عن ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية، بل فى دول معينة تأخذ مناقشات الموازنة حوالى ٦ أشهر. أي أن مرحلة الاعتماد أو الرفض أو إدخال تعديلات على الموازنة هي من اختصاص السلطات التشريعية بحسب ما تنص عليه المواد الدستورية فى دستور كل دولة وقانون الموازنة.

وإذا لم يصدر البرلمان قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف فى حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين إقرار اعتماد الموازنة الجديدة.



### ٣/٢ - مرحلة التنفيذ

وتبدأ كل جهة من جهات الموازنة مع بداية السنة المالية في تنفيذ برامج الإنفاق المختلفة في ضوء الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لقانون الموازنة. وأثناء قيام الجهات التنفيذية بتنفيذ برامجها تقوم الجهات الرقابية المتمثلة في مندوبى وزارة المالية في المراجعة قبل الصرف والجهاز المركزى للمحاسبات في المراجعة بعد الصرف وكذلك البرلمان أو للرئاسة في متابعة وتقييم نتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة وإعداد تقارير مالية بشأنها في نهاية السنة.

### ٤/٢ - مرحلة تدقيق ومراجعة التنفيذ وإعداد الحساب الختامي

المرحلة الأخيرة من دورة الموازنة أو ما يطلق عليه مراحل إعداد الموازنة هي مرحلة المراجعة وإعداد الحساب الختامي. وهنا تجب التفرقة بين الموازنة والحساب الختامي، فالموازنة هي بيان تقديري، وبمجرد اعتماد الموازنة من البرلمان يصدر قانون يربطها ويسمى ذلك بقانون ربط الموازنة. إلا أن هناك إمكانية بزيادة ربط بعض بنود الموازنة إذا ما اقتضت الظروف ذلك، وفي حالة زيادة بعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة، أما الحساب الختامي فهو يبين ما أسفرت عنه نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة، فيظهر الختامي في بادئ الأمر في صورة تقارير متابعة شهرية، وربع سنوية، وسنوية من خلال استمارة معدة لذلك (استمارة ٧٥.ع.ح)، حتى يظهر الحساب الختامي في شكله النهائي الإجمالي، وإحالاته إلى مجلس النواب بفترة كافية للتصويت عليه باباً باباً.

### ٣- مبادئ الموازنة العامة

"إن التطور الديمقراطى فى معظم دول العالم قد بدأ بمناسبة تنظيم المالية العامة، وخاصة حق الدولة فى فرض الضرائب وفى الرقابة على إنفاقها العام. فقد ولدت أولى محاولات الديمقراطية والمشاركة فى الحكم بصدد ضرورة الحصول على موافقة ممثلى الشعب عند فرض الضرائب، NoTaxation without Representation، ثم امتد الأمر إلى ضرورة موافقة هؤلاء الممثلين على أشكال النفقات العامة أيضاً. ومن هنا فقد كان عرض الموازنة على البرلمانات والمجالس الشعبية هو أهم أشكال الرقابة الشعبية على أعمال الحكومات، ولا تتحقق هذه الرقابة على الوجه الأكمل ما لم تتضمن الموازنة جميع الموارد واستخدامات أموال الدولة، ولم تلبث التجارب التاريخية، ثم علم المالية العامة، أن طورت عدداً من المبادئ فى قواعد المالية العامة التى أثبتت جدواها وفائدتها، سواء من حيث ضرورة احترام قواعد الديمقراطية وحق ممثلى الشعب فى الرقابة الكاملة على الإيرادات التى تفرض بقوة السلطة، أو من حيث اعتبارات الكفاية والترشيد فى حسن استخدام هذه الموارد المالية"<sup>٧</sup>.

#### ١/٣ - مبدأ سنوية الموازنة

تنص المادة رقم ٢ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ على أن "تصدر الموازنة العامة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو من كل عام"<sup>٨</sup>.

(٧) حازم الببلاوى، دور الدولة فى الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٧٦.

(٨) المادة رقم ٢ مستبدلة بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ وأصلها " تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ

من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام ".

فمن المبادئ الأساسية للموازنة العامة أن تصدر عن سنة مالية تستقل بمواردها ونفقاتها، وتقوم بعض الدول بوضع إطار زمني متوسط الأجل لمدة زمنية تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات لتنفيذ برامجها المختلفة، وتعد فترة سنة فترة ملائمة نسبياً فيما يتعلق بتحديد التقديرات المختلفة للإيرادات والنفقات العامة وهي ملائمة أيضاً لحركة المعاملات الاقتصادية للقطاعات المختلفة.

### ٢/٣ - مبدأ شمول الموازنة

تنص المادة رقم ٣ من نفس القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، وتعديلاته المشار إليها آنفاً على أن "تشمل الموازنة العامة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى<sup>٩</sup> والهيئات العامة وصناديق التمويل"<sup>١٠</sup>.

ويقصد به شمول وثيقة الموازنة لكافة الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال السنة المالية بشفافية كاملة. هذا الشمول يسمح للأجهزة الرقابية المختلفة برقابة الأجهزة التنفيذية المختلفة القائمة بعمليات الإنفاق العام وما تقوم به من تحصيل للإيرادات. أي لا تقيّد المعاملات في الموازنة بصورة صافية (بمعنى أن تطرح الإيرادات من النفقات) على عكس تسجيل بعض المعاملات الأخرى (مثال صافي عوائد عناصر الإنتاج في الخارج أو مفهوم صافي الصادرات...).

(٩) عبارة الحكم المحلى استبدلت بعبارة الإدارة المحلية بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بنظام الإدارة المحلية الصادر فى الجريدة الرسمية العدد ٢٣ الصادر فى ١٩٨٨/٦/٩.

(١٠) المادة رقم ٣ مستبدلة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ وأصلها "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء".

### ٣/٣ - مبدأ شيوع الموازنة

يقضى مبدأ شيوع الموازنة ألا يتم تخصيص إيرادات معينة لنفقات محددة، باعتبار أن الموازنة بوتقة تصب فيها كل الموارد العامة لمواجهة عمليات الإنفاق العام المختلفة. على سبيل المثال: لا يمكن وفقاً لهذا المبدأ أن تخصص إيرادات قناة السويس لتمويل إنفاق قطاع التعليم...

"وقد عرفت مصر فى أوقات الفوضى المالية وفى تاريخها غير البعيد بعض الأشكال المتعددة والمتفرقة لتخصيص بعض الإيرادات لأغراض خاصة. فقد شاع فى العصر المملوكى أن يختص كل سنجق أو أمير بإيرادات مقاطعة أو إقليم، وتمتع بعضهم ببعض إيرادات المرافق الأساسية مثل المكوس. وقد أدى هذا التمزق المالى إلى تدهور أحوال مصر الاقتصادية. ولذلك فقد كان من أهم أعمال محمد على باشا أنه أعاد وحدة الموازنة والمالية العامة من جديد. وبالمثل عرفت مصر قبل الاحتلال البريطانى - فى القرن الماضى - نفس مبدأ التعدد حيث خُصصت إيرادات بعض المرافق - السكك الحديدية أو الجمارك - لنفقات بعينها مثل خدمة بعض الديون الخارجية. وفى كل الأحوال اقتضى الإصلاح الاقتصادى للبلاد العودة من جديد إلى مبدأ وحدة الموازنة وعموميتها بحيث لا ينفرد إنفاق محدد بإيرادات خاصة، وإنما تصب جميع الإيرادات العامة فى الخزنة العامة ثم توزع على الاستخدامات والنفقات العامة وفقاً لأولويات كل فترة، وبعرضها كاملة فى الموازنة العامة على البرلمان تتحقق الرقابة المالية الكاملة وحسن الإدارة الاقتصادية"<sup>(١)</sup>.

(١) حازم الببلاوى، مرجع سبق ذكره، ص ٧٧: ٧٨.

### ٣/٤ - مبدأ وحدة الموازنة

"المقصود بمبدأ وحدة الموازنة هو أن تصب جميع موارد الدولة المالية فى الموازنة العامة ويتم توزيعها من خلال هذه الموازنة على مختلف أوجه الاستخدامات، فخروج موارد عامة عن الموازنة العامة قد يؤدى إلى عدم إمكان تحقيق الرقابة الكافية على هذه الموارد حيث تتفرق وتتوزع فى أماكن متعددة قد لا يسهل حصرها، فضلاً عن أن هذا التشتت قد يؤدى إلى سوء الاستخدام، حيث قد تتمتع استخدامات أقل حيوية بموارد خاصة فى حين تحرم استخدامات أخرى أكثر حيوية من الإشباع الكافى لنقص موارد الخزنة العامة. ولذلك فإن الإصلاح المالى يقتضى العودة من جديد إلى مبدأ وحدة الموازنة.

وظهرت فى مصر فى الآونة الأخيرة مظاهر كثيرة للخروج على هذا المبدأ، حيث عمد الكثير من الهيئات أو النقابات أو المؤسسات إلى محاولة فرض أعباء مالية فى شكل رسوم أو غير ذلك من صور الإستحواذ على أحد مصادر الإيرادات مع تخصيص هذه الموارد الخاصة لاستخدامات خاصة لهذه الهيئات أو النقابات أو المؤسسات بعيداً عن الموازنة العامة. وبالتالي تستخدم هذه الهيئات سلطة الدولة فى فرض أعباء مالية على المواطنين ثم تخصص الموارد المالية الناجمة عن ذلك للإنفاق فى أغراض خاصة ومحددة كثيراً ما تخرج عن فكرة المصلحة العامة حماية لمصالح محدودة، ولا يخفى أن هذا الأسلوب يوظف سلطة الدولة - والتي ينبغى أن تقتصر على المصالح العامة - لخدمة أغراض محدودة، فضلاً عن أنه يحول دون رقابة ممثلى الشعب على أوجه استخدام هذه الموارد المالية والتي فرضت على الأفراد بمقتضى القانون. ولذلك فإن السبيل الوحيد لضمان استخدام سلطة الدولة لاعتبارات المصلحة العامة هو العودة من جديد للمبادئ العامة المستقرة فى المالية العامة"<sup>١٢</sup>.

(<sup>١٢</sup>) المرجع السابق، ص ٧٨.

### ٥/٣ - مبدأ توازن الموازنة

يقصد بمبدأ توازن الموازنة هو أن تكون النفقات العامة في حدود إيراداتها على أن يتم تمويل العجز في الإيرادات عن طريق إيجاد بدائل التمويل الاقتصادية الملائمة لتغطية هذا العجز بمعنى أن يكون الاقتراض في حدود قدرة الدولة على السداد، أي أن الاقتراض هو وسيلة مؤقتة لتمويل الاختلال الذي يفترض أن يكون مؤقتاً، ولهذا تنص بعض قوانين الموازنة على أن يكون الاقتراض لتمويل الإنفاق الرأسمالي وليس الجاري فيما يعرف بالقاعدة الذهبية للموازنة.

### ٤ - الهيكل التنظيمي للموازنة العامة

تنص المادة رقم (٤)<sup>١٣</sup> من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ " تعد الموازنة العامة وتنفذ وفقاً لكل من التصنيف الاقتصادي Economic Classification لأوجه نشاط الدولة، والتصنيف الإداري Administrative Classification للجهات والوحدات، كما تعرض المصروفات وتقدم إلى مجلس الشعب - النواب حالياً - وفقاً للتصنيف الوظيفي Functional Classification لأنشطة الدولة.

---

(١٣) المادة رقم ٤ مستبدلة بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ وأصلها " تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الإداري للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال".

وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون كل تصنيف فى ضوء المعايير الدولية المطبقة فى هذا الشأن<sup>١٤</sup>.

ولذلك فيمكن تقسيم الموازنة العامة وفقاً لأكثر من معيار<sup>١٥</sup>:

#### ١/٤ - معيار طبيعة النفقة والإيراد

تقسم الموازنة العامة وفقاً للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ إلى نوعين من الموازنات<sup>١٦</sup>:

- الموازنة الجارية : وتشمل كافة الاستخدامات والموارد المتعلقة بممارسة النشاط الجارى.
  - الموازنة الرأسمالية : وتنقسم إلى الموازنة الاستثمارية والتي تتضمن كافة الإضافات الرأسمالية الجديدة ومصادر تمويلها، وموازنة التحويلات الرأسمالية.
- وقد تم تعديل هذا المعيار وفقاً لنظام إحصاءات مالية الحكومة (٢٠٠١) Government Finance Statistics Manual (GFS) حيث صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة والذي نص فى مادته رقم ٦ "تقسم استخدامات الموازنة العامة إلى ما يأتى<sup>١٧</sup>:

---

(١٤) المادة رقم ٢ مستبدلة بالقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ وأصلها "تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام".

(١٥) أمل زكريا ، رسالة ماجستير: انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الاقتصاد القومى فى الفترة من ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٣ ، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٨.

(١٦) تم استبدالها بالمادة رقم (٥) من القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ وهى "تبوب استخدامات الموازنة العامة للدولة ومواردها إلى أبواب تتفق مع المجموعات الرئيسية للتصنيف الاقتصادى، وفقاً لبنود وأنواع وفروع هذه المجموعات، وتوزع هذه الأبواب والمجموعات وتقسيماتها وفقاً للتصنيف الإدارى للجهات والوحدات".

(١٧) المادة رقم ٦ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

## أولاً المصروفات:

الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين

الباب الثانى: شراء السلع والخدمات

الباب الثالث: الفوائد

الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية

الباب الخامس: المصروفات الأخرى

الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)

## ثانياً حيازة الأصول المالية:

الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية

## ثالثاً سداد القروض:

الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية".

كما ورد فى مادته رقم ٧ " تقسم موارد الموازنة العامة إلى ما يأتى<sup>١٨</sup>:

## أولاً الإيرادات:

الباب الأول: الضرائب

الباب الثانى: المنح

الباب الثالث: الإيرادات الأخرى

## ثانياً مصادر التمويل:

الباب الرابع : المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها

من الأصول

الباب الخامس: الاقتراض".

---

(١٨) المادة رقم ٧ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.



## ٢/٤ - معيار التصنيف الإدارى Administrative Classification

ووفقاً لهذا المعيار يمكن أن نميز ما بين:

### ١/٢/٤ - وحدات داخل الموازنة العامة

تشمل الموازنة العامة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية<sup>١٩</sup>:

أ- موازنات الجهاز الإدارى، وتضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة واعتمادات الأقسام العامة التى ترصد فى الموازنات لأغراض معينة، كما تضم الموارد العامة للدولة.

ب- موازنات الإدارة المحلية، وتضم استخدامات وحدات الإدارة المحلية كما تضم الموارد ذات الصلة المحلية وفقاً للقوانين واللوائح السارية.

ج- موازنات الهيئات العامة الخدمية، وتضم هيئات الخدمات وتقوم الدولة بتغطية نقص مواردها عن استخداماتها.

د- موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمى، التى يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة.

### ٢/٢/٤ - وحدات خارج الموازنة العامة (موازنات مستقلة)

وتقتصر علاقة الموازنة العامة بهذه الموازنات المستقلة على الفائض الذى

يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات والتى منها :-

---

(١٩) المادة رقم ١ من قرار وزير المالية رقم ٧٤٥ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

## ❖ الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى والوحدات

الاقتصادية<sup>٢٠</sup> مثل:

- الهيئة القومية لسكك حديد مصر
- الهيئة القومية لاتحاد الإذاعة والتلفزيون
- الهيئة المصرية العامة للمساحة
- صندوق التأمين الحكومى
- المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة، الإسكندرية، القليوبية
- ل ضمانات أرباب العهد
- الهيئة العامة للسلع التموينية

## ❖ وحدات قطاع الأعمال العام التابعة للوزارات المختصة

مثل: - الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية:

- الشركة المصرية للمطارات
- شركة ميناء القاهرة الجوى
- الشركة الوطنية لخدمات ملاحة
- شركة تكنولوجيا معلومات الجوية
- الطيران

## ٣/٤ - التصنيف الوظيفى Functional Classification<sup>٢١</sup>:

" تصنف الوحدات والأجهزة التى تضمها الموازنة العامة تصنيفاً وظيفياً وفقاً

للمجموعات الآتية:

- خدمات عامة
- الدفاع والأمن القومى
- النظام العام وشئون السلامة العامة
- الشئون الاقتصادية
- حماية البيئة
- الإسكان والمرافق المجتمعية
- الصحة
- الشباب والثقافة والشئون الدينية
- التعليم
- الحماية الاجتماعية

(٢٠) منشور وزارة المالية رقم ٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعزيز مبدأ الإفصاح والشفافية.

(٢١) المادة رقم ٦ من قرار وزير المالية رقم ٧٤٥ لسنة ٢٠٠٥ باصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة

١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

#### ٤/٤ - موازنة البرامج والأداء:

تعرف موازنة البرامج والأداء بأنها تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي من أجلها تطلب التكاليف اللازمة للبرامج والأنشطة المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، كما أنها توفر البيانات التي تقيس الإنجاز والعامل الذي تم في كل برنامج (حيث توضح الكيفية التي يؤثر بها الإنفاق على أداء البرنامج وصولاً إلى الهدف المخطط). وتحدد الأساس الذي سوف يتم على أساسه المحاسبة وتقييم فاعلية الأداء، وهو ما يظهر في شكل مجموعة من المقاييس التي تستخدم لقياس أداء البرنامج، أي أنها تربط بين كل من المدخلات Inputs والمخرجات Outputs بالنتائج العامة Outcomes، من خلال استخدام معلومات أداء (مقاييس الأداء - مؤشرات الأداء) لإتخاذ قرارات توزيع الموارد، حيث أنها تركز على الربط بين النفقة والعائد المتوقع من وراء تلك النفقة<sup>٢٢</sup>.

وما لموازنة البرامج والأداء من مميزات كثيرة من ضمنها المرونة الكافية في التحرك بين الاعتمادات المختلفة، وفي ذات الوقت إخضاع الصناديق والحسابات الخاصة إلى الرقابة عليها وتقييم الأداء بها والمساءلة والمحاسبة وفقاً لمؤشرات محددة، فقد عملت وزارة المالية على تطوير عملية إعداد الموازنة العامة للدولة ومراقبة فاعلية الأداء وبهدف تعظيم العائد على المصروفات وتحقيق أكبر استغلال ممكن لموارد الدولة وبما يحقق أكبر نفع للمجتمع، فقد شرعت الوزارة اعتباراً من موازنة العام المالي ٢٠١٦/١٥ في عملية التحول التدريجي لتطبيق موازنات البرامج والأداء، وقد تم إختيار القطاعات التالية للتطبيق للبدء بها خلال المرحلة الأولى لارتباطها المباشر بالمواطنين مع وجود برامج فعلية وخطط استراتيجية على المدى المتوسط

(٢٢) هدى صبحي، إمكانيات تطبيق موازنات الأداء في مصر، معهد التخطيط القومي، كراسات السياسات، العدد رقم (٥)، فبراير ٢٠١٦، ص ٦.

تقوم بتنفيذها الوزارات المعنية مما يسهل معها القيام بإعداد موازنتها على أساس البرامج<sup>٢٣</sup>:

- وزارة الصحة والسكان
- وزارة التربية والتعليم
- وزارة التعليم العالى والبحث العلمى
- وزارة التضامن الاجتماعى
- وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
- وزارة النقل
- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

## ٥- مصادر تمويل الموازنة العامة

تتعدد مصادر تمويل الموازنة العامة:

- الأول منها تمويل من الخزانة العامة أى من خلال الموارد السيادية للدولة مثل ما أورده المادة السابعة من قانون الموازنة العامة سالف الذكر كالضرائب والجمارك والمنح والإيرادات الأخرى أو عن طريق المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول أو عن طريق الإقتراض.
- الثانى منها عن طريق موارد الصناديق والحسابات الخاصة للجهات (حال تضمينها الموازنة العامة) حيث يتم تغطية جزء كبير من نفقاتها والباقى يدخل - تمويل من الخزانة العامة<sup>٢٤</sup>.

(٢٣) منشور إعداد الموازنة العامة للدولة ٢٠١٧/١٦، القاهرة ٢٠١٥، ص ٧.

(٢٤) مثال على ذلك: موازنة مستشفى معهد ناصر بأمانة المراكز الطبية المتخصصة التابعة لوزارة الصحة بموازنة الجهاز الإدارى للدولة نجد أن اجمالى اعتمادات الاستخدامات للمستشفى مبلغ ٢٩٧ مليون جنيه منها مبلغ ٢٥٢.٥ مليون جنيه يقابلها إيراد لموازنة العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ لموازنة العلاج بأجر (لحساب الخاص بالمستشفى) أى بنسبة ٨٥% من اعتمادات المستشفى وهى نسبة كبيرة بعيدة عن اعتمادات الدولة.

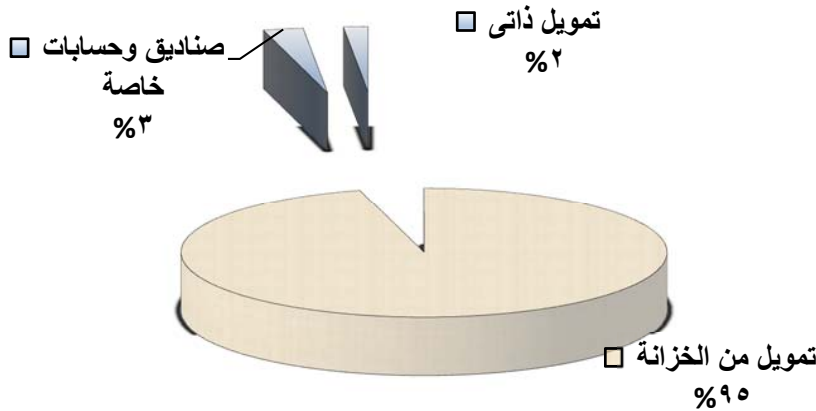
- أما مصدر التمويل الثالث فهو التمويل الذاتى للجهات فهو أية موارد مدرج مقابلها بالاستخدامات ومخصصة وفقاً لتأشير خاص داخل الجهة الإدارية نتيجة لقانون أو قرار جمهورى، فهى موارد ذاتية للجهة نظراً لطبيعتها الإدارية (إيرادات مجنبة لأغراض محددة)، وهذه الموارد نتيجة لاتفاقيات دولية أو إقليمية أو محلية، أو نتيجة لمنح أو عمولة مثل عمولة تحصيل "عمولة المحصل من النقابات" مثال: مصلحة الكيمياء بموازنة الجهاز الإدارى التى تقوم بتحليل العينات للغير من غير الجهات داخل الموازنة العامة والهيئات العامة الاقتصادية والقومية مقابل تكاليف أو إيرادات مدرج مقابلها بالاستخدامات، مثال آخر: القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٤ الصادر فى يناير ١٩٩٤ فى شأن الوزن والقياس والكيل حيث نص فى مادته رقم (١٩) " ... ويكون لمصلحة دمج المصوغات والموازين أن تبيع لحسابها المضبوطات التى حُكم عليها نهائياً بمصادرتها ويصرف ٢٥% من ثمن المضبوطات المباعة لمن قاموا بضبطها ومعاونيهم"، كذلك المادة رقم (٢٦) "يحصل رسم إضافى مقداره ١٠% من قيمة رسوم المعايرة والدمغة الموضحة بالجدول رقم (٤) الملحق بها القانون عن آلات الوزن والقياس والكيل التى تقدم لمصلحة دمج المصوغات والموازين لمعايرتها ودمغها، على أن تخصص حصيلة هذا الرسم للصرف منها على صيانة المباني وتجديد الآلات المستعملة فى العمل ومنح حوافز للعاملين. ويتم الصرف من هذه المبالغ بقرار من الوزير المختص بحيث لا يتجاوز المخصص للحوافز ٥٠% من إجمالى الحصيلة".

وهنا تجدر الإشارة إلى توضيح الفرق بين الموارد الذاتية وبين حساب الصندوق أو الحساب الخاص، فعلى الرغم من كونهما يتفقان على مخالفتهما قواعد التخصيص والشمول والعمومية للموازنة العامة للدولة، إلا أنهما يختلفان

فى أن الموارد الذاتية للجهة تدخل إيرادات الدولة أولاً وبموجب القانون - التأشير الخاص - يتم إخراجها كاستخدام فى صورة مكافآت وخلافه، أما إيرادات الصندوق أو الحساب الخاص للجهة فلا تدخل خزينة الدولة أولاً وإنما تدخل فى حساب الصندوق أو الحساب الخاص مباشرة، ويتم تخصيص هذه الموارد وفقاً للوائحها للصرف على نشاطها الجارى والاستثمارى، كذلك يستطيع الصندوق أو الحساب أن يرسل الفائض له من سنة مالية إلى أخرى وفقاً لقوانين إنشائها بينما الموارد الذاتية لا تستطيع ذلك.

وفيما يلى رسم توضيحي لنسب مساهمة مصادر التمويل بالموازنة للعام المالى ٢٠١٤/١٣.

شكل رقم (١/٢) مساهمة مصادر التمويل بالموازنة العامة ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)



\* المصدر - وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية، ختامى ٢٠١٤/١٣.

## المبحث الثانى

### شفافية الموازنة العامة ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها

#### تمهيد:

نظراً لغياب الشفافية فى بعض الدول نجد أن الحكومات تتيح للجمهور معلومات ضئيلة جداً عن عملية وضع وتخصيص الموازنة العامة، وعن الإنفاق الفعلي من قبل الحكومة في خلال السنة المالية، كما أنها تتأخر في إتاحة المعلومات، ما يجعل من الصعب على المواطنين الانخراط مع الحكومة في عملية اتخاذ القرار ومحاسبتها على إدارتها للمال العام، وبالتالي فإن فرص المشاركة العامة في عملية صنع القرارات المتعلقة بالموازنة العامة ضعيفة جداً، فضلاً عن عدم وجود إجراءات لضمان رقابة فعالة على الموازنة من قبل المجالس التشريعية أو المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

وفى مصر، بخلاف غياب الشفافية فإن ضعف تجميع البيانات، وإعداد التقارير وضعف المساءلة والمراقبة والقدرة الإدارية؛ أدى إلى الفساد فى بعض الصناديق والحسابات الخاصة.

وحال تحقيق الإفصاح والشفافية والمكاشفة وإتاحة المعلومات فى مصر من ثلاثى المعلومات والبيانات المالية بشقيها التنفيذى والرقابى، وزارة المالية والبنك المركزى المصرى والجهاز المركزى للمحاسبات، هذا بالإضافة إلى الجانب التشريعى الهام؛ يمكن القول إن ذلك يُمكن من الحفاظ على المال العام، وتحقيق العدالة، وتطبيق معايير الأداء، وتنمية الثقة بين المسؤولين والمواطنين، والقضاء على الفساد الإداري والمالى، أو على أقل تقدير تحجيمه إلى أقصى درجة.

وفى هذا السياق تجدر الإشارة هنا إلى مفهوم أشمل وأوسع وهو الحوكمة التى تهدف إلى تحقيق عدد من الأهداف أهمها: الشفافية، المساءلة، العدالة، مكافحة الفساد، المسؤولية، كما تعمل الحوكمة على الاستخدام الأمثل للموارد، وتسهل عملية الإشراف والمتابعة والرقابة.

وهذا المبحث يتناول موضوع الإفصاح والشفافية وإتاحة المعلومات بشئ من الإيجاز، مع تسليط الضوء على الموازنة العامة، لأنها أحد المعطيات الهامة وحجر الزاوية لهذا الموضوع، حيث الصناديق والحسابات الخاصة أحد مصادر تمويلها والمتهمة بالفساد، وذلك من خلال التعريف بالشفافية، والمبادئ التى تستند إليها، وأهدافها، وآليات تحقيقها، والتعريف بالشفافية المالية وإتاحة المعلومات، وعلاقة الموازنة العامة بذلك، وآثار تطبيقها على وضع الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر وذلك من خلال التالى:

## ١ - شفافية المالية العامة

تعرف الشفافية بأنها إحدى المصطلحات التى استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد فى العالم معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قِبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين فى مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التى تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح. ولذلك تعرف الشفافية على أنها آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة فى التخطيط والتنفيذ<sup>٢٥</sup>.

(٢٥) هيئة النزاهة، منشور الشفافية، جمهورية العراق، سنة ٢٠١١، موقع [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq).



لقد ازداد الاهتمام بتعزيز شفافية المالية العامة منذ إعلان ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي استحدثه صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٨ والذي عرف بعد ذلك باسم (الميثاق)، فقد اتخذ عدد من المبادرات المعنية بالشفافية في مجال المالية العامة، بما في ذلك "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة" Best Practices For Budget Transparency الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢٠٠١.

وتقتضي شفافية المالية العامة توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة، ويؤدي توفير هذه المعلومات إلى إضفاء المعرفة على القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها. وتسهم شفافية المالية العامة في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة في المالية العامة، مما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها. وتفيد شفافية المالية العامة المواطنين في مساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات. كما تستفيد الحكومات الأكثر شفافية أيضاً من زيادة قدرتها على الوصول إلى أسواق المال الدولية؛ وتحقيق مزيد من الاستقرار المالي<sup>٢٦</sup>.

---

(٢٦) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة ٢٠٠٧، ص ٩: ١٠.

ويرتكز ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة على أربعة مبادئ يقوم عليها الهيكل التنظيمي للميثاق وهي<sup>٢٧</sup>:

### المبدأ العام الأول: وضوح الأدوار والمسئوليات

ويعنى هذا المبدأ بتحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه، والمسئوليات داخل الحكومة، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد، حيث ينبغي أن تكون اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في مجال المالية العامة محددة بوضوح، فيتم وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

كما أن عدم الالتزام بمبدأى الوحدة والعموم في الموازنة العامة ويتمثل ذلك في استثناء بعض الجهات الإدارية "الصناديق والحسابات الخاصة" مما يتطلب حصراً شاملاً لتعاملاتها المالية إيراداً ومصرفاً بحيث تعطى الصورة الصحيحة لحقيقة الوضع المالى لتلك الجهات.

### المبدأ العام الثانى: علانية إعداد الموازنة وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها

ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلى وسياسة المالية العامة، وتوفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها؛ حيث يشمل هذا المبدأ نوعية المعلومات التى تتاح للجمهور فيما يخص عملية إعداد وتنفيذ الموازنة.

---

(<sup>٢٧</sup>) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧) -Manual on Fiscal Transparency-

ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، ص ٢٢-١٣٩.

### المبدأ العام الثالث: إتاحة المعلومات للإطلاع العام

يؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة فى أوقات يتم تحديدها بوضوح، وفى هذا الإطار يتعين على الحكومة أن تنشر معلومات كاملة عن مستوى وتكوين ديونها وأصولها المالية وأن يكون نشر المعلومات المالية العامة التزاماً قانونياً على الحكومة، كما ينبغى أن تشمل وثائق الموازنة والحسابات الختامية وغيرها من التقارير المالية العامة الموجهة للجمهور جميع أنشطة الحكومة داخل وخارج الموازنة، كما يجب تقديم بيانات عن المركز المالى العام الموحد للحكومة وكذا بيانات تفصيلية عن جميع الأموال خارج الموازنة.

### المبدأ العام الرابع: ضمانات صحة المعلومات

حيث يعنى هذا المبدأ بجودة بيانات المالية العامة والحاجة إلى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة، حيث ينبغى وضع آليات تكفل علانية المعايير الخاصة بالمحاسبة الحكومية وإبلاغ المعلومات المالية، كما تكفل استقلالها عن الحكومة.

### **٢ - أهداف وآليات شفافية المالية العامة**

تهدف شفافية المالية العامة إلى:

- توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة فى الماضى والحاضر والمستقبل، مما يؤدى إلى تحسين نوعية القرارات المتعلقة بالسياسات والإستجابة بشكل مبكر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة.
- توفر للمواطنين المعلومات لمساءلة الحكومة عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات.

### وتتحقق هذه الشفافية من خلال الآليات التالية:

- تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- تفعيل مبدأ سيادة القانون إضافة إلى تشريع قوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدنى على كشف الفساد، وتطبيق ذلك على جميع المواطنين على حد سواء.
- الكشف والإفصاح عن الموازنة العامة وإجراءات الإنفاق حتى يمكن للمواطنين ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات التى يحتاجون إليها لفهم وتقييم ما تفعله الإدارة العامة.
- تدريب المنظمات غير الحكومية على استخدام التكنولوجيا الحديثة بما فيها الشبكة العالمية (الإنترنت) ومتابعة عمليات الخصخصة للمؤسسات العامة والتعاقدات العامة.
- إعطاء الحق للأفراد فى الاحتكام إلى مستوى إداري أعلى بنفس الجهة المقدم فيها طلب الإفصاح وفى حالة فشل الإفصاح ترفع دعوى أمام المحكمة الإدارية<sup>٢٨</sup>.

### ٣- التعديلات الدستورية التى تمت بمصر لمزيد من الشفافية<sup>٢٩</sup>

نصت المادة رقم (٦٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حقٌ تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها

(٢٨) ستيفن أوجوين أجوات، مفهوم الشفافية، [www.pachodo.org](http://www.pachodo.org)، ٢٠١٠/١١/١.

(٢٩) عبد الفتاح الجبالى، حرية المعلومات والشفافية فى مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة

الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، ص ١٧: ١٨.

للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمداً.

وقد جاءت التعديلات الدستورية التي جرت في مارس ٢٠٠٧ ببعض الأمور التي تساعد على المزيد من الشفافية فيما يتعلق بالموازنة العامة والحساب الختامي إذ قامت بتعديل المادة (١١٥) الخاصة بطريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة على مجلس الشعب- النواب حالياً، وذلك عن طريق السماح للمجلس بإدخال تعديلات عليها دون موافقة مسبقة للحكومة، كما كان عليه الوضع قبل هذه التعديلات، وثانياً بزيادة مدة المناقشة والنظر في الموازنة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم الموازنة قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية الجديدة بدلا من شهرين.

ويرتبط بما سبق تعديل المادة (١١٨) الفقرة الأولى، والتي أدت إلى تقليل الفترة بين نهاية السنة المالية وعرض الحساب الختامي على مجلس الشعب - النواب حالياً - لمناقشته والتصويت عليه، لتصبح ستة أشهر فقط وهي فترة كافية للمناقشة ووضع الأطر السليمة للتعامل مع الموازنات التالية.

#### ٤ - شفافية الموازنة العامة

شفافية الموازنة تعني أن المواطنين والمجتمع المدني قادرون على الحصول على معلومات بشأن الموازنة، أي بشأن الطريقة التي يتم بها تخصيص الموارد العامة واستخدامها من قبل الحكومة، وحجم وهيكل كل من النفقات والإيرادات العامة ومعايير الأداء وتقارير ونتائج المتابعة. وبهذا فإن شفافية الموازنة تمكن

المواطنين والمجتمع المدني من تقييم ما إذا كانت الحكومة تقوم بإدارة الموارد العامة ومحاسبة المسؤولين على تصرفاتهم وقراراتهم الخاصة بالموازنة وقدراتهم الإدارية<sup>٣٠</sup>، حيث تعد الموازنة العامة أهم وأخطر وسيلة لتوافر المعلومات المتتابعة والدقيقة للأوضاع المالية للدولة فمن المعروف أن الغرض الأساسي من إعداد الموازنة هو تحقيق نوعين من الرقابة على استخدام المال العام، الأولى دستورية والثانية اقتصادية ومالية، ومن حيث الوظيفة الأولى تعد الموازنة وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع، وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية وبالتالي الشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة، ليس فقط لأغراض اقتصادية ولكن من أجل المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية.

ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وتوزيع الإنفاق على البنود المختلفة، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة، فضلاً عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة، وبمعنى آخر فإن الشفافية في جميع مراحل إعداد الموازنة تعد من العوامل الضرورية التي تمكن مجلس الشعب - النواب حالياً - والمواطنين من مراقبة الحكومة ومحاسبتها<sup>٣١</sup>.

---

(٣٠) موازنة المواطن، New Tactics in Human Rights، ٢١/٨/٢٠١٣، [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org).

(٣١) عبد الفتاح الجبالي، المرجع السابق، ص ٢٠.

وقد وقعت مصر في أواخر عام ٢٠٠٣ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان عام ٢٠٠٤، على أن يُعمل بهذه الاتفاقية اعتباراً من ١٤/١٢/٢٠٠٥، وفي نص الاتفاقية العديد من المواد التي تؤكد التزام الدول الأطراف في الاتفاقية على اتخاذ تدابير تتعلق بتعزيز الشفافية، ولكن تنص الاتفاقية صراحة في المادة ١٣ / أ و ب "تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار، وتشجيع إسهام الناس فيها" و "ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات"، أما عن درجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة والتي يصدره عدة مؤسسات دولية معنية بموضوع الشفافية فمن خلال الجدول رقم (١/٢).

#### جدول (١/٢): التطور التاريخي لدرجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة

| السنة | عدد الدول التي شملها المسح | مجموع النقاط | الترتيب | أقل وأعلى درجة |
|-------|----------------------------|--------------|---------|----------------|
| ٢٠٠٦  | ٥٩                         | ١٩           | ٥٥      | ٨٩-٢           |
| ٢٠٠٨  | ٨٥                         | ٤٣           | ٤١      | ٨٨-٠           |
| ٢٠١٠  | ٩٤                         | ٤٩           | ٤٤      | ٩٢-٠           |
| ٢٠١٢  | ١٠٠                        | ١٣           | ٨٣      | ٩٣-٠           |
| ٢٠١٥  | ١٠٢                        | ١٦           | ٨٩      | ٨٨-٠           |

المصدر: منظمة الشراكة الدولية حول الموازنة، سنوات مختلفة.

وقد إتخذت مصر بالفعل عدداً من الإجراءات لتعزيز شفافية الموازنة، كان أهمها نشر مشروع الموازنة العامة علي الموقع الإلكتروني لوزارة المالية قبل مناقشتها وإقرارها داخل مجلس الشعب- النواب حالياً، ووضع سقف لإجمالي

الاعتمادات الاحترازية أو الاحتياطية الخاصة بمواجهة المشكلات القومية الطارئة أو الالتزامات التي لم يتسن مراعاتها في أثناء إعداد الموازنة، بحيث لا يتجاوز إجمالي هذه الاعتمادات ٥% من إجمالي قيمة الاستخدامات بدون الفوائد، منعاً من إساءة استخدام هذه الأداة، أو استخدامها بشكل مبالغ فيه دون الرجوع للسلطة التشريعية. هذا بالإضافة إلى الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة، وإعدادها وفقاً للمعايير الدولية، علي نحو ييسر فرص المقارنة التفصيلية بين مصر ومعظم دول العالم، علاوة على السقف الذي وضعه القانون للنقل بين اعتمادات الأبواب المختلفة للموازنة، أو داخل هذه الأبواب، لإعتبارات تتعلق بإعادة تنظيم الموازنة أو بإجراء تسويات مالية، أو بمواجهة ضرورات قومية، بحيث لا يتجاوز إجمالي قيمة هذه المناقلات، بخلاف ما ينقل من الاحتياطيات العامة، نسبة ١٠% من الاعتمادات الأصلية لكل باب، أو ١% من إجمالي اعتمادات الموازنة التي وافق عليها مجلس الشعب - النواب حالياً- بدون الفوائد. وكان التطور الأبرز في هذا المجال، إعطاء المجلس الحق في إدخال تعديلات علي الموازنة دون اشتراط الموافقة المسبقة للحكومة، والتصويت علي الموازنة باباً باباً، وزيادة المدة المخصصة لمناقشة الموازنة<sup>٣٢</sup>.

وقد تم إضافة بعض التعديلات على قانون الموازنة العامة، منها التعديل وفقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة (٢٠٠١) Government Finance Statistics (GFS) Manual حيث صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة والذي في (مادته رقم ٥) "تتوب استخدامات الموازنة العامة ومواردها إلى أبواب تتفق مع المجموعات الرئيسية للتصنيف الاقتصادي، وفقاً لبنود وأنواع وفروع هذه المجموعات، وتوزع هذه الأبواب

(٣٢) محمد فايز فرحات، شفافية الموازنة العامة شرط ضروري لديمقراطية حقيقية، جريدة الأهرام، ٢٣/٩/٢٠١٠.



والمجموعات وتقسيماتها وفقاً للتصنيف الإدارى للجهات والوحدات"، حيث كانت الموازنة العامة تقسم سابقاً وفقاً للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣، إلى نوعين من الموازنات الجارية والاستثمارية. والتى كانت تجعل المتخصص الذى يرغب فى الحصول على معلومة من الصعوبة بمكان، وبالتالي جاءت التعديلات الأخيرة فى صالح المواطن والرأى العام، حيث يسهل قراءة الموازنة والحصول على المعلومة المالية بدون أية صعوبات، فقد تم توزيع الاعتمادات المالية لأى موازنة وفقاً للتقسيم الاقتصادى على مستوى الأبواب ثم المجموعات ثم البنود ثم الأنواع التى هى أصغر وحدة فى بناء أى موازنة، ولكن وصل الأمر إلى أكثر من هذا، لضمان المزيد من الشفافية والإفصاح بتوزيع الأنواع إلى ما تحت النوع مثل نوع (العلاوة الخاصة) فيتم تفسيره إلى العلاوات التى لم تظم للمرتبات الأساسية وفقاً لقانون إقرارها، كذلك نوع (منح لجهات الحكومة العامة - الإعانات) فيتم تفسيرها وإفرادها إلى مجالات توزيعها فى كشف مرفق مع موازنة كل جهة.

وقد أصدر وزير المالية المنشور رقم (٣) لسنة ٢٠١٢ بشأن تعزيز مبدأ الإفصاح والشفافية والذى جاء فيه: "تدعيماً لمبدأ الإفصاح والشفافية وحقوق المواطنين فى الإطلاع على البيانات الاقتصادية والمالية بصفة منتظمة، وتعزيز الحوار المجتمعى حول القضايا المالية والاقتصادية، يتعين تضمين البيان المقارن للسنة السابقة فى كل سنة:

- أ- الموازنات السنوية المعتمدة للهيئات والوحدات الاقتصادية.
  - ب- القوائم المالية للهيئات والوحدات الاقتصادية، متضمنة قوائم التدفقات النقدية وقوائم الدخل والمراكز المالية.
  - ج- قوانين ربط الحسابات الختامية للهيئات والوحدات الاقتصادية.
- وعلى الجهات المختصة الإعداد والتنفيذ لما جاء بهذا المنشور".

ويتضح من ذلك أن الحكومة المتمثلة فى وزارة المالية تعمل على تحقيق الشق المالى فى محاولة منها لإتاحة المعلومات المالية للجمهور من خلال نشر الحساب الختامى لقطاعات الوزارة وغيرها.

كما قامت وزارة المالية بنشر موازنة المواطن قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، والتي هى عبارة عن عرض مبسط إما عن مشروع السلطة التنفيذية للموازنة أو قانون الموازنة أو الموازنة المصدقة، والتي تنتقل إلى الجمهور تفاصيل خطط الحكومة الخاصة بجمع وإنفاق الأموال العامة، وقد قامت الحكومة بعمل ذلك ليس حرصاً من السلطة التنفيذية على تحقيق الشفافية بقدر تحسين صورة الحكومة والسلطة الحاكمة أمام المنظمات الدولية آنذاك<sup>٣٣</sup>.

وبالتكامل مع منشورات وزارة المالية يجب إتاحة المعلومات المالية أيضاً من قَبْل البنك المركزى المصرى، فيجب الإفصاح عن حجم الأرصدة التى انتهت إليها فى حساب الخزانة الموحد للصناديق والحسابات الخاصة وعددها سواء كانت بالعملة المحلية أو الأجنبية.

#### ٥- تأثير شفافية الموازنة العامة على الصناديق والحسابات الخاصة

إن وجود الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة كأحد مصادر التمويل لها يحتاج إلى تطبيق الشفافية بمزيد من الإفصاح عن كافة المعلومات المتعلقة بتلك الصناديق وبأسلوب منهجي، وبالمعلومات الكافية والسليمة، وفي التوقيت المناسب<sup>٣٤</sup>.

(٣٣) وزارة المالية، موازنة المواطن، دليل المواطن المصرى للموازنة العامة للدولة، ٢٠١١/١٠.

(٣٤) أحمد خضير، الشفافية فى الموازنة العامة ووضع الحسابات والصناديق الخاص، برنامج تدريبي فى الشفافية

والموازنة العامة شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ٢٠١٣.

وفى هذا الصدد فقد قامت وزارة المالية بعرض موازنات الجهات ليس فقط وفقاً للتقسيم الاقتصادي وإنما أيضاً وفقاً للمصدر التمويلي، وذلك لموازنات الجهاز الإداري للدولة وموازنات الهيئات الخدمية، إلى ثلاث مصادر هي: (تمويل من الخزانة، الصناديق والحسابات الخاصة، التمويل الذاتي) ووفقاً للتقسيم الاقتصادي، أى موزعة على البنود والأنواع، وذلك لضمان مزيد من الشفافية والمكاشفة لموازنة الدولة، وكان من الأجدى أيضاً أن يتم توزيع اعتمادات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الإدارة المحلية على بنود وأنواع الموازنة وفقاً للتقسيم الاقتصادي، ولا يتم دمجها في نوع واحد بكل باب من أبواب موازنات الإدارة المحلية بالمحافظات مثلما هو حادث الآن لمزيد من الشفافية والمكاشفة لما يحدث في موازنات المحافظات ووحدات الحكم المحلي، حيث يعتقد الكثير من المحافظين أن وضعها هكذا دون توزيعها يعطى مزيد من المرونة في التصرف السريع في أحوال المحافظة، وأن تكبيلها بتوزيعها على البنود والأنواع سيؤدى إلى التأخر في إصدار القرارات التي من شأنها مصلحة المواطن حال المطالبة بالمناقلة بين هذه البنود والأنواع.

كذلك رأى صندوق النقد الدولي، بدليل شفافية المالية العامة لسنة ٢٠٠٧، ضرورة الإفصاح فيما يخص الأنشطة خارج الموازنة والتي هي معاملات لكيانات غير مدرجة في قوانين اعتمادات الموازنة المركزية أو الموازنات دون المركزية، ومن أمثلة هذه الكيانات: المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشتغلة بالإنتاج السوقي والممولة كلياً أو جزئياً بتحويلات حكومية أو إيرادات مخصصة؛ والمعاملات المتعلقة بالأنشطة التجارية التي تمارسها الهيئات الحكومية (رسوم الاستخدام مثل:

تذكر زيارات المرضى بالمستشفيات) غير المدرجة في إيراداتها أو نفقاتها طبقاً للموازنة، وصناديق الضمان الاجتماعي التي تعامل على أنها كيانات خارج الموازنة لأن التزاماتها وتمويلها بمثابة أنشطة مستقلة ومختلفة، وتمثل هذه الأنشطة مجمعة جانباً كبيراً من الإنفاق من المالية العامة، وعادة ما تُنشأ الصناديق الممولة من خارج الموازنة بقانون يحدد الغرض منها وتمويلها وإدارتها وغير ذلك من الترتيبات الخاصة بها، ويمكن أن تديرها وزارة المالية، أو وزارات تنفيذية، أو أجهزة إنفاق أخرى، أو أنها قد تكون مستقلة ذاتياً بالكامل<sup>٣٥</sup>.

والصناديق الممولة من خارج الموازنة قد تُضعف الشفافية باتخاذ قرارات الإنفاق خارج عملية الموازنة، مما يؤدي إلى تشويه تخصيص الموارد والخروج بها عن المسار المتصور في السياسات المعلنة. ولكن من المهم أن يتسم دورها في تنفيذ السياسات الحكومية بالشفافية، وأن يكون خاضعاً لنفس شروط المساءلة كبقية بنود الإنفاق الأخرى المدرجة بالموازنة. وشروط شفافية المالية العامة بالنسبة للصناديق والحسابات الخاصة مبينة فيما يلي<sup>٣٦</sup>:

- يجب تحديد الأنشطة خارج الموازنة في الموازنة السنوية أو في ملحق الموازنة السنوية، مع بيان الغرض منها أو الأساس المنطقي الذي تقوم عليه السياسة.
- العمل على إدماج أنشطة المالية العامة الممولة من صناديق خارج الموازنة في عملية الموازنة، حتى وإن بقيت خارج اعتمادات الموازنة، حتى يمكن الإبقاء

(٣٥) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، ٢٠٠٧، ص ٨٢: ٨٣.

(٣٦) المرجع السابق، ص ٨٣.

على رقابة موحدة على سياسة المالية العامة وتجنب المشكلات في تنسيق الإنفاق. وعموماً، ينبغي تخصيص الصناديق الممولة من خارج الموازنة من خلال الموازنة، وينبغي أن يخضع الإنفاق لموافقة البرلمان، حتى وإن بقيت خارج حدود عملية تخصيص الاعتمادات السنوية.

- ينبغي أن تتسم قواعد وعمليات الصناديق الممولة من خارج الموازنة بالشفافية وأن تكون بعيدة عن التدخل السياسي، وهذا يتطلب الإفصاح بانتظام عن المبادئ التي تحكم هذه الصناديق والإبلاغ بها.
- أن يتم إخضاع الصناديق الممولة من خارج الموازنة للتدقيق وأن تنشر بيانات مالية تغطي جميع التدفقات الوافدة والتدفقات الخارجة، وكذلك توزيع الأصول والعائد عليها، إذا كان ذلك مناسباً.

يتضح مما سبق أنه على الرغم من محاولة الدولة إلى إخضاع الموازنة العامة لعمليات الإفصاح والشفافية بدءاً من الإعداد ومروراً على التقارير الدورية والسنوية وانتهاءً إلى أول باكورة لتقديم المعلومات الموازنة ل طرحها للمناقشة المجتمعية المتمثلة في (موازنة المواطن)، إلا أن موضوع ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة بها الكثير من الغموض؛ فبدل من أن يشارك المواطن للحصول على المعلومات الكافية التي تجعله يطمئن لعمليات الموازنة وعمليات الإفصاح بها؛ نجده دائماً اتجاهه سلبي ناحية شفافية الموازنة، ومما يجعل الأمر أكثر تعقيداً عند قراءته في الجرائد الرسمية وعند متابعته لوسائل الإعلام أن أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة هي طوق النجاة لمصر.

لذلك ينبغي أن تلقى شفافية الموازنة العامة بظلالها على موضوع الصناديق والحسابات الخاصة؛ خاصة وأن هذه الصناديق هي أحد مكونات تمويل الموازنة العامة، فيجب الإفصاح عن رصيد هذه الصناديق وعددها ومن منها داخل حدود الموازنة العامة ومن خارجها وذلك من خلال البنك المركزي المصري - فهو بنك البنوك والمراقب على أرصدة البنوك التجارية والاستثمارية، على أن تقوم وزارة المالية بالإفصاح عن قانونية هذه الصناديق والحسابات من خلال اللوائح المالية بها المعتمدة منها أو غير المعتمدة، وما تم منها من خلال اتفاقيات دولية أو حكومات أجنبية وغير ذلك، والجزء الهام والأكبر هو إفصاح الجهاز المركزي للمحاسبة عن تقاريره تجاه هذه الصناديق والحسابات وأن يطرحها إلى الرأي العام بعد طرحها على مجلس النواب حتى يتأكد الشعب من قيام الجهاز بدوره على أكمل وجه دون ترك الشعب يتداول الأرقام الذي انتهى إليها الجهاز والمخالفات على علتها دون تفسيرها .. على أن يتم إتاحة ذلك للجمهور العادي.

ومن خلال المفاهيم السابقة حول الشفافية والإفصاح، وبعد التعرف على ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الذي استحدثه صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٨؛ فقد نجد أن المعلومات المالية بمصر وجودتها تجاه الصناديق والحسابات الخاصة غير جيدة، وضعيفة، وغير متاحة أحياناً كثيرة، مما يعرضها للكثير من مخاطر الرأي العام والتي قد تصل إلى الضغط على الحكومة، والمناداة إلى إلغائها أو تعديلها أو تقنينها، ومحاسبة القائمين عليها.

## خلاصة الفصل الثانى

الموازنة العامة هى أحد أهم أدوات السياسة المالية لأى دولة، لما لها من أبعاد تلقى بظلالها على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن الموازنة العامة ومبادئها سواء العموم والشمول والوحدة يتم تجنبها من جانب الصناديق والحسابات الخاصة التى بات بعضها خارج الموازنة مما يهدد بسلامتها وصحة مساهمتها فى الاقتصاد القومى.

كما أن الهيكل التنظيمى للموازنة العامة وفقاً لأكثر من معيار (معيار طبيعة النفقة بالإيراد "التصنيف الاقتصادى"، معيار التصنيف الإدارى، والتصنيف الوظيفى)، قد ساعد فى معرفة مصادر تمويل الموازنة العامة والتى هى تمويل من الخزنة العامة، ومن الصناديق والحسابات الخاصة، ومن الموارد الذاتية للجهة الإدارية.

غياب الشفافية وضعف تجميع البيانات، وإعداد التقارير وضعف المساءلة والمراقبة والقدرة الإدارية؛ من أهم العوامل التى تؤدى إلى الفساد فى بعض الصناديق والحسابات الخاصة، فمن خلال التعرف على ماهية الشفافية، وآلياتها، والتركيز على شفافية المالية العامة من خلال ميثاق الممارسات السليمة والذى يرتكز إلى أربعة مبادئ (وضوح الأدوار والمسؤوليات، علانية إعداد الموازنة

وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها، إتاحة المعلومات للإطلاع العام، ضمانات صحة المعلومات)، قد بات جلياً أن الصناديق والحسابات الخاصة تفتقد بعضاً منها إلى الشفافية، كما أن وضعها الحالي - والبعض منها خارج الموازنة - يُضعف الموازنة العامة أمام المواطنين والناخبين والمجتمع المدني غير قادرين على الحصول على معلومات بشأن الموازنة، أي بشأن الطريقة التي يتم بها تخصيص الموارد العامة واستخدامها من قبل الحكومة، وحتى تحسن الحكومة من صورتها، فقد قامت بإصدار موازنة المواطن لضمان مزيد من الشفافية والمكاشفة لموازنة الدولة، ولكنها غير كافية.



## الفصل الثالث

تقييم الأداء المالى للصناديق والحسابات الخاصة

في مصر



## مقدمة

تعتبر إدارة الصناديق والحسابات الخاصة إحدى أهم قضايا إدارة المالية العامة، وذلك لما تتمتع به هذه الحسابات والصناديق الخاصة من مرونة فيما يتعلق بطبيعة اتخاذ القرارات المالية فيها، إلي جانب أن العديد منها له لوائحه التنظيمية والمالية الخاصة التي تختلف عن تلك المنظمة للموازنة العامة، وعادة ماتحاول الحكومات من خلال وزاراتها المالية وبنوكها المركزية اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالرقابة علي مسائلة هذه الحسابات والصناديق الخاصة بالشكل الذي يضمن حماية المال العام ومكافحة الفساد المالي، دون تكبيل هذه الصناديق والحسابات الخاصة بعملية صنع القرار فيها، وعلي الرغم من الصعوبات التي تواجهها الحكومات في مراقبة وتتبع العمليات المالية للصناديق والحسابات الخاصة، فإنها عادة تغلب منطق الإبقاء عليها نظراً للأدوار الهامة التي تقوم بها هذه الصناديق والحسابات في حالة إدارتها بشكل فعال .. وكبقية دول العالم شهدت مصر إنشاء العديد من الصناديق والحسابات الخاصة علي مدار العقود الماضية التي تعددت أشكالها وأغراضها وأساليب إدارتها، إلا أن هذه الصناديق كانت ومازالت مثاراً للعديد من الإنتقادات فيما يتعلق بأسلوب إدارتها ومراقبتها المالية، وأساليب الصرف منها، وتتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة في مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف من إمكانية انتقاد هذه الصناديق والحسابات<sup>١</sup>.

(١) خالد زكريا أمين، الصناديق الخاصة .. أداء غير مقتنع وإفتقاد للأسس الاقتصادية والمؤسسية،

الأهرام الاقتصادي، ٢٠١١/٦/١٣، العدد ٢٢١٣، [www.ahram.org.eg](http://www.ahram.org.eg).

ويمكن التعرف على الأداء المالى للصناديق والحسابات الخاصة من خلال التعرض للأداء المالى للموازنة العامة أولاً؛ حيث الصناديق والحسابات الخاصة هي أحد مصادر تمويل الموازنة العامة، وتعتبر العلاقة بينهما علاقة طردية؛ فكلما كان الأداء المالى للصناديق والحسابات الخاصة قوياً وذا مصدر مالى سليم، والرقابة عليها قوية؛ كلما كانت الموازنة العامة أدائها المالى سليم ومحكمة الرقابة، وتنتمى بالشفافية.

ولذا فإن هذا الفصل يقوم بتحليل الموازنة العامة وكيف تغطي الصناديق والحسابات الخاصة جزءاً من مصدر تمويلها، وكذلك تحليلها وفقاً للتقسيم الإدارى إلى الموازنات الثلاث (الجهاز الإدارى، الإدارة المحلية، الهيئات الخدمية)، مع إلقاء الضوء على مصادر تمويلها المختلفة، ومدى اعتماد تلك الموازنات على تمويلها من الصناديق والحسابات الخاصة بشكل أو بآخر، مع عرض أمثلة لبعض الموازنات الداخلة فى كل موازنة على حدة مع تحليلها بشكل مختصر لإبراز دور هذه الصناديق والحسابات فى تغطية تمويلها.

لذا يمكن عرض هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

**المبحث الأول:** مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى الموازنة العامة.

**المبحث الثانى:** التصنيف الإدارى للموازنة العامة، ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها، وتقييمها.

## المبحث الأول

### مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى الموازنة العامة

#### تمهيد

إن الموازنة العامة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة، والنفقات العامة، وإنما هي كذلك وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي، والأداة الرئيسية، التي يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

على الرغم من أن هناك صناديق وحسابات خاصة داخل حساب الخزنة الموحد وإلا انها خارج نطاق الموازنة العامة، حيث تم نقل أرصدة حسابات الهيئات الاقتصادية فى إطار الحسابات الخاصة، وفقاً للقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١، من البنوك التجارية إلى البنك المركزى المصرى، وقد ترتب على هذا الإجراء قيام وزارة المالية بحساب عوائد لأرصدة هذه الحسابات مما أضعف الموازنة العامة التى كان من الممكن أن توجه هذا العائد فى مشروعات تساهم فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، وأن هناك خلط بين أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة وبين حقوق ومستحقات الدولة والمتمثلة فى مساهمات الدولة فى رؤوس أموال الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام والأعمال العام.

نتناول فى هذا المبحث تقييم الأداء المالى للموازنة العامة، وأيضاً للصناديق والحسابات الخاصة، ومساهمة هذه الصناديق والحسابات فى هذه الموازنة.

## ١ - تقييم الأداء المالى للموازنة العامة

تعد النسب المالية من أقوى الأدوات المستخدمة فى التحليل المالى والإدارى، وأكثرها شيوعاً، لأنها توفر الكثير من المؤشرات المالية التى يمكن الاستفادة منها فى تقييم أداء الموازنة العامة، وكذلك الصناديق والحسابات الخاصة، فهى تعد كمعدل أو مؤشر يكشف نقاط القوة والضعف فى الجوانب المالية للموازنة<sup>٢</sup>.

وسوف يتم استخدام المعايير التاريخية فى تقييم وتحليل الموازنة العامة والصناديق والحسابات الخاصة، على اعتبار أنها الجزء الأصيل والأهم فى إعداد الموازنة التقديرية التى مازالت مطبقة حتى الآن، وأهمية هذا المعيار أنه يعطى فكرة عن الأداء والاتجاه العام للموازنة والصناديق والحسابات الخاصة، وإذا كان مركزها المالى يتحسن أو يسوء.

ومن خلال معايير النسب التاريخية يمكن عرض تطور نفقات وإيرادات الموازنة العامة على مدار أربع سنوات مالية فعلية سابقة من خلال الجدول التالى خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣):

(٢) محمد صلاح الحناوى وآخرون، أساسيات الإدارة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٦٨.

**جدول رقم (١/٣): تطور نفقات وإيرادات الموازنة العامة  
خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)**

بالألف جنيه

| بيان                                              | ٢٠١١/٢٠١٠   | ٢٠١٢/٢٠١١   | ٢٠١٣/٢٠١٢   | ٢٠١٤/٢٠١٣   |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| أولاً: الموارد                                    |             |             |             |             |
| باب ١. الضرائب                                    | ١٩٢,٠٧٢,٣٠٤ | ٢٠٧,٤٠٩,٧٥٣ | ٢٥١,١١٨,٨٥٨ | ٢٦٠,٢٨٨,٧٧١ |
| باب ٢. المنح                                      | ٢,٢٨٦,٦٤٣   | ١٠,١٠٣,٧٣٥  | ٥,٢٠٧,٧١١   | ٩٥,٨٥٦,٢٨١  |
| باب ٣. الإيرادات الأخرى                           | ٧٠,٩٢٧,٤٩٧  | ٨٦,١٠٨,٤٠١  | ٩٣,٩٩٥,٥٨٦  | ١٠٠,٦٤٢,٤٩٣ |
| جملة الإيرادات                                    | ٢٦٥,٢٨٦,٤٤٤ | ٣٠٣,٦٢١,٨٨٩ | ٣٥٠,٣٢٢,١٥٤ | ٤٥٦,٧٨٧,٥٤٥ |
| باب ٤. متحصلات من الاقتراض ومبيعات الأصول المالية |             |             |             |             |
| باب ٥ - الاقتراض                                  | ١٦٦,٦١٢,٠١١ | ٢٠٣,١٧٩,٦٧٨ | ٣١١,٠٣٥,٣٧٤ | ٣٦٣,٣٠١,٣٧٥ |
| الإجمالي                                          | ٤٣٧,٥٤٧,٥٠٣ | ٥١١,٣٧٦,٩٢٠ | ٦٦٥,٨٢٥,٨١٩ | ٨٢٤,٣٧٥,٧٠١ |
| ثانياً: الاستخدامات                               |             |             |             |             |
| باب ١. الأجر وتعويضات العاملين                    | ٩٦,٢٧١,١٤٠  | ١٢٢,٨١٧,٨٦٠ | ١٤٢,٩٥٦,١١٤ | ١٧٨,٥٨٨,٩٢٢ |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                        | ٢٦,١٤٨,١٧٦  | ٢٦,٨٢٦,٣٠٩  | ٢٦,٦٥٢,٣٦٨  | ٢٧,٢٤٧,٣٠٦  |
| باب ٣. الفوائد                                    | ٨٥,٠٧٦,٨٣٧  | ١٠٤,٤٤٠,٧٦٣ | ١٤٦,٩٩٥,٢١٧ | ١٧٣,١٤٩,٧٩٢ |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية           | ١٢٣,١٢٤,٦٤٦ | ١٥٠,١٩٣,١٨٧ | ١٩٧,٠٩٣,٣٣٨ | ٢٢٨,٥٧٩,٠٥٩ |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                           | ٣١,٣٦٤,٣٥٧  | ٣٠,٧٩٦,٣٣٤  | ٣٤,٩٧٤,٥٦٤  | ٤١,٠٦٧,٥٨١  |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)      | ٣٩,٨٨٠,٩٥٥  | ٣٥,٩١٧,٦١٨  | ٣٩,٥١٥,٩١٦  | ٥٢,٨٨١,٥٠٢  |
| جملة المصروفات                                    | ٤٠١,٨٦٦,١١٢ | ٤٧٠,٩٩٢,٠٧٢ | ٥٨٨,١٨٧,٥١٨ | ٧٠١,٥١٤,١٦٢ |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية    | ٣,٥٠٦,٩٦٤   | ٣,٩١٠,٠٠٦   | ٦,٣١٠,٢٣٦   | ١٥,٣١٤,٢٤٤  |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية             | ٣٢,١٧٤,٤٢٦  | ٣٦,٤٧٤,٨٤٢  | ٧١,٣٢٨,٠٦٦  | ١٠٧,٥٤٧,٢٩٥ |
| الإجمالي                                          | ٤٣٧,٥٤٧,٥٠٣ | ٥١١,٣٧٦,٩٢٠ | ٦٦٥,٨٢٥,٨١٩ | ٨٢٤,٣٧٥,٧٠١ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

من الجدول السابق نجد أن المصروفات قد زادت بالموازنة العامة من نسبة ١٧% إلى ٢٥% تقريباً خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) وهذه الزيادة الكبيرة بسبب البرامج الاجتماعية التي انتهجتها الحكومة ومازال تستكمل البعض الباقي منها على مراحل حيث تم بموازنة العام المالي ٢٠١٤/١٣ تخصيص مبلغ ٣٦٤.٠ مليار جنيه لتمويل برامج الحماية الاجتماعية وهي على سبيل المثال<sup>٣</sup> (تثبيت العمالة المؤقتة، وضم العلاوات الاجتماعية وما يترتب على هذا الضم من زيادات في الأجور المتغيرة للعاملين، وتطبيق منظومة الحد الأدنى للأجور والتي بدأت من ٢٠١١/٧/١، والإستجابة لبعض المطالب الفئوية الأخرى بعد قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، ومضاعفة برنامج التغذية المدرسية ليغطي ١٦٠ يوم دراسي بدلاً من ٨٠ يوم دراسي، ودعم رغيف الخبز، ودعم سلع بطاقات التموين "أرز وسكر وزيت"، ودعم المزارعين، ودعم التأمين الصحي والأدوية، ودعم نقل الركاب بالقاهرة والإسكندرية، وزيادة معاش الضمان الاجتماعي لتوسيع قاعدة المستفيدين وزيادة قيمة المعاش، ودعم مياه الشرب، ودعم برنامج إسكان محدودي الدخل).

## ٢ - ختامى الموازنة العامة مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)

فيما يلي عرض لختامى الموازنة العامة عن الفترة من ٢٠١١/١٠ حتى ٢٠١٤/١٣ مقسماً إلى مصادر التمويل الثلاث (تمويل من الخزنة العامة، الصناديق والحسابات الخاصة، التمويل الذاتي).

(٣) البيان المالي لوزارة المالية عن مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣.



**الجدول رقم (٢/٣): ختامى الموازنة العامة مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال  
الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)**

بالآلاف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزانة العامة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتى | الاجمالى    |
|---------------|----------------------|---------------------------|----------------|-------------|
| ٢٠١١/١٠       | ٤٣١,٣٠٥,١٥٥          | ٥,٥٨١,٨٩٢                 | ٦٦٠,٤٥٥        | ٤٣٧,٥٤٧,٥٠٢ |
| ٢٠١٢/١١       | ٤٩٣,٩٢٤,٦٤٣          | ١٤,٧٦٢,٢٧٥                | ٢,٦٩٠,٠٠١      | ٥١١,٣٧٦,٩١٩ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٦٣٨,٩٠٩,٨٢٣          | ١٨,١٨١,٩٦٠                | ٨,٧٣٤,٠٣٦      | ٦٦٥,٨٢٥,٨١٩ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٧٩١,٩٨٤,٢١١          | ٢٢,٧٦٧,٦٩٩                | ٩,٦٢٣,٧٩١      | ٨٢٤,٣٧٥,٧٠١ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

من الجدول رقم (٢/٣) نجد أن نسبة مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة تكاد لا تتخطى الـ ٢.٤% فى المتوسط من اجمالى الموازنة العامة فهى ١.٣%، ٢.٩%، ٢.٧%، ٢.٧% فى السنوات المالية السابقة الأربع على التوالى، ويرجع ذلك إلى مركزية الدولة فى الاعتماد على مواردها الأساسية فى إدارة شئون البلاد، ولم تعمل على تنمية مواردها من الصناديق والحسابات الخاصة على المدى القصير، أو البعيد فى الموازنات المالية المتتابة، مما أدى إلى تراكمات مالية فى صورة أرصدة بالبنك المركزى المصرى، أو فى صورة ودائع بالبنوك التجارية بعيداً عن أعين الحكومة.

### ٣- ختامى الموازنة العامة ٢٠١٤/١٣ موزعة على الموازنات الثلاث

كما ذكرنا فإن الموازنة العامة تتكون من ثلاث موازنات هى: موازنة الجهاز الإدارى، وموازنة الإدارة المحلية، وموازنة الهيئات الخدمية، والجدول التالى يوضح توزيع ختامى الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ على الموازنات الثلاثة السابقة:

## جدول رقم (٣/٣): ختامى الموازنة العامة ٢٠١٤/١٣ موزعة على الموازنات الثلاث

بالألف جنيه

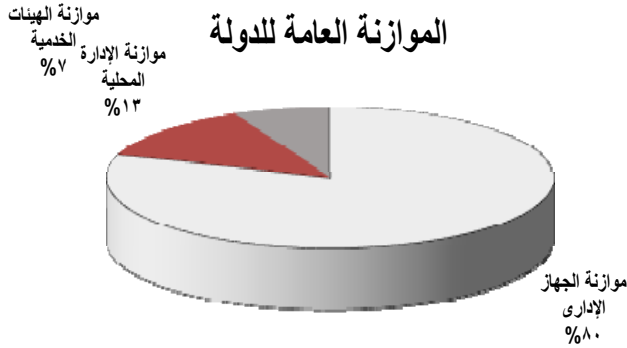
| بيان                                              | موازنة<br>الجهاز الإدارى | موازنة<br>الإدارة المحلية | موازنة<br>الهيئات الخدمية | إجمالى الموازنة<br>العامة |
|---------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| أولاً: الموارد                                    |                          |                           |                           |                           |
| باب ١. الضرائب                                    | ٢٥٨,٤٦١,٤١٤              | ٩٢١,٩٩٠                   | ٩٠٥,٣٦٧                   | ٢٦٠,٢٨٨,٧٧١               |
| باب ٢. المنح                                      | ٩٥,٣٥٦,٩٤٢               | ١٦٣,١٧٨                   | ٣٣٦,١٦٢                   | ٩٥,٨٥٦,٢٨٢                |
| باب ٣. الإيرادات الأخرى                           | ٧٥,٥٤٧,٨٠٥               | ٩,٢٥٦,١١٦                 | ١٥,٨٣٨,٥٧١                | ١٠٠,٦٤٢,٤٩٢               |
| جملة الإيرادات                                    | ٤٢٩,٣٦٦,١٦١              | ١٠,٣٤١,٢٨٤                | ١٧,٠٨٠,١٠٠                | ٤٥٦,٧٨٧,٥٤٥               |
| باب ٤. متحصلات من الاقتراض ومبيعات الأصول المالية | ٤,٢٨١,١٨١                | .                         | ٥,٦٠٠                     | ٤,٢٨٦,٧٨١                 |
| باب ٥ - الاقتراض                                  | ٦٤٥,٠٥٠                  | .                         | ٥٧٥,١٨٧                   | ١,٢٢٠,٢٣٧                 |
| تمويل من الخزنة العامة وأخرى                      | ٢٢٥,٥٧٤,٥٤٩              | ٩٥,٢٩٠,٦٥٣                | ٤١,٢١٥,٩٣٦                | ٣٦٢,٠٨١,١٣٨               |
| الإجمالى                                          | ٦٥٩,٨٦٦,٩٤١              | ١٠,٥٦٣,١٩٣٧               | ٥٨,٨٧٦,٨٢٣                | ٨٢٤,٣٧٥,٧٠١               |
| ثانياً: الاستخدامات                               |                          |                           |                           | .                         |
| باب ١. الأجور وتعويضات العاملين                   | ٦٩,٣٣٣,١٦٨               | ٨٥,٢٥٩,٥٤٩                | ٢٣,٩٩٦,٢٠٦                | ١٧٨,٥٨٨,٩٢٣               |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                        | ١١,٣٧٦,٢١٣               | ٩,٠٣٣,٧٧٨                 | ٦,٨٣٧,٣١٤                 | ٢٧,٢٤٧,٣٠٥                |
| باب ٣. القوائد                                    | ١٧٢,٨٤٥,١٦٠              | ٢١٥,٥٣١                   | ٨٩,١٠٠                    | ١٧٣,١٤٩,٧٩١               |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية           | ٢٢٢,٣٤٦,٦٦٩              | ١,٢٢٨,٧١٠                 | ٥,٠٠٣,٦٨١                 | ٢٢٨,٥٧٩,٠٦٠               |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                           | ٣٧,٠٢٦,٥٤٢               | ١,٤٣٤,٣٣٥                 | ٢,٦٠٦,٧٠٤                 | ٤١,٠٦٧,٥٨١                |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)      | ٢٤,٩٦٣,٥٢٢               | ٨,٢٤٦,٣٥٧                 | ١٩,٦٧١,٦٢٣                | ٥٢,٨٨١,٥٠٢                |
| جملة المصروفات                                    | ٥٣٧,٨٩١,٢٧٤              | ١٠٥,٤١٨,٢٦٠               | ٥٨,٢٠٤,٦٢٨                | ٧٠١,٥١٤,١٦٢               |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية    | ١٥,٠٦٢,٦١١               | .                         | ٢٥١,٦٣٣                   | ١٥,٣١٤,٢٤٤                |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية             | ١٠٦,٩١٣,٠٥٦              | ٢١٣,٦٧٧                   | ٤٢٠,٥٦٢                   | ١٠٧,٥٤٧,٢٩٥               |
| الإجمالى                                          | ٦٥٩,٨٦٦,٩٤١              | ١٠٥,٦٣١,٩٣٧               | ٥٨,٨٧٦,٨٢٣                | ٨٢٤,٣٧٥,٧٠١               |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة، ٢٠١٤/١٣.

من الجدول السابق بالسنة المالية ٢٠١٤/١٣ نجد أن موازنة الجهاز الإدارى تحتكر نحو ٨٠% من إجمالى الموازنة العامة يليها موازنة الإدارة المحلية بنسبة ١٣%، ثم

موازنة الهيئات الخدمية بنسبة ٧%، ويرجع السبب فى ذلك إلى أن الجزء الأكبر من الخدمات يقدم مركزياً من خلال الوزارات للصرف على الهيئات والمحليات.

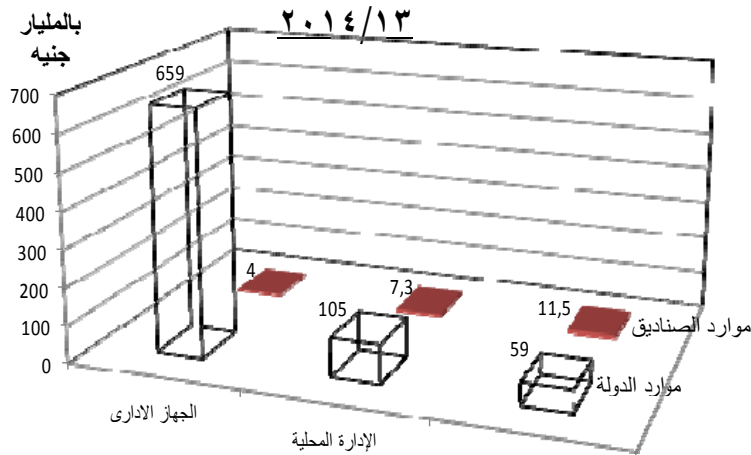
**شكل رقم (١/٣): التوزيع النسبى لختامى استخدامات الموازنة العامة مقسمة على الإدارات بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة، ٢٠١٤/١٣.

كما يبين الشكل التالى مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة لكل موازنة فى الموارد العامة للسنة المالية المشار إليها بعاليه:

**شكل رقم (٢/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى الموارد العامة**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة، ٢٠١٤/١٣.

حيث نجد أن مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في الموارد العامة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ ضعيفة جداً بنسبة ٠.٦% بموازنة الجهاز الإدارى، وتكاد تكون جيدة بموازنة الإدارة المحلية بنسبة ٧%، وجيدة جداً بموازنة الهيئات الخدمية بنسبة ١٩.٥% من إجمالى الموارد.

#### ٤ - أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة

إن عدد الحسابات ذات الأرصدة بالبنك المركزى للصناديق والحسابات الخاصة تبلغ (٥٧٤١) حساب، وأن أرصدة تلك الحسابات فى ٢٠١٤/٦/٣٠ سواء بالجنيه المصرى أو بالعملات الأجنبية بلغت مبلغ ٣٧.٢ مليار جنيه موزعة وفقاً للجدول التالى:

##### الجدول رقم (٤/٣): أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة فى ٢٠١٤/٦/٣٠

بالمليون جنيه

| بيان                                                 | بالجنيه<br>المصرى | بالعملات الأجنبية<br>مقومة بالجنيه المصرى | إجمالى |
|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|--------|
| <u>أرصدة صناديق وحسابات داخل حساب الخزانة الموحد</u> |                   |                                           |        |
| موازنة الجهاز الإدارى                                | ٩٢٥١              | ٢٧٠.٥                                     | ١١٩٥٦  |
| موازنة الإدارة المحلية                               | ٧٥٧٠              | ١٨                                        | ٧٥٨٨   |
| موازنة الهيئات الخدمية                               | ٦١٢٦              | ١٧٧٩                                      | ٧٩٠.٥  |
| جملة الأرصدة                                         | ٢٢٩٤٧             | ٤٥٠.٢                                     | ٢٧٤٤٩  |
| <u>موازنات صناديق وحسابات بطبيعتها خارج الموازنة</u> |                   |                                           |        |
| موازنة الهيئات الاقتصادية                            | ٥٥٩٣              | ٣٣٨.٠                                     | ٨٩٧٣   |
| موازنات أشخاص إعتبارية عامة                          | ٧٧٧               | ٤                                         | ٧٨١    |
| إجمالى صناديق وحسابات خارج الموازنة                  | ٦٣٧٠              | ٣٣٨.٤                                     | ٩٧٥٤   |
| الاجمالى العام                                       | ٢٩٣١٧             | ٧٨٨.٦                                     | ٣٧٢٠.٣ |

المصدر: وزارة المالية، قطاع التمويل، ٢٠١٤/١٣، نقلاً من (البنك المركزى المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة).

من الجدول يتبين أن أرصدة الصناديق والحسابات بالبنك المركزى منقسمة إلى جزئين: الأول متعلق بالصناديق والحسابات داخل الموازنة ومقدارها ٢٧,٥ مليار جنيه، ونسبتها إلى الإيرادات العامة للدولة هي ٦%، بينما نسبتها إلى النفقات العامة للدولة (المصروفات) هي ٣.٩%.

أما الجزء الآخر فهو الجزء الخاص بالحسابات التى خارج الموازنة ومقدارها ٩,٨ مليار جنيه، وفى هذا الصدد يجب أن يتم التنويه بعدم الخلط فيما بين أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة وما بين حقوق ومستحقات الدولة والمتمثلة فى مساهمات الدولة فى رؤوس أموال الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام والأعمال العام.

وبالإطلاع على الكشف التفصيلية المرفقة للحسابات ذات الأرصدة الواردة من البنك المركزى، تبين أن هناك عدد ليس بالقليل لا يمت بصلة لمفهوم الصناديق والحسابات الخاصة، مثل: المنح التى يخصص لها مبالغ محددة للصرف على أنشطة بعينها، حسابات المشروعات البحثية، الصناديق التكميلية من الزمالة والتكافل الاجتماعى للعاملين بالجهات المختلفة، حسابات بها إيرادات عامة للدولة (مبانى، أطيان، ملاهى)، حسابات الجهات التى تمول نفسها ذاتياً والقائمة بذاتها والتى منها هيئات خدمية واقتصادية، حسابات تأمين لدى الغير.

أما عن تطور أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة، فوجد أن عدد الحسابات ذات الأرصدة المفتوحة بالبنك المركزى فى ٢٠١٦/٨/٣١ تبلغ ٧٢٨٢ حساب وأن أرصدة تلك الحسابات بلغت نحو ٥٢.٧ مليار جنيه موزعة وفقاً للجدول (٥/٣):<sup>(٤)</sup>

(٤) البيانات التى أمكن الحصول عليها لدراسة مبدئية بوزارة المالية، نقلاً من (البنك المركزى المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيو ٢٠١٤، بيانات غير منشورة).

### الجدول رقم (٥/٣): أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة في ٢٠١٦/٨/٣١

بالمليون جنيه

| بيانات                                               | بالجنيه<br>المصرى | بالعملات الأجنبية<br>مقومة بالجنيه المصرى | إجمالي |
|------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|--------|
| <b>أرصدة صناديق وحسابات داخل حساب الخزانة الموحد</b> |                   |                                           |        |
| موازنة الجهاز الإدارى                                | ١٢٩٨٩             | ٦٨٥٤                                      | ١٩٨٤٣  |
| موازنة الإدارة المحلية                               | ٨٦٠٦              | ٦١                                        | ٨٦٦٧   |
| موازنة الهيئات الخدمية                               | ٦٧٨٣              | ٣٣١٢                                      | ١٠٠٩٥  |
| جملة الأرصدة                                         | ٢٨٣٧٨             | ١٠٢٢٧                                     | ٣٨٦٠٥  |
| <b>موازنات صناديق وحسابات بطبيعتها خارج الموازنة</b> |                   |                                           |        |
| موازنة الهيئات الاقتصادية                            | ٩٠٧١              | ٤٧١٤                                      | ١٣٧٨٥  |
| موازنات أشخاص اعتبارية عامة                          | ٢٣٦               | ٤٢                                        | ٢٧٨    |
| إجمالي صناديق وحسابات خارج الموازنة                  | ٩٣٠٧              | ٤٧٥٦                                      | ١٤٠٦٣  |
| الاجمالى العام                                       | ٣٧٦٨٥             | ١٤٩٨٣                                     | ٥٢٦٦٨  |

المصدر: وزارة المالية، قطاع الموازنة العامة، ٢٠١٧/١٦، نقلاً من (تقرير البنك المركزى المصرى، أغسطس ٢٠١٦، بيانات غير منشورة).

فمن الملاحظ أن عدد الصناديق والحسابات الخاصة في حالة إزدياد، حيث زادت من ٥٧٤١ صندوق وحساب في ٢٠١٤/٦/٣٠ إلى ٧٢٨٢ صندوق وحساب في ٢٠١٦/٨/٣١ بزيادة قدرها ١٥٤١ صندوق وحساب بنسبة ٢٧% تقريباً في فترة قصيرة قدرها سنتين وشهرين، مما يعكس الزيادة في حجم نشاط الجهة وحالة الإقبال الشديد على إنشاء الصندوق أو الحساب للخروج من وطئة الروتين والمركزية الحكومية، بينما أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة داخل حساب الخزانة الموحد قد زادت من ٢٧.٥ مليار جنيه في ٢٠١٤/٦/٣٠ إلى ٣٨.٦ مليار جنيه في ٢٠١٦/٨/٣١ بزيادة قدرها ١١.١ مليار جنيه بنسبة ٤٠.٣% تقريباً في فترة قصيرة قدرها سنتين وشهرين، مما يعكس احتفاظ الجهات بالأرصدة واعتمادها على التمويل من الخزانة العامة وجزء قليل من الموارد، والمتبقى يرحل عاماً تلو العام ويحرم الموازنة العامة منه.

## المبحث الثاني

### التصنيف الإداري للموازنة العامة،

### ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بها، وتقييمها

#### تمهيد

يطلق على التصنيف الإداري للموازنة العامة بالتقسيم التقليدي، لأنه يتبع أساس الوحدات التنظيمية الإدارية التقليدية للدولة، أي أنه يتبع الهيكل التنظيمي للدولة. فالشكل الأول الذي ظهرت به موازنات الدول منذ أن بدأت في إعدادها هو التبويب الإداري، وقد تسمى بعض الدول الموازنة عند تقسيمها بهذا الشكل (الموازنة الإدارية أو موازنة البنود).

ويقصد بالتصنيف الإداري، هو تصنيف النفقات والإيرادات العامة وفقاً للوحدات الحكومية في الدولة (الوزارات، المصالح، الهيئات، ...الخ)، فهو بذلك يعكس هيكل التنظيم الإداري للسلطات العامة.

وحسب هذا التصنيف، فكل وحدة تساهم في تحضير وإعداد الموازنة العامة من خلال قيامها بتحديد حجم النفقات المستقبلية وإيراداتها المتوقعة خلال السنة المقبلة، كما أنه يمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد ومراقبة الموازنة العامة بسهولة عن طريق دراسة الوضع المالي لكل وحدة حكومية على حدة.

نتناول في هذا المبحث التقييم المالي للموازنات الرئيسية الثلاث وفق التصنيف الإداري (الجهاز الإداري، الإدارة المحلية، الهيئات الخدمية)، ووضع الصناديق والحسابات الخاصة بكل منها وتقييمها أيضاً، مع إلقاء الضوء على حالة عملية لكل موازنة على حدة، والتي منها وزارة الصحة، ومحافظة الجيزة، وجامعة القاهرة وذلك بشئ من الإيجاز.

## ١ - موازنة الجهاز الإدارى

يرتبط الجهاز الإدارى بالسياسات الحكومية، فالحكومة هي من تضع السياسات والغايات وتحددها، والجهاز الإدارى يقوم بوضع السياسات العامة موضع التنفيذ لتحقيق هذه الغايات.

وعلى الرغم من أن موازنة الجهاز الإدارى تستقى كل احتياجاتها من تمويل الخزانة العامة كما أن مدرج بها قسم الاحتياطات العامة، أى أن معظم أموال الدولة تمتلكها هذه الموازنة، إلا بعض قطاعات ووحدات هذه الموازنة قد تلجأ، فى تمويل موازنتها، إلى التمويل الذاتى من الصناديق والحسابات الخاصة.

### ١/١ - الهيكل المالى والإدارى للجهاز الإدارى

يعتبر الجهاز الإدارى هو كيان الدولة وتعتبر موازنته هي عصب الموازنة العامة، فهو يتكون من دواوين الوزارات والمصالح الحكومية الهامة والوحدات التابعة لها والتي يقع على عاتقها تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها، والإشراف والرقابة على وحدات الدولة جميعاً.

ويعتمد الجهاز الإدارى فى تمويل موازنته بالمقام الأول على التمويل من الخزانة العامة، ولو أن الدولة تتبع نظام اللامركزية فى الأداء المالى الحكومى لانخفضت هذه الموازنة إلى أقل من النصف موزعه على المحافظات، كما يعتمد أيضاً فى تمويل موازنته على الصناديق والحسابات الخاصة والموارد الذاتية به.

مثال على الوحدات التى تعتمد فى تمويلها على الصناديق والحسابات الخاصة: المراكز الطبية المتخصصة التابعة لوزارة الصحة والتى بها قسم العلاج بأجر (الاقتصادى)، فليس الهدف من إنشائها هو تحقيق ربح، وإنما تخفيف العبء التمولي الملقى على عاتق الدولة وعلى كاهل الموازنة العامة فى تغطية المستلزمات الطبية اللازمة والمصروفات الجارية والرأسمالية لها.



والجدول التالي (٦/٣) يوضح ختامى موازنة الجهاز الإدارى خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) موزعه على أبواب الموارد والاستخدامات:

**جدول رقم (٦/٣): ختامى موازنة الجهاز الإدارى**

**خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)**

**بالآلف جنيه**

| بيان                                              | ٢٠١١/١٠     | ٢٠١٢/١١     | ٢٠١٣/١٢     | ٢٠١٤/١٣     |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| أولاً: الموارد                                    |             |             |             |             |
| باب ١. الضرائب                                    | ١٩٠,٦٠٩,١١١ | ٢٠٥,٦٩١,٧٤٦ | ٢٤٩,٢٩٧,٦٩٤ | ٢٥٨,٤٦١,٤١٤ |
| باب ٢. المنح                                      | ١,٩٠٠,٥٨١   | ٩,٤٢٣,٥٦٦   | ٤,٨١٦,٥٠١   | ٩٥,٣٥٦,٩٤٢  |
| باب ٣. الإيرادات الأخرى                           | ٥٠,٥٤٩,٦٩٧  | ٦٦,٥٦٣,٤٥١  | ٧٢,٩٦١,١٠٩  | ٧٥,٥٤٧,٨٠٥  |
| جملة الإيرادات                                    | ٢٤٣,٠٥٩,٣٨٩ | ٢٨١,٦٧٨,٧٦٣ | ٣٢٧,٠٧٥,٣٠٤ | ٤٢٩,٣٦٦,١٦١ |
| باب ٤. متحصلات من الاقتراض ومبيعات الأصول المالية | ٥,٦٤٨,٠٤٧   | ٤,٥٧٥,٣٥٣   | ٤,٤٦٦,٦٩١   | ٤,٢٨١,١٨٠   |
| باب ٥ - الاقتراض                                  | ٣٣٢,٥٧٩     | ٦٣٨,٣٠٥     | ٥٤٩,٢٦٩     | ٦٤٥,٠٥٠     |
| عجز يمول من الخزنة العامة وأخرى                   | ٨٥,٨٦٩,٩٠٨  | ١٠٨,٩٩٧,٧٥٤ | ١٩٩,٥٢٣,١٩٧ | ٢٢٥,٥٧٤,٥٤٩ |
| الإجمالى                                          | ٣٣٤,٩٠٩,٩٢٤ | ٣٩٥,٨٩٠,١٧٦ | ٥٣١,٦١٤,٤٦١ | ٦٥٩,٨٦٦,٩٤١ |
| ثانياً: الاستخدامات                               |             |             |             |             |
| باب ١. الأجور وتعويضات العاملين                   | ٣٩,٦٨٤,٩٦٣  | ٥٠,٦٤٩,٤٣٦  | ٥٦,٦٣٨,٩٧٤  | ٦٩,٣٣٣,١٦٨  |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                        | ١٠,٦٠٠,٥٤٠  | ١٢,٠٢٨,٣٧٢  | ١١,٢٨٣,٨٣٥  | ١١,٣٧٦,٢١٣  |
| باب ٣. الفوائد                                    | ٨٤,٨٥٩,٨٦٠  | ١٠٤,٢٢١,٢٥٢ | ١٤٦,٧٧٤,٠٦١ | ١٧٢,٨٤٥,١٦٠ |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية           | ١١٧,٤٠٢,٨٦١ | ١٤٥,٠٣٧,٠٦٩ | ١٩١,٤٢٨,٣٩٦ | ٢٢٢,٣٤٦,٦٦٩ |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                           | ٢٩,٧٧٦,٣٨٠  | ٢٩,٣٢٤,٤٣٠  | ٣٣,٠٦٠,١٣٠  | ٣٧,٠٢٦,٥٤٢  |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية ( الاستثمارات )    | ١٧,٤٩٠,١٣٧  | ١٤,٨٦٠,٣٥٢  | ١٥,٤١٤,٠١٥  | ٢٤,٩٦٣,٥٢٢  |
| جملة المصروفات                                    | ٢٩٩,٨١٤,٧٤٢ | ٣٥٦,١٢٠,٩١١ | ٤٥٤,٥٩٩,٤١٢ | ٥٣٧,٨٩١,٢٧٤ |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية    | ٣,٤٢٤,٦٠٨   | ٣,٨٤٤,٣٢٤   | ٦,٢٣٢,٩٨٨   | ١٥,٠٦٢,٦١١  |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية             | ٣١,٦٧٠,٥٧٣  | ٣٥,٩٢٤,٩٤٢  | ٧٠,٧٨٢,٠٦١  | ١٠٦,٩١٣,٠٥٦ |
| الإجمالى                                          | ٣٣٤,٩٠٩,٩٢٤ | ٣٩٥,٨٩٠,١٧٦ | ٥٣١,٦١٤,٤٦١ | ٦٥٩,٨٦٦,٩٤١ |

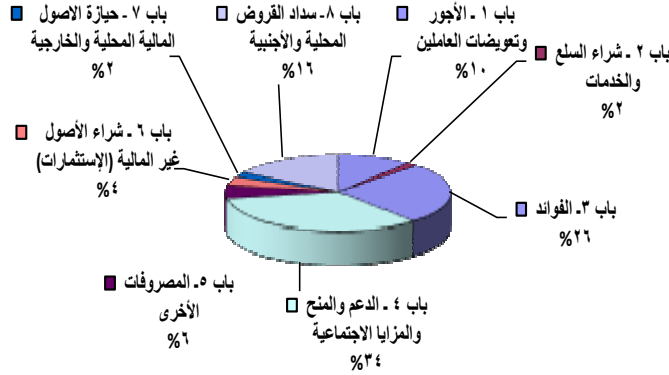
المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، ٢٠١٤/١٣.

وبتحليل هيكل إنفاق الجهاز الإدارى فى عام ٢٠١٤/١٣، يتبين أن الجزء الأكبر من استخداماته، والبالغة حوالى ٣٤%، يوجه للإنفاق على الدعم والذي يتمثل فى: (دعم السلع التموينية، دعم المواد البترولية، دعم الكهرباء، دعم تنشيط الصادرات، دعم المزارعين، دعم نقل الركاب، دعم الأدوية والتأمين الصحى، دعم المناطق الصناعية، دعم شركات المياه، دعم فائدة القروض الميسرة، دعم إسكان محدودى الدخل، دعم تنمية الصعيد، دعم اشتراكات الطلبة .... وغيرها). هذا فضلاً عن المنح والمساعدات المقدمة من الدولة للأغراض الإنسانية والاجتماعية وأبرزها علاج المواطنين ومرضى الفشل الكلوى وإعانات الإسعاف، والمزايا الاجتماعية المتمثلة فى صرف المعاشات المقررة لأصحاب المعاشات بالإضافة إلى معاشات الضمان الاجتماعى للأسر الفقيرة ومعاش الطفل وغيره.

يلى أعلى نسبة من الإنفاق الحكومى بالسنة المالية ٢٠١٤/١٣ هى نسبة خدمة الدين ٢٦% وهى تمثل الفوائد المستحقة على الإقتراض الحكومى باعتبارها أحد المصادر التى تلجأ إليها الحكومة لتمويل مشروعات الخطة العامة للدولة، ولا يتجاوز نصيب شراء السلع والخدمات ١.٧% والذي يمثل شراء السلع والخدمات اللازمة لإدارة دولاب العمل الحكومى<sup>٥</sup>، وكما يوضح الشكل رقم (٣/٣).

(٥) البيان المالى السابق.

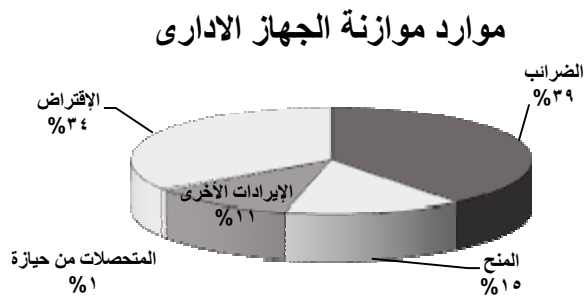
### شكل رقم (٣/٣): التوزيع النسبي لختامى استخدامات الجهاز الإدارى مقسمة على أبواب الموازنة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، ٢٠١٤/١٣.

بينما بلغت موارد الجهاز الإدارى بالسنة المالية ٢٠١٤/١٣ مبلغ ٦٥٩.٨ مليار جنيه، تمثل الضرائب بأنواعها حوالى ٣٩% من موارد الجهاز الإدارى وهى: (الضرائب على الدخول والأرباح والدمغة، الضرائب على المبيعات، الرسوم الجمركية، رسوم تنمية الموارد والضريبة العقارية على الأراضى والمباني ورسوم الإجراءات الفصلية وغيرها)، بينما تساهم الإيرادات الأخرى بالباب الثالث بنسبة ١١% كما يوضح الشكل رقم (٤/٣).

### شكل رقم (٤/٣): التوزيع النسبي لختامى إيرادات الجهاز الإدارى مقسمة على أبواب الموازنة في عام ٢٠١٤/١٣

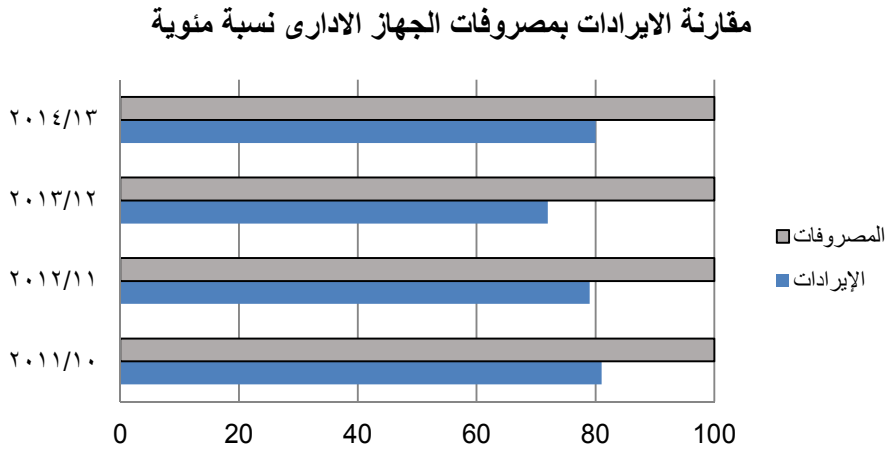


لمصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، ٢٠١٤/١٣.

وبمقابلة الإيرادات بمصروفات الجهاز الإدارى نجد أنها تغطى ٨٠% بالسنة المالية ٢٠١٤/١٣، بينما لا تغطى سوى ٧٢% بالسنة المالية ٢٠١٣/١٢، والملاحظ أنه على الرغم من زيادة حصيلة الإيرادات من سنة مالية إلى أخرى إلا أنه بمقارنتها بمصروفات نفس السنة نجد أن معدل تغطيتها لهذه المصروفات فى حالة انخفاض، ويرجع ذلك إلى كثرة المطالب التى تسعى حكومات ما بعد ثورة ٢٥ يناير إلى تغطيتها فالزيادة المطردة فى المصروفات معدلها أكثر من معدل الزيادة فى الإيرادات كما يوضح الشكل رقم (٥/٣):

**شكل رقم (٥/٣): معدل تغطية الإيرادات لاستخدامات موازنة الجهاز الإدارى خلال**

**الفترة من ٢٠١١/١٠ حتى ٢٠١٤/١٣**

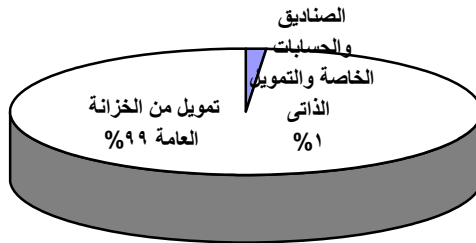


المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

وبتحليل هيكل تمويل موازنة الجهاز الإدارى فى عام ٢٠١٤/١٣، يتبين أن الجزء الأكبر على الإطلاق - كما سبق وأن ذكرنا - من الاستخدامات يتم تمويله من الخزانة العامة بنسبة حوالى ٩٨.٦%، والباقى بنسبة ١.٤% فهو بتمويل من الصناديق والحسابات الخاصة ومن التمويل الذاتى، كما يوضح الشكل رقم (٦/٣).

### شكل رقم (٦/٣) هيكل تمويل موازنة الجهاز الإداري عام ٢٠١٤/١٣

(نسبة مئوية %)



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري، السنة المالية ٢٠١٤/١٣.

### الجدول رقم (٧/٣): ختامى موازنة الجهاز الإداري مقسمة إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)

بالآلاف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزنة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتي | الاجمالي    |
|---------------|--------------|---------------------------|----------------|-------------|
| ٢٠١١/١٠       | ٣٣٤,٩٠٥,٠٢٠  | * ٤,٩٠٤                   | ٠              | ٣٣٤,٩٠٩,٩٢٤ |
| ٢٠١٢/١١       | ٣٩٥,٨٧٨,٥٢٠  | * ١١,٦٥٦                  | ٠              | ٣٩٥,٨٩٠,١٧٦ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٥٢٣,٩٩٦,٦٨١  | ٣,١٦٤,٩٠٠                 | ٤,٤٥٢,٨٨٠      | ٥٣١,٦١٤,٤٦١ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٦٥٠,٧٩٣,٧٦٦  | ٤,٠٢٠,٥٨٥                 | ٥,٠٥٢,٥٩٠      | ٦٥٩,٨٦٦,٩٤١ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

\* تجدر الإشارة إلى أن ختامى الصناديق والحسابات الخاصة بالسنتين الماليتين ٢٠١١/١٠، ٢٠١٢/١١ هو ختامى وزارة الصحة وحدها، وكما هو وارد في الجدول رقم (١٠/٣)، نظراً لورود الختامى في تلك الفترة غير مفسر إلى مصادر التمويل المختلفة لباقي قطاعات الدولة في تلك الفترة والتي كانت تمر بها البلاد.

ومن الجدول السابق نجد أن موازنة الجهاز الإداري قد زادت بنسبة ٢٥% كمتوسط في الأربع سنوات محل الدراسة، فقد زادت استخدامات موازنة الجهاز الإداري من ٣٣٤.٩ مليار جنيه بالعام المالي ٢٠١١/١٠ إلى ٣٩٥.٩ مليار جنيه بالعام المالي ٢٠١٢/١١ إلى ٥٣١.٦ مليار جنيه بالعام المالي ٢٠١٣/١٢ إلى ٦٥٩.٨ مليار جنيه بالعام المالي ٢٠١٤/١٣، بزيادة قدرها ١٨% و ٣٤% و ٢٤% على التوالي، وذلك لأن الموازنة العامة شهدت أيضاً في مجملها قفزة في النفقات العامة منذ عام ٢٠١٢/١١، كما وضعه الجدول رقم (٧/٣)، وترجع الزيادة الأساسية في النفقات العامة لموازنة الجهاز الإداري إلى زيادة الأجور نتيجة اتجاه الدولة إلى احتواء الوقفات الاحتجاجية بتثبيت العمالة المؤقتة.

ومن الواضح أن وزارة المالية قد قامت بتحديد مصادر التمويل (تمويل من الخزنة العامة - صناديق وحسابات خاصة - موارد ذاتية) بحساب الخزنة الموحد بدءاً من العام المالي ٢٠١٣/١٢، وإذا كانت الوزارة قد قامت باتخاذ إجراءات صارمة بتحديد هذه المقاطع منذ إنشاء هذا الحساب في عام ٢٠٠٦، لكانت الدولة قد وقفت على حقيقة وطبيعة الصناديق والحسابات الخاصة لفترة من الزمن كفيلة بإعادة توجيه وتغيير مسار هذه الصناديق والحسابات إلى الهدف الذي أنشئت من أجله.

أما عن مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في إيرادات الجهاز الإداري فنجدها ضعيفة جداً وتكاد لا تذكر بالسنتين الماليتين ٢٠١١/١٠، ٢٠١٢/١١ بينما مساهمتها بالسنتين الماليتين ٢٠١٣/١٢، ٢٠١٤/١٣ بنسبة ٠.٦%، ويرجع هذا التذبذب في الإيرادات إلى الأحداث التي كانت تمر بها البلاد ومحاولة أجهزة الدولة في إستعادة نشاطها والتألي تحصيل إيرادات.

## ٢/١- الصناديق والحسابات الخاصة كأحد مصادر تمويل موازنة الجهاز الإداري

تعتبر الصناديق والحسابات الخاصة أحد مصادر تمويل موازنة الجهاز الإداري وإن كانت نسبة مساهمتها فيها ضعيفة إلا أنها تغطي جانباً لا يستهان به في الاستخدامات قد يخفف العبء على الخزنة العامة به.

## ١/٢ - الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الأرصدة بالجهاز الإدارى

وفقاً للتقرير السنوى للبنك المركزى فى ٢٠١٤/٦/٣٠، فقد بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة فى موازنة الجهاز الإدارى ١٢٦٤ حساب برصيد ٩,٢٥ مليار جنيه، أكبر عدد من الحسابات فى المركز القومى للبحوث بعدد (٢٣١) حساب، يليها جامعة الأزهر بعدد (٢٠١) حساب، ثم وزارة الصحة بعدد (١٢١) حساب. وأكبر قيمة للأرصدة فى وزارة الداخلية بما يقرب من ١,٩٦ مليار جنيه، يليها وزارة العدل بما يقرب من ١,٤٥ مليار جنيه، ثم وزارة الصحة بما يقرب من ١,١٥ مليار جنيه. وفيما يلى أهم هذه الصناديق والحسابات الخاصة:

### جدول رقم (٨/٣): عدد وأرصدة أهم الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة

#### الجهاز الإدارى فى ٢٠١٤/٦/٣٠

| موازنة الجهاز الإدارى  | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه       |
|------------------------|--------------|----------------------|
| وزارة الداخلية         | ١٣           | ١,٩٦٤,٨٦٨,٤٦٨        |
| وزارة العدل            | ٣٩           | ١,٤٥٤,٢٠٥,٨٥٨        |
| وزارة الصحة            | ١٢١          | ١,١٤٧,٦٢٩,٧٥٧        |
| وزارة الزراعة          | ٩٣           | ١,٠٤٣,٨٩٣,٧٠٩        |
| وزارة الاسكان          | ٩            | ٤٨٦,٣٦٨,٤٣٧          |
| وزارة التعاون الدولى   | ٣            | ٤٦٣,٧٨٤,٩٠٠          |
| وزارة التربية والتعليم | ١٦           | ٣٠٤,٥٠٢,٩٤٩          |
| *** أخرى               | ٩٧٠          | ٢,٣٨٥,٨٨٩,٨٣٢        |
| <b>الإجمالى **</b>     | <b>١٢٦٤</b>  | <b>٩,٢٥١,١٤٣,٩١٠</b> |

(المصدر: البنك المركزى المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة)  
 \*\* (بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى ١٢٦٩ ورصيدا ١٩٨٤٣ مليون جنيه بالعملة المحلية والمقابل المحلى للعملة المحلية فى ٢٠١٦/٨/٣١ بدارسة مبدئية لوزارة المالية لتقديمها لمجلس النواب).

\*\*\* لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الجدول رقم (٢) من الملحق رقم (١) بنهاية هذا البحث<sup>٦</sup>.

(٦) بمراجعة تقرير البنك المركزى المذكور بعاليه، ويسؤال المعنيين بالجهات، والخبراء بوزارة المالية، ومراقبى الحسابات للجهات المعنية، تبين أن نسبة ٥٤.٣% من المبحوثين أكدوا على أنها حسابات خارج الموازنة العامة ولا يعلمون عنها شئ، وأن نسبة ٤٥.٧% من المبحوثين أكدوا على أنها حسابات داخل الموازنة ويعلمونها،  
 - ١٣٤ -

وقد يرجع السبب وراء انتشار وكثرة فتح عدد كبير من الحسابات بالبنك المركزى لصناديق وحسابات خاصة بجهات الجهاز الإدارى، هو كثرة الأنشطة داخل هذه الجهات، ولرغبة القائمين على إدارة هذه الصناديق والحسابات فى معرفة إيرادات ومصروفات النشاط الذى من أجله تم فتح الصندوق أو الحساب، والمردود - سواء العلمى أو الاقتصادى - من إقامة النشاط من عدمه، فلربما يؤتى النشاط بثماره فيكون القرار بالإستمرار فى النشاط، أو لا يؤتى النشاط بنتيجة فيكون القرار إما بإعادة هيكلة الصندوق أو الحساب بما يتوافق مع النشاط، أو غلق النشاط لاعتبارات محددة وبالتبعية غلق الحساب. كذلك قد يكون من الأسباب الخفية لفتح الصندوق أو الحساب هو تنوع مصادر المكافآت والحوافز التى يحصل عليها المستويات الإدارية العليا والمشرفة على إدارة الصندوق أو الحساب.

#### ٢/٢/١ - الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى موارد واستخدامات موازنة

##### الجهاز الإدارى

##### أ- على مستوى الموارد

على الرغم من أن معظم موارد موازنة الجهاز الإدارى إيرادات سيادية لمواجهة تمويل الخزانة العامة، إلا أن الصناديق والحسابات الخاصة تلعب أيضاً دوراً لا بأس به فى تمويل الجهاز الإدارى، فكما يوضح الجدول التالى، ينطوى الباب الثالث (الإيرادات الأخرى) على الصناديق والحسابات الخاصة ثلاث مرات-

ومنها من له لائحة مالية معتمدة يتم التعامل من خلالها، ومنها ليس له لائحة مالية، ومع ذلك فيتم الصرف منها تحت نظر ومراقبة مراقبى الحسابات للجهات، كما تم رصد ١٠٣ حساب لوزارة المالية، لا تعد من الحسابات الخاصة وإنما هى إيرادات دولة، كذلك الحسابات المفتوحة لصالح مصلحة الضرائب العامة، والمبيعات، والجمارك، والعقارية، فلا تعد صناديق وحسابات خاصة، وإنما هى حسابات إيرادات دولة وصناديق عاملين، وحساب استثمارى مفتوح للصرف على مبانى المصالح، وقد تم تصنيف مصلحة الأحوال المدنية على أنها من ضمن جهات الجهاز الإدارى بالخطأ، وإنما هى تتبع موازنة الهيئات الخدمية، وكذلك مستشفى المنصورة تتبع موازنة الإدارة المحلية وليس الجهاز الإدارى، كذلك تم رصد بعض الصناديق والحسابات الخاصة أرصدها (صفر) مما يعنى إغلاق هذا الحساب بالبنك المركزى وتصنيفته، ولكن على الرغم من ذلك، فقد وجد هذا العدد داخل ضمن تعداد التقرير.



وفقاً للتقسيم الاقتصادي، الأولى بنوع (موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة) تندرج كأحد بنود إيرادات الخدمات، والثانية بنوع (إيرادات سنوات سابقة)<sup>٧</sup> كأحد الإيرادات المتنوعة الجارية، أما الثالثة بنوع (موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات) كأحد الإيرادات المتنوعة الرأسمالية. وتعتبر الصناديق والحسابات الخاصة لموازنة الجهاز الإدارى، سواء أكانت موارد جارية أو رأسمالية أو حتى إيرادات سنوات سابقة، من أهم بنود تمويل الاستخدامات الجارية والرأسمالية للجهاز الإدارى، حيث ساهمت الصناديق الخاصة فى المتوسط بحوالى ٤,١ مليار جنيه بموازنة السنة المالية ٢٠١٤/١٣، وهى بذلك فى حالة ازدياد عاماً عاماً بعد عام، كما يوضح ذلك جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى رقم (٩/٣).

#### جدول رقم (٩/٣)

#### جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى

(٢٠١٤/١٣-٢٠١١/١٠)

بالآلف جنيه

| اسم البند                                     | متحصلات السنة المالية |           |         |         |
|-----------------------------------------------|-----------------------|-----------|---------|---------|
|                                               | ٢٠١٤/١٣               | ٢٠١٣/١٢   | ٢٠١٢/١١ | ٢٠١١/١٠ |
| موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      | ٢,٧٤٥,٠٦٧             | ٢,٧٥٣,٨٠٦ | ١٠,٩٤٦  | ٤,٦٠٧   |
| إيرادات سنوات سابقة                           | ١,٢٣٠,٠٢٩             | ٢٠٨,٦٦٧   | ٠       | ٠       |
| موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات | ١٤١,٧٥٦               | ١٨٧,٤٢٨   | ٧١٠     | ٨٩      |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، (٢٠١٤/١٣-٢٠١١/١٠).

(٧) ينطوى نوع (إيرادات سنوات سابقة)، على الجزء المستخدم من الرصيد المرحل المدرج ضمن أرصدة الحسابات المفتوحة بالبنك المركزى المصرى تحت اسم حساب الخزنة الموحد، وقد تلجأ إليه الجهة الإدارية فى حالة عدم كفاية المتحصلات الجارية بها أثناء السنة المالية.

من الملاحظ من خلال الجدول السابق أن هناك قفزة في الإيرادات بالعامين الماليين ٢٠١٢/١١، ٢٠١٣/١٢، ٢٠١٤/١٣ بينما ضعفها بالعامين الماليين ٢٠١١/١٠، ٢٠١٢/١١ ويرجع ذلك إلى شبه توقف أجهزة الدولة في الحصول على إيرادات نتيجة لثورة ٢٥ يناير وما تلى ذلك من اعتصامات ووقفات احتجاجية ومظاهرات واضطرابات عامة وارتباك في هذه الأجهزة، وعندما حدث هدوء نسبي باتت أجهزة الدولة تسعى إلى إستعادة نشاطها ومن ثم تدفق الإيرادات شيئاً فشيئاً، وهو ما يعكس هذا التغير في الإيرادات في تلك الفترة التي كانت تمر بها البلاد في كل قطاعات الدولة.

#### ب- على مستوى الاستخدامات

بالنسبة لاستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة فيلاحظ أن القدر الأكبر من موارد الصناديق والحسابات الخاصة يستخدم في تمويل الباب الأول - الأجور وتعويضات العاملين، يليها للباب الثانى - شراء السلع والخدمات. حيث تتركز معظم استخدامات الموارد الجارية للصناديق والحسابات الخاصة بموازنة السنة المالية ٢٠١٤/١٣ في سداد الأجور وتعويضات العاملين (العمالة المؤقتة والمكافآت للعاملين الدائمين ....) بنسبة ٣٩.٢%، يليها تمويل شراء السلع والخدمات بنسبة ٢٤.٢%. فقد تركزت استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة على الأجور (الباب الأول) خاصة في السنتين الماليتين ٢٠١١/١٠ - ٢٠١٢/١١ بنسبة ٦٨% نتيجة للإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الدولة في شأن تثبيت العمالة المؤقتة، حتى ولو كانت عمالة مؤقتة تم التعاقد معها على الصناديق والحسابات الخاصة والذين أتموا الثلاث سنوات وذلك تحت فصل خاص مستقل بالجهة التي يتم التثبيت عليها، وهنا يثار تساؤل ما موقف تلك العمالة ومرتباتهم في حالة عدم تحقيق حصة للصندوق أو الحساب؟ أو حالة تأخر توريد الحصة للصندوق أو الحساب هل تقوم الدولة بكفالتهم؟.

وكذلك من الملاحظ انخفاض مساهمتها في شراء السلع والخدمات وباقي أوجه الإنفاق نتيجة لتوقف أو بطء عجلة الانتاج فى تلك الآونة على الرغم من بدء تحركها فى السنتين الماليتين ٢٠١٢-٢٠١٣/١٣ نتيجة لتنبه الدولة لأهمية ذلك.

**جدول رقم (١٠/٣): تطور الاستخدامات للصناديق والحسابات الخاصة موزعاً على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣)**

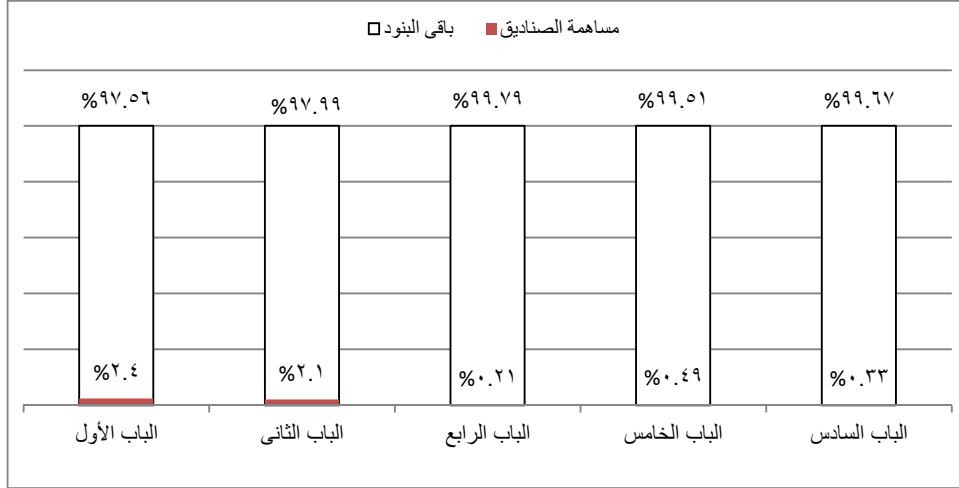
نسبة مئوية

| بيان                                           | ٢٠١١/١٠     | ٢٠١٢/١١     | ٢٠١٣/١٢     | ٢٠١٤/١٣     |
|------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| باب ١. الأجور وتعويضات العاملين                | ٦٦.٤٩%      | ٦٩.١٣%      | ٤٣.٥٨%      | ٣٩.٢%       |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                     | ١٣.٦٢%      | ١١.٠٦%      | ٣٧.٥١%      | ٢٤.٢%       |
| باب ٣. القوائد                                 | .           | .           | .           | .           |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية        | ٤.٠٤%       | ١.٣١%       | ٣.٧٢%       | ٢.٩%        |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                        | ٩.٨٠%       | ١٢.٣٦%      | ٨.٧٩%       | ١٥.٢%       |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)   | ٦.٠٥%       | ٦.١٤%       | ٥.٩٢%       | ٣.٥%        |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية | .           | .           | ٠.٤٧%       | ٠.٣٧%       |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية          | .           | .           | .           | .           |
| <b>جملة الاستخدامات</b>                        | <b>١٠٠%</b> | <b>١٠٠%</b> | <b>١٠٠%</b> | <b>١٠٠%</b> |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

وعلى مستوى أبواب موازنة الجهاز الإدارى ككل، فإن الصناديق والحسابات الخاصة تساهم فقط بنسبة ٢.٤% من تمويل الأجور وتعويضات العاملين التى تلتهم مخصصاتها معظم موازنة الجهاز الإدارى، كما تساهم في تمويل ٢.١% من شراء السلع والخدمات، بينما مساهمتها فى باقى الأبواب تكاد لا تذكر بالمقارنة باعتمادات موازنة الجهاز الإدارى التى سبق وأن ذكرنا أنها تعتمد فى تمويل موازنتها بالمقام الأول على تمويل الخزنة العامة، كما يوضح شكل رقم (٧/٣).

**شكل رقم (٧/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل أبواب موازنة الجهاز الإدارى بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، للعام المالى ٢٠١٤/١٣.

ولكن على الرغم من ضعف مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل موازنة الجهاز الإدارى، إلا أنها ذات أهمية كبيرة فى تغطية صرف أجور ومرتبات ومكافآت وخلافه ... للعاملين على أبواب الموازنة المختلفة من العمالة المؤقتة الذين تعتمد عليهم الجهة الإدارية بصورة كبيرة قد تفوق فى بعض الجهات حجم العمالة الأصلية بها، وكذلك العمالة الدائمة التى تم تثبيتها تحت فصل مستقل عن الموازنة الأصلية للجهة الإدارية.

هذا فضلاً عن قيام بعض الجهات الإدارية بالاعتماد على شراء السلع والخدمات لديها بعيداً عن بيروقراطية الدولة من اعتمادات موازنة الصناديق والحسابات الخاصة، فنجد المراكز الطبية المتخصصة التابعة لوزارة الصحة مثلاً وعددها ٢٥ مركزاً طبياً ومستشفى بالإضافة إلى المستشفيات والمراكز الفرعية تحت كل مركز طبى ومستشفى، تقوم بشراء معظم المستلزمات الطبية من الأدوية وأغذية المرضى والمواد الخام الأخرى من موازنة صندوق تحسين الخدمة المدرج بموازنة كل مركز، فهى بذلك تكفل نفسها وتقوم بشراء ما يكفيها من مستلزمات التشغيل

تخفيفاً عن الدولة التى حتماً وضرورياً كانت ستقوم بهذا الدور، ولكن تلك الصناديق تقوم بهذا الدور الحيوى نيابةً عنها فضلاً عن شراء الآلات والمعدات والأجهزة الطبية أو الإحلال والتجديد لها من خلال الموازنة الاستثمارية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة بعيداً عن مخصصات الدولة فى وزارة الصحة. ومن الملاحظ من خلال الجدول السابق ثبات الاعتمادات الاستثمارية فى السنوات المالية الثلاث الأولى.

### ٣/١- الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى الوظيفى

وفقاً لهيكل موازنة الجهاز الإدارى، فإن الجزء الأكبر من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة (الجارية) تقوم بتحصيلها الوزارات والجهات التابعة لها يليها بعض الجهات بالدولة مثل موازنة جامعة الأزهر - تعليم.

وتتباين الوزارات فيما بينها من حيث اعتمادها فى تمويل موازنتها على الصناديق والحسابات الخاصة، وسوف يتم التعرض لموازنة وزارة الصحة لأهميتها، حيث يحتل قطاع الخدمات الصحية فى معظم دول العالم موقعاً متميزاً بين باقى القطاعات الخدمية الأخرى نظراً للأهمية الخاصة التى تفرضها طبيعة الخدمات التى يقدمها هذا القطاع واتصالها المباشر بصحة الأفراد بل وبحياتهم.

وذلك يتم بيانه من خلال سياق التحليل التالى:

### ١/٣/١- وضع الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الصحة

وفقاً لهيكل وزارة الصحة وتبعاً للتبويب الوظيفى بها تتكون وزارة الصحة بموازنة الجهاز الإدارى من: (ديوان عام وزارة الصحة، مستشفيات الصحة النفسية، مستشفى معهد ناصر، مستشفى الهرم، مستشفى شرم الشيخ الدولى، مستشفى شرق المدينة بالإسكندرية، مراكز علاج الأورام بالمحافظات، ... الخ)، وبها (١٢١) صندوقاً وحساباً خاصاً برصيد بلغ ١,١٥ مليار جنيه فى ٢٠١٤/٦/٣٠ وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى، والجدول التالى لختامى استخدامات موازنة وزارة الصحة يوضح مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣):

### الجدول رقم (١١/٣) : ختامى استخدامات موازنة وزارة الصحة بمصادر تمويلها

خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)

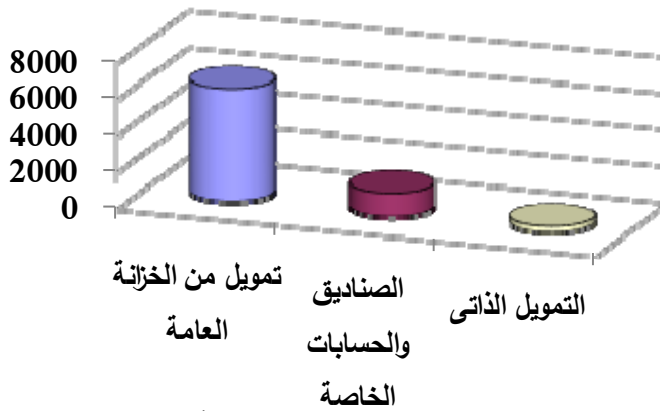
بالآلف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزنة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتى | الاجمالى  |
|---------------|--------------|---------------------------|----------------|-----------|
| ٢٠١١/١٠       | ٨,٤٩١,٧٠٤    | ٤,٩٠٣                     | ٠              | ٨,٤٩٦,٦٠٧ |
| ٢٠١٢/١١       | ٨,١٦٣,٢١٣    | ١١,٦٥٦                    | ٠              | ٨,١٧٤,٨٦٩ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٥,٨٦٦,١٩١    | ١,٣٠٣,٦٠٧                 | ١٢٩,٨٣١        | ٧,٢٩٩,٦٢٩ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٦,١٤٧,٠٢٨    | ١,٢٨٢,٩٢٥                 | ٣١٦,٩٠١        | ٧,٧٤٦,٨٥٤ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، ختامى وزارة الصحة، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

ومن الجدول يتضح أن الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة وزارة الصحة أصبحت تساهم بنسبة جيدة تعادل ١٦.٦% من اجمالى الموازنة فى العام المالى ٢٠١٤/١٣، وكما يتضح من الشكل رقم (٨/٣):

شكل رقم (٨/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل موازنة وزارة الصحة فى العام المالى ٢٠١٤/١٣



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة وزارة الصحة، السنة المالية ٢٠١٤/١٣.

وأن هذه الموازنة موزعة على الأجور بما يعادل ٥٤.٨% للباب الأول "الأجور وتعويضات العاملين" منها ما يعادل ٩٤.٣% للصرف على المكافآت والباقي بما يعادل ٥.٧% يصرف على البدلات وباقي بنود الباب الأول، أما باقى الأبواب فهي بما يعادل ٢٧.٦% للباب الثانى "شراء السلع والخدمات"، ٢.٤% للباب الرابع "الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية"، ١١.١% للباب الخامس "المصروفات الأخرى"، ٤.١% للباب السادس "شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات".

وتلجأ وزارة الصحة للصرف على برامجها من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة المدخرة لديها بحساب الخزانة الموحد المنشأ بالبنك المركزى المصرى عندما لا يكون هناك كفاية فى الحصيلة - أى التدفقات النقدية الداخلة فى حساب الصناديق والحسابات الخاصة - لتغطية نفقات الوزارة والتي تتمثل فى إيرادات تذاكر علاج المرضى - علاج اقتصادى - وتكاليف العمليات الطبية بها، كذلك إيرادات تذاكر زيارة المرضى بالمستشفيات والمراكز الطبية، منح من جهات خارجية ودول أجنبية، إيرادات المعامل المركزية، ... وغيرها، والجدول رقم (١٢/٣) يوضح المتحصلات الفعلية لوزارة الصحة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ موزعة على الثلاث أنواع الرئيسية بموازنة الصناديق والحسابات الخاصة:

### جدول رقم (١٢/٣): جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة

#### وزارة الصحة للعام المالى ٢٠١٤/١٣

بالألف جنيه

| اسم البند                                     | متحصلات السنة المالية<br>٢٠١٤/١٣ |
|-----------------------------------------------|----------------------------------|
| موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      | ١,٢٤٨,٧٨٦                        |
| إيرادات سنوات سابقة                           | ٣٢,٦٣٨                           |
| موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات | ٥٢,٩٨٦                           |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الجهاز الإدارى، ختامى وزارة الصحة، ٢٠١٤/١٣.

من الجدول يتبين قيام وزارة الصحة بالاحتفاظ بأرصدها بالبنك المركزى المصرى تحت حساب الخزنة الموحد، حيث لم يتم الصرف منها سوى مبلغ ٣٢.٦ مليون جنيه، كما هو واضح بختامى ٢٠١٤/١٣ من أصل ١،١٢٢ مليون جنيه برصيد ٢٠١٤/٦/٣٠ ونسبة ٢.٩% من هذا الرصيد.

وبشكل عام فمن خلال تحليل موازنة وزارة الصحة، وبالتحديد الأرصدة المالية لسنوات مالية سابقة، فإنه يمكن القول أنها لم تستغل هذه الأرصدة شأنها شأن باقى الوزارات والجهات، حيث نجد اعتماد وزارة الصحة فى تمويل موازنتها على الإيرادات الجارية أثناء السنة المالية للصناديق والحسابات الخاصة بها، وعدم الاستخدام الأمثل لأرصدة هذه الصناديق والحسابات، وكان من الأجدى لوزارة المالية عند إعداد مشروع موازنات الجهات التابعة لموازنة الجهاز الإدارى مناقشة أرصدة تلك الصناديق والحسابات، وليس فقط التركيز على حصيلتها دون التطرق إلى أرصدها، ومناقشة مدى إمكانية مساهمتها ولو مرحلياً فى دعم موازنة الجهة وبالتبعية موازنة الدولة ككل.

## ٢ - موازنة الإدارة المحلية

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى فى الدولة، يتضمن توزيع وظائف الإدارة العامة بين الحكومة وهيئات محلية مستقلة، تمارس ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية. ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة فى إدارة الإقليم المحلى، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين المحليين، والنهوض بمستواهم الاقتصادى والاجتماعى والثقافى.



ويعتبر نظام الإدارة المحلية ضرورة فنية وإدارية كما يؤدي إلى مزايا اقتصادية أيضاً، فهو يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، كما أنه يشارك الحكومة المركزية أعباء التنمية الاجتماعية والاقتصادية<sup>٨</sup>.

## ١/٢ - الهيكل المالى والإدارى للإدارة المحلية

صدر قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بأن وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن و الأحياء والقرى .. ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية....<sup>٩</sup>

كما نصت المادة رقم (١٧٥) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ فى تحديده للمؤسسات الرئيسية فى الدولة " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ...". ووفقاً لعملية تقديم الخدمة ما بين المستوى المركزى والمحلى، يمكن التمييز ما بين<sup>١٠</sup>:

- الديوان العام (على مستوى وحدات الإدارة المحلية الخمسة: المحافظة - المركز - المدينة - الحي - القرية).

- مديريات الخدمات، (وعدها ١٢ مديرية) فهي تابعة للمحافظة إدارياً وتحت إشراف ومراقبة ومتابعة الوزارات والمصالح والأجهزة المعنية الإدارية وتشمل:

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| - مديرية الزراعة         | - مديرية التعليم      |
| - مديرية الصحة           | - مديرية الطب البيطري |
| - مديرية الشباب والرياضة | - مديرية التموين      |

(٨) محمد محمد بدران، "الإدارة المحلية - دراسات فى المفاهيم، المبادئ العلمية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣، ٢٣:٢٦، ٧١.

(٩) المادة رقم (١) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ بشأن نظام الإدارة المحلية.

(١٠) عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى

المحليات: الإمكانيات والتحديات، مركز شركاء التنمية، ٢٠٠٨، ص ١٦.

- مديرية الشؤون الاجتماعية
- مديرية الطرق والنقل
- مديرية التنظيم والإدارة
- مديرية الإسكان والتعمير
- مديرية القوى العاملة
- مديرية الضرائب العقارية
- المديریات المركزية: وهي المديریات التابعة للوزارات والهيئات المركزية مباشرة وتشمل:

- مديرية الري
- المديریات المالية
- مديریات الضرائب (العامة والمبيعات)
- مديرية الأوقاف
- مديرية الثقافة
- مديرية الأمن
- وغيرها ....

وتتولى هذه المديریات تنفيذ خطط وسياسات الوزارات على المستوى المحلى، بالإضافة إلى مجموعة من الهيئات العامة تتولى الأنشطة الرئيسية للسلطات المركزية، مثل الهيئة العامة للأبنية التعليمية. وتتبع مديریات الخدمات إدارياً ومالياً المحليات، وتدخل موازنتها ضمن موازنة الإدارة المحلية إلا أنها تخضع فنياً للسلطة المركزية للوزارات.

وتتضمن موازنة الإدارة المحلية موازنة كلا من دواوين عموم الإدارة المحلية (المحافظات - المراكز - ....) ومديریات الخدمات، وتنقسم مواردها من حيث ذاتية المصدر إلى<sup>١١</sup>:

- موارد ذاتية، مثل الضرائب والرسوم المحلية، والإيرادات الناتجة عن تشغيل المرافق المحلية وتقديم الخدمات وعوائد الملكية وخلافه.
- موارد خارجية، وتشمل الهبات والتبرعات، إضافة إلى التحويلات التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لسد العجز (الإعانة السيادية)، والقروض.

(<sup>١١</sup>) إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء - الأسباب - جذواها ومستقبلها)، سلسلة

قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٥٥.

ويمكن حصر مصادر التمويل المحلى فى خمسة مصادر رئيسية نابعة أساساً من المصدرين المشار إليهما بعاليه هى (الضرائب المحلية، الرسوم المحلية، إيرادات التشغيل واستثمار المرافق المحلية، القروض المحلية، الإعانات)<sup>١٢</sup>. وقد حدد قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له مصادر تمويل المحليات في مصر، على النحو التالى<sup>١٣</sup>:

أ- الضرائب والرسوم المحلية، مثل الضرائب على الممتلكات، والضرائب على السلع والخدمات، ورسوم تراخيص البناء.

ب- الهبات والتبرعات، وهى إما محلية أو أجنبية وفق اتفاقيات دولية.

ج- الإيرادات المتنوعة الأخرى، مثل الإيرادات الاستغلالية كإيجار أراضي وإيرادات المناجم، وإيرادات الخدمات التى تقدمها المديريات الخدمية كالخدمات الزراعية والخدمات التعليمية، والإيرادات الأخرى مثل إيرادات المشروعات الإنتاجية.

د- التحويلات الحكومية، حيث تضطر الحكومة المركزية إلى تقديم تحويلات مالية إلى الوحدات المحلية (الإعانة السيادية) مساوية لمقدار العجز الناتج عن عدم تغطية الإيرادات المحلية للنفقات المحلية، وذلك لتحقيق عدة أهداف:

- تحقيق الرقابة على الوحدات المحلية وضمان خضوع سياستها للأولويات والتنسيق ما بين سياستها المحلية والسياسات الاقتصادية القومية.

- تأكد الحكومة المركزية من وجود حد أدنى من الخدمات العامة الأساسية لجميع المواطنين وضمان جودة هذه الخدمات وتحسين مستوياتها<sup>١٤</sup>.

(<sup>١٢</sup>) على أنور العسكرى، "الفساد فى الإدارة المحلية"، مكتبة بستان المعرفة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٩.

(<sup>١٣</sup>) وفقاً ل: قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، وموازنة الإدارة المحلية.

(<sup>١٤</sup>) محمد محمد بدران، "الإدارة المحلية"، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥.

هـ- الصناديق الخاصة، حيث الصناديق أو الحسابات الخاصة هي التى تخصص مواردها لخدمة أغراض معينة، وأهم تلك الحسابات في الإدارة المحلية: حساب الخدمات والتنمية المحلية، وحساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي، وحساب صندوق النظافة، وحساب استصلاح الأراضي، وصندوق الطرق، وصندوق تحسين الخدمات الصحية....

وتعتبر موارد تلك الصناديق والحسابات من الموارد الذاتية للمحافظة أو المديريات، وتعامل أموال هذه الحسابات معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذه الحسابات إلى الخزنة العامة، حيث يتم ترحيله في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية.

## ٢/٢ - موازنة الإدارة المحلية والصناديق والحسابات الخاصة

"يقتضى وجود نظام فعال دائم للإدارة المحلية ضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد مالية ذاتية منفصلة عن الموارد السيادية، لدعم استقلالها الإدارى، فبقدر الاستقلال المالى للوحدة المحلية يكون استقلالها الإدارى، حيث تستطيع من خلال استقلال ذمتها المالية التمتع بحرية أكبر فى الإنفاق من مواردها لتلبية احتياجات المجتمع المحلى، ولكن لايعنى الإستقلال المالى والإدارى للإدارة المحلية انقطاع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك ضرورة ارتباط الوحدات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الوحدات فى إدارة الشؤون المحلية المخولة بمقتضى الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذى يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى تبعاً لتفاوت الموارد المالية التى تفى بكل منها، ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإدارى للدولة"<sup>١٥</sup>

(١٥) محمد محمد بدران، مرجع سبق ذكره، ص ١٧ وما بعدها.

"ويتسم نظام الإدارة المحلية في مصر بمركزيته الشديدة، فعلى الرغم من تنوع مصادر التمويل المحلي، إلا أن دور المحليات في تكوين الموارد المالية الذاتية مازال محدوداً، كذلك رغم تعدد مبادرات دعم اللامركزية في الإدارة المحلية، إلا أنها مازالت تركز على جانب النفقات وليس الإيرادات، ونتيجة لهذه المركزية فإن الإيرادات المحلية متضمنة الصناديق الخاصة لا تغطي أكثر من ١٠% من النفقات المحلية"<sup>١٦</sup>. وبالنظر إلى الواقع المصري نجد أن المسؤولية المالية هي عنصر رئيسي للمركزية. كذلك إذا كانت الحكومات المحلية تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات سواء يتم فرضه أو تحصيله محلياً أو محول من الحكومة المركزية أو من الصناديق والحسابات الخاصة - وكذلك أيضاً سلطة صنع قرارات الإنفاق.

وتعتبر اللامركزية بصفة عامة - والمالية بصفة خاصة - آلية هامة أثناء التحول نحو الاقتصاد الحر، ممع زيادة دعم اللامركزية، وتمكين المسؤولين، وإعطاء مزيد من المرونة لهم، وزيادة آليات المساءلة والمحاسبة على النتائج فلن يكون هناك حاجة إلى الصناديق والحسابات الخاصة.

ويمكن أن تأخذ اللامركزية المالية أشكالاً كثيرة مثل: التمويل الذاتي (الصناديق والحسابات الخاصة) أو استرداد التكلفة أو الإنتاج المشترك لتوسيع الإيرادات المحلية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة، والتحويلات بين الحكومات التي تتقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة، والحق في الاقتراض<sup>١٧</sup>.

(<sup>١٦</sup>) إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها)، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣ وما بعدها.

(<sup>١٧</sup>) عبد الوهاب سمير، التحول إلى اللامركزية في مصرفي الواقع وآفاق المستقبل، مركز استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٨، ص ٣١ وما بعدها.

## ١/٢/٢ - موازنة الإدارة المحلية

هى إحدى الموزانات الثلاث للموازنة العامة (موازنة الجهاز الإدارى وموازنة الهيئات الخدمية وموازنة الإدارة المحلية)، ويمثل نصيب موازنة الإدارة المحلية نسبة لا تتجاوز ١٤% فقط من إجمالى الموازنة العامة، وهو ما يشير نوعاً ما إلى قصور دور المحليات، المتمثل في دواوين عموم المحافظات ومديريات الخدمات، في تقديم الخدمات للمواطنين، وأن الجزء الأكبر من الخدمات يقدم مركزياً من خلال الوزارات والهيئات الخدمية في المحافظات، وذلك على الرغم من أن الإدارة المحلية هى الأكثر إدراكاً وفهماً لاحتياجات المجتمع المحلى لاحتكاكها اليومي بمشاكل المواطنين.

ويوضح الجدول التالى ختامى موازنة الإدارة المحلية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) موزعه على أبواب الإيرادات والاستخدامات:

### جدول رقم (١٣/٣): ختامى موازنة الإدارة المحلية خلال الفترة

(٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)

بالآلاف جنيه

| بيان                  | ٢٠١١/١٠           | ٢٠١٢/١١           | ٢٠١٣/١٢           | ٢٠١٤/١٣            |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| <b>أولاً: الموارد</b> |                   |                   |                   |                    |
| باب ١. الضرائب        | ٧٥٨,٠٩٦           | ٩٢٩,١٥٠           | ٩٩٦,٩٥٩           | ٩٢١,٩٩٠            |
| باب ٢. المنح          | ١٠٨,٤٨٥           | ١١٨,٤٩٠           | ٥٢,١٤٠            | ١٦٣,١٧٨            |
| باب ٣. الإيرادات      | ٦,٨٣٥,٩٧٨         | ٦,٥١٦,٣٦٧         | ٦,٨٧٣,٥٧٦         | ٩,٢٥٦,١١٦          |
| <b>جملة الإيرادات</b> | <b>٧,٧٠٢,٥٥٨</b>  | <b>٧,٥٦٤,٠٠٨</b>  | <b>٧,٩٢٢,٦٧٥</b>  | <b>١٠,٣٤١,٢٨٤</b>  |
| باب ٤. متحصلات من     | .                 | .                 | .                 | .                  |
| باب ٥ - الاقتراض      | .                 | .                 | .                 | .                  |
| تمويل من الخزنة       | ٥٠,٤٦٣,٤٨٦        | ٦٣,٥٢٠,٧٢٦        | ٧٣,٤٩٦,٢٤٠        | ٩٥,٢٩٠,٦٥٣         |
| <b>الإجمالى</b>       | <b>٥٨,١٦٦,٠٤٥</b> | <b>٧١,٠٨٤,٧٣٤</b> | <b>٨١,٤١٨,٩١٥</b> | <b>١٠٥,٦٣١,٩٣٧</b> |

### ثانياً: الاستخدامات

|                      |                   |                   |                   |                    |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| باب ١ . الأجور       | ٤٤,٠٤٩,٠٣٣        | ٥٧,٣٤١,٤٨٤        | ٦٥,٦٠٢,٨٣٤        | ٨٥,٢٥٩,٥٤٨         |
| باب ٢ . شراء السلع   | ٩,٠٢٦,٢٣٣         | ٨,٣١٤,٥٩٥         | ٨,٨١١,٣٣٥         | ٩,٠٣٣,٧٧٨          |
| باب ٣ . الفوائد      | ١٣١,٥٠٩           | ١٥١,٥٢١           | ١٣٦,٠٥٥           | ٢١٥,٥٣١            |
| باب ٤ . الدعم والمنح | ٧٥٨,٥٨٨           | ٨٩٦,٧٢٥           | ١,١٠٨,٠٨٣         | ١,٢٢٨,٧١٠          |
| باب ٥ . المصروفات    | ١١١,٢٤٥           | ١٤٥,٢٥٠           | ١٩٥,٦٣٩           | ١,٤٣٤,٣٣٤          |
| باب ٦ . شراء الأصول  | ٣,٩٢٧,٠٢٩         | ٤,٠٥٨,١٧٦         | ٥,٤٤١,٨٧٧         | ٨,٢٤٦,٣٥٦          |
| <b>جملة</b>          | <b>٥٨,٠٠٣,٦٣٧</b> | <b>٧٠,٩٠٧,٧٥٢</b> | <b>٨١,٢٩٥,٨٢٢</b> | <b>١٠٥,٤١٨,٢٦٠</b> |
| باب ٧ - حيازة        | .                 | .                 | .                 | .                  |
| باب ٨ - سداد         | ١٦٢,٤٠٧           | ١٧٦,٩٨٢           | ١٢٣,٠٩٣           | ٢١٣,٦٧٧            |
| <b>الإجمالي</b>      | <b>٥٨,١٦٦,٠٤٥</b> | <b>٧١,٠٨٤,٧٣٤</b> | <b>٨١,٤١٨,٩١٥</b> | <b>١٠٥,٦٣١,٩٣٧</b> |

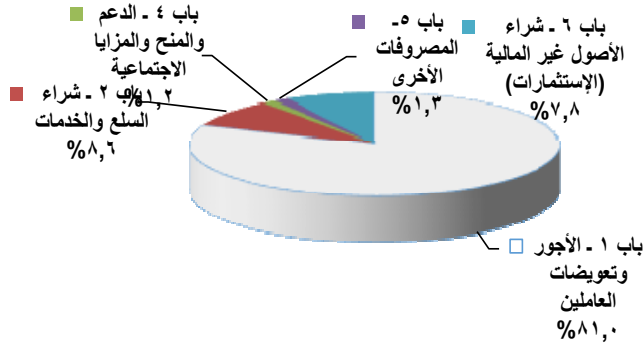
المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

وطبقاً لهذا الجدول زادت استخدامات الإدارة المحلية من ٥٨.٢ مليار جنيه عام ٢٠١١/١٠ إلى ٧١.١ مليار جنيه بعام ٢٠١٢/١١ إلى ٨١.٤ مليار جنيه بعام ٢٠١٣/١٢ إلى ١٠٥.٦ مليار جنيه بعام ٢٠١٤/١٣، بزيادة قدرها ٢٢.٥%، ١٤.٥%، ٢٩.٧% على التوالي، وذلك لأن الموازنة العامة شهدت في مجملها قفزة في النفقات العامة خلال العامين ٢٠١٢/١١، ٢٠١٤/١٣، وترجع الزيادة الأساسية في النفقات العامة المحلية إلى زيادة الأجور نتيجة المطالبات بالتثبيت وزيادة الأجور بصفة عامة بعد ثورة ٢٥ يناير.

وبتحليل هيكل إنفاق الإدارة المحلية في عام ٢٠١٤/١٣، يتبين أن الجزء الأكبر من استخدامات الإدارة المحلية والبالغة حوالي ٨١% يوجه للإنفاق على الأجور وتعويضات العاملين يليه شراء السلع والخدمات بنسبة ٨.٦%، في حين لا يتجاوز نصيب النفقات الاستثمارية ٧.٨%، كما يوضح الشكل رقم (٩/٣).

### شكل رقم (٩/٣): التوزيع النسبي لختامى استخدامات الإدارة المحلية مقسمة

على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)

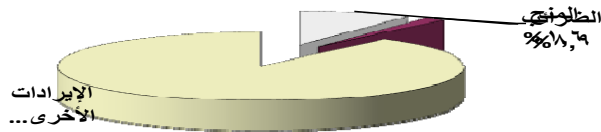


المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الإدارة المحلية، ٢٠١٤/١٣.

وقد بلغت إيرادات الإدارة المحلية ١٠.٣ مليار جنيه، ولا تساهم الضرائب المحلية سوى بما قدره ٨.٩% من إيرادات الإدارة المحلية، بينما يساهم الباب الثالث، المكون من إيجارات وعوائد ممتلكات ورسوم الخدمات والصناديق الخاصة والإيرادات الأخرى، بمعظم الإيرادات (٨٩.٥%) وذلك في عام ٢٠١٤/١٣، كما يوضح الشكل رقم (١٠/٣).

### شكل رقم (١٠/٣): التوزيع النسبي لختامى إيرادات الإدارة المحلية مقسمة على

أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣

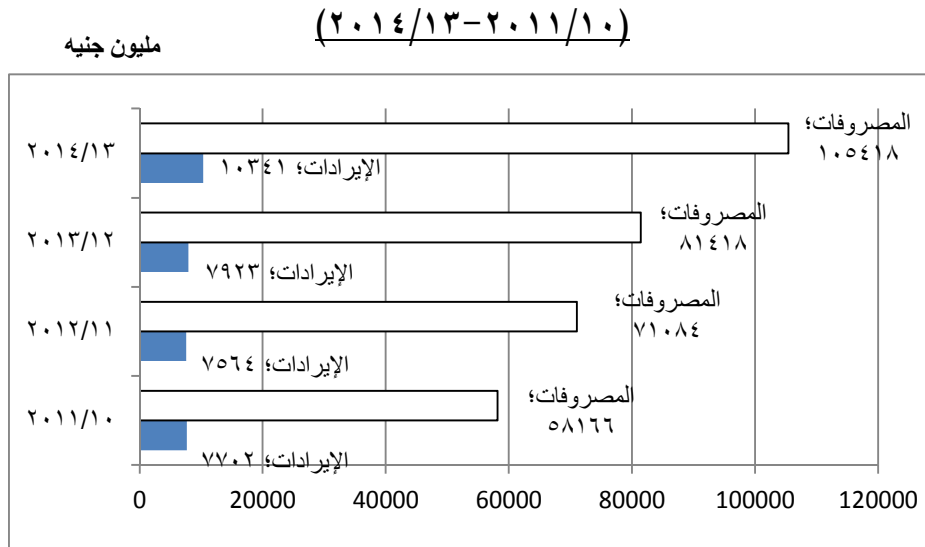


المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الإدارة المحلية، للعام المالي ٢٠١٤/١٣.



وبمقارنة الإيرادات بمصروفات الإدارة المحلية نجد أنها لم تغط سوى ٩.٨% في السنة المالية ٢٠١٤/١٣ بعد تراجعها، فمن الملاحظ تراجع نسبة تغطية هذه الإيرادات للمصروفات من ١٣.٢% بالعام المالي ٢٠١١/١٠ إلى ١٠.٦% بالعام المالي ٢٠١٢/١١ إلى ٩.٧% بالعام المالي ٢٠١٣/١٢ على الرغم من زيادة الإيرادات من سنة إلى أخرى، ويرجع ذلك إلى كثرة المطالب التي تسعى حكومات ما بعد ثورة ٢٥ يناير إلى تغطيتها فالزيادة المطردة في المصروفات معدلها أكثر من معدل الزيادة في الإيرادات كما يوضح الشكل رقم (١١/٣).

**شكل رقم (١١/٣): تغطية الإيرادات لمصروفات موازنة الإدارة المحلية خلال الفترة**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١٤/١٣ - ٢٠١١/١٠).

وبشكل عام يمكن القول بأن المستويات المحلية تتسم بضعف قدرتها على تحصيل الإيرادات العامة، لذلك تغطي التحويلات المركزية (الإعانة السيادية) الفجوة بين الإنفاق المحلى والإيرادات المحلية، والتي تزيد عن ٨٥% من إنفاق المستويات المحلية.

**الجدول رقم (١٤/٣): ختامى موازنة الإدارة المحلية مقسمة إلى مصادر تمويلها**

**خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)**

بالآلف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزانة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتى | الاجمالى    |
|---------------|---------------|---------------------------|----------------|-------------|
| ٢٠١١/١٠       | ٥١,٩٤٥,٩٦٠    | ٥,٥٥٩,٦٣٠                 | ٦٦٠,٤٥٥        | ٥٨,١٦٦,٠٤٥  |
| ٢٠١٢/١١       | ٦٥,٥٩٦,٥٤٨    | ٤,٩١٥,٤٦٨                 | ٥٧٢,٧١٨        | ٧١,٠٨٤,٧٣٤  |
| ٢٠١٣/١٢       | ٧٥,٦٧٢,٦١٨    | ٤,٨٥٣,٢٢٦                 | ٨٩٣,٠٧١        | ٨١,٤١٨,٩١٥  |
| ٢٠١٤/١٣       | ٩٧,٢٢٨,٢٥٤    | ٧,٣١٦,٩٤٨                 | ١,٠٨٦,٧٣٤      | ١٠٥,٦٣١,٩٣٠ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

ومن الجدول نجد أن موازنة الإدارة المحلية قد زادت بنسبة ٢٢% كمتوسط فى الأربع سنوات محل الدراسة، فقد زادت استخدامات موازنة الإدارة المحلية من ٥٨.٢ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١١/١٠ إلى ٧١.١ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٢/١١ إلى ٨١.٤ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٣/١٢ إلى ١٠٥.٤ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٤/١٣، وترجع الزيادة الأساسية فى النفقات العامة لموازنة الإدارة المحلية إلى زيادة الأجور نتيجة اتجاه الدولة فى احتواء الوقفات الاحتجاجية بتنشيت العمالة المؤقتة.

**٢/٢/٢ - الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الأرصدة بالإدارة المحلية**

وفقاً للتقرير السنوى للبنك المركزى فى ٢٠١٤/٦/٣٠، فقد بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة فى موازنة الإدارة المحلية ١٤٨٩ حساب برصيد ٧,٥٧ مليار جنيه، أكبر عدد من الحسابات فى محافظة البحيرة (١٠٧ حساب

خاص) يليها محافظة القاهرة (١٠٢ حساب خاص)، وأكبر قيمة للأرصدة في محافظة الجيزة بمبلغ ١,٤٥ مليار جنيه يليها محافظة القاهرة بمبلغ ٧٠٦ مليون جنيه، وفيما يلي عدد وأرصدة هذه الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظات الجمهورية:

جدول رقم (١٥/٣)

عدد وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الإدارة المحلية في

٢٠١٤/٦/٣٠

| موازنة الإدارة المحلية | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه |
|------------------------|--------------|----------------|
| محافظة القاهرة         | ١٠٢          | ٧٠٦,٤٤٨,١٠٨    |
| محافظة الاسكندرية      | ٣٤           | ٢٣٠,٩٤٦,٢٤٣    |
| محافظة بورسعيد         | ٤٧           | ١٥٦,٤١١,٢٣٧    |
| محافظة الاسماعيلية     | ٥٢           | ١٥٠,٩٣٦,٨٢٥    |
| محافظة السويس          | ١٦           | ٢٣٧,٦٧١,٣٩٥    |
| محافظة البحيرة         | ١٠٧          | ١٧٥,٥٤٦,١٤٩    |
| محافظة دمياط           | ٥٦           | ٨٨,٠٧٥,٨٤٤     |
| محافظة كفر الشيخ       | ٨٣           | ٢٣٥,٩٧٢,٢٩١    |
| محافظة الغربية         | ٦٠           | ١٩١,٤٩٧,٦٩٩    |
| محافظة المنوفية        | ٦٩           | ٢٣١,٤٧١,٥٠١    |
| محافظة الدقهلية        | ٦٣           | ٢٧١,٠٦٨,٦٥٨    |

|                      |             |                      |
|----------------------|-------------|----------------------|
| محافظه الشرقية       | ٩٤          | ١٣٦,٨٨٥,٣٠٤          |
| محافظه القليوبية     | ٦٩          | ٢٧٤,٣٧٦,٥٤٩          |
| محافظه الجيزة        | ٩٠          | ١,٤٥٤,٢٣٠,٠٢٥        |
| محافظه الفيوم        | ٢٦          | ١٣٠,٤٢٩,٦٨٠          |
| محافظه بنى سويف      | ٤١          | ٣٥٢,٢٨٨,٤٩٠          |
| محافظه المنيا        | ٦٢          | ١٠٠,١٣٢,٥٢٣          |
| محافظه أسيوط         | ٦٨          | ٢١٦,٧٣٥,٩٢٣          |
| محافظه سوهاج         | ٦٢          | ١٥٣٨٩٥٠٤٠            |
| محافظه قنا           | ٦٠          | ١١٩,٧٨١,٢٥٢          |
| محافظه أسوان         | ٢٦          | ٣١,٢٢٦,٠١٦           |
| محافظه مرسى مطروح    | ٢٠          | ٥٨١٢٥١٠٢٠            |
| محافظه الوادى الجديد | ٥٠          | ٤٥,١٨٩,١٧١           |
| محافظه البحر الاحمر  | ٤٣          | ٦٤٤,٠٤٢,٢٦٢          |
| محافظه شمال سيناء    | ٣٨          | ٢٤,٣٣٦,٢٥٠           |
| محافظه جنوب سيناء    | ٢٠          | ٥٩٨,٦٣٧,٥٣٧          |
| محافظه الاقصر        | ٣١          | ٣٠,٢٥٤,٦٩٣           |
| <b>الاجمالى***</b>   | <b>١٤٨٩</b> | <b>٧,٥٦٩,٧٣٧,٦٨٥</b> |

(المصدر: البنك المركزى المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة)

\*\*\* (بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الإدارة المحلية ١٥٢٠ ورصيدا ٨٦٦٧ مليون جنيه بالعملة المحلية والمقابل المحلى للعملة المحلية في ٢٠١٦/٨/٣١ بدارسة مبدئية لوزارة المالية لتقديمها لمجلس النواب).

## ٣/٢- الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الموارد والاستخدامات

### للإدارة المحلية

#### أ- على مستوى الموارد

فى ضوء ضعف إيرادات الإدارة المحلية خاصة من الضرائب المحلية تلعب الصناديق والحسابات الخاصة دوراً هاماً في تمويل الإدارة المحلية، فكما يوضح الجدول التالى، ينطوى الباب الثالث (الإيرادات الأخرى) على الصناديق والحسابات الخاصة ثلاث مرات- وفقاً للتقسيم الاقتصادى، الأولى بنوع (موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة) تتدرج كأحد بنود إيرادات الخدمات، والثانية بنوع (إيرادات سنوات سابقة<sup>١٨</sup>) كأحد الإيرادات المتنوعة الجارية، أما الثالثة بنوع (موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات) كأحد الإيرادات المتنوعة الرأسمالية كما فى الجدول رقم (١٦/٣):

#### جدول رقم (١٦/٣): جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة

##### الإدارة المحلية (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣)

بالآلاف جنيهه

| اسم البند                                     | متحصلات السنة المالية |           |           |           |
|-----------------------------------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
|                                               | ٢٠١١/١٠               | ٢٠١٢/١١   | ٢٠١٣/١٢   | ٢٠١٤/١٣   |
| موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      | ٤,٣٦٤,١٩٠             | ٣,٧٧٦,٦٠٧ | ٣,٩٥٧,٧٣٥ | ٥,٥٨٦,٢٣٠ |
| إيرادات سنوات سابقة                           | ٠                     | ٠         | ٠         | ٧٥٧,٢١٧   |
| موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات | ١,١٩٥,٤٤١             | ١,١٣٨,٨٦١ | ٨٩٥,٤٩١   | ٩٧٣,٥٠٠   |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

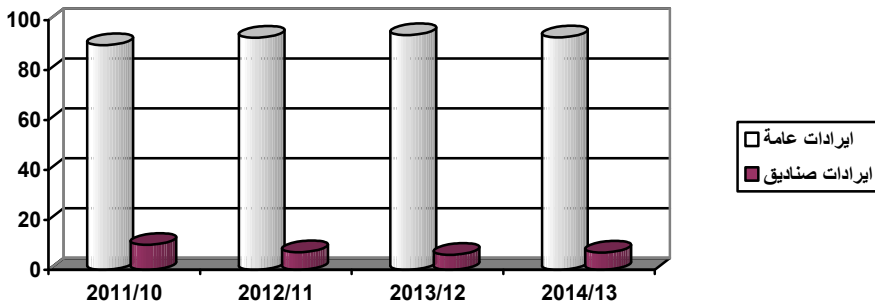
(١٨) ينطوى نوع (إيرادات سنوات سابقة)، على الجزء المستخدم من الرصيد المرحل المدرج ضمن أرصدة الحسابات المفتوحة بالبنك المركزى المصرى تحت اسم حساب الخزانة الموحد، وقد تلجأ إليه الجهة الإدارية فى حالة عدم كفاية المتحصلات الجارية بها أثناء السنة المالية.

وتمثل الصناديق والحسابات الخاصة المحلية سواء أكانت من الموارد الجارية أو الرأسمالية، من أهم المصادر التمويلية للاستخدامات سواء الجارية أو الرأسمالية للإدارة المحلية، وإن تناقصت من ٥,٥٥٩ مليون جنيه بالعام المالي ٢٠١١/١٠، إلى ٤,٩١٥ مليون جنيه بالعام المالي ٢٠١٢/١١، وإلى ٤,٨٥٣ مليون جنيه بالعام المالي ٢٠١٣/١٢، وعادت الزيادة إلى ٧,٣١٦ مليون جنيه بالعام المالي ٢٠١٤/١٣، أى ما يوازي ١٠% و ٧% و ٦% و ٦.٩% من إيرادات الإدارة المحلية على التوالي، كما يوضح الشكل رقم (١٢/٣).

#### شكل رقم (١٢/٣): نسبة مساهمة الصناديق الخاصة في الإيرادات العامة

##### المحلية في الفترة

(٢٠١٤/١٣ - ٢٠١١/١٠)



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١٤/١٣ - ٢٠١١/١٠).

#### ب - على مستوى الاستخدامات

تتركز معظم استخدامات الموازنة الجارية للصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل شراء السلع والخدمات بنسبة متوسطة لسنوات الدراسة ٣٩.٨%، يليها سداد الأجور وتعويضات العاملين (العمالة المؤقتة والمكافآت ....) بنسبة

٢٧.٥%. وكما يوضح الجدول رقم (١٧/٣)، فقد زاد استخدام الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل الأجور من ٢٢.٢% في عام ٢٠١١/١٠ إلى ٣٠.٨% في عام ٢٠١٤/١٣ نتيجة لتثبيت العمالة المؤقتة عاماً بعد عام، بينما باقى أوجه الإنفاق فهى متأرجحة بين الصعود والهبوط نتيجة لتخبط دور المحليات وحل المجالس الشعبية فى تلك الفترة.

**جدول رقم (١٧/٣): تطور الاستخدامات الجارية للصناديق والحسابات الخاصة على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)**

| بيان                                           | ٢٠١١/١٠ | ٢٠١٢/١١ | ٢٠١٣/١٢ | ٢٠١٤/١٣ |
|------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| باب ١. الأجور وتعويضات العاملين                | ٢٢.٢%   | ٢٦.٩%   | ٣٠.٣%   | ٣٠.٨%   |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                     | ٤٨.٥%   | ٣٨.٨%   | ٤١.٣%   | ٣٠.٦%   |
| باب ٣. الفوائد                                 | ٢.٣%    | ٣.٠%    | ٢.٨%    | ٢.٩%    |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية        | ٢.١%    | ٤.٧%    | ٣.٢%    | ١.٢%    |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                        | ١.٠%    | ٠.٣%    | ١.٧%    | ١٨.٣%   |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)   | ٢١.٥%   | ٢٣.١%   | ١٨.٤%   | ١٣.٤%   |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية | ٠       | ٠       | ٠       | ٠       |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية          | ٢.٤%    | ٣.٢%    | ٢.٣%    | ٢.٨%    |
| جملة الاستخدامات (نسبة مئوية)                  | ١٠٠%    | ١٠٠%    | ١٠٠%    | ١٠٠%    |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

وعلى مستوى أبواب موازنة الإدارة المحلية ككل فإن الصناديق والحسابات الخاصة تساهم فقط بنسبة ٢.٦٥% من تمويل الأجور وتعويضات العاملين التي تلتهم مخصصاتها معظم موازنة الإدارة المحلية، كما تساهم في تمويل ٢٤.٨% من شراء السلع والخدمات، بينما مساهمتها في باقى الأبواب تكاد لا تذكر بالمقارنة باعتمادات موازنة الإدارة المحلية التي سبق وأن ذكرنا أنها تعتمد في تمويل موازنتها بالمقام الأول على تمويل الخزنة العامة.

ولكن على الرغم من ضعف مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل موازنة الإدارة المحلية، إلا أنها ذات أهمية كبيرة في تغطية الصرف على السلع والخدمات فهي تساهم بنسبة ٢٤.٨% من اجمالى الاعتمادات المخصصة للباب الثانى "شراء السلع والخدمات" بموازنة الإدارة المحلية، والتغطية شبه الكاملة في سداد القروض بنسبة ٩٥.١% من اجمالى الاعتمادات المخصصة للباب الثامن "سداد القروض المحلية والأجنبية" وكذلك خدمة الدين المترتبة عليه من الفوائد بالباب الثالث بنسبة ٩٨.٧% من اجمالى الاعتمادات المخصصة للباب الثالث "الفوائد"، وكلاهما مرتبط بنشاط صندوق الإسكان الاقتصادى، والتطور في مقدار الفوائد هو مؤشر على التوسع في أنشطة صندوق الاسكان الاقتصادى باعتبار أن أهم مصروفاته يتمثل في الفوائد التي يتحملها مقابل الاقتراض من بنك الاستثمار القومى لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظات، ويرتبط بذلك أيضاً أقساط القروض المسددة من المنتفعين بالوحدات السكنية التي يتم تنفيذها بتمويل من البنك<sup>١٩</sup>.

كذلك تتحمل الصناديق بنسبة لا بأس بها في التمويل الاستثمارى للوحدة المحلية بالمحافظات على مستوى الجمهورية وقدرها ١١.٨% من اجمالى

(<sup>١٩</sup>) إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها)، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.



المخصص للاستثمارات فقد بلغت الاستثمارات المحلية خلال العام المالى ٢٠١٤/١٣ ما قيمته ٩٧٣.٥ مليون جنيه، وقد تم تمويل هذه الاستثمارات من الصناديق والحسابات الخاصة بنسبة ١٠.٢%، والموارد الذاتية الأخرى (نقص الرصيد المدين - تبرعات - منح ..) بنسبة ١٢%، والباقى البالغ ٧٧.٨% يتم تمويله من الخزنة العامة<sup>٢٠</sup>.

ويعد صندوق الخدمات والتنمية وصندوق الإسكان الاقتصادى وصندوق النظافة أهم ثلاثة صناديق لدواوين عموم المحافظات، حيث تبلغ مساهمتهم مجتمعة ٨٥% من قيمة استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة لدواوين العموم<sup>٢١</sup>، كما يندرج تحت صندوق الخدمات والتنمية المحلية عدد كبير من المشروعات وكل مشروع منها له مجلس إدارة ولائحة مالية تحدد أوجه الصرف من الحساب، أهمها حساب مشروع المحاجر وحساب مشروع الخدمات المرورية وحساب تعليم القيادة.

### ٣/٢ - الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى الوظيفى والجغرافى

وفقاً لهيكل الإدارة المحلية، فإن الجزء الأكبر من الإيرادات الجارية للصناديق الخاصة المحلية تقوم بتحصيله دواوين عموم المحافظات بنسبة ٧٣.٨%، تليها مديريات الصحة بنسبة ٢٢.٢%، ثم مديريات التعليم بنسبة ٢.٧%<sup>٢٢</sup>.

وتتمثل الحسابات الخاصة بالمحليات فى التصنيفات الثلاثة التالية:

- حسابات خاصة أنشئت بقوانين أو قرارات جمهورية أو وزارية وتفرعت عن بعضها حسابات خاصة أخرى، أنشئت بقرارات محافظين، ومنها على سبيل

(٢٠) المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية للسنة المالية ٢٠١٤/١٣.

(٢١) إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها)، مرجع

سبق ذكره، ص ٦٥.

(٢٢) نفس المرجع السابق، ص ٦٣.

المثال: حساب الخدمات والتنمية المحلية والذي تم إنشاؤه بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته. وقد تفرع عن هذا الحساب حسابات أخرى أنشئت بدعم من هذا الحساب بموجب قرارات محافظين مثل: حساب تعبئة الغاز السائل، حساب أنابيب البوتجاز، حساب مواقف السيارات.

• حسابات خاصة أنشئت لإدارة مشروعات ذات طابع خاص (أطلق عليها مشروعات إنتاجية) تم تمويلها كلياً أو جزئياً من اعتمادات الموازنة الاستثمارية، وقد أنشئت معظمها بقرارات محافظين، ومنها على سبيل المثال:

- مشروعات الرصف.

- مشروع الطوب الأسمنتى أو الطفلى.

- مشروعات إنتاج الألبان واللحوم.

- مشروعات الثروة الداجنة.

• حسابات خاصة بمشروعات بناء وتنمية القرية المصرية، التى تمول من اعتمادات موازنة جهاز بناء وتنمية القرية المصرية بموازنة الجهاز الإدارى، أو فى نطاق الإتفاقيات مع دول أو جهات أجنبية، وفقاً لما تقضى به اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ومنها على سبيل المثال:

- حسابات ورش الصيانة والإصلاح بالمدن والقرى.

- حسابات المشاركات الأهلية والشعبية فى برنامج التنمية

الريفية (شروق) ٢٣.

ومن منطلق التصنيف الوظيفى والجغرافى السابق ذكره فسوف يتم التعرض لموازنة محافظة الجيزة بالعرض والتحليل باعتبارها أحد أهم محافظات الجمهورية المتاخمة للعاصمة والتى بها أكبر رصيد حساب للصناديق والحسابات الخاصة بها بمبلغ ١.٤٥ مليار جنيه لعدد ٩٠ حساب وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى فى ٢٠١٤/٦/٣٠.

(٢٣) على أنور العسكرى، مرجع سبق ذكره، ص ١٦٨: ١٦٩.

## ١/٣/٢ - وضع الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة الجيزة

تعتبر الجيزة محافظة محورية من ضمن محافظات مصر، حيث إنها تربط الصعيد بالوجه البحرى، ولذلك تتعدد بها الأنشطة والخدمات، ومن ثم ترتفع أرصدة الصناديق والحسابات بها، وعددها ٩٠ صندوقاً وحساباً خاصاً، ورصيد إجمالى قدره ١.٤٥٤ مليار جنيه فى ٢٠١٤/٦/٣٠ فهى بذلك من أكبر محافظات الجمهورية التى بها أرصدة، وبما يعادل ١٩.٢% من إجمالى أرصدة صناديق وحسابات المحافظات ككل.

والجدول رقم (١٨/٣) يوضح ختامى استخدامات موازنة محافظة الجيزة بمصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣):

### الجدول رقم (١٨/٣): ختامى استخدامات موازنة محافظة الجيزة بمصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)

بالآلف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزانة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتى | الاجمالى  |
|---------------|---------------|---------------------------|----------------|-----------|
| ٢٠١١/١٠       | ١,٢١٠,٠٣٨     | ٩١,٩٨٦                    | ٣٢,٨٣٦         | ١,٣٣٤,٨٦٠ |
| ٢٠١٢/١١       | ٢,٨٥٦,٥٩١     | ١٣٤,٤١٠                   | ٤٩,٠١٠         | ٣,٠٤٠,٠١١ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٣,١٨٩,٢٩٣     | ١١٧,٧٥٥                   | ٤٤,٦٩٠         | ٣,٣٥١,٧٣٨ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٤,٣٩٧,٩٦٩     | ٢٤٥,٩١٨                   | ٢٠,٠٢٨         | ٤,٦٦٣,٩١٥ |

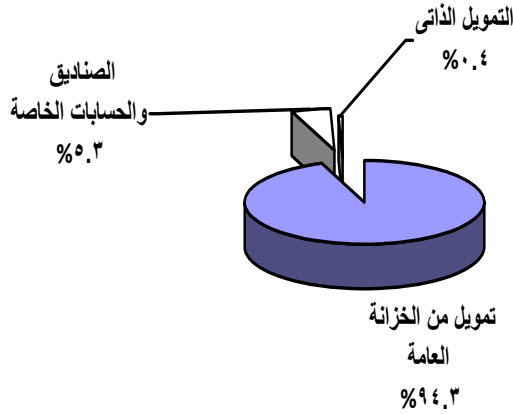
المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، ختامى محافظة الجيزة، (٢٠١١/١٠ -

٢٠١٤/١٣).

من هذا الجدول يتضح أن الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة محافظة الجيزة ساهمت بنسبة ضعيفة تعادل ٥.٣% من اجمالى الموازنة فى العام المالى ٢٠١٤/١٣ كما يتضح من الشكل رقم (١٣/٣):

شكل رقم (١٣/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة محافظة

الجيزة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، محافظة الجيزة، ٢٠١٤/١٣.

وموازنة المحافظة موزعة إلى الأجور بما يعادل ٢٢.٨% للباب الأول "الأجور وتعويضات العاملين"، وبما يعادل ٣٠.٥% للباب الثانى "شراء السلع والخدمات"، ونسبة ١.٠٨% للباب الثالث "الفوائد"، ونسبة ٠.٧% للباب الرابع "الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية"، وأخيراً بنسبة ٠.٤٦% للباب الخامس "المصروفات الأخرى"، بينما مبلغ ٥٥,٠ مليون جنيه خاصة بالباب السادس "شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات" ونسبة ٢٢.٣% موزعة البنود والأنواع طبقاً لما ورد بالخطة الاستثمارية للمحافظة فى ذلك الوقت.

والجدول رقم (١٩/٣) يوضح المتحصلات الفعلية لمحافظة الجيزة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ موزعة على الثلاث أنواع الرئيسية بموازنة الصناديق والحسابات الخاصة:

**جدول رقم (١٩/٣) جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة الجيزة ٢٠١٤/١٣**

بالآلف جنيه

| اسم البند                                     | متحصلات السنة المالية<br>٢٠١٤/١٣ |
|-----------------------------------------------|----------------------------------|
| موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      | ١٥٥,٥٤٦                          |
| إيرادات سنوات سابقة                           | ٣٥,٣٧٢                           |
| موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات | ٥٥,٠٠٠                           |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الإدارة المحلية، محافظة الجيزة، ٢٠١٤/١٣.

حيث نجد محافظة الجيزة تعمل على تحصيل الموارد واستخدامها في نفس السنة المالية، ولا تلجأ إلى الرصيد المرحل المدرج بالبنك المركزى في اتمام عمليات التنمية لديها إلا قليلاً، حيث تبلغ المتحصلات الفعلية نسبة ١٦% إلى نسبة الرصيد المرحل في نفس السنة المالية ٢٠١٤/١٣، كذلك لا تخصص جزء من المحصل الفعلى للصناديق والحسابات الخاصة لديها للصرف على المشروعات الاستثمارية بالمحافظة مما يؤكد اعتماد المحافظة الكلى على الدولة في إقامة وتطوير مشروعاتها.

من العرض الموجز السابق يتضح أن محافظة الجيزة، شأنها شأن باقى المحافظات بالإدارة المحلية، لا تقوم بتوزيع مواردها على أنواع الاستخدامات المختلفة بما يخالف مبدأ الإفصاح والشفافية، فلا ندرى هل تم صرفها على المكافآت والحوافز أم على البدلات أم على كلاهما، كما أن احتفاظ محافظة الجيزة بهذا الرصيد الضخم من أرصدة صناديق والحسابات الخاصة لديها فى حساب الخزنة الموحد، ولا تلجأ إلى استخدامه، يؤدى إلى حرمان الخزنة العامة من هذه المبالغ الضخمة، وبالتالي إلى إضعاف الموازنة العامة، والتي كان من الممكن أن تستغل هذه الأموال فى عمليات التنمية الأخرى بالدولة، وهذا هو دليل ضعف الرقابة على هذه الصناديق.

### ٣- موازنة الهيئات الخدمية

تعتبر الهيئات الخدمية والتي تم إنشاؤها وفقاً لقرارات جمهورية، هى حجر الزاوية فى هذه الدولة، فما بين مركزية الدولة المتمثلة فى الجهاز الإدارى، وبين طموح المحليات فى اللامركزية، تقف الهيئات الخدمية لتحقيق سياسات الدولة بقدر من المركزية فى بعض الجهات الإدارية وبين تحقيق قدر من اللامركزية فى الاعتماد على نفسها، وبالتالي فيتم تغطية العجز الظاهر فى موازنتها دائماً من خلال دعم الدولة - تمويل الخزنة العامة.

تكمن أهمية موازنة الهيئات الخدمية فى أنها غير هادفة للربح كونها تنفرد بـ ٢١ موازنة للجامعات المصرية بها وحدات ذات طابع خاص لكل كلية بها برصيد حساب اقترب من الثلاث مليارات جنيه فى ٢٠١٤/٦/٣٠ وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى.

### ١/٣ - الهيكل الإدارى والمالى للهيئات الخدمية

يبلغ عدد الجهات التابعة لموازنة الهيئات (١٥٦) جهة إدارية، منها عدد (٢٨) صندوقاً يعتبر جهات إدارية مستقلة، وعدد (٧٤) جهة إدارية بها صناديق وحسابات خاصة تابعة لها وفقاً للعام المالى ٢٠١٤/١٣. وتعتمد الهيئات الخدمية فى تمويل موازنتاتها على ثلاث مصادر للتمويل وهى: تمويل من الخزنة العامة، الصناديق والحسابات الخاصة، التمويل الذاتى.

وتتفاوت الجهات الإدارية فى درجة اعتمادها على الثلاث مصادر السابقة فمنها ما يعتمد كلياً على تمويل من الخزنة العامة مثل: الصندوق المصرى للتعاون الفنى مع دول الكومنولث والدول الاسلامية والاوربية والدول المستقلة حديثاً. ومنها ما يعتمد كلياً على حساب الصندوق أو الحساب الخاص مثل: الهيئة العامة لصندوق تمويل مبانى الخارجية، وصندوق تمويل المتاحف العسكرية، وصندوق تطوير نظام الأحوال المدنية، والهيئة العامة لصندوق أبنية دور المحاكم والشهر العقارى. ومنها ما يعتمد على التمويل الذاتى للجهة ويقدر قليل من المساهمة للدولة من خلال تمويل من الخزنة العامة مثل: الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات. ومنها أخيراً ما يعتمد فى تمويل موازنته على الثلاث مصادر للتمويل مثل: الهيئة العامة للطرق والكبارى والنقل البرى.

والجدول التالى يوضح ختامى موازنة الهيئات الخدمية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) موزعه على أبواب الموارد والاستخدامات:

## جدول رقم (٢٠/٣): ختامى موازنة الهيئات الخدمية خلال الفترة (٢٠١١/١٠ -

(٢٠١٤/١٣)

بالآلاف جنيه

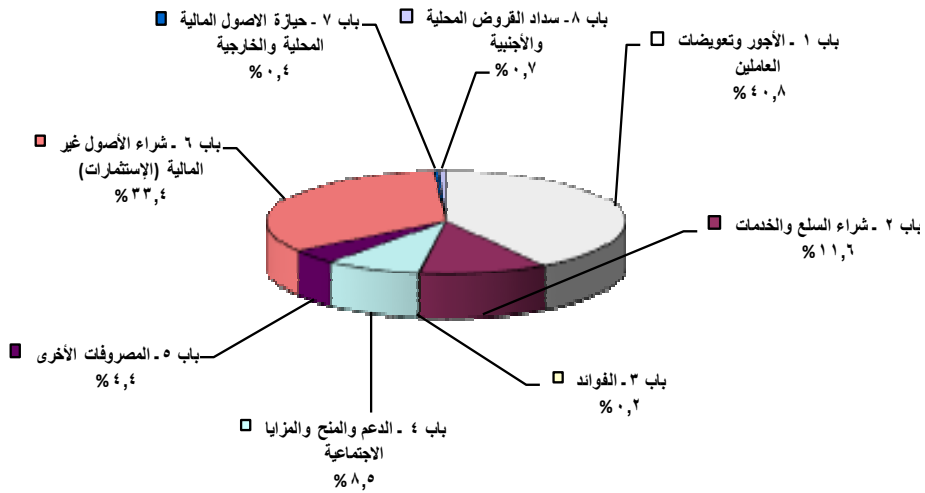
| بيان                                              | ٢٠١١/١٠    | ٢٠١٢/١١    | ٢٠١٣/١٢    | ٢٠١٤/١٣    |
|---------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>أولاً: الموارد</b>                             |            |            |            |            |
| باب ١. الضرائب                                    | ٧٠٥,٠٩٨    | ٧٨٨,٨٥٦    | ٨٢٤,٢٠٥    | ٩٠٥,٣٦٧    |
| باب ٢. المنح                                      | ٢٧٧,٥٧٧    | ٥٦١,٦٧٩    | ٣٣٩,٠٦٩    | ٣٣٦,١٦٢    |
| باب ٣. الإيرادات الأخرى                           | ١٣,٥٤١,٨٢١ | ١٣,٠٢٨,٥٨٣ | ١٤,١٦٠,٩٠١ | ١٥,٨٣٨,٥٧١ |
| <b>جملة الإيرادات</b>                             | ١٤,٥٢٤,٤٩٧ | ١٤,٣٧٩,١١٨ | ١٥,٣٢٤,١٧٥ | ١٧,٠٨٠,١٠٠ |
| باب ٤. متحصلات من الاقتراض ومبيعات الأصول المالية | ١,٠٠٠      | ٠          | ١,٦٠٠      | ٥,٦٠٠      |
| باب ٥ - الاقتراض                                  | ١,٠٤٠,٩٥٢  | ١,١٩٤,٤٣١  | ٥٥٩,٣٦٣    | ٥٧٥,١٨٧    |
| تمويل من الخزنة العامة وأخرى                      | ٢٨,٩٠٥,٠٨٥ | ٢٨,٨٢٨,٤٦١ | ٣٦,٩٠٧,٣٠٥ | ٤١,٢١٥,٩٣٦ |
| <b>الإجمالي</b>                                   | ٤٤,٤٧١,٥٣٤ | ٤٤,٤٠٢,٠١٠ | ٥٢,٧٩٢,٤٤٤ | ٥٨,٨٧٦,٨٢٣ |
| <b>ثانياً: الاستخدامات</b>                        |            |            |            |            |
| باب ١. الأجور وتعويضات العاملين                   | ١٢,٥٣٧,١٤٤ | ١٤,٨٢٦,٩٣٩ | ٢٠,٧١٤,٣٠٧ | ٢٣,٩٩٦,٢٠٦ |
| باب ٢. شراء السلع والخدمات                        | ٦,٥٢١,٤٠٣  | ٦,٤٨٣,٣٤٢  | ٦,٥٥٧,١٩٨  | ٦,٨٣٧,٣١٤  |
| باب ٣. الفوائد                                    | ٨٥,٤٦٨     | ٦٧,٩٩٠     | ٨٥,١٠١     | ٨٩,١٠٠     |
| باب ٤. الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية           | ٤,٩٦٣,١٩٧  | ٤,٢٥٩,٣٩٣  | ٤,٥٥٦,٨٥٩  | ٥,٠٠٣,٦٨١  |
| باب ٥. المصروفات الأخرى                           | ١,٤٧٦,٧٣٢  | ١,٣٢٦,٦٥٤  | ١,٧١٨,٧٩٥  | ٢,٦٠٦,٧٠٤  |
| باب ٦. شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)      | ١٨,٤٦٣,٧٨٨ | ١٦,٩٩٩,٠٩٠ | ١٨,٦٦٠,٠٢٤ | ١٩,٦٧١,٦٢٣ |
| <b>جملة المصروفات</b>                             | ٤٤,٠٤٧,٧٣٣ | ٤٣,٩٦٣,٤٠٩ | ٥٢,٢٩٢,٢٨٤ | ٥٨,٢٠٤,٦٢٨ |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية    | ٨٢,٣٥٦     | ٦٥,٦٨٢     | ٧٧,٢٤٧     | ٢٥١,٦٣٣    |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية             | ٣٤١,٤٤٥    | ٣٧٢,٩١٩    | ٤٢٢,٩١٢    | ٤٢٠,٥٦٢    |
| <b>الإجمالي</b>                                   | ٤٤,٤٧١,٥٣٤ | ٤٤,٤٠٢,٠١٠ | ٥٢,٧٩٢,٤٤٤ | ٥٨,٨٧٦,٨٢٣ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).



وبتحليل هيكل إنفاق الهيئات الخدمية فى عام ٢٠١٤/١٣، يتبين أن الجزء الأكبر من استخداماته والبالغة حوالى ٤٠.٧% يوجه للإنفاق على الأجور والمكافآت والحوافز والبدلات وغيرها، يليها ونسبة ٣٣.٤% يوجه إلى الإنفاق الاستثمارى المباشر معظمها تشييدات وآلات ومعدات، يلى ذلك ونسبة ١١.٦% للصرف على شراء السلع والخدمات بالباب الثانى معظمها موجه إلى شراء المواد الخام من الأدوية والمستلزمات وأغذية المرضى حيث من المعروف أن الهيئات الخدمية بها الجامعات وما يتبعها من المستشفيات الجامعية، مثل: مستشفيات القصر العينى ومستشفيات جامعة عين شمس وغيرها، يلى ذلك على التوالى وينسب ضعيفة وهى ٠.١٥%، ٨.٥%، ٤.٤%، ٠.٤%، ٠.٧% للأبواب على التوالى هى الباب الثالث، والرابع، والخامس، والسابع، والثامن.

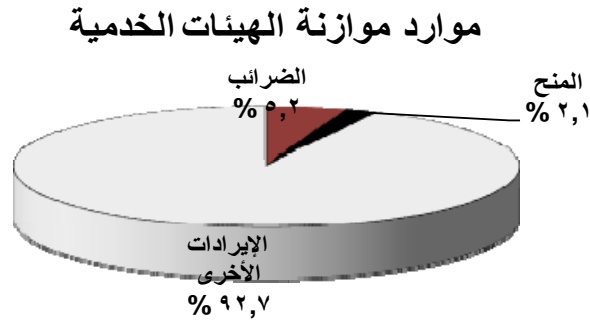
**شكل رقم (١٤/٣): التوزيع النسبى لختامى استخدامات الهيئات الخدمية مقسمة على أهم الأبواب فى عام ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، ٢٠١٤/١٣.

بينما بلغت إيرادات الهيئات الخدمية ١٧,١ مليار جنيه، يستحوذ الباب الثالث "الإيرادات الأخرى" على ٩٢.٧% والتي معظمها موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة، يلي ذلك وينسب ضئيلة الإيرادات المحصلة بالباين الأول وهي الضرائب والثاني وهي المنح بنسبة ٥.٢%، ٢.١% على التوالي، كما يوضح الشكل رقم (١٥/٣).

**شكل رقم (١٥/٣): التوزيع النسبي لختامى إيرادات الهيئات الخدمية مقسمة على أهم الأبواب في عام ٢٠١٤/١٣**

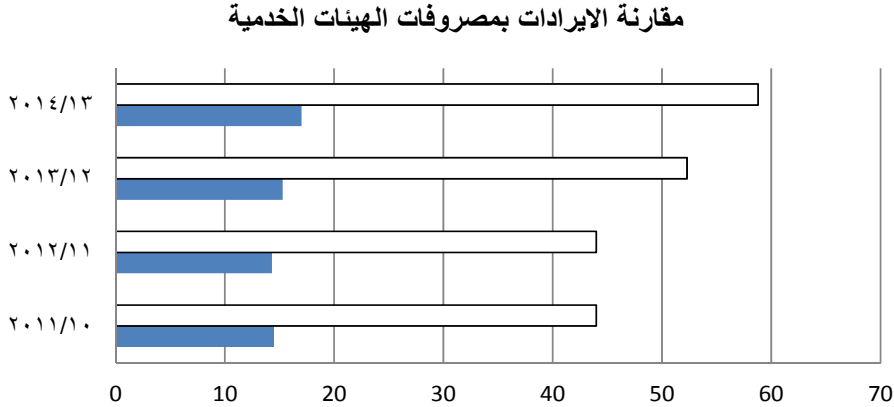


المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئات الخدمية، ٢٠١٤/١٣.

وبمقارنة الإيرادات بمصروفات الهيئات الخدمية نجد أنها لا تغطي سوى ٢٩.٣% في السنة المالية ٢٠١٤/١٣، فمن الملاحظ بعض التراجع في نسبة مقارنة الإيرادات بالمصروفات فهي ٣٣% بالسنة المالية ٢٠١١/١٠ وهي ٣٢.٧% بالسنة المالية ٢٠١٢/١١، وهي ٢٩.٣% السنة المالية ٢٠١٣/١٢ ثم ثباتها في السنة التالية نظراً لثبات الإيرادات المحققة وأيضاً المصروفات الفعلية، ويرجع ذلك لضعف الإيرادات وثباتها في تلك الآونة للأحداث السياسية وتبعيتها على الاقتصاد القومي، ولكن من الملاحظ زيادة الباب الأول بمقدار ما يقرب من مليار جنيه، ويرجع ذلك إلى سلسلة التعيينات التي انتهجتها الدولة، فقد تم تثبيت العمالة المتعاقدة على مشروعات بالباب السادس والذين قد أتموا الثلاث سنوات فأكثر، حيث يتم نقلهم بتكاليفهم، أي باعتماداتهم، من الباب السادس إلى الباب الأول في تلك السنة المالية، وكما يوضح الشكل رقم (١٦/٣).

### شكل رقم (١٦/٣): تغطية الإيرادات لاستخدامات موازنة الهيئات الخدمية خلال

الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئات الخدمية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

من الشكل السابق يتضح أن الفجوة التمويلية بين الإيرادات والمصروفات تتسع عاماً بعد عام، وتجدر الإشارة أن الدولة تقوم بتغطية هذا العجز من خلال الخزنة العامة، وهو ما يلقي على الموازنة العامة بأعباء كثيرة تتحملها الدولة.

### الجدول رقم (٢١/٣): ختامى موازنة الهيئات الخدمية مقسمة إلى مصادر تمويلها

خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)

بالألف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزنة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتي | الاجمالى   |
|---------------|--------------|---------------------------|----------------|------------|
| ٢٠١١/١٠       | ٤٤,٤٥٤,١٧٥   | ١٧,٣٥٨                    | ٠              | ٤٤,٤٧١,٥٣٣ |
| ٢٠١٢/١١       | ٣٢,٤٤٩,٥٧٥   | ٩,٨٣٥,١٥١                 | ٢,١١٧,٢٨٣      | ٤٤,٤٠٢,٠٠٩ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٣٩,٢٤٠,٥٢٥   | ١٠,١٦٣,٨٣٤                | ٣,٣٨٨,٠٨٤      | ٥٢,٧٩٢,٤٤٣ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٤٣,٩٦٢,١٨٩   | ١١,٤٣٠,١٦٧                | ٣,٤٨٤,٤٦٧      | ٥٨,٨٧٦,٨٢٣ |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي لموازنة الهيئات الخدمية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

فكما هو موضح من خلال الجدول كان هناك ثبات فى إجمالى تمويل موازنة السنة المالية ٢٠١٢/١١ بالمقارنة بالعام المالى السابق، بينما زاد إجمالى تمويل موازنة الهيئات الخدمية من ٤٤.٤ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٢/١١ إلى ٥٢.٨ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٣/١٢ بزيادة قدرها ١٩%، وقد زاد أيضاً من ٥٢.٨ مليار جنيه إلى ٥٨.٩ مليار جنيه بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ بزيادة قدرها ١١.٥%، وذلك لأن الموازنة العامة شهدت أيضاً فى مجملها قفزة فى النفقات العامة خلال عام ٢٠١٢/١١، وترجع الزيادة الأساسية فى النفقات العامة لموازنة الهيئات الخدمية إلى زيادة الأجور فهى تستحوذ على ما يقرب من ٣٩.٥% من إجمالى موازنة الهيئات؛ نتيجة اتجاه الدولة فى احتواء الوقفات الاحتجاجية بتنشيت العمالة المؤقتة التى مضى على تعاقداتها ثلاث سنوات.

وبتحليل هيكل تمويل موازنة الهيئات الخدمية بالعام المالى ٢٠١٤/١٣، يتبين أن الجزء الأكبر من الاستخدامات يتم تمويله من الخزنة العامة بنسبة حوالى ٧٤.٣%، والباقى بنسبة ١٩.٣% بتمويل من الصناديق والحسابات الخاصة بنسبة ٦.٤% من التمويل الذاتى.

### ٢/٣- الصناديق والحسابات الخاصة كأحد مصادر تمويل موازنة الهيئات الخدمية

تعتبر الصناديق والحسابات الخاصة أحد مصادر تمويل موازنات الهيئات الخدمية للقيام بدورها التنموى تجاه المجتمع سواء على المستوى الجارى للحسابات أو على مستوى الأرصدة وذلك بالمقارنة مع اجمالى موازاناتها.

### ١/٢/٣- الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الأرصدة بالهيئات الخدمية

وفقاً للتقرير السنوى للبنك المركزى فى ٢٠١٤/٦/٣٠، فقد بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة فى موازنة الهيئات الخدمية ٢٩٨٨ حساباً برصيد ٦,١٣ مليار جنيه، وأكبر عدد من الحسابات فى جامعة عين شمس (٣٨٨)، يليها جامعة المنصورة (٣٢٢). وأكبر قيمة للأرصدة فى صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى برصيد قدره ٩٦٧ مليون جنيه، تليه جامعة القاهرة برصيد قدره ٦٦٨ مليون جنيه، وفيما يلى أهم هذه الصناديق والحسابات الخاصة:

**جدول رقم (٢٢/٣) عدد وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة  
بموازنة الهيئات الخدمية في ٢٠١٤/٦/٣٠**

| موازنة الهيئات الخدمية               | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه       |
|--------------------------------------|--------------|----------------------|
| صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري | ٣            | ٩٦٦,٧٦٨,٣١٥          |
| جامعة القاهرة                        | ٢٩٩          | ٦٦٧,٩٨٥,٥٢٥          |
| جامعة عين شمس                        | ٣٨٨          | ٢٢٢,٤٥٢,٥١٤          |
| جامعة المنصورة                       | ٣٢٢          | ٣٧٦,٤٢٨,٤٥٢          |
| جامعة الاسكندرية                     | ١٠١          | ٩٢,٧٢٩,٧٢٠           |
| جامعة الزقازيق                       | ١٩٣          | ٥٩,٠٩٧,٧٣٨           |
| جامعة طنطا                           | ١٣٨          | ٨٠,٥٥٩,٠٩٧           |
| جامعة حلوان                          | ٦٩           | ٤٠,٢٧١,١٢٣           |
| جامعة اسيوط                          | ١٣٢          | ١٦٤,١٣٥,٠٨٦          |
| جامعة المنوفية                       | ١١١          | ١١٦,٠٢٥,٠٦٨          |
| جامعة قناة السويس                    | ٩٨           | ٢٨٢,٩٣٢,١٧٦          |
| جامعة المنيا                         | ٨١           | ٤٦,٤٦٥,٧٩٨           |
| جامعة سوهاج                          | ١٢٣          | ١٩,٥١٣,٢٣٣           |
| جامعة بنها                           | ٩٢           | ٢٨,٤٥٦,٨٧٨           |
| جامعة بنى سويف                       | ٨٤           | ٤١,٦٥٩,٤٥٤           |
| جامعة دمنهور                         | ٢٦           | ٦٢,٧٣٦,١٧٢           |
| جامعة بور سعيد                       | ٥٢           | ٤٠,٢٤٣,٩٧٩           |
| جامعة كفر الشيخ                      | ٥٣           | ٢٢,٥٠٣,١٩٢           |
| جامعة الفيوم                         | ٢٩           | ٥,٢١٥,١٧٩            |
| جامعة جنوب الوادى                    | ٤٢           | ١٤,٧٩٥,٢٣٥           |
| جامعة اسوان                          | ٧٠           | ٢١,٣٥٥,٤٠٥           |
| جامعة دمياط                          | ٣٤           | ٨,٩٥٤,٧٦٧            |
| ** أخرى                              | ٤٤٨          | ٢,٧٤٥,٠٦٨,١٦٢        |
| <b>الإجمالي</b>                      | <b>٢٩٨٨</b>  | <b>٦,١٢٦,٣٥٢,٢٦٨</b> |

(المصدر: البنك المركزى المصرى، التقرير السنوى للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة)

\*\* لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الجدول رقم (٣) من الملحق رقم (١) فى نهاية هذا البحث.

\*\*\* (بلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الهيئات الخدمية ٣٧٧٣ ورصيدا ١٠٠٩٥ مليون جنيه بالعملة المحلية والمقابل المحلى للعملة المحلية في ٢٠١٦/٨/٣١ بدارسة مبدئية لوزارة المالية لتقديمها لمجلس النواب).

وقد يرجع السبب فى انتشار وكثرة فتح عدد من الحسابات بالبنك المركزى لصناديق وحسابات خاصة لجهات الهيئات الخدمية إلى كثرة الأنشطة داخل هذه الجهات، فقد أطلق المشرع العنان لرئيس الجامعة - بناءً على موافقة مجلس أمناء الجامعة - فى إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة لتحقيق القيمة العلمية والبحثية من فتح الحساب ولتلقى التبرعات إن أمكن للصندوق أو الحساب.

أما عن الأرصدة فنجد أنها تتركز فى صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى بنسبة ١٦% من اجمالى أرصدة الهيئات الخدمية على الرغم من أن عدد الحسابات به هو عدد (٣) حسابات، يليه رصيد جامعة القاهرة ثم جامعة المنصورة، وهى أرصدة متراكمة منذ سنوات حيث يسمح بنقل فائض الصندوق أو الحساب إلى السنة المالية التالية.

### ٢/٢/٣ - الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الموارد والاستخدامات

#### بموازنة الهيئات الخدمية

##### أ- على مستوى الموارد

رغم اعتماد جزء كبير من إيرادات موازنة الهيئات الخدمية على التمويل من الخزنة العامة، إلا أن الصناديق والحسابات الخاصة تلعب أيضاً دوراً هاماً ومحورياً في تمويل موازنات الهيئات الخدمية، فكما يوضح الجدول التالى، ينطوى الباب الثالث (الإيرادات الأخرى) على الصناديق والحسابات الخاصة ثلاث مرات- وفقاً للتقسيم الاقتصادى، الأولى بنوع (موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة) تدرج كأحد بنود إيرادات الخدمات، والثانية بنوع (إيرادات سنوات سابقة<sup>١</sup>) سابقة<sup>١</sup>) كأحد الإيرادات المتنوعة الجارية، أما الثالثة بنوع (موارد ومصادر رأسمالية

(١) ينطوى نوع (إيرادات سنوات سابقة)، على الجزء المستخدم من الرصيد المرحل المدرج ضمن أرصدة الحسابات المفتوحة بالبنك المركزى المصرى تحت اسم حساب الخزنة الموحد، وقد تلجأ إليه الجهة الإدارية فى حالة عدم كفاية المتحصلات الجارية بها أثناء السنة المالية.

رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات) كأحد الإيرادات المتنوعة الرأسمالية. وتمثل الصناديق والحسابات الخاصة لموازنة الهيئات الخدمية، سواء كانت مواردً جارية أو رأسمالية أو حتى إيرادات سنوات سابقة، من أهم بنود تمويل الاستخدامات الجارية والرأسمالية للهيئات الخدمية، حيث تساهم الصناديق الخاصة فى المتوسط بحوالى ١٠.٠ مليار جنيه سنوياً، وهى فى زيادة عاماً بعد عام، كما يوضح الجدول رقم (٢٣/٣).

### جدول رقم (٢٣/٣): جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة

#### الهيئات الخدمية (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)

بالألف جنيه

| متحصلات السنة المالية |           |           |         | اسم البند                                     |
|-----------------------|-----------|-----------|---------|-----------------------------------------------|
| ٢٠١٤/١٣               | ٢٠١٣/١٢   | ٢٠١٢/١١   | ٢٠١١/١٠ |                                               |
| ٨,٧١٢,٤١٨             | ٨,٧٤٩,٥٥٥ | ٧,٩٤٩,٣٢٩ | ١٧,٣٠٧  | موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      |
| ١,٠٠٠,٥٧١             | ٤٤,٦١٣    | .         | .       | إيرادات سنوات سابقة                           |
| ١,٣٧٧,٩٨٨             | ١,١٤٣,٧٨١ | ١,٤٤٨,٣٧٥ | .       | موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).

من الجدول نجد أن الهيئات الخدمية بموازنة السنة المالية ٢٠١٤/١٣ قد قامت بتحريك الرصيد المرحل لديها فى ٢٠١٣/٦/٣٠ وقد استخدمت ما يعادل المليار جنيه تقريباً لمواجهة متطلبات الزيادة فى بدل الجامعة فى باب الأجور للجامعات، مما يعد مؤشراً جيداً فى استغلال جزء من الرصيد المرحل فى مواجهة طلبات الجهات، وذلك فى حالة أن الإيرادات الجارية غير كافية، ومما يقلل الاعتماد على التمويل من الخزنة العامة.

### ب- على مستوى الاستخدامات

تتركز معظم استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة السنة المالية ٢٠١٤/١٣ فى سداد الأجور وتعويضات العاملين (العمالة المؤقتة والمكافآت للعاملين الدائمين ....) بنسبة ٣١.٨%، حيث تطورت استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة على الأجور (الباب الأول) خاصة فى السنوات المالية (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣) من ١٨.٨% إلى ٢٩.٦% إلى ٣٤.٥% إلى ٣١.٨% على التوالى، يليها تمويل شراء السلع والخدمات بنسبة ١٩.٥% حيث المستشفيات الجامعية المنتشرة على مستوى الجامعات فى المحافظات المختلفة التى تحتاج إلى الكثير من الأدوية والمستلزمات الطبية وأغذية للمرضى كما يوضح الجدول رقم (٢٤/٣)، وكذلك من الملاحظ انخفاض مساهمتها فى الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية بالبواب الرابع من ١٣.٨%، إلى ١٢.٢%، إلى ١٠.٨% إلى ٩.٨% على التوالى وذلك لانخفاض دعم تنشيط الصادرات والمنح المقدمة لجهات الحكومة العامة.

### جدول رقم (٢٤/٣): تطور الاستخدامات الجارية للصناديق والحسابات الخاصة على أبواب الموازنة خلال الفترة (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣)

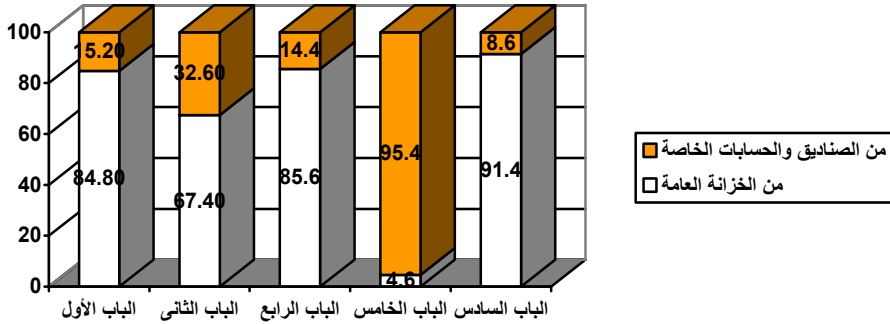
| بيان                                           | ٢٠١١/١٠ | ٢٠١٢/١١ | ٢٠١٣/١٢ | ٢٠١٤/١٣ |
|------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| باب ١ - الأجور وتعويضات العاملين               | ١٨.٨%   | ٢٩.٦%   | ٣٤.٥%   | ٣١.٨%   |
| باب ٢ - شراء السلع والخدمات                    | ٢٥.٢%   | ٢٦.٣%   | ٢٤.٣%   | ١٩.٥%   |
| باب ٣ - الفوائد                                | ٠       | ٠       | ٠       | ٠       |
| باب ٤ - الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية       | ١٣.٨%   | ١٢.٢%   | ١٠.٨%   | ٩.٨%    |
| باب ٥ - المصروفات الأخرى                       | ٤٢.٢%   | ١٢.٤%   | ١٦.٤%   | ٢١.٦%   |
| باب ٦ - شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)  | ٠       | ١٩.٠%   | ١٣.٣%   | ١٤.٧%   |
| باب ٧ - حيازة الأصول المالية المحلية والخارجية | ٠       | ٠.٥%    | ٠.٧%    | ٢.٢%    |
| باب ٨ - سداد القروض المحلية والأجنبية          | ٠       | ٠       | ٠       | ٠.٤%    |
| جملة الاستخدامات (نسبة مئوية)                  | ١٠٠%    | ١٠٠%    | ١٠٠%    | ١٠٠%    |

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، (٢٠١١/١٠ - ٢٠١٤/١٣).



وعلى مستوى أبواب موازنة الهيئات الخدمية فإن الصناديق والحسابات الخاصة تساهم بنسبة قدرها ١٥.٢% من تمويل الأجور وتعويضات العاملين، كما تساهم بنسبة ٣٢.٦% في تمويل شراء السلع والخدمات، بينما مساهمتها فى الباب الرابع بنسبة ١٤.٤% والباب الخامس بنسبة ٩٥.٤% والباب السادس مساهمتها به ضعيفة قدرها ٨.٦%، كما يوضح شكل رقم (١٧/٣).

**شكل رقم (١٧/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة فى تمويل أبواب موازنة الهيئات الخدمية بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، للعام المالى ٢٠١٤/١٣.

من الشكل نجد أن الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الهيئات الخدمية تلعب دوراً هاماً فى تمويلها، وإذا نظرنا إلى دور الجامعات فى تنمية المجتمع المحيط بها نجد أنه ذا أهمية كبرى ويختلف عن الدور المركزى التى تقوم به الحكومة، فهى تسهم بأبحاثها فى تطوير البيئة المحيطة سواء كانت هذه البيئة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وتقديم المشورة والنصح للحكومة المركزية للقيام بواجبها المنوط بها، لذلك نجد أن الصناديق والحسابات الخاصة تقوم بالدور المحورى فى ذلك حيث تقوم بتمويل البحوث والمشروعات اللازمة للجامعات للقيام بدورها اللازم تجاه المجتمع بعيداً عن البيروقراطية الحكومية التى من الممكن أن تعرقل مسيرة التنمية لديها.

### ٣/٣ - الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى الوظيفي

وفقاً لهيكل موازنة الهيئات الخدمية، فإن الجزء الأكبر من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة (الجارية) تقوم بتحصيلها الجامعات والجهات التابعة لها يليها الجهات المستقلة بالدولة مثل موازنة الهيئة العامة للأرصدة الجوية، صندوق دعم وتطوير الطيران المدني، الهيئة العامة للتنشيط السياحي.

وبالنسبة لاستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة فيلاحظ أن القدر الأكبر من موارد الصناديق والحسابات الخاصة يستخدم في تمويل الباب الأول - الأجور وتعويضات العاملين، يليها للباب الثانى - شراء السلع والخدمات.

ومن منطلق التصنيف الوظيفي السابق ذكره فسوف يتم التعرض لموازنة جامعة القاهرة بالعرض والتحليل باعتبارها أحد أهم الجامعات المصرية، والتي بها أكبر رصيد حساب للصناديق والحسابات الخاصة بها بمبلغ ٦٦٨ مليون جنيه لعدد ٢٩٩ حساب وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى فى ٢٠١٤/٦/٣٠.

### ١/٣/٣ - وضع الصناديق والحسابات الخاصة بجامعة القاهرة

تكاد تكون السمة الغالبة فى تمويل موازنات الهيئات الخدمية من خلال الصناديق والحسابات الخاصة، أن طبيعتها تفرض عليها ذلك فهي تتلقى المنح والتبرعات المشروطة المختلفة، وقد تم التعرض لموازنة جامعة القاهرة بالتحليل، لأهميتها وعظم دورها فى المجتمع، فهي من أولى الجامعات بمصر فى تاريخها المعاصر، بها عدد (٢٧) كلية ومعهداً ومركزاً تعليمياً، كما بها عدد (١٦) مركز ووحدة ذات طابع خاص، أما على مستوى الأرصدة فإن بها عدد (٢٩٩) حساب خاص يحكمها لوائح معتمدة من المجلس الأعلى للجامعات وبها رصيد حوالى ٦٦٨ مليون جنيه فى ٢٠١٤/٦/٣٠ وفقاً لتقرير البنك المركزى المصرى، فهو يعتبر من أعلى الأرصدة بموازنة الهيئات الخدمية، كما يوضحه الجدول رقم (٢٥/٣):

**الجدول رقم (٢٥/٣): ختامى موازنة جامعة القاهرة مقسماً إلى مصادر تمويلها خلال الفترة (٢٠١١/١٠، ٢٠١٤/١٣)**

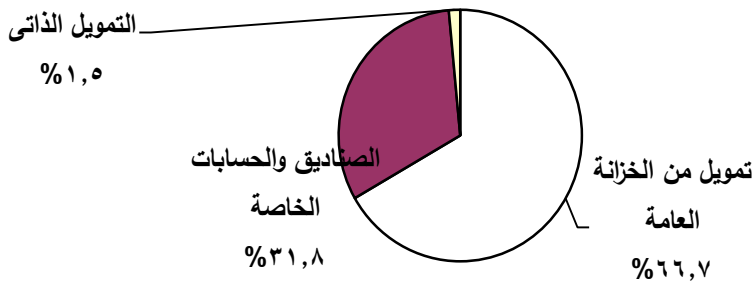
بالآلاف جنيه

| السنة المالية | تمويل الخزنة | الصناديق والحسابات الخاصة | التمويل الذاتى | الاجمالى  |
|---------------|--------------|---------------------------|----------------|-----------|
| ٢٠١١/١٠       | ٢,٥٠٣,٨٦٨    | ٠                         | ٠              | ٢,٥٠٣,٨٦٨ |
| ٢٠١٢/١١       | ١,٦٤٩,٩٩٢    | ١,٠٩٩,٠٢٨                 | ٣٧,٤٦٣         | ٢,٧٨٦,٤٨٣ |
| ٢٠١٣/١٢       | ٢,٢٦٨,٩٨٩    | ١,٢١٠,٤٥١                 | ٥٥,٦٥٠         | ٣,٥٣٥,٠٨٩ |
| ٢٠١٤/١٣       | ٢,٦٨٧,٠٩٢    | ١,٢٨٠,٨٣٣                 | ٦١,٠٠٢         | ٤,٠٢٨,٩٢٧ |

المصدر: وزارة المالية، ختامى موازنة الهيئات الخدمية، الحساب الختامى لموازنة جامعة القاهرة، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

من الجدول يتضح أن مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة جامعة القاهرة ممتازة فهي تكاد تتخطى الثلث من إجمالى الموازنة فهي ٣٩.٤% بالعام المالى ٢٠١٢/١١، و ٣٤.٢% بالعام المالى ٢٠١٣/١٢، و ٣١.٧% بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ كما يوضحه الشكل رقم (١٨/٣).

**شكل رقم (١٨/٣): مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة جامعة القاهرة بالعام المالى ٢٠١٤/١٣ (نسبة مئوية %)**



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى لموازنة الهيئات الخدمية، ختامى جامعة القاهرة، (٢٠١١/١٠-٢٠١٤/١٣).

ومعظم موازنة الصناديق والحسابات الخاصة لجامعة القاهرة تذهب إلى الأجور الباب الأول بما يعادل ٤٣.١% ، و ٣٧.٩% لشراء السلع والخدمات الباب الثانى، ثم ١٠.٧% ، ٨.١٥% للباين الخامس "المصروفات الأخرى" ، والباب السادس "شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات".

كما تجدر الإشارة إلى أن مبلغ الـ ١,٢٨٠ مليار جنيه المشار إليه بالجدول (٢٤/٣) للصناديق والحسابات الخاصة لجامعة القاهرة هي معظمها متحصلات فعلية تم استخدامها أثناء السنة المالية بما يعادل ١٠٩٣ مليون جنيه بموازنة الجامعة، وأنه لم تلجأ جامعة القاهرة إلى أرصدها واحتفظت بها ولم تستخدم إلا جزءاً يسيراً منها قدره حوالى ٨٣,٣ مليون جنيه أثناء العام المالى ٢٠١٤/١٣، والجدول رقم (٢٦/٣) يوضح المتحصلات الفعلية لجامعة القاهرة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣ موزعة على الثلاث أنواع رئيسية بموازنة الصناديق والحسابات الخاصة:

#### جدول رقم (٢٦/٣)

#### جدول متحصلات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة جامعة القاهرة

(٢٠١٤/١٣ - ٢٠١١/١٠)

بالألف جنيه

| اسم البند                                     | متحصلات السنة المالية<br>٢٠١٤/١٣ |
|-----------------------------------------------|----------------------------------|
| موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة      | ١,٠٩٣,٠٧٠                        |
| إيرادات سنوات سابقة                           | ٨٣,٣٠٢                           |
| موارد ومصادر رأسمالية أخرى لتمويل الاستثمارات | ١٠٤,٤٦٠                          |

المصدر: وزارة المالية، ختامى موازنة الهيئات الخدمية، الحساب الختامى لموازنة جامعة القاهرة، ٢٠١٤/١٣.

مما سبق نجد أن جامعة القاهرة تنتهج سياسية متوازنة فى تمويل موازنتها فهى لا تعتمد اعتماداً كلياً على دعم الدولة من خلال التمويل من الخزنة العامة؛ بل تقوم بتنمية مواردها من خلال أنشطتها المختلفة، وتقوم بالصرف على احتياجاتها اللازمة من خلال حساباتها بالبنك المركزى، ولكن يجب إعادة توزيع الصرف على الاستخدامات المختلفة من تلك الصناديق والحسابات بحيث لا يقل الصرف منها مثلاً على الموازنة الاستثمارية بالجامعة عن ١٥% من إجمالى الحساب كنسبة استرشادية عادلة، حتى لا تتحمل الدولة بتلك الأعباء وحدها.

#### ٤ - موازنة الوحدات والهيئات الاقتصادية

لم يكن لبعض المشتغلين بالتحليل المالى والاقتصادى، أن أرصدة موازنات الوحدات والهيئات الاقتصادية تعمل خارج نطاق الموازنة العامة للدولة - وأن تحليلها يخرج عن نطاق هذا البحث - وعلاقتها بها تتمثل فى مساهمة الدولة فى رأسمالها، وأن مسئولية الموازنة العامة تجاه تلك الهيئات والوحدات تقتصر على الأرباح والخسائر أو فائض الربح أو صافى الإيراد، وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات - فإذا تحققت أرباح فتؤول إلى الموازنة العامة للدولة، وإذا تحققت خسائر فتقوم الموازنة بتغطيتها، ودون تدخل الحكومة فى أسلوب إدارتها - حيث لها مجالس إدارة - بل تقوم بتصحيح مسارها حال إنحرافها والعمل على حل مشاكلها ومشاكل العاملين بها، فهى الضامن لهم حال تعثر تلك الهيئات فى دفع أجورهم، ونظراً لأن العديد من المشتغلين والمحللين المعنيين بموضوع الصناديق والحسابات الخاصة يخلطون بين أرصدة هذه الوحدات والهيئات الاقتصادية وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة محل الخلاف، لذا فقد وجب التوجيه نحو العكوف لجميع المحللين الإقتصاديين على قراءة قرارات إنشاء هذه الوحدات والهيئات قبل الشروع فى إنحيازهم إلى ضم أرصدها إلى أرصدة الصناديق والحسابات محل الدراسة وتضخيم هذا الرصيد مما يضلل بذلك الرأى العام.

### خلاصة الفصل الثالث

قد تبين من خلال هذا الفصل أن أرصدة الصناديق والحسابات بالبنك المركزى منقسمة إلى جزئين: الأول متعلق بالصناديق والحسابات داخل الموازنة ومقدارها ٢٧,٥ مليار جنيه، أما الآخر فهو الجزء الخاص بالحسابات التى خارج الموازنة ومقدارها ٩,٨ مليار جنيه.

الكثير من الصناديق والحسابات الخاصة تم فتحها لمواجهة متابعة أنشطة الجهات الإدارية المختلفة، وحتى يمكن للجهة الإدارية تحديد تكلفة كل نشاط، فنجد فى الجهاز الإدارى قد تم فتح عدد ١٢٦٤، وبالإدارة المحلية عدد ١٤٨٩، والهيئات الخدمية عدد ٢٩٨٨ صندوق وحساب، وهى موجودة بحساب الخزنة الموحد ضمن أرصدة البنك المركزى. وأرصدها الغير مستغلة بالملايين، حيث تعتمد الجهة الإدارية بالمقام الأول على تمويل أنشطتها من تدبير خزنة الدولة، وفى حالة عدم كفاية الاعتماد فيتم اللجوء إلى أموال وأرصدة هذه الصناديق والحسابات.

وعلى الرغم من مساهمتها الفعالة فى الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية إلا أن هذه المساهمة غير كافية، فنجد الاهتمام بصرف الإيراد المحقق أولاً بأول وترحيل الباقي ليتراكم فى صورة أرصدة، وهناك مطالبات بضمها إلى الموازنة العامة لسد جزء من عجز هذه الموازنة. فما ينعكس على استخدامات الموازنة هو ما يتم استخدامه من أرصدة تلك الصناديق والحسابات، أو بمعنى آخر ليس معنى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة هو ما سيؤدى إلى تغطية جزء من عجزها المستمر وإنما هى مساهمة هذه الصناديق والحسابات الخاصة فى تغطية عجز الموازنة بقدر استخدام جزء من أرصدها فى تمويل الاستخدامات المختلفة.

وقد تم رصد أحد الحالات التطبيقية وهى: وزارة الصحة والتي لا تستغل أرصدها السابقة على الرغم من ضخامة حجمها، حيث نجد الاعتماد شبه الكامل على تمويل موازنة الوزارة من تمويل الخزنة دون المساس بأية أرصدة أخرى قد تساعد الدولة فى القيام بأعبائها، كما أن احتفاظ محافظة الجيزة برصيد ضخم من أرصدة صناديق والحسابات الخاصة لديها فى حساب الخزنة الموحد، ولا تلجأ إلى استخدامه، يؤدي إلى حرمان الخزنة العامة من هذه المبالغ الضخمة، كذلك رصدنا أن جامعة القاهرة تقوم بسياسة متوازنة فى الصرف على أنشطتها المختلفة بالجمع بين التمويل من الخزنة العامة ومن أرصدة وإيرادات الصناديق والحسابات الخاصة.





## الفصل الرابع

الآثار الإيجابية والسلبية من ضم الصناديق والحسابات  
الخاصة إلى الموازنة العامة في مصر



## مقدمة

مما لا شك فيه أن الصناديق والحسابات الخاصة هي أداة للتحرك نحو اللامركزية، والبعد عن الروتين الحكومي بكل أبعاده، غير أن الغموض في التصرف في أموالها يجعلها بعيدة عن الشفافية والاعتراف بحق المواطن في المعرفة، كذلك كثرة المخالفات التي رصدتها أجهزة الجهاز المركزي للمحاسبات؛ يجعلها محل خلاف بإمكانية إصدار تشريع شامل بغلقها، غير أن القائمين على إدارتها يجدون أنه من الصعوبة بمكان إغلاقها فهي تؤثر بصورة أو بأخرى على الموازنة العامة للدولة بوضعها كأحد مصادر التمويل الهامة، ولكن يتعين العمل على تغيير أسلوب الإدارة بها، حتى لا نعطي فرصة لضعاف النفوس فيتم سرقتها بصورة مقننة أو غير مقننة، وحتى لا نعطي مجالاً لأصحاب الحظوة من الحكوميين فيتم استغلالها لصالحهم بطريقة أو بأخرى.

إن وضع الصناديق والحسابات الخاصة بالشكل الحالي داخل حساب الخزنة الموحد يجعلها تقع تحت طائلة الموازنة العامة، فتعمل وفقاً للقواعد العامة للموازنة وتنتهج مبادئها التي تسير عليها، مع الرقابة عليها الرقابة اللازمة قبل صرف أية أموال، وكذلك التنسيق فيما بينها وبين الموازنة في الصرف على إقامة المشروعات القائمة أو الجديدة؛ فمعظم المشروعات هي مشروعات الدولة التي هي مسئولة عن تمويلها، والكثير من هذه الصناديق والحسابات هي داخل ضمن حساب الخزنة الموحد، ولكن هناك عدد كبير منها خارج نطاق هذا الحصر مما أدى إلى إثارة الجدل والعبث في أرقام خيالية نتيجة لذلك، وكان من الأولى على البنك المركزي بما له من سلطة وهيمنة على البنوك التجارية أن يجبرها على الكشف عن حسابات

الهيئات والوحدات الإدارية والكشف عن أرصدها أيضاً، كذلك وزارة الاتصالات تقوم بالضغط على الهيئة القومية للبريد للكشف عن ودائع الجهات الحكومية، وبدعم من السلطة التشريعية بإصدار تشريع من شأنه إجراء هذه المكاشفة في حالة سرية المكاشفة عن الإيداعات.

ويجب أن يؤخذ في الاعتبار أن لضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة آثاراً إيجابية وأخرى سلبية، وأن كثرة المطالبين بضرورة ضمها إلى الموازنة العامة للدولة، للحيلولة من فسادها وأملاً في إصلاحها والرقابة على أموالها من النهب والسرقة؛ لا يعلمون بحقيقة المشاكل التي قد تنجم من عملية هذا الضم، حيث إنهم ينظرون فقط إلى الجانب المشرق من ذلك.

بينما يرى فريق آخر عدم جدوى عملية الضم، والاكتفاء بإعادة هيكلة الصندوق أو الحساب فقط. وبجانب هذا وذاك هناك توجه هام بضرورة ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة مستهدفاً الآثار والنتائج التالية:

- ١- سد منافذ الفساد الناتجة عن ترك مليارات تحت تصرف الجهات دون رقابة حقيقية وقوية على الصرف.
- ٢- تخفيض العجز بالموازنة العامة للدولة وبالتالي خفض أعباء الدين.
- ٣- سلامة خطة الدولة بالاستخدام الأمثل للموارد الحقيقية المتاحة.
- ٤- زيادة المتاح للاستثمار في الموازنة العامة للدولة لتوفير فرص عمل حقيقية، والحد من مشكلة البطالة.
- ٥- المساهمة الفاعلة في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تطبيق الحد الأقصى للدخل بغلق أحد أهم منافذ صرف الحوافز والمكافآت دون وجه حق، وأسباب أخرى.

وهذا التوجه العام جاء نتيجة لوجود مفهوم مالى خاطئ لدى الغالبية، ففيمما مضى كان هذا المفهوم يربط بين الاعتمادات الاجمالية المدرجة بالموازنة العامة، والتي من بينها الاحتياطات واعتمادات الجهات الرئاسية المنصوص عليها بقانون الموازنة العامة والمدرجة كاعتمادات إجمالية (مثل: مجلس النواب ووزارة الدفاع) وبين اعتمادات الصناديق والحسابات الخاصة التى تدرج أيضاً كاعتمادات إجمالية ولم توزع على بنود الإنفاق بأبواب الموازنة المختلفة<sup>١</sup>.

ومن خلال ما سبق عرضه فى الفصول السابقة، وحتى يمكن الإجابة على السؤال الرئيسى والمحورى فى هذا البحث وهو: هل هناك جدوى من ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة؟

فقد تم إعداد إستمارة استطلاع رأى، وقد تم استيفائها من بعض العاملين ببعض الجهات الإدارية الحكومية، ووزارة المالية، والجهاز المركزى للمحاسبات، عن وضع الصناديق والحسابات الخاصة، وعن ضمها للموازنة العامة للدولة، وعن تأثير ذلك بالإيجاب أو بالسلب على الموازنة العامة للدولة، وهل يتم الإبقاء عليها كما هى؟ أم الإبقاء عليها مع إعادة هيكلتها؟ أم إغلاقها وتصفيتهما للقضاء على آثارها السلبية التى طغت على النواحي الإيجابية بها؟

كل هذه الأسئلة قد تم التعرض لأجوبة لها من خلال عرض هذا الفصل الهام، وقد تم سياقها من خلال المبحثين التاليين:

**المبحث الأول:** أهم مخالفات الصناديق والحسابات الخاصة، والآثار الإيجابية والسلبية من ضمها إلى الموازنة العامة للدولة، والإجراءات التصحيحية لها.

**المبحث الثانى:** نتائج استطلاع رأى حول جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة "دراسة تطبيقية".

(١) على إبراهيم حنفى السيسى، ورقة عمل فى مجال الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، مركز إعداد القادة للقطاع الحكومى، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٢.

## المبحث الأول

أهم مخالفات الصناديق والحسابات الخاصة، والآثار الإيجابية والسلبية من ضمها إلى الموازنة العامة للدولة، والإجراءات التصحيحية لها

### تمهيد

على الرغم من وجود رقابة مالية قبل الصرف على الصناديق والحسابات الخاصة من قِبَل وزارة المالية وفقاً للقانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٩٢ بتعديل أحكام المادة (٢٣) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والتي أخضع تلك الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية، وكذلك وجود هذه الرقابة بعد الصرف من قِبَل الجهاز المركزي للمحاسبات، إلا أنه قد تم رصد الكثير من المخالفات بها، حيث الرقابة المالية الضعيفة، هذا بخلاف الكثير من هذه الصناديق والحسابات الخاصة تم إنشاؤها بدون سند قانوني، ولا توجد لها لوائح مالية سليمة ومعتمدة، مع استمرار الصناديق والحسابات الخاصة في الخروج عن الضوابط التي تحكم إنشائها.

فضلاً عن عدم تحقيق الكثير منها الأهداف المنشأة من أجلها، وفتح العديد منها خارج البنك المركزي بالمخالفة للقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١، وعدم إحكام الرقابة على مصروفات العديد منها، وصرف جانب من أموالها في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها، مثل: شراء هدايا أو مكافآت وبدلات لبعض العاملين، وهي تمثل ٩٥% من إجمالي المنصرف لبعض تلك الصناديق والحسابات الخاصة، أو الصرف لبعض عاملين لا تربطهم صلة بأعمالها بالمخالفة للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، وعدم تحصيل جانب من مواردها ومستحققاتها أو تحصيل بعضها بأقل مما يجب، وتحصيل رسوم بالمخالفة للدستور والقانون.

يضاف إلى ذلك، شراء احتياجات بعض الجهات من أموال الصناديق والحسابات الخاصة بالأمر المباشر بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات، ومساهمة بعض الصناديق في رأس مال بعض الشركات الخاسرة، بالإضافة لصرف مبالغ دون مستندات صرف، فضلاً عن عدم وجود نظم محاسبية سليمة من شأنها حصر جميع العمليات المالية لتلك الصناديق والحسابات من تحصيل وصرف، وبالتالي عدم وجود أنظمة للرقابة الداخلية بالوحدات الحسابية التي تدير تلك الصناديق والحسابات، الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه لاستباحة وإهدار أموالها وتسهيل الاستيلاء عليها وهي بالقطع أموال عامة.

ولكثرة تلك المخالفات، وإفراغ هدف إنشاء الصندوق أو الحساب من محتواه، فقد تعالت الأصوات بضمها إلى الموازنة العامة للدولة بغض النظر عن كون هذا الضم سيؤدي في النهاية إلى نتائج عكسية غير التي يروجها الجميع.

لذلك فمن الأهمية بمكان التعرض إلى النتائج الإيجابية على الموازنة العامة نتيجة الضم وكذلك النتائج السلبية أيضاً، والنتائج الإيجابية على الصناديق والحسابات الخاصة نتيجة الضم وكذلك النتائج السلبية أيضاً، وقبل التعرض لهذه النتائج، يجب أولاً عرض لأهم المخالفات التي تم رصدها.

## ١ - أهم مخالفات الصناديق والحسابات الخاصة

هناك الكثير من المخالفات التي تم رصدها من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات، سواء كانت مخالفات مالية، أو قانونية كما يلي:

### ١/١ - المخالفات المالية

من المخالفات التي تم رصدها من خلال تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات<sup>٢</sup> عن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة ما يلي:

(٢) تقريرى مجلس الشورى المبدئى والنهائى عن الصناديق والحسابات الخاصة لسنة ٢٠٠٩ .

- المعونات التي تأتي من خارج البلاد بهدف تطوير أجهزة الدولة من الوزارات والمحافظات وغيرها من قطاعات الدولة كان بعضها يدخل في الصناديق والحسابات الخاصة بدلاً من دخولها للموازنة العامة للدولة.
- بعض أموال هذه الصناديق كانت تستخدم في دفع أجور ومكافآت لبعض القيادات في المؤسسات الحكومية للدولة وتحت مسميات خبراء ومستشارين بدلاً من استخدامها للأغراض المخصصة لها في معالجة مشكلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- التراخي في تحصيل موارد ومستحقات بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة، أو تعليلتها بالحسابات الجارية الدائنة دون مبرر أو تحصيلها وإضافتها بالخطأ لإيرادات حسابات أخرى نتيجة لضعف الكفاءات، مما يؤثر على قيمة الفائض المرحل سنوياً، فضلاً عن زيادة الفجوة بين الإيراد الكلى للموازنة العامة للدولة والمصروف الإجمالي في ظل مبادئ شمول وعمومية ووحدة الموازنة.
- صرف مبالغ طائلة من إيرادات هذه الصناديق والحسابات الخاصة في غير الأغراض المخصصة لها، وقد حصر الجهاز المركزي للمحاسبات تلك الخروقات في الآتي:
  - أ- صرف مكافآت وحوافز وبدلات لبعض العاملين بأزيد من النسب المقررة المنصوص عليها في لوائح هذه الصناديق والحسابات.
  - ب- صرف جانب من تلك الأموال كقروض وسلف وإعانات لبعض الجهات والعاملين.
  - ج- إنفاق جانب من هذه الأموال على نفقات الضيافة لبعض الجهات.
  - د- شراء أغذية للوفود والمعسكرات.
  - هـ- نشر إعلانات وتعاوى وغير ذلك من النفقات المظهيرية.
  - و- شراء قطع غيار وإصلاح السيارات التي تتعرض للحوادث نتيجة للإهمال، الذي يتوجب إجراء ذلك الإصلاح على نفقة المتسبب.



ز- توصيل خدمات المياه لمساكن بعض كبار المسؤولين وإجراء صيانة بمبالغ كبيرة.

- بقاء أرصدة بمبالغ كبيرة مجانية لمدة طويلة في بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة دون استغلال مما يشكل حبساً للمال العام ومن أمثلة ذلك:

أ- استئجار بعض المباني وتجهيزها دون استغلالها.

ب- شراء أجهزة وتجهيزات دون الاستفادة منها حتى تعرضت للتلف والتقاعد.

ج- عدم الاستفادة من وحدات سكنية ووحدات تجارية تم إنشاؤها من أموال بعض هذه الصناديق والحسابات.

- الإخلال بمبدأ العدالة في الأجور حيث يحصل العاملون في هذه الصناديق على مرتبات ومكافآت كبيرة شهرياً مقارنة بما يحصل عليه العاملون في الجهات الخدمية.

- استخدام الصناديق والحسابات الخاصة للاستحواذ على بعض موارد الموازنة العامة ووضعها في حسابات خاصة، مثل: (حساب مشروع المحاجر) بمحافظة البحيرة- العام المالي ٢٠١١/١٠، ففي الوقت الذي قامت فيه إدارة المشروع بمنح حق استغلال عدد ١٤ محجراً للمشروع بمقابل ١٢٣٠٠٠ جنيه سنوياً للدولة، يقوم القائمون على المشروع بمنح استغلالها لمقاول من الباطن بمبلغ ٦٢٢٣٠٦٥ جنيه سنوياً، أى أن الموازنة العامة للدولة حصلت على ٢% من إجمالي ما آل إلى المشروع<sup>٣</sup>.

- استخدام الصناديق والحسابات الخاصة في الصرف على غير الأغراض المنشأة لأجلها بدلاً من استخدام هذه الحسابات مثلاً لرفع مستوى الخدمات التي تقدمها الجهة الإدارية، أو الوحدة المحلية استنفدت مواردها في المكاتب الفاخرة وشراء السيارات والمكافآت.

(٣) على أنور العسكرى، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٧٤ وما بعدها.

## ٢/١ - مخالفات نتيجة ضعف الرقابة المالية

- ضعف الرقابة المالية قبل الصرف، والإخلال بمبادئ الضبط الداخلي لأموال هذه الصناديق والحسابات، حيث ساهم في وجود هذه المخالفة قلة عدد العاملين من ممثلى وزارة المالية بالجهات التابعة لها هذه الصناديق والحسابات الخاصة لكونهم المسؤولين عن رقابة ما قبل الصرف وفقاً لأحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية.

ولقد كان من الأجدى العمل على مزيد من الرقابة الأفقية والرأسية - وليس أحد أساليب الرقابة بل كليهما معاً، حيث توفر الرقابة الرأسية، الرقابة من أعلى من خلال رئيس الهيئة الإدارية أو رئيس الصندوق أو الحساب بخلاف مراقبة المراقب المالى هناك، أما الرقابة الأفقية فتتمثل فى مراقبة الأقسام لبعضها البعض فى تنفيذ الاجراءات، وفى التصرف فى أموال الصندوق أو الحساب وذلك من خلال المراجعة أو ما يعرف بالروتين، ولكنها حلقات متشابكة مع بعضها البعض، وفى حالة فقدان إحداها يدل ذلك على فقدان الرقابة الأفقية، فمن خلال الرقابتين المذكورتين يمكن أن يوصلنا ذلك إلى مفهوم الرقابة الشاملة على الصناديق والحسابات الخاصة.

- عدم إحكام الرقابة على عملية الصرف والإيداع بسبب تحصيل بعض الإيرادات دون وجود لائحة مالية منظمة لذلك، وكذا صرف بعض المبالغ دون وجود مستندات مؤيده للصرف، بالإضافة إلى تحصيل بعض المبالغ نقداً فى حين كان يتعين تحصيلها بشيكات.

- عدم تحصيل بعض الموارد أو التحصيل بأقل من القيمة أو تعليلها إلى الحسابات الدائنة أو إضافتها بالخطأ، ويرجع ذلك إلى عدم الالتزام بقواعد تحصيل الموارد طبقاً لقانون الموازنة العامة التى تقضى بوضع التنظيم الكافى واللازم لإحكام التحصيل والرقابة ليتم فى المواعيد المقررة، من أمثلة ذلك:

محافظة مطروح حيث وصلت متأخرات تحصيل الموارد إلى نحو ١٠٦ مليون جنيه- العام المالي ٢٠١١/١٠- تخص صندوق الإسكان الاقتصادي، وتمثل قيمة أقساط بيع أراضي وإيجار وحدات سكنية لم يتجاوز المحصل منها ١,٢ مليون جنيه، إضافة إلى عدم تحصيل الغرامات على شركات النظافة لعدم التزامها بشروط التعاقد في محافظة جنوب سيناء٤.

- عدم الالتزام بالقواعد الحاكمة لأوجه إنفاق الصناديق والحسابات الخاصة، وصرف بعض موارد الصناديق في غير الأغراض المحددة في القوانين واللوائح المنظمة لها، مع ضعف الرقابة على المبالغ المنصرفة، ومن أمثلة ذلك قيام وحدتين محليتين في محافظة الدقهلية بصرف حوافز للعاملين بمشروع النقل استناداً إلى أن المصروفات تقل عن ٥٠% وهو ما يخالف المثبت بدفاتر المشروعات.

- إخفاء بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة؛ إما برفع صفة الصندوق أو الحساب الخاص عنها بالمخالفة للحقيقة أو حجب جزء من أموالها عن الرقابة ... ومن أهم الحيل التي أُتُبعت لهذا الإخفاء ما يلي:-

أ - تجميد بعض أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة في صورة ودائع لا تظهر في الحسابات الجارية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة.

ب - إنشاء بعض الحسابات الفرعية من الحسابات الأصلية لإخفاء جزء كبير من أرصدة هذه الحسابات، ومن أمثلتها حساب "صندوق خدمة التنمية المحلية".

ج - إحالة أرصدة بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلى حساب الدائنين بدفاتر وزارة المالية مع التعامل مع هذه الحسابات إيداعاً وسحباً استقلاً عن موازنة الجهة.

(٤) محمد الإمام الشاوي، الصناديق والحسابات الخاصة بوحدة الإدارة المحلية: أبعاد رقابية وتوجهات تنموية،

مبادرة اللامركزية المصرية، مارس ٢٠١٣، ص ١٠: ١٢.

### ٣/١- المخالفات القانونية

- افتقار عدد لا يستهان به من هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلى السند القانوني المنشئ لها بالمخالفة للمادة رقم (٢٠) من قانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، والمادة رقم (٢٤) من لائحته التنفيذية، وهى بذلك تعتبر كيانات غير قانونية لانعدام سبب نشأتها، مثل الحسابات الكثيرة الفرعية التى أنشأها المحافظين بمحافظاتهم.

- ممارسة عدد غير قليل من هذه الصناديق والحسابات الخاصة لأنشطتها دون وجود لائحة توضح نظامها المالى والإدارى بالمخالفة لأحكام قانون الموازنة العامة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، وبعضها له لائحة اعتمدتها الجهات الإدارية التابعة لها هذه الصناديق والحسابات الخاصة مثل اللوائح التى تم اعتمادها من المحافظين فى محافظاتهم لحساب الخدمات والتنمية والحسابات الفرعية المنبثقة منها، ولكن دون مراجعتها واعتمادها من وزارة المالية بالمخالفة لنص المادة رقم (٣٢) من قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بأنه "لا يجوز إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية إلا بعد موافقة وزارة المالية"، والمادة رقم (٨٣) من لائحته التنفيذية من ذات القانون الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٨١) لسنة ١٩٨٢ بأنه "على الجهات الإدارية ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة مراعاة الحصول على موافقة رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية على مشروعات اللوائح المالية الخاصة بتلك الجهات قبل إصدارها من السلطة المختصة ..."، وذلك للخروج على القوانين والتعليمات المالية للتحرر من القيود المالية.

- تقاعس وزارة المالية عن تطبيق أحكام القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بشأن المحاسبة الحكومية ولاسيما فيما ورد بالمادتين التالى بيانهما:

أ- المادة رقم (٣٠ مكرراً) والتي قضت بأن تلتزم وحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التى تكون قد فتحت حسابات خارج البنك المركزى دون ترخيص من وزير المالية بإغلاق هذه الحسابات خلال مدة لا تتجاوز ٣٠ نوفمبر سنة ٢٠٠٦ وفتحها بالبنك المركزى المصرى.

ب- المادة رقم (٣٠ مكرراً) والتي قضت بأن يصدر وزير المالية بالاتفاق مع محافظ البنك المركزى القواعد المنظمة لضبط حسابات الجهات الإدارية، وله حق الإطلاع على حسابات الجهات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة (٣٠ مكرر) من هذا القانون وحصر أرصدها لدى البنك المركزى وجميع البنوك سواء كانت حسابات جارية أو حسابات ودائع أو غير ذلك من الحسابات بالعملة المحلية أو بالعملات الأجنبية.

ج- مناقضة وزارة المالية لنفسها، فعلى الرغم من إرغام وزارة المالية الكثير من الجهات على الخضوع للقانون (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ وإغلاق كافة الصناديق والحسابات التى بالبنوك التجارية وتحويل أرصدها إلى البنك المركزى دون استثناء، نجدها فى ذات الوقت تقوم باستثناء "صندوق إعانات الطوارئ للعمال" بوزارة القوى العاملة، حيث قام السيد وزير المالية بخطابه رقم (٢٤٥٤/و) المؤرخ ٢٠١٢/٦/٢٦ بمخاطبة السيد وزير القوى العاملة آنذاك وينهى إليه موافقة وزارة المالية على إبقاء هذا الصندوق بأحد البنوك التجارية.

د- كذلك تنازل وزارة المالية عن حق أصيل لها فى الرقابة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة، فنجد وزير المالية يرسل خطاباً لوزير القوى العاملة أيضاً رقم (٥٢٨/و) المؤرخ ٢٠١٤/٤/٧ ينهى فيه، أنه ليس لمراقبى وزارة المالية بوزارة القوى العاملة والهجرة التدخل فى أعمال "صندوق إعانات الطوارئ للعمال" و"صندوق تمويل التدريب والتأهيل" بوزارة القوى العاملة

لدى الصرف من المبالغ المودعة بحساب كل منهما، وذلك اكتفاءً بالنظام المقرر لكل صندوق وبالرقابة التي يجريها الجهاز المركزي للمحاسبات على أموالهما، استناداً منه إلى أن رئيس مجلس الوزراء قد وضع نظاماً مغايراً للرقابة على أموال كلا الصندوقين قبل الصرف، لا ينعقد بموجبه للمراقب المالى بوزارة المالية سلطة التوقيع على الشيكات التى يصدرها كل صندوق توقيعاً ثانياً، والتى تمثل خاتمة المطاف فى الرقابة المالية قبل الصرف، والوسيلة الفعالة لإجراء هذه الرقابة طبقاً لأحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١.

هـ - استخدام هذه الصناديق والحسابات فى تعيين كبار المسؤولين من أصحاب المعاشات وغيرهم فى وظائف إشرافية وقيادية فى المشروعات المختلفة بالمحافظات المختلفة وغيرها، ناهيك عن عدم إخضاع مرتبات ومكافآت هؤلاء للضرائب والدمغات، والتى تعد مخالفة قانونية.

و- استخدام هذه الصناديق والحسابات فى التعاقد مع بعض العمالة المؤقتة لبعض الأقارب والمحسوبيات بالمحافظات المختلفة وغيرها - كباب خلفى للتعيين فيما بعد - بالتحايل على التعاقد الرسمى بالباب الأول "الأجور وتعويضات العاملين"، مما يهدر مبدأ تكافؤ الفرص بين أفراد المجتمع.

## ٢- العوامل التى ساعدت على انتشار المخالفات والتجاوزات فى أداء

### الصناديق والحسابات الخاصة منها:

- غياب الشفافية، حيث لا يتم الإفصاح عن الأرصدة الحقيقية للصناديق والحسابات الخاصة، ولا عن مكان تواجدھا، وكذلك غياب المساءلة.

(٥) عبد الغفار شكر، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، مؤتمر "تحو تدعيم الشفافية فى المحليات ... من أجل مجتمع أعمال أفضل"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، يوليو ٢٠٠٧، ص ٩.

- ضعف نظم المحاسبة السليمة والرقابة على أوجه الإنفاق والإيرادات، فمازال هناك معاملات مالية تتم خارج البنك المركزى بالمخالفة لقانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، مما يضعف عملية الرقابة عليها.
- التوسع فى إنشاء صناديق وحسابات خاصة فرعية كثيرة ببعض المشروعات تحت حساب الخدمات والتنمية المحلية، والتي يمكن إنشاؤها بقرار من المحافظ، مما يصعب تتبعها وإحكام الرقابة عليها.
- منح قانون الإدارة المحلية المحافظين سلطة وضع اللوائح التنفيذية لهذه الصناديق والحسابات، وترتب على ذلك التعدد والتباين في اللوائح التنفيذية وأن الكثير منها لا يتم اعتمادها من وزارة المالية كما يقضى قانون المحاسبة الحكومية.

### ٣- الآثار السلبية المترتبة على التجاوزات فى عمل الصناديق والحسابات الخاصة

- عدم كفاءة الإنفاق العام: نتيجة الازدواج فى تقديم بعض الخدمات، وتحميل بعض الصناديق والحسابات الخاصة بأعباء غير مبررة، وعدم الاستفادة من الأصول والتجهيزات المملوكة لبعض الحسابات والمشروعات الإنتاجية، وإنفاق بعض الأموال فى غير الأغراض المخصصة لها وخلافه ... مما يُعد إهداراً للمال العام.
- حرمان الموازنة العامة من بعض مواردها: فالرسوم والإتاوات التى تحصلها المشروعات هى فى الأصل أموال عامة، لا تدخل حساب الموازنة ويتم تخصيصها مباشرة لحساب المشروعات. والعاملين فى حساب المشروعات من العاملين فى الدولة، وقد ترتب على هذه الظاهرة حصول بعض الأفراد على

رواتبهم من الموازنة العامة إضافة إلى رواتب ومكافآت أخرى من حسابات المشروعات.

- عدم الاستخدام الكفء للأصول، والاجراء إلى تكوين أصول دون استيفاء دراسة الجدوى أو ترك أصول دون استغلالها وعدم اتخاذ الاجراءات القانونية فى حالات التعدى وغيرها، مثال ذلك إنشاء مواقف للسيارات بمحافظة المنيا بتكلفة تصل إلى نحو ٧ مليون جنيه تم استلامها مبدئياً فى عامى ٢٠٠٥ و ٢٠٠٧ ولم يتم تشغيلها لعدم وجود مشغلين لضالة التعريفه.

- خروج بعض المشروعات الخاصة عن الغرض الأساسى لإنشائها مثل: حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى بالمحافظات حيث يتم تمويل إنشاء الوحدات السكنية بقرض تعاونى محدد القيمة وما زاد على هذا القرض يتحمله المواطن المستفيد وقد تم إضافة نسبة ١.٢٥% على تكلفة الوحدة تحت مسمى تكلفة إشراف توزع حصيلته كمكافآت لكبار العاملين بالمحافظات.

- هناك نفقات كثيرة لا تظهر فى بيانات الاقتصاد المصرى، فمثلاً: يصرف على قطاع التعليم من موازنة الدولة مبلغ ما، وكذلك من الصناديق والحسابات الخاصة، ولكن لا تدرج المبالغ الأخيرة فى إحصاءات الاقتصاد، مما يترتب عليه عدم القدرة على تقييم الموقف الواقعى لقطاع التعليم.

- وضع الصناديق والحسابات الخاصة بهذه الكيفية يعد خروجاً على مبدأى الوحدة والعمومية للموازنة العامة، حيث تعد الموازنة العامة للدولة هى أهم وثيقة اقتصادية تصدرها الدولة وعن طريقها تبين موارد الدولة ونفقاتها وبالتالي سياستها الاقتصادية، وحتى تكون هذه السياسة صالحة ونافعة يجب أن تكون الميزانية شاملة لكل موارد الدولة ونفقاتها، ولكن ظهور بعض الصناديق



- والحسابات الخاصة خارج نطاق الموازنة العامة للدولة يعد خرقاً لمبادئ الموازنة من الشمول والعموم والشيوع والوحدة وعدم التخصيص.
- عدم الاستفادة بجزء كبير من الموارد وتعطيلها دون استثمار حقيقى، حيث حجم الأموال المجمدة فى البنك المركزى المصرى دون استخدام كبير، وهو ما جعل هؤلاء يميلون إلى إيداع هذه الأموال فى البنوك التجارية طمعاً فى الحصول على عائد بدلاً من البنك المركزى الذى بطبيعته لا يعطى فوائد على الأموال المودعة.
- ازدواجية المهام والوظائف<sup>٦</sup>: بنظرة عامة على الخدمات والأنشطة التى تقوم بها هذه الصناديق والحسابات الخاصة، فإننا نجد أنها تقدم خدمات تقوم بها أصلاً الوحدات الإدارية المختلفة، أو يمكن أن تقوم بها، مما يوجد ازدواجية فى المهام والاختصاصات هذا فضلاً عن أن القائمين عليها هم من العاملين أساساً بتلك الوحدات الإدارية. مع ملاحظة أنها غالباً ما تؤدي أعمالها ليس فقط باستخدام العمالة الأصلية الموجودة بالوحدة الإدارية، ولكنها تستخدم أيضاً أصول هذه الوحدات.
- انتزاع سلطات التشريع: أن بعض اللوائح المالية لهذه الصناديق والحسابات تتيح فرض رسوم على متلقي الخدمة التى توفرها الدولة كالتعليم والصحة وغيرهما، وبذلك أصبحت هذه الصناديق والحسابات الخاصة بمثابة كيانات مستقلة بذاتها، وتعمل وفقاً لأسس ولوائح مختلفة.

(٦) عبد الفتاح الجبالى، الصناديق الخاصة بين الحقيقة والأساطير، جريدة الأهرام، ١ مارس ٢٠١٢.

#### ٤ - الآثار الإيجابية التي تعود على الموازنة العامة للدولة والصناديق

##### والحسابات الخاصة في حالة الضم

لاشك أن لضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة آثاراً إيجابية سواء على الموازنة العامة نفسها، أو على الصندوق أو الحساب الخاص نفسه، وذلك من خلال ما سوف نستعرضه في التالي:

#### ٤/١ - الآثار الإيجابية التي تعود على الموازنة العامة للدولة

لاشك أن لضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة آثاراً إيجابية تتمثل فيما يلي:

- السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة، فإن مساندة الخزنة العامة ودعمها بموارد إضافية تساعد في تقليل فجوة عجز الموازنة الممول من الخزنة العامة للدولة، بفعل الاستمرار في أيلولة نسبة من الفوائض المرحلة والإيرادات المحققة لتلك الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزنة العامة للدولة.

- زيادة قدرة الموازنة العامة على الوفاء بمتطلبات المجتمع الملحة والعاجلة كالتعليم والصحة والحماية الاجتماعية ... وغيرها.

- سلامة خطة الموازنة، حيث يتم إعداد الموازنة وفقاً لمبادئ الموازنة وهي الشمولية والعموم وعدم التخصيص، مما يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للموارد الحقيقية المتاحة.

- الشفافية والإفصاح في إعداد الموازنة فيتم الكشف والإفصاح عن الموازنة العامة للدولة بمصادر تمويلها (سواء كانت بتمويل من الخزنة، أو من الصناديق والحسابات الخاصة، أو التمويل الذاتي للجهة) وإجراءات الإنفاق حتى يمكن للمواطنين ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات التي يحتاجون إليها لفهم وتقييم ما تفعله الإدارة العامة.

- الحفاظ على المال العام، فعلى الرغم من كون الصندوق أو الحساب من مسماه يعرف بأنه مال خاص إلا أن الأصل فيه أنه مال عام.
- كلما أمكن زيادة أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة ضمن حساب الخزينة الموحد بالبنك المركزي كلما ساعد ذلك على تخفيض اعتماد الحكومة على الاقتراض بالأذون والسندات وغيرها.
- ترشيد الانفاق وتحقيق المساواة في الحوافز بين العاملين بالدولة لأن الوظيفة شبه الأساسية لهذه الصناديق هي زيادة مرتبات بعض العاملين بالدولة بصورة مستمرة.
- سد منافذ الفساد الناتجة عن ترك مليارات تحت تصرف الجهات دون رقابة حقيقية وقوية على الصرف.
- تخفيض العجز بالموازنة العامة للدولة وبالتالي خفض أعباء الدين.
- زيادة المتاح للاستثمار في الموازنة العامة للدولة لتوفير فرص عمل حقيقية والحد من مشكلة البطالة.
- المساهمة الفاعلة في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تطبيق الحد الأقصى للدخل بغلق أحد أهم منافذ صرف الحوافز والمكافآت دون وجه حق، ووضع حد أدنى مناسب للدخل يضمن حياة كريمة للمواطنين.
- توفير الاعتمادات اللازمة لصرف مرتبات العمالة المؤقتة التي يتم تشيبتها.
- وضوح رؤية الدولة الاقتصادية، وبالتالي ينعكس ذلك على ثقة العالم في الاقتصاد المصري، مما يؤدي إلى زيادة الاستثمارات داخل البلاد من خلال تدفق رؤوس الأموال الدولية، وهو يعتبر أثر إيجابي على خزانة الدولة التي سوف تقوم بدورها في عمل مشروعات تنموية ينتفع بها الشعب.
- عدم الإخلال بقواعد ومبادئ الموازنة العامة، من عدم مخالفتها لنص المادة رقم ٣ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم

٨٧ لسنة ٢٠٠٥ التى تقضى باشتمال الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية.

#### ٢/٤ - الآثار الإيجابية التى تعود على الصناديق والحسابات الخاصة

أما الآثار الإيجابية على الصناديق والحسابات الخاصة نتيجة ضمها للموازنة العامة للدولة فتتمثل فيما يلى:-

- القضاء على مظاهر الفساد والبذخ فى الصرف من أموال الصندوق أو الحساب، الحد من مظاهر خروقات وتعديات الصندوق أو الحساب على القانون واستعادة هيبة الدولة.
- وضع موارد الصندوق أو الحساب فى الغرض الأساسى الذى أنشئ من أجله، والاستخدام الأمثل لموارد الصندوق أو الحساب الخاص، وتوجيهه إلى ما يعود بالنفع على الهدف الذى أنشئ من أجله.
- تثبيت وتقنين أوضاع عدد كبير من العاملين المؤقتين المتعاقدين على الصندوق أو الحساب الخاص ليتمتعوا بمظلة الأمان الحكومى الذى تمتع به أقرانهم من العاملين بالحكومة.
- نتيجة لتثبيت العاملين فإنه فى حالة ضعف موارد الصندوق أو الحساب وثبات عدم قدرته على الوفاء بمرتبات تلك العمالة؛ فسوف تقوم الحكومة بتغطية هذه المرتبات بتمويل من الخزنة العامة، أى أن المسئولية هنا تضامنية بين الموازنة والصندوق أو الحساب.
- منح الصندوق أو الحساب المظلة والحماية القانونية لما توفره الموازنة العامة - من خلال وزارة المالية - من اعتماد للوائح الصندوق أو الحساب.

- صحة وسلامة المستندات، وعدم مطاردة الجهات الرقابية للصندوق أو الحساب، كوزارة المالية قبل الصرف، والجهاز المركزى للمحاسبات بعد الصرف.
- تمتع الصندوق أو الحساب بالرقابة السابقة من خلال رقابة العاملين بالموازنة العامة قبل الصرف، ومن خلال مراقبى وزارة المالية (مندوبى المالية) بالجهات المختلفة.

## ٥- الآثار السلبية التى تعود على الموازنة العامة للدولة والصناديق والحسابات الخاصة فى حالة الضم

- كما لضم الصناديق والحسابات الخاصة آثار إيجابية، فإن لها آثار سلبية تم رصدها من خلال فقهاء المالية العامة ويمكن معرفة ذلك من خلال التالى:
- ### ١/٥- الآثار السلبية التى تعود على الموازنة العامة للدولة

- تحمل الموازنة العامة بكامل أوجه الإنفاق لتلك الكيانات مع التقاعس فى تحقيق وتحصيل الإيرادات والموارد مما يزيد بل وسيرهق كاهل الموازنة بأعباء مالية إضافية هى فى غنى عنه.
- أن عدداً كبيراً من الجهات المهيمنة على تلك الصناديق والحسابات الخاصة باتت تطالب وزارة المالية بأداء فوائد على أموالها فى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزى تعويضاً لها عما كانت تحصل عليه من البنوك التجارية الأخرى حال وجود تلك الأموال لديها، وقد استجابت وزارة المالية لغالبية هذه الجهات وباتت تؤدى لها فوائد على أموالها المشار إليها، وهو ما يعد إرهاباً للموازنة العامة.

## ٢/٥- الآثار السلبية التي تعود على الصناديق والحسابات الخاصة

- فقدان الفوائد على الودائع التي تحصل عليها تلك الصناديق والحسابات، والذي يعتبر مورداً إضافياً لها.
- فقدان الجهة الإدارية مالكة الصندوق أو الحساب للمرونة في تيسير أعمالها مما يؤثر بالسلب على الخدمات المقدمة للمواطنين، وغل يد رؤساء هذه الكيانات وأيضاً العاملين بها في التصرف السريع، واتخاذ ما يلزم من قرارات تساعد على أداء المهمات والخدمات والمشروعات المنوط بهم تحقيقها، والمحصل عنها رسوم تأديتها، فمثلاً يستخدم المحافظين موارد الصناديق والحسابات في اتخاذ القرارات المتعلقة بحل مشاكل المواطنين والمحافظة، وأن ضمها للموازنة العامة سيعطى عدم مرونة كافية لهم، مما يعطى انطباعاً بتكبير يد المسئول في إدارة شئون محافظته.
- حدوث اضطراب وخلل في كيانات الصناديق والحسابات الخاصة لدى الاستحواذ على كامل إيراداتها بما يؤثر على الأعمال والخدمات المؤداة.
- توقف المشروعات الاستثمارية للصندوق أو الحساب لإدراج خطة الصندوق ضمن الخطة الاستثمارية للدولة وما يتبع ذلك من بطء في إجراءات التنفيذ.
- أن هذا الضم سوف يؤثر تأثيراً شديداً على نشاط تلك الصناديق والحسابات، وبالتالي إعاقتهما عن تحقيق أهدافها، وذلك نظراً لأن قرار الضم سيؤدي إلي تكبير هذه الصناديق والحسابات بالقيود والإجراءات المعقدة التي بالتأكيد سوف تعوق نشاطها.
- أن موارد هذه الصناديق والحسابات تتضمن في بعضها بند تبرعات، وبالطبع سوف توقف هذه التبرعات كمورد للصندوق، وذلك في حالة ضم هذه الصناديق للموازنة العامة للدولة.

- أن هناك العديد من الصناديق والحسابات الخاصة أرصدها إما صفر أو بالسالب (سحب على المكشوف)، كما أن منها ما هو عليه مديونيات لبنك الاستثمار القومي تصل للملايين كصناديق الإسكان الاقتصادى، وفي حالة ضم أموالها سيمثل ذلك أعباء باهظة على الموازنة العامة دون طائل منها.
- أنه لم يتم التفرقة بين الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص التى لها شخصية اعتبارية مستقلة، عن الداخل منها فى موازنة الوحدات الإدارية المختلفة.
- التشكيك الدائم فى أرقام الموازنة العامة للدولة، وصحتها طالما لم يتم السيطرة على منابع الفساد فى الصناديق والحسابات الخاصة، مما يؤثر بالسلب على أداء الحكومة، وبالتالي سحب الثقة منها من خلال البرلمان.

## ٦- الإجراءات التصحيحية للجوانب المالية والإدارية للصناديق

### والحسابات الخاصة

حتى يمكن الإجابة على السؤال المحورى لهذا البحث من جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، نوضح أولاً عدة محاولات إجرائية تم رصدها لتصحيح الإجراء بالنسبة للصناديق والحسابات الخاصة، وخلق أوضاع توفيقية مع الموازنة العامة للدولة وحساباتها، ثم نحاول ثانياً بيان جدوى عملية هذا الضم. وقد سعت وزارة المالية إلى ثلاث إجراءات متلازمة ومتتابعة<sup>٧</sup>:

---

(٧) تقريرى مجلس الشورى المبدئى والنهائى عن الصناديق والحسابات الخاصة لسنة ٢٠٠٩.

## ١/٦ - الإجراء الأول: التصحيح المبدئي لوضع الصناديق والحسابات الخاصة

وذلك بإلزام الصناديق والحسابات الخاصة بأن تقوم بإثبات ما يتم إنفاقه من خلالها مع ما يقابل ذلك من مواردها ضمن تقديرات الموازنة العامة من ناحية وبالحسابات الختامية للدولة من ناحية أخرى، وذلك في محاولة للتطبيق الجزئي لمبدأ الشمول والعمومية للموازنة حسبما نصت عليه المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

وهذا الإجراء يمثل علاجاً مسكناً وليس علاجاً متكافلاً، إذ أن إيرادات هذه الصناديق والحسابات لم ينعكس منها على موارد موازنة الدولة إلا بقدر ما تم استخدامه فقط على نحو ما سلفت الإشارة إليه.

## ٢/٦ - الإجراء الثاني: إنشاء حساب الخزانة الموحد

لما تعاضمت أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة للجهات الإدارية بالبنوك التجارية، ولجوء وزارة المالية إلى الاقتراض من هذه الأموال بطريقة غير مباشرة -التي هي في الأصل أموال الدولة- لسد عجز الموازنة، فإن المصلحة العامة كانت تقتضى إصدار تشريع للقضاء على تلك الإشكالية.

صدر القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بشأن حساب الخزانة الموحد، حيث يلزم هذا القانون كافة الجهات الإدارية (إلا ما استثنى منها بنص القانون) بتحويل كافة أرصدة حساباتها بالبنوك المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري.

وقد ساعد هذا الإجراء على مساندة الحساب العام للحكومة في البنك المركزي على مواجهة الالتزامات المختلفة على خزانة الدولة، وكان من نتيجة ذلك انخفاض



تكلفة مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بنحو ٤,٠ مليار جنيه سنوياً، حيث بلغت أرصدة هذه الحسابات نحو ٣٧.١ مليار جنيه في ٢٠١٤/٦/٣٠ ما بين حسابات لجهات داخل الموازنة العامة للدولة (جهاز إدارى، إدارة محلية، هيئات خدمية) وكذلك حسابات الهيئات الاقتصادية، إلا أن هذا الأمر لم يكن متكافئاً ويكاد يفقد الهدف الذي سعت إليه وزارة المالية بتطبيق حساب الخزنة الموحد، وذلك للأسباب التالية:

- أن القانون الذي استهدفته وزارة المالية، كان ليس فقط مجرد تحويل أموال تلك الجهات من البنوك المختلفة إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي، وإنما كان أساساً يستهدف تحويل أموال تلك الجهات إلى موارد عامة للدولة تطبيقاً لصحيح نصوص قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، سواء من حيث مبدأ الشمول والعمومية (المادة ٣ من القانون)، أو من حيث عدم جواز تخصيص مورد لمصروف بذاته ( المادة ٩ من القانون).

ولكن ما حدث هو أن أموال تلك الصناديق والحسابات والجهات المختلفة، بما فى ذلك الهيئات الاقتصادية انتقلت شكلاً من حسابات تلك الجهات بالبنوك إلى حسابات لتلك الجهات وباسمها وتحت إمرتها بالبنك المركزي ضمن حساب الخزنة الموحد، ولا تملك موازنة الدولة أن تتقدم للمطالبة باعتبار موارد هذه الجهات من ضمن مواردها التى يسهل التصرف فيها. كما قامت بعض الجهات بالتحايل على القانون سالف الذكر أن قامت بإيداع أموال تلك الصناديق والحسابات الخاصة فى مكاتب البريد فى صورة ودائع، والتى تم إخفاؤها عن أعين الحكومة.

- إن عدداً كبيراً من الجهات المهيمنة على تلك الصناديق والحسابات الخاصة باتت تطالب وزارة المالية بأداء فوائد على أموالها فى حساب

الخزانة الموحد بالبنك المركزي تعويضاً لها عما كانت تحصل عليه من البنوك حال وجود تلك الأموال لديها .

وقد استجابت وزارة المالية لغالبية هذه الجهات وبانت تؤدي لها فوائد على أموالها المشار إليها !! ولعل هنا يثار تساؤل في كيف أن الدولة سمحت لجهات باستقطاع جزء من موارد الدولة تؤول إلى هذه الجهات وتحرم منها موارد الموازنة العامة للدولة؟، وفي ذات الوقت تسمح بأداء فوائد لهذه الجهات على أموالها (أموال خزانة الدولة أصلاً وليست أموال لهذه الجهات حقيقة).

- استثنى القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ في مادته الثالثة بعض الجهات من أحكام ذلك القانون بمعنى أنه سمح لها باستمرار أموالها في البنوك المختلفة وعدم نقلها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، ومن هذه الجهات وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزة وصناديق المعاشات والتأمينات وصناديق الرعاية الاجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين في الجهات المشار إليها بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦.

وبذلك حرمت خزانة الدولة من جانب كبير من الموارد الخاصة بتلك الجهات المستثناة بالقانون وهي أموال ليست بالقليلة كان يمكن على الأقل أن تساند حساب الحكومة بالبنك المركزي وتسهم في تخفيف العجز النقدي، وبالتالي تخفيض في حجم الدين العام (ليس بقدر هذه الأموال بالضرورة بل بقدر ما تخفف به من إقراض الحكومة ومن أعباء خدمة هذه القروض).

ولا شك أنه كلما أمكن زيادة أرصدة الحسابات ضمن حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي كلما ساعد ذلك على تخفيض اعتماد الحكومة على الاقتراض بالأذون والسندات وغيرها.

### ٣/٦ - الإجراء الثالث: إجراءات وزارة المالية لزيادة موارد الدولة

دعماً للموارد العامة للخزانة العامة للدولة فقد صدر القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة متضمناً بمادته الحادية عشر: "أنه اعتباراً من ٢٠١٢/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة ٢٠% من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى وإن كان ذلك مغايراً لما هو وارد في لوائحها المعتمدة، ويلغى كل حكم يخالف ذلك، للمساهمة في جزء مما تحملته الدولة في سبيل إنشاء المقار الحكومية ولوازم تشغيلها التي تمارس عملها من خلاله".

وعلى ذلك فقد تولى المراقبين الماليين ومديري الحسابات بالجهات المختلفة متابعة تنفيذ عمليات التوريد، وفي حالة عدم التزام مسؤولي الصناديق والحسابات الخاصة بتحويل نسبة ٢٠% المذكورة فإن وزارة المالية تقوم بخصم هذه النسبة من حسابات تلك الجهات بالبنك المركزي في ضوء ما تظهره كشوف حركة الإيداع والسحب لتلك الحسابات الواردة من البنك المركزي.

ولقد واجه هذا القانون رفضاً شديداً من الجهات التي لديها صناديق وحسابات خاصة، وخصوصاً المحافظات والجامعات والمستشفيات الجامعية التي تعتبر الصناديق أكثر مرونة للصرف في مواجهة عمليات ومعدلات التنمية بها، وقد كانت هناك عدة مطالبات من المحافظين بخصم نسبة ٢٠% من إجمالي الإيرادات المحققة أثناء السنة المالية وليس من الصافي، كما كان من البديهي أن يتم خصم نسبة ٢٠% من الإيرادات المحققة الجديدة خلال العام المالي، ولكنها تمت على

الإيرادات المحققة الجديدة خلال العام المالي والأرصدة المحققة عن السنوات المالية السابقة، مما أدى إلى غبن الخصم، وغل يد المحافظين ورؤساء الجامعات في تسيير أعمالهم الذين يعتبرون أموال هذه الصناديق والحسابات المنتفص لأعمال المحافظة أو الجامعة دون انتظار قرارات الحكومة التي قد تتأخر لتنفيذ غرض ما. ومن أجل تدارك هذه الأخطاء فقد قامت وزارة المالية باتخاذ عدة إجراءات تصحيحية ولكن أكثر صرامة من ذي قبل، حيث صدر القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، وقد تضمن مواداً تتعلق بالصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص والحسابات المفتوحة خارج البنك المركزي، والتي تنص على التالي:

**المادة (١٠)** "اعتباراً من ٢٠١٣/٧/١ يؤول للخرزنة العامة للدولة نسبة ١٠% من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص حتى ولو كان ذلك مغايراً لما هو وارد في لوائحها المعتمدة، ويلغى كل حكم يخالف ذلك، فيما عدا حسابات المشروعات البحثية والمشروعات الممولة من المنح والاتفاقيات الدولية والتبرعات".

**المادة (١١)** "يؤول للخرزنة العامة نسبة مقدارها ٢٥% من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص في ٢٠١٣/٦/٣٠ فيما عدا ما يلي:

- ١- حسابات المشروعات البحثية والمشروعات الممولة من المنح والاتفاقيات الدولية والتبرعات.
- ٢- حسابات الإدارات الصحية والمستشفيات وصناديق تحسين الخدمات الصحية.
- ٣- حسابات مشروعات الإسكان الاقتصادي".

**المادة (١٢)** "على جميع الجهات المخاطبة بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية والخاص بحساب الخزانة الموحد والتي لازالت لديها حسابات مفتوحة خارج البنك المركزي المصرى بأن تقوم بإقفال تلك الحسابات ونقل أرصدها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصرى فى غضون شهر من تاريخ إصدار هذا القانون، وفى حالة عدم التزام الجهات المشار إليها فى الفقرة السابقة بتحويل كل حساباتها المفتوحة خارج البنك المركزي المصرى إلى حساب الخزانة الموحد بالمدة المحددة بخضم نسبة ٥٠% من رصيد تلك الحسابات تؤول للخزانة العامة للدولة وفى حالة عدم التزام تلك الجهات لمدة ٦ أشهر تؤول كامل أرصدة هذه الحسابات للموازنة العامة".

وهناك مقترحات لإجرائين آخرين بخلاف الإجراءات التى انتهجتها وزارة المالية نوضحهما فيما يلى:

#### **٤/٦ - الإجراء الرابع: ميكنة الموازنة العامة ومن ثم إحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة**

- تحتاج الصناديق والحسابات الخاصة إلى نظام للضبط الداخلى، ورقابة مالية فعالة سواء كانت رقابة مالية سابقة أو لاحقة، ومن الممكن أن يتم ذلك بسهولة من خلال إدخال أدوات التقنية الحديثة إلى الموازنة العامة للدولة عن طريق ميكنتها بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (Government Financial Management Information System - GFMIS) والذى يهدف إلى ما يلى:
- زيادة القدرة على المراقبة المركزية ومتابعة المصروفات والمتحصلات في الوزارات والمصالح.
  - زيادة قدرة الحصول على المعلومات التي تتعلق بالأداء المالي والتشغيلي.

- زيادة قدرة نظم المراقبة الداخلية لمنع أي محاولة احتيال والكشف عنها حال حدوثها.
- زيادة قدرة الحصول على المعلومات التي تتعلق بالوضع النقدي للحكومة.
- زيادة قدرة الحصول على المعلومات التي تتعلق بالأداء الاقتصادي.
- التحسُّن في التخطيط المالي على المدى المتوسط.
- زيادة القدرة على فهم التكاليف التي تتعلق بمجموعات الأنشطة والمهام.
- زيادة القدرة على المساءلة أمام الأطراف المعنية مثل الجهات المانحة والجمهور.

فهذا النظام يقوم برقابة قوية وفورية، يتم من خلالها تقييم الصندوق أو الحساب أولاً بأول عن طريق برنامج يتم عمله وربطه بالبنك المركزى المصرى، فيوفر لنا عملية الفحص المستندى، والتأكد من صحة العمليات المالية والحسابية، حيث يتم التعامل من خلال قيود متفق عليها، وكذلك يوفر لنا هذا البرنامج أسلوب الفحص التحليلي وإرسال نتائج لحظية.

ومن أجل تفعيل ما سبق فقد قامت وزارة المالية بإنشاء حساب الخزانة الموحد بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ كخطوة أولى، والذي بموجبه يتم ادخال كافة المعاملات المالية سواء للعمليات الجارية أو العمليات الاستثمارية للهيئة الموازنية والوحدات المحاسبية لهذا الحساب.

وقد أصدر وزير المالية القرار رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء وحدة الدفع والتحويل الإلكتروني والتي من خلالها يتم التعامل مع عدد ٦٥٠ هيئة موازنية، ٢٦٩١ وحدة حسابية قابلة للزيادة على مستوى الدولة ككل، للوزارات والجهات التابعة لها، والهيئات الخدمية، والاقتصادية، وللمحافظات بالمراكز والقرى المختلفة، حيث تتولى هذه الوحدة المهام التالية:

- تسجيل القيود المحاسبية للمعاملات التي تتم بالخصم أو بالإضافة لحساب الخزانة الموحد طرف البنك المركزي مقابل الخصم والإضافة لحساب الوحدات الحسابية المختلفة التابعة للجهات الداخلة في نطاق الموازنة العامة.
  - تسجيل الأرصدة الافتتاحية في الدفاتر الممسوكة طرفها لكل وحدة حسابية سواء كان رصيداً مديناً أو دائناً.
  - تلقى أوامر الدفع الخاصة بمدفوعات الوحدات الحسابية ومراجعتها بعد الاستعلام عنها في البنوك المختلفة، مع إثباتها موزعة على البنود والأنواع وفقاً للتقسيم الاقتصادي.
  - إرسال ملف الدفع إلكترونياً إلى الأستاذ العام.
  - تلقى أوامر الدفع مرة أخرى من الأستاذ العام بتقرير إجمالي، ثم التصديق واعتماد تقرير أمر التحويل الموجه للبنك المركزي بتوقيع إلكتروني (أول)، و(ثان).
  - استلام كشوف الحساب الخاصة بأوامر التحويل المنفذة والواردة من البنك المركزي ومراجعتها بما سبق إرساله من أوامر التحويل.
  - إرسال التقارير الخاصة بأوامر التمويل المنفذة (كشوف الحسابات) إلى الوحدات الحسابية المختصة، مع استخراج التقارير المالية اللازمة التي توضح موقف رصيد حساب الخزانة الموحد بشكل تفصيلي مصنفاً وفقاً للتقسيم الاقتصادي والمؤسسي.
- ويؤدي ذلك إلى عمل رقابة داخلية وضبط مالي للهيئة الموازنة على إيراداتها ومصروفاتها بمقاطعها التمويلية المختلفة سواء كانت بتمويل من الخزانة العامة أو من الصناديق والحسابات الخاصة أو من الموارد الذاتية للهيئة الموازنة، وبالتبعية رقابة مركزية من الدولة على الصناديق والحسابات الخاصة والحد من فسادها وكشف أى مخالفات في الحال، حيث لا يتم الصرف أو الفحص إلا من خلال تلك الحزمة من القواعد والإجراءات الإلكترونية التي تم برمجتها بنظام الميكنة من خلال برنامج أوراكل الموجود بأجهزة القائمين على تطبيق هذا النظام والمرتبط بحساب الخزانة الموحد الموجود بالبنك المركزي.

## ٥/٦ - الإجراء الخامس: اقتراح سن تشريع<sup>٨</sup>

اقتراح سن تشريع - يتم دراسته وتقترحه وزارة المالية - للتصدي لحل مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة ومعالجة أوضاعها السابق بيانها، ويتم بمقتضاه تعديل القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة على النحو التالي:

### مادة (١)

تؤول إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بجميع فروعها والوحدات ذات الطابع الخاص للموازنة العامة للدولة أيًا كان مصدر إنشائها.

### مادة (٢)

يحظر إنشاء أية صناديق أو وحدات ذات طابع خاص أو حسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون، ويلغى كل نص يخالف ذلك.

### مادة (٣)

لا تسرى أحكام هذا القانون على صناديق المعاشات والتأمينات التابعة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وكذلك صناديق الرعاية الاجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين في وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية.

### مادة (٤)

مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أى قانون آخر، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون أو يعطل المشروعات والخدمات القائمة أو يتقاعس في تحصيل الإيرادات الواجبة بالعزل من وظيفته وغرامة لا تزيد عن مائة ألف جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين.

### مادة (٥)

يصدر وزير المالية اللائحة التنفيذية التي تنظم أحكام هذا القانون.

(٨) أبو بكر عبد الحميد، الصناديق والحسابات الخاصة في ٢٠١٤/٦/٣٠، وزارة المالية، القاهرة، بحث غير منشور.



## المبحث الثانى

### نتائج استطلاع رأى حول

### جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة

### "دراسة تطبيقية"

#### مقدمة

حتى يمكن الوقوف على مدى وجدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، فقد تم إجراء مجموعة من المقابلات الشخصية لبعض المبحوثين من الخبراء بوزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات وبعض الهيئات الموازنة بموازنات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية والهيئات الخدمية، التى لديها صناديق وحسابات خاصة بموازنتها فى مدى جدوى الضم من عدمه، حتى نصل إلى رؤية تقييميه لأدائها.

وبخلاف المقابلة الشخصية فقد قام الباحث بعمل استمارة استطلاع رأى مكونه من أربعة عشرة سؤالاً مباشراً، ملحق رقم (٤). وباستطلاع رأى عينة مكونة من ١٠٠ مبحوث معنى بموضوع الصناديق والحسابات الخاصة تم اختيارهم المستويات الإدارية العليا، أو الإشرافية للجهة، أو من المحاسبين والباحثين بها الذين لهم علاقة مباشرة بإدارة هذه الصناديق والحسابات الخاصة، وهى تمثل (٢٥ مبحوث من موازنة الجهاز الإدارى، ٢٥ مبحوث من موازنة الإدارة المحلية، ٢٥ مبحوث من موازنة الهيئات الخدمية، ٢٥ مبحوث من موظفي وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات والبنك المركزى)، فقد اهتم عدد ٥٤ فرد (بنسبة ٥٤%) منهم بموضوع البحث، وقاموا باستيفاء الاستمارة، بينما امتنع ٤٦ منهم (بنسبة ٤٦%)؛ حيث لاقى الباحث فى هذه العينة العديد من الصعوبات والتى تتمثل فى الآتى:

- ١- أن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة موضوع شائك الحديث فيه، فقد اعتقد البعض أن الباحث سيقوم - بعد استيفاء الاستمارة - بتبليغ وزارة المالية عن أن الصندوق أو الحساب غير منضم إلى الموازنة العامة، أو يحتاج إلى إعادة هيكلة، أو سوف يتم استيلاء وزارة المالية على أرصدة هذه الصناديق والحسابات، أو أشياء من هذا القبيل.
- ٢- أن محاولة استيفاء الاستمارة من بعض الأشخاص المعنية يتطلب التصريح من مسئولين أعلى منهم في الدرجة الوظيفية أو من رئيس الهيئة الموازنة.
- ٣- على الرغم من عدم طلب الباحث من المستطلع رأيه الإفصاح عن هويته، وكذلك قيام الباحث بتبسيط الأسئلة وعدم الإطالة بها، إلا أن معظم المستطلعين قاموا باستيفاء الاستمارة على مضض، وساورهم القلق.
- ٤- محاولات الباحث استطلاع رأى القائمين على الصناديق والحسابات ذات السرية بوزارة الداخلية أو وزارة العدل قد باءت كلها بالفشل.

### تقييم المبحوثون لأداء الصناديق والحسابات الخاصة

وللوقوف على حالة الصناديق والحسابات الخاصة، فقد أسفر هذا الاستطلاع عن النتائج التالية:

## الإطار المؤسسي للصناديق والحسابات الخاصة:

### ١- وجود صناديق وحسابات خاصة رئيسية وأخرى فرعية

تباينت الآراء حول وجود صناديق

وحسابات رئيسية فقط بالجهات

الإدارية، أو جهات بها صناديق

وحسابات خاصة رئيسية وأخرى

فرعية، فبعض الجهات ليس

بموازنتها إلا صندوق أو حساب

رئيسي واحد ونسبة ٦٧% مثل:

صندوق السياحة الموجود بديوان

عام وزارة السياحة، وصندوق

فروق أسعار البنزين للمحليات الموجود بالأمانة العامة للإدارة المحلية بوزارة التنمية

المحلية. كما يؤكد البعض ونسبة ٢٦% أن هناك صندوق أو حساب مركزي

رئيسي مثل صندوق الرعاية الصحية بالمديرية الصحية وصناديق وحسابات فرعية

في المناطق الطبية المختلفة في المحافظة، وأيضاً مثل أن يكون هناك إدارة

مركزية بالجامعة للصناديق الرئيسية وصناديق وحسابات فرعية بالكلية، وقد

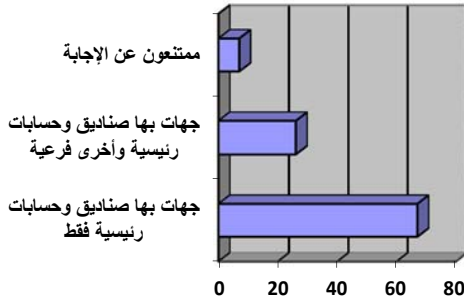
امتنع نحو ٧% من المبحوثين عن الإجابة عن هذا السؤال لحساسية موقع

المبحوث الذي لم يفصح عن وظيفته بوزارات سيادية بالدولة؛ مما لا يدعو مجاًلاً

لشك الباحث بأن هذه الجهات لها عدة صناديق وحسابات ليس فقط فرعية وإنما

أيضاً سرية غير مفصح عنها.

شكل رقم (١/٤)



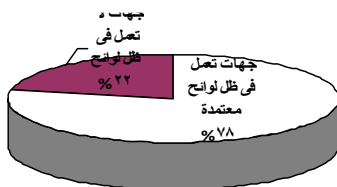
## ٢- مدى التزام الجهات بفتح حسابات لصناديق وحسابات خاصة بالبنك المركزي المصري

أجمع المبحوثون على فتح حساب للصندوق أو الحساب بالبنك المركزي المصري وفقاً للقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ ونسبة ٩٨%، ولكن أكد أحد المبحوثين بديوان عام إحدى المحافظات بأنه تم فتح حساب بالبنك المركزي لحساب الخدمات والتنمية، الإسكان الاقتصادي، النظافة، استصلاح الأراضي، وأيضاً توجد بعض المشروعات الفرعية بالبنوك التجارية، كما امتنع أحد المبحوثين بوزارة الداخلية عن الإفصاح عن بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالوزارة فهي ليست معلنة، وبالتالي فهي غير معروف مكان إيداعها، بخلاف صندوق أراضي ومشروعات، وصندوق الرعاية الصحية والاجتماعية، وصندوق مصلحة السجون، وصندوق المستشفيات .... ألخ والمفتوح حسابات لها بالبنك المركزي.

كذلك أكد ما يمثل نسبة ٩٤% من الإجابات التزام الجهة الإدارية بتوريد المبالغ المحققة لحساب الصناديق والحسابات الخاصة إلى حساب الخزانة الموحد أولاً بأول، غير أن ما نسبته ٦% من هذه الإجابات أشارت إلى عدم التزام الجهة الإدارية مثل الوزارات السيادية بالتوريد الدوري والفوري للبنك المركزي.

## ٣- معايير الصرف من الصناديق والحسابات الخاصة ومرونتها، وأوجه الإنفاق المختلفة منها

شكل رقم (٢/٤)



أغلب هذه الصناديق والحسابات تعمل تحت ظل لائحة مالية وتنظيمية معتمدة من وزارة المالية، حيث أشار نسبة ٧٨% إلى وجود لوائح مثل: اللائحة المالية لصندوق المال العامل بديوان عام وزارة الإسكان،

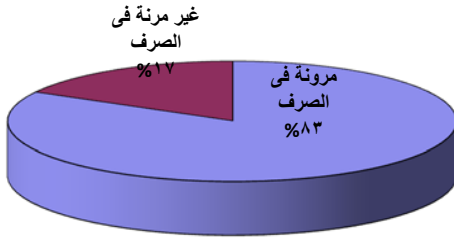
ولائحة العلاج بأجر للمراكز الطبية المتخصصة التابعة لأمانة المراكز الطبية بوزارة

الصحة، كما أشار البعض بأن الصندوق أو الحساب يعمل في ظل لائحة مالية وتنظيمية له ولكن قد تكون اللائحة غير معتمدة من الخبرة المالية بقطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية فقد رأى بعض المبحوثين أنه ينبغي اعتمادها حتى تعمل اللائحة بشكل قانوني لا يشوبها عدم الجواز.

بينما أكد البعض الآخر ونسبة ٢٢% أن الصناديق والحسابات الخاصة للجهات التي يعملون بها لا تعمل في ظل لوائح مالية منظمة لها، وإنما تعمل وفقاً لقرارات الوزير المختص، أو لإرادة رئيس الجهة الإدارية بما يترأى له من مصلحة سواء كانت إيجابية تعم على الجهة والعاملين بها أو سلبية في صالحه هو ومن معه من العاملين المقربين.

أما عن أوجه الإنفاق فهي تختلف بطبيعة المكان الذي به الصندوق أو الحساب، ففي القطاع الصحى نجد أنه يتم الصرف على شراء المستلزمات الطبية والأدوية والمعدات والآلات الطبية المختلفة اللازمة للمستشفيات، والصرف على صيانة الأجهزة الطبية والمعامل والأبحاث الدوائية بما يخدم تحسين الخدمة العلاجية الطبية المقدمة للجمهور. أما فى القطاع السياحى فيتم الصرف على الحملة الإعلامية لتنشيط السياحة ودعم وتمويل الأنشطة التى تعمل على تنمية السياحة وتطوير الخدمات والمناطق السياحية. وبالقطاع التعليمى فيتم الصرف على تطوير الخدمات التعليمية وغير التعليمية بالجامعات (أنشطة طلابية)، كذلك للصرف على الأجور والمرتبات للعمالة المتعاقدة على الصندوق أو الحساب حتى وأن تم تثبيتها لتكون عمالة دائمة فيتم الصرف على هذا الصندوق أو الحساب إلى أن يتم إحالة تلك العمالة إلى التقاعد، هذا بخلاف المكافآت والحوافز التى يحصل عليها العاملون الدائمون بالجهة الإدارية والقائمين على إدارة الصندوق سواء كانت حوافز مادية أو معنوية، أو إعطاء قروض بتسهيلات للشركات العاملة فى مجال الإسكان والبناء وتحصيل فوائد بنسبة ٦% ويتم صرفها كمكافآت للعاملين القائمين بالعمل بهذا الصندوق.

شكل رقم (٣/٤)



وعن المرونة في الصرف من هذه الصناديق والحسابات فقد أكد نسبة ٨٣% من المبحوثين أن هناك مرونة في الصرف، بينما أكد ما نسبته ١٧% من المبحوثين بوجود صعوبة في عملية الصرف قد ترجع إلى تدقيق المراقب المالي لوزارة المالية والمتواجد بالجهة

الإدارية في أوجه الصرف المختلفة من الصناديق والحسابات وإعترضه عليها حال مخالفتها للوائح والقرارات المنظمة لها وبما يتعارض مع مصالح المرخص لهم بإصدار قرار الصرف.

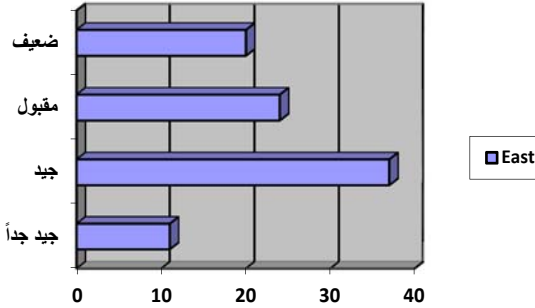
وفي هذا الصدد يجدر بنا الإشارة إلى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ بتعديل القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ الخاص بتنظيم المناقصات والمزايدات - الفقرة الأولى من المادة السابعة منه<sup>١</sup>، والذي من شأنه أن إضاف الكثير من المرونة في عمل وأنشطة المصالح الحكومية المختلفة، بأن أعطت لرئيس الهيئة أو المصلحة أو الوزير أو المحافظ أو من في سلطاتهم تفويضاً بالشراء بالأمر المباشر، مما أعطى قدر كبير من المرونة الحكومية دون انتظار نتائج الممارسات والمناقصات والتي قد تتعدى الشهور، أو دون الانتظار إلى الشراء المركزي من الحكومة، حيث أكد بعض المبحوثين إلى أنه من الممكن أن يتم الشراء وأن يصدر أمر الدفع بشيك إلى المورد في يوم واحد.

(١) "يجوز في الحالات العاجلة التي لا تحتم إتباع إجراءات المناقصة أو الممارسة بجميع أنواعها، أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناءً على ترخيص من: (أ) رئيس الهيئة أو رئيس المصلحة و من له سلطاته في الجهات الأخرى وذلك فيما لا تجاوز قيمته خمسمائة ألف جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل، ومليون جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال، (ب) الوزير المختص و من له سلطاته أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته خمسة ملايين جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل وعشرة ملايين جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال".

#### ٤ - تقييم أداء الصناديق والحسابات الخاصة ومساهمتها في حل مشاكل الجهة

شكل رقم (٤/٤)

##### الإدارية أو المحافظة

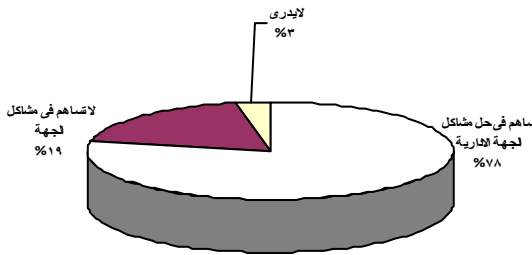


تباينت الآراء فيما يتعلق بتقييم أداء الصناديق والحسابات الخاصة، فمن المبحوثين من يرى أداءها جيد جداً بنسبة ١١%، بدرجة عالية من الرضا عن أدائها، وعن اقتناع المسؤولين بدورها الهام في

تغطية احتياجات الجهة الإدارية، وعدم اعتمادها على الدعم المقدم من وزارة المالية؛ مما يعكس درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الجهة. بينما يرى البعض أن أداء الصناديق والحسابات جيد بنسبة ٣٧% مما يعكس درجة الارتياح لأدائها ولكن ليس بدرجة الرضا الكامل وهو أن يلقي الأداء بدرجة استحسان جيدة يقابلها درجة من الشك في الاستمرار الجيد على نفس الوتيرة لربما بسبب تغيير رؤساء إدارات الصناديق، وعن المنهجية التي يتبعونها وعن أولويات الصرف، أو قد يكون هناك قرارات يتم اتخاذها تكون محل انتقاد ولكن المميزات التي يراها المبحوثون أكبر بكثير من تلك الصغائر. ولكن البعض الآخر يرى بنسبة ٢٤% أن أداء الصندوق أو الحساب مقبولاً وهو بذلك لا يحقق الهدف الذي أنشئ من أجله الصندوق ولكن قد يغطي جانباً منه، أو تحتاج بعض اللوائح إلى التغيير والتحديث لتتماشى مع المتغيرات التي طرأت على المجتمع ومنها التحول نحو اللامركزية على سبيل المثال وما يتبعه ذلك من التحرر الأكيد من سطوة الدولة ومركزيتها. أما عن البعض الآخر من المبحوثين فنجدهم بنسبة ٢٠% يرون أن أداء الصناديق والحسابات ضعيف وهذا في الأصل يرجع إلى ضعف الإدارة القائمة على الصندوق أو الحساب وحيادها عن أهدافه، وكثرة مواطن الفساد وعدم ملاحقة الفاسدين وتهميش دور الرقابة السابقة واللاحقة عليه.

وعن مساهمة الصندوق أو الحساب في حل مشاكل الجهة الإدارية؛ فنسبة ٧٨% ترى أنها تقوم على حل مشاكل الجهة الإدارية حيث جانب من إيرادات الحساب تساهم في سداد جانب

شكل رقم (٥/٤)



من مستحقات العاملين بها، حيث تغطي أكثر من ٣٠% من إجمالي راتب العامل، وحيث يمكن استخدامها في تعزيز بعض بنود الموازنة عند عجز الدولة عن وفائها وحل مشاكل السيولة بها، كذلك يتم تعزيز نظم الحوافز والمكافآت والخطة الاستثمارية بالجهة الإدارية وتمويل المصروفات المفاجئة التي ليس

لها مخصص بالموازنة ومعالجة المشاكل الطارئة والعاجلة بالمحافظات دون انتظار التمويل من الدولة.

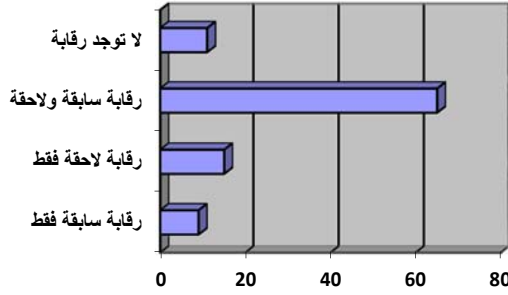
أما البعض الآخر، ونسبة ١٩% فيرى أنها لم تساهم في حل مشاكل الجهة الإدارية أو المحافظة، ويرجع ذلك إلى كون الإيراد المحقق غير كاف لمواجهة طلبات الجهة الإدارية فمثلاً جامعة الأزهر مواردها الذاتية قليلة مقارنة بالجامعات الأخرى نظراً لضالة المبلغ المحصل كمصروفات من الطلاب بواقع ٨ جنيه للطلاب، أو كون الصندوق أو الحساب إيراداته محصورة على بنود وأنواع محددة لأغراض محددة حيث يتم الصرف منها على الغرض الذي أنشئ من أجله ولا يتم الصرف على باقى أنشطة الجهة، أو قد لا يقوم الصندوق بحل مشاكل التمويل بالجهة حيث إن قرار إنشاءه أن يقوم بإعطاء قروض للشركات العاملة في مجال البناء والتشييد مثل صندوق المال العامل بوزارة الإسكان، وأخيراً لعدم وجود مرونة في الصرف ووجود مشاكل تمويلية بالجهة الإدارية.



## ٥ - الرقابة على الصرف والجهات المسؤولة عن عملية الرقابة

شكل رقم (٦/٤)

رأى المبحوثون أن ٩% من الجهات تخضع للرقابة قبل الصرف فقط من خلال مراقبي وزارة المالية المنتشرين في جهات الدولة، بينما يرى البعض الآخر أن ١٥% من الجهات تخضع للرقابة بعد الصرف بها

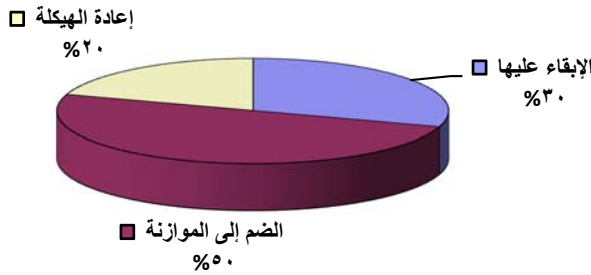


فقط من خلال ملاحقة الجهاز المركزي للمحاسبات لها، ولكن النسبة الأكبر ٦٥% ترى الرقابة تتم قبل وبعد الصرف من خلال الرقابة السابقة لوزارة المالية المتمثلة في مراقبي الحسابات، حيث لا يتم الخصم والتعامل على هذه الصناديق والحسابات إلا بعد توقيع واعتماد ممثل وزارة المالية لدى الجهة الإدارية على الشيكات المسحوبة كتوقيع ثان، والرقابة اللاحقة من خلال مفتشى الجهاز المركزي للمحاسبات، ولكن المشكلة الكبرى تكمن في أن نسبة ١١% قد امتنعوا عن الإجابة ليس لعلّة .. إلا أنه لا توجد رقابة على الإطلاق سواء السابقة أو اللاحقة مما ينذر بخطر وجودها داخل الموازنة وفسادها وفساد مندوبي المالية أو ضعفهم هناك، وهذا أكبر دليل على وجود صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة؛ فالإمتناع عن التصريح بوجود رقابة معنى ذلك أنه إقرار ضمني بوجودها ولكن تم التستر عليها بعيداً عن أعين المراقبين.

## ٦- آراء المبحوثون في الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة كما هي دون ضمها للموازنة العامة، أو ضمها إلى الموازنة العامة للدولة أو إعادة هيكلتها

الشكل التالي يوضح حالة الانقسام في آراء المبحوثين وتأييدهم لفكر الإبقاء، أو الضم إلى الموازنة العامة، أو إعادة هيكلتها:

شكل رقم (٧/٤)



### ١/٦- حالة الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة كما هي

- على الرغم من أن الجهات التي يعمل بها المبحوثين قد ضمت إلى الموازنة العامة للدولة إلا أن 30% من المبحوثين يرى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة كما هي دون ضمها للموازنة العامة للدولة للأسباب التالية:
- إن تطوير أداء تلك الصناديق ووضع معايير مرنة تساعد في الحل السريع للمشكلات المالية التي تواجهها ووجود رقابة فعالة قبل وأثناء وبعد الصرف تجعلها أفضل لتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله.
  - لأن الصندوق أو الحساب يمول طبقاً لقانون، والحصيلة الداخلة تساهم في تحسين نسب صرف الحوافز وصرف المميزات العينية للعاملين بالجهة الإدارية مما يخفف جزءاً من أعباء الدولة.

- لإن الإبقاء عليها كما هي تعطى حافز أكبر للعاملين بالجهة الإدارية لبذل مزيد من الجهد للحصول على إيرادات أعلى للجهة وبالتالي الحصول على مكافآت أعلى نظير هذا المجهود.
- لأنها تساهم بوضعها الحال في إستيعاب جانب من العمالة ومن ثم تقلل حجم البطالة المتراكمة بالدولة.
- إن الإبقاء عليها لخدمة المشروعات البحثية القائمة بالدولة ، وأن أى محاولة لهيكلتها أو ضمها للموازنة العامة سيخل بالصرف على هذه المشروعات.
- لضمان حرية الحركة للمحافظين، ولدعم اللامركزية التي تتيح الحرية للجهات فى ممارسة أنشطتها لتجنب الروتين والتأخير المرتبطان بمركزية الموازنة العامة.
- الإبقاء على صناديق الجامعات لأنها تساهم بنسبة معقولة جداً فى تمويل العجز الجارى والاستثمارى لأبواب الاستخدامات بالموازنة العامة.
- لأنها تقوم بدور حيوى وفعال فى تنفيذ الجهة الإدارية لنشاطها الرئيسى.

## ٢/٦ - حالة ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة

يرى ٥٠% من المبحوثين ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة للأسباب التالية:

- لضمان الاستفادة من أموال هذه الصناديق والحسابات على أكمل وجه مما يساهم فى خفض عجز الموازنة العامة؛ وبالتالي لا تلجأ إلى الاقتراض الداخلى أو من الخارج، مع تخفيض التقصير فى الاعتمادات المالية لموازنة الجهة، على أن تشمل بنود موازنة الجهة ما كان يصرف من هذه الصناديق بشكل عادل.
- بالنسبة للقطاع الصحى: لعدم ازدواجية الخدمة العلاجية المقدمة للمواطنين ما بين الاقتصادى والمجانى ومخالفة هذا للدستور، حيث إنه من حق أى مواطن العلاج على نفقة الدولة دون النظر إلى القسم المقدم للخدمة.

- حيث إن هذه الصناديق والحسابات مسخرة لخدمة سلطة وأهواء الإدارة العليا وهي الإدارة المستفيدة الوحيدة من إيرادات الصندوق، أما العاملين بمختلف المستويات الوظيفية الأخرى لا يستفيدون منها؛ لذلك من الأفضل أن تكون تحت رقابة وزارة المالية لتحقيق العدالة بين مختلف المستويات ولضمان جدية وقوة الرقابة عليها، وتوجيه عملية الصرف للاستحقاق الفعلى.
- تفعيلاً لمبدأ شمول وعموم الموازنة حيث إن الخدمات التي تؤديها هذه الصناديق يمكن أن تقوم بها الجهة الإدارية أصلاً، فضلاً عن أن القائمين على العمل في هذه الصناديق هم في الأصل من العمالة الدائمة بالجهة بخلاف العمالة التي يستعين بها الصناديق أو الحسابات من الخارج، مع العلم أن هذه الصناديق والحسابات تستخدم في نشاطها أصول الدولة.
- لتحقيق مبدأ الشفافية في عرض الموازنة للمخصصات المالية الموجهة للصرف على الخدمات المختلفة، وحتى يتم تحديد عملية الصرف الفعلى لها حسب الاحتياجات وحسب الأولويات.
- تتعرض حصيلة الصندوق أو الحساب إلى التذبذب ويؤدي ذلك إلى عدم قدرة الجهة على صرف مستحقات العاملين - ومثال على ذلك عند وجود اضطرابات سياسية وأمنية فيتم تخصيص نسبة كبيرة من أسرة المرضى لمواجهة حالات الطوارئ، كما يتم غلق العيادات الخارجية في بعض المستشفيات.

### ٣/٦ - حالة إعادة هيكلة الصناديق والحسابات الخاصة حال عدم ضمها للموازنة العامة

بينما يرى ٢٠% من المبحوثين إعادة هيكلة الصناديق والحسابات الخاصة للأسباب التالية:

- لإن وجودها في الجهة يحفز العاملين على أداء خدمة أفضل، ويتم توجيه جزء كبير من مواردها لتطوير نشاط الجهة.

- إن تعيين مجلس إدارة جديد، سيؤدي إلى فكر جديد في تطبيق مبدأ اللامركزية في الإدارة، كما أن تغيير وتعديل الهيكل التنظيمي للإدارة يؤدي إلى كفاءة الاستغلال الأمثل لأموال الصندوق أو الحساب.
  - يفضل إعادة الهيكلة للصناديق والحسابات الخاصة بما يسمح بأبلولة نسبة معينة ولتكن ٢٥% من فائض هذه الصناديق للموازنة العامة للدولة بما يسمح بتقليل مقدار العجز في الموازنة العامة للدولة.
  - يقوم عدد كبير من الصناديق والحسابات الخاصة بتخصيص جانب كبير من الإيرادات للصرف منها على المكافآت وبالتالي يجب إعادة هيكلتها، وإعادة صياغة لوائحها بما يخدم توزيع مواردها توزيعاً عادلاً.
- وتتم عملية الهيكلة من خلال مقترحات المبحوثون التالية:**
- وضع القواعد التي تحكم عمل تلك الصناديق والحسابات بالتأشيرات الخاصة قرين كل جهة إدارية.
  - الاستعانة بإدارة مستقلة مكونة من جهات الإشراف والرقابة، بحيث تكون إدارة جيدة تستخدم الأساليب الحديثة والعلمية في إدارة التعامل مع إيرادات ومصروفات الصندوق أو الحساب وترشيد وتوجيه الإنفاق مع المساهمة في تحديث أوجه استغلال الصندوق.
  - إعطاء المراقب المالي سلطة أوسع للرقابة على الصناديق والحسابات، مع تحفيز وزارة المالية له، وتغطية احتياجاته لمواجهة الإغراءات المالية التي قد يقع فيها نتيجة فساد إدارة الصندوق ولعدم التواطؤ معهم.
  - يجب أن تكون هناك مقترحات لتنمية موارد الصناديق، أو الحسابات والتي لا تمس المواطنين الفقراء يكون إصدارها بقانون مثل: زيادة الرسوم على الشهادات الصحية والراغبين في الزواج وتطعيم الحجاج، وزيادة الرسوم على محلات الأغذية والمشروبات، زيادة رسوم التراخيص للمعامل المركزية وأصحاب الصيدليات والعيادات ورسوم الحجر الصحي.

- يتم تعديل موازنتها على غرار موازنات الهيئات الاقتصادية، أو الأرصدة المدينة بالدولة ضمن حساب الخزنة الموحد، ومتابعته من خلال قطاع الهيئات الاقتصادية وقطاع التمويل.
- يمكن إسناد بعض الأعمال والمشاريع من قبل الدولة إلى هذه الصناديق أو الحسابات فيما يخص غرض الصندوق أو الحساب، وتقديم الأبحاث والدراسات لتمويل هذه المشروعات وتحقيق العائد منها مما يؤدي إلى رفع معدل النمو الخاص بالدولة وزيادة الاستثمارات مما يؤدي في النهاية إلى رفع معدلات التشغيل وتقليل البطالة.
- زيادة مواردها من خلال التسويق الجيد لأنشطتها، وزيادة الخدمات وتطويرها وتحسينها، وزيادة مقترحات الخطة الاستثمارية لها لأغراض التوسع.
- يتم وضع نظام عمل جيد للرقابة والمتابعة وتقييم الأداء، ويتطلب ذلك تحديد دقيق لمصروفات وأنشطة الصناديق.
- بالنسبة للجامعات: أن يكون رصيد الصناديق والحسابات لكل جامعة بمثابة وحدة واحدة يمكن الصرف منها على الأغراض المخصص من أجلها إنشاء هذه الصناديق أو الحسابات، وعدم تخصيص الأرصدة والحسابات الخاصة لكل كلية بعينها بحجة أن هذه الأرصدة تتبع هذه الكلية، مع إحكام الرقابة عليها، ومعاملة أرصدة الحسابات والصناديق الخاصة مثل بنود عجز الخزنة.
- الرقابة الدورية والمستمرة والدائمة على الصناديق والحسابات الخاصة وحظر فتح حسابات لها خارج البنك المركزي، وأن يكون العمل بتلك الصناديق من خلال نظام التعاقد وليس نظام التعيين مع ضمان حقوق العاملين بها.
- إعادة النظر في تكلفة أداء الخدمة ورفع الرسوم المتدنية مقابل تقديم خدمة عالية الجودة، والحد من التوسع في عدد العمالة بهذه الصناديق بما يؤدي

إلى رفع المزايا وحسن الأداء، وهو ما قامت به القوانين الصادرة مؤخراً بوقف أية تعاقدات من شأنها زيادة عدد العاملين دون ضرورة ملحة لذلك، والنظر في إعادة صياغة اللوائح المالية لتلك الحسابات بما يحقق مزيداً من المرونة في الأداء، وفي مواجهة الاحتياجات الطارئة دون التصادم مع قانون الموازنة والتأثيرات العامة.

- وضع ضوابط وحدود لمنح المكافآت، وعدالة توزيعها بين العاملين، لأن الواقع العملي أثبت أن النسبة الأكبر لإيرادات الصناديق تذهب في صورة مكافآت ولعدد قليل من القائمين عليها، وعدم استفادة الجزء الأكبر من العاملين من هذه المكافآت، والتأكد من الإنفاق وفقاً لأهداف إنشاء الصندوق ووضع معايير لتقييم الأداء والثواب والعقاب على المسؤولين عن إدارة تلك الصناديق في حالة عدم تحقيق هذه الأهداف.
- إعادة هيكلة مجلس إدارة الصندوق أو الحساب، وإعادة تخصيص الموارد بحيث يتم الصرف على كافة أبواب الموازنة بنسبة لا تقل عن ٩٠% من الإيرادات والـ ١٠% الباقية يتم صرفها بقواعد متفق عليها من القائمين عليه.

#### ٧- جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة

يرى الكثير من الباحثين أن هناك جدوى من ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، ولكن يرى البعض أن هناك آثاراً إيجابية وأخرى سلبية سوف تحدث في حالة ضمها إلى الموازنة العامة بنسبة ٥٢%، بينما يرى البعض الآخر أن هناك آثاراً إيجابية وأخرى سلبية أيضاً سوف تحدث نتيجة عدم الضم بنسبة ٤٣%، في حين أن ٥% من الباحثين غير متأكدين من حدوث تغيرات إيجابية أو سلبية نتيجة لهذا الضم أو عدمه.

## خلاصة الفصل الرابع

شاب الكثير من المخالفات وجود وأداء الصناديق والحسابات الخاصة، والتي منها المخالفات المالية، والمخالفات نتيجة ضعف الرقابة المالية قبل الصرف نتيجة للإخلال بمبادئ الضبط الداخلي، وكذلك الكثير من المخالفات القانونية التي تتمثل في ممارسة عدد منها ليس بالقليل لأنشطة دون وجود لائحة توضح نظامها المالي والإداري بالمخالفة لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ والمادة رقم (٢٤) من لائحته التنفيذية، ونجد أن العوامل التي ساعدت على انتشار هذه المخالفات هي غياب الشفافية، وضعف نظم المحاسبة السليمة، وضعف الرقابة على أوجه الإنفاق والإيرادات، وقد ترتب على ذلك الكثير من الآثار السلبية في عمل الصناديق والحسابات الخاصة، والتي منها عدم كفاءة الإنفاق العام، وحرمان الموازنة العامة من بعض مواردها، وعدم الاستخدام الكفء للأصول، خروج بعض المشروعات عن الغرض الأساسي لإنشائها، وعدم الاستفادة بجزء كبير من الموارد وتعطيلها دون استثمار حقيقى، وعلى الرغم من هذه التجاوزات السابقة، فقد كانت أيضاً الكثير من الآثار الإيجابية من ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة سواء على مستوى الموازنة في حد ذاتها، أو على الصندوق أو الحساب الخاص نفسه.

وفي محاولة للإجابة على السؤال المحورى لهذا البحث من جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة، فقد تم التعرض لمحاولات الحكومة المتمثلة في وزارة المالية لتصحيح وضعها المالي والرقابى تجاه هذه الصناديق والحسابات وهى: إجراء تصحيح مبدئى من خلال إلزام الجهات بإثبات ما يتم إنفاقه من خلالها مع ما يقابل ذلك من موارد ضمن تقديرات الموازنة العامة



للدولة، وإجراء إنشاء حساب الخزانة الموحد بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦، وإجراء وزارة المالية في زيادة موارد الدولة، بأن يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة ٢٠% من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى وإن كان ذلك مغايراً لما هو وارد في لوائحها المعتمدة، كذلك هناك إجراءين أحدهما متعلق بميكنة الموازنة العامة من خلال نظام الـ GFMIS، والآخر متعلق بسن تشريع جديد يقضى على تشوهات ومخالفات الصناديق والحسابات الخاصة والرقابة عليها.

وبناء على استمارة استطلاع الرأي التى شملت عينة من العاملين ببعض الجهات الإدارية الحكومية، ووزارة المالية، والجهاز المركزى للمحاسبات، فقد رأى بعض المبحوثين الإبقاء عليها لمرونتها فى عملية الصرف، وللصرف على مكافآتهم التى تعتبر مكملاً للمرتب الذى بات ضعيفاً فى مواجهة متطلبات الحياة، وقد رأى البعض الآخر ضرورة ضمها لمواجهة ومحاربة منابع الفساد بها، وحتى يتحقق التكامل بينها وبين الموازنة العامة للدولة فى وحدة وعموم الموازنة وسلامة تقديراتها ونفقاتها، وبين هذا وذاك هناك من يرى الإبقاء عليها مع إعادة هيكلتها بما يضمن حسن أدائها والرقابة المستمرة عليها.



## النتائج والتوصيات



## النتائج والتوصيات

### أولاً: النتائج

بعد عرض هذا البحث جملةً وتفصيلاً، من خلال الفصول السابقة، فقد تم التوصل إلى النتائج التالية:

١- وفقاً للقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦، فإن معظم أرصدة وحسابات الصناديق والحسابات الخاصة داخلة ضمن حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي المصري، إلا القليل منها الذي تم إستثناؤه، نتيجة إبرام اتفاقية دولية مع إحدى الدول الأجنبية، أو منحة دولية والتي من شروطها إيداع هذه المنحة في أحد البنوك التجارية للصرف من عائداتها على النشاط محل الإتفاق.

٢- على الرغم من كون معظم الصناديق والحسابات الخاصة داخله ضمن حساب الخزنة الموحد وفقاً للقانون المشار إليه بعاليه، إلا أن منها ما هو داخل ضمن الموازنة العامة للدولة، ومنها ما هو خارج عنها، مثل: صندوق السياحة بوزارة السياحة.

٣- نتيجة لدخول عدد من الصناديق والحسابات الخاصة لبعض الجهات تحت مظلة حساب الخزنة الموحد، وفقدان العائد المتوقع من إيداعها في إحدى البنوك التجارية، طالبت هذه الجهات وزارة المالية بتعويضها سنوياً بما يقابل هذا العائد، وهو ما استجابت له وزارة المالية لبعض الجهات السيادية، مما أرقق خزنة الدولة، وأدى إلى رفض وزارة المالية الاستجابة لطلبات بعض الجهات الأخرى.

٤- تتعارض الصناديق والحسابات الخاصة مع مبادئ إعداد الموازنة العامة من الشمول والعموم ووحدة الموازنة وعدم التخصيص الإيرادات، فهي تعد البوابة الخلفية للخروج على القواعد العامة والتعليمات، وأن التصدى لذلك يتطلب تعديل النظم واللوائح المالية التي تحكمها، وتضمنها الموازنة العامة للدولة لتحقيق مبدأ وحدة وتكامل الموازنة.

٥- تتعارض الصناديق والحسابات الخاصة بمفهومها العام مع مفهوم واتجاه الدولة إلى تطبيق الحد الأقصى للأجور، وذلك حيث المزايا النقدية (من المكافآت وخلافه) التي يحصل عليها كبار المسؤولين بالدولة من الصناديق والحسابات الخاصة، مما يعتبر التقافاً على المرسوم بقانون رقم (٢٤٢) لسنة ٢٠١١ بشأن الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى.

٦- مع زيادة دعم اللامركزية، وتمكين المسؤولين، وإعطاء مزيد من المرونة لهم، وزيادة آليات المساءلة والمحاسبة على النتائج ستقل الحاجة إلى الصناديق والحسابات الخاصة.

٧- بعض الصناديق والحسابات التزاماتها المالية تفوق أرصدة حساباتها النقدية بالبنك المركزي، الأمر الذي يرتب عبء على الموازنة العامة للدولة حال ضمها.

٨- تضطر بعض الهيئات الموازية للاستعانة ببعض العمالة المؤقتة بالتعاقد معهم على موازنة الصناديق والحسابات الخاصة لتغطية العجز في بعض الكوادر من الاحتياجات الوظيفية نتيجة لغلق الحكومة باب التعيينات بها، وما استتبع ذلك بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ من اضطرار الحكومة إلى تعيين هذه العمالة؛ مما أدى إلى تضخم باب الأجور على حساب مصروفات التشغيل الأخرى والمشروعات.

٩- هناك اتجاه ما من الحكومة لتصفية وغلق الصناديق والحسابات الخاصة، بدليل القانون رقم (١٩) والخاص بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ وتحديداً المادة الحادية عشر منه التي أكدت على ضرورة إيلولة نسبة مقدارها ٢٥% من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص في ٣٠/٦/٢٠١٣، أو في نهاية أي عام مالي، وهذا الإجراء أدى إلى دخول نحو ٥.٥ مليار جنيه خزانة الدولة في ذات السنة المالية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يقلص حجم الصناديق والحسابات الخاصة غير النشطة وبالتالي إغلاقها بعد إيلولة كامل أرصدها.

١٠- قامت وزارة المالية بعدة إجراءات من شأنها الحفاظ على المال العام المتمثل فى الصناديق والحسابات الخاصة وذلك من خلال عدة منشورات تم اصدارها وتوزيعها، أهمها المنشور العام رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣، والمنشور العام رقم ٣ لسنة ٢٠١٤، ولكن على الرغم من ذلك نجدها تخالف بعض القوانين مثل القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المعدل للقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣، والتصريح لبعض الصناديق ببقائها بالبنوك التجارية دون نقلها للبنك المركزى، وكذلك التخلّى عن دورها الهام بالرقابة على الصرف منها للبعض الآخر.

١١- حرمان خزنة الدولة من أموال الصناديق المودعة بالبنوك التجارية وبمكاتب البريد، والتي تستغل أصول الدولة فى تحقيق عائد لها، وعند استدانة الحكومة تقوم بالاقتراض من هذه البنوك - أى تقترض من أموالها فى الأصل.

١٢- هناك ازدواجية فيما بين دور الدولة للقيام ببعض المهام الرئيسية الهامة والحيوية، التى هى واجب أصيل عليها كالتعليم والصحة، وبين مهام هذه الصناديق التى تقوم بمزاحمة الحكومة لأداء نفس الواجب.

١٣- ضعف إدارة المالية العامة بمصر، أدى إلى فساد بعض الصناديق والحسابات الخاصة، فعلى الرغم من أن وزارة المالية تملك كل أدوات السيطرة والرقابة على هذه الصناديق والحسابات، ولكن لا تستطيع إلزامها على الدخول تحت مظلة الموازنة العامة، وبالتالي لا ينعكس إيرادات الصناديق والحسابات على الموازنة العامة إلا بقدر ما تم استخدامه أثناء السنة المالية من إيرادات.

١٤- أن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ بتعديل القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ الخاص بتنظيم المناقصات والمزايدات - الفقرة الأولى من المادة السابعة منه، أعطى قدراً كبيراً من المرونة الحكومية دون انتظار نتائج الممارسات والمناقصات والتى قد تتعدى الشهور، وبالتالي القضاء على فكرة المرونة للذين يتمسكون ببقاء الصناديق والحسابات الخاصة دون ضمها إلى الموازنة العامة للدولة.

## ثانياً: التوصيات

يمكن الخروج من هذا البحث بالتوصيات التالية:

١- ضرورة ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، حيث يجب العمل على إصدار تشريع من شأنه إلزام كافة الصناديق والحسابات الخاصة الداخلة ضمن حساب الخزانة الموحد، بالدخول جبراً في الموازنة العامة للدولة، وأن تعمل تحت مظلتها، وأن تهتدى بمبادئها وقواعدها، ووفقاً للوائحها المعتمدة من وزارة المالية، وفي حالة عدم وجود لائحة يتم الصرف وفقاً لقواعد المحاسبة الحكومية لحين توفير أوضاعها بإقرار لوائح لها معتمدة من وزارة المالية تعمل من خلالها، مع الإسراع في اعتماد اللوائح الغير معتمدة تجنباً لعدم إغلاق الصندوق أو الحساب.

٢- حتمية نقل أرصدة وحسابات كافة الصناديق والحسابات الخاصة التي بالبنوك التجارية وغيرها إلى البنك المركزي، وإغلاقها تماماً في هذه البنوك، وذلك دون تمييز بين صندوق وآخر، أو حساب وآخر لجهة سيادية أو لأخرى، إلا إذا كان إنشاء الصندوق أو الحساب نتيجة اتفاقية، أو بروتوكول دولي نص صراحةً على إيداع أموال الصندوق أو الحساب ببنك تجاري، وحتى لا تخسر مصر هذه الاتفاقية، مع وضع اللوائح التنفيذية لها تحت إشراف وزارة المالية، وأن يتم مراجعتها من الأجهزة الرقابية قبل العمل بمضمونها، لكي تكون عوناً للموازنة العامة لا عبئاً عليها.

٣- يجب على البنك المركزي - بما أنه بنك البنوك - أن يلزم البنوك التجارية وغيرها المفتوح لديها حسابات للصناديق والحسابات الخاصة بالإفصاح عنها، وعن أرصدها، حتى تقوم الأجهزة الرقابية ووزارة المالية بإعمال قواعدها في ذلك، وكذلك يجب على الحكومة الممثلة في وزارة الاتصالات إلزام الهيئة القومية للبريد بالإفصاح عن الودائع لجهات حكومية بها.

٤- يجب النص صراحة في قوانين إنشاء، أو اللوائح المنظمة لعمل الصناديق والحسابات على عدم إصدار فوائد على إيداعات هذه الصناديق والحسابات، حتى لا تتحمل خزانة الدولة بأية أعباء مالية جديدة.



٥- تشكيل لجنة من ذوى الخبرات، تضم خبراء ومسؤولين من وزارة المالية والبنك المركزى والجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ومجلس الدولة، وتعمل تحت رئاسة لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب، ولها سلطة الضبطية القضائية، يكون هدفها هو دراسة طبيعة الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الدولة وتقييمها، وتحديد ونقل حساباتها وأرصدها من البنوك التجارية إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزى، وكذلك لها سلطة وصلاحيات تصفية وغلق الصناديق المتعثرة أو التى ثبت فسادها، أو التوصية بإعادة هيكلتها، ودمج الصناديق والحسابات الخاصة المتشابهة ذات الطبيعة الواحدة، وأن يكون هناك حساب خاص واحد أصيل لكل نشاط يخدم المحافظة، وليس حسابات أخرى فرعية يصعب تتبعها، وأن يكون لها مجلس إدارة واحد، وبذلك نقضى على اشتراك أعضاء مجلس الإدارة فى عضوية أكثر من صندوق أو حساب وبالتبعية تخفيض المكافآت لهم، وبالتبعية تحقيق العدالة الإجتماعية فى توزيع الأجور.

٦- هناك الكثير من الصناديق والحسابات الخاصة صعب الرقابة والسيطرة عليها من قبل وزارة المالية، خاصة وأن كان الصندوق أو الحساب يخضع لجهة سيادية عليا، لذلك التوصية بالإبقاء عليها دون ضم مبدئياً، لحين إصدار تشريع شامل بضمها وتنظيمها، وحتى لا تتحمل الدولة بأعباء مالية جديدة جراء ضمها، مثلما حدث وأن طالبت بعض الجهات السيادية بإقرار ما يقابل الفوائد التى كانت تحصل عليها من وضعية صناديقها بالبنوك التجارية وانتقالها إلى البنك المركزى المصرى، وقد استجابت وزارة المالية لبعضها.

٧- يجب مناقشة أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة عند إعداد الموازنة العامة للدولة، وعرضها تحت فصل مستقل كأحد مصادر تمويلها، كما يجب عرض موازنات وأرصدة وقائمة أعمال الصناديق والحسابات الخاصة على مجلس النواب والتصويت عليها واعتمادها جنبا إلى جنب الموازنة العامة للدولة فى ذات الدورة البرلمانية.

٨- يجب عمل لائحة مالية عامة وموحدة لكل الصناديق والحسابات الخاصة ذات الطبيعة والنشاط الواحد، بحيث لا يقل نصيب التشغيل فيها عن ٧٥% يكون اقتصار الصرف منها على التشغيل بالباب الثانى للجهة، لكسر الروتين ومنح المرونة الكافية للصرف لتشغيل الجهة، والصرف أيضاً على المشروعات الاستثمارية التى تقوم الجهة الإدارية بإنشائها أو استكمالها فقط دون سواهما، على أن تتحمل الدولة مسئوليتها تجاه الأجور والمكافآت، فلا تزيد الأجور والمكافآت من الصندوق أو الحساب عن ١٠% فقط، و ١٥% تؤول للإيرادات العامة للدولة نتيجة إستغلال أصولها، وبالتالي الإتجاه بذلك إلى المصلحة العامة دون المصلحة الشخصية والطمع فى مزايا الصندوق أو الحساب.

٩- يجب عدم ضم الصناديق والحسابات الخاصة المتعثرة إلا بعد إعادة هيكلتها، وبما يتوافق مع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تخوضها البلاد، بما يضمن التوجيه الكفاء للموارد والاستخدام الأمثل للمصروفات فى أغراض من شأنها تحقق الرفاهية الاقتصادية والعدالة الإجتماعية، كذلك العمل على إعادة هيكلة مجلس إدارة الصندوق أو الحساب الذى يثبت عدم قدرته على إدارة الصندوق أو تعظيم موارده أو الكفاءة فى تسيير احتياجاته.

١٠- العمل على الانتقال من تطبيق الموازنة التقديرية للموازنة العامة للدولة، إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء، وما لها من مميزات كثيرة من ضمنها، المرونة الكافية فى التحرك بين الاعتمادات المختلفة، وفى ذات الوقت إخضاع الصناديق والحسابات الخاصة إلى الرقابة عليها وتقييم الأداء بها والمساءلة والمحاسبة وفقاً لمؤشرات محددة.

١١- يجب عرض موازنات وأرصدة وأنشطة الصناديق والحسابات الخاصة على المواطن البسيط من خلال موازنة المواطن التى تقوم بإصدارها وزارة المالية، كذلك يجب توزيع اعتمادات الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الإدارة المحلية على بنود وأنواع الموازنة وفقاً للتقسيم الإقتصادي، مثل موازنات الجهاز الإدارى والهيئات الخدمية، حتى يتحقق بالموازنة العامة مبادئ الإفصاح والشفافية والمساواة والوضوح.

- ١٢- التوجه نحو الحوكمة بكل أبعادها (الشفافية - المحاسبة - المساواة - المساءلة - المسؤولية - المشاركة - الرقابة - المساواة - ...) مما يؤدي إلى الإقلال تلقائياً من الحاجة إلى الإعتماد على الصناديق والحسابات الخاصة، نتيجة زيادة المرونة المصحوبة بالرقابة والمحاسبة والتوزيع الواضح للمسؤوليات.
- ١٣- يجب الإسراع في ميكنة الموازنة العامة للدولة من خلال ربط موازنات الوحدات الحسابية المختلفة على اختلاف مصادر تمويلها بهيئاتها الموازنية الأم، ومن ثم ربطها بوزارة المالية من خلال برنامج الـ GFMIS بما له الكثير من المميزات الضبط وإحكام الرقابة المالية.
- ١٤- أن تضطلع الدولة بمسئوليتها تجاه المواطنين، وأن تعمل على زيادة جودة منتجاتها السلعية والخدمية، وتقديمها بصورة جيدة ومراقبة تجعل الشعب مقبلاً عليها، في مواجهة الخدمات التي تقدم من الصناديق والحسابات الخاصة، مما يزيد في إيراداتها وبالتالي زيادة موارد الموازنة العامة، وعدم الحاجة إلى خدمات الصندوق أو الحساب الخاص الذي بدوره سيتقلص وينتهي تلقائياً.
- ١٥- التوصية بأخذ الاقتراح التالي: نقل كافة أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة (مصدر المشكلة) وبوضعها الحالي إلى الموازنة العامة للدولة حال ضمها إليها، وذلك بتشريع يصدر من مجلس النواب، وبعدم ترحيل فوائضها من عام إلى آخر، إلا إذا صدر في حقها نص خاص، وأن تقوم الموازنة العامة بدعم موازنات الجهات المرتبط بها هذه الصناديق والحسابات من خلال هذه الأرصدة دون الاعتماد على التمويل من الخزنة، وذلك من خلال إعداد مشروع موازنات الجهات ومناقشتها، أو في أثناء السنة المالية، وفي حالة إعتماد الجهة في تمويلها على الصناديق والحسابات الخاصة بها ولم تحقق إيراداً يكفيها في بداية السنة المالية، تقوم وزارة المالية بإقراض هذه الجهة ما يكفيها لمدة ثلاثة شهور حتى تحقق إيراداً من خلال التشغيل أثناء السنة المالية، ثم بعد ذلك تقوم الجهة بتسوية هذا القرض في الثلاثة أشهر الأخيرة قبل نهاية السنة المالية.

وأخيراً .. الصناديق والحسابات الخاصة لها الكثير من النجاحات الملموسة على أرض الواقع، وقد شعر بها المواطن من خلال الخدمات التي دأبت في تقديمها، وقد لا يستطع الاستغناء عنها، وأن عملها تحت مظلة الموازنة العامة، تحقيقاً لوحدة وشمول وعموم الموازنة وعدم تخصيصها، ولحسن إدارة المال العام وسلامة تقديرات وتنفيذ الموازنة وكفاءة الإنفاق، مع العمل على دمج الصناديق والحسابات الخاصة المتشابهة ذات الغرض الواحد في كيان واحد، مع إلغاء وغلق الصناديق والحسابات الخاصة والتي قد تشكل عبءاً على الموازنة العامة للدولة، حيث العلاقة علاقة تضامنية معها، وأن منطق ضمها إلى الموازنة العامة بهذا الشكل سيحمل الموازنة بأعباء ومشاكل لا طائل لها بها، وذلك في الأحوال التالية:

- أ- حيادها عن منطق إنشائها.
- ب- فشلها أو تعثرها أو عدم كفاءتها بما لا يسمح بإعادة هيكلتها والاستفادة منها.
- ج- إنتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله.
- د- ثبوت فسادها، وفساد القائمين عليها.
- هـ - عدم وجود لائحة مالية وتنظيمية معتمدة من وزارة المالية يعمل من خلالها الصندوق أو الحساب الخاص.

ونهايةً فإن الإجراءات والتوصيات السابقة لن تتم ولن تتحقق، إلا من خلال مظلة تشريعية ومساندة حقيقية من مجلس النواب، للفصل في هذا الخطاب، وتلبية احتياجات الشعب.

ملاحق البحث



## ملحق رقم (١)

**جدول رقم (١/١) بعض الصناديق والحسابات الخاصة بموازنة الجهاز الإدارى والسند القانونى لها وقرار إنشاؤها**

| م | اسم الصندوق / الحساب                                                   | اسم الجهة                      | السند القانونى                                                                   | قرار الإنشاء أو إصدار اللائحة                                                                               |
|---|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ١ | صندوق البحوث والدورات التعاقدية للمعهد                                 | معهد التخطيط القومى            | قرار إنشاء المعهد بقيامه بأنشطة تدريبية                                          | اللائحة المعتمدة من مجلس إدارة المعهد فى ١٠/٣/١٩٨٠ وموافقة وزارة المالية بكتاب الوزير رقم ١٠١٠ فى ١٦/٢/١٩٨٤ |
| ٢ | حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين المخصصة لإنشاء وصيانة الطرق العامة | الأمانة العامة للإدارة المحلية | قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ والمعدل بالقرار الجمهورى رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨٨ |                                                                                                             |
| ٣ | صندوق المال العامل بوزارة الإسكان والمرافق                             | وزارة الإسكان والمرافق         | قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٨ لسنة ١٩٧٦                                            |                                                                                                             |
| ٤ | حساب مكتب فضيلة الإمام الأكبر شيخ الأزهر                               | الأزهر الشريف                  | المادة رقم ٢٤٣ من اللائحة التنفيذية للقانون                                      |                                                                                                             |
| ٥ | صندوق الخدمة الإجتماعية لطلاب مدينة البعوث                             | مدينة البعوث الإسلامية         | رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التى يشملها               | قرار شيخ الأزهر رقم ٦٣٨ لسنة ١٩٨٨ فى ١٩٩٨/٨/٣                                                               |

|    |                                                                    |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
|----|--------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| ٦  | حساب نظام العلاج بأجر للمراكز الطبية المتخصصة بوزارة الصحة والسكان | وزارة الصحة والسكان        | القرارات الجمهورية<br>أرقام ٣٦٥ لسنة ١٩٩٦، ٣٦٠ لسنة ١٩٩٧، ٣٥٦ لسنة ١٩٩٨، ٤٧٢ لسنة ١٩٩٩، ٣٣٧ لسنة ٢٠٠٠، ١٩ لسنة ٢٠٠١ والصادرة بإنشاء المراكز الطبية المتخصصة | اعتماد لجنة اللوائح                                                             |
| ٧  | صندوق تحسين الخدمة بمستشفيات جامعة الأزهر                          | مستشفى الحسين الجامعي      | قرار وزير شؤون الأزهر رقم ٦٣ لسنة ١٩٧١                                                                                                                      | قرار وزير شؤون الأزهر رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٣ في ١٩٧٣/٦/١٤                            |
| ٨  |                                                                    | مستشفى باب الشعرية الجامعي |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ٩  |                                                                    | مستشفى الزهراء الجامعي     |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٠ | حصىلة المكنتبات                                                    | وزارة التربية والتعليم     | قانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ وتعديلاته                                                                                                                   | القرار رقم ٣٠٧ لسنة ١٩٩٧ وقرار وزارى يصدر سنوياً بتحديد النسب والأنصبه لكل حساب |
| ١١ | حصىلة الأنشطة التربوية الفنية                                      |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٢ | التأمين على الطلبة ضد الحوادث                                      |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٣ | حصىلة الاتحادات الطلابية                                           |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٤ | حصىلة مركز التطوير التكنولوجى                                      |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٥ | حصىلة النشاط الثقافى                                               |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٦ | حصىلة مشروعات رأس المال                                            |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٧ | حصىلة مجلس الأباء                                                  |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٨ | حصىلة متحف التعليم ومكتبة الوثائق                                  |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ١٩ | حصىلة كتب اللغات                                                   |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ٢٠ | حصىلة المركز الرئيسى لاتحادات الطلاب                               |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |
| ٢١ | حصىلة فحص الكتب الخارجية                                           |                            |                                                                                                                                                             |                                                                                 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                |                    |    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                |                    | ٢٢ | حصولية دعم وضمان المدارس الخاصة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                |                    | ٢٣ | حصولية النشاط الرياضي                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                |                    | ٢٤ | حصولية النشاط الاجتماعي                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| قرارات صادرة عن رئيس مجلس الوزراء وهي (رقم ٢٧٧ لسنة ١٩٨١، رقم ١٣٨ لسنة ١٩٨٢، رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، رقم ٤٨ لسنة ١٩٩٨، رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٧٩، رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦، رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٧، رقم ٩٠ لسنة ١٩٩٣، رقم ٢١٤ لسنة ١٩٩٢، رقم ٣٣ لسنة ١٩٩٤، رقم ٥٢ لسنة ١٩٩٨، رقم ٥٧ لسنة ١٩٩٦، رقم ٦١ لسنة ١٩٩٢، رقم ١٥٧ لسنة ٢٠٠١، رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٠، رقم ٢٧٧ لسنة ٢٠٠٢). | المادة رقم ٢٤٣ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ وتعديلاته بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها | جامعة الأزهر تعليم | ٢٥ | عدد ٢٥ حساب تحت مسمى المراكز والوحدات ذات الطابع الخاص والحسابات الخاصة بالجامعات وهي (وحدة القصور الكلوي وزرع الكلى مستشفى باب الشعرية، مركز صالح عبد الله كامل للدراسات والبحوث التجارية، مركز القلب وجراحاته، المركز الدولي للدراسات والبحوث السكانية، مركز إعاقة الطفولة، مركز دراسات المرأة والتنمية كلية الدراسات الإنسانية، مركز التجارب والبحوث الزراعية، مركز جامعة الأزهر للمناعة وأمراض الحساسية، مركز وحدة أبحاث دلالات الأورام السرطانية، وحدة تكنولوجيا البلازما، المركز الإقليمي للفطريات وتطبيقاتها، مركز جامعة الأزهر للوسائط التعليمية المتعددة، وحدة أبحاث ودراسات الحشرات الناقلة لأمراض الإنسان والحيوان، مركز جامعة الأزهر للدراسات والبحوث الفيروسية، مركز الحاسب الآلي لفرع النبات، مركز التخطيط العمراني كلية الهندسة، المركز الدولي لطب الأعشاب كلية طب دمياط، مركز الهندسة الوراثية كلية العلوم بنين، مركز التدريب والترجمة والنشر، المركز الدولي لدراسة الأسرة والتنمية، مركز جامعة الأزهر لتعليم اللغة العربية لغير الناطقين، مركز بيوتكنولوجيا التخميرات، مركز الأعمال والاستشارات الهندسية). |

المصدر: وزارة المالية.

**الجدول رقم (١/٢)**  
**أرصدة وأعداد صناديق وحسابات موازنة الجهاز الإداري للدولة**

| موازنة الجهاز الإداري                  | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه |
|----------------------------------------|--------------|----------------|
| وزارة الداخلية                         | ١٣           | ١,٩٦٤,٨٦٨,٤٦٨  |
| وزارة العدل                            | ٣٩           | ١,٤٥٤,٢٠٥,٨٥٨  |
| وزارة الصحة                            | ١٢١          | ١,١٤٧,٦٢٩,٧٥٧  |
| وزارة الزراعة                          | ٩٣           | ١,٠٤٣,٨٩٣,٧٠٩  |
| وزارة الاسكان                          | ٩            | ٤٨٦,٣٦٨,٤٣٧    |
| وزارة التعاون الدولي                   | ٣            | ٤٦٣,٧٨٤,٩٠٠    |
| وزارة التربية والتعليم                 | ١٦           | ٣٠٤,٥٠٢,٩٤٩    |
| مصلحة الجمارك                          | ١            | ٢٩٣,١٥٦,٨٢٩    |
| النيابة العامة                         | ١٠           | ٢٧٦,٢١٤,٣٤١    |
| جامعة الأزهر                           | ٢٠١          | ٢٢٣,٠٩٣,٠١٦    |
| وزارة التضامن الاجتماعي - قطاع التموين | ١١           | ١٦٤,٥٧٨,٣٢١    |
| وزارة التعليم العالي                   | ٧٥           | ١٥١,٧٣٩,٠٣٦    |
| وزارة الاستثمار                        | ٢            | ١٤٥,٦٠٣,٨٠٤    |
| وزارة السياحة                          | ٤            | ١١٩,٧٦٦,٨٦٠    |
| رئاسة مجلس الوزراء                     | ٦            | ١١٣,٦٦٣,٧٧٧    |
| الأزهر الشريف                          | ٣٣           | ١١١,٥٦٩,٠٢١    |
| وزارة المالية                          | ١٠٣          | ٨٣,٥٠٠,٠٠٠     |
| وزارة القوى العاملة                    | ٤            | ٧٠,٩٦٩,٤٠٧     |
| وزارة التنمية المحلية                  | ٨            | ٧٠,٩٤٠,٠٣٦     |
| وزارة الاوقاف                          | ١١           | ٦٢,٣٣٢,٢١٥     |
| مصلحة الضرائب على المبيعات             | ٣            | ٦١,٢٣١,٥٩٥     |
| المركز القومي للبحوث                   | ٢٣١          | ٥٩,٣٦٩,١٢٧     |
| المجلس الاعلى للجامعات                 | ٩            | ٥٦,٣٠١,٩٣٧     |
| مصلحة الضرائب العقارية                 | ٤            | ٤٠,٧٩٥,٠٨٣     |
| هيئة الطاقة الذرية                     | ١٠           | ٣٥,٦٤٨,٩١٢     |
| وزارة البيئة                           | ٦            | ٣٤,٨٧٩,٣٥٦     |
| وزارة النقل                            | ٢            | ٢٦,٦٦٢,٩٦٧     |
| وزارة الصناعة والتجارة                 | ٩            | ٢٢,١٣٢,١٦٧     |
| وزارة الموارد المائية والرى            | ١٩           | ٢١,٤٠٠,٢٨٩     |
| وزارة البحث العلمى                     | ٢٢           | ١٧,١٧٨,٦١٦     |
| وزارة التأمينات الاجتماعية             | ١            | ١٦,٩٢٠,١٩٥     |

| موازنة الجهاز الإدارى                     | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه       |
|-------------------------------------------|--------------|----------------------|
| وزارة الانتاج الحربى                      | ١            | ١٥,٥٨٦,٧٥٧           |
| المعهد القومى للبحوث الفلكية والجيوفيزقية | ١٤           | ٩,٣١٣,٧٢١            |
| رئاسة الجمهورية                           | ٣            | ٨,٢٠٧,٨٦٢            |
| مجلس الدولة                               | ٣            | ٧,٩٩٢,٢٣٧            |
| مركز بحوث الصحراء                         | ١٣           | ٧,٤٠٦,٩٧٦            |
| مركز بحوث تطوير الفلزات                   | ٣٤           | ٥,٩٨٣,٤١٣            |
| وزارة الكهرباء والطاقة                    | ٨            | ٥,٦٥٦,٨٠٨            |
| اللجنة العليا للانتخابات                  | ١            | ٥,٠٩٤,٧٠٣            |
| الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء    | ١٦           | ٥,٠٥٦,٨٧٣            |
| معهد تيودور بلهارس                        | ٦            | ٥,٠٤٤,٦٢٨            |
| معهد بحوث البترول                         | ١١           | ٤,٥١٩,٥٦٢            |
| مصلحة الضرائب العامة                      | ٢            | ٤,٣٠٦,١٥٩            |
| المعهد القومى لعلوم البحار والمصايد       | ٢٠           | ٣,٣٨٠,٣١٠            |
| المعهد القومى للقياس والمعايرة            | ٧            | ٣,٣٣٨,٦٩٢            |
| أكاديمية السادات للعلوم الادارية          | ١            | ٣,١٥٣,٦٦٠            |
| وزارة التضامن - قطاع الشئون الاجتماعية    | ٥            | ٢,٨٨٢,٦٤٢            |
| معهد بحوث الالكترونيات                    | ٩            | ٢,٨٢١,١٦٨            |
| الجامعة المصرية اليابانية                 | ٩            | ٢,٦٣٦,٧٤٩            |
| وزارة التنمية الادارية                    | ٣            | ١,٠٧٦,٠٩٣            |
| مجلس الشورى - المجلس القومى لحقوق الانسان | ١            | ١,٠٤٦,٢٩٦            |
| معهد التخطيط القومى                       | ٢            | ٧٦٧,٤٧١              |
| وزارة الثقافة                             | ٢            | ٦٤٢,٧٦٨              |
| وزارة الاتصالات والمعلومات                | ٤            | ١٣٠,٢٤١              |
| وزارة الدفاع                              | ١            | ٧٥,٢٩٧               |
| مكتب وزير الدولة للآثار                   | ٣            | ٤١,٣٣٣               |
| وزارة الخارجية                            | ٢            | ٣٦,٤٧٢               |
| دار الافتاء المصرية                       | ١            | ٢٢,٢٠٦               |
| المركز القومى لبحوث وتكنولوجيا الاشعاع    | ١            | ٢١,٨٢٨               |
| وزارة التجارة الخارجية                    | ١            | ٠                    |
| مصلحة الكيمياء                            | ١            | ٠                    |
| <b>الإجمالى</b>                           | <b>١٢٦٤</b>  | <b>٩,٢٥١,١٤٣,٩١٠</b> |

(المصدر : البنك المركزى المصرى، التقرير السنوي للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة)

**الجدول رقم (١/٣)**  
**أرصدة وأعداد صناديق وحسابات موازنة الهيئات الخدمية**

| موازنة الهيئات الخدمية                      | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه |
|---------------------------------------------|--------------|----------------|
| حسابات خاصة لوحدات الهيئات الخدمية          | ٣٢٠          | ١,٦٢٤,٩٥١,٧٦٤  |
| جامعة القاهرة                               | ٢٧٧          | ٨٤١,٥٩١,٨٢١    |
| جامعة الاسكندرية                            | ٣٦٩          | ٢٨٣,١٣٧,٤٧١    |
| جامعة عين شمس                               | ٢٩٢          | ٤٦١,١٦٥,٩٤٧    |
| جامعة اسيوط                                 | ٩٤           | ١٠٨,٢٦٨,١٩١    |
| جامعة حلوان                                 | ١٩٨          | ١١٨,٠٤٨,١٤٤    |
| جامعة المنوفية                              | ١٥٩          | ٨٠,٠٤٦,٦٢٠     |
| جامعة بنها                                  | ٧٥           | ٣٠,٦٥٤,٢٩٠     |
| جامعة الزقازيق                              | ١٤٥          | ٢١٣,٠٧١,٩٧٥    |
| جامعة طنطا                                  | ١٠٨          | ١٣٠,١١٩,١١٩    |
| جامعة المنصورة                              | ٨٩           | ٢٩٣,١٣٧,٤٣٢    |
| جامعة السويس                                | ٨٤           | ٧٥,٥١١,٩٧٩     |
| جامعة الفيوم                                | ١٢٣          | ٢٠,٥١٢,٠٦٢     |
| جامعة بنى سويف                              | ٨٣           | ٢٨,٩٦٤,٨٥١     |
| جامعة سوهاج                                 | ٧٧           | ٤٩,٠٦٨,٥٠٤     |
| جامعة المنيا                                | ٢٨           | ٦١,٨٩٢,٣٥٩     |
| جامعة جنوب الوادى                           | ٤٦           | ٢٠,٠٤٨,٠٣٣     |
| جامعة كفر الشيخ                             | ٤٦           | ٢١,٦٢٤,٢٦٧     |
| جامعة اسوان                                 | ٢٠           | ٥,٤٨٩,٠٢٩      |
| الجمعية المصرية اليابانية                   | ٢            | ٢,٠٥٢,٠٨٦      |
| جامعة بور سعيد                              | ٣٤           | ٢١,٨٩٤,٧٥٧     |
| جامعة دمنهور                                | ٧٤           | ٢٨,٤٤٠,١١١     |
| جامعة دمياط                                 | ١٧           | ٠              |
| مركز البحوث الزراعية                        | ٧            | ٧,٣٣٢,٤٩٤      |
| الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية | ٩            | ٣٦,٨١٧,٩٤٨     |
| الهيئة القومية للانفاق                      | ٨            | ٧٣,٧٩٤,٠١١     |
| الهيئة العامة للأبنية التعليمية             | ٣            | ٢١,١٨٢,٢٧٧     |

| موازنة الهيئات الخدمية                       | عدد الحسابات | الرصيد بالجنيه |
|----------------------------------------------|--------------|----------------|
| المعهد القومى للنقل                          | ١            | ٤١٣,٩٣٣        |
| مركز بحوث الاسكان والبناء والتخطيط العمرانى  | ٢            | ٩,٤٣٨,٧٢٧      |
| المعهد القومى لبحوث المياه                   | ٢            | ١,٧٢٣,٥٠٣      |
| الهيئة العامة للطرق والكبارى                 | ٢            | ٦,٤١٧,٥٧٢      |
| الهيئة العامة لمشروعات الصرف                 | ١            | ٨,٠٨٥          |
| الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات | ١            | ٤,٣٦٤,٨٥٣      |
| الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة          | ١            | ١              |
| صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى         | ٢            | ١,٠٠٤,٢٢٢,٦٠٥  |
| الهيئة العامة للخدمات البيطرية               | ٣            | ٢٠,٤٣٨,٥٣٥     |
| هيئة الابحاث العلمية والتطبيقات التكنولوجية  | ٢            | ١٦٠,٩٤١        |
| المجلس القومى للرياضة                        | ٥            | ٣٢,٩٩٤,٢١٤     |
| المجلس القومى للشباب                         | ١            | ١٧,١٢٧,٨١١     |
| الهيئة العامة للرقابة المالية                | ١            | ١,٥٤١,٠٩٤      |
| صندوق تطوير التعليم                          | ٢            | ٢٧٥,٨٨٢,٠٢٨    |
| المجلس الوطنى للاعتماد والتجارة              | ١            | ٠              |
| الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى      | ٣            | ٦٣,٤٦٨,٦٣٨     |
| المجلس القومى للطفولة والامومة               | ١١           | ٤,٨٨٠,٣٨٣      |
| المجلس القومى للبحوث التربوية والتنمية       | ١            | ٢٥,١٠٩         |
| الجهاز التنفيذى لمشروعات تحسين الاراضى       | ١            | ٤,٢٠٢,٤٢٨      |
| هيئة الاسعاف المصرية                         | ١            | ١٩,٧٣٦,٢٢٤     |
| المركز الاقليمى لتعليم الكبار بسرس الليان    | ١            | ٣٩             |
| الهيئة المصرية للمواصفات والجودة             | ١            | ٠              |
| المركز الثقافى القومى - دار الاوبرا المصرية  | ١            | ٥٧٤,٨٢٠        |
| مكتبة الاسكندرية - معهد دراسات السلام        | ١            | ٠              |
| الاجمالى                                     | ٢٨٣٥         | ٦,١٢٦,٤٣٩,٠٨٥  |

(المصدر: البنك المركزى المصرى، التقرير السنوي للبنك، يونيه ٢٠١٤، بيانات غير منشورة)

## ملحق رقم (٢) - استمارة استطلاع رأى

### معهد التخطيط القومى

بحث عن:

جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة

استمارة استطلاع رأى عن:

الصناديق والحسابات الخاصة

فبراير ٢٠١٤

القسم الأول: بيانات تعريفية:

اسم الجهة الإدارية: .....

الوظيفة: .....

القسم الثانى: الصناديق / الحسابات الخاصة (من فضلك  $\sqrt$  ضع علامة أو  $\times$  وأجب على الأسئلة التالية):-

١- ما هى أهم الصناديق والحسابات الخاصة في الجهة / المحافظة؟

.....

٢- هل هناك صناديق / حسابات خاصة رئيسية وأخرى فرعية؟ نعم ☐ لا ☐

فى حالة الإجابة بنعم فما

هى؟.....

٣- هل تم فتح حساب بالبنك المركزى باسم الصندوق / الحساب الخاص؟ نعم ☐

لا ☐

فى حالة الإجابة ب لا فأين يتم الایداع؟

.....

٤- هل يتم توريد المبالغ المحصلة أولاً بأول إلى حساب البنك؟ نعم ☐ لا ☐

فى حالة الإجابة بـ لا فلماذا لا يتم توريدها أولاً بأول؟

فى حالة الإجابة بنعم فأى جهة رقابية تشرف عليه؟

٥- ما هى أوجه الصرف على الصندوق / الحساب الخاص؟

٦- هل توجد معايير لتحديد كيفية الصرف من هذه الصناديق / هذه الحسابات: نعم ☐

لا ☐

فى حالة الإجابة بنعم فما

هى؟

٧- هل تساهم الصناديق / الحسابات الخاصة فى حل مشاكل التمويل فى الجهة

/المحافظة:

نعم ☐ لا ☐

إذا كانت الإجابة بنعم فكيف؟

إذا كانت الإجابة بـ لا فكيف؟

٨- هل توجد مرونة فى الصرف من الصناديق / الحسابات الخاصة: نعم ☐

لا ☐

٩- هل توجد رقابة على الصرف من هذه الصناديق / الحسابات الخاصة: نعم ☐

لا ☐

إن وجدت رقابة، ما هى الجهات المسؤولة عن الرقابة؟

١٠- هل تتم عملية الرقابة:

قبل الصرف ☐ بعد الصرف ☐ قبل وبعد الصرف ☐

١١- ما هو تقييمك للأداء المالى للصناديق / الحسابات الخاصة:

جيد جداً ☐ جيد ☐ مقبول ☐ ضعيف ☐

١٢- في رأيك، هل من الأفضل:

أ- الإبقاء على هذه الصناديق / الحسابات الخاصة كما هي ☐

لماذا؟.....

.....

ب- ضمها إلى الموازنة العامة للدولة ☐

لماذا؟.....

.....

ج- إعادة هيكلة هذه الصناديق ☐

لماذا؟.....

.....

١٣- هل تتوقع جدوى من ضم الصناديق / الحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة

للدولة؟ نعم ☐ لا ☐

إذا كانت الإجابة بنعم فما آثار ضمها؟

.....

.....

إذا كانت الإجابة ب لا فما هي آثار عدم ضمها؟

.....

١٤- في رأيك فى حالة الإبقاء على الصناديق / الحسابات الخاصة دون ضمها إلى

الموازنة العامة: كيف يمكن تطوير عمل وأداء هذه الصناديق / الحسابات الخاصة؟

.....

.....



## قائمة المراجع



## المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

### الوثائق

- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.
- صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة ٢٠٠٧ Manual on Fiscal Transparency - ميثاق الممارسات السليمة فى مجال شفافية المالية العامة.
- مجلس الشورى، التقرير المبدئى والنهائى عن الصناديق والحسابات الخاصة لسنة ٢٠٠٩.
- وزارة المالية، موازنة المواطن، دليل المواطن المصرى للموازنة العامة للدولة، ٢٠١١/١٠.
- وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٤/١٣.
- منشور إعداد الموازنة العامة للدولة ٢٠١٧/١٦، القاهرة ٢٠١٥.

### الكتب

- حازم الببلاوى، دور الدولة فى الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩.
- عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلى والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- على أنور العسكرى، الفساد فى الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- على لطفى، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٦.

- محمد صلاح الحناوى وآخرون، أساسيات الإدارة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة فى تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها فى ادارة البرامج والأنشطة والمشروعات الحكومية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- محمد محمد بدران، "الإدارة المحلية - دراسات فى المفاهيم، المبادئ العلمية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- منير إبراهيم هندى، أدوات الاستثمار فى أسواق رأس المال: الأوراق المالية وصناديق الاستثمار، المكتب العربى الحديث، الإسكندرية، ١٩٩٩.

### الرسائل العلمية

- أمل زكريا، رسالة ماجستير: انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الإقتصاد القومى فى الفترة من ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٣، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٥.
- عمرو محمد قطب عبد العال، مدخل مقترح لفحص القوائم المالية للصناديق الخاصة والتصديق عليها - دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، كلية التجارة: جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.

### البحوث العلمية

- إبراهيم درويش، الإدارة العامة بين النظرية والممارسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- أبو بكر عبد الحميد، الصناديق والحسابات الخاصة فى ٢٠١٤/٦/٣٠، وزارة المالية، القاهرة، ٢٠١٤ بحث غير منشور.

- أحمد خضير، الشفافية في الموازنة العامة ووضع الحاسبات والصناديق الخاص، برنامج تدريبي في الشفافية والموازنة العامة شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة، ٢٠١٣.
- إيمان الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٣.
- خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والاستجابة الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر، خلاصة أعمال المؤتمر الذي عقده شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب PID بالقاهرة في ١٤-١٥ مايو ٢٠١١.
- عبد الغفار شكر، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، مؤتمر "نحو تدعيم الشفافية في المحليات ... من أجل مجتمع أعمال أفضل"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، يوليو ٢٠٠٧.
- عبد الفتاح الجبالي، حرية المعلومات والشفافية في مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافة ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، القاهرة، ٢٠٠٩.
- عبد الله شحاته خطاب، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات، مركز شركاء التنمية، القاهرة، 2008.
- عبد الله شحاته خطاب، صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، القاهرة: جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- على إبراهيم حنفى السيسى، ورقة عمل في مجال الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مركز إعداد القادة للقطاع الحكومي، القاهرة، ٢٠١٣.

- فريد عبد العال وآخرون، الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية، قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٨٨، معهد التخطيط القومي، القاهرة، يونيو ٢٠٠٦.
- محمد الإمام الشاوى، الصناديق والحسابات الخاصة بوحدة الإدارة المحلية: أبعاد رقابية وتوجهات تنموية، مبادرة اللامركزية المصرية، القاهرة، مارس ٢٠١٣.
- محمد عبد الحليم، الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فى جمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية فى ضوء التشريعات القانونية والأسس العلمية، المجلة العلمية للتجارة، جامعة الأزهر، القاهرة، العدد ١٤ ديسمبر ١٩٨٦.

### الدوريات

- خالد زكريا أمين، الصناديق الخاصة .. أداء غير مقنع وافتقار للأسس الاقتصادية والمؤسسية، الأهرام الاقتصادي، ٢٠١١/٦/١٣.
- عبد الوهاب سمير، التحول إلى اللامركزية في مصر في الواقع وآفاق المستقبل، مركز استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة - كلية والاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٨.
- عنايات حامد محمد عطيه، تقييم أداء صناديق الاستثمار من الوجهة المحاسبية والضريبية، جامعة عين شمس: كلية التجارة، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، العدد الأول، ١٩٩٥.
- مصطفى على الباز، تطوير المحاسبة فى الوحدات ذات الطابع الخاص بالجامعات، جامعة قناة السويس، الإسماعيلية ، العدد الأول للمجلة العلمية للاقتصاد والتجارة كلية التجارة: جامعة عين شمس، يناير، ١٩٩٠.
- هدى صبحى، إمكانيات تطبيق موازنات الأداء في مصر، معهد التخطيط القومي، كراسات السياسات، العدد رقم (٥)، فبراير ٢٠١٦.

## مواقع على شبكة المعلومات الدولية

- إدريس الكنورى، الصناديق "السوداء" .. هل يخرجها الجدل السياسى إلى دائرة النور، موقع ماروكبرس، ٢٥/٦/٢٠١٢، [www.marocpress.com](http://www.marocpress.com).
- إدريس ولد القابلة، الصناديق السوداء بالمغرب المرئية وغير المرئية، موقع الحوار المتمدن، العدد ٤٠٥٨ فى ١٠/٤/٢٠١٣، [www.ahewar.org](http://www.ahewar.org).
- ستيفن أوجوين أجوات، مفهوم الشفافية، ١/١١/٢٠١٠، [www.pachodo.org](http://www.pachodo.org).
- عبد الرحيم العلام، ثلث ميزانية المغرب لا يخضع للمراقبة، موقع مغرس، ٢/١/٢٠١٣، [www.maghress.com](http://www.maghress.com).
- على حمودى، ما هى الصناديق السيادية؟، نظرة على السوق، موقع إنفستينج، ١/٣/٢٠١٥، [www.Investing.com](http://www.Investing.com).
- موازنة المواطن، New Tactics in Human Rights، ٢١/٨/٢٠١٣، [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org).
- المجلس الشعبي الوطني: لجنة المالية توصي بقتل الصناديق الخاصة غير المجدية، وكالة الأنباء الجزائرية، ٢١/١/٢٠١١، [www.djazairess.com](http://www.djazairess.com).
- هيئة النزاهة، منشور الشفافية، جمهورية العراق، سنة ٢٠١١، موقع [www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq).

## ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- Andrew G. Walder, ed. The Waning of the `Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary Berkeley: University of California Press, 1995.
- Dirk-Jan Kraan, Daniel Bergvall, Ian Hawkesworth, Valentina Kostyleva and Matthias Witt, Budgeting in Russia, ISSN 1608-7143, OECD Journal on Budgeting, Volume 8 – No. 2, 2008.
- Marc Holzer and Mengzhong Zhang, China's Fiscal Reform: The issue of extra budgeting, J. of public budgeting, accounting & financial management, Spring 2004.