جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

الصناديق الخاصة ومبادئ الموازنة العامة للدولة

اعداد

كمل محمود محمد

اشراف

الاستاذ الدكتور/ محمود عبد الحى صلاح

استاذ الاقتصاد

مدير معهد التخطيط القومى السابق

لاستكمال متطلبات

الحصول على درجة الماجستير المهنى . التخطيط للتنمية المستدامة –

٢٠٢٠

بسم الله الرحمن الرحيم

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة

مقدمة	رقم الصفحة
أسباب اختيار الموضوع	٤
الدراسات السابقة	٤
ما يتناوله هذا البحث التطبيقى	٤
المشكلة البحثية	٨
تساؤلات البحث	٨
أهمية البحث	٨
أهداف البحث	٨
فروض البحث	٩
حدود البحث	٩
المنهج المستخدم	٩
الأدوات المستخدمة	٩
الإدارة المالية	٩
لمحة عن الموازنة	٩
أهمية الموازنة	١٠
أنواع الموازنات	١٠
أهداف الموازنة العامة للدولة	١١
طبيعة الموازنة العامة للدولة	١١
تقسيمات الموازنة العامة للدولة	١١
المبادئ الأساسية للموازنة العامة للدولة	١٢
مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة	١٥

نشأة الصناديق والحسابات الخاصة وتطورها	١٥
السند القانونى لنشأة الصناديق والحسابات الخاصة	١٦
مفهوم المحاسبة فى الصناديق والحسابات الخاصة	١٧
الفرق بين الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص	١٧
التصنيفات المختلفة للصناديق والحسابات الخاصة	١٨
مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها	٢٠
خصاص الصناديق والحسابات الخاصة	٢١
أهمية الصناديق والحسابات الخاصة	٢٢
علاقة الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة	٢٢
أنواع الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة	٢٢
أهم المشكلات والإنتقادات الموجة لعمل الصناديق والحسابات الخاصة	٢٣
إشكاليات الوضع الراهن للصناديق والحسابات الخاصة	٢٥
أثر الصناديق والحسابات الخاصة على الموازنة العامة	٢٥
المسارات المالية التى قامت بها وزارة المالية لتصحيح وضع الصناديق الخاصة	٢٦
الوضع الحالى للصناديق والحسابات الخاصة	٢٩
أراء بعض الخبراء على القانون	٣٠
النتائج	٣١
التوصيات	٣٢
المراجع	٣٥

مستخلص

أكثر من نصف قرن هو عمر الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر حيث ظهرت عام ١٩٦٧ وأخذت فى التكاثر والنمو وانتشرت فى الكثير من الوزارات والهيئات والجهات الحكومية دون توفر أى بيانات واضحة عنها ؛حاولت الحكومات المتعاقبة والمجالس النيابية المُختلفة التصدى لحالة الفوضى التى ضربت بملف الصناديق والحسابات الخاصة حيث أُثيرت حولها شُبهات عدة وفتحت باب التكهنات بأرقام تلك الصناديق إلا أن هذه المحاولات كان مصيرها دائماً الفشل لذلك كان لأبد أن تكون هناك وقفة للتعامل مع أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة لكى تحقق الهدف من إنشأها ولا تخرج عنه، وللقضاء على مظاهر الفساد وإنعدام الشفافية والمصداقية والعلانية بها والتى بدورها تتطلب وجود شفافية فى الموازنة العامة للدولة والتى تعد أداة للحفاظ على مالية الدولة لتحقيق نتائج مالية سليمة وضمان تحقيق الاستدامة المالية ،وتحديد ملائم لأولويات الإنفاق ،وكفاءة وفعالية الخدمات العامة.

تعددت التشريعات التى تناولت الصناديق والحسابات الخاصة "منها القوانين واللوائح التنفيذية "مما أدى إلى حدوث تطور كبير فيها من حيث العدد وقيمة إيراداتها ومصروفاتها غير المراقبة بفاعلية مما ترتب عليه بعض المخالفات و تضارب كبير فى تحديد عدد الصناديق ومبالغات بشأن قيمة إيرادات هذه الصناديق وهذا التضارب متوارث منذ عقود ماضية ولا يوجد محاولات جادة للوصول لحقيقة أرقام هذه الصناديق ولا يوجد بيان واضح باسماء جميع الصناديق والحسابات الخاصة الامر الذى يؤثر سلباً على الاقتصاد المصرى من خلال وجود موازنات خاصة لهذه الصناديق تقع خارج الموازنة العامة للدولة، وهناك نداءات كثيرة مؤيدة لضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة وهناك نداءات أخرى معارضة ولكن الأهم فى الفترة الحالية هو ضرورة صياغة إطار قانونى للصناديق والحسابات الخاصة يتضمن المبادئ الضرورية للنظام الجيد للحوكمة والإدارة المالية .

ونظراً لما يؤكده البعض من حدوث اعتداءات شتى علي أموال الصناديق والحسابات الخاصة وإرجاعهم ذلك إلي ضعف الضبط الداخلي وضعف الرقابة المالية الخارجية،وعليه فأن هناك حاجة ماسة إلي تقوية وتطوير وتحديث نظم الضبط الداخلي وتفعيل نظم الضبط الخارجية لهذه الصناديق والحسابات في ضوء أحدث أساليب التقنية المعاصرة من أجل الحفاظ على مصادر تمويلها التى تتمثل فيما يتم تحصيله بجميع الأجهزة الإدارية بالدولة نظير الخدمات التي تقدم للمواطنين والقروض والمنح والمعونات ثم مساهمات من الموازنة العامة للدولة .

وكذلك ترشيد مصروفاتها التى تتمثل في المصروفات التي أُنشئت من أجلها هذه الصناديق والحسابات،ولكن يؤكد البعض أن بعض من هذه المصرفات يُصرف في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها مثل شراء هدايا أو مكافآت أو بدلات لبعض العاملين وتحصيل رسوم .

<u>ولذا يوصى الباحث بما يلى</u>

- **سرعة التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة وذلك للحد من إهدار المال العام**
- **إقرار لوائح محددة تصدر من وزارة المالية تلزم جميع الوزارات بمنع صرف المكافأت والحوافز والبدلات من الصناديق والحسابات الخاصة بطريقة مبالغ فيها بالإضافة إلى عدم صرف أموال للمهرجانات والإحتفالات وشراء الهدايا**
- **يجب عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة على السلطة التشريعية للمناقشة والموافقة عليها**
- **لأبد من دراسة مستفيضة ودراسة محاسبية لكل صندوق على حدة لحصرها بشكل دقيق ومعرفة ما الصناديق التى يمكن ضمها للموازنة العامة من عدمه**
-

Extract

More than half a century is the age of funds and private accounts where it appeared in ١٩٦٧ and began to multiply and grow and spread in many ministries, agencies and government agencies without any clear data about them; Achieving the goal of its insecurity and not going out of it, and to eliminate the manifestations of corruption and lack of transparency and credibility and public, which in turn requires transparency in the state budget, which is a tool to maintain the state's finances to achieve sound financial results and ensure financial sustainability, and to adequately identify the priorities of spending, efficiency and effectiveness of public services.

There has been a multiplicity of legislation dealing with funds and special accounts "including laws and executive regulations", which has led to a significant development in them in terms of number, value of their income and uncontrolled expenses effectively, resulting in some irregularities, a significant discrepancy in the number of funds and exaggerations about the value of the income of these funds, and this conflict has been inherited for decades and there are no serious attempts to reach the truth of the numbers of these funds and there is no A clear statement of the names of all funds and special accounts, which negatively affects the Egyptian economy through the presence of special budgets for these funds located outside the general budget of the state, and there are many calls in favor of the inclusion of funds and private accounts in the general budget of the state and there are other appeals opposed but the most important in the current period is the need to formulate a legal framework for funds and private accounts that includes the necessary principles for the good system of governance and financial management.

In view of the assertions of some of the occurrence of various attacks on funds and private accounts and their return to the weakness of internal control and weak external financial control, therefore there is an urgent need to strengthen and develop the internal control systems and activate the external control systems for these funds and accounts in light of the latest methods of contemporary technology in order to maintain their sources of funding, which are collected by all administrative organs in the state in exchange for services provided to citizens, loans, grants and then contributions from the general budget of the state.

As well as rationalizing its expenses, which are the expenses for which these funds and accounts were established, but some confirm that some of these banks are spent in other than the purposes assigned to them and established for them, such as buying gifts, bonuses or allowances for some employees and collecting fees.

Therefore, the researcher recommends

Speed of dealing with the problem of private funds and accounts in order to reduce the waste of public money

The government has also taken measures to ensure that the government's efforts to combat corruption are not limited to the establishment of a new government.

The budgets of private funds and accounts must be presented in parallel with the state budget to the legislative authority for discussion and approval.

It is necessary to study thoroughly and accounting for each individual fund to accurately account and find out what funds can be included in the general budget from not

.

مقدمة:

شهدت مصر تحسن مؤشرات الأقتصاد بشكل واضح وأصبح الاقتصاد المصرى أكثر تنوعا" وتوازنا" نتيجة زيادة الإستثمارات وتنمية الصادرات فى مختلف القطاعات تنفيذا" لخطة برنامج الإصلاح الإقتصادى الشامل بعد أن واجه الإقتصاد المصرى تحديات بالغة على كافة المستويات وقد تحملت الموازنة العامة للدولة الكثير من الأعباء الإضافية تمثل تكلفة تحقيق هذا الإصلاح ولا سيما بعد عملية تحرير سعر الصرف وما تبعه من زيادة حجم الدين العام وارتفاع عجز الموازنة العامة

على الجانب الأخر هناك ثروة غير مستغلة فى مصر تسمى الصناديق الخاصة وما بها من أموال طائلة يمكن الإستفادة بها فى حل كثير من مشاكل عجز الموازنة وتخفيف أعباء الدين العام فى محاولة للبحث عن موارد آخرى غير الموازنة العامة للدولة

أسباب اختيار الموضوع

- **تعتبر الصناديق الخاصة كنزًا غير مستغل سواء فى تحقيق عائد مرتفع لآصحابها أو تمويل المشروعات التنموية التى تسعى الدولة لتحقيقها من خلال برنامجها لعلاج الاختلالات الهيكلية فى جميع القطاعات مع وجود عجز دائم فى الموازنة العامة وارتفاع حجم الدين العام وخدمته الأمر الذى يدعو إلى كثيرمن علامات الإستفهام عن كيفية الإستفادة من هذه الصناديق والحسابات الخاصة**
- **تحسين أداء الصناديق الخاصة ، من خلال إحكام الرقابة والسيطرة على إيراداتها وأساليب الصرف منها ، من الممكن أن يساعد على توفيرغطاء مالى للخزانة العامة للدولة يساهم فى الحد من الإقتراض.**
- **مخالفة بعض الصناديق لمبادئ الموازنة (عمومية الموازنة،وحدة الموازنة، شمولية الموازنة و شفافية الموازنة)**

الدراسات السابقة:

تناول عدد قليل من الدراسات السابقة موضوع الصناديق الخاصة و منها :

- **رمزى محمود ،الصناديق والحسابات الخاصة إبرز قلاع الفساد الإقتصادى التى اقامها العهد البائد ،مكتبة النور**

ترجع بداية العهد بالصناديق الخاصة إلى القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الذي سمح بإنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة للإنفاق على الخدمات العامة الحيوية والعاجلة التي لم تحدد لها بنود في الموازنة العامة للدولة سلفًا، وتمويل بعض المشروعات والخدمات بالمحليات في إطار الخطة العامة للدولة، على أن تؤول فوائض هذه الصناديق إلى الموازنة العامة في نهاية السنة المالية.

ولذلك تبلورت الفكرة وبدأت في المحليات والمحافظات التي تحدث بها مشاكل تعجز الموازنة عن تمويلها، وقررت المحافظات والمحليات تكوين صناديق خاصة بها يتم تمويلها من رسوم الجراجات والمحاجر ،وسارت على نهجها الجهات الأخرى.
وأراد المسئولون منحها غطاءً شرعيًا فصدر قرار بإنشائها بهدف منحها المرونة في الصرف بعيدا عن البيروقراطية واستقلالها إداريًا .ورغم أن الهدف من إنشائها نبيل، إلا أن هذه الصناديق أحيطت بها شبهة فساد منذ إنشائها بسبب وضعها في حساب خاص بالبنوك التجارية بعيدًا عن رقابة البنك المركزي وعدم إدراجها في الموازنة العامة وفقا لقرار إنشائها، ويقتصر الأمر على خضوعها للجهاز المركزي للمحاسبات ولذلك تضاربت الأقاويل حول حقيقة أرقامها وأوجه الصرف، بالإضافة إلى نظام المحسوبيات والمكافآت التي

يحصل عليها المستشارون خاصة في المراكز البحثية ولذلك حدث إهدار كبير للأموال الموجودة بها ،لقد أصبحت هذه الصناديق مغارة على بابا للفساد وهذه هى أول دراسة جادة تنشر فى هذا الموضوع.

<u>ومن التوصيات التى طرحتها هذه الدراسة</u>

- **الإسراع بضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة**
- **التفكير فى حل المشكلات الإقتصادية والمالية دون الإتجاه إلى الإستدانة سواء من الداخل أو الخارج واستخدام بدائل أخرى أهمها أموال الصناديق والحسابات الخاصة .**
- **استخدام جزء من أموال الصناديق والحسابات الخاصة المتراكمة فى البنوك فى بعض المشروعات التنموية وانتشال فقراء مصر بهذه الأموال - التى هى من جيوبهم - من فقرهم وبؤسهم عن طريق رفع مستوى المعيشة فى المناطق العشوائيةوالقرى الفقيرة و سكان المقابر الأحياء وأطفال الشوارع .**

❖ **أوراق السياسات ٦ ، مايو ٢٠١٣ ، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان**

إن توفير الآليات السليمة والمناسبة للتعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة سوف يضمن لها تحقيق الأهداف المنوطة بها، كما يساعد على تحقيق متطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل، وكذلك سوف يؤدي إلي تعميق المفاهيم المحاسبية للإدارة المالية السليمة، وضبط التدفقات النقدية في الخزانة العامة بما يعزز من مفهوم وحدة الموازنة لإحكام ضبط الإنفاق العام فى المجتمع. ويجب الوقوف علي حقيقة وضع هذه الصناديق والحسابات الخاصة من خلال وثيقة الموازنة العامة للدولة، باعتبارها الوثيقة الشاملة للأموال العامة التي تبرز اتجاهات الإنفاق والإيرادات، والكيفية التي يتم بها توزيعهما علي القطاعات المختلفة .

لايتمكن أي باحث من الوقوف علي وضع الصناديق والحسابات الخاصة داخل القطاعات الوظيفية للدولة إلا علي مستوي الهيئات الخدمية لهذه القطاعات، حيث يمكن حصر أعداد هذه الصناديق ومسمياتها والقطاعات التي تتبعها (صحة، إسكان، خدمات عامة .....)، أما علي مستوي كل من الجهاز الإداري، والإدارة المحلية لتلك القطاعات، فإن مخصصات الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها تدرج كرقم إجمالي فقط بموازنات هذه الجهات، فلا يمكن حصر هذه الصناديق أو الحسابات الخاصة بكل من الجهاز الإداري أو الإدارة المحلية،

<u>ومن التوصيات التى طرحتها هذه الأوراق السياسية</u>

- **ضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة نحو استصدار قرارات انشاء بعض الحسابات والصناديق المخالفة لأحكام المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الموازنة العامة للدولة والتى لم يصدر لها قرارات جمهورية بإنشائها**
- **ضرورة صياغة إطار قانوني للصناديق والحسابات يتضمن المباديء الضرورية للنظام الجيد للحوكمة والإدارة الماليةعلي أن يغطي ذلك الإطار كل الصناديق والحسابات ككيانات اقتصادية وقانونية ، والصناديق والحسابات كمعاملات مالية.**
- **هناك ضرورة – ايضا - لتشجيع الحكومة علي القيام بمراجعة منتظمة للصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها بهدف تخفيض عددها الي الحد الأدني الضروري فقط لتحقيق الأهداف الضرورية للسياسة العامة للدولة.**
- **تضمين البيانات الخاصة بكافة الصناديق والحسابات الخاصة – داخل وخارج الموازنة – بوثيقة الموازنة**

❖ **فاطمة الزهراء عزب ، الوفد" تكشف فساد الصناديق الخاصة،الثلاثاء، ١٨ أكتوبر ٢٠١٦ ٠٩:٤٦ إشراف سامي صبري تباينت الآراء بين**

مؤيد ومعارض لإلغاء الصناديق الخاصة، حيث اتهمها البعض بأنها باب خلفي للفساد وإهدارأموال الصناديق في ظل الرقابة الضعيفة، ويري آخرون أنه لا يجوز وقف هذه الصناديق لأن بعضها يحقق ايرادات للدولة وأخري تحقق خدمات مستمرة وضرورية للشعب .

وحول ملامح مشروع القانون الذى يطالب بإلغاء الصناديق الخاصة وضمها إلى موازنة الدولة، تبين أن مشروع القانون يضم مشروعين الأول أن الصناديق الخاصة تحول أرصدتها للخزانة العامة، وتلغى المادة التى كونت فكرة الصناديق، وهى المادة رقم ٢٠ للقانون ٥٣ لسنة ٧٣ ، وتحول أرصدتها للخزانة العامة مع تحمل الدولة كافة الأعباء التى تتحملها الصناديق اذا كان عبء موظفين أو عقود تتحملها الدولة ، والكل يُنقل إلى وزارة المالية .. والمشروع الثانى للقانون هو تشكيل لجنة لفحص هذه الصناديق

أن أهم أسباب الخلل فى الموازنة العامة للدولة هو ضعف كفاءة الإنفاق، وعدم وجود مراقبة للإنفاق والأداء فى الموازنة العامة للدولة،

<u>من التوصيات التى تناولتها</u>

- أن الرقابة المالية على الصناديق الخاصة قبل الصرف حق أصيل لوزارة المالية ، وبعد الصرف حق الجهاز المركزى للمحاسبات و ضرورة تفعيل الرقابة على الصناديق الخاصة قبل وبعد الصرف
- أن بقاء الصناديق الخاصة يتطلب رقابة سابقة ورقابة لاحقة على عملية الصرف .. مع إعطاء الجامعات قدرا من الاستقلالية عن الحكومة ،وإعطاء صلاحيات لرئيس الجامعة .. وبقاء الصناديق الخاصة بالمحليات كما هى تحت رقابة سابقة ولاحقة ، وفقا للضوابط الحالية ، مع الاطلاع على التطوير والتنمية بالمحافظات ، واذا كان المحافظ لم يحقق شيئا من الإنجازات الإيجابية بالمحافظة يتم إقالته فورا وفقا لمعايير الأداء..
- ضرورة وجود فحص فى كل نشاط ودورهة فى القطاع المعنى مثل الصحة .. يجب أن نعرف ماذا عن علاقة الصناديق الخاصة بالأنشطة الصحية ، ودور الدولة ، وأن يحدد شكل العلاقة بطريقة واضحة ، ويعمل لها مكان داخل وزارة المالية ، لتكون مرتبطة بكل الأجهزة التى تعمل فى وزارة الصحة ، وبالتالى تتحقق كفاءة الإنفاق ، وبهذا نقضى على فكرة أن الصناديق الخاصة تحقق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، وستكون تحت إشراف الجهاز المركزى للمحاسبات ووزارة المالية.. .
- لا مانع من ضم الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، لكن بشكل تدريجى يراعى الآثار المحتملة على أداء الموازنة ،خاصة أن طبيعة تمويل الصناديق الخاصة يعتمدعلى الرسوم والتبرعات والمنح،وذلك يرتبط بطبيعة كل صندوق

❖ سامية دياب وريم عبدالحليم ، شفافية الموازنة العامة للدولة ، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، الطبعة الأولى/ديسمبر ٢٠١٤

يقتضي تحليل درجة شفافية الموازنة العامة للدولة أولًا مراجعة التزامات مصر الدستورية والقانونية والدولية بالإفصاح عن المعلومات كخطوة أولى لتدارس الشفافية، لمعرفة وتحديد الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، وثانيًا مراجعة كاملة للموازنة العامة للدولة من حيث الإفصاح عن عملية إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة نفسها، وما يرتبط بها من هيئات وصناديق وجهات.

الحل الأمثل لضمان عدم وجود أي مشكلات تؤدي لوجود محتمل للفساد أو تعارض المصالح هو تطبيق الميكنـــة للإدارة المالية الحكومية وتفعيل شامل لأنظمة الدَفع الالكتروني فالميكنة تقتضي وضوح وشفافية كافة المعاملات المالية، وتفرض حتمًا صعوبة تقاضي أية أموال دون تضمينها في القواعد المميكنة من ناحية، وتغلق كافة أبواب التسويات المالية غير المفهومة للمواطن والجهات الرقابية المختصة من ناحية أخرى

إن الصناديق الحكومية الخاصة التى تمول نفسها ذاتيًا من خارج الموازنة العامة للدولة لأغراض محددة فكرة منتشرة فى مختلف الدول لأسباب قد تكون وجيهة مثل تذليل العقبات البيروقراطية من الحصول على موارد من خزينة الدولة للإنفاق لأغراض محددة . ولكن يشير الواقع إلى مخاطر الصناديق غير المشمولة في الموازنة كمصدر للفساد الإداري والسياسي، وعن استخدام أموال هذه الصناديق الممولة من المواطنين لتمويل الأحزاب السياسية، ومن المخاطر الرئيسية، هو استتغلال تلك الصناديق غير المشمولة في الموازنة كمصدر للفساد الإداري والسياسي، ومن المخاطر الرئيسية أيضا ، ميل تلك الصناديق للتكاثر لمئات أو آلاف الوحدات الفردية مما يؤثر سلبيًا على جودة الحوكمة السياسية والجودة العامة لإدارة المال العام وأيضًا يؤثر بالسلب على فكرة وحدة الموازنة

<u>من التوصيات التى تناولتها</u>

- **يجب اتخاذ خطوات جادة لحصر جميع الصناديق الخاصة وأرصدتها، وضمها إلى الموازنة العامة واستحداث موازنة عامة موحدة تضم كافة أوجه الإنفاق الحكومي التي تتم داخل وخارج إطار الموازنة، ومن ثم إخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات**
- **عمل حصر بجميع القوانين الخاصة التي لا ترتبط مباشرة بالموازنة العامة مثل قانون الإدارة المحلية وقانون تنظيم الجامعات التي تعطي الحق لبعض جهات الموازنة والمسئولين بتأسيس صناديق وحسابات خاصة، والقيام بتعديلات تشريعية لتفادى ذلك القصور التشريعي**
- **القيام بالتعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك، وتحديدًا القيام بتعديلات على قانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والذي عدل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ ،يمنع إنشاء صناديق وحسابات خارج الموازنة وتكون غير خاضعة للرقابة الكاملة والشفافية الكاملة كذلك تخضع للرقابة حتى في "حالات استثنائية"، وتعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ليعزز من صلاحيات الجهازالمركزى في حصر ومتابعة جميع أوجه الإنفاق الحكومي، وتعديل قانون الموازنة العامة ليعزز مبدأ من أهم مبادئ وأركان الموازنة وهو شموليتها الموازنة من أجل تحقيق التوازن في النظام المالي، والإعلاء من كفاءته وجودته وشفافيته**

❖ **أحمد سعيد ، جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة ، رسالة ماجستير، معهد التخطيط القومى**

الصناديق والحسابات الخاصة لها تأثير بشكل أو بأخر على الموازنة العامة للدولة ، وسلامة تقديراتها واعتمادها وإيراداتها ومصروفاتها

الغموض الذى يكتنف الصناديق والحسابات الخاصة وعدم التزام هذه الصناديق بالقوانين واللوائح المالية المنظمة لها

لقد اختلفت أراء المحللين الإقتصاديين ما بين مؤيد ومعارض لوضعية الصناديق والحسابات الخاصة الحالية ، ووضعها بالموازنة العامة ومدى مساهمة أرصدتها فيها، وعن مدى فاعلية الرقابة عليها

من التوصيات

- **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 جبرًا فى الموازنة العامة للدولة**
- **التوجه نحو الحوكمة بكل ابعادها (الشفافية – المحاسبة ـ المساءلة ـ المسئولية ـ المشاركة ـ الرقابة ـ المساواة ـ....) مما يؤدى إلى الإقلال تلقائيًا من الحاجة إلى الصناديق والحسابات الخاصة**
- **يجب عرض موازنات وأرصدة أنشطة الصناديق والحسابات الخاصة على المواطن البسيط من خلال موازنة المواطن التى تقوم بإصدارها وزارة المالية**

- **يجب عدم ضم الصناديق والحسابات الخاصة المتعثرة إلا بعد إعادة هيكلتها وبما يتوافق مع المتغيرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التى تخوضها البلاد بما يضمن الاستخدام الكفء للموارد والاستخدام الأمثل للمصروفات فى أغراض من شأنها تحقق الرفاهية الإقتصادية والعدالة الإجتماعية**

<u>ما يتناوله هذا البحث التطبيقى</u>

الصناديق والحسابات الخاصة من حيث مفهومها ومشروعيتها وكيفية الرقابة على إيراداتها واوجه انفاقها وأرصدتها المرحلة وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة والوضع الراهن للصناديق والحسابات الخاصة

يوضح هذا البحث التطبيقى مفهوم الموازنة العامة والأهداف الرئيسية لها والمبادئ الحاكمة لجودة النظم الموازانية

الإدارة المالية الحكومية وأهميتها وأهدافها

<u>المشكلة البحثية</u>

تتمثل المشكلة فى مخالفة الصناديق والحسابات الخاصة مبادئ الموازنة العامة للدولة (عمومية ،وحدة ،شمولية وشفافية الموازنة العامة) واصبحت هذه الصناديق كيانات مستقلة بذاتها وتعمل وفقا" لأسس ولوائح مختلفة وانتزاع سلطة التشريع

<u>تساؤلات البحث</u>

ماهى الإدارة المالية الحكومية وأهميتها وأهدافها ؟

ماهى الموازنة العامة للدولة ؟

ماهى أهداف الموازنة العامة للدولة ؟

ماهى المبادئ الحاكمة لجودة النظم الموازنية ؟

ماهى الصناديق والحسابات الخاصة والوضع القانونى لها ؟

ما هو الوضع الراهن لعمل الصناديق والحسابات الخاصة فى ظل انشاء حساب الخزانة الموحد وتطبيق منظومتى الدفع والتحصيل الإلكترونى وهل هناك علاقة بين عجز الموازنة واجمالى الدين العام و ضم أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة ؟

<u>أهمية البحث</u>

تنبع أهمية البحث فى إنه يتناول مشكلة تثير جدلًا شديدًا فى الآونة الاخيرة وهى الصناديق الخاصة وأرصدتها لدى البنك المركزى أو البنوك التجارية وما أثير حول الإبقاء عليها أو إدراجها فى الموازنة العامة وكيفية الاستفادة من أرصدة هذه الصناديق فى حل مشكلة حجم الدين العام وخدمته والعجز الدائم فى الموازنة العامة للدولة

<u>أهداف البحث</u>

يهدف هذا البحث إلى التعرف على كيفية التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة بما يكفل إحكام الرقابة على أموالها ومواردها وتقييم أدائها بصفة مستمرة وخضوعها للحوكمة والمساءلة مما يستلزم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة بما يكفل تحقيق مبدأ الشفافية فى عرض البيانات والمعلومات المالية وخضوعها لنفس العملية من الفحص والتدقيق التى تخضع لها الموازنة العامة وذلك لتقوية الإطار العام للحكومة فى إدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة

فروض البحث

يقوم البحث على عدد من الفروض من أهمها :

1. **إن تحقيق متطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل يستلزم توفير الآليات المناسبة والسليمة للتعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة بما يضمن تحقيق أهدافها**
2. **المحافظة على تطبيق مبدأى وحدة وشمولية وشفافية الموازنة العامة للدولة**
3. **الإستفادة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة الموجودة فى البنوك التجارية لتحقيق عائد يمكن توجيه لسدعجز الموازنة العامة أو تخفيض حجم الدين العام**

حدود البحث

يعد الحصول على بيانات أو معلومات متعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة أمرًا شاقًا جدا حيث تتسم جميع معاملات هذه الصناديق والحسابات الخاصة بالسرية التامة وكذلك تضارب البيانات المعلنة عنها لذا فقد تم عمل هذا البحث التطبيقى فى حدود المعلومات التى تم التوصل إليها من الدراسات السابقة وموقع وزارة المالية

المنهج المستخدم

يعتمد البحث على المنهج الوصفى التحليلى

الأدوات المستخدمة

اعتمد البحث على الكتب والابحاث وأوراق السياسات التى تناولت شقى الموضوع وفى حدود اطلاع الباحث وبعد الرجوع إلى مكتبات الجامعات المصرية كما تم الإعتماد على مواقع الإنترنت .

تسعى مصرنا الحبيبة فى الأونة الأخيرة إلى تطوير جهاز إدارى كفء وفعال وتقديم خدمات عامة ذات جودة عالية و تفعيل أليات الشفافية والنزاهة بالوحدات الحكومية ، إلى جانب تطوير البنية التشريعية الداعمة لمكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة للوصول إلى استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وتحقيق إصلاح إدارى شامل لتحقيق الحكومة الرشيدة من خلال إصلاح الإدارة المالية الحكومية لتقوم الحكومة بإدارة مواردها المالية بكفاءة وفاعيية أو تعبئة وتوزيع الموارد المالية من قبل الحكومات لتحقيق أهدافها .

فالإدارة المالية الحكومية لا يوجد تعريف موحد لها ويختلف تعريفها من دولة لإخرى . ووفقاً للتقرير الصادر عن المشروع المشترك لمنتدى أكرا فى يوليو ٢٠٠٨ يتم التعبير عن الإدارة المالية الحكومية من خلال مراحل دورة الموازنة العامة للدولة وذلك فى محاولة من جانب الحكومة لضمان أن الموازنة بإستمرار إما فى حالة توازن أو فى حالة فائض ويتحقق هذا بدرجة كبيرة من خلال كفاءة تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وخفض مستويات الإنفاق العام وتهدف الإدارة المالية إلى الإنضباط المالى الكلى والكفاءة التشغلية وتقديم الخدمات بكفاءة ، مع الحرص الدائم على مراعاة الشفافية المالية ، وتحديد الآولويات الإستراتيجية فى تخصيص الإنفاق

ففى الواقع العملى تعتبر الموازنة العامة للدولة أداة رئيسية لتنفيذ سياسات الحكومة وهناك تكلفة حقيقة يدفعها المواطن عندما لا تدار المالية الحكومية بشكل جيد.

لمحة عن الموازنة العامة للدولة

واجه الاقتصاد المصرى خلال الفترة السابقة تحديات بالغة على الصعيد السياسى والإجتماعى والأمنى مما أدى إلى اتساع دور الدولة ودرجة تدخلها فى مختلف النشاطات الإقتصادية والإجتماعية وظهور ما يسمى المالية الوظيفية فلم يعد هنك مجال للحديث عن حياد الموازنة بل اصبحت الموازنة العامة للدولة أداة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية فتبعاً لأوضاعها

العامة يمكن للدولة أن تزيد أو تحد من النفقات العامة عن طريق رفع اسعار الضرائب أو تخفيضها أوتوسيع الوعاء الضريبى أو عن طريق الإقتراض أو سداد القروض

والنظر للموازنة العامة على إنها مجرد صورة رقمية يجافى الحقيقة حيث أن تقديرات الانفاق العام تعبر عن سياسات الدولة فى خلال العام المقبل ومدى قدرتها على توظيف مواردها لتلبية احتياجات المجتمع من الصحة والتعليم أو البنية التحتية وكذلك تقديرات الإيرادات تعبر عن سياستها الضريبية ومواردها الأخرى .

والموازنة العامة للدولة بيان تقديرى تفصيلى معتمد يحتوى على الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها والنفقات العامة التى يلزم أنفاقها خلال سنة مالية مقبلة فهى بذلك تعتبر بمثابة البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة من أجل تحقيق أهداف محددة فى إطار الخطة العامة للتنمية وتعمل كخطة عمل لتحقيق الأهداف الكمية وتعد معيارًا لقياس الأداء العام للدولة .

<u>أهمية الموازنة</u>

تكمن أهمية الموازنة العامة للدولة فى تحكمها بنسبة عالية فى النشاط الإقتصادى بشكل مباشر أو غير مباشر وقد تطور الدور الوظيفى للموازنة العامة خلال الفترات السابقة مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية فى جميع الدول ، فالهدف الأساسى وراء صياغة الموازنة العامة للدولة هو تخصيص الموارد المتاحة بطريقة مفيدة ومستدامة ووصول هذه الموارد إلى قطاعات المجتمع المختلفة التى تضمن الإستخدام الأمثل لها.

لقد كان تطور مفهوم الموازنة مع تطور دور الحكومة في الحياة العامة إذ تدرجت النظرة إلى الموازنة من اعتبارها وسيلة بيد السلطة التشريعية لمراقبة كفاءة السلطة التنفيذية من خلال ضبط وتنظيم الإنفاق العام والتأكد بأن التنفيذ يتم حسب الأنظمة والقوانين المالية إلى اعتبارها وسيلة لتقييم كفاءة الحكومة في تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بحيث تحقق الحكومة أهدافها المقررة بأقل التكاليف ،وأخيرًا أصبحت الموازنة في الوقت الحاضر أداة من أدوات التخطيط نظراً للاهتمام المتزايد بالتحليل الاقتصادي بشكل عام وبتحليل الإيرادات والنفقات بشكل خاص.

إن اقتصاد أي بلد في الوقت الحاضر يتأثر تأثيراً كبيراً بعمليات الموازنة التي تقوم بها الحكومة أو موازنة الدولة كخطة مالية تعتبر وسيلة إدارية فعالة للتخطيط والتنسيق ومراقبة كافة أنشطة الدولة، وكلما زادت الوحدات الحكومية حجمًا واتساعًا كلما أدى ذلك إلى ضرورة قيام الموازنة بدور أكثر فعالية لخدمة أغراض التخطيط لاستخدام الموارد المالية والمادية والبشرية المحدودة ومعظم دراسات هيئة الأمم المتحدة وتقاريرها حول هذا الموضوع قد أظهرت أن موازنة الحكومة في الدول النامية تعتبر أكبر وسيلة فعالة لسياسة التنمية القومية عن طريق مراقبة الإيرادات والنفقات الإجمالية للحكومة واستخدام الضرائب لزيادة الإيرادات واعادة توزيع الدخل مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة ذات الدخل المحدود ، وتشجيع أو تثبيط بعض الأنشطة والحد من التقلبات الإقتصادية . توسيع الإقتصاد للخروج من حالات الركود وذلك من خلال السيطرة على التضخم ، طرق الإستهلاك ، تخصيص الموارد بشكل أكثر فاعلية وبطريقة مفيدة ومستدامة ،وهذا هو أحد الأهداف الأساسية وراء صياغة الموازنة العامة للدولة .

تعد الموازنة العامة هى التعبير الأساسى والأهم لسياسات وانحيازات النظام السياسى والحكومة فهى من اكبر االمؤثرات على حياة المواطنين ومعيشتهم فيما يخص التعليم والصحة والدخل ونصيبهم من الثروة والعدالة فى التوزيع والكفاءة فى تخصيص الموارد .

<u>أنواع الموازنات</u> [1]

الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية

١- الموازنة الجارية

[1]- تفاصيل الموازنة العامة للدولة ، وزارة المالية

مرت الموازنات فى العديد من الدول ومن بينها مصر بعدة مراحل :

- **الموازنة التقليدية : هى من أقدم أنواع الموازنات فى العالم وأكثرها انتشاراً خاصةً فى الدول النامية ولها عدة مسميات ،موازنة البنود، موازنة الرقابة ، الموازنة الجزئية وهى تركز على الرقابة على النفقات العامة وتبويب الإيرادات والنفقات وإحكام الرقابة عليها ومحاسبة المسئولين عن الإساءة فى اى منهما**
- **الموازنة الصفرية : وهى تتطلب أن كل بند يتم تضمينه فى الموازنة العامة لابد من تبريره والتأكد من ملاءمته لموازنة السنة الحالية وليس من الضرورى أن تنتقل جميع بنود الموازنة من سنة لإخرى فقط لكونها قد ظهرت فى موازنات سابقة .**
- **موازنة الأداء : هى أول محاولة لإصلاح الموازنة التقليدية ولا تقتصر الرقابة فيها على النفقات والإيرادات بل تشمل عنصر الكفاءة الإدارية فى إنجاز الأعمال واستخدام الأيرادات المتاحة بشكل رشيد يؤدى إلى رفع كفاءة اللأداء.**
- **موازنة البرامج : وهى محاولة لربط التخطيط بالموازنة العامة وجمع المعلومات الضرورية لإتخاذ القرارات الصائبة التى تؤثر على الإمكانات المالية لتحقيق الكفاءة والفعالية فى الإستخدام فهى تصنف النفقات وفقاً لإنواع الخدمات .**
- **موازنة الأهداف : وهى تعمل على ربط الإنفاق أو التمويل بالنتائج أو المخرجات المتوقعة وتكون المساءلة عن النتائج أو الأداء المتحقق بالفعل .**

٢- الموازنة الرأسمالية

هى عملية التخطيط طويل الأجل أو الإنفاق بغرض تعظيم العائد على الإستثمار .

<u>أهداف الموازنة العامة للدولة</u>

- **تحقيق نتائج مالية سليمة والذى يعتبر نتاج أى سياسة مالية جيدة والتى تسعى الى تحقيق الإستدامة المالية التى يقصد بها أن تظل معدلات عجز الموازنة والدين العام تحت السيطرة وهو ما يعد ضروريًا لتحقيق الثقة فى الإقتصاد والإستقرار الإقتصادى الكلى .**
- **فعالية وكفاءة الخدمات العامة ويعنى ذلك أن الخدمات الحكومية يتم تقديمها بكفاءة كما يتم تصميمها وإدارتها على نحو يعظم من فعاليتها .**
- **التحديد الملائم لأولويات الإنفاق ويعنى ذلك أن تتم عملية تخصيص الموارد للقطاعات والبرامج الأكثر فعالية فى تلبية الإحتياجات المجتمعية .**

<u>طبيعة الموازنة العامة للدولة</u>

تأخذ الموازنة العامة لدولة أكثر من صفة (الطبيعة المالية والقانونية)

الصفة القانونية تكتسبها الموازنة العامة للدولة من قيام السلطة التنفيذية بتحضيرها ثم تعرضها على السلطة التشريعية لإعتمادها فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يُعرف بقانون ربط الموازنة أما الموازنة فى حد ذاتها فتعتبر عملاً إداريًا رغم موافقة السلطة التشريعية عليها وتمارس السلطة التنفيذية اختصاصها فى شكل قرارت إدارية .

الصفة المالية تكتسبها الموازنة العامة للدولة من كونها التعبير المالى عن أهداف الحكومة التى تريد تحقيقها والظاهرة ببنود الموازنة سواء فى جانب الإيرادات أو النفقات .

<u>تقسيمات الموازنة العامة للدولة</u>

- **التقسيم الإقتصادى للموازنة: تقسيم المعاملات المالية لعامة وفقا للتقسيم الإقتصادي على أساس الطبيعة الاقتصادية. أى هل إكانت تتم بمقابل أم بدون مقابل، تتم لأغراض جارية أم رأسمالية. وعادة ما يستخدم هذا التقسيم للتعرف على طبيعة العمليات الحكومية وأثارها الاقتصادية، فأثر الإنفاق الجاري الاقتصادي يختلف عن أثر الإنفاق على المعاملات الرأسمالية.**

- **التقسيم الوظيفى للموازنة :التقسيم الوظيفي هو تقسيم عمليات الإنفاق وفقا للغرض منها. إذ يتم تقسم الإنفاق العام وفقاً للوظائف التى تقوم بها الحكومة مثل توفير الرعاية الصحية والتعليمية أو الدفاع والأمن والعدالة... الخ، ويساعد هذا التقسيم فى قياس كيفية تخصيص الحكومة للموارد المتاحة لديها للقيام بأنشطة محددة وتحقيق أهداف متنوعة. أي يمكن من خلاله معرفة الأهمية النسبية للوظائف الحكومية والتي تختلف من فترة لأخرى.**
- **التقسيم الإدارى للموازنة :الأساس الذي يقوم عليه هذا التصنيف هو تحديد الجهة التي تقوم بالإنفاق أو تحصل الإيراد. ولهذا يتم توزيع الإنفاق العام على الجهات الإدارية للدولة (الحكومة المركزية والهيئات التابعة لها ووحدات القطاع العام وغيرها من الجهات التابعة للدولة)، والأمر ذاته في عمليات تحصيل الإيرادات.**

<u>المبادئ الأساسية للموازنة العامة للدولة</u>

الموازنة العامة هى الخطة أو البرنامج الذى يعكس نشاطات الحكومة لفترة قادمة وهذه الخطة تبين كلفة الخدمات والنشاطات والأهداف التى تنوى الحكومة تنفيذها وكيفية تمويلها معبرًا عنها بالأرقام. لذا يتعين على السلطة التنفيذية وهى بصدد تحضير الموازنة أن تضع فى إعتبارها عددًا من المبادئ العامة تتمثل فى

- **ضرورة اعتماد الموازنة العامة للدولة من السلطة التشريعية**

تمر الموازنة العامة بمراحل عديدة عند اعدادها ابتداءً بتقدير الموازنة من الوزرات المختلفة ثم وزارة المالية فمجلس الوزراء ثم تعرض على السلطة التشريعية وإذا تمت الموافقة عليها و اعتمادها يتم اصدار قانون ربط الموازنة وعلى ذلك يتم تنفيذها على مستوى الدولة .

وهناك استثناء من الحصول على موافقة السلطة التشريعية وذلك فى ظروف استثنائية (الحروب - الكوارث – الخطأ المادى فى اعدادها)

- **سنوية الموازنة العامة للدولة**

يقضى هذا المبدأ أن تعد الحكومة الموازنة العامة سنويًا وذلك لتقديمها للسلطة المختصة قبل السنة المالية لإصدار قانون ربط الموازنة فهذا المبدأ له هدفان أولهما ضمان دقة التقديرات لصغر المدة (سنة) بخلاف المدد الطويلة ثانيهما سرعة االكتشاف الإنحرافات والسلبيات من جانب رقابة السلطة التشريعية .

- **وحدة الموازنة العامة للدولة**

يقضى هذا المبدأ اعداد وإصدار الموازنة العامة فى قانون واحد وأن تدرج الحكومة جميع الإيرادات والنفقات فى وثيقة واحدة وترجع أهمية هذا المبدأ إلى أنه يؤدى إلى عرض الموازنة فى أبسط صورة ممكنة حتى يتسنى لمن يهمه الأمر التعرف وبسرعة على حجم وأنواع النفقات الإيرادات فى مشرةع الموازنة كما يُسهل مهمة السلطة التشريعية فى الإعتماد .

وهناك استثناءات من مبدأ وحدة الموازنة

- **الموازنات المستقلة: وهى موازنات منفصلة عن الموازنة العامة وتعود الى مؤسسات مستقلة أى ميزانيات المصالح التى تتمتع بالشخصية الإعتبارية**
- **الموازنات الإستثنائية :وهى ميزانيات منفصلة عن الموازنة العامة وتتضمن نفقات وإيرادت استثنائية لمشاريع إنمائية عامة.**
- **الميزانيات الملحقة : وهى الإعتمادات التكملية والناتجة عن التعديلات الممكنة على الموازنات الإضافية .**

- **توازن الموازنة العامة للدولة**

- **المفهوم التقليدى لتوازن الموازنة العامة للدولة يعنى تساوى نفقات الدولة مع إيرادتها دون زيادة أو نقصان ويعتبر العجز فى الموازنة العامة بمثابة خطر رئيسى .**

- **المفهوم الحديث لتوازن الموازنة العامة للدولة لم ينظر إلى العجز فى الموازنة على إنه خطر وذلك فى ضوء التطورات المالية الإقتصادية واستبدال فكرة التوازن المحاسبى بين الإيرادات والنفقات العامة بفكرة أوسع هى فكرة التوازن الإقتصادى العام -حتى ولوحدث عجز مؤقت فى الموازنة العامة - وهو ما يطلق عليه نظرية العجز المنظم .**

- **شمولية الموازنة العامة للدولة**

يقضى هذا المبدأ إلى تسجيل كل الإيرادات العامة المفترض تحصيلها والنفقات العامة المفترض الصرف عليها والديون المحتمل سدادها وجميع الإلتزمات التى يجب الوفاء بها فى وثيقة الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينها اى أن الموازنة العامة يجب أن تشمل جميع أوجه النشاط للحكومة مهما كان صغيرًا أو كبيرًا والإلتزام بمبدأ عمومية الموازنة ولتحقيق مبدأ شمولية الموازنة يقتضى الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين

- **الاولى : قاعدة عدم التخصيص**

يقصد بها عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة أى تحصيل كافة الإيرادات لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق دون أدنى تخصيص .

- **الثانية : قاعدة تخصيص الإعتمادات**

يقصد بها إن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون إجماليًا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من اوجه الإنفاق العام .

وهناك استثناءات من مبدأ شمولية الموازنة

- **الميزانيات الملحقة والمستقلة وهى موازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وترتبط بها عن طريق حسابات الصوافى ،فإذا حققت هذه الموازنات فائضًا أوردته الموازنة العامة كإيراد فى حساباتها ، أما إذا حققت عجز فتسدد الموازنة العامة للدولة هذا العجز.**
- **صوافى بعض أنواع الإيرادات مثل إيرادات رسوم الطوابع .**

- **دقة المعلومات والتوقعات وملاءمتها وانتظامها**

يقصد بذلك ضرورة توافر المعلومات فى جميع مراحل دورة الموازنة فهى مطلوبة لتحديد نوع وحجم الخدمات العامة المطلوب تمويلها من خلال الموازنة العامة واثر هذا الانفاق على السياسة العامة.

- **الشفافية والمشاركة الفعالة لكل من السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدنى**

تعكس الشفافية والمشاركة فى عملية إعداد الموازنة طبيعة نظام الحوكمة السائد فى المجتمع فالمجتمعات الديمقراطية تتميز بوجود قنوات رسمية للمشاركة الشعبية وتعتبر فرص مشاركة الجهات غير الحكومية فى عملية الموازنة كبيرة بالمقارنة بالدول غير الديمقراطية [1]
ويمكن القول بأن الشفافية والمشاركة فى عمليات إعداد الموازنة تتطلبان [2]
إتاحة وثائق الموازنة والبيانات المرتبطة بمراحل دورة الموازنة كافة وإمكانية الوصول اليها (موازنة المواطن) شمولية الجدل حول الخيارات الموازنية وإمكانية مشاركة الأطراف المعنية فيه
ولا يلزم القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة (وهو القانون الأساسى الذى ينظم الإجراءات المتعلقة بالموازنة العامة) بأى شكل السلطة التنفيذية أو حتى التشريعية بالإفصاح عن سرية الوثائق الخاصة بالموازنة العامة ولا يلزم الحكومة أو البرلمان بنشر أو إتاحة أى من التقارير بل ويحمى السرية حين ينص فى مادته ٣٢ أنه على الجهاز المركزى للمحاسبات ملزم فقط بتقديم تقريره عن الحساب الختامى إلى مجلس الشعب ويرسل إلى وزارة المالية صورة من ملاحظاته أول بأول وكذلك نسخة من تقريره النهائى إلى مجلس الشعب .

---

[1] سامية دياب وريم عبدالحليم ، شفافية الموازنة العامة للدولة ، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، الطبعة الأولى/ديسمبر ٢٠١٤

ويعد غياب الإفصاح والشفافية (فى مراحل إعداد الموازنة المحتلفة) من الأمور التى تخل بالتزامات مصر على المستويين القانونى والدستورى بالأضافة إلى التزامات مصر الدولية
فعلى المستوى القانوى يحظر قانون الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ فى مادته التاسعة "عدم فرض أى قيود تعوق حرية تدفق المعلومات أو يكون من شأنها تعطيل حق المواطن فى لإعلام والمعرفة "

وأما على المستوى الدستورى فينص الدستور المصرى فى نسخته الحالية وفى مادته رقم ٦٨ على أن " المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك الشعب والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية" ،وعلى الرغم من عدم تطرق نص المادة الدستورية إلى الموازنة العامة للدولة بشكل خاص إلا أن الوثائق المتعلقة بالموازنة تعد وثائق رسمية ،وبالتالى ووفقًا للدستور فهى ملك للشعب وحق للمواطن وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطن ويعاقب من يمتنع عن إتاحتها وتوفيرها .

وأماعن الالتزامات الدولية التى تلزم مصر بإتاحة المعلومات الرسمية للمواطنين فقد وقعت مصر فى أواخر عام ٢٠٠٣ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان عام ٢٠٠٤ على أن يعمل بهذه الإتفاقية اعتباراً من ٢٠٠٥/١٢/١٤ وفى نص الإتفاقية العديد من المواد التى تؤكد التزام الدول والأطراف فى الإتفاقية على اتخاذ تدابير تتعلق بتعزيز الشفافية وتنص الإتفاقية صراحة فى المادة ١٣/أوب "تعزيز الشفافية فى عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها "و" ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات" .
وعلى الرغم من وجود كل هذه الإلتزامات على مصر فى توفير وإتاحة المعلومات وتشجيع إسهام الناس فى عمليات اتخاذ القرار عن طريق تعزيز الشفافية وإتاحة المعرفة ، إلا أن البنية التشريعية المنظمة لمسألة إتاحة المعلومات عامة وشفافية الموازنة بشكل خاص ما زالت تفتقد عنصرين هامين :
<u>العنصر الاول</u> المفتقد هو تشريع يسمح بحرية تداول وتدفق المعلومات وهو ما شغل حيزًا مهماً منذ ثورة يناير ٢٠١١ كحق اصيل وركن محورى فى تأسيس دولة القانون وأداة مهمة فى الحرب على الفساد .

<u>والعنصر االثانى</u> قانون الموازنة المصرى يفتقد وجود أى نص صريح يلزم الحكومة على نشر الوثائق المتعلقة بالموازنة بل العكس ينص القانون صراحة على قصر حق المعرفة والحصول على المعلومات على أعضاء البرلمان وحتى عندما تتيح وزارة المالية بعض الوثائق على موقعها الإلكترونى فيعتبر هذا وفقًا للقانون الحالى تكرمًا منها وليس التزامًا قانونيًا مما يعنى أن القليل المتاح حاليًا من الممكن أن يتم حجبه بدون تداعيات قانونية .

ومأزق الشفافية الأكبر يكمن فى الإنفاق خارج الموازنة المتمثل فى موازنات الهيئات الإقتصادية وبعض الوحدات الإقتصادية مثل (شركات قطاع الأعمال العام القابضة والشركات التابعة) وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى(وهو ما يعرف إعلاميًا باسم الصناديق والحسابات الخاصة) ومدى خضوع هذا الإنفاق للرقابة وشفافية معاملاته ،ونظرًا لما حدث فى مجال العمل بالصناديق والحسابات الخاصة فلقد أصبحت هناك حاجة ماسة وملحة لتحقيق الشفافية فى تعاملات هذه الصناديق والحسابات ،وما يترتب عليه من خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومتطورة ومفهومة بشكل أكثر تحديدًا وجعل القرارات المتصلة بالسياسات المتعلقة بالمجتمع معلومة من خلال النشر فى الوقت المناسب وما يترتب على ذلك من حدوث درجة عالية من المساءلة وتدعيم العملية الديمقراطية والرشادة الإقتصادية فى توطين الموارد ،
وتتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف من الإنتقادات الموجهة لإداء هذه الصناديق والحسابات الخاصة وعليه فإن تحسين أداء الصناديق والحسابات الخاصة من الممكن أن يساعد على توفير غطاء مالى للخزانة العامة للدولة يساعدها على الحد من الإقتراض طالما وجدت هذه الأموال غير المستغلة من جانب الجهات ومن ثم يساعد على تخفيض أعباء الدين ويساعد فى تقديم حلول لمشكلات الموازنة العامة للدولة والتى تتمثل فى
١ – زيادة عجز الموازنة

٢ – زيادة حجم الدين العام والفوائد

٣ – وجود خلل فى الانفاق العام

٤ – عدم عدالة فى توزيع الاستثمارات

٥ – عدم العدالة فى الترتيب الاقتصادي لأولويات الإنفاق العام
أن أوضاع المالية العامة فى مصر حاليا تستلزم دعمًا أكبر من كافة قطاعات وأجهزة الدولة للخروج من نطاق الوضع الحالى ، فقد نجحت مصر فى أن تخطو خطوات نحو التقدم الإقتصادى ودفع عجلة الانتاج عن طريق تبنى برنامج إصلاح شامل يتكون من ثلاثة محاور " اصلاح مالى ، اصلاح نقدى ، اصلاح الهيكل الإقتصادى فى مصر " بهدف تصحيح الإختلالات المالية والإختلالات فى ميزان المدفوعات ودفع معدلات النمو الاقتصادى والتشغيل ورفع معدلات الحماية الإجتماعية وتحسين مستوى معيشة المواطنين وتخفيض العجز الدائم فى الموازنة العامة للدولة وفى تعزيز الأمن المالى للحكومة وتخفيض حجم الدين العام الخارجى والداخلى بسبب زيادة معدلآت الإنفاق فى الموازنة العامة وقد ارتكز برنامج الإصلاح الإقتصادى على رفع كفاءة الإنفاق العام وترشيد الإستهلاك وتوصيل الدعم لمستحقيه.
هذا وتعد الصناديق والحسابات الخاصة احد اوجه الانفاق التى توجه لها النقد الشديد

<u>فما هو مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة ومشروعتها</u>

لم بقدم القانون المصرى الخاص بالموازنة العامة أو اللائحة التنفيذية تعريفا محددا" للصناديق والحسابات الخاصة تاركًا هذه المهمة للخبراء الاقتصاديين الاكاديميين

الصناديق الخاصة هى كيانات مالية وإدارية حكومية مفتوح لها حسابات بنكية بالبنك المركزى وفقا للقانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦أو بالبنوك الآخرى وغيرها وتمثل أوعية مالية يتم فيها تجميع الموارد المحتملة والمتوقعة نتيجة أنشطة و٠مشروعات تدر دخلا" استثنايا" ويتم الإنفاق منها وفقا لإعتبارات محدد سلفا"أو عند الضرورة لمرونتها ولا مركزيتها ووفقا" للوائح مالية معتمدة قانونا" أو غير معتمدة مع إمكانية ترحيل الفائض لها عاما" يلو العام[٣]

الصناديق الخاصة هى أوعية مالية موازية فى الوزارات أو الهيئات العامة، ويتم إنشاؤها بقرارات جمهورية، لتستقبل حصيلة الخدمات والدمغات والغرامات وغير ذلك من الموارد، لتحسين الخدمات التى تقدمها الهيئات العامة والوزارات

وبناءًاعلى ما سبق فإن الحسابات والصناديق الخاصة هى حسابات أُنشأت لتحقيق أغراض معينة ولها كيانات إدارية مستقلة وتمول نفسها ذاتيا من خلال الموارد التى تحددها قرارات إنشائها أو لوائحها الخاصة بها والهدف من هذه الصناديق والحسابات الخاصة هو إيجاد بعض المرونة فى الأدارة لتوفير بعض الموارد

<u>نشأة الصناديق والحسابات الخاصة وتطورها[٤]</u>
نشأت فكرة الصناديق الخاصة بعد حرب ١٩٦٧. كمحاولة من الحكومة لتخفيف العبء المادى الواقع عليها نتيجة عدم القدرة على سد بعض الإحتياجات فى الموازنة العامة للدولة

وتم إصدار قانون رقم ٣٨ لعام ١٩٦٧، والذى نص على إنشاء صندوق للنظافة فى المحليات، وتم تمويله من خلال فرض رسوم نظافة محلية

---

[٣]- أحمد سعيد ، جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة ، رسالة ماجستير ، المعهد القومى للتخطيط ، ص ٢٠

[٤] - عمرو عدلى ، الصناديق الخاصة والحق الذى يراد به باطل ، مدونة المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، جريدة الشروق ، ٣ يونيو ٢٠١٢

كانت النشأة الرسمية لـ«الصناديق الخاصة» أو «الحسابات الخاصة» في عهد الرئيس الراحل أنور السادات من خلال القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة. فقد أباح هذا القانون إنشاء «صناديق خاصة» و«وحدات ذات طابع خاص» في المادة (٢٠) منه التي تقضي بأنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص لها موارد «معينة» لاستخدامات «محددة»، ويعد للصندوق موازنة خاصة خارج الموازنة العامة للدولة وتتبع الجهات الإدارية كالجهاز الإداري، الإدارة المحلية، الهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وأتى ذلك فى التسعينات وخاصة فى أعقاب تبنى برنامج التحول الإقتصادى وما أدى اليه من خفض فى الإنفاق العام وتم التعويض عن تراجع الإيرادات بإنشاء صناديق خاصة تعمل على تحقيق إيرادات لمؤسسات وهيئات وأجهزة حكومية فقد كانت الفكرة الأساسية من وراء إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة هى تذليل العقبات البيروقراطية وتوفير نوع من المرونة فى أداء بعض المرافق العامة مع تخصيص عائدها لخدمة هذا المرفق وهو ما تم بنجاح فى كثير من الجامعات والمحافظات التى تضررت من إنخفاض التحويلات المركزية

<u>السند القانونى لإنشاء الصناديق والحسابات الخاصة</u>

ومن القوانين والكتب الدورية والمنشورات المنظمة للصناديق والحسابات الخاصة

- **قانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ فقد نصت المادة رقم (٢٠)على إمكانية إصدار قرارًا جمهوريًا ، يسمح بإنشاء صناديق تخصص لها موارد معينة، ويتم إنفاق أموالها فى جهات محددة، وتملك الصناديق موازنة خاصة بها خارج الموازنة العامة للدولة، وتتبع الجهات الإدارية المختلفة -الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة -**
- **القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته والذى نص على إنشاء بعض الصناديق الخاصة بالمحافظات**
- **قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧لسنة ١٩٨١ولائحته التنفيذية والتعديلات الخاصة بهما فقد أقرت المادة رقم (٣٢)من القانون السابق والمادة(٨٣) من اللائحة التنفيذية وجوب مراجعة اللوائح المالية والإدارية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة بمعرفة وزارة المالية قبل إقرارها والعمل بها**
- **قانون الجامعات رقم ٤٩ لسنة١٩٧٢ وقانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ وقانون النرقم ١٣٧ لسنى١٩٧٩ وتعديلاته**
- **تعديل بعض احكام قانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ والذى يقضى بإحكام سلطة ورقابة وزارة المالية وذلك قبل الصرف من الصناديق والحسابات الخاصة بالجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون**
- **اللائحة المالية للموازنة والحسابات**
- **قانون ربط الموازنة العامة للدولة والتأشيرات العامة على الموازنة**
- **القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المعدل للقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والذى يقضى بتحويل أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة التابعة للجهات الحكومية والتى تخضع لأحكام هذا القانون والمفتوحة بالبنوك التجارية ألى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى يشمل جميع حسابات وزارة المالية**
- **مجموعة منشورات وكتب دورية صادرة عن وزارة المالية لتنظيم العمل وإحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة ومن المنشورات أرقام(١٢ & ١٨ & ١٩) لسنة ٢٠١١ ورقم (٣) لسنة ٢٠١٤ وأهم الكتب الدورية أرقام (٨٧ & ٨٩ & ٩٢ &) لسنة ٢٠١١**

- **كما أعلن د. كمال الجنزورى رئيس الوزراء الأسبق إيقاف تمويل عدد من الصناديق والحسابات الخاصة فى إبريل عام٢٠١٢**

مفهوم المحاسبة فى الصناديق والحسابات الخاصة

ورد فى المادة الثانية من قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بأنه {يقصد بالمحاسبة الحكومية فى تطبيق أحكام هذا القانون القواعد التى تلتزم بها الجهات الإدارية فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتأشيراتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التى تجريها وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلى وإظهار وتحليل النتائج التى تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات وبحيث تعطى صورة حقيقية لها }

وحدد قانون المحاسبة الحكومية رقم١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية فى المادة رقم (١) منه نطاق تطبيق المحاسبة الحكومية فنصت تلك المادة على أنه "تسرى أحكام هذا القانون على وحدات الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى التى تشملها الموازنة العامة للدولة كما تسرى أحكامه على الجهات التى تتضمن القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين واللوائح المذكورة ويطلق على الوحدات والهيئات والأجهزة التى تسرى عليها أحكام هذا القانون الجهات الإدارية

ويقصد بهذه الجهات الصناديق والحسابات الخاصة حيث أنها هى التى تصدر بقوانين وقرارات خاصة وبالتالى فإن أحكام اللوائح الخاصة بها هى الواجبة الاتباع اولاً ويرجع إلى الاحكام العامة فيما لم يرد به نص خاص

الفرق بين الصناديق و الحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص[٥]

الصناديق الخاصة : تنشأ عادة وفقًا لقوانين أو قرارات جمهورية ويذكر ذلك صراحة ومصدر تمويلها فقد يكون منح خارجية أو رسوم يفرضها الصندوق مقابل خدمات يقدمها الصندوق وتوجه موارد الصندوق لجانب استخدامته وعلى هذا يعتبر الصندوق كيان مالى ومحاسبى مستقل عن الوحدة الإدارية ولكنها تتبع الهيكل الإدارى والتنظيمى للوزارة أو المحافظة او الجامعة

الحسابات الخاصة : هى حسابات بنكية مفتوحة بالبنك المركزى أو البنوك التجارية يتم فيه تجميع موارد الجهة من أنشطة محددة (وفقاً لقرار إنشاء الحساب) ويتم الخصم من هذه الحسابات للصرف على هذه الأنشطة ويتم إنشأ هذه الحسابات داخل الجهة ويتبعها وتشرف عليه فهو كيان مالى ومحاسبى وإدارى تابع للجهة الإدارية وذو مسئولية تضامنية ورقابية ومحاسبية مع الجهة التابع لها

الوحدات ذات الطابع الخاص : وحدة محاسبية تنشأ بقرار من السلطة السياسة العليا فى الدولة أو من السلطة الإدارية العليا فى الوحدة الحكومية وتزاول نشاطًا يتصل بطريق مباشر أو غير مباشر بطبيعة النشاط فى الوحدة الحكومية وتتمتع بإستقلال فنى وإدارى ومالى عن الوحدة الحكومية التى أنشأتها وتخصص مواردها للإنفاق على الأنشطة التى تزاولها وهى بذلك لا تختلف عن مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة فجميعهم نفقاتهم وإيراداتهم تقع خارج الموازنة العامة للدولة حيث يتم تخصيص الموارد التى تحققها للإنفاق على انشطتها والأمر الذى يعتبر استثناء من مبادئ الموازنة العامة للدولة

ويجب عدم الخلط بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة فالأولى هى "حسابات تُجمع من حصيلة تقديم خدمة إضافية خارج نطاق الموازنة الرسمية ولا تخضع لرقابة هيئة الرقابة المالية "وهى كثيرة ومنتشرة مثل الصندوق الشهير لمواجهة كارثة زلزال ١٩٩٢ وعدد كبير من صناديق الخدمات داخل المحافظات، أما صناديق التأمين الخاصة فتخضع لرقابة وإشراف الهيئة بما فى صناديق التأمين الخاصة للقوات المسلحة والشرطة

---

[٥] - أحمد سعيد، سبق ذكره

التصنيفات المختلفة للحسابات والصناديق الخاصة

هناك العديد من التصنيفات للصناديق والحسابات الخاصة

- ✓ **من حيث انشاء الصندوق او الحساب الخاص**

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب قوانين مثل حساب مرفق الإسعاف الذى انشئ بموجب القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ وصناديق وحسابات خاصة بالجامعات بموجب قانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب قرارات جمهورية مثل صندوق حماية البيئة التابع لوزارة البيئة بموجب القرار الجمهورى رقم (٤٣٠) لسنة ١٩٨٩

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب قرارات من مجلس الوزراء مثل حسابات خاصة بمشروعات بناء وتنمية القرية المصرية التى تمول من اعتمادات موازنة جهاز وبناء القرية المصرية

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب قرارات وزارية مثل حساب حصيلة مركز التطور التكنولوجى لوزارة التربية والتعليم

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب قرارات محافظين مثل حساب شوادر اللحوم

صناديق وحسابات خاصة صادرة بموجب اتفاقيات دولية مثل حساب الاستيراد السلعى الامريكى

- ✓ **من حيث مصادر التمويل [٦]**

تبعا" للائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بالباب الرابع بها فقد حددت مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلي

-موارد من الحكومات والهيئات الاجنبيه بموجب اتفاقيات تحت مسمي الحسابات الخاصه المتعلقه بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات و الهيئات الاجنبيه الدوليه وذلك من الفصل الاول من الباب المذكور

-موارد من التبرعات و الاعانات و الهبات تحت نفس المسمي بالفصل الثالث من الباب المذكور

- ✓ **من حيث الشكل المؤسسى[٧]**

صناديق مدارة مركزيًا بواسطة وزارة المالية أو الخزانة؛ يتمثل الدافع من انشاء هذه الصناديق(فى الغالب) في تجنب القيود التي تفرضها عملية إعداد الموازنة ، مثل صندوق الحساب المجنب لدي بنك الاستثمار القومى

صناديق تديرها هيئات مستقلة حكومية كالهيئات الاقتصادية والخدمية، من امثلة ذلك الحسابات الخاصة التى تمول من

الرسوم والانشطة بالمدارس وصناديق تحسين الخدمة، وغيرها مثل صندوق التنمية الثقافية، وصندوق السجل العينى، وصندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية، وصندوق ابنية دور المحاكم والشهر العقارى، وصندوق دعم وتطوير خدمات الطيران.

صناديق تديرها الحكومات المحلية لتحقيق أهداف محددة علي المستوي المحلي ، مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات، وحساب الاسكان الاقتصادى بالمحافظات وحساب استصلاح الاراض ، فالعجز

---

[٦] محمد عبد الحليم ؛الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فى جمهورية مصر العربية :دراسة تحليلية فى ضوء التشريعات القانونية والاسس العلمية ؛المجلة العلمية للتجارة ؛ جامعة الازهر ؛الع١٤ديسمبر ١ص٩٨٦ ٣٨

[٧] حالد زكريا أمين ؛ الموازنة العامة فى مصر بين الشفافية والإستجابة (الادارة المالية والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية فى مصر)خلاصة اعمال المؤتمر الذى عقده شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريبPID بالقاهرة ١٤-١٥مايو ٢٠١٥

عن الإهتمام باحتياجات المجتمعات المحلية في عملية تخصيص الموارد ، حيث تتركز أنظمة الموازنة العامة في بعض الدول في الهيئات المركزية كوزارة المالية والخزانة مع وجود آليات ضعيفة لنقل المعلومات حول الظروف الاقتصادية وأولويات الموازنة من الأقاليم الي المستوي المركزي واستجابة ضئيلة للاحتياجات في ظل هذه البيئة يصبح هناك حافز لدي السلطات والمجتمعات المحلية بتأسيس آليات بديلة محلية لتحقيق المتطلبات التي لم يتم تحقيقها من خلال القنوات الموازنية الطبيعية

- ✓ **من حيث ارتباط الصندوق أو الحساب الخاص بالموازنة والرقابة عليها**

هناك صناديق وحسابات خاصة داخلة فى الموازنة العامة للدولة وهى ضمن حساب الخزانة الموحد الذى تم انشاءه فى البنك المركزى المصرى فهذه الصناديق تحت رقابة وزارة المالية وأعين الحكومة وذلك بعد صدور قانون ١٣٩لسنة ٢٠٠٦ بتعديل أحكام قانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والذى تم بموجبه نقل جميع أموال الصناديق والحسابات الخاصة بالجهات الإدارية من البنوك التجارية المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى مع الحفاظ على ملكية هذه الأموال للجهات صاحبة الصندوق أو الحساب وتظل هى المتصرفة الأساس فيها سحبا" وايداعا"وبهذا التعديل اصبح لا يحق للصناديق والحسابات الخاصة أن تتعامل مع أية بنوك تجارية فهى أموال عامة تم وضعها فى البنك المركزى المصرى[٨]

وهناك عدد من الصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة العامة للدولة- وفقا لتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات -وتدخل ضمن حساب الخزانة الموحد عن طريق الإيداع والسحب فهذه الصناديق والحسابات الخاصة تقوم بإيداع إيراداتها فى البنوك التجارية والإستثمارية ليتم استثمار اموالها وإدرار عائد من خلال عملية الإيداع مثل صندوق النذور لوزارة الاوقاف والصناديق والحسابات الخاصة بوزارة العدل والداخلية

وعلى ذلك فأن الصناديق والحسابات الخاصة الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة خاضعة للرقابة قبل الصرف من وزارة المالية عن طريق مندوبى وزارة المالية وبعد الصرف من الجهاز المركزى للمحاسبات

- ✓ **من حيث درجة استقلالية الصندوق أو الحساب الخاص**

- **هناك صناديق مستقلة لها شخصية اعتبارية واستقلالية إدارية ولها موازنة مستقلة بها فهى تعتبر جهة إدارية فى حد ذاتها ولها هيكل تنظيمى وإدارى متكامل وتمول نفسها ذاتيا"من خلال مواردها التى تحددها اللائحة الخاصة بها وتقوم بترحيل فوائضها من سنة مالية للأخرى وتكون تبعتها للوزارات المعنية مثل صندوق التنمية الثقافية التابع لوزارة الثقافة**
- **وهناك صناديق وحسابات خاصة غير مستقلة فهى تكون 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 كأحد مصادر تمويل موازنتها**

- ✓ **من حيث الهدف من الصندوق[٩]**

- **صناديق الخدمات وهى الصناديق التى تنشأ لاغراض خدمية ويتم تمولها من ضرائب معينة أو إيرادات أخرى مخصصة لها وفقا للقانون كصناديق الصحة وصناديق الطرق**

---

[٨] احمد سعيد سيد مأمون هاشم (سبق ذكره) ص٥٠

[٩] خالد زكريا أمين ؛ الموازنة العامة فى مصر بين الشفافية والإستجابة (الادارة المالية والصنادبق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية فى مصر)خلاصة اعمال المؤتمر الذى عقده شركاء التنمية للبحوث قوالإستشارات والتدريبPID بالقاهرة ١٤-١٥مايو ٢٠١٥

- **صناديق التنمية وهى الصناديق التى تنشأ لدعم برامج التنمية وغالبا ما تتطلب مساهمات من جانب المانحين وفى بعض الاحيان من مصادر داخلية (مثل عوائد الخصخصة) كصناديق الاجتماعية**
- **صناديق الاستثمار وهى الصناديق التى تنشأ بغرض تحقيق أهداف استثمارية محددة وتتكون من أسهم ؛سندات ؛ معادن نفيسة ؛أصول؛ كما هو الحال بالنسبة لصناديق الثروة السيادية**
- **صناديق الإحتياطى وهى الصناديق التى تنشأ لغرض الطوارئ أو أوجه الإنفاق غير المتوقعة**
- **صناديق تحقيق الإستقرار وهى الصناديق التى تنشأ بغرض تقليل أثر تقلبات الإيرادات على الجكومة والاقتصاد مثل صناديق الإستقرار النفطى**
- **صناديق الإدخار وهى الصناديق التى تسعى إلى خلق مخزون من الثروة للإجيال المستقبلية مثل صناديق إدخار النفط**
- **صناديق التمويل وهى الصناديق التى تستخدم لتحقيق التوازن فى الموازنة العامة بشكل عام وليس لتمويل أوجه إنفاق المعتادة**
- **صناديق مشتركة مع الجهات المانحة وهى الصناديق المرتبطة بالتدفقات من الجهات المانحة(بما فيها العينية)التى يتم إدارتها وفقا" لإجراءات معينة مع الأخذ فى الإعتبار متطلبات الجهة المانحة**
- **الصناديق المتجددة /المتعاقبة وهى الصناديق التى يعاد تجديد مواردها من خلال الرسوم على السلع والخدمات وعلى عمليات الإقراض التى يظل دخلها متاحا" لتمويل عملياتها المستمرةالتى كانت فى الأحوال الأخرى ستتعرض للخطر بسبب قواعد الموازنة التى تقوم على انتهاء صلاحية مخصصات الموازنة بإنتهاء العام المالى**

<u>مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها</u>

تتعدد مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر وكلها من عامة الشعب ومن أهم مصادر تمويلها

- **التبرعات والهبات والريع و المنح وما يرد من الخارج من حكومات وهيئات دولية لتنفيذ اتفاقيات أو ابحاث معينة أو معونات تأتى من الخارج لأغراض مختلفة وبدلا" من أن تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة كان يتم اضافتها إلى الصناديق الخاصة حيث لا رقابة ولا مساءلة، أو يتم تمويل الصناديق والحسابات الخاصة من حصيلة خدمات مؤداة للغير مثل(رسوم الطرق "الكارتة"رسوم الطوابع رسوم دخول الاماكن السياحية رسوم مواقف السيارات وقيمة رخصة الحديد والأسمنت ورسوم اللوحات المعدنية للسيارات) وغيره مما يدفعه المواطن المصرى لمؤسسة وهيئة حكومية أو شبة حكومية خلاف الضرائب أوالمصاريف الاضافية التى يدفعها طلاب الجامعات للحصول على برامج خاصة**
- **وكذلك من مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة ما تخصصه الدولة من مبالغ فى الموازنة العامة للدولة من الباب الرابع التحويلات الرأسمالية أو حتى من الإحتياطى العام**

وعلى ذلك يمكن القول إن أموال الصناديق الخاصة ما هى إلا جباية عن الخدمات لا تخضع للرقابة الحكومية أو منظمات المجتمع المدنى

أما أوجه الإنفاق فتتمثل فى المصروفات التى أنشأت من أجلها تلك الصناديق والحسابات الخاصة وتحدد اللائحة الخاصة بكل صندوق او حساب خاص مصادر التمويل وكذلك أوجه الصرف وتحدد القواعد المنظمة لها وفقا" للغرض من إنشاء الصندوق أو الحساب الخاص

وعند إعداد موازنة الصندوق أو الحساب الخاص يتم تقدير بنود الموازنة من إيراد ومصروف بمعرفة الجهة الحكومية وتعتمد من مجلس إدارة الصندوق أو الحساب وتختلف موازنة الصندوق أو الحساب الخاص عن الموازنة المالية فى

- **لا تعتمد موازنة الصندوق أو الحساب الخاص من السلطة التشريعية ولا يصدر بها قانون ربط بخلاف الموازنة العامة التى تعتمد من السلطة التشريعية ويصدر بها قانون ربط الموازنة**
- **يفتح حساب موحد للحساب أو الصندوق الخاص بالبنك { بالبنك المركزى أو احد البنوك التجارية } تودع فيه كافة الإيرادات وبالتالي فتقسيم موازنة الصندوق أو الحساب الخاص إلي ابواب مشابهة لأبواب الموازنة العامة للدولة أمر غير ذي معني**
- **يرحل الفائض من رصيد الصندوق أو الحساب الخاص من عام لآخر بينما يؤول الوفر من الموازنة العامة إلي الخزانة العامة**
- **غالب موارد الموازنة العامة للدولة موارد سيادية مثل الضرائب ،الجمارك والرسوم بينما موارد الصندوق أو الحساب الخاص هي موارد ذاتية ناتجة عن ممارسة الصندوق أو الحساب الخاص لأنشطة إقتصادية أو إنتاجية**

<u>خصائص الصناديق والحسابات الخاصة</u>

- **من حيث مصادر التمويل : تتعدد مصادر التمويل للصناديق والحسابات الخاصة منها الهبات والتبرعات سواء داخلية أو ترد من هيئات وحكومات اجنبية لتنفيذ اتفاقيات مبرمة مع الحكومة واحيانًا يكون مصدر التمويل إيرادات عامة تخصص لها وهى بذلك تختلف عن الوحدات الحكومية التى تعتمد فى تمويلها على ما يخصص لها فى الموازنة العامة**
- **من حيث التنظيم والرقابة : تخضع الصناديق والحسابات الخاصة للوائح وقرارات خاصة يتم صياغتها وفقًا للهدف من إنشأ هذه الصناديق والحسابات الخاصة ويتم اعتمادها من وزارة المالية وقد تختلف هذه اللوائح والقرارات عن اللوائح والقوانين العامة ولا يتم الرجوع الى اللوائح والقوانين العامة إلا فيما لم يرد بشأنه نص صريح فى اللائحة الخاصة**
- **من حيث طريقة التصرف فى الفائض : يمكن للصناديق والحسابات الخاصة أن ترحل الفائض لديها لسنوات تالية بخلاف الوحدات الحكومية التى تقوم برد الفائض فى الإعتمادات المخصصة لها الى وزارة المالية**
- **من حيث علاقتها بالموازنة العامة للدولة : هناك صناديق تمثل كيانًا إداريًا مستقلًا بذاته يدخل فى الموازنة العامة بمسماه مثل "صندوق التنمية الثقافية " وهى صناديق تخضع للرقابة المركزية ،وهناك صناديق تنشأ داخل وحدات الجهاز الإدارى للدولة أو المحافظات أو الهيئات الخدمية وتابعة لها مثل " حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات " وهذه الصناديق لا تخضع للرقابة المركزية**

<u>أهمية الصناديق والحسابات الخاصة</u>

تقوم الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً للقانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ (فى المادة العاشرة منه) بدعم موارد الموازنة العامة للدولة عن طريق توريد نسبة ١٥% من جملة إيراداتها الشهرية (ما لم تكن لوائحها المعتمدة تنص على نسبة معينة بخلاف ذلك) إلى الخزانة العامة للدولة فيما عدا حسابات المشروعات التعليمية البحثية و المشروعات الممولة من المنح والإتفاقيات الدولية والتبرعات ومشروعات الإسكان الإجتماعى والمستشفيات الجامعية.

تقوم بعض الصناديق والحسابات الخاصة بدور قد لا يتوافر للجهات الحكومية القدرة المالية للقيام به مثل قيام بعض الصناديق الخاصة التى توجد فى المنشأت الصحية وتجمع إيراداتها من رسوم الزيارات اليومية فلهذه الصناديق دور فعال فى شراء الاجهزة الطبية التى تعجز ميزانية وزارة الصحة على توفيرها فقد تصل

أسعارها إلى ملايين الجنيهات وكذلك هناك صناديق خاصة فى المحليات تقدم الخدمات لحل مشاكل المواطنين من خلال تحصيل رسوم لتنمية الأحياء من مرافق ونظافة وغيره

كما أن هذه الصناديق مكنت الحكومة المصرية من تيسير بعض أمورها وعالجت بعد الإختلالات الناتجة عن ضيق يد الوزارت لا سيما وأن ٣٠٠ ألف عامل على مستوى الجمهورية يتقاضون رواتبهم شهريًا من هذه الصناديق بما يعادل ٣ مليارات جنيه سنويًا أغلبهم فى وزارات الزراعة والتموين والتنمية المحلية والمحافظات

وجود الصناديق الخاصة يخرجها عن إطار الالتزام بقواعد الصرف، بمعنى تشكيلها كمورد ثم تذهب كإيرادات للصرف، لأن هذه الصناديق تكون من موارد استثنائية ليست مكررة فى الموازنة ،.. والمبدأ العام أن قواعد الموازنة قواعد جامدة ، وإجراءات الصرف على أى بند فيها يتطلب بعض الوقت ، والموافقات، وقد يحتاج بعض هذه الصناديق إلى مرونة فى الاستخدام لأغراض لا يسعف إنجازها قواعد الصرف فى الموازنة .

علاقة الصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة[١٠]

- **ما تؤول للموازنة العامة للدولة من تلك الصناديق والحسابات الخاصة .**
- **ما يتقرر لهذه الصناديق والحسابات الخاصة من قروض ومساهمات .**
- **تضمين استخدامات وموارد كل من الموازنة العامة والموازنة الإستثمارية عند إعداد تقديرات كل منها ينتظر استخدامه من الإتفاقيات المبرمة مع الحكومات أو هيئات أجنبية أو دولية فى كل سنة مالية طبقا للمادة (٦٠)من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٧لسنة ١٩٨١ .**
- **تضمين الخطة الإستثمارية بقيمة التمويل الذاتى الذى تم تدبيره من فوائض هذه الحسابات والصناديق الخاصة .**
- **تضمين ما يتم صرفه وتحصيله خلال السنة المالية بالحساب الختامى وترحيل الفوائض طبقا للمادة (١٨) من القانون رقم١٢٧ لسنة ١٩٨١ .**

أنواع الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة

يقصد بالرقابة المالية بصفة عامة بإنها عمليات متابعة وملاحظة العمليات والمعاملات والتصرفات المالية التى يقوم بها الصندوق أو الحساب الخاص فى ضوء الأُسس والمعايير والنظم الموضوعة سلفًا بهدف الإطمئنان على الإلتزام بها ،وبيان الأخطاء والمخالفات أول بأول وتحليلها وبيان أسبابها ،ثم تقديم التوصيات والإرشادات للتصويب والتطوير للأفضل .

الرقابة قبل الصرف : تتمثل فى الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة من قبل وزارة المالية ممثلة فى المراقبين الماليين التابعيين لوزارة المالية.

الرقابة بعد الصرف : تتمثل فى الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة من قبل الجهاز المركزى للمحاسبات .

وكلا الرقابتين رقابة محدودة لا تتعدى الرقابة على البنود المحاسبية وصحة إجراءات الشراء ومدى توافر الإعتمادات المالية ومطابقة أبواب الإنفاق مع بنود الصرف ولا تتناول أى مؤشرات تتعلق بمدى مواءمة أولويات الإنفاق للاحتياجات الفعلية .

فالمنطق الكامن خلف إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة والذى تحدثنا عنه سابقا والمتمثل فى تذليل العقبات البيروقراطية أو منح الاستقلال لجهات بعينها فى التصرف بتحصيل بعض الموارد واستخدامها ،لا يتعارض بأى حال من الأحوال مع ضرورة الرقابة السياسية اللاحقة والرقابة الشعبية على هذه الصناديق والحسابات الخاصة من خلال البرلمان والصحافة ووسائل الإعلام والمجتمع المدنى وهذه الرقابة تكون رقابة شاملة لكافة الأعمال والتصرفات والمعاملات المالية لتحقيق الإستقرار والتوازن والإصلاح الشامل .

---

[١٠] أحمد همام ، الحسابات والصناديق الخاصة ، مركز التدريب الإدارى ، وزارة المالية

أهم المشكلات والانتقادات الموجة لعمل الصناديق والحسابات الخاصة من الواقع العملى

تتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف من الإنتقادات الموجهة لإداء هذه الصناديق والحسابات الخاصة

تعانى بعض الصناديق والحسابات الخاصة من إهدار للأموال الموجودة بها حيث يتم الصرف منها فى غير الأغراض المخصصة لها مثل شراء الهديا والمكافأت أو بدلات لبعض العاملين وصرف جانب كبير من هذه الصناديق والحسابات الخاصة كقروض وسلف وإعانات للعاملين بها والمغالاة فى النشر والأعلان فى بعض الصحف والمجلات

عدم توافر الضمانة المالية المستدامة والإستقرار للعاملين بالصناديق والحسابات الخاصة من أصحاب العقود المؤقتة وعقود اليومية فأجور البعض منهم لا تضاهى ١٠% من أجور زملائهم المعينين على الموازنة ويعد هذا مخالف لمبدأ المساواة والعدالة وعدم التمييز

انشأ بعض الصناديق والحسابات الخاصة دون اعتماد اللائحة الخاصة بها من وزارة المالية مخالفًا" للمادة رقم (٨٣)من اللأئحة المالية للقانون لرقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١

قيام بعض الصناديق والحسابات الخاصة بفتح حسابات بالبنوك التجارية وهو أمر مخالف للتعليمات التى أصدرتها وزارة المالية بشأن الصناديق والحسابات الخاصة حيث إنها ملزمة بإيداع كافة أموالها فيما يسمى بحساب الخزانة الموحد وهو حساب تابع لوزارة المالية

تضارب البيانات والإحصاءات الرسمية عن أموال أو حسابات الصناديق والحسابات الخاصة وبالتالى تصبح أموالها معرضة للنهب والضياع والفقد

عدم وجود أسس ومعايير محاسبية موحدة لعمل الصناديق والحسابات الخاصة فكل صندوق خاص أو حساب خاص يقوم بإنشأ لائحة خاص به تخدم مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها

عدم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة

ازدواجية الوظائف والمهام حيث تقوم بعض الصناديق والحسابات الخاصة بتقديم خدمات تقوم بها الوحدات الإدارية

عدم سداد بعض الصناديق والحسابات الخاصة النسبة المقررة من أموالها إلى إيرادات الموازنة العامة للدولة

عدم خضوع أموال الصناديق والحسابات الخاصة لعملية محاسبة وتقييم أداء مستمرة ودائمة وكذلك غياب الشفافية

تعتبر الصناديق والحسابات الخاصة ملاذاً لتعيين أصحاب المعاشات من كبار المسئولين فو وظائف قيادية وإشرافية فى مشروعات مختلفة وعدم خضوع مرتباتهم ومكأفاتهم للضرائب والمعاشات

تحول بعض أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة إلى حساب الدائنة بدفاتر وزارة المالية والتعامل معها إيداعًا و سحباً بصفة مستقلة

تعدد سلطة إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة منها بقرار من رئيس الجمهورية ومنها بقرار من رئيس مجلس الوزارء ومنها بقرار من وزير ومنها بقرار محافظ

عدم خضوع أموال الدولة العامة فى الصناديق والحسابات الخاصة إلى رقابة البرلمان بحيث تنشأ هذه الصناديق بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه بالسلطة التنفيذية

حرمان الموازنة العامة من بعض مواردها فالرسوم والاتاوات التى تحصل عليها الصناديق والحسابات الخاصة هى فى الأصل أموال عامة كان يتعين أن تدخل الموازنة العامة للدولة

بقاء أرصدة بمبالغ كبيرة مجنبة لمدة طويلة فى بعض الصناديق والحسابات الخاصة دون استغلال مما يشكل حبساً للمال العام دون فائدة

عدم ادراج نسبة كبيرة من المصرفات التى يتم صرفها على القطاعات المختلفة "تعليم ، صحة ،.....التى يتم صرفها من خلال الصناديق والحسابات الخاصة فى بيانات الإقتصاد القومى

ضعف الرقابة قبل الصرف والإخلال بمبدأ الضبط الداخلى لاموال الصناديق والحسابات الخاصة وساهم فى ذلك قلة عدد ممثلى وزارةالمالية بالجهات التابعة لها هذه الصناديق وكثرة اعباء ممثلى المالية فى متابعة تنفيذ موازنة الجهة إيراد ومصروفا ومتابعة منظومة التحول الألكترونى للوحدة عن طريق pos و gfmis،gps

الاخلال بمبادئ مقررة من وحدة الموازنة العامة وشموليتها والشفافية والمشاركة الفعالة لكل من السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدنى فلا يجوز أن يكون للدولة إيرادات ونفقات لا ترد تفصيلاً فى وثيقة الموازنة التى يجب أن تشمل جميع إيرادات ومصروفات الدولة دون إستثناء كما نص الدستور المصرى فى مادته (١٢٤)

إن أرقام المبالغ الموجودة فى هذه الصناديق والحسابات الخاصة صادمة وخطيرة فهى تكشف حقيقة اقتصاد ضخم لا رقابة عليه ولا مراجعة رغم أن الأصل أن تعكس الموازنة العامة جميع التدفقات المالية للجهات العامة والتوسع فى إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة يرجع السبب فيه إلى وجود مشكلة فى توزيع الموازنة العامة للدولة

ملف الصناديق والحسابات الخاصة عليه الكثير من الأحاديث والمطالبات بشأن وضعه الحقيقى الذى هو حق للشعب وأن المعلومة الواضحة والشفافية فى شأن هذه الصناديق والحسابات الخاصة ستكون هامة لجميع الأطراف عند اتخاذ القرارات بشأنها فمنذ أربعين عاما تقريبًا والصناديق والحسابات الخاصة تتوغل وتنتشر ، وكل صندوق ينبثق منه صناديق فرعية وكل صندق تتم إدارته وكأنه إقطاعية خاصة ، فى البداية كان يصدر بقانون وبعد ذلك أصبح بقرار من وزير أو رئيس وزراء ثم بعد ذلك بقرار من رئيس الهيئة ، ونسبة كبيرة جدًا من هذه الصناديق والحسابات لا يكن لها لائحة منظمة بالشكل المتعارف عليه أو لها لائحة منظمة ولكن غير معتمدة من وزارة المالية مما يضعف من إجراء تطبيق مبادئ الحوكمة على هذه الصناديق والحسابات الخاصة

كما يرى الخبراء أن الصناديق تعتبر ظاهرة شاذة لا يعلم عنها أحد على الإطلاق فى الدولة المصرية لأن بعضها خرج من زمام الحساب الموحد للخزانة العامة وسُمح لهم بإنشاء حسابات خاصة بالبنوك التجارية أو البنك المركزى وبذلك لم يساعد الحساب الموحد فى معرفة الأرصدة المتراكمة للصناديق والحسابات الخاصة والتعامل مع هذه الأرصدة من قبل وزارة المالية لا يزال بعيدًا عن كل ممارسات الشفافية والأفصاح وأصبحت ظاهرة غير محصورة وعلى هذا فهى تشكل جزءًا هامًا من إيرادات الدولة لا تدخل فى الموازنة العامة وتفتقد معظمها إلى نظام محاسبة سليمة حيث أن معظم حسابات هذه الصناديق الخاصة يذهب إلى الأجور والمكافآت الوهمية ،ففى الوقت الذى تتنامى فيه أرصدة بعض الصناديق والحسابات الخاصة بصفة شهرية وفى نهاية كل سنة مالية "وذلك بعد استيفاء الإحتياجات اللازمة لقيام تلك الصناديق والحسابات الخاصة بالدور المنوط بها"، فى نفس الوقت تعانى الخزانة العامة الدولة من عجز فى مواردها

إن إصلاح أليات عمل الصناديق والحسابات الخاصة تعالج الخلل الناتج عن تعاظم أموال تلك الصناديق والتى اصبحت كيانًا ماليًا موازيًا للموازنة العامة رغم أن الأصل أن تعكس الموازنة العامة جميع التدفقات المالية لجميع الجهات العامة

إشكاليات الوضع الراهن للصناديق والحسابات الخاصة[١١]

مخالفة مبدأي وحدة وشمول الموازنة العامة :

إن قيام بعض الوحدات بفتح حسابات خاصة بالبنوك ليتم إيداع بعض المتحصلات بها والصرف منها خارج الموازنة يعد مخالفة لمبدأ العمومية الوارد بالمادتين (٣؛٩) من قانون الموازنة العامة فوفقًا لمبدأ وحدة الموازنة لا يجوز تخصيص مورد معين لنفقة محددة ، بل يجب أن تتجمع جميع موارد الدولة فى الخزانة العامة والتى تقوم بتوزيعها على مختلف جوانب الإنفاق العام وفقاً لما يرتئيه المجلس التشريعى عند مناقشة وإقرار الموازنة ، بينما نجد أن الصناديق تحتفظ بمواردها للإنفاق على بنود محددة وهو ما يؤدى إلى إختلالات أساسية فى الأولويات التى وضعها المجتمع للإنفاق العام، كما أن التوسع فى هذه الصناديق قد أهدر مبدأ الشمول والذى بمقتضاه يجب أن تتجمع كل موارد الدولة ونفقاتها فى إطار واحد يسهل متابعته وعليه فلا يجوز انشاء حسابات خارج هذا النظام

انتزاع سلطات التشريع:

بعض اللوائح المالية لهذه الصناديق والحسابات تتيح فرض رسوم على متلقى الخدمة التى توفرها الدولة

كالتعليم والصحة وغيرهما، وبذلك اصبحت هذه الصناديق بمثابة كيانات مستقلة بذاتها، وتعمل وفقا لأسس ولوائح مختلفة.

أثر الحسابات والصناديق الخاصة على الموازنة العامة

إن عدم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة وعدم خضوعها لنفس عملية التدقيق والفحص يضعف الإطار العام للحكومة فى إدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة والذى ينظمه قانون رقم ١٢٧لسنة١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والمنشورات الدورية لإعداد الموازنة والحساب الختامى ومما لا شك فيه إن إضعاف الإطار المالى ينعكس سلباً على مدى كفاءة السياسة المالية للدولة ،الشفافية والإنضباط المالى

ويعد نقص المعلومات الكاملة والمتوفرة فى الوقت المناسب حول أنشطة هذه الصناديق والحسابات الخاصة نتيجة لعزلها عن عملية إعداد الموازنة بشكل منتظم من العوامل التى قد تشوه من تقييم الوضع الإقتصادى الكلى والمالى

إن قواعد الشفافية ومعاييرها الموضوعة من قبل صندوق النقد الدولى لا تسمح بالإنفاق خارج الموازنة إلا فى حدود نسبة ٢% من حجم الإنفاق العام، بينما الإيرادات السنوية للصناديق الخاصة تقدر بمليارات الجنيهات، أن المخالفة فى حالتنا ليس فقط فى وجود إنفاق خارج الموازنة، بل ووجود حجب لإيرادات عامة عن الموازنة، وهو ما يعد مخالفة لقاعدة عمومية الإيرادات والمصروفات للموازنة العامة للدولة. كما أن الاقتصاد فى حاجة ماسة لأموال هذه الصناديق، حتى يغلق باب الفساد فى جميع أروقة الجهاز الإدارى للدولة، وحتى يمكن تخفيف حدة العجز بالموازنة، والخروج من الدائرة المغلقة للعجز والدين وخدمة الدين. وأيضًا يُمكن صانع القرار من حسن توظيف موارد الموازنة العامة لتلبية متطلبات الخدمات العامة بالتعليم والصحة ودعم السلع الأساسية للفقراء، هناك صناديق خاصة تساهم بشكل مباشر فى إهدار المال العام، ولا يتم توجيه أو استخدام هذه الأموال فى خدمة الاقتصاد المصري، ولذلك لا بد من تشريع جديد ينظم عمل وضوابط الصناديق الخاصة من جديد وفقًا لسياسة التحول الاقتصادى لمصر.

المسارات المالية التى قامت بها وزارة المالية فى محاولاة لتصحيح أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة[١٢]

---

[١١]- أوراق السياسات ٦ ، مايو ٢٠١٣ ، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان-

[١٢]- أ.د ايمان أحمد الشربينى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ٢٥٠،الصناديق والحسابات الخاصة ، ديسمبر ٢٠١٣

قامت وزارة المالية بمسارين متلازمين فى محاولة من جانبها لخلق أوضاع توفيقية بين الصناديق والحسابات الخاصة والموازنة العامة للدولة وهما :

<u>المسار الأول</u> : مسار التصحيح المبدئى وهو عبارة عن إلزام الصناديق والحسابات الخاصة أن تقوم بإثبات ما يتم إنفاقه من خلالها مع ما يقابل ذلك من مواردها ضمن تقديرات الموازنة العامة من ناحية وبالحسابات الختامية من ناحية أخرى وذلك فى محاولة للتطبيق الجزئى لمبدأ الشمول والعمومية للموازنة حسب نص المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة،

ولا يعتبر هذا المسار علاج متكامل لحل مشاكل الصناديق والحسابات الخاصة إذ أن إيرادات هذه الصناديق لم ينعكس منها على موارد موازنة الدولة إلا بقدر ما تم إستخدامه فقط .

الاجراءات التى إتخذتها وزارة المالية لاحكام السيطرة
على مصروفات الصناديق والحسابات الخاصة خلال السنوات المالية السابقة

2- توريد نسبة من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة الشهرية والأرصدة المرحلة لموارد الخزانة العامة للدولة

بلغ اجمالى ما حصلت عليه الخزانة العامة من مبالغ مباشرة تساعد فى خفض العجز (بخلاف التمويل الذاتى الذي يصرف منها على أوجه الإنفاق المختلفة لها) نحو 17.0 مليار جنيه - بخلاف المحصل منها حتى 2016/9/30– وذلك على النحو الموضح بالجدول التالى:

مليون جنيه

البيـــان	13/12	14/13	15/14	16/15	17/16
	%20	%10 + %25 من الرصيد	%10	%10	%15
جهاز إدارى	516.8	497.5	364.2	450.3	74.5
إدارة محلية	1033.7	995.0	728.5	900.6	149.0
هيئات خدمية	413.5	398.0	291.4	360.2	59.6
الجامعات	1378.2	1326.6	971.3	1200.8	198.6
إيرادات أخرى	103.4	4089.5	884.3	90.1	14.9
الاجمالى	3445.6	7306.6	3239.7	3002.0	496.6

<u>المسار الثانى</u> : وهو عبارة عن استصدار 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 المركزى المصرى وقد ساعد هذا الإجراء على مساندة

الحساب العام للحكومة فى البنك المركزى على مواجهة الإلتزامات المختلفة على خزانة الدولة .

عدد الحسابات المفتوحة بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى

وزارة المالية

- يبلغ عدد الصناديق والحسابات الخاصة 7282 وان أرصدة تلك الحسابات فى 31 /8/ 2016 بلغت نحو 52.7 مليار جنيه موزعة وفقا للجدول التالى:

مليون جنيه

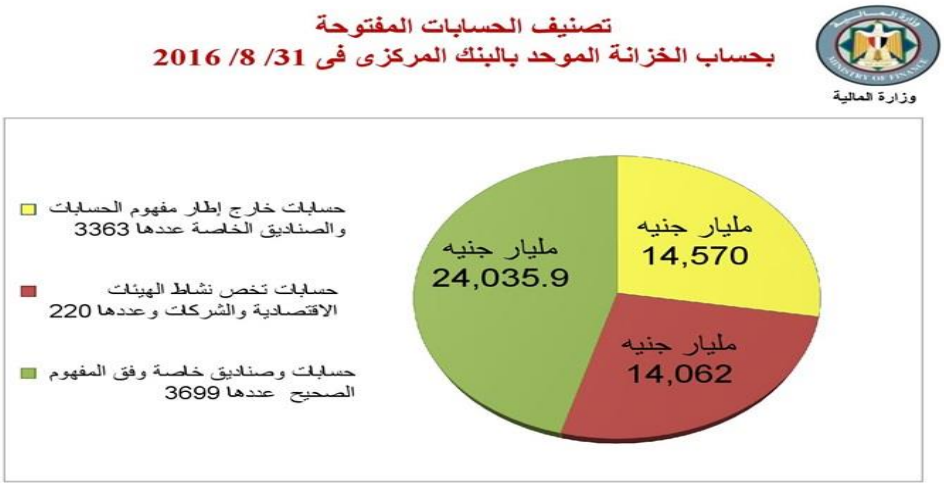
البيـ ـ ـان	العملة المحلية		المقابل المحلى للحسابات المفتوحة بالعملات الأجنبية		الاجمالـ ـى	
	عدد	الرصيد	عدد	الرصيد	عدد	الرصيد
الجهاز الادارى	1,437	12,989	332	6,854	1,769	19,843
الإدارة المحلية	1,508	8,606	12	61	1,520	8,667
الهيئات الخدمية	3,254	6,783	519	3,312	3,773	10,095
الاجمالى	6,199	28,378	863	10,227	7,062	38,605
الهيئات الاقتصادية	111	9,071	74	4,714	185	13,785
الشركات	22	236	13	42	35	278
الاجمالى	6,332	37,685	950	14,983	7,282	52,668

تصنيف الحسابات المفتوحة بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى فى 31/ 8/ 2016

- تم رصد عدد 7282 حساب مفتوح بالبنك المركزى بالعملة المحلية والأجنبية تابعة لأجهزة الموازنة بإجمالى رصيد 52.6 مليار جنيه ، وبدراسة طبيعة هذه الأرصدة تبين أن عدد الصناديق والحسابات الخاصة **وفقا لمفهومها الصحيح يبلغ نحو 3699 حساب بإجمالى رصيد يبلغ نحو 24مليار جنيه** ، والجدول التالى يوضح ما سبق :

- مليون جنيه

م	البيان	بالعملة المحلية		بالعملة الأجنبية		الجملة	
		عدد	رصيد	عدد	رصيد	عدد	رصيد
1	أرصدة نتيجة منحة	40	1,101.9	24	359.5	64	1,461.4
2	أرصدة نتيجة قرض	13	289.5-	8	2,747.3	21	2,457.8
3	أرصدة نتيجة مشروعات	977	571.3	123	586.2	1,100	1,157.5
4	أرصدة لحسابات ايرادات دولة	90	363.9	1	0.0	91	363.9
5	أرصدة صناديق تكميلية وحسابات تكافل	262	386.5	1	1.0	263	387.5
6	أرصدة نتيجة مؤتمرات	15	6.7	3	0.0	18	6.7
7	أرصدة لهيئات موازنية	60	2,856.6	0	0.0	60	2,856.6
8	بدون ارصدة	1,343	0.9	370	0.0	1,713	0.9
9	تامينات وكفالات ـ قضايا	24	3,020.9	1	4.0	25	3,024.9
10	حسابات لأغراض إجتماعية لرفع المعاناة عن الأسر الفقيرة	8	2,852.4	0	0.0	8	2,852.4
11	حسابات تخص نشاط الهيئات الاقتصادية والشركات	133	9,307.0	87	4,755.0	220	14,062.0
12	أرصدة الحسابات والصناديق الخاصة	3,367	17,506.7	332	6,529.2	3,699	24,035.9
	الجملة	6,332	37,685	950	14,982	7,282	52,668



وهذا الإجراء لم يكن متكامل وذلك لأن الهدف من القانون الذى استهدفته وزارة المالية ليس فقط مجرد تحويل أموال تلك الصناديق والحسابات الخاصة من البنوك المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى وإنما الهدف هو تحويل تلك الأموال إلى موارد عامة للدولة تطبيقًا لقانون 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) وبالرغم من أنه تم نقل ٨٠% من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة لدى البنوك التجارية إلى حساب الخزانة الموحد بالمركزي، تنفيذا لأحكام القانون، إلا أن الخزانة العامة غير مسموح لها التدخل فى أوجه أو كيفية صرف تلك الحسابات والصناديق. كما تظل هذه الأرصدة وما يعود عليها من عوائد ملك للجهات الإدارية المختلفة، التى تمتلك الحرية الكاملة للتصرف، صرفا وإيداعا دون أدنى تدخل من أى جهة أخرى سواء وزارة المالية أو الخزانة العامة والبنك المركزى ،

ولكن ما حدث هو أن أموال الصناديق والحسابات الخاصة إنتقلت شكلاً من حسابات البنوك المختلفة الى حسابات البنك المركزى ضمن حساب الخزانة الموحد باسمها وتحت إمرتها ولا تملك موازنة الدولة أن تتقدم للمطالبة بهذه الأموال بإعتبارها من مواردها العامة ؛ بل على العكس فإن بعض الجهات المهيمنة على هذه الصناديق والحسابات الخاصة باتت تطالب وزارة المالية بأداء فوائد على أموالها المودعة فى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى تعويضاً لها عما كانت تحصل عليه من البنوك التجارية حال وجود تلك الأموال لديها ،وهوما استجابت له وزارة المالية لبعض الجهات السيادية ، مما أرهق خزانة الدولة ، وأدى إلى رفض وزارة المالية الاستجابة لطلبات بعض الجهات الأُخرى .

استثنى القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ فى مادته الثالثة بعض الجهات من أحكام ذلك القانون بمعنى بقاء أموال بعض الصناديق والحسابات الخاصة لبعض الجهات مودعة فى حسابات البنوك التجارية المختلفة وعدم نقلها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى ومن هذه الجهات وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومى وصناديق الرعاية الإجتماعية والصحية .....

وبذلك حُرمت خزانة الدولة من جانب كبير من مواردها الخاصة بتلك الجهات من أن تساند حساب الحكومة بالبنك المركزى وتسهم فى تخفيف العجز النقدى وبالتالى إنعكاس تخفيض ذلك فى حجم الدين العام ولا سيما أن حجم هذه الأموال ليست بالقليلة ، فمما لآ شك فيه أنه كلما أمكن زيادة أرصدة الحسابات ضمن حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى كلما ساعد ذلك على تخفيض إعتماد الحكومة على الإقتراض .

وفيما يتعلق بتحقيق مزيد من الانضباط المالى فى مصروفات وإيرادات الصناديق والحسابات الخاصة فقد تم إصدار الكتاب الدورى رقم ٩١، ٩٤ لسنة ٢٠١٧ بشأن التأكيد على الحظر النهائى على كافة الصناديق والحسابات الخاصة إصدار الشيكات الورقية وقصر سداد المستحقات بإصدار أوامر دفع إلكترونية من خلال منظومة الدفع والتحصيل الإلكترونى اعتبار من ديسمبر ٢٠١٧، وذلك من خلال قيام الجهات الإدارية صاحبة

الولاية على الصناديق والحسابات الخاصة بمخاطبة البنك المركزى المصرى بخصم المبالغ التى سيصدر عنها أوامر دفع من حساباتها الخاصة بالبنك المركزى المصرى وإضافتها إلى حساب الوحدة الحسابية المركزية بوزارة المالية ثم إصدار أوامر الدفع من خلال حساب الوحدة الحسابية المركزية.

الوضع الحالى للصناديق والحسابات الخاصة[١٣]

قانون مقدم من الحكومة بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفوائض الهيئات العامة إلى الخزانة العامة للدولة، والذى وافق عليه مجلس النواب نهائيا، وطبقا لتقرير لجنة الخطة والموازنة بالبرلمان، فإنه من المتوقع أن تكون حصيلة تطبيق مشروع القانون المتوقع تحصيله نحو ٥ مليارات جنيه ستكون دعم للموازنة العامة للدولة.

وينص مشروع القانون على"المادة الاولى "

استثناء من الاحكام المنظمة للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بوحدات الجهاز الادارى للدولة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة تئول للخزانة العامة نسبة من ارصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فى ٢٠١٩/٦/٣٠ وذلك على النحو الاتى

٥٪-من الأرصدة التي تزيد على مبلغ ٥ ملايين جنيه، ولا تجاوز مبلغ ٧,٥ مليون جنيه .

١٠٪-من الأرصدة التي تزيد على مبلغ ٧,٥ مليون جنيه، ولا تجاوز مبلغ ١٥ مليون جنيه .

١٥٪-من الأرصدة التي تزيد على مبلغ ١٥ مليون جنيه .

ولايسرى حكم الفقرة الاولى من هذه المادة على الاتى

حسابات المشروعات البحثية الممولة من المنح او الاتفاقيات الدولية او التبرعات

-حسابات المستشفيات الجامعية والمراكز البحثية والعلمية والجامعات والادارات الصحية والمستشفيات وصناديق تحسين الخدمات الصحية بها ومشروعات الاسكان الاجتماعى .

-صناديق الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالجهات المشار اليها فى هذه المادة وكذا صناديق التامين الخاص بهم .

المادة الثانية

استثناءً من أحكام القوانين المنظمة للهيئات العامة الخدمية والاقتصادية والقومية التي تنص على ترحيل فوائضها من سنة مالية إلى أخرى، يؤول إلى الخزانة العامة للدولة ما يعادل نسبة مقدارها (١٠ %) من أرصدة الفوائض المرحلة لهذه الهيئات في ٢٠١٩/٦/٣٠ لمرة واحدة، ويستثنى من ذلك كلياً أو جزئياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض وزير المالية.

المادة الثالثة

تلتزم الجهات المشار إليها في المادة الأولى والثانية من مشروع القانون بتوريد النسب المنصوص عليها خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ العمل بهذا القانون إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزي المصرى لدعم موارد الموازنة العامة للدولة، وفي حالة عدم التزام هذه الجهات بالتوريد يرخص لوزارة المالية بخصم هذه النسبة مباشرة من الحسابات المخصصة لذلك ورأت اللجنة المشتركة أن مشروع القانون يهدف إلى دعم موارد الخزانة العامة للدولة من خلال ما يؤول إليها من أرصدة الصناديق والحسابات

[١٣] - موقع وزارة المالية (قوانين وزارة المالية)

الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وأرصدة الفوائض المرحلة للهيئات العامة على النحو الوارد بمشروع القانون.

وقد زاد هذا القانون من التساؤلات بشأن عدم المساس بعدد الصناديق أو حجم أرصدتها وطريقة إداراتها وقد تجنب القانون سَن أى مواد تتعلق بإخضاعها للرقابة كاملة ، والتعامل عليها بشفافية ، واكتفى بطلب توريد نسب تتروا ح بين ٥ و١٥ % من أرصدتها .

وجاء فى رد وزير المالية [١٤]على استفسار رئيس مجلس النواب بشأن فلسفة وعدد وتاريخ إنشاء الصناديق الخاصة وطرق إدارتها ، خلال الجلسة العامة لمجلس النواب ، أثناء مناقشة المجلس لتقرير اللجنة المشتركة من لجنة الخطة والموازنة ومكتب لجنة الشئون الاقتصادية عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفوائض الهيئات العامة إلى الخزانة العامة للدولة. أكد وزير المالية محمد معيط أن الحكومة تحافظ على الصناديق الخاصة ووضعت الضوابط لها، قائلا إن "مصروفات وإيرادات الصناديق الخاصة بمختلف قطاعات الدولة تحت سيطرة الحكومة، وعدم ضمها للموازنة العامة للدولة من أجل توفير المرونة في الإدارة من جانب الصناديق الخاصة وهو الأمر غير المتوفر فى الموازنة العامة للدولة."

وأضاف أن ذلك أفضل من ضمها للموازنة العامة للدولة، وأن مثل هذا القرار الاستراتيجي سيحافظ على المرونة في إدارة هذه الصناديق واستمرار عطاء المشروعات التى تقوم بها.

وأشار معيط إلى أنه على مدار السنوات الماضية تم نقاش هذا الملف مع اللجنة الاقتصادية بمجلس النواب، والتوصل للعديد من المبادئ الحاسمة بشأن حصرها وضرورة العمل علي توحيد اللوائح الخاصة بأعمال الصرف، وهو ما تم تنفيذه علي خلال الفترة الماضية، ونعمل الآن على توحيد اللوائح المنظمة لأعمال الصرف بكل الصناديق الخاصة.وأوضح معيط أنه يرى، أن الوضع الحالى للصناديق هو الأفضل، حيث يحقق مرونة فى الأداء وتنفيذ برامج ومشروعات قائمة بكل حرية، مع رقابة حاسمة من وزارة المالية وحرية للاستفادة من الزيادات بالاستقطاعات التى تتم لصالح الموازنة العامة.

<u>أراء بعض الخبراء فى القانون السابق[١٥]</u>

الدكتور عادل عامر، الخبير الاقتصادي ورئيس مركز المصريين للدراسات السياسية والقانونية والاقتصادية، يقول إن تخصيص نسبة تتراوح بين ٥ إلى ١٥% من أرصدة الصناديق الخاصة يهدف في المقام الأول إلى دعم الموازنة العامة للدولة، حيث إن تلك الخطوة ستسهم في دعم الموازنة بنحو ١٧ مليار جنيه في الموازنة، حيث إن أرصدة تلك الصناديق، وفق آخر إحصاء، كانت تقدر بـ١٧٠ مليار جنيه.

قال الدكتور علي الإدريسي، الخبير الاقتصادي، إن الموافقة المبدئية من مجلس النواب على مشروع قانون استقطاع نسب متفاوتة تصل إلى ٢٥% من فوائض الصناديق والحسابات الخاصة والهيئات العامة لصالح الخزانة العامة للدولة، قرار جيد سوف يساهم في تقليل عجز الموازنة. وأكد الإدريسي أن هذا القانون سوف يساهم في محاربة الفساد ومنع إهدار المال العام المتواجد في هذه الصناديق، مشددًا على ضرورة ألا يؤثر هذا القرار على مستوى دخول العاملين أو امتيازاتهم.

فيما طالب الدكتور مصطفى أبو زيد الخبير الاقتصادي، بضرورة توجيه جزء من المبالغ التي وافق مجلس النواب على أن تحصلها الدولة وفقا لمشروع القانون الجديد من الصناديق الخاصة لصالح الموازنة العامة، إلى زيادة الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية. وأضاف الخبير الاقتصادي أن الموافقة على القانون خطوة

---

[١٤] معيط: عدم ضم "الصناديق الخاصة" للموازنة العامة للدولة يوفر لها المرونة في الإدارة، مقالة فى البورصة ،لأحد ٨ ديسمبر ٢٠١٩

[١٥] مايكل عياد - محد يحيى ، **خبراء حول قانون ضم أموال من الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة، مقالة فى صدى البلد ،الأحد ٠٨/ ديسمبر/٢٠١٩**

جيدة على طريق تنمية موارد الدولة لخفض عجز الموازنة العامة، وزيادة الدخل العام بطرق صحيحة. وأشار الخبير إلى أن عدم المساس بالحسابات الخاصة بالهيئات العلمية والبحثية والتعليمية والمستشفيات الجامعية يؤكد على توجه الدولة لدعم قطاع التعليم والبحث العلمى والصحة بما يتواكب مع متطلبات العصر وتقديم خدمات تعليمية وصحية متميزة .

أيد عمرو الجوهري عضو لجنة الشئون الاقتصادية بمجلس النواب، مشروع القانون المقدم من الحكومة بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفوائض الهيئات العامة إلى الخزانة العامة للدولة، الذي يستهدف استقطاع ما يقرب من ٥ مليارات جنيه لصالح دعم الموازنة العامة. وأضاف "الجوهرى يأن الهدف من مشروع القانون المقدم من الحكومة هو زيادة نسبة الموازنة العامة للدولة وذلك أمر إيجابي سيعود بالنفع على الصالح العام للدولة، متسائلا هل سيتم ضم جميع الصناديق أم جزء منها؟.

قالت الدكتورة ماجدة شلبي، أستاذ الاقتصاد بجامعة القاهرة ، إن توجه الحكومة لاقتطاع جزء من موارد الصناديق الحسابات الخاصة لتمويل عجز الموازنة ليس بجديد؛ إذ تقوم وزارة المالية سنويا بتلك العمليات بواقع ٢٠%من إيرادات تلك الصناديق. وأضافت أن تلك العمليات كانت تتم مقابل ضمانة وزارة المالية في تمويل عجز ميزانيات الجهات صاحبة الصناديق والحسابات الخاصة.

أيد طلعت خليل عضو لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب، مشروع القانون المقدم من الحكومة بأيلولة نسبة من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفوائض الهيئات العامة إلى الخزانة العامة للدولة، الذي يستهدف استقطاع ما يقرب من ٥ مليارات جنيه لصالح دعم الموازنة العامة. وأكد "طلعت خليل أن مشروع قانون الذي تضمن ضم نحو ٥ مليارات جنيه من الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة الهدف منه تخفيف العجز الموجود بالموازنة العامة للدولة.

وأكد النائب حسين عيسي رئيس لجنة الخطة، أن دعم الموازنة من الصناديق ليس اختراع وانما أمر يتم فى كل الدول .

<u>النتائج</u>

الكنز المفقود، أو مغارة على بابا ، تختلف المسميات ، لكن تظل الحقيقة الأكيدة فى الأمر أن هناك ثروة غير مستغلة فى مصر تسمى الصناديق والحسابات الخاصة ، هذه الثروة يتجدد الحديث عنها من آن لآخر دون وجود حل جذرى لها فهى بالفعل كنز غير مستغل سواء فى تحقيق عائد مرتفع لإصحابها أو تمويل المشروعات التنموية .

الصناديق الخاصة ملف شائك جداً ويصعب حلها بمجرد إصدار تشريعات سريعة لإنها مشكلة شائكة وعميقة ومتغلغلة فى عمق الإقتصاد

حتى الآن لا يوجد حصر دقيق للصناديق والحسابات الخاصة فهناك حسابات غير معلومة مثل الحسابات الخاصة التابعة للقوات المسلحة ووزارة الداخلية.

إن مفهوم وحدة الموازنة وظهور كل الأرقام وما يترتب عليها من رقابة من وزارة المالية أو الجهاز المركزى للمحاسبات أمر ضرورى بما يضمن محاسبة المسئولية من قبل الجهات المعنية .

إنشاء بعض الصناديق والحسابات الخاصة دون استصدار قرار جمهورى بإنشائها ،وعدم وجود لوائح مالية تنظم اعمالها ، وعدم اعتماد وزارة المالية لبعضها ، وبالتالى عدم وجود نظام محاسبى سليم وقواعد محددة للصرف والتحصيل ومن ثم غياب الرقابة الداخلية عليها فالأمر يرجع إلى رؤية رئيس الجهة التى تمتلك الحساب أو الصندوق الخاص .

الغرض الأساسى من إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة هو توجيه الأموال بها لخدمات بعينها، كرصف طرق قرى معينة ،أوتوظيف الشباب فى مشاريع مختلفة ،لكن تم صرف تلك الأموال فى غير المخصص لها

والمنشأة من أجلها ومن أمثلة ذلك صرف جانب من تلك الأموال كقروض وسلف ودعم واعانات ومصرفات ضيافة لبعض الجهات أو نشر إعلانات وتعازى بدلًا من استخدام تلك الأموال فى معالجة مشاكل التنمية الإقتصادية والإجماعية .

مخالفة بعض الجهات لإحكام المادة رقم (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية لقيامها بفتح حسابات بالبنوك التجارية لإموال الصناديق والحسابات الخاصة دون الحصول على موافقة وزارة المالية .

عدم وجود رقابة مالية قبل الصرف من قبل ممثلى وزارة المالية بالجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة على بعض الصناديق والحسابات الخاصة وفقًا لأخر تقرير برلمانى عن الصناديق والحسابات الخاصة بالمخالفة لأحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ وتعديلاته ولائحته التنفيذية وتعديلاتها .

إن مشروع حساب الخزانة الموحد وإلغاء الحسابات الورقية وتحويلها للإلكترونى وتطبيق منظومة الدفع والتحصيل الألكترونى على حسابات الصناديق والحسابات الخاصة يستهدف إيقاف أى تلاعب كان يحدث عند استخدام النظام الورقى .

عدم تحصيل المديونيات المستحقة للخزانة العامة طرف بعض الصناديق والحسابات الخاصة لعدم توريدها النسبة المقررة لها بالمخالفة لنص المادة العاشرة من القانون رقم (١٠٠) لسنة ٢٠١٨ بربط الموازنة العامة للدولة .

المحسوبية التى كانت تتسبب فى تعيين عاملين غير مؤهلين ودفع لهم المرتبات والمكافآت .

حرمان الموازنة العامة للدولة من بعض مواردها التى يتم تحصيلها عن طريق الصناديق والحسابات الخاصة التى هى فى الأساس أموال عامه .

تلاحظ تنامى بعض أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بصفة شهرية فى نهاية كل سنة مالية ، وذلك بعد استيفاء الإحتياجات اللازمة لقيامها بالدور المنوط بها ، فى الوقت الذى تعانى فيه الخزانة العامة للدولة من عجز فى مواردها .

استقطاع جزء من أموال تلك الصناديق والحسابات الخاصة دون تقنين أوضاعها ، هو إقرار رسمى بإستمرار ما يثار حولها من شبهات فساد كونها لا تخضع لإدارة شفافة وتتحكم فيها المحسوبية .

الصناديق الخاصة لها دور كبير فى خدمة المشروعات التى تقوم بها الوزارات ، مثل ما أعلنت عنه وزارة الصحة بإنشاء صندوق تمويل علاج المرضى على قوائم الإنتظار.

أن الصناديق والحسابات الخاصة من حيث المبدأ فكرة جيدة تتجه نحو اللامركزية لكن مشكلتها فى ألية التنفيذ والتطبيق .

بقاء أرصدة بمبالغ كبيرة مجنبة لمدة طويلة فى بعض الصناديق الخاصة دون استغلال مما يشكل حبسًا للمال العام .

إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة تمثل حركة مالية ضخمة خارج نطاق معرفة وسيطرة صانع السياسة الاقتصادية.

<u>التوصيات</u>

الأصل فى قضية الصناديق والحسابات الخاصة ليس إغلاقها أو فتحها أو ضمها للموازنة العامة للدولة من عدمه ، فقد كان للقضاء الإدارى دور هام فى ذلك فقد قضت الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإداري، بمجلس الدولة برئاسة المستشار يحيى دكروري، بعدم قبول الدعوى المطالبة بضم ملكية الصناديق الخاصة وإيراداتها للموازنة العامة. ولكن الأهم هو وضع لوائح منظمة ودقيقة تلبى إحتياجات الحوكمة .

تشكيل مجموعة عمل تتولى كل مجموعة عمل – كلٌ فى نطاق اختصاصها – حصر أعداد كل الصناديق والحسابات الخاصة الأساسية أو المنبثقة منها والوقوف على أسانيدها القانونية المنشئة لها وكذلك لوائحها المالية المنظمة للصرف والتحصيل وأيضا أرصدتها .

إدخال تعديل تشريعى لتنظيم عمليات الصرف من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بحيث تخضع عمليات الصرف للقواعد المطبقة على كل الجهات الإدارية العامة وذلك فيما يخص المناقصات والمزايدات التى تجريها الصناديق والحسابات الخاصة أوصرف أجور ومكافأت للعاملين بما يهدف إلى زيد تفعيل المظلة الرقابية.

تقنيين أوضاع العمالة المعينة على الصناديق والحسابات الخاصة وذلك بنقل تعاقداتهم إلى أجور الموسميين فى الباب الأول بالموازنة "الأجور"ثم تثبيتهم على وظائف دائمة بفصل مستقل بما يضمن استقرارهم ،ويجب عدم إجراء تعيينات جديدة للمؤقتيين من حسابات الصناديق والحسابات الخاصة إلا بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية .

إقرار لوائح محددة تصدر من وزارة المالية تلزم جميع الوزارات بمنع صرف المكافأت والحوافز والبدلات من الصناديق والحسابات الخاصة بطريقة مبالغ فيها بالإضافة إلى عدم صرف أموال للمهرجانات والإحتفالات وشراء الهدايا .

حصر شامل لكافة المبالغ التى يتقاضاها كبار المسئولين بالجهات الإدارية من الصناديق والحسابات الحاصة مع مقارنتها بحجم الأداء الفعلى لهم لتقييم مستوى الأداء.

توحيد اللوائح المالية ونظم عمل الصناديق والحسابات الخاصة حيث يوجد عدد من الصناديق لديها لوائح معتمدة من وزارة المالية وعدد آخر ليس لديه لوائح معتمدة .

تعظيم الاستفادة من أموال الصناديق والحسابات الخاصة باستخدام هذه الأموال فى مشروعات تجارية أمنة ليتم استثمارها والحصول على عائد منها أو استخدامها فى تمويل المشروعات التنموية .

إخضاع جميع إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة إلى الرقابة من قبل مجلس النواب حتى لا تنحرف عن مسارها وتصبح منبع للفساد وتعيينات المجاملات ،وإخضاع جميع قواعد الصرف فى الصناديق والحسابات الخاصة لآلية الحوكمة وإحكام الرقابة المالية عليها .

إصدار قانون موحد ولائحة واحدة تطبق على جميع الصناديق والحسابات الخاصة تحقيقًا للإنضباط المالى من خلال وضع قواعد محددة ملزمة لتحقيق فاعلية الرقابة المستدامة على تحصيل الإيرادات وقبل وبعد الصرف بما يضمن الحفاظ على المال العام إيرادًا ومصروفًا وأُصولًا والتزامًا ، وتحقيق لأهداف المنشأة من أجلها الصناديق والحسابات الخاصة .

إرجاع سلطة إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة لرئيس الجمهورية وتكون فى أضيق الحدود حتى لا تتحول إلى مجرى فساد ، على أن يكون أى قرار بشأن إنشاء أى صندوق أو حساب خاص بموافقة مجلس النواب وتحت رقابة المشروعية المالية للبرلمان .

يجب عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة بالتوازى مع الموازنة العامة للدولة على السلطة التشريعية للمناقشة والموافقة عليها .

لأبد من دراسة مستفيضة ودراسة محاسبية لكل صندوق على حدة لحصرها بشكل دقيق ومعرفة ما الصناديق التى يمكن ضمها للموازنة العامة من عدمه لأنك لن تضم فوائدها وحسب فسوف تضم عجزها أيضاً والتزاماتها .

لأبد من العمل والإنتاج وتحفيز الإستثمار الخاص وتوسعة المجتمع الضريبى وذلك لحل مشكلة عجز الموازنة العامة وليس استقطاع من أموال الصناديق والحسابات الخاصة فقط لأن ذلك يشبه اقتراض الحكومة من

البنوك والمؤسسات المالية من كون مصادر الأموال لم تات من إنتاج حقيقى مما يعنى استمرار الوضع على ما هو عليه .

لأبد من العمل على وجود تقارير دورية لتقييم الإداء والمساءلة عن أموال الصناديق والحسابات الخاصة .

وضوح الرؤية والشفافية والإفصاح من قبل وزارة المالية نحو الصناديق والحسابات الخاصة وذلك بإعلانها عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق وتصنيفاتها المختلفة وأساليب التعامل معها .

جميع البيانات التى الإفصاح عنها بالنسبة للصناديق الخاصة تتمثل فى الأرصدة النهائية التى تراكمت على مدى عدة عقود ، ولكنها تتجاهل العائدات التى جمعت وأُنفقت منها على مدار السنة وهو مؤشر اكثر دقة على حجم الصناديق الخاصة ، وقدرتها على المساعدة وإيقاف عجز الموازنة الآخذ فى الإتساع .

بناء علاقة تكامل بين الصناديق والحسابات الخاصة من ناحية والأهداف المالية للحكومة من ناحية أخرى، حيث إن العلاقة بين الطرفين فى مصر تتوقف عند حدود ترحيل الفائض أو سداد العجز.

الحد من المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التى يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة، خاصة أن الإقلال من المعاملات التى تتم خارج الموازنة يؤدى لمزيد من الشفافية.

المراجع

- ❖ رمزى محمود ،الصناديق والحسابات الخاصة إبرز قلاع الفساد الإقتصادى التى اقامها العهد البائد ،مكتبة النور .
- ❖ أحمد سعيد ، جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة ، رسالة ماجستير ، معهد التخطيط القومى
- ❖ مطبوعات معهد التخطيط القومى : سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠ الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها) .
- ❖ أوراق السياسات ٦ ، مايو ٢٠١٣ ، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان .
- ❖ أ.د ايمان أحمد الشربينى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ٢٥٠،الصناديق والحسابات الخاصة ، ديسمبر ٢٠١٣ .
- ❖ سامية دياب وريم عبدالحليم ، شفافية الموازنة العامة للدولة ، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية ، الطبعة الأولى/ديسمبر٢٠١٤.
- ❖ محمد عبد الحليم ؛الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فى جمهورية مصر العربية :دراسة تحليلية فى ضوء التشريعات القانونية والاسس العلمية ؛المجلة العلمية للتجارة ؛ جامعة الازهر ؛الع١٤ديسمبر ١ص٩٨٦ ٣٨ .
- ❖ خالد زكريا أمين ؛ الموازنة العامة فى مصر بين الشفافية والإستجابة (الادارة المالية والصنادبق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية فى مصر)خلاصة اعمال المؤتمر الذى عقده شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريبPID بالقاهرة ١٤-١٥مايو ٢٠١٥ .
- ❖ موقع وزارة المالية (قوانين وزارة المالية) .

مواقع الإنترنت

- "محمد صبحى ،الصناديق الخاصة والموازنة".. مطالب بالضم ومخاوف من التنفيذ مقالة فى بلدنا اليوم الاحد ٠٨ ديسمبر ٢٠١٩ | ١٩:١٤ .
- مدونة حركة شباب ٦ إبريل ،قضايا ملتهبة : الصناديق الخاصة.. (سبوبة فساد) يقتات منها ملايين الفقراء بدون تاريخ.
- محمد أبو عالى ،القصة الكاملة| "الصناديق الخاصة".. ملف ينتظر الحسم وسط إهمال "متواصل" ، مقالة فى أخبار اليوم ، ٢٠١٧/١/٣.
- هاني أبوالفتوح، هل انتهى كابوس الصناديق الخاصة؟ مقالة فى البورصجية نيوز ، ٢٠١٧/٧/٧.
- معيط: عدم ضم "الصناديق الخاصة" للموازنة العامة للدولة يوفر لها المرونة في الإدارة، مقالة فى البورصة ،لأحد ٨ ديسمبر ٢٠١٩.
- مايكل عياد - محد يحيى ، خبراء حول قانون ضم أموال من الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة، مقالة فى صدى البلد ،الأحد ٠٨/ ديسمبر/٢٠١٩ .
- عمرو عدلى ، الصناديق الخاصة والحق الذى يراد به باطل ، مدونة المبادرة المصرية للحقوق الشخصية،جريدة الشروق ، ٣ يونيو ٢٠١٢ .

أحمد همام ، الحسابات والصناديق الخاصة ، مركز التدريب الإدارى ، وزارة المالية