

البحث التطبيقي



جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي
الدراسات العليا

"مداخل تطوير أداء الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى المحلي"	عنوان البحث باللغة العربية
Approaches to Developing the Performance of Special Funds and Accounts at the Local Level	عنوان البحث باللغة الإنجليزية
أحمد مصطفى عبدالرحمن خليفة هندي	إعداد
د. دينا قاسم	إشراف

لاستكمال متطلبات

الحصول على الماجستير المهني "التخطيط للتنمية المستدامة"

مايو ٢٠٢٦

القسم الأول: الإطار العام للبحث

المقدمة

يُعد عجز الموازنة العامة للدولة من أبرز التحديات الهيكلية التي تواجه الاقتصادات المعاصرة، ولاسيما في الدول النامية، لما يترتب عليه من آثار اقتصادية ومالية سلبية تمتد لتشمل معظم المتغيرات الاقتصادية الكلية، مثل معدلات النمو، والاستثمار، والتضخم، والاستقرار المالي. وقد تفاقمت حدة هذا العجز مع تعاظم دور الدولة وتزايد مسؤولياتها الاقتصادية والاجتماعية، وما يصاحب ذلك من توسع في الإنفاق العام لتلبية احتياجات التنمية وتحسين مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، في ظل محدودية الموارد التقليدية للموازنة.

وفي إطار السعي لمواجهة هذه الضغوط المالية، برزت الصناديق والحسابات الخاصة كإحدى الأدوات المالية المعاصرة التي لجأت إليها العديد من الدول، سواء المتقدمة أو النامية، باعتبارها آلية مرنة للتحرر النسبي من جمود الموازنة العامة التقليدية، من خلال تخصيص إيرادات محددة لتمويل نفقات أو مشروعات ذات طبيعة استثنائية أو تنموية عاجلة. وقد نشأت هذه الصناديق بهدف توفير موارد مالية إضافية تسهم في تلبية احتياجات قطاعات بعينها، دون تحميل الموازنة العامة أعباء إضافية مباشرة.

وفي الحالة المصرية تكتسب الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات أهمية خاصة، حيث تُعد إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الوحدات المحلية بالمحافظات والجهات الإدارية في تمويل احتياجاتها التنموية والخدمية، ولاسيما في ظل محدودية الاعتمادات المركزية المخصصة للإدارة المحلية. وتستهدف هذه الصناديق استغلال الموارد الذاتية للمحافظات، مثل الرسوم المحلية وعوائد الخدمات، بما يسهم في تحسين مستوى الخدمات العامة، وتوفير التمويل اللازم لتنفيذ المشروعات الإنتاجية والاجتماعية، وهو ما جعلها تمثل تاريخياً أداة مساندة لتخفيف العبء المالي عن كاهل الموازنة العامة للدولة، ودعم جهود التنمية المحلية.

وعلى الرغم من الدور الإيجابي الذي لعبته الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات في دعم الموارد المالية للوحدات المحلية، فإن التوسع في إنشائها وتعدددها، إلى جانب تباين أطر إدارتها، قد أثار جدلاً واسعاً في الأوساط الأكاديمية والرقابية. ويرجع ذلك إلى نشوء مراكز مالية تعمل في بعض الأحيان خارج نطاق الرقابة المالية الدقيقة، الأمر الذي أضعف مبدأ شمولية الموازنة العامة، وأثار مخاوف جدية تتعلق بمستويات الشفافية والإفصاح المالي، وكفاءة استخدام الموارد، ومدى توافق أوجه الإنفاق مع الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق. وقد كشفت تقارير الأجهزة الرقابية عن وجود بعض أوجه القصور والمخالفات المالية والإدارية، التي انعكست سلباً على كفاءة الأداء والاستقرار المالي على المستوى المحلي.

ورغم ما شهدته الفترة الأخيرة من إصلاحات تشريعية وتوجهات حكومية تستهدف تعزيز الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة، وربطها بمنظومة الخزانة الموحدة، وتطبيق آليات الدفع والتحصيل الإلكتروني، إلا أن واقع التطبيق على المستوى المحلي لا يزال يعكس وجود فجوة واضحة بين حجم الموارد التي يتم إنفاقها من خلال هذه الأوعية المالية، وبين العائد التنموي الفعلي المتحقق منها. ومن ثم، لم تعد الإشكالية تقتصر على الطروحات التقليدية التي تنادي بضم هذه الصناديق إلى الموازنة العامة للدولة فحسب، بل تحول التركيز الجوهري نحو البحث في مداخل وآليات تطوير أداء الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، بما يضمن إدارتها وفق آليات اقتصادية رشيدة، وقواعد حوكمة فعالة، تسهم في تحويلها من مجرد أوعية لتجميع

الرسوم إلى أدوات تنموية مستدامة، قدرة على تعزيز التمويل الذاتي للمحافظات، ودعم الموازنة العامة، وتحسين جودة الحياة للمواطنين على المستوى المحلي.

(١) مشكلة البحث

تعد الموازنة العامة للدولة أداة محورية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارها الإطار الذي تُترجم من خلاله السياسات العامة إلى برامج إنفاق واستثمار تستهدف تحقيق التنمية وتحسين مستوى معيشة المواطنين. إلا أن إدارة الموازنة العامة في مصر تواجه تحديات متزايدة، في ظل استمرار العجز المالي وارتفاع أعباء الإنفاق العام، حيث بلغ العجز الكلي للموازنة العامة نحو ٦.١٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام المالي ٢٠٢٢/٢٠٢٣، وفقاً لبيانات وزارة المالية المصرية. كما ارتفعت نسبة إجمالي أجهزة الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي لتقترب من ٨٥.٦٪ في عام ٢٠٢٥، الأمر الذي يعكس تصاعد الضغوط الواقعة على الموارد المالية العامة، ويحد من قدرة الدولة على التوسع في تمويل المشروعات التنموية والخدمات الأساسية، لاسيما على المستوى المحلي.

وفي هذا السياق، برزت الحاجة إلى تعزيز مصادر التمويل غير التقليدية، خاصة تلك التي تتيح قدراً أكبر من المرونة المالية للوحدات الإدارية، ومن بين هذه المصادر تلعب الصناديق والحسابات الخاصة دوراً مهماً في دعم الموارد المالية العامة. وتكتسب هذه الصناديق أهمية خاصة على مستوى الإدارة المحلية، حيث تمثل أحد الآليات الرئيسية التي تعتمد عليها الوحدات المحلية بالمحافظات في تدبير التمويل اللازم لتغطية النفقات الخدمية والتنموية، واستغلال الموارد الذاتية بعيداً عن القيود المرتبطة بالاعتمادات المركزية. وتشير تقارير الأجهزة الرقابية إلى أن الحسابات والصناديق الخاصة تمثل نسبة ملحوظة من إجمالي الإيرادات العامة، بما يعكس الوزن النسبي لهذه الأوعية المالية في المنظومة المالية للدولة.

إلا أن فعالية الصناديق والحسابات الخاصة لا تتوقف فقط على حجم الموارد المتاحة، بل ترتبط بدرجة كبيرة بجودة الإدارة المالية، ومستويات الشفافية والإفصاح، ووضوح الإطار التشريعي المنظم لعملها. فقد أكدت العديد من التقارير الدولية أن تحسين حوكمة الصناديق الخاصة يعد أحد العوامل الحاسمة في تعزيز قدرتها على دعم الموازنة العامة بشكل مستدام، في حين يؤدي ضعف الأطر القانونية أو تعددها وتداخلها إلى سوء إدارة الموارد، وانحراف أوجه الإنفاق عن الأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق.

وتتبلور مشكلة البحث في أنه، على الرغم من حزمة الإصلاحات المالية والتشريعية التي تبنتها الدولة المصرية خلال السنوات الأخيرة بهدف ضبط المنظومة المالية العامة، وتعزيز الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة وربطها بمنظومة الخزانة الموحدة، فإن واقع إدارة هذه الصناديق على المستوى المحلي لا يزال يواجه تحديات هيكلية وإدارية وقانونية متشابكة. ويتمثل جوهر المشكلة في قصور آليات إدارة وتشغيل الصناديق والحسابات الخاصة بالوحدات المحلية، بما يحد من فاعليتها الاقتصادية والتنموية، ويضعف من مساهمتها الحقيقية في تعزيز الموارد الذاتية للمحافظات، ودعم الموازنة العامة للدولة من منظور محلي.

ويعزى هذا القصور إلى مجموعة من العوامل، من أبرزها جمود اللوائح المالية والإدارية الحاكمة لعمل الصناديق المحلية، وعدم مواكبتها للتغيرات الاقتصادية والتشريعية المستحدثة، فضلاً عن وجود فجوة واضحة

في تطبيق معايير الحوكمة والشفافية في عمليات التحصيل والصرف، وتأثر مرونة القرار التمويلي المحلي بآليات الضم لحساب الخزانة الموحدة، بما يحد من قدرة الوحدات المحلية على توظيف مواردها بكفاءة لتحقيق أولويات التنمية المحلية. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى تقييم فاعلية الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات في ظل هذه التحديات، والبحث عن مداخل وآليات عملية لتطوير أدائها، بما يضمن تحويلها من مجرد أوعية مالية تقليدية إلى أدوات تموية فاعلة ومستدامة، تعزز من التمويل الذاتي للمحافظات، وتدعم مرونة الموازنة العامة، وتسهم في تحقيق أهداف التنمية المحلية.

(٢) أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى المحلي في مصر، وذلك من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف المتكاملة التي تسعى إلى تقييم واقع هذه الصناديق، والكشف عن أوجه القصور التي تحد من فاعليتها، واقتراح مداخل عملية لتطوير أدائها، وذلك على النحو التالي:

١. تحليل دور الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات
٢. تقييم الأداء المالي والإداري للصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات
٣. تحديد وتحليل التحديات التي تواجه الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات
٤. اقتراح مداخل وآليات لتحسين إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات لدعم الموازنة العامة

(٣) أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول أحد الموضوعات الحيوية المرتبطة بإدارة المالية العامة على المستوى المحلي، والمتمثل في الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، باعتبارها إحدى الآليات الأساسية التي تعتمد عليها الوحدات المحلية في تدبير مواردها الذاتية وتمويل احتياجاتها الخدمية والتنمية. ويسهم البحث في تعميق الفهم العلمي لدور هذه الصناديق في دعم الموازنة العامة للدولة من منظور محلي، بما يساعد على إبراز موقعها الحقيقي داخل المنظومة المالية العامة، ومدى فاعليتها في تخفيف الضغوط الواقعة على الموارد المركزية.

كما تتجلى أهمية البحث في إسهامه في تعزيز مبادئ الشفافية والحوكمة والمساءلة في إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، من خلال تحليل واقع النظم المالية والإدارية الحاكمة لعملها، وتقييم مستوى الالتزام بالقواعد المحاسبية والرقابية، بما يدعم الجهود الرامية إلى رفع كفاءة إدارة المال العام، والحد من أوجه القصور والهدر في استخدام الموارد المحلية.

وتتجسد أهمية البحث كذلك في كونه يركز على تقييم الأداء المالي والإداري للصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، وتحديد التحديات التي تواجهها، سواء كانت تشريعية أو تنظيمية أو إدارية، مع تحليل أسباب هذه

التحديات وانعكاساتها على فاعلية الصناديق في تحقيق أهداف التنمية المحلية. كما يسهم البحث في تقديم إطار تحليلي يساعد متخذي القرار على فهم طبيعة هذه التحديات وآليات التعامل معها بصورة أكثر كفاءة.

وتبرز الأهمية التطبيقية للبحث في سعيه إلى اقتراح مداخل وآليات عملية لتحسين إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، بما يعزز دورها في دعم الموازنة العامة للدولة من خلال توفير مصدر تمويل ذاتي محلي مستدام، يسهم في تمويل عجز الموازنة دون المساس بالأهداف التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق. ومن ثم، يمكن أن تشكل نتائج هذا البحث مرجعاً علمياً وتطبيقياً لصانعي السياسات المالية، والقيادات التنفيذية بالمحليات، والأجهزة الرقابية، في تطوير منظومة إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بما يحقق كفاءة الإنفاق، والاستدامة المالية، وأهداف التنمية المحلية.

٤) تساؤلات البحث

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن مجموعة من التساؤلات البحثية الرئيسة، التي تنبثق مباشرة من مشكلة البحث وأهدافه، وتهدف إلى تحليل واقع الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وتقييم أدائها واقتراح سبل تطويرها، وذلك على النحو التالي:

١. ما هو دور الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات؟
٢. ما هو تقييم الأداء المالي والإداري للصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات؟
٣. هل هناك تحديات التي تواجه الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات؟
٤. كيف يمكن تحسين وتطوير إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات؟

٥) حدود البحث :

تُحدد حدود هذا البحث في إطار مكاني وزمني ومنهجي يضمن تركيز الدراسة وتحقيق أهدافها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الحدود المكانية:

جمهورية مصر العربية بالتطبيق على الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية، دون التطرق إلى الصناديق المركزية أو الهيئات الاقتصادية أو الكيانات ذات الطابع القومي، وذلك بهدف التركيز على واقع إدارة هذه الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية وتحليل دورها في دعم الموارد الذاتية للمحافظة والموازنة العامة للدولة من منظور محلي.

ثانياً: الحدود الزمنية:

يغطي البحث الفترة الزمنية الممتدة من عام ٢٠١٥ وحتى عام ٢٠٢٤، وهي فترة تم اختيارها لما شهدته من تحولات جوهرية في إدارة المالية العامة في مصر، ولاسيما فيما يتعلق بمنظومة الصناديق والحسابات الخاصة. ويرجع اختيار هذه الفترة إلى قيام وزارة المالية بتنفيذ حزمة من الإجراءات والإصلاحات المالية والتشريعية المهمة، شملت تفعيل حساب الخزانة الموحد، وضم الصناديق والحسابات الخاصة إليه، وإغلاق العديد من الحسابات المفتوحة بالبنك المركزي والبنوك التجارية، فضلاً عن إصدار تشريعات تهدف إلى دعم الموازنة العامة للدولة من خلال تنظيم الاستفادة من إيرادات وأرصدة الصناديق والحسابات الخاصة. وتمثلت هذه الإجراءات في إقرار نسب الأيلولة على الأرصدة، وتحديد حصة وزارة المالية من الإيرادات الشهرية لهذه الصناديق، وهو ما يجعل هذه الفترة مناسبة لتحليل أثر تلك الإصلاحات على أداء الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات.

٦) منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج الاستنباطي بوصفه الإطار المنهجي العام للدراسة، حيث يتم الانطلاق من الإطار النظري والمفاهيمي المرتبط بإدارة المالية العامة، والصناديق والحسابات الخاصة، ومبادئ الحوكمة والشفافية، وصولاً إلى تحليل الواقع التطبيقي لإدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات في جمهورية مصر العربية، بما يسمح باستخلاص النتائج وتقديم الاستنتاجات والتوصيات الملائمة لموضوع الدراسة.

كما يعتمد البحث على أسلوب دراسة حالة للبيانات المالية الخاصة محافظة القليوبية، وذلك من خلال تحليل بيانات المصروفات والإيرادات والأرصدة المرتبطة بالصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية خلال الفترة الزمنية محل الدراسة، بهدف توضيح دور هذه الصناديق في تعزيز التمويل الذاتي للمحافظات، وقياس مدى إسهامها في دعم الموازنة العامة للدولة من منظور محلي. ويستخدم هذا الأسلوب في رصد اتجاهات الأداء، وقياس التغيرات التي طرأت على موارد الصناديق وأوجه استخدامها، وتحليل كفاءة إدارتها في ضوء الإصلاحات المالية والتشريعية التي تم تطبيقها.

٧) الدراسات السابقة:

يتناول هذا الجزء عرضاً تحليلياً لأبرز الدراسات والأبحاث العلمية المحكمة التي تناولت موضوع الصناديق والحسابات الخاصة، ودورها في إدارة المالية العامة ودعم الموازنة العامة للدولة، مع التركيز على الإسهامات الفكرية والمنهجية التي قدمتها هذه الدراسات في تفسير طبيعة هذه الصناديق، وتقييم أدائها، وتحليل التحديات المرتبطة بها. وقد تم ترتيب الدراسات زمنياً من الأحدث إلى الأقدم، بهدف تتبع التطور المعرفي في هذا المجال، والاستفادة من نتائجها في بناء الإطار التحليلي للدراسة الحالية، مع مراعاة اختلاف نطاق كل دراسة عن النطاق المحلي محل البحث.

أولاً: الدراسات العربية:

دراسة إبراهيم، م (٢٠٢٥) الدراسة بعنوان "توجهات تعزيز إيرادات الصناديق الخاصة وربطها بالموازنة العامة في مصر" التوجهات الحكومية الحديثة الهادفة إلى زيادة كفاءة استغلال موارد الصناديق الخاصة وتحقيق دمج أكبر لها ضمن الإطار المالي العام. استهدفت الدراسة تحليل الأثر المتوقع لهذه التوجهات على الشفافية المالية وعلى مرونة الموازنة العامة. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، مستندة إلى تحليل بيانات الموازنة العامة لعام ٢٠٢٥. أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة هي أن التقديرات المرتفعة لموارد الصناديق الخاصة في الموازنة الجديدة تعكس توجه الدولة نحو الشفافية وتوحيد القرار المالي، وأن هذا التوجه يساهم في تعزيز التمويل الذاتي للجهات الحكومية المعنية، مما يؤدي بالتبعية إلى تخفيف الضغط المالي على الموازنة العامة للدولة.

دراسة المتلاحمة، خ (٢٠٢٥). الدراسة بعنوان "الصناديق الخاصة وخلل الشمولية دعوة لضم الأوعية المالية إلى الموازنة"، على التناقض الجوهرى بين وجود الصناديق الخاصة ومبدأ شمولية ووحدة الموازنة العامة. هدفت الدراسة إلى تقييم ما إذا كانت هذه الصناديق أداة لمعالجة أو لإحداث خلل في الهيكل المالي للدولة. وقد استُخدم في الدراسة المنهج النقدي والتحليلي للتشريعات المالية ذات الصلة. ومن أبرز نتائجها أن استمرار عمل هذه الصناديق كأوعية مالية خارجة عن النطاق

الكامل للموازنة العامة يُنشئ مراكز مالية مستقلة تفتقر إلى الرقابة المركزية الكافية، مما يؤثر سلباً على دقة التقدير المالي لحجم السيولة الكلية في الاقتصاد، وشددت على ضرورة الضم الكامل لهذه الأوعية إلى الموازنة لتعزيز الشفافية.

دراسة البهناوي، ر (٢٠٢٤). الدراسة بعنوان "دور الشفافية والإفصاح في تحسين كفاءة أداء الصناديق الخاصة" واستهدفت الدراسة تقييم مدى التزام الصناديق والحسابات الخاصة بمبادئ الشفافية والإفصاح المالي، وتحديد أثر ذلك على كفاءة استخدام مواردها وتحقيق الأهداف المخصصة لها. وقد اعتمدت الباحثة على المنهج الوصفي المقارن في تحليل الإفصاح المالي لعدد من الصناديق، توصلت الدراسة إلى وجود علاقة طردية قوية ومباشرة بين رفع مستويات الإفصاح المالي وبين تحسين كفاءة الأداء التشغيلي والمالي للصناديق، وهم النتائج التي توصلت إليها، أن ضعف الإفصاح يُعد تحدياً رقابياً يسهل ممارسات الهدر المالي، وأوصت بضرورة تبني معايير موحدة للشفافية تتواءم مع أفضل الممارسات الدولية.

دراسة السنباطي، (٢٠٢١)، الدراسة بعنوان "موازنة الرقم الواحد والصناديق الخاصة"، استهدفت الدراسة البحث عن كيفية بسط الرقابة بالوسائل الدستورية والقانونية على مالية الدولة والأموال العامة التي تحد من فاعلية الرقابة وتقلل من نسبة الشفافية، وإيجاد الحل الأمثل تجاه القيود المتمثلة في موازنة الرقم الواحد والصناديق الخاصة. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لبيان أحكام قوانين مالية الدولة، والمنهج التاريخي لإبراز فكرة البحث، والمنهج التحليلي في تحليل ونقد أحكام القوانين الرقابية، والمنهج المقارن للمقارنة بين أحكام الرقابة في مصر وفرنسا، ومن أهم النتائج أن الصناديق الخاصة وموازنة الرقم الواحد تمثلان قيدين على رقابة مالية الدولة وإخلاقاً بمبدأ الشفافية والشمولية، وأن الحل الأمثل يكمن في التخلي عن أسلوب موازنة الرقم الواحد باستثناء ما يتعلق بضروريات الأمن الداخلي والخارجي، والتفعيل الحقيقي لقانون المالية العامة الموحد الجديد بضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة دون أية استثناءات، وإلغاء بنود الاستثناءات التي نص عليها القانون لغلق ثغرات الانفلات من الرقابة.

دراسة السنباطي، (٢٠٢١)، الدراسة بعنوان "الصناديق والحسابات الخاصة بين الواقع والمأمول" استهدفت الدراسة إلى ان المفهوم الصحيح للصناديق والحسابات الخاصة والفرق بينها وبين مفاهيم أخرى كصناديق التأمين الخاصة، وتقييم وضعها القانوني. والسعي لإيجاد حلول لمشكلاتها وسبلاتها، وتحديد ما إذا كان ضمها للموازنة أو تعزيز دورها التكملي مع إخضاعها للرقابة شاملة.

وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي في تحليل مسالة انشاء الصناديق والحسابات الخاصة بداية من فكرة انشائها وتحديد أهدافها وبيان قانونيتها وإبراز حجم التوسع في انشائها ومن أهم النتائج التي توصلت إليها ان الهدف من انشاء الصناديق والحسابات الخاصة يتمثل في تحقيق اهداف تمويلية واقتصادية وانه لا يوجد إطار قانوني موحد يحكم الى انشاء الصناديق والحسابات الخاصة.

دراسة محمد السيد، (٢٠٢٠) بعنوان "الصناديق الحكومية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي: دراسة حالة مصر"، هدفت هذه الدراسة إلى تقييم دور الصناديق الحكومية في تحقيق الاستقرار المالي ودعم الموازنة العامة. اعتمدت الدراسة على تحليل البيانات المالية للصناديق الحكومية في مصر خلال الفترة من ٢٠١٥ إلى ٢٠٢٠. أظهرت الدراسة أن الصناديق الحكومية ساهمت بنحو ٨٪ من إجمالي الإيرادات العامة، مما ساعد في تقليل العجز المالي.

دراسة بوفليخ وطرشي، (٢٠١٨)، الدراسة بعنوان "تطوير إدارة الحسابات الخاصة للخزينة كمدخل لترشيد الموازنة العامة في الجزائر: صندوق ضبط الموارد نموذجاً"، استهدفت الدراسة التأكيد على أهمية تطوير وإصلاح أساليب إدارة الحسابات الخاصة للخزينة باعتبارها أداة رئيسة تستخدم في تسيير المال العام في الجزائر، وذلك بالتطبيق على صندوق ضبط الموارد، مع تقديم مقترحات عملية لتحسين إدارته وزيادة فعاليته من أجل الوصول إلى هدف ترشيد الموازنة العامة والحفاظ على استقرار السياسة المالية، قد استخدمت الدراسة المنهجين الاستنباطي والاستقرائي باعتبارهما مناسبين لدراسة تحليلية تهدف لتقديم مقترحات عملية؛ وتوصلت الدراسة إلى أن الصندوق يساهم بفعالية في استقرار السياسة المالية وتخفيض حجم المديونية وتمويل عجز الموازنة، إلا أنه يعاني من سلبيات تمثلت في حوكمته، واقتصار موارده على الجباية البترولية، ومحدودية مجال عمله الداخلي، وتدني مستويات الشفافية والمساءلة، مما يقلل من فعاليته ويفرض على الحكومة إخضاعه لإصلاحات جذرية وشاملة، وأهمها تزويده بقانون خاص وهيكل تنظيمي يضمن استقلالية إدارته وتوسيع مجال عمله ليشمل الاستثمار الخارجي.

دراسة الشربيني، (٢٠١٣) الدراسة بعنوان "الصناديق والحسابات الخاصة: فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها"، استهدفت الدراسة إلى إيضاح الرؤية حول قضية الصناديق والحسابات الخاصة التي تفجرت بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وإيجاد آلية للتعامل معها تضمن إحكام الرقابة على أموالها ومواردها، والتعجيل بحل القضية من خلال طرح اقتراحات لمعالجتها

حلاً نهائياً. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي من خلال استعراض الإطار التشريعي، مصادر التمويل وأوجه الإنفاق، والرقابة المالية، والمستجدات الأخيرة، بالإضافة إلى تطبيقات من الواقع المصري وتوصلت إلى بعض النتائج أهمها صعوبة الحصر الدقيق لهذه الصناديق وتغلغلها في عمق الاقتصاد المصري، وخروجها عن أهداف إنشائها ومخالفة بعضها لأحكام القانون، وزيادة في أوجه إنفاق غير مبررة، وغياب الشفافية والرقابة الفعالة عليها. ونتيجة لذلك، انتهت الدراسة إلى الإبقاء على الصناديق مع ضرورة تطوير النظم المحاسبية والرقابة الداخلية وإلغاء ما لا يحقق هدفاً قومياً، تمهيداً لضمها للموازنة العامة للدولة في المستقبل.

دراسة امين، خالد زكريا، (٢٠٠٦)، بعنوان "اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر لمتطلبات وامكانيات التطبيق"، استهدفت الدراسة التركيز على الأبعاد الرئيسية للامركزية المالية في مصر للتعرف على واقع الإدارة المحلية في مصر، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي في تحليل الإيرادات والمصروفات الجارية، وخلصت الدراسة إلى أن التحويل إلى استراتيجية اللامركزية المالية يحتاج إلى خطط على أرض الواقع، والتي تتوقف على الدراسات والمعلومات والقدرات والخبرات الفنية للوحدات المحلية، دون إغفال الأبعاد المؤسسية والمالية والتنظيمية والاقتصادية والتنفيذية.

دراسة العمارة، (٢٠٠٥)، بعنوان "علاقة الحسابات الخاصة للخزينة بالميزانية العامة للدولة في الجزائر"، استهدفت الدراسة إلى تحليل الإطار القانوني والمالي للحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر، وتحديد طبيعتها وآلية عملها، وتقييم علاقتها بالميزانية العامة للدولة ومدى تأثيرها على مبادئ وحدة الميزانية وشموليتها. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي في استعراض النصوص القانونية والتشريعات المنظمة لإنشاء هذه الحسابات، خاصة قوانين المالية، وتحليل آليات تمويلها وأوجه إنفاقها؛ وخلصت الدراسة إلى أن الحسابات الخاصة للخزينة تمثل استثناءً قانونياً من مبادئ وحدة الميزانية وشموليتها في الجزائر، وقد أنشئت لتحقيق أهداف محددة كحسابات القروض والتسبيقات، لكنها تؤثر على شفافية الميزانية وتتطلب إخضاعها لرقابة فعالة وإصلاحات لضمان التوازن المالي وإحكام الضبط الحكومي.

ثانياً: الدراسات الأجنبية :

دراسة (٢٠٢١)، Al-Sunbati، الدراسة بعنوان "Special Funds and Accounts between Reality and Hopeful: Analytical Study" استهدفت الدراسة للتعريف بالصناديق والحسابات الخاصة وبيان إطارها القانوني، شارحا

لطبيعة العلاقة بين الصناديق والحسابات الخاصة والموازنة العامة للدولة، وموقف تلك الصناديق والحسابات من مبادئ الموازنة العامة، ثم بيان السياسات المالية التي تم من خلالها الاستفادة من إيرادات وأرصدة الصناديق والحسابات لصالح الموازنة العامة للدولة وأهم نتائج الدراسة محاور الإصلاح المقترحة لمنظومة الصناديق والحسابات الخاصة.

التعليق على الدراسات السابقة والفجوة البحثية

يتضح من الاستعراض السابق للدراسات الحديثة أن هناك إجماعاً أكاديمياً على الأهمية للصناديق والحسابات الخاصة كأداة حيوية لدعم الموازنة وتخفيف الأعباء عنها دراسة إبراهيم ٢٠٢٥. ومع ذلك، تتفق الغالبية العظمى من الأبحاث، سواء العربية أو الأجنبية، على أن التوسع في هذه الصناديق يأتي مصحوباً بإشكاليات جوهرية تتعلق بضعف الشفافية والحوكمة والرقابة مع ملاحظة قلة البحوث والدراسات المحكمة سواء العربية أو الأجنبية والمرتبطة بالدراسة الحالية

أضافت الدراسات الحديثة أبعاداً نقدية هامة، أبرزها: أولاً، مخاطر المرونة والكفاءة، حيث أشارت الدراسات الأجنبية ٢٠٢٣ Reinsberg، ٢٠٢٤ Weber إلى أن التمويل المخصص يحد من المرونة المالية الكلية للحكومة ويزيد من الأعباء. ثانياً، مخاطر التشريع والرقابة، في المحصلة، تتفق جميع الدراسات على أن الصناديق الخاصة ضرورية، لكنها تحتاج إلى إصلاح شامل وحوكمة صارمة لضمان تحويل دورها من مجرد "وعاء مالي" إلى "أداة فعالة ومستدامة" لدعم الموازنة العامة.

الفجوة البحثية Research Gap

على الرغم من الثراء المعرفي الذي قدمته الدراسات السابقة في تحليل إشكاليات حوكمة وشفافية الصناديق والحسابات الخاصة من زوايا متعددة، سواء من حيث دورها في دعم الموازنة العامة، فإن غالبية هذه الدراسات ركزت على المستوى القومي أو المقارن، دون التعمق في تحليل واقع تطبيق هذه المنظومة على مستوى المحافظات.

كما أن الدراسات العربية المتعلقة بالإدارة المحلية والتمويل الذاتي للمحافظات تناولت قضية اللامركزية المالية بصورة نظرية أو مؤسسية عامة، دون إجراء تحليل مالي تطبيقي يقيس الأداء الفعلي للصناديق والحسابات الخاصة داخل محافظة محددة، أو يربط بين الإصلاحات التشريعية الحديثة - وعلى رأسها قانون المالية العامة الموحد ونظام حساب الخزانة الموحد - وبين انعكاساتها على كفاءة الإدارة المالية المحلية.

ومن ثم، تتمثل الفجوة البحثية التي تسعى الدراسة الحالية إلى معالجتها في تقديم تحليل تطبيقي لواقع الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية خلال فترة الدراسة، وقياس مدى كفاءتها في دعم التمويل الذاتي المحلي في ظل الإطار التشريعي المصري الحديث المتمثل في قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، مع تقييم أثر سياسات الخزانة الموحدة وآليات الخصم لصالح الموازنة العامة على استدامتها المالية ومرونتها التشغيلية.

وبذلك تجمع الدراسة بين التحليل النظري والتشريعي من جهة، والتحليل المالي التطبيقي على مستوى محلي محدد من جهة أخرى، بما يسهم في سد فجوة معرفية تتعلق بفاعلية إدارة الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات في مصر، مع تقديم حلول لبناء إطار عمل للحوكمة والرقابة لتحقيق دعم الموازنة العامة للدولة والحفاظ على كفاءة وفعالية الإنفاق وتحقيق أهداف الحسابات والصناديق الخاصة؛ لا سيما وأن الدراسات السابقة لم تتناول بالتحليل الكافي أثر الإصلاحات المالية والتشريعية الحديثة في مصر على أداء الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات، ولم تقدم نماذج تطبيقية لتطوير إدارتها بما يعزز التمويل الذاتي للمحافظات.

خطة البحث:

أولاً: الإطار النظري:

١. مفهوم وأنواع ونشأة الصناديق والحسابات الخاصة

٢. الإطار التشريعي والقانوني المنظم للصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات

٣. العلاقة المالية بين الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات والموازنة العامة للدولة

ثانياً: دور الصناديق والحسابات الخاصة في دعم التمويل الذاتي بالمحافظات والموازنة العامة

١. دور الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات في دعم الموازنة العامة في مصر

٢. التحديات التي تواجه الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات

٣. آليات ومداخل تطوير أداء الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات

ثالثاً: البحث التطبيقي : تقييم الأداء المالي والتنموي للصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية

(٢٠٢٤-٢٠١٥)

١. تحليل النتائج الميدانية وتقييم الأداء المالي لصناديق وحسابات محافظة القليوبية

٢. تقييم كفاءة الإنفاق وتحليل الجمود المالي

٣. أثر الإصلاحات التشريعية وهيكلية الحسابات المركزية) حساب الخزنة الموحد(TSA)

٤. مداخل التطوير الاستراتيجية (مصفوفة الحوكمة وإعادة الهيكلة الاستثمارية)

٥. الاستنتاجات التطبيقية

النتائجالتوصياتالمراجع

أولاً: الإطار النظري للبحث(١) مفهوم وأنواع ونشأة الصناديق والحسابات الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة■ مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة

تتعدد مفاهيم الصناديق والحسابات الخاصة في الأدبيات المالية، وقد يبدو المفهوم للوهلة الأولى واضحاً، إلا أنه في الواقع يشير إلى مجموعة متنوعة ومعقدة من القضايا والمسائل ذات الأهمية العملية في مجال المالية العامة. ويُنظر إلى الصناديق والحسابات الخاصة في أغلب الأحيان باعتبارها أحد أشكال المعاملات خارج الموازنة العامة بالمعنى الواسع، حيث تشمل كافة الإيرادات والنفقات التي تتم خارج الإطار التقليدي للموازنة العامة للدولة.

وتدعم الأدبيات المقترحات الإصلاحية التي تبدأ أولاً بإعداد دراسة تفصيلية شاملة تهدف إلى: تحديد الصناديق التي لا تقدم خدمات متميزة عن الوحدات الإدارية القائمة تمهيداً لإلغائها ودمج إيراداتها في الموازنة العامة، وتحديد الصناديق التي ينبغي تصفيتا لافتقادها الأساس الموضوعي للإنشاء، وكذلك دمج الصناديق المتقاربة في الأهداف والاختصاصات لتقليص عددها الإجمالي، على أن تُستخدم نتائج هذه الدراسة كأساس للقرارات الإدارية والمؤسسية اللاحقة. (زكريا، ٢٠٢١)

وتُعرّف الصناديق والحسابات الخاصة بأنها حسابات مالية أو حسابات بنكية تُنشأ خارج الموازنة العامة، تُودع فيها إيرادات مخصصة، ويتم الصرف منها على أغراض محددة وفقاً للوائح وقوانين خاصة. ويُنظر إلى هذه الصناديق باعتبارها كيانات أو وحدات مالية خارج الموازنة العامة، تتمتع بدرجة من الاستقلالية الإدارية والمالية، ولها هياكل تنظيمية وآليات حوكمة خاصة، فضلاً عن وضع قانوني مستقل نسبياً عن الوزارات ووحدات الحكم المحلي والهيئات الخدمية العامة.

ولم يقدم القانون المصري الخاص بالموازنة العامة أو لائحته التنفيذية تعريفاً جامعاً ومحددًا للصناديق والحسابات الخاصة، حيث ترك المشرع هذه المهمة للاجتهادات الفقهية والتحليلات الأكاديمية. وفي هذا السياق، عرّف صندوق النقد الدولي الصناديق والحسابات الخاصة، وفقاً لمنهجية إحصاءات مالية الحكومة، باعتبارها كيانات حكومية تنشأ لأداء وظائف محددة، وتتمتع بشخصية قانونية منفصلة نسبياً وبقدر من الاستقلالية المالية، مثل إنشاء الطرق أو تقديم الخدمات غير الهادفة للربح في مجالات الصحة والتعليم. ويُشترط في هذه الكيانات أن تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات، وتمتلك أصولاً، وتتخبط في أنشطة غير سوقية، وأن تكون خاضعة للمساءلة القانونية عن أدائها، وقادرة على تحمل الالتزامات والدخول في تعاقدات قانونية (زكريا، ٢٠١٢).

■ أنواع الصناديق والحسابات الخاصة

يمكن تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً لعدد من المعايير، ويعد من أهمها معيار أساس الإنشاء ومعيار التبعية الإدارية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً لأساس الإنشاء:

(١) الصناديق والحسابات المنشأة بموجب قوانين :

وتنشأ هذه الصناديق والحسابات استناداً إلى نصوص تشريعية صريحة، ومن أبرزها:

- حساب الخدمات والتنمية المحلية، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
- حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
- حساب أغراض الاستصلاح، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
- حساب لجان المناطق الصناعية والخدمات الصناعية، بموجب القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٦.

(٢) الصناديق والحسابات المنشأة بموجب قرارات جمهورية :

ومن أهم هذه الصناديق والحسابات:

❖ حساب صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية، بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٤٤٤) لسنة ١٩٦٥.

❖ حساب الهيئة العامة لتنشيط السياحة، بموجب القرار الجمهوري رقم (٦٩١) لسنة ١٩٥٧.

❖ حساب الهيئة العامة للنظافة والتجميل، بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٨٥) لسنة ١٩٩٦.

❖ حساب حصيلة الزيادة في أسعار البنزين التابع للأمانة العامة للتنمية المحلية بوزارة التنمية المحلية، والمنشأ بموجب القرار الجمهوري رقم (١٥٨) لسنة ١٩٨٠، والمعدل بالقرار الجمهوري رقم (٤٩٠) لسنة ١٩٨٨.

❖ صندوق تطوير التعليم، المنشأ بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٩٠) لسنة ٢٠٠٤.

(٣) الصناديق والحسابات المنشأة بموجب قرارات رئيس مجلس الوزراء ومن أمثلتها:

❖ صندوق التنمية الحضرية، المنشأ بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧٧٩) لسنة ٢٠٢١.

(٤) الحسابات المنشأة بموجب اتفاقيات دولية ومن أبرزها:

❖ صندوق التراث العالمي، الذي أنشئ بموجب اتفاقية التراث العالمي لعام ١٩٧٢.

(٥) الصناديق والحسابات المنشأة بموجب قرارات وزارية

▪ في قطاع التعليم نموذجاً ومن أمثلتها:

❖ حساب التأمين على الطلبة ضد الحوادث، بموجب قرار وزير التربية والتعليم رقم (٢٢٤) لسنة ٢٠١٥.

❖ حساب تأمين المعامل.

❖ حساب صيانة العدد والآلات.

❖ حساب الأنشطة الرياضية.

❖ حساب مجلس الآباء.

❖ حساب النشاط الثقافي.

❖ حساب رسوم المكتبات المدرسية.

❖ حساب فصول الخدمات التعليمية.

❖ حساب الاتحادات الطلابية.

❖ حساب دعم صندوق رعاية النشء.

(٦) الصناديق والحسابات المنشأة بموجب قرارات المحافظين ومن أمثلتها:

❖ حساب معهد تعليم قيادة السيارات.

❖ حساب مشروع نقل الركاب.

- ❖ حساب تحسين الخدمات المرورية.
- ❖ حساب تحسين الخدمة البيطرية.
- ❖ حساب تحسين الخدمة التعليمية.

ثانياً: تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً للتبعية الإدارية

١) الصناديق والحسابات الخاصة المستقلة بذاتها

وهي صناديق تتمتع بكيان إداري مستقل نسبياً، وتدرج في الموازنة العامة للدولة بمسماها، ومن أمثلتها:

- ❖ صندوق التنمية الثقافية.
- ❖ صندوق تمويل المتاحف العسكرية.
- ❖ صندوق السجل العيني.
- ❖ صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية.
- ❖ صندوق دور المحاكم والشهر العقاري.
- ❖ صندوق دعم وتطوير خدمات الطيران.

٢) الصناديق والحسابات التابعة للوحدات الإدارية

وهي صناديق تتبع الوحدات التي أنشئت بداخلها، سواء في الجهاز الإداري للدولة أو المحافظات أو الهيئات الخدمية، ومن أمثلتها:

- ❖ حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات.
- ❖ حساب الإسكان الاقتصادي بالمحافظات.
- ❖ حساب استصلاح الأراضي.
- ❖ صناديق تحسين الخدمة بالإدارات الصحية.
- ❖ صناديق تحسين الخدمة بالإدارات التعليمية.
- ❖ صناديق تحسين الخدمة بالمستشفيات.
- ❖ صندوق النظافة.

وإلى جانب التصنيفات القانونية والإدارية، تشير الأدبيات إلى أن الصناديق الخاصة تتميز—أي كان شكلها—بامتلاكها مصادر منفصلة للدخل بالإضافة إلى (أو بدلاً من) الموارد الواردة بالموازنة العامة، حيث يُمول إنفاقها

غالباً من ضرائب أو رسوم أو مقابل خدمات مخصص لغرض بعينه، وهو ما يمنحها مرونة أعلى، لكنه قد يضعف مستوى الرقابة العامة إذا لم تُضبط قواعد الإفصاح والمتابعة. (زكريا، ٢٠٢١)

■ نشأة الحسابات والصناديق الخاصة

يُعد قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ السند القانوني الرئيس لإنشاء الحسابات والصناديق الخاصة في جمهورية مصر العربية، حيث نصت المادة (٢٠) من القانون على جواز إنشاء حسابات وصناديق خاصة بموارد معينة ولمواجهة مصروفات محددة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية. وقد أسهم هذا الإطار التشريعي في إتاحة قدر من المرونة المالية لمواجهة احتياجات إنفاق لا يمكن استيعابها بالكامل داخل الموازنة العامة التقليدية.

وتبع صدور هذا القانون صدور عدة تشريعات أخرى أجازت إنشاء صناديق وحسابات خاصة في مجالات متنوعة، من أبرزها قانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، وقانون التعليم رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ وتعديلاته، فضلاً عن قانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية، وهو ما أدى إلى التوسع التدريجي في إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، لا سيما على مستوى الوحدات المحلية والخدمية.

وقد صدر قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية متضمناً أحكاماً تلزم الجهات التي لديها حسابات أو صناديق خاصة باعتماد لوائحها من وزارة المالية، تنفيذاً لأحكام المادة (٣٢) من ذات القانون. وفي عام ١٩٩٢، تم إدخال تعديل تشريعي يقضي بإخضاع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية، بما يعزز من الإشراف المالي عليها.

وشهد عام ٢٠٠٦ تعديلاً جوهرياً لبعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية، تمثل في إنشاء حساب لدى البنك المركزي المصري يُعرف باسم "حساب الخزنة الموحد"، ليشمل جميع حسابات وزارة المالية، ووحدات الموازنة العامة للدولة، والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة، وما يحدده وزير المالية، مع استثناءات محددة شملت وزارة الدفاع، وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزتها، إضافة إلى صناديق التأمينات والمعاشات، وصناديق الرعاية الاجتماعية والصحية.

وفي إطار الإصلاح المالي الشامل، صدر قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ ولائحته التنفيذية، والذي وضع إطاراً أكثر انضباطاً لتنظيم الصناديق والحسابات الخاصة. فقد نصت المادة (٧) من القانون على عدم جواز إنشاء صناديق أو حسابات خاصة إلا بقانون، مع جواز تخصيص موارد معينة لبرامج واستخدامات محددة بنص خاص، كما اعتبر القانون الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الجهة وحدة مالية واحدة، وأجاز النقل فيما بينها بموافقة السلطة المختصة وبعد أخذ رأي وزارة المالية.

كما نصت المادة (٣٤) من قانون المالية العامة الموحد على عدم جواز فتح الجهات الإدارية حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي المصري إلا بموافقة وزير المالية، وبشرط أن تكون هذه الحسابات صفرية، مع تقرير بعض الاستثناءات بموافقة وزير المالية. وأخضع القانون هذه الحسابات لنظم رقابية تهدف إلى إحكام الضبط المالي، مع استثناء بعض الجهات ذات الطبيعة الخاصة، مثل وزارة الدفاع، وهيئة الأمن القومي، وهيئة العامة للتأمين الصحي، وهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، وصناديق المعاشات والتأمينات، وهيئة القومية للبريد فيما يتعلق بأموال المودعين، فضلاً عن صناديق الرعاية الاجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين بالجهات الإدارية.

(١) الإطار التشريعي والقانوني المنظم للصناديق والحسابات الخاصة

يُعد الإطار التشريعي والقانوني المنظم للصناديق والحسابات الخاصة أحد المحددات الأساسية لكفاءة أدائها ودورها في منظومة المالية العامة، لما يفرضه من قواعد تحكم الإنشاء، والإدارة، والرقابة، وأوجه الصرف، وعلاقتها بالموازنة العامة للدولة. وقد شهد هذا الإطار تطوراً ملحوظاً في مصر عبر مراحل زمنية مختلفة، استجابة للتوسع في إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة وما صاحبه من تحديات مالية ورقابية.

١- قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ وتعديلاته

يمثل قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ الإطار التشريعي الأساسي الذي نظم إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، حيث أجاز إنشاءها بمرور معينة ولمواجهة مصروفات محددة، مع إخضاعها لقواعد محاسبية وتنظيمية خاصة. وقد ألزم القانون الجهات التي تنشأ لديها حسابات أو صناديق خاصة بإعداد لوائح مالية معتمدة من وزارة المالية، بما يضمن حداً أدنى من الرقابة والإشراف المالي.

وشهد القانون عدة تعديلات جوهرية، من أبرزها تعديل عام ١٩٩٢ الذي قضى بإخضاع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية، بما عزز من الدور الرقابي للدولة على هذه الأوعية المالية، وحدّ من استقلالها المطلق الذي كان سائداً في فترات سابقة.

٢- إنشاء حساب الخزنة الموحد ودوره في ضبط الصناديق والحسابات الخاصة

في إطار السعي إلى إحكام الرقابة المالية وتوحيد إدارة السيولة العامة، صدر القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية، متضمناً إنشاء حساب الخزنة الموحد لدى البنك المركزي المصري. ويشمل هذا الحساب جميع حسابات وزارة المالية، ووحدات الجهاز الإداري للدولة،

والإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية، وما يتبعها من صناديق وحسابات خاصة، مع بعض الاستثناءات المحددة قانوناً.

وقد أسهم حساب الخزانة الموحد في الحد من ظاهرة تشتت الحسابات الحكومية خارج البنك المركزي، وتحسين قدرة وزارة المالية على متابعة التدفقات النقدية، ورصد أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة، وتعزيز الانضباط المالي، وإن ظل التطبيق العملي يواجه بعض التحديات المرتبطة بالاستثناءات وتفاوت مستويات الالتزام بين الجهات المختلفة.

٣- قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ ولائحته التنفيذية

يُعد قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ نقطة تحول رئيسية في تنظيم الصناديق والحسابات الخاصة، حيث جاء في إطار إصلاح شامل لمنظومة المالية العامة. وقد نصت المادة (٧) من القانون على عدم جواز إنشاء صناديق أو حسابات خاصة إلا بقانون، مع السماح بتخصيص موارد معينة لاستخدامات محددة بنص تشريعي خاص، بما يحد من التوسع غير المنضبط في إنشاء هذه الصناديق.

كما نص القانون على اعتبار الصناديق والحسابات الخاصة وحدة مالية واحدة على مستوى الجهة، وأجاز النقل فيما بينها بموافقة السلطة المختصة وبعد أخذ رأي وزارة المالية، بما يعزز من كفاءة إدارة الموارد المتاحة. وأكدت المادة (٣٤) على حظر فتح حسابات باسم الجهات الإدارية أو الصناديق التابعة لها خارج البنك المركزي المصري إلا بموافقة وزير المالية، وبشرط أن تكون حسابات صفرية، مع إخضاعها لنظم رقابية تهدف إلى إحكام الضبط المالي.

وعلى الرغم من أن إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة يُبرر عادةً باعتبارات المرونة المالية وتوفير تمويل مخصص لخدمات أو أهداف بعينها، فإن التوسع في هذا النموذج دون إطار مؤسسي واضح قد يؤدي إلى إضعاف الرقابة العامة على استخدام المال العام، وخلق مسارات إنفاق لا تخضع لنفس مستويات الشفافية والانضباط المطبقة على بنود الموازنة العامة. (زكريا، ٢٠٢١)

ورغم أن الإطار التشريعي يهدف إلى تنظيم إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة وضبط إدارتها، فإن التحدي العملي يتمثل في أن فاعلية التشريعات لا تُقاس بوجود النصوص وحدها، بل بمدى تكاملها المؤسسي، ووضوح معايير الإنشاء والاستمرار، وآليات الرقابة والتدقيق على المعاملات المالية، بحيث يتحقق التوازن بين المرونة المالية ومتطلبات الشفافية والانضباط المالي. (زكريا، ٢٠٢١)

٤- الدور الرقابي لوزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات

- إلى جانب الأطر التشريعية، يضطلع كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بدور محوري في الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة. حيث تمارس وزارة المالية رقابة مالية وإجرائية من خلال اعتماد اللوائح، ومتابعة الحسابات، وتطبيق منظومات الدفع والتحويل الإلكتروني، بينما يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة اللاحقة على الأداء المالي، وفحص مدى الالتزام بالقوانين واللوائح، وكشف أوجه القصور أو المخالفات.
- ويمثل التكامل بين هذه الأدوار الرقابية عنصراً أساسياً في تعزيز حوكمة الصناديق والحسابات الخاصة، إلا أن فعاليته تظل مرهونة بدرجة الالتزام بالتشريعات، ومستوى التنسيق المؤسسي، وتطوير القدرات الفنية والإدارية داخل الوحدات المحلية.

٢) العلاقة المالية بين الصناديق والحسابات الخاصة والموازنة العامة للدولة

تُعد العلاقة المالية بين الصناديق والحسابات الخاصة والموازنة العامة للدولة من أكثر القضايا إثارة للجدل في مجال المالية العامة، لما تتطوي عليه من تداخل بين اعتبارات المرونة المالية من جهة، ومتطلبات الانضباط والشفافية من جهة أخرى. فبينما أُنشئت الصناديق والحسابات الخاصة لتوفير موارد مخصصة لتمويل أنشطة وخدمات بعينها، فإن توسعها وتعددتها أدى إلى تعميق ارتباطها بالموازنة العامة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

١- أوجه الارتباط غير المباشر بالموازنة العامة

يتمثل الارتباط غير المباشر للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة في الدور الذي تؤديه هذه الصناديق في تمويل بعض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، بما يسهم في تخفيف العبء المالي الواقع على الموازنة العامة للدولة. فعلى سبيل المثال، تقوم بعض الصناديق بتمويل خدمات التعليم والصحة والنظافة والإسكان والخدمات المحلية، وهو ما يقلل من حجم الاعتمادات التي كان يتعين تخصيصها من الموازنة العامة لهذه الأغراض.

وبهذا المعنى، تُسهم الصناديق والحسابات الخاصة في دعم الموازنة العامة من خلال أدائها لوظائف تمويلية بديلة، دون أن يظهر هذا الدعم بصورة مباشرة ضمن بنود الإيرادات العامة، وهو ما يُعد أحد مظاهر العلاقة غير المباشرة بين هذه الصناديق والموازنة.

٢- الارتباط المباشر بالموازنة العامة من خلال الاستقطاعات المالية

يتجسد الارتباط المباشر بين الصناديق والحسابات الخاصة والموازنة العامة في السياسات التي تبنتها الدولة بشأن استقطاع نسب من إيرادات أو أرصدة هذه الصناديق لصالح الخزانة العامة. وقد تم تنظيم هذه العلاقة من خلال قوانين ربط الموازنة العامة التي تصدر سنوياً، والتي نصت على أولوية نسب محددة من الإيرادات الشهرية أو الأرصدة البنكية للصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة، بهدف دعم مواردها وتعزيز قدرتها على مواجهة عجز الموازنة.

وقد ساعد إنشاء حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري على تيسير تطبيق هذه السياسات، من خلال تمكين وزارة المالية من متابعة أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة، وتنفيذ الخصومات المقررة قانوناً بصورة أكثر انضباطاً.

٣- أثر الاستقطاعات على كفاءة الصناديق والحسابات الخاصة

على الرغم من إسهام الاستقطاعات المالية في دعم موارد الموازنة العامة، فإن فرض نسب موحدة على جميع الصناديق والحسابات الخاصة يثير تساؤلات تتعلق بمدى ملاءمة هذه السياسة لطبيعة كل صندوق ومركزه المالي. إذ قد يؤدي الخصم من إجمالي الإيرادات أو الأرصدة، دون التمييز بين الفائض الفعلي والموارد المخصصة للإنفاق الخدمي أو التنموي، إلى إضعاف قدرة بعض الصناديق على الاستمرار في أداء وظائفها الأساسية.

كما أن هذه الاستقطاعات قد تتطوي في بعض الحالات على مساس بالمراكز القانونية المستقرة لبعض الصناديق، لا سيما تلك التي تعتمد على موارد مخصصة لتقديم خدمات مباشرة للمواطنين، وهو ما يستدعي إعادة النظر في آليات الخصم بما يحقق التوازن بين دعم الموازنة العامة والحفاظ على كفاءة الصناديق والحسابات الخاصة.

٤- العلاقة المالية في ضوء الإصلاحات الحديثة

في ضوء الإصلاحات المالية والتشريعية الحديثة، ولاسيما تطبيق قانون المالية العامة الموحد ومنظومات الدفع والتحويل الإلكتروني، اتجهت الدولة إلى تعزيز الانضباط المالي وتحسين مستوى الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة، بما يسهم في إعادة تنظيم علاقتها بالموازنة العامة على أسس أكثر شفافية وكفاءة.

ومع ذلك، تظل هذه العلاقة بحاجة إلى تطوير مستمر من خلال تبني سياسات مالية مرنة، تراعي الفروق بين الصناديق المختلفة، وتربط الاستقطاعات بالفوائض المحققة فعلياً، مع تعزيز دور الصناديق في دعم الموارد الذاتية للمحليات، بما يحقق التكامل المنشود بينها وبين الموازنة العامة للدولة.

٥- الموقف الحالي لوضع الصناديق والحسابات الخاصة والتحديات

يشهد الوضع الحالي للصناديق والحسابات الخاصة في جمهورية مصر العربية مرحلة انتقالية تتسم بمحاولات متزايدة لإعادة تنظيمها وضبط علاقتها بمنظومة المالية العامة، وذلك في ضوء ما أفرزه التوسع التاريخي في إنشائها من تحديات مالية ورقابية. فعلى الرغم من الدور الذي تؤديه هذه الصناديق في تمويل عدد من الخدمات والأنشطة، خاصة على المستوى المحلي، فإن واقع إدارتها ما زال يعكس تبايناً ملحوظاً في مستويات الكفاءة والانضباط المالي بين الجهات المختلفة.

وقد اتجهت الدولة خلال السنوات الأخيرة إلى تعزيز الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة، من خلال تطبيق عدد من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية، أبرزها تفعيل حساب الخزانة الموحد، وتطبيق منظومات الدفع والتحويل الإلكتروني، وإصدار قانون المالية العامة الموحد، بما يهدف إلى حصر هذه الصناديق، وتحسين القدرة على متابعة أرصدها، والحد من الممارسات التي كانت تتم خارج الإطار الرسمي.

ورغم هذه الجهود، لا يزال الواقع العملي يشير إلى وجود عدد من الإشكاليات، من بينها تعدد الأطر القانونية المنظمة للصناديق، وتباين لوائحها المالية، وضعف التكامل المؤسسي بينها، فضلاً عن تأثير الاستقطاعات المالية المفروضة لصالح الموازنة العامة على قدرة بعض الصناديق على الاستمرار في تمويل أنشطتها الخدمية والتنمية، خاصة في المحافظات والوحدات المحلية.

وعلى المستوى المحلي، تبرز أهمية الصناديق والحسابات الخاصة باعتبارها أحد المصادر الرئيسة للتمويل الذاتي للمحافظات، في ظل محدودية الاعتمادات المركزية. إلا أن غياب رؤية متكاملة لإدارة هذه الصناديق، وعدم الربط الواضح بين مواردها وأولويات التنمية المحلية، يؤدي في كثير من الأحيان إلى انخفاض كفاءتها الاقتصادية والتنموية، ويحد من قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

وفي هذا الإطار، تبرز الحاجة إلى الانتقال من التركيز على تعظيم العائد المالي قصير الأجل من الصناديق والحسابات الخاصة إلى تبني مقاربة أكثر توازناً، تراعي البعد التنموي المحلي، وتستند إلى تحسين الحوكمة والشفافية وربط استخدام الموارد بأولويات التنمية داخل المحافظات. ويعد هذا السياق هو الإطار الذي تنطلق منه دراسة حالة محافظة القليوبية، باعتبارها نموذجاً تطبيقياً لتحليل واقع الصناديق والحسابات الخاصة على المستوى المحلي، وتشخيص التحديات العملية المرتبطة بإدارتها وعلاقتها بالموازنة العامة.

الدراسة التطبيقية

تقييم الأداء المالي والتنموي للصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية (٢٠٢٤-٢٠١٥)

تمهيد

تُعد محافظة القليوبية نموذجاً تمثيلاً لوحدة الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، نظراً لتنوع قواعدها الاقتصادية وتعدد أوعيتها المالية. يركز هذا الفصل على تحليل المركز المالي للديوان عام والمحافظة والصناديق التابعة له، باعتبارها وحدة مالية واحدة وفقاً لقانون المالية العامة الموحد. ويهدف التحليل إلى قياس مدى نجاح هذه الصناديق في تحقيق التمويل الذاتي المستدام بعيداً عن موازنة الدولة التقليدية.

أولاً: تحليل النتائج الميدانية وتقييم الأداء المالي لصناديق وحسابات محافظة القليوبية

ثانياً: تقييم كفاءة الإنفاق وتحليل الجمود المالي

ثالثاً: أثر الإصلاحات التشريعية وهيكلية الحسابات المركزية) حساب الخزانة الموحد (TSA)

رابعاً: مداخل التطوير الاستراتيجية (مصفوفة الحوكمة وإعادة الهيكلة الاستثمارية)

خامساً: الاستنتاجات التطبيقية

اعتمدت الدراسة على تحليل الحسابات الختامية (المجمعة) لديوان عام محافظة القليوبية والوحدات المحلية ومديريات الخدمات التابعة لها تحت كود الوحدة الحسابية (و.ح للحسابات والصناديق الخاصة) لضمان الشمولية ودقة القياس للأثر الكلي للإصلاحات المالية

أولاً: تحليل النتائج الميدانية وتقييم الأداء المالي لصناديق وحسابات محافظة القليوبية

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى إخضاع البيانات المالية الفعلية لصناديق وحسابات ديوان عام محافظة القليوبية للتحليل الكمي والكيفي، لرصد أثر التحولات التشريعية والتقنية على هيكل الموارد والاستخدامات.

تحليل أثر التحول التشريعي (قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢) على انضباط الحسابات

يعتبر رصد التغيرات المالية عبر ثلاث محطات زمنية :

- مرحلة قبل الإصلاح (٢٠١٨/٢٠١٩)
- مرحلة انتقالية (٢٠٢١/٢٠٢٢)
- مرحلة ما بعد الإصلاح (٢٠٢٣/٢٠٢٤) مؤشراً جوهرياً لقياس مدى نجاح السياسات المالية الحديثة في ضبط الأداء المحلي.

جدول رقم (١): مقارنة الأداء المالي للصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية (بالمليون جنيه)

البيان	٢٠١٩ / ٢٠١٨ (قبل القانون)	٢٠٢٢ / ٢٠٢١ (مرحلة انتقالية)	٢٠٢٤ / ٢٠٢٣ (بعد القانون)	نسبة التغير الإجمالية	الكود الاقتصادي
إجمالي الإيرادات المحصلة	٢٤٧.٤	٥٤٨.٩	٦٩٧.٧	%١٨٢+	١١٠.٠٠٠٠
إجمالي المصروفات الفعلية	٢٣٨.٦	٤٧٧.١	٥٧٩.٦	%١٤٣+	٢٠.٠٠٠٠٠
الأجور وتعويضات العاملين	١١٥.٥	٢٠٦.٨	٤١٠.١	%٢٥٥+	٢١١.٠٠٠٠
الإتفاق الاستثماري (أصول)	٣٣.٦	٣٤.٣	٢٨.٤	%١٥.٥-	٢١٦.٠٠٠٠
الفائض المرحل	٧٥.٥	٢١٢.٤	٣٤١.٦	%٣٥٢+	٤١١١.٨.٩
حركة الوحدة الحسابية المركزية	٢٤٥.٥	١,١٠٧.٨	١,٩٥٩.١	%٦٩٧+	٣١١١.٥.٠

المصدر : ختاميات الحسابات والصناديق الخاصة محافظة القليوبية (استمارة ٧٥ ع ح) ، وزارة المالية (٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢٥-٢٠٢٤)

التحليل:

- ١) تطور كفاءة التحصيل والحوكمة الرقمية، تكشف البيانات عن نمو متزايد في إجمالي الإيرادات المحصلة بنسبة بلغت ١٨٢% ويعزى هذا الارتفاع الملحوظ إلى نجاح تطبيق قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، وتفعيل منظومات الدفع والتحصيل الإلكتروني (GFMIS/GPS). ويعد هذا النمو دليلاً إحصائياً على إحكام الرقابة على الأوعية المالية المحلية، وحصر الموارد التي كانت تتسرب خارج الإطار الرسمي للموازنة قبل مرحلة التحول الرقمي
 - ٢) تضخم حجم المصروفات بالباب الأول و تشير النتائج إلى قفزة حادة في بند الأجور والتعويضات بنسبة ٢٥٥%، وهي نسبة تفوق بمراحل نمو الإيرادات الكلية. ويبرهن هذا الاتجاه على أن الصناديق الخاصة تحملت العبء الأكبر من الالتزامات الحتمية الناتجة عن تعديلات الحد الأدنى للأجور وتثبيت العمالة، مما أدى إلى حدوث حالة من "الجمود المالي" استنزفت أغلب الفوائض الناتجة عن تحسن كفاءة التحصيل.
 - ٣) تراجع الدور التنموي وانحراف التخصيص الاستثماري: على الرغم من تضاعف الإيرادات، إلا أن الإنفاق الاستثماري الموجه لشراء الأصول غير المالية سجل انخفاضاً فعلياً بنسبة ١٥.٥% وتعكس هذه المفارقة انحرافاً في تخصيص الموارد؛ حيث تم توجيه التدفقات النقدية نحو الإنفاق الجاري (التشغيلي) على حساب الإنفاق الرأسمالي، مما أضعف من قدرة الصناديق على أداء دورها الأصلي في تمويل البنية التحتية المحلية.
 - ٤) تضخم الأرصدة الدائنة ويُعد وصول الفائض المرحل إلى ٣٤١.٦ مليون جنيه (بنمو قدره ٣٥٢%) مؤشراً على قصور في القدرة الاستيعابية للإدارة المحلية. فبقاء هذه المبالغ كأرصدة معطلة في ظل قيود حساب الخزانة الموحد (TSA) يعكس عجزاً في تحويل الفوائض المالية إلى خدمات ملموسة، مما يجعلها عرضة للتآكل في ظل المتغيرات الاقتصادية الحالية.
 - ٥) دلالة التحول نحو حساب الخزانة الموحد (TSA) تعتبر الطفرة في حركة "الوحدة الحسابية المركزية" (كود ٣١١١٠٥٠٠) بنسبة ٦٩٧% البرهان القاطع في هذه الدراسة على تفعيل الرقابة اللحظية المركزية. فقد نجح هذا التحول في إغلاق كافة الحسابات الفرعية اللامركزية، وربط كافة التحركات المالية للوحدات المحلية بالخزانة العامة، مما عزز من مبدأ "وحدة المالية العامة" ولكنه في الوقت ذاته فرض قيوداً على المرونة التشغيلية للمحافظة.
- تثبت الدراسة التطبيقية أن المنظومة المالية في محافظة القليوبية حققت طفرة "إجرائية" في جانب الرقابة والتحصيل، إلا أنها واجهت تعثراً "هيكلياً" في جانب تخصيص الموارد التنموية، حيث أدى انفجار بند الأجور ومركزية القرار المالي إلى تحويل الصناديق من أوعية لتمويل التنمية المحلية إلى أدوات لتغطية نفقات التشغيل الجارية.

ثانياً تقييم كفاءة الإنفاق وتحليل الجمود المالي

يعد هذا البحث بمثابة "الاختبار الحقيقي" لمدى التزام الصناديق والحسابات الخاصة بفلسفتها التنموية التي أنشئت من أجلها، أو انحرافها عنها في الواقع العملي. وباستقراء السلاسل الزمنية للبيانات الختامية لمحافظة القليوبية، وتطبيق تحليل "الرسم البياني الخطي (Trend Line)" لالاتجاهات الإنفاق، تبرز نتيجة مفصله تتمثل في "تقاطع عكسي" يجسد خلافاً هيكلياً في أولويات الصرف. ويتضح ذلك في المحورين التاليين:

(١) ظاهرة "تزايد الأجور":

تكشف البيانات عن تصاعد حاد في بند الأجور وتعويضات العاملين والمكافآت (كود ٢١١٠٠٠٠٠)، حيث قفزت من ١١٥.٥ مليون جنيه في عام ٢٠١٨/٢٠١٩ لتصل إلى ٤١٠.١ مليون جنيه في ختاميات ٢٠٢٣/٢٠٢٤. تعني هذه النسبة أن الأجور والمكافآت باتت تستحوذ على أكثر من ثلثي إجمالي المصروفات الفعلية البالغة ٥٧٩.٦ مليون جنيه. ويبرهن هذا المؤشر على تحول هذه الصناديق إلى أوعية "تشغيلية" لسداد الرواتب والالتزامات الحتمية، وتراجع دورها كأدوات للتمويل التنموي المحلي.

(٢) انكماش الفاعلية الاستثمارية:

في المقابل العكسي لتصاعد بند الأجور، سجل الإنفاق الاستثماري وشراء الأصول غير المالية (كود ٢١٦٠٠٠٠٠) تراجعاً فعلياً؛ حيث انخفض من ٣٣.٦ مليون جنيه في عام الأساس ٢٠١٨/٢٠١٩ إلى ٢٨.٤ مليون جنيه في عام ٢٠٢٣/٢٠٢٤، ويظهر هذا التدهور بوضوح عند إخضاعه لمقياس "مؤشر الفاعلية الاستثمارية" مقارنة بإجمالي الإيرادات المحصلة البالغة ٦٩٧.٧ مليون جنيه. تثبت هذه النسبة المتدنية (٤.١%) تهميشاً حاداً للدور التنموي للصناديق لصالح الإنفاق الاستهلاكي الجاري، مما يؤكد أن كفاءة التحصيل والجباية الرقمية لم تترجم إلى تحسن موازي في جودة الخدمات أو المشروعات الإنشائية المحلية.

جدول رقم (٢): التحليل المقارن لهيكل المصروفات وإثبات التقاطع العكسي (بالمليون جنيه)

السنة المالية	إجمالي المصروفات (كود ٢)	الأجور والتعويضات (كود ٢١١)	الإنفاق الاستثماري (كود ٢١٦)	مؤشر الجمود المالي (نسبة الأجور %)	مؤشر الفاعلية التنموية (للاستثمارات %)
٢٠١٨ / ٢٠١٩ (قبل القانون)	٢٣٨.٦	١١٥.٥	٣٣.٦	٤٨.٤ %	١٤.٠ %
٢٠٢١ / ٢٠٢٢ (مرحلة انتقالية)	٤٧٧.١	٢٠٦.٨	٣٤.٣	٤٣.٣ %	٧.١ %
٢٠٢٣ / ٢٠٢٤ (الوضع الحالي)	٥٧٩.٦	٤١٠.١	٢٨.٤	٧٠.٧ % (فخ الأجور)	٤.٩ % (انهيار تنموي)

المصدر : ختاميات الحسابات والصناديق الخاصة محافظة القليوبية (استمارة ٧٥ ع ح) ، وزارة المالية (٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢٥-٢٠٢٤)

يُترجم الجدول رقم (٢) رياضياً حالة "التقاطع العكسي" بين خطي الإنفاق؛ فبينما تضاعف بند الأجور والمكافآت بنحو ٢٥٥٪ إجمالاً خلال فترة الدراسة، تعرض الإنفاق الاستثماري لانكماش سلبي ليفقد أكثر من ١٥٪ من قيمته المطلقة في نفس الفترة .

وتؤكد هذه المؤشرات الكمية أن المنظومة المالية الحالية للصناديق المحلية تعاني من "خلل وظيفي"؛ حيث تنجح القواعد التشريعية والتقنية الحديثة في تعظيم الموارد وحصرها، لكنها تخفق هيكلية في إعادة تدويرها استثمارياً وتنموياً. ويعزز هذا التحليل الحاجة الماسة لتطبيق "مصفوفة الحوكمة" المقترحة في هذه الدراسة لربط معدلات الصرف بمؤشرات أداء (KPIs) موضوعية تضمن استعادة الصناديق لهويتها التنموية الأصلية

ثالثاً : أثر الإصلاحات التشريعية وهيكلية الحسابات المركزية) حساب الخزانة الموحد(TSA)
يُمثل صدور قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ وتفعيل حساب الخزانة الموحد (TSA) نقطة تحول جذري في المسار المالي للصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية. وقد أفرز هذا التحول نتائج مزدوجة الأثر؛ فبينما نجحت الدولة في تحقيق انضباط رقابي غير مسبوق، أدى ذلك في المقابل إلى نشوء "مفارقة مالية" مست بمرونة واستدامة التمويل المحلي . ويمكن تفكيك أبعاد هذا الأثر من خلال المحورين التاليين:

(١) حوكمة التدفقات النقدية ومركزية الرقابة (الشمول المالي الحكومي):
استطاعت المنظومة المالية الجديدة إحكام السيطرة المركزية على الموارد الذاتية للمحافظة، تنفيذاً للمادة (٣٤) من قانون المالية الموحد التي قضت بدمج الحسابات الجانبية تحت مظلة البنك المركزي. ويظهر البرهان الرقمي لهذا الإحكام الرقابي من خلال رصد حركة حساب الوحدة الحسابية المركزية لوزارة المالية (كود ٣١١١٠٥٠٠)؛ حيث سجل هذا الكود نمواً انفجارياً يعكس حجم الأموال التي تم استردادها للمظلة الرسمية.

جدول (٣): تحليل أثر حساب الخزانة الموحد على مركزية التدفقات النقدية (بالجنيه المصري)

البيان	مرحلة ما قبل القانون ٢٠١٩ / ٢٠١٨	مرحلة الانضباط المركزي ٢٠٢٤ / ٢٠٢٣	دلالة التغير الرقمي
تعاملات ح/ الوحدة الحسابية المركزية (كود ٣١١١٠٥٠٠)	٢٤٥,٥٥١,٢٩٧	١,٩٥٩,١٠٢,٤٧٣	زيادة بنسبة ٦٩٧%

المصدر : ختاميات الحسابات والصناديق الخاصة محافظة القليوبية (استمارة ٧٥ ع ح) ، وزارة المالية (٢٠١٨/٢٠١٩-٢٠٢٥-٢٠٢٤)

التحليل: تشير هذه القفزة التي تقارب ٧٠٠٪ في حركة التعاملات إلى نجاح الدولة في إغلاق الثغرات المالية اللامركزية. هذا الرقم لا يعبر عن نمو في النشاط بقدر ما يعبر عن "كثافة الرقابة" إذ أصبحت كافة التدفقات النقدية للصناديق تمر قسرياً عبر حساب الخزانة الموحد(TSA) ، مما عزز من مبدأ وحدة المالية العامة وحصر كافة الموارد المحلية ضمن النظام الرقابي الموحدGFMIS .

(٢) تقييد المرونة التشغيلية وتآكل الاستدامة الرأس مالية:
في المقابل، أفرزت سياسات "الإيلولة" واستقطاع نسب من الأرصد (تبدأ من ١٥٪) تداعيات سلبية على بنية الاستثمار المحلي. إذ أدى تعميم نسب الخصم دون مراعاة الطبيعة الوظيفية لكل صندوق إلى استنزاف السيولة النقدية المخصصة للصيانة الرأس مالية وتجديد الأصول المتهاكة.

جدول (٤): أثر سياسات الاستقطاع على كفاءة التخصيص الاستثماري (بالجنيه المصري)

السنة المالية	إجمالي الإيرادات المحصلة (كود ١١٠٠٠٠٠٠)	الإتفاق الاستثماري وتجديد الأصول (كود ٢١٦٠٠٠٠٠)	مؤشر الفاعلية الاستثمارية
٢٠١٩ / ٢٠١٨	٢٤٧,٣٨٥,٩٣٥	٣٣,٦٠٧,٢١٧	١٣.٥ %
٢٠٢٤ / ٢٠٢٣	٦٩٧,٧٠٢,٤٠٩	٢٨,٤٦٤,٠٨٦	٤.٠ %

المصدر : ختاميات الحسابات والصناديق الخاصة محافظة القليوبية (استمارة ٧٥ ع ح) ، وزارة المالية (٢٠١٩/٢٠١٨-٢٠٢٥-٢٠٢٤)

التحليل: تكشف المقارنة بين عامي الأساس والدراسة عن خلل وظيفي حاد؛ فبينما تضاعفت الإيرادات المحصلة بنحو ثلاث مرات بفضل الحوكمة الرقمية، انكمش الإتفاق الاستثماري الفعلي بنسبة ١٥.٣ %، وتدهور مؤشر الفاعلية الاستثمارية من ١٣.٥ % إلى ٤.٠ % يبرهن هذا التراجع على أن سياسات الاستقطاع المركزي أفرغت الصناديق من قدرتها على تمويل احتياجاتها الرأسمالية، مما أدى إلى تآكل "المرونة المالية للسلطة المحلية لصالح دعم الخزنة المركزية .

تُظهر النتائج التطبيقية بمحافظة القليوبية أن الإصلاحات التشريعية والتقنية قد حققت أهدافها الرقابية بامتياز، إلا أنها ولدت ضغوطاً هيكلية على جانب الاستدامة المحلية. إن اختزال دور الصناديق في كونها "أدوات جباية" لصالح الخزنة العامة، مع تهميش مخصصات تجديد الأصول (التي لم تتعدَّ ٤ % من الإيرادات)، يقوض من قدرة المحليات على تقديم خدمات مستدامة. وتؤكد هذه الأرقام صحة فرضية الدراسة بضرورة إعادة النظر في قواعد "الإيلولة" لضمان التوازن بين الانضباط المالي القومي وبين متطلبات التنمية المحلية المستقلة.

رابعاً: مداخل التطوير الاستراتيجية (مصفوفة الحوكمة وإعادة الهيكلة الاستثمارية)

تأسيساً على مخرجات التحليل المالي والتشخيص الدقيق لـ "الخلل الهيكلي" المرصود في المباحث السابقة والذي تجلّى في ظاهرة الجمود المالي وتآكل العوائد التنموية ينتقل البحث من مرحلة توصيف المشكلة إلى طرح المسارات التصحيحية. ولتحقيق الاستدامة المالية، يقترح البحث حزمة من المداخل الإجرائية المرتكزة على "مصفوفة الحوكمة" لربط الأكواد المحاسبية بالنتائج الخدمية الملموسة.

(١) مصفوفة حوكمة المكافآت (التحول من "أجر الوظيفة" إلى "أجر الخدمة"):

كشفت البيانات التحليلية عن استحواذ بند المكافآت (كود ٢١١١٠٣٠٠) والبدلات على الحصة العظمى من التدفقات النقدية، مما أدى إلى تضخم الإتفاق الاستهلاكي على حساب الخدمات. ويتمثل المدخل

المقترح في إلغاء الصرف المرتبط بالنسب الثابتة، واستبداله بمصفوفة تربط الاعتمادات بـ مؤشرات قياس أداء (KPIs) دقيقة.

- الآلية الإجرائية: لا يتم تحرير أوامر الدفع الإلكترونية (GPS) لبند المكافآت إلا بعد استيفاء تقارير الإنجاز النوعي.
- نموذج تطبيقي (قطاع النظافة): يتم ربط مكافآت العاملين بمستهدفات ميدانية (حجم الأطنان المرفوعة، خفض شكاوى المواطنين، تغطية المربعات السكنية)، مما يحول الصندوق من مجرد وعاء لصرف الرواتب إلى محرك لتحسين البيئة المحلية.

(٢) آلية "المحفظة الاستثمارية الدوارة" (تفعيل الفائض المعطل):

أظهرت الختاميات تضخماً في حساب الفائض المرحل (كود ١١١٠٨٠٩) السيولة المعطلة بقيمة ٣٤١.٦ مليون جنيه لعام ٢٠٢٣/٢٠٢٤. ويمثل بقاء هذا الرقم كأرصدة دائنة معطلة "تكلفة فرصة بديلة" مهدرة، وتآكلاً في القوة الشرائية للسيولة المحلية.

- آلية التنفيذ: يقترح البحث تحويل نسبة حاکمة من هذا الفائض لتأسيس "محفظة استثمارية دوارة" لتمويل مشروعات تنمية ذات عائد (مثل مصانع تدوير المخلفات، أو الأسواق المطورة).
- الأثر التنموي: تضمن هذه الآلية إعادة ضخ السيولة في شرايين الاقتصاد المحلي، مما يرفع مؤشر الفاعلية الاستثمارية من نسبته الحالية المتدنية (٤.١٪) إلى مستويات تحقق الاستدامة المالية المستقلة.

(٣) التحليل المقارن (الوضع الراهن مقابل النموذج المقترح)

لإظهار الجدوى الأكاديمية والتطبيقية لمدخل التطوير، يستعرض الجدول التالي مقارنة بين "منطق

الجمود المالي الحالي" و"منطق الحوكمة المقترح":

جدول رقم (٥): مقارنة تحليلية بين آليات الإدارة الحالية والمقترحة (نموذج محافظة القليوبية)

وجه المقارنة	الوضع الراهن (ختاميات ٢٣/٢٤)	الوضع المقترح (مصفوفة الحوكمة)	الأثر الأكاديمي والرقابي المتوقع
منطق صرف المكافآت (كود ٢١١١٠٣٠٠)	صرف ثابت/نسبة من الحصيلة (أجر وظيفة)	صرف مرتبط بمستهدفات (أجر خدمة/KPIs)	تحويل الإنفاق من "استهلاكي جاري" إلى "منتج خدمي"

وجه المقارنة	الوضع الراهن (ختاميات ٢٣/٢٤)	الوضع المقترح (مصفوفة الحوكمة)	الأثر الأكاديمي والرقابي المتوقع
إدارة الفائض المرحل (كود ٤١١٠.٨٠٩)	أرصدة دائنة معطلة (٣٤١.٦ مليون جنيه)	محفظة استثمارية دوارة (مشروعات ذات عائد)	القضاء على "تكلفة الفرصة البديلة" وتعظيم العائد الرأسمالي
مؤشر الفاعلية الاستثمارية	٤.١٪ (انهيار تنموي)	مستهدف < ٢٠٪	استعادة الدور الأصيل للصناديق كقاطرة للتنمية المحلية
	تبعية سلبية (تراكم فوائض دون صرف)	تبعية إيجابية (صرف مبرر ببرامج تنموية)	تحقيق التوازن بين الانضباط المالي والمرونة التشغيلية

تخلص الدراسة إلى أن الصناديق والحسابات الخاصة بمحافظة القليوبية قد نجحت في "الاختبار الرقابي" وفشلت في "الاختبار التنموي". إن النمو الاسمي للإيرادات بنسبة ١٨٢٪ هو نتاج كفاءة الجباية الرقمية، لكنه لم ينعكس على القيمة المضافة للمواطن بسبب الجمود الهيكلي للمصروفات الذي استنزف ٧٠.٧٪ من الإنفاق في بنود الأجور والمكافآت.

إن الانتقال من "الإدارة المحاسبية التقليدية" إلى "الإدارة المالية الاستراتيجية" عبر المداخل المقترحة (المصفوفة والمحفظة) هو السبيل الوحيد لإحياء الدور التنموي لهذه الصناديق، وضمان عدم تحولها إلى عبء مالي يخدم الهياكل الإدارية فقط دون تقديم عوائد خدمية حقيقية تتسق مع رؤية مصر ٢٠٣٠.

خامسا الاستنتاجات التطبيقية

١ - مصفوفة المفارقة بين "النمو الاسمي" و"تآكل العائد التنموي"

يوضح الجدول التالي التناقض الجوهرى بين كفاءة أدوات التحصيل (الجباية) وبين عجز آليات التخصيص (التنمية)، وهو ما يمثل صلب مشكلة الدراسة:

جدول (٥): مصفوفة المفارقة بين "النمو الاسمي" و"تآكل العائد التنموي" في صناديق محافظة القليوبية (٢٠٢٤ - ٢٠١٨)

مؤشر الأداء المالي	٢٠١٨ / ٢٠١٩ (ما قبل القانون)	٢٠٢٣ / ٢٠٢٤ (الوضع الحالي)	اتجاه النمو (Trend)	الدلالة التطبيقية لغياب القيمة المضافة
إجمالي الإيرادات (كود ١١)	٢٤٧.٣ مليون م.ج	٦٩٧.٧ مليون م.ج	☒ + ١٨٢ %	نجاح الجباية: تعاظم الموارد بفضل الشمول المالي وحصر الأوعية .
الأجور والمكافآت (كود ٢١١)	١١٥.٥ مليون م.ج	٤١٠.١ مليون م.ج	☒ + ٢٥٥ %	الجمود الهيكلي: امتصاص الموارد وتحول الصناديق لوعاء لسداد الرواتب .
الإنفاق الاستثماري (كود ٢١٦)	٣٣.٦ مليون م.ج	٢٨.٤ مليون م.ج	☒ - ١٥.٥ %	انهيار الخدمة: تراجع الإنفاق الرأسمالي الفعلي وتآكل الأصول المحلية .
الفائض المرحّل (كود ٤١١)	٧٥.٥ مليون م.ج	٣٤١.٦ مليون م.ج	☒ + ٣٥٢ %	تكلفة الفرصة: تضخم أرصدة دفترية مجمدة دون إعادة تدوير تنموي .

٢- تفسير الانفصال بين النمو المالي والقيمة التنموية

تكشف مخرجات التحليل الميداني عن خلل وظيفي حال دون انعكاس زيادة الموارد على جودة الخدمات، ويُعزى ذلك إلى الأسباب الهيكلية التالية:

(١) مفارقة الجباية في مقابل التنمية أثبتت الدراسة التطبيقية أن الإصلاحات التشريعية الأخيرة، وعلى رأسها قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢، نجحت بامتياز في تعظيم "النمو الاسمي" للموارد عبر تفعيل منظومات التحصيل الإلكتروني. ومع ذلك، غابت "القيمة المضافة" لأن هذا النمو لم يُضخ في البنية التحتية، بل استنزفه التصاعد الانفجاري في بند "الأجور والمكافآت" الذي تضاعف بنسبة ٢٥٥ % ليلتهم ما يزيد عن ٧٠% من إجمالي المصروفات. هذا يبرهن إحصائياً على انحراف الصناديق عن غايتها التنموية وتحويلها إلى أوعية تشغيلية واستهلاكية.

(٢) الأثر العكسي لحساب الخزانة الموحد (TSA) على المرونة المحلية، تُظهر النتائج وجود "أثر عكسي" لمركزية الحسابات على المستوى المحلي؛ فبينما حقق حساب الخزانة الموحد مكاسب رقابية وقومية، أدى في المقابل إلى شل "المرونة التشغيلية" للسلطة المحلية إن مركزية الإيرادات وقوانين "الإيلولة" أدت إلى تراجع الإنفاق الاستثماري الفعلي بنسبة ١٥.٥ %، وهو ما يفسر تدهور مستوى الخدمات الأساسية (كالنظافة والطرق) في محافظة القليوبية رغم وفرة السيولة المحصلة.

(٣) معضلة الفوائض المعطلة وضعف القدرة الاستيعابية: أجابت البيانات على إشكالية عدم الاستفادة من الطفرة الرقمية؛ حيث أوضحت أن المحافظة تمتلك فائضاً مرحلاً دفترياً ضخماً (٣٤١.٦ مليون جنيه)، ولكنه بقي بمثابة أرصدة دائنة معطلة تتآكل قوتها الشرائية تحت وطأة قيود الصرف المركزية المعقدة، بدلاً من تحويلها إلى استثمارات محلية تحقق الاستدامة الذاتية

الاستنتاج للجانب التطبيقي:

تؤكد نتائج الدراسة التطبيقية لختاميات محافظة القليوبية أن الإطار التشريعي والتنظيمي الحالي للصناديق الخاصة قد حقق نجاحاً "محاسبياً ورقابياً"، ولكنه أسفر عن "إخفاق تنموي محلي". إن زيادة الإيرادات لم تحسن الخدمات لأن النظام المالي حول الإدارة المحلية إلى مجرد (مُحَصِّل) لصالح الخزانة العامة وسداد الالتزامات الجارية، وجردها من صلاحيات استثمار مواردها بمرونة.

وعليه، فإن سد الفجوة بين النمو الاسمي المرتفع والقيمة التنموية المنعدمة لن يتحقق إلا بالتحول من منهجية "الجبائية والإغلاق" إلى منهجية "الحوكمة والاستثمار المحلي" عبر تطبيق مصفوفة الأداء (KPIs) : مصفوفة الحوكمة المقترحة (تحويل نموذج الإنفاق)

تستهدف هذه المصفوفة معالجة الخلل الهيكلي في بند المكافآت (كود ٢١١١٠٣٠٠)، وتحويله من أداة لاستنزاف السيولة إلى محفز لرفع كفاءة الخدمة العامة.

مصفوفة المقارنة بين نموذج الإدارة التقليدي ونموذج الحوكمة المقترح

إطلاق المحافظ الاستثمارية الدوارة لضمان الاستقلال المالي الحقيقي للمحافظات.
جدول رقم: مصفوفة المقارنة بين نموذج الإدارة التقليدي ونموذج الحوكمة المقترح لحوكمة المكافآت والأجور

وجه المقارنة	الوضع الراهن (أجر الوظيفة)	الوضع المقترح (أجر الخدمة - KPIs)	الأثر المتوقع على الأداء المالي والخدمي
فلسفة صرف المكافآت	حق مكتسب يرتبط بالمسمى الوظيفي أو الأقدمية.	استحقاق مشروط بتحقيق مستهدفات تشغيلية محددة.	خفض "الجمود المالي" وتوجيه الموارد نحو الأداء الفعلي.
آلية الحساب	نسب مئوية ثابتة من حصيللة الإيرادات (الجبالية).	مصفوفة رقمية تربط الصرف بجودة المخرجات (الخدمة).	الربط المباشر بين تكلفة الإنفاق والعائد الاجتماعي والتنموي.
الرقابة المالية	رقابة مستندية شكلية تتأكد من صحة التوقعات.	رقابة فنية ميدانية تعتمد على تقارير قياس الأداء.	حوكمة بند المكافآت ومنع الهدر في التدفقات النقدية الجارية.
	تراكم أرصدة دائنة معطلة (٣٤١.٦ مليون ج.م).	إعادة تدوير الفائض عبر "محفظة استثمارية دوارة".	رفع مؤشر الفاعلية الاستثمارية من ٤.١٪ إلى مستويات مستدامة.

تخلص القراءة المتعمقة لختاميات محافظة القليوبية إلى مفارقة مالية لافتة؛ فالأرقام تتحدث بلغة النمو الاسمي (المرتفع في حصيللة الإيرادات الكلية بنسبة ١٨٢٪، ولكن تصاحبها صدمة تراجع القيمة المضافة التنموية بانهييار مؤشر الاستثمار إلى ٤.١ ٪ بعبارة أخرى؛ لقد نجحت المنظومة الرقابية والتشريعية الحديثة بامتياز في عمليات "الجبالية" وحصر الموارد، لكنها تعثرت هيكلياً في "كفاءة التخصيص". حيث تحولت العولدة المحصلة إلى مجرد أرقام تُستنزف في تغطية الجمود المالي المتصاعد للأجور والمكافآت، أو تظل كأرصدة

دائنة معطلة تحت وطأة قيود حساب الخزانة الموحد (TSA)، مما أفرغ الصناديق الخاصة من هويتها كأدوات لخلق استثمارات محلية مستدامة".

إن هذا الانفصال بين نجاح أدوات الرقابة المالية وفشل مستهدفات التنمية المحلية يفرض ضرورة الانتقال من منهجية (الضبط المحاسبي) إلى منهجية (الإدارة المالية الاستراتيجية). فالمعطيات الرقمية الميدانية بمحافضة القليوبية أثبتت أن معالجة الخلل لا تكمن في زيادة الموارد، بل في إعادة صياغة القواعد المنظمة لصرف هذه الموارد واستثمار فوائدها المعطلة. وبناءً على ما تقدم من تحليل للفجوات القائمة بين الواقع المالي والمستهدف التشريعي، ينتقل البحث في الفصل القادم إلى صياغة (إطار مقترح) يتضمن التوصيات الإجرائية والتشريعية اللازمة لتفعيل المحفظة الاستثمارية الدوارة وضبط مصفوفة الأداء، لضمان استعادة الصناديق الختامة البحث

(الاستنتاجات العامة)

انطلقت هذه الدراسة من تساؤل جوهري حول مدى قدرة الصناديق والحسابات الخاصة على دعم التمويل الذاتي والإدارة المحلية في ظل الإصلاحات التشريعية الحديثة، وعلى رأسها قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ وتطبيق نظام حساب الخزانة الموحد (TSA) ومن خلال المزج بين التأصيل النظري لسياسات اللامركزية المالية والتحليل المالي التطبيقي لبيانات ديوان عام محافظة القليوبية والصناديق التابعة لها .

توصلت الدراسة إلى حزمة من النتائج الصادمة والمفارقات المالية التي يمكن تلخيصها في المحاور التالية:

(١) مفارقة "وهم النمو" (نجاح الجباية مقابل إخفاق التنمية): أثبتت النتائج التطبيقية أن سياسات الشمول المالي والدفع والتحصيل الإلكتروني قد حققت نجاحاً غير مسبوق في تعظيم الموارد وحصرها، مما أدى إلى طفرة هائلة في "النمو الاسمي" للإيرادات الكلية بالمحافظة. إلا أن هذا النجاح المحاسبي رافقه إخفاق تنموي حاد؛ حيث غابت "القيمة المضافة" لتلك الأموال، ولم تنعكس الزيادة المطردة في الإيرادات على تحسين البنية التحتية أو جودة الخدمات المقدمة للمواطنين .

(٢) الجمود الهيكلي والتحول إلى "فخ الأجور": كشفت السلاسل الزمنية للبيانات الختامية عن انحراف خطير للصناديق الخاصة عن فلسفتها التنموية والخدمية التي أنشئت من أجلها. فقد تحولت هذه الأوعية فعلياً إلى "كيانات استهلاكية" لتمويل بند الأجور والمكافآت والحوافز (الكود ٢١١)، والذي شهد تصاعداً انفجارياً التهم أكثر من ٧٠٪ من إجمالي المصروفات، مما أصاب المنظومة المالية المحلية بـ "جمود هيكلي" يمنعها من أداء دورها الاقتصادي الفعال.

(٣) الأثر العكسي للخزانة الموحدة على المرونة المحلية: في الوقت الذي نجح فيه حساب الخزانة الموحد (TSA) في إحكام الرقابة المركزية وإغلاق الحسابات الجانبية، أثبتت الدراسة أن لآليات تطبيقه الصارمة وسياسات الاستقطاع الموحدة (الإيلولة) قد أسفرت عن "أثر عكسي" مدمر على مستوى

الإدارة المحلية. فقد أدت هذه المركزية الشديدة إلى شل "المرونة التشغيلية للمحافظة، وتآكل السيولة النقدية اللازمة لمواجهة الطوارئ وتجديد الأصول، مما ترتب عليه انهيار شبه كامل في مخصصات الإنفاق الاستثماري الرأسمالي .

٤) إهدار تكلفة الفرصة البديلة (ظاهرة الفوائض المعطلة): عكست البيانات الختامية عجزاً واضحاً في "القدرة الاستيعابية" للإدارة المالية المحلية؛ حيث تضخمت الأرصدة الدائنة والفوائض المرحلة (الكود ٤١١) لتبلغ مئات الملايين من الجنيهات كأرقام دفترية مجمدة . وبدلاً من تدوير هذه الفوائض في مشروعات إنتاجية مستدامة، تُركت لتتآكل قوتها الشرائية مع الزمن، مما يمثل تكلفة فرصة بديلة مهدرة ومورداً معطلاً كان يمكن أن يحقق استقلالاً مالياً حقيقياً للمحافظة.

٥) الرؤية الختامية للمستثمر وصانع القرار: تخلص هذه الدراسة إلى أن الإبقاء على آليات الإدارة المالية الحالية للصناديق الخاصة بالمحليات يعني استمرار مسلسل (استنزاف الموارد في نفقات حتمية غير تنموية). إن الحل لا يكمن في مجرد إحكام الرقابة أو الإلغاء العشوائي، بل يكمن في إعادة هندسة المنظومة؛ من خلال التحول من منهجية "الجباية والإغلاق المركزي" إلى منهجية "الحوكمة والاستثمار المحلي". ويستلزم ذلك تبني مداخل ابتكارية، مثل تطبيق (مصفوفة حوكمة المكافآت) المرتبطة بمؤشرات قياس الأداء (KPIs) ، وتحويل الفوائض الراكدة إلى (محافظ استثمارية دوارة)، لضمان تحويل هذه الصناديق من أوعية تشغيلية مأزومة إلى أدوات فاعلة تدعم اللامركزية المالية وتحقق التنمية المستدامة على المستوى المحلي

نتائج البحث

أسفرت دراسة وتقييم النظام المالي المطبق على الصناديق الخاصة بمحافظة القليوبية عن مجموعة من النتائج المحورية، أبرزها:

١. شل المرونة التشغيلية للسلطة المحلية: أدت المركزية الشديدة التي فرضها حساب الخزانة الموحد إلى مرور كافة التدفقات النقدية للصناديق قسرياً عبر هذا الحساب، وهو ما أسفر عن "أثر عكسي" أدى إلى شل "المرونة التشغيلية" للإدارة المحلية بمحافظة القليوبية، والحد من قدرتها على اتخاذ قرارات مرنة لتوظيف مواردها بكفاءة لصالح أولويات التنمية
٢. تآكل السيولة وانهيار الإنفاق الاستثماري الرأسمالي: تسببت سياسات الخزانة الموحدة واستقطاع نسب من الأرصدة (الإيلولة) في استنزاف وتآكل السيولة النقدية التي كانت تحتاجها المحافظة لمواجهة الطوارئ وإجراء الصيانة وتجديد الأصول المتهاكلة ، وقد ترتب على ذلك انهيار شبه كامل في

مخصصات الإنفاق الاستثماري، حيث تدهور مؤشر الفاعلية الاستثمارية للصناديق من ١٣.٥٪ ليصبح ٤٪ فقط

٣. تحويل الإدارة المحلية إلى مجرد "مُحَصَّل": أدى هذا النظام المالي المركزي إلى تجريد الإدارة المحلية من صلاحياتها في استثمار مواردها بمرونة واستقلالية، وحولها فعلياً إلى مجرد "مُحَصَّل" إيرادات لصالح الخزنة العامة للدولة، وتوجيه ما يتبقى لسداد الالتزامات الجارية الحتمية (مثل الأجور والمكافآت).

٤. تجميد الفوائض كأرصدة دفترية (تكلفة الفرصة البديلة) قيدت هذه الإصلاحات من القدرة الاستيعابية للمحافظة على إعادة تدوير أموالها، مما أدى إلى تراكم الفوائض المرحلة لتصل إلى مئات الملايين من الجنيهات المحتجزة كأرقام دفترية مجمدة داخل حساب الخزنة الموحد. وهذا التجميد يمثل إهداراً لـ "تكلفة الفرصة البديلة"، حيث تُركت هذه الأموال لتتآكل قوتها الشرائية مع الزمن بدلاً من استثمارها في مشروعات محلية ذات عائد، باختصار نجحت هذه الإصلاحات في "الاختبار الرقابي والمحاسبي" ورفع حصيلة الإيرادات، لكنها قيدت مرونة التمويل المحلي وتسببت في "إخفاق تنموي" للمحافظة بسبب سحب صلاحيات تدوير واستثمار هذه الأموال محلياً

٥. تضخم غير مسبوق في فاتورة الأجور: شهد بند الأجور وتعويضات العاملين والمكافآت قفزة حادة ومتصاعدة، حيث ارتفع في محافظة القليوبية من ١١٥.٥ مليون جنيه (في ٢٠١٨ / ٢٠١٩) إلى ٤١٠.١ مليون جنيه (في ٢٠٢٣ / ٢٠٢٤)، محققاً نسبة نمو بلغت ٢٥٥٪، وهي نسبة تفوق بمراحل معدلات نمو الإيرادات الكلية

٦. ابتلاع النسبة العظمى من المصروفات: أدى هذا التصاعد الانفجاري إلى استحواذ بند الأجور والمكافآت على أكثر من ثلثي إجمالي المصروفات الفعلية للصناديق (حوالي ٧٠.٧٪)، مما أصاب المنظومة المالية المحلية بالجمود .

٧. تحمل أعباء التثبيت والحد الأدنى للأجور: وقع هذا الاستنزاف لأن الصناديق الخاصة تحملت العبء الأكبر من الالتزامات الناتجة عن قرارات تعديل الحد الأدنى للأجور وتثبيت العمالة المؤقتة. فعلى سبيل المثال، أدى قرار تثبيت حوالي ٣٣٠٠ من العاملين المؤقتين على الصناديق الخاصة بمجالس مدن القليوبية إلى تحميل أجورهم بالكامل على هذه الصناديق، مما هوى بأرصدة معظمها إلى "الصفر".

٨. انهيار الإنفاق التنموي والاستثماري: أدى توجيه التدفقات النقدية نحو الإنفاق الاستهلاكي الجاري (المكافآت والبدلات) إلى تهميش حاد للدور التنموي، حيث انكمش الإنفاق الاستثماري الموجه لشراء الأصول غير المالية .

٩. تدهور الخدمات المحلية: نظراً لاستنزاف الأموال في الأجور، عجزت الصناديق عن توفير التمويل اللازم للأغراض التي أسست لأجلها، مثل شراء المعدات، وتوفير وقود سيارات النظافة، وصيانة الأصول، مما انعكس سلباً على جودة الخدمات الأساسية وتسبب في أزمات ملحوظة كـتفاقم تراكم القمامة في الشوارع

الخاتمة والتوصيات

نجحت الإصلاحات المالية في اجتياز "الاختبار الرقابي والمحاسبي" وحوكمة حصيله الإيرادات، لكنها تسببت في المقابل في "إخفاق تنموي" على المستوى المحلي نتيجة تقييد مرونة التمويل وسحب صلاحيات استثمار وتدوير الأموال ، لتعظيم الاستفادة من الصناديق الخاصة ومعالجة القصور الحالي، يقترح البحث حزمة من التوصيات المهنية والتشريعية:

١. الدمج المالي ضمن الموازنة العامة: الضم الكلي لأرصدة وحسابات الصناديق الخاصة بشكل شفاف ضمن الموازنة العامة للدولة (تحت مظلة حساب الخزانة الموحد)، ليتم توظيفها كجزء أصيل من أدوات معالجة العجز المالي.

٢. تطوير البنية التشريعية والرقابية: تفعيل لجان قانونية متخصصة (بالتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي) لتقييم وحصر الصناديق القائمة، وإلغاء أو دمج الكيانات ذات النشاط المتشابه، مع حظر إنشاء صناديق جديدة إلا بضوابط صارمة تتوافق مع أحكام قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

٣. إعادة هيكلة بنود الصرف (تحديد سقف للأجور): وضع حد أقصى إلزامي (Cap) لنسبة الأجور والمكافآت المخصصة من إيرادات الصناديق لمنع استنزافها، مع توجيه النسبة الأكبر لدعم الاستثمارات، وخدمة الدين العام، والخدمات الصحية والتعليمية.

٤. تفعيل الإدارة الاقتصادية للفوائض: تحويل الفوائض المالية الضخمة والمجمدة إلى صناديق استثمارية أو سيادية مصغرة، تُدار بأسلوب اقتصادي يعظم من عوائدها بدلاً من تركها تتآكل أو استهلاكها في مصروفات جارية غير تنموية.

٥. تطبيق "مصفوفة حوكمة المكافآت": إحداث تحول جذري في فلسفة الإنفاق بالانتقال من مفهوم "أجر الوظيفة" إلى مفهوم "أجر الخدمة"، لضمان عدم إهدار الموارد. وتعتمد هذه المصفوفة على المعايير التنفيذية الآتية:

- إلغاء المكتسبات الروتينية: التوقف عن صرف المكافآت كحق مكتسب يرتبط بالأقدمية أو المسمى الوظيفي، وإلغاء آلية الصرف المعتمدة على استقطاع نسب مئوية ثابتة من حصة الجباية.

- الربط بمؤشرات قياس الأداء (KPIs) استبدال النظام القديم بمصفوفة رقمية تجعل استحقاق المكافآت مشروطاً بتحقيق مستهدفات تشغيلية محددة ترتبط بجودة المخرجات والخدمة المقدمة للمواطن.
- استيفاء تقارير الإنجاز النوعي: اشتراط عدم تحرير أوامر الدفع الإلكترونية (GPS) الخاصة ببند المكافآت إلا بعد تقديم تقارير تثبت وتوثق تحقق المستهدفات.
- تفعيل الرقابة الفنية الميدانية: التحول من الرقابة المالية المستندية الشكلية (التي تقتصر على صحة التوقعات) إلى رقابة فنية ميدانية صارمة تعتمد على تقارير قياس الأداء لمنع الهدر المالي.
- الربط المباشر بالعائد التنموي: ضمان ارتباط تكلفة الإنفاق (المبالغ المنصرفة كمكافآت) بالعائد الاجتماعي والتنموي الفعلي) مثال تطبيقي: في قطاع النظافة، يتم ربط مكافآت العاملين بمستوى الإنجاز الفعلي في الشارع ورضا المواطنين، وليس بمجرد التواجد في مقر العمل.

المراجع

المراجع العربية

- إبراهيم، م (٢٠٢٥) توجهات تعزيز إيرادات الصناديق الخاصة وربطها بالموازنة العامة في مصر
- إبراهيم، ايمان (٢٠٢١). قياس دور اللامركزية المالية في علاج مشكلة الفوارق الإقليمية بالتطبيق على مصر، مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق - كلية التجارة، العدد ١، المجلد ٤٣
- أمين، خ. ز. (٢٠١٢) لصناديق الخاصة: أداء غير مقنع وافتقار للأسس الاقتصادية والمؤسسية. جريدة الأهرام، العدد ٢٢١٣.
- المتلاحمة، خ (٢٠٢٥). الصناديق الخاصة وخلق الشمولية، دعوة لضم الأوعية المالية إلى الموازنة
- العجائمة، م (٢٠٢٤). إشكاليات الحسابات الخاصة في الأردن وآفاق إصلاحها لتعزيز الموازنة العامة
- العنزي، م.، والقباني، ع (٢٠٢٤) محددات صناديق الثروة السيادية في ظل رؤية ٢٠٣٠: دراسة قياسية خلال الفترة ١٩٩٢-٢٠١٧ باستخدام نموذج ARDL. مجلة الاقتصاد والإدارة.
- البهناوي، ر (٢٠٢٤). دور الشفافية والإفصاح في تحسين كفاءة أداء الصناديق الخاصة. مجلة البحوث المالية المعاصرة.
- السنباطي (٢٠٢١). الصناديق والحسابات الخاصة بين الواقع والمأمول. مجلة كلية الشريعة والقانون بتفها الأشراف، العدد ٢٣، الإصدار الثاني، الجزء الأول.
- السيد، م (٢٠٢٠) الصناديق الحكومية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي: دراسة حالة مصر. رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، جامعة عين شمس.
- الرياحي، ن (٢٠١٦). حسابات التخصيص الخاص ودورها في تمويل المشروعات القطاعية في المغرب. مجلة المالية العمومية.
- الشربيني، إ (٢٠١٣). الصناديق والحسابات الخاصة: فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها. سلسلة معهد التخطيط والتنمية، العدد ٢٥٠.

الحلو، أحمد (٢٠١٣). التطور السياسي لمفهوم اللامركزية في مصر، مجلة البحوث المالية والتجارية، جامعة بورسعيد - كلية التجارة، العدد: ١.

الشافعي، محمد إبراهيم أحمد (٢٠١٠) "تمويل اللامركزية المحلية في مصر طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه." مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد ١، مجلد ٥٢.

أمين، خالد زكريا (٢٠٠٦). اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر: المتطلبات وإشكاليات التطبيق، مجلة النهضة، جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد ١ المجلد ٧.

حسن، ل (٢٠٢١) *أثر الحسابات الخاصة على كفاءة الإنفاق العام في الدول العربية: دراسة مقارنة*. المجلة العربية للإدارة.

حمدي، م (١٩٧١). *الصناديق المستقلة: صندوق تحسين الخدمات بالمستشفيات الجامعية*. المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس.

جودة، ص ٢٠١٢. *الصناديق الخاصة بين الحقيقة والخيال*. القاهرة.

محمد، شريفة فاضل، الغمري (٢٠٢١) نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، جامعة بورسعيد - كلية التجارة، العدد ٣.

فوقه، ع، وبوفليح، م (٢٠١٧). *انعكاسات الأزمة النفطية لعام ٢٠١٤ على الحسابات الخاصة للخزينة في الجزائر: دراسة تطبيقية على صندوق ضبط الموارد*. مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد ١١.