



معهد التخطيط القومي

سلسلة قضايا

التخطيط والتنمية

رقم (250)

الصناديق والحسابات الخاصة

(فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها)

الباحث الرئيسي

أ.د. إيمان أحمد الشربيني

ديسمبر 2013

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم 11765

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الصناديق والحسابات الخاصة
" فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها. "

مركز دراسات الاستثمار
وتخطيط وإدارة المشروعات

عام
2013/2012

مستخلص

أثير الكثير من الجدل حول أموال الصناديق والحسابات الخاصة فى الآونة الأخيرة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، ولقد نشأت هذه الصناديق والحسابات بموجب القانون رقم 53 لسنة 1973 الخاص بالموازنة العامة للدولة حيث أجازت المادة 20 منه الحق لرئيس الجمهورية فى إنشاء صناديق وحسابات خاصة بموارد معينة لمقابلة مصروفات معينة بحيث يكون للصندوق والحساب الخاص موازنة خاصة به ليست تحت مظلة الموازنة العامة للدولة.

هذا وقد ترتب على التوسع فى إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة تجاوز الصرف منها على الأهداف التى إنشئت من أجلها ، ولذلك كان هناك لزاماً أن تكون هناك وقفة للتعامل مع أموال هذه الصناديق والحسابات لكى تحقق الهدف من إنشائها ولا تخرج عنه ، للتخفيف من حدة الفساد وإنعدام الشفافية والمصداقية والعلانية، ولذلك تضاربت الآراء حول أموال هذه الصناديق والحسابات فالبعض يرجح ضرورة ضم أموال هذه الصناديق والحسابات للموازنة العامة للدولة والبعض الآخر يرجح الإبقاء عليها ولكن بشروط.

ولكن كل الأطراف المتعاملة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة تجمع على خطورة إستمرار الأوضاع على ما هى عليه حالياً مما سيجرب عليه حرق أموالها ، الأمر الذى يتطلب معه الحد من هذه المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التى يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة لتحقيق الإفصاح والشفافية.

فعلى سبيل المثال كشفت مذكرات رسمية أعدتها المحافظات لوزير المالية عن تناقص حاد فى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات ، وأن بعضها أو شك على الإفلاس حالياً وذلك بعد تناقص إيراداتها بأكثر من 70% نتيجة تخصيص 20% من إيراداتها لحساب وزارة المالية و30% للخطة الإستثمارية و20% للأوقاف والتعليم ، ترتب على ذلك تداعيات سلبية لتناقص إيرادات تلك الصناديق والحسابات عن الوفاء بالإحتياجات التمويلية للمشروعات الإنتاجية والخدمية المحلية، وأيضاً أثر ذلك على إستكمال المشروعات الواردة فى الخطة والتى لا تكفى الإعتمادات المالية لتنفيذها.

ونظراً للسياسات المالية لحكومة الإخوان والتى لم يتم تعديلها حتى الآن من قبل وزارة المالية تناقصت إيرادات تلك الصناديق والحسابات بشدة وإنحسرت مما أثر على دورها التنموي، وبالتالي هناك احتمالات كبيرة لتعرضها للإفلاس وتوقفها عن توفير رواتب العاملين وتقديم الخدمات للمواطنين ولهذا فإن مجموعة العمل بالدراسة توصي بما يلى:

- 1- عدم التباطؤ أكثر من ذلك فى التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة لما لذلك من عواقب وخيمة على المجتمع المصري.
- 2- وضع إستراتيجية وطنية للتعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة وذلك بتشخيص الوضع القائم وتقييمه ودراسة القوانين التى تحكّمه.
- 3- إقرار مجموعة من الإجراءات العاجلة والمتوسطة المدى الرامية إلى تحسين أداء الصناديق والحسابات الخاصة وتفعيل دورها، وإعادة هيكلتها فى ضوء عملية منهجية لإحداث إثرها التنموي المطلوب.
- 4- أما الإجراءات الفورية التى يجب إتخاذها فى مجال التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة فتتمثل فى إدخال نظام محاسبي ومالي شفاف ومتطور وإعادة النظر فى القيادات الإدارية الحالية.
- 5- التدرج فى معالجة مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة، لكى لا تكون هناك مواجهة عنيفة أمام الإصلاحات المراد تحقيقها وذلك فى ضوء رؤية مجمعية وحوار مجتمعي حول جدواها ودورها فى المستقبل.

Abstract

A lot of controversy was raised lately about special funds and accounts, especially after 25th Jan revolution. Special funds and accounts were created by the law 53/1973 for the public budget, where article 20 gave the republic president the right to create special funds and accounts as special budgets allocated to spend on specific items.

The increase in the number of special funds and accounts resulted in deviations far from the purpose of the establishment of these funds. Accordingly, there should be a revision for the special funds system, to reduce corruption and increase transparency, announcement and credibility.

There are different points of views to deal with special funds, where some prefer to add the special funds to the public budget, while others prefer to keep the special funds with some conditions.

However, there is a general consensus on the negative effects of keeping special funds as it is, because this represents wasting of public money. This requires controlling all types of financial transactions made according to laws other than the public budget law, to increase announcement and credibility.

For example, official memos prepared by governorates and sent to the minister of finance contained information about sharp decreases in the resources of special accounts and funds, and some of these funds are about to bankrupt, due to a decrease of their resources by 70%(20% allocated to the ministry of finance, 30% to the investment plan, and 20% to education and awqaf). The reduction in special accounts and funds resources affected their ability to provide an adequate finance for local services and productive projects, and to complete the projects inserted in the plan.

Because of the policies followed by previous governments, the resources of the special accounts and funds witnessed a sharp decrease, which affects their developmental role, and this may expose them to bankruptcy and affect their ability to pay salaries and provide services.

Accordingly, this research recommends the followings:

1. Dealing quickly with the problem of special accounts and funds to avoid its negative implications on the Egyptian society.
2. Setting national strategy for special accounts and funds, by diagnosing, evaluating the current situation, and studying the laws related to it.
3. Implementing a package of urgent and medium term procedures aimed to improve the performance of special accounts and funds, activate their roles, and restructure them to restrain their developmental role.
4. The urgent procedures that should be followed are introducing transparent and developed accounting and financial system as well as rethinking the current managerial authorities.
5. Treating the problem of special accounts and funds gradually to avoid resistance to reforms, and conducting a social dialogue around the feasibility of these funds and their future role.

تقديم

تمر مصرنا الغالية بمرحلة تحول خطيرة نحو الديمقراطية والحرية والعدالة الاجتماعية، تتطلب من كل المصريين التكاتف لتخطى هذه المرحلة الحرجة دون مزيد من الخسائر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ولذلك نحن هنا في مواجهة قضية هامة جداً أثيرت بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، وهى قضية الصناديق والحسابات الخاصة، حيث تتعلق آمال الكثير من المصريين بحل هذه القضية الشائكة التى تمس حياة الكثيرين منهم في الحاضر وفي المستقبل.

وتعرف الصناديق والحسابات الخاصة بأنها أوعية موازية في الوزارات أو الهيئات العامة وتنشأ بقرارات جمهورية، لتستقبل حصيلة الخدمات والدمغات والغرامات وغير ذلك من الموارد لتحسين الخدمات التى تقدمها الهيئات العامة، هذه الحصيلة لا تدخل إلى خزينة الدولة ولا علاقة لها بالموازنة العامة للدولة، وبالتالي لا يناقشها مجلس الشعب، ولكنها تخضع لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

هذا ولقد أثير الكثير من الجدل حول ضرورة ضم الصناديق والحسابات الخاصة لموازنة الدولة، فهناك المؤيد لهذا الضم وهناك المعارض له، كما أن هناك آلاف التقارير التى كتبت بخصوص هذا الشأن، ومن أهم هذه التقارير تقارير مجلس الشورى التى طالبت بضرورة حصر الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة، التى تفتقر إلى السند القانونى المنشأ لها وتصفية حساباتها وترحيلها إلى الموازنة العامة للدولة.

ولكن بالرغم من مرور أكثر من ثلاث سنوات على إثارة هذه القضية لم تحسم فيها الأمور حتى الآن، ولا تعرف مجموعة الدراسة يقيناً أسباب عدم الحسم، ولكن المؤكد أن ذلك يرجع في جانب منه إلى عدم توافر الإرادة الكافية لدى الحكومة المصرية لحل هذه القضية، فيبدو أن الإرادة الرسمية تجاه ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة لإحكام السيطرة عليها وإخضاعها للرقابة الكاملة لم تتوافر حتى الآن.

ولإيضاح الرؤية حول هذه القضية الهامة يمكن القول أن هذه القضية موجودة بالفعل منذ سنوات طويلة أبعد من ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، ولكن تفجرت هذه المشكلة بقوة لسد عجز الموازنة العامة الذى حدث بعد الثورة، حيث لم يتمكن أحد من وزراء

المالية المتعاقبين من ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة، وكأن مؤسوسها والقائمون عليها قد أصبحوا فوق القانون، أو كأنها أصبحت دولة مستقلة داخل الدولة المصرية.

وبالتالى لم يكن أمام الحكومة إلا أن تقوم بحل جزئى لهذه القضية من قبل وزارة المالية ذلك بضم 20% من أرصدة هذه الصناديق للموازنة العامة للدولة، وبالرغم من ذلك فالكثير من القائمين على أمر هذه الصناديق يتحايلاً حالياً على هذا القرار لعدم تنفيذه، ويرجع السبب الرئيسى في ذلك لغزارة أعباء تلك الصناديق بجميع أجهزة الدولة المختلفة.

ولا يخفى على أحد تضارب البيانات والمعلومات حول هذه القضية، ولذلك فهناك سؤال في غاية الأهمية يطرح نفسه! كيف تكون هناك دولة لا يعرف مسئولوها بعض البيانات المالية والسيادية الهامة التى تخص صميم العمل بقضية تخص العمل الحكومى، إذن البداية تكمن في مراجعة المسئولين لكل الصناديق والحسابات الخاصة ثم إيجاد آلية للتعامل مع هذه الصناديق والحسابات بما يضمن إحكام الرقابة على أموالها ومواردها.

وهنا تثار قضية أخرى في غاية الخطورة وهى قضية الشفافية، وعدم المسائلة والمحاسبية التى تظهر بصورة واضحة في التعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة، والتى نتجت عن غياب الرقابة من جانب وتفشى الفساد الإداري والمالي بالدولة، فلقد تلاحظ خلال العشرين سنة الأخيرة، إصدار الكثير من التراخيص للمحافظين ورؤساء الجامعات والهيئات المختلفة لإنشاء صناديق وحسابات خاصة، غابت عنها الرقابة والمساءلة سواء قبل الصرف أو بعد الصرف، وقد ترتب عليها إثقال كاهل المواطنين بأعباء ورسوم إضافية لخدمات هى من صميم أعمال تلك الأجهزة بل ويتم سداد المستحق عليها قانوناً لتمويل هذه الخدمات، وكذلك يتم تمويل هذه الصناديق من خلال منح وإعانات من الموازنة العامة للدولة ذاتها دون مقتضى لذلك، كما تؤكد الكثير من الدلائل والبراهين على إستخدام البعض من هذه المبالغ في غير الأغراض المخصصة لها، بالرغم من توافر بنود وإعتمادات بالموازنة العامة للدولة، لمواجهة أى طوارئ قد تحدث خلال عام الموازنة، بخلاف الصناديق والحسابات الخاصة التى تم إنشاؤها دون صدور قرارات جمهورية بشأنها بالمخالفة لقانون الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن عدم إعداد لوائح مالية معتمدة من وزارة المالية لتلك الصناديق والحسابات بالمخالفة لقانون المحاسبة القانونية.

لذلك أكدت الدراسة على أهمية التعجيل بحل قضية الصناديق والحسابات الخاصة وعدم إهمالها، أمام القضايا الأخرى التي تعد في غاية الأهمية والخطورة والتي تتعلق بأمن وسلامة الوطن، ولذلك طرحت الدراسة، العديد من الاقتراحات بهذا الشأن والتي من شأنها أن تعالج هذه القضية وتقوم على حلها نهائى. وتجد مجموعة الدراسة أن البداية تكمن في تشكيل لجنة تضم من بين أعضائها البنك المركزى ووزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات، تكون من مهامها إعداد حصر دقيق للصناديق والحسابات الخاصة بكل من الحساب الموحد بالبنك المركزى والبنوك التجارية المتخصصة والخاصة وأرصدة هذه الصناديق والحركة الدائنة والمدنية بها في السنة محل الحصر، وكذلك إعداد بيان بالصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لتحقيق أهداف اجتماعية وتحقيق الهدف الذى تم إنشاؤها من أجله لصالح المواطن المصرى وذلك للتوصية ببقائها خارج نطاق الموازنة العامة للدولة، وضم باقى الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة أو على أقل تقدير تنظيم العمل بهذه الصناديق والرقابة عليها وتحقيق الشفافية والمساءلة والمحاسبية على هذه الصناديق إذا تقرر إرجاء ضمها للموازنة العامة للدولة، والتوصية بإعادة النظر ببند الإحتياطي بالموازنة العامة للدولة، في ضوء ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة توفيراً للنفقات، إلى جانب التوصية بسن قانون يجرم كل من يفتح صندوقاً أو حساباً خاصاً دون الرجوع للسلطة المختصة مع تشديد العقوبات اللازمة في هذا الشأن وكذا تجريم عدم الإيضاح بشفافية عن كل تلك الصناديق والحسابات الخاصة المفتوحة حالياً مع تشديد العقوبة على كل من يثبت تورطه في هذا الشأن، والتأكيد على مبدأ شمولية الموازنة العامة للدولة وفقاً لإحكام المادة (3) من القانون رقم (53) لسنة 1973، وكذلك ما ورد بلائحته التنفيذية بهذا الشأن، وضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن الصناديق التى ترتب على إنشائها زيادة الأعباء على كاهل المواطن المصرى والتي يعتبر عملها من صميم أجهزة الدولة والتي يسدد المواطن عنها ضرائبه أو رسومه القانونية اللازمة، وذلك إما بغرض إلغاء تلك الصناديق أو إلغاء المصروفات المقررة عليها لصالح فئات معينة بتلك الأجهزة. والعديد الأخر من الإقتراحات والتوصيات التى يمكن أن تساهم مساهمة فعالة في حل هذه القضية حلاً جذرياً وليس حلاً مؤقتاً.

أ.د. إيمان أحمد الشربيني

الباحث الرئيسى

والمشرف على الدراسة

الفريق البحثى:
من داخل المعهد :

(الباحث الرئيسى)

- 1- أ.د. إيمان أحمد الشربيني.
- 2- أ.د. عزيزة عبد الرزاق.
- 3- د. محمد حسن توفيق.
- 4- د. أمل زكريا عامر.
- 5- د. داليا إبراهيم.
- 6- أ. ثريا محمد محمد حسين.
- 7- أ. محمد حسنين عبد الرحمن.

من خارج المعهد:

- 1- أ. إبراهيم يسرى.
- 2- أ. غادة عافية.

من السكرتارية :

- 1- فردوس محمد رمضان.
- 2- أميمة أحمد محمد سلطان.
- 3- محاسن حسن أحمد فرج.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة.
1	مشكلة البحث.
2	أهمية البحث .
3	الهدف من البحث.
3	حدود البحث.
3	منهج البحث.
4	خطة البحث.
5	المبحث الأول: التعريف بماهية الصناديق والحسابات الخاصة.
7	مقدمة:
7	أولاً: نشأة الصناديق والحسابات الخاصة.
8	ثانياً: مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة.
10	ثالثاً: أنواع الصناديق والحسابات الخاصة.
16	رابعاً: التمييز بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة.
18	خامساً: الموقف الحالى للصناديق والحسابات الخاصة في مصر.
22	ملخص المبحث الأول.
23	هوامش المبحث الأول.
24	المبحث الثانى: الإطار التشريعى للصناديق والحسابات الخاصة.
26	مقدمة:
27	أولاً: القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى ثورة 25 يناير. 2011
33	ثانياً: التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة 25 يناير عام 2011.
34	ملخص المبحث الثانى.
35	هوامش المبحث الثانى.

تابع فهرس المحتويات

36	المبحث الثالث: تجارب الدول العربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.
38	مقدمة:
38	أولاً: التجربة الفلسطينية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.
41	ثانياً: التجربة المغربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.
43	ملخص المبحث الثالث.
44	هوامش المبحث الثالث.
45	المبحث الرابع: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها.
47	مقدمة.
48	أولاً: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة.
53	ثانياً: أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة.
55	ثالثاً: مثال عن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وأوجه الإنفاق منها.
72	ملخص المبحث الرابع
73	هوامش المبحث الرابع.
75	المبحث الخامس: الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
77	مقدمة:
79	أولاً: مفهوم الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
79	ثانياً: أسس الرقابة على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
80	ثالثاً: أهداف الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة.
81	رابعاً: مبررات الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.
81	خامساً: أساليب الرقابة المالية التي يمكن تطبيقها على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.
82	سادساً: أهم المعاملات المالية التي يجب إخضاعها للرقابة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.
84	ملخص المبحث الخامس.
85	هوامش المبحث الخامس.

تابع فهرس المحتويات

86	المبحث السادس: وضع الصناديق والحسابات الخاصة وأثر شفافية الموازنة العامة على تفعيل أدائها في مصر.
88	مقدمة:
88	أولاً: وضع الصناديق والحسابات الخاصة.
91	ثانياً: شفافية الموازنة العامة وتأثيرها على تفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة.
103	ملخص المبحث السادس.
104	هوامش المبحث السادس.
105	المبحث السابع: تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر.
107	مقدمة:
108	أولاً: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية " الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات "مستشفى أسيوط الجامعي".
115	ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات.
123	ثالثاً: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية.
128	رابعاً: الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومي.
135	ملخص المبحث السابع.
136	هوامش المبحث السابع.
139	المبحث الثامن : المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة.
141	مقدمة:
143	أولاً: الرأي المعارض لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية بالصناديق والحسابات الخاصة.
147	ثانياً: الرأي المؤيد لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية للحسابات والصناديق الخاصة.
152	ملخص المبحث الثامن.
153	هوامش المبحث الثامن.

تابع فهرس المحتويات

154	المبحث التاسع: أهم صور المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة. " و المعالجات والحلول "
156	مقدمة:
157	أولاً: أهم المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة.
160	ثانياً: المسارات المالية التي سعت إليها وزارة المالية لتصحيح أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة.
163	ثالثاً: توصيات لجنة الشئون المالية والإقتصادية بشأن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة " المقترحات والحلول " .
169	رابعاً: المعالجة المحاسبية المقترحة للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة.
173	ملخص المبحث التاسع.
174	هوامش المبحث التاسع.
175	المبحث العاشر: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة ومستقبلها.
177	مقدمة:
177	أولاً: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة.
179	ثانياً: مستقبل الصناديق والحسابات الخاصة.
182	ملخص المبحث العاشر.
183	هوامش المبحث العاشر.
184	النتائج والتوصيات.
184	أولاً: النتائج
186	ثانياً: التوصيات
189	ثالثاً: الخاتمة.
190	المراجع.
193	المرفقات.

فهرس الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
61	إيرادات الإدارة المحلية عام 2010/2009-2012/2011.	(1)
62	تطور إستخدامات الصناديق على أبواب الموازنة أعوام 2006/2005-2012/2011.	(2)
65	التوزيع النسبي لإستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الأبواب في ديوان عام ومديريات الإدارة المحلية عام 2012/2011	(3)
66	الصناديق والحسابات الخاصة لدواوين العموم للسنة المالية 2012/2011.	(4)
67	الصناديق والحسابات الخاصة لمديريات الصحة والتعليم للسنة المالية 2012/2011.	(5)
68	الصناديق والحسابات الخاصة لعدد من مديريات الخدمات للسنة المالية 2012/2011.	(6)

فهرس الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
58	هكيل الموارد المالية المحلية في مصر .	(1)
61	مساهمة الصناديق في الإيرادات في الفترة 2010/2009 - 2012/2011 .	(2)
61	تطور إستخدامات الحسابات والصناديق الخاصة 2006/2005 - 2012/2011 .	(3)
63	المساهمة النسبية للحسابات والصناديق الخاصة في تمويل أبواب موازنة الإدارة المحلية 2012/2011 .	(4)
64	إستخدامات الصناديق وفقا للتوزيع الوظيفي 2012./2011	(5)
69	توزيع مساهمة المحافظات في الحسابات والصناديق الخاصة المحلية 2012./2011	(6)
70	متوسط نصيب الفرد من موارد الصناديق والحسابات الخاصة 2012/2011 .	(7)
71	مساهمة الصناديق الخاصة في إجمالي إيرادات المحافظات 2012/2011 .	(8)

مقدمة:

تعتبر إدارة الصناديق والحسابات الخاصة أحد أهم قضايا إدارة المالية العامة وذلك لما تتمتع به هذه الحسابات والصناديق الخاصة من مرونة فيما يتعلق بطبيعة إتخاذ القرارات المالية منها، إلى جانب أن العديد منها له لوائحه التنظيمية والمالية الخاصة التي تختلف عن تلك المنظمة للموازنة العامة للدولة، وعادة ما تحاول الحكومات من خلال وزارة المالية وبنوكها المركزية إتخاذ الإجراءات الكفيلة بالرقابة ومساءلة ادارة هذه الصناديق والحسابات الخاصة بالشكل الذى يضمن حماية المال العام ومكافحة الفساد المالى، دون تكبير هذه الصناديق والحسابات وعملية صنع القرار فيها، وعلى الرغم من الصعوبات التى تواجهها الحكومات في مراقبة وتتبع العمليات المالية للصناديق والحسابات الخاصة، فإنها عادة تغلب منطق الإبقاء عليها نظراً للأدوار الهامة التى تقوم بها هذه الصناديق والحسابات الخاصة في حالة إدارتها بشكل فعال... وكبقيه دول العالم شهدت مصر إنشاء العديد من الصناديق والحسابات الخاصة على مدار العقود الماضية حيث تعددت أشكالها وأغراضها وأساليب إدارتها، إلا أن هذه الصناديق كانت ومازالت مثار للعديد من الإنتقادات فيما يتعلق بأسلوب إدارتها ومراقبتها المالية، وأساليب الصرف منها، وتتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة في مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف أسباب فساد هذه الصناديق والحسابات الخاصة.

مشكلة البحث :

بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011 وكذلك الموجه الثانية في 2013/6/30، ونظراً لما تعاني منه مصر من مشاكل إقتصادية جمة، إرتفعت العديد من الأصوات تنادى بضرورة ترشيد الإنفاق، ففي ظل غياب الرقابة والشفافية، تضاربت الأرقام حول حجم الصناديق والحسابات الخاصة، فيقدرها البعض بـ 500 مليار جنيه ويزيد آخرون بأنها تتجاوز تريليون جنيه، وإن كانت هذه التقديرات تجافى الواقع، والتقدير الأوقع هو وجود فوائض في هذه الحسابات قدرها "36 مليار جنيه" وذلك وفقاً لما أعلنه وزير المالية في مارس عام 2011.

كما أن وجود الصناديق والحسابات الخاصة يخل بعدد من مبادئ الموازنة العامة ومنها مبدأ وحدة الموازنة، والذي ينص على إعداد الموازنة كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات وزارات وهيئات الدولة، كما يخل بمبدأ شمولية الموازنة العامة والذي

ينص على أن تشتمل الموازنة على كافة الموارد أيا كان مصدرها وكافة أوجه الإستخدامات أيا كان الغرض منها بهدف إظهار كافة المعلومات لصانعي القرار ووضعي السياسات المالية لأحكام توزيع الموارد المالية على أوجه الإنفاق المطلوب.

كما أن إنشاء هذه الصناديق لم يعد مقصوراً على سلطة رئيس الجمهورية، بل تعدتها إلى قانون الإدارة المحلية الذي أعطى الحق لرؤساء القرى أو المراكز أو المحافظات في إنشاء صناديق وحسابات خاصة، هذا التوسع الكبير جعل من الصعب حصر هذه الصناديق ومراقبتها، وأصبحت معظم الهيئات الحكومية لها صناديق وحسابات خاصة بداية من أصغر وحدة محلية وحتى أكبر جهاز في الدولة، ورغم نص القانون رقم 105 لسنة 1992 المعدل لبعض أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، على خضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف، وصدور القانون رقم 139 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية والذي قضى بإنشاء حساب لدى البنك المركزي يسمى حساب الخزانة الموحد يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وما يحدده وزير المالية من حسابات ورغم خضوع هذه الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، إلا أن جزء منها لدى البنك المركزي بالحساب الموحد والكثير منها بالبنوك التجارية خارج نطاق السيطرة، سواء لوزارة المالية أو الجهاز المركزي للمحاسبات.

ومما سبق نجد أن لب مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة تكمن في ضعف الرقابة عليها، وبالتالي ما يترتب على ذلك من مخالفات وفساد وإهدار للمال العام، بما يستوجب معه إعادة النظر في هذه الصناديق والحسابات الخاصة.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في الدراسة المتعمقة لموضوع الصناديق والحسابات الخاصة، حيث أثير كثير من الجدل حول الإبقاء عليها أو إدراجها في الموازنة في الآونة الأخيرة حيث ذكرت بعض التقارير التي تناقش حالياً داخل مجلس الشعب عن أن 95% من أموال هذه الصناديق ينفق على شراء الهدايا ومنح البدلات والمكافآت لبعض المسؤولين، ولكن في الجهة المقابلة تكمن أهمية هذه الصناديق في أنها تؤدي خدمة فعلية للمواطنين كافة، فبعض هذه الصناديق تعتمد على الهبات التي تقدمها جهات أجنبية لذلك توجد صناديق بالعملة الأجنبية مثل صناديق الجامعات التي تحصل على مساعدات خارجية بهدف تشجيع البحث العلمي وصناديق

السياحة التي تعتمد فى إيراداتها على فرض رسوم أو ضرائب على السياح الوافدين إلى مصر والتي تكون حصيلتها بالعملة الأجنبية، إلى جانب إستفادة الكثير من المواطنين من أموال هذه الصناديق حيث تم تعيين عدد كبير من العمالة المؤقتة من أموال هذه الصناديق وإعطائهم رواتب شهرية منها، ومن جهة أخرى يستخدم جزء من أموال هذه الصناديق فى تحسين بعض المعاشات الصغيرة جداً فى عدد من الجهات الحكومية، أو فى التأمين صحياً على عدد من العمال المؤقتين.

وبالتالى تكمن أهمية هذا البحث فى دراسة جدوى الإبقاء على هذه الصناديق من عدمه، وفى حالة الإبقاء عليها ما هى الشروط التى يتطلبها ذلك الأمر لإكمال نجاح الرقابة عليها وتحقيق الشفافية، وفى حالة إلغائها أيضاً ما هى خطوات أو ترتيبات هذا الإلغاء بحيث لا يؤثر هذا الإلغاء على المواطن البسيط الكادح فى مصر.

الهدف من البحث:

القراءة الصحيحة لموضوع الصناديق والحسابات الخاصة لخطورة إستمرار الأوضاع على ما هى عليه حالياً، الأمر الذى يتطلب معه الحد من هذه المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التى يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة بما يحقق متطلبات الإفصاح والشفافية.

حدود البحث:

يعد الحصول على أية بيانات أو معلومات خاصة بالصناديق والحسابات الخاصة عملية شاقة جداً، حيث تتسم بالسرية التامة والتضارب، وبالتالي فلقد تم إجراء هذه الدراسة فى حدود البيانات والمعلومات التى إستطاعت مجموعة العمل الحصول عليها من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات ومجلس الشورى.

منهج البحث:

لقد إعتد هذا البحث على دراسة وتحليل العديد من الدراسات والبحوث السابقة التى تناولت هذا الموضوع بشكل مباشر أو غير مباشر، حيث تمت مراجعتها وتحليلها فى ضوء الهدف من البحث.

خطة البحث:

المبحث الأول: التعريف بماهىة الصناديق والحسابات الخاصة.

- المبحث الثاني: الإطار التشريعي للصناديق والحسابات الخاصة.
- المبحث الثالث: تجارب الدول العربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.
- المبحث الرابع: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها.
- المبحث الخامس: الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
- المبحث السادس: وضع الصناديق والحسابات الخاصة وأثر شفافية الموازنة العامة على تفعيل أدائها في مصر.
- المبحث السابع: تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر.
- المبحث الثامن: المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة.
- المبحث التاسع: أهم صور المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة " المعالجات والحلول".
- المبحث العاشر: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات ومستقبلها.
- ثم يتبع ما تقدم النتائج والتوصيات والخاتمة التي توصلت إليها مجموعة العمل.

المبحث الأول
التعريف بماهية الصناديق الخاصة
والحسابات الخاصة

المبحث الأول
التعريف بماهية الصناديق الخاصة والحسابات الخاصة

مقدمة

- أولاً : نشأة الصناديق والحسابات الخاصة.
- ثانياً: مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة .
- ثالثاً: أنواع الصناديق والحسابات الخاصة.
- رابعاً: التمييز بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة.
- خامساً: الموقف الحالي للصناديق والحسابات الخاصة.

المبحث الأول التعريف بماهية الصناديق الخاصة والحسابات الخاصة

مقدمة:

نشأت الصناديق والحسابات الخاصة وذلك لتمويل بنود معينة لا يوجد لها نظير في الموازنة العامة للدولة، لأن الأصل في هذه الموازنة تغطية كل نفقات الدولة وكل إيراداتها ونظراً لعدم تحقق ذلك فكان الحل هو اللجوء للصناديق والحسابات الخاصة كحل ثانى لعلاج مشكلة الموازنة العامة، ولكن مع مرور الوقت أصبحت هذه الصناديق والحسابات هي الحل الأول وليس البديل، مما ترتب عليه التوسع في إنشائها وتجاوز الصرف منها الهدف من إنشائها. ولذلك كان لزاماً أن تكون هناك وقفة للتعامل مع أموال الصناديق والحسابات الخاصة لكي تحقق الهدف من إنشائها ولا تخرج عنه، للقضاء على مظاهر الفساد وإنعدام الشفافية والمصداقية والعلانية، وفي هذا المبحث سيتم التعرف على ماهية هذه الصناديق والحسابات الخاصة بدأ بمفهومها ثم الغرض من إنشائها وطرح لأنواعها المختلفة، والتمييز بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة، ثم الموقف الحالى للصناديق والحسابات الخاصة.

أولاً: نشأة الصناديق والحسابات الخاصة

نشأت الصناديق والحسابات الخاصة بموجب القانون رقم 53 لسنة 1973 الخاص بالموازنة العامة للدولة حيث أجازت المادة 20 منه الحق لرئيس الجمهورية فى إنشاء صناديق خاصة بموارد معينة لمقابلة مصروفات معينة، بحيث يكون للصندوق والحساب موازنة خاصة به ليست تحت مظلة الموازنة العامة للدولة، وبعد ذلك تم إصدار عدة قوانين تعطى الحق للعديد من الجهات بإنشاء صناديق خاصة، مثل قانون الجامعات الذى يعطى الحق لمجالس إدارات الجامعات فى إنشاء صناديق ذات طابع خاص، وكذلك قانون التعليم لسنة 1981 وتعديلاته.

كما أن قانون الإدارة المحلية لعام 1979 أعطى الحق لمجالس الإدارات المحلية بإنشاء صناديق وفرض رسوم، وأيضاً بموجب قرارات جمهورية أو وزارية أو من المحافظين ولا تعتبر سارية إلا بعد اعتمادها من وزارة المالية. فى عام 1981 صدر قانون 127 وخصصت فيه المادة 32 للمحاسبة الحكومية، والتي نصت على أنه على جميع الحسابات والصناديق

الخاصة مراجعة واعتماد لوائحها المالية من لجنة اللوائح الخاصة بوزارة المالية . ثم صدر قانون آخر فى عام 1992 يقضى بخضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف.

كما صدر أيضاً قانون فى عام 2006 خاص بتعديل بعض إحكام المحاسبة الحكومية تقضى بإنشاء حساب لدى البنك المركزي يسمى " حساب الخزنة الموحد" يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وما يحدده وزير المالية من حسابات ، على أن يتم التعامل على هذا الحساب إعتباراً من موازنة عام 2006/2005، إلا أن المادتين 30 مكرر، 30 مكرراً من القانون إستثنيا وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزتها ، وكذلك صناديق التأمين والمعاشات والرعاية الاجتماعية والصحية من هذا الأمر وبالرغم من أنه تم نقل 80% من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة لدى البنوك التجارية إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي ، تنفيذاً لأحكام القانون ، إلا أن الخزنة العامة غير مسموح لها بالتدخل فى أوجه أو كيفية الصرف من تلك الحسابات والصناديق. كما تظل هذه الأرصدة وما يعود عليها من عوائد ملكاً للجهات الإدارية المختلفة، والتي تمتلك الحرية الكاملة للتصرف صرفاً وإبداعاً دون أدنى تدخل من أى جهة أخرى سواء وزارة المالية أو الخزنة العامة والبنك المركزي.

ثانياً : مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة

على الرغم من أن مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة قد يبدو مفهوماً واضحاً إلا أنه من الناحية العملية يشير إلى مجموعة متنوعة وأحياناً معقدة من المسائل والقضايا الهامة ففي الكثير من الأحيان ينظر إلى الصناديق والحسابات الخاصة بإعتبارها المعاملات خارج الموازنة بالمفهوم الواسع الذى يشمل كافة الإيرادات وأوجه الإنفاق التى تستبعد من الموازنة العامة، كذلك قد يقصد بالصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة الحسابات البنكية التى تودع فيها وتنفق منها الإيرادات وأوجه الإنفاق خارج الموازنة، بل إنه ينظر إليها فى بعض الأحيان على كونها الكيانات أو الوحدات خارج الموازنة، فيقصد بها المؤسسات التى ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة، والتي قد تستخدم الحسابات خارج الموازنة، وقد يكون لها هياكل للحكومة خاصة بها وفي الغالب يكون لها وضع قانونى مستقل عن الوزارات والإدارات الحكومية.

ويقدم صندوق النقد الدولي من خلال منهجية الإحصاءات المالية الحكومية تعريفاً محدداً للصناديق والحسابات الخاصة بإعتبارها كيانات حكومية لها شخصية قانونية منفصلة وقدر من الإستقلالية، وفي الغالب تؤسس تلك الكيانات للقيام بوظائف محددة، كبناء الطرق أو الإنتاج غير الهادف للربح لخدمات الصحة والتعليم، ويجب أن تعامل تلك الكيانات كوحدات مستقلة طالما أنها تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات، وتمتلك السلع أو الأصول وتخرط بالأنشطة غير السوقية وأن تكون مسؤولة طبقاً للقانون عن أدائها وأن تكون قادرة على تحمل الإلتزامات والدخول في التعاقدات.(1)

وتقوم الدول في بعض الأحيان بإنشاء صناديق وحسابات خاصة يكون لها لوائح مالية وتنظيمية خاصة بها، ومع ذلك فإنها تصر على أن تدرج موازنات هذه الحسابات ضمن الموازنة العامة للدولة سواء كان ذلك بشكل تفصيلي وفقاً لبنود الموازنة المعتادة أو في شكل إعمادات إجمالية سنوية، وهناك بعض الممارسات المالية التي تتعامل مع هذه الحسابات والصناديق الخاصة بإعتبارها مؤسسات وهيئات أعمال إقتصادية تابعة للدولة بحيث يتم ربطها بالموازنة العامة للدولة من خلال علاقات تحصيل الفوائض وتوريد الدعم.

كما تعرف أيضاً الصناديق والحسابات الخاصة بأنها "حسابات أنشئت لتحقيق أغراض معينة بعضها إجتماعي والبعض الآخر إستثماري يتعلق بالإتفاق على مشاريع محددة أو صيانة بعض المرافق العامة، ولها كيانات إدارية مستقلة ، وتمول نفسها ذاتياً من خلال الموارد التي تحددها قرارات إنشائها أو اللوائح الخاصة بها. وتعتمد هذه الصناديق أساساً في تجميع مواردها على الإيرادات الناتجة عن فرض رسوم على بعض الخدمات العامة لذلك يعتبر البعض هذه الصناديق تبرع إجباري تتم جبايته من خلال المواطنين أو المقيمين في مصر".(2)

وتعرف أيضاً على أنها أوعية مالية موازية في الوزارات والهيئات العامة ، تستقبل حصيلة الخدمات والدفعات والغرامات وغير ذلك من الموارد بغرض تحسين الخدمات التي تقدمها تلك الهيئات ، حيث أجاز القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة إنشاء صناديق وحسابات خاصة بقرار جمهوري عند الضرورة وفي ضوء إعتبرات معينة ، لتحقيق أهداف محددة وفي ضوء ضوابط تحكم إستخدام هذه الحسابات والصناديق وتحقيق الرقابة عليها. أيضاً هي تلك الصناديق والحسابات التي تنشأ وتخصص لها موارد معينة لإستخدامات محددة ، ويعد لها موازنة خاصة، وتتبع الجهات الإدارية للدولة " الجهاز الإداري ، الإدارة المحلية ، الهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية

العامة التي تعد من الجهات الإدارية ، ويخصص لها موارد معينة لإستخدامات محددة ، وتكون لها موازنة خاصة، وذلك رفق ما ورد بالمادة رقم (20) من القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته.⁽³⁾

هذا وتقضى المادة (20) من القانون رقم (53) لسنة 1973 بأنه " يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص لها موارد معينة لإستخدامات محددة ، ويعد للصندوق موازنة خاصة، وتتبع الجهات الإدارية للدولة ، ويخصص لها موارد معينة وإستخدامات محددة، وتكون لها موازنة خاصة، كما توالى إصدار القوانين التي تجيز إنشاء تلك الحسابات الخاصة مثل قانون تنظيم الجامعات ، وقانون الإدارة المحلية .

ومؤدى ما سبق أن الحسابات والصناديق الخاصة تعد بمثابة الباب الخلفى للموازنة العامة للدولة وذلك بتحصيل الإيرادات العامة وما فى حكمها والتصرف فيها دون تفعيل للقوانين والضوابط الحاكمة ودون رقابة فعالة وحقيقية سواء قبل الصرف أو بعد الصرف، وذلك خارج الموازنة العامة للدولة، الأمر الذى يعد خروجاً ومخالفة للقانون والمبادئ الأساسية لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وخاصة مبدأى شمولية وعمومية الموازنة والذان يقضيان بأن تشتمل الموازنة العامة للدولة على كافة الموارد أيا كان مصدرها وكافة أوجه الإستخدامات أيا كان الغرض منها . وبالتالي أصبح للمالية العامة فى مصر نظامين أحدهما رسمى والآخر غير رسمى.⁽⁴⁾

ثالثاً: أنواع الصناديق والحسابات الخاصة

1- تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة حسب النشأة وحسب التبعية⁽⁵⁾

أ- الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة بموجب قوانين أو قرارات :

أ/1- الصناديق والحسابات الخاصة الصادرة بموجب قوانين:

- حساب الخدمات والتنمية المحلية والذى أنشئ بموجب القانون رقم (43) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 وقانون رقم 145 لسنة 1988.
- حساب تمويل مشروعات الإسكان الإقتصادى الذى أنشئ بموجب القانون رقم (43) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 والقانون رقم (145) لسنة 1988.
- حساب أغراض إستصلاح الأراضى والذى أنشئ بموجب القانون رقم (43) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 والقانون رقم (145) لسنة 1988.

- حساب لجان المناطق الصناعية والخدمات الصناعية أنشئ بموجب القانون رقم (43) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 والقانون رقم (145) لسنة 1988.
- حساب مرفق الإسعاف أنشئ بموجب القانون رقم 8 لسنة 1966.
- حساب صندوق عمارة المساجد الأهلية والأضرحة الذى أنشئ بموجب القانون رقم 125 لسنة 1967.
- حساب النظافة الذى أنشئ بموجب القانون رقم 38 لسنة 1967.
- حساب إعانات الجمعيات.
- حساب الموارد المشتركة " الصندوق المشترك" قانون نظام الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979.

أ/2- الصناديق والحسابات الخاصة بموجب قرارات جمهورية:

- حساب صندوق تحسين الخدمات بالمستشفيات والوحدات الصحية أنشئ بموجب القرار الجمهوري رقم (2444).
- حساب الهيئة العامة للتنشيط السياحي أنشئ بموجب القرار الجمهوري رقم (619) لسنة 1957.
- حساب الهيئة العامة للنظافة والتجميل أنشئ بموجب القرار الجمهوري رقم (285) لسنة 1996.
- حساب حصيللة الزيادة في أسعار البنزين بموجب القرار الجمهوري رقم (158) لسنة 1980 والمعدل بالقرار الجمهوري رقم 490 لسنة 1988.

أ/3- حسابات أنشئت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء:

- حساب المجاورات الحضرية.

أ/4- حسابات أنشئت بمقتضى إتفاقيات دولية:

- حساب الخدمات الأساسية.
- حساب صيانة الخدمات الأساسية.
- حساب التنمية المحلية.

أ/5- حسابات أنشئت بمقتضى قرارات وزارية:

- ومن أمثلتها في قطاع التعليم:
 - حساب تأمين المعامل.
 - حساب صيانة العدد والآلات.
 - حساب الأنشطة الرياضية.
 - حساب مجالس الآباء.
 - حساب تأمين الحوادث.
 - حساب النشاط الثقافي والفنى.
 - حساب رسوم المكتبات المدرسية.
 - حساب فصول الخدمات التعليمية.
 - حساب الإتحادات الطلابية.
 - حساب دعم الصندوق الأهلى لرعاية النشئ.

أ/6- حسابات أنشئت بمقتضى قرارات محافظ:

- حساب اللجنة الإدارية لمواقف السيارات.
- حساب معهد تعليم قيادة السيارات.
- حساب أبحاث المشروعات الإستثمارية.
- حساب تحسين المناطق الأثرية.
- حساب شواذر اللحوم.
- حساب مشروع نقل الركاب في مدن وقرى المحافظة.
- حساب مشروع الميكنة الزراعية.
- حساب تربية وتوزيع الكتاكيت.
- حساب الخدمات الرياضية والشبابية.
- حساب رسوم تراخيص البناء على الأراضى الزراعية.
- حساب تحسين العملية التعليمية.
- حساب مشروع تسمين العجول.
- حساب تحسين الخدمة البيطرية.
- حساب تحسين الخدمات المرورية.

- حساب الحدائق الخاصة المخصصة.

ب- تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة حسب التبعية

ب/1- "الصناديق والحسابات الخاصة المستقلة بذاتها والتي تمثل كياناً إدارياً يدخل في موازنة الدولة بمسماه، ومثال ذلك * :

- 1- صندوق التنمية الثقافية.
- 2- صندوق تمويل متاحف العسكرية.
- 3- صندوق السجل العيني.
- 4- صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية.
- 5- صندوق دور المحاكم والشهر العقاري.
- 6- صندوق دعم وتطوير خدمات الطيران.
- 7- غيرها من الصناديق.

ب/2- صناديق تتبع الوحدات الإدارية التي أنشئت بداخلها سواء في بعض وحدات الجهاز الإداري أو المحافظات أو الهيئات الخدمية، ومثال ذلك:

- 1- حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات.
- 2- حساب الإسكان الإقتصادي بالمحافظات.
- 3- حساب إستصلاح الأراضي.
- 4- الحسابات الخاصة التي تمول من الرسوم والأنشطة بالمدارس وصناديق تحسين الخدمة وغيرها من الصناديق والحسابات الخاصة....

2- تصنيف آخر للحسابات والصناديق الخاصة

أ- الحساب الخاص بغرامات المخابز

ينتشر ذلك الحساب بمعظم محافظات الجمهورية، حيث يتم تحصيل إيراداته من الغرامات التي يتم توقيعها علي المخابز نظراً للمخالفات التي ترتكبها سواء بوزن الرغيف أو عدم خبز وإنتاج كامل حصة الدقيق التي يتسلمها المخبز، حيث يستلم المخبز حصة محددة من أجرة الدقيق ولا يقوم بإنتاجها جميعاً ، بل يقوم ببيع جزء منها لمخابز الحلويات وجهات أخرى وذلك بسعر أعلى بكثير من السعر المدعم ، لذلك ووفق حملات مفتشي التموين يتم تحديد تلك المخالفات ويتم توقيع غرامة على صاحب المخبز والذي يكون سعيد جداً بها حيث يكون إستفاد من عدة آلاف من الجنيهات تفوق كثيراً قيمة الغرامة التي سيدفعها ، والأخطر من ذلك أن تلك الغرامات المحصلة من أصحاب المخابز يتم إيداعها بحساب خاص بالمحافظات المعنية حيث يصدر المحافظ قراره بكيفية التصرف في تلك الغرامات والتي تكون معظمها مكافآت لمفتشي التموين والمشرفين عليهم والمستشارين بالمحافظة، وطبعاً تلك المبالغ قد تصل في مجموعها بالملايين، والخلاصة أن الدعم الواجب أن يصل لمستحقيه لا يصل معظمه لمستحقيه بل جزء منه في جيب أصحاب المخابز المخالفة والجزء الآخر في جيب من يحصلون على مكافآت من تلك الحسابات .

ب- حساب التخطيط الإستراتيجي

والذي يوجد بوزارة التعليم العالي حيث يكون حصيلته كإتاوة مفروضة علي الجامعات المصرية بقرارات من وزير التعليم ويتم جميعها بحساب خاص بالبنك المركزي حيث يقوم الوزير بالصرف منها كمكافآت وإعانات للمستشارين بالوزارة.

ج- الحسابات الخاصة بوزارة الداخلية والخاصة بإدارات المرور

وهي التي يتم تحصيل إيراداتها من جمهور المتعاملين مع إدارات المرور المتنوعة المنتشرة في الجمهورية ولا يتم توريدها للخزانة العامة للدولة بل يتم توريدها للحسابات الخاصة بوزارة الداخلية للتصرف فيها عن طريق وزير الداخلية.

د - الحسابات الخاصة بكل الجامعات المصرية

وهي التي يتم تمويلها مما يدفعه الطلبة والطالبات المصريين أو الوافدين، أي من أولياء الأمور، وذلك نظير الخدمات التي تؤدي لهم والتي مفترض أن تكون مجانية أو برسوم وفق القوانين، حيث يتم تحصيل تلك الإتاوات من الطلبة والطالبات لتودع بالحسابات الخاصة لهذه الجامعات والتي تصل حصيلتها السنوية لنحو 6 مليار جنية مصري بخلاف العملات الأجنبية، ولقد رصد الجهاز المركزي للمحاسبات مخالفات كثيرة بشأنها فمعظمها مكافآت للمسؤولين بالجامعات.

هـ - الحسابات الخاصة بوزارة السياحة

صندوق السياحة بوزارة السياحة ، والذي حصل إيرادات خلال عام 2010/2009 بلغت 2,567 مليار جنية ، صرف منه خلال العام 569,8 مليون جنية فقط ليتبقى رصيد لها في 2010/6/30 بلغ 1,997 مليار جنية أي ما يقرب من ملياري جنية بحساب واحد فقط.

و - الحسابات الخاصة بالمحليات

صندوق الخدمات والتنمية المحلية والذي يتفرع إلى حسابات خاصة في جميع المحافظات ووحدات الإدارة المحلية، بلغ ما أمكن حصره من إيرادات هذا الصندوق بالحساب الموحد بالبنك المركزي خلال العام المالي 2010/2009 نحو 3,945 مليار جنية ، تم صرف منه خلال ذات العام نحو 2,367 مليار جنية، ليتبقى رصيد 1,578 مليار جنية ولتبيان ذلك التطور السرطاني لذلك الحساب فلقد قدم الجهاز المركزي للمحاسبات تقريراً منفصلاً عن ذلك الصندوق خلال الأعوام 2004/2003 ، 2005/2004 ، و2006/2005 وتبين أن جملة إيرادات ذلك الصندوق علي مستوي الجمهورية بلغ متوسطها نحو 750 مليون جنية ، وبمقارنة ذلك مع إيرادات عام 2010/2009 يتضح ذلك التوسع السرطاني لذلك الحساب.

ز- الحسابات الخاصة بوزارة العدل، وهي التابعة لكل محكمة من المحاكم التابعة لوزارة العدل

مثل محكمة شمال القاهرة الابتدائية ، ولقد تم حصر الإيرادات لتلك الحسابات خلال العام المالي 2010/2009 وبلغت قيمتها نحو 2,280 مليار جنيه، تم صرف نحو 196 مليون جنيه فقط خلال ذات العام ليتبقى رصيد جملته 2,084 مليار جنيه؟؟؟

ح- الحسابات الخاصة بالمساحة

ومثال ذلك صندوق عمارة المساجد والأضرحة ، التابع لوزارة الأوقاف ، والذي بلغت إيراداته خلال العام المالي 2010/2009 نحو 119 مليون جنيه، تم صرف فقط نحو 19 مليون جنيه. وتبقى رصيد في 2010/6/30 بلغ 100 مليون جنيه.

ط- الحساب الخاص بمكتب معالي المستشار النائب العام، والذي بلغت إيراداته نحو 75,5 مليون جنيه خلال عام 2010/2009، صرف منها نحو 2,8 مليون جنيه ليتبقى رصيد في 2010/6/30 بلغ نحو 72,7 مليون جنيه؟؟؟؟ بمكتب النائب العام.

ك- حساب اللجنة الوطنية المصرية للعلوم والثقافة " اليونسكو "

وكمثال صارخ علي كيفية التصرف في أموال الحسابات الخاصة نذكر حساب اللجنة الوطنية المصرية للعلوم والثقافة (اليونسكو) والمعروف بحساب التخطيط الاستراتيجي ، حيث بلغت إيرادات ذلك الحساب خلال العام المالي 2010/2009 نحو 57 مليون جنيه صرف منها نحو 10 مليون جنيه مكافآت للمستشارين من أعضاء هيئة التدريس.

رابعاً : التمييز بين الصناديق الخاصة وصناديق التأمين الخاصة

تم في مرحلة سابقة من البحث التعريف بما هية الصناديق والحسابات الخاصة، وسوف يتم في هذا الجزء التعريف بما هية صناديق التأمين الخاصة للتمييز بينها وبين الصناديق والحسابات الخاصة كما سيلي بيانه.(6)

1- التعريف بما هية صناديق التأمين الخاصة: نشأت صناديق التأمين الخاصة، وذلك كنظم تكميلية لنظام التأمينات الإجتماعية وذلك نتيجة لقصور نظم التأمينات الإجتماعية الحالية عن الوفاء بمتطلبات الأفراد بعد الوصول لسن التعاقد من حيث

قصورها فى توفير المستوى المعيشى الملائم ، ومن هنا نشأت فكرة صناديق التأمين التكميلية الخاصة وقد قامت هذه النظم أيماناً من الفرد والدولة بأهمية المحافظة على المستوى المعيشى للأفراد بعد الوصول للسن القانونية للتقاعد بضمان مبلغ من دفعة واحدة للمساعدة فى بدء عمل تجارى أو ضمان معاش إضافى بجانب معاش التأمينات الإجتماعية ، ولذلك تعرف صناديق التأمين الخاصة " أو المهنية " Occupational Pension " Private Funds Fund بأنها أنظمة تكميلية إختيارية لأنظمة التأمينات الإجتماعية الإلجبارية تساهم فى رفع مستويات معيشة الأفراد المستحقين وأسرهم ، ومعظم هذه الصناديق تتبع الحكومة أو وحدات القطاع العام " حوالى 91% من هذه الصناديق " و9% فقط من هذه الصناديق تتبع وحدات القطاع الخاص. هذا ويتكون قطاع التأمين فى مصر من (19) شركة تأمين ويخضع السوق المصرى لإشراف الهيئة المصرية للرقابة على التأمين.

وتعد صناديق التأمين الخاصة أو صناديق الإعانات نوعاً من أنواع هيئات التأمين التبادلى أو التعاونى وهو ما يعرف بجماعات الأخوة فى المجتمعات الأجنبية، وتتكون جمعيات الأخوة من مجموعة من الأعضاء تجمعهم صفة معينة أو مهنة أو وظيفة الهدف الرئيسى من تكوينها هو تأدية خدمات إجتماعية لأعضائها أما التأمين فهو من الأعمال العرضية أو الخدمات الإضافية التى تقوم بأدائها ولا تصدر هذه الجمعيات وثائق تأمين لأعضائها بل يكتفى بالشروط الموجودة بنظمها الأساسية ، وتعتبر صناديق التأمين الخاصة الموجودة فى مصر نموذجاً لجمعيات الأخوة والصدقة المعروفة فى كثير من دول العام وتقتصر عمليات صناديق التأمين الخاصة بمصر على عمليات تأمينات الأشخاص فقط هذا وتأخذ صناديق التأمين الخاصة فى جمهورية مصر العربية Types of Private Funds in Egypt العديد من الأشكال وذلك فى ضوء المزايا التأمينية والخدمات التى تؤديها لأعضائها والتى تتمثل فى " صناديق الزمالة - صناديق الإدخار والإستثمار - صناديق مكافآت عن العمل الفردي - الصناديق العلاجية - الصناديق التكميلية - صناديق ذات طبيعة خاصة" ولقد تم تضمين تلك الأنواع فى مشروع قانون صناديق التأمين الخاصة المقترح فى نوعين فقط من الصناديق ، أما الأول منها فهو " صناديق ذات مزايا تأمينية محددة" وهو النظام الذى بمقتضاة تتوازن المزايا والموارد من خلال دراسة إكتوارية للمركز المالى للصندوق ، ويمثل هذا النوع 99% من

صناديق التأمين المسجلة بالهيئة المصرية للرقابة على التأمين وهو الأمر الذي يتطلب من الهيئة جهداً كبيراً عند رقيبتها لأعمال تلك الصناديق حيث أن الدراسات الاكتوارية لها تعد دراسات طويلة الأجل وتقوم على أساس تقديرات مستقبلية سواء كانت متعلقة ببيانات الأعضاء وأجورهم المستقبلية ومعدل تدرج هذه الأجور وضرورة أن يتفق هذا المعدل الفعلي مع ما تقوم الدراسة الاكتوارية بإحتسابها تقديراً ، أما النوع الثاني فهي " صناديق ذات اشتراكات محددة" وهو النظام الذي تحدد فيه الميزة التأمينية بمجموع الاشتراكات المسددة مضافاً إليها عائد استثمارها .

2- وتكمن أوجه الاختلاف بين الصناديق الخاصة وصناديق التأمين الخاصة في الغرض من الإنشاء حيث أن صناديق التأمين الخاصة تؤدي إلى أعضائها أو المستفيدين منها تعويضات أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة. أي أن مزايا هذه الصناديق موجهة لخدمة مجموعة محددة بذاتها من الأفراد، أما الصناديق والحسابات الخاصة الأخرى فيتم إنشائها لتحقيق أغراض معينة بعضها إجتماعي والآخر استثماري للإنفاق على مشاريع محددة أو صيانة بعض المرافق العامة ، ولها كيانات إدارية مستقلة، وتمول نفسها ذاتياً من خلال الموارد التي تحددها قرارات إنشائها أو اللوائح الخاصة بها. وتمتلك هذه الصناديق والحسابات الخاصة وحدات الجهاز الإداري بالدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات الإقتصادية والشخصيات الاعتبارية، وتحفظ هذه لصناديق جزء من أموالها بالحساب الموحد بالبنك المركزي وجزء آخر بالبنوك التجارية بالمخالفة لقانون المحاسبة الحكومية .

خامساً: الموقف الحالي للصناديق الخاصة والحسابات في مصر

يمر الاقتصاد المصري بفترة حرجة في وقت ترنو فيه البلاد إلى التحول نحو الديمقراطية. وفي حين أن التحول من السلطوية يلقي ترحيباً بالتأكيد، إلا أنه أثار عدم استقرار لم تعرفه مصر على مدى السنوات الثلاثين الماضية، وذلك في ظل عدم اليقين والذي يمثل تحدياً ضخماً لتنفيذ الإصلاح الإقتصادي، بينما تحظى المطالب السياسية بالأسبقية.

هذا ولتسهيل عملية إنتقال ناجحة إلى الديمقراطية من خلال اقتصاد سليم يحقق رفاهة إقتصادية للمواطنين، فلقد سارعت الحكومة الإنتقالية بتلبية المطالب الشعبية للشورة مثل

الزيادة الحكومية الأخيرة فى الحد الأدنى للأجور فى القطاع العام، وتمديد العقود الثابتة لـ 450 ألفاً من الموظفين العموميين مما شكل ضغطاً على الموازنة كان مؤداه زيادة العجز، وبالتالي فمن المتوقع حدوث تأثيرات سلبية طويلة الأجل نتيجة التوسع فى الإنفاق العام. هذا وتعد الصناديق والحسابات الخاصة أحد أوجه الإنفاق التى توجه إليها النقد الشديد حيث أن أرقام المبالغ الموجودة بهذه الصناديق والحسابات الخاصة صادمة وخطيرة، فهى تكشف حقيقة إقتصاد موازى ضخم لا رقابة عليه أو مراجعة.

فوفقاً لتقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن الصناديق والحسابات الخاصة للعام المالى 2010/2009 بلغ إجمالى الفوائض بالصناديق المستقلة التى يتم تحويل فوائضها إلى موازنة الدولة حوالى (26,785) مليار جنيه. ذكر التقرير أن إجمالى إيرادات الصناديق من 1 يوليو عام 2009 إلى 30 يونيو 2010 حوالى (88,232) مليار جنيه، فى حين بلغ إجمالى مصروفاتها حوالى (61,446) مليار جنيه، علماً بأن هذه هى فقط الحسابات التى أمكن حصرها بالحساب الموحد بالبنك المركزى بالعملة المحلية.⁽⁸⁾

ومن ناحية أخرى، كشف تقرير الجهاز المركزى عن وجود صناديق خاصة مستقلة بالعملة الأجنبية بلغ ما أمكن حصره منها حوالى "616" صندوقاً بعملات مختلفة تبلغ إجمالى فوائضها على النحو التالى: (2,498) مليار دولار أمريكى "حوالى 16 مليار جنيه مصرى"، (95) مليون دينار كويتى (حوالى 1,8 مليار جنيه مصرى)، "99" مليون جنيه استرلينى (حوالى 891 مليون جنيه مصرى). ومؤدى ذلك يمكن القول أنه بحسبة بسيطة أن إجمالى فوائض الصناديق والحسابات الخاصة المستقلة بالعملة المحلية والعملات الأجنبية يبلغ حوالى (44,5) مليار جنيه، منها (26,7) مليار بالعملة المحلية والباقى بعملات أجنبية مختلفة.

لكن هذه ليست كل ميزانية الصناديق الخاصة. فإلى جانب الصناديق المستقلة، هناك الصناديق التابعة للجهات الإدارية بالدولة أو للهيئات الاقتصادية أو الإدارة المحلية أو الهيئات الخدمية، وحسابات تلك الأخيرة فى معظمها غير محصورة ولا تعرف أى جهة رقابية أو تنفيذية عددها وحركتها الدائنة والمدينة، حيث أن معظمها - خاصة تلك التابعة لوزارتى الداخلية والعدل وللجهات السيادية الأخرى - خارجه عن الرقابة المالية سواء من جانب وزارة المالية قبل الصرف أو من جانب الجهاز المركزى للمحاسبات بعد الصرف. لكن تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات المذكور عاليه يعطى بعض المؤشرات المهمة، إذ يذكر التقرير أن الصناديق والحسابات الخاصة بوحدات الجهاز الإدارى للدولة التى أمكن حصرها بلغ عددها فى

2010/2009 حوالى "783" حساباً بها "8,7" مليار جنيه. وتشير البيانات إلى أن إجمالى ما حصلته هذه الحسابات خلال العام المالى 2010/2009 بلغ أكثر من "6,7" مليار جنيه، بينما بلغ إجمالى مصروفاتها حوالى (6,1) مليار جنيه.

أما الصناديق التابعة لوحدات "الهيئات الاقتصادية" فقد بلغ عددها "115" صندوق فى حين تم رصد "1269" حساباً لوحدات "الإدارة المحلية" بها حوالى "7,6" مليار جنيه، وفى المقابل كان عدد حسابات "الهيئات الخدمية" "276" حساباً بلغت أرصدها "3,5" مليار جنيه، وكانت الهيئات الخدمية من أعلى الجهات فى تحصيل وصرف الحسابات، حيث حصلت فى عام 2010/2009 ما يقرب من (27) مليار جنيه، فى حين تجاوزت ما قامت بصرفه (26,5) مليار جنيه.

وكمثال على نشاط الصناديق الخاصة للقطاعات المختلفة بالدولة، تقدم صورة لحركة الصناديق التابعة للجامعات. فقد كانت جامعة الإسكندرية صاحبة أكبر عدد حسابات بين الجامعات، حيث بلغ عدد ما أنشأته من صناديق "367" حساباً بلغ إجمالى رصيدها "334" مليون جنيه. وفى المقابل كانت جامعة عين شمس صاحبة أعلى الأرصدة. إذ بلغ إجمالى أرصدها حوالى "462" مليون جنيه فى "230" حساب كذلك كانت صناديق جامعة بنى سويف من أعلى الأرصدة. إذ بلغ إجمالى أرصدها "317,8" مليون جنيه فى "49" حساب، تليها جامعة المنصورة التى بلغت أرصدها "175,8" مليون جنيه فى "59" حساب، ثم جامعة الزقازيق برصيد حوالى "159" مليون جنيه فى حسابات بلغ عددها "139" حساباً وفى تقرير رسمى آخر يلقى ضوءاً على واقع الصناديق الخاصة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير، فى مذكرة مرفوعة لرئيسة الجهاز المركزى للمحاسبات بالإناية أعدتها إدارة الرقابة المالية على الوزارات الرئاسية والإقتصادية والخدمية بالجهاز، ذكر أن جملة الصناديق والحسابات الخاصة فى البنك المركزى والبنوك التجارية فى 30 يونيو 2011 بلغ "6261" حساباً إجمالى رصيدها حوالى "47" مليار جنيه مصرى.

وأشارت المذكرة إلى أن فحص أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بالبنك المركزى كشف عن وجود "6016" حساباً بالعملة المحلية يبلغ رصيدها "38,6" مليار جنيه مصرى، منها "5" مليارات تتعلق بالهيئات الاقتصادية، ونحو "5,8" مليار بالعملات الأجنبية، والباقي يبلغ "27" مليار جنيه، فهو يخص "الجهاز الإدارى" و"الإدارة المحلية" و "الهيئات الخدمية".

أما أرصدة الصناديق بالبنوك التجارية- خارج البنك المركزي - فقد توزعت بين "300" حساب بلغ إجماليها "8,8" مليار جنيه.

وأضافت المذكرة أن عدد الحسابات الخاصة بالعملات الأجنبية بلغ في 30 يونيو 2011 حوالي "820" حساباً إجمالي أرصدها "5,846" مليار جنيه. وقد تصدرت الحسابات بالدولار الأمريكي عدد الحسابات بالعملات الأجنبية، حيث كانت حوالي "418" حساباً يليه اليورو والذي بلغ عدد الحسابات المفتوحة "255" حساب، ثم الجنيه الاسترليني بعدد حسابات بلغ "95" حساب، و "15" حساب بالريال السعودي، و"14" حساب بالفرنك السويسري، و "9" حسابات بالكرون الدانمركي، "4" حسابات بالدينار الكويتي، وحسابين إثنين بالين الياباني، ومثلهم بالدولار الكندي.

مما سبق يتضح لنا خطورة إستمرار الأوضاع على ما هي عليه حالياً، الأمر الذي يتطلب ترشيد هذه المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التي يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة. خاصة أن الإقلال من المعاملات التي تم خارج الموازنة يؤدي إلى المزيد من الشفافية ويجعل الحكومات أكثر شعوراً بالمسئولية تجاه المالية العامة وتفرض إنضباطاً على صانعي السياسة.

ملخص المبحث الأول

على الرغم من أن مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة قد يبدو مفهوماً واضحاً، إلا أنه من الناحية العملية يشير إلى مجموعة متنوعة وأحياناً معقدة من المسائل والقضايا الهامة ففي الكثير من الأحيان ينظر إلى الحسابات والصناديق الخاصة باعتبارها المعاملات خارج الموازنة بالمفهوم الواسع الذي يشمل كافة الإيرادات وأوجه الإنفاق التي تستبعد من الموازنة العامة.

كذلك قد يقصد بالحسابات والصناديق الخاصة الحسابات خارج الموازنة وهي الحسابات البنكية التي تودع فيها الإيرادات وينفق منها على أوجه الإنفاق خارج الموازنة، بل أنه ينظر إليها في بعض الأحيان على كونها الكيانات أو الوحدات خارج الموازنة، فيقصد بها المؤسسات التي ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة، والتي قد تستخدم الحسابات خارج الموازنة، وقد يكون لها هياكل للحوكمة خاصة بها، وفي الغالب يكون لها وضع قانوني مستقل عن الوزارات والإدارات الحكومية.

ويقدم صندوق النقد الدولي من خلال " منهجية الإحصاءات المالية الحكومية " تعريفاً محدداً للصناديق والحسابات الخاصة باعتبارها كيانات حكومية لها شخصية قانونية منفصلة وقدر من الإستقلالية، وفي الغالب تؤسس تلك الكيانات للقيام بوظائف محددة، كبناء الطرق أو الإنتاج غير الهادف للربح لخدمات الصحة والتعليم، ويجب أن تعامل تلك الكيانات كوحدات حكومية مستقلة طالما أنها تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات، وتمتلك السلع أو الأصول وتخرط بالأنشطة غير السوقية التي تكون مساءلة بالقانون عن أداؤها وأن تكون قادرة على تحمل الإلتزامات والدخول في تعاقدات.

هوامش المبحث الأول

- 1- د. خالد زكريا أمين، الصناديق الخاصة أداء غير مقنع وإفتقاد للأسس الاقتصادية والمؤسسية، الأهرام الإقتصادي، العدد 2213، 2012/6/13، ص22.
- 2- مدونة حركة شباب 6 إبريل : قضايا ملتهبة: الصناديق الخاصة ..(سبويه فساد) بقتات منها ملايين الفقراء ، 17 مايو 2002، ص 4. Shabab April. Word .Press.com
- 3- إبراهيم محمود يسرى، الحساب الموحد بالبنك المركزي وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، مذكرة بشأن محاربة الفساد فى الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، بدون تاريخ ، ص 1.
- 4- مجلس الشورى، التقرير النهائى للجنة الشؤون المالية والإقتصادية، عن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة، جمهورية مصر العربية، عام 2012، ص6-9.
- 5- الجريدة الرسمية ، القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة ، العدد 31 فى 2 أغسطس سنة 1973، ص 404.
- 6- محسن إسماعيل على ، صناديق تأمين خاصة، " أحد صناديق إدخار المعاشات "، الهيئة المصرية للرقابة على التأمين ، بدون تاريخ ، ص6.
- 7- عبد الفتاح الجبالى، الصناديق الخاصة بين الحقيقة والأساطير، الأهرام، العدد 45741، 1 مارس 2012.
- 8- الأهرام الإقتصادي، الصناديق الخاصة، العدد رقم 2252، مارس عام 2012.

المبحث الثانى
الإطار التشريعى للصناديق
والحسابات الخاصة

المبحث الثانى

الإطار التشريعى للصناديق
والحسابات الخاصة

أولاً: القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى

ثورة 25 يناير 2011.

ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة 25 يناير عام 2011

المبحث الثانى الإطار التشريعى للصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة:

نظراً لحدوث تطور كبير فى الصناديق والحسابات الخاصة من حيث العدد وقيمة إيراداتها ومصروفاتها غير المراقبة بفاعلية مما تسبب عنه من مخالفة، حيث خالفت الكثير من وحدات الجهاز الإدارى للدولة التشريعات القائمة فى هذا المجال، مثال القانون رقم 139 لسنة 2006 وذلك بتعديل بعض أحكام القانون رقم 27 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية الذى تضمن المادة (30) مكرر والتى تقضى بعدم جواز قيام وحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة والخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية فتح حساب بإسمها أو بإسم الصناديق الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى إلا بموافقة وزير المالية مع وجوب إغلاق كافة حسابات تلك الجهات المفتوحة خارج البنك المركزى إلا بموافقة وزير المالية مع وجوب إغلاق كافة حسابات تلك الجهات المفتوحة خارج البنك المركزى طالما لم يصدر لها ترخيص جديد من وزير المالية وفتحها بالبنك المركزى.

كما خالفت وزارة المالية القانون رقم 105 لسنة 1992 بتعديل أحكام المادة 23 من القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية الذى الزمها بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الإقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة وعليه خالفت الكثير من وحدات الجهاز الإدارى للدولة ذلك، وقامت بفتح حسابات سرية لتلك الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بالبنوك التجارية مما ساهم فى عدم إحكام الرقابة على مصروفات العديد منها وصرف جانب من أموالها فى غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها.

وبالتالى يظهر مما تقدم قيام العديد من الجهات الإدارية بالإلتفاف حول القوانين الموجودة لتحقيق أغراض مختلفة عن تلك التى أنشئت من أجلها الصناديق والحسابات الخاصة. ولذلك سيركز هذا المبحث على كل القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011 ثم التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011.

أولاً: القوانين واللوائح التنفيذية التي صدرت حتى ثورة 25 يناير 2011

- 1- قانون رقم 53 لسنة 1973.
- 2- اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.
- 3- تعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم 11 لسنة 1979.
- 4- القانون رقم 127 لسنة 1981.
- 5- التعديل بقانون رقم 105 لسنة 1992.
- 6- القانون رقم 139 لسنة 2006.
- 7- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1226 لسنة 2006 بترشيده الإنفاق الحكومي.
- 8- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1510 لسنة 2007 بشأن ترشيده الإنفاق الحكومي.

1- قانون رقم 53 لسنة 1973.

- (أ) مادة (1) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973
الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة .
- (ب) مادة (3) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973
تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإستخدامات والموارد لوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الاداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وصناديق التمويل .
- (ج) مادة (9) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973
يتم تقدير الايرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .
- (د) مادة (18) يكون تمويل الإستخدامات الجارية لكل من تقسيمات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية

كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الإستخدامات الرأسمالية، ويصدر بتنظيم عمليات التمويل قرار من وزير المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية.

(هـ) مادة (19) يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنوياً. ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز، مع مراعاة القرارات المنظمة لعملية التمويل، يسوي فائض المؤسسات العامة وصناديق التمويل وما فى حكمها طبقاً لأحكام قانون المؤسسات العامة والقرارات الصادرة فى هذا الشأن.

(و) مادة (20) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.

يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لإستخدامات محددة. ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون ويسرى بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة.

(ي) (21) ينشأ صندوق إستثمار للودائع والتأمينات

وتكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ويرأسه وزير المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية ويختص بتوظيف الأموال المتاحة للإستثمار من الأوعية الأذخارية وهيئات الإيدار والتأمينات وتجميع الأموال وما فى حكمها وذلك فيما عدا الودائع الإذخارية لدى البنوك وتعفى العمليات التى يقوم بها هذا الصندوق والفوائد التى يتقاضاها أو يؤديها من جميع الضرائب والرسوم ويصدر بنظام هذا الصندوق وتشكيلة وتنظيم معاملاته قرار من رئيس الجمهورية.

2- اللانحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973

(أ) مادة (1) من اللانحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973

تشمل الموازنة العامة للدولة على جميع إستخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتى تتكون منها الموازنات الآتية:

1- موازنة الجهاز الاداري.

- 2- موازنة الإدارة المحلية.
- 3- موازنة الهيئات العامة الخدمية .
- 4- موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي والتي يصدر لها قرار لتحقيق أهداف محددة.

(ب) مادة (24) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973 تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الموارد وكافة أوجه الإستخدام ، ويتم تقدير الموارد دون أن يستنزل منها أية إستخدامات. ولا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة إستخدام محدد إلا فى الأحوال الجائزة قانوناً أو فى الأحوال الضرورية التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المالية.

(ج) مادة (72) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973 " أسس تقدير الباب الخامس المصروفات الأخرى" على الجهات التى تتضمن قوانين أو قرارات إنشائها ترحيل فوائضها تضمنين تقديرات الباب الخامس الفوائض المرحلة مع بيان القوانين والقرارات التى يستند إليها فى ذلك.

(د) مادة (177) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973 تقوم الهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمي بسداد فائضها شهريا تحت الحساب بما يوازى 1:12 من المقدر بالموازنة.

3- تعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم 11 لسنة 1979 (أ) المادة (3) :

تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة وآية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

تم تعديل قانون الموازنة العامة فى عام 1979 للمادة الثالثة حيث تم إستبعاد صناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادي من الموازنة العامة ليكون لها موازنة مستقلة وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض

الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، على أن يطبق عليها الباب الرابع من قانون الموازنة العامة من حيث الحساب الختامي ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

(ب) المادة (9):

يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

4- القانون رقم 127 لسنة 1981

(أ) مادة 18- يجوز للجهات الإدارية وبموافقة وزير المالية فتح حسابات خاصة بالبنك المركزي أو غيره من بنوك القطاع العام لما تتلقاه من تبرعات أو إعانات أو هبات أو منح أو أية موارد أخرى خارج الموازنة العامة ويفرد لكل منها حساب خاص، ويتم الصرف منه في الغرض الذي قدمت من أجله .

وتخضع هذه الحسابات جميعها لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها وبما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة بها ومرفقاً لما تنظمه اللائحة التنفيذية من إجراءات للرقابة عليها إيراداً ومصروفاً.

ويراعى تضمين الحساب الختامي للجهة ما يتم صرفه وتحصيله من هذه الحسابات الخاصة خلال السنة المالية، ويتم ترحيل فوائض هذه الحسابات للصرف منها على أغراضها في السنوات التالية.

(ب) مادة 32- على جميع الحسابات والصناديق الخاصة مراجعة وإعتماد لوائحها المالية من لجنة اللوائح بوزارة المالية.

5- تعديل بقانون رقم 105 لسنة 1992

المادة 13: خضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف.

6- القانون رقم 139 لسنة 2006.

(أ): المادة الأولى: المادة (30- الفقرة الأولى):

مع عدم الإخلال بأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم 88 لسنة 2003، ينشأ لدى البنك المركزي حساب لوزارة المالية يسمى "حساب

الخزانة الموحد" يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة أو التى تفتح مستقبلاً لدى البنك المركزى، وتتفرع عن هذا الحساب حسابات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وغيرها من حسابات الجهات المشار إليها وكذلك ما يحدده وزير المالية من حسابات.

(ب): المادة الثانية:

تضاف إلى قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه مادتان جديدتان برقمى (30 مكرراً، 30 مكرراً 1)، وينص على ما يأتى:

لا يجوز لوحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات بإسمها أو بإسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى إلا بموافقة وزير المالية. وعلى الجهات المشار إليها المرخص لها من وزير المالية بفتح حسابات خارج البنك المركزى، أن تطلب فى موعد لا يتجاوز 30 نوفمبر سنة 2006 تجديد الترخيص، ويترتب على إنقضاء هذه المدة دون تقديم الطلب إعتبار الترخيص منتهياً. كما يعتبر الترخيص منتهياً فى حالة عدم صدور قرار من وزير المالية بتجديد الترخيص فى خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليه فى الميعاد. كما تلتزم الجهات المشار إليها التى تكون قد فتحت حسابات خارج البنك المركزى دون ترخيص من وزير المالية بإغلاق هذه الحسابات خلال مدة لا تتجاوز 30 نوفمبر سنة 2006 وفتحها بالبنك المركزى المصرى.

كما تلتزم الجهات التى إعتبر الترخيص الصادر لها منتهياً بإغلاق هذه الحسابات وفتحها بالبنك المركزى خلال شهر من تاريخ إنتهاء هذا الترخيص.

ولا يجوز لوزير المالية الترخيص بفتح حسابات بالبنوك خارج البنك المركزى لوحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية والصناديق والحسابات الخاصة التابعة لأى منها إلا إذا كانت حسابات صفرية.

والحسابات الصفريّة هي الحسابات التي تحول أرصدها يومياً إلى حسابات موازية تفتح لكل منها بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (30) من هذا القانون.

ويكون للبنوك المفتوح لديها الحسابات الصفريّة الحق في السحب من حساب الخزانة الموحد في حدود الرصيد المسجل باسم الجهة صاحبة الحساب.
* المادة (30 مكرراً 1):

يصدر وزير المالية بالإتفاق مع محافظ البنك المركزي القواعد المنظمة لضبط حسابات الجهات الإدارية. وله حق الإطلاع على حسابات الجهات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (30 مكرراً) من هذا القانون وحصر أرصدها لدى البنك المركزي وجميع البنوك سواء كانت حسابات جارية أو حسابات ودائع أو غير ذلك من الحسابات بالعملة المحلية وبالعملات الأجنبية.

وعلى جميع البنوك تحويل هذه الحسابات إلى حسابات صفريّة طبقاً لجدول يتم الإتفاق عليه بين وزير المالية ومحافظ البنك المركزي.

وتستمر البنوك مسئولة عن الإمساك بالقيود وبالأرصدة الدفترية للجهات صاحبة الحسابات الصفريّة، وتكون هذه الحسابات وأرصدها المودعة في حساب الخزانة الموحد ملكاً لتلك الجهات، كما تستمر البنوك مسئولة عن إدارة تلك الحسابات. ويجوز لوزير المالية تقرير عوائد لها تؤديها الخزانة العامة.

وتضمن الخزانة العامة حصول أصحاب هذه الحسابات على أموالهم في حدود أرصدها وعوائدها. وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد المنظمة لهذه الحسابات.

ولووزير المالية حق السحب على حساب أى بنك لدى البنك المركزي لا يلتزم بتحويل المبالغ المودعة بالحسابات الصفريّة لديه إلى الحسابات الموازية المفتوحة بحساب الخزانة الموحد في ذات يوم الإيداع وفي حدود المبلغ المودع مضافاً إليه مبلغ يعادل نسبة سعر الإئتمان والخصم مضروباً في المبالغ المتأخرة وذلك على أساس سنوي.

(ج): المادة الثالثة:

لا تسرى أحكام المادتين (30 مكرراً) و(30 مكرراً 1) من القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية على وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزتهما.

كما لا تسرى أحكام هاتين المادتين على صناديق المعاشات والتأمينات التابعة للهيئة القومية للتأمين الإجتماعى وكذلك صناديق الرعاية الإجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين فى الجهات المشار إليها فى هذا القانون.

7- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1226 لسنة 2006 بترشيح الإنفاق الحكومى
(أ): المادة الأولى :

يحظر على الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وهيئات وشركات القطاع العام والأجهزة التى لها موازنات خاصة ما يأتى:
- إنشاء أية أجهزة أو صناديق أو حسابات خاصة.

8- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1510 لسنة 2007 بشأن ترشيح الإنفاق الحكومى
(أ): المادة الأولى:

يحظر على الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وهيئات وشركات القطاع العام والأجهزة التى لها موازنات خاصة ما يأتى:
إنشاء أية أجهزة أو هيئات أو صناديق أو حسابات خاصة .

ثانياً: التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة 25

يناير عام 2011

1- وافقت لجنة الإقتراحات والشكاوى بمجلس الشعب على مشروع قانون بإلغاء المادتين 20، 21 من قانون الموازنة العامة للدولة.

2- طالبت اللجنة الإقتصادية بمجلس الشورى، فى تقريرها الذى أعدته حول الصناديق الخاصة، بضرورة خضوعها لرقابة وزارة المالية وعدم صرف أى أموال منها مستقبلاً إلا بإذن من الوزارة، إضافة إلى ضم تلك الصناديق إلى الموازنة العامة للدولة.

3- أعلن د. الجنزورى إيقاف تمويل عدد من الصناديق فى إبريل عام 2012.

ملخص المبحث الثانى

تعددت التشريعات التى تتناول قضية الصناديق والحسابات الخاصة منها القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى ثورة 25 يناير 2011 والتى تمثلت في:

- 1- قانون رقم 53 لسنة 1973.
- 2- اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973.
- 3- تعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم 11 لسنة 1979.
- 4- القانون رقم 27 لسنة 1981.
- 5- التعديل بقانون رقم 105 لسنة 1992.
- 6- القانون رقم 139 لسنة 2006.
- 7- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1226 لسنة 2006 بترشيح الإنفاق الحكومى.
- 8- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2007 بشأن ترشيح الإنفاق الحكومى.

وقد فتحت هذه التشريعات الباب أمام الجهات الإدارية لفتح صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة، أما التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة التى صدرت بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011 والتى وافقت عليها لجنة الإقتراحات والشكاوى بمجلس الشعب على مشروع القانون الخاص بإلغاء المادتين 20، 21 من قانون الموازنة العامة، كما أعلن د. الجنزورى رئيس الوزراء الأسبق إيقاف تمويل عدد من الصناديق والحسابات الخاصة في إبريل عام 2012.

هوامش المبحث الثانى

- 1- الجريدة الرسمية، قانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة، العدد 31 فى 2 أغسطس سنة 1973 ص 403-404 .
- 2- الجريدة الرسمية، قانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، العدد 31 (تابع) فى 30 يولية سنة 1981، ص 10.
- 3- الجريدة الرسمية، قانون رقم 139 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، العدد 24 (مكرر) فى 18 يونية سنة 2006، ص 5-7.
- 4- الجريدة الرسمية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1226 لسنة 2006 بترشيح الإنفاق الحكومى، العدد 32 فى 10 أغسطس سنة 2006، ص 13.
- 5- الجريدة الرسمية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1510 لسنة 2007 بترشيح الإنفاق الحكومى، العدد 28 فى 12 يولية سنة 2007 ص 40.

المبحث الثالث

تجارب الدول العربية في مجال الصناديق
والحسابات الخاصة

المبحث الثالث

تجارب الدول العربية في مجال الصناديق
والحسابات الخاصة

- أولاً: التجربة الفلسطينية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.
ثانياً: التجربة المغربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.

المبحث الثالث تجارب في مجال الصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة:

تعد قضية الصناديق والحسابات الخاصة، قضية عامة على مستوى كل الدول سواء العربية أو الأجنبية، وبالتالي فإن توسيع الرؤيا بمعرفة تجارب الدول الأخرى في هذا المجال تفتح آفاقاً للمتعاملين مع هذه القضية على رؤى مختلفة ووسائل لمعالجة المشاكل المترتبة مع هذه القضية، وبالتالي تطرح بدائل في مختلفة للمعالجة.

ولقد تم إنتخاب تجربتان الأولى هي التجربة الفلسطينية والتي لها شكل واضح في التعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة وأيضاً التجربة المغربية والتي لها أيضاً سمات مختلفة عن التجربة الفلسطينية ولكنها تشبه التجربة المصرية إلى حد بعيد.

أولاً: التجربة الفلسطينية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة

دراسة التجربة الفلسطينية في هذا المجال لابد من التعريف أولاً بالموازنة العامة وهي الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقررة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والإقتصادية والإجتماعية، ولم يكن مستثناً بحكم القانون أو إتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوى على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة.

مؤدى ما تقدم أن جميع الإيرادات أو المقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية ترحل إلى حساب الخزينة العامة وتتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك، ولا يخصص أى جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأى غرض مهما كان نوعه إلا بقانون أى أن الصندوق الموحد للسلطة الوطنية " حساب الخزينة العام" هو صندوق موحد للسلطة الوطنية يسمى حساب الخزينة العام تنشأه وزارة المالية وتحتفظ به حيث تتدفق إليه كل الإيرادات والقروض والمنح والمتحصلات الأخرى للسلطة الوطنية، وتتدفق عليه أيضاً كل مدفوعات السلطة الوطنية وتحول بالكامل وفوراً إلى الصندوق الموحد، ويمكن إنشاء صناديق خاصة عندما يتطلب القانون أو الإتفاقيات الدولية أو العقود القانونية ذلك، ويجب أن تحفظ كل الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام وفقاً لأحكام القانون. وبالتالي

فإن كل المصادر النقدية للصندوق الموحد تحفظ في حساب واحد، يشار إليه بحساب الخزينة العام لدى سلطة النقد الفلسطينية.

هذا وتصنف حسابات الصندوق الموحد والصناديق الخاصة للسلطة الفلسطينية الوطنية بما يتفق مع هيكل تصنيف الموازنة والحسابات، حيث تقوم دائرة الموازنة بوضع وتصنيف وتبويب وتوصيف هيكل الموازنة والحسابات الخاصة به من أجل وضع أساس سليم للإدارة المالية ولنظام المعلومات الخاص بالعمليات المالية. فعلى سبيل المثال تتبع موازنات الهيئات المحلية من حيث التصنيف والتشكيل والترميز هيكل تصنيف حسابات الموازنة المعد من قبل وزارة المالية.

وتتولى وزارة المالية فيما يخص تنفيذ الموازنة مجموعة من المسؤوليات والمهام والتي تتمثل في:⁽¹⁾

- وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والإستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة بما في ذلك الصناديق الخاصة.
- وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة وموازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة.
- إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
- إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
- تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للسلطة الوطنية والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات العامة وإصدار التقارير الدورية لها.
- تخصيص الأموال للوزارات والمؤسسات العامة على أساس ربع سنوي، مدعومة بأسقف شهرية نقدية، وتحديد الأموال المخصصة والأسقف النقدية على أساس توفر المصادر النقدية والأرصدة النقدية غير المنفقة لدى الوزارات والمؤسسات العامة من المخصصات السابقة والأولويات النسبية بين المطالب المتنافسة والتزامات الإنفاق المتوقعة.
- إدارة كل الضمانات والإلتزامات الناتجة عن الإقتراض نيابة عن السلطة الوطنية وكذلك كل الأصول المالية للسلطة الوطنية بما في ذلك القروض وسداد الدين.
- الإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات لكل من:

- الوزارة والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.
- تقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة وحسابات الصناديق الخاصة.
- حسابات الأصول المالية والدين للسلطة الوطنية.
- تسجيل ضمانان السلطة الوطنية والإلتزامات الأخرى المتعلقة بها.

نخلص مما تقدم أنه " لا يجوز صرف أية نفقات لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة، كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي إعتمدت من أجلها. ويعتبر وزير المالية هو المسئول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام قانون المالية في أعمالها المالية والمحاسبية، ويعتبر الوزير المختص أو مسئول المؤسسة العامة مسئولاً عن تنفيذ أحكام قانون المالية فيما يتعلق بوزارته أو مؤسسته.

إلى جانب ما تقدم فإن على وزارة المالية إصدار تعليمات دائمة لفقل وتحضير الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة. وإنسجاماً مع هذه التعليمات تعد الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة كشوفاً نهائية للإيرادات والنفقات ضمن مجال إدارتها، وتقدم إلى وزارة المالية. كما تقوم وزارة المالية بإعداد الحسابات الموحدة التمهيدية للمعاملات المالية، وتقوم الوزارة بتقديمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من إقفال السنة المالية حيث تبين الحسابات الموحدة التمهيدية للمعاملات المالية ضمن أشياء أخرى أرصدة الإفتتاح والأقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالى " إن وجد" وصافي الدين العام المحلى والأجنبى، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة الإلتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها. ثم تقوم الوزارة بإعداد مسودة الحساب الختامى على أساس الحسابات التمهيدية للمعاملات العامة التي تكون الوزارة قد أعدتها سابقاً، على أن تقدم وزارة المالية الحساب الختامى إلى مجلس الوزراء للإعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعى خلال سنة من نهاية السنة الحالية للإقرار، كما ترسل نسخه من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ثانياً: التجربة المغربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة

على رأس الصناديق الخاصة في المغرب، ما يعرف " بالصناديق السوداء" وهي ثلاثة صناديق تابعة لوزارة المالية، متمثلة في صندوق إدارة الجمارك وصندوق الخزينة العامة وصندوق إدارة الضرائب.

ويمكن تعريف هذه الصناديق في المغرب على أنها " إحتياطي الأموال التي تكون في الغالب غير مشروعة، وتستخدم لتمويل أنشطة في الغالب غير مشروعة، حيث تلجأ الحكومات لهذه الصناديق غير رسمية وغير الخاضعة للقانون لتمويل أنشطتها غير المعلنة والتي لا تخضع للمراقبة والإعتراف بها أو لتمويل بعض العمليات المشروعة مثل التصدي للأزمات أو الكوارث التي تتطلب نفقات مرتفعة وإجراءات سريعة والتي لا يسمح عنصر الوقت فيها إلى اللجوء إلى المسارات القانونية البطيئة التي قد تعرقل أحياناً مثل تلك العمليات وتحول دون إنجازها في الوقت المناسب، كما تستخدم أيضاً الأموال السوداء في تقديم رشوى للسياسيين أو رجال الأعمال لشراء موافقهم أو مكافأة مقدمى الخدمات وغير ذلك من وجوه الصرف غير المصرح بها.⁽²⁾

ويرجع إنشاء الصناديق الخاصة إلى عهد الحملة الفرنسية بالمغرب، وكانت تستخدم في مكافأة موظفي الدولة أو عمال الخزينة نظير خدماتهم في جمع وتحصيل المداخيل. وإذا كان إنشاء هذه الصناديق قد تم بموجب القانون إلا أن مبالغها ووجوه صرفها ظلت غير خاضعة للمراقبة المباشرة للحكومات والمؤسسات المكلفة بمراقبة المالية العامة في الدولة، وهو ما جعلها دائماً محل إنتقاد من جانب مختلف الفاعلين، خاصة وأن وجود تلك الصناديق في أوقات الأزمات الإقتصادية والتكشف المالى للدولة يبرز مفارقة صارخة بين غنى تلك الصناديق وفقر خزينة الدولة، على إفتراض أن الدولة تلجأ إليها في أوقات الأزمات بدلاً عن اللجوء إلى الإستدانة. ولقد قدرت بعض المصادر مبالغ الصناديق السوداء في المغرب خلال عام 2011 بنحو 52 مليار درهم بزيادة 13% عن السنة التي قبلها، كما تتعدى عدد هذه الصناديق أكثر من سبعين صندوق.

ولقد ثار جدل كبير في الأونة الأخيرة حول قضية الصناديق الخاصة بين حزب العدالة والتنمية الذي يمثل التحالف الحكومي في المغرب وحزب التجمع الوطني للأحرار الذي يوجد في " المعارضة " داخل مجلس النواب، بإعتبار أن هذه القضية مرتبطة بمبدأ الشفافية المالية

ومراقبة المال العام بجميع أشكاله سواء أكان هذا المال خاضعاً للمحاسبة من خلال الخزينة العامة للمملكة أو الذى يمر عبر قنوات أخرى دون أن تطاله المراقبة المالية للدولة، ولذلك فتح باب النقاش القانونى حول هذه الصناديق وأثيرت التساؤلات حول ما إذا كانت هذه الصناديق قانونية أم غير قانونية؟ وبالنظر إلى أن تلك الصناديق منظمة بقانون نجد أن النقاش الذى ينبغى أن يثار اليوم هو النقاش السياسى حولها والذى يثير التساؤل حول جواز حصول المسؤولين الحكوميين على تلك الأموال خارج التعويضات الرسمية التى تمنح لهم حيث يرتبط ذلك بضمير المسؤولين الحكوميين فى أى قطاع كان، ففي الوقت الذى ينادى فيه البعض بالتخفيض من الأجور العالية لدى بعض الموظفين ومن أجور المسؤولين بشكل عام تطرح هذه الصناديق قضية مختلفة وهى أن بعض المسؤولين لا يكتفون حتى بالأجور العالية التى يتقاضونها فيلجأون إلى هذه الصناديق تحت ذريعة قانونيتها.

ولذلك أكد الدستور الجديد على أهمية الربط بين المسئولية والمحاسبة، كما أكد كذلك على الشفافية فى تدبير الشأن العام، ومن مظاهر الشفافية فى هذا التدبير ترسيخ مبدأ الشفافية المالية والحوكمة الرشيدة.

وقد بدأت أولى الخطوات فى هذا الإتجاه مع وضع مدونة جديدة للأوقاف تقنن لأول مرة القواعد التى تضمن شفافية تدبير هذه الأوقاف ومالياتها، والتى كانت فى السابق تمثل صندوقاً خاصاً للوزارة.

ملخص المبحث الثالث

في هذا المبحث تم إستعراض لتجربتين عربيتين في مجال العمل بالصناديق والحسابات الخاصة وهي التجربة الفلسطينية والتجربة المغربية.

بالنسبة للتجربة الفلسطينية فالموازنة العامة للدولة تحتوى على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة، ومؤدى ما تقدم أن جميع الإيرادات أو المقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية ترحل إلى حساب الخزنة العامة وتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك، ولا يتم تخصيص أى جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأى غرض مهما كان نوعه إلا بقانون، أى أن الصندوق الموحد للسلطة الوطنية " حساب الخزينة العامة " هو صندوق موحد للسلطة الوطنية تنشأه وزارة المالية وتحتفظ به حيث تتدفق إليه كل الإيرادات والقروض والمنح والمتحصلات الأخرى للسلطة الفلسطينية. وتتدفق منه مدفوعات السلطة الوطنية وتحول بالكامل وفوراً إلى الصندوق الموحد.

أما بالنسبة للتجربة المغربية فالصناديق الخاصة بها تتمثل في ثلاثة صناديق تابعة لوزارة المالية وهي صندوق الجمارك وصندوق الخزينة العامة وصندوق إدارة الضرائب.

هذا وتلجأ الحكومة المغربية لهذه الصناديق غير الرسمية والغير خاضعة للقانون لتحويل أنشطتها الغير معلنة والتي لا تخضع للمراقبة والإعتراف بها أو لتمويل بعض العمليات المشروعة مثل التصدى للأزمات أو الكوارث التى تتطلب نفقات مرتفعة وإجراءات سريعة والتي لا يسمح عنصر الوقت فيها اللجوء إلى المسارات القانونية البطيئة التى قد تعرقل أحياناً مثل تلك العمليات وتحول دون إنجازها في الوقت المناسب، كما تستخدم أيضاً هذه الأموال والتي يطلق عليها الأموال السوداء " في تقديم رشاوى للسياسيين أو رجال الأعمال لشراء مواقفهم أو مكافآت لمقدمى الخدمات وغير ذلك من وجوه الصرف غير المصرح بها، ولقد ثار جدل كبير في الآونة الأخيرة حول قضية الصناديق الخاصة بين حزب العدالة والتنمية وحزب التجمع الوطنى للأحرار حول قانونية أو عدم قانونية الصناديق الخاصة، ولذلك أكد الدستور الجديد على أهمية ترسيخ مبدأ الشفافية المالية والحوكمة الرشيدة للصناديق والحسابات الخاصة في المغرب.

هوامش المبحث الثالث

- 1- مركز الميزان لحقوق الإنسان ، دليل الموازنة العامة، سلسلة الدليل رقم (3)، مكتب جاليا، غزة ، ديسمبر ، عام 2002، ص1-13.
- كما يمكن الرجوع أيضاً في هذا الجزء إلى :
- القانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية .
 - القانون رقم (39) لسنة 1962 بشأن تنظيم الميزانية العامة المعمول به في محافظات الضفة الغربية .
 - مشروع القانون المقدم من لجنة الموازنة والشئون المالية العامة بالمجلس التشريعي.
- 2- إدريس الكنبوري، جدل في المغرب حول الصناديق الخاصة و "المال الأسود"، أخبار الشرق الأوسط.

[http: // www. easternmednews.com](http://www.easternmednews.com)

المبحث الرابع
مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة
وأوجه الإنفاق منها

المبحث الرابع

مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة
وأوجه الإنفاق منها

مقدمة

أولاً: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة.

ثانياً: أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة.

ثالثاً: مثال عن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وأوجه الإنفاق منها.

المبحث الرابع مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها

مقدمة:

تتمثل مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة فيما يدفعه المواطن المصري وبعض المقيمين، وذلك مما يتم تحصيله بجميع الأجهزة الإدارية بالدولة نظير الخدمات التي تقدم للمواطن والمقيم مثال ذلك إيرادات الحسابات الخاصة بالجامعات التي تحصل من الدارسين والطلابين للخدمات الجامعية والتي بلغت العام السابق ما يزيد عن الستة مليارات جنية مصري، وإيرادات حساب الخدمات والتنمية المحلية المنتشرة بجميع المحافظات والقري والمجالس المحلية والذي زادت إيراداته من (800) مليون جنية عام 2002 إلى نحو (4) مليار جنية عام 2010/ 2011 والذي يتم تحصيل إيراداته كرسوم محصلة من المواطنين مفروضة من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، تبرعات وهبات ووصايا، وكذلك ما يسدد كرسوم إصدار رخص القيادة ولوحات السيارات بالمرور وخلافة.

أيضاً هناك الإستقطاعات من الأموال العامة الواجب توريدها للخزنة العامة للدولة ، مثال ذلك إيرادات حساب الخدمات والتنمية العامة للدولة، والذي يقدر بـ 50% من الزيادة التي تتحقق من الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر وإيرادات المحاجر والمصايف، إيرادات الحسابات الخاصة بالمحاكم المنتشرة فى أنحاء الجمهورية، إيرادات صندوق غرامات المخابز وهي الغرامات المحصلة من أصحاب المخابز لمخالفتها والتي تورد للحسابات الخاصة للمحافظة المعنية.

إلى جانب الجهات الأجنبية لتنفيذ إتفاقيات ثنائية وهي إيرادات يتم تحصيلها من جهات ودول أجنبية تودع بالحساب الموحد بالبنك المركزي فى حساب خاص للصرف على بنود الإتفاقيات الثنائية ومثال ذلك الحساب الخاص للإدارة العامة للبعثات للصرف على مباداة القاهرة الموقعة مع الهيئة الأمريكية للتنمية وذلك للصرف على نظام إختيار الدارسين فى مصر للإبتعاث فى الولايات المتحدة الأمريكية لنيل درجة الماجستير والدكتوراه والذي قوامه نحو (22) مليون جنية.⁽¹⁾

وفيما يلي طرح مفصل لمصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها:

أولاً: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة .

- 1- الرسوم والغرامات المفروضة على المواطنين .
 - 2- القروض والمنح والمعونات.
 - 3- مساهمات من الموازنة العامة للدولة.
- وفيما يلي دراسة للنقاط السابقة بصورة أكثر تفصيلاً :
- 1- الرسوم والغرامات المفروضة على المواطنين وتتمثل في كل ما يدفعه المواطن لأي مؤسسة أو هيئة حكومية خلاف الضرائب والجمارك ونذكر منها:
 - أ- تذاكر مواقف السيارات العامة" التابعة للحي والمحليات".
 - ب- تذاكر زيارة مريض في أي مستشفى حكومي.
 - ج- تعرفه سيارات السرفيس " الكارته".
 - د- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة للحصول على بطاقات الرقم القومي.
 - هـ- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة للحصول على تراخيص القيادة.
 - و- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة للحصول على تراخيص البناء.
 - ل- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة على تراخيص السيارات.
 - م- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة على تراخيص المحلات التجارية أو الورش أو المصانع.
 - ى- المصاريف الإدارية والدمغات المدفوعة للحصول على خدمات من نوع توصيل وتركيب عدادات الكهرباء وعدادات المياه وعدادات الغاز الطبيعي.
 - رسوم النظافة.
 - رسوم دخول الأماكن السياحية.
 - الرسوم الدراسية بالكليات والمعاهد.
 - رسوم تأمين إستخراج اللوحات المعدنية للسيارات.

2- القروض والمعونات والمنح .

أ- القروض

تعتبر القروض العامة أحد مصادر الإيراد العام والقروض العامة تختلف فى أنواعها من حيث كونها داخلية أو خارجية وحتى الداخلية منها فقد يكون بعضها قروض طويلة الأجل أى قروض يكتتب فيها عن طريق سوق الأوراق المالية، مثل السندات وأذونات الخزينة، أما القروض قصيرة الأجل فهى عبارة عن التسهيلات الإئتمانية التى يمنحها الجهاز المصرفى للدولة ولهيئاتها العامة أو لشركات القطاع العام وذلك لمقابلة الإنفاق الجارى أو بعض الظروف الطارئة التى تتطلب سيولة المشروع.⁽²⁾

وبالرغم من الخلافات التى تثار بشأن القروض وخطورة الإعتماد عليها كمصدر من مصادر الإيراد العام نظراً للمشاكل التى تثيرها من حيث أعبائها الإقتصادية فما زالت من المصادر الهامة لتغطية النفقات غير العادية بل على العكس فقد تزايدت أهميتها وتزايد حجمها بالنسبة لمعظم دول العالم ولا سيما الدول الأخذة فى النمو والتى تفتقر إلى موارد تمويل مشروعاتها التنموية.

ب - المنح والمعونات

يعرف البعض المنح والمعونات الإقتصادية على أنها الموارد الإقتصادية التى تنتقل من الدول المتقدمة والمؤسسات إلى الدول النامية.⁽³⁾

كما تعرف أيضاً بأنها "تدفقات الموارد المالية والمادية والفنية والبشرية، بشروط تيسيرية من دولة أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية إلى دولة أو مجموعة أخرى من الدول. ويقصد بالشروط التيسيرية إرتفاع عنصر المنحة فى هذه التدفقات، أو إرتباطها بمعدل فائدة منخفضة، وطول فترتى السماح والسداد، وإمكانية سداد القروض فيها بالعملة المحلية أو بالإنتاج المحلى.

وتعرف الأمم المتحدة المنح والمعونة الإقتصادية بأنها عبارة عن "المنح الخاصة وصافى القروض طويلة الأجل لغير الأغراض العسكرية"، وبالتالي فهى تستبعد الأموال الخاصة فى شكل إستثمارات مباشرة أو غير مباشرة، وإئتمان التصدير من المعونة الإقتصادية الخارجية.⁽⁴⁾

وفى تعريف منظمة OECD " لجنة مساعدات التنمية" و Development (DAC) Official Development Assistance Committee لمعونات التنمية الرسمية Assistance (ODA) بأنها الموارد المتدفقة من الدول الغنية إلى الدول النامية، ولكن يجب أن تحقق هذه الموارد ثلاث شروط أساسية رئيسية هي: (5)

- أن تكون من مصادر رسمية.
- أن تكون بغرض التنمية.
- أن تحتوى على شروط إمتيازية، أى أن عنصر المنحة فيها لا يقل عن 25%.

ويرى البعض أن أنسب تعريف للمعونة الإقتصادية الخارجية هو أنها " كل المنح الرسمية والقروض الإمتيازية من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة، سواء كانت فى شكل موارد نقدية أو شكل سلع ومواد غذائية، أو فى شكل عناصر غير مادية مثل المساعدات الفنية كالخبراء والفنيين من الخارج أو برامج التدريب للقوى البشرية المحلية، وذلك بهدف زيادة معدلات النمو والتنمية فى الدول النامية، على أن يكون عنصر المنحة فى هذه المعونات حوالى 25% على الأقل"، بالإضافة إلى إعتبار أن إسقاط أو إعادة جدولة المديونية وكذلك المزايا الجمركية معونة مقدمة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة. ويرجع كل ما تقدم لعدم كفاية المصادر المحلية عن الوفاء بحاجات الإستثمار فى الدول النامية أى لوجود فجوة إيدار واسعة فإنها قد تلجأ إلى الحصول على التمويل المطلوب من المصادر الخارجية، وبالتالي عندما تخطط الدول النامية للتوسع فى إستثماراتها فإنها إن لم تتمكن من تنمية مواردها المحلية فإن حاجتها إلى الدعم الخارجى تزداد.

ويأخذ التدفق الأجنبى من الخارج العديد من الأشكال التى تتمثل فى التدفقات والتحويلات من المؤسسات والمنظمات الدولية، المنح والمعونات من الدول الأجنبية، الإستثمار الأجنبى المباشر وغير المباشر من الأفراد والشركات والهيئات الأجنبية.

هذا وتعتبر المنح والمعونات من الدول الصناعية المتقدمة ومن دول النفط، من أهم مصادر التمويل للدول النامية ذات الدخل المنخفض، وذلك لعدم ملائمة قروض البنك الدولى ومؤسسة التمويل الدولية وعدم كفاية معونات هيئة المعونة الدولية، وبالرغم من ذلك فإن المنح والمعونات تلعب دوراً مهماً فى مساعدة الدول النامية، فلها إسهامات فى توفير قدر من حاجاتها الغذائية، وتوفير بعض الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والمواصلات والكهرباء

وغيرها، وإدخال أساليب الزراعة والإدارة الملائمة، وكذلك فإن المنح والمعونات كثيراً ما ترتبط بالمعونة الفنية ونظم الإدارة الحديثة والتي لا توجد عادة في القروض الخاصة.⁽⁷⁾ ولأن بعض الصناديق والحسابات الخاصة تعتمد في الحصول على مواردها من المعونات والمنح والهبات التي تقدمها جهات أجنبية، لذلك توجد صناديق بالعملة الأجنبية مثل بعض صناديق الجامعات التي تحصل على مساعدات خارجية بهدف تشجيع البحث العلمي، أو صناديق السياحة التي تعتمد في إيراداتها على فرض رسوم أو ضرائب على السياح الوافدين لمصر والتي تكون حصيلتها بالعملة الأجنبية، إلى جانب الصناديق الخاصة بالعملة الأجنبية لبعض المصارف والتي تحصل على مساعدات خارجية بهدف تحسين الأداء المصرفي.

مما تقدم يمكن القول أن هذه المنح والمعونات تعد بمثابة إيرادات يتم تحصيلها من جهات ودول أجنبية تودع بالحساب الموحد بالبنك المركزي في حساب خاص للصرف على بنود الإتفاقيات الثنائية ومثال ذلك الحساب الخاص بالإدارة العامة للبعثات للصرف على مبادرة القاهرة الموقعة مع الهيئة الأمريكية للتنمية وذلك للصرف على نظام إختيار دارسين من مصر للإبتعاث في أمريكا لنيل درجة الماجستير والدكتوراه والذي قوامه نحو (22) مليون دولار.

وبحسب بيانات وزارة المالية فإن إجمالي عدد الصناديق بالعملة الأجنبية التي أمكن حصرها في البنوك التجارية وحساب الخزنة الموحد تصل إلى (620) صندوق، أما الحسابات الموجودة بالبنك المركزي بالعملة الأجنبية بأكثر من عملة مثل الجنيه الاسترليني، والدرهم الإماراتي والدولار الكندي، والدينار الكويتي، والريال السعودي، والفرنك السويسري، والين الياباني، واليورو، والكراون السويدي، والكراون الدنماركي، والدولار الأمريكي، وهي منتشرة في جميع الوحدات التابعة للجهاز الإداري للدولة وذلك تبعاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات، كما بلغت فوائض الحسابات الخاصة المتعاملة بالدولار الأمريكي نحو (2,5) مليار دولار، وبالدينار الكويتي نحو (90) مليون دينار كويتي، فضلاً عن فوائض الحسابات الخاصة بالجنيه الاسترليني والتي بلغت نحو (99) مليون جنيه استرليني.⁽⁸⁾

3- مساهمات من الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو من العام التالى، وتشتمل الموازنة العامة للدولة على جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى التى يصدر بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لإعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

ولذلك فإن المادة (20) من قانون الموازنة العامة للدولة (53) لسنة 1973 تنص على أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لإستخدامات محددة ويعد الصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون ويرد بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة.

أما المادة (30) من ذات القانون تنص على قيام الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة وإلى وزارة المالية والإقتصاد والتجارة خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامى.

وطبقاً لمواد القانون السابقة ومجريات الأمور فى الوقت الحالى فقد طالبت وزارة المالية أن يكون الصرف من الصناديق والحسابات الخاصة المفتوحة بموجب شيكات أو أذون صرف موقع عليها من ممثلى وزارة المالية كتوثيق ثان دون غيرهم، ودعت إلى نقل أى حسابات قد تكون مفتوحة بالبنوك التجارية إلى البنك المركزى، ودعت أيضاً إلى ضرورة تحويل 20% شهرياً من إجمالى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزنة العامة للدولة.⁽⁹⁾

ثانياً: أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة

تتمثل أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة في المصروفات التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق، ولكن يرى البعض أن هناك عدم إحكام للرقابة على مصروفاتها، حيث تصرف أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها مثل شراء هدايا أو مكافآت وبدلات لبعض العاملين والتي تمثل 95% من المنصرف لبعض تلك الصناديق والحسابات الخاصة، وكذلك صرف مكافآت وحوافز لبعض العاملين لا تربطهم صلة بأعمالها بالمخالفة للقانون (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، وعدم تحصيل جانب من مواردها ومستحققاتها أو تحصيل البعض منها بأقل مما يجب، وتحصيل رسوم بالمخالفة للدستور والقانون، وشراء إحتياجات بعض الجهات من أموال بعض الصناديق بالأمر المباشر بالمخالفة لقانون المناقصات والمزيادات ومساهمة بعض الصناديق في رأس المال للشركات الخاسرة، وعدم عمل نظم محاسبية سليمة من شأنها حصر جميع العمليات المالية لتلك الحسابات من تحصيل وصرف وبالتالي عدم وجود أنظمة للرقابة الداخلية بالوحدات الحسابية التي تدير تلك الحسابات، الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه لإستباحة إهدار أموالها وتسهيل الإستيلاء عليها وهي أموال عامة.

ويرى البعض الآخر بأن الأموال الموجودة بالصناديق لا تساهم في تحسين الخدمات بصفة شمولية ولا تقوم على سد عجز الموازنة، وبدلاً من ذلك تصرف كمكافآت للعاملين بهذه الصناديق مثال ذلك إيرادات صندوق تحسين الخدمات بوزارة الصحة والتي بلغت 23 مليون و25 ألف جنيه" تم صرف " 23 مليون جنيه" مكافآت للعاملين بالصندوق. مما إنعكس على سوء الخدمات أو عدم وجودها أصلاً، في كافة مناحى الحياة من صحة وتعليم وطرق ومرور وأمن وتموين وغيرها.⁽¹⁰⁾

ويشير البعض إلى أن أموال تلك الصناديق والحسابات الخاصة تستخدم في الإنفاق على الحفلات التي تقيمها المحافظات، وإعلانات التهاني في الصحف والمجلات، لذلك نجد أن بعض المحافظين يقومون بنشر إعلانات للتهنئة في صفحة أو إثنين ... كما ينفقون منها على تغيير سيارات كبار المسؤولين وغيرها من الأغراض غير الجوهرية وذلك دون وجود حسيب أو رقيب على الأموال التي تدخل وتخرج من الصناديق والحسابات الخاصة.⁽¹¹⁾

وهناك مثال واضح على ما يحدث في الصناديق الخاصة عن برنامج التعليم المفتوح... فيذكر البعض أن جامعة القاهرة تحقق دخلاً مالياً من هذا البرنامج يقترب من

(400 مليون جنيه سنوياً) وفي أقل تقدير (130 مليون جنيه سنوياً)، وأن رئيس الجامعة يحصل على مكافأة شهرية من البرنامج تصل إلى 600 ألف جنيه بينما يحصل مدير مركز التعليم المفتوح على دخل شهري 125 ألف جنيه. وفي سبيل حصد هذه المكاسب المهولة تم القفز على الكثير من المعايير والشروط الخاصة بقبول الطلاب ببرامج التعليم المفتوح. ولقد حدث ذلك، عندما تقرر قبول الحاصلين على الثانوية العامة بهذه البرامج دون شروط مرور خمس سنوات على المؤهل، فقد خضع شرط المجموع الذي تم تحديده للإلتحاق ببرنامج الإعلام لمناقصة سرية بالتنسيق بين كلية الإعلام والمركز، بدأت بإشتراط الحصول على 75% لينخفض المجموع إلى 60% ثم إلى 55%، والهدف من ذلك بالطبع يتمثل في قبول أكبر عدد من الطلاب حتى تزيد الغلة... وحتى الملايين التي تبقى من فوائض أموال التعليم المفتوح بعد التشبع بالمكافآت، يتم إنفاقها في بنود لا تمت بصلة للأغراض التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق والحسابات الخاصة⁽¹²⁾.

ولقد أورد تقرير لجنة الخطة والموازنة أن الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص هي بمثابة الباب الخلفى لموازنة الدولة من خلال تحصيل الإيرادات العامة والتصرف فيها دون ضوابط حاكمة وذلك خارج الموازنة العامة للدولة وبالمخالفة للقانون رقم (105) لسنة 1992، والذي أخضع تلك الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف، هذا وقد نتج عن عدم إحكام الرقابة على هذه الصناديق والحسابات الخاصة مخالفات مالية جسيمة بلغت ذروتها في العام المالى 2009-2010 بالتقدير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات والتي وصلت إلى حد أن 60% من جملة مصروفاتها تمثل مخالفات مالية وإهدار للمال العام⁽¹³⁾.

ثالثاً: مثال عن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وأوجه الإنفاق منها

هناك حاجة ماسة للتنمية المحلية والتي تحتاج بالطبع إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومنتزاد ومتجدد، وبالتالي فإن القائمين على أمر التنمية يبحثون بصفة دائمة عن أفضل السبل لتعبئة الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلى الأمثل والذي يحقق أهداف

التنمية المحلية بكفاءة وفاعلية، ويرجع ذلك لإرتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية والتي ترجع لأسباب داخلية تتمثل فى زيادة الأجور وإرتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديم الخدمة وأسباب خارجية تتمثل فى إرتفاع تكاليف المستلزمات والخامات والمعدات المستوردة وهناك العديد من الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل بالمحليات، حيث تتنوع حسب طبيعة الخدمات والمشروعات التى تؤديها وتديرها الإدارة المحلية، أى أن هناك شروط من الواجب توافرها فى المورد المالى المحلى تتمثل فى: (14)

• محلية الموارد: أى أن يكون وعاء المورد بالكامل فى نطاق الوحدة المحلية "ضرائب المباني - ضرائب الأطنان" .

• ذاتية الموارد: أى إستقلال سلطة تقدير سعر المورد وتحصيله، ويمكن تصنيف الموارد المالية للمحليات إلى:

- موارد ذاتية مطلقة "الرسوم - الأثمان - الإيجارات" .
- موارد ذاتية نسبية "الضرائب المحلية - القروض" .
- موارد خارجية "الإعانات الحكومية" .

أيضا من الشروط الواجب توافرها فى المورد المالى المحلى سهولة إدارة المورد من حيث التقدير والتحصيل، فبالنسبة للموارد الذاتية للمحليات: يقترح البعض الوصول بالموارد المالية الذاتية لها إلى أكثر من 80% بما يتطلب معه تعبئة أكبر قدر من الموارد الذاتية لتمويل التنمية المحلية كما يلى بيانه :

* الضرائب المحلية: ترتبط فى صورة نسبة مئوية من قيم الضرائب المركزية للضرائب المباشرة "ضريبة المباني - الأطنان - النخيل - المواشى - الدخل"، ثم الضرائب غير المباشرة والتي تتمثل فى "ملاهى - مبيعات - بنزين - إنتاج وغيرها .

* الرسوم المحلية: ينظمها قرار من الوزير المختص أو من مجلس الوزراء، حيث تفرض الرسوم المحلية على المحال التجارية والصناعية والعامه لزيادة الموارد المحلية لأداء الخدمات التى يغلب عليها المنفعة العامة.

* موارد مالية محلية ذاتية متنوعة: تتمثل فى أرباح المنشآت التجارية والصناعية المملوكة للمحليات وإيرادات أملاك الهيئات العامة وأثمان الخدمات العامة والنصيب من الإيرادات المشتركة ثم المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية.

* أما الموارد المالية الخارجية للمحليات فتتمثل فى: الإعانات الحكومية حيث يجب أن تقل الإعانات الحكومية فى الموازنات المحلية إلى أقل نسبة ممكنة " ويقترح أن تكون أو لا تزيد عن 20%"، وهناك نوعان من الإعانات المخصصة والتي تقدم فى صورة مساهمة فى تكلفة خدمة بذاتها، والإعانات العامة "غير المخصصة" ويتم تحديدها بواسطة الحكومة المركزية سنوياً. وتنقسم إلى إعانات كلية تمنح للسلطات المحلية دون إرتباط بخدمة معينة وإعانة الموازنة والتي ترتبط بموارد السلطات المحلية ومصروفاتها.

* القروض لتمويل المشروعات الإستثمارية بشرط موافقة الحكومة المركزية. وبالتالي فإن هيكل التمويل المحلى فى ضوء قانون الإدارة المحلية فى مصر يتكون مما يلى:

(15)

أولاً: مجموعة الموارد المالية الذاتية ومجموعة من الموارد المالية الخارجية:

- 1- الموارد المالية الذاتية: (الموارد السيادية - الإيرادات الجارية) .
- 2- الموارد المالية الخارجية: (القروض - الإعانات الحكومية- الهبات - المساعدات الخارجية 000).

ثانياً: يتضمن الهيكل الحالى للموارد المالية للمحليات داخلة على مجموعة هامة من الحسابات والصناديق الخاصة التى تخصص مواردها لخدمة أغراض معينة حددتها القوانين المنظمة للإدارة المحلية تتمثل فى :

- 1- حساب الخدمات والتنمية المحلية .
- 2- حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى.
- 3- حساب إستصلاح الأراضى.
- 4- حساب صندوق النظافة.
- 5- حساب لجنة الخدمات الصناعية.
- 6- صندوق الطرق.
- 7- صندوق تحسين الخدمات الصحية.

8- الصندوق المشترك .

أما الموارد المالية على مستوى القرية فتتمثل فى:

- 1- 75% من حصيله الضريبية الأصلية المقررة على الأطنان الكائنة فى نطاق القرية و75% من حصيله الضريبية الإضافية المقررة على هذه الأطنان.
- 2- حصيله ضريبية الملاهى المفروضة فى نطاق القرية .
- 3- موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها.
- 4- ما يخصصه المجلس الشعبى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.
- 5- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.
- 6- الإعانات الحكومية.
- 7- القروض التى يعقدها المجلس .
- 8- حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية ينشأ بكل قرية تكون موارد من:
75% من حصيله الرسوم المفروضة المحصلة فى نطاق القرية - حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية - الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى .

هذا ويأخذ هيكل الموارد المالية المحلية في مصر الشكل التالي:

الحسابات الخاصة	+	موارد خارجية	+	موارد ذاتية
- صندوق الخدمات والتنمية المحلية.		- اعانات الحكومة المركزية.		- الرسوم المحلية.
- صندوق أستصلاح الأراضي.		- القروض		- الضرائب المحلية.
- صندوق الإسكان الاقتصادي.		" داخلية/ خارجية "		- الايجارات.
- صندوق النظافة.		- هبات وتبرعات ومساعدات دولية ومحلية.		- الأثمان.
- صندوق لجنة الخدمات الصناعية.		- هبات وتبرعات ومساعدات دولية ومحلية.		- إيرادات المرافق العامة.
- صندوق الطرق.				- الأرباح وعوائد المشروعات.
- صندوق تحسين الخدمات الصحية.				- المشاركة الشعبية من مساهمات وتبرعات وهبات.
- الصندوق المشترك.				

شكل رقم (1)

هيكل الموارد المالية المحلية في مصر

إذن يمكن القول أن مصادر التمويل للمشروعات على مستوى الوحدة المحلية تتمثل في الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة، الضرائب المحلية والرسوم المحلية والقروض والمنح الخارجية والقروض المحلية والإعانات الحكومية. وذلك من خلال مؤسسات التمويل على مستوى المحليات والتي تتمثل في " بنك التنمية الصناعية - صندوق التنمية المحلية - جهاز تنمية القرية المصرية - صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والإنتعاش الريفي - مشروع التعاون العلمى والتكنولوجي " أكاديمية البحث العلمى " - بنك التنمية والإئتمان الزراعي - بنوك التنمية الوطنية بالمحافظات - البنوك التجارية - بنك ناصر الاجتماعى... وغيرها.

- مما سبق نجد أن هناك تمويل خارج الموازنة العامة للدولة للمحليات يتمثل فيما يلي:
- صناديق وحسابات أنشئت بمقتضى القانون (9) صناديق "مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية...".
 - حسابات أنشئت بقرارات جمهورية : (4) صناديق "مثل حساب الهيئة العامة للنظافة والتجميل وغيرها".
 - حسابات أنشئت بموجب قرار مجلس الوزراء (10)* صناديق مثل حساب فصول الخدمات الإجتماعية وغيرها".
 - حسابات أنشئت بقرارات المحافظ (8) صناديق "مثل حساب مشروع الميكنة الزراعية تسمين العجول وغيرها".

وفي ضوء ما تقدم نجد أن الصناديق والحسابات الخاصة تعد مصدر هام من مصادر الإيرادات للإدارة المحلية، وذلك في ضوء ضعف الإيرادات الأخرى خاصة من الضرائب، كما يوضح الجدول رقم (1)، حيث يتمثل الجزء الأكبر من الإيرادات في حصيله بيع السلع والخدمات يليها الصناديق الخاصة.

وفيما يلي جدول يوضح مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات أو بالإتفاق منها، وذلك في ضوء صعوبة حصول الإدارة المحلية على الضرائب، حيث نجد أن الإدارة المحلية تحصل على الجزء الأكبر من إيراداتها من حصيله بيع السلع والخدمات يليها الصناديق الخاصة، كما يظهر بالجدول التالي: ⁽¹⁶⁾

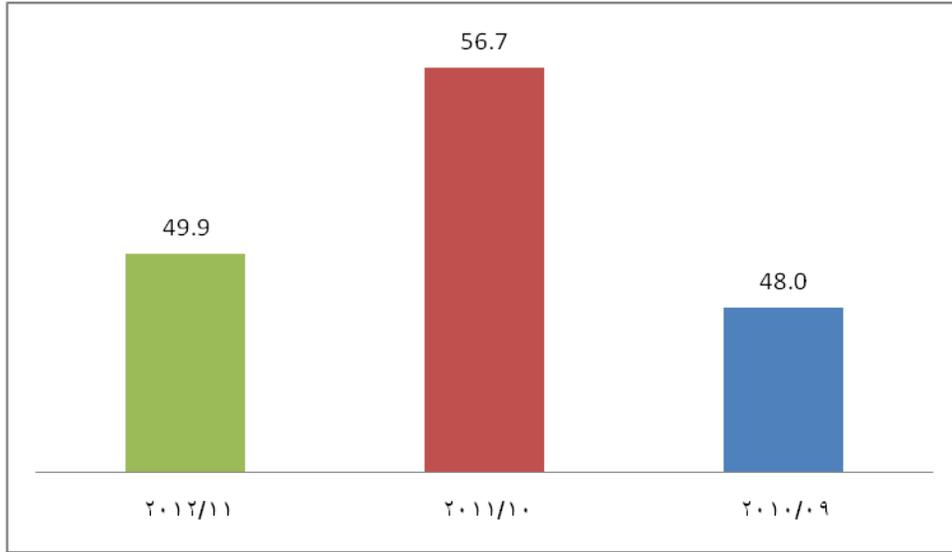
جدول رقم (1): إيرادات الإدارة المحلية 2010/2009 – 2012/2011 (القيمة بالآلاف جنيهه) *

الكود	البيان	2010/09	2011/10	2012/11
11000000	الإيرادات	7,785,645	7,702,558	7,564,007
11100000	الضرائب	757,483	758,095	929,150
11120000	الضرائب على الممتلكات	590,208	532,520	755,045
11120100	ضرائب دورية على الممتلكات (الأراضي والمباني)	356,741	316,835	520,409
11120300	ضرائب ورسوم على السيارات	233,467	215,684	234,636
11130000	الضرائب على السلع والخدمات	167,274	225,575	174,104
11130500	الضرائب على الخدمات الخاصة (الملاهي)	47,344	63,479	63,313
11130800	ضرائب على استخدام السلع والترخيص	119,929	162,095	110,791
11200000	المنح	76,642	108,484	118,489
11210000	منح من حكومات اجنبية	74,196	108,484	117,889
11230000	منح من جهات حكومية	2,445	0	600
11300000	الإيرادات الأخرى	6,951,520	6,835,978	6,516,367
11310000	عوائد الملكية (أراضي - مناجم - مرافق)	90,091	118,906	169,319
11320000	حصيلة بيع السلع والخدمات	4,130,300	4,791,565	4,224,358
11320100	إيرادات الخدمات (الزراعية - التعليمية - الصحية - الإسكان - القوى العاملة - ...)			
11320120	إيرادات المشروعات الانتاجية	169,313	226,411	212,725
11320121	إيجار المرافق العامة والمباني الحكومية			
11320125	موارد جارية من الصناديق والحسابات الخاصة	3,734,758	4,364,189	3,776,606
11320130	أخرى			
11320200	إيرادات بيع السلع	27,973	23,604	27,706
11330000	تعويضات وغرامات	2,632	3,346	43,391
11340000	التحويلات الاختيارية (مساعدات وتبرعات)	101,374	20,341	23,731
11350000	إيرادات متنوعة (جارية ورأسمالية)	2,627,121	1,901,817	2,055,566
12000000	المتحصلات من الحيازة	133,336	0	0

* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، سنوات مختلفة.

وتساهم الصناديق الخاصة في المتوسط بحوالي 4 مليار جنيهه اي ما يوازي أكثر من 50% من إيرادات الإدارة المحلية، كما يوضح الشكل رقم (2)، حيث زادت نسبة مساهمة الصناديق الخاصة من 48% في 2010/2009 الى 56,7% في 2011/2010 ثم انخفضت لتصل الى 49,9% في 2012/2011.

شكل رقم (2): مساهمة الصناديق % في الإيرادات في الفترة (2010/2009 – 2012/2011)*

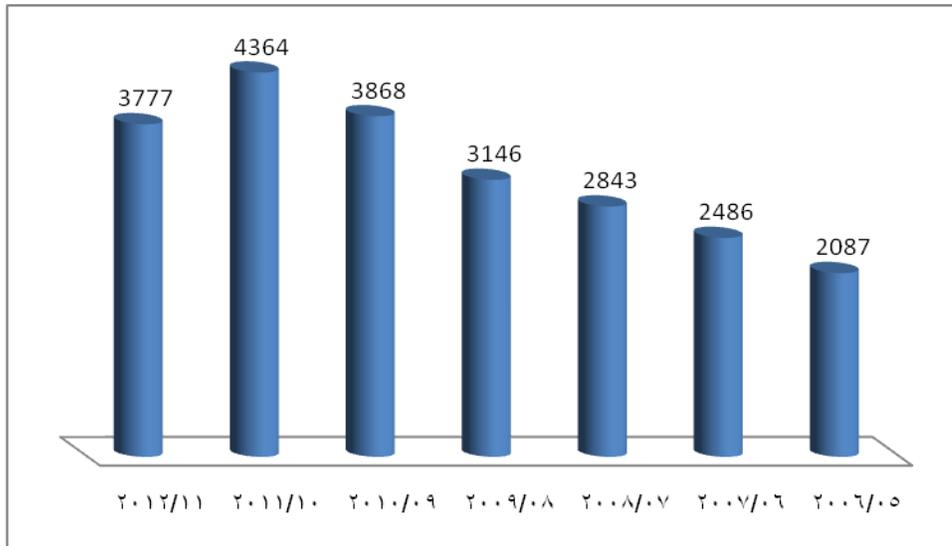


* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، سنوات مختلفة.

هذا وقد زادت موارد الصناديق المستخدمة في تمويل الإستخدامات زيادة ملحوظة من 2 مليار جنيه عام 2006/2005 الى 4,4 مليار في عام 2011/2010 ، أي الضعف في 5 سنوات، ثم تراجعت الى 3,8 مليار جنيه عام 2012/2011.

شكل رقم (3): تطور إستخدامات الحسابات والصناديق الخاصة 2006/2005 – 2012/2011*

(القيمة بالمليون جنيه)*



* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، سنوات مختلفة.

وتتركز معظم إستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل شراء السلع والخدمات بنسبة 50% تليها سداد الاجور وتعويضات العاملين (العمالة المؤقتة والمكافآت) بنسبة 35,1%، وكما يوضح الجدول رقم (1)، فقد زاد إستخدام الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل الأجور من 21,7% في عام 2006/2005 الى 35,1% في عام 2012/2011، وكذلك في الدعم والمنح والمزايا الإجتماعية من 1,2% الى 6,1% خلال ذات الفترة، مقابل إنخفاض مساهمتها في شراء السلع والخدمات وباقي أوجه الإنفاق خلال ذات الفترة.

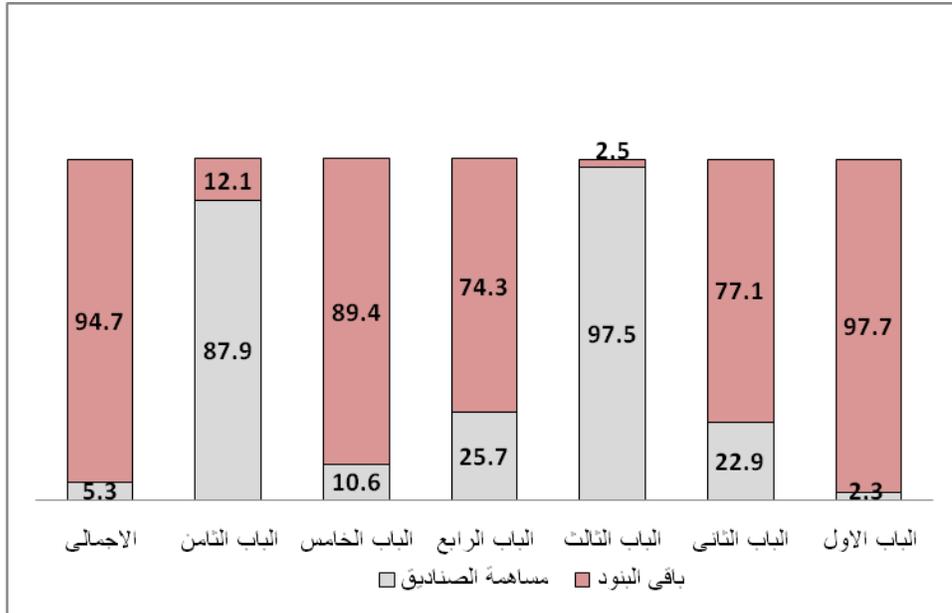
جدول رقم (2): تطور استخدامات الصناديق على أبواب الموازنة 2006/2005 - 2012/2011
(نسبة مئوية %)

2012/11	2011/10	2010/09	2009/08	2008/07	2007/06	2006/05	البيان
%35,1	%28,3	%24,7	%25,3	%21,7	%20,9	%21,7	الاجور وتعويضات العاملين
%50,4	%61,8	%60,5	%63,6	%60,7	%63,6	%55,5	شراء السلع والخدمات
%3,9	%2,9	%4,8	%4,4	%7,3	%6,6	%8,2	الفوائد
%6,1	%2,6	%5,2	%2,3	%1,7	%1,7	%1,2	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
%0,4	%1,3	%1,3	%1,0	%0,8	%0,9	%4,6	المصرفوات الاخرى
%4,1	%3,1	%3,4	%3,4	%7,8	%6,2	%8,9	سداد القروض
%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	جملة المصرفوات%
3777	4364	3868	3146	2843	2486	2087	جملة المصرفوات (بالمليون)

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، سنوات مختلفة.

وعلى مستوى أبواب موازنة الإدارة المحلية فإن الصناديق و الحسابات الخاصة تساهم فقط بنسبة 2,3% من تمويل الأجور وتعويضات العاملين التي تلتهم معظم موازنة الإدارة المحلية، كما تساهم في تمويل 22,9% من شراء السلع والخدمات، بينما تزداد أهمية الصناديق والحسابات الخاصة بالنسبة للبواب الثالث حيث تساهم في سداد الفوائد بنسبة 97,5%، وكذلك بالنسبة الى البواب الثامن حيث تساهم بنسبة 87,9% من سداد القروض. كما تساهم في تمويل الدعم والمنح والمزايا بنسبة 25,7%.

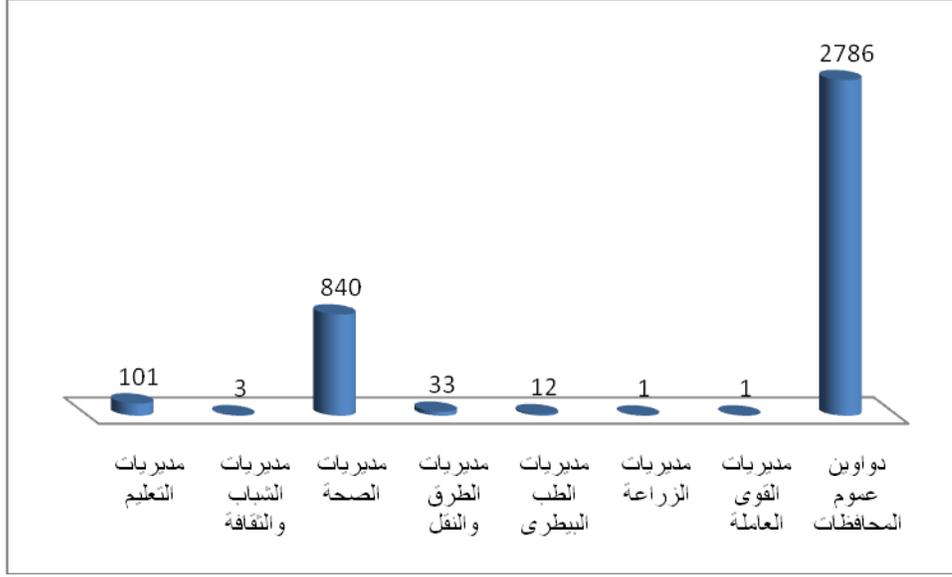
شكل رقم (4): المساهمة النسبية للصناديق والحسابات الخاصة في تمويل أبواب موازنة الإدارة المحلية 2012/2011 (نسبة مئوية%)*



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، عام 2012/2011.

ويأتي الجزء الأكبر من إيرادات الصناديق الخاصة من دواوين عموم المحافظة بنسبة 73,8%، تليها مديريات الصحة بنسبة 22,2%، ثم مديريات التعليم بنسبة 2,7%، كما يوضح الشكل رقم (4).

شكل رقم (5) استخدامات الصناديق وفقا للتوزيع الوظيفي 2012/2011 (القيمة بالمليون جنيهه)*



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، عام 2012/2011.

وبالنسبة لإستخدامات الصناديق الخاصة على مستوى المديريات، فيلاحظ أن: الجزء الأكبر من موارد الصناديق والحسابات الخاصة لدواوين عموم المحافظات يستخدم في تمويل شراء السلع والخدمات بنسبة 45,4% تليه سداد الأجور وتعويضات العاملين بنسبة 35,1% كما يوجه نسبة 5,3% لسداد فوائد القروض و8,2% للدعم والمنح والمزايا الاجتماعية و 5,6% لسداد القروض.

أما على مستوى مديريات الخدمات، فالجزء الأكبر من استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة يستخدم في تمويل الأجور وذلك بالنسبة لمديريات القوى العاملة 93,9% والطب البيطري 51,6%، بينما الجزء الأكبر من إستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة يستخدم في تمويل شراء السلع والخدمات في مديريات الزراعة 85,3% والطرق والنقل 93,5% والإسكان والتشييد 100%، الشؤون الصحية 62,8% والتربية والتعليم 70,6%، ويتساوى تقريبا في مديريةية الشباب والرياضة.

جدول رقم (3): التوزيع النسبي لإستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الابواب في ديوان عام ومديريات الادارة المحلية 2012/2011*

المديرية	الباب الاول	الباب الثانى	الباب الثالث	الباب الرابع	الباب الخامس	الباب الثامن	الإجمالى (بالألف جنيه)
الديوان العام	%35,1	%45,4	%5,3	%8,2	%0,4	%5,6	2785,9
القوى العاملة	%93,9	%6,3	%0,0	%0,0	%0,0	%0,0	0,3
الزراعة	%14,4	%85,3	%0,0	%0,0	%0,0	%0,0	0,9
الطب البيطرى	%51,6	%39,0	%0,0	%0,0	%9,5	%0,0	11,5
الطرق والنقل	%6,5	%93,5	%0,0	%0,0	%0,0	%0,0	33,5
الاسكان والتشييد	%0,0	%100,0	%0,0	%0,0	%0,0	%0,0	0,001
الشنون الصحية	%36,9	%62,8	%0,0	%0,0	%0,3	%0,0	841,2
الشباب والرياضة	%48,0	%47,1	%0,0	%4,8	%0,0	%0,0	2,7
التربية والتعليم	%27,9	%70,6	%0,0	%1,1	%0,3	%0,0	100,7
الجملة (بالألف جنيه)	1325,6	1902,3	147,8	230,1	15,3	155,6	3776,701

المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للإدارة المحلية، 2012/2011.

ويعد صندوق الخدمات والتنمية وصندوق الإسكان الإقتصادى وصندوق النظافة أهم ثلاثة صناديق لداوين عموم المحافظات والوحدات المحلية حيث تبلغ مساهمتهم مجتمعة 85% من قيمة إستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة لداوين العموم، كما يوجد عدد كبير من الصناديق بعضها خاص ببعض المحافظات مثل حساب مشروع سيناء للحفر وحساب مدينة كفر الشيخ الجديدة وحساب جريدة المنوفية.....

جدول رقم (4): الصناديق والحسابات الخاصة لدواوين العموم للسنة المالية 2011/2012 " القيمة بالجنيه " *

النسبة	القيمة	الصندوق/الحساب	النسبة	القيمة	الصندوق/الحساب
%0,07	1968646	ورشة النجارة	%38,8	1081976472	الخدمات والتنمية
%0,07	1931882	تنشيط السياحة	%34,7	965754928	الاسكان الاقتصادي
%0,06	1604725	تحسين الطرق الاقليمية	%11,5	318951058	النظافة
%0,05	1412736	مدرسة تعليم الاطفال	%3,2	89158839	توزيع الخبز
%0,05	1393503	مشروع النظافة والتجميل	%2,6	72655762	صناديق اخرى
%0,05	1310153	توزيع السلع	%1,6	45526305	المحاجر
%0,05	1276577	التخطيط العمراني	%1,4	39088386	مشروع مواقف السيارات
%0,04	1167891	ادارة ميناء السد العالي	%0,8	22759801	الخدمات المرورية
%0,04	1077476	مشروع السرفيس	%0,8	22493397	مدارس تعليم القيادة
%0,01	410155	رصف الطرق	%0,57	15924997	مرفق النقل الداخلى
%0,01	343894	مركز الدفاع المدنى	%0,57	15850686	لجان المنطقة الصناعية
%0,01	297517	صندوق ونش المرور	%0,4	11625419	مشروعات محلية اخرى
%0,01	250398	الحدائق المتخصصة	%0,37	10179776	مركز معلومات وشبكات المرافق
%0,01	244947	مركز الدراسات الوطنية	%0,3	9007379	مصانع اخميم
%0,01	213321	جريدة المنوفية	%0,30	8254815	مشروع البوتجاز
%0,01	157364	مشروع الكوارث	%0,29	8134350	منظومة النظافة
%0,00	116032	خدمة المستثمرين	%0,23	6494767	استصلاح الاراضى
%0,00	114630	علوم الحاسب	%0,21	5931363	مياه الشرب والصرف الصحى
%0,00	74847	مشروع الحجز السياحى	%0,19	5390281	محطة تعبئة الغاز
%0,00	68173	البوابة الالكترونية	%0,13	3572012	سوق الخضر والفاكهة
%0,00	42652	مركز الدراسات وحمايه البيئة	%0,13	3531685	مشروع سيناء للحفر
%0,00	16087	المزارع السمكية	%0,12	3469685	مدينة كفر الشيخ الجديدة
%0,00	8476	ميناء الصيد	%0,09	2380661	خدمات شبابية
%100	2785928155	الإجمالى	%0,08	2313249	صندوق تطوير الجنوب

* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للإدارة المحلية، عام 2011/2012.

وعلى مستوى مديريات الصحة فإن الصناديق والحسابات الخاصة تساهم بما قيمته 841,2 مليون جنيه، ويساهم صندوق تحسين الخدمة الصحية بنسبة 98,5% من الصناديق والحسابات الخاصة. وعلى مستوى مديريات التربية والتعليم، فإن الصناديق والحسابات الخاصة تساهم بما قيمته 100,7 مليون جنيه، ويساهم صندوق مجلس الآباء بنسبة 30,1% من الصناديق والحسابات الخاصة للمديرية.

جدول رقم (5) الصناديق والحسابات الخاصة لمديريات الصحة والتعليم للسنة المالية 2011/2012 " القيمة بالجنيه

"*

النسبة	القيمة	الصندوق/الحساب	النسبة	القيمة	الصندوق/الحساب
%0,7	685629	بيئة وسكان	قطاع الشؤون الصحية:		
%0,5	545352	رعاية الطلبة (النشئ)	%98,5	828637932	تحسين الخدمة الصحية
%0,4	447305	تطوير تكنولوجيا	%1,1	9346459	الاسعاف
%0,4	444646	رسوم الشهادات	%0,3	2904962	الفشل الكلوى
%0,4	416193	صيانة المباني	%0,02	167160	دعم الادوية
%0,4	354352	رعاية الايتام	%0,006	47402	عيادات متقلة
%0,3	290530	مجموعات دراسية (تقوية)	%0,004	35939	التامين الصحى على الطلاب
%0,3	273922	النشاط الثقافى	%0,004	30744	رعاية الطفل
%0,2	226766	تربية خاصة	%0,001	4453	انشطة مدارس التمرير
%0,2	151482	رياض الاطفال	%100,0	841175051	جملة الشؤون الصحية
%0,1	131102	تنسيق الطلاب	قطاع التربية والتعليم:		
%0,1	120670	متحصلات اخرى	%30,1	30296166	مجلس الاباء
%0,1	83235	صيانة الاجهزة	%13,8	13877718	الصناديق الاخرى
%0,1	67230	اندية صيفية	%7,5	7546975	خدمات امتحانات النقل
%0,1	67188	تطوير التعليم	%6,9	6994787	مشروعات رأس المال
%0,02	16568	معامل	%6,8	6796329	النشاط الفنى
%0,02	15901	حصص التقوية	%5,7	5748567	للمكتبات المدرسية
%0,01	8788	ثقافى واعارات	%5,7	5698538	الاتحادات الطلابية
%0,01	8309	التربية السكانية	%5,3	5375550	النشاط الرياضى والكشفى
%0,01	7869	حوادث	%3,4	3441412	تحسين الخدمة التعليمية
%0,01	6329	صحافة	%3,3	3331664	النشاط الاجتماعى
%0,01	6087	التربية الموسيقية	%3,2	3194451	المدارس الفنية
%0,00	2661	نشاط صحافة	%1,2	1229203	دعم التعليم
%0,00	2305	منازل تعليم فنى	%1,2	1184095	فصول الخدمات
%0,0	0	متحف مزولة تفويج	%0,8	849481	الامتحان العملى للدبلوم
%100,0	100684706	جملة التربية والتعليم	%0,7	739351	تأمين صحى

* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للإدارة المحلية، 2011/2012.

أما باقى المديریات، فعدد الصناديق والحسابات الخاصة فيها قليل ومساهمتها ضعيفة، فبالنسبة لمديریات الزراعة فتوجد بها عدة حسابات أهمها حساب التنمية الزراعية المتكاملة وحساب الميكنة الزراعية.

جدول رقم (6): الصناديق والحسابات الخاصة لعدد من مديریات الخدمات للسنة المالية 2011/2012
القيمة بالجنيه*

القيمة	الصندوق/الحساب
347271	صناديق خاصة باللجنة الاستشارية
347271	جملة صناديق القوى العاملة
39732	مشروعات بيع خرائط الحيز العمرانى
15695	تربية اناث الماشية
416298	التنمية الزراعية المتكاملة
5125	الاعلام الريفى
389152	الميكنة الزراعية
866002	جملة صناديق الزراعة
4443218	تحسين الخدمة وتطوير المجازر
7016758	التأمين على المذبوحات
11459976	جملة صناديق الطب البيطرى
33357105	وحدة رصف الطرق
123483	قيادة السيارات
33480588	جملة صناديق الطرق والنقل
718	مشروع مبارك
718	جملة صناديق الاسكان والتشييد
2488484	المعكسر الدائم لنزول الشباب
175648	منشآت رياضية
2664132	جملة صناديق الشباب والرياضة

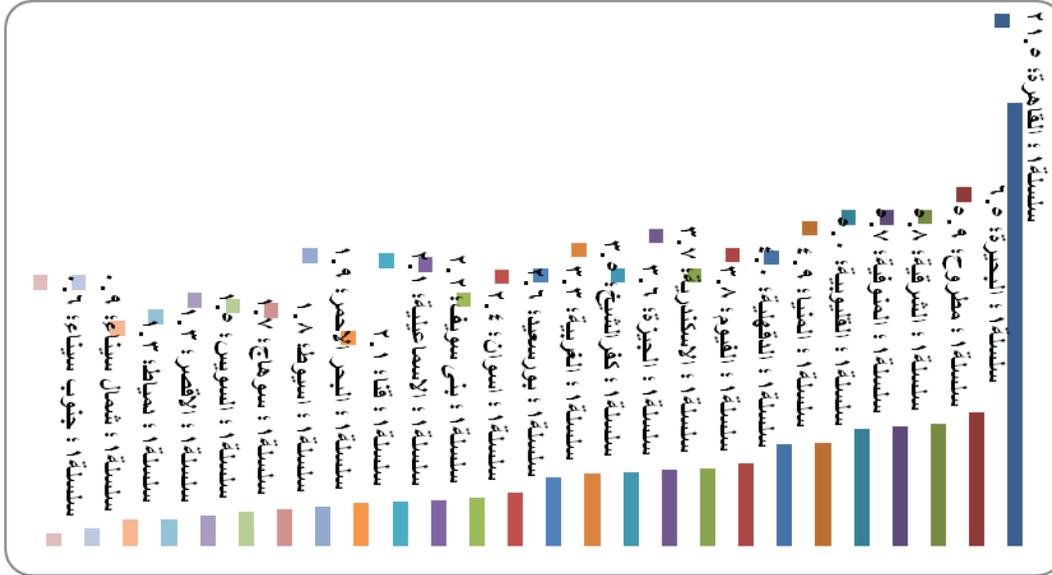
* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامى للإدارة المحلية، عام 2011/2012.

وعلى مستوى المحافظات، نجد أن محافظة القاهرة تساهم بما يزيد قليلا عن خمس إيرادات الحسابات والصناديق الخاصة، تليها بفارق كبير محافظة البحيرة بنسبة 6,5% ثم مطروح 5,8% والشرقية 5,7%، كما يوضح الشكل رقم (6).

شكل رقم (6) توزيع مساهمة المحافظات في الصناديق والحسابات الخاصة المحلية

2012/2011

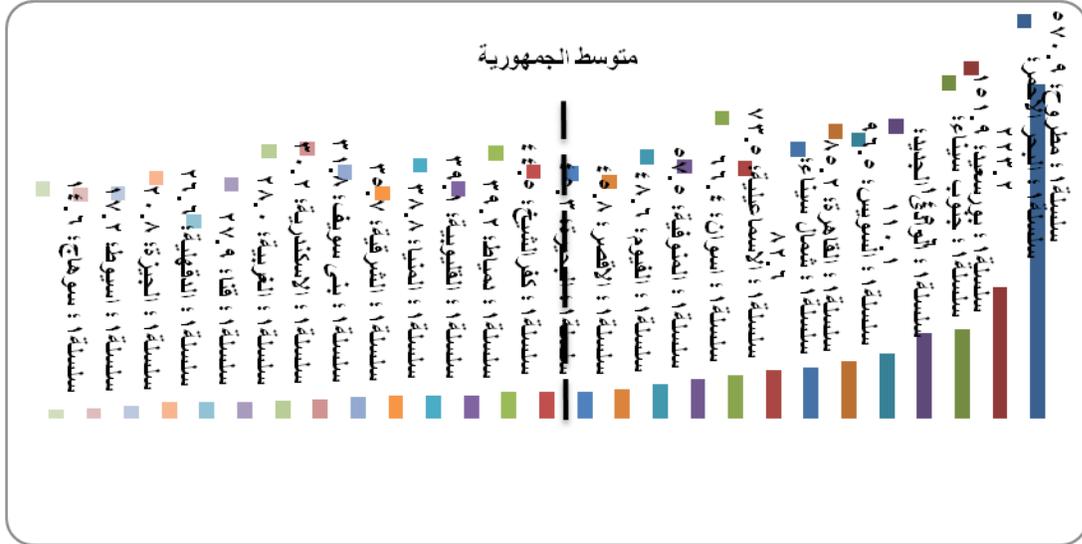
(نسبة مئوية %)



* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، عام 2012/2011.

ونظرا لإختلاف حجم السكان من محافظة لآخرى وحتى تصبح المقارنة أكثر موضوعية، فبحساب نصيب الفرد من موارد الصناديق والحسابات الخاصة، كانت محافظات الحدود هي الأعلى نصيباً، نظرا لكثرة مواردها وقلة سكانها، وتأتى في مقدمتها محافظة مطروح حيث يبلغ نصيب الفرد من موارد الصناديق والحسابات الخاصة 570,9 جنيه/للفرد، تليها البحر الأحمر 223,2 جنيه/للفرد، وتأتى في النهاية محافظة سوهاج 14,6 جنيه/للفرد وأسيوط 17,2 جنيه/للفرد، كما يوضح شكل رقم (7).

شكل رقم (7) متوسط نصيب الفرد من موارد الصناديق والحسابات الخاصة 2012/2011



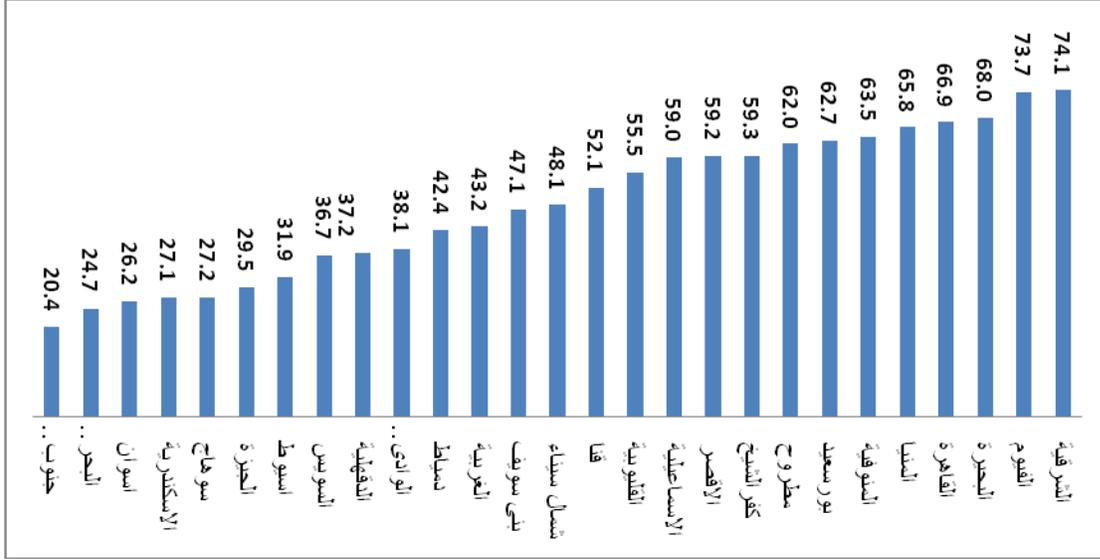
* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، للعام المالي 2012/2011.

كذلك تتباين مساهمة موارد الصناديق والحسابات الخاصة كنسبة من الإيرادات المحلية بين المحافظات المصرية، فعلى مستوى إجمالي الإدارة المحلية تساهم الصناديق والحسابات الخاصة بنسبة 49% من الإيرادات المحلية، ولكن تتباين هذه النسبة على مستوى المحافظات بشدة، حيث تمثل إيرادات الصناديق الخاصة ما نسبته 74,1% من إيرادات الإدارة المحلية في محافظة الشرقية تليها محافظة الفيوم 73,7%، فالبحيرة 68%، ثم القاهرة 65,8%، بينما لا تمثل موارد الصناديق والحسابات الخاصة سوى 20,4% في محافظة جنوب سيناء و 24,7% في محافظة البحر الأحمر، ولذلك لارتفاع حصيلة ضريبة الملاهي في هذه المحافظات السياحية.

شكل رقم (8) مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في إجمالي إيرادات المحافظات

2012/2011

(نسبة مئوية %)*



* المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للإدارة المحلية، 2012/2011.

وبنظرة سريعة لكم الصناديق المنشأة خارج الموازنة العامة للدولة بالمحليات نجد أن عددها كبير وأنها متغلطة في واقع العمل بالمحافظات وتسد جزءاً ليس بهين من إحتياجات المحليات، ويبقى القرار هل إلغاء هذه الصناديق في صالح المواطن البسيط الفقير أو في غير صالحه؟ هل هناك سبل لتعبئة الموارد المحلية دون الإعتماد على هذه الصناديق والحسابات الخاصة؟

ملخص المبحث الرابع

في هذا المبحث تم دراسة مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها. أما مصادر تمويل هذه الصناديق والحسابات فتتمثل فيما يتم تحصيله بجميع الأجهزة الإدارية بالدولة نظير الخدمات التي تقدم للمواطنين والمقيمين. أي أن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة تتمثل في الرسوم والغرامات المفروضة على المواطنين والقروض والمنح والمعونات ثم مساهمات من الموازنة العامة للدولة.

أما أوجه الإنفاق فتتمثل في المصروفات التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق والحسابات، ولكن يؤكد البعض أن البعض منها يصرف في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها مثل شراء هدايا أو مكافآت أو بدلات لبعض العاملين وتحصيل رسوم بالمخالفة للدستور والقانون وغيرها من أوجه الصرف الغير مشروع.

هذا ولقد تم طرح مثال عن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وأوجه الإنفاق منها، وقد تم إختيار المحليات لإرتفاع تكلفة تقديم الخدمات بها والتي قد ترجع لأسباب داخلية تتمثل في زيادة الأجور وإرتفاع أسعار الخدمات ومستلزمات تقديم الخدمة أو لأسباب خارجية تتمثل في إرتفاع تكاليف المستلزمات والخامات والمعدات المستوردة، وبالتالي قد يترتب عليها إنفاق غير مبرر يسم المحليات بالفساد الإدارى في التعامل مع هذه الصناديق والحسابات.

هوامش المبحث الرابع

- 1- إبراهيم يسرى، الحساب الموحد بالبنك المركزي وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، مذكرة بشأن محاربة الفساد في الحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، بدون تاريخ، ص3-4.
- 2- عمال مطاحن مصر، ملف الصناديق الخاصة التي تكررها حكومة الجنزورى ومجلس الأخوان، الخميس 16 فبراير عام 2012.
[http:// malamatah.blogspot.com](http://malamatah.blogspot.com)
- 3- د.سهير حسين، د. السيد حسن، الإقتصاد المالى بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1989، ص277- ص279.
- 4- Hayter, Teresa, Aid As Imperialism, 1982, pp.1-3.
- 5- عبد الحميد القاضى، مقدمة في التنمية الاقتصادية والتخطيط الإقتصادي، دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ، ص252-253.
- 6- Busher, Martin and vonent, Michael Hauffs, Development Aid Between cultural of Encounter and General conditions of Economic Economics, 1995, pp.57-80.
- 7- أنور محمد عبد العال، الأثار الإقتصادية الكلية للمعونات الأمريكية على الإقتصاد المصرى ودورها في الإصلاح الإقتصادي (1975-1996)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية السياسة والإقتصاد والعلوم السياسية، عام1999، ص5.
- 8- ميرفت مجدى، الصناديق الخاصة، سبوية فساد يقات منها ملايين الفقراء، جريدة الشروق، الأحد 4 ديسمبر 2012، ص7-8.
- 9- القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة، الباب الأول مادة (1) ومادة (2) ومادة (3).
- 10- محمد عبد الغنى، المالية تطالب بضبط الإنفاق الحكومى وتنظيم الصناديق الخاصة، 2012/8/22.
aswatmasriya.com
- 11- على الدين يحيى، حقيقة الصناديق الخاصة، الجمعة 6 يناير عام 2012.
[Thanwy. Ahlam on tada. com](http://Thanwy.Ahlam on tada. com)
- 12- السعيد حامد، الصناديق الخاصة... أخطر قضية فساد حكومي في مصر، ص4.

www. Alfanonline. com

- 13- د. محمود خليل، المرجع السابق، ص4.
- 14- أحمد صالح، تقرير الخطة والموازنة : 6% من مصروفات الصناديق الخاصة إهدار للمال العام، الأهرام الاقتصادي، 26 مارس، عام 2012، ص1 www.alahram.org.eg
- 15- د.م. عبد الوهاب إبراهيم حلمي، آليات تنفيذ المخططات الإستراتيجية العامة للقرى ودور المحليات في التعامل مع المخططات وتنفيذها، وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية (GOPP) وزارة الدولة للتنمية المحلية، البرنامج التدريبي لإعداد المخطط الإستراتيجي العام للتنمية العمرانية للقرى المصرية، بدون تاريخ.
- 16- د.أمل زكريا، الصناديق والحسابات الخاصة، جمهورية مصر العربية، عام 2012/2013، ص1-29.

المبحث الخامس
الرقابة المالية على معاملات الصناديق
والحسابات الخاصة

المبحث الخامس
الرقابة المالية على معاملات الصناديق
والحسابات الخاصة

- أولاً : مفهوم الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
ثانياً: أسس الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.
ثالثاً: أهداف الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة.
رابعاً: مبررات الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.
خامساً: أساليب الرقابة المالية التي يمكن تطبيقها على أموال الصناديق
والحسابات الخاصة.
سادساً: أهم المعاملات المالية التي يجب إخضاعها للرقابة على أموال
الصناديق والحسابات الخاصة.

المبحث الخامس الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة:

تعتبر الصناديق والحسابات الخاصة من زمرة عائلة المؤسسات المالية، حيث تتعامل في الأموال بصفة أساسية، وعليه يجب وضع نظم رقابية فعالة لحفظ هذه الأموال من الضياع والإسراف من جهة وضبط وترشيد النفقات وتنمية الموارد من جهة أخرى.

ويؤكد واقع الحال لهذه الصناديق والحسابات الخاصة أنه حدثت إعتداءات شتى على أموال البعض من هذه الصناديق والحسابات، وهذا يرجع إلى ضعف الضبط الداخلي وضعف الرقابة المالية الداخلية والخارجية، ويضاف إلى ذلك غياب عنصر الملكية الخاصة، وعليه فإن هناك حاجة ماسة إلى تقوية وتطوير وتحديث نظم الضبط الداخلي وتفعيل الرقابة المالية الداخلية والخارجية لهذه الصناديق والحسابات في ضوء أساليب التقنية المعاصرة.

ونظراً لكون الصناديق والحسابات الخاصة تعمل في مجال الخدمات والمنافع العامة، ويقوم على أمور إدارتها مجموعة أفراد معظمهم من المتطوعين، وتتعامل في أموال جماعية، ويكون الباعث والحافز على هذا كله العمل الإجتماعي والوطني، وليس الحافز الشخصي كما هو الحال في الوحدات الهادفة للربح، وتأسيساً على ذلك فهي في أشد الحاجة للرقابة بصفة عامة والرقابة المالية بصفة خاصة للمحافظة على أموالها.

هذا ويعد الجهاز المركزي للمحاسبات الجهة المنوط بها الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة وحركة حساب الإحتياطي النقدي داخل البنك المركزي، الذي يتم رصد قيمته فقط دون الوقوف على حركته وما يجرى عليه من تعاملات مع البنوك الأجنبية، التي يتم إستثماره فيها. وبالتالي يظل فحص الجهاز المركزي للمحاسبات لذلك الحساب شكلياً لا يعبر عن رقابة مالية أو قانونية فعالة أو تقويم أداء. ويرجع ضعف دور الجهاز نتيجة سنوات التهميش التي مارسها النظام السابق عليه وعلى رؤسائه السابقين.

ومؤدى ذلك أنه بالرغم من خضوع التصرفات المالية للصناديق والحسابات الخاصة للمراقبة والتدقيق المالي من جانب الجهاز المركزي للمحاسبات فإن ذلك لا يتم وفقاً لجدول زمني وإجراءات صارمة بل أن تعدد طبيعة هذه الصناديق والحسابات وأعدادها الكبيرة على

المستويين المركزي والمحلى يصعب من مهمة الجهاز المركزي للمحاسبات للقيام بدوره الرقابى، في الوقت الذى يعد دور المراقب المالى لوزارة المالية محدوداً بشأن الرقابة المالية الداخلية على التعاملات المالية للصناديق والحسابات الخاصة بها.

عموماً فإن خبراء المجال يرجعون التضارب الشديد في بيانات الجهاز المركزي للمحاسبات إلى قصور الرقابة المالية على أعمال الصناديق والحسابات الخاصة من قبل الجهاز، أو عدم جدية وزارة المالية السابق في الرقابة المالية وذلك نتيجة للضغوط من مسئولى هذه الصناديق والحسابات المتمثلين في بعض الوزراء والمحافظين والهيئات الإقتصادية والخدمية ورؤساء الجامعات ورؤساء الشركات القابضة والشركات التابعة لها.

ولقد أكد الدستور المصرى على الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة من خلال الجهاز المركزي للمحاسبات والذى يتولى الرقابة الشاملة على أموال الدولة وحمايتها، والرقابة المالية على الجهات الأخرى التى يعهد بها إليه ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة والميزانيات المستقلة، وذلك كله على الوجه المبين في القانون.⁽¹⁾

وأيضاً لابد من عدم إغفال أن إجراءات إعداد وتنفيذ الموازنات الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة في مصر وإعداد التقارير المالية الخاصة بها لا يتسق مع الإطار العام للحكومة في إدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة والذى ينظمه القانون رقم (127) لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية والمنشورات الدورية لإعداد الموازنة والحساب الختامى.⁽²⁾

ولكل ما تقدم نجد أن الصناديق والحسابات الخاصة تعد مصدراً محتملاً للعديد من المشكلات من خلال تأثيرها السيئ على مدى ملاءمة السياسة المالية والإنضباط المالى، والشفافية، ورغم ذلك فإن تلك المشكلات لا تعد بالضرورة مرتبطة فقط بهذه الصناديق والحسابات حيث يرجع ذلك أيضاً لقصور تصميم نظم الإدارة المالية وإجراءات الحوكمة وضعف العلاقة بين تلك الكيانات وعملية إعداد الموازنة.⁽³⁾

أولاً: مفهوم الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة

يقصد بالرقابة المالية بصفة عامة بأنها عمليات متابعة وملاحظة الأعمال والمعاملات والتصرفات المالية التي يقوم بها الصندوق في ضوء الأسس والمعايير والنظم الموضوعة سلفاً بهدف الاطمئنان على الإلتزام بها، وبيان المخالفات والأخطاء أولاً بأول وتحليلها وبيان أسبابها، ثم تقديم التوصيات والإرشادات اللازمة للتصويب والتطوير إلى الأحسن.⁽⁴⁾

ثانياً: أسس الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة

تعتمد الرقابة المالية بصفة عامة على مجموعة من الأسس من أهمها ما يلي بيانه:

- (1) الرقابة المانعة (السابقة) والتي يجب أن تكون موضوعية: إذ يجب أن تكون هذه الأهداف والخطط موضوعية وقابلة للتنفيذ وقائمة على الاعتدال والوسطية، لا إفراط ولا تفريط حتى تزيد من التحفيز وتتفادى تثبيط الهمم.
- (2) رقابة المسؤولية: ويقصد بذلك تخصيص المهام والمسئوليات المنوطة بكل مسئول في الصندوق طبقاً للهيكل التنظيمي والتوصيف الوظيفي له وحتى يمكن مقارنة الأداء الفعلي لكل فرد ولكل قسم ولكل إدارة ولكل نشاط بالمستهدف الوارد بالخطة وتحفيز المجد ومعاقبة المقصر، ودليل ذلك من الكتاب قول الله تبارك وتعالى: " ولتسئئن عما كنتم تعملون [النحل:93] ومن السنة النبوية قول الرسول صلى الله عليه وسلم: " كلكم راع وكلكم مسئول من رعيته " رواه مسلم.
- (3) الرقابة الفورية واللاحقة: ويقصد بذلك أن تتم أولاً بأول وفقاً لخطة وبرنامج موضوعي وزماني حتى يمكن تصويب الأخطاء قبل أن تتسع وتتفاقم، وكلما كانت الرقابة متزامنة مع الأداء ولاحقة له كلما كانت فعالة ومثمرة، ودليل ذلك قول الله عز وجل: " إن الله كان عليكم رقيباً [النساء:1]، وقول رسول الله صلى الله عليه وسلم: " من رأى منكماً منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان " (رواه مسلم).
- (4) الرقابة الشمولية: ويقصد بذلك أن تكون الرقابة شاملة لكل الأعمال والتصرفات والمعاملات المالية، فلا يراقب فرد ويترك آخر أو يراقب نشاط ويترك آخر، وذلك

لتحقيق التوازن والإستقرار والإصلاح الشامل، ودليل ذلك من الكتاب قول الله تبارك وتعالى : " وكان الله على كل شيء رقيباً " (الأحزاب: 52).

(5) الرقابة التوجيهية والإرشادية: ليست الغاية من الرقابة تصيد الأخطاء، ولكن التوجيه والإرشاد والتعاون على التصويب والتطوير إلى الأحسن، وهذا يقوى من الترابط والتعاون.

(6) أساس الحكمة والموعظة الحسنة في علاج الإنحرافات والمخالفات والأخطاء، وذلك بقصد المحافظة على ذاتية وكرامة الإنسان الذى هو مناط الرقابة.

ثالثاً: أهداف الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة

هناك العديد من الأهداف التى يمكن أن تحققها الرقابة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة نذكر منها:

(1) ضبط وترشيد المعاملات المالية التى يقوم بها الصندوق أو التى تقوم عليها الحسابات، واكتشاف الأخطاء والغش والتلاعب ونواحى الإسراف والتبذير والإعتداء، وتقديم التوصيات اللازمة لعلاجها وتجنب تكرارها "تدنية التكلفة".

(2) الرقابة الشاملة على إستثمار فائض أموال الصناديق والحسابات الخاصة " تعظيم الإيرادات" للإطمئنان من تطابقها مع الخطط والسياسات الموضوعية، ومع القوانين ولوائحها التنفيذية، والإطمئنان على مدى الإلتزام بالأسس الخاصة بالسياسات الموضوعية سلفاً " مشروعية الإنفاق والإستثمار" لا سيما الأسس والعناصر الآتية:

- الأمان والربحية والضمان والسيولة والإستقرار والمشروعية.
- صحة البيانات والمعلومات الواردة في التقارير المختلفة التى ترسل إلى المستويات الإدارية المختلفة وإلى أجهزة المتابعة والرقابة الخارجية والتى تعتبر أساس إتخاذ القرارات المختلفة.
- التحقق من دقة وأمانة وصدق البيانات والمعلومات الواردة في القوائم المالية للصندوق من حيث التقويم والإفصاح.
- التحقق من الإستخدام الكفء الرشيد للموارد المالية للمشروع وتخصيصها بطريقة سليمة حسب الخطط والسياسات الموضوعية سلفاً.

رابعاً: مبررات الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة

هناك العديد من المبررات التي تستدعي عملية الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة نذكر منها:

- 1- غياب الحافز الفردي الذي يتمثل في الملكية الخاصة والربحية، وهذا يتطلب من إدارة الصندوق والحساب ومن أجهزة الدولة الرقابية المزيد من الرقابة التوجيهية الإرشادية للإطمئنان على أن الخدمات التكافلية للأعضاء قد تمت وفقاً للمستهدف والمخطط.
- 2- تتعامل الصناديق والحسابات الخاصة في المال الذي يأخذ صفة المال الجماعي وتعتبر الدولة ومجلس الإدارة مسئولين عنه، ويرى علماء المال والمحاسبة والرقابة أن الأموال العامة والجماعية أكثر تعرضاً للضياع والهلاك والإعتداء عنها في حالة الأموال الخاصة لأنها مملوكة لمجموعة من الناس وليس لفرد بعينه، حيث يعتبر الإعتداء على المال الذي تتعامل فيه إعتداء على أموال الناس جميعاً لا سيما الناس الذين يستفيدون بمنافع وخدمات تلك الصناديق والحسابات الخاصة.
- 3- مناط أنشطة الصناديق والحسابات الخاصة هو تحقيق مصالح الأعضاء وهي مرتبطة بتحقيق الأمان والإطمئنان ومن ثم نحتاج إلى الرقابة الفعالة من حيث مشروعية وجوده وسلامة هذه الأنشطة، أي الإطمئنان على أن الخدمات التي تقدمها قد تمت وفقاً للشروط والمواصفات المتفق عليها.

خامساً: أساليب الرقابة المالية التي يمكن تطبيقها على أموال الصناديق والحسابات الخاصة:

- 1- أسلوب الفحص المستندي: ويقصد به تدقيق البيانات الواردة بالمستندات من الناحية الشكلية والموضوعية واللائحية والتنظيمية " رقابة شكلية وإجرائية " .
- 2- أسلوب الفحص الحسابي" ويقصد به التأكد من صحة العمليات الحسابية في المستندات والدفاتر والسجلات " رقابة موضوعية هدفية " .
- 3- أسلوب الفحص التحليلي: ويقصد به إجراء بعض العمليات التحليلية للإطمئنان من صحة وموضوعية البيانات والمعلومات.

4- أسلوب المصادفات ويقصد به إرسال رسائل للغير للتأكيد على سلامة بعض البيانات والمعلومات المثبتة بالدفاتر والسجلات.

5- أسلوب الجرد الدورى والمفاجئ للخرائن وما في حكمها للإطمئنان عن صحة الموجود الفعلى وأنه يتطابق مع الأرصدة الدفترية.

6- أسلوب المطابقات: ويقصد بها مطابقة بيانات مستخرجة من دفتر معين على ما يناظرها من دفتر آخر.

7- أساليب نظم الضبط الداخلى: حيث يقسم العمل بين أكثر من موظف ويقوم كل موظف بمراقبة الآخر تلقائياً.

8- أساليب المحاسبة الإدارية ومنها على سبيل المثال:

- أسلوب التحليل المالى والمحاسبى.
- أسلوب الميزانيات التقديرية.
- أسلوب المقارنات الإستراتيجية.
- أساليب العرض البيانى.
- أساليب الحاسبات الإلكترونية ونظم المعلومات وشبكات الإتصالات.

سادساً: أهم المعاملات المالية التى يجب إخضاعها للرقابة في الصناديق

والحسابات الخاصة:

1- عمليات الإيرادات وتشمل:

- الرسوم المختلفة التى يتم تحصيلها.
- عائد الإستثمارات.
- الدعم المقدم من جهة العمل.
- الدعم المقدم من الدولة.
- وغيرها من الإيرادات حسب طبيعة كل صندوق وحساب.

2- عمليات المصروفات وتشمل:

- المصروفات العمومية.
- المصروفات المالية.

- مصروفات الأنشطة.
 - مصروفات أخرى.
- 3- عمليات إستثمار فائض الأموال وتشمل:
- الاستثمارات المختلفة.
 - عوائد الاستثمارات.
 - مصروفات الإستثمارات.
- 4- عمليات الخزينة والبنوك وتشمل:
- عمليات المقبوضات.
 - عمليات المدفوعات.
- 5- عمليات أخرى لا تدخل في نظام المجموعات السابقة.

ملخص المبحث الخامس

نظراً لما يؤكدّه البعض من حدوث إعتداءات شتى على أموال الصناديق والحسابات الخاصة وإرجاعهم ذلك إلى ضعف الضبط الداخلى وضعف الرقابة المالية الخارجية، وعليه فإن هناك حاجة ماسة إلى تقوية وتطوير وتحديث نظم الضبط الداخلى وتفعيل نظم الضبط الخارجية لهذه الصناديق والحسابات في ضوء أحدث أساليب التقنية المعاصرة.

هذا ويعد الجهاز المركزى للمحاسبات الجهة المنوط بها الرقابة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة وحركة حساب الإحتياطى النقدى داخل البنك المركزى والذي يتم رصد قيمته فقط دون الوقوف على حركته وما يجرى عليه من تعاملات مع البنوك الأجنبية التى يتم إستثماره فيها، وبالتالي يظل دور الجهاز المركزى للمحاسبات شكليا لا يعبر عن رقابة مالية أو قانونية فعالة أو تقويم أداء بصورة فعلية.

ولذلك أكد الدستور المصرى على حتمية الرقابة الفعالة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة من خلال الجهاز المركزى للمحاسبات والذي يتولى الرقابة الشاملة على أموال الدولة وحمائتها، والرقابة المالية على الجهات الأخرى التى يعهد بها إليه ومراقبة تنفيذ الميزانية العامة والميزانيات المستقلة وذلك على الوجه المبين في القانون.

هوامش المبحث الخامس

- 1- الموقع الرسمي للجمعية التأسيسية لدستور مصر، مادة رقم (205) في الدستور المصري،
www.dostour. eg
- 2- م. أحمد يونس، إقحام المصالح السياسية في الموازنة العامة، جريدة عالم اليوم،
www.gnum. 2012/1/16
Com
- 3- عاصم عبد المعطى ، عدد الصناديق الخاصة يقدر بأكثر من (3000) صندوق والنظام السابق كان يستخدمها في فساد الدولة، طريق الأخبار، 2012/5/14، ص1.
[http:// nogoom akhbarway. Com.](http://nogoomakhbarway.Com)
- 4- حسين حسين شحاته، الرقابة الشرعية والمالية على معاملات صناديق التكافل الإجتماعى، بدون تاريخ، ص26-30.

مراجع أخرى يمكن الإستعانة بها في هذا المجال:

- 1- د. حسين حسين شحاته، أصول المراجعة والرقابة، مكتبة التقوى، عام 2000م.
- 2- د. حسين حسين شحاته، محاسبة الوحدات الغير هادفة للربح، مطبوعات وحدة التخطيط والمتابعة، قسم التدريب والتطوير، وزارة الأوقاف، قطر، 2001م.

المبحث السادس
شفافية الموازنة العامة
وتفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة

المبحث السادس

شفافية الموازنة العامة
وتفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة

أولاً: وضع الصناديق والحسابات الخاصة.
ثانياً: شفافية الموازنة العامة وتأثيرها على تفعيل أداء الصناديق
والحسابات الخاصة.

المبحث السادس شفافية الموازنة العامة وتفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة:

أدرجت أغلب المجتمعات أن ظاهرة الفساد من أبرز المشكلات التي تواجه خطط التنمية، وخاصة في المجتمعات والدول النامية، وإتفقت تقارير الخبراء والمتخصصين على ضرورة مكافحته وتطويقه للحد منه حيث أن هناك إتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية على أنه " كل عمل لتضمين سوء إستخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أى أن يستغل المسئول منصبه وسلطته من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته".

ولأن العولمة والثورة التقنية والمعلوماتية والإتصالات مع ما واكبها من إنفتاح فى الأنظمة والمواثيق لمست وأثرت فى كل أنماط حياة الإنسان وذلك من خلال إعادة النظر للمفاهيم والقيم وإعادة ترتيبها بما يتواءم مع متطلبات العصر المختلفة، حيث برزت من ضمن هذه التغيرات مفاهيم مقابلة لظاهرة الفساد منها الشفافية والمساءلة والحوكمة والحكم الصالح، فلا يكاد يخلو مقام للحديث أو النقاش عن مكافحة الفساد سواء كان سياسياً أو إقتصادياً أو إجتماعياً دون أن تكون كلمة الشفافية حاضرة فيه.

ونظراً لكثرة الحديث عن وجود فساد بالنسبة للتعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة فكان لابد أن يرتبط ذلك بضرورة وجود شفافية فى التعامل مع هذه الصناديق والحسابات الخاصة والتي بدورها تتطلب وجود شفافية فى الموازنة العامة والتي تعد أداة للحفاظ على مالية الدولة، وفى هذا الجزء من الدراسة يتم الإشارة إلى وضع الصناديق والحسابات الخاصة وكذلك الشفافية باعتبارها الأداة التي يمكن بها تحجيم الفساد وخلق صورة جديدة للتعامل مع هذه الصناديق والحسابات الخاصة.

أولاً: وضع الصناديق والحسابات الخاصة

البداية كانت مع صدور القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة، حيث أتاح هذا القانون إنشاء صناديق وحسابات خاصة فى ضوء إعتبرات معينة وفى ضوء الأحوال الضرورية لتحقيق أهداف محددة، وفى ظل ضوابط تحكم إستخدام هذه الحسابات والصناديق وتحقيق الرقابة عليها.

ورغم أن الموازنة العامة مجموعة من المبادئ كالوحدة والشيوع" بمعنى عدم تخصيص إيراد لنفقة والشمول" وهو ما نص عليه قانون الموازنة العامة فى مادته الثالثة من شمول الموازنة العامة جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية 000 وصناديق التمويل الخاصة وغيرها، إلا أن الصناديق والحسابات الخاصة قد إستخدمت فى غير الأغراض المخصصة لها قانوناً علاوة على عدم تفعيل القوانين المنظمة لها من ناحية أخرى، إلى جانب عدم تفعيل الرقابة المالية على تلك الصناديق والحسابات، وكل ذلك فى غيبة الشفافية وفى ظل غياب المعلومات أو الرقابة مما أدى إنحراف بعض من هذه الصناديق والحسابات الخاصة عن تحقيق الأغراض والأهداف التى أنشئت من أجلها.

ومع تشكيك العديد من المراقبين فى الصياغة التى جاء بها القانون رقم (53) لسنة 1973، ووصفها بأنها فضفاضة ولا تضمن الضوابط الكافية لتأسيس الصناديق ولا أسلوب الصرف منها، ولا آلية خضوعها للرقابة. ولذلك صدر القانون رقم (105) لسنة 1992 المعدل لبعض أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية الذى قضى بخضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف، كما صدر القانون رقم (139) لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية حيث قضى بإنشاء حساب لدى البنك المركزى يسمى حساب الخزانة الموحد يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وما يحدده وزير المالية من حسابات لأنه من المبادئ الأساسية فى إعداد الموازنة وحسابها الختامى أن تشتمل على كافة الموارد أيا كان مصدرها وكافة أوجه الاستخدامات أيا كان الغرض منها بهدف إظهار كافة المعلومات لصانعى القرار وواضعى السياسات المالية لأحكام توزيع الموارد المالية على أوجه الإنفاق المطلوب .

ونظراً لما حدث من مخالفات فى العمل فى مجال الصناديق والحسابات الخاصة والتى

نذكر منها :

- أنه بالرغم من تعديلات القوانين المالية وأهمها القانون رقم (139) لسنة 2006 بتعديل القانون رقم 127 لسنة 1981، والتى قضت بعدم جواز فتح هذه الصناديق إلا بموافقة وزير المالية مع وجوب إغلاق كافة حسابات تلك الجهات المفتوحة خارج

البنك المركزي، طالما لم يصدر لها ترخيص جديد من وزير المالية مع فتحها بالبنك المركزي، وكما أنه لا يجوز لوزير المالية الترخيص بفتح حسابات بالبنوك خارج البنك المركزي للوحدات المشار إليها، والصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها مع تصفير تلك الحسابات ويقصد بذلك أن تحول هذه الحسابات أرصدها يومياً إلى حسابات موازية تفتح لها بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي.

• كما أن وزارة المالية خالفت القانون رقم 105 لسنة 1992 بتعديل أحكام المادة (23) من القانون 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية الذي ألزمها بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حساب جميع الهيئات العامة الإقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة. حيث خالفت الكثير من وحدات الجهاز الإداري بالدولة القانون (127) وتعديلاته وفتحت حسابات سرية لتلك الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بالبنوك التجارية، مما ساهم في عدم إحكام الرقابة على مصروفات العديد منها وصرف جانب من أموالها في غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من أجلها .

• ولقد ورد في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري للدولة عن العام المالي 2009/2008 أن جملة أرصدة الحسابات الجارية والخاصة قد بلغت 1,272 مليار جنيه في 2009/6/30، وبلغ ما أمكن حصره من مخالفات بها عن نفس العام 395,5 مليون جنيه وأن جانباً كبيراً من الإنفاق من هذه الصناديق والحسابات الخاصة أنفق في نشر الإعلانات وتجهيز قاعات ومكاتب وشراء أراضي أو تم صرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقى أغراض الصندوق، وأيضاً عدم سداد النسبة المقررة من أموال بعض الصناديق إلى إيرادات الموازنة العامة للدولة، كما أن بعض المسؤولين الماليين قد احتفظوا ببعض المبالغ دون توريدها وعدم الإستفادة من التبرعات المحصلة أو الأموال المتاحة ببعض الصناديق في تحقيق الأغراض المنشأة من أجلها بالمخالفة للقانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والقرارات الجمهورية وأيضاً القانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية.

ثانياً: شفافية الموازنة العامة وتأثيرها على تفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة

فى هذا الجزء سيتم دراسة مستفيضة لموضوع الشفافية، حيث يودى تحقيق الشفافية إلى تحجيم الفساد أو على أقل تقدير حصره فى أضيق الحدود، ولذلك سيتم دراسة النقاط التالية:

- 1- التعريف بالشفافية وآليات تحقيقها وأهدافها.
- 2- التعريف بالشفافية المالية ومتطلبات تحقيقها والمبادئ التى تتبنى عليها وطرق دعمها وتحسينها .
- 3- التعريف بشفافية المالية العامة وأهدافها ووضوح الأدوار والمسئوليات والعلانية وإتاحة المعلومات.
- 4- تأثير شفافية الموازنة العامة على أداء الصناديق والحسابات الخاصة.

وفىما يلى دراسة النقاط السابقة بالتفصيل:

1- التعريف بالشفافية وآليات تحقيقها وأهدافها:

أ - ماهية الشفافية

كلمة الشفافية - لو بحثنا فى متون الثقافات الإنسانية نجد أن أقرب المعانى التى تقابلها تتمثل فى "الأمانة - الصدق - الإخلاص - العدالة"، والشفافية بمعناها المستعار من علم الفيزياء تعنى المادة الشفافة وهى المادة الواضحة الزجاجية التى يمكن رؤية تصرفات الأطراف من خلالها.

ويمكن تعريف الشفافية بأنها " مبدأ خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومنظورة ومفهومة وبشكل أكثر تحديداً، فإنها منهج توفير المعلومات وجعل القرارات المتصلة بالسياسة المتعلقة بالمجتمع معلومة من خلال النشر فى الوقت المناسب والإففتاح على كل الأطراف ذوى العلاقة " .

وتعرف هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات، ومعرفة بأوسع مفاهيمها "أى توفير المعلومات والعمل بطريقة متفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم وإتخاذ القرارات المناسبة وإكتشاف الأخطاء".

وتعرف الشفافية أيضاً بأنها نقيض الغموض أو السرية فى العمل، وتعنى توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة بالصحافة والرأى العام والمواطنين الراغبين فى الإطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء، وبالتالي يتضح مما تقدم أن الشفافية تتعلق بجانبين الأول وضوح الإجراءات وصحة ومصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والإقتصادية والإجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها من حيث "التخطيط والتمويل والتنفيذ"، للوصول للغايات والأهداف المعلنة مسبقاً ، فى حين يتعلق الجانب الثانى بعلاقة ذوى العلاقة من الخدمات التى يقدمها الجانب الأول وحقهم فى الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقية فى الوقت المناسب.

ويعرف آخرون الشفافية بأنها "آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة فى التخطيط والتنفيذ"، ومؤدى ذلك إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين فى مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة التى تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح.(3)

أيضاً ينظر للشفافية كمبدأ تنموى إستثمارى وإقتصادى مهم يعنى ضرورة الإعلان والإعلام عن الأنشطة والبرامج التى تنفذها المنظمة، وكذلك الأمر بالنسبة للدول . فكثيراً ما نسمع على ألسنة المسؤولين أن تصرفات الحكومة تتصف بالشفافية، ومعنى ذلك أن مصادر الدخل واضحة وأوجه الإنفاق واضحة فميزانية الدولة متاح معرفتها للجميع ومشاريع الدولة وقيمتها الحقيقية متاحة أيضاً حتى يمكن محاسبة المسؤولين بعد ذلك عن أى خسائر أو تغيير يحدث فيما هو مخطط له وما تم فعلاً من منطلق هذه الشفافية، ومؤدى ذلك أن الشفافية تعد أحد أهم مبادئ الحوكمة وتعود هذه الأهمية إلى أن الشفافية هى السلاح الأول لمحاربة الفساد والإختلاسات والتريبيطات التى كثيراً ما نسمع عنها. وللإعلام دور كبير فى تحقيق الشفافية حيث أن حرية الكلمة والتعبير والنشر تساعد على الحفاظ على مبدأ الشفافية وتساهم فى تسليط الضوء والكشف عن أى تلاعب.(4)

ب- آليات تحقيق الشفافية

تتحقق الشفافية من خلال:(5)

- مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- قيام شراكة حقيقية بين الحكومة والمواطن ممثلة بمؤسسات المجتمع المدني.
- مبدأ سيادة القانون إضافة إلى تشريع قوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدني عن كشف الفساد وتطبيقها على جميع المواطنين وأصحاب النفوذ على حد سواء.
- الديمقراطية التي توفر الفرص الملائمة لممارسة الشفافية وفتح الأبواب أمام المساءلة والمحاسبة.
- إطلاع المواطنين باستمرار على سير إدارة وتدبير شؤون المجتمع في المجالات كافة.
- وجود أنظمة رقابية تسهم بتعزيز مفاهيم الشفافية ومكافحة الفساد تقوم بإصدار تقارير دورية حول عمل الحكومة وإن تكون هذه التقارير سهلة التداول.

ج- أهداف الشفافية

تتمثل أهداف الشفافية فيما يلي:⁽⁶⁾

- تحسين صورة الوطن محلياً ودولياً في مجال الإصلاح ومناهضة الفساد .
- نشر القيم الفاضلة في المجتمع والتي تدعو إلى الإصلاح ومحاربة الفساد .
- تنمية ثقافة المجتمع في مجال الإصلاح ونشر المبادئ والقيم الداعية إلى إيجاد مجتمع خال من جميع أشكال الفساد ومناهضة سوء إستعمال السلطة0
- السعي إلى تفعيل كافة القوانين والقرارات الداعمة للشفافية.
- تحديد مواطن القصور التشريعي واللائحي في مجال الإصلاح ومحاربة الفساد .
- الكشف عن مواطن الفساد في المجتمع وتشخيصها ودراستها والبحث عن أسبابها وإقتراح وسائل علاجها وتلافيها .
- نشر الوعي بماهية الفساد .

2- التعريف بالشفافية المالية ومتطلبات تحقيقها والمبادئ التي تبني عليها

وطرق دعمها وتحسينها

أ - تعريف الشفافية المالية

تعنى الشفافية المالية توفير المعلومات المالية الموثقة والخاصة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات التي تتخذها المؤسسات وضمان الوصول إليها .

ب - المتطلبات الأساسية للشفافية المالية:

- هناك العديد من المتطلبات التي يلزم توافرها لتحقيق الشفافية المالية تتمثل في :
 - الإلتزام بالإنفتاح، والأمانة، فيما يتعلق بالمؤسسة ورسالتها وسياستها، ونشاطاتها على المستويات الإدارية كافة، بشكل يسمح بمساعدة جادة لإدارة المؤسسة وللعاملين بها فيما يتعلق بمعاملاتها كافة ومع الأطراف ذات العلاقة.
 - العمل ضمن إجراءات واضحة ومعلنة على تبنى مواقف ذات علاقة بسياسات المؤسسة المالية والتنموية، ومواقفها من السياسات العامة، ضمن سياسات أخلاقية صريحة توجه الخيارات الاستراتيجية.
 - الإلتزام بسياسة واضحة للنشر تتضمن حفظ وتوثيق كل ما يتعلق ببناء المؤسسة وعملها من خلال إصدار قرارات مجلس الإدارة أو اللوائح أو الإجراءات التي يتم التصديق عليها وتكون واضحة فيما يتعلق بنشر المعلومات الشفوية والكتابية أو المخزنة إلكترونياً .
 - التعهد بتوفير المعلومات الصحيحة للجمهور العام بأعلى مستوى من الدقة وذلك بتخصيص دائرة أو وحدة، أو شخص على الأقل، للقيام بهذه المهمة لتوفير قناة إتصال المنظمة بالجمهور أو إتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي تتعلق بعمل المنظمة بما يضمن دقة المعلومات والأمانة وسهولة عملية عرض المعلومات وتحليلها وتقديمها لطالبيها وفق إجراءات منظمة وواضحة.
 - التعهد بالمحافظة على سرية المعلومات الشخصية المتعلقة بشئون الموظفين والعملاء ما لم يتنازل الأشخاص المعنيون عن هذا الحق أو يتطلب القانون كشف هذه البيانات.
 - تبنى إجراءات مكتوبة ومعلنة تحمي الموارد البشرية بالمؤسسة من الممارسات غير المهنية، بما فيها أسس التوظيف، والتقييم والتدريب والترقيات وسلم الرواتب، وآلية إختيار المستفيدين، وشبكة علاقاتها.

- التقيد بالمعايير المهنية والقواعد الخاصة بالشفافية المالية، من خلال وضع إجراءات المراجعة المحاسبية والضبط الداخلى وآلياته.
- تولى هيئة مراجعة أو منظمة أخرى بعملية تقييمها، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية بإعداد وتقديم تقارير إلى السلطة التشريعية والجمهور فى الوقت المناسب عن السلامة المالية لحسابات الحكومية، وينبغى إنشاء مثل هذه الهيئة بمقتضى القانون، كما ينبغى أن تكون هناك آليات لضمان إتخاذ إجراءات علاجية إزاء ما تكشف عن تقارير المراجعة من نتائج سلبية.

ج- مبادئ الشفافية المالية

يرتكز ميثاق الممارسات السليمة فى مجال الشفافية المالية العامة على أربعة مبادئ عامة يقوم عليها الهيكل التنظيمى للميثاق تتمثل فى:

- المبدأ العام الأول: وضوح الأدوار والمسئوليات، بما يعنى تحديد هيكل القطاع الحكومى ووظائفه والمسئوليات داخل الحكومة، والعلاقة بين القطاع الحكومى وباقى قطاعات الإقتصاد، حيث يتعين على المنظمات والقطاعات المالية ومنظمات الأعمال العامة الأخرى مراعاة متطلبات الإفصاح والشفافية، مراعاة أخلاقيات الإدارة فى القطاع العام.
- المبدأ العام الثانى: إتاحة المعلومات للجمهور، ويؤكد هذا المبدأ على أهمية نشر المعلومات المالية الشاملة عن المالية العامة فى أوقات يتم تحديدها بوضوح، حيث ينبغى أن تتضمن وثائق الميزانية عرضاً للتوقعات المالية العامة فى الفترة المستقبلية، وكذلك ينبغى الإفصاح عن الخصوم الإحتمالية فى الميزانية السنوية، ويتعين عرض التكلفة التقديرية بجميع بنود النفقات، وكذلك إستيفاء متطلبات المعيار الخاص لنشر البيانات فيما يتعلق بتقديم المعلومات عن الدين العام والإلتزامات السابقة.
- المبدأ العام الثالث: علانية إعداد الميزانية وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها ويشمل نوعية المعلومات التى تتاح للجمهور فيما يخص عملية الميزانية وذلك من خلال:
 - عرض تقرير سابق عن الميزانية قبل تاريخ مناقشة وإعتماد الميزانية السنوية بوقت كاف، مع بيان نوايا الحكومة الإقتصادية والمالية العامة فى المدى المتوسط، وإبراز مجموع الإيرادات ومجموع المصروفات والفائض أو العجز أو الدين العام، وعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل وإعتماد الميزانية قبل بداية السنة المالية.

- ينبغي أن يتاح للجمهور الإطلاع على الآثار المالية العامة التقديرية بجميع التشريعات المقترحة من الحكومة .
- ينبغي تصنيف المعاملات حسب الأنشطة أو المخرجات وحسب البرامج أو النتائج، وينبغي أن تشمل وثائق الميزانية معلومات أداء تفصيلية مالية وغير مالية عن جميع المخرجات والأنشطة والبرامج على بيانات مقارنة عن سنوات سابقة.
- ينبغي عرض تقارير المصروفات والإيرادات الشهرية والربع والنصف سنوية في مواعيد محددة قانوناً على السلطة التشريعية.
- ينبغي إجراء مراجعة مستقلة للنتائج المتحققة بالقياس إلى جميع أهداف الأداء وعرضها على الجهات ذات الاختصاص في مواعيد محددة قانوناً.
- المبدأ العام الرابع: ضمانات صحة المعلومات يعنى بجودة البيانات المالية العامة والحاجة إلى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة.
- ينبغي وضع آليات تكفل علانية إرساء المعايير الخاصة بالمحاسبة الحكومية وإبلاغ المعلومات المالية، كما تكفل إستقلالها عن الحكومة.
- ينبغي أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بمطابقة توقعات ونتائج المالية العامة وتحليل جميع الفروق الملحوظة وعرض تقريرها على السلطة التشريعية والجمهور بشأن جميع الأمور المتعلقة بسلامة السياسات المالية العامة وشفافيتها.
- د - طرق دعم وتحسين الشفافية المالية: هناك عدة أساليب وإجراءات لتحسين رفع مستوى الشفافية فى أداء الوحدات والمؤسسات السياسية والإقتصادية فى مجتمع ما طالما توافرت الإرادة الحقيقية وذلك لدى الجهات المعنية، ونبرز أهمها فيما يلى:
- دعم وتطوير النظام القانونى والجهاز القضائى بالمجتمع وذلك بتفعيل مواد القوانين الموجودة والعمل على القيام بالدراسات المقارنة والتوصيات بإصدار قوانين جديدة بشأن محاربة الفساد تضمن المزيد من الشفافية وضرورة تطوير آليات واضحة يتم بمقتضاها تطبيق تلك القوانين من خلال جهاز قضائى فعال.
- تكوين لجان للنزاهة فى المنظمات المختلفة، وذلك من خلال تنمية الممارسات الإدارية الأخلاقية والإلتزام بالقيم فى أداء الوظائف المختلفة التى تقوم بها مؤسسات الدولة، كما تستهدف هذه اللجان التغلب على المشاكل المالية والتصدى لها فى حال حدوثها

بالإضافة إلى معالجة الحالات التأديبية المختلفة، وكذلك حالات سوء استخدام السلطة والفساد الإداري .

- إنشاء وكالات لمحاربة الفساد وذلك بأن تكون قوانين الدول تسمح بإنشاء وفتح الهيئات والمؤسسات والجمعيات الحكومية والأهلية المختصة في مكافحة الفساد ومنحها الصلاحيات التي تمكنها من القيام بمهامها على أن ينصب جوهر عمل هذه الوكالات في الحصول على المعلومات وإجراء التحريات اللازمة، وإعطاء التوصيات الخاصة بتوجيه الإتهام للأفراد المسؤولين عن الفساد الإداري في المؤسسات فضلاً عن تقديم النصح لرؤساء الإدارات والأجهزة المختلفة فيما يتعلق بالتغيرات التي تطرأ على الأداء المؤسسي التي يمكن أن تساعد في القضاء على وقوع الفساد الإداري مستقبلاً .

- التركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد وذلك لأن معظم حالات الفساد تتم بسرية ويطرق عالية المهارة فيكون من الصعب وضع تشريعات وقوانين تقضى على أنماط الفساد بصورة تامة في ظل هذه السرية وإستغلال التقدم التقني في تغطية الفساد، وبالتالي يكون هناك رقابة ذاتية على الفرد في كل أعماله.

- تهيئة بيئة عمل صحية حيث تقوم بيئة العمل الصحية على ثلاثة محاور هي أوضاع العاملين والمتابعة الموضوعية وروح الجماعة، فلا شك أن الموظف الذي يتحقق له الرضاء الوظيفي سوف يكون أكثر حرصاً من غيره على الإلتزام بالممارسات الإدارية السليمة والإبتعاد عن الممارسات الفاسدة، كما أن المتابعة المستمرة لأداء العاملين في المراحل المختلفة تساعد على إكتشاف الإنحرافات أولاً بأول قبل تفاقم تلك الإنحرافات، وكذلك التزام العاملين داخل مؤسسة معينة بروح الجماعة والعمل معا كفريق واحد يكون من الصعب معه إنتشار الفساد فيما بينهم.

- دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة من خلال التأكد على إلتزام موظفي القطاع الحكومي بمسئولياتهم عن نشر المعلومات للمواطنين عبر آليات منظمة قانوناً والرد على إستفساراتهم.

- تنمية وعي موظفي القطاع العام والمتعاملين معه بمختلف أشكال الفساد ومعرفة الأدوات والأساليب اللازمة لمكافحته وأهمية بناء الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية وكذلك فوائد تطبيق قيم الشفافية والنزاهة ونظم المحاسبة في محاربة الفساد.

- تبني برنامج لتنمية ثقافة حق المعرفة والإطلاع وحق الحصول على البيانات والمعلومات لدى الموظفين في كل ما يتعلق بمجتمعهم.
- تمكين المستثمرين والمساهمين من الإحاطة الفورية بحركة الأسواق المالية والإطلاع على تقارير المراجعين في الوقت المناسب.
- تضيق ضرورات الأمن وأخطار الإفشاء لحجب المعلومات والبيانات التي قد تكون أهمية وصولها للمواطنين تفوق مخاطر إخفائها، ونشر المعلومات والوثائق السرية بعد فترة معينة محددة قانوناً.

3- التعريف بشفافية المالية العامة وأهدافها ووضوح الأدوار والمسئوليات

والعلانية وإتاحة المعلومات

أ- تعريف شفافية المالية العامة

أشار بعض الكتاب إلى مشكلات غياب تعريف متفق عليه حيث لم تقدم إتفاقية الأمم المتحدة حول الفساد تعريفاً محدداً لهذا المفهوم وإنما عملت على ربطه بالواقع الخاص بكل دولة. أما البنك الدولي في تعريفه للشفافية فقد إستند إلى مفهوم الحوكمة حيث قام تعريف البنك الدولي على دعامتين هم التضمينية أو المشاركة من ناحية والمساءلة من ناحية أخرى. ويقصد بالتضمينية المساواة بين كل من له مصلحة في إدارة الحكم، والمساءلة فتشير إلى عدم إقتصار الديمقراطية على التمثيل الشعبي فحسب، ولكن إشتمالها على الشفافية في إدارة الحكم.

ويمكن القول أن شفافية الموازنة العامة هي إطلاع الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقاً لإحتياجات الأفراد الفعلية.

وهناك أيضاً تعريف إجرائي للشفافية في المالية العامة (في الموازنة)، بأنها توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة والآينة المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب، وضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة عليها.⁽⁷⁾

ب- أهداف شفافية المالية العامة (8)

هناك العديد من الأهداف تتحقق عند مراعاة شفافية المالية العامة نذكر منها:

- توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة فى الماضى والحاضر والمستقبل مما يؤدي إلى تحسين نوعية القرارات المتعلقة بالسياسات والإستجابة بشكل مبكر للأوضاع الإقتصادية المتغيرة.
- توفير معلومات للمواطنين تسمح لهم بمساءلة الحكومة عن إختياراتها المتعلقة بالسياسات.
- إستقرار بيئة الأعمال وزيادة القدرة التنافسية للدولة والقضاء على الترشوات الناتجة عن عمل آلية السوق، هذا بالإضافة إلى الدور الهام للمالية العامة فى تخفيض الفقر المدقع ورفع مستوى التنمية الإجتماعية.
- ومما سبق نجد أن توافر درجة عالية من الشفافية وبالتالي المساءلة تدعم فى النهاية عملية الديمقراطية والرشادة الإقتصادية فى توطين الموارد فى أن واحد.

ج- شفافية المالية العامة ووضوح الأدوار والمسئوليات:

هناك العديد من القضايا التى ما زالت قائمة فى إطار التحديد الدقيق للكيانات التى تقوم بوظائف الحكومة مما أدى إلى وجود علاقة تشابكية غير واضحة فيما بين الموازنة العامة والهيئات الإقتصادية، تظهر فيما يلى⁽⁹⁾:

- قيام بعض الهيئات بعمل من أعمال الحكومة.
- تحمل بعض الهيئات الإقتصادية بأعباء توفير خدماتها بأقل من السعر الإقتصادي مما يعد دعماً ينبغي أن تتحملة الموازنة العامة.
- وجود مخاطر محتملة تتمثل فى تحميل الموازنة العامة بمخاطر إجتماعية وما تنطوى عليه من عدم التيقن من آثارها على المالية العامة وتتطلب شفافية المالية العامة تحديد نشاط الهيئات الإقتصادية بوضوح وأخذها فى الإعتبار عند تقييم مركز المالية العامة حيث أن الهيئات فما زالت متصلة بالموازنة عملياً رغمًا من إنفاصلها قانوناً.
- عدم الإلتزام بمبدأى الوحدة والعموم فى الموازنة العامة ويتمثل ذلك فى إستثناء بعض الجهات الإدارية " الصناديق والحسابات الخاصة " مما يتطلب حصرًا شاملاً

لتعاملاتها المالية إيراداً ومصروفاً بحيث تعطى الصورة الصحيحة لحقيقة الوضع المالى لتلك الجهات.

- أهمية قيام السلطة التشريعية والقضائية بدور نشط فى إتاحة معلومات المالية العامة وتسهيل مساهمة المجتمع المدنى فى مداوات الموازنة وتمكين الممولين والمستفيدين من بعض الخدمات العامة من الطعن فى شرعية أى حكم عن طريق اللجوء إلى المحاكم.

(د) علانية عمليات الموازنة العامة وتحقيق شفافية المالية العامة:

فالموازنة هى الأداة الرئيسية السياسات المالية العامة والمعلومات التى تشملها وثائقها تشكل عاملاً أساسياً لتحقيق الشفافية فى مجال المالية العامة، وقد قامت وزارة المالية بتدعيم أطر الحوار المجتمعي حول السياسة المالية والموازنة العامة بتكوين إطار مؤسسي مستدام يدعم المشاركة المجتمعية فى تحديد أولويات السياسة المالية وتجميع أهم المقترحات التى يتقدم بها الجمهور ودمجها فى مشروع الموازنة قبل تقديمها ومناقشتها فى مجلس الوزراء، إلا أن هناك العديد من الممارسات المطلوبة التى تدعم الدور فى الحالة المصرية مازالت تتطلب التدعيم والدراسة.

(هـ) إتاحة المعلومات للإطلاع العام:

ويمكن تحقيق ذلك بتضمين دليل شفافية المالية العامة معايير وممارسات يمكن أن تدعم شفافية الموازنة العامة وذلك كما يلى:

- تقديم توقعات لسنتين على الأقل بعد سنة الموازنة، مع إستخدام إفتراضات واقعية عن التوقعات الإقتصادية الكلية وأن تكون متوافقة على أهداف السياسة المعلنة فى المدى المتوسط.
- إصدار قانون " المسئولية فى المالية العامة" يحدد المعايير القانونية لشفافية سياسة المالية العامة مع إلتزام الحكومة بها أمام الشعب.
- إيجاد نص تشريعي يلزم وزارة المالية بتقديم تقرير نتائج تنفيذ الموازنة يعنى بعرض الموازنة فى برامج أو ربط الإنفاق بتحقيق أهداف رقمية محددة يمكن للمجتمع متابعتها يقدم عند منتصف العام إلى السلطة التشريعية.

- مراعاة عدم غياب نتائج تنفيذ الموازنة السابقة مباشرة عند عرض الموازنة الجديدة بما يجعل الموازنة تمثل حلقات متصلة أمام الجهة التشريعية ومما يؤدي إلى ارتفاع درجة الشفافية في مراحل إعداد الموازنة.
- من خلال الدراسة السابقة نجد أن وضع الصناديق والحسابات الخاصة يرتبط ارتباطاً مباشراً بوضعية الموازنة العامة للدولة وأن مراعاة الشفافية بوجه عام والشفافية عند إعداد الموازنة سيترتب عليه بدوره انعكاس ذلك مباشرة على الصناديق والحسابات الخاصة.

4- تأثير شفافية الموازنة العامة على أداء الصناديق والحسابات الخاصة

من الدراسة السابقة نجد أن توافر الشفافية في التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة سيؤدي إلى نتائج إيجابية جداً في التعامل معها، حيث سيترتب على ذلك تحجيم الفساد في التعامل مع الأموال المتاحة بهذه الصناديق والحسابات الخاصة، إضافة إلى ذلك إذا توافرت شفافية المالية العامة سيؤدي ذلك إلى درجة عالية من المساءلة والتي تدعم في النهاية عملية الديمقراطية والرشادة الاقتصادية في توظيف الموارد في آن واحد.

وسيتحقق أيضاً من خلال شفافية المالية العامة وضوح للأدوار والمسئوليات فعدم الإلتزام بمبدأي الوحدة والعموم في الموازنة العامة تمثل في أستثناء الصناديق والحسابات الخاصة من الإلتزام بهذه المبادئ وترتب عليه ما شاب هذه الصناديق والحسابات من شبه الفساد، مما يتطلب معه الأمر حصرًا شاملاً لتعاملاتها المالية إيراداً ومصروفاً بحيث تعطى الصورة الصحيحة لحقيقة الوضع المالي لتلك الجهات.

يتبع ما تقدم علانية عمليات الموازنة والتي تتطلب التحول إلى موازنات الأداء ، حيث أن الشفافية والمساءلة تتطلبان بيانين واضحين بأهداف الحكومة وفي نفس الوقت قائمة بالبنود التي تنفق عليها الأموال طبقاً للنظام التقليدي لأعداد الموازنة على أساس البنود مما يساعد في زيادة كفاءة تخصيص الموارد للأنفاق العام وكذلك الكفاءة الإدارية مع توفير قدر من المرونة، وبالتالي لا تصبح هناك حاجة ماسة للإعتماد بصورة كبيرة على الصناديق والحسابات الخاصة حيث ستتوفر المرونة المطلوبة في التعامل مع المال العام.

ومن مقتضى شفافية المالية العامة أيضاً إتاحة المعلومات للإطلاع العام، وبالتالي سهولة الحصول على البيانات بدون مقابل من شبكة الإنترنت والذي يعد الأساس في ضمان

إتاحة معلومات المالية العامة فى الوقت المناسب وبشكل موحد، حيث ستقوم وزارة المالية إعتباراً من إبريل العام الحالى بتوسيع دائرة البيانات المنشورة لتشمل الهيئات والوحدات الإقتصادية كل عام، ومؤدى ذلك أنه يمكن الحصول على بيانات أكثر صحة ومصداقية عن أداء الصناديق والحسابات الخاصة مما يمكن معه تقييم أدائها والرقابة عليها.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن شفافية المالية العامة ستؤدى إلى ضمانات موضوعية لتحقيق جودة البيانات من حيث توحيد أساس تسجيل المعاملات المالية للحكومة وإتباع الأساس النقدى لجميع أبواب الموازنة طبقاً لتعديل قانون الموازنة العامة للدولة، بما يحقق الرقابة الكاملة على الإنفاق بشقية الجارى والإستثمارى، المشاركة فى المعيار الخاص لنشر البيانات بما يؤثر على وجود النظم الإحصائية على نشر بيانات موثوقة فى الوقت المناسب وبشكل منتظم وتتضمن البيانات المنشورة طبقاً لهذا النظام موازنة الحكومة والموازنة الموحدة، دليل شفافية المالية العامة الذى يتضمن معايير وممارسات تؤدى إلى تدعيم النظام المالى الحكومى بنظم للرقابة الداخلية والتى حددت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة " إنتوساى" أهداف تلك النظم فى تحسين كفاءة وفعالية إستخدام الموارد العامة وحماية الأصول من الضياع أو الهلاك أو سوء الإستخدام والتقييد بالقوانين والقواعد التنظيمية والتوجهات الإدارية وأخيراً توفير بيانات مالية موثوق بها مع الإفصاح عنها بالتقارير المختلفة إلى جانب إتاحة تقارير الجهة الرقابية التى تتولى تدقيق حسابات الحكومة" الجهاز المركزى للمحاسبات" للإطلاع العام تلقائياً متى قدمت إلى الجهة التشريعية وعلى أساس سنوي على الأقل والإلتزام بالمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين فيما يتعلق بتضارب المصالح، كل ما تقدم سيؤدى إلى نتائج إيجابية وسريعة لإصلاح وتنظيم وتفعيل العمل بالصناديق والحسابات الخاصة فى المستقبل.

ملخص المبحث السادس

أدركت معظم المجتمعات أن ظاهرة الفساد من أبرز المشكلات التي تواجه خطط التنمية وخاصة في الدول النامية، ولذلك إتفقت تقارير الخبراء والمتخصصين على ضرورة مكافحته وتطويره.

ولذلك أصبح من الحتمي إعادة النظر في المفاهيم والقيم وترتيبها بما يتواءم مع متطلبات العصر المختلفة، حيث برزت من ضمن التغيرات مفاهيم مقابلة لظاهرة الفساد منها الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة، ولذلك لا يخلو مقام للحديث أو النقاش إلا وذكر فيه أهمية مكافحة الفساد سواء أكان سياسياً أو إقتصادياً أو إجتماعياً.

ونظراً لما حدث من مخالفات في العمل في مجال العمل بالصناديق والحسابات الخاصة فلقد أصبحت هناك حاجة ماسة لتحقيق الشفافية في تعاملات هذه الصناديق والحسابات، وموئدى ذلك خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومتطورة ومفهومة بشكل أكثر تحديداً وجعل القرارات المتصلة بالسياسات المتعلقة بالمجتمع معلومة من خلال النشر في الوقت المناسب والإنتتاح على كل الأطراف ذوى العلاقة. ومن خلال الدراسة وضح أن توافر الشفافية في التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة سيؤدى إلى نتائج إيجابية في التعامل من خلالها، حيث سيجرب على ذلك تحجيم الفساد في التعامل مع الأموال المتاحة بهذه الصناديق والحسابات، بالإضافة إلى حدوث درجة عالية من المساءلة وبالتالي تدعيم العملية الديمقراطية والرشادة الإقتصادية في توطين الموارد في آن واحد.

يتبع ما تقدم علانية عمليات الموازنة والتي تتطلب التحول إلى موازنات الأداء، حيث أن الشفافية والمساءلة تتطلبان بيانات واضحة بأهداف الحكومة وفي نفس الوقت قائمة بالبنود التي تنفق عليها الأموال طبقاً للنظام التقليدى لإعداد الموازنة على أساس البنود مما يساعد في زيادة كفاءة تخصيص الموارد للإنفاق العام وكذلك الكفاءة الإدارية مع توفير قدر من المرونة، وبالتالي قد لا تصبح هناك حاجة ماسة للإعتماد بصورة كبيرة على الصناديق والحسابات الخاصة وذلك نظراً لتوافر المرونة المطلوبة في التعامل مع المال العام.

هوامش المبحث السادس

- 1- د0 أحمد خضير، الشفافية فى الموازنة العامة ووضع الحسايات والصناديق الخاصة، شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب، البرنامج التدريبي للشفافية والموازنة العامة، 12-13 مايو 2012، ص1-3.
- 2- جهاز المراجعة المالية، الشفافية ودور الأجهزة الرقابية، 2012/7/20، ص1.
[www. Shaffalibya. Com](http://www.Shaffalibya.Com)
- 3- هيئة النزاهة، منشور الشفافية ، بدون تاريخ ، ص1.
www.nazaha.ia
- 4- أحمد السيد الكردى، مفهوم الشفافية والمقصود بها طبيعتها وأهدافها، 2011/6/20، ص 1، 2011/6/20.
[Kenanaonline. Com](http://Kenanaonline.Com)
- 5- هيئة النزاهة، مرجع سابق ، ص 2.
- 6- أحمد السيد الكردى ، مرجع سابق، ص 2.
- 7- أ0 غادة شهير الشمراتى، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة " شفافية الموازنة - إصلاح النظام المحاسبى، الإصلاح الإقتصادي - الإصلاح الإداري ، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، بدون تاريخ ، ص 11.
- 8- أ0 محمد الإمام الشاوى، الشفافية فى الموازنة العامة مع إلقاء الضوء على الصناديق والحسابات الخاصة، شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب ، البرنامج التدريبي للشفافية والموازنة العامة، 12-13 مايو، عام 2012.
- 9- المرجع السابق ، صفحات مختلفة.

المبحث السابع
تطبيقات على الصناديق
والحسابات الخاصة في مصر

المبحث السابع

تطبيقات على الصناديق
والحسابات الخاصة في مصر

مقدمة

- أولاً: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية، الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات " المستشفى الجامعي بأسسيوط ".
ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات.
ثالثاً: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية.
رابعاً: الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومي.

المبحث السابع تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر

مقدمة :

تتعدد الجهات التي أنشئت صناديق وحسابات خاصة بمصر والتي تم إنشائها بموجب العديد من التشريعات، وسيتم في هذا المبحث دراسة لبعض من الصناديق والحسابات الخاصة بالوزارات والهيئات الخدمية.

تتمثل الصناديق المختارة في:

- أولاً: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية. "الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات، المستشفى الجامعي بأسسيوط".
- ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات المصرية.
- ثالثاً: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية.
- رابعاً: الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومي.

هذا المبحث لن يقوم بتقييم أوضاع هذه الصناديق والحسابات الخاصة ولكن سيقترن الأمر فقط على طرح لهذه الصناديق والحسابات الخاصة، حيث أن التقييم يحتاج إلى دراسات أكثر عمقاً وأكثر تخصصاً وتعتمد على فريق عمل كبير كل منهم يعمل في نفس مجال الجامعة أو الوزارة أو الهيئة الخدمية التي يتم تقييمها وإبداء الرأي في جدوي استمرار العمل بهذه الصناديق من عدمه، إلى جانب توافر معلومات صحيحة وموثقة عن هذه الصناديق والحسابات.

أما أسباب إختيار صناديق الجامعات وصناديق المحليات فيرجع إلى أن هناك الكثير من الدعاوى التي تدعو إلى استمرار الإحتفاظ بالصناديق والحسابات الخاصة بالجامعات وخصوصاً المستشفيات الجامعية لأهمية الخدمة التي تقدمها على حد تعبير بعض الكتاب وتصفية الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات لأنها لا تقوم بدور فاعل في هذا المجال ولأن هناك تلاعب كبير في أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة على حد قول البعض الآخر من الكتاب، أما سبب إختيار الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية فيرجع لإثارة لفظ كبير حول هذه الصناديق والحسابات الخاصة وأن هناك تجاوزات كبيرة بهذا الخصوص،

أما إختيار الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومي فيرجع إختياره لأنه صورة قريبة من صور التعامل في هذه الصناديق والحسابات داخل عمل مجموعة الدراسة.

أولاً: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية. " الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات، المستشفى الجامعي بأسيوط "

ورد في المادة (307) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات المصرية" 49 لسنة 1972" أنه يجوز بقرار من مجلس الجامعة إنشاء وحدات ذات طابع خاص لها إستقلال فنى وإدارى ومالى من الوحدات الأتية:

(مستشفيات الجامعة- حساب البحوث بالجامعة - المركز التجارى والبحوث الزراعية- ورش الجامعة وكلياتها- مركز الحاسب العلمى - المعمل التجارى الإحصائى - مطبعة الجامعة- مراكز الخدمة العامة- وحدات التحاليل الدقيقة)، ويجوز إنشاء وحدات أخرى ذات طابع خاص بقرار من المجلس الأعلى للجامعات بناء على إقتراح مجلس الجامعة المختصة. وقد ورد في المادة (309) من نفس اللائحة " يكون لكل وحده من الوحدات ذات الطابع الخاص بالجامعة حساب خاص بالبنك المركزى تختاره الجامعة.

وجاء أيضاً في المادة (311) من ذات اللائحة " تتولى إدارة كل وحدة مجلس إدارة يراعى في تشكيلة أن يكون معبراً عن الأهداف التى ترقى الوحدة إلى تحقيقها ويتم تشكيل المجلس بقرار من رئيس الجامعة.

وقد أفادت المادة (312) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات المصرية " تبلغ قرارات مجلس إدارة كل وحدة إلى رئيس الجامعة خلال ثمانية أيام على الأكثر من تاريخ صدورها لإعتمادها وتعتبر نافذة إذا لم يعترض عليها خلال أسبوعين من تاريخ وصولها مستوفاة إلى مكتبة "

وهذا يتمشى مع نفس المادة (26) من القانون (49) لسنة 1972" حيث يتولى رئيس الجامعة إدارة شئون الجامعة العلمية والإدارية والمالية ... وهو مسئول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس الجامعة والمجلس الأعلى للجامعات في حدود هذه القوانين واللوائح.

1- نشأة الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفى الجامعي بأسبوط

تنص المادة رقم 386 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات في مصر على أن " تكون بكل المستشفيات الجامعية وحدة مستقلة من النواحي الفنية والمالية والإدارية". وتنص المادة رقم 387 على أن من أغراضها " المساهمة في توفير الرعاية الصحية للمواطنين بحيث تصبح هذه الرعاية في متناول كل مواطن في ظروف ميسرة مع العمل دائماً على رفع مستوى هذه الخدمة، بحيث لا تقل عن مثيلتها في البلاد المتقدمة".

وتضيف المادة رقم 396 بأن " تخصص حصيلة المبالغ التي ترد للمستشفيات مقابل أداء خدمات تـؤديها للأفراد والهيئات لرفع مستوى الخدمة في المستشفيات وفقاً للسياسة التي يضعها مجلس الإدارة.

ومن هنا يتضح أن لمجلس إدارة المستشفيات الجامعية سلطة الترخيص بتقديم الخدمات الطبية بمقابل أي بأجر على أن تخصص حصيلة هذا المورد لتحسين الخدمة.

ولقد بدأ العمل بنظام حساب صندوق تحسين الخدمة بالمستشفى الجامعي بأسبوط منذ 1966/7/1، حين بدأ توريد إيرادات تذاكر العيادات الخارجية لحساب ذلك الصندوق بدلاً من توريدها للخزانة العامة كما كان يحدث من قبل؛ ثم تعاقبت المستشفى مع الجامعة على علاج الطلاب بأجر يورد لصندوق تحسين الخدمة إعتباراً من أكتوبر عام 1966 " وكان علاج الطلاب قبل ذلك يتم بمستشفى المبرة بأسبوط. ثم بدأت المستشفى في تقديم خدمات علاجية مثل التحاليل والكشوف المختلفة للجمهور بأجر من 1967/3/1. ويبدو أن هذه الإتجاهات الجديدة في إدارة المستشفيات الجامعية كانت تهدف بجانب المساهمة في توفير الرعاية الصحية للمواطنين إلى تيسير مورد إضافي للمستشفيات، بالإضافة إلى الإعتمادات المخصصة لها سنوياً عن طريق ميزانية الجامعة، بقصد تحسين الخدمة عامة. وكان هذا الهدف يبدو في هذا الوقت سليماً للغاية ولا يثير أي إعتراض بل ويعتبر إتجهاً محموداً إلا أنه يثير أموراً أخرى يجب أخذها في الإعتبار وهي:

- إلى أي مدى يمكن التوسع في تقديم الخدمات الطبية بمقابل؟
- كيف تحدد فئات الرسوم التي يجب تقاضيها مقابل هذه الخدمات الخاصة؟
- كيف تنفق حصيلة هذا المورد - ما هي أوجه الإنفاق - وما هي مبررات هذا الإنفاق؟

- ما هو النظام الواجب إتباعه أو اللائحة التي تنظم عملية تحديد وتحصيل وصرف هذه الموارد؟ أى ما هو نظام إدارة هذا الصندوق المستقل؟

أما بالنسبة للتساؤل الأول: وهو مدى إمكانية التوسع في تقديم الخدمات الطبية بمقابل، فمرد هذا الأمر يرجع إلى أن الخدمات الطبية للمستشفيات الجامعية متنوعة منها ما يمكن التوسع فيها بمقابل دون الإضرار بمصالح المواطنين الذين ينتفعون بنفس الخدمات مجاناً مثل ذلك الإستشارات الطبية والعيادات الخارجية والتحاليل المعملية والأنشطة والصيدليات وغيرها من الخدمات ، ويمكن لمجلس إدارة كل مستشفى تحديد هذه الخدمات وفق ما بمستشفياتهم من إمكانيات، وفي ضوء إحتياجات البيئة المنتفعة بخدماتهم وبالتالي ففي هذا النوع من الخدمات لا يوجد ما يمنع إطلاقاً من التوسع فيه وإعتباره وسيلة للحصول على إيرادات إضافية يمول صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات.

وهناك نوع آخر من الخدمات الطبية كأقسام العلاج الداخلى من جراحة وأمراض باطنية وغيرها قد لا يمكن التوسع فيها بالإمكانات الحاضرة والتي قد لا يكون فيها فائضاً، إن لم يكن بها عجز عن حاجة المواطنين المنتفعين بها مجاناً أى على نفقة الدولة وحرصاً على مصالح المواطنين قد يفضل عدم المساس بهذه الخدمات حتى تهيئ المستشفيات نفسها بما يسمح لها بالتوسع اللازم بدرجة تفوق الإحتياجات المجانية وتوفر فائضاً يمكن تقديمه لبعض الأفراد أو الهيئات بمقابل يضاف إلى حصيلته صندوق تحسين الخدمة.

وبالتالى فإن الإتجاه الذى يخول للمستشفيات الجامعية تقديم بعض خدماتها بمقابل يخصص لصندوق تحسين الخدمة أمر يتفق مع أول أهدافها أى " المساهمة في توفير الرعاية الصحية للمواطنين " .

أما بالنسبة للسؤال الثانى والخاص بفئات رسوم الخدمات الخاصة، فمع تسليمنا بأن معظم الخدمات الطبية التى تقدمها المستشفيات تحتاج إلى الكثير من الأدوات والمعدات والإمكانات التى تتطلب إنفاقاً ثابتاً وباهظاً وبعضها يخضع لقواعد الإستهلاك، كما تتطلب معظم هذه الخدمات، إن لم تكن جميعها بإستثناء الإستشارات الطبية فقط، إلى نفقات مباشرة تختلف في حجمها حسب طبيعة الخدمة وكيفية أدائها.

ولما كان من أهدافها تقديم الخدمات الطبية الخاصة بمقابل هو تحقيق وفر يعود على المستشفى بالنفع باستخدامه في أغراض رفع مستوى الخدمة وتحسينها، فمن الضروري أن تغطي الرسوم التي تحصل عن هذه الخدمات كافة النفقات المباشرة للخدمة تاركة حصة مناسبة لتغطية نصيب الخدمة في التكاليف الأخرى غير المباشرة متغيرة وثابتة إسهاماً في تخفيف أعباء المستشفى وما تتطلبه من جهود لرفع مستوى الخدمة بها.

هذا ويمكن إختيار أكثر من أساس في تحديد فئات رسوم الخدمات الطبية الخاصة حسب طبيعة كل خدمة منها وظروف البيئة والمواطنين المنتفعين بها، مع ضرورة إعادة النظر على أى حال فيما يحدد من فئات بصفة دورية، من حين إلى حين ، لتعديلها إذا لزم الأمر.

أما بالنسبة للسؤال الثالث والخاص بأوجه إنفاق حصيلة صندوق تحسين الخدمة، فيرى بعض الكتاب بضرورة إقتصار أوجه إنفاق حصيلة هذا الصندوق المستقل على كل ما من شأنه تحسين ورفع مستوى الخدمة بالمستشفى عامة مما لا يكون متوافراً أساساً بتقديرات ميزانية المصروفات العادية التي تمول بإعتمادات من الدولة.

ولذلك فمن واجب إدارة كل مستشفى حتى ولو كانت خدماتها مجانية فقط أن تعمل دائماً على رفع مستوى الخدمة بها وتدنية كل عوامل الإسراف والقصور ما أمكن في حدود ما لديها من إمكانيات وما تهيئ لها من موارد في صورة إعتمادات بميزانياتها السنوية.

ولهذا يجب أن يقتصر إنفاق حصيلة صندوق تحسين الخدمة المستقل على الأوجه المناسبة لهذا الغرض التي لا يمكن الإنفاق عليها من إعتمادات الميزانية الأصلية، حيث يقترح بعض الكتاب على أن تشتمل هذه النفقات على ما يلي:

- مكافآت تشجيعية للمستجدين من العاملين بالمستشفى ولمن يتقدمون بإقتراحات جديرة بالتنفيذ في مجالات تحسين الخدمة عامة.
- الترفيه عن المرضى في مجالات مثل تحسين الأغذية وتوفير وسائل الراحة والتسلية المناسبة بالمستشفى .
- تحسين خدمات التمريض بصفة عامة.
- تحسين مستوى النظافة العامة بجميع مرافق المستشفى.

- نفقات البحث العلمي والإجتماعي الذي يؤدي إلى تحسين الخدمات الطبية والعلاجية بصفة عامة.
- خدمات إجتماعية للمرضي وأسرههم عندما تقتضى الضرورة ذلك.
- تدريب وتوعية العاملين بما يؤدي إلى رفع مستوى الخدمة.
- رعاية المرضى في دور النقاهة وتوعيتهم علاجياً ووقائياً.

أما بالنسبة للسؤال الرابع والخاص بإدارة صندوق تحسين الخدمة فيرى بعض الكتاب بضرورة أن يتم ذلك من خلال وجود لائحة تعدها لجنة خاصة يكون من إختصاصها تحديد فئات أجور الخدمات الطبية الخاصة وذلك بناء على بعض الأسس العلمية لضمان حسن سير إدارة الصندوق وتحقيق الغرض منه ويتمثل ذلك فيما يلي:

- إعطاء المسؤولين عن إدارة الصندوق السلطة والحرية لسرعة إنجاز أعماله وإخراجه عن الروتين الحكومي التقليدي العتيق.
- أن يكفل النظام الرقابة الفعالة على أعمال الصندوق "مصرفات وإيرادات"، والمقصود بالرقابة هنا الرقابة الرشيدة التوجيهية والتشجيعية لا الرقابة الخيانية أو غير الإنتمانية التي تتصف بها غالباً، ولو بدون قصد أجهزة الرقابة الحكومية بصفة عامة لما لهذه الرقابة من آثار عكسية على سير العمل وعلى معنويات العاملين والمواطنين.
- إعداد ميزانية تقديرية سنوية للصندوق كأداة تخطيطية ورقابية في نفس الوقت، دون ضرورة موازنة المصروفات بالإيرادات سنوياً، وذلك بترحيل رصيد الصندوق من عام إلى عام لإستخدامه مستقبلاً حسب إحتياجات وأعباء تحسين الخدمة ومتطلباتها ووفق خطة يعدها مدير المستشفى ويوافق عليها مجلس إدارتها مقدماً.
- تحصيل كافة الرسوم وإيرادات الصندوق بمعرفة موظف مسئول بموجب إيصالات معتمدة وتوريد المتحصلات إلى حساب بالبنك، ولا يجوز الصرف من هذا الحساب إلا بإذن مدير المستشفى أو من ينوب عنه لهذا الغرض كالمراقب أو المدير المالي.
- قيام مدير المستشفى بإعداد تقرير سنوي عن أعمال الصندوق يتضمن حساباً ختامياً في نهاية كل سنة" يراجع ويقارن بالميزانية التقديرية ليقدّم إلى مجلس إدارة المستشفى لإعتماده.

- حصر نفقات الخدمات الخاصة " التي توردها للصندوق " ومراقبتها بانتظام، حتى إذا كانت هذه النفقات تحمل لميزانية المستشفى ولا تخصم من حساب الصندوق، وذلك لدراسة وتقييم هذه الخدمات وفئات الأجر المحددة لها كأساس لمتابعتها وتغييرها إذا لزم الأمر ذلك.

أما بالنسبة لموارد صندوق تحسين الخدمة، فيجب مراجعة الموارد المالية للصندوق باستمرار للعمل على تدعيمها لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله الصندوق ولزيادتها بقدر ما تسمح به إمكانيات المستشفى وظروف البيئة التي تخدمها وأهداف تطوير الخدمات الطبية بها بصفة عامة تمشياً مع إحتياجات العصر وتوجهات الدولة.

2- الوضع الحالي بالنسبة للصناديق والحسابات الخاصة بجامعة أسيوط

هذا وبالنسبة لجامعة أسيوط فتقدم الخدمات الطبية بالجامعة من خلال مستشفيات أسيوط الجامعية ووحدة علاج أعضاء هيئة التدريس ومركز صحة المرأة.(2)

وسنركز على مستشفى جامعة أسيوط لشئون العلاج الصحي، حيث أن المشكلة الرئيسية التي تواجه المستشفى في الوقت الراهن تتمثل في التناقص المتزايد في العمال والحاكمات بشكل غير متناسب مع حجم الأعداد المهولة المترددة من المرضى، والتي أثرت على كفاءة العمل وجودة الخدمة المقدمة في المستشفى بصفة عامة، حيث أن هذه الأزمة ظهرت بعد القوانين الجديدة. من قيام الثورة والتي تم على أثرها تثبيت العمالة المؤقتة ومعظمهم من حاملي شهادات الدبلوم التي ترتب على تغير المسمى الوظيفي حسب شهاداتهم وتحويلهم من فئة العاملين إلى موظفين وأدى ذلك القرار إلى خسارة أيدي عاملة مدربة على العمل بمهارة، هذا وبالرغم من النقص في الراتب إلا أن ذلك يرجع لعدم الرضا الوظيفي وتغير المسمى الإجتماعي مما ترتب عليه تناقص عمال النظافة ونقل الأدوية وغيرها من الوظائف الأخرى، في المقابل حدث تكديس في عدد الموظفين غير المدربين على استخدام أجهزة الحاسب مما خلق معه مشكلة بطالة غير مقبولة في المستشفى، بالإضافة إلى سوء توزيع العمال والحاكمات على المستشفيات الأخرى بالقرى والمراكز الصغيرة وتوافر عمالة زائدة بها عن إحتياجات العمل وهذا بسبب إدارة النظام السابق.

هذا ولا يمكن أيضاً إغفال مشكلة الأطباء والمتمثلة في تدنى راتبهم والذي لا يتماشى مع غلاء المعيشة وبالتالي إنعكاس ذلك على عدم الرضا الوظيفي لهم مما أثر جدياً على المظهر الخارجى والإجتماعي للطبيب، إضافة إلى الأعباء الإضافية الملقاة على الأطباء وخصوصاً بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 والنتيجة عن زيادة أعداد المرضى والمصابين من جراء المظاهرات والإضرابات وبالتالي الضغط بشدة على قسم إستقبال الحوادث والإصابات والأعيورة النارية، يكمل ما تقدم محاولات الإعتداء المتكررة من جانب أهالى المصابين الغير راضيين عن مستوى الخدمات العلاجية المقدمة إليهم نتيجة إنخفاض امكانيات المستشفى⁰ أما عن التأمين الصحى فهو يحصل على الأدوية بسعر الممارسة أى بسعر المنبع دون تحقيق أدنى هامش ربح للمستشفى.

وفي ضوء كل ما تقدم وفي ظل وجود صندوقين هما صندوق التحسين الخدمى وصندوق للعلاج الخاص، فإن موارد هذين الصندوقين تستخدم في سد العجز وتحسين الخدمة وصرف مبالغ منها إلى المتظاهرين وأصحاب المطالب الفئوية المستجدة منذ قيام الثورة، ولذلك فإن قرار وزير المالية بخضم 20% من حصيله هذه الصناديق لتوريدها لوزارة المالية يؤدى إلى الإضرار بميزانية المستشفى وبالتالي ضعف الخدمة المقدمة إلى المواطنين.

ويبقى التساؤل مفتوحاً من قبل المسؤولين عن المستشفى هل بعد إصدار هذا القرار يكون باستطاعتهم شراء وتحديث أجهزة المستشفى أو إجراء عمليات الصيانة الدورية لها في عز ضالة الإمكانيات المتوافرة وعدم كفاية الآسرة اللازمة لتزايد أعداد المرضى بصورة غير متوقعة نتيجة الأحداث التى تواجهها البلاد منذ عام 2011 حتى الآن، مما كان له أكبر الأثر على الشكل الغير حضارى للمستشفى وعدم ملاحظته للمتطلبات المتزايدة والملحة للمستشفى في الأونة الأخيرة.⁽³⁾

ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات

تحدد الملامح الأساسية لنظام الإدارة المحلية فى مصر بالقانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية، وتعديلاته بالقانون رقم (50) لسنة 1981، والقانون رقم (145) لسنة 1988.⁽⁴⁾

ويقوم نظام الإدارة المحلية فى مصر على أساس تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية لها شخصيتها الاعتبارية ، تشمل المحافظات والمدن والقرى والأحياء ، ويتشكل كل مستوى محلي من مجلس شعبى محلي منتخب ومجلس تنفيذى يضم المسؤولين عن الإدارات التنفيذية بنفس المستوى وبالتالي يتكون نظام الإدارة المحلية فى مصر من خمسة مستويات هى الوحدة المحلية للمحافظة ، والوحدة المحلية للقسم أو المركز، والوحدة المحلية للمدينة، والوحدة المحلية للحي، والوحدة المحلية للقرية.⁽⁵⁾

وينظم القانون (43) لسنة 1979 إختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية بهذه المستويات المحلية، وعلاقتها ببعضها، وعلاقتها بالسلطات التنفيذية المركزية ويخول هذا القانون للمحافظ سلطات واسعة حيث ينص القانون على أن المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويكون مسئولاً عن كفاءة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الإنتاج الزراعى والصناعى والنهوض به وله أن يتخذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك.

ولقد ناقش مجلس الشعب فى مارس 1998 تقريراً صادر عن الجهاز المركزى للمحاسبات، يشير إلى مخالفات فى وحدات الإدارة المحلية قيمتها (200) مليون جنية عام 1996، وهو ما يعنى أن متوسط المبالغ المهذرة يمكن أن يصل إلى مليارى جنية خلال عشر سنوات فقط، وتتراوح المخالفات بين إختلاسات وسرقة وتزوير فى المخازن والعهد وصرف مبالغ ضخمة دون وجه حق، بالإضافة إلى التلاعب فى الصناديق الخاصة بالنظافة والإسكان وتحسين الصحة وإستصلاح الأراضى والتعدييات على أراضى الدولة هذا وخلال الفترة من 1997 إلى 2003 بلغت موارد صناديق الخدمات بالمحافظات مليار و648 مليون جنية لم يصرف منها سوى 75% ولم يستخدم الباقي فى تحقيق مشروعات تنمية وهناك أيضاً سوء تقدير لإستثمار هذه الحصيلة فى مشروعات تنمية ، كما أنفق مبلغ (40750) ألف جنية من حصيلة هذه الصناديق على الإعلانات والتهاى والهدايا والرحلات والمكافآت والحوافز والأثاث والتجهيزات المكتبية والأجهزة الكهربائية مما يعد إهدار للمال العام.⁽⁶⁾

وشمل تقرير للجهاز المركز للمحاسبات فى يوليو عام 2010 فحص المجالس المحلية للفترة من يوليو عام 2009 حتى يوليو عام 2010 ، وتوصل إلى أن حجم المخالفات فى المجالس المحلية وصل الى (258) مليون جنية، ويتضمن المخالفات تلاعباً فى أعمال التوريدات، وسرقة صناديق الحسابات الخاصة، والإختلاسات، وإستيلاء على محتويات المخازن والممتلكات الحكومية، بالإضافة إلى التعديات على أراضي الدولة، ووجد التقرير أن فساد المحليات إستمر خلال الثلاثة والثمانون عاماً الماضية أى منذ بداية الحكم المحلي وهذا يعنى ضياع عشرات المليارات وتجسد ذلك فى الخدمات الضائعة وتدنى المستويين الصحى والتعليمي وتردى الأوضاع البيئية بالمحافظات.⁽⁷⁾

ويرجع الهدف من إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة المحلية إلى تحقيق قدر من الإستقلال للهيئات المحلية، فقد أراد المشرع تحرير أجهزة الإدارة المحلية من الإجراءات الإدارية فى الصرف والإعتماد من الموازنة، كما هدف المشروع إلى تنمية الموارد الذاتية وتعميق المشاركة الشعبية فى التنمية ، وتوفير السيولة المالية لإستكمال المشروعات الواردة بالخطة وفى النهاية تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة.⁽⁸⁾

ولقد أجاز القانون رقم (53) لعام 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة إنشاء صناديق وحسابات خاصة فى ضوء إعتبرات معينة وفى الأحوال الضرورية لتحقيق أهداف محددة تحكم إستخدام هذه الصناديق والحسابات وتحقيق الرقابة عليها، ولهذا صدر القانون رقم (105) لسنة 1992، الذى أخضع هذه الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف، أى أن الصناديق الخاصة لا تستطيع أن تتعامل مع الأموال التى لديها إلا بأذن من وزارة المالية ولكن وزير المالية حينما يعطى أذن بالصرف يعطى موافقة إجمالية ... أى لا يعرف أين تنفق تلك الأموال بالتحديد.⁽⁹⁾

وتنقسم الصناديق إلى ثلاثة أنواع أولها صناديق الإستثمار فى البورصة، وثانيها صناديق التأمين التكميلى وعددها حوالى 600 صندوق، وثالثها هى صناديق المحافظات ونادراً ما تتوافر أى معلومات عن النوع الثالث الخاص بالمحافظات، فى حين أن النوع الأول والثانى يمكن الحصول على المعلومات الخاصة بها بسهولة.

ويشير تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات للعام المالى 2008/2009 إلى أن هناك مبلغ تريليون و272 مليار جنية هى حصيلة الصناديق الخاصة لم تدرج فى تقرير لجنة

الخطّة، غير أن وزير المالية قد طرح أن إجمالي أموال الصناديق الخاصة يبلغ خاليا (36) مليار جنية مشيراً إلى نية الوزارة إدخال أموال تلك الصناديق للموازنة العامة.⁽¹⁰⁾

وقد إستطاع الجهاز المركزي للمحاسبات حصر قيمة المخالفات الخاصة بالصناديق الخاصة عن نفس العام، وبلغت (3955) مليون جنية ، أما الباقي فلا يعرف أحد أين ذهبت ولا كيف صرفت ولمن، كما أحصى تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات لعام 2010/2009 تلك المخالفات بنحو (8,8) مليار جنية، وإيراداتها السنوية بنحو (21) مليار جنية هذا وتتنوع الصناديق والحسابات المحلية والتي تتمثل فى الخدمات، والتنمية المحلية " حساب تمويل مشروعات الإسكان الإقتصادي، حساب تمويل مشروعات الإسكان - حساب إستصلاح الأراضى - حساب صندوق النظافة - حساب لجنة الخدمات الصناعية - صندوق الطرق - صندوق تحسين الخدمات الصحية - الصندوق المشترك" . هذا وسيتم تفصيل للبعض من هذه الصناديق كما سيلي بيانه:

1- صندوق الخدمات والتنمية المحلية⁽¹¹⁾

نصت المادة (37) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 على أنه " يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة إنشاء حسابات للخدمات والتنمية المحلية، كما نصت المادة (43) على أن ينشئ المجلس الشعبى المحلى للمركز حساب الخدمات والتنمية للمركز، ويصدر بتنظيم هذا قرار من المحافظ ، كما نصت المادة (54) على أن ينشئ المجلس المحلى الشعبى للمدينة والحي حساباً للخدمات والتنمية للمدينة، كما نصت المادة (70) على أن ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية، على أن يصدر بتنظيم كل ما تقدم من حسابات قرار من المحافظ المختص، وتعامل أموال هذه الحسابات معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والتصرف والرقابة ولا يوول فائض أموال هذه الحسابات إلى الخزنة العامة.

مما سبق يتضح أن فكرة الحسابات الخاصة بالخدمات والتنمية المحلية قاسماً مشتركاً بين جميع مجالس الوحدات المحلية على مستوياتها الخمس والإجازة القانونية فى سلطة إتخاذ قرار الإنشاء تكون للمجلس الشعبى المحلى سواء للمحافظة أو المركز أو المدينة أو الحي أو القرية، إلا أن قرار تنظيم هذا الحساب يلزم صدوره من المحافظ المختص فى جميع المستويات الخمسة للوحدات المحلية .

2- صندوق إستصلاح الأراضي والتصرف فيها⁽¹²⁾

لقد أنشئ هذا الصندوق بموجب ما تقرر بالمادة 36 من القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية " ينشأ بكل محافظة حساب خاص لحصيلة التصرف فى الأراضي الزراعية والمستصلحة" وتخصص حصيلته لأغراض إستصلاح الأراضي على مستوى المحافظة، وتعتبر الموارد الخاصة بهذا الحساب موارد ذاتية للمحافظة، وتنظم قواعد وإدارة الصرف لهذا الحساب بقرار من مجلس الوزراء، نصت المادة 28 من ذات القانون وتعديلاته على أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء - أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضي التابعة للإستزراع داخل الزمام، والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة إستصلاحها بعد أخذ رأى وزارة إستصلاح الأراضي، على أن تعطي الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها والعاملون فى دائرتها، ويجوز أن تنظم هذه القواعد للحالات التى يتم التصرف فى هذه الأراضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان وإستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة.

3- صندوق الإسكان الإقتصادي⁽¹³⁾

أوردت المادة (36) من القانون المشار إليه النص على هذا الصندوق فى جميع المحافظات بديلاً عن صندوق الإسكان المركزى الذى كانت وظيفته تمويل وإقراض المحافظات وكان منصوصاً عليه بالقانون 107 لسنة 1976 بشأن تمويل مشروعات الإسكان بالمحافظات - إلا أن المشرع قرر إلغاء هذا الصندوق المركزى وحل محله نظاماً مركزياً نص عليه فى المادة 36 من قانون الإدارة المحلية التى تقرر بأن " ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الإقتصادي على مستوى المحافظة.

وتنظم قواعد وإدارة هذا الحساب وقواعد الصرف منه بقرار من مجلس الوزراء، كما تحدد بقرار منه بالإتفاق مع وزير الإقتصاد النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان، وتلزم الجهات المختصة بإيداع حصيلة موارد الصندوق فى حساب الصندوق خلال الشهر التالى الذى تم فيه التحصيل ، وتعتبر

موارد الصندوق من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائضة فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية.

4- صندوق لجان الخدمات بالمناطق الصناعية⁽¹⁴⁾

نصت المادة (110) من قانون الإدارة المحلية المذكور وتعديلاته على أنه يجوز بقرار من المحافظ بناء على إقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وبعد أخذ رأى وزارة التخطيط والمالية والصناعة والقوى العاملة وموافقة مجلس المحافظين تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان الخدمات بها. كما حددت المادة (111) إختصاصات لجان الخدمات بالمنطقة الصناعية والتي تتمثل فى توفير الخدمات اللازمة للمناطق العمالية ، إجراء الدراسات الخاصة بإحتياجات المنطقة العمرانية، والإجتماعية ، والثقافية، ثم تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقة وذلك من النسبة المخصصة من الـ 10% المخصصة للخدمات الإجتماعية.

بعد إنشاء بنك الإستثمار القومى ألت الحصص المالية التى كان قد حددها قانون الإدارة المحلية على الشركات الصناعية الأعضاء بهذه اللجان إلى البنك بناء على قانون إنشائه الذى أدخل تلك الموارد من حصص العاملين فى الأرباح المخصصة للخدمات المركزية والمحلية إلى موارد بنك الإستثمار القومى بالإضافة إلى ضألة هذه الموارد بعد خصخصة شركات القطاع العام التى كانت تعتبر المورد الوحيد لهذا الصندوق.⁽¹⁵⁾

5- حساب صندوق النظافة⁽¹⁶⁾

أنشئ هذا الصندوق بموجب القانون رقم 38 لسنة 1967 بشأن النظافة العامة الذى قرر أن ينشأ بكل محافظة صندوق للنظافة وتتكون موارده من إعتمادات النظافة التى يتم إعتمادها بموازنة المحافظة، مقابل الترخيص الذى يتم تحصيله من جامعى القمامة والغرامات المختلفة، ما يتلقاه الصندوق من تبرعات وإعانات والجهود الذاتية وما تؤدیه الوزارات والهيئات العامة لقاء الخدمات الذى يتولاها جهاز النظافة بالوحدة المحلية، رسم النظافة المقرر طبقاً لأحكام القانون رقم (138) لسنة 1967 والمحدد

إجبارياً بـ2% من القيمة الإيجارية على شاغلي العقارات المبنية وتخصص حصيلته لشئون النظافة وتدرج إعمادات هذا الحساب فى الموازنة العامة للدولة.

6- صندوق حصيللة الزيادة فى أسعار البنزين⁽¹⁷⁾

أنشئ هذا الصندوق بموجب القرار الجمهوري رقم (449) لسنة 1976 المعدل بالقرار رقم (615) لسنة 1978 بإنشاء وصيانة الطرق العامة، وتحددت موارد الصندوق للصرف على ذلك ثم صدر القرار الجمهوري رقم (158) لسنة 1980 بإنشاء حساب خاص لحصيللة الزيادة فى أسعار البنزين المخصصة لإنشاء وصيانة الطرق. وكانت الحصيللة توزع بنسبة 70%، 30% بين الأمانة العامة لإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكباري على الترتيب ، ثم عدل بالقرار الجمهوري رقم 490 لسنة 1988 بأن تؤول الزيادة فى أسعار البنزين إلى كل من الأمانة العامة لإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكباري بنسبة 50% لكل على أن توزع الحصيللة المخصصة للحكم المحلي على المحافظات بقرار من الوزير المختص، بعد أن تؤول إليها الهيئة المصرية العامة للبترول.

7- صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية⁽¹⁸⁾

أنشئ هذا الصندوق بالقرار الجمهوري رقم (2444) لسنة 1965 لتنظيم وإدارة المستشفيات والوحدات الملحقة بالمجالس المحلية، وتتكون موارده من الأيجور التى تحصلها المستشفيات والوحدات نظير تقديم خدمات علاجية وما يؤخذ مقابل الزيارة للمريض وغيرها والهدف من إنشائه تحسين الخدمة العلاجية بالمستشفيات ويتم توزيع الحصيللة بعد خصم المصروفات الفعلية، فبالنسبة للمستشفيات العادية 30% للأطباء الأخصائيين المشتركين فى العلاج الإقتصادى 10% لباقي العاملين، 10% لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية 5% لتحسين الخدمة، بالمستشفيات أما بالنسبة لمستشفيات ووحدات الصدر ودور الإستشفاء النفسى 20% للأطباء والعاملين فى القسم الإقتصادى، 10% لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية و70% لتحسين الخدمات بالمستشفيات ووحدات إستكمال إحتياجاتها.

هذا ويرى البعض أن الصناديق والحسابات المحلية تعد أحد الأدوات المهمة في تخفيف العبء، عن الموازنة العامة للدولة، وذلك في إطار إفساح المجال أمام المبادرات الفردية، فقد بلغت الصناديق على إختلاف أشكالها نحو (1491) صندوقاً وحساباً خاصاً ولعبت دوراً هاماً في مجال الخدمات الإجتماعية والبنية الأساسية، غير أن ما رصده تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات في إحدى الفترات من يناير - يونية سنة 1991، والذي عرض على مجلس الشعب حول أعمال هذه الصناديق يلقي بظلاله على الجوانب السلبية في إدارة هذه الصناديق الأمر الذي يمثل إستنزافاً لمخدرات محلية تم جمعها من الأفراد ولأغراض التنمية المحلية.⁽¹⁹⁾

وإذا كانت الصناديق الخاصة قد قامت لتحصيل موارد معينة يتم إستخدامها في إقامة المشروعات الإنتاجية والخدمية وخلق موارد محلية بما يؤدي إلى تحقيق قدر من الإستقلال المالي للوحدات المحلية في الإعتماد على نفسها في تدبير شؤنها المالية، فإن بعض الظواهر إسترعت الإنتباه في حركة هذه الصناديق وإستثماراتها على النحو التالي:

- أن كثير من أموال هذه الصناديق لا يستخدم في الإغراض المخصصة لها مثل الصرف على حفلات الاستقبال والإعلام والدعاية.
- عدم ربط وتحصيل العديد من الرسوم المقررة لصالحها في حصص هذه الصناديق.
- إستمرار عدم تحقيق لجان الخدمات في المناطق الصناعية للأهداف المرجوة منها نظراً لصدور قوانين متوالية للإدارة المحلية حرمت هذه اللجان من أهم مواردها المتمثلة في النسب المخصصة للخدمات الإجتماعية المركزية وخدمات الإسكان في أرباح الشركات خاصة بعد صدور قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991.
- لوحظ غياب نشاط صندوق حساب إستصلاح الاراضي في غالبية المحافظات وعدم قيام البعض منها بعمليات الإستصلاح.

- إيداع بعض أموال الصناديق والحسابات الخاصة فى صورة ودائع ثابتة بفائدة ثابتة بالبنوك وحجبها عن الإستخدام فى الغرض الذى خصصت من أجله.
- عدم إعداد دراسات جدوى للمشروعات الممولة من الصناديق والتأخير فى تنفيذها وعدم توافر الكوادر ذات الكفاءة فى إدارة المشروعات التى تقوم بها هذه الصناديق⁽²⁰⁾.

- وقد أسفر فحص الجهاز المركزى للمحاسبات للصناديق والحسابات الخاصة عن: (21)
- خروج بعض الصناديق والحسابات الخاصة عن تلك الضوابط التى تحكم إنشائها .
 - عدم تحقيق الكثير منها للأهداف المنشأة من أجلها، وتمثل ذلك فى عدم أحكام الرقابة على مصروفات العديد منها والصرف من أموالها فى غير أغراضها ومن مظاهر ذلك مساهمات ودعم لبعض الجهات والمغالاة فى النشر والإعلان فى بعض الصحف والمجلات، مكافآت، لبعض العاملين المنتدبين من جهات أخرى أو تجهيز بعض القاعات والمكاتب وشراء أراضى أو صرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقى أغراض الصندوق.
 - ضعف الرقابة على المبالغ المصروفة من بعض الحسابات.
 - إحتفاظ بعض المسئولين الماليين ببعض المبالغ المالية دون توريدها.
 - عدم سداد النسبة المقررة من أموال بعض الصناديق إلى إيرادات الموازنة العامة للدولة طبقاً للقرارات المنظمة للبعث منها أو إضافة بعض المبالغ لبعض الحسابات بالخطأ كان يتعين إضافتها إلى إيرادات الموازنة العامة للدولة.
 - عدم الإستفادة من التبرعات المحصلة أو الأموال المتاحة ببعض الصناديق فى تحقيق الأغراض المنشأة من أجلها ، وعدم تحصيل الكثير من مواردها مما يؤثر على قيامها بالأنشطة المنوطة بها، وقد بلغت جملة الخسائر المالية المترتبة على ما تقدم نحو 2837 و 836 مليون جنية وهى محل متابعة الجهاز.

ثالثاً: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية

بعد صدور القانون المنظم للصناديق الخاصة عام 1973، ومع لجوء الجهات الحكومية ومنها وزارة الداخلية إلى الإعتماد على هذه الصناديق والحسابات الخاصة، تم إنشاء أعداد لا حصر لها من الصناديق والحسابات الخاصة، ويرى البعض أن عدم إحكام الرقابة على هذه الصناديق والحسابات الخاصة نتج عنها مخالفات مالية جسيمة بلغت ذروتها فى العام المالى 2009-2010. فوفقاً لتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات، يدخل أكثر من 60% من جملة مصروفات الصناديق والحسابات الخاصة فى دائرة المخالفات المالية وإهدار المال العام. (22)

فلقد أورد الجهاز المركزى للمحاسبات فى تقاريره عن إيرادات وإستخدامات الصناديق الخاصة عن العام المالى 2010/2009، أن خمس حسابات فقط تخص وزارة الداخلية وهى صندوق مشروعات أراضى وزارة الداخلية الذى تبلغ إيراداته (568) مليون جنيه وإستخداماته (384) مليون جنيه، وصندوق "تحسين الرعاية الاجتماعية والصحية لضباط الشرطة وأسرههم" والذى تبلغ إيراداته (1702) مليار جنيه وإستخداماته (1144) مليار جنيه، وصندوق تطوير نظام الأحوال المدنية الذى تبلغ إيراداته (386) مليون جنيه وإستخداماته (165) مليون جنيه، وصندوق تصنيع السجون الذى تبلغ إيراداته (36) مليون جنيه وإستخداماته (25) مليون جنيه، وصندوق تحسين الخدمة بمستشفى الشرطة والذى تبلغ إيراداته (353) مليون جنيه وإستخداماته (338) مليون جنيه.

إلا أن التقرير ورد به أن هناك عدداً من الصناديق الأخرى التابعة لوزارة الداخلية والتي أغفلها الجهاز المركزى للمحاسبات وهى تزيد عن (38) صندوقاً، منها صندوق التأمين الخاص لضباط الشرطة، وصندوق الولاء لضباط الأمن المركزى الذى تتبعه مخايز الشرطة والذى يعمل به جنود بالخدمة وتحمل الدولة كافة مخصصاتهم، وصناديق المرور التى تودع بها أغلب متحصلات المرور، فضلاً عن الحسابات الخاصة لشركة الفتح التى تقوم بأعمال وتوريدات وزارة الداخلية بالأمر المباشر، ومركز صيانة السيارات بطريق مصر الإسكندرية الصحراوى، وفنادق ونوادى الشرطة، ويرى مقدم التقرير أن كل تلك الصناديق تعمل دون رقابة تذكر من الجهاز المركزى للمحاسبات.

أيضاً أثيرت قضية اللوحات المعدنية الشهيرة التى وقعت أحداثها قبل ثورة 25 يناير عام 2011، حيث يذكر أن وزارة الداخلية فتحت حساباً خاصاً بفائدة خارج البنك المركزى بدون

الرجوع إلى وزارة المالية بهدف إيداع قيمة تأمين اللوحات المعدنية للمركبات إستخدمت أمواله فى صرف مكافآت وحوافز للعاملين بالمخالفة لأحكام القانون. كذلك قامت الوزارة بفتح حسابين آخرين بغائدة بموافقة وزير المالية بكل من البنك الأهلى برقم (1/57/909) وبنك مصر برقم (101/37/136469/00/5) وخاطبت إدارة المرور لسداد قيمة تأمينات لوحات السيارات فيهما، وكان الهدف المعلن من فتح تلك الحسابات إستخدام فوائدها فى تطوير الوسائل والأجهزة والمعدات بإدارات وأقسام المرور، بالإضافة إلى صرف حوافز للعاملين، لكن إدارة الحسابات تركت التصرف وإتخاذ القرار بشأنها وفقاً لما يراه وزير الداخلية دون أية رقابة بالمخالفة للقانون.

أيضاً فى 17 يونيو عام 2006 صدر القانون رقم 39 لسنة 2006 الذى يقضى بغلق الحسابات المفتوحة خارج البنك المركزى وبإلغاء كل الموافقات السابقة لوزير المالية بهذا الخصوص، ولكن نظراً لأن حسابى وزارة الداخلية ببنكى الأهلى ومصر كانا يستخدمان فى صرف حوافز ضخمة لقيادات وزارة الداخلية لم تغلقهما كذلك، فإنه كانت هناك تعليمات بعدم توريد بعض المبالغ بهذين الحسابين لوزارة المالية، وقد حصرت تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات من هذه الأموال المحلية أموالاً قدرها (17) مليون (423) ألفاً و(348) جنيهاً تم تضمينها فى تقرير الجهاز رقم (11) فى 9/1/2009 (مرفق رقم 2) ويذكر أن وزارة الداخلية رفضت رد المبالغ إلى وزارة المالية. كما رفضت رد كامل مبلغ تأمين اللوحات المحدد لها من محافظة الغربية على سبيل المثال والتي تقدر بنحو (50) مليون جنيه، وهذه المبالغ واجبة التغطية بحسابات ديوان عام المحافظة ليتم تسويتها إلى إيرادات المحافظة عند تحقق حالة من الحالات التى حددها قانون المرور ولائحته التنفيذية أوردتها لأصحابها فى حالة رد اللوحات، فهى ملك لأصحابها ولا يجوز الصرف منها. أيضاً يذكر البعض أن هناك قضية أخرى يرجع تاريخها إلى مرحلة أخرى قبل ثورة أوردتها كلمتين 25 يناير 2011 أيضاً، حيث صدر قرار من وزير داخلية سابق برقم (750) وبتاريخ (18) يناير عام 1991 بتشكيل لجنة لوضع القواعد المتعلقة بتحديد تكاليف إصدار رخص مؤمنة لقيادة وتسيير المركبات، وكيفية تغطية نفقات الإصدار من طالبى الترخيص، وكذلك كيفية التصرف فى الحصيلة الواردة من الرسوم المفروضة على طالبى الترخيص من المواطنين، ويرى البعض الآخر أن هذا القرار مطعون عليه من أساسه حيث أن إصدار رخص قيادة وتسيير المركبات بصورة مؤمنة بما يمنع تزويرها أو التلاعب فى بياناتها يعد من الأعمال "السيادية" للدولة، ولذا فإن ما يتم تحصيله

من طالبى الترخيص مقابل هذا الأمر يعد فرضاً لرسم بغير سند من قانون المرور وبالمخالفة لأحكام الدستور وتعليمات مجلس الوزراء، كما تبين أيضاً بعد الفحص قيام اللجنة المشكلة بالقرار المشار إليه بفرض رسوم تزيد عن التكاليف المباشرة لإصدار الرخص المؤمنة بنسبة 25%، وقد قامت الإدارة العامة للمرور بتجنيب المبالغ الإضافية من حسابات خاصة تم توجيه جانب كبير لإنفاقها على مجالات خارجة عن الموازنة العامة للدولة.

ويطرح البعض أيضاً أن هناك خلل آخر فى مجال الصناديق الخاصة فى وزارة الداخلية وهو خدمات المرور حيث يتم التفاوض على مدى سنوات عن قيام الداخلية بفرض رسوم على خدمات المرور وإدراجها بحسابات وصناديق خاصة وصرف معظمها بالمخالفة للدستور والقوانين واللوائح المعمول بها، ويقدر البعض هذه الحسابات المخالفة بحوالى (10) مليارات جنيه، ويذكر أنه فى تلك الأونة صدرت تعليمات شفوية لإدارات المرور بتحصيل بعض الرسوم التى تسدد لحسابات وصناديق خاصة، حيث كشفت عدة تقارير صادرة عن شعبة محافظة الغربية على سبيل المثال أن هناك تقرير برقم (199) الصادر فى (30) مارس عام 2006 توضح أن المبالغ المحصلة وصلت إلى (206,125) ألف جنيه رسوم رخص تسيير المركبات المؤمنة و (126,575) ألف جنيه رسوم وثيقة التعريف بالسائقين المهنيين، وهى مبالغ تزيد عن القيمة المحددة للنماذج التى تم توريد حصيلتها من الصناديق الخاصة بمحافظة الغربية، وأيضاً هناك دلائل على إتباع نفس الأسلوب فى باقى محافظات الجمهورية.

ويرى البعض أن هناك ميل للهدر فى الصناديق والحسابات الخاصة وذلك لعدم خضوعها للرقابة، حيث وصلت ميزانية الحسابات الخاصة بوزارة الداخلية إلى رقم فلكى يحدد بـ (120) مليار جنيه على مدى (12) عام وذلك بفرض رسوم ثم تجنيبها لصرف حوافز أو مكافآت للقيادات بالمخالفة للقوانين واللوائح.⁽²³⁾

وأرجع قيادات الجهاز المركزى للمحاسبات أن التضارب فى بيانات الجهاز المركزى للمحاسبات ترجع إلى قصور الرقابة المالية على أعمال الصناديق والحسابات الخاصة من قبل الجهاز، وعدم جدية وزارة المالية فى الرقابة المالية السابقة وذلك نتيجة للضغط من مسئولى هذه الصناديق والحسابات المتمثلين فى بعض الوزراء والمحافظين والهيئات الاقتصادية والخدمية ورؤساء الجامعات ورؤساء الشركات القابضة والشركات التابعة لها.⁽²⁴⁾

ومن الغريب أيضا أن الجهات المركزي للمحاسبات نفسه أثير حوله الكثير من علامات الإستفهام، حول أدائه وأداء جودت الملط الرئيس السابق للجهاز والذي إنتهت فترة رئاسته فى التاسع من شهر أكتوبر عام 2011، وذلك بعد فترة رئاسة للجهاز إمتدت إلى 12 عام لم يتم خلالها رقابة فعالة يعتد بها على إيرادات ومصروفات ديوان وزارة الداخلية والتي تزيد عن 60 مليار جنيه. فلقد كشفت عدة بلاغات تقدم بها المحاسب ابراهيم الشحات محمد جبل رئيس مجموعة مراجعة بالجهاز المركزي للمحاسبات للنائب العام تحت رقم (8664- عام 2011) ولم يتم التحقيق فيها حتى الآن، مثل تعطيل رقابة المركزي للمحاسبات على ديوان وزارة الداخلية وعلى أغلب حساباتها العامة وموازنتها الإستثمارية التي تزيد على مبلغ (5) مليار جنيه سنوياً ، ومن أمثلة المخالفات القانونية التي رصدها البلاغ قصر الرقابة على ديوان وزارة الداخلية منذ تولى جودت الملط رئاسة الجهاز على محاسبة واحدة فقط بالمخالفة للمعمول به فى الجهاز حيث تولت الرقابة على ديوان الوزارة منذ أن كانت تشغل وظيفة مراجع حسابات وإستمرت حتى الآن إلى أن وصلت إلى درجة مدير عام فى حين أن ديوان وزارة الداخلية إيراداته ومصروفاته السنوية أكثر من (4) مليار جنيه، دون مشاركة أو إشراف من رئيس شعبة ولا مراقب ولا مفتش فى حين أن بعض إدارات الخدمات كالتب البيطرى والزراعة يراقبها بكل محافظة ما لا يقل عن (6) من أعضاء الجهاز متمثلين فى مدير عام ورئيس شعبة ومفتشين، فلا تستطيع موظفة واحدة الرقابة على أعمال ومشتريات وزارة الداخلية بكل محافظات مصر، فى قطاعات مديريات الأمن ومصلحة السجون والأحوال المدنية والجوازات وغيرها وأغلبها أعمال ومشتريات بالأمر المباشر بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات رقم (89) لسنة 1998 ولائحته التنفيذية والغريب أن وزير الداخلية الذى تولى الوزارة قبل ثورة 25- من يناير 2011 لم يتم حتى الآن تشكيل لجنة لفحص أعمال وزارة الداخلية أثناء إدارته لمنصبه وحصر المبالغ التى حصل عليها دون وجه حق.

وكشف البلاغ أيضاً عن مخالفات زادت قيمتها عن (700) مليون جنيه وذلك بعمل حساب خاص بفائدة خارج البنك المركزي للمركبات وصرف مكافآت وحوافز منه بالمخالفة لأحكام قانون الجهاز، فقامت وزارة الداخلية بفتح حسابين لدى البنك الأهلى وبنك مصر وذلك بالمخالفة للتعليمات التى تقضى بعدم جواز فتح حساب خاص إلا بقرارات من رئيس الجمهورية وتقضى بضرورة إيداع كل الإيرادات فى الموازنة العامة وصرف كل المصروفات من الموازنة

العامة، كما لم يوضح أى ضوابط للصرف دون رقابة على ذلك وتقدر المبالغ التى أودعت بالحساب وصرفت منه حتى الآن بما يزيد عن 700 مليون جنيه.

ولقد قام الجهاز الأعلى للرقابة على المال العام فى مصر، بتفعيل الرقابة على وزارة الداخلية وفحص كافة الصناديق الخاصة والموجود بها والتى يقدرها بأنها تزيد عن (60) صندوق، والتى يذكر أن بها أموال طائلة تصل إلى (3) مليارات جنيه، إلى جانب مخصصات مديريات الأمن فى المحافظات المختلفة، وكشوف البركة من الوزارات والهيئات للداخلية، وكذلك المصروفات السرية التى يستخدمها جهاز الأمن الوطنى فى الإجراءات الخاصة بالتحري والبحث. (25)

وإزاء كل ما تقدم أكدت مصادر حكومية مسئولية ضم الصندوق الخاص بتحسين الخدمة لمستشفيات هيئة الشرطة، المقدر بنحو (711) مليون جنيه إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزى، حيث أكدت المصادر تكليف الدكتور كمال الجنزورى رئيس مجلس الوزراء السابق لوزير المالية ومحافظة البنك بالضم الفورى لصندوق مستشفيات هيئة الشرطة الخاص عقب صدور تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات الذى رصد وجود الصندوق بالمخالفة للقانون، حيث جرى حالياً ضم نحو (900) مليون جنيه من أموال الصناديق الخاصة بوزارة الداخلية المقدر بـ(40) صندوقاً، فى إطار توجه الحكومة لتجميد جميع الصناديق لحين ضمها إلى الموازنة العامة. (26)

إلى جانب ما تقدم هناك تأكيدات من جانب مسئول بوزارة المالية تجميد أرصدة وحسابات خاصة تابعة لوزارتى الداخلية والتربية والتعليم لحين ضمها إلى حساب الخزنة الموحد بالبنك المركزى، وأكد رئيس قطاع الحسابات الختامية السابق بوزارة المالية "أمير رزق" وجود صناديق مجهولة، لأن الوزارة لم تحصر جميع الصناديق والحسابات الخاصة فى المؤسسات الحكومية وأن ضمها إلى الخزنة يحتاج إلى إرادة سياسية.

رابعاً : الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومي

1- التعريف بالصندوق الخاص بمعهد التخطيط القومي

- يعتبر معهد التخطيط القومي منذ أن تم إنشاؤه فى عام 1960 واحد فى أهم المراكز البحثية سواء داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها كما يعتبر نشاط البحوث والدورات والبرامج التدريبية التعاقدية من أهم الأنشطة التى يقوم بها المعهد وقد تطلب إستمرار العمل بهذا النشاط فتح حساب خاص لمعهد التخطيط القومي للبحوث والدورات والبرامج التدريبية التعاقدية بموافقة السيد الدكتور نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والإقتصاد والتجارة الخارجية (فى ذلك الوقت) بتاريخ 1973/12/23.
- يتم تمويل هذه الحساب من حصيلة التعاقدات الخاصة بالبحوث والدورات التدريبية التى يبرمها المعهد مع بعض الهيئات والمنظمات والمراكز الدولية والمحلية من خارج ميزانية الدولة .
- تم إعداد لائحة مالية للبحوث والدورات والبرامج التدريبية التعاقدية تتضمن البنود التى يتم الصرف عليها من الحساب الخاص بتاريخ 1980/4/1 وتم مراجعتها وإقرارها من قبل وزارة المالية وتسرى عليها جميع القواعد المالية الخاصة بالدولة ويتم العمل بها حتى الآن.
- يخضع الحساب الخاص للتفتيش من قبل وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات ويقوم مندوب وزارة المالية بمراجعته وإعتماد جميع المستندات الخاصة بالصرف من هذا الحساب بعد التأكد من تطبيق القواعد المالية التى تتضمنها اللائحة المالية للبحوث والدورات التدريبية التعاقدية عليها وكذلك التوقيع على الشيكات المنصرفة (توقيع ثانى) كما يتم إرسال نسخة من الحساب الختامى لكل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات.
- يتم سنوياً إدراج تأشيرة من وزارة المالية بالموازنة المالية للمعهد تحت نوع (25) بند (1) مج(2) باب(3) موارد جارية من الصناديق الخاصة والحسابات الخاصة (حسابات أخرى) خاصة بالبحوث والدورات والبرامج التدريبية التعاقدية الممولة من

خارج موازنة الدولة ويتم الصرف منه وفقاً للائحة البحوث الدورات التعاقدية على أن يكون المنصرف في حدود المحصل الفعلي مع ترحيل فائض الحصيلة.

- تم فتح الحسابات الخاصة بالمعهد في البداية ببنك أسكندرية فرع قصر النيل وذلك حتى صدور قانون حساب الخزانة الموحد والذي بموجبه تم نقل الحسابات الخاصة بالمعهد إلى البنك المركزي المصري سواء بالعملة المحلية أو العملة الأجنبية بالبنك المركزي قسم العمليات الخارجية وبذات المعاملة بالبنوك الخاصة والاستثمارية.

- في 2012/7/1 وبمناسبة صدور مرسوم بقانون ربط الموازنة العامة للدولة رقم (27) لسنة 2012 بتعليمات منها البند تاسعاً الإلتزام بأيلولة بنسبة 20% من جملة إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص المحققة شهرياً للخزانة العامة للدولة وذلك إعتباراً من 2012/7/1 بعد فتح حساب خاص بها في البنك المركزي لهذا الغرض.

2- الحسابات الختامية للبحوث والدورات التعاقدية

في الفترة من 2007/7/1 حتى 2012/6/30 كما يلي (28) :

- الفترة من 2007/7/1 حتى 2008/6/30.

- الفترة من 2008/7/1 حتى 2009/6/30.

- الفترة من 2009/7/1 حتى 2010/6/30.

- الفترة من 2010/7/1 حتى 2011/6/30.

- الفترة من 2011/7/1 حتى 2012.

جدول رقم () الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية
في الفترة من 2007/7/1 حتى 2008/6/30 *

دولار أمريكي		جنية مصري		البيان
43587,84	000,00	314015,35	000,00	1- أرصدة البحوث في 2008/7/1
				الإيرادات من 2007/7/1 إلى 2008/6/30
000,00	000,00	000,00	201175,00	أ- أبحاث بالعملة المحلية
000,00	102148,22	000,00	000,00	ب- أبحاث بالعملة الأجنبية
000,00	1788,48	000,00	27172,92	ج- من ح/ أبحاث أخرى لحساب الفائض
000,00	000,00	000,00	2033,33	د- فوائد بنكية
000,00	000,00	000,00	547856,72	هـ- تحويلات من ح/ عملة اجنبية
			7142,85	و- استرداد قيمة اشتراك فواتير سنغافورة
103936,70		785380,82		إجمالي الإيرادات
147524,54		1099396,17		
				المصروفات من 2007/7/1 إلى 2008/6/30
000,00	000,00	000,00	413571,60	أ- مكافآت
000,00	000,00	000,00	68598,58	ب- م.سلفية
000,00	3,95	000,00	55078,48	ج- م. خدمية (أخرى)
000,00	1323,75	000,00	34761,00	م. خدمية إلى ح/ ميزانية المعهد
				د- تحويلات
000,00	1788,48	000,00	27172,92	- إلى ح/ الفائض
000,00	100396,22	000,00	000,00	- إلى ح/ عملة محلية
102513,40		599183,58		إجمالي المصروفات
44011,14		500212,59		2- أرصدة البحوث في 2007/6/30 ويتم توضيح رصيد البحوث بالآتي:-
=====		=====		
44011,14	000,00	500212,59	000,00	أ- من كشف الارصدة والحركة
000,00	000,00	000,00	000,00	رصيد دانن
				رصيد دانن
				رصيد مدين
44011,14		500212,59		الرصيد في 2008/6/30
=====		=====		
44011,14	000,00	535709,76	000,00	ب- من واقع كشف البنك
000,00	000,00	000,00	32904,22	رصيد البنك في 2008/6/30
000,00	000,00	000,00	2592,95	يطرح
		35497,17		• شيكات لم تقدم للصرف
44011,14		500212,59		• مبالغ دانن أخرى
=====		=====		الرصيد في 2000/6/30

المصدر: معهد التخطيط القومي، إدارة متابعة البحوث.

جدول رقم () الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية
في الفترة من 2007/7/1 حتى 2009/6/30 *

دولار أمريكي		جنية مصرى		البيان
44011,14	000,00	500212,59	000,00	1- أرصدة البحوث في 2008/7/1
				الإيرادات من 2007/7/1 إلى
000,00	000,00	000,00	146800,00	أ- ابحاث بالعملة المحلية
000,00	190167,12	000,00	000,00	ب- أبحاث بالعملة الأجنبية
000,00	937,594	000,00	13059,99	ج- من ح/ أبحاث أخرى لحساب الفائض
000,00	357,81	000,00	14757,88	د- فوائد بنكية
000,00	000,00	000,00	932460,33	هـ- تحويلات من ح/ عملة أجنبية
191492,87		<u>1107078,20</u>		إجمالي الإيرادات
235474,01		1607290,79		
				المصروفات من 2008/7/1
000,00	20035,00	000,00	90971,49	مكافآت
000,00	2082,86	000,00	000,00	بدل سفر
000,00	000,00	000,00	18188,29	م. سلعية
000,00	158,71	000,00	338676,79	ج- م. خدمية (أخرى)
000,00	000,00	000,00	35639,97	م. خدمية إلى ح/ ميزانية المعهد
				د- تحويلات
000,00	927,94	000,00	13059,99	- إلى ح/ الفائض
000,00	196911,22	000,00	000,00	- إلى ح/ عملة محلية
102513,40		000,00		إجمالي المصروفات
<u>190125,72</u>		<u>1215275,52</u>		
<u>45348,29</u>		<u>392015,26</u>		
				أرصدة البحوث في 2009/6/30
				ويتم توضيح رصيد البحوث بالآتى:-
				ح- من كشف الأرصدة والحركة
45348,29	000,00	392015,26	000,00	رصيد دانن
000,00	000,00	000,00	000,00	رصيد مدين
<u>45348,29</u>		<u>392015,26</u>		الرصيد في 2009/6/30
				ب- من واقع كشف البنك
45348,29	000,00	464894,29	000,00	رصيد البنك في 2008/6/30
				يطرح
000,00	000,00	000,00	70226,08	* شيكات لم تقدم للصرف
000,00	000,00	000,00	2652,95	* مبالغ دائنه أخرى
<u>45348,29</u>		<u>392015,26</u>		الرصيد في 2008/6/30

المصدر: معهد التخطيط القومي، إدارة متابعة البحوث.

جدول رقم () الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية
في الفترة من 2009/7/1 حتى 2010/6/30 *

دولار أمريكي		جنية مصرية		البيان
45348,29	000,00	392015,26	000,00	1- أرصدة البحوث في 2009/7/1
				الإيرادات من 2009/7/1 إلى 2010/6/30
000,00	000,00	000,00	1402,91	أ- أبحاث بالعملة المحلية
000,00	53777,00	000,00	000,00	ب- أبحاث بالعملة الأجنبية
000,00	000,00	000,00	32044,04	ج- من ح/ أبحاث أخرى لحساب الفائض
000,00	20,87	000,00	12300,90	د- فوائد بنكية
000,00	000,00	000,00	438437,40	هـ- تحويلات من ح/ عملة أجنبية
<u>53797,87</u>		<u>484185,25</u>		إجمالي الإيرادات
99146,16		876200,51		
				المصروفات من 2008/7/1 إلى 2009/6/30
000,00	6377,94	000,00	381784,45	أ- مكافآت- بدل نقدي
000,00	000,00	000,00	3995,50	ب- م. سلعية
000,00	1014,49	000,00	169582,45	ج- م. خدمية (أخرى)
000,00	000,00	000,00	23792,06	م. خدمية إلى ح/ ميزانية المعهد
				د- تحويلات
000,00	000,00	000,00	32044,04	- إلى ح/ الفائض
000,00	74940,76	000,00	000,00	- إلى ح/ عملة محلية
<u>82333,19</u>		<u>611199,50</u>		إجمالي المصروفات
16812,97		265001,01		
=====		=====		
16812,97	000,00	265001,01	000,00	2- أرصدة البحوث في 2010/6/30
000,00	000,00	000,00	000,00	ويتم توضيح رصيد البحوث بالآتي:-
				أ- من كشف الأرصدة والحركة
				رصيد دانن
				رصيد مدين
<u>16812,97</u>		<u>265001,01</u>		الرصيد في 2010/6/30
				ب- من واقع كشف البنك
16812,97	000,00	267342,71	000,00	رصيد البنك في 2010/6/30
				ي طرح
000,00	000,00	000,00	2341,70	• شيكات لم تقدم للصرف
		2341,70		
<u>16812,97</u>		<u>265001,01</u>		الرصيد في 2010/6/30
=====		=====		

المصدر: معهد التخطيط القومي، إدارة متابعة البحوث.

جدول رقم () الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية
في الفترة من 2010/7/1 حتى 2011/6/30 *

دولار أمريكي		جنية مصرى		البيان
16812,97	000,00	265001,01	000,00	1- أرصدة البحوث في 2010/7/1
				الإيرادات من 2010/7/1 إلى 2011/6/30
000,00	17570,00	000,00	24400,00	أ- أبحاث بالعملة المحلية
000,00	000,00	000,00	000,00	ب- أبحاث بالعملة الأجنبية
000,00	14,30	000,00	4270,63	ج- من ح/ أبحاث أخرى لحساب الفائض
000,00	20,87	000,00	11661,11	د- فوائد بنكية
000,00	000,00	000,00	84055,76	هـ- تحويلات من ح/ عملة أجنبية
17584,30		124387,50		إجمالي الإيرادات
34397,27		389388,51		
				المصروفات من 2008/7/1 إلى 2009/6/30
000,00	000,00	000,00	114722,00	أ- مكافآت- بدل نقدي
000,00	000,00	000,00	000,00	ب- م. سلعية
000,00	25,91	000,00	34469,50	ج- م. خدمية (أخرى)
000,00	000,00	000,00	4005,05	م. خدمية إلى ح/ميزانية المعهد
				د- تحويلات
000,00	000,00	000,00	4270,62	- إلى ح/ الفائض
000,00	14552,14	000,00	000,00	- إلى ح/ عملة محلية
14578,05		157467,18		إجمالي المصروفات
19819,22		231921,33		
=====		=====		
19819,22	000,00	231921,33	000,00	2- أرصدة البحوث في 2011/6/30
000,00	000,00	000,00	000,00	ويتم توضيح رصيد البحوث بالآتي:-
				أ- من كشف الأرصدة والحركة
				رصيد دائن
				رصيد مدين
				الرصيد في 2010/6/30
				ب- من واقع كشف البنك
19819,22		237452,88	000,00	رصيد البنك في 2010/6/30
				يطرح
000,00	000,00	5531,55	5531,55	• شيكات لم تقدم للصرف
19819,22		231921,33		الرصيد في 2011/6/30
=====		=====		

المصدر: معهد التخطيط القومي، إدارة متابعة البحوث.

جدول رقم () الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية
في الفترة من 2011/7/1 حتى 2012/6/30 *

دولار أمريكي		جنية مصرية		البيان
19819,27	000,00	231921,33	000,00	1- أرصدة البحوث في 2011/7/1
				الإيرادات من 2010/7/1 إلى 2011/6/30
000,00	000,00	000,00	000,00	أ- أبحاث بالعملة المحلية
000,00	3000,00	000,00	000,00	ب- أبحاث بالعملة الأجنبية
000,00	000,00	000,00	901,65	ج- من ح/ أبحاث أخرى لحساب الفائض
000,00	000,00	000,00	2821,34	د- فوائد بنكية
000,00	000,00	000,00	<u>18072,30</u>	هـ- تحويلات من ح/ عملة أجنبية
3000,00		<u>21795,29</u>		إجمالي الإيرادات
22819,22		253716,62		
				المصروفات من 2011/7/1 إلى 2012/6/30
000,00	000,00	000,00	34626,50	أ- مكافآت- بدل نقدي
000,00	000,00	000,00	000,00	ت- م. سلعية
000,00	7,93	000,00	24020,82	ج- م. خدمية (أخرى)
000,00	000,00	000,00	2401,65	م. خدمية إلى ح/ميزانية المعهد
				د- تحويلات
000,00	000,00	000,00	901,65	- إلى ح/ الفائض
000,00	3000,00	000,00	000,00	- إلى ح/ عملة محلية
3007,93		61950,62		إجمالي المصروفات
19811,29		191766,00		
=====		=====		
19811,29	000,00	191766,00	000,00	2- أرصدة البحوث في 2011/6/30
000,00	000,00	000,00	000,00	ويتم توضيح رصيد البحوث بالآتي:-
				أ- من كشف الأرصدة والحركة
				رصيد دانسن
				رصيد مدين
19811,29		191766 -		الرصيد في 2012/6/30
				ب- من واقع كشف البنك
19811,29		192128,05	000,00	رصيد البنك في 2012/6/30
				يطرح
000,00	000,00	362,05	362,05	• شيكات لم تقدم للصرف
19811,29		191766,00		الرصيد في 2011/6/30
=====		=====		

المصدر: معهد التخطيط القومي، إدارة متابعة البحوث.

ملخص المبحث السابع

تعددت الجهات التي أنشئت صناديق وحسابات خاصة بمصر والتي تم إنشائها بموجب العديد من التشريعات ولقد تم إنتخاب مجموعة من هذه الجهات وذلك حسبما تراءى للمجموعة البحثية وتتمثل في الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية ومثال لها الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات " المستشفى الجامعى بأسسيوط، والصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات"، والصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية، ثم الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومى.

هذا ولن يتم في هذا المبحث تقييم أوضاع هذه الصناديق والحسابات ولكن سيقصر الأمر على طرح لها فقط، حيث أن التقييم يحتاج إلى دراسات أكثر عمقاً وأكثر تخصصاً ويعتمد على فريق عمل كبير يعمل كل منهم في نفس مجال الجامعة أو الوزارة أو الهيئة الخدمية التي يتم تقييمها، كما يحتاج الأمر أيضاً إلى توافر بيانات ومعلومات أكثر وضوحاً وأكثر شفافية حيث أن البيانات والمعلومات المتاحة حالياً متضاربة وليست هناك جهة محددة يمكن الرجوع إليها للحصول على البيانات والمعلومات تكون مسئولة عن صحتها.

هوامش المبحث السابع

- 1- د.مصطفى حمدي بهجت عبد المتعال، الصناديق المستقلة صندوق تحسين الخدمات بالمستشفيات الجامعية، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مطبعة جامعة عين شمس، 1971، ص 136-154.
- 2- جامعة أسيوط " الوحدات ذات الطابع الخاص،/ الخدمات الطبية.
www.aun.edu.eg
- 3- منال عبدالحافظ، مستشفى جامعة أسيوط تصرخ طلبا للنجدة، جريدة المستقبل الإلكترونية، د.سمير عمار نائب مدير مستشفى جامعة أسيوط لشئون العلاج الصحى، أسيوط، 7 سبتمبر عام 2012.
elmoustkbal.com.
- 4- عبد الغفار شكر، اللامركزية ومحاصرة الفساد فى المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة، مركز المشروعات الدولية الخاصة، سلسلة أوراق سياسات تعزيز ثقافة ومكافحة الفساد، عام 2009، ص 15.
- 5- سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية، معهد التخطيط القومي، (تحت النشر)، عام 2011، ص 161 -172.
- 6- عبد الغفار شكر، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، مؤتمر " نحو تدعيم الشفافية فى المحليات ...من أجل مجتمع أعمال أفضل، مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم وإتحاد جمعيات، التنمية الإقتصادية ، القاهرة، يوليو عام 2007.
- 7- جريدة الوفد،
www.alwafd.org
- 8- سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية، معهد التخطيط القومي، رقم (188)، يونية 2006. ص 77.
- 9- www.moheet.com

- 11- السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى ، ص10-11 معهد التخطيط القومى، القاهرة 1987، سليمان الطحاوى، الوجيز فى القانون الإدارى، الفكر العربى عام 1991، ص 289.
- 12- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، كتاب السياسة والنظام المحلى فى مصر، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الإقتصاد ص 370، السيد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، ص 11-12.
- 13- السيد محمد كيلانى ، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق ص2-14، طه محمد عبد المطلب ، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق ص 369.
- 14- السيد محمد كيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق، ص16-17، طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق ص 37.
- 15- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص 371، السيد محمد الكيلانى، محاضرات فى مصادر التمويل المحلى، مرجع سابق، ص15-16.
- 16- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية ، مرجع سابق، ص373.
- 17- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص 374.
- 18- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص 314.
- 19- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية، مرجع سابق، ص 365.
- 20- طه محمد عبد المطلب، الصناديق المحلية ودورها فى التنمية ، مرجع سابق 388-389.

21- قضايا التخطيط والتنمية، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية " بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية، معهد التخطيط القومي، عام 2011، ص 172.

22- سناء عبد الوهاب، صناديق الشرطة ، فساد الحسابات الخاصة في وزارة الداخلية، المصرى اليوم، أخبار اليوم من مصر، الأحد 2012/2/8، ص 1-5.
<http://www.almasryalyoum.com>

23- محمد عادل، 47 مليار جنيه فائض الصناديق والمالية تجمد 8 مليارات جنيه، جريدة الوفد، الأثنين 16 إبريل عام 2012، ص 1-3.
www.alwafd.org

24- رقابيون ضد الفساد، الداخلية تمتلك (5) صناديق مخصص أغلبها للمنح، الشبكة المصرية لتعزيز الشفافية " نزاهة "
www.nazaha.eg.net

25- فتحى عبد النعيم، فساد 12 عاماً من ميزانية داخلية العادلى، جريدة المصريون، 16 سبتمبر عام 2012، ص 1-3.
www.almesryoon.com

26- منصور كامل ومحمد هارون ومحسن عبد الرازق، ضم 700 مليون جنيه من " صندوق خاص" بـ"الداخلية" لخزانة الدولة وتجميد "حسابات خاصة" لوزارتين، جريدة المصرى اليوم، 2012/5/13، ص1.
today.almasryalyoum.com

27- معهد التخطيط القومي ، إدارة متابعة البحوث، الحساب الختامى للبحوث والدورات التعاقدية، الفترة من 2007/7/1 حتى 2012/6/30.

المبحث الثامن
المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة

المبحث الثامن
المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة

**أولاً: الرأى المعارض لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية
بالصناديق والحسابات الخاصة.**

**ثانياً: الرأى المؤيد لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية
للحسابات والصناديق الخاصة.**

المبحث الثامن المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة

مقدمة:

أصدر وزير المالية [الأسبق " ممتاز السعيد"] تعليمات تنفيذية لبدء خصم وتوريد نسبة 20% من الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة طبقاً لما تقضى به المادة (1) من قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعام الحالي عام 2012/2013.

وصرح وزير المالية بأن كل الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لوحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الشخصيات الاعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية سواء المفتوح حساباتها بالجنيه المصرى أو بالعملة الأجنبية ملزمة بتوريد نسبة 20% من إيراداتها الشهرية وقبل خصم أية مصروفات إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى وذلك تحت إسم حساب نسبة الـ 20% حصيلة وزارة المالية.⁽¹⁾

وأضاف أن حصيلة هذا الحساب سيتم إضافتها إلى إيرادات الباب الثالث بالموازنة العامة ضمن بند مستقل، على أن يتولى المراقبين الماليين ومديرى الحسابات بالجهات المختلفة متابعة تنفيذ عمليات التوريد في حالة المخالفة يتم إخطار الإدارة المركزية للتفتيش المالى بوزارة المالية مع العرض على وزير المالية لإتخاذ اللازم حيال المسئولين عن التوريد.

وصرح الوزير أن التعليمات تشدد على توريد هذه النسبة شهرياً وخلال العشرة أيام على الأكثر من الشهر التالى لشهر تحقيق الإيرادات وعلى أن يعد المسئولين عن إدارة هذه الصناديق والحسابات الخاصة بيان شهري لإرساله إلى الإدارة المركزية للحسابات المركزية بوزارة المالية، يوضح رصيد تلك الصناديق والحسابات الخاصة في أول كل شهر وجملة الإيرادات الشهرية المحققة خلال الشهر وما تم صرفه من أرصده الصندوق.

وأضاف أن الصناديق والحسابات الخاصة التى لم تحقق أية إيرادات في أى شهر من الشهور تلتزم أيضاً بإخطار الإدارة المركزية للحسابات بوزارة المالية ببيان يوضح ذلك.

وأشار الوزير إلى أنه لا يحق طلب إجراء أى تعديل على موازنات الصناديق والحسابات الخاصة أو الجهات التابعة لها هذه الصناديق والحسابات الخاصة لزيادة

إعتماداتها من وزارة المالية مقابل زيادة موازية في الإيرادات بما تستخدمه مما يرد لها من إيرادات إلا بعد تأكد الإدارة المركزية للحسابات بالمالية من التزام تلك الجهات بتوريد نسبة الـ20% من إيراداتها الشهرية لحساب الخزانة الموحد.

وأكد الوزير أنه في حالة عدم إلتزام مسئولى الصناديق والحسابات الخاصة بتحويل نسبة الـ20% فإن وزارة المالية ستقوم بخصم هذه النسبة من حسابات تلك الجهات بالبنك المركزى في ضوء ما تظهره كشوف حركة الإيداع والسحب لتلك الحسابات الواردة من البنك المركزى، كما ستقوم وزارة المالية بتجميد الإعتمادات الموازية للجهات المسؤولة عن هذه الصناديق والحسابات الخاصة غير الملتزمة بتوريد هذه النسبة في ضوء أحكام القانون في حين قيامها بالوفاء بالتزاماتها.

ونظراً لأن الصناديق والحسابات الخاصة جاءت للوجود لتعين المحافظين على تنفيذ المشروعات الملحة التى تعجز الموازنة العامة على الوفاء بها. ولذلك تصور البعض أن تلك الصناديق أشبه ما تكون بمغارة على بابا ... مليئة بالأموال ... فحامت حولها شبهاة الإنحراف عن مسارها، وتوظيف أموالها في غير الأغراض المخصصة لها. فتعالت أصوات كثيرة تطالب بضمها للموازنة العامة للدولة وإحكام الرقابة عليها، عندما قررت وزارة المالية إستقطاع الـ20% من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة لتسوية عجز الموازنة مما أدى إلى أنفجار بركان غضب المحافظين جراء ذلك، وتمسكوا بموقفهم الرفض لأى وصاية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.

ولقد تبنى [أحمد زكى عابدين] وزير التنمية المحلية وجهة نظر المحافظين، ورفض بدوره تخصيص نسبة الـ20% من حصيلة إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة وإعتبرها بداية لتعجيز المحافظين عن أدائهم صوب عمليات التنمية ، في حين تمسكت وزارة المالية بموقفها، وإعتبرت تلك الأموال ملكاً لخزانة الدولة ويتعين التعامل معها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.... وفيما يلي عرض لوجهتى النظر المعارضة والمؤيدة لإستقطاع نسبة الـ20% من الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة كما يلي:(2)

أولاً: الرأى المعارض لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية بالصناديق والحسابات الخاصة

1- استقطاع أموال الصناديق يزيد أعباء المحافظين

يرى بعض المحافظين أن تخصيص 20% من إيرادات الصناديق الخاصة يؤثر سلباً على معدلات التنمية بالمحافظات، فهناك أعباء جسيمة ملقاة فوق عاتق المحافظين وتعجز الموارد المتاحة عن الوفاء بها وتأتى الصناديق الخاصة منفذاً حيويًا يعين على تدبير الإحتياجات المالية اللازمة لسد العجز الموجود فى المحافظات وإحياء المشروعات الخدمية ومن الصعب فى ظل تزايد الإحتياجات إستقطاع 20% من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة.

وذلك لأن هذه النسبة المستقطعة دون جدال ستخلف وآراً سلبية على مسيرة التنمية التى تريد كل محافظة تحقيقها ولا توجد محافظة واحدة لديها فائض من الصناديق التى تملكها وعندما تضيف فوق الأعباء الموجودة عبئاً مالياً آخر من المؤكد أن ذلك سيكون على حساب أشياء أخرى ومن الظلم القبول بتلك النسبة المحددة.

2- توجد قواعد حاكمة تضبط نظام تعامل المحافظين مع الصناديق والحسابات الخاصة أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة لا يحركها هوى المحافظ ورغباته أو نزعاته وإنما تخضع لنظام واضح ومحدد فالميزانية الموجودة لديه معروفة ويعد المحافظ المسئول الأول عنها ويتعامل معها من خلال لجنة يشكلها وتتولى عملية الإدارة على أساس قواعد حددها القانون ومن الصعب الخروج على مقتضيات العمل فيها كونها تخضع لنظام يحول دون حدوث عمليات تلاعب بأموالها وتنشر مصروفاتها على أعضاء المجالس المحلية . المحافظ لا يتسنى له فى الواقع التعامل مع إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة على نحو يريده فالضوابط الموجودة تحكمة وتوجه قراراته ولا تدع أمامة فرصة للنزول عن الأهداف الحاكمة لإنشاء الصناديق أو الحسابات الخاصة وهذه الصناديق والحسابات عندما أنشئت أقيمت على قواعد ولا توجد صناديق وحسابات خاصة تسمح أوضاعها بأن يتحكم فيها المحافظ على إعتبار أن هناك من يقوم على رقابته ومحاسبته إذا ما خرج عن الإطار المصرح له به.

2- من حق المحافظ توجيه جزء من إيرادات الصناديق إلى أعمال إجتماعية وإنسانية فقد يواجه المحافظ يومياً بمزيد من الطلبات المالية وليس لديه جهة يستطيع من خلالها تدبير إحتياجاته المالية التي تلزم المواطنين إلا باستخدام أموال هذه الصناديق فتعطية نوعاً من المرونة فى إتخاذ القرار. وتعامل المحافظ مع الحالات الإنسانية يعد من صميم عمله كما يتعين عليه توفير المعدات والأجهزة الطبية التى تحتاج إليها المستشفيات كالحضانات وأجهزة الغسيل الكلوي ومشروعات مياه الشرب والصرف الصحي وغيرها من الخدمات التى يحتاج إليها المواطن لتحسين نوعية حياته.

3- الأبواب مفتوحة أمام المحافظين للتلاعب بأموال الصناديق والحسابات الخاصة غير متاحة، فيخطئ من يظن أن عمليات الصرف من أموال الصناديق والحسابات الخاصة تخضع لهوى المحافظ وتوجهاته يوظفها كيفما يشاء دون أدنى رقابة فنظام العمل فيها تحكمة قواعد وضوابط تقوم على تنفيذها اللجنة المعنية بإدارة هذه الصناديق فالمحافظ لا يتولى مهمة عمليات الصرف من تلقاء نفسه وإنما يتم ذلك من خلال دورة مستندية ضامنة لتحديد أوجه الإنفاق والعائد الذى سوف يتحقق منها.

وفوق كل ذلك هناك الجهاز المركزي للمحاسبات الذى يعد المظلة الأمانة لضمان تنفيذ قواعد إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة فى الأغراض المحددة لها، فكل الصناديق والحسابات الخاصة الموجودة داخل المحافظات تخضع للضوابط دون إستثناء ولا يحق للمحافظ الإنفاق منها وفق رؤيته الشخصية أن هناك مراقباً مالياً يقوم على أداء دور واضح فى هذا الشأن ويتبع وزير المالية.

4- وزارة المالية تفرض وصايتها على أموال الصناديق والحسابات الخاصة وتعتبر نفسها أكثر أمانة عليها من المحافظين، لذلك فهى تفترض أن إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة لن تحقق عائداً حقيقياً يمكن الإنتفاع به فى الإسراع بعمليات التنمية بالمحافظات، وبالتالي فهى تقف عائقاً أمام تنفيذ المخططات المعنية بتلبية إحتياجات المواطنين وتضع قيوداً على إنطلاق الأداء وبلوغ الأهداف والمطلوب حدوث مرونة وحرية حركة المحافظين بتحقيق مسيرة تنمية جادة بمحافظاتهم.

فالمالية تضع يدها علي كل أموال الصناديق والحسابات الخاصة الموجودة في البنك المركزي وتحصل منها على كل ما تريده دون ضوابط أو قواعد يرتضيها ويقبلها المحافظون فوزير المالية في اعتقاد وزير التنمية المحلية لن يكون أكثر أمانة من المحافظين في التعامل مع أموال الصناديق والحسابات الخاصة، وتتطلب الظروف والأوضاع الراهنة إطلاق يد المحافظين في توجيه إيراداتها دون وصاية تفرضها وزارة المالية في عنق كل محافظ، حيث يجب أن تكون مسئولية كل محافظ مسئولية كاملة بالنسبة لمحافظةه.

6- هذا ويقبل وزير التنمية المحلية بحصول المالية علي كامل إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة مقابل تلبية إحتياجات المحافظات، فلقد إقترح على وزير المالية الأسبق الحصول علي أموال الصناديق والحسابات الخاصة بالكامل مقابل تلبية إحتياجات المحافظات في شتي مناحي الحياة لكنة رفض وموقفة الرفض جاء في ضوء علمة بحجم المسئولية الملقاة فوق عاتق المحافظين ..المواطنون في المحافظات لا يعرفون غير المحافظين عندما تضيق الدنيا بهم لا يلجأون إلا للمحافظ. ما لا يعرفه كثيرون أن المحافظين يؤدون دوراً غاية في الأهمية تجاه إمتصاص غضب الناس والتعامل مع إحتياجاتهم قدر المستطاع وفي ضوء الإمكانيات الموجودة ولو تخاذل المحافظ عن ذلك فستكون هناك ثورة غضب ولا بد أن ندع كل محافظ يدير إحتياجاته المالية من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة ولا يصح أن تضيف عليه أعباء جديدة.

7- أدرج أموال الصناديق والحسابات الخاصة ضمن الموازنة العامة للدولة يمكن تحقيقه علي أرض الواقع، ولكن ليس من مصلحة الحكومة التعامل مع أموال الصناديق والحسابات الخاصة على أنها غنيمة فالمحافظون يحاولون من خلالها تدبير إحتياجات محافظاتهم التي تحتاج عادة إلى موازنة أخرى، فلدي كل محافظ مسئولية يحملها فوق عاتقه ويتعين عليه تدبير إحتياجات كثيرة يطالب بها المواطنون ولا بد من الوفاء بها قدر المستطاع وهذا لا يتاح له تدبيره إلا من أموال الصناديق والحسابات الخاصة فنحن أمام قضية غاية في الأهمية والتعامل معها بإتخاذ قرارات مصيرية يدفع المجتمع إلى حافة الغضب على إعتبار أن إدخال هذه الأموال تحت مظلة الموازنة العامة للدولة سيحرم المحافظين من القيام بتلبية إحتياجات المجتمع المحلي، فيجد وزير التنمية المحلية أن إدخال هذه الأموال إلى الموازنة العامة قرار محفوف بالمخاطر ولا يجب الأخذ به والإقدام علي تطبيقه كأمر واقع، ولذلك نجد أن هناك

حاجة ماسة إلى دراسة الآثار المترتبة المباشرة على ضم أموال الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة وإنعكاسات ذلك على المواطنين.

8- يعتبر البعض أن حجم الأموال الموجودة في الصناديق والحسابات الخاصة تعد طوق نجاة للموازنة العامة للدولة. ولذلك حدث لغط شديد حول حجم أموال الصناديق الخاصة وهناك أرقاماً لا تمت للحقيقة بصلة فيسهم البعض في تصوير واقع غير حقيقي عن أموال هذه الصناديق وأنها مليئة بالأموال والغنائم التي تستطيع سد عجز الموازنة العامة للدولة.

ويرى بعض المحللون الإقتصاديون أن هذه الأموال بالغ البعض في حجمها ووصفوها بأشياء على غير الحقيقة وأنها تغني الدولة عن الإقتراض، ولكن تناسى هؤلاء بأن إيرادات الصناديق توجه لعمليات التنمية في المحافظات ولولا وجودها ما أستطاع المحافظون عمل أى تنمية حقيقية داخل محافظاتهم.

9- وزارة المالية قررت تحصيل 20% فقط من قيمة صافى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة، ولذلك إشتكى كثير من المحافظين من عمليات التحصيل التي ستم لإيرادات الصناديق والحسابات الخاصة ووصفوا ذلك بأنه عبء جسيم سيشكل حجر عثرة في مسيرة إنطلاق عجلة التنمية وقد أشرك المحافظون وزير التنمية المحلية في إيجاد حل عاجل لتلك المشكلة لكن الواقع كان غالباً وفرضت هذه النسبة ولا يملك أحد تصحيح مسارها علي نحو يخفف من الأعباء المالية الملقاة علي عاتق المحافظين .

وحاول وزير التنمية المحلية مع وزير المالية الأسبق جاهدا لتغيير نظام التحصيل لتكون نسبه 20% من جملة الإيرادات وليس الصافي وكان هناك وعد بتحقيق هذا الطلب فور البدء في عملية التحصيل وذلك بعد أن قام وزير التنمية المحلية بشرح الفائدة التي ستعود علي المحافظة جراء الإستجابة للطلب وتأخرت إستجابة وزير المالية وكانت المفاجئة قيام المالية بتحصيل هذه النسبة من الإيرادات القديمة والجديدة وهذا ليس من حقه وترتب عليه وضع المحافظين أمام مشكلة حقيقية.

10- المحافظون تسكنهم مشاعر عدم الرضا علي خلفية النظام الذي بات يحكم عمل الصناديق والحسابات الخاصة، فالمحافظون لديهم أعباء ومسئوليات جسيمة ويتعين عليهم الوفاء بها تجاه مواطني المحافظة فهم لا يعرفون غير المحافظ ويلجأون إليه عندما تضيق

بهم السبل ولا بد أن يكونوا علي أتم إستعداد لتلبية الإحتياجات وتوفير الخدمات وعندما يتم سحب جزء مهم وحيوى منهم ممثلاً في إستقطاع أموال الصناديق والحسابات الخاصة فإن ذلك سيزيد من حجم الأعباء ويضعهم في مواجهة مع المواطنين لأن الأموال التي توجد في حوزتهم تكفي بالكاد ما يحتاج إليه المواطنون وبالتالي ستتولد حالة من السخط العام لدى المواطنين قد لا يستطيع المحافظون مجابتهها في المستقبل القريب.

ولذلك فإن ثمة مشاعر غضب تسكن المحافظون ويملكهم عدم الرضا عن النظام الجديد الذي تصر وزارة المالية علي تنفيذه دون مرونة تحقق دفعة للمحافظين في إتخاذ القرار، وخلاصة القول أن المحافظون لديهم مطالب مالية كبيرة والموازنة العامة لا توفر سوي جزء ضئيل مما يدفعهم للإعتماد الكلي علي أموال الصناديق والحسابات الخاصة التي لا يمكن الإستغناء عن أي جزء من أموالها.

ثانياً: الرأي المؤيد لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية

للصناديق والحسابات الخاصة

1- حصول المالية على 20% من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة لن يعوق مسيرة التنمية بالمحافظات، فالواقع يفرض التعامل مع القضية من منظور أوسع وأشمل والأخذ في الإعتبار عجز الموازنة العامة للدولة وحاجتها إلى موارد جديدة تقلل بها الفجوة الموجودة وعندما تم إتخاذ قرار ضم 20% من أموال الصناديق والحسابات الخاصة وضعت رؤى متوازنة لا تجور على حقوق والتزامات الصناديق والحسابات الخاصة في المحافظات وتأخذ قدراً ضئيلاً من إيراداتها هذا القدر في كل الأحوال لن يخلف وراءه آثاراً تحول دون استمرار مسيرة التنمية في المحافظات ومن الأهمية بمكان تفهم الأوضاع والظروف الاقتصادية السائدة والتعامل مع الموقف بنوع من الحكمة والبصيرة ويتصور وزير المالية الأسبق أن 80% من الإيرادات التي تأتي إلى الصناديق والحسابات الخاصة كافية للإنفاق منها على ما تحتاج إليه المحافظات ولن تقف إلى 20% التي إتفق على تحصيلها حائلاً دون بلوغ مسيرة التنمية لأهدافها. خاصة وأن هذه الأموال في نهاية الأمر موارد عامة من الدولة. ويجب ألا ننسى أن الموازنة العامة

تتحمل عبء تثبيت 500 ألف موظف بالصناديق الخاصة وذلك إستجابة لأحد أهم مطالب المجتمع وهو الأمان الوظيفى بجانب أن الموازنة تتحمل أعباء تمويل تقديم كافة الخدمات العامة للمواطنين بالمحافظات مثل التعليم والصحة ومشروعات البنية الأساسية.

2- تعامل المحافظين مع أموال الصناديق تحكمه قواعد صارمة في البعض منها ولكن البعض الآخر يشوبه بعض الملاحظات، فهناك صناديق تقوم على قواعد أساسية تجعل تعامل المحافظين معها تحكمه ضوابط واضحة كما فى الصناديق النوعية التى ينظم عملها القانون رقم 43 من الحكم المحلى 0 هذه النوعية من الصناديق يسير نظام عملها دون أدنى مشكلات وتؤدى دورها على نحو جيد ويصعب الحياد عن الهدف الذى أنشئت من أجله على إعتبار أن كل الأموال الموجودة فيها توجه صوب أغراض بذاتها. بينما توجد صناديق نظام العمل فيها يحتمل أشياء أخرى وأحياناً تخرج عن المسيرة الصحيحة التى يناط الإلتزام بها وهذه النوعية من الصناديق تمثل مشكلة فى أوجه إنفاق الأموال الموجودة بها ويشوب أداؤها بعض الملاحظات التى يتعين وضعها فى الإعتبار والتعامل معها من هذا المنطلق .

3- توجيه المحافظين لبعض مخصصات الصناديق والحسابات الخاصة إلى أعمال إنسانية فيها ما يخالف حقيقة دورها، فعملية الإنفاق من إيرادات هذه الصناديق لا تأتى بصورة إرتجالية ويتاح توجيه أموالها فى أى أغراض كما يراها المحافظ المفروض أن كل صندوق يحكمه قانون 00 هذا القانون يحدد أوجه إنفاق أمواله ويقع تحت المسائلة كل من يخرج بعيداً عن إستخداماته. المحافظ عندما يوجه أموال الصناديق إلى أعمال من هذه النوعية لابد أن تتوافر الأسباب والمبررات التى يستند عليها للقيام بأنشطة إجتماعية أو إنسانية وليس بوسعه الإقدام على إتخاذ قرارات فى هذا الشأن دون غطاء قانونى.

4- واقع الصناديق الخاصة يسمح بحدوث تلاعب فى أموالها، فقضية التلاعب فى أموال الصناديق والحسابات الخاصة والحكم فيها يتعين إصداره فى ضوء وقائع محددة وملموسة فأى أموال إذا لم يوجد لها ضوابط واضحة وقواعد حاكمة فإنه من السهل التلاعب فيها وتوجيهها صوب أغراض تحيد عن الهدف التى أنشئ من أجله

الصندوق أو الحساب. القضية ليست تلاعباً فى الأموال بالمعنى المفهوم وإنما يندرج تحتها أيضاً حياد الصندوق عن أهدافه وأغراضه وهذا يعد نوعاً من التلاعب وبالتالي فإن وزارة المالية ممثلة في وزيرها تريد لهذه الصناديق الإلتزام الكامل بالضوابط المنظمة لعملها وعموماً مسألة الرقابة على أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة تخضع برمتها إلى الجهاز المركزى للمحاسبات الذى يناط به تحقيق الإنضباط على أوجه الإنفاق والقيام على توفير الضمانات المتبعة فى هذا الشأن حيث يتحمل مسئوليته كاملة تجاه السماح بحدوث أى تلاعب.

5- تعامل المالية مع أموال الصناديق والحسابات الخاصة قد يعطى إحاء بأنها أكثر أمانة عليها من المحافظين، وهذا بطبيعة الحال غير منطقي فالتعامل مع أموال الصناديق والحسابات الخاصة يتعين الذود به بعيداً عن حساسيات قد تولد إنطباعات خاطئة فبالنظر إلى قضية ما تحققه من إيرادات يفترض أنه يصب فى نهاية المطاف عند توفير الخدمات والمتطلبات التى تحتاج إليها المحافظات وهى لا تقوم وحدها على تلبية إحتياجات المواطنين حيث تشاركها الدولة فى هذا الشأن بإعتمادات مالية تبلغ 90% من القيمة الفعلية. ليعكس الواقع نوعاً من الشراكة بين المالية والمحافظات فى تحقيق هذه التنمية كون الطبيعة القائمة يحكمها مبدأ الشمول والعمومية وكما أن للدولة التزامات مالية بمد الموازنة العامة تجاه الإستجابة لإحتياجات المواطنين فإن هناك مسئولية مقابلة يتعين على المحافظات الإلتزام بها والوفاء بالمتطلبات فيما يتعلق بالحصول على 20% من إيرادات الصناديق خاصة وأن الدولة تقوم بالتزامات نحوها.

6- عرض وزير التنمية المحلية على وزير المالية الأسبق الحصول على إيرادات الصناديق كاملة مقابل الوفاء بالتزامات المحافظات وهذا الأمر غير واقعي، المسألة فى قضية إيرادات الصناديق أن أصلها يرد إلى الخزانة العامة للدولة كونها أموالاً جاءت إليها من أنشطة تملكها الدولة فى الأساس وخزانة الدولة أحق بها فى إختيار قنوات إنفاقها. لكن ليس من المقبول أن نضع كل الأعباء والمسئوليات فى ذمة الدولة ونطالبها بالوفاء بكل هذه الأشياء دون أن تشاركها أطراف أخرى لديها قدر من المسئولية.

7- يرى وزير المالية الأسبق أنه من الأفضل لأموال الصناديق والحسابات الخاصة الدخول تحت مظلة الموازنة العامة للدولة، ولذلك سعي جاهداً لوضع رؤية كاملة لإستغلال إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بما يحقق واقعاً أفضل. لكن حالت وجهات النظر

المختلفة دون خروجها للنور وإدارة حوار بناء حولها لتصل في نهاية الأمر إلى تصور واضح يعظم الاستفادة منها. قضية أموال الصناديق والحسابات الخاصة من غير المنطقي أن تظل تعالج على النحو السائد فالمالية تملك من الرؤى والأفكار ما يعينها على إيجاد واقع جديد لها وتوجيهها صوب خدمة الموازنة العامة للدولة وتحسين المناخ الاقتصادي وينحاز وزير المالية الأسبق إلى ضرورة إدخال جميع أموال الصناديق والحسابات الخاصة تحت مظلة الموازنة العامة للدولة. كون ذلك الأوقع والأفضل بما يخدم إقتصاد الدولة ويعينها على تجاوز العثرات المالية التي نحن بصدددها الآن . لكن تظل وجهات النظر المناهضة لتلك الفكرة حائلاً دون بلوغ ذلك الهدف وإحتواء إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة داخل الموازنة العامة كونه حقاً أصيلاً للدولة.

8- هناك مبالغات تحيط بحجم أموال الصناديق والحسابات الخاصة، فوزارة المالية تجد أن حجم الإيرادات التي تأتي إلى الصناديق والحسابات الخاصة ليست على النحو الذي يصوره البعض وقد يكون عدم إمكانية إجراء حصر شامل لها المحرك الأساسي والباعث للناس بتصدر حجم أموالها بما يفوق ما يردده البعض. أموال الصناديق والحسابات الخاصة لن تضبط على نحو جاد إلا إذا وضعت تحت مظلة الموازنة العامة للدولة، وهذه خطوة تجدها وزارة المالية ضرورية حيث أن الوضع المالي يفرض بقوة ضرورة إتخاذ قرار يقضى بذلك، فالصناديق والحسابات الخاصة متعددة ومتنوعة وتؤدي أنشطة كثيرة ووضع كل أعمالها في ذمة الموازنة العامة يوفر لها مظلة أمان أكثر قوة وحيوية ويبعدها عن شبح الإجتهد حيث أن حجم أموالها غير معلوم وقد ينفق في غير أغراضه وأن كان حجم أموالها الأخرى في الواقع لا يزيد على 42 مليار جنيه.

9- يرد وزير المالية الأسبق بشأن مخالفته على ما إتفق عليه مع وزير التنمية المحلية بشأن الحصول على 20% من صافى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة، بأنه لم يكن هناك إتفاق على شىء يقضى إلى ذلك فالقضية تحكمها معايير وضوابط حاكمة لا يتسنى لوزير المالية أو غيره الخروج على مقتضياتها ولذلك فهو لم يقدم وعداً بذلك حيث هناك موانع تحول دون الموافقة على تحصيل 20% من إجمالي الإيرادات ولذلك ألزم القانون الصناديق والحسابات الخاصة بدفع 20% من الإيرادات الصافية والقضية لا تحتمل الإجتهد وإتخاذ قرارات تخالف صحيح القانون المنظم لتلك العملية فمن غير

المنطقى القبول بالتحصيل من الإيرادات فتلك عملية فضفاضة صعب تحقيقها على الواقع ولن تحقق المأمول منها فى حصيله أموال مقبوله ومضمونه يمكن توظيفها على نحو جيد وأعلن عن عدم تنازل وزارة المالية عن تحصيل نسبة الـ20% من صافى إيرادات الصناديق وذكر أنه يتعين على الجميع القبول بذلك وعدم الحياذ عن قرارات إتخذت ولا تحتمل النقاش فالمالية ملزمة بما حدده القانون فى هذا الشأن.

10- بشأن أن المحافظون يسكنهم الغضب جراء هذه الإجراءات وإستمرار السياسة الموضوعه للتعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة، فنذكر أن وزارة المالية ليست فى موضع مناقشة تجاه قضية حسم فيها الأمر ووضع القانون المنظم لها قواعد واضحة لا تحتمل الإجتهد ويتعين على الجميع التعاون لبلوغ الهدف منها كل الكلام الممكن قوله فى هذا الشأن لن يأتى بثمار مختلفة فنحن نعيش واقعاً لا بد من المشاركة فى التغلب على عقباته ولتحقيق ذلك يتطلب النظر إلى القضية بعمق أكثر وأوسع فوزارة المالية تتعامل مع مشكلات عامة فى الدولة وكل محافظ لدية مسئولية فى ذلك فليس من المنطقى أن يرفض المحافظون تحصيل 20% من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بينما الدولة تخصص للمحافظات ما يقرب من 90% من إحتياجاتها محافظته من خدمات ومرافق ضمن الموازنة العامة للدولة فوزارة المالية تتحدث عن جزء ضئيل من أموال الصناديق وتترك للمحافظين 80% يوظفون إستخدامها على النحو الذى يرضيهم.

ملخص المبحث الثامن

في هذا المبحث تم دراسة المستجدات الأخيرة على صعيد العمل بالصناديق والحسابات الخاصة، حيث أصدرت وزارة المالية تعليمات تنفيذية لبدء خصم وتوريد نسبة 20% من الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة طبقاً لما تقضى به المادة (1) من قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعام الحالى عام 2013/2012.

وسيتم إضافة حصيلة هذا الحساب إلى إيرادات الباب الثالث بالموازنة العامة ضمن بند مستقل، على أن يتولى المراقبين الماليين ومديرى الحسابات بالجهاز المركزى متابعة تنفيذ عمليات التوريد في حالة المخالفة يتم إخطار الإدارة المركزية للتفتيش المالي بوزارة المالية مع العرض على وزير المالية لإتخاذ اللازم حيال المسؤولين عن التوريد.

وفي حالة عدم إلتزام مسئولى الصناديق والحسابات الخاصة بتحويل نسبة 20% فإن وزارة المالية ستقوم بخصم هذه النسبة من حسابات تلك الجهات بالبنك المركزى في ضوء ما تظهره كشوف حركة الإيداع والسحب لتلك الحسابات الواردة من البنك المركزى.

كما ستقوم وزارة المالية بتجميد الإعتمادات الموازنية للجهات المسئولة عن هذه الصناديق والحسابات غير الملتزمة بتوريد هذه النسبة في ضوء أحكام القانون في حالة عدم قيامها بالوفاء بالتزاماتها.

ولقد واجه هذا القرار رفض شديد من الجهات التى لديها صناديق وحسابات خاصة وخصوصاً الجامعات والمستشفيات الجامعية والمحليات، حيث إعتبرت هذه الجهات أن ذلك بداية لتعجيزهم عن أدائهم صوب عمليات التنمية، وعلى الجهة الآخري من جهة الحكومة يرى المسئولين بها أن تلك الأموال ملكاً لخزانة الدولة ويتعين التعامل معها ومع ما تقتضيه المصلحة العامة للوطن 0

هوامش المبحث الثامن

- 1- عبير الرملى، المالية: توريد 20% من إيرادات الصناديق الخاصة للبنك المركزى،
جريدة بنت مصر الإلكترونية، 2012/7/20، ص 1-2.
- 2- عبد الرؤوف خليفة، صراع على الصناديق الخاصة، جريدة الأهرام، عدد الجمعة
2012/11/2، ص 37.

المبحث التاسع

أهم صور المخالفات التى شابت الصناديق والحسابات الخاصة
" المعالجات والحلول "

المبحث التاسع

أهم صور المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة
" المعالجات والحلول "

مقدمة

- أولاً : أهم المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة.
ثانياً : المسارات المالية التي سعت إليها وزارة المالية لتصحيح أوضاع
الصناديق والحسابات الخاصة.
ثالثاً : توصيات لجنة الشؤون المالية والإقتصادية بشأن موضوع الصناديق
والحسابات الخاصة " المقترحات والحلول".
رابعاً : المعالجة المحاسبية المقترحة للصناديق والحسابات الخاصة
بالموازنة العامة للدولة.

المبحث التاسع
أهم صور المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة
" المعالجات والحلول "

مقدمة:

شابت أعمال الصناديق والحسابات الخاصة مخالفات عديدة، والأمر الهام في هذا المقام أنه لا يجب الإهتمام فقط بالرصيد المتواجد في نهاية العام وما إذا كان 36 مليار أو 47 مليار لأن ذلك من شأنه أن يضلل الشعب المصرى والمشرع ومنتخذ القرار، إذ يجب الإهتمام بما يتم تحصيله خلال العام وبحث قانونية التحصيل، بالإضافة إلى الإهتمام بما يتم صرفه مما تم تحصيله وفحص بنود الصرف وقانونيتها، وبهذا المنطق سنجد مخالفات صارخة في كل من عملية التحصيل والصرف حيث نتج عن عدم إحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص مخالفات مالية جسيمة يرصد الجهاز المركزى للمحاسبات بعض آثارها المالية في تقاريره المتعاقبة.⁽¹⁾

ولقد تم إرتكاب تلك المخالفات المالية بهذه الصناديق والحسابات الخاصة على الرغم من القوانين التي صدرت بهدف أحكام الرقابة عليها، حيث أضع القانون رقم (105) لسنة 1992 بتعديل أحكام المادة (23) من القانون رقم (127) لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية تلك الحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية حيث نص على أن تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الإقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقاً للقواعد المطبقة في هذه الجهات.

ولكن من المهم الإشارة إلى أن الصناديق والحسابات الخاصة ليست كلها ذات طبيعة واحدة لذلك يجب ألا يتخذ قرار واحد بشأنها جميعاً في سبيل حل مشكلاتها حلاً جذرياً، وذلك لتجنب حدوث مضاعفات وأثار جانبية قد تؤدي إلى مشاكل وإضرابات لسنا في رفاية تحملها الآن لأن على هذه الحسابات إلتزامات مالية ويتم الصرف منها على مشروعات قائمة ومعين عليها عمالة مؤقتة يقتاتون رواتبهم الشهرية من تلك الحسابات، إلا أن الأمر المؤكد والضرورى الذى تشترك فيه كل هذه الحسابات ويجب وقفه فوراً فهو الوقف الفورى للتحصيل غير القانونى لأى صورة من صور التحصيل للتخفيف من على كاهل المواطن المصرى، بالإضافة إلى الوقف الفورى لصرف مكافآت بدون وجه حق من هذه الحسابات.

أولاً: أهم المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة

هناك العديد من المخالفات التي شابت التعامل في أموال الصناديق والحسابات الخاصة نذكر منها: (2)

- 1- المعونات التي تأتي من الخارج بهدف تطوير الجهاز المصرفي والوزارات والمحافظات وغيرها من قطاعات الدولة كان بعضها يدخل في الصناديق والحسابات الخاصة بدلاً من دخولها للموازنة العامة للدولة.
- 2- بعض أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة كانت تستخدم في دفع أجور ومكافآت لبعض القيادات من المؤسسات الحكومية للدولة وتحت مسميات خبراء ومستشارين بدلاً من إستخدامها للأغراض المخصصة لها في معالجة مشكلات التنمية الإقتصادية والإجتماعية.
- 3- إفتقار عدد لا يستهان به من هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلى السند القانوني المنشئ لها بالمخالفة للمادة (20) من قانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، والمادة (24) من لائحته التنفيذية وهي بذلك تعتبر كيانات غير قانونية لإنعدام سبب نشأتها.
- 4- ممارسة عدد غير قليل من هذه الصناديق والحسابات الخاصة لأنشطتها دون وجود لائحة توضح نظامها المالي والإداري بالمخالفة لأحكام قانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973 وتعديلاته، وبعضها له لائحة إعتمدتها الجهات الإدارية التابعة لها هذه الصناديق والحسابات الخاصة دون مراجعتها واعتمادها من وزارة المالية بالمخالفة لنص المادة (32) من قانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981 والمادة (83) من لائحته التنفيذية.
- 5- التراخي في تحصيل موارد ومستحقات بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة أو تغطيتها بالحسابات الجارية الدائنة دون مبرر أو تحصيلها وأضافتها بالخطأ لإيرادات حسابات أخرى مما يؤثر على قيمة الفائض المرحل سنوياً، فضلاً عن زيادة الفجوة بين الإيراد الكلى للموازنة العامة للدولة والمصروف الإجمالي في ظل مبادئ شمول وعمومية وحدة الموازنة العامة.
- 6- صرف مبالغ طائلة من إيرادات هذه الصناديق والحسابات الخاصة في غير الأغراض المخصصة لها، وقد حصر الجهاز المركزي للمحاسبات تلك الإنحرافات في الآتي:

- 1/6 - صرف مكافآت وحوافز وبدلات لبعض العاملين بأزيد من النسب المقررة المنصوص عليها في لوائح هذه الصناديق والحسابات.
- 2/6 - صرف جانب من تلك الأموال كمقروض وسلف وإعانات لبعض الجهات والعاملين.
- 3/6 - إنفاق جانب من الأموال على نفقات الضيافة لبعض الجهات.
- 4/6 - شراء أغذية للوفود والمعسكرات.
- 5/6 - نشر إعلانات وتعازي وغير ذلك من النفقات المظهرية.
- 6/6 - شراء قطع غيار وإصلاح السيارات التي تتعرض للحوادث نتيجة الإهمال الذى يستوجب إجراء ذلك الإصلاح على نفقة المتسبب.
- 7/6 - توصيل خدمات المياه لمساكن بعض كبار المسؤولين وإجراء صيانة بمبالغ كبيرة.
- 7 - بقاء أرصدة بمبالغ كبيرة مجانية لمدة طويلة في بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة دون إستغلال مما يشكل حيساً للمال العام ومن أمثلة ذلك:
- إستجار بعض المباني وتجهيزها دون إستغلالها، وشراء أجهزة وتجهيزات دون الإستفادة منها حتى تعرضت للتلف والتقادم، وعدم الإستفادة من وحدات سكنية ووحدات تجارية تم إنشاؤها من أموال بعض هذه الصناديق والحسابات.
- 8 - إخفاء بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة إما برفع صفة الصندوق أو الحساب الخاص عنها بالمخالفة للحقيقة أو حجب جزء من أموالها عن الرقابة... ومن أهم الحيل التي إتبع لهذا الإخفاء الآتي:
- 1/8 - تجميد بعض أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة في صورة ودائع لا تظهر في الحسابات الجارية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة.
- 2/8 - إنشاء بعض الحسابات الفرعية من الحسابات الأصلية لإخفاء جزء كبير من أرصدة هذه الحسابات، ومن أمثلتها حساب " صندوق خدمة التنمية المحلية".
- 3/8 - إحالة أرصدة بعض هذه الصناديق والحسابات الخاصة إلى حساب الدائنين الأفرادى بدفاتر وزارة المالية مع التعامل مع هذه الحسابات إيداعاً وسحباً إستقلالاً عن موازنة الجهة وربما بعيداً عن أعين الرقباء.

- 9- ضعف الرقابة المالية قبل الصرف والإخلال بمبادئ الضبط الداخلي لأموال هذه الصناديق والحسابات وقد ساهم في وجود هذه المخالفة قلة عدد العاملين من ممثلي وزارة المالية بالجهات التابعة لها هذه الصناديق والحسابات رغم كونهم المسؤولين عن رقابة ما قبل الصرف وفقاً لأحكام القانون رقم 127 لسنة 81 بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية، وقد تفاقمت هذه المشكلة بعد سياسة إغلاق المحابيس التي إتبعتها الحكومة في عدم تعيين عاملين جدد بالوظائف العامة بأيعاز من صندوق النقد الدولي مما ترتب عليه عدم إحلال عاملين محل أولئك الذين تنتهي خدمتهم بالوفاة أو الوصول إلى سن المعاش.
- ذلك فضلاً عن أن كاهل ممثل وزارة المالية مثقل بعمله اليومي في تنفيذ موازنة الجهة إيراداً ومصروفاً مما يؤثر على كفاءته في الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة التابعة للجهة التي يعمل فيها.
- 10- عدم إحكام الرقابة على عملية الصرف والإيداع بسبب تحصيل بعض الإيرادات دون وجود لائحة مالية منظمة لذلك، وكذا صرف بعض المبالغ دون وجود مستندات مؤيدة للصرف، بالإضافة إلى تحصيل بعض المبالغ نقداً في حين كان يتعين تحصيلها بشيكات.
- 11- تحميل بعض الصناديق والحسابات الخاصة بمبالغ دون مبرر، تتمثل في قيمة تكاليف إزالة بعض المباني المخالفة، وقيمة تكاليف توصيلات المياه لفيلا كبار المسؤولين على الرغم من عدم وجود أى مساكن مستفيدة من خط المياه المنفذ والخط بالكامل داخل الأراضي الزراعية، وقيمة أدوية ومستلزمات طبية تم صرفها للمرضى المنتفعين بالتأمين الصحى بالزيادة عن المقررات المحددة، وقيمة صيانة عمارتين سكنيتين تم سداد قيمتها بدلا من تحميل شاغلي العمارتين بها، وقيمة حوافز ومكافآت وبدلات لبعض العاملين دون وجه حق بالزيادة عن النسبة المقررة لها.
- 12- عدم سداد بعض الصناديق والحسابات الخاصة بالنسبة المقررة من أموالها لصناديق وحسابات وجهات أخرى، أو سدادها بأقل مما يجب.
- 13- تقاعس وزارة المالية عن تطبيق أحكام القانون رقم 139 لسنة 2006 بشأن المحاسبة الحكومية ولا سيما فيما ورد بالمادتين التالي بيانها:

- المادة رقم (30 مكرراً) والتي قضت بأن تلتزم وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تكون قد فتحت حسابات خارج البنك المركزي دون ترخيص من وزير المالية بإغلاق هذه الحسابات خلال مدة لا تتجاوز 30 نوفمبر سنة 2006 وفتحها بالبنك المركزي المصري.

- المادة رقم (30 مكرراً) والتي قضت بأن يصدر وزير المالية بالإتفاق مع محافظ البنك المركزي القواعد المنظمة لضبط حسابات الجهات الإدارية، وله حق الإطلاع على حسابات الجهات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (30 مكرر) من هذا القانون وحصر أرصدها لدى البنك المركزي وجميع البنوك سواء كانت حسابات جارية أو حسابات ودائع أو غير ذلك من الحسابات بالعملة المحلية أو بالعملة الأجنبية.

14- الإخلال بمبدأ العدالة في الأجور حيث يحصل العاملون في هذه الصناديق على مرتبات ومكافآت كبيرة شهرياً مقارنة بما يحصل عليه العاملون في الجهات الخدمية.

15- ومن سلبيات الصناديق والحسابات الخاصة ما يترتب عليها من عدم إدراج نسبة كبيرة من المصروفات التي يتم صرفها على قطاعات الدولة للتعليم والصحة و... إلخ من خلال تلك الصناديق في بيانات الاقتصاد المصري، فمثلاً يصرف من خلال الموازنة على قطاع التعليم مبلغ... ويصرف على التعليم أيضاً من خلال الصناديق مبلغ... ولا تدرج المبالغ الأخيرة في إحصاءات الاقتصاد المصري مما يترتب عليه عدم القدرة على تقييم الموقف الواقعي لموازنة كل قطاع.

ثانياً: المسارات المالية التي سعت إليها وزارة المالية لتصحيح أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة

في محاولة لتصحيح المسار بالنسبة للصناديق والحسابات الخاصة وخلق أوضاع توفيقية مع الموازنة العامة للدولة وحساباتها، فقد سعت وزارة المالية إلى مسارين متلازمين:

المسار الأول: (3)

مسار التصحيح المبدئي، وذلك بإلزام الصناديق والحسابات الخاصة بأن تقوم بإثبات ما يتم إنفاقه من خلالها مع ما يقابل ذلك من مواردها ضمن تقديرات الموازنة العامة من ناحية وبالحسابات الختامية للدولة من ناحية أخرى، وذلك في محاولة للتطبيق الجزئي لمبدأ الشمول والعمومية للموازنة حسبما نصت عليه المادة (3) من القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة.

وهذا المسار - كما هو واضح - يمثل علاجاً مسكناً وليس علاجاً متكافلاً، إذ إن إيرادات هذه الصناديق والحسابات لم ينعكس منها على موارد موازنة الدولة إلا بقدر ما تم استخدامه فقط.

المسار الثاني:

إستصدار القانون رقم 139 لسنة 2006 بشأن حساب الخزانة الموحد، حيث يلزم هذا القانون كافة الجهات الإدارية (إلا ما إستثنى منها بنص القانون) بتحويل كافة أرصدة حساباتها بالبنوك المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري.

وقد ساعد هذا الإجراء على مساندة الحساب العام للحكومة في البنك المركزي على مواجهة الإلتزامات المختلفة على خزانة الدولة، إلا أن هذا الأمر لم يكن متكافلاً ويكاد يفقد الهدف الذي سعت إليه وزارة المالية بتطبيق حساب الخزانة الموحد، وذلك للأسباب التالية:

1- أن روح القانون في مبناه، الذي إستهدفته وزارة المالية، كان ليس فقط مجرد تحويل أموال تلك الجهات من البنوك المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، وإنما كان أساساً يستهدف تحويل أموال تلك الجهات إلى موارد عامة للدولة تطبيقاً لصحيح نصوص قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973، سواء من حيث مبدأ الشمول والعمومية (المادة 3 من القانون)، أو من حيث عدم جواز تخصيص مورد لمصروف بذاته (المادة 9 من القانون).

ولكن ما حدث هو أن أموال تلك الصناديق والحسابات والجهات المختلفة، بما في ذلك الهيئات الاقتصادية إنتقلت شكلاً من حسابات تلك الجهات بالبنوك إلى حسابات لتلك الجهات وباسمها وتحت إمرتها بالبنك المركزي ضمن حساب الخزانة الموحد، ولا تملك موازنة الدولة أن تتقدم للمطالبة بها باعتبار موارد هذه الجهات من مواردها العامة.

2- إن عدداً كبيراً من الجهات المهيمنة على تلك الصناديق والحسابات الخاصة باتت تطالب وزارة المالية بأداء فوائد على أموالها في حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي تعويضاً لها عما كانت تحصل عليه من البنوك حال وجود تلك الأموال لديها. وقد إستجابت وزارة المالية لغالبية هذه الجهات وباتت تؤدى لها فوائد على أموالها المشار إليها!!

ولعل في هذا العجب، أن الدولة تسمح لجهات بإستقطاع جزء من موارد الدولة تتول إلى هذه الجهات وتحرم منها موارد الموازنة العامة للدولة، وفي ذات الوقت تسمح بأداء فوائد لهذه الجهات على أموالها (أموال خزانة الدولة أصلاً وليست أموال لهذه الجهات حقيقة).

3- أن القانون رقم 139 لسنة 2006 قد إستثنى في مادته الثالثة بعض الجهات من أحكام ذلك القانون بمعنى أنه سمح لها بإستثمار أموالها في البنوك المختلفة وعدم نقلها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، ومن هذه الجهات وزارة الدفاع وهيئة الأمن القومي وجميع أجهزة وصناديق المعاشات والتأمينات وصناديق الرعاية الاجتماعية والصحية وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين في الجهات المشار إليها بالقانون رقم 139 لسنة 2006.

وبذلك حرمت خزانة الدولة من جانب كبير من الموارد الخاصة بتلك الجهات المستثناة بالقانون وهي أموال ليست بالقليلة كان يمكن على الأقل أن تساند حساب الحكومة بالبنك المركزي وتسهم في تخفيف العجز النقدي، وبالتالي إنعكاس تخفيض ذلك في حجم الدين العام (ليس بقدر هذه الأموال بالضرورة بل يقدر ما تخفف به من إقراض الحكومة ومن أعباء خدمة هذه القروض).

ولا شك أنه كلما أمكن زيادة أرصدة الحسابات ضمن حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي كلما ساعد ذلك على تخفيض إعتداد الحكومة على الإقتراض بالأدون والسندات وغيرها.

ثالثاً: توصيات لجنة الشؤون المالية والإقتصادية بشأن موضوع

الصناديق والحسابات الخاصة " المقترحات والحلول "

في ضوء ما سبق، وما توضحه التقارير الرسمية بأن هناك فساداً كبيراً شاب عمل هذه الصناديق والحسابات الخاصة، وما دار من نقاش داخل الجلسات العامة لمجلس الشورى توصى اللجنة بما يلي: (3)

1- تفعيل أحكام القانون رقم 105 لسنة 1992، والمعدل لبعض أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، والذي قضى بخضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية قبل الصرف.

2- تفعيل أحكام المادة رقم (30 مكرراً) من القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، والتي تقضى بأنه لا يجوز لوحدات الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات بإسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى إلا بموافقة وزير المالية، وكذا إلزام الجهات المشار إليها التى تكون قد فتحت حسابات خارج البنك المركزى دون ترخيص من وزير المالية بإغلاق هذه الحسابات خلال مدة لا تتجاوز 30 نوفمبر سنة 2006 وفتحها بالبنك المركزى المصرى.

3- ضرورة تفعيل أحكام المادة رقم 3 من القانون رقم 53 لسنة 1973 وكذا المادة الأولى من اللائحة التنفيذية له واللتين تقضيان بشمول الموازنة العامة للدولة لجميع إستخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتى تشمل موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمى، حيث تنص المادة (3) على ما يلى:

" تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء."

كما تنص المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لذات القانون على ما يلي:
" تشمل الموازنة العامة للدولة جميع إستخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية:

- (أ) موازنة الجهاز الإداري.
- (ب) موازنات الإدارة المحلية.
- (ج) موازنات الهيئات العامة الخدمية.
- (د) موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي، التي يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة.

إلا أنه وحتى صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة رقم 73 لسنة 2011 لم تتضمن الموازنة العامة للدولة موازنات الحسابات الختامية لهذه الصناديق (فيما عدا ما ورد ضمن بعض الموازنات والختاميات).

وفي ضوء ما سبق فإن التطبيق الفعال للبند السابقة يجعل أموال الحسابات والصناديق الخاصة تخضع للرقابة الفعالة لوزارة المالية وللجهاز المركزي للمحاسبات كنوعين للرقابة السابقة واللاحقة.

4- نقل جميع أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة لدى البنوك التجارية لحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، وذلك إعمالاً لحكم القانون رقم 139 لسنة 2006 الصادر بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية.

5- إلغاء الإستثناءات التي يحصل بموجبها ممثلو وزارة المالية المعنيون بضبط إنفاق الصناديق الخاصة وذلك بحصولهم على مكافآت من الجهات التي يتولون الرقابة عليها، مع تعويضهم من وزارة المالية بمساواتهم بقطاعات مكتب الوزير والضرائب والجمارك وغيرها.

6- تفعيل منشور وزير المالية رقم (12) لسنة 2011 بشأن المشروعات الممولة بالجهود الذاتية أو المنبثقة من حساب الخدمات والتنمية المحلية طبقاً لأحكام المادتين 37، 38 من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم 43 لسنة 1979، حيث يهدف هذا المنشور إلى:

- حظر إنشاء صناديق أو فتح حسابات خاصة تقوم على إستغلال أملاك الدولة وثرواتها الطبيعية مثل المحاجر والأسواق والشواطئ... الخ.
- التأكد من توريد النسب المقررة باللوائح المالية لمشروعات الحسابات المذكورة والمخصصة للإيرادات العامة بموازنة الإدارة المحلية نظير إستهلاك الأصول المملوكة للدولة أولاً بأول.
- حظر صرف أموال هذه الصناديق والحسابات الخاصة في غير الأغراض المنشأة من أجلها وفقاً للقوانين والقرارات المنشئة لها، وكذا عدم جواز صرف مكافآت لمجالس إدارات تلك الصناديق أو ممثلي وزارة المالية تحت أى مسمى.
- صرف الأجور والمكافآت للعمال الفعليين بالمشروعات المذكورة طبقاً لضوابط تعاقدهم بقانون العمل الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 2003، ووفقاً للوائحها المعتمدة من السلطة المختصة وما تضمنته أحكام المادة (13) من القواعد المنظمة لحساب الخدمات والتنمية المحلية الصادرة بقرار وزير الدولة للحكم المحلى رقم 8 لسنة 1976.
- 7- لا بد من إتخاذ الإجراءات لإستصدار قرارات لإنشاء الصناديق التى ليس لها سند قانونى إلى أن يتم إلغاؤها.
- 8- ضرورة المسارعة في إعداد اللوائح المالية للصناديق التى ليس لها لوائح، إلى أن يتم إلغاؤها.
- 9- ينبغى الإلتزام بتطبيق أحكام القانون رقم 139 لسنة 2006.
- 10- ضرورة إصدار قرار من وزير المالية لوقف التعامل مع الحسابات المخالفة للقوانين واللوائح وذلك في جانب المصروفات مع إبقاء التعامل في جانب تحصيل الإيرادات.
- 11- يجب تشكيل لجان فحص من الجهاز المركزى للمحاسبات مع مندوبى وزارة المالية لمراجعة كل ما يخص كل صندوق.
- 12- إلغاء أى مادة قانونية تعطى صلاحية إصدار قرارات إنشاء صناديق خاصة وحسابات خاصة.

- 13- إكمال حصر الحسابات والصناديق المنشأة خارج الموازنة وذلك بالتعاون بين وزارة المالية والبنك المركزي والجهاز المركزي للمحاسبات.
- 14- إعطاء مهلة زمنية للحسابات التي لها سند قانوني وليس لها لائحة، أو لها لائحة ولم تعتمد، وذلك حتى يتم البت في شأنها أو تقنين أوضاعها.
- 15- تشديد رقابة وزارة المالية (قبل الصرف) وكذا رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (بعد الصرف) على أموال هذه الصناديق إيراداً ومصروفاً.
- 16- تحويل المستندات الخاصة بالمخالفات المالية لكبار المسؤولين إلى السيد النائب العام لإجراء التحقيق في تلك المخالفات.
- 17- أهمية إتخاذ التدابير اللازمة نحو حصر عدد الموظفين في تلك الصناديق وإجمالى ما يتقاضونه من أجور ومرتبات وحوافز ومكافآت وبدلات مع حصر كافة الأجور الأخرى التي تصرف لغير هؤلاء، أى للمثبتين والقيادات حتى يتسنى معرفة حجم المبالغ التي تتحملها تلك الصناديق والتي يستفيد منها القيادات والمسؤولين، وحتى يتسنى تسوية أوضاع تلك العمالة.

المعالجات والحلول " بلغة أكثر تحديداً ":

- 1- تشكيل لجنة رفيعة المستوى من ممثلين عن وزارة المالية والبنك المركزي المصري والجهاز المركزي للمحاسبات لحصر جميع الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة للدولة مع الوقوف على رصيد كل منها في 2012/6/30 والبنك المودع به هذا الرصيد ومدى خضوعها للائحة معتمدة من وزارة المالية من عدمه، والسند القانوني المنشئ لها، وما إذا كانت لها مجموعة دفترية مستقلة أو كانت ضمن دفاتر جاري الدائنين بحسابات وزارة المالية، والوقوف على حساباتها الفرعية والودائع المجنبة منها.
- 2- حصر الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة التي تفتقر إلى السند القانوني المنشئ لها وتصفية حساباتها وترحيلها إلى الموازنة العامة للدولة في 2012/7/1 مع إلغاء هذه الصناديق والحسابات الخاصة.

- 3- حصر الصناديق والحسابات الخاصة التي لها سند قانونى منشئ لها بطريقة الجواز لا الحتم، وتصفية حساباتها وترحيلها إلى الموازنة العامة للدولة في 2013/7/1 على أن يتم إدراج إيرادات ومصروفات هذه الصناديق والحسابات الخاصة ضمن مشروع موازنة 2014./2013
- 4- تحويل أرصدة ما تبقى من هذه الصناديق والحسابات الخاصة بالبنوك التجارية إلى حساب الخزانة الموحد المفتوح في البنك المركزى المصرى عملاً بأحكام القانون رقم 139 لسنة 2006.
- 5- إتخاذ التدابير اللازمة بمعرفة الإدارة المركزية للخبرة المالية بقطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية نحو مراجعة جميع لوائح الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الدولة وإقرارها توطئة لإعتمادها من السلطة المختصة بإصدارها، مع إتخاذ الإجراءات اللازمة نحو إعداد اللوائح المالية والإدارية للصناديق والحسابات التي لا يوجد لها لوائح أصلاً.
- 6- العمل على تنشيط حصيلة إيرادات ما تبقى من هذه الصناديق والحسابات الخاصة وإسترداد حقوقها لدى الغير مع تقديم تقرير ربع سنوى على الأقل بشأن ما تم تحصيله فعلاً والمعوقات التي تؤثر بالسلب على عملية التحصيل.
- 7- تفعيل دور ممثلى وزارة المالية في الرقابة المانعة على الأنشطة المالية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة مع النظر في إحلال عمالة محل تلك التي إنتهت خدمتها خلال السنوات الخمس الأخيرة سواء بالوفاة أو بالخروج على المعاش، فضلاً عن تحسين الكادر المالى لهؤلاء العاملين ومساواتهم بأقرانهم بمصلحة الجمارك والضرائب على المبيعات وذلك حتى يتسنى لهم تحقيق رقابة توتى ثمارها في نتائج أعمال هذه الصناديق والحسابات.
- 8- مراجعة موقف الأصول الثابتة والمنقولة لهذه الصناديق والحسابات والعمل على إستغلالها عن طريق الإستخدام وإعادة التوزيع أو التي تم التخلص منها بالبيع وذلك لرفع كفاءة العائد من هذه الأصول غير المستثمرة.
- 9- يتعين صدور تشريع لتجريم عدم الإفصاح بشفافية عن كافة تلك الصناديق والحسابات ويرجع طلب ذلك إلى أن بعض وحدات الجهاز الإدارى خالفت القانون 139 لسنة 2006 بشأن المحاسبة الحكومية، والذى ينص على أنه لا يجوز لوحدات الجهاز

الإدارى والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات بإسمها أو باسم الصناديق الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى، إلا بموافقة وزير المالية، مع وجوب إغلاق كافة حسابات تلك الجهات المفتوحة خارج البنك المركزى، طالما لم يصدر لها ترخيص جديد من وزير المالية، وفتحها بالبنك المركزى، كما أنه لا يجوز لوزير المالية الترخيص بفتح حسابات بالبنوك خارج البنك المركزى لهذه الوحدات.

10- لابد من توافر إرادة سياسية لدى السيد الأستاذ الدكتور رئيس مجلس الوزراء والسادة الوزراء والمحافظين. وذلك حتى يتم حل تلك المشكلة جذريا ونهائيا.

11- حصر أى صناديق تخص مؤسسة رئاسة الجمهورية وفحص حساباتها بمعاونة الجهاز المركزى للمحاسبات ووزارة المالية.

12- تحديد مهلة لا تتجاوز شهراً للحسابات والصناديق الخاصة المخالفة للقانون رقم 139 لسنة 2006 بتحويل أرصدها إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزى المصرى، وفي حالة عدم التنفيذ تتخذ الإجراءات القانونية الرادعة ومنها إتخاذ التدابير القانونية الممكنة لتصفية الحسابات التى لم تستجيب، وإحالة أرصدها إلى الموازنة العامة للدولة.

13- إيقاف أنشطة الصرف من جميع الحسابات والصناديق الخاصة التى ليس لها لائحة تنظم نشاطها المالى والإدارى ونفس الحال بالنسبة للحسابات والصناديق الخاصة التى لها لائحة غير معتمدة من وزارة المالية، وذلك حتى يتم تصويب ذلك الوضع لكل مشروع على حدة.

14- إتخاذ التدابير اللازمة لضم نسبة 25% من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة التى لن تلغى إلى الموازنة العامة للدولة كحل تدريجي لتلك المشكلة، وبذلك يمكن إضافة 25مليار جنيه على الأقل إلى جانب الإيرادات فى الموازنة.

15- العمل على إخضاع جميع الصناديق والحسابات الخاصة للأجهزة الرقابية بالدولة، وعلى سبيل المثال صندوق تطوير الجهاز المصرفى، حيث إن هذا الصندوق يتم تمويله من خلال خصم 5% من أرباح البنوك لصالح هذا الصندوق وكذا مراقبة أوجه إنفاق مثل هذه الصناديق.

رابعاً: المعالجة المحاسبية المقترحة للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة⁽⁴⁾

تكمن المعالجة الحالية في إدراج الإيرادات ضمن إيرادات الموازنة العامة للدولة حسب قيمة المصروفات فقط ويظهر الفائض بالموازنة الخاصة للصندوق وليس بالموازنة العامة للدولة وعلى سبيل المثال:

إذا كانت الإيرادات 100 والمصروفات 80 والفائض 20 فإنه يظهر بالموازنة العامة للدولة الإيرادات 80 فقط والمصروفات 80 ولا يظهر قيمة الفائض الموجود بالصناديق والحسابات الخاصة.

لا يوجد ما يؤيد هذه المعالجة قانوناً سواء بقانون الموازنة العامة للدولة أو قانون المحاسبة الحكومية أو بالتأشيرات العامة أو الخاصة الملحقة بالموازنة العامة للدولة. وكذا المعالجة السابقة تخل بمبدأ شمول وعمومية الموازنة العامة للدولة حيث أن الموازنة وفقاً للمعالجة السابقة لا تشمل كافة إيرادات الدولة (مع اعتبار أن الصناديق والحسابات الخاصة أموالاً عامة مملوكة للدولة) وأن صدور قرار جمهوري أو قانون بإنشاء صندوق أو حساب خاص لا يتعارض مع إدراج كافة إيرادات الصندوق أو الحساب بالموازنة العامة للدولة في مقابل ادراج كافة المصروفات وتجنيب الفائض المرحل للصندوق بجانب المصروفات أيضاً تطبيقاً للمعادلة الآتية:

$$\text{الإيرادات} = \text{المصروفات} + \text{الفائض المرحل}$$

أما المعالجة المقترحة وفقاً للقانون فسيتم تحديدها بعد إستعراض بعض مواد القانون التي تخص الصناديق والحسابات الخاصة

- مادة (1) من قانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973.

الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

- مادة (3) من قانون الموازنة العامة للدولة لسنة 1973.

تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وصناديق التمويل.

- مادة (9) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.
يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

- مادة (20) من قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.
يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لإستخدامات محددة.

ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون ويسرى بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة.

- مادة (1) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.
تشمل الموازنة العامة للدولة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية:

- 1- موازنة الجهاز الإداري.....
- 2- موازنة الإدارة المحلية
- 3- موازنة الهيئات العامة الخدمية
- 4- موازنة صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي والتي يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة.

- مادة (24) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973
تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الموارد وكافة أوجه الإستخدام، ويتم تقدير الموارد دون أن يستنزل منها أية استخدامات.
ولا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الجائزة قانوناً أو في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المالية.

- مادة (72) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973 " أسس تقدير المصروفات الأخرى".

على الجهات التى تتضمن قوانين أو قرارات إنشائها ترحيل فوائضها تضمين تقديرات فوائضها المرحلة مع بيان القوانين والقرارات التى يستند إليها فى ذلك.

- مادة (177) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973 تقوم الهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمى بسداد فائضها شهرياً تحت الحساب بما يوازى 1-12 من المقدر بالموازنة.

يوجد بند يسمى " فائض مرحل" ضمن الإستخدامات بالبواب الخامس- المجموعة 3 بالتقسيم الاقتصادى الوارد بنهاية قانون الموازنة العامة للدولة 53 لسنة 1973.

ومما سبق يتضح ما يلى:

1- أن الصناديق والحسابات الخاصة إنشأت لتحقيق هدف محدد وبالتالي يجب أن تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة ضمن البرنامج المالى لخطة الدولة.

2- أن الموازنة العامة للدولة يجب أن تشمل كافة الإيرادات وكافة الإستخدامات وأن الإستثناء الوارد بالمادة 24 من اللائحة هو يخص الصناديق والحسابات الخاصة من حيث تخصيص مورد معين لمواجهة إستخدام محدد فقط ولا يسرى هذا الإستثناء على خروج بعض الإيرادات وعدم إدراجها بالموازنة العامة للدولة حيث يجب أن تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الموارد وكافة أوجه الإستخدام.

3- يجب إدراج فائض الصندوق والحسابات الخاصة ضمن مصروفات الباب الخامس بحيث يدرج جميع الإيرادات ضمن إيرادات الموازنة العامة للدولة وعلى سبيل المثال:

الإيرادات 100 تدخل كاملة ضمن إيرادات الموازنة العامة للدولة والمصروفات 80 تدرج ضمن المصروفات بالموازنة العامة للدولة حسب تبويبها والفائض 20 يدرج ضمن مصروفات الباب الخامس ، وبالتالي تتحقق الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة بشكل أفضل من حيث معرفة حجم الأموال والفوائض الموجودة بها وبالتالي يستفاد منها فى التخطيط فى وضع الموازنة العامة لكل عام من حيث معرفة مدى إعتقاد الجهة على مواردها الموجودة بالصندوق

والحسابات الخاصة في إستكمال المشروعات التي لم تتمكن الموازنة العامة للدولة من تمويلها وإستكمالها وعلى سبيل المثال صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات.

وعلى ذلك تكون المعالجة المحاسبية للصناديق والحسابات الخاصة تتشابه مع المعالجة المحاسبية للدعم والمنح والتبرعات والإتفاقيات الدولية التي ترتبط بإستخدام محدد وتدخل بالكامل ضمن إيرادات الموازنة العامة للدولة في حساب مستقل وفي مقابلها الإستخدامات المحددة للمنح والتبرعات والإتفاقيات.

ملخص المبحث التاسع

بعد الدراسة المتعمقة السابقة كان ضرورياً أن يتم طرح أهم صور المخالفات التي شابت الصناديق والحسابات الخاصة والمسارات المالية التي سعت وزارة المالية لتصحيح أوضاعها وتوصيات لجنة الشئون المالية والإقتصادية بشأنها " المعالجات والحلول"، ولقد تم هذا الطرح من خلال البيانات والمعلومات المتوافرة بتقارير مجلس الشورى فى دور الإنعقاد العادى الثانى والثلاثون وذلك بالتقرير النهائى للجنة الشئون المالية والإقتصادية عن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة عن عام 2012.

ثم تبع ذلك طرح معالجة محاسبية مقترحة للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة وذلك من خلال رأى لأحد العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات والذى لدية خبرة عملية واسعة بهذا المجال.

هوامش المبحث التاسع

- 1 إبراهيم يسرى، مذكرة بشأن محاربة الفساد في الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، الجهاز المركزى للمحاسبات، الحساب الموحد بالبنك المركزى وتقارير الجهاز، عام 2012، ص 7-9.
- 2 مجلس الشورى، دور الإنعقاد العادى الثانى والثلاثون، التقرير النهائى للجنة الشئون المالية والإقتصادية عن موضوع الصناديق الخاصة، جمهورية قصر العربية، عام 2012، ص 16-18.
- 3 المرجع السابق، ص 28-34.
- 4 إبراهيم يسرى، المعالجة المحاسبية المقترحة للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة، الجهاز المركزى للمحاسبات، مارس 2013، ص 1-2.

المبحث العاشر
جدوى الإبقاء على الصناديق
والحسابات الخاصة ومستقبلها

المبحث العاشر
جدوى الإبقاء على الصناديق
والحسابات الخاصة ومستقبلها

مقدمة:

أولاً: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة.
ثانياً: مستقبل الصناديق والحسابات الخاصة.

المبحث العاشر
جدوى الإبقاء على الصناديق
والحسابات الخاصة ومستقبلها

مقدمة:

مازالت الصناديق والحسابات الخاصة مثاراً للعديد من الإنتقادات فيما يتعلق بأسلوب إدارتها ومراجعتها المالية، وأساليب الصرف منها، وتتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة فى مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف من إمكانية عدم إنتقاد هذه الصناديق والحسابات.

أولاً: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة

تعددت الآراء حول الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة أو تصفيتها، وتجد مجموعة الدراسة أنه من خلال ما تجمع لديها من بيانات ومعلومات ترجيح الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة، أيضاً من دواعى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة أن الأهداف التى أنشئت من أجلها لا زالت قائمة ولكن ليس بوضعها الحالى والذى يشوبه الكثير من الإنحرافات ولكن على أسس جديدة تتمثل فى: (1)

- 1- وضع رؤية وخارطة طريق وبرنامج عمل للتعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة.
- 2- حصر الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الجمهورية، حصراً شاملاً وتفصيلاً وذلك من خلال جهة محايدة، وذلك لدراسة وضعها القانوني تطبيقاً لمبدأ شمولية وعمومية الموازنة العامة للدولة، لتحديد الموقف النهائي لتبعتها وكيفية التعامل معها.
- 3- تحديد القطاعات التى يجب الإستمرار فيها بالعمل بالصناديق والحسابات الخاصة على سبيل المثال لا الحصر قطاع المستشفيات وقطاع الجامعات، ولكن أيضاً بعد حصر الصناديق والحسابات الخاصة بهذه القطاعات وتنقيتها والإحتفاظ بالصناديق والحسابات التى تؤدي دور فاعل.

- 4- حظر وعدم الترخيص بفتح أية صناديق أو حسابات خاصة جديدة وعدم جواز قيام وزير المالية بالترخيص بفتح حسابات تابعة للجهاز الإداري للدولة بجميع وحداته وفروعه بالبنوك خارج البنك المركزي لهذه الوحدات والصناديق والحسابات الخاصة التابعة لأي منها ، إلا إذا كانت حسابات الصناديق صفرية ويقصد بها الحسابات التي تحول أرصدها يومياً إلى حسابات موازنة تفتح لكل منها بحساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي.
- 5- وجود إنضباط عام للإيرادات والنفقات الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة، وللوصول إلى هذا الوضع لابد من وجود تنظيم شامل لأجهزة الدولة ودراسة مشاكل الصناديق الخاصة حالة بحالة.
- 6- مراعاة عدم حدوث إزدواجيه فى المهام والإختصاصات بالنسبة للخدمات المقدمة من الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة.
- 7- إعادة النظر فى بعض اللوائح المالية الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة بما لا يسمح لها بفرض رسوم على متلقى الخدمات التى توفرها الدولة كالتعليم والصحة وغيرها.
- 8- مراجعة الخطوات التى إتخذت حالياً بشأن هذه الحسابات والصناديق الخاصة فبالرغم من أهميتها وضرورتها والتى مكنت وزارة المالية من رؤية ومتابعة أموال هذه الصناديق والحسابات وأوجه إنفاقها إلا أنها لم تكن أكثر من مجرد تحويل الأموال من حسابات البنوك المختلفة إلى حساب البنك المركزي، وبالتالي ظلت تعاني من عدم تحقيق مبدأ الشمولية والعمومية الذى نصت عليه المادة الثالثة من قانون الموازنة، ولذلك لم يعد من المنطقى الإكتفاء بالنسبة التى تحصل عليها حالياً من هذه الصناديق والتى بلغت 20% من صافى إيراداتها، بل أن الأمر يتطلب دراسة بعض الحلول الأخرى للتعامل بصورة أكثر شمولية مع وضعية هذه الصناديق والحسابات.
- 9- وضع الآليات السليمة والمناسبة للتعامل مع هذه الصناديق والحسابات الخاصة، بما يضمن لها تحقيق الأهداف المنوطة بها بالإضافة للوفاء بمتطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل.

- 10- تعميق المفاهيم المحاسبية للإدارة المالية السليمة، وضبط التدفقات النقدية فى الخزانة العامة بما يعزز مفهوم وحدة الموازنة لإحكام ضبط الإنفاق العام فى المجتمع.
- 11- ضم الصناديق الخاصة التى تمول من الرسوم والمخالفات وغيرها من المصادر إلى الموازنة العامة للدولة وذلك باعتبارها مال عام وحتى تكون ضمن إيرادات الدولة ولا يتم التصرف فى إيراداتها بطرق غير سليمة أو ملتوية.
- 12- إتساق إجراءات إعداد وتنفيذ الموازنات الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة والتقارير المالية الخاصة بها مع الإطار العام للحكومة فى إدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة والذى ينظمة القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية والمنشورات الدورية لإعداد الموازنة والحساب الختامى .
- 13- تجسيم إنقسام الصناديق والحسابات الخاصة إلى العشرات من الصناديق والحسابات الفرعية التى يكون من المستحيل تتبعها وإخضاعها للرقابة وهو ما يعوق الحوكمة السياسية ويؤدى إلى أضعاف المستوى العام لجودة إدارة المالية العامة.

" نخلص من الدراسة السابقة أن هناك جدوي للإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة ولكن بعد تعديل وتصحيح مسارها وإتسامها بالكثير من الشفافية والمصداقية والعلانية والإفصاح".

ثانياً: مستقبل الصناديق والحسابات الخاصة

ستظل الصناديق والحسابات الخاصة تلعب دور محوري فى الإقتصاد المصري ولكن لى يكون هذا الدور فاعل وله إنعكاس كبير على السياسة المالية والحوكمة، فلا مناص من وجود منطقتى إقتصادى، وإقتصاد سياسى قوى لإنشاء الصناديق والحسابات الخاصة فى بعض الحالات.

وتقترح الخبرة الدولية أنه فى مثل ظروف مصر فإن المنطق من وراء إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة يمكن أن يتحقق بشكل أفضل عن طريق تحقيق التكامل بين تلك الصناديق

والحسابات وبين عملية إعداد الموازنة، وأن يصبح إنشاء الصناديق الخاصة منهج يستخدم كخيار ثانى (2).

- ولتحقيق ما تقدم يتطلب الأمر تطوير الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر من حيث الحوكمة المالية وتقليص تعارضها مع السياسات المالية وذلك وفق ما يلى: (3)
- 1- وضع متطلبات مشتركة لتصنيف أوجه الإنفاق والإيرادات والمحاسبة والرقابة الداخلية والمراجعة "التدقيق" الخارجية والداخلية وإعداد التقارير وذلك باستخدام إما نظام الموازنة ذاته أو إجراءات أخرى موازية كما يجب تشجيع السلطات على طرح مفهوم الموازنة المدمجة " المدمجة" من خلال التشريع الخاص بالموازنة وضمان تغطية كافية للموازنة المدمجة " المدمجة" من خلال نظام إدارة المالية العامة.
 - 2- التمييز بين كل من حاجة السلطات المركزية لممارسة قدر من التحكم والمراقبة على عمليات إعداد وتنفيذ موازنات الصناديق والحسابات الخاصة وضمان شفافية نظام إعداد التقارير المالية الخاصة بتلك الصناديق وإعدادها فى الوقت المطلوب وخضوعها لإجراءات محكمة من المراقبة والتدقيق، وبين إعطاء تلك الصناديق والحسابات سلطة وضع الترتيبات الخاصة بها بما يلائمها وإدارة عملية التخطيط لأعمالها بما يتفق مع القرارات التى يتخذها كبار المديرين فيها، وذلك بشرط خضوعها للمساءلة على أداؤها التنظيمى ونتائج أعمالها.
 - 3- وضع آليات سياسية وفنية لتقليل احتمالات وجود أو تأسيس صناديق وحسابات خارج الموازنة بشكل غير مبرر بما يضر بتكامل النظام الموازنى على المستوى الكلى.
 - 4- ضرورة قيام الحكومة بصفة دورية بمراجعة منتظمة للصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها بهدف تخفيض عددها إلى الحد الأدنى الضرورى فقط لتحقيق الأهداف الضرورية للسياسة.
 - 5- تضمين البيانات الخاصة بالصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة وذلك لأهداف التحليل المالى وعرض المعلومات فى التقارير المالية لتحقيق هذا الغرض، مع إعداد قائمة شاملة بالصناديق والحسابات الخاصة خارج الموازنة.

- 6- إعادة هيكلة للعاملين بالصناديق والحسابات الخاصة، وذلك من خلال إنشاء فصل خاص فى الهياكل التنظيمية يضم فيه العاملين داخل الصناديق والحسابات الخاصة إلى الجهاز الحكومى.
- 7- تفعيل دور المراقبون الماليون لوزارة المالية بشأن الرقابة المالية الداخلية على التعاملات المالية للصناديق والحسابات الخاصة، وبشأن إعداد التقارير المالية الخاصة بها من حيث إتساقها مع الإطار الحكومى لإدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة.
- 8- عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة وخضوعها لنفس العملية من الفحص والتدقيق التى تخضع لها الموازنة.
- 9- تكامل الأهداف المالية للحكومة مع الأهداف المالية للصناديق والحسابات الخاصة.
- 10- وضوح الرؤية والشفافية والإفصاح من قبل وزارة المالية نحو الصناديق والحسابات الخاصة، وذلك بإعلانها عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق وتصنيفاتها المختلفة وأساليب التعامل معها.

مما تقدم نجد أن مستقبل الصناديق والحسابات الخاصة مرهون بمدى إحكام الحكومة والجهات الرقابية تعاملها معها ووضع رؤية مستقبلية واضحة للمطلوب تحقيقه من خلال هذه الصناديق والحسابات الخاصة وكيفية تحقيقها للمطلوب منها على الوجه الأكمل فى ظل الشفافية والمصداقية والعلانية والإفصاح التى تعتبر أساسيات لا يمكن الحيد عنها لتصحيح مسار هذه الصناديق والحسابات.

ملخص المبحث العاشر

إنصب هذا المبحث على توضيح رأى مجموعة الدراسة فى جدوى الأبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة ومستقبلها، ونظراً للدراسة المتعمقة السابقة ولما تجمع لمجموعة الدراسة من البيانات والمعلومات الخاصة بهذا الموضوع الهام والخطير، فلقد توصلت مجموعة العمل إلى ترجيح الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة فى الأمد القصير والمتوسط وذلك نظراً لتغلغل هذه الصناديق والحسابات فى واقع العمل بالإقتصاد المصري، إلى جانب أن الأهداف التى أنشئت من أجلها هذه الصناديق والحسابات لازالت قائمة وبالتالي فإن إتخاذ قرار سريع بشأنها قد يترتب عليه مشاكل كثيرة فى الكثير من الجهات، فليست لدى الحكومة الوقت أو الموارد الكافية لأستيعاب المشاكل المترتبة على تصفية هذه الصناديق والحسابات فى الوقت الراهن.

لكن من الثابت أيضاً أن الإستمرار فى العمل فى هذه الصناديق والحسابات بشكلها الحالى سترتب عليه المزيد من الإنفاق الغير مبرر وعدم الشفافية والمصداقية والعلانية فى الإنفاق وبالتالي تحميل الدولة بمزيد من المشاكل، ولذلك كان من الضروري طرح تصور لكيفية التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة فى المدى القريب والمتوسط ولكن على أسس جديدة لتحجيم حرق هذه الصناديق والحسابات.

أما مستقبل هذه الصناديق والحسابات للتعامل معها فى الأجل الطويل، فلقد وجدت مجموعة العمل، أن هذه الصناديق والحسابات تلعب دور محورى فى الاقتصاد المصري، وأن هذا الدور له إنعكاس كبير على السياسة المالية، وبالتالي لابد من ترشيد الإنفاق بهذه الصناديق والحسابات وتحجيم ظاهرة الفساد التى تتسم بها، إلى جانب وجود منطق إقتصادى لإنشاء أى صناديق جديدة فى المستقبل.

وعلى وجه العموم فمن خلال الخبرات الدولية أنه فى مثل الظروف التى تواجهها بلادنا فإن المنطق من وراء إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة يمكن أن يتحقق بشكل أفضل عن طريق تحقيق التكامل بين الأهداف التى أنشئت من أجلها هذه الصناديق والحسابات وبين عملية إعداد الموازنة، وأن يصبح إنشاء الصناديق والحسابات منهج يستخدم كخيار ثانى وليست كخيار أول .

هوامش المبحث العاشر

- 1- يمكن الرجوع فى هذا الجزء إلى :
 - الأهرام الإقتصادى، الصناديق الخاصة، 4890 حساب - 97مليار جنية- 99% من الرصيد مكافآت للكبار، العدد رقم 2252، 12 مارس عام 2012، ص 25.
 - المصرى اليوم، " المحاسبات " يطالب بتجريم عدم الإفصاح عن حركة أموال الصناديق الخاصة، مذكرة للجهاز تكشف " تقاعس " المالية" عن دمج الحسابات فى الموازنة، العدد 2830، الثلاثاء 2012/3/13، ص14.
 - أحمد هاشم ، تكية الصناديق الخاصة، المالية تقدر أموالها بـ36,5 مليار جنية .. وخبراء يحددونها بألف مليار، جريدة أخبار اليوم 2011/12/31، ص 12.
 - د0 صلاح جودة، الصناديق الخاصة الحقيقة والخيال، بدون تاريخ.
- 2- د0 خالد زكريا أمين، الصناديق الخاصة أداء غير مقنع وإفتراد للأسس الإقتصادية والمؤسسية، الأهرام الإقتصادى، العدد 2213، 13 يونيو عام 2011، ص 22-37.
- 3- المرجع السابق، ص 37.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

- 1- صعوبة الحصر الدقيق لعدد الصناديق والحسابات الخاصة ومواردها.
- 2- مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة مشكلة عميقة ومتغلغلة فى عمق الإقتصاد المصرى، ولا يمكن حلها بمجرد إصدار تشريعات سريعة غير مدروسة.
- 3- خروج الصناديق والحسابات الخاصة عن الضوابط التى تحكم إنشائها، وعدم تحقيق الكثير منها للأهداف المنشأة من أجلها.
- 4- صرف جانب كبير من أموال الصناديق والحسابات الخاصة كمقروض وسلف وإعانات لبعض الجهات والعاملين بها، والتغالى فى الإنفاق على الضيافة وإستئجار مبانى دون إستغلالها وغيرها من أوجه الإنفاق الغير مبررة.
- 5- قيام بعض الجهات بتحقيق أهداف ضمن الوظائف التى تمارسها الدولة، بالإضافة إلى أنها لم ترد ضمن الأهداف الواردة بقرارات إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة.
- 6- مخالفة بعض الجهات لأحكام المادة (73) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية لقيامها بفتح حسابات بالبنوك لإيداع أموال الصناديق والحسابات الخاصة دون الحصول على موافقة وزارة المالية.
- 7- عدم تضمين الحسابات الختامية للجهات الإدارية بما تم صرفه وتحصيله وما تسفر عنه حساباتها الخاصة من فوائض بالمخالفة للفقرة الأخيرة من المادة (18) من القانون 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، الأمر الذى يؤدى إلى عدم سلامة تقرير الحساب الختامى للدولة الذى يؤدى إلى إبعاد معاملات الصناديق والحسابات الخاصة عن المتابعة والرقابة المالية.
- 8- عدم إلتزام بعض الصناديق بتأشيرات الدولة، حيث تم تصوير وإدراج إستخدامات بعض الصناديق فى صورة إعتقاد إجمالى غير موزع على بنود وذلك عند إعداد الموازنة العامة للدولة وعلى أن يتم توزيع هذه الإعتمادات الإجمالية لهذه الصناديق بعد صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة وبداية السنة المالية فعلاً وذلك بمعرفة وزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وفقاً لتأشيرة خاصة .

- 9- الإزدواج وتضارب الإختصاصات بين أهداف الصناديق والحسابات الخاصة وبين إختصاصات الجهات الإدارية التى تتبعها.
- 10- قيام بعض الجهات بإضافة موارد جديدة للصناديق أو الحسابات الخاصة بها دون مبرر قانونى.
- 11- زيادة عبء الباب الأول "الأجور" حيث أن هناك كثير من الصناديق والحسابات الخاصة يمكن أن تقوم الجهة الإشرافية التابعة لها بأداء وظيفتها.
- 12- قصور فى الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة بما يوجب ضرورة تطوير النظم المحاسبية وتشغيلها بإستخدام الحاسبات ووضع لوائح مالية سليمة .
- 13- خضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ولكنها تفتقر إلى الرقابة الداخلية على أموالها.
- 14- عدم وجود أسس ومعايير محاسبية ومراجعة للصناديق والحسابات الخاصة.
- 15- عدم خضوع أموال الصناديق والحسابات الخاصة لعملية تقييم أداء مستمرة وخضوعها أيضاً للحوكمة ومحاسبة المسئولية.
- 16- الأجهزة الرقابية تعمل فى جزر منعزلة ولا يوجد جهاز يتصل بالآخر، وعلى الأجهزة الرقابية أن توفر المعلومات للجمهور حيث يعد ذلك حق شعبى له.
- 17- عدم الإلتزام بإدراج إجمالى الحساب الختامى "إيراداته" وإستخداماته بموازنة الجهة التابعة لها الصناديق والحسابات الخاصة.
- 18- غياب الشفافية، حيث لا ترفق بمشروع الموازنة القوانين واللوائح التى توضح البنوك التى تودع بها وأوجه الصرف من الصناديق.
- 19- حرمان الموازنة العامة من بعض مواردها، فالرسوم والإتاوات التى تحصلها المشروعات هى فى الأصل أموال عامة لا تدخل حساب الموازنة ويتم تخصيصها مباشرة لحساب المشروعات، وقد ترتب على هذه الظاهرة حصول بعض الأفراد على رواتبهم من الموازنة العامة إضافة إلى رواتب ومكافآت أخرى من حساب المشروعات.
- 20- ضم أموال الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة أمراً يعد ضرورياً ولكن ليس فى الأمد القصير أو المتوسط، ولكن يمكن تحقيق ذلك فى الأمد البعيد، فبالرغم من أن ضم أموال هذه الصناديق والحسابات سيترتب عليه تحقيق وحدة

الموازنة العامة للدولة وبالتالي إحكام الرقابة على الصرف منها، ولكن إذا تمت الرقابة بشكل بيروقراطي فإن الغرض التي أنشئت من أجله لن يتحقق والمتمثل في تيسير الإنفاق في أوجه معروفة ومحددة.

ثانياً: التوصيات

- 1- عمل حصر شامل للصناديق والحسابات الخاصة، وتقديم دراسات جدوى للمشروعات الممولة من تلك الصناديق، وتحديد معايير للمشروعات قبل فتح حسابات خاصة لها، أهمها مجال عمل المشروع وأهميته ومدى إعماده على موارده الذاتية.
- 2- إلغاء الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لغير هدف قومي والتي تفتقد للحجج المقنعة والمرضية على أساس إقتصادي ومؤسسي وعدم جواز تحصيل مبالغ مقابل خدمات أو أتعاب .
- 3- وضع آليات سياسية وفنية لتقليل احتمالات وجود أو تأسيس صناديق وحسابات خارج الموازنة .
- 4- عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة.
- 5- الإبقاء على الحسابات والصناديق الخاصة التي لها أدوار هامة والتي تقوم بها في حالة إدارتها بشكل فعال مثال صناديق التنمية وهي التي تنشأ لدعم برامج التنمية والتي تتطلب مساهمات من المانحين .
- 6- عدم تدخل المصالح الخاصة في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة والتي غالباً ما تنعكس في سوء تخصيص للموارد.
- 7- عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة.
- 8- تطوير النظم المحاسبية وتحديثها بما يتفق مع الإتجاهات المعاصرة ولا سيما فيما يتعلق بالتشغيل الإلكتروني للبيانات وإستخدام نظم المعلومات وشبكات الاتصالات في مجال العرض والإفصاح المحاسبى.
- 9- إنشاء وحدة للرقابة الداخلية تكون تابعة مباشرة لمجلس الإدارة لضمان إستقلالها وتؤدى عملها بمنهج علمي متطور معاصر يقوم على الأركان الآتية:
 - وجود خطة للرقابة المالية في ضوء الأهداف.

- وجود برامج رقابة مالية - زمنية /إجرائية موضوعية.
- الإستعانة بأساليب الرقابة المعاصرة وبأساليب تقنية المعلومات.
- وجود نظم تقارير دورية وحسب الطلب.
- وجود نظام لتقويم الأداء باستخدام مجموعة من المعايير والمؤشرات يساعد في تنفيذ ما سبق بكفاءة عالية ويعتمد على وجود نظام ضبط داخلي متطور ووجود مجموعة من اللوائح والإرشادات ومعايير للرقابة ووجود نظم معلومات متكاملة باستخدام الحاسبات الإلكترونية وجود شبكة إتصالات محلية باستخدام الحاسبات الإلكترونية وإذا توافر ما سبق ستكون الرقابة المالية الداخلية على معاملات وأموال الصندوق فعالة ونافعة وتساهم في ضبط المعاملات والحفاظ على الأموال.
- المراجعة اللائحية والتي تتعلق بمدى الإلتزام بالنظم واللوائح والقرارات والتعليمات.
- المراجعة القانونية والتي تتعلق بمدى الإلتزام بالقوانين والقرارات الحكومية المتعلقة بالصندوق والحساب الخاص والتي قد ينجم عنها بعض الملاحظات التي يجب أن تسوى في الدفاتر قبل إعداد القوائم المالية للصندوق وتتم هذه المراجعات خلال العام.
- تحقيق بنود قائمة المركز المالي والتي تتعلق بالتحقق من الوجود والملكية والتقويم بالنسبة للبنود الواردة في قائمة المركز المالي.
- تحقيق بنود حسابات الإيرادات والمصروفات والتي تتعلق بتحقيق البنود الظاهرة في قائمة الإيرادات والمصروفات وأنها لا تتضمن بنوداً مخالفة للأسس المحاسبية.
- مراجعة البيانات والمعلومات الواردة في تقرير مجلس الإدارة المقدم إلى الجمعية العمومية للتأكد من صحة ما هو وارد بالدفاتر والسجلات.
- 10- تطوير نظم الضبط الداخلي ونظم وأساليب المراجعة الإدارية بصفة مستمرة ومنتظمة بما يساعد في حماية الأموال وتخريج معلومات تساعد في اتخاذ القرارات.
- 11- التدقيق في إختيار العاملين بالصناديق ولاسيما من توافر فيهم السلوك الحسن والخبرة العلمية والعملية.
- 12- إتمام عملية التفتيش والرقابة على أموال الصناديق الخاصة على مرحلتين، الأولى مرحلة التفتيش المكتبي والثانية تهدف إلى عدم وجود بيانات وهمية عن أعمال الصندوق أو بيانات غير كاملة وناقصة أو تأخر إرسال الحسابات الختامية أو البيانات

الواجب تقديمها في موعد محدد، ثم التفتيش الميداني للتأكد من إمساك سجلات منتظمة ومن إنعقاد الجمعية العمومية في مواعيدها المحددة بالقانون مع التوصية بضرورة تعيين مراقب حسابات خارجي يكون ترشيحه من قبل مجلس الإدارة وتتولى الجمعية العامة للصندوق تحديد أتعابه وكذلك عزلة في ضوء قانون المهنة.

13- ضرورة وجود مراقب حسابات لمراجعة وفحص العمليات التي قام بها الصندوق خلال الفترة المالية حيث يجب عليه القيام بما يلي:

• المراجعة المستندية والتي تتعلق بفحص أدلة الإثبات التي تؤيد الأحداث المالية للصندوق والحساب الخاص.

• المراجعة المحاسبية والتي تتعلق بالتوجيه المحاسبى للمعاملات وإثباتها بالدفاتر والسجلات.

14- تحسين الدور التنموي للصناديق والحسابات الخاصة ببعديه الإقتصادي والإجتماعي.

15- التدرج في معالجة مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة، لكي لا تكون هناك مواجهة عنيفة للإصلاحات "المراد تحقيقها وذلك في ضوء رؤية مجتمعية وحوار مجتمعي حول دور هذه الصناديق والحسابات في المستقبل.

ثالثاً: الخاتمة

- 1- التباطؤ في التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة سيكون له عواقب وخيمة على المجتمع المصرى فى هذه الآونة. فبموجب القانون الذى صدر من مجلس الشعب قبل حله للمساعدة فى حل الأزمة المالية التى يعانى منها المجتمع المصرى ومع تعهد وزارة المالية بتحمل تكلفة تثبيت العمالة المؤقتة فى تلك الصناديق، إلا أن ذلك أدى إلى قيام بعض العاملين بتلك الصناديق سواء إدارى الجامعات أو العاملين بمشروع فصل الإنتاج عن توزيع الخبز أو العاملون بمشروع التشجير بوزارة الزراعة وغيرهم كثيرون بالتظاهر أمام مقر وزارة المالية، وهذه المظاهرات تطالب ليس فقط بتثبيت العمالة المؤقتة، ولكن تطالب أيضاً بتخصيص جزء من حصيله الصناديق التى تحصل عليها الخزنة العامة لتحسين أوضاعهم المالية، وهو أمر له خطورته فبدلاً من تصفية تلك الصناديق ورد كل مواردها للخزنة العامة، وإتخاذ قرار فى إستمرار أو عدم إستمرار الرسوم غير القانونية التى تحصلها هذه الصناديق من المواطنين، فإن ما يجرى يرسخ لهذه الصناديق ويمنحها الشرعية الكاملة. ومع إقتناعنا بأن هذه الصناديق هى عش الدبابير وأن الاقتراب منها سيكشف عن مظاهر فساد خطيرة، إلا أن الواجب بعد عامين من ثورة 25 يناير عام 2011 أن نفتح كل هذه الملفات وأن تكون معالجتنا لهذه القضية معالجة جذرية.
- 2- السرعة فى التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة لكى لا يتم "إحراق" أموال هذه الصناديق والحسابات بإستخدام أموالها فى منح مكافآت للقائمين على العمل بها .
- 3- على المدى البعيد يتطلب الأمر إعداد إستراتيجية وطنية للتعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة، على أن تتضمن هذه الإستراتيجية تشخيص الوضع القائم وتقييمه ودراسة القوانين التى تحكم هذا القطاع وتحديد الترتيبات المؤسسية والتنظيمية إلى غير ذلك من الجوانب المرتبطة بتطوير هذا القطاع وتحديثه .
- 4- إقرار مجموعة من الإجراءات العاجلة والمتوسطة المدى الرامية إلى تحسين أداء الصناديق والحسابات الخاصة وتفعيل دورها بما فى ذلك التوجيه بتعيين بيت خبره لإجراء تقييم معمق لهذه الصناديق والحسابات، وإعادة هيكلتها على ضوء عملية ممنهجة بما يحقق دورها الأكثر فاعلية فى تحقيق أثرها التنموى بالإرتكاز على شروط الشفافية والإلتزام بتخصيص موارد هذه الصناديق فى الأغراض والمجالات التى أنشئت من أجلها فى إطار خطة واضحة ودقيقة تعكسها موازنتها السنوية.
- 5- أما الإجراءات الفورية التى يجب إتخاذها فى مجال التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة، فتتمثل فى إدخال نظام محاسبى ومالى شفاف ومتطور وإعادة النظر فى القيادات الإدارية الحالية للصناديق وتعيين محاسب خارجى معتمد.

المراجع

أولاً: أبحاث غير منشورة

- 1- أنور محمد عبد العال، الأثار الاقتصادية الكلية للمعونات الأمريكية على الإقتصاد المصرى ودورها في الإصلاح الإقتصادي (1975-1996)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية السياسة والإقتصاد والعلوم السياسية، 1999.
- 2- عمر محمد قطب عبد العال، مدخل مقترح لفحص القوائم المالية للصناديق الخاصة والتصديق عليها، دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة القاهرة، عام 2002.

ثانياً: أبحاث منشورة

- 1- د. رؤوف عبد المنعم محمد، تحديث نظام الرقابة المالية والضبط الداخلى للصناديق والحسابات الخاصة، مجلة الإدارة، إتحاد جمعيات التنمية الإدارية، القاهرة، العدد الأول، عام 1987.
- 2- أ0 غادة شهير الشمراى، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة " شفافية الموازنة - إصلاح النظام المحاسبى، الإصلاح الإقتصادي - الإصلاح الإداري ، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، بدون تاريخ.
- 3- د. مصطفى حمدى بهجت عبد المتعال، الصناديق المستقلة" صندوق تحسين الخدمات بالمستشفيات الجامعية، المجلة العلمية للإقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس ، مطبعة جامعة عين شمس، 1971.

ثالثاً: التقارير

- 1- إبراهيم محمود يسرى، الحساب الموحد بالبنك المركزي وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، مذكرة بشأن محاربة الفساد فى الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، بدون تاريخ.
- 2- د. صلاح جودة، الصناديق الخاصة بين الحقيقة والخيال، عام 2012م.
- 3- مبادرة اللامركزية المصرية، مقترحات بشأن اللوائح التنفيذية للصناديق والحسابات الخاصة على المستوى المحلى، 26مارس عام 2013م.

- 4- مجلس الشورى، التقرير النهائى للجنة الشئون المالية والإقتصادية، عن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة، جمهورية مصر العربية، عام 2012.

رابعاً: مراجع عربية

- 1- د. حسين حسين شحاته، أصول المراجعة والرقابة، مكتبة التقوى، عام 2000م.
- 2- د. حسين حسين شحاته، محاسبة الوحدات الغير هادفة للربح، مطبوعات وحدة التخطيط والمتابعة، قسم التدريب والتطوير، وزارة الأوقاف، قطر، 2001م.
- 3- د. سهير حسين، د. السيد حسن، الإقتصاد المالى بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1989.
- 4- عبد الحميد القاضى، مقدمة فى التنمية الاقتصادية والتخطيط الإقتصادى، دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ.

خامساً: برامج تدريب

- 1- أ0 محمد الإمام الشاوى، الشفافية فى الموازنة العامة مع إلقاء الضوء على الصناديق والحسابات الخاصة، شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب ، البرنامج التدريبي للشفافية والموازنة العامة، 12-13مايو، عام 2012.
- 2- أ0 محمد الإمام الشاوى، الصناديق والحسابات الخاصة بوحدة الإدارة المحلية، أبعاد رقابية وتوجهات تنموية، مبادرة اللامركزية المصرية، مارس عام 2013.
- 3- د. عبد الوهاب إبراهيم حلمى، آليات التمويل للتنمية المحلية، محاضرات البرنامج التدريبي لإعداد المخطط الإستراتيجي العام للتنمية العمرانية للقرى المصرية، الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، وزارة التنمية المحلية، عام 2008.

سادساً: مطبوعات معهد التخطيط القومى

- 1- سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية، معهد التخطيط القومى، رقم (188)، يونيه عام 2006.
- 2- سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية، معهد التخطيط القومى، رقم (تحت النشر)، عام 2011، ص 161-172.

3- معهد التخطيط القومي، الحساب الختامي للبحوث والدورات التعاقدية، إدارة متابعة البحوث، من عام 2007 حتى عام 2012.

سابعاً: مؤتمرات وورش عمل

1- عبد الغفار شكر، الشفافية والفساد والعلاقة بتنظيم المحليات، مؤتمر " نحو تدعيم الشفافية فى المحليات ...من أجل مجتمع أعمال أفضل، مركز المشروعات الدولية الخاصة وجريدة المصري اليوم وإتحاد جمعيات التنمية الإقتصادية ، القاهرة، يوليو عام 2007.

2- وزارة المالية، الصناديق والحسابات الخاصة بوحدة الإدارة المحلية، ورشة عمل، الاثنين 2013/4/1.

ثامناً: مجلات

1- الأهرام الإقتصادي، الصناديق الخاصة، 4890 حساب - 97مليار جنية - 99% من الرصيد مكافآت للكبار، العدد رقم 2252، 12 مارس عام 2012.

2- الأهرام الإقتصادي، الصناديق الخاصة أداء غير مقنع وإفتقاد للأسس الإقتصادية والمؤسسية، د. خالد زكريا أمين، العدد رقم 2213، 13 يونيو، عام 2011.

المرفقات

مرفق رقم (1)

الأداء المالي للصناديق والحسابات الخاصة في مصر

مرفق رقم (1)
الأداء المالي للصناديق والحسابات الخاصة في مصر⁽¹⁾

تضاعفت موارد الصناديق والحسابات الخاصة " الجارية والرأسمالية " خلال الفترة من عام 2006/2005 حتى 2009/2008 بأكثر من الضعف، وتمثل الموارد الجارية نسبة تتراوح ما بين 72%-78% والجدول التالي يوضح تطور الموارد لسنوات الفترة المشار إليها:

جدول رقم (1)

تطور موارد وإستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة

بالمليون جنيه

الموارد	عام 2006/2005	عام 2007/2006	عام 2008/2007	عام 2009/2008
• موارد جارية بالصناديق والحسابات الخاصة.	5754 %76	8086 %78	9393 %73	11468 %72
• موارد ومصادر رأسمالية أخرى.	1835 %24	2224 %22	3388 %27	4634 %28
• الإجمالي	7589 %100	10310 %100	12781 %100	16111 %100

- هذا وتمثل الموارد الجارية والرأسمالية للصناديق والحسابات الخاصة نحو 5.7% من إجمالي إيرادات الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2009/2008.
- هذا ولقد تضاعفت مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل الإستثمارات الحكومية خلال الفترة السابقة بما يزيد قليلاً عن المرتين والنصف وبما يعادل 10% من جملة الإستثمارات الحكومية، كما يتضح من الجدول التالي:

(1) أ. محمد الإمام الشادى، الشفافية في الموازنة العامة مع إلقاء الضوء على الصناديق والحسابات الخاصة، البرنامج التدريبي للشفافية والموازنة العامة، شركاء التنمية للبحوث والاستثمارات والتدريب، 12-13 مايو عام 2012.

جدول رقم (2)
تطور مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة في تمويل الإستثمارات

الموارد	عام 2006/2005	عام 2007/2006	عام 2008/2007	عام 2009/2008
• الإستثمارات المنفذة.	21212	25498	34191	43430
• مساهمة الصناديق والحسابات الخاصة.	1835	2224	3388	4634
• نسبة المساهمة	%9	%9	%10	%11

هذا ويشير تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة في 2011/6/30 أنها تتضمن 8,8 مليار جنيه خارج البنك المركزي رغباً من صدور قانون الخزانة الموحد عام 2006 والذي يقضى بعدم جواز فتح حسابات لتلك الكيانات خارج البنك المركزي. كما يشير التقرير أيضاً إلى الأرصدة بالبنك المركزي وتصل في ذلك التاريخ نحو 38.6 مليار جنيه. والجدول التالي يوضح توزيعات الأرصدة السابقة.

جدول رقم (3)
أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة في 2011/6/30

بالمليار جنيه

البيان	البنوك التجارية	البنك المركزي	الإجمالي
• الأرصدة في 2011./6/30	8,8	36,6	47,4
• توزيعات البنك المركزي.	-	5	-
• هيئات إقتصادية.	-	5,8	-
• رصيد بالعملة الأجنبية.	-	27.8	-
• الجهاز الحكومي "جهاز إداري/ هيئات خدمية/ إدارة محلية".			

مرفق رقم (2)