مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان

مغارة الحسابات والصناديق الخاصة فى مصر

أوراق السياسات 6
مايو 2013

▪ مقدمة:

يتصاعد الجدل المجتمعي حول الصناديق والحسابات الخاصة بقطاعات الدولة، والتي أصبحت مثارا للعديد من الانتقادات فيما يتعلق بأسلوب إدارتها ورقابتها المالية، وأساليب الصرف منها.

وتتسم بيانات الصناديق والحسابات الخاصة في مصر بقدر كبير من السرية وهو ما ضاعف من الإنتقادات الموجهة لأداء هذه الصناديق والحسابات الخاصة.

إن تحسين أداء الصناديق والحسابات الخاصة من الممكن أن يساعد علي توفير غطاء مالي للخزانة العامة للدولة يساعدها على الحد من الاقتراض طالما وجدت هذه الأموال غير المستغلة من جانب الجهات، ومن ثم يساعد على تخفيض أعباء الدين العام.

حاولت الحكومة من خلال مبادرة نظام الخزانة الموحد إحكام السيطرة علي الصناديق والحسابات الخاصة، وعلى الرغم من هذه الخطوة المهمة والضرورية والتي مكنت وزارة المالية من رؤية ومتابعة هذه الأموال وأوجه إنفاقها، إلا أنها لم تكن أكثر من مجرد تحويل الأموال من حسابات البنوك المختلفة إلى حساب البنك المركزى، وبالتالي لم يتم تحقيق هدف شمولية وعمومية الأموال العامة.

لقد كان من المعتاد أن تقوم وزارة المالية بتحصيل نسبة ٥٪ من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة لصالح الخزانة العامة لدعم الموازنة العامة للدولة، ومع بداية العام المالي ٢٠١٢- ٢٠١٣ أصدر ممتاز السعيد وزير المالية تعليمات تنفيذية لكافة وحدات أجهزة الدولة والمندوبين الماليين بتحويل نسبة ٢٠٪ من جملة إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص شهريا لصالح الخزانة العامة اعتبارا من ٢٠١٢/٧/١ ، علي أن يتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام علي الأكثر من الشهر التالي وذلك لدعم موارد الموازنة العامة للدولة [(١)].

وعلي الرغم من هذه المحاولة البائسة للسيطرة علي فوائض الصناديق والحسابات الخاصة، إلي أنها محاولة قد تؤثر علي عمل وأنشطة هذه الصناديق، حيث تشير تعليمات المالية إلي أن النسبة سوف يتم استقطاعها من جملة الإيرادات بغض النظر عن حساب تكاليف الأنشطة، ومن ناحية أخري، ثمة شبهة لتوريد مالا يستحق للوزارة، حيث أن إيرادات بعض الصناديق يعد مالا خالصا لأصحابها، حيث يتم استقطاعه من مقابل الحصول علي بعض الخدمات، مثل صندوق الخدمات التعليمية الذي تستقطع إيراداته من مصروفات الطلاب بداية كل عام دراسي، ومن المفترض أن يتم الإنفاق منه خلال العام علي الأنشطة الطلابية المختلفة، مثل الأنشطة الرياضية والفنية. إن استيلاء الوزارة علي مثل هذه الأموال يهدد بتدني مستوي هذه الخدمات المتدنية أصلا.

إن توفير الآليات السليمة والمناسبة للتعامل مع هذه الصناديق والحسابات الخاصة سوف يضمن لها تحقيق الأهداف المنوطة بها، كما يساعد على تحقيق متطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل، وكذلك سوف يؤدي إلي تعميق المفاهيم المحاسبية للإدارة المالية السليمة، وضبط التدفقات النقدية في الخزانة العامة بما يعزز من مفهوم وحدة الموازنة لإحكام ضبط الإنفاق العام فى المجتمع.

تحاول الورقة التالية الوقوف علي حقيقة وضع هذه الصناديق والحسابات الخاصة من خلال وثيقة الموازنة العامة للدولة، باعتبارها الوثيقة الشاملة للأموال العامة التي تبرز اتجاهات الإنفاق والإيرادات، والكيفية التي يتم بها توزيعهما علي القطاعات المختلفة.

▪ مفهوم الحسابات والصناديق الخاصة:

لم يقدم القانون المصري الخاص بالموازنة العامة أو لائحته التنفيذية تعريفا محددا للصناديق والحسابات الخاصة تاركا هذه المهمة للخبراء الاقتصاديين والأكاديميين، إلا أن صندوق النقد الدولي عرف الصناديق والحسابات الخاصة من خلال منهجية إحصاءات مالية الحكومة تعريفا محددا باعتبارها كيانات حكومية لها شخصية قانونية منفصلة وقدر من الاستقلالية [٢]، وفي الغالب تؤسس تلك الكيانات للقيام بوظائف محددة، كبناء الطرق او الانتاج غير الهادف للربح لخدمات الصحة والتعليم, ويجب ان تعامل تلك الكيانات كوحدات حكومية مستقلة طالما أنها تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات, وتمتلك السلع أو الأصول وتنخرط بالأنشطة غير السوقية التي تكون مساءلة بالقانون عن أدائها وان تكون قادرة علي تحمل الالتزامات والدخول في تعاقدات.

▪ التصنيفات المختلفة للحسابات والصناديق الخاصة:

يمكن تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقا لثلاثة معايير رئيسية هي الأهداف، مصادر التمويل، والهيكل المؤسسي علي النحو التالي [٣]:

الهدف من الصناديق:

يمكن تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقا للهدف من إنشائها إلي:

١- صناديق الخدمات؛ وهي الصناديق التي تنشأ لأغراض خدمية ويتم تمويلها من ضرائب معينة او إيرادات أخري مخصصة لها وفقا للقانون كصناديق الحماية الاجتماعية، صناديق الصحة، صناديق الطرق.

٢- صناديق التنمية؛ وهي الصناديق التي تنشأ لدعم برامج التنمية التي غالبا ماتتطلب مساهمات من جانب المانحين وفي بعض الأحيان من مصادر داخلية (مثلا عوائد الخصخصة) كالصناديق الاجتماعية، الصناديق البيئية.

٣- صناديق الاستثمار؛ وهي الصناديق التي تنشأ بغرض تحقيق أهداف استثمارية محددة وتتكون من اسهم، سندات، معادن نفيسة، أصول، أو أي أشكال أخري من الأصول المالية، كما هو الحال بالنسبة لصناديق الثروة السيادية.

٤- صناديق الاحتياطي؛ وهي الصناديق التي تنشأ لأغراض الطوارئ أو أوجه الإنفاق غير المتوقعة.

٥- صناديق تحقيق الاستقرار؛ وهي الصناديق التي تنشأ بغرض تقليل أثر تقلبات الإيرادات علي الحكومة والاقتصاد مثل صناديق الاستقرار النفطي.

٦- صناديق الادخار؛ وهي الصناديق التي تسعي الي خلق مخزون من الثروة للأجيال المستقبلية مثل صناديق ادخار النفط.

٧- صناديق التمويل؛ وهي صناديق تستخدم لتحقيق التوازن في الموازنة العامة بشكل عام وليس لتمويل اوجه الإنفاق المعتادة.

٨- صناديق مشتركة مع الجهات المانحة؛ وهي الصناديق المرتبطة بالتدفقات من الجهات المانحة (بما فيها العينية) التي يتم ادارتها وفقا لإجراءات معينة، مع الأخذ في الاعتبار متطلبات الجهات المانحة.

٩- الصناديق المتجددة/ المتعاقبة: وهي الصناديق التي يعاد تجديد مواردها عادة من خلال الرسوم علي السلع والخدمات وعلي عمليات الإقراض التي يظل دخلها متاحا لتمويل عملياتها المستمرة، التي كانت في الأحوال الأخري ستتعرض للخطر بسبب قواعد الموازنة التي تقوم علي انتهاء صلاحية مخصصات الموازنة بنهاية العام المالي.

وبشكل عام فإن تصنيفات الحسابات والصناديق الخاصة قد تتداخل لأن الأهداف قد تتعدد بالنسبة لنفس الصندوق فقد يكون الصندوق صندوقا للتنمية ويقدم خدمات ويتلقي دعما ماليا من الجهات المانحة.

مصادر التمويل:

يمكن تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقا لمصادر ايراداتها، حيث تحصل هذه الصناديق علي مواردها المالية إما من الإيرادات العامة للدولة كنسبة من اجمالي الإيرادات، أو كنسبة من ضريبة بعينها، أو كتحويل من الموازنة العامة للدولة كجزء من النفقات الحكومية (التحويلات الحكومية)، أو كتحديد مجموعة من رسوم الاستخدام. وفي الكثير من الأحيان عادة ما توضع مبيعات الأصول المالية وغير المالية - بما فيها عوائد الخصخصة - في صندوق أو حساب خاص عادة ما يستخدم مرة واحدة لتحقيق أغراض معينة.

الشكل المؤسسي:

وفقا للشكل المؤسسي، تصنف الصناديق إلي:

١- صناديق مدارة مركزيا بواسطة وزارة المالية أو الخزانة؛ يتمثل الدافع من انشاء هذه الصناديق- في الغالب- في تجنب القيود التي تفرضها عملية إعداد الموازنة، مثل صندوق الحساب المجنب لدي بنك الاستثمار القومي.

٢- صناديق تديرها هيئات مستقلة حكومية كالهيئات الاقتصادية والخدمية، من امثلة ذلك الحسابات الخاصة التى تمول من الرسوم والانشطة بالمدارس وصناديق تحسين الخدمة، وغيرها مثل صندوق التنمية الثقافية، وصندوق السجل العينى، وصندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية، وصندوق ابنية دور المحاكم والشهر العقارى، وصندوق دعم وتطوير خدمات الطيران.

٣- صناديق تديرها الحكومات المحلية لتحقيق أهداف محددة علي المستوي المحلي، مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات، وحساب الاسكان الاقتصادى بالمحافظات وحساب استصلاح الاراضى، فالعجز عن الإهتمام باحتياجات المجتمعات المحلية في عملية تخصيص الموارد، حيث تتركز أنظمة الموازنة العامة في بعض الدول في الهيئات المركزية كوزارة المالية والخزانة مع وجود آليات ضعيفة لنقل المعلومات حول الظروف الاقتصادية وأولويات الموازنة من الأقاليم الي المستوي المركزي واستجابة ضئيلة للاحتياجات المحلية، في ظل هذه البيئة يصبح هناك حافز لدي السلطات والمجتمعات المحلية بتأسيس آليات بديلة لتحقيق المتطلبات التي لم يتم تحقيقها من خلال القنوات الموازنية الطبيعية.

▪الوضع القانونى للصناديق الخاصة:

يمثل القانون رقم ١٩٧٣/٥٣ بشأن الموازنة العامة للدولة – وتعديلاته المختلفة – الإطار القانوني الذي يحكم عمل الصناديق والحسابات الخاصة. المادة ٢٠ من القانون تنص على أنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة، وتعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون ويسرى بشأنها، فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون، القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة «.

ويتضح من نص المادة الثالثة من القانون أنه فرق بين نوعين من الصناديق؛ أحدهما داخل بالموازنة العامة للدولة، والنوع الآخر (صناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي) خارج الموازنة العامة وتقتصر العلاقة بينهما علي الفائض الذي يؤول للموازنة العامة أو ما يمكن أن يتقرر للصناديق من هبات وقروض.

وفى عام ١٩٩٢ صدر قانون رقم ١٠٥ بتعديل أحكام المادة ٣٢ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، وأخضع الحسابات الخاصة لرقابة وزارة المالية، حيث نص على أن تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقاً للقواعد المطبقة فى هذه الجهات.

تم تعديل قانون المحاسبة الحكومية بموجب القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ فى عهد بطرس غالى، آخر وزير للمالية فى عهد نظام مبارك، ليقر بإنشاء حسابات فى البنوك التجارية باسم الصناديق الخاصة بعد موافقة وزير المالية، مما ترتب عليه أن تلك الحسابات أصبحت خارج نطاق الرقابة نهائيا.

ووفقا لنص المادة ٢٣ من القانون١٢٧ لسنة١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، فإن علي جميع الحسابات والصناديق الخاصة مراجعة واعتماد لوائحها المالية من لجنة اللوائح الخاصة بوزارة المالية،. وتشير التقديرات إلي أن ما بين ٢٥٪ – ٣٠٪ فقط من الحسابات والصناديق الخاصة تم اعتمادها من اللجنة، ومع ذلك فإن عدم اعتماد هذه اللوائح المالية لا يعني توقف انشطة هذه الصناديق والحسابات بأي حال من الأحوال. ومنذ العام المالي١٩٩٥ – ١٩٩٦ أصبح التوجه العام داخل وزارة المالية المصرية هو إدراج الموازنات السنوية للحسابات والصناديق الخاصة التابعة للوزارات والهيئات والإدارة المحلية داخل الموازنة العامة للدولة علي جانبي الإيرادات والنفقات في شكل اعتمادات إجمالية، ووفقا لتقديرات الخبراء فإن حوالي ٩٠٪ من الحسابات والصناديق الخاصة اصبحت داخل الموازنة العامة للدولة، إلا أن قيمة هذه الحسابات المدرجة تمثل حوالي ٦٠٪ فقط من اجمالي الموازنات السنوية لكل الحسابات والصناديق، ما يعني أن الحسابات والصناديق ذات الموازنات الكبيرة لاتزال خارج الموازنة.

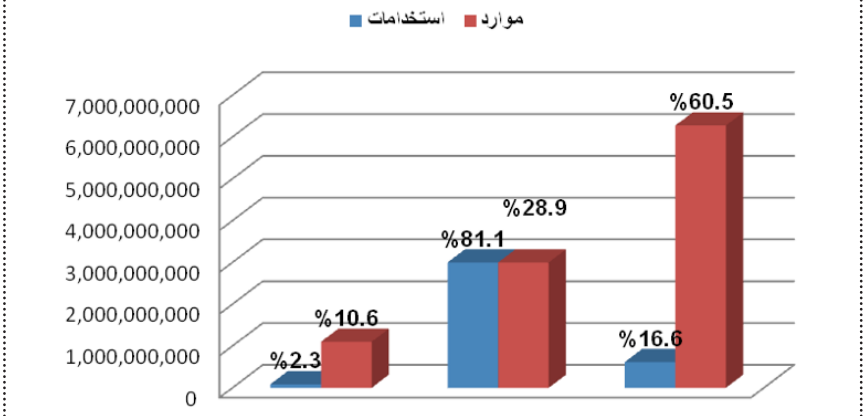
ومن ناحية أخري، بعض الصناديق والحسابات قد انشىء بموجب قوانين مثل قانون الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وقانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ وقانون التعليم رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، والبعض الآخر بموجب قرارات جمهورية أو وزارية أو قرارات من المحافظين.

▪واقع الصناديق والحسابات الخاصة في الموازنة العامة:

- التقسيم الإداري لموازنة الصناديق والحسابات الخاصة [٤]:

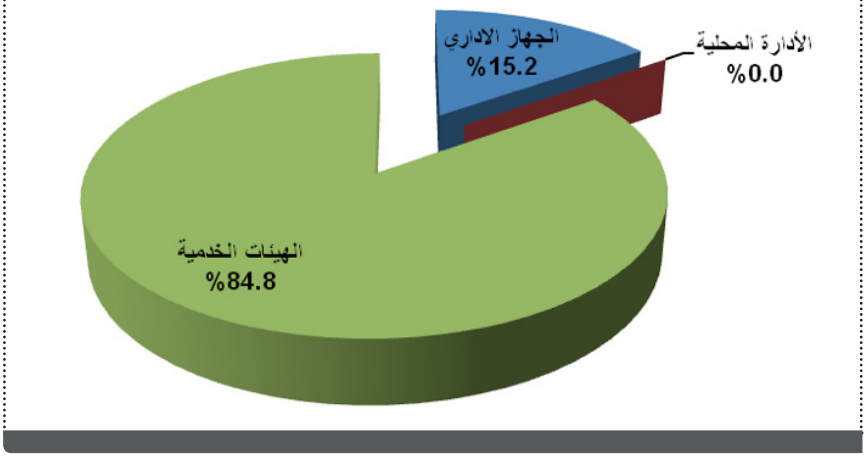
تشير بيانات الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١١- ٢٠١٢ إلي أن جملة موارد الصناديق والحسابات الخاصة قد بلغت قيمة ١٠,٣٧٥,٩٣٤,٠٠٠ جنيها، في حين بلغت جملة استخداماتها قيمة ٣,٦٩٨,٦٢٥,٠٠٠ جنيها، ليبلغ فائض هذه الصناديق قيمة ٦,٦٧٧,٣٠٩,٠٠٠ جنيها.

شكل رقم (1) التقسيم الإدارى للصناديق الخاصة



تمثل فوائض صناديق وحسابات الهيئات الخدمية بالقطاعات الوظيفية بالدولة النسبة العظمي من الفوائض بقيمة ٥,٦٦١,٢٥٧,٩٩٩ جنيها بنسبة ٨٥٪ تقريبا من جملة الفوائض، في حين تمثل فوائض الجهاز الإداري بقطاعات الدولة قيمة ١,٠١٦,٠٥١,٠٠٠ جنيها بنسبة ١٥٪ تقريبا، ولا تحقق صناديق الإدارة المحلية أية فوائض مالية، وفقا للشكل التالي:

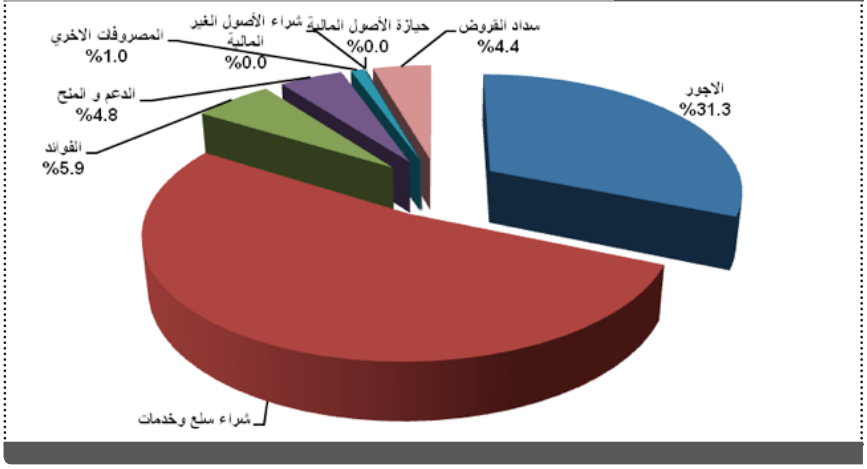
شكل رقم (2) نصيب قطاعات الموازنة من فوائض الصناديق



- التقسيم الاقتصادي لاستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة:

تشير البيانات إلي أن بند شراء السلع والخدمات يستحوذ علي النصيب الأعظم من جملة استخدامات الصناديق والحسابات الخاصة بقيمة ١,٩٤٣,٤٨٢,٠٠٠ جنيها بنسبة ٥٢,٥٪ تقريبا، ثم يأتي بند الأجور في المرتبة الثانية بقيمة ١,١٥٨,٤٠٧,٠٠٠ جنيها بنسبة ٣١,٣٪، ثم بند الفوائد بقيمة ٢١٩,٤٧٨,٠٠٠ جنيها بنسبة ٥,٩٪، ثم بند الدعم والمنح بقيمة ١٧٧,٥٩٥,٠٠٠ جنيها بقيمة ٤,٨٪، ثم بند سداد القروض بقيمة ١٦٢,١٧٥,٠٠٠ جنيها بنسبة ٤,٤٪، وأخيرا بند المصروفات الأخري بقيمة ٣٧,٤٨٨,٠٠٠ جنيها بنسبة ١٪ من جملة الاستخدامات، ولا يخصص للاستثمارات أو حيازة الأصول أي قيمة بموازنة الصناديق والحسابات الخاصة، وفقا للشكل التالي:

شكل رقم (3) التقسيم الاقتصادى لاستخدامات الصناديق الخاصة



▪ ملاحظات من واقع وثيقة الموازنة العامة:

لايتمكن أي باحث من الوقوف علي وضع الصناديق والحسابات الخاصة داخل القطاعات الوظيفية للدولة إلا علي مستوي الهيئات الخدمية لهذه القطاعات، حيث يمكن حصر أعداد هذه الصناديق ومسمياتها والقطاعات التي تتبعها (صحة، إسكان، خدمات عامة .....)، أما علي مستوي كل من الجهاز الإداري، والإدارة المحلية لتلك القطاعات، فإن مخصصات الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها تدرج كرقم إجمالي فقط بموازنات هذه الجهات، فلا يمكن حصر هذه الصناديق أو الحسابات الخاصة بكل من الجهاز الإداري أو الإدارة المحلية، ومن ناحية أخري، تختلف إيرادات واستخدامات الصناديق والحسابات بالهيئات الخدمية في التقسيم الوظيفي عنها في التقسيم الاقتصادي لموازنة هذه الهيئات، والأصل أن تكون الموازنة واحدة و تتعدد تقسيماتها، أما أن تتناقض الموازنة باختلاف التصنيف، فإن ذلك التناقض يعصف بمصداقية وشفافية ثيقة الموازنة.

أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة لدى البنك المركزى والبنوك التجارية فى مصر حتى تاريخ ٢٠١١/٦/٣٠:

أرسل الجهاز المركزى للمحاسبات مذكرة – أعدتها إدارة الرقابة المالية على الوزارات الرئاسية والاقتصادية والخدمية بالجهاز- إلى لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب تتضمن واقع كشوف الحسابات والبيانات التى اتيحت للجهاز المركزى للمحاسبات، حيث تبين منها:

أن جملة عدد الصناديق والحسابات الخاصة فى كل من البنك المركزى والبنوك التجارية تبلغ ٦٣٦١ حساباً، وأن أرصدة تلك الحسابات بالبنك المركزى «عملات محلية واجنبية» والبنوك التجارية بلغت نحو ٤٧,٤ مليار جنيه، أضافت المذكرة أنه عند فحص الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفقاً لكشوف حساب البنك المركزى التى أُتيحت للجهاز تبين أنها ٦٠٦١ حساباً بخلاف الحسابات المفتوحة فى البنوك التجارية، وبلغ إجمالى تلك الصناديق فى ٢٠١١/٦/٣٠ نحو ٣٨,٦ مليار جنيه منها مبلغ نحو ٥ مليارات جنيه تتعلق بالهيئات الاقتصادية والحسابات الاخرى ونحو ٥,٨ مليار جنيه رصيد الحسابات الخاصة بالعملات الأجنبية والباقى يبلغ ٢٧,٨ مليار جنيه يخص الجهاز الادارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والأشخاص الاعتبارية والجامعات، وبلغ إجمالى حركة الحسابات عن العام المالى ٢٠١١/٢٠١٠ نحو ٩٨,٧ مليار جنيه «ايداعات» ونحو ٩٧,٨ مليار جنيه «مسحوبات» بفائض مرحل نحو ٠,٩ مليار جنيه بخلاف رصيد أول المدة البالغ نحو ٣١,٩ مليار جنيه « رصيد ٢٠١٠/٧/١ «، وبذلك يكون إجمالى رصيد آخر المدة فى ٢٠١١/٦/٣٠ نحو ٣٢,٨ مليار جنيه وباضافة رصيد آخر المدة للحسابات بالعملات الأجنبية نحو ٥,٨ مليار جنيه يكون اجمالى رصيد آخر المدة نحو ٣٨,٦ مليار جنيه،أما أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بالبنوك التجارية فى ٢٠١١/٦/٣٠ «خارج البنك المركزى» بلغت نحو ٨,٨ مليار جنيه وعددها ٣٠٠ حساب.

وأضافت المذكرة أن عدد الحسابات الخاصة بالعملات الأجنبية بلغ في ٣٠ يونيو٢٠١١ حوالي «٨٢٠» حسابًا إجمالي أرصدتها «٥,٨٤٦» مليار جنيه. وقد تصدرت الحسابات بالدولار الأمريكي عدد الحسابات بالعملات الأجنبية، حيث كانت حوالي «٤١٨» حسابًا، يليه اليورو و الذي بلغ عدد الحسابات المفتوحة به «٢٥٥» حساب ، ثم الجنيه الإسترليني بعدد حسابات بلغ «٩٥» حساب ، و«١٥»حساب بالريال السعودي، و«١٤»حساب بالفرنك السويسري، و«٩» حسابات بالكرون الدانمركي، و«٤» حسابات بالدينار الكويتي، وحسابين اثنين بالين الياباني، ومثلهم بالدولار الكندي [٥][٦]، وفقا للجدول التالي:

عملة الحسابات	الدولار الأمريكي	اليورو	الإسترليني	الريال السعودي	الفرنك السويسري	الكرون الدانمركي	الدينار الكويتي	الين الياباني	الدولار الكندي
عدد الحسابات	418	255	95	15	14	9	4	2	2

مخالفات الصناديق:

تضمنت مذكرة الجهاز المركزي للمحاسبات بعض الملاحظات التى تكشفت لدى فحص الحسابات والصناديق الخاصة أهمها:

– عدم استصدار قرارات جمهورية لإنشاء بعض الصناديق والحسابات وذلك بالمخالفة لاحكام المادة (٢٤)

من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الموازنة العامة للدولة.

– عدم اعداد لوائح مالية لتلك الصناديق والحسابات معتمدة من وزارة المالية وذلك بالمخالفة لأحكام المادة (٣٢) من القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن المحاسبة الحكومية.

– عدم تحصيل جانب من موارد ومستحقات بعض الصناديق والحسابات الخاصة دون مبرر أو تحصيلها واضافتها بالخطأ لإيرادات حسابات أخرى.

– صرف بعض اموال الصناديق والحسابات الخاصة فى غير الأغراض المخصصة لها والمنشأة من اجلها.

– بقاء ارصدة بعض الحسابات والصناديق «مجبنة» لمدة طويلة دون الاستفادة منها فى الأغراض المنشأة من أجلها، وبقاء مبالغ لتمويل بعض المشروعات دون اتخاذ الاجراءات الجدية لدراستها واتخاذ اللازم لتسويتها.

– عدم إحكام الرقابة على عملية الصرف والايداع بسبب تحصيل بعض الايرادات دون وجود لائحة مالية منظمة لذلك، وكذا صرف بعض المبالغ دون وجود مستندات مؤيدة للصرف.

– تحميل بعض الصناديق والحسابات الخاصة بمبالغ دون مبرر تتمثل فى قيمة توصيلات المياه لفيلا كبار المسئولين على الرغم من عدم وجود اى مساكن مستفيدة من خط المياه المنفذ والخط بالكامل داخل الأراضى الزراعية، وقيمة حوافز ومكافآت وبدلات لبعض العاملين دون وجه حق بالزيادة عن النسبة المقررة لها، بالاضافة الى عدم سداد بعض الصناديق والحسابات الخاصة النسبة المقررة من اموالها لصناديق وحسابات وجهات اخرى او سدادها بأقل مما يجب.

▪ إشكاليات الوضع الراهن للصناديق والحسابات الخاصة:

مخالفة مبدأي وحدة وشمول الموازنة العامة:

إن قيام بعض الوحدات بفتح حسابات خاصة بالبنوك ليتم إيداع بعض المتحصلات بها والصرف منها خارج الموازنة يعد مخالفة لمبدأ العمومية الوارد بالمادتين (٣،٩) من قانون الموازنة العامة، فوفقاً لمبدأ وحدة الموازنة؛ فإنه لا يجوز تخصيص مورد معين لنفقة محددة، بل يجب أن تتجمع جميع موارد الدولة في الخزانة العامة والتي تقوم بتوزيعها على مختلف جوانب الإنفاق العام وفقا لما يرتئيه المجلس التشريعي عند مناقشة وإقرار الموازنة، بينما نلحظ أن هذه الصناديق تحتفظ بمواردها للانفاق على بنود محددة وهو مايؤدى الى اختلالات أساسية فى الأولويات التى وضعها المجتمع للانفاق العام. كما أن التوسع فى هذه الصناديق قد اهدر مبدأ الشمول والذى بمقتضاه يجب أن تتجمع كل موارد الدولة ونفقاتها فى إطار واحد يسهل متابعته، وبالتالي لا يجوز ان تنشأ حسابات خارج هذا النظام [٧].

انتزاع سلطات التشريع:

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

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

– القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية قد سمح لوزير المالية استثناء بعض هذه الجهات أو الشخصيات الاعتبارية العامة من الإنضمام لحساب الخزانة الموحد، وسمح لها بفتح حسابات باسمها او باسم الصندوق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى، وهو استثناء يفتح الباب على مصرعيه لوزير المالية للتحكم فى هذه المسألة.

– اعطى القانون المذكور لوزير المالية الحق فى الحصول على عائد من هذه الاموال لبعض الجهات دون غيرها، وفى هذا تفرقة لامعنى لها وتعطى لوزير المالية حقوقا كثيرة وقدرة على التحكم في أنشطة ومسارات هذه الصناديق دون مبرر موضوعى، وبالتالي فالأصل في الاشياء ان تحصل هذه الجهات على العائد دون تفرقة.

وعلي الرغم من أن انشاء حساب الخزانة الموحد قد ساعد علي معرفة الأرصدة المتراكمة للصناديق والحسابات الخاصة إلا ان التعامل مع هذه الأرصدة من قبل وزارة المالية لايزال بعيدا عن كل ممارسات الشفافية والإفصاح. فعلي الرغم من صدور القانون في عام ٢٠٠٦، فإن وزارة المالية لم تعلن عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق وتصنيفاتها المختلفة، بل إنها لا تعلق علي التقديرات والتقارير المتفاوتة بشأن هذه الارصدة وأساليب التعامل المالي فيها.

▪ أثر الحسابات والصناديق الخاصة علي الموازنة العامة:

إن عدم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة علي السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة و عدم خضوعها لنفس العملية من الفحص والتدقيق وفقا لجدول زمني واجراءات صارمة، بل أن تعدد طبيعة هذه الصناديق وأعدادها الكبيرة علي المستويين المركزي والمحليضعف الإطار العام للحكومة في إدارة أوجه الإنفاق والإيرادات المتضمنة بالموازنة والذي ينظمه قانون زقم١٢٧ لسنة١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، والمنشورات الدورية لإعداد الموازنة والحساب الختامي.

ومما لاشك فيه، فإن إضعاف الإطار المالي ينعكس سلباً علي مدي كفاءة السياسة المالية، الانضباط المالي، والشفافية.

ورغم ذلك فإن تلك المشكلات لاتعد بالضرورة مرتبطة فقط بهذه الصناديق والحسابات، حيث قد ترجع أيضا لقصور تصميم نظام الإدارة المالية وإجراءات الحوكمة، وضعف العلاقة بين تلك الكيانات وعملية إعداد الموازنة. ويعد نقص المعلومات الكاملة والمتوفرة في الوقت المناسب حول أنشطة هذه الصناديق والحسابات كنتيجة لعزلها عن عملية إعداد الموازنة بشكل منتظم من العوامل التي قد تشوه من تقييم الوضع الاقتصادي الكلي والمالي بما في ذلك بعض الأبعاد ذات الأهمية الخاصة مثل: حجم الحكومة العامة، مساهمة الحكومة في الطلب الكلي، الاستثمار، والادخار، العبء الضريبي، وشبكة الضمان الاجتماعي.

بالاضافة إلي ذلك، فإن قدرة الصناديق والحسابات الخاصة علي الإقتراض أو قدرتها علي تنفيذ عمليات شبه مالية قد يؤثر علي استدامة وشفافية السياسات المالية، وتعتبر النتائج المترتبة علي ذلك

بالنسبة للدول المثقلة بالديون كمصر شديدة الخطورة، نظرا لأن الصناديق والحسابات قد يكون لها أثر كبير علي وضع المديونية العامة في تلك الدول وعلي فعالية الإنفاق في ذات الوقت.

▪ التوصيات:

في ضوء المشكلات السابق عرضها، هناك عدد من التوصيات لتحسين أداء ونتائج الصناديق والحسابات الخاصة:

– ضرورة اتخاذ الاجراءات اللازمة نحو استصدار قرارات انشاء بعض الحسابات والصناديق المخالفة لأحكام المادة ٢٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الموازنة العامة للدولة والتى لم يصدر لها قرارات جمهورية بإنشائها.

– اتخاذ الاجراءات اللازمة نحو إعداد اللائحة المالية لبعض الحسابات التى أسفر الفحص عن عدم وجود لائحة مالية لها معتمدة من وزارة المالية بالمخالفة للقانون، وذلك إحكاماً للرقابة على عملية الصرف والإيداع.

– الحد من المعاملات المالية، والحد من النفقات السنوية التي يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة، خاصة أن الإقلال من المعاملات التي تتم خارج الموازنة يؤدى إلى المزيد من الشفافية ويجعل الحكومات أكثر شعورا بالمسئولية تجاه المالية العامة. من هذا المنطلق جاء القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل أحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، والذي ادخل مفهوم حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، وبمقتضى هذا القانون تم استدعاء كافة أموال الجهات الإدارية من البنوك المختلفة إلى حساب الخزانة الموحد مع الحفاظ على ملكية هذه الأموال للجهات صاحبة الحساب، وتظل هي المتصرف الاساسى فيها سحبا وإيداعا، ويحق لها بعد موافقة وزارة المالية الحصول على عائد عن هذه الأموال، باستثناء وزارة الدفاع وهيئة الامن القومى وجميع اجهزتهما، وكذلك صناديق التأمين والمعاشات والرعاية الاجتماعية والصحية.

– تفعيل المنشور الوزارى رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ الذى وضع الضوابط القانونية على عمل هذه الصناديق، إذ نص على عدم جواز صرف أى مكافآت لمجالس الإدارات أو ممثلى وزارة المالية من هذه الحسابات.

– ضرورة بناء علاقة تكامل بين الصناديق والحسابات الخاصة من ناحية وبين الأهداف المالية للحكومة من أخري حيث أن العلاقة بين الطرفين في مصر تتوقف عند حدود ترحيل الفائض أو سداد العجز.

– تفعيل الآليات القانونية لتقليل احتمالات وجود أو تأسيس صناديق وحسابات خارج الموازنة بشكل غير مبرر بما يضر بتكامل النظام الموازني علي المستوي الكلي، علي سبيل المثال؛ يجب أن تطور الحكومات سياسة عامة حول الحد الأدني من المتطلبات اللازم توافرها في تلك الصناديق والحسابات بناء علي المعايير التي سبق الإشارة اليها.

– ضرورة صياغة إطار قانوني للصناديق والحسابات يتضمن المباديء الضرورية للنظام الجيد للحوكمة والإدارة المالية، علي أن يغطي ذلك الإطار كلا من الصناديق والحسابات ككيانات اقتصادية وقانونية والصناديق والحسابات كمعاملات مالية.

– هناك ضرورة – ايضا – لتشجيع الحكومة علي القيام بمراجعة منتظمة للصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها بهدف تخفيض عددها الي الحد الأدني الضروري فقط لتحقيق الأهداف الضرورية للسياسة.

– تضمين البيانات الخاصة بكافة الصناديق والحسابات الخاصة – داخل وخارج الموازنة – بوثيقة الموازنة وذلك لأهداف التحليل المالي وعرض المعلومات في التقارير المالية ولهذا الغرض, لابد من إعداد قائمة شاملة بالصناديق والحسابات خارج الموازنة [٨].

▪ هوامش ومراجع:

١. المالية - تحويل ٢٠٪ من إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة للخزانة العامة شهريا – البديل بتاريخ ٢٠١٢/٧/١٢ .

2. IMF- Government Finance Statistics 2001.

٣. الدكتور خالد زكريا أمين – الصناديق الخاصة أداء غير مقنع، وافتقاد للأسس الاقتصادية والمؤسسية الأهرام الاقتصادي بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠١١.

٤. وثيقة الموازنة العامة للدولة للعام المالى ٢٠١١ - ٢٠١٢.

٥. أرقام ومعاني – الاقتصاد الموازي للصناديق الخاصة - المصري اليوم بتاريخ ١٨ فبراير ٢٠١٣

٦. عبد الفتاح الجبالي- الصناديق الخاصة بين الحقيقة والأساطير – الأهرام الرقمي بتاريخ

٧. عبد الفتاح الجبالي - السابق

٨. الدكتور خالد زكريا أمين – الصناديق الخاصة أداء غير مقنع، وافتقاد للأسس الاقتصادية والمؤسسية - الأهرام الاقتصادي بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠١١.