

من بحوث المعهد

يصدر معهد التخطيط القومى سلسلتين من الانتاج العلمى، المذكرات العلمية الخارجية منذ عام 1960 وسلسله قضايا التخطيط والتنمية منذ عام 1978، لتقديم الانتاج الفكرى للهيئة العلمية للمعهد الذى يركز بصفة خاصة على المشكلات التى تواجه التنمية والتخطيط فى المجتمع المصرى سواء على المستوى الاقليمى ، ويقترح السياسات الكفيلة بعلاج هذه المشكلات ودفع عجلة التنمية فى مصر .

والاعمال المنشورة فى هاتين السلسلتين إما فى انتاج فردى لاعضاء الهيئة العلمية به أو نتاج جهد جماعى لفرق العمل البحثية التى تتشكل فى المعهد لبحث قضايا عملية تواجه متخذ القرار، وذلك بمنهج علمى سليم . وقد تنوعت الموضوعات التى تناولتها الاعداد المختلفة لهاتين السلسلتين بحيث أصبحت تشكل مكتبة علمية فى مجال التخطيط والتنمية فى مصر .

وتستهدف هيئة التحرير من هذا الباب تقديم عرض لبعض الدراسات والبحوث التى تصدر فى كل منهما.

الصناديق والحسابات الخاصة

"فلسفة الإنشاء - الأسباب - جدواها ومستقبلها".

أيمن احمد الشربيني *

مقدمة :

تمر مصرنا الغالية بمرحلة تحول خطيرة نحو الديمقراطية والحرية والعدالة الاجتماعية، تتطلب من كل المصريين التكاتف لتخطي هذه المرحلة الحرجة دون مزيد من الخسائر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ولذلك نحن هنا في مواجهة قضية هامة جداً أثرت بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، وهي قضية الصناديق والحسابات الخاصة، حيث تتعلق آمال الكثير من المصريين بحل هذه القضية الشائكة التي 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 التي 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 المركزي 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 التي كتبت بخصوص هذا الشأن، ومن أهم هذه التقارير تقارير مجلس الشورى التي طالبت بضرورة حصر الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة، التي تفتقر إلى السند القانوني المنشئ لها وتصفية حساباتها وترحيلها إلى الموازنة العامة للدولة.

ولكن بالرغم من مرور أكثر من ثلاث سنوات علي 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.

*أ.د. أيمن احمد الشربيني: أستاذ بمركز دراسات الاستثمار وتخطيط وادارة المشروعات بالمعهد.

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 الذي حدث بعد الثورة، حيث لم يتمكن أحد من وزراء المالية المتعاقبين من ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة، وكان مؤسسوها والقائمون عليها قد أصبحوا فوق القانون، أو كأنها أصبحت دولة مستقلة داخل الدولة المصرية.

وبالتالي لم يكن أمام الحكومة إلا أن تقوم بحل جزئي 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 يتحائل حالياً على هذا القرار لعدم تنفيذه، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك لغزارة نفقات 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 التي تخص صميم العمل بقضية تخص العمل الحكومي، إذن البداية تكمن في مراجعة المسؤولين 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 وهي قضية الشفافية، وعدم المساءلة والمحاسبية والتي تظهر بصورة واضحة في التعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة، والتي نتجت عن غياب الرقابة من جانب وتقشى 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 هي 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 استخدام 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 التي 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 حلاً نهائياً. وتجد مجموعة الدراسة أن البداية تكمن في تشكيل لجنة تضم من بين أعضائها البنك المركزي ووزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات، تكون من مهامها إعداد حصر دقيق للصناديق والحسابات الخاصة بكل من الحساب الموحد بالبنك المركزي والبنوك التجارية المتخصصة والخاصة وأرصدة هذه الصناديق والحركة الدائنة والمدينة بها في السنة محل الحصر، وكذلك إعداد بيان بالصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لتحقيق أهداف اجتماعية وتحقيق الهدف الذي تم إنشاؤها من أجله لصالح المواطن المصري 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 الاحتياطي 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 لاحكام المادة (3) من القانون رقم (53) لسنة 1973، وكذلك ما ورد بلائحته التنفيذية بهذا الشأن، وضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن الصناديق التي ترتب على إنشائها زيادة الأعباء على كاهل المواطن المصري 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 الاقتراحات والتوصيات التي يمكن أن تساهم مساهمة فعالة في حل هذه القضية حلاً جذرياً وليس حلاً مؤقتاً. وفي سبيل تحقيق أهداف هذا البحث فلقد اشتمل علي ما يلي :

المبحث الأول: التعريف بماهية 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 الخاصة ومستقبلها.
وفيما يلي ملخص لهذه المباحث :

ملخص المبحث الأول : التعريف بماهية 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 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 هيكل 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 الاستقلالية، 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 وتتخبط بالأنشطة غير السوقية التي تكون مساءلة بالقانون عن أدائها وأن تكون قادرة على تحمل الالتزامات والدخول في تعاقدات.

ملخص المبحث الثاني: الإطار التشريعي للصناديق والحسابات الخاصة.
تعددت التشريعات التي تتناول قضية الصناديق والحسابات الخاصة منها القوانين واللوائح التنفيذية التي صدرت حتى ثورة 25 يناير 2011 والتي 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 الحكومي.
 - 8- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2007 بشأن ترشيح الإنفاق الحكومي.
- وقد فتحت هذه التشريعات الباب أمام الجهات الإدارية لفتح صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة العامة للدولة، أما التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة التي صدرت بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، والتي وافقت عليها لجنة الاقتراحات والشكاوى بمجلس الشعب، فقد اقتصر على مشروع القانون الخاص بإلغاء المادتين 20، 21 من قانون الموازنة العامة، كما أعلن د. الجنزوري رئيس الوزراء الأسبق إيقاف تمويل عدد من الصناديق والحسابات الخاصة في إبريل عام 2012.

ملخص المبحث الثالث: تجارب الدول العربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.

في هذا المبحث تم استعراض 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 الخزانة 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 تنشئة 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 وغير خاضعة للقانون لتمويل أنشطتها غير المعلنة والتي لا تخضع للمراقبة أو لتمويل بعض العمليات المشروعة مثل التصدي للأزمات أو الكوارث التي تتطلب نفقات مرتفعة وإجراءات سريعة والتي لا يسمح عنصر الوقت فيها اللجوء إلى المسارات القانونية البطيئة التي 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 موافقهم أو مكافآت لمقدمي الخدمات وغير ذلك من أوجه الصرف غير المصرح بها، ولقد ثار جدل كبير في الآونة الأخيرة حول قضية الصناديق الخاصة بين حزب العدالة والتنمية وحزب التجمع الوطني 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.

ملخص المبحث الرابع: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها.

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 مشروعه.

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

ملخص المبحث الخامس: الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.

نظراً لما يؤكد البعض من حدوث اعتداءات شتى على أموال الصناديق والحسابات الخاصة وارجاعهم 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 الاحتياطي النقدي داخل البنك المركزى والذي يتم رصد قيمته فقط دون الوقوف على حركته وما يجرى عليه من تعاملات مع البنوك الأجنبية التى يتم استثماره فيها، وبالتالي يظل دور الجهاز المركزى للمحاسبات شكلياً 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.

ملخص المبحث السادس: وضع الصناديق والحسابات الخاصة وأثر شفافية الموازنة العامة على تفعيل أدائها في مصر.

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

ولذلك أصبح من الحتمى 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 اقتصادياً أو اجتماعياً.

ونظراً لما حدث من مخالفات في مجال العمل بالصناديق والحسابات الخاصة فلقد أصبحت هناك حاجة ماسة لتحقيق الشفافية في تعاملات هذه الصناديق والحسابات، ومؤدى 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 والانفتاح على كل الأطراف ذات العلاقة.

ومن خلال الدراسة وضح أن توافر الشفافية في التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة سيؤدى إلى نتائج إيجابية في التعامل من خلالها، حيث سيعترب 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 أن واحد.

يتبع ما تقدم علانية عمليات الموازنة والتي تتطلب التحول إلى موازنات الأداء، حيث إن 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.

ملخص المبحث السابع: تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر.

تعددت الجهات التي أنشأت صناديق وحسابات خاصة بمصر والتي تم إنشاؤها بموجب العديد من التشريعات ولقد تم انتخاب 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 ولم يتم في هذا المبحث تقييم أوضاع هذه الصناديق والحسابات ولكن اقتصر 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 التى يتم تقييمها، كما يحتاج الأمر أيضاً إلى توافر بيانات ومعلومات أكثر وضوحاً وأكثر شفافية حيث إن البيانات والمعلومات المتاحة حالياً

متضاربة وليست هناك جهة محددة يمكن الرجوع إليها للحصول على البيانات والمعلومات تكون مسئولة عن صحتها.

ملخص المبحث الثامن: المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصة.

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 المالي 2012/2013.

مع إضافة حصيلة هذا الحساب إلى إيرادات الباب الثالث بالموازنة العامة ضمن بند مستقل، على أن يتولى المراقبون الماليون ومديرو الحسابات بالجهاز المركزي متابعة تنفيذ عمليات التوريد وفي حالة المخالفة يتم إخطار الإدارة المركزية للتفتيش المالي بوزارة المالية مع العرض على وزير المالية لاتخاذ اللازم حيال المسؤولين عن التوريد.

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

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

ولقد واجه هذا القرار رفضاً شديداً من الجهات التي لديها صناديق وحسابات خاصة وخصوصاً الجامعات والمستشفيات الجامعية والمحليات، حيث اعتبرت هذه الجهات أن ذلك بداية لتعجيزهم عن أدائهم صوب عمليات التنمية، وعلى الجهة الأخرى من جهة الحكومة يرى المسؤولون بها أن تلك الأموال ملكاً لخزانة الدولة ويتعين التعامل معها ومع ما تقتضيه المصلحة العامة للوطن.

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

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 الشؤون المالية والإقتصادية بشأنها " المعالجات والحلول"، ولقد تم هذا الطرح من خلال البيانات والمعلومات المتوافرة بتقارير مجلس الشورى في دور الإنعقاد العادى الثانى والثلاثون وذلك بالتقرير النهائى للجنة

الشؤون 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 والذي لديه خبرة عملية واسعة بهذا المجال.

ملخص المبحث العاشر: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات ومستقبلها.

إنصب هذا المبحث على توضيح رأى مجموعة الدراسة فى جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة ومستقبلها، ونظراً للدراسة المتعمقة السابقة ولما تجمع لمجموعة الدراسة من البيانات والمعلومات الخاصة بهذا الموضوع الهام والخطير، فقد توصلت مجموعة العمل إلى ترجيح الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة فى الأمد القصير والمتوسط وذلك نظراً لتغلغل هذه الصناديق والحسابات فى واقع العمل بالاقتصاد 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، فليس لدى الحكومة الوقت أو الموارد الكافية لاستيعاب المشاكل المترتبة على تصفية هذه الصناديق والحسابات فى الوقت الراهن.

لكن من الثابت أيضاً أن الاستمرار فى العمل فى هذه الصناديق والحسابات بشكلها الحالى سترتب عليه المزيد من الانفاق الغير مبرر وعدم الشفافية والمصادقية 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 هذه الصناديق والحسابات.

هذا وقد توصلت مجموعة العمل بالبحث الى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

- 1- صعوبة الحصر الدقيق لعدد الصناديق والحسابات الخاصة ومواردها.
- 2- مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة مشكلة عميقة ومتغلغلة فى عمق الاقتصاد 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 كقروض وسلف وإعانات لبعض الجهات والعاملين بها، والتغالي في الإنفاق على الضيافة واستئجار مبان دون استغلالها وغيرها من أوجه الإنفاق غير المبررة.
- 5- قيام بعض الجهات بتحقيق أهداف ضمن الوظائف التي 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 ما 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 الذي يؤدي إلى عدم سلامة تقرير الحساب الختامي للدولة الذي يؤدي إلى إبعاد معاملات الصناديق والحسابات الخاصة عن المتابعة والرقابة المالية.
- 8- عدم إلزام بعض الصناديق بتأثيرات الدولة، حيث تم تصوير وإدراج استخدامات بعض الصناديق في صورة اعتماد إجمالي غير موزع على بنود وذلك عند إعداد الموازنة العامة للدولة وعلى أن يتم توزيع هذه الاعتمادات الإجمالية لهذه الصناديق بعد صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة وبداية السنة المالية فعلاً وذلك بمعرفة وزارة المالية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وفقاً لتأشيرة خاصة.
- 9- الازدواج وتضارب الاختصاصات بين أهداف الصناديق والحسابات الخاصة وبين اختصاصات الجهات الإدارية التي تتبعها.
- 10- قيام بعض الجهات بإضافة موارد جديدة للصناديق أو الحسابات الخاصة بها دون مبرر قانوني.
- 11- زيادة عبء الباب الأول "الأجور" حيث إن هناك كثير من الصناديق والحسابات الخاصة يمكن أن تقوم الجهة الإشرافية التابعة لها بأداء وظيفتها.
- 12- قصور في الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة بما يوجب ضرورة تطوير النظم المحاسبية وتشغيلها باستخدام الحاسبات ووضع لوائح مالية سليمة.

- 13- خضوع الصناديق والحسابات الخاصة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ولكنها تفتقر إلى الرقابة الداخلية على أموالها.
- 14- عدم وجود أسس ومعايير محاسبة ومراجعة للصناديق والحسابات الخاصة.
- 15- عدم خضوع أموال الصناديق والحسابات الخاصة لعملية تقييم أداء مستمرة وخضوعها أيضاً للحوكمة ومحاسبة المسؤولة.
- 16- الأجهزة الرقابية تعمل في جزر منعزلة ولا يوجد جهاز يتصل بالآخر، وعلى الأجهزة الرقابية أن توفر المعلومات للجمهور حيث يعد ذلك حقاً شعبياً له.
- 17- عدم الالتزام بإدراج إجمالي الحساب الختامي "إيراداته وإستخداماته" بموازنة الجهة التابعة لها الصناديق والحسابات الخاصة.
- 18- غياب الشفافية، حيث لا ترفق بمشروع الموازنة القوانين واللوائح التي توضح البنوك التي تودع بها وأوجه الصرف من الصناديق.
- 19- حرمان الموازنة العامة من بعض مواردها، فالرسوم والإتاوات التي تحصلها المشروعات هي في 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 يعد أمراً ضرورياً ولكن ليس في الأمد القصير أو المتوسط، ولكن يمكن تحقيق ذلك في 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 إعتماده على موارده الذاتية.

- 2- إلغاء الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لغير هدف قومي والتي تفتقد للحجج المقنعة والمرضية على أساس إقتصادي ومؤسسى وعدم جواز تحصيل مبالغ مقابل خدمات أو أتعاب .
- 3- وضع آليات سياسية وفنية لتقليل إحتتمالات 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 التى لها أدوار هامة والتي تقوم بها فى حالة إدارتها بشكل فعال مثال صناديق التنمية وهى التى تنشأ لدعم برامج التنمية والتي تتطلب مساهمات من المانحين .
- 6- عدم تدخل المصالح الخاصة فى عملية إعداد الموازنة العامة للدولة والتي غالباً ما تنعكس فى 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 الاتجاهات المعاصرة ولا سيما فيما يتعلق بالتشغيل الإليكترونى للبيانات واستخدام نظم المعلومات وشبكات الاتصالات فى مجال العرض والإفصاح المحاسبى .
- 9- إنشاء وحدة للرقابة الداخلية تكون تابعة مباشرة لمجلس الإدارة لضمان استقلالها وتؤدى عملها بمنهج علمى متطور معاصر يقوم على الأركان الآتية:
 - وجود خطة للرقابة المالية فى 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 فى تنفيذ ما سبق بكفاءة عالية ويعتمد على وجود نظام ضبط داخلى متطور ووجود مجموعة من اللوائح والإرشادات ومعايير للرقابة ووجود نظم معلومات متكاملة باستخدام الحاسبات الإللكترونية وجود شبكة اتصالات 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 الالتزام بالنظم واللوائح والقرارات والتعليمات.
 - المراجعة القانونية والتي تتعلق بمدى الالتزام 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 والتقييم 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 الداخلى ونظم وأساليب المراجعة الإدارية بصفة مستمرة ومنظمة بما يساعد في حماية الأموال وتخريج معلومات تساعد في اتخاذ القرارات.
- 11- التدقيق في اختيار العاملين بالصناديق ولاسيما من يتوافر 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 انعقاد 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 عزله 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 التنموى للصناديق والحسابات الخاصة ببعديه الاقتصادى والاجتماعى.

15-الترج فى معالجة مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة، لكى لا تكون هناك مواجهة عنيفة للإصلاحات "المراد تحقيقها وذلك فى ضوء رؤية مجتمعية وحوار مجتمعى حول دور هذه الصناديق والحسابات فى المستقبل.