



قضايا اقتصادية

تطوير إدارة الحسابات
والصناديق الخاصة في مصر
كمحرك للتغيير الإيجابي في
المالية العامة للدولة

مارس ٢٠٢١

هذه الدراسة هي إحدى الدراسات التي يعدها المركز المصري للدراسات الاقتصادية في إطار أبحاثه في مجال المالية العامة، وهي تأليف الدكتور خالد زكريا أمين، أستاذ بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ومدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، ويتقدم المركز بالشكر والتقدير للحكومة البريطانية على تمويلها.

تمت مناقشة هذه الورقة في ندوة سابقة نظمها المركز المصري للدراسات الاقتصادية بعنوان "[ملف الصناديق الخاصة إلى أين.](#)"

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذه الدراسة أو حفظها في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقلها بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

©2021 المركز المصري للدراسات الاقتصادية. جميع الحقوق محفوظة.

المخلص

تهدف هذه الورقة إلى طرح مجموعة من السياسات المقترحة لتحسين وضع إدارة الصناديق والحسابات الخاصة في مصر، والتي تقوم على مبدأ الاستخدام المبرر والممنهج للحسابات والصناديق الخاصة للاستفادة من المزايا العديدة التي قد توفرها من حيث المرونة المالية، والكفاءة الاقتصادية، والملاءمة السياسية، وفي ذات الوقت، خلق إطار قانوني ومؤسسي يحدد معايير إنشاء تلك الصناديق، والحسابات، وآليات تأسيسها، وأساليب تمويلها، وطرق الرقابة المالية عليها، وتدقيق معاملاتها المالية.

Abstract

This study offers policy proposals to improve the management of special funds and accounts in Egypt, based on the principle of justified and systematic use thereof to benefit from the various advantages that they may provide. The advantages include financial flexibility, economic efficiency, and political convenience, while at the same time establishing a legal and institutional framework that defines the criteria for establishing such funds and accounts, the mechanisms of their establishment, means of their financing, methods of financial monitoring over them, and auditing of their financial transactions.

مقدمة:

رغم أن الحسابات والصناديق الخاصة نموذج منتشر في العديد من دول العالم نظرا لمرونتها ولدورها المحوري في تقديم الخدمات العامة للمواطنين، بالإضافة إلى قدرتها على التعامل مع حالات الطوارئ وبالأخص الكوارث الطبيعية، إلا أنه في الحالة المصرية، يحتاج هذا النموذج إلى مراجعة شاملة نظرا لضعف الأداء المالي للصناديق والحسابات من منظور الحوكمة والرقابة المالية، الأمر الذي جعلها مثارا للعديد من الانتقادات .

تهدف هذه الورقة إلى طرح مجموعة من السياسات المقترحة لتحسين وضع إدارة الصناديق والحسابات الخاصة في مصر، والتي تقوم على مبدأ الاستخدام المبرر والممنهج للحسابات والصناديق الخاصة للاستفادة من المزايا العديدة التي قد توفرها من حيث المرونة المالية، والكفاءة الاقتصادية، والملاءمة السياسية، وفي ذات الوقت، خلق إطار قانوني ومؤسسي يحدد معايير إنشاء تلك الصناديق، والحسابات، وآليات تأسيسها، وأساليب تمويلها، وطرق الرقابة المالية عليها، وتدقيق معاملاتها المالية.

في هذا الإطار، تناقش الورقة الهدف من وراء تأسيس هذه الحسابات والصناديق وتحليل واقع إدارتها في مصر، وذلك من خلال خمسة أقسام رئيسية: تعريف الحسابات والصناديق الخاصة، تصنيف الحسابات والصناديق الخاصة، منطوق إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، تنظيم الحسابات والصناديق الخاصة في مصر، السياسات المقترحة لتحسين إدارة الحسابات والصناديق الخاصة في مصر.

أولا: تعريف الحسابات والصناديق الخاصة

يشير مصطلح الصناديق والحسابات الخاصة بشكل عام إلى الموارد العامة والمعاملات الحكومية، والتي يكون لها في الغالب ترتيبات مؤسسية وبنكية منفصلة، ولا يتم تضمينها في وثائق الموازنة العامة السنوية، أو التي تخضع لنفس المستوى من الفحص والضبط والتدقيق ومعايير التسجيل وإعداد التقارير التي تخضع لها بنود الإنفاق الحكومي الأخرى. وتتضمن الصناديق والحسابات الخاصة عددا من الأنشطة والترتيبات، والتي يتمثل أهمها في صناديق المعاشات والتأمينات الاجتماعية، بعض صناديق الخدمات على المستوى المركزي والمحلي، بالإضافة إلى الصناديق الأخرى السرية أو غير المعلن عنها. كما بدأت تلك الصناديق والحسابات الخاصة مؤخرا في أن تتضمن الأنشطة المتعلقة بالموارد العامة من استخراجات الموارد الطبيعية، والمساعدات الخارجية، والإعفاء من الديون، وحصيلة عمليات الخصخصة، والمشاركة بين القطاعين العام والخاص.

وبشكل عام، تتميز الصناديق الخاصة، أيا كان شكلها، بأن لها مصادر منفصلة للدخل، بالإضافة إلى (أو بدلا من) تلك التي توفرها الموازنة العامة. وفي هذه الحالة، فإن الإنفاق من هذه الصناديق يتم تمويله من الدخل من الضرائب والرسوم المخصصة لغرض هذا الصندوق أو المساهمات، هذا على الرغم من إمكانية تقديم الدعم لتلك الصناديق من خلال الموازنة أيضا. ومن الأمثلة على ذلك «صناديق الطرق» والتي يتم تمويلها مثلا من رسوم تراخيص المركبات، حيث

يطلب من جميع المركبات الحصول على ترخيص سنوي، ثم توجه حصيله الرسوم التي تنتج عنها لتمويل صندوق الطرق، والذي ينفق منه على عمليات شق الطرق وصيانتها والجوانب البيئية الخاصة بها. وعلى الرغم من أن هذا الترتيب قد يساهم في حماية المال العام وضمان أن الإنفاق يتم على الأنشطة المستهدفة، فإنه قد يؤدي في الوقت نفسه إلى ضعف مستوى الرقابة العامة على استخدام المال العام.

يمكن استخدام مصطلح "الصناديق والحسابات خارج الموازنة" بأكثر من طريقة، تركز كل منها على أحد جوانب الموضوع، على سبيل المثال يقصد بالمعاملات خارج الموازنة extra budgetary transactions المفهوم الواسع الذي يشمل جميع الإيرادات وأوجه الإنفاق التي تُستبعد من الموازنة العامة. ويقصد بالحسابات خارج الموازنة extra budgetary accounts الترتيبات البنكية والتي تودع فيها وتتفق منها الإيرادات وأوجه الإنفاق خارج الموازنة. أما الكيانات أو الوحدات خارج الموازنة extra budgetary entities/units فيقصد بها المؤسسات التي ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة، والتي قد تستخدم الحسابات خارج الموازنة، وقد تكون جزءاً من كيانات حكومية قائمة، وفي الغالب يكون لها وضعاً قانونياً مستقلاً عن الوزارات والإدارات الحكومية. وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم وضع إطار ملائم لتصنيف الصناديق والحسابات خارج الموازنة وكتابة التقارير حولها في نسختي ٢٠٠١ و ٢٠١٤ من دليل الإحصاءات المالية الحكومية.

ثانياً: تصنيف الحسابات والصناديق الخاصة

لا بد من التمييز بين الصناديق والحسابات خارج الموازنة التي يتم تأسيسها وفقاً لقوانين ولوائح الدولة، وتلك المعاملات خارج الموازنة والتي يتم القيام بها بعيداً عن تلك القوانين واللوائح، ومن ثم؛ يجب اعتبارها معاملات غير اعتيادية. على سبيل المثال، قد ينص القرار الخاص بإنشاء صندوق للمعاشات على وجود قواعد عامة يجب أن يخضع لها الصندوق حتى وإن كان من غير الضروري اتباع الضوابط المالية العامة للحكومة، وعلى ضرورة إعداد التقارير حول أنشطة الصندوق وخضوعه لنفس إجراءات الرقابة والتدقيق التي تخضع لها أوجه الإنفاق الأخرى. في المقابل، فإن الصناديق ذات الطبيعة السرية التي تظل خارج الموازنة والتي لا تعمل بالضوابط واللوائح المالية الحكومية ومتطلبات إعداد التقارير والتدقيق قد يترتب عليها معاملات غير قانونية أو غير منتظمة.

ويمكن تصنيف الصناديق والحسابات خارج الموازنة وفقاً للأهداف، أو مصادر التمويل، أو الشكل المؤسسي. وكثير من تلك الصناديق يجمع عناصر لأكثر من مجموعة من المجموعات الثلاث التالية:

(أ) تصنيف الصناديق والحسابات خارج الموازنة وفقاً للأهداف:

✓ الصناديق الخاصة (special funds): وهي الصناديق التي تنشأ لأغراض محددة، ويتم تمويلها من ضرائب معينة أو إيرادات أخرى مخصصة لها وفقاً للقانون، كصناديق الحماية الاجتماعية، صناديق الصحة، وصناديق الطرق.

- ✓ صناديق التنمية (development funds): وهي الصناديق التي تنشأ لدعم برامج التنمية والتي غالبًا ما تتطلب مساهمات من جانب المانحين، وفي بعض الأحيان من مصادر داخلية (مثل عوائد الخصخصة) كالصناديق الاجتماعية، الصناديق البيئية، والصناديق القطاعية.
- ✓ صناديق الاستثمار (investment funds): وهي الصناديق التي تنشأ بغرض تحقيق أهداف استثمارية محددة وتتكون من أسهم، سندات، معادن نفيسة، أصول، أو أي أشكال أخرى من الأصول المالية، كما هو الحال بالنسبة لصناديق الثروة السيادية.
- ✓ صناديق الاحتياطي (contingent or reserve funds): وهي الصناديق التي تنشأ لأغراض الطوارئ أو أوجه الإنفاق المحتملة أو غير المتوقعة.
- ✓ صناديق تحقيق الاستقرار (stabilization funds): وهي الصناديق التي تنشأ بغرض تقليل أثر تقلبات الإيرادات على الحكومة والاقتصاد، مثل صناديق الاستقرار النفطي. فالدول ذات الوفرة في الموارد الطبيعية - كالنفط والثروات المعدنية - قد تقوم بإنشاء مثل تلك الصناديق للتقليل من حدة التقلبات في إيرادات تلك المصادر، فالتغيرات الكبيرة في أسعار تلك الموارد قد تجعل تلك المصادر للإيرادات غير متوقعة كما قد تُستخدم إيرادات تلك الصناديق للإنفاق على الأجيال المستقبلية نظرًا لطبيعة تلك الموارد غير المتجددة.
- ✓ صناديق الادخار (savings funds): وهي الصناديق التي تسعى إلى خلق مخزون من الثروة للأجيال المستقبلية مثل صناديق ادخار النفط.
- ✓ صناديق التمويل (financing funds): وهي صناديق تستخدم لتحقيق التوازن في الموازنة العامة بشكل عام وليس لتمويل أوجه الإنفاق المعتادة، ويتم ذلك غالبًا عن طريق استغلال النفط والإيرادات والموارد الأخرى غير المتجددة، كما هو الحال بالنسبة لصناديق التمويل النفطية.
- ✓ صناديق إدارة المنح الخارجية (counterpart funds): وهي الصناديق المرتبطة بالتدفقات من الجهات المانحة (بما فيها العينية) والتي يتم إدارتها وفقًا لإجراءات معينة تأخذ في الاعتبار متطلبات الإدارة المالية للجهات المانحة.
- ✓ الصناديق الدوارة (revolving funds): وهي الصناديق التي يعاد تجديد مواردها عادةً من خلال الرسوم على السلع والخدمات وعلى عمليات الإقراض، والتي يظل دخلها متاحًا لتمويل عملياتها المستمرة، والتي كانت في الأحوال الأخرى ستعرض للخطر بسبب قواعد الموازنة التي تقوم على انتهاء صلاحية مخصصات الموازنة بنهاية العام المالي.

✓ صناديق التجارة (trading funds): وهي الصناديق التي يتم إنشاؤها لتقديم آلية تمويل لأنشطة التجارة الحكومية وفقاً لمبدأ التمويل الذاتي.

✓ صناديق سداد الدين (sinking funds): وهي الصناديق التي تنشئها حكومة أو كيان حكومي من حصيلة الضرائب أو الرسوم لغرض سداد الدين.

✓ حسابات متنوعة خارج الموازنة، بما فيها الصناديق السرية (miscellaneous funds including secrets and extra-budgetary accounts): وتقوم على إدارتها الهيئات والوزارات الحكومية وتوجه للاستخدامات المحتملة من جانب هذه الجهات.

(ب) تصنيف الصناديق والحسابات خارج الموازنة وفقاً لمصادر التمويل:

✓ الإيرادات والضرائب المخصصة لغرض معين: حيث قد يتم تحديد نسبة من إجمالي الإيرادات العامة توجه للإنفاق على غرض معين، كما قد يتم تحديد أحد أنواع الضرائب أو الرسوم التي تخصص نسبة ما من إيراداتها للإنفاق على غرض معين. ويحدث ذلك غالباً في الحالات التي تكون فيها العلاقة بين الضريبة أو الإيراد المخصص والمنفعة التي تعود على المواطن من الإنفاق العام قوية. كذلك، في بعض الأحيان، تقوم حكومات بعض الدول بتخصيص الإيرادات المفاجئة وبعض الإيرادات غير الضريبية لأغراض الإنفاق على بعض المجالات (كبرامج التطعيم والإغاثة من الجفاف أو السيول أو غيرها من الظروف غير المتوقعة).

✓ التحويلات المباشرة من الموازنة العامة وفقاً للآلية التحويل المتبعة

✓ رسوم الاستخدام والتي تتولد نتيجة استخدام المرافق العامة التي تقوم الصناديق الخاصة على إدارتها

✓ مبيعات الأصول المالية وغير المالية، بما فيها عوائد الخصخصة

✓ الاقتراض الداخلي أو الخارجي

✓ موارد الجهات المانحة: وتشمل المنح المباشرة و/أو تخفيف أعباء الدين ومبادلة الديون

(ج) تصنيف الصناديق والحسابات الخاصة وفقاً للشكل المؤسسي:

✓ الصناديق المدارة مركزياً بواسطة وزارة المالية أو الخزانة: يتمثل الدافع من إنشاء هذه الصناديق— في الغالب— في تجنب القيود التي تفرضها عملية إعداد الموازنة، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للصناديق الدوارة المدارة مركزياً.

✓ الصناديق المدارة بواسطة الوزارات الخدمية و/أو الجهات الأخرى القائمة بالإنفاق: بالإضافة إلى الدافع المذكور أعلاه، قد تنشأ هذه الصناديق أيضاً لتجنب أساليب الرقابة على الإنفاق المطبقة على الجهات التابعة للموازنة.

✓ صناديق تديرها هيئات ذات إستقلال مالى وإدارى من القواعد المنظمة للكيانات الحكومية التقليدية.

✓ صناديق تديرها السلطات المحلية

وتجدر الإشارة إلى أن كثيراً من الأنشطة والصناديق الموضحة أعلاه يمكن أن يتم تنظيمها أيضاً باعتبارها صناديق داخل الموازنة. في هذه الحالة، تصبح تلك الصناديق جزءاً من الموازنة، ولكنها مخصصة لتحقيق سياسات وأغراض محددة. وتتبع مصر هذا النظام لعدد من صناديقها وعلى رأسها صناديق الإدارة المحلية التي تظهر إيراداتها ونفقاتها السنوية في الموازنة العامة للدولة، في حين لا تظهر فوائضها المرحلة عبر السنوات.

ثالثاً: منطق إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة

يعتمد منطق إنشاء الصناديق والحسابات خارج الموازنة على مجموعة من العوامل مثل حماية أوجه الإنفاق ذات الأولوية من التخفيضات التي قد تتم على مستوى الموازنة، أو تجنب المشكلات التي تعترض تنفيذ الموازنة، أو تجاوز بعض القواعد الخاصة بالإدارة المالية الحكومية والتي قد تكون غير قابلة للتطبيق على بعض أوجه الإنفاق الحكومي، أو بناء على طلبات جماعات المصالح وأصحاب النفوذ، أو للتغلب على الصعوبات التي تعترض عملية التخصيص الملائم للإنفاق الحكومي نتيجة المفاوضات الواسعة خلال مرحلة إعداد الموازنة. وفي بعض الحالات المحدودة، يكون الدافع الأساسي وراء إنشاء الصناديق والحسابات خارج الموازنة هو الحاجة إلى إخفاء المعاملات عن الجمهور أو الرقابة التشريعية. في تلك الحالات، يكون الدافع الضمني أو غير المباشر هو السماح بالفساد أو تبيد المال العام. ويمكن التمييز بين مجموعتين أساسيتين من الأسباب والعوامل التي تشكل منطق اللجوء إلى إنشاء الصناديق والحسابات خارج الموازنة، وهما: عوامل مرتبطة بالموازنة العامة للدولة وعوامل الاقتصاد السياسي.

(أ) عوامل مرتبطة بالموازنة العامة للدولة:

■ عدم توافق الآفاق الزمنية: هناك بعض أنواع من الصناديق والحسابات خارج الموازنة مثل صناديق الحماية الاجتماعية، وصناديق الاستقرار النفطي، وصناديق ادخار النفط، والتي يتم إنشاؤها لتوفير الدخل لمستحقي المعاشات أو الأجيال المستقبلية، أو للتأمين ضد التغيير في الظروف والأوضاع الاقتصادية مثل التراجع في مستوى الموارد الطبيعية في الأجل الطويل. ويعتبر الأفق الزمني لكل من هذه الصناديق أكثر اتساعاً من ذلك الخاص بالموازنة بالمعنى التقليدي، والذي في الغالب ما يكون سنة واحدة.

■ تدخل المصالح الخاصة في عملية إعداد الموازنة: عادةً ما يقود سوء تخصيص الموارد والنتائج عن التلاعب في عملية إعداد الموازنة (كتوفير تمويل محدود للغاية لصيانة الطرق، وتمويل كبير لمشروعات تدعم الدوافع

الانتخابية) إلى خلق الصناديق والحسابات خارج الموازنة والتي يجرى تصميمها لتأمين الحماية من تلك الممارسات. ويتمثل الدافع الأساسي في توفير الحماية من خلال تأمين مصدر للتمويل كوسيلة لمنع تخصيص قدر كبير جداً أو ضئيل جداً من الموارد لبعض الأنشطة.

■ عدم كفاية آليات تخصيص الموارد: ومن الأمثلة على ذلك، عنصر "الاستيلاء" في الموازنة (حيث يقوم موظفو الخدمة المدنية بوضع تفضيلاتهم التي تختلف عن تلك التي تضعها العملية السياسية)، الصراعات التي تنشأ بين الجانب التنفيذي والجانب التشريعي عند وضع الأولويات والقيام بالخيارات فيما بين الأنشطة المختلفة المتنافسة، وغياب آلية للتوفيق بين احتياجات كل من مقدمي السلع والخدمات العامة ومستخدميها.

■ العجز عن الاهتمام باحتياجات المجتمعات المحلية في عملية تخصيص الموارد: 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 المستويات المحلية إلى المستوى المركزي، مما يؤدي إلى تواضع الإستجابة للاحتياجات المحلية. في ظل هذه البيئة، يصبح هناك حافز لدى السلطات والمجتمعات المحلية بتأسيس آليات بديلة لتحقيق المتطلبات التي لم يتم تحقيقها من خلال قنوات الموازنة الطبيعية.

■ عدم ملاءمة مقاييس الحوكمة الموجهة للمساءلة والشفافية: على وجه التحديد، عادةً ما تكون آليات المراقبة الخارجية على الموازنة في الدول النامية ضعيفة، ففي كثير من تلك الدول، لا يوجد جهاز مستقل للمراقبة الخارجية ولا يوجد تدقيق داخلي، أو قد يكون دورهما ومسئولياتهما محدودة في الواقع. وبالمثل، فإن قوى المراقبة للسلطة التشريعية عادةً ما تكون محدودة نظراً لغياب سلطة دستورية كافية وموارد كافية لممارسة دورها بفعالية. في ظل تلك الظروف، قد تنشأ الصناديق والحسابات خارج الموازنة بغرض إحكام الرقابة من خلال آليات موازية.

■ عدم فعالية آليات استيفاء المتطلبات الانتمانية للمانحين: لا يزال دعم الموازنة أحد الوسائل الهامة لتقديم المعونة. ولكن عملياً، لا تضمن الجهات المانحة إستيفاء متطلبات الحوكمة المالية والرقابة من خلال نظام تنفيذ الموازنة العامة في الدول المتلقية للمعونات. ونتيجة لذلك تُفضل هذه الجهات تقديم دعم الموازنة من خلال صناديق تتبع نظمها المالية والرقابية.

(ب) عوامل مرتبطة بالاقتصاد السياسي:

■ حماية بعض البرامج ذات الحساسية السياسية من التخفيض في الموازنة أو من أي اعتبارات أخرى قصيرة الأجل والتي تحدث في إطار دورة الموازنة السنوية. وتقدم المناقشات المستمرة حول إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في العديد من الدول مثلاً جيداً لذلك، حيث يجب أن تتم التغييرات في برامج الحماية الاجتماعية

لأسباب تتعلق فقط بالبرامج وليس لأغراض تحقيق التوازن في الموازنة. وهذا سيتحقق بشكل أكبر إذا كان برنامج الحماية الاجتماعية غير موجود في النظام الموحد للموازنة العامة.

- إظهار عجز الموازنة بأقل من قيمته: من خلال تمويل بعض البرامج من خارج الموازنة عن طريق الصناديق والحسابات خارج الموازنة، حتى وإن ظلت الحكومة هي المسؤولة عن تمويل جزء من هذا الإنفاق.
- توليد دعم سياسي لطرح ضرائب جديدة: على سبيل المثال، قد يصبح إنشاء صندوق للصحة وطرح ضريبة للصحة لتمويل إنفاق هذا الصندوق، أمراً أكثر قبولاً من الناحية السياسية من الزيادة في الإيرادات المطلوبة لتمويل الإنفاق العام للحكومة، هذا على الرغم من أن الأثر المالي الكلي متعادل. وعلى نفس النحو، فإن تأسيس صندوق للبيئة قد يسهل من قبول طرح ضريبة بيئية.
- تعبئة الإجماع الاجتماعي حول أهمية بعض الأنشطة وضعف تمويلها من جانب الموازنة السنوية: يُنظر إلى إنشاء صندوق لبناء الطرق أو صندوق للبيئة في الغالب على أنه تصرف سياسي ناتج عن ملاحظة أهمية تلك الأنشطة والتي تهم مجموعات عريضة من المجتمع حتى وإن لم يساهم ذلك عملياً في تحسين تمويل تلك الأنشطة.
- عزل مشروعات وأنشطة المانحين في القطاعات ذات الأولوية بناءً على طلبهم: على الرغم من ضعف المنطق الاقتصادي لإنفاق معونات الجهات المانحة عن طريق الصناديق والحسابات خارج الموازنة، إلا أن اللجوء إليها في بعض الحالات قد تبرره اعتبارات سياسية.
- حماية الأموال العامة من الفحص والتدقيق من جانب الجمهور، بخلاف ما هو متفق عليه من قواعد الشفافية: على سبيل المثال، قامت العديد من دول أوروبا الشرقية بتأسيس صناديق للخصخصة خلال التسعينيات والتي جعلت عوائد الخصخصة أقل وضوحاً للسياسيين وأقل عرضة للضغوط على زيادة الإنفاق. كذلك، فإن صندوق الاحتياطي الكويتي للأجيال المستقبلية ممنوع بالقانون من الإفصاح عن أصوله واستراتيجية الاستثمار الخاصة به. وتبرر السلطات تلك السياسة بحجة أنه في حالة معرفة عامة الجمهور بالمدى الحقيقي للأصول الرسمية، فإن ذلك سيولد ضغوطاً أكبر للإنفاق.

رابعاً: تنظيم الحسابات والصناديق الخاصة في مصر

تنشأ الحسابات والصناديق الخاصة في مصر بقرار جمهوري، وذلك وفقاً للمادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣. وهناك حسابات تنشأ بقانون مثل: حسابات التنمية والخدمات المحلية، وحساب الإسكان الاقتصادي، وحساب استصلاح الأراضي التي أنشأها القانون (٤٣) لسنة ١٩٧٩. كما أن هناك مجموعة من الهيئات الخدمية التي تم إنشائها بداية في شكل صناديق تمول بشكل ذاتي مثل: صندوق الآثار، وصندوق دعم الثقافة، وصندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية. ويوجد عدد من الحسابات والصناديق الخاصة التي تنشأ داخل كل من الوزارات أو

داخل الهيئات الخدمية. كما يوجد وحدات ذات طابع خاص في شكل حسابات خاصة مثل: مراكز الدراسات، والبرامج البحثية داخل مؤسسات التعليم العالي.

ووفقاً لنص المادة (٣٢) من القانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، فإن على جميع الحسابات، والصناديق الخاصة مراجعة واعتماد لوائحها المالية من لجنة اللوائح الخاصة بوزارة المالية. ووفقاً لوزارة المالية، لا يزيد حجم اللوائح المعتمدة عن ١٢٠٠ لائحة من إجمالي لوائح الصناديق الخاصة في مصر والبالغ عددها حوالي ٧٠٠٠ صندوق في كل الجهاز الإداري للدولة، فقط ١٧%. وتجدر الإشارة إلى أن عدم اعتماد هذه اللوائح المالية لا يعنى توقف أنشطة هذه الصناديق، والحسابات بأي حال من الأحوال. فالقانون لا يشتمل على مادة تلزم الصناديق بالحصول على موافقة لجنة اللوائح الخاصة، كشرط لممارسة الأنشطة الخاصة بها.

ومنذ العام المالي ١٩٩٥-١٩٩٦، أصبح التوجه العام داخل وزارة المالية المصرية هو إدراج الموازنات السنوية للحسابات والصناديق الخاصة التابعة للوزارات والهيئات والإدارة المحلية داخل الموازنة العامة للدولة على جانبي الإيرادات والنفقات، وفي شكل اعتمادات إجمالية.

ولقد جاء قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١، ليضع قيوداً على الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة، وذلك بالنص على أن ينشأ لدى البنك المركزي "حساب الخزانة الموحد"، والذي يشمل جميع حسابات وزارة المالية، ووحدات الجهاز الإداري للدولة، والإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة، أو التي تفتح مستقبلاً لدى البنك المركزي. ولا يجوز لوحدة الإدارة المحلية، أو الجهات الإدارية في الدولة فتح حساب باسمها، أو باسم الحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية، بشرط أن تكون حسابات صفرية. ولقد استثنى القانون وزارة الدفاع، وهيئة الأمن القومي، وجميع أجهزتهما، بالإضافة إلى صناديق المعاشات، والتأمينات، وصناديق الرعاية الاجتماعية، والصحية، وصناديق التأمين الخاصة بالعاملين من هذه القاعدة.

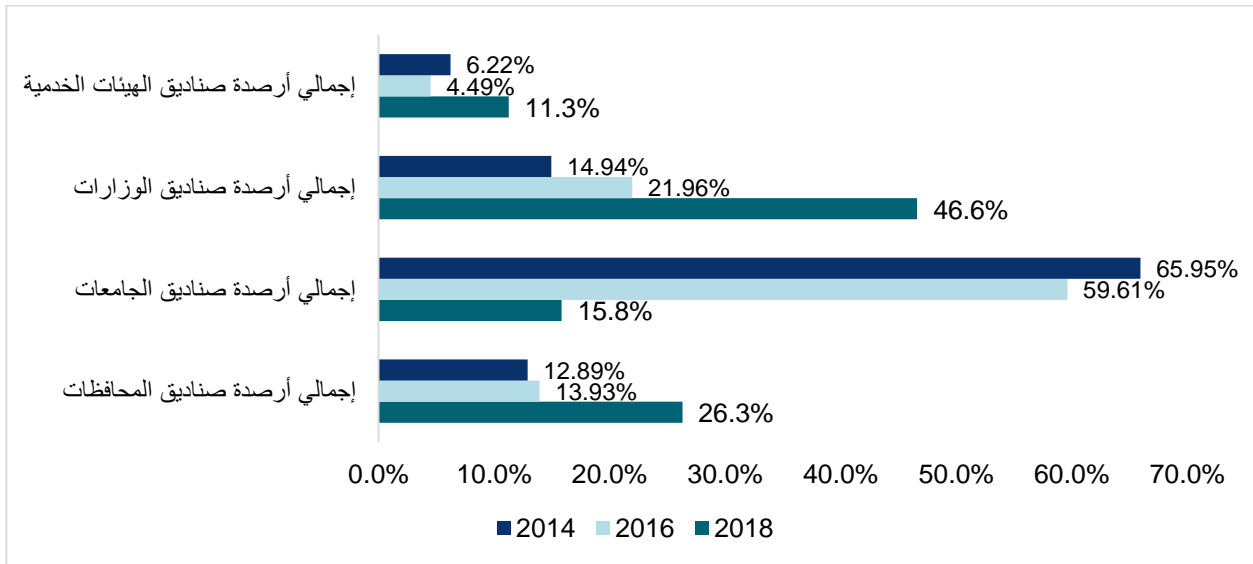
وقد ساعد إنشاء حساب الخزانة الموحد على معرفة الأرصدة المتركمة للصناديق، والحسابات الخاصة، إلا أن التعامل مع هذه الأرصدة، من قبل وزارة المالية، لا يزال بعيداً عن كل ممارسات الشفافية، والإفصاح. فعلى الرغم من صدور القانون في عام ٢٠٠٦، لا تعلن وزارة المالية عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق، وتصنيفاتها المختلفة بشكل دوري. وبشكل عام، فإن الهدف الأساسي من إنشاء حساب الخزانة الموحد في وزارة المالية لا يزال هو استخدام الفوائض المالية للحسابات، والصناديق الخاصة لتقليص معدلات الاقتراض الداخلي لسد احتياجات الخزانة، أكثر من كونه أداة للضبط المالي والشفافية.

(أ) تطور التوزيع النسبي لأرصدة الحسابات الخاصة في مصر

يوضح الشكل (1) تطور التوزيع النسبي لأرصدة الحسابات الخاصة في مصر خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٨. حيث احتلت أرصدة صناديق الجامعات المركز الأول في تطور التوزيع النسبي لأرصدة الحسابات الخاصة في مصر بنسبة تتعدى الـ ٥٠٪ خلال العامين ٢٠١٤، و٢٠١٦، وتلتها أرصدة صناديق الوزارات بنسبة تتراوح بين ١٥-٢٠٪. بينما احتلت صناديق الوزارات المركز الأول في العام ٢٠١٨ بنسبة ٤٧٪، وتلتها صناديق المحافظات بنسبة ٢٦٪ عن نفس العام. ويمكن تفسير هذا التغير في الوضع النسبي لصناديق الجامعات من ٦٠٪ عام ٢٠١٦ إلى حوالي ١٦٪ خلال العام ٢٠١٨ إلى سياسة وزارة المالية القائمة على الحصول على نسب متصاعدة من موارد هذه الصناديق لدعم الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي أثر بالسلب على جهود صناديق الجامعات في تعبئة الموارد المالية الخاصة بهذه الصناديق، وتراجع فوائضها التراكمية لدى حساب الخزنة الموحد بشكل كبير.

ويوضح الجدول (١) الحسابات الخاصة ذات الأرصدة الأكبر في مصر مع نهاية عام ٢٠١٨. حيث تصدرت وزارة التضامن الاجتماعي أرصدة صناديق الوزارات بنسبة بلغت ١٠٪ من إجمالي أرصدة الحسابات الخاصة في مصر هذا العام. كما احتلت محافظة الجيزة المركز الأول في الحسابات الخاصة ذات الأرصدة الأكبر بين كافة محافظات مصر في نفس العام بنسبة بلغت ٢٦٪. أما عن إجمالي أرصدة صناديق الهيئات الخدمية، فقد جاءت صناديق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري في المركز الأول، كذلك جاءت جامعة القاهرة في المركز الأول بنسبة ٢٣٪ من إجمالي أرصدة صناديق الجامعات.

الشكل (١): التوزيع النسبي لأرصدة الحسابات الخاصة في مصر



المصدر: وزارة المالية، حساب الخزنة الموحد.

الجدول (1): الحسابات الخاصة ذات الأرصدة الأكبر في مصر

| الجامعات | | المحافظات | | الهيئات الخدمية | | الوزارات والمصالح العامة | |
|----------|----------------|-----------|----------------|-----------------|---|--------------------------|--|
| 22.95% | جامعة القاهرة | 25.86% | محافظة الجيزة | 30.20% | صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري | 10.32% | وزارة التضامن الاجتماعي - قطاع الشؤون الاجتماعية |
| 20.44% | جامعة عين شمس | 16.96% | محافظة القاهرة | 17.35% | الهيئة العامة لصندوق تمويل مبانى الخارجية | 9.69% | وزارة الصحة |
| 10.91% | جامعة المنصورة | 6.48% | محافظة سوهاج | 8.97% | مركز البحوث الزراعية | 9.29% | مصلحة الأحوال المدنية |
| 5.69% | جامعة الزقازيق | 6.28% | محافظة قنا | 5.09% | صندوق دعم وتمويل المشروعات التعليمية | 8.81% | وزارة الزراعة |
| 5.65% | جامعة طنطا | 4.80% | محافظة بورسعيد | 4.56% | الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية | 8.12% | وزارة الأوقاف |

المصدر: وزارة المالية، حساب الخزانة الموحد.

(ب) أداء الحسابات والصناديق الخاصة في مصر من منظور الموازنة العامة:

- إن غالبية الحسابات، والصناديق الخاصة في مصر تفتقد للحجج المقنعة والمرضية لإنشائها، سواء كان ذلك على أساس اقتصادي، أو مؤسسي، بل ويتم النظر إليها باعتبارها جزء لا يتجزأ من بنية الجهاز الإداري للدولة؛ وفي الوقت نفسه فإن الأساس القانوني للصناديق، والحسابات الخاصة في مصر غير كافي، ولا يستجيب لمتطلبات الإدارة المالية الحديثة، ونظام إعداد التقارير المالية، واتساق التبعية المالية، والإدارية. ويشمل ذلك المسؤوليات، واستقلالية مجلس الإدارة، وشفافية عملية اتخاذ القرار. وفي الوقت نفسه، لا يتم عرض موازنات الصناديق، والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة، وتخضع لنفس العملية من الفحص، والتدقيق التي تخضع لها الأخيرة. ولا يوجد ما يشير إلى وجود علاقة تكامل بين تلك الصناديق، والأهداف المالية للحكومة من قريب، أو بعيد، حيث إن العلاقة بين الطرفين في مصر يشوبها القلق، والتشكك المتبادل.
- على الرغم من خضوع التصرفات المالية للحسابات، والصناديق الخاصة للمراقبة، والتدقيق المالي من جانب الجهاز المركزي للمحاسبة، إلا أن ذلك لا يتم وفقاً لجدول زمني محدد، وإجراءات صارمة، بل أن تعدد طبيعة هذه الصناديق، وأعدادها الكبيرة على المستويين المركزي والمحلى، يصعب من مهمة الجهاز المركزي للمحاسبة في القيام بدوره الرقابي، في الوقت الذي يعد دور المراقب المالي لوزارة المالية محدوداً بشأن الرقابة المالية الداخلية على التعاملات المالية للصناديق والحسابات الخاصة. والأكثر من ذلك، إن إجراءات إعداد، وتنفيذ الموازنات الخاصة بالحسابات، والصناديق الخاصة في مصر، وإعداد التقارير المالية الخاصة بها، لا

تتسق مع الإطار الحكومي لإدارة أوجه الإنفاق، والإيرادات المتضمنة بالموازنة، والذي ينظمه القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، والمنشورات الدورية لإعداد الموازنة، والحساب الختامي.

■ تعد الصناديق، والحسابات الخاصة مصدراً محتملاً للمشكلات من خلال تأثيرها السيئ على مدى ملاءمة السياسة المالية، والانضباط المالي، والشفافية. ورغم ذلك، فإن تلك المشكلات لا تعد بالضرورة مرتبطة فقط بهذه الصناديق، والحسابات، حيث قد ترجع أيضاً لقصور تصميم نظام الإدارة المالية، وإجراءات الحوكمة المالية، 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، ومساهمة الحكومة في الطلب الكلي، والاستثمار، والادخار، والعبء الضريبي، وشبكة الضمان الاجتماعي.

■ إن قدرة الصناديق، والحسابات الخاصة على الاقتراض، أو قدرتها على تنفيذ عمليات شبه مالية قد يؤثر على استدامة، وشفافية السياسات المالية. وتعتبر النتائج المترتبة على ذلك بالنسبة للدول المثقلة بالديون، كمصر، شديدة الخطورة، نظراً لأن الصناديق، والحسابات قد يكون لها أثر كبير على وضع المديونية العامة في تلك الدول، وعلى فعالية الإنفاق في ذات الوقت.

وعلى الرغم من تواضع الأداء المالي للصناديق والحسابات من منظور الحوكمة والرقابة المالية، فإن هذه الصناديق لا تزال تؤدي دوراً هاماً ومحورياً في تقديم الخدمات العامة للمواطنين على المستويين المركزي والمحلي. وفي الوقت نفسه فإن المرونة التي يتسم بها أسلوب عمل وإدارة هذه الصناديق جعلها أداة طيعة في يد الوزارات ووحدات الإدارة المحلية المختلفة لتكون أكثر إستجابة للحاجات الملحة للمواطنين، بالإضافة إلى التعامل مع حالات الطوارئ وبالأخص الكوارث الطبيعية. كما تلجأ السلطة المختصة في الكثير من الأحيان وبالأخص على المستوى المحلي إلى استخدام الموارد المالية للصناديق في دعم بعض بنود إنفاق الموازنة العامة للدولة بالمخالفة لنظام تأسيسها.

خامساً: السياسات المقترحة لتطوير إدارة الحسابات والصناديق الخاصة في مصر

تطرح هذه الدراسة مجموعة من السياسات المقترحة لتحسين وضع إدارة الصناديق والحسابات الخاصة في مصر والتي تقوم على مبدأ الاستخدام المبرر والممنهج للحسابات والصناديق الخاصة للاستفادة من المزايا العديدة التي قد توفرها من حيث المرونة المالية، والكفاءة الاقتصادية، والملاءمة السياسية. وفي ذات الوقت، خلق إطار قانوني ومؤسسي يحدد معايير إنشاء تلك الصناديق، والحسابات، وآليات تأسيسها، وأساليب تمويلها، وطرق الرقابة المالية عليها، وتدقيق معاملاتها المالية.

أولاً: إعداد دراسة تفصيلية حول الحسابات والصناديق الخاصة في مصر يكون الغرض منها تحديد الحسابات والصناديق التي لا تقوم بخدمات تتميز عن الوحدات الإدارية القائمة فيها تمهيداً لإلغائها ودمج إيراداتها في الموازنة العامة للدولة، وتحديد تلك التي يجب تصفيتا لأنها تفتقد إلى الأساس الموضوعي والمنطق من وراء الإنشاء، وأخيراً تحديد الحسابات الواجب دمجها لتقارب أهدافها وإختصاصاتها لتقليل عددها الإجمالي. وتكون نتائج هذه الدراسة الأساس لإتخاذ القرارات والترتيبات الإدارية اللازمة للتعامل مع الحسابات والصناديق الخاصة القائمة. وبطبيعة الحال فإن تنفيذ هذه السياسة يتطلب بعض الوقت للتعامل مع أصول وخصوم هذه الصناديق وحل تشابكاتها المالية والمؤسسية مع الجهات الحكومية المختلفة. كذلك فإن تنفيذ هذه السياسة يجب أن يتصافر مع إيجاد بدائل للتعامل مع واقع توظيف هذه الحسابات والصناديق الخاصة لأعداد من العاملين تتراوح ما بين ٢٥٠ إلى ٣٠٠ ألف موظف وعامل وفقاً لتقديرات وزارة المالية.

ثانياً: وضع آليات سياسية وفنية لتقليل احتمالية تأسيس حسابات وصناديق خاصة جديدة خارج الموازنة بشكل غير مبرر، بما يضر بتكامل النظام الموازني على المستوى الكلي. على سبيل المثال، يجب أن تطور الحكومة مجموعة من المتطلبات الشفافة اللازم توافرها لتأسيس الحسابات والصناديق الخاصة مع وضع نظام متسلسل من الموافقات والتصديقات يضمن عدم الإخلال بهذه المتطلبات. في الوقت نفسه لا بد أن يتواكب ذلك مع صياغة إطار قانوني لتلك الصناديق والحسابات، والذي يتضمن المبادئ الضرورية للنظام الجيد للحوكمة، والإدارة المالية. ويجب أن يغطي مثل ذلك الإطار كلاً من الصناديق والحسابات ككيانات اقتصادية، وقانونية، والصناديق والحسابات كمعاملات.

ثالثاً: إستحداث نصوص قانونية منها النص على إعتداد اللائحة المالية كمتطلب لإستمرارية عمل الحساب الخاص، مع إعداد لوائح نوعية مالية نمطية للحسابات الخاصة النمطية. كذلك مراجعة الإستثناءات المنصوص عليها في شأن الحسابات والصناديق الخاصة في قانون المحاسبة الحكومية ونظام حساب الخزانة الموحد.

رابعاً: تحديث الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة، بحيث يتم وضع متطلبات مشتركة لتصنيف أوجه الإنفاق، والإيرادات، والمحاسبة، والرقابة الداخلية، والتدقيق الخارجي والداخلي، وإعداد التقارير.

خامساً: أن يتم تضمين البيانات المتعلقة بالحسابات والصناديق الخاصة في ملاحق البيانات الخاصة بالموازنة، وذلك لأهداف التحليل المالي، وعرض المعلومات في التقارير المالية. ويعطى هذا التضمين البرلمان القدرة على القيام بدوره في مراقبة أولويات استخدام الموارد العامة، والسيطرة على الدين العام، ومتابعة الإنفاق العام، وتتبع أثره على المستويين المركزي والمحلي.

ونهاية، فإن وجود الصناديق والحسابات الخاصة لا يجب النظر إليه باعتباره غاية في حد ذاته، أو باعتباره مشكلة لا بد من التخلص منها، والتعامل معها لإحكام الرقابة والسيطرة المالية. إن الاستخدام الأمثل والمبرر والممنهج للصناديق والحسابات الخاصة، هو الطريق الأمثل للاستفادة من مزاياها في ظل إطار قانوني ومؤسسي يحدد معايير إنشاء تلك

الصناديق والحسابات، وآليات تأسيسها، وأساليب تمويلها، وطرق الرقابة المالية عليها، وتدقيق معاملاتها المالية. في الوقت نفسه، لابد من التمييز بين كل من حاجة السلطات المركزية لممارسة قدر من التحكم والمراقبة على عملية إعداد وتنفيذ موازنات الصناديق والحسابات الخاصة، وضمان شفافية نظام إعداد التقارير المالية الخاصة بتلك الصناديق، وإعدادها في الوقت المطلوب وخضوعها لإجراءات محكمة من المراقبة والتدقيق، وبين إعطاء تلك الصناديق والحسابات سلطة وضع الترتيبات الخاصة بها بما يلائمها وإدارة عملية التخطيط لأعمالها، وبما يتفق مع القرارات التي يتخذها كبار المديرين فيها وذلك بشرط خضوعها للمساءلة عن أدائها التنظيمي ونتائج أعمالها. وفي هذا الإطار، لابد أن تدرج الحسابات، والصناديق الخاصة تحت أي مخطط للإصلاح المالي، والذي يجب أن يشتمل على صياغة ميثاق أخلاقي لإدارة المالية الحكومية، والتأكيد على الشفافية المالية، ودعم قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات، والبيانات الخاصة بالأداء المالي لهذه الصناديق، وتشجيع أنشطة الميكنة المالية لتقليل معدلات الفساد والانحراف المالي.

المراجع

أولاً: المصادر الأولية

قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ولائحته التنفيذية.

قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية.

قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية.

القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١.

ثانياً: المصادر والمراجع باللغة العربية

خالد زكريا أمين (محرر). ٢٠٠٦. كيف تتحقق شفافية الموازنة العامة في مصر؟. القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتطوير.

_____ . ٢٠٠٩. التمويل المحلي في مصر: تحليل الوضع الراهن ومداخل التطوير. القاهرة: دورية النهضة، المجلد العاشر، العدد الثاني، إبريل ٢٠٠٩.

عبد الحليم، محمد. ١٩٨٦. الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص في جمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية في ضوء التشريعات القانونية والأسس العلمية. القاهرة: المجلة العلمية للتجارة، جامعة الأزهر، العدد ١٤ ديسمبر ١٩٨٦.

معهد التخطيط القومي. ٢٠٠٦. الحسابات الإقليمية كمدخل للامركزية المالية. القاهرة: سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ١٨٨ يونيو ٢٠٠٦.

ثالثاً: المصادر والمراجع باللغة الإنجليزية

Allan, Richard and Radev, Dimitar. 2010. Extra-budgetary Funds: Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, June 2010.

International Monetary Fund (IMF). Government Finance Statistics Manual (GFSM), 2001 and 2014. IMF.

Government Finance Statistics Manual (GFSM). 2001.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

_____. 2014. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Grafin, Domenica. 2009. Reforming Local Extra-Budgetary Funds in Egypt: Lessons from China, (Unpublished Master's Thesis, School of Globalization Affairs and Public Policy, the American University in Cairo, 2009).

John, Gardner, and Messali, Pierre. 2010. Egypt: Treasury, Budget Legislation, and Fiscal Decentralization Reforms, Progress Report. IMF Fiscal Affairs Department, January 2010.

Kraan, Dirk-Jan. 2004. Off-budget and Tax Expenditures. *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 1, 2004.

Schick, Allen. 2007. Off-budget and Tax Expenditure: An Economic and Political Framework. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7, No. 3, 2007.