

**المخالفات المالية وأثرها علي عجز الموازنة
العامه في مصر
(دراسة مقارنة)**

إعداد

د / أحمد إبراهيم محمد متولي دهشان
مدرس الاقتصاد والتشريعات المالية
كلية الحقوق - جامعة الزقازيق

مقدمة:

تشكل المخالفات المالية أفة خطيرة وعقبة تعوق الموازنة العامة^(١) عن تحقيق أهدافها المرجوة فالسلوك الذى يفضى إلى أحداث ضرر فى البناء الاقتصادى للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادى أو سوء توزيع الموارد، يتسبب هذا السلوك (المخالفة المالية) فى تبيد الإيرادات الحكومية وإحداث تشوهات فى وجوه النفقات الحكومية فتكون النتيجة فرض اعباء إضافية على الموازنة العامة مما يودى إلى عجز الموازنة العامة حيث أن الإيرادات التى حصلت عليها الدولة غير كافية لسد النفقات المطلوبة للوفاء بالالتزامات التى تقع على عاتقها.

ومما لا شك فيه أن تراجع الإيرادات الحكومية نتيجة المخالفات المالية لها آثار مباشرة على الأداء الاقتصادى فالإنخفاض فى الإيرادات يعنى تقليل الحكومة لنفقاتها التنموية مثل بناء مشروعات البنية التحتية وتوفير الخدمات التعليمية والصحية وغيرها وهذا كله يودى إلى تراجع النمو الاقتصادى ويودى إلى زيادة الأعباء على

(١) تعتبر الموازنة العامة للدولة أهم أداة من أدوات التخطيط المالى فهى تعتبر الخطة المالية الأساسية للدولة وتحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها فى كيفية الأستغلال الأمثل للموارد وعملية توزيعها تبعاً للأولويات وتنهض بدور رئيسى فى تكوين الناتج المحلى الإجمالى من خلال الإنفاق الحكومى وبالتالي تخلق دخلاً وطاقت إنتاجية جديدة فى البلاد من خلال تعديلها لتوزيع الدخل القومى بين الطبقات الإجتماعية المختلفة فهى تؤثر فى مالية الأفراد بما تفرضه من ضرائب أو تصرفه من نفقات ، فتقتطع جزءاً من دخل بعض الأفراد ليكون إيراد عام تعيد توزيعه إلى طبقة إجتماعية أخرى على شكل دخل جديد لأبنائها، ويقع على عاتق الموازنة العامة فى العصر الحاضر التأثير فى الحياة الاقتصادية وتحقيق العمالة الكاملة وتعبئة القوى الاقتصادية العاطلة والعمل على زيادة الدخل القومى ورفع مستوى المواطنين المعيشية.

كاهل الدولة^(١)، فتلجأ الدولة إلى وسائل أخرى لتغطية نفقاتها مثل زيادة عرض النقود وما يترتب عليه من ارتفاع فى المستوى العام للأسعار، أو إلى الأقتراض من الخارج وما يتمخض عنه من تبعية وفقدان لاستقلالية القرار وأعباء خدمة الديون الخارجية التى تقتطع من حصيله الدولة من النقد الأجنبى، والتى بدورها تثقل كاهل الموازنة العامة وتؤدى إلى عجزها فى النهاية.

والجدير بالذكر أن التشوهات الحادثة فى النفقات العامة لا تنشأ فقط نتيجة لعدم ملاءمة مستوى الأنفاق وهيكله ولكن أيضا نتيجة للمشاكل الإدارية فى السيطرة على الإنفاق الأمر الذى يتيح للمجتمع تحديد كيفية إنفاق الموارد المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية فى المجالات التى تحتاج إلى التدخل العام فنكون بصدد مخالفات مالية إذا لم تتوافر الكفاءة والفاعلية فى الإنفاق العام، فنجد أن الجهاز الإدارى فى مصر يعانى من التضخم الوظيفى والذى مؤداة زيادة أعداد الجهاز الإدارى للدولة بمعدلات لا تبررها حجم السلع والخدمات العامة والوظيفة الإدارية والنتيجة أن هناك آثار ترتبت على زيادة عدد الموظفين فى الجهاز الحكومى هى زيادة تكلفة تقديم الخدمة ومن ثم زيادة حجم الإنفاق العام دون مبرر اقتصادى معقول.

تقوم أجهزة المالية العامة فى كافة الدول بشكل عام بتمويل نفقات تقديم الخدمات العامة للشعب (النفقات العامة)، من خلال تحصيل الإيرادات العامة. صحيح أن هذه المهمة واضحة ولا تحتاج إلى تعريف لكن الطرق التى تؤدى بها هذه المهمة متعددة وتختلف كفاءتها وفعاليتها باختلافها، وبالتالي فإن من ضمن مهام جهاز المالية

(١) George T. Abed and Sanjeev Gupta "Governance, Corruption, & Economic Performance" ©2002 International Monetary Fund September 23, 2002.

<http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/>

العامّة تطویر هذه الطرق وأختيار أكثرها كفاءة. ولن يتحقق ذلك إلا إذا تم تنفيذ ذلك في ظل قدر أكبر من الشفافية وممارسة أكبر قدر من المسائلة وأن كانتا ليستا غايتين في حد ذاتهما لكنهما متطلبان أساسيان لأداء مهام وزارة المالية على أفضل وجه ممكن.

ويتحقق ذلك في حال توافر القدرة على إتخاذ قرارات الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامّة بهدف تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامّة فعندما تكون عملية إتخاذ هذه القرارات علنية وشفافة فإن ذلك يحتم تبريرها بمقدار المصلحة التي تهدف إلى تحقيقها.

أهمية البحث:

يستمد هذا البحث أهميته من خطورة الظاهرة محل الدراسة والتمثلة في المخالفات المالية التي أصبحت تمثل أكبر عائق أمام الموازنة العامّة المصرية في تحقيق أهدافها، وإحداث العجز بها. حيث تظالعنا وسائل الإعلام يومياً بشأن قضايا الفساد المالي وهذا الجانب يمثل أحد جانبي البحث لا نقلل منه بمحاذاة الجانب الآخر وهو مخالفة قواعد ومبادئ علم المالية العامّة.

وبالتالي فدراسة هذا الموضوع من حيث محاولة إيجاد الحلول المناسبة لاستئصالها والحد منها يُعد أمراً في غاية الأهمية. ومطلب ضرورياً لتحقيق الاستقرار والرفاهية الاقتصادية.

إشكالية البحث:

يهدف هذا البحث إلى الإجابة عن بعض التساؤلات من بينها : هل تؤثر المخالفات المالية في عجز الموازنة العامّة؟ تلك هي أهم إشكالية وهي الإشكالية الكبرى التي تثيرها تلك الدراسة والتي تستحق – في رأينا – بحثاً خاصاً بها.

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة تدور حول النقاط التالية:-

- ما هي مظاهر المخالفات المالية؟
- ما هي مؤشرات قياس المخالفات المالية؟
- ما هو واقع المخالفات المالية في مصر؟
- ما هي استراتيجية مكافحة المخالفات المالية؟

الهدف من البحث

نهدف من خلال دراسة هذا الموضوع لتقديم الإطار النظري للمخالفات المالية وتبيان الآثار السلبية الخطيرة للمخالفات المالية على عجز الموازنة العامة. وتسليط الضوء على مختلف أوضاع المخالفات المالية ومحاولة تشخيصها وتحليل أسبابها وآثارها.

كما نهدف أيضاً إلى التوصل إلى بعض النتائج والأقتراحات التي من الممكن ان تساهم في الحد من استفحال ظاهرة المخالفات المالية التي تعتبر أكبر عائق أمام الموازنات في تحقيق أهدافها في الدول النامية وفي مصر خاصة.

كما نطمح من خلال بحثنا هذا إلى إضافة لبنة جديدة إلى مجموع البحوث المتعلقة بالموضوع. كما نأمل أن يكون هذا البحث لغيرنا من الباحثين منطلقاً لإجراء المزيد من البحوث والتوسع في النقاط التي لم يتم التطرق إليها في هذا البحث، أو التي كانت جانبية لم يتم التركيز عليها.

منهج البحث:

نظراً لطبيعة الدراسة وتماشياً مع الموضوع لتحقيق أهدافه، والوصول إلى النتائج المرجوه منه، فإنه تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذى يقوم على تجميع البيانات والمعلومات والحقائق عن المشكلة موضوع الدراسة وكذا تحليلها وتفسيرها للوقوف على دلالتها، كما تم الاعتماد على منهج الدراسة المقارنة، لمحاولة التعرف على استراتيجية مكافحة المخالفات المالية فى بعض البلدان المتقدمة وتبيان دورها فى تحقيق ضبط إيقاع الموازنة بالإضافة إلى المنهج التطبيقي عند دراسة واقع المخالفات المالية فى مصر.

وقد تم تكوين الإطار النظرى للبحث لتجميع المادة العلمية المتعلقة به من كتب ودراسات وأبحاث ومقالات منشورة بمختلف اللغات.

خطة البحث:

سنعالج موضوع البحث فى خطة قمنا بتقسيمها على النحو التالى :

المبحث التمهيدي: الإطار النظرى للدراسة.

ماهية المخالفات المالية وعلاقتها بشفافية الموازنة العامة.

المطلب الأول: ماهية المخالفات المالية.

المطلب الثانى: تحليل العلاقة بين المخالفات المالية وشفافية الموازنة العامة.

الفصل الأول: المخالفات المالية والإنفاق الحكومى.

المبحث الأول: تحليل العلاقة بين المخالفات المالية وحجم وتوزيع وكفاءة الإنفاق العام.

المطلب الأول: أثر المخالفات المالية على حجم الإنفاق.

المطلب الثانى: أثر المخالفات المالية على كفاءة الإنفاق العام.

المطلب الثالث: أثر المخالفات المالية على توزيع الإنفاق العام.

المبحث الثانى: أثر المخالفات المالية على أوجه الإنفاق العام.

المطلب الأول: أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومى فى مصر فى سياسة الأجور.

المطلب الثانى: أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومى فى سياسة الدعم.

المطلب الثالث: أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومى فى شراء السلع والخدمات.

الفصل الثانى: المخالفات المالية والإيراد العام.

المبحث الأول: تحليل العلاقة بين المخالفات المالية وحجم وتوزيع وكفاءة الإيراد العام.

المطلب الأول: أثر المخالفات المالية على حجم الإيراد العام.

المطلب الثانى: أثر المخالفات المالية على توزيع الإيراد العام.

المطلب الثالث: أثر المخالفات المالية على كفاءة الإيراد العام.

المبحث الثانى: أثر المخالفات المالية على أوجه الإيراد العام.

المطلب الأول: أثر المخالفات المالية على الإيراد العام فى السياسة الضريبية.

المطلب الثانى: أثر المخالفات المالية على الإيراد العام فى الدين العام.

المطلب الثالث: أثر المخالفات المالية على الإيراد العام الناتج عن أملاك الدولة.

الخاتمة والنتائج والتوصيات:

المراجع:

المبحث التمهيدي

الإطار النظري للدراسة

ماهية المخالفات المالية وعلاقتها بشفافية الموازنة العامة

نعرض في هذا المبحث التمهيدي لماهية المخالفات المالية من حيث تعريفها ومظاهرها والفرق بينها وبين الفساد المالي وعلاقة تلك المخالفات بشفافية الموازنة العامة موضعاً مفهوماً شفافية الموازنة العامة وقياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة للدولة المصرية.

المطلب الأول

ماهية المخالفات المالية

تعريف المخالفة لغة:

- * مخالفة : اسم. مصدر خالف / خالف عن^(١).
- * مخالفة القانون: ارتكاب عمل مضاد للقانون^(٢).
- * مخالفة سير: ارتكاب عمل يخل بقوانين السير محض سير^(٣).

(١) المعجم الوجيز ص ٣٥٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٥٦.

(٣) المرجع السابق، ص ٣٥٦.

تعريف المخالفات المالية اصطلاحاً

وضع الجهاز المركزى للمحاسبات مجموعة معايير بشأن تحديد مفهوم المخالفة المالية^(١).

١/ المعيار الأول: - المخالفة المالية بالطبيعة

وهى التى تقع بالمخالفة لقاعدة قانونية ذات طبيعة مالية وتتمثل فى

- القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- الأحكام الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها.
- مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.

٢/ المعيار الثانى: المخالفة المالية بالنتيجة التى ترتبت على المخالفة.

وهى التى تتمثل فى كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق مالى للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.

(١) الجهاز المركزى للمحاسبات منشور رقم (٢) لسنة ١٩٨٨.

٣/ المعيار الثالث: المخالفات المالية حكماً.

وهي المخالفات التي اعتبرها المشرع كذلك ومن قبيل ذلك ما ورد بالمادة ١١ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والتي نصت على أن يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي:

- عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الإتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها.
- عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقاً للقانون.

الفرق بين المخالفات المالية والفساد المالى

يمكن تعريف المخالفات المالية فى أدبيات المحاسبة والمراجعة على أنها "الأفعال التي تشكل خرقاً للأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ عمليات الإيرادات أو النفقات والمصروفات أو بتسيير الأموال العامة والوسائل المادية والحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للدولة، الأمر الذي يشكل ضرراً للمصلحة العامة"^(١).

(١) خالد محمد لبيب ، نحو إطار متكامل لضوابط كفاءة أداء مهنة المراجعة الداخلية فى مواجهة ظاهرة الفساد المالى فى قطاع الأعمال ، المجلة العلمية ، كلية التجارة ، جامعة الإسكندرية ، المجلد الثانى، العدد الأول ، ٢٠٠٣ ، ص ١٧١ – ٢٣٥ .

أما الفساد فقد وضع صندوق النقد الدولي تعريفاً للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي^(١): "إساءة استعمال الوظيفة العامة (الحكومية) من أجل مكسب خاص يتحقق حينما يقبل الموظف الحكومي رشوة أو يطلبها ويستجديها أو يبتزها لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، وقد يكون ذلك مقترناً بسوء استخدام للسلطة، كما يتم عندما يُقدم رجال الأعمال من القطاع الخاص الرشاوى بقصد التحايل على القوانين أو اللوائح للحصول على ربح أو مزايا شخصية، ويمكن أن يحدث سوء استغلال السلطة العامة أيضاً من أجل مغنم شخصي حتى لو لم يحدث تقديم رشوة، وذلك عن طريق محاباة الأقارب أو التوصية بهم، أو سرقة موارد وأموال الدولة أو تبديدها".

ومما سبق، يتضح اختلاف كل من المخالفات المالية عن مفهوم الفساد، فإذا كانت المخالفة المالية تنصرف إلى الأفعال التي تشكل خرقاً للأحكام النظامية المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية ويترتب عليها أثر مالي من شأنه أن يضر بالمال العام، فإن الفساد فهو عبارة عن مخالفات مالية وإدارية، ولكن من أجل تحقيق ربح أو منفعة شخصية من خلال إساءة استعمال السلطة الوظيفية، وهذا هو المعيار في التفريق بين الفساد والمخالفات النظامية، وهذا ما أجمعت عليه المؤسسات الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، والبنك الآسيوي للتنمية بأن الفساد: "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة".

وللتوضيح أكثر في التفرقة والتمييز بين المخالفات المالية وأوجه الفساد، لناخذ على سبيل المثال شراء وبيع واستخدام السيارات الحكومية، والتي تعتبر من المصاريف الرأسمالية في الباب الثاني من ميزانية الجهات الحكومية، فمن المخالفات المالية: ما يتعلق بالإخلال بالإجراءات المالية لشراء السيارات مثل عدم اكتمال

(١) <http://www.imf.org/ar/news/search?type=news+article>

مستندات الصرف وعدم إرفاق المستندات الأصلية أو عدم ترحيل المبلغ إلى الدفاتر والسجلات المحاسبية، أو الصرف من البند في غير ما خصص له، وذلك نتيجة لإهمال الإدارة المختصة أو تقصيرها وعدم إمامها بالأنظمة والتعليمات المالية.

أما من أمثلة الفساد في استخدام السيارات استخدامها في أغراض خاصة، أو شراؤها بكميات فوق الحاجة من أجل بيعها فيما بعد والتربح منها بشكل شخصي من خلال استغلال البيع في المزاد العلني، أو استبدال قطع الغيار الأصلية بقطع مقلدة ومن ثم بيعها والاستفادة من فرق السعر أو التلاعب والتزوير في فواتير الشراء^(١).

المقصود بالمخالفات المالية في إطار هذا البحث

يقصد بالمخالفات المالية في إطار هذا البحث " ذلك السلوك الذي يفضى إلى أحداث اضرار في البناء الاقتصادي للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادي أو سوء توزيع الموارد. سواء خالف هذا السلوك القوانين واللوائح أو لم يخالفها فأقتصرته مخالفته لقواعد ومبادئ المالية العامة والاقتصاد الكلي.

وتتعدد صور السلوك الممثل للمخالفة المالية

- تعتبر من قبيل المخالفات المالية في إطار هذا البحث وبمضمون المفهوم السابق الإنحرافات المالية المبنية على مخالفة القوانين والقواعد ومختلف الأحكام المعتمدة من أي مؤسسة أو تنظيم. أي السلوك غير القانوني المتمثل في إهدار المال العام، مثل التهرب الضريبي والرشوة والإختلاس والإستيلاء الخ... .
- وهناك صورة أخرى للمخالفات المالية نقصدها في هذا البحث وهي عبارة عن الإنحرافات المالية المبنية على مخالفة مبادئ وقواعد علم المالية العامة وعدم

(^١) <http://www.imf.org/ar/News/Search?Type=Public%20Information%20Notice>.

مواكبة التطورات الحادثة فى ذلك العلم مثل عدم الإلتزام بشفافية الموازنة العامة وأن كان التشريع والقانون الداخلى لايلزم واضعى الموازنة العامة بذلك، فإن عدم الإلتزام بهذا المبدأ يعتبر من قبيل المخالفات المالية، أو عدم كفاءة النظام الضريبي المتمثل فى عدم قدرته على توليد زيادات فى الإيرادات تتواكب مع النمو فى الدخل الاسمى دون أن تكون هناك تغييرات متواترة فى معدلات الضرائب أو إدخال ضرائب جديدة، أو عدم الكفاءة فى تحصيل الضريبة المتمثل فى صرف مبالغ باهظة مقابل تحصيل إيراد ضئيل.

وسيركز هذا البحث على الصورة الثانية أكثر من الصورة الأولى بسبب قلة الكتابات والابحاث التى تناولت الصورة الثانية وأن الصورة الأولى قد تم تناولها فى أكثر مقال وأكثر من بحث وأن كنا سنتناولها أيضا فى بعض النقاط ولن نتركها لإستلزام البحث لها.

المطلب الثانى

تحليل العلاقة بين المخالفات المالية وشفافية الموازنة العامة

تعريف شفافية الموازنة العامة:

تُعرف شفافية الموازنة العامة بالإنفتاح تجاه العامة فى كل ما يتعلق بهيكل الجهاز الحكومى وأدواره وخطته المالية وحسابات كافة مكونات القطاع العام سواء التقديرية أو النهائية^(١).

(١) Alta Fölscher, "Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability " , Transparency & Accountability Initiative , Open Society Foundation, 2010.

ولا يعادل مفهوم شفافية الموازنة العامة مفهوم الإفصاح عن مكوناتها وإنما يمتد ليشمل قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة للدولة متاحة ومفصح عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول إليه في زمن مناسب ويقصد بالمعلومات هنا كافة أنواع المعلومات المتعلقة بالأنشطة والقواعد والخطط والعمليات المالية^(١).

ومن ثم فأهم مكونات الشفافية هي الإنفتاح، فالإفصاح عن المعلومات أو إتاحتها وحده ليس كافياً لتحقيق الشفافية وإنما لابد وأن يعى الجمهور أدوار كل جهة من الجهات المنوط بها إنفاق وتحصيل إيراد فى الموازنة العامة، بل والهيكل المسئول عن الإدارة المالية العامة للدولة بالكامل بحيث يتمكن من مسائلته فيما يتعلق بكل بند من بنود الإنفاق ولابد كذلك من الدراية الكاملة بمخططات الإنفاق والأهداف المقصودة من أتباع السياسة المالية بما يحتم نشر الخطط المالية للأجلين المتوسط والطويل، ويحدد التعريف كذلك مفهوم جودة المعلومة المتاحة ، بأن تكون جاهزة ومفهومة ومتاحة فى وقت مناسب وبسهولة، ويسهل مقارنتها عبر الدول والزمن ووفق هذا التعريف فإن الهدف من شفافية الموازنة العامة للدولة هو تحقيق قدرة الأفراد على التقييم الدقيق للوضع المالى للدولة وفق حسابات سهلة للتكلفة والعائد من كل نشاط حكومى، بصورة تشمل التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للقرارات المتعلقة بالمالية العامة للدولة حالياً ومستقبلاً.

(١) Kopits, George and Jon Craig. 1998. Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper No. 158.0

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.

وهناك مجموعات ثلاثة من الخصائص المعيارية تقيم شفافية الموازنة العامة^(١):

١/ نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة وكل ما يتعلق بها من معلومات بطريقة دورية وفي وقت مناسب.

٢/ إمكان وجود دور فعال للسلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومسائلة الحكومة.

٣/ وجود دور فعال للجمهور وللمؤسسات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مسائلة الحكومة حولها.

العلاقة بين شفافية الموازنة العامة والمخالفات المالية.

تقوم أجهزة المالية العامة فى كافة الدول بشكل عام بتمويل نفقات تقديم الخدمات العامة للشعب (النفقات العامة)، من خلال تحصيل الإيرادات العامة. صحيح أن هذه المهمة واضحة ولا تحتاج إلى تعريف لكن الطرق التى تودى بها هذه المهمة متعددة وتختلف كفاءتها وفعاليتها باختلافها، وبالتالي فإن من ضمن مهام جهاز المالية العامة تطوير هذه الطرق وأختيار أكثرها كفاءة. ولن يتحقق ذلك إلا إذا تم تنفيذ ذلك فى ظل قدر أكبر من الشفافية وممارسة أكبر قدر من المسائلة وأن كانتا ليستا غايتين فى حد ذاتهما لكنهما متطلبان أساسيان لأداء مهام وزارة المالية على أفضل وجه ممكن.

ويتحقق ذلك فى حال توافر القدرة على إتخاذ قرارات الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة بهدف تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة فعندما تكون عملية إتخاذ هذه القرارات علنية وشفافة فإن ذلك يحتم تبريرها بمقدار المصلحة التى تهدف إلى تحقيقها^(٢).

(^١) Benito, Bernardino and Francisco Bastida. 2009. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach..Public Administration Review, May/June.

(^٢) ديوان المراقبة السعودى ، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية فى تعزيز الشفافية والمساءلة، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربى الأوروبى الثالث، ٢٠١١، ص ١٢.

وفى هذه الحالة فقط تكون هذه القرارات متاحة للرأى العام صاحب المصلحة العامة ويكون تقييمه لها مؤشراً مهماً عند تقييم هذه القرارات وفى هذه الحالة تكون عملية محاسبة أو مجازاة متخذى هذه القرارات بطريقة عادلة. وفى ظل غياب الشفافية والمسائلة فإن قرارات الإنفاق والإيرادات قد لا تهدف إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من المصلحة العامة بقدر ما تهدف إلى خدمة متخذى هذه القرارات.

وبتحليل العلاقة بين شفافية الموازنة العامة والمخالفات المالية وبافتراض أن شفافية الموازنة العامة تعتبر المتغير المستقل وأن المخالفات المالية هى المتغير التابع فنجد أن هذه العلاقة عكسية فكلما زادت درجة شفافية الموازنة العامة قل حجم المخالفات المالية وكلما نقصت درجة شفافية الموازنة العامة زادت المخالفات المالية بصورة كبيرة. فقد وجد أن الدول التى بها تدفق جيد للمعلومات تتمتع بدرجة أعلى من الحوكمة^(١). وشفافية الموازنة عادة ما تكون مرتبطة بمؤشرات أفضل فى التنمية البشرية وتنافسية أعلى وفساد أقل^(٢).

والجهات الحكومية تكون أكثر كفاءة فى الدول التى بها بيئة أكثر شفافية من بين مجموعة الدول ذات نفس متوسط الدخل القومى وبخاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، فكفاءة الجهاز الإدارى تتأثر إيجابياً بالشفافية المؤسسية^(٣).

^(١)Islam, R. (2003) 'Do More Transparent Governments Govern Better?' World Bank Policy Research Working Paper 3077, Washington DC: World Bank.

^(٢) Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005) 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications', World Bank Institute Working Paper, Washington DC: World Bank

^(٣) Glennerster, R. and Shin, Y. (2008) 'Does Transparency Pay?' IMF Staff Papers 55 (1): 183-209.

والدول تتمتع بتكلفة أقل كثيراً للأقتراض عن طريق تحسين تصنيفها الإئتماني عندما تختار أن تكون أكثر شفافية.

ننتهى من ذلك أن هناك تكلفة اقتصادية باهظة لعدم تطبيق الشفافية فوجود الشفافية يحسن الأداء الاقتصادى ويرفع من كفاءة الإنفاق ويقلل من حجمة ويجعل النفقة العامة تحقق هدفها بأقل تكلفة ممكنة وعلى العكس فى حالة غياب الشفافية وبالتالي سنجد أن غياب الشفافية يمثل أحد صور المخالفات المالية وعلاقة الشفافية بعجز الموازنة العامة وإحداث تشوهات بها مستمدة من أن الشفافية أحد المتطلبات الأساسية لأداء مهام المالية العامة فوجود الشفافية سيققل من تكلفة الخدمة العامة والسلعة العامة وبالتالي سيققل من الإنفاق العام وسيخفف عجز الموازنة.

مؤشر شفافية الموازنة العامة

يعطى مؤشر شفافية الموازنة العامة^(١) مجموعاً للدول من صفر إلى ١٠٠، يقوم على إجابات مجموعة فرعية يتكون من ١٢٣ سؤال يضمها الأستبيان، تركز على مدى توافر وثائق الموازنة الرئيسية (مع تركيز على وثيقة الموازنة)، يشير المجموع من ٨١- ١٠٠ إلى أن الدولة تقدم معلومات شاملة فى وثائق موازنتها ويشير المجموع من ٦١- ٨٠ إلى تقدم معلومات هامة، ومن ٤١- ٦٠ يشير إلى تقديم

(١) يقيس المؤشر مدى الشفافية والمشاركة الإجتماعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة فى بلدان حول العالم يتألف مسح الموازنة المفتوحة من ١٢٥ سؤالاً ويقوم على إتمامه باحثون مستقلون فى البلدان التى يتم تقييمها. خمسة وتسعون سؤالاً تعالج مباشرة التوافر العلنى والشمولية لـ ٨ وثائق رئيسية للموازنة، والتى ينبغى على الحكومات نشرها فى مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ويتعلق الـ ٣٠ سؤالاً المتبقية بفرض مشاركة الجمهور فى عملية الموازنة والأدوار التى تقوم بها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا فى إعداد الموازنة والرقابة عليها. فلا يعكس المسح رأياً ولكن يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة فى الموازنة.

معلومات قليلة. ومن ٢١ - ٤٠ يشير إلى تقديم حد أدنى من المعلومات، ومن صفر - ٢٠ يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم معلومات على الإطلاق.

من حيث الإفصاح والإتاحة أتى ترتيب مصر في مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٤ متأخراً للغاية، فقد جاءت درجات ١١ من أصل ١٠٠ درجة، متقاربة لمستواها في عام ٢٠١٢/٢٠١٣ حيث حصلت على ٩ درجات لعام ٢٠١٣ و ١٣ درجة من أصل ١٠٠ أضافى عام ٢٠١٢، ولكن كانت متراجعة عن مستواها في عام ٢٠١٠ حيث كان تقييمها ٤٩^(١)، مما يضع مصر في مصاف أسوء دول العالم من حيث إتاحة معلومات خاصة بالموازنة العامة، وقد يكون من أهم أسباب هذا الإنهيار عدم وجود سلطة تشريعية (برلمان) منتخبة فى أغلب الفترات التى يغطيها المؤشر تقوم بمناقشة الموازنة نيابة عن المواطنين كوسيلة - حتى أن كانت منقوصة - لعرضها على الرأى العام.

- سجلت مصر عام ٢٠١٤ من ١٠ - ١٥ % بالنسبة للتصويت والمسائلة، والإستقرار السياسى وغياب العنف.
- وجاءت نسب مصر بين ١٥ - ٤٠ % بالنسبة لكفاءة الحكومة وجودة النظم والإجراءات.
- كما جاءت نسب مصر بين ٤٠ - ٥٥ % بالنسبة لحكم القانون.
- وتراوحت نسب مصر فى مجال السيطرة على الفساد بين ٢٥ - ٣٨ %.

(١) مسح الموازنة المفتوحة، مصر.: الشراكة الدولية للميزانية (٢٠١٤)
أنظر الموقع الإلكتروني التالى:

وما زالت هناك حاجة لأن يحصل المواطنون على صورة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة باستيفاء الضرائب والإنفاق خلال السنة التالية. ومع أن مصر تنشر تقارير مفصلة خلال السنة إلا أنها لا تنشر مراجعة في نصف السنة ، وكان من شأن نشر هذه الوثيقة أن يعزز المصداقية العامة للحكومة ويشجعها على تقديم معلومات أكثر شمولاً عن الكيفية التي يجرى بها تطبيق الموازنة خلال السنة.

الإنفاق خارج الموازنة العامة المصرية:

ومن حيث المكونات خارج الموازنة ومدى خضوعها للرقابة وشفافية معاملاتها، لا يدخل في الموازنة العامة للدولة بعض النفقات منها موازنات الهيئات الاقتصادية، وبعض الوحدات الاقتصادية مثل شركات قطاع الأعمال العام القابضة والشركات التابعة لها وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي^(١).

• الهيئات الاقتصادية:

تبقى علاقة الهيئات الاقتصادية بالموازنة يشوبها الكثير من عدم الوضوح^(٢)، والهيئات الاقتصادية هي هيئات ينظم كل منها قانون خاص، ولا يوجد قانون موحد لتعريف الهيئات الاقتصادية، وتبين اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ أنه على الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي إمساك السجلات اللازمة لمتابعة تحصيل وصداد مستحقات كل من وزارة المالية وبنك الاستثمار القومي طرفها وطرف الشركات التابعة لها. ويفضل أتباع

(١) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

(٢) عبدالفتاح الجبالي وآخرون ، التشابكات المالية بين قطاعات الدولة المختلفة ، ورقة بحثية غير منشورة ، أعدت بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، غير منشورة ، ٢٠١٥ ، ص ١٤ .

نظام متناغم لتحديد الهيئات الاقتصادية حتى يتسنى تفهم طبيعتها وظيفتها وكيفية قياس أدائها.

وتحصل الدولة من هذه الهيئات فائض الحكومة، وحصّة الدولة فى الأرباح ومقابل الإشراف وأقساط القروض المستحقة لوزارة المالية ولبنك الإستثمار القومى ونسبة مخصصة لشراء سندات حكومية بما لا يتعارض مع أحكام القوانين المنظمة، ووفق نص القانون فإنه للمختصين فى وزارة المالية الحق فى الإطلاع على هذه السجلات بغرض متابعة تحصيل هذه البنود^(١).

وتقوم الهيئات بدفع ضرائب عملياتها للخزانة العامة مثلما هو الحال مع الهيئة العامة للبتروى والهيئة العامة لقناة السويس، وتدفع الدولة دعم لبعض الهيئات الاقتصادية، إلا أن طريقة حساب أهم بنود الدعم الموجه لخدمات هذه الهيئات وسلعها غير موضح فى قانون الموازنة العامة، كما لا يوضح فى البيان المالى طريقة الحساب، بل تنظم كل هيئة وفق لائحته الخاصة، بما يعيق الفهم المطلوب لتفعيل الشفافية الحقيقية، ويعقد طبيعة العلاقات بين الهيئات والخزانة العامة. فمن ناحية الإفصاح لابد وأن يتضمن البيان المالى توضيح لطريقة حساب العلاقات المالية التى يقيم على أساسها مبالغ الدعم^(٢).

ويبلغ عدد الهيئات الاقتصادية نحو ٥٠ هيئة، ومن أهم الأمثلة على الهيئات الاقتصادية الهيئة العامة لقناة السويس والهيئة العامة للسلع التموينية والهيئة العامة

(١) د/ احمد عاشور ، الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروى، ورقة من أرق بحث "بعض قضايا إصلاح المالية العامة فى مصر، نشر فى سلسلة "كراسات السياسات" معهد التخطيط القومى ، يناير ٢٠١٦. ص ٢٦ وما بعدها.
(٢) عبدالله شحاته ، وصالح الشيخ، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، منتدى شركاء التنمية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢١.

للتأمين الصحى والهيئة العامة للتأمين الإجتماعى. وتصدر موازنة الهيئات الاقتصادية بقوانين مستقلة عن – وفى الأغلب متزامنة مع – قانون ربط الموازنة العامة للدولة، ولا يوجد إلزام قانونى بمناقشة ميزانيات الهيئات الاقتصادية هيئة هيئة بشكل مفرد فى البرلمان، وتعرض فى تقرير مجمع تُعده لجنة الخطة والموازنة بالبرلمان وهو تقرير موازنة الهيئات الاقتصادية كل عام يصدر بعده قوانين ربط موازنة الهيئات كل على حده.

ويتاح حسابها الختامى لكل هيئة وفق التقسيم الاقتصادى كل عام على موقع وزارة المالية ويعرض بعضها تفصيلاً على البرلمان، دون إلزام بعرض نتائج عمل هيئة هيئة على حده كذلك.

أما عن طريق العرض التى تعرض بها موازنة وكذلك ختامى الهيئات الاقتصادية على موقع وزارة المالية، فهى مصنفة قطاعياً بشكل مختلف عن التصنيف الوظيفى للموازنة العامة للدولة بما يضيف للصعوبة فى فهم الإنفاق الكامل على بعض القطاعات، وعقد المقارنات الوافية بين الإنفاق المخطط والإنفاق الفعلى متضمناً الهيئات الاقتصادية للدولة^(١).

بلغ العجز الكلى للهيئات فى ضوء الإنفاق الإجمالى والإيرادات الإجمالية المستهدفة بمشروعات موازنات الهيئات الاقتصادية للعام المالى ٢٠١٦/٢٠١٧ إلى نحو ٢٠٧,٤ مليار^(٢).

(١) http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/Final_account_economic_bodies12-13.pdf

(٢) تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب عن موازنات الهيئات الاقتصادية للعام المالى ٢٠١٦/٢٠١٧

<http://www.parlmany.com/News/7/97905/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9>

يفوق حجم الموازنة بالهيئات العامة الاقتصادية حجم الموازنة العامة المتاحة للجهاز الإدارى للدولة وهيئاتها الخدمية ووحدات الإدارة المحلية بها (الموازنة العامة للدولة ككل) كما يتضح من الشكل رقم (١). فيبلغ حجم موازنة هذه الهيئات الاقتصادية فى ٢٠١٣/٢٠١٤ نحو ٩٥٥,٢ مليار جنيه مقابل ٨٢٤,٢ مليار جنيه مثلت حجم الموازنة العامة للدولة ككل، أى ١١٦% من إجمالى الموازنة العامة للدولة، بل أن هذه النسبة قد بلغت ٢٠٠% أو أكثر فى بعض السنوات (٢٤٩% فى ٢٠٠٦/٢٠٠٧، و ٢٠٠% فى ٢٠٠٧/٢٠٠٨)^(١) وهو ما يشير إلى أن لهذه الهيئات وزناً كبيراً فى الاقتصاد المصرى يفوق كافة الأجهزة والوحدات الأخرى التابعة للدولة والتي تدخل موازنتها بالكامل ضمن الموازنة العامة للدولة^(٢)

(١) مشروع الموازنة العامة المصرية أعوام مختلفة.

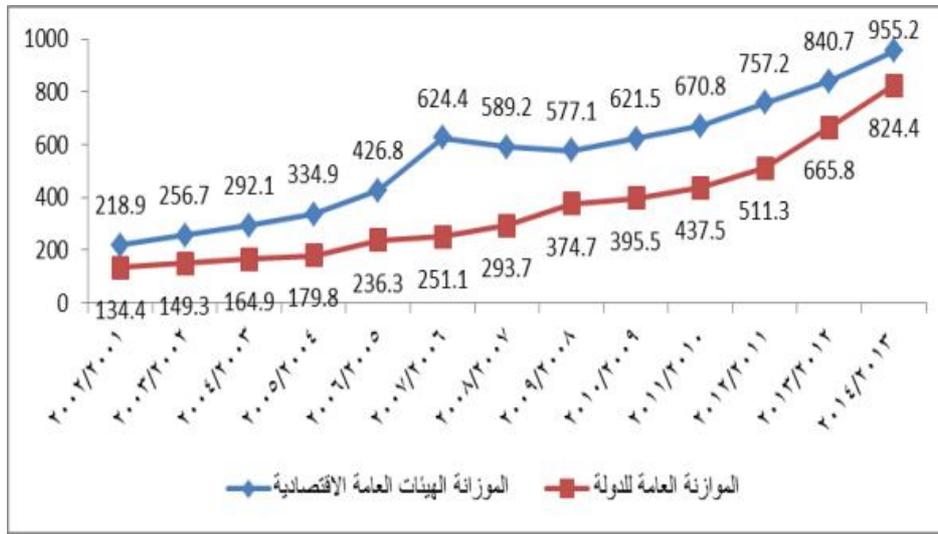
(٢) يُلاحظ من الشكل رقم (١) أن حجم الاستخدامات بالهيئات الاقتصادية خلال عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ قد ارتفع ارتفاعاً كبيراً خلال هذا العام ويعود ذلك بصفة رئيسية إلى ارتفاع التحويلات الرأسمالية - فى جانب الاستخدامات- من ١١١,٥ مليار جنيه خلال عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى نحو ٣٠١,٤ مليار جنيه خلال ٢٠٠٧/٢٠٠٦ بنسبة زيادة بلغت نحو ١٧٠,٣%، وقد تم تمويل هذه الزيادة من خلال الإيرادات الرأسمالية المتنوعة - فى جانب الموارد - والتي أرتفعت من ١١٢,٩ مليار جنيه إلى ٣٠١,١ مليار جنيه بنسبة زيادة بلغت نحو ١٦٦,٧%. ويرجع السبب الرئيسى فى ارتفاع حجم التحويلات الرأسمالية فى جانب الاستخدامات إلى زيادة بند الإقراض من ٢٨,٢ مليار إلى نحو ٩٣,٦ مليار خلال العام المذكور، وكذا زيادة بند الاستثمارات طويلة الأجل من ١٩,٢ مليار إلى نحو ١٢٤,٣ مليار، أما فى جانب الموارد فنجد أن السبب فى ارتفاع الإيرادات الرأسمالية المتنوعة يعود إلى ارتفاع الإيرادات التحويلية الرأسمالية من ٦٦,٧ مليار إلى نحو ١٦٩,٢ مليار جنيه. وتعود هذه الزيادات السالف الإشارة إليها فى كل من جانب الاستخدامات والموارد بالهيئات الاقتصادية بصفة أساسية للهيئة العامة للبترول. حيث أنه فى عام ٢٠٠٧/٢٠٠٦ قامت الهيئة ببيع آجل للبترول الخام والحصول بمقتضاه على قروض وتسهيلات من مؤسستى جى بى مورجان ستانلى من خلال إصدار سندات دولارية لحساب الهيئة المصرية للبترول. وقد سُجلت هذه القروض والتسهيلات فى جانب الاستخدامات كتحويل رأسمالى، كما سُجلت فى جانب الموارد كإيرادات رأسمالية متنوعة.

شكل رقم (١)

الموازنة العامة للدولة وموازنة الهيئات العامة الاقتصادية خلال الفترة

٢٠١٤/٢٠١٣-٢٠٠٢/٢٠٠١

المليار جنيه



المصدر: وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وزارة المالية، البيان الإحصائي للهيئات الاقتصادية عن مشروع الموازنة،

سنوات مختلفة.

ترجع بعض مظاهر ضعف الأداء وتدنى كفاءة الإدارة في الهيئات الاقتصادية العامة لعدم تطبيق مبدأ المسائلة والمحاسبة في تلك الهيئات. فهناك العديد من تلك الهيئات تحقق خسائر سنوية ويتم التجديد لمجالس إدارتها وأعضائها المنتدبين. وقد يعزى السبب في ذلك كما فسره "ها جون تشانج" إلى تضارب المصالح بين الملاك لكيانات القطاع العام وهو الدولة، وبين الوكيل الذى يدير هذه الكيانات وهو مجالس

الإدارات الخاصة بهذه الهيئات. حيث يسعى هؤلاء الوكلاء إلى تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب نتائج أعمال تلك الكيانات الحكومية، وذلك لمعرفةهم بغياب أو ضعف الرقابة على أعمالهم. حيث أن القائمين على عملية الرقابة قد يتواطؤوا مع الوكلاء لتحقيق مصالحهم الشخصية، أو لا يهتموا بالرقابة من الأساس، لأن عائد عملية الرقابة لن يصب في مصلحتهم المباشرة، وإنما يعود للدولة في نهاية الأمر. وأحياناً تتدنى كفاءة تلك الهيئات لعلم الإدارات المسنولة بأن الدولة في النهاية هي المسنولة عن هذه الكيانات. فإيا كانت الخسائر التي تحققها تلك الكيانات فالدولة تقوم بالإنفاق من موازنتها لسد أي عجز أو خسائر بهذه الشركات، كما تقوم الحكومة بتمويل أجور ومكافآت بعض الشركات التي تحقق خسائر وتعجز عن الوفاء بالتزاماتها المالية كما حدث في شركات الحديد والصلب وشركات الغزل والنسيج في الماضي- وهو ما أطلق عليه تشانج قيد الموازنة الضعيفة^(١).

• الصناديق الخاصة

ومن المكونات التي تتعامل في المال العام ولكنها خارج الموازنة العامة كذلك، ما يعرف إعلامياً باسم الصناديق الخاصة. أعطى قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ في مادته رقم ٢٠ الحق لرئيس الجمهورية بإنشاء " صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة" ويمنح القانون " موازنة خاصة" لتلك الصناديق. وأعطت أيضاً قوانين أخرى إنشاء صناديق خارج الموازنة مثل قانون

(^١) Ha- Joon Chang, State- Owend Enterprises Reform, UN, DESA, Ploicy Notes, New York, 2007.

http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

الإدارة المحلية الذى يعطى الحق للمحافظين فى إنشاء صناديق خاصة وقانون الجامعات الذى يعطى ذات الحق لرؤساء الجامعات^(١).

وبسبب العدد الكبير جداً لهذه الصناديق وتشعبها وغياب الرقابة عليها يصعب جداً الوصول لعدددها أو حصر الأموال الموجودة فيها على أى حال إن صعوبة حصر هذه الصناديق ومتابعتها من قبل جهات الرقابة الحكومية والسياسية (ممثلة فى البرلمان وهيئات المجتمع المدنى) لهو مؤشر كاف على ان فكرة شفافية الموازنة العامة فى مصر غير متحققة على الوجه المرجو.

ومما هو جدير بالذكر أن الصناديق الحكومية الخاصة التى تمول نفسها ذاتياً من خارج الموازنة العامة للدولة لأغراض محددة فكرة منتشرة فى مختلف الدول لأسباب قد تكون وجيهة مثل تذليل العقبات البيروقراطية من الحصول على موارد من خزينة الدولة للإنفاق لأغراض محددة. ولكن هناك مخاطر للصناديق الغير مشمولة فى الموازنة كمصدر للمخالفات المالية وعن استخدام أموال هذه الصناديق الممولة من المواطنين لتمويل الأحزاب السياسية، ومن المخاطر الرئيسية، هو ميل تلك الصناديق للتكاثر لمنات أو آلاف الوحدات الفردية مما يؤثر سلبياً على جودة الحوكمة السياسية والجودة العامة لإدارة المال العام وإيضاً يؤثر بالسلب على فكرة وحدة الموازنة^(٢).

والمنطق الكامن خلف إنشاء الصناديق الخاصة يتمثل فى تذليل العقبات البيروقراطية أو منح الاستقلال لجهات بعينها فى التصرف بتحصيل بعض الموارد واستخدامها، لا يتعارض بأى حال من الأحوال مع ضرورة الرقابة السياسية اللاحقة

(١) المادة ٢٧٦ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.

(٢) Richard Allen and Dimitar Radev (2010). Extrabudgetary Funds. Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund, p24.

والرقابة الشعبية على هذه الصناديق من خلال البرلمان والصحافة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني بشكل يتخطى محدودية الرقابة على البنود المحاسبية فقط، والتي تتم من خلال الجهاز المركزي للمحاسبات ، الذى لا يتناول فى عمله الرقابى أى مؤشرات تتعلق بمدى مواءمة أولويات الإنفاق للاحتياجات الفعلية، وهو ما يتطلب رقابة مجتمعية مباشرة ومصاحبة لرقابة السلطات المنتخبة التى تنوب عن المواطنين، وإصلاح وضع الصناديق الخاصة ليس مستحيلاً، فتشكل تجربة بلغاريا فى تسعينيات القرن الماضى نموذجاً جيداً لمحاولة الاستفادة من فكرة الصناديق الخاصة مع إخضاعها لرقابة البرلمان.

قامت بلغاريا خلال مرحلة التحول الاقتصادى والسياسى فى تسعينيات القرن الماضى بإصلاحات جذرية فى نظامها المالى بعدما كان قد عانى من وجود صناديق خاصة غير مشمولة بالموازنة ، ووضع إطار قانونى واسع للأنشطة غير المشمولة فى الموازنة العامة. وما بين أعوام ١٩٩٧ و ١٩٩٩ تم إغلاق جميع الحسابات البنكية (١٢٠٠) غير المشمولة فى الموازنة العامة الخاصة بجهات مشمولة فى الموازنة العامة، وتم تخفيض عدد الصناديق الخاصة من ٧٠ إلى ٢٠. تم أيضاً إضافة الصناديق الخاصة غير المشمولة بالموازنة العامة فى عرض الموازنة المقدم للبرلمان. وأصبحوا جزء من حساب الخزانة العامة وينطبق عليهم شروط الموازنة من رقابة داخلية وخارجية.

وكان قانون ربط الموازنة العامة للدولة لسنة ٢٠١٣/٢٠١٤ ينص على أن تؤول للخزانة العامة نسبة ١٠% من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص. ووفق قانون الربط نفسه كان من المخطط أن تؤول كذلك نسبة ٢٥% من أرصدة الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فيما عدا المشروعات البحثية والمشروعات الصحية والإسكان

الاقتصادى وبعض الاستثناءات الإجتماعية ، بينما نص قانون ربط الموازنة العامة لعام ٢٠١٥/٢٠١٤ فقط على توريد نسبة ١٠% من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص.

ويدلل حاجة الحكومة إلى نسبة ضئيلة (١٠%) من أرصدة تلك الصناديق على حجم وأهمية تلك الأموال بالنسبة إلى الإنفاق الحكومى الإجمالى وبخاصة بعد تصريح وزير المالية فى منتصف أكتوبر ٢٠١٥ عن توريد الصناديق الخاصة ١,٢ مليار جنية لخزينة الدولة فى شهرين فقط، بعد تطبيق القانون الملزم للصناديق بتوريد ١٠% من إيراداتها للخزانة العامة وهو ما يجعل جملة إيراداتها فى الشهرين حوالى ١٢ مليار جنية.

ولعل تناول حجم ونسبة الإيرادات التى يتم تحويلها من الصناديق إلى الخزانة العامة للدولة فى إطار قوانين ربط الموازنة السنوية بطبيعة الحال يشير إلى عدم وجود رؤية متكاملة ومستدامة لضبط العلاقة المالية بين الخزانة والصناديق، والتى تتحول بهذه الصورة إلى أداة موسمية تستخدمها الحكومة فى حالة وجود أزمات مالية لسد عجز الموازنة بدلاً من أن تكون جزءاً أصيلاً من مكونات الإيرادات العامة والإنفاق العام على الرغم من أن الصناديق لها سلطة تحصيل الرسوم من المواطنين أى التعامل فى الأموال العامة^(١).

ومن أجل تحقيق التوازن فى النظام المالى ، والإعلاء من كفاءته وجودته وشفافيته يجب على الحكومة اتخاذ خطوات جادة لحصر جميع الصناديق الخاصة وأرصدها، وضمها إلى الموازنة العامة واستحداث موازنة عامة موحدة تضم كافة

(١) ريم عبدالحليم، " البيان المالى للموازنة العامة للدولة ٢٠١٥/٢٠١٤ إجراءات تكشفية لمواجهة أزمة على حساب العدالة الإجتماعية ، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٠١٤، ص ٣١.

أوجه الإتفاق الحكومى التى تتم داخل وخارج إطار الموازنة. ومن ثم إخضاعها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، والقيام بالتعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك.

تلك الصناديق تؤثر فى سلامة السياسة المالية والنظام المالى والمرونة والشفافية ، وإنه بالرغم من وجود منطق اقتصادى وسياسى قد يكون سليماً لتأسيس صناديق غير مشمولة بالموازنة العامة (مثل صناديق التأمينات الإجتماعية)، ولكن يظل تحقيق الأهداف المنطقية لتلك الصناديق الخاصة مرتبطاً بضمها لعملية صياغة الموازنة وأن تأسيس مثل تلك الصناديق الخاصة يجب أن يظل ثانى أفضل نهج وفى حالات الضرورة فقط، مع وجوب تطبيق معايير رقابية صارمة عليهم^(١). هذا بالنسبة إلى الصناديق القائمة، أما بالنسبة إلى إنشاء صناديق جديدة، فعلى المشرع أن يضع الضوابط الملانمة للسيطرة على التنامى المفرط فى هذه الصناديق بحيث لا تنشأ إلا للضرورة القصوى ، وبناء على موافقة السلطة التشريعية.ع

(^١) Ha- Joon Chang, "State- Owend Enterprises Reform", UN, DESA, Ploicy Notes, New York, 2007, p24.
http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

الفصل الأول

المخالفات المالية والإنفاق الحكومى

نعرض فى هذا الفصل لتحليل العلاقة بين المخالفات المالية و الإنفاق العام من حيث حجم الإنفاق العام وكفاءة الإنفاق العام وتوزيع الإنفاق العام ، ثم نتطرق لتحديد أثر المخالفات المالية على أوجه الإنفاق العام المختلفه مثل الأجور، والدعم، وغيرها.

المبحث الأول

تحليل العلاقة بين المخالفات المالية

وحجم وتوزيع وكفاءة الإنفاق العام

تهدف النفقة العامة إلى تحقيق النفع العام ولكن يحدث فى كثير من الأحيان مخالفات مالية بصدد الإنفاق العام مثل الخلط بين الذمة المالية للدولة والذمة المالية للمسئولين وحيث ما يحصل أن تستخدم الأموال العامة لمصالح شخصية كما يحدث فى كثير من الأحيان نشر التهانى والتأييد استخداماً للأموال العامة والمستفيد من ذلك هو المقدم لهذه التهانى ولكن على حساب الأموال العامة. وهنا يظهر الخلط الواضح بين ذمة الدولة وذمة الموظف العام الذى يحاول التملق والوصول للحاكم أو المسئول بأموال الشعب التى هى حصيلة الضرائب فى الغالب^(١).

(١) د/ عاطف حسن النقلى ، اقتصاديات المالية العامة ، بدون ناشر ، سنة النشر ٢٠١٥ ، ص ١٥٧/١٥٦.

عندما تحيد النفقة العامة عن هدفها المخصصة لتحقيقه وهو النفع العام نكون بصدد مخالفة مالية^(١). ونجد أن تلك المخالفة المالية أى كانت صورتها تكون لها أثر على الإنفاق الحكومى فتزيد من حجم الإنفاق وتقلل من كفاءته وتشوه توزيعه.

المطلب الأول

أثر المخالفات المالية على حجم الإنفاق

تتعدد صور المخالفات المالية ومن أمثلتها تضخيم التكاليف فى عملية المشتريات العامة مما يؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق العام دون جدوى اقتصادية، فتعمل المخالفات المالية على تغيير المعايير التي تحكم إبرام العقود، حيث أن التكلفة والجودة وموعد التسليم وغيرها من المعايير المشروعة هي التي تحكم إبرام العقود في الظروف العادية، ولكن في ظل المخالفات المالية يصبح المكسب الشخصي لكبار المسؤولين عاملاً مهماً في إبرام العقود ويقلل من أهمية المعايير الأخرى كالتكلفة والجودة وموعد التسليم، وهذا يؤدي إلى اختيار مقاولين أو موردين أقل كفاءة

(^١) Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf

وإلى شراء سلع أقل جودة مما يؤدي فى النهاية إلى زيادة حجم الإنفاق العام دون مبرر^(١).

ويعانى الجهاز الإدارى فى مصر بما يعرف بالتضخم الوظيفى والذى مؤداة زيادة أعداد الجهاز الإدارى للدولة بمعدلات لا تبررها حجم السلع والخدمات العامة والوظيفة الإدارية. لذلك هناك من وضع تعريفاً للتضخم الوظيفى بأنه زيادة عدد الموظفين عن الحد المطلوب لأداء خدمة محددة وفقاً لمعدل أداء موضوع. ولقد جاء أحد علماء علم الإدارة العامة بقانون اسماءه باسمه هو قانون باكنسون حيث مؤداه أن عدد الموظفين فى الأجهزة الحكومية يزداد بمعدل أكبر من زيادة حجم الخدمات العامة التى يقدمها هذا الجهاز، النتيجة طبقاً لهذا القانون أن هناك أثر وحيد لزيادة عدد الموظفين فى الجهاز الحكومى هو زيادة تكلفة تقديم الخدمة ومن ثم زيادة حجم الإنفاق العام دون مبرر اقتصادى معقول^(٢).

ننتهى إلى أن أثر المخالفات المالية على حجم الإنفاق العام يكون بزيادة الإنفاق العام دون مبرر أو جدوى اقتصادية مما يؤثر على الاقتصاد الكلى وهذا ما سنوضحه فى المبحث الثانى من الباب الأول.

(^١)Diana Mihaiu, Opreana Alin, and Marian Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", Romanian Journal of Economic Forecasting, N.4/2010, 2010, at: http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf.

(^٢) د/ عاطف حسن النقلي، المرجع السابق، ص ١٩٠/١٩١.

المطلب الثانى

أثر المخالفات المالية على كفاءة الإنفاق العام

تستهدف الكفاءة تحقيق الإستغلال الأمثل للمدخلات (الموارد)، وذلك عن طريق تعظيم المخرجات الناتجة عن استخدام قدر معين من تلك المدخلات أو تقليل المدخلات اللازمة للحصول على قدر معين من تلك المخرجات.

وينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام فالمدخلات المتمثلة فى صورة إنفاق عام توظف للحصول على المخرجات المختلفة التى تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق وتستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام بحيث يرتفع مستوى تلك الكفاءة كلما أرتفعت نسبة المخرجات مقارنة بقدر معين من الإنفاق أو المدخلات المستخدمة أو كلما أنخفضت نسبة الإنفاق أو المدخلات اللازمة لإنتاج قدر معين من المخرجات^(١).

(١) فيما يتعلق بمفهوم كفاءة الإنفاق العام راجع:

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.301, European Commission February 2008, P.2 , at :
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf
- Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf

=

وتعد عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة نظراً لما يكتنفها من صعوبات فى ظل تعدد أهداف الإنفاق العام إلى جانب عدم بيع مخرجات القطاع الحكومى فى أغلب الأحوال من خلال السوق، ومن ثم عدم توافر بيانات سعرية لتلك المخرجات وكذا صعوبة تحديد كمية تلك المخرجات. هذا بالإضافة إلى صعوبة عزل وفصل تأثير العوامل الخارجية المحيطة والتي تؤثر بدورها فى كفاءة الإنفاق الحكومى^(١).

توصلت بعض الدراسات إلى وجود علاقة طردية بين مستوى الحكومة الرشيدة وبين أداء وكفاءة الإنفاق العام^(٢) ويرجع السبب فى ذلك إلى أن تحسن مستويات

- European Commission, Economic Policy Committee, "The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at: http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf

- Andrea Conte, Philip Schweizer, Adriaan Dierex and Fabienne Ilzkovitz, "An Analysis of The Efficiency Spending and National Policies in The Area of R&D", Munich Personal REPEC Archive MPRA Paper, N.23549, September 2009, P.10, at: http://mpa.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA_paper_23549.pdf

(١) راجع فى ذلك الشأن:

- Ulrike Mandl, et al., Op. Cit., P.2.

- Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", IMF Working Paper, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>

- Diana Mihaiu, et al., Op.Cit., P.134

(٢) راجع فى ذلك الشأن:

- Andrew Rajkumar & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", Journal of Development Economics, N. 86, 2008, at:

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Public_spending_and_outcomes_governance.pdf

الحوكمة يؤدي لتحسن أداء وكفاءة قطاع الإدارة العامة مما ينعكس فى النهاية بالإيجاب على أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل، وذلك نظراً لأن قطاع الإدارة العامة هو أحد القطاعات الفرعية التى يعتمد عليها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل.

أضف إلى ذلك أن الآثار الإيجابية الناتجة عن زيادة الإنفاق العام على القطاعات الأخرى. بخلاف قطاع الإدارة العامة تزداد مع تحسن مستويات الحوكمة فعلى سبيل المثال تؤدي زيادة نسب الإنفاق على قطاع كالصحة أو التعليم إلى تحسن أداء هذا القطاع بدرجة أكبر فى حالة البلدان التى تتمتع بمستويات جيدة من الحوكمة. وذلك مقارنة بتلك التى تعاني من ضعف مستويات الحوكمة^(١).

- Jinyoung Hwang & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis", The Social Science Journal, N.48, 2001, PP.735-738.

- Daniel Kauffmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", Finance & Development, Vol. 37, N.2, June 2000, at:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>

(١) راجع فى ذلك الشأن:

- Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, "Measuring and explaining government inefficiency in developing countries", Proceedings of the German Development Economic Conference, Research Committee Development Economics N.25, Germany, 2005, at:

http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19823/1/Van_der_Sijpe.pdf

David Hauner and Annette Kyobe, Op.Cit., P.17, 18.-

- Ruwan Jarasuriya and Quentin Wodon, Op. Cit.

- David de la Croix & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", Economics of Governance, N.10, 2009, P.210, 211, at:

<http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/pdfpubli/ecogov09.pdf>

خلاصة القول أن تحسن مستويات الحوكمة من شأنها أن تؤدي في النهاية لتحسن مستويات أداء وكفاءة الإنفاق العام. وعلى العكس تؤدي المخالفات المالية لإنخفاض أداء وكفاءة الإنفاق العام نظراً لأنها تؤدي بشكل رئيسي لإهدار المال العام، ومن ثم فإنه كلما تزايدت درجة المخالفات المالية في اقتصاد ما. انخفضت كفاءة الإنفاق العام، وبناء عليه فإن مكافحة المخالفات المالية وإتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهةها بالإضافة إلى مراعاة قواعد الحوكمة الرشيدة ، والاهتمام بتطبيق القوانين واحترامها، يساعد في النهاية في زيادة أداء وكفاءة الإنفاق العام وكذلك فإنه كلما تزايدت إمكانية مسائلة الحكومة تزايدت درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لارتباط مسائلة الحكومة بوجود رقابة فعالة مستمرة على أداؤها.

المطلب الثالث

أثر المخالفات المالية على توزيع الإنفاق العام

فكرة تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام يتطلب تحديداً دقيقاً للمجالات التي يجب أن يكون للحكومة دور واسع فيها، أو تلك التي لا ينبغي أن يكون لها دور فيها على الإطلاق. الأمر الذي يتيح للمجتمع تحديد كيفية إنفاق الموارد المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة والفاعلية في المجالات التي تحتاج إلى التدخل العام وهو ما يتوقف على طبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة والكيفية التي يتم بها صنع الموازنة العامة للدولة من ناحية أخرى.

=

- Daniel Suryadarna, "Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia", March 2008, at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118323

ف نجد أن المخالفات المالية هنا تدخل فتفسد عملية توزيع الإنفاق العام وتحدث بها تشوهات عديدة. فتؤدي المخالفات المالية الى زيادة حجم الاستثمارات العامة على حساب الاستثمار الخاص لكون العديد من بنود الإنفاق العام طيبة لتلاعب كبار المسؤولين في الحصول على رشاوي، فتشوه المخالفات المالية تكوين النفقات العامة بعيداً عن التشغيل والصيانة اللازمة من أجل الإنفاق على معدات جديدة. وتشوه أيضاً تكوين النفقات العامة بعيداً عن حاجة الصحة والتعليم للتمويل، لأن هذه النفقات بالمقارنة مع نفقات المشاريع الأخرى، هي أقل سهولة على المسؤولين في انتزاع الربع^(١).

تقلل المخالفات المالية من إنتاجية الاستثمارات العامة والبنية التحتية للبلد.

وجد ان المخالفات المالية تجعل الحكومة تميل الى ترجيح النفقات العامة بعيداً عن الصحة والتعليم اللتان يفترض انهما اكثر منعة في التلاعب لأغراض الرشوة مقارنة بالمشاريع الأخرى. كما وجد ان زيادة المخالفات المالية تؤدي الى تخفيض نوعية طرق المواصلات وتزايد في معدلات الانقطاع الكهربائي وغيوب الاتصالات وفقدان المياه .

(¹) George T. Abed and Sanjeev Gupta "Governance, Corruption, & Economic Performance" ©2002 International Monetary Fund September 23, 2002.

<http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/>

المبحث الثانى أثر المخالفات المالية على أوجه الإنفاق العام

المطلب الأول أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومى فى مصر فى سياسة الأجور

يكون من الضرورى فعلاً مواكبة الأجور لأرتفاع الأسعار ولكن هناك فى نفس الوقت جانب آخر لا يمكن إغفاله وهو ضرورة مواكبة الأجور لمستويات الإنتاجية. وعلى الرغم من أن الإنتاجية مقاسة بنصيب العامل من الناتج المحلى الإجمالى، إلا أن معدل الزيادة فى متوسطات الأجور قد فاقت معدل الزيادة فى الإنتاجية.

وقد تكون الأجور الأساسية فى مصر منخفضة، ولكن ذلك يقابلة أيضا إنتاجية منخفضة وهو ما يجعل تكلفة وحدة العمل فى مصر بالأنشطة الاقتصادية المختلفة فى العادة أعلى من دول أخرى مماثلة، مما ينعكس بدوره سلباً على القدرة التنافسية للاقتصاد المصرى. أنظر جدول رقم (١).

جدول رقم (١)

المنتجات غير المعدنية	الخشب ومنتجات	المنتجات الكيميائية	المنتجات المعدنية	الصناعات الغذائية	الملابس	الجلود	المنسوجات	النشاط الدولة
٠,٥١	٠,٩٢	٠,٨	٠,٤٦	٠,٧١	٠,٧٦	٠,٨٦	٠,٦	مصر
٠,٦	-	٠,٧٦	٠,٧٥	٠,٧٥	٠,٩١	٠,٧٩	٠,٨١	المغرب
-	-	-	٠,٣٨	-	٠,٥٤	٠,٤١	٠,٣٩	الصين
-	-	٠,٤٤	٠,٣٥	٠,٤٢	٠,٣٥	٠,٢٧	٠,٣٢	الهند
١	-	٠,٩٦	٠,٨٩	٠,٨٩	-	-	٠,٧٣	الجزائر
٠,٣٤	٠,٥٢	-	٠,٣٥	٠,٤٩	٠,٥٦	-	٠,٤٣	تايلاند

ملاحظة : يتم حساب تكلفة العمل للوحدة عن طريق قسمة قيمة متوسط الأجر على الإنتاجية، أو أجر العامل على القيمة المضافة للعامل، وكلما انخفض المؤشر الذى يتراوح من صفر إلى واحد فى أى قطاع، مقارنة بالمؤشر الخاص بالقطاع فى دول أخرى، كلما ارتفعت تنافسية هذا القطاع.

<http://www.mti.gov.eg/Arabic/Pages/default.aspx>

فمتوسط ساعات العمل للعامل فى القطاع العام ٥٣ ساعة عمل فى الأسبوع يقابل ذلك ٦٠ ساعة فى القطاع الخاص، فى حين أن متوسط الأجر الأسبوعى للعامل فى منشآت القطاع العام ١٠٢٦ جنيه، وبلغ متوسط الأجر الأسبوعى للعامل فى منشآت القطاع الخاص ٥٠٦ جنيه.

وحيث أن المدفوع للعامل مقابل خدماته يمثل عملية اقتصادية وبالتالي فإن سعر العمل يتحدد على أساس طلب المشتريين (اصحاب الأعمال)، وعرض البائعين (العاملين).

وهناك مجموعة من الأسس^(١) لابد مراعاتها عند وضع سياسة الأجر وهى:

١/ أن تعكس أختلافات الأجر بين الوظائف المختلفة الإختلافات الحقيقية فى درجة صعوبة واجبات ومسؤوليات الوظائف.

٢/ تتناسب معدلات الأجر المدفوعة من قبل المؤسسة أو الهيئة مع مثيلاتها فى المؤسسات الأخرى فى المحيط نفسه.

(١) <https://books.google.com.eg/books?>

٣/ أن يكون هناك تناسب بين الأجور وتكاليف المعيشة ووضع حدود دنيا وعليا لأجر الوظيفة.

٤/ أن يعكس نظام الأجور الارتباط بين ما يدفع للعامل كمقابل وبين ادائه الفعلى.

وهناك أكثر من معيار^(١) لابد الاسترشاد بهما عند تحديد الأجور:

- الأداء: أذ يتقاضى العامل وفق هذا المعيار أجر يتناسب مع أدائه تبعاً لمعايير موضوعه ومحددة بشكل مسبق وتكمن مشكلة هذا المعيار فى التمييز بين "كم الأداء" و"نوع الأداء".
- الجهد: يستخدم الجهد كمعيار لتحديد الأجور فى الحالات التى يكون فيها إنجاز الفرد أدنى من المعدل المطلوب فى حين كان الجهد المبذول فى سبيل ذلك كافياً.
- الأقدمية: تؤثر الأقدمية فى العمل فى نظام الأجور وهذا العامل أكثر وضوحاً واستخداماً فى نظام الخدمة المدنية فى الجهاز الحكومى.
- المؤهل العلمى والخبرة: إن المؤهل العلمى والخبرة عاملان مهمان فى تحديد أجر الفرد عند التحاقه بالعمل لأول مرة فى المنظمة، ولسوق العمل الدور الأساسى فى تحديد المقابل لهذه المهارة والخبرة.
- مستوى صعوبة الوظيفة: يعتمد هذا المعيار على متطلبات شغل الوظيفة (الفكرية والجسدية) فى تحديد الأجر، فالوظيفة المتكررة التى يسهل تعلمها تستحق أجر أقل من الوظائف المعقدة المضنية فكراً وجسدياً. كما أن مقدار سلطات الوظيفة عامل محدد لأجرها.

(١) <https://www.arabency.com/ar/%D8%A>

وقد زادت مخصصات باب الأجور وتعويضات العاملين في الدولة بنحو ١١, ١٠ مليار جنيهه خلال العام المالى (٢٠١٦ - ٢٠١٧)، حيث قدرتها بنحو ٢٢٨, ١٣٦ مليار جنيهه بموازنة ٢٠١٦/٢٠١٧ مقارنة بنحو ٢١٨, ١١ مليار جنيهه بموازنة عام ٢٠١٥/٢٠١٦، وعليه فإن مخصصات الأجور تقدر بنسبة ٢٤, ٦% من إجمالى المصروفات العامة، أى نحو ربع المصروفات^(١). وقد ارتفعت مصروفات الأجور من ٨٥ مليار جنيهه في عام ٢٠٠٩/٢٠١٠ إلى ١٩٨ مليار جنيهه خلال ٢٠١٤/٢٠١٥^(٢).

تعانى منظومة الأجور في مصر من تشوهات عديدة مثل^(٣):

- تراجع قيمة الأجر الأساسي ليلغ فقط ما نسبته ٢٠% مقابل ٨٠% للأجر المتغير، وهو ما يعمل على وجود تفاوت في الأجر بين الجهات بالدولة، وعدم وجود عدالة بينها، إلى جانب تقليل قيمة المعاش للموظف، وتسعى الحكومة حالياً للتغلب على هذه المخالفة.
- عدم ربط الأجر بالإنتاج، فينبغى على الحكومة أن تربط العمل بالإنتاج وتضع نصب اعينها الاسس والمعايير الدولية لتحديد الأجر.
- التفاوت الكبير بين الأجور من مؤسسة لأخرى دون مبرر اقتصادى. يرجع تفاوت أجور العاملين في مصر فى القطاع الحكومى إلى زيادة الموارد فى قطاع حكومى

(١) مشروع الموازنة العامة المصرية للعام المالى ٢٠١٦/٢٠١٧.

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2016-2017/part1/M-P1-1.pdf>

(٢) الموازنة العامة المصرية للأعوام ٢٠٠٩/٢٠١٠، ٢٠١٤/٢٠١٥.

(٣) عبدالفتاح الجبالي، "اختلالات الأجور الحكومية"، ورقة بحثية غير منشورة، ٢٠١٤.

عن الآخر، فقطاع البترول ليس كقطاع الصحة والتعليم، حيث إن سياسة السوق المصرية القائمة على العرض والطلب تتحمل المسؤولية عن تفاوت الأجور في مصر. ففي الوقت الذي تحتاج وظائف معينة كالتحليل المالي وإدارة الائتمان في البنوك إلى مهارات وخبرات خاصة، ومن ثم ترتفع مرتبات العاملين فيها، ففي هذه الحالة يوجد زيادة في الطلب على الوظيفة وقلة المعروض من العاملين لها. وهناك وظائف لا تحتاج إلى مهارات كبيرة وتكون في متناول الشخص العادى ومن ثم يكون الطلب عليها قليلاً والمعروض لها من العاملين كثيراً ومن ثم تكون مرتبات العاملين فيها قليلة. أما في القطاع الخاص فإن الإنتاجية والتخصص هما المعيار الأساسى لزيادة المرتبات إلى جانب اللائحة الحكومية لتحديد الأجور والتي ينظر إليها القطاع الخاص عند تحديد لائحة أجور فكلما كانت متدينة زاد القطاع الخاص في لائحة الأجور لديه قليلاً. إلى جانب أن القطاع الخاص يحرص على إكساب العاملين لديه العديد من المهارات التدريبية التي لم يكتسبها العامل بالخارج لتطوير منظومة الأداء داخل القطاع الخاص وزيادة الإنتاجية لديه عبر تدريب العاملين على الأساليب التكنولوجية الحديثة في العمل.

وبمقارنة متوسط أجر العامل في الهيئات الاقتصادية بمتوسط أجر العامل في الموازنة العامة للدولة نجد أن متوسط أجر العامل في الهيئات الاقتصادية في ٢٠١٣/٢٠١٤ بلغ ٥٤,٨ ألف جنيه في العام، في حين أن متوسط أجر العامل في الموازنة العامة للدولة في ٢٠١٣/٢٠١٤ كان ٢٨,٩ ألف جنيه في العام. وهو ما يدل على ارتفاع متوسط الأجور التي يحصل عليها العاملون بالهيئات الاقتصادية مقارنة بالأجور التي يحصل عليها العاملون الخاضعون للموازنة العامة للدولة^(١). ولا يتوقف

(١) مشروع الموازنة العامة المصرية للعام المالى ٢٠١٦/٢٠١٧.

الخلل فى الأجور على المقارنة بين متوسط الأجور بالهيئات الاقتصادية والموازنة العامة للدولة. فهناك خلل فى هيكل الأجور بهذه الهيئات حيث تمثل المكافآت نسبة كبيرة للغاية من هيكل الأجور، فقد ارتفعت نسبة هذه المخالفات إلى أجمالى أجور الوظائف الدائمة بهذه الهيئات من ٢٥٢,٣% فى ٢٠٠٦/٢٠٠٧ إلى ٤٧٨,٣% ٢٠١٢/٢٠١١. فضلاً عن ذلك هناك تباينات واضحة فى هيكل الأجور فى مختلف الهيئات الاقتصادية.

رغم إعلان الحكومة أن التوجه العام هو تقليل معدلات الأجور بالقطاع العام، خلال موازنة العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، لكن البيان التحليلي لها يظهر التفاوت في توزيع الأجور بين قطاعات الدولة، فضلاً عن تناقض بين زيادة كبيرة في فئات معينة، ومحدودية مخصصات التعليم والصحة. والسبب يكمن في القانون الذي أعطى لبعض الهيئات امتيازات خاصة وهذا ما يظهر عند توزيع الأجور.

وأظهر البيان التحليلي للموازنة، تمتع قطاع النظام العام وشئون السلامة بأكبر زيادة في موازنة الأجور للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، والتي بلغت ٥ مليارات جنيهه بارتفاع ١٤%، أما أجور العاملين في قطاع التعليم فسجلت نصف هذه الزيادة تقريباً، بنحو ٢,٤ مليار جنيهه، وبنسبة زيادة لا تتجاوز ٣%، كما زادت أجور العاملين في القطاع الصحي الحكومي في مشروع موازنة العام الجديد بنحو ١,٢ مليار جنيهه، بنسبة ٤,٦%^(١).

=

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2016-2017/part1/M-P1-1.pdf>

(١) عبدالفتاح الجبالي، اختلالات الأجور الحكومية، ورقة بحثية غير منشورة، ٢٠١٤، ص ١٥.

المطلب الثانى

أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومى فى سياسة الدعم

توجد العديد من المخالفات المالية التى تشوب سياسة الدعم المطبقة حالياً فى الاقتصاد المصرى وسنعرض فى هذا المطلب لصور المخالفات المالية التى تشوب نظام الدعم المطبق فى الاقتصاد المصرى مع تحليل للعلاقة بينها وبين الإنفاق الحكومى ومدى تأثيرها فى الموازنة العامة مع عرض مقترح لتطوير سياسة الدعم فى مصر لمعالجة المخالفات التى تشوبه.

الفرع الأول

صور المخالفات المالية فى سياسة الدعم فى مصر مع تحليل العلاقة

بينها وبين الإنفاق العام

عدم وصول الدعم إلى مستحقيه

تتمن المخالفة المالية هنا فى وصول الدعم إلى غير مستحقيه من جهة وعدم وصوله إلى شريحة لأبأس بها من مستحقيه من جهة أخرى وهنا تشير الدراسات التى أجريت على بحث ميزانية الأسرة إلى أن أغنى ٢٠% من المجتمع تحصل على نحو ٢٨% من إجمالى الدعم بينما يحصل أفقر ٢٠% من المجتمع على ١٦% منه. وتزداد هذه المسألة بشدة فى دعم الطاقة حيث تحصل الفئة الأعلى إنفاقاً على ٣٤% فى مقابل ١٣% للفئة الدنيا^(١). وذلك على العكس من الإعانات النقدية، حيث حصلت الشريحة الدنيا على ٢٤% مقابل ١٧% للشريحة الأعلى. أنظر الجدول التالى:

(١) راجع فى ذلك :

- بنك الاستثمار القومى ، " حسابات دعم المنتجات البترولية والغاز الطبيعى فى الفترة بولي /مارس ٢٠٠٨"، تقرير غير منشور.

جدول رقم (٢)

أستفادة الشرائح الإجتماعية المختلفة من نظم الدعم طبقاً لنمط الاستهلاك فى

مصر (نسبة مئوية)

الإعانات النقدية	دعم الطاقة	الدعم الغذائى	إجمالى الدعم والإعانات	الشرائح المختلفة للإستهلاك
٢٤%	١٣%	١٧%	١٦%	أقل ٢٠%
٢٢%	١٦%	١٨%	١٧%	الـ ٢٠% التالية
١٨%	١٧%	١٩%	١٨%	الـ ٢٠% التالية
١٩%	٢٠%	٢٢%	٢١%	الـ ٢٠% التالية
١٧%	٣٤%	٢٤%	٢٨%	الـ ٢٠% الأخيرة

تتعزيز سياسة الدعم الحالية لصالح الأغنياء على حساب الفقراء، ويستفيد منها سكان الحضر أكثر من المقيمين فى الريف، ويستحوذ المواطنون فى الوجه البحرى على النصيب الأكبر منها بالمقارنة بالمقيمين فى الصعيد. ويؤدى عدم وصول الدعم إلى المواطنين الأكثر فقراً واحتياجاً له، وتسريه لغير مستحقه، إلى عدم العدالة الاجتماعية، وتحميل الموازنة العامة أعباء مالية بلا جدوى مما يؤدى إلى تشوه بنود الموازنة العامة وإحداث العجز المالى فى الموازنة العامة^(١).

وعلى الرغم من أن الخبرة الدولية تؤكد أن تحقيق مزيد من العدالة الاجتماعية يستلزم أن تكون سياسة الدعم المطبقة تصاعدياً لصالح الفقراء بمعنى أن تحصل

=

- سهير أبو العينين ، ونفيس كمال ، وآخرون ، "ترشيد دعم الطاقة فى مصر فى سياق إصلاح أداء قطاع الطاقة " ، ورقة بحثية غيلا منشورة ، فبراير ٢٠١٢.

(١) سهير أبو العينين ، نفيس كمال ، وآخرون ، "ترشيد دعم الطاقة فى مصر فى سياق إصلاح أداء قطاع الطاقة" ، مرجع سابق ، ص ١٦.

أفقر ٤٠% من الأسر على ما يتراوح بين ٥٠% إلى ٨٠% من القيمة الكلية للدعم^(١)، فهناك أدلة عديدة توضح تحيز سياسة الدعم الحالية في مصر لصالح الأغنياء على حساب الفقراء. فبصفة عامة، تستفيد الأسر مرتفعة الدخل من الدعم المتاح لجميع المواطنين بدون تحديد للكميات الممكن شراؤها أكثر من الأسر ذات الدخل المحدود، نظرا لقدرة الأولى على شراء كميات أكبر من السلع والخدمات المدعومة. كما يستحوذ أغنى ٦٠% من السكان في مصر على حوالي ثلثي قيمة الغذاء المدعوم، أما نصيب أفقر ٤٠% من السكان فلا يتجاوز الثلث^(٢). يصل ٣٥% فقط من دعم الخبز ودقيقه إلى الفقراء، في حين يتسرب أكثر من ٤٨% منه لأغنى ٦٠% من المواطنين، كما يتسرب حوالي ١٧% منه على مستوى المؤسسات التسويقية^(٣). وإن كانت هذه الإحصائية قديمة فهي معبرة عن عام ١٩٩٨ وقد طرأ على دعم الخبز ما هو جديد مثل منظومة الخبز المطبقة حالياً في عام ٢٠١٥ إلا أن هذا المثال يعبر عن مدى هدر الموارد العامة وما زال لدينا تشوهات عديدة في أنظمة الدعم مثل دعم المحروقات وهذا ما سنبينه في حينه ونعرض المقترحات لمعالجة تلك التشوهات.

ويستأثر أغنى ٢٠% من السكان على حوالي ٢٢% من الإنفاق العام على التعليم، في حين لم يتجاوز نصيب أفقر ٢٥% منهم ٦,١٥% من هذا الإنفاق في

(١) Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004. Targeting cash transfers in developing countries: Review of lessons and experience. Washington, D.C.: The World Bank and the International Food and Policy Research Institute.

(٢) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة، إبريل ٢٠٠٥.

(٣) محمد علي، سونيا، وعلي أحمد إبراهيم، وعلي عبد الرحمن، ١٩٩٨، "حسن إدارة دعم الغذاء في مصر"، مجلة مصر المعاصرة، العدد رقم ٤٤٩-٤٥٠، جمعية الاقتصاد والإحصاء والتشريع، يناير/أبريل.

عام ٢٠٠٠/١٩٩٩^(١)، ولم تتغير هذه النسبة كثيراً مع تغير الوقت ففى عام ٢٠١٥/٢٠١٤ قد أستأثر أفنى ٢٠% من السكان على حوالى ٢١% من الإنفاق العام على التعليم، فى حين لم يتجاوز نصيب أفقر ٢٠% منهم على ٨% من الإنفاق على التعليم^(٢)، ويرجع تحيز الإنفاق العام على التعليم لصالح الأغنياء إلى انخفاض معدلات الالتحاق بالتعليم للفقراء من ناحية، وارتفاع نسبة الإنفاق العام على التعليم الجامعي على حساب التعليم الأساسي والثانوي من ناحية أخرى. فوفقاً لبيانات عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢، يبلغ نصيب التعليم الأساسي والثانوي ٣٦% فقط من ميزانية التعليم، على الرغم من أن حوالى ٨٠% من إجمالي الطلاب ملتحقين بهاتين المرحلتين. وبالتالي، فإن إعادة توزيع هذه الموارد لصالح التعليم الأساسي يعتبر أمراً ضرورياً لتحقيق العدالة وتعظيم العائد الاجتماعي من الإنفاق العام على التعليم^(٣).

ويستحوذ سكان المناطق الحضرية على النصيب الأكبر من الدعم على حساب المقيمين في الريف. فوفقاً للبيانات المتاحة، يقدر نصيب سكان الحضر من دعم السلع الغذائية بحوالى ٧٠% على الرغم من أن حوالى ٦٣% من الفقراء في مصر يعيشون في الريف^(٤). كما يستأثر سكان المناطق الحضرية بدعم بعض المنتجات

(١) United Nations. 2005. Egypt: UN common country assessment 2005. Embracing the spirit of the Millennium Declaration. United Nations Egypt Country Team (UNCT).

(٢) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ، دراسة عن دعم التعليم ما قبل الجامعي فى مصر، إبريل ٢٠١٥.

(٣) احمد جلال "مفارقة التعليم والبطالة في مصر"، ورقة عمل رقم ٦٧، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أكتوبر.

(٤) Ministry of Supply and Internal Trade (in Egypt). 2005. The food subsidy program in Egypt supporting the poor and vulnerable. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February

البتروولية كالغاز الطبيعي، دون سكان الريف. وعلى الرغم من ارتفاع وتزايد معدلات الفقر في الصعيد حيث زاد الفقر في المناطق الريفية به من ٢٩% إلى ٣٥%، وكذلك في مناطقه الحضرية، من ١١% إلى ١٩% إلا أن سكان الوجه البحري يحصلون على غالبية الدعم. على سبيل المثال، يتم توزيع نحو ٦٠% من الخبز المدعوم في الوجه البحري و ٤٠% منه فقط في الصعيد. كما أن بعض الأسر الفقيرة بالمناطق الريفية بالصعيد لا تصل إليها شبكة الكهرباء ولا تتوفر لها كميات كافية من أسطوانات البوتاجاز، وبالتالي لا تستفيد كثيرا من الطاقة المدعومة^(١).

سوء استخدام السلع المدعومة

تستخدم السلعة المدعومة الواحدة أكثر من استخدام فمثلاً الديزل يستخدم كمولد للطاقة في الفنادق السياحية وأيضاً يستخدم للفلاح البسيط، الأمر الذى يؤدي إلى زيادة معدلات إستهلاك هذه السلع وتسرب جزء كبير منها إلى غير الغرض المخصصه لها. ويدفع الدعم المتاح لجميع المواطنين بغض النظر عن مستوى الدخل وبدون تحديد للكميات الممكن شراؤها إلى المغالاة في الاستهلاك نظرا لعدم تحمل المستهلك للتكلفة الحقيقية للإنتاج. فقد تبين أن الخبز المدعوم (قبل تطبيق منظومة الخبز المعمول بها الآن فى عام ٢٠١٦) يستخدم أحيانا في تغذية الدواجن، خاصة وأن نوعيته غير جيدة^(٢).

نجد أن العلاقة بين تلك المخالفة المالية (سوء استخدام السلعة المدعومة) وبين الإنفاق العام علاقة طردية فهذه المخالفة تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام مما يؤدي إلى

(١) معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية، ٢٠١٤، القاهرة.

(٢) أحمد خطيب، ٢٠٠٤، سياسة دعم الخبز والبدائل الاقتصادية والفنية الممكنة، مركز البحوث الزراعية، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

مزيد من الأعباء على كاهل الموازنة العامة ومن ثم ستكون سبب من الأسباب التي ستؤدي إلى عجز الموازنة العامة في النهاية.

تعدد أسعار السلعة الواحدة المدعمة.

تشجع سياسة الدعم الحالية على تربح البعض من ازدواجية الأسعار والأسواق للسلعة الواحدة على حساب الآخرين. ومن الأمثلة على ذلك قيام بعض الأسر ببيع جزء من حصته التموينية في السوق الموازية لتحقيق ربح نتيجة لفروق الأسعار وأن معظم الدقيق المدعوم يتم التربح من بيعه في السوق بفارق سعر يتجاوز ٥٠٠ % عن ثمنه الأساسي. وتباع أسطوانة البوتاجاز في السوق الموازية بأسعار مختلفة حسب الموقع الجغرافي والموسم الذي تباع فيه كالأعياد، وذلك على الرغم من أن السعر الرسمي لبيعها واحد، مما يعني أن نسبة تربح الوسطاء من بيع الأسطوانة الواحدة تتراوح ما بين ١٠٠ % إلى ٢٢٠ %^(١).

وجد أيضا أن العلاقة طردية بين تلك المخالفة وحجم الإنفاق العام وهو الفارق في السعر بين السعر الرسمي وسعر السوق وكان أولى أن يكون هذا الفرق من حظ ونصيب الموازنة العامة بدلاً من أن يكون نصيب الوسطاء المستغلين والمستفيدين بهذا الدعم دون وجه حق.

(١) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠١٥ ب، استطلاع رأي حول الدعم الحكومي المقدم على أنابيب البوتاجاز، مايو.

الدعم المقدم للهيئات الاقتصادية

تنتج الهيئات الاقتصادية^(١) العديد من السلع والخدمات المدعومة ومعظمها يعاني العديد من المشكلات المهمة التي أثرت على أوضاعها المالية وأصبحت تشكل عبئاً كبيراً على الخزنة العامة للدولة وباتت غير قادرة على تقديم السلعة والخدمة بنفس الأسعار وبنفس الجودة.

ولا شك أن تلك الأوضاع تحتاج إلى الأطر الملانمة للعمل على تلافى هذه المخالفات أو على الأقل الحد من آثارها السلبية على الموازنة العامة للدولة. فمن الضروري العمل على أن تقوم الهيئات التي تتبع إنتاجها بأسعار إجتماعية بالعمل على الوصول بالأسعار إلى السعر الإقتصادي تدريجياً وخلال فترة زمنية محددة، وبمعنى آخر توفير المرونة في نظم التسعير. ودراسة إمكانية تحريك الأسعار بما يتفق مع التغير في التكلفة والأرقام القياسية للأسعار دون التأثير على محدودى الدخل من خلال سياسة التمييز السعري وفقاً لشرائح الإستهلاك والقدرة المالية للمستهلكين، وهو ما يحدث الآن في قطاع الكهرباء.

وفيما يتعلق بالمنتجات البترولية فإن سياسة التمييز السعري يمكن أن تنطبق في حالة السولار الذى يستخدم في الزراعة ويؤثر على الفلاح البسيط وأيضا يستخدم في الفنادق السياحية فمن الممكن استخدام البطاقة الزراعية شريطة وضع الضوابط

(١) الهيئات الاقتصادية هي هيئات ينظم كل منها قانون خاص ، ولا يوجد قانون موحد لتعريف الهيئات الاقتصادية ، وتبين اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ أنه على الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادي إمساك السجلات اللازمة لمتابعة تحصيل و سداد مستحقات كل من وزارة المالية وبنك الإستثمار القومى طرفها وطرف الشركات التابعة لها. ويفضل أتباع نظام متناغم لتحديد الهيئات الاقتصادية حتى يتسنى تفهم طبيعة وظيفتها وكيفية قياس أدائها.

الكفيلة بعدم التسرب، وفيما يتعلق بالبنزين فيمكن استخدام الكارت الذكى للتمييز بين سيارة الأجرة ، والملاكى والتمييز بين الأنواع المختلفة للسيارات الملاكى، والتمييز بين الوطنى والأجنىبى.

دراسة اقتصاديات التشغيل بما يقضى على أوجه الأسراف ومراجعة نظم التشغيل وقوائم التكاليف لترشيد وضبط الإنفاق وتقليله، خاصة للهيئات ذات الطابع الخدمى، مع تعميق المحاسبة عن الأداء على مستوى مراكز المسئولية على أن يتم ذلك من خلال الخزانة العامة للدولة وليس من خلال الهيئة، فعلى سبيل المثال تقوم هيئة السكك الحديدية بتقديم دعم لجهات المجتمع المختلفة، وذلك عن طريق منح مجموعة كبيرة وضخمة من التخفيضات والتصاريح المجانية والإمتيازات ، فتبلغ نسبة التخفيض للاشتراكات الخاصة بالطلبة إلى ٩٨% . والعاملين بالحكومة والقطاع العام إلى ٩٠% . والقطاع الخاص إلى ٧٨% . هذا فضلاً عن حصول معظم فئات المجتمع على تخفيضات كبيرة تتراوح بين ٢٥% إلى ٧٥% للجهات المختلفة^(١).

وقد أدت هذه التخفيضات إلى ان ٥٤% من عدد الركاب لا يدفعون سوى ٥% فقط من إجمالى الإيرادات. فلايد من الإستغناء عن هذه السياسة وإذا كان ولايد منها فيجب أن توضع فى إطارها الصحيح والسليم عن طريق منح التذاكر المخفضة لهذه الفئات إلى جهاتهم المعنية وليس الأشخاص.

(١) عبدالفتاح الجبالى ، "الموازنة العامة والمواطن المصرى ، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات " ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٦١ وما بعدها .

الفرع الثانى

تطوير سياسة الدعم فى مصر

يتطلب تحقيق مزيد من كفاءة وعدالة سياسة الدعم الحالية فى مصر توفير آليات تضمن وصول الدعم لمستحقيه وعدم تسربه لغير المستحقين له بأكبر قدر من الدقة وبأقل تكلفة ممكنة؛ وتغيير تركيبة السلع المدعومة بما يتفق وتفضيلات المواطنين؛ وتحديث نظام التسجيل فى بطاقات التموين؛ ورفع كفاءة نظام توزيع السلع والخدمات المدعومة؛ ووضع آلية لتسعير المنتجات البترولية والكهرباء؛ وجعل الإنفاق العام على التعليم أكثر عدالة وكفاءة ومن ثم أكثر فعالية.

توفير آليات لاستهداف المستحقين للدعم

يساعد تحسين عملية استهداف المستحقين للدعم على ضمان وصول الدعم لمستحقيه وعدم تسربه لغير المستحقين له، مما يؤدي إلى تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية وزيادة قدرة الدولة على تخفيض عجز الموازنة وتمويل الإنفاق على المشاريع الاجتماعية لتحسين نوعية الحياة. وتشير التجارب الدولية^(١) إلى وجود آليات عديدة لتحديد المستحقين للدعم تعتمد فى ذلك على دخل الأسرة أو مؤشرات تقريبية تدل على دخل أو إنفاق الأسرة وتساعد فى تحديد مستوى معيشتها ويكون من الصعب التلاعب فيها أو الاستعانة بالمسؤولين فى المجتمع المحلى فى تحديد الأسر المستحقة للدعم فى ضوء معرفتهم بالظروف المعيشية لكل منها أو الاستهداف الجغرافى للأسر المستحقة للدعم فى حالات التركيز الجغرافى للفقير أو فى المناطق التى تنتشر

(١) World Bank. 2003. Targeted transfers in poor countries: Revisiting trade-offs and policy Options. The World Bank Social Safety Nets Primer Note, no. 3048. Washington, D.C.: The World Bank.

بها عمالة الأطفال أو الاستهداف الديموجرافي للأسر الفقيرة باستخدام مؤشرات معينة مثل سن رب الأسرة وعدد أطفالها خاصة الفتيات أو من خلال ما يعرف بالاستهداف/الاختيار الذاتي لدعم السلع والخدمات التي من المتوقع أن يقل طلب المستهلك عليها كلما ارتفع دخله.

وتجدر الإشارة إلى أنه كلما اتسمت الآلية المستخدمة بالدقة في استهداف الفقراء ومحدودي الدخل، ارتفعت تكلفتها المالية والإدارية، نظرا لما تتطلبه من جمع قدر كبير من المعلومات عن المستحقين للدعم والتحقق من صحة هذه المعلومات وتحديثها باستمرار وفي توقيت مناسب. كما أن بعض آليات الاستهداف يتطلب الإعلان عن الأسر المستحقة للدعم مما يمثل لبعضها حرجا اجتماعيا شديدا قد يحول دون مطالبتها بحقها في الدعم رغم استحقاقها له.

وعلى الرغم من وجود آليات عديدة لتحديد المواطنين الأكثر احتياجا للدعم، إلا أنه في أغلب الدول يتم استخدام أكثر من آلية في آن واحد^(١) ففي المكسيك مثلا يتم تحديد المناطق الفقيرة أولا، ثم تستخدم بعض المؤشرات التقريبية الدالة على دخل أو إنفاق الأسرة لاختيار الأسر المستحقة للدعم واستبعاد الأسر غير الفقيرة. وأخيرا يتم التأكد من صحة الاختيار بالجوء إلى مساعدة بعض المسؤولين في المجتمع المحلي.

(١) Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004. Targeting cash transfers in developing countries: Review of lessons and experience. Washington, D.C.: The World Bank and the International Food and Policy Research Institute.

كما تقوم بعض الدول باتباع الاستهداف الذاتي والجغرافي معاً، وذلك من خلال بيع السلع الرديئة المدعومة في الأحياء الفقيرة^(١).

وفي ضوء ما تقدم، يبدو أن الأكثر ملاءمة لمصر من الناحية العملية هو استخدام مزيج من الآليات التي تتميز بانخفاض تكلفتها المالية والإدارية والاجتماعية نسبياً، وتمتع في الوقت ذاته بقدر معقول من القبول السياسي واللامركزية في توزيع الدعم وتخصيصه لصالح المواطنين في المناطق الأكثر احتياجاً. خاصة وأن ٥٣% من سكان المناطق الريفية بالصعيد فقراء (حوالي ٨,٥ مليون فقير)، كما أن معدلات الفقر في الصعيد (نحو ٣٥% في المناطق الريفية و١٩% في المناطق الحضرية)، أعلى بكثير منها في الوجه البحري (حوالي ١٢% في المناطق الريفية و٥% في المناطق الحضرية) ويعاني ٢٢% من سكان الصعيد من سوء التغذية^(٢).

تغيير تركيبة السلع المدعومة

تؤكد استطلاعات رأي المواطنين حول دعم السلع الغذائية الأساسية وفقاً لبطاقات التموين، رغبتهم في زيادة الكمية المدعومة من الأرز والشاي والسكر وزيت الطعام مقابل إلغاء الدعم عن الفول والعدس والمسلي^(٣).

(١) World Bank. 2003. Targeted transfers in poor countries: Revisiting trade-offs and policy Options. The World Bank Social Safety Nets Primer Note, no. 3048. Washington, D.C.: The World Bank.

(٢) United Nations. 2005. Egypt: UN common country assessment 2005. Embracing the spirit of the Millennium Declaration. United Nations Egypt Country Team (UNCT).

(٣) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠٠٥، دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة، إبريل.

وفيما يتعلق بدعم المنتجات البترولية، تؤيد نسبة كبيرة من المواطنين قصر دعم أسطوانات البوتاجاز على الاستخدام المنزلي فقط، وتركيز الدعم على المنتجات البترولية التي يستهلكها المواطنون أصحاب الدخل المحدود^(١). ومن المتوقع أن يساعد تغيير تركيبة السلع المدعومة بما يتفق وتفضيلات المواطنين على ضبط الإنفاق العام على الدعم والاستفادة من الوفرة المتحقق من ذلك في استخدامات أخرى تساعد على تحسين نوعية الحياة، وتقليل عجز الموازنة العامة.

وضع آلية لتسعير المنتجات البترولية

يمكن التخفيف من أثر التقلبات في أسعار البترول العالمية على الموازنة العامة للدولة بوضع آلية لمواءمة الأسعار المحلية للمنتجات البترولية مع تكلفة الفرصة البديلة لبيع هذه المنتجات في السوق العالمية، أو مع المتوسط المتحرك لأسعار المنتج البترولي في السوق الحاضرة خلال السنوات الثلاثة السابقة، أو تحديد مدى معين يسمح لسعر المنتج البترولي بالتقلب في حدوده^(٢).

ونظرا لأنه من المتوقع أن يؤدي أي ارتفاع في أسعار المنتجات البترولية إلى حدوث جولات متتالية من ارتفاع أسعار كثير من السلع والخدمات في القطاعات ذات العلاقات الترابطية مع قطاع البترول (مثل الكهرباء والنقل والمواصلات)، فمن الأفضل

(١) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠٠٥ ب، ج، استطلاع رأي حول الدعم الحكومي المقدم على أنابيب البوتاجاز، مايو 2005، استطلاع رأي لقياس مدى وعي المواطنين حول قيام الحكومة بدعم الكهرباء، إبريل ٢٠٠٥.

(٢) Hossain, Shahabuddin M. 2003. Taxation and pricing of petroleum products in developing countries, a framework for analysis with application to Nigeria. International Monetary Fund Working Papers, no. 03/42. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

أن يتم تخفيض الدعم على المنتجات البترولية تدريجيا والبدء بأكثرها استهلاكاً من قبل الفئات مرتفعة الدخل نسبياً والأكثر قدرة على تحمل عبء تخفيض الدعم^(١).

زيادة عدالة وكفاءة الإنفاق العام على التعليم

نظراً لأهمية جعل الإنفاق العام على التعليم في مصر أكثر عدالة وكفاءة ومن ثم أكثر فعالية، يمكن الاستفادة من المقترحات التي طرحتها العديد من الدراسات المهمة بإصلاح نظم التعليم وأهمها تغيير دور الحكومة من دور يركز بصفة أساسية على توريد الخدمات التعليمية، إلى دور قوامه التمويل والتنسيق، مع السماح بالمنافسة في توريد الخدمات بين الموردين من كلا القطاعين العام والخاص، وضمان أن الفقراء سيكون لديهم اختياراتهم كمستهلكين من خلال نظام الكوبونات مثلاً لدعم الطلب^(٢).

فقد قامت العديد من الدول مثل شيلي وكولومبيا وساحل العاج وجمهورية التشيك وبنجلاديش، بتغيير أسلوب تخصيص الموارد العامة حيث تم التحول إلى التعليم بمصروفات مع قيام الحكومة بتوزيع "كوبونات" على الطلاب غير القادرين ليتمتعوا بحرية الاختيار بين المدارس العامة والخاصة التي يرغبون في الالتحاق بها. ونظراً

(^١)Clements, Benedict, Hong-Sang Jung, and Sanjeev Gupta. 2003. Real and distributive effects of petroleum price liberalization: The case of Indonesia. International Monetary Fund Working Papers, no. 204. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

(^٢) Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londono. 1997. Inequality and human capital accumulation in Latin America (with some lessons for Egypt). Distinguished Lecture Series, no. 7. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

لأن الموارد العامة أصبحت تذهب مباشرة إلى الطلاب، تزايدت المنافسة بين المدارس لاستقطابهم بتحسين أداء المدرسة ونوعية التعليم بها^(١).

المطلب الثالث

أثر المخالفات المالية على الإنفاق الحكومي

فى شراء السلع والخدمات

تعتبر المشتريات الحكومية مجالاً خصباً للمخالفات المالية^(٢)، خاصة أن نطاق المعاملات الحكومية يتسع بصورة كبيرة، إذ لا يقتصر على مجرد شراء السلع والخدمات التى تحتاجها أجهزة الدولة والتى تظهر ضمن الباب الثانى للموازنة العامة للدولة (شراء السلع والخدمات)، ولكنها تمتد لتشمل كذلك الباب السادس (الاستثمارات) حيث يرتبط بكافة المشروعات الاستثمارية التى تقوم بها أجهزة الدولة مثل مشروعات البنية الأساسية كالطرق والمرافق، وكذلك شبكات السكك الحديدية والموانئ والمطارات، كما تشمل كذلك الخدمات العديدة مثل نقل البضائع والركاب وغيرها. كما انها تتضمن الأعمال التى تقوم بها أجهزة الدولة المعنية (الجهاز الإدارى للدولة أو الهيئات الخدمية والمحليات) جنباً إلى جنب مع الهيئات الاقتصادية، وكذلك

(١) راجع فى ذلك أيضاً:

أحمد جلال، ، "التشغيل والبطالة فى مصر"، آراء فى السياسة الاقتصادية"، العدد رقم ١١، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، يونيو ٢٠٠٢، "مفارقة التعليم والبطالة فى مصر"، ورقة عمل رقم ٦٧، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٢ ب.

(٢) Galal, Ahmed. 2003. Social expenditure and the poor in Egypt. ECES Working Paper, no. 89. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

شركات قطاع الأعمال العام أو شركات القطاع العام فضلا عن الشركات القابضة المملوكة للدولة. ويضاف إليها المشروعات المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص. إن مشاريع بناء المرافق العامة. مثل المطارات والطرق السريعة والأنفاق والقنوتات بصورة تقليدية أكثر قضايا المخالفات المالية إثارة في جميع أنحاء العالم، ومن العقود الأخرى التي تعتبر مادة دسمة للمخالفات المالية صفقات المعدات الكبيرة. مثل سيارات النقل العام، معدات البناء، الطائرات، التوربينات، ومولدات الكهرباء. والأشياء البسيطة مثل لوازم المكاتب، الأدوية، الكتب الدراسية، والتي يتم شراؤها بكميات ضخمة عاماً بعد عام^(١).

تطالعنا وسائل الاعلام على فترات متقاربة بقضايا الفساد المتعلقة بالمشتريات الحكومية ومن ضمنها القضية التي ارتبطت باحد الهيئات القضائية المرموقة من قيام مدير عام المشتريات بهذه الجهة من قيامه بالحصول على مبالغ مالية كان الحصر التقديرى لها من سيولة وعقارات ٥٠٠ مليون جنيه وهناك شركاء له لم تكشف القضية بعد عن حجم المخالفات المالية بدقة فى هذا الشأن.

ويؤكد تعدد هذه الجهات وضخامة الأموال المخصصة فيها لشراء السلع والخدمات خطورة عدم التصدي لتلك المخالفات التى تشوب الأعمال المتصلة بالمشتريات الحكومية، وتكشف قضايا المخالفات المالية في مجال المشتريات الحكومية

(١) ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Bribery in Public Procurement METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES

<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

التي تُنظر أمام القضاء وجود أسباب عديدة لتزايد حجم المخالفات المالية في هذا المجال، يتصل بعضها بالثغرات القانونية الناتجة عن تضارب القوانين أو عدم ضبط وتقنين الإجراءات، والبيروقراطية، والتحايل على الضوابط التي تتضمنها القوانين المطبقة، ووضع شروط لم ترد في القوانين، يتمكن بمقتضاها الموظفون من التحكم في هذه العملية. وهناك أيضاً مجال هام كشفت عنه التحقيقات في هذه القضايا، وهو مجال المعلومات، حيث تبين أن القائمين على المشتريات الحكومية يستخدمون المعلومات المتاحة لهم بما يمكنهم من التلاعب في نتيجة المناقصات والمزايدات^(١). وهناك صور عديدة لإساءة استخدام المعلومات منها:

- غياب المعلومات بشكل عام، والتحكم في إتاحتها بواسطة الموظفين المختصين.
- إتاحة المعلومات لعدد محدود من المتنافسين بطريقة غير قانونية.
- حجب المعلومات عن بقية المتنافسين لحرمانهم من التقدم بعطاءات تقوم على معرفة كاملة بموضوع المناقصة أو المزايدة.
- قصر توريد الخدمة على عدد صغير من الموردين؛ إذ إنه كلما كان عدد الشركات قليلاً، أدى ذلك إلى زيادة فرص التواطؤ والتحكم في نتائج العملية. ويتحقق ذلك بإنشاء سجل للموردين في كل هيئة أو مصلحة أو جهة حكومية، تكتفي بإخطارهم بالمناقصات التي تطرحها ويُحرم الباقون من العلم بهذه المناقصات.

(١) نادر أحمد شبيحة، الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفنى للتنمية ومركز التنمية الإجتماعية والشئون الإنسانية بالأمم المتحدة في لاهاي - هولندا، ١٩٩٨ م - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، منشورات ١٩٩٣ م، ص ٢٥ وما بعدها.

- تحديد فترة زمنية قصيرة للتقدم بالعطاءات بعد الإعلان عن المناقصة مباشرة، مما يحرم معظم المتنافسين من تقديم المستندات المطلوبة أو دراسات الجدوى أو التعرف بدقة على أوضاع السوق، بينما تصل المعلومات الكاملة عن هذه المناقصة إلى بعضهم قبل الإعلان عنها بوقت كاف؛ مما يتيح لهم إعداد المستندات المطلوبة وإجراء الدراسات اللازمة في السوق، والتقدم بأسعار غير قابلة للمنافسة. أي أن معظم المتنافسين حُرِّموا في هذه الحالة من معرفة المعلومات الكاملة، بينما تمكن عدد محدود منهم من معرفة هذه المعلومات؛ مما يضر بفرص المنافسة المتكافئة للجميع.

تتغير ممارسات المخالفات المالية وتتطور مع تطور الاتجاهات. ومن الأمثلة على صور المخالفات المالية الجديدة في المشتريات والتعاقدات الحكومية^(١)

- الاستخدام المتزايد للتعاقد مع المستشارين الخارجيين.
- تزايد وتعدد عقود الصيانة وغيرها من الخدمات التي كان يتولاها سابقاً العاملون في الجهة نفسها.
- ربما يوفر مجال تكنولوجيا المعلومات أكثر الفرص الجديدة نضجاً، بسبب عدم المعرفة بصورة عامة بالعقود الكثيرة ذات القيمة العالمية التي تتطلبها، وأكثر القضايا التي تجتذب الاهتمام هي تلك التي تنتقل فيها ملايين الدولارات من يد إلى يد للحصول على عقد واحد، أو تلك التي تسقط فيها الحكومات أو أحزاب سياسية بسبب فضائح الرشوة التي تسلط عليها الأضواء.

(١) https://fas.org/irp/news/1998/11/98112508_clt.html.

إن الاعتقاد بأن المخالفات المالية تقع فقط في تلك القضايا الكبيرة التي تسلط عليها الأنظار هو اعتقاد خاطئ جداً، ففي واقع الأمر يستطيع المرء أن يجادل، أن تلك هي المواقف التي يمكن مراقبتها بسهولة إذا وجدت الإدارة والوسيلة لذلك، فأصعب أنواع المخالفات المالية صعوبة ومعالجة هي المتأصلة في نفسية المعينين في كل أجهزة الحكومة التي تُعنى بالمشتريات ابتداءً من مسئول العقود والمفتش في موقع العمل من أدنى المستويات إلى الوزراء أو أصحاب السلطة الأعلى الذين يملكون صلاحية الموافقة على العقود^(١).

أوضحت بعض التقارير العالمية^(٢) أن المخالفات المالية غالباً ما تحدث في مرحلة مبكرة جداً في عملية المشتريات الحكومية يترتب عليها التالي:

١/ إدراج اسم شركة في قائمة مقدمى العطاءات.

٢/ تشجيع صاحب المشروع على كتابة مواصفات بطريقة معينة تجعل حصول الشركة على العقد أمراً لا مفر منه.

٣/ اشتراك الشركات المتنافسة في ارتكاب المخالفة من خلال التواطؤ وتزوير العطاءات دون اشتراك صاحب المشروع أو حتى علمه بما يحدث، فقد تتفق الشركات مقدماً على من يتقدم بالعطاءات المتنافسة، كما تتفق على تحديد الأسعار، ومن يفوز بالعطاء وكذلك على طريقة تقاسم الأرباح.

(١) أماني غانم ، الجهود الدولية في مكافحة الفساد ، ورقة مقدمة إلى ندوة الفساد والتنمية ، مركز دراسات الدول النامية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٤٥ .

(٢) Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience Purpose: Information Submitted by: Philippine Institute for Development Studies; Philippines APEC Study Center Network
http://www.apec.org.au/docs/06ascc_hcmc/06_9_1_balboa.pdf

٤/ أن التأهيل المسبق من صاحب المشروع للمتقدمين بعروض لضمان أن تكون الشركات صاحبة الأهلية والتي تتمتع بوضع مالي سليم هي فقط التي ستشارك في المناقصة أمر يسهل عملية التواطؤ بين مقدمي العطاءات غير الشرفاء إذ أن جميع المشتركين الذين اعتبروا مؤهلين سلفاً تعلن أسماؤهم مقدماً.

٥/ أكثر المخالفات المالية انتشاراً وتكلفة بعد منح العقود، فالفانزون بالعقد يريدون استرداد تكاليف الرشوة التي قدموها، ولديهم مختلف الوسائل لتحقيق ذلك ففي المرحلة الأولى، وبصفة خاصة أثناء التواطؤ في تقديم العرض يضخم هؤلاء الأسعار في عطاءاتهم وبالإضافة إلى ذلك فإنهم يستطيعون استرداد ما دفعوه أثناء تنفيذ العقد من خلال زيادة قيمة الفواتير لكميات البضائع التي يجري تسليمها أو العمل الذي تم إنجازه وذلك يجعل نوعية المواد المستخدمة في البناء أدنى من المطلوب أو تسليم نماذج أرخص من البضائع والحصول على طلبات تغيير العقد لزيادة كميات البضائع المباعة أو زيادة مقدار العمل الذي يتم إنجازه بأسعار مغالى فيها. وقد تحدث المخالفات المالية أيضاً في مرحلة ما بعد الموافقة على العطاء بمعرفة وقبول بعض الأطراف على الأقل لذى الزبون أو صاحب العمل، أو قد يحدث من خلال مبادرات أخفيت بمهارة من جانب المقاول وحده^(١).

إن المناقشات حول من هو المسؤول عن المخالفات المالية في المشتريات الحكومية هي إلى حد كبير في غير موضعها لأنه لا يوجد نمط واحد، ففي بعض الأحيان

(^١) ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT Bribery in Public Procurement METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES

<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

تأتى المبادرة بوضوح من جانب الموظف المسئول فى صورة مطالب صريحة للحصول على نسبة مئوية محددة من قيمة المناقصة، وفى حالات أخرى يكون مقدم العطاء هو أول من يعرض الحوافز.

تتمثل التكلفة الحقيقية للمخالفات المالية فى المشتريات الحكومية هى مقارنة الأسعار الفعلية لبضائع وخدمات مماثلة جرى تسليمها فى ظل ظروف مختلفة فمثلاً مقارنة عقود منحت من خلال مفاوضات مباشرة، أو فى ظل مناقصة تخضع لقيود، مع مناقصة مفتوحة جرى فيها التنافس على نحو صحيح، ولا يعنى ذلك أن العقود التى تمنح من خلال المفاوضات المباشرة، أو من خلال مناقصة مقيدة ليست صحيحة مطلقاً. ففى بعض الأوضاع، قد تكون هذه الإجراءات هى المفضلة. ويجب أن تعقد المقارنات فى حالات حيث لا تكون هذه الإجراءات الأكثر جدوى اقتصادياً. وعادة ما تصل فروق الأسعار إلى ما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠% ، وفى بعض الأحيان تكون أكثر بدرجة كبيرة. وهذه المقارنات هى مقارنات تقريبية^(١).

يكون نظام المشتريات العامة سليماً عندما يكون لديه القدرة على تسليم البضائع والخدمات التى تحتاجها الحكومة لتقوم بوظائفها على نحو ملائم وبأسعار عادلة؛ أو بمعنى آخر أن يكون مجزياً من الناحية الاقتصادية ويتميز بالكفاءة ويجب الإعلان على

(^١) Corruption in public procurement Causes, consequences and cures Report R 2002: 1 , Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights

<https://www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf>

نطاق واسع عن فرص التعاقد. ويجب أن تمنح العقود إلى أولئك القادرين على الوفاء بالاحتياجات المبنية والمعايير المطلوبة، وكذلك من يتقدم بأفضل العروض^(١).

تبين الخبرة الدولية الواسعة أن هذه الصفات المرغوبة يمكن تحقيقها على أفضل نحو من خلال نظام يقوم على أساس قواعد يجرى تصميمها بطريقة مناسبة للتنافس بين موردين مؤهلين للبضائع والخدمات. كما يوجد أيضاً اتفاق واسع النطاق حول العناصر الرئيسية في مناقصة يجرى التنافس فيها، وتشمل ما يلي^(٢):

- الإعلان بصورة وافية عن فرص المناقصة.
- وثائق تبين بوضوح الاحتياجات، وتصف عملية المناقصة، ومدة العقد وشروطه والمعايير التي يتم على أساسها اختيار الفائز.
- التقدم بعروض في مظاريف مغلقة يتم فتحها في حضور المتقدمين بعطاءات في وقت ومكان محددين.
- تقدير العطاءات ومقارنتها بطريقة غير متميزة بواسطة مثنين مقتدرين لا يخضعون لتأثير أو تدخل من مقدمى العطاءات، أو أطراف أخرى.
- فتح العقد لمقدم العطاء الذى يمثل لجميع المتطلبات، ويكون قد قدم أفضل عرض كما تحدده معايير الاختيار المعلن عنها.
- عدم الاقتصار في المناقصات المحدودة على إخطار المقيدین بسجل الموردين، بل فتح الباب أمام الجميع للتقدم للمناقصة، سواء المسجلين بسجل الموردين أو

(١) عبدالله بن حاسن الجابري ، الفساد الاقتصادي ، مجلة صالح كامل للإقتصاد الإسلامى ، جامعة الأزهر ، العدد الحادى والعشرون ، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣ م ، ص ١٦ .

(٢) <http://www.undp-aciac.org/governance/anticorruption.aspx>

غير المسجلين، وبذلك نمنع أية محاولة للتلاعب وقصر العملية على عدد محدود.

- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهة ظاهرة تسريب معلومات عن الاعتماد المالي المخصص للعملية في الموازنة إلى أحد الأطراف، فيقدم عرضه في حدود هذا الاعتماد؛ مما يمكنه من الفوز بالعملية.
- تحديد مدة معينة في بداية كل سنة مالية تعلن خلالها المناقصات في جميع الوزارات والهيئات لمنع طرح مناقصات تم تفصيلها لأشخاص محددين، حيث ستتاح الفرصة للجميع لمتابعة طرح المناقصات في هذا الوقت من كل عام
- تحديد فترة كافية للعروض التي تتضمن تقديم عينات ومواد؛ لقطع الطريق على تسريب معلومات للمعارف مسبقاً للاستعداد لتقديم المطلوب مبكراً، والتقدم للمناقصة فور الإعلان عنها، وعدم توفر الوقت الكافي للآخرين.

لقد طورت حكومات كثير من الدول على جميع المستويات إجراءات للمشتريات الحكومية على أساس تلك العناصر الأساسية، واستخدامها بنجاح^(١). كما تبني كلا من البنك الدولي^(٢)، وبنك التنمية الإفريقي^(٣)، وبنك التنمية الآسيوي^(٤)، وبنك التنمية

(١) ناصر الصانع ، أفاق جديده فى تقوية النزاهة والشفافية والمسائلة الإدارية ، من ندوات ومؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة – ٢٠٠١ م. ، ص ١٤ .

(٢) <http://www.worldbank.org/en/research>.

(٣) <http://www.anikefoundation.org/?gclid=CJ76-fPd3dICFRReRGwody0UKyQ>.

(٤) http://www.hsbc.com.eg/1/2/eg/?WT.srch=1&WT.mc_id=EGY_ALWO_BRD_SEM_0415&mcrid=xZOnBhH7

للدول الأمريكية^(١)، والبنك الأوربي للإنشاء والتعمير^(٢)، وغيرها تبنت جميعها أنظمة للمشتريات الحكومية تطبقها على المشروعات التي تمويلها. ويجب على المقترضين إتباع تلك الأنظمة للحصول على قروضها. وتتولى البنوك الإشراف على قروضها للتأكد من أن تلك الأحكام يتم تطبيقها على نحو مناسب. وقد يؤدي عدم الالتزام بتلك الأحكام إلى إلغاء القروض.

(١) <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>.

(٢) <http://www.ebrd.com/work-with-us.html>

الفصل الثانى

المخالفات المالية والإيراد العام

نعرض فى هذا الفصل لتحليل العلاقة بين المخالفات المالية والإيراد العام من حيث حجم الإيراد العام وكفاءة الإيراد العام وتوزيع الإيراد العام ، ثم نتطرق إلى تحديد أثر المخالفات المالية على أوجه الإيراد العام المختلفه مثل الضرائب، والقروض، وغيرها.

المبحث الأول

تحليل العلاقة بين المخالفات المالية

وحجم وتوزيع وكفاءة الإيراد العام

الإيرادات العامة هى عبارة عن مجموعة الأموال التى يمكن للدولة أن تتحصل عليها من خلال مصادر عدة لاستخدامها فى تمويل الإنفاق العام وأيا كان النظام الاقتصادى السائد فى الدولة فلا تستطيع أن تتخلى الدولة عن الإيرادات العامة أو أن تقتصر على نوع واحد من الإيرادات وتظهر أهمية تعدد مصادر تمويل الإنفاق العام لضمان استمرارية هذه الإيرادات وإمكانية زيادتها كلما تطلب الأمر ذلك^(١). ولكن يحدث فى كثير من الأحيان مخالفات مالية بصدد الإيرادات العامة مثل التهرب الضريبى وهو

(١) د/ عاطف حسن النقلى ، مرجع سابق ، ص ٢٥٨.

عبارة عن قيام المكلف بالتخلص الكلى أو الجزئى من دفع الضريبة، إذ أن من شأن هذه المشكلة التأثير السلبى على حصيلة الضرائب الواردة إلى الخزينة العامة ومن ثم تؤدى إلى نقص فى حجم الإيرادات العامة^(١).

إن تكلفة وخطورة المخالفات المالية بصدد الإيرادات العامة كارثية بكل المقاييس على الاقتصاد والمجتمع من حيث حرمان خزينة الدولة من مجموعة من الموارد بسبب التهرب الضريبي، ونهب الأموال العامة وإهدارها واستنزافها فى أغراض شخصية.

المطلب الأول

أثر المخالفات المالية على حجم الإيراد العام

تتسبب المخالفات المالية فى تبديد الإيرادات العامة من خلال صور عدة ، فرشوة موظفى الدولة حتى يتجاهلوا جزء من الإنتاج أو الوعاء الضريبي أيا كان شكله فى تقويمهم للضرائب المستحقة على النشاط الاقتصادى، وهذا ما يؤدى إلى خسارة كبيرة للحصيلة الضريبية والتي تعد من أهم مصادر الإيرادات العامة بالنسبة للدولة، الأمر الذى تترتب عليه آثار سلبية على الموازنة العامة فى النهاية^(٢)، حيث أشارت بعض الدراسات المستقلة فى تاوان أن ٩٤% من دافعى الضرائب أكدوا أنهم يدفعون رشوة لموظفى الحكومة من أجل التساهل معهم فى التحصيل، وفى الهند وجد أن ثلاثة

(١) د/ عاطف حسن النقى ، مرجع سابق ، ص ٢٥٨.

(٢) د/ عبدالحكيم مصطفى الشرقاوى، التهرب الضريبي والاقتصاد الأسود، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥٥.

أرباع مدققى الحسابات يقبلون الرشوة، أما فى الصين فأكدت الدراسات أن المخالفات المالية تكلفها ٤% من الناتج المحلى الإجمالى^(١).

ويتسبب التهرب من الضريبة الجمركية المفروضة على الواردات التى يتم تهريبها فى خسارة كبيرة لإيرادات الدولة نتيجة لضياعها لنسبة كبيرة من حصيلة هذه الضرائب^(٢).

أما فى مجال الإيرادات الربعية والتى من خصائصها أنها تنتج عن أملاك الدولة لموارد أو ثروات استثنائية بحكم السيطرة والتى تذهب لخزينة الدولة تلقائياً بدون الاعتماد على رضا أو تعاون أى اطراف أخرى فى المجتمع، فضلاً عن أن هذه الدخول تذهب للخزانة مباشرة دون أن تعرض للمحاسبة أو المسائلة، وبذلك يرى البعض أن هناك علاقة وثيقة بين الإيرادات الربعية والمخالفات المالية حيث تؤدى هذه الثروات إلى العديد من الإغراءات مثل عرض المناصب الحكومية على الأفراد وهو ما يسمى ببيع المنصب أو ارساء عطاءات معينة على بعض رجال الأعمال أو الاعفاءات الضريبية، وهذا بدوره يؤدى إلى تحول اهتمام رجال الأعمال والمستثمرين إلى تعظيم استفادتهم من توزيع الربح طريق التعامل مع السلطة بدلاً من التوجه نحو الادخار والاستثمار فى المشاريع الانتاجية.

ومن هنا يتضح لنا أن أثر المخالفات المالية خطير على الإيرادات العامة فتؤدى تلك المخالفات بشتى صورها إلى انخفاض حجم الإيرادات التى تحصل عليها الدولة سواء كانت إيرادات ضريبية أو ريعية مما يدفع الدولة للبحث عن مصادر أخرى لتأمين

(١) <http://ar.knoema.com/atlas/%D9%85%D9%82%D8%A7%D8%B7%D8%B9%8%B9%>.

(٢) عاطف وليم اندراوس: الاقتصاد الظلى، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٦٦.

حاجة الدولة المتزايدة للإنفاق، فقد تضطر إلى اللجوء إلى الإيرادات غير العادية (القروض) مما يؤدي إلى زيادة حجم الدين العام الذى يؤدي بدوره إلى زيادة تكلفة خدمة الدين العام مما ينقل كاهل الدولة ونكون بصدد عجز مزمن فى الموازنة العامة.

المطلب الثانى

أثر المخالفات المالية على توزيع الإيراد العام

تتعدد الإيرادات العامة بتعدد مصادرها ومن شأن هذا التنوع أن يكون له تأثير على الاقتصاد الكلى فى إحداث عملية التوازن، ولكن عندما تتراجع الإيرادات الحكومية نتيجة المخالفات المالية فيكون لذلك آثار مباشرة على الأداء الاقتصادى^(١)، فالانخفاض فى الإيرادات يعنى تقليل الحكومة لنفقاتها التنموية مثل بناء مشروعات البنية التحتية، وتوفير الخدمات التعليمية والصحية وغيرها، وهذا كله يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادى كما أن إنخفاض الإيرادات الحكومية يجعل الدولة تلجأ إلى وسائل أخرى لتغطية نفقاتها مثل زيادة عرض النقود وما يترتب عليه من ارتفاع فى المستوى العام للأسعار أو إلى الاقتراض من الخارج وما يتمخض عنه من تبعية وفقدان لاستقلالية القرار وأعباء خدمة الديون الخارجية التى تقطنع من حصيلة الدولة من النقد الأجنبى^(٢).

(١) ناصر الصانع ، آفاق جديدة فى تقوية النزاهة والشفافية والمسائلة الإدارية ، من ندوات ومؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة - ٢٠٠١ م.

(٢) د/ حامد عبدالمجيد دراز ، مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٩.

فنرى أن المخالفات المالية تؤدي إلى توزيع غير عادل وغير كفاء لمصادر الإيراد العام فتضغط على الدولة بدون رغبة منها في أن تلجأ لمصادر مثل القروض والإصدار النقدي لسد النقص الذي أحدثته المخالفات المالية في حجم الإيرادات العامة^(١).

المطلب الثالث

أثر المخالفات المالية على كفاءة الإيراد العام

ان لتركيبية الإيرادات العامة تفاعلات كبيرة تؤثر في الوضع الإقتصادي ومنها الاستهلاك والاستثمار والانتاج حيث ان الاستهلاك ونقص هذا النمط الاستهلاكي يتأثر بالإيرادات العامة وكذلك الاستثمار والانتاج فيؤدي ذلك إلى تغييرات في المؤشرات الكلية ومستويات المعيشة كما ان تأثير الإيرادات هذه سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة أو كانت إيرادات غير ضريبية أو معونات دولية وقروض داخلية وخارجية تختلف فيما بينها في الاتجاه والكم.

ومما لاشك فيه أن المخالفات المالية من شأنها أن تؤثر على كفاءة الإيرادات العامة من أكثر من وجهة، الأولى من حيث كفاءة تحصيل الإيراد العام فنجد أن المخالفات المالية تقلل من تلك الكفاءة ومن ثم تقلل الحصيلة^(٢). والثانية من حيث مدى

(١) L. Johaneen: "Public Economies" Amsterdam, 1991, p 156.

(٢) European Commission, Economic Policy Committee, "The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007.

تأثير الإيرادات العامة على كفاءة النشاط الاقتصادي فتأتى المخالفات المالية وتحدث الأثر السلبي على النشاط الاقتصادي.

فبالنسبة لكفاءة الحصول على الإيراد العام: يعنى أن تحقق الإيرادات العامة أعلى حصيله ممكنة للخزينة العامة بأقل تكلفة، فمثلاً كفاءة تحصيل الضريبة تعنى أن تحقق الضريبة أعلى حصيله ممكنة للخزينة العامة، بحيث أن تكون تكاليف الجباية عند أقل حد لها، أى أن ما يدخل الخزينة العامة يكون أقرب ما يكون لمبلغ الضريبة المحصلة، وهذا يعنى أن تكون نفقات تحصيل الضريبة صغيرة بالنسبة لحصيلتها، فنكون بصدده مخالفة مالية إذا كانت التكاليف الإدارية لجهاز الضريبة مبالغ فيها^(١). وتتمثل كفاءة التحصيل فى إيرادات الدومين العام أن يكون الإيراد الناتج عن استغلال الدولة لمجموعة الأموال التى تملكها ملكية خاصة يتقارب مع إيراد السوق لنفس النشاط من المشروعات الخاصة فغير مقبول ان تكون تكاليف استغلال الدولة للدومين الخاص أكبر من الإيراد الناتج عن هذا الاستغلال وإلا كنا بصدده مخالفات مالية أحدثت ذلك. وهناك كفاءة للحصول على إيراد غير سيادى (القرض) وتتمثل فى انخفاض التكلفة (سعر الفائدة) من ناحية وعدم استخدامه فى اغراض استهلاكية من ناحية أخرى، وعدم التوسع فيه إلا لأغراض استثمارية^(٢).

والأمر الثانى هو يرتبط بكفاءة التشغيل الاقتصادى الناجم عن الحصول على الإيراد العام، يعتبر الإيراد العام ذا أثر ايجابى على كفاءة النشاط الاقتصادى إذا أدى إلى رفع الكفاءة وعلى العكس يعتبر الإيراد العام ذا أثر سلبي إذ أدى إلى تخفيض هذه

(١) د / عاطف حسن النقلي، المرجع السابق، ص ٢٨٩.

(٢) De la Croix, D. & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", Economics of Governance, N.10, 2009, p24.

الكفاءة^(١). فمثلاً كفاءة التشغيل بالنسبة للايراد الضريبي تتمثل في أن الضريبة لا بد وأن تؤثر على قرارات الوحدات الاقتصادية المفروضة عليها وتوجهها التوجيه الاقتصادي الذي يعالج ازمات الاقتصاد الكلى مثل الكساد أو التضخم، فإذا كان النشاط الاقتصادي غير كفاء وغير قادر على الاستخدام الأمثل للموارد، فتعتبر الضريبة ذات كفاءة إذا أدت إلى تحسين توزيع الموارد المتاحة بصورة أفضل مما كانت عليه. كذلك تعتبر الضريبة ذات كفاءة إذا أدت إلى زيادة المنافع التي تعود من الاستقطاعات الضريبية التي تمول الانفاق العام^(٢).

ومن هنا يتضح لنا بأن المخالفات المالية تؤثر سلباً على إيرادات الدولة، من حيث حجمها فتقلل حجم الايرادات وتضعف من فاعليتها وكفاءتها الاستخدامية لها، وتسبب ضغوطاً على بعض مصادر الايرادات التي لا ترغب الدولة اللجوء لها مثل القروض والإصدار النقدي مما تسبب في النهاية عجز مزمن في الموازنة العامة.

(١) Kauffmann ,D., Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", Finance & Development, Vol. 37, N.2, June 2000, p12.

(٢) Grigoli, F. and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", IMF Working Paper, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012 , p45.

المبحث الثانى

أثر المخالفات المالية على أوجه الإيراد العام

المطلب الأول

أثر المخالفات المالية على الإيراد العام فى مجال السياسة الضريبية

استقر الفكر الاقتصادى والمالى على أن النظام الضريبى الكفاء هو الذى يستطيع توليد زيادات فى الإيرادات بما يتواءم مع النمو فى الدخل الأسمى، دون تغييرات متواترة فى معدلات الضرائب أو إدخال ضرائب جديدة. وهنا يرى آدم سميث أن النظام الضريبى الجيد يجب أن يتسم بالعدالة أى تساوى عبء الضريبة على جميع دافعى الضرائب وبحسب طاقة الفرد على الدفع. أى تحقيق العدالة الرأسية بما يعنى دفع الضرائب بناء على قدرة الفرد، والعدالة الأفقية أى المعاملة المتساوية لذى الظروف الاقتصادية المتشابهة. والكفاءة أى عدم إحداث أية اضطرابات فى تخصيص الموارد والشفافية تشير إلى أنها واضحة الصياغة جيدة التعريف سهلة الفهم مستقرة. والاقتصاد فى الضرائب وهو ما يعنى أن تكون تكلفة جبايتها منخفضة. بالإضافة إلى ذلك هناك بعض المعايير الهامة مثل هل الأوعية الضريبية الفعلية قريبة قدر الإمكان من الأوعية الضريبية المحتملة وهل يسدد الممول الضرائب المستحقة دون فترات تأخير طويلة وفى أوقات مناسبة أم لا.

تساعد السياسة الضريبية والنظام الضريبى الكفاء على إيجاد مناخ جيد للاستثمار، مع ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الضريبية، ويوفر الموارد المالية لتمويل الإنفاق الاجتماعى فى آن واحد شريطة أن يتحقق ذلك فى إطار من

التنسيق والتناغم بحيث لا يطغى هدف على آخر. وبالتالي فالسياسة الضريبية الكفوءة هى التى تتمكن من توليد زيادات فى الإيرادات بما يتواءم مع النمو فى الدخل الأسمى دون تغييرات متواتره فى معدلات الضرائب أو إدخال ضرائب جديدة^(١).

وهناك العديد من صور المخالفات المالية التى تشوب النظام الضريبى المصرى وتقف عائق أمام تحقيقه لأهدافه ولها آثارها السلبية التى تؤثر على حجم الإيرادات العامة وتشوه هيكله، مما تؤدى إلى عجز الموازنة العامة. وسنعرض فى هذا المطلب للعديد من صور المخالفات المالية التى تشوب السياسة الضريبية المصرية مع تحليل العلاقة بين تلك المخالفات والإيراد العام وتأثيرها فى عجز الموازنة العامة.

الفرع الأول

مخالفات الحصر الضريبى

ليس ثمة ريب أن قيام الإدارة الضريبية بحصر شامل ودقيق للممولين يشكل خطوة أساسية لتوفير أسباب الفاعلية للنظام الضريبى وجعله كفاً. ولكن نجد أن عملية الحصر الضريبى فى مصر عملية شاقة تتسم بالتخلف وعدم الشمول وضعف الفاعلية^(٢) وأسباب ذلك فى جزء منها يرجع إلى الإدارة الضريبية، ولكن نجد أن السبب الرئيسى والمحورى حجم الاقتصاد الخفى الموجود داخل الاقتصاد المصرى.

(١) Herrera, S. and Gaobo Pang, "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach", The World Bank, May 2005, p79.

(٢) Hwang, J. & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis", The Social Science Journal, N.48,2001, p45.

غنى عن البيان أن أى اقتصاد معاصر ، نام أو متقدم ، لا يخلو من أنشطة اقتصادية خفية، غير مسجلة، وأن تناولتها نظم الحسابات القومية عن طريق التقدير أو التخمين. ومن المنطقي أن يتسع نطاق هذه الظاهرة ، وبالذات فى شقها المشروع، فى الدول النامية. وعادة ما تلجأ الأدبيات الاقتصادية التى تتعامل مع هذه الظاهرة إلى استخدام مسميات كثيرة للإشارة إليها. فتسمى أحياناً بالاقتصاد الأسود، واقتصاد الظل، والاقتصاد الثانى، والاقتصاد الموازى، والاقتصاد غير النظامى ، والاقتصاد غير المسجل، والاقتصاد غير الرسمى^(١). ورغم تعدد المسميات فإنها جميعاً تشير إلى تلك الأنشطة السوداء المكونة لهذه الظاهرة التى يفضل الباحث تسميتها بالاقتصاد الخفى، بالنظر إلى أن كل أنواع الدخول المولدة من كافة المصادر التى يشملها هذا الاقتصاد تكون خفية وغير معلنة وبعيدة عن يد المحاسب الضريبي، فهذا هو ما يهمنى فى إطار هذا البحث.

من الثابت أن الاقتصاد الرسمى يفرض تكاليف مرتفعة للحصول على عضويته، ثم للاستمرار فى التمتع بهذه العضوية بعد ذلك ، من خلال أعباء الترخيص والتسجيل والتنظيمات البيئية والعمالية من ناحية أولى، وأعباء الضرائب المفروضة من ناحية أخرى. وقد أجريت العديد من الدراسات الاقتصادية لتحليل تكاليف ومزايا الوضع القانونى. وكانت أولى هذه الدراسات لأحد الاقتصاديين فى عام ١٩٨٩^(٢)، حيث درس القطاع غير الرسمى فى بيرو. وطبق باحثون آخرون منهاج بحثه على مجموعة من الدول الأخرى. وقد أجرى هذا الاقتصادى تجربته بإنشاء مصنع صغير للملابس فى أحد

(١) د. محمود عبدالفضيل، جيهان دياب: أبعاد ومكونات "الاقتصاد الخفى" وحركة الأموال السوداء فى الاقتصاد المصرى (١٩٧٤ - ١٩٨٤) فى إطار نظام متطور للحسابات القومية . مجلة مصر المعاصرة، العدد ٤٠٠ ، السنة السادسة والسبعون، القاهرة، ١٩٨٥. ص ١٣٣.

(٢)Hernando de Soto. As cited in Loayza, N.,:1997.p.4

ضواحي العاصمة "ليما"، وحاول تسجيله بطريقة قانونية، واشترط عدم تقديم رشاوى إلا إذا تعذر وجود أية وسيلة أخرى لإنهاء إجراءات التسجيل ، وخلال الشهور التي استغرقتها التجربة طلب موظفوا الحكومة رشاوى عشر مرات. وفي حالتين كان من الضروري ، بشكل مطلق، إعطاء الرشاوى واستغرق إتمام التسجيل عشرة شهور. وتكلفت إجراءات الترخيص ١٩٥ دولاراً، وقدرت المنافع الضائعة بسبب الإنتظار (عشرة شهور) بمبلغ ١٠٣٧ دولاراً. ومن هنا بلغت التكلفة الإجمالية للتسجيل القانونى ٣٢ ضعف الحد الأدنى للمرتب الشهري للفرد^(١).

وفي مصر يصطدم الفرد عند محاولته السير فى إجراءات الترخيص لفتح محل تجارى أو ورشة صغيرة بضرورة الحصول على العديد من الموافقات والتراخيص فالإقتصاد المصرى يعانى بشدة من البيروقراطية متمثلة فيما يواجهه الاستثمار من عقبات ناتجة عن تعقد الإجراءات الحكومية للحصول على الموافقات اللازمة لبدء النشاط الاستثمارى وتعدد الجهات ذات الصلة بالاستثمار، وبطء الإجراءات الحكومية، وجمود وتعدد القوانين المنظمة للاستثمار وارتفاع تكلفة النشاط، وقد انعكس هذا الوضع بالسلب على القدرة التنافسية للإقتصاد المصرى فى السوق العالمى.

وما أن يتأكد الفرد من وجوده بالقطاع الرسمى ويحصل على عضويته حتى تبدأ التكلفة المزمنة لاستمرار التواجد ، والتي يؤكد الباحثون الإقتصاديون على ارتفاعها وضخامتها. ففي دراسة أجريت لعينة قوامها ٥٠ شركة صناعية صغيرة توصل إلى أن متوسط تكاليف البقاء فى الإقتصاد الرسمى يبلغ حوالى ٣٤,٨% من صافى الربح بعد

(¹) Loayza, N.,: The Economics of the Informal Sector, A simple model and some empirical evidences from Latin America. Policy Research Working Paper, The World Bank. Washing, on D.C.1997.PP.4,5.

الضرائب، وأن ٢٢% من هذه التكاليف تتمثل فى الأعباء المالية التى تقتضيها اللوائح والإجراءات، فى حين ترجع ٥% منها إلى رسوم الخدمات والمنافع العامة. والباقى من هذه التكاليف (٧٣%) يمثل مدفوعات الضرائب المستحقة على نشاط المنشأة^(١).

ومن ثم تتوزع تكاليف البقاء فى القطاع الرسمى بين ثلاث فئات رئيسة، هى:

- أعباء الضرائب
- نفقات التشغيل (اشتراطات اللوائح والنظم الإدارية المعمول بها)
- متطلبات البيروقراطية (الفساد الإدارى)

احصائيات بنسب الاقتصاد الخفى فى مصر وأثره على الموازنة العامة

يسعى الباحثون للوصول إلى نسب تقديرية لحجم الاقتصاد غير الرسمى بمصر، ولكن نظراً لصعوبة الاتفاق حول حجم الاقتصاد الموازى اختلفت التقديرات التى تعبر عنه، فبحسب الإحصائية التى أجراها الاقتصادى الشهير فرناندو دوستو، تقدر نسبة الاقتصاد غير الرسمى بمصر بنحو ٣٩٥ مليار دولار.

أما عن الإحصاءات الحديثة لاتحاد الصناعات المصرية، فقد أظهرت أن حجم الاقتصاد غير الرسمى فى مصر بلغ نحو تريليون جنيه مصرى^(٢).

ويرجع هذا الفارق بين التقديرين، إلى أن تقدير دوستو تضمن دراسة العقارات غير المسجلة فى المجتمع المصرى، بينما تقدير اتحاد الصناعات اعتمد فقط على

(^١) A. H Marshall, financial Management in Local/ government, George Allan and Unwin Ltd., London, 2004, p76.

(^٢) <http://www.fei.org.eg/index.php/ar/# 4526>.

رعوس الأموال المتداولة في السوق المصرية، ولكنها خارج إطار التسجيل والتوثيق الرسمي.

فيما كشفت دراسة حديثة^(١) عن الاقتصاد الموازي لاقتصاد الدولة والمعروف بغير الرسمي، عن أرقام مهولة لحجم الاقتصاد غير الرسمي، حيث إن نسبته تفاقمت خلال السنوات من ٢٠١١ حتى ٢٠١٥، ليصل إلى نحو ٢,٢ تريليون جنيه مصري، ما تسبب في ضياع ٣٣٠ مليار جنيه قيمة الضرائب المهدرة على خزينة الدولة.

تعدد أوجه الاقتصاد غير الرسمي يشل حركة المؤسسات الحكومية

يرجع ارتفاع نسبة الاقتصاد غير الرسمي في مصر إلى طبيعة النمو السكاني الذي أصبح بمثابة سد منيع يصعب على الناس إيجاد فرص عمل في ظل الفرص المحدودة في المؤسسات الرسمية، ناهيك عن افتقار الفرص الاقتصادية المربحة في المناطق الريفية، مما يدفعهم للهجرة إلى المراكز الحضرية، الأمر الذي يؤدي بدوره لزيادة الطلب على الوظائف الرسمية في المدن الكبرى، التي لديها قدرة محدودة على استيعاب هذا التدفق الكبير من العمال.

ينتشر في جميع أرجاء مصر في الآونة الأخيرة عدد هائل من أوجه الاقتصاد غير الرسمي المتمثل في الباعة الجائلين، والعقارات غير المسجلة، إضافة إلى المؤسسات غير المرخصة التي تعمل في الأحياء الفقيرة كالورش والمصانع الصغيرة.

• العقارات غير مسجلة بالشهر العقاري تمثل ٨٠% من حجم العقارات في مصر

(١) http://www.t-series.capmas.gov.eg/book_year.aspx,47566.

تقدر عدد العقارات غير المسجلة بالشهر العقاري، وفق آخر الإحصاءات بحوالى ٨٠%، فعلى رغم أن حجم العقارات فى مصر بلغ نحو ٣٠ مليون عقار، إلا أن ٢٠% فقط مسجل والباقى غير مسجل^(١).

ويعد عدم تسجيل العقارات فى مصر أحد أسباب إهدار الاستثمار العقاري، ويرجع ذلك إلى بطء إجراءات التسجيل المتبعة فى مصلحة الشهر العقاري التى تعمل بقوانين ولوائح منذ عام ١٩٤٦.

• المصانع التى تتهرب من العمل تحت مظلة الحكومة تجاوز ٤٠ ألف مصنع

قدرت دراسة اتحاد الصناعات بمصر عدد المصانع غير المرخصة بنحو ٤٠ ألف مصنع، يعمل فى إطار بعيد من إجراءات الأمن الصناعى أو شروط السلامة والصحة^(٢).

أما عن عدد العاملين بهذه المصانع فقد تجاوز عددهم الـ ٩٠ ألف عامل، حصل منهم ٣٤ ألفاً فقط على عضوية اتحاد الصناعات، أى أن هناك نحو "٤٧ ألفاً" لم يستخرجوا سجلاً صناعياً لمباشرة عملهم^(٣).

ويرجع السبب فى عدم إقدام العاملين على التسجيل باتحاد الصناعات إلى إلزام القانون كل من بلغ رأسماله ٥ آلاف جنيه بالاشتراك فى اتحاد الصناعات، ويعنى ذلك أن هناك الآلاف يحصلون على غطاء شرعى لمزاولة عملهم ثم يتوقفون عن استكمال باقى الموافقات.

(١) <https://www.notariesofegypt.org/branches.php?id=19>.

(٢) <http://www.fei.org.eg/index.php/ar/publications-ar>.

(٣) <http://www.fei.org.eg/index.php/ar/events-ar>.

*** الباعة الجائلين بدون ترخيص.**

أشارت الإحصاءات الموجودة داخل محافظات جمهورية مصر العربية إلى زيادة أعداد الأسواق العشوائية، حيث إن هناك ما يقرب من ١٢٠ سوقاً في جميع أرجاء الدولة، وكلها تقريباً تتعامل بالأموال السائلة، وقد بلغ عدد العاملين في هذا القطاع إلى ما يقرب من ٨ ملايين مواطن^(١).

يرى الباحث للقضاء على هذه المخالفة يجب ربط بيانات كافة المواطنين والمتمثلة الآن بالرقم القومي بشبكة الضرائب العامة مع التقليل من الإجراءات والبيروقراطية الإدارية وأن تتم كافة المعاملات النقدية للأفراد من خلال القنوات الشرعية مثل البنوك لحصر أوجه النشاط الاقتصادي المختلفة، وتجريم أى تعاملات نقدية تتعدى مبلغ معين تكون خارج القنوات الشرعية لها (البنوك).

الفرع الثانى**مخالفة التهرب الضريبي**

عرف التهرب الضريبي بأنه " تخلص المكلف القانونى بالضريبة من عبئها، كلياً أو جزئياً، بما يضر بالخزانة العامة، باستعمال طرق خارجة على القانون"^(٢).

(١) <https://books.google.com.eg/books?id=fnisDQAAQBAJ&pg=PA624>
&lpg.

(٢) د/ عاطف حسن النقلي ، مرجع سابق ، ص ٣١٧.

تتعدد الطرق الإحتيالية^(١) التي يتم استخدامها للتهرب من الضريبة ومنها:

- تقديم الممول الإقرار الضريبي السنوى بالإستناد إلى دفاتر أو سجلات حسابات أو مستندات مصطنعة، مع تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت بالدفاتر أو السجلات أو الحسابات أو المستندات الحقيقية التي أخفاها عن مصلحة الضرائب.
- تقديم الممول الإقرار الضريبي السنوى على أساس عدم وجود دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات، مع تضمينه بيانات تخالف ما هو ثابت بما لديه فعلاً من دفاتر أو سجلات أو حسابات أو مستندات أخفاها عن مصلحة الضرائب.
- إتلاف أو إخفاء الدفاتر أو السجلات أو المستندات قبل إنقضاء الأجل المحدد لتقادم دين الضريبة.
- توزيع أرباح على شريك أو شركاء وهميين بقصد تخفيض نصيبه في الأرباح.
- اصطناع أو تغيير فواتير الشراء أو البيع أو غيرها من المستندات بقصد تقليل الأرباح أو زيادة الخسائر.
- إخفاء نشاط أو أكثر مما يخضع للضريبة.

ليس المكلف وحده يبحث عن اسباب للتهرب من دفع الضريبة، وانما هناك بالمقابل باحثين عن الربح من موظفي الحكومة، إذ يستخدمون أساليب لمساعدة المتهربين على التهرب من دفع الضريبة، وذلك بحكم وجودهم في السلطة الضريبية

(١) <https://www.alaraby.co.uk/investigations/2015/3/25/6->

وتخصصهم في تنفيذ القوانين الضريبية وتفسيرها وتطبيقها، وتمتعهم بالصلاحيات المناسبة التي تجعلهم يضعون تقديراتهم لحجم الوعاء وتقدير الضريبة عليه وتقدير الاعفاءات مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية، يستخدمونها في زيادة دخولهم عن طريق التواطؤ مع المكلفين مقابل ثمن، وهذا ما يشكل بيئة خصبة لتنامي المخالفات المالية^(١). أي بمعنى استخدام المنصب العام لتحقيق منفعة شخصية.

التأخرات الضريبية

صرح رئيس مصلحة الضرائب المصرية^(٢)، إن حجم المتأخرات الضريبية تبلغ ٨٠ مليار جنيه، حتى الآن، مقابل ٨٦ مليار جنيه، بعد تحصيل ٥,٧ مليار جنيه منها بنسبة ٧%.

وأضاف، خلال المؤتمر الصحفي الذي عقد بمناسبة انتهاء موسم الإقرارات الضريبية، أن حجم المتأخرات الضريبية عن ضريبة الدخل بلغ ١٨,٥ مليار جنيه، تم سداد ١٠,٥ مليار جنيه منها حتى الآن ليصل رصيد تلك المتأخرات ٨ مليارات جنيه بنسبة تحصيل ٥٦% على مدار العام.

وعن متأخرات ضريبة المبيعات، بلغ حجم المتنازع عليها ٢٠,٤ مليار جنيه، تم تحصيل ٦,١ مليار جنيه منها حتى الآن، ليصل رصيد تلك المتأخرات حتى الآن لـ ١٥ مليار جنيه.

(١) United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "Egypt Human Development Report", Egypt, Different Issues. P47.

(٢) مؤتمر صحفي لرئيس مصلحة الضرائب يوم الخميس الموافق ٢٨ أبريل ٢٠١٦.

المطلب الثانى

أثر المخالفات المالية على الإيراد العام فى الدين العام

من أولي بديهيات الاقتراض العام، أن يكون استخدام القرض ذات جدوي اقتصادية واجتماعية فيكون القرض له القدرة على تحقيق تدفقات من استخدامه تمكن من المقدرة على سداه، والاستخدام الأمثل له في مشروعات تنموية ذات أولوية ولها قدرة على تغيير هيكل الإنتاج وهيكل العمالة بما يصب في صالح الاقتصاد القومي، وهذا ما نراه غائبا في القروض المصرية، التي تتسم سياسة الحكومة فيها بالاقتراض من أجل ترقيع القروض، في ظل غياب الأولويات.

أن استخدام الدين العام لتمويل عجز الموازنة، يؤدي إلى زيادة أعباء خدمة الدين، وهو ما يمثل نفقات إضافية فى الموازنة العامة للدولة^(١)، كما أنه مع سوء إدارة الدين العام يزداد عجز الموازنة نتيجة لزيادة الإنفاق العام بمعدل نمو أكبر من معدل نمو الإيرادات العامة، فيستمر بذلك الدين العام في الزيادة من خلال حلقة خبيثة مفرغة لا تبقي ولا تذر لأي تنمية مستهدفة، كما أن تخصيص نحو ثلث المصروفات ونحو نصف الإيرادات لخدمة الدين يعني حرمان المواطنين من الاستفادة من هذه المبالغ المخصصة لخدمة أعباء الدين.

يمثل الاقتراض صورة لفقدان العدالة بين الأجيال من المواطنين، بظلمه للأجيال اللاحقة خاصة في ظل اقتراض الحكومة الذي يغلب عليه سد عجز الموازنة وليس إقامة مشروعات استثمارية يمتد نفعها للأجيال القادمة من المواطنين، كما أن

(١) <http://www.mof.gov.eg/Arabic/>

الاقتراض بسعر فائدة مرتفع نتيجة لتصنيف مصر الائتماني المنخفض، وكذلك ارتفاع سعر الدولار وما ينتج عنه من مخاطر سعر الصرف، يمتد أثره السلبي ليس للأجيال الحالية فقط بل للاحقة أيضاً.

يمثل الدين العام الخارجي تدفقات نقدية داخلة في ميزان المدفوعات مما يساهم في تخفيض العجز الكلى في هذا الميزان، وفي المقابل فإن أعباء خدمة هذا الدين من فوائد وأقساط تمثل تدفقات خارجة تزيد في العجز في الميزان، وهو ما يزيد من أزمة سعر صرف الدولار، ويحمل الموازنة بمخاطر ارتفاعه.

أظهرت بيانات وزارة المالية، أن الدين العام الحكومي ارتفع خلال ١٠ سنوات من ٥٤٩ مليار جنيه عام ٢٠٠٧ بنسبة ٧٣,٨% إلى ٣,١٩ تريليون جنيه في موازنة العام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧، وهو ما يقدر بـ ٩٧,١% من الناتج القومي^(١).

وأشارت بيانات تطور الدين العام خلال العشر سنوات الأخيرة، إلى أن إجمالي الدين العام تضاعف في أقل من ١٠ سنوات، ٥ أضعاف.

وأوضحت البيانات التي نشرتها الوزارة على موقعها الإلكتروني، أن الدين الحكومي ارتفع أكثر من ٢ تريليون في السنوات المالية الخمس عقب ٢٥ يناير ٢٠١١، حيث كان إجمالي الدين العام في ٣٠ يونيو ٢٠١١، نحو ٩٦٦ ملياراً و٨٤٦ مليون جنيه، ليصل بحسب تقديرات الحكومة في الموازنة الجديدة إلى ٣ تريليون و١٩ مليار جنيه.

وأوضحت الأرقام أن إجمالي الدين المحلي والخارجي في ٢٠٠٨ بلغ ٦٢٤ مليار جنيه، وفي ٢٠٠٩ ارتفع إلى ٧٠٥ مليار جنيه، وفي ٢٠١٠ على ٨١٠ ملياراً

(١) <http://www.mof.gov.eg/Arabic/215>.

و٥٣٥ مليون جنيه، وفي ٢٠١١ إلى ٩٦٦ مليارا و٨٤٦ مليون جنيه، وفي ٢٠١٢ إلى ١ تريليون و١٤٣ مليار جنيه، وفي ٢٠١٣ إلى ١ تريليون و٤٥٨ مليارا و٢٧٣ مليون جنيه، وفي ٢٠١٤ إلى ١ تريليون و٧٤٣ مليارا و٣٢٤ مليون جنيه، وفي شهر يوليو ٢٠١٥ ارتفع إلى ٢ ترليون ٥٧ مليارا و٢٨٠ مليون جنيه^(١).

علاج أزمة الدين العام المصري:

إن أزمة الدين العام المصري يعكسها تزايد الدين العام من سنة إلى لأخرى، واستمرار وتزايد عجز الموارد العامة، وتزايد أعباء خدمة الدين العام، والإقتراض بسعر فائدة مرتفع، واستمرار الحكومة في الاقتراض لسداد القروض السابقة وأعبائها دون أن يكون لديها تصور واضح عن كيفية الخروج من هذه الحلقة الخبيثة.

الاعتراف بأزمة الدين العام، وصدماها المالية المتوقعة، ووضع أهداف واضحة لإدارة الدين العام، وتقدير حجم المخاطر في ضوء اعتبارات التكلفة، والفصل بين إدارة الدين والإدارة النقدية من حيث الأهداف، ومناط المسائلة مع التنسيق بينهما، ووضع حدود للتوسع في الاقتراض، وتوخي الحرص في إدارة مخاطر إعادة التمويل ومخاطر السوق وتكلفة فوائد أعباء الديون، وضرورة إقامة هيكل مؤسسي سليم وسياسات قوية للحد من المخاطر التشغيلية، بما في ذلك تفويض المسؤوليات بشكل واضح للجهات الحكومية القائمة على إدارة الدين وتحديد مناط المسائلة عنها^(٢).

العلاج الهيكلي للاقتصاد المصري بتعديل بنيته الاقتصادية نحو الاهتمام بالصناعات التحويلية، وتفعيل عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والإحلال محل

^(١)http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/debt/Government_Debt/17.pdf

^(٢)<http://www.imf.org/ar/news/search?type=news+article>

الواردات وزيادة الصادرات^(١)، بما يخفف من العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة، والميزان التجاري وميزان المدفوعات.

وضع سياسة فعالة ورشيدة للتمويل الخارجي تستهدف وضع حد لنمو الديون يكون المعيار فيها هو تحقيق تنمية فعلية من خلال استخدامها في مشروعات تجمع بين العوائد الاقتصادية والاجتماعية الملائمة مع اختيار أفضل الشروط المقدمة للاقتراض وتنويع مصادره^(٢).

تشجيع التعاون الاقتصادي مع الدول الأخرى لاسيما الدول الإفريقية بما ينمي من الصادرات ويصب في صالح ميزان المدفوعات والاستفادة قدر الإمكان من خلال التكتلات الاقتصادية التي تنتمي لها مصر، وتطبيق نظام ترتيبات الدفع الثنائي مع الدول العربية والإسلامية والإفريقية من أجل خفض الاعتماد على العملات الأجنبية لتمويل التجارة^(٣).

(١) الملتقى الإقتصادي - نشرة شهرية تصدر عن قطاع سياسات تنمية صادرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة - القاهرة- العدد الثاني والعشرون - مايو ٢٠٠٧، ص ١٣.

(٢) د/ عشاوى على عشاوى "عجز الموازنة العامة - الحالة المصرية - الأسباب - العلاج"، مجلة مصر المعاصرة، العددان ٤٥١ - ٤٥٢، السنة التاسعة والثمانون، يوليو / أكتوبر ١٩٩٨، القاهرة.

(٣) د. زينب حسين عوض الاقتصاد الدولي، نظرة عامة على بعض القضايا، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٢٥.

المطلب الثالث

أثر المخالفات المالية على الإيراد العام الناتج عن أملاك الدولة

بيع اموال وعقارات الدولة لتغطية الاداء الاقتصادي المتعثر للدولة يعد اشد انواع المخالفات المالية ضررا على الاقتصاد القومي. حيث تتخلى الدولة عن احد اهم ادواتها فى موازنه الاسعار وفرض الرقابه الفعاله على الاسواق فقامت الدولة بخصصه شركات التجاره الداخليه والتي تمتلك فروعاً فى مختلف المناطق الحيويه بالجمهوريه دون النظر للإعتبارات الاجتماعيه ومصالح محدودى الدخل ولتترك الباب على مصرعيه امام الشركات المحتكره فى الوقت الذى تزايد فيه اعداد موظفى الدوله عن ستة ملايين اكثرهم دون عمل حقيقى وحصول اكثر من ٩٠ بالمائه منهم على درجات الامتياز فى الاداء.

ان للدومين الخاص أهمية كبيرة خاصة في تغذية الإيرادات العامة فإن تم البيع يجب أن يكون البيع عبر لجان مختصة وان تتمتع العملية بالشفافية التامة أمام الجميع وأولهم المواطن، فالتجارب السابقة على مدى السنوات الماضية التي تم فيها بيع الالاف من عقارات الدولة اثبتت وجود الاف حالات التلاعب والمخالفات المالية فبيع العقارات بشكل متعجل لتغطية عجز السيولة هو خطوة كارثية فيلزم ايجاد اوجه تنمية وتغيير فى ادارة ملف املاك الدولة وليس استسهال الحلول ببيع كل ما يمكن بيعه لتبقى الدولة مفلسة حتى على صعيد الملكية العامة.

إنشاء صندوق سيادى لإدارة أملاك الدولة

إن إنشاء صندوق سيادى لإدارة أملاك الدولة كذراع استثمارية أمر متعارف عليه عالمياً لتعظيم عوائد الدولة من ممتلكاتها^(١)، خاصة الأصول غير المستغلة منها، بشرط أن تتم إدارة هذا الصندوق بمعرفة شخصيات أو مؤسسات ذات خبرة فى هذا المجال لتحقيق الهدف المنشأ من أجله الصندوق. وهناك تجارب عالمية فى هذا الشأن. فإذا نظرنا إلى تجارب دولة عربية لديها مثل هذا النوع من الصناديق، مثل الإمارات أو السعودية على سبيل المثال، سنجد أن نجاح هذه الصناديق يتوقف على حسن اختيار القائمين على إدارته، بحيث يتسمو بدرجة كبيرة من الاحترافية فى مجال التمويل والاستثمار، ما يودى إلى تعظيم قيم الأصول التى يديرها الصندوق وبما يحفظ حقوق الأجيال المقبلة، ويرى الباحث أن نجاح الصندوق سينعش الاقتصاد المصرى بشكل كبير^(٢).

والتحدى الكبير الذى يواجه الاقتصاد المصرى هو ان الصناديق السيادية غالباً ما يتم إنشاؤها فى الدول الغنية أو ذات الفائض فى إيراداتها كالدول البترولية، لكن مصر تعاني عجزاً فى الموازنة العامة، ما يوجب على الحكومة استغلال ما لدى الدولة من موارد بشكل مدروس ومحسوب حتى يتم تعظيم العائدات من الأصول المتاحة. وأن إنشاء مثل هذا الصندوق السيادى يصبح بمثابة «الوعاء الذهبى» لتعظيم الاستفادة من أملاك الدولة إذا أحسن استخدامه من قِبَل إدارة ذات احترافية وكفاءة لتعظيم إيرادات

(١) صندوق النقد الدولى مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية: المبادئ والممارسات المتعارف عليها، الهدف والغرض الخاص.

(٢) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار- تقرير مناخ الاستثمار فى الدول العربية ص ٣٢- العدد الفصلي الثاني ٢٠٠٥ م.

الدولة ورفع معدلات النمو الاقتصادى وحفظ حقوق الأجيال المقبلة فى ثروات الوطن، أما إذا كانت الإدارة القائمة عليه ليست بالكفاءة المطلوبة فتستخدمه كوعاء لـ«جمع الأموال» فقط عبر تصريف أصول الدولة أو إدارتها بشكل غير صحيح اقتصادياً، ما يؤدى إلى إهدار هذه الأصول وضياع حقوق الأجيال المقبلة.

يجب ألا يقتصر صندوق (أملاك الدولة) على الأصول المعطلة وغير العاملة فقط، دون السعى إلى جذب مستثمرين لوضع أموالهم فى تلك الأصول ما يشكل عبئاً على الدولة، وليس إضافة للإيرادات العامة^(١). ولا بد أن تكون هناك جهة رقابية تشرف على أعمال هذا الصندوق بالشكل الذى يوفر الشفافية الكاملة فى عملية الإفصاح عن خطة وآليات عمل الصندوق فى إدارته لأصول الدولة، تجنباً لأى خلل إدارى أو مخالفات قد تنتج عن عدم الرقابة^(٢).

ويجب أن يعمل الصندوق على تحديد القيمة الحقيقية الحالية والمستقبلية لحجم الاستثمارات فى البلاد، ما يؤدى إلى وضع خطة مدروسة لكيفية إدارة واستغلال هذه الاستثمارات بشكل يعظم عوائد الاقتصاد القومى. والهدف من الصناديق السيادية هو الاستثمار محلياً ودولياً، فيجب عدم التركيز على الاستثمار المحلى فقط، بل دراسة الاستثمار دولياً، خاصة أن هناك فرصاً متاحة فى المنطقة إذا أحسن استخدامها ستحقق

(١) ChristopherBalding.Sovereign Wealth Funds:The New Intersection of Money and Politics Oxford UniversityPRESS,2012, p45.

(٢) د ماجد عبدالله المنيف، صناديق الثروة السيادية ودورها فى إدارة الفوائض النفطية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ٤٨، ٤٩ الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٥.

عوائد كبيرة يمكن إعادة توجيهها للنهوض بقطاعات الدولة المختلفة^(١)، كما هو الحال في تجربة اليابان.

يجب ألا يكون الهدف من الصندوق التصرف في أصول الدولة وتحويلها إلى سيولة نقدية تستخدم في سد عجز الموازنة أو حتى تقليل الفجوة التمويلية خلال عدة سنوات مقبلة، بل يجب إن يتمحور الهدف حول تعظيم عوائد أصول الدولة، ما يؤدي إلى تحقيق فوائض من شأنها تقليل عجز موازنة الدولة، وتوفير موارد مالية للخزانة العامة تقلل من الفجوة التمويلية بين النفقات والعوائد خلال خطط التنمية التنموية متوسطة وطويلة الأجل.

(١) د/ حمد ابراهيم دهشان، صناديق الثروة السيادية وأثرها على تمويل المشروعات في مصر، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، يناير ٢٠١٥، ص ٤٥ وما بعدها.

الخاتمة

المخالفات المالية ظاهرة خطيرة موجودة فى كافة المجتمعات المتقدمة منها والمتخلفة، ولكن بدرجات متفاوتة، حيث ترتفع نسبة تلك المخالفات فى الدول النامية ذات الاقتصاد الريعى، لتوفر فرص الربح السريع وضعف نظم الرقابة والمسائلة. وتختلف المخالفات المالية آثار خطيرة على الموازنة العامة للدولة حيث تؤدى إلى نقص الفاعلية والكفاءة الاستخدامية للموارد الاقتصادية وعدم الاستغلال العقلانى والرشيد لها، وهذا ما يعرقل الموازنة العامة عن أداء وظيفتها.

ومن خلال سعيينا للإجابة على إشكالية الدراسة التى تدور حول مدى تأثير المخالفات المالية على عجز الموازنة العامة فى مصر توصلنا إلى النتائج التالية:

يقصد بالمخالفات المالية " ذلك السلوك الذى يفضى إلى أحداث اضرار فى البناء الاقتصادى للبلد من خلال هدر الموارد الاقتصادية أو زيادة الأعباء على الموازنة العامة أو خفض كفاءة الأداء الاقتصادى أو سوء توزيع الموارد. سواء خالف هذا السلوك القوانين واللوائح أو لم يخالفها فأقتصرت مخالفته لقواعد ومبادئ المالية العامة والاقتصاد الكلى.

وإن للمخالفات المالية أنواع وصور كثيرة وهى متداخلة ومتشابكة. وقد عرفت مصر ظاهرة المخالفات المالية بانتشارها الواسع فى كل القطاعات وتطورها بشكل متزايد عبر كل المراحل فالمخالفات المالية فى مصر ليست فى هيكل الاقتصاد فقط بل أصبحت ثقافة متأصلة وسلوكاً مقبولاً لدى المسؤول والمواطن على حد سواء، وهذه الظاهرة لم تأتى من العدم بل هى نتيجة تراكم العديد من العوامل والأسباب السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، والإدارية.

تنتشر المخالفات المالية بسرعة وتشمل مختلف القطاعات والمستويات، وهذه المظاهر بكل حيثياتها تنخر فى اقتصاديات الدول وتؤثر سلباً على قيم وعادات وأخلاقيات المجتمع وتقود إلى اضطرابات اجتماعية مما يؤثر على تقدم الدول وتطورها.

تتنوع الأسباب المؤدية إلى بروز ظاهرة المخالفات المالية وتفشيها داخل اقتصاديات الدول من حيث تفشى البيروقراطية، وغياب دور الدولة الرقابى، بالإضافة إلى غياب التشريعات والأنظمة التى تكافح تلك المخالفات وتفرض العقوبات على مرتكبيها.

وتشوه المخالفات المالية الموارد الاقتصادية للدولة فتهدرها فالنظام الضريبي المصرى يعانى من قصور واضح يظهر من خلال زيادة الوزن النسبى للضرائب الغير مباشرة، ويؤثر التهرب الضريبي بشكل كبير على الإيرادات العامة، ويعتبر محددًا هامًا يعمل على خفض حصيلة الإيرادات العامة.

تؤدى المخالفات المالية إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، حيث تؤدى إلى ارتفاع تكلفة الخدمات العامة، وتؤدى إلى إهدار المال العام، وزيادة النفقات على حساب الإيرادات.

وجود المخالفات المالية فى كل الدول المتقدمة والنامية، إلا أنها أكثر شيوعاً فى الدول النامية، لما تتسم به من خصائص معينة تجعلها أكثر سهولة لجنى الربح منها أكثر من غيرها كضعف الرقابة والمؤسسات ونحو ذلك.

تنتشر المخالفات المالية بغياب الشفافية والمسائلة، وعدم ملائمة التشريعات.

يؤدى انتشار المخالفات المالية إلى النمو المتباطئ للاقتصاد، حيث تشير البحوث المقارنة فيما بين الدول إلى التناسب العكسى بين مستوى المخالفات المالية والنمو الاقتصادى.

التوصيات:

اتخاذ خطوات جادة لحصر جميع الصناديق الخاصة وأرصدها، وضئها إلى الموازنة العامة واستحداث موازنة عامة موحدة تضم كافة أوجه الإنفاق الحكومى التى تتم داخل وخارج إطار الموازنة، ومن ثم إخضاعها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، والقيام بالتعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك، وتحديدأ القيام بتعديلات على قانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية والذى عدل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، يمنع إنشاء صناديق وحسابات خارجة الموازنة وتكون غير خاضعة للرقابة الكاملو والشفافية الكاملة كذلك تخضع للرقابة حتى فى " حالات استثنائية"، وتعديل قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ليعزز من صلاحيات الجهاز فى حصر ومتابعة جميع أوجه الإنفاق الحكومى، وتعديل قانون الموازنة العامة ليعزز من مبدأ من أهم مبادئ من مبادئ الموازنة العامة وهو شموليتها من أجل تحقيق التوازن فى النظام المالى، والإعلاء من كفاءته وجودته وشفافيته.

العمل على إنشاء نظام مالى متكامل بحيث تقدم الموازنة بيانات كاملة وشاملة عن النشاط المالى السابق والمالى المستقبلى، وتعطى بالتفصيل جميع العمليات المالية مما يؤدى إلى زيادة كفاءة الإدارة المالية للموازنة.

وضع نظام للمشتريات الحكومية شفاف وتنافسى وقائم على معايير موضوعية بحيث يصبح فعلاً فى منع المخالفات المالية، وذلك ببعض الإجراءات مثل تعميم ونشر

المعلومات المتعلقة باجراءات وعقود الشراء، والقيام مسبقاً بنشر شروط المشاركة وقواعد المناقصة الحكومية، مع استخدام معايير موضوعية والتنظيم الرقابى للأمور.

تبسيط وسائل العمل، وتحديد آلية إنجاز المعاملات يعد أهم عامل فى طريق مكافحة المخالفات المالية لأنه يضمن أمرين أساسيين يعول عليهما المواطن الأهمية الكبرى هما: إنجاز معاملاته بأقل نفقة ممكنة، وإنجاز معاملاته بأسرع وبأقرب مكان ممكن وبالتالي بأسرع وقت ممكن.

التأكيد أن علاج عجز الموازنة لا يعنى إنهائه، بل قد يكون من الأجدى وجود حجم معين من العجز (وفقاً لمقدرات الاقتصاد الوطنى)، بحيث يساهم فى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

التركيز على زيادة حجم اعتمادات الموازنة العامة للدولة، زيادة الإنفاق الاستثمارى الفعلى وتوجيهه إلى مشاريع البنية التحتية أو المشاريع الإنتاجية التى تتجاوز إمكانات القطاع الخاص.

توفير الشفافية والإفصاح فى التعاملات المالية الحكومية فى الأوقات المناسبة. العمل على دمج الاقتصاد غير الرسمى داخل منظومة الاقتصاد الرسمى، مع التحول الى التعامل الإلكتروني فى كافة التعاملات مما يقلل من فرص المخالفات المالية. عدم الخروج عن قاعدة التوازن بين الزيادة فى نمو الناتج الحقيقى والزيادة فى العرض النقدى.

العلاج الهيكلي للاقتصاد المصرى بتعديل بنيته الاقتصادية نحو الاهتمام بالصناعات التحويلية، وتفعيل عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والإحلال محل

الواردات وزيادة الصادرات، بما يخفف من العجز المزمّن في الموازنة العامة للدولة، والميزان التجاري وميزان المدفوعات.

يجب ربط بيانات كافة المواطنين والمتمثّله الآن بالرقم القومى بشبكة الضرائب العامة مع التقليل من الإجراءات والبيروقراطية الإدارية وأن تتم كافة المعاملات النقدية للأفراد من خلال القنوات الشرعية مثل البنوك لحصر أوجه النشاط الاقتصادي المختلفة، وتجريم أى تعاملات نقدية تتعدى مبلغ معين تكون خارج القنوات الشرعية لها (البنوك).

إنشاء صندوق سيادى لإدارة أملاك الدولة بالشروط والضوابط التى تم ذكرها

سابقاً.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية

أ) المراجع العامة:

- المعجم الوسيط، الناشر المكتبة الاسلامية للتجارة والنشر، ٢٠١٤.
- المعجم الوجيز : مجمع اللغة العربية، وزارة التربية والتعليم، ١٩٩٤.
- د. السيد عطية عبدالواحد
- دور السياسة المالية الإسلامية فى تحقيق التنمية الاقتصادية، التوزيع العادل للدخل، التنمية الإجتماعية، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٣.
- د. حمدى أحمد العنانى
- اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، دراسة فى اتجاهات الإصلاح المالى والاقتصادى ، الجزء الأول، الإطار النظرى، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. عاطف حسن النقلى
- اقتصاديات المالية العامة ، بدون ناشر ، جامعة الزقازيق، سنة النشر ٢٠١٥.

ب) المراجع المتخصصة:

- أحمد بن عبدالله بن سعود الفارس
- تجريم الفساد فى اتفاقية الأمم المتحدة ، دراسة تأصيلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ١٤٢٩هـ / ٢٠٠٨م.

- د. احمد جلال

"مفارقة التعليم والبطالة في مصر"، ورقة عمل رقم ٦٧، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٢ ب.

"التشغيل والبطالة في مصر"، آراء في السياسة الاقتصادية"، العدد رقم ١١، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، يونيو ٢٠٠٢ أ.

- د. أحمد خطيب

سياسة دعم الخبز والبدائل الاقتصادية والفنية الممكنة، مركز البحوث الزراعية، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ٢٠٠٤.

- د. احمد عاشور

الهيئات العامة الاقتصادية مشكلاتها وأساليب معالجتها مع دراسة حالة الهيئة المصرية العامة للبتروك، ورقة من أو ارق بحث "بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر، نشر في سلسلة "كراسات السياسات" معهد التخطيط القومي، يناير ٢٠١٦.

- بلال أمين زين الدين

ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، مقارنة الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، الإسكندرية ٢٠٠٩.

- خالد محمد لبيب

نحو إطار متكامل لضوابط كفاءة أداء مهنة المراجعة الداخلية في مواجهة ظاهرة الفساد المالي في قطاع الأعمال، المجلة العلمية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، المجلد الثاني، العدد الأول، ٢٠٠٣، ص ١٧١ - ٢٣٥.

- د. زينب حسين عوض
الاقتصاد الدولى، نظرة عامة على بعض القضايا، الدار الجامعية، الاسكندرية،
١٩٩٨.
- د. عاطف وليم اندراوس
الاقتصاد الظلى، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. عبدالحكيم مصطفى الشرقاوى
التهرب الضريبى والاقتصاد الأسود، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦،
ص ١٥٥.
- عبدالفتاح الجبالى
الموازنة العامة والمواطن المصرى، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات،
مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ٢٠٠٨.
- د/ عثماوى على عثماوى
" عجز الموازنة العامة - الحالة المصرية - الأسباب - العلاج " ، مجلة مصر
المعاصرة، العددان ٤٥١ - ٤٥٢ ، السنة التاسعة والثمانون، يوليو / أكتوبر
١٩٩٨، القاهرة.
- فاطمة إبراهيم خلف
السياسة المالية والفساد الإدارى والمالى ، دراسة تطبيقية فى مصر للمدة ١٩٨٠/
٢٠٠٨ ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٤ ، العدد ٧، العراق
٢٠١١.

(ج) تقارير ومقالات

- تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب عن موازنات الهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧

<http://www.parlmany.com/News/7/97905/%D8%A7%D9%84%D9%87%D9>

- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠٠٥، دراسة عن الدعم الغذائي في ضوء تفضيلات المواطنين واعتبارات الموازنة العامة للدولة، إبريل ٢٠٠٥.

- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ٢٠٠٥، ج، استطلاع رأي حول الدعم الحكومي المقدم على أنابيب البوتاجاز، مايو 2005، استطلاع رأي لقياس مدى وعي المواطنين حول قيام الحكومة بدعم الكهرباء، إبريل ٢٠٠٥.

- معهد التخطيط القومي، مصر، تقرير التنمية البشرية، ٢٠١٤، القاهرة.

- محمد علي، سونيا، وعلي أحمد إبراهيم، وعلي عبد الرحمن، ١٩٩٨، "حسن إدارة دعم الغذاء في مصر"، مجلة مصر المعاصرة، العدد رقم ٤٤٩-٤٥٠، جمعية الاقتصاد والإحصاء والتشريع، يناير/إبريل.

- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، دراسة عن دعم التعليم ما قبل الجامعي في مصر، إبريل ٢٠١٥.

- دراسة احصائية عن الاقتصاد الموازي لاقتصاد الدولة في مصر والمعروف بغير الرسمي، أعدها محمد البهي، عضو هيئة المكتب التنفيذي باتحاد الصناعات المنشورة على موقع اتحادات الصناعات المصري يونيو ٢٠١٥.

-
-
- المؤسسة العربية لضمان الاستثمار- تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية ٢٠٠٤م- العدد الفصلي الثاني ٢٠٠٥م.
 - الملتقى الإقتصادي - نشرة شهرية تصدر عن قطاع سياسات تنمية صادرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة -القاهرة- العدد الثاني والعشرون - مايو ٢٠٠٧.
 - ديوان المراقبة السعودى ، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية فى تعزيز الشفافية والمساءلة، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربى الأوروبى الثالث، ٢٠١١، ص ١٢.
 - قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.
 - مشروع الموازنة العامة المصرية لأعوام مختلفة.
 - الجهاز المركزى للمحاسبات منشور رقم (٢) لسنة ١٩٨٨.
 - مسح الموازنة المفتوحة ، مصر .: الشراكة الدولية للميزانية (٢٠١٤)

<http://www.openbudgetindex.org/index.cfm?fa=rankings>

ثانيا- مراجع بلغة أجنبية:

- Alta Fölscher, “Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability “ , Transparency & Accountability Initiative , Open Society Foundation, 2010.
- Andrea Conte, Philip Schweizer, Adriaan Dierex and Fabienne Ilzkovitz, "An Analysis of The Efficiency Spending and National Policies in The Area of R&D", Munich Personal

REPEC Archive MPRA Paper, N.23549, September 2009, P.10, at:

- Andrew Rajkumar & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", Journal of Development Economics, N. 86, 2008, at:

http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Public_spending_and_outcomes_governance.pdf

- Anti-Corruption and Governance: The Philippine Experience Purpose: Information Submitted by: Philippine Institute for Development Studies; Philippines APEC Study Center Network

http://www.apec.org.au/docs/06ascc_hcmc/06_9_1_balboa.pdf

- Benito, Bernardino and Francisco Bastida. 2009. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. Public Administration Review, May/June.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londono. 1997. Inequality and human capital accumulation in Latin America (with some lessons for Egypt). Distinguished Lecture Series, no. 7. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

- Clements, Benedict, Hong-Sang Jung, and Sanjeev Gupta. 2003. Real and distributive effects of petroleum price liberalization: The case of Indonesia. International Monetary Fund Working Papers, no. 204. Washington, D.C.: International Monetary Fund
- Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004. Targeting cash transfers in developing countries: Review of lessons and experience. Washington, D.C.: The World Bank and the International Food and Policy Research Institute.
- Daniel Kauffmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", Finance & Development, Vol. 37, N.2, June 2000, at:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>
- Daniel Suryadarna, "Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia", March 2008, at:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118323

- David de la Croix & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", *Economics of Governance*, N.10, 2009, P.210, 211, at:
<http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/pdfpubli/ecogov09.pdf>
- Diana Mihaiu, Opreana Alin, and Marian Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", *Romanian Journal of Economic Forecasting*, N.4/2010, 2010, at:
http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf.
- Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", *IMF Working Paper*, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>
- Galal, Ahmed. 2003. *Social expenditure and the poor in Egypt*. ECES Working Paper, no. 89. Cairo: The Egyptian Center for Economic Studies.

- George T. Abed and Sanjeev Gupta "Governance, Corruption, & Economic Performance" ©2002 International Monetary Fund September 23, 2002.

<http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/>

- Glennerster, R. and Shin, Y. (2008) 'Does Transparency Pay?' IMF Staff Papers 55 (1): 183-209.
- Ha- Joon Chang, State- Owned Enterprises Reform, UN, DESA, Policy Notes, New York, 2007.

http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

- Hossain, Shahabuddin M. 2003. Taxation and pricing of petroleum products in developing countries, a framework for analysis with application to Nigeria. International Monetary Fund Working Papers, no. 03/42. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Islam, R. (2003) 'Do More Transparent Governments Govern Better?' World Bank Policy Research Working Paper 3077, Washington DC: World Bank.
- Jinyoung Hwang & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country

-
- Analysis", The Social Science Journal, N.48, 2001, PP.735-738.
- Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005) 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications', World Bank Institute Working Paper, Washington DC: World Bank.
 - Kopits, George and Jon Craig. 1998. Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper No. 158.0
 - Loayza, N.,: The Economics of the Informal Sector, A simple model and some empirical evidences from Latin America. Policy Research Working Paper, The World Bank. Washing,on D.C.1997.PP.4,5.
 - Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_16267_en.pdf
 - Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, "Measuring and explaining government inefficiency in developing countries",

Proceedings of the German Development Economic Conference, Research Committee Development Economics N.25, Germany, 2005, at:

http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19823/1/Van_der_Sijpe.pdf

- Richard Allen and Dimitar Radev (2010). Extrabudgetary Funds. Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.301, European Commission February 2008, P.2 , at :

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_11902_en.pdf

- Corruption in public procurement Causes, consequences and cures Report R 2002: 1 , Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights

<https://www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf>

- European Commission, Economic Policy Committee, "The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at:

http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf

- Ministry of Supply and Internal Trade (in Egypt). 2005. The food subsidy program in Egypt supporting the poor and vulnerable. World Bank meeting with the Egyptian government, Luxor, February
- United Nations. 2005. Egypt: UN common country assessment 2005. Embracing the spirit of the Millennium Declaration. United Nations Egypt Country Team (UNCT).
- World Bank. 2003. Targeted transfers in poor countries: Revisiting trade-offs and policy Options. The World Bank Social Safety Nets Primer Note, no. 3048. Washington, D.C.: The World Bank.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

- Bribery in Public Procurement METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES

<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

ثالثاً- مواقع الإنترنت:

- <http://www.imf.org/ar/News/Search?Type=Public%20Information%20Notice>.
- http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/Final_accounteconomic_bodies12-13.pdf
- http://mpira.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA_paper_23549.pdf
- <https://books.google.com.eg/books?>
- <https://www.arabency.com/ar/%D8%A>
- https://fas.org/irp/news/1998/11/98112508_clt.html
- <http://www.imf.org/ar/news/search?type=news+article>