معهذ التخطيظ القىمى

سلسلح قضايا

التخطيظ والتنميح رقم (520)

الصناديق والحساتاخ الخاصح
(فلسفح الإنشاء – الأسثاب – جذواها ومستقثلها)

الثاحث الرئيسى

أ.د. إيمان أحمد الشربينى

ديسمثر 5002

جمهىريح مصر العرتيح – طريق صلاح سالم – مذينح نصر – القاهرج – مكتة تريذ رقم 00712 A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

معهد التخطيط القومى

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

مركز دراسات الاستثمار
دارة المشروعـات

وتخطيط وا

عام
2102/2102

1

مستخلص

أثير الكثير من الجدل حول أموال الصناددي والحسندتدا الخدصنى انو ا وانى ا خينر ت ند
ثور الخندم وال رنرين منن ياندير ند 1122، ولقند ارن ا هنال الصناددي والحسندتدا تموجن القداون رق 35لساى 2795 الخدص تدلموازانى ال دمنى للدولنى حين أجندزا المندد 11 مان الحن لرئي الجمهوريى او إاردء صناددي وحسندتدا خدصنى تمنوارد م يانى لمقدتلنى مصنروادا م يانى تحين يكنون للصنادو والحسند الخندص موازانى خدصنى تن ليسنا تحنا م لنى الموازانى ال دمنى للدولى.
هاا وقد ترت لو التوسع او إاردء الصاددي والحسدتدا الخدصى تجدوز الصرف ماهد
لو ا هداف التو إارئا من أجلهند ، ولنالك كندن هاندك ل زامندت أن تكنون هاندك وقانى للت دمنل منع أموال هال الصناددي والحسندتدا لكنو تحقن الهندف منن إارندئهد وع تخنر ان ، للتخاينف منن حنند الاسنندد واا نندا الرننادايى والمصننداقيى وال وايننى، ولننالك تءنندرتا ا راء حننول أمننوال هننال الصاددي والحسدتدا ادلت ض يرجح ءرور ء أموال هال الصاددي والحسدتدا للموازاى ال دمى للدولى والت ض ا خر يرجح الإتقدء ليهد ولكن ترروط.

ولكن كل ا طراف المت دملى لو أموال الصاددي والحسدتدا الخدصى تجمع لو خطنور إستمرار ا وءدع لو مد هو لي حدليدت ممد سيترت لين حنر أموالهند ، ا منر الناي يتطلن م نن الحنند مننن هننال الم نندموا المدليننى والحنند مننن الااقنندا السنناويى التننو يننرخص تهنند تموجنن ترري دا أخري تخوف قداون الموازاى لتحقي الإاصدح والرادايى.

ا لو ستيل المثدل كراا ماكراا رسنميى أ ندتهد المحدا ندا لنوزير المدلينى نن تاندقص
حدد او إيراداا الصاددي والحسندتدا الخدصنى تدلمحدا ندا ، وأن ت ءنهد أو رنك لنو الإانو حدليدت والك ت ند تاندقص إي راداتهند تن كثر منن 91% اتيجنى تخصنيص 11% منن إيراداتهند لحسند وزار المدلينى و51% للخطنى الإسنتثمدريى و11% للأوقندف والت لني ، ترتن لنو النك تندا يدا سلتيى لتادقص إيراداا تلك الصاددي والحسدتدا نن الواندء تدلإحتيدجندا التمويلينى للمرنرو دا الإاتدجيى والخدميى المحليى، وأيءدت أثر الك لو إستكمدل المررو دا الوارد او الخطى والتو ع تكاو الإ تمدداا المدليى لتااياهد.

وا رات للسيدسدا المدليى لحكومنى الإخنوان والتنو لن ينت ت نديلهد حتنو ا ن منن قتنل وزار المدليى تادقصا إيراداا تلك الصاددي والحسدتدا ترد

وااحسرا ممد أثنر لنو دورهند التامنو ،
وتدلتندل هاندك إحتمندعا كتينر لت رءنهد لقانو وتوقاهند نن تنواير رواتن ال ندملين وتقندي الخدمدا للمواطاين ولهاا اإن مجمو ى ال مل تدلدراسى توصو تمد يلو:

2

2- د التتدطؤ أكثر من الك او الت دمل مع مركلى الصاددي والحسندتدا الخدصنى لمند لالك من واق وخيمى لو المجتمع المصر .
1- وءنع إسنتراتيجيى وطاينى للت دمنل منع مرنكلى الصناددي والحسندتدا الخدصنى والنك تترخيص الوءع القدئ وتقييمى ودراسى القوااين التو تحكمى.
5- إقنرار مجمو نى منن الإجنراءاا ال دجلنى والمتوسنطى المندي الرامينى إلنو تحسنين أداء نندد هيكلتهنند اننو ءننوء مليننى

الصنناددي والحسنندتدا الخدصننى وتا يننل دورهنند، وا
ماهجيى لإحدا إثرهد التامو المطلو .
4- أمد الإجراءاا الاوريى التو يج إتخداهد او مجدل الت دمل مع الصاددي والحسدتدا الخدصى اتتمثل انو إدخندل ا ند محدسنتو ومندل ندد الا

رنادف ومتطنور وا نر انو
القيدداا الإداريى الحدليى.
3- التدر او م دلجى مركلى الصاددي والحسدتدا الخدصى، لكو ع تكون هادك مواجهى اياى أمد الإصوحدا المراد تحقيقهد والك او ءوء رؤيى مجم يى وحنوار مجتم ن
حول جدواهد و دورهد او المستقتل.

1

Abstract

A lot of controversy was raised lately about special funds and accounts, especially after 25th

Jan revolution. Special funds and accounts were created
by the law 53/1973 for the public budget, where article 20 gave the republic president the right to create special funds and accounts as special budgets allocated to spend on specific items.

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

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

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

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

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

2

Accordingly, this research recommends the followings:

1. Dealing quickly with the problem of special accounts and funds to avoid its negative implications on the Egyptian society.
2. Setting national strategy for special accounts and funds, by diagnosing, evaluating the current situation, and studying the laws related to it.

3. Implementing a package of urgent and medium term procedures aimed to improve the performance of special accounts and funds, activate their roles, and restructure them to restrain their developmental role.
4. The urgent procedures that should be followed are introducing transparent and developed accounting and financial system as well as rethinking the current managerial authorities.
5. Treating the problem of special accounts and funds gradually to avoid resistance to reforms, and conducting a social dialogue around the feasibility of these funds and their future role.

1

تقـديم

تمر مصرنا الغالية بمرحلة تحول خطيرة نحو الديمقراطية والحرية والعدالة الاجتماعية، تتطلب من كل المصريين التكاتف لتخطى هذه المرحلة الحرجة دون مزيد من الخسائر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ً أثيرت بعد ثورة

، ولذلك نحن هنا في مواجهة قضية هامة جدا الخامس والعشرين من يناير عام 2100، وهى قضية الصناديق والحسابات الخاصة، حيث تتعلق أمال الكثير من المصريين بحل هذه القضية الشائكة التى تمس حياة الكثيرين منهم في الحاضر وفي المستقبل.

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

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

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

لإحكام السيطرة عليها

ولإيضاح الرؤية حول هذه القضية الهامة يمكن القول أن هذه القضية موجودة بالفعل
منذ سنوات طويلة أبعد من ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2100، ولكن تفجرت هذه المشكلة بقوة لسد عجز الموازنة العامة الذى حدث بعد الثورة، حيث لم يتمكن أحد من وزراء

2

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

وبالتالى لم يكن أمام الحكومة إلا أن تقوم بحل جزئى لهذه القضية من قبل وزارة المالية
ذلك بضم 21% من أرصدة هذه الصناديق للموازنة العامة للدولة، وبالرغم من ذلك فالكثير من القائمين على أمر هذه الصناديق يتحايل حالياً على هذا الق رار لعدم تنفيذه، ويرجع السبب الرئيسى في ذلك لغزارة أعباء تلك الصناديق بجميع أجهزة الدولة المختلفة.

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

وهنا تثار قضية أخرى في غاية الخطورة وهى قضية الشفافية، وعدم المسائلة والمحاسبية والتى تظهر بصورة واضحة في التعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة، والتى نتجت عن غياب الرقابة من جانب وتفشى الفساد الإداري و المالي بالدولة، فلقد تلاحظ خلال العشرين سنة الأخيرة، إصدار الكثير من التراخيص للمحافظين ورؤساء الجامعات والهيئات المختلفة لإنشاء صناديق وحسابات خاصة، غابت عنها الرقابة والمساءلة سواء قبل الصرف أو بعد الصرف، وقد ترتب عليها إثقال كاهل المواطنين بأعباء ورسوم إضافية لخدمات هى من صميم أعمال تلك الأجهزة بل ويتم سداد المستحق عليها قانوناً لتمويل هذه الخدمات، وكذلك يتم عانات من الموازنة العامة للدولة ذاتها دون مقتضى

تمويل هذه الصناديق من خلال منح وا
لذلك، كما تؤكد الكثير من الدلائل والبراهين على إستخدام البعض من هذه المبالغ في غير عتمادات بالموازنة العامة للدولة، لمواجهة أى

الأغ راض المخصصة لها، بالرغم من توافر بنود وا
طوارئ قد تحدث خلال عام الموازنة، بخلاف الصناديق والحسابات الخاصة التى تم إنشاؤها دون صدور قرارات جمهورية بشأنها بالمخالفة لقانون الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن عدم إعداد لوائح مالية معتمدة من وزارة المالية لتلك الصناديق والحسابات بالمخالفة لقانون المحاسبة القانونية.

3

لذلك أكدت الدراسة على أهمية التعجيل بحل قضية الصناديق والحسابات الخاصة وعدم إهمالها، أمام القضايا الأخرى التى تعد في غاية الأهمية والخطورة والتى تتعلق بأمن وسلامة الوطن، ولذلك طرحت الدراسة، العديد من الاقتراحات بهذا الشأن والتى من شأنها أن تعالج هذه القضية وتقوم على حلها حل نهائى. وتجد مجموعة الدراسة أن البداية تكمن في تشكيل لجنة تضم من بين أعضائها البنك المركزى ووزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات، تكون من مهامها إعداد حصر دقيق للصناديق والحسابات الخاصة بكل من الحساب الموحد بالبنك المركزي والبنوك التجارية المتخصصة والخاصة وأرصدة هذه الصناديق والحركة الدائنة والمدنية بها في السنة محل الحصر، وكذلك إعداد بيان بالصناديق والحسابات الخاصة المنشأة لتحقيق أهداف اجتماعية وتحقق الهدف الذى تم إنشاؤها من أجله لصالح المواطن المصرى وذلك للتوصية ببقائها خارج نطاق الموازنة العامة للدولة، وضم باقى الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة أو على أقل تقدير تنظيم العمل بهذه الصناديق والرقابة عليها وتحقيق الشفافية والمساءلة والمحاسبية على هذه الصناديق إذا تقرر إرجاء ضمها للموازنة العامة للدولة، والتوصية بإعادة النظر ببند الإحتياطي بالموازنة العامة للدولة، في ضوء ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة توفي را ً للنفقات، إلى جانب التوصية بسن قانون يجرم كل من يفتح صندوقاً أو حساباً خاصاً دون الرجوع للسلطة المختصة مع تشديد العقوبات اللازمة في هذا الشأن وكذا تجريم عدم الإيضاح بشفافية عن كل تلك الصناديق والحسابات الخاصة المفتوحة حالياً مع تشديد العقوبة على كل من يثبت تورطه في هذا الشأن، والتأكيد على مبدأ شموليـة الموازنة العامة للدولة وفقاً لإحكام المادة (2) من القانون رقم (32) لسنة 0792، وكذلك ما ورد بلائحته التنفيذية بهذا الشأن، وضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن الصناديق التى ترتب على إنشائها زيادة الأعباء على كاهل المواطن المصرى و التى يعتبر عملها من صميم أجهزة الدولة و التى يسدد المواطن عنها ضرائبه أو رسومه القانونية اللازمة، وذلك إما بغرض إلغاء تلك الصناديق أو إلغاء المصرو فات المقررة عليها لصالح فئات معينة بتلك الأجهزة. والعديد الأخر من الإقتراحات والتوصيات التى يمكن أن تساهم مساهمة فعالة في حل هذه القضية حلاً جذرياً وليس حلاً مؤقتا ً.

أ.د. إيمـان أحمـد الشربينى
الباحث الرئيسى
والمشرف على الدراسة

4

الفريق البحثى:
من داخل المعهد :

1- أ.د. إيمان أحمد الشربينى. (الباحث الرئيسى) 2- أ.د. عزيزة عبد الرزاق.
3- د. محمد حسن توفيق.
4- د. أمل زكريا عامـر.
5- د. داليا إبراهيـم.
6- أ. ثـريا محمد محمد حسين.
7- أ. محمد حسنين عبد الرحمن.

من خــارج المعهــد:
1- أ. إبراهيم يسرى.
2- أ. غـادة عافية.

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

‌ أ

فهـرس المحتويات
الموضوع رقم الصفحة
مقدمة. 1
مشكلة البحث. 1
أهمية البحث . 2
الهدف من البحث. 3
حـدود البحث. 3
منهج البحث. 3
خطـة البحث. 4
المبحث الأول: التعريف بماهيــــة الصناديق والحسابات الخاصــة. 5
مقـدمة: 7

أول ا: نشأة الصناديق والحسابات الخاصة. 7
ثانيا ا: مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة. 8
ثالثا ا: أنواع الصناديق والحسابات الخاصة. 11
رابعا ا: التمييز بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة. 11
خامسا ا: الموقف الحالى للصناديق والحسابات الخاصة في مصر. 18
ملخص المبحث الأول. 22
هوامش المبحث الأول. 23
المبحث الثانى: الإطار التشريعى للصناديق والحسابات الخاصـــة. 24
مقـدمة: 21

أول ا: القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى ثورة 25 يناير. 2111 27
ثانيا ا: التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة 25 يناير عام
.2111

33

ملخص المبحث الثانى. 34
هوامش المبحث الثانى. 35

‌ب

تابع‌فهـرس المحتويات

المبحث الثالث: تجارب الدول العربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة. 31
مقـدمة: 38

أول ا: التجربة الفلسطينية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة. 38
ثانيا : التجربة المغربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة. 41
ملخص المبحث الثالث. 43
هوامش المبحث الثالث. 44
المبحث الرابع: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة وأوجه الإنفاق منها. 45
مقـدمة. 47

أول ا: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة. 48
ثانيا ا: أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة. 53
ثالثاً :ًمثالًعنًمصادرًتمويلًالصناديقًوالحساباتًالخاصةًبالمحلياتًوأوجهًً
ًًًًًًً ً الإنفاقًمنها.

ً

ً 55

ملخص المبحث الرابع 72
هوامش المبحث الرابع. 73
المبحث الخامس: الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصــة. 75
مقـدمة: 77

أول ا: مفهوم الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة. 77
ثانيا ا: أسس الرقابة على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة. 77
ثالثا ا: أهداف الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة. 81
رابعا ا: مبررات الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة. 81
خامسا:ًأساليبًالرقابةًالماليةًالتىًيمكنًتطبيقهاًعلىًأموالًالصناديقًً
ًًًًًًً ًً ًً والحساباتًالخاصة.

81

ًًًسادساً :ًأهمًالمعامـلاتًالماليةًالتىًيجبًإخضاعهاًللرقابةًعلىًأموالًً
ًً ًً ًًًًً ًً الصناديقًوالحساباتًالخاصة.

82

ملخص المبحث الخامس. 84
هوامش المبحث الخامس. 85

‌ ج

تابع‌فهـرس المحتويات

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

81

مقـدمة: 88

أول ا: وضع الصناديق والحسابات الخاصة. 88
ثانيا ا: شفافية الموازنة العامة وتأثيرها على تفعيل أداء الصناديق والحسابات
الخاصة.

71

ملخص المبحث السادس. 113
هوامش المبحث السادس. 114
المبحث السابع: تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصـــر. 115
مقـدمة: 117

أول ا: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية " الصناديق والحسابات الخاصة
بالمستشفيات "مستشفى أسيوط الجامعى".

118

ثانيا ا: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات. 115
ثالثا ا: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية. 123
رابعا ا: الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومى. 128
ملخص المبحث السابع. 135
هوامش المبحث السابع. 131
المبحث الثامن : المستجدات الأخـيرة بالصناديق والحسابات الخاصـــة. 137
مقـدمة: 141

ًًً أولً :ًًالرأىًالمعارضًلإستقطاعًنسبةً21%ًمنًالإيراداتًالشهريةًبالصناديقًً
ًً ًًًًً ًً ً والحساباتًالخاصة.ً

ً

ً 143

ًًًثانياً :ًالرأىًالمـؤيدًلإستقطـاعًنسبةً21%ًمنًالإيراداتًالشهريةًللحساباتًًًًًًًًًًًوالصناديقًالخاصة.ً

ً

ً 147

ملخص المبحث الثامن. 152
ًًً هوامش المبحث الثامـن. 153

ً