معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (٢٥٠)

الصناديق والحسابات الخاصة

(فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها)

الباحث الرئيسى

أ.د. إيمان أحمد الشربينى

ديسمبر ٢٠١٣

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

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
وتخطيط وإدارة المشروعات

عام
2013/2012

مستخلص

أثير الكثير من الجدل حول أموال الصناديق والحسابات الخاصة فى الآونة الأخيرة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، ولقد نشأت هذه الصناديق والحسابات بموجب القانون رقم 53لسنة 1973 الخاص بالموازنة العامة للدولة حيث أجازت المادة 20 منه الحق لرئيس الجمهورية فى إنشاء صناديق وحسابات خاصة بموارد معينة لمقابلة مصروفات معينة بحيث يكون للصندوق والحساب الخاص موازنة خاصة به ليست تحت مظلة الموازنة العامة للدولة.

هذا وقد ترتب على التوسع فى إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة تجاوز الصرف منها على الأهداف التى إنشئت من أجلها ، ولذلك كان هناك لزاماً أن تكون هناك وقفة للتعامل مع أموال هذه الصناديق والحسابات لكى تحقق الهدف من إنشائها ولا تخرج عنه ، للتخفيف من حدة الفساد وإنعدام الشفافية والمصداقية والعلانية، ولذلك تضاربت الآراء حول أموال هذه الصناديق والحسابات فالبعض يرجح ضرورة ضم أموال هذه الصناديق والحسابات للموازنة العامة للدولة والبعض الآخر يرجح الإبقاء عليها ولكن بشروط.

ولكن كل الأطراف المتعاملة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة تجمع على خطورة إستمرار الأوضاع على ما هى عليه حالياً مما سيترتب عليه حرق أموالها ، الأمر الذى يتطلب معه الحد من هذه المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التى يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة لتحقيق الإفصاح والشفافية.

فعلى سبيل المثال كشفت مذكرات رسمية أعدتها المحافظات لوزير المالية عن تناقص حاد فى إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة بالمحافظات ، وأن بعضها أو شك على الإفلاس حالياً وذلك بعد تناقص إيراداتها بأكثر من 70% نتيجة تخصيص 20% من إيراداتها لحساب وزارة المالية و30% للخطة الإستثمارية و20% للأوقاف والتعليم ، ترتب على ذلك تداعيات سلبية لتناقص إيرادات تلك الصناديق والحسابات عن الوفاء بالإحتياجات التمويلية للمشروعات الإنتاجية والخدمية المحلية، وأيضاً أثر ذلك على إستكمال المشروعات الواردة فى الخطة والتى لا تكفى الإعتمادات المالية لتنفيذها.

ونظراً للسياسات المالية لحكومة الإخوان والتى لم يتم تعديلها حتى الأن من قبل وزارة المالية تناقصت إيرادات تلك الصناديق والحسابات بشدة وإنحسرت مما أثر على دورها التنموي، وبالتالي هناك إحتمالات كبيرة لتعرضها للإفلاس وتوقفها عن توفير رواتب العاملين وتقديم الخدمات للمواطنين ولهذا فإن مجموعة العمل بالدراسة توصى بما يلى:

1- عدم التباطؤ أكثر من ذلك فى التعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة لما لذلك من عواقب وخيمة على المجتمع المصري.

2- وضع إستراتيجية وطنية للتعامل مع مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة وذلك بتشخيص الوضع القائم وتقييمة ودراسة القوانين التى تحكمة.

3- إقرار مجموعة من الإجراءات العاجلة والمتوسطة المدى الرامية إلى تحسين أداء الصناديق والحسابات الخاصة وتفعيل دورها، وإعادة هيكلتها فى ضوء عملية منهجية لإحداث إثرها التنموي المطلوب.

4- أما الإجراءات الفورية التى يجب إتخاذها فى مجال التعامل مع الصناديق والحسابات الخاصة فتتمثل فى إدخال نظام محاسبى ومالي شفاف ومتطور وإعادة النظر فى القيادات الإدارية الحالية.

5- التدرج فى معالجة مشكلة الصناديق والحسابات الخاصة، لكى لا تكون هناك مواجهة عنيفة أمام الإصلاحات المراد تحقيقها وذلك فى ضوء رؤية مجمعية وحوار مجتمعي حول جدواها ودورها فى المستقبل.

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.

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.

تقديم

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، ولذلك نحن هنا في مواجهة قضية هامة جداً أثيرت بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011، 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 الموارد 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 يقيناً أسباب عدم الحسم، ولكن المؤكد أن ذلك يرجع في جانب منه إلى عدم توافر الإرادة الكافية لدى الحكومة المصرية لحل هذه القضية، فيبدو أن الإرادة الرسمية تجاه ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة لإحكام السيطرة عليها وإخضاعها للرقابة الكاملة لم تتوافر حتى الأن.

ولإيضاح الرؤية حول هذه القضية الهامة يمكن القول أن هذه القضية موجودة بالفعل منذ سنوات طويلة أبعد من ثورة الخامس والعشرين من يناير عام2011، ولكن تفجرت هذه المشكلة بقوة لسد عجز الموازنة العامة الذى حدث بعد الثورة، حيث لم يتمكن أحد من وزراء

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 20% من أرصدة هذه الصناديق للموازنة العامة للدولة، وبالرغم من ذلك فالكثير من القائمين على أمر هذه الصناديق يتحايل حالياً على هذا القرار 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 والمالي بالدولة، فلقد تلاحظ خلال العشرين سنة الأخيرة، إصدار الكثير من التراخيص للمحافظين ورؤساء الجامعات والهيئات المختلفة لإنشاء صناديق وحسابات خاصة، غابت عنها الرقابة والمساءلة سواء قبل الصرف أو بعد الصرف، وقد ترتب عليها إثقال كاهل المواطنين بأعباء ورسوم إضافية لخدمات هى من صميم أعمال تلك الأجهزة بل ويتم سداد المستحق عليها قانوناً لتمويل هذه الخدمات، وكذلك يتم تمويل هذه الصناديق من خلال منح وإعانات من الموازنة العامة للدولة ذاتها دون مقتضى لذلك، كما تؤكد الكثير من الدلائل والبراهين على إستخدام البعض من هذه المبالغ في غير الأغراض المخصصة لها، بالرغم من توافر بنود وإعتمادات بالموازنة العامة للدولة، لمواجهة أى طوارئ قد تحدث خلال عام الموازنة، بخلاف الصناديق والحسابات الخاصة 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.

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 توفيراً للنفقات، إلى جانب التوصية بسن قانون يجرم كل من يفتح صندوقاً أو حساباً خاصاً دون الرجوع للسلطة المختصة مع تشديد العقوبات اللازمة في هذا الشأن وكذا تجريم عدم الإيضاح بشفافية عن كل تلك الصناديق والحسابات الخاصة المفتوحة حالياً مع تشديد العقوبة على كل من يثبت تورطه في هذا الشأن، والتأكيد على مبدأ شمولية الموازنة العامة للدولة وفقاً لإحكام المادة (3) من القانون رقم (53) لسنة 1973، وكذلك ما ورد بلائحته التنفيذية بهذا الشأن، وضرورة إتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن الصناديق التى ترتب على إنشائها زيادة الأعباء على كاهل المواطن المصرى والتى يعتبر عملها من صميم أجهزة الدولة والتى يسدد المواطن عنها ضرائبه أو رسومه القانونية اللازمة، وذلك إما بغرض إلغاء تلك الصناديق أو إلغاء المصروفات المقررة عليها لصالح فئات معينة بتلك الأجهزة. والعديد الأخر من الإقتراحات والتوصيات التى يمكن أن تساهم مساهمة فعالة في حل هذه القضية حلاً جذرياً وليس حلاً مؤقتاً.

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

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة.	1
مشكلة البحث.	1
أهمية البحث .	2
الهدف من البحث.	3
حدود البحث.	3
منهج البحث.	3
خطة البحث.	4
المبحث الأول: التعريف بماهيـــة الصناديق والحسابات الخاصــة.	5
مقدمة:	7
أولاً: نشأة الصناديق والحسابات الخاصة.	7
ثانياً: مفهوم الصناديق والحسابات الخاصة.	8
ثالثاً: أنواع الصناديق والحسابات الخاصة.	10
رابعاً: التمييز بين الصناديق والحسابات الخاصة وصناديق التأمين الخاصة.	16
خامساً: الموقف الحالى للصناديق والحسابات الخاصة في مصر.	18
ملخص المبحث الأول.	22
هوامش المبحث الأول.	23
المبحث الثانى: الإطار التشريعى للصناديق والحسابات الخاصــة.	24
مقدمة:	26
أولاً: القوانين واللوائح التنفيذية التى صدرت حتى ثورة 25 يناير 2011.	27
ثانياً: التشريعات المتعلقة بالصناديق والحسابات الخاصة بعد ثورة 25 يناير عام 2011.	33
ملخص المبحث الثانى.	34
هوامش المبحث الثانى.	35

تابع فهرس المحتويات

المبحث الثالث: تجارب الدول العربية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.	36
مقدمة:	38
أولاً: التجربة الفلسطينية في مجال الصناديق والحسابات الخاصة.	38
ثانياَ: 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
مقدمة.	47
أولاً: مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة.	48
ثانياً: أوجه إنفاق أموال الصناديق والحسابات الخاصة.	53
ثالثاً: مثال عن مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات وأوجه الإنفاق منها.	55
ملخص المبحث الرابع	72
هوامش المبحث الرابع.	73
المبحث الخامس: الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.	75
مقدمة:	77
أولاً: مفهوم الرقابة المالية على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.	79
ثانياً: أسس الرقابة على معاملات الصناديق والحسابات الخاصة.	79
ثالثاً: أهداف الرقابة المالية على الصناديق والحسابات الخاصة.	80
رابعاً: مبررات الرقابة المالية على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.	81
خامسا: أساليب الرقابة المالية التى يمكن تطبيقها على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.	81
سادساً: أهم المعاملات المالية التى يجب إخضاعها للرقابة على أموال الصناديق والحسابات الخاصة.	82
ملخص المبحث الخامس.	84
هوامش المبحث الخامس.	85

تابع فهرس المحتويات

المبحث السادس: وضع الصناديق والحسابات الخاصة وأثر شفافية الموازنة العامة على تفعيل أدائها في مصر.	**86**
مقدمة:	**88**
أولاً: وضع الصناديق والحسابات الخاصة.	**88**
ثانياً: شفافية الموازنة العامة وتأثيرها على تفعيل أداء الصناديق والحسابات الخاصة.	**91**
ملخص المبحث السادس.	**103**
هوامش المبحث السادس.	**104**
المبحث السابع: تطبيقات على الصناديق والحسابات الخاصة في مصـــر.	**105**
مقدمة:	**107**
أولاً: الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية " الصناديق والحسابات الخاصة بالمستشفيات "مستشفى أسيوط الجامعى".	**108**
ثانياً: الصناديق والحسابات الخاصة بالمحليات.	**115**
ثالثاً: الصناديق والحسابات الخاصة بوزارة الداخلية المصرية.	**123**
رابعاً: الحساب الخاص بمعهد التخطيط القومى.	**128**
ملخص المبحث السابع.	**135**
هوامش المبحث السابع.	**136**
المبحث الثامن : المستجدات الأخيرة بالصناديق والحسابات الخاصـــة.	**139**
مقدمة:	**141**
أولاً: الرأى المعارض لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية بالصناديق والحسابات الخاصة.	**143**
ثانياً: الرأى المؤيد لإستقطاع نسبة 20% من الإيرادات الشهرية للحسابات والصناديق الخاصة.	**147**
ملخص المبحث الثامن.	**152**
هوامش المبحث الثامن.	**153**

تابع فهرس المحتويات

المبحث التاسع: أهم صور المخالفات التى شابت الصناديق والحسابات الخاصة. " و المعالجات والحلول ".	154
مقدمة:	156
أولاً: أهم المخالفات التى شابت الصناديق والحسابات الخاصة.	157
ثانيا: المسارات المالية التى سعت إليها وزارة المالية لتصحيح أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة.	160
ثالثاً: توصيات لجنة الشئون المالية والإقتصادية بشأن موضوع الصناديق والحسابات الخاصة " المقترحات والحلول" .	163
رابعاً: المعالجة المحاسبية المقترحة للصناديق والحسابات الخاصة بالموازنة العامة للدولة.	169
ملخص المبحث التاسع.	173
هوامش المبحث التاسع.	174
المبحث العاشر: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة ومستقبلها.	175
مقدمة:	177
أولاً: جدوى الإبقاء على الصناديق والحسابات الخاصة.	177
ثانياً: مستقبل الصناديق والحسابات الخاصة.	179
ملخص المبحث العاشر.	182
هوامش المبحث العاشر.	183
النتائج والتوصيات.	184
أولاً: النتائج	184
ثانياً: التوصيات	186
ثالثاً: الخاتمة.	189
المراجع.	190
المرفقات.	193

فهرس الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
(1)	إيرادات الإدارة المحلية عام 2010/2009–2012/2011.	61
(2)	تطور إستخدامات الصناديق على أبواب الموازنة أعوام 2006/2005–2012/2011.	62
(3)	التوزيع النسبى لإستخدامات الصناديق والحسابات الخاصة على مستوى الأبواب في ديوان عام ومديريات الإدارة المحلية عام 2012/2011	65
(4)	الصناديق والحسابات الخاصة لدواوين العموم للسنة المالية 2012/2011.	66
(5)	الصناديق والحسابات الخاصة لمديريات الصحة والتعليم للسنة المالية 2012/2011.	67
(6)	الصناديق والحسابات الخاصة لعدد من مديريات الخدمات للسنة المالية 2012/2011.	68