

## **المقدمة**

### **موضوع البحث وأهميته:**

يأتي هذا البحث بعنوان "موازنة الرقم الواحد والصناديق الخاصة"، حيث يتعرض لبعض القيود والمعوقات التي تعتري الرقابة على مالية الدولة، وقد تناولنا نوعين من تلك القيود وهما موازنة الرقم الواحد والصناديق الخاصة.

ولا شك في أهمية هذا الموضوع حيث يمس جانباً هاماً للدولة وهو مالية الدولة واقتصادها، فالمال هو عصب الحياة لأي فرد والمالية العامة هي الركن الركين لأي دولة، ولما كانت مالية الدول عنصرًا هاماً في نشاطها الاقتصادي والاجتماعي وكافة مجالات التنمية التي تقوم بها السلطة التنفيذية وكافة السلطات، فعلى البحث عن كيفية بسط الرقابة عليها بالوسائل الدستورية والقانونية للحفاظ على المال العام ولمزيد من حوكمة تلك الرقابة وصولاً للأهداف المرجوة وتحقيقاً للتنمية المستدامة.

### **مشكلة البحث:**

علي الرغم من وجود العديد من الوسائل الرقابية والتي تتسلح بها الجهات القائمة علي رقابة مالية الدولة - والأموال العامة ككل-، ورغم ترسانة القوانين التي تحكم مسائل المالية والرقابة عليها، أي أن كل المعطيات النظرية تؤكد حوكمة عملية الرقابة علي مالية الدولة وإحاطتها بسور سميك من الحماية، إلا أننا مازلنا نقابل في الواقع العملي بعض المخالفات ونواجه بعض المشكلات والثغرات التي تحد من فاعلية هذه الرقابة وتفرغها من مضمونها، وتقلل من نسبة الشفافية في مجال مالية الدولة، فهل تحتاج القوانين القائمة لتعديل ولا تكفي لمجابهة تلك المشكلات والقضاء علي تلك المخالفات؟! أم أن العيب في تطبيق تلك القوانين؟! أم الاثنين معاً؟! فكان التساؤل: ما هو السبب الجوهرى الذي يكمن وراء كل تلك المشكلات الناجمة عن مالية الدولة؟!.

### **منهج البحث:**

بدايةً تم الاستعانة في هذا البحث بالمنهج الوصفي، وذلك من خلال تبيان أحكام قوانين مالية الدولة، مثل قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، وقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة

١٩٨١ وتعديلاته، وأخيرًا قانون المالية العامة الموحد الجديد (والذي ألغى القانونين السابقين)، وغير ذلك من اللوائح التنفيذية والمنشورات العامة والكتب الدورية المتعلقة بمسائل المالية ووسائل الرقابة.

وقد أوجت الضرورة الباحث إلى الاستعانة بالمنهج التاريخي بعض الشيء في بعض نقاط البحث؛ وذلك بالقدر الذي يساعد في إبراز فكرة البحث.

ثم يعقب ذلك العرض لأحكام القوانين الرقابية، التعرض لها بعين التحليل والنقد، وصولاً إلى الهدف الرئيسي والإجابة على التساؤل الرئيسي... ما هو السبب الجوهرى الذى يكمن وراء كل تلك المشكلات الناجمة عن رقابة مالية الدولة؟! وما الحل الأمثل تجاه تلك القيود التي تحد من رقابة مالية الدولة؟!

كما استخدمت المنهج المقارن؛ بأن تمت المقارنة بين أحكام الرقابة في القوانين واللوائح في مصر وفي فرنسا – وبشكل خاص القانون المالى- لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين ومزايا وعيوب أي منهما.

## **خطة البحث:**

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين وذلك على النحو التالى:

### **المبحث الأول: موازنة الرقم الواحد:**

بالنسبة لهذا المبحث فإننا نقسمه إلى ثلاثة مطالب على التوالى ألا وهى:

**المطلب الأول:** ملاحظات على موازنة الرقم الواحد.

**المطلب الثانى:** الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد.

**المطلب الثالث:** حل إشكالية موازنة الرقم الواحد.

### **المبحث الثانى: الصناديق الخاصة:**

وينقسم هذا المبحث للمطالب الآتية:

**المطلب الأول:** ماهية الحسابات والصناديق الخاصة.

**المطلب الثانى:** النظام القانونى للصناديق الخاصة.

**المطلب الثالث:** إشكالية الصناديق الخاصة.

## تمهيد

من المعلوم أن ثمة قواعد تحكم مالية الدولة، وأن ثمة تنوع في أدوات وأجهزة الرقابة علي مالية الدولة، ورغم ذلك فثمة قيود تُحد من فاعلية تلك الرقابة وتخرج عن المبادئ المستقرة في المالية العامة، وتقلل من نسبة الشفافية في مجال الرقابة علي المالية، رغم أن شفافية المالية العامة أصبحت مطلبًا دوليًا ومحل إجماع من كافة الدول والهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية؛ نظرًا لأهميتها وكونها أحد الدعائم الهامة في الحكم الرشيد، وباعتبارها الوسيلة المثلي لتحقيق أهداف الموازنة العامة، وقدرتها علي تحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(١)</sup>، وفي هذه الدراسة نتناول موضوعين بعنوان موازنة الرقم الواحد والصناديق الخاصة، وما يربط بينهما أنهما يمثلان قيدان من القيود الواردة على رقابة مالية الدولة، وذلك في المبحثين الآتيين:

**المبحث الأول: موازنة الرقم الواحد.**

**المبحث الثاني: الصناديق الخاصة.**

---

(١) نزيه عبد المقصود محمد مبروك، شفافية الموازنة العامة للدولة (أهميتها وآليات تعزيزها)، كلية الشريعة والقانون بطنطا – جامعة الأزهر، ٢٠١٥، ص ٤.

## المبحث الأول

### موازنة الرقم الواحد

نتحدث في هذا المبحث عن نوع معين من الموازنات يمثل خروجًا عن القواعد المألوفة التي تحكم مالية الدولة وهو موازنة الرقم الواحد والتي تُعتَبَر استثناءً على أحد المبادئ التي تحكم المالية العامة وبالتالي فهي تُمَثِّل قِيَدًا على رقابة المالية، كما سيأتي بالشرح المُفصَّل.

بالنسبة لهذا المبحث فإننا سوف نقسمه إلى ثلاثة مطالب على التوالي ألا وهي:

المطلب الأول: ملاحظات على موازنة الرقم الواحد.

المطلب الثاني: الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد.

المطلب الثالث: حل إشكالية موازنة الرقم الواحد.

## المطلب الأول

### ملاحظات على موازنة الرقم الواحد

من المسلم به أن الموازنة العامة للدولة يجب أن تكون واضحة مما يساعد على فهم محتوياتها، بحيث يجب ألا تُدرج اعتمادات مجملة بل مفصلة، وهذا ما لا يحدث في موازنة الرقم الواحد، وقبل الدخول مباشرة للحديث عن الجهات التي تُدرج موازنتها كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة نود الإشارة إلى عدة أمور: -

**الأمر الأول:** وهو المقصود بموازنة الرقم الواحد، فمن المعروف أن الموازنة يتم تقسيمها لثمانية أبواب ثم لبند، ويكون النقل من باب لآخر بموافقة البرلمان وبقانون، ومن بند لآخر بقرار من وزير المالية (٢).

أما في موازنة (رقم واحد) فإننا نعطي الجهة التي تُدرج موازنتها كرقم واحد مبلغ إجمالي يمثل مصروفاتها على مدار السنة المالية وتتولى تلك الجهة توزيع ونقل تلك المصروفات على كافة الأبواب والبند، كما شاءت دون التقيد بالقواعد الدستورية والقانونية المتبعة في ذلك ودون وجود رقابة خارجية من قِبَل سلطة أخرى.

**الأمر الثاني:** أن موازنة الرقم الواحد لم يتم النص عليها صراحةً في دساتير مصر إلا في دستور ٢٠١٤ ولجهات محددة علي سبيل الحصر وهي القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا ولأهداف محددة - وذلك لأن الدستور لا يقف عند حد تنظيم السلطات العامة وإنما يتضمن أيضًا عددًا من المبادئ الاقتصادية- (٣)، وبالمقابل فقد نص قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ (الملغي) علي موازنة الرقم الواحد في المادة العاشرة منه - بشكلٍ عام ومطلق ودون بيانٍ أو تفصيل- وقد قضت بأن تُدرج في الموازنة العامة للدولة بجواز إدراج بعض الاعتمادات الإجمالية في الموازنة العامة دون التقيد بالتقسيمات المعتمدة لأبواب الموازنة؛ وذلك لاعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد. ثم تم إدخال تعديلات على قانون الموازنة ومنها تلك المادة عام ٢٠٠٥ وأصبح الحكم هو جواز إدراج تلك الاعتمادات الإجمالية أو احتياطات عامة دون أن يتم

(٢) تصريح للدكتور صلاح الدين فوزي، منشور بمقال بجريدة اليوم السابع بعنوان "البرلمان يحصن نفسه.. مجلس النواب يخالف الدستور بلائحته ويدرج موازنته "رقم واحد" ليكون "سيد قراره" في أمواله.. ويرفض الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.. ويعفى مكافآت النواب من الضرائب"، بتاريخ ٣١ مارس ٢٠١٦.

(٣) محمد محمد عبد اللطيف، الرقابة علي دستورية قوانين الخصخصة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني العلمي- كلية الحقوق جامعة حلوان، مارس ١٩٩٨، الصفحات من ١٣٠ إلي ١٨٨، ص ١٤١.

التقيد والالتزام بالتصنيف الاقتصادي لأبواب الموازنة؛ تحسبًا للالتزامات حتمية طارئة أو قومية أو لمواجهة التزامات لم يتم مراعاتها أثناء إعداد الموازنة.

وبناءً على تعديل قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ - سالف الذكر - صدر قرار وزير المالية بشأن إصدار اللائحة التنفيذية<sup>(٤)</sup> وتضمن الأحكام الآتية: -

مادة (١١): "... تخفض الاعتمادات التي تدرج بصفة إجمالية بموازنات الجهات خلال السنوات المالية الأربعة التالية إلى ما لا يجاوز النسب الآتية من إجمالي الاعتمادات المدرجة بموازنات الجهات: ١٨% بالنسبة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ١٥% بالنسبة للسنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ١٠% بالنسبة للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ٥% بالنسبة للسنة المالية ٢٠٠٩/٢٠١٠، وتلتزم الجهات بعد ذلك بعدم تجاوز النسبة المشار إليها في السنة المالية الأخيرة"، وذلك باستثناء اعتمادات مجلسي الشعب والشوري - آنذاك - وجهاز المدعي العام الاشتراكي والقوات المسلحة والمركزي للمحاسبات والجهات القضائية والهيئات المعاونة لها؛ حيث تظل اعتمادات هذه الجهات مدرجة بصفة إجمالية دون تقيد بنسبة الـ ٢٠% أو النسب الأخرى المدرجة المشار إليها.

أما الوضع الحالي - بعد إلغاء قانون الموازنة فقد تناول قانون المالية الموحد موضوع الموازنات الإجمالية بمضمون مخالف لقانون الموازنة العامة الملغي؛ حيث نص صراحةً على الجهات التي تُدرج موازناتها كرقم واحد إجمالي في الموازنة ولم يوكل الأمر لللائحة التنفيذية، فقد قضت المادة (٢١) منه بأن الجهات المستثناءة موازناتها من الحد الأقصى للاعتمادات الإجمالية هي القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا فقط.

وتفصيل الأمر أن قانون الموازنة الملغي جاء بنصٍ عام مطلق للاعتمادات الإجمالية (غير المفصلة علي بنود الإنفاق) دون بيان جهات محددة تستفيد من هذا النص أو نسب معينة لتلك الاعتمادات الإجمالية، وبناءً على هذا النص الواسع كان يتم إدراج موازنة أي جهة كرقم واحد كيفما تراءى لها دون أسباب واضحة أو قيود، ثم جاء القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض نصوص قانون الموازنة ومنها نص المادة (١٠) الخاص بالاعتمادات الإجمالية؛ من أجل الحد من مسألة الاعتمادات الإجمالية دون تفصيل البنود، ففرض بجوازها علي أن تُخَفَّض تلك الاعتمادات تدريجيًا حتي تصل إلي ٥% من إجمالي اعتمادات الإنفاق لتلك الجهة بالموازنة، واستثنى القانون بعض الجهات وهي القوات المسلحة ومجلسي الشعب والشوري والقضاء والجهاز المركزي للمحاسبات وجهاز المدعي العام الاشتراكي - آنذاك -<sup>(٥)</sup> بمعنى أن تبقى موازنات تلك

(٤) قرار وزير المالية رقم ٧٤٥ لسنة ٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٥ نشر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٥ يعمل به اعتبارًا من ٢٠٠٥/٩/٦ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، الوقائع المصرية ٢٠٢ تابع.

(٥) تم إلغاء جهاز المدعي العام الاشتراكي وألت أمواله إلى وزارة العدل وانتقل موظفوه إلي جهاز الكسب غير المشروع، وكانت المادة (٤) من قانون حماية القيم من العيب رقم (٩٥) لسنة ١٩٨٠ تنص علي: "تكون لجهاز المدعي العام الاشتراكي

الجهات إجمالية تدرج كرقم واحد دون تفصيل بنود الإنفاق ودون الالتزام بتقليص نسبة الاعتماد الإجمالي لتصل إلى ٥% مثل باقي الجهات التي يطبق عليها قانون الموازنة العامة للدولة!

ثم صدر القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٣ - بتعديل قانون الموازنة-<sup>(٦)</sup> والذي نصت مادته الأولى على جواز الاعتمادات الإجمالية بحد أقصى ٥% باستثناء القوات المسلحة.

إذاً فقد جاء القانون - سالف الذكر- بتعديل هام لقانون الموازنة العامة وقضي باستثناء وحيد وهو موازنة القوات المسلحة فهي تدرج كرقم واحد، وهو أمرٌ محمود؛ لأن التوسع في الرقم الواحد يعيق مسألة التحليل التفصيلي للموازنة، وهو ما يترتب عليه بعض السلبيات منها صعوبة معرفة الغرض من مخصصاتها ومدى فاعلية الإنفاق، كما أنه لا توجد أية اعتبارات هامة تضطر أي جهة كانت - باستثناء قواتنا المسلحة- إلى حجب موازنتها وكسر القواعد العامة والانفلات من الإفصاح والشفافية والرقابة.

لكن هذا التعديل لم يكد ينتفس الصعداء ولم يرَ النور؛ حيث قامت ثورة ٣٠ يونيو ولم يوضع موضع التنفيذ وبقيت المادة العاشرة علي حالها قبل التعديل، حتي جاء دستور ٢٠١٤ وأعاد التوسع مرة أخرى في الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة، حيث عدَدَ الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد علي سبيل الحصر وهي: الجهات والهيئات القضائية والمحكمة الدستورية العليا والقوات المسلحة، مما يُعد ارتدادًا عن الشفافية وخطوة للوراء في مجال الرقابة، ومن قبيل التوسع أيضًا أن ثمة اقتراح بأن تكون موازنة الهيئة الوطنية للانتخابات ذات الرقم الواحد إبان مناقشة قانون الهيئة ولكن هذا الاقتراح قوبل بالرفض، ثم تم تعديل الدستور مرة أخرى عام ٢٠١٩ وأدخل تعديلاً علي الجهات صاحبة الرقم الواحد وهو ما نوضحه لاحقاً بالتفصيل.

**الأمر الثالث:** وهو أن هناك فرقاً بين احتياطي الموازنة العامة وبين موازنة الرقم الواحد؛ فهناك خطأ وهو الخلط بينهما، صحيح أن كليهما يتم إدراجه في الباب الخامس من المصروفات بالموازنة العامة للدولة والذي يسمى بـ "المصروفات الأخرى"<sup>(٧)</sup> لكنهما بندان مختلفان تمامًا، فالأولى<sup>(٨)</sup> - موضع حديثنا- تدرج كرقم مفرد في موازونات الجهات الخاصة بها، والتي حددها الدستور والقانون وهي تمثل استثناءً علي الأصل، بينما تتمثل الاحتياطيات العامة في المبالغ التي توضع تحت تصرف وزارة المالية للإنفاق منها خلال السنة المالية؛ لمواجهة أية مصروفات طارئة وحتمية ولم تؤخذ في الحسبان، وهو أمرٌ طبيعي بل محمود.

---

موازنة مستقلة وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويكون للمدعي العام الاشتراكي في شأنها السلطات المقررة للوزير المختص ولوزير المالية"، ولم تكن موازنة الجهاز تدرج رقماً واحداً فحسب بل لم يكن يظهر أي رقم ولو إجمالي في الباب الخامس كما هو معتاد، وهو أمرٌ محل نظر! انظر في ذلك: موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩.

(٦) قانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٦/٢٩ نشر بتاريخ ٢٠١٣/٦/٣٠ يعمل به اعتباراً من ٢٠١٣/٧/١ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، الجريدة الرسمية ٢٦ مكرر (ز).

(٧) ويشمل بند "المصروفات الأخرى" من الباب الخامس تقديرات الدفاع والأمن القومي واعتمادات الجهات ذات الرقم الواحد بالإضافة إلى مصروفات الضرائب والرسوم والتعويضات والغرامات والاشتراكات الدولية وغيرها من المصروفات.

(٨) انظر توزيع البنود بالباب الخامس من المصروفات في الموازنة العامة للدولة.

وتبرز هذه المسألة بوضوح في ضوء الخلط بين التقسيمات المختلفة للموازنة حيث يرى البعض أن الأرقام المنفقة على قطاع الصحة أو التعليم مثلاً التي تظهر في التقسيم الاقتصادي تختلف عن مثيلتها في التقسيم الوظيفي، وهذا صحيح بالتأكيد ولكن ذلك يرجع بالأساس الى ضرورة التفرقة المشار إليها آنفاً؛ إذ أن الموازنة يتم عرضها في عدة تقسيمات إحداها التقسيم الاقتصادي والأخرى وفقاً للتقسيم الوظيفي بالإضافة إلى التقسيم الإداري، وكل تقسيم منهم يختلف بحسب للغرض من التحليل المالي، وبالتالي فالاحتياجات المخصصة لبعض الجهات توضع وفقاً للتقسيم الوظيفي ضمن القسم الأول والخدمات العمومية، ولا توضع لدى الجهة إلا حينما يتم تخصيصه بالفعل أثناء العام<sup>(٩)</sup>.

بعد هذا التمهيد الضروري سوف نقوم في النقاط القادمة بعمل سرد وتحليل لكل الجهات ذات الرقم الواحد مع بيان ما تم إدخاله عليها من تعديلات.

---

(٩) مقال للدكتور عبد الفتاح الجبالي، منشور بجريدة الأهرام بعنوان "الموازنة العامة ... أخطاء شائعة!"، بتاريخ ٨ أبريل ٢٠١٥.



## المطلب الثاني

### الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد

في هذا المطلب سنعرض للجهات التي تُدرج موازنتها كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة مع بيان الشكل الذي تخرج به تلك الموازونات في السنوات المالية السابقة:

#### (1) موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات: -

الجهاز المركزي هيئة مستقلة وفقاً لدستور ٢٠١٤ وتحديداً الفصل الحادي عشر – المتعلق بالأجهزة المستقلة والهيئات الرقابية-، فقد قضت المادة (٢١٥) منه بالاستقلال الفني والمالي والإداري للجهاز ونصت علي أن: "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية"، وتولت النصوص التالية لتلك المادة وضع الخطوط الرئيسية لتنظيم عملية الرقابة، وبالأخص نجد المادة (٢١٩) تعطي الجهاز اختصاصاً بمراقبة المال العام الموازنة والحساب الختامي<sup>(١٠)</sup>، ونصت المادة الأخيرة علي أن: "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازونات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية".

هذا كل ما ورد عن الجهاز المركزي للمحاسبات في دستورنا ٢٠١٤، أما دستور مصر ١٩٧١ (الملغي) وغيره من الدساتير فلم يأت بهم أي ذكر للجهاز المركزي للمحاسبات، وواضح من النصوص الدستورية السابقة أن الدستور الحالي لم يتحدث من قريبٍ أو من بعيد عن إدراج موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة، وكل ما قضى به الدستور أن الجهاز المركزي للمحاسبات جهازٌ رقابي - مثل باقي الأجهزة الرقابية- له استقلاله الإداري والمالي، ومع ذلك نجد أن موازنة الجهاز تأتي كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة.

وقد كان الجهاز يستند في هذا إلى قانون الموازنة العامة للدولة ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته – قبل إلغائه- والذي اعتبر الجهاز بموجب المادة العاشرة منه من بين الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد إجمالي

(١٠) انظر مواد الدستور رقم (٢١٦) و(٢١٧) و(٢١٨).

في الموازنة، كما يستند إلي المادة (١١) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة<sup>(١١)</sup> والتي نصت صراحةً علي إدراج موازنة الجهاز كموازنة إجمالية، كما يستند الجهاز إلي قانونه رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨<sup>(١٢)</sup> والذي نص في مادته (٢٨) علي أن موازنة الجهاز مستقلة ويتم إدراجها كرقم واحد إجمالي في الموازنة، علي أن يتولى مكتب الجهاز وضع القواعد الخاصة بتنظيم حساباته ونظم الصرف والجرد وباقي الشؤون المالية والإدارية<sup>(١٣)</sup>.

أما الآن فلم ينص قانون المالية الموحد في المادة (٢١) إلا على جهتين علي سبيل الحصر تُدرج موازنتهما كرقم واحد وهما القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا.

والغريب أن المادة (٢٨) – سألقة الذكر - كانت سيرتها الأولى قبل تعديلها أن موازنة الجهاز مستقلة وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة – أي نفس الحكم - مع وضع رئيس الجهاز الموازنة التفصيلية وإرساله في المواعيد المقررة لمجلس الشعب<sup>(١٤)</sup>، ولكن تم تعديلها بموجب المادة الثانية من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن تعديل أحكام قانون الجهاز<sup>(١٥)</sup>، والتي قضت بأن الجهاز لم يعد يرسل مشروع الموازنة التفصيلية إلى مجلس النواب... فهل هذا مقبول أو حتي معقول؛ ألا يُكتفَى بإدراج الموازنة رقم واحد بل أيضًا يتم حجب الموازنة التفصيلية عن مجلس النواب نفسه وهو الحد الأدنى من الشفافية!؟

وبتحليل ما سبق من الناحية الدستورية والقانونية نقول: أما وأن دستور ٢٠١٤ الحالي لم يعد الجهاز المركزي للمحاسبات من بين الجهات المنصوص علي إدراج موازنتها كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة، فنجد أن ثمة افتقار لاتساق مواد قانون الموازنة وقانون الجهاز مع مواد الدستور؛ ذلك أن قانوني

(١١) مع العلم أن اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ سارية - كمرحلة انتقالية- رغم إلغاء القانون ذاته بإصدار قانون المالية الموحد.

(١٢) قانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الصادر بتاريخ ١٩٨٨/٦/٩ نشر بتاريخ ١٩٨٨/٦/٩ يعمل به اعتبارًا من ١٩٨٨/٦/١٠ بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، الجريدة الرسمية ٢٣ "تابع".

(١٣) وهذه المادة هي ترديد للمادة السادسة من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٦/٨ والمنشور بتاريخ ١٩٧٥/٦/١٩ وعُمل به اعتبارًا من ١٩٧٥/٦/١٩ بشأن تنظيم علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب (الجريدة الرسمية ٢٥)، ولكن تم إلغاء هذا القانون بموجب قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، وكانت المادة= السادسة (المُلغاة) تنص علي: "يكون للجهاز موازنة مستقلة وتدرج رقم واحد في موازنة الدولة وتكون هذه الموازنة شاملة للاعتمادات اللازمة لإدارات مراقبة الحسابات. ويضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله في المواعيد المقررة إلى مجلس الشعب، ويعمل بها بعد إقرارها من المجلس" = من تاريخ العمل بالموازنة العامة للدولة. كما يقوم المجلس باعتماد الحساب الختامي لموازنة الجهاز طبقاً للقواعد المتبعة في اعتماد المجلس لحساباته".

(١٤) وتقول المذكرة الإيضاحية لهذا القانون في تلك المادة: "وكذلك تضمنت هذه المواد شكل موازنة الجهاز وكيفية إدراجها بالموازنة العامة للدولة وكيفية إعداد حسابه الختامي وحسابات الجهاز علي النحو المنصوص عليه في القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥ وفي اللائحة الداخلية لمجلس الشعب فيما يختص بكيفية إعداد حسابات المجلس. وذلك لإعداد حسابات الجهاز بنفس الكيفية باعتبار الجهاز هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الشعب وفقاً للتأشيرة الخاصة بموازنة الجهاز المركزي والتي تقضي بأن يضع رئيس الجهاز باعتباره هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الشعب وأسوة به القواعد الخاصة بإعداد حسابات الجهاز وتنظيمها ومراقبتها ونظام الصرف والجرد وكيفية إعداد الحساب الختامي السنوي واعتماده، وغير ذلك من الشؤون المالية والإدارية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية".

(١٥) قانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٦/١١ نشر بتاريخ ١٩٩٨/٦/١١ يعمل به اعتبارًا من ١٩٩٨/٦/١٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، الجريدة الرسمية ٢٤ تابع (أ).

الموازنة والجهاز ينصان صراحةً علي إدراج موازنته كرقم واحد وهو ما لم نجد له صدي في الدستور الحالي، ربما كان هذا الأمر مقبولاً في ظل دستور ١٩٧١ الملغي؛ لأنه لم يأت في نصوصه أي ذكر لموازنة الرقم الواحد ولا الجهات صاحبة موازنة الرقم الواحد، وبالتالي فتلك النصوص آنذاك لم تخالف أية نصوص دستورية، أما الآن فقد أُلغي دستور ١٩٧١ وجاء دستور ٢٠١٤ ليحدد علي سبيل الحصر الجهات صاحبة موازنة الرقم الواحد والتي ليس من بينها موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات، وبالطبع نجد أن النص علي إدراج موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات كرقم واحد في قانوني الموازنة العامة والجهاز - علي هذه الشاكلة- يشوبه شبهة عدم الدستورية، وكان من الأحرى أن يتم تعديل القانونين ليتوافقا مع الدستور الحالي فيما يخص إدراج موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات كرقم واحد.

**أما من الناحية الواقعية فالتساؤل يثور: ما هي الضمانة الأهم بالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات كجهاز رقابي قوي يتمتع بصلاحيات واستقلالية ونزاهة ... هل أن تدرج موازنته رقمًا واحدًا دون أية تفصيلات بعيدة كل البعد عن أية رقابة لها أم أن تكون الموازنة كافية لاستقلال الجهاز ونزاهته وقوته وكفاية أمواله للأعضاء المنتسبين إليه؟! اعتقد أن الإجابة هي أن أهم ضمانة للجهاز هي أن تكون موازنته كافية، وليس أن تدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة، فما علاقة الكفاية والنزاهة بإدراج الموازنة الإجمالية دون تفصيل؟! بل بالعكس؛ فهي تثير الشبهات حول الجهاز بأن يتم حجبها عن الشعب مصدر كل السلطات - والذي أنشئ الجهاز خصيصًا لمراقبة أمواله- وليس للحجب عن الشعب... بل حتي عن نواب الشعب، وما الهدف من تلك السرية؟! وما يُضيره أن يحدد موازنته بنفسه - دون أية تدخل من السلطة التنفيذية - وأن يقوم بتوزيع تلك الأموال على أبواب المصروفات المختلفة وتحت أعين الرقباء، فبالنظر مثلًا إلي الموازنة التي تم تخصيصها للجهاز في العام المالي ٢٠٢٠/٢٠٢١ نجد أنها زادت عن العام المالي السابق له بحوالي ٢٥٠ مليون جنيه! فلماذا؟! وأين ذهبت تلك الزيادة؟! وماذا تمثل نسبة الأجور إلي باقي موازنة الجهاز؟! لماذا لا يتم الإفصاح بكل صدق عن تلك الأرقام؟! كما أن تلك الأرقام تدخل في حسابات المحللين الاقتصاديين ومن أجل رسم السياسة الاقتصادية والمالية للدولة.**

وبأي منطق يكون الجهاز المركزي للمحاسبات من أهم أجهزة الرقابة على الموازنة العامة للدولة ويستثنى نفسه من تلك الرقابة؟! بل الأغرب من ذلك هو أن الجهاز نفسه اعترض على المادة (٤٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والتي قضت بأن المجلس هو الذي يتولى حساباته بنفسه، ورأي الجهاز أن ذلك يخرج عن سلطة مجلس النواب ولا بد من إخضاع موازنته وحساباته للجهاز مثله في ذلك مثل باقي الجهات إلا أن المجلس في نهاية الأمر لم يأخذ بتوصيات الجهاز وخرجت اللائحة بهذا النص، فبأي منطق وحجة يطالب الجهاز بإخضاع الجميع لرقابته ثم ينفلت هو من أية رقابة؟!!

إذًا فمن الناحيتين سواء الدستورية والقانونية أو الواقعية نجد أنه من غير الملائم إبقاء الوضع علي ما هو عليه من إدراج موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة، لذلك

أري – إن كان لي من رأي- أن يتم تعديل نص المادة (٢٨) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والذي يقضي بإدراج موازنة الجهاز كرقم واحد بحيث يتسق مع النصوص الدستورية القائمة ويزول ما به من عوار دستوري، وكان حريّ بالجهاز – كجهاز رقابي مستقل ونزيه وأحد أقوى أدوات الرقابة علي الموازنة العامة للدولة وما يلحق بها من حساب ختامي- أن يكون هو أول من يبادر بالإفصاح والشفافية عن موازنته التفصيلية وأن يسير علي مبدأ القدوة لا الدعوة، والجدول التالي يوضح شكل كل أبواب موازنة الجهاز المركزي للمحاسبات، ونلاحظ أن كلها صفرًا عدا الباب الخامس (١٦).

موازنة الجهاز الإداري للسنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٠

الاستخدامات - المصروفات - الحيازة - سداد القروض\*

موازنة الجهاز الإداري للسنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٠

الاستخدامات - المصروفات - الحيازة - سداد القروض\*

المحركات	مجموع المحركات			
	البنود	البنود الفرعية	البنود الفرعية	البنود الفرعية
٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠

  

المحركات	مجموع المحركات		المحركات	المحركات
	البنود	البنود الفرعية		
٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠	٢٠٢١/٢٠٢٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠
١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠	١٥٠.٠٠٠.٠٠٠

(2) موازنة القوات المسلحة:-

وفقاً للدستور المصري ٢٠١٤ فإن المادة (٢٠٣) منه قضت بأن يختص مجلس الدفاع الوطني بمناقشة موازنة قواتنا المسلحة، وتدرج رقمًا واحدًا، وجاء النص على النحو الآتي: "ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع.

(١٦) وزارة المالية، موازنة الجهاز الإداري للسنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٠ – الاستخدامات "المصروفات - الحيازة - سداد القروض"، ص١٥.

ويختص بالنظر في الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وعند مناقشة الموازنة، يُضم رئيس هيئة الشئون المالية للقوات المسلحة، ورئيساً لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب.

ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس دون أن يكون له صوت معدود".

ووفقاً للقانون نجد المادة الرابعة والخامسة بقانون مجلس الدفاع الوطني رقم (٢١) لسنة ٢٠١٤ (١٧) فإنها قضت بنفس ما قضى به الدستور من أن مجلس الدفاع الوطني يتولى مناقشة موازنة القوات المسلحة – التي هي مستقلة وتدرج رقماً واحداً-.

ومفاد تلك النصوص أنها قضت – صراحةً – بأن موازنة القوات المسلحة المصرية تدرج هكذا في الموازنة بدون أي تفاصيل عنها، مما يحول دون مناقشتها تفصيلاً في مجلس النواب، والجديد الذي أضافته لجنة الخمسين أثناء وضعها لدستورنا الحالي ٢٠١٤ أن يتم ضم رئيس هيئة الشئون المالية للقوات المسلحة ورئيس لجنة الخطة والموازنة ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي، لمجلس الدفاع الوطني، - أما تفاصيل هذا الرقم فيتم مناقشتها بدقة في مجلس الدفاع الوطني.

وهذا الاتجاه ليس جديداً وله ما يبرره؛ أولاً ليس جديداً: لأن الباحث في وثائق الموازنة العامة علي مدي سنوات سيجد أن القوات المسلحة درجت علي وضع موازنتها كرقم واحد في الموازنة دون تفصيل من قبل النص علي ذلك صراحةً في دستور ٢٠١٤ (١٨)، ولم يفعل الدستور سوي إضفاء الصفة الشرعية والصبغة الدستورية لهذا الوضع، وثانياً له ما يبرره: ذلك أن تلك الميزانية تتكون من بنود خطيرة مرتبطة بتسليح الجيش وإعداده وتجهيزه وهو ما يلزم أن يظل سراً، لاسيما في ظروف الدولة نفسها والموقف الإقليمي والتهديدات التي تتوالي عليها، وليس هذا غريباً؛ فالمبدأ العام المقبول دولياً في هذا الصدد يملي ضرورة أن تعمل الحكومات علي تعزيز (الحق في المعرفة) مع فرض قيود معقولة علي هذا الحق حمايةً لسرية بعض المعلومات التي تملكها الجهات العامة في الدولة، إذاً فهذه القيود ضرورية لتحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير أعمال الدولة في بعض المجالات وخصوصاً تلك المعنية بالدفاع والأمن الوطني، بعبارة أخرى لا بد أن تكون

(١٧) قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٥ نشر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٥ يعمل به اعتباراً من ٢٠١٤/٢/٢٦ بشأن إنشاء مجلس الدفاع الوطني، الجريدة الرسمية ٨ مكرر (ج).  
(١٨) انظر موازنة العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ وبعدها ٢٠٠٦/٢٠٠٧ كمثال للتدليل على إدراج موازنة القوات المسلحة كرقم واحد.

تلك القيود علي الشفافية في هذا المجال تتميز بأنها (أ) استثنائية (ب) تحمي مصالح الوطن، وهو ما ينطبق علي حالة الدولة المصرية<sup>(١٩)</sup>.

### (3) موازنة الجهات والهيئات القضائية والمحكمة الدستورية العليا -

#### **أولاً: بالنسبة للجهات والهيئات القضائية: -**

علي المستوي الدستوري فقد نص دستور ٢٠١٤ في المادة (١٨٥) - قبل تعديله عام ٢٠١٩ - بأن موازنات الجهات والهيئات القضائية مستقلة وتدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة، وكان نص المادة (١٨٥) علي النحو الآتي: "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية علي شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقمًا واحدًا، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها".

أما علي المستوي التشريعي فالبداية كانت في القانون المتعلق بموازنة تلك الهيئات<sup>(٢٠)</sup> والذي قضي في مادته الثالثة بأنه من حق تلك الهيئات العمل وفقًا لموازنة البند الواحد، وبالتالي تتحقق لها الاستقلالية في إنشاء الدرجات الوظيفية وشغل هياكلها التنظيمية وغير ذلك من الشئون المختلفة<sup>(٢١)</sup>.

ووفقًا لما سبق كان المجلس الأعلى للهيئات القضائية يضع الموازنة لكل تلك الجهات وبشكل مجمع - دون تفصيل لموازنة كل هيئة - تحت موازنة وزارة العدل، ومن المفترض أن يتم إدراج موازنة وزارة العدل كرقم واحد ولكن ما كان يحدث أنه كان يتم إدراجها كرقم إجمالي موزع علي كل أبواب الاستخدامات الثمانية دون تفصيل للبند تحت كل باب.

ثم تم تعديل هذا الحكم<sup>(٢٢)</sup> واستقلت بموجبه موازنة القضاء والنيابة العامة عن موازنة وزارة العدل بعد مطالبة القضاء باستقلال موازنتهم، وانتقل بالتالي أمر وضع الموازنة من المجلس الأعلى للهيئات القضائية إلي مجلس القضاء الأعلى<sup>(٢٣)</sup>.

---

(١٩) أدلة الحوكمة الرشيدة (التوازن بين الانفتاح والسرية في قطاع الدفاع: دروس من الممارسات الدولية الجيدة)، مركز النزاهة في قطاع الدفاع - وزارة الدفاع دولة النرويج، أبريل ٢٠١٨، ص ٤.

(٢٠) قانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٦ الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٨/١٤ نشر بتاريخ ١٩٧٦/٨/٢٦ يعمل به اعتبارًا من ١٩٧٦/٨/٢٦ بشأن موازنة الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، الجريدة الرسمية ٣٥.

(٢١) عبد الفتاح الجبالي، الموازنة المستقلة للهيئات القضائية والتعديلات الدستورية، مقال منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠١٩.

(٢٢) وذلك بموجب القانون ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٢٣) حيث نص القانون في مادته الثالثة علي أن: "يضاف إلى قانون السلطة القضائية المشار إليه مادة جديدة برقم ٧٧ مكررا (٥)، نصها الآتي: مادة ٧٧ مكررا (٥):

تكون للقضاء والنيابة العامة موازنة سنوية مستقلة، وتبدأ ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها.

ويعد مجلس القضاء الأعلى، بالاتفاق مع وزير المالية، مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بوقت كاف، ويراعى في إعداد المشروع إدراج كل من الإيرادات والمصروفات رقما واحدا، ويقدم مشروع الموازنة إلى وزير المالية.

ويتولى مجلس القضاء الأعلى فور اعتماد الموازنة العامة للدولة، وبالتنسيق مع وزير المالية، توزيع الاعتمادات الإجمالية لموازنة القضاء والنيابة العامة على أبواب ومجموعات وبنود طبقا للقواعد التي تتبع في الموازنة العامة للدولة.

ونظراً للصعوبات العملية الناتجة عن تطبيق القانون في نفس السنة المالية وهي ٢٠٠٧ فقد قضت المادة (٨) من القانون ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦ بأن تستقل موازنة القضاء والنيابة العامة بدءاً من موازنة ٢٠٠٨، ولكن موازنة القضاء والنيابة العامة لم تستقل فعلياً عن موازنة وزارة العدل إلا في موازنة ٢٠٠٩، ورغم استقلالها إلا أنها لم تدرج كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة كما هو مقرر لها بالنص الجديد، وفي موازنة ٢٠٠٩ استقلت أيضاً موازنة دار الإفتاء المصرية عن موازنة وزارة العدل وذلك بموجب قرار وزير العدل رقم ١٩٥١ لسنة ٢٠٠٨<sup>(٢٤)</sup> والذي قضى في مادته الأولى بأن تكون للدار موازنة مستقلة خاصة، وهو نفس ما قضت به المادة الرابعة من اللائحة المالية للدار<sup>(٢٥)</sup> وهو إدراج اعتمادات إجمالية على أبواب الاستخدامات وفقاً للتقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة... ويرحل الفائض من مواردها الذاتية فقط من سنة مالية إلى أخرى عدا ما تخصصه لها الدولة من اعتمادات وذلك بموجب تأشير خاص يدرج قرين موازنة الدار."

**هذا بالنسبة للقضاء والنيابة العامة، أما بالنسبة لباقي الجهات والهيئات القضائية فقد جاء القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠٠٨ المتعلق بتعديل بعض أحكام قوانين الهيئات القضائية لتأكيد إدراج موازنات الجهات والهيئات القضائية كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة وبشكل مستقل عن موازنة وزارة العدل، وبالتبعية انتقل أمر وضع موازنات تلك الجهات والهيئات القضائية من المجلس الأعلى للهيئات القضائية إلى رئيس كل جهة وهيئة على حدة<sup>(٢٦)</sup>، حيث قضى القانون سالف الذكر بالآتي:**

- إضافة مادة جديدة رقم (٦٨ مكرر ١) لقانون مجلس الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢. (٢٧) (٢٨)

---

وبياشر مجلس القضاء الأعلى السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة القضاء والنيابة العامة في حدود الاعتمادات المدرجة لها، كما بياشر رئيس المجلس السلطات المخولة لوزير التنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ويعد مجلس القضاء الأعلى الحساب الختامي لموازنة القضاء والنيابة العامة في المواعيد المقررة، ثم يحيله رئيس المجلس إلى وزير المالية لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

وتسري على موازنة القضاء والنيابة العامة والحساب الختامي لها فيما لم يرد به نص في هذا القانون، أحكام القوانين المنظمة للخطة العامة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة."

(٢٤) قرار وزير العدل رقم ١٩٥١ لسنة ٢٠٠٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٧ نشر بتاريخ ٢٠٠٨/٥/١٣ بشأن اعتماد اللائحة الداخلية والهيكل التنظيمي والوظيفي للعاملين بدار الإفتاء المصرية، الوقائع المصرية ١٠٩ تابع.

(٢٥) اللائحة المالية لدار الإفتاء المصرية والسابق النشر عنها بقرار السيد الدكتور مفتي جمهورية مصر العربية رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٨ بالوقائع المصرية العدد ١٠٣ بتاريخ ٦ مايو ٢٠٠٨.

(٢٦) مع ملاحظة أن الحكم الجديد - والذي يقضي بالاستقلال وإدراج الموازنة كرقم واحد- للجهات والهيئات القضائية واحد لكل منها، أي أن نفس النص يتكرر في قانون كل جهة علي حدة.

(٢٧) مادة (١) من القانون ١٨٢ لسنة ٢٠٠٨: "تضاف مادة جديدة برقم (٦٨ مكرراً ١) إلى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، نصها الآتي:

"مادة ٦٨ مكرراً (١):

تكون لمجلس الدولة موازنة سنوية مستقلة، تبدأ ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها.

ويعد المجلس الخاص للشئون الإدارية، بالاتفاق مع وزير المالية، مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بوقت كاف، ويراعى في إعداد المشروع إدراج كل من الإيرادات والمصروفات رقماً واحداً، ويقدم مشروع الموازنة إلى وزير المالية.

ويتولى المجلس الخاص للشئون الإدارية، فور اعتماد الموازنة العامة للدولة، وبالتنسيق مع وزير المالية، توزيع الاعتمادات الإجمالية لموازنة مجلس الدولة على أبواب ومجموعات وينود طبقاً للقواعد التي تتبع في الموازنة العامة للدولة.

- إضافة مادة جديدة برقم (٥ مكرر) لقانون هيئة قضايا الدولة ٧٥ لسنة ١٩٦٣.
- أيضًا بإضافة مادة جديدة برقم (٢ مكرر ٢) لقانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

ومفاد تلك المواد المضافة جميعًا هو إدراج تلك الموازنات كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة للدولة، وبالتالي فقد استقلت كل موازنات الجهات والهيئات القضائية وكذلك حساباتها الختامية عن موازنة وحساب ختامي وزارة العدل، ولم يعد القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٦ يسري إلا على موازنة وزارة العدل والتي لا تشتمل حاليًا إلا على موازنة الديوان العام للوزارة وموازنات الجهات المعاونة لها من الطب الشرعي والخبراء والشهر العقاري<sup>(٢٩)</sup>.

ووفقًا للمادة (٤) من القانون ١٨٢ لسنة ٢٠٠٨ فكان من المفترض أن يبدأ العمل بتلك المواد اعتبارًا من أول يوليو ٢٠٠٩ ولكن الحقيقة أن تلك الموازنات رغم استقلالها عن موازنة وزارة العدل إلا أنها لم تدرج كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة - شأنها في ذلك شأن موازنة القضاء والنيابة العامة.

**\*أما عن أسباب استقلال موازنات الجهات والهيئات القضائية فقد ذكرت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٦ بأن هناك عدة اعتبارات دفعت باقتراح هذا القانون؛ تأكيدًا لاستقلال القضاء وما يندرج تحت لوائه من هيئات، لذا فقد حرص الدستور على مساعدة المجلس الأعلى لتلك الهيئات من أداء رسالته الكبرى وما يحقق للشعب عدالة قادرة ناجزة وإتاحة الفرصة له لاقتراح الاعتمادات المالية اللازمة لخدمتها دون قيود، واكتفاءً بسلامة تقدير المجلس لمقتضيات الصالح العام، واتساقًا مع الوضع القائم في موازنة البرلمان.**

**وفي عام ٢٠١٩ تم إجراء تعديل على بعض مواد دستور ٢٠١٤ ومن بينها المادة (١٨٥)، وقد**

**قضت تلك المادة بعد تعديلها بأن تكون لكل جهة وهيئة موازنة مستقلة، أي أنه بموجب هذا التعديل أصبحت**

ويباشر المجلس الخاص للشئون الإدارية السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة مجلس الدولة في حدود الاعتمادات المدرجة لها، كما يباشر رئيس المجلس السلطات المخولة لوزير التنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ويعد المجلس الخاص للشئون الإدارية الحساب الختامي لموازنة مجلس الدولة في المواعيد المقررة، ثم يحيله رئيس المجلس إلى وزير المالية لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

وتسري على موازنة مجلس الدولة والحساب الختامي لها فيما لم يرد به نص في هذا القانون، أحكام القوانين المنظمة للخطة العامة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة.

<sup>(٢٨)</sup> وأرجع قضاة مجلس الدولة -آنذاك- مطالبهم باستقلال موازنة المجلس إلي خطورة عدم استقلال ميزانية المجلس؛ فكثيرًا ما يحتاج لزيادة عدد الدوائر لمواجهة زيادة القضايا وهذا يحتاج لتوفير درجات جديدة ولا يمكن حسم ذلك دون موافقة الوزارة لسيطرتها علي الميزانية، فقد ترفض الوزارة اعطاء المجلس هذه الدرجات او اعطاء درجات أقل من العدد المطلوب، وهي نفس المشكلة التي تواجه المجلس ايضا في تعيين الاداريين أيضا وهي كلها مشكلات تؤثر علي سرعة الفصل في القضايا، فيما كان يري اتجاه آخر أنه لم تكن هناك ضرورة ملحة لاستقلال ميزانية القضاء؛ فالوزارة كانت تتحمل اعباء الإدارة المالية لمخصصات القضاء في الموازنة العامة وأن استقلال الموازنة يعني أن كل هيئة قضائية تصبح محملة بهذا العبء، وهو ما يعتبر زيادة لأعباء تثقل كاهل الهيئات القضائية، بالإضافة إلي مأزق عجز الموازنة في حالة فصل موازنات القضاء عن موازنة وزارة العدل ففي الوضع السابق كان وزير العدل -باعتباره احد افراد السلطة التنفيذية- يتحمل عبء توفير الموارد لسد العجز وهي أعباء إضافية اخري علي القضاء بجهاته وهيئاته.

<sup>(٢٩)</sup> مجلس النواب، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الخطة والموازنة ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عن حساب ختامي وزارة العدل والجهات التابعة لها (الجهات المعاونة) للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧، ص ٤.



تلك الموازنات مستقلة ولكنها ليست من الموازنات صاحبة الرقم الواحد - باستثناء موازنة المحكمة الدستورية العليا فقد ظلت موازنتها من أصحاب الرقم الواحد، وأصبح النص كالاتي: "تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة."

ويعين رئيس الجمهورية رؤساء الجهات والهيئات القضائية من بين أقدم سبعة من نوابهم، وذلك لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقية حتى بلوغه سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

ويقوم على شئونها المشتركة مجلس أعلى للجهات والهيئات القضائية، يرأسه رئيس الجمهورية، وبعضوية رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورؤساء الجهات والهيئات القضائية، ورئيس محكمة استئناف القاهرة، والنائب العام. ويكون للمجلس أمين عام، يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية للمدة التي يحددها القانون وبالتناوب بين الجهات أعضاء المجلس.

ويحل محل رئيس الجمهورية عند غيابه من يفوضه من رؤساء الجهات والهيئات القضائية.

ويختص المجلس بالنظر في شروط تعيين أعضاء الجهات والهيئات القضائية وترقيتهم وتأديبهم، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المنظمة لشئون هذه الجهات والهيئات، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم رئيس المجلس".

والحقيقة أن الوضع لم يختلف كثيرًا سواء قبل تعديل المادة (١٨٥) أو بعدها؛ ففي كل الأحوال - ومنذ استقلالها- لم تدرج موازنات الجهات والهيئات القضائية كرقم واحد في بند الاعتمادات الإجمالية من الباب الخامس (المصروفات الأخرى)، بل كل ما في الأمر أنها تدرج كاعتمادات إجمالية موزعة على الأبواب الثمانية للاستخدامات في الموازنة العامة للدولة وفقًا للتصنيف الاقتصادي.

#### ثانيًا: بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا: -

علي الرغم من أنها من الموازنات صاحبة الرقم الواحد طبقًا للمادة (١٩١) من الدستور والتي نصت علي أن: "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان آخر داخل البلاد، بموافقة الجمعية العامة للمحكمة، ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقمًا واحدًا، وتقوم الجمعية العامة للمحكمة على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشئون المحكمة"، ورغم أنه تم الإبقاء على موازنتها باعتبارها رقم واحد بعد التعديلات الدستورية عام ٢٠١٩، إلا أن قانون المحكمة



وقد يتساءل البعض: ما الفرق بين إدراج موازنة جهة ما كرقم واحد إجمالي في الموازنة العامة دون توزيع وبين وضعها كأرقام إجمالية موزعة على أبواب الموازنة وفقاً للتقسيم الاقتصادي؟! والفرق واضح وهو أنه في الحالة الأولى يتم إدراج موازنة ما كرقم واحد إجمالي في الموازنة بشكل كامل ومجمع ودون تفصيل في الباب الخامس - وهو باب المصروفات الأخرى- أي دون توزيعه علي كل أبواب الموازنة، ويترتب علي ذلك أن الجهة صاحبة الرقم الواحد تقوم هي بتوزيع موازنتها علي أبواب المصروفات بنفسها وبالتالي تخرج موازنتها عن رقابة السلطة التشريعية ومناقشتها والتصويت عليها باباً، ليس هذا فحسب بل إن الجهة صاحبة الرقم الواحد تملك نقل المصروفات من باب إلي باب آخر دون موافقة مجلس النواب علي ذلك بموجب قانون، أما في الحالة الثانية فالأثر المترتب عليه هو أن موازنة الجهة تكون واضحة للكافة وموزعة علي أبواب الموازنة كافة ولكن بشكل إجمالي لكل باب، وكل ما في الأمر أن الجهة صاحبة الموازنة المستقلة تملك نقل الاعتمادات بين بنود الباب الواحد دون إذن من وزير المالية بل بإذن رئيس الجهة، أي أنه يملك التصرف والنقل بحرية - داخل كل باب علي حدة فحسب وليس التصرف والانتقال بين الأبواب المختلفة للموازنة جمعاء، والخلاصة أن كلتا الحالتان مميزتين؛ وأفضل وضعاً من غيرهم من الجهات الموازنية وإن كانت الحالة الأولى الأفضل بلا جدال، لكن كلتا الحالتان أيضاً يمثلان خروجاً عن الأصل وكسراً لقواعد وضع وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وتمييز دون مبرر عن باقي الجهات والهيئات في الدولة.

**ثمة تساؤل آخر قد يثور: لم التفرقة بين موازونات الجهات والهيئات القضائية وبين موازنة المحكمة الدستورية العليا؟! خاصةً أن لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بالبرلمان في تقريرها الخاص بالتعديلات الدستورية عام ٢٠١٩ بشأن موازنة السلطة القضائية ذكرت أن الإخلال بمبدأ الموازنة المستقلة للقضاء وجهاته وهيئاته غير متوافق مع المعايير الدولية، ويمثل ردة للوراء غير مبررة، وأن الإبقاء علي مسألة الرقم الواحد للمحكمة الدستورية العليا سيمثل مفارقة بينها وسائر الجهات والهيئات القضائية، ورغم ذلك تم حذف مسألة الرقم الواحد من كل الجهات والهيئات القضائية باستثناء موازنة المحكمة الدستورية العليا حيث تم الإبقاء علي وضعها كموازنة رقم واحد (٣٢)، لكن التطبيق النهائي لكل الموازونات تطبيق واحد وغير مفهوم!!!**

(٣٢) وقد جاء نص التقرير على النحو الآتي: "استعرضت اللجنة التعديل المقترح على المادة (١٨٥) من الدستور كما جاء في طلب تعديل الدستور المقدم من خمس عدد الأعضاء فيما يتعلق بالموازنة، حيث تبين لها أنها أسقطت تمتع الجهات والهيئات القضائية بالموازنة المستقلة. كما استعرضت اللجنة نتائج جلسات الحوار المجتمعي والتي خصصت إحداها لسماع رأي القضاء، فكانت اعتراضاتهم واضحة وتنصب على إهدار مبدأ الميزانية المستقلة. واستعرضت اللجنة أيضاً المعايير الدولية لاستقلال القضاء، وجاء من تلك المعايير ضمانات الاستقلال المالي والإداري والمؤسسي، والتي تحتم أن تتمتع المحاكم بالموارد المناسبة من أجل تحقيق مهامها وأن يتمنع القضاء بالموارد اللازمة للقيام بوظائفهم، وعدم التأثير على مواردهم للتهديد أو الضغط، واستقرت المعايير الدولية أيضاً على أن إدارة وتخصيص الميزانية تعتبر مقوماً أساسياً لاستقلال القضاء، واعتبرت بعض هذه المعايير أن أفضل طريقة لضمان استقلال القضاء تكمن في أن تكون مسئولية إدارة الميزانية موكلة للجهاز القضائي نفسه أو إلى الهيئة القضائية، وبالتالي ظهر جلياً أمام اللجنة أن الإخلال بمبدأ الموازنة المستقلة للجهات والهيئات القضائية لا يتوافق مع تلك المعايير، ويمثل ردة للوراء ليس لها مبرر مقبول أو معقول. كما استبانت اللجنة أيضاً أن المادة رقم (١٩١) من الدستور والتي تنظم شئون المحكمة الدستورية العليا وتفرد لها ميزانية مستقلة تدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، لم تكن محلاً للتعديلات بما سيمثل مفارقة بين المحكمة وسائر الجهات والهيئات القضائية الأخرى. وبناءً على ما تقدم قررت اللجنة بإجماع آراء أعضائها الإبقاء على مبدأ أن يكون لكل جهة أو هيئة قضائية موازنة مستقلة، مع حذف مسألة الرقم الواحد، بحيث تلتزم

وإن كان لي من رأي بخصوص موازنات الجهات والهيئات القضائية والمحكمة الدستورية العليا، فلا اختلاف على أهمية القضاء في ترسيخ أو اصر دولة القانون وتعزيز العدالة، وهو ما يتطلب بدوره استقلالية كافية لهذه الجهات لقيامها بالأدوار المنوطة بها دون ضغوط من أي طرف.

لكن ... لست أدري ما علاقة استقلال السلطة القضائية بوضع موازاتها رقمًا واحدًا في الموازنة العامة؟! هل معني استقلال جهة ما هو خروجها عن الرقابة؟! ورقابة ماذا ... نواب الشعب بل الشعب نفسه؟! أم أن الأفضل هو الشفافية وتحقيق الرقابة على الموازنة من قبل المواطنين – بخلاف الأهداف الاقتصادية لشمول وشفافية الموازنة العامة بكل بنودها-! الغريب أن مجلس الدولة نفسه في تقريره عن مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب عند وضعها عام ٢٠١٦ كان قد اعترض على وضع موازنة مستقلة لمجلس النواب كرقم واحد إجمالي رغم أنه – آنذاك- كان من أصحاب الموازنات ذات الرقم الواحد، فلماذا يرفضها للغير ويرتضيها لنفسه إذًا؟! لذا اقترح بأن تخضع موازنات الجهات والهيئات القضائية بما فيهم المحكمة الدستورية العليا لأحكام قانون الموازنة العامة للدولة ولقواعد وضع وإعداد الموازنة العامة والرقابة عليها مثلها في ذلك مثل أي جهة في الدولة، دون المساس بحق من حقوقها المالية أو الانتقاص منها، وليست لهم ذريعة للتمسك بموازنات مستقلة أو رقم واحد باعتبارها حصن الأمان لهم؛ لاسيما أن تلك الجهات لها آليات أخرى للاستقلال كأن يؤخذ رأيها في مشروعات القوانين الخاصة بها وبالتالي أمامهم فرصة للاعتراض علي أي مساس باستقلاليتهم.

#### (4) موازنة مجلسي النواب والشيوخ: -

لا شك من أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها - ومنها بالطبع الموازنة العامة- للتعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي ومراجعة الحكومة في تصرفاتها وردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون<sup>(٣٣)</sup>، وفي المقابل فإن أعضاء السلطة التشريعية ليسوا فوق المساءلة والمحاسبة ولا يوجد ما يسمى بالحصانة المطلقة لهم<sup>(٣٤)</sup>.

وعلي المستوي الدستوري فلم ينص دستور ١٩٧١ (المغلي) ولا دستورنا الحالي ٢٠١٤ علي إدراج موازنة مجلس النواب أو مجلس الشيوخ كرقم واحد، وكل ما في الأمر أن الدساتير أحالت تنظيم شؤون المجلس للمجلس نفسه، فالدستور الحالي مثلاً قضي في المادة (١١٨) من الفصل الخاص بالسلطة التشريعية (مجلس النواب) بأن المجلس يتولى وضع اللائحة الداخلية الخاصة به والتي تنظم عمله وتبين كيفية ممارسة

---

الجهات والهيئات القضائية بالأبواب المقررة لها في الميزانية، وإذا ما ظهرت الحاجة إلى تغيير في تلك الأبواب، يتعين عليها اتخاذ الإجراءات الدستورية والمقررة قانوناً".

(٣٣) صلاح الدين فوزي- ناصر عبد الرسول منصور، رقابة مجلس الأمة الكويتي ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية، جمعية الثقافة من أجل التنمية، العدد الحادي والستون بعد المائة، فبراير ٢٠٢١، الصفحات من ٢٦١ إلى ٢٨٤، ص ٢٦٤.

(٣٤) صلاح الدين فوزي، مساءلة أعضاء مجلس النواب، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، ديسمبر ٢٠١٧، العدد ٦٤، الصفحات من ٢٠ إلى ٤١، ص ٢١.

اختصاصاته والمحافظة علي نظامه، ونصت تلك المادة علي أن: "يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون"، والمادة (٢٥٤) من الدستور قضت بسريان نفس المادة علي مجلس الشيوخ، وكما سبق القول فإن الجهات صاحبة الرقم الواحد منصوص عليها علي سبيل الحصر في الدستور.

رغم ذلك نجد مجلس النواب (الشعب سابقاً) ينص في قوانينه ولوائحه علي أن تدرج موازنته رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، وذلك وفقًا لما قضت المادة (٣٥) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب<sup>(٣٥)</sup>، وهو ما نظمته بالفعل اللائحة الداخلية السابقة لمجلس الشعب وتعديلاتها في المواد من ٣٩٢ إلي ٤٠٠.

أما قانون مجلس النواب الحالي رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ فقد قضى بأن المجلس (مستقل) بموازنته وأن يضع المجلس لائحته الداخلية والتي تنظم العمل فيه، والحقيقة أن وضع الموازنة في ظل هذا القانون لم يختلف عن سابقه؛ فقد نظمت أحكام اللائحة - والتي صدرت بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ - أمورًا ميزانية المجلس ولكنها زادت علي كونه مستقل بأن يكون المجلس سيد قراره في إدارة أمواله وموازنته وحسابه الختامي، ونصت في المادة (٤٠٢) منها علي استقلال موازنة المجلس ووضعها كبنء إجمالي واحد، أي أن موازنة المجلس كانت ومازالت تدرج رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، واستطردت اللائحة في تنظيم شؤون الموازنة خلال تسع مواد من المادة (٤٠٢) إلي المادة (٤١٠).

#### هنا تكمن إشكالية كبرى لعدة أسباب: -

أولاً: أن الدستور لم ينص علي كون موازنة مجلس النواب موازنة إجمالية تدرج كرقم واحد، بل كل ما نص عليه أنها موازنة مستقلة، بالإضافة إلي النص علي جهتين علي سبيل الحصر تدرج موازنتهما كرقم واحد وهما القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا، وبالتالي فهذه النصوص التشريعية واللائحية الخاصة بمجلس النواب تعزيرها شبيهة عدم الدستورية، وقد أبدي جانب من الفقه<sup>(٣٦)</sup> اعتراضه علي هذا الأمر مشيرًا إلي أن إصرار البرلمان على هذا الأمر سيؤدي - إذا تم الطعن بعدم دستورية اللائحة - لتعديل المجلس لللائحة ووضع موازنته من جديد وتبويبها، وإذا كانت اللائحة السابقة للمجلس - والتي اعتمدت على دستور ١٩٧١ - قد قضت بإدراج الموازنة كرقم واحد فإن ذلك كان لسببين؛ أولهما أن الدستور السابق ترك الباب مفتوحًا أمام

(٣٥) والمادة (٣٥) كانت تنص على أن: "المجلس مستقل بموازنته وتدرج رقمًا واحدًا في موازنة الدولة، وتبين اللائحة الداخلية للمجلس كيفية إعداد مشروع موازنة المجلس السنوية وبحثه وإقراره، وطريقة إعداد حسابات المجلس وتنظيمها ومراقبتها، وكيفية إعداد الحساب الختامي السنوي واعتماده، وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية".  
(٣٦) تصريح للأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي بمقال نُشر بجريدة اليوم السابع بتاريخ ٣١ مارس ٢٠١٦.

كل الجهات ولم يحدد الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد ، أما السبب الثاني هو أن اللائحة الداخلية السابقة للمجلس لم تكن تصدر بقانون ولم تخضع للرقابة القضائية (٣٧).

**ثانياً:** وفي إطار تحصين البرلمان لنفسه، فقد أصر مجلس النواب – أثناء مناقشات وضع اللائحة الداخلية والتي يجب طبقاً للدستور أن تصدر بقانون ويتم عرضها علي الجهات التي تمس اللائحة شئونها لإبداء الرأي فيها ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات – أصر على موقفه وقضت لائحته بأن يتولى المجلس حساباته بنفسه، والأمر جوازي للرئيس إن شاء انتدب أحد أعضاء الجهاز لمراقبة حساباته وإن شاء لم ينتدب. (٣٨)

ومما سبق نستخلص أن المجلس يستأثر بإدارة أمواله دون أية رقابة عليه من الجهاز المركزي للمحاسبات، وللمجلس – بكل حُرية- أن يستعين بالجهاز المركزي للمحاسبات لما يريد أن يقوم به أعمال تخص موازنة المجلس وحسابه الختامي وشئونه المالية، وهذا الحكم يُفهم من اللام الاختيارية التي تسبق (لرئيس) أنه أمر اختياري لرئيس مجلس النواب أن يستعين بالجهاز من عدمه، وهو ما يُعد استثناءً من الرقابة لا مبرر له ومخالف للقانون والمنطق (٣٩)، وهو ما ذهب إليه – بحق - جانب من الفقه (٤٠) والذي يري أن الجهاز المركزي يتولى مراقبة الأموال العامة وفقاً للدستور ومنها بالطبع أموال البرلمان (٤١).

**ثالثاً:** أن اللائحة وضعت حكماً خطيراً في المادة (٤٠٨) منها وهو أنه إذا لم تكفِ المصروفات المتوقعة لمواجهة المصروفات الفعلية أو طراً ما لم يكن في الحسابان فإن مكتب المجلس يقوم بوضع بياناً بالاعتماد الإضافي، صحيح أن الاعتمادات الإضافية شيء طبيعي ويحدث في كل الجهات الموازنة علي مدار السنة المالية، لكن خطورة هذا الحكم بالنسبة لمجلس النواب بالذات أنه لا يكتفِ بوضع موازنته دون رقابة من أحد بل يستمر طول السنة المالية في الإضافة إلي موازنته دون رقيب ولا حسيب، بخلاف الحال في باقي الجهات الموازنة والتي يتطلب فتح اعتماد إضافي لها مناقشة الاعتماد الإضافي المطلوب وموافقة البرلمان

(٣٧) وأضاف: "إذا أراد المجلس تصحيح الوضع فعلي مجلس النواب الانتظار بعدم إدراج ميزانيته كرقم واحد في الموازنة العامة لحين إصدار قانون يسمح له بإدراج ميزانيته كرقم واحد وهذا أمر ليس صعباً باعتبار أن مجلس النواب هو من بيده سلطة التشريع".

(٣٨) حيث أن المادة (٤٠٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب قضت بأن يتولى المجلس حساباته بنفسه، ولرئيس المجلس أن يطلب من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ندب من يراه لوضع تقرير يقدم إلى رئيس المجلس عن حسابات المجلس وطريقة تنفيذ موازنته أو عن أي شأن من الشئون المالية الأخرى للمجلس، كما قضت المادة ٤٠٩ من اللائحة بأن يضع مكتب المجلس خلال ثلاثين يوماً من انتهاء السنة المالية الحساب الختامي لها ثم يحيله رئيس المجلس إلى لجنة حساباته لبحثه وتقديم تقرير عنه يعرض على المجلس في أول جلسة تالية.

(٣٩) وكل ذلك رغم أن الجهاز المركزي للمحاسبات طلب تعديل هذه المواد لمخالفتها للدستور، راجع في ذلك: مجلس النواب، التقرير التكميلي الثاني للجنة الخاصة المشكلة لإعداد مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب، عام ٢٠١٦، ص ٦.

(٤٠) كما أوضح هذا الاتجاه أن دستور ١٩٧١ لم يكن يحدد اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات، وكانت لائحة مجلس النواب لا تصدر بقانون فكان من الجائز أن اللائحة تنص على عدم مراقبة موازنة المجلس من قبل جهاز المحاسبات.

تصريح للأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي بمقال نُشر بجريدة اليوم السابع بتاريخ ٣١ مارس ٢٠١٦.

(٤١) حيث نصت المادة ٢١٩ من الدستور - والتي حددت اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات- علي أنه: "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية".

عليه، بعبارة أكثر وضوحًا أن كل الجهات الموازنة عليها أن تلتزم بموازناتها عند وضعها وإذا لم تف تلك الموازنات بالتزاماتها فإنها تطلب اعتماد إضافي ولكن بعد موافقة الجهات الرقابية، أما مجلس النواب فالباب مفتوح أمامه في أي وقت لوضع ما يشاء من الأموال في موازنته دون مناقشة من قبل أحد سواء في بداية السنة المالية عند وضعها أو خلال تلك السنة، وهذا يؤدي إلي نتيجتين مهمتين: الأولى هي الإسراف والتبذير في تقدير المصروفات للمجلس دون داعٍ حقيقي لذلك، والثانية هي الفساد لانعدام الرقابة عليه من أي جهة أخرى.

**رابعًا:** أن أعضاء لجنة إعداد لائحة المجلس كانوا قد استندوا في تمسكهم بإدراج موازنة مجلس النواب كرقم واحد؛ بأنه يأتي أولاً لإعمال مبدأ الفصل بين السلطات وثانيًا أسوة بالجهات القضائية والقوات المسلحة، لكن في معرض رأي القسم الاستشاري – التشريع - بمجلس الدولة ( وذلك بناءً علي المادة ١٩٠ من الدستور) عن لائحة مجلس النواب باعتبار أنها تصدر بقانون – فقد ذهب قسم التشريع ردًا علي الحجة سالفة البيان إلي أنه من الصحيح أن الدستور قد كفل استقلال مجلس النواب لمباشرة مهامه الرقابية لكنه في نفس الوقت لم ينص علي إدراج موازنته كرقم واحد بالموازنة العامة، بل حدد جهاتٍ أخرى علي سبيل الحصر ليس من بينها المجلس، مما لا يسوغ معه اعتباره موازنة المجلس موازنة ذات البند الواحد وإلا حدث تجاوز لما تغياه المشرع الدستوري من التحديد سالف البيان، ومن المفترض أن يلتزم به البرلمان وإلا عُد مخالفًا للدستور ومبدأ المشروعية، كما قد يعين لبعض الجهات أن تبسط نفس الحكم عليها وتعتبر موازنتها من موازنات الرقم الواحد وهو ما لم يبيغيه المشرع الدستوري، وبناءً علي ما سبق تبيانه فقد انتهى المجلس إلي حذف عبارة (رقمًا واحدًا).<sup>(٤٢)</sup>

إلا أن لجنة إعداد اللائحة الداخلية لمجلس النواب انتهت تمسكها بموقفها بإدراج موازنتها كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة ولم تأخذ بتوصيات مجلس الدولة فيما يتعلق بموازنة مجلسها، وقالت في معرض ردها على ملاحظات مجلس الدولة أنه بعد مناقشات مستفيضة باللجنة دارت حول ما أبداه مجلس الدولة فيما

(٤٢) وفي معرض رأي قسم التشريع بمجلس الدولة عن مشروع لائحة مجلس النواب – بناءً علي المادة ١٩٠ من الدستور والتي قضت بأن يتولى مجلس الدولة مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه ومنها بالطبع **لائحة مجلس النواب باعتبار أنها تصدر بقانون** – فقد ذهب قسم التشريع ردًا علي الحجة سالفة البيان إلي أنه: "تلاحظ لمجلس الدولة أنه ولئن كانت أحكام الدستور التي تناولت تنظيم مجلس النواب تُنبئ بذاتها - وعلى ضوء الأصول المقررة في النظم الديمقراطية - عن كفاءة قدر كبير من الاستقلال تستدعيه وتتطلبه مقتضيات مباشرة المجلس لمهامه الرقابية، ومن ثم كان يغدو إدراج موازنته رقمًا واحدًا بالموازنة العامة للدولة أمرًا منطقيًا، إلا أنه وإزاء ما استبان للقسم من مطالعة سائر أحكام الدستور مجتمعة من أن المشرع قد تولى بالتحديد والتعيين وبشكل قاطع الجهات التي يتم إدراج الموازنات الخاصة بها رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، إذ نص صراحة على تلك الجهات في المواد أرقام (١٨٥) و(١٩١) و(٢٠٣) من الدستور وهي الجهات والهيئات القضائية والقوات المسلحة، ومؤدى ذلك ولازمه أنه لا يسوغ قانونًا القول بجواز إدراج الموازنة الخاصة بمجلس النواب رقمًا واحدًا في الموازنة العامة للدولة، لما في ذلك من مجاوزة لما توخاه المشرع الدستوري من التحديد السالف بيانه، والذي يتعين على سلطة التشريع أن تلتزم تخومه، وإلا جاء عملها مخالفًا للدستور ومتصادمًا مع مبدأ سيادة القانون الذي هو أساس الحكم في الدولة، هذا فضلًا عما يترتب على مخالفة النظر المتقدم من نتائج غير منطقية تتمثل في إمكانية بسط الحكم المذكور أنفًا على جهات أخرى خلافًا لتلك التي عينها الدستور حصرًا، **وهي نتيجة لو أراد المشرع تحقيقها لما أعوزه النص عليها صراحة**، ونزولًا على ما تقدم خلص القسم إلى حذف عبارة «وتدرج رقمًا واحدًا في موازنة الدولة» الواردة بالمادة المذكورة تجنبًا لشبهة جدية بعدم دستوريته".

لمزيد من التفاصيل راجع: مجلس النواب، التقرير التكميلي الثاني للجنة الخاصة المشكلة لإعداد مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب، عام ٢٠١٦، ص ١١.

يتعلق بالشبهات المثارة حول إدراج موازنة النواب كرقمٍ واحدٍ، فمع التسليم بوجاهة وجهة نظر مجلس الدولة الموقر فإن:

١-البين من الاطلاع على الدستور أن مجلس النواب - بصفته السلطة التشريعية- هو الذي يُقر الموازنة العامة للدولة وغيرها الموازونات المستقلة وذات الرقم الواحد، وإذا اختص الدستور بعض الجهات بإدراج ميزانيتها رقمًا واحدًا فإن ذلك لأن هذه الجهات لا تضع موازنتها بنفسها بل من خلال المجلس.

٢- كما ذهبت اللجنة إلى أن الدستور ليس في حاجة للنص على إدراج ميزانية المجلس كرقمٍ واحدٍ؛ ذلك لأن المجلس هو الجهة الوحيدة التي أعطاها الدستور تفويضًا تشريعيًا<sup>(٤٣)</sup> في طريقة تنظيمه لعمله – ومن بينها بلا جدال شكل موازنته وإعدادها وإدراجها- دون حاجة إلى نصٍ خاص، وهو ما لا تملكه باقي الجهات. لذا فقد انتهت اللجنة – في نهاية المطاف- إلى إبقاء الحال كما هو عليه واستمرارية اعتبار موازنة المجلس رقمًا واحدًا.

والخلاصة – وإن كان لي من رأي - فإن ما قالته لجنة إعداد اللائحة مردود؛ لأن إدراج موازنة مجلس النواب كرقم واحد ليس له أية علاقة بالفصل بين السلطات، وطالما أنه تم حذف مسألة الرقم الواحد من موازونات الجهات والهيئات القضائية بتعديل الدستور عام ٢٠١٩ فلم يعد للمجلس حجة في ذلك ويجب التسوية في الحكم بينه وبين غيره من الجهات والهيئات القضائية.

وما قيل في مجلس النواب يُقال في مجلس الشيوخ، ففي القانون السابق للمجلس رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ قضت المادة (١٤) منه علي نفس الحكم المتعلق بالغرفة الأخرى للبرلمان<sup>(٤٤)</sup>، أما قانون مجلس الشيوخ الحالي رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ فإن كل ما قضت به مادته (٥١) أن المجلس (مستقل) بموازنته، لكن المجلس – وعلي غرار مجلس النواب – زاد في المادة (٢٦٢) من لائحته التنفيذية الصادرة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢١ علي كون موازنة المجلس مستقلة بأن تدرج الموازنة رقمًا واحدًا في موازنة الدولة، وأخذ يستقي نفس أحكام موازنة مجلس النواب الواردة في لائحة النواب، وذلك بتنظيم موازنته خلال تسع مواد بدايةً من المادة (٢٦٢) وحتى المادة (٢٧٠) من لائحة الشيوخ.

<sup>(٤٣)</sup> وفقًا للمادة (١١٨) من الدستور.

<sup>(٤٤)</sup> حيث قضت المادة (١٤) منه على أن المجلس مستقل بموازنته وتدرج رقمًا واحدًا في موازنة الدولة وتبين اللائحة الداخلية للمجلس كيفية إعداد مشروع موازنة المجلس السنوية وبحثه وإقراره وطريقة إعداد حسابات المجلس وتنظيمها ومراقبتها وكيفية إعداد الحساب الختامي السنوي واعتماده، وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية.



## الوضع في فرنسا: -

إذا كانت فرنسا تعرف الاحتياطات العامة وذلك لمواجهة الكوارث والأزمات التي لا يمكن توقعها وقت التصويت علي مشروع قانون الموازنة<sup>(٤٥)</sup> فإنها لا تعرف موازنة الرقم الواحد، حتي الاحتياطات العامة إذا زادت عن مبلغ ١٠٠ مليون يورو فلا يتم توزيعها إلا بمرسوم يتخذ بناءً على تقرير الوزير المسئول عن المالية ويبلغ الوزير - قبل ثلاثة أيام على الأقل من نشره - رؤساء ومقرري عموم لجان المجلس الوطني ومجلس الشيوخ المسئولين عن الشؤون المالية بالمبلغ وسبب هذا التوزيع والبرامج المعنية<sup>(٤٦)</sup>، والغرض من هذه الأحكام هو تحسين معلومات البرلمان في حالة استخدام مخصصات للنفقات العرضية وغير المتوقعة التي تزيد عن مبلغ معين، ولا يُقصد منها التعدي على حرية التقييم والتكيف التي تمتلكها الحكومة<sup>(٤٧)</sup>.

والمطلع على نصوص الدستور يجد أنه لا يوجد نص في دستور الجمهورية الخامسة يقضي بإدراج موازنة أي جهة أو سلطة كرقم واحد في الموازنة العامة، بل يتم تفصيل كل الموازونات ومناقشتها وإعلانها ونشرها، وإن كان ثمة استثناء واحد في المادة (٥٦) من قانون التمويل وبرمجة المالية (LOLF) ، والتي تقضي بأن يتم نشر المراسيم والأوامر المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي في الجريدة الرسمية. وينطبق الشيء نفسه على التقارير التي تقدم أسبابها، باستثناء ما يتعلق بالمسائل ذات الطابع السري المتعلقة بالدفاع الوطني أو الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة أو الشؤون الخارجية<sup>(٤٨)</sup>.

ومن الطبيعي أن يتم النص على مثل هذا الاستثناء - ليس في فرنسا فقط بل في كل دول العالم-؛ نظرًا لما تتمتع به البيانات المالية المتعلقة بتلك الجهات من خطورة وسرية تامة لتعلقها باعتبارات الأمن والأمان للبلاد، وهو ما تسمح به - بل تُقره- معايير الشفافية الدولية، فليست كل المعلومات يمكن الاطلاع عليها .

---

<sup>45</sup> (Art. 7 I., ١٠ Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles; Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, Relative aux lois de finances [LOLF].

<sup>46</sup> (Art. 11, Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, Relative aux lois de finances [LOLF].

<sup>47</sup> (Cons. const. 23 déc. 2021, no 2021-831 DC- 40 et 41.

<sup>48</sup> (Art. 56 Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'État ou aux affaires étrangères", Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, Relative aux lois de finances [LOLF].

## المطلب الثالث

### حل إشكالية موازنة الرقم الواحد

بعد استعراض الجهات التي تدرج موازنتها كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة نورد بعض الملاحظات:

**أولاً:** أن الباب مازال مفتوحاً أمام كل جهة إن شاءت أدرجت موازنتها كرقم واحد إجمالي وإن شاءت لم تدرج، وهو ما أدي بالهيئة الوطنية للانتخابات إلى أن تقترح في مشروع قانونها بأن توضع موازنتها رقمًا واحدًا وهو ما قوبل بالرفض من قبل مجلس النواب أثناء مناقشته عام ٢٠١٧.

**ثانيًا:** الغريب في الموضوع أن كل الجهات ذات الرقم الواحد جهات رقابية وبدلاً من أن تسير كلٌ منها بمبدأ القدوة لا الدعوة، تريد كل منها أن تراقب الأخرى وتسوق الحجج لذلك ثم تنأي بنفسها عن الرقابة وتستظل بحجة الفصل بين السلطات رغم أنه لا علاقة لهذا المبدأ بوضع الموازونات سرية ودون رقابة، وهناك آليات أخرى يمكن أن تحكم الفصل بين السلطات خاصة أن هذا الفصل ليس فصلاً تاماً بل إن ثمة رقابة متبادلة متوازنة ضرورية بين السلطات!

**ثالثاً:** أن مشروع قانون المالية العامة الموحد كان قد أورد في متنه بالمادة (٢١) نفس أحكام موازنة الرقم الواحد مع تعديل الجهات صاحبة الرقم الواحد وهي القوات المسلحة والمحكمة الدستورية العليا لتصبح متوافقة مع الدستور، ثم تم تعديل النص أثناء عرضه على مجلس الشيوخ ليشمل مجلسي النواب والشيوخ ضمن الجهات صاحبة الرقم الواحد!

**رابعاً:** بالإضافة إلى الإشكالية الأولى وعدم إمكانية الرقابة على موازونات الرقم الواحد من مرحلة مشروع الموازنة وحتى الحساب الختامي – رغم أن الحساب الختامي هو إثبات نتائج تنفيذ الميزانية من حيث تحصيل الإيرادات وصرف النفقات أو باختصار هو تقرير عن عمليات تنفيذ الموازنة<sup>(٤٩)</sup> - ولا التحكم فيها وتغيير أرقامها أو نقلها، فإن ثمة إشكالية أخرى مترتبة على الأولى ألا وهي أن الأعضاء المنتسبين للجهات صاحبة الرقم الواحد لا يمكن معرفة مدي خضوعهم للحد الأقصى للأجور من عدمه نتيجة لسرية أرقام الباب الأول المتعلق بالأجور وإدراج كل مصروفات تلك الجهة بالباب الخامس والمتعلق بالمصروفات الأخرى.

**خامساً:** أن موازنة الرقم الواحد ليس لها وجود في فرنسا كما رأينا سابقاً – وذلك باستثناء ما يتعلق بالأمن الداخلي والخارجي هناك- ولعل هذا هو النهج الأولي بالاتباع.

(٤٩) محمد محمد عبد اللطيف، الجوانب الدستورية لقوانين الحساب الختامي: دراسة خاصة من خلال القانون الفرنسي، مجلة حقوق حلوان لدراسات القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة حلوان، العدد ١١، ديسمبر ٢٠٠٤، الصفحات من ١٦٨ إلى ١٩١، ص ١٧٠.

وبناءً على الملاحظات السابقة، ولأجل مزيد من الشفافية والنزاهة وحوكمة الموازنة العامة للدولة، فإنني أضع بعض التوصيات الآتية مجملها - وبشكل عام- يتلخص في وضع سقف للاعتمادات الإجمالية مع العمل على الحد منها على مستوي الوزارات، وكذلك ضبط الإنفاق المالي بقصر الاحتياجات العامة علي حدود ما لا يتجاوز ٥% من إجمالي الاستخدامات بدون الفوائد<sup>(٥٠)</sup>، وأوصي - بشكل خاص- وفيما يتعلق بموازنة الرقم الواحد كأحد أوجه الاعتمادات الإجمالية بالآتي - :

**أولاً:** تعديل دستورنا الحالي ٢٠١٤ - واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور<sup>(٥١)</sup> - للنص علي إدراج جهة وحيدة تدرج موازنتها كرقم واحد إجمالي في موازنة الدولة دون تفصيل إلا وهي القوات المسلحة؛ فإن كان ثمة ضرورة لإدراج موازنة جهة ما بشكل سري ودون إفصاح فإن تلك الضرورة تنطبق علي موازنة قواتنا المسلحة فحسب، وهو أمر طبيعي في كل دول العالم نظرًا للسرية التي يجب أن تتمتع بها الجيوش وتجهيزاتها وموازنتها، وهو ما ينطبق علي بلدنا الحبيبة بالطبع لاعتبارات الدفاع والأمن القومي، مع خصوصية الوضع الذي تعيشه مصر؛ فوضعها الاستراتيجي والأخطار الأمنية التي تتهددها من كل مكان وفي كل زمان يستدعي بالضرورة أن تكون موازنة قواتها المسلحة سرية، وهو ما فطن إليه الدستور المصري، أما غير ذلك من الجهات فطبيعة عملها لا تستدعي سرية موازنتها والنأي بها عن الرقابة.

**ثانيًا:** وبناءً على البند السابق - أي البند أولاً- أوصي بتعديل المادة (٢١) من قانون المالية العامة الموحد وتعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، وقوانين الجهات والهيئات القضائية؛ ليتوافقوا مع النص الدستوري الجديد والذي يقضي بإدراج موازنة القوات المسلحة كرقم واحد في موازنة الدولة دون غيره من الجهات.

**ثالثًا وأخيرًا:** تعديل لائحة مجلس النواب والسيوخ ليتوافقا مع قانوني المجلسين والدستور، بحيث تكون موازنتهما مفصلة موزعة على كل أبواب الموازنة العامة للدولة وفقًا للتقسيم الاقتصادي.

(٥٠) مصطفى التهامي مصطفى، الموازنة العامة للدولة بين الشفافية والرقابة، مجلة التنمية الإدارية، العدد ١٣٢، يوليو ٢٠١١، الصفحان من ٢٢ إلى ٢٧، ص ٢٧.

(٥١) لمزيد من المعلومات انظر: صلاح الدين فوزي، الإجراءات الدستورية لتعديل الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، ابريل ٢٠١٨، العدد ٦٥، الصفحات من ٣٨ إلى ٥٥.

## المبحث الثاني

### الصناديق الخاصة

#### مقدمة:

علي الرغم من أن مبدأ وحدة الموازنة هو الذي يحكم إعداد الموازنة العامة للدولة، إلا أن القانون قد سمح بإنشاء ما يسمى بـ (الصناديق الخاصة)، وذلك خروجًا على مبدأ الوحدة ومبدأ الشمولية وعدم التخصيص. (٥٢)

وتعتبر إدارة الصناديق والحسابات الخاصة أحد أهم قضايا إدارة المالية العامة؛ نظرًا لما تتمتع به تلك الصناديق من مرونة فيما يتعلق بطبيعة اتخاذ القرارات المالية المتعلقة بها، إلي جانب أن العديد من لوائحها التنظيمية والمالية تختلف عن تلك المنظمة للموازنة العامة للدولة، وعادةً ما تحاول الحكومات من خلال وزارة المالية وبنوكها المركزية اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالرقابة ومساءلة إدارة هذه الصناديق بالشكل الذي يضمن حماية المال العام ومكافحة الفساد المالي، دون تكييل تلك الصناديق والحسابات عملية صنع القرار فيها، وعلي الرغم من الصعوبات التي تواجهها الحكومات في مراقبة وتتبع العمليات المالية للصناديق الخاصة فإنها عادةً تغلب منطق الإبقاء عليها نظرًا للأدوار الهامة التي تضطلع بها تلك الصناديق في حالة إدارتها بشكل فعال. (٥٣)

لكن الواقع هو تصاعد الجدل المجتمعي حول الصناديق الخاصة، والتي أصبحت محلًا للعديد من الانتقادات فيما يرتبط بألية إدارتها ورقابتها المالية والصراف منها، مع إضفاء سحابة من السرية عليها مما ضاعف من الانتقادات الموجهة لأداء هذه الصناديق والحسابات الخاصة، ونادي العديد بضرورة ضم هذه الصناديق لموازنة الدولة بل إن هناك تقارير عدة من المجالس النيابية طالبت بهذا الضم للصناديق المنشأة خارج الموازنة والتي تفتقر إلي السند القانوني المنشئ لها وتصفية حساباتها وترحيلها للموازنة العامة، وصدرت القرارات التي قضت بذلك، والبعض عارض ضمها ونادي بالإبقاء عليها ولكن بشروط، وهو ما نوره بالتفصيل في هذا البحث .

وقد ترتب على التوسع في إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة تجاوز الصراف منها علي الأهداف التي أنشئت من أجلها، ولذلك كان لزامًا أن يكون هناك وقفة للتعامل مع أموال هذه الصناديق، فمع اختلاف

(٥٢) زيد حمود الهاجري، الرقابة البرلمانية على مالية الدول (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة المنصورة، عام ٢٠١٤، ص ٢١١.

(٥٣) إيمان أحمد الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠، معهد التخطيط القومي، القاهرة، عام ٢٠١٣، صفحة ١.

الآراء حول ضم تلك الصناديق للموازنة العامة من عدمه إلا أن الجميع متفق علي خطورة استمرار الأوضاع علي ما هي عليه الآن.

ولإيضاح الرؤية حول هذه القضية الهامة يمكن القول أن هذه القضية موجودة بالفعل منذ سنوات طويلة أبعد من ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١، ولكن تفجرت هذه المشكلة بقوة لسد عجز الموازنة العامة الذي حدث بعد الثورة. (٥٤)

وبالتالي لم يكن أمام الحكومة إلا أن تقوم بحل جزئي لهذه القضية من قبل وزارة المالية ذلك بضم جزءٍ من أرصدها، رغم مقاومة المسؤولين؛ بحجة كثرة أعباء تلك الصناديق.

ولا يخفى على أحد تضارب البيانات والمعلومات حول هذه القضية، ولذلك فهناك سؤال في غاية الأهمية يطرح نفسه ... كيف أن دولة لا يعرف المسؤولين قضية تخص صميم العمل الحكومي؟!!

مع العلم أن تحسين أداء تلك الصناديق يساعد على توفير غطاء مالي للخزانة العامة للدولة، ومعلوم بالطبيعة ما يترتب علي ذلك من آثار اقتصادية إيجابية.

وقد حاولت الحكومة من خلال مبادرة نظام الخزانة الموحد إحكام السيطرة علي الصناديق والحسابات الخاصة، وعلى الرغم من أهمية هذه الخطوة إلا أنها لم تكن أكثر من مجرد تحويل الأموال من حسابات البنوك المختلفة إلى حساب البنك المركزي، وبالتالي لم يتم تحقيق هدف شمولية وعمومية الأموال العامة. (٥٥)

وعلي الرغم من هذه المحاولة البائسة للسيطرة علي فوائض الصناديق والحسابات الخاصة، إلا أن البعض رآها محاولة قد تؤثر علي عمل وأنشطة هذه الصناديق؛ حيث تشير تعليمات المالية إلي أن النسبة سوف يتم استقطاعها من جملة الإيرادات بغض النظر عن حساب تكاليف الأنشطة، ومن ناحية أخرى ثمة شبهة لتوريد مالا يستحق للوزارة، حيث أن إيرادات بعض الصناديق يعد مآلاً خالصاً لأصحابها، حيث يتم استقطاعه من مقابل الحصول علي بعض الخدمات مثل صندوق الخدمات التعليمية الذي تستقطع إيراداته من مصروفات الطلاب بداية كل عام دراسي، ومن المفترض أن يتم الإنفاق منه خلال العام علي الأنشطة الطلابية المختلفة، مثل الأنشطة الرياضية والفنية وبالتالي فإن استيلاء الوزارة علي مثل هذه الأموال يهدد بتدني مستوي هذه الخدمات المتدنية أصلاً. (٥٦)

(٥٤) وفي ذلك يقول الدكتور عمرو عادل أستاذ مساعد بقسم التخطيط ورئيس الدراسات الاقتصادية بمركز (بدائل) في إحدى تصريحاته: "إن هذا القرار صدر بعهد حكومة الدكتور كمال الجنزوري في ٢٠١٢ بحصر الصناديق الخاصة وضمها للموازنة، ولكن لم يتم تنفيذه ثم تكرر هذا القرار في عهد حكومة الببلاوي لأن الصناديق الخاصة عبارة عن أصول مالية مملوكة لهيئات حكومية ولكنها لا تدخل للموازنة لذا لا توجد عليها أي رقابة إلا من الجهاز المركزي للمحاسبات"، أي أنه لم يتمكن أحد من وزراء المالية المتعاقبين من ضم الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة للدولة.

(٥٥) مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة في مصر – أوراق السياسات ٦، مايو ٢٠١٣، ص ٢.

(٥٦) مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة في مصر، المرجع السابق، صفحة ١.

وهنا تثار قضية أخرى في غاية الخطورة وهي قضية الشفافية، وعدم المساءلة والمحاسبية والتي تظهر بصورة واضحة في التعامل مع قضية الصناديق والحسابات الخاصة، والتي نتجت عن غياب الرقابة من جانب وتقشى الفساد الإداري والمالي بالدولة، فلقد تلاحظ خلال العقدین الأخيرین صدور تراخيص كثيرة دون رقابة، وغير ذلك من المخالفات التي سيأتي بيانها بالتفصيل في موضعها المناسب والمحدد.

يحاول هذا المبحث الوقوف على حقيقة وضع هذه الصناديق والحسابات الخاصة من خلال وثيقة الموازنة العامة للدولة، باعتبارها الوثيقة الشاملة للأموال العامة التي تبرز اتجاهات الإنفاق والإيرادات والكيفية التي يتم بها توزيعهما على القطاعات المختلفة، وينقسم هذا المبحث للمطالب الآتية:

**المطلب الأول: ماهية الحسابات والصناديق الخاصة.**

**المطلب الثاني: النظام القانوني للصناديق الخاصة.**

**المطلب الثالث: إشكالية الصناديق الخاصة.**

**المطلب الرابع: حل إشكالية الصناديق الخاصة.**

## المطلب الأول

### ماهية الحسابات والصناديق الخاصة

قبل الدخول مباشرةً في الحديث عن الحسابات والصناديق الخاصة أود الإشارة إلى بعض المفاهيم التي قد تختلط مع مفهوم الصناديق الخاصة؛ حيث يوجد في مصر نوعان من الصناديق:

- صناديق التأمين الخاصة: ونشير إليها في السطور القليلة القادمة.
- الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص: وهي محل الدراسة.

### **أولاً: صناديق التأمين الخاصة :**

وفقاً للقانون (٥٧) فهي كل نظام سواء في أي جمعية أو نقابة أو هيئة أو من أفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى تتألف بغير رأس المال ويكون الغرض منها إعطاء تعويضات أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة لمنتسبيها في حالات محددة في القانون (٥٨) (٥٩).

ووفقاً لما سبق نجد أن هيئات ووزارات عديدة قامت بإنشاء صناديق خاصة في داخلها تقوم علي خدمة العاملين والموظفين بها في مناحي عدة مختلفة؛ كنظام تكميلي لنظام التأمينات الاجتماعية سواء لدعمهم صحياً أو مالياً أو عند الزواج أو الإعاقة أو الوفاة، مع اقتصار خدماتها علي العاملين بالجهة المعنية وحدها بحيث تكون العلاقة الوظيفية للعامل شرطاً لاستفادته من خدمات تلك الصناديق، ناهيك عن أن موارد تلك الصناديق تقوم بالأساس علي اشتراكات هؤلاء العاملين للصندوق.

---

(٥٧) المادة (١) من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٧/١٦ نشر بتاريخ ١٩٧٥/٧/٣١ يعمل به اعتباراً من ١٩٧٥/٧/٣١ بشأن إصدار قانون صناديق التأمين الخاصة، الجريدة الرسمية ٣١، مع العلم أن الهيئة العامة للرقابة المالية حلت محل المؤسسة المصرية العامة للتأمين.

(٥٨) وهذه الحالات هي:

(أ) زواج العضو وذريته أو بلوغه سناً معينة أو وفاة العضو أو من يعوله.

(ب) التقاعد عن العمل أو ضياع مورد الرزق.

(ج) عدم القدرة على العمل بسبب المرض أو الحوادث.

(د) أية أغراض أخرى توافق عليها المؤسسة المصرية العامة للتأمين.

(٥٩) كما عرفها المشرع بأنها: " يقصد بصندوق التأمين الخاص في تطبيق أحكام هذا القانون كل نظام في هيئة أو شركة أو نقابة أو جمعية من أفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى يتكون بغير رأسمال، ويمول باشتراكات أو خلافه بغرض أن يؤدي أو يرتب لأعضائه أو المستفيدين منه حقوقاً تأمينية في شكل تعويضات أو معاشات دورية أو مزايا مالية محددة، ويطبق في شأن هذه الصناديق أحكام قانون صناديق التأمين الخاصة الصادر بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٥"، المادة (٢٣) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ الصادر بتاريخ ١٩٨١/٣/٢ نشر بتاريخ ١٩٨١/٣/٥ يعمل به اعتباراً من ١٩٨١/٣/٦ بشأن إصدار قانون الإشراف والرقابة على التأمين في مصر، الجريدة الرسمية ١٠ تابع "ب".

\*ويمكن تصنيف صناديق التأمين الخاصة إلى عدة أنواع وهي: صناديق الزمالة، الادخار والاستثمار، مكافآت عقد العمل الفردي، التأمين التكميلية، صناديق التأمين ذات الطبيعة الخاصة، وصناديق التأمين الطبية. (٦٠)

والخلاصة أن صناديق التأمين الخاصة تُدار بمعرفة ممثلين من أعضائها وتستثمر أموالها فيما يحقق أقصى مصلحة مادية واجتماعية لصالح هؤلاء الأعضاء. (٦١)

كما تختلف تلك الصناديق عما يُسمى بالصناديق السيادية، والصناديق السيادية أنشئت عام ١٩٥٣، مملوكة من قبل بعض الحكومات، تتكون من أصول مثل الأراضي أو الأسهم أو السندات أو أوعية استثمارية أخرى أو نسب مباشرة في شركات أو عقارات تجارية أو أي أدوات استثمارية أخرى، وتسعي الحكومات إليها للمحافظة على ثرواتها من جانب وزيادة عوائدها من جانب آخر، أي أنها هي الذراع الاستثماري للدول، فيمكن وصفها بأنها كيانات تُدير فوائض الدولة من خلال استثمارها. (٦٢)

وقد أطلق مصطلح صناديق الثروة السيادية خبير الاستثمار "آندرو روزانوف" في مقال نُشر عام ٢٠٠٥ عن " من يحتفظ بثروة الأمم"، وكما سبق القول فإن إهداف هذه الصناديق تتنوع بين تراكم المدخرات وزيادة الاستثمارات، وتختلف استراتيجياتها في إدارتها وفقاً لنظم حوكمتها والدول التي تنتمي إليها، وقد تزايدت انتشاراً في العقود الأخيرة لتحضنها (٥١) دولة قامت بتمويل تلك الصناديق من فوائضها المتراكمة في ميزان التجارة الدولية أو من فوائض أولية من النقد الأجنبي تتحقق في ميزان المدفوعات. (٦٣)

وإذا أردنا أن نضرب مثلاً على تلك الصناديق فوفقاً للمادة السادسة لقانون التأمين الاجتماعي فقد تم إنشاء صندوقين للتأمين لمواجهة الأخطار المحددة في المادة الأولى من هذا القانون (٦٤) بحيث يختص أحد الصندوقين بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامة بينما يختص الثاني بالعاملين في المؤسسات العامة آنذاك والوحدات الاقتصادية بالقطاعين التعاوني والخاص (٦٥).

(٦٠) أحمد حسن محمد زغول، النظام المحاسبي لصناديق التأمين الخاصة، أعمال مؤتمرات: إدارة صناديق التأمين والمعاشات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١، الصفحات من ١٢٩ إلى ١٦٤، ص ١٣٣ وما بعدها.

(٦١) أحمد محرم، صناديق التأمين الخاصة: ذات الاشتراكات المحددة وذات المزايا المحددة وأنظمة التأمين الفردية والجماعية، مجلة المال والتجارة، العدد ٤٥٣، يناير ٢٠٠٧، الصفحات من ٤٠ إلى ٤٨، ص ٤١.

(٦٢) علي حمودي، ما هي الصناديق السيادية؟ - مشار إليه في: أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٢٨.

(٦٣) محمود محي الدين، الصناديق السيادية في عالم شديد التغيير، مجلة المال والتجارة، العدد ٦١٤، يونيو ٢٠٢٠، الصفحات ٣٦ و٣٧.

(٦٤) وقد جاء نصها كالآتي: " ينشأ صندوقان للتأمينات المنصوص عليها في المادة (١) على الوجه الآتي:

أ- صندوق للتأمينات للعاملين بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامة.

ب- صندوق للتأمينات للعاملين بالمؤسسات العامة وبالوحدات الاقتصادية وبالقطاعين التعاوني والخاص.

ويتفرع عن كل من الصندوقين المذكورين حساب لكل نوع من أنواع التأمينات المشار إليها،

قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٤ نشر بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٨ يعمل به اعتباراً من ١٩٧٥/٩/١ بشأن

إصدار قانون التأمين الاجتماعي، الجريدة الرسمية ٣٥ "تابع".

(٦٥) هشام البدري، الصناديق والحسابات الخاصة (المدلول القانوني للظاهرة - أموال وعمال الصناديق - الجوانب الدستورية والقانونية - تجربة الصناديق في المحليات)، دار النهضة العربية، عام ٢٠١٧، ص ٢٦.



وقد تم إلغاء هذا القانون بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات<sup>(٦٦)</sup>، وترتب على ذلك أنه تم دمج هذين الصندوقين في صندوق واحد<sup>(٦٧)</sup>.

وتوجه أعمال هذا الصندوق لمواجهة الأخطار التي نصت عليها المادة الثالثة من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات، وتتمثل تلك الأخطار في:-

١- تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

٢- تأمين البطالة.

٣- تأمين إصابات العمل.

٤- تأمين المرض.

وتمثل صناديق التأمين الخاصة أهمية كبرى سواء للعاملين أو للدولة؛ فبالنسبة للعاملين تمثل مصدر طمأنينة لأنها تحافظ على مستوى معيشتهم بعد ترك الخدمة، وبالنسبة للدولة فهي تعتبر أوعية ادخار ومصدر لتمويل خطة التنمية<sup>(٦٨)</sup>، أما عن الرقابة على صناديق التأمين الخاصة فإن الهيئة العامة للرقابة المالية تتولاها وفقاً لما نصت المادة السابعة<sup>(٦٩)</sup> من قانون الهيئة<sup>(٧٠)</sup>.

(٦٦) قانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٩ نشر بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٩ يعمل به اعتباراً من ٢٠٢٠/١/١ بشأن إصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات، الجريدة الرسمية ٣٣ مكرر (أ).  
(٦٧) وقد نصت المادة الخامسة من القانون الجديد علي: "ينشأ صندوق للتأمينات المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون، ويخصص لكل نوع من أنواع التأمينات المشار إليها حساب خاص في هذا الصندوق"،  
كما نصت المادة (١٥٥) من القانون الجديد علي: "تؤول أموال صندوق التأمين الاجتماعي المنصوص عليهما بقانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ إلى الصندوق المنشأ بموجب المادة (٥) من هذا القانون.  
وتنقل الحقوق والالتزامات التي ترتبت على تنفيذ القوانين المتعلقة بالتأمين الاجتماعي إلى الصندوق المنشأ بموجب المادة (٥) من هذا القانون.

وتتولى لجنة الخبراء تحديد رصيد أول المدة في حسابات التأمين الاجتماعي، ويصدر بها قرار من رئيس الهيئة بعد موافقة مجلس الإدارة، ويلتزم الصندوق المشار إليه والخزانة العامة، كل فيما يخصه ووفق أحكام القوانين المتعلقة بالتأمين الاجتماعي، بقيمة الحقوق المقررة بها والحقوق التي يقرها القانون المرافق لأصحاب المعاشات والمستحقين المعاملين بتلك القوانين قبل العمل بأحكامه".

(٦٨) محسن إسماعيل علي، صناديق تأمين خاصة أم صناديق ادخار معاشات، في أعمال مؤتمرات: إدارة صناديق التأمين والمعاشات بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١، الصفحات من ١٦١ إلى ١٨٤، ص ١٦٧.

(٦٩) فقد نصت المادة السابعة من قانون الهيئة العامة للرقابة المالية علي أن: "تختص الهيئة بالإشراف والرقابة على الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية الخاضعة لأحكام هذا القانون، والتي تزاوّل نشاط التأمين وإعادة التأمين وفقاً لأساليب تقييم وإدارة المخاطر وقواعد الملاءة المالية، ولها على وجه الخصوص ما يلي: .....

ثانياً: الإشراف والرقابة على صناديق التأمين الخاصة في حدود أحكام القانون الصادر في شأنها".  
(٧٠) أي أن صناديق التأمين الخاصة تخضع لإشراف ورقابة الهيئة سواء عند التسجيل مروراً بمزاولة أعمالها وصولاً إلي إنهائها، راجع: هشام البديري، المرجع السابق، ص ٢٩ وما بعدها.

## \*أوجه التفرقة بين الصناديق الخاصة وصناديق التأمين الخاصة: - (٧١)

وخلاصة ما سبق يمكن تبيان أهم النقاط التي تميز صناديق التأمين الخاصة ونوردها فيما يأتي:

- أنها صناديق خاصة بالمعنى الفني للاصطلاح؛ لأنها تنشأ بإرادة أشخاص خاصة تربطهم مهنة ما وعلى نحو إرادي لخلق تنظيم اتفاقي بينهم يستهدف خلق غطاء تأميني لهم.
- مصدر أموالها من الاشتراكات الفردية الإرادية من المنتمين لهذه الصناديق.
- تستهدف مواجهة أخطار خاصة كالوفاة والإصابة والعجز، فصناديق التأمين الخاصة ليست جزءاً من هيكل الدولة فهي لا تقوم بجزءٍ من وظائفها، بل هي أشخاص خاصة اتفاقية تواجه أخطار يختارها النظام الأساسي للصندوق في صورة دعم مالي عادةً وليس في صورة خدمة من خدمات الدولة.
- تدفع تلك الصناديق مبالغ مالية للمشاركين حين تحقق الخطر المحدد في النظام الأساسي للصندوق.
- يتحدد حجم المبلغ المدفوع لمواجهة كل خطر ليس بالتناسب مع الخطر بل بما يتفق عليه الأطراف التي صاغت النظام الأساسي، فقد يُنْفَق علي دفع عشرين ألف جنيه للأسرة حال وفاة المشترك أو دفع ثلاثين ألف جنيه حال انتهاء خدمته.
- أما بالنسبة للتدخل التشريعي لخلق كيان قانوني لهذه الصناديق فإنه لا يُغَيَّر من طبيعتها القانونية؛ غاية ما في الأمر أن المشرع استشعر اتساع نطاق الانضمام لصندوقٍ ما بما يحوله لظاهرة مجتمعية تستدعي التدخل بالتنظيم حفاظاً علي الاستقرار في المعاملات الاجتماعية، خاصةً أن لهذه الصناديق صلاحية تلقي اشتراكات وأموال تقوم بتوظيفها انتظاراً لحدوث الأخطار المقرر دعم العضو الذي أصيب بها، وتلقي الأموال علي نطاق واسع وتوظيفها يبقي أمراً منذراً بمشكلات متعددة لو لم يتدخل القانون لوضع أطر ملائمة لذلك، لذا تدخل المشرع لضمان خلق أنظمة حماية ذات طبيعة قانونية عبر التنظيم التشريعي لها، لكنها رغم ذلك تبقي صناديق خاصة في ضوء ما سبق عرضه من أركانها.

(٧١) هشام البدري، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها.

## ثانياً: الصناديق الخاصة: -

أما عن محل دراستنا فلم يقدم القانون المصري الخاص بالموازنة العامة أو لائحته التنفيذية تعريفاً محدداً لها تاركاً هذه المهمة للخبراء الاقتصاديين والأكاديميين<sup>(٧٢)</sup>، إلا أن صندوق النقد الدولي عرف الصناديق والحسابات الخاصة من خلال منهجية إحصاءات مالية الحكومة تعريفاً محدداً باعتبارها كيانات حكومية لها شخصية قانونية مستقلة<sup>(٧٣)</sup>، وفي الغالب تؤسس تلك الكيانات للقيام بوظائف محددة كبناء الطرق أو الإنتاج غير الهادف للربح لخدمات الصحة والتعليم، ويجب أن تعامل تلك الكيانات كوحدات حكومية مستقلة طالما أنها تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات وتمتلك السلع أو الأصول، وتتخربط بالأنشطة غير السوقية التي تكون مساءلة بالقانون عن أدائها، كما تكون قادرة علي التحمل بالالتزامات والدخول في التعاقدات .

وينظر البعض إلي الصناديق والحسابات الخاصة باعتبارها المعاملات خارج الموازنة extra budgetary transactions، بالمفهوم الواسع الذي يشمل كافة الإيرادات وأوجه الإنفاق التي يتم استبعادها من الموازنة العامة للدولة، كذلك قد يقصد بها : الحسابات خارج الموازنة extra budgetary accounts، وهي الحسابات البنكية والتي تودع فيها وتنفق منها الإيرادات وأوجه الإنفاق خارج الموازنة، بل إنها ينظر إليها في بعض الأحيان علي أنها الكيانات أو الوحدات خارج الموازنة extra budgetary entities/units ويقصد بها المؤسسات التي ترتبط بالمعاملات خارج الموازنة والتي قد تستخدم الحسابات خارج الموازنة وقد يكون لها هيكل مؤسسية خاصة بها وفي الغالب يكون لها وضع قانوني مستقل عن الوزارات والإدارات الحكومية.<sup>(٧٤)</sup>

<sup>(٧٢)</sup> وعرفت وزارة المالية بأن: الصناديق والحسابات الخاصة هي حسابات أنشئت بغرض تأدية عدة خدمات تنموية أو اقتصادية أو غيرها من الخدمات والمشروعات بمرونة وسرعة في اتخاذ القرار، ويمكن الاستدلال على أهدافها من خلال مسمياتها أو قرارات نشأتها أو اللوائح المنظمة لها، والأصل في تلك الصناديق والحسابات أنها تمول نفسها ذاتياً من الرسوم التي تفرض لها ومقابل أداء خدمات وغيرها من الموارد دون تحميل الخزانة العامة أية أعباء نظير القيام بأنشطتها، وغالبا ما ترحل فوائض أرصدها "متى وجدت" من سنة مالية لأخرى، راجع: الصناديق والحسابات الخاصة، وزارة المالية، موقع وزارة المالية ٤ يناير ٢٠١٧.

وتُعرف أيضاً علي أنها أوعية مالية موازية في الوزارات والهيئات العامة، تستقبل حصيلة الخدمات والدعمات والغرامات وغير ذلك من الموارد بغرض تحسين الخدمات التي تقدمها تلك الهيئات، حيث أجاز القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة إنشاء صناديق وحسابات خاصة بقرار جمهوري عند الضرورة وفي ضوء اعتبارات معينة لتحقيق أهداف محددة وفي ضوء ضوابط تحكم استخدام هذه الحسابات والصناديق وتحقيق الرقابة عليها، أيضاً هي تلك الصناديق والحسابات التي تنشأ وتخصص لها موارد معينة لاستخدامات محددة ويعد لها موازنة خاصة وتتبع الجهات الإدارية للدولة ( الجهاز الإداري، الإدارة المحلية، الهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية) وذلك وفق ما ورد بالمادة رقم ٢٠ من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، راجع: إبراهيم محمود يسري، الحساب الموحد بالبنك المركزي وتقارير الجهاز المركزي للحسابات، مذكرة بشأن محاربة الفساد في الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، بدون تاريخ، ص ١.

<sup>(٧٣)</sup> IMF- Government Finance Statistics 2001.

<sup>(٧٤)</sup> خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والاستجابة (الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الصناديق والحسابات المحلية في مصر)، خلاصة أعمال المؤتمر الذي عقده شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID) بالقاهرة في ١٤ و ١٥ مايو ٢٠١١، ص ٨٦ و ٨٧.

ويري البعض الآخر أنها كيانات مالية وإدارية حكومية، مفتوح لها حسابات بنكية بالبنك المركزي وفقاً للقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ أو بالبنوك الأخرى وغيرها، وتمثل أوعية مالية يتم فيها تجميع الموارد المحتملة والمتوقعة نتيجة أنشطة ومشروعات تدر دخلاً استثنائياً، ويتم الإنفاق منها وفقاً لاعتبارات محددة سلفاً أو عند الضرورة لمرونتها ولا مركزيتها، ووفقاً للوائح مالية معتمدة قانوناً أو غير معتمدة، مع إمكانية ترحيل الفائض لها عامًا تلو العام. (١)

وعلي أية حال فإن الصناديق والحسابات الخاصة ليست سوي تطبيقاً مباشراً لفكرة المرفق العام؛ إذ تنشئه الدولة عبر أحد تقسيماتها الإدارية أو المرفقية (وزارة أو محافظة أو هيئة عامة) للقيام بوظائف متخصصة، مع منح هذا المرفق موازنة مستقلة لتقديم خدمات عامة هي من وظائف الدولة، وتقتضي لقاء ذلك رسوماً ضريبية من عامة الجمهور المتلقي للخدمة (٢)، كما أن بعض الهيئات الخدمية نشأت في البداية في شكل صناديق، وثمة عدد أيضاً من الصناديق الخاصة نشأت داخل الوزارات والهيئات الخدمية مثل وزارة الزراعة ووزارة الصحة ولديهما عدد ١٢٢ و ١٣٢ صندوق علي التوالي (٣).

وتطبيقاً لذلك أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بالآتي: "... كما تنص المادة (١٥) من هذا القانون - أي قانون الهيئات العامة- على أنه (تكون للهيئة ميزانية خاصة ويحدد بقرار من رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة طريقة وضع الميزانية والقواعد التي تحكمها)، ومفاد ما تقدم أن الآثار التي رتبها قانون الموازنة العامة على إنشاء الصناديق بالنسبة للإيرادات العامة لا تتطلب أن يكون إنشاء هذه الصناديق في صورة هيئة عامة وفقاً لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ذلك أن الهيئة العامة أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام وله كيانه القانوني المستقل أما الصناديق فهي أسلوب من أساليب التمويل لها آثارها القانونية التي حددها قانون الموازنة بحيث يمكن أن تتحقق هذه الآثار دون حاجة إلى إنشاء هيئة عامة - انتهى رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أنه لا يلزم أن يكون إنشاء الصناديق وفقاً لحكم المادتين ١٩، ٢٠ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ من خلال إنشاء هيئة عامة وفقاً لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣". (٤)

والنقطة الأهم بعد كل هذا - والتي تُعد من أحد الأسهم التي تُوجه للصناديق الخاصة- هي أن حصيد الموارد التي تدخل للصناديق الخاصة لا تدخل لخزينة الدولة، ولا علاقة لها بموازنة الدولة، وبالتالي لا

(١) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، جدوى ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة - رسالة ماجستير، معهد التخطيط القومي، القاهرة، عام ٢٠١٧، ص ٥٠.

(٢) هشام البدرى، المرجع السابق، ص ٦٥.

(٣) "الصناديق الخاصة إلى أين؟! نودة عبر الانترنت للمركز المصري للدراسات الاقتصادية، بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠٢٠، ص ٢.

(٤) مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، الفتوى رقم ١٩٨ لسنة ٣٧ رقم الصفحة ١٤٤ رقم الملف ٩٨/٢/٧ بتاريخ ١٩٨٣/٢/٥ تاريخ الجلسة ١٩٨٣/٢/٢.

يناقشها مجلس النواب ولكنها تخضع لرقابة الجهاز المركزي للحسابات بالإضافة إلى رقابة وزارة المالية. (١)

### \*أمثلة لبعض الصناديق والحسابات الخاصة:

توجد العديد من الصناديق الخاصة المنتشرة في أنحاء الجمهورية والتي إما مستقلة أو تتبع المحافظات (٢) وباقي الجهات الإدارية، نورد بعض الأمثلة على تلك الصناديق وهي:

(أ) الحساب الخاص بغرامات المخابز: ينتشر ذلك الحساب بمعظم محافظات الجمهورية حيث يتم تحصيل إيراداته من الغرامات التي يتم توقيعها على المخابز نظرًا للمخالفات التي ترتكبها سواء بوزن الرغيف أو عدم خبز وإنتاج كامل حصة الدقيق التي يتسلمها المخبز، حيث يتسلم المخبز حصة محددة من أجولة الدقيق ولا يقوم بإنتاجها جميعًا بل يقوم ببيع جزءٍ منها لمخابز الحلويات وجهات أخرى وذلك بسعر أعلى بكثير من السعر المدعم، فتأتي حملات مفتشي التموين لتحديد تلك المخالفات وتوقيع غرامة علي صاحب المخبز مع العلم أنه قد استفاد من هذه المخالفة آلاف الجنيهات والتي تفوق كثيرًا قيمة الغرامة الموقعة عليه، والأخطر من ذلك أن تلك الغرامات المحصلة من أصحاب المخابز تودع بحساب خاص بالمحافظات المختصة بحيث يصدر المحافظ قراره بكيفية التصرف فيها وتذهب في الغالب كمكافآت لمفتشي التموين والمشرفين عليهم ومستشاري بالمحافظة، وبالطبع تلك المبالغ تصل إلي ملايين الجنيهات، وخلاصة القول أن الدعم الواجب أن يصل لمستحقيه لا يصل معظمه لمستحقيه بل جزء منه في جيب أصحاب المخابز والجزء الآخر في جيب من يحصلون علي مكافآت من تلك الحسابات! (٣)

(ب) حساب التخطيط الاستراتيجي: وهو يوجد بوزارة التعليم العالي حيث تكون حصيلته كإتاوة مفروضة على الجامعات المصرية بقرار من الوزير ويتم تجميعها بحساب خاص بالبنك المركزي المصري ثم يقوم الوزير بالصرف منها كمكافآت وإعانات للمستشارين. (٤)

(ج) صندوق العلوم والتنمية التكنولوجية: وهو من الصناديق المستقلة داخل الموازنة العامة للدولة والتي تُعد على نمط موازنة الهيئات الخدمية، أنشئ وفقًا لقرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٨) لسنة ٢٠٠٧ وتكون له شخصية اعتبارية عامة ويتبع الوزير المختص بشئون البحث العلمي، وهو يعتبر من الصناديق التي أنشئت حديثًا أي بعد صدور القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء الحساب الموحد، وقد ورد في المادة (١٠) من قرار إنشائه أنه يفتح حساب خاص للصندوق بالبنك المركزي المصري. (٥)

(١) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ١.

(٢) صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلي المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، أكتوبر ١٩٩٨، العدد ٢٤، الصفحات من ٢٣٦ إلي ٢٦٢، ص ٢٥٣.

(٣) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ١٤ وما بعدها.

(٤) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ١٤ وما بعدها.

(٥) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٣٦.

## \*مصادر تمويل الصناديق والحسابات الخاصة :

الأصل أنها تمول نفسها ذاتيًا سواء من الرسوم أو مقابل أداء الخدمات أو غير ذلك من الموارد وبغير تحميل خزانة الدولة لأموال، كما تتمثل مصادر التمويل للصناديق والحسابات الخاصة في المبالغ التي تخصصها الدولة بالموازنة العامة للدولة مثل الاعتمادات المخصصة للصندوق في موازنة وزارة ما، ومن الربيع للأوقاف والمنح والتبرعات والهبات التي يقبلها مجلس إدارة الصندوق.

أما عن حصيلة الخدمات فالبدائية من تذاكر الزيارة في أي مستشفى حكومي، مرورًا بـ«الكراتة» التي تفرضها المحليات، ومصاريف تركيب عدادات المياه والكهرباء والغاز<sup>(١)</sup>، إلي جانب ما يتم تحصيله من جهات ودول أجنبية من إيرادات لتودع بالحساب الموحد بالبنك المركزي في حساب خاص للصرف علي بنود الاتفاقيات الثنائية مثل الحساب الخاص للإدارة العامة للبعثات للصرف علي مبادرة القاهرة الموقعة مع الهيئة الأمريكية للتنمية للصرف علي نظام اختيار الدارسين في مصر للابتعاث في الولايات المتحدة الأمريكية لنيل درجة الماجستير والدكتوراه والذي كان قوامه حوالي ٢٢ مليون جنيه، لذلك توجد صناديق بالعملة الأجنبية<sup>(٢)</sup>.

وهنا تجدر الإشارة إلي توضيح الفرق بين الموارد الذاتية كأحد مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة وبين الحسابات والصناديق الخاصة؛ فالتمويل الذاتي للجهات الإدارية هو أية موارد مدرج مقابلها بالاستخدامات ومخصصة وفقًا لتأشير خاص داخل الجهة الإدارية نتيجة لقانون أو قرار جمهوري، فهي موارد ذاتية للجهة نظرًا لطبيعتها الإدارية، ومثال ذلك ما ورد بالمادة رقم (٢٦) للقانون (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن الوزن والقياس والكيل، ومما سبق يتضح أنه علي الرغم من اتفاق التمويل الذاتي مع الصناديق الخاصة في كونهما يخالفان مبادئ الموازنة العامة من العمومية والتخصيص، إلا أنهما يختلفان في أن الموارد الذاتية للجهة الإدارية تدخل إيرادات الدولة أولاً وبموجب القانون – التأشير الخاص- ثم يتم إخراجها كاستخدام في صورة مكافآت وخلافه، أما إيرادات الصندوق أو الحساب الخاص للجهة فلا تدخل خزينة الدولة أولاً وإنما تدخل في حساب الصندوق أو الحساب الخاص مباشرة، ويتم تخصيص هذه الموارد وفقاً للوائحها للصرف علي نشاطها الجاري والاستثماري، كذلك يستطيع الصندوق أو الحساب أن يرحد الفائض له من سنة مالية لأخرى وفقاً لقوانين إنشائها بينما الموارد الذاتية لا تستطيع ذلك.<sup>(٣)</sup>

(١) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٣٧ و٣٨.

(٢) إبراهيم يسري، مشار إليه في إيمان الشربيني، المرجع السابق، ص ٤٧.

(٣) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٩٣ و٩٤.

## المطلب الثاني

### النظام القانوني للصناديق الخاصة

يحكم الإطار التشريعي لإنشاء الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص ونظام عملها عدة قوانين تقف جنباً إلى جنب إعمالاً للأغراض التي نشأت من أجلها تلك الصناديق، ويلاحظ في التطور التشريعي لهذه الأحكام أن المشرع بمرور الزمن يُضيق الخناق شيئاً فشيئاً علي تلك الصناديق من أجل إحكامها بشكل أكبر وغل يد القائمين عليها والسيطرة علي أموال تلك الصناديق حتي لا تجنح عن المسار السليم، بيد أن كل هذه الأحكام لم تمتثل لها الجهات الإدارية ولم تُؤت ثمارها لعدة أسباب وتفصيلات نوردها في السطور القادمة.

#### **\* بداية ظهور الصناديق الخاصة والقوانين التي تحكمها:**

يُرجع البعض بداية ظهور الصناديق الخاصة بصور القانون ٣٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن النظافة العامة، حيث أنشأ أول صندوق خاص عرفته مصر ليقوم علي شئون النظافة العامة، وليوكل إلي الصندوق الاستئثار بعوائد محددة، ومن وجهة نظرهم أن هذا النمط كان هو الأب التاريخي لظهور الصناديق والحسابات الخاصة في مصر، وظل نمطاً وحيداً إلي أن قرر الرئيس السادات التحول ناحية ما أسماه بالانفتاح الاقتصادي، فكانت الرؤية أن يجري التخلص من النمط الاشتراكي والبيروقراطية الملازمة له وكسر الروتين في الاقتصاد الوطني آنذاك، مما دعاه إلي التفكير في إنشاء صناديق عديدة ليختص كل منها بنشاطٍ ما وبعيداً عن الرقابة والتدخلات النمطية للبيروقراطية الحكومية<sup>(١)</sup>، فعملت الوزارات والمصالح والجهات الحكومية والجامعات إلي إنشاء صناديق وحسابات خاصة ووحدات ذات طابع خاص بدعمٍ من الرئيس حتي يمكنها ممارسة أعمالها بحرية وشراء أية مستلزمات للعملية الإنتاجية مثلاً دون انتظار اللوائح والقوانين وإجراءات الشراء الطويلة والغير مبررة وذلك في ظل ظروف تدعو إلي المنافسة.

مع تأييدنا لما سبق في بعضه لكن الأدق أن ظهور الصناديق والحسابات الخاصة كان قبل عام ١٩٦٧؛ حيث يرجع تاريخ ظهور أول صندوق خاص عرفته مصر إلي الخمسينيات من القرن الماضي وهو صندوق "دعم صناعة غزل ومنسوجات الحرير الصناعي"<sup>(٢)</sup> بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٥٧<sup>(٣)</sup>، ونصت المادة الأولى من هذا القانون علي: "ينشأ لدي اتحاد الصناعات المصرية صندوق باسم صندوق دعم صناعة غزل ومنسوجات الحرير الصناعي وتكون له الشخصية الاعتبارية"، وتم النص بموجب المادة الثامنة

(١) هشام البديري، المرجع السابق، ص ١١.

(٢) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ١٥.

(٣) قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٥٧ بإنشاء صندوق دعم صناعة غزل الحرير الصناعي ومنسوجاته، الوقائع المصرية - العدد ٤ مكرر "غير اعتيادي" في ١٠ يناير سنة ١٩٥٧.

من نفس القانون علي أن يتم تمويل هذا الصندوق من الموارد الآتية:" (أ) رسم يفرض علي ما يشتري من مصانع غزل الحرير الصناعي المحلية من خيوط الحرير الصناعي وأليافه أو ما ينتج فيها للاستهلاك محليًا، وعلي تلك المصانع تحصيل الرسم وتوريده للصندوق. (ب) رسم يقوم بأدائه مستورد خيوط الحرير الصناعي وأليافه المخصص للاستهلاك محليًا. (ج) إعانة تؤديها الحكومة تعادل ثلث رسم الإنتاج أو الاستهلاك المحصل علي خيوط الحرير الصناعي وأليافه".

ثم أرسى قانون الموازنة وتعديلاته دعائم هذا النظام ونص في مادته الثالثة والتاسعة بشمولية الموازنة لكل الاستخدامات والإيرادات وعدم تخصيص مورد معين لنفقة معينة، وهذا هو الأصل؛ لأن مبدأ عدم التخصيص يقضي بأن تكون الموارد والنفقات شائعة؛ وإلا فقد يحدث أولاً أن تفقد الموازنة مرونتها وثانيًا أن نجد أوجه الإسراف في الإنفاق أو الإخلال بأداء الخدمة متي كان الإيراد المخصص للمصروفات يقل عن المصروفات أداء هذه الخدمة. (١)

ثم عاد ونص صراحةً في الباب الثاني الخاص بالتمويل والصناديق الخاصة وبالتحديد في المادة (٢٠) علي جواز إنشاء صناديق وحسابات خاصة، أي أن النشأة الرسمية للصناديق والحسابات الخاصة جاءت في المادة (٢٠) من قانون الموازنة التي أعطت الحق لرئيس الدولة في إنشائها.

أما اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة فقد استطردت في المادة الثانية من مواد الإصدار والمادتين (١) و(٢٤) في بيان أحكام تلك الصناديق ونظامها القانوني الذي يحكمها.

إدًا فالأصل أن الموازنة العامة للدولة تشمل جميع إيراداتها ونفقاتها دون استثناء، ولكن المشرع استحدث أسلوب جديد وهو إنشاء الصناديق الخاصة والتي يتم فيها تحديد موارد مهينة لوجه محدد من الإنفاق لأغراض معينة، وهو ما فتح الباب للجهات الإدارية لإنشاء حسابات خاصة لهم خارج الموازنة العامة للدولة، وهو ما أوضحته المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الموازنة العامة. (٢)

وبالإضافة إلي ما سبق فقد نظم قانون المحاسبة الحكومية في المادة (١٨) و(٣٢) منه أحكام الرقابة علي تلك الصناديق وخضوعها لمراقبة وزارة المالية سواء في الصرف والتحصيل أو في وضع اللوائح المالية لها أو في حساباتها الختامية. (٣)

(١) عبد العزيز قاسم محارب، الأسس العلمية للموازنة العامة للدولة، مجلة المال والتجارة، العدد ٥١٨، يونيو ٢٠١٢، الصفحات من ٢٤ إلي ٣٨، ص ٣٢.

(٢) وفي ذلك تقول المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الموازنة العامة:" وقد تضمن المشروع في المادة ٩ الالتزام بقاعدة عدم التخصيص علي أساس أن يكون تقدير الموارد دون استنزال أية نفقات ودون تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام معين إلا في الأحوال التي يحددها القانون (الصناديق) ... ولتحقيق المرونة وللمواجهة ما تتطلبه الظروف والأحوال الاستثنائية فوضت المادة ٢٠ رئيس الجمهورية في إنشاء صناديق يخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة وتكون لهذه الصناديق موازنة خاصة".

(٣) فقد نصت المادة (١٨) منه علي أن: "يجوز للجهات الإدارية وبموافقة وزارة المالية فتح حسابات خاصة بالبنك المركزي أو غيره من البنوك المملوكة أسهمها بالكامل للدولة لما تتلقاه من تبرعات أو إعانات أو هبات أو منح أو أية موارد أخرى خارج



أيضًا من بين القوانين التي تحكم الصناديق الخاصة وتُطبَّق أحكامها عليها – خاصةً مع تشكيك العديد في الصياغة التي جاء بها قانون الموازنة العامة ووصفها بأنها فضفاضة - نجد قانون المحاسبة الحكومية الذي أضاف رقابة وزارة المالية عليها. (١)

### \*أوجه ارتباط الصناديق الخاصة بالموازنة العامة للدولة: -

يتبين مما سبق ومن المفترض أن ترتبط الصناديق الخاصة بعلاقة وثيقة بالموازنة العامة للدولة ذات محاور خمس تتمثل في الآتي: (٢)

**المحور الأول:** إعداد مشروعات موازنات الصناديق الخاصة وحساباتها الختامية طبقًا لما هو متبع من أسس وقواعد عند إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي.

**المحور الثاني:** شمول الموازنة العامة للدولة لموارد واستخدامات الصناديق الخاصة طبقًا للتقسيم الاقتصادي لاستخدامات وموارد الموازنة العامة، وذلك في ضوء ما قضت به المادة (١/٢٤) من شمول الموازنة لكافة الموارد وأوجه الاستخدام. (٣)

**المحور الثالث:** ما قضت به المادة العاشرة من قانون ربط الموازنة للعام المالي ٢٠٢٠/٢٠٢١ (٤) – وما اعتادت عليه قوانين ربط الموازنات - من أنه اعتبارًا من ٢٠٢٠/٧/١ يؤول للخرانة نسبة خمسة عشر بالمائة من جملة الإيرادات الشهرية إلا إذا نصت لوائحها الخاصة بها علي نسبة أعلى؛ وذلك من أجل دعم موارد الموازنة، مع وجود عدة استثناءات، علي أن يتولى المراقبون الماليون ومدبرو الحسابات متابعة تنفيذ عمليات التوريد، وفي حالة عدم التزام الجهات بهذا الحكم يتم اتخاذ الإجراءات حيال المسؤولين وتجميد الاعتمادات الموازنية للجهة والخصم من حساباتها. (٥)

---

الموازنة العامة ويفرد لكل منها حساب خاص، ويتم الصرف منه في الغرض الذي قدمت من أجله، وتخضع هذه الحسابات جميعها لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها وبما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة بها ووفقا لما تنظمه اللائحة التنفيذية من إجراءات للرقابة عليها إيرادًا أو مصروفًا، ويراعى تضمين الحسابات الختامي للجهة ما يتم صرفه وتحصيله من هذه الحسابات الخاصة خلال السنة المالية، ويتم ترحيل فوائد هذه الحسابات للصرف منها على أغراضها في السنوات التالية، ثم قضت المادة (٣٢) بأنه علي جميع الحسابات والصناديق الخاصة مراجعة واعتماد لوائحها المالية من لجنة اللوائح بوزارة المالية.

(١) وهو القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ والخاص بتعديل قانون المحاسبة الحكومية نصت المادة الأولى منه علي أن: "يستبدل بنص المادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية النص الآتي: تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقًا للقواعد المطبقة في هذه الجهات".

(٢) مجلس النواب المصري، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٨/٢٠١٩ – التقرير الأول (العام)، ص ١٤٦ وما بعدها.

(٣) إلا أن هذا لا يحدث كما سنفصل في الورقات القادمة.

(٤) قانون رقم ٨٥ لسنة ٢٠٢٠ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١، نشر بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٣٠، الجريدة الرسمية – العدد ٢٦ مكرر (د).

(٥) وقد واجه هذا القرار رفض شديد من الجهات التي لديها صناديق وحسابات خاصة وخصوصًا الجامعات والمستشفيات الجامعية والمحليات على النحو الوارد تفصيله في الجزء القادم والمتعلق بأشكالية الصناديق الخاصة.

**المحور الرابع:** ما يقضي به القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ من أيلولة نسبة من أرصدة الصناديق للخزانة العامة للدولة، حيث أنه - وعلى سبيل الاستثناء من أحكام الصناديق الخاصة- تؤول إلي الخزانة العامة للدولة نسبة من أرصدة تلك الصناديق في ٢٠١٩/٦/٣٠. (١)

مع العلم أن هذا الحكم لا يسري علي صناديق الرعاية الصحية والاجتماعية للجهات المشار إليها سلفاً وكذا صناديق التأمين الخاصة بهم، ولا يسري أيضاً على بعض الحسابات الأخرى (٢).

كما أنه واستثناءً من أحكام الهيئات العامة - سواء خدمية أو اقتصادية - (والتي تقضي بترحيل فوائضها من سنة مالية لأخرى) يُرحَل للخزانة عشرة بالمائة من الأرصدة التي يتم ترحيلها بما فيها من فوائض الصناديق الخاصة (فتوي)- في ٢٠١٩/٦/٣٠ لمرة واحدة، مع جواز استثناء بعض الصناديق بقرار من رئيس الوزراء بعد أن يعرضها عليه وزير المالية.

**المحور الخامس:** شمول حساب الخزانة الموحد المنشأ بالقانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ لجميع حسابات وزارة المالية والجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وفي الأمر تفصيل:

فقد أتى القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ (٣) ليضيف أحكاماً جديدة إلي ترسانة القواعد التي تحكم الصناديق الخاصة، فنجده ينص في مادته الأولى بإنشاء ما يسمى بـ(حساب الخزانة الموحد). (٤)

أما المادة الثانية من القانون الأخير فنجدها تستحدث بعض الأحكام الهامة حيث قضت بعدم جواز فتح الجهات الإدارية حسابات لها خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية، ولا يجوز فتح حسابات خارج

(١) وذلك علي النحو التالي:

- (٥) % من الأرصدة التي تزيد علي (٥) ملايين جنيه ولا تجاوز (٧,٥) مليون جنيه.

- (١٠) % من الأرصدة التي تزيد علي (٧,٥) مليون جنيه ولا تجاوز (١٥) مليون جنيه.

- (١٥) % من الأرصدة التي تزيد علي (١٥) مليون جنيه.

(٢) ولا يسري أيضاً علي حسابات المشروعات البحثية الممولة من المنح أو الاتفاقيات الدولية أو التبرعات، وحسابات المستشفيات الجامعية، والمراكز البحثية والعلمية، والجامعات، والإدارات الصحية والمستشفيات وصناديق تحسين الخدمات الصحية بها، ومشروعات الإسكان الاجتماعي.

(٣) بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية.

(٤) فنجده ينص في مادته الأولى علي: "يستبدل بنصوص المواد أرقام (٥)، (٦) والفقرة الأولى من المادة (٣٠) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، النصوص الآتية: ...

المادة (٣٠ - الفقرة الأولى): مع عدم الإخلال بأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣، ينشأ لدى البنك المركزي حساب لوزارة المالية يسمى "حساب الخزانة الموحد" يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة أو التي تفتح مستقبلاً لدى البنك المركزي، وتتفرع عن هذا الحساب حسابات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وغيرها من حسابات الجهات المشار إليها وكذلك ما يحدده وزير المالية من حسابات".

الحساب الموحد إلا بضوابط وشروط معينة بإذن وزير المالية وتراخيص محددة المدة وأن تكون حسابات صفرية. (١)

كما تتضمن المادة (٣٠ مكرر ١) أحكام ضبط حسابات الجهات الإدارية من قِبَل وزير المالية والبنك المركزي. (٢)

وبعد عرض المحاور الخمس التي تربط الصناديق بالموازنة، فقد كان من المفترض أن تُثري أموال تلك الصناديق الخزائن العامة للدولة، وأن تُقلل من العجز المتفاقم بها، خاصة أن فكرة إنشاء تلك الصناديق كانت فكرة نبيلة واقتصادية في البداية، إلا أن الأمر لم يزدد إلا سوءاً وأصبحت الصناديق الخاصة باباً لتهرب أموال الدولة للفاستدين.

(١) حيث قضت بأن تُضاف إلى قانون المحاسبة الحكومية مادتان جديدتان برقمي (٣٠ مكرراً، ٣٠ مكرراً ١)، على التفصيل الآتي:  
\*تقضي المادة (٣٠ مكرر) بأنه:

- لا يجوز لوحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية.

- وعلى الجهات المشار إليها المرخص لها من وزير المالية بفتح حسابات خارج البنك المركزي، أن تطلب في موعد لا يتجاوز ٣٠ نوفمبر سنة ٢٠٠٦ تجديد الترخيص، ويترتب على انقضاء هذه المدة دون تقديم الطلب اعتبار الترخيص منتهياً.  
- كما يعتبر الترخيص منتهياً في حالة عدم صدور قرار من وزير المالية بتجديد الترخيص في خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليه في الميعاد.

- كما تلتزم الجهات المشار إليها التي تكون قد فتحت حسابات خارج البنك المركزي دون ترخيص من وزير المالية بإغلاق هذه الحسابات خلال مدة لا تتجاوز ٣٠ نوفمبر سنة ٢٠٠٦ وفتحها بالبنك المركزي المصري.  
- كما تلتزم الجهات التي اعتبر الترخيص الصادر لها منتهياً بإغلاق هذه الحسابات وفتحها بالبنك المركزي خلال شهر من تاريخ انتهاء هذا الترخيص.

- ولا يجوز لوزير المالية الترخيص بفتح حسابات بالبنوك خارج البنك المركزي لوحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية والصناديق والحسابات الخاصة التابعة لأي منها إلا إذا كانت حسابات صفرية.

- والحسابات الصفرية هي الحسابات التي تحول أرصدها يومياً إلى حسابات موازية تفتح لكل منها بحساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (٣٠) من هذا القانون.  
- ويكون للبنوك المفتوح لديها الحسابات الصفرية الحق في السحب من حساب الخزنة الموحد في حدود الرصيد المسجل باسم الجهة صاحبة الحساب.

(٢) حيث تنص على بأن:  
- يصدر وزير المالية بالاتفاق مع محافظ البنك المركزي القواعد المنظمة لضبط حسابات الجهات الإدارية. وله حق الاطلاع على حسابات الجهات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (٣٠ مكرراً) من هذا القانون وحصر أرصدها لدى البنك المركزي وجميع البنوك سواء كانت حسابات جارية أو حسابات ودائع أو غير ذلك من الحسابات بالعملة المحلية وبالعملات الأجنبية.

- وعلى جميع البنوك تحويل هذه الحسابات إلى حسابات صفرية طبقاً لجدول يتم الاتفاق عليه بين وزير المالية ومحافظ البنك المركزي.

- وتستمر البنوك مسؤولة عن الإمسك بالقيود وبالأرصدة الدفترية للجهات صاحبة الحسابات الصفرية، وتكون هذه الحسابات وأرصدها المودعة في حساب الخزنة الموحد ملكاً لتلك الجهات، كما تستمر البنوك مسؤولة عن إدارة تلك الحسابات ويجوز لوزير المالية تقرير عوائد لها تؤديها الخزنة العامة.

- وتضمن الخزنة العامة حصول أصحاب هذه الحسابات على أموالهم في حدود أرصدها وعوائدها.  
- وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد المنظمة لهذه الحسابات.

- ولوزير المالية حق السحب على حساب أي بنك لدى البنك المركزي لا يلتزم بتحويل المبالغ المودعة بالحسابات الصفرية لديه إلى الحسابات الموازية المفتوحة بحساب الخزنة الموحد في ذات يوم الإيداع وفي حدود المبلغ المودع مضافاً إليه مبلغ يعادل نسبة سعر الائتمان والخصم مضروباً في المبالغ المتأخرة وذلك على أساس سنوي".

وبرأيي الخاص أنه مما زاد الأمر تعقيداً وتداخلاً وفتح الباب أكثر للفساد هو قرار رئيس مجلس الوزراء والذي نص في مادته الأولى علي: "يتولى المحافظون إصدار القرارات والقواعد المنظمة لحسابات الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن والقرى، ويجوز للمحافظين - بالتنسيق مع وزارة التخطيط - تخصيص حسابات فرعية بالمساحات المذكورة لإنشاء مشروعات بهذه الوحدات تقوم على الجهود الذاتية للمواطنين، ويكون تخصيص الحسابات الفرعية للمشروعات التي تقام في الأحياء بالجهود الذاتية في حساب الخدمات والتنمية المحلية للمحافظة أو المدينة التي يتبعها الحي بحسب الأحوال".

تُضيف إلي ترسانة الأحكام التي تُطبق علي الصناديق الخاصة بعض نصوص اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية، حيث نصت بشكل صريح وفي مادتها الأولى علي أن: "تسري أحكام هذه اللائحة على الجهات الإدارية الآتية: ... (د) الصناديق والحسابات الخاصة"، وأُفردت الباب الرابع منها للقواعد والأحكام التي تسري علي الصناديق والحسابات الخاصة، وبرأيي أن أحد أهم تلك النصوص هو نص المادة (٦٦) والذي ألزم الجهات الإدارية عند فتح حساب خاص بأن يتم بإذن وزارة المالية!

وأخيراً وليس آخراً فقد اعتادت قرارات رئيس مجلس الوزراء المتوالية بشأن ترشيد الإنفاق الحكومي والتي آخرها القرار رقم ١٧٦٩ لسنة ٢٠٢٠ الخاص برفع كفاءة الإنفاق الحكومي وتعظيم الإيرادات على النص عدة أحكام مفادها جميعاً مزيد من الحوكمة علي تلك الصناديق. (١)

وقد صدرت العديد من المنشورات والكتب الدورية لتنظيم العمل وإحكام الرقابة علي الصناديق الخاصة (٢)، وأمثلة ذلك مجموعة الكتب الدورية والمنشورات الصادرة عن وزارة المالية لتنظيم العمل وإحكام الرقابة علي الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة للدولة والتي من أهمها الكتب الدورية أرقام (٨٧) و(٨٩) و(٩٢) لسنة ٢٠١١، والمنشور رقم (١) لسنة ٢٠١٢ والمنشورات أرقام (١٢) و(١٨) و(١٩) لسنة ٢٠١١، أيضاً المنشور رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ و(٣) لسنة ٢٠١٤ وغيرهم من المنشورات (٣).

---

(١) حيث نصت المادة (١٣) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٦٩ لسنة ٢٠٢٠ بشأن رفع كفاءة الإنفاق الحكومي وتعظيم الإيرادات علي أن:

١- يُحظر علي كافة الجهات إنشاء أية أجهزة أو هيئات أو صناديق أو حسابات خاصة.  
٢- تلتزم كافة الجهات بعدم فتح حسابات تخص الصناديق والحسابات الخاصة خارج نطاق حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري ما لم يكن قد صدر لها تراخيص بذلك، كما تلتزم باتخاذ الإجراءات اللازمة لاعتماد لوائحها المالية.  
٣- تلتزم الجهات بتوريد كافة المبالغ التي تستقطع من جملة إيرادات الصناديق والحسابات الخاصة الشهرية طبقاً للنسب المقررة ما لم تكون لوائحها المعتمدة تنص علي نسبة أعلي من ذلك إلي الخزانة العامة في المواعيد المحددة قانوناً، وعلي السلطة المختصة بكل جهة اتخاذ الإجراءات القانونية الرادعة حال الإخلال بما تقدم.  
٤- يجب استخدام أموال الصناديق والحسابات الخاصة في تحقيق الأهداف والأغراض المنشأة من أجلها والعمل علي حسن استخدام أصولها وتعظيم إيراداتها حتى يتم الوفاء بالتزاماتها.

(٢) ذلك أنه لم يعد من المناسب أن يتم حجب أية موارد أو مصروفات بعيداً عن الموازنة العامة للدولة أو بمنأى عن حساب الخزانة الموحد، راجع: المنشور العام رقم (٤) لسنة ٢٠١٦ والتعليمات الخاصة بإعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالي ٢٠١٦/٢٠١٥، وزارة المالية - قطاع الحسابات الختامية، مايو ٢٠١٦، ص ١٥.

(٣) هشام البدرى، المرجع السابق، ص ٦٠.

كما نصت العديد من قوانين ربط الموازنة علي ضرورة دخول الصناديق الخاصة وانضمامها لحساب الخزنة الموحد وإلا يتم إغلاقها.

وبعد الحراك السياسي والثورات وجدنا أن لجنة الاقتراحات والشكاوى بمجلس الشعب – حينئذ - قد وافقت على مشروع قانون بإلغاء المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة للدولة، وطالبت اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى في تقريرها الذي أعدته حول الصناديق الخاصة بضرورة خضوع تلك الصناديق لرقابة وزارة المالية وعدم صرف أي أموال منها مستقبلاً إلا بإذن من الوزارة بالإضافة إلي ضم تلك الصناديق للموازنة العامة، كما أعلن د. الجزوري عن إيقاف تمويل عدد من الصناديق في إبريل عام ٢٠١٢<sup>(١)</sup>، ومن حينها بقي الوضع علي ما هو عليه.

وعلي الرغم من صدور تلك القوانين ووجود تلك الترسانة من الأحكام إلا أنه لم تلتزم الوزارات والمحافظات والهيئات وغيرها من الجهات الإدارية بضبط إنشاء هذه الصناديق، ولم يتم تفعيل تلك القوانين من قبل الدولة، الأمر الذي أسهم في انتشارها بشكل كبير، بل وصل الأمر إلي أن تم وصفها باعتبارها باباً خلفياً للفساد؛ لأن الذي يتحكم في أوجه صرفها هو الوزير أو المسئول أو المحافظ أو رئيس الهيئة ويتم ذلك علي هواه دون أية ضوابط!<sup>(٢)</sup>

وأخيراً صدر قرار من رئيس الوزراء ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠ بشأن لوائح الصناديق، وتلاه قرار رئيس مجلس الوزراء ١٠١ لسنة ٢٠٢٠، وهذان القراران يتعلقان بتوفيق أوضاع الصناديق الخاصة.<sup>(٣)</sup>

(١) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢) هشام البدري، المرجع السابق، ص ١٤ و ١٥.

(٣) انظر لاحقاً الجزء الخاص بحل إشكالية الصناديق الخاصة.

### المطلب الثالث

#### إشكالية الصناديق الخاصة

تشير الصناديق والحسابات الخاصة العديد من الإشكاليات سواء فيما يتعلق بوضعها القانوني وأموالها وأوجه إنفاقها وحجمها والرقابة عليها – وتلك هي الإشكالية الكبرى- أو بالموظفين المعيّنين بها، وثار الخلاف بين وزارة المالية والجهات الحكومية حول مدى إمكانية ضم تلك الصناديق والحسابات الخاصة للموازنة العامة من عدمه، وأصبح الغموض يكتنف تلك الصناديق بحيث لا يوجد لدى وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بيانات كافية عنها ولا عن حجم الأموال المستثمرة فيها ولا عن مدى قيامها بأهدافها وتقييم ذلك ومدى التزامها بالقوانين واللوائح المنظمة لها – إن وُجدت-، وفي نفس الوقت الذي نعاني فيه من عجز الموازنة وارتفاع في معدلات الدين العام الداخلي والخارجي نجد أن إشكاليات الصناديق الخاصة تضخمت لدرجة أن تلك الصناديق أصبحت توصف بأنها باب خلفي للموازنة العامة تتم فيها العديد من المعاملات المالية خارج الموازنة العامة ويتم فيها تحصيل الإيرادات وإنفاقها دون مراعاة أي ضوابط أو قوانين، وكأنه أصبح للمالية العامة في مصر نظامين أحدهما رسمي والآخر غير رسمي!

(١)- فمن ناحية وضعها وتنظيمها القانوني تبين لنا من خلال النصوص السابقة أن وجود هذه الصناديق يخل بمبدئين من مبادئ الموازنة العامة، الأول هو العمومية والشمولية والذي يعني أن تشمل الموازنة العامة علي كافة الموارد والنفقات أيًا كان مصدرها أو الغرض منها، أما المبدأ الثاني فهو مبدأ وحدة الموازنة والذي يعني أن يكون إعداد الموازنة كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات الدولة بجميع وزاراتها وهيئاتها وسائر الجهات الإدارية، وكل ذلك من أجل إعطاء صورة عامة شاملة وواضحة للموازنة العامة للدولة من أجل مزيد من الشفافية، رغم أن المادة الثالثة من قانون الموازنة تقضي بأن تشمل الموازنة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة، كما أن المادة رقم (١٨) من قانون المحاسبة الحكومية تقضي في الفقرة الثالثة بتضمين الحساب الختامي للجهة الإدارية ما يتم صرفه وتحصيله حساباتها الخاصة، ويتم ترحيل فوائضها للسنوات المالية القادمة، وما يحدث فعليًا ووفقًا لملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات (١) عدم قيام بعض الجهات بتضمين الحساب الختامي (إيرادًا ومصروفًا) بقيمة المنح والهدايا الواردة لها وقيمة المستخدم من الحسابات والصناديق الخاصة بها وذلك فيما يخص الإيرادات الجارية، وفيما يخص الاستخدامات الجارية فقد تم تحميل استخدامات الموازنة العامة للدولة بأعباء لا تخصها سواء تعويضات أو مصروفات كان يتعين تحميلها علي بعض الحسابات والصناديق الخاصة بالمخالفة لأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة ٥٣ لسنة ١٩٧٣، أما بالنسبة للاستخدامات الاستثمارية فقط لوحظ

(١) كتاب دوري رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات، قطاع الحسابات والمديريات المالية – وزارة المالية، ص ٢ و ٣ و ٤.

إغفال تضمين الاستخدامات الاستثمارية والإيرادات الرأسمالية بقيمة المنصرف من الصناديق والحسابات الخاصة لبعض المشروعات.

(٢) - كما أن إنشاء هذه الصناديق منذ بداية ظهورها يتم بطريقة عشوائية؛ فلم يعد مقصوراً علي سلطة رئيس الجمهورية بل تعدتها إلي قانون الإدارة المحلية الذي أعطي الحق للمحافظين ورؤساء المدن والمراكز والقري في إنشاء صناديق وحسابات خاصة، وعلي الرغم من نُبُل الهدف من نشأتها إلا أنه تم التوسع فيها تارة بموجب قوانين وتارة أخرى بموجب قرارات جمهورية ووزارية ومحافظين ورؤساء هيئات عامة خدمية واقتصادية، أي أن الصناديق والحسابات الخاصة التي صدرت بموجب قرارات وزارية أو محافظين أو غيرها هي قرارات عشوائية أخذت صفة الرسمية، اللهم إلا إذا كانت تلك القرارات صدرت بموجب اتفاقيات دولية أو منحة دولية مشروطة تم إبرامها بين الحكومة المصرية وبين الجهة المانحة مثل الصندوق المصري للتعاون الفني مع دول الكومنولث والدول الإسلامية والأوروبية والدول المستقلة حديثاً<sup>(١)</sup>، وكان من الأجدى أن يتم إنشائها من خلال قانون يصدره مجلس النواب؛ لأن هذا التوسع الكبير جعل من الصعب حصر هذه الصناديق ومراقبتها، وأصبحت معظم الهيئات الحكومية لها صناديق وحسابات خاصة بدايةً من أصغر وحدة محلية وحتى أكبر جهاز في الدولة.

(٣) - والكارثة الكبرى هي افتقار عدد لا يستهان به من هذه الصناديق إلي السند القانوني المنشئ لها بالمخالفة للمادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة والمادة (٢٤) من لائحته التنفيذية، وهي بذلك تُعد كيانات غير قانونية لانعدام سبب نشأتها! صحيح أن البعد عن البيروقراطية والبحث عن المزيد من المرونة في صرف الأموال العامة لأغراض محددة وسوء تخصيص الموارد مع ضعف المرتبات ونظم الإثابة وسوء المعيشة والخوف من تخفيض موازنات الجهات الإدارية كلها أسباب أدت إلي إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، إلا أن محاولة إنشاء الصندوق خارج الموازنة العامة للدولة ما هي إلا تحايل للبعد عن الرقابة والمساءلة والشفافية، مما أدى إلي العديد من المخالفات المالية والإدارية التي تمارسها الجهات الإدارية المالكة لتلك الصناديق.

(٤) - بل بالإضافة إلي ما سبق بيانه يتم ممارسة عدد كبير من هذه الصناديق لأنشطتها دون وجود لائحة توضح نظامها المالي والإداري بالمخالفة لأحكام القانون، وبعضها له لائحة اعتمدها الجهات الإدارية التابعة لها هذه الصناديق دون مراجعتها واعتمادها من وزارة المالية بالمخالفة للمادة (٣٢) من قانون المحاسبة والمادة (٨٣) من لائحته، ويشير البعض إلي أن حجم اللوائح المعتمدة لا يزيد عن ٢٥% من الإجمالي<sup>(٢)</sup>، مما يعني أن هذه الجهات الإدارية قد انتزعت سلطات التشريع لأن بعض اللوائح المالية لهذه الصناديق تتيح فرض رسوم علي متلقي الخدمة التي توفرها وكأنها كيان مستقل بذاته يعمل وفقاً لأهوائه، وبالتالي تلك الحسابات

(١) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٤٦.

(٢) "الصناديق الخاصة إلى أين؟! ندوة عبر الانترنت للمركز المصري للدراسات الاقتصادية، بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠٢٠، ص ٢.

أيضاً فاقدة لصفة الشرعية، حيث يُفترض أن يكون لكل حساب أو صندوق لائحة داخلية تنظيمية ومالية تنظم عمله وعملية الصرف والوارد الداخل له، وهنا يثور التساؤل: هل يتم غلق كل تلك الحسابات ... أم اعتماد لوائحها وتصحيح أوضاعها؟!

(٥) - كما أنه من الملاحظ تقاعس وزارة المالية عن تطبيق أحكام قانون المحاسبة ولاسيما ما ورد بالمادتين (٣٠ مكرر) و(٣٠ مكرر ١)، ونجد العديد من الحسابات والصناديق الخاصة مازالت خارج الحساب الموحد بالبنك المركزي ولم تتخذ وزارة المالية حيا لها أية إجراءات سوي التهديد بالغلق إن لم تنضم تلك الحسابات والصناديق للحساب الموحد وهو ما لم يحدث حتي الآن، حتي الحسابات الداخلة فيه لا تملك وزارة المالية عليها أي سلطة!

إذاً فالخلاصة هي عدم قانونية إنشاء بعض الصناديق وعدم استصدار قرار جمهوري بشأنها واستمرار وجودها دون تصحيح أوضاعها أو إلغائها وعدم وجود لوائح مالية معتمدة من وزارة المالية. (١)  
وفيما يتعلق باعتماد اللوائح فقد شهدت أزمة الصناديق والحسابات الخاصة تطوراً نوعياً بسبب رفع الحكومة طلبات العديد من الجهات لتقنين أوضاعها لمجلس الدولة لإبداء رأيه، وقد انتهى إلي وجوب موافقة وزارة المالية المسبقة علي تلك اللوائح. (٢)

ورغم النص على خضوع تلك الصناديق للرقابة قبل الصرف من قبل وزارة المالية في القانون ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ بتعديل قانون المحاسبة الحكومية، ورغم النص على دخول تلك الصناديق في حساب الخزانة الموحد بمقتضى القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦، ورغم خضوعها للرقابة اللاحقة من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات، إلا أن جزءاً من هذه الصناديق لدي الحساب الموحد بالبنك المركزي والكثير منها بالبنوك التجارية خارج نطاق السيطرة سواء من قبل وزارة المالية أو حتى الجهاز المركزي للمحاسبات. (٣)

(٦) - كما أن هناك صناديق وحسابات خاصة قد لا في تدخل حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي ولم تستطع وزارة المالية إدخالها جبراً نظراً لوجود اتفاقية دولية بين مصر وإحدى الدول، والتي قد يكون من ضمن بنودها أن يتم فتح الحساب بأحد البنوك التجارية أو الاستثمارية، وأي محاولة لضم هذه الحسابات أو الصناديق إلي حساب الخزانة الموحد هو إخلال بإحدى بنود الاتفاقية وبالتالي تكون مصر معرضة لإلغاء تلك المنحة أو الاتفاقية، ولكن من المفترض أن يخضع الحساب أو الصندوق إلي رقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات (٤)، وذلك وفقاً لأحكام المواد (٥٩) و(٦٠) و(٦٢) و(٦٣) من اللائحة التنفيذية لقانون

(١) كتاب دوري رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات، قطاع الحسابات والمديريات المالية - وزارة المالية، ص ٧.

(٢) انظر فتاوي مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، الفتوي رقم ٨٣٥ لسنة ٢٠٢٠، ملف رقم ٥٥٠/١/٥٨ بتاريخ فتوي ٢٠٢٠/٤/٢٨ وتاريخ جلسة ٢٠٢٠/٣/٢٥.

(٣) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ٢.

(٤) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٥٢.



المحاسبة الحكومية في الفصل الخاص بالحسابات الخاصة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات الدولية، والخلاصة مما سبق أن الصناديق المنشأة بموجب اتفاقيات دولية لا تخضع لنفس أحكام الصناديق المحلية.

(٧)- والغريب أن النصوص التي أقرت إمكانية فتح الحسابات الخاصة في البنوك بخلاف البنك المركزي ما زالت قائمة ولم يتم نسخها، وتتمسك بها الجهات الإدارية للإفلات من الانضمام إلي حساب الخزانة الموحد، وتطبيقاً لذلك نجد الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تقر صراحةً بنسخ النصوص التي تخالف القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ حيث تقول: "ورد إلى وزارة الطيران المدني كتاب وزير المالية المؤرخ في ٢٠١٢/٥/١م متضمناً المطالبة بتحويل جميع أرصدة صندوق دعم وتطوير خدمات الطيران المدني المودعة في البنوك التجارية إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي وذلك استناداً إلى المادتين رقمي (١، ٣٠ مكرراً) من قانون المحاسبة... وقد ارتأت وزارة الطيران المدني أن صندوق دعم وتطوير الطيران المدني أنشئ بموجب القانون رقم (١١٩) لسنة ١٩٨٣م، وحل محله القانون رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٣ الذي أعاد تنظيم الصندوق وأضفى عليه الشخصية الاعتبارية وجعل تبعيته لوزير الطيران المدني وخصص له فتح حساب خاص بأحد البنوك التجارية المسجلة لدى البنك المركزي، ولما كان قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١م قد استثنى من نطاق نفاذه الصناديق التي لها نصوص خاصة تنظم شئونها، ومن ثم فلا يطبق عليه قانون المحاسبة الحكومية، وهو الأمر الذي تصر عليه وزارة الطيران المدني وترفضه وزارة المالية، ... وهدياً بما تقدم ولما كان الثابت أن صندوق دعم وتطوير الطيران المدني يعد من الأشخاص الاعتبارية العامة، ولم يندرج ضمن الجهات المستثناة بمقتضى المادة الثالثة من القانون (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦م سالف البيان، ومن ثم فإنه يندرج ضمن نطاق تطبيق حكم المادة (٣٠ مكرراً) التي تخضعه لأحكام حساب الخزانة الموحد، ولا تجيز له فتح حسابات باسمه خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية، ولا ينال مما تقدم، أن المادة (٣٤) من قانون رسوم ومقابل خدمات الطيران المدني المشار إليه نصت على أن يكون للصندوق المذكور حساب خاص بأحد البنوك التجارية المسجلة لدى البنك المركزي المصري، إذ نسخت هذه المادة بمقتضى حكم المادة الرابعة من القانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦م المشار إليه التي نصت على إلغاء كل حكم يخالف هذا القانون... انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى خضوع صندوق دعم وتطوير الطيران المدني لحكم المادة (٣٠ مكرراً) من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه".<sup>(١)</sup>

كما تتمسك الهيئات العامة الاقتصادية بتلك النصوص وبقوانين إنشائها للإفلات من رقابة وزارة المالية على حساباتها وكل ذلك بحجة استقلالها وطبيعتها الاقتصادية.<sup>(٢)</sup>

(١) مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، الفتوى رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١٥ رقم الملف ٤٢٤٤/٢/٣٢، تاريخ الجلسة ٢٤/٥/٢٠١٦.

(٢) انظر فتاوي مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، الفتوى رقم ٣٤٣ - بتاريخ ٤ / ٥ / ١٩٩٥ - رقم الصفحة ١٣٣ - رقم الملف ١٦/٢/٧٩ - تاريخ الجلسة ١٩ / ٤ / ١٩٩٥.

(٨) - ليس هذا فحسب، بل إنه رغم النصوص المتعاقبة بأيلولة جزء من إيرادات الصناديق الخاصة الشهرية وتحويل جزء من فوائضها في نهاية السنة المالية للخزانة العامة لتدعيم موارد الدولة - والتي آخرها القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ (١) - وقوانين ربط الموازنة المتعاقبة والتي تقضي بأيلولة (١٥%) من الإيرادات الشهرية للصناديق الخاصة في الدولة للخزانة العامة، نجد الهيئات الاقتصادية تنهرب من ذلك أيضًا وتماطل فيه، وللأسف الشديد أننا وجدنا مجلس الدولة مؤيدًا لهذا المسلك في فتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع. (٢)

والأكثر من ذلك نجد تحايلًا - ليس فقط من الهيئات الاقتصادية - بل ومن الهيئات العامة الخدمية (كالجامعات) من تحويل فوائض الصناديق الخاصة التابعة لها مع فوائض موازنتها متذرعين بنصوص القوانين المنظمة لها. (٣)

(٩) - وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ المعدل لقانون المحاسبة الحكومية كان يستهدف إدخال كافة الحسابات الخاصة التي تودع أموالها في البنوك التجارية داخل خزينة البنك المركزي من أجل مساندة حساب الحكومة بالبنك المركزي، وبالرغم من نقل العديد من أرصدة الصناديق بالبنوك التجارية إلى الحساب الموحد، إلا أن الخزانة ليس مصرحًا لها بالتدخل في أوجه أو كيفية الصرف منها. كما تظل هذه الأرصدة ملك للجهات الإدارية المختلفة وما يعود عليها من عوائد أيضًا ملكًا لها، وتمتلك حرية في التصرف سواء بالصرف أو الإيداع دون أي تدخل سواء من وزارة المالية أو الخزانة العامة والبنك المركزي، فهي أموال عامة تم وضعها في البنك المركزي.

فضلاً عما سبق نجد أن القانون - سالف البيان - في مادته الثالثة بعض الجهات من سريان أحكام هذا القانون عليها، بمعنى أنه سمح لها باستمرار أموالها في البنوك المختلفة وعدم نقلها إلي حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، وبذلك حُرمت الخزانة العامة من جانب كبير من الموارد الخاصة بتلك الجهات المستثناءة بالقانون والتي كان يمكن أن تساند حساب الحكومة بالبنك المركزي وتساهم في تخفيف العجز النقدي وبالتالي تخفيف في حجم الدين العام، ليس بقدر هذه الأموال فقط بل بقدر ما تخفف هذه الأموال من إقراض الحكومة ومن أعباء خدمة تلك القروض. (٤)

(١) والذي سبق الإشارة إليه في الجزء المتعلق بالنظام القانوني للصناديق الخاصة، وتنص المادة الثانية من هذا القانون صراحةً علي: "استثناء من أحكام القوانين المنظمة للهيئات العامة الخدمية والاقتصادية والقومية التي تنص على تحويل فوائضها من سنة مالية إلى أخرى، يؤول إلى الخزانة العامة للدولة ما يعادل نسبة مقدارها (١٠%) من أرصدة الفوائض المرحلة لهذه الهيئات في ٢٠١٩/٦/٣٠ لمرة واحدة، ويستثنى من ذلك كلياً أو جزئياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير المالية".

(٢) انظر فتاوي مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، الفتوى رقم ١٩٤١ - بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣٠ - رقم الملف ٤٨٥٢/٢/٣٢ - تاريخ الجلسة ١١ / ١٢ / ٢٠١٩.

(٣) انظر فتاوي مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، الفتوى رقم ٧٣٣ - بتاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٩٩ - رقم الصفحة ١٧٣٢ - رقم الملف ٥٤/١/٣٥٩ - تاريخ الجلسة ١٣ / ١٠ / ١٩٩٩.

(٤) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٤٠.

وقد أشرنا سابقًا إلى أنه كان من المفترض أن تؤول فوائض الصناديق والحسابات الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة إلا أن بعض القوانين سمحت لبعض الجهات – كالهيئات الاقتصادية مثلًا- بالاحتفاظ بفوائض الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها وترحيلها من سنة إلى أخرى دون تحويلها للخزانة.

وبناءً على هذه الأوضاع الخاطئة فقد أضحت الصناديق مستحوذة علي نسبة كبيرة من الإيرادات السيادية التي كان من المفترض أن تغطي جزءًا كبيرًا من عجز الموازنة، رغم أن الأصل في الأمور أن كل الموارد السيادية هي أموال عامة تؤول للموازنة، ورغم ذلك فثمة رسوم عديدة يدفعها الأفراد وتتدخل – بدلًا من الخزانة العامة- كحصيلة للصناديق الخاصة مثل رسوم عند بوابات المرور في طرق السفر، وغير ذلك من الرسوم.<sup>(١)</sup>

ولا تكتفى تلك الصناديق بالاستيلاء على الموارد السيادية بل أيضًا على المعونات الدولية لبعض الجهات، وإزاء تزايد العجز فقد تصاعدت الأصوات المطالبة بضم الصناديق للموازنة.

---

(١) سلوى العنتري، الصناديق الخاصة ... عود علي بدء – مقال منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ٢٠١٤/٤/٤.

## \*أهم صور مخالفات الصناديق الخاصة: -

هذا فيما يتعلق بالوضع القانوني للصناديق الخاصة، أما فيما يتعلق بأعمال تلك الصناديق نجد العديد من المخالفات التي شابت أعمالها - وهذا بالطبع أمر بديهي مترتب علي وضعها القانوني الخارج عن الرقابة- ، والأمر الهام في هذا المقام أنه لا يجب فقط الاهتمام بالرصيد المتواجد في نهاية العام وما إذا كان مبلغ محدد من المليارات؛ لأن من شأن ذلك أن يُضلل الشعب ومتخذي القرار في الوقت ذاته، هذه الأرقام تظهر الأرصدة النهائية التي تراكمت على مدى سنوات عدة، ولكنها تنسي أو تنتاسي الإيرادات التي حُصِلت والاستخدامات أنفقت على مدار السنة.

بناءً على ما سبق فإنه ينبغي الاهتمام بما يتم تحصيله خلال العام وبحث مدي قانونية هذا التحصيل بالإضافة إلي الاهتمام بما يتم صرفه مما تم تحصيله وفحص بنود الصرف وقانونيتها، وهنا نجد مخالفات جسيمة يرصدها الجهاز المركزي للحسابات ويوردها في تقاريره كل عام .<sup>(١)</sup>

### \*ومن أهم صور المخالفات التي شابت أعمال الصناديق الخاصة ما يأتي:<sup>(٢)</sup>

١ -تضمين موارد الصناديق بموارد لا تخصها أو تحصيلها دون سند قانوني، فمثلاً نجد أن المعونات التي تأتي من الخارج بهدف تطوير الجهاز المصرفي والجهات الإدارية كان بعضها يدخل في الصناديق بدلاً من دخولها للموازنة العامة، وغير ذلك من الوارد التي من المفترض التي تذهب للموازنة العامة وليست الصناديق الخاصة كما تقول الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع: " وهدياً بما تقدم، ولما كان مقابل رفع وإيواء السيارات المخالفة لا يعد من الرسوم المحلية بالمعنى المقصود، كما لا يدخل تحت أي بند من بنود الموارد الأخرى لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، أنفة الذكر، ومن ثم لا يجوز أن يؤول إلى حساب الخدمات المرورية بها، فهو لا يعدو أن يكون جزءا يوقع على المتسبب في مخالفة مرورية معينة بتحميله قيمة نفقات الرفع والإيواء المحددة، وموردًا من موارد أوجه أنشطة الدولة السيادية، اللازم أيلولتها إلى موارد الخزانة العامة، وبهذه المثابة فإنه يدخل في الموارد العامة للمحافظة طبقاً لنص البند (ج) من المادة (٣٥) من قانون نظام الإدارة المحلية سالف البيان... ولا يغير من ذلك ما تضمنته أحكام القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠١٧ سابق الذكر من أيلولة نسبة من أرصدة الصناديق للخزانة العامة، إذ لا تُعني هذه الأحكام ببيان موارد وإيرادات هذه الصناديق، بل قررت فرض أيلولة نسبة معينة من هذه الموارد إلى الخزانة العامة للدولة، وتبقى قواعد تحديد موارده مخاطبة بالأحكام القانونية المعنية، سواء في قانون الإدارة المحلية المشار إليه، أو أي قانون آخر، وعليه فإن أيلولة نسبة مالية معينة من حساب الخدمات والتنمية المحلية بأي محافظة إلى الخزانة العامة للدولة لا يقضي بتخصيص أي موارد أخرى غير منصوص عليها قانوناً لإيراداته الواردة حصراً بحكم

(١) إيمان أحمد الشربيني، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(٢) تقرير مجلس الشورى عن الصناديق والحسابات الخاصة عام ٢٠١٢.

المادة (٣٧) من قانون نظام الإدارة المحلية آف الذكر، ولا يصح القول - بهذه المثابة - بسلامة تخصيص حصيلة مقابل إيواء ورفع السيارات المشار إليه إلى موارد مشروع تحسين الخدمات المرورية بمحافظة الغربية تعويلاً على قانون الأيلولة المذكور، لانتفاء الأداة القانونية التخصيصية اللازمة" (١).

٢ - حرمان بعض الصناديق والحسابات والمشروعات من جانب من إيراداتها نتيجة التراخي في حصر وربط وتحصيل موارد ومستحقات بعض الصناديق والحسابات الخاصة أو تحصيلها بأقل مما يجب ومثال ذلك نجده في عدم تحصيل أنصبة بعض الإدارات التعليمية من الرسوم والاشتراكات التي تقوم بعض المدارس الخاصة بتحصيلها ضمن الرسوم الدراسية أو تحصيلها بأقل مما يجب وعدم تحصيل القيمة الإيجارية أو قيمة مقابل الانتفاع المستحق علي مستغلي بعض المشروعات وكذا قيمة غرامات وتلفيات وفروق أسعار علي فسخ التعاقد مع بعضها (٢)، أو تعليية بعض الإيرادات بالحسابات الجارية الدائنة دون مبرر، وضعف الرقابة علي المتحصلات النقدية المستحقة لبعض الحسابات والصناديق الخاصة مما ترتب عليه احتفاظ جهات التحصيل بجانب من هذه المتحصلات والتأخر في توريدها أو تحصيلها وإضافتها بالخطأ لإيرادات حسابات أخرى مما يؤثر علي قيمة الفائض المرحل سنوياً، فضلاً عن زيادة الفجوة بين الإيراد الكلي للموازنة العامة للدولة والمصروف الإجمالي في ظل مبادئ شمول وعمومية ووحدة الموازنة العامة.

٣ - استمرار تحقيق بعض الصناديق لعجز متوالي وخسائر متراكمة واعتمادها علي إيرادات بعض الصناديق الأخرى. (٣)

٤ - وصرف مبالغ طائلة من إيرادات هذه الصناديق في غير الأغراض المخصصة لها ومن بينها تلك الانحرافات والتي تخالف قرارات ضبط الإنفاق الحكومي كما ذكرها الجهاز المركزي للمحاسبات:

- استخدام بعض أموال الصناديق الخاصة في دفع أجور ومكافآت لبعض القيادات الحكومية للدولة وتحت مسميات خبراء ومستشارين دون وجه حق، وذلك بدلاً من استخدامها للأغراض المخصصة لها، أو صرفها دون الحصول علي الموافقات اللازمة لصرفها، بالإضافة إلي صرف مكافآت وحوافز وبدلات لبعض العاملين بما يزيد عن النسب المقررة المنصوص عليها في لوائح هذه الصناديق والحسابات، أو صرفها لعاملين ذوي وظائف دائمة ببعض الجهات كان من المفترض أن يتم تحميلها بهذه المكافآت، فضلاً عن عدم وضع أسس لصرف المكافآت منضبطة ومعروفة، واستخدام تلك الصناديق في تعيين كبار المسؤولين من أصحاب المعاشات وغيرهم في وظائف إشرافية وقيادية في المشروعات المختلفة بالمحافظات وغيرها ناهيك عن عدم إخضاع مرتبات ومكافآت هؤلاء للضرائب مما تُعد مخالفة قانونية، كما يتم التعاقد مع بعض العمالة المؤقتة

(١) مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع، الفتوى رقم ٧٦٣ - بتاريخ ٢٠٢٠/٤/١٢ - رقم الملف ٥٢٣/١/٥٨ - تاريخ الجلسة ٢٠٢٠ / ٣ / ١١.

(٢) كتاب دوري رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات، قطاع الحسابات والمديريات المالية - وزارة المالية، ص ٧.

(٣) كتاب دوري رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات، قطاع الحسابات والمديريات المالية - وزارة المالية، ص ٧.

لبعض الأقارب والمحسوبيات كباب خلفي للتعيين فيما بعد بالتحايل علي التعاقد الرسمي بالباب الأول (الأجور وتعويضات العاملين) مما يهدر مبدأ تكافؤ الفرص بين أبناء المجتمع.

- اشترك بعض القيادات الإدارية في عضوية أكثر من صندوق أو حساب خاص مما يؤدي إلي مزيد من المزايا لهم والمنافع الشخصية، لذا فقد صدر قرار وزير التنمية المحلية رقم ١١٨ لسنة ٢٠١١ والذي حظر ذلك في المادة الأولى منه، ونفس القرار تم إرساله بخطاب لوزير المالية عام ٢٠١١ ثم التأكيد عليه عام ٢٠١٥<sup>(١)</sup>.

- صرف جانب من أموال تلك الصناديق كقروض وسلف وإعانات لبعض الجهات والعاملين.
- إنفاق جانب من أموالها علي نفقات الضيافة لبعض الجهات.
- شراء أغذية للوفود والمعسكرات.
- نشر إعلانات وتعازي وغير ذلك من النفقات المظهرية.
- شراء قطع غيار وإصلاح السيارات التي تتعرض للحوادث نتيجة الإهمال الذي يستوجب إجراء ذلك الإصلاح على نفقة المتسبب.
- توصيل خدمات المياه لمساكن بعض كبار المسؤولين وإجراء صيانة بمبالغ كبيرة.

٥ -بقاء أرصدة بمبالغ كبيرة مجنبة لمدة طويلة في بعض الصناديق دون استغلال مما يشكل حيساً للمال العام وعدم تحقيق الصناديق والحسابات لأهدافها، ومن أمثلة ذلك: حجم الأموال المجمدة في البنك المركزي المصري دون استخدام كبير وهو ما جعل القائمين علي الصناديق يميلون إلي إيداع هذه الأموال في البنوك التجارية طمعاً في الحصول علي عائد بدلاً من البنك المركزي الذي بطبيعته لا يعطي فوائد علي الأموال المودعة لديه، استئجار بعض المباني وتجهيزها دون استغلالها، وضعف الرقابة علي المخازن، وشراء أجهزة وتجهيزات دون الاستفادة منها حتي تعرضت للتلف والتقدم.

٦ -إخفاء بعض هذه الصناديق إما برفع صفة الصندوق أو الحساب الخاص عنها بالمخالفة للحقيقة أو حجب جزء من أموالها عن الرقابة، ومن أهم الحيل التي أتبعَت لهذا الإخفاء ما يأتي :

- تجميد بعض أموال هذه الصناديق علي هيئة ودائع لا تظهر في الحسابات الجارية لتلك الصناديق.
- إنشاء بعض الحسابات الفرعية لإخفاء جزء كبير من أرصدة الحسابات الأصلية المنبثقة منها، ومن أمثلتها حساب صندوق خدمة التنمية المحلية.

(١) كما نصت المادة الثانية من نفس قرار وزير التنمية المحلية علي أن: " يطبق الحظر المشار إليه بالمادة الأولى علي جميع المسؤولين أو المختصين بالمحافظة وبخاصة شاغلي وظائف: سكرتير عام- سكرتير عام مساعد- رئيس حي- رئيس مدينة- رئيس مركز- رئيس قرية- ونوابهم وسكرتيري عموم هذه الوحدات، و شاغلي وظائف الدرجة العالية أو درجة مدير عام، ومديري عموم المديريات ووكلاتهم والمستشارين والخبراء والمتقاعدين.

- إحالة أرصدة بعض هذه الصناديق والحسابات إلي حساب الدائنين الإفرادي بدفاتر وزارة المالية مع التعامل مع هذه الحسابات إيداعًا وسحبًا استقلالاً عن موازنة الجهة وربما بعيدًا عن أعين الرقباء، حيث يتضمن حساب جاري المبالغ الدائنة تحت التسوية مبالغ تخص الصناديق والحسابات الخاصة دون توضيح لذلك بالدفاتر أو البيانات الواردة للجهات الرقابية، كما تبين ظهور مبالغ مفيدة بحساب جاري المبالغ المدينة تحت التسوية تخض الحسابات والصناديق الخاصة منذ مدد طويلة دون اتخاذ الإجراءات الواجبة للمطالبة بها وتسويتها<sup>(١)</sup>.

٧- ضعف الرقابة المالية قبل الصرف والإخلال بمبادئ الضبط الداخلي لأموال هذه الصناديق، وقد ساهم في وجود هذه المخالفة قلة عدد العاملين من ممثلي وزارة المالية بالجهات التي تتبعها هذه الصناديق رغم كونهم المسؤولين عن رقابة ما قبل الصرف وفقاً لأحكام قانون المحاسبة الحكومية، وقد تفاقمت هذه المشكلة بعد سياسة إغلاق المحاسب التي اتبعتها الحكومة في عدم تعيين عاملين جدد بالوظائف العامة بإيعاز من صندوق النقد الدولي مما ترتب عليه عدم إحلال عاملين محل أولئك الذين تنتهي خدمتهم بالوفاة أو الوصول لسن المعاش، فضلاً عن أن كاهل ممثل وزارة المالية مثقل بعمله اليومي في تنفيذ موازنة الجهة إيراداً ومصروفاً مما يؤثر علي كفاءته في الرقابة علي الصناديق والحسابات الخاصة التابعة للجهة التي يعمل فيها.

٨- ضعف الرقابة أيضاً على عمليات الصرف والإيداع.

٩- تحميل بعض الصناديق الخاصة بمبالغ دون مبرر ودون الرجوع على المتسببين بقيمة تلك الأعباء، تتمثل تلك الأعباء في قيمة تكاليف إزالة بعض المباني المخالفة، وصدور قرارات للعلاج على نفقة الدولة دون الالتزام بالإطار المحدد لتلك القرارات، وغيرها من المخالفات.

١٠- تقاعس وزارة المالية عن تطبيق أحكام حساب الخزانة الموحد والمعدل لقانون المحاسبة الحكومية ولاسيما فيما يتعلق بالمادتين (٣٠ مكرر) و(٣٠ مكرر ١).<sup>(٢)</sup>

١١- الإخلال بمبدأ العدالة في الأجور؛ حيث يحصل العاملون في هذه الصناديق على مرتبات ومكافآت كبيرة شهرياً مقارنة بما يحصل عليه العاملون في الجهات الخدمية، فهم يحصلون علي رواتبهم من الموازنة العامة إضافة إلي رواتب ومكافآت أخرى من الحسابات.

١٢- ازدواجية المهام والوظائف؛ حيث نجد أن الخدمات التي تقدمها الصناديق الخاصة تقوم بها أصلاً بعض الجهات الإدارية الأخرى، مما يخلق ازدواجية وتداخل في الاختصاصات، بالإضافة إلي أن القائمين

(١) كتاب دوري رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ بشأن ملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبات، قطاع الحسابات والمديريات المالية - وزارة المالية، ص ٩٨ و٩٩.

(٢) انظر سابقاً النظام القانوني للصناديق الخاصة.

عليها هم من العاملين أساسًا بتلك الوحدات الإدارية، مع ملاحظة أنها لا تستخدم العملة الأصلية الموجودة بالوحدة الإدارية بل أيضًا تستخدم أصول هذه الوحدات. (١)

١٣- تباطؤ بعض الجهات التي لديها صناديق خاصة عن توريد كل ما تحصل عليه من أموال إلى حسابات الصناديق الخاصة بحساب الخزانة الموحد أولاً بأول.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه الصناديق تحقق خسائر ولم تُدر نفعًا علي الدولة ولم تحقق الأهداف المرجوة منها، بل قد تدعم الخزانة العامة – وبصفة استثنائية- بعضًا من الصناديق الخاصة في حالة عدم تحقيق الإيراد الذاتي لها؛ وذلك كي تستطيع الوفاء بالمهام الموكلة إليها (٢)، ومنها علي سبيل المثال دفع أجور العمالة والتي قد تتأخر لمدة شهور، وفي تلك الحالات تكون الصناديق الخاصة وبالأول علي الدولة وخزانتها العامة بدلًا من التخفيف عليها وكأن الدولة ضامنة لهذه الصناديق وليس العكس!!!

وبالإضافة إلى كل ما سبق نجد أن من سلبات الصناديق والحسابات الخاصة ما يترتب عليها من عدم إدراج نسبة كبيرة من المصروفات التي يتم صرفها على قطاعات الدولة - للتعليم والصحة وغيرها من القطاعات- من خلال تلك الصناديق في بيانات الاقتصاد المصري، فمثلًا يصرف من خلال الموازنة على التعليم مبلغ كذا ومن الصناديق الخاصة مبلغ كذا، أي أنه لا تدرج المبالغ الأخيرة في إحصاءات الاقتصاد المصري مما يترتب عليه عدم القدرة على تقييم الموقف الواقعي لموازنة كل قطاع.

(١) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ١٩٨.  
(٢) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٥٣.



## \*مشكلة عمالة الصناديق الخاصة: -

أما بالنسبة لمشكلة عمال الصناديق والحسابات الخاصة – والتي هي نتيجة أيضاً لعدم ضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة - نجد أن لديهم العديد من المشاكل، فهم لا يتمتعون ولا ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية، ولدينا العمال المؤقتين والذين يشكلون آلاف العاملين شابت رؤوسهم في انتظار التعيين، إلى جانب ذلك هناك العاملين المعيّنين على الصناديق الخاصة ومثبتين علي فصل مستقل، أي أننا لدينا نوعين من العاملين علي الصناديق الخاصة: مؤقتين ومثبتين فصل مستقل.

وقد تزايدت مطالبات العاملين ونوابهم في البرلمان بضرورة تثبيت العاملين المتعاقدين على الصناديق الخاصة، لكن ممثلي الحكومة رفضوا أن يتم تحميلهم على الموازنة العامة بحجة تبعيتهم لقانون العمل وغير خضوعهم لقانون الخدمة المدنية، وقد تلخصت مطالب العاملين (المؤقتين والمثبتين على درجات شخصية) على حساب الصناديق الخاصة بمختلف الوزارات الحكومية في الآتي: (١)

١/ نقل تثبيتهم من درجات شخصية على حساب الصناديق الخاصة الي درجات وظيفية دائمة بالموازنة العامة للدولة.

٢ /ضم مده الخدمة من أول تعاقد حتى تاريخ التعيين مدة خدمة علمية وعملية، والمناشدة بتعديل المادة ١٩٤ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة بأن تحسب للمعين قبل أو بعد العمل بالقانون مدة الخبرة العلمية والعملية ولا تقتصر فقط على المعيّنين قبل ٢ نوفمبر ٢٠١٦.

٣ /إتاحة التسوية الوظيفية للحاصلين على مؤهلات عليا قبل الخدمة أو أثنائها ولا تقتصر فقط على الحاصلين عليها اثناء الخدمة.

٤ /تثبيت جميع العاملين المؤقتين بعد تاريخ الحظر وحتى ٣٠ يونيو ٢٠١٦ بنقلهم بند ٣/٢ موازنه ثم التثبيت مثلما طال التعديل المتعاقدين على مختلف أبواب الموازنة.

٥ /سرعه اتخاذ إجراءات حل مشكلاتهم ومراعاة العدالة ومساواتهم بجميع المتعاقدين بالدولة.

٦ /سرعه تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بأحقيتنا في التثبيت على الموازنة وعدم الاعتداد بالتثبيت على الصناديق الخاصة على مستوى الجمهورية لأننا نجد تباطؤ غير مبرر لتنفيذ الأحكام .

كما صدرت العديد من الفتاوي والأحكام القضائية بأحقية هؤلاء في التثبيت ومساواتهم بزملائهم الموظفين في نفس الوحدة والظروف والمعيّنين علي درجات دائمة في الموازنة العامة للدولة، لكن الحكومة – حتي وقتٍ قريب- لم تنفذ تلك الفتاوي والأحكام ولم تستجب لمطالبات هؤلاء العاملين بتثبيتهم وتحسين أوضاعهم ومساواتهم بزملائهم، ومن الفتاوي ذلك ما أفقت به الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع: "ورد

(١) موقع "اتحاد العاملين المؤقتين والمثبتين بفصل مستقل" علي مواقع التواصل الاجتماعي، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٧/١١.

للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة كتب أمانة المراكز الطبية المتخصصة المنتهية بالكتاب رقم (١٧٤٦) المؤرخ ٢٠١٧/٥/١٤ بشأن طلب ترقية بعض الموظفين بمراكز أبحاث الكبد والقلب بالمحافظات (سوهاج، دمياط، كفر الشيخ) رسوباً وفقاً لقراري رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقمي (٩٤، ٩٥) لسنة ٢٠١٢.

وتبين للجهاز أن المعروضة حالتهم ممن تم تثبيتهم على درجات شخصية بفصل مستقل بالجهات التي يعملون بها والتي تلغى عند خلوها من شاغلها نفاذاً لما ورد بكتاب مجلس الوزراء رقم (٥-٢٩٠٩) المؤرخ ٢٠١٢/٢/٢٢ بالموافقة على حل مشكلات العمالة المتعاقدة على موازنة الصناديق والحسابات الخاصة أو الوحدات ذات الطابع الخاص، وتذكرون أنه إعمالاً لكتاب مجلس الوزراء المشار إليه تم استحداث بند (٣/٢) أجور موسمين بفصل مستقل للصناديق والحسابات الخاصة بالباب الأول الأجور والتعويضات، في ضوء التأشير رقم (١) من التأشير العامة لموازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢، وتم تثبيت تلك العمالة على درجات شخصية تلغى عند خلوها من شاغلها وذلك حرصاً على عدم إثقال كاهل الموازنة العامة للدولة من جراء تثبيت آلاف المتعاقدين على موازنة الصناديق الخاصة.

وقد ترتب على تثبيت هؤلاء على درجات تخصصية وإدراجهم بفصل مستقل بالباب الأول بالجهات التي يعملون بها تجميد كافة الحقوق الوظيفية والمالية بالمقارنة بأقرانهم في تلك الجهات، كما تعذر النظر في نقلهم على درجات خالية من جهة لأخرى لعدم جواز النقل على درجات شخصية أو استصحابها من الجهة المنقول منها وذلك بالمغايرة في الحكم بينهم وبين العاملين المثبتين على أبواب موازنة الوحدات الإدارية (الأول، الثاني، الرابع، السادس) والذين اتخذت إجراءات تثبيتهم على درجات دائمة بموازنة الوحدة وأصبحوا يخضعون لذات الأحكام التي يخضع لها العاملين المعيّنين على درجات دائمة بموازنة الدولة.....

انتهت الجمعية... أحقية المعروضة حالتهم في الإفادة من أحكام قراري رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقمي (٩٤، ٩٥) لسنة ٢٠١٢، وذلك على النحو المبين بالأسباب<sup>(١)</sup>.

والجديد أن الحكومة قامت بإحداث حراك في هذا الصدد وذلك بإقرار تنظيم وظيفي جديد يحفظ حقوقهم - في الإجازات والتدريب والنقل والندب - ويضمن استقرارهم الوظيفي والاجتماعي؛ كاستحقاقهم إجازة براتب أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية، كما يستحقون إجازة عارضة سنوية، وإجازة اعتيادية سنوية بطلب مسبق، لافتاً إلى أن ذوي الإعاقة يستحقون إجازة اعتيادية سنوية، وغير ذلك من الأحكام التي تُعد في صالح هؤلاء العاملين<sup>(٢)</sup>.

(١) مجلس الدولة المصري - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، الفتوى رقم ١٤٨٨ لسنة ٢٠١٨ ملف رقم ١٩٩٥/٤/٨٦ بتاريخ فتوى: ٢٠١٨/١١/١٤ و تاريخ جلسة: ٢٠١٨/١٠/١٠.  
(٢) الموقع الرسمي لوزارة المالية، ٢١ يونيو ٢٠٢١.

إلا أنه ردًا علي تلك الخطوة من قِبَل الحكومة فقد سادت حالة من الغضب بين صفوف موظفي الصناديق الخاصة بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة، واعتبرها البعض غير كافية، وتعد استكمالاً لوضع خاطئ مخالف للدستور والقانون، بالإضافة إلى تكريس عدم المساواة وتكافؤ الفرص بين الموظفين في نفس الجهة، وتابع متسائلاً : هل من المنطقي أن يعمل زميلين في نفس المكتب واحد يأخذ كل حقوقه الوظيفية والآخر كل أموره معلقه بسبب تثبيته علي الصناديق الخاصة، ووضع شروط تعسفية للموافقة علي النقل أو الندب أو الترقى، رغم أنهم كلاهما يعمل في نفس الوزارة ويقوم بنفس الأعمال ويحمل ذات المسمى الوظيفي؟! وأضاف "النجار"، في تصريحات خاصة، أن إنشاء نظام تثبيت وهمي علي الصناديق الخاصة يعد تمييز مخالف للدستور والقانون، الأمر الذي سلبت معه جميع حقوقنا الدستورية والقانونية من الاستقرار الوظيفي والأسرى والمادي والمعنوي، خاصة وأن دفع رواتبنا يرتبط بوجود فائض بحصيلة هذه الصناديق وإن لم يتوفر لا يتم دفع رواتبنا لأشهر حتى يتم توفيرها بتعزيز من وزارة المالية! (١)

لذا فحتي اللحظة الراهنة لم يتم التعامل مع مشكلة العاملين على الصناديق الخاصة بشكل مُرضٍ للجميع، واعتقد أن تلك المشكلة لن يتم حلها نهائياً إلا بعد حل المشكلة الرئيسية والسبب الرئيسي لتلك المعضلة وهي مشكلة وضعية الصناديق الخاصة نفسها.

إذاً فهذا هو الوضع الحالي للصناديق الخاصة بمصر، ولو ألقينا نظرة علي فكرة الصناديق الخاصة في بعض الدول الأخرى كـ بعض الدول العربية مثل الجزائر والمغرب – والتي تشابه مصر في ظروفها الاقتصادية وأسلوب إدارة المالية العامة بها- نجد مساندة البرلمان اللازمة في مواجهة فساد الصناديق الخاصة، حيث تم إغلاق الصناديق والحسابات التي انتهى الغرض من إنشائها أو التي ثبت فسادها، فهناك تحرك إلي حد كبير لحل المشكلة لديهم، أما عن التجارب الدولية الإصلاحية فقد قامت روسيا بمراقبة تلك الصناديق عن طريق البرلمان مع التصحيح الفوري لأية انحرافات قد توجد بها ومن أجل تعظيم ذلك فقد عملت علي إدخال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من خلال إدخال نظام ال GFMIS، كما قامت الصين بتجفيف منابع الصناديق والحسابات الخاصة بتحسين الخدمات التي تقدمها للمواطنين وبالتالي القضاء علي تلك الصناديق بضعف إيراداتها تلقائياً (٢)، ولكن ما الحل في مصر؟!

(١) تصريح منشور بموقع جريدة "الرئيس" بتاريخ ٢٣ يونيو ٢٠٢١.

(٢) أحمد سعيد سيد مأمون هاشم، المرجع السابق، ص ٧١.

## الوضع في فرنسا:

خروجًا على قاعدة أنه لا يجوز تخصيص موارد معينة لنفقات معينة، فإن فرنسا تطبق لديها أيضًا نظام الصناديق الخاصة، ولكن بشكل منضبط إلى حد كبير، وبالتالي يمكن تخصيص بعض الإيرادات مباشرة لبعض النفقات. وتأخذ هذه المخصصات شكل ميزانيات تكميلية، وحسابات خاصة.<sup>(١)</sup>

لكن الإجراءات التي تحكم الصناديق الخاصة في فرنسا أكثر إحكامًا من الوضع في مصر، حيث توجد أربعة أنواع من الصناديق الخاصة وهي الحسابات التي تنشأ للقيام بأعمال خاصة وتنظمها المادة (٢١) من القانون، وحسابات لأغراض تجارية وتنظمها المادة (٢٢) من القانون، وحسابات للعمليات النقدية وتنظمها المادة (٢٣) من القانون، وأخيرًا حسابات للمساعدة المالية والتي تنظمها المادة (٢٤) من القانون.

إلا أن المهم أنه لا يتم فتح صندوق خاص إلا بقانون<sup>(٢)</sup>، وهو نفس ما انتهجه المشرع المصري مؤخرًا، أي أن المشرع الفرنسي يتقدم عن نظيره المصري – فيما يخص موضوع الصناديق الخاصة من عدة نواحي:

- ١- أن أغراض إنشاء الصناديق الخاصة معروفة مسبقًا ولها أربع فئات محددة -كما سبق ذكرها-.
- ٢- أنها لا تنشأ إلا بقانون أي أنها تخضع لرقابة الجمعية الوطنية ولا تنأى عن رقابتها.
- ٣- أنه يحظر تحصيل نفقات من الحسابات الخاصة مباشرة لدفع الرواتب والأجور والتعويضات والبدلات من أي نوع؛ حتى لا يكون ذلك بابًا للفساد.

Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

---

<sup>١</sup> (Art. 16 Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

<sup>(٢)</sup> وهو ما قضي به المشرع أخيرًا ومؤخرًا قانون المالية الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢، وانتهج منهج المشرع الفرنسي، ونأمل أن يتم تطبيقه بالفعل.

<sup>٣</sup> (Art. 19 Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes:

1° Les comptes d'affectation spéciale

2° Les comptes de commerce;

3° Les comptes d'opérations monétaires;

4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

٤- أنها – وهي نقطة في غاية الأهمية- أنه يتم تم تخطيط عمليات الحسابات الخاصة وترخيصها وتنفيذها وفقاً لنفس شروط الموازنة العامة.<sup>(١)</sup>

Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

٥- وتدخل في الموازنة العامة للدولة.

٦- صحيح أنه يرحل الفوائض من السنة المالية للسنة التي تليها -ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك-، لكن ذلك لمصلحة تلك الصناديق وللغرض الذي أنشئت من أجله.<sup>(٢)</sup>

---

<sup>1</sup> ( Art. 20, Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, Relative aux lois de finances [LOLF].

<sup>2</sup> (Art. 20, Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001, Relative aux lois de finances [LOLF].

## المطلب الرابع

### حل إشكالية الصناديق الخاصة

رغم التسليم بأهمية الصناديق الخاصة فهي تُعد أداة تمويلية هائلة لا يستهان بها؛ فمن خلالها يتم تنفيذ بعض المشروعات وتطوير البعض الآخر، كما تقوم بدور حيوي في تقديم العديد من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها دون تحميل الموازنة العامة أعباء إضافية، إلا أن الواقع العملي أسفر عن بعض المشكلات وأوجه القصور في أداء الصناديق والحسابات الخاصة، وتسبب في ذلك عدة عوامل، منها التوسع المفرط في إنشاء تلك الصناديق والحسابات، الأمر الذي أدى إلى عدم القدرة على حصرها والرقابة على إيراداتها ومصروفاتها، ومن ثم المناداة بإغلاق حساباتها وضمها للموازنة العامة للدولة، ونظرًا لتأثير ذلك على الموازنة العامة للدولة، والمشروعات والخدمات التي تدعمها الصناديق والحسابات الخاصة، فمن هنا ظهرت الحاجة للتوازن بين الإبقاء على الصناديق لكونها محملة بأعباء والتزامات جسيمة - وبين إصلاح المنظومة بحوكمتها وضبط أدائها. (١)

ولا ريب من إيجاد حل لإشكالية الصناديق الخاصة والتي أضحت كيانًا موازيًا للموازنة العامة للدولة، مما يساعد علي إيقاف عجز الموازنة الأخذ في الاتساع، ولاشك من احتياج الاقتصاد لإصلاح الصناديق الخاصة، بل إنه حتي صانع السياسة الاقتصادية لا يتمكن من معرفة الكميات المالية الموجودة في السوق ولا يستطيع بالتالي معرفة معدلات التضخم، ناهيك عما تنتسئه تلك الصناديق من مراكز مالية خارج نطاق الرقابة تؤدي إلي فساد وإفساد القيادات الإدارية وموظفيهم. (٢)

وفي ضوء ما سبق نقول إن الفقه قد انقسم ما بين إلغاء فكرة الصناديق الخاصة وبين الإبقاء علي الصناديق الخاصة بوضعها الحالي أو ضمها للموازنة العامة، وكلٌ له مبرره وأسبابه وأسانيده، كما أن لكل اتجاه إيجابيات وسلبيات.

مع العلم بأن ضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة ليس بالخير المحض؛ فبعض هذه الحسابات له طبيعة مؤقتة تنتهي بانتهاء المشروع مثل مشروع توزيع أنابيب البوتجاز حال دخول الغاز الطبيعي للمنازل، وبالتالي ضمها للموازنة يعني استدامة تلك العمالة وتحمل مرتبات العاملين بها رغم انتهاء الغرض من وظائفهم، بالإضافة إلي وجود تفاوت كبير بين مرتبات العاملين بالصناديق وبين أقرانهم بالجهة الإدارية مما يصعب معه لدي ضمهم للموازنة إخضاعهم لجدول المرتبات كما يصعب الحفاظ علي ما يحصلون، كما أن

(١) محمد عماد السنباطي، الصناديق والحسابات الخاصة بين الواقع والمأمول (دراسة تحليلية)، مجلة الشريعة والقانون بتقننا الأشراف بالدقهلية، العدد الثالث والعشرون لسنة ٢٠٢١ - الإصدار الثاني "الجزء الثاني"، الصفحات من ٩٩٣ إلي ١٠٦٠، ص ٩٩٥.

(٢) أحمد حسن إبراهيم، دور الصناديق الخاصة في علاج ظلل الموازنة العامة للدولة، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، العدد ٦٦٤، يناير ٢٠١٧، الصفحات ١٦ و١٧.

ثمة ملاحظة يجب الالتفات إليها وهي احتمالية تقاعس القائمين علي الصناديق بعد ضمها عن تحقيق الإيرادات وتحصيلها لعدم وجود مصلحة شخصية لهم مما ينتج عنه إقبال كاهل الموازنة بكامل أوجه الإنفاق دون وجود إيراد معادل لها، والإشكالية التي يمكن إضافتها هي أن هناك العديد من الصناديق أرصدها إما خالية من الأموال أو مديونة وبالسالب ( نتيجة للسحب علي المكشوف) ومنها ما هو مديون لبنك الاستثمار القومي بالملايين وفي حالة ضمها تكون هناك أعباء باهظة علي الموازنة العامة أيضًا<sup>(١)</sup>، وغيرها من السلبيات الناتجة عن ضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة.

ورغم ذلك فقد حاولت الحكومة ووزارة المالية منذ أعوام اتخاذ خطوات عدة من أجل إصلاح أوضاع تلك الصناديق ومحاولة إحكام السيطرة عليها، من هذه الخطوات الإصلاحية ما يأتي:

- البداية كانت في العام المالي ١٩٩٦/١٩٩٥ حيث ذهبت الوزارة إلي إدراج الموازنات السنوية للصناديق التابعة للجهات الإدارية داخل الموازنة علي جانبي الإيرادات والنفقات وفي شكل اعتمادات إجمالية.
- ثم قانون حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ الذي يشمل جميع حسابات الجهات الإدارية والصناديق الخاصة (باستثناء بعض الصناديق بنص القانون).
- النص باستمرار علي تحويل نسبة من الإيرادات الشهرية للصناديق الخاصة إلي الموازنة العامة للدولة، وفي بعض الأحيان تحويل جزء من الأرصدة المتراكمة المرحلة لها للخزانة العامة.
- محاولة تقنين أوضاع العمالة المؤقتة والبدء في الانفراج النسبي للأزمة.
- مخاطبة البنك المركزي المصري وهيئة البريد لموافاة وزارة المالية بكل الأرصدة المفتوحة لديهم، أو بالبنوك التجارية.

ومن أهم الخطوات التي اتخذتها الحكومة مؤخرًا في طريقها للإصلاح القرار رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠ – سالف الذكر- بشأن لوائح الصناديق<sup>(٢)</sup> والذي قضي بأنه يتعين علي الجهات الداخلة في الموازنة والهيئات الاقتصادية موافاة وزارة المالية بصورة معتمدة من رئيس الجهة أو الهيئة من اللوائح الخاصة المعمول بها، وذلك خلال موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء العمل بهذا القرار، سواء أكانت هذه اللوائح معتمدة من وزارة المالية أم غير معتمدة منها، مع بيان السند القانوني لإنشاء هذه الوحدات أو الصناديق أو الحسابات الخاصة أو المشروعات وسند إصدار اللائحة الخاصة بكل منها، وفي حال عدم التزام الجهات والهيئات بذلك يوقف العمل بما لم يسبق اعتماده من هذه اللوائح من وزارة المالية، وذلك بكل منها بدءًا من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة".

(١) الصناديق والحسابات الخاصة – وزارة المالية، يناير ٢٠١٧، ص ١٦.

(٢) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢١ نشر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ يعمل به اعتبارًا من ٢٠٢٠/٧/٢٣ بشأن اللوائح الخاصة بالوحدات ذات الطابع الخاص، والصناديق والحسابات الخاصة والمشروعات الممولة منها بالجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية، الوقائع المصرية ٢٩ مكرر (ز).

كما قضت المادة الثانية من نفس القرار بعدم جواز إصدار أية لوائح خاصة للصناديق الخاصة بالجهات سالفة الذكر من هذا القرار أو إجراء أي تعديل عليها، يكون من شأنه ترتيب أية آثار مالية، إلا بعد الحصول مسبقاً على موافقة كتابية من وزارة المالية، أما المادة الثالثة فقد ذهبت إلى قيام وزارة المالية - خلال الثلاثة أشهر التالية لانتهاج مدة موافاة وزارة المالية باللوائح - بإعداد تقرير بنتائج التنفيذ، يتضمن بيان اللوائح التي تم موافاة قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية بها وما سبق اعتماده منها، من جانب وزارة المالية، والسند القانوني لإنشاء الوحدة ذات الطابع الخاص أو الصندوق أو الحساب الخاص أو المشروع الممول منه بالجهة، وسند إصدار لائحة خاصة له في ضوء المستندات والبيانات الواردة من كل جهة ... ويجب أن يتضمن التقرير بيان خطة وزارة المالية لاعتماد اللوائح التي يتوفر سند إنشائها ووضع لوائح خاصة لها، ولم يسبق اعتمادها، وتوصياتها في شأن تقنين أوضاع التي ليس لإنشائها ويلزم استمرارها، ويتولى وزير المالية عرض التقرير المشار إليه على رئيس مجلس الوزراء.

ومن الواضح أن الدولة كانت في سبيلها نحو مزيد من الإحكام والسيطرة على أزمة الصناديق الخاصة وذلك بإلزام الجهات الإدارية بموافاة وزارة المالية بما لديها من لوائح للصناديق الخاصة ومحاولة تقنين أوضاعها.

ثم بشكل صريح وواضح اتخذت الدولة الخطوة الأبعد من ذلك بضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة في قانون المالية العامة الموحد، فقد قضت المادة الثالثة بتضمين الموازنة العامة لبرامج كل الجهات بما يتبعها من حسابات وصناديق خاصة، وإذا كانت المادة السادسة قد أكدت علي مبدأ عدم التخصيص إلا أن المادة السابعة - وهذا هو الأهم - قد خطت خطوة للأمام بنصها بعدم جواز إنشاء صناديق وحسابات خاصة إلا بقانون. (١)

بينما قضت المادة (٣٣) من القانون - واستطراداً لأحكام الصناديق - بأن تُفَتَّحَ بالوحدة الحسابية المركزية حسابات للصناديق والحسابات الخاصة، وأخيراً فقد تضمنت المادة (٣٤) القانون الجديد بعض الاستثناءات لفتح حسابات وصناديق خارج البنك المركزي بشرط موافاة الوزير وأن تكون هذه الحسابات صفرية.

ومن النصوص السابقة يتضح لنا أن الحكومة اتخذت قراراً صريحاً وواضحاً بضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة وهي خطوة مهمة علي الطريق الصحيح؛ حيث أصبحت الصناديق بالتالي جزء من الموازنة العامة للدولة يتم الاستفادة من مواردها وترشيدها إنفاقها، كما تخضع للرقابة الداخلية من قبل وزارة المالية والخارجية من قبل السلطة التشريعية والجهاز المركزي للمحاسبات،

(١) لمزيد من التفاصيل راجع:

مجلس الشيوخ المصري - الفصل التشريعي الأول (دور الانعقاد العادي الأول)، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاستثمار ومكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية عن مشروع قانون المالية العامة الموحد، يونيو ٢٠٢١، ص ١٣.



## ولكن ... هل تفلح؟! اعتقد أن الإجابة بالنفي لعدة أسباب:

١ - سبق وأن قضي قانون المحاسبة الحكومي بإخضاع الحسابات والصناديق الخاصة للرقابة السابقة من قبل وزارة المالية، والوضع الراهن يقول أنها رقابة واهية بدليل أن الحكومة لا تعرف عدد تلك الصناديق علي وجه الدقة ومازالت الأرقام متضاربة بشأن عدد الصناديق الخاصة في مصر، ففي عام ٢٠١٧ صرحت وزارة المالية أنها قامت برصد نحو ٣٦٩٩ حساب وصندوق خاص<sup>(١)</sup> ثم صرحت عام ٢٠٢٠ بأن عددها يبلغ ٦٨٩٩ صندوق<sup>(٢)</sup>، كما صرحت بأن الدولة أصبح بإمكانها الاطلاع علي كافة الصناديق، وأن هناك حوالي ١٢٠٠ لائحة معتمدة فقط للصناديق والحسابات الخاصة والباقي يعمل بمجرد قرارات وزارية بدون لوائح أو بلوائح غير معتمدة من وزارة المالية، ولا يُعقل أن يتضاعف العدد في غضون ثلاث سنوات وبالتالي لا يعني ذلك إلا أن كلها أرقام تقريبية أو غير صحيحة بمعنى أصح، كما أن عدم اعتماد اللوائح من قبل وزارة المالية لا يعني توقف نشاط هذه الصناديق بأي حال من الأحوال!

٢ - ثم صدر القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ والذي يقضي بدخول الحسابات والصناديق الخاصة لحساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، ولكن الواقع أن البعض ذهب إلى أن حوالي ٩٠% من الصناديق والحسابات الخاصة أصبحت داخل الموازنة العامة للدولة إلا أن قيمة هذه الحسابات المدرجة تمثل حوالي ٦٠% فقط من إجمالي الموازنات السنوية لكل الصناديق والحسابات الخاصة ما يعني أن الصناديق والحسابات ذات الموازنات الكبيرة لا تزال خارج الموازنة.

كما نص القانون ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ سالف الذكر علي استثناء بعض الجهات من الخضوع له مما أفرغ القانون من مضمونه، كما سمح لبعض الجهات من الاستمرار في إيداع حساباتها وصناديقها الخاصة في البنوك التجارية بموافقة وزير المالية وبالتالي أعطي لوزير المالية سلطة كبيرة وأصبح التنفيذ بحسب الأهواء، كما أعطي لوزير المالية أيضاً سلطة السماح لبعض الجهات الإدارية التي تنقل الحسابات والصناديق الخاصة للحساب الموحد بتقرير عوائد لها تعويضاً عن الفوائد التي كانت تتلقاها من إيداع حساباتها بالبنوك التجارية، وهو أمر منتقد لسببين: أولهما لأنه خول لوزير المالية مكنة تقرير عوائد لبعض الجهات دون الأخرى وهو أمر غير عادل ولا مبرر له، وثانيهما هو إثقال كاهل الخزانة العامة للدولة بتقرير عوائد علي الأموال المودعة بالحساب الموحد رغم أنها أموال عامة وكأن الدولة لا تستطيع أن تسيطر علي أموالها وتستردها ولا حتي تتصرف فيها بل وتدفع عوائد عليها!!!

٣ - ثمة صناديق عدة لم تدخل في حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي رغم النص علي عقوبة لذلك ولم ترتدع الجهات صاحبة تلك الصناديق، واحتوت العديد من المنشورات والكتب علي توجيهات صارمة

(١) وزارة المالية - الصناديق والحسابات الخاصة، يناير ٢٠١٧، ص ٦.  
(٢) تصريح لمساعد وزير المالية لشئون الموازنة العامة في ندوة عبر الانترنت بعنوان " الصناديق الخاصة إلي أين؟!".

للمسؤولين بالجهات الإدارية والمراقبين الماليين ومديري الحسابات ووكلائهم بضرورة تنفيذ ما ورد بهم، ولكن ... هل نجحت كل هذه التهديدات؟! (١)

٤ - حتى قرار مجلس الوزراء رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠ والذي ألزم الجهات الموازنية والهيئات العامة الاقتصادية بموافاة الوزارة بصورة معتمدة من لوائحها عن طريق رئيس الجهة أو الهيئة، وذلك خلال موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء العمل بهذا القرار، سواء أكانت هذه اللوائح معتمدة من وزارة المالية أم غير معتمدة منها، مع بيان السند القانوني لإنشاء هذه الوحدات أو الصناديق أو الحسابات الخاصة أو المشروعات وسند إصدار اللائحة الخاصة بكل منها، وفي حال عدم التزام الجهات والهيئات بذلك يوقف العمل بما لم يسبق اعتماده من هذه اللوائح من وزارة المالية، وذلك بكل منها بدءاً من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة، لم يؤت ثماره ولم تلتزم به كل الجهات الإدارية سالفة الذكر؛ والدليل على ذلك هو صدور قرار آخر من رئيس مجلس الوزراء برقم ١٠١ لسنة ٢٠٢١ (٢) والذي قضى في مادته الأولى بامتداد المهلة لسنة أشهر إضافية، أي أنه أعطي مهلة أخرى للجهات التي تمتلك صناديق وحسابات خاصة لتوفيق أوضاعها بدلاً من المدد السابقة والتي لم تمتثل فيها تلك الجهات للقرار ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠، أي أنه منذ السنوات تصدر الحكومة العديد من القرارات ومهل لتوفيق الأوضاع وتهديدات وعقوبات لمحاولة السيطرة على الصناديق الخاصة أو حتي معرفة عددها وتقنين أوضاعها - ولا أقول هنا معرفة حجم أرصدها لأن الحكومة لا تعرف أصلاً عدد الصناديق وبالتالي من البديهي لا تعرف حجم أموالها وأرصدها-، ولكن رغم كل ما سبق لا حياة لمن تنادي بل ثمة محاولة مستميتة لأصحاب المصالح والمنفعين من تلك الصناديق بإبقاء الحال المبهم على ما هو عليه!!!

٥ - حسناً فعل المشرع بجعل فتح الصناديق والحسابات الخاصة لا تُفْتَح مستقبلاً إلا بقانون وفقاً للمادة (٧) من قانون المالية العامة الموحد، ولكن ما حال الصناديق القائمة بالفعل؟! هل تم إحصاؤها بشكل دقيق وتقنين أوضاعها؟! وحسناً فعل المشرع أيضاً حين قضى في المادة (٣٣) من نفس القانون على أن تُفْتَح حسابات للصناديق الخاصة بالوحدة الحسابية المركزية والتي يشملها حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، ولكن هل امتثلت الجهات الإدارية من قبل للقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ والذي قضى بأيلولة حسابات الصناديق الخاصة بحساب الخزانة الموحد؟!

(١) فقد قضت المادة (١٢) من قانون ربط الموازنة للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٤ بأنه على جميع الجهات المخاطبة بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ والتي لازالت لديها حسابات مفتوحة خارج البنك المركزي المصري أن تقوم بإقفال تلك الحسابات ونقل أرصدها لحساب الخزانة الموحد في غضون شهر من تاريخ إصدار هذا القانون، وفي حالة عدم التزام تلك الجهات بالتحويل خلال المدة المحددة يتم خصم نسبة ٥٠% من رصيد تلك الحسابات وتؤول للخزانة العامة للدولة، وفي حالة عدم الالتزام لمدة ٦ شهور تؤول كامل الأرصدة لحساب الخزانة العامة، وهي المادة المكررة كذلك في القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ والذي صدر تنفيذاً له منشور عام وزارة المالية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ والكتاب الدوري رقم (١٠) لسنة ٢٠١٤.

(٢) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠١ لسنة ٢٠٢١ الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١/٦ نشر بتاريخ ٢٠٢١/١/٦ يعمل به إعتباراً من ٢٠٢١/١/٧ بشأن امتداد المدة المنصوص عليها في المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية ٥٣ مكرر (ج).

٦- الكارثة الكبرى والتي نُدُّ على أن الوضع لن يتغير كثيرًا قبل صدور قانون المالية العامة الموحد أو بعده هو النص في مشروع القانون علي نفس الاستثناءات التي فرغت القوانين والقرارات السابقة من مضامينها، فوفقًا للمادة (٣٤) من مشروع القانون لدينا ثلاثة استثناءات تُبقي الحال كما هو عليه ألا وهي:

(أ) للجهات الإدارية أن تفتح حسابات (خارج البنك المركزي وبموافقة وزير المالية)، وهي سلطات موسعة لوزير المالية وتتم بالتالي وفقًا للأهواء، كما أنني لا اتصور أن الحكومة التي تريد أن تُحكم قبضتها علي موضوع الصناديق الخاصة تقوم بعمل استثناءات تُفرغ القانون من مضمونه، بالإضافة أن الشرط الثاني لفتح تلك الحسابات هي أن تكون حسابات صفرية وهي التي تورد أموالها أولاً بأول لحسابات موازية بالبنك المركزي وقد تُبِتَّ بالتجربة أنه لا يحدث وأن الجهات الإدارية تتباطأ وتماطل في توريد أموالها أولاً بأول للحسابات الموازية!!!

(ب) كما يجوز لتلك الجهات فتح حسابات بالبنوك المسجلة بالبنك المركزي – كما سبق القول- ولا أعلم ما سبب هذا الاستثناء أيضًا وما فائدته إلا حرمان حساب الخزانة بالبنك المركزي من أحد الموارد!!!

(ج) أن أحكام المادة (٣٤) لا تسري على كم كبير من الصناديق.

وليت شعري بأي منطق يتم التأكيد على تلك الاستثناءات في مشروع القانون وقد ثبت بالتجربة أنها ثغرات تم استخدامها من قبل للتحايل علي تطبيق القوانين والإفلات بالصناديق الخاصة من أعين الرقابة، ولماذا يتم حرمان الدولة من كل تلك الموارد وعدم دخولها حساب الخزانة الموحد؟! ولا أري أي بصيص أمل لإصلاح الأوضاع المتردية التي آلت إليها الصناديق الخاصة حتى بعد صدور مشروع قانون المالية العامة الموحد، واعتقد أن الحكومة – بتلك النصوص الجديدة- إما أيديها مرتعشة ولا تستطيع أن تتخذ القرار بشأن الإصلاح الشامل والكامل للصناديق الخاصة أو أنها لا تريد أصلًا ذلك ولا تريد أن تضرب بيدٍ من حديد علي أصحاب المنافع وسد الثغرات وإهدار الأموال!!!

وإن كان لي من رأي في هذا الموضوع فيجب كخطوة أولي علي المسار الصحيح أن تتم مراجعة المسئولين لكل الصناديق والحسابات الخاصة ثم إيجاد طريقة للتعامل مع هذه المشاكل المنبثقة عن تلك الصناديق والحسابات بما يضمن إحكام الرقابة عليها وحل مشكلاتها، وتطبيق معايير الشفافية الدولية بحيث تخضع تلك الصناديق لنفس قواعد الانضباط التي تخضع لها اعتمادات الموازنة العامة<sup>(١)</sup>، وذلك عن طريق ضم كل الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة – رغم الأعباء التي ستحملها الدولة حينها لكن الإيجابيات الناتجة عن الضم تفوق السلبيات بمراحل-، وبالتالي دخولها في حساب الخزانة الموحد دون أية استثناءات والاستفادة القصوى والمُثلي من كل موارد الدولة وترشيد الإنفاق العام، ثم كخطوة ثانية الإصلاح الإداري

(١) دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)، صندوق النقد الدولي Manual on Fiscal Transparency 2007، ص ٨٢.

الشامل للدولة والقضاء علي البيروقراطية مما يؤدي إلي التخلص من الصناديق الخاصة برمتها ولكن شيئاً فشيئاً. (١)

---

(١) وذلك مثل تجربة بلغاريا التي تستحق الدراسة والمحاكاة؛ حيث قامت بلغاريا خلال مرحلة التحول الاقتصادي والسياسي في تسعينيات القرن الماضي بإصلاحات جذرية في نظامها المالي بعدما كان قد عاني من وجود صناديق خاصة غير مشمولة بالموازنة العامة كانت بمثابة مرتع للفساد البيروقراطي، وعلي رأس تلك الإجراءات كانت ثمة إصلاحات تشريعية بتمرير قانون لنظام الموازنة عام ١٩٩٦ يستحدث نظام للموازنة الموحدة يشمل الموازنة العامة للدولة والصناديق غير المشمولة بالموازنة ووضع إطار قانوني واسع للأنشطة غير المشمولة في الموازنة العامة، وما بين أعوام ١٩٩٧ و١٩٩٩ تم إغلاق جميع الحسابات البنكية غير المشمولة في الموازنة العامة والتي كانت تخص جهات مشمولة في الموازنة العامة وبلغ عددها حوالي ١٢٠٠ حساب بنكي، كما تم تخفيض عدد الصناديق الخاصة من ٧٠ إلي ٢٠ صندوق، ثم إضافة الصناديق الخاصة غير المشمولة بالموازنة العامة في عرض الموازنة المقدم للبرلمان، وأصبحوا جزءاً لا يتجزأ من حساب الخزانة العامة وينطبق عليهم شروط الموازنة من رقابة داخلية وخارجية.

## الخاتمة

وفي نهاية هذه الدراسة التي تعمقنا فيها في موضوع القيود علي رقابة مالية الدولة توصلنا إلي عدة نتائج نتبعتها بعدة توصيات:

### أولاً: النتائج: -

رأينا أن ثمة قواعد خاصة - تخرج عن القواعد الحاكمة للمالية - تختص بها بعض الجهات خروجًا عن المؤلف، وقسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين:

**المبحث الأول:** تناولنا موضوع موازنة الرقم الواحد وكيف أن بعض الجهات تدرج موازنتها كرقم إجمالي دون تفصيله وفقًا لأبواب وبنود الموازنة (خروجًا عن القواعد العامة) وقلنا إن هذا المسلك من المفترض ألا يطبق إلا في حالات الضرورة ووفقًا لما هو متبع في دول العالم ولا يتوسع فيه، وعلمنا أن هذا لا يحدث في فرنسا إلا على سبيل الحصر ولا اعتبارات تتعلق بالأمن الخارجي والداخلي أي مما يتوافق مع معايير الشفافية الدولية.

**أما المبحث الثاني** في دراستنا فقد تناولنا موضوع الصناديق الخاصة والتي هي بمثابة صداع في رأس الدولة، والسلبيات التي تثيرها وكيف تناولها قانون المالية العامة الموحد الجديد، وما هو الحل الأمثل لها، وعندما درسنا الوضع في فرنسا تبين لنا أن الصناديق الخاصة تنقسم لأربعة أنواع لكنها جميعًا تدخل في الموازنة العامة وتصدر محكمة المحاسبات تقاريرًا عنها ويتم نشرها للكافة.

### ثانيًا: التوصيات: -

من النتائج السابقة نستطيع أن نستخلص توصيتين رئيسيتين والتي نأمل أن توضع موضع تنفيذ:

(١) التخلي عن أسلوب موازنة الرقم الواحد بالنسبة للبرلمان بغرفتيه، والمحكمة الدستورية العليا والجهات والهيئات القضائية، والجهاز المركزي للمحاسبات، واتباعها فقط فيما يتعلق بضروريات الأمن الداخلي والخارجي مثلما تقضي معايير الشفافية الدولية.

(٢) تفعيل الحقيقي لقانون المالية العامة الموحد الجديد والذي يقضي بانضمام الصناديق الخاصة للموازنة العامة لكن دون أية استثناءات، وإلغاء بنود الاستثناءات التي نص عليها هذا القانون كي لا يكون هناك ثغرة للانفلات من الرقابة.

## قائمة المراجع

### **أولا المراجع العربية:**

#### المراجع العامة والمتخصصة: -

صلاح الدين فوزي- ناصر عبد الرسول منصور

- رقابة مجلس الأمة الكويتي ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية، جمعية الثقافة من أجل التنمية، العدد الحادي وستون بعد المائة، فبراير ٢٠٢١، الصفحات من ٢٦١ إلى ٢٨٤.

نزيه عبد المقصود محمد مبروك

- شفافية الموازنة العامة للدولة (أهميتها وآليات تعزيزها)، كلية الشريعة والقانون بطنطا – جامعة الأزهر، ٢٠١٥.

هشام البديري

- الصناديق والحسابات الخاصة (المدلول القانوني للظاهرة – أموال وعمال الصناديق – الجوانب الدستورية والقانونية – تجربة الصناديق في المحليات)، دار النهضة العربية، عام ٢٠١٧.

زيد حمود الهاجري

- الرقابة البرلمانية علي مالية الدول (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة المنصورة، عام ٢٠١٤.

أحمد سعيد سيد مأمون هاشم

- جدوي ضم الصناديق والحسابات الخاصة إلي الموازنة العامة - رسالة ماجستير، معهد التخطيط القومي، القاهرة، عام ٢٠١٧.

#### أبحاث ومقالات:

- أحمد حسن إبراهيم، دور الصناديق الخاصة في علاج خلل الموازنة العامة للدولة، مجلة الاقتصاد والمحاسبة، العدد ٦٦٤، يناير ٢٠١٧، الصفحات ١٦ و١٧.

- أحمد حسن محمد زغلول، النظام المحاسبي لصناديق التأمين الخاصة، أعمال مؤتمرات: إدارة صناديق التأمين والمعاشات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١، الصفحات من ١٢٩ إلى ١٦٤.

- أحمد محرم، صناديق التأمين الخاصة: ذات الاشتراكات المحددة وذات المزايا المحددة وأنظمة التأمين الفردية والجماعية، مجلة المال والتجارة، العدد ٤٥٣، يناير ٢٠٠٧، الصفحات من ٤٠ إلى ٤٨.
- "الصناديق الخاصة إلى أين؟! " ندوة عبر الانترنت للمركز المصري للدراسات الاقتصادية، بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠٢٠.
- إيمان أحمد الشربيني، الصناديق والحسابات الخاصة (فلسفة الإنشاء – الأسباب – جدواها ومستقبلها)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ٢٥٠، معهد التخطيط القومي، القاهرة، عام ٢٠١٣.
- حسن أحمد عبد الرحمن، تطوير أسلوب إعداد الموازنة العامة في مصر (إطار مقترح)، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية – كلية التجارة وإدارة الأعمال بجامعة حلوان، العدد الأول، عام ٢٠١١، الصفحات من ٣١ إلى ٨٢.
- خالد زكريا أمين، الموازنة العامة في مصر بين السياسة والشفافية والاستجابة (الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق علي الصناديق والحسابات المحلية في مصر)، خلاصة أعمال المؤتمر الذي عقده شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID) بالقاهرة في ١٤ و ١٥ مايو ٢٠١١
- سلوى العنترى، الصناديق الخاصة ... عود على بدء – مقال منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ٤/٤/٢٠١٤.
- صلاح الدين فوزي، الإجراءات الدستورية لتعديل الدستور، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، ابريل ٢٠١٨، العدد ٦٥، الصفحات من ٣٨ إلى ٥٥.
- صلاح الدين فوزي، مساءلة أعضاء مجلس النواب، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، ديسمبر ٢٠١٧، العدد ٦٤، الصفحات من ٢٠ إلى ٤١.
- صلاح الدين فوزي، الموارد المالية للمحليات من الواقع إلي المستهدف، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة، أكتوبر ١٩٩٨، العدد ٢٤، الصفحات من ٢٣٦ إلى ٢٦٢.
- عبد الفتاح الجبالي، الموازنة المستقلة للهيئات القضائية والتعديلات الدستورية، مقال منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠١٩.
- عبد الفتاح الجبالي، الموازنة العامة والمواطن المصري (دراسة في قضايا الأجور والدعم والمعاشات)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة ٢٠٠٨.
- عبد الله فيصل علام، تقييم سياسات مكافحة الفساد في مصر من ٢٠١٤م، مجلة دراسات- المجلد الثالث والعشرون- العدد الثالث، من ١٨٣ إلى ٢١٠، يوليو ٢٠٢٢.

- عصام حسني محمد عبد الحليم، تقييم نظام الدعم في الاقتصاد المصري خلال الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠١ حتى ٢٠١٣/٢٠١٢، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة المنوفية، المجلد ٢٧ عدد ٤٥، ٢٠١٧.

- محسن إسماعيل علي، صناديق تأمين خاصة أم صناديق ادخار معاشات، في أعمال مؤتمرات: إدارة صناديق التأمين والمعاشات بالقاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١، الصفحات من ١٦١ إلى ١٨٤.

- محمد عماد السنباطي، الصناديق والحسابات الخاصة بين الواقع والمأمول (دراسة تحليلية)، مجلة الشريعة والقانون بتفهننا الأشراف بالدقهلية، العدد الثالث والعشرون لسنة ٢٠٢١ – الإصدار الثاني "الجزء الثاني"، الصفحات من ٩٩٣ إلى ١٠٦٠.

- محمد ربحان حسين- سماح سامي أحمد شلبي- علاء فتحي الزهري، طبيعة الوحدات ذات الطابع الخاص وأهميتها في تنمية الموارد الذاتية بالجامعات، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، كلية التجارة وإدارة الأعمال- جامعة حلوان، العدد (١) المجلد (٢٨)، ٢٠١٤.

- محمد محمد عبد اللطيف، الرقابة علي دستورية قوانين الخصخصة، المؤتمر العلمي الأول: دور المحكمة الدستورية العليا في النظام القانوني العلمي- كلية الحقوق جامعة حلوان، مارس ١٩٩٨، الصفحات من ١٣٠ إلى ١٨٨.

- محمد محمد عبد اللطيف، الجوانب الدستورية لقوانين الحساب الختامي: دراسة خاصة من خلال القانون الفرنسي، مجلة حقوق حلوان لدراسات القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة حلوان، العدد ١١، ديسمبر ٢٠٠٤، الصفحات من ١٦٨ إلى ١٩١.

- محمود محي الدين، الصناديق السيادية في عالم شديد التغير، مجلة المال والتجارة، العدد ٦١٤، يونيو ٢٠٢٠، الصفحات ٣٦ و٣٧.

- مصطفى التهامي مصطفى، الموازنة العامة للدولة بين الشفافية والرقابة، مجلة التنمية الإدارية، العدد ١٣٢، يوليو ٢٠١١، الصفحات من ٢٢ إلى ٢٧.

- مصطفى علي الباز، تطوير المحاسبة في الوحدات ذات الطابع الخاص بالجامعات، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة – جامعة عين شمس، العدد الأول يناير ١٩٩٠.

### تقارير:

- أدلة الحوكمة الرشيدة (التوازن بين الانفتاح والسرية في قطاع الدفاع: دروس من الممارسات الدولية الجيدة)، مركز النزاهة في قطاع الدفاع – وزارة الدفاع دولة النرويج، أبريل ٢٠١٨.



- الموازنة بشفافية: دليل الموازنة العامة المصرية، وزارة المالية، بدون سنة نشر.
- جداول مؤشرات المالية العامة، وزارة المالية، ٢٠٢١-٢٠٢٢.
- دليل إجراءات الرقابة المالية ٢٠١٤ – وزارة المالية.
- دليل شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)، صندوق النقد الدولي Manual on Fiscal Transparency 2007.
- دليل الموازنة المصرية، مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان مع شراكة الموازنة المفتوحة (الموازنة المفتوحة).
- مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، مغارة الحسابات والصناديق الخاصة في مصر – أوراق السياسات ٦، مايو ٢٠١٣.
- مجلس الشيوخ، تقرير اللجنة المشتركة (من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاستثمار ومكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية) عن مشروع قانون المالية العامة الموحد- التقرير الثالث، يونيو ٢٠٢١.
- مجلس الشيوخ المصري – الفصل التشريعي الأول (دور الانعقاد العادي الأول)، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاستثمار ومكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية عن مشروع قانون المالية العامة الموحد، يونيو ٢٠٢١.
- مجلس النواب المصري، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٨/٢٠١٩ – التقرير الأول (العام).
- مجلس النواب، التقرير التكميلي الثاني للجنة الخاصة المُشكَّلة لإعداد مشروع اللائحة الداخلية لمجلس النواب، عام ٢٠١٦.
- مجلس النواب، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الخطة والموازنة ومكتب لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية عن حساب ختامي وزارة العدل والجهات التابعة لها (الجهات المعاونة) للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧.
- مجلس النواب، التقرير الأول (العام) للجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٨/٢٠١٩.
- مجلس النواب، التقرير الأول (العام) للجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للعام المالي ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- مجلس النواب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١.

- مجلس النواب، التقرير الأول العام بشأن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢١/٢٠٢٢.
- مجلس النواب، التقرير الأول (العام) للجنة الخطة والموازنة بشأن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة وحساب ختامي موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وحساب ختامي موازنة الهيئة القومية للإنتاج الحربي وحساب ختامي الخزنة العامة عن السنة المالية ٢٠١٨/٢٠١٩.
- مجلس النواب، التقرير الأول (العام) للجنة الخطة والموازنة عن الحسابات الختامية للسنة المالية ٢٠١٨/٢٠١٩، ٢٠٢٠.
- وزارة المالية، - التأشير العام للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٢/٢٠٢٣.
- وزارة المالية، موازنة الجهاز الإداري للسنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١ - الاستخدامات "المصروفات - الحيازة - سداد القروض".
- وزارة المالية، الموازنة في ٢٥ سؤال وجواب، قطاع الموازنة العامة للدولة، يناير ٢٠١٤.
- وزارة المالية، التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤.
- وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٧.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠٠٧/٢٠٠٨.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠٠٩/٢٠١٠.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥.
- وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، موازنة الجهاز الإداري للعام المالي ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- وزارة المالية، موازنة الجهاز الإداري للدولة للعام المالي ٢٠٢٠/٢٠٢١.
- نسخة المواطن من البيان المالي لعام ٢٠٢١-٢٠٢٢، وزارة المالية، مايو ٢٠٢١.
- موازنة المواطن، وزارة المالية، للأعوام المالية ٢٠١٩ و٢٠٢٠ و٢٠٢١ و٢٠٢٢.
- المنشور العام رقم (٤) لسنة ٢٠١٦ والتعليمات الخاصة بإعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦، وزارة المالية - قطاع الحسابات الختامية، مايو ٢٠١٦.

- منشور وزارة المالية رقم ١٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية لموازنات الهيئات والوحدات الاقتصادية للسنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١.
- منشورات إعداد الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية والهيئة العامة للإنتاج الحربي للسنوات المالي ٢٠٢١، ٢٠٢٠، ٢٠١٩، ٢٠١٨، ٢٠١٧ على التوالي.

#### تشريعات:

- الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية.

#### مجموعات الأحكام والفتاوى:

- فتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع.

#### ٨- مواقع إلكترونية:

- الموقع الرسمي للانتوساي

(International Organisation of Supreme Audit Institutions)

<https://www.intosai.org/ar>

- معايير الايساي المنشورة علي الموقع الالكتروني:

[www.issai.org](http://www.issai.org)

- الموقع الرسمي لوزارة المالية:

<https://www.mof.gov.eg>

- موقع بنك المعرفة المصري

<https://www.ekb.eg>

**1- Ouvrages;**

- Alexis Jacquemin et Guy Schrans, Le Droit Economique, Que sais-je ? 1982.
- Andre de Laubadere, Pierre Delvolve, Droit Public Economique, Quatrieme edition, Dalloz, 1983.
- A.Mestre et D.Linotte, Services publics et droit publics economique, Litec Droit, 1982.
- Dr Franz Fiedler, Déclaration de Lima sur le Lignesdirectrices du Contrôle des Finances Publiques, fin 1998.
- ISSAI 100, Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, INTOSAI, 2019.
- Nicolas Berland, L’HISTOIRE DU CONTROLE BUDGETAIRE EN France, Apr 2008.
- Joel Mekhanter, Les Fondamentaux, Finances Publiques – Le Budget de L’état, HACHETTE, 1993.

**2- Articles;**

- Brigitte Clavagnier, LOLF story, Juris associations / JA 2007, n°353, p.3 -15 février 2007.
- Duverger Maurice ;Finance Publiques ;R.U.F.1984. P29.
- Jean-Claude MAITROT, INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES ,<https://www.universalis.fr/encyclopedie>
- Raymond FERRETTI, Paul GAUCHER ,BUDGET DE L’ÉTAT,

<https://www.universalis.fr/encyclopedie>

- Fiche thématique, L’histoire des finances publiques françaises

<https://www.fallaitpasfairedudroit.fr>, Date de rédaction : 05/09/2022

- Fiche thématique ,Budget de l’État : les budgets annexes et les comptes spéciaux,

Dernière modification : 19 septembre 2022,

<https://www.vie-publique.fr>

### **3- Rapports :**

- Rapport sur l'exécution des L.F pour 2001. 115, C. comptes, 18 juin 2002.

- Rapport public annuel 2021, COUR DES COMPTES, 18.03.2021.

- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019, renvoyé à la Commission des finances.

### **4- Textes législatifs et réglementaires:**

*Le journal officiel de la République française.*

### **5-Jurisprudence:**

*Décisions du Conseil constitutionnel.*

### **6- Sites:**

- [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr) - [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

- [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

- [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

- <https://www.vie-publique.fr>

- <https://www.economie.gouv.fr>

