

## الفصل الثاني

### أبواب الموازنة ومشكلاتها

تقسيم أبواب الموازنة حسب تعديلات قانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣

يتم تصنيف النفقات في ثمانية أبواب هي:

الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين.

الباب الثاني: شراء سلع وخدمات.

الباب الثالث: سداد الفوائد.

الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية.

الباب الخامس: المصروفات الأخرى.

الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات).

الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية<sup>(١)</sup>.

الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية.

ويتم تصنيف الإيرادات في خمسة أبواب هي:

الباب الأول: الضرائب.

الباب الثاني: المنح.

الباب الثالث: الإيرادات الأخرى.

الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية.

الباب الخامس: الاقتراض.

## مشكلات الموازنة المصرية

### أولاً: العجز

تعرف الموازنة العامة لأي دولة، وجود عجز أو فائض في كل عام، وإن كان غالب دول العالم لديها عجز في موازنتها، وبخاصة في الدول النامية، ومنها مصر، مع وجود عدد قليل من الدول لديها فائض مثل اليابان، وبعض الدول النفطية، وبخاصة بعد الطفرات النفطية في مطلع الألفية الثالثة على سبيل المثال.

---

(١) عبارة عن محفظة أوراق مالية، تشمل الإقراض والمساهمة من الخزنة العامة للهيئات والشركات، كما تشمل نصيب الخزنة في صندوق إعادة الهيكلة لقطاع الأعمال العام.

والعجز هو زيادة النفقات عن الإيرادات بالموازنة العامة للدولة، وتبقى القضية في حجم هذا العجز، وكيفية إدارته، وتدبير تمويله. فهناك مؤشر على حجم العجز المسموح به في الموازنة العامة للدولة، وهو المعيار الذي وضع في إطار اتفاقية ماسترخت لدول الاتحاد الأوروبي، وهو في حدود ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أن الاقتصاديين يرون أنه يمكن تجاوز هذا المعدل في حدود معينة، شريطة أن يوجه تمويل الزيادة في العجز إلى مشروعات إنتاجية، تعمل على خلق فرص عمل حقيقية، وتوفير سلع وزيادة في الإنتاج، أما في حالة توجيه تمويل العجز إلى الإنفاق الجاري، فإن ذلك يعد عبئاً إضافياً إلى الدين العام للدول، والذي يجعل من العجز والمديونية حلقة مفرغة.

ولا يتوقف الأمر على مجرد رصد العجز بالموازنة، ولكن القضية الأهم، هي كيف يتم تمويل هذا العجز؟، هل يتم من خلال اقتراض من الداخل أو الخارج؟ أم من خلال مصادر غير حقيقية، وهي طبع مزيد من النقود، التي لا يقابلها سلع وخدمات بالمجتمع؟ كلا الخيارين مر، فالاستدانة لها ثمنها، والمتمثل في تكلفة الاقتراض؛ لذلك يفضل أن تُحمّل المشروعات التي يتم تمويلها بالدين بأعباء هذا الدين من أقساط وفوائد، ويتطلب ذلك وجود حكومات ديمقراطية، وبرلمانات حرة يمكنها محاسبة القائمين على أمر المؤسسات العامة لسداد هذه الديون، حتى لا تكون عبئاً على الأجيال القادمة، وعادة ما تفتقد الدول النامية - ومنها مصر - وجود حكومات ديمقراطية، أو برلمان حر. واللجوء إلى طبع النقود يصنع مشكلة أكثر سلبية وهي التضخم. ومن الأفضل أن يكون تمويل العجز من مصادر حقيقية من خلال الاقتراض، في حالة الضرورة إليه.

جدول رقم (١)  
تطور العجز في الموازنة العامة  
خلال الفترة ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠

| السنوات     | قيمة العجز الكلي بالموازنة (بالمليار جنيه) | نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي |
|-------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|
| ٢٠٠٢ / ٢٠٠١ | ٣٨,٤                                       | ١٠,٢                                        |
| ٢٠٠٣ / ٢٠٠٢ | ٤٣,٥                                       | ١٠,٤                                        |
| ٢٠٠٤ / ٢٠٠٣ | ٤٥,٨                                       | ٩,٥                                         |
| ٢٠٠٥ / ٢٠٠٤ | ٥١,٦                                       | ٩,٦                                         |
| ٢٠٠٦ / ٢٠٠٥ | ٥٠,٣                                       | ٨,٢                                         |
| ٢٠٠٧ / ٢٠٠٦ | ٥٤,٦                                       | ٧,٥                                         |
| ٢٠٠٨ / ٢٠٠٧ | ٦١,١                                       | ٦,٧                                         |
| ٢٠٠٩ / ٢٠٠٨ | ٧١,١                                       | ٦,٩                                         |
| ٢٠١٠ / ٢٠٠٩ | ٩٧,٧                                       | ٨,٠٩                                        |

المصدر: البيانات الخاصة بالفترة من ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مأخوذة من تقارير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن الحساب الختامي عن السنوات من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

أما البيان الخاص بعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، فمأخوذ من تقرير متابعة الخطة العامة للدولة، الصادر عن وزارة التنمية الاقتصادية لعام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠.

ويظهر من الجدول رقم (١)، أن العجز في الموازنة العامة للدولة، قد شهد أداءً تصاعدياً، من حيث القيمة، فبعد أن كان ٤, ٣٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢، وصل إلى ٧, ٩٧ مليار جنيه في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠.

كما تعكس نسب العجز إلى الناتج المحلي تراجعاً منذ عام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ وحتى ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، إلا أنها لم تنخفض إلى المعدل المتعارف عليه عالمياً، وهي نسبة ٣٪ كحد أقصى.

ومما سبق نستطيع القول إن السياسة المالية، لم تستطع بعد أن تتخلص من مشكلة الاعتماد على الديون في تمويل الموازنة العامة للدولة، وما يفرضه ذلك من أعباء حالية ومستقبلية، تؤثر على أداء الموازنة العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

### ثانياً: الدين العام

يتكون الدين العام المصري من شقين أساسيين: الأول: الدين العام المحلي، وهو ما تحصل عليه الحكومة ومؤسسات الدولة الأخرى من قروض من خلال الجهاز المصرفي، أو من خلال طرح أذون وسندات الخزانة، أو من خلال بنك الاستثمار القومي. والشق الثاني: هو الدين العام الخارجي، من خلال الاقتراض من المؤسسات الدولية، أو من الحكومات الأجنبية، أو من خلال الجهاز المصرفي في الخارج.

وظلت قضية الدين العام واحدة من القضايا المؤرقة لصانع السياسة المالية في مصر منذ عقد الثمانينيات وحتى الآن، ولكن مصدر القلق

من الدين العام اختلف بسبب التغير الذي حدث في هيكله بعد مطلع التسعينيات، فمع نهاية الثمانينيات كان الدين الخارجي هو العبء الأكبر؛ حيث تجاوزت الديون الخارجية لمصر حاجز الخمسين مليار دولار، ولم يعد بمقدور مصر أن تحصل على مزيد من القروض الخارجية، ولكن مع توقيع مصر على اتفاق نادي باريس في إطار شروط برنامج للإصلاح الاقتصادي مع الصندوق والبنك الدوليين، في عام ١٩٩١، تم إسقاط نحو ٥٠٪ من الديون الخارجية لمصر، على ثلاث مراحل، طبقاً لالتزام مصر ببرنامج ما سمي بـ «الإصلاح الاقتصادي»<sup>(١)</sup>، مع نهاية عام ١٩٩٧.

والجدير بالذكر، أن قبول البنك والصندوق الدوليين الدخول في مفاوضات لإنهاء أزمة المديونية الخارجية لمصر كان مرهوناً بموقف مصر السياسي من أزمة الخليج الثانية؛ حيث سمحت مصر بمرور الأسطول الأمريكي من قناة السويس لتحرير الكويت من الغزو العراقي، وكذلك قبول مصر المشاركة بقوات برية مع قوات التحالف لإخراج القوات العراقية من أرض الكويت. وكانت الديون العسكرية جانباً مهماً من الديون التي تم إسقاطها عن مصر، وقيمتها نحو ٥,٧ مليار دولار.

---

(١) يطلق مسمى «برامج الإصلاح الاقتصادي» على حزمة السياسات التي تفرض من قبل البنك والصندوق الدوليين على الدول التي تقترض منها، أو تخوض مفاوضات في إطار نادي باريس لتسوية الديون، وعادة ما تشمل هذه السياسات تحرير سعري الفائدة والصرف، وكذلك تحرير التجارة الدولية، والدخول في برنامج للخصخصة، وإلغاء الدعم، وخفض عجز الموازنة. ولا تراعي هذه السياسات الآثار الاجتماعية السلبية، التي تنتج عن تطبيقها، مثل ارتفاع معدلات البطالة، واتساع رقعة الفقر، وانحيار الصناعات المحلية، وارتفاع معدلات الواردات.

ولكن نظرًا للتكلفة التي تحملها الاقتصاد المصري، ولاقتصار برامج الإصلاح الاقتصادي على التحرر المالي والنقدي، وبقاء القطاعات الإنتاجية على مشكلاتها المزمنة، تم التوسع من قبل الحكومة في الاقتراض المحلي، حتى أصبح يمثل قيدًا لا فكاك منه، وبخاصة في ظل غياب برنامج للحكومات المختلفة في عهد مبارك لسداد الدين العام. وكان أقصى ما تفعله وزارة المالية، أن تحول بعض الديون قصيرة الأجل، إلى ديون طويلة الأجل، دون أن تقوم بالعمل على تخفيض القيمة الأصلية من الدين.

## جدول رقم (٢)

### تطور الدين العام في مصر

خلال الفترة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠

| السنوات                              | ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ | ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ | ديسمبر ٢٠١٠ |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| الدين العام المحلي<br>(مليار جنيه)   | ٥٥٤         | ٥٩١         | ٥٩٩         | ٦٩٩         | ٨٠٨         | ٨٨٩,١       |
| الدين العام الخارجي<br>(مليار دولار) | ٢٩,٥        | ٢٩,٨        | ٣٣,٨        | ٣١,٥        | ٣٣,٦        | ٣٤,٩        |

المصدر: وزارة المالية، التقرير المالي الشهري، مايو ٢٠١١.

يتضح من البيانات المذكورة في الجدول رقم (٢)، أن الدين العام

المحلي اتخذ منحى صعوديًا، خلال فترة المقارنة، فبعد أن كان ٥٥٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، وصل إلى ١, ٨٨٩ مليار جنيه في ديسمبر ٢٠١٠، بزيادة قدرها ١, ٣٣٥ مليار جنيه، ونسبة زيادة بلغت ٦٠٪. عما كان عليه الوضع في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦.

أما فيما يتعلق بالدين الخارجي، فيلاحظ أن زيادته كانت محدودة، على مدار السنوات الخمس الماضية، وبمتوسط زيادة بنحو مليار دولار سنويًا.

إلا أنه يمكننا القول بأن الاعتماد على الاستدانة كسياسة مالية لمصر، ظل معمولًا بها طول هذه الفترة، وفي حالة تحويل الدين العام الخارجي إلى الجنيه المصري، وإضافته إلى قيمة الدين العام المحلي، فإننا نصل إلى رقم يقترب من نسبة ٩٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وهو مؤشر يتجاوز معدلات الأمان المتعارف عليها في المالية العامة؛ إذ يجب ألا تتجاوز هذه النسبة ٦٠٪.



**جدول رقم (٣)**  
**تطور أعباء الدين العام في مصر**  
**خلال الفترة ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠١٠ - ٢٠١١ (القيمة بالمليار جنيه)**

| السنوات                           | ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ | ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ | ٢٠١٠ / ٢٠١١ |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| الفوائد                           | ٣٦,٨        | ٤٧,٦        | ٥٠,٥        | ٥٢,٨        | ٧٢,٣        | ٨٦,٦        |
| الأقساط                           | ٢٤,٥        | ٧,٧         | ٩,٥         | ١٨,٣        | ٢٧,١        | ٨٢,٢        |
| الإجمالي                          | ٦١,٣        | ٥٥,٦        | ٦٠          | ٧١,١        | ٩٩,٤        | ١٦٨,٨       |
| الإنفاق العام                     | ٢٠٧,٨       | ٢٢٢         | ٢٨٢,٢       | ٣٥١,٤       | ٣٦٥,٩       | ٤٢٧,٨       |
| نسبة أعباء الدين<br>للإنفاق العام | ٢٩,٤ %      | ٢٥,٠٤ %     | ٢١,٢ %      | ٢٠,٠٧ %     | ٢٧,١ %      | ٣٩,٤ %      |

المصدر: جمعت هذه البيانات، وحسبت النسب المثوية بمعرفة الباحث، فالفترة من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ مأخوذة من تقرير لجنة الخططة والموازنة لتلك السنوات عن الحساب الختامي، وباقي السنوات أخذت بياناتها من البيان المالي للموازنة العامة للدولة للعام المالي ٢٠١٠ / ٢٠١١.

ويلاحظ على البيانات الواردة بالجدول رقم (٣) ما يلي:

١ - أن فوائد الديون أخذت منحى تصاعدياً على مدار الفترة محل المقارنة، فبعد أن كانت ٣٦,٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، وصلت في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ لنحو ٨٦,٦ مليار جنيه، أي بما يتجاوز الضعف.

٢ - أن الأقساط بعد أن شهدت انخفاضاً في قيمتها على مدار السنوات

٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مقارنة بعام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦،  
اتجهت إلى الصعود في العامين التاليين، لتصل في عام ٢٠١٠ / ٢٠٠١  
لنحو ثلاثة أضعاف ما كانت عليه في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦.

٣ - أن نسبة أعباء الدين للإنفاق العام، تراوحت ما بين ٢٠٪ و ٣٩٪،  
وهو معدل كبير، يقلل من إمكانية الاستفادة من توظيف أفضل  
للإنفاق العام، ولا يساعد على وجود أنشطة إنتاجية أو وجود مناخ  
قادر على خلق فرص عمل.

### ثالثاً: الدعم

لعل البعض يظن أن الدعم، سياسة يتم تطبيقها في الدول النامية  
فقط ومنها مصر، أو أنه قاصر على الجوانب المادية لتحسين الأوضاع  
الاجتماعية، ولكن الحقيقة غير ذلك، فالدعم سياسة قديمة في اقتصاديات  
الدولة الحديثة، فمثلاً أمريكا ودول الاتحاد الأوروبي تدعم بقوة قطاع  
الزراعة، ويعد هذا الملف من الملفات الشائكة على أجندة منظمة التجارة  
العالمية، وأحد مطالب الدول النامية بأن تلغيه كل من أمريكا وأوروبا  
حتى تتحقق حرية التجارة التي تقوم عليها المنظمة. وفي الجانب الآخر فإن  
معظم نظم الحماية الاجتماعية في البلدان الغربية، تأتي في إطار سياسة الدعم  
في المجالات الصناعية والإنتاجية، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

وسياسة الدعم في مصر موجودة بشكل واضح منذ العهد الناصري،  
ولكن الدعم تحول إلى مشكلة تثقل كاهل الموازنة العامة للدولة، في ظل  
التطبيق السيئ في السنوات الأخيرة؛ حيث ذهب الدعم لغير مستحقيه،

بل قد يستفيد منه الأغنياء أكثر من الفقراء، وبخاصة طبقة الوسطاء والسماسرة، وفي كثير من الأحيان يعرض الدعم العيني لعمليات فقد وإهلاك خلال مراحل تقديمه للفقراء.

#### جدول رقم (٤)

#### تطور مخصصات الدعم

خلال الفترة ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ (القيمة بالمليار جنيه)

| السنوات     | إجمالي الدعم | أبرز القطاعات المستفيدة بالدعم |                     |              |
|-------------|--------------|--------------------------------|---------------------|--------------|
|             |              | دعم الطاقة                     | دعم السلع التموينية | دعم الصادرات |
| ٢٠٠٢ / ٢٠٠١ | ٥,٩          | —                              | ٤,٤                 | ٠,١٩         |
| ٢٠٠٣ / ٢٠٠٢ | ٦,٩          | —                              | ٥,١                 | ٠,٢٢         |
| ٢٠٠٤ / ٢٠٠٣ | ١٠,٣         | —                              | ٨,١                 | ٠,٥٦         |
| ٢٠٠٥ / ٢٠٠٤ | ١٣,٧         | —                              | ١١,٢                | ٠,٨٣         |
| ٢٠٠٦ / ٢٠٠٥ | ٥٤,٢         | ٤١,٧                           | ٩,٤                 | ١,٠٨         |
| ٢٠٠٧ / ٢٠٠٦ | ٥٣,٩         | ٤٠,١                           | ٩,٤                 | ١,٥          |
| ٢٠٠٨ / ٢٠٠٧ | ٨٤,٢         | ٦٠,٢                           | ١٦,٤                | ١,٩          |
| ٢٠٠٩ / ٢٠٠٨ | ٩٣,٨         | ٦٢,٧                           | ٢١                  | ٤,٢          |
| ٢٠١٠ / ٢٠٠٩ | ٩٣,٥         | ٦٦,٥                           | ١٦,٨                | ٣,٣          |

البيانات الخاصة بالفترة من ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، مأخوذة من تقارير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن الحساب الختامي، عن السنوات من ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩.

أما بيانات عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، فمأخوذة من ملامح مشروع موازنة العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢.

من البيانات المذكورة في الجدول رقم (٤)، يتضح أن هناك مشكلة هيكلية في بنية الاقتصاد المصري فيما يتعلق بتوفير الغذاء، فعلى الرغم من تصاعد مبالغ الدعم المخصصة للسلع التموينية، على مدار عشر سنوات، ليصل إلى ١٦,٨ مليار جنيه في عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، بعد أن كان ٤,٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢، لم تظهر سياسات تدعم إنتاج الغذاء بالكمية والسعر الذي يخفف العبء عن كاهل الموازنة العامة؛ إذ إن معظم السلع التموينية هي سلع مستوردة، مثل الزيت والسكر والشاي والبقول، باستثناء الأرز الذي يسمح إنتاجه المحلي بكميات تغطي الاستهلاك المحلي، ويصدّر جزء من الإنتاج المحلي للخارج.

في عام ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، ظهر دعم الطاقة بمبلغ كبير، وذلك بناء على التعديلات التي أدخلت على قانون الموازنة، وسمحت بتطبيق ما يسمى «الدعم الضمني»، والمقصود به فارق السعر للمشتقات البترولية التي أنتجت في الداخل، في حالة بيعها بالأسعار العالمية، وهو ما ساعد في السنوات التالية على تضخم حجم الدعم بالموازنة العامة للدولة ليصل إلى نسبة تقترب من ٢٥٪ من حجم الإنفاق العام.

والأمر الآخر بخصوص دعم الطاقة، أن الاستفادة منه بشكل أكبر الصناعات كثيفة استخدام الطاقة، وهي في غالبيتها مملوكة للقطاع الخاص، وتطرح منتجاتها في السوق المحلية بأسعار مبالغ فيها، وتمثل صادرات هذه الشركات نوعاً من الدعم للمستهلك الأجنبي، الذي يستهلك منتجاً حصل على الطاقة بسعر مدعوم.

ولا يغيب عن القارئ أن قضية الدعم لم تجد حلاً شافياً وعادلاً حتى الآن، على الرغم من طرحها للنقاش في الإعلام والندوات والمؤتمرات العلمية، ولكن تبقى القضية في النهاية مرهونة بقرار سياسي قادر على الشروع في بناء قاعدة بيانات صحيحة، لتحديد من هم الفقراء الذين يستحقون الدعم، ومن جانب آخر، فإن الأمر يستلزم مواجهة حاسمة لحلقات الفساد التي تغلغل داخل منظومة الدعم، بدءاً من التعاقد على صفقات تالفة أو غير صالحة للاستخدام الآدمي، كما حدث في صفقات القمح الروسي وغيرها، أو تهريب السلع المدعومة إلى السوق السوداء من خلال الوسطاء والسماسرة، كما أن المجتمع ليس له دور ملموس في هذه القضية؛ حيث يغيب دوره الرقابي من خلال منظمات حماية الفقراء، ومراقبة الأداء الحكومي، لكي يذهب الدعم إلى مستحقيه.

#### رابعاً: غياب العدالة الضريبية

الضرائب من أهم الأدوات المستخدمة في الموازنة العامة، فمن خلالها يمكن تحقيق التكافل المجتمعي، بتحصيلها من الأغنياء وتوزيعها على الفقراء، في إطار ما يعرف بـ «إعادة توزيع الدخل»، ولكن إذا تهرب منها الأغنياء، ولم تكن هناك إدارة ضريبية حريصة على تطبيق قانون الضرائب بشكل عادل، فإن النتائج الاجتماعية المترتبة على هذا الأمر تكون في غاية السوء؛ حيث ترتفع معدلات الجريمة، وشيوع الفساد، وقد يكون للضرائب أدوار أخرى تمثل في دورها الجبائي لتمويل الموازنة العامة، ويتحقق ذلك في البلدان النامية التي يتسم اقتصادها بالأداء المتواضع، وضعف القيمة المضافة، وفي هذه الحالة نجد أن الضرائب تمثل الجانب

الأعظم من الإيرادات العامة بالموازنة. وفي الحالة المصرية، يشير مشروع موازنة عام ٢٠١١ / ٢٠١٢ إلى أن الإيرادات الضريبية تمثل ٦٦,٣ ٪ من جملة الإيرادات العامة، وهي نسبة تتوافق ومعدلات السنوات الماضية، وهي نسبة مرتفعة إذا ما قورنت بإجمالي الإيرادات، ولكنها ستكون متواضعة بلا شك إذا ما قورنت بالنشاط الاقتصادي المستحق إخضاعه للضرائب؛ لأن الاقتصاد المصري يعتمد بشكل كبير على أداء القطاع غير الرسمي، وهو قطاع يبعد كل البعد عن المجتمع الضريبي، ولا يرغب في الانضمام إليه.

والجدير بالذكر أن مصر قد عدلت من نظامها الضريبي، لتضع في عام ٢٠٠٥ قانون الضريبة الموحدة، والذي ترتب عليها وجود زيادة فعلية في عدد الممولين، أو مقدمي الإقرارات الضريبية، ولكن لم يظهر أثر واضح لهذه الزيادة في قيمة العوائد الضريبية، وبخاصة في الضريبة العامة على الدخل.

ومن الوظائف المتعارف عليها للضرائب في إطار المالية العامة، أن تكون أداة لحماية الصناعة الوطنية، أو إحدى أدوات التحفيز على الاستثمار بشكل عام، سواء كان وطنياً أو أجنبياً، وقد مارست مصر هذا الدور من خلال صدور القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، والذي أعطى مجموعة من الحوافز الضريبية للاستثمار، سواء في داخل الوادي، أو في المدن الجديدة أو النائية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن مصر قد اتجهت إلى تخفيض التعريفات الجمركية على العديد من السلع المستوردة، في إطار التزامها بشروط

منظمة التجارة العالمية، وهو ما ألغى استخدام الضرائب كوسيلة لحماية الصناعة الوطنية.

أيضًا من أبرز السلبات للنظام الضريبي في مصر، اعتماده بشكل كبير على نظام الضريبة العامة على المبيعات، وهي الضريبة التي لا تفرق بين الغني والفقير، ولكنها مرتبطة بمجرد الحصول على السلعة أو الخدمة، بغض النظر عن المستوى المادي أو الغنى والفقير للمشتري.

ومن الإنصاف ذكر أن من أهم الأسباب التي تجعل جزءًا لا بأس به من الشعب المصري لا يثق في النظام الضريبي في مصر، الوضع السابق للبرلمان إبان عصر مبارك وسابقه؛ حيث غابت الديمقراطية، ولم يشعر المصريون بوجود دور رقابي حقيقي للبرلمان على عمل الحكومات، ومن هنا لم يطمئنوا إلى أن أموالهم التي يدفعونها توجه للخدمات العامة. وعلى العكس من موقف الممولين من الضرائب، نجد أنهم أكثر استجابة للتعاطي مع الأعمال التطوعية، لثقتهم من أن أموالهم وضعت في مشروعات يستفيد منها المجتمع.

وفيما يلي نشير إلى هيكل الضريبة العامة على الدخول، لنعرف كيفية دفع الضرائب في مصر.

**جدول رقم (٥)**  
**الضرائب العامة على الدخل**  
**خلال الفترة ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ (القيمة بالمليار جنيه)**

| ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ | ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ | بيان                                  |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| ٥,١         | ٥,٤         | ٦,١         | ٧,٣         | ٩,١         | ضرائب على دخول الموظفين               |
| ١٣٨,٠       | ١٦٧,٠       | ٢٢٥,٠       | ٢٩٥,٠       | ٣٩٠,٠       | ضرائب المهن غير التجارية              |
| ٣,٥         | ٣,٥         | ٣,١         | ٣,٧         | ٤,٦         | ضرائب النشاط التجاري والصناعي         |
| ٤           | ٢٣,٦        | ٢٥,٣        | ٢٩,٢        | ٣٤,١        | هيئة البترول والشريك الأجنبي          |
| ٧,٣         | ٧,٣         | ٩,١         | ١٠,٢        | ١٠,٣        | قناة السويس                           |
| ٤,٥         | ٣,٨         | ٧,٨         | ٩,٩         | ١٤,٣        | شركات أموال <sup>(١)</sup> (قطاع خاص) |
| ٤,٩         | ٣,٥         | ٦,٣         | ٦           | ٧           | شركات أموال (قطاع عام)                |
| ٣١          | ٤٨          | ٥٨          | ٦٧          | ٨٠          | الإجمالي (تقريبي)                     |

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، للعام المالي ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، ص ١٩.

نلاحظ من الجدول رقم (٥) الآتي:

١ - بلغت جملة الضرائب على الدخل في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ نحو ٨٠,٢ مليار جنيه.

(١) عرف القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، والخاص بالضريبة العامة على الدخل، شركات الأموال بأنها: شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة.



٢ - أن الضرائب على دخول الموظفين، أصحاب الدخل الثابتة، كانت دومًا أعلى من الضرائب على نشاطي المهن غير التجارية، والنشاط التجاري والصناعي، بل كانت في حدود ضعفها، وهو الأمر الذي يخالف المنطق والعدل، فمن المعلوم أن العاملين في هذين القطاعين يتمتعون بدخول أفضل من الموظفين أصحاب الدخل الثابتة، وبمرونة أعلى في تحديد الأجر، وبالتالي فالأرقام تبين وجود ظلم ضريبي بين أفراد المجتمع في هذه الشرائح، فالعاملون في قطاع المهن غير التجارية أو النشاط التجاري والصناعي يمكنهم التهرب من دفع الضريبة، بينما العاملون لا يستطيعون ذلك؛ لأن الضرائب تخصم من رواتبهم من المنبع، ويتم توريدها لوزارة المالية. ومن هنا يجب تصحيح هذه العلاقة الخاطئة بأن تخضع هذه القطاعات ذات الدخل المتميزة والمرتفعة للتعامل الضريبي بالشكل الذي يعكس حجم مساهمتهم في النشاط الاقتصادي، ودفع الضرائب العادلة، حتى يكونوا على قدم المساواة مع غيرهم، وبخاصة مع الموظفين أو أصحاب الدخل الثابتة.

٣ - حصيلة ضرائب المهن غير التجارية بلغت في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، نحو ٣٩٠ مليون جنيه، وهي حصيلة متواضعة جدًا، إذا ما علمنا أن هذه الشريحة تضم لاعبي الكرة والفنانين والإعلاميين والأدباء، الذين يتقاضون ملايين الجنيهات عن الموسم الرياضي، أو العمل الفني الواحد، كما تضم هذه الفئة الأطباء والمحامين. فهل يعقل في

ظل الأرقام الخيالية التي يعرفها المجتمع، أن تكون حصيللة ضرائب هذه الفئات المميزة دخلياً فقط ٣٩٠ مليون جنيه؟!.

٤- أن الجزء الأكبر من حصيللة الضرائب يتحقق من خلال هيتي البترول وقناة السويس، ففي عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، شكلت حصتهما في ضريبة الدخل ٤٤,٤ مليار جنيه، وبما يعادل نسبة ٥٥,٣ ٪ من إجمالي الضرائب على الدخل.

٥- أن العائد الضريبي من قناة السويس فقط كان أعلى طوال تلك الفترة من العوائد الضريبية لشركات الأموال بالقطاع الخاص، باستثناء عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، ويرجع ذلك إلى تأثير الأزمة المالية العالمية على قناة السويس، وتراجع حركة التجارة الدولية.

٦- أن العائد الضريبي بين شركات أموال القطاع العام والخاص ظل متقارباً حتى عام ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧، واختلف لصالح القطاع الخاص، بفضل دخول بعض المؤسسات العامة الرابحة إلى برنامج الخصخصة.

٧- أن معظم الضرائب تتحقق من أنشطة ريعية، بل وتعتمد على عوامل خارجية؛ مما يعرض الإيرادات العامة للموازنة لمخاطر كبيرة أو التأثير السلبي، في حالة تراجع هذه المصادر.

٨- أن القطاع الإنتاجي، وفي المقدمة منه القطاع الخاص يلعب دوراً محدوداً في مجال الضرائب وزيادة الإيرادات العامة في الموازنة، ويستشف من ذلك أن القطاع الخاص يعاني من ضعف في أدائه، أو أن عمليات

تهرب ضريبي تتم من خلال القطاع الإنتاجي، وبالتالي تحرم الموازنة العامة من هذه الإيرادات المهمة.

### خامساً: خلل هيكل الأجور

تعكس قضية الأجور في مصر العديد من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية السلبية، ففي الوقت الذي توصف فيه الأجور بالانخفاض في القطاع الحكومي، بل وفي العديد من منشآت القطاع الخاص، تظهر الدراسات أن إنتاجية العامل المصري متدنية، مقارنة بغيره في دول أخرى. ومع علم الحكومات المتعاقبة بخطورة تزايد العاملين بالجهاز الحكومي، وانتشار ما يعرف بـ «البطالة المقنعة»، لم تتخذ خطوات لترجمة نتائج الدراسات العلمية إلى برامج لتحسين توظيف هذه الموارد البشرية الضخمة، والتي تقدر بنحو ٦,١ مليون عامل. ولا تعد القضية في عدد العاملين فقط، ولكن في خبراتهم، وتدريبهم أو إعادة تأهيلهم. وفي الغالب لا تعكس الزيادة السنوية لرواتب العاملين بالجهاز الإداري للدولة، من خلال الموازنة العامة للدولة، حالة التضخم التي يشهدها الاقتصاد القومي، فعادة ما تكون هذه الزيادات في أجور العاملين بالدولة أقل من معدلات التضخم؛ مما يجعل الزيادة في الرواتب توصف بالزيادة النقدية وليست الزيادة الحقيقية. وفي ظل غياب الرقابة على الأسواق من قبل الحكومات السابقة، عادة ما كان التجار يستقبلون هذه الزيادة في أجور العاملين بالدولة بزيادات غير مبررة في الأسعار.

ومن أبرز السلبيات لنظام الأجور في مصر، أنه يعاني من خلل في

هيكله، فالأجور الأساسية لا تمثل إلا نحو ٢٠٪، بينما باقي الأجور توضع تحت بنود مكافآت وبدلات وحوافز. وهذه البنود الأخرى، بخلاف الأجر الأساسي كانت بابًا واسعًا للفساد، ووجود تفاوت كبير بين العاملين بالدولة؛ حيث تتفاوت الأجور من جهة لأخرى بشكل كبير، ففي عام ٢٠٠٦، استعرض د. سمير رضوان هذا التفاوت بين متوسطات الأجور<sup>(١)</sup>، فبين أنه في وزارة الأوقاف ٢٣٥ جنيهاً، وفي وزارة القوى العاملة ٤٠٨ جنيهاً، وفي وزارة الري ٤٣٢ جنيهاً، وفي المجلس القومي للمرأة ٥٢٨٣ جنيهاً، وفي وزارة الخارجية ٦٠٥٩ جنيهاً، وفي وزارة قطاع الأعمال العام ٧١٥٦ جنيهاً، وبذلك يمثل الفارق بين أقل وأعلى أجر متوسط نحو ٣٠ ضعفًا.

وفي الجامعات ٩١٦ جنيهاً، وفي مؤسسات البحث العلمي ٩٣٠ جنيهاً، وفي قطاع المال والاقتصاد ١٥٢٢ جنيهاً.

#### جدول رقم (٦)

#### تطور الإنفاق على الأجور بالموازنة العامة

خلال الفترة ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ القيمة بالمليار جنيه

| بيان                    | ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ | ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ | ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| إجمالي الأجور           | ٣٧,٢        | ٤١,٥        | ٤٦,٧        | ٥٢,١        | ٦٢,٨        | ٧٦,١        |
| إجمالي الإنفاق العام    | ١٤٥,٩       | ١٦١,٦       | ٢٠٧,٨       | ٢٢٢         | ٢٨٢,٢       | ٣٥١,٤       |
| نسبة الأجور إلى الإنفاق | ٢٥,٤٪       | ٢٥,٦        | ٢٢,٤        | ٢٣,٤        | ٢٢,٢        | ٢١,٦        |

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة، بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

(١) د. سمير رضوان، سياسات الأجور في مصر الندوة السنوية الثامنة للإعلام الاقتصادي، المركز المصري للدراسات، سبتمبر ٢٠٠١.

نلاحظ من الجدول رقم (٦) الآتي:

١ - وجود زيادة مطردة في حجم الأجور بالموازنة العامة خلال الفترة ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، فبمقارنة حجم الإنفاق على الأجور في عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩، والمقدر بنحو ١, ٧٦ مليار جنيه، نجد أنه يمثل أكثر من ضعف حجم الأجور في عام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤، والمقدر بنحو ٢, ٣٧ مليار جنيه.

٢ - أن نسبة الإنفاق على الأجور مقارنة بحجم الإنفاق العام بالموازنة، قد تراوحت بين ٢٢٪ و ٢٥٪، وهي نسبة عالية في ظل طبيعة هيكل الموازنة العامة للدولة، من حيث كونها موازنة يغلب عليها الإنفاق الجاري، ولا يساعد ذلك صانع السياسة المالية على توجيه الإيرادات المتاحة، نحو تحسين جودة التنمية البشرية، والإنفاق على مجالات الصحة والتعليم، بالقدر الذي يسمح بالقضاء على مشكلات هذين القطاعين، ويسهم في تحسين مؤشر التنمية البشرية في مصر وعلى مستوى الترتيب العالمي. وتظهر الأرقام الخاصة بنسبة الإنفاق على الأجور إلى إجمالي الإنفاق العام، أن النسبة بمصر مرتفعة مقارنة بما عليه الوضع في دول أخرى مثل الصين وألمانيا؛ حيث لا تزيد هذه النسبة بها عن ٥٪، وفي الهند تصل إلى ٧٪، وفي كوريا ١٦٪، وجنوب أفريقيا ١٤٪<sup>(١)</sup>.

(١) مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية لعام ٢٠٠٩، ص ٣٠٨.

## سادسًا: ضعف مخصصات الصيانة

على الرغم من امتلاك مصر لحجم هائل من الأصول الرأسمالية، فإن مخصصات الصيانة تجاه هذه الأصول ضئيلة جدًا، لا يخدم المحافظة على هذه الأصول، وإطالة عمرها الافتراضي، حتى تؤدي دورها المطلوب في تنمية المجتمع. فالهيئات الاقتصادية وحدها تقدر أصولها الرأسمالية بنحو ٦٠٠ مليار جنيه، هذا فضلًا عن بقية وحدات الحكومة والجهات الإدارية للدولة، ومع ذلك لا يتجاوز مخصص الصيانة في الموازنة العامة للدولة على مدار السنوات الماضية، مبلغ الـ ٣ مليارات جنيه، أي أن نسبة مخصصات الصيانة تجاه الأصول المالية للهيئات الاقتصادية فقط تساوي ما نسبته ٥,٠٪. ولا شك أن تواضع المبالغ المخصصة للصيانة يؤدي إلى سرعة إهلاك هذه الأصول، وبالتالي تحميل المجتمع بعمليات إحلال جديدة، تكلف الموازنة العامة للدولة مبالغ طائلة، وبذلك تتم عملية تبديد المبالغ المخصصة للاستثمارات العامة، التي هي الأخرى تشهد تحجيمًا ملحوظًا منذ بداية تطبيق ما سمي بـ «برنامج الإصلاح الاقتصادي»، الذي طُبّق في مطلع التسعينيات.

### جدول رقم (٧)

#### تطور الإنفاق على الصيانة في الموازنة العامة

خلال الفترة ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ (القيمة بالمليار جنيه)

| بيان                       | ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤ | ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ | ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ | ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨ | ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| إجمالي الإنفاق على الصيانة | ١,٣٢        | ١,٣٨        | ١,٧٦        | ٢,١١        | ٢,٤٠        | ٢,٩٢        |
| إجمالي الإنفاق العام       | ١٤٥,٩       | ١٦١,٦       | ٢٠٧,٨       | ٢٢٢         | ٢٨٢,٢       | ٣٥١,٤       |
| نسبة الصيانة إلى الإنفاق   | ٠,٩٠ %      | ٠,٨٥ %      | ٠,٨٤ %      | ٠,٩٥ %      | ٠,٨٥ %      | ٠,٨٣ %      |

المصدر: تقرير لجنة الخطة والموازنة، بمجلس الشعب، عن حساب ختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

نلاحظ من الجدول رقم (٧) الآتي:

١ - أن نسبة الإنفاق على صيانة الأصول الرأسمالية العامة لم يتجاوز بأي حال نسبة ١٪ خلال فترة المقارنة، وهو ما يعكس حالة عدم الاكتراث بالتراكم الرأسمالي بالمجتمع، والجدير بالذكر أن التراكم الرأسمالي في أي دولة هو أحد الأعمدة المهمة للتنمية، وبدونها يستحيل وجود مشروع للتنمية.

٢ - التعامل بهذه الصورة يورث مفهومًا ثقافيًا سلبيًا لدى أفراد المجتمع تجاه الصيانة، ولا بد من تغيير هذا الوضع، لكي يشعر أفراد المجتمع بأن المال العام محل اهتمام من جانب الحكومة، وبالتالي يتحسن الوعي بأهمية هذه الأصول والمحافظة عليها.

### سابعا: موازنة استهلاكية

المُطلع على مكونات الموازنة المصرية على مدار العقدين الماضيين، يجد أنها تميل إلى الإنفاق الجاري والاستهلاكي في شقها الأعظم، فنحو ٢٥٪ من الإنفاق العام يتجه للأجور وتعويضات العاملين، ونحو ٢٥٪ أخرى تدفع لبند خدمة الدين من فوائد وأقساط، وحوالي ٤١٪ تمثل الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والدعم والأمن والدفاع، ولا يتبقى للاستثمارات العامة إلا ما يعادل نسبة ٩٪ من الإنفاق العام، وفي الغالب نجد أن الأموال الموجهة للاستثمار العام إما أنها موجهة لعمليات الإحلال والتجديد، أو البنية الأساسية. ومن هنا وجدنا هذا الخلل البين في أداء القطاع الخاص؛ حيث اتجه للاحتكار والمضاربة؛ لثقلته في عدم وجود منافس من قبل القطاع العام، وغياب الرقابة الحقيقية من الأجهزة الحكومية المعنية بمراقبة أداء الأسواق. لا نقول بعودة الدولة للتوسع في ممارسة النشاط الاقتصادي، ولكن عليها أن تكون في حالة من الاستعداد للقيام بتحقيق التوازن، ودفع القطاع الخاص لممارسة اقتصادية سليمة.

### ثامنا: موازنة موازية (الصناديق الخاصة)

في إطار مبدأ الشمول للموازنة العامة للدولة، يجب أن تضم الموازنة العامة في مصر كافة أنواع الإيرادات والمصروفات، إلا أن وجود بعض الاستثناءات جعلت من الصناديق الخاصة في مصر، موازنة أخرى موازية لموازنة الدولة. فالصناديق الخاصة هي استثناء على الأصل، ولكن على ما يبدو أن الاستثناء أصبح أصلاً. لدرجة أنه لا يعلم على وجه اليقين



عدد هذه الصناديق، ففي بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات أمام مجلس الشعب عن الحساب الختامي لعامي ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦ و ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧، أشار إلى أن ما أمكن حصره من هذه الصناديق بلغ نحو ثمانية آلاف صندوق، وفي بيانه الذي لم يقدر له أن يلقيه أمام المجلس المنحل بسبب ثورة يناير، صرح بأن عدد هذه الصناديق بلغ ٦٣٦٨.

وفي إطار عدم الشفافية الذي يتميز به عمل هذه الصناديق، يذكر بيان رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات عن العام المالي ٢٠٠٩ / ٢٠١٠، «تكشف للجهاز خلال فحوصه، العديد من الملاحظات، بلغت جملة ما أمكن حصره من الآثار المالية المترتبة على تلك الملاحظات، ٨,٨ مليار جنيه، تم تصويب ملاحظات وإزالة آثارها بلغت ٨,١٢٢ مليون جنيه، وجاري متابعة ملاحظات بنحو ٧,٨ مليار جنيه».

واللافت للنظر هنا أن عدد هذه الصناديق لم يذكر على وجه الدقة، وأيضًا الملاحظات على عمل الصناديق، وصفت بنفس الصفة «ما أمكن حصره». والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، كيف يأتي هذا الأداء في دولة تصف نفسها بأنها دولة مؤسسات؟! فالصناديق أنشئت من قبل الجهاز الإداري للدولة، وتتم مراجعتها من قبل أكبر جهاز رقابي للمحاسبات في الدولة، ولا يمكن الوقوف على حجم أموالها، ولا مخالفاتها، فكيف يكون لها دور تنموي أو خدمي في دولة فقيرة، تعاني من البطالة والعشوائيات!؟.

ويضيف بيان رئيس الجهاز بأن جملة مصروفات هذه الصناديق في

عام ٢٠٠٩ / ٢٠١٠ فقط ٤, ١٥ مليار جنيه، وتبلغ نسبة المخالفات إلى إجمالي المصروفات نحو ٥٧ ٪. ويرى الباحث أن هذه النسبة مرتفعة، وتعكس وجود حالة من الفساد تتفق ومع ما نشرته لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية، من وجود ٧٠ ألف حالة فساد في مصر سنوياً، كما يعكس أيضاً تأخر ترتيب مصر على مؤشر الشفافية الدولية، منذ نشأته في عام ٢٠٠٠ وحتى الآن.

### السند القانوني لوجود الصناديق الخاصة

تعدد النصوص القانونية التي تنشأ بموجبها الصناديق الخاصة، ونشير هنا إلى بعض هذه النصوص على سبيل المثال لا الحصر.

- المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة.

«يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة. ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، ويسري بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة».

ويلاحظ هنا أن النص أعطى رئيس الجمهورية الحق في إنشاء هذه الصناديق على سبيل الجواز وليس الوجوب، ومن هنا يتأكد أن الأصل هو الموازنة العامة للدولة، وشموليتها لكافة الإيرادات والنفقات.

- المادة ٣٧ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية.

ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من:

١ - الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب.

٢ - أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور.

٣ - التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب.

٤ - ٥٠ ٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة.

وبالاطلاع على قانون الإدارة المحلية تبين أن هذا الحق في إنشاء صناديق الخدمات والتنمية ليس قاصراً فقط على مستوى المحافظة، ولكن يعطى هذا الحق للوحدات المحلية الأدنى حتى يصل إلى مستوى الوحدة المحلية للقرية.

- المادة ١٨٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

مادة ١٨٩: «تصرف الجامعة في أموالها وتديرها بنفسها، بما في ذلك المساهمة في إنشاء ودعم الجامعات الأهلية أو القيام بالمشروعات ذات الطبيعة التعليمية أو البحثية أو الابتكارية، وغيرها من المشروعات

الخدمية من أجل توفير موارد ذاتية للجامعة، للنهوض بأغراضها في التعليم والبحث العلمي والتنمية وخدمة المجتمع».

وتعد الصناديق الخاصة بالجامعات المصرية، من أكبر الصناديق من حيث الإيرادات؛ نظرًا للتوسع في الشعب الخاصة للتعليم باللغة الإنجليزية والفرنسية، والتعليم المفتوح داخل الجامعات الحكومية. وقد ذكر د. رضا العدل العميد السابق لكلية التجارة بجامعة عين شمس أن «حصيله الصناديق في جامعة عين شمس تساوى المنفق في ٤ وزارات كبرى، لافتًا إلى تحكم رئيس الجامعة بشكل فردى في هذه الصناديق دون الرجوع لأي أحد حتى مجلس أمناء الجامعة»<sup>(١)</sup>.

- مادة ٩٦ من القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ بشأن البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.

«ينشأ صندوق لتحديث أنظمة العمل في بنوك القطاع العام، وتنمية مهارات وقدرات العاملين فيها وتغطية نفقات إلحاقهم بالبرامج التدريبية المحلية والعالمية. وتتكون موارد هذا الصندوق من:

---

(١) مصر: خبراء يصفون: الصناديق الخاصة بالـ «السرطان». [http://www.google.com.eg/url?sa=t&source=web&cd=16&ved=0CD4QFjAF0Ao&url=http%3A%2F%2Fwww.moheet.com%2Fshow\\_26pg%3D1&ei=NQcCTo3-EM%2Fnews.aspx%3Fnid%3D468509zEsgbI3LXBCw&usg=AFQjCNFz0zeBBFhWRwWuoFNlnUMKoYHCUw](http://www.google.com.eg/url?sa=t&source=web&cd=16&ved=0CD4QFjAF0Ao&url=http%3A%2F%2Fwww.moheet.com%2Fshow_26pg%3D1&ei=NQcCTo3-EM%2Fnews.aspx%3Fnid%3D468509zEsgbI3LXBCw&usg=AFQjCNFz0zeBBFhWRwWuoFNlnUMKoYHCUw)

(أ) نسبة لا تزيد على (٥٪) من صافي الأرباح السنوية القابلة للتوزيع لبنوك القطاع العام.

(ب) مساهمات البنوك التي تستفيد من خدمات الصندوق.

(ج) الهبات والتبرعات والمعونات التي يوافق رئيس مجلس الوزراء على قبولها لهذا الغرض. ويصدر بنظام الصندوق والعمل به والجهة التابع لها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

وقد كان هذا الصندوق هو كلمة السر في الرواتب الخيالية في الجهاز المصرفي، وبخاصة أولئك الذين كان يحسبون على لجنة السياسات بالحزب الوطني المنحل. ومن العجب أنه وبعد إنشاء هذا الصندوق وقعت اتفاقيتان للاقتراض من الخارج، تحت بند تطوير العمل بالبنوك العامة.

### انتقادات لوضع الصناديق الخاصة

أشارت دراسة حديثة إلى مجموعة من السليبيات المرتبطة بأداء الصناديق والحسابات الخاصة في مصر، نذكر منها الآتي<sup>(١)</sup>:

أُتيحت للحكومة منذ عام ٢٠٠٦ آلية للسيطرة وإحكام الرقابة على الصناديق والحسابات الخاصة في مصر بموجب القانون رقم ١٣٩ لسنة

---

(١) د. خالد أمين زكريا، الإدارة المالية للحسابات والصناديق الخاصة مع التطبيق على الحسابات والصناديق المحلية في مصر، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر «الشفافية في تخصيص الموازنة العامة في مصر»، مايو ٢٠١١.

٢٠٠٦، والذي أنشأ «حساب الخزانة الموحد»، وعلى الرغم من ذلك لم تعلن وزارة المالية عن الأرصدة المرحلة لهذه الصناديق، وتصنيفاتها المختلفة، ولا تعلق على التقديرات والتقارير المتفاوتة بشأن هذه الأرصدة وأساليب التعامل المالي فيها.

غالبية الحسابات والصناديق الخاصة في مصر تفتقر للحجج المقنعة والمرضية على أساس اقتصادي أو مؤسسي لإنشائها، بل يتم النظر إليها باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من بنية الجهاز الإداري للدولة.

النظام القانوني للصناديق والحسابات الخاصة في مصر غير كافٍ من حيث الإدارة المالية، ونظام إعداد التقارير، والتضارب من حيث التبعية الإدارية، ويشمل ذلك المسئوليات واستقلالية مجلس الإدارة وشفافية عملية اتخاذ القرار.

لا يتم عرض موازنات الصناديق والحسابات الخاصة على السلطة التشريعية بالتوازي مع الموازنة العامة للدولة.

لا يوجد ما يشير إلى وجود علاقة تكامل بين تلك الصناديق والأهداف المالية للحكومة من قريب أو بعيد؛ حيث إن العلاقة بين الطرفين في مصر يشوبها القلق والتشكيك المتبادل.

على الرغم من قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بالمراقبة والتدقيق المالي على هذه الصناديق والحسابات، فإن هذه الرقابة لا تتم وفق جدول زمني وإجراء صارم، ويساعد على هذا تعدد طبيعة هذه الصناديق وكذلك أعدادها الكبيرة؛ مما يجعل دور الجهاز المركزي مهمة صعبة من الناحية الرقابية.

## أمثلة لملاحظات الجهاز المركزي على أداء الصناديق

على الرغم من أن كافة الملاحظات الواردة بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات على الصناديق والحسابات الخاصة، تمثل صورة لحالة التسبب المالي والإداري لهذه الصناديق، فإننا نكتفي بأبرزها، حتى يقف القارئ على حجم المخالفات التي ترتكبها هذه الصناديق.

- صرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق.
- أسفر فحص صندوق تمويل هيكله شركات قطاع الأعمال العام عن بقاء نحو ٤٩,٨ مليون جنيه طرف الشركة القابضة للصناعات المعدنية دون سدادها للصندوق، فضلاً عن عدم إنشاء أو إمساك المجموعة الدفترية للصندوق.
- تراخى صندوق السياحة في متابعة عوائد بعض استثماراته البالغة نحو ٥ ملايين جنيه في رأس مال إحدى شركات السياحة.
- استخدام جانب كبير من أموال بعض الصناديق والحسابات الخاصة في غير أغراضها التي أنشئت من أجلها، بالمخالفة لأحكام القوانين والإقرارات الصادرة في هذا الشأن، ومن أمثلة ذلك مصروفات متعلقة بالدعاية والإعلان، ونشر التهناني والتعازي، وصرف المكافآت.
- عدم متابعة تحصيل جانب من إيرادات بعض الصناديق

والحسابات الخاصة ومستحققاتها طرف الغير؛ مما ترتب عليه عدم توافر الأموال اللازمة لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها.

عدم التزام بعض الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص بسداد المبالغ المستحقة عليها للموازنة العامة للدولة، والمقدرة بموجب التأشير الخاصة بموازنة كل وحدات الجهاز الإداري للدولة وبعض الهيئات العامة الخدمية، الأمر الذي يؤثر على موارد الموازنة.