



جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي

أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر

**The Impact of Implementing Government
Financial Management Information System
(GFMS) on the Efficiency of Public Financial
Management in Egypt**

رسالة مقدمة من

وليد عبد الله عبد العزيز

لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

تحت إشراف

الأستاذة الدكتورة / سهير إبراهيم أبو العينين

معهد التخطيط القومي

الأستاذ / عبد الفتاح عبد المعز الجبالي

المستشار الاقتصادي لوزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَ يَا قَوْمِ أَرَأَيْتُمْ إِن كُنتُمْ عَلَىٰ بَيْتَةٍ مِّن رَّبِّي وَرَزَقَنِي مِنْهُ
رِزْقًا حَسَنًا وَمَا أُرِيدُ أَنْ أُخَالِفَكُمْ إِلَىٰ مَا أَنهَآكُمْ عَنْهُ إِن أُرِيدُ
إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتِطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ
تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴾

سورة هود الآية رقم (٨٨)

﴿ شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ وَأُولُو الْعِلْمِ قَائِمًا
بِالْقِسْطِ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ ﴾

سورة آل عمران الآية رقم (١٨)

إهداء

إلى من يكرمني الله من أجلها من أنارت بصيرتي بدعواتها المباركة، إلى ركن محبتي ورفعتي وضميري، إلى نوري في الدنيا وشفاعتي في الآخرة، إلى النبع الذي أمدنى بالحنان والعطاء، صاحبة كل فضل على، التي ضحت بكل غالي ونفيس فكانت بحق مصدراً ورمزاً للعطف والتضحية والفداء (أمي الغالية حفظها الله) وأدامها لنا بصحة وعافية وبارك الله في عمرها وتقبل الله صالح أعمالها وأحسن الله خاتمتها بفضله وكرمه.

إلى من رحل وترك ذكره عاقبة في القلب (والدي رحمه الله) إلى روحه الطاهرة الطيبة في منزلته في دار الحق والخلود وفاءً لذكراه.

إلى الذين أمدوني بالطموح، وأزروني بالكلمة الطيبة، والدعاء بالتوفيق والنجاح وشددوا من أذرى (إخوتي الأعزاء).

إلى التي أعطت فما بخلت، وصبرت، وأعانت، ثم احتسبت، إلى من أضاءت بنبلها وصبرها طريقي، وشدت من أزرى حتى النهاية، وكانت حسنة الدنيا التي أنعم الله بها على (زوجتي) نور حياتي، ومهرة قلبي، ورفيقة عمري.

إلى هبة الرحمن، فلذات كبدي، وقرة عيني، الذين صبروا، وضحوا بمتع كثيرة لكي أصل إلى إنجاز هذا العمل المتواضع (ندي، عمر، محمد)، حتى يكون ذلك نبراساً لهم، ويكون دافعاً، وحافزاً لهم على العلم، والتفوق في المستقبل.

إلى كل من عمل فأخلص، وأتقن فأبدع.

إلى هؤلاء جميعاً، أهدى هذا العمل المتواضع وفاءً وتقديراً، جزاهم الله عنى كل الخير.

الشكر والتقدير

الحمد لله على هدايته وتوفيقه في إنجاز هذه الدراسة واشكره عز وجل على أن أعانني بفضله وكرمه على استكمال هذه الدراسة المتواضعة راجياً منه عز وجل أن يجعلها علماً نافعاً وصالحاً وعملاً منقبلاً يقربني إلى الله.

إن من أمانة المسلم أن يعترف بالجميل لكل صاحب فضل عليه عملاً بحديث سيد الخلق سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم حيث قال " من أوتي معروفاً فليذكره فمن ذكره فقد شكر ومن كتبه فقد كفره " وفي حديث آخر " من لم يشكر الناس لا يشكر الله " صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم يشرفني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان للأساتذة أعضاء اللجنة الموقرة، والتي نلت شرف تحكيمها على الرسالة المقدمة لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية، وأخص بالشكر كل من:

الأستاذة الدكتورة الفاضلة/ سهر إبراهيم أبو العينين – أستاذة الاقتصاد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، فقد شرفت بقبول سيادتها الإشراف على الرسالة، وعلى ما أحاطتني به من اهتمام وتوجيه طيلة مراحل البحث، ولما بذلته سيادتها من جهد كبير في سبيل إخراج هذا البحث على النحو الذي ظهر عليه، على الرغم من كثرة مسؤوليتها، كما قدمت لي التشجيع والعون الصادق، فلها مني جزيل الشكر والامتنان، وجزاها الله عنى كل خير، فهي بحق خير من تعلم العلم وعلمه.

الأستاذ الفاضل/ عبد الفتاح عبد المعز الجبالي – المستشار الاقتصادي لوزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، والذي يعد بحق نموذجاً مشرفاً للعالم، وتفضله الكريم بالموافقة على الإشراف على الرسالة، وعلى ما أحاطني به من اهتمام وتوجيه طيلة مراحل الرسالة، ولما بذله سيادته من جهد كبير في سبيل إخراج هذه الرسالة على النحو الذي ظهرت عليه، على الرغم من كثرة مسؤوليته، كما قدم لي التشجيع والعون الصادق، فله مني جزيل الشكر والامتنان، وجزاه الله عنى كل خير، فهو بحق خير من تعلم العلم وعلمه، فله مني أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

الأستاذ الدكتور الفاضل / محمد أحمد معيط - نائب وزير المالية لشؤون الخزنة العامة، وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، وإثرائها بملاحظاته القيمة، وهو ما يعد تفضلاً من سيادته، ويعتبره الباحث شرفاً عظيماً له، فله منى أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

الأستاذ الدكتور الفاضل / خالد زكريا أمين - أستاذ الاقتصاد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، وإثرائها بملاحظاته القيمة، وهو ما يعد تفضلاً من سيادته، ويعتبره الباحث شرفاً عظيماً له، فله منى أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	م
ك	قائمة الاختصارات	
ن	المقدمة	
س	المشكلة البحثية	
ق	الأهمية البحثية	
ر	المنهج البحثي	
ر	مفاهيم البحث	
ث	الدراسات السابقة	
أأ	حدود البحث	
أأ	هيكل البحث	
	الفصل الأول إدارة المالية العامة - إطار نظري	
٢	مقدمة	
٤	المبحث الأول: إطار مفاهيمي لإدارة المالية العامة	١-١
٤	نشأة ومفهوم علم المالية العامة	١-١
٨	تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي	٢-١
١١	مفهوم إدارة المالية العامة	٣-١
١٤	أهداف ومستويات إدارة المالية العامة	١-٣-١
١٩	وظائف إدارة المالية العامة	٢-٣-١
٢٢	مبادئ إدارة المالية العامة	٣-٣-١
٣٤	المبحث الثاني: تقييم نتائج إدارة المالية العامة	٢-٢
٣٥	مناهج تقييم إدارة المالية العامة	١-٢
٤٢	مجالات إصلاح دورة الموازنة العامة للدولة	٢-٢-٢
٤٣	الاعداد الاستراتيجية للموازنة	١-٢-٢
٤٦	إعداد الموازنة	٢-٢-٢
٤٩	إدارة الموارد	٣-٢-٢
٥٣	الرقابة والتدقيق الداخلي	٤-٢-٢
٥٤	المحاسبة والابلاغ	٥-٢-٢
٥٥	المراجعة الخارجية	٦-٢-٢

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	م
٥٨	الفصل الثاني إطار نظري لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	
٥٨		مقدمة
٦٠	المبحث الأول: مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	-١
٦١	تعريف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)	١-١
٦٥	مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	٢-١
٧٥	مراحل تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	٣-١
٨٢	مزايا نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	٤-١
٨٦	المبحث الثاني: التجارب الدولية في تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	-٢
٨٧	تجربة المملكة الأردنية الهاشمية	١-٢
٩٥	تجربة باكستان	٢-٢
١٠٠	تجربة روسيا	٣-٢
١٠٤	أثر تطبيق نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة في بعض الدول الأخرى التي طبقت نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية	٤-٢
١٠٧	عوامل نجاح مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الدول شرعت في تطبيق النظام	٥-٢
١١١	الفصل الثالث تقييم إدارة المالية العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠١٤-٢٠٠٥	
١١١		مقدمة
١١٢	المبحث الأول: هيكل إدارة المالية العامة في مصر	-١
١١٣	التقسيم الإداري (المؤسسي) لمؤسسات الدولة	١-١
١٢٤	التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية	٢-١
١٣١	التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة وموازنات الهيئات الاقتصادية	٣-١

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	م
١٣٤	تقسيم البرامج للموازنة العامة للدولة	٤-١
١٣٧	المبحث الثاني: مؤشرات أداء إدارة المالية العامة في مصر	-٢
١٣٨	مفاهيم الموازنة العامة للدولة الأصلية المعدلة والحساب الختامي	١-٢
١٣٩	أهمية التطابق بين الموازنة الأصلية والمعدلة والختامي للموازنة العامة للدولة	٢-٢
١٤٠	مدى الاختلاف والتطابق بين الموازنة الأصلية والمعدلة والختامي خلال الفترة ٢٠١٤:٢٠٠٥	٣-٢
١٤٧	عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلى	٤-٢
١٥٣	الدين العام ونسبته للنتائج المحلى الإجمالي	٥-٢
١٥٨	تطور ختاميات الموازنة العامة للدولة وفقا للتقسيم الاقتصادي والوظيفي	٦-٢
١٨١	المبحث الثالث: نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر	-٣
١٨٢	منظومة إدارة الدفع والتحصيل الالكتروني	١-٣
١٩٣	نظام ميكنة الدين العام	٢-٣
١٩٧	نظام ميكنة الأجور (Payroll)	٣-٣
٢٠٣	منظومة توزيع المنتجات البترولية	٤-٣
٢٠٩	الفصل الرابع تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة	
٢٠٩	مقدمة	
٢١١	المبحث الأول: أثر إعداد شجرة حسابات نظام (GFMIS) على كفاءة إدارة المالية العامة	-١
٢١٢	مراحل إنشاء شجرة الحسابات في جمهورية مصر العربية	١-١
٢١٦	هيكل مقاطع شجرة الحسابات الثالثة وأهميتها في تحقيق الشفافية المالية والرقابة المالية	٢-١

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	م
٢٣٩	توليفة الحسابات في نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	٣-١
٢٤٢	المبحث الثاني: أثر ميكنة مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة على كفاءة إدارة المالية العامة	-٢
٢٤٣	مراحل تطبيق مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة	١-٢
٢٥٠	تقييم مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة	٢-٢
٢٥٣	المبحث الثالث: أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة	-٣
٢٥٤	نموذج عمل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر.	١-٣
٢٥٨	مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر	٢-٣
٢٥٩	وظائف نظام (GFMIS) في مصر ودورها في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة	٣-٣
٢٧٢	تقييم التنفيذ الفعلي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر	٤-٣
٢٩٢	النتائج والتوصيات	
٣١٢	ملاحق الدراسة	
٣٢٢	قائمة المراجع	
٣٣٨	الملخص باللغة العربية	
٣٤٧	المستخلص	
-	الملخص باللغة الإنجليزية	

فهرس الجداول والأشكال البيانية
أولاً : فهرس الجداول

رقم الصفحة	البيان	رقم الجدول
١٨	مستويات إدارة المالية العامة	(١-١)
٩٠	مقاطع شجرة حسابات نظام (GFMIS) في المملكة الأردنية الهاشمية	(١-٢)
١٢٣	صافي العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزانة العامة عن السنوات من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)	(١-٣)
١٢٥	التقسيم الاقتصادي وفق احصاءات مالية الحكومة العامة	(٢-٣)
١٢٦	التقسيم النمطي لأبواب الموازنة العامة للدولة قبل صدور القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥	(٣-٣)
١٢٧	التقسيم الاقتصادي لأبواب الموازنة العامة للدولة	(٤-٣)
١٢٩	مفاهيم عجز / فائض الموازنة العامة للدولة	(٥-٣)
١٣٣	التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة	(٦-٣)
١٤١	مصرفات الموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي) خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)	(٧-٣)
١٤٣	إيرادات الموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي) خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)	(٨-٣)
١٤٥	حجم التعديلات على الموازنة الأصلية خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٧-٢٠١٣/٢٠١٤)	(٩-٣)
١٤٦	العجز الكلي للموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي) خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)	(١٠-٣)

تابع فهرس الجداول

رقم الصفحة	البيان	رقم الجدول
١٤٩	تطور عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلى الإجمالى خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥-٢٠١٤/٢٠١٣)	(١١-٣)
١٥٢	نسبة صافي العلاقة مع الهيئات الاقتصادية على عجز الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(١٢-٣)
١٥٧	قيمة عجز الموازنة وقيمة الزيادة في إجمالى وصافي دين أجهزة الموازنة العامة خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(١٣-٣)
١٩٦	انحرافات فوائد خدمة الدين خلال الفترة (٢٠٠٨/٢٠٠٩-٢٠١٣/٢٠١٤)	(١٤-٣)
٢١٤	مقاطع ومحددات الشجرة الثانية والشجرة الثالثة بنظام أوراكل	(١-٤)
٢١٧	هيكل مقطع مصدر التمويل	(٢-٤)
٢٢١	تطور الانفاق على الباب الأول وفقاً لمقطع مصدر التمويل خلال الفترة من (٢٠١١/٢٠١٢-٢٠١٣/٢٠١٢)	(٣-٤)
٢٢٣	تطور ختاميات استخدامات الموازنة العامة للدولة وفقاً لمقطع التمويل خلال الفترة من (٢٠١١/٢٠١٢-٢٠١٣/٢٠١٤)	(٤-٤)
٢٢٤	هيكل المقطع المؤسسي	(٥-٤)
٢٢٥	منهجية إعداد أكواد المقطع المؤسسي	(٦-٤)
٢٢٨	هيكل المقطع الوظيفي وأسلوب التكويد	(٧-٤)
٢٣٥	هيكل المقطع الاقتصادي	(٨-٤)
٢٤٥	مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة إلكترونياً	(٩-٤)
٢٨١	عدد الوحدات الحسابية التي تم تدريبها وتفعيلها على النظام	(١٠-٤)
٢٨٢	عدد الوحدات الحسابية التي تم تفعيلها خلال الفترة من ٢٠١٠-٢٠١٥	(١١-٤)

ثانياً : فهرس الأشكال البيانية

رقم الصفحة	البيان	رقم الشكل
٤٤	دورة إعداد استراتيجية المالية العامة	(٢-١)
٧١	مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية	(١-٢)
٨١	مراحل تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)	(٢-٢)
٩١	نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن	(٣-٢)
٩٣	الهيكل التنظيمي لمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن	(٤-٢)
١١٥	هيكل القطاع العام وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة	(١-٣)
١١٧	هيكل الموازنة العامة للدولة	(٢-٣)
١٢٠	الهيكل الموازني لمؤسسات الدولة عام ٢٠١٤-٢٠١٥	(٣-٣)
١٢١	العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات والوحدات الاقتصادية في الواقع العملي	(٤-٣)
١٥٠	تطور نسب العجز الكلي والنقدي والأولي خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)	(٥-٣)
١٦٠	تطور أبواب مصروفات الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦- ٢٠١٣/٢٠١٤)	(٦-٣)

تابع فهرس الأشكال البيانية

رقم الصفحة	البيان	رقم الشكل
١٦٢	تطور مصروفات الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(٧-٣)
١٦٤	تطور نسب الأجور خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(٨-٣)
١٦٧	تطور نسب الفوائد خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(٩-٣)
١٦٩	تطور نسب الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)	(١٠-٣)
١٧٠	تطور هيكل الباب الرابع ونسبة دعم المواد البترولية والسلع التمويينية والكهرباء	(١١-٣)
١٧٣	هيكل نسب مصروفات القطاعات الوظيفية لإجمالي المصروفات	(١٢-٣)
١٧٣	هيكل نسب مصروفات القطاعات الوظيفية للناتج المحلي الإجمالي	(١٣-٣)
١٧٦	تطور أبواب إيرادات الموازنة العامة للدولة كنسبة لإجمالي الإيرادات	(١٤-٣)
١٧٧	تطور نسبة عناصر الإيرادات للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤	(١٥-٣)
١٨٠	نسبة تغطية الإيرادات للاستخدامات	(١٦-٣)

تابع فهرس الأشكال البيانية

رقم الصفحة	البيان	رقم الشكل
١٨٦	دورة عملية الدفع الإلكتروني بين أطراف منظومة الدفع والتحصيل الإلكتروني	(١٧-٣)
١٨٩	دورة عمل التحصيل الإلكتروني للضرائب الجمركية	(١٨-٣)
١٩٩	شاشة إدخال بيانات الموظف على برنامج payroll	(١٩-٣)
٢٠٠	التكامل بين برنامج الرواتب (Payroll) ونظام GFMIS، وبرنامج الدفع الإلكتروني (E.Payment)	(٢٠-٣)
٢٠٤	الأنظمة الفرعية لمنظومة دعم المواد البترولية	(٢١-٣)
٢١٩	هيكل الجداول التفصيلية للموازنة قبل تفعيل مقطع التمويل	(١-٤)
٢١٩	هيكل الجداول التفصيلية للموازنة بعد تفعيل مقطع التمويل	(٢-٤)
٢٤٠	شاشة إدخال البيانات على نظام أوراكل وفقا لتوليفة الحساب	(٣-٤)
٢٤٣	الهيكل التنظيمي لمركز تكنولوجيا المعلومات بوزارة المالية	(٤-٤)
٢٥٩	مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر	(٥-٤)
٣٠٨	الهيكل المقترح لإدارة مشروع نظام (GFMIS)	(٦-٤)

فهرس الملاحق

رقم الصفحة	البيان	رقم الملحق
٣١٢	الوثائق الرئيسية للموازنة وفق مؤشر الموازنة المفتوحة	(١-١)
٣١٦	التقسيم الاقتصادي للهيئات الاقتصادية	(١-٣)
٣١٧	الصورة الاجمالية للموازنة العامة للدولة خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٤/٢٠١٣)	(٢-٣)
٣١٩	تطور ختاميات الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٤/٢٠١٣)	(٣-٣)

قائمة الاختصارات (Abbreviations)

CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy	معهد تشارتر للمالية العامة والمحاسبة
COA	Chart of Accounts	شجرة الحسابات
DMFAS	Debt Management and Financial Analysis System	نظام إدارة الدين والتحليل المالي
ERP	Enterprise resource planning	تخطيط موارد المنظمة
FMIS	Financial Management Information System	نظام إدارة المعلومات مالية
GFMIS	Government Financial Management Information System	نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
GFSM	Government Finance Statistics	دليل إحصاءات مالية الحكومة
GL	General Ledger	الأستاذ العام
GOFOG	Classification of the Functions of Government	تصنيف وظائف الحكومة
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام
METAC	Middle East Regional Technical Assistance Center	مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

قائمة الاختصارات (Abbreviations)

PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	الانفاق العام والمساءلة المالية
PETS	Public Expenditure Tracking Survey	مسح تتبع الانفاق العام
PFM	Public Financial Management	إدارة المالية العامة
PIFRA	Project to Improve Financial Reporting And Auditing	مشروع تحسين التقارير المالية والمراجعة
PSB	public sector budget	موازنة القطاع العام
TSA	Treasury Single Account	حساب الخزانة الواحد
USAID	United States Agency for International Development	وكالة الولايات المتحدة والتنمية الدولية
WB	World Bank	البنك الدولي
WTO	World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية

المقدمة



أولاً: المقدمة

تتزايد أهمية الاستخدام الفعال للموارد العامة في إطار تحقيق أهداف وأولويات السياسات العامة في كل الدول، وتشكل وظيفة الإدارة المالية الجيدة والفعالة عنصراً مركزياً في بلورة الحكم الرشيد ، وفي ضوء ذلك تطور مفهوم إدارة المالية العامة من المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة الذي يرتبط بالدور التقليدي الذي تلعبه الموازنة العامة للدولة في التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة ، وذلك من خلال وضع مبادئ عامة للإدارة المالية تتمثل في شمولية ومصداقية الموازنة وشفافيتها والقدرة على التحكم في عملياتها وتوقع التدفقات النقدية كما تتضمن جودة النظم المحاسبية والمعلوماتية المتعلقة بها ، وي طرح هذا المفهوم الموازنة العامة كأداة محاسبية بحثه تحمل في طياتها أرقاماً وتقديرات للإيرادات والمصروفات الحكومية ويقتصر دورها في موازنة الإيرادات المالية مع أوجه المصروفات الحكومية المختلفة دون أن تكون قادرة على أن تُعبر عن أهداف الدولة ورسم سياساتها العامة ، كما أن هذا المفهوم لا يضمن بالضرورة تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والبرامج التي وضعت على أساسها الموازنة العامة للدولة ، مما يفصلها عن عمليات التخطيط الاستراتيجي وصنع السياسة الاقتصادية للدولة.

ولمواجهة هذا القصور ظهر مفهوم حديث في أدبيات إدارة المالية العامة ركز بشكل أساسي على ضرورة الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية ونتائج الموازنة المتمثلة في تحقيق الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية في استخدام الموارد العامة للدولة ، وينظر هذا المفهوم إلى الموازنة العامة كنظام يتداخل ويتفاعل مع الأنظمة السياسية والاجتماعية التي تحيط به وبالتالي ينفي فكرة أن الموازنة نظام متكامل ذاتياً ، حيث يتسع دور الموازنة العامة من أداة حسابية توازن بين المصروفات والإيرادات الحكومية إلى أداة متكاملة تربط العمليات المالية بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية والأهداف

العامة وكذلك إلى مفهوم تتسع فيه دائرة المشاركة في عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة لتضم مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الأخرى بالإضافة إلى الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة.

وتلعب المعلومات في كل من المفهومين التقليدي والحديث دوراً هاماً في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق أهداف الإدارة المالية العامة من خلال توافرها بالجودة الملائمة في الوقت المناسب.

ومن هنا اتجه العديد من الدول والمنظمات الدولية إلى وضع خطط استراتيجية لإصلاح إدارة المالية العامة تستهدف تطبيق أفضل النظم والوسائل العلمية الحديثة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، والتي تساعد على الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية ونتائج الموازنة المتمثلة في تحقيق الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية. وفي سبيل تحقيق ذلك أوصى العديد من المنظمات الدولية بتطبيق دليل إحصاءات مالية الحكومة (GFS2001) (Government Finance Statistics)، ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) (Government Financial Management Information System) كأحد أهم أدوات إصلاح إدارة المالية العامة.

ثانياً: المشكلة البحثية

تكمن مشكلة البحث في ضعف نظام إدارة المالية العامة في مصر نتيجة إتباع الأساليب التقليدية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة دون أن ترقى إلى المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة، الأمر الذي أدى إلى ضعف الشفافية والإفصاح عن المعاملات المالية الحكومية على جانبي الاستخدامات والموارد لكافة جهات الدولة وضعف الرقابة المالية وعدم توافر قاعدة معلومات مالية حكومية دقيقة عن حجم إيرادات ومصروفات مؤسسات الدولة، وكذا عن حجم أصول وخصوم الدولة. وقد صاحب ذلك عدم الدقة في تقديرات الاستخدامات

والموارد للموازنة العامة للدولة، مما ترتب عليه حدوث إنحراف بين العجز الفعلي والعجز المستهدف للموازنة العامة للدولة في معظم سنوات الدراسة^(١) خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤. وقد بلغت خطورة هذا الأمر ما حدث في الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ حيث زاد الانحراف بين العجز الفعلي والعجز المستهدف بنحو ٣٩% مما كان له أثر سلبي على جوانب كثيرة منها زيادة قيمة الدين العام وبالتالي زيادة أعباء خدمته، بالإضافة إلى ضعف الثقة لدى المؤسسات الدولية في قدرة الدولة على ضبط الإنفاق المالي والسيطرة على العجز المستهدف للموازنة العامة للدولة، كما أن هذا الانحراف يضعف من مصداقية الموازنة وكذا الشفافية والإفصاح مما يؤدي إلى ضعف الرؤية وعدم الثقة لدى دافعي الضرائب في الأداء الحكومي لتحقيق التنمية الاقتصادية الأمر الذي يؤثر بالسلب على قيمة الإيرادات العامة.

وتتعدد الأسباب التي أدت إلى ضعف نظام إدارة المالية العامة في مصر، ومن أهمها ما يلي:

- أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة كموازنة بنود، مما لا يساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد، وعلى أساس دراسة البدائل المتاحة، كما لا يساعد على التحليل الاقتصادي لمعاملات الحكومة ولا يشتمل على معايير لقياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام.
- ضعف الشفافية في البيانات الحكومية وعدم توافر قاعدة معلومات مالية حكومية دقيقة عن حجم الإنفاق الحقيقي وكذا عن كافة موارد الدولة وأسس حسابها.

١ - راجع الجدول رقم (٣-١٠) العجز الكلي للموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي) خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤).

■ السياسات المتبعة لمراعاة البعد الاجتماعي والتي تمثلت في تشويه منظومة الدعم بكافة صورته، حيث حرصت الحكومة على زيادة قيمة الدعم دون النظر الى اتخاذ خطوات جادة نحو إصلاح هيكل المنظومة بما يقلل الفساد ويضمن توصيل الدعم لمستحقيه وكذا توفير موارد حقيقية مستدامة لمجابهة هذا الإنفاق.

■ ضعف الرقابة المالية مما أدى إلى اتساع دائرة الفساد في الجهاز الإداري للدولة.

■ ضعف الرقابة على الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية أدى الى زيادة المصروفات عن الإيرادات المخططة وتحقيق العديد من هذه الهيئات خسائر أثرت بالسلب على عجز الخزانة العامة للدولة، حيث توضح الدراسة أن العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزانة العامة خلال سنوات الدراسة علاقة سالبة بلغت في ختامي موازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ مبلغ ١٥٤,٩٥ مليار جنيه (١).

■ التوسع في إنشاء الصناديق والحسابات الخاصة، وأن هذه الصناديق وفقاً لتقارير الجهات الرقابية تتصرف بطريقة يشوبها العديد من ممارسات الفساد، والإنفاق خارج الأهداف التي أنشئت من أجلها، وكذا عدم شمول الموازنة جانب كبير من مصروفات وإيرادات الصناديق والحسابات الخاصة.

وفى سبيل إصلاح نظام إدارة المالية العامة في مصر، ولما كبة الفكر الحديث في إدارة المالية العامة وكذا توصيات المنظمات الدولية الفاعلة في مجال إصلاح إدارة المالية العامة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، تبنت الحكومة المصرية في عام ٢٠٠٥ ميكنة إعداد وتنفيذ الموازنة

١ - لمزيد من الايضاح، راجع الجدول رقم (٣-١١) في المبحث الثاني من الفصل الثالث ص ٨٤ .

العامة للدولة وفق نظام (public Sector Budget) أحد تطبيقات أوائل الإصدار رقم ١١، وفى عام ٢٠٠٩ تبنت الحكومة المصرية تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) من أجل تحسين إدارة المالية العامة.

لذا فإن هذه الدراسة تستهدف الإجابة على السؤال التالي: ما مدى تأثير تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر؟

وتتطلب الإجابة على السؤال السابق الإجابة على عدد من الأسئلة الفرعية وهي:

- ١) ما مدى التوافق بين التبويب الحالي للموازنة العامة للدولة والتبويب الدولي لإحصائيات مالية الحكومة العامة (GFS2001)؟
- ٢) ما مدى تأثير نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تحسين مستوى الشفافية والإفصاح؟
- ٣) ما مدى تأثير تفعيل مقطع البرامج^(١) بشجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على نجاح تطبيق موازنة البرامج؟
- ٤) ما مدى تأثير نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تحسين الرقابة المالية؟
- ٥) ما مدى التكامل وتأثيره بين نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية والأنظمة المالية الأخرى على كفاءة إدارة المالية العامة؟

١ - سيتم تناول مقاطع البرامج بشجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بمزيد من التفصيل في المبحث الأول من الفصل الرابع.

ثالثاً: الأهمية البحثية

تتناول الرسالة موضوع يحظى بأهمية كبيرة، حيث أن تحقيق الانضباط المالي والكفاءة والفاعلية في تخصيص موارد الدولة، يمثل أحد أبرز اهتمامات الحكومة المصرية بصفة عامة، ووزارة المالية بصفة خاصة، حيث هناك احتياج إلى مزيد من الدراسات للوصول إلى أفضل المناهج العلمية الحديثة لرفع كفاءة منظومة إدارة المالية العامة من أجل تحسين مستوى الشفافية والافصاح والرقابة المالية، وتوفير المعلومات المالية الحكومية الدقيقة في الوقت المناسب ووضعها أمام متخذي القرار.

وترجع الأهمية العلمية لاختيار هذا الموضوع إلى ندرة الدراسات العربية بصفة عامة والدراسات في مصر بصفة خاصة التي تناولت هذا الموضوع، الأمر الذي أدى إلى افتقار المكتبة العربية للدراسات والأبحاث التي تناولت النظم والأساليب الحديثة التي تساعد على حسن إدارة المالية العامة، وخاصة الدراسات التي تناولت دور نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة ، في حين أن العديد من المؤسسات الدولية الفاعلة في إدارة المالية العامة قد أوصى في التقارير الصادرة عنها بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) باعتباره أحد أهم أدوات إصلاح إدارة المالية العامة .

كما ترجع الأهمية العملية لهذه الدراسة إلى السبق في تقييم تجربة الحكومة المصرية في التطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة. وكذا الاستفادة من تجارب الدول للوصول إلى الممارسات السليمة التي تساعد على نجاح تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وتضمن استدامته وتحقيق الكفاءة في إدارة المالية العامة.

رابعاً: المنهج البحثي:

نظراً لطبيعة الدراسة وتحقيقاً لأهدافها يستخدم الباحث المناهج المعتمدة في الدراسات الاقتصادية، وقد تم التركيز في الدراسة الحالية على:

- المنهج الوصفي في بعض أجزاء البحث، ويتناول فيها الإطار النظري لتطور مفاهيم ومبادئ إدارة المالية العامة، مجالات إصلاح إدارة المالية العامة وأدوات قياسها، وكذا مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومة، وكذا العناصر اللازمة لنجاح النظام
- الدراسة التطورية التتبعية في بعض أجزاء الدراسة لشرح وتحليل تقديرات وفعليات الموازنة العامة للدولة وبعض المؤشرات المالية خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤.

أما فيما يتعلق بالأدوات والمصادر المستخدمة في الدراسة فيعتمد الباحث في دراسته على أدوات التحليل الاقتصادي، نظراً للطبيعة الاقتصادية للظاهرة محل البحث، والإحصاءات المتعلقة بالاقتصاد المصري، وبصفة خاصة الإحصاءات النقدية والمالية وغيرها من الإحصاءات المرتبطة بالظاهرة محل الدراسة، والقوانين والقرارات المرتبطة بتنفيذ السياسات المالية خلال فترة الدراسة، ومختلف الدراسات والندوات والأدبيات وبحوث المؤتمرات الاقتصادية التي تناولت بالدراسة والتحليل الظاهرة محل الدراسة.

خامساً: مفاهيم البحث

مفهوم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS):

نظام إلكتروني يربط كافة أجهزة الحكومة ويشمل كافة وظائف إدارة المالية العامة من العمليات المالية والمحاسبية التي تتم بكل مراحل دورة الموازنة بدءاً من مرحلة التخطيط الاستراتيجي وانتهاءً بمرحلة المساءلة والابلاغ.

مفهوم إدارة المالية العامة

الإدارة التي تختص بعمليات الموازنة والمحاسبة والرقابة الداخلية وإدارة الموارد والتقارير المالية والمراجعة، وهي المسئولة عن تحصيل الموارد وتخصيصها وتسجيل المستخدم منها.

مفهوم الانضباط المالي

وضع ضوابط سليمة للرقابة على إجمالي الموازنة بما يضمن عدم تجاوز الاعتمادات المرخص بها في الموازنة على المستوى الكلى للموازنة وعلى مستوى الكيانات الفرعية داخل الموازنة العامة (1).

مفهوم الكفاءة التخصيصية

يقصد بالكفاءة التخصيصية تخصيص الموارد المالية حسب الأولويات العامة، بحيث تقوم الوحدات الحكومية المختلفة بتمويل الأنشطة الحكومية ذات الأولوية القصوى والبرامج التي لها مردود أعلى في ظل أي تراجع في التدفقات والسيولة بما يضمن ربط الموازنة العامة بالاستراتيجيات القومية وأولويات الصرف التي تحددها.

مفهوم الكفاءة التشغيلية

يقصد بالكفاءة التشغيلية قيام الوحدات الحكومية المختلفة بتقديم مستوى عالي من الخدمات العامة باستخدام أقل قدر من الموارد المالية.

¹ - Daniel Tommasi (2012) , The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators: https://www.pefa.org/.../v8-Good_Practice , retrieved on 18/10/2015.

مبادئ إدارة المالية العامة

يقصد بها تحقيق مصداقية الموازنة، الشمولية، الشفافية والمساءلة المالية، التحكم في عمليات الموازنة، القدرة على توقع التدفقات النقدية، وجودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية.

كفاءة إدارة المالية العامة

يقصد بكفاءة إدارة المالية العامة تحقيق مبادئ إدارة المالية العامة والانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية في استخدام الموارد العامة.

المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة

يشير بالمفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة بأنها الإدارة التي تستهدف التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة، وي طرح هذه المفهوم الموازنة العامة للدولة كأداة محاسبية بحثه يقتصر دورها على موازنة الإيرادات مع أوجه الصرف الحكومية المختلفة دون أن تكون قادرة على أن تعبر عن أهداف الدولة وسياساتها العامة^(١).

المفهوم الحديث لإدارة المالية العامة

يشير المفهوم الحديث لإدارة المالية العامة بأنها الإدارة التي تركز بشكل أساسي على ضرورة الربط بين مبادئ إدارة المالية العامة ونتائج الموازنة المتمثلة في تحقيق الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية^(٢).

١- أحمد أبو بكر على بدوى (٢٠١١) مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة ، صندوق

النقد العربي ، أبو ظبي ص ٣.

٢ - المرجع السابق ذكره ، ص ١١.

سادساً: الدراسات السابقة

هناك ندرة واضحة في الدراسات التي تناولت نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) كأداة رئيسية في إصلاح إدارة المالية العامة في مصر، حيث ركز معظم الدراسات السابقة في مصر في مجال إدارة المالية العامة على تقييم مدى قدرة نظام معلومات المحاسبة الحكومية على توفير المعلومات المالية الحكومية اللازمة لأغراض الرقابة وتقييم الأداء وتحقيق الكفاءة والفعالية في الوحدات الحكومية (عثمان محمد فراج - ١٩٩٤) ^(١)، وكذا تطوير الموازنة العامة للدولة بتطبيق نظام موازنة البرامج والأداء من أجل توفير معلومات مالية حكومية تساعد على استخدام موارد الدولة بكفاءة وفعالية وتقييم الأداء (ألفت على مندور - ١٩٩٤) ^(٢)، وعلى استخدام نظم المعلومات المتكاملة في تطوير الموازنة العامة للدولة (محمد المصري - ٢٠٠٨) ^(٣)، وقد توصلت هذه الدراسات إلى العديد من النتائج ومن أهمها ما يلي:

- قصور النظام المحاسبي الحكومي في مصر عن توفير المعلومات المالية التي تساعد على تحقيق الرقابة وتقييم الأداء، وتحقيق الكفاءة والفعالية في الوحدات الحكومية.

١ - فراج، عثمان محمد يسين (١٩٩٤) ، تطوير النظام المحاسبي الحكومي لتحقيق هدي الكفاءة والفعالية ، مجلة آفاق جديدة للدراسات التجارية، كلية التجارة ، جامعة المنوفية، العدد الثاني ، السنة الخامسة .

٢ - ألفت على مندور ، (١٩٩٤) ، الجهاز الإداري الحكومي والنظام المحاسبي الذي يحكمه، وإمكانية تطويره بجمهورية مصر العربية ، المجلة المصرية للدراسات التجارية ، جامعة المنصورة ، المجلد الثامن عشر، العدد الرابع .

٣ - محمد المصري، (٢٠٠٨)، استخدام نظم المعلومات المتكاملة في تطوير الموازنة العامة للدولة بجمهورية مصر العربية " دراسة نظرية تطبيقية " رسالة دكتوراه ، كلية التجارة ، جامعة الأزهر .

- أن تطبيق نظام الموازنة الالكترونية القائمة على الأداء يتطلب رفع كفاءة النظام المحاسبي من خلال تطبيق أسس محاسبة التكاليف في إطار نظام المحاسبة الحكومية، وبناء قاعدة معلومات محاسبية متكاملة.

- إن الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة تتطلب تغييراً جوهرياً في دور نظام المحاسبة الحكومية ليصبح نظاماً قادراً على إنتاج البيانات والمعلومات المحاسبية التي تتناسب احتياجات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات.

وقد انتهت الى التوصيات التالية:

- ضرورة الاعتماد على أساس الاستحقاق في القياس المحاسبي، وإنشاء دليل رقابي يشتمل على دليل لمراكز المسؤولية، ودليل لمراكز التكلفة، ودليل لعناصر التكاليف يساعد على تدعيم موازنة البنود بمقومات موازنة البرامج والأداء.

- ضرورة وضع نظم متكاملة للمعلومات تساعد على توفير معلومات وتقارير تحدد حجم الخدمات المؤداة بواسطة الجهات الحكومية بالمقارنة بما كان مستهدفاً لها (ليلي عبد الحميد فهمي - ٢٠٠٤) (١).

- ضرورة التحول من النظام التقليدي في إعداد الموازنة الى نظام موازنة البرامج والأهداف كاستراتيجية للتحديث وذلك من أجل تحقيق أهداف الخطة القومية وحتى يكون هناك ارتباط بين الخطط والبرامج من ناحية والاعتمادات المطلوبة من ناحية أخرى مع توفير معلومات تحقق الرقابة على الأموال والعمليات.

١ - ليلي عبد الحميد فهمي، (٢٠٠٤)، النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية. المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سوريا.

- الإسراع في إتمام شبكة معلومات القطاع الحكومي وميكنة جميع عمليات الوحدات الحكومية بما يحقق الربط والتواصل بين مختلف الوزارات والوحدات الحكومية وبين وزارة المالية ويؤمن الانسياب السلس والتدفق اللازم لمعلومات الموازنة العامة من خلال الحكومة الالكترونية.

وعلى الرغم من أهمية الدراسات السابقة في مصر وما توصلت إليه من نتائج وتوصيات في مجال تطوير الموازنة العامة للدولة ونظم المعلومات المالية الحكومية، إلا أن هذه الدراسات لم تشر إلى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ودوره في تحسين إدارة المالية العامة وتجارب الدول التي طبقت هذا النظام ودوره في تحسين أداء إدارة المالية العامة لهذه الدول، كما لم تشر إلى تجربة مصر في تطبيق هذا النظام حيث تم البدء في تطبيقه في عام ٢٠٠٥.

وعلى نطاق الدراسات العربية لم يكن الأمر مختلفاً كثيراً، حيث تبين للباحث وجود ندرة في الدراسات التي تناولت موضوع الدراسة، وتعد دراسة (جبريل فاروق حسين-٢٠١٤) ^(١) من أوائل الدراسات العربية التي تناولت أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تميز الأداء المالي في الأردن "دراسة ميدانية"، وقد تناولت هذه الدراسة تعريف وأهمية نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، واستهدفت بيان أثر هذا النظام على تميز الأداء المالي الحكومي في الأردن. ولتحقيق هدف الدراسة تم تصميم استبانة وزعت على عدد من العاملين في الوزارات والدوائر الحكومية المطبقة للنظام. ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها أن هناك أثر إيجابي لتطبيق هذا

١ - جبريل فاروق حسين، (٢٠١٤)، أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تميز الأداء المالي في الأردن "دراسة ميدانية"، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزرقاء، الأردن .

النظام على الإدارة المالية والمحاسبة والموارد البشرية، ومن أهم توصياتها ضرورة التوسع في تطوير نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وضرورة تطوير شبكة الانترنت وقاعدة البيانات وأجهزة الحاسوب المستخدمة لتحسين مستوى أداء النظام وإعطائه السرعة المطلوبة ليتماشى مع تطور البيئة المحاسبية وليخدم الإدارة في مجال التخطيط والرقابة.

وعلى جانب الدراسات الأجنبية، تبين للباحث وجود بعض الدراسات التي تناولت نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، ونخص منها بالذكر دراسة The Louis Berger Group Inc. and Development Alternatives Inc.(2008) ⁽¹⁾ الصادرة عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بعنوان أفضل الممارسات في تصميم وتنفيذ نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية المتكاملة. وتركز دراسة Abdul Khan and Mario Pessoa - (2009) ⁽²⁾ على أهمية التصميم الجيد لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية باعتباره عنصراً حاسماً لنجاح النظام، وقد تناولت هذه الدراسة مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، والعناصر الرئيسية التي تؤثر على عملية تصميم النظام والواجب مراعاتها في مرحلة التصميم، والمشاركون الرئيسيون في مرحلة التصميم، ونطاق تطبيق النظام، وعناصر إدارة المالية العامة التي يشملها النظام، ومدخلات ومخرجات النظام، والتسلسل المنطقي والسليم لعملية تصميم وتنفيذ النظام. وهناك دراسة

1 -The Louis Berger Group, Inc. and Development Alternatives, Inc.(2008) Integrated Financial Management Information Systems, a practical guide, USAID .

2 - Abdul Khan and Mario Pessoa,(June 2009), Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project, . IMF / <http://blog-pfm.imf.org>, retrieved on 15/10/2015.

(The World Bank Study - 2011) ^(١) والتي ركزت على تحديد الأنماط التي تتبع في تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وذلك من خلال عرض وتقييم مشاريع أنظمة إدارة المعلومات المالية الحكومية في العديد من الدول التي طبقت النظام، وتوضيح العوامل الأساسية التي ساهمت في نجاح هذه المشاريع وكذا العوامل التي أدت إلى فشلها. وهناك أيضاً دراسة (Cem Dener and Saw Young Min - 2013) ^(٢) حول أهمية تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في تحقيق الشفافية ودوره في تحسين دقة وتوقيت وموثوقية المعلومات المتعلقة بالموازنة ونشرها على المواقع الالكترونية الخاصة ببيانات المالية العامة.

وقد توصلت الدراسات السابقة الى عدة نتائج أهمها ما يلي:

- أن تصميم وتنفيذ أنظمة إدارة المعلومات المالية الحكومية يشكل تحدياً ويتطلب عدة مقومات أساسية وشروط مسبقة قبل الشروع في تصميم وتنفيذ النظام لكي يحقق عدداً من المتطلبات الوظيفية والفنية المتعلقة بالإدارة المالية العامة.
- أن إعداد تصميم جيد وخطة واضحة لتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) متوافقة ومتناسبة مع خطة إصلاح إدارة المالية العامة وأهداف كافة الكيانات المؤسسية ذات الصلة بإدارة المالية العامة، يعد عنصراً حاسماً في نجاح مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS).

1- World Bank study,(2011), Financial Management Information Systems, 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't". world bank .

2 - Cem Dener and Saw Young Min,(June 2013), Financial Management Information Systems and Open Budget Data, the World Bank study. Washington /DC.
www.worldbank.org/elibrary, retrieved on 15/10/2015.

- أن نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية يساعد على تحقيق الشفافية وتحسين دقة وتوقيت وموثوقية المعلومات المتعلقة بالموازنة ونشرها على المواقع الإلكترونية الخاصة ببيانات المالية العامة.

وعلى الرغم من أهمية نتائج وتوصيات الدراسات السابقة إلا أن أهم ما يميز الدراسة محل البحث ما يلي:

- تناول إطار مفاهيمي تفصيلي عن إدارة المالية العامة في الفكر التقليدي والفكر الحديث وعن مجالات إصلاح إدارة المالية العامة وأهم المقومات الرئيسية التي تساعد على تحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة المالية العامة.

- تناول إطار نظري تفصيلي عن مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وأهمية النظام في تحقيق أهداف إدارة المالية العامة، ومراحل تنفيذ النظام وفق مستويات إدارة المالية العامة، وكذا تجارب الدول التي طبقت النظام وتتشابه في بعض الجوانب مع تجربة مصر.

- تناول إطار تحليلي لهيكل إدارة المالية العامة في مصر، وكذا مؤشرات إدارة المالية العامة للدولة خلال فترة الدراسة لتقييم وضع إدارة المالية العامة في مصر.

- تقييم التطبيق الفعلي للنظم الإلكترونية الحديثة بوزارة المالية المصرية لميكنة أدوات إدارة المالية العامة، وتقييم مدى تحقيق التكامل بين نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMS) وبين الأنظمة المالية الأخرى.

- إجراء تقييم وتحليل تفصيلي لمقاطع شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر، للوقوف على مدى تأثير هذه

المقاطع على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر، وكذا تقييم التنفيذ الفعلي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر. - وضع إطار مقترح لإصلاح جوانب ضعف إدارة المالية العامة في مصر، ومقترح تفعيل كافة مقاطع شجرة الحسابات والأنظمة الفرعية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وتحقيق التكامل مع الأنظمة المالية الأخرى بوزارة المالية.

سابعاً: حدود البحث

الحدود الزمنية

تتناول الدراسة الفترة الزمنية من العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ حيث تم استحداث نظام جديد لتبويب بنود الموازنة العامة للدولة في ٢٠٠٥/٢٠٠٦ وتبنى معيار جديد لتصنيف الموازنة العامة بما يتماشى مع إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS2001)، وأن ختامي موازنة ٢٠١٣/٢٠١٤ هو آخر حساب ختامي معتمد أثناء الدراسة.

الحدود المكانية

يتم دراسة وضع إدارة المالية العامة في مصر، وبيان أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر.

ثامناً: هيكل البحث

ينقسم هيكل البحث إلى أربعة فصول:

الفصل الأول: إدارة المالية العامة – إطار نظري

المبحث الأول: إطار مفاهيمي لإدارة المالية العامة

المبحث الثاني: تقييم نتائج إدارة المالية العامة

الفصل الثاني: إطار نظري لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

المبحث الأول : مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات
المالية الحكومية

المبحث الثاني : التجارب الدولية في تطبيق نظام إدارة
المعلومات المالية الحكومية

الفصل الثالث: تقييم إدارة المالية العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٤

المبحث الأول : هيكل إدارة المالية العامة في مصر
المبحث الثاني : مؤشرات أداء إدارة المالية العامة في مصر
المبحث الثالث : نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في
مصر

الفصل الرابع: تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة

المبحث الأول : أثر إعداد شجرة حسابات نظام إدارة
المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة
المالية العامة

المبحث الثاني: أثر ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة على
كفاءة إدارة المالية العامة

المبحث الثالث: أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية
الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة

الفصل الاول
إدارة المالية العامة - إطار نظري



الفصل الأول

إدارة المالية العامة - إطار نظري

المقدمة

إن الإدارة المالية العامة لا تختلف كثيراً عن المالية العامة التي تعد فرعاً من فروع علم الاقتصاد، إذ أن كلا منهما يتناول موضوع الأنشطة المالية والاقتصادية للدولة، ولكن الفرق بينهما يكمن في أسلوب الدراسة ومداه، حيث تتم دراسة المالية العامة - كفرع من فروع علم الاقتصاد - عن طريق استعمال الأساليب الكمية والرسومات البيانية والمعادلات الرياضية، بينما تتم دراسة الإدارة المالية العامة كفرع من فروع الإدارة العامة، بالتركيز على مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على أنشطة الدولة المالية^(١).

تشمل إدارة المالية العامة كافة أنشطة الحكومة والتي تتمثل أهمها في (الموازنة، إدارة الخزينة، إدارة الدين العام، أساليب الرقابة المالية، النظم المحاسبية المتبعة في تسجيل وتدقيق المعلومات المالية، النظم واللوائح والقوانين والتشريعات الضريبية والجمركية، إدارة المشتريات الحكومية، جميع النشاطات والبرامج التي تنطوي على مسؤوليات الصرف أو القبض المالي، أخرى) ويقاس تفوق نظام مالي على نظام آخر بقدرته على تحقيق الانضباط المالي وتخصيص الموارد بكفاءة وفقاً للأولويات الاستراتيجية وتقديم الخدمات العامة بمستوى عالي من الجودة في إطار سليم لشفافية المالية العامة.

١ - على العربي، عبد المعطى عساف (٢٠٠٢)، إدارة المالية العامة، كلية التجارة جامعة الكويت، ص ٤.

وتعد الموازنة العامة للدولة عصب إدارة المالية العامة، وهو ما جعلها الأساس الذي تركز عليه كافة مؤسسات التقييم الدولية لتقييم أداء إدارة المالية العامة في كافة دول العالم، الأمر الذي دعى معظم المنظمات الدولية إلى التركيز على إصلاح دورة الموازنة العامة للدولة لتحقيق الأهداف الرئيسية لإدارة المالية العامة والتي تتمثل في تحقيق الانضباط المالي والكفاءة في تخصيص الموارد وتقديم الخدمات العامة في إطار سليم لشفافية المالية العامة بما يعود بالإيجاب على تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

المبحث الأول

إطار مفاهيمي لإدارة المالية العامة

تمهيد:

إن المكانة التي يحتلها علم من العلوم ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى تأثير ذلك العلم في حياة المجتمع، ويعد علم المالية العامة من العلوم الهامة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعديد من العلوم الأخرى. وقد تطور كل من مفهوم علم المالية العامة ومفهوم إدارة المالية العامة بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

تلعب إدارة المالية العامة دوراً هاماً في الحفاظ على المال العام واستخدامه بشكل جيد لتحقيق الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العامة للمواطنين وبما يكفل تحقيق العدالة الاجتماعية بين جموع المواطنين، ويضمن النجاح الاقتصادي والاستدامة المالية على المدى الطويل.

١-١- نشأة ومفهوم علم المالية العامة

ارتبطت نشأة مالية الدولة بنشأة الدولة ذاتها، فقد نشأت الدولة كسلطة سياسية عليا تعمل على حماية كيان المجتمع وتنظيم العلاقة بين أفرادها وجماعاته المختلفة كرد فعل طبيعي لتطور وسائل الانتاج وازدياد الوعي والادراك الإنساني الذي تمخض عن التراكم الطبيعي لتجارب البشر عبر القرون. وقد أصبحت الدولة بعد قيامها تسعى إلى تحقيق الصالح العام عن طريق القيام بالأعمال التي تؤدي إلى حفظ الأمن والنظام وتساعد على تنمية المجتمع وتطوره وازدهاره. ولكي تقوم الدولة بأداء وظائفها العامة كان لابد لها من الحصول على بعض الموارد المالية عن طريق فرض الضرائب والرسوم على رعاياها، بجانب العائدات التي تحصل عليها من أملاكها الخاصة والعامة، ولقد مرت الدولة بتجارب عديدة في سبيل

الوصول إلى أنسب النظم والقوانين التي من شأنها أن تساعد الجهات المسؤولة على تنظيم المجتمع بما يحقق الصالح العام بأكبر كفاءة ممكنة.

ومن جراء تلك التجارب بدأ يتطور علم مالية الدولة ويظهر فى صورة واضحة ومقننة منذ بداية القرن الثالث عشر الميلادى فى بريطانيا عام ١٢١٦ على وثيقة تسمى الماغنا كارتا تحتم على السلطات المختصة استشارة ممثلى الشعب فى موضوع الضرائب قبل فرضها والعمل على جبايتها، أما فيما يتعلق بعوائد تلك الضرائب فقد ظلت الحكومات تتمتع بالتصرف فيها كما تشاء دون مساءلة من أحد، واستمر الحال على ذلك حتى عام ١٦٨٨ حيث أجاز البرلمان البريطانى وثيقة الحقوق التي تضمنت المبدأ الشهير الذى ينص على " لا ضرائب بدون تمثيل " (١). وفى عام ١٧٧٦ أصدر آدم سميث كتابه (ثروة الأمم) الذى اشتمل على بحوث مطولة فى مسائل المالية العامة، وحظيت الضرائب لأول مرة بدراسة مفصلة فى الكتاب الخامس من ثروة الأمم، وأعلن آدم سميث مبادئه الأربعة المشهورة بخصوص الضريبة وهى : المساواة واليقين والملائمة والاقتصاد وقد كان لهذه المبادئ أثرها فى التشريعات الضريبية التى صدرت خلال فترة طويلة، وقد اتسعت الدراسات المالية، بعد ذلك على يد الاقتصاديين التقليديين ثم تشعبت بحوث علم المالية العامة وازدادت عمقاً (٢).

من المعروف أن تعريف علم ما لا بد أن يعكس التطورات التى لحقت بهذا العلم، ويوضح التاريخ أن علم المالية العامة قد مر بثلاث مراحل أساسية وهى مرحلة المالية التقليدية، المالية المتدخلة، المالية الاشتراكية، وترتبط هذه المراحل بتطور الفكر الاقتصادى لدور الدولة فى النشاط الاقتصادى، وفى ضوء ذلك تطور مفهوم علم المالية العامة.

١ - على العربي، عبد المعطى عساف (٢٠٠٢)، إدارة المالية العامة، ص ١٤.

٢ - محمد وديع بدوى، (١٩٦٦) دراسات فى المالية العامة، دار المعارف المصرية، القاهرة. ص ٣.

تناول العديد من أساتذة المالية العامة تعريف علم المالية العامة بأنه " العلم الذى يبحث الوسائل التى تحصل بها الدولة على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد " (١).

كما تم تعريفه بأنه " العلم الذى يبحث فى النفقات العامة والإيرادات العامة التى يلزم الحصول عليها لتغطية تلك النفقات " (٢).

وهذا التعريف التقليدى لعلم المالية العامة لا يخرج عن الإطار والقواعد التى تقوم عليها النظرية التقليدية، فالعرض يخلق الطلب المساوى له، وحرية انتقال عوامل الانتاج والأسعار تحقق التوازن بين العرض والطلب، ومعدل الفائدة يحقق المساواة بين الادخار والاستثمار. ويجب على الدولة ألا تتدخل فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لأن قوانين السوق ونظام المنافسة التامة سيحققان التوازن فى الاقتصاد القومى وهو ما أطلق عليه حياد الدولة، أو المالية العامة المحايدة.

ولم يكتب للمالية العامة المحايدة الاستمرار، وذلك لأنها لم تستطع مواكبه التطورات السريعة التى لحقت بالحياة الاقتصادية، ولم تقدم الحلول الفعالة لعلاج المشكلات التى استجدت فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتى انعكست فى تغير دور الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وأدى ذلك إلى ظهور المالية المعوضة أو الوظيفية.

ومن هنا تطور تعريف علم المالية العامة بأنه " العلم الذى يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة، وتوجيهها واستخدامها فى تحقيق

١ - خالد شحاته الخطيب، أحمد زهير شامية (٢٠٠٥) أسس المالية العامة، دار وائل للنشر الطبعة الثانية ص ٥.

٢ - عادل فليح العلى، طلال محمود كداوى، (١٩٨٨)، إقتصاديات المالية العامة - الكتاب الأول - كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل، مديرية دار الكتب والطباعة والنشر ص ٣١.

الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تتبناها الدولة^(١).

كما تم تعريف علم المالية العامة بأنه " العلم الذى يبحث فى كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وموازنة عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والإقتصادية والاجتماعية"^(٢).

يتضح من التعريفات السابقة أن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة لم يعد تغطية النفقات العامة فحسب بل أصبح للإيرادات العامة أهداف أخرى منها محاربة التضخم، تكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة، إعادة توزيع الثروة والدخل بما يقلل التفاوت بين الطبقات، رفع مستوى معيشة الأفراد، استغلال الاستثمارات المعطلة أو الموارد البشرية والطبيعية غير المستغلة^(٣).

ونظراً لاتساع الأغراض التى تسعى المالية العامة إلى تحقيقها فكثيراً ما يلجأ بعض الكتاب إلى اسقاطها من التعريف مكتفين بالاعتماد على العناصر المالية وحدها، ومع كثرة الأغراض التى يمكن للأدوات المالية أن تهدف إلى تحقيقها إلا أنها تتلخص بصفة أساسية فى ثلاثة عناصر^(٤) تتمثل فى ضمان تخصيص أفضل للموارد القومية وذلك عن طريق تحويل جزء من هذه الموارد من الأفراد إلى الدولة، أو العكس، وضمان توزيع أفضل للدخل القومى بين مختلف الفئات الاجتماعية بغرض تحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان استخدام أفضل للموارد القومية وذلك بغرض تحقيق التوازن الاقتصادى أو النمو الاقتصادى، أى بغرض

١ - رفعت المحجوب، (١٩٩٠)، المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ص ٧.

٢ - عادل فليح العلى، طلال محمود كداوى، (١٩٨٨)، إقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص ٣٠.

٣ - عاطف صدقى، (١٩٧٢)، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ص ٢٣-٢٥.

٤ - رفعت المحجوب، (١٩٩٠)، المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ص ٩.

تحقيق توازن التشغيل الكامل وذلك بمحاربة كل من البطالة والتضخم أو بغرض محاربة التخلف وتحقيق التنمية الاقتصادية.

١-٢- تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي

إن الوظائف التي تؤديها إدارة المالية العامة قد تطورت مع تطور الدور الذي تقوم به الدولة في الحياة الاقتصادية، وخلال مسيرة تطور النظام الرأسمالي تطور دور الدولة واتخذ أشكالاً مختلفة ارتبط كل شكل منها بطبيعة المرحلة التي يمر بها النظام الرأسمالي، وبالطبع كانت إدارة المالية العامة تستجيب لمتطلبات كل مرحلة. المرحلة الأولى للنظام الرأسمالي، والتي يعرفها البعض بالمرحلة الميركانتيلية، هي مرحلة الرأسمالية التجارية والتي تقدمت مرحلة المدرسة الكلاسيكية وقد امتدت فيما بين القرن الخامس عشر والقرن الثامن عشر الميلادي، لعبت الدولة أدواراً مهمة في تلك المرحلة لدعم رأس المال التجاري. ويسجل التاريخ الاقتصادي أن تلك المرحلة كانت تتميز بالتدخل الحكومي الكبير لدعم ونمو حركة الرأسمالية التجارية^(١). وقد تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي للدولة عبر أربع مراحل، وتميزت كل مرحلة منها بفكرها الاقتصادي والذي ارتبط بشكل وثيق بتطور وظيفة إدارة المالية العامة.

ظهرت مرحلة الفكر الكلاسيكي في المالية العامة خلال القرن الثامن عشر الميلادي وحتى نشوب الحرب العالمية الأولى، وقد أطلق على الدولة في هذه المرحلة بمسمى الدولة الحارسة، حيث تميزت هذه المرحلة بسيادة المذهب الحر في عالم الفكر السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مما حدا بالدولة أن تعمل على احترام حرية الفرد وأن تطلق له العنان لكي يحدد حاجاته الاجتماعية بنفسه

١ - سيد البواب (٢٠٠٠)، عجز الموازنة العامة للدولة النظرية والصراع الفكري للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج: كلية التجارة - جامعة عين شمس الطبعة الأولى، ص ٧٢: ٧٤.

ويسعى إلى إشباعها بالوسائل التي تروق له دون تدخل الدولة، كما أطلق على المالية العامة مصطلح " المالية العامة المحايدة "

وقد آمن الاقتصاديون - بغض النظر عما رغبوا فيه - وكما صاغها جون ستيوارت. ميل بأن سياسة عدم التدخل كانت تمثل القاعدة العامة لإدارة الشؤون الاقتصادية لبلد ما وأن ما سمي بصورة معبرة بالتدخل الحكومي State Interference هو الاستثناء^(١)، لذا أصبحت الإدارة المالية للدولة تهتم بعدد محدود من الوظائف العامة.

ظهرت مرحلة الفكر الكينزي أعقاب الحرب العالمية الأولى وحدث الكساد العالمي الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩، حيث تنبه الكتاب والمفكرين والسياسيين إلى أن الاقتصاد الحر لا يسير ذاتياً نحو التوازن، وعليه فقد أصبح من الضروري تدخل الدولة لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وقد ظهرت في هذه الفترة نظريات اقتصادية متعددة، ذكرت في العديد من الكتب مثل كتاب " لورد كينز " حول العمالة والفائدة والنقود، وقد ركزت هذه النظريات على حث الدولة على المزيد من التدخل في الاقتصاد القومي بهدف زيادة فرص العمل عن طريق زيادة الانفاق العام حتى وإن أدى ذلك إلى التمويل بالعجز عن طريق الاقتراض أو الاصدار النقدي وإلى اختلال توازن الموازنة العامة. ولقد أدى ذلك إلى ازدياد حجم الموازنة العامة التي أصبحت أداة فعالة في أيدي الحكومات تقوم من خلالها بالتدخل في مسار الاقتصاد القومي وذلك من أجل القضاء على البطالة وتشجيع الانتاج في فترات الكساد الاقتصادي والتحكم في ارتفاع الأسعار والمحافظة على قيمة النقود في أوقات الانتعاش الاقتصادي، بجانب التحكم في توزيع الدخل القومي بطريقة عادلة مع محاولة الاستخدام الأمثل لموارد الدولة، وفي إطار هذه المرحلة

١ - جوزيف أ.شومبيتر (٢٠٠٥)، تاريخ التحليل الاقتصادي - المجلد الثاني، ترجمة المجلس الأعلى للثقافة، ص ٢٤٠.

طراً تغيير على وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة مما أدى إلى تغييرات جوهرية على مفهوم عناصر المالية العامة^(١).

ظهرت مرحلة الفكر النيوكلاسيكي أعقاب الأزمة الاقتصادية في عقد السبعينات، وقد ظهر في هذه المرحلة صراع فكري بين المدارس الاقتصادية في الدول الصناعية، فظهرت المدرسة النيو كلاسيكية كما برزت أهم روافدها وهي ما عرفت بالمدرسة النقدية أو مدرسة شيكاغو وكان أنصارها من أشد المعارضين للمدرسة الكينزية وتؤمن هذه المدرسة بالليبرالية الاقتصادية في أشد صورها تطرفاً، وهي أن النظام الرأسمالي لا توجد به عيوب خطيرة أو قوى تلقائية كامنة فيه تعرضه بشكل حتمي للدورات الاقتصادية والأزمات، كما اعتقد الكينزيون وإنما العيوب تكمن خارج النظام الرأسمالي، وتتمثل في العوائق التي تحول دون عمل قوانين السوق الحرة، والتدخل الحكومي الذي أدى إلى نمو الانفاق العام، وزيادة الضرائب، وبطء نمو القطاع الخاص، وقوة النقابات العمالية واصرارها المتزايد على زيادة الأجور، وهو الأمر الذي يمنع من انخفاض الأجور عند حدوث بطالة على نطاق واسع فيصعب حينئذ علاجها^(٢) وترى هذه المدرسة أنه لو توافرت حرية السوق (قوى العرض والطلب)، واقتصر دور الدولة على أداء وظائفها التقليدية، فإن النظام يمكن أن يعمل ببسر وسهولة ودون وقوعه في الأزمات. ويؤمن أنصار هذه المدرسة " باليد الخفية "Invisible Hand" التي تحدث عنها آدم سميث والتي تحقق الانسجام بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة^(٣).

١- محمد وديع بدوي، (١٩٦٦) دراسات في المالية العامة، دار المعارف المصرية، القاهرة، ص ١٧-١٨.

٢- رمزي ذكي، (١٩٩٢)، الصراع الفكري الاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، ص ٢٩.

3- for more see viewing: Milton Friedman;(1977), Adam Smith's relevance For Today, in: Challenge,pp 6-12.

فى النصف الأول من الثمانينات، ظهر على السطح فكر جديد عُرف بالفكر النيو كينزى أو الكينزية الجديدة أو الحديثة، ويضم هذا التيار الجديد عدداً بارزاً من الأسماء اللامعة التى لها وزنها فى علم الاقتصاد من أبرزهم جيمس توبن، هيلر، فرانكو مودليانى، رورت سولو، الان بليندر، روبرت كلور، جون تايلور، اكسل ليجون هوفود.

وقد اتفق الاقتصاديون النيو كينزيون أمثال توبن وهيلر مع الاقتصاديين النيوكلاسيكين فى الانحياز لاقتصاد السوق وفى الدفاع عن النظام الاقتصادى الرأسمالى، ولكنهم يختلفون معهم على الثقة المطلقة غير المحدودة فى قدرة القوى التلقائية واليد الخفية المصححة على إعادة التوازن بطريقة آلية عند مستوى التشغيل الكامل. فقد أوضح النيو كينزيون أن ميكانيزم السوق لا يمكنه أن يضمن بصفة مستمرة تحقيق نمو متوازن عند مستوى التشغيل الكامل، وأن النظام الاقتصادى الرأسمالى يخضع بطبيعته للتقلبات الاقتصادية وعدم الاستقرار.

وقد أوضح الاقتصاديون النيو كينزيون أن الأزمات الاقتصادية لا تمثل حادثاً طارئاً على النظام الرأسمالى، وإنما هى وثيقة الصلة به وبطريقة الانتاج الرأسمالى، مما قد يدعو إلى ضرورة تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى واتخاذها ما يلزم من السياسات لتحقيق الاستقرار الاقتصادى وبلوغ مستوى الطلب الكلى الذى يتطلبه التشغيل الكامل دون حدوث ضغوط تضخمية، طالما أن القوى الداخلية أو الذاتية للنظام الرأسمالى عاجزة عن تحقيق ذلك.

١-٣- مفهوم إدارة المالية العامة

تشير أدبيات إدارة المالية العامة إلى أنه لا يوجد تعريف واحد متفق عليه لإدارة المالية العامة، فقد تم تعريف الإدارة المالية العامة بأنها الإدارة التى تركز

على أنشطة تنفيذ الموازنة والرقابة والمحاسبة والابلاغ والرصد والتقييم
(Allen et al 2004) (١).

وتعرف إدارة المالية العامة بأنها الإدارة التي تقوم بعمليات فرض الضرائب والانفاق وإدارة الدين الحكومي وتخصيص الموارد وتوزيع الدخل، والجزء الخاص بالإنفاق يتعلق بكافة مراحل الموازنة والتي تتضمن إعداد الموازنة والرقابة الداخلية والمحاسبة والمراجعة الداخلية والخارجية وإدارة المشتريات وعمليات الرصد والابلاغ.

وقد عرف معهد تشارتر للمالية العامة والمحاسبة " إدارة المالية العامة بأنها نظام يهتم بتخطيط الموارد المالية وتوجيهها والرقابة عليها بما يضمن تحقيق كفاءة وفعالية في تقديم الخدمات العامة " (٢).

ويعرف البنك الدولي إدارة المالية العامة بأنها تختص بعمليات الموازنة والمحاسبة والرقابة الداخلية وإدارة الموارد والتقارير المالية والمراجعة وهي المسؤولة عن تحصيل الموارد وتخصيصها وتسجيل المستخدم منها.

وعلى الرغم من أنه لا يوجد تعريف محدد لإدارة المالية العامة بين خبراء إدارة المالية العامة إلا أنه بصفة عامة ينظر إلى إدارة المالية العامة بأنها تشمل جميع مكونات عملية الموازنة العامة سواء من أسفل لأعلى والذي يشمل التخطيط الاستراتيجي، إطار الانفاق متوسط الأمد، وضع الموازنة السنوية، أو العمليات من أعلى لأسفل والذي يشمل إدارة الموارد - المشتريات - الرقابة - المحاسبة والابلاغ - الرصد والتقييم - المراجعة، وذلك بهدف تحقيق الانضباط

1 -Carole Pretorius. Nico Pretorius,(JAN 2009) Review of Public Financial Management Reform Literature Evaluation Report EV698. London DFID.

2 -Public financial management – A whole system approach. Volume 1: the approach: [http://www. Cipfa.org/uk/internal](http://www.Cipfa.org/uk/internal) retrieved on 10/9/2015

المالي وتحقيق كفاءة وفاعلية فى إدارة الموارد العامة وتقديم الخدمات العامة بما يضمن تحقيق أهداف السياسة العامة.

وتعرف أيضاً "بأنها الإدارة الفعالة للأموال المستخدمة لتقديم الخدمات العامة أو تعبئة وتوزيع الموارد المالية من قبل الحكومات لتحقيق أهدافها" (١).

١-٣-١ - أهداف ومستويات إدارة المالية العامة

على الرغم من أنه لا يوجد تعريف محدد لإدارة المالية العامة متفق عليه بين خبراء إدارة المالية العامة، إلا أن جميع تعريفات إدارة المالية العامة تشير إلى أهداف إدارة المالية العامة التى تسعى جميع الدول لتحقيقها وتتفق معظم المؤسسات الدولية وخبراء المالية العامة عليها، وهى تتمثل فى الاتي: -

- تحقيق الانضباط المالي الكلى من خلال وضع ضوابط سليمة للرقابة على إجمالي الموازنة بما يضمن عدم تجاوز الانفاق الاعتمادات المرخص بها فى الموازنة على المستوى الكلى للموازنة وعلى مستوى الكيانات الفرعية داخل الموازنة العامة (٢)، وضمان الاستدامة المالية.
- تحقيق الالتزام المالي من خلال ضمان امتثال تنفيذ الموازنة وفق الأنظمة والقوانين والإجراءات المنظمة لتنفيذ الموازنة (٣).
- تحقيق الكفاءة والفعالية فى استخدام الموارد (١).

١- المجلس الوطنى المصرى للتنافسية (٢٠١٦)، الادارة المالية الحكومية كمدخل لتعزيز المسائلة والشفافية، سلسلة تقارير غير دورية، ورقة عمل رقم ٢٠١٦/١، جمهورية مصر العربية، مارس ٢٠١٦ ص ١٨.

2 - Daniel Tommasi (2012) , The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators: https://www.pefa.org/.../v8-Good_Practice. retrieved on 10/11/2016.

3- Richard Allen and Daniel Tommasi ,(2001), Managing Public Expenditure A Reference Book for transition countries, OECD,p 360 .

- تحقيق مستوى عالى من الشفافية والمساءلة المالية.
 - تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.
 - الحد من الفقر^(٢).
 - تزويد المديرين والقادة بالمعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات الصحيحة ومعرفة ما إذا كانوا يستخدموا الموارد على نحو فعال من عدمه.
- وتلخص معظم أدبيات إدارة المالية العامة أهداف إدارة المالية العامة فى ثلاث أهداف رئيسية تتم على ثلاث مستويات وهي تحقيق الانضباط المالي، تحقيق الكفاءة التخصيصية، تحقيق الكفاءة التشغيلية (الفنية)، وأن هناك مقومات رئيسية ضرورية لتحقيق هذه الأهداف :
- أ- الانضباط المالي.**

إن الانضباط المالي لن يتحقق إلا من خلال وضع مجموعة من القيود (الحدود) ترتبط ببعضها البعض وإن إغفال أحد القيود قد يؤثر على الانضباط المالي. على سبيل المثال عند وضع نسبة للعجز من الناتج المحلى دون وضع حد لنسبة الدين للناتج المحلى قد يضطر السياسيون الى اللجوء الى بيع أصول من أجل توليد إيرادات لزيادة جزء من الاستخدامات، أو اللجوء إلى الاقتراض وهو ما يؤثر على نسبة الدين للناتج المحلى الإجمالى. لذا يرى Schick أن وضع حد لنسبة الدين للناتج المحلى يعد من الحدود الهامة لتحقيق الانضباط المالي. وقد وضعت معاهدة ماستريخت حد أقصى لنسبة الدين للناتج المحلى الإجمالى (يبلغ ٦٠ % كشرط لمنح عضوية الاتحاد الأوروبي، وكذا أن لا تتجاوز نسبة العجز ٣ % من الناتج المحلى الإجمالى).

- 1- Carole Pretorius. Nico Pretorius,(JAN 2009) Review of Public Financial Management Reform Literature Evaluation Report EV698.
- 2 - CIPFA (2009) , Public Financial Management and The PFM International Architecture – A Whole System Approach p 16.

وهناك العديد من المقومات التي تساعد على تحقيق الانضباط المالي، يتمثل أهمها في تحديد واضح ودقيق لحجم الموارد - غلاف الموارد " Resource Envelope"، وضع حدود عليا للانفاق الحكومي على المستويين الكلي والقطاعي (قيود الموازنة " Budget Constraints ") ^(١)، تطبيق نموذج الاقتصاد القياسي الكلي " Macro Econometric Model"، وضع إطار الانفاق متوسط الأجل (Medium-Term Expenditure Framework) وهو يمثل خطة شاملة لإنفاق الحكومة عادة ما تغطي ثلاث سنوات وترتبط بين أولويات السياسة ومخصصات الانفاق وبين توقعات الاقتصاد الكلي والإيرادات ^(٢)، تحقيق التنسيق وتكامل الأدوار بين الجهات ذات الصلة بإعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

ب- الكفاءة التخصيصة

يشار إلى الكفاءة التخصيصة بقدرة الحكومة على توزيع الموارد المالية على أساس فعالية البرامج العامة التي تحقق أهدافها الاستراتيجية، وقدرتها على تحويل الموارد من أولويات قديمة بأخرى جديدة ومن برامج ضعيفة إلى برامج فعالة وقوية ^(٣).

١- أن قيود الموازنة لا تقتصر فقط على تحديد حدود عليا للانفاق الحكومي على المستويين الكلي والقطاعي، وإنما هناك حدود دنيا للانفاق الحكومي على المستوى القطاعي تحدد أحياناً بنص دستوري صريح، وقد تضمن دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ فى مواد أرقام (١٨ ، ١٩ ، ٢١ ، ٢٣) حداً أدنى لنسب الانفاق الحكومي من الناتج القومي الإجمالي على قطاعات الصحة (٣ %) والتعليم قبل الجامعي (٤ %) والتعليم الجامعي (٢ %) والبحث العلمي (١ %) من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية (دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤)، وذلك بهدف رفع أداء الخدمات الصحية والتعليمية والبحث العلمي.

2- Shah , Anwar, (2007) , Budgeting and Budgetary Institution , World Bank Publication, p 128-129.

3- Schick Allen, (1998), A contemporary Approach to public Expenditure Management, p 89.

وتتحقق الكفاءة التخصيصية من خلال العديد من المقومات يتمثل أهمها في تحديد الأولويات الاستراتيجية، وربط عمليات التخطيط الاستراتيجي والسياسة الاقتصادية بعمليات الموازنة، وتوافر معلومات عن البرامج والسياسات الحكومية، وتحديد سقف إنفاق قطاعية

ج- الكفاءة التشغيلية

من أهم سمات الإدارة المالية الفعالة هو تقديم خدمات حكومية بمستوى عال من الجودة وبأقل قدر ممكن من التكاليف، بمعنى أن يكون نظام إدارة المالية العامة بكافة مؤسساته قادراً على تقديم الخدمات العامة، مثل التعليم والصحة ومياه الشرب والصرف الصحي... الخ بمستوى عالي بأقل قدر ممكن من الصرف على الكوادر البشرية والسلع والخدمات والبنية الأساسية اللازمة لتقديم هذه الخدمات. ولخلق بيئة عمل مناسبة تساعد على تعظيم المردود من استخدام الموارد المالية والبشرية المتاحة لتحقيق الكفاءة التشغيلية لنتائج الموازنة يجب اتخاذ العديد من الإجراءات التصحيحية والهيكلية على الهيكل الإداري والوظيفي لمؤسسات الدولة، وتتلخص هذه الإجراءات في رفع كفاءة سياسات التوظيف في الجهات الحكومية، وضع آليات وقواعد مرنة لتنفيذ المصروفات الحكومية، وضع وتطبيق قواعد المساءلة^(١).

ويشير ريتشارد آلن إلى أن هذه الأهداف الثلاثة ترتبط وتتكامل فيما بينهما، حيث أنه من المستحيل تحقيق كفاءة في تخصيص الموارد وفق الأولويات الاستراتيجية والسياسية دون وجود قيود مالية صارمة ومصادقية في الموازنة، وهما يعدا من المقومات الرئيسية لتحقيق الانضباط المالي. ويضيف

١ - أحمد أبوبكر على بدوي، (٢٠١١)، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة، صندوق النقد العربي، الامارات العربية المتحدة، أبوظبي ص ٢٨ .

الفصل الأول: إدارة المالية العامة - إطار نظري

المجلس الوطني المصري للتنافسية للأهداف الثلاثة الرئيسية لإدارة المالية العامة هدفاً رابعاً وهو الشفافية المالية^(١).

ويشير أيضاً خبراء المالية العامة^(٢) الى أن تحقيق أهداف إدارة المالية العامة بكفاءة وفعالية يتم على ثلاث مستويات رئيسية، حيث يكون لكل مستوى هدف رئيسي مراد تحقيقه عن طريق أدوات إدارة المالية العامة ويوضح الجدول رقم (١-١) مستويات إدارة المالية العامة وأهداف وأدوات كل مستوى وكذا اللاعبون الرئيسيون في كل مستوى.

١ - المجلس الوطني المصري للتنافسية (٢٠١٦)، الادارة المالية الحكومية كمدخل لتعزيز المسائلة والشفافية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩.

2 - Benoit Chevauchez, (October 2015), Introduction to Budgeting, METAC Workshop Dead Sea, Jordan, p4.

جدول رقم (١-١)

مستويات إدارة المالية العامة

اللاعبون الرئيسيون	الأدوات	الأهداف	المستوى
مجلس الوزراء - وزارة المالية - وزارة التخطيط - مجلس المالية العامة - وحدة المالية العامة الكلية	قواعد المالية العامة الإطار المالي المتوسط الأجل إحصاءات المالية العامة وقواعدها	تحقيق الاستدامة المالية تحقيق التوازن الهيكلي	سياسة المالية العامة (Fiscal policy) ما هو حجم الموارد
البرلمان - مجلس الوزراء - وزارة المالية - الوزارات الخدمية - محللو السياسات	إطار الموازنة متوسط الأجل مراجعة الانفاق إجراءات الموازنة تصنيف الموازنة	الكفاءة فى التخصيص لتحقيق المستوى الأمثل لتوزيع الانفاق	تخصيص الموارد Resources Allocation أين يتم وضع الموارد
مؤسسات الانفاق - إدارة الخزينة - مجلس التدقيق - والمتابعة المحاسبون والمدققون	عملية الانفاق إدارة الموارد المحاسبية والتدقيق	تحقيق الكفاءة والفاعلية فى الانفاق	الإدارة التشغيلية Operational Management كيف يتم الانفاق

١-٣-٢ - وظائف إدارة المالية العامة

يتضح من تعريفات إدارة المالية العامة أنها تختص بالعديد من العمليات الوظيفية^(١) بهدف تحقيق أهدافها، ويتمثل أهمها في وظيفة التنبؤ بالاقتصاد الكلى، إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، المحاسبة والابلاغ وإعداد التقارير على صعيد المالية العامة، إدارة النقد، إدارة الإيرادات العامة (الضرائب، الجمارك، ...)، إدارة الدين العام، إدارة الرواتب، إدارة معاشات التقاعد الخاصة بمتقاعدي الحكومي، التدقيق والمراجعة.

ويشير جاك دايموند في دراسته بعنوان "المبادئ التوجيهية لتسلسل إصلاح إدارة المالية العامة"^(٢) إلى أن نجاح إدارة المالية العامة يتوقف على تسلسل تنفيذ وظائفها، وبما يتوافق مع مستويات إدارة المالية العامة. وقد أشار إلى أن الوظائف الرئيسية لإدارة المالية العامة التي تضمن تحقيق المستوى الأول (الانضباط المالي) لإدارة المالية العامة تتمثل في إعداد موازنة واقعية (Realistic Budget)، والرقابة على الانفاق أثناء تنفيذ الموازنة (In-year control over spending)، وكذا الرقابة على الإيرادات العامة (الضرائب) أثناء تنفيذ الموازنة (In-year control over taxes)، والمحاسبة وإعداد التقارير في الوقت المناسب (Timely accounting and reporting)، وسيطرة مركزية على النقد (Central control over cash)، وتوفير إجراءات الرقابة الداخلية

- 1- Ali Hashim، (2014)، systems design and functionality، IMF-METAC، <http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/id:728>
- 2 - Jack Diamond(2013)،Guidelines for Sequencing PFM Reform ، Background_Paper_1 ، [https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/v13-Sequencing_PFM_Reforms\)__0.pdf](https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/v13-Sequencing_PFM_Reforms)__0.pdf)

(Adequate internal control procedures)، وتوفير إجراءات الرقابة الخارجية
(Adequate External control procedures)

إن التركيز على تنفيذ الوظائف التي تساعد على تحقيق الامتثال المالي لا
يعنى تجاهل الوظائف الأخرى لإدارة المالية العامة وإنما يعضد نجاح الوظائف
الأخرى، فعلى سبيل المثال توافر موازنة واقعية ذات مصداقية عالية يساعد على
نجاح وظيفة التنبؤ والتحليل الاقتصادي، حيث يتم إجراء التنبؤ والتحليل
الاقتصادي في ضوء بيانات دقيقة. كما أن وجود سيطرة مركزية على النقد
وتوافر معلومات دقيقة عن حركة الأموال يساعد على أداء وظيفة إدارة الدين
العام بكفاءة وفعالية، كما أن وجود تنظيم محاسبي جيد ودليل حسابات جيد
يساعد على توافر معلومات مالية دقيقة وتقارير مالية ذات جودة عالية تساعد
المستويات العليا في الجهاز الحكومي على سرعة اتخاذ القرارات السليمة.

كما يشير العديد من خبراء إدارة المالية العامة الى إن هناك أربعة وظائف
أساسية لإدارة المالية العامة وهي (1):

أ- تحديد حجم الإنفاق العام

تعد هذه الوظيفة من أهم ما يواجه الإدارات المالية ويساعد على تحقيق
نجاحها أو إخفاقها في أدوارها أو وظائفها الأخرى. إن إنجاز هذه الوظيفة بالشكل
المأمول يتم من خلال إتباع الأنظمة والأساليب الحديثة للموازنة العامة للدولة.

ب- الوظيفة التعبوية للموارد اللازمة لتغطية احتياجات الإنفاق العام

تشمل هذه الوظيفة دورين فرعيين أساسيين وهما : تحديد الموارد كما
وكيفاً، ثم العمل على توفير الموارد في الوقت المناسب وتعتبر هذه الأدوار من
أهم التحديات الأساسية التي تواجه الإدارة المالية العامة من الناحية العملية

١ - على العربي، عبد المعطى عساف (٢٠٠٢)، إدارة المالية العامة، ص ٢٠٩ : ٢١١.

والتطبيقية، حيث قد يكون من الممكن نظرياً الوصول الى تقديرات دقيقة للانفاق وتحديد شامل لمصادر الإيرادات، إلا أن أساليب العمل لتوفير ذلك وتعبئته في الخزانة العامة هو التحدى الاكبر، وبالتالي يقع على عاتق الإدارة المالية العامة التفكير فى إتباع الأساليب الحديثة القادرة على تحقيق مقاربة بين الأوضاع النظرية والنتائج العملية.

ج- الوظيفة التوزيعية للموارد

إن التحدى الأساسى لإدارة المالية العامة لا يتمثل فى تحديد الموارد وتوفيرها فحسب، بل وفى امتلاك القدرة الرشيدة على توزيع ذلك طبقاً لمتطلبات التنمية الحقيقية، يمتلك كثير من الدول موارد وفيرة إلا أنها فشلت فى إرساء قواعد تنمية سليمة نتيجة فشل إدارة المالية العامة فى ممارسة الوظيفة التوزيعية بالشكل المأمول، وحتى يمكن القيام بهذه الوظيفة يفترض توافر شرطين أساسيين هما:

- قدرة الإدارة المالية على النظرة الشاملة والثابتة لواقعها بكافة أبعاده من أجل تحديد كافة المتغيرات التى تحتكم إليها عملية التنمية خلال المرحلة المعنية التى يراد التخطيط لها.

- دراسة كافة هذه المتغيرات لتحديد أهميتها ومعدلات التغير ووضع نموذج واضح ودقيق لأولوياتها ولعلاقتها الترابطية وللفترات الزمنية المقدره لانجاز كل منها، ثم العمل على الالتزام بهذا النموذج كأساس يتم توزيع الإيرادات العامة وأوجه الانفاق على أساسه.

د- الوظيفة الاقتصادية^(١)

ظهر فى العقود الأخيرة الماضية اتجاه جديد يرتكز على اعادة النظر فى طبيعة الدور الذى تلعبه أو يجب أن تلعبه الدولة فى الاقتصاد فى ظل النتائج

١ - عبد المعطى عساف، (١٩٨٨)، إدارة التنمية، دراسة تحليلية مقارنة، الكويت، ص ٦٣ : ٦٤.

السلبية فى مجال التنمية الاقتصادية التى حققته عدد من الدول ذات القطاع الحكومى الكبير. ويتضمن الاتجاه الجديد أن تقوم الدولة بلعب دور تنظيمى وإشرافى ورقابى فى إدارة الموارد الاقتصادية دون الدخول بشكل مباشر فى العمليات الانتاجية والتوزيعية المختلفة، وذلك لضمان عمل آليات السوق بكفاءة وفعالية.

تقوم الإدارة المالية العامة بالإشراف على وضع سياسات الاستثمار وعمليات بناء المشروعات العامة فى قطاعات الانتاج الزراعى، الصناعى، الخدمى، أو من خلال قيامها بتنظيم حركة الاقتصاد العام عن طريق السياسات المالية المختلفة. وتلعب الإدارة المالية العامة دوراً حيوياً فى حالات الأزمات الاقتصادية لإعادة التوازن المطلوب للاقتصاد القومى.

١-٣-٣- مبادئ إدارة المالية العامة

تستند العديد من المؤسسات الدولية لدى تقييمها لأداء إدارة المالية العامة الى مدى توافر مبادئ إدارة المالية العامة وهى مصداقية الموازنة، الشمولية، الشفافية والمساءلة المالية، التحكم فى عمليات الموازنة، القدرة على توقع التدفقات النقدية، جودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية

أ- مصداقية الموازنة (Budget credibility)

المقصود بمبدأ مصداقية الموازنة هو تطابق التنفيذ الفعلى للموازنة العامة للدولة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة فى قانون الموازنة العامة للدولة، ويتم ذلك بتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المبالغ المعتمدة بالموازنة العامة للدولة، وأيضاً بتطابق الإيرادات المحصلة مع الإيرادات المعتمدة والمخططة، على أن يتم هذا التطابق على المستويين الكلى والتفصيلى، وفقاً لتبويب الموازنة سواء كان ذلك إدارياً أو وظيفياً أو إقتصادياً. ويوصف نظام

الموازنة بأنه يفتقر الى المصدقية إذا تم تنفيذ الموازنة بطريقة لا تتفق مع الاعتمادات المقدرة بحيث نجد إنحراف بين ختامى الموازنة العامة للدولة وفقاً لتبويب الموازنة سواء كان إدارياً أو وظيفياً أو إقتصادياً وبين الاعتمادات المقدرة وفقاً لقانون ربط الموازنة العامة للدولة.

قد يستخدم مصطلح مصداقية الموازنة للتعبير عن شرعية العملية التي يتم من خلالها إعداد الموازنة، فعلى سبيل المثال تعد الموازنة ذات مصداقية إذا كانت مقترحة بواسطة حكومة منتخبة تحترم القوانين والعمليات التشريعية كافة^(١).

ويعد مبدأ مصداقية الموازنة من المبادئ الهامة التي تستند إليها المؤسسات الدولية فى تقييم أداء إدارة المالية العامة فى بلد ما، ويعد من ضمن المجالات الستة الأساسية الخاصة بإطار الانفاق العام والمساءلة المالية (Public Expenditure and Financial Accountability) ويعد هذا الإطار من أهم أدوات تقييم وضع نظام إدارة المالية العامة فى بلد ما^(٢). ويقاس مبدأ مصداقية الموازنة من خلال أربعة مؤشرات رئيسية تقيس الانحراف بين ختاميات (فعليات) الموازنة والاعتمادات الموافق عليها أصلاً فى الموازنة على مستوى كافة تبويات الموازنة. وتتمثل هذه المؤشرات فيما يلي :

- مؤشر (P1-1) يقيس مجمل نواتج الانفاق العام مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً فى الموازنة (حسبما تنص عليه وثائق الموازنة الحكومية وتقارير المالية العامة)، ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة عليهما، وهما مدفوعات خدمة الديون، الإنفاق على المشروعات الذي يتم تمويلها من الجهات المانحة.

١- المجلس الوطنى المصرى للتنافسية (٢٠١٦)، الادارة المالية الحكومية كمدخل لتعزيز المسائلة والشفافية، مرجع سبق ذكره ص ٧٩.

2 - PEFA-PFM Performance Measurement Framework, PEFA Secretariat. World Bank. washington. DC. USA. June 2005 p.8

- مؤشر (p1-2) يقيس مدى الانحراف بين تشكيلة نواتج الانفاق العام والانفاق المقدر بالموازنة الموافق عليها أصلاً.
 - مؤشر (p1-3) يقيس مدى الانحراف بين نواتج الإيرادات والإيرادات المعتمدة بالموازنة الموافق عليها أصلاً.
 - مؤشر (p1-4) يقيس أصل ورصيد متأخرات مدفوعات الانفاق.
- ويرى الباحث أن قياس مصداقية الموازنة يجب أن يتم بمقارنة اعتمادات الموازنة العامة للدولة وفقاً لتبويب الموازنة (الاقتصادي، المؤسسي، الوظيفي، البرامج) وبين المنفذ الفعلي للموازنة العامة (ختاميات الموازنة العامة).

ب- شمولية الموازنة

يعد مبدأ شمولية الموازنة من المبادئ الهامة التي يجب مراعاته في جميع مراحل الموازنة، كما يعد من ضمن المجالات الستة الأساسية الخاصة بإطار الانفاق العام والمساءلة المالية. وقد تناول العديد من خبراء المالية العامة مفهوم مبدأ شمولية الموازنة، فقد عرفه البعض بأن المقصود به أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، وجميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو ودون إجراء أي خصم بين أي من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها (ومعنى ذلك أنه لا يجوز تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها)، أو تنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها. ويساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على إعمال الرقابة على الإيرادات والنفقات كافة بحيث لا يسمح باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيداً عن رقابة السلطة التشريعية^(١).

١- خالد شحاته الخطيب، أحمد زهير شامية (٢٠٠٥) أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٥.

ويقصد به أيضاً شمول وثيقة الموازنة لكافة الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال السنة المالية بشفافية كاملة . هذا الشمول يسمح للأجهزة الرقابية المختلفة برقابة الأجهزة التنفيذية المختلفة القائمة بعمليات الإنفاق العام وما تقوم به من تحصيل للإيرادات. لا تقيد المعاملات في الموازنة بصورة صافية (بمعنى أن تطرح الإيرادات من النفقات) على عكس تسجيل بعض المعاملات الأخرى (مثل صافي عوائد عناصر الإنتاج في الخارج أو مفهوم صافي الصادرات ...)^(١).

تنص المادة رقم (٩) من قانون الموازنة العامة للدولة المصري رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ على " يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات، كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة مصروف محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية " وذلك من أجل التأكيد على مبدأ شمولية الموازنة^(٢).

ويتم قياس شمولية الموازنة من خلال المؤشرات التالية^(٣) :

مدى كفاية المعلومات المدرجة في وثائق الموازنة

يجب أن تتيح وثائق الموازنة السنوية المرسلة إلى السلطة التشريعية للمراجعة والموافقة عليها صورة كاملة عن التوقعات المالية للحكومة والمقومات التفصيلية للإيرادات والمصروفات وتعتبر وثائق الموازنة كاملة إذا اشتملت على المعلومات الخاصة بالعناصر التالية: -

١- عبدالله شحاته، صالح عبد الرحمن، (٢٠٠٨)، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة ص ٤.

٢- قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.

3- World Bank, (2005), public Financial Management performance Measurement Framework, world bank publication p18-19

- مؤشرات الاقتصاد الكلى والتي تشمل معدل النمو الاقتصادي، التضخم، أسعار الصرف والتي بنى على أساسها تقديرات الموازنة.
- العجز المالى وفقاً لما جاء بإحصاءات مالية الحكومة العامة، ومصادر تمويل العجز.
- رصيد الدين العام، شاملاً التفاصيل من الرصيد فى بداية العام ومكونات الدين.
- الاصول المالية، شاملة التفاصيل عن الرصيد أول العام.
- نتائج العام السابق وموازنة العام الحالى وتقديمها بنفس شكل الموازنة المقترحة والمقدمة للسلطة التشريعية.
- توضيح المفاهيم الضمنية فى مبادرات السياسات الجديدة، مع تقدير تأثير الموازنة بالتغيرات الرئيسية فى السياسات أو بعض التغيرات الرئيسية فى برامج المصروفات.

حجم عمليات الحكومة خارج الموازنة وغير المبلغ عنها

- يتم تقييم مدى شمولية الموازنة فى ضوء مدى شمول وثائق الموازنة حجم المصروفات والإيرادات التى تتم خارج الموازنة، فكلما كان حجم المعاملات التى تتم خارج الموازنة وغير المبلغ عنها ضئيل للغاية أو معدوماً، كلما دل ذلك على شمولية وثائق الموازنة والعكس صحيح، وتصنف النفقات والمعاملات خارج الموازنة فى خمس مجموعات أساسية⁽¹⁾ وهي:
- الانفاق من خلال الصناديق والحسابات الخاصة.

1- Schick Allen,(2007),Off- Budget Expenditure : An Economic and Political Framework, OECD Journal on Budgeting, Volume 7 – No. 3 p 9-10.

- العمليات شبه المالية والاتفاق المباشر الذي تقوم به الجهات والهيئات غير المتضمنة في الموازنة (مثل شركات القطاع العام).
- الالتزامات الحكومية المحتملة ومنح الائتمان للمقترضين من القطاع الخاص (القروض المباشرة والقروض المضمونة).
- الإيرادات المضحى بها من خلال المعاملة التفضيلية لبعض دافعي الضرائب.
- المشروعات الممولة من الجهات المانحة.

ج- الشفافية المالية

في مجال إصلاح إدارة المالية العامة أصبح مصطلح الشفافية من المصطلحات الدارجة في معظم اللقاءات والمنتديات الفكرية والسياسية والاقتصادية. وقد اقترن مصطلح الشفافية بمصطلحات عديده أهمها المساءلة والحكم الرشيد وكذا مصطلح الفساد والتنمية، وتعد الشفافية والمساءلة مقوماً أساسياً من مقومات الحكم الرشيد، والذي يعتبر شرطاً أساسياً من شروط تحقيق التنمية، لذا فقد قام العديد من الخبراء والمؤسسات الدولية في دراستهم لإصلاح إدارة المالية العامة بوضع تعريفات لشفافية المالية العامة.

فقد عرف خبراء صندوق النقد الدولي الشفافية المالية بأنها "الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور" (١).

١- عبد الفتاح الجبالي، (٢٠٠٩)، حرية المعلومات والشفافية في مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة ص ١٠.

وفى دراسة السياسات الصادرة في ٢٠١٢ من صندوق النقد الدولي عرفت الشفافية بأنها ”.. الوضوح والموثوقية والتواتر والحدثة والدلالة في إعداد تقارير المالية العامة، وصنع السياسة المالية الحكومية على أساس من الانفتاح أمام الجمهور^(١)..

فقد عرفها فيتو تانزى « إن الشفافية تقوم على التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وفقا لآلية محددة يطلع عليها الجمهور وتحدد فيها توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية^(٢)..

وقد تناولت دراسة Kopits and Craig (1998) تعريف شفافية المالية العامة بأنها الانفتاح أمام عموم الجمهور فيما يتعلق بهيكل الحكومة ووظائفها، ونوايا سياسة المالية العامة، وحسابات القطاع العام، والنتائج المتوقعة. وتتطوي الشفافية أيضاً على سهولة الوصول الى معلومات عن أنشطة الحكومة تتميز بالموثوقية والحدثة والشمول وسهولة الفهم وقابلية المقارنة دولياً — سواء التي تتم داخل القطاع الحكومي أو خارجه — حتى يستطيع الناخبون والأسواق المالية وضع تقييم دقيق للمركز المالي والتكاليف والمزايا الفعلية لأنشطة الحكومة، بما في ذلك انعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية حالياً وفي المستقبل^(٣).

١- منال فؤاد (٢٠١٣) الشفافية المالية من أجل إدارة فعالة للمالية العامة : معهد تنمية القدرات : صندوق النقد الدولي - الكويت.

٢- عبد الفتاح الجبالي (٢٠٠٩)، حرية المعلومات والشفافية في مصر، المرجع السابق ذكره ص ١٠.

3- George Kopits and Jon Craig (1998) , Transparency in Government Operations , Occasional Paper(158) p1,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf> ,retrieved on10/12/2015.

وقد تناولت دراسة Alt and Lassen (2006) بعنوان "مزيد من الشفافية المالية" تعريف الشفافية^(١) بأنها تعنى "معلومات أكثر في عدد أقل من الوثائق"، التزاما [أقوى] بتجنب العشوائية في اللغة المستخدمة: فينبغي أن تكون للكلمات والتصنيفات معانٍ واضحة وقاطعة ومتعارف عليها" (مثال: استخدام المبادئ المحاسبية المتعارف عليها)، إمكانية أكبر لإجراء "التحقق على أساس مستقل"، تقديم "مزيد من المسوّغات".

كما تعرف شفافية المالية العامة على أنها عنصر أساسي من عناصر حسن ممارسات السلطات وهي تهدف بالدرجة الأولى الى إخضاع المسؤولين عن تصميم سياسات المالية العامة وتنفيذها لمزيد من المساءلة^(٢).

ولضمان تحقيق الشفافية المالية طُرح دليل شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي المبادئ الأربعة التالية^(٣):

▪ **مبدأ وضوح الأدوار والمسؤوليات:** يعني بتحديد هيكل القطاع الحكومي ووظائفه، والمسؤوليات داخل الحكومة، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد.

▪ **مبدأ إتاحة المعلومات للجمهور:** يؤكد على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية العامة في أوقات يتم تحديدها بوضوح، ينبغي أن تشمل وثائق الموازنة والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة

١ - منال فؤاد (٢٠١٣) الشفافية المالية من أجل إدارة فعالة للمالية العامة، مرجع سبق ذكره ص ٩.
٢ - إبراهيم الكراسنة، (٢٠٠٦)، الشفافية المالية وإدارة الحكم، ورقة عمل عن إدارة إيرادات الموارد الطبيعية والشفافية المالية، صندوق النقد العربي - أبوظبي.

3- for more see viewing IMF (2007) Revised Manual on Fiscal Transparency.

<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=Manual+on+Fiscal+Transparency+&submit> , retrieved on 10/12/2015.

الموجهة للجمهور جميع أنشطة الحكومة المركزية داخل الموازنة وخارج الموازنة، وينبغي أن تشمل وثائق الميزانية بيانات تصف طبيعة الخصوم الاحتمالية والنفقات الضريبية وأنشطة شبه المالية العامة للحكومة ودلالاتها بالنسبة للمالية العامة.

■ علانية إعداد الموازنة وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها: ينبغي إعداد الموازنة

السنوية وعرضها ضمن إطار اقتصادي كلى شامل ومنسق، مع عرض الافتراضات الأساسية التي تستند إليها الموازنة. وينبغي تقديم هذه المعلومات في وثيقة مرجعية تشكل جزءاً من وثائق الموازنة. وينبغي الإبلاغ ببيانات الموازنة على أساس إجمالي، مع التمييز بين الإيرادات والمصروفات والتمويل، وتصنيف المصروفات حسب الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية. ويتعين الإبلاغ ببيانات الأنشطة خارج الموازنة، وينبغي أن يعرض على السلطة التشريعية في غضون ثلاثة أشهر من منتصف السنة تقرير عن تطورات الموازنة في منتصف السنة. كما ينبغي نشر تقارير ربع سنوية على الأقل، ويجب نشر تفاصيل دين الحكومة المركزية وأصولها المالية سنوياً، في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

■ ضمانات صحة المعلومات: ينبغي أن تتولى هيئة مراجعة وطنية، أو

منظمة أخرى في حكمها، تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، رفع تقارير إلى السلطة التشريعية والجمهور في الوقت المناسب عن السلامة المالية لحسابات الحكومة.

د - مبدأ التحكم (الرقابة) فى عمليات الموازنة^(١)

تتطلب الإدارة المالية الجيدة إيجاد آلية مناسبة للرقابة على الوحدات والهيئات الحكومية فى ممارسة سلطاتها المالية وذلك بهدف تقييدها فى صرف أية مبالغ تتجاوز بها عن الاعتمادات المخصصة لها بهدف ضبط الانفاق العام. ولا شك أن أحد عوامل نجاح الإطار التحكمي يكمن فى قدرة نظام الموازنة العامة على وضع الأطر الرقابية المناسبة التى تمكن السلطات المالية العليا من القيام بالمراجعة قبل الصرف الحكومى، كما أن تحقيق الانضباط المالى، وهو أحد الأهداف الرئيسية لإدارة المالية العامة والذى يتطلب قدر كبير من المعلومات عن الوحدات الأدنى فى السلم الإداري، يتطلب الحاجة الى توفير نظام معلوماتي فعال يمكن الإدارة العليا من التعرف بشكل دقيق على حجم المصروفات الحكومية وتوقيتاتها بما يمكنها من وضع القواعد والتشريعات المطلوبة لضبط الانفاق الحكومى، وهو ما أدى المؤسسات الدولية الى التوصية بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والذى يعد من الإصلاحات الهامة التى تساعد على تطبيق هذا المبدأ بكفاءة وفعالية.

هـ - مبدأ القدرة على توقع التدفقات النقدية:

المقصود بمبدأ القدرة على توقع التدفقات هو قدرة الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة على التنبؤ بالتدفقات المالية لتمويل التزامات الصرف الحكومى المنوط بهم تنفيذها. وفى هذا الإطار تقاس كفاءة النظام المالى بقدرته على تمويل المدفوعات فى الأوقات التى تطراً فيها، أو على الأقل تقصير الفترة الزمنية المطلوبة لتسوية هذه العمليات الى أقل مدى ممكن بحيث لا تتباعد الفترة بين وجوب سداد هذه

١- أحمد أبوبكر على بدوى، (٢٠١١)، مفاهيم تقليدية ومعاصرة فى إدارة المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٧.

المدفوعات وعملية تمويلها. وفي هذا السياق، تعتبر الإدارة الفعالة للتدفقات النقدية أحد العناصر الأساسية المطلوبة للإدارة المالية السليمة في ضوء الحاجة إلى إعداد توقعات دقيقة تمكن من موائمة السيولة المتوفرة مع الالتزامات المالية الملقاة على عاتق الوحدات الحكومية من أجل إبراء ذمتها من هذه الالتزامات في الوقت المناسب، وذلك لتفادي تراكم المتأخرات والحفاظ على استقرار التدفقات النقدية اللازمة لتمويل المشاريع والبرامج الحكومية المختلفة.

ويرى الباحث أن مبدأ القدرة على توقع التدفقات النقدية يعد من أهم المبادئ التي تساعد على تحقيق إدارة مالية سليمة، لذا نادت كافة المؤسسات الدولية بضرورة إنشاء وحدة لإدارة التدفقات النقدية وإدارة الدين العام في وزارة المالية. وأن تفعيل إدارة التدفقات النقدية على مستوى كافة الوحدات الحكومية من شأنه تجنب حدوث متأخرات في سداد الالتزامات وبالتالي تجنب تحمل فوائد وغرامات التأخير.

و- مبدأ جودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية

المقصود بجودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية هي قدرة النظم المحاسبية والمعلوماتية على توفير معلومات مفيدة وفعالة وذات جودة عالية تساعد على اتخاذ القرارات السليمة. وتتطلب الإدارة الفعالة توفير سجلات محاسبية بشكل منتظم وسليم بحيث يتم تسجيل دورى لكل المعاملات المالية التي تم اتخاذها ومطابقتها وتسويتها بانتظام ودقة، وأن تحول هذه البيانات إلى معلومات واضحة ومفيدة حول الاعتمادات وتنفيذ الالتزامات وتدفق الموارد وموقف السيولة النقدية، ووضع هذه المعلومات في شكل تقارير منتظمة ودقيقة إلى الإدارات العليا حتى تمكنها من اتخاذ قرارات مالية سليمة.

وفى ضوء أهمية بناء أطر محاسبية ومعلوماتية قوية فى الوحدات الحكومية، طرحت العديد من المؤسسات الدولية مشروعات استراتيجية لإصلاح شامل لإدارة المالية العامة للعديد من الدول وتضمنت كافة مشروعات الإصلاح جزءاً هاماً حول ضرورة تصميم وتنفيذ إصلاحات على نظم المحاسبة، وبناء نظام لإدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وسوف يتناول البحث نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بالتفصيل فى الفصل الثانى.

يلاحظ من العرض السابق أن المبادئ السليمة لإدارة المالية العامة تتوافق مع الهدف الرئيسى للموازنة فى ظل المفهوم التقليدى وهو تحقيق التحكم فى المال العام وضبط عملياته المختلفة والذى يضمن عدم تجاوز المصروفات الفعلية الاعتمادات المخططة لها، وهو ما عزز تطبيق منهج موازنة البنود لفترات طويلة. إلا أن تحقيق هذه المبادئ لا يعد دليلاً على كفاءة إدارة المالية العامة، حيث أن كفاءة إدارة المالية العامة فى ظل المفهوم الحديث يقاس من خلال تحقيق الانضباط المالى وتخصيص الموارد بكفاءة وفاعلية.

المبحث الثاني

تقييم نتائج إدارة المالية العامة

تمهيد:

تعد الموازنة العامة للدولة عصب نظام إدارة المالية العامة، وهو ما جعلها الأساس الذي تركز عليه كافة مؤسسات التقييم الدولية لتقييم أداء نظام إدارة المالية العامة في كافة دول العالم، وتشير مؤشرات المالية العامة في العديد من الدول المتقدمة والدول النامية الى نتائج سلبية لإدارة المالية العامة. وتتعدد مظاهر ضعف إدارة المالية العامة في هذه البلدان ومنها:

- تعدد مظاهر الصرف الحكومي خارج الموازنة العامة للدولة وهو ما يضعف مبدأ شمولية وشفافية الموازنة، وكذا عملية تخصيص الموارد وفقا للأولويات الاستراتيجية.
- استخدام أسلوب موازنة البنود في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة.
- الاعتماد على النظام المزدوج في إعداد الموازنات والمتمثل في الموازنة الجارية والموازنة الانتاجية (الاستثمارية)، حيث تتضمن العديد من الدول العربية والنامية وزارات منفصلة (وزارة المالية - وزارة التخطيط) لإدارة هاتين الموازنتين بالإضافة الى فصل مسؤولية إدارة الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية على مستوى الوزارات.
- تجنيب بعض الإيرادات الحكومية بواسطة العديد من الهيئات والمؤسسات العامة بدرجة أضعفت القدرة على فرض الانضباط المالي والتخطيط السليم^(١).

١ - أحمد أبوبكر على بدوي، (٢٠١١)، برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية - الجهود والتحديات، صندوق النقد العربي، دولة الامارات العربية، أبوظبي، ص ٧.

- ضعف الشفافية والمنافسة في العمليات الحكومية خصوصاً المرتبطة بالمشتريات وعمليات المناقصات والعطاءات الحكومية وما ترتب عنه من صرف حكومي زائد بسبب ارتفاع تكلفة الحصول على مدخلات تقديم الخدمة العامة.
- غياب / افتقار المعلومات الحديثة والدقيقة المطلوبة لعملية إدارة الموازنة، وذلك نتيجة عدم توافر نظام معلوماتي قوى يساعد على توفير البيانات المالية الحكومية الدقيقة في الوقت المناسب لمتخذي القرارات الحكومية.
- ضعف الرقابة المالية على النفقات الحكومية، وهو ما ساعد على انتشار الفساد في العديد من عمليات الإنفاق الحكومي، وحدث العديد من تجاوزات النفقات الفعلية مخصصات الموازنة المعتمدة.
- ضعف عملية المراجعة الخارجية.

ونظراً لأهمية وجود إدارة مالية عامة جيدة، قامت المؤسسات الدولية بوضع أجندة لإصلاح إدارة المالية العامة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية، ولتقييم مدى نجاح أو فشل الدول في تطبيق هذه الإصلاحات تبنت المؤسسات الدولية أدوات ومؤشرات متفق عليها لتقييم إدارة المالية العامة تساهم في الوقوف على مدى الالتزام في تطبيق الإصلاحات، ويستعرض هذا المبحث مناهج تقييم إدارة المالية العامة ومجالات إصلاح دورة إعداد الموازنة العامة للدولة

٢-١ - مناهج تقييم إدارة المالية العامة

تعتبر إدارة المالية العامة من المجالات الهامة التي تشغل فكر المنظمات الدولية وتجعلها في بحث دائم ومتواصل في كافة السبل الفنية والإدارية للوصول الى إطار قوى وسليم لإصلاح إدارة المالية العامة يتناسب مع كافة البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. وتعد أدوات تقييم إدارة المالية العامة بمثابة

المرآة التي تظهر جوانب الضعف والقوة في إدارة المالية العامة للبلد المعنى بالتقييم، وفي ظل هذا الاهتمام ظهرت أدوات عديدة ومختلفة لتقييم إدارة المالية العامة. ويرى الباحث أنه يمكن تصنيفها في مجموعتين، المجموعة الأولى: تتضمن أدوات تقييم تقيس فقط إدارة المالية العامة، المجموعة الثانية تتضمن أدوات تقييم تقيس مجالات عديدة من ضمنها مجال إدارة المالية العامة: -

المجموعة الأولى: أدوات تقييم تقيس فقط أداء إدارة المالية العامة

- الانفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) .
- مبادرة الموازنة المفتوحة.
- استقصاءات تتبع الانفاق العام.
- التقييم القطري للمساءلة والشفافية.
- دليل مراعاة المساواة بين الجنسين في الميزانيات (دليل الممارسين لفهم وتنفيذ ميزانيات مستجيبة للنوع الاجتماعي).

المجموعة الثانية: أدوات تقييم تقيس مجالات عديدة من ضمنها مجال إدارة

المالية العامة

- التقييم القطري لإدارة الحكم.
- الإطار التشخيصي لإدارة الموارد.
- إطار التقييم المشترك.
- استقصاء المسؤولين الحكوميين.
- خطوط الأساس لأنظمة المراقبة والإدارة.
- نظرة سريعة على الحكومة.
- البيانات الشاملة لعدة بلدان حول الوظائف والأجور الحكومية.

- تقييم السياسات والمؤسسات القطرية (CPIA) المعيار رقم ١٣ جودة إدارة الميزانية والإدارة المالية والمعيار رقم ١٥ جودة الإدارة العامة.
- مؤشرات النزاهة.

وسيتم تناول أهم أدوات التقييم التي تركز بصفة أساسية على إدارة المالية العامة وهي:

٢-١-١- إطار الانفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)^(١)

تم إعداد إطار الانفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) من خلال مشروع مشترك بين كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمفوضية الأوروبية ووزارة التنمية الدولية البريطانية والشراكة الاستراتيجية مع أفريقيا. وقد أطلق برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية إطاراً لقياس أداء إدارة المالية العامة في يونيو ٢٠٠٥ بهدف مساندة إصلاح الإدارة المالية العامة، وقد تم اختبار إطار العمل الأصلي على هيئة مسودة في ٢٤ بلداً ومراجعته قبل إصدار النسخة النهائية. وفي عام ٢٠٠٦ تم إعداد تقرير حول رصد عملية تطبيق إطار قياس الأداء. وقد نُفذ نشاط الرصد خلال عام ٢٠٠٧ وتم استخدام الإطار لتقييم مجموعة كبيرة من البلدان المتلقية للمعونات في جميع أنحاء العالم.

يستهدف هذا الإطار رصد أثر الإصلاحات التي تتم في الإدارة المالية العامة، وتغذية الحوار بين الحكومة والجهات المانحة حول نطاق وأولويات وتسلسل برامج إصلاح الإدارة المالية العامة أو التعديلات التي تجرى عليه، وإبلاغ الجهات المانحة بالقضايا الائتمانية المرتبطة بقروضهم وبرنامج منح المعونات الخاصة بهم، لا سيما فيما يتعلق بعمليات دعم الميزانية.

1 - <http://www.pefa.org/index.php>.

يتألف إطار قياس الأداء من مجموعة من المؤشرات في أربعة مجالات (مصدقية الموازنة، الشمولية والشفافية، دورة الميزانية، ممارسات الجهات المانحة). ويندرج تحت هذه المجالات مجموعة من مؤشرات الأداء عالية المستوى التي تلتزم بالمعايير الدولية، ويتم تنفيذ هذا الإطار بواسطة الحكومة (التقييم الذاتي) أو الجهات المانحة أو بالتعاون بين الحكومة والجهات المانحة أو بواسطة مجموعة مستقلة. ومن الناحية العملية، اشتملت معظم التقييمات على مشاركة الحكومة والهيئات المانحة ذات الصلة ومستشارين دوليين، ونادراً ما كان يتم تضمين المجتمع المدني.

٢-١-٢ - مبادرة الموازنة المفتوحة (١)

مسح الموازنة المفتوحة هو تحليل ومسح شامل لتقييم ما إذا كانت الحكومات المركزية في بعض الدول تقدم للناس معلومات عن الموازنة وتتيح الفرصة للمشاركة في مراحل إعداد الموازنة، وهو المسح المستقل الوحيد الذي ينفذ في عدة دول بشأن شفافية الموازنة في العالم، وقد تم إعداد مبادرة الموازنة المفتوحة بواسطة منظمة الشراكة الدولية للموازنات، وهي تعد برنامج بحثي وترويجي دولي يدعم أنظمة مالية عامة تتسم بالشفافية والقابلية للمساءلة والمشاركة، وفي بداية عام ٢٠٠٦ بدأ إجراء هذا المسح مرة كل عامين بمشاركة باحثي المجتمع المدني المستقلين داخل كل بلد، ولتسهيل قياس الالتزام لدى البلدان التي يشملها المسح بالشفافية وللإسماح بإجراء مقارنات بين هذه البلدان، طورت منظمة الشراكة الدولية للموازنات اعتماداً على المسح مؤشر الموازنة المفتوحة، ويعطى المؤشر درجة لكل بلد بناءً على المعلومات التي تتيحها هذه الدول للعموم خلال عملية إعداد الموازنة.

1 - <http://www.openbudgetindex.org>

تعتمد مبادرة الموازنة المفتوحة على استبيان يتكون من ١٢٢ سؤالاً من أسئلة الاختيار، بالإضافة إلى أربعة جداول تغطي كيفية نشر وثائق الموازنة، وتستهدف تقييم المعلومات المتوافرة للجمهور التي تصدرها الحكومة المركزية. وقد تمت صياغة جميع الأسئلة بقصد التقاط الظواهر الملحوظة والمتكررة بسهولة. ويقدم الباحثون والمراجعون الذين يملؤون الاستبيانات أدلة على إجاباتهم. وتشتمل المصادر على وثائق الموازنة أو القوانين أو الوثائق الحكومية الأخرى، والبيانات التي يصدرها المسؤولون الحكوميون، والمقابلات الشخصية مع المسؤولين.

يقوم جزء أساسي من المبادرة على استخدام الأدلة المستخلصة من أبحاثها وأنشطتها الدعائية للمساهمة في وضع معايير لإعداد موازنة عامة بشكل شفاف، تساعد نشطاء المجتمع المدني ومسؤولي الحكومة والفاعلين داخل الوكالات المانحة والمؤسسات المالية الدولية والأكاديميين على الاطلاع على الواقع المالي في بلدانهم، وتشمل المشروعات الحديثة للمبادرة إصدار دليل شفافية الموازنة^(١)، كتاب حول شفافية الموازنة وكيفية إعدادها^(٢)، ملخصات بحثية عن الإدارة الشفافة للمال العام^(٣).

١- يركز على منظمات المجتمع المدني والحكومات ويقدم معلومات عن المحتويات والاستخدامات الممكنة لوثائق الموازنة الثمانية الأساسية والتي توصي الممارسات العالمية الجيدة للحكومات المركزية بالاحتاحتها للجمهور خلال العام المالي.

٢- يساعد على إلقاء الضوء على العوامل التي تؤدي إلى زيادة أو نقص الشفافية في الدول، كما يتضمن آثار نقص الشفافية على الحكم الفعال وعلى الحد من الفقر.

٣- هي نشرات قصيرة تقييم معايير وسياسات شفافية الموازنة، وذلك لاطلاع العاملين بالمجتمع المدني والمتخصصين في التنمية .

٢-١-٣ - مسح تتبع الإنفاق العام (PETs)^(١)

غالباً ما تمر الموارد الحكومية بطبقات عديدة قبل وصولها لمرافق تقديم الخدمات، التي تضطلع بمسؤولية ممارسة الإنفاق، ونادراً ما تتوفر معلومات عن نفقات الحكومة الحقيقية في البلدان النامية. ويقوم مسح تتبع الإنفاق العام الذي يتم إجراؤه بشكل متكرر كجزء من مراجعة الإنفاق العام بتتبع تدفق الموارد عبر هذه الطبقات من أجل تحديد مقدار ما يصل لكل مستوى من الموارد المخصصة أصلاً. ويُعد مسح تتبع الإنفاق العام أداة تكميلية للاستقصاءات الكمية لتقديم الخدمات، وقد تم إجراء المسح الأول على قطاع التعليم في أوغندا عام ١٩٩٦؛ ومنذ ذلك الحين يتم إجراء عمليات مسح تتبع الإنفاق العام في جميع أنحاء العالم في قطاعي الصحة والتعليم. ويُعد الاختبار الميداني لكل مسح ضرورياً لضمان نتائج عالية الجودة.

يستخدم مسح تتبع الإنفاق العام لتحليل إصلاحات إدارة الإنفاق العام، الإصلاحات الهادفة لتحسين فعالية الإنفاق العام، إصلاحات القطاع العام، ومكافحة الفساد وإصلاحات تقديم الخدمات.

مسح تتبع الإنفاق العام هو استقصاء خاص بمقدمي الخدمات يتم جمع البيانات من خلال المقابلات مع المديرين والموظفين ومن خلال سجلات مزودي الخدمات. وفي بعض الحالات، يتم إجراء استقصاء للمستفيدين من الخدمات أيضاً. بعد ذلك يتم إجراء مسح ثلاثي للبيانات للتحقق من صحة المعلومات على نحو شامل. ويركز مسح تتبع الإنفاق العام على سلوك مقدم الخدمة وحوافزه والعلاقة بين مقدمي الخدمة وصانعي السياسات والمستخدمين، ويشترك في

1- <http://go.worldbank.org/AGLWH0RV40> or
<http://go.worldbank.org/1KIMS4I3K>
http://povlibrary.worldbank.org/files/12933_chapter9.pdf, retrieved on
19/8/2015

تصميم المسح أصحاب المصلحة الرئيسيون، ومن بينهم الهيئات الحكومية والمتبرعون ومنظمات المجتمع المدني.

٢-١-٤ - التقييم القطري للمساءلة والشفافية (١).

نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دليل التقييم القطري للمساءلة والشفافية عام ٢٠٠١، وتم وضعه بمشاركة وكالات متعددة تابعة للأمم المتحدة والبنك الدولي. وتم تصميمه كأداة ديناميكية دائمة التطور، تتطلب تحديثاً مستمراً من خلال الملاحظات التقييمية المستندة إلى أفضل الممارسات وإلى الاختبارات التجريبية، وهو عبارة عن مجموعة من التوجيهات العامة مصاحبة لقوائم مرجعية للتقييم، ويستهدف التقييم مساعدة الحكومات في إجراء تقييم ذاتي لإدارتها المالية ونظم مكافحة الفساد الخاصة بها، ويمكن استخدامه بواسطة الحكومات التي تسعى لتقييم نقاط القوة والضعف والاحتياجات والأولويات الخاصة بنظم وعمليات تحسين النزاهة والمساءلة المالية للبلد. كما يمكن استخدامه بواسطة المستشارين المعيّنين من قبل الجهات المانحة لتقييم نظم وعمليات تحسين النزاهة والمساءلة المالية لكل بلد، ويوفر التقييم القطري للمساءلة والشفافية قوائم مرجعية في المساءلة المالية في مجالات البنية الأساسية المحاسبية، إدارة المعلومات، النفقات وإعداد الميزانية، المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي، إعداد التقارير المالية، التدقيق الخارجي، إدارة الإيرادات، إدارة الديون، إدارة المشروعات والمعونات الخارجية، إدارة المشتريات والأصول، تحسين نظم النزاهة لمكافحة الفساد والسيطرة عليه، إدارة أموال القطاع العام.

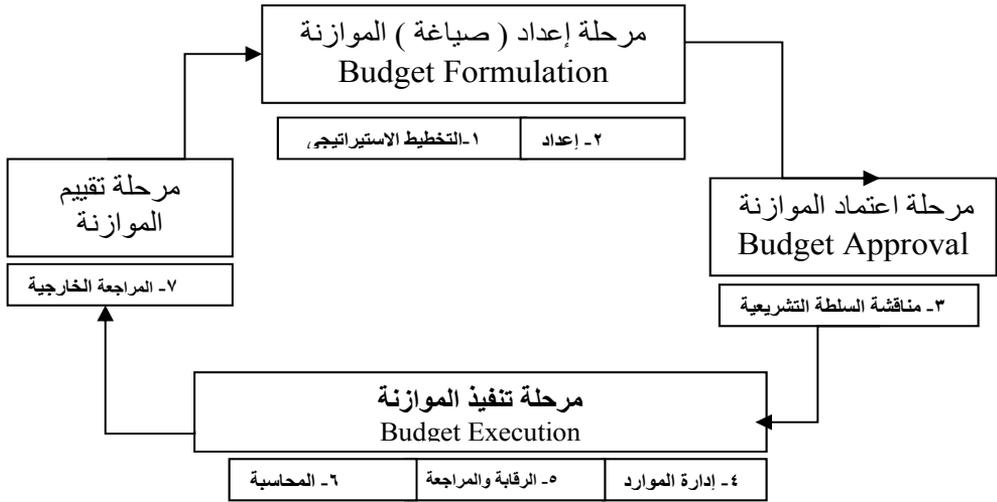
1- http://www.undp.org/governance/docs/AC_guides_contact.htm, retrieved on 25/8/2015

٢-٢ - مجالات إصلاح دورة الموازنة العامة للدولة

تمر عمليات الموازنة في دورة مستمرة تتضمن مراحل يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل بالحاضر خلال السنة المالية وتتعاقد وتتكرر عاماً بعد عام. ولكل مرحلة خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها. وقد أشارت دراسة المركز الدولي للتنمية بجامعة هارفارد الى أن مراحل دورة الموازنة العامة تنقسم الى أربع مراحل رئيسية، وكل مرحلة تنقسم الى مرحلة أو أكثر فرعية^(١) وذلك على النحو الذي يوضحه الشكل رقم (١-١):

الشكل رقم (١-١)

مراحل دورة الموازنة العامة



The source: Center for International Development at Harvard University Working Paper No. 285 July p2.

1-Matt Andrews, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause, and Renaud Seligmann,(2014)،Center for International Development at Harvard University Working Paper No. 285 July p2.

وقد تناول العديد من الدراسات خصائص ومشاكل كل مرحلة من المراحل الأربعة الرئيسية للموازنة العامة للدولة. وفى ظل اهتمام المنظمات الدولية بإصلاح الموازنة العامة، فقد تم تطوير دورة الموازنة لتشمل ستة مراحل^(١)، وتتضمن كل مرحلة من المراحل الستة لدورة إعداد الموازنة إصلاحات ضرورية ومقومات رئيسية لتحقيق أهداف إدارة المالية العامة.

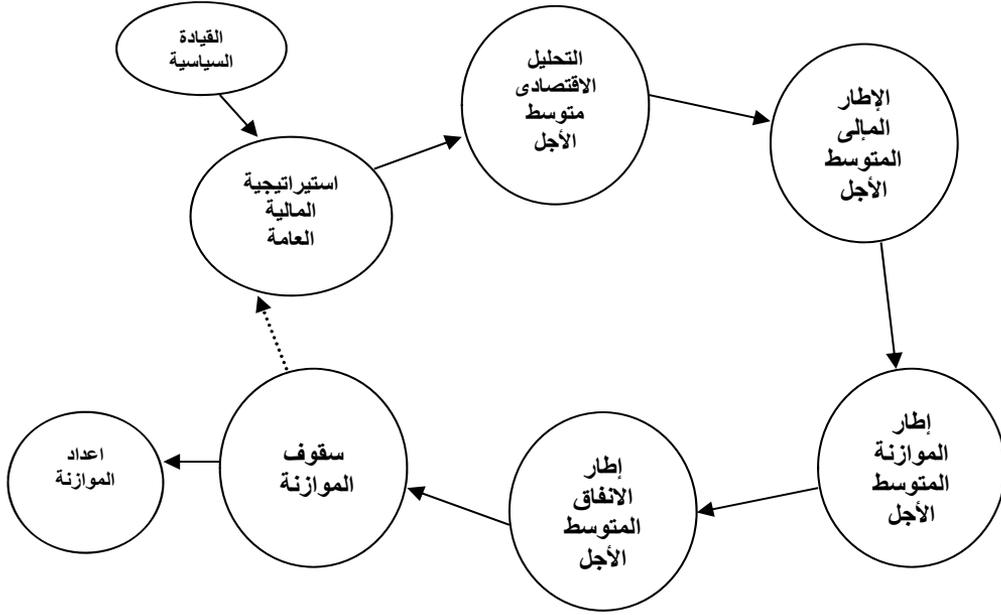
٢-٢-١ - الإعداد الاستراتيجي للموازنة:

يسبق الإعداد الفعلى لمقترحات الموازنة مرحلة استراتيجية أولية يتم فيها إعداد استراتيجية المالية العامة وتتضمن السياسات الخاصة بالاقتصاد الكلى والسياسات المالية والتحليل الاقتصادي متوسط الأجل والإطار المالى متوسط الأجل وإطار الموازنة متوسط الأجل و إطار الانفاق المتوسط الأجل و سقوف الموازنة والشكل رقم (٢-١) يوضح دورة إعداد إستراتيجية إدارة المالية العامة^(٢).

-
- 1 - World Bank , (2010),Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience , part 1, Overview and Summary , Report NO.55061-MENA webpage :
<http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENARegionalPEMOverviewpart1final.pdf>.
 - 2 - David Webber , (2015) , Fiscal Strategy, Medium Term Fiscal Frameworks (MTFF) and Fiscal Risks , METAC Budgeting Workshop Dead Sea, Jordan,
<http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/act:Past/area:Public%20Financial%20Management.>, retrieved on 10/2/2016.

الشكل رقم (١-٢)

دورة إعداد استراتيجية المالية العامة



The source: David Webber, (2015), Fiscal Strategy, Medium Term Fiscal Frameworks (MTFF) and Fiscal Risks , METAC Budgeting Workshop Dead Sea, Jordan

يتبين من الشكل رقم (١-٢) أن هناك ثلاثة أنواع من الأطر متوسطة الأجل يرتبط إعدادها بمستويات إدارة المالية العامة^(١) وتهدف هذه الأطر إلى توفير المشورة في مرحلة إعداد الموازنة العامة، وذلك لضمان توافق السياسة المالية مع السياسة النقدية التي تنتهجها الحكومة ولإبقاء الدين ضمن المستويات المسموح بها.

١- يرتبط إعداد الإطار المالي المتوسط الأجل بالمستوى الأول لإدارة المالية العامة (انضباط المالية العامة)، الإطار الموازني المتوسط الأجل يرتبط بالمستوى الثاني لإدارة المالية العامة (تخصيص الموارد)، إطار الاتفاق (الأداء) المتوسط الأجل بالمستوى الثالث لإدارة المالية العامة (الإدارة التشغيلية).

وتتطلب هذه المرحلة توافر مقومات رئيسية لضمان إعداد استراتيجي سليم للموازنة وفق ما نادى به معظم المنظمات الدولية وتتمثل هذه المقومات فيما يلي:

(أ) تحسين قدرة المالية العامة على مستوى الاقتصاد الكلى

لم تكن وزارات المالية فى السابق تتمتع بقدرات كبيرة فى المالية العامة على صعيد الاقتصاد الكلى، وفى هذا الصدد أوصت المنظمات الدولية بضرورة إنشاء وحدة فى وزارة المالية (وحدة للتحليل والتوقع الاقتصادى (Macro fiscal unit) تختص بتوفير المشورة بشأن السياسات المالية على صعيد الاقتصاد الكلى، والمساعدة فى إعداد وتطوير إطار مالى متوسط الأجل لإعداد الموازنة^(١).

(ب) وضع استراتيجيات قطاعية متوسطة الأجل

فى الإدارة المالية الجيدة لا تعتبر دائماً تكلفة سياسة ما أو برنامج ما فى السنة المالية المقبلة مؤشراً معبراً عن تكلفتها مع مرور الوقت. ومن أجل إدارة الموازنة بشكل أفضل حاول عدد من البلدان النامية إعداد تقديرات مستقبلية حول النفقات القطاعية وذلك كجزء من إصلاحات أطر الانفاق متوسط الأجل، ويتطلب هذا الإصلاح الكثير من الموارد.

(ج) دمج الموازنة لتحسين كفاءة الانفاق وتخصيص الموارد

أدى النظام المزدوج فى إعداد الموازنات الجارية والموازنة الاستثمارية الى ظهور ثغرات أو ازدواجية على مستوى الانفاق وتفاوت فى النفقات فضلاً عن مزيج خاطئ من النفقات على الصعيد الإجمالى.

١- المجلس الوطنى المصرى للتنافسية (٢٠١٦)، الإدارة المالية الحكومية كمدخل لتعزيز المسائلة والشفافية مرجع سبق ذكره ص ٤١.

وسوف تصبح مسألة دمج الموازنة أكثر إلحاحاً حين تبدأ البلدان بتطبيق موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء. ففي موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء لا يفضل وجود فصل فى عملية إعداد وتنفيذ الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية، وتعد هذه العملية من المقومات الرئيسية لنجاح موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء.

٢-٢-٢ - إعداد الموازنة

تبدأ هذه المرحلة من حيث ما انتهت اليه المرحلة الأولى الخاصة بالتخطيط الاستراتيجي للموازنة وتمر بعدة خطوات متبادلة بين أجهزة الدولة وتنتهي بإصدار قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية المختصة، وتعد هذه المرحلة من أهم مراحل الموازنة حيث أنها تعد البنية الأساسية التي تركز عليها باقى مراحل الموازنة. ويتطلب نجاح هذه المرحلة توافر مقومين رئيسيين لضمان إعداد سليم للموازنة:

(أ) توسيع نطاق الموازنة.

يعد وجود إنفاق خارج الموازنة العامة للدولة من الأسباب الرئيسية لضعف شفافية وشمولية الموازنة، وهو ما يؤدي إلى ضعف فعاليتها فى عملية الرقابة والمساءلة المالية، هذا بالإضافة إلى ضعف عملية التخصيص على الأولويات الاستراتيجية للدولة. ويعد وجود صناديق وحسابات خاصة مستقلة عن الموازنة العامة من المشاكل الرئيسية التى تضعف شمولية وشفافية الموازنة، لذا نادى معظم المؤسسات الدولية بضرورة توسيع نطاق الموازنة كمطلب أساسي من متطلبات إصلاح إدارة المالية العامة وذلك من خلال مراعاة أن تشمل وثائق الموازنة^(١) كافة تقديرات موارد واستخدامات الدولة، وكذا كافة أنشطة وبرامج

1- Richard Allen&Daniel Tommasi (2001) ، Managing Public Expenditure، OECD ،p 51.

الصناديق والحسابات الخاصة، وكذا مراعاة أن تخضع عمليات الصناديق والحسابات الخاصة لكافة القوانين والتشريعات التي تخضع لها الموازنة بما فيها الرقابة الداخلية والمراجعة الخارجية.

ب) تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها

إن زيادة الشفافية في وثائق الموازنة وتوفير معلومات أفضل حول الموارد العامة وأوجه استخداماتها يؤدي دوراً مهماً في بناء المصداقية لدى الجمهور والبرلمان والخبراء الماليين الخارجيين والجهات المانحة والمؤسسات الدولية عن السياسة المالية للحكومة، ويعتبر إصلاح تصنيف الموازنة وتحسين شفافية عملية الإبلاغ الخاصة بالموازنة من المجالات الهامة لتحسين شفافية الموازنة.

وقد انتهج العديد من الدول تقسيمات وتصنيفات مختلفة للموازنة أدت إلى وجود صعوبات في عملية تقييم الأداء المالي لهذه الدول وإعداد المقارنات اللازمة مع باقى الدول وضعف الشفافية في عمليات الموازنة، ولوضع تصنيف واضح وسليم أصدر صندوق النقد الدولي دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة لعام ٢٠٠١ (GFSM2001)، وقد استهدف دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة تحقيق الشفافية في هيكل وأسلوب عرض الموازنة العامة وكذلك الشفافية في مراحل عمل الموازنة العامة^(١):

هناك ثلاث أنواع رئيسية تصنف بها الموازنة بغض النظر عن الأسلوب المستخدم في إعدادها تتمثل في الآتى:

١ - الدليل الاسترشادي لتصنيف الإيرادات والنفقات العامة في إمارة دبي وفقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي - إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية - دائرة الموازنة - حكومة دبي - ٢٠٠٩ .

■ التصنيف الاقتصادي : يوضح أنواع الانفاق على أنشطة الدولة وطبيعة موارد الدولة.

■ التصنيف الوظيفي : تصنيف مفصل للوظائف أو الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تسعى وحدات الحكومة العامة لتحقيقها عن طريق مختلف النفقات (١).

■ التصنيف الإداري (المؤسسي): يوضح الجهات التي تقوم بإنفاق الأموال العامة وتحصيلها.

ويضاف الى هذه التصنيفات نوعين آخرين تصنف بها موازنة البرامج والأداء وهما تصنيف البرامج، و تصنيف الأنشطة.

ويهتم العديد من المنظمات الدولية بتحسين عملية الإبلاغ عن الموازنة، ويتم ذلك من خلال إعداد وثائق الموازنة إعداداً جيداً بأسلوب واضح وسهل الفهم وأن تكون متضمنه معظم المعلومات القياسية التي تتطلبها الممارسة الشفافة. وقد أوضح مؤشر الموازنة المفتوحة ضرورة توافر ثمانية وثائق رئيسية للموازنة (٢) يجب أن تنشر وتتاح للشعب ويوضح الملحق رقم (١-١) الوثائق ومحتوياتها وتوقيت نشرها، وترتبط الوثائق الأربعة الأولى والتي تتمثل في وثيقة بيان ما قبل الموازنة، وثيقة مشروع موازنة الحكومة، وثيقة الموازنة المعتمدة، وثيقة موازنة المواطن بمرحلة إعداد الموازنة، وباقي الوثائق ترتبط بالمراحل التالية لهذه المرحلة.

1- International Momentary Found (IMF), Government finance statistics manual 2001: IMF, Washington, D.C. p75

2- VivekRamkumar and Isaac Shapiro,(2012), Guide to transparency in government budget reports, p 44:45. -www.openbudgetindex.org/wp-content/uploads/obi.

٢-٢-٣ - إدارة الموارد

تبدأ هذه المرحلة من حيث ما انتهت اليه المرحلة الثانية الخاصة بإعداد الموازنة. ويطلق على هذه المرحلة مرحلة تنفيذ الموازنة. ويقصد بتنفيذ الموازنة العامة للدولة، العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة وانفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة. وكلما كان تحضير وإعداد الموازنة العامة محكماً ودقيقاً وموضوعياً كلما كان تنفيذ الموازنة العامة متطابقاً مع الواقع العملي وقريباً جداً من الأرقام الواردة في الموازنة العامة^(١)، ويقصد بها أيضاً أنها المرحلة التي يتم فيها استخدام الموارد لتنفيذ السياسات والبرامج التي أدرجت في الموازنة العامة. ويرى العديد من أساتذة إدارة المالية العامة أن نجاح تنفيذ الموازنة العامة للدولة لا يرتبط فقط بجودة صياغة الموازنة، حيث أنه من الممكن أن تصاغ الموازنة بجودة عالية وتكون نتائج الموازنة سيئة، ونتيجة لذلك ترتبط نتائج الموازنة بالعديد من العوامل الأخرى مثل قدرة الحكومة على التعامل مع المتغيرات في بيئة الاقتصاد الكلي وقدرة الهيئات الموازنية على تنفيذ برامجها بكفاءة وفاعلية^(٢).

ولتحسين مؤشرات المالية العامة اهتمت المنظمات الدولية بإدخال إصلاحات هامة على عملية تنفيذ الموازنة (تحصيل الإيرادات العامة، صرف النفقات العامة، عمليات الخزينة) في الدول المتقدمة والنامية، وقد تركزت هذه الإصلاحات في جوانب إدارة الضرائب والجمارك، إصلاح نظام المشتريات، إصلاح عمليات الخزينة.

١- خالد شحاته الخطيب، أحمد زهير شامية (٢٠٠٥) أسس المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٠.

١- Shah , Anwar, (2007) , Introduction to the Public Sector Governance and Accountability Series- Budgeting and Budgetary Institution , World Bank Publication. p 279 - 2

(أ) إصلاح إدارة الضرائب والجمارك

ينطوى تحصيل الإيرادات الضريبية والجمركية على عدد من التحديات، فعلى الرغم من أن الحكومات تقوم بجباية الضرائب من خلال ممارسة سلطتها إلا أنه قد يواجه النظام معارضة قوية من قبل الممولين (المكلفين بدفع الضريبة) فى حال اعتبار النظام الضريبي غير عادل وغير كفوء وهو ما قد يؤثر على الحصيلة الضريبية، لذا نادى المنظمات الدولية بضرورة تحسين إدارة النظام الضريبي بهدف تحقيق زيادة الامتثال الطوعى من قبل الممولين مما يعود بالإيجاب على زيادة الحصيلة الضريبية والحد من التهرب الضريبي^(١). ويتمثل الإصلاح فى إدارة الضرائب فى اتخاذ خطوات جادة من الحكومات نحو إدخال إصلاحات تشريعية على قوانين الضرائب والجمارك بهدف تحقيق العدالة بين كافة فئات المجتمع، مع تنفيذ إصلاحات هيكلية على مصالح / هيئات الضرائب والجمارك، تقرير نظم حوافز مالية للعاملين بالمصالح الضريبية لتشجيعهم على تحقيق أعلى حصيلة، ويؤكد هذا الإصلاح تحقيق الشفافية فى كافة جوانب الإنفاق حيث أنه من الممكن أن يتم اتخاذ خطوات جادة فى إصلاح منظومة الضرائب وفق رؤى المنظمات الدولية إلا أن مردود الإصلاح قد يكون ضعيفاً فى ظل غياب الشفافية والمساءلة المالية وانتشار الفساد.

(ب) إصلاح نظام المشتريات الحكومية

تمثل المشتريات الحكومية نسبة تتراوح ما بين ١٠-٢٠% من الناتج المحلى الإجمالى فى معظم الدول وفقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD عام ٢٠١٣، وبالتالي فإن عدم إتباع الممارسات السليمة فى

1- Carole Pretorius, Nico Pretorius (2009); Review of Public Financial Management Reform Literature. P22

نظم المشتريات الحكومية يؤدي إلى إهدار كبير في الموارد وعدم إدارتها بكفاءة وفاعليه، ويؤثر ذلك سلباً على النمو الاقتصادي.

ولضمان كفاءة المشتريات الحكومية قام البنك الأوروبي لإعادة التعمير والتنمية عام ٢٠٠٩ بوضع إطار عام لأفضل الممارسات التي تتبعها الجهات الحكومية في شراء السلع والخدمات ويتضمن هذا الإطار مجموعة من المبادئ تساعد على تحديد الملامح الرئيسية الواجب توافرها في الإطار التشريعي الذي ينظم قيام الجهات الحكومية بشراء السلع والخدمات اللازمة لها^(١).

وأشار مركز التجارة الدولية، ومنظمة التجارة العالمية (WTO)^(٢) والعديد من المنظمات الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) إلى أن أنظمة المشتريات تعاني من الضعف في الكثير البلدان النامية وقد أوصوا باتخاذ خطوات جادة نحو إصلاح نظم المشتريات الحكومية سواء في الإطار التشريعي والمؤسسي الذي ينظم المشتريات الحكومية أو إدارة الموارد البشرية مع الاعتماد على النظم التكنولوجية الحديثة لميكنة إدارة المشتريات الحكومية.

ج) إصلاح نظام الخزانة

إن إدارة موارد الدولة من خلال نظام جيد للخزانة يعد أمراً فعالاً ومهماً للسيطرة على الموارد النقدية للحكومة، حيث يساعد هذا النظام على تقليل تكلفة الاقتراض الحكومي وتعظيم تكلفة الفرصة البديلة للموارد النقدية وتقليل تعرض الحكومة لخطر التعثر المالي. ويتطلب ذلك أن تكون جميع المتحصلات

1- for more see viewing: European Bank of Reconstruction and Development (EBRD),(2009) , Core Principles on an Efficient Public Procurement Framework.

2- Wayne a. Wittg,(JAN 2015) , Public Procurement and the Development Agenda. International Trade Center, p 2, [Http//www.wto.org](http://www.wto.org).

النقدية الحكومية متاحة لتنفيذ برامج الانفاق الحكومي^(١) وبشكل عام نادت معظم المؤسسات الدولية بضرورة إنشاء حساب واحد للخزانة^(٢).

وتتبع أهمية إنشاء حساب واحد لخزانة الدولة فى توفير غطاء مالى لخزانة الدولة يساعدها على الحد من الاقتراض ما دامت الأموال غير مستخدمة من الجهات صاحبة هذه الأموال ومن ثم يساعد ذلك على تخفيض أعباء خدمة الدين العام، هذا بالإضافة إلى أن حساب الخزانة الموحد يساعد على تحقيق ما يلي: -

- تحسين الرقابة على مخصصات الموازنة وذلك من خلال السيطرة الكاملة لوزارة المالية على كافة أموال الحكومة.

- تحسين عملية تنفيذ الموازنة بكفاءة وفعالية وذلك من خلال إتاحته لمعلومات كاملة ودقيقة فى الوقت المناسب عن رصيد الموارد النقدية الحكومية بما يساعد على إدارة الموارد بكفاءة وفعالية، وقد أشارت (Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim) الى أن البلدان التى طبقت النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية الحكومية أتاحت لها معلومات لحظية (الوقت الحقيقي) عن كافة أموال الحكومة فى الجهاز المصرفى^(٣)، مما ساعدها على تنفيذ الموازنة بكفاءة وفعالية.

1- Sailendra Pattanayak ,(May 2010), Treasury Single Account , concept, Design and implementation Issues.IMF WP/10/143, P1

٢- يقصد بحساب الخزانة الموحد إنشاء حساب مصرفى أو مجموعة من الحسابات المترابطة تقوم الحكومة بتنفيذ كافة تعاملاتها (المدفوعات والمقبوضات) من خلال هذا الحساب. وتقوم فكرة إنشاء هذا الحساب على استدعاء أموال الجهات الحكومية من البنوك المختلفة وتوجيهها الى حساب الخزانة الموحد مع الحفاظ على هذه الأموال ملكاً للجهات صاحبة هذه الحسابات بالبنوك والتي انتقلت الحسابات باسمها إلى البنك المركزى حيث تظل هذه الجهات هى المتصرفة فيها سحياً وإيداعاً.

3 -Sailendra Pattanayak ,(May 2010), Treasury Single Account , concept, Design and implementation ,P ٦ -٧ .

- تحسين عملية التسويات المصرفية ونوعية البيانات المالية.
- تخفيض حجم احتياطي السيولة وذلك من خلال توافر معلومات دقيقة عن حجم التدفقات النقدية لموارد الحكومة فى البنك المركزى، الأمر الذي ساعد الحكومة على تخفيض حجم الاحتياطي النقدى الذى يستخدم عند حدوث تقلبات مالية غير متوقعة.

٢-٢-٤ - الرقابة والتدقيق الداخلى

تعد مرحلة الرقابة والتدقيق الداخلى الوجه الآخر لمرحلة إدارة الموارد وترتبط المرحتان ارتباطاً وثيقاً ببعضهما البعض، ويعد الهدف الرئيسى لمرحلة الرقابة والتدقيق الداخلى هو ضمان عدم تجاوز النفقات الفعلية حدود مخصصات الموازنة والحد من الفساد على صعيد الانفاق الحكومى. وقد أشارت أدبيات إدارة المالية العامة الى أن وجود ضوابط داخلية قوية أمر ضرورى لسلامة نظام إدارة المالية العامة، وقد أوصت بتنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن معايير الرقابة الداخلية والتي تم إعدادها فى ١٩٩٢ وتم تنقيحها فى عام ٢٠٠٤ (INTOSAI 2004) ^(١) وقد أشارت تقييمات الانفاق العام والمساءلة المالية ودراسات المؤسسات الدولية إلى أن هناك جوانب ضعف فى ضوابط الانفاق العام والتدقيق الداخلى فى البلدان النامية، وقد أوصت تنفيذ الإصلاحات التالية: -

- تبسيط عمليات المراقبة وتوضيح المساءلة.
- تطبيق الضوابط عند نقطة الالتزام من خلال تفعيل نظام مراقبة الالتزامات.
- تحسين الرقابة على إدارة الانفاق العام من خلال ميكنة الأجور وإدارة المشتريات وإدارة الدين العام ^(٢).

1- Carole Pretorius. Nico Pretorius,(JAN 2009) Review of Public Financial Management Reform Literature Evaluation,P25.

٢- سيتم تناول ميكنة الأجور وإدارة الدين العام في المبحث الثالث من الفصل الثالث.

٢-٢-٥- المحاسبة والابلاغ

يتم فى هذه المرحلة إعداد الحسابات الختامية فى نهاية العام ونشر كافة التقارير المالية عن تنفيذ الموازنة. وتتطلب هذه المرحلة تحقيق الشفافية فى كافة البيانات التى يتم نشرها وأن تكون البيانات مفهومة ومعروضة بطريقة سليمة. وتعد مرحلة المحاسبة والابلاغ من المراحل الحاسمة لتقييم شفافية المالية العامة وجودة المعلومات المالية. ولتحقيق الشفافية والشمولية لبيانات الموازنة، تشير أدبيات إدارة المالية العامة إلى ضرورة تطبيق معايير محاسبة القطاع العام التى أعدتها لجنة القطاع العام للاتحاد الدولى للمحاسبين (IFAC)، والتى توضح أسس إعداد القوائم المالية وفقاً لكل من الأساس النقدى أو أساس الاستحقاق، كما توضح الاختلافات بين المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) والقواعد الاحصائية لإعداد التقارير المالية، مع تحليل الاختلافات وتقديم توصيات التقارب بينهم. ويختلف أساس المحاسبة بين العديد من الدول، فهناك دول تطبق الأساس النقدى وهناك دول تطبق أساس الاستحقاق وهناك دول تطبق الأساس المختلط (يجمع ما بين الأساس النقدى وأساس الاستحقاق).

وقد أشارت تقييمات الانفاق العام والمساءلة المالية ودراسات المؤسسات الدولية الى أن هناك جوانب ضعف فى مرحلة المحاسبة والابلاغ فى البلدان النامية، وقد أوصت بتنفيذ الإصلاحات التالية: -

- أ) إعداد الموازنة وفق نظام البرامج والأداء.
- ب) إصلاح الأنظمة المحاسبية لتتوافق مع المعايير المحاسبية الدولية. للقطاع العام (IPSAS).
- ج) تطبيق قاعدة القيد المزدوج.
- د) التحول تدريجياً من الأساس النقدى الى أساس الاستحقاق.
- هـ) تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

٢-٢-٦ - المراجعة الخارجية (External Audit)

تعد المراجعة الخارجية من المراحل الهامة لتقييم أداء إدارة المالية العامة فى استخدام موارد الدولة وهى التى توفر للسلطة التشريعية المعلومات اللازمة عن مدى الامتثال للقوانين المالية ومدى الموثوقية فى البيانات الختامية المقدمة من الحكومة عن تنفيذ الموازنة العامة. وتلعب مؤسسة التدقيق العليا (هيئة مستقلة عن الحكومة) دوراً حيوياً فى مساءلة الحكومة وضمان تحقيق الشفافية فى العمليات الحكومية ويتم ذلك من خلال مراجعة مدى التزام القائمين بتنفيذ الموازنة بالقوانين والاجراءات المنظمة لتنفيذ الموازنة، وكذا مقارنة التنفيذ الفعلى لإيرادات ومصروفات الموازنة بالاعتمادات التى وافق عليها البرلمان، وتقييم نتائج الموازنة بما هو كان مخططاً ومستهدفاً فى البيان المالى للحكومة، وكذا قياس مستوى الكفاءة والفعالية فى تقديم الخدمات للجمهور.

- وتشير تقييمات الانفاق العام والمساءلة المالية إلى وجود جوانب ضعف فى عملية المراجعة الخارجية فى العديد من البلدان، وترجع إلى الأسباب التالية:
- ضعف دور البرلمان فى مراجعة الحسابات الختامية واعتمادها نتيجة قيام العديد من البلدان برفع التقارير إلى الرئيس أو الملك بدلاً من عرضها على البرلمان.
 - تركيز عملية التدقيق الخارجى على المعاملات بهدف تحديد سوء الإدارة أو الاخفاق فى إتباع الاجراءات بدلاً من التركيز على نظام إدارة المالية ككل.
 - وضع عملية التدقيق الخارجى ضمن الرقابة المسبقة وهو ما يحد من استقلالية المدقق.
 - طول فترة إعداد الحسابات الختامية وعرضها على البرلمان.
 - عدم التقيد بمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة الانتوساى (INTOSAI) المتعلقة بالاستقلالية والنطاق والنوعية.

خلاصة الفصل الأول

استعرض هذا الفصل الإطار المفاهيمي لإدارة المالية العامة من حيث مفهومها وأهدافها ووظائفها ومستوياتها والمبادئ الرئيسية الواجب توافرها في الإدارة المالية السليمة، وقد تناول مناهج تقييم نتائج إدارة المالية العامة، ومجالات الإصلاح الرئيسية الواجب إجراؤها في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة للدولة. وقد أستخلص من هذا الفصل أن تحقيق مبادئ إدارة المالية العامة والتي تتمثل في مصداقية الموازنة، وشمولية الموازنة، والشفافية المالية، والتحكم (الرقابة) في عمليات الموازنة، القدرة على توقع التدفقات النقدية، وجودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية، يتوافق مع الهدف الرئيسي للموازنة في ظل المفهوم التقليدي وهو التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة، والذي يضمن عدم تجاوز المصروفات الفعلية الاعتمادات المخططة لها. وهو ما عزز تطبيق منهج موازنة البنود لفترات طويلة، وأن تحقيق هذه المبادئ وإن كان ضرورياً إلا أنه قد يكون غير كاف لتحقيق النتائج المطلوبة من إدارة المالية العامة وهي الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية والتشغيلية في استخدام الموارد. وذلك لأنه قد ينجح العديد من الدول في تحقيق مبادئ إدارة المالية العامة وفقاً للمنظور التقليدي، إلا أنه قد يصحب موازنتها عجز مالي كبير بدلاً من موازنات منضبطة، أو موازنات لا يتوافق التخصيص المالي فيها مع الأولويات الاستراتيجية، كما قد يتم تنفيذها بتكاليف مالية مرتفعة. كما أستخلص أيضاً أن هناك إصلاحات أساسية يجب توافرها في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة، ومن ضمن هذه الإصلاحات تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والذي يعد من أحد أهم الأدوات التي تساعد على إصلاح إدارة المالية العامة.

الفصل الثانی
إطار نظری
لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية



الفصل الثانى

إطار نظرى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

المقدمة

تمثل المعلومات شريان الحياة لعملية الموازنة وتخصيص الموارد المالية، وشهدت الآونة الأخيرة ضغوطاً متزايدة من المؤسسات الدولية (البنك الدولى / صندوق النقد الدولى) على العديد من الحكومات حول العالم من أجل تحسين وتطوير الإدارة المالية لتوفير معلومات جيدة تساعد على اتخاذ القرارات على مستوى الاقتصاد الكلى والسياسة المالية والنقدية وتضمن تحقيق الشفافية والمساءلة وتساعد على تقييم الأداء الحكومى فى توفير الخدمات والسلع للمواطنين.

وقد سجلت الحكومات فى مختلف الدول حول العالم مستويات مختلفة على صعيد تطبيق إصلاحات أنظمة الإدارة المالية العامة (PFM). وفى هذا السياق، بادرت غالبية هذه الحكومات الى إجراء استثمارات كبيرة فى مجال بناء القدرات والتكنولوجيا بهدف تطوير أنظمة معلومات الإدارة المالية⁽¹⁾.

يعتمد نجاح نظم المعلومات المالية المتكاملة بشكل مباشر على كيفية التصميم والترتيبات الخاصة بإدارة المالية العامة وعلى القوانين والقواعد التى تحكم دورة إدارة المالية العامة. ومن هذا المنطلق أصبحت عملية وضع تصميم جيد لأنظمة معلومات إدارة مالية يهدف إلى رصد وتسجيل كافة الأنشطة المالية ونشر بيانات الموازنة المفتوحة وقياس آثار أنظمة معلومات الإدارة المالية على

1 - Cem Dener and Saw Young Min, (June 2013), financial management information systems and open budget data, the World Bank study. Washington /DC p 3

تحسين كفاءة الإدارة المالية العامة أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها الحكومات.

سوف يتناول الباحث هذا الموضوع بالتفصيل من خلال مبحثين

المبحث الأول : مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

المبحث الثاني: تجارب بعض الدول في تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

المبحث الأول

مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

تمهيد

يعتبر نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية Government Financial Management Information System (GFMIS) أحد أنظمة تخطيط موارد الأعمال Enterprise resource planning (ERP) (1) ، والتي تعرّف كبرمجيات جاهزة قابلة للتكيف، وتتكون من أنظمة فرعية تخدم وظائف متعددة ، منها على سبيل المثال لا الحصر أنظمة المدفوعات والمقبوضات والمحاسبة والمشتريات والموازنة، والتي تم تصميمها بناءً على مسح لإجراءات الأعمال في أحسن الممارسات لضمان تكامل المعلومات والإجراءات، مما يمكن الوزارات والمؤسسات من استخدام وإدارة مواردها المادية والبشرية بفعالية وكفاءة عن طريق توفير حل متكامل لكافة حاجاتها المتعلقة بمعالجة المعلومات.

ويعد نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية النظام الأساسي التي ترتبط به كافة الأنظمة الأخرى المتعلقة بإدارة المالية العامة، قد يختلف البعض بين النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية الحكومية (IFMIS) وبين نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS).

١- مجموعة واسعة وشاملة من البرمجيات أعدت خصيصا لإدارة المشاريع حيث توازن هـذـه البرمجيات بين الطلب والعرض، و لها القدرة الواسعة على الربط بين العملاء والموردين في سلسلة التوريد كاملة، ولها القدرة أيضا على توظيف العمليات التجارية على أكمل وجه ، كما أنها تعمل على توفير درجة من التكامل عبر ربط أنظمة المبيعات والتسويق والتصنيع ، والخدمات اللوجستية، والمشتريات، والتمويل، والموارد البشرية بنظام واحد يلبي احتياجات هذه الأقسام ويمكن متخذي القرار من إدارة أعمالهم وفق أعلى المستويات مما يؤدي إلى تحسين خدمة العملاء والإنتاجية، وإنخفاض التكاليف في وقت واحد (Kremzar&Wallace 2001,p:5).

١-١- تعريف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)

يشير العديد من الدراسات والتقارير المقدمة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والوكالة الدولية للتنمية الدولية في مجال تقييم مشروعات استخدام تكنولوجيا المعلومات في إصلاح إدارة المالية العامة الى مصطلحات مختلفة منها مصطلح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ومصطلح نظام معلومات الإدارة المالية Financial Management Information System (FMIS)، وكذا إلى النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية (IFMIS) Integrated Financial Management Information System .
فقد أشار صندوق النقد الدولي الى أنه لا يوجد تعريف مقبول عالمياً لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) بينما هناك فهم مشترك بأنه " نظام محوسب يتعامل مع وظائف إدارة المالية العامة" (١).

وقد عرفت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نظام (GFMIS) بأنه نظام إدارة مالية ومحاسبية شامل يربط الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية والوحدات الحاسبية التابعة لها، ويضبط ويحوسب ويدمج العمليات المالية الحكومية ابتداءً بإعداد الموازنة وتنفيذها وانتهاءً برفع التقارير حول استخدام الموارد (٢) .

1- Abdul Khan and Mario Pessoa,(june 2009), Conceptual Design:A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project, IMF, P12 , / <http://blog-pfm.imf.org>. retrieved on 18/11/2014.

2- www.usaid.gov

وتعرفه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أيضاً بأنه نظام معقد يشمل جميع المكونات الرئيسية لنظام الموازنة، من إعداد الموازنة وتخصيص واستخدام الموارد وإدارة الدفع وتحصيل الإيرادات والمحاسبة ورفع التقارير.

كما يعرف بأنه " هو أحد أنظمة تخطيط موارد الأعمال (ERP)، وهو نظام متكامل يضم كل أعمال المؤسسة من البداية وحتى النهاية فيقوم بجمع البيانات والعمليات في أي مؤسسة في نظام واحد متكامل، بحيث يسهل إدارة النظام والتقليل من الأعمال المتكررة ويستخدم قاعدة بيانات واحدة لكل العمليات، بحيث أن كل عملية لها وحدة مُختصة بها في النظام (١).

ويرى الباحث أن نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) هو نظام إلكتروني يربط كافة أجهزة الحكومة، ويشمل كافة وظائف إدارة المالية العامة من العمليات المالية والمحاسبية التي تتم بكل مراحل دورة الموازنة بدءاً من مرحلة التخطيط الاستراتيجي وانتهاءً بمرحلة المحاسبة والابلاغ .

ويعرف مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط - Middle East Regional Technical Assistance Center (METAC) مصطلح نظام معلومات الإدارة المالية (FMIS) " بأنه مجموعة من الحلول المحوسبة التي تمكن الحكومات من التخطيط للموازنة وتنفيذها ومراقبتها "، ويشير الى أنه عندما يشترك نظام معلومات الإدارة المالية باستخدام نفس قاعدة البيانات المركزية مع نظم المعلومات الأخرى في مجال الإدارة المالية العامة من أجل تسجيل جميع المعاملات المالية اليومية والابلاغ عنها وإتاحة نتائج موحدة موثوقة لمساندة عملية صناعة القرار ، ومراقبة الأداء ونشر المعلومات عبر

1- <http://www.mof.gov.jo>.

الشبكة فيمكن الإشارة الى هذه النظم جميعاً باسم النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية (IFMIS) (1) .

ويشير البنك الدولي الى مصطلح نظام / أنظمة معلومات الإدارة المالية الأساسي " بأنه نظام يحوسب العمليات المالية لوحدات الموازنة والخزينة ويتابع الأحداث المالية ويسجل جميع المعاملات، ويلخص المعلومات ويدعم قرارات الإبلاغ والقرارات السياسية، ويوحد عناصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والموظفين والإجراءات والضوابط والبيانات (2) .

وقد اشارت دراسة (Asseline 1994) إلى أن نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية يشار إليها بمسميات مختلفة منها على سبيل المثال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، النظام المتكامل لوظائف الموازنة والحسابات (IFBAS)، نظم الموازنة والمحاسبة الحكومية (GBAS) ، وأنه لا يوجد تعريف محدد لهذه النظم والمجالات التي تغطيها ، ولكن ربما تشير كلمة (GFMIS) الى كل أنظمة الإدارة المالية أو التي تركز فقط على الموازنة والمحاسبة (3) .

ويرى الباحث أن مكونات وأهداف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) تتفق مع أهداف ومكونات نظام معلومات الإدارة المالية (FMIS) والتي تتمثل في ضبط وحوسبة ودمج كافة العمليات المالية الحكومية ابتداءً بأعداد الموازنة وانتهاءً بتنفيذها ورفع التقارير حول استخدام الموارد.

- 1- Cem Dener, (2014) Trends and Challenges in FMIS Implementation, IMF - Middle East Center for Economics and Finance (CEF). Work shop , Kuwait, p 2
- 2 - World Bank study, (2011), Financial Management Information Systems, 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't". world Bank p 2
- 3- Richard Allen and Daniel Tommasi ,(2001), Managing Public Expenditure A Reference Book for transition countries, OECD, p 339

تتشأ أنظمة معلومات الإدارة المالية عادة حول نظام خزينة أساسي يدعم وظائف تنفيذ الموازنة، وإدارة الالتزامات والنقد، ورفع التقارير المالية والخاصة بدفتر الأستاذ العام، فضلا عن وضع الموازنة (لعدة سنوات) ووحدات إدارة الدين والاستثمار العام. ترتبط أنظمة معلومات الإدارة المالية الأساسية أحيانا بأنظمة ثانوية هي إدارة شؤون الموظفين/جدول الرواتب، وإدارة مصادر الإيرادات (الضرائب والجمارك)، التوريد العام، وإدارة الجرد والممتلكات، ومعلومات إدارة الأداء.

ويستهدف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ميكنة كافة وظائف إدارة المالية العامة بهدف تحقيق ما يلي:

- مساعدة الهيئات والوزارات فى تنفيذ وظائف إدارة المالية العامة بكفاءة وفعالية من خلال توحيد الاجراءات المالية والمحاسبية، والربط الإلكتروني بين كافة الوزارات والهيئات الموازنية ووزارة المالية⁽¹⁾.
- تحسين وتعزيز الاستخدام الفعال للموارد المالية الحكومية.
- تقديم معلومات مالية دقيقة فى الوقت المناسب للهيئات التنفيذية والتشريعية المعنية باتخاذ القرارات والتي تساعدهم على التخطيط وتنفيذ ومراقبة المالية العامة⁽²⁾.
- تعزيز الشفافية والشمولية فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.
- تعزيز الانضباط المالى وتحقيق مبدأ مصداقية الموازنة من خلال تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى حدود الاعتمادات المخصصة وحدود الصرف النقدى.
- تعزيز عمليات المتابعة والرقابة والمساءلة المالية.

1- [http:// www.inf@gfmis.gov.jo](http://www.inf@gfmis.gov.jo). retrieved on 30/12/2014

2 - Carlos Piments & Mario Pessa ,(2015), Public Financial Management in Latin America , The Key to efficiency and transparency , IDb& IMF p386

- الالتزام بمواعيد إصدار التقارير المالية.
- تسهيل حفظ واسترجاع المعلومات والبيانات المالية والمحاسبية.
- تبسيط الاجراءات والعمليات المالية وتوفير الوقت والجهد المطلوب.

١-٢-٢ - مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

يتكون نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من أنظمة فرعية داخل النظام تتكامل مع بعضها البعض من خلال نظام الاستاذ العام (General Ledger) ، والذي يعد قاعدة البيانات المركزية للنظام ، يتم تسجيل كافة القيود المحاسبية للمقبوضات والمدفوعات بنظام الاستاذ العام (دفتر الاستاذ العام) ، ويتم تسجيل القيود المحاسبية وفقا لتوليفة الحسابات التي تمثل شجرة حسابات (COA) Chart Of Accounts نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ، وفيما يلي مكونات النظام :

١-٢-١ - شجرة الحسابات (Chart of Accounts)

تُعد شجرة الحسابات العمود الفقري لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية^(١)، ويطلق على شجرة الحسابات مسميات عديدة فيطلق عليها هيكل تصنيف الموازنة، ويطلق عليها في المملكة الأردنية الهاشمية خارطة الحسابات^(٢)، ويطلق عليها في جمهورية مصر العربية شجرة الحسابات^(٣). وتتعدد أهداف شجرة الحسابات، ويعد الهدف الرئيسي لها المساعدة في إدارة المالية العامة للدولة بكفاءة

١- البنك الدولي، (فبراير ٢٠١٥)، ورشة عمل حول وضع استراتيجية تحديث الادارة المالية العامة ، وزارة المالية، جمهورية مصر العربية .

2 - <http://gfmis.gov.jo/ar/node/577>. retrieved on 21/11/2014

٣ - وزارة المالية ، الدليل الموحد لاجراءات الرقابة المالية قبل الصرف على الاتفاق العام . (٢٠١٤) ص ٢١ .

وفعالية. وتتكون شجرة الحسابات من مقاطع تمثل التصنيفات الرئيسية للموازنة العامة للدولة (التصنيف الاقتصادى، المؤسسى، التمويلى ، ...)

أ) مفهوم وأهداف شجرة الحسابات (خارطة الحسابات)

تعرف شجرة الحسابات (خارطة الحسابات) بأنها جوهر تطبيقات أوراكل (العمود الفقرى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية) ^(١)، كما بأنها أساس نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية لتسجيل وإدارة ومراقبة وإعداد التقارير الخاصة بجهة عامة تابعة للحكومة ^(٢)، كما تعرف بأنها قاعدة الارتكاز لجميع برامج أوراكل المالية ^(٣).

كما يتم تعريفها بأنها العنصر الحاسم فى إطار إدارة المالية العامة لتصنيف وتسجيل وتوفير تقارير المعلومات عن الخطط المالية وكافة المعاملات التى تحدث بطريقة منظمة ومتناسقة، وتمثل قائمة الأكواد والرموز لكافة الحسابات التى تسجل بها المعلومات فى نظام الاستاذ العام ^(٤).

وتعرف أيضاً بأنها قائمة ووصف لجميع الحسابات التى يسمح للهيئات الموازنية الحكومية باستخدامها فى عملياتهم المحاسبية ^(٥)، كما تعرف بأنها

١- البنك الدولى، (فبراير ٢٠١٥)، ورشة عمل حول وضع استراتيجية تحديث الادارة المالية العامة، مرجع سبق ذكره ص ٣٤.

٢ - البنك الدولى (٢٠١٥) ، المرجع السابق ذكره ، ص ٣٤

٣- وزارة المالية المصرية، (يوليو ٢٠١٠) ، نظام ميكنة إدارة المحاسبة الحكومية ، دليل المحاسبة حتى التقارير على تطبيقات أوراكل المالية ، ص ١

4- Julie Cooper and Sailendra Pattanayak, (2011), Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework, IMF , FAD , P 3.

5 - Booz&CO، (2009)، GFMIS – Operating model، Ministry of finance، Egypt، Cairo، p 29.

مكون أساسى من مكونات الاطار المحاسبى يعمل على توفير البنية التى تتيح ترميز المعاملات المحاسبية وإستخدامها فى الابلاغ وإعداد التقارير المالية (١) .

ب) أهداف شجرة الحسابات (خارطة الحسابات)

يشير مفهوم شجرة الحسابات إلى أن الهدف الرئيسى من إعداد شجرة حسابات قياسية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية هو المساعدة فى إدارة المالية العامة بكفاءة وفعالية وذلك من خلال ما يلي:

- تزويد صناع القرار بمعلومات دقيقة وشاملة وموثوق بها فى الوقت المناسب.
- توفير معلومات دقيقة وموثوق بها عن الوحدات الإدارية والبرامج والمشاريع والتوزيع الجغرافى للموارد .
- إعداد وتنفيذ الموازنة بما يتفق مع موازنة البرامج و بما يتضمن المشروعات والأنشطة (٢).
- تسجيل حسابات الاستخدامات والموارد والأصول والخصوم وفقاً لتصنيف إحصاءات مالية الحكومية العامة (GFS) .
- إعداد تقارير مالية عامة وإدارية.
- تسجيل الاستخدامات والموارد حسب الموقع الجغرافى
- إعداد تقارير وفقاً للوظيفة (تصنيف وظائف الحكومة " GOFOG ")
- تسجيل المعاملات وفقاً للوحدة الحسابية .
- إدخال كافة المعاملات المالية على أدنى مستوى (النوع) .

1 - Farooq Khan, (March 2014), IFMIS and Chart of Accounts, IMF & METAC , Budgeting Work shop in Kuwait p 2 .

٢ - البنك الدولى، (فبراير ٢٠١٥)، ورشة عمل حول وضع استراتيجية تحديث الادارة المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦ .

أ- القواعد الرئيسية الواجب مراعاتها عند تصميم شجرة الحسابات

- مراعاة الشمولية عند تصميم شجرة الحسابات بحيث تعمل على توفير كافة المعلومات المالية وغير المالية والتقارير التى يحتاجها جميع أصحاب المصلحة (أطراف إدارة المالية العامة) وليس احتياجات وزارة المالية فقط. فعلى سبيل المثال أعضاء البرلمان ، الوزراء ، ومديري البرامج ، مدققي الحسابات (1).
- مراعاة المرونة فى تصميم شجرة الحسابات بحيث تسمح مقاطع شجرة الحسابات بتلبية أى إصلاحات / تعديلات مستقبلية على إدارة المالية العامة تواكب الفكر الحديث فى إدارة المالية العامة.
- الاتساق الداخلى لبناء هيكل شجرة الحسابات بحيث يكون هناك علاقة هرمية من أعلى لأسفل لهيكل شجرة الحسابات باستخدام نظام ترقيم يضمن عدم وجود تكرار فى أكواد الحسابات وذلك لمنع حدوث أخطاء أو توفير معلومات غير دقيقة.
- تعريف مقاطع الشجرة على أنها مستقلة عن بعضها البعض أو تعتمد على بعضها البعض، حيث يؤثر نموذج البيانات الارتباطية ومتطلبات إعداد التقارير على القرارات المتعلقة باستقلالية أو عدم استقلالية المقاطع.
- توافق تصنيف / تبويب مقاطع شجرة الحسابات مع تصنيفات / تبويات نظام المحاسبة الحكومية.
- قيم المقاطع يجب أن تكون واحدة غير متكررة داخل نطاق كل مقطع.

1 - Julie Cooper and Sailendra Pattanayak (2011) ،Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework ،P11

١-٢-٢ - الأنظمة الفرعية داخل النظام (١)

يتكون نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من أنظمة فرعية تختص بأداء وظائف إدارة المالية العامة وتنقسم هذه الأنظمة الى أنظمة رئيسية ويطلق عليها أنظمة الخزينة أو أنظمة تنفيذ الموازنة وتُعد جوهر النظام (Core System) ويتم تشغيلها في المرحلة الأولى لتشغيل النظام ، وأنظمة غير رئيسية ويطلق عليها أنظمة تخطيط ومتابعة الموازنة ويتم تشغيلها في المرحلة الثانية وأنظمة أخرى يتم تشغيلها في المراحل التالية لتشغيل النظام وهي على النحو التالي : -

أ- أنظمة تنفيذ الموازنة

- نظام دفتر الاستاذ العام (General ledger).
- نظام إدارة التدفقات النقدية ومراقبة الالتزامات
- (Cash management / commitment control module).
- نظام حسابات المدفوعات (Accounts payable module).
- نظام حسابات المقبوضات (Receivable payable module).
- نظام إدارة المشتريات والعقود (Procurement and contracts management).

ب- أنظمة تخطيط ومتابعة الموازنة

- نظام تخطيط واعداد الموازنة (Budget preparation / planning)
- نظام الرواتب وإدارة الموارد البشرية (Payroll and human resources).

١ - لمزيد من التوضيح عن وصف وظيفة وأهمية كل نظام من الأنظمة الفرعية ودوره في إدارة المالية العامة يتم الرجوع الى المبحث الثالث من الفصل الرابع.

ج- أنظمة فرعية أخرى

قد يكون أحد هذه الأنظمة موجود في نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) أو خارج هذا النظام ويتكامل معه من خلال واجهة بينية (Interface) وتتمثل هذه الأنظمة في الآتى:

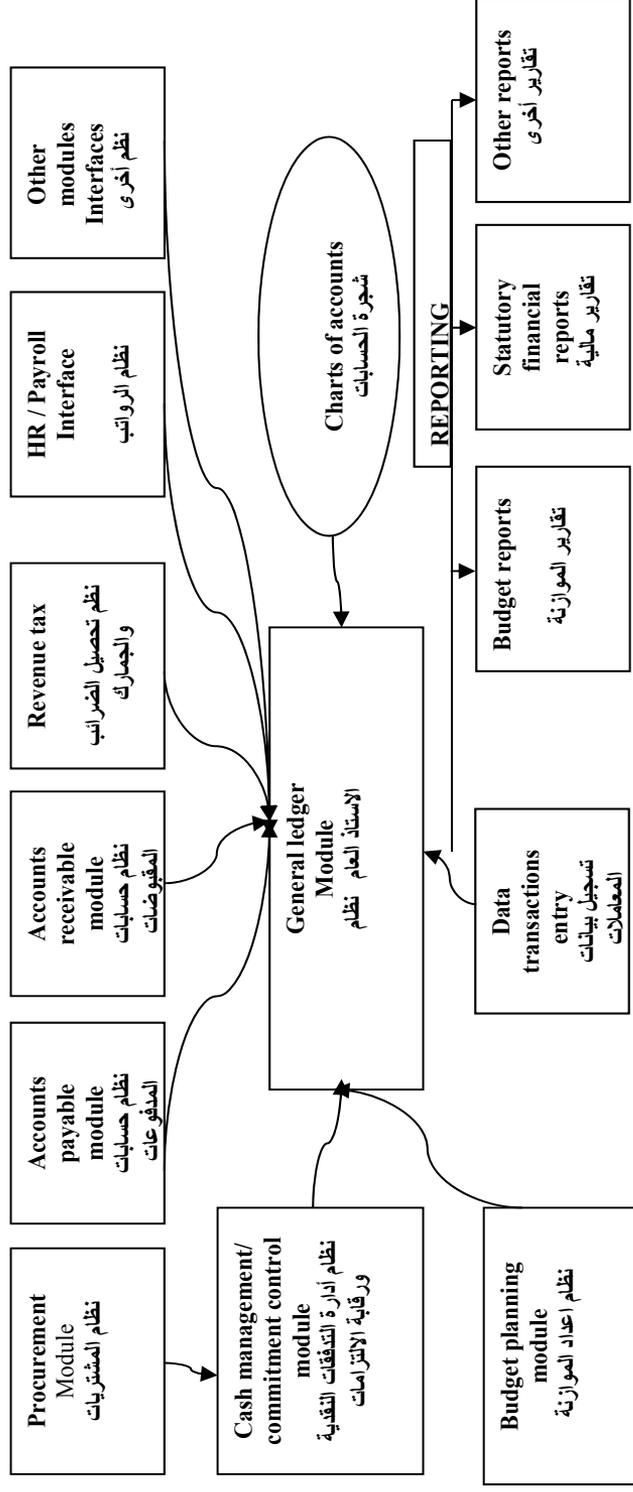
- نظم تحصيل إيرادات الضرائب والجمارك (Revenue Tax)
- نظام إدارة الدين (Debt management)
- نظام إدارة الأصول (Assets management)
- نظام إدارة المنح (Grants management)
- نظام إدارة المعاشات والتقاعد (Pensions system)
- نظام إدارة المخازن (Inventory system)

ويوضح الشكل رقم (١-٢) يوضح الرسم التخطيطى لمكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية^(١):

1 - The Louis Berger Group, Inc. and Development Alternatives, Inc.(2008) Integrated Financial Management Information Systems, a practical guide, USAID, p5.

الشكل رقم (٢ - ١)

مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية



Thr source: The Louis Berger Group, Inc. and Development Alternatives, Inc.(2008) Integrated Financial Management Information Systems, a practical guide, USAID, p5

د- مراحل تفعيل الأنظمة الفرعية

اتفقت معظم المؤسسات الدولية ودراسات أساتذة المالية العامة لهذا النظام في أن يتم تفعيل هذه الأنظمة الفرعية علي ثلاث مراحل تستهدف تحقيق الأهداف الرئيسية لإدارة المالية العامة وهي تحقيق الانضباط المالي وتخصيص الموارد بكفاءة وتحقيق الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات، وقد أصبحت مراحل تشغيل النظام على النحو التالي:

المرحلة الأولى: مرحلة تفعيل أنظمة تنفيذ الموازنة

اتفقت المؤسسات الدولية في أن المرحلة الأولى لتشغيل النظام ترتبط بميكنة عناصر مرحلة تنفيذ الموازنة، وتشمل هذه المرحلة تفعيل نظام الأستاذ العام ونظام حسابات المدفوعات ونظام حسابات المقبوضات، وقد اختلفوا في تفعيل نظام إدارة المشتريات ونظام إدارة التدفقات النقدية ومراقبة الالتزامات في المرحلة الأولى. وقد أشارت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID) في دراستها حول تكامل نظم إدارة المعلومات المالية وكذا البنك الدولي في دراسته حول أنظمة إدارة معلومات الإدارة المالية⁽¹⁾، إلى أن نظام إدارة التدفقات النقدية ومراقبة الالتزامات من الأنظمة الفرعية الرئيسية التي يفضل تفعيلها في المرحلة الأولى للنظام والتي تساعد على تحقيق الانضباط المالي ، وأن نظام إدارة المشتريات من الأنظمة غير الرئيسية والتي يفضل تفعيلها في المرحلة الثانية لتشغيل النظام ، في حين أشار صندوق النقد الدولي في دراسته حول التصميم المفاهيمي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الى أن نظام إدارة المشتريات من الأنظمة الفرعية الرئيسية والتي يتعين تفعيلها في المرحلة الأولى لتشغيل النظام ، وأن نظام إدارة التدفقات النقدية ومراقبة

1 - World Bank study، (2011)« Financial Management Information Systems, 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't». world bank p 4-5

الالتزامات من الأنظمة الفرعية غير الرئيسية⁽¹⁾، في حين أشار مركز المساعدة الفنية الاقليمي لمنظمة الشرق الأوسط (METAC) فى دراسته حول تكامل نظم إدارة المعلومات المالية⁽²⁾ إلى أن نظام إدارة التدفقات النقدية ونظام إدارة المشتريات من الأنظمة الرئيسية التي يتعين تفعيلها في المرحلة الأولى لتشغيل النظام لتحقيق الانضباط المالي، ويتضح من العرض السابق أن المرحلة الأولى لتشغيل النظام تشمل الأنظمة الفرعية الرئيسية (أنظمة تنفيذ الموازنة) .

المرحلة الثانية: مرحلة تفعيل أنظمة تخطيط وإعداد الموازنة

فور الانتهاء من المرحلة الأولى بنجاح يتم البدء في تفعيل المرحلة الثانية وهى تمثل مرحلة تفعيل الوظائف الإضافية التي تتمثل في تفعيل نظام تخطيط وإعداد الموازنة ونظام الرواتب وإدارة الموارد البشرية ، وقد يضاف الى هذه المرحلة بعض النظم الفرعية الرئيسية التي يقترح تأجيلها في المرحلة الأولى وهى النظم التي اختلفت عليها بعض المؤسسات الدولية، نظام إدارة النقد ونظام إدارة المشتريات ، هذا بالإضافة إلى أن بعض المؤسسات الدولية تضيف الى هذه المرحلة تفعيل نظام إدارة الدين ونظام إدارة الأصول بهدف تحسين إدارة وتخصيص الموارد بكفاءة ،

المرحلة الثالثة: مرحلة تفعيل وتكامل الأنظمة الأخرى

تبدأ المرحلة الثالثة من خلال ربط الأنظمة الأخرى بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بهدف تحقيق كفاءة وفعالية الانفاق العام وذلك من خلال تفعيل باقي الأنظمة الفرعية بالنظام وتكامل الأنظمة الأخرى بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وهي على النحو التالي:

1- Abdul Khan and Mario Pessoa، (June 2009)« Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project. P11-14.

2 - Ali Hashim,(2014), systems design and functionality p 21-22

- نظام تحصيل إيرادات الضرائب والجمارك.
 - نظام إدارة المنح (Grants Management).
 - نظام إدارة المعاشات والتقاعد (Pensions system).
 - نظام إدارة المخازن (Inventory system).
 - الأنظمة الأخرى التي تتعلق بإدارة المالية العامة.
- ويرى الباحث أن نظام التخطيط وإعداد الموازنة (نظم إعداد الموازنة) من النظم الرئيسية التي يجب أن تضاف الى مجموعة النظم التي يجب تفعيلها فى المرحلة الأولى من مراحل النظام لتصبح الأنظمة الرئيسية للنظام على النحو التالي:

- نظام دفتر الاستاذ العام (General Ledger) .
- نظام حسابات المدفوعات (Accounts payable module) .
- نظام حسابات المقبوضات (Receivable payable module) .
- نظام إدارة المشتريات (procurement) .
- إدارة النقد.
- تخطيط وإعداد الموازنة.

ويستند الباحث فى إضافة نظام التخطيط وإعداد الموازنة الى أن عملية تخطيط وإعداد الموازنة تعد هى بداية دورة إدارة المالية العامة وبالتالي يجب أن تتم الميكنة وفق هذه الدورة ووفق مراحلها الأساسية، ولا يتفق الباحث فى تأجيل نظم إعداد الموازنة الى المرحلة الثانية فى عملية تنفيذ النظام.

١-٣ - مراحل تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

يتم البدء فى تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية فور موافقة رئيس الحكومة على إسناد مشروع تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية إلى وزارة المالية، وعادة ما يكون قطاع إدارة الخزينة داخل وزارة المالية هو المسئول عن التنسيق والمتابعة مع المشاركين الرئيسيين فى تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية. وقد أشار صندوق النقد الدولى^(١) إلى أن المشاركين الرئيسيون فى تصميم النظام هم:

أ- الموظفون المسئولون عن الموازنة والحسابات والإدارة النقدية وإدارة الدين العام وإعداد التقارير الختامية ووحدة التوقع والتحليل الاقتصادى بوزارة المالية والوزارات الأخرى ذات الصلة بإدارة المالية العامة.

ب- إدارة الموازنة (إعداد / تنفيذ)، إدارة الموارد البشرية، إدارة المشتريات فى الوزارت القطاعية.

ج- اللجنة المسئولة عن تحليل الموازنة والموافقة عليها فى البرلمان (السلطة التشريعية).

د- المؤسسة العليا للمراجعة والحسابات (الجهاز المركزى للمحاسبات / ديوان المحاسبة).

هـ- المسئولون فى البنك المركزى عن المعاملات الحكومية.

1 - Abdul Khan and Mario Pessoa, (June 2009), Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project. p8.

وقد أوصت بعض المؤسسات الدولية (البنك الدولي / صندوق النقد الدولي) بإنشاء لجنة توجيهية (steering committee) داخل وزارة المالية ، ويجب أن تشكل من كافة الأطراف ذات الصلة وعلى مستوى عالٍ من التمثيل وتختص هذه اللجنة أيضاً بالتأكد من أن مختلف الآراء والمصالح لكافة المشاركين الرئيسيين فى تصميم وتنفيذ مشروع ميكنة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية تؤخذ بعين الاعتبار ، وعندما يكون هناك خلافات ووجهات نظر يصعب حلها على مستوى العمل التنفيذى تكون اللجنة هى المسئولة عن تقارب وجهات النظر وإصدار القرار النهائى الملزم لكافة الاطراف لتنفيذه.

١-٣-١ - مرحلة ما قبل التصميم

تشير معظم دراسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فى مجال تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية إلى أنه قبل البدء بمرحلة تصميم النظام يجب إعداد دراسة تشخيصية لتحليل أسباب مشاكل إدارة المالية العامة قبل الشروع فى اتخاذ قرار تصميم النظام وتشمل هذه الدراسة ^(١) ما يلي:

- مراجعة الإطار القانوني والمؤسسي لإدارة المالية العامة والذي يحكم عملية إعداد وتنفيذ الموازنة والإجراءات المصرفية للتعامل مع أموال الحكومة.
- اكتشاف الفجوات بين الإطار الحالي والممارسات الدولية السليمة فى هذا المجال ودور هذه الفجوات فى إحداث مشاكل إدارة المالية العامة.
- مراجعة الوضع الحالى لنظم معالجة المعاملات ومدى توافر معلومات حديثة ودقيقة لاغراض إدارة المالية العامة.

1 - Ali Hashim ,(June 2014) System Development and management. Key success factors, p 3

- اقتراح التعديلات الواجب إجراؤها على الإطار القانونى والمؤسسى لإدارة المالية العامة لحل المشاكل. وتتطوى هذه التعديلات على إعداد قانون موحد للمالية العامة، وتصنيف / تبويب الموازنة وإعداد دليل الحسابات (شجرة الحسابات) بما يتفق ويتسق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي^(١)، وإنشاء وحدة لحساب الخزانة الموحد لوضع الترتيبات الخاصة بأموال الحكومة فى البنوك ومعالجة معاملات الدفع، وإنشاء وحدة لإدارة النقد.

- اقتراح نظم إدارة المعلومات المالية التى تضمن تنفيذ الامتثال للقوانين والسياسات والإجراءات وهياكل الضبط والرقابة، علاج المشاكل المرتبطة بحدائث المعلومات وتوافرها لأغراض إدارة المالية العامة.

كما أشارت دراسات البنك الدولي إلى أنه فور موافقة السلطة التنفيذية (غالباً ما يكون رئيس الحكومة) على إسناد مشروع تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الى وزارة المالية، يجب ضرورة تحديد كيان داخل وزارة المالية لإدارة مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

١-٣-٢ - مرحلة تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

أشار خبراء العديد من المؤسسات الدولية فى هذا المجال الى أن هذه المرحلة تنقسم إلى:

المرحلة (أ) - تحديد المتطلبات الوظيفية والتصميم الوظيفي للنظام الجديد.

تعتمد هذه المرحلة بشكل أساسى على نتائج وتوصيات الدراسة التشخيصية لإدارة المالية العامة حيث يتم فى هذه المرحلة:

1 - Cem Dener,(2014) Trends and Challenges in FMIS Implementation, p ١٠-٩

- وصف ودراسة العمليات الوظيفية القائمة وتوثيقها، وتشمل هذه الدراسة الإجراءات الادارية والمالية ووثائق العمليات ونماذج المعلومات وأشكال تدفقها - بما فى ذلك إحصاءات تدفق البيانات والتي تشمل المؤسسات المعنية كافة.
- تطوير العمليات الوظيفية القائمة وتحديد الوظائف الجديدة. ويتم فى هذه الخطوة تصميم العمليات الوظيفية وأشكال تدفق المعلومات وإجراءات التشغيل وأنواع المعاملات والوثائق والنماذج المرتبطة بها وصيغة الكشف أو القوائم والتقارير الرئيسية الواجب إعدادها من خلال النظام الجديد من أجل تلبية احتياجات المستخدمين والمتطلبات الرسمية.
- تحديد مواصفات النظم الخاصة بالتطبيقات المحوسبة / البرمجيات المطلوبة لمساندة العمليات الوظيفية، وبالواجهات البينية التى تربطه بالنظم الخارجية الأخرى الموجودة لدى بعض الشركاء الرئيسيين مثل البنك المركزى ، وينبغى أن يتم تقسيم خصائص النظام إلى فئة إلزامية وأخرى مرغوبة .

المرحلة (ب) - تطوير وتصميم هيكل برامج التكنولوجيا المطلوبة ومستوياتها

فور الانتهاء من المرحلة (أ) يتم البدء فى تصميم هيكل منصة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وتعد هذه المرحلة مرحلة فنية يختص بمهامها الموظفون بمجال تكنولوجيا المعلومات والشبكات.

١-٣-٣ - مرحلة التعاقد ومشتريات النظام

يتم فى هذه المرحلة القيام بإعداد قائمة بالبند الواجب توريدها والتي تشمل برمجيات التطبيقات المحوسبة لمساندة العمليات الوظيفية ودعمها، الأجهزة والخوادم (Servers) الموضوعه فى مختلف مراكز معالجة العمليات ومحطات

العمل (أجهزة الحاسوب) والأجهزة والمعدات الطرفية، البرمجيات الوسيطة، البنية التحتية الخاصة بالاتصالات اللاسلكية، وخدمات تكامل النظم وتنفيذها، الصيانة والدعم للأجهزة والبرمجيات، والتدريب على التعامل مع النظام. كما يتم في هذه المرحلة اعداد وثائق (كراسة) العطاء ومنهجية التقييم لشراء المنصة التكنولوجية لتنفيذ النظام.

يتم شراء التطبيقات المحوسبة والأجهزة وخدمات ربط الشبكات وتكاملها عن طريق عقود المسئولية المنفردة (1) أو عقود المشتريات متعددة الشرائح (2).

١-٣-٤ - مرحلة تنفيذ النظام

تنقسم هذه المرحلة إلى ثلاث مراحل فرعية تتم فى شكل متعاقب، حيث تبدأ كل مرحلة من حيث ما انتهت إليه المرحلة السابقة لها وفيما يلي توضيح الأنشطة التي تتم داخل كل مرحلة:

مرحلة اختبار وضبط التطبيقات المبرمجة واختبار تكاملها مع باقى المكونات.

يتم فى هذه المرحلة القيام بتجهيز موقع الاختبار، والتخطيط والإعداد لعملية تحويل البيانات، وتدريب المستخدمين وإجراء اختبار قبول النظام، وكذا القيام بتشكيل فريق من الخبراء من الفنيين والمتخصصين فى الاستخدام النهائى من أجل فحص واختبار قبول النظام ، وإعداد الوثائق اللازمة لتدريب المستخدمين النهائيين.

١ - يقصد بعقود المسئولية المنفردة أن يشمل العقد جميع عناصر المنصة التكنولوجية بما فى ذلك البرمجيات والأجهزة وأجزاء الشبكة وخدمات التنفيذ والتكامل ضمن حزمة واحدة .

٢ - يقصد بعقود المشتريات متعددة الشرائح : شراء مختلف عناصر المنصة التكنولوجية بشكل منفصل حيث ستم شراء البرامج وخدمات التنفيذ والتكامل أولاً ثم يتم شراء الأجهزة والمنصة التكنولوجية كلا على حدة.

مرحلة تنفيذ النظام بشكل تجريبي.

يتم فى هذه المرحلة القيام بتنصيب الأجهزة والبرمجيات فى المواقع المعدة لتجريب النظام، وتدريب المستخدمين النهائيين والموظفين الفنيين، وتشغيل كافة وظائف النظام والتأكد من أن كافة العمليات الوظيفية وأشكال تتدفق المعلومات وإجراءات التشغيل وأنواع المعاملات والوثائق والنماذج المرتبطة بها وصيغة الكشوف أو القوائم والتقارير الرئيسية المستخرجة من النظام الجديد تلبى احتياجات المستخدمين والمتطلبات الرسمية، وكذا القيام بعملية المراجعة والتعديل لتنفق عمليات ومخرجات النظام مع ما هو مخطط له بالفعل.

مرحلة تعميم النظام فى مختلف المواقع الأخرى .

عقب نجاح تجربة تنفيذ النظام يتم تنصيب نسخ مطابقة منه فى باقى المواقع المستهدف / المخطط تفعيل النظام بها وفق الخطط الزمنية المستهدفة، ويتوقف حجم الفترة الزمنية لتعميم تنفيذ النظام على عدد المواقع المشمولة بالتنفيذ وعدد المستخدمين وممن هم بحاجة للحصول على التدريب

١-٣-٥ - مرحلة استدامة النظام وعملياته:

وللحفاظ على النظام ولضمان استدامته وتحقيق أهدافه، أشار العديد من الخبراء المتخصصين فى تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية إلى مرحلة تالية لمرحلة التعميم وقد أطلق عليها مرحلة إستدامة النظام وعملياته وتتطلب هذه المرحلة ^(١) ما يلي: -

- وجود مؤسسة / مركز يختص بتقديم المساندة الفنية ودعم المستخدمين النهائيين على أن تزود بالقدرات الكافية لتشغيل النظام.

1- Ali Hashim ,(June 2014) System Development and management. Key success factors, p55

- ينبغى أن تكون جميع وثائق النظام متاحة.
- وجود برنامج تدريبى للموظفين الحاليين يتضمن التدريب المتخصص على نظم التشغيل وإدارة قواعد البيانات وقدرات تطوير التطبيقات المحوسبة.
- توفير مخصصات / موازنة كافية لتلبية المصروفات القائمة والمستقبلية.

الشكل رقم (٢-٢)

مراحل تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)



١-٤ - مزايا نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

يعد أداة رئيسية من أدوات إصلاح إدارة المالية العامة، تساعد الهيئات والوزارات في تنفيذ وظائف إدارة المالية العامة بكفاءة وفعالية وذلك من خلال ما يلي (١) :-

- رفع مستوى الدقة في تقديرات الموازنة

يوفر النظام العديد من الأدوات التي تساعد في التنبؤ بمدى تأثير المؤشرات الاقتصادية على تقديرات الموازنة، تقليل نسب الانحراف بين تقديرات الموازنة والمبالغ الفعلية لبند الموازنة، الحد من عمليات المناقلة المالية، تحقيق الأهداف المؤسسية بكفاءة من خلال تنفيذ المشاريع المعتمدة في قانون الموازنة، توفير البيانات التاريخية للإيرادات والنفقات بشكل متكامل على النظام.

- رفع كفاءة وفعالية عملية إعداد الموازنات الحكومية

يعمل النظام على تسهيل عمليات إعداد الموازنة واختصار الوقت والجهد والتكلفة خلال مراحل الإعداد ، حيث يساعد على إعداد مشاريع الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل كافة الوزارات والهيئات الحكومية المعنية باستخدام النظام، ربط عمليات التخطيط مع عمليات إعداد الموازنة لتحقيق الأهداف ، إعداد جداول الوظائف بواسطة النظام وتضمين تقديرات التكاليف الجارية للرواتب في مشاريع الموازنات بشكل متكامل ، تقديم مشاريع موازنات الوزارات والمصالح الحكومية الى قطاع الموازنة العامة بواسطة النظام دون الحاجة الى استخدام الطرق التقليدية لإرسالها ، تبسيط عمليات المراجعة والتعديل على النسخ الأولية من مشروع قانون الموازنة نتيجة النقاشات التي تتم خلال مراحل الإعداد، حيث يتم التعديل على النظام بشكل مباشر .

١ - لمزيد من التفاصيل يتم الرجوع إلى موقع وزارة المالية الأردنية <http://www.mof.gov.jo>

- تسهيل عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي

يساهم تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS في تعزيز وتسهيل عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي من خلال توفير نظام المتابعة والتقييم للأهداف الحكومية والمؤسسية والبرامج والمشاريع الواردة في موازنات الوزارات والمصالح ، توفير نظام يسهل عمليات إعداد الأطر اللازمة لمتابعة وتقييم الأداء وتحديد المؤشرات اللازمة لقياس مستويات الانجاز في المشاريع والأنشطة المقررة في الموازنات لتحقيق النتائج المستهدفة، إدخال القيم الفعلية للإنجاز على النظام واستخراج التقارير التي توضح مستويات الانجاز ومدى تحقق النتائج المستهدفة والتنبه بأي انحرافات.

- رفع فعالية عمليات إدارة التخطيط النقدي

يساعد النظام على توفير البيانات المالية الدقيقة لإعداد الخطط المالية وخطط التدفقات النقدية من خلال ربط نظام المدفوعات ونظام المقبوضات مع نظام إدارة النقد ليتم تحديث هذه الخطط بشكل مباشر بأرصدة النفقات والإيرادات الفعلية ويتم ذلك عن طريق إعداد خطة التدفقات النقدية بشكل آلي باستخدام النظام، إعداد السقوف المالية باستخدام النظام مما يتيح استخدام أمثل للنقد المتوفر.

- تسهيل عمليات تنفيذ الموازنة

يساعد النظام على توفير المعلومات الدقيقة لاتخاذ قرارات التخصيص المناسبة بما يتوافق مع أولويات الحكومة، توفير آلية واضحة ومحددة لتقديم طلبات تنفيذ الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل كافة الوزارات والهيئات الحكومية (المناقلات، التعزيزات)، توفير نظام سير العمل لإعداد هذه الطلبات في الوزارات والدوائر الحكومية واستكمال الموافقات اللازمة بشكل آلي في قطاع

الموازنة العامة، توفير الوقت والجهد والتكلفة خلال تقديم طلبات تنفيذ الموازنة والموافقة عليها.

- رفع كفاءة وفعالية عمليات الشراء الحكومي وتوفير آلية واضحة لمتابعة طلبات الشراء واستلام السلع والخدمات

- رفع كفاءة وفعالية تنفيذ إجراءات دفع المطالبات المالية من خلال ربط أوامر الشراء مع المطالبات المالية على النظام، ربط نظام المدفوعات مع نظام إدارة النقد لتوفير السقوف المالية للدفع من أرصدة الحسابات الصفوية وتحديث الخطط المالية بشكل مباشر بأرصدة النفقات الفعلية.

- اختصار الوقت والجهد في حصر مبالغ إيرادات الدولة من خلال ربط كافة الوحدات الحسابية مع وزارة المالية لتظهر أرصدة المبالغ المحصلة فيها بشكل مباشر حال تسجيلها، متابعة وتسوية المقبوضات على النظام بشكل يومي.

- تحسين الرقابة الذاتية والوقائية للعمليات المالية والحد من الأخطاء من خلال تغذية النظام بقواعد العمل والمتطلبات التشريعية المعمول بها والتي لا يمكن تجاوزها، توفير العديد من نقاط الفحص سواء كانت آلية تنفذ بشكل تلقائي أو عن طريق تسلسل سير العمل حسب صلاحيات المراجعة المحددة للمستخدمين.

- تحسين نوعية البيانات والمعلومات من حيث الدقة، والشمولية، والتوافق من خلال ما يلي:

■ حصر كافة البيانات المالية التي تنتج خلال عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وما يتخللها من عمليات مشتريات ومقبوضات ومدفوعات.

- إمكانية الاستعلام على أي معلومة مالية في أي وقت والحصول عليها بشكل دقيق ومباشر.
 - توفير مرجعية تاريخه للمعلومات المالية على قاعدة بيانات موحدة.
 - توفير العديد من التقارير التحليلية التي يمكن الحصول عليها في أي وقت للمساهمة في دعم عمليات اتخاذ القرارات.
 - إمكانية الحصول على التقارير المالية باللغة العربية والانجليزية وبعدة عملات.
- تعزيز الشفافية من خلال توفير المعلومات المالية والإحصائية والتقارير المتنوعة للمساهمة في عمليات التحليل واتخاذ القرارات، كما يوفر النظام الأدوات اللازمة لحصر وحفظ المعلومات المالية المتعلقة بإيرادات ومدفوعات الدولة التي تنتج خلال مراحل تنفيذ الموازنة العامة المقررة والمشورة وتوفير التقارير المالية حولها.
- رفع كفاءة عمليات إعداد الحساب الختامي للدولة من خلال إعداد بيان المركز النقدي السنوي باستخدام النظام، تبسيط وتسهيل عمليات إعداد التقارير المالية والجداول الملحقة بالحساب الختامي.

المبحث الثانى

التجارب الدولية فى تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

المقدمة:

فى ظل الاهتمام المتزايد نحو تطبيق أنظمة معلومات الإدارة المالية العامة باعتبارها أداة رئيسية من أدوات إصلاح إدارة المالية العامة، إرتفع عدد الدول التى تبنت مشروعات نظم معلومات الإدارة المالية حول العالم إلى ١٩٨ دولة فى عام ٢٠١٥^(١)، وتتباين هذه الدول فى عوامل نجاح وفشل هذه المشروعات، ومراحل وطرق البدء فى تنفيذ هذا المشروع، ومدة التنفيذ وتكاليف التنفيذ، وكذا طرق ومواصفات ومكونات أنظمة معلومات الإدارة المالية العامة.

وفى دراسة أجراها البنك الدولى حول أنظمة معلومات الإدارة المالية^(٢) تم تقسيم هذه الدول من حيث نشر بيانات الموازنة المفتوحة الى أربع مجموعات، المجموعة الأولى تمثل الدول التى لديها نسبة عرض عالية لبيانات الموازنة وتقوم بنشر معلومات مكثفة، وتضم هذه المجموعة ٢٤ دولة بنسبة ١٢ % من إجمالى الدول التى تطبق نظم معلومات الإدارة المالية، المجموعة الثانية تمثل مجموعة الدول التى لديها نسبة عرض مقبولة من بيانات الموازنة وتشمل ٦٩ دولة بنسبة ٣٥ % ، المجموعة الثالثة تشمل الدول التى لديها نسبة عرض محدودة (بعض المعلومات وتشمل ٦٠ دولة بنسبة ٣٠% والمجموعة الرابعة تشمل مجموعة الدول التى لديها نسبة عرض دنيا (حد أدنى من المعلومات) وتشمل ٤٥ دولة بنسبة ٢٣ %، وقد سجلت دول أوروبا وآسيا الوسطى ، وأميركا

1) [http://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF&mmsa=0&msid=213542822110887565899.0004c2f44512d9ce6795f%](http://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF&mmsa=0&msid=213542822110887565899.0004c2f44512d9ce6795f%20) , retrieved on 16/1/2016

2 Cem Dener and Saw Young Min, (June 2013), financial management information systems and open budget data, the World Bank study, p 18

اللاتينية والبحر الكاريبي ، وشرق آسيا والمحيط الهادئ ومنطقة جنوب آسيا نسبة عالية من الممارسات الجيدة في مجال عرض معلومات مكثفة /كثيرة ، حيث ٤٥ % من دول هذه المناطق تنتمي الى المجموعة" أ "أو "ب" ومعظم دول منطقة إفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعرض بيانات محدودة أو لا تعرض أي بيانات عن الموازنة على شبكة الإنترنت، وتنتمي نسبة كبيرة منها الى المجموعة" ج "أو "د".

وللاستفادة من تجارب الدول في تنفيذ مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية تم اختيار تجربة المملكة الأردنية الهاشمية، تجربة باكستان، تجربة روسيا، وذلك على أساس توافر عنصر أو أكثر من العناصر التالية والتي تتوافر بمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وهي:

- استخدام تطبيقات أوراقك المالية الإصدار رقم ١٢.
- كبر حجم عدد الوحدات الحسابية التي يشملها النظام.
- كبر حجم المستخدمين للنظام.
- تشابه حالة نظام إدارة المالية العامة قبل التطبيق مع نظام إدارة المالية العامة في مصر.

٢-١- تجربة المملكة الأردنية الهاشمية

٢-١-١- نشأة النظام

حرصاً من وزارة المالية الأردنية على الارتقاء بآليات التعامل مع المال العام ، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للوزارات والدوائر الحكومية في الأردن ، فقد تمت الموافقة على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وذلك بناء على توصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تقريرهما المشترك في (مارس ٢٠٠٤) عن الإدارة المالية في الأردن بضرورة

قيام وزارة المالية بتطبيق نظام (GFMIS)، لما له من أثر وأهمية في الحصول على معلومات دقيقة وشاملة وفي الوقت المناسب.

وبناءً على ذلك، قامت وزارة المالية الأردنية بالتعاقد مع شركة (Bearing Point) الأمريكية في مطلع عام ٢٠٠٥ لتقييم وظائف الإدارة المالية في الأردن ودراسة وتحليل جميع التقارير والتوصيات المقدمة من الجهات الدولية، واعداد استراتيجية للإصلاحات الضرورية، وقد قدمت الشركة المذكورة توصيات متعددة ومن ضمنها ضرورة تبني تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) لاستبدال الانظمة المحوسبة المستخدمة وغير المترابطة في وزارة المالية والوزارات الأخرى، وقد وافق مجلس الوزراء في أكتوبر ٢٠٠٦ على السير بإجراءات طرح عطاء مشروع إدارة المعلومات المالية الحكومية، وتم رصد المخصصات اللازمة في الموازنة العامة، وقد تم التعاقد مع شركة انتركم للخدمات الفنية (Intercom S.A) وبأشرت التنفيذ بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٨.

٢-١-٢- مراحل النظام^(١)

تم إعداد وتصميم وتنفيذ مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على ست مراحل متتالية ، المرحلة الأولى (مرحلة التعريف بالنظام) وقد تضمنت هذه المرحلة توثيق للعمليات والاجراءات المالية والمحاسبية المطبقة في الدوائر الحكومية قبل تطبيق النظام، وموائمتها مع إجراءات العمل المتبعة على النظام والتي تعتبر الأساس في التطبيق ، والمرحلة الثانية (مرحلة التصميم والتفصيل) وقد تضمنت هذه المرحلة فحص إجراءات العمل المتبعة على النظام بشكلها القياسي، وصولاً لموائمة كافة العمليات المالية المتبعة حالياً مع ما هو موجود على النظام ، والمرحلة الثالثة (مرحلة البناء) وقد تضمنت هذه المرحلة

1 - <http://gfmis.gov.jo/ar/about-us/phases>

ربط العمليات مع بعضها البعض على الأنظمة المختلفة وتطوير كافة العمليات المالية من خلال شاشات الربط بين النظام والأنظمة الفرعية (نظام إدارة الدين ، والتحليل المالي ، نظام دائرة الجمارك ، نظام دائرة ضريبة الدخل والمبيعات ، نظام البنك المركزي) وإعداد التقارير المالية ، والمرحلة الرابعة (مرحلة الانتقال) وقد تضمنت البدء بنقل واختبار النظام في المواقع الريادية لشهرين كاملين بالتوازي مع الأنظمة العاملة لديهم وصولاً لمرحلة قبول النظام، المرحلة الخامسة (مرحلة التشغيل (Go Live)⁽¹⁾ وقد تضمنت هذه المرحلة البدء بتطبيق النظام في المواقع الريادية (وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة) اعتباراً من ٢٠١٠/١١/١ ولنهاية العام بهدف فحص النظام بصورة تشغيلية متكاملة، المرحلة السادسة (مرحلة التطبيق Rollout) وقد تضمنت تطبيق النظام في باقي الوزارات والدوائر والمراكز المالية .

٢-١-٣ - شجرة (خارطة) الحسابات

تتكون شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) بالمملكة الأردنية الهاشمية من 10 مقاطع ويوضح الجدول رقم (٢-١) مقاطع شجرة الحسابات :

1 - <http://gfmis.gov.jo/ar/latest-news/407>

الجدول رقم (٢-١)

مقاطع شجرة حسابات نظام (GFMIS) بالمملكة الأردنية الهاشمية

المقطع	وصف المقطع	عدد كود التصنيف
التصنيف التمويلي	يعبر عن نوع ومصدر التمويل الخاص بالمعاملات المالية ، وينقسم التصنيف إلى ثلاث مستويات (صندوق، نوع الصندوق، مصدر الصندوق)	٦ (أرقام).
المؤسسى	يعرض الدوائر والوزارات الحكومية والمديريات والأقسام التى تتعلق بالمعاملات المالية. وينقسم التصنيف على ثلاث مستويات (دائرة / وزارة، مديرية، قسم)	٩ (أرقام).
الاقتصادى	يعبر عن تصنيف معاملات النفقات والإيرادات وفقاً لنوع النفقة والإيراد، وكذا بنود حسابات الأصول والالتزامات وينقسم التصنيف على ٦ مستويات (نوع الحساب ، نوع البند ، مجموعة ، بند عام ، بند ، بند فرعى) .	١٠ (أرقام).
الوظيفى	يعبر عن تصنيف نفقات الموازنة وفقاً لنوع الوظيفة التى تقوم بها الحكومة، وبما يتفق مع هيكل التصنيف الوظيفى لإحصاءات مالية الحكومة العامة. وينقسم التصنيف على ثلاث مستويات (قسم / قطاع، مجموعة وظيفية رئيسية، مجموعة وظيفية فرعية)	٥ (أرقام).
البرنامج	يساهم فى دعم الموازنة الموجهة بالنتائج (موازنة البرامج والأداء) وينقسم التصنيف على ثلاث مستويات (برنامج، برنامج فرعى، نشاط - مشروع).	٩ (أرقام).
الجغرافى	يحدد التصنيف الجغرافى الموقع سواء كان إقليم أو محافظة أو لواء، وذلك لبيان أين تم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وينقسم التصنيف على أربع مستويات (إقليم، محافظة، لواء، قرية).	٥ (أرقام).

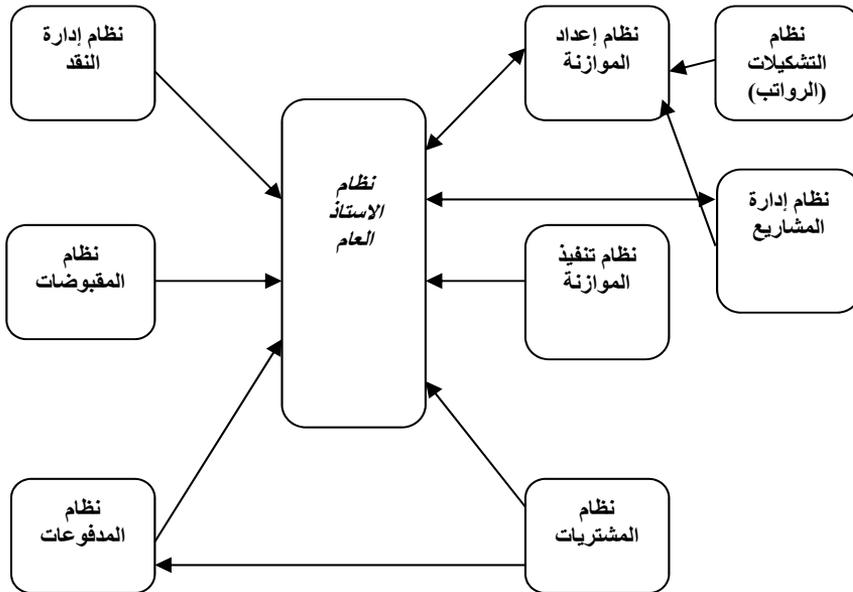
المقطع	وصف المقطع	عدد كود التصنيف
التوازن	يتم من خلاله تحديد الجهة الفعلية التي تم الانفاق منها	٤ (أرقام).
نوع الموازنة	يساعد على تحديد الموازنة الاصلية، الموازنة المعدلة، النفقة الفعلية	رقم واحد
٢ مقطع احتياطي	للاستخدام المستقبلي	

٢-١-٤ - مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن

يتكون نظام إدارة المعلومات المالية في الأردن من تسعة أنظمة، ويوضح الشكل رقم (٢-٣) ترابط نظام الأستاذ العام مع بقية الأنظمة الفرعية (١).

الشكل رقم (٢-٣)

نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية



1- <http://gfmis.gov.jo/ar/node/577> retrieved on 18/11/2014

قامت المملكة الأردنية الهاشمية بميكنة أنظمة تنفيذ الموازنة أولاً قبل البدء بنظام إعداد الموازنة، وحتى موازنة السنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ يتم إعداد الموازنة عن طريق إستخدام برنامج الاكسيل ثم يتم تحميل الموازنة فور الموافقة عليها من السلطة التشريعية على نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) .

٢-١-٥ - هيكل إدارة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

يتكون هيكل إدارة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية من الآتي:

أ- اللجنة التوجيهية (١)

تم تشكيل لجنة توجيهية لتسيير أعمال نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على مستوى وظيفي عالى من الوزارات ذات الصلة، برئاسة أمين عام وزارة المالية.

ب- الهيكل التنظيمي لمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (٢)

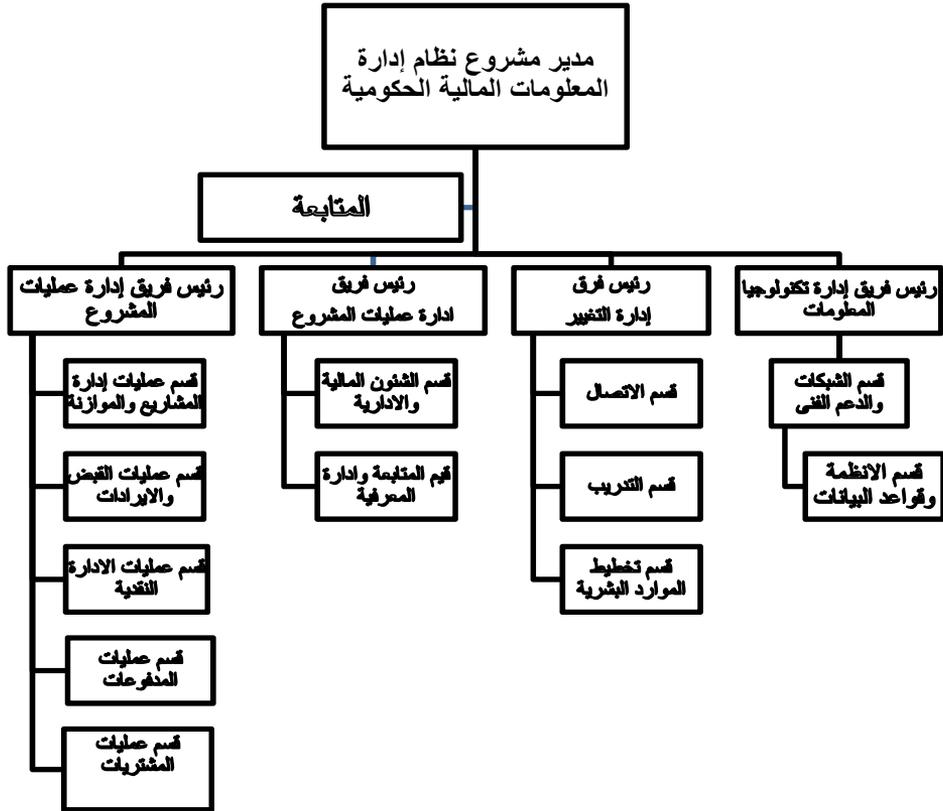
يوضح الشكل رقم (٢-٤) الهيكل التنظيمي لمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية.

1 - <http://gfmis.gov.jo/ar/about-us/management/steering-committee>

2 - <http://gfmis.gov.jo/ar/about-us/organizational-structures>

الشكل رقم (٢-٤)

الهيكل التنظيمي لمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية



٢-١-٦ - مزايا تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية

أدى تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في المملكة الأردنية الهاشمية الى إيجاد حلول جذرية للكثير من المعوقات التي كانت تواجه تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية بالمملكة، وذلك مثل تأخر إعداد

الموازنة من قبل الوحدات التنظيمية الحكومية، تأخر في إصدار التقارير المالية والتي تعبر عن نتيجة الأعمال. وفيما يلي أهم المزايا التي حققها النظام:

- اعداد التقارير المالية والمحاسبية على درجة عالية من الشفافية والكفاءة، مما ساعد المملكة على تحقيق مرتبة عالية في الشفافية المالية.
- ساعد على تسهيل عمليات المطابقة الشهرية لحساب الصناديق حيث أصبح بالإمكان تفعيل المطابقة بشكل يومي، وتحميل كشوف البنك اليأ ويومياً بدلاً من الانتظار الى نهاية الشهر لإجراء عملية التطابق مما وفر السرعة في انجاز الاعمال.
- وفر النظام ضبط عملية الرقابة على مستندات الصرف لحساب صندوق الامانات حيث أصبح رصد الامانة مربوطا بقيمة الوصل المقبوضة بحيث انعدمت إمكانية أن تصرف الأمانة مره أخرى.
- التمكن من إعداد القيود اللازمة لحسابات النقود المنقولة والحسابات المعكوسة بأسلوب آلي والكتروني دون الحاجة لإجراء القيود.
- ساعد بشكل فاعل في دقة احتساب الرواتب في النفقات الجارية وتكاليف المشاريع في النفقات الرأسمالية. كما ساهم النظام في تنفيذ موازنة البرامج والأداء من خلال ربط البرامج والمشاريع بمؤشرات الأداء وربط الإنجاز بالإنفاق. وإعداد الموازنة على كافة المستويات الجغرافية والإدارية بما يحقق الرقابة المنشودة على التنفيذ ويسهم في تحقيق اللامركزية في العمل .
- توفير المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب، لم يسهم النظام فقط في توفير المعلومات المالية ذات الجودة العالية بل تعدى ذلك ليوفر هذه المعلومات في الوقت المناسب لأصحاب القرار وهو ما يؤدي الى تحسين نوعية القرارات والتنبؤات المالية المستقبلية، وذلك إضافة الى مساهمته في تعزيز

مبدأ الشفافية بتوفير معلومات دقيقه في متناول كافة الأطراف، ذلك أن ناتج العمليات المخرجة من النظام تتسم بالدقة العالية.

- توفر التقارير المالية المتعلقة بالتدفقات النقدية، نتيجة إدخال الكثير من العمليات على النظام، ونتيجة لما تم توفيره من معلومات دقيقة حول العمليات قبضاً وصرفاً أصبح بالأماكن التنبؤ بالتدفقات النقدية الداخلة والخارجة والذي من شأنه تحديد الأوقات التي من الممكن حدوث فيها عجز نقدي أو وفر نقدي مما يساهم في توجيه الأدوات المتاحة في الوقت المناسب لتوفير التمويل اللازم أو استثمار الفوائض في حال حدوثها أثناء العام بدلاً من تحميل الخزينة فوائد لفترات كبيرة نتيجة عدم توافر المعلومات المطلوبة عن حركة النقد.

- تبسيط الإجراءات المتبعة في العمليات المالية من خلال تقليل الوقت المستنفذ في أداء العمليات المالية.

٢-٢-٢ - تجربة باكستان

٢-٢-٢-١ - أوضاع إدارة المالية العامة قبل الإصلاح

بدأت عملية الإصلاح فى أوائل تسعينات القرن الماضى بناءً على الملاحظات التى قدمت من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى، ونتائج الدراسة التشخيصية التى قام بها المدقق (المراجع) العام للحسابات فى باكستان والتى أظهرت ما يلي:

- أن نظم الإبلاغ المحاسبية اليدوية لا تلبى المعايير الدولية لأغراض الإبلاغ المالى وإعداد تقارير المالية العامة.

- قيام المدقق العام بإدارة العمليات المحاسبية والتدقيقية (تعد حالة شاذة وانحراف عن القواعد السليمة للمحاسبة والمراجعة).

- عدم التطابق بين تقارير الموازنة التى تعهدها وزارة المالية والتقارير المحاسبية التى يعدها المدقق العام.
- عدم توافق دليل الحسابات مع المعايير الواردة فى دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFSM) الصادر عن صندوق النقد الدولي.
- عدم موثوقية ودقة التقارير المالية المتعلقة بالمالية العامة.
- التأخير المستمر فى إصدار التقارير المالية عن أوقاتها المحددة.

ولهذه الأسباب أطلقت دائرة التدقيق الباكستانية برنامج لإصلاح إدارة المالية العامة فى باكستان أطلق عليه (PIFRA) فى عام ١٩٩٥ بمساعدة المؤسسة الدولية للتنمية. وقد تم تنفيذ البرنامج من خلال مشروعين، المشروع الأول (PIFRA 1) تم تنفيذه خلال الفترة من أغسطس ١٩٩٥ حتى مايو ٢٠٠٥، والمشروع الثانى (PIFRA 2) تم تنفيذ خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٤.

٢-٢-٢ - أهداف برنامج إصلاح إدارة المالية العامة

استهدف برنامج الإصلاح PIFRA تحديث الاطار المؤسسى لإعداد الموازنة والعمليات المحاسبية المتعلقة بها، واستحداث نظم حديثة مميكنة لمساندة عملية إعداد الموازنة وتنفيذ الموازنة ، وبناء قدرات لتجهيز معلومات مالية مكتملة وموثوقة وحديثة تقدم فى المواعيد الزمنية المنصوص عليها فى القوانين ، وفصل الوظائف المحاسبية عن التدقيقية واستحداث منصب المراقب العام للحسابات ، وطرح نموذج محاسبي جديد قائم على المحاسبة على الأساس النقدى المعدل ، إعادة تصميم العمليات الوظيفية والنظم والاجراءات المحاسبية ، وإعداد دليل جديد للحسابات وهيكلي لتصنيف الموازنة يتفق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS) ، واستحداث نظم موحدة لإعداد الموازنة وتنفيذها تشمل مختلف مستويات الحكومة.ومن أجل قيادة عملية الإصلاح ومساندة الحكومة فى أداء العمليات الوظيفية

المرتبطة بإعداد وتنفيذ الموازنة على المستوى الفيدرالي وكذلك على مستوى الاقاليم والمقاطعات وكجزء من برنامج إصلاح الإدارة المالية العامة تم تصميم وتنفيذ نظام مالي متكامل لإعداد وتنفيذ الموازنة أطلق عليه نظام FABS .

٢-٢-٣ - مكونات نظام FABS

يتكون نظام FABS من سبعة أنظمة فرعية وهي على النحو التالي:

- نظام إعداد الموازنة
- برنامج الاستاذ العام
- برنامج المقبوضات والمدفوعات
- برنامج التدفقات النقدية
- برنامج الرواتب
- برنامج معاشات التقاعد
- برنامج صندوق الادخار العام

٢-٢-٤ - المستخدمون الرئيسيون للنظام

- المؤسسات المسئولة عن إعداد الموازنة بكافة مستويات الحكومة (الوزارات، إدارات الاقاليم).
- المؤسسات المحاسبية (المراقب العام، المدققون العامون، مكاتب الحسابات في المقاطعات).
- البنك المركزي، البنك الوطني، إدارة الدين.
- هيئة التخطيط، المجلس المركزي للإيرادات.

٢-٢-٥ - شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في باكستان^(١)

تتكون شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في باكستان من خمس مقاطع رئيسية (المقطع المؤسسي، المقطع الاقتصادي، المقطع التمويل، المقطع الوظيفي، مقطع المشروع).

1- - <http://www.PIFRA.GOV.PK/Chart-of-Accounts.html>، retrieved on 27/1/2016

٢-٢-٦ - وظائف نظام FABS

ساعد نظام FABS من خلال أنظمتها الفرعية على القيام بالعديد من وظائف إدارة المالية العامة وهي على النحو التالى :

- يمكنة كافة مراحل إعداد الموازنة وطباعة كراسة الموازنة والتقارير المصاحبة لها والاحتفاظ بسجل الموازنات المبدئية والمراجعات التى تمت عليها.
- تسجيل كافة القيود المحاسبية والالتزامات لكافة عناصر الموازنة، ضمان اتساق النفقات مع مخصصات الموازنة والالتزامات وحدود الصرف من خلال عدم إصدار أوامر الدفع للبنك إلا عقب التحقق من ضوابط الصرف.
- تحقيق رقابة فعالة على الاستخدامات والإيرادات.
- الإبلاغ عن كافة المعاملات المالية بدقة وموثوقية عالية فى الوقت المناسب ووفق المواعيد المحددة قانوناً.
- حساب رواتب المستخدمين المدنيين (موظفو الحكومة).
- حساب دفعات معاشات التقاعد والاحتفاظ بسجلات التقاعد المخصصة لمتقاعدى الحكومة.

٢-٢-٧ - أثر تنفيذ نظام FABS على تحسين إدارة المالية العامة فى باكستان^(١).

- ساعد على دقة الحسابات والبيانات المالية وموثوقيتها وحدائتها بشكل ملموس نتيجة الميكنة الكاملة لعمليات المحاسبة والدفع الإلكتروني.

1 - [http// www.PIFRA.GOV.PK/SYSTEM-IMPACT.HTML](http://www.PIFRA.GOV.PK/SYSTEM-IMPACT.HTML), retrieved on 27/1/2016

- تحسين فترة إعداد تقارير المراجعة والمصادقة على القوائم المالية ورفعها إلى المجلس التشريعى حيث أصبحت تستغرق ٨ أشهر اعتباراً من نهاية السنة المالية بعد أن كانت تستغرق ما بين ١٨-٢١ شهر.
- توافق إعداد التقارير والقوائم المالية مع متطلبات المعايير المحاسبية الدولية فى القطاع العام بحيث تكون جاهزة للتدقيق فى غضون شهرين عقب نهاية السنة المالية.
- تحسين مستوى الشفافية من خلال تعزيز الضوابط الداخلية وإمكانية اطلاع أصحاب المصلحة على المعلومات المالية وإتاحة البيانات المالية لكافة المستويات.
- زيادة فعالية الرقابة البرلمانية نتيجة توفير تقارير حديثة مدققة فى الوقت المناسب.
- ساعد على وجود ضوابط داخلية فعالة وتحسين عملية المراجعة الأمر الذى ساعد على خلق مزيد من الثقة فى الإدارة المالية الحكومية.
- ساعد على إكتشاف مخالفات مالية بحوالى ١٩ مليار روبية باكستانية فى سنة واحدة.
- تحسين إدارة الموارد البشرية من خلال توافر معلومات دقيقة عن حجم العمالة ونوعيتها فى المؤسسات الحكومية.
- توفير معلومات مالية دقيقة وموثوقة ساعدت على تعزيز المصادقية الدولية لإدارة المالية العامة.

٢-٢-٨- المشاكل التى واجهت تنفيذ نظام FABS

- مشاكل مرتبطة بالاقتصاد السياسى تمثلت فى مقاومة حكومات الأقاليم لتنفيذ النظام نتيجة سيطرة الحكومة الفيدرالية على وظيفة الدفع المتعلقة بالنفقات على صعيد المقاطعات والأقاليم.
- ندرة توافر القدرة على إدارة المشاريع وغيرها من القدرات الفنية لدى الحكومة
- مقاومة فصل مهام وظيفة المحاسبة عن التدقيق نتيجة شعور بعض مسئولى وموظفى مصلحة الحسابات والتدقيق الباكستانية بفقدان آفاق تطورهم مهنيًا ووظيفيًا.

٢-٣- تجربة روسيا

تعد تجربة روسيا من التجارب الناجحة فى استخدام نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وهى من الدول التى تتميز بضخامة عدد المستخدمين ووحدات الانفاق، حيث بلغ عدد المستخدمين على النظام نحو ٣٠ ألف مستخدم وعدد مكاتب الخزينة نحو ٢٥٠٠ مكتب يخدم عدد وحدات إنفاق تبلغ نحو ٣٠٠ ألف وحدة تابعة للحكومات الاتحادية . ويتميز النظام فى روسيا بكبر حجم المعاملات التى يتم معالجتها بالنظام حيث يتراوح ما بين ٣٠ إلى ٤٠ مليون معاملة فى الشهر^(١)، وسيتم تناول تجربة روسيا فى تنفيذ نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية من خلال النقاط التالية^(٢):

١ - يتميز نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية فى دولة روسيا بضخامة حجم المستخدمين وعدد وحدات الانفاق والمعاملات المالية التى تتم شهرياً وهو ما تتقارب معه فى مصر عند ميكنة كافة الوحدات الحسابية وكافة وظائف النظام فى مصر .

٢ - لم يتاح للباحث مكونات شجرة الحسابات فى نظام إدارة المعلومات المالية فى روسيا.

٢-٣-١ - أوضاع إدارة المالية العامة قبل الشروع فى تنفيذ النظام

مرت إدارة المالية العامة فى روسيا خلال تسعينات القرن العشرين بأوضاع صعبة تتمثل فى تجاوز العجز الحكومى المستويات المستهدفة ، زيادة متأخرات النفقات الحكومية ، قيام وحدات الانفاق بفتح حسابات مصرفية بعيداً عن رقابة وزارة المالية ويتم تحويل الأموال الى هذه الحسابات بشكل دورى مما أدى الى وجود مبالغ كبيرة كأرصدة معطلة فى حسابات وحدات الانفاق الحكومى فى الوقت الذى تعانى فيه وزارة المالية من عجز مالى على الصعيد الكلى ، كما كان يعانى النظام من عدم توافر المعلومات حول النفقات والإيرادات فى الوقت المطلوب لمتخذى القرار .

ومن هنا برزت الحاجة الى ضرورة إصلاح إدارة المالية العامة فى روسيا وقد ساهم صندوق النقد الدولى والبنك الدولى فى التسعينات فى مساعدة روسيا على إصلاح إدارة المالية العامة من خلال محورين:

المحور الأول :

إصلاح الأطر القانونية والهيكل المؤسسية لإدارة المالية العامة ، وتضمن هذا المحور إدخال إصلاحات قانونية ومؤسسية على هيكل إدارة المالية العامة تمثلت فى إدخال تعديلات على قانون الموازنة بما يتيح توفير أساس قانونى لتنفيذ الموازنة ويضمن صرامة احترام إجراءات التعامل مع أموال الحكومة مصرفياً ومعالجة معاملات الدفع ، وإغلاق حسابات وحدات الانفاق المفتوحة خارج البنك المركزى وتوحيدها فى حساب الخزينة الواحد لدى البنك المركزى ، إدخال تحسينات على نظام تصنيف / تبويب الموازنة ودليل الحسابات بما يتسق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة الصادر عن صندوق النقد الدولى ، إعادة تصميم إجراءات معاملات الدفع وتوجيه مسار جميع المعاملات بحيث

تمر عبر نظام الخزينة ، إعادة تصميم معاملات المقبوضات بحيث تكفل إيداع الإيرادات في حساب الحكومة مباشرة .

المحور الثاني:

استحداث نظم تكنولوجية تكفل تنفيذ السياسات بلا استثناء ، وقد تضمن هذا المحور تطبيق نظم تكنولوجية حديثة تضمن للحكومة الروسية تحقيق الانضباط المالي من خلال الحرص على اتساق النفقات الفعلية مع ما هو مرصود لها في الموازنة من مخصصات والتزامات وأموال ، المراقبة الدقيقة للفواتير غير المسددة والنقد الموجود في حسابات الحكومة في المصارف والمتأخرات وعجز المالية العامة ، إدارة أفضل للنقد ، الإبلاغ الدقيق في الوقت المطلوب من أجل إدارة الاقتصاد وإعداد القوائم المالية المنصوص عليها قانوناً ، تحسين نوعية البيانات الأساسية لأغراض إعداد الموازنة .

٢-٣-٢ - مراحل التصميم والتنفيذ

نظراً لأن تنفيذ نظام جديد للخزينة وتعميمه في أرجاء روسيا يشكل عملية كبيرة تستغرق من ٨ سنوات إلى ١٠ سنوات، فقد تبنت روسيا تنفيذ استراتيجية الإصلاح على مرحلتين متوازيتين:

المرحلة الأولى: تحسين وظائف وقدرات النظام القائم (١٩٩٨ - ٢٠١١):

وقد تم في هذه المرحلة الاستمرار بتنفيذ مبادرات السياسات والإصلاحات وإصلاح الموازنة بمشورة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تحسين مجموعة وظائف وقدرات النظام القائم من خلال توفير أجهزة إضافية، إجراء مراجعة مؤسسية للخزينة.

المرحلة الثانية: تصميم نظام للخرينة مكتمل الوظائف الرئيسية

بدءاً من العام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ شرعت روسيا فى تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وقد تم البدء فى ميكنة الوظائف الأساسية لنظام الخزينة والمتمثلة فى :

- تنفيذ الموازنة والذي يشمل ميكنة كافة عمليات تنفيذ الموازنة من إدارة الالتزامات وإدارة المدفوعات (معالجة جميع نفقات الحكومة) وإدارة المقبوضات.

- إدخال جميع المعاملات لحظة حدوثها ونشرها عبر النظام.

- إدارة النقد.

- عملية الابلاغ لأغراض المالية العامة.

وقد تم تصميم هذه المرحلة بالتوازي مع المرحلة الأولى خلال الفترة من ٢٠٠٢ حتى ٢٠١١ وفق الترتيب التالى :

- تصميم نظام الخزينة مكتمل الوظائف (٢٠٠٢-٢٠٠٣) .

- شراء / تطوير البرمجيات التطبيقية وخدمات التنفيذ خلال عام ٢٠٠٥ (١).

- شراء الأجهزة وفق متطلبات التنفيذ (٢٠٠٨-٢٠١٢).

- تحديث شبكة الاتصالات (٢٠٠٥-٢٠١١).

- تنفيذ النظام الجديد بشكل تجريبى فى ٣ مواقع منتقاة.

- نشر تطبيق النظام فى مختلف المواقع وفق جدول زمني (٢٠١٠-٢٠١١).

١ - تم شراء البرمجيات التطبيقية وخدمات التنفيذ بنظام المنافسة الدولية ووقع الاختيار على برنامج

٢-٣-٣- العوامل التي ساعدت على نجاح النظام .

- التزام الحكومة ودعم وزارة المالية بشكل عام لتطبيق النظام طوال مدة تصميم وتنفيذ المشروع شكل عنصراً حاسماً لنجاح المشروع.
- الإصلاحات القانونية والمؤسسية على هيكل إدارة المالية العامة.
- استمرار مساندة البنك الدولي للمشروع وتقديم الدعم المالي والمشورة الفنية خلال مراحل تصميم وتنفيذ النظام.
- إنشاء بنية تحتية تكنولوجية قوية تمت من خلال قيام الحكومة بسخ استثمارات تفوق ١٠٠ مليون دولار لضمان توفير خطوط ربط بحزم عريضة النقاط وتحديث شبكة الاتصالات، ووضع ترتيبات لتوفير مصدر احتياطي للطاقة الكهربائية لضمان عدم توقف الأنظمة، تجهيز ٢٥٠٠ مكتب تابع للخزينة في الاقاليم والمناطق لتشغيل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، بناء نظم حديثة لأمن المعلومات.
- التدريب والتطوير المستمر للمستخدمين حيث بلغ عدد الموظفين الذين تم تدريبهم للتعامل مع النظام نحو ٣٠ ألف موظف .

٢-٤- أثر تطبيق نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة في بعض الدول الأخرى التي طبقت نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية.

تضمنت دراسة تجارب الدول الثلاثة (المملكة الأردنية الهاشمية، دولة باكستان، دولة روسيا)، والتي تم تناولها بشئ من التفصيل، أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تحسين الإدارة المالية العامة في هذه الدول. ولتوضيح أهمية تطبيق هذا النظام على تحسين الإدارة المالية العامة في بعض الدول الأخرى، تضمنت بعض الدراسات لتجارب العديد من الدول التي

طبقت هذا النظام الآثار الايجابية التى حققها النظام على الإدارة المالية العامة ومنها على سبيل المثال ما يلي: -

- ساعد النظام على تخفيض ملموس فى الوقت الذى تستغرقه عمليات معالجة المدفوعات وسدادها، مما أتاح تقادى وجود أرصدة معطلة أو غير مستغلة الأمر الذى ساعد على تحقيق وفورات للدول التى نجحت فى تطبيق نظام الخزينة، حيث بلغ الوفر السنوى فى نيوزيلندا نتيجة التطبيق ما يقرب من نحو ٢٠ مليون دولار أمريكى. وبلغت تكلفة الفرصة البديلة لاصفى الأرصدة المعطلة فى حسابات الحكومة لدى البنك المركزى الكينى نحو ٤٣ مليون دولار أمريكى (١) ، وبلغت المكاسب المالية المباشرة للخبزينة فى أندونيسيا جراء توحيد الأرصدة النقدية فى حساب الخزانة الموحد الى ما يقارب 4 ترليون روبية إندونيسية (٤٠٠ مليون دولار أمريكى).

- ساعد تطبيق حساب الخزانة الموحد ونظام الدفع الالكترونى على تحقيق وفورات كبيرة فى مصروفات الفوائد نتيجة توحيد الأرصدة النقدية فى حساب واحد مركزى تراوحت ما بين ٠,١ % : ٠,٧ % من النفقات العامة (٢).

- ساعد على تحقيق انضباط مالى ورقابة مالية فى كافة مراحل تنفيذ الموازنة، وقد أشارت دراسة Cem Dener الى أن تطبيق نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية ساعد على اكتشاف العديد من التجاوزات

1- Nguyen Van Minh & Cem Dener,(2014), Trends in the Modernization of Financial Management Information Systems (FMIS) and Publishing Open Budget Data, Vietnam Finance Conference, Hanoi- September, work paper p 16

2 - Cem Dener,(2014) Trends and Challenges in FMIS Implementation, p37

المالية على سبيل المثال فى دولة الصين تم اكتشاف تجاوزات فى ٦١ وزارة مركزية بما يعادل ٢,٩٦ مليار يوان (٣٥٨ مليون دولار أمريكى فى موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣) (١).

- ساعد على تحسين مستوى الشفافية المالية فى العديد من الدول التى طبقت نظم إدارة المعلومات المالية الحكومية وتحقيق مراكز متقدمة فى تقرير منظمة الشفافية الدولية عام ٢٠١٤، فعلى سبيل المثال حققت دولة نيوزيلندا المرتبة الثانية وحققت دولة كندا وسنغافورة وأستراليا مراكز متقدمة فى التقرير.

- ساعد العديد من الدول فى تحقيق مراكز متقدمة فى مؤشر الموازنة المفتوحة، حيث سجلت عشر دول تطبيق أنظمة معلومات الإدارة المالية نتائج مرتفعة فى ما يتعلق بمؤشر الموازنة المفتوحة، وقد أطلق عليها المجموعة (أ) من خلال نشر بيانات موازنة مفتوحة على شبكة الانترنت ناتجة من منصات أنظمة معلومات الإدارة المالية لديها وهي (البرازيل، ألمانيا، كوريا، المكسيك، نيوزيلندا، روسيا الاتحادية، اسبانيا، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية).

- ساعد على نجاح تطبيق موازنة البرامج والاداء فى العديد من الدول، فى الأرجنتين ساعد النظام على تغطية نحو ٧٥% من برامج الموازنة ومتابعة نتائج الموازنة وفقا لهذه البرامج، وساعد الاردن على تطبيق موازنة البرامج.

1- Yuen Yuen Ang, "Centralizing Treasury Management in China: The Rationale of the Central Reformers", Published online 24 July 2009 in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.537

٢-٥ - عوامل نجاح مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية فى الدول التى شرعت فى تطبيق النظام:

يشير العديد من دراسات المؤسسات الدولية (البنك الدولى، صندوق النقد الدولى، منظمة التعاون الاقتصادى)، والعديد من الخبراء فى مجال إدارة المالية العامة إلى أن هناك عوامل رئيسية ساعدت على نجاح تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية يجب أن تؤخذ فى الحسبان عند تصميم وتنفيذ النظام.

- توافر الإرادة السياسية والدعم على مستوى عالى لتصميم وتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على كافة أجهزة الدولة^(١).
- صياغة أجندة واضحة لإصلاح إدارة المالية العامة تتم على أساسها عملية تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية^(٢).
- توافر موارد مالية كافية لتصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بكافة مراحلها، حيث أن عدم تخصيص موارد كافية فى مرحلة التصميم قد يؤدى إلى تصميم ضعيف للنظام يترتب عليه تعديلات كثيرة تكون مكلفة للنظام فى وقت لاحق أو فشل المشروع تماماً.
- بناء بنية تحتية قوية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- بناء شجرة حسابات دقيقة ومرنة تتوافق مع مجالات إصلاح إدارة المالية العامة^(٣).

1- Carlos Piments & Mario Pessa , (2015), Public Financial Management in Latin America , The Key to efficiency and transparency, p300

2- Jacques Charaoui and Farooq Khan, (2014), IFMIS From Vision to Implementation, MATAC , IMF , IFMIS-CIR Workshop, Kuwait , p4

3 - The Louis Berger Group, Inc. and Development Alternatives, Inc.(2008) Integrated Financial Management Information Systems, p31-32

- إنشاء لجنة توجيهية للمشروع يكون التمثيل فيها على مستوى عالى من الوظائف وتشمل أعضاء من كافة الجهات ذات الصلة بإدارة المالية العامة.
- مراقبة دقيقة ومستمرة للمشروع من قبل اللجنة التوجيهية للنظام والمؤسسات الدولية.
- إنشاء كيان إدارى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية داخل وزارة المالية يرأسه مدير مشروع ذو خبرة فى مجال إدارة المالية العامة.
- إعطاء أهمية بالغة لخطط التدريب وبناء القدرات التدريبية والفنية لمستخدمي النظام.
- وضع استراتيجية متكاملة لإدارة التغيير من النظام اليدوى لإدارة المعلومات المالية الحكومية إلى النظام الالكترونى (الممكن) لإدارة المعلومات المالية الحكومية، وتضمن هذه الاستراتيجية ما يلي:
 - أن مشروع نظام الميكنة هو فرصة لتحسين نظم إدارة المالية العامة والإجراءات الحالية، وقد يتطلب نجاح المشروع إجراء تغييرات جذرية فى نظم إدارة المالية العامة والاجراءات الحالية.
 - الهدف من ميكنة الإدارة المالية العامة هو الاستفادة من المزايا الناجمة عن استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة.
 - شرح واضح وبسيط للتغييرات التى قد تطرأ على الأدوار والمسئوليات لدى الموظفين الحاليين، وطبيعة الأدوار الجديدة لهؤلاء الموظفين وأهميتها فى نجاح تنفيذ مشروع الميكنة والحوافز والإيجابيات التى ستعود على الموظفين.
 - كيفية التعامل مع القضايا المتعلقة ببناء القدرات لدى الموظفين .

خلاصة الفصل الثاني

استعرض هذا الفصل مفهوم وأهداف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وكذا مكونات النظام من حيث الأنظمة الفرعية التي يشملها النظام وشجرة الحسابات التي تعد العمود الفقري الذي يركز عليه النظام لتسجيل وإدارة ومراقبة وإعداد التقارير الخاصة لكل جهة موازنية، وكذا مراحل تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وكذا المتطلبات الرئيسية الواجب توافرها في كل مرحلة لضمان نجاح تنفيذ النظام، ومزايا النظام في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة. وقد تم تناول تجربة المملكة الأردنية الهاشمية، ودولة باكستان، ودولة روسيا في تطبيق نظام (GFMIS) من عدة جوانب وهي، مشاكل إدارة المالية العامة التي كانت تواجه الدولة قبل تطبيق النظام، مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، مقاطع شجرة الحسابات، العوامل التي ساعدت على نجاح تطبيق النظام، المشاكل والمعوقات التي واجهت بعض هذه الدول أثناء التطبيق، وكذا أثر تطبيق النظام على كفاءة إدارة المالية العامة في هذه الدول.

الفصل الثالث
تقييم إدارة المالية العامة فى مصر
خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٤



الفصل الثالث

تقييم إدارة المالية العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٤

المقدمة

تعد الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالى، لكونها الأداة الأساسية التى تعكس أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها فى كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، وهى تمثل الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأية دولة. ومما لا شك فيه أن إعداد الموازنة العامة للدولة وفق معايير فنية وعلمية سليمة يكسب تقديرات الموازنة صفة الواقعية، الأمر الذى يسهم بدوره فى تحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية.

وفى ظل الجدل الشديد فى الفترة المعاصرة والانتقاد الكبير من جانب المؤسسات الدولية وخبراء إدارة المالية العامة للأسلوب التقليدى فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، تمثلت ركائز هذا الانتقاد فى غياب عنصر التحليل والتقويم والمفاضلة بين بدائل الانفاق، وضعف القدرة على قياس كفاءة استخدام الموارد أو قياس فعالية تحقيق أهداف الموازنة. وقد طالبت المؤسسات الدولية الحكومات المصرية بضرورة إدخال إصلاحات عديدة فى مختلف جوانب إدارة المالية العامة، وقد تبنت الحكومات المصرية إدخال وتنفيذ بعض الإصلاحات على إعداد وتنفيذ الموازنة العامة فى مصر.

سيركز الباحث فى هذا الفصل على تقييم إدارة المالية العامة فى مصر خلال

الفترة من ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى ٢٠١٣/٢٠١٤ من خلال تناول المباحث التالية :

المبحث الأول: هيكل إدارة المالية العامة فى مصر

المبحث الثانى: مؤشرات أداء إدارة المالية العامة فى مصر

المبحث الثالث: نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة فى مصر

المبحث الأول هيكل إدارة المالية العامة في مصر

تمهيد

يعد وجود تصنيف جيد للموازنة العامة للدولة يتفق مع إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS) من المتطلبات الرئيسية لإصلاح إدارة المالية العامة والتي تساعد أيضاً على نجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في تحقيق الأهداف الرئيسية لإدارة المالية العامة .

صدر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة متضمناً كافة المواد التي توضح هيكل الموازنة العامة للدولة ومراحل وأسس إعداد الموازنة العامة للدولة وطرق تبويب الموازنة العامة للدولة ، وقد طرأ العديد من التعديلات على مواد القانون منذ صدوره في عام ١٩٧٣ أثرت على هيكل الموازنة العامة للدولة وتستهدف تحقيق المبادئ السليمة لإدارة المالية العامة ، سيتم تناول التعديلات التي طرأت على المواد الخاصة بتطوير هيكل الموازنة العامة الدولة ومراحل وأسس إعدادها وإيضاح الهدف من هذه التعديلات وأثر هذه التعديلات على هيكل الموازنة العامة للدولة .

أشار القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة الى التصنيفات التي تعد وتنفيذ وتعرض على أساسها الموازنة العامة للدولة، فقد أشارت المادة رقم (٤) من القانون^(١) إلى أن الموازنة العامة للدولة تعد وتنفذ وتعرض وفقاً لكل من :

١- التصنيف الاقتصادي لأوجه نشاط الدولة.

٢- التصنيف الإداري للجهات والوحدات.

١- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته.

٣- التصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة.

٤- تصنيف البرامج والمشروعات والأعمال.

وسيتناول هذا المبحث التعديلات التي طرأت على المواد المتعلقة بهيكل الموازنة العامة للدولة وتصنيفها، وكذا آثار هذه التعديلات على مدى تحقيق المبادئ السليمة لإدارة المالية العامة من خلال تناول تطور تصنيفات الموازنة العامة للدولة ومدى توافقها مع نظام إحصاءات مالية الحكومة العامة GFS2001 وفقاً للتصنيفات التالية:

١-١-١ - التقسيم الإداري (المؤسسي) لمؤسسات الدولة

سيتم بحث مدى توافق التقسيم الإداري لمؤسسات الدولة مع التبويب الدولي لإحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ من خلال تناول النقاط التالية:

- التقسيم الإداري لمؤسسات الدولة وفقاً للتبويب الدولي لإحصاءات مالية الحكومة العامة.
- تطور التقسيم الإداري (المؤسسي) لمؤسسات الدولة وعلاقة الموازنة العامة للدولة بباقي مؤسسات الدولة.

١-١-١-١ - التقسيم الإداري وفقاً للتبويب الدولي لدليل إحصاءات مالية الحكومة العامة

يعد دليل إحصاءات مالية الحكومة بمثابة تقدم كبير في مجال المعايير الخاصة بإعداد وعرض إحصاءات المالية العامة كما يتسق مع الاتجاه العالمي نحو المزيد من المساءلة والشفافية في مالية الحكومة وعملياتها والرقابة عليها.

ويمكن تعريف دليل إحصاءات مالية الحكومة بأنه " نظام إحصائي اقتصادي كلي متخصص تم تصميمه لمساندة التحليل المالي " (١).

ويختص نظام إحصاءات مالية الحكومة بقطاعي الحكومة العامة والقطاع العام حسب تعريفهما الوارد في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، ويعرّف هذان القطاعان على أساس الوحدات المؤسسية، وهي كيانات اقتصادية قادرة بذاتها على امتلاك أصول وتحمل خصوم وممارسة أنشطة ومعاملات اقتصادية مع كيانات أخرى.

ويقدم الدليل المبادئ الاقتصادية والمحاسبية التي ينبغي استخدامها في إعداد الإحصاءات، كما أن الدليل يعتمد في المحاسبة على أساس الاستحقاق، والميزانيات العمومية، كما يقدم تغطية كاملة للأنشطة الاقتصادية والمالية الحكومية.

يغطي نظام إحصاءات مالية الحكومة من حيث المبدأ كل الكيانات التي تؤثر تأثيراً مهماً على سياسات المالية العامة. وعادة ما تتولى تطبيق هذه السياسات كيانات مكرسة تماماً لوظائف الحكومة مثل الوزارات.

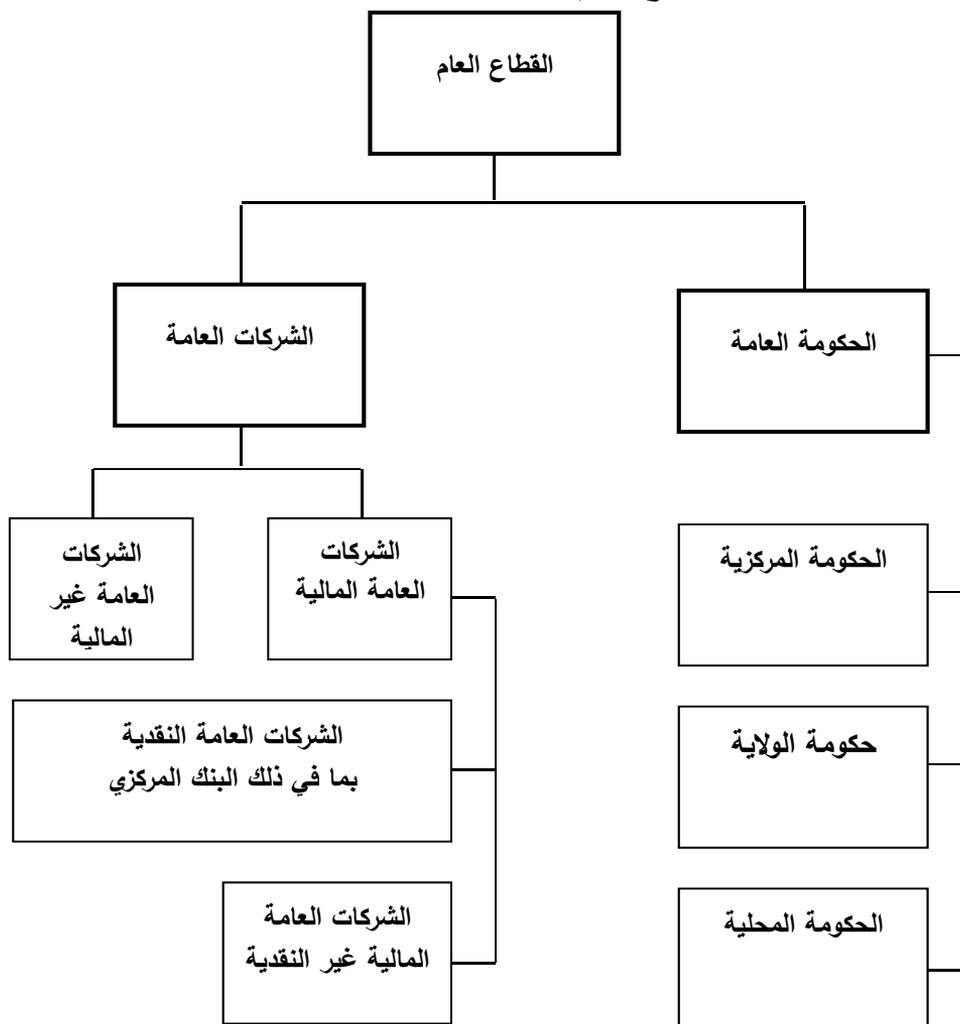
وبالإضافة إلى هذه الكيانات، قد تنفذ سياسة المالية العامة مشروعات مملوكة للحكومة أو خاضعة لسيطرتها تقوم أساساً بأنشطة تجارية.

ولا تعتبر هذه المشروعات، مثل البنك المركزي أو السكك الحديدية الوطنية والتي يشار إليها باسم الشركات العامة، جزءاً من الحكومة ولكن من الضروري جمع إحصاءات عنها، ويوضح الشكل رقم (٣-١) عناصر القطاع العام وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة.

1- International Momentary Found (IMF), Government finance statistics manual 2007: IMF, Washington, D.C.

الشكل رقم (٣-١)

هيكل القطاع العام وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة



يتضح من الشكل السابق، أن القطاع العام وفق إحصائيات مالية الحكومة العامة يشمل كافة مؤسسات الدولة بما فيها الشركات العامة النقدية (بما فى ذلك البنك المركزى) الشركات العامة المالية غير النقدية. إن هذا الهيكل يساعد على توفير كافة المعلومات المالية عن إدارة المالية العامة ويساعد على كفاءة استخدام الموارد المالية.

١-١-٢- تطور التقسيم الإداري (المؤسسى) لمؤسسات الدولة

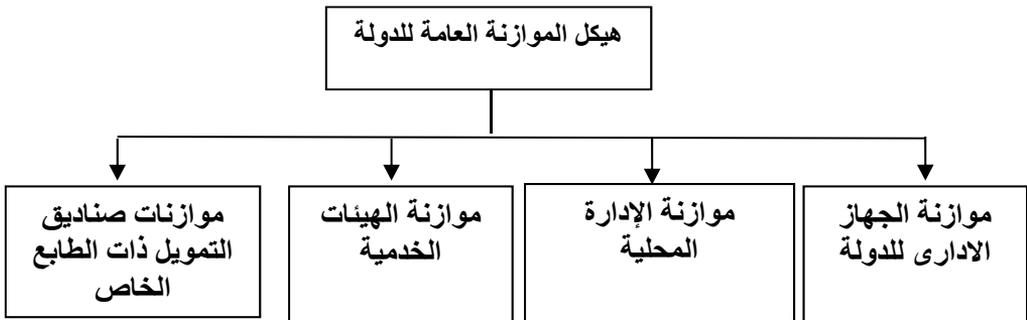
نصت المادة رقم (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة على أن الموازنة تشمل جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة ، وأية أجهزة أو وحدات يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، وظل هذا القانون سارياً حتى صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ والذي نص على إلغاء المؤسسات العامة وبالتالي خروجها من الموازنة العامة للدولة ، وفى عام ١٩٧٩ صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والخاص بتعديل بعض احكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، والذي بموجبه تم تعديل نص المادة رقم(٣) لتصبح " تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي والتى يصدر بتحديدھا قرار من رئيس مجلس الوزراء وبعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادھا. وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات (١).

١- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته .

وبمقتضى هذه التعديلات أصبحت الهيئات الاقتصادية تخضع لقوانينها الخاصة والمستقلة وشركات قطاع الأعمال العام (تخضع لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١)، وشركات قطاع الأعمال العام (تخضع لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣) ،والتي تقضى باعتبار مجالس إدارات هذه الهيئات هي السلطة العليا وبالتالي لا تتقيد بالقواعد والنظم الحكومية. واستهدفت تلك التعديلات تطوير هيكل الموازنة العامة للدولة خاصة فى ظل تصاعد الأعباء التى تنوء بها ، هذا الى جانب الرغبة فى إضفاء الطابع الاقتصادى على أداء تلك الهيئات (١).

بالإضافة إلى ما سبق فقد أدت هذه التعديلات إلى اختلاف أساس المحاسبة بين الكيانات التى تشملها الموازنة العامة للدولة والكيانات التى لا تشملها الموازنة العامة للدولة، فقد نصت المادة رقم (١٢) من القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ إلى أن تعد الموازنة العامة للدولة وتنفذ وفقا للنظام النقدى بما فى ذلك العمليات المتعلقة بشراء الأصول غير المالية، ويتبع فى إعداد الموازنات المستقلة المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا القانون أساس الاستحقاق.

والشكل رقم (٣-٢) يوضح التقسيم الإداري للموازنة العامة للدولة.



١- لبنى عبد اللطيف، نحو مزيد من الشفافية والمساءلة فى الموازنة العامة للدولة مصر ص ٧ .

تشمل الموازنة العامة للدولة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون من الموازنات الآتية في موازنة السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥ :

١- موازنة الجهاز الإداري للدولة ، وتضم الاعتمادات الخاصة بدواوين عموم الوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة ، وإعتمادات الأقسام العامة التي ترصد في الموازنات لأغراض معينة ، كما تضم الموارد العامة للدولة ، وتشمل عدد (١٥٧) هيئة موازنية.

٢- موازنات الإدارة المحلية ، وتضم استخدامات وحدات الإدارة المحلية كما تضم الموارد ذات الصلة المحلية وفقاً للقوانين واللوائح السارية ، وتشمل عدد (٣٢٣) هيئة موازنية (تمثل دواوين عموم المحافظات ومديريات الخدمات)

٣- موازنات الهيئات العامة الخدمية ، وتضم هيئات الخدمات، وتقوم الدولة بتغطية نقص مواردها عن استخداماتها ، وتشمل عدد ١٥٠ هيئة موازنية (الجامعات والهيئات الخدمية المستقلة)

٤- موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخاص .

ولا تشمل الموازنة العامة للدولة الهيئات والوحدات الاقتصادية، حيث تعد موازنة مستقلة لكل هيئة اقتصادية ولكل وحدة من الوحدات الاقتصادية، ويبلغ عدد الهيئات الاقتصادية (٥١ هيئة اقتصادية)، وعدد الوحدات الاقتصادية (٦٩) موزعين على النحو التالي:

- عدد (٤٦) وحدات القطاع العام الخاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

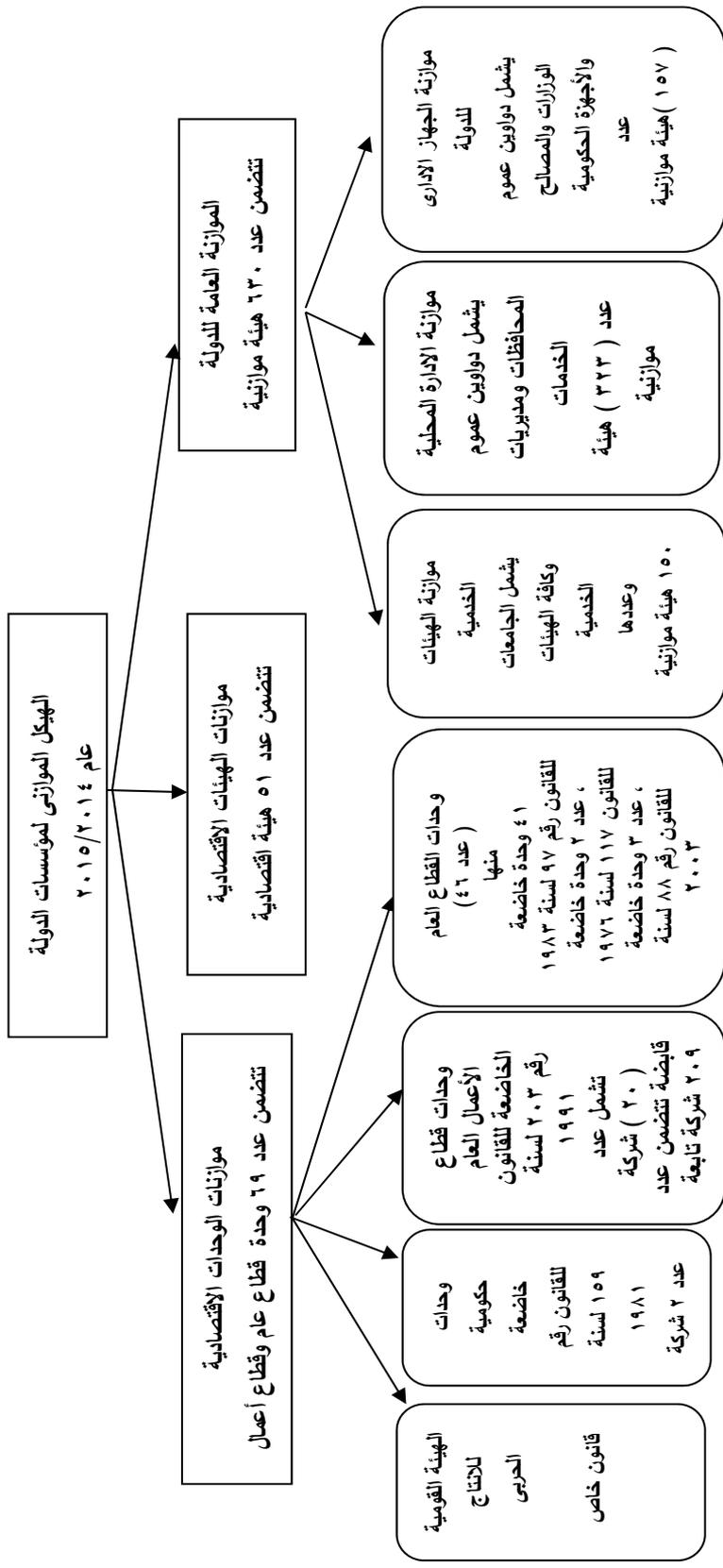
- عدد (٢٠) وحدات قطاع الأعمال العام الخاضعة للقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

- عدد (٢) وحدات خاضعة للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

- الهيئة القومية للإنتاج الحربي.

وقد أدت التعديلات السابقة إلى تغيير الهيكل المؤسسى لمؤسسات الدولة وأصبح يشمل ثلاثة كيانات تختلف فيما بينهم الأسس المحاسبية المطبقة فى معاملاتها وهو ما أدى الى صعوبة توافر معلومات شاملة ودقيقة عن أداء كافة مؤسسات الدولة. ويوضح الشكل رقم (٣-٣) الهيكل الموازنى لمؤسسات الدولة.

الشكل رقم (٣-٣)



المصدر : إعداد الباحث من خلال بيانات الجداول التفصيلية للموازنة العامة للدولة وموازنات الهيئات والوحدات الاقتصادية للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥

ورغم أن هذه التعديلات أدت الى خروج كيانات حكومية عن الموازنة العامة للدولة إلا أنه توجد علاقة بين الموازنة العامة للدولة وبين الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية قد حددتها المادة رقم (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته ، فى المساهمات والقروض التى تؤول من الموازنة العامة الى الهيئات والوحدات الاقتصادية وفى الفائض الذى يؤول من الهيئات والوحدات الاقتصادية الى الموازنة العامة ، إلا أن العلاقة فى الواقع الفعلى تتمثل فى المساهمات والدعم الذى يؤول من الموازنة العامة للدولة وفى الفائض وحصة الدولة فى الارباح التى تؤول من الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية الى الموازنة العامة للدولة ، ويوضح الشكل رقم (٤-٣) هذه العلاقة .

الشكل رقم (٤-٣)

العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والهيئات والوحدات الاقتصادية فى الواقع العملى



المصدر : الباحث

ويتضح مما سبق أن هذه التعديلات وإن كانت تستهدف إعطاء مرونة وحرية في اتخاذ القرارات للهيئات والوحدات الاقتصادية بهدف أن تدار بطريقة اقتصادية يكون له مردود إيجابي على الموازنة العامة للدولة إلا أن نتائج التنفيذ الفعلي لهذه التعديلات تشير إلى آثار سلبية على إدارة المالية العامة تتمثل في الآتي:

(١) ضعف المعلومات المالية حول إجمالي إنفاق كافة مؤسسات الدولة (الوزارات والمحافظات الهيئات الخدمية والاقتصادية والوحدات الاقتصادية) نظراً لاختلاف الأسس والأنظمة المحاسبية التي تحكم هذه المؤسسات، فضلا عن عدم وجود آلية تكفل تحقيق التجانس ما بين الإحصائيات التي تصدر عن هذه الكيانات.

(٢) ضعف المعلومات المالية عن إجمالي حجم العمالة في كافة مؤسسات الدولة.

(٣) ضعف الرقابة على الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية أدى الى زيادة المصروفات عن الإيرادات المخططة وتحقيق العديد من هذه الهيئات خسائر أثرت بالسلب على عجز الخزنة العامة للدولة وتشير بيانات الدراسة إلى أن العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزنة العامة علاقة سالبة بلغت في ختامى موازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ مبلغ ١٥٤,٩٥ مليار جنيه. ويوضح الجدول رقم(٣-١) تطور العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزنة العامة للدولة ، وحيث يتضح من الجدول أن العلاقة مع الهيئات الاقتصادية علاقة سالبة وفى تزايد مستمر خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤، حيث زادت بنحو أربعة أضعاف خلال الفترة، وأن هذ العلاقة السالبة لها أثر مباشر على عجز الموازنة العامة للدولة.

٤) عدم وجود معايير واضحة لتصنيف الهيئات ما بين هيئات خدمية وهيئات اقتصادية، حيث يدخل ضمن الهيئات الاقتصادية هيئات تؤدي أنشطة خدمية ولا تدار بطريقة اقتصادية، ويدخل ضمن الهيئات الخدمية هيئات تدار بطريقة اقتصادية وليس خدمية.

٥) ضعف دور وزارة المالية في المشاركة الجادة في إعداد موازنات الوحدات الاقتصادية وكذا الرقابة على تنفيذ موازنات الوحدات الاقتصادية.

الجدول رقم (٣-١)

صافي العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزانة العامة

عن السنوات من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢٠١٣/٢٠١٤

مليون جنيه

صافي العلاقة	ما يؤول من الخزانة العامة للهيئات			ما يؤول من الهيئات للخزانة العامة	السنوات
	الجملة	المساهمة	الدعم	فائض الحكومة	
٣٩٩٥٢-	٧٢٣٩٩	١٨١٨	٧٠٥٨١	٣٢٤٤٧	٢٠٠٥/٢٠٠٦
٣١٠٨٤-	٥٩٩٣١	٥٢٨٩	٥٤٦٤٢	٢٨٨٤٧	٢٠٠٦/٢٠٠٧
٥١٠٩١-	٩٣٧٤٣	١٢٨٥	٩٢٤٥٨	٤٢٦٥٢	٢٠٠٧/٢٠٠٨
٦٦٣٩٠-	١٠٠٠٣٤	٣٧٣٤	٩٦٣٠٠	٣٣٦٤٤	٢٠٠٨/٢٠٠٩
٦١٢٠٠-	٨٧٦٢٥	١٦٩٩	٨٥٩٢٦	٢٦٤٢٥	٢٠٠٩/٢٠١٠
٨٧٢٦٥-	١٢٢٦٢٢	١٦٣١	١٢٠٩٩١	٣٥٣٥٧	٢٠١٠/٢٠١١
١١٤٩٠٧-	١٥٦٣٢٨	١٨٨١	١٥٤٤٤٧	٤١٤٢١	٢٠١١/٢٠١٢
١٤٠٢٤٩-	١٨٣٧٦٤	٣٤٠٩	١٨٠٣٥٥	٤٣٥١٥	٢٠١٢/٢٠١٣
١٥٤٩٥٠-	١٩٩٥٤٣	٦٤٦٦	١٩٣٠٧٧	٤٤٥٩٣	٢٠١٣/٢٠١٤

المصدر : وزارة المالية الجداول التفصيلية لختميات الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية سنوات مالية مختلفة

١-٢- التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية

سيتم بحث مدى توافق التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة مع التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ من خلال تناول النقاط التالية:

▪ التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة

▪ تطور التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية.

١-٢-١ - التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة GFS

2001

يقوم التقسيم الاقتصادي لإحصاءات مالية الحكومة على أساس مبدأ

الاستحقاق ، يوضح الجدول رقم (٣-٢) التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة.

الجدول رقم (٣-٢)

الكود	التقسيم الاقتصادي وفق احصاءات مالية الحكومة العامة (١)
١	الإيرادات
١١	الضرائب
١٢	المساهمات الاجتماعية
١٣	المنح
١٤	الإيرادات الأخرى
٢	المصروفات
٢١	الأجور وتعويضات العاملين
٢٢	استخدام السلع والخدمات
٢٣	استهلاك رأس المال الثابت
٢٤	الفائدة
٢٥	الإعانات
٢٦	المنح
٢٧	المنافع الاجتماعية
٢٨	المصروفات الأخرى
٢-١	صافي عمليات التشغيل
٣	القيمة الصافية وتغيراتها
٣١	الأصول غير المالية (الاستثمارات)
	٣١١ الأصول الثابتة
	٣١٢ المخزون
	٣١٣ النفائس
	٣١٤ أصول غير منتجة
	الاستخدامات (٣١+٢)
٣٢	الأصول المالية
٣٣	الخصوم

1-International Momentary Found (IMF), Government finance statistics manual2001: IMF, Washington, D.C.

١-٢-٢ - تطور التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية.

تطور التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة وباقي مؤسسات الدولة منذ صدور القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، وحتى موازنة السنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٥ حيث كانت تقسم الموازنة العامة للدولة (قبل صدور القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥) إلى نوعين من الموازنات:

- الموازنة الجارية وتشمل الاستخدامات والموارد الجارية للنشاط الجارى
- الموازنة الرأسمالية وتشمل الاستخدامات والموارد الرأسمالية الخاصة بالاستثمارات .

وتعد موازنة للخزانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة أو أى إجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة^(١). ويوضح الجدول رقم (٣-٣) التقسيم النمطى للموازنة العامة للدولة قبل صدور القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥

الجدول رقم (٣-٣)
التقسيم النمطى لأبواب الموازنة العامة للدولة
قبل صدور القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥

الموازنة الجارية	
الموارد الجارية	الاستخدامات الجارية
الباب الأول: الإيرادات السيادية	الباب الأول: الأجور
الباب الثاني: الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية	الباب الثاني: النفقات الجارية والتحويلات الجارية
الموازنة الرأسمالية	
الباب الثالث: الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	الباب الثالث: الاستخدامات الاستثمارية
الباب الرابع: القروض والتسهيلات الائتمانية	الباب الرابع: التحويلات الرأسمالية

المصدر : وزارة المالية ، التقسيم النمطى للموازنة العامة للدولة

١- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، الجريدة الرسمية العدد ٣١ ، صدر فى ٢ أغسطس ١٩٧٣ .

ولتحقيق مزيد من الشفافية والافصاح فى عرض الموازنة العامة للدولة وفى ضوء توصيات المؤسسات الدولية بتطبيق دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFSM 2001) ، فقد صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل تقسيم استخدامات وموارد الموازنة العامة للدولة. وقد تم تقسيم استخدامات الموازنة العامة للدولة الى ثمانية أبواب وتقسيم موارد الموازنة العامة للدولة إلى خمسة أبواب، و يوضح الجدول رقم (٣-٤) أبواب التبيويب الاقتصادى للموازنة العامة للدولة^(١):

الجدول رقم (٣-٤)

التقسيم الاقتصادى لأبواب الموازنة العامة للدولة

الاستخدامات	الموارد
أولاً: المصروفات	أولاً: الإيرادات
الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين	الباب الأول: الضرائب
الباب الثانى: شراء السلع والخدمات	الباب الثانى: المنح
الباب الثالث: الفوائد	الباب الثالث: الإيرادات الأخرى
الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	
الباب الخامس: المصروفات الأخرى	
الباب السادس: شراء الأصول غير المالية الاستثمارات	
ثانياً: حيازة الأصول المالية	ثانياً: مصادر التمويل
الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية	الباب الرابع: المتحصلات من الاقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول
ثالثاً: سداد القروض	
الباب الثامن : سداد القروض المحلية والأجنبية	الباب الخامس: الاقتراض

المصدر: القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، الجريدة الرسمية ، العدد ١٧ ، أبريل ٢٠٠٥.

١- القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .

وقد تم تقسيم كل باب إلى عدد من المجموعات وكل مجموعة تقسم إلى عدد من البنود وكل بند يقسم إلى عدد من الأنواع. وقد بنى التقسيم وفق مفهوم الأساس النقدي لجميع الأبواب والمجموعات والبنود والأنواع.

وفى ضوء هذا التقسيم استحدثت مفاهيم جديدة للعجز، فقد تضمنت المادة رقم (٨) من ذات القانون على أن تعد موازنة للخزانة العامة للدولة وفقاً للمعايير الدولية يعرض فيها:

- أ- العجز أو الفائض النقدي، ويمثل الفرق بين المصروفات والإيرادات
 - ب- العجز أو الفائض الكلي، ويمثل العجز أو الفائض النقدي مضافاً إليه صافي الحيازة من الأصول المالية وهي الفرق بين الباب السابع في جانب الاستخدامات "حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية"، والباب الرابع في جانب الموارد "المتحصلات من الاقراض ومبيعات الأصول المالية" وبمراعاة استبعاد حصيلة بيع الأصول غير المالية.
- ويرى الباحث أنه يوجد مفهوم مهم للعجز لم يشار إليه في القانون، وهو العجز / الفائض الأولي، وهو يمثل العجز الكلي مطروحاً منه فوائد خدمة الدين. وتتمثل أهمية هذا العجز في قدرته على التنبؤ باستدامة السياسة المالية وقدرتها على تحقيق أهدافها دون زيادة عبء الدين بدرجة كبيرة. ويُلخص الجدول رقم (٣-٥) مفاهيم عجز / فائض الموازنة العامة للدولة.

الجدول رقم (٣-٥)

مفاهيم عجز / فائض الموازنة العامة للدولة

البيان	جزئى	كلى
المصروفات		*****
مطروح منها		-
الإيرادات		*****
العجز / الفائض النقدي		*****
مضافاً إليه أو مطروحاً منه		+
صافي الحيازة من الأصول المالية (الباب السابع- الباب الرابع)		*****
الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية (بدون المساهمات في الأصول غير المالية)	*****	
الباب الرابع: المتحصلات من الاقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول (بدون حصيلة بيع الأصول غير المالية)	*****	
العجز / الفائض الكلى		*****
مضافاً إليه أو مطروحاً منه		
الباب الثالث: الفوائد		*****
العجز الأولي		*****

المصدر : الباحث من خلال بيانات البيان المالى للموازنة العامة للدولة عن سنوات مالية مختلفة.

أما بالنسبة للتقسيم الاقتصادي للهيئات الاقتصادية فقد أشارت المواد أرقام ٢١٨، ٢١٩، ٢٢٠، ٢٢١ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاتها إلى التقسيم الاقتصادي لموازنات الهيئات الاقتصادية^(١)، ويبين الملحق رقم (٣-١) التقسيم الاقتصادي لموازنة الهيئات الاقتصادية، وفى عام 2007 تم تعديل التقسيم الاقتصادي للهيئات الاقتصادية ليتفق مع قرار رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠٠١ .

١- قرار وزير المالية رقم ٧٤٥ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة .

ويتضح مما سبق أن هناك بعض الاختلافات الجوهرية بين التقسيم الاقتصادي الحالي للموازنة العامة للدولة وفق القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته و التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة GFS2001 تتمثل في الآتي :

١- التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة مبنى على الأساس النقدي، في حين أن دليل إحصاءات مالية الحكومة GFS2001 مبنى على أساس الاستحقاق بصفة أساسية، وهو الأمر الذي أدى إلى عدم وجود بعض الأبواب مثل باب استهلاك رأس المال الثابت والمجموعات والبنود والأنواع المدرجة بالدليل في التقسيم الحالي للموازنة العامة للدولة.

٢- أن المصروفات وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة لا تتضمن باب شراء الأصول غير المالية، في حين أن المصروفات وفق التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة تتضمن شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات).

٣- أن الاستخدامات وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة تختلف عن الاستخدامات وفق التقسيم الحالي للموازنة العامة للدولة، حيث أن الاستخدامات وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة تمثل المصروفات مضافاً إليها شراء الأصول غير المالية، في حين أن الاستخدامات وفق التقسيم الحالي للموازنة العامة للدولة تشمل المصروفات (شاملة شراء الأصول غير المالية) مضافاً إليها الأصول المالية وسداد القروض ، وبالتالي نجد أن مصطلح الاستخدامات وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة يقابل مصطلح المصروفات في التقسيم الحالي للموازنة ويختلف تماماً عن مصطلح الاستخدامات في التقسيم الحالي .

٤- التقسيم الاقتصادي وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة يطبق على كافة وحدات القطاع العام (كافة مؤسسات الدولة) وفق هيكل القطاع العام الوارد بالدليل، في حين أن التقسيم الاقتصادي الحالي للموازنة العامة للدولة قد بنى فقط ليطبق على الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة، ويعد هذا سبباً رئيسياً في خلو التقسيم الحالي من بعض الأبواب مثل الباب الخاص بالمساهمات الاجتماعية المدرج في الإيرادات والذي يخص صناديق التأمينات وهي تخص موازنات الهيئات والوحدات الاقتصادية ولا تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة.

٥- التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة لا يشمل أرصدة الأصول والالتزامات والتي تعد مكوناً هاماً وضرورياً في دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١.

٦- التقسيم الحالي للموازنة العامة للدولة لا يتضمن تبويباً لحسابات الأصول والخصوم، وهو الأمر الذي أثر بالسلب على عدم تضمين وثائق ختامية الموازنة العامة للدولة بيانات عن المركز المالي للدولة، ونقص المعلومات المالية عن حجم الأصول المملوكة للدولة والخصوم على الدولة.

١-٣- التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة وموازنات الهيئات الاقتصادية

سيتم بحث مدى توافق التقسيم الوظيفي لمؤسسات الدولة مع التبويب الدولي لإحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ من خلال استعراض تطور التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة وللهيئات الاقتصادية.

منذ صدور القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وحتى قبل صدور القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ المعدل للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ كانت تعد الموازنة

العامة وترسل الى مجلس الشعب فى صورة اجمالية وصورة تفصيلية لكافة الجهات الموازنية مقسمة إلى قطاعات مصنفة وفق وظائف وأنشطة الدولة وفق ما يأتي (١) :-

- قطاع الزراعة والري	- قطاع الصناعة والبتروول والتعدين	- قطاع الكهرباء والطاقة
- قطاع النقل والمواصلات	- قطاع التموين والتجارة	- قطاع المال والاقتصاد
- قطاع الاسكان والتشييد	- قطاع الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية	- قطاع التعليم والبحوث والشباب
- قطاع الثقافة والاعلام	- قطاع السياحة والطيران	- قطاع الدفاع والأمن والعدالة
- قطاع الخدمات الرئاسية	- قطاع التأمينات والشئون الاجتماعية	- قطاع الاقسام العامة
- قطاع الدواوين العامة لوحدات الإدارة المحلية		

وفى ضوء ذلك التقسيم تم تقسيم القطاعات المسئولة عن إعداد الموازنة العامة للدولة بوزارة المالية الى شعب (أقسام) تمثل هذه القطاعات وتكون مسؤولة عن مناقشة تقديرات الموازنة فى مجلس الشعب.

والتزمت وزارة المالية ووزارة التخطيط بتقسيم كافة الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة وكذا موازنات الهيئات والوحدات الاقتصادية إلى مجموعات تمثل هذه القطاعات وترسل إلى مجلس الشعب بذات الشكل.

وفى عام ٢٠٠٥، صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض مواد القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، وقد تضمنت المادة رقم (٤) من القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بأن تعرض مصروفات الموازنة العامة للدولة وتقدم إلى مجلس الشعب وفقا للتصنيف الوظيفى لأنشطة الدولة، ووفقا لدليل

١-المادة الخامسة من قرار وزير المالية رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٦ باصدار الاثحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .

إحصاءات مالية الحكومة العامة، وتنفيذا لهذه المادة تم تصنيف مصروفات الموازنة العامة للدولة إلى عشرة قطاعات وظيفية.

وقد نصت المادة رقم (٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الصادرة بموجب قرار وزير المالية رقم ٧٤٥ لسنة ٢٠٠٥ على أن تصنف الوحدات والأجهزة التي تضمها الموازنة العامة للدولة تصنيفاً وظيفياً وفق للمجموعات الموضحة بالجدول رقم (٦-٣):

الجدول رقم (٦-٣)

التقسيم الوظيفي للموازنة العامة للدولة

م	رقم الكود	القطاع الوظيفي
١	٧٠١	خدمات عمومية عامة
٢	٧٠٢	الدفاع والأمن القومي
٣	٧٠٣	النظام العام وشئون الأمن العام
٤	٧٠٤	الشئون الاقتصادية
٥	٧٠٥	حماية البيئة
٦	٧٠٦	الإسكان والمرافق المجتمعية
٧	٧٠٧	الصحة
٨	٧٠٨	الشباب والثقافة والشئون الدينية
٩	٧٠٩	التعليم
١٠	٧١٠	الحماية الاجتماعية

المصدر: وزارة المالية، (٢٠٠٥)، اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣

ويتسق هذا التبويب مع التبويب الوظيفي لإحصاءات مالية الحكومية العامة، ولكن ما زال هذا التبويب لا يتفق مع التقسيم الوظيفي داخل الكيانات الحكومية ذات الصلة بإعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وهي وزارة المالية ووزارة التخطيط واللجان النوعية بمجلس الشعب.

١-٤- تقسيم البرامج للموازنة العامة للدولة

أخذت الحكومة المصرية على عاتقها في عام ٢٠٠٣ السعى نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء ، حيث شرعت وزارة المالية عملياً في ذلك العام في اتخاذ بعض الخطوات بغرض تطوير إعداد الموازنة العامة للدولة بشكل تدريجي باستخدام نظام موازنة البرامج والأداء ، وبدا ذلك واضحاً بدءاً من منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي (٢٠٠٣/٢٠٠٤) من خلال ما تضمنه من توجيهات في هذا الإطار بالإضافة إلى الخطوات العملية التي اتخذتها الحكومة ، من خلال التعديلات التي أدخلت بموجب القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بشأن تعديل بعض مواد القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، حيث أشارت المادة رقم (٤) من هذا القانون إلى مراعاة إجراء تحليل الموازنة العامة للدولة على أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ . وفي ضوء هذا الالتزام القانوني قامت وزارة المالية بتحليل مصروفات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ (بعد خمس سنوات من صدور القانون) وفقاً لموازنة البرامج المستجيبة للنوع الاجتماعي على مستوى الخدمات^(١) . وقد ارتكز هذا التحليل (التقسيم) على ثلاث محاور رئيسية تتمثل في الآتي:

١- الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٠ ، تحليل المصروفات وفقاً لموازنة البرامج المستجيبة للنوع الاجتماعي على مستوى الخدمات ، وزارة المالية .

المحور الأول : تقسيم المصروفات على ١٤ خدمة تمثل الخدمات الرئيسية التي تقوم بها الحكومة، وقد صنفت هذه الخدمات على النحو التالي:

الخدمات العمومية والأجهزة المركزية.	- الخدمات الرئاسية.
خدمات التموين والتجارة.	- خدمات الدفاع والأمن والعدالة.
خدمات لزراعة والطب البيطري والري.	- خدمات القوى العاملة والهجرة.
خدمات الطرق والنقل والاتصالات.	- خدمات الكهرباء والصناعة والطاقة.
خدمات الصحة.	- خدمات الإسكان والمرافق المجتمعية.
خدمات التعليم.	- خدمات الشباب والثقافة والدين.
خدمات المال والتجارة الدولية.	- الخدمات الاجتماعية والمرأة.

المحور الثاني: توزيع مصروفات كل خدمة على مجموعة من البرامج المستهدف تنفيذها وقد تم تقسيم هذه البرامج إلى برامج رئيسية وبرامج داعمة.

المحور الثالث: توزيع تكاليف البرامج وفق النوع الاجتماعي (ذكر / أنثى).

يتضح مما سبق أن ما قامت به وزارة المالية كان محاولة لتطبيق موازنة البرامج إلا أنه يؤخذ عليها ما يلي: -

- عدم وضوح الأهداف الكمية والقيمية للبرامج الرئيسية والفرعية.
- عدم بناء هيكل البرامج الرئيسية والفرعية والأنشطة والمشروعات المنوط تنفيذها وفقا لاستراتيجية الحكومة.
- عدم تنفيذها فعليا حيث أن ختامي الدولة لسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ وما تلاها لم يتضمن تحليل المصروفات الفعلية على أساس البرامج.
- عدم التخطيط السليم لتوفير مقومات تطبيق موازنة البرامج داخل الجهات الحكومية قبل الشروع في تطبيقها.

- عدم وجود تنسيق متكامل بين الوزارت القطاعية والجهات التابعة لكلا منها فى صياغة البرامج الرئيسية والفرعية بما يحقق التكامل والتجانس فيما بينهم.
- عدم وضوح الأساس العلمى الذى بنى على أساسه تحديد البرامج الرئيسية والفرعية، وأن الظاهر من مسميات هذه البرامج أنها لم تتسق مع برنامج الحكومة^(١).

١- لمزيد من التفصيل يتم الرجوع إلى تحليل مصروفات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ وفقا لموازنة البرامج المستجيبة للنوع الاجتماعى ، www.mof.gov.eg .

المبحث الثاني

مؤشرات أداء إدارة المالية العامة في مصر

تمهيد

بدءاً من العام المالي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ قامت وزارة المالية باتخاذ خطوات إصلاحية لتحقيق الشفافية والرقابة المالية في الموازنة العامة للدولة بهدف تحقيق الانضباط المالي للموازنة العامة للدولة وتوفير المعلومات المالية الدقيقة عن أدائها، وذلك من خلال تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة وفق نظام إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS 2001)، ويمكن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة باستخدام تطبيقات أراكل المالية، وتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع موارد الدولة.

وسوف يتناول الباحث تحليل مؤشرات ختاميات الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ لتقييم أداء إدارة المالية العامة في مصر، وذلك من خلال تناول النقاط التالية:

- مفاهيم الموازنة العامة للدولة الأصلية / المعدلة والحساب الختامي.
- أهمية التطابق بين الموازنة الأصلية / المعدلة والختامي للموازنة العامة للدولة.
- مدى الاختلاف والتطابق بين الموازنة الأصلية والمعدلة والختامي خلال الفترة ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٤.
- عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلي الإجمالي.
- تطور الدين العام ونسبته للنتائج المحلي الإجمالي.
- تطور ختاميات الموازنة العامة للدولة وفقاً للتقسيم الاقتصادي والوظيفي.

٢-١- مفاهيم الموازنة العامة للدولة الأصلية والمعدلة والحساب الختامي

يصدر سنوياً قانون ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ملحقاً به جداول وملاحق تفصيلية للحساب الختامي. وتتضمن هذه الجداول ثلاث أعمدة رئيسية، العمود الأول يمثل الموازنة الأصلية والعمود الثاني يمثل الموازنة المعدلة والعمود الثالث يمثل الحساب الختامي (الفعلى).

أ- تعريف الموازنة العامة للدولة

البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة (١).

ب- مفهوم الموازنة الأصلية (الربط الأصيل):

الموازنة التى تعتمدها السلطة التشريعية سنوياً ويصدر بشأنها قانون ربط من السلطة التشريعية وتنتشر فى الجريدة الرسمية.

ج- مفهوم الموازنة المعدلة:

الموازنة المعدلة تمثل الموازنة الأصلية مضافاً إليها التعديلات الموازنية التى تتم على جانبى الموارد والاستخدامات خلال تنفيذ الموازنة العامة للدولة بموجب القوانين والتأشيرات العامة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة (٢).

١- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية (٢٠٠٥) ص ٣.

٢- التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة تمثل الأداة القانونية التى يتم بموجبها تنفيذ الموازنة وإجراء التعديلات الموازنية على الهيئات والوحدات الموازنية خلال تنفيذ الموازنة العامة للدولة دون أن تؤثر هذه التعديلات على العجز المقدر للموازنة العامة للدولة.

د - الحساب الختامي للدولة:

عبارة عن كشف مسجل فيه المبالغ الفعلية التي أنفقتها الدولة والمبالغ التي قامت بتحصيلها خلال السنة المالية المنصرمة متبعاً نفس التبويبات وتقسيمات الموازنة^(١) . وطبقاً لنص المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ فإنه يعد الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنتهية. ويشتمل الحساب الختامي للدولة على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة تنفيذاً للموازنة العامة للدولة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة في نهاية السنة المالية^(٢) .

٢-٢ - أهمية التطابق بين الموازنة الأصلية / المعدلة والختامي للموازنة العامة للدولة.

- ترتبط درجة تطابق أو إختلاف الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة مع الربط الأصلي والمعدل للموازنة العامة للدولة بدرجة الانضباط المالي للموازنة العامة للدولة والكفاءة في تخصيص الموارد، وترتبط أيضاً بدرجة مصداقية الموازنة العامة للدولة الموازنة (واقعية ويجرى تنفيذها وفق المخطط لها).
- كما يعد التوافق بين مخصصات الموازنة المالية المقدرة والفعلية، وبين نواتجها المستهدفة والفعلية أحد الآليات المؤسسية اللازمة للتأكيد على الكفاءة التخصيصية وحسن ترتيب وتنفيذ أولويات الموازنة وتحقيق الموازنة لأهدافها^(٣).

1- يونس البطريق ، حامد دراز وسعيد عثمان (٢٠٠٠) مبادئ المالية العامة ، الدار الجامعية ص ٨٨ .

2- المرجع السابق ذكره ص ٨٩ .

3- Ed Campos & Sanjay Pradhan (1996), Budgetary Institution and Expenditure Outcomes, World Bank WPS 1646,P9 .

- يعد الانحراف سبباً ونتيجة لضعف أداء الحكومة كما يوضح برنامجها المالي، وهو يأتي ضمن مجموعة من سمات الأداء الحكومي الضعيف والتي تشمل ضعف التخطيط، ضعف الارتباط ما بين وضع السياسات من ناحية والتخطيط والموازنة من ناحية أخرى، عدم كفاية التمويل اللازم للقيام بالأعمال والصيانة، ضعف العلاقة ما بين إعداد الموازنة وتنفيذها، عدم كفاية النظم المحاسبية عدم انتظام تدفق التمويل إلى المستويات الأدنى من الحكومة، ضعف إدارة النقود، عدم كفاية تقارير الأداء المالي^(١).

- تضعف عملية إنحراف الحسابات الختامية عما وافقت عليه واعتمده السلطة التشريعية من شرعية إعداد الموازنة والموافقة عليها ومن دور السلطة التشريعية في إلزام ومتابعة ومحاسبة السلطة التنفيذية^(٢).

٢-٣ - مدى الاختلاف والتطابق بين الموازنة الأصلية والمعدلة والختامية خلال

الفترة ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٤

تشير نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ إلى زيادة الانحرافات بين الربط الأصلي والمعدل للموازنة العامة للدولة وبين الحساب الختامي لكل من الموارد والاستخدامات.

1 - World Bank (1998) public Expenditure Management Handbook ، p 5 .

٢ - أمل زكريا محمد عامر (٢٠٠٥) ، انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الاقتصاد القومي في الفترة ١٩٨٨ - ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير ، جامعة عين شمس ، كلية التجارة ، ص ٥

٢-٣-١ - الانحرافات بين الربط الأصلي والمعدل والحساب الختامي لمصروفات الموازنة العامة للدولة

تشير نتائج الموازنة العامة للدولة خلال فترة الدراسة إلى أن هناك انحرافات بين مصروفات الموازنة الأصلية والمعدلة وبين الختامي، ويوضح الجدول رقم (٣-٧) الاختلافات على مستوى مصروفات الموازنة خلال فترة الدراسة:

الجدول رقم (٣-٧)
مصروفات الموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي)
خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)

السنوات المالية	المبالغ بالمليون جنيه			نسبة الانحرافات (%)		
	موازنة أصلية	موازنة معدلة	ختامي	م. أصلية / م. معدلة	م. أصلية / م. معدلة / م. ختامي	م. معدلة / م. ختامي
٢٠٠٦/٠٥ ^(١)	١٨٧,٨١٨	١٨٧,٨١٨	٢٠٧,٨١١	٠,٠	١٠,٦-	١٠,٦-
٢٠٠٧/٠٦	٢١٧,٢٧٥	٢٢٨,٦٦٠	٢٢٢,٠٢٩	٥,٢-	٢,٢-	٢,٩
٢٠٠٨/٠٧	٢٧٥,٦٥١	٢٩٠,٥١٢	٢٨٢,٢٩٠	٥,٤-	٢,٤-	٢,٨
٢٠٠٩/٠٨	٣٥٦,٨٤٤	٣٦٩,٦٩٦	٣٥١,٥٠٠	٣,٦-	١,٥	٤,٩
٢٠١٠/٠٩	٣٦٦,٧٤٧	٣٧٩,٧٠٨	٣٦٥,٩٨٧	٣,٥-	٠,٢	٣,٦
٢٠١١/١٠	٤٠٣,١٦٨	٤٢٤,١١٣	٤٠١,٨٦٦	٥,٢-	٠,٣	٥,٢
٢٠١٢/١١	٤٧٦,٢٩٠	٤٩٧,٣٨٠	٤٧٠,٩٩٢	٤,٤-	١,١	٥,٣
٢٠١٣/١٢	٦١٦,٤٣٤	٦٢٦,٨٣٨	٥٨٨,١٨٨	١,٧-	٤,٦	٦,٢
٢٠١٤/١٣	٧٤٢,١٣٢	٧٧٤,٧٣٦	٧٠١,٥١٤	٤,٤-	٥,٥	٩,٥

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الموازنة العامة للدولة وتعديلاتها سنوات مختلفة ، قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة ، حساب النسب تم بواسطة الباحث

١ - لصعوبة الحصول على الموازنة المعدلة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ تم تسجيل الموازنة المعدلة المعدلة بذات مبالغ الموازنة الأصلية .

يتبين من الجدول السابق أن الانحراف ما بين الموازنة الأصلية والختامي كان إنحرفاً سالباً^(١) حتى موازنة السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ بنسبة تتراوح ما بين (٢,٥ % ، ٢,٢ %) ، ثم بدأ يتحول هذا الانحراف إلى إنحرف موجب^(٢) يتراوح ما بين (١,٥ % : ٠,٢ %) خلال السنوات المالية (٢٠٠٨/٢٠٠٩ : ٢٠١٠/٢٠١١) ، ثم بدأ في تزايد مستمر بدءاً من السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسب تتراوح ما بين ١,١ % : ٥,٥ % ، وتشير هذه النتائج إلى وجود تحسن في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١٠/٢٠١١ ثم بدأ الانحراف الموجب يتزايد بدءاً من العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢ في اتجاه صعودي وهي فترة ثورتى الـ ٢٥ من يناير ٢٠١١ ، ٣٠ يونيو ٢٠١٣ .

٢-٣-٢- الانحرافات بين الربط الأصلي والمعدل والحساب الختامي لإيرادات

الموازنة العامة للدولة

تشير نتائج الموازنة خلال فترة الدراسة إلى وجود إنحرافات لإيرادات الموازنة العامة للدولة بين الموازنة الأصلية والموازنة المعدلة والختامي. ويوضح الجدول رقم (٣-٨) الاختلافات على مستوى إجمالي إيرادات الموازنة خلال فترة الدراسة:

- ١ - الانحراف السالب في الإشارة يعد ظاهرة سلبية في حالة المصروفات، لأنه يعنى أن المصروفات زادت بأكثر مما كان مقدر في الموازنة الأصلية.
- ٢ - الانحراف الموجب في الإشارة يعد ظاهرة إيجابية في حالة المصروفات ، لأنه يعنى أن المصروفات انخفضت بأكثر مما كان مقدر في الموازنة الأصلية.

الجدول رقم (٣-٨)
إيرادات الموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي)
خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥-٢٠١٣/٢٠١٤)

السنوات المالية	المبالغ بالمليون جنيه			نسبة الانحرافات (%)		
	موازنة أصلية	موازنة معدلة	ختامي	م. أصلية / م. معدلة	م. أصلية / م. معدلة / م. ختامي	م. أصلية / م. معدلة / م. ختامي
٢٠٠٦/٠٥ (١)	١٣٠,١٥٢	١٣٠,١٥٢	١٥١,٢٦٦	٠,٠	١٦,٢-	١٦,٢-
٢٠٠٧/٠٦	١٦٣,٩٠٦	١٧١,٧٧٩	١٨٠,٢١٥	٤,٨-	٩,٩-	٤,٩-
٢٠٠٨/٠٧	٢٠٩,٠٠٨	٢٢٦,٦١٧	٢٢١,٤٠٤	٨,٤-	٥,٩-	٢,٣
٢٠٠٩/٠٨	٢٧٦,٧٩٥	٢٨٩,٤٨٠	٢٨٢,٥٠٤	٤,٦-	٢,١-	٢,٤
٢٠١٠/٠٩	٢٦٧,٨١٦	٢٧٩,٤٣١	٢٦٨,١١٤	٤,٣-	٠,١-	٤,٠
٢٠١١/١٠	٢٨٥,٨١٠	٢٩٥,٥٦٤	٢٦٥,٢٨٦	٣,٤-	٧,٢	١٠,٢
٢٠١٢/١١	٣٤٩,٦٤٧	٣٥٩,٩٩٨	٣٠٣,٦٢٢	٣,٠-	١٣,٢	١٥,٧
٢٠١٣/١٢	٣٩٣,٤٧٦	٤٠٣,٣٨٦	٣٥٠,٣٢٢	٢,٥-	١١,٠	١٣,٢
٢٠١٤/١٣	٥٦٩,١٢٦	٥٩٩,٨٧٤	٤٥٦,٧٨٨	٥,٤-	١٩,٧	٢٣,٩

المصدر: الجريدة الرسمية قوانين ربط الموازنة العامة للدولة وتعديلاتها سنوات مختلفة، قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة، حساب النسب تم بواسطة الباحث

يتبين من الجدول السابق ما يلي:

- الانحراف ما بين الموازنة الأصلية والختامي كان انحرافا سالباً^(٢) حتى موازنة السنة المالية ٢٠١٠/٢٠٠٩ بنسبة تتراوح ما بين (١٦,٢%، ٠,١%) ثم بدأ يتحول هذا الانحراف إلى إنحراف موجب^(٣) يتراوح ما بين (٧,٢% : ١٩,٧%) خلال السنوات المالية (٢٠١٠/٢٠١١ حتى

- ١ - لصعوبة الحصول على الموازنة المعدلة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ تم تسجيل الموازنة المعدلة المعدلة بذات مبالغ الموازنة الأصلية
- ٢ - الانحراف السالب في الإشارة يعد ظاهرة إيجابية في حالة الإيرادات، لأنه يعنى أن الإيرادات زادت بأكثر مما كان مقدر في الموازنة الأصلية.
- ٣ - الانحراف الموجب في الإشارة يعد ظاهرة سلبية في حالة الإيرادات، لأنه يعنى أن الإيرادات انخفضت بأكثر مما كان مقدر في الموازنة الأصلية.

٢٠١٣/٢٠١٤). تشير هذه النتائج إلى وجود تحسن في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١٠/٢٠١١ ثم بدأ منحني الانحراف الموجب يتزايد بدءاً من العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢ في اتجاه صعودي.

يتضح من الجدولين السابقين رقمي (٣-٧)، (٣-٨) الآتي :

- أن الانحراف ما بين الموازنة الأصلية والموازنة المعدلة يتسم أنه غالباً إنحراف سالب (الموازنة المعدلة دائماً أكبر من الموازنة الأصلية) ، وعلى الرغم من ذلك نجد أن إنحراف الختامي عن الموازنة الأصلية أقل من إنحراف الختامي عن الموازنة المعدلة وهو أمر غير منطقي ويدل على عدم الدقة في دراسة التعديلات التي تتم على الموازنة نتيجة ضعف المعلومات المالية .

- إن ظاهرة إدخال التعديلات على الموازنة الأصلية ظاهرة مستمرة وليست طارئة حيث أن جميع السنوات المالية محل الدراسة تم إدخال تعديلات موازنية عليها ، وتشير ظاهرة إدخال تعديلات كثيرة على الموازنة الأصلية (غير محدودة) إلى أن نظام إدارة المالية العامة تقليدي ويحتاج إلى إصلاحات لتحسين إعداد الموازنة^(١). ويشير صندوق النقد الدولي إلى أن استخدام الموازنات التكميلية بشكل كبير ومتكرر خلال نفس السنة بمثابة إشارة إلى عدم تعبير الميزانية الأصلية تعبيراً كاملاً عن التزامات الحكومة الأساسية^(٢). يوضح الجدول رقم (٣-٩) التعديلات التي أدخلت على الموازنة العامة للدولة خلال السنوات المالية من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ بموجب القوانين والتأشيرات العامة .

١ - Richard Allen (2015), Institutions and Tools of Budget Preparation, METAC Budgeting Workshop , Dead Sea, Jordan , P 8 .

2 -IMF (2001) Revised Manual on Fiscal Transparency, February , p.89

الجدول رقم (٣ - ٩)

حجم التعديلات على الموازنة الأصلية

خلال الفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ : ٢٠١٣/٢٠١٤

المبالغ بالملليون جنيه

التعديلات		إستخدامات الموازنة الأصلية	السنة
نسبة التعديلات	الجملة		
٦,٥ %	١٧٨٦٢,٠	٢٧٤١٦٩,٤	٢٠٠٧/٢٠٠٦
١٧,٢ %	٤٦٦٠٢,٩	٢٦٩٦١٨,٠	٢٠٠٨/٢٠٠٧
٩,٥ %	٢٦٥٥٤,٥	٢٧٩٢٧١,٦	٢٠٠٩/٢٠٠٨
١٥,٩ %	٥٦٣٤٥,٨	٣٥٤٦٣٦,٧	٢٠١٠/٢٠٠٩
٤,٣ %	٢١٠٠٢,٩	٤٨٩٦٥٨,٢	٢٠١١/٢٠١٠
١ %	٦٨٦٠,٧	٥٩٤٠٣٩,١	٢٠١٢/٢٠١١
١٤,٦ %	٩٣٠٧٨,٠	٦٣٥٣٧٦,٣	٢٠١٣/٢٠١٢
١١,٦ %	٩٤٧٦٣,٠	٨١٦٩٧٢,٩	٢٠١٤/٢٠١٣

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة ، البيان المالي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة.

ويتضح مما سبق أن جميع السنوات المالية خلال فترة الدراسة قد تم إدخال تعديلات على الموازنات الأصلية وهذه الظاهرة تشير إلى عدم الدقة في إعداد الموازنة مما يضعف مصداقية الموازنة ويشير إلى نقص المعلومات المالية الدقيقة التي تساعد محلي الموازنة في بناء موازنة سليمة عند عرضها على السلطة التشريعية وكذا عند دراسة إدخال تعديلات على الموازنة الأصلية.

٢-٣-٣- الانحرافات بين الربط الأصلي الحساب الختامي للعجز الكلي للموازنة العامة للدولة

تشير نتائج الموازنة خلال فترة الدراسة إلى وجود إنحرافات للعجز الكلي الموازنة العامة للدولة بين الموازنة الأصلية والموازنة المعدلة والختامي. ويوضح الجدول رقم (٣-١٠) تطور العجز الكلي للموازنة العامة للدولة ونسبة الانحراف بين العجز الكلي للموازنة الأصلية والموازنة المعدلة والختامي .

الجدول رقم (٣-١٠)

العجز الكلي للموازنة العامة للدولة (أصلية / معدلة / ختامي)

خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)

الأرقام بالمليون جنيه

نسبة الانحرافات (%)			العجز الكلي			السنة المالية
موازنة / معدلة / الختامي	موازنة / أصلية / الختامي	موازنة أصلية / موازنة معدلة	الختامي	موازنة معدلة	موازنة أصلية	
١٥	١٥	٠	٥٠,٣٨٥,١	٥٩,٤٠١,٠	٥٩,٤٠١,٠	٢٠٠٦/٠٥ ^(١)
٢٣	١٢	١٥-	٥٤,٦٩٧,٤	٧١,٤٤٦,٦	٦٢,٢٣٨,٤	٢٠٠٧/٠٦
٧	١١	٤	٦١,١٢٢,٣	٦٥,٧٣٦,٢	٦٨,٥٨٩,١	٢٠٠٨/٠٧
١٤	١٤	٠	٧١,٨٢٦,١	٨٣,٦٠٢,٥	٨٣,٣٢٣,٨	٢٠٠٩/٠٨
٣	٢	١-	٩٨,٠٣٨,٢	١٠٠,٦٦١,٧	٩٩,٦٦٠,٣	٢٠١٠/٠٩
١٢-	٢٣-	١٠-	١٣٤,٤٥٩,٦	١٢٠,٢٨٤,٤	١٠٩,٠٧٥,٥	٢٠١١/١٠
٢٨-	٣٩-	٩-	١٦٦,٧٠٤,٨	١٣٠,٧٤٥,٦	١١٩,٩٨٠,٠	٢٠١٢/١١
١٠-	١٠-	٠	٢٣٩,٧١٩,٠	٢١٨,١٥٢,١	٢١٧,٦٤٤,٤	٢٠١٣/١٢
٣٧-	٣٨-	٠	٢٥٥,٤٣٩,٢	١٨٦,٠٠٩,٨	١٨٥,٦٩٥,٢	٢٠١٤/١٣

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة ، البيان المالي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة

١ - لصعوبة الحصول على الموازنة المعدلة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ تم تسجيل الموازنة المعدلة بذات مبالغ الموازنة الأصلية.

يتبين من الجدول رقم (٣-١٠) الانحراف ما بين العجز الكلى للموازنة الأصلية والختامي كان انحرافاً موجباً (١) حتى موازنة السنة المالية ٢٠٠٩/٢٠١٠ بنسبة تتراوح ما بين (١٥% ، ٢%) ثم بدأ يتحول هذا الانحراف إلى إنحراف سالب (٢) بنسبة تتراوح ما بين (٣٨% : ٢٣%) خلال السنوات المالية (٢٠١٠/٢٠١١ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤). تشير هذه النتائج إلى وجود تحسن في تنفيذ الموازنة العامة خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠٠٩/٢٠١٠ ، إلا أنه بدءاً من موازنة السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ تحول الانحراف الموجب إلى إنحراف سالب وصلت نسبته إلى ٣٩% في موازنة السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ ، ويعد السبب الرئيسي في هذا الانحراف إلى ضعف إدارة المالية العامة في تحصيل الإيرادات المستهدفة حيث إنخفضت الإيرادات الفعلية في هذه السنة عن الإيرادات المستهدفة بنحو ٤٦ مليار جنيه بنسبة تصل لنحو ١٣,٢% ، وقد زاد حجم إنخفاض الإيرادات في موازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ بنحو ١١٢,٥ مليار جنيه بنسبة تصل لنحو ١٩,٧% (٣) .

٢-٤- عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلى

تمثل نسبة عجز الموازنة العامة للدولة للنتائج المحلى الإجمالى أحد أهم المؤشرات التى تستند إليها المؤسسات الدولية فى تقييم أداء إدارة المالية العامة، ووضع درجات التصنيف الائتمانى للدولة. وكلما كانت نسبة عجز الموازنة العامة للدولة للنتائج المحلى فى الحدود الآمنة (لا يتعدى نسبة ٣% من النتائج

١ - الانحراف الموجب فى الإشارة يعد ظاهرة إيجابية فى حالة العجز ، لأنه يعنى أن العجز الفعلى إنخفض عن ما هو مقدر له فى الموازنة الأصلية.

٢ - الانحراف السالب فى الإشارة يعد ظاهرة سلبية فى حالة العجز ، لأنه يعنى أن العجز الفعلى زاد بأكثر مما هو مقدر له فى الموازنة الأصلية.

٣ - لمزيد من التفاصيل راجع الجدول رقم (٣-٨) بعنوان إيرادات الموازنة العامة للدولة (أصلية/ معدلة / ختامي) خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤) ص ٨٠ .

المحلى الإجمالى^(١) كلما كان هذا مؤشراً جيداً على تحقيق الانضباط المالى الكلى للموازنة العامة للدولة، وسلامة الإصلاحات المالية التى تجريها الدولة، وإن زيادة نسبة عجز الموازنة العامة للدولة للنواتج المحلى الإجمالى عن الحدود الآمنة يكون له آثار سلبية على الاقتصاد القومى.

٢-٤-١- تطور عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنواتج المحلى خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٤

تشير ختاميات الموازنة العامة للدولة إلى وجود تزايد مستمر فى قيمة عجز الموازنة العامة للدولة خلال فترة الدراسة، فى حين أن هناك تذبذب فى نسبته للنواتج المحلى الإجمالى. ويوضح كلا من الجدول رقم (٣-١١) والشكل رقم (٣-٥) تطور أنواع عجز الموازنة ونسبته إلى النواتج المحلى الإجمالى.

١ - من شروط معاهدة ماستريخت للدخول فى الاتحاد النقدى أن لا تتجاوز نسبة عجز الموازنة للنواتج المحلى ٣ % ، وألا تزيد نسبة الدين من النواتج القومى عن ٦٠ % .

الجدول رقم (٣-١١)

تطور عجز الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلي الإجمالي
خلال الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٥ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤

مليار جنيه

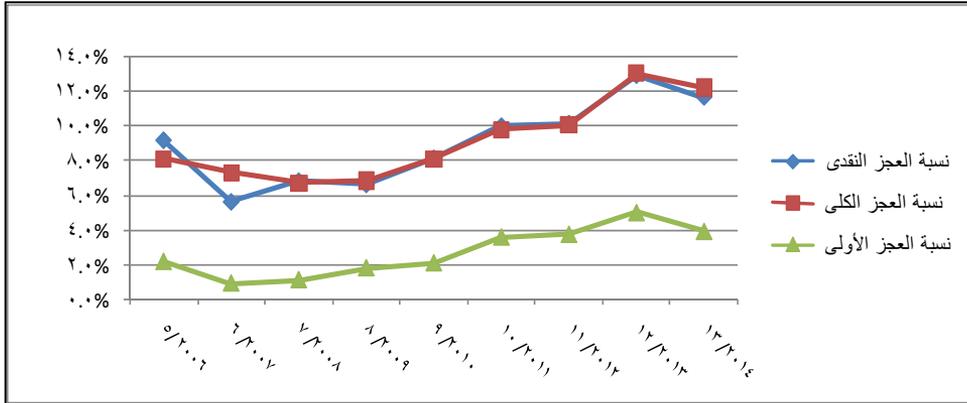
البيان	خصاميات									
	٢٠٠٦/٥	٢٠٠٧/٦	٢٠٠٨/٧	٢٠٠٩/٨	٢٠١٠/٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	
الإيرادات	١٥١,٣	١٨٠,٢	٢٢١,٤	٢٨٢,٥	٢٦٨,١	٢٦٥,٣	٣٠٣,٦	٣٥٠,٣	٤٥٦,٨	
النسبة للنتائج المحلي	%٢٤,٥	%٢٤,٧	%٢٤,٧	%٢٧,١	%٢٢,٢	%١٩,٣	%١٨,٣	%١٩,٠	%٢١,٧	
المصروفات	٢٠٧,٨	٢٢٢,٠	٢٨٢,٣	٣٥١,٥	٣٦٦,٠	٤٠١,٩	٤٧١,٠	٥٨٨,٢	٧٠١,٥	
النسبة للنتائج المحلي	%٣٣,٦	%٢٩,٨	%٣١,٥	%٣٣,٧	%٣٠,٣	%٢٩,٣	%٢٨,٤	%٣١,٩	%٣٣,٤	
العجز (الفائض) تقدي	٥٦,٥	٤١,٨	٦٠,٩	٦٩,٠	٩٧,٩	١٣٦,٦	١٢٧,٤	٢٣٧,٩	٢٤٤,٧	
النسبة للنتائج المحلي	%٩,٢	%٥,٦	%٦,٨	%٦,٦	%٨,١	%١٠,٠	%١٠,١	%١٢,٩	%١١,٦	
صافي جوائز الاصول المالية	٦,٣-	١٢,٧	٠,٤-	٢,٦	٠,٣-	٢,١-	٠,٧-	١,٨	١١,٠	
النسبة للنتائج المحلي	%١,٠-	%١,٧	%٠,٠	%٠,٣	%٠,٠	%٠,٢-	%٠,٠	%٠,١	%٠,٥	
العجز الكلي	٥٠,٣	٥٤,٥	٦٠,٤	٧١,٦	٩٧,٦	١٣٤,٤	١٢٦,٧	٢٣٩,٧	٢٥٥,٨	
النسبة للنتائج المحلي	%٨,١	%٧,٣	%٦,٨	%٦,٩	%٨,١	%٩,٨	%١٠,١	%١٣,٠	%١٢,٢	
العجز الأولي	١٣,٤	٦,٨	٩,٩	١٨,٨	٢٥,٣	٤٩,٤	٦٢,٣	٩٢,٧	٨٢,٦	
النسبة للنتائج المحلي	%٢,٢	%٠,٩	%١,١	%١,٨	%٢,١	%٣,٦	%٣,٨	%٥,٠	%٣,٩	
النتائج المحلي الاجمالي	٦١٨	٧٤٥	٨٩٦	١٠٠٤٢	١٢٢٠٧	١٢٣٧١	١٢٦٥٧	١٢٨٤٤	٢٠١٠٢	

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة ، حساب النسب تم بواسطة الباحث.

الشكل رقم (٣-٥)

تطور نسب العجز الكلى والنقدى والأولى

خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤)



يتبين من الجدول رقم (٣-١١)، والشكل رقم (٣-٥) ما يلي:

- أن نسبة العجز النقدي انخفضت في السنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٦ لتصل نحو ٥,٦ % من الناتج المحلى الإجمالى نزولاً من نسبة ٩,٢ % من الناتج المحلى الإجمالى فى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ثم بدأت فى الصعود بدءاً من الأعوام المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ٢٠٠٩/٢٠١٠، ٢٠١٠/٢٠١١ بسبب الأزمة المالية العالمية لتصل نحو ٨,١ % . ونظراً للأحداث التى مرت بها مصر بعد ثورة الـ ٢٥ من يناير وفى ضوء المطالب الفئوية المستمرة تزايد العجز بصورة متسارعة ليصل نحو ١٢,٩ % فى العام المالى ٢٠١٢/٢٠١٣ ثم إنخفض إلى ١١,٦ % فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ بسبب المنح الواردة من الدول العربية والتى بلغت خلال تلك السنة نحو ٩٥ مليار جنيه. وباستبعاد هذه المنح تصل نسبة العجز نحو ١٦,٢ % من الناتج المحلى الإجمالى.

- يتزايد العجز الكلى للموازنة العامة للدولة بنسب متقاربة من العجز النقدي خلال سنوات الدراسة ويمثل الفرق بين العجز النقدي و العجز الكلى بقيمة صافى الحيازة فى الأصول المالية وتتراوح نسبة زيادة العجز الكلى عن العجز النقدي ما بين ٠,١ % : ٠,٥ % .
- بلغ متوسط نسبة العجز الأولى خلال الفترة ٢٠٠٥/٢٠٠٦ : ٢٠١٠/٢٠٠٩ نحو ٢,٠ % من الناتج المحلى الإجمالى إلا أنها تزايدت بصورة متسارعة لتصل لنحو ٥ % فى السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ ثم انخفضت لنحو ٣,٩ % فى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ وإذا ما تم إستبعاد المنح الواردة من الدول العربية ستصل نسبة العجز الأولى لنحو ٨,٤ % من الناتج المحلى الإجمالى وتعد هذه النسبة فى غاية الخطورة الأمر الذى يستوجب معه إتخاذ خطوات إصلاحية حقيقية .

ويرى الباحث أن مؤشر نسبة العجز إلى الناتج المحلى الإجمالى يشوبه بعض القصور نظراً لأن العجز تم حسابه فى ضوء الأساس النقدي المتبع فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة فى حين أن الناتج المحلى الإجمالى يتم حسابه فى ضوء أساس الاستحقاق الأمر الذى يؤثر على إظهار النسبة الحقيقية لعجز الموازنة العامة للدولة للناتج المحلى الإجمالى وهو ما قد يضعف من جودة المعلومات المالية.

٢-٤-٢- العوامل الرئيسية التى أدت إلى عجز الموازنة العامة للدولة

تتعدد أسباب عجز الموازنة العامة للدولة وتختلف من دولة إلى أخرى حسب أداء الهيئات الموازنية التى تشملها الموازنة العامة للدولة وكذا الهيئات العامة خارج الموازنة العامة للدولة، وتشير ختاميات الموازنة العامة للدولة إلى أن هناك ثلاث عوامل رئيسية أدت إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة تتمثل فى الآتى:

- ضعف أداء الهيئات والوحدات الاقتصادية خلال فترة الدراسة حيث تشير البيانات إلى أن صافي العلاقة مع الهيئات الاقتصادية في كل سنوات الدراسة سالبة، وقد بلغت في السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ نحو ٦١ % من عجز الموازنة العامة للدولة ونسبة تبلغ نحو ٧,٤ % من الناتج المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول رقم (٣-١٢) صافي العلاقة بين الهيئات الاقتصادية وعجز الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤.

الجدول رقم (٣-١٢)

نسبة صافي العلاقة مع الهيئات الاقتصادية^(١) إلى عجز الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)

مليون جنيه

السنوات	العجز الكلي للموازنة العامة للدولة	صافي العلاقة مع الهيئات الاقتصادية	نسبة صافي العلاقة / العجز الكلي للموازنة
٢٠٠٥/٢٠٠٦	٥٠٢٥٩-	٣٩٩٥٢-	٧٩-%
٢٠٠٦/٢٠٠٧	٥٤٥٢٥-	٣١٠٨٤-	٥٧-%
٢٠٠٧/٢٠٠٨	٦٠٤٥٠-	٥١٠٩١-	٨٥-%
٢٠٠٨/٢٠٠٩	٧١٦٤٤-	٦٦٣٩٠-	٩٣-%
٢٠٠٩/٢٠١٠	٩٧٦١٤-	٦١٢٠٠-	٦٣-%
٢٠١٠/٢٠١١	١٣٤٤٣٨-	٨٧٢٦٥-	٦٥-%
٢٠١١/٢٠١٢	١٦٦٧٠٥-	١١٤٩٠٧-	٦٩-%
٢٠١٢/٢٠١٣	٢٣٩٧٠٧-	١٤٠٢٤٩-	٥٩-%
٢٠١٣/٢٠١٤	٢٥٥٧٥٤-	١٥٤٩٥٠-	٦١-%

المصدر: الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة، حساب النسب تم بواسطة الباحث.

١ - لمزيد من التفاصيل لحساب صافي العلاقة يتم الرجوع إلى الجدول رقم (٣-١) في المبحث الأول من الفصل الثالث.

- تغير هيكل المصروفات حيث زادت المصروفات الجارية على حساب المصروفات الرأسمالية، فقد بلغت نسبة المصروفات الجارية لإجمالي المصروفات نسبة ٩٢,٥ % فى موازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ مقابل ٨٦,٨ % فى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦، وهو الأمر الذى ترتب عليه خفض الانفاق على المصروفات الرأسمالية حيث بلغت نسبتها لإجمالي المصروفات فى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ نحو ٧,٥ % نزولا من نسبة ١٣,٢ % فى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦.
- إنخفاض نسبة الإيرادات العامة للنتائج المحلى الإجمالى حيث إنخفضت من ٢٤,٥ % فى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢١,٧ % فى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ وبعد إستبعاد المنح الاستثنائية من الدول العربية بموازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ تصل نسبة الإيرادات العامة للنتائج المحلى الإجمالى إلى ١٧,٢ % وهو ما يشير إلى ضعف أداء المصالح الإيرادية والجهات الأخرى القائمة بتحصيل موارد الدولة.

٢-٥- الدين العام ونسبته للنتائج المحلى الإجمالى

٢-٥-١- أنواع الدين العام

ينقسم الدين العام فى مصر إلى قسمين وهما الدين المحلى والدين الخارجى:

(أ) الدين العام المحلى

تنتشر بيانات الدين العام المحلى فى مصر وفق قواعد التقسيم المتعارف عليها دولياً، وتعكس بيانات الدين العام المحلى ثلاث مستويات تجميعية^(١):

١ - وزارة المالية المصرية، (٢٠١٥)، التقرير المالى الشهرى يوليو ٢٠١٥،

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2015/715.pdf>

الدين العام المحلى لأجهزة الموازنة (مستوى أول):

يمثل أرصدة الدين المستحق على وحدات الجهاز الإداري، وحدات الإدارة المحلية، وحدات الهيئات الخدمية.

الدين العام المحلى للحكومة العامة (مستوى ثان):

يمثل رصيد الدين المجمع المستحق على أجهزة الموازنة العامة وبنك الاستثمار القومى وصناديق التأمين الاجتماعى بعد استبعاد المديونية والعلاقات الداخلية فيما بين القطاعات الثلاثة (والتي تتمثل فى إقتراض أجهزة الموازنة العامة من بنك الإستثمار القومى، سندات وزارة المالية لدى صناديق التأمين الاجتماعى وبنك الإستثمار القومى وأخيراً إقتراض بنك الإستثمار القومى من صناديق التأمين الاجتماعى).

دين عام محلى (مستوى ثالث):

يمثل رصيد الدين المجمع المستحق على الحكومة العامة والهيئات الاقتصادية (بعد إستبعاد إقتراض الهيئات الإقتصادية من بنك الإستثمار القومى).

ب) الدين العام الخارجى

تعكس بيانات الدين الخارجى فى مصر مستويين تجميعيين:

الدين العام الخارجى الحكومى

يمثل المديونية الخارجية المستحقة على جمهورية مصر العربية والتي تتولى خدمتها كل من وزارة المالية والبنك المركزى المصرى .

الدين العام الخارجى غير الحكومى

يمثل المديونية الخارجية المستحقة على البنوك والقطاعات الأخرى.

٢-٥-٢- تطور الدين العام ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي

تعد مصر من أعلى النسب بين الدول العربية وغالبية الدول الأجنبية في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت نسبة إجمالي الدين العام المحلي والخارجي للناتج المحلي الإجمالي ٩٩,٤ % في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤^(١). وهذه النسبة قد تجاوزت الحدود الآمنة المتعارف عليها وهي نسبة ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك وفقاً للمعيار المستمد من معاهدة ماستريخت للسوق الأوروبية الموحدة، وهي من أهم المؤشرات الاقتصادية المستخدمة في قياس مدى سلامة مستوى الدين العام وبالتالي في قياس مدى الرشد في إدارة الدين العام والتي وضعت شروط صارمة للانضمام إلى نظام النقد الأوربي الموحد (اليورو EURO)، والذي بدأ العمل به منذ عام ١٩٩٩ .

إن مقياس مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، من المقاييس الهامة على مدى الرشد في إدارة الدين العام ومدى تزايد حجم الأعباء المالية المترتبة على الدين العام، حيث أن وضع الأمان يكون بتساوي أو زيادة معدل نمو الناتج المحلي عن معدل نمو الدين العام، حيث يدل ذلك على تزايد قدرة الحكومة على خدمة ديونها بأقل عبء مالي ممكن على الموازنة العامة للدولة. وتشير مؤشرات الدين العام في مصر أن الدين العام يتزايد بمعدل سنوي أعلى من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، حيث أن معدل نمو صافي الدين العام المحلي والخارجي^(٢) قد ارتفع من ١٢,١% في العام

١ - وزارة المالية المصرية ، تقرير الدين العام (داخلي وخارجي) ، قطاع التمويل ، صادر بتاريخ ٢٠١٤/١١/٣٠ .

٢ - يمثل صافي الدين العام المحلي إجمالي الدين العام المحلي مطروحاً منه ودائع الحكومة العامة والهيئات الاقتصادية بعد إستبعاد ودائع صناديق التأمين الاجتماعي وإقتراض الموازنة العامة من الهيئات الاقتصادية ،

المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٣١,٨ % فى العام المالى ٢٠١٢/٢٠١٣، وتعد أعلى نسبة زاد بها صافى الدين العام المحلى والخارجى ثم انخفض فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ إلى ١٩,١ % ، وهذا يدل على خطورة الأمر وسوء إدارة الدين العام^(١) وضعف قدرة الدولة فى المستقبل على خدمة ديونها.

إن كل من عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام طرفان يغذى كل منهما الآخر، أو بمعنى آخر فإن كل من عجز الموازنة العامة والدين العام يعتبر سبب ونتيجة للآخر، ويمكن القول أن الزيادة المفرطة فى حجم الدين العام تحدث عندما يكون النمو فى الدين العام - سواء كان هذا النمو بسبب الفوائد المدفوعة لخدمة هذا الدين أو بسبب عجز الموازنة العامة - أكبر من النمو فى الإيرادات العامة التى تستخدم فى تغطية هذا الدين. وعندما يكون هناك زيادة مفرطة فى حجم الدين العام سيكون العائد الاقتصادى والاجتماعى من وراء هذا الدين أقل من تكلفته، كما إن تخفيض أعباء خدمة الدين يمكن أن يقلل كثيراً من عجز الموازنة العامة، كذلك فإن الأموال الموجهة لخدمة الدين كان يمكن توجيهها إلى زيادة معدلات الأجور والمعاشات لتحسين دخول المواطنين، أو يمكن توجيهها للإنفاق المخصص للقطاعات الحيوية مثل التعليم والصحة والبحث العلمى والتى تزيد من رأس المال البشرى أو البنية التحتية والمرافق الأساسية التى تخدم النشاط الإنتاجى^(٢).

ولكن تشير معدلات زيادة حجم الدين المحلى لأجهزة الموازنة العامة للدولة خلال فترة الدراسة إلى وجود تفاوت كبير بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وبين قيمة زيادة الدين المحلى لأجهزة الموازنة العامة للدولة. ويوضح الجدول رقم

١ - محمد عبد الحليم عمر، (٢٠٠٣)، ندوة إدارة الدين العام بالتطبيق على حالة مصر.

٢ - عادل محمود احمد الحويرى، (٢٠٠٧)، ضبط سياسات عجز الموازنة العامة للوصول بحجم الدين العام إلى وضعة الامثل ، رسالة دكتوراة كلية التجارة، جامعة المنصورة ، ص٩٦-١٠٠.

(٣-١٣) قيمة عجز الموازنة وقيمة الزيادة في إجمالي وصافي دين أجهزة الموازنة العامة (١) والاختلاف بينهم خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ .

الجدول رقم (٣-١٣)

قيمة عجز الموازنة وقيمة الزيادة في إجمالي وصافي دين أجهزة الموازنة العامة خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤)

مليون جنيه

التغير	التغير في قيمة صافي الدين المحلي لأجهزة الموازنة العامة	التغير في قيمة الدين المحلي لأجهزة الموازنة العامة	العجز الكلي للموازنة العامة للدولة	السنوات	
					(١)	(٢)	(٣)	(٢-١)	(٣-١)
٤١٢٢	٣٩٣١٥-	٥٤,٣٨١	١٠,٩٤٤	٥٠,٢٥٩	٢٠٠٦/٢٠٠٥
٢١٢٤٢-	١٨٣٦١-	٣٣,٢٨٣	٣٦,١٦٤	٥٤,٥٢٥	٢٠٠٧/٢٠٠٦
٥٩٩٢٣-	٥١٨٤٨-	٥٢٧	٨,٦٠٢	٦٠,٤٥٠	٢٠٠٨/٢٠٠٧
١١٩٨٣	٢٨٤٢٠	٨٣,٦٢٧	١٠٠,٠٦٤	٧١,٦٤٤	٢٠٠٩/٢٠٠٨
٣٨٧٧	١١١٠٢	١٠١,٤٩١	١٠٨,٧١٦	٩٧,٦١٤	٢٠١٠/٢٠٠٩
٩٨٥٧	٢٤٤٦٩	١٤٤,٢٩٥	١٥٨,٩٠٧	١٣٤,٤٣٨	٢٠١١/٢٠١٠
١٥٧٠٦	٢١٣١٦	١٨٢,٤١١	١٨٨,٠٢١	١٦٦,٧٠٥	٢٠١٢/٢٠١١
٣٠٩١١	٤٩٣٥٢	٢٧٠,٦١٨	٢٨٩,٠٥٩	٢٣٩,٧٠٧	٢٠١٣/٢٠١٢
٢١٥٦٥	١٧٩-	٢٧٧,٣١٩	٢٥٥,٥٧٥	٢٥٥,٧٥٤	٢٠١٤/٢٠١٣

المصدر: الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لسنوات مختلفة، تم حساب التغير تم بواسطة الباحث

١ - يمثل صافي الدين العام المحلي لأجهزة الموازنة إجمالي الدين العام المحلي لأجهزة الموازنة مطروحاً منه ودائع أجهزة الموازنة،

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes>

ويتضح من الجدول رقم (٣-١٣) وجود تفاوت كبير بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وقيمة التغير في مركز دين أجهزة الموازنة، وهذا الأمر يدل على وجود معاملات مالية تخص الموازنة العامة للدولة يتم سدادها دون أن تسجل في الموازنة العامة للدولة كمصروف، الأمر الذي أدى إلى وجود فروق بين عجز الموازنة العامة للدولة والتغير في رصيد إجمالي / صافي دين عام أجهزة الموازنة العامة. وهذا الأمر من شأنه عدم إظهار حجم الإنفاق الحكومي الحقيقي مما يضعف جودة البيانات المالية.

٢-٦- - تطور ختاميات الموازنة العامة للدولة وفقا للتقسيم الإقتصادي والوظيفي للموازنة العامة للدولة

ينقسم هيكل إستخدامات وموارد الموازنة العامة للدولة إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، يمثل الجزء الأول مصروفات وإيرادات الموازنة العامة للدولة ويتم من خلاله حساب العجز النقدي للموازنة، ويمثل الجزء الثاني صافي المتحصلات من حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية ويتم حسابه للوصول إلى العجز الكلي للموازنة العامة للدولة من خلال إضافته للعجز النقدي ، ويمثل الجزء الثالث صافي الاقتراض^{١)} .وسيقوم الباحث بتحليل تطور ختاميات الجزء الأول الخاص بمصروفات وإيرادات الموازنة العامة للدولة ، بهدف تحليل تطور إيرادات الدولة خلال فترة الدراسة ونسبة تغطيتها لمصروفات الموازنة العامة للدولة ، وتحليل مصروفات وإيرادات الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ، وكذا تحديد مجالات الانفاق التي تستحوذ بشكل رئيسي على مصروفات الدولة وأثر هذا الانفاق على معدلات الاستثمار والتنمية خلال فترة الدراسة وكذا على حجم العجز والدين العام . وسيتم التحليل بتناول الأرقام الفعلية للموازنة العامة للدولة وفقا لما هو وارد بالمطلق رقم

١- اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته، سبتمبر

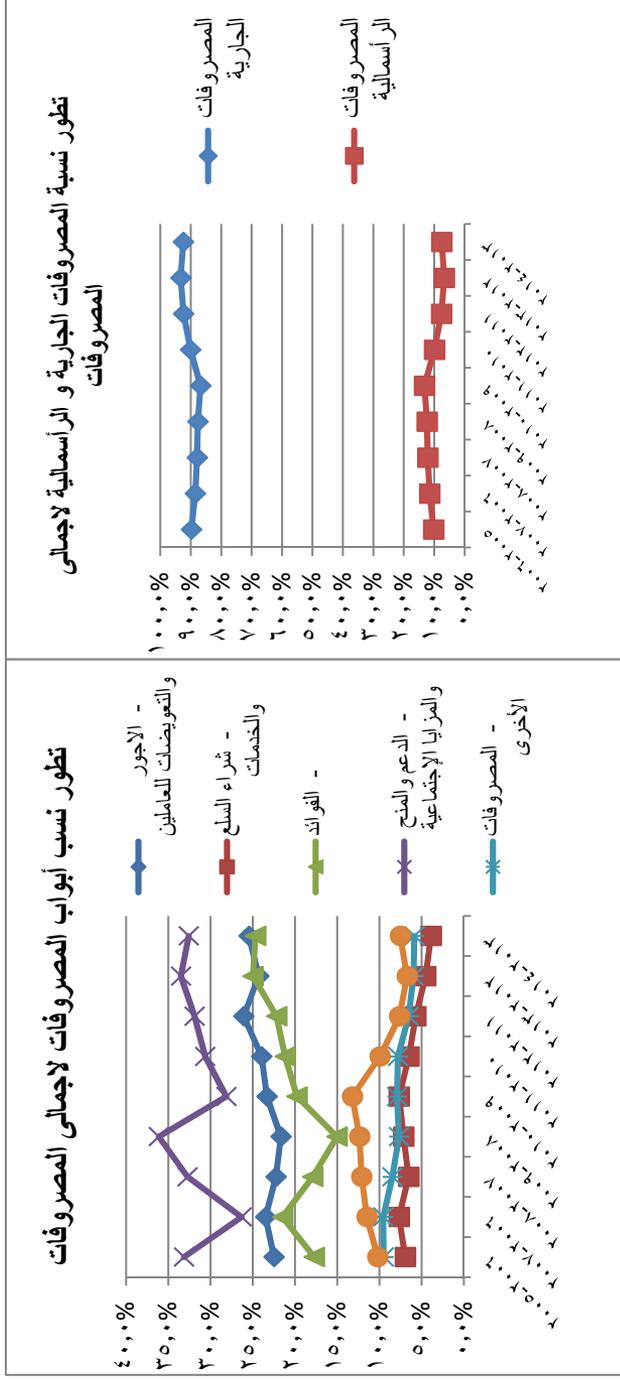
(٣-٢) والأرقام الفعلية للصورة الاجمالية للموازنة العامة للدولة خلال فترة الدراسة ، ونسبة هذه الأرقام للنتائج المحلى الإجمالى وفقاً لما ورد بالملحق رقم (٣-٣) تطور إستخدامات موارد الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى . وسوف يتم تحليل هيكل أبواب مصروفات وإيرادات الموازنة العامة للدولة من منظور الوزن النسبي لكل باب من إجمالى المصروفات والإيرادات من جانب ونسبته للنتائج المحلى الإجمالى من جانب آخر للوصول إلى النمو الحقيقى فى المصروفات والإيرادات، مع التركيز على تحليل المصروفات وفقاً للتبويب الاقتصادى والوظيفى.

١-٦-٢ تطور هيكل مصروفات الموازنة وفقاً للتبويب الاقتصادى .

تقسم مصروفات الموازنة العامة للدولة وفقاً للتبويب الاقتصادى إلى ستة أبواب رئيسية وتصنف هذه الأبواب إلى نوعين من المصروفات المصروفات الجارية^(١) والمصروفات الرأسمالية ، وتشير نتائج فترة الدراسة إلى زيادة المصروفات الجارية للموازنة العامة للدولة على حساب الاعتمادات الموجهة للاستثمارات الحكومية ، والشكل رقم(٣-٦) يوضح تطور أبواب مصروفات الموازنة العامة للدولة كنسبة من إجمالى المصروفات .

١- المصروفات الجارية تمثل إجمالى المصروفات مطروحا منها الباب السادس " شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات "

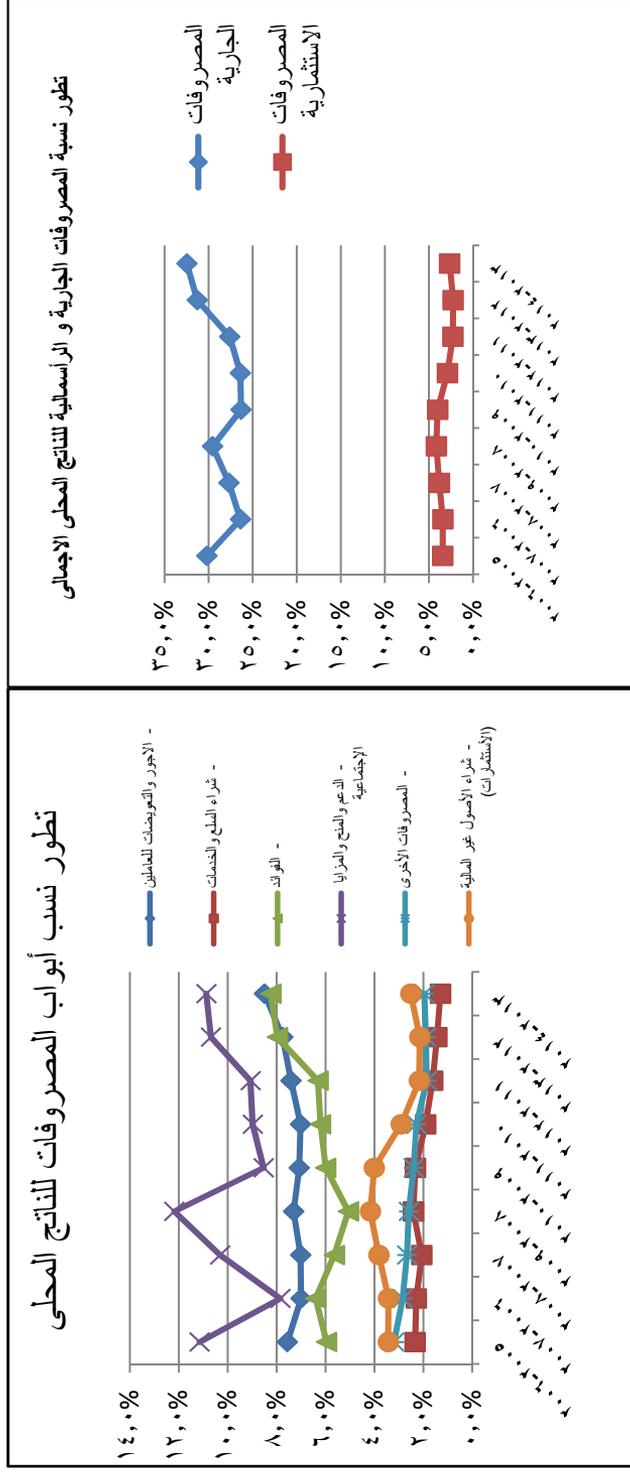
الشكل رقم (٦-٣)
تطور أبواب مصروفات الموازنة العامة للدولة
خلال الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٣/٢٠١٤



يتبين من الشكل السابق أنه خلال الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٥ حتى ٢٠١٠/٢٠٠٩ ارتفعت نسبة الانفاق على الاستثمارات لإجمالي مصروفات الموازنة لتصل ١٣,٢% في العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩ مقارنة بنسبة ١٠,٢% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥، وبداية من السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٠ بدأ هيكل مصروفات الموازنة العامة للدولة يتجه نحو زيادة المصروفات الجارية على حساب المصروفات الاستثمارية حيث إنخفضت نسبة المصروفات الاستثمارية من ١٣,٢% في العام المالي ٢٠١٠/٢٠٠٩ إلى نسبة ٧,٥% في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣.

كما أنه بتحليل هيكل مصروفات الموازنة العامة للدولة من منظور نسبتها للنتائج المحلى الإجمالي، يتبين أن هناك تذبذب في أبواب المصروفات خلال الفترة من ٢٠٠٦/٢٠٠٥ حتى ٢٠١٤/٢٠١٣ حيث يشير الملحق رقم (٣-٣) إلى أن نسبة المصروفات للنتائج المحلى الإجمالي إنخفضت من ٣٣,٦% في السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٢٩,٣% في السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٠ ثم نتيجة الأحداث التي مرت بها مصر بعد ثورة الـ ٢٥ من يناير المجيدة أخذ مؤشر نسبة زيادة المصروفات للنتائج المحلى الإجمالي يرتفع حتى بلغ في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣ نسبة ٣٣,٤%. وقد تركزت الزيادة في ثلاث عناصر رئيسية وهي الأجور والدعم وفوائد خدمة الدين، وبالتالي ارتفعت نسبة المصروفات الجارية للنتائج المحلى الإجمالي من ٣٠,٢% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٣٠,٩% في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣، وهو الأمر الذي أثر بالسلب على زيادة عجز الموازنة العامة للدولة في ظل إنخفاض نسبة الإيرادات للنتائج المحلى الإجمالي و يوضح الشكل رقم (٣-٧) تطور نسبة عناصر المصروفات للنتائج المحلى الإجمالي خلال فترة الدراسة .

الشكل رقم (٧-٣)
تطور مصروفات الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
خلال الفترة من (٢٠١٤/٢٠١٣ - ٢٠٢٠/٢٠١٩)



إن استمرار ظاهرة توجيه معظم الانفاق الحكومي إلى أغراض ذات طبيعة جارية تتركز بصفة أساسية في الأجور والدعم وفوائد خدمة الدين، وهي مجالات إنفاق لا تساهم في زيادة الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي، لاسيما مع تقلص الانفاق الاستثماري الحكومي والخاص^١، يعد مؤشراً سلبياً على التنمية الاقتصادية، ويزيد من القيود في إدارة موارد الدولة وتخصيصها بكفاءة وفعالية وكذا معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. ونتناول فيما يلي أهم العناصر التي أدت إلى زيادة المصروفات.

(أ) الانفاق على الأجور وتعويضات العاملين

تشير نتائج الموازنة العامة للدولة إلى زيادة الانفاق على الباب الأول " الأجور وتعويضات العاملين " زيادة مضطردة حيث تم زيادته من ٤٦,٧ مليار جنيه بنسبة ٧,٦ % من الناتج المحلي الإجمالي بختامي السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١٧٨,٦ مليار جنيه بنسبة ٨,٥ % من الناتج المحلي الإجمالي بختامي السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، وتستحوذ الأجور على نسبة تصل لنحو ٢٥ % من إجمالي مصروفات الموازنة في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ وعلى نحو ٤٩,٥ % من إجمالي الإيرادات بعد إستبعاد المنح^(٢) وتعد هذه النسبة في غاية الخطورة لاستحواذ الأجور على نصف الإيرادات الحقيقية للدولة و يوضح الشكل رقم (٣-٨) تطور نسبة الانفاق على الأجور

١ - الجهاز المركزي للمحاسبات، التقرير السنوي عن متابعة وتقويم نتائج تنفيذ السياسة المالية للدولة عام ٢٠١٣/٢٠١٤ .

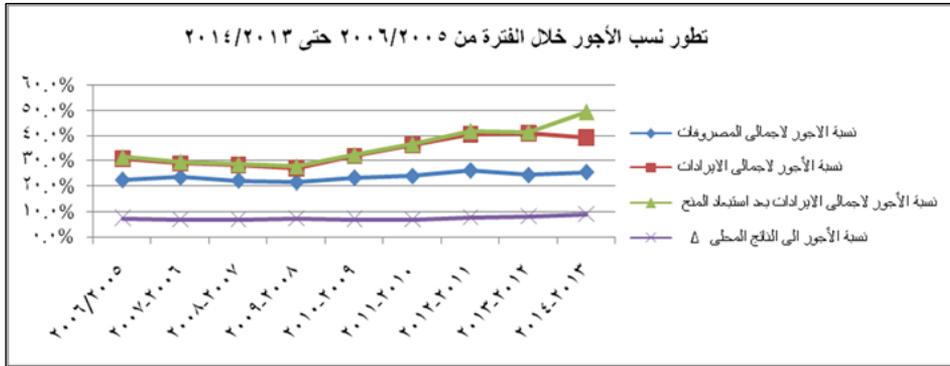
٢- تم استبعاد المنح بسبب وجود منح استثنائية في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ بلغت نحو ٢١ % من إجمالي الإيرادات في حين أن الحجم الطبيعي لنسبة المنح لاجمالي الإيرادات لا تتخطى نسبة ٣% خلال سنوات فترة الدراسة من ٢٠٠٥-٢٠٠٦ حتى ٢٠١٢-٢٠١٣ .

للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٦/٥ - ٢٠١٤/١٣ ، ويوضح الشكل التالي تطور نسب الأجور خلال فترة الدراسة.

الشكل رقم (٣-٨)

تطور نسب الأجور

خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢ - ٢٠١٣/٢٠١٤)



يتبين من الشكل السابق أن هناك زيادة مضطردة في الانفاق على الأجور خلال الفترة من ٢٠١١/١٠ إلى ٢٠١٤/١٣ حيث ارتفعت من ٩٦,٢ مليار جنيه (نسبة ٧% من الناتج المحلي الإجمالي) إلى ١٧٨,٦ مليار جنيه (بنسبة ٨,٥% من الناتج المحلي الإجمالي) بنسبة نمو تصل لنحو ٩٣% وترجع هذه الزيادة إلى العوامل التالية:

- ضعف الرقابة على التعيينات في الجهاز الحكومي حيث تم التعاقد مع عدد كبير من العمالة على بعض الأبواب الأخرى بالموازنة العامة للدولة بخلاف الباب الأول " الأجور وتعويضات العاملين "، مثل التعاقد على الباب الثاني " شراء السلع والخدمات " والباب الرابع " الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية " والباب السادس " شراء الأصول غير المالية -الاستثمارات" وذلك دون الرجوع لوزارة المالية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لأخذ موافقتها قبل التعاقد.

- عدم توافر قاعدة معلومات دقيقة عن حجم العمالة بالجهاز الحكومي تساعد على التخطيط الجيد للتعيينات فى الجهاز الحكومي الأمر الذي أدى إلى قيام الحكومات المتعاقبة بعد ثورة الـ ٢٥ من يناير المجيدة باتخاذ قرارات عشوائية^(١) بتعديل الشكل التعاقدى لكافة العمالة المؤقتة. على مختلف أبواب الموازنة العامة للدولة دون دراسة دقيقة للأعداد الحقيقية للعمالة المؤقتة وتعيين حملة الماجستير والدكتوراه وكذا مصابى الثورة وأوائل الخريجين دون دراسة مدى احتياج الجهاز الحكومي لهذه العمالة الأمر الذي أدى إلى وجود بطالة مقنعة داخل الجهاز الحكومي وزيادة الانفاق على الأجور الحكومية.
- ضعف الرقابة المالية والمسائلة للجهات التى قامت برفع نظم مكافأتها دون الرجوع لوزارة المالية ، الأمر الذى أدى إلى وجود تفاوت كبير بين أجور العاملين بالجهات الحكومية حيث تراوحت نسب الإثابة قبل ثورة الـ ٢٥ من يناير ما بين ٧٥ % إلى ١٤٠٠ % من المرتبات الأساسية ، وهو ما دعى العديد من النقابات العمالية إلى مطالبة الحكومة بتحديد حد أدنى للأجور وتقريب الفوارق بين العاملين بالجهاز الحكومي ، وقد استجابت الحكومة فى العام المالى ٢٠١١/٢٠١٢ بتقرير حد أدنى لحوافز العاملين بالجهاز الحكومي بنسبة ٢٠٠ % من المرتبات الأساسية بتكلفة إجمالية بلغت ١٠ مليار جنيه وتزداد هذه التكلفة سنوياً نتيجة ربطها بنسبة من المرتبات الأساسية ، وفى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ تم رفع الحد

١ - صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٤١ لسنة ٢٠١٢ بتقنين أوضاع كافة العمالة المؤقتة المتعاقدة على كافة أبواب الموازنة الأخرى وذلك بتعديل الشكل التعاقدى لكل من أمضى ثلاث سنوات على الأبواب الأخرى بنقله على الباب الأول الأجور مما أدى زيادة فاتورة الباب الأول الأجور .

الأدنى لأجور العاملين بالجهاز الحكومي مره أخرى ليصل نحو ١٢٠٠ جنية بتكلفة سنوية تصل ١٠,٠ مليار جنية .

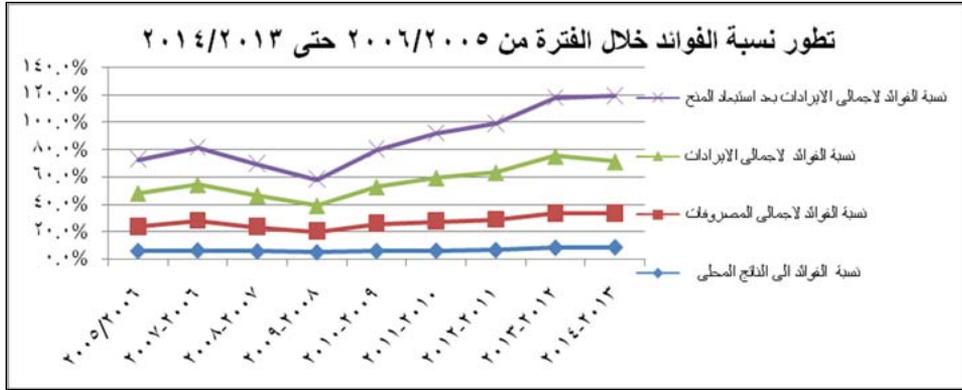
- عدم وجود نظام إلكترونى موحد لحساب الرواتب على كافة جهات الدولة وفقا للقرارات والقوانين المنظمة لحساب الأجور، كما يساعد على رقابة الوحدات الحسابية فى تنفيذ الحد الأدنى والأقصى للأجور (١) .

(ب) مصروفات فوائد خدمة الدين

تشير نتائج الموازنة العامة للدولة إلى زيادة الانفاق على الباب الثالث " الفوائد " زيادة مضطردة حيث تم زيادتها من ٣٦,٨ مليار جنية بنسبة ٦ % من الناتج المحلى الإجمالى بختامى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ١٧٣,٢ مليار جنية بنسبة ٨,٢ % من الناتج المحلى الإجمالى بختامى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ . وتستحوذ الفوائد على نسبة تصل لنحو ٢٤,٧ % من إجمالى مصروفات الموازنة فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ وعلى نحو ٤٨ % من إجمالى الإيرادات بعد إستبعاد المنح. وتعد هذه النسبة فى غاية الخطورة لاستحواذ الفوائد على نصف الإيرادات الحقيقية للدولة و يوضح الشكل رقم (٣-٩) تطور نسبة الانفاق على الفوائد للناتج المحلى الإجمالى خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤ .

1 - سوف يقوم الباحث بتناول نظام ميكنة الأجور فى المبحث رقم (٤) فى الفصل الثالث .

الشكل رقم (٣-٩)



وترجع زيادة مصروفات الفوائد خلال فترة الدراسة إلى عوامل عديدة يتمثل أهمها في الآتى :

- الزيادة المستمرة فى عجز الموازنة العامة للدولة حيث زاد العجز الكلى للموازنة العامة للدولة من 50.4 مليار جنيهه بنسبة 8.2% من الناتج المحلى الإجمالى فى العام المالى 2006/2005 إلى 255.4 مليار جنيهه بنسبة ١٢,٢ % من الناتج المحلى الإجمالى فى العام المالى 2014/2013 .

- عدم وجود خطة تدفقات نقدية لكافة الهيئات الموازنية للدولة تساعد على تحديد تاريخ الفجوات التمويلية خلال تنفيذ الموازنة، والتخطيط الجيد لتوقيتات إصدارات الأذون والسندات، وينبع ذلك من عدم وجود ربط وتبادل معلومات بين إدارة التدفقات النقدية التابعة لقطاع التمويل بوزارة المالية وبين وحدة إدارة الدين العام التابعة لمكتب وزير المالية^(١).

- ارتفاع سعر الفائدة على إصدارات سندات الخزنة العامة حيث ارتفعت إصدارات سندات الخزنة التي تستحق بعد عشر سنوات من ١١,٦ % فى

١ - سوف يقوم الباحث بتناول الربط بين برنامج إدارة الدين العام وبرنامج إدارة التدفقات النقدية فى الفصل الرابع المبحث رقم (3) .

العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى نحو ١٧ % فى إصدارات العام المالي ٢٠١١/٢٠١٢ ثم انخفضت تدريجيا لتصل لنحو ١٤,٩ % فى العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤^(١) ، كما ارتفع سعر الفائدة على أذون الخزانة بنحو ٢,٥ % فى المتوسط لجميع أنواعها^(٢) من ١١,٥ % فى العام المالي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى ١٤ % خلال العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ ثم انخفضت لنحو ١١,٥ % فى العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤^(٣) .

ج) الانفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية

تشير نتائج الموازنة العامة للدولة إلى زيادة الانفاق على الباب الرابع " الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية " حيث تم إرتفع من ٦٨,٩١١ مليار جنيهه بنسبة ١١,٢ % من الناتج المحلى الإجمالى بختامى السنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ٢٢٨,٦ مليار جنيهه بنسبة ١٠,٧ % من الناتج المحلى الإجمالى بختامى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤. ويستحوذ الانفاق على الباب الرابع على نسبة تصل لنحو ٣٣ % من إجمالى مصروفات الموازنة فى العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ وعلى نحو ٦٣ % من إجمالى الإيرادات بعد استبعاد المنح. وتعد هذه النسبة فى غاية الخطورة لاستحواذ هذا الانفاق على ما يقرب من ثلثى الإيرادات الحقيقية للدولة، وتعد مصر من أعلى الدول العربية التى يستحوذ فيها الدعم على جانب كبير من إيراداتها^(٤) ويوضح الشكل رقم

١ - وزارة المالية ، التقرير المالي الشهرى ، سنوات مختلفة

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes>،

٢ - تطرح وزارة المالية أذون الخزانة بأربع شرائح الشريحة الأولى أذون لمدة ٩١ يوم ، الشريحة الثانية أذون لمدة ١٨٢ يوم ، الشريحة الثالثة أذون لمدة ٢٧٣ يوم ، الشريحة الرابعة أذون لمدة ٣٦٤ يوم

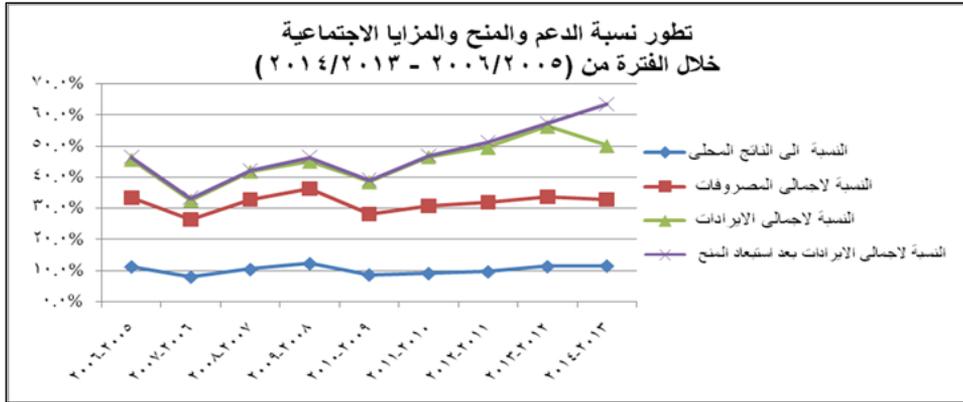
٣ - لمزيد من المعلومات يرجع إلى موقع وزارة المالية المصرية،

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2015/3/21.pdf>

٤ - محمد إسماعيل ، هبة عبد المنعم ، (٢٠١٤) ، إصلاح دعم الطاقة فى الدول العربية ، صندوق النقد العربى ، أبوظبى ، ص ٧ .

(٣-١٠) تطور نسب الانفاق على الباب الرابع (الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية) منسوباً للنتائج المحلى الإجمالي، المصروفات، الإيرادات، الإيرادات بدون المنح خلال الفترة من ٢٠٠٦/٥ - ٢٠١٤/١٣ .

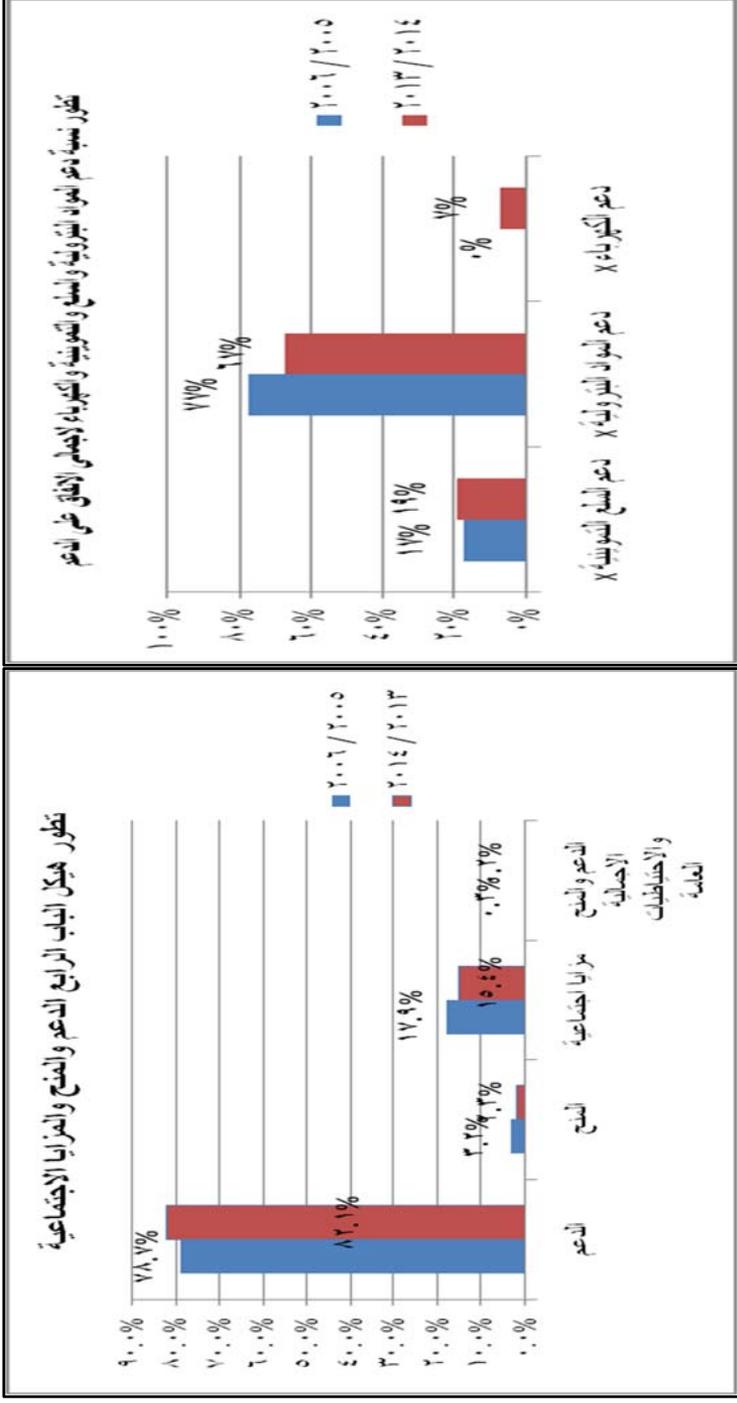
الشكل رقم (٣-١٠)



- ينقسم الانفاق على الباب الرابع الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية إلى أربع مجموعات رئيسية (الدعم، المنح، المزايا الاجتماعية، والدعم والمنح الاجمالية) وتستحوذ المجموعة الأولى (الدعم) على نسبة تصل لنحو ٨٢ % من إجمالي مصروفات الباب الرابع، وتستحوذ المجموعة الثالثة المزايا الاجتماعية على نحو 15 % والمجموعتين الثانية والرابعة نسبتها تصل لنحو ٣ %.

- يستحوذ الانفاق على دعم المواد البترولية ودعم الكهرباء ودعم السلع التموينية بختامى العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٣ على نسبة ٩٣ % من إجمالي الانفاق على مجموعة الدعم، ونسبة ٧٦ % من إجمالي الانفاق على الباب الرابع، ويوضح الشكل رقم (٣-١١) تطور هذه النسب خلال فترة الدراسة.

الشكل رقم (٣-١١)
تطور هيكل الباب الرابع ونسبة دعم المواد البترولية والسلع التمويينية والكهرباء



- إن التكلفة المتزايدة لبرامج الدعم أصبحت تثقل كاهل الموازنة العامة للدولة بالمزيد من الأعباء المالية ويعرضها للتقلبات المستمرة نتيجة التغييرات في الأسعار العالمية للنفط والمواد الغذائية، واصبح يهدد مستويات الانضباط المالي والاستدامة المالية في مصر والعديد من الدول العربية المستوردة للنفط والمواد الغذائية ، كما تؤدي إلى زيادة الاختلالات في ميزان المدفوعات ، كما تلقى بالمزيد من الضغوط على أسواق الصرف الأجنبي وبالتالي تؤثر سلباً على مستوى الاحتياطيات من النقد الأجنبي وعلى قيمة سعر الجنيه المصري ، وتؤدي هذه الضغوط إلى تصاعد مستويات الدين العام للنواتج المحلي الإجمالي مما يضيف المزيد من الأعباء على الأجيال القادمة التي ستتحمل تكلفة سداد هذا الدين .

- تشير الدراسات الدولية إلى أن برامج إصلاح دعم الطاقة تكتنفها العديد من التحديات^(١)، تتمثل في صعوبة توصيل الدعم لمستحقيه واستحواذ الطبقات الغنية على نسبة ٨٠ % من الدعم، عدم توفر بيانات دقيقة عن القطاعات الوظيفية المستفيدة من الدعم وعن التكلفة الحقيقية لبرامج الدعم، وتزايد الضغوط التضخمية وما ينتج عنها من احتجاجات شعبية واسعة النطاق، والمعارضة القوية من أصحاب المصالح وسعيهم لإفشال برامج إصلاح الدعم، وظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. ولمواجهة جانب من هذه التحديات شرعت الحكومة المصرية باستخدام الكروت الذكية في توصيل دعم السلع التموينية

١ - محمد إسماعيل ، هبة عبد المنعم ، (٢٠١٤) ، إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية ، مرجع سبق ذكره ص ٢٤ : ٢٨ .

للمواطنين وكذا توصيل دعم المواد البترولية^١ بهدف بناء قاعدة بيانات دقيقة عن الفئات المستفيدة من هذه الدعومات كمرحلة أولى مع وضع استراتيجية لتوصيل الدعم لمستحقيه في ضوء التكامل مع نظام الـ .GFMIS

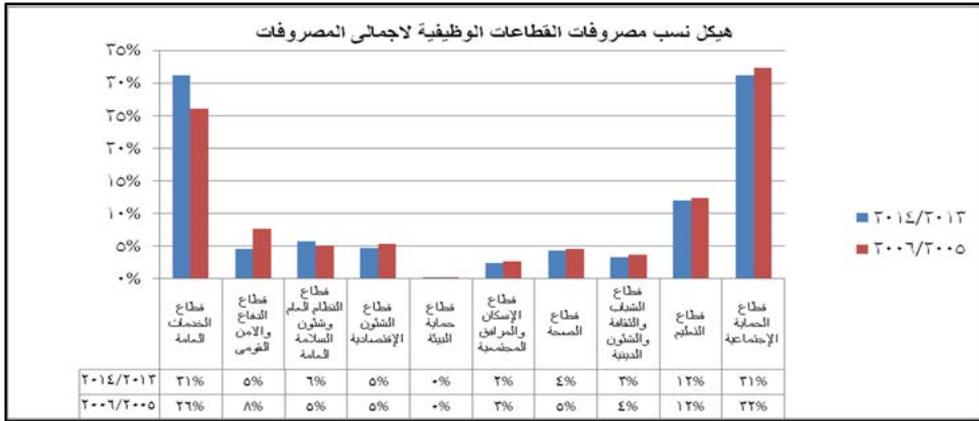
٢-٦-٢- تطور هيكل مصروفات الموازنة وفقا للتبويب الوظيفي

يشير تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢) عن متابعة وتقييم نتائج تنفيذ الموازنة إلى تركيز نحو ٦٢ % من مصروفات الموازنة في السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ في قطاعين هما قطاع الخدمات العامة وقطاع الحماية الاجتماعية مقابل نسبة ٥٨ % في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، وضعف نصيب قطاع التعليم والصحة من مصروفات الموازنة العامة للدولة حيث انخفضت نسبة الانفاق عليها من ١٧ % في العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ إلى ١٦ % في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤. ويتضح من الشكل رقم (٣-١٢) زيادة الانفاق على قطاع الخدمات العامة وقطاع النظام العامة وشئون السلامة العامة مقابل ثبات الانفاق على قطاع الشئون الاقتصادية وحماية البيئة والتعليم وانخفاض الانفاق على قطاع الصحة وقطاع الاسكان والمرافق المجتمعية وقطاع الدفاع والأمن القومي.

١ - سيتم تناول مزايا استخدام منظومة الكروت الذكية في بناء قاعدة معلومات دقيقة عن دعم المواد البترولية في المبحث الثالث من الفصل الثالث.

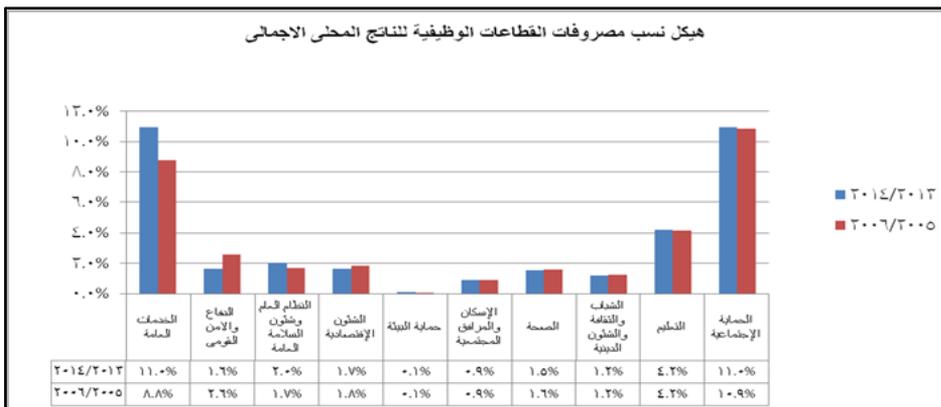
٢ - المرجع السابق ذكرة ص ١٨ .

الشكل رقم (٣-١٢)



وبتحليل نسبة المصروفات للنتائج المحلي الإجمالي وفقا للتبويب الوظيفي خلال فترة الدراسة تبين إستمرار إنخفاض نسبة الانفاق على قطاع الصحة والتعليم والبيئة والاسكان والشئون الاقتصادية للنتائج المحلي الإجمالي و يوضح الشكل رقم (٣-١٣) تطور هذه النسب:

الشكل رقم (٣-١٣)



إن ضعف الانفاق على قطاعي التعليم والصحة، وكذا ترتيب مصر في تقرير التنمية البشرية عام ٢٠١٤ حيث احتلت المركز ١١٠ ضمن الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة (١) دعى اللجنة التأسيسية للدستور عند وضع دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ إضافة المواد أرقام (١٨ ، ١٩ ، ٢١ ، ٢٣) بوضع حد أدنى لنسب الانفاق الحكومي من الناتج القومي الإجمالي على قطاعات الصحة (نسبة ٣ %) والتعليم قبل الجامعي (٤ %) والتعليم الجامعي (٢ %) والبحث العلمي (١ %) من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية (٢). وفي ظل النسب الموضحة بالشكل رقم (٣-١٥) ومحدودية موارد الدولة ستكون الإدارة المالية الحكومية في مصر في مشكلة حقيقية ما بين تنفيذ الاستحقاقات الدستورية وما بين محدودية موارد الدولة وإستمرار إنخفاض نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية للناتج المحلي الإجمالي .

ويرى الباحث إن ختاميات مصروفات الموازنة العامة للدولة وفق التبويب الوظيفي الحالي لا تعبر عن الانفاق الحقيقي لكل قطاع من القطاعات الوظيفية للأسباب الآتية : -

- وجود العديد من الهيئات الموازنية - مثل وزارتي الدفاع والداخلية، الأزهر الشريف، وزارات أخرى تدير مستشفيات ومؤسسات تعليمية وجامعات - مبنية تحت وظائف أخرى (٣) ، حيث أن قطاع التعليم على سبيل المثال لا يشمل الانفاق على المعاهد الأزهرية حيث أنها تدرج في

1 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٤ ، <http://hdr.undp.org>

٢ - دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ .

٣- ديميتار راديف ، جاك شعراوي ، نعمان العصامي ، مارك روبنسن (٢٠١٤) ، الاستحقاق

الدستوري الجديد بشأن زيادة مخصصات الانفاق الاجتماعي - قضايا إدارة المالية العامة ،

صندوق النقد الدولي (مسودة) ، مصر ، ص ٦ .

قطاع الشباب والثقافة والشئون الدينية ضمن موازنة الأزهر الشريف (١). كما أن هناك إنفاق على التعليم داخل باقي القطاعات الوظيفية مثل مصروفات الكليات العسكرية تدرج ضمن قطاع الدفاع والأمن القومي، وكذا مدارس التمريض تدرج ضمن إعمادات قطاع الصحة، وذات الوضع يتكرر في قطاع الصحة حيث يوجد إنفاق الخدمة الصحية من خلال جهات أخرى لا تدرج وظيفياً في قطاع الصحة مثل الانفاق على المستشفيات العسكرية وكذا المستشفيات التابعة لبعض الوزارات مثل مستشفى الدعاة، المركز الطبى للإنتاج الحربي، ويخصص لهذه المستشفيات إعمادات تمول من الموازنة العامة.

- تظهر ختاميات قسم الدعم وخفض تكاليف المعيشة في قطاع الحماية الاجتماعية، ويشمل هذا القسم دعومات تخص قطاعات وظيفية ولا تحمل عليها، وعلى سبيل المثال لا الحصر دعم المواد البترولية والكهرباء يستفيد منه كافة القطاعات الوظيفية ولكن لا يوزع على هذا القطاعات لإظهار الانفاق الحقيقي لها، الأمر الذي يتطلب مراجعة التبويب الوظيفي للدعم والمنح والمزايا الاجتماعية.
- تظهر ختاميات قسم الدين العام في قطاع الخدمات العامة ولا تحمل الفوائد على القطاعات التي تحملت الخزنة عبء تمويل مصروفاتها.

ويتضح من التحليل السابق أن التبويب الوظيفي الحالي لا يساعد على تحديد الفجوة الحقيقية بين النسب المحددة بالدستور للقطاعات الوظيفية (التعليم والصحة والبحث العلمي) وبين النسب التي تظهرها ختاميات مصروفات الموازنة العامة للدولة وفقاً للتبويب الحالي وهو ما يؤدي إلى إستخدام غير كفاء لموارد الدولة، وإن إدارة المالية العامة الحكومية في مصر بحاجة شديدة لإعادة التبويب

1- وزارة المالية المصرية، التبويب الوظيفي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ .

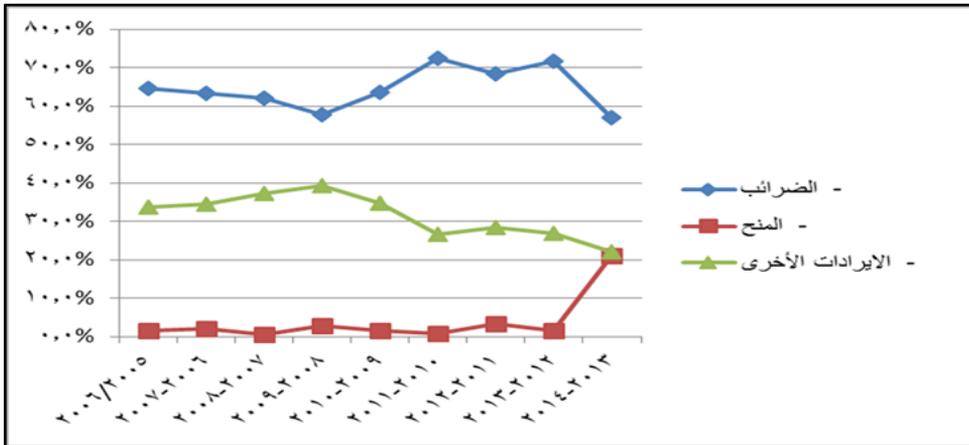
الوظيفي لمصروفات الموازنة العامة للدولة على أدنى مستوى وهو الوحدة الحسابية بدلا من التبويب الحالي على مستوى الهيئة الموازنية. وفي ظل العدد الضخم للوحدات الحسابية والذي يبلغ نحو ٢٦٠٠ وحدة حسابية فإن النظام اليدوي لتجميع بيانات هذه الوحدات على مستوى جمهورية مصر العربية وتبويبها وظيفياً يكون أمراً صعباً للغاية، ولتوفير تبويب وظيفي على مستوى الوحدات الحسابية فإن الأمر يستلزم تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على كافة الوحدات الحسابية وهو ما يساعد على تجميع كافة البيانات من الوحدات الحسابية وفقاً للتبويب الوظيفي لكل وحدة حسابية.

٢-٦-٣- تطور هيكل أبواب إيرادات الموازنة العامة للدولة

تشير نتائج الموازنة العامة للدولة إلى تغير هيكل إيرادات الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من 2006/2005 حتى 2014/2013 ويوضح الشكل رقم (٣-١٤) تطور هيكل أبواب إيرادات الموازنة العامة للدولة كنسبة من إجمالي الإيرادات خلال فترة الدراسة.

الشكل رقم (٣-١٤)

تطور أبواب إيرادات الموازنة العامة للدولة كنسبة لإجمالي الإيرادات



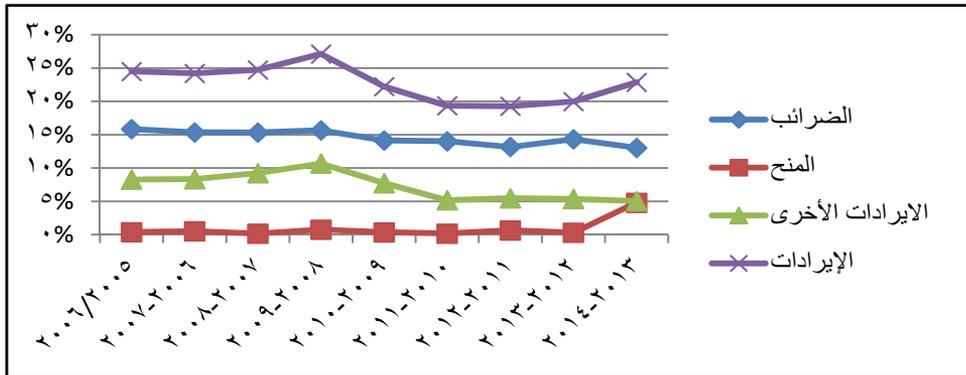
يتضح من الشكل رقم (٣-١٤) ما يلي :

- أن الحصيلة الضريبية تمثل نحو ثلثي إيرادات الدولة والثلث الآخر يتمثل الجانب الأكبر منه في الإيرادات غير الضريبية (أرباح وفوائض الهيئات الاقتصادية، إيرادات الخدمات، موارد الصناديق والحسابات الخاصة).
- وجود تذبذب في منحنى الحصيلة الضريبية حيث إتجه الوزن النسبي للحصيلة الضريبية إلى الانخفاض خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ثم أخذ المنحنى إتجهاً صعودياً خلال الفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١١ ثم بدأ في النزول من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٤.
- وجود تذبذب في منحنى حصيلة الإيرادات الأخرى حيث إتجه الوزن النسبي لحصيلة الإيرادات الأخرى إلى الارتفاع خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ ثم أخذ المنحنى إتجاه الانخفاض خلال الفترة من ٢٠٠٩ حتى ٢٠١٤.

كما تشير نتائج الموازنة العامة للدولة إلى إنخفاض نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦ - ٢٠١٣/٢٠١٤)، ويوضح الشكل رقم (٣-١٥) تطور عناصر الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل رقم (٣-١٥)

تطور نسبة عناصر الإيرادات للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤



ويتبين من الشكل السابق ما يلي:

- إنخفاض نسبة الإيرادات للنتاج المحلى الإجمالى من ٢٤,٥ % فى السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٢١,٧% فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة خفض تصل لنحو ١٠% وباستبعاد المنح حيث أنها غير مرتبطة بالنشاط الاقتصادى للدولة يلاحظ أن الإيرادات إنخفضت من ٢٤,١ % فى السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١٧,٢ % فى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة خفض تصل لنحو ٢٨,٦%.
- إنخفاض نسبة الحصيلة الضريبية للنتاج المحلى الإجمالى من ١٥,٨ % فى السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١٢,٤ % فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة خفض تصل لنحو ٢١,٥%, ويتركز الخفض فى إنخفاض الحصيلة الضريبية على الهيئة المصرية العامة للبترول حيث إنخفضت نسبة الحصيلة الضريبية على الهيئة المصرية العامة للبترول للنتاج المحلى الإجمالى من ٣,٨ % فى العام المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٢,٢ % فى العام المالى ٢٠١٣ / ٢٠١٤ وعلى هيئة قناة السويس من ١,٢ % إلى ٠,٧ خلال ذات الفترة، وكذا إنخفاض نسبة حصيلة الضرائب الجمركية.
- إنخفاض نسبة حصيلة الإيرادات غير الضريبية (الإيرادات الأخرى) للنتاج المحلى الإجمالى من ٨,٣ % فى السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٤,٨ % فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة خفض تصل لنحو ٤٢%. ويتركز الخفض أيضاً فى الفئات الذى يؤول من الهيئة المصرية العامة للبترول وهيئة قناة السويس وكذا باقى الهيئات والوحدات الاقتصادية حيث إنخفضت نسبة عوائد المكلية للنتاج المحلى

الإجمالي من ٥,٩ % فى العام المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٢,٧ % فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ .

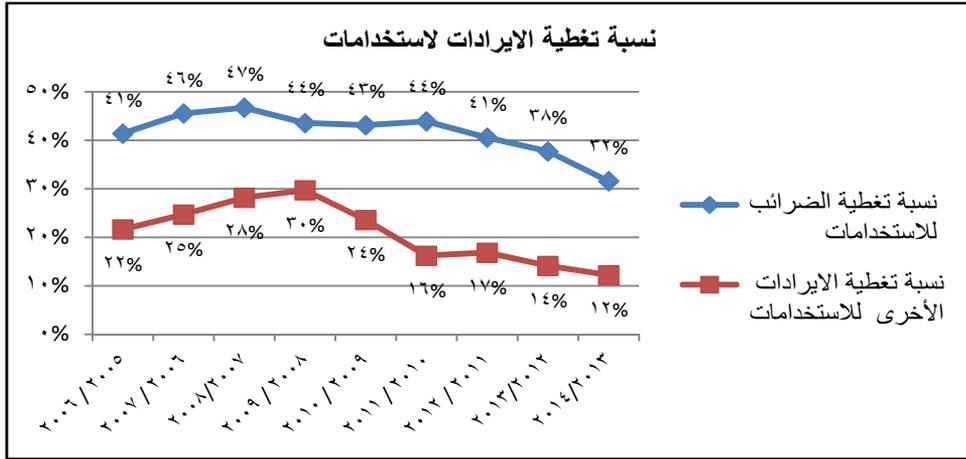
يتضح من التحليل السابق أن الانخفاض فى الإيرادات يتركز فى عنصرين رئيسيين وهما:

- إنخفاض نسبة ما يؤول من الهيئات والوحدات الاقتصادية إلى الموازنة العامة للدولة ويتركز معظمها فى العلاقة مع هيئة البترول وهيئة قناة السويس وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام.
- ضعف أداء المصالح الإيرادية فى تنشيط الحصيلة الضريبية وربطها بمعدل النمو الإقتصادى والنمو فى الناتج المحلى الإجمالى، فقد إنخفضت نسبة الحصيلة الضريبية على النشاط التجارى والصناعى من ٠,٦ % فى العام المالى ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٠,٤ % فى العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤ .

٢-٦-٤- تطور نسب تغطية الإيرادات لمصروفات الموازنة

تعد نسبة تغطية الإيرادات لمصروفات الموازنة مؤشر لقياس أداء الموازنة العامة للدولة ومدى قدرة الدولة على سداد التزاماتها فى مواعيد استحقاقها وسلامة مركزها المالى، ويعد مؤشر قوى تستند إليه مؤسسات التقييم الدولية لدى تصنيفاتها الائتمانية للدول، ويوضح الشكل رقم (٣-١٦) تطور نسب تغطية الضرائب والإيرادات الأخرى لمصروفات الموازنة خلال الفترة من (٢٠٠٥/٢٠٠٦-٢٠١٣/٢٠١٤).

الشكل رقم (٣-١٦)



يتبين من الشكل السابق ما يلي:

- تراجع نسبة تغطية الإيرادات الضريبية لمصروفات التشغيل^(١) من ٤٧% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٣٧% في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٣ بنسبة خفض تصل لنحو ٢١,٥%، وكذا تراجع نسبة تغطيتها للاستخدامات من ٤١% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ٣٢% في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤.
- تراجع نسبة تغطية الإيرادات غير الضريبية لمصروفات التشغيل من ٢٥% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١٤% في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ بنسبة خفض تصل لنحو ٤٤% وكذا تراجع نسبة تغطيتها للاستخدامات من ٢٢% في العام المالي ٢٠٠٦/٢٠٠٥ إلى ١٢% في العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ .

^١ - الجهاز المركزي للمحاسبات ، التقرير السنوي عن متابعة وتقييم نتائج السياسة المالية للدولة للعام المالي

المبحث الثالث

نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر

تمهيد

فى إطار إصلاح إدارة المالية العامة قامت وزارة المالية المصرية بتنفيذ عدد من المشروعات الاستراتيجية لميكنة أدوات إدارة المالية العامة. وتهدف هذه المشروعات إلى تحقيق الانضباط المالى للموازنة العامة للدولة وإدارة الموارد بكفاءة وفعالية وتقديم الخدمات للمواطنين بأفضل صورة ممكنة، وتحقيق مزيد من الشفافية والافصاح للموازنة العامة للدولة وتوحيد المعلومات بين مؤسسات الدولة وإتاحتها فى التوقيت المناسب بمزيد من الدقة والوضوح بما يساعد على تخطيط وإعداد وتنفيذ الموازنة بصورة سليمة.

وفى ضوء توصيات بعض المؤسسات الدولية لإصلاح إدارة المالية العامة من أجل بناء إدارة سليمة لموارد الدولة وضبط الانفاق العام للموازنة العامة للدولة، تبنت وزارة المالية بدءاً من موازنة العام المالى ٢٠٠٥/٢٠٠٦ تخطيط وإعداد وتنفيذ بعض مشروعات نظم تكنولوجيا المعلومات، وسيتناول هذا المبحث موقف تنفيذ النظم الالكترونية لإدارة المالية العامة فى وزارة المالية ومصالحها وأثرها على تحسين أداء إدارة المالية العامة من خلال تناول، منظومة إدارة الدفع والتحصيل الالكتروني، ونظام ميكنة الدين العام Debt Management and (DMFAS) Financial Analysis System ، ونظام ميكنة الأجور ، ومنظومة توزيع المواد البترولية.

٣-١ منظومة إدارة الدفع والتحويل الإلكتروني

في إطار توجه الحكومة المصرية نحو تفعيل نظم الدفع والتحويل الإلكترونية الحكومية تدعيماً لآليات أدوات الحكومة الإلكترونية وتمشياً مع أحدث النظم العالمية ، قامت وزارة المالية بإنشاء وحدة الدفع والتحويل الإلكتروني الحكومي بوزارة المالية المصرية في يونيو ٢٠٠٧ ، وفي ذات التاريخ قامت الوزارة بالتعاون مع شركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية (E-Finance) للقيام بأعمال بناء وتشغيل وتطوير المركز الإلكتروني للإيرادات والمدفوعات الحكومية بالإضافة إلى بناء وتشغيل البنية الأساسية لقبول الدفع الإلكتروني بمختلف أنواعه (شبكة صافرات آلية ، نقاط الدفع الإلكتروني) في الجهات الحكومية الإيرادية لتطوير ورفع كفاءة الخدمات الحكومية الآلية ، وقد تم العمل على إنشاء وتشغيل وإدارة مركز الدفع والتحويل الإلكتروني الحكومي من خلال بناء منظومة متكاملة مؤمنة بالتعاون مع البنك المركزي المصري ووفقاً للمعايير العالمية للربط مع البنوك بالقطاع المصرفي المصري وكافة الهيئات والمؤسسات الحكومية، وبناء البنية التحتية والشبكة المشفرة والمؤمنة تقنياً طبقاً لمعايير الأمن القومي اللازمة لإتاحة التحويل والدفع الإلكتروني للخدمات الحكومية عن طريق القنوات الإلكترونية المختلفة (١) .

٣-١-١ أهداف منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني

- ميكنة كافة مدفوعات الحكومة المصرية وكافة متحصلات المصالح والهيئات الحكومية.
- تحسين أداء إدارة المالية العامة والتحكم في خزانة الدولة والتعامل من خلال حساب خزانة موحد لدى البنك المركزي.

1- وزارة المالية المصرية ، (٢٠١٥) ، تقرير وحدة الدفع والتحويل الإلكتروني ، ص ١

- ميكنة دفع الأجور والمرتبات والمعاشات وما فى حكمهم للعاملين بالدولة.
 - سرعة سداد المستحقات من وإلى الممولين والموردين وكافة الأطراف المتعاملة مع الحكومة.
 - توفير معلومات دقيقة ولحظية عن كافة مدفوعات ومتحصلات الحكومة.
 - زيادة سرعة دوران الأموال والسيولة بالأسواق وتيسير جميع مراحل الانتاج والاستهلاك وتحفيز الاستثمارات مما يعضد مكانة مصر عالمياً، وتحسين أداء الاقتصاد المصرى وزيادة إنتاجية جميع الأنشطة الاقتصادية على المستويين المؤسسى والفردى.
 - تخفيض زمن دورة تحصيل الإيرادات مما يعود بالإيجاب على خفض أعباء خدمة الدين
 - تحسين مستوى ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.
- ويتطلب نجاح منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني وجود مقومات رئيسية تضمن تحقيق الربط بين مركز الدفع والتحويل الإلكتروني مع نظم المعلومات المالية الخاصة بالمراكز الرئيسية بكل من وزارة المالية والضرائب والجمارك وبنك الاستثمار القومى والبريد والبنك المركزى المصرى والمركز الرئيسى لصندوقى التأمينات الاجتماعية، وكذلك الربط مع كافة البنوك المشاركة فى منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني^(١).

^١ - عقد تقديم خدمات إنشاء وتركيب وإدارة وتشغيل مركز الدفع والتحويل الإلكتروني بوزارة المالية ، المادة الثانية ، وزارة المالية ، ٢٠٠٧

وتتمثل هذه المقومات فيما يلي:

- إنشاء وتشغيل وإدارة المركز الرئيسي للدفع والتحويل الإلكتروني الحكومي.
- إنشاء الربط الشبكي وتبادل البيانات الإلكترونية بين المصالح والهيئات الإيرادية والبنك المركزي المصري وبنك الاستثمار القومي والبريد المصري، وكذا تبادل البيانات الإلكترونية مع كافة الوحدات الحسابية للدولة، وكذا قطاعات إعداد وتنفيذ وتمويل الموازنة العامة للدولة.
- تأمين وسرية البيانات الحكومية من خلال مركز إصدار سلطة التصديق الإلكتروني الحكومي.
- التكامل مع بوابة الحكومة الإلكترونية في تحصيل الرسوم المختلفة من المواطنين.
- تركيب وتشغيل وإدارة آلات الصرافات الآلية الحكومية، وكذا نقاط تقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية.

٣-١-٢ مكونات منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني

تشمل منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني أنظمة فرعية تتعلق بعملية الدفع والتحويل الإلكتروني لكافة الاستخدامات والموارد السيادية للدولة ترتبط إلكترونياً بنظام حساب الخزانة الموحد Treasury Single Account (TSA) بالبنك المركزي المصري وهي نظام الدفع الإلكتروني، و نظم التحويل الإلكتروني (نظام التحويل الإلكتروني للجمارك المصرية ، نظام التحويل الإلكتروني للضرائب المصرية ، منظومة تحصيل الشيكات).

أولاً: نظام الدفع الإلكتروني

تتم عملية الدفع الإلكتروني على عدة خطوات متتابعة بين الوحدات الحسابية ومركز الدفع والتحويل الإلكتروني وغرفة المقاصة والوحدة الحسابية

المركزية بوزارة المالية والبنك المركزي المصري وبنك الاستثمار القومي. ويوضح الشكل رقم (٣-١٧) الخطوات التي تمر بها عملية الدفع الالكتروني وفق المنظور المتكامل لعملية الدفع الالكتروني ، يتم حالياً تنفيذ كافة الخطوات إلكترونياً فيما عدا الاتصال ما بين الوحدة الحاسوبية المركزية بوزارة المالية وبين البنك المركزي المصري، حيث يتم في هذه الخطوة إرسال أمر دفع إجمالي يدوي للبنك المركزي .

وفى ضوء التعاقد الذى تم بين وزارة المالية وشركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية E.Finance تم التخطيط لميكنة كافة الوحدات الحسابية على نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني، سواء كانت هذه الوحدات تندرج ضمن الهيئات الموازنية الداخلة فى الموازنة العامة للدولة أو خارج الموازنة العامة للدولة، وبالفعل تم تطبيق منظومة الدفع الإلكتروني على نحو ٢٤٠٠ وحدة حسابية من أصل ٢٦٠٠ وحدة حسابية بنسبة تنفيذ تصل لنحو ٩٢ % ، وقد أشار العديد من المؤسسات الدولية لدى تقييمها لنظام إدارة المالية العامة فى مصر إلى أن نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني يسير بانتظام وبوتيرة أسرع من نظم تكنولوجيا المعلومات الأخرى المطبقة فى وزارة المالية^(١).

وعلى الرغم من أن هناك إشادة من المؤسسات الدولية على موقف تنفيذ نظام الدفع الإلكتروني من جانب نسبة تغطية عدد الوحدات الحسابية التى تستخدم هذه المنظومة إلا أن التنفيذ الفعلى لهذا النظام لا يحقق كفاءة فى إدارة المالية العامة نتيجة العوامل التالية :

- ضعف الضوابط الرقابية على المدفوعات الإلكترونية فى الوحدات الحسابية التى تعمل على المنظومة. حيث تستطيع الوحدات إرسال أمر دفع الكترونى إلى الوحدة الحسابية المركزية بمبالغ تتجاوز المخصصات المحددة فى الموازنة ويتم الموافقة على أمر الدفع من الوحدة الحسابية المركزية وصرفه من البنك المركزى المصرى نتيجة عدم وجود ربط بين منظومة الدفع الإلكتروني وبين نظام (GFMIS)، بالإضافة إلى أن وحدة الحسابات المركزية بوزارة المالية ليس لديها سقف محدد لمخصصات كل جهة.

١- جاك شعراوى ، فاروق خان (٢٠١٣) ، تقرير المساعدة الفنية لتقوية الادارة النقدية فى مصر ، المركز الاقليمى للمساعدة الفنية للشرق الأوسط ، صندوق النقد الدولى .

- عدم تنفيذ الربط الإلكتروني بين منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني وبين البنك المركزي المصري، حيث تتم عملية الصرف من البنك المركزي المصري من خلال أمر تحويل مجمع يدوي يتم إصداره من خلال الوحدة الحسابية المركزية بوزارة المالية.
- ضعف المعلومات الخاصة بتفاصيل التدفقات النقدية لدى البنك المركزي المصري والتي تمثل عنصر أساسي من النظام النقدي وبالتالي السياسة النقدية.
- عدم وجود أداة تشريعية تلزم الوحدات الحسابية بتطبيق نظام الدفع الإلكتروني وإيقاف التعامل بالشيكات الورقية فور تطبيق النظام في الوحدة الحسابية أدى إلى إنخفاض حجم المدفوعات التي يتم تنفيذها على منظومة الدفع الإلكتروني، حيث بلغ إجمالي المدفوعات التي تمت خلال النظام في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ نحو ٢٢٩,٧ مليار جنيه بنسبة ٢٩ % من إجمالي إعمادات إستخدامات الموازنة العامة للدولة لذات السنة المالية ، وأن باقى النسبة والتي تبلغ نحو ٧١ % يتم تنفيذها عن طريق الشيكات اليدوية ^(١)، وتعد هذه النسبة منخفضة للغاية إذا ما قورنت بنسبة عدد الوحدات التي تم تفعيل النظام بها والتي تبلغ ٩٢ %.

ثانياً: نظم التحصيل الإلكتروني للإيرادات السيادية

أ- نظام التحصيل الإلكتروني للجمارك المصرية (٢)

بداية من العام المالي ٢٠٠٧ قامت مصلحة الجمارك المصرية بدراسة وبناء منظومة للسداد الإلكتروني. وقد تم بناء المنظومة على ثلاث مراحل مرحلة الدراسة

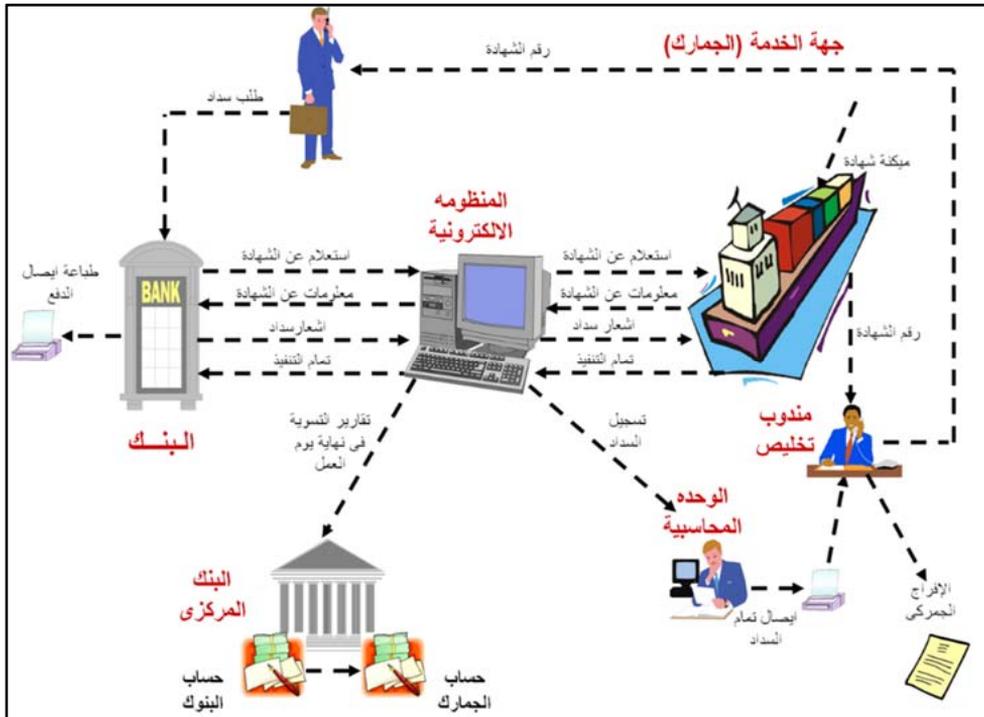
١ - وزارة المالية المصرية ، مركز الدفع والتحويل الإلكتروني ، تقرير الموقف المالي لحساب الخزانة الموحد فى ٢٠١٥/٦/٣٠.

٢ - مصلحة الجمارك المصرية، (٢٠٠٩) ، ورشة عمل عن من منظومة السداد الإلكتروني - متحصلات الجمارك المصرية ، ورقة عمل ، ص ١ - ١٠.

والتحليل (شهر مارس ٢٠٠٧ حتى شهر مايو ٢٠٠٨) وتم في هذه المرحلة عقد العديد من الاجتماعات لتحليل و مناقشة نظم العمل الحالية ، دراسة البنية التحتية ، اصدار وثيقة عرض وتوصيف منظومة السداد الالكتروني المرحلة الثانية مرحلة التصميم (شهر يونيه ٢٠٠٨ حتى شهر فبراير ٢٠٠٩) تم في هذه المرحلة تطوير خوادم الدفع الخاصة بالجمارك ، تجهيز خادم الدفع الالكتروني بشركة E.Finance، والمرحلة الثالثة كانت مرحلة الاختبار والتنفيذ (شهر مارس ٢٠٠٩) إلى (شهر أبريل ٢٠٠٩) وتم في هذه المرحلة الربط بين خوادم مصلحة الجمارك و خادم الدفع الالكتروني تنفيذ المدفوعات الاختبارية. ويوضح الشكل رقم(٣-١٨) دورة عمل نظام التحصيل الالكتروني للجمارك المصرية .

الشكل رقم (٣-١٨)

دورة عمل التحصيل الالكتروني للضرائب الجمركية



المصدر : مصلحة الجمارك المصرية

ب- نظام التحصيل الإلكتروني للضرائب المصرية

تعاقدت مصلحة الضرائب المصرية مع شركة E.Finance لبناء منظومة التحصيل الإلكتروني، تتم عملية السداد الإلكتروني من خلال البنوك المشاركة في نظام السداد الإلكتروني والذي تشرف عليه وزارة المالية بالتعاون مع البنك المركزي المصرى والبالغ عددها ٢٤ بنك تجارى من خلال فروعها المنتشرة في جميع أنحاء الجمهورية^(١). وتتم عملية السداد أيضاً من خلال قنوات الدفع الإلكتروني الخاصة بمكاتب البريد والتي يبلغ عددها نحو ٤ آلاف مكتب . كما ساعد على تسهيل عملية سداد الممولين للضرائب المستحقة عليهم إلكترونياً عن طريق بوابة الحكومة المصرية على شبكة الانترنت^(٢)، وكذا من خلال مكاتب العملاء والشركات عن طريق موقع www.efawateer.com ، وذلك بتأمين كامل من خلال نظام التصديق الإلكتروني، مشيراً إلى أنه يعد أول موقع الكتروني مؤمن ومشفر دون أي مخاطرة على المتحصلات الحكومية في مصر. وفور إتمام عملية التحصيل من خلال قنوات التحصيل تقوم منظومة التحصيل الإلكتروني بإضافة كافة المتحصلات إلى حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي.

ج- منظومة تحصيل الشيكات

تقوم منظومة تحصيل الشيكات على أساس إضافة قيمة متحصلات شيكات الموردين / الممولين إلى حساب المصالح الإيرادية إلكترونياً من خلال البنوك المشتركة في المنظومة وبالتكامل مع المنظومة البنكية لحساب الخزانة

1 -<http://www.incometax.gov.eg/ebusines.asp>.

٢-<https://www.egypt.gov.eg/Services/>

ServicesDetails.aspx?ID=111553§ion=serviceproviders&meta=

الموحد. وتتم عملية تحصيل الشيكات على ستة خطوات متتالية على النحو التالي:

- تقوم جهات المصالح الإيرادية باستلام الشيكات من الممولين وتسجيل بيانات الشيكات من خلال شاشات المنظومة باستخدام قارئ الشيكات.
- تقوم المنظومة بحصر كافة الشيكات الجاهزة للتحصيل في حافظة واحدة وإغلاق الحافظة وطباعتها طبقاً لإجراءات العمل الداخلية وتسليمها إلى مندوب البنك مع الاحتفاظ بصورة موقعه منه.
- يتم إعداد ملف يومي ببيانات الحوافظ والشيكات المسلمة وإرساله إلى البنك في نهاية يوم العمل.
- يقوم البنك بمطابقة الحافظة الالكترونية مع الحافظة المسلمة للبنك ومراجعة الشيكات للتأكد من بياناتها ومبالغها وصلاحياتها للتحصيل.
- يقوم البنك بتكوين ملف تأكيد استلام الشيكات وإرساله من خلال المنظومة في ذات يوم إستلامه للحوافظ.
- تتم عملية التحصيل وفقاً لتعليمات البنك المركزي وفي نهاية يوم التحصيل يتم إرسال ملف المتحصلات وملف آخر بالمرتد للمصالح الإيرادية.

وقد ساعدت نظم التحصيل الالكتروني للجمارك والضرائب المصرية على تحسين أداء إدارة المالية العامة من خلال تحسين أداء المصالح وتقديم خدمة جيدة للمواطنين والرقابة الجيدة على كافة أنواع الضرائب والرسوم الجمركية. وفيما يلي أهم مزايا تطبيق نظم التحصيل الالكتروني لمصلحة الجمارك والضرائب:

- السرعة والسهولة في الافراج عن البضائع مما يحقق خفض تكلفة البضائع، نتيجة توفير زمن التعامل مع موظفي الخزينة من حيث عد

- النقود أو التأكد من توقيعات الشيكات وبالتالي تقليل زمن الافراج الجمركي (١).
- تقليل الفارق بين الحصيلة الدفترية والحصيلة الفعلية الأمر الذي يساعد على دقة المعلومات المالية الشهرية التي تنشر فى تقارير الموازنة العامة للدولة.
 - ضمان اضافة المتحصلات لحسابات الخزنة الموحد بالبنك المركزي فور التحصيل.
 - تجنب مخاطر نقل النقدية من المنافذ الجمركية إلى الخزائن العمومية ومن الخزائن العمومية الي البنك (٢).
 - ضمان تغطية كل الإيرادات بالحسابات الصحيحة الخاصة بها سواء المدينة أو الدائنة.
 - سهولة وسرعة استخراج التقارير المالية عن الحصيلة الجمركية والضريبية وجودة وشمول البيانات المالية.
 - تخفيض فترة أيلولة الحصيلة لحساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي لتصل ليوم واحد بدلا من الانتظار لعدة أيام قد تصل لنحو أسبوعين بطرق التحصيل التقليدية (النقود، الشيكات)، الأمر الذي يساعد على تخفيض قيمة السحب على المكشوف وكذا فترة الاقتراض لتمويل عجز الخزنة العامة للدولة مما يساعد على خفض فوائد خدمة الدين العام.
- على الرغم من المزايا التي حققتها نظم التحصيل الالكترونى إلا أنها تعد محدودة فى ظل ضعف نسبة حجم الضرائب التي تتم من خلال المنظومة والتي

١ - مجلة الأسرة الجمركية ، (٢٠١٢) ، نظام مصرفى متكامل لتفعيل خدمة السداد عن بعد cps ، العدد رقم ٤٦٤ ص ٦-٩ .

2- <http://www.pbdac.com.eg/index.php/ar/2013-07-16-09-36-57>.

تم تسجيلها فى نظام الدفع والتحويل الالكتروني وتبلغ نحو ١٧٧ مليار جنيهه فى العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ بنسبة تصل لنحو ٥٨% من الختامى المبدئى لضرائب ذات السنة ، بالإضافة إلى أن عدم وجود ربط بين نظم التحويل الالكتروني ونظام GFMIS ونظام ميكنة الدين العام DMFAS يضعف من وجود تخطيط نقدى لإدارة الموازنة العامة للدولة نتيجة عدم توافر معلومات دقيقة حول حجم الحصيلة الدفترية وكذا الحصيلة الفعلية .

٢-٣ نظام ميكنة الدين العام

قام الاونكتاد UNCTAD (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية) بتصميم برنامج نظام إدارة الديون والتحليل المالى (DMFAS) (١) الإصدار رقم ٥,٣ والإصدار رقم ٦. ويستخدم هذا البرنامج فى بناء قاعدة بيانات سليمة وموثوق بها عن الدين العام الداخلى والخارجى، وقد تم نشر هذا البرنامج على عدد ٥٧ دولة حول العالم. وتتمثل أهمية هذا البرنامج فى تنمية قدرات الدول من أجل إدارة سليمة للدين العام من خلال ما يلي:

- المساهمة فى بناء قاعدة بيانات موثقة حول الدين العام الخارجى والداخلى لمتخذى القرارات وصناع السياسات فى الدول تمكنهم من إدارة الدين العام بكفاءة.
- مساعدة الدول على إعداد استراتيجية الديون على المدى المتوسط وتحليل القدرة على تحمل الديون.
- التكامل مع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية يساعد على بناء تقديرات سليمة لحجم أقساط القروض وفوائد خدمة الدين فى الموازنة

1- Debt Management and Financial Analysis System Programme,(Annual Report 2014),UNCTAD.

العامة للدولة مما يساعد على مصداقية الموازنة العامة للدولة من خلال تطابق المعتمد مع المنفذ الفعلى للأقساط والفوائد. ويشير التقرير السنوى للونكتاد عن عام ٢٠١٤ (UNCTAD) بأن عدد الدول التى طبقت برنامج (DMFAS) بالتكامل مع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بلغت ١٧ دولة.

- توفير تقارير بشكل موحد للدين الداخلى والخارجى وكذا إعداد إحصاءات تحليل الديون بأسلوب موحد ساعد المنظمات الدولية فى إجراء تقييم سليم لمدى قدرة الدول على تحمل الدين.

ويعد البنك المركزى المصرى من أوائل المؤسسات التى طبقت البرنامج فى عام ١٩٨٦ ، وقد أستخدم البرنامج فى تسجيل كافة بيانات الدين العام الخارجى ، وفى عام ٢٠٠٨ بعد مرور أكثر من عشرين عاما قررت وزارة المالية تطبيق البرنامج من خلال دعم فنى ومالى من الحكومة السويسرية وقد تم تطبيق برنامج DMFAS الاصدار رقم ٥,٣ وتمت إدارة هذا البرنامج من خلال وحدة إدارة الدين العام بوزارة المالية، وقد استخدم فى تسجيل بيانات الدين المحلى، وقد ساعد هذا البرنامج على توفير قاعدة بيانات شاملة للدين المحلى تستخدمها الوحدة لتحليل خصائص حافظه الدين المحلى والابلاغ عنها ، وتصدر وحدة إدارة الدين بوزارة المالية تقارير عن عملية إدارة الدين وتنتشرها على موقع وزارة المالية^(١).

فى عام ٢٠١٠ حرص كل من البنك المركزى المصرى ووزارة المالية على تحديث البرنامج وفق الاصدار رقم ٦، وقد تم بالفعل التحديث فى البنك المركزى المصرى ولكن نظراً لظروف الحريق التى مرت بها أبراج وزارة المالية المصرية تم تأخير تنفيذ التحديث.

1 - <http://www.mof.gov.eg/English/Pages/Home.aspx>

وعلى الرغم من المزايا التي قدمها برنامج ميكنة الدين العام في مصر من خلال بناء قاعدة بيانات سليمة وتفصيلية عن حجم الدين العام المحلى والخارجى وإجراء التحليلات المالية السليمة لقياس قدرة الدولة على الوفاء بالديون فى المواعيد المحددة وفقا لعقود واتفاقيات القروض، إلا أن الحكومة المصرية لم تستفد من كامل مزايا البرنامج، وما يؤكد ذلك بعض مؤشرات تنفيذ الموازنة خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ والتي تتعلق بإدارة الدين العام وهى:

- وجود تفاوت بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وقيمة التغير فى مركز دين أجهزة الموازنة العامة للدولة^(١).
- وجود إنحرافات بين المعتمد والفعلى للفوائد تراوحت ما بين ٢ % إلى ٥% فيما عدا السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ حيث وصلت لنحو ٧ % . وبالنسبة للأقساط كان هناك إنحراف كبير للغاية بلغ نحو ١٧٢ % فى موازنة السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ وهذا يعد إنحراف كبير يؤثر على مصداقية الموازنة ويوضح الجدول رقم (٣-١٤) إنحرافات الفوائد والاقساط خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى الفترة ٢٠١٣/٢٠١٤ .

1- لمزيد من الايضاح راجع الجدول رقم (٣-١٣) فى المبحث الثانى من الفصل الثالث .

الجدول رقم (٣-١٤)

انحرافات فوائد خدمة الدين خلال الفترة ٢٠٠٩/٨ : ٢٠١٤/١٣

مليار جنيه

التغير		الاقساط		الفوائد			السنوات
نسبة	قيمة	فعلى	موازنة	التغير		موازنة	
				نسبة	قيمة			فعلى	موازنة
١٧-	٣,٠٣-	١٨,٣	٢١,٣	٠	٠,١-	٥٢,٩	٢٠٠٩/٢٠٠٨
٢-	٠,٦٤-	٢٦,٥	٢٧,٢	٢	١,٣	٧٢,٣	٢٠١٠/٢٠٠٩
١٥٦-	٥٠,٠٨-	٣٢,٢	٨٢,٣	٧-	٦,١-	٨٥,١	٢٠١١/٢٠١٠
١٧٢-	٦٢,٦٧-	٣٦,٥	٩٩,١	١-	٠,٩-	١٠٤,٤	٢٠١٢/٢٠١١
٣١-	٢٢,١٩-	٧١,٣	٩٣,٥	٣-	٤,٣-	١٤٧,٠	٢٠١٣/٢٠١٢
٦-	٦,٩١-	١٠٧,٥	١١٤,٥	٥-	٨,٩-	١٧٣,١	٢٠١٤/٢٠١٣

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الختامي سنوات مختلفة.

- زيادة مبالغ السحب على المكشوف من البنك المركزي المصرى خلال تنفيذ موازنات السنوات المالية السابقة حيث بلغ نحو ٢٤٩,١ مليار جنيه فى ٢٠١٥-٦-٣٠.

ويرى الباحث أن السبب الرئيسى لوجود إنحرافات فى الباب الثالث (الفوائد) والباب الثامن (سداد القروض) وكذا زيادة السحب على المكشوف يرجع إلى عدم وجود خطة تدفقات نقدية سليمة توضح فترات الفجوات التمويلية خلال تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى السنوات المالية السابقة، وكذا عدم وجود ربط إلكترونى بين برنامج ميكنة الدين العام وبين برنامج الأستاذ العام وبين برنامج التدفقات النقدية فى نظام (GFMIS) وبين نظم التحصيل الالكترونية، وعدم وجود ربط إلكترونى بين البنك المركزى المصرى وبين وزارة المالية.

٣-٣ برنامج ميكنة الأجور (Payroll)

تستحوذ الأجور على نسبة تصل لنحو ٨,٥ % من الناتج المحلى الإجمالى ونسبة ٢٥,٥ % من مصروفات الموازنة العامة للدولة بختامى السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ ، وتعد هذه النسب مرتفعة للغاية وتمثل مشكلة رئيسية من مشاكل إدارة المالية العامة فى مصر ^(١). ومن أجل السيطرة على فاتورة الأجور وبناء قاعدة معلومات دقيقة حول عدد العاملين ومستوياتهم الوظيفية وتخصصاتهم تساعد فى تخطيط القوى العاملة بالجهاز الحكومى وبناء استراتيجية سليمة للتعيين فى الجهاز الحكومى ، ووضع قواعد سليمة وموحدة لحساب الرواتب فى كافة الوحدات الحسابية فى ضوء القوانين المنظمة لحساب هذه الرواتب ، قررت وزارة المالية تطبيق برنامج ميكنة الأجور (PAYROLL) تطبيقات أوراكل من خلال التعاقد مع شركة تكنولوجيا المنشآت المالية (E.Finance) .

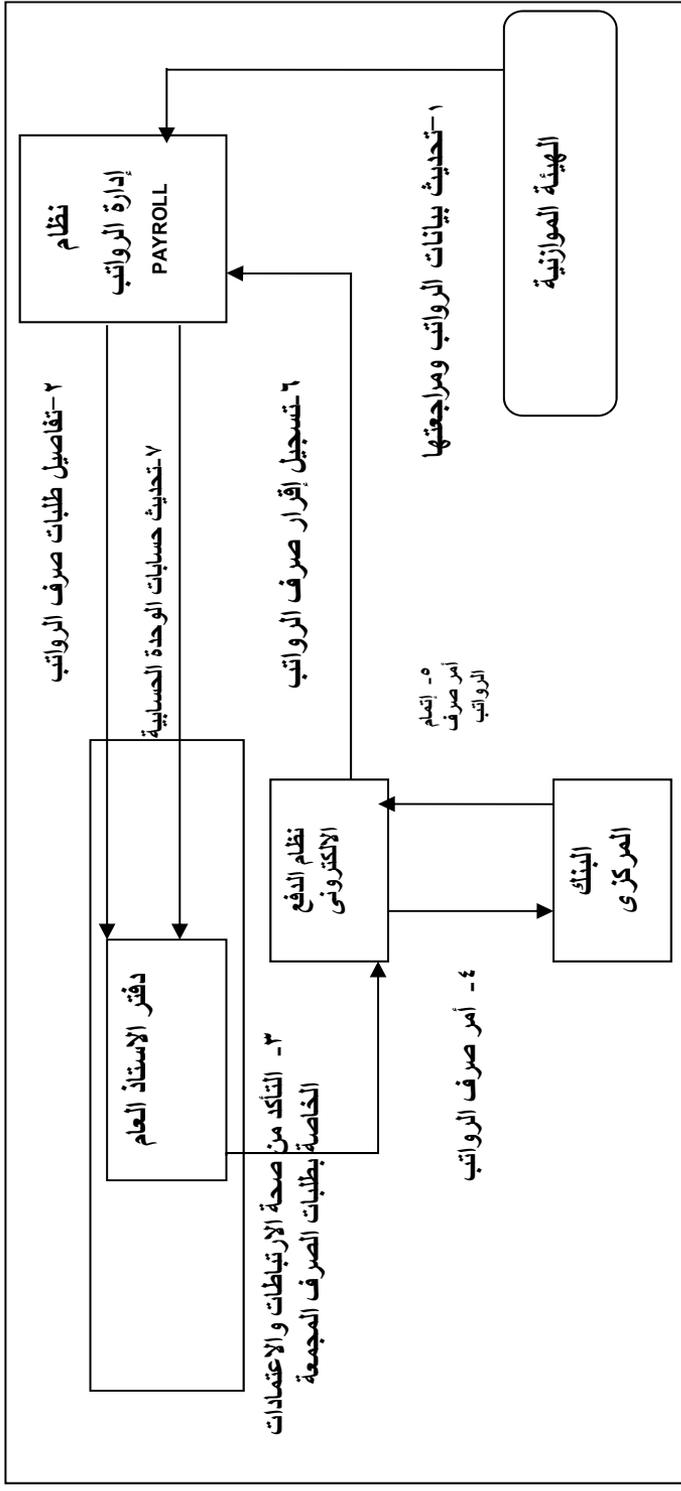
1- لمزيد من التفاصيل عن مشكلة الأجور فى مصر راجع المبحث الثانى من الفصل الثالث .

ويتميز برنامج (Payroll) بأنه يساعد على إدارة إنفاق الأجور بكفاءة وفعالية وذلك من خلال المميزات العديدة التي يقدمها البرنامج وأهمها ما يلي:

- الرقابة القوية والمركزية على عملية احتساب الأجور، وذلك من خلال توحيد عناصر الأجر وفقاً للتقسيم الاقتصادي للدولة وكذا عناصر الاستقطاعات، توحيد طريقة احتساب جميع عناصر الأجر والاستقطاعات لكافة العاملين بالجهاز الحكومي، التطبيق المركزي لتنفيذ كافة القوانين والقرارات التي تتعلق بالباب الأول (الأجور) في وقت واحد مما يحقق العدالة بين كافة العاملين بالدولة.
- توفير قاعدة معلومات دقيقة وتفصيلية عن أعداد العاملين بالجهاز الحكومي ودرجاتهم الوظيفية وتخصصاتهم مما يساعد على التخطيط الجيد والاستراتيجي للتعيين في الجهاز الحكومي.
- الالتزام بالحدود القصوى للأجور وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة في الدولة لا يسمح بتجاوزها.
- الحساب الدقيق للاستقطاعات المقررة بقوانين مثل ضريبة المرتبات وما في حكمها والدمغة على الرواتب وكذا حساب حصة العامل وصاحب العمل في التأمينات.
- حصر كافة ما يحصل عليه الموظف من راتب من كافة الجهات الحكومية^(١).
- تسجيل كافة البيانات الشخصية والوظيفية التي تتعلق بالموظف، حيث يتم تسجيل الرقم القومي للموظف، وهو يعد المفتاح الرئيسي (key primary) الذي ترتبط به كافة العمليات و يوضح الشكل التالي شاشة إدخال البيانات الشخصية للموظف.

١ - في حالات كثيرة يرشح الموظف لحضور لجان في بعض الجهات الحكومية أو يمثل المال العام في بعض الهيئات الحكومية ويحصل على مقابل من هذه الهيئات من مكافأة أو بدل.

الشكل رقم (٣-٢٠)
التكامل بين برنامج الرواتب (Payroll) ونظام GFMIS، وبرنامج الدفع الإلكتروني (E.Payment)



المصدر : تم إعداد الشكل بواسطة الباحث

تتعدد برامج حساب الأجور بالهيئات الموازنية الداخلة في الموازنة العامة للدولة. وتعمل هذه البرامج بعيداً عن الرقابة المركزية لوزارة المالية وتختلف إصدارات هذه البرامج وكذا الشركات المنتجة لهذه البرامج. وفي ظل استهداف وزارة المالية المصرية بناء قاعدة بيانات مركزية لكافة العاملين بالقطاع الحكومي وتصميم برنامج موحد لحساب الأجور يتكامل مع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ونظام الدفع الالكتروني، في عام ٢٠١٠ تم شراء رخص oracle payroll لعدد ٣١٠ ألف رخصة، وقد تم التعاقد مع شركة E.Finance لتصميم دورة عمل برنامج payroll والإشراف على تنفيذ البرنامج . وقد تم البدء بتطبيق الجزء الخاص بحساب الرواتب^(١) في ديوان عام وزارة المالية بشكل تجريبي في سبتمبر ٢٠١٢ لإجراء الاختبارات اللازمة ومراجعة عناصر صيغ حساب عناصر الاستحقاقات والاستقطاعات وكذا كافة شاشات الادخال والتقارير الناتجة عن البرنامج وقد تم تجربة ومراجعة الصفرية الرئيسية عن الأشهر (سبتمبر، أكتوبر، نوفمبر، ديسمبر) لاختبارها قبل البدء في تطبيق البرنامج بشكل رسمي في يناير ٢٠١٣ .

وقد ساهم برنامج payroll في توفير معلومات دقيقة وتفصيلية عن كافة العاملين بديوان عام وزارة المالية وعن كافة ما يتقاضاه كل موظف بديوان عام وزارة المالية، كما ساعد على حساب الضرائب والتأمينات بدقة عالية وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة، وساعد على سرعة حساب الأجور الشهرية وتوفير الوقت والجهد على موظفي الاستحقاقات، توفير قاعدة بيانات تاريخية عن تطور عناصر الأجر لكافة العاملين بالديوان العام وكذا التطور الوظيفي لهؤلاء العاملين.

١ - ينقسم برنامج الرواتب إلى جزئين جزء خاص بحساب الرواتب (الاستحقاقات ، الاستقطاعات بكافة أنواعها) وجزء خاص بالموارد البشرية HR Module

ولضمان عدم الصرف بالتجاوز عن الاعتمادات المقررة فى الموازنة من خلال حظر إصدار أمر دفع إلكترونى لصرف الرواتب إلا فى حالة توافر إعتمادات للصرف قررت وزارة المالية فى عام ٢٠١٤ تنفيذ التكامل بين برنامج payroll ونظام الدفع الإلكتروني E.Payment system ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS ، وقد حقق هذا التكامل رقابة قوية على صرف الرواتب فى ديوان عام وزارة المالية وأصبح أمر الدفع لا يصدر فى حالة أن الاعتمادات لا تسمح بالصرف وكذا حد الصرف النقدى لا يسمح بالصرف^(١) ، وقد ساعد على توفير بيانات لحظية ودقيقة من خلال نظام GFMIS حول المنصرف من الأجور والاعتمادات المتبقية .

بلغ عدد الهيئات الموازنية التى تطبق برنامج Payroll^(٢) بالتكامل مع نظام الدفع الإلكتروني ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية عدد ٢ هيئة موازنية (ديوان عام وزارة المالية ، قطاع مكتب وزير المالية) وهو يعد عدد ضئيل للغاية على الرغم من أن عدد الوحدات الحسابية التى تطبق نظام الدفع الإلكتروني تبلغ نحو ٢٤٠٠ وحدة حسابية، وتتوافر فى هذه الوحدات الحسابية إمكانية الربط الإلكتروني بالمركز الرئيسى للدفع الإلكتروني بوزارة المالية ، وكما يتوافر العدد الكافى من الرخص من شركة أوراكل لتطبيق البرنامج فى كافة الوحدات الحسابية . ويرجع ضعف التطبيق إلى عدم توافر خطة واضحة المعالم بوزارة المالية لتطبيق

١ - فى أحيان كثيرة تكون الاعتمادات تسمح بالصرف فى حين أن حد الصرف النقدى لا يسمح بالصرف وفى هذه الحالة لا يصدر أمر الدفع إلا بعد الموافقة على تعديل حد الصرف من وحدة التدفقات النقدية فى وزارة المالية ولمزيد من التفصيل راجع المبحث الثالث فى الفصل الرابع

٢ -تطبق العديد من الهيئات الموازنية برامج عديدة لحساب الأجور ، ولكن هذه البرامج مصممة على طبيعة عمل الهيئة الموازنية فقط ويعيداً عن رقابة وزارة المالية وليس على أساس تطبيق مركزى لكافة جهات الدولة ولا تتوافر فيها خاصية التكامل مع الأنظمة المالية الأخرى المطبقة فى وزارة المالية.

البرنامج على كافة الهيئات الموازنية فى صورة تكامل مع باقى الأنظمة المالية التى تتبناها وزارة المالية لإدارة المالية العامة.

٣-٤ منظومة توزيع المنتجات البترولية

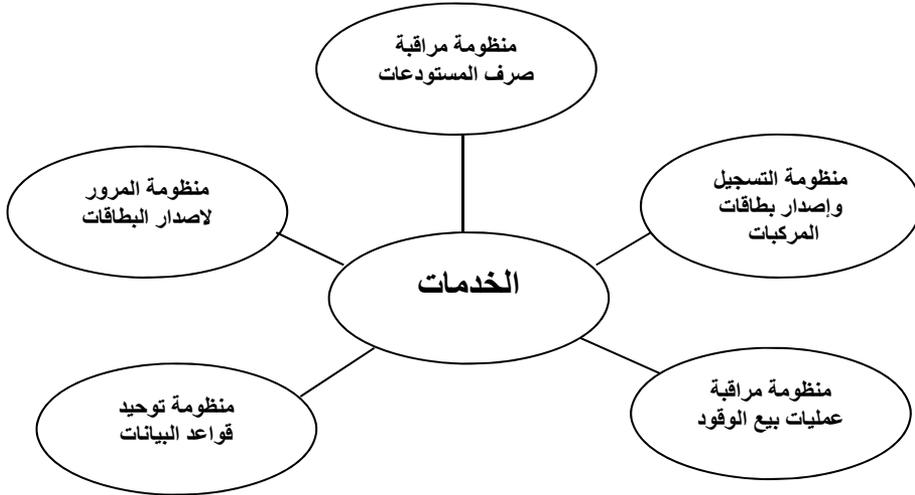
إن برامج إصلاح دعم الطاقة تكتنفها العديد من التحديات تتمثل فى صعوبة توصيل الدعم لمستحقيه واستحوار الطبقات الغنية على نسبة ٨٠ % من الدعم، وعدم توفر بيانات دقيقة عن القطاعات الوظيفية المستفيدة من الدعم وعن التكلفة الحقيقية لبرامج الدعم، تزايد الضغوط التضخمية وما ينتج عنها من احتجاجات شعبية واسعة النطاق، وكذلك المعارضة القوية من أصحاب المصالح وسعيهم لإفشال برامج إصلاح الدعم، وظروف عدم الاستقرار السياسى والاقتصادى. ولمواجهة جانب من هذه التحديات قامت الحكومة المصرية فى عام ٢٠١٢/٢٠١٣ بالموافقة على قيام وزارة المالية بالتعاقد مع شركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية لإنشاء وبناء وتشغيل وإدارة المنظومة الالكترونية لتوزيع المنتجات البترولية.

وتشمل منظومة توزيع المنتجات البترولية^(١) أنظمة عديدة فرعية تعمل على تقديم الخدمات المختلفة بالمنظومة وليست مقصورة فقط على عملية الكارت الذكى الذى يتم من خلاله تقديم الخدمة ويوضح الشكل رقم (٣-٢٢) الأنظمة الفرعية لمنظومة توزيع المنتجات البترولية.

١- شركة تكنولوجيا المنشآت المالية (٢٠١٥) ، عرض تقديمى لمشروع ترشيد دعم المنتجات البترولية ، بيانات غير منشورة ص ١١ .

الشكل رقم (٣-٢١)

الأنظمة الفرعية لمنظومة توزيع المنتجات البترولية



المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث من خلال تلخيص العرض التقديمي لمشروع ترشيد دعم المنتجات البترولية.

يتبين من الشكل السابق أن منظومة توزيع المنتجات البترولية تشمل خمسة أنظمة فرعية تستهدف تقديم خدمات عديدة تساعد على المراقبة والتحكم في عملية توزيع المنتجات البترولية وتوفير معلومات دقيقة عن الكميات المستخدمة وكذا القطاعات المستفيدة من دعم المواد البترولية، مما يساعد في حساب فاتورة الدعم وبناء خطط سليمة لتوصيل الدعم لمستحقيه.

وتقدم منظومة توزيع المنتجات البترولية العديد من الخدمات التي تساعد على تحقيق رقابة قوية على توزيع المواد البترولية وتوفير بيانات دقيقة ولحظية عن عملية توزيع المنتجات البترولية. ومن أهم الخدمات التي تقدمها المنظومة، خدمة مراقبة عمليات المستودعات، وخدمة إدارة العمليات اليومية بكفاءة وفعالية، وخدمة تقديم تقارير إحصائية للإدارة العليا، وخدمة المتابعة اللحظية للمشحونات والمسلطات.

وقد ساعد تطبيق المنظومة الالكترونية لتوزيع المنتجات البترولية على ما يلي:

- توفير بيانات دقيقة عن المنتجات البترولية المستهلكة موزعة على نوع الوقود المستخدم (بنزين، سولار، مازوت ...)، كمية الوقود المستخدم، نوع العميل، نوع النشاط تكلفة المنتج، سعر بيع المنتج، فرق سعر الدعم، قيمة الدعم^(١).
- توفير بيانات دقيقة عن القطاعات المستفيدة من دعم المواد البترولية.
- تحديد حجم مبيعات شركات التسويق للمنتجات البترولية.
- إتاحة التقارير والإحصائيات الخاصة بقيمة الدعم والتسويات المالية اللازمة بين أطراف المنظومة، إتاحة التقارير والاحصائيات على المستويات المختلفة المميكنة على المنظمة (شركات التسويق، المحطات، مصانع الطوب، المخازن، العملاء الصناعيين).

إن المنظومة الالكترونية لتوزيع المنتجات البترولية تلعب دوراً رئيسياً في الرقابة على توزيع المنتجات البترولية وتحديد قيمة دعم المواد البترولية وتوفير معلومات دقيقة لمتخذي القرار حول القطاعات المستفيدة من دعم المواد البترولية، إلا أنه مازال نطاق نشر البيانات محدوداً للأطراف الخارجية، كما أن هذه المنظومة لا تعد السبيل الوحيد لترشيد دعم المواد البترولية. ويجب على الحكومة المصرية تطبيق عدة آليات أخرى بجانب هذه المنظومة لخفض دعم المواد البترولية وترشيده. ومن أهم هذه الآليات تخفيض تكاليف الإنتاج من خلال رفع كفاءة معامل التكرير وإتباع الاساليب التكنولوجية الحديثة في إنتاج المواد البترولية، والرقابة على المعاملات الحسابية في الهيئة المصرية العامة للبترول ووضع نظام تكاليف قوى لحساب التكاليف المباشرة وغير المباشرة للمنتجات البترولية، وإتخاذ إجراءات سعرية سليمة لتحريك أسعار المنتجات البترولية على القطاعات / الفئات التي لا تستحق الدعم.

١- شركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية (أكتوبر ٢٠١٥). التقرير اليومي الإجمالي للتسويات المالية بين وزارة المالية والهيئة العامة للبترول عن مبالغ دعم المواد البترولية، تقرير غير منشور.

خلاصة الفصل الثالث

استعرض هذا الفصل تحليل هيكل إدارة المالية العامة في مصر، وتحليل مؤشرات أداء إدارة المالية العامة خلال الفترة من العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤، وتقييم أداء أهم نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر، وقد أستخلص من هذا الفصل عدة نتائج أهمها استمرار ظاهرة إدخال تعديلات على كل الموازنات الأصلية خلال فترة الدراسة، وأن هذه الظاهرة تشير إلى عدم الدقة في إعداد الموازنة، مما يضعف من مصداقية الموازنة، كما تشير إلى نقص المعلومات المالية الدقيقة التي تساعد محلى الموازنة في بناء موازنة سليمة عند عرضها على السلطة التشريعية، وكذا وجود تفاوت كبير بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وقيمة التغير في مركز دين أجهزة الموازنة وهذا الأمر يدل على وجود معاملات مالية تخص الموازنة العامة للدولة يتم سدادها دون أن تسجل في الموازنة العامة للدولة كمصروف، وهذا الأمر من شأنه عدم إظهار حجم الإنفاق الحقيقي مما يضعف جودة البيانات المالية والشفافية المالية في الموازنة العامة.

كما أستخلص أيضاً أن التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة لا يتوافق بالكامل مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة GFSM2001 ، وأن التقسيم الوظيفي الحالي لا يساعد على تحديد قيمة الفجوة الحقيقية بين النسب المحددة بالدستور للقطاعات الوظيفية (التعليم والصحة والبحث العلمي) وبين النسب التي تظهرها ختاميات مصروفات الموازنة العامة للدولة وفقاً للتبويب الحالي ، وإن إدارة المالية العامة في مصر بحاجة شديدة لإعادة التبويب الوظيفي لمصروفات الموازنة العامة للدولة على أدنى مستوى وهو الوحدة الحسابية بدلاً من التبويب الحالي على مستوى الهيئة الموازنية.

وقد تم التركيز على تناول منظومة إدارة الدفع والتحصيل الإلكتروني، ونظام ميكنة الدين العام (DMFAS)، ونظام ميكنة الأجور (Payroll)، ومنظومة توزيع المنتجات البترولية. وقد خُص هذا الفصل إلى أن هذه النظم تحقق كفاءة في إدارة المالية العامة من حيث الإطار النظري إلا أن موقف التنفيذ الفعلي لها في مصر لا يحقق كفاءة في إدارة المالية العامة نتيجة عدة عوامل يتمثل أهمها في ضعف الضوابط الرقابية على المدفوعات الإلكترونية في الوحدات الحسابية التي تعمل على منظومة الدفع الإلكتروني نتيجة عدم وجود تكامل بين هذه الأنظمة ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) .

الفصل الرابع
تقييم نظام إدارة المعلومات المالية
الحكومية في مصر
وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة



الفصل الرابع

تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة

المقدمة

بدءاً من موازنة العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ استهدفت وزارة المالية المصرية إدخال نظم تكنولوجيا المعلومات فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. ووفقاً لتوصيات المؤسسات الدولية بضرورة إجراء إصلاحات مؤسسية قبل الشروع فى تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، والتي تشمل تحسين تصنيف الموازنة ليتوافق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS2001) ، إنشاء شجرة للحسابات، إنشاء حساب الخزانة الموحد، تأسيس وحدة للتدفقات النقدية، فقد قامت وزارة المالية فى عام ٢٠٠٥ بتحسين تصنيف الموازنة ليتوافق مع دليل إحصاءات مالية الحكومية العامة، إعداد هيكل للحسابات أطلق عليه شجرة الحسابات، وقد تم إجراء أكثر من تعديل على هذا الهيكل خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠.

وبدءاً من موازنة العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ تم البدء فى ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة كمرحلة أولى من خلال تطبيق نظام أوراقل النسخة (١١). ويطلق على هذا التطبيق موازنة القطاع العام (Public Sector Budget)، ثم ميكنة باقى مراحل الموازنة العامة للدولة كمرحلة ثانية.

وفى إطار إدخال مزيد من الإصلاحات على إدارة المالية العامة فى مصر فى ضوء رؤى المؤسسات الدولية ، والتي أوصت بتطبيق نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية الحكومية، فقد قامت وزارة المالية عام ٢٠٠٩ بالتعاقد مع شركة بوز أند كومبانى (Booz & co) لإجراء دراسة تشخيصية لدورة الإدارة المالية الحكومية وتصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على برنامج أوراقل النسخة ١٢.

وسيتناول الباحث في هذا الفصل تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر من خلال المباحث التالية:

- المبحث الأول : أثر إعداد شجرة حسابات نظام (GFMIS) على كفاءة إدارة المالية العامة
- المبحث الثاني: أثر ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة على كفاءة إدارة المالية العامة
- المبحث الثالث: أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على كفاءة إدارة المالية العامة

المبحث الأول

أثر إعداد شجرة حسابات نظام (GFMIS)

على كفاءة إدارة المالية العامة

تمهيد

فى إطار سعى وزارة المالية إصلاح إدارة المالية العامة فى ضوء رؤى المؤسسات الدولية قامت بإعداد دليل حسابات موحد من خلال إنشاء شجرة الحسابات الأولى فى عام ٢٠٠٦، ولم تمكث سوى عام واحد نتيجة ظهور بعض المشاكل الفنية تتعلق بتبويب الموازنة وبمقطع التوازن، لذا فقد قررت وزارة المالية فى عام ٢٠٠٧ إلغاء العمل بشجرة الحسابات وإنشاء شجرة جديدة بالتعاون مع شركة بيرنج بوينت. وقد أطلق عليها الشجرة (الشجرة الثانية). وقد تم إعداد الشجرة الثانية وفق نظام أوراقل النسخة (١١) واستخدمت فى مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة وفق نظام إعداد الموازنة (PSB).

وفى عام ٢٠٠٩ قررت وزارة المالية ميكنة مرحلة تنفيذ الموازنة على مستوى الوحدات الحسابية، الأمر الذى ترتب عليه التعاقد مع شركة بوز ألن لإجراء دراسة تشخيصية لإدارة المالية العامة فى مصر، وفى ضوء هذه الدراسة قررت وزارة المالية إنشاء شجرة جديدة أطلق عليها الشجرة الثالثة^(١)، وأعدت الشجرة الثالثة وفق نظام أوراقل النسخة (١٢)، وتستخدم هذه الشجرة فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

١- لم يتم الإشارة إلى الشجرة الأولى حيث أنه تم أنشائها فى عام ٢٠٠٦ وتم إلغاء العمل بها فى ٢٠٠٧ نظراً لوجود مشاكل فنية.

سيتناول الباحث في هذا المبحث أهمية شجرة حسابات نظام (GFMIS) في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة من منظور تحقيق الشفافية والرقابة المالية وإرساء مقومات موازنة البرامج من خلال النقاط التالية :

- مراحل إعداد شجرة الحسابات في جمهورية مصر العربية.
- هيكل ووظائف مقاطع شجرة الحسابات وأهميتها في تحقيق الشفافية المالية والرقابة المالية.
- توليفة الحسابات في نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

١-١- مراحل إنشاء شجرة الحسابات في جمهورية مصر العربية

مرت عملية إنشاء شجرة الحسابات في مصر على ثلاث مراحل نتج عنها إنشاء عدد (٣) شجرة حسابات:

المرحلة الأولى: إعداد شجرة الحسابات الأولى

بدأت في عام ٢٠٠٥ حيث قامت وزارة المالية المصرية بإعداد شجرة حسابات بالتعاون مع شركة رايا لتكنولوجيا المعلومات. وأطلق عليها الشجرة الأولى للحسابات ولم تمكث سوى عام واحد في التشغيل نتيجة وجود مشاكل في هيكل مقاطع الشجرة وعدم وجود مرونة لإجراء التعديلات اللازمة لإصلاح إدارة المالية العامة^(١).

المرحلة الثانية: إعداد شجرة الحسابات الثانية

بدأت في عام ٢٠٠٧ حيث قامت وزارة المالية بوقف العمل بالشجرة الأولى والبدء بإعداد شجرة حسابات تتوافق مع إحصاءات مالية الحكومة العامة، وقد تم

١ - لقاء مع رئيس وحدة ميكنة الموازنة بوزارة المالية.

إعدادها بالتعاون مع شركة بيرنج بوينت وقد أطلق عليها في وزارة المالية الشجرة الثانية للحسابات وتم تفعيلها على نظام موازنة القطاع العام (PSB) .

تم تصميم شجرة الحسابات الثانية وفق نظام أوراكل النسخة رقم (١١) وقد تم تصميمها على أساس ٨ مقاطع رئيسية^(١) المقطع التمويلي (Fund)، المقطع المؤسسي (Institution)، المقطع البرامج (Program)، المقطع الموقع (Location)، المقطع الاقتصادي (Economic)، المقطع التفصيلي، عدد ٢ مقاطع محجوزة للاستخدام المستقبلي) كل مقطع له أعداد أحرف مختلفة ومستويات مختلفة وتبويبات مختلفة (تمثل هذه المقاطع التبويبات المختلفة للموازنة العامة للدولة).

ومنذ موازنة السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧ وحتى موازنة السنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ يتم استخدامها في ميكنة مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة، وإدخال البيانات الختامية الشهرية على مستوى الهيئة الموازنة إلكترونياً ويتم مراجعتها من خلال قطاع الحسابات الختامية^(٢).

المرحلة الثالثة: إعداد شجرة الحسابات الثالثة

نتيجة ضعف المعلومات المالية عن أداء الوحدات الحسابية والرقابة على أداء هذه الوحدات ، ورغبة وزارة المالية في إصلاح إدارة المالية العامة في ضوء رؤى المنظمات الدولية بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ، فقد قررت وزارة المالية في العام المالي ٢٠٠٩ إنشاء شجرة حسابات جديدة تتوافق مع نظام GFMIS ، وتستخدم في تنفيذ الموازنة العامة للدولة على مستوى الوحدات الحسابية من خلال ميكنة كافة العمليات الحسابية

١- البنك الدولي، (فبراير ٢٠١٥)، ورشة عمل حول وضع استراتيجية تحديث الإدارة المالية العامة ، المرجع السابق ذكره .

٢- سوف يتناول الباحث ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة في المبحث الثاني من الفصل الرابع .

داخل الوحدات الحسابية وكذا كافة التعديلات التي تتم على إتمادات الهيئات والوحدات الحسابية ، وأن يكون هناك تخطيط نقدي جيد على مستوى الوحدة الحسابية ، وتتوافق مع تنفيذ مجالات إصلاح الموازنة العامة للدولة .

تم تصميم شجرة الحسابات الثالثة وفق نظام أوراكنل النسخة رقم (١٢) وقد تم تصميمها على أساس ٩ مقاطع رئيسية، بزيادة مقطع واحد عن مقاطع الشجرة الثانية وهو مقطع نوع الموازنة (Budget type)، ويوضح الجدول رقم (٤-١) مقاطع ومحددات شجرتى الحسابات وفق التطبيقات المالية لأوراكنل الإصدار ١١ والإصدار ١٢.

الجدول رقم (٤-١)

مقاطع ومحددات الشجرة الثانية والشجرة الثالثة بنظام أوراكنل

الرقم	اسم المقطع	حجم كود المقطع	المحددات	
			الإصدار ١١	الإصدار ١٢
١	مصدر التمويل	٩	مقطع التوازن	
٢	المؤسسى	٨	مقطع التوازن	
٣	البرنامج	٧	لم يفعل	لم يفعل
٤	الموقع	٧	لم يفعل	لم يفعل
٥	الاقتصادى	٨	مقطع الحساب الطبيعى (مقطع الاستاذ العام)	مقطع الحساب الطبيعى (مقطع الاستاذ العام)
٦	الحساب الفرعى	٦	تفعيل جزئى	تفعيل جزئى
٧	نوع الموازنة	١	غير موجود	مقطع تقريرى
٨	الاحتياطى ١	٦	لم يفعل	لم يفعل
٩	الاحتياطى ٢	٦	لم يفعل	لم يفعل

المصدر : وزارة المالية ، وقد تم إعداد الجدول بواسطة الباحث .

يتضح من الجدول السابق أن شجرتى الحسابات الثانية والثالثة يتفقان فقط فى حجم كود المقاطع ويختلفان فى عدد المقاطع حيث تم إضافة مقطع جديد خاص بنوع الموازنة فى الشجرة الثالثة، وهو يعمل على الفصل بين اعتمادات الموازنة العامة وقيم الارتباط والفعلى التابعين لها وبين حد الصرف المنشأ بغرض التحكم بالتدفقات النقدية، وكذا فى مقطع التوازن حيث أن مقطع التمويل فى الشجرة الثانية يمثل مقطع التوازن على مستوى مصدر تمويل الأموال بينما المقطع المؤسسى فى الشجرة الثالثة يمثل مقطع التوازن ويكون التوازن على مستوى الوحدة الحسابية فى المقطع المؤسسى.

أشارت العديد من المنظمات الدولية إلى أن استخدام شجرتين للحسابات فى عملية إعداد وتنفيذ الموازنة إجراء غير سليم ويعد من أهم المعوقات أمام نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية لاختلاف مقطع التوازن بين شجرتى الحسابات، وهو ما يؤدي إلى حدوث صعوبات فى عملية نقل إتمادات الموازنة سنوياً من على شجرة الحسابات الثانية باستخدام تطبيقات أوراكل ١١ إلى شجرة الحسابات الثالثة^(١).

ويتبين مما سبق أن أسباب إنشاء عدد (٣) شجرة حسابات يرجع إلى أن وزارة المالية المصرية لم تراعى القواعد الرئيسية الواجب إتباعها عند تصميم شجرة الحسابات ومن أهمها عدم مراعاة الشمولية عند تصميم شجرة الحسابات نتيجة عدم إشراك كافة أطراف إدارة المالية العامة فى تصميم شجرة الحسابات والاعتماد فقط على إحتياجات وزارة المالية، وعدم مراعاة إعداد خطة لإصلاح إدارة المالية العامة فى مصر.

١ - البنك الدولى (٢٠١٥) : مسودة إستراتيجية الادارة المالية العامة - وزارة المالية ص ٣٦.

١-٢- هيكـل مقاطع شجرة الحسابات الثالثة وأهميتها في تحقيق الشفافية المالية

والرقابة المالية

تم بناء شجرة الحسابات الثالثة من تسع مقاطع رئيسية، ولكل مقطع من هذه المقاطع هيكل مستقل مقسم إلى عدد محدد من المستويات على المستوى الأفقي. وتختلف هذه المستويات من مقطع لآخر، وله أيضا حجم محدد من الأكواد ويختلف هذا الحجم من مقطع لآخر، ولكل مقطع أهمية في تحسين إدارة المالية العامة.

١-٢-١ - مقطع مصدر التمويل

يوضح مقطع مصدر التمويل مصادر التمويل المختلفة لتمويل استخدامات الموازنة العامة للدولة سواء كانت إيرادات عامة للدولة أو اقتراض أو منح أو قروض ثنائية أو من منظمات دولية أو صناديق وحسابات خاصة أو أي مصادر تمويلية أخرى. ويعد هذا المقطع من المقاطع الرئيسية في توليفة الحساب ولا يتم إتمام أية عملية بدون إدخال كود مصدر التمويل.

أ - هيكـل مقطع مصدر التمويل

يتكون هذا المقطع من خمس مستويات وخمسة مصادر لتمويل الاستخدامات بهدف توضيح مصدر تمويل كافة استخدامات الموازنة العامة للدولة سواء كانت ممولة من موارد الموازنة العامة، بقروض ثنائية، قروض من منظمات دولية، منح، من صناديق وحسابات خاصة وموارد ذاتية أخرى وكذا مصدر الموارد سواء كانت موارد مخصصة لمصروف معين وفقاً لقوانين نشأتها، أو موارد عامة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة ويوضح الجدول رقم (٤-٢) هيكـل مقطع مصدر التمويل وطريقة إنشاء كود مقطع التمويل:

الجدول رقم (٤-٢)

هيكل مقطع مصدر التمويل

مصادر مستويات	موارد الموازنة العامة	قروض ثنائية	قروض منظمات التمويل الدولية	المنح	التمويل الذاتي من الصناديق والحسابات الخاصة
الفئة	١	٢	٣	٤	٥
التصنيف	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١
المجموعة	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١
البند	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١
النوع	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١	٠.١
كود النوع الأول	١.٠.١.٠.١.٠.١	٢.٠.١.٠.١.٠.١	٣.٠.١.٠.١.٠.١	٤.٠.١.٠.١.٠.١	٥.٠.١.٠.١.٠.١

المصدر : وزارة المالية

ب- أهمية مقطع التمويل

- يساعد مقطع التمويل على تحقيق مبدأ الشفافية في عرض الموازنة العامة للدولة.
- يساعد على الانضباط المالي في تنفيذ الموازنة وفق مصادر التمويل المعتمدة في الموازنة حيث أن النظام لا يسمح بصرف نفقة مخطط لها أن تصرف من منحة أو من صندوق وحساب خاص من مصدر تمويل آخر مثل موارد الدولة.

- يساعد على توفير تقارير تفصيلية لحظية عما تم تنفيذه من الموازنة موزعاً وفق مصادر التمويل.
- توفير معلومات دقيقة عن حجم مصادر التمويل المختلفة والبرامج التي تم الإنفاق عليها
- توفير معلومات دقيقة عن كافة موارد الصناديق والحسابات الخاصة وحجم وطبيعة مصروفات هذه الصناديق والحسابات الخاصة.
- يساعد على توفير قاعدة بيانات تاريخية عن حجم كافة المنح والمعونات من الجهات الأجنبية والمحلية وطبيعة الأغراض التي تم إنفاق المنح والمعونات عليها.

ج- أثر التنفيذ الفعلي لمقطع التمويل على تحسين إدارة المالية العامة

قامت وزارة المالية بدءاً من موازنة السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ بتفعيل الجزء الخاص بتمويل من موارد الدولة كود رقم ١٠١٠١٠١٠١ والتمويل من الصناديق والحسابات الخاصة كود رقم ٥٠١٠١٠١٠١ ومن الموارد الذاتية الأخرى كود رقم ٥٠١٠١٠٢٠١، وقد أثر تفعيل مقطع التمويل على ما يلي:

- تحسين شفافية الموازنة العامة للدولة نتيجة تحسين عرض وثائق الموازنة العامة للدولة حيث ساعد على تغيير شكل مجلدات الجداول التفصيلية لاعتمادات موازنات الهيئات الموازنية وفقاً لمصادر التمويل وكذا الجداول التفصيلية لختامى الموازنة وفقاً لمصادر التمويل ويوضح الشكل رقم (٤-١) الجداول التفصيلية للموازنة قبل تفعيل مقطع مصدر التمويل، ويوضح الشكل رقم (٤-٢) الجداول التفصيلية للموازنة بعد تفعيل مقطع مصدر التمويل:

الشكل رقم (٤-١)

هيكل الجداول التفصيلية للموازنة قبل تفعيل مقطع التمويل

التقسيم الاقتصادي	البيان	اعتمادات السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٣	اعتمادات السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢

المصدر : وزارة المالية، الجداول التفصيلية لموازنة الجهاز الإداري للدولة ٢٠١٠/٢٠٠٩

الشكل رقم (٤-٢)

هيكل الجداول التفصيلية للموازنة بعد تفعيل مقطع التمويل

اعتمادات السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢	اعتمادات السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٣			البيان	التقسيم الاقتصادي	ختاميات السنوات السابقة
	الإجمالي	تمويل من الموارد الذاتية	تمويل من الصناديق والحسابات الخاصة				تمويل من موارد الموازنة

المصدر : وزارة المالية، الجداول التفصيلية لموازنة الجهاز الإداري للدولة ٢٠١٢/٢٠١١

- تحسين الرقابة المالية حيث أصبحت الرقابة تتم على كل مصدر تمويل وليس على إجمالي الاعتمادات، الأمر الذي ساعد على الحفاظ على العجز المستهدف للموازنة العامة للدولة، حيث كانت رقابة مراقب الحسابات في الهيئة الموازنية قبل تفعيل مقطع مصدر التمويل تتم على مستوى إجمالي الموازنة المعتمدة. وفي حالات كثيرة كان يتم الترخيص بالصرف على حسابات الموازنة بالبنك المركزي المصرى بإجمالى الموازنة المعتمدة، بينما بعد تفعيل مقطع مصدر التمويل أصبح الخصم يتم على حسابات الموازنة من البنك المركزي المصرى فى حدود

الاعتمادات الممولة فقط من موارد الموازنة العامة والخصم بباقي الاعتمادات على أرصدة حسابات المصادر الأخرى بالبنك المركزي المصري. وقد أدى ذلك إلى ورود طلبات عديدة من بعض الهيئات الموازنية إلى قطاع الموازنة العامة للدولة للموافقة بالترخيص على زيادة الاعتمادات الممولة من الخزنة العامة للدولة نظراً لضعف الموارد الذاتية لديها، في حين أنه بدراسة مصروفات هذه الهيئات في السنوات المالية السابقة على تفعيل مقطع التمويل تبين أن طلب الزيادة في حدود ما تم صرفه في السنوات السابقة، ولكن ما تم إكتشافه هو أنه سنوياً كان يدرج جزء من اعتماداتها ممول من الصناديق والحسابات الخاصة لديها وكانت تقوم بصرف كامل اعتماداتها من حسابات الموازنة بالبنك المركزي المصري دون صرفها من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة نتيجة إصدار جداول الموازنة في صورة إجمالية دون تفصيل حسب مصادر التمويل ، و يوضح الجدول رقم (٤-٣) مصادر تمويل الباب الأول " الأجور وتعويضات العاملين " ^(١) وفقاً للموازنة المعتمدة ووفقاً لختامى الموازنة خلال السنوات المالية ٢٠١١/٢٠١٢ إلى ٢٠١٣/٢٠١٤.

١ - الباب الأول الأجور وتعويضات العاملين يستحوذ على نحو ٤٠ % من إجمالي موارد الصناديق والحسابات الخاصة .

الجدول رقم (٣-٤)

تطور الانفاق على الباب الأول وفقاً لمقطع مصدر التمويل

خلال الفترة من ٢٠١١/٢/٢٠١٢ : ٢٠١٢/٢/٢٠١٣

مليار جنيه

الختامى وفقا لمصادر التمويل				الموازنة المعدلة وفقا لمصادر التمويل				مصادر التمويل
الجملة	موارد ذاتية أخرى	صناديق وحسابات خاصة	من الموازنة العامة	الجملة	موارد ذاتية أخرى	صناديق وحسابات خاصة	من الموازنة العامة	
١٢٢٢,٤	٠,٢	٣,٧	١١٨,٥	١٢٢٢,٩	٠,٥	٤,٦	١١٧,٨	٢٠١٢/٢٠١١
١٤٢,١	١,٣	٥,٦	١٣٥,٢	١٤٦,١	٠,٩	٦,٥	١٣٨,٧	٢٠١٣/٢٠١٢
١٧٧٧,٢	١,٧	٦,٢	١٦٩,٣	١٨٧,٩	٢,٠	٧,٧	١٧٨,٢	٢٠١٤/٢٠١٣

المصدر : وزارة المالية، تقرير الموازنة وفقاً لمصدر التمويل لسنوات مختلفة، قطاع الموازنة العامة للدولة.

يتبين من الجدول السابق أنه في السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ لا يوجد تجاوز على مستوى إجمالي الباب ولكن على مستويات مصدر التمويل هناك تجاوز على مستوى مصدر التمويل بعجز من الخزنة العامة بنحو ٠,٧ مليار جنيه في حين أن هناك وفر في مصدر التمويل من الصناديق والحسابات الخاصة ، ونظراً لصدور منشور عام وزارة المالية رقم (٧) لسنة ٢٠١٢ بالتنبيه على مراقبي الحسابات بالالتزام بمصادر تمويل الموازنة العامة للدولة ، تشير ختاميات السنوات المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ ، ٢٠١٣/٢٠١٤ إلى أن هناك زيادة في المستخدم من الموارد الذاتية سواء من الصناديق والحسابات الخاصة أو أية مصادر ذاتية أخرى حيث بلغت نحو ٦,٩ مليار جنيه ، ٧,٩ مليار جنيه على التوالي وبزيادة تبلغ نحو ٣,٠ مليار جنيه ، ٤,٠ مليار جنيه عن المستخدم بختامى السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ وبنسبة نمو تصل لنحو ٧٦% ، ١٠٢% على التوالي، وعلى الجانب الآخر تشير ختاميات السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ ، ٢٠١٣/٢٠١٤ إلى أن ختامى الممول من موارد الدولة أقل من المعتمد بالموازنة بنحو ٣,٥ مليار جنيه ، ٨,٩ مليار جنيه على التوالي.

- تحسين مبدأ شمولية الموازنة نتيجة تضمين الموازنة المستخدم من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والمنح والرقابة عليها، وهو ما تظهره نتائج الموازنة حيث زاد المستخدم من الصناديق والحسابات الخاصة والموارد الذاتية الأخرى من ١٥,٠ مليار جنيه بختامى السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ إلى ٢٨,٧ مليار جنيه بموازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ ويبين الجدول رقم (٤-٤) تطور ختامى إستخدامات الموازنة العامة للدولة وفقاً لمقطع مصدر التمويل.

الجدول رقم (٤-٤)

تطور ختاميات استخدامات الموازنة العامة للدولة وفقا لمقطع التمويل
خلال الفترة من ٢٠١١/٢٠١٢ إلى ٢٠١٣/٢٠١٤

مليار جنيه

السنة المالية	تمويل من موارد الدولة	الصناديق والحسابات الخاصة	الموارد الذاتية الأخرى	الإجمالي
٢٠١٢/٢٠١١	٤٩٤,٣	١٢,٩	٢,٢	٥٠٩,٤
٢٠١٣/٢٠١٢	٦٣٩,٧	١٥,٨	٧,٢	٦٦٢,٦
٢٠١٤/٢٠١٣	٧٩٢,٢	١٩,٧	٩,١	٨٢١,٠

المصدر : وزارة المالية، تقرير الموازنة وفقا لمصدر التمويل سنوات مختلفة، قطاع الموازنة العامة للدولة

١-٢-٢ - المقطع المؤسسي

يمثل هذا المقطع التبويب الإداري / المؤسسي للموازنة العامة للدولة والذي يتكون من موازنة الجهاز الإداري للدولة، موازنات الإدارة المحلية، موازنات الهيئات الخدمية وبما يتوافق مع نص المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة. ويعد هذا المقطع من المقاطع الرئيسية في توليفة الحساب ولا يتم إتمام أية عملية بدون إدخال كود المقطع المؤسسي.

أ) هيكل المقطع المؤسسي

يشتمل هذا المقطع على ثلاثة مستويات على المستوى الأفقي تمثل كافة الوزارات والمحافظات والهيئات الموازنية الخدمية ويشمل هذا المقطع أربع مستويات على المستوى الرأسي ويوضح الجدول رقم (٤-٥) هيكل المقطع المؤسسي.

الجدول رقم (٤-٥)

هيكل المقطع المؤسسى

المستوى الأول	الجهاز الادارى	الإدارة المحلية	الهيئات الخدمية
المستوى الثانى	وزارة / جهة مستقلة	المحافظة	الجامعات / هيئات مستقلة
المستوى الثالث	الهيئة الموازنية	الهيئة الموازنية	الهيئة الموازنية
المستوى الرابع	الوحدات الحسابية	الوحدات الحسابية	الوحدات الحسابية

المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث

ويتأسس تكويد المقطع على فرضية أساسية وهي أن كود الوحدة الحسابية لا يتشابه مع أى كود آخر فى المقطع المؤسسى، وهو بمثابة رقم قومى للوحدة الحسابية تسجل من خلاله كافة المعاملات المحاسبية للوحدة الحسابية. على سبيل المثال كود الوحدة الحسابية للأمانة العامة بوزارة المالية رقم ١٠٦٠٠١٠١ وكود الوحدة الحسابية لحي غرب محافظة القاهرة ٢٠١٠٠١٠٢، وكود الوحدة الحسابية للإدارة العامة لجامعة القاهرة ٣٠١٠٠١٠١ هذه الأكواد تم تكويدها وفقا لمنهجية مرتبة بحيث لا يوجد رقم لأكثر من وحدة حسابية وأنه من خلال كود الوحدة الحسابية يستطيع الباحث معرفة تبعية الوحدة الحسابية لكيانات الحكومة العامة، ويوضح الجدول رقم (٤-٦) منهجية تكويد الوحدات الحسابية والهيئات الموازنية.

الجدول رقم (٤-٦)

منهجية إعداد أكواد المقطع المؤسسي

المستوى الأول	هيكل الحكومة	الجهاز الإداري	الإدارة المحلية	الهيئات الخدمية
المستوى الثاني	الوزارة / المحافظة / الجامعة	الوزارة / أجهزة مستقلة	المحافظة	الجامعة / هيئة مستقلة
المستوى الثالث	الهيئات الموازنية	ديوان عام وزارة المالية	ديوان عام المحافظة	قسم التعليم
المستوى الرابع	الوحدات الحسابية	الأمانة العامة	حي غرب القاهرة	الإدارة العامة لجامعة القاهرة
		١٠١٠٠٦٠١	٢٠١٠٠١٠٢	٣٠١٠٠١٠١

المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث

(ب) أهمية المقطع المؤسسي

- يعد هذا المقطع من المقاطع الهامة جداً في إدارة المالية العامة لكونه المرآة التي يجب أن تعبر عن هيكل إدارة المالية العامة والتنظيم الإداري للدولة. فقد تم بناء هذا المقطع في التجربة المصرية وفق هيكل الموازنة العامة للدولة المنصوص عليه بقانون الموازنة العامة للدولة.

- يرتبط بهذا المقطع مقاطع فرعية هامة (تستخدم للتقارير) مثل المقطع الوظيفي ومقطع الوزارات^(١). وتضيف هذه المقاطع مزيد من المرونة على المقطع المؤسسي فعلى سبيل المثال عند صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بتعديل تبعية هيئة موازنية من وزارة إلى أخرى لا يتم

١- يوضح مقطع الوزارات الهيئات والوحدات الحسابية التابعة لكل وزير .

تعديل الكود المؤسسى الذى أنشئت به الهيئة ولكن عن طريق مقطع
الوزارات نستطيع تعديل التبيعة من خلال التقارير .

- ونظرا لوجود خلاف جوهرى ومفاهيمى حول هيكل إدارة المالية العامة
والتنظيم الإداري للدولة فإن النظام يتيح بناء مقطع فرعى آخر لبناء تقارير
موازنية وفقاً للتنظيم الإداري للدولة.

(ج) أثر التنفيذ الفعلى للمقطع المؤسسى على تحسين إدارة المالية العامة.

- ساعد على توفير معلومات دقيقة عن إنفاق كل قطاع وظيفى على مستوى
الهيئات الموازنية من خلال المقطع الفرعى للتبويب الوظيفى والذي يرتبط
بصفة أساسية بالمقطع المؤسسى.

- ساعد على تحسين شفافية الموازنة من خلال عرض الموازنة وفقاً
للتبويب الوظيفى وبما يتوافق مع التبويب الدولى الوارد بإحصاءات مالية
الحكومة العامة (GFS) .

- ساعد على تحسين شفافية الموازنة من خلال إعداد تقارير عن الانفاق
الإجمالى والتفصيلى لكل وزارة والجهات التابعة لها سواء كانت تتبع
الجهاز الإداري للدولة أو تتبع هيئات خدمية أو الإدارة المحلية^(١).
وتساعد هذه التقارير على توفير معلومات دقيقة لكل وزير عن إنفاق كل

١ - تتبع كل وزارة هيئات موازنية بعضها يصنف ضمن موازنات الجهاز الادارى والبعض الآخر
يصنف ضمن موازنات الهيئات الخدمية والبعض الآخر يصنف ضمن موازنات الادارة المحلية ،
وفى ظل الوضع البدوى قبل تطبيق شجرة الحسابات كان يصعب حصر إجمالى إنفاق الجهات
التابعة لكل وزير ، فعلى سبيل المثال وزير الصحة يتبعه ديوان عام الوزارة وبعض المستشفيات
والمراكز الطبية المتخصصة والتي تتبع موازنة الجهاز الادارى للدولة ويتبعه أيضاً هيئة الإسعاف.
والمستشفيات التعليمية التى تتدخل ضمن موازنة الهيئت الخدمية ويشرف فنياً على مديريات
الشئون الصحية التى تتدخل ضمن موازنة الادارة المحلية .

هيئة موازنية / وحدة حسابية تتبع له وعن نصيب وزارته من إجمالي الموازنة العامة للدولة، وبما يساعد الوزارة على إعادة النظر في تخصيص الموارد بين الجهات التابعة له وبناء رؤية استراتيجية لتحسين أداء الوزارات الحكومية.

د) المقاطع الفرعية لشجرة الحسابات المرتبطة بالمقطع المؤسسي

لإضفاء مزيد من المرونة على شجرة الحسابات تم تصميم مقاطع فرعية ترتبط بالمقطع المؤسسي بشجرة الحسابات وتتمثل في الآتي:

مقطع الوزارات (هذا المقطع غير مرئي للمستخدمين / مقطع تقريرى)

فى ظل التقسيم المؤسسي لأجهزة الدولة ما بين الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية فقد أصبح من الصعب الحصول على حجم موارد واستخدامات كل وزارة بشكل دقيق فى التوقيت المناسب مما يساعد على التخطيط السليم، تم تصميم مقطع للوزارات تم بناؤه على أساس الربط بين الكود المؤسسي وكود الوزارة وقد تم تكويد هذا المقطع على أساس مستوى واحد وهو مستوى الوزارة ويمثل عدد الوزارات فى الجهاز الحكومى.

المقطع الوظيفي (مقطع غير مرئي للمستخدمين / مقطع تقريرى)

تم تصميم المقطع الوظيفي ليتوافق مع التقسيم الوظيفي لإحصاءات مالية الحكومة العامة، وينقسم المقطع إلى أربعة مستويات (مستوى تجميى، القطاع، الخدمة الأساسية، الوظيفة " الهيئة الموازنية ") ويبلغ عدد أرقام التكويد للمقطع خمسة أرقام تبدأ برقم (٧). ويوضح الجدول رقم (٤-٧) هيكل وطريقة تكويد المقطع الوظيفي.

الجدول رقم (٤-٧)

هيكل المقطع الوظيفي وأسلوب التكويد

المستوى الرابع	المستوى الثالث	المستوى الثاني	المستوى الأول	المستوى / القطاع
كود الوظيفة " الهيئية الموازنية"	كود الخدمة الرئيسية	كود القطاع	إجمالي القطاعات	اسم القطاع
٧٠١١١	٧٠١١	٧٠١	٧	الخدمات العامة
٧٠٢١١	٧٠٢١	٧٠٢	٧	الدفاع والأمن والقومي
٧٠٣١١	٧٠٣١	٧٠٣	٧	النظام العام وشئون السلامة العامة
٧٠٤١١	٧٠٤١	٧٠٤	٧	الشئون الاقتصادية
٧٠٥١١	٧٠٥١	٧٠٥	٧	حماية البيئة
٧٠٦١١	٧٠٦١	٧٠٦	٧	الاسكان والمرافق المجتمعية
٧٠٧١١	٧٠٧١	٧٠٧	٧	الصحة
٧٠٨١١	٧٠٨١	٧٠٨	٧	الشباب والثقافة والشئون الدينية
٧٠٩١١	٧٠٩١	٧٠٩	٧	التعليم
٧١٠١١	٧١٠١	٧١٠	٧	الحماية الاجتماعية

المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث

يتم إعداد التقرير الوظيفي من خلال ربط الكود الوظيفي بالكود المؤسسي، وللتوضيح يتم عمل ربط (Mapping) بين الكود الوظيفي والكود المؤسسي حسب طبيعة وظيفة الهيئة الموازنية ، على سبيل المثال يتم ربط الكود المؤسسي الخاص بجامعة القاهرة قسم التعليم بالكود رقم ٧٠٩١١ والخاص بوظيفة الخدمة التعليمية، وتمثل جامعة القاهرة قسم التعليم المستوى الثالث في المقطع المؤسسي.

ويرى الباحث أن عملية الربط لا بد أن تكون على أدنى مستوى لتحقيق مزيد من الشفافية والوضوح ولتوفير معلومات دقيقة عن الوظائف التي تقوم بها الهيئات الموازنية، حيث نجد على سبيل المثال الأزهر الشريف يتم ربطه على المستوى الثالث (الهيئة الموازنية) في المقطع المؤسسي على أنه يتبع قطاع الشباب والثقافة والشئون الدينية في حين أنه يقوم بأكثر من وظيفة منها وظيفي التعليم في المعاهد الأزهرية وهي تمثل نسبة ٩٠ % من إنفاق مؤسسة الأزهر . لذا يقترح الباحث بأن يكون الربط بين المقطع الوظيفي والمقطع المؤسسي على أدنى مستوى وهو الوحدات الحسابية مما يساعد على توفير معلومات دقيقة عن حجم الإنفاق الحقيقي على كل قطاع من قطاعات الدولة، وتزداد الحاجة إلى تعديل المقطع الوظيفي في ظل تطبيق المواد أرقام (١٨، ١٩، ٢١، ٢٣) من دستور ٢٠١٤ والتي حددت نسبة حد أدنى للإنفاق على قطاعات الصحة والتعليم من الناتج القومي الإجمالي.

١-٢-٣ - مقطع البرامج

هذا المقطع مخصص لتبويب البرامج التي تستهدف الحكومة تنفيذها ويعد من المقاطع الهامة بشجرة الحسابات يساعد على نجاح تنفيذ موازنة البرامج، إلا أنه حتى موازنة السنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ لم يتم إعداد مقترح لتبويب هذا المقطع

على شجرة الحسابات، ويتميز مقطع البرامج بأنه مقطع رئيسي في توليفة الحساب ولا يمكن اتمام أية عملية بدونه فور تفعيله على النظام.

(أ) هيكل مقطع البرامج

يتم بناء هيكل المقاطع في ضوء البرامج الرئيسية للخطة الاستراتيجية للدولة. وقد أشارت المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته إلى مراعاة إجراء التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ تعديل القانون في عام ٢٠٠٥ بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥، وهي تعد مؤشراً للحد الأدنى لعدد مستويات مقطع البرامج بأن لا تقل عن ثلاث مستويات (البرامج، المشروعات، الأعمال) كما يشير العديد من دراسات المؤسسات الدولية وتجارب الدول إلى أن مقطع البرامج يقسم إلى ثلاث أو أربع مستويات.

لا يوجد معيار دولي قائم بذاته على صعيد التصنيف القائم على البرامج، وتشير بعض دراسات صندوق النقد الدولي^(١) إلى أن هيكل مقطع البرامج يقسم إلى أربعة مستويات (البرامج الرئيسية، البرامج الفرعية، الأنشطة، المشروعات)، والبعض الآخر إلى ثلاث مستويات (البرامج الرئيسية، الأنشطة، المشروعات). كما تشير بعض تجارب الدول إلى أن هيكل البرامج مقسم إلى (البرامج الرئيسية، البرامج الفرعية، الأنشطة، المشروعات).

ويرى الباحث أن يتم تقسيم مقطع البرامج في مصر وفق ما أشارت به المادة الرابعة من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ إلى أربع مستويات على النحو التالي:

1 - Farooq Khan, (March 2014), IFMIS and Chart of Accounts, p 7.

المستوى الأول	البرامج الرئيسية
المستوى الثانى	البرامج الفرعية
المستوى الثالث	الأنشطة
المستوى الرابع	المشروعات

مع دراسة إمكانية إجراء تعديل فني فى عدد أرقام كود مقطع البرنامج ليصل لعدد (٩) أرقام بدلا من (٧) أرقام لإعطاء مرونة أكثر فى تبويب المقطع، على أن يشارك فى وضع رؤية تبويب هذا المقطع كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة من خلال ثلاث مراحل:

- المرحلة الأولى تمثل عمل حصر لكافة البرامج والأنشطة والمشروعات التى تقوم بها الوزارات والمحافظات والأجهزة الحكومية المستقلة وتتم من خلال قيام كل الوزارات والمحافظات والأجهزة الحكومية بإرسال الخطط الاستراتيجية المستهدف تنفيذها موزعة على البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والأنشطة والمشروعات التى تقوم بها لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط.

- المرحلة الثانية قيام كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط بتجميع هذه البرامج ووضع إطار يتوافق مع الخطة الاستراتيجية للدولة وقد يشمل هذا الإطار تعديلاً فى بعض مسميات البرامج، وكذا إعادة بعض برامج الوزارات من برامج رئيسية إلى برامج فرعية أو أنشطة. فعلى سبيل المثال قد يكون لدى الهيئة العامة للخدمات البيطرية التابعة لوزارة الزراعة برنامج رئيسى لمكافحة مرض أنفلونزا الطيور فى حين نفس مسمى البرنامج يمثل برنامج فرعى لدى وزارة الصحة يندرج ضمن برنامج رئيسى للطب الوقائي، وما يستتبع ذلك من إعادة تقييم البرنامج

لدى الهيئة العامة للخدمات البيطرية ليكون برنامج فرعى فى شجرة الحسابات.

- المرحلة الثالثة قيام وزارة المالية ووزارة التخطيط بإعداد هيكل لتبويب البرامج يتوافق مع الخطة الاستراتيجية للدولة ويتم عرضه على مجلس الوزراء لمراجعته وإدخال أية تعديلات ثم اعتماده وتحميله على شجرة الحسابات.

(ب) أهمية مقطع البرامج

- يساعد على الحصول الفورى على ما تم تنفيذه فعلاً لكل برنامج مدرج بالخطة، ومن خلال هذا المقطع تستطيع وزارة المالية ووزارة التخطيط والوزارات المختصة بتنفيذ البرامج تقييم التنفيذ من خلال مقارنة المخطط بالمنفذ الفعلى.

- ربط جميع الاستخدامات بالبرامج التى يتم الانفاق عليها، حيث أن تفعيل هذا المقطع يلزم كافة المستخدمين لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وكافة مراقبى الحسابات بالوحدات الحسابية بعدم الترخيص بصرف أى مصروف دون ربطه بالبرنامج المخصص له المصروف ، الأمر الذى يترتب عليه توفير معلومات لحظية عن إجمالى الانفاق على البرامج الرئيسية والفرعية والأنشطة والمشروعات .

- يساعد على حل مشكلة عدم التكامل بين الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية، وذلك من خلال الربط بين وزارة التخطيط ووزارة المالية والوزارات القطاعية، وتوزيع كامل الاستخدامات وفقاً لتبويب مقطع البرامج على شجرة الحسابات، فمن خلال شجرة الحسابات تقوم وزارة المالية بإعداد تقديرات الموازنة الجارية وفقاً لمقطع البرامج وتوزيع هذه

المصروفات على البرامج الرئيسية والفرعية والأنشطة والمشروعات، وتقوم وزارة التخطيط بتوزيع المصروفات الاستثمارية على ذات التبويب على شجرة الحسابات ، ومن خلال مقطع البرامج يتم الحصول على تقارير تفصيلية عن المعتمد لكل مشروع ونشاط وبرنامج على مستوى إجمالي كافة الوزارات وكذا على مستوى إجمالي كل وزارة على حده .

- يساعد على إصدار تقارير ختامية على مختلف مستويات مقطع البرامج، حيث تشير تجربة مصر في إعداد موازنة البرامج إلى اعداد الموازنة العامة للدولة وفقاً للبرامج ولكن لم تشير التجربة إلى وجود أية تقارير ختامية على مستوى البرامج.

- ساعد مقطع البرامج في المملكة الأردنية الهاشمية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة على مستوى البرامج وإصدار تقارير من خلال نظام (GFMIS) بختامى الموازنة العامة للدولة وفقاً لتبويب البرامج (١) .

١-٢-٤ - مقطع الموقع

هذا المقطع مخصص لتبويب التقسيم الجغرافى للدولة بحيث يشمل أقاليم الدولة نزولاً إلى مستوى القرية والحي والمدينة والتي تستفيد من الخدمات التي تؤديها الحكومة للمواطنين. وهو يعد أساساً لتفعيل اللامركزية المالية والتي تضمن توزيعاً عادلاً بين جموع المواطنين بمختلف مواقع الدولة، إلا أنه حتى تاريخه لم يتم إعداد مقترح لمستويات وتبويات هذا المقطع، ويجب أن يتم تنسيق كامل بين وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة التنمية المحلية والوزارات ذات الصلة لبناء هيكل يخدم الهدف من تفعيل هذا المقطع. ويعد هذا المقطع من

١ - لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع لموقع وزارة المالية الأردنية على شبكة الانترنت - <http://www.mof.gov.jo/ar>

المقاطع الرئيسية فى توليفة الحساب ولا يمكن اتمام أية عملية بدونه فور تفعيله على النظام.

إن التقسيم الإداري بالدولة يتضمن موازنات تقوم بالصراف بطريقة مركزية (كالداخلية ، الأزهر الشريف ، العدل) وأخرى تقوم بصراف مخصصاتها المالية بطريقة لامركزية . إن التحليل السليم لهذا الوضع يستوجب توزيع مخصصات الوزارات التى تقوم بالصراف بطريقة مركزية على الموقع لضمان الوصول إلى تقديرات مالية سليمة لما ينفق على مستوى الموقع (المدينة/ الحى / الكفر/ النجع) ومن ثم الوقوف على نصيب القاطنين لتلك المناطق من تلك المخصصات سواء مخصصات تعليمية / صحية / أمنية أو غيرها، وهى من وسائل تحقيق العدالة الاجتماعية فى توزيع المخصصات المالية وما يرتبط بذلك أيضاً من موارد وربطها بموقع تحقق تلك الموارد على غرار ما تم فى الضريبة العقارية.

١-٢-٥ - المقطع الاقتصادي

يمثل هذا المقطع دليل حسابات الموازنة العامة للدولة ويطلق عليه مقطع الأستاذ العام، وإن كافة المعاملات الحسابية التى تتم فى الأستاذ العام تكون من خلال قيود ترتبط بحسابات المقطع الاقتصادي. ويشتمل هذا المقطع على كافة حسابات الموارد والاستخدامات والأصول المالية والالتزامات المالية والنتائج المتركمة. ويتميز هذا المقطع بأنه من المقاطع الرئيسية فى توليفة الحساب ولا يمكن إتمام أية عملية بدونه.

أ - هيكل المقطع الاقتصادي

يشتمل هذا المقطع على ستة مستويات تفصيلية من أجل الشفافية والوضوح فى عرض بنود الموازنة وبما يتوافق إلى حد كبير مع التبيويب الدولى لإحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS2001)، ومع الاساس النقدى،

ويوضح الجدول رقم (٤-٨) هيكل المقطع الاقتصادي وتوضيح مبسط لطريقة إعطاء كود لكل حساب من حسابات الموازنة.

الجدول رقم (٤-٨)

هيكل المقطع الاقتصادي

المستوى	الموارد	الاستخدامات	الأصول	الخصوم
الفئة	١	٢	٣	٤
التصنيف	١	١	١	١
الباب	١	١	١	١
المجموعة	١	١	١	١
البند	٠١	٠١	٠١	٠١
النوع	٠١	٠١	٠١	٠١
كود النوع الأول	١١١١٠١٠١	٢١١١٠١٠١	٣١١١٠١٠١	٤١١١٠١٠١

المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث

ب- أهمية المقطع الاقتصادي

- يساعد على تحسين شفافية الموازنة العامة للدولة من خلال توفير كافة التقارير المالية الاجمالية والتفصيلية عن كافة حسابات الموازنة العامة للدولة أثناء إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة لكل أطراف إدارة المالية العامة (الجهاز المركزي للمحاسبات، أعضاء البرلمان، المواطنين، مؤسسات التقييم الدولية، مؤسسات المجتمع المدني).

- يستخدم فى كافة العمليات الموازنية والحسابية التى تتم أثناء إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ويعد العمود الفقرى لشجرة الحسابات.
- يساعد فى إعداد كافة التقارير الإحصائية وحسابات المالية العامة.
- يساعد على حصر كافة الأصول والخصوم المالية على مستوى الموازنة العامة للدولة، وإعداد تقارير المركز المالى للدولة.
- يساعد على تعزيز رقابة الامتثال وتحقيق الانضباط المالى الكلى للموازنة، حيث أن عملية الصرف لا تتم فى حالة أن اعتمادات بنود المقطع الاقتصادى لا تسمح بالصرف.
- يساعد على استخراج كافة المؤشرات المالية لتقييم أداء إدارة المالية العامة، حيث يتم من خلاله حساب عجز الموازنة /النواتج المحلى (القومى) وحجم الدين العام.
- يساعد على إدارة أصول الدولة بكفاءة من خلال إتاحة كافة المعلومات المالية الدقيقة عن حجم وتكاليف أصول الدولة.

ج- أثر التنفيذ الفعلى للمقطع الاقتصادى على تحسين إدارة المالية العامة

ركزت وزارة المالية المصرية على تفعيل حسابات الموارد والاستخدامات على نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة (PSB) تطبيقات أوراقل النسخة ١١ وعلى نظام الأستاذ العام (GL) تطبيقات أوراقل النسخة ١٢. وتم تأجيل تفعيل حسابات الأصول والخصوم منذ بدء تفعيل الشجرة الثانية فى ٢٠٠٧ وحتى موازنة ٢٠١٥/٢٠١٦، وقد كان لهذا التفعيل آثار إيجابية تمثلت فيما يلي:

- ساعد على تحسين شفافية الموازنة العامة للدولة من خلال توفير كافة التقارير المالية عن موارد واستخدامات الموازنة العامة للدولة على المستوى الإجمالى والمستوى التفصيلى لكافة البنود والأنواع وفقاً للتبويب

الدولى لإحصاءات مالية الحكومة العامة، ونشرها على بوابة الحكومة الإلكترونية (الموقع الرسمي لوزارة المالية).

- ساعد على تعزيز رقابة الامتثال وتحقيق الانضباط المالى الكلى للموازنة حيث أن عملية الصرف لا تتم فى حالة أن إعتمادات بنود وأنواع المقطع الاقتصادى لا تسمح بالصرف.

- ساعد محلى الموازنة العامة للدولة على إستخراج بعض المؤشرات المالية لتقييم أداء إدارة المالية العامة، حيث يتم من خلاله حساب عجز الموازنة /النتائج المحلى (القومي) وحجم الدين العام.

وعلى الرغم من أن هناك بعض الآثار الايجابية للتفعيل الجزئى للمقطع الاقتصادى على تحسين الشفافية والرقابة على الموازنة من جانب الموارد والاستخدامات ، إلا أن التأخر فى تفعيل باقى أجزاء المقطع الاقتصادى الخاصة بالخصوم والأصول كان له آثار سلبية على أداء إدارة المالية العامة ، نتيجة نقص المعلومات الدقيقة عن حسابات الأصول والخصوم المالية لكافة الهيئات الموازنية والتشابكات المالية بين هذه الهيئات، الأمر الذى ساعد على تفاقم مشكلة التشابكات المالية بين أجهزة الموازنة العامة للدولة وبين الهيئات والوحدات الاقتصادية وبنك الاستثمار القومى . وقد أدى نقص المعلومات المالية الدقيقة عن حجم المديونيات المتبادلة بين الجهات الحكومية إلى تأخر حل مشكلة التشابكات الأمر الذى أثر بالسلب على زيادة حجم الدين العام لأجهزة الموازنة العامة للدولة وتحمل الخزنة العامة للدولة بأعباء إضافية نتيجة التأخر فى إجراء التسويات اللازمة لفض التشابك.

١-٢-٦ - المقطع التفصيلي

يعد المقطع التفصيلي من المقاطع الهامة التي تضيف مزيد من التفاصيل لأنواع المقطع الاقتصادي التي يحتاجها متخذ القرار، فعلى سبيل المثال يعد دعم المواد البترولية أدنى مستوى في المقطع الاقتصادي، ويندرج تحت هذا النوع فروع تفصيلية يجب توضيحها لمتخذ القرار، وفي ظل تفعيل المقطع التفصيلي يعرف (يوصف) دعم المواد البترولية بأنه مستوى تجميعي في المقطع الاقتصادي لتفاصيل تتدرج في المقطع التفصيلي مثل دعم البنزين، دعم السولار، دعم الكيروسين، دعم المازوت. وتعد تفاصيل هذه الفروع هامة للغاية ولضمان تسجيلها على النظام تم تفعيل المقطع التفصيلي، وقد ساعد هذا المقطع على تسجيل كافة التفاصيل على شجرة الحسابات وهو ما يزيد من الشفافية والوضوح لأدق تفاصيل حسابات الموازنة. يعد المقطع التفصيلي من المقاطع الرئيسية في شجرة الحسابات ولا يتم إتمام أية عملية بدون إدخال قيمة المقطع التفصيلي لها في حال ربطها بالمقطع الاقتصادي.

١-٢-٧ - مقطع نوع الموازنة

يعد هذا المقطع من المقاطع الهامة التي تساعد على الفصل بين إتمادات الموازنة العامة وقيم الإرتباطات والمنفذ الفعلي لاعتمادات الموازنة وبين حد الصرف المنشأ بغرض التحكم بالتدفقات النقدية^(١)، يعد من المقاطع الهامة التي أضيفت في الشجرة الثالثة ولم تكن موجودة في الشجرة الثانية، ويساعد هذا المقطع على ما يلي:

- استخراج كافة التقارير التفصيلية عن كل حركة تمت على إتمادات الموازنة، وحجم الارتباطات المالية على مستوى الموازنة العامة للدولة.

١ - فور اعتماد الموازنة تبلغ الهيئات الموازنية بالاعتمادات الخاصة بونها وتقوم بتخصيصها على الوحدات الحسابية التابعة لها وإعداد خطة تدفقات نقدية شهرية تمثل حد السحب الشهري والذي لا يجوز تجاوزه دون الرجوع لوزارة المالية (وحدة التدفقات النقدية)

- تحسين الرقابة على الإتاحات النقدية من خلال وضع حدود شهرية للصرف النقدي من إتمادات الموازنة والرقابة على هذه الحدود وعدم تجاوزها وبذلك تم وضع نوعين من الرقابة داخل الوحدة الحسابية: الرقابة على الاعتمادات وكذا الرقابة على حد الصرف، ففي بعض الاحيان قد تكون الاعتمادات المتبقية فى أى باب من أبواب الموازنة تسمح بالصرف سواء كان سداد أجور أو شراء سلع وخدمات أو أية نوع من المصروفات، ولكن فى ذات الوقت حد السحب الذى تم وضعه فى خطة التدفقات النقدية فى هذه الفترة لا يسمح بالصرف، وفى هذه الحالة يتم رفض أمر الدفع وعدم إصداره إلا بعد الرجوع لوزارة المالية لأخذ الموافقة على تعديل خطة التدفقات النقدية .

- التخطيط الجيد لإدارة موارد الدولة وكشف الفجوات التمويلية قبل تنفيذ الموازنة ووضع خطة تمويلية سليمة من خلال وحدة إدارة الدين العام.

١-٢-٨ - المقاطع المحجوزة

تم إنشاء المقطع الثامن والتاسع لشجرة الحسابات لإضفاء مزيد من المرونة على شجرة الحسابات، عند الحاجة لإدخال تحسينات مستقبلية تواكب الفكر الحديث فى إدارة المالية العامة.

١-٣ - توليفة الحسابات فى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

تتكون توليفة الحسابات فى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من المقاطع الرئيسية لشجرة الحسابات ، حيث لا يقبل النظام أية توليفة حساب غير مكونة من هذه المقاطع ، وينقسم كل مقطع من المقاطع الرئيسية إلى عدد من المستويات ويكون المستوى الأدنى هو وحدة الادخال ، والمستويات الأعلى فى المقاطع تمثل مستويات تجميعية وليست مستوى إدخال، حيث لا يقبل النظام

إدخال قيمة لإجمالي الباب لأنه لا يمثل أدنى مستوى إدخال فى المقطع الاقتصادى والمستوى الأدنى هو النوع ، وتتبع ذات الآلية فى كل المقاطع الرئيسية حيث يتم إدخال القيمة من خلال المستوى الأدنى. والهدف من ذلك هو ضمان إدخال أدق التفاصيل لتحسين الشفافية والرقابة المالية. ويوضح الشكل رقم (٤-٣) شاشة إدخال بيانات على نظام أوراكل.

الشكل رقم (٤-٣)

شاشة إدخال البيانات على نظام أوراكل وفقا لتوليفة الحساب

Field	Value	Description
FUND	١٠١٠١٠١٠١	الموازنة العمدة
INSTITUTION	١٠٢٠٠٠٠٠	وحى مكتب الوزير
PROGRAM	.....	عام
LOCATION	.....	عام
ECONOMIC	٢١١١٠٤٤٧	بدايات مختلفة أخرى
SUBACCOUNT	.....	عام
BUDGETTYPE	١	الموازنة المقررة
RESERVED1	.....	عام
RESERVED2	.....	عام

المصدر : وزارة المالية : التطبيقات المالية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

يتبين من الشكل السابق أن المقاطع التى تم تفعيلها يتم تسجيل كود أدنى مستوى وأن المقاطع غير المفعلة، مثل البرامج والموقع والمواقع المحجوزة يتم تسجيل أكوادها على شكل أصفار نظراً لأنه لا يوجد تصنيف / توكويد لهذا المقاطع على شجرة الحسابات، وفور تفعيل هذا المقاطع لا يتم إنشاء أية توليفة حساب دون تسجيل كود المقطع المفعّل.

ويرى الباحث أن إعداد تبويب سليم لمقطع البرامج ومقطع الموقع يساعد على نجاح تطبيق موازنة البرامج وذلك من خلال ضمان أن كافة المصروفات التي يتم تسجيلها لا بد أن يكون محدد بها البرنامج، النشاط، المشروع التي سيتم الانفاق عليه، وكذا الموقع الذي يتم الصرف عليه، وبالتالي يمكن استخراج تقارير فنية عن الاعتمادات المقدرة لكل برنامج وكذا قيمة الصرف الفعلى على كل برنامج في الوقت المناسب.

المبحث الثانى

أثر ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة على كفاءة إدارة المالية العامة

المقدمة

بدأت الحكومة المصرية منذ مطلع العام المالى ٢٠٠٤ فى التوجه نحو التحول من النظام اليدوى فى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى النظام الإلكتروني ، وذلك من خلال استخدام نظام موازنة القطاع العام (PSB) وهو أحد أنظمة تطبيقات أوراكل المالية الإصدار رقم ١١ ، وقد سمي هذا النظام فى وزارة المالية المصرية بمشروع **ميكنة الموازنة العامة للدولة** ، ولضمان نجاح هذا المشروع تم إنشاء مركز للحاسبات وتكنولوجيا المعلومات بوزارة المالية أسندت إليه مسئولية بناء البنية التحتية اللازمة لتنفيذ مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة، وكذا تم التعاقد مع شركة راية لتكنولوجيا المعلومات للقيام بتصميم نظام موازنة القطاع العام (PSB) وتقديم الدعم الفنى والتدريب خلال تنفيذ مشروع الميكنة.

يعد نظام موازنة القطاع العام (PSB) أحد الأنظمة الفرعية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، والتي أوصت معظم المؤسسات الدولية لدى دراستها لمراحل تنفيذ نظام (GFMIS) تفعيل هذا النظام فى المرحلة الثانية من مراحل تنفيذ نظام (GFMIS) ، وسيتناول الباحث فى هذا المبحث تحليل أثر تطبيق ميكنة الموازنة العامة للدولة على كفاءة إدارة المالية العامة من خلال تناول النقاط التالية :

- مراحل تطبيق مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة.

- تقييم مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة .

٢-١ - مراحل تطبيق مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة

قامت وزارة المالية المصرية بإعداد برنامج زمني لتنفيذ مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة، وقد تضمن هذا البرنامج ثلاثة مراحل رئيسية وهي، مرحلة تجهيز وتصميم النظام، مرحلة ميكنة عملية إعداد الموازنة العامة للدولة، مرحلة ميكنة عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة: -

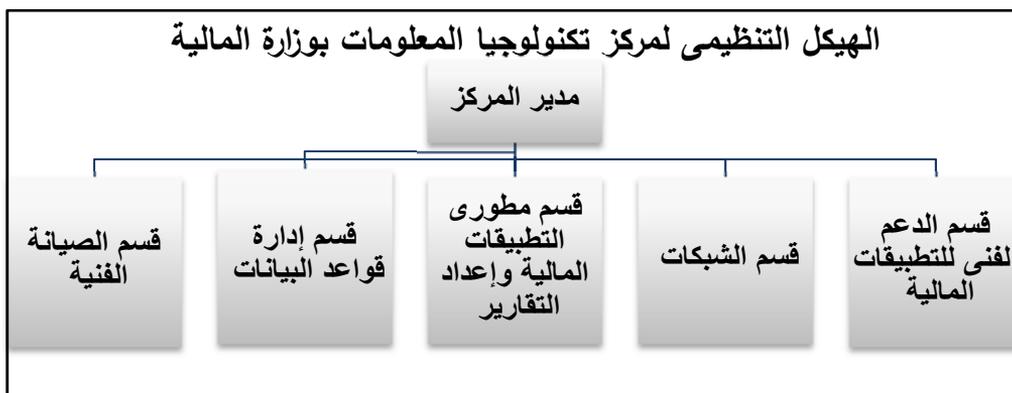
٢-١-١ - مرحلة تجهيز وتصميم النظام

تعد مرحلة تجهيز وتصميم النظام من أهم المراحل الرئيسية، حيث أنها تُعد عنصراً حاسماً في نجاح النظام، حيث إستهدفت وزارة المالية المصرية في هذه المرحلة إتخاذ الإجراءات التالية:

أ) إنشاء مركز للحاسبات وتكنولوجيا المعلومات بوزارة المالية

قامت وزارة المالية المصرية بإنشاء مركز للحاسبات وتكنولوجيا المعلومات بوزارة المالية ليكون مسئولاً عن كافة مشروعات نظم تكنولوجيا المعلومات، ويعد النواة الرئيسية لبناء قاعدة معلومات مالية عن كافة المعاملات المالية الحكومة وقد تم بناء الهيكل التنظيمي للمركز وفق الشكل رقم (٤-٤):

الشكل رقم (٤-٤)



المصدر: وزارة المالية

ب) التعاقد مع شركة متخصصة في تكنولوجيا المعلومات

- قامت وزارة المالية بالتعاقد مع شركة رابية لتكامل النظم للقيام بالمهام التالية : -
- عمل دراسة تشخيصية لدورة إعداد الموازنة العامة للدولة فى ظل النظام اليدوى مع إدخال بعض التعديلات على هذا الدورة.
- تصميم دورة الاعداد على نظام (PSB).
- تدريب وتأهيل العاملين بالمركز ليكونوا النواة الرئيسية لاستكمال عملية الميكنة.
- تدريب المستخدمين فى مختلف قطاعات وزارة المالية.
- بناء البنية التحتية لشبكة المعلومات وقواعد البيانات لمشروع الميكنة.
- تقديم المساعدة الفنية لمركز الحاسبات وتكنولوجيا المعلومات فى عملية ربط كافة الوحدات الحسابية التابعة للهيئات الموازنية بالمركز الرئيسى للحاسبات بوزارة المالية.

٢-١-٢ - مرحلة ميكنة عملية إعداد الموازنة العامة للدولة

قامت شركة رابية بتصميم خطوات مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة على نظام أوراكل، وتم تقسيم هذه المرحلة إلى ١٢ مرحلة فرعية^(١) تمثل كافة خطوات الاعداد بدءا من مرحلة رأى الجهة وانتهاءً بمرحلة إصدار قانون الموازنة العامة للدولة ، وقد تم إعداد الموازنة العامة للدولة على مستوى الهيئة الموازنية^(٢) ، ويوضح الجدول

١- مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة، المركز الرئيسى للحاسبات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة المالية.
٢- مستوى الهيئة الموازنة يمثل المستوى الثالث فى المقطع المؤسسي بشجرة الحساب السابق تناولها فى المبحث (الأول) من الفصل (الرابع) وهو يمثل المستوى الأعلى للوحدة الحسابية حيث تمثل الهيئة الموازنة وحدة أو أكثر من الوحدات الحسابية ، وحيث أن مستوى الادخال فى النظام هو

رقم (٩-٤) مهام كل مرحلة من مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة فى ظل النظام الالكتروني ، وكذا الجهة المسؤولة بتنفيذ المرحلة على النظام.

جدول رقم (٩-٤)

مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة إلكترونياً

مراحل الاعداد	الجهة المسئولة	مهام المرحلة
إدخال رأى الجهة	الهيئات الموازنية	إدخال مقترحات تقديرات إستخدامات وموارد مشروع موازنتها التى إعتمدها السلطة المختصة على نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة من خلال أجهزة اللاب توب التى قامت وزارة المالية بتسليمها لكافة الهيئات الموازنية ومحمل عليها برنامج تطبيقات أوراكل ومزود بخطوط ربط بالشبكة الرئيسية بمركز الحاسبات وتكنولوجيا المعلومات بوزارة المالية . إستخراج التقارير المتعلقة بمرحلة رأى الجهة من النظام وإعتمادها وإرسالها يدوياً إلى قطاع الموازنة المختص ، ويرفق بهذه التقارير النماذج التى أرفقت بمنشور إعداد الموازنة العامة للدولة . يقوم الباحثين بقطاعات الموازنة العامة للدولة بمراجعة ما ورد ورقياً من الهيئات الموازنية مع ما تم إدخاله على النظام وبعد التأكد من مطابقة مقترحات كافة الهيئات الموازنية مع ما ورد ورقياً من الهيئات الموازنية ، يتم إصدار تعليمات من رئيس قطاع الموازنة العامة للدولة بإقفال مرحلة رأى الجهة وفتح المرحلة الثانية الخاصة برأى الموازنة .

أدى مستوى فقد تم إنشاء وحدة حسابية افتراضية(تمثل اعتمادات الهيئة الموازنية) داخل كل هيئة موازنية يتم إعداد الموازنة العامة للدولة عليها .

الفصل الرابع : تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره
على كفاءة إدارة المالية العامة

مهام المرحلة	الجهة المسئولة	مراحل الاعداد
إدخال نتائج المناقشات التي تمت بين المختصين بقطاعات الموازنة العامة وبين المختصين بالهيئات الموازنية ، ويتم تحديد مصادر تمويل كافة بنود أنواع الاستخدامات وكذا مصادر تقديرات الموارد وأنواعها ، ويتم في هذه المرحلة إدخال تثبيت تقديرات الباب السادس " شراء الأصول غير المالية الاستثمارات " ومصادر تمويله على جانب الموارد بذات إتمادات العام المالى السابق لحين ورود رأى وزارة التخطيط وإجراء التعديل فى المرحلة الخامسة الخاصة بتعديلات وزارة التخطيط .وبعد مراجعة بيانات هذه المرحلة يتم إغلاق المرحلة وترحيلها وفتح المرحلة الثالثة	قطاعات الموازنة بوزارة المالية	رأى الموازنة
قيام الشعب المركزية بمراجعة كافة تقديرات استخدامات وموارد الهيئات الموازنية ونسب الزيادة أو الخفض لكل هيئة موازنية وإجراء التعديلات اللازمة إن وجدت ، وبعد مراجعة بيانات هذه المرحلة يتم إغلاق المرحلة وترحيلها وفتح المرحلة الرابعة	قطاعات الموازنة	إدماج أوراق العمل
مراجعة تقديرات الاستخدامات والموارد من إدارة الخزانة العامة وتحديد مصادر تمويل عجز الخزانة وإدخالها على النظام وتصنيفها ما بين أنون وسندات . ويتم إجراء قيود التوازن لكل إدارة من الإدارات الداخلة بالموازنة العامة للدولة (الجهاز الادارى ، الإدارة المحلية ، الهيئات الخدمية) ، ويتم قفل المرحلة وترحيلها وفتح المرحلة الخامسة	قطاعات الموازنة	تصديق إدارة الخزانة العامة
تقوم وزارة التخطيط بإرسال الخطة الاستثمارية ورقياً إلى قطاع الموازنة ويقوم الباحثين بقطاع الموازنة بإدخال تقديرات الباب السادس " شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات " ومصادر تمويل الخطة الاستثمارية وفقاً لرأى وزارة التخطيط .	قطاعات الموازنة	تعديلات وزارة التخطيط

الفصل الرابع : تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره
على كفاءة إدارة المالية العامة

مهام المرحلة	الجهة المسئولة	مراحل الاعداد
بعد إدخال رأى وزارة التخطيط بالنسبة للباب السادس " شراء الأصول غير المالية - الاستثمارات " تكون الصورة المبدئية لمشروع الموازنة العامة للدولة قد إكتملت وقد إتضح حجم العجز النقدى والكلى والتى على أساسه يتم تقدير الباب الثالث " الفوائد " وفقا للعجز الكلى المقدر بالموازنة ، وقد يتم إدخال بعد التعديلات فى هذه المرحلة على بعض أبواب الموازنة سواء على جانب الاستخدامات أو الموارد للوصول بالعجز إلى الحدود الأمانة لتمويله وفقا لمصادر التمويل المتاحة ويتم فى هذه المرحلة التنسيق مع البنك المركزى المصرى لمعرفة الحد الأقصى لحجم العجز الذى يستطيع البنك تمويله من الجهاز المصرفى ، وعند الانتهاء من إدخال تعديلات التمويل يتم إقفال المرحلة وفتح المرحلة التالية وهى مرحلة تصديق إدارة المالية .	قطاعات الموازنة	تعديلات بنك التمويل
يتم عرض تقديرات هذه المرحلة على كافة المختصين بإدارة المالية العامة داخل وزارة المالية (وحدة التحليل والتوقع الاقتصادى ، قطاعات الموازنة ، قطاع التمويل ، وحدة الدين العام) للاتفاق على تقديرات الموازنة تمهيداً لعرضها على السيد وزير المالية ، وفور الاتفاق على تقديرات الموازنة يتم إقفال المرحلة وفتح المرحلة التالية وهى مرحلة تصديق وزير المالية .	قطاعات الموازنة	مرحلة تصديق إدارة المالية
يتم إستخراج كافة تقارير الموازنة من النظام وفقا للتقسيم الاقتصادى والتقسيم الوظيفى والتقسيم المؤسسى وتقسيم الوزارات وعرضها السيد / وزير المالية مقارناً بمقترحات رأى الجهة وما إنتهت إليه إدارة المالية بوزارة المالية ، ويقوم وزير المالية بمناقشة هذه التقديرات مع كافة القطاعات المختصة	قطاعات الموازنة	مرحلة تصديق وزير المالية

الفصل الرابع : تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره
على كفاءة إدارة المالية العامة

مراحل الاعداد	الجهة المسئولة	مهام المرحلة
		بالموازنة بوزارة المالية ، ويستطيع من خلال نظام ميكنة الموازنة مراجعة مانتهت إليه كل مرحلة من المراحل السابقة وكذا استخراج النتائج الفعلية للسنوات السابقة ومقارنتها بمقترحات الجهات وكذا ما انتهت إليه كل مرحلة ، ويتم فى هذه المرحلة إدخال تعديلات وزير المالية وفق ما يترأى له وفقا للسياسات والبرامج المنوط للحكومة تنفيذها وفور الاتفاق على تقديرات الموازنة يتم إقفال المرحلة وفتح المرحلة التالية وهى مرحلة تصديق مجلس الوزراء
مرحلة تصديق مجلس الوزراء	قطاعات الموازنة	يتم إرسال كافة بيانات الموازنة وفقا لمرحلة تصديق وزير المالية إلى مجلس الوزراء وفقا للتقسيم الاقتصادى والتقسيم الوظيفى وتقسيم الوزارات والتقسيم المؤسسى إلى مجلس الوزراء لعرضها على المجلس لمناقشة الموازنة ، ويتم غى هذه المرحلة إدخال تعديلات مجلس الوزراء على النظام إن وجدت ، وفور الاتفاق على تقديرات الموازنة يتم إقفال المرحلة وفتح المرحلة التالية وهى مرحلة تصديق رئيس الجمهورية .
مرحلة تصديق رئيس الجمهورية	قطاعات الموازنة	يتم إرسال كافة بيانات الموازنة وفقا لمرحلة تصديق مجلس الوزراء إلى السيد / رئيس الجمهورية، ويتم فى هذه المرحلة إدخال تعديلات السيد / رئيس الجمهورية إن وجدت على النظام، وفور الاتفاق على تقديرات الموازنة يتم إقفال المرحلة وفتح المرحلة التالية وهى مرحلة تصديق مجلس الشعب .
مرحلة تصديق مجلس الشعب	قطاعات الموازنة	قبل ٣١ مارس من كل عام يتم إرسال كافة بيانات الموازنة وفقا لتقسيمات الموازنة إلى مجلس الشعب، ويتم فى هذه المرحلة إدخال كافة تعديلات مجلس الشعب على تقديرات الموازنة المقدمة من الحكومة تمهيداً لاصدار قانون الموازنة

مهام المرحلة	الجهة المسئولة	مراحل الاعداد
لن يتم إجراء أية تعديلات في هذه المرحلة	قطاعات الموازنة	مرحلة قانون الموازنة

المصدر : تم الاعداد بواسطة الباحث من خلال بيانات وزارة المالية

٢-١-٣ - مرحلة ميكنة تنفيذ الموازنة العامة للدولة

بعد صدور قانون الموازنة العامة للدولة يتم إقفال المرحلة رقم ١٢ (قانون الموازنة العامة للدولة) ونقل كافة البيانات وفقا لمقاطع شجرة الحسابات التي تم تفعيلها على النظام ^(١) إلى نظام الاستاذ العام (General Ledger)، ويتم في هذه المرحلة الخطوات التالية:

- ترحيل كافة إعمادات الموازنة وفق مرحلة قانون الموازنة إلى نظام الاستاذ العام (GL).

- توزيع الاعتمادات من الهيئة الموازنية الافتراضية إلى الوحدات الحسابية التابعة للهيئة الموازنية.

- في نهاية كل شهر تقوم الوحدة الحسابية بتسجيل ما تم صرفه من الاعتمادات وما تم تحصيله من موارد خلال الشهر في نموذج إستمارة رقم ٧٥ ع.ح وتحميلها على النظام بقيد إجمالي.

- في نهاية العام يتم استخراج كافة تقارير الحسابات الختامية من النظام ومراجعتها وإصدارها

^١ - تم البدء في تفعيل المقطع الاقتصادى والمقطع المؤسسى بشجرة الحسابات .

٢-٢ - تقييم مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة

حقق تنفيذ مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة العديد من المزايا التي ساعدت على تفعيل مبدأ الشفافية في مرحلة إعداد الموازنة، ولم يحقق نتائج إيجابية في باقى مراحل الموازنة العامة للدولة.

الجوانب الإيجابية في تطبيق نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة

- توفير قاعدة بيانات تاريخية عن مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة خلال السنوات المالية السابقة بدءا من ٢٠٠٥/٢٠٠٦.
- توفير كافة التقارير المالية وفقا لتبويب الموازنة (التبويب المؤسسى، التبويب الاقتصادى، التبويب الوظيفى) لكل مرحلة من مراحل الاعداد.
- إجراء المقارنات اللازمة بين مقترحات الهيئات الموازنية وفق مرحلة رأى الجهة وبين كل مرحلة من مراحل الاعداد.
- ساعد على الوقوف على حجم التعديلات التى تمت بكل مرحلة من مراحل الاعداد وكذا تحديد السلطة المسؤولة عن التعديل سواء كان وزير المالية، مجلس الوزراء، رئيس الجمهورية، مجلس الشعب.
- ساعد على تحديد مصدر تمويل كل نفقة سواء كان التمويل بعجز من الخزانة العامة أو من صناديق وحسابات خاصة أو موارد ذاتية أخرى أو من منح أو قروض.
- استخراج كافة التقارير اللازمة لإعداد كافة وثائق الموازنة وفقا لمصدر تمويل النفقة بدقة عالية وفقا لقانون ربط الموازنة دون أية أخطاء.
- استخراج تقارير لحظية خلال مراحل الاعداد بموقف مناقشات كل هيئة موازنية والتعديلات التى تمت على تقديرات الهيئات الموازنية.

نقاط الضعف فى تطبيق نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة

- عدم تحقيق الانضباط المالى فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة حيث أن نظام ميكنة الموازنة العامة قد سمح بتجاوز المنصرف الفعلى عن الاعتمادات المدرجة ببنود انواع الموازنة، وهو ما يضعف أيضاً الرقابة السليمة على إعتمادات الموازنة.
- عدم توافر معلومات لحظية عن حجم المصروفات والإيرادات خلال تنفيذ الموازنة وذلك نتيجة أن البيانات الختامية يتم تحميلها نهاية كل شهر وبالتالي لا تتوافر المعلومات المالية عن ما تم صرفه من الموازنة أو ما تم تحصيله إلا فى نهاية الشهر.
- عدم تسجيل حسابات الأصول والخصوم على المقطع الاقتصادى بشجرة الحسابات، يتم تسجيل حسابات الاستخدامات والموارد فقط وهو ما يضعف الشفافية المالية فى عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة.
- قصر ميكنة إعداد وتنفيذ الموازنة على القطاعات الداخلة بوزارة المالية وعلى الوزارات القطاعية دون ربط الوزارات والأجهزة الأخرى المختصة بإعداد الموازنة العامة للدولة مثل وزارة التخطيط والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والهيئة للخدمات الحكومية بنظام الميكنة حيث تقوم وزارة التخطيط بإرسال تقديرات الباب السادس يدوياً لقطاع الموازنة ويقوم الباحثين بقطاعات الموازنة بإدخال التقديرات على النظام وهو ما يضعف الدقة والسرعة فى إعداد الموازنة ، وعدم إتاحة النظام لممثلى الجهاز المركزى للمحاسبات لرقابة تنفيذ الموازنة من خلال النظام .
- عدم وجود ربط بين إدارة التدفقات النقدية وإدارة الدين العام وإدارة حساب الخزينة الموحد وبين نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة الأمر الذى أدى

إلى وجود إختلافات وعدم مطابقة بين بيانات إدارة التدفقات النقدية حول قيمة العجز النقدي فى نهاية كل شهر وبين بيانات قطاع الحسابات الختامية وبين بيانات إدارة الحسابات المركزية وبالتالي عدم وجود معلومة واحدة دقيقة حول ما تم تنفيذه من الموازنة العامة بين القطاعات المختصة داخل وزارة المالية وكذا بين الوزارات القطاعية وبيانات وزارة المالية.

- عدم وجود ربط بين بيانات المصالح الايرادية^(١) بشأن الحصيلة الضريبية والجمركية والعقارية وبين البيانات الفعلية التى يتم تسجيلها على النظام وبين ما تم تحصيله بالفعل فى حساب الخزنة الموحد.

- عدم وجود خطة متكاملة ورؤية لتنفيذ مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة بأسلوب متكامل يضمن تحقيق الانضباط المالى للموازنة والتخطيط الجيد لاستخدام موارد الدولة بكفاءة وفعالية وبما يضمن التخصيص الجيد على البرامج المستهدف تحقيقها.

^١ - مصلحة الضرائب المصرية ، مصلحة الجمارك ، مصلحة الضرائب العقارية

المبحث الثالث

أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية

على كفاءة إدارة المالية العامة

تمهيد

في عام ٢٠٠٨ قررت الحكومة المصرية تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) كخطوة رئيسية تساعد على إصلاح إدارة المالية العامة. وفي سبيل تحقيق ذلك تعاقدت وزارة المالية مع شركة بوز أند كومباني (Booz &co) لإجراء دراسة تشخيصية لدورة الإدارة المالية الحكومية وتصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على برنامج أوراكل الإصدار رقم ١٢ .

قامت شركة بوز أند كومباني بعقد العديد من الاجتماعات مع كافة القطاعات والوحدات المسئولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة داخل وزارة المالية لتصميم الوضع الحالي لدورة الموازنة العامة وإدخال التعديلات اللازمة على هذه الدورة لبناء نظام سليم لإدارة المعلومات المالية الحكومية. وفي يونيو ٢٠٠٩ قامت الشركة بإعداد دراسة تفصيلية لنموذج عمل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية^(١). تكونت هذه الدراسة من ثلاث مجموعات رئيسية اشتملت على ١٦ عنصراً هاماً لضمان نجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

قررت وزارة المالية تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من منظورين، منظور جزئى يتم تفعيله فى كافة الوحدات الحسابية بهدف تحقيق الرقابة المالية على المدفوعات الحكومية وتحقيق الشفافية المالية فى كافة المعاملات المالية، ومنظور شامل يتم من خلاله تجربة تنفيذ كافة الأنظمة

¹ -Bozz & company (June 2009), 4.0 _ GFMIS Model _ 090907 _ AV ppt – ministry of Finance ,Cairo, Egypt .

الفرعية لنظام (GFMIS) وتكامله مع نظام الدفع والتحصيل الالكتروني، ونظام ميكنة الرواتب (Payroll) ثم تعميمه على كافة الوحدات الحسابية.

وسيتناول الباحث في هذا المبحث ما يلي:

- نموذج عمل نظام (GFMIS) في مصر .
- مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر .
- وظائف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر ودورها في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة.
- الهيكل المقترح لإدارة مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر .
- التنفيذ الفعلي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره على تحسين كفاءة إدارة المالية العامة.

٣-١ - نموذج عمل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر

قامت شركة بوز أند كومباني بالتعاون مع كافة القطاعات المسئولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة بوزارة المالية بتصميم نموذج لعمل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وقد تضمن هذا النموذج ١٦ عنصراً رئيسياً يجب توافرها لضمان نجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية. وقد تم تصنيفهما في ثلاث مجموعات رئيسية (الشاملة، المتخصصة، المساندة).

أولاً: المجموعة الشاملة

تشمل المجموعة الشاملة ثلاث عناصر هامة لنجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وتعد هذه العناصر بمثابة إصلاح مؤسسى لإدارة المالية العامة فى مصر .

أ- إنشاء وحدة حسابية مركزية لنظام حساب الخزانة الموحد

فى إطار تفعيل منظومة حساب الخزانة الموحد ولتفعيل منظومة الدفع والتحصيل الالكترونى بكفاءة وفعالية فى إطار مؤسسى سليم داخل وزارة المالية، صدر قرار وزير المالية رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء وحدة حسابية مركزية لنظام حساب الخزانة الموحد داخل قطاع التمويل بوزارة المالية، وتختص هذه الوحدة بمباشرة المهام التالية:

- تسجيل القيود المحاسبية للمعاملات التى تتم بالخصم أو الإضافة لحساب الخزانة الموحد طرف البنك المركزى مقابل الخصم والإضافة لحساب الوحدات الحسابية المختلفة التابعة للجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة.
- تسجيل الأرصدة الافتتاحية فى ٢٠٠٨/٧/١ بالدفاتر الممسوكة طرفها لكل وحدة حسابية، سواء كان رصيذاً مديناً أو دائناً.
- وقد حدد القرار دورة أوامر الدفع الخاصة بمدفوعات الوحدات الحسابية بين أطراف المنظومة (الوحدات الحسابية، شركة E.Finance والوحدة الحسابية المركزية لحساب الخزانة الموحد ، البنك المركزى المصرى ، الاستاذ العام فى نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية(GFMIS) ، ودور الوحدة الحسابية المركزية لنظام حساب الخزانة الموحد فى مراجعة وتسجيل أوامر الدفع الالكترونية).

ب- إنشاء وحدة التدفقات النقدية

- صدر قرار وزير المالية المصرى رقم ٧٧٠ لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء وحدة التدفقات النقدية بقطاع التمويل بوزارة المالية وتختص بمباشرة المهام التالية:
- إخطار الوحدات الحسابية لبدء عملية إعداد خطة التدفق النقدى فور إقرار الموازنة.
 - التأكد من قيام كل الوحدات الحسابية بإعداد خطة التدفق النقدى خلال أسبوع من تاريخ إخطارها بالموازنة المعتمدة.
 - تلقى خطط التدفق النقدى من الوحدات الحسابية ومراجعتها وإقرارها.
 - إعداد خطة مجمعة للتدفق النقدى فى بداية السنة المالية تعكس التدفقات النقدية الداخلة والخارجة للوحدات الحسابية وتحديثها شهرياً.
 - متابعة التدفق النقدى الفعلى وإعداد تقارير عن مدى مطابقته مع خطة التدفق النقدى وتحليل الانحرافات.
 - مراجعة عمليات تعديل وتحديث خطط التدفق النقدى للوحدات الحسابية شهرياً على ضوء ما يطرأ من متغيرات أو تعزيز وتعديل موازاناتها.
 - مراجعة حدود الصرف الشهرية لمصروفات الوحدات الحسابية.
 - متابعة ترحيل المبالغ غير المستخدمة من التدفقات النقدية المخططة نهاية كل شهر تبعاً لاحتياجات الوحدة الحسابية
 - إعداد التقارير اليومية والأسبوعية والشهرية وعرضها على القطاعات المختصة بإعداد وتنفيذ الموازنة ووحدة الدين العام.

ج- إنشاء شجرة حسابات قياسية وموحدة

قامت وزارة المالية فى عام ٢٠٠٧ بإنشاء شجرة حسابات وفق تطبيقات أوراكل النسخة ١١ وفى عام ٢٠٠٩ تم إنشاء شجرة حسابات ثالثة وفق تطبيقات أوراكل النسخة ١٢.

يتضح من العرض السابق أن عناصر المجموعة الشاملة تم توفيرها منذ عام ٢٠٠٩ لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وتتوافق مع توصيات المنظمات الدولية في مجال إصلاح إدارة المالية العامة.

ثانياً: المجموعة المساندة

- إعداد منظور شامل لنظام تكنولوجيا المعلومات.

- إنشاء بنية تحتية شاملة وفعالة لتكنولوجيا المعلومات.

- توفير هيكل قوى لإدارة المشروع

- وضع منهج تنفيذ مرحلي.

- بناء قدرات الموارد البشرية وتغيير مفاهيمهم.

- وجود أداة قانونية ملزمة لتنفيذ المشروع.

ثالثاً: المجموعة المتخصصة

تشمل المجموعة المتخصصة ستة عناصر رئيسية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمراحل دورة إدارة المالية العامة في مصر، والتي تستهدف تحقيق الانضباط المالي للموازنة العامة للدولة وتخصيص الموارد بكفاءة وفعالية وهذه العناصر هي:

- ميكنة خطوات عملية إعداد الموازنة وبما يسمح بتحميل اعتمادات موازنة الوحدات الحسابية على نظام الأستاذ العام.

- وضع حدود قصوى للصرف من خلال تحديد توقعات التدفقات النقدية السنوية.

- قيام وحدة الحسابات المركزية بعمليات الصرف والتحصيل الإلكتروني

- ميكنة عملية التأكد من صحة الارتباطات مقابل خطط التدفقات النقدية وإعداد التقارير حول التدفقات النقدية مركزياً.

- ربط إدارة الدين بإدارة النقد من خلال النظام المميكن.

- ميكنة عملية مراجعة الموازنة مع وجود تقارير قابلة للتعديل.

٣-٢- مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر

تم تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر من سبعة نظم فرعية داخل النظام تختص بكافة مراحل دورة إدارة المالية العامة. ويشمل هذا النظام وفق برامج أوراكل المالية (Oracle Financial) النسخة الثانية عشر على النظم الفرعية التالية:

- نظام التخطيط والتنبؤ الاقتصادي (Economic Planning)
(Forecasting)

- نظام موازنات القطاع العام (Public Sector Budget)

- نظام الاستاذ العام (General Ledger)

- نظام إدارة النقد (Cash Management)

- نظام حسابات المدفوعات (Accounts payable).

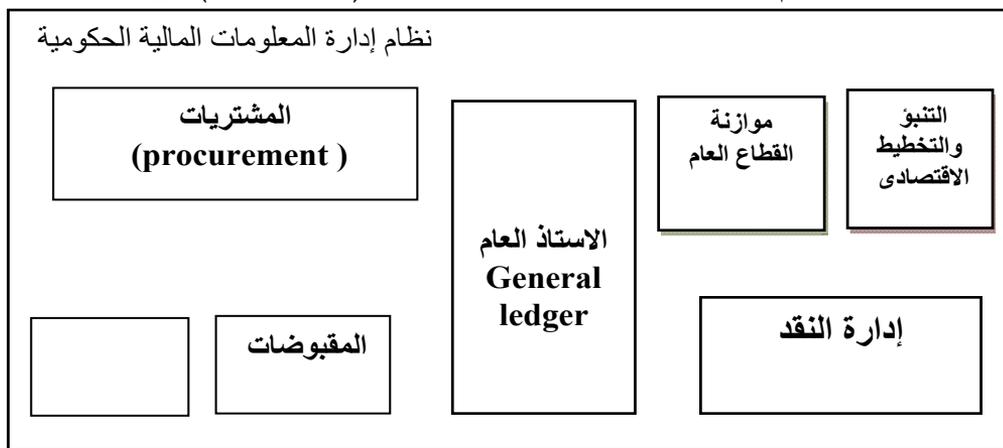
- نظام حسابات المقبوضات (Receivable payable).

- نظام إدارة المشتريات (procurement).

و يوضح الشكل رقم (٤-٥) مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في جمهورية مصر العربية.

الشكل رقم (٤-٥)

مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر



يتميز نظام (GFMIS) وفق تطبيقات أوراكل المالية النسخة الثانية عشر بتكامله وتفاعله مع الأنظمة المالية الأخرى بوزارة المالية.

٣-٣-٣ وظائف نظام GFMIS ودورها في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة

يختص كل نظام فرعى من الأنظمة الفرعية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بأداء وظيفة أو أكثر من وظائف إدارة المالية العامة. وفيما يلي وصف تحليلي لوظائف ومتطلبات الأنظمة الفرعية لنظام GFMIS وفق دورة إدارة المالية العامة ودورها في تحقيق الرقابة المالية والشفافية المالية للموازنة العامة للدولة.

٣-٣-٣-١ نظام التخطيط والتوقع الاقتصادي

يساعد نظام التخطيط والتوقعات الاقتصادية في عملية التخطيط المالي الشامل وإعداد إطار للاقتصاد الكلي وهو ما يساعد وزارة المالية في صياغة وإصدار منشور إعداد الموازنة العامة للدولة متضمناً إرشادات الموازنة للوحدات الحسابية والموازنية.

أ- متطلبات النظام

- توافر قواعد بيانات اقتصادية خارجية والعديد من الافتراضات حول إجمالي الناتج المحلي، ومعدلات التضخم، حجم العجز الكلى والنقدى والأولى وكذا معلومات تفصيلية عن حجم الدين العام وتواريخ سداده وأعباء خدمته، أنواع الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، التغييرات فى حجم الاستيراد، تغير أسعار العملات الأجنبية، وأسعار المواد الغذائية والمواد البترولية، برامج الحكومة المستهدف تنفيذها.

- أن يتوافر بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) المعلومات المالية التاريخية عن الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، موارد التمويل المحلية والخارجية ، الديون المحلية والخارجية ، حجم الأجور والرواتب ، وكذا قواعد البيانات عن عدد العمالة ورواتبهم ، تفاصيل حجم الدين العام وأعباء خدمته ، الدعومات التى تقررها الدولة لبعض القطاعات ، وبمعنى أدق توافر معلومات مالية عن كافة أنشطة الدولة وخطط وتكاليف البرامج المستهدف تنفيذها .

- توافر المتطلبات التكنولوجية المتمثلة فى الحاسب المكتبى / المحمول، إمكانية الوصول إلى التطبيق عن طريق الانترنت من خلال شاشات المستخدمين، وصلات إنترنت مؤمنة، إدارة مؤمنة لعملية الوصول إلى المعلومات.

ب- وظيفة النظام

- تجميع مدخلات الاقتصاد الكلى مثل إجمالى الناتج المحلى، التضخم، التغييرات فى التجارة الدولية وأثرها على حجم الصادرات والواردات،

- وأسعار المواد البترولية وحجم المخزون العالمى وكذا متوسط الأسعار العالمية وكمية إنتاج السلع الاستراتيجية مثل محصول القمح.
- إعداد تقرير حول توقعات الاقتصاد الكلى يساعد فى إعداد منشور الموازنة العامة للدولة.
- المساعدة فى إعداد أكثر من سيناريو لتقديرات موارد واستخدامات الموازنة وحجم العجز المتوقع وذلك من خلال السماح للمستخدم بتغيير المدخلات المختلفة والتحقق من تأثير هذه التغييرات.
- المساعدة فى تحديد أسقف مالية لكل قطاع من قطاعات الدولة.

ج- دور النظام فى تحسين كفاءة إدارة المالية العامة

يدعم هذا النظام الخطوات الأولى لعملية إعداد الموازنة (مرحلة إعداد الموازنة)، وتختص وحدة التوقع والتحليل الاقتصادى بوزارة المالية بإعداد مؤشرات الأداء الاقتصادى المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة وإدخال هذه المؤشرات فى نظام التنبؤ والتخطيط الاقتصادى، وتكون مخرجات هذا النظام متمثلة فى التنبؤ بإجمالى تقديرات الموازنة للسنة المالية المقبلة متضمناً الإيرادات والمصروفات والعجز النقدى والعجز الكلى وكيفية تمويله. ويساعد هذا النظام على تحديد سقفوف مالية للقطاعات الوظيفية، وتعد مخرجات هذا النظام مدخلات للنظام الفرعى الخاص بإعداد موازنة القطاع العام.

وتوصى دراسات المؤسسات الدولية فى تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بأن يتم تفعيل نظام التخطيط والتوقع الاقتصادى فى المرحلة الثانية أو الثالثة من مراحل تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وليس فى المرحلة الأولى من مراحل التنفيذ.

يتبين مما سبق أن تطبيق نظام التخطيط والتوقع الاقتصادي يستند على المعلومات المالية التاريخية للموازنة المسجلة على النظام، وأن توافر هذه المعلومات بدقة كاملة لن يتأتى فى المرحلة الأولى من تشغيل النظام وإنما تتوافر بعد الانتهاء من المرحلة الأولى من تشغيل النظام وتتميز هذه المعلومات بالموثوقية والدقة العالية، مما يساعد على تنفيذ التطبيق بفعالية وكفاءة عالية.

وقد قررت وزارة المالية المصرية تأجيل التعاقد على شراء هذا النظام من شركة أوراكل للتطبيقات المالية من ضمن مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية لحين الانتهاء من المرحلة الأولى لتشغيل النظام .

٣-٣-٢ - نظام موازنة القطاع العام (Public Sector Budgeting)

يقوم هذا النظام بميكنة كافة خطوات عملية إعداد الموازنة (Budget preparation) بدءاً من إرسال منشور إعداد الموازنة العامة للدولة إلى الوحدات الحسابية وإرسال مقترحات الوحدات الحسابية / الهيئات الموازنية لوزارة المالية وكافة الاجراءات التى تتم داخل قطاعات وزارة المالية والوزارت القطاعية ذات الصلة بعملية إعداد الموازنة حتى صدور قانون الموازنة. وتكون مدخلات هذا النظام مخرجات نظام التحليل والتوقع الاقتصادي ومقترحات الوحدات والهيئات الموازنية، وتكون مخرجات النظام هى بيانات الموازنة المعتمدة وتمثل مدخلات لنظام الأستاذ العام. ويستخدم برنامج موازنة القطاع العام خلال مرحلة تنفيذ الموازنة حيث يقوم بميكنة كافة التعديلات والتعزيزات التى تتم على الموازنة خلال تنفيذ الموازنة (Budget Execution)^(١) كما يسمح بتجميع كافة التفاصيل حول البرامج والمشروعات الجارية والاستثمارية والمخططة من

^١- تم تناول ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة بالتفصيل من خلال نظام موازنة القطاع العام وفق برنامج أوراكل النسخة رقم ١١ فى المبحث (٢) من الفصل (٤)

الوحدات الحسابية ويقوم بتحميل المستندات من هذه الوحدات إلكترونياً. وتتخلص أهم وظائف هذا النظام على النحو التالي:

- جمع البيانات من برنامج التخطيط والتوقعات الاقتصادية حول مؤشرات الاقتصاد الكلى.

- تزويد الوحدات الحسابية والموازنية بكافة المعلومات حول مؤشرات الاقتصاد الكلى وإرشادات إعداد الموازنة (منشور إعداد الموازنة) وذلك من خلال برنامج موازنة القطاع العام.

- تسجيل كافة مقترحات الوحدات الحسابية / الهيئات الموازنية من خلال مرحلة رأى الجهة

- المساعدة فى دراسة مقترحات الوحدات الحسابية / الهيئات الموازنية من خلال إعداد المقارنات اللازمة بين المقترحات وبيانات الأعوام السابقة أو بمشروعات مماثلة لتحديد أوجه الاختلاف ومناقشتها مع مسئولى الوحدات / الهيئات الموازنية

- تسجيل نتائج كل مرحلة من مراحل إعداد الموازنة داخل وزارة المالية وبين الجهات ذات الصلة على النظام وتخزين نتائج كل تعديل على النظام وخطوات كل تعديل والسلطة المسئولة عن التعديل .

- تحميل الموازنة المعتمدة إلكترونياً من تطبيق موازنة القطاع العام إلى تطبيق الأستاذ العام (GL)

- تجميع كافة طلبات التعزيزات (الزيادات) / المناقلات على موازنة الوحدة الحسابية / الهيئة الموازنية وتحويل هذه الطلبات من الوحدات الحسابية إلى الإدارات والقطاعات المختصة بوزارة المالية وفقاً لمستويات سلطة

الموافقة تحميل الطلبات التي تم الموافقة عليها أو رفضها على برنامج الأستاذ العام وتحديث إتمادات الوحدات الحسابية / الهيئة الموازنية.

ولم يتم شراء رخص هذا النظام وفق تطبيقات أراكل النسخة ١٢ ، إستناداً إلى أن وزارة المالية تطبق نظام (PSB) وفق تطبيقات أراكل النسخة ١١ على كافة الهيئات الموازنية الداخلة فى الموازنة العامة للدولة، وقد تم تناول التنفيذ الفعلى لميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة فى مصر باستخدام تطبيقات أراكل النسخة ١١ فى المبحث (٢) من الفصل الرابع .

٣-٣-٣ - نظام الأستاذ العام

يمثل نظام الأستاذ العام المستودع المركزى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الذى يدعم كافة مراحل دورة إدارة المالية العامة، وتنقل إليه كافة بيانات (مخرجات) الأنظمة الفرعية الأخرى فى شكل قيود محاسبية وفق أساس القيد المزدوج .

أ- وظائف نظام الأستاذ العام

تتعدد وظائف نظام الأستاذ العام نتيجة إرتباطه بكافة مراحل دورة إدارة المالية العامة وفيما يلي وظائف نظام الأستاذ العام:

العملية	وظيفة نظام الأستاذ العام
إعداد الموازنة	- بمجرد الموافقة على الموازنة العامة للدولة وتوزيع إتمادات الهيئات الموازنية على الوحدات الحسابية التابعة لكل هيئة موازنية، يتم تحميل كافة الاعتمادات موزعة على الوحدات الحسابية على برنامج الأستاذ العام وفقاً لمقاطع شجرة الحسابات. ويتم تنفيذ هذه الوظيفة على البرنامج من خلال <u>مسئولية يطلق عليها مسئولية التخصيص</u>

وظيفة نظام الأستاذ العام	العملية
<p>- تسجيل كل تفاصيل طلبات المناقلات الداخلية بين بنود الموازنة لكل الوحدات الموازنية وكذا طلبات زيادة الاعتمادات وموقف هذه الطلبات من الرفض أو القبول في ضوء رقابة الامتثال والسلطات المخولة وفق قانون المالية العامة. ويتم تنفيذ هذه الوظيفة على البرنامج من خلال <u>مسئولية يطلق عليها مسئولية التعزيز والمناقلات</u></p> <p>- تحديث لحظي لكافة اعتمادات موازنات الوحدات الحسابية فور الموافقة على طلبات النقل أو التعزيز لبنود الموازنة من السلطة المختصة.</p> <p>- تجميع طلبات صرف الرواتب وتسجيل صافي الرواتب والاستقطاعات.</p> <p>- تسجيل تفاصيل طلبات الصرف وعمليات الصرف والتحصيل المسجلة على برنامج المدفوعات.</p> <p>- تحديث لحظي لحسابات الوحدات الحسابية بعد عمليات الصرف والتحصيل.</p> <p>- تحديث لحظي لحسابات الوحدات الحسابية</p> <p>- تسجيل كافة القيود المحاسبية وعمليات الدفع والتحصيل التي تتم على مستوى كافة الوحدات الحسابية.</p>	<p>تنفيذ الموازنة</p>
<p>- تجميع الخطة الكلية للتدفق النقدي الحكومي بعد إدراج خطة الوحدات الحسابية ومراجعتها.</p>	<p>إدارة النقد</p>

وظيفة نظام الأستاذ العام	العملية
<ul style="list-style-type: none"> - وضع حدود للتدفقات النقدية الخارجة بناءً على تفاصيل خطة التدفقات النقدية الواردة من الوحدات الحسابية. - تحديث لحظي لخطة التدفقات النقدية بناءً على التعديلات التي تمت الموافقة عليها. - تسجيل تفاصيل الارتباطات لدعم عملية التأكد من صحتها والموافقة على الارتباطات المتوافقة مع الاعتمادات وحدود الصرف، ومتابعة الارتباطات غير المتوافقة مع الاعتمادات وحدود الصرف وإطلاع الوحدات الحسابية المعنية بتفاصيل رفض الارتباطات ويتم تنفيذ هذه الوظيفة على النظام من خلال مسئولية يطلق عليها مسئولية الارتباطات - إعداد كافة التقارير اللازمة حول التدفق النقدي من خلال تجميع أرصدة التدفقات النقدية الداخلة والخارجة لكافة الوحدات الحسابية 	
<ul style="list-style-type: none"> - تحديث نظام إدارة الدين من خلال توفير التقارير اللحظية للتدفق النقدي. - تجميع تفاصيل سداد الديون من وحدة إدارة الدين لتحديث وحدة الحسابات المركزية بمتطلبات خدمة الديون. 	إدارة الدين
<ul style="list-style-type: none"> - توفير تقارير لحظية للموازنة الفعلية يستخدمها قطاع الحسابات الختامية في مراجعة الموازنة الفعلية وإعداد التحليل المالي للموازنة الفعلية مقارنةً بالموازنة الأصلية. 	المراجعة والإبلاغ

العملية	وظيفة نظام الأستاذ العام
	- إمداد كافة الجهات الحكومية الأخرى " الجهاز المركزى للمحاسبات - رئاسة الجمهورية - مجلس الوزراء " بتقارير تنفيذ الموازنة العامة للدولة

يرتبط نظام الأستاذ العام إرتباطاً وثيقاً بكافة النظم المالية الأخرى داخل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، ويعتبر المستودع المركزى لكافة القيود المحاسبية وعمليات التحصيل والصراف. ويساعد هذا النظام من خلال تكامله مع الأنظمة الفرعية بنظام (GFMIS) على تحسين الكفاءة فى ادارة المالية العامة.

أ) أهمية نظام الاستاذ العام فى تحسين كفاءة إدارة المالية العامة

يتضح من وظائف نظام الأستاذ العام أنه يلعب دوراً حيوياً فى تحسين إدارة المالية العامة حيث يساعد على ما يلي:

- تحسين الشفافية المالية من خلال توفير كافة التقارير اللحظية عن موقف تنفيذ الموازنة العامة للدولة لكافة قطاعات وزارة المالية المختصة بإعداد وتنفيذ ومتابعة تنفيذ الموازنة وكذا كافة التقارير التى تساعد الأجهزة الرقابية ومجلس النواب فى تقييم أداء الحكومة.
- نشر تقارير شهرية عن تنفيذ الموازنة على مستوى الوحدة الحسابية وكذا الموقع والبرنامج، مما يساعد على مشاركة المجتمع المدنى فى متابعة تنفيذ الموازنة ، وتقييم أداء المسؤولين فى تنفيذ الموازنة المعتمدة لكل حى والبرامج المنوط بهم تنفيذها .
- التنفيذ الجيد للموازنة من خلال قيامه بالتحديث اللحظى لكافة بيانات الوحدات المختصة بإدارة المالية العامة، حيث يقوم بتحديث خطة

التدفقات النقدية فى ضوء التعديلات التى تتم على الموازنة وكذا تحديث نظام إدارة الدين العام.

- تحقيق الرقابة المالية من خلال قيامة بالتأكد من صحة الارتباطات ومدى توافقها مع الاعتمادات وحدود الصرف إلكترونياً، ومتابعة الارتباطات غير المتوافقة مع الاعتمادات وحدود الصرف وإطلاع الوحدات الحسابية المعنية بتفاصيل رفض الارتباطات.

- يساعد على تطبيق موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء من خلال تفعيل مقطع البرامج على شجرة الحسابات بنظام (GFMIS)، حيث أن النظام لا يسمح بالموافقة على ارتباط بأى مصروف دون تحديد البرنامج الذى سيتم الصرف عليه من خلال الوحدات الحسابية والتي تمثل أدنى مستوى مؤسسى يقوم بعملية الصرف، مما يساعد أيضاً على قياس أداء هذه الوحدات.

- بناء قاعدة معلومات دقيقة عن كافة المعاملات الحسابية التى تتم على أدنى مستوى " الوحدة الحسابية "، الأمر الذى يساعد على تقييم أداء الوحدات الحسابية.

وقد تم تطبيق جزئى للنظام على ٤٠٢ وحدة حسابية خلال الفترة من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٥ فقط، من أصل ٢٥٧٠ وحدة حسابية^(١)، قد شمل هذا التطبيق ميكنة المعاملات الحسابية داخل الوحدات الحسابية والتي تشمل عملية التخصيص وعملية المناقلات والتعزيزات وعملية الارتباطات ومراقبة الاعتمادات.

^١ - وزارة المالية، مركز الدفع والتحصيل الإلكتروني

٣-٣-٤ - نظام إدارة النقد

يساعد نظام إدارة النقد الحكومة على الاحتفاظ بصورة واضحة ومحدثة حول موقف السيولة والمتطلبات النقدية، وذلك من خلال قيام النظام بإعداد الخطط الكلية للتدفق النقدي الحكومي وتحديثها لحظياً من نظام الأستاذ العام وتغذية وحدة إدارة الدين بتقارير التدفقات النقدية موزعاً على مدار السنة ومحدداً بها الفجوة التمويلية في كل فترة.

وتتمثل وظيفة نظام إدارة النقد فيما يلي:

- تجميع خطط التدفقات النقدية المبدئية والمعتمدة بناءً على مدخلات الوحدة الحسابية.
- وضع حدود صرف شهرياً / ربع سنوياً في ضوء الخطة المعتمدة من وحدة إدارة النقد بوزارة المالية بناء على الإتفاق مع الوحدة الحسابية.
- تحميل خطط التدفقات النقدية للوحدات الحسابية وحدود الصرف الشهرية / ربع السنوية على برنامج الأستاذ العام، مما يسمح لوحدة إدارة الدين إستخراج تقارير التدفق النقدي لحظياً.
- تعديل خطة التدفق النقدي بناء على الموافقات الصادرة بتعديل الاعتمادات وإعادة تخصيص الأرصدة.
- حفظ كافة المعلومات التاريخية حول التدفقات النقدية للوحدة الحسابية / الموازنة مما يساعد المسؤولين الماليين بالوحدات الحسابية على إعداد تخطيط جيد للتدفقات النقدية.

وقد تم تدريب عدد ١١٦ مستخدم فى ١١٦ وحدة حسابية على نظام التدفقات النقدية، وتم تفعيل عدد ١١٦ وحدة حسابية ترسل خطتها النقدية إلكترونياً، وبعد ثورة الـ ٢٥ من يناير توقفت معظم الوحدات على تفعيل البرنامج، كما أنه لا يوجد ربط بين إلكترونى بين وحدة إدارة الدين العام ووحدة التدفقات النقدية.

٣-٣-٥ - نظام حسابات المدفوعات (Accounts Payable)

يقوم نظام المدفوعات بميكنة عملية الصرف مع إجراء عملية الرقابة للتأكد من توافق الفواتير مع الارتباطات المعتمدة، كما يسمح النظام بإدارة جدول الصرف بناء على أولويات الصرف ومواعيده، وعند الضرورة يمكن تأخير الصرف من خلال تجميد الفاتورة، يستخدم نظام المدفوعات فى مرحلة تنفيذ الموازنة ومرحلة مراجعة الموازنة وإعداد التقارير.

وتتمثل وظيفة نظام المدفوعات فيما يلي:

- تسجيل كافة بيانات طلبات الصرف فى نماذج الصرف المخصصة لذلك على النظام وتحميل هذه البيانات على نظام الاستاذ العام.
- تسجيل كافة تفاصيل عملية تنفيذ الصرف بمجرد التأكد من صحة طلب الصرف وتنفيذه بنجاح.
- تحديث حسابات الوحدات الحسابية والموازنية فى نظام الاستاذ العام بناء على إقرارات عمليات الصرف.
- تحميل كافة المعلومات عن أوامر الصرف التى تم تنفيذها وكذا حسابات الوحدة الحسابية المحدثة على نظام الاستاذ العام إعداد التقارير اللازمة لعمليات الصرف

وقد تم تفعيل نظام المدفوعات في نظام (GFMIS) في عدد (٢) وحدة
حسابية فقط ديوان عام وزارة المالية وفي قطاع مكتب وزير المالية.

٣-٣-٦ - نظام المقبوضات (Accounts Receivable)

يقوم نظام المقبوضات بميكنة عملية تحصيل كافة أنواع التدفقات النقدية
الداخلة للوحدات الحسابية، ويستخدم بشكل أساسي بإعداد التقارير التفصيلية عن
المتحصلات ومتابعة الإيرادات النقدية ويستخدم البرنامج في مرحلة تنفيذ الموازنة
ومرحلة مراجعة الموازنة وإعداد التقارير.

وتمثل وظيفة نظام المقبوضات فيما يلي:

- تسجيل كافة البيانات التفصيلية عن الإيرادات المحصلة للوحدات
الحسابية وتحميل هذه البيانات على برنامج الاستاذ العام.

- تحديث حسابات الوحدات الحسابية والموازنية في نظام الاستاذ العام بناء
على إقرارات عمليات التحصيل، وإعداد التقارير اللازمة لعمليات
التحصيل.

وقد تم تفعيل نظام المقبوضات في نظام (GFMIS) في ديوان عام وزارة
المالية فقط.

٣-٣-٧ - نظام المشتريات (Procurement)

يختص نظام الشراء بميكنة كافة خطوات وإجراءات الشراء والتأكد من
توافر الاعتمادات اللازمة لأمر الشراء قبل إصدار أمر الشراء، وقد قررت وزارة
المالية تأجيل تفعيل برنامج المشتريات في المرحلة الأولى من تنفيذ النظام.

٣-٤ - تقييم التنفيذ الفعلى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية فى مصر

بعد الانتهاء من بناء نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، استهدفت وزارة المالية فى بداية العام المالى ٢٠١٠/٢٠٠٩ وضع خطة لتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: التطبيق الجزئى لبعض مكونات نظام إدارة المعلومات المالية (GFMIS) من خلال تفعيل نظامى الاستاذ العام والتدفقات النقدية فى كافة الوحدات الحسابية الداخلة فى الموازنة العامة للدولة مع إرجاء باقى النظم الفرعية، ونشر نظام ميكنة الأجور (PAYROLL)، نظام الدفع والتحويل الإلكتروني (E.Payment) دون وجود تكامل على مستوى الوحدة الحسابية - يطلق على هذا الأسلوب التطبيق الأفقى -، وذلك بهدف تحقيق المستوى الأول لإدارة المالية العامة وهو تحقيق الانضباط المالى للموازنة العامة للدولة.

المحور الثانى: التطبيق الكامل للنظم الفرعية بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (الاستاذ العام، المقبوضات، المدفوعات، التدفقات النقدية، المشتريات)، مع التكامل مع الانظمة الأخرى نظام ميكنة الأجور (PAYROLL)، نظام الدفع والتحويل الإلكتروني (E.Payment) فى الهيئات الموازنية التابعة لوزارة المالية فقط بهدف الوصول إلى نموذج متكامل (بعد معالجة كافة المشاكل التى تواجه التطبيق الفعلى) يتم تعميمه على كافة الوزارات - ويطلق على هذا الأسلوب التطبيق الرأسى -

ولإعطاء صورة واضحة لتقييم التجربة المصرية فى التطبيق الفعلى لنظام إدارة المعلومات المالية على الهيئات والوحدات الموازنية، فسوف يستخدم الباحث أسلوب

التحليل الوصفي لتطبيق المحور الأول الخاص بالتطبيق الجزئي لبعض مكونات نظام إدارة المعلومات المالية (GFMIS) وذلك لقياس أثر التنفيذ الفعلي على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر.

المحور الأول التطبيق الجزئي لبعض مكونات نظام إدارة المعلومات المالية في كافة الوحدات الحسابية الداخلة في الموازنة العامة للدولة (التطبيق الأفقى).

إستهدفت وزارة المالية تطبيق الأسلوب الأفقى في تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية والذي يتم من خلاله تفعيل النظم الفرعية على كافة الوحدات الحسابية على مراحل، ويهدف هذا الأسلوب نشر النظام على الوحدات الحسابية بأسلوب تدريجي للأنظمة الفرعية يتم على مراحل داخل الوحدة الحسابية، وقد تم التخطيط لتنفيذ هذا الأسلوب على مرحلتين وهما:

المرحلة الأولى: تفعيل نظام الأستاذ العام، نظام إدارة التدفقات النقدية

تستهدف هذه المرحلة تحقيق الانضباط المالى للموازنة العامة للدولة من خلال تفعيل نظام الاستاذ العام، نظام التدفقات النقدية في كافة الوحدات الحسابية، وذلك بهدف ميكنة كافة العمليات الحسابية التى تتم فى الوحدة الحسابية والرقابة الالكترونية على عملية الصرف لضمان عدم تجاوز الاعتمادات المقررة فى الموازنة وحدود الصرف النقدى.

المرحلة الثانية: تفعيل باقى الأنظمة الفرعية بنظام GFMIS

تستهدف هذه المرحلة تفعيل باقى الأنظمة الفرعية بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الوحدات الحسابية مع تحقيق الربط والتكامل مع باقى الأنظمة الأخرى (نظام الدفع والتحصيل الالكترونى E.Payment، نظام الرواتب payroll ، نظام DMFAS إدارة الدين العام).

وفى سبيل تحقيق ذلك تم وضع خطة لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وفقا لأسلوب التطبيق الأفقى فى الوحدات الحسابية. سيتم التركيز على المرحلة الأولى فقط لأن المرحلة الثانية لم يتم تفعيلها فى هذا المحور:

٣-٤-١ - منهجية تنفيذ المرحلة الأولى:

تم التخطيط بأن تكون منهجية تنفيذ المرحلة الأولى على النحو التالى:

أ- استخدام نظام (PSB) وفق تطبيقات أوراكل الاصدار ١١ وشجرة الحسابات الثانية فى إعداد الموازنة العامة للدولة على مستوى الهيئات الموازنة، إرجاء النظر فى شراء نظام (PSB) وفق تطبيقات أوراكل الاصدار ١٢ ضمن حزمة برامج نظام (GFMIS) (١).

ب- تنفيذ الموازنة على مستوى الوحدات الحسابية من خلال تفعيل بعض المسئوليات على نظام الأستاذ العام ونظام التدفقات النقدية ضمن برامج نظام (GFMIS) بهدف تحسين عملية الرقابة المالية وتحسين الإدارة النقدية كمرحلة أولى.

ج- نشر تطبيق منظومة الدفع الإلكتروني فى كافة الوحدات الحسابية.

د- نشر تطبيق نظام ميكنة الأجور (PAYROLL) فى كافة الوحدات الحسابية.

١ - تم تناول خطوات ميكنة إعداد الموازنة العامة للدولة على برنامج (PSB) وفق تطبيقات أوراكل المالية الاصدار ١١ فى المبحث القانى من الفصل الرابع

٣-٤-٢ - المسئوليات التي تم التخطيط لتفعيلها في المرحلة الأولى^(١):

أ - مسئولية الموازنة

بعد إقرار الموازنة العامة للدولة سنوياً ، يتم نقل إتمادات الموازنة على مستوى الهيئة الموازنية إلكترونياً من على نظام (PSB) إلى نظام الأستاذ العام (GL) ، ثم يتم إعادة تخصيص اعتمادات الهيئة الموازنية على الوحدات الحسابية التابعة لها من خلال مسئولية الموازنة ، وتستخدم مسئولية الموازنة فى طلب التعزيزات من وزارة المالية و إجراء المناقلات بين البنود أو إعادة التخصيص مرة أخرى فيما بين الوحدات الحسابية إلكترونياً وتتم هذه التعديلات وفقاً للقوانين واللوائح والتأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة^(٢) ، يقوم النظام إلكترونياً بمراقبة كافة التعديلات التى تتم على الموازنة المعتمدة ووفقاً للتفويضات التى يصدرها وزير المالية سنوياً، كما يحدد النظام السلطة الممنوح لها إجراء هذا التعديل، فعلى سبيل المثال إذا قام الشخص الممنوح له مسئولية إعداد قيد بالتعزيز / أو المناقلة يقوم النظام بمراجعة القيد وتحديد الشخص / القطاع الممنوح له إجراء هذه العملية فإذا كانت العملية تتطلب تعزيز من الاحتياطي يقوم النظام بإرسال طلب تعزيز من الاحتياطي العام إلكترونياً لقطاع الموازنة العامة للدولة لدراسته وإتخاذ قرار بالموافقة أو الرفض وفقاً للتفويض الممنوح للقطاع، فإذا كان التفويض لقطاع الموازنة يتم الموافقة إلكترونياً وترسل الموافقة إلكترونياً ويتم إجراء كافة التعديلات الموازنية وتحديث الأرصدة إلكترونياً .

١ - وزارة المالية ، الدليل الموحد لاجراءات الرقابة المالية قبل الصرف على الانفاق العام ، الدليل الأول (٢٠١٤) ، ص ٢٤-٢٥

٢ - يتم تغذية نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بالضوابط المنظمة لعملية التعديلات الموازنية وفقاً للتأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة ووفقاً لللائحة المالية لقانون المحاسبة الحكومية.

ب- مسؤولية الارتباطات

تستخدم هذه المسؤولية في التعامل مع النظام على المبالغ المتوقع صرفها ، بحيث يتم الارتباط بمبلغ معين لمواجهة نفقات محددة سلفاً وبموجب هذه المسؤولية يتم حجز الأموال واستنزائها مبدئياً من الاعتمادات لحين إتمام باقى إجراءات تنفيذ الغرض المخصص من أجله النفقة ، وفي حالة عدم تنفيذ هذا الغرض يتم إلغاء هذا الارتباط وما ترتب عليه من حجز أموال من الاعتمادات المخصصة ، وتساعد هذه المسؤولية على تحديد حجم الأموال المتاحة للصرف وغير المرتبط بها و بما تساعد على الوفاء بالالتزامات المحددة مسبقاً على الوحدة الحسابية ويمنع حدوث متأخرات في عملية الانفاق .

ج- مسؤولية التدفقات النقدية

تتولى الوحدة الحسابية إعداد خطة التدفقات النقدية وتشمل التدفقات النقدية الداخلة والخارجة المتوقعة لكافة الموارد والاستخدامات ، وتتولى الوحدة الحسابية تقديم خطة التدفقات النقدية لوحدة إدارة النقد من أجل المراجعة النهائية والموافقة عليها ، ثم تتولى وحدة إدارة النقد وضع حدود الصرف ، وبعد الموافقة على خطط التدفقات النقدية لكافة الوحدات الحسابية تقوم وحدة إدارة النقد بإعداد خطة تدفقات نقدية مجمعة لإظهار العجز أو الفائض النقدي الإجمالي لمساعدة وحدة إدارة الدين العام في تحديد التمويل المطلوب خلال فترات تنفيذ الموازنة العامة ، و من خلال مسؤولية التدفقات النقدية قد يتم زيادة حد الصرف من أجل تغطية مدفوعات طارئة وذلك بعد موافقة وحدة إدارة النقد إذا كانت المدفوعات في حدود الاعتمادات المخصصة وذلك من خلال تعديل خطة التدفقات النقدية ، أو موافقة قطاع الموازنة العامة للدولة إذا كانت الاعتمادات المخصصة لا تكفى والأمر يتطلب زيادة الاعتمادات .

د - مسؤولية الإدخال

تستخدم هذه المسؤولية فى تسجيل القيود اليومية أو الحركات الفعلية من خلال شاشات معينة على برنامج الاستاذ العام، ويراعى تسجيل القيود أولاً بأول وترحيلها بشكل يومية حتى يتم حساب المتبقى من الموازنة وحد الصرف الخاص بكل بند بصورة صحيحة.

هـ - مسؤولية الترحيل

بعد مراجعة القيود والتأكد من صحة البيانات ومطابقتها بالمستندات المرفقة بالقيود يتولى مدير الحسابات بالوحدة الحسابية مسؤولية ترحيل القيد.

٣-٤-٣ - خطة التطبيق الفعلى لنظام (GFMIS) على الوحدات الحسابية.

قامت وزارة المالية بالتنسيق مع شركة (E.Finance) بوضع خطة لنشر التطبيق الجزئى (الأسلوب الأفقى) لنظام (GFMIS) على كافة الوحدات الحسابية كمرحلة أولى وقد تضمن هذه الخطة الخطوات التنفيذية التالية:

١- تغذية النظام بضوابط الصرف وفقاً لللائحة الموازنة والحسابات والتأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة، حيث أن النظام يقوم بمراقبة حدود الصرف الواردة بالمادة السابعة من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ والحظر على استخدام وفور بعض البنود والأنواع الواردة بالتأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة والتأشيرات الخاصة بالهيئات الموازنية.

٢- تدريب موظفى الوحدة الحسابية على المسئوليات المخطط تفعيلها على النحو التالى:

- تدريب باحث الموازنة بالهيئة الموازنية لإدخال تخصيص وتعزيز ومناقشات الموازنة (الهيئة الموازنية).
- تدريب أحد موظفي الوحدة لإعداد خطة التدفقات النقدية أو تعزيزاتها.
- تدريب أحد موظفي الارتباطات بالوحدة لإدخال قيود الارتباط.
- تدريب موظف الشطب بالوحدة الحسابية لإدخال الفعليات استمارة استمارة.
- تدريب وكيل الحسابات بالوحدة الحسابية للمراجعة والترحيل.
- ٣- تسليم موظفي الوحدة الحسابية الذين تم تدريبهم أجهزة محمول محمل عليها نظم الأمان والسرية والتطبيقات المالية لنظام GFMIS، وأجهزة موديم USB وخطوط ربط لنقل البيانات بين الوحدات الحسابية والمركز الرئيسى بوزارة المالية .
- ٤- قيام العاملين بقطاع الموازنة العامة للدولة بنقل إتمادات الهيئات الموازنية المخطط تفعيلها إلكترونياً من على نظام (PSB) وفقاً لتطبيقات أوراكل النسخة ١١ إلى برنامج الاستاذ العام وفقاً لتطبيقات أوراكل النسخة ١٢ .
- ٥- قيام مسئولى الموازنة بالوحدة الحسابية الرئيسية للهيئة الموازنية بتخصيص إتمادات الهيئة الموازنية على مستوى الوحدات الحسابية التابعة لها على مستوى المقطع الاقتصادى ومقطع مصدر التمويل.
- ٦- قيام مسئولى الوحدات الحسابية بإعداد خطة للتدفقات النقدية للوحدات الحسابية فى ضوء الاعتمادات المتبقية بالوحدة من تاريخ التفعيل.

٧- تحميل ختاميات الفترة من بداية السنة المالية حتى تاريخ التفعيل على نظام (GL) ، واثناء تحميل المنصرفات وفقا لمقطع التمويل تم اكتشاف قيام العديد من الوحدات الحسابية بالصرف بالتجاوز عن الاعتمادات المرخص لها صرفها الأمر الذى ترتب عليه الرجوع إلى قطاع الموازنة العامة للدولة إلكترونياً لإجراء العديد من التعزيزات والمناقشات إلكترونياً لتعديل بعض بنود وأنواع أبواب موازنات الوحدات الحسابية حتى يتسنى للنظام قبول تحميل منصرفات هذه الوحدات.

٨- فور الانتهاء من عملية التخصيص وتحميل المصروفات وترحيلها على النظام وإعداد خطة التدفقات النقدية يتم التشغيل الفعلى للوحدة الحسابية من خلال أن تكون جميع طلبات التعديلات الموازنية وتنفيذها إلكترونياً وعمليات الارتباطات والادخال الفعلى للاستمارة والمراجعة والترحيل إلكترونياً.

٩- وفى ذات الفترة قامت وزارة المالية بتفعيل نظام الدفع الالكترونى فى الوحدات الحسابية دون الربط مع نظام (GFMIS) ، يتم من خلال نظام الدفع الالكترونى إصدار أوامر الدفع الالكترونى لحسابات الأجور والموردين دون التكامل مع نظام (GFMIS) للتأكد من أن الاعتمادات وحد الصرف يسمح بالصرف من عدمه .

٣-٤-٤- موقف التنفيذ الفعلى للتطبيق الجزئى لنظام (GFMIS)

بلغ عدد الهيئات الموازنية التى تم تفعيلها وفقا لأسلوب التطبيق الأفقى خلال السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ نحو ١٣ هيئة موازنية تحتوى على عدد ١١٦ وحدة حسابية ، وقد توقف العمل بالمشروع نتيجة أحداث ثورة الـ ٢٥ من يناير ، وفى العام المالى ٢٠١٢/٢٠١٣ تم تغيير منهجية التفعيل بناء على عرض قطاع الحسابات والمديريات المالية بالوزارة وهو المسئول عن الرقابة

المالية قبل الصرف بأن يقتصر نشر نظام (GFMIS) على عدد ٣ مسؤوليات فقط (الموازنة ، الادخال الفعلى ، الترحيل) وإرجاء العمل بمسئولية الارتباطات ومسئولية التدفقات النقدية وذلك بهدف تفعيل أكبر عدد ممكن من الوحدات الحسابية فى أقصر فترة ممكنة وقد بلغ عدد الوحدات التى تم تدريبها وتفعيلها خلال الفترة من سبتمبر ٢٠١٢ حتى ديسمبر ٢٠١٢ عدد 286 وحدة حسابية وبذلك يصل إجمالي عدد الوحدات التى تم تدريبها وتفعيلها على النظام ٤٠٢ وحدة حسابية من أصل عدد يصل لنحو ٢٥٧٠ وحدة حسابية ، والجدول رقم (٤-١٠) يوضح توزيع الوحدات الحسابية التى تم تدريبها على القطاعات الوظيفية ونسبة عدد الوحدات الحسابية التى تم تدريبها بكل قطاع إلى إجمالي عدد وحدات القطاع .

الفصل الرابع : تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره
على كفاءة إدارة المالية العامة

الجدول رقم (٤-١٠)

عدد الوحدات التي تم تدريبها وتفعيلها على النظام

كود القطاع	اسم القطاع	موازنة ٢٠١٤/٢٠١٣ مليون جنيه	نسبة كل قطاع	عدد الوحدات الحسابية		
				الاجمالي	الممكن	غير الممكن
٧٠١	الخدمات العامة	٣٦٣٦٥١,٣	٤٤,٥	٦٠١	١١٦	٤٨٥
٧٠٢	الدفاع والأمن القومي	٣٠٩٤٦,٨	٣,٨٠	٢٥		٢٥
٧٠٣	النظام العام وشئون السلامة	٣٢٤٨١,٣	٤,٠٠	٩٧		٩٧
٧٠٤	الشؤون الاقتصادية	٣٦٩١٢,١	٤,٥	٤٥٩		٤٥٩
٧٠٥	حماية البيئة	١٤٧٣,١	٠,٢٠	٦		٦
٧٠٦	الإسكان والمرافق المجتمعية	٢٢٣٠٨,٦	٢,٧٠	٥٣		٥٣
٧٠٧	الصحة	٣٢٦٤٢,٣	٤,٠٠	٥٠١		٥٠١
٧٠٨	الشباب والثقافة والشئون الدينية	٢٣٨١٥,٨	٢,٩٠	١٣٩		١٣٩
٧٠٩	التعليم	٨١١٨٨,١	٩,٩٠	٦١٣	٢٨٦	٣٢٧
٧١٠	الحماية الاجتماعية	١٩١٥٥٣,٥	٢٣,٤٠	٧٦		٧٦
	الاجمالي	٨١٦٩٧٢,٩		٢٥٧٠	٤٠٢	٢١٦٨

المصدر : وزارة المالية ، وحدة ميكنة الموازنة .

وعلى الرغم من أن عدد الوحدات الحسابية التي تم تدريبها قد بلغ ٤٠٢ وحدة حسابية إلا أن أقصى عدد للوحدات النشطة على النظام بلغ ٣٤٤ وحدة حسابية^(١) في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣، بالإضافة إلى أن إجمالي عدد القيود المحاسبية على نظام (GFMIS) في إنخفاض مستمر منذ موازنة العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ وحتى موازنة العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ والجدول رقم (٤-١١) يوضح عدد الوحدات الحسابية النشطة على النظام خلال الفترة من ٢٠١٠/٢٠١١ وحتى ٢٠١٤/٢٠١٥:

الجدول رقم (٤-١١)

عدد الوحدات الحسابية التي تم تفعيلها خلال الفترة من ٢٠١٠-٢٠١٥

السنة المالية	عدد الوحدات الحسابية	عدد القيود التي تم ترحيلها
٢٠١١/٢٠١٠	١١١	١٧٢٩٦
٢٠١٢/٢٠١١	١١٧	١١٦٣٦
٢٠١٣/٢٠١٢	٣٤٤	٧٧٧١٢
٢٠١٤/٢٠١٣	٢١٩	٣٨١٨٢
٢٠١٥/٢٠١٤	١٨٣	٢٩٢٩٧

المصدر : وزارة المالية ، تقارير بيان إجمالي عدد القيود للوحدات الحسابية ، سنوات مختلفة

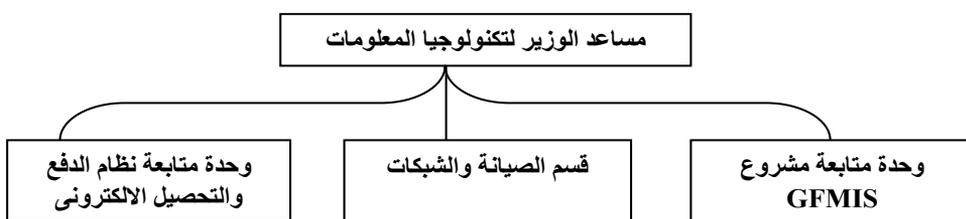
يتضح من الجدول رقم (٤-١١) أن التطبيق الجزئي لنظام (GFMIS) يسير ببطء شديد بالإضافة إلى أن هناك ضعف في عملية متابعة الوحدات التي تم تدريبها وتفعيلها على النظام وهو ما يتضح من إنخفاض عدد الوحدات النشطة على النظام من ٣٤٤ وحدة حسابية تم تفعيلها إلى عدد ١٨٣ وحدة حسابية.

١ - عدد الوحدات التي تم تدريبها على النظام بلغ ٤٠٢ وحدة حسابية، في حين أن أقصى عدد للوحدات النشطة على النظام وصل إلى ٣٤٤ وحدة حسابية في العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ وذلك من خلال تقارير العمليات التي يصدرها النظام

٣-٤-٥- المعوقات التي أدت إلى ضعف التطبيق الجزئي لنظام (GFMIS)

لم يشهد التطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية تقدماً ملحوظاً حيث تم تفعيل جزئي لعدد ٣٤٤ وحدة حسابية من أصل عدد ٢٥٧٠ وحدة بنسبة ١٧ % خلال خمس سنوات، في حين أن الوحدات النشطة التي تعمل على النظام بلغت ١٨٣ وحدة حسابية في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ بنسبة ٧ % من إجمالي عدد الوحدات الحسابية ، ويرجع سبب التأخير في تنفيذ النظام إلى ما يلي :

- عدم صدور أداة قانونية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تلزم كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.
- عدم صياغة أجددة واضحة لإصلاح إدارة المالية العامة يتم على أساسها صياغة خطة تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.
- ضعف هيكل إدارة مشروع نظام GFMIS حيث أنه تم الاعتماد بصفة أساسية على قيام شركة E.Finance بعملية التدريب والتشغيل دون بناء مركز قوى لتشغيل النظام ومتابعته وقد أصبح هيكل إدارة المشروع داخل وزارة المالية على النحو التالي:



بالإضافة إلى وجود وحدات داخل قطاع التمويل (وحدة حساب الخزانة الموحد، وحدة التدفقات النقدية) ولكنها تعمل دون تكامل مع إدارة مشروع

GFMIS. وأصبح المشروع يدار من خلال جزر منعزلة وليس كيان متكامل ومترايط، وقد أدى هذا الهيكل الضعيف إلى عدم وجود خطة ورؤية واضحة ومتكاملة لتنفيذ نظام GFMIS^(١) ويعد ضعف هيكل إدارة المشروع من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تأخر تنفيذ مشروع نظام GFMIS .

- ضعف تشكيل اللجنة التوجيهية^(٢) حيث تتضمن تشكيلها عضوية رؤساء قطاعات إدارة المالية العامة فى وزارة المالية، ولم تتضمن أية أعضاء من الأطراف ذات الصلة بإدارة المالية العامة مثل وزارة التخطيط، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، البنك المركزى المصرى ، بنك الاستثمار القومى ، لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب ، الجهاز المركزى للمحاسبات، بالإضافة إلى عدم قيام اللجنة التوجيهية لإدارة نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بتنفيذ العديد من المهام المكلفة بها ومن أهمها الاشراف العام على نظام GFMIS وإقرار استراتيجية التنفيذ وخطط العمل اللازمة لتحقيق أهداف المشروع، وضع برنامج زمني محدد لتنفيذ المشروع، مع توفير آلية لتمويل مراحل المشروع وإعتماد المعاملات المالية، إزالة أية عقبات تواجه البرنامج واتخاذ ما يلزم من قرارات وتعليمات بشأن التوسع فى نشر النظام بالجهاز الإداري للدولة.

^١ - فى مقابلة مع السيد / رئيس وحدة متابعة مشروع ميكنة الموازنة تبين للباحث عدم وجود خطة متكاملة لتنفيذ نظام GFMIS والتكامل مع الأنظمة الأخرى بوزارة المالية ، وفى مقابلة أخرى مع رئيس وحدة الدفع والتحصيل الالكترونى تبين عدو وجود خطة للتكامل مع نظام GFMIS وأن هذا التكامل ليس من إختصاص الوحدة .

٢ - قرار وزير المالية رقم ٥٢٠ لسنة ٢٠٠٩ ، قرار وزير المالية رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٤ .

- أدى عدم وجود خطة جيدة لتنفيذ نظام GFMIS، بالإضافة إلى ضعف هيكل إدارة المشروع إلى ضعف الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المشروع نتيجة عدم قيام المسؤولين بوزارة المالية بطلب توفير إعمادات كافية لتنفيذ المشروع من وزارة التخطيط.

- ضعف البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات على المستوى المركزي واللامركزي المستخدمة في تنفيذ نظام GFMIS في الوحدات الحسابية وربطها بالمركز الرئيسي بوزارة المالية حيث تم الاعتمادات على استخدام خطوط المحمول من خلال جهاز موديم USB دون النظر إلى إنشاء شبكة قوية بالتنسيق مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

- عدم وجود ربط بين نظام الدفع والتحويل الإلكتروني وبين نظام GFMIS أدى إلى عدم إلزام الوحدات الحسابية باستخدام نظام GFMIS ، حيث أنه في ظل التشغيل الجزئي لنظام GFMIS دون تفعيل نظام المدفوعات ودون الربط مع نظام الدفع الإلكتروني التي تستخدمه وزارة المالية في إصدار أوامر الدفع ، تستطيع الوحدات الحسابية إصدار أوامر دفع إلكتروني دون التأكد من الاعتمادات تسمح بالصرف من عدمه .

٣-٤-٦- أثر التطبيق الفعلي لنظام GFMIS على تحسين إدارة المالية العامة

على الرغم من أن تصميم شجرة حسابات وتصميم نظام GFMIS يتوافق مع التجارب الدولية وقد ساعد على تحسين إدارة المالية العامة في مصر وفق المنظور النظري إلا أن واقع التطبيق الفعلي لنظام GFMIS في مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة لم يحقق التحسن المأمول في إدارة المالية العامة في المجالات التالية:

أ- الرقابة المالية

إن ضوابط الرقابة المالية الالكترونية فى ظل التطبيق الجزئى للنظام لم تكن فعالة نتيجة العوامل التالية:

- تأجيل تفعيل برنامج المدفوعات فى نظام GFMIS وعدم التكامل مع مشروع الدفع الالكترونى أتاح للوحدات الحسابية عدم الالتزام بضرورة التسجيل اليومى لكافة المعاملات المالية وترحيل القيود بصفة يومية، حيث أن الوحدات الحسابية تستطيع من خلال نظام الدفع الالكترونى إصدار أوامر دفع دون الرجوع إلى الأستاذ العام للتأكد من أن الاعتمادات تسمح وكذا حدود الصرف تسمح من عدمه، وبالتالي يكون هناك إختلاف بين حجم المدفوعات فى دفتر الاستاذ العام فى نظام GFMIS وبين حجم المدفوعات فى نظام E.Payment .

- عدم وجود ربط إلكترونى بين نظام GFMIS وبين البنك المركزى المصرى وكذا بين البنك ونظام الدفع الالكترونى، حيث لا توجد لدى البنك أية معلومات عن حدود الصرف للوحدات الحسابية. وبدون هذا الربط الالكترونى توجد مخاطر كبيرة إذا قامت وحدة حسابية بإصدار أمر دفع بقيمة أكبر من المخصصات المعتمدة له فى الموازنة والتي سيقبل البنك سدادها نتيجة عدم توافر أية معلومات لدى البنك عن موازنات الوحدات الحسابية، وأن وجود تكامل بين منظومة GFMIS ونظام الدفع الالكترونى يحل مشكلة إصدار أوامر دفع بقيمة أكبر من المخصصات المعتمدة بالموازنة وحدود الصرف.

ب- الإدارة النقدية

إن التنفيذ الفعلى للتطبيق الجزئى لنظام GFMIS لم يحقق أية مزايا إيجابية على تحسين الإدارة النقدية نتيجة عدم وضوح أهمية تفعيل برنامج التدفقات النقدية لدى إدارة مشروع نظام GFMIS ، وهو ما يتضح من قيام رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية بالتوصية بتأجيل تفعيل البرنامج ، الأمر الذى أثر بالسلب على أداء وحدة التدفقات المالية بقطاع التمويل نتيجة عدم توافر معلومات دقيقة عن حجم التدفقات النقدية الداخلة والخارجة للوحدات الحسابية ، وإعتمادها بشكل كامل على النظام اليدوى فى إعداد تقارير عن موقف التنفيذ النقدى للموازنة العامة للدولة فى ضوء التقارير حساب الخزانة الموحد التى ترد من البنك المركزى المصرى .

ج- الشفافية المالية

عدم توافر تقارير يومية عن موقف تنفيذ الموازنة العامة للدولة نتيجة عدم تكامل نظام GFMIS مع نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني ونظام ميكنة الأجور، عدم توافر بيانات مالية دقيقة عن تقارير المتابعة الشهرية للوحدات الحسابية.

٣-٤-٧- المحور الثانى: التطبيق الكامل للنظم الفرعية بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وتحقيق التكامل مع باقى الأنظمة المالية الأخرى بوزارة المالية:

إستهدف هذا المحور تفعيل كافة الوظائف الرئيسية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (برنامج الاستاذ العام ، المقبوضات والمدفوعات ، التدفقات النقدية ، المشتريات) مع التكامل مع الانظمة الأخرى نظام ميكنة الأجور (PAYROLL)، نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني (E.Payment) ويطلق

على هذا الأسلوب التطبيق الرأسي ، بهدف الوصول إلى نموذج متكامل (بعد معالجة كافة المشاكل التي تواجه التطبيق الفعلي) يتم تعميمه على كافة الوزارات

قامت وزارة المالية بالفعل بتنفيذ كامل الوظائف الرئيسية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، مع تطبيق نظام (PAYROLL) على العاملين بديوان عام وزارة المالية ، وتطبيق نظام الدفع والتحويل الإلكتروني ، مع تحقيق التكامل بين هذه الأنظمة وقد أدى هذا التكامل إلى تحقيق رقابة قوية على موازنة ديوان عام وزارة المالية، وتوفير بيانات مالية دقيقة ولحظية عن تنفيذ موازنة ديوان عام وزارة المالية.

خلاصة الفصل الرابع

تناول هذا الفصل تحليل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر ، وتقييم أثر تطبيق النظام على كفاءة إدارة المالية العامة ، وذلك من خلال إلقاء الضوء على مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ومقاطع شجرة حسابات النظام وقياس أثر كل مقطع على كفاءة إدارة المالية العامة، وكذا تقييم وتحليل التنفيذ الفعلي لنظام (GFMIS) وأثر ذلك على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر ، وذلك من خلال تناول مدى توافر العناصر الرئيسية الواجب توافرها لضمان نجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ، وتقييم خطة تفعيل نظام (GFMIS) والتي تضمنت محورين للتطبيق، المحور الأول يتمثل في التطبيق الجزئي ويطلق عليه محور الأسلوب الأفقي، والمحور الثاني يتمثل في التطبيق الكامل ويطلق عليه الأسلوب الرأسي. وقد توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج ومن أهمها أن التطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر لم يشهد تقدماً ملحوظاً حيث تم تفعيل جزئي لعدد ٣٤٤ وحدة حسابية من أصل عدد ٢٥٥٦ وحدة بنسبة ١٧ % خلال خمس سنوات، في حين أن الوحدات النشطة التي تعمل على النظام بلغت ١٨٣ وحدة حسابية في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ بنسبة ٧ % من إجمالي عدد الوحدات الحسابية، وهناك العديد من الإجراءات التي يجب اتخاذها وقد استعرضها الباحث في توصيات الدراسة ، ومن أهم هذه التوصيات ضرورة إصدار أداة قانونية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تلزم كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS). وكذا ضرورة إنشاء ربط إلكتروني بين نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني وبين نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) داخل

الوحدات الحسابية، حيث أنه في ظل التشغيل الجزئي لنظام (GFMIS) دون تفعيل تطبيق المدفوعات في النظام ودون الربط مع نظام الدفع الإلكتروني التي تستخدمه وزارة المالية في إصدار أوامر الدفع، تستطيع الوحدات الحسابية إصدار أوامر دفع إلكتروني دون التأكد من الاعتمادات تسمح بالصرف من عدمه، وهو ما يؤدي إلى تجاوز الاعتمادات المخصصة بالموازنة وعدم تحقيق الانضباط المالي للموازنة.

النتائج والتوصيات



أولاً : النتائج

توصل الباحث من خلال هذه الدراسة لعدد من النتائج أهمها :

(١) أن المبادئ السليمة لإدارة المالية العامة تتوافق مع الهدف الرئيسي للموازنة في ظل المفهوم التقليدي وهو تحقيق التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة والذي يضمن عدم تجاوز المصروفات الفعلية الاعتمادات المخططة لها، إلا أن تحقيق هذه المبادئ لا يعد دليلاً على كفاءة إدارة المالية العامة.

(٢) أن تحقيق الانضباط المالي، يتطلب قدر كبير من المعلومات عن الوحدات الأدنى في السلم الإداري، وهو ما يتطلب توفير نظام معلوماتي فعال يمكن الإدارة العليا من التعرف بشكل دقيق على حجم المصروفات الحكومية وتوقيتاتها بما يمكنها من وضع القواعد والتشريعات المطلوبة لضبط الانفاق الحكومي.

(٣) يُعد نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) أداة رئيسية من أدوات إصلاح إدارة المالية العامة، تساعد الهيئات والوزارات في تنفيذ وظائف إدارة المالية العامة بكفاءة وفعالية وذلك من خلال رفع مستوى الدقة في تقديرات الموازنة ، تحسين الرقابة الذاتية والوقائية للعمليات المالية والحد من الأخطاء من خلال تغذية النظام بقواعد العمل والمتطلبات التشريعية المعمول بها والتي لا يمكن تجاوزها، تحسين نوعية البيانات و المعلومات من حيث الدقة والشمولية، تعزيز الشفافية من خلال توفير المعلومات المالية والإحصائية والتقارير المتنوعة للمساهمة في عمليات التحليل واتخاذ القرارات.

٤) يعمل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على تسهيل عمليات إعداد الموازنة واختصار الوقت والجهد والتكلفة خلال مراحل الإعداد ، حيث يساعد على إعداد مشاريع الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل كافة الوزارات والهيئات الحكومية المعنية باستخدام النظام، ربط عمليات التخطيط مع عمليات إعداد الموازنة لتحقيق الأهداف ، إعداد جداول الوظائف بواسطة النظام وتضمين تقديرات التكاليف الجارية للرواتب في مشاريع الموازنات بشكل متكامل ، تقديم مشاريع موازنات الوزارات والمصالح الحكومية إلى قطاع الموازنة العامة بواسطة النظام دون الحاجة إلى استخدام الطرق التقليدية لإرسالها ، تبسيط عمليات المراجعة والتعديل على النسخ الأولية من مشروع قانون الموازنة نتيجة النقاشات التي تتم خلال مراحل الإعداد، حيث يتم التعديل على النظام بشكل مباشر.

٥) يساعد نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على توفير البيانات المالية الدقيقة لإعداد الخطط المالية وخطط التدفقات النقدية من خلال ربط نظام المدفوعات ونظام المقبوضات مع نظام إدارة النقد ليتم تحديث هذه الخطط بشكل مباشر بأرصدة النفقات والإيرادات الفعلية ويتم ذلك عن طريق إعداد خطة التدفقات النقدية بشكل آلي باستخدام النظام، إعداد السقوف المالية باستخدام النظام مما يتيح استخدام أمثل للنقد المتوفر.

٦) إن التقسيم الاقتصادي الحالي للموازنة العامة للدولة وفق القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، لا يتوافق بالكامل مع التقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS2001) ، وهو ما أدى إلى

ضعف المعلومات المالية الدقيقة عن حجم الانفاق الحقيقي والموارد الحقيقية لمؤسسات الدولة

(٧) أن التبويب الوظيفي الحالي لا يساعد على تحديد الفجوة الحقيقية بين النسب المحددة بالدستور للقطاعات الوظيفية (التعليم والصحة والبحث العلمي) وبين النسب التي تظهرها ختاميات مصروفات الموازنة العامة للدولة وفقاً للتبويب الحالي وهو ما يؤدي إلى استخدام غير كفاء لموارد الدولة، وإن إدارة المالية العامة الحكومية في مصر بحاجة شديدة لإعادة التبويب الوظيفي لمصروفات الموازنة العامة للدولة على أدنى مستوى وهو الوحدة الحسابية بدلاً من التبويب الحالي على مستوى الهيئة الموازنانية. وفي ظل العدد الضخم للوحدات الحسابية والذي يبلغ نحو ٢٥٧٠ وحدة حسابية فإن النظام اليدوي لتجميع بيانات هذه الوحدات على مستوى جمهورية مصر العربية وتبويبها وظيفياً يكون أمراً صعباً للغاية.

(٨) إستمرار ظاهرة إدخال تعديلات على الموازنات الأصلية في جميع السنوات المالية خلال فترة الدراسة (٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤) وتشير هذه الظاهرة إلى عدم الدقة في إعداد الموازنة مما يضعف مصداقية الموازنة، وكذا نقص المعلومات المالية الدقيقة التي تساعد محلى الموازنة في بناء موازنة سليمة عند عرضها على السلطة التشريعية وكذا عند دراسة إدخال تعديلات على الموازنة الأصلية.

(٩) إن التعديلات التشريعية التي تمت على التقسيم الإداري للموازنة العامة للدولة، وإن كانت تستهدف إعطاء مرونة وحرية في اتخاذ القرارات للهيئات والوحدات الاقتصادية بهدف أن تدار بفكر اقتصادي يكون له مردود إيجابي على الموازنة العامة للدولة إلا أن نتائج التنفيذ الفعلي لهذه التعديلات تشير إلى وجود آثار سلبية على إدارة المالية العامة تتمثل في الآتي:

- ضعف المعلومات المالية حول إجمالي إنفاق كافة مؤسسات الدولة (الوزارات والمحافظات الهيئات الخدمية والاقتصادية والوحدات الاقتصادية) نظراً لاختلاف الأسس والأنظمة المحاسبية التي تحكم هذه المؤسسات، فضلاً عن عدم وجود آلية تكفل تحقيق التجانس ما بين الإحصائيات التي تصدر عن هذه الكيانات.

- ضعف المعلومات المالية عن إجمالي حجم العمالة في كافة مؤسسات الدولة.

- ضعف الرقابة على الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية أدى إلى زيادة المصروفات عن الإيرادات المخططة وتحقيق العديد من هذه الهيئات خسائر أثرت بالسلب على عجز الخزنة العامة للدولة حيث أصبحت العلاقة بين الهيئات الاقتصادية والخزنة العامة علاقة سالبة بلغت في ختامى موازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ مبلغ 154.95 مليار جنيه.

- عدم وجود معايير واضحة لتصنيف الهيئات ما بين هيئات خدمية وهيئات اقتصادية، حيث يدخل ضمن الهيئات الاقتصادية هيئات تؤدي أنشطة خدمية ولا تدار بفكر اقتصادي، ويدخل ضمن الهيئات الخدمية هيئات تدار بفكر اقتصادي وليس خدمي.

- ضعف دور وزارة المالية في المشاركة الجادة في إعداد موازنات الوحدات الاقتصادية وكذا الرقابة على تنفيذ موازنات الوحدات الاقتصادية.

١٠) تتعدد أسباب عجز الموازنة العامة للدولة وتختلف من دولة إلى أخرى حسب أداء الهيئات الموازنية التي تشملها الموازنة العامة للدولة وكذا

الهيئات العامة التي خارج الموازنة العامة للدولة، وتشير ختاميات الموازنة العامة للدولة في مصر خلال فترة الدراسة إلى أن هناك ثلاث عوامل رئيسية أدت إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة تتمثل في الآتي:

- ضعف أداء الهيئات والوحدات الاقتصادية خلال فترة الدراسة حيث تشير البيانات إلى أن صافي العلاقة مع الهيئات الاقتصادية في كل سنوات الدراسة سالبة .

- تغير هيكل المصروفات حيث زادت المصروفات الجارية على حساب المصروفات الرأسمالية.

- انخفاض نسبة الإيرادات العامة للنتاج المحلي الإجمالي وهو ما يشير إلى ضعف أداء المصالح الإيرادية والجهات الأخرى القائمة بتحصيل موارد الدولة.

(١١) أن مؤشر نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي يشوبه بعض القصور نظراً لأن العجز تم حسابه في ضوء الأساس النقدي المتبع في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة في حين أن الناتج المحلي الإجمالي يتم حسابه في ضوء أساس الاستحقاق الأمر الذي يؤثر على إظهار النسبة الحقيقية لعجز الموازنة العامة للدولة للنتاج المحلي الإجمالي وهو ما قد يضعف من جودة المعلومات المالية.

(١٢) أن التنفيذ الفعلي لنظام الدفع الإلكتروني لم يحقق الكفاءة في إدارة المالية العامة في مصر نتيجة العوامل التالية:

- ضعف الضوابط الرقابية على المدفوعات الإلكترونية في الوحدات الحسابية التي تعمل على المنظومة نتيجة عدم وجود ربط بين منظومة الدفع الإلكتروني وبين نظام (GFMIS)، بالإضافة إلى أن وحدة

الحسابات المركزية بوزارة المالية ليس لديها سقف محدد لمخصصات كل جهة.

- عدم تنفيذ الربط الإلكتروني بين منظومة الدفع الإلكتروني وبين البنك المركزي المصرى .

- ضعف المعلومات الخاصة بتفاصيل التدفقات النقدية لدى البنك المركزي المصرى والتي تمثل عنصر أساسي من النظام النقدي وبالتالي السياسة النقدية.

- عدم وجود أداة تشريعية تلزم الوحدات الحسابية بتطبيق نظام الدفع الإلكتروني وإيقاف التعامل بالشيكات الورقية فور تطبيق النظام فى الوحدة الحسابية أدى إلى انخفاض حجم المدفوعات التي يتم تنفيذها على منظومة الدفع الإلكتروني.

(١٣) ضعف نسبة حجم الضرائب التي تم تسجيلها فى نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني، حيث تصل لنحو ٥٨% من الختامي المبدئي فى ٢٠١٤/٢٠١٥، بالإضافة إلى أن عدم وجود ربط بين نظم التحصيل الإلكتروني ونظام GFMIS ونظام ميكنة الدين العام DMFAS أدى إلى عدم وجود تخطيط نقدي سليم لإدارة الموازنة العامة للدولة نتيجة عدم توافر معلومات دقيقة حول حجم الحصيلة الدفترية وكذا الحصيلة الفعلية.

(١٤) على الرغم من المزايا التي يقدمها نظام ميكنة الدين العام من خلال بناء قاعدة بيانات سليمة وتفصيلية عن حجم الدين العام المحلى والخارجى وإجراء التحليلات المالية السليمة لقياس قدرة الدولة على الوفاء بالديون فى المواعيد المحددة وفقا لعقود واتفاقيات القروض، إلا أن الحكومة

المصرية لم تستفد من كامل مزايا البرنامج، وما يؤكد ذلك بعض مؤشرات تنفيذ الموازنة خلال الفترة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ والتي تتعلق بإدارة الدين العام وهي:

- وجود تفاوت بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وقيمة التغير في مركز دين أجهزة الموازنة العامة للدولة.

- وجود إنحرافات بين المعتمد والفعلي حيث وصلت لنحو ٧ % . وبالنسبة للأقساط كان هناك إنحراف كبير للغاية بلغ نحو ١٧٢ % في موازنة السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١ وهذا يعد إنحراف كبير يؤثر على مصداقية الموازنة .

- زيادة مبالغ السحب على المكشوف من البنك المركزي المصري خلال تنفيذ موازنات السنوات المالية السابقة .

- ويرجع السبب الرئيسي لوجود انحرافات في الباب الثالث (الفوائد) والباب الثامن (سداد القروض)، وكذا زيادة السحب على المكشوف إلى عدم وجود خطة تدفقات نقدية سليمة توضح فترات الفجوات التمويلية خلال تنفيذ الموازنة العامة للدولة في السنوات المالية السابقة، وكذا عدم وجود ربط إلكتروني بين نظام ميكنة الدين العام وبين نظام الأستاذ العام وبين نظام التدفقات النقدية في نظام (GFMIS) وبين نظم التحصيل الإلكترونية، وعدم وجود ربط إلكتروني بين البنك المركزي المصري وبين وزارة المالية

(١٥) عدم توافر خطة واضحة المعالم بوزارة المالية لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على كافة الهيئات الموازنية

فى صورة تكامل مع باقى الأنظمة المالية التى تتبناها وزارة المالية لإدارة المالية العامة.

١٦) لم تراعى وزارة المالية المصرية القواعد الرئيسية الواجب إتباعها عند تصميم شجرة الحسابات ومن أهمها إشراك كافة أطراف إدارة المالية العامة فى تصميم شجرة الحسابات، حيث اعتمدت فقط على إحتياجات وزارة المالية، وعدم مراعاة إعداد خطة لإصلاح إدارة المالية العامة فى مصر.

١٧) أن استخدام شجرتين للحسابات فى عملية إعداد وتنفيذ الموازنة إجراء غير سليم ويعد من أهم المعوقات أمام نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية لاختلاف مقطع التوازن بين شجرتى الحسابات، وهو ما يؤدى إلى حدوث صعوبات فى عملية نقل إعتمادات الموازنة سنوياً من على شجرة الحسابات الثانية باستخدام تطبيقات أوراكل ١١ إلى شجرة الحسابات الثالثة .

١٨) ساعد تفعيل مقطع التمويل بشجرة الحسابات على تحقيق بعض المبادئ السليمة لإدارة المالية العامة وذلك من خلال ما يلي:

- تحسين عرض وثائق الموازنة العامة للدولة، حيث ساعد على تغيير شكل مجلدات الجداول التفصيلية لاعتمادات موازنات الهيئات الموازنية وفقاً لمصادر التمويل وكذا الجداول التفصيلية لختامى الموازنة وفقاً لمصادر التمويل.

- تحسين الرقابة المالية، حيث أصبحت الرقابة تتم على كل مصدر تمويل وليس على إجمالى الاعتمادات، الأمر الذى ساعد على الحفاظ على العجز المستهدف للموازنة العامة للدولة.

- تحسين مبدأ شمولية الموازنة نتيجة تضمين الموازنة المستخدم من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة والرقابة عليها، وهو ما أظهرته

نتائج الموازنة حيث زاد المستخدم من الصناديق والحسابات الخاصة والموارد الذاتية الأخرى من ١٥,٠ مليار جنيه بختامى السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ إلى ٢٨,٧ مليار جنيه بموازنة السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤.

١٩) على الرغم من أن هناك بعض الآثار الايجابية للتفعيل الجزئي للمقطع الاقتصادي على تحسين الشفافية والرقابة على الموازنة من جانب الموارد والاستخدامات ، إلا أن التأخر فى تفعيل باقي أجزاء المقطع الاقتصادي الخاصة بالخصوم والأصول كان له آثار سلبية على أداء إدارة المالية العامة ، نتيجة نقص المعلومات الدقيقة عن حسابات الأصول والخصوم المالية لكافة الهيئات الموازنية والتشابكات المالية بين هذه الهيئات، الأمر الذى ساعد على تفاقم مشكلة التشابكات المالية بين أجهزة الموازنة العامة للدولة وبين الهيئات والوحدات الاقتصادية وبنك الاستثمار القومى .

٢٠) أن إعداد تبويب سليم لمقطع البرامج ومقطع الموقع يساعد على نجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء وذلك من خلال ضمان أن كافة المصروفات التى يتم تسجيلها لا بد أن يكون محدد بها البرنامج، النشاط، المشروع التى سيتم الانفاق عليه، وكذا الموقع الذى يتم الصرف عليه، وبالتالي يمكن استخراج تقارير فنية عن الاعتمادات المقدرة لكل برنامج وكذا قيمة الصرف الفعلى على كل برنامج فى الوقت المناسب

٢١) لم يشهد التطبيق الجزئى لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) فى مصر تقدماً ملحوظاً حيث تم تفعيل جزئى لعدد ٣٤٤ وحدة حسابية من أصل عدد ٢٥٧٠ وحدة بنسبة ١٧ % خلال خمس سنوات، فى حين أن الوحدات النشطة التى تعمل على النظام بلغت ١٨٣ وحدة حسابية فى العام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ بنسبة ٧ % من

إجمالى عدد الوحدات الحسابية، ويرجع أهم أسباب التأخير فى تنفيذ النظام إلى ما يلي:

- عدم صدور أداة قانونية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تلزم كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.
- عدم صياغة أجندة واضحة لإصلاح إدارة المالية العامة في مصر يتم على أساسها صياغة خطة تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.
- أدى عدم وجود خطة جيدة لتنفيذ نظام (GFMIS)، بالإضافة إلى ضعف هيكل إدارة المشروع إلى ضعف الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المشروع نتيجة عدم قيام المسؤولين بوزارة المالية بطلب توفير إعمادات كافية لتنفيذ المشروع من وزارة التخطيط.
- ضعف هيكل إدارة مشروع نظام (GFMIS) حيث أنه تم الاعتماد بصفة أساسية على قيام شركة E.Finance بعملية التدريب والتشغيل دون بناء مركز قوى لتشغيل النظام ومتابعته، بالإضافة إلى وجود وحدات داخل قطاع التمويل (وحدة حساب الخزانة الموحد، وحدة التدفقات النقدية) ولكنها تعمل دون تكامل مع إدارة مشروع (GFMIS). وأصبح المشروع يدار من خلال جزر منعزلة وليس كيان متكامل ومترابط، وقد أدى هذا الهيكل الضعيف إلى عدم وجود خطة ورؤية واضحة ومتكاملة لتنفيذ نظام (GFMIS) ويعد ضعف هيكل إدارة المشروع من الأسباب الرئيسية التى أدت إلى تأخر تنفيذ نظام (GFMIS).

- ضعف تشكيل اللجنة التوجيهية، حيث تتضمن تشكيلها عضوية رؤساء قطاعات إدارة المالية العامة في وزارة المالية، ولم تتضمن أية أعضاء من الأطراف ذات الصلة بإدارة المالية العامة مثل وزارة التخطيط، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، البنك المركزي المصري ، بنك الاستثمار القومي ، لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب ، الجهاز المركزي للمحاسبات

- ضعف البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات على المستوى المركزي واللامركزي المستخدمة في تنفيذ نظام (GFMIS) في الوحدات الحسابية وربطها بالمركز الرئيسى بوزارة المالية حيث تم الاعتمادات على استخدام خطوط المحمول من خلال جهاز موديم USB دون النظر إلى إنشاء شبكة قوية بالتنسيق مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

- عدم وجود ربط بين نظام الدفع والتحويل الإلكتروني وبين نظام (GFMIS) أدى إلى عدم إلزام الوحدات الحسابية باستخدام نظام (GFMIS) .

٢٢) ساعدت المنظومة الإلكترونية لتوزيع المنتجات البترولية على تحسين الرقابة على عملية توزيع المنتجات البترولية على المحطات ، وكذا تحديد قيمة دعم المواد البترولية وتوفير معلومات دقيقة لمتخذى القرار حول القطاعات المستفيدة من دعم المواد البترولية إلا أنه مازال نطاق نشر البيانات محدوداً للأطراف الخارجية، إلا أن الحكومة المصرية لم تستفيد بكامل مزايا المنظومة نتيجة تأجيل تنفيذ المرحلة الثانية من المنظومة والخاصة بتفعيل عملية بيع المنتجات من خلال الكروت الذكية وماكينات pos في المحطات، هذا بالإضافة إلى أن المنظومة لم توفر لوزارة المالية أسس حساب عناصر تكاليف المنتجات البترولية .

ثانياً : التوصيات

إستناداً إلى ما توصلت إليه الدراسة من النتائج يوصى الباحث بما يلي:

(١) إجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني الحالي الذي يحكم الإدارة المالية العامة في مصر، وذلك بهدف إعداد قانون موحد للموازنة والحسابات يوحد الأحكام القانونية القائمة الخاصة بإعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، مع إدخال كافة التغييرات الإضافية التي تؤدي إلى تحسين دورة الموازنة العامة، وبحيث ينظم هذا القانون كافة مراحل دورة الموازنة العامة للدولة ويطبق على كافة مؤسسات الدولة، ويتضمن معايير واضحة لتصنيف الهيئات العامة ما بين هيئات خدمية وهيئات اقتصادية يتم الاستناد إليها عند صياغة قوانين الهيئات العامة.

(٢) صياغة أجندة واضحة لاستراتيجية إصلاح إدارة المالية العامة في مصر، يحدد فيها مجالات الإصلاح في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وكذا هدف الإصلاح والفترة الزمنية لتنفيذه والكيان المؤسسي المسئول عن تنفيذه، ويفضل أن يكون هناك تسلسل منطقي في تنفيذ خطة إصلاح إدارة المالية العامة بحيث يتم التنفيذ على ثلاث مراحل، تتضمن المرحلة الأولى المجالات التي تساعد على تحقيق الانضباط المالي في تنفيذ الموازنة العامة وتحقيق الشفافية والشمولية في كافة مراحل دورة الموازنة ، والمرحلة الثانية تتضمن المجالات التي تساعد على تخصيص الموارد بكفاءة على مجالات الانفاق المختلفة ، والمرحلة الثالثة تتضمن المجالات التي تساعد على تحقيق الكفاءة والفعالية في عملية الانفاق .

- (٣) يجب تعديل التبويب الوظيفي لمصروفات الموازنة العامة للدولة ليصبح على أدنى مستوى وهو الوحدة الحسابية بدلا من التبويب الوظيفي الحالي على مستوى الهيئة الموازنية.
- (٤) ضرورة إعادة النظر في التقسيم الوظيفي لمصروفات الهيئات والوحدات الاقتصادية ليتوافق مع التصنيف الوظيفي للموازنة العامة للدولة، وهو ما يساعد على إعداد إحصاءات مالية دقيقة عن الانفاق الحقيقي للقطاعات الوظيفية التي تؤديها المؤسسات المملوكة للدولة.
- (٥) ضرورة مراجعة التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للدولة ليتوافق بالكامل مع إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFS)، مع إعداد تبويب سليم لحسابات الأصول والخصوم، يمكن من توفير المعلومات الدقيقة عن حجم الأصول والخصوم بكافة أنواعها على مستوى الدولة، وجعله قادراً على إصدار تقارير دقيقة بشأن حجم المدفوعات المتأخر سدادها وكذا حجم الإيرادات المتأخر تحصيلها.
- (٦) ضرورة مراجعة تقارير ووثائق الموازنة العامة للدولة التي يتم نشرها في الوقت الحالي وفقاً للنظام المحاسبي الحالي في الموازنة العامة للدولة القائم على الأساس النقدي، بحيث تتضمن بيانات تكميلية توضح الأصول والخصوم المالية.
- (٧) ضرورة إكمال تبويب مقطع التمويل، بحيث يشمل تبويب وتكويد سليم لكافة الحسابات والصناديق الخاصة بالهيئات الموازنية في الجزء الخاص بالتمويل من الصناديق والحسابات الخاصة، وكذا إعداد تبويب وتكويد سليم لكافة المنح المسجلة بوزارة التعاون الدولي، وكذا تبويب وتكويد سليم لكافة أنواع القروض، على أن يكون إكمال هذا التبويب من

خلال التنسيق الكامل بين وزارة المالية ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ووزارة التعاون الدولي والبنك المركزي المصري.

٨) يجب إعداد تبويب لمقطع البرامج مقسم إلى برامج رئيسية وبرامج فرعية وأنشطة ومشروعات يتوافق مع البرامج والأنشطة والمشروعات المستهدف تحقيقها في الخطة الاستراتيجية للدولة ٢٠٣٠، وذلك من خلال تحقيق التنسيق الكامل بين قطاعات الموازنة بوزارة المالية ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري وعرض هيكل البرامج على مجلس الوزراء لمراجعته وإدخال التعديلات اللازمة على هيكل البرامج، ثم اعتماده وتفعيله على شجرة الحسابات بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS).

٩) ضرورة إعداد تبويب لمقطع الموقع من خلال التنسيق بين وزارة المالية ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ووزارة التنمية المحلية، يحدد به التقسيم الجغرافي لكل محافظة.

١٠) مراجعة شجرة الحسابات الثالثة وإدخال التعديلات اللازمة على التبويب الحالي لمقاطع شجرة الحسابات لتتوافق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة، واستخدام شجرة واحدة (الشجرة الثالثة) في إعداد وتنفيذ الموازنة، وإيقاف العمل بشجرة الحسابات الثانية.

١١) يجب إعداد دراسة بكافة المواصفات الفنية والمالية اللازمة لتنفيذ مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، تشمل تكاليف الرخص والبرامج والأجهزة والخوادم الأصلية والاحتياطية وتكاليف المدربين والمتدربين، وكذا تكاليف المباني والتجهيزات الخاصة بحفظ وأمن البيانات وسريتها، وخطوط الربط اللازمة للشبكات الإلكترونية بين الوحدات الحسابية وبين وزارة المالية، وتكاليف الواجهات البيئية اللازمة

لتكامل الأنظمة المالية الأخرى بوزارة المالية مع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وكذا تكاليف عقود شركات تكنولوجيا المعلومات المسئولة عن تقديم الدعم الفني لتنفيذ تكامل نظام (GFMIS) مع الأنظمة المالية الأخرى ، مع مراعاة توزيع تكاليف المشروع ومصادر تمويلها على عدد السنوات المالية وفق الجدول الزمني المحدد لتنفيذ المشروع .

١٢) صياغة خطة واضحة لتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، تُعد في ضوء خطة إصلاح إدارة المالية العامة، ويفضل أن يتم تفعيل الأنظمة الفرعية لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على مراحل يراعى فيها الإمكانيات الفنية للموارد البشرية في الوحدات الحسابية ومدى قدرتها على التحول التدريجي من النظام اليدوي لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى النظام الإلكتروني لكافة المعاملات المالية والإدارية داخل الوحدات الحسابية ، ويقترح أن تشمل المرحلة الأولى تفعيل الأنظمة الفرعية التي تساعد على تحقيق الانضباط المالي للموازنة العامة، وتشمل المرحلة الثانية تفعيل الأنظمة الفرعية التي تساعد على التخطيط الجيد وتخصيص الموارد بكفاءة على قطاعات الدولة وتشمل المرحلة الثالثة تفعيل الأنظمة الفرعية التي تساعد على تقديم الخدمات بكفاءة وفعاليته وقياس أداء الخدمات العامة .

١٣) يجب إصدار أداة قانونية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تلزم كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS).

١٤) إنشاء بنية تحتية قوية لتكنولوجيا المعلومات بالتنسيق مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على المستوى المركزي واللامركزي

تستخدم فى تنفيذ نظام GFMIS والأنظمة المالية الأخرى على مستوى الوحدات الحسابية، ويتم ذلك من خلال مد خطوط ربط بين المركز الرئيسى لنظم المعلومات بوزارة المالية وبين الوحدات الحسابية على مستوى الجمهورية.

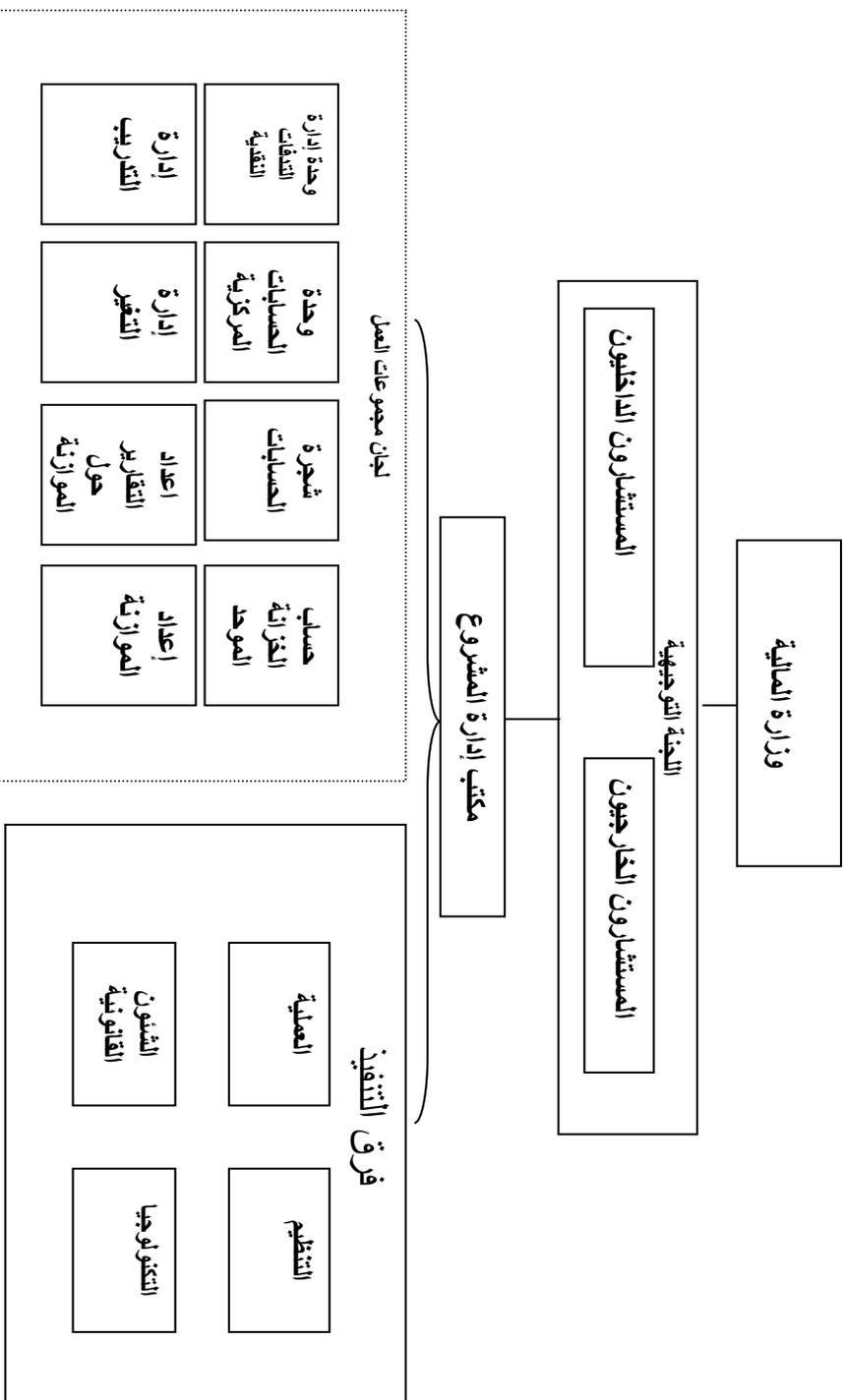
١٥) ضرورة إعادة تشكيل اللجنة التوجيهية، بحيث يتضمن تشكيلها عضوية رؤساء القطاعات المختصين بإدارة المالية العامة فى وزارة المالية، وكذا أعضاء من الأطراف ذات الصلة بإدارة المالية العامة مثل وزارة التخطيط، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، البنك المركزى المصرى، بنك الاستثمار القومى، لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب، الجهاز المركزى للمحاسبات، تختص بتنفيذ المهام الآتية:

- الاشراف العام على مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وإقرار استراتيجية التنفيذ وخطط العمل اللازمة لتحقيق أهداف المشروع.

- وضع برنامج زمني محدد لتنفيذ المشروع، مع توفير آلية لتمويل مراحل المشروع واعتماد المعاملات المالية.

- إزالة أية عقبات تواجه البرنامج واتخاذ ما يلزم من قرارات وتعليمات بشأن التوسع فى نشر النظام على كافة مؤسسات الدولة.

١٦) إنشاء هيكل تنظيمى قوى لإدارة مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية داخل وزارة المالية، ويفضل أن يكون الهيكل التنظيمى لإدارة المشروع وفق الشكل رقم (٤-٦) والذى يمثل مقترح شركة بوز أندكومباني فى دراستها التسخيفية للنظام.



١٧) مراجعة دورة تدفق عمل نظام ميكنة الأجور (payroll)، وهيكل المجموعات الوظيفية للتناسب مع جدول وظائف قانون الخدمة المدنية الجديد، وصياغة خطة لنشر النظام على كافة الوحدات الحسابية تتوافق مع خطة نشر نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)

١٨) ضرورة إنشاء ربط إلكتروني بين نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني وبين نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS داخل الوحدات الحسابية، حيث أنه في ظل التشغيل الجزئي لنظام GFMIS دون تفعيل تطبيق المدفوعات في النظام ودون الربط مع نظام الدفع الإلكتروني التي تستخدمه وزارة المالية في إصدار أوامر الدفع، تستطيع الوحدات الحسابية إصدار أوامر دفع إلكتروني دون التأكد من الاعتمادات تسمح بالصرف من عدمه، وهو ما يؤدي إلى تجاوز الاعتمادات المخصصة بالموازنة وعدم تحقيق الانضباط المالي للموازنة.

١٩) ضرورة إنشاء الربط الإلكتروني بين منظومة الدفع والتحصيل الإلكتروني ونظام ميكنة الدين العام ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وبين البنك المركزي المصري بحيث تتم عملية الصرف من البنك المركزي المصري من خلال أمر تحويل إلكتروني يتم إصداره من خلال الوحدة الحسابية المركزية بوزارة المالية.

٢٠) تطبيق الأسلوب الرأسى على نسبة ٢٠ % من عدد الوحدات الحسابية الذى يمثل الوزن النسبى لإعتماداتها نحو ٨٠ % من إعتمادات الموازنة، وتطبيق الأسلوب الأفقى على ٨٠ % من الوحدات الحسابية التي الذى يمثل الوزن النسبى لإعتماداتها نحو ٢٠ % من إعتمادات الموازنة.

٢١) يجب على الحكومة المصرية تطبيق تفعيل المرحلة الثانية من منظومة توزيع المنتجات البترولية والخاصة بعملية بيع المنتجات البترولية بالمحطات من خلال الكروت الذكية وماكينات pos ، وكذا البحث عن إجراءات إضافية لخفض دعم المواد البترولية وترشيده، ومن أهم هذه الإجراءات تخفيض تكاليف الانتاج من خلال رفع كفاءة معامل التكرير وإتباع الأساليب التكنولوجية الحديثة فى إنتاج المواد البترولية، والرقابة على المعاملات الحسائية فى الهيئة المصرية العامة للبترول ووضع نظام تكاليف قوى لحساب التكاليف المباشرة وغير المباشرة للمنتجات البترولية، وإتخاذ إجراءات سعرية سليمة لتحريك أسعار المنتجات البترولية على القطاعات / الفئات التى لا تستحق الدعم.

الملاحق



ملحق رقم (١-١)

الوثائق الرئيسية للموازنة وفق مؤشر الموازنة المفتوحة

الوثيقة	مكونات الوثيقة	توقيت النشر
بيان ما قبل الموازنة	تتضمن هذه الوثيقة معلومات عن توقعات الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط، الأهداف المالية للحكومة على المدى المتوسط، المخصصات القطاعية، توقعات فئات الضرائب، وصف وتكلفة السياسات الجديدة	قبل شهر على أقل من تقديم مشروع موازنة الحكومة
مشروع موازنة الحكومة	تتضمن هذه الوثيقة بيان وزير المالية وملخص الموازنة ومشروع قانون الموازنة متضمناً الموارد والاستخدامات، تقييم استدامة السياسات الحالية، شرح للموارد والاستخدامات، تصنيف النفقات، مصادر تمويل العجز، مكونات الدين العام، نظرة عامة على الوضع الحالي.	قبل ثلاثة أشهر من بدء الموازنة
موازنة المواطن	عرض غير تقني لتمكين القاعدة العريضة من المواطنين من فهم خطط الحكومة لزيادة الإيرادات وصرف المال العام من أجل تحقيق أهداف السياسة العامة للحكومة. وتتضمن هذه الوثيقة وصفاً لعملية إعداد الموازنة العامة والتغطية المؤسسية للموازنة (المؤسسات التي تشملها الموازنة العامة للدولة) والتوقعات الاقتصادية وأهداف السياسة العامة للحكومة،	

الوثيقة	مكونات الوثيقة	توقيت النشر
	والسياسات الجديدة والخدمات التي تقدمها الحكومة.	
الموازنة السنوية المعتمدة	هي أداة قانونية لإعطاء السلطة للمسؤولين التنفيذيين لزيادة الإيرادات والالتفاق وتحمل الديون، وفور اعتماد هذه الوثيقة يتم نشرها مع شرح موجز للنققات والإيرادات الرئيسية التي تمت موافقة السلطة التشريعية عليها، ونشر توضيح للانحرافات بين مشروع الموازنة المقدم من الحكومة وبين الموازنة المعتمدة من السلطة التشريعية وشرح لوضع الدين العام، وتفتيح لتوقعات الاقتصاد الكلي إذا كان هناك فرق كبير بين الموازنة المقدمة من الحكومة والموازنة المعتمدة.	بمجرد الموافقة على الموازنة من السلطة التشريعية وفي موعد لا يزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ اعتمادها
تقارير خلال السنة	هي تقارير دورية تصدر خلال السنة توضح موقف تنفيذ الموازنة أثناء الفترة التي تصدر عنها خلال السنة المالية، وتتضمن هذه التقارير الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها والمصروفات الفعلية منذ بداية العام وحتى تاريخ التقرير مع إجراء مقارنات بين المنفذ الفعلي وبين أرقام الموازنة المعتمدة، وتشمل مصادر الافتراض	تنشر بعد شهر على الأقل من فترة التقرير فإذا كان التقرير عن شهر يومية ينشر التقرير بحد أقصى نهاية شهر يوليو

الوثيقة	مكونات الوثيقة	توقيت النشر
	الحكومي وشرح وتفسير للانحرافات عما هو مخطط (معتمد) في الموازنة.	
مراجعة نصف السنة	تقدم الوثيقة استعراضاً شاملاً لسير الموازنة في منتصف السنة المالية، ومراجعة للافتراضات الاقتصادية وتتقيحها مع بيان مدى تأثيرها على تقديرات الموازنة، توضيح وشرح شامل للانحرافات في الموازنة على جانبي الإيرادات والالتفاق عما هو مقدر في الموازنة، وتوضيح وشرح التعديلات في السياسات إن وجدت.	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أوصت بنشر التقرير خلال ٦ أسابيع من نهاية نصف السنة، وصندوق النقد الدولي أوصى بنشر التقرير خلال شهر من نهاية نصف السنة
تقرير نهاية السنة	يتضمن هذا التقرير النتائج الفعلية للموازنة وأصول وخصوم الحكومة وموجوداتها، تبويب النفقات الفعلية حسب التقسيم الوظيفي، التصنيف الاقتصادي للموازنة، ملخص للنفقات الحكومية حسب البرامج القطاعية، شرح وتفسير للانحرافات بين توقعات الاقتصاد الكلي والنتائج الفعلية، سرد وشرح تفصيلي لنقاط القوة والضعف في أداء الوزارات والمحافظات والهيئات	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أوصت بنشر التقرير خلال ٦ أشهر من نهاية فترة التقرير، صندوق الدولي أوصى بنشر التقرير خلال سنة

الوثيقة	مكونات الوثيقة	توقيت النشر
	والمصالح الحكومية، المعلومات غير المالية عن أداء الحكومة في تحقيق أهدافها ومؤشرات الأداء.	من نهاية فترة التقرير
تقرير مراقب الحسابات	هو عبارة عن تقييم للحسابات الحكومية يجريه جهاز رقابي، ويوضح هذا التقرير ما إذا كانت الحكومة قد قامت بجمع الإيرادات وفقاً لما هو مخطط لها بالموازنة المعتمدة وكذلك ما إذا كانت المصروفات صرفت في الأغراض التي خصصت لها في الموازنة المعتمدة، وما إذا كان القيد في الدفاتر الحكومية يتم بالاتزان والدقة. ويتضمن التقرير ملاحظات وتعليقات على دقة ونزاهة البيانات المالية الحكومية وتقييماً لمدى سلامة وكفاية أنظمة الرقابة الحكومية على إدارة المال العام، ويحدد الحالات التي لم تمتثل فيها الحكومة بالقوانين والقرارات المنظمة لتنفيذ الموازنة، ويتضمن أيضاً توصيات لتصويب المشاكل التي حددتها المراجعة، وتقييم لأداء الحكومة.	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أوصت بنشر التقرير خلال ٦ أشهر من نهاية السنة المالية، صندوق الدولي أوصى بنشر التقرير خلال سنة من نهاية السنة المالية

The Source: Vivek Ramkumar and Isaac Shapiro, (٢٠١٢), Guide to transparency in government budget reports, p ٤٤:٤٥. -
www.openbudgetindex.org/wpcontent/uploads/obi.

ملحق رقم (٣-١)

التقسيم الاقتصادي للهيئات الاقتصادية

أولاً : الاستخدامات والإيرادات الجارية	
أ- الاستخدامات الجارية	
١- الأجرور	تضم مجموعات الأجرور النقدية، والمزايا العينية، والمزايا التأمينية.
٢- النفقات الجارية والتحويلات الجارية	وتضم المجموعات التالية: المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية والمشتريات بغرض البيع والتحويلات الجارية والتحويلات الجارية التخصيصية
ب- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية	تضم إيرادات الخدمات، إيرادات ورسوم متنوعة، إيرادات النشاط الجاري، إعانات، إيرادات أوراق مالية، إيرادات تحويلية جارية.
ج: نتيجة العمليات الجارية تنقسم الى	
١- فائض العمليات الجارية	وتضم المجموعات التالية: ضرائب دخلية، فائض محتجز، فائض موزع.
٢- عجز العمليات الجارية	
ثانياً: الاستخدامات والإيرادات الرأسمالية	
أ- الاستخدامات الرأسمالية	
١- الاستخدامات الاستثمارية	تضمن الاستثمار العيني (تكوين سلعي)، إنفاق استثماري.
٢- التحويلات الرأسمالية	تضم مجموعات الاقراض، سداد القروض، استثمارات مالية، استثمارات عقارية، تغييرات في الارصدة، تحويلات رأسمالية أخرى، عجز العمليات الجارية المرحل.
ب- الإيرادات الرأسمالية	
١- الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	تضم مجموعات التمويل الذاتي، إيرادات تحويلية رأسمالية.
٢- القروض والتسهيلات الائتمانية	تضم القروض المحلية، والقروض الخارجية والتسهيلات الائتمانية المحلية والخارجية.

المصدر: وزارة المالية التقسيم الاقتصادي للهيئات الاقتصادية

الملحق رقم (٢-٣)
الصورة الاجمالية للموازنة العامة للدولة
خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠٠٥ - ٢٠١٣/٢٠١٤)

مليار جنيه

البيان	القطاعات											
	٢٠٠٦/٥	٢٠٠٧/٦	٢٠٠٨/٧	٢٠٠٩/٨	٢٠١٠/٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣			
الإيرادات	١٥١,٣	١٨٠,٢	٢٢١,٤	٢٨٢,٥	٢٦٨,١	٢٦٥,٣	٣٠٣,٦	٣٥٠,٣	٤٥٦,٨			
- الضرائب	٩٧,٨	١١٤,٣	١٣٧,٢	١٦٣,٢	١٧٠,٥	١٩٢,١	٢٠٧,٤	٢٥١,١	٢٦٠,٣			
- المنح	٢,٤	٣,٩	١,٥	٨,٠	٤,٣	٢,٣	١٠,١	٥,٢	٩٥,٩			
- الإيرادات الأخرى	٥١,١	٦٢,٠	٨٢,٧	١١١,٣	٩٣,٣	٧٠,٩	٨٦,١	٩٤,٠	١٠٠,٦			
المصروفات	٢٠٧,٨	٢٢٢,٠	٢٨٢,٣	٣٥١,٥	٣٦٦,٠	٤٠١,٩	٤٧١,٠	٥٨٨,٢	٧٠١,٥			
- الاجور والتعويضات للعاملين	٤٦,٧	٥٢,٢	٦٢,٨	٧٦,١	٨٥,٤	٩٦,٣	١٢٢,٨	١٤٣,٠	١٧٨,٦			
- شراء السلع والخدمات	١٤,٤	١٧,٠	١٨,٥	٢٥,١	٢٨,١	٢٦,١	٢٦,٨	٢٦,٧	٢٧,٢			
- الفوائد	٣٦,٨	٤٧,٧	٥٠,٥	٥٢,٨	٧٢,٣	٨٥,١	١٠٤,٤	١٤٧,٠	١٧٣,١			

البيانات										
	٢٠٠٦/٥	٢٠٠٧/٦	٢٠٠٨/٧	٢٠٠٩/٨	٢٠١٠/٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	
- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	٦٨,٩	٥٨,٤	٩٢,٤	١٣٧,٠	١٠٣,٠	١٢٣,١	١٥٠,٢	١٩٧,١	٢٢٨,٦	
- المصروفات الأخرى	١٩,٧	٢١,٢	٢٣,٩	٢٧,٠	٢٨,٩	٣١,٤	٣٠,٨	٣٥,٠	٤١,١	
- شراء الأصول غير المالية -الاستثمارات	٢١,٢	٢٥,٥	٣٤,٢	٤٣,٤	٤٨,٣	٣٩,٩	٣٥,٩	٣٩,٥	٥٢,٩	
العجز (الفاوض) نقدي	٥٦,٥	٤١,٨	٦٠,٩	٦٩,٠	٩٧,٩	١٣٦,٦	١٦٧,٤	٢٣٧,٩	٢٤٤,٧	
صافي حيازة الأصول المالية	-٦,٣	١٢,٧	-٠,٤	٢,٦	-٠,٣	-٢,١	-٠,٧	١,٨	١١,٠	
- متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول المالية	١٠,٢	٨,٦	٢,٣	٢,٣	٣,٣	٥,٦	٤,٦	٤,٥	٤,٣	
- حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية	٤,٠	٢١,٣	١,٩	٤,٩	٣,٠	٣,٥	٣,٩	٦,٣	١٥,٣	
العجز الكلي	٥٠,٣	٥٤,٥	٦٠,٤	٧١,٦	٩٧,٦	١٣٤,٤	١٦٦,٧	٢٣٩,٧	٢٥٥,٨	
# صافي الأقرض	٥٠,٣	٥٤,٥	٦٠,٤	٧١,٦	٩٧,٦	١٣٤,٤	١٦٦,٧	٢٣٩,٧	٢٥٥,٨	
- الأقرض وإصدار الأوراق المالية بخلاف الأسهم	٧٤,٨	٦٢,٢	٧٠,٠	٩٠,٠	١٢٤,١	١٦٦,٦	٢٠٣,٢	٣١١,٠	٣٦٣,٣	
- سداد القروض المحلية والأجنبية	٢٤,٥	٧,٧	٩,٥	١٨,٣	٢٦,٥	٣٢,٢	٣٦,٥	٧١,٣	١٠٧,٥	

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة، البيان المالي للموازنة العامة للدولة سنوات مختلفة

ملحق رقم (٣-٣)
تطور ختاميات الموازنة العامة للدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
خلال الفترة من (٢٠٠٦/٢٠١٣- ٢٠٠٦/٢٠٠٥)

البيان	العمليات									
	٢٠٠٦/٥	٢٠٠٧/٦	٢٠٠٨/٧	٢٠٠٩/٨	٢٠١٠/٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣	
الإيرادات	%٢٤,٥	%٢٤,٢	%٢٤,٧	%٢٧,١	%٢٢,٢	%١٩,٣	%١٨,٣	%١٩,٠	%٢١,٧	
- الضرائب	%١٥,٨	%١٥,٣	%١٥,٣	%١٥,٧	%١٤,١	%١٤,٠	%١٢,٥	%١٣,٦	%١٢,٤	
- المنح	%٠,٤	%٠,٥	%٠,٢	%٠,٨	%٠,٤	%٠,٢	%٠,٦	%٠,٣	%٠,٦	
- الإيرادات الأخرى	%٨,٣	%٨,٣	%٩,٢	%١٠,٧	%٧,٧	%٥,٢	%٥,٢	%٥,١	%٤,٨	
المصروفات	%٣٣,٦	%٢٩,٨	%٣١,٥	%٣٣,٧	%٣٠,٣	%٢٩,٣	%٢٨,٤	%٣١,٩	%٣٣,٤	
- الاجور والتعويضات للعاملين	%٧,٦	%٧,٠	%٧,٠	%٧,٣	%٧,١	%٧,٠	%٧,٤	%٧,٨	%٨,٥	
- شراء السلع والخدمات	%٢,٣	%٢,٣	%٢,١	%٢,٤	%٢,٣	%١,٩	%١,٦	%١,٤	%١,٣	
- الفوائد	%٦,٠	%٦,٤	%٥,٦	%٥,١	%٦,٠	%٦,٢	%٦,٣	%٨,٠	%٨,٢	
- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	%١١,٢	%٧,٨	%١٠,٣	%١٢,٢	%٨,٥	%٩,٠	%٩,١	%١٠,٧	%١٠,٩	
- المصروفات الأخرى	%٣,٢	%٢,٨	%٢,٧	%٢,٦	%٢,٤	%٢,٣	%١,٩	%١,٩	%٢,٠	
- شراء الأصول غير المالية -الاستثمارات	%٣,٤	%٣,٤	%٣,٨	%٤,٢	%٤,٠	%٢,٩	%٢,٢	%٢,١	%٢,٥	

		الفترات										البيان								
٢٠٠٦/٥	٢٠٠٧/٦	٢٠٠٨/٧	٢٠٠٩/٨	٢٠١٠/٩	٢٠١١/١٠	٢٠١٢/١١	٢٠١٣/١٢	٢٠١٤/١٣												
%٩,٢	%٥,٦	%٦,٨	%٦,٦	%٨,١	%١٠,٠	%١٠,١	%١٢,٩	%١١,٦	العجز (الفاصل) نقدي											
%١,٠-	%١,٧	%٠,٠	%٠,٣	%٠,٠	%٠,٢-	%٠,٠	%٠,١	%٠,٥	#صافي حيازة الاصول المالية											
%٨,٢	%٧,٣	%٦,٨	%٦,٩	%٨,١	%٩,٨	%١٠,١	%١٣,٠	%١٢,٢	العجز الكلي											
%٢,٢	%٠,٩	%١,٢	%١,٨	%٢,١	%٣,٦	%٣,٨	%٥,٠	%٣,٩	العجز الأولي											

المصدر : الجريدة الرسمية قوانين ربط الحسابات الختامية عن سنوات مالية مختلفة، والنسب تم حسابها بواسطة الباحث.

قائمة المراجع



قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

(أ) الدستور والقوانين:

- دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.
- قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.
- اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة.
- القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، الطبعة الخامسة عشر المعدلة، (٢٠٠٢).

(ب) الكتب العلمية :

- جوزيف أبشومبيتر، (٢٠٠٥)، تاريخ التحليل الاقتصادي – المجلد الثانى، ترجمة المجلس الأعلى للثقافة.
- حسن محمد كمال (١٩٩٥)، نظام المحاسبة الحكومية " دراسة نظرية وعملية"، القاهرة، مكتبة عين شمس.
- خالد شحاته الخطيب، أحمد زهير شامية (٢٠٠٥) أسس المالية العامة، دار وائل للنشر الطبعة الثانية.
- رفعت المحجوب، (١٩٩٠)، المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة.
- رمزي زكي، (١٩٩٢)، الصراع الفكرى الاجتماعى حول عجز الموازنة العامة فى العالم الثالث، سينا للنشر.

- سيد البواب (٢٠٠٠)، عجز الموازنة العامة للدولة النظرية والصراع الفكرى للمذاهب الاقتصادية ومناهج العلاج: كلية التجارة – جامعة عين شمس الطبعة الأولى ٢٠٠٠.
- عادل فليح العلى، طلال محمود كداوى، (١٩٨٨)، اقتصاديات المالية العامة – الكتاب الأول-كلية الادارة والاقتصاد جامعة الموصل، مديرية دار الكتب والطباعة.
- عاطف صدقى، (١٩٧٢)، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة
- على العربى، عبد المعطى عساف (٢٠٠٢)، إدارة المالية العامة، كلية التجارة جامعة الكويت، القاهرة.
- على لطفي، (٢٠٠٤-٢٠٠٥)، اقتصاديات المالية العامة: مكتبة عين شمس.
- محمد وديع بدوي، (١٩٦٦) دراسات فى المالية العامة، دار المعارف المصرية، القاهرة.
- يونس البطريق، حامد دراز وسعيد عثمان (٢٠٠٠) مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية.

(ج) البحوث والدراسات:

- إبراهيم الكراسنة، (٢٠٠٦)، الشفافية المالية وإدارة الحكم، ورقة عمل عن إدارة إيرادات الموارد الطبيعية والشفافية المالية، صندوق النقد العربى – أبوظبى.
- أحمد أبوبكر على بدوي، (٢٠١١)، مفاهيم تقليدية ومعاصرة فى إدارة المالية العامة، صندوق النقد العربى، الامارات العربية المتحدة، أبوظبى.

- ألفت على مندور، (١٩٩٤)، الجهاز الإداري الحكومي والنظام المحاسبي الذي يحكمه، وإمكانية تطويره بجمهورية مصر العربية، المجلة المصرية للدراسات التجارية، جامعة المنصورة، المجلد الثامن عشر، العدد الرابع.
- البنك الدولي، (فبراير ٢٠١٥)، ورشة عمل حول وضع استراتيجية تحديث الإدارة المالية العامة، وزارة المالية، جمهورية مصر العربية.
- عبد الفتاح الجبالي، (٢٠٠٩)، حرية المعلومات والشفافية في مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، الصندوق الوطني للديمقراطية، القاهرة، مصر.
- عبد الله شحاته، صالح عبد الرحمن، (٢٠٠٨)، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة.
- غادة شهير الشمراني، الشفافية والمساءلة في الدول العربية - جامعة الملك سعود.
- فراج، عثمان محمد يسين (١٩٩٤)، تطوير النظام المحاسبي الحكومي لتحقيق هدفى الكفاءة والفعالية، مجلة آفاق جديدة للدراسات التجارية، كلية التجارة، جامعة المنوفية، العدد الثانى، السنة الخامسة.
- لبنى عبد اللطيف (يناير 2006) نحو مزيد من الشفافية والمساءلة فى الموازنة العامة للدولة مصر. ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر الموازنات العامة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، القاهرة .
- لىلى عبد الحميد فهمي، (٢٠٠٤)، النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية المنظمة العربية للتنمية الإدارية - سوريا.

- محمد إسماعيل، هبة عبد المنعم، (٢٠١٤)، إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي.
- محمد عبد الحليم عمر، (ديسمبر ٢٠٠٣)، ندوة ادارة الدين العام بالتطبيق على حالة مصر.
- منال فؤاد، (٢٠١٣)، الشفافية المالية من أجل إدارة فعالة للمالية العامة، معهد تنمية القدرات، ورشة عمل، صندوق النقد الدولي، الكويت.

(د) الرسائل العلمية:

- أمل زكريا محمد عامر (٢٠٠٥)، انعكاسات التفاوت بين تقديرات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية على الاقتصاد القومي في الفترة ١٩٨٨ - ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة.
- جبريل فاروق حسين (٢٠١٤)، أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية على تميز الأداء الحكومي في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة الزرقاء، الأردن.
- عادل محمود احمد الحويرى، (٢٠٠٧)، ضبط سياسات عجز الموازنة العامة للوصول بحجم الدين العام إلى وضعة الامثل، رسالة دكتوراة كلية التجارة، جامعة المنصورة.
- محمد المصرى، (٢٠٠٨)، استخدام نظم المعلومات المتكاملة في تطوير الموازنة العامة للدولة بجمهورية مصر العربية " دراسة نظرية تطبيقية " رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الأزهر.

(هـ) التقارير:

- المجلس الوطنى المصرى للتنافسية (٢٠١٦)، الادارة المالية الحكومية كمدخل لتعزيز المسائلة والشفافية، سلسلة تقارير غير دورية، ورقة عمل رقم ٢٠١٦/١، جمهورية مصر العربية، مارس ٢٠١٦ ص ١٨.
- وزارة المالية المصرية، منشور إعداد الموازنة العامة للدولة، أعداد مختلفة.
- وزارة المالية المصرية، (يوليو ٢٠١٠)، نظام ميكنة إدارة المحاسبة الحكومية، دليل المحاسبة حتى التقارير على تطبيقات أوراكل المالية.
- كيفين براون، سارة ربيوتشى (٢٠٠٩)، دليل المستخدمين لقياس أداء الادارة العامة، مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة، الطبعة الأولى.
- وزارة المالية المصرية، (يناير ٢٠١٥)، تقرير وحدة الدفع والتحصيل الالكتروني بوزارة المالية.
- مركز الدفع والتحصيل الالكتروني لوزارة المالية، تقرير الموقف المالى لحساب الخزانة الموحد فى ٢٠١٥/٦/٣٠.
- شركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية (٢٠١٥)، عرض تقديمى لمشروع ترشيد دعم المنتجات البترولية، بيانات غير منشورة.
- شركة تكنولوجيا تشغيل المنشآت المالية (أكتوبر ٢٠١٥). التقرير اليومي الإجمالي للتسويات المالية بين وزارة المالية والهيئة العامة للبترول عن مبالغ دعم المواد البترولية، تقرير غير منشور.
- وزارة المالية المصرية، الجداول التفصيلية لختاميات الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية سنوات مالية مختلفة.

- وزارة المالية المصرية، مجلد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١، تحليل المصروفات وفقا لموازنة البرامج المستجيبة للنوع الاجتماعى على مستوى الخدمات. القاهرة.
- وزارة المالية المصرية (يوليو ٢٠١٥) التقرير المالي الشهرى، القاهرة.
- وزارة المالية المصرية، (٢٠١٤)، تقرير الدين العام (داخلي وخارجي)، قطاع التمويل بوزارة المالية، القاهرة.
- الدليل الاسترشادى لتصنيف الايرادات والنفقات العامة فى إمارة دبي وفقا لدليل احصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولى - إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية - دائرة الموازنة - حكومة دبي - ٢٠٠٩.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٤.
- ديميتار راديف، جاك شعراوى، نعمان العصامى، مارك روبنسن (٢٠١٤)، الاستحقاق الدستورى الجديد بشأن زيادة مخصصات الانفاق الاجتماعى - قضايا إدارة المالية العامة، صندوق النقد الدولى (مسودة)، مصر
- الجهاز المركزي للمحاسبات، التقرير السنوي عن متابعة وتقويم نتائج السياسة المالية للدولة للعام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣.
- الجهاز المركزي للمحاسبات، التقرير السنوى عن متابعة وتقويم نتائج تنفيذ السياسة المالية للدولة عام ٢٠١٣/٢٠١٤.
- معهد الادارة العامة بالرياض (٢٠١٤)، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية.

- جاك شعراوى، فاروق خان (٢٠١٣)، تقرير المساعدة الفنية لتقوية الادارة النقدية فى مصر، المركز الاقليمى للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، صندوق النقد الدولى.
- مصلحة الجمارك المصرية (٢٠٠٩)، ورشة عمل عن منظومة السداد الالكترونى – متحصلات الجمارك المصرية، القاهرة.
- مجلة الأسرة الجمركية، cps نظام مصرفى متكامل لتفعيل خدمة السداد عن بعد، العدد رقم ٤٦٤ القاهرة.

ثانياً : المراجع الأجنبية

- Abdul Khan and Mario Pessoa, (June 2009), Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project, IMF / <http://blog-pfm.imf.org>.
- Ali Hashim ,(June 2014), design procurement and implementation of integration information systems (IFMIS) , Risks and Risk Mitigation Strategies , IMF – METAC ,
<http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/id:728>
- Ali Hashim, (June 2014) System Development and management. Key success factors, IMF – METAC.
<http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/id:728>
- Ali Hashim, (2014), systems design and functionality, IMF- METAC.
<http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/id:728>
- Benoit Chevauchez, (October 2015), Introduction to Budgeting, METAC Workshop Dead Sea, Jordan.
- Booz&CO, (2009), GFMIS – Operating model, Ministry of finance, Egypt, Cairo.

- Bozz & company, (June 2009) ، 4.0 _ GFMIS Model _ 090907 _ AV ppt – Ministry of Finance, Cairo, Egypt .
- Carlos Piments & Mario Pessa ,(2015), Public Financial Management in Latin America , The Key to efficiency and Transparency , IDb& IMF .
- Carole Pretorius. Nico Pretorius, (JAN 2009) Review of Public Financial Management Reform Literature Evaluation Report EV698. London DFID.
- Cem Dener, (2014) Trends and Challenges in FMIS Implementation, IMF - Middle East Center for Economics and Finance (CEF). Work shop, Kuwait.
- Cem Dener and Saw Young Min, (June 2013), financial management information systems and open budget data, the World Bank study. Washington /DC.
- CIPFA (2009) , Public Financial Management and The PFM International Architecture – A Whole System Approach.
- Daniel Tommasi (2012) , The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators:
https://www.pefa.org/.../v8-Good_Practice
- Daniel Tommasi. Budget and budgetary institutions World Bank Washington, D.C.

- David Webber (2015), Fiscal Strategy, Medium Term Fiscal Frameworks (MTFF) and Fiscal Risks, METAC Budgeting Workshop Dead Sea, Jordan,
<http://www.imfmetac.org/?q=p:conferences-workshops/act:Past/area:Public%20Financial%20Management>
- Debt Management and Financial Analysis System Programme, (Annual Report 2014), UNCTAD.
- Diamond, J. (2002a) Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required? Washington: IMF.
- Ed Campos & Sanjay Pradhan (1996), Budgetary Institution and Expenditure Outcomes, World Bank WPS 1646.
- European Bank of Reconstruction and Development (EBRD).2009, Core Principles on an Efficient Public Procurement Framework.
- Farooq Khan, (March 2014), IFMIS and Chart of Accounts, IMF &METAC, Budgeting Work shop in Kuwait.
- George Kopits and Jon Craig (1998) , Transparency in Government Operations , Occasional Paper(158) p1, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>
- IMF (2001) Revised Manual on Fiscal Transparency.
- The Louis Berger Group, Inc. and Development Alternatives, Inc. (2008) Integrated Financial Management Information Systems, a practical guide, USAID.

- International Momentary Found, (2001), Government finance statistics manual , IMF, Washington, D.C
- Jack Diamond,(٢٠١٣) , Guidelines for Sequencing PFM Reforms, Background Paper_١ ,
[https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/v١٣-Sequencing_PFM_Reforms\)_0.pdf](https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/v١٣-Sequencing_PFM_Reforms)_0.pdf)
- Jacques Charaoui and Farooq Khan, (2014) , IFMIS From Vision to Implementation, MATAC , IMF , IFMIS-CIR Workshop, Kuwait .
- Julie Cooper and Sailendra Pattanayak, (2011), Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework, IMF ,FAD.
- Manual on Fiscal Transparency (2007), IMF
<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>,P12
- Matt Andrews, Marco Cangiano, Neil Cole, Paolo de Renzio, Philipp Krause, and Renaud Seligman,(2014) ، Center for International Development at Harvard University Working Paper No. 285 .
- Nguyen Van Minh & Cem Dener,(2014) Trends in the Modernization of Financial Management Information Systems (FMIS) and Publishing Open Budget Data, Vietnam Finance Conference, Hanoi- September, work paper.

- PEFA - PFM Performance Measurement Framework, PEFA Secretariat. World Bank .Washington .DC. USA .June 2005.
- Public financial management – A whole system approach. Volume 1: the approach: [www. Cipfa.org /uk/internal](http://www.cipfa.org/uk/internal)
- Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa,(June2010),An Overview of Regional Experience, World Bank .
- Richard Allen (2015), Institutions and Tools of Budget Preparation, METAC Budgeting Workshop, Dead Sea, Jordan.
- Richard Allen and Daniel Tommasi, (2001), Managing Public Expenditure a Reference Book for transition countries, OECD.
- Sailendra Pattanayak ;(May 2010) Treasury Single Account: concept; Design and implementation Issues .IMF WP/10/143.
- Schick Allen, (1998), A contemporary Approach to public Expenditure Management , world bank
- Schick Allen, (2007), Off- Budget Expenditure: An Economic and Political Framework, OECD Journal on Budgeting, Volume 7 – No. 3.

- Shah, Anwar, (2007), Introduction to the Public Sector Governance and Accountability Series- Budgeting and Budgetary Institution, World Bank Publication.
- VivekRamkumar and Isaac Shapiro,(2012), Guide to transparency in government budget reports,
<Http://www.openbudgetindex.org/wp-content/uploads/obi>.
- Wayne a. Wittg, (jan2015), Public Procurement and the Development Agenda, International Trade Center. <Http://www.WTO.org>.
- World Bank, (2005), public Financial Management performance Measurement Framework, World Bank publication.
- World Bank, (1998), public Expenditure Management Handbook.
- World Bank, (2010), Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience, part one, Overview and Summary, Report NO.55061-MENA webpage: <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENARegionalPEMOverviewpart1final.pdf>.
- World bank, (2002), Design and Implementation of Financial Management Systems: An African Perspective,

Africa Region Working Paper Series No. 25,
<http://www.worldbank.org/afr/wps/index.htm>.

- World Bank study, (2011), Financial Management Information Systems, 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't". World Bank.
- Yuen Yuen Ang, (2009), "Centralizing Treasury Management in China: The Rationale of the Central Reformers", Published online 24 July 2009 in Wiley.

ثالثاً : المواقع على شبكة الانترنت

- <http://www.wto.org> منظمة التجارة العالمية
- <http://www.worldbank.org> البنك الدولي
- <http://www.usaid.gov> وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية
- <http://www.undp.org> برنامج تنمية الأمم المتحدة
- <http://www.unctad.org> منظمة الأونكتاد
- <http://www.pifra.gov.pk> مشروع تحسين التقارير المالية والمراجعة بدولة باكستان
- <http://www.pefa.org> إطار الاتفاق العام والمسائلة المالية
- <http://www.pbdac.com.eg> البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعى
- <http://www.openbudgetindex.org> مؤشر الموازنة المفتوحة
- <http://www.mof.gov.jo> الموقع الرسمي لوزارة المالية بالمملكة الأردنية الهاشمية
- <Http://www.mof.gov.eg> وزارة المالية المصرية
- <http://www.interscience.wiley.com>
- <http://www.inf@gfmis.gov.jo> موقع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن
- <http://www.incometax.gov.eg> مصلحة الضرائب المصرية
- <http://www.imfmetac.org> المركز الاقليمي للمساعدة الفنية للشرق الاوسط
- <http://www.imf.org> صندوق النقد الدولي
- <http://www.egypt.gov.eg> بوابة الحكومة المصرية
- <http://www.cbe.org.eg> البنك المركزى المصرى
- <http://maps.google.com>
- [http:// www.Cipfa.org](http://www.Cipfa.org) معهد تشارتر للمالية العامة والمحاسبة

الملخص باللغة العربية



المخلص باللغة العربية

تعرض هذه الدراسة إلى موضوع أثر تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) على كفاءة إدارة المالية العامة، وتنقسم الدراسة إلى أربعة فصول على النحو التالي:

الفصل الاول: إدارة المالية العامة -إطار نظري

يستعرض هذا الفصل إطار نظري لإدارة المالية العامة من خلال تناول تطور مفهوم إدارة المالية العامة والمبادئ الرئيسية الحاكمة لها، وكذا مناهج تقييم إدارة المالية العامة ومجالات الإصلاح الواجب إجراؤها في مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وينقسم هذه الفصل إلى مبحثين، ويتناول المبحث الأول الإطار المفاهيمي لإدارة المالية العامة من حيث مفهومها وأهدافها ووظائفها ومستوياتها والمبادئ الرئيسية الواجب توافرها في الإدارة المالية السليمة. وقد تم تناول أهمية تحقيق مصداقية الموازنة، وشمولية الموازنة، والشفافية المالية، والتحكم(الرقابة) في عمليات الموازنة، القدرة على توقع التدفقات النقدية، وجودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية. أما المبحث الثاني فقد تناول تقييم نتائج إدارة المالية العامة وذلك من خلال استعراض مناهج تقييم نتائج إدارة المالية العامة، ومجالات الإصلاح الرئيسية الواجب إجراؤها في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وقد أستخلص من هذا الفصل أن مبادئ إدارة المالية العامة تتوافق مع الهدف الرئيسي للموازنة في ظل المفهوم التقليدي وهو التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة، والذي يضمن عدم تجاوز المصروفات الفعلية الاعتمادات المخططة لها. وهو ما عزز تطبيق منهج موازنة البنود لفترات طويلة، وأن تحقيق هذه المبادئ وإن كان ضرورياً إلا أنه قد يكون غير كاف لتحقيق النتائج المطلوبة من إدارة المالية العامة وهي الانضباط المالي،

الكفاءة التخصيصية والتشغيلية. وذلك لأنه قد ينجح العديد من الدول في تحقيق مبادئ إدارة المالية العامة وفقاً للمنظور التقليدي، إلا أنه قد يصحب موازاناتها عجز مالي كبير بدلاً من موازانات منضبطة، أو موازانات لا يتوافق التخصيص المالي فيها مع الأولويات الاستراتيجية، كما قد يتم تنفيذها بتكاليف مالية مرتفعة.

الفصل الثاني: إطار نظري لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)

يستعرض هذا الفصل مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، وكذا مراحل تصميم النظام وأهمية هذا النظام في تحسين إدارة المالية العامة، وكذا تجارب بعض الدول التي طبقت النظام على كفاءة إدارة المالية العامة في هذه الدول، وينقسم هذه الفصل إلى مبحثين، ويتناول المبحث الأول إطار مفاهيمي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، حيث تم استعراض مفهوم وأهداف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، وكذا مكونات النظام من حيث الأنظمة الفرعية التي يشملها النظام وشجرة الحسابات التي تعد العمود الفقري الذي يركز عليه النظام لتسجيل وإدارة ومراقبة وإعداد التقارير الخاصة لكل جهة موازنه، وكذا مراحل تصميم وتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، ومزايا النظام في تحقيق كفاءة إدارة المالية العامة. أما فيما يتعلق بالمبحث الثاني فقد تناول تجارب بعض الدول التي طبقت نظام (GFMIS) من عدة جوانب وهي، مشاكل إدارة المالية العامة التي كانت تواجه الدولة قبل تطبيق النظام، مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية، مقاطع شجرة الحسابات، العوامل التي ساعدت على نجاح تطبيق النظام، المشاكل والمعوقات التي واجهت بعض هذه الدول، وكذا أثر تطبيق النظام على كفاءة إدارة المعلومات المالية الحكومية. وقد تم اختيار تجربة المملكة الأردنية الهاشمية، ودولة باكستان، ودولة روسيا، وقد تم اختيار هذه الدول على أساس

توافر عنصر أو أكثر من العناصر التالية والتي تتوافر بمشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وهي:

- ١- استخدام تطبيقات أوراكل المالية الإصدار قم ١٢ .
- ٢- كبر حجم عدد الوحدات الحسابية التي يشملها النظام.
- ٣- كبر حجم المستخدمين للنظام.
- ٤- تشابه حالة نظام إدارة المالية العامة قبل التطبيق مع نظام إدارة المالية العامة في مصر .

الفصل الثالث: تقييم إدارة المالية العامة في مصر خلال الفترة من ٢٠٠٥-٢٠١٤

يستعرض هذا الفصل تحليل هيكل إدارة المالية العامة في مصر، وتحليل مؤشرات أداء إدارة المالية العامة خلال الفترة من العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤، وتقييم أداء أهم نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر، وينقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، ويتناول المبحث الأول هيكل إدارة المالية العامة في مصر من حيث تطور التقسيم الإداري (المؤسسي)، التقسيم الاقتصادي والتقسيم الوظيفي، تقسيم البرامج لمؤسسات الدولة ومدى توافقهم مع التبويب الدولي لإحصاءات مالية الحكومة العامة ٢٠٠١ GFS، حيث أن توافق تقسيمات (تصنيفات) الموازنة مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة يعد من العناصر الرئيسية الواجب توافرها قبل البدء في تصميم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية. وقد تم التوصل إلى أن هناك بعض الاختلافات الجوهرية بين التقسيم الاقتصادي الحالي للموازنة العامة للدولة وفق القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته، والتقسيم الاقتصادي وفق إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFSM2001).

أما فيما يتعلق بالمبحث الثاني فقد تناول مؤشرات أداء إدارة المالية العامة في مصر خلال الفترة من العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤ وذلك من خلال تحليل هيكل كل من المصروفات والإيرادات العامة وعجز

الموازنة العامة وتطور الدين العام ونسبته للنتائج المحلى الإجمالي، وقد أُستخلص من هذا المبحث عدة نتائج أهمها استمرار ظاهرة إدخال تعديلات على كل الموازنات الأصلية خلال فترة الدراسة، وأن هذه الظاهرة تشير إلى عدم الدقة في إعداد الموازنة، مما يضعف من مصداقية الموازنة، كما تشير إلى نقص المعلومات المالية الدقيقة التي تساعد محلي الموازنة في بناء موازنة سليمة عند عرضها على السلطة التشريعية، وكذا عند دراسة إدخال تعديلات على الموازنة الأصلية، وجود تفاوت كبير بين قيمة عجز الموازنة العامة للدولة وقيمة التغير في مركز دين أجهزة الموازنة وهذا الأمر يدل على وجود معاملات مالية تخص الموازنة العامة للدولة يتم سدادها دون أن تسجل في الموازنة العامة للدولة كمصروف، وهذا الأمر من شأنه عدم إظهار حجم الإنفاق الحقيقي مما يضعف جودة البيانات المالية والشفافية المالية في الموازنة العامة. كما تم توضيح أن التبويب الوظيفي الحالي لا يساعد على تحديد قيمة الفجوة الحقيقية بين النسب المحددة بالدستور للقطاعات الوظيفية (التعليم والصحة والبحث العلمي) وبين النسب التي تظهرها ختاميات مصروفات الموازنة العامة للدولة وفقا للتبويب الحالي وهو ما يؤدي إلى استخدام غير كفاء لموارد الدولة، وإن إدارة المالية العامة الحكومية في مصر بحاجة شديدة لإعادة التبويب الوظيفي لمصروفات الموازنة العامة للدولة على أدنى مستوى وهو الوحدة الحسابية بدلا من التبويب الحالي على مستوى الهيئة الموازنية.

وفيما يتعلق بالمبحث الثالث فقد تناول تقييم نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر وتوضيح أثر تطبيق هذه النظم على تحسين أداء إدارة المالية العامة ، وذلك من خلال تناول هدف ومكونات كل نظام والمقومات اللازمة لنجاحه وموقف التنفيذ الفعلي للنظام وأثر هذا التنفيذ على تحسين أداء إدارة المالية العامة ، وقد تم التركيز على تناول منظومة إدارة الدفع والتحصيل الإلكتروني(نظام الدفع الإلكتروني ، نظام التحصيل الإلكتروني للإيرادات السيادية)، ونظام ميكنة الدين العام (DMFAS)، ونظام ميكنة الأجور (Payroll)، ومنظومة توزيع المنتجات البترولية. وقد أُستخلص من هذا المبحث

الى أن هذه النظم تحقق كفاءة في إدارة المالية العامة من حيث الإطار النظري إلا أن موقف التنفيذ الفعلي لها في مصر لا يحقق كفاءة في إدارة المالية العامة نتيجة عدة عوامل يتمثل أهمها في ضعف الضوابط الرقابية على المدفوعات الإلكترونية في الوحدات الحسابية التي تعمل على منظومة الدفع الإلكتروني ، حيث تستطيع الوحدات إرسال أمر دفع الكتروني بمبالغ تتجاوز المخصصات المحددة في الموازنة ويتم الموافقة على أمر الدفع من الوحدة الحسابية المركزية وصرفه من البنك المركزي المصري، عدم تنفيذ الربط الإلكتروني بين منظومة الدفع والتحويل الإلكتروني وبين البنك المركزي المصري ، عدم وجود تكامل بين هذه الأنظمة ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) .

الفصل الرابع: تقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره كفاءة

إدارة المالية العامة

يتناول هذا الفصل تحليل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر ، وتقييم أثر تطبيق النظام على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر ، وذلك من خلال إلقاء الضوء على مكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ومقاطع شجرة حسابات النظام وقياس أثر كل مقطع على كفاءة إدارة المالية العامة، وكذا تقييم وتحليل التنفيذ الفعلي لنظام (GFMIS) وأثر ذلك على كفاءة إدارة المالية العامة في مصر. وينقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، المبحث الأول يتناول تحليل شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وذلك من خلال تناول هيكل ووظائف مقاطع شجرة الحسابات وأهميتها في تحقيق الشفافية المالية والرقابة المالية، وقد تم توضيح أن شجرة حسابات نظام (GFMIS) في مصر تتكون من تسع مقاطع رئيسية وهما، مقطع مصدر التمويل، المقطع المؤسسي، مقطع البرنامج ، مقطع الموقع، المقطع الاقتصادي، مقطع الحساب الفرعي، مقطع نوع الموازنة، عدد (٢) مقطع محجوزين للاستخدام المستقبلي بهدف إضفاء مزيد من المرونة على شجرة الحسابات لمواكبة الركب الحديث في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وقد تم

تناول هيكل ووظيفة كل مقطع وأهميته في تحسين إدارة المالية العامة في مصر. وقد تم توضيح المقاطع الفرعية الأخرى المرتبطة بشجرة الحسابات مثل المقطع الوظيفي ومقطع الوزارات.

وفيما يتعلق بالمبحث الثاني فقد تم تناول تقييم تجربة مصر في ميكنة الموازنة العامة للدولة باستخدام نظام موازنة القطاع العام (PSB) " أحد أنظمة تطبيقات أوراكل الإصدار رقم (١١) ". وقد تم التوصل إلى أن مشروع ميكنة الموازنة العامة للدولة باستخدام هذا النظام لم يحقق نتائج إيجابية على إدارة المالية العامة، وأن هناك العديد من نقاط الضعف في تطبيق نظام ميكنة الموازنة العامة للدولة ومنها على سبيل المثال عدم تحقيق الانضباط المالي في تنفيذ الموازنة العامة للدولة حيث أن نظام ميكنة الموازنة العامة قد سمح بتجاوز المنصرف الفعلي عن الاعتمادات المدرجة ببنود انواع الموازنة ، وهو ما يضعف أيضاً الرقابة السليمة على اعتمادات الموازنة، عدم توافر معلومات لحظية عن حجم المصروفات الإيرادات خلال تنفيذ الموازنة وذلك نتيجة أن البيانات الختامية يتم تحميلها نهاية كل شهر وبالتالي لا تتوفر المعلومات المالية عن ما تم صرفه من الموازنة أو ما تم تحصيله إلا في نهاية الشهر.

وقد تناول المبحث الثالث تقييم تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة ، وذلك من خلال تناول مدى توافر العناصر الرئيسية الواجب توافرها لضمان نجاح نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر، ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ، وتقييم خطة تفعيل نظام (GFMIS) والتي تضمنت محورين للتطبيق المحور الأول يتمثل في التطبيق الجزئي ويطلق عليه محور الأسلوب الأفقي، ويتضمن تفعيل نظامي الاستاذ العام والتدفقات النقدية بنظام (GFMIS) في كافة الوحدات الحسابية الداخلة في الموازنة العامة للدولة مع إرجاء باقي النظم الفرعية وهي نظام المشتريات ، نظام المقبوضات ، نظام المدفوعات ، نظام التنبؤ والتخطيط الاقتصادي وموازنة القطاع العام ، مع نشر نظام ميكنة الأجور (PAYROLL) ونظام الدفع والتحويل الإلكتروني

(E.Payment) دون وجود تكامل على مستوى الوحدة الحسابية، وذلك بهدف تحقيق المستوى الأول لإدارة المالية العامة وهو تحقيق الانضباط المالي للموازنة العامة للدولة ، والمحور الثاني يتمثل في التطبيق الكامل ويطلق عليه الأسلوب الرأسي ، ويستهدف هذا المحور تفعيل كامل للنظم الفرعية بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (الاستاذ العام ، المقبوضات ، المدفوعات ، التدفقات النقدية ، المشتريات ، التنبؤ والتخطيط الاقتصادي وموازنة القطاع العام) ، مع التكامل مع الانظمة الأخرى نظام ميكنة الأجور (PAYROLL)، نظام الدفع والتحصيل الإلكتروني (E.Payment) في الوحدات الموازنية التابعة لوزارة المالية بهدف الوصول الى نموذج متكامل يتم تعميمه على كافة الوزارات. وقد توصلت الدراسة إلى أن التطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر لم يشهد تقدماً ملحوظاً حيث تم تفعيل جزئي لعدد ٣٤٤ وحدة حسابية من أصل عدد ٢٥٥٦ وحدة بنسبة ١٧ % خلال خمس سنوات، في حين أن الوحدات النشطة التي تعمل على النظام بلغت ١٨٣ وحدة حسابية في العام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ بنسبة ٧ % من إجمالي عدد الوحدات الحسابية، ويرجع أهم أسباب التأخير في تنفيذ النظام إلى ما يلي:

- عدم صدور أداة قانونية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة تلزم كافة الوزارات والمحافظات والأجهزة المستقلة بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

- عدم صياغة أجنحة واضحة لإصلاح إدارة المالية العامة في مصر يتم على أساسها صياغة خطة تنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية.

- ضعف هيكل إدارة مشروع نظام (GFMIS) حيث أنه تم الاعتماد بصفة أساسية على قيام شركة E.Finance بعملية التدريب والتشغيل دون بناء مركز قوى لتشغيل النظام ومتابعته، بالإضافة الى وجود وحدات داخل قطاع التمويل (وحدة حساب الخزانة الموحد، وحدة التدفقات النقدية)

- ولكنها تعمل دون تكامل مع إدارة مشروع (GFMIS). وأصبح المشروع يدار من خلال جزر منعزلة وليس كيان متكامل ومتربط.
- عدم وجود خطة جيدة لتنفيذ نظام (GFMIS)، بالإضافة إلى ضعف هيكل إدارة المشروع الى ضعف الموارد المالية اللازمة لتنفيذ المشروع نتيجة عدم قيام المسؤولين بوزارة المالية بطلب توفير اعتمادات كافية لتنفيذ المشروع من وزارة التخطيط.
 - ضعف البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات على المستوى المركزي واللامركزي المستخدمة في تنفيذ نظام (GFMIS) في الوحدات الحسابية وربطها بالمركز الرئيسي بوزارة المالية حيث تم الاعتمادات على استخدام خطوط المحمول من خلال جهاز موديم USB دون النظر إلى إنشاء شبكة قوية بالتنسيق مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
 - عدم وجود ربط بين نظام الدفع والتحويل الإلكتروني وبين نظام (GFMIS) أدى إلى عدم إلزام الوحدات الحسابية باستخدام نظام (GFMIS)، حيث أنه في ظل التشغيل الجزئي لنظام (GFMIS) دون تفعيل تطبيق المدفوعات في النظام ودون الربط مع نظام الدفع الإلكتروني التي تستخدمه وزارة المالية في إصدار أوامر الدفع، تستطيع الوحدات الحسابية إصدار أوامر دفع إلكتروني دون التأكد من الاعتمادات تسمح بالصرف من عدمه.

مستخلص الدراسة



مستخلص الدراسة

تعرضت هذه الدراسة إلى تطور مفهوم إدارة المالية العامة والمبادئ الرئيسية الحاكمة لها، ومناهج تقييم إدارة المالية العامة ومجالات الإصلاح الواجب إجراؤها في مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وكذلك مفهوم ومكونات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، ومراحل تصميم النظام وأهمية هذا النظام في تحسين إدارة المالية العامة، وكذا تجارب بعض الدول التي طبقت النظام وأثر ذلك على كفاءة إدارة المالية العامة في هذه الدول. حيث قامت الدراسة بتقييم نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في مصر وأثره على كفاءة إدارة المالية العامة من خلال تحليل هيكل إدارة المالية العامة في مصر، من حيث التقسيم المؤسسي والاقتصادي والوظيفي ومدى توافقهم مع دليل إحصاءات مالية الحكومة العامة (GFSM2001)، وتحليل مؤشرات أداء إدارة المالية العامة خلال الفترة من العام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حتى ٢٠١٣/٢٠١٤، وذلك للوقوف على مستوى مصداقية الموازنة والشفافية المالية والرقابة المالية وجودة المعلومات المالية الحكومية، وكذا العوامل التي تؤثر على عجز الموازنة العامة للدولة والدين العام ونسبته للناتج المحلي الإجمالي .

كما قامت الدراسة بإلقاء الضوء على أهم نظم ميكنة أدوات إدارة المالية العامة في مصر وتوضيح أثر تطبيق هذه النظم على تحسين أداء إدارة المالية العامة، وذلك من خلال تناول هدف ومكونات كل نظام والمقومات اللازمة لنجاحه وموقف التنفيذ الفعلي للنظام وأثر هذا التنفيذ على تحسين أداء إدارة المالية العامة، وقد تم التركيز على تحليل مقاطع شجرة حسابات نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر وأهميتها في تحسين إدارة المالية العامة، وكذا تحليل النظم الفرعية لنظام (GFMIS) وتقييم أثر التنفيذ الفعلي لهذه النظم على كفاءة إدارة المالية العامة .

وقد أشارت الدراسة إلى الأسلوب الأفقي والأسلوب الرأسي لتفعيل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية وقد ركزت الدراسة على تقييم أسلوب التطبيق الأفقي (التطبيق الجزئي) لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وتوصلت الدراسة إلى أن التطبيق الجزئي لنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) في مصر لم يشهد تقدماً ملحوظاً وقد تم الوقوف على أهم المعوقات التي أدت إلى بطء تنفيذ النظام في مصر، وتوضيح الإجراءات والإصلاحات المطلوبة على نظام إدارة المالية العامة في مصر وكذا على نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) وتحقيق التكامل بين كافة الأنظمة المالية الأخرى في مصر .

الكلمات الدالة

- إدارة المالية العامة.
- نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS).

analysis (GFMIS System) to assess the impact of the actual implementation of the system on the efficiency of public financial management (PFM).

The study has indicated the horizontal and the vertical method to activate the Government Financial Information Management System with a focus on assessing the horizontal application of the (partial) implementation of government financial information management system (GFMIS). The study concluded that the partial application of the Government Financial Information Management System (GFMIS) in Egypt didn't witness remarkable progress and stood on the most critical constraints, which led to the slow implementation of the regime in Egypt, and clarify the required reforming actions of public financial management system in Egypt as well as on Government Financial Information Management System (GFMIS) and the integration of all other financial systems in Egypt.

Keywords

- Public Financial Management (PFM)
- Government Financial Information Management System (GFMIS).

abstract

This study has focused on the evolution of the concept of public financial management and its main governing principles, the assessment methodologies for public financial management, the areas of reform necessary for the state's general budget, as well as the components of the Government Financial Information Management System (GFMIS), the phases of designing the system and the importance of this system in improving public financial management (PFM). In addition to, the experiences of some countries that have applied the system and its impact on the efficiency of public financial management in them. Furthermore, the study evaluates government financial information management system in Egypt and its impact on the efficiency of public financial management through the analysis of the structure of public financial management in Egypt, in terms of institutional, economic and functional classification and the extent of their compliance with the government financial statistics manual (GFSM 2001). Moreover, analysis of public financial management performance indicators during the period of the fiscal year 2005/2006 to Fiscal year 2013/2014, in order to determine the level of credibility of the budget, financial transparency, financial supervision and the quality of financial information, as well as factors affecting the state's general budget deficit and public debt and its percentage to Gross Domestic Product (GDP).

The study has also highlights the most important automation systems of public financial management tools in Egypt and clarifies the impact of the application of these systems to improve the performance of public financial management, through addressing the goal and the components of every system and the infrastructure necessary for its success and the actual implementation of the system and the impact of this implementation to improve the performance of public financial management, and the focus was on the analysis of chart of accounts segments of government financial information management system (GFMIS) in Egypt and their importance in improving public financial management, as well as sub-systems

Abstract



- The vulnerability of the information technology infrastructure at the centralized and decentralized levels used in the implementation of the system (GFMIS) in accounting units and the linkages to the main center at the ministry of finance relying on the use of mobile lines through USB Modem device without considering the establishment of a strong network in coordination with the Ministry of Communications and Information Technology.
- There is no link between the Government Electronic Payment & Collection (GEPC) and GFMIS and this led to the fact that the accounting units are not committed to apply the GFMIS system, where it is under the partial operation without activating neither the application of payments according to GMFIS system nor the linkage with the electronic payment system used by the Ministry of Finance, regarding the issuance of payment orders' process, so the accounting units can issue electronic payment orders without making sure whether the appropriations allow its disbursements or not

circulated to all ministries. This study concluded that the partial application of the Financial Information Management System (GFMIS) in Egypt did not witness a noticeable progress where 344 accounting units has witnessed partial activation out of 2556 units, i.e.17% in five years, while the activated units that operate on the system reached 183 accounting units in fiscal year 2014/2015, i.e. 7% of the total number of accounting units. The delay in implementing the system is due to the following:-

- The lack of issuing a legal instrument by the President of the Republic or the government that obliges all ministries, governorates and independent authorities to apply government financial information management system.
- Not formulating a clear agenda to reform public financial management in Egypt that will be the basis to formulate the plan of implementing of the Government Financial Information Management System.
- Weakness of the management's structure of GFMIS System Project, as it rely mainly on training and operating processes of "E-Finance company" without establishing a strong center to operate and follow-up on the system, as well as the existence of units within the finance sector (Treasury single account unit (TSA), the cash flows unit) operating without integration with (GFMIS) project management. Therefore, the project is run through isolated islands and not an integrated and coherent organization.
- The lack of a good plan to implement the system (GFMIS), in addition to the weakness of the structure of the management of the project and shortage of the financial resources necessary to implement the project due to the fact that the Ministry of Finance officials did not request from the Ministry of Planning an adequate fund to implement the project .

was collected are not available except only at the end of the month.

The third section shows the evaluation of the application of the Government Financial Information Management System (GFMIS) in Egypt and its impact on the efficiency of public financial management, by addressing the availability of key elements required to ensure the success of Government Financial Information Management System (GFMIS) in Egypt, and the components of the Government Financial Information Management System (GFMIS), and evaluating the plan to activate the system (GFMIS) which included two pillars for the application : the first is the partial application which is called "the horizontal pillar", that include activating both of the general ledger and cash flows systems (GFMIS system) in all accounting units within the general budget with postponement of the rest of the sub-systems which are: the procurement system, the receipts system, payments system, projections and economic planning systems and the public sector budget, with the deployment of automated wages (Payroll), The electronic payment system (E-Payment) without the existence of the integration at the level of the accounting unit, with the aim of achieving the first level of public financial management, which is meeting the financial discipline of the state's general budget. The second pillar is the full application of the method, which is called "the vertical pillar" and aims at activating the entire sub-systems of government financial information management system (General Ledger, receipts, payables, cash flows, procurement, projections and economic planning and public sector budget), with integration with other systems; the system of automating wages (Payroll), Government Electronic Payment & Collection (E-Payment) in the budgetary units of the Ministry of Finance in order to reach an integrated model to be

financial transparency and financial control. The section also clarifies that the chart of accounts of the (GFMIS) system in Egypt consists of nine major segments, namely, a segment of the financing source, the institutional segment, a segment for the program, a segment for the location, the economic segment, the sub-account segment, a segment for the Budget, and (2) segments held for future use, in order to add greater flexibility in the chart of accounts to cope up with latest methodology of the preparation and implementation of the state's general budget. The structure and function of each segment and its importance in improving public financial management in Egypt has also been discussed. The other sub-sections associated with the chart of accounts such as functional segment and ministries' segment.

With regards to section two, it addresses the evaluation of the experience of Egypt in automating the state's general budget using the Public Sector Budget (PSB) as one of the Oracle Applications Systems version no. (11) ". The section shows that the project of automating the state's general budget using this system failed to achieve positive results on public financial management, and that there are many weaknesses in the application of automating the state's general budget, for example: (i) the lack of fiscal discipline in the implementation of the general budget where the automating state's general budget has been allowed the actual disbursement to exceed the appropriations for the budget items, which also weakens the proper control on the Budget, (ii) the lack of instantaneous information on the size of the expenditures and revenues during the implementation of the budget as the closing statements is submitted by the end of each month, therefore the financial information on what has been spent from the budget or what

for Oil products distribution matrix (FMIS- ESP). This section has concluded that these systems achieve efficiency in the management of public finance in terms of the theoretical framework, but in the actual implementation in Egypt, it does not achieve the prospected efficiency because of several factors : the most important reasons are (a) the weakness in the controls over the electronic payments in the accounting units with regards to the amounts that exceed the allocation that is on the electronic payment system, where the unit can send an electronic payment order in amounts exceeding the allocations in the budget and obtain the approval on the payment order from the accounting unit and disburse it from the Central Bank of Egypt (CBE), (b) not implementing the electronic link between GEPC matrix and CBE, (c) lack of integration between these systems and government financial management information system (GFMIS).

Chapter 4: Assessment of GFMIS in Egypt and its impact on the efficiency of PFM

This chapter addresses the analysis of government financial information management system in Egypt, and assesses the impact of the application of the system on the efficiency of public financial management in Egypt, through shedding the light on the components of government financial information management system and the chart of accounts in addition to measuring the impact of each segment on the efficiency of public financial management, as well as the assessment and analysis of the actual implementation (GFMIS) and its impact on the efficiency of public financial management in Egypt. This chapter is divided into three sections, the first addresses the analysis of the chart of accounts of government financial information management system (GFMIS) through the structure and functions of the chart of accounts segments and their importance in achieving

the original budget reveals the great discrepancy between the value of the state's general budget's deficit and the value of the change in the status of the debt of the state's general budget. This indicates the existence of paid financial transactions without being recorded in the state's general budget as "expenses", and this led to un-disclosure of the actual expenditures, which weaken the quality of the financial data and financial transparency in the state's general budget. The section also clarifies that the current functional classification does not help to determine the real value of the gap between the determined ratios set by the Constitution for the functional sectors (education, health and scientific research) and ratios released from the final accounts sector concerning expenditures of the state's general budget in accordance with the current classification, which lead to the inefficient use of state's resources, in addition to pointing out that public financial management in Egypt is in a deep need to re-classify for the functional classification at the lowest level, which is the accounting unit level instead of the current classification that is based on the level of the budgetary entities .

Regarding the third section, it addresses the assessment of automating the tools of public financial management in Egypt and clarifies the impact of the application of these systems to improve the performance of public finance management, by addressing the goal and the components of the system and the necessary infrastructure for its success and the actual implementation of the system and the impact of this implementation to improve the performance of public finance management, with a focus on addressing Government Electronic Payment & Collection "GEPC" (electronic payment system, electronic collection for sovereign revenues), Debt Management and Financial Analysis System (DMFAS), the automation of wages (Payroll), Financial Management for Information system

important systems of automated public financial management tools in Egypt, this chapter is divided into three sections, the first addresses the structure of the public financial management in Egypt in terms of the evolution of the administrative (institutional) classification, economic classification, functional classification, the classification of programs of the state's institutions and the extent of the compliance with the international classification for government financial statistics 2001 (GFS2001), as the compliance of budget classification with the general government financial statistics manual (GFSM2001) is one of the key elements that must be met before starting the design of government financial information management system. It has also been found that there are some fundamental differences between the current economic classification of the State's general budget according to law no. 53/1973, and its amendments, and the economic classification in accordance with government financial statistics manual (GFSM 2001).

Regarding the second section, it addresses public financial management performance indicators in Egypt during the period starting the fiscal year 2005/2006 to fiscal year 2013/2014, through analysis of the structure of each of the expenditures and revenues, the budget's deficit and the development of the public debt and its ratio to Gross Domestic Product (GDP). A set of results has been extracted from this section, the most important is the continuing of the phenomenon of introducing amendments to all original budgets during the study period, and that phenomenon refers to the lack of precision in the preparation of the budget, which undermines the credibility of the budget, and it also points to the lack of accurate financial information that help the budget analysts to prepare a sound budget when presented to the legislative authority, furthermore the study of amendments to

system in achieving the efficiency of public financial management. Concerning the second section, it addressed the experiences of some countries that have been applying (GFMIS system) from several aspects, namely, public financial management problems that were facing the country before the application of the system, the components of government financial information management system, the chart of accounts segments, the factors that helped in the success of the application of the system, and the constraints faced by some of these countries, as well as the impact of the application of the system on the efficiency of the management of government financial information. The experiences of the Hashemite Kingdom of Jordan, the state of Pakistan, and the State of Russia, have been selected on the basis of the availability of one or more of the following elements of Government Financial Information Management System project in Egypt:

- 1) Using Oracle Edition no. 12.
- 2) Number of Accounting Units included in the system.
- 3) Number of Users.
- 4) Similarity between the cases of the public financial management system in the country to Egypt prior to the reform.

Chapter 3: Assessment of PFM in Egypt during the Period from 2005 until 2014

This chapter reviews the analysis of the structure of public financial management in Egypt, and analysis of public financial management performance indicators during the period starting the fiscal year 2005/2006 to fiscal year 2013/2014, and assessment of the performance of the most

item budgeting, and the achievement of these principles even if it is necessary, but it may not be sufficient to achieve the required results of public financial management or fiscal discipline, the allocative and operational efficiency. Despite the fact that many countries succeed in achieving the principles of public financial management in accordance with the perspective of the traditional concept, but their budgets had been accompanied by large fiscal deficit budgets instead of being disciplined budgets, or budgets in which the financial allocation is not compatible with the strategic priorities, and might also be implemented at high financial costs.

Chapter 2: A theoretical framework for the Government Financial Management Information System (GFMIS)

This chapter reviews the concept and the components of the Government Financial Information Management System, as well as the stages of the design of the system and the importance of this system in improving public financial management (PFM) as well as the experiences of some countries that have applied the system, on the efficiency of PFM in these countries. This chapter is divided into two sections: the first addresses the conceptual framework of government financial information management system (GFMIS), where the concept and objectives of government financial information management system (GFMIS) have been presented, as well as the components of the system in terms of sub-systems covered by the chart of accounts which is the backbone of the system, that the system depends upon in registration, management , control and preparation of the special reports for each budgetary entity, as well as the stages of the design and implementation of government financial information management system and the advantages of the

Summary

This study focuses on the topic of the impact of implementing Government Financial Management Information System (GFMIS) on the efficiency of public financial management; and the study is divided into four chapters as follows :-

Chapter 1: Public Financial Management (PFM) - a theoretical framework

This chapter reviews the theoretical framework for public financial management through the development of the concept of public financial management and the main principles governing it, as well as the assessment methods of inevitable public financial management (PFM) reform in stages of the state's general budget. This chapter is divided into two sections, the first deals with the conceptual framework of the public financial management in terms of its concept and its objectives, functions, levels and the main principles of sound financial management, it also addressed the importance of achieving the credibility, inclusiveness of the budget, financial transparency and control of the operations of the budget, the ability to predict the cash flows, the quality of accounting and information frameworks. The second section addressed the assessment of PFM's results through addressing the methods of evaluation of PFM, the key reform areas necessary in each stage of the state's general budget, and the outcome of this chapter is declaring the principles of the public financial management in line with the main objective of budget under the traditional concept of control of public money and adjusting its different operations, which guarantees that actual expenditure do not exceed the planned appropriations, which has enhanced the application of a long-term approach of line-

Summary





Arab Republic of Egypt
Institute of National Planning

**The Impact of Implementing Government
Financial Management Information System
(GFMIS) on the Efficiency of Public Financial
Management in Egypt**

Presented by

Waleed Abdalla Abdalaziz

Submitted in Partial Fulfillment for the Requirements
for Master Degree in Planning and Development

Supervised by

Prof. Dr. Soheir Ibrahim Abouleinein

Professor of Economics at Macro Economic Policies Center-
Institute of National Planning

MR. Abdel Fattah Abdel Moez El Gebali

Economic Adviser to the Minister of Planning and Follow-up
Administrative Reform

2017