جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة خارجية رقم (١٤٨٩)

التحليل المالى لبيانات المحاسبة الحكومية بالتطبيق على الجمهورية العربية اليمنية

أعداد

د٠ السيد المتولى المرسى الدسوقى

أكتوبر ١٩٨٨

بسم الله الرحمن الرحيم

التحليل المالي لبيانات المحاسبة الحكومية

بالتطبيق على

الجمهورية العربية اليمنية

دكتور

السيد المتولي المرسي الدسوقي

خبير المحاسبة بالمعهد القومي للادارة العامة

بصنعاء

واستاذ المحاسبة المساعد

بكلية التجارة - جامعة المنصورة ج . م . ع

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمـــــــــــــة :

تحتل وظيفة التحليل المالى مكانا بارزا فى نظرية المحاسبة حيث تهتم الاخيرة بجمع وتوجيه وتبويب وتسجيل وتصنيف وعرض وتحليـــــــل الاحداث المالية التى تقع بالوحدة الاقتصادية . (١)

وقد استخدم التحليل المالى بشكل متقدم وفعال - الى حد مـــا - فى الوحدات الاقتصادية وذلك بهدف رفع كفاءة التخطيط والرقابة واتخـــاذ القرارات لتحقيق كل من الكفاية والكفاءة الانتاجية بشكل عام وكفاءة تدبير وتخطيط واستخدام الاموال والرقابة عليها بشكل خـــــاص . (٢)

والتحليل المالى لبيانات المحاسبة الحكومية فى حاجة دائمة ومستمرة للتطوير لانتاج معلومات ومؤشرات تفيد على مستوى القطاع الحكومى . وهذا يخفف من حدة ماكان يرمى به من أنه يقتصـــر على مجموعة من التقارير الدورية ، وبعـــــض النسب التحليلية ولكن الاخيرة استخدمت بطريقة غير منهجية أى دون تحديـــد أهداف للتحليل واطار للبيانات وربط النسب بها . (٣)

وبالنظر الى الوحدة الادارية الحكومية فى ضوء نظرية الامـــــوال المخصصة فانه يمكن القول بوجود وحدة محاسبية تمثل محورا للعمليات المالية والتقارير وان كانت هذه الوحدة المحاسبية تنفرد بخصائص معينة نظـــــرا لمباشرتها نشاط حكوميا له هو الاخر مجموعة من الخصائـــــص . (٤)

و يهدف هذا البحث الى زيادة فاعلية الوحدات الادارية الحكوميـــــة وذلك بانتاج معلومات ومؤشرات من خلال استخدام أساليب التحليل المالى علـــى بيانات المحاسبة الحكومية وايضا على الموازنة العامة للدولة حيث ان المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة تكونان / متلازمين من نظام متكامـــــــل للرقابة المالية تكفل التحقق من ان الاموال العامة تستخدم فى تحقيق اغراضها . (٥)

كما ان استخدام الاساليب والادوات المتعارف عليها في التحليل المالي - بعد تطويرها بما يتناسب وطبيعة الانشطة والبيانات في المحاسبة الحكومية - يضيف الى مجالات التحليل المالي مجالا جديدا وهاما .

ويمكن ان يعتبر هذا البحث بمثابة نواة لظهور مجال جديد للمحاسبة يمكن ان يطلق عليه (المحاسبة الادارية في الوحدات الحكومية) .

و يعتمد هذا البحث على كل من الاسلوب المكتبي أو النظري في البحث من خلال المراجع والابحاث العلمية المتخصصة في هذا المجال ، وكذا على الاسلوب التطبيقي على بيانات المحاسبة الحكومية في الجمهورية العربية اليمنية . وعلى ذلك يمكن أيضا القول بأن البحث يجمع بين الطريقتين الاستنباطية والاستقرائيه حيث يتناوب الباحث استخدامها بحسب الحاجة وبما يحقق اهداف البحث (٦) .

و ينصرف هذا البحث الى امكانية استخدام أساليب التحليل المالي بعد تطويرها - على بيانات الحاسبة الحكومية سواء على مستوى الموازنة العامة أو على مستوى الوحدات الادارية الحكومية في الدول النامية بشكل عام وفي الدول العربية بشكل خاص . ثم يطبق ذلك على الموازنة العامة في الجمهورية العربية اليمنية وعلى وحدة ادارية حكومية بها وعلى ذلك يخرج عن دائرة هذا البحث موازنة القطاع العام والقطاع المختلط التي قد تكون ملحقة بالموازنة العامة للدولة لانها تمثل وحدات اقتصادية .

ومن الناحية الزمنية يهتم هذا البحث ببيانات سنوات ١٩٨٣ - ١٩٨٤ ١٩٨٥ فقط وذلك حتى يخرج البحث في عدد مناسب من الصفحات ولأن البيانات عن تلك المدة هي التي توفرت للباحث .

ويقوم هذا البحث على مجموعة من الفروض الاساسية تتمثل فى امكانية القول بقصور بيانات المحاسبة الحكومية بشكلها الحالى عن متطلبات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات من معلومات. وأنه بالامكان تطوير مفهوم وأدوات التحليل وأساليب التحليل المالى لتشمل بيانات المحاسبة الحكومية وامكان تطبيق ذلك على بيانات المحاسبة الحكومية فى الجمهورية العربية اليمنية.

وبذلك فان هذا البحث يتكون مما يلى :

الفصل الاول : بيانات المحاسبة الحكومية وامكانية امتداد التحليل المالى لها .

المبحث الاول : أنظمة المحاسبة الحكومية الحالية وقصورها عن انتاج مايلزم من معلومات .

المبحث الثانى : امكانية تطوير التحليل المالى ليشمل بيانات المحاسبة الحكومية .

الفصل الثانى : أساليب التحليل المالى المقترحة للموازنة العامة للدولة وللوحدات الادارية الحكومية .

المبحث الاول : أساليب التحليل المالى المقترحة على مستوى الموازنة العامة للدولة .

المبحث الثانى : أساليب التحليل المالى المقترحة على مستوى الموازنة العامة للدولة والوحدات الادارية الحكومية .

الفصل الثالث : تطبيق التحليل المالى على بيانات المحاسبة الحكومية فى الجمهورية العربية اليمنية .

المبحث الاول : التحليل المالى لبيانات الموازنة العامة والحساب الختامى فى الجمهورية العربية اليمنية

المبحث الثانى : التحليل المالى لبيانات المعهد القومى للادارة العامة بالجمهورية العربية اليمنية .

الفصل الاول

بيانات المحاسبة الحكومية وامكانية امتداد التحليل المالى اليها

يلزم بحث ما اذا كانت انظمة المحاسبة الحكومية المعمول بها حاليا فى الدول العربية - باعتبارها من الدول النامية - تفى بانتاج ماتتطلبه الادارة العامة من المعلومات اللازمة للتخطيط والرقابة واتخاذ القرارات وفى حالة ثبوت قصور هذه الانظمة المحاسبية عن الوفاء بتلك المتطلبات ينتقل الاهتمام الى امكانية تطوير مفهوم وادوات واساليب التحليل المالى بحيث يمتد ليشمل بيانات المحاسبة الحكومية . وعلى ذلك فان هذا الفصل ينقسم الى مبحثين هما .

المبحث الاول

انظمة المحاسبة الحكومية الحالية وقصورها عن انتاج مايلزم من معلومات

تتباين انظمة المحاسبة الحكومية المطبقة حاليا فى الدول العربية وان كانت هذه الانظمة لاتختلف كثيرا من حيث الجوهر ، ويتمثل هذا التباين فى اختلاف الاجراءات المحاسبية من ناحية وفى نظام القيد المتبع من ناحية اخرى وان كانت هذه الانظمة تشترك فى كونها تعانى نقصا شديدا من ناحية اعداد وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية والتى يمكن ان تساعد الادارة العامة فى مباشرة مهام التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات بكفاءة عالية (٧)

وقد اهتمت احدى الدراسات بضرورة متابعة نتائج العمليات المالية (٨) فى وحدات الادارة الحكومية ، ومن ثم ركزت على التقارير المالية الدورية سواء اليومية أو الشهرية أو السنوية والزمت ادارة الحسابات المركزية باعداد تقارير يومية وشهرية عن وضع السيولة النقدية للخزينة العامة للدولة متضمنة التدفقات الخاصة بها للفترات المقبلة وفق العوامل الاساسية المؤثرة فى السيولة

النقدية حسب الظروف الخاصة بكل دولـــــــــــــــــة .

كما الزمت نفس الدراسة ادارة الحسابات المركزية بتقديـــــــــم تقارير متابعة شهرية أو عند الطلب تتضمن تحليلا للبيانات المحاسبيـــــــة والمؤشرات ذات الاهمية الخاصة فى حدود تطبيق الخطة المالية والانحرافـــات السلبية والايجابية والاقتراحات التى تراها بشأنها . وأكدت على الـــــزام نفس الادارة بتقديم دراسة تحليلية لنتائج تنفيذ الموازنة السنوية ترفـــق بالحساب الختامى وتوضح الانحرافات السلبية والايجابية التى تعكسها الكشوف النهائية لحسابات قياس النتيجة والمركز المالى على مستوى جميع الوحـــدات المحاسبية الحكوميـــــــــــــــــــــة .

ومن العرض السابق يمكن للباحث ان يذكر مايلى من ملاحظات :-

١- أن هناك اتفاق على ان انظمة المحاسبة الحكومية فى الدول العربيـــة تعانى نقصا فى امكانية انتاج المعلومات اللازمة لرفع كفاءة الادارة العامة . وذُكرت هذه الحقيقة أمام ١٦ دولة وجهة عربية عام ١٩٨٠م .

٢- أن جهودا ومحاولات بذلت لرفع كفاءة هذه الانظمة المحاسبية وأسفرت عن تقديم نظام محاسبى حكومى موحد للدول العربية بهدف المساعـــــدة على انتاج المزيد من المعلومات اللازمة للتخطيط والرقابة واتخـــاذ القرارات لدفع عملية التنمية الى الامام من ناحية وتحقيق التكامـــل العربى من ناحية اخـــــــــــرى .

٣- أن الاهتمام بالتقارير الدورية وتقارير المتابعة كان واضحا وان محور الاهتمام كان منصبا على السيولة النقدية ومحاولة وضع حصر للتدفقات الخاصة بها فى الفترات المقبلة . وكذا الاهتمام بالبيانات المحاسبية واستنتاج مؤشرات خاصة منها واعداد دراسات تحليلية عن تنفيـــــذ الموازنة سنويـــــــــــا .

غير انه لم يحدد بشكل واضح نوع واساليب التحاليل ممكنة الاستخـــدام أو نوع المؤشرات والنسب المطلوبة . وربما يكون ذلك الابهام مقصودا

لفتح باب الاجتهاد والبحث ولتحقيق المرونة بما يكفل لكل دولة ان تختار ما يناسبها . وهذا مادفع الباحث الى الاهتمام بهذا الموضوع ومحاولة تقديم أساليب مناسبة للتحليل .

٤- أن النص على ضرورة تقديم هذه التقارير والتحاليل لم يقتصر فقط على مستوى ادارة الحسابات المركزية - في وزارة المالية أو الخزانة حسب ماتسميها كل دولة - ولكن انصرف الالزام ايضا الى مستوى الوحدات المحاسبية الحكومية . حيث يجب ان تقدم كل من هذه الوحدات دراسة تحليلية عن نتائج تنفيذها لخطتها المالية مرفقة بالحسابات الختامية السنوية . الى جانب ماقد يطلب منها من تقارير متابعة تفصيلية خلال السنة المالية .

ويرى الباحث ان من شأن ذلك امكان بل وضرورة استخدام الاساليب التحليلية على كل من البيانات المحاسبية التجميعية للوحدات المحاسبية الحكومية وكذا على المستوى الجزئى لكل وحدة .

ويؤكد حقيقة تزايد الحاجة الى المعلومات من انظمة المحاسبة الحكومية يوما بعد يوم ان اهتمام المواطنين اصبح منصبا على اهم الاهداف والنتائج التى تحققها الادارة الحكومية .

ومن ثم فأن اهتمام المسئولين يجب ان ينصرف تلقائيا وبالضرورة الى التركيز على هذه الاهداف والنتائج (٩) . وهذا من شأنه ان يلقى اعباء ومسئوليات اضافية على الاداره المالية الحكومية بضرورة الانطلاق والتطور لانتاج معلومات اضافية وتحليلية دقيقة عن مدخلات وانشطة واهداف ونتائج الوحدات الادارية الحكومية .

كما انه بالنظر الى التطور الكبير الذى حدث فى المحاسبة وكذا فى مراجعة برامج وانشطة وظائف الوحدات الادارية الحكومية بما يكفل انتاج معلومات تفيد في مجالات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات . كل هذا قد وسع من دائرة اهتمام المراجعة الحكومية لتشمل مدى تحقيق الادارات الحكومية لاهدافها وتوضيح ما اذا كانت تلك الوحدات تعمل بطريقة اقتصادية وبكفاءة ام لا (١٠) .

ويمكن ان يستخلص الباحث من كل ما تقدم ان انظمة المحاسبة الحكومية بشكلها الحالى - وبخاصة فى الدول العربية - لاتفى بالمعلومات المطلوبة واللازمة للوصول بالادارة العامة الى مستوى الكفاءة الامثل . الامر الذى يستدعى ضرورة البحث عن اساليب تحليلية لتشغيل تلك البيانات المحاسبية لانتاج المزيد من المعلومات والمؤشرات الهامة عن تقييم مانتم انجازه من اهداف ونتائج ومايلزم تخطيطه . وترشيد عملية الاختيار من بين انسب البدائل المتاحة .

وقبل ان يتعرض الباحث لامكانية تطوير مفهوم وادوات وأساليب التحليل المالى ليمتد الى بيانات المحاسبة الحكومية . يود ان يشير الى ثبوت صحة الفرض الاول وهو . قصور بيانات المحاسبة الحكومية بشكلها الحالى عن متطلبات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات من معلومات .

المبحث الثانى

امكانية تطوير التحليل المالى
ليشمل بيانات المحاسبة الحكومية

اصبح من الضرورى ان يهتم المحاسبون فى الوحدات الحكومية باستخدام الاساليب التحليلية التى تنتج معلومات تفيد فى رفع كفاءة الادارة الحكومية خاصة وان الاموال التى تخصص للوحدات المحاسبية الحكومية تمثل اموالا عامة تحتاج الى مزيد من العناية وحسن التوجيه والاستخدام (١١) .

ومن الملاحظ انه غالبا مايتم استخدام نفس المفاهيم الاقتصادية فى تحليل انشطة الحكومة حتى ولو كان بعض هذه الانشطة ، ذو طابع اجتماعى أو سياسى وذلك من منطلق ان الموارد الاقتصادية نادرة بطبيعتها ومن ثم يلزم حسن توجيهها واستخدامها .

ومن المفيد فى هذا الصدد التنويه الى ان المنفعة الاقتصادية الفردية تقوم على فرض استقلال دالة الاشباع لفرد معين عن الاخر ، فى حين ان دوال الاشباع للوحدات الادارية الحكومية تكون متداخلة مع بعضها البعض حيث ان تقييم وتحسين الاداء فى وحدة معينة يؤثر بالضرورة على بقية الوحدات . كما ان القوانين والتشريعات تمثل قيودا اساسية على الفرد ولكنها بالنسبة للدولة ليست كذلك حيث يمكن تعديل مايلزم منها ، اذا ماتأكد ان فى ذلك مصلحة عامة . كما ان الفرد عندما يحدد اهدافه ووسائل تحقيق تلك الاهداف يكون ذلك فى ضوء معلومات خاصة به ويكون اكثر دراية بها اذا ماقورن ذلك بالوحدات الادارية الحكومية مما يؤكد على اهمية وضرورة توافر المعلومات لتلك الوحدات (١٢) .

وعلى الرغم من اختلاف طبيعة واهداف الادارة المالية فى الوحدات الحكومية عنها فى الوحدات الاقتصادية الا انه يمكن القول بان هناك

ثمة ارضية مشتركة بينهما ، ذلك ان كلا منهما ينشط في مجال ترشيد استخدام الاموال ، كما انهما يطبقان ذات الوظائف الادارية بصفة عامة ، وهذا بدوره يجعل من الضروري العمل على تطبيق المفاهيم العلمية المستقرة في الادارة المالية على الوحدات الادارية الحكومية (١٣) على ان يكون واضحا عند تطبيق هذه المناهج طبيعة النشاط والاهداف المرتبطة بالوحدة الادارية الحكومية .

ويمثل التحليل المالي بالضرورة جزءا أساسيا من المفاهيم العلمية المستقرة في الادارة المالية ، واذا كان من الملاحظ ان التحليل المالي غالبا ما يرتبط بوحدة اقتصادية معينة او مجموعة وحدات متماثلة داخل القطاع او على مستوى قطاع معين اى ان هناك وحدة او كيان معين يدور حوله هذا التحليل ، فانه في المحاسبة الحكومية يوجد ايضا مفهوم الوحدة المحاسبية والذى يستند الى مجموعة الموارد او الاعتمادات المخصصة لانجاز اهداف معينة (١٤) وعلى ذلك فانه يمكن ان ينصرف التحليل المالي ايضا في المحاسبة الحكومية الى نفس مفهوم الوحدة المحاسبية .

ويمكن التعرف على امكانية تطوير التحليل المالي ليشمل بيانات المحاسبة الحكومية وذلك من خلال دراسة وتحليل مفهوم واهداف التحليل المالي من ناحية وادواته واساليبه من ناحية اخرى وذلك على النحو التالي :-

أولا :- مفهوم واهداف التحليل المالي (١٥)

يتمثل التحليل المالي في تحديد العوامل المؤثرة على كل من تشغيل وتمويل المنشأة وذلك من خلال البيانات المحاسبية ويعطى التحليل المالي اهمية كبيرة للقوائم والنسب المالية ومن المهم هنا التمييز بين الاساليب الداخلية والخارجية للتحليل المالي . أى تلك الاساليب التي تستخدم داخل المنشأة وبما يتاح لها من بيانات أيا كان نوعها ، وتلك التي تستخدم بها جهات أخرى خارج المنشأة في حدود تلك البيانات والقوائم المنشورة .

وتعتبر الموازنة العامة "مرحلة من مراحل تشغيل الخطة الاقتصادية من ناحية ، كما انها خطة مالية من ناحية اخرى (١٦)

وعلى ذلك فانه يمكن ان ينصرف مفهوم التحليل المالى ايضا الى كل من بيانات الموازنة العامة وبيانات المحاسبة الحكومية الاخـــــــــــرى.

اما عن اهداف التحليل المالى فان تلك الاهداف تختلف من وحدة اقتصادية قطاع عام الى وحدة اقتصادية قطاع خاص وكذلـــك تختلف اساليب ومعايير التحليل المالى باختلاف المستويات الاداريه سواء داخل المنشأة او على المستوى القومى .

ومن ثم يمكن القول ايضا بأن اهداف هذا التحليل يجب ان تأخذ طابعا خاصا ومميزا فى الوحدات الادارية الحكوميـــــــة،

ويهدف التحليل المالى ايضا الى تقييم اداء الوحـــــدة المحاسبية ومعرفة مدى نجاحها فى تنفيذ الخطط والبرامج المسندة اليها وكذلك محاولة التنبؤ بالمستقبل والاسهام فى توفيرما يلزم من معلومات لرفع كفاءة الادارة الماليـــــــه .

ويمكن للباحث ان يذكر اهم اهداف التحليل المالى فى الوحدات الادارية الحكومية فيمايلـــــــــــى :-

- اختبار مدى كفاءة العمليات التشغيلية والتنفيذية المختلفة .
- المساعدة فى الحكم على مدى ملاحية السياسات المالية المتبعـــة .
- المساعدة فى تخطيط السياسات المالية على مستوى القطاع الحكومى.
- المساعدة فى الحكم على مدى كفاءة الوحدة الادارية الحكوميـــــه فى استخدام الاموال العامة او جباية وتحصيل الايرادات .

ثانيا : ادوات واساليب التحليل المالى[١٧] :

تمثل القوائم المالية والملخصات والتقارير المادة الخام التى يمكن اخضاع مابها من بيانات لاساليب التحليل المالى ، وعلى ذلك يمكن القول بان الادوات الاساسية للتحليل المالى هى :-

- البيانات التفصيلية المحاسبية والمالية والدورية.
- تقارير التنفيذ للخطط والبرامج الموضوعة.
- تقارير نتائج الاعمال الجارية الفترية والدورية.
- القوائم المالية الفترية والدورية.

وهذه تمثل ادوات تحتوى على بيانات مالية ومن ثم يمكن اجراء التحليل المالى عليها باساليبه وفنونه المختلفة والمتعددة ومن اهم هذه الاساليب مايلى :-

- الدراسة المقارنة للقوائم المالية.
- اعداد وتحليل قوائم التدفق المالى والنقدى.
- اعداد وتفسير النسب المالية.

ويود الباحث ان يشير الى ان الفصل بين ادوات واساليب التحليل المالى ليس امر سهلا وذلك لان نتائج تحليل معين يمكن استخدامها باعتبارها اداة تحتوى على مجموعة من البيانات يمكن اخضاعها لتحليل اخر باساليب اخرى ومن ثم يكون الفصل بين الادوات والاساليب مسألة نسبية مثل الفصل بين البيانات والمعلومات.

ويتوقف عمق التحليل المالى وشموله على مجموعة من الاعتبارات من اهمها [١٨] :-

- الهدف من التحليل ونوع المعلومات المطلوبة فقد يكون التحليل بهدف تقييم الاداء او التخطيط والرقابة أو اتخاذ القرارات .

- حدث ووجهة نظر القائم بالتحليل ، فالامر يختلف من وجهة نظر الادارة عن الاطراف الاخرى ومن وجهة نظر المستثمر عن الدائن المقرض عن المواطن .... الخ .

٣- درجة الاهتمام بالوحدة الاقتصادية او المحاسبية واهميتها داخل القطاع الذى تنتمى اليه وماتساهم به فى الناتج القومى وماتقدمه من خدمات عامة .

٤- البيانات المتاحة لمن يقوم بالتحليل سواء كانت بيانات كمية او كيفية اجمالية او تحليلية ...الخ .

وباستقراء ماتقدم يمكن للباحث استنتاج مايلى :-

- ان مفهوم الوحدة المحاسبية يصلح ان يكون اساسا يرتكز عليه التحليل المالى وعلى ذلك فان الوحدات الادارية الحكومية فى ضوء مفهوم الوحدة المحاسبية فى المحاسبة الحكومية يمكن ان تكون محورا للتحليل المالى .

- يؤدى التحليل المالى للبيانات المحاسبية الى استكشاف العوامل المؤثرة على التنفيذوكذا العوامل المؤثرة على التمويل العام .

- يمكن ان يتم التحليل المالى على المستوى الداخلى والخارجى للانشطة الحكومة ، كما يمكن ان تقوم بعض الجهات الاجنبية بهذا التحليل لمعرفة كفاءة توجيه واستخدام القروض والمساعدات التى تقوم بمنحها تلك الجهات او الحكومات .

- تختلف اهداف التحليل المالى فى الوحدات الادارية الحكومية عنها فى الوحدات الاقتصادية .