دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	تقييم تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحد A.S.T بالسودان : دراسة تحليلية
المصدر:	الفكر المحاسبي
الناشر:	جامعة عين شمس - كلية التجارة - قسم المحاسبة والمراجعة
المؤلف الرئيسي:	تولا، ياسر صلاح أحمد محمد
المجلد/العدد:	مج21, ع1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2017
الشهر:	أبريل
الصفحات:	63 - 90
رقم MD:	810909
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السودان، السياسة المالية، نظام الخزانة الواحدة
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/810909

© 2018 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

تقييم تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحد (T.S.A) بالسودان
دراسة تحليلية

الدكتور
ياسر صلاح تولا

المستخلص

تناولت الدراسة تقييم وتطبيق نظام الخزانة الواحدة بالسودان ، تتمثل مشكلة الدراسة في إن تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحدة كتجربة حديثة قد أحدثت تغيراً جذرياً في الأداء المالي الحكومي وخاصة في جانب المصروفات الحكومية وتتركز مشكلة الدراسة في تقييم هذه التجربة لجمهورية السودان .

هدفت الدراسة إلى إلغاء الضوء على نظام الخزانة الواحدة في الدول النامية . وتوضيح أهم التحديات والعقبات التي تواجه تطبيق نظام الخزانة الواحدة . وتوجيه الجهد العلمي نحو التطورات العملية للأداء المالي بجوانبه المختلفة . وتحليل تجربة التطبيق من خلال التأطير النظري والعملي . المساهمة في تفعيل التطبيق من خلال التقييم والتحليل .

اتبعت الدراسة المنهج الاستقرائي لإختبار الفرضيات والمنهج الاستنباطي لتجديد مشكلة البحث ووضع الفرضيات والمنهج التحليلي الوصفي للدراسة الميدانية وكذلك المنهج التاريخي لعرض الدراسات السابقة.

وفي سبيل ذلك خرجت الدراسة بعدد النتائج من أهمها : عدم وجود إطار قانوني من قوانين ولوائح للعمل بنظام الخزانة الواحد ، يوجد مستوى عال من الالتزام بتطبيق النظام من قبل الوحدات الحكومية ، ما زالت الدورة المستندية لا تلائم طريقة عمل البرنامج إذ إن المستندات المرفقة ما زالت ذات طابع تقليدي .

في ضوء تلك النتائج خرجت الدراسة بعدد من التوصيات نورد منها : ضرورة إصدار سند قانوني لنظام الخزانة الواحدة ، اصلاح العيوب البرمجية وذلك بعد إجراء مسح شامل لجميع ملاحظات المستخدمين ، ضرورة التزام وزارة المالية لتغذية الاستحقاقات أول بأول للوحدات الحكومية .

Abstract

This research investigated the evaluation and application of the Treasury Single Account system in the Sudan. The research problem is well represented in the fact that, the experience of the application of the treasury single account system as a modern experience has made a radical change in government financial performance. Particularly, on the side of government expenditure. Therefore, the research problem statement has focused closely on the evaluation of this experience in the Sudan. The research aimed to shed more light on the Treasury Single Account System in the developing countries and illustrate the most significant challenges and obstacles encountering its application. The research also aimed to direct the scientific effort towards the scientific developments of the financial performance in its different aspects. The research further aimed to analyze the experience of the application through the scientific and practical framing and contribute to activating the application through the effective evaluation and analysis. The research used the inductive approach to test the hypotheses, the deductive approach to determine the research problem and set the hypotheses, the analytical descriptive approach to affect the field study and the historical approach to review the prior literature. The research has come out with a number of findings the most significant of which are the following: There is a lack of legal framework to enforce the laws and regulations of the Treasury Single Account System. There is a high level of commitment to applying the system from the part of government units. The documentary cycle was still remained inconsistent with the method in which the program is functioning, where, enclosed documents are still of traditional character. Based on said findings, the research concluded with a set of recommendations, including the following: The research recommended issuing of a legal bond for the Treasury Single Account system. The research recommended repairing the defects of the program following the performance of a comprehensive survey of all users' observations. The research recommended the Ministry of Finance to make a strong commitment to replenishing the maturities of government units firstly.

المبحث الأول

الإطار المنهجي

تمهيد :

يعتبر نظام الخزانة الواحدة أداة أساسية لتعزيز وإدارة الموارد النقدية للحكومات وبالتالي تقليل تكاليف الاقتراض من النظام المصرفي ولعل إن جانب المصروفات هو احد الجانبين الأساسيين في مالية تلك الحكومات وفي سبيل الحفاظ على الموارد المحدودة وإدارتها بكفاءة وفعالية فان إتباع النظم النقدية الفعالة والتي من بينها نظام الخزانة الواحدة يعتبر هو احد الأدوات الهامة في الحفاظ على تلك الموارد .

ومما لا شك فيه إن تطبيق مثل هذا النظام يحتاج إلى إرادة مهنية وفنية وسياسية في دول ظلت لفترات طويلة تتبع الأنظمة التقليدية ، وتزيد الصعوبة بوجود تحديات ومصاعب في البنى التحتية في معظم البلدان النامية وكذلك فان التخطيط لتطبيق التجربة والذي يشمل إنشاء النظام والطريقة والكيفية في التنفيذ أهم العوامل لنجاح لتطبيق الأنظمة الحديثة المرتبطة بالتقنية ويعتبر نظام الخزانة الواحدة هو احد المشاريع المصاحبة لتطبيق الحكومة الالكترونية .

مشكلة الدراسة :

تتمثل مشكلة الدراسة في إن تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحدة كتجربة حديثة قد أحدثت تغيراً جذرياً في الأداء المالي الحكومي وخاصة في جانب المصروفات الحكومية وتتركز مشكلة الدراسة في تقييم هذه التجربة لجمهورية السودان وذلك من خلال التساؤلات الآتية :

١. ما هي الدوافع لتطبيق نظام الخزانة الواحدة ؟
٢. ما هي الشروط والمتطلبات لتطبيق هذا النظام ؟
٣. ما هي أهداف هذا النظام وطرقه وكيفية تطبيقه ؟
٤. ما هي المزايا والتحديات التي تواجه تطبيق هذا النظام ؟
٥. ما هو اثر النظام على طبيعة الأداء المالي الحالي ؟

أهداف الدراسة :

١.إلغاء الضوء على نظام الخزانة الواحدة في الدول النامية .
٢.توضيح أهم التحديات والعقبات التي تواجه تطبيق نظام الخزانة الواحدة .
٣.توجيه الجهد العلمي نحو التطورات العملية للأداء المالي بجوانبه المختلفة .
٤.تحليل تجربة التطبيق من خلال التأطير النظري والعملي .
٥.المساهمة في تفعيل التطبيق من خلال التقييم والتحليل .

أهمية الدراسة :

١. توفير مادة علمية بحثية عن نظام الخزانة الواحد .
٢. إبراز المتغيرات في الأداء المالي التي صاحبت تبني الحكومة الالكترونية .
٣. إبراز النظام كأحد متطلبات الشفافية في الأداء المالي الحكومي .
٤. التقييم العلمي لتطبيق نظام الخزانة الواحدة بالسودان .

منهج الدراسة :

اتبعت الدراسة المنهج الاستقرائي وذلك من خلال استقراء تجارب الدول والمنهج الاستنباطي من خلال استنباط النتائج عطفاً على تقييم التجربة والمنهج التحليلي الوصفي للتجربة وكذلك المنهج التاريخي .

أدوات جمع البيانات :

١. المصادر الثانوية من الورش العلمية والانترنت .
٢. الملاحظة .
٣. المقابلة .

حدود الدراسة :

الحدود المكانية : تتمثل في الوحدات الحكومية داخل ولاية الخرطوم بجمهورية السودان .

الحدود الزمانية : من بداية التجربة ابريل ٢٠١٥م وحتى نوفمبر ٢٠١٦م .

لا تشمل الدراسة الطرق النقدية الأخرى لأنظمة الدفع والموازنات النقدية الحكومية والجوانب الخاصة لتحليل قاعدة بيانات النظام .

محاور تقييم وتحليل التجربة :

تم تقييم التجربة من خلال المحاور الآتية :

١. الشروط المسبقة لنظام الخزانة الواحدة .

٢. نطاق التطبيق .

٣. تكاليف النظام .

٤. المزايا والتحديات التي واجهت التطبيق .

هيكل الدراسة :

لتحقيق أغراض التحليل والتقييم تم هيكلة الدراسة على النحو الآتي :

المبحث الأول : الإطار المنهجي .

المبحث الثاني : الإطار النظري لنظام الخزانة الواحدة .

المبحث الثالث : نماذج وتجارب الدول في تطبيق نظام الخزانة الواحد .

المبحث الرابع : تقييم تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحد بجمهورية السودان .

النتائج

التوصيات

المراجع والمصادر

المبحث الثاني

الإطار النظري لنظام الخزانة الواحد

مفهوم نظام الخزانة الواحد Treasury single Account:

يعرف بأنه تجميع موارد الدولة النقدية بالبنك المركزي لأي دولة بهدف إظهار الصورة الحقيقية لموازنة الدولة من الإيرادات والمصروفات مع المتابعة الدقيقة ذات الشفافية للتدفقات النقدية بما يحقق الإدارة الرشيدة المالية للدولة .

وكذلك يمكن تعريفه وفق منشورات البنك الدولي بأنه إحدى الممارسات المثبتة في مجال تحسين أنظمة الدفع وتحصيل الإيرادات والتحكم بالإنفاق العام بالشكل المناسب وذلك من خلال التعامل المركزي مع أرصدة الحسابات المصرفية الحكومية الحرة .

ومما سبق يمكن تحديد عناصر المفهوم في الآتي :

- بأنه مفهوم خاص بعملية إدارة النقدية .
- يقوم البنك المركزي لأي دولة بالإشراف على النظام .
- الغرض من النظام إظهار الصورة الحقيقية لموازنة الدولة .
- يتميز النظام بشفافية اكبر في متابعة التدفقات النقدية .
- يعتبر النظام احد الممارسات في مجالات تحسين الإدارة المالية .
- يزيد النظام من التحكم المركزي في الحسابات المصرفية .

تعريف نظام الخزانة الواحد TSA بجمهورية السودان :

بما ان محل الدراسة التطبيقية لهذه الورقة بجمهورية السودان فكان لابد من التطرق للتعريف نظرياً وعليه يمكن تعريف النظام في السودان بأنه مجموعة من الإجراءات التي تمكن الوزارة أو وزارة المالية التخطيط الاقتصادي من إدارة وربط جميع حسابات الوحدات الحكومية عبر حساب واحد طرف بنك السودان المركزي بهدف الحصول على موقف موحد لموارد الدولة النقدية تحقيقاً لمبدأ وحدة الخزانة .

ومما سبق نجد إن التعريف النظري لجمهورية السودان لا يختلف كثيراً عن التعاريف السابقة فقط لم يورد التعريف الأهداف المتعددة لتطبيق النظام .

– كذلك يتم تعريفه بأنه أداة أساسية لتعزيز إدارة الموارد النقدية الحكومية وبالتالي تقليل تكاليف الاقتراض .

– هو هيكل موحد للحسابات المصرفية للحكومة ويمكن من عرض الموارد النقدية الحكومية .

وكذلك تم تعريفه بأنه أداة لتوطيد وإدارة الموارد الحكومية مما يحسن من الاستقلال الأمثل للموارد ويقلل من الفجوة الاقتصادية كما يساعد على ضبط المصروفات الحكومية وتحديد الأولويات التي تؤثر سلباً على السياسات والتدفقات النقدية .

هنا يرى الباحث إن التعريف لم يتوسع في شرح النظام نفسه وإنما ركز على أهداف النظام .

وتعريف آخر يرى إن نظام الخزانة الواحد هو مفهوم لإدارة النقدية يتم بموجبه جميع التدفقات النقدية ضمن حساب واحد .

ويعرف الباحث النظام بـــ (هو أداة نقدية تمكن وزارة المالية من السيطرة على المصروفات الحكومية من خلال توجيه الصرف الفعلي اليومي حسب الأولويات).

الغرض من تطبيق الخزانة :

هو تعظيم استخدام النقدية من خلال الاستفادة من النقود للوحدات الحكومية ولم يتم استخدامها والعمل على الاستفادة منها ويجب تصميم نظام حساب الخزانة الواحد للحصول على معلومات مفصلة حول الإنفاق والموارد النقدية الحكومية.

أهداف نظام الخزانة الواحد :

إن الهدف الأساسي من **TSA** هو ضمان السيطرة الكلية الفعالة على الأرصدة النقدية للدولة وتقليل الاقتراض وفي حالة عدم وجود نظام **TSA** تتم المحافظة على التوازنات المطلوبة لإدارة النقدية الخاملة ويتفرع من هذا الهدف عدة أهداف فرعية نورد منها:

١. الاستقلال الأمثل لكافة موارد الدولة وتجميعها في حساب واحد.
٢. المراقبة الفعالة ورصد المبالغ المخصصة للوحدات الحكومية المختلفة.
٣. تحقيق تنسيق أفضل بين وزارة المالية والبنك المركزي والمصالح الحكومية والبنوك التجارية عند تنفيذ السياسة النقدية.
٤. التقليل من تكاليف الميزانية لوزارة المالية ولا سيما عن طريق التحكم المصاحب لتحويل الأموال من الإيرادات الحكومية من خلال جميع البنوك وتسديد النفقات الحكومية.
٥. التقليل من الاستدانة من النظام المصرفي.
٦. زيادة الكتلة النقدية طرف المصارف الحكومية.
٧. إدارة حركة التدفقات النقدية الداخلة والخارجة مع توفير المعلومات المتكاملة واللحظية عن موقف التدفق النقدي.
٨. خفض عرض النقود .
٩. خفض مخاطر الشيكات .
١٠. تهيئة الوحدات الحكومية لمرحلة نظام المدفوعات الالكتروني .

فوائد حساب الخزانة الواحد :

١. يوفر معلومات متكاملة ودقيقة في الوقت الأمثل عن النقد المتوفر لدى الحكومة .
٢. يحسن التحكم في الاعتمادات .
٣. سهولة المراقبة والتدقيق في الإيرادات .
٤. يمكن من الإدارة الفعالة للنقد .
٥. يقلل تكلفة العمولة البنكية وتكاليف المعاملات .
٦. يحسن السيطرة على العمليات أثناء تنفيذ الموازنة .
٧. يحسن التسويات المصرفية ونوعية البيانات المالية .
٨. تخفيض احتياجات احتياطي السيولة .

الشروط المسبقة لتطبيق النظام :

يجب إن يشير الباحث إلى إن الشروط المسبقة تختلف من دولة إلى أخرى وذلك حسب البنيات الأساسية لتلك الدولة والنظام المصرفي فيها وعدة اعتبارات أخرى مثل التقنية والتكيفات غير النقدية الخاصة بكل بلد. وفيما يلي الشروط المسبقة لنظام الخزانة الواحدة:

١. المتطلبات القانونية والتنظيمية والتنظيمية لعمليات حساب الخزينة الموحد.
٢. المتطلبات التقنية البنى التحتية الموثوقة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
٣. أنظمة تسوية بين المصارف.
٤. واجهة بينية بين الخزينة المركزية وانظمة معلومات الإدارة المالية وانظمة معلومات البنك المركزي.
٥. إعداد تقويم كامل للحسابات المصرفية الموجودة فعلاً.
٦. دليل حسابات شامل للحصول على التفاصيل ذات الصلة بدقة بشكل منتظم.
٧. تطوير قدرات مستخدمي نظام حساب الخزينة الموحد.
٨. الدعم السياسي وضمان مستوى عالٍ من الالتزام في حساب الخزينة الموحد.

ويتعين إن يغطي بيان الحسابات المصرفية الحسابات كافة حتى تلك التي سيتم اقفالها أثناء تطبيق نظام حساب الخزانة الموحد ، وتعتمد قدرة وزارة المالية على إعداد بيان شامل على الإطار القانوني وعلى ما إذا كانت صلاحية فتح حسابات مصرفية ممنوحة فقط الوزارة المالية وفي حال لم يكن بالامكان إعداد بيان موثوق

للحسابات المصرفية هذا سبب يدعو إلى التقدم نحو اصلاح نظام حساب الخزانة الموحد .

ويرى الباحث هنا إن هنالك شروط أخرى يمكن اضافتها وهي :

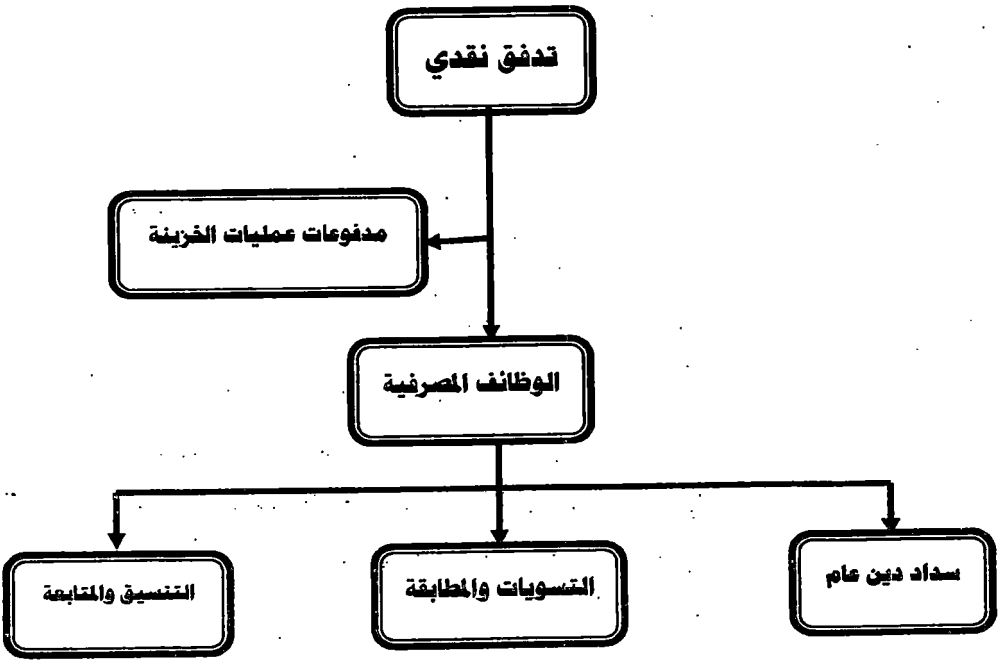
- إعداد موازنة الدولة وفق نظام يتناسب مع نظام الخزانة الواحد .
- التأكد من موثوقية تحقق وتحصيل الإيرادات الحكومية .
- التأكد من إن البنك المركزي لديه رؤية واضحة لكيفية إدارة الحسابات المصرفية الحكومية في وقت وجيز .

أدوار ومسئوليات حساب الخزينة الواحد :

بغض النظر عن نوعية عمليات حساب الخزانة الواحد (مباشرة – غير مباشرة) يتعين إن يتم فصل الأدوار والمسئوليات المرتبطة بالخزينة والوظائف المصرفية والمحاسبية ويتكون الهيكل التنظيمي العام لنظام الخزانة الواحد من التالي :

- إدارة التدفقات النقدية والموارد .
- إدارة المدفوعات .
- سداد الدين العام .
- المستويات والمطابقة .
- التنسيق والمتابعة .

شكل رقم (١) يوضح نظام الخزانة الواحد



المصدر : ورشة وزارة المالية الاتحادية بجمهورية السودان – الخرطوم ٢٠١٥م ، ص ٤.

من الشكل أعلاه يلاحظ الآتي :

١. يتعين على أنظمة البنك المركزي مباشرة إصدار كشف حساب يتضمن التفاصيل الكاملة المتعلقة بتدفق الأموال في نظام حساب الخزانة الواحد وذلك بشكل منفصل من الخزينة المركزية .

٢. يتعين الحفاظ على السجلات النقدية كاملة للحسابات المصرفية التابعة لحساب الخزانة الواحد في وقت الاستناد العام التابع لإدارة وزارة المالية .

٣. يتعين إن تشمل كل عملية فر حساب الخزانة الواحد كوداً فريداً يمكن استخدامه لربط المدفوعات أو المقبوضات بمداخل المحاسبة في دفتر الأستاذ العام التابع لوزارة المالية .

٤. يتعين عدم وجود تدخلات يدوية وان تكون الإجراءات كافة (بداء من عمليات الإطلاق وصولاً إلى الدفع النهائي والتسوية) مؤمنة وتعمل على منصات امنة .

أنواع الحسابات المصرفية بنظام الخزانة :

١. الحساب الرئيسي لحساب الخزانة TSA MAIN ACCOUNT :

هو حساب للخزينة مع البنك المركزي والذي يوحد الموقف النقدي للحكومة وجميع الحسابات الفرعية ترتبط به وكل الإيرادات الحكومية تتدفق فيه وكل الأرصدة بالحسابات الفرعية عند نهاية اليوم تنقل إليه.

٢. الحسابات الفرعية بحساب الخزانة TSA SUB ACCOUNTS:

عبارة عن حسابات فرعية من حساب الخزانة الرئيسي وتتبع للوحدات الحكومية ويمكن لكل فرعى أن يحتوى حسابا فرعيا تابعة لها ، وتسمح هذه الحسابات للحكومة بالحفاظ على الهوية المحاسبية ولكل مصلحة حكومية حساب فرعى خاص بها وتحدد وزارة المالية سقف لكل حساب تحكم به صرف النقدية لكل مصلحة حكومية لكل فترة دورية معينة (شهر مثلا).

٣. حسابات المعاملات :

عبارة عن حسابات المصالح الحكومية أو فئة محددة من الدفعيات الحكومية والتي بحاجة إلى خدمة المعاملات المصرفية ولكن ليس لديها أي إمكانية للوصول المباشر إلى الحساب الرئيسي بنظام الخزانة الواحد في هذه الحالة يمكن أن يتم فتح حساب المعاملات في شكل الحساب الصفري أو حساب السلف مع إمكانية فرض حد صرف النقد على أصحاب هذا النوع من الحسابات .

٤. الحساب الصفري :

تستخدم هذه الحسابات الصفرية المفتوحة في البنوك التجارية للمصروفات او لجمع الإيرادات الحكومية ببعض المؤسسات والهيئات المصرح لها بفتح حسابات بالمصارف التجارية ويتم ايداع الايرادات التى تم جمعها بهذه الحسابات ونقلها لحساب الخزانة الواحد يوميا .

٥. حسابات السلف:

حسابات السلف. ويمكن لهذه الحسابات المعاملات النقدية ان توضع فيها بعض المبالغ من حين لاخر وهذه الحسابات قد يكون ضروريا عندما تكون عمليات التسوية غير متوفرة اوسهلة بين البنوك ومع ذلك، يجب أن تبقى على عدد من حسابات السلف إلى أدنى حد ممكن وينبغي أن تكون استراتيجية لتحويل تدريجيا هذه الحسابات إلى حسابات الرصيد الصفري

٦. حسابات العبور:

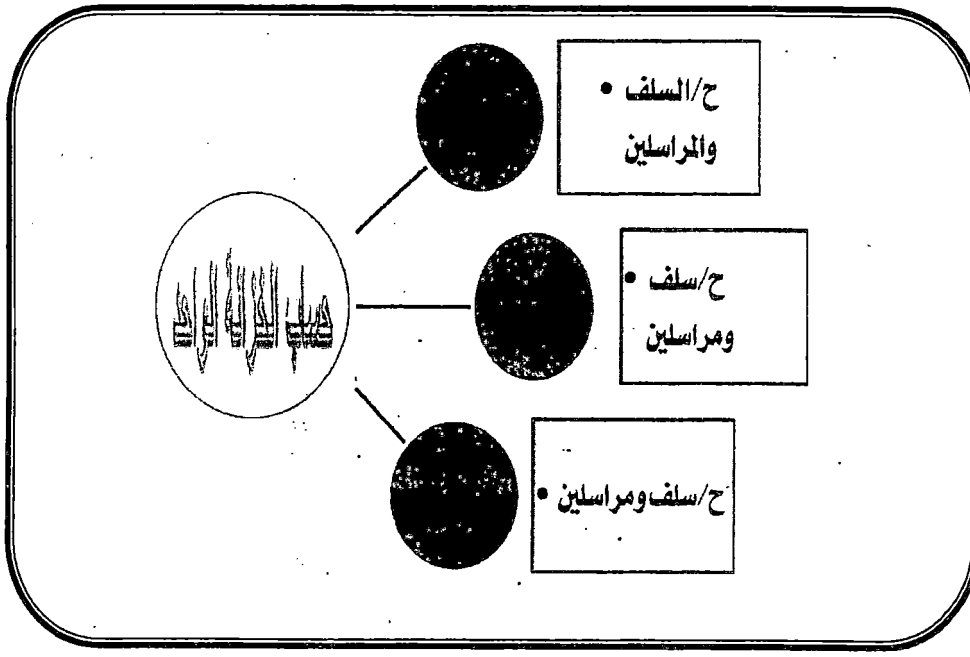
ليس المقصود هذه الحسابات لعمليات المعاملات المصرفية يوما بعد يوم من الوحدات الحكومية.

هى حسابات تخدم بوصفها مجرد عبور لتدفق في نهاية المطاف النقدية في الحساب الرئيسي ، حسابات العبور قد تكون ضرورية:

- لمصادر الدخل الرئيسية لمراقبة جمع وتحويل الأموال من النظام المصرفي
- لتسهيل تقسيم الإيرادات تقاسم القائمة على صيغة من مجموعة مشتركة من الموارد بين مستويات الحكم في النظام الفدرالي بما يتماشى مع المتطلبات الدستورية أو القانونية .

الشكل رقم (٢)

أنموذج لحسابات النظام



المصدر : ورشة وزارة المالية- مصدر سبق ذكره

هندرة المعاملات الخاصة بنظام حساب الخزانة الواحد :

نجد تطبيق نظام الخزانة الواحد بوزارة المالية والاقتصاد سوف يؤثر على النظم الإدارية والإجرائية والتقنية وغيرها وسوف يحدث تغييرا جوهريا في منهجية تحصيل الإيرادات الحكومية وأساليب ونظم تنفيذ المدفوعات والمراجعة والرقابة الداخلية والخارجية والضبط الداخلي مما يؤثر بدوره على التكوين التنظيمي بالوزارة والوحدات الحكومية بالمقارنة عما كان عليه الأمر في ظل التشغيل اليدوي التقليدي لمعالجة وتبادل البيانات والمعلومات .

تهدف إعادة هندسة الإجراءات المالية بوزارة المالية و الوحدات الحكومية إلى إعادة نمذجة و الإجراءات المتصلة التي تأثرت بتطبيق النظام بالتركيز على الفجوة ما بين العمليات المستهدفة بالهندسة و المهام الوظيفية الأساسية للنظام مقارنة مع مهام الإدارة من حيث الطرق والإجراءات والأساليب المتبعة .

المبحث الثالث

نماذج وتجارب الدول في تطبيق نظام الخزانة الواحد

أولاً : النماذج المتعارف عليها عالمياً لنظام الخزانة الواحد :

يوجد نموذجين لنظام الخزانة الواحد هما :

أ. النموذج المركزي : وهو عبارة عن مركزية المدفوعات إلى ديوان الحسابات ومن ثم التحويل المباشر إلى الجهات المقدمة للخدمة للوحدات الحكومية والذي يترتب عليه إنشاء وحدة مركزية لمدفوعات الوحدات واستلام طلبات ومن متطلبات الوحدات والسداد المباشر .

ومن متطلبات النظام المركزي التقنية المتقدمة وشبكة موحدة للوحدات الحكومية وبنية تحتية عالية وتقوية نظام التدفق النقدي وجودة إعداد الموازنات والخطط والبرامج النقدية .

ب. النموذج اللا مركزي : بهذه الطريقة يتم التحويل إلى الوحدة ومن ثم تقوم الوحدة بسداد المطالبات لمقدمي الخدمة أو الجهات المستفيدة وعلى ديوان الحسابات مراقبة مدفوعات الوحدات وفقاً للمبالغ المحمولة .

وتتطلب هذه الطريقة جودة التدفق النقدي وإعداد الموازنات الفعلية والخطط والبرامج النقدية .

ويرى الباحث هنا إن النظام اللا مركزي قد يتوافق مع الدول النامية والتي تعاني مشاكل في البنيات التحتية بشرط وجود شفافية عالية في مصروفات الوحدات الحكومية وعدم وجود بنود صرف مستترة تشارك الوحدات الحكومية عبر جميع هياكلها في عدم اظهارها إلى وزارة المالية أو ديوان الحسابات .

ثانياً : تجارب الدول فى تطبيق نظام الخزانة الواحد :

١-المملكة المتحدة :

كل حسابات الوحدات الحكومية مضمنة فى الTSA ولا توجد موازنات اضافية خارج النظام ، المحليات و الشركات الممولة للدولة حساباتها موجودة تبعا للبنوك التجارية، هناك حسابان رئيسيان صندوق التسوية و صندوق القروض الوطنى اذا كان هناك فائض فى صندوق التسويات فانه يحول مباشرة اتوماتيكيا الى صندوق القروض الوطنى لتغطى المناطق المحلية خارج الTSA

٢- استراليا

القسم المالى والادارى هو المسؤل عن جانب التمويل والمدفوعات وهو يمتلك الحساب الرئيسى فى بنك الاحتياطى الاسترالى يمول الانفاق عبر هذا الحساب فى خلال ٢٤ ساعة بناءا على الخطة النقدية المتوقعة للمصروفات الواردة من الوحدات حسابات الوحدات للانفاق تحول الى الحساب العام على ان ترجع المبالغ التى لم يتم صرفها فى اليوم التالى بعد عمل التسويات .

ادارة المدفوعات تنفذ اعمالها من خلال النظام المصرفى التجارى ، وفى اطار الترتيبات المصرفيى يطلب من جميع الوحدات داخل مظلة الTSA التعاقد مع الخدمات المصرفية البنوك التجارية أو بنك الاحتياطى الاسترالى .

٣-الولايات المتحدة الامريكية :

تقوم وزارة الخزانة الامريكية بتجميع كل الاموال فى حساب واحد treasury general account TGA ويعتبر بنك الاحتياطى الفيدرالى هو البنك الحكومى لكل الوحدات الفيدرالية ، تودع فى حساب TGA كل الضرائب الفيدرالية والودائع و الايرادات الاخرى وكذلك عمليات الشيكات والدفعيات الالكترونية المنفذة عبر هذا الحساب ، يقوم بنك الاحتياطى الفيدرالى بتمويل عمليات الانفاق وتعكس هذه العمليات على حساب الTGA انياً .

٤ -الهند :

الهند لديها اتفاقات الخدمات التقنية التي أنشئت على حد سواء في الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات وبموجب الاتفاقية التي أبرمتها الحكومة الاتحادية مع البنك الاحتياطي الهندي (البنك المركزي) الأعمال المصرفية العام تتألف من الإيصالات، ومجموعات، والمدفوعات والتحويلات نيابة من الحكومة المركزية التي يقوم بها البنك الاحتياطي الهندي في الأماكن التي لا تكون فيها فروع لبنك الاحتياطي الهندي لا يتم التعامل مع العمل المصرفي في الوزارات الفرعية من قبل البنوك التجارية (التي تشمل كلا من البنوك المملوكة للدولة والخاصة) كوكلاء للبنك الاحتياطي الهندي على اساس تسليم العمولة.
تحصيل الإيرادات والدفعيات يتم توفيرها بشكل رئيسي من قبل عدد من البنوك التجارية، و ويتم تشغيل حسابات المعاملات في هذه البنوك على اساس تصفير الحسابات والمقاصة في نهاية يوم العمل مغ الحسابات الفرعية لل TSA.

٥- اندونيسيا :

اعتمدت اندونيسيا لوائح جديدة لادارة النقدية فى عام ٢٠٠٧ والتى وفرت اساس قانونى قوى لترشيد الترتيبات المصرفية ، حيث زاد عدد الحسابات الى تقع تحت مظلة الTSA فى عام ٢٠٠٩ كان التوازن بين الايرادات والمصروفات تحت تحكم ادارة الخزانة ، تقوم الخزانة بتصفير الحساب كل ٣ ايام ، تم تطبيق النظام بصورة كاملة على جانب الايرادات والمصروفات .

٦- نيوزلندا :

حساب(Crown Settlement Account (CSA فى البنك المركزى النيوزلندى يدير كل العمليات الخاصة بحساب الخزانة الواحد بذات الالية والكفاءة حيث تتدفق فيه كل عمليات الاسواق المالية وما بين الحكومة والقطاع الخاص والبنك المركزى مباشرة الى البنوك التجارية بما فيها معاملات الانفاق الحكومية والعكس كما يقوم بعمليات التسوية البنكية انياً .

٧- البرازيل :

حساب الخزانة الواحد فى البنك المركزى البرازيلى وهو مخصص لتنفيذ الخطة النقدية و الدين العام المعد من وزارة المالية وهو يغطى فقط الوحدات الاتحادية والضمان الاجتماعى و حسابات العملات الاجنبية تحصيل الايرادات يتم عبر البنوك التجارية.

٨-طاجاكستان :

بعد انشاء حساب الTSA اصبح يتم تجميع كل الايرادات الضريبية عبر البنوك التجارية فى مكاتبها فى المحليات المختلفة عبر مكاتب الخزانة حيث يتم التوريد فى البنك التجارى المحلى ليحول المبلغ لحساب الخزانة المحلى ومن ثم تحويله الى حساب الخزانة الرئيسى بعد عدة ايام من التاخير ويتم رفع التقارير عبر البريد الالكترونى او الهاتف او غيره فى جانب المصروفات يتم ارسال اوامر دفع لتصدق يدويا ليتم ارسالها لفرع البنك لتحويلها للمستفيد وترفع التقارير عبر البريد الالكترونى او الهاتف او غيره.

٩- الدول الافريقية :

الدول الافريقية التى طبقت نظام حساب الخزانة الواحد طبق وفقا لمبدا الخزانة الفرنسية والتى تدار من قبل البنوك المركزية واجهت هذه الدول عدد من المشاكل اهمها وجود حسابات كثيرة خارج منظومة الحساب الواحد ادت لعجز نقدى حاد نتيجة لديونها وأسعار النفط المرتفعة لكن عندما تم التطبيق الكامل على كل الحسابات الوضع في هذه البلدان تحسن إلى حد ما مع استخدام TSA لدفع رواتب/ أجور وتدريجيا لفئات أخرى من المدفوعات مع ذلك، كانت المدفوعات عن النفقات الممولة من الجهات المانحة في كثير من الأحيان خارج سيطرة كل من الخزينة و TSAهذه الصعوبات يبقى لعدد من البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية، مثل غينيا بيساو وجمهورية أفريقيا الوسطى(RCA) ، تشاد وجمهورية الكونغو، مما يعوق التقدم نحو نظام إدارة النقد الفعال على أساس TSAينبغي للمرء أن يميز بين فئتين من البلدان الأفريقية.

أولاً : المشاركة في منطقة فرنك إفريقي: وفقا لنموذج الفرنسي مع بنك واحد منهما الإقليمي المركزي (BCEAOو BEAC).

ثانيا: دول خارج منطقة فرنك أفريقي من حيث إدارة TSA، فمن الواضح أن البنوك المركزية الوطنية توفير بيئة أكثر مرونة مقارنة مع البنوك المركزية في المنطقة،التي لديها قواعد أكثر صرامة لهذا الغرض وبالتالي تميل السلطات لاعتماد على البنوك التجارية المحلية لتقديم حلول محددة للميزانية مشاكل الإدارة، من ناحية أخرى، في كثير من هذه البلدان، الحدود بين الخزينة والبنوك المركزية الوطنية ليست محددة بوضوح، مع هذا الأخير ممارسة بعض الوظائف الخزانة، بما في ذلك جعل المدفوعات المباشرة للنفقات الحكومة في بعض الحالات مثل هذه الممارسات تعقد كل من الميزانية وإدارة النقد.

١٠- **السودان :** بعد أن اطلعت حكومة السودان علي تجارب الدول المختلفة بكل دقة تم اختيار الطريقة التي تم تناسب الدولة فوقع الاختيار علي النموذج يدمج فيه استخدام الطريقتين حسب التالي :

الطريقة الأولى :

- الأولي : طريقة إنشاء حساب رئيسي للخزانة وحسابات فرعية منه إلى الوحدات مع اعتماد تحديد سقوفات للمصروفات شهريا وفق الموارد المتاحة .مع ضرورة تصفير الحسابات الفرعية للوحدات.

الطريقة الثانية:

الثانية : طريقة استخدام اللامركزية للمدفوعات باعتماد التجربة التركية تطبيق نظام اللامركزية الدفع مع تقوية إدارة التدفقات النقدية والبرمجة الشهرية بالتنسيق التام مع الوحدات الحكومية ،كما تم الاتفاق اعتماد وتطوير نظام المدفوعات وفقا للإجراءات المالية والمحاسبية المحددة ، وعلي هذا المنطلق قامت الحكومة التركية بالتبرع بالنظام أو البرنامج وتم إجراء الترجمة الكاملة إلى اللغة الانجليزية وبدا التطبيق في أبريل ٢٠١٥ .

المبحث الرابع

تقييم وتحليل تجربة جمهورية السودان في تطبيق نظام الخزانة الواحد

نطاق تطبيق نظام الخزانة الواحد :

تم تطبيق النظام بداية في جميع الوخدات الحكومية دون استثناء مما أدى إلى ربكة في العمل الحكومي وتكدس للمطالبات من الجهات المستفيدة بالبنك المركزي وخاصة انه تم إلغاء التعامل بالشيكات ولكن سرعان ما تم السماح للتعامل بالشيكات إلى حين ولعل هذا يعكس عدم التهيئة للعمل بالنظام سواء كان ذلك من الوحدات الحكومية أو البنك المركزي .

ينبغي لحساب الخزانة الواحد أن يشمل جميع معاملات الجهات الحكومية المركزية وتشمل حسابات صناديق الضمان الاجتماعي وصناديق الائتمان والأموال خارج الميزانية (الاستثمار المتداول) والهيئات الحكومية المستقلة وقروض المؤسسات المتعددة الأطراف وموارد المعونات المقدمة من المانحين ويمكن أيضا إن يمتد حسب الخزانة ليشمل المستويات الولائية والمستويات العامة الأخرى وفي حالة الولاية أو الاقليم يجب تطبيق نظام الخزانة بكل اقليم شريطة إن يكون تحت مظلة حساب الخزينة الام بالبنك المركزي بهدف الحصول على موقف مالي موحد للنقدية لكل الدولة .

تكاليف النظام :

لعل أن أي نظام يرتبط بتكاليف ولا سيما إن التقنية تعتبر من النظم ذات التكاليف العالية حيث إن الأمر يحتاج إلى برمجيات وشبكات وأجهزة حواسيب وقد تم إسناد أمر البرمجة إلى شركة النيل والتي تتعاون مع مبرمجين أجانب ولذلك فان النفقة الرأسمالية للمشروع قد تكون عالية كما أن البنية التحتية للنظام تحتاج إلى تأهيل وتحديث كبير وهو ما يعني زيادة تكاليف النظام في المرحلة الأولى .

الشروط المسبقة للنظام :

لم يسبق تطبيق النظام أي متطلبات قانونية أو تنظيمية حيث تم إلغاء التعامل بالشيكات بالرغم من لائحة الإجراءات المالية المحاسبية للعام ٢٠١١م تقر العمل بنظام الشيكات والمستندات المرتبطة مثل اورنيك ١٧ مالي ، عليه فان النظام لا يعمل في إطار قانوني وتنظيمي يسند الممارسة الحالية.

أما عن المتطلبات التقنية فمن المعروف إن معظم دول العالم الثالث والدول النامية تعاني من تردي البنى التحتية الموثوقة للتكنولوجيا والاتصالات وهذا الوضع في المركز ما بال الحال بالولايات الطرفية ونجد انه تم الشروع في تقوية البنى التحتية بعد بداية تطبيق النظام وظهور الكثير من المشاكل التقنية.

أما عن تنمية قدرات المستخدمين فنجد كذلك انه قد تم الشروع في تدريب المستخدمين بعد بداية النظام وبشكل متسرع في جرعة تدريبية قصيرة مما أدى إلى إن المستخدمين غير ملمين بكافة نوافذ النظام وتنحصر معرفتهم في نوافذ محددة مما يقلل من الفعالية والكفاءة.

ولقد توفر للمشروع دعم سياسي مقدر ساهم في انزال التطبيق إلى ارض الواقع ولعل ذلك يتضح في عدم استثناء أي وحدة حكومية من التطبيق ونتج عن ذلك مستوى عال من الالتزام بتطبيق النظام.

المزايا التي حققها نظام الخزانة الواحد :

نجد إن معظم الأهداف التي وردت في مقدمة هذه الورقة كانت بمثابة المزايا ونورد منها الآتي:

١. حقق النظام ضبط عالي للمصروفات.
٢. مكن من الإدارة الفعالة للنقد.
٣. قلل من السيولة والاحتياطات.
٤. يعتبر البرنامج سهل الاستخدام وغير معقد.
٥. غير من شكل الأداء المالي التقليدي.
٦. زاد من عملية الضبط الداخلي للوحدات الحكومية.
٧. إمكانية إجراء جميع المعاملات المالية ابتداء من إعداد الموازنة حتي الحساب الختامي .

٨. تحديد الصلاحيات بشكل واضح لا يوجد فيه تداخل .

العيوب والتحديات :

١.ضعف الربط الشبكي بين الوحدات الحكومية ووزارة المالية.

٢.بعض النوافذ في النظام غير مفتوحة ولم يتم تفعيلها.

٣.بعض الوحدات عملت على تغذية خزانتها الداخلية بمبالغ كبيرة لتغطية مصروفات متوقعة مما زاد من السيولة الفائضة بهذه الوحدات.

٤.وجود بعض المشاكل النقدية مثل عدم كفاية حقل البيانات حتى يستوعب تفاصيل المعاملات.

٥.عدم التدريب الكافي للإلمام بجميع معاملات النظام .

٦.عدم المقدرة على تفادي الأخطاء الحسابية بعد المرحلة النهائية .

٧.عدم التنبيه بالتغذيات الواردة من وزارة المالية .

٨.عدم الالتزام بتنفيذ التغذيات مع تغذية حساب البنك .

٩.عدم الالتزام بإدخال الميزانية المعتمدة في تاريخها أو تاريخ الاستحقاق .

اثر نظام الخزانة الواحد على الدورة الدفترية والمستندية التقليدية :

بما إن نظام الخزانة الواحد هو نظام دفع فانه يؤثر على كل من الدورة المستندية والدفترية على النحو الآتي :

أ/ الدورة المستندية :

١. إلغاء أورنيك ٣٩ تحصيل إيرادات .
٢. إلغاء أورنيك ٤٠ مصروفات (إذن دفع) .
٣. إلغاء أورنيك ٧٦ تحليل الإيرادات .
٤. إلغاء الشيكات وأورنيك ١٧ المالي .

ب/ الدورة الدفترية :

١. إلغاء موازنة البنك الشهرية نسبة لتصفير الأرصدة .
٢. إلغاء الدفاتر المتعلقة بإصدار الشيكات .

مواصفات حساب الخزانة الواحد :

١. يجب أن تكون الحسابات الفرعية لهذا النظام موحدة لتمكين إدارة الخزانة من الإشراف على التدفقات النقدية الحكومية على إن يعمل الحساب بهيكل موحد يسمح بالتعامل الكامل للتدفقات النقدية بحيث يتم الخصم من موارد وزارة المالية بطريقة فورية .
٢. إن يحتوي هيكل الخزانة على دفتر الأستاذ الفرعي بالبنوك التجارية الأخرى وليس بالضرورة للبنك المركزي إن يستوعب الأرصدة الصفرية لهذا الحساب في عدد من البنوك التجارية .
٣. يجب إلا تكون لوحدة حكومية حسابات خارج الرقابة الإدارية للخزانة .
٤. يجب توحيد الموارد النقدية بحيث تشمل جميع مصادرها النقدية داخل أو خارج الميزانية وذلك للحفاظ على الرصيد النقدي في الحساب الرئيسي لنظام الخزانة عند مستوى كافي لتلبية الاحتياجات اليومية الحكومية .
٥. وجود إطار وأساس قانوني وتشريعي لضمان واستقرار نظام حساب الخزانة الواحد .

الخلاصة :

مما سبق وبعد عرض تجربة تطبيق نظام الخزانة الواحد يمكن القول بان هذا التقييم للنظام وهو في عامة الأول ، فمن المؤكد إن يصاحب تطبيق أي نظام العديد من العقبات والتحديات ولكن بالنظر إلى الفوائد المتوقعة فانه يمكن الخروج بنظرة ايجابية تتمثل في إن تطبيق هذا النظام هو واحد من اشتراطات البنك الدولي لتحسين مستوى الأداء المالي بالبلدان النامية ولزيادة درجة الشفافية ومكافحة الفساد، وانه بالرغم من الاستعجال في طريقة بداية المشروع إلا إن النظام نفسه يعد من الأنظمة الجيدة لإدارة النقدية في الدولة وتبقى مشاكل التقنية والتدريب وعدم الالتزام بتنفيذ الاستحقاقات هي أهم المشاكل والتحديات التي تواجه تطبيق نظام الخزانة الواحد ويبقى الأمر الأهم وهو ضرورة إصدار قوانين ولوائح تمثل

سند قانوني للتطبيق وتوضح المهام والاختصاصات لكل من الإدارة العامة للخزانة بالوزارة والبنك المركزي والوحدات الحكومة .

النتائج :

١. عدم وجود إطار قانوني من قوانين ولوائح للعمل بنظام الخزانة الواحد .
٢. لم يتم استيعاب جميع الشروط المسبقة لتطبيق نظام الخزانة الواحد وخاصة فيما يختص بالتقنية والتدريب .
٣. يوجد مستوى عال من الالتزام بتطبيق النظام من قبل الوحدات الحكومية .
٤. بالرغم من الاستعجال والتسرع في تطبيق النظام إلا إن النظام نفسه حقق فوائد متعددة وأهمها الرقابة الجيدة على المصروفات والتحكم في النقد .
٥. هنالك العديد من التحديات التي تواجه تطبيق النظام وأهمها على الإطلاق التحديات التقنية .
٦. تمت عملية دمج الطريقة المركزية مع الطريقة اللامركزية في تطبيق النظام مع مراعاة عوامل التكييف المطلوبة للتطبيق .
٧. يوجد فصل في السلطات والصلاحيات للمستخدمين مما يعني مستوى رقابة أفضل .
٨. توجد عيوب برمجية في النظام وأهمها عدم القدرة على تفادي الأخطاء الحسابية بعد الترحيل النهائي .
٩. ما زالت الدورة المستندية لا تلائم طريقة عمل البرنامج إذ إن المستندات المرفقة ما زالت ذات طابع تقليدي .

التوصيات :

١. ضرورة إصدار سند قانوني لنظام الخزانة الواحدة .
٢. العمل على استيفاء شروط التطبيق وذلك بالتدريب الكافي للمستخدمين وتقوية الربط الشبكي .
٣. إصلاح العيوب البرمجية وذلك بعد إجراء مسح شامل لجميع ملاحظات المستخدمين .
٤. تهيئة الوحدات الحكومية للانتقال للمرحلة الثانية وذلك يتغير بشكل الدورة المستندية لتواكب طبيعة النظام .

٥. إجراء مزيد من الدراسات العلمية حول اثر البرنامج على الأداء المالي الحكومي .

٦. ضرورة التزام وزارة المالية لتغذية الاستحقاقات أول بأول للوحدات الحكومية.

٧. قيام الإدارة العامة للخزانة بالوزارة بتنبيه الوحدات بالتغذيات اليومية .

٨. العمل على وضع خطة إستراتيجية لمجابهة مخاطر تطبيق النظام وتحديد كيفية التعامل مع هذه المخاطر .

المصادر والمراجع :

المراجع باللغة العربية :

١. البنك الدولي ، " **أنظمة الدفع في العالم نتائج مسح العام ٢٠٠٨ الخاص بأنظمة الدفع العالمية** " ، تنمية القطاع المالي والقطاع الخاص فريق البنك الدولي المعني بتطوير أنظمة الدفع ، ٢٠٠٩م .

٢. البنك الدولي ، "**مبادئ توجيهية عامة لتطوير برامج الدفع الحكومية**" ، تنمية القطاع المالي والقطاع الخاص فريق البنك الدولي المعني بتطوير أنظمة الدفع ، ٢٠٠٩م .

٣. المحكمة الأوروبية لمراجعي الحسابات، " **دليل التدقيق التوافقي والمالي** "، مايو ٢٠١٢م .

٤. بياجيو بوسوني وماسيمو سيرازينو ، " **مراقبة أنظمة الدفعات : إطار عمل تطوير وحوكمة أنظمة الدفع في الاقتصاديات الناشئة** " ، تقرير البنك الدولي ، يوليو ٢٠٠١م .

٥. سايلندرا باتنيك واسرائيل فينبويم، "**حساب الخزينة الموحد : مسائل المفهوم والتصميم والتطبيق**"، ورقة عمل صندوق النقد الدولي /١٠/١٤٣، مايو ٢٠١٠م .

٦. صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، "تقييم الضمانات الوقائية للبنك"، مارس ٢٠١٢م.

٧. علي هاشم وأليستر ج. مون ، " **أداة تشخيص الخزينة** " ، ورقة عمل البنك الدولي رقم ١٩ ، ٢٠٠٤م .

٨. كيم دينر ، جوانا واتكنز ووليان دوروتنسكي ، " **أنظمة إدارة المعلومات المالية : ٢٥ سنة من خبرة البنك الدولي حول الممارسات الناجحة وغير الناجحة ، دراسة البنك الدولي** " ، ابريل ٢٠١١م.

٩. لجنة أنظمة الدفع والتسوية التابعة لبنك التسويات الدولية ، " **إشراف البنك المركزي على أنظمة الدفع والتسوية** " ، بنك التسويات الدولية – لجنة أنظمة الدفع والتسوية ، يوليو ٢٠٠٥م .

المراجع باللغة الانجليزية :

Dener , Cem , " **Treasury Single Account Practices in ECA** " , mimeo , 2007 .

Economist Intelligence Unit (EIU) , " **Assessing Payments Systems in Latin America** " , The Economist , 2005 .

Garbade , Kenneth , John C.Partlan , and Paul J. Santoro , "**Recent Innovations in Treasury Cash Management** " , Current Issues in Economics and Finance , Vol.10 , No.11 , November 2004.

Horcher , Karen A., " Essentials of Managing Treas