جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى
مركز التخطيط العلم

تحسين كفاءة الأداء لانجاز القضايا
من خلال تصميم قاعدة البيانات

بالتطبيق على القضايا الضريبية لمصلحة الخبراء
بوزارة العدل - جمهورية مصر العربية

بحـــث
مقدم لاستكمال نيل درجة الدبلوم
فـــى
التخطيط والتنميـــة

اعـــداد
عبد القادر عبد العظيم محمد عابدين

اشـــراف
الأستاذ الدكتور/ محرم صالح الحداد الدكتورة / سهير أبو العينين

ديسمبر ١٩٩٣

بسم الله الرحمن الرحيم

سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا

إنك أنت العليم الحكيم

صدق الله العظيم

سورة البقرة الآية ٣٢

اهـــداء

الى ..

روح أبى الطاهـرة

أرواح اخوتى الشـــــــهداء

والدتى العزيـــزة

مصلحة الخبراء ..

وزارة العـــدل ..

اليهم جميعا أهدى هذا الجهد المتواضع ،

الباحث

شكر وتقدير

أتوجه بخالص آيات الشكر والتقدير الى أساتذتى الأجلاء :

الاستاذ الدكتور / محرم صالح الحداد
الدكتورة / سهير ابو العينين
المشرفين على البحث لما قدماه لى من جهد خالص وعلم رفيع

الاستاذة الدكتورة / ماجدة ابراهيم
لكل ما قدمته لى من عون وخبرة وتوجيه مستمر طوال مدة الدراسة.

كما اتقدم باسمى ايات الشكر والعرفان الى :
السيد المستشار / ماهر عبد الواحد
مساعد أول وزير العدل
السيد الاستاذ / مصطفى الصبان
رئيس قطاع خبراء العدل

واتشرف بتقديم خالص شكرى وتقديرى لكل من قدم لى يد العون والخبرة بوزارة العدل ومصلحة الخبراء ومعهد التخطيط القومى.

والله ولى التوفيق ،،،

المحتويـــــــات

الصفحات

فهرس المحتويات

المقدمه

الفصل الاول : نظم وطبيعة العمل فى مصلحة الخبراء وقواعد البيانات المتبعه بها.

١٠١ مفهوم تنظيم اعمال الخبرة امام جهات القضاء مع استعراض لتطور نظام الخبرة الحكومية . ٨ ـ ١١

١٠٢ انواع الخبرات الفنيه واوجه النشاط المختلفه التى تمارسها المصلحة من خبرات (حسابيه ـ زراعية ـ هندسيه) ١٢ ـ ١٧

١٠٣ دور مصلحة الخبراء فى مجال القضايا الضريبيه ١٨ ـ ١٩

١٠٤ ادارة البحوث الفنيه ووظيفتها ١٩ ـ ٢٠

١٠٥ نظم وقواعد البيانات المتبعه فى مصلحة الخبراء والمشاكل الناجمه عن ادارة البيانات بالاساليب التقليديه. ٢١ ـ ٣٠

الفصل الثانى : تصميم قاعدة بيانات لانواع القضايا مع التطبيق على القضايا الضريبيه فى مجال الخبرة الحسابيه.

١٠٢ ماهية البيانات والمعلومات والمقارنه بينهما ٣٢ ـ ٣٣

٢٠٢ المعلومات التى تحتاجها مصلحة الخبراء ٣٣ ـ ٤٠

٣٠٢ قواعد البيانات واهميتها فى بناء نظم المعلومات ٤٠ ـ ٤١

٤٠٢ الاطار النظرى لقاعدة البيانات ٤٢ ـ ٥٥

٥٠٢ الاطار العملى لانشاء قاعدة البيانات لانواع القضايا والتطبيق على القضايا الضريبيه فى مجال الخبـــــرة الحسابيه. ٥٦ ـ ١١١

الفهـــــرس | الصفحـــه

الفصل الثالث : بعض المشاكل الخاصة بمباشرة قضايا الضرائب من خلال رؤية فنيه لخبراء وزارة العدل مع تقديم الحلول المقترحه التى تساهم فى حلها .

١٠٣	مشكلة عدم امساك دفاتر محاسبيه منتظمه وكيف يقـــوم الخبير بفحص الدفاتر التجارية والحكم على مدى نظاميتها	١١٨ ـ ١٢٦
٢٠٣	مشكلة التهرب الضريبى واساليب مكافحته	١٢٦ ـ ١٣٨
٣٠٣	مشكلة الاقرار الضريبى ومدى اهتمام الممول بتقديمه مـــع رؤية جديدة للاقرار الضريبى .	١٣٨ ـ ١٤٥
٤٠٣	مشكلة التقدير الجزافى(المغالاة)فى تقدير ارباح الممول	١٤٥ ـ ١٥١
٥٠٣	مشكلة الحجوز التحفظية والتنفيذيه واهميتها فى المحافظة على حقوق الخزانة العامه للدولة.	١٥١ ـ ١٥٦

الخلاصة والتوصيات ١٥٧ ـ ١٦٣

هوامش البحث ١٦٤

الملاحق ١٦٥ ـ ٢٢٨

المراجع ٢٢٩ ـ ٢٣١

مقدمـــــــــــه :

يوجد في مواجهة الكم الهائل لعدد القضايا المحاله من المحاكم الي مكاتب مصلحة الخبراء ـ بوزارة العدل كم هائل من أحجام البيانات وتنوعها وتداخلها في مباشـــــرة القضايا ، فلم تعد المشكلة هي معالجة هذه البيانات ، حيث تتوافر الآن الحاسبـــــات الالكترونية بسرعاتها الفائقة في إجراء العمليات الحسابية المعقدة بالإضافة الي قدراتها العالية علي تخزين كميات ضخمه من البيانات.بل أصبحت المشكلة الرئيسية التي تواجه مستخدمي الحاسبات الالكترونية الآن هي كيفية تنظيم هذه البيانات وتخزينها بطريقـه منظمة ومرتبة بحيث يسهل استرجاعها في المستقبل ·

وقد أدي ذلك الي تطوير فكرة ملفات البيانات المستقلة المستخدمة في تخزين مجمـوعه من البيانات التي تعبر عن أغراض ذات طبيعة مشتركة ، ومن ثم ظهر تنظيم يربـــــط بين الأنواع المختلفة لملفات البيانات يعرف باسم " قاعدة البيانات "

التي تحقق التنظيم الأمثل لملفات البيانات ومن ثم إمكانية استرجاعها بسهولة و يسـر بواسطة استرجاع المعلومات المختلفة ، والتي يمكنها عرض وتلخيص المعلومات المطلوبة للخبراء لمباشرة القضايا بكفاءة عالية وسرعات فائقة في أزمنه بسيطه مع توفير الأمـن والحماية الكافية ضد فقد أو تلف البيانات المخزنة بقاعدة البيانات ·

وتعتبر قاعدة البيانات ٤" IV DataBase " برنامجا لإدارة قواعد البيانـــات ومن وجهة نظر أخري هي بيئة برمجة تطبيقات قواعد البيانات وتختلف برامـــــــج ادارة قواعد البيانات عن الأنواع الأخري من التطبيقات لأنها تتطلب تنظيم المعلومـات في بنيات محددة Specificstructure حتي يمكن استرجاعها بسهولة · وبصفـة جوهرية تتطلب إدارة قواعد البيانات تصنيف المعلومات بالإضافة الي تخزينها بباطـه مما يمكن البرنامج من البحث عن المعلومات بطريقه منطقيه ·

وتعاني مصلحة الخبراء بوزارة العدل من مشكلات كثيرة من أهمها :

عدم وجود قاعدة بيانات تكون بمثابة مخزن لكافة البيانات ذات الأهمية والقيمة بالنسبة للمستفيدين من نظام معالجة المعلومات Information Processing System

وعن طريق قاعدة البيانات يتم تجميع البيانات ذات العلاقة المتبادلة فيما بينها والمخزنة معا بدون زيادة غير ضرورية أو ضارة لاستخدامها في تطبيقات متعددة ويتم تخزين هذه البيانات بحيث تكون مستقلة عن البرامج التي تقوم باستخدام هذه البيانات وتعتبر عملية الاسترجاع هي أكثر العمليات شيوعا ، وإهمية في هذه الحال بالاضافة الي أن قاعدة البيانات تعتبر متكاملة لأنها تشمل بيانات لجميع المستفيدين بمختلف متطلباتهم وأبعد من ذلك حيث يمكن الاستفادة من استخدام البيانات المخزنة بطريقة المشاركة بواسطة أكثر من مستفيد في وقت واحد .

وتسمي الطريقة التي يتم بها تخزين المعلومات تنظيم البيانات Data Organiztion ويمكن عن طريق نظم ادارة قواعد البيانات والتي هي عبارة عن مجموعة من البرمجيات Soft Ware مراقبة إنشاء ، وصيانة ، واستخدام قواعد البيانات وتنتمي نظم ادارة قواعد البيانات الي الجيل الرابع لتطوير البرامج الجاهزة للحاسب (في أوائل السبعينات) وتعتبر هي الأساس الضروري للاستخدام الكفؤ والفعال لنظم معالجة المعلومات المرتبطة بالحاسب الالكتروني .

لذا فان عدم وجود قاعدة بيانات بمصلحة الخبراء بوزارة العدل تكون بمثابة الذاكرة الجماعية لأعمال وأنشطة مصلحة الخبراء بتخصصاتها الثلاثة من (زراعية - حسابية - هندسية) ترتب عليه البطؤ الشديد في دقة الأداء لانجاز القضايا في أقل وقت ممكن وأيضا استهلاك وقت كبير في الحصول علي المعلومة الدقيقة في الوقت المناسب .

وكذلك عدم الوضوح في تحديد مصادر البيانات وهي المستندات المؤيدة لهذه البيانات والتي قد تكون سجلات أو دفاتر محاسبية وملفات التي يستخدمها المتقاضي .

هذا وهناك مشاكل أخري تواجه مصلحة الخبراء لعل من أهمها :

النقص الواضح في عدد الخبراء الحاليين فى مواجهة الزيادة المطرده فى عدد القضايا المحالة الى مكاتب الخبراء والذى يؤدى الى تراكم القضايا نتيجة للضغط الهائل على الخبير بالنسبة لعدد القضايا الموزعه عليه لمباشرتها.

مـــع البطء الشديد الذي يتم به اجراءات فحص ومراجعة القضايا مما يتسبب في تعطيل انجاز القضايا وبناءا علي ماتقدم : تظهر مشكلة خري وهي عدم قدرة الخبير علـــي مسايرة كل ماهو جديد من أحكام النقض لبعض الحالات المستقرة عليها قضائيـــا أو التفسيرات التي تصدرها مصلحة الضرائب أو مجلس الدولة أو أي جهة حكومية يكون لها علاقة بقضايا المواطنين ، ناهيك عن صعوبة الحصول علي النشرات الدورية التـــي تصدرها إدارة البحوث الفنية بالمصلحة والتي تتضمن حلولا لبعض المشاكل الفنية الـــتي تعترض عمل الخبراء في المكاتب المختلفة أثناء مباشرتهم للقضايا .

وفي أحيانا كثيرة تكون هذه النشرات الدورية من نصيب مديري المكاتب أو رؤســـاء الأقسام لنقص الإمكانيات وقلة المعروض منها ويكون الموقف بالنسبة للخبراء هـــو التوقيع بالعلم فقط

وفي بعض الأحيان قد يحدث تضارب في البيانات بين الادارات المختلفة لمصلحـــة الخبراء مما يؤدي الي اهتزاز الثقة فيها الأمر الذي ينعكس علي متابعة الأداء لخطـــط الانجاز التي تضعها ادارة البحوث الفنية مما يقلل من كفاءة الأداء .

تلك كانت أهم المشكلات والمصاعب التي تواجه مصلحة الخبراء في وزارة العدل .

لذلك يستهدف الباحث من الدراسة الحالية محاولة ادخال نظم ادارة قواعد البيانـــات كمطلب جوهري من أجل تطوير أساليب العمل بمصلحة الخبراء بما يكفل وضع نظام يساعد الخبراء في حل المشكلات التي تعترضهم أثناء مباشرة القضايا ولهذا يعمل النظام علـــي إزكاء فاعلية الأداء وتحسينه في عمليات الفحص والمراجعة وإعداد التقارير لانجـــاز القضايا وبالتالي تقل أو تنعدم الشكوي المستمرة من جمهور المتقاضين من تراكم القضايـــا بمكاتب الخبراء ولمدة تزيد عن السنة الواحدة الأمر الذي يؤجل من سرعة الفصل والبـــت في القضايا ويترتب علي هذا الأمر اهدار حقوق المتقاضين وضعف ثقتهم في اجهـــزة وزارة العدل والإدارات التابعة لها أوضياع حقوق الدولة اذا ماكان الحكم الصادر فـــي هذه القضايا لصالح جهة معينة من الجهات الحكومية كمصلحة الضرائب مثلا في خلاف نشـــأ بينها وبين أحد الممولين .

لذلك يقترح الباحث تصميم قاعدة بيانات لانواع القضايا مع التطبيق على القضايا الضريبيه نظراً لما للضرائب من ابعاد سياسية واقتصادية واجتماعيه خطيرة ، حيث تعتبر الضرائب من اهم واسرع الوسائل لتمويل الخزانه العامه للدوله فضلاً عن الدور الاجتماعى الهائل الذى تلعبه فى اعادة توزيع الثروات بين طبقات المجتمع المختلفه

ولقد قام الباحث بتجميع البيانات لعمل البرامج الخاصة بتطوير النظام بإسلوب العمل داخل المصلحه عن طريق الاتى :

(١) سؤال الادارة العليا بالمصلحه عما يحاولون انجازه وما هى القرارات التى يواجهونها وكيفية قياسهم لكفاءة الاداء وسؤال الادارة الوسطى حول اسلوب تنفيذ هذه القرارات وكيف يمكن الاستعداد الجاد لتطبيق النظام الجديد نحو تسجيل بيانات القضايا المحاله فى حالة الادخال وكذلك تسجيل بيانات القضايا المنجزه فى حالة الاخراج وارسالها الى المحاكم المختصه وذلك باستخدام الحاسب الالى وعن طريق نظم ادارة قواعد البيانات وهى مجموعه متكامله من برمجيات النظام التى تراقب انشاء وصيانة واستخدامات قاعدة البيانات .

(٢) ما هى المعلومات التى يجب ان تكون لدى الادارة العليا للتحكم فى ضبط وتنظيم الاداء .

(٣) تجميع اية دراسات صغيرة كانت ام كبيرة قد سبق اعدادها عن النظام

(٤) جمع كافة الحقائق الخاصه عن مصلحة الخبراء من حيث عدد القضايا المحاله ونوعياتها وعدد الخبراء الحاليين وتخصصاتهم ومقارنة المعدات القياسيه لانجاز القضايا لمستويات الانجاز الفعليه للخبراء مستخدماً فى ذلك استمارة

استبيان وحقائق عن الهيكل التنظيمى للمصلحه وتوصيف الوظائف والمستندات والاجراءات وحجم حمل العمل خلال الفترات العادية من العام او فترات الذروة التى تعقب العودة من موسم العطلة القضائية بالنسبة لرجال القضاء والتى غالباً ما يحدث فيها زيادة مطردة فى عدد القضايا المحاله على مكاتب الخبراء .

(٥) مشاهدة عمليات التشغيل الموجوده بقسم الحاسب الآلى بالمصلحه وكذلك الموجودة بمركز المعلومات بوزارة العدل واخيراً عمليات التشغيل التى تمت لمشروع مماثل بمعهد التخطيط القومى .

(٦) تم حضور الكثير من الاجتماعات وعقد المقابلات الشخصية مع الافراد القائمين بالعمل وعلى مختلف درجاتهم سواء داخل المصلحه ام بمكاتبها الفرعية للتعرف على المشاكل التى تواجه الخبراء خلال مباشرتهم للقضايا والتعرف على احتياجاتهم من المعلومات لتوضيح العمليات الموجوده وتوثيق النتائج.

(٧) البحث عن البيانات المتعلقه بكل مجالات المشكلة الحالية وايضاً كافة المشاكل المتوقعه فى المستقبل .

(٨) تجميع عينات من جميع المدخلات مع ذكر ومعرفة كافة المصادر للبيانات الداخله وعلاقة المدخلات بالمخرجات التى تشارك فى انتاجها.

(٩) ليس اقل من مرة واحدة فى اليوم كان يتم تسجيل الحقائق المتجمعه وادخالها فى ملف الدراسة ، وقد قمنا بعمل الكثير من الرسومات التوضيحيه التى تسهل عملية تسجيل الحقائق وكان من اهمها خرائط تدفق البيانات وجداول اجماليه لمجموعة من الاحصائيات التفصيليه لانشطة مصلحة الخبراء.

(١٠) اعداد قائمة بكل الاجهزة التى تحتاج اليها مصلحة الخبراء وعلى رأسها الميكروفيلم واجهزة التصوير وزيادة عدد التليفونات فى المكاتب المختلفه لمتابعة اقفال الاحصائيات حسب خطة الانجاز والردود على عمليات الاستفسار المتكررة خاصة المكاتب التى تقع فى وجه قبلى وبحرى وتأخذ وقتاً كبيراً لمخاطبتهم بريدياً والرد على استفساراتهم .

ويتكون البحث من ثلاثة فصول ، ويتناول الباحث :

فى الفصل الاول : نظم وطبيعة العمل فى مصلحة الخبراء وقواعد البيانات المتبعه بها والمشاكل الناجمه عن استخدام الاساليب التقليدية فى ادارة البيانات .

اما الفصل الثانى : فيعرض فيه الباحث تصميماً مقترحاً لقاعدة بيانات لانواع القضايا مع التطبيق على القضايا الضريبيه فى مجال الخبرة الحسابيه .

ويتضمن الفصل الثالث : بعض المشاكل الخاصه بمباشرة قضايا الضرائب من خلال رؤيه فنيه لخبراء وزارة العدل مع تقديم الحلول المقترحه التى تساهم فى حلها .

واخيراً نتائج البحث والتوصيات .