



القاهرة - ج.م.ع

سلسلة دراسات السياسات

عدد

رقم ۵

فبرایر

٢٠١٦

امكانيات تطبيق موازنات والأداء في مصر

د. هادی محمد صبحی

أستاذ الاقتصاد المتفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية

بمعهد التخطيط القومي

سلسلة كراسات السياسات

هيئة التحرير

أ. د / إبراهيم العيسوى

أ. د / علا الحكيم

أ. د / سهير أبو العينين

تصميم الغلاف

م. محمد فتحى عفيفى

المؤلف : د . هدى محمد صبحى

إصدار : معهد التخطيط القومي

التاريخ : فبراير ٢٠١٦

معهد التخطيط القومي

طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - ج.م.ع.

الرقم البريدي : ١١٧٦٥

تليفون : ٢٢٦٣٦٥٨٣ - ٢٢٦٢٥٤٦٧ - ٢٢٦٣٨٦٩٤

فاكس : ٢٢٦٤٤٧٤٧ - ٢٢٦٢١١٥١

البريد الإلكتروني : inplanning@idsc.net.eg

الموقع الإلكتروني : www.inplanning.gov.eg

إمكانيات تطبيق موازنات والأداء فى مصر

د. هدى محمد صبحى

أستاذ الاقتصاد المتفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية

بمعهد التخطيط القومى

موجز

تتقسم الورقة الى أربع أجزاء هي : موازنات الأداء، المفاهيم والنتائج، والتجارب الدولية لتطبيق هذه الموازنات، وتجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء، والطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر، وتنتهى بالخلاصة .

ويبدأ الجزء الأول بتعريف لموازنات الأداء يتضمن مدى واسعاً من نظم موازنات الأداء ويتضمن نظم موازنات الأداء المطبقة فى كثير من الدول . ولقد كان الأداء المخيّب للأمال لهيئات قطاع الحكومة هو ما أدى منذ 1990 إلى اعتبار عمليات الموازنة وسيلة ضغط متزايد لتحسين أدائها ورفع كفاءتها، ويمكن القول بأن موازنات الأداء هى أسلوب لإعداد موازنة الدولة يحدد ويقيس ويربط بين الآثار والنتائج المتوقعة من تنفيذ البرامج والمشروعات وبين الإنفاق الحكومى ويحدد المسؤولين ويحاسب على الأداء . ويعرض هذا الجزء لأهداف موازنات الأداء ويقارن بين موازنات الأداء وموازنات البنود وكيف أنها تتغلب على عيوب موازنات البنود . ويستعرض الإطار المنطقى الذى تخلقه موازنات الأداء باستخدام مفاهيم النتائج المتوقعة ومؤشرات الأداء، ونظام المتابعة والتقييم المبنى على النتائج والذى يتجاوز نظام المتابعة والتقييم التقليدى، ويؤكد هذا الجزء على تعريف معلومات الأداء وكيف أنه يتضمن مكونين أساسيين وهما مقاييس الأداء، والتقييم . وينتهى الجزء الأول بإستعراض المتطلبات الأولية لموازنات الأداء والتى تتضمن الاستعداد لادخال موازنات الأداء، ومعلومات الأداء، وموازنة البرامج، والحرية والمرونة الإدارية، وربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط، وإدماج نظم المحاسبة مع نظم معلومات الأداء .

ويتناول الجزء الثانى سبع تجارب دولية فى تطبيق موازنات الأداء وهى تجارب جنوب أفريقيا والهند وشيلي وماليزيا والولايات المتحدة الأمريكية ونيوزيلنده ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، وهى تجارب تختلف كل واحدة منها عن الأخرى فى نقطة الإرتكاز الأساسية والتى تنوعت من الإرادة السياسية، الى المشاركة الشعبية، الى التركيز على دور التقييم، إلى تحقيق الجودة الشاملة ورضا العملاء، إلى أهمية الإطار التشريعى، إلى التأكيد على أهمية معلومات الأداء .

ويعرض الجزء الثالث لتجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء فلقد ركزت عملية الموازنة فى مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات) وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماطاً للإنفاق تطبق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من تخصيصات الموازنة . وفى إطار عمل إصلاح للموازنة طلبت الحكومة المصرية من البنك الدولى سنة 2000 أن يراجع عملية الموازنة، وبعدها بدأ مشروع تطبيق موازنات الأداء على أساس تجريبى فى خمس وزارات رائدة، ووفر البنك الدولى الدعم الفنى اللازم لوزارة المالية ودرب مستشارين محليين لمساعدة الوزارات الرائدة فى عملية

التطبيق . وقد تميزت التجربة المصرية بوجود إطار تشريعى داعم للتوجه نحو موازنات الأداء، ووجود كفاءات علمية محلية استطاعت أن تساعد الوزارات فى التقدم فى التطبيق، كما تمتع المشروع بدعم سياسى قوى من رئيس الجمهورية ووزير المالية آنذاك . ولكن مع تغيير وزير المالية فقد المشروع الدعم المطلوب ولم يتم تنفيذ المرحلة الثانية وتوقف المشروع .

ويتناول الجزء الرابع من الورقة الطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر ومتطلبات هذا التطبيق . إن بناء وتأسيس نظام موازنات الأداء هو عملية سياسية أكثر منها عملية فنية، ولذلك فإن ضمان تأييد الحكومة والقبول العام ووجود بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح شرط ضرورى لنجاح الإصلاح . كما يحتاج تطبيق موازنات الأداء إلى إطار تشريعى داعم مثل قانون أداء ونتائج الحكومة فى الولايات المتحدة الأمريكية وليس مجرد تعديلات فى قانون الموازنة .

إن خلق الوعى والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالى وموازنات الأداء ضرورى جداً للتمهيد للانتقال، وذلك لخلق ثقافة للأداء قابلة للاستدامة، وبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء، والقضاء على المقاومة الثقافية للإصلاح . إن بناء القدرات اللازمة لتشغيل نظام معلومات أداء جديد يخدم موازنات الأداء يستوجب تغييراً كبيراً فى مهارات واختصاصات وكفاءات وزارة المالية فتنقل من مجرد جهاز اقتصادى محاسبى إلى جهاز لتحليل ووضع السياسات . أن التوجه نحو النتائج وموازنات الأداء يستلزم وضع استراتيجية واضحة ومحددة تعكس الفرص والقيود وتوفر إطاراً لكل الجهود للتحول إلى نظام قائم على النتائج والأداء . كما أن هناك اتفاق الآن على أهمية الإطار المتوسط الأجل للإنفاق فى ارتباطه بموازنات الأداء . ولما كانت موازنة الأداء تصنف الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما فى الموازنة التقليدية على أساس أنواع المدخلات، فإنها تتطلب تطوير وعرض معلومات الأداء والتكلفة لكل برنامج والذى يجب أن يرتبط الى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات . ويحتاج عمل نظام لمعلومات الأداء بشقيه مؤشرات الأداء والتقييم لكثير من التدريب ورفع كفاءات ومهارات العاملين، وذلك نظراً لأنه أساس إدارة الأداء والإدارة بالنتائج، وهو مايفتقده الجهاز الحكومى حالياً . كما يجب تطوير النظام المحاسبى الحكومى ليتلاءم مع إحتياجات موازنة الأداء عن طريق استخدام محاسبة التكاليف فى قطاع الحكومة .

وفى النهاية فإن مبادرات موازنات الأداء تتطلب التحرك ببطء واستخدام المكونات المختلفة ووضع أهداف محددة بعناية للإصلاح . وللترتيب الصحيح والمناسب والتوقيت الواقعى أهمية كبيرة لنجاح تطبيق موازنات الأداء . كما أنه من الأهمية بمكان أخذ العلاقة بين الإصلاحات المختلفة ودرجة اعتمادها على بعضها البعض فى الاعتبار . ومن المفيد البدء بنظام منطقى بسيط سهل التعامل معه أكثر من تضيق الوقت فى محاولة تطوير نظام مثالى وكامل ومعقد، كما يجب تخصيص وقت كافى مسبقاً لتصميم استراتيجية التطبيق وتحديد الأدوار والمسئوليات والمتطلبات .

Abstract

The paper aims at identifying the path to implementing Performance – Based Budget in Egypt . The paper is divided into four parts, concept and outcomes, international experiences, the case of Egypt, and the path to implementing PBB in Egypt .

The first part discusses concept and outcomes, deals with definition, why PBB, objectives, line budget and PBB, logical framework and outcomes chain, resultsbased monitoring and evaluation, performance information and basic requirements of PBB.

The second part discusses seven different international experiences, South Africa, India, Chile, Malaysia, USA, New Zealand, OECD, Each of them has a different concentration point, political will, public participation, role of evaluation, client satisfaction and quality assurance, legislation and performance information .

The third part documents the World Bank project to implement PBB in Egypt in 2001 in some pilot ministries . This experience was backed by a change in legislation, and a strong political support, and benefitted from the existence of highly qualified consultants who helped the ministries to implement .

The fourth part discusses the path and requirements of implementing PBB in Egypt . It included the law and the legislative framework, the political support, awareness and capacity building, upgrading skills and qualifications of the ministry of finance, public management reform, implementing strategic planning, linking midterm expenditure frame work to PBB and planning, program classification, performance information system, and government accounting system .

The paper comes to the conclusion that PBB initiatives should move slowly and use the different building blocks and set the reform target very carefully . Sequencing and the right timing is very important in implementing PBB. It is also very important to take into consideration the relationship between different reforms and the degree of dependence on each other . It would be very useful to start with a simple logical system than to waste time to build a perfect complicated and comprehensive system .

المحتويات

مقدمة

أولاً : موازنات الأداء – المفاهيم والنتائج

1-1 موازنات الأداء التعريف والأهداف

2-1 نماذج موازنات الأداء

3-1 الإطار المنطقي

4-1 نظام متابعة وتقييم الأداء

5-1 معلومات الأداء

6-1 المتطلبات الأساسية لموازنات الأداء

ثانياً : التجارب الدولية لتطبيق موازنات الأداء

1-2 جنوب أفريقيا – التحدى والإرادة السياسية

2-2 ولاية أندرا براديش فى الهند – تحسين وصول الخدمات العامة

3-2 شيلى – تقييم الأداء

4-2 ماليزيا – الجودة الشاملة

5-2 الولايات المتحدة الأمريكية – التشريع

6-2 نيوزيلنده – حكومة التعاقدات

7-2 دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية – معلومات الأداء

ثالثاً : تجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء

1-3 مشروع البنك الدولى

2-3 خصائص التجربة المصرية

رابعاً : الطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر

1-4 الدعم السياسى

2-4 القانون والإطار التشريعى

3-4 التوعية

4-4 وزارة المالية

5-4 إصلاح الموازنة وإصلاح الإدارة العامة

6-4 تطبيق التخطيط الإستراتيجى

7-4 ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط

8-4 التصنيف على أساس البرامج

9-4 نظام معلومات الأداء

10-4 النظام المحاسبى الحكومى

الخلاصة

المراجع

مقدمة

مثلث موازنات الأداء موضوعاً مهماً فى إدارة الإنفاق العام لعدة عقود . فقد شهدت التسعينيات موجة جديدة من الحماس لموازنات الأداء فى الدول المتقدمة، ثم حاكتها الدول النامية والدول فى المراحل الانتقالية . وقد كانت مبادرات موازنات الأداء الجديدة فى هذه الفترة جزءاً من مجموعة أوسع من الإصلاحات التى تغير كلاً من طريقة إدارة القطاع العام ومن الفوارق بين القطاعين العام والخاص . وقد ارتبطت موازنات الأداء بإصلاحات أخرى فى موازنات القطاع الحكومى والإدارة المالية كان الهدف منها ليس فقط تحسين أداء القطاع العام، ولكن أيضاً ضمان الاستقرار المالى .

ظهرت موازنات الأداء بشكل أو بآخر منذ أوصت بها لجنة هوفر الأولى فى الولايات المتحدة عام 1949 . ولقد كان من أهم عوامل انتشار الوعى بهذا سياسات البنك الدولى لإعادة هيكلة الموازنات وعمليات الإنفاق فى الدول النامية من خلال نموذج World Bank Treasury Reference Model وهو النموذج الذى ساعد القطاع العام على فهم وتبنى هذا الأسلوب الجديد .

إن الموازنة العامة فى مصر هى موازنة تقليدية، أى موازنة بنود والاتجاه التقليدى للموازنة هو الاتجاه الرقابى الذى يقتصر الهدف منه على إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام بهدف التأكد من أن الإنفاق يتم وفقاً لأغراض محددة فى الموازنة دون تجاوز أو تقصير . وقد فرض هذا الاتجاه الاهتمام بإحكام القيود التى تستخدم للرقابة على صحة الإنفاق من الإيرادات العامة فى حدود اللوائح والتعليمات .

لقد ركزت عملية إعداد الموازنة فى مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات) ، وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماط للإنفاق تطبيق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من الإنفاق العام . ونظراً لأوجه القصور التى ظهرت فى موازنات البنود بدأ الاهتمام يتحول إلى موازنات الأداء اتساقاً مع الاتجاه العالمى لقياس الإنفاق العام، وانتشار مفاهيم الإدارة الفعالة لشئون الدولة والمجتمع . ومن ثم طلبت الحكومة المصرية عام 2000 من البنك الدولى مراجعة عملية الموازنة والتعرف على العقبات والتحديات لتصل إلى كيف يمكن أن يتم التحول إلى أسلوب المتابعة والتقييم المبني على النتائج، وكيف يمكن أن تقوى الإدارة العامة الفعالة فى مصر، والتحول إلى موازنات الأداء .

وتشير تصريحات وزيرى المالية والتخطيط إلى تجدد اهتمام الحكومة بتطبيق موازنة البرامج والأداء . فقد صرح وزير المالية أن الدولة بدأت فى تطبيق موازنة البرامج لقياس فعالية الإنفاق العام فى بعض الجهات التى تمس خدماتها المواطنين مباشرة مثل الصحة، أما وزير التخطيط فقد صرح بأن هناك دعماً سياسياً قوياً لتطبيق موازنات الأداء، وأنها سنصل إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء خلال ثلاث سنوات . وقد ذكر وزير المالية أن منشور إعداد موازنة 2016/2015 قد تضمن مطالبة تسع وزارات (الصحة - التعليم - التعليم العالى - البحث العلمى - التضامن الاجتماعى - الاتصالات - النقل -

التطوير الحضري والعشوائيات - الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية) ببدء تطبيق موازنة البرامج والأداء تدريجياً .

وتهدف الورقة الحالية إلى التعرف على إمكانية ومتطلبات تطبيق موازنات الأداء في مصر. ومع أن تطبيق موازنات الأداء يتم على مستويات ثلاثة وهي مستوى الحكومة المركزية ككل، ومستوى الهيئات والمؤسسات، ومستوى الأقاليم والمحليات، إلا أن الورقة الحالية ستقتصر على المستوى الأول. وتنقسم الورقة إلى أربعة أقسام وهي : المقدمة ، وموازنات الأداء - المفاهيم والنماذج، والتجارب الدولية، وتجربة مصر في تطبيق موازنات الأداء، والطريق إلى تطبيق موازنات الأداء في مصر .

أولاً : موازنات الأداء - المفاهيم والنماذج :

1-1 تعريف موازنات الأداء :

إن تعدد تعريفات موازنات الأداء يستلزم أن نبدأ بتعريف المفهوم . إذ تتعلق موازنات الأداء بالإجراءات والآليات التي تؤدي إلى تقوية الروابط بين التمويل الذي تحصل عليه وحدات القطاع الحكومي وبين نتائج ومخرجات هذا القطاع من خلال استخدام معلومات أداء لاتخاذ قرارات توزيع الموارد. وتعرف معلومات الأداء بأنها مقاييس الأداء أو مؤشرات الأداء، وتقييم كفاءة وفعالية الإنفاق. أما الهدف الأساسي لموازنات الأداء فهو رفع كفاءة التوزيع والكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام، والتي تعرف بأنها تخفيض تكلفة المنتج مع الحفاظ على نوعيته والحد من الضياعات ⁽¹⁾ .

ويتضمن هذا التعريف مدى واسعاً من نظم موازنات الأداء شاملاً الموازنات التخطيطية، وموازنات البرامج، والموازنات الصفرية. ويتضمن نظم موازنات الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية، ونيوزيلندا، وأستراليا، والمملكة المتحدة وغيرها. ويجب التنويه إلى أنه ليس هناك فرق بين الاصطلاحين Performance Budgeting و Performance-based Budgeting . كما أنه تعريف لا يقصر مفهوم موازنات الأداء على قرارات توزيع الموارد في إعداد موازنة الحكومة ككل، وإنما يتضمن أيضاً موازنات الهيئات أو قرارات توزيع موارد هذه الهيئات على المستويات الأقل منها والتابعة لها. وترجع أهمية ذلك إلى أن كفاءة التوزيع لا يمكن أن تكون ببساطة دالة في توزيع الموارد في موازنة الحكومة ككل. ومع أن نظم الموازنات تختلف في درجة مركزية قرارات توزيع الموارد، فإن الواقع هو أنه حتى في أكثر النظم مركزية هناك جزء كبير من قرارات التوزيع يتم بحرية في الهيئات في إطار تفويضات الموازنة الممنوحة لها . إن الاعتقاد بأن قرارات توزيع الموارد تتم فقط على المستوى المركزي يؤدي إلى تركيز ضيق للغاية على الآثار التوزيعية فقط على مستوى إعداد موازنة الحكومة ككل، ويتجاهل الآثار على مستوى الهيئات والمؤسسات وكذلك على مستوى الأقاليم والمحليات .

ولقد كان الأداء المخبىب للآمال لهيئات القطاع الحكومي هو ما أدى منذ 1990 إلى اعتبار عمليات الموازنة وسيلة ضغط متزايد على هيئات القطاع الحكومي لرفع وتحسين أدائها .

⁽¹⁾ Marc Robinson and Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature. IMF Working Paper WP/05/210. 2005 .P.5.

وقد ظهرت موازنات الأداء كأداة للإدارة بالنتائج أو إدارة الأداء. وتتعلق موازنات الأداء بصياغة المشروعات والبرامج والموازنات التي يحكمها عدد من النتائج المرغوب فيها في بداية عملية إعداد الموازنة. وتتضمن حساب واقتراح الاحتياجات من الموارد على أساس نتائج محددة مسبقاً، وليس فقط على أساس المدخلات والأنشطة. وتتطلب موازنات الأداء أن يحدد المديرون الأهداف والنتائج التي تتضمن تغيرات وفوائد محددة للمستخدم النهائي، وبالتالي قياس مدى تحقق هذه التغيرات والفوائد .

ويقوم الإطار العام لإعداد موازنات الأداء على أساس تحديد النتائج التي يقدر على أساسها التمويل اللازم، وذلك إنطلاقاً من أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، وأن الطريقة التي تتفق بها الحكومات مواردها المالية تبدو أكثر أهمية من حجم ما تنفقه من أموال. وهكذا فإنه يمكن أن نقول أن موازنة الأداء هي أسلوب لإعداد موازنة الدولة يحدد ويقيس ويربط بين الآثار والنتائج المتوقعة من تنفيذ البرامج والمشروعات، وبين الإنفاق الحكومي، ويحدد المسؤولية ويحاسب على الأداء⁽²⁾ .

إن موازنات الأداء لم تعد مجرد أداة إدارية تساعد في تنفيذ النفقات الحكومية، بل أداة تركز على النتائج، وتهتم بالمخرجات، وترمي إلى تحقيق كفاءة وفعالية النفقة والأداء الحكومي، وتساعد على تحديد المساهمات التي تتم لتحقيق أهداف الإدارة، والأهداف القومية الاستراتيجية بمشاركة المسؤولين في الوزارات والمصالح الحكومية في تحديد مستوى الأداء. وتساعد موازنة الأداء في توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية النتائج والآثار التي تترتب على بذل الوقت والجهد والمال، والتي تسعى الحكومة إلى تحقيقها، بمعنى تحديد ومعرفة ما يمكن الحصول عليه من الإنفاق العام، والاستجابة المباشرة للحاجات الملحة للمواطنين، والتخلص من البيروقراطية الموجودة في نظام موازنة البنود⁽³⁾ .

ويرتبط بمفهوم موازنات الأداء عدد من النقاط الهامة التي يجب تسليط الضوء عليها . إن الإصلاح المالي يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية شاملة نابعة من الخصائص الوطنية والثقافة السياسية وأولويات التنمية وتطبيقها الدولة بنفسها. ويؤدي التعاون الفعال بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والعاملين والمعارضة إلى اكتساب الاستراتيجية مصداقية كبيرة. فالإصلاح المالي هو عملية سياسية. ولذلك فهو يتطلب إرادة سياسية للتغيير على أعلى مستوى تدعمه بصفة مستمرة ولأجل طويل، ويتطلب الأمر إعطاء وزارة المالية أقوى سلطة سياسية ممكنة لإدارة المالية العامة .

إن الأساس هو التخطيط الاستراتيجي الفعال. ويجب على الحكومة مأسسة عمليات التخطيط في كل مستوياتها. أما عملية الموازنة فيجب أن تكون شاملة وشفافة وتركز على النتائج وليس على المدخلات في التنفيذ فحسب، وتتضمن مساءلة قوية وتقارير مستمرة. كما أن المراقبة والإشراف والتقييم الفعال

(2) عبد الفتاح الجبالي، استراتيجية بعث الحيوية في موازنة الدولة لعام 2009 – 2010 بتطبيق موازنات البرامج والأداء، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، 2010 .

(3) Malcolm Holmes, Requirements of Budget Reform.

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة موازنة الأداء والبرامج . القاهرة 1997 .

أساسى جداً للحكم الرشيد والإصلاح المالى، وهو ما يتطلب قواعد واضحة للشفافية ولإعداد التقارير والمتابعة والتقييم (4) .

إن موازنات الأداء ليست عملية إصلاح منعزلة، وإنما هى جزء من عمليات إصلاح أوسع والتي تعرف "بالإدارة بالنتائج". وهذه الإصلاحات الأوسع تتضمن الإصلاح الإدارى، والتغييرات المؤسسية، وإعادة الهيكلة الإدارية، وذلك لضمان التحسن الحقيقى فى كفاءة وفعالية الإنفاق العام. ويعتبر التحسن فى نظم معلومات الأداء أساسى لكل عناصر إصلاح الإدارة بالنتائج (5) .

إن فعالية نظام بعينه لموازنات الأداء ترجع إلى الإطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى الذى يعمل فيه هذا النظام فى بلاد بعينها أو خلال فترة زمنية محددة (6) .

وتعتبر التعريفات التى تربط بين التمويل ومقاييس الأداء وليس معلومات الأداء بصفة عامة، شائعة جداً . وقد أدى الاعتقاد بأن موازنات الأداء تنحصر فى استخدام مقاييس الأداء ببعض المحللين إلى الاعتقاد بأن هناك ارتباطاً مباشراً وميكانيكياً بين المقاييس وقرارات الموازنة، وهو اعتقاد خاطئ فى معظم الأحيان.

ومن المفاهيم الضيقة لموازنات الأداء أنها تهدف إلى ربط الأداء السابق فقط بالتمويل الحالى بحيث تكون القاعدة أن قرارات الموازنة تتم بناء على قوة الأداء السابق . ولكن الواقع أن هناك كثيراً من موازنات الأداء يركز على الارتباط بين التمويل وبين المستوى المتوقع للأداء فى المستقبل. كما أن هناك الكثير من نظم موازنات الأداء الذى لا يحتوى على أى مكافآت للأداء الجيد فى الموازنة. كما أن عقوبات الأداء الفاشل هي عقوبات لا علاقة لها بالموازنة (7) .

ومن المفاهيم الخاطئة عن موازنات الأداء أنها تتبنى بالضرورة منهج التخطيط المركزى لتحقيق أقصى كفاءة للتوزيع، وبالتالي فإنها تركز اختيارات التوزيع بالكامل فى أيدى صانعي القرار فى الموازنة المركزية. ولكن اليوم هناك اقتناع عام بأن متخذى قرارات الموازنة المركزية يجب ألا يركزوا على تفاصيل العمليات وأن يركزوا على القضايا الإدارية التى تحدد توزيع الإنفاق القطاعى. وهو ما تتفق عليه معظم نظم موازنات الأداء المعاصرة . وهو ما يعتبر سبباً آخر لخطأ استخدام تعريف لموازنات الأداء يستبعد الموازنات الداخلية للهيئات. وهو ما يترجم فى أن موازنات الأداء لا تتعلق فقط بإعداد الموازنة ولكن تنفيذ الموازنة أيضاً (8) .

(4) Commonwealth Secretariat, Guidelines For Public Financial Management Reform. Marlborough House, London, Uk,p,vii.,p.3.

(5) Burt Perrin, Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World. IBM Center for The Business of Government . The World Bank . 2006.pp.17-23.

Wikipedia, Performance-based Budgeting.

(6) Teresa Currstine, Government Performance : Lessons and Challenges, in OECD Journal on Budgeting – Vol.5-No. 1. OECD2005.pp.140-141.

(7) Robinson . M.and Brumby Jin, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature, IMF Working Paper Wp/05/210.2005.P.10.

(8) M.Robinson and J.Brumby, ibid.11.

إن الأهداف الأساسية لإصلاح الموازنة وتطبيق موازنات الأداء فى الدول النامية هي⁽⁹⁾ :

- تحسين العلاقة بين عملية الموازنة والجهود الشاملة للتنمية على المستوى القومى من خلال التوزيع الأفضل للموارد .
- تحقيق المزيد من الانضباط المالى للهيئات التنفيذية عن طريق الرقابة المالية والمساءلة .
- تحقيق المزيد من الرقابة الكلية لكل من الهيئات المركزية والتنفيذية .
- تحقيق الاتساق بين أولويات توزيع الموارد، وتخطيط وإدارة البرامج وبين الاستراتيجيات القومية والقطاعية .
- التشخيص الفعال لحالات الأداء المنخفض ومعالجتها عن طريق المزيد من المتابعة والتقييم المنتظم للنتائج .
- تقوية العلاقة والروابط بين إطار السياسات واستخدام الموارد فى الهيئات التنفيذية .
- خلق ثقافة قياس الأداء فى كل الهيئات .
- مساعدة متخذى القرار فى كل المستويات على اتخاذ قرارات مبنية على معلومات أفضل.
- تحسين التخطيط الاستراتيجى .
- المزيد من التحفيز للمديرين التنفيذيين ومقدمى الخدمات عن طريق المزيد من الاتصال والتشاور معهم حول تحديد الأهداف العامة والأهداف التفصيلية التى يجب تحقيقها، والتزام مقدمى الخدمات بتقديم التقارير عن النتائج .

9-1 موازنات البنود وموازنات الأداء :

تعرض موازنة البنود التقليدية الإنفاق فى صورة المدخلات والموارد التى يتم شراؤها، ويتم تصنيف الموازنة فى صورة بنود الإنفاق وإنفاق جارى ورأسمالى. وأهم ما يميز موازنة البنود هو أنها تحدد أسقف للبنود فى عملية تخصيص الموازنة وذلك حتى تضمن أن الهيئات لا تتجاوز هذه الأسقف، وهو ما يمكن الحكومة من أن يكون لها سيطرة كاملة على عملياتها. إن بساطة هذا النظام والسيطرة على الإنفاق العام من خلال تحديد المدخلات بالتفصيل هى مصدر قوته . وهو ما يفسر استمرار العمل بموازنات البنود طوال القرن العشرين بالرغم من الجهود المستمرة لإصلاح الموازنات.

إن موازنات البنود لا تمكن من تحقيق فعالية وكفاءة الإدارة العامة والتخطيط، والمساءلة القائمة على النتائج فى مؤسسات الحكومة . إن موازنة البنود تركز على المدخلات، وتوفر معلومات عن كم النقود التى يتم إنفاقها وكيف سيتم إنفاقها وليس عن على ماذا سيتم إنفاق هذه النقود. ولا تربط هذه الموازنة بين المدخلات والمخرجات، وبالتالي فهى لا توضح كفاءة استخدام هذه الموارد. كما يركز اتخاذ

⁽⁹⁾ Poverty Reduction and Economic Management Anchor Public Sector Group (PRMPS), Comparative Study : Lessons Learnt From 16 Developing and Developed Countries Performance Budgeting and Management. World Bank, Washington D.C., 2005. P.17 .
Site: resources. World bank. Org/INTPRSI/Resources/383606-1106667815039/Pbm-16countries-main.Pdf.

القرار على التفاصيل أكثر من تركيزه على الكفاءة والفعالية. هذا التركيز على التفاصيل فى موازنات البنود يؤدي إلى سيطرة وزارات المالية على إدارة عمليات الهيئات، ووجود رقابة وقيود تصاعدية فى الهيئات. وهكذا فإن المديرين فى الحكومة لديهم حرية تصرف وحرية حركة محدودة للغاية ولا يمكن أن يساءلوا عن أداء الحكومة.

ولقد كان الهدف من إصلاح الموازنة دائماً هو القضاء على هذه المعوقات، وقد استمرت هذه الإصلاحات منذ منتصف القرن العشرين. وقد تجدد الاهتمام بالمساءلة عن أداء الحكومة منذ أواخر القرن العشرين وذلك لتقوية التوجه نحو الأداء والنتائج فى توزيع الموارد والإدارة. إن موازنات الأداء تركز اهتمامها على كفاءة العمليات لتقوية المساءلة وتحسين النتائج. وفيما يلى سنعطى أمثلة لطريقة عرض وشكل موازنات البنود وموازنات الأداء لتتضح الفروق بينهما.

ملامح الموازنات

الملاح	موازنات البنود	موازنات الأداء
المحتوى	تسجيل الإنفاق على أساس المدخلات والموارد	عرض سلسلة النتائج لتحقيق أهداف محددة
الشكل	المدخلات الجارية والرأسمالية التى يتم شرائها	بيانات عن المدخلات، والمخرجات والأثر على أساس كل هدف
التوجه	الرقابة على المدخلات	التركيز على النتائج
النموذج الإدارى المرتبط بالموازنة	الرقابة الإدارية متعددة المستويات التنظيمية والقليل من الحرية والمرونة الإدارية	مرونة إدارية فى تصميم البرنامج واختيار المدخلات، والمساءلة عن الأداء بالنسبة للمخرجات والخدمات المقدمة

المصدر : Anwar Shah,ed.,Budgeing and Budgetary Institutions,Public Sector Governance and Accountability Series,The World Bank, Washington D.C.,2007.P.140. www.Unicef. Org/Socialpol.

مثال لموازنة البنود التقليدية

الموازنة العامة المصرية

المصروفات	الإيرادات
1- الأجور وتعويضات العاملين	1- الإيرادات الضريبية
2- شراء السلع والخدمات	2- المنح
3- الفوائد	3- الإيرادات غير الضريبية
4- الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	
5- المصروفات الأخرى	
6- الاستثمارات	
	العجز الكلى
إجمالى المصروفات	إجمالى الإيرادات

المصدر : وزارة المالية، الموازنة العامة المصرية .

مثال (1) موازنة الأداء

موازنة إدارة تكساس للمسنين

المهمة : إدارة المسنين هي الرائد والمؤيد لتقديم خدمات وفرص شاملة ومستمرة ومتناسقة للمسنين حتى يمكن أن يحيا حياة كريمة .

السنة	
	الهدف توزيع الخدمات
	تمكين المسنين من أن يحيا حياة كريمة منتجة ومعتمدين على أنفسهم فى بيئة آمنة، وذلك من خلال فرص وخدمات محلية يمكن الوصول إليها شاملة ومستمرة ومتناسقة
	النتائج
	نسبة المسنين منخفضى الدخل الذين يحصلون على الخدمات
	نسبة المسنين ذوى الإعاقات المتوسطة أو الشديدة والذين يحصلون على الخدمات
	نسبة المسنين الذين يحصلون على الخدمات والذين استمروا فى الاعتماد على أنفسهم نتيجة لذلك
	نسبة بيوت التمريض التى بها مكتب شكاوى معتمد
	الإستراتيجية 1 الارتباط والتواصل
	تقديم نظام فى الولاية كلها، يربط الناس بالخدمات والمنافع التى يحتاجونها على أساس محلى من خلال خدمات مكتب شكاوى، وإدارة للحالات، ومعلومات، والمساعدة القانونية .
	المخرجات (الكمية) :
	عدد أمناء المظالم المعتمدين
	عدد الأشخاص الذين يتلقون ombudsman الخدمات
	عدد الأماكن غير المرخصة لمساعدة المسنين
	الكفاءة
	تكلفة أمين المظالم المعتمد
	تكلفة المتلقى للخدمة
	الإستراتيجية 2 : خدمات التغذية
	عمل نظام لخدمات التغذية فى الولاية ككل وعلى أساس محلى، والذى يتضمن الوجبات والاستشارات والتعليم، مصمم جيداً لضمان صحة جيدة ويمنع المرض .
	المخرجات (الكمية) :
	عدد الوجبات المجمعة المقدمة
	عدد الوجبات المقدمة فى المنازل
	عدد الوجبات التى تقدمها جهات أخرى

	الكفاءة :
	تكلفة الوجبة المقدمة
	تكلفة الوجبة المقدمة في المنزل
	تفسيرات
	تكلفة الوحدة من الوجبات الإجمالية
	تكلفة الوحدة من الوجبة المقدمة في المنزل
	الإستراتيجية 3 : الاعتماد على الذات والإنتاج
	عمل نظام في الولاية كلها على أساس محلي مصمم لتحقيق اعتماد المسن على نفسه من خلال خدمات مساعدة، ومواصلات، وأنشطة مركز المسنين، وتوفير الفرص لزيادة إنتاجية الشخص من خلال خدمات متطوعين من المجتمع
	المخرجات (الكمية) :
	عدد الأشخاص الذين يتلقون خدمات في المنازل
	عدد الرحلات (خدمات انتقال حسب الطلب)
	الكفاءة :
	تكلفة الشخص الذي يتلقى الخدمة في المنزل
	تكلفة الرحلة / الفرد
	إجمالي هدف الخدمات والفرص

المصدر : ترجمة بتصرف مع الاختصار

(Greg Hager, Alice Hobson and Ginny Wilson, Performance – Based Budgeting: Concepts and Examples . Research Report no.302,pp.39-52
www.Irc.Ky.gov/Irc_pubs/RR302.pdf

1-2- نماذج موازنات الأداء :

هناك العديد من نماذج موازنات الأداء . وهي جميعاً تربط التمويل بالنتائج ولكن بطرق مختلفة . وبعض هذه النماذج مثل موازنات البرامج والموازنات الصفرية يطبق على الحكومة ككل، بينما بعضها الآخر يطبق على قطاعات بعينها أو على فئات من الهيئات والمنظمات . وتختلف نظم موازنات الأداء في أهدافها، فالبعض يهدف إلى تحسين أولويات الإنفاق، بينما يهدف البعض الآخر إلى تحسين كفاءة وفعالية الخدمات. كما تختلف نظم موازنات الأداء في نوعية معلومات الأداء التي تعتمد عليها، وما إذا كانت تستخدم التقييم إلى جانب مؤشرات الأداء. والنموذج الأساسي لموازنات الأداء هو النموذج الذي يستخدم معلومات الأداء بانتظام في إعداد الموازنة . وتعتبر الأداة الأكثر استخداماً هي موازنات البرامج التي يتم فيها تصنيف الإنفاق في الموازنة طبقاً للأهداف (المخرجات والنتائج)، وليس فقط طبقاً للتصنيف الاقتصادي (الأجور – المشتريات) والتصنيف الإداري (وزارات ومصالح). والهدف الرئيسي لموازنات البرامج هو تحسين أولويات الإنفاق وكذلك زيادة الضغط على الوزارات لتحسين كفاءة وفعالية أدائها . ويجب التأكيد هنا على أن موازنات

الأداء هي المفهوم العام الذي يعتبر موازنات البرامج أحد أنواعه، وذلك على خلاف ما يذهب إليه البعض من تمييز بين موازنات البرامج وموازنات الأداء باعتبارهما مفهومين مختلفين⁽¹⁰⁾.

وتعتبر الموازنة الصفرية أساساً نوع من موازنة البرامج في صورتها الأصلية، والتي تتطلب المراجعة الشاملة وتحديد أولويات الإنفاق بصفة مستمرة . ولتحقيق هذا يجب تقسيم كل البرامج إلى حزم للقرار والتي توفر الاختيار بين أن يخفض التمويل للمشروع أو أن تتم زيادته، وفي الصورة المثلى فإن هذه الحزم تغطي كل الاختيارات الرئيسية بما فيها وقف التمويل تماماً عن البرنامج (ومن هنا كانت التسمية الصفرية)، كما يجب أن يلحق بها ترتيب للأولويات وذلك لضمان أن يتم التمويل للحزم الأعلى في ترتيب الأولويات . وبهذا تصبح الموازنة الصفرية أكثر تقدماً في تحسين أولويات الإنفاق .

وقد كانت المشكلة الأساسية للموازنات الصفرية هي الإستحالة العملية للمراجعة الشاملة لكل الإنفاق والبرامج كل سنة . ولذلك كانت الموازنة البديلة هي التي تحدد نسبة معينة من البرامج للمراجعة السنوية وزيادة أو خفض التمويل لها. والواقع أنه في حالتى موازنات البرامج والبرامج الصفرية فإن العلاقة بين النتائج والتمويل ليست أوتوماتيكية. لأن النتائج الضعيفة لا تعنى بالضرورة تخفيض التمويل أو أن النتائج الجيدة لا تعنى بالضرورة زيادة التمويل .

وقد ظهرت منذ ثمانينات القرن الماضي صور جديدة لموازنات الأداء تهدف إلى بناء روابط أقوى بين التمويل والنتائج، وزيادة الضغط على الهيئات العامة لتحسين الكفاءة و/أو الفعالية للخدمات التي تقدمها . ولتحقيق هذا فإنها تعتمد على ثلاث آليات تستخدم إما منفصلة أو مجتمعة .

- ربط الموازنة بأهداف الأداء

عندما يرتبط تمويل الموازنة بشكل أو بآخر بأهداف الأداء فإننا نكون أمام شكل من موازنات الأداء. وتعتبر المملكة المتحدة أحسن مثال لموازنات الأداء المبنية على الأهداف . وفي ظل هذا النظام كانت الأهداف تتحدد كل ثلاث سنوات كجزء من إطار متعدد السنوات للموازنة. وكانت الأهداف تتحدد في إطار التمويل، وفي نفس الوقت التمويل يتحدد في إطار الأهداف.

- صيغة التمويل

وتعنى صيغة التمويل أن مستوى التمويل الذي يمنح لأي هيئة حكومية يتحدد كمعادلة رياضية أو دالة في متغير خارجي، مثلاً تمويل المدارس هو دالة في عدد التلاميذ وتكلفة الطالب، وهو ما يعرف بالمعادلة المبنية على التكلفة والتي تكون في أبسط صورها عدد وحدات الناتج مضروبة في التكلفة المتوسطة لوحدة الناتج، وهي تستخدم في هذه الحالة كأداة لتقديرات الموازنة. ولكن يجب أن نأخذ في الاعتبار أنه ليست كل المعادلات هي صور من موازنات الأداء، لأنه فقط في حالة أن المعادلة تربط التمويل بالمرجات والنتائج، وذلك بهدف رفع الكفاءة والفعالية، تصبح المعادلة أداة لموازنات الأداء .

⁽¹⁰⁾ CLEAR Training Materials, Performance-Based Budgeting Manual. Clear- la.Cide.edu.P.14.

- حوافز تمويل الأداء للهيئات

وتعتبر نظم تمويل الجامعات مثال لحوافز تمويل الأداء التي تمنح الهيئات تمويلاً إضافياً على الأداء الجيد أو تخفض التمويل مقابل الأداء السيء . ففي كثير من الدول تمنح الجامعات العامة تمويل إضافي بناء على قياس الأداء مثل نسبة الخريجين الذين حصلوا على وظائف مناسبة خلال ستة أشهر من التخرج. والواقع أن كل حوافز تمويل الأداء هي صيغة أو معادلة لتمويل الأداء فهي معادلة رياضية ترتبط بمؤشر أداء . وعادة ما تستخدم حوافز تمويل الأداء والتمويل وفقاً لمعادلة رياضية كنظم موازنات أداء لقطاعات بعينها في الحكومة .

1-5- الإطار المنطقي :

وتخلق موازنات الأداء إطاراً منطقياً من أعلى إلى أسفل باستخدام عدداً من المفاهيم المحددة بدقة، مثل النتائج المتوقعة، ومؤشرات الأداء . وتعتبر الموازنة السنوية هي الأداة المحورية التي تربط بين النتائج المتوقعة وبين الاحتياجات من الموارد . ويعتبر الأساس فيها هو قياس الأداء في تحقيق النتائج. فقياس الأداء هو الذي يوضح ما إذا كان نشاط الحكومة قد أدى فعلاً إلى أحداث التغيير المستهدف. وتتطلب موازنات الأداء معايير أكثر دقة في تصميم وتخطيط البرامج، وتحديد دقيقاً مسبقاً للنتائج المتوقعة، وتتبعاً لمدى تحقق هذه النتائج في الواقع العملي . وهي بذلك أداة لاتخاذ القرارات متعددة الجوانب والاستخدامات⁽¹¹⁾.

ويتضمن الإطار المنطقي ثلاث مراحل لإعداد موازنة الأداء . مرحلة التحضير والتي تتضمن تحديد الأهداف والنتائج ومؤشرات الأداء وربطها بالاحتياجات من الموارد كأساس مقترح موازنة البرنامج . وهنا يحتاج المديرون إلى تحديد مصادر البيانات وطرق جمعها وذلك لتقدير قيم مؤشرات الأداء الموجودة في الموازنة . ثم مرحلة القياس والتي تعنى تحديد مقاييس الوضع الأساسي . وفي هذه المرحلة يجب أن يتم ربط النتائج المتوقعة للبرامج بنتائج الوزارة أو الهيئة وكذلك بأداء العاملين . وأخيراً تأتي مرحلة التقييم وهي التي تلي جمع البيانات والقياس والتي تحدد نتائج البرامج ومدى نجاحها، أو تحليل التقصير في الأداء أو العيوب في تصميم البرنامج⁽¹²⁾ .

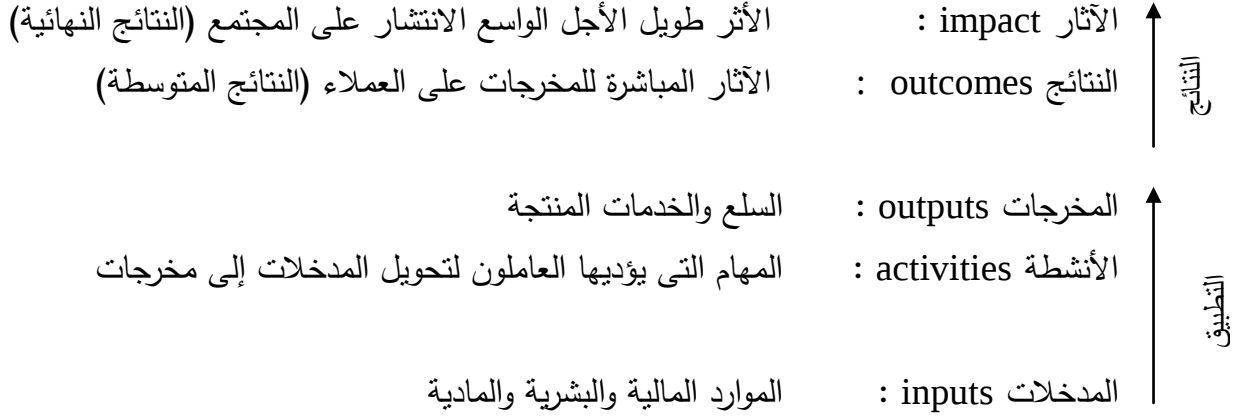
إن إقامة الإطار تتضمن تعريف الأهداف، وتحديد النتائج المتوقعة، وتعريف المخرجات، والتعرف على العوامل الخارجية المؤثرة، وتحديد الموارد المطلوبة. ويربط النموذج المبني على الأداء المدخلات والأنشطة والمخرجات، بالإضافة إلى النتائج المتوقعة والأهداف . ويستخدم منهج الإطار المنطقي حتى يمكن لتخطيط البرنامج واتخاذ القرار أن يقوموا على أساس نموذج الأداء .

⁽¹¹⁾ CLEAR Training Manual, ibid,14-20.

⁽¹²⁾ B. Navin, Guide to Performance – based Budgeting, in, CGG Collected Working Papers : 2003 – Vol.2.2003.pp.2-3.
www. Jurnalskripsi.net.

ويتحرك نظام المتابعة والتقييم المبني على النتائج من أسفل إلى أعلى - كما في الشكل التالي - وهو ما يتجاوز نظام المتابعة والتقييم التقليدي. وتعتبر سلسلة النتائج إطاراً نظرياً محكماً للحكومة والذي قد يحمل أسماء أخرى مثل " النموذج المنطقي للبرنامج " أو مجرد " النموذج المنطقي "

سلسلة النتائج



تلعب مفاهيم النتائج outcomes والمخرجات outputs دوراً أساسياً في كل نماذج موازنات الأداء . وفي سلسلة النتائج تنتج المخرجات باستخدام المدخلات عن طريق الأنشطة والعمليات، وتؤدي المخرجات إلى خلق النتائج والآثار للمجتمع (13) .

المدخلات : تعني كل المدخلات من الأصول والإمكانات والتي يمكن أن تستخدم بالفعل في عملية الإنتاج لتحقيق المخرجات والنتائج المتوقعة ، ويمكن استخدام الموارد بدلاً من المدخلات لأنها تعبر عن نفس المعنى . كما تشمل المدخلات أيضاً ثقافة المنظمة والروح المعنوية للعاملين . ويجب الحذر من عدم الخلط بين الأصول المادية وهي مدخلات وبين المخرجات في بعض الأحيان مثال الطرق والكبارى وخدمة المواصلات وخدمة الانتقال التي يحصل عليها المواطن . فالطرق والكبارى ليست المخرجات، ولكن الخدمة التي يحصل عليها المواطنون من هذه الطرق والكبارى هي المخرجات. وبالتالي فإن أطوال الرحلات التي يقطعها المواطن في الذهاب للعمل والعودة هي مقاييس مخرجات، بينما أطوال الطرق والكبارى هي مقاييس مدخلات . فإذا ما قامت وزارة الأشغال العامة ببناء الطرق والكبارى وسلمتها لوزارة المواصلات لتديرها، ففي هذه الحالة تعتبر الطرق والكبارى مخرجات وزارة الأشغال العامة، لأنها تسلم الطرق والكبارى لعميل خارجي هو وزارة المواصلات . وتعتبر خدمات الانتقال التي يحصل عليها المواطنون هي مخرجات وزارة المواصلات .

المخرجات : هي المنتجات من السلع والخدمات التي تنتجها الوزارات أو أى هيئات حكومية، والواقع أن معظم مخرجات الحكومة هي خدمات، ولذلك فإنه يمكن استخدام مخرجات وخدمات كمترادفين في هذا المجال.

النتائج : هي التغيرات التي تحدثها مخرجات البرامج العامة على الأفراد والهيكل الاجتماعي، والبيئة المادية . وتعتبر العلاقة بين النتائج المباشرة وبين النتائج النهائية أو الآثار هي علاقة سببية منطقية، فالنتائج المباشرة هي التي تتولد منها الآثار أو النتائج النهائية. ويعتبر عنصر النتائج هو المكون المميز في سلسلة نتائج الحكومة . وهنا يجب أن نفرق بين النتائج والعوامل الخارجية،

(13) CLEAR Training Manual, op.cit., pp.20-23 .

فالناتج هي التغيرات التي يحدثها التدخل الحكومي، أما العوامل الخارجية فهي العوامل التي لم تكن متوقعة والتي تؤثر على خصائص الأفراد وسلوكياتهم، والهيكل الاجتماعي أو البيئة المادية. وهنا تكمن الصعوبة في التمييز بين الأثر الذي أحدثته تدخل الحكومة أو الأثر الذي أحدثته العوامل الخارجية.

سلسلة النتائج في موازنات الأداء تطبيق على حالة التعليم

أهداف البرنامج	المدخلات	المدخلات الوسيطة	المخرجات	النتائج	الآثار
تحسين خدمات التعليم كمياً ونوعياً، وإمكانية الحصول على خدمة التعليم.	الإنفاق على التعليم مقسماً حسب النوع، الريف والحضر، والمراحل، عدد المدرسين والموظفين، والأدوات والكتب، والوسائل الإيضاحية.	معدلات الالتحاق، نسبة الطلبة/المدرسين، حجم الفصل.	معدلات التخرج، معدلات التسرب أعداد الطلاب خريجي المراحل التعليمية المختلفة، معدلات النجاح والرسوب، متوسطات درجات التخرج من المراحل التعليمية المختلفة.	معدلات القراءة والكتابة، توفر المهنيين المهرة، والعمالقة بالتخصصات المطلوبة لسوق العمل.	مواطنین متتورین، درجة عالية من الوعي، المشاركة المدنية، زيادة التنافسية الدولية.

المصدر :

Anwar Shah,ed., op.cit.p.144.

1-6- نظام متابعة وتقييم الأداء :

وتعتبر نقطة البداية هي التفرقة بين نظام المتابعة والتقييم التقليدي وبين نظام متابعة وتقييم الأداء. فنظام المتابعة والتقييم التقليدي يركز على متابعة وتقييم المدخلات والأنشطة والمخرجات، أو بمعنى آخر تنفيذ المشروع أو البرنامج. أما متابعة وتقييم الأداء فهي تجمع بين المنهج التقليدي لمتابعة التنفيذ ومتابعة نتائج وتحقيق أهداف برامج وسياسات الحكومة. وهو ما يجعل متابعة وتقييم الأداء مفيدة للغاية كأداة للإدارة العامة. إن تطبيق هذا النوع من نظم المتابعة والتقييم يمكن الحكومة أو الهيئة من تعديل عمليات التنفيذ بما يؤدي مباشرة إلى دعم تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة.

ويؤدي نظام التقييم دوراً مكماً ووظيفة أبعد من نظام المتابعة في إطار إدارة الأداء. فإعداد نظام التقييم يسمح بدراسة أكثر تعمقاً لنتائج وآثار الأداء، ويمكن أن يستعين بمصادر للبيانات أكثر من مجرد المؤشرات، ويدرس العوامل التي يصعب متابعتها باستمرار والتي تتكلف كثيراً لمتابعتها، والأهم من كل هذا أنه يمكنه تفسير لماذا وكيف تتحرك عمليات المتابعة في اتجاه معين. وهذه البيانات عن الآثار والعلاقات السببية يمكنها أن تلعب دوراً هاماً في عملية تخصيص الموارد في الحكومة أو الهيئة. ويعتبر نموذج العشر خطوات الذي أعده البنك الدولي من نماذج متابعة وتقييم الأداء الشائعة في الدول

النامية، وهو النموذج الذى استخدمه البنك فى تدريب أعداد كبيرة من موظفى الوزارات فى مصر. وفيما يلى بيان الخطوات العشر⁽¹⁴⁾ :

- 1- تقييم الاستعداد، وهو طريقة تحديد إمكانيات الحكومة واستعدادها لعمل نظام متابعة وتقييم الأداء. ويناقش هذا التقييم قضايا مثل وجود أو غياب الحوافز، الأدوار والمسؤوليات، والطاقات التنظيمية، والعوائق التى يمكن أن تمنع بدء هذا النظام وكيفية التغلب عليها.
- 2- تحديد نتائج الأداء التى سيتم متابعتها وتقييمها، وهى النتائج والأهداف الاستراتيجية (أى الأهداف المنبثقة من الإستراتيجية التى وضعتها الدولة).
- 3- عمل المؤشرات الأساسية لمتابعة النتائج ، وهو نشاط أساسي جداً فى بناء نظام المتابعة والتقييم، وكذلك فى عمليات جمع البيانات والتحليل والتقارير المرتبطة بها. والمؤشرات الجيدة يجب أن تكون واضحة، وذات صلة قوية بالموضوع، واقتصادية، وكافية، ويمكن التحقق منها.
- 4- جمع بيانات مؤشرات الوضع الابتدائى، إن قياس التقدم نحو تحقيق الأهداف يجب ان يبدأ بوصف وقياس الأوضاع الابتدائية التى نستهدف تغييرها، أى تحديد الوضع قبل بدء التدخل الحكومى أو البرنامج أو المشروع.
- 5- التخطيط للتغيير والتحسين، وضع أهداف فرعية واقعية، الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل ومعقدة، ولذلك فإننا نحتاج إلى وضع أهداف وسيطة تحدد التقدم المطلوب تحقيقه للوصول للهدف الاستراتيجى، والإطار الزمنى لذلك، وحجم الموارد المطلوب تخصيصها. ويتطلب قياس الأداء هنا مؤشرات مباشرة وتقريبية، واستخدام بيانات كمية ونوعية، مع مراعاة أن تكون الأهداف الفرعية واقعية وقابلة للتنفيذ .
- 6- بناء نظام المتابعة، يتتبع نظام متابعة الأداء التطبيق (المدخلات والأنشطة والمخرجات) والنتائج (النتائج والآثار) . ويجب أن يكون لكل نتيجة عدداً من المؤشرات، ولكل مؤشر هدفاً بسيطاً. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف سلسلة من الأنشطة والاستراتيجيات التنفيذية التى يجب التنسيق بينها بعناية . ويحتاج بناء نظام متابعة وتقييم معالجة واضحة لتحديات الملكية والإدارة والصيانة والمصادقية .
- 7- تحليل النتائج وعمل التقارير، وهو ما يحدد أى النتائج يتم إبلاغها لمن، وفى أى صورة، وفى أى توقيتات . إن الأمر يتطلب دراسة الطلب على المعلومات دراسة دقيقة على كل المستويات التنظيمية والإدارية . وحتى تصبح نتائج المتابعة والتقييم مفيدة لمتخذى القرارات فإن توقيت عرضها يجب أن يتفق مع توقيت اتخاذ القرارات على مستوى المشروع والبرنامج والسياسة.
- 8- جمع وتوفير معلومات التقييم، يوفر التقييم معلومات عما إذا كنا نقوم بالأعمال الصحيحة (الاستراتيجية)، وما إذا كنا نؤدى هذه الأعمال بالطريقة السليمة (العمليات)، وما إذا كانت هناك طرق أفضل للقيام بهذه الأعمال (الدروس المستفادة) . ويستطيع التقييم التعامل مع قضايا هامة تتجاوز

⁽¹⁴⁾ Jody Z. kuzek, Ray C.Rist, Ten Steps to a Results- based Monitoring and Evaluation System . The World Bank, . <https://openknowledge.worldbank.org/Washington,%20D.C.2004.pp.23-25>.

إمكانيات نظام بسيط للمتابعة، كما أنه يتعمق فى دراسة وتحليل أى نتائج أو اتجاهات غير مرضية تظهر من نظام المتابعة .

9- استخدام النتائج، إن النقطة الأساسية ليست هى تقديم معلومات الأداء فحسب، وإنما تقديم المعلومات للمستخدمين المناسبين فى التوقيت المناسب حتى يمكن لهم مراعاتها فى عمليات الإدارة والموازنة . ويجب أن نأخذ فى الاعتبار أن معلومات المتابعة والتقييم لها استخدامات داخلية (حكومية) وخارجية (مجتمعية، المواطنين والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص) وأنه يجب ألا يحرم أى طرف من هذه المعلومات.

- 10- استدامة نظام المتابعة والتقييم، وهو ما يعتمد على خمس عوامل حاسمة وأساسية هى :
- الطلب، وذلك عن طريق بناء هيكل رسمى يتطلب تقديم تقارير بانتظام عن نتائج الأداء .
 - الهيكل، تحديد من المسئول عن كل مكون من مكونات النظام وإيجاد ارتباط بين دورة تخصيص الموازنة والتخطيط وبين توفير معلومات المتابعة والتقييم .
 - المعلومات الصادقة والموثوق فيها، والتي تتمتع بالشفافية، وتخضع للمراجعة المستقلة .
 - المساءلة، وهى تقتضى ضمان حصول أصحاب المصالح الخارجيين (كالمجتمع المدنى والاعلام والقطاع الخاص) على كل المعلومات ذات الصلة بالموضوع .
 - القدرة، وتتضمن المهارات الفنية لجمع البيانات وتحليلها، والمهارات الإدارية لتحديد الأهداف الاستراتيجية والتنمية الإدارية، ونظم البيانات والمعلومات، وتوافر الموارد المالية، والخبرات المؤسسية .

1-7- معلومات الأداء :

تشير معلومات الأداء إلى معلومات عن النتائج المتحققة، و/أو تكلفة تحقيق هذه النتائج. والواقع أنه يوجد مكونين أساسيين لمعلومات الأداء: مقاييس أو مؤشرات الأداء، والتقييم . إن مؤشرات الأداء هى المقاييس الكمية التى توفر معلومات عن كفاءة وفعالية البرامج والهيئات .

إن ما يهم متخذ قرارات الموازنة لتحديد مستويات التمويل المناسبة للبرامج هو مؤشرات النتائج التى تحققها البرامج، والمخرجات التى تنتجها لتحقيق هذه النتائج . وهكذا فإن هناك ثلاث مؤشرات للمخرجات: مؤشرات كمية المخرجات، ومؤشرات نوعية المخرجات (رضا العميل وتوقيت وصول الخدمة)، ومؤشرات الكفاءة (تكلفة وحدة الناتج وإنتاجية العمل) . أما بالنسبة لمؤشرات النتائج فإن التحدى الأكبر الذى يواجهها هو التفرقة بين النتائج وأثر التدخل الحكومى والعوامل الخارجية، حيث أن التوصل إلى مؤشرات للنتائج تستبعد الآثار الخارجية هو أمر بالغ الصعوبة . ولمساعدة متخذ القرار فقد تم ابتكار ملخص للمقاييس والذى يتضمن مدى واسعاً من معلومات الأداء ويختصره فى ترتيب واحد شامل للبرامج،

وأفضل مثال لهذا الترتيب هو أداة ترتيب تقييم البرامج (PART) * وفيه تقوم وزارة المالية فى الولايات المتحدة بترتيب تقييم كل برامج الحكومة الفيدرالية فى نهاية كل خمس سنوات (15).

نظم مقاييس الأداء

إن نظام مقاييس الأداء هو نظام فرعى من نظام المتابعة والتقييم الأوسع ويتضمن نظام مقاييس الأداء آليات جمع البيانات، وتجهيز البيانات وتحويلها إلى مؤشرات، والتأكد من صحة البيانات وسلامتها، وتقديم المؤشرات للمستخدم. وهو ما يستلزم أن يتم تصميم استراتيجية لمعلومات الأداء للحكومة ككل، لتوفير احتياجات موازنات الأداء ولمختلف عمليات إصلاح الإدارة بالنتائج بصفة عامة. وتعتبر الكفاءة عنصراً هاماً لنظام مقاييس الأداء، وذلك نظراً لأن إنتاج مؤشرات أداء وثيقة الصلة بالموضوع محل الاهتمام ويمكن الاعتماد عليها يتطلب تكلفة مالية وبشرية مرتفعة. وبالتالي فإنه من الضروري أن يتسم نظام معلومات الأداء بفاعلية النفقة (16).

التقييم وموازنات الأداء

والمقصود هنا هو تقييم البرامج والمشروعات والهيئات أو السياسات باستخدام منهجيات منتظمة، وذلك بغرض عمل تقييم موضوعى بقدر الإمكان لكفاءتها وفعاليتها وتصميمها وإدارتها. والتقييم قد يكون قبلياً أو بعدياً، وذلك بهدف تحديد مدى ملاءمة البرنامج، ومدى تحقيق أهدافه، وفعاليتها وكفاءته وأثره واستدامته. ويجب أن يوفر التقييم معلومات موثوق بها ومفيدة تمكن من استخلاص دروس نافعة وإدماج هذه الدروس فى عملية اتخاذ القرار. ويدعم التقييم عملية الموازنة عن طريق التعرف على البرامج غير الاقتصادية التى يمكن تخفيض التمويل الخاص بها، تحديد حجم التوفير الذى يمكن أن نحققه عن طريق تحسين كفاءة إنتاج الخدمة وإيصالها للعملاء المستهدفين (17).

إن تقييم فعالية البرامج له دور هام فى موازنات الأداء التى تركز على تخصيص الموارد فى موازنة الحكومة ككل، وذلك لأن قرارات تحديد أولويات الإنفاق يجب أن تدعمها معلومات جيدة عن فعالية البرامج، وأن تكون قرارات تمويل وزارات أو هيئات بعينها، وخاصة قرارات الموافقة على طلب أى تمويل إضافي، مدعومة بمعلومات موثوق بها عن مدى فعالية استخدام الوزارة أو الهيئة المخصصات التى حصلت عليها فى الموازنة السابقة.

وفى هذا الإطار فإن للتقييم أهمية كبرى نظراً لأن مؤشرات الأداء غالباً ما لا تكفى وحدها للحكم على فعالية البرنامج، كما أن التقييم هام جداً كوسيلة للحكم على أثر العوامل الخارجية على مؤشرات النتائج، وبمكنا من الحكم على فعالية البرنامج حتى فى حالة عدم توفر مؤشرات البرنامج. ويرتبط بفعالية البرامج نوعان من التقييم، تقييم النتائج والآثار، وتقييم الإطار المنطقى للبرنامج.

* (أنظر الجزء الخاص بالتجارب الدولية - الولايات المتحدة الأمريكية).

(15) CLEAR Training Manual, op.cit, pp.28-31.

(16) CLEAR Training Manual, ibid. pp. 35-38.

(17) CLEAR Training Manual, ibid, p.42.

والتقييم المرتبط بالموازنة لابد أن تعرض استنتاجاته بسرعة وفي توقيتات مناسبة لمتخذي قرارات الموازنة، ولذا فقد حظى التقييم السريع باهتمام كبير لأغراض الموازنة، وهو تقييم يتم في فترة قصيرة ويركز على تقييم الإطار المنطقي للمشروع وليس على تقييم النتائج⁽¹⁸⁾.

1-8- المتطلبات الأولية لموازنات الأداء :

تشتمل المتطلبات الأولية لموازنات الأداء على التالي⁽¹⁹⁾ :

1- الاستعداد لإدخال موازنات الأداء :

إن موازنات الأداء ليست مبادرة تناسب كل الدول . ولذلك فإن قرار إدخال موازنات الأداء في أى دولة يجب أن يبنى على خصائص الحوكمة، وحالة نظم إدارة المالية العامة الأساسية، ومستوى الموارد البشرية والمالية المتاحة . فموازنات الأداء لا يمكن أن تنجح في تحسين فعالية وكفاءة الإنفاق العام في بلاد ضعيفة الحوكمة، تمارس القيادات السياسية والبيروقراطية فيها الفساد والترح واستغلال مناصبها، ولا تهتم برفع أداء القطاع الحكومى . كما أن هناك عدداً من الاشتراطات المسبقة في مجال إدارة المالية العامة التي يجب أن تتوفر⁽²⁰⁾ :

- وجود إدارة جيدة للسياسة المالية الكلية، وذلك حتى لا تعاني الوزارات التي تقوم بالإنفاق من عدم تنفيذ الموازنة كما هو مخطط لها. وهو ما يستلزم الالتزام بأدوار وإجراءات الموازنة، والقدرة على تطبيقها أثناء تنفيذ الموازنة، ووجود نظم محاسبية جيدة وإجراءات مراجعة دقيقة.
 - وجود كفاءات إدارية لمواجهة متطلبات موازنات الأداء. فبالرغم من أن النموذج الأساسى لموازنات الأداء يتطلب حزمة مخفضة من معلومات الأداء، إلا أن هذه الحزمة قد لا تفيد مع النقص الشديد في الطاقات والكفاءات.
 - توافر المعلومات عن تكلفة الوحدة من المخرجات واستخدامها في إعداد موازنات الأداء. وهو ما يحتاج إلى خبرات وطاقات إضافية قد لا تتوفر في بعض الدول .
- معلومات الأداء :

وتقتضى الواقعية والاعتراف بالقيود المالية والبشرية أن تبدأ الدول بعدد محدود من مؤشرات الأداء الأساسية لكل وزارة وبالتالي لكل برنامج، وبنظام مبسط للمتابعة والتقييم . وقد نبدأ حتى بما يعرف بالتقييم المكتبى . إن وجود معلومات الأداء الصحيحة شرط ضرورى ولكنه شرط غير كاف لنجاح موازنات الأداء، ولابد من استكمالها بالاستخدام الفعلى لهذه المعلومات . وهناك كثير من الأمثلة لدول لديها معلومات الأداء المطلوبة، والموازنة قائمة على البرامج ، ولكنها فشلت في أن تجعل متخذي قرارات الموازنة يستخدموا هذه المعلومات .

⁽¹⁸⁾ CLEAR Training Manual, ibid, pp.44-46.

⁽¹⁹⁾ Marc Robinson and Duncan last, A Basic Model of Performance – Based Budgeting. IMF Technical Notes and Manuals 09/01/2009 . pp. 2-9 .

IMF's Public Financial Management Blog (<http://blog-pfm.imf.org>).

⁽²⁰⁾ M. Robinson and D.last, ibid., pp. 8-9.

وحتى تتجح موازنات الأداء، فإن أولويات الإنفاق وأداء البرامج يجب أن تتدمج فى عملية الموازنة، وذلك باستخدام معلومات الأداء المتاحة أقصى استخدام ممكن. وعملية الدمج يجب أن تكون مبنية على خصائص كل مجتمع، خصائص النظام السياسى والإدارى للدولة. وفيما يلى بعض العناصر المشتركة:

- إدخال الاعتبارات الأولية لأولويات الإنفاق الحكومى فى المرحلة الاستراتيجية المبكرة فى دورة الموازنة.
- مراجعة بسيطة مستمرة للإنفاق، تركز على مدى ملائمة وفعالية البرامج القائمة، وتستخدم معلومات الأداء للتعرف على البرامج التى يجب تخفيض مخصصاتها أو تلك التى يجب إلغاؤها أو تلك التى يجب أن تمنح مخصصات إضافية .
- فحص دقيق منتظم لكل مبادرات الإنفاق الجديدة .
- ضرورة أن تكون كل طلبات الوزارات للتمويل مدعومة ببيانات عن كفاءة وفعالية الإنفاق الخاص بها .
- لضمان التواءم بين الخطط القطاعية وبين موازنات الأداء ، فإن عملية التخطيط يجب أن تتدمج تماماً مع دورة الموازنة. ويمكن للتخطيط على المستوى القومى أن يوفر وسيلة لتنسيق ووضع الأولويات للخطط القطاعية حول الأولويات القومية الأساسية مثل النمو الاقتصادى والحد من الفقر، على أن تكون هذه الأولويات مرنة وقابلة للتعديل، وأن تدمج تماماً فى المرحلة الاستراتيجية فى دورة الموازنة .

3- موازنة البرامج :

تصنف موازنة البرامج الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما فى الموازنات التقليدية على أساس أنواع المدخلات . فهى تتضمن بياناً عن أهداف البرنامج ومدى ارتباط هذه الأهداف بالأولويات القومية والقطاعية، والمخرجات الرئيسية للبرنامج، وكيفية تحقيق هذه الأهداف (الأنشطة - المشروعات ..)، ومؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج التقييم لكل برنامج، وتكاليف البرنامج . يجب أن تعرض الهيئات وتبرر موازنتها طبقاً للبرامج ومعلومات البرامج والتكلفة الخاصة بها . كما يجب أن تعرض معلومات أداء البرامج للمشرع والجمهور كجزء من وثائق الموازنة .

إن التصنيف على أساس البرامج يحتاج تصميم دقيق وتنسيق . ويقوم على أسس هامة :

- ربط البرنامج إلى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات .
- استيعاب التصنيف إلى برامج للإنفاق الحكومى بالكامل حتى يمكن أن نصل إلى أحكام خاصة بأولويات الإنفاق .
- أن يسمح النظام المحاسبى بتسجيل الإنفاق باستمرار على أساس البرامج، إلى جانب التصنيف الاقتصادى والإدارى المطبقين بالفعل .

4- الحرية الإدارية :

إن التطبيق الصحيح لموازنات الأداء يتطلب مرونة أكبر للوزارات المنتفعة ومديرى البرامج الذين سيحاسبون على نتائج الإنفاق :

- مرونة أكبر فى إختيار خليط المدخلات الذى يمكن أن يقدم الخدمات بأقصى كفاءة ممكنة. وهو ما يتطلب تخفيض العدد الكبير من القيود المفروضة عادة على الإنفاق فى الموازنة التقليدية. ومع ذلك فإنه من المفيد الإبقاء على بعض القيود، كتنقييد البنود سريعة التأثير بالفساد أو إساءة الاستعمال مثل السفر والترفيه. وفى الدول التى يوجد بها نظام جامد للعاملين فى الحكومة بحيث لا يمكن فصل الموظفين، فإنه يجب الإبقاء على قيود على بنود تكلفة العاملين، وأيضاً وضع حدود كمية لمستويات العمالة فى الوزارات .

- مرونة العمليات الإدارية، بما يسمح بتخفيض عدد الموظفين فى البرامج ذات الأولوية المنخفضة أو البرامج غير الفعالة. ولكن يجب مراعاة أن درجة الإصلاح الوظيفى وسرعته ستختلفان من دولة لأخرى حسب نوعية الحكومة، وما توفره من برامج التدريب وبناء القدرات.

5- ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط :

أدخل البنك الدولى وصندوق النقد الدولى فكرة الإطار المتوسط للإنفاق ضمن أدوات تخطيط التنمية فى أواخر التسعينيات. ويشير المفهوم إلى تغيير فى عملية توزيع الموارد المالية من الموازنة السنوية التقليدية إلى الموازنة متعددة السنوات، ويركز على اعتبارات السياسة المالية (الانضباط المالى والتوازن الاقتصادى الكلى). ويربط الإطار المتوسط للإنفاق السياسات والتخطيط والموازنة فى عملية متماسكة ومتكاملة، ويحدث فيها التفاعل بين القرارات من المستوى المركزى إلى القاعدة، والقرارات والمعلومات من القاعدة إلى المستوى المركزى، وهو ما يحسن من عملية إعداد الموازنة (21) .

فى معظم الأحيان لا يعتبر الإطار متوسط الأجل للإنفاق أحد المتطلبات الأولية لموازنات الأداء . إلا أن موازنات الأداء تتطابق بطريقة طبيعية مع الإطار المتوسط الأجل للإنفاق، بإعتبار أن كليهما يستهدف تحسين أولويات الإنفاق .

يستطيع الإطار متوسط الأجل للإنفاق أن يحسن الشفافية وأن يسهل التحديد الأفضل لأولويات الحكومة . كما أنه يحسن من التنبؤ بالتمويل ويبصر التخطيط لتحقيق الأهداف طويلة الأجل . والجمع بين هذا الإطار وبين موازنات الأداء يمكن أن يوفر معلومات عن الأهداف السياسية والاستراتيجية، ودرجة تحقيق الأهداف بما فى ذلك الآثار المالية طويلة الأجل للقرارات .

وقد أدخل عدد من الدول الإطار المتوسط الأجل للإنفاق وموازنات الأداء كجزء من نفس حزمة الإصلاح وذلك مثل النمسا وفرنسا وكوريا . ومع ان هناك بعض الدول فيها إطار متوسط للإنفاق بدون

(21) Migra De Silva, What is MTEF and Why It is Important? : A Brief Overview . World Bank Institute. www.Cafrad.org/Workshops/Tanger21-23.../Session4-2.pdf

موازنات أداء، والعكس هناك دول فيها موازنات أداء بدون إطار متوسط للإنفاق، إلا أن هناك اتفاق الآن على أفضلية الربط بين موازنات الأداء والإطار المتوسط للإنفاق (22).

6- إدماج نظم المحاسبة مع نظم معلومات الأداء:

إن ربط الأنشطة أو الأداء بتوزيع الموارد (التمويل) يقتضى توافر معلومات عن التكاليف. وبصرف النظر عن نوع نظام المحاسبة (نقدى أو استحقاق) فإن المعلومات عن تكلفة الوحدة والموازنة التفصيلية للخدمات أو المهام تستلزم توافر توزيع تفصيلي للتكاليف.

والواقع أن معلومات التكاليف متقدمة جداً فى التطبيق المباشر لموازنة الأداء فى قطاعي التعليم العالي والصحة. وبناءً عليه ينتقل التمويل تلقائياً بين المؤسسات كنتيجة للطلب الفعلى أو بناءً على الأنشطة الفعلية وتكلفتها. ونظراً لأن توزيع التمويل يتم على أساس معايير موضوعية، فإنه يؤدي إلى زيادة الشفافية والمساواة، ويحفز على تحسين الخدمات وتسليم المخرجات وذلك لضمان الحصول على التمويل (23).

والتوصل إلى تكلفة البرامج لا يستلزم استخدام محاسبة ولا موازنة الاستحقاق، حيث أن متطلبات محاسبة الاستحقاق ضخمة من ناحية المهارات والتكلفة المالية. صحيح أن الاستحقاقات تعطى معلومات أدق عن تكلفة البرامج، إلا أن معلومات تكلفة البرامج الناتجة عن النظام النقدي للموازنة تقترب فى معظم الأحيان بدرجة كافية من مستوى الفعالية أو الكفاءة المطلوب لدعم التحسن فى اتخاذ قرارات الموازنة.

ثانياً: التجارب الدولية فى تطبيق موازنات الأداء :

تتوفر الأدبيات بتجارب العديد من الدول فى تطبيق موازنات الأداء وتتراوح هذه الدول ما بين دول صناعية متقدمة ودول نامية، وهى تجارب تحوى تنوعاً كبيراً فى التطبيق، والنماذج التى استخدمتها، ودرجة النجاح التى حققتها، والركائز الأساسية التى قامت عليها. وتعرض الورقة باختصار لتجارب جنوب أفريقيا، والهند، وشيلي، وماليزيا، والولايات المتحدة، ونيوزيلندا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

2-1- جنوب أفريقيا - التحدى والإرادة السياسية

يعتبر إدخال موازنة البرامج فى جنوب أفريقيا حالة دراسية جيدة لارتباط نجاح تطبيق موازنات الأداء بالإرادة السياسية. لقد بدأ الضغط لتعديل وتحسين نظام الموازنة فى أواخر التسعينيات على خلفية من الإصلاحات الديمقراطية الأوسع، وارتبط بإدخال الإطار متوسط الأجل للإنفاق، وبالتحول إلى مراجعة الأداء. ولقد أصبحت الموازنة تعرض بالكامل فى صورة برامج مع الأهداف والمخرجات المتوقعة، وذلك إلى جانب الموازنة التقليدية. وقد طبق منهج الموازنة هذا على مستوى الحكومة المركزية

(22) M. Robinson and D.Last, op.cit. p.3.

(23) OECD, Public Governance and Territorial Development, Public Management Committee, Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of SBO Network on Performance and Results, 2008.P.7.

والإقليمية . وقد تضمن الدستور الأخير إطاراً مترابطاً وإن لم يكن تفصيلياً لإدارة المالية العامة فى البلاد . وقد تضمن هذا الإطار الملامح الأساسية لإصلاح المالية العامة الذى ترجم فى صورة قوانين تسهل تنفيذه⁽²⁴⁾ .

ويشير تقرير فعالية المساعدات لعام 2011 إلى أن التوجه الاقتصادى والاجتماعى للحكومة هو تحقيق النمو من خلال إعادة التوزيع والاستثمار بكثافة فى القطاعات الاجتماعية . وقد ركزت السياسة الاقتصادية للحكومة على خلق الوظائف من خلال الاستثمار فى البنية الأساسية والأشغال العامة، والصناعات كثيفة العمل، ومبادرات الاقتصاد الأخضر، ودعم التنمية الريفية والتكامل الإقليمى⁽²⁵⁾ .

ويظهر من تقرير تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية فى جنوب أفريقيا :

- أن هناك ارتباطاً قوياً بين نظام المتابعة والتقييم والاستراتيجية القومية للتنمية .
- أن جنوب أفريقيا 2005 نجحت فى عمل إطار للمتابعة والتقييم على مستوى الحكومة ككل لمتابعة النتائج من خلال سلسلة النتائج . وفى 2009 أنشئت وزارة جديدة للأداء والمتابعة والتقييم .
- بنهاية 2011 تم صياغة استراتيجية وطنية للتنمية طويلة الأجل فى إطار وثيقة رؤية 2025 .
- أن الاستراتيجية الوطنية ترتبط بالخطط الاستراتيجية وتؤثر عليها من خلال 12 نتيجة لها أهداف محددة، وتحتوى على أهداف تنفيذية مرتبطة بالأولويات، كما تحتوى على آليات للتنفيذ .
- أن الاستراتيجية الوطنية للتنمية ترتبط ارتباطاً قوياً بعملية الموازنة من خلال الإطار المتوسط الأجل للإنفاق والمعادل الوظيفى له وهو الإطار المالى متوسط الأجل . وتعكس الموازنة السنوية أولويات الاستراتيجية الوطنية والخطط الاستراتيجية القطاعية .
- وتقوم تقارير وثائق الموازنة على أساس التصنيف حسب البرامج والبرامج الفرعية وكذلك التصنيف الوظيفى . وفى نفس الوقت فإن هناك جهوداً للتوصل لتعريف أكثر وضوحاً واتساقاً للبرامج ولتحديد أفضل المؤشرات والمخرجات .
- إن أساس المستوى المرتفع لشفافية عمليات الموازنة هو قانون إصلاح المالية العامة الذى نتج عنه كثير من المكاسب .
- أن عملية إعداد الموازنة تعتمد على قواعد صارمة، وأسقف موازنة جامدة، وهى تلك التى توفرها بيانات الإطار المتوسط للإنفاق لسنة سابقة .
- أن هناك ارتباطاً كمياً مباشراً بين عملية الإطار المتوسط الأجل للإنفاق وبين عملية الموازنة السنوية، حيث تستخدم تقديرات وتوقعات الإطار المتوسط كأساس لإعداد الموازنة السنوية وإعادة توزيع الموارد .

⁽²⁴⁾ Commonwealth Secretariat, ibid,p.6.

⁽²⁵⁾ Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing The Paris Declaration – Volume11 Country Chapters : South Africa, pp.1-20.

2-2- ولاية أندرا براديش بالهند - تحسين وصول الخدمات العامة

ركزت حكومة الولاية على إدارة الأداء كأداة محورية لتحسين توصيل الخدمات والبنية الأساسية للجمهور . وتعتبر إدارة الأداء منهجاً استراتيجياً يعطى القيادات والمديرين والموظفين وأصحاب المصالح على مختلف المستويات مجموعة من الأدوات والأساليب للتخطيط المتميز والمتابعة المستمرة والقياس الدورى والمراجعة لأداء الهيئات والمنظمات والأقسام والأحياء فى صورة أهداف ومؤشرات للاقتصاد والكفاءة والفعالية والآثار .

ويحقق نظام إدارة الأداء الربط بين أهداف التنمية والسياسات، والخطط، والبرامج، والموازنات، وخطط العمل، والأداء كأساس لتحقيق الأهداف المرجوة . ويتضمن النظام : مؤشرات الأداء، ومتابعة الأداء، وقياس الأداء، والتقييم القائم على الأداء، والمراجعة القائمة على الأداء، ووضع السياسات المستند إلى الأدلة .

وتتمثل الأهداف الاستراتيجية لإدارة الأداء فيما يلى :

- خلق ثقافة للأداء فى قطاع الخدمات .
- تحفيز مساءلة العاملين والهيئات فيما يتعلق باستخدام الموارد وضمان تحقيق الأهداف التنفيذية .
- تمكين المواطنين من الضغط لإحداث التغيير المستهدف .
- تنمية بناء القدرات لتحقيق حوكمة أفضل .
- الاسهام فى تحقيق أهداف التنمية .

وقد قامت تجربة إدارة الأداء والمتابعة والتقييم فى ولاية أندرا براديش على نظام تتبع الأداء الذى يتضمن مشاركة كل أصحاب المصالح فى كل المراحل ويغذى عمليات التخطيط وموازنة الأداء. وتبدأ العملية كلها بتحديد العلاقات بين المدخلات والمخرجات والنتائج. وتعتبر أكثر المهام صعوبة هى عملية اختيار مؤشرات الاداء، وتحديد أهداف قابلة للقياس، ومتابعة وتقييم الأداء باستخدام معايير مركبة⁽²⁶⁾ .

وقد طور مركز الحوكمة الجيدة نظاماً الكترونياً فريداً لتتبع الأداء، ولقياس وإعطاء درجات للأداء، وينتج عدداً من التقارير . وهذا النظام يمكن تطبيقه بسهولة فى القطاعين العام والخاص . وهو يوفر نظاماً متكاملاً لإدارة معلومات الأداء والتغذية المرتجعة .

وقد أقامت الولاية نظاماً للتغذية المرتجعة من قنوات متعددة يتم جمعها على فترات. وهذه القنوات هى المواطنين، والجماعات المستهدفة، وتقييم البرامج والخدمات، والعاملين وجماعات التركيز. وفى النهاية فإن كل الجهود التى تقوم بها الولاية هى لخلق عهد من الحوكمة الجيدة يتناسب مع هدف الرؤية المستقبلية الخاصة بها.

⁽²⁶⁾ Dr.B.Navin.op.cit,pp.5-6.

2-3 شيلي - تقييم الأداء :

كان هدف حكومة شيلي من تطبيق موازنات الأداء :

- أن تربط بين أولويات الحكومة وبين توزيع الموارد في الموازنة ربطاً واضحاً.

- أن تزيد من الحيز المالي من خلال استقطاعات مدروسة بعناية من الإنفاق العام.

وتساعد موازنة الأداء الفعالة الحكومة على التعرف على البرامج غير الفعالة وذات الأولوية المنخفضة والتخلص منها، وعلى تحقيق وفورات الكفاءة، وذلك عن طريق الاستخدام المنتظم للمعلومات عن النتائج الفعلية، وكفاءة الإنفاق عند اتخاذ قرارات توزيع الموارد في الموازنة. يهدف النظام الحالي لإدارة الأداء إلى أن تكون الموازنة مبنية على معلومات الأداء التي تترجم أولويات الحكومة.

ويعتبر أهم ما يميز نظام إدارة الأداء في شيلي هو الدرجة غير العادية لاستخدام التقييم المنتظم . وتتولى وزارة المالية إدارة عمليات التقييم، ويتم اختيار موضوعاتها مركزياً . وهناك ثلاثة أنواع من التقييم في نظام الأداء في شيلي وهي: التقييم للتأكد من أن البرامج قد حققت نتائجها، وتقييم برامج الحكومة لتحليل منطق التدخل، وتقييم المؤسسات والقطاعات (27) .

ويعتبر عرض وتقييم مقترحات الإنفاق الجديد من أهم مميزات نظام الإدارة . ولا يقصد بها برامج جديدة تماماً ولكنها قد تتضمن توسعات في برامج قائمة . وقد قدمت وزارة المالية آلية جديدة للتقييم عام 2009 للإنفاق الجديد . وفيما بعد أضافت خدمة الدعم الفني للهيئات وذلك لتحسين نوعية مقترحات الإنفاق الجديد .

ويستهدف نظام إدارة الأداء تحسين وتصميم وإدارة السياسة، وزيادة حوافز الأداء للموظفين العموميين، كما أنه أداة لخلق موازنة أداء . وقد كان أحد وظائف التقييم دائماً هي تقديم النصح للمساعدة في إعادة توزيع الموارد في الموازنة، وذلك عن طريق التعرف على إمكانيات التوفير . وقد نتج عن نظام إدارة الأداء كماً ضخماً من معلومات الأداء القيمة لأكثر من عقد من الزمان، إلا أن أثر هذه المعلومات على قرارات توزيع الموارد في الموازنة لم يكن كما كان متوقعاً .

إن موازنات الأداء في شيلي هي جزء من نظام أكبر لإدارة الأداء والمعروف هناك باسم " نظام تقييم الإدارة والرقابة عليها " الذي يهدف إلى تحسين فعالية صنع السياسات والإدارة في الحكومة ككل، وخلق حوافز أداء للموظفين العموميين، وربط الموازنة بالنتائج . ووفقاً للمعايير الدولية المعاصرة فإن درجة استخدام شيلي للتقييم كأداة أساسية لموازنة الأداء هي درجة غير عادية . وتتزايد أعداد التقييمات باستمرار وتتاح تقاريرها النهائية للكونجرس وللجمهور وتتضمن ملخصاتها في أوراق معلومات الموازنة . وتناقش وزارة المالية توصيات ونتائج التقييم وتتأكد من أنها ستصبح موضع التطبيق وتتابع تطبيقها في السنوات التالية . وقد توسعت شيلي مؤخراً في الأخذ بنظام التقييم القبلي لمقترحات الإنفاق الجديدة .

(27) Public Governance and territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Working Party of Budget Officials, Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility. 8th Annual Meeting on Performance and Results . OECD Conference Center, Paris 2001. pp. 9-12 .

ولا يربط نظام موازنات الأداء فى شيلى الأداء مباشرة بمخصصات الموازنة، ولكنه يستخدم معلومات الأداء فى دورة الموازنة بالإضافة إلى المعلومات المالية كنقطة البداية فى المناقشات مع الوزارات والهيئات، ويتم تضمين معلومات الأداء فى ملاحق وثيقة الموازنة المقدمة للبرلمان، وكذلك فى تقرير الإدارة الشامل (28).

2-4 تجربة ماليزيا - الجودة الشاملة :

فى عام 1969 قررت وزارة المالية بدء تطبيق موازنة البرامج والأداء، وقد عقدت آمال كبيرة على هذه الموازنات، لاسيما من ناحية تحسين عمليات تقييم الأداء وبناء علاقة أوثق بين الموازنة والتخطيط . وقد استحدثت وحدة فى وزارة المالية لتقوم بأعمال الأمانة العامة والأعمال التنظيمية للمرحلة التالية من التطبيق الأوسع والأعمق لموازنات الأداء، وسلسلة عمليات المعلومات الآلية، والمشاريع المحاسبية . وأصبحت جميع موازنات الإدارات الحكومية تصاغ وتقدم وفقاً لموازنات البرامج والأداء . ويقدم تقرير الأداء كملحق لوثيقة الموازنة، وهو التقرير الذى يوفر المعلومات عن مستويات الأداء فى كل برامج الإدارات والهيئات الحكومية. وتم تقسيم الموازنة إلى 25 برنامجاً اقتصادياً . وعلى مستوى كل برنامج تم تحديد الأهداف ووضع المعايير اللازمة للمحاسبة .

وقد عانى تطبيق هذا النظام من أوجه قصور عديدة . لقد ركزت الموازنة على البنود مع أن معلومات الأداء عن البرامج والأنشطة كانت متاحة . وكانت الموازنة تستخدم كأداة لتوزيع الموارد أكثر منها أداة للإدارة الإستراتيجية . ولم يكن هناك علاقة بين إدارة الموارد وبين إدارة الأداء. وكان تفويض السلطة لاتخاذ قرارات استخدام الموارد محدوداً للغاية . وكان هناك انقسام بين إتخاذ القرارات المالية والسياسات وتطبيق البرامج والأنشطة، وكان التخطيط وإعداد الموازنة يتم من أسفل إلى أعلى .

وفى 1990 تم إدخال نظام الموازنة المعدلة وتم تطبيقه على مراحل ليغطى كل وزارات وإدارات الحكومة بحلول 1995 . وهو نظام للإدارة مصمم ليحقق الارتباط المنطقى بين المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار . ويوفر نظام الموازنة المعدلة مزيد من المرونة الإدارية والمساءلة، وهو يتفق تماماً مع أفضل الممارسات الدولية، كما تعتبره بعض الدول النامية نموذجاً يحتذى به . ويعتبر النظام المعدل جزء من نظام الإدارة القائمة على النتائج .

وقد أدخلت ماليزيا إصلاحات مكملة لتعزيز وتقوية المساءلة القائمة على الأداء، وكان أهمها ميثاق العمل 1993 وإدخال محاسبة الاستحقاق . ويتطلب ميثاق العمل أن تحدد كل الجهات عملاءها وتتعرف على احتياجاتهم، ثم يكون على الجهات أن توضح لعملاءها المستويات المتاحة من الخدمات . وتلتزم الهيئات العامة بتقديم تقرير سنوى عن تحسن الخدمات أو أى فشل فى تحسين مستوياتها، وذلك لضمان تحقيق رضا العملاء والجودة الشاملة (29) .

(28) Anwar Shah, ed., op.cit., p.167.

(29) Anwar Shah, ed. ibid., p.165.

وقد تمثلت أهم ملامح هذا المنهج الجديد فيما يلي⁽³⁰⁾ :

- تحديد أهداف الإنفاق لكل برنامج وبالتالي تحديد الاعتمادات المطلوبة لكل برنامج .
 - توقيع عقد اتفاق لتنفيذ البرنامج بين وزارة المالية والوزارة أو الإدارة المعنية بالتنفيذ . ويحدد هذا العقد الأهداف ومدة التنفيذ ومستوى الأداء، ونوعية المخرجات، وتكاليف التنفيذ .
 - تقارير الانحراف فى التنفيذ والتي ترفع لوزير المالية وتوضح أسباب الانحراف والإجراءات التصحيحية اللازمة .
 - تقييم النتائج والآثار مرة كل خمس سنوات على الأقل .
 - الرقابة العامة على هدف الإنفاق ذاته دون التدخل فى التفاصيل الدقيقة للإنفاق .
 - تقسم البرامج فى الموازنة الجديدة إلى برامج جديدة وبرامج مستمرة .
- ومن أهم مزايا النظام الجديد ما يلي⁽³¹⁾ :
- أصبحت وزارة المالية تركز على تقييم الأداء والمحاسبة على التقصير .
 - التركيز على سياسات المالية العامة بمفهومها الشامل .
 - العمل على الإرتقاء بالإدارة فى الحكومة .
 - تحقيق التكامل بين الأنشطة المختلفة للبرامج والنواحى المالية .
 - تشجيع الابتكار بين مسئولى تنفيذ البرامج من خلال المرونة والسلطات الممنوحة لهم .
 - تفويض السلطات مع تدعيم المسؤولية والمحاسبة عن الأداء .
 - تطوير مفهوم الرقابة بتشديد الرقابة على الأداء الكلى، وترشيد الرقابة الجزئية وتخفيضها أو إلغائها .
 - توفير الحوافز والفرص للمديرين لتبنى الحلول المثلى التى ترتقى بالأداء واستخدام الميزج الأمثل من الموارد .

2-5 الولايات المتحدة الأمريكية - أهمية التشريع :

كان نجاح النموذج الشامل لنظام الإدارة القائمة على الأداء وموازنات الأداء فى مدينة صننى فيل فى كاليفورنيا فى أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، هو الدافع وراء إصدار قانون أداء ونتائج الحكومة . وقد أعتبر مكتب الإدارة والموازنة أن مدينة صننى فيل تمثل النموذج الوحيد الأفضل للمنهج الشامل لموازنات الأداء فى الولايات المتحدة . وفى 2003 أصبح النموذج المعترف به عالمياً لفعالية وموازنات الأداء، والذى عممته منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية على أعضائها⁽³²⁾ .

⁽³⁰⁾ Kosby Thomas, MOF, Malaysia, A Short Introduction to the Malaysian Budgeting System .
Opi.ning .com/files/..btpqy.../ Shortpaperon MBSCop- Africa. doc.

⁽³¹⁾ د. جميل جريسات 1995، موازنات الأداء بين النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ص ص 66 -68، 1997 .

⁽³²⁾ Information and Insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The Government Performance and Results Act.pp.1-2 .

<http://Strategisys.com/gpra>

وقد استحدثت الولايات المتحدة مؤشراً مركباً للأداء هو أداة ترتيب وتقييم البرامج PART وهو برنامج ترتيب وتقييم أدخله مكتب الإدارة والموازنة 2002 لإعطاء درجات لفعالية البرامج الفيدرالية . وقد طبق في موازنة 2004 لضمان أن البرامج الفيدرالية تحقق النتائج المطلوبة منها وتخضع للمساءلة، كما يستهدف تضمين بيانات الأداء في عملية الموازنة الفيدرالية .

وتتضمن أداة ترتيب وتقييم البرامج أربع معايير وهي استثمار تضم 25 سؤالاً عن (33) :

- تصميم البرنامج والغرض منه (وزن 20%) .

- التخطيط الاستراتيجي (وزن 10%) .

- إدارة البرنامج (وزن 20%) .

- نتائج البرنامج (وزن 50%) .

وقد كان توزيع درجات البرامج التي تم تقييمها وعددها 793 (34) :

- نسبة البرامج التي حصلت على درجة كفاءة عالية (من 85-100) 15% .

- نسبة البرامج التي حصلت على درجة كفاءة متوسطة (من 70-84) 29% .

- نسبة البرامج التي حصلت على درجة مقبول (من 50-69) 28% .

- نسبة البرامج التي حصلت على درجة غير كفاء (من صفر إلى 49) 4% .

- نسبة البرامج التي لم تظهر لها نتائج التقييم 24% .

ويعتبر برنامج الكمبيوتر CASCADE بمثابة حل فريد وفعال لتلبية احتياجات التخطيط الاستراتيجي وموازنات الأداء للإدارات الفيدرالية والهيئات الحكومية الأخرى . إذ أنه يمثل منهجاً مبتكراً لزراعة الشفافية والمساءلة في التخطيط العملي في الهيئات الحكومية بصرف النظر عن حجمها . يتضمن النظام جداول وخرائط وأشكال بيانية توضح منهج الخطوة خطوة لكيف يمكن للهيئة الحكومية أن تضع موازنة أداء فعالة .

ويقدم البرنامج حلاً متكاملاً لإدارة الأداء، حيث يربط التخطيط الاستراتيجي، وموازنات الأداء، وتقييم الأداء في نظام واحد صمم خصيصاً للوفاء بالاحتياجات الخاصة لهيئات الحكومة . والبرنامج ليس بديلاً للموازنة القائمة للمؤسسة ولا لنظم الإدارة المالية، ولكنه الأداة التي تربط بين هذه النظم وتقويها . ويقدم البرنامج أمثلة محددة تساعد المديرين والمستخدمين الآخرين . وللبرنامج نسختان : نسخة الحكومة الفيدرالية، وهي ترتبط أساساً بقانون أداء ونتائج الحكومة ونشرات مكتب الإدارة والموازنة والإصلاحات الإدارية للرئيس الأمريكي، ونسخة الحكومة ككل والتي توفر إرشادات لأي منظمة أو هيئة حكومية، وهي توضح كيفية وضع أهداف أداء وتحديد استراتيجيات فعالة، كما توفر هذه النسخة إطاراً اختيارياً للإنفاق المتوسط المدى يرتبط مباشرة بموازنة الأداء (35) .

(33) Strategisys . com/omb – part .

(34) OECD, Performance Budgeting in OECD Countries . OECD, 2007, Site sources . world bank . org.

(35) CASCADE Performance – Based Budgeting Software TM/ Strategisys . pp. 1-4.

وقد أصدر الكونجرس قانون أداء ونتائج الحكومة في 1993. ويعتبر هذا القانون حجر الأساس للإصلاح الأساسي وأكثر الإصلاحات أهمية منذ عقود في الحكومة الفيدرالية . ولأول مرة أصبح لزاماً علي الهيئات الفيدرالية أن تتبنى التوجه للنتائج . وطبقاً للقانون فيجب علي هذه الهيئات أن تضع خططاً استراتيجية طويلة الأجل تبين الأهداف العامة والأهداف الوسيطة لبرامجها، وأن تضع خططاً سنوية للأداء تحدد أهدافاً للأداء يمكن قياسها لكل أنشطة البرامج في موازنتها، وأن تنشر تقريراً سنوياً للأداء يوضح النتائج الفعلية لكل هدف أداء سنوي . وهكذا بدأ القانون في تحويل التركيز في الهيئات الفيدرالية من المساءلة عن العمليات إلى المساءلة عن النتائج⁽³⁶⁾ .

وكان من أهم عناصر بناء نظام موازنات أداء فعال تطبيق النظام المحاسبي الجديد للهيئات الفيدرالية الذي وضع في 1998، والمعروف بنظام محاسبة التكاليف الإدارية التي تمكن الهيئات من أن تنتج نمطاً من المعلومات يتوافق مع موازنات الأداء⁽³⁷⁾ .

2-6 نيوزيلنده - حكومة التعاقدات :

لقد أثارت تجربة نيوزيلندا في إصلاح موازنات الأداء اهتماماً عالمياً في بداية التسعينيات، واعتبرها البعض نموذجاً يمكن إعادة إنتاجه في الدول النامية . ولكن كان هناك من يحذر من أن هذه التجربة غير ملائمة للدول النامية، وأشهر هذه التحذيرات جاءت في مقاله الشهيرة " لماذا يجب ألا تحاول معظم الدول النامية تقليد إصلاحات نيوزيلندا؟"⁽³⁸⁾، والتي دعت الدول النامية إلى أن تأخذ بالإصلاح على مراحل للحد من ظاهرة اللانظامية وبناء القدرات الإدارية، وذلك نظراً لأن نجاح النموذج النيوزيلندي يرجع إلى أنه تم في دولة متقدمة بالفعل ولديها اقتصاد سوق قوى وآليات فعالة للتنفيذ . وهذه الشروط نادراً ما تتوفر في الدول النامية .

إن الأخذ بمبدأ بناء " الأساسيات أولاً " يسهل إحكام القواعد والرقابة من خلال موازنة قوية، والرقابة المالية، والنظم المحاسبية، والتقارير المالية التي يمكن الاعتماد عليها . فموازنات وإدارة الأداء لا يمكن أن تتجح إلا إذا كانت هناك بالفعل معايير سليمة للاقتصاد الكلي، وإدارة سليمة للموازنة والإنفاق العام، ومؤسسات فاعلة، وإدارة عامة تحكمها القواعد⁽³⁹⁾ .

لقد طبقت نيوزيلنده عدداً كبيراً من الإصلاحات الإدارية منذ 1988 تتضمن المحاسبة القائمة على الاستحقاقات والمخصصات، والموازنة على أساس المخرجات وليس المدخلات، وفك الارتباط بين وظيفة تقديم الخدمات وبين تقديم النصائح للسياسات، واستبدال رؤساء الإدارات الدائمين برؤساء تنفيذيين

(36) Information and Insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The Government Performance and Results Act, pp.1-2 .
<http://Strategisys.Com/gpra>

(37) Performance – Based Budgeting/Strategists . p.5 .

(38) Schick, A., 1998, Why Most Developing Countries Should Not Try New Reforms, The World Bank New Zealand Research Observer, Voi.B,no.1, pp 123 – 131 .
[http:// www.gsdr.org/go/display & type = document & setting/my Documents/35732NZReforms nZ-ref.doc](http://www.gsdr.org/go/display&type=document&setting/my Documents/35732NZReforms nZ-ref.doc).

(39) Schick, ibid. cit. p.1.

لفتترات محدودة، وإعطاء المديرين حرية التصرف فى الموازنات المخصصة لهم، والعمل وفق عقود تشغيل منفردة للإدارة العليا وكثير من الإدارة الوسطى، وتحديد ثمن لاستخدام الإدارات الحكومية لرأس المال، واتفاقيات مشتريات سنوية بين الوزراء وبين إداراتهم، وتقارير سنوية، وبيانات مالية وبيانات أداء مراجعة ومدققة.

وفى 1989 أصدرت قانون المالية العامة الذى أعاد تعريف عملية تخصيص الموارد المالية وحول تركيز الموازنة من المدخلات إلى المخرجات . وقد ألزم قانون المسؤولية المالية فى 1994 الحكومة بتحديد أهدافها المالية وتقديم تقارير توضح التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف والمخرجات . وهذه الإصلاحات مجتمعة تعطى مفهوماً متكاملاً لطريقة عمل الحكومة . كما ساهمت إصلاحات الموازنة بدرجة كبيرة فى تحسين الموقف المالى لنيوزيلنده. لقد تم تصميم كل عنصر من عناصر الإصلاح ليقوى العلاقة التعاقدية بين الحكومة والوزراء كمشتريين للسلع والخدمات، والإدارات والكيانات الأخرى كموردين. وكل عام يتم التفاوض على مئات من العقود . ويحدد العقد الموارد التى يوفرها طرف والأداء الذى سينتجه الطرف الآخر. وعادة ما يكون الوزراء فى الطرف الذى يوفر الموارد، أما المديرين التنفيذيين يمكن أن يكونوا فى أى من الطرفين، وذلك حسب الدور الذى يقومون به . فإذا ما كان المدير يتفاوض على عقود تشغيل، فإنه يوفر الموارد، وإذا كان يعد بنتائج فى التفاوض على اتفاقية شراء مع الوزراء، أو اتفاقية أداء مع اللجنة العليا للخدمات فهو فى الطرف الآخر (40) .

وتحل علاقة " التعاقدية الجديدة " محل العلاقة المبنية على التعاقدات الضمنية والتى تميز الإدارة العامة التقليدية، وتحول العقود الموازنة من تفاهم بين الحكومة والبرلمان على الكميات والمبالغ التى سيتم تحديدها وإنفاقها، إلى بيان صريح يوضح ما الذى سيتم عمله بالموارد المتاحة. وبنفس الطريقة، فإن اتفاقات الأداء تستبدل أخلاقيات الثقة عند الموظفين العموميين والمسؤولية، بالمساءلة عن النتائج المتوقعة من كل مدير تنفيذى (41) .

وهكذا فإنه إذا لم يكن من الممكن للدول النامية أن تطبق الإدارة العامة على أساس التعاقدات لتحسين أداء الحكومة، فإنها يمكن أن تحقق تقدماً ملحوظاً من خلال اتباع سلسلة من الخطوات المنطقية . فكما حدث فى سنغافورة وشيلى يجب أن تتزامن التنمية الاقتصادية مع تحديث إدارة القطاع الحكومى والذى يعنى إقامة رقابة خارجية عملية ويعتمد عليها .

2-7 دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - معلومات الأداء

لا يعتبر مفهوم معلومات الأداء مفهوماً جديداً على حكومات المنظمة . ولكنها ركزت فى العقد الماضى على إدماج معلومات الأداء فى عملية الموازنة كجزء من الجهود لتحسين اتخاذ القرارات، وذلك عن طريق نقل الاهتمام من المدخلات إلى النتائج القابلة للقياس . وقد ارتبط إدخال موازنات الأداء

(40) Schick, ibid, p.2.

(41) Schick, A. ibid, p.3.

بالجهود الأوسع لتحسين الرقابة على الإنفاق وزيادة كفاءة وأداء القطاع الحكومي . كما ارتبطت موازنات الأداء بمنح المزيد من المرونة للمديرين في مقابل مساءلة أقوى عن النتائج.

وعلى الرغم من ذلك تواجه دول المنظمة عدداً من التحديات في المجالات التالية (42) :

- إنتاج واستخدام معلومات الأداء في عملية الموازنة .

- قياس النتائج .

- تحسين نوعية معلومات الأداء .

- إقناع السياسيين باستخدام هذه المعلومات في اتخاذ القرارات .

ولمعلومات الأداء تاريخ طويل في دول المنظمة. فمعظم هذه الدول كانت تستخدم معلومات الأداء على الأقل لمدة عشر سنوات، وأكثر من نصف دول المنظمة كانت تستخدمها لأكثر من خمسة عشر سنة .

والواقع أنه لا يوجد نموذج واحد لموازنات الأداء في دول المنظمة . وحتى عندما طبقت الدول نماذج متشابهة فإنها اتخذت طرق مختلفة للتطبيق، وعدلتها وفقاً لإطارها الوطني وثقافتها وأولوياتها. وقد أخذت دول المنظمة بنظام موازنات الأداء لأسباب مختلفة، من أهمها: الأزمة المالية، والضغوط المتزايدة لتخفيض الإنفاق العام، أو تغير الإدارة السياسية. وفي كل الأحوال كان إدخال معلومات الأداء في الموازنة يتم من خلال حزمة أكبر للرقابة على الإنفاق العام أو إصلاح إدارة القطاع الحكومي، وبالتزامن مع إدارة الأداء. وقد بدأت الدول الإصلاح بأهداف متعددة (43) .

وفي التطبيق العملي فإن هناك ثلاثة مناهج : من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى، والشامل أو الجزئي، والتدريجي أو الفوري الصدمة . وفي منهج من أعلى إلى أسفل تقوم الحكومة المركزية والوزارات بالدور الأساسي في تطوير وتطبيق ومتابعة الإصلاح . أما منهج من أسفل إلى أعلى فاللاعب الرئيسي يتمثل في الهيئات المنفردة، التي قد تتمكن من المشاركة ولديها الحرية لتطوير أساليبها الخاصة لتحقيق الأهداف . ولكل من المنهجين مزايا وعيوب. فالقليل من المركزية يعني عدم وجود ضغط كافٍ لتحقيق التغيير، أما المركزية الشديدة فقد ينتج عنها أن يفقد العاملون حماسهم والتزامهم ويتقاعسوا عن تحسين أدائهم (44) .

وقد اتبعت دول المنظمة مناهج مختلفة من حيث سرعة التغيير، إبتداء من نظام الصدمة والذي يتضمن عمل عدد من الإصلاحات الجوهرية والمتزامنة، إلى نظام الخطوة خطوة التدريجي . وتمثل أستراليا المنهج التدريجي، فقد أخذت بالإصلاح على امتداد 15 عاماً وتقدمت بحذر على امتداد طريق طويل للإصلاح . وفي حالة كوريا، أدخلت أربعة أنواع من الإصلاحات الجذرية بسرعة كبيرة . وتتمثل

(42) Bary Anderson OECD, Performance Budgeting :A Users Guide. International Conference on Performance Budgeting. Mexico City,Mexico,2008.

للمزيد من المعلومات التفصيلية أنظر :

Teresa. Curristine, ed., Performance Budgeting in OECD Countries . OECD 2007 .

(43) OECD Policy Brief, Performance Budgeting: A Users Guide : OECD Observer 2008. PP.2-3 .

(44) Barry Anderson, op.cit.,pp.5-6.

مزايا هذا المنهج في أنه يخلق ضغطاً شديداً لتحقيق الإصلاح ويساعد علي القضاء على مقاومة التغيير . ولكنه في نفس الوقت يتطلب التزاماً شديداً في صورة إرادة سياسية وتوفير مستوى من الموارد قد لا يتوفر بسهولة في كثير من الدول . كما أنه يتضمن مستوى مرتفعاً من المخاطرة لأنه لا يوفر الفرصة للتعلم من الأخطاء وإمكانية التعديل في الإصلاح أثناء التطبيق . وغالباً ما تتبنى الحكومات منهج الصدمة عندما يكون هناك محرك قوى للتغيير السريع مثل أزمة اقتصادية أو تغيير في الحكومة .

ومع أن كثيراً من دول المنظمة يضمن معلومات أداء في وثائق الموازنة، إلا أن هذا لا يعنى بالضرورة أنها تستخدم في صنع قرارات الموازنة. إذ أن هذا يتطلب أن تدمج هذه المعلومات في عملية الموازنة . ويعنى هذا أن يتم وضع الموازنة بطريقة تنظر إلى سبب تخصيص الأموال وما إذا كان استخدام الموارد يحقق النتائج المرجوة. وقد كان هذا سبباً لتغيير الطريقة التي تعد بها الموازنة في كثير من الدول . كما أن هناك بعض طرق عرض الموازنة تسهل دمج بيانات الأداء أكثر من غيرها . ولقد قام عدد محدود من الدول مثل أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة بتغيير هيكل موازنتها لتركز على النتائج . وبعض الدول الأخرى مثل كندا والولايات المتحدة احتفظ بهيكل الموازنات كما هو وأضيفت معلومات الأداء في وثيقة تكميلية تقدم للمشرع (45) .

وقد أدرجت الحكومات معلومات الأداء في مفاوضات الموازنة بين وزارة المالية والوزارات التي تقوم بالإنفاق، وفي المفاوضات بين الوزارات والهيئات التابعة لها . وفي معظم الدول تضمنت مفاوضات الموازنة تقليدياً بعض المناقشات الخاصة بالتخطيط . وقد قوت موازنات الأداء هذه العملية بتركيزها على تحديد الأهداف وقياس النتائج .

2-8 الخلاصة :

اتضح من العرض السابق لسبع تجارب دولية في تطبيق موازنات الأداء وهي تجارب : جنوب أفريقيا - الهند - شيلي - ماليزيا - الولايات المتحدة - نيوزيلندة - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، أن كل تجربة كان لها ما يميزها عن التجارب الأخرى. لقد أوضحت تجربة جنوب أفريقيا ما للإرادة السياسية من أهمية بالغة في نجاح الإصلاح المالي والإداري . وركزت تجربة الهند على أهمية المشاركة الشعبية في تحسين أداء الموظف العام وتحسين وصول الخدمات للجمهور . وبرز أهمية دور التقييم بأنواعه في الربط بين أولويات الحكومة وبين توزيع الموارد في الموازنة في شيلي . وكان لتحقيق الجودة الشاملة ورضا العملاء والعاملين أهمية خاصة في تجربة ماليزيا . وأوضحت تجربة الولايات المتحدة الأمريكية أهمية الإطار التشريعي المؤيد لإصلاح الموازنة وأداة ترتيب تقييم البرامج كمؤشر مركب للأداء . وجاءت تجربة نيوزيلندة لتحسم الجدل القائم بين إتباع أفضل الممارسات في تطبيق موازنات الأداء أو إتباع منهج الأساسيات أولاً . وفي النهاية تأتي تجارب دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

(45) Barry Anderson, ibid., pp.6-7 .

للتأكد على أهمية معلومات الأداء ونوعيتها وجودتها وإدماجها فى عمليات الموازنة واتخاذ القرارات . وهكذا جمعت هذه التجارب المتنوعة معاً عدداً كبيراً من أهم متطلبات تطبيق موازنات الأداء .

ثالثاً : تجربة مصر فى تطبيق موازنات الأداء

لقد ركزت عملية الموازنة فى مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات) ، وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبنى أنماطاً للإنفاق تطبيق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من تخصيصات الموازنة . كما أن موافقة مجلس الشعب ، ورقابة وزارة المالية ، ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ارتبطت بالجوانب المالية والمدخلات دون أى اهتمام بالنتائج .

3-1 مشروع البنك الدولى :

3-1-1 فى عام 2000 طلبت الحكومة المصرية من البنك الدولى أن يراجع عملية الموازنة فى ضوء العقبات التى تم التعرف عليها . وفى 2001 قدم البنك وثيقة مراجعته للنواحي الاقتصادية والاجتماعية . وقد حددت الوثيقة التحديات التى تواجه الاقتصاد المصرى والتى من أهمها غياب التوجه نحو النتائج .

كما أوضحت الوثيقة أنه على الرغم من أن عملية الإصلاح الشامل للموازنة ستستغرق وقتاً طويلاً، إلا أنها حددت عدداً من الإجراءات التى يمكن اتخاذها فى الأجل القصير، والتى يمكن أن تشجع على الاتجاه نحو النتائج فى الموازنة المصرية وهى⁽⁴⁶⁾ :

- عمل إطار متوسط الأجل للإنفاق يحتوى على أسقف كلية وقطاعية ملزمة لدورة الموازنة وأظرف تأشيرية للموازنة على مدى سنتين، والنص على ذلك فى منشور الموازنة .
- عمل نظام فعال لتتبع الإنفاق، مبنى على تكنولوجيا معلومات مناسبة، وذلك لتحقيق متابعة أفضل لتنفيذ الموازنة .
- توحيد إدارة الموازنة بحيث تشمل الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية .
- ولقد تمثلت التوصية الرئيسية للوثيقة المشار إليها أعلاه فى ضرورة اختيار وحدات فى عدد مختار من الهيئات وذلك لعمل موازنة أداء لها شكل تجريبى . وهو ما يتطلب تعديل تصنيف ومصطلحات موازنتها، وتحديد النتائج المرجوة من الموازنة، والمؤشرات التى سوف تستخدم فى متابعة وتقييم التقدم .

وقد استقبلت الحكومة المصرية بعثة تشخيصية من البنك الدولى فى يونيو 2001 وذلك بدعوة من وزير المالية آنذاك والذى كان متحمساً لإصلاح الموازنة لتحقيق المزيد من التركيز على أداء الحكومة فى كل من مقاييس الكفاءة والفعالية، والذى دعا إلى التركيز على النتائج فى استشاراته المستمرة مع الوزارات المختلفة. وقد التقت البعثة بكثير من موظفى الحكومة والأكاديميين والجهات المانحة. واستعرضت عدداً كبيراً من التقارير والوثائق لتصل إلى تحديد طريقة التحول إلى المتابعة

⁽⁴⁶⁾ Medhat Hassanin and Doha Abdelhamid, Results – Oriented Budgeting in Egypt . in ,Interdisciplinary Journal of Research in Business, Vol. 2, Issue. 9, 2013 . pp.10-11.

والتقييم المبنية على النتائج، وكيفية تقوية الإدارة العامة في مصر، وكذلك تحديد أين توجد القدرات والخبرات اللازمة لتصميم واستخدام نظم المتابعة والتقييم القائمة على النتائج، وكيف أسهمت هذه القدرات (أو غيابها) في استخدام المتابعة والتقييم. ومن خلال المقابلات الكثيرة التي عقدتها البعثة، كان هناك إجماع على الرغبة في استخدام معلومات جيدة لتوزيع الموارد، وتقييم التقدم، وتحقيق أهداف التنمية بأكثر الطرق كفاءة وفعالية. كما تعرفت البعثة على وجود العديد من الجهات المانحة التي تدعم مصر واهتمامها بمجال المتابعة والتقييم القائم على النتائج، والتي قدمت كثيراً من خدمات التدريب والتكنولوجيا والدعم الفني لتحسين أداء القطاع العام.

3-1-2- وقد حدد فريق البعثة ستة مراكز امتياز وهي : وزارة المالية - وزاره الصحة والسكان - وزارة البترول - وزارة الكهرباء - معهد البحوث التربوية - المجلس القومي للمرأة . وقد وجد الفريق أن كل مركز يعمل بمعزل عن غيره من المراكز، ولا يوجد تبادل للمعلومات والخبرات والدروس المستفادة بين المؤسسات المختلفة⁽⁴⁷⁾.

وفي سبتمبر 2001 أعلن وزير المالية بدء المشروع في مؤتمر صحفي محلي وعالمي كبير، واختيار خمس وزارات رائدة في المرحلة التجريبية، وعن بدء جهود التوعية وكذلك التدريب في هذه المرحلة المبكرة. كانت الوزارات والجهات التي تم اختيارها هي : وزارة المالية : مصلحة الضرائب علي المبيعات، ووزارة التخطيط، ووزارة الكهرباء : الشركة القابضة للكهرباء، ووزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية : مصلحة الكفاية الإنتاجية وهيئة التوحيد القياسي، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات .

وفي بداية 2002 وفر البنك الدولي الدعم الفني لوزارة المالية لمساعدة المبادرة الحكومية لمراجعة الإنفاق العام بالتحرك نحو موازنات الأداء والنتائج . وكان الهدف هو التعلم من التجارب الدولية في هذا المجال، وصياغة نموذج مصري، واختيار خمس جهات رائدة وتزويدها بالدعم الفني الضروري لمأسسة نظام لقياس الأداء والمتابعة والتقييم ، وتوثيق التجربة . وبدلاً من فرض المنهجية الجديدة بقوة القانون فإن أنشطة الجهات الرائدة ستوفر القدوة المطلوبة لدعم التعلم والاختيار وبناء القدرات داخل هذه الجهات ومؤسساتها بما يضمن الانتقال والتحول عن موازنات المدخلات التقليدية. وأصبح لوزارة المالية صلاحية الاستعانة بخبرات محلية في هذا المجال، إلى جانب قيام البنك الدولي ببعثات للمتابعة والمراجعة لضمان أن المشروع يسير في الاتجاه الصحيح واتخاذ أي إجراءات تصحيحية إذا لزم الأمر . وقد وافق البرلمان على الاتفاقية التي عقدت لهذا الغرض بين الحكومة المصرية والبنك الدولي في نوفمبر 2002 .

ومع بداية 2004 أصبح عدد الوزارات 6 وزارات وعدد الجهات الرائدة المشاركة 13 جهة :

1- وزارة المالية : المركز النموذجي للجمارك - الهيئة العامة للسلع والخدمات - مصلحة الجمارك- مصلحة الضرائب على المبيعات .

2 - وزاره التخطيط : هيئه الأبنية التعليمية .

⁽⁴⁷⁾ Medhat Hassanin and Doha Abdelhamid, ibid, pp.19-25.

- 3 - وزارة الكهرباء : الشركة القابضة للكهرباء - هيئة الطاقة الجديدة والمتجددة .
- 4 - وزارة الصناعة : مصلحة الكفاية الإنتاجية والهيئة المصرية للتوحيد القياسى والجودة .
- 5 - وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات : هيئة البريد .
- 6 - وزارة التعليم العالى والبحث العلمى : مديرية التعليم فى الفيوم وجامعة الإسكندرية .
- ولقد جاء هذا التوسع فى المرحلة الأولى استجابة لجانب الطلب، وذلك نظراً لأن الجهات الرائدة التى بدأت فى العمل كان لها تأثير إيجابي (أثر محاكاة) مما دفع الجهات الأخرى لأن تطلب من وزيرها المختص أن تتضمن للمشروع .
- 3-1-3 وقد تم عمل مصفوفة لخطة العمل شاملة موارد محددة، ومخرجات ونتائج، وقد أصبحت متاحة للبنك الدولي ووزارة المالية والوزارات المشاركة فى البرنامج والمستشارين المحليين .
- وقد تم تصميم المصفوفة بالمشاركة بين وزارة المالية والمستشارين المحليين، وبعد ذلك تم توسيع دائرة المشاركة لتضم وزراء الوزارات الرائدة وموظفيهم . ولقد حددت المصفوفة الهدف بأنه مؤسسة وبناء القدرات فى مجال المتابعة والتقييم وموازنات الأداء فى الوزارات الرائدة . كما حددت نتائج المشروع فى الإصلاح المالى والرقابة على الإنفاق وتحسين نوعية الخدمات العامة (48) .
- وأنشأت وزارة المالية قسماً لإدارة مشروع موازنات الأداء يقوم بالأبحاث وتصميم المشروع والمتابعة ودراسة التجارب الدولية لاستخلاص أفضل الممارسات فى هذا المجال . كما حددت كل الجهات الرائدة المختارة بيان المهمة والأهداف ومؤشرات الأداء الخاصة بها . ولقد كان هذا التمرين يمارس لأول مرة فى معظم هذه الجهات . ولم يكن لدى كل الجهات الرائدة نظام لحسابات التكاليف، وذلك لقياس التكاليف الفعلية وربطها بدقة بالبرامج والأنشطة، ولذلك تم تقديم المعونة الفنية المحلية فى هذا المجال .
- وقد تواصلت جهود التوعية فى صورة ورش عمل - وكان أولها بالتعاون مع معهد التخطيط القومى⁽⁴⁹⁾ - واستبيانات استكشافية، ومقابلات مع الموظفين، وجلسات عصف ذهني، واجتماعات خاصة واجتماعات لجان . وقد نتج عن التوعية المستمرة خلق برامج خاصة متعددة المستويات لبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء وذلك حتى يمكن بناء ثقافة الأداء . وقد تم تنفيذ برامج تدريب مكثفة للانتقال من موازنة المدخلات إلى موازنة النتائج . وقد بلغ عدد المتدربين 1585 موظف حكومى .
- وقد عانت بعض الجهات الرائدة المشاركة فى المشروع من " مقاومة ثقافية " للتغيير وأهمية الإصلاحات. وبمرور الوقت اقتنع كل موظفى الجهات الرائدة بأهمية عمل نظم لإدارة البيانات كمكون أساسى وضرورى لاتخاذ القرار المبني على المعلومات فى نظام مستدام للمتابعة والتقييم وموازنات الأداء . ومع تقدم العمل فى المشروع بدأ التركيز على خدمة العميل وتقديم الخدمات العامة، واعتبر كثير من الجهات الرائدة أن لهذا أهمية خاصة لدرجة أنهم نصوا عليها فى بيان المهام المعدل الذى وضعوه .

(48) Medhat Hassanin, ibid.,

(49) معهد التخطيط القومى والبنك الدولي، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء، القاهرة مارس 2002 .

وقد أجرى كل فريق عمل تمرين للموازنة موازى لا يلغى نظام الموازنة التقليدية، ولكنه يضيف مكون موازنة أداء . وبالمطبع اختلفت سرعة التقدم الذي أحرزته كل هيئة وارتبطت بدرجة استعدادها للأخذ بالتوجه نحو النتائج. وقد استطاعت بعض الجهات الرائدة أن تربط بين إستراتيجيتها وبين إستراتيجيات منظماتها أو الحكومة، بينما استطاع البعض الآخر الربط مع إستراتيجية الوزارة التابعة لها. ولكن الغالبية لم تستطع أن تربط بين موازنتها الجديدة وبين خطة التنمية الاقتصادية العامة للدولة (الربط بين السياسات القومية الفعلية وبين سياسات الهيئة والوزارة، والبرامج والمشروعات) . وكان من المقرر أن تقدم كل الجهات الرائدة أول موازنة أداء ونظام متابعة وتقييم لوزارة المالية والبرلمان في السنة المالية 2004 / 2005 .

3-1-4 وقد أشادت بعثة البنك الدولي للمراجعة في ديسمبر 2003 بما تم من إنجازات في المشروع ويعمل الجهات الرائدة فيما يلي ⁽⁵⁰⁾ :

- أدى إشراك الوزراء في أنشطة المشروع في الجهات الرائدة إلى تشجيع فرق العمل .
 - ترسيخ المفاهيم الأساسية لموازنات الأداء لدي فرق العمل في الجهات الرائدة .
 - التركيز علي مبدأ خدمة العملاء في تقييم أداء الجهات الرائدة .
 - ربط الجهات الرائدة بأولويات السياسات والإستراتيجيات في وزاراتهم .
 - توفير بيانات الأساس لإدارة المعلومات بما في ذلك من إعداد مقاييس الأداء .
 - استخدام الجهات الرائدة المعلومات في الإدارة واتخاذ قرارات السياسات .
- كما أشارت إلى أهم التحديات التي تواجه المشروع وهي تقوية عمل فرق العمل في الجهات الرائدة، وبناء القدرات في الهيئات المعنية وضمان استدامتها . إلى جانب تقوية العلاقة بين نظم المعلومات وعمليات اتخاذ القرار وتطوير المقاييس الأساسية للأداء . وأخيراً تقوية العلاقة بين مؤشرات الأداء التفصيلية (مايكرو) التي تنتجها الجهات الرائدة، وبين الأهداف الإستراتيجية للوزارات التي يتبعها (ميسو)، وذلك لربطها فيما بعد بالسياسات القومية (المستوى الماكرو) .
- وقد أوصت بعثة البنك الدولي بما يلي:

- أ- تشكل لجنة وزارية تجتمع بصفة دورية مستمرة لتوجيه العمل في مشروع موازنات الأداء ولتكون هي الداعم والمؤيد له .
- ب- عقد مائدة مستديرة حكومية بنهاية المرحلة الأولى من المشروع لتبادل الآراء بين الحكومة وأصحاب المصالح الآخرين لخلق عملية تعلم مستمرة في مجال موازنات الأداء وللتعرف على جهات رائدة جديدة للتوسع في المشروع .
- ت- استمرار إعداد وتدريب مستشارين محليين جدد لمواجهة زيادة الطلب على انضمام جهات رائدة جديدة للمشروع .
- ث- توثيق وإعداد قاعدة البيانات اللازمة لتكرار تجربة مجموعة الجهات الرائدة الأولى .

⁽⁵⁰⁾ Medhat Hassanin, ibid., pp.25-34 .

ج- تشكيل لجنة من كبار الموظفين الحكوميين، تحت مستوى الوزراء، تكون مهمتها مراجعة القضايا الفنية المرتبطة بتطوير نظم المعلومات، وعمليات الموازنة، ومقاييس الأداء، وتحسين التحليل الفني، وتوفير التقارير والدراسات عن عمل الجهات الرائدة وطرق العمل بين الجهات الرائدة المختلفة .

واتفقت الحكومة المصرية والبنك الدولي علي استمرار المشروع لمدة سنة إضافية لنشر المعرفة والتوسع في عدد الهيئات الرائدة، وبدء المرحلة الثانية مع بداية العام المالي 2004 / 2005 .

2-3 خصائص التجربة المصرية :

1-2-3 الإطار التشريعي الداعم للتوجه نحو موازنة الأداء:

استندت مبادرة التحول نحو موازنة الأداء فى الأساس إلى توصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب فى عام 2000 بالمضى فى هذا التوجه . وحدد المجلس اهتمامه من خلال تقرير لجنة الرد على بيان الحكومة فى يناير 2005، حيث ركز التقرير على المتابعة المالية والفنية للمشروعات المنفذة لتقييم الأداء وتطبيق موازنة البرامج والأداء . وقد تم تفعيل توصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب من خلال موافقة المجلس فى نوفمبر 2002 على منحة البنك الدولي للدعم المؤسسى والإشراف والتقييم للاستثمارات العامة بناءً على قرار رئيس الجمهورية رقم 275 لسنة 2002 . كما أوصت اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى فى تقريرها عن مشروع قانون بربط الموازنة العامة للدولة للعام المالى 2005/2006، بضرورة المضى فى تنفيذ موازنات البرامج والأداء حتى يمكن تعظيم المردود من النفقة العامة وفقاً للمعايير الدولية .

وبموجب القانون رقم 87 لسنة 2005 تم التركيز على استناد عملية إعداد الموازنة إلى ما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة . وهو ما يوضح توجه وزارة المالية لتبنى إطار متوسط الأجل للإنفاق العام يربط الخطط والأولويات المتوسطة الأجل بالموازنة العامة، وبالتالي يقوم بربط الإنفاق العام بالنتائج التى يتوقع المواطن أن تقوم الحكومة بتحقيقها . كما قضت المادة 6 من قرار وزير المالية رقم 58 لسنة 1996 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة، بأن يتم تحليل أوجه النشاط التى تباشرها أجهزة الدولة المختلفة سواء كان هذا النشاط رئيسياً أو مساعداً إلى برامج وفق الأهداف المخصصة للجهة .

وفى عام 2005 تم استبدال المادة (6) السابقة بالمادة (8) فى اللائحة التنفيذية والتى وضعت حداً أقصى بواقع خمس سنوات للإنتهاء من ربط الموازنة بالبرامج والأهداف، وهو ما يعد التزاماً من وزارة المالية بالتحول نحو موازنة الأداء . كما تم إجراء تغييرات وتعديلات على المادة (16) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة لتحديد اختصاصات لجنة إعداد مشروع الموازنة وإلزامها بالاعتماد على المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات الفنية والاقتصادية التى تؤدى إلى فاعلية الإنفاق فى تحقيق الأهداف المخططة والأهداف المنوطة بالجهة، واستهداف الكفاءة فى الاستخدام الأمثل للموارد المالية والمادية والبشرية المتاحة، والإرتقاء بالأداء وتحقيق الجودة الشاملة. وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحليل

تقديرات الموازنة على أساس برنامج النشاط والمشروعات والأعمال التى يستند إليها بالنسبة لمراكز المسئولية المختلفة بالجهة فى مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون رقم 87 لسنة 2005 ، ومع ما يتطلبه ذلك من تعميق وربط الحوافز بالأداء.

أما قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 والمعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998 فإنه يقضى بأن يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية : الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى، الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة، الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية .

3-2-2 الدعم الفنى لتنفيذ واستمرار المشروع :

تمثلت القدرات والخبرات الاستشارية لتنفيذ المشروع فى أربعة مستشارين محليين تم اختيارهم فى المرحلة الأولى للعمل بالجهات المختلفة المنفذ بها المشروع . وكان هؤلاء المستشارين ضمن تسعة كوادى مصرية من خريجى البرنامج الدولى للتدريب على تقويم التنمية IPDET⁽⁵¹⁾ ، وقد حددت دراسة قياس الاستعداد وجود مستوى عال من القدرات والكفاءات لدعم التوجه نحو استراتيجية قائمة على النتائج . وقد أشاد ملخص تقرير المشروع بالمستشارين المحليين، حيث أشار إلى أن قدرة المستشارين المحليين هى التى أحدثت التطوير منذ بداية التنفيذ فى جهات المشروع المختلفة، وأن هذه المجموعة الأولى التى تم إختيارها من الاستشاريين المحليين أدت مهمتها على أكمل وجه(52) .

3-2-3 القدرة المؤسسية للجهات المنفذة للمشروع :

كان التقدم الذى تم إحرازه فى بعض الجهات أبطأ من المتوقع، وذلك بسبب ضعف مستوى التعاون والمقاومة من العاملين بالمستويات الإدارية الدنيا داخل جهات التنفيذ . وقد تمثلت المعضلة الإدارية فى التوجه نحو موازنة الأداء فى مستويين رئيسيين: الأول فى تطبيق النظام الجديد، والثانى فى استدامة المفهوم . وقد مثلت السمات المميزة للنظام الإدارى الحكومى المصرى مثل الأعراف الإدارية التى تحد من الإنتاجية، والتطبيق الصارم للقواعد، وعدم القدرة على التغيير، والعلاقة بين البيروقراطيين والجمهور، الثقافة السلبية للموظفين العموميين فى النظام الإدارى القائم . هذه السمات تمثل عوائق لتنفيذ نظام الإدارة القائم على الأداء وتحويل الآلية البيروقراطية الحكومية إلى آلية يوجهها الأداء . وهو ما يشير إلى أهمية ربط عملية تحول نمط الموازنة العامة بمنهج إدارة التغيير والأداء .

وبالنسبة لتحديات استدامة المفهوم داخل النظام الإدارى الحكومى يعتبر موضوع الأثر الاجتماعى للأخذ بموازنات الأداء فى مصر ذو أهمية بالغة، إذ ثمة مصالح متعارضة يتعين الحفاظ على التوازن بينها . فهناك مصلحة مؤكدة فى اتخاذ القرار الاستراتيجى بالتحول الشامل للنظام الإدارى، ليصبح قائماً على الأداء . وهناك بعداً اجتماعياً لا يمكن تجاهله هو ضرورة الحفاظ فى الوقت ذاته على مصالح الطبقة العريضة من العاملين فى الدولة والمتمثلة فى توفير الاستقرار والأمان لهم .

(51) The World Bank Group, Carlton University, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, International Program for Development Evaluation Training (IPDET) .

(52) The World Bank, Evaluation Capacity Development: OED Self- Evaluation, Washington, D.C., June 2004 .

3-2-4 الدعم السياسى لمبادرة موازنة الأداء :

فى تصريح لرئيس مجلس الوزراء الأسبق فى جريدة الأهرام قبيل اجتماع مجلس الوزراء فى فبراير 2002 لمناقشة الموازنة العامة 2003/2002 ذكر " أن الموازنة تعتمد على البدء بشكل مرحلى فى تنفيذ موازنة البرامج والأداء لتحل تدريجياً محل موازنة الإنفاق".

إن إدراج موضوع موازنة الأداء فى البرنامج الانتخابى للرئيس الأسبق فى 2005 يعتبر بمثابة التزام على شقى الحكومة التنفيذى والتشريعى بالمضى فى تنفيذ مبادرة التحول نحو موازنة الأداء، وذلك باعتبارها الآلية التى حددها الرئيس لتحقيق هدف ضبط وترشيد الإنفاق العام .

وقد أكد البنك الدولى فى عام 2004 الدعم السياسى المقدم من وزير المالية الأسبق ووصفه بأنه القائد الداعم لنظام الإدارة القائمة على الأداء⁽⁵³⁾ . أما وزير المالية التالى فقد أشار صراحة فى البيان الذى ألقاه فى مجلس الشعب عن مشروع الموازنة العامة 2006/2005 إلى أن سياسات وزارة المالية تمهد إلى الانتقال تدريجياً إلى تطبيق موازنة الأداء فى الأجل المتوسط، إلا أن موازنات الأداء نظام معقد ويجب التمهّل فى تطبيقه . وهكذا توقف المشروع ولم يتم تنفيذ المرحلة الثانية منه .

رابعاً : الطريق إلى تطبيق موازنة الأداء فى مصر

4-1 إن إصلاح المالية العامة لم يكن أبداً حركة عالمية موحدة تعمل على دمج الممارسات المالية للقطاع الخاص فى عملية اتخاذ القرارات فى القطاع العام . كما أن للإصلاح نتائج قصيرة وطويلة الأجل . إن تطبيق نفس المناهج فى دول مختلفة لا تكون له نفس النتائج من نجاح أو فشل . ومن المتفق عليه أن القطاع الحكومى يجب أن يدار بطريقة أفضل وأكثر كفاءة وأكثر إستجابة لإحتياجات المواطنين كما يجب أن يسأل عن النتائج .

إن الإصلاح هو عملية بناء للقدرات وهى عملية تتم فى الأجل الطويل، وتتقص إذا ما كان هناك إصرار على التعامل مع النتائج فى الأجل القصير فقط . وتتضمن عملية تنمية القدرات التعلم وتطويع المعارف المكتسبة لتلبى الإحتياجات المحلية. وتتضمن عملية التعلم كثيراً من التجربة والخطأ، وتتم فى إطار ثروة هائلة من المعرفة العالمية يتداولها ويستخدمها الجميع، مع أنه ليس هناك حقوق ملكية فكرية على أفكار الإدارة بالنتائج، إلا إنه فى النهاية يجب أن تتم اختيارات السياسات طبقاً لنموذج التنمية الوطنى.

وقد كان لمصر تجربة فى تطبيق موازنات الأداء تمثلت فى مشروع البنك الدولى فى 2002، وهى وإن كانت تجربة قصيرة إلا أنها تجربة غنية ويجب ألا تغفلها دراسة تفصيلية، إذا كانت الحكومة تفكر فى الأخذ بموازنات الأداء والبرامج مرة أخرى. فتصبح الخطوة الأولى فى التحرك نحو موازنات الأداء والإدارة بالنتائج هى مراجعة ودراسة هذا المشروع الرائد وعمل تقييم موضوعى له لاستخلاص الدروس المستفادة منه واستخدامها فى بناء المشروع الجديد، والذى يأتى فى وقت مصر فى أمس

⁽⁵³⁾ The World Bank, ibid

الحاجة لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد والذي من خلاله تتم أنشطة الإدارة والموازنة الحكومية، وهذه الأهداف هي، تقوية الانضباط المالي الكلى وهو ما يمكن أن يحقق وفورات مالية تتيح حرية حركة أكبر لمتخذ قرارات المالية العامة، وتوزيع الموارد بما يتفق مع أولويات الحكومة، وتحقيق الكفاءة الفنية فى استخدام البرامج ومقدمى الخدمات لموارد الموازنة .

وفيما يلى سنحاول توضيح المسار المقترح لتطبيق موازنات الأداء فى مصر فى المرحلة القادمة :

4-1 الدعم السياسى :

إن بناء وتأسيس نظام موازنات الأداء هو عملية سياسية أكثر منها عملية فنية . فحتى مع وجود جميع المتطلبات الفنية لا غنى عن وجود الدعم السياسى . ولنجاح تطبيق موازنات الأداء فإنه يجب أن يتولى الدعوة لها بقوة متخذ قرار رئيسى فى عملية الموازنة كأن يكون وزير المالية و/ أو رئيس الجمهورية كما كان الحال فى مشروع البنك الدولى السابق . وقد كان هذا الدعم السياسى وراء انطلاق المشروع وما حققه من نجاح . وكذلك كان إختفاء هذا الدعم السياسى وراء توقف المشروع فى الوقت الذى كان يتوسع فيه ويضم وزارات وجهات حكومية جديدة. ويجب أن نأخذ فى الاعتبار أن التأييد والدعم السياسى لا يقف عند المستويات السياسية العليا فقط وإنما يجب أن يمتد ليشمل كل مستويات الإدارة الحكومية لأنها الجهات التى تطبق موازنات الأداء. ولذلك فإن ضمان تأييد الحكومة والقبول العام ووجود بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تنفيذ موازنات الأداء شرط ضرورى لنجاح الإصلاح.

4-2 القانون والإطار التشريعى :

يحتاج تطبيق موازنات الأداء إلى إطار تشريعى مساند وداعم. ولذلك يستلزم الأمر صدور قانون خاص واضح وتفصيلى وشامل مثل قانون أداء ونتائج الحكومة فى الولايات المتحدة . إن الأمر لا يحتاج إلى مجرد تعديلات فى قانون الموازنة لتغيير نظام الموازنة الحالى إلى نظام قائم على الأداء والنتائج، بل يحتاج إلى تغيير فى قانون الموازنة 2005 بحيث يدفع إلى تبنى موازنة متعددة السنوات، وعمل مظاريف صارمة للموازنة، وعلامات إرشادية للأداء، وزيادة الشفافية والمحاسبة، وإعداد إطار متوسط الأجل للإتفاق قائم على النتائج والأداء .

4-3 التوعية :

إن خلق الوعى والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالى وموازنات الأداء، فى صورة ورش عمل، واستبيانات، ومقابلات مع الموظفين، وجلسات عصف ذهنى، واجتماعات خاصة واجتماعات لجان ضرورى جداً للتمهيد للانتقال، وذلك حتى يمكن خلق ثقافة الأداء قابلة للاستدامة، وبناء القدرات فى مجال موازنات الأداء، والقضاء على المقاومة الثقافية للإصلاح .

وبعد ذلك فإنه يجب الانتقال لمرحلة تنمية القدرات ورفع مهارات موظفى الحكومة فى مجال موازنات الأداء، والمتابعة والتقييم القائم على النتائج، والإدارة بالنتائج وإدارة الأداء، وذلك عن طريق عمل برامج تدريبية متخصصة متعددة المستويات. والواقع أن التدريب هو مكون أساسى جداً من مكونات موازنات الأداء .

4-4 وزارة المالية :

إن بناء القدرات الضرورية لتشغيل نظام معلومات أداء جديد يخدم موازنات الأداء يستوجب تغييراً كبيراً فى مهارات واختصاصات وكفاءات وزارة المالية . فالأمر يتطلب أن تنتقل من مجرد جهاز اقتصادى محاسبى فقط إلى جهاز لتحليل ووضع السياسات، وذلك عن طريق تطوير مهارات وقدرات العاملين فيها فى تحليل السياسات وتطوير نظم معلومات الأداء . وهذه هى الطريقة الوحيدة حتى يصبح لديها القدرة على توجيه النصح للجهات الحكومية التنفيذية فيما يتعلق بإختيارات أولويات الإنفاق العام.

إن التغيرات فى وزارة المالية والتحول فى وظيفتها هى على نفس الدرجة من الأهمية مثل عمل مؤشرات للأداء . تحتاج موازنات الأداء لمهارات مختلفة بالمقارنة بموازنات البنود والمبينة على المدخلات، وهو ما ينطبق على كل مستويات الموازنة . إن عملية الموازنة نفسها يجب أن تتضمن تغييراً فى الإجراءات أو آليات جديدة للاستخدام الفعال لمعلومات الأداء، وإلا فإن موازنات الأداء لن تكون قابلة للتطبيق. ويجب التأكيد على أن التغيرات المقصودة ليست تغيرات فنية فقط وإنما تتضمن أيضاً تغيرات فى ثقافة وعملية الموازنة وسلوكيات موظفى الوزارة فى التعامل مع الجهات التى تقوم بالتنفيذ والإنفاق .

وحتى تستطيع وزارة المالية أن تقوم بدورها القيادى فى عملية التحول إلى موازنات الأداء فإنه لا بد من تفعيل دور إدارة موازنات الأداء فى الوزارة، والعمل على إنشاء وحدات مماثلة فى الوزارات الأخرى تكون حلقة الربط بين وزارة المالية والوزارات الأخرى وتقديم الدعم الفنى للموظفين والمديرين والتنفيذيين فى الجهاز الحكومى . كما يتطلب تفعيل ونجاح موازنات الأداء ضرورة عقد اجتماعات لجان الموازنة فى كل الجهات الحكومية مرة شهرياً أو كل ثلاث شهور على أقصى تقدير وذلك لأغراض المتابعة وتحديد انحرافات التنفيذ وإجراء ما يلزم من تصحيح أولاً بأول⁽⁵⁴⁾ .

4-5 إصلاح الموازنة وإصلاح الإدارة العامة :

إن عملية تمهيد الطريق للانتقال من الاهتمام بالمدخلات والعمليات الداخلية إلى المخرجات والنتائج، والاهتمام بالأداء وكفاءة وفعالية الإنفاق العام، تستلزم أن يكون إصلاح الموازنة متسقاً ومرتبطاً مع إصلاح الإدارة العامة . وهناك إجماع على أن موازنات الأداء ترتبط ارتباطاً حقيقياً بإدارة الأداء . كما يجب ألا ينظر إلى موازنات الأداء على أنها مبادرة منعزلة، وإنما يجب أن ينظر إليها على أنها جزء من إصلاحات أوسع عادة ما يشار إليها على أنها الإدارة بالنتائج . وتشمل الإصلاحات الأوسع الإصلاح الإدارى الذى يهدف إلى زيادة تحفيز الموظف العام، وإعادة هيكلة المؤسسات لزيادة التركيز على تقديم الخدمات وجودتها، وتحسين الاتصال والتنسيق، والإشراف والرقابة لتقوية المساءلة العامة عن الأداء، وخلق آليات تضمن الشفافية والمساءلة، وتشجيع تفويض المسئوليات الإدارية للمديرين على كل المستويات، وضمان المزيد من المرونة الإدارية .

(54) د. أحمد سالم، استراتيجية بحث الحيوية فى موازنة الدولة لعام 2010/2009 بتطبيق موازنات البرامج والأداء مع الجودة الشاملة، جريدة المال يوم 2009/5/17 .

ويتطلب تطبيق موازنات الأداء إعطاء مرونة أكبر للوزارات المنفذة والمنفقة ولمديرى البرامج والذين سيحاسبون على نتائج الإنفاق، وهو ما يتطلب تخفيض عدد كبير من القيود المفروضة على الانفاق فى البنود فى الموازنة التقليدية، وإعطائهم مرونة أكبر لإختيار خليط المدخلات الذى يمكن أن يقدم الخدمة بأقصى كفاءة ممكنة. إلا أنه من الضرورى الإبقاء على بعض القيود والتي أهمها القيود على تكلفة العاملين ووضع حدود كمية لمستويات العمالة فى الوزارات.

4-6 تطبيق التخطيط الاستراتيجى :

ان التخطيط الاستراتيجى هو وضع رؤية للمستقبل المرغوب فيه، وترجمة هذه الرؤية فى صورة أهداف عامة وعدد من الخطوات للوصول إلى هذه الأهداف وتحقيقها، وهو يتمحور حول أنشطة صياغة الاستراتيجية ووضع خطة العمل وتنفيذ الاستراتيجية، والتأكد من أن العاملين وكل أصحاب المصالح يعملون لتحقيق الأهداف المشتركة، وضمان وجود توافق حول النتائج المطلوبة . كما أنه يقيم ويعدل ويستجيب لأى تغيرات فى البيئة المحيطة⁽⁵⁵⁾ . ولهذا كله يعرف البعض موازنات الأداء بأنها التخطيط الاستراتيجى لأهداف الجهة الموازنة .

ان التوجه نحو النتائج وموازنات الأداء يستلزم وضع استراتيجية واضحة ومحددة تعكس الفرص والقيود وتوفر إطاراً لكل الجهود للتحويل إلى نظام قائم على النتائج والأداء. وهذه الاستراتيجية يجب أن تكون لها أهداف واضحة، وسهولة الفهم، وترفع من فعالية وكفاءة الحكومة المصرية، وتستجيب للاحتياجات الحقيقية للمواطنين، كما يمكن أن تتحول إلى عمل يؤدي إلى تغيير حقيقى.

إن تطبيق الإطار المنطقى ونظام المتابعة والتقييم القائم على النتائج يستلزم أن يكون لدى الهيئات والمؤسسات بياناً بالرؤية والرسالة، والغايات والأهداف. ولا يقتصر الأمر على ضرورة وجود استراتيجية للهيئات والمؤسسات، بل يجب ربط هذه الاستراتيجية باستراتيجية الوزارة التابعة لها وبالاستراتيجية القومية العامة وخطة التنمية الاقتصادية للدولة.

4-7 ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء والتخطيط :

إن الإطار متوسط الأجل للإنفاق هو إطار للسياسات والإنفاق للحكومة ككل والذى يحقق التوازن بين الإجماليات التى يمكن إنفاقها وبين أولويات سياسة الحكومة. ويهدف الإطار متوسط الأجل للإنفاق إلى تحسين الموقف المالى الكلى، وتحسين أثر سياسات الحكومة عن طريق التوزيع الأفضل للموارد وفقاً لأولويات الاستراتيجية بين القطاعات وداخل القطاع الواحد، وكذلك إمكانية التنبؤ بالسياسات والتمويل، وتحسين أداء وآثار البرامج. إن الأهداف المالية الكلية، الإستدامة المالية وتحقيق الفوائض المالية، يمكن تحقيقها فى إطار متعدد السنوات أفضل بكثير من إطار الموازنة السنوية . كما يستطيع الإطار متوسط الأجل أن يحسن من الشفافية، كما يحسن من التنبؤ بالتمويل، والتخطيط لتحقيق أهداف طويلة الأجل .

⁽⁵⁵⁾ en. Wikipedia. Org/wiki/strategic planning

- www.businessdictionary.Com/definition/strategin-planning/.html

- Balnceds corecard.org/resources/Strategic-Planning-Basics.

4-8 التصنيف على أساس البرامج :

لما كانت موازنة الأداء تصنف الإنفاق على أساس أنواع الخدمات والأهداف، وليس كما فى الموازنة التقليدية على أساس أنواع المدخلات، فإنها تتطلب تطوير وعرض معلومات الأداء والتكلفة لكل برنامج بما فيها: أهداف البرنامج ومدى ارتباطها بالأولويات القومية والقطاعية، والمخرجات الرئيسية لبرنامج، وكيف ينوى البرنامج أن يحقق هذه الأهداف (الأنشطة - المشروعات..)، ومؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج التقييم لكل برنامج، وتكاليف البرنامج .

إن أسس التصنيف على أساس البرامج تتلخص فى أن يرتبط البرنامج إلى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات، وأن يغطى التصنيف إلى برامج كل الإنفاق الحكومى بالكامل حتى يمكن أن نحدد أولويات الإنفاق، كما تتطلب أن يسمح النظام المحاسبى بتسجيل الإنفاق باستمرار على أساس البرامج إلى جانب التصنيف الاقتصادى والإدارى المطبقين بالفعل. كما يجب أن تعرض معلومات أداء البرامج كجزء من وثائق الموازنة .

ويحقق التتويب على أساس البرامج والمشروعات والأنشطة أغراض فعالية التخطيط والإشراف والرقابة، لأن الأهداف النهائية تصاغ فى شكل برامج . ويعتبر البرنامج التتويب الرئيسى للأعمال التى تنجزها الوحدة الحكومية .

وهكذا فإن إعداد موازنة الأداء يتطلب مجموعة من التتوبيات، وثمة تراتيبية فى هذه التتوبيات، فالتتويب الوظيفى هو أعلى التتوبيات، وتتويب البرامج أعلى من تتويب وحدات الأداء . ويأتى التتويب الوظيفى فى البداية فى شكل اختصاصات، ثم يليه التتويب حسب الوحدات التنظيمية فى شكل وزارات ووحدات إدارية . ثم يلي ذلك البرامج التى تعدها الوزارات وفقاً لاختصاصاتها، يتضمن كل برنامج عدداً من وحدات الأداء (الأنشطة) التى تقيس العائد النهائى للأداء فى صورة خدمة أو سلعة نهائية تقدمها الحكومة للمواطن، ثم يتم تجميع تكاليف هذه الخدمات أو السلع النهائية وتبويبها حسب بنود الإنفاق فى الموازنة العامة .

4-9 نظام معلومات الأداء :

إن النموذج الأساسى لموازنات الأداء هو النموذج الذى يستخدم معلومات الأداء أى مقاييس أو مؤشرات الأداء والتقييم، فى عملية إعداد الموازنة. وتعتبر أهم خطوة فى إعداد موازنات الأداء هى عمل نظام لمعلومات الأداء يتضمن آليات جمع البيانات، وتجهيز البيانات، وتحويلها إلى مؤشرات، والتأكد من صحة البيانات وسلامتها، وتقديم المؤشرات للمستخدم. وهذا النظام هو نظام فرعى من نظام المتابعة والتقييم الأوسع . ولهذا فإن على الحكومة أن تصمم إستراتيجية لمعلومات الأداء للحكومة ككل وذلك لتوفير احتياجات موازنات الأداء، حيث أن الهدف النهائى هو أن تكون الموازنة مدعومة بمعلومات أداء جيدة، وأن تستخدم هذه المعلومات استخداماً فعالاً فى عملية إعداد الموازنة، وذلك منذ مرحلة الإستراتيجية المبكرة فى إعداد الموازنة، ومروراً بعمليات مراجعة الإنفاق المستمرة، وعملية الفحص الدقيق

والمنتظم لكل مبادرات الإنفاق الجديد. أن كل طلبات الوزارات للتمويل الجديد أو الإضافي يجب أن تكون مصحوبة ببيانات عن كفاءة وفعالية الإنفاق الخاص بها.

ويحتاج عمل نظام لمعلومات الأداء بشقيه مؤشرات الأداء والتقييم لكثير من التدريب ورفع كفاءات ومهارات العاملين، وذلك نظراً لأنه أساس إدارة الأداء والإدارة بالنتائج، وهو ما يفتقده الجهاز الحكومي حالياً . كما يحتاج الأمر إلى وجود برنامج حاسب آلي يتبع منهج الخطوة خطوة في بيان كيف يمكن للهيئات الحكومية أن تضع موازنة أداء فعالة، ولتلبية إحتياجات التخطيط الاستراتيجي وموازنات الأداء، ومؤشرات الأداء، والمتابعة والتقييم القائمة على النتائج والأداء.

4-10 النظام المحاسبي الحكومي :

من الضروري العمل على ميكنة الحسابات الحكومية، وذلك حتى يمكن إعداد بيانات دقيقة مبوبة بطرق مختلفة، وحتى يمكن القيام بالتحليلات اللازمة لإعداد موازنة البرامج والأداء. كما يجب تطوير النظام المحاسبي الحكومي تطويراً يتلاءم مع إحتياجات موازنة الأداء عن طريق استخدام محاسبة التكاليف في قطاع الحكومة. والواقع أن هناك اتفاقاً بين الدول على أنه إذا ما كنا نريد أن نربط الأنشطة أو الأداء مباشرة مع توزيع الموارد (التمويل) فإنه من الضروري أن تتوفر لنا معلومات عن التكاليف. وبصرف النظر عن نوع نظام المحاسبة (نقدى أو استحقاق) فإن المعلومات عن تكلفة الوحدة والميزانية التفصيلية للخدمات أو المهام تستلزم وجود توزيع تفصيلي للتكاليف، وهو ما يثير مشاكل صعبة فيما يتعلق بتخصيص النفقات غير المباشرة.

الخلاصة :

إن الإطار الزمني لإصلاح الموازنة ليس هو الأجل القصير ولكنه الأجلين المتوسط والطويل، وهو ما يعنى أن إصلاحات الصدمة أو الدفعة الواحدة لا يتوقع لها أن تنجح فى معظم الأحوال، وأنه علينا أن نفهم ونميز بين النتائج قصيرة الأجل والنتائج طويلة الأجل للإصلاح.

إن مبادرات موازنات الأداء تتطلب التحرك ببطء واستخدام المكونات المختلفة ووضع أهداف محددة بعناية للإصلاح. وللترتيب الصحيح والمناسب والتوقيت الواقعى أهمية كبيرة لنجاح تطبيق موازنات الأداء. كما أنه من الأهمية بمكان أخذ العلاقة بين الإصلاحات المختلفة ودرجة اعتمادها على بعضها البعض فى الاعتبار. ومن المفيد البدء بنظام منطقى بسيط سهل التعامل معه أكثر من تضييع وقت طويل فى محاولة تطوير نظام مثالى وكامل ومعقد . ومن المهم تخصيص وقت كافى مسبقاً لتصميم استراتيجية التطبيق وتحديد الأدوار والمسؤوليات والمتطلبات، والتعرف بوضوح على من الذى ينتج المعلومات ومن الذى يستخدمها ومن الذى يتابع ويراقب ويختبر جودة المعلومات، لأنه من الضرورى أن تكون المسائلة على قدر المسؤولية وأن تتطابق القدرة على اتخاذ القرار مع المسؤولية.

إن القبول العام لمبادرة موازنات الأداء هو شرط مسبق وضرورى لنجاحها . ولذلك فإنه من الضرورى خلق بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تطبيق موازنات الأداء والنتائج. إن الحصول على تأييد القيادات الإدارية على كافة المستويات هو على نفس القدر من أهمية الحصول على تأييد القيادات السياسية لمبادرة موازنة الأداء. كما أنه يجب الاهتمام بدراسة كيف يمكن أن تؤدى التغيرات فى نظم الموازنة إلى تغيرات سلوكية سواء للأفضل أو للأسوأ . ومن هنا تأتى أهمية التركيز على الحوافز الصريحة والضمنية والتي تدفع المديرين والعاملين فى الحكومة والقطاع العام الى التركيز على النتائج وتحقيق الأهداف، واستخدام معلومات الأداء والاهتمام بجودتها وصلاحياتها . إن مبادرات الإصلاح يجب أن تدعمها الحوافز والتطبيق الحقيقى لنظم آليات العقوبات .

إن الهدف من التركيز على النتائج هو تغيير ثقافة الإدارة العامة من التركيز على القواعد واللوائح إلى التركيز على النتائج التى تهم المواطن، وذلك بخلق ثقافة الأداء ونشرها فى كل وحدات الحكومة . إن برامج الإصلاح يجب أن تكون شفافة، وخاضعة للمساءلة، ومستجيبة للعملاء، وتخضع للرقابة المستمرة للبرلمان والمجتمع المدنى، وهو ما يتطلب مشاركة كل أصحاب المصالح فى تحقيق الإصلاح .

إن تطبيق موازنات الأداء يستلزم التعرف على أفضل الممارسات فى هذا المجال، وكذلك أسوأ الممارسات، كما أنه يستلزم دراسة التجارب الدولية فى الدول المتقدمة والدول النامية بدرجة من التفصيل أكثر مما قدمنا فى هذه الدراسة . ومع ذلك فإنه لضمان نجاح تطبيق موازنات الأداء فإنه من الأفضل البدء بالتأكد من توفر المتطلبات الأساسية اللازمة لنجاح مبادرات موازنات الأداء .

المراجع

- 1- Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing The Paris Declaration – Volume11 Country Chapters : South Africa .
- 2- Anderson Bary, OECD, Performance Budgeting :A Users Guide. International Conference on Performance Budgeting, Mexico City,Mexico,2008.
- 3- Andrews, Mathew, Beyond "Best Practice" and "Basics First" in Adopting Performace Budgeting Reform, Public Administration and Development 26 (2006).
www.interscience.com
- 4 - Arizti, P., Brumby J., Manning N., Sendero Witsch, R., Thomas T., eds., Results, Performance Budgeting and Trust in Government. The World Bank, Washington D.C. 2010 Org//lacpublicsector .
www.Worldbank.
- 5- CASCADE Performance – Based Budgeting Software TM/ Strategisys.
[http:/ Strategisys.com/software](http://Strategisys.com/software)
- 6- CLEAR Training Materials, Performance-Based Budgeting Manual
clear-la.cide.edu
- 7- Commonwealth Secretariat, Guidelines for Public Financial Management Reform. Marlborough House, London, Uk.p,vii.
- 8- Curistine Terresa, Government Performance : Lessons and Challenges, in OECD Journal on Budgeting , Vol.5, No. 1, OECD2005.
- 9- Curistine,Terresa. ed., Performance Budgeting in OECD Countries , OECD 2007.
- 10- De Silva, Migra, What is MTEF and Why It is Important? : A Brief Overview, World Bank Institute .
[www. Cafrad . org/Workshops / Tanger 21-23.../Session 4-2.pdf](http://www.Cafrad.org/Workshops/Tanger21-23.../Session4-2.pdf)
- 11- Foslcher, Alta, Roundtable discussion 3: Entrenching performance measures in the budget process.8th Annual Seminar: Budgeting for results, Moving Towards Performance Budgeting, May 2012.Kisi.edu.tr

- 12- Hassanin, Medhat and Abdel Hamid, Doha, Results –Oriented Budgeting in Egypt, in Interdisciplinary Journal of Research in Business, Vol. 2, Issue. 9, 2013
- 13- Holmes, Malcolm, Requirements of Budget Reform.
- 14- Hager, Greg, Hobson, Alice and Wilson Ginny, Performance – Based Budgeting: Concepts and Examples, Research Report no.302.
www.Irc.Ky.gov/Ircpubs/RR302.pdf
- 15- IMF's Public Financial Management Blog (<http://blog-pfm.inf.org>).
- 16- Information and insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The Government Performance and Results Act.
<http://Strategisys.Com/gpra>
- 17- Information and insight on Revolutionizing Government Transparency and Accountability, STS, The Government Performance and Results Act.
Strategisys . Com/omb – part .
- 18- kuzek Jody, Rist Ray, Ten Steps to a Results- based Monitoring and Evaluation System, The World Bank, Washington, D.C.2004.
<https://openknowledge.World Bank.org>
- 19- Navin B., Guide to Performance – based Budgeting, in, CGG Collected Working Papers : 2003,Vol.2, 2003.
[www. Jurnalskripsi.net](http://www.Jurnalskripsi.net).
- 20- OECD, Performance Budgeting in OECD Countries . OECD, 2007.
Siteresouces . world bank . org.
- 21- OECD Policy Brief, Performance Budgeting: A Users Guide : OECD Observer 2008.
openstorage.gunadorma.ac.id
- 22- OECD, Public Governance and Territorial Development, Public Management Committee, Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of SBO Network on Performance and Results, 2008.
- 23- Performance – Based Budgeting/Strategisys .
[http:/ Strategisys.com/pbb](http://Strategisys.com/pbb)
- 24- Performance-based Budgeting,
[http://en.wikipedia.org/wiki/ performance-based budgeting](http://en.wikipedia.org/wiki/performance-based_budgeting),

- 25- Burt Perrin, Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World, IBM Center for The Business of Government and The World Bank. 2006.
- 26- Poverty Reduction and Economic Management Anchor Public Sector Group (PRMPS), Comparative Study : Lessons Learnt From 16 Developing and Developed Countries Performance Budgeting and Management, World Bank, Washington D.C., 2005.
Site resources: World Bank. Org/INTPRS1/Resources/383606-1106667815039/Pbm-16countries-main.Pdf.
- 27- Public Governance and territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Working Party of Budget Officials, Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility, 8th Annual Meeting on Performance and Results, OECD Conference Center, Paris 2001.
- 28- Public Governance and Territoial Development, Public Management Committee, Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results Oct. 2008.
- 29- Robinson Marc and Last Duncan, A Basic Model of Performance – Based Budgeting, IMF Technical Notes and Manuals 09/01/2009 .
- 30- Robinson Marc and Brumby Jim, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of The Empirical Literature, IMF Working Paper WP/05/210. 2005 .
- 31- Shah Anwar,ed., Budgeting and Budgetary Institutions, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C., 2007.
www. Unicef . Org/socialpol .
- 32- Schick, A., 1998, Why Most Developing Countries Should Not Try New Reforms, The World Bank New Zealand Research Observer, Vol.B, No.1.
c:/ document & settings/WBI 2009/My Documents/35732 NZ Reforms nz-ref.doc
- 33- Thomas Kosby, MOF, Malaysia, A Short Introduction to the Malaysian Budgeting System . Opi.ning .com/files/..btpqy.../ Shortpaperon MBSCop-Africa. doc.
- 34- The World Bank, Evaluation Capacity Development: OED Self- Evaluation, Washington, D.C., June 2004 .

35- The World Bank Group, Carlton University, Ministry of Foreign Affairs, Netherlands, International Program for Development Evaluation Training (IPDET), Ottawa 2002.

36- الجبالى، عبد الفتاح، استراتيجية بعث الحيوية فى موازنة الدولة لعام 2009 – 2010 بتطبيق موازنات البرامج والأداء، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، 2010 .

37- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة موازنة الأداء والبرامج، القاهرة، 1997.

38- جريسات، جميل ، موازنات الأداء بين النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، 1997 .

39- سالم، أحمد، استراتيجية بعث الحيوية فى موازنة الدولة لعام 2009/2010 بتطبيق موازنات البرامج والأداء مع الجودة الشاملة، جريدة المال يوم 2009/5/17 .

40- معهد التخطيط القومى والبنك الدولى، موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء، القاهرة، مارس 2002 .

كراسات السياسات سلسلة جديدة يصدرها معهد التخطيط القومي إعتباراً من يناير ٢٠١٤ . والسمة الرئيسية لهذه السلسلة هو تركيز ما يصدر فيها من أوراق بحثية على قضايا السياسات فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية وغيرها من مجالات التنمية الشاملة والمستدامة فى مصر ، وتقديمها مقترحات مجددة بشأن إصلاح هذه السياسات . والأوراق البحثية التى تصدر فى هذه السلسلة ليست أوراقاً محكمة بالمعنى العلمى ، ولكنها قد خضعت لعدد من مراحل ضبط الجودة .

هذه الكراسة

فى هذه الكراسة تعريف لموازنات الأداء يتضمن مدى واسعاً من نظم موازنات الأداء المطبق فى كثير من الدول، وتعرض لأهداف موازنات الأداء وتقارن بينها وبين موازنات البنود . كما تؤكد على تعريف معلومات الأداء وكيف أنه يتضمن مكونين أساسيين وهما مقاييس الأداء والتقييم .

وتعرض الكراسة لتجارب سبع دول متنوعة فى تطبيق موازنات الأداء تختلف كل منها فى نقطة الإرتكاز الأساسية . كما تعرض لتجربة مصر ٢٠٠٢ فى تطبيق موازنات الأداء بدعم من البنك الدولى وتوضح مزاياها .

وقد قدمت الورقة مقترح للطريق إلى تطبيق موازنات الأداء فى مصر ومتطلبات هذا التطبيق وكيف ان للترتيب الصحيح والمناسب والتوقيت الواقعى والتحرك ببطء نحو تحقيق الأهداف المحددة بعناية للإصلاح كل هذا له أهمية كبيرة .

وقد أنجزت الدراسة الخاصة بهذه الكراسة فى إطار بحث بعض قضايا إصلاح المالية العامة فى مصر» الذى قام به فريق عمل من مركز دراسات السياسات الكلية بمعهد التخطيط القومى، وذلك تحت إشراف أ.د . إبراهيم العسيوى أستاذ الاقتصاد المتفرغ بالمعهد .