



القاهرة - ج.م.ع

سلسلة بحراسات السياسات

عدد
رقم ٥
فبراير
٢٠١٦

إمكانيات تطبيق موازنات والأداء في مصر

د . هدى محمد صبحي

أستاذ الاقتصاد المتفرغ بمركز دراسات السياسات الكلية

بمعهد التخطيط القومي

سلسلة دراسات السياسات

هيئة التحرير

أ. د. / إبراهيم العيسوي

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

تنقسم 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 المخبىب 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 وشيلى 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، إلى 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 انساقاً 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 الصفريّة. 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 أيدي 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