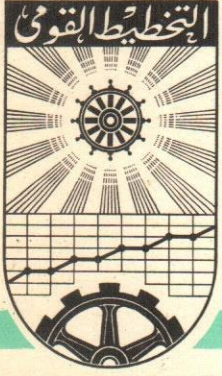


الجمهورية العربية المتحدة



مَعْمَدُ التَّخْطِيطِ القومى

(مذكرة رقم ٧٥٩)

قياس كفاءة المصالح الحكومية
فى تقديم الخدمات العامة
عن طريق أسلوب ميزانية الأداء

اعداد
سيد أحمد البواب
وزارة التخطيط
ابريل ١٩٦٧

الآراء التي وردت في هذه المدونة
تمثل رأي النائب ولا تمثل رأي المعهد ذاته

قياس كفاءة المصالح الحكومية
فى تقديم الخدمات العامة
عن طريق اسلوب ميزانية الاداء

*

١- أن النظام المتبع حاليا فى الميزانية العامة للخدمات فى الجمهورية العربية المتحدة يعرف بالميزانية التقليدية Traditional Budget أو ميزانية البنود Line - Item Budget . وهذا النوع من الميزانيات يركز اهتمامه بمشتريات الحكومة من السلع والخدمات . وفى ظل هذا النظام يبوب الانفاق حسب الوحدة الحكومية Organizational Unit كالوزارة والمصلحة ، كما يبوب حسب بنود الانفاق Object Classification كخدمات الموظفين ومصروفات الانتقال والسفر والايجار والمياه والانارة والطباعة والنشر والتوريدات الخ . ومن هنا عرف هذا النوع من الميزانية بالميزانية التقليدية نسبة الى تبويب الانفاق حسب الوحدة الحكومية ، كما عرف بميزانية البنود نسبة الى تبويب الانفاق حسب البنود .

اما الاعمال Work Performed التى تقوم بها الوحدة الحكومية فى صورة البرامج Programmes والانشطة Activities المكونة لهذه البرامج ، فإن الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود لا تظهرها . وفى عبارة أخرى فإن هذا النوع من الميزانية لا يهتم بالاعمال التى تقوم بها الحكومة ، وكل ما يعنى به هو الاهتمام بتركيز الانفاق مبوبا حسب الوحدة الحكومية وحسب بنود الانفاق . (١)

ونتيجة لهذا الاسلوب يستحيل أو يصعب قياس الكفاءة للوحدات الحكومية . كما يصعب تحقيق اغراض أخرى متعددة على جانب كبير من الاهمية . ازاء هذا ، فقد اصبح ينظر الى نظام الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود على انه اسلوب قديم يمثل ورطة من الارقام غير الواعية ، يحسن تغييره بأسلوب آخر يعرف بميزانية البرامج والاداء Programme & Performance Budget

٢- ويعرف نظام ميزانية البرامج والاداء - فى معناه الواسع - بانه ذلك النظام الميزانى الذى يهتم بالاعمال التى تنجزها الحكومة فى صورة البرامج والانشطة المكونة لهذه

(١) انظر ذلك فى : الجمهورية العربية المتحدة ، وزارة الخزانة : ميزانيات الخدمات (القاهرة / الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية) .

البرامج ، أكثر من الاهتمام بالسلع والخدمات التي تشتريها الحكومة . وفي كلمات أخرى ، فإن ميزانية البرامج والاداء تركز اهتمامها بالعمل المنجز Accomplishment أكثر من اهتمامها بوسائل انجاز العمل Means of Accomplishment . هذا على حين ان الميزانية التقليدية أو ميزانية البنود تركز اهتمامها بوسائل الانجاز ، اما الانجاز نفسه فلا يعطى له اى اعتبار أو يعطى له اعتبار غير ذي اهمية ودون ان يرتب الى البرامج والانشطة المكونة لهذه البرامج .

وليس معنى ذلك ان ميزانية البرامج والاداء لا تعطى اهمية لتقسيم الانفاق حسب المصلحة الحكومية وحسب بنود الانفاق . فميزانية البرامج والاداء تهتم بتقسيم الانفاق الى البرامج ، والبرامج تقسم الى الانشطة ، وبالطبع هذه البرامج والانشطة انما تدار بواسطة المصلحة الحكومية . هذا بالإضافة الى تقسيم الانفاق مبوبا حسب البنود لا يقل اهمية فى ميزانية البرامج والاداء عنه فى ميزانية البنود . والاختلاف بينهما من ناحية هذا التقسيم انما يأتي من الطريقة التي ينظر بها أو يجمع بمقتضاها الانفاق مبوبا حسب البنود . فميزانية البنود تجمع الانفاق مبوبا حسب البنود بالنسبة للمصلحة الحكومية دون تحديد للاعمال المتعددة التي تقوم بها هذه المصلحة . اما ميزانية البرامج والاداء فانها تحدد اولا الاعمال التي تقوم بها المصلحة ، ثم تجمع ثانياً الانفاق مبوبا حسب البنود طبقاً لهذه الاعمال .

وبمعنى آخر فإن ميزانية البرامج والاداء تتطلب من واضعى الميزانية اولا تحديد لائحة البرامج والانشطة المكونة لهذه البرامج والتي تكون المصلحة الحكومية مسئولة عنها ، ثم بعد ذلك تتطلب منهم تجميع انفاق هذه المصلحة مبوبا حسب البنود بالنسبة لكل برنامج والانشطة المكونة له .

٣- وتعرف ميزانية الاداء Performance Budget بأنها اصفى

وحدة حكومية ، بينما تعرف ميزانية البرنامج Programme Budget بأنها الميزانية التي يتكون منها ميزانيات آداء هذه الوحدات الحكومية الصغيرة والتي فيما بينها تكون البرنامج . وفي عبارة أخرى فإن ميزانية البرنامج تمثل البرنامج Programme ، بينما ميزانية الاداء تمثل النشاط Activity الذي يعتبر احد مكونات البرنامج . (٢)

(٢) يغلب طابع ميزانية البرامج فى ميزانية الحكومة الأمريكية ، ومن الممكن تعرف ذلك فى :

United States, Bureau of the Budget, Budgets of the United States Government (Washington: U.S. Government Printing Office).

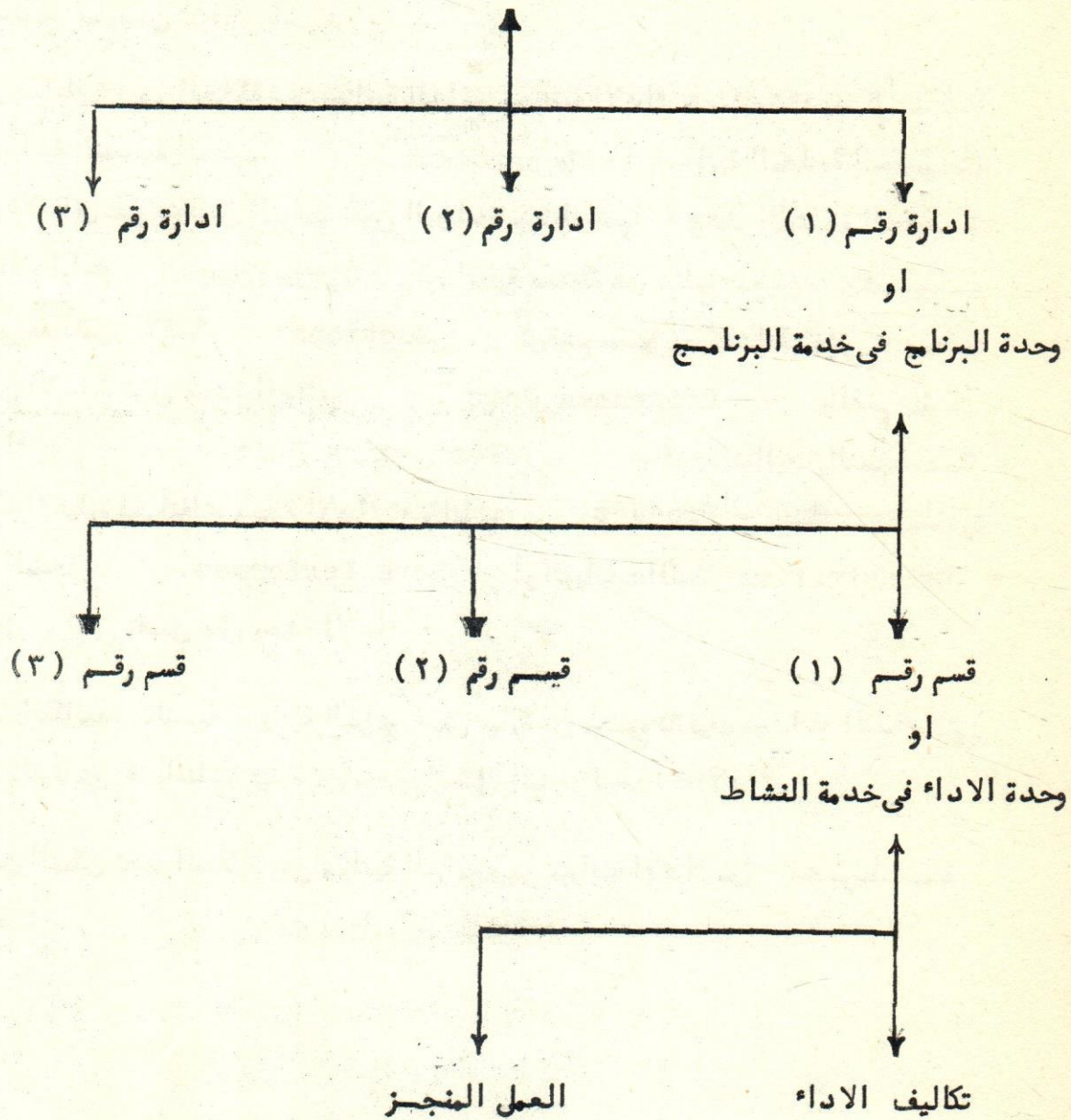
وقد تكون ميزانية الاداء فى نفس مستوى ميزانية البرنامج وذلك فى حالة ما اذا كانت مكونات البرنامج عبارة عن نشاط واحد .

ولبساطة تصور العلاقة بين ميزانية البرامج وميزانية الاداء ، يمكن تحديد كل منهما بالنسبة لميزانية المصلحة الحكومية .
Department • في ميزانية المصلحة الحكومية تتكون من الانفاق على عدد من البرامج تكون المصلحة مسئولة عنها . وتقسّم المصلحة الحكومية الى عدد من الادارات Divisions كل ادارة مسئولة عن برنامج معين . وتقسّم الادارة الى عدد من الاقسام Sections كل قسم مسئول عن نشاط معين . وبمعنى آخر ، فان الادارة تمثل وحدة البرنامج Programme Unit والقسم يمثل وحدة الاداء Performing Unit ، وتكون التكاليف بالنسبة لميزانية الاداء عبارة عن انفاق وحدة الاداء . والناتج End - Product عبارة عن العمل المنجز Work Performed أو البيانات الكمية Quantitative Data التى تقيس عمل وحدة الاداء .

اما التكاليف بالنسبة لميزانية البرامج فهى عبارة عن مجموع تكاليف وحدات الاداء التى يتكون منها البرنامج ، والناتج عبارة عن مجموع العمل المنجز لوحدات الاداء .

ومن الممكن تصور العلاقة بين ميزانية البرامج وبين ميزانية الاداء من الخريطة التالية :

المصلحة الحكومية



ومن هذه الخريطة يتضح أن ميزانية البرامج تركز اهتمامها على الإدارة أو وحدة البرنامج ، بينما تركز ميزانية الانجاز اهتمامها على القسم أو وحدة الاداء .

وحيث أن المصالح الحكومية تتكون من عدد كبير من الإدارات والأقسام ، فإن أسلوب ميزانية البرامج والاداء سوف يوفر تقسيمات تفصيلية عن البرامج ومكوناتها من الأنشطة . ومثل هذه التفصيلات مفيدة جدا للإدارة العامة . كذلك فإن البيانات والمعلومات التي توفرها ميزانية البرامج والاداء عن تكاليف وحدات البرامج ووحدات الاداء ، وكذلك عن العمل المنجز مفيدة جدا لأغراض فحص ومعاينة ونظر الميزانية العامة ، ليس في مستوى الإدارة العامة للميزانية ، بل وفي مستوى السلطة التشريعية والرقابة الشعبية . هذا بالإضافة إلى العديد من الأغراض الهامة .

٤ - وليس هدف هذا البحث تعداد الأغراض التي تحققها ميزانية البرامج والاداء ومناقشة هذه الأغراض وتقويمها . كذلك ليس الهدف مناقشة الجوانب المختلفة لهذا النوع من الميزانيات ، فمثل هذه المناقشة متفرعة وطويلة . ولكن الهدف الأساسي من هذا البحث هو تبيان الأدوات أو مقاييس انجاز العمل أو معدلات الاداء التي يمكن عن طريقها قياس كفاءة المصالح الحكومية في تقديم الخدمات العامة .

ويقتضى تحقيق هذا الهدف تتبع الخطوط العريضة لمراحل عرض ميزانية الاداء باختصار - حيث أن أدوات قياس الكفاءة أو مقاييس انجاز العمل أو معدلات الاداء انما تتواجد في المرحلة الاخيرة من مراحل عرض ميزانية الاداء .

هذا مع الاشارة بان هذه الخطوط العريضة لمراحل عرض ميزانية الاداء انما تنبثق من التطبيق العملي لهذا النوع من الميزانية ومن اكثرها تطورا ، وعلى الاخص الميزانية الفلبينية (٣)

(٣) يراجع التطبيق العملي لميزانية الانجاز في :

Republic of the Philippines, Office of the President Budget Commission, Budgets of the Republic of the Philippines (Manila: Bureau of Printing).

كذلك يمكن الرجوع في ذلك الى :

سيد احمد البواب : ميزانية البرامج والانجاز وتطبيقها في ميزانيات الجمهورية العربية المتحدة - الجزء الاول : المبادئ الأساسية لميزانية البرامج والانجاز (وزارة التخطيط - فبراير ١٩٥٩)
(مذكرة رقم ١٦٨ ، عدد الصفحات ٧٤ فولسكاب) . ص ص ٢٢٠ - ٣٩

٥ - من الممكن حصر مراحل عرض ميزانية الاداء في أربعة مراحل رئيسية .

المرحلة الأولى ، وتعرف بمرحلة الوزارة ، وفيها يقسم انفاق الوزارة طبقا للمصالح الحكومية التي فيمل بينها تكون الوزارة .

والمرحلة الثانية ، وتعرف بمرحلة المصلحة الحكومية ، وفيها يعرض التالي :

أ - بيان عمل المصلحة كما حدده قانون انشاءها وبرنامج العمل فيها . وهذا البيان يبين باختصار خصائص عمل المصلحة ، ويعرض المعلومات المتعلقة بأكثر من نشاط واحد ، ويؤكد الانجاز الرئيسى المتوقع خلال سنة الميزانية . كذلك يشتمل هذا البيان على الخطوط العريضة للبرامج والأنشطة .

ب - انفاق المصلحة موزعا على البرامج .

وتعرف المرحلة الثالثة بمرحلة البرنامج وفيها يعرض التالي :

أ - انفاق البرنامج موزعا على الأنشطة التي يتكون منها البرنامج . والبرنامج يمثل غرض رئيسى من الأغراض التي من أجلها أنشأت المصلحة الحكومية . والنشاط احدى مكونات البرنامج ، ويشتمل في صورة الاعمال الرئيسيه أو أى تقسيم آخر يصف نشاط العمل المفروض القيام به . وتقسيم البرنامج الى أنشطة يسمح بعرض الميزانية على قاعدة العمل المنجز ، وقد يوضع هذا التقسيم على أساس نوع النشاط المنجز Kind of Activity Performed ، وتوزيع الجغرافى Geographical Distribution ، وطبيعة أوصفة العمل Nature or

charactea ، ونوع الخدمة Type of Serice والمستفيدين Clientele served ، وشابه ذلك حسب ما هو أنسب لكل برنامج معين

ب - عرض تكاليف البرنامج حسب بنود الانفاق

ت - عرض جدول المرتبات للبرنامج ، مع توزيعه في نهاية الجدول بين الأنشطة التي يتكون منها البرنامج .

٦ - أما المرحلة الرابعة والأخيرة فهي مرحلة النشاط ، وهذه المرحلة هي المرحلة الهامة لتبيان هدف هذا البحث ، حيث يتواجد فيها أدوات قياس الكفاءة - وفي هذه المرحلة يعرض التالي :

أ - بيان مجموع تكاليف النشاط

ب - وصف الأعمال الرئيسة للنشاط . ويستخدم هذا الوصف لتقوية معلومات أغراض المصلحة وأعمالها

وبرنامج العمل فيها وذلك بالاشارة الى أغراض كل نشاط معين وأعماله وبرنامج عمله .

ت - مقياس أداء العمل work Measurement ويوضع في جدول يعرف " بجدول مقياس أداء العمل " ويحتوى هذا الجدول على البيانات التالية :

(١) وحدة أو وحدات مقياس الأداء . وقد تكون هذه الوحدة هي " عدد التلاميذ المنتسبين " أو " عدد الفصول " في نشاط التعليم الابتدائي . وقد تكون وحدة مقياس الأداء هي " عدد المرضى المعالجين " في نشاط خدمة الأسنان ، " عدد الوحدات الصحية " في نشاط خدمة الصحة الريفية . وقد تكون هذه الوحدة هي " عدد الكيلومترات المصانة " في نشاط صيانة الطرق . وقد تكون هذه الوحدة هي " عدد الاشخاص المستفيدين " في نشاط تأهيل وتدريب العجزة ، " عدد الجمعيات المستفيدة " في نشاط الجمعيات الخيرية الى آخر ذلك من وحدات مقياس الأداء المناسبة للأنشطة الحكومية على مختلف أنواعها . كذلك قد يكون هناك اكثر من وحدة من وحدات مقياس الأداء بالنسبة للنشاط الواحد .

(٢) وحدات العمل المنجزة أو المقترحة خلال السنة

(٣) عدد المشتغلين (رجل / سنة)

(٤) معدل الانتاج (رجل / سنة) . ويستخرج هذا المعدل بقسمة مجموع عدد وحدات العمل المنجزة أو المقترحة على عدد المشتغلين .

(٥) تكلفة وحدة العمل . وتحسب بقسمة التكاليف الكلية للنشاط على عدد وحدات العمل المنجزة أو المقترح انجازها . وفي حالة وجود اكثر من وحدة من وحدات مقياس الأداء ، بالنسبة للنشاط الواحد توزع التكاليف الكلية للنشاط بين كل نوع على حده ثم تقسم النتائج على عدد وحدات العمل المنجزة أو المقترحة لكل نوع .

وتوضع هذه البيانات السابقة لثلاثة سنوات ، السنة الأولى على أساس الأرقام الفعلية ، والسنة التالية على أساس الأرقام التقديرية لهذه السنة ، والسنة الثالثة على أساس الأرقام التقديرية المقترحة لهذه السنة .

ويتضح جـ د ول مقياس أداء العمل في الشكل التالي :

جدول مقياس أداء العمل

وحدة أو وحدات مقياس الأداء	السنة المالية	وحدات العمل المنجزة المقترحة خلال السنة	عدد المشتغلين (رجل / سنة)	معدل الانتاج (رجل / سنة)	تكلفة وحدة العمل
.....	١٩٦٥ (فعلى)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٦ (تقديري)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٧ ( " )	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٥ (فعلى)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٦ (تقديري)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٧ ( " )	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٥ (فعلى)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٦ (تقديري)	.....	.....	.....	.....
.....	١٩٦٧ ( " )	.....	.....	.....	.....
مجموع (رجل / سنة)	١٩٦٥ (فعلى)	.....	.....	.....	.....
	١٩٦٦ (تقديري)	.....	.....	.....	.....
	١٩٦٧ ( " )	.....	.....	.....	.....

ث - وأخيرا يعرض بيان حالة مبررات العمل Proper Justification. ويوفر هذا البيان معلومات اضافية عن العمل وعن الأداء وعن التكاليف ، ويؤكد او يشرح هذه المعلومات في لغة رقمية أو في جداول ، ويشير الى اسباب معينة لتبرير العمل او الخدمة المقدمة المقترحة من الأعمال والخدمات في سنة الميزانية . وعندما تظهر اختلافات لها معنى وخاصة بالنسبة لمعدل الانتاج (رجل / سنة) وتكلفة وحدة العمل في سنة الميزانية عنها في السنين السابقة ، فان هذا البيان يقدم التفسيرات المناسبة لهذا الاختلاف .

٧ - والآن ، وقد اوضحت الخطوط العريضة لعرض ميزانية الاداء ، يجدر الانتقال الى تبين أدوات قياس الكفاءة او معدلات الاداء التى تقيس كفاءة المصلحة الحكومية فى تقديمها للخدمات الحكومية والتي توفرها ميزانية الاداء .

ان ميزانية الاداء توفر البيانات اللازمة لخلق الادوات المناسبة لقياس الكفاءة فى المصالح الحكومية . ومن اهم هذه الادوات أداتين :

الأولى - معدل الانتاج للفرد فى السنة
Rate of production per Man - Year
الثانية - تكلفة وحدة اداء العمل
Cost per Unit of Work

وتظهر هاتان الاداتان فى المرحلة الرابعة من مراحل عرض ميزانية الانجاز فى النقطة الخاصة بمقياس اداء العمل وجدول مقياس اداء العمل السابق ذكرها .

والمقارنة التى تظهرها هاتان الاداتان هى مقارنة تاريخية . ومن الممكن اجراء المقارنة الاقتصادية عن طريق ايجاد معدلات نمطية Standard Rates لهاتين الاداتين وتبيان الانحرافات عنها فى بيان مبررات اداء العمل السابق الاشارة اليه فى المرحلة الرابعة من مراحل عرض ميزانية الانجاز .

وكما هو الحال فى المعدلات الخاصة بمعظم الظواهر الاقتصادية ، فان هاتين الاداتين لا تتصف بالدقة الكاملة وخاصة بالنسبة للمصالح الحكومية التى تتكون برامجها من أنشطة يمثل ناتجها وحدات بعيدة عن التجانس . اما بالنسبة للمصالح الحكومية التى تتكون برامجها من أنشطة يمثل ناتجها وحدات متجانسة Homogeneous Units كأنشطة التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية ، فان هاتين الاداتين تقترب من الدقة الكاملة أو المقارنة الدقيقة . وعلى وجه العموم ، فان هاتين الاداتين من الادوات المناسبة والمعقولة لقياس كفاءة المصالح الحكومية فى توفيرها للخدمات الحكومية .

٨ - ومن النقاط التى تحتاج الى المناقشة نشاط الادارة العامة فى المصالح الحكومية . فكيف تعامل نفقات الادارة العامة فى ظل أسلوب ميزانية الانجاز . هل توزع نفقات الادارة العامة للمصلحة الحكومية بين البرامج والأنشطة بحسب مساهمة الادارة العامة فى كل منها ؟ أو تعتبر الادارة العامة برنامجا أو نشاطا مستقلا قائما بذاته ؟

ان التطبيق العملى ، والرأى الأكثر قبولا هو اعتبار الادارة العامة برنامجا أو نشاطا قائما بذاته . ويرجع السبب فى ذلك الى صعوبة توزيع نفقاتها بين البرامج والأنشطة من الناحية العملية . والأخذ بهذا التفكير يجعل من الصعب تطبيق مقياس أداء العمل وجدول مقياس أداء العمل الذى يطبق على أنشطة الخدمات العامة على نشاط الادارة العامة . ويرجع السبب فى ذلك الى صعوبة ايجاد وحدة مقياس الأداء فى حالة نشاط الادارة العامة على عكس الحال فى حالة أنشطة الخدمات العامة .

وكون اعتبار الادارة العامة برنامجا أو نشاطا قائما بذاته ، وصعوبة تطبيق مقياس أداء العمل الذى يطبق على أنشطة الخدمات العامة عليه يؤدى الى التفكير عن ايجاد مقياس آخر يوفى أدوات اخرى لقياس الكفاءة فى نشاط الادارة العامة .

وهنا تمدنا ميزانية الأداة بمقياس يمكن أن يعرف " بنسبة التوظيف ونصيب المشتغل من الانفاق فى الادارة العامة " & General Administrative Employment Ratio
Expense Per Man - Year.

ويوضع هذا المقياس فى جدول يمكن أن يعرف " بجدول نسبة التوظيف ونصيب المشتغل من الانفاق فى نشاط الادارة العامة " . ويحتوى هذا الجدول على البيانات التالية :

أ - عدد المشتغلين فى الادارة العامة

ب - عدد المشتغلين فى المصلحة الحكومية

ت - نسبة التوظيف فى الادارة العامة . وتعكس هذه النسبة نسبة عدد المشتغلين فى الادارة العامة الى عدد المشتغلين فى المصلحة الحكومية كأن تكون ١ : ٥ أو ١ : ٨ أو ١ : ١٠

ث - نصيب المشتغل من انفاق الادارة العامة . وتستخرج بقسمة مجموع الانفاق فى الادارة العامة على مجموع عدد المشتغلين فى الادارة العامة

وكما هو الحال فى مقياس أداء العمل ، فان هذه البيانات توضع لثلاثة سنوات ، الأولى على أساس الأرقام الفعلية ، والثانية على أساس الأرقام التقديرية لهذه السنة ، والثالثة على أساس الأرقام التقديرية المقترحة للسنة موضع الميزانية .

وفيما يلي جدول نسبة التوظيف ونصيب المشتغل من الانفاق في نشاط الادارة العامة .

جدول نسبة التوظيف ونصيب المشتغل من الانفاق
في نشاط الادارة العامة

السنة	مجموع عدد المشتغلين في الادارة العامة	مجموع عدد المشتغلين في المصلحة الحكومية	نسبة التوظيف في الادارة العامة	نصيب المشتغل من انفاق الادارة العامة
١٩٦٥ (فعلى)			١ : .	.....
١٩٦٦ (تقديري)			١ : .	.....
١٩٦٧ (تقديري)			١ : .	.....

٩ - ويتبين من العرض في البند السابق ان ميزانية الادارة توفر ادايتين أخريتين لقياس الكفاءة في
الادارة العامة وهما :

الأولى - نسبة التوظيف في الادارة العامة

الثانية - نصيب المشتغل من انفاق الادارة العامة

وتستخدم هاتان الأداةان لقياس الكفاءة في الادارة العامة من الوجهة التاريخية . ومن الممكن
قياس الكفاءة الاقتصادية في الادارة العامة عن طريق اعداد معدلات نمطية لنسبة التوظيف في الادارة
العامة ، ونصيب المشتغل من انفاق الادارة العامة وتبيان الانحرافات عن هذه المعدلات النمطية
في بيان مبررات العمل السابق ذكره .

١٠ - وبعد هذا التقديم المختصر للخطوط العريضة لعرض ميزانية الادارة ، فان تطوير الميزانية
العامة للخدمات في الجمهورية العربية المتحدة الى ميزانية أداء تحقق توفير الأدوات ومعدلات الاداء
التي يمكن عن طريقها قياس الكفاءة في المصالح الحكومية في الجمهورية العربية المتحدة في تقديمها
للخدمات العامة للشعب بطريقة مستمرة ودائمة . وليس هذا هو الغرض الوحيد لتقديم ميزانية
الادارة في الجمهورية العربية المتحدة ، فهناك أغراض أخرى متعددة على جانب كبير من الأهمية

ليس موضعها هذا البحث - كذلك فان تقديم ميزانية الادارة في الجمهورية العربية المتحدة يساعد في اصلاح الجهاز الاداري في الجمهورية ، بل قد يمكن القول بأنه قد يكون من المفضل أن تكون خطة الاصلاح الاداري في الجمهورية العربية المتحدة مرتبطة بخطة تقديم ميزانية الأداء وألا يكون هناك انفصال بينهما .

نبيل

