القاهرة - ج.م.ع

عدد
رقم ٢
فبراير
٢٠١٦

سلسلة كراسات السياسات

قياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر
ومقترحات للارتقاء بها

د . هبه محمود الباز
مدرس 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 . هبه محمود الباز

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 - ٢٢٦٢٠١١٥١

البريد الألكتروني : inplanning@idsc.net.eg

الموقع الألكتروني : www.inplanning.gov.eg

معهد التخطيط القومى
القاهرة – ج.م.ع

كراسات السياسات
العدد (**2**) – فبراير **2016**

قياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر
ومقترحات للارتقاء بها

د.هبه محمود الباز
مدرس بمركز دراسات السياسات الكلية
بمعهد التخطيط القومى

موجـز

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتى يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلى، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومى، ونمط توزيعه. وفى ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضرورى التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. وبالرغم من تعدد الدراسات التى تصدت لمهمة قياس كفاءة الإنفاق العام فى العديد من دول العالم، إلا أن هذه الدراسات تكاد تكون غائبة فى مصر. ومن هنا، تبرز أهمية هذه الدراسة التى سعت لقياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر، وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة فى الفترة من 2001/2000 حتى 2012/2011، وتحليل التغيرات التى مرت بها والوقوف على أسبابها وأهم العوامل المؤثرة فيها.

وقد توصلت الدراسة إلى أن مستويات كفاءة الإنفاق العام فى مصر أخذت فى التراجع طوال الفترة محل الدراسة وذلك على الرغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجمالى بالأسعار الثابتة. وهو ما يؤكد الإنطباع العام السائد بضعف مستوى كفاءة الإنفاق العام الإجمالى فى مصر.

وقد خلصت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق، لا تؤدى بالضرورة لتحسين مستويات الكفاءة على مستوى القطاع الحكومى ككل، بل على العكس قد يصاحبها فى بعض الأحيان تدهوراً فى تلك المستويات. ومن ثم، فقد أوصت الدراسة بأنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الإعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق من أجل تحقيق ذلك، وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التى من شأنها رفع كفاءة ذلك الإنفاق، والتى يأتى على رأسها محاربة الفساد وتشديد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء، إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التى يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع، ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسى، وإشاعة الأمن فى البلاد.

Abstract
Measuring the Efficiency of Public Spending in Egypt With Suggestions for its Improvement
Heba El-baz

Public spending is an important tool of fiscal policy. It can affect aggregate demand levels, with consequent impacts on economic growth, employment, national income and its distribution. Given the scarcity of public resources, it is crucial to ensure the efficiency of their expenditure, as well their optimal use.

This study aims to measure the efficiency of public spending in Egypt during the period 2000/2001-2011/2012. Efficiency levels and their changes over time are determined using a widely applied technique with some amendments to suit the conditions of data availability in Egypt .The analysis is extended so as to identify the factors behind the changes in efficiency levels.

Our empirical analysis showed that the efficiency level of public spending tended to decline throughout the period of study, though this period witnessed considerable increases in gross public spending in constant prices. It is, therefore, argued that the increase of public spending doesn't necessarily lead to improved levels of efficiency, if unaccompanied with measures aiming specifically at improving efficiency. Hence it is necessary that changes in public spending and measures for enhancing its efficiency should go hand in hand.

The study proposed that increasing the efficiency of public spending should include measures for fighting corruption, tightening control over the performance of government agencies, looking for the best intervention mix to spend on various items and activities in each sector, and measures for improving political stability and security levels.

المحتويات

مقدمة

1- مفهوم كفاءة الإنفاق العام

2- مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام

3- أهم العوامل المؤثرة فى أداء وكفاءة الإنفاق العام

3-1- نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى

3-2- نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية

3-3- الحوكمة والفساد ودرجة الرقابة على أداء الحكومة

3-4- مصادر تمويل الإنفاق العام

3-5- الاستقرار السياسى ومستوى الحريات المدنية

4- منهجية مقترحة لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام

5- أداء وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2001/2000 - 2012/2011

6- أهم النتائج والتوصيات

ملخص وخاتمة

مقدمة:

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتى يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلى، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومى، ونمط توزيعه. وفى ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضرورى التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. ومن هنا، تبرز أهمية قياس كفاءة الإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيها.

وفى هذا السياق، سعت دراسات متعددة لمحاولة قياس كفاءة الإنفاق العام فى العديد من دول العالم، وذلك من خلال دراسة تأثير ذلك الإنفاق على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التى تقيس الأداء فى مجموعة من القطاعات والمجالات المختلفة، والتى يستهدف الإنفاق العام التأثير فيها، ثم مقارنة نتائج تلك المؤشرات فى البلدان المختلفة– محل الدراسة– ببعضها البعض. وجدير بالذكر، أن مثل تلك المقارنات، وبخاصة عندما تتضمن عينة الدول محل الدراسة مجموعة من البلدان النامية، تستدعى فى كثير من الأحيان تقليص عدد القطاعات المتضمنة فى الدراسة وكذلك المؤشرات التى يتم الاعتماد عليها فى عملية القياس، وذلك نظراً لعدم توافر بيانات كاملة بشأنها. وهو الأمر الذى قد يؤثر فى النهاية على نتائج الدراسة ومدى شمولها لمختلف جوانب الإنفاق العام ومجالاته.

وبناءً عليه، فسوف تقوم هذه الدراسة بتطويع المنهجية التى استخدمتها الدراسات السابقة لتصبح صالحة للتطبيق على بلد معين على فترات زمنية مختلفة، دون الحاجة لإجراء المقارنات مع بلدان أخرى، وبحيث يمكن زيادة عدد القطاعات والمؤشرات التى تدخل ضمن الدراسة لتعطى صورة أكثر شمولاً، وتعبر عن مختلف جوانب الأداء بكل قطاع، وبحيث تراعى المؤشرات المستخدمة أيضاً خصوصية المشاكل التى يواجهها البلد محل الدراسة.

وسوف تستخدم المنهجية المعدلة فى قياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر. وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة فى المدة من 2001/2000 حتى 2012/2011، وتحليل التغيرات التى مرت بها والوقوف على أسبابها. ومن ثم، استخلاص مجموعة من الدروس المستفادة التى تفيد صانع القرار فى رفع كفاءة الإنفاق العام فى مصر. وفى سبيل تحقيق تلك الأهداف، سوف تتناول هذه الدراسة مفهوم كفاءة الإنفاق العام، ومناهج قياسها، وأهم العوامل المؤثرة فيها. ثم، اقتراح منهجية لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام، وتطبيقها على مصر فى المدة سالفة الذكر. وتختتم الدراسة بأهم النتائج التى تم التوصل إليها.

1-مفهوم كفاءة الإنفاق العام:

يرتكز تحليل الكفاءة Efficiency، فى الأساس، على دراسة وتحليل العلاقة بين المدخلات Inputs، والمخرجات Outputs. ومن ثم، فهو يختلف عن مفهوم الأداء Performance الذى يركز على دراسة وتحليل جانب المخرجات فقط، دون الالتفات لجانب المدخلات. فالكفاءة تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للمدخلات (أو الموارد)، وذلك عن طريق تعظيم المخرجات الناتجة عن استخدام قدر معين من تلك المدخلات، أو تقليل المدخلات اللازمة للحصول على قدر معين من تلك المخرجات.

وينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام، فالمدخلات المتمثلة فى صورة إنفاق عام توظف للحصول على المخرجات المختلفة التى تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق. وتستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام، بحيث يرتفع مستوى تلك الكفاءة كلما ارتفعت نسبة المخرجات مقارنة بقدر معين من الإنفاق أو المدخلات المستخدمة، أو كلما انخفضت نسبة الإنفاق أو المدخلات اللازمة لإنتاج قدر معين من المخرجات[1].

وثمة تفرقة فى الأدبيات بين مفاهيم المخرجات Outputs، والنتائج Outcomes، والآثار Impacts، بحيث يقصد بالمخرجات السلع والخدمات

---

[1] فيما يتعلق بمفهوم كفاءة الإنفاق العام، راجع:

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Economic and Financial Affairs, ***Economic Papers***, N.301, European Commission, February 2008, P.2, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf
- Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, ***Economic Papers***, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf
- European Commission, Economic Policy Committee, "***The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion***", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at: http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf
- Andrea Conte, Philip Schweizer, Adriaan Dierex and Fabienne Ilzkovitz, "An Analysis of The Efficiency Spending and National Policies in The Area of R&D", Munich Personal REPEC Archive, ***MPRA Paper***, N.23549, September 2009, P.10, at: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA_paper_23549.pdf
- Diana Mihaiu, Opreana Alin, and Marian Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", ***Romanian Journal of Economic Forecasting***, N.4/2010, 2010, at:http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf

المنتَجة، بينما يراد بالنتائج الآثار قصيرة ومتوسطة الأجل للمخرجات، ويقصد بالآثار تلك الآثار طويلة الأجل على التنمية أو على الاقتصاد القومى بصفة عامة،أو الأهداف النهائية المراد تحقيقها. فعلى سبيل المثال، فى حين تعتبر أطوال الطرق التى تم إنشائها أو تحسينها أو إصلاحها بمثابة مخرجات لقطاع البنية التحتية، يمكن أن تتمثل النتائج فى انخفاض الزمن الذى تستغرقه الرحلة من مكان إلى آخر، وزيادة فرص المزارعين والمنتجين فى الوصول إلى الأسواق، وزيادة كمية المنتجات المبيعة. أما الآثار أو النتائج النهائية فيمكن أن تتمثل فى زيادة حجم التجارة، وزيادة الدخل الفردى[iii][2].

إلا أنه تجدر الإشارة إلى صعوبة الفصل الدقيق والتفرقة الواضحة بين تلك المفاهيم– وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالتفرقة بين النتائج والآثار– وهو ما يؤدى فى كثير من الأحوال إلى استخدامها كمترادفات. وسوف يتم استخدام مصطلح المخرجات فى هذه الدراسة للتعبير عن المخرجات بالمعنى الواسع، والذى يشمل المخرجات بالمعنى الضيق Outputs، وكذاالنتائج والآثار، وذلك نظراً لعدم توافر البيانات – ذات الصلة المباشرة– الخاصة بكل مفهوم على حده فى كثير من الأحيان، إلى جانب صعوبة الفصل بين المفاهيم الثلاثة فى بعض الأحيان. هذا بالإضافة إلى أن توسيع نطاق مفهوم المخرجات ليشمل النتائج والآثار أيضاً، يسمح بتتبع ودراسة الآثار قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للإنفاق العام، وهو الأمر الذى تتاح معه نظرة أكثر شمولاً مقارنة بما لو تم الاقتصار على المخرجات بمعناها الضيق.

---

[2] لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين المخرجات والنتائج والآثار، راجع:

- National Treasury, "***Framework For Strategic Plans and Annual Performance Plans***", Republic of South Africa, August 2010, at: http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/SP%20APP%20Framework.pdf
- Pascal Delorme and Olivier Chatelain, "The Role and Use of Performance Measurement Indicators", ***Policy Steering***, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011, P.8 & 9, at: http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf
- National Treasury, "***Framework For Managing Programme Performance Information*** ", Republic of South Africa, P.6, at: http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf

2-مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام:

تعد عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة، نظراً لما يكتنفها من صعوبات فى ظل تعدد أهداف الإنفاق العام، إلى جانب عدم بيع مخرجات القطاع الحكومى فى أغلب الأحوال من خلال السوق، ومن ثم عدم توافر بيانات سعرية لتلك المخرجات وكذا صعوبة تحديد كمية تلك المخرجات. هذا بالإضافة إلى صعوبة عزل وفصل تأثير العوامل الخارجية المحيطة والتى تؤثر بدورها فى كفاءة الإنفاق العام[3].

وقد سعى العديد من الدراسات لقياس كفاءة الإنفاق العام، وذلك من خلال دراسة تأثير الإنفاق العام على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التى يستهدف ذلك الإنفاق التأثير فيها. وتعد دراسة "أ. أفونسو وآخرين" "A. Afonso et al."[4] من الدراسات الرائدة والبارزة فى مجال قياس كفاءة الإنفاق العام حيث أرست منهجية واضحة لقياسه، اتبعها لاحقاً الكثير من الباحثين.

فلقد حاولت تلك الدراسة قياس كفاءة الإنفاق العام (أو القطاع الحكومى[5]) فى 23 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية OECD فى المدة 1990 – 2000، وذلك بحساب مؤشر لأداء القطاع الحكومى Public Sector Performance (PSP) أولاً، ثم استخدامه لاحقاً لحساب مؤشر كفاءة الإنفاق العام Public Sector Efficiency (PSE).

ويعتمد مؤشر أداء القطاع الحكومى فى حسابه على مجموعة من المؤشرات الفرعية (الاقتصادية والاجتماعية) التى تقيس الأداء فى مجموعة من المجالات المختلفة، والتى يستهدف الإنفاق[iii] العام التأثير فيها. وتنقسم تلك المؤشرات الفرعية إلى مجموعتين رئيسيتين. تشتمل المجموعة الأولى منها على مؤشرات

---

[3] راجع فى ذلك الشأن:

- Ulrike Mandl, et al., Op. Cit., P.2.
- Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", ***IMF Working Paper***, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf
- Diana Mihaiu, et al., Op.Cit., P.134.

[4] Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", ***European Central Bank Working Paper***, N.242, July 2003, at: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf

[5] تجدر الإشارة إلى أن الدراسة تستخدم القطاع العام كمرادف للقطاع الحكومى.

الفرص[6]Opportunity Indicators، والتى تعكس بدورها الأداء فى أربعة قطاعات رئيسية، وهى:

- قطاع الإدارة العامة، والذى يُعتمد فى قياس أدائه على مؤشرات الفساد، والبيروقراطية، ونوعية النظام القضائى، والاقتصاد الخفى أو الموازى أو غير الشرعىShadow Economy.
- قطاع التعليم، والذى يُقاس أداؤه بمؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى ومؤشرات الـOECD الخاصة بقياس مدى الإنجاز المتحقق فى مجال التعليم Educational Achievement[7]، وذلك حتى يتسنى- من خلال ذلك المؤشر - قياس القدر المتاح من التعليم ونوعيته.
- قطاع الصحة، والذى يُقاس مستوى أدائه بمعدل وفيات الأطفال، ومؤشر العمر المتوقع عند الميلاد.
- قطاع البنية التحتية، والذى يُعتمد فى قياس أدائه على مؤشر نوعية البنية التحتية الخاصة بقطاع الاتصالات والنقل.

أما المجموعة الثانية من المؤشرات، فهى معنية بثلاثة مجالات، وهى عدالة التوزيع وكل من الاستقرار والأداء الاقتصادى، وتشمل الآتى:

- عدالة توزيع الدخل، والتى تقاس بمؤشر نصيب الـ40% الأفقر من السكان من الدخل.
- الاستقرار الاقتصادى، والذى يقاس باستقرار معدل نمو الناتج المحلى

---

[6]فتوافر إدارة عامة جيدة وكذا نظام قضائى كفء، بالإضافة إلى تمتع السكان بصحة جيدة وكذلك بمستوى تعليمى جيد يعتبر بمثابة أحد المتطلبات الرئيسية لتهيئة المناخ لوجود أسواق تعمل بشكل جيد حيث تحكم وتسود القوانين ويتم احترام حقوق الملكية وتأمينها، وكذلك حيث تتوافر الفرص وتعد إمكانية استغلالها والوصول إليها متاحة الجميع. كما تعتبر مسألة توافر بنية تحتية ذات مستوى مرتفع من الجودة هى الأخرى ضرورية لتحقيق ذات الأهداف سالفة الذكر.

[7]مؤشرات الـOECD الخاصة بقياس مدى الإنجاز المتحقق فى مجال التعليم تشتمل على مجموعة كبيرة من المؤشرات الفرعية كمؤشرات المستوى التعليمى (المتعلق بآخر سنة دراسية تم اجتيازها)، ونسبة الملتحقين بالتعليم العالى، نسبة الذين تمكنوا من اجتياز مرحلة التعليم الثانوى، ودرجات الطلاب فى مواد الرياضيات والعلوم فى بعض المراحل التعليمية.... إلخ. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات، راجع:

Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), "***Education at a Glance: OECD Indicators***", 2000, at:
http://athens.src.uchicago.edu/jenni/dvmaster/FILES/edu2000.pdf

الإجمالى[8]، والتضخم.

- الأداء الاقتصادى Economic Performance، والذى يقاس بتطور نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى، ومعدل نمو الناتج المحلى الإجمالى، ومعدل البطالة.

وهكذا، فقد افترضت الدراسة أن أداء كل قطاع أو مجال (PSP)- من السبعة قطاعات/مجالات المذكورة أعلاه- يعتمد على مجموعة المؤشرات الفرعية الخاصة به، بحيث أن التحسن فى وضع المؤشرات الفرعية نتيجة لزيادة الإنفاق الحكومى، من شأنه أن ينعكس بالإيجاب على مؤشر أداء القطاع أو المجال محل الدراسة. وللحصول على المؤشر المجمع الخاص بأداء كل قطاع أو مجال، يحسب متوسط لمجموعة المؤشرات الفرعية الخاصة بالمجال أو القطاع محل الذكر.

وكذلك، فإنه لقياس أداء القطاع الحكومى ككل، يحسب متوسط لمؤشرات أداء السبعة مجالات أو القطاعات المذكورة سابقاً، وذلك على النحو التالى:

$$PSP_i = \frac{\sum_{j=1}^{n} PSP_{ij}}{n}$$

حيث (j) تمثل قطاعات أو مجالات الأداء الحكومى، و(i) تمثل البلدان محل الدراسة.

أما بالنسبة لكيفية قياس كفاءة الأداء على مستوى كل قطاع أو مجال، فيتم حساب مؤشر لكفاءة أداء القطاع (PSE_{ij})عن طريق نسبة مؤشر الأداء الخاص بالقطاع أو المجال(PSP_{ij}) إلى حجم الإنفاق العام عليه (PEX_{ij}) والمستخدم للوصول لمستوى الأداء المعنى، وذلك على النحو التالى:

$$PSE_{ij} = \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}$$

وبناء عليه، ينسب أداء قطاع الإدارة العامة إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات الخاصة بذلك القطاع، بينما ينسب أداء كل من قطاع الصحة والتعليم إلى ما خصص للإنفاق على كل منهما. وينسب الأداء فى قطاع

[8] يتم قياس استقرار معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى باستخدام معامل اختلاف معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى.

البنية التحتية إلى الإنفاق الاستثمارى. كما ينسب الأداء فى مجال عدالة توزيع الدخل إلى حجم التحويلات Transfers، بينما ينسب الأداء فى مجالى تحقيق الاستقرار الاقتصادى والأداء الاقتصادى ككل إلى الإنفاق العام الإجمالى.

وأخيراً، فإنه للوصول إلى كفاءة أداء القطاع الحكومى ككل، يتم حساب متوسط لمؤشرات كفاءة أداء جميع القطاعات والمجالات السبع المذكورة سابقاً، وذلك على النحو التالى:

$$PSE_i = \frac{\sum_{j=1}^{n} PSE_{ij}}{n}$$

وجدير بالذكر هنا أن قيمة مؤشر كفاءة الأداء –سواء الخاص بقطاع أو مجال معين، أو ذلك الخاص بأداء القطاع الحكومى ككل– لا تحمل معنى فى حد ذاتها، إلا إذا استخدمت للمقارنة بين الدول المختلفة فى وقت معين أو لمقارنة كفاءة أداء القطاع الحكومى بدولة ما عبر الزمن[9].

وعلى ذات النهج الذى اقترحته دراسة "أفونسو وآخرين"، توالت الدراسات التى تسعى لقياس كفاءة الإنفاق العام كدراسة "انجلوبوليس وآخرين"[10]، ودراسة "بيكر"[11]، ودراسة "هونر وكيوبى"[12]، ودراسة "جريجولى ولى"[13]، ودراسة "شانو عبد

---

[9] راجع فى ذلك الشأن:
- National Treasury, "***Framework for managing program performance information***", Op. Cit., P.8.
- David Evans, Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy Lauer, "Comparative Efficiency of National Health Systems: Cross National Econometric Analysis", ***The Flagship General Medical Journal(BMJ)***, Vol. 323, 11 Aug. 2001, P.17, at: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC37316/pdf/307.pdf

[10] Konstantinos Angelopoulos, Apostolis Philippopoulos, and Efthymios Tsionas, "***Does Public Sector Matter? Revisiting The Relation Between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample***", University of Glasgow, United Kingdom, January 2008, at: http://www.gla.ac.uk/media/media_43670_en.pdf

[11] Daniel Becker, "Public Sector Efficiency and Inter-jurisdictional Competition, An Empirical Investigation", ***Thünen-Series Of Applied Economic Theory***, Working Paper N.101, Institut für Volkswirtschaftslehre, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock, 2008, at: www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/VWL-Institut/RePEc/pdf/wp101thuenen.pdf

[12] David Hauner and Annette Kyobe, "Determinants of Government Efficiency", ***IMF Working Paper***, WP/08/228, International Monetary Fund, Washington, September 2008, at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08228.pdf

[13] Francesco Grigoli and Eduardo Ley, Op. Cit.

الكريم"[14]. فلقد أخذت تلك الدراسات بمنهجية دراسة "أفونسو وآخرين"، مع إجراء بعض التعديلات على القطاعات وكذا على المؤشرات الفرعية التى يتم الاعتماد عليها لقياس مستوى أداء وكفاءة تلك القطاعات، وذلك وفقاً للبيانات المتاحة بالنسبة لكل قطاع، إلى جانب عنصر الاختيار التحكمى لبعض المؤشرات من جانب الباحثين القائمين على الدراسة وفقاً لما يرونه أكثر أهمية وأولى بالتحليل والدراسة[15].

فعلى سبيل المثال، وبهدف قياس كفاءة الإنفاق العام والقطاع الحكومى فى عينة مكونة من 64 دولة، متقدمة ونامية على حد سواء، فى الفترة 1980–2000، قامت دراسة "انجلوبوليس وآخرين"[16]بحساب متوسط لمؤشرات الكفاءة فى أربعة قطاعات أو مجالات رئيسية فقط هى، الإدارة العامة، التعليم، البنية التحتية، والاستقرار الاقتصادى، مستعينة فى ذلك بذات المنهجية التى اعتمدت عليها دراسة "أفونسو وآخرين"، مع إدخال بعض التغييرات البسيطة على مجموعة المؤشرات الفرعية التى يتم الاعتماد عليها لقياس أداء وكفاءة كل قطاع أو مجال.

فلحساب مؤشر أداء قطاع الإدارة العامة، اقتصرت دراسة "انجلوبوليس وآخرين"على مجالين فقط هما الفساد ومدى تعقد الإجراءات البيروقراطية، ثم نسبة ذلك المؤشر– الخاص بأداء قطاع الإدارة العامة– إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات، للوصول إلى مؤشر كفاءة ذلك القطاع. أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد لجأت الدراسة إلى الاعتماد على مؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى لقياس مستوى الأداء، ثم نسبته إلى حجم الإنفاق على قطاع التعليم، للحصول على مؤشر الكفاءة. وفيما يتعلق بمؤشر أداء قطاع البنية التحتية، فقد اعتمدت الدراسة فى حسابه على مؤشرى نسبة قطارات الديزل المستخدمة إلى إجمالى عدد القطارات،

---

[14] Sok-Gee Chan & Mohd Zaini Abd Karim, "Public Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence From Selected East Asian Countries", ***Economic Anals***, Vol. LVII, No. 193, April-June 2012, at:
http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0013-3264/2012/0013-32641293007C.pdf

[15]لجأت بعض الدراسات –وعلى غرار ما قامت به دراسة "أفونسو وآخرين" –لحساب متوسطات لكل من المدخلات والمخرجات على فترات زمنية طويلة تسبق السنة محل الدراسة، وذلك كوسيلة لعلاج مشكلة مرور فترة زمنية بين الإنفاق وظهور تأثيره على المخرجات، فيما يعرف بتباطؤ أو تراخى Lagging ظهور أثر الإنفاق على المخرجات. راجع:

- Antonio Afonso, et al., Op.Cit., P.15.
- David Hauner and Annette Kyobe, Op. Cit., P.5

[16] Konstantinos Angelopoulos, et al., Op.Cit.

ومتوسط الفاقد فى الطاقة الكهربائية خلال نقلها. وللوصول لمؤشر كفاءة قطاع البنية التحتية، قامت الدراسة بنسبة مؤشر الأداء الخاص بالقطاع إلى إجمالى الإنفاق العام[17]. وأخيراً، فبالنسبة لمجال الاستقرار الاقتصادى، اعتمدت الدراسة فى قياس أدائه على مجالى التضخم والبطالة. ثم قامت بنسبة مؤشر الأداء إلى الإنفاق العام الإجمالى للحصول على مؤشر الكفاءة الخاص بمجال الاستقرار الاقتصادى.

هذا فى حين قامت دراسة "بيكر"بمحاولة قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام – فى عينة مكونة من 74 دولة موزعة على مستوى العالم فى الفترة 1985–2000– بالاعتماد على خمسة قطاعات أو مجالات رئيسية، هى: الإدارة العامة، التعليم، الصحة، البنية التحتية، والاستقرار والأداء الاقتصادى، وذلك مع تعديل المؤشرات الفرعية، التى وردت بدراسة "أفونسو وآخرين"، والتى يتم الاعتماد عليها فى قياس أداء وكفاءة كل قطاع وفقاً لما تراه الدراسة أكثر ملائمة.

فلحساب مؤشر أداء قطاع الإدارة العامة، اعتمدت الدراسة على مجموعة كبيرة من المؤشرات الفرعية، بلغت 28 مؤشراً فرعياً، تتعلق بثلاث مجالات رئيسية هى: الإطار القانونى وحماية حقوق الملكية، وسلامة المعاملات النقدية واستقرار قيمة العملة الوطنية Access to Sound Money، والضوابط المتعلقة بالائتمان والعمل

[17]اعتمدت دراسة "انجلوبوليس وآخرين فى حساب كفاءة أداء قطاع البنية التحتية على الإنفاق العام الإجمالى نظراً لعدم توافر بيانات الإنفاق العام على قطاع البنية التحتية بالنسبة لجميع دول العينة. لمزيد من التفاصيل، راجع: Ibid, Appendix 1, P.23.

وممارسة الأعمال[18]. أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد اعتمدت الدراسة على كل من نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى ونسبة المحرومين من التعليم النظامى– أى الذين لم يلتحقوا بالمدارس (No Schooling)– لقياس أداء قطاع التعليم. واستخدمت الدراسة مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد لحساب مؤشر أداء قطاع الصحة، بينما اعتمدت فى حساب مؤشر أداء قطاع البنية التحتية على المؤشر الخاص بقطاع النقل الجوى والذى يعبر عن عدد الرحلات الجوية المسجلة التى تقوم بها طائرات نقل البضائع لمختلف دول العالم والمؤشر الخاص بعدد خطوط الهاتف الرئيسية لكل ألف فرد. ولقياس مستوى الأداء فى مجال الاستقرار والأداء الاقتصادى، فقد اعتمدت الدراسة على مؤشرات المتوسط المتحرك لمعدل التضخم السنوى، ومعامل الاختلاف بالنسبة للتضخم، والمتوسط المتحرك لنصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى، وكذا معامل الاختلاف الخاص به.

أما بالنسبة لكيفية حساب كفاءة الأداء، فقد نسبت الدراسة أداء قطاع الإدارة العامة إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات، بينما نسبت أداء كل من قطاعى الصحة والتعليم لما خصص للإنفاق على كل منهما، ونسبت أداء قطاع

---

[18]أشارت دراسة "بيكر" إلى أن تلك المؤشرات المتعلقة بالثلاثة مجالات المذكورة مأخوذة من تقارير الحرية الاقتصادية فى العالم Economic Freedom of the World التى تصدر عن شبكة الحرية الاقتصادية Economic Freedom Network. وفيما يتعلق بالمجال الأول، والذى يهتم بالإطار القانونى وحماية حقوق الملكية، فقد تضمن مجموعة من المؤشرات المتعلقة باستقلال القضاء، أداء المحاكم الجزئية، حماية حقوق الملكية، التدخل العسكرى فى مجال سريان القوانين والعمل السياسى، سلامة النظام القانونى، قوة العقود، والقيود التنظيمية على بيع الأصول العينية. أما المجال الثانى، والمتعلق بسلامة الأوضاع النقدية، فقد اشتمل على مجموعة من المؤشرات المتعلقة بمعدلات نمو عرض النقود، الانحراف المعيارى للتضخم، معدلات التضخم فى الأعوام الأخيرة، وحرية امتلاك حسابات بالعملة الأجنبية فى البنوك. وبالنسبة للمجال الثالث، والخاص بالضوابط المتعلقة بتنظيم الائتمان والعمل والأعمال، فقد اشتمل على مجموعة مؤشرات فرعية تتعلق بملكية البنوك، والمنافسة مع البنوك الأجنبية، ومنح الائتمان للقطاع الخاص، والتحكم فى أسعار الفائدة ووجود أسعار فائدة حقيقية سالبة وذلك فيما يتعلق بمؤشرات تنظيم الائتمان. كما اشتمل على مجموعة أخرى من المؤشرات التى تتعلق بتنظيم العمل والتى تتعلق بالحد الأدنى للأجور، والقواعد التنظيمية الخاصة بالتعيين والاستغناء عن العمالة، ودور المفاوضات الجماعية فى تحديد الأجور، والتكاليف التى تتحملها المنشأة لتعيين فرد وكذا لاستمراره فى العمل، والتكاليف التى تتحملها المنشأة عند تسريح أحد العاملين، والتجنيد الإلزامى. وأخيراً فقد اشتمل على مجموعة من المؤشرات المتعلقة بتنظيم الأعمال والتى تتعلق بالتحكم فى الأسعار، ومقدار المتطلبات الإدارية، والتكاليف الناتجة عن البيروقراطية، والوقت والمال اللازمين لبداية مشروع، والمبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات، والوقت والمال اللازمين للحصول على ترخيص ببناء مستودع، والتكاليف اللازمة للامتثال الضريبى. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية تحديد الأوزان الخاصة بها، راجع:

- Daniel Becker, OP.Cit.

-Economic Freedom Network, "***Economic Freedom of the world, 2007 Annual Report***", The Fraser Institute, 2007, Appendix 1, pp. 183-193, at: http://www.freetheworld.com/2007/4EFW2007app1.pdf

البنية التحتية إلى الإنفاق الرأسمالى للحكومة. وأخيراً، نُسب الأداء فى مجال تحقيق الاستقرار والأداء الاقتصادى إلى مجموع الإنفاق العام والإقراض، مطروحاً منهما الأقساط والفوائد المتحصلة.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن دراسة "أفونسو وآخرين" تتميز بأنها اعتمدت – فى محاولتها لقياس مدى كفاءة الإنفاق العام ككل– على مجموعة أكبر من القطاعات أو المجالات مقارنة بغيرها من الدراسات الأخرى. ففى حين اعتمدت دراسة "أفونسو وآخرين" على سبعة قطاعات ومجالات هى الإدارة العامة، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، وعدالة توزيع الدخل، والاستقرار الاقتصادى، والأداء الاقتصادى، اقتصرت دراسة "بيكر" على خمسة قطاعات ومجالات فقط هى الإدارة العامة، والتعليم، والصحة، والبنية التحتية، والاستقرار والأداء الاقتصادى. هذا فى حين اقتصرت دراسة "انجلوبوليس وآخرين" على أربعة قطاعات فقط هى الإدارة العامة، والتعليم، والبنية التحتية، والاستقرار الاقتصادى، مهملةً بذلك أحد القطاعات الرئيسية ألا وهو قطاع الصحة. ومن ثم، فإن دراسة "أفونسو وآخرين" اقترحت أسلوباً لقياس الإنفاق العام يتمتع بدرجة شمول أكبر نظراً لأنه يغطى عدداً أكبر من القطاعات.

أما بالنسبة للمؤشرات الفرعية المعتمد عليها فى قياس أداء وكفاءة كل قطاع، فيلاحظ أنه فى حين أهملت دراسة "انجلوبوليس وآخرين" تضمين قطاع الصحة فى عملية قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام، اهتمت دراسة "بيكر" بقياس مستوى الأداء بذلك القطاع بالاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. ومع ذلك، يؤخذ على دراسة "بيكر" أنها اقتصرت على مؤشر واحد فقط لقياس مستوى الأداء بقطاع الصحة، وهو الخاص بالعمر المتوقع عند الميلاد، لا سيما وأن مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد يتأثر بعدة عوامل أخرى– بخلاف الإنفاق على قطاع الصحة– يأتى على رأسها التغذية والبيئة. ومن ثم، فإن اعتماد دراسة "أفونسو وآخرين"على مؤشرٍ إضافيٍ– بخلاف مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد– هو معدل وفيات الأطفال، قد يسمح بقياس أفضل لمستوى أداء قطاع الصحة. ومع ذلك، فربما

كان من الأفضل الاعتماد على مؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد Disability-Adjusted Life Expectancy (DALE) بدلاً من مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. فمؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد يعتبر مؤشراً مصححاً لمؤشر العمر المتوقع عند الميلاد، حيث يعبر عن عدد السنوات التى يتوقع للمولود حديثاً أن يعيشها بصحة مكتملة دون تعوق. فهو عبارة عن توقع العمر عند الميلاد مستبعداً منه عدد السنوات التى يتوقع أن يقضيها الإنسان فى حالة تعوق، وذلك استناداً إلى معدلات المرض والوفاة السارية، ومن ثم، فهو يأخذ فى الاعتبار معدلات المرض أو التعوق السارية وقت الميلاد، إلى جانب معدلات الوفاة[19].

أما بالنسبة لقطاع التعليم، فقد تمكنت دراستا "أفونسو وآخرين"، و"بيكر" من قياس أداء ذلك القطاع بشكل أفضل مقارنة بتلك الخاصة بانجلوبوليس وآخرين، وذلك نظراً لاعتماد تلك الأخيرة على مؤشر واحد فقط لقياس أداء قطاع التعليم، ألا وهو المؤشر الخاص بنسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى، بينما استعانت هاتين الدراستين بمؤشرٍ إضافى. فقد استخدمت دراسة أفونسو وآخرين، إلى جانب مؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى، مؤشر الإنجاز المتحقق فى مجال التعليم– الذى يشتمل بدوره على مجموعة واسعة من المؤشرات الفرعية كما أوضحنا سابقاً–، أما دراسة "بيكر"، فقد استعانت بمؤشر نسبة المحرومين من التعليم النظامى.

وجدير بالذكر، أنه من اللازم عند اختيار المؤشرات التى يتم الاعتماد عليها فى قياس أداء وكفاءة قطاع التعليم مراعاة درجة تقدم الدولة محل الدراسة. ففى حين يعد مؤشر الإنجاز المتحقق فى التعليم، والذى يهتم بتتبع التغير فى درجات الطلاب المتحققة، مؤشراً مناسباً لقياس مخرجات قطاع التعليم بالنسبة لدول العينة محل الدراسة فى دراسة "أفونسو وآخرين" –والتى تناولت عينة مكونة من ثلاثة وعشرين دولة صناعية متقدمة– إلا أن ذلك المؤشر يصعب الاعتماد عليه فى محاولة قياس مخرجات قطاع التعليم فى الدول النامية، نظراً لصعوبة توافر بياناته وافتقارها إلى الدقة فى التعبير عن أداء الطلاب فى كثير من الأحيان. وفيما يتعلق بمؤشر نسبة

[19] راجع: إبراهيم العيسوى وآخرون، "مستوى المعيشة: المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحاليل، دليل قياس وتحليل معيشة المصريين"، معهد التخطيط القومى، ***سلسلة قضايا التخطيط والتنمية***، رقم 212، نوفمبر 2008، ص49، 50.

الذين حرموا من التعليم النظامى، والذى تم الاعتماد عليه بجانب مؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوى لقياس أداء قطاع التعليم فى دراسة "بيكر"، تجدر الإشارة إلى أنه قد لا يعبر بدقة هو الآخر عنأداء قطاع التعليم، وخاصة فيما يتعلق بمعرفة مدى التغير فى نسبة الأفراد الذين لم يحظوا نهائياً بفرصة للتعلم، لاسيما وأن هنالك البعض ممن يتلقون التعليم فى منازلهم. ومن ثم، فإن مؤشر الأمية لدى الكبار، قد يعبر بصورة أفضل عن عدد غير المتعلمين غير القادرين على القراءة والكتابة[20]، وخاصة فى مجموعة الدول النامية والتى تتمثل أحد أبرز أهداف الإنفاق على التعليم فيها فى القضاء على الأمية.

ويؤخذ على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أيضاً أنها اعتمدت على مؤشر حجم الإنفاق العام الإجمالى فى قياس مدى كفاءة الإنفاق على قطاع البنية التحتية، بينما كان من الأدق أن تعتمد على الإنفاق العام على قطاع البنية التحتية، أو أن تعتمد فى حالة عدم توافر ذلك الأخير على الإنفاق العام الاستثمارى للتعبير عن مدخلات ذلك القطاع، وذلك على غرار ما فعلته دراستى "أفونسو وآخرين" و"بيكر"، نظراً لأن الجزء الأكبر من الإنفاق على البنية التحتية إنفاق استثمارى. ذلك أن التعبير عن مدخلات قطاع البنية التحتية بالإنفاق العام الإجمالى وليس بالإنفاق الاستثمارى قد يؤدى لنتائج مضللة. فقد يتم تخفيض حجم الإنفاق العام الإجمالى بالتزامن مع زيادة الشق المتعلق بحجم الإنفاق الاستثمارى، وينتج عن ذلك تحسن فى قطاع البنية التحتية. وهو الأمر الذى قد يدفع لاستنتاج مخالف للحقيقة، وهو وجود أثر موجب لتخفيض حجم الإنفاق العام على كفاءة أداء قطاع البنية التحتية.

وكذلك يؤخذ على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أنها اقتصرت على مؤشرى الفساد والبيروقراطية فقط لقياس الأداء فى مجال الإدارة العامة، مما لا يسمح بقياس مخرجات ذلك القطاع على نحو جيد وشامل. وفى المقابل، اعتمدت دراسة "أفونسو

---

[20] فنسبة الحرمان من التعليم النظامى No Schooling وفقاً للـ International Standard Classification of Education (ISCED) تعبر عن نسبة الأفراد الذين قضوا فترة أقل من سنة فى التعليم المدرسى، بينما نسبة الأمية – حسب التعريف التقليدى لها– تعبر عن نسبة غير القادرين على القراءة والكتابة. لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين المؤشرين، راجع: International Labor Office (ILO), "Educational Attainment and Illiteracy (KILM 14)", in "***Key Indicators of the Labor Market***", Geneva, 2003 at: http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/pdf/kilm14EN-2009.pdf

وآخرين" على عدد أكبر من المؤشرات، فإلى جانب مؤشرى الفساد والبيروقراطية، أضافت الدراسة المؤشرين المتعلقين بنوعية النظام القضائى والاقتصاد غير الشرعى. أما دراسة "بيكر" فقد اعتمدت فى قياس أداء قطاع الإدارة العامة على 28 مؤشراً[21]، إلا أن ذلك الأمر قد يكون مثيراً للنقد. فبالرغم من أهمية تعدد المؤشرات المستخدمة لقياس أداء كل قطاع، إلا أن زيادة عدد المؤشرات على نحو ما قامت به دراسة "بيكر" قد يعوق حساب المؤشر نظراً لصعوبة توافر مثل هذا الكم من البيانات وعلى هذا النحو من التفصيل، وخاصة بالنسبة للدول النامية التى تعانى من ضعف قواعد البيانات.

ومن المآخذ الأخرى على دراسة "انجلوبوليس وآخرين" أنها اهتمت بقياس الاستقرار الاقتصادى فقط، وذلك بالاستعانة بمؤشرى البطالة والتضخم، دون الالتفات إلى المؤشرات الخاصة بالناتج ومعدلات نموه وتغيره عبر السنين، بالرغم من أهمية تلك المؤشرات ودلالاتها. وفى المقابل، تتميز دراستا "أفونسو وآخرين" و"بيكر"،عن دراسة "انجلوبوليس وآخرين"، أنهما لم تقتصرا على مؤشرات الاستقرار الاقتصادى فقط وإنما اهتمتا أيضاً بمؤشرات الأداء الاقتصادى، كالمؤشرات المتعلقة بمعدل نمو الناتج المحلى وكذا معدل نمو متوسط نصيب الفرد منه. كما ذهبت دراسة "أفونسو وآخرين" إلى أبعد من ذلك واهتمت بالبعد الخاص بعدالة توزيع الدخل، نظراً لأهمية تأثيره فى مستوى المعيشة وكذا تأثره بسياسات الإنفاق العام وكفاءتها، خاصة الإنفاق العام الاجتماعى.

وجدير بالذكر فى ذلك المجال، أن رفع مستوى معيشة المواطنين يعد أحد الأهداف الرئيسية التى يسعى أى بلد لتحقيقها؛ وهوما يستلزم الاهتمام بمؤشرات توزيع الدخل إلى جانب مؤشرات متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى. فمقدار ما يصل إلى الفرد فى الفئات الاجتماعية المختلفة من نمو الناتج يتوقف على نمط توزيع الدخل والثروة وما تتبعه الدولة من سياسات لإعادة التوزيع. فقد يكون متوسط نصيب

[21] فلقد اعتمدت دراسة "بيكر" فى قياس أداء قطاع الإدارة العامة على مجموعة من المؤشرات الفرعية المتعلقة بثلاث مجالات هى الهيكل القانونى وحماية حقوق الملكية (7 مؤشرات فرعية)، سلامة الأوضاع والمعاملات النقدية (4 مؤشرات فرعية)، وتنظيم الائتمان والعمل والأعمال (17 مؤشر فرعى).

الفرد من الناتج مرتفعاً، ولكنه يخفى تركزاً كبيراً فى توزيع الدخل لصالح فئة اجتماعية لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من مجموع السكان. ومن ثم، يكون المستوى العام للمعيشة منخفضاً فى هذا المجتمع[22].

3-أهم العوامل المؤثرة فى أداء وكفاءة الإنفاق العام:

توجد العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية التى تؤثر بالإيجاب أو السلب فى درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام. وفيما يلى توضيح لأهم تلك العوامل وكيفية تأثيرها.

3-1- نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى إجمالى: يؤثر حجم الحكومة – مقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى- على درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، حيث استنتجت عدة دراسات أن الحكومات ذات الحجم الأصغر التى لا تتجاوز نسبة إنفاقها العام 40% من الناتج المحلى الإجمالى عادة ما تتمتع بمستويات أعلى فى الأداء والكفاءة على حد سواء، وذلك مقارنة بتلك الحكومات ذات الأحجام الأكبر. فكلما كبر حجم الحكومة مقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى، انخفض مستوى كفاءة ذلك الإنفاق العام، والعكس صحيح، وذلك نظراً لانطباق قانون تناقص الغلة[23].

إلا أن تلك النتيجة لا يمكن قبولها على إطلاقها أو تعميمها على كل الحالات. فبمراجعة أحجام الحكومات فى الكثير من البلدان المتقدمة، والتى لطالما سجلت مستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة – وفقاً لما توصلت إليه عدة دراسات سابقة[24]–، يتضح أن نسب إنفاقها عادةً ما تتخطى نسبة الـ 40%، مثل ألمانيا

---

[22] المرجع السابق، ص17 و 121.

[23] راجع فى ذلك الشأن:

- Antonio Afonso, et al., Op.Cit.
- Daniel Becker,Op.Cit.
- Livio Di Matteo, "***Measuring Government in the 21st century: An International Overview of The Size and Efficiency of Public Spending***", Fraser Institute, 2013, at: http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/measuring-government-in-the-21st-century.pdf
- Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, "***Public Spending in The 20th Century, A Global Perspective***", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2000, at: http://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf

[24] من بين تلك الدراسات، دراسة "بيكر"، ودراسة "انجلوبوليس"، المشار إليهما سابقاً فى الجزء الثانى من الدراسة.

(45%)، النرويج (44%)، أسبانيا (45%)، الولايات المتحدة (43,6%)، والمملكة المتحدة (48,5%). بل إن النسبة تجاوز 50% فى دول مثل فرنسا (56%)، الدانمرك (57,6%)، فنلندا (55%)، السويد (51,2%)، والنمسا (50,5%)[25].

هذا فيما يتعلق بالإنفاق العام على المستوى الكلى، أما بالنسبة للإنفاق العام على مستوى القطاعات، فتجدر الإشارة إلى إن العلاقة بين زيادة الإنفاق العام على قطاع ما وتغير مستويات أدائه وكفاءته يصعب حصرها فى شكل واحد، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بقطاعى الصحة والتعليم. ففى حين لاحظت بعض الدراسات وجود علاقة عكسية بين نسب الإنفاق العام على بعض القطاعات ومستويات كفاءتها فى بعض الأحيان[26]، توصل البعض الآخر لوجود علاقة طردية، معللين ذلك بأنه من الصعب أن تتمتع بعض القطاعات بمستويات أداء وكفاءة جيدة فى ظل ضعف أحجام ونسب الإنفاق عليها، وبخاصة فى الدول النامية التى لم تصل بعد للمستويات المناسبة للإنفاق على تلك القطاعات واللازمة لتلبية احتياجات مواطنيها وكذا تحقيق أهدافها التنموية المختلفة[27].

هذا فى حين توصلت بعض الدراسات الأخرى إلى عدم وجود تأثير معنوى لزيادة نسب الإنفاق على مستويات الكفاءة، موضحة أن زيادة الإنفاق العام وحده، دون أن يكون مصحوباً بمجموعة من الإجراءات التكميلية التى من شأنها زيادة درجة كفاءة ذلك الإنفاق ومعالجة أوجه القصور التى يعانى منها، لا تضمن بالضرورة زيادة كفاءته، بل على العكس قد يصاحبها فى بعض الأحيان تدهوراً فى مستويات

---

[25] The Heritage Foundation, " Index of Economic Freedom", 2014, at: http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables

[26] Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, "The efficiency of government expenditure, Experiences from Africa", ***Journal of Policy Modeling***, Vol. 23 (2001), North Holland, 4 May 2001, at:http://www.sciencedirect.com

[27] David Evans, et al., Op. Cit.

الكفاءة[28].

وبصرف النظر عن طبيعة العلاقة التى تربط نسبة الإنفاق العام بمستوى كفاءته ودرجة قوتها، والتى تتأثر بدورها بالعديد من العوامل الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من العوامل المتعلقة بالبلد محل الدراسة، فإن كفاءة الإنفاق العام، سواء الإنفاق الكلى أو ذلك المخصص للإنفاق على قطاع عادةً ماتستلزم أن يصاحب الزيادة فى الإنفاق مجموعة من السياسات والإجراءات المكملة، كإعادة النظر فى نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة، وتحسين الرقابة على أعمال الحكومة، واتخاذ إجراءات صارمة لمحاربة الفساد، وغيرها من السياسات والإجراءات التى سيشار إليها فى الأجزاء التالية من هذا القسم.

3-2- نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية: اتفقت أغلب الدراسات على أن نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة التى يشتمل عليها كل قطاع يؤثر بدرجة كبيرة على مستويات الكفاءة، وذلك بما يعنى أن تعديل ذلك النمط دون تعديل حجم أو نسبة الإنفاق على القطاع ككل من شأنه أن يؤثر على مستوى كفاءة ذلك الإنفاق[29]. ومن ثم، فإن إجراء بعض التعديلات على التوليفة التى يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود أو الأنشطة والمجالات الخاصة بالقطاع وتحويل بعض الموارد من مجال لآخر قد يكون كفيلاً برفع مستوى كفاءة الإنفاق على ذلك القطاع. وبناءً عليه، فإن البحث عن التوليفة الملائمة للتدخل

---

[28] راجع فى ذلك الشأن:

- Ruwan Jarasuriya and Quentin Wodon, "Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators", Munich Personal RePEc Archive, ***MPRA Papers***, N.11183, June 2003, at: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11183/1/MPRA_paper_11183.pdf
- Deon Filmer and Land Pritchett, "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?", ***Social Science & Medicine***, N.49, 1999, at: http://www.medcol.mw/globalhealth/uploads/Spendingonpublichealth.pdf

[29] لمزيد من التفاصيل فى ذلك الشأن، راجع:

- Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, Op. Cit.
- C. Murray, J. Kreuser, and W. Whang, "Cost-Effectiveness Analysis and Policy Choices: Investing in Health Systems", ***Bulletin of World Health Organization***, N.72 (4), WHO, 1994, at: http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2486597/pdf/bullwho00415-0127.pdf
- David Evans, Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy A. Lauer, "The Comparative Efficiency of National Health Systems in Producing Health: An Analysis on 191 Countries", World Health Organization, ***GPE Discussion paper***, N.29, 2000, at: http://www.who.int/healthinfo/paper29.pdf

والتى من شأنها رفع مستوى كفاءة الإنفاق على ذلك القطاع يعد أمراً هاماً.

ولما كانت عملية إعادة تخصيص الموارد المتاحة على المجالات والبنود المختلفة قد تزيد من درجة كفاءة الإنفاق، فإنه يتعين على البلدان الفقيرة التى تسعى لزيادة كفاءة الإنفاق العام بها، أن تدرس هذا الأمر، خاصةً قبل اللجوء لخيار الاستدانة بهدف تمويل زيادة الإنفاق العام[30].

3-3- الحوكمة والفساد ودرجة الرقابة على أداء الحكومة: توصلت بعض الدراسات إلى وجود علاقة طردية بين مستوى الحوكمة الرشيدة الذى تحققه الدولة محل الدراسة وبين كل من أداء وكفاءة الإنفاق العام بها[31]. ويرجع السبب فى ذلك إلى أن تحسن مستويات الحوكمة يؤدى لتحسن أداء وكفاءة قطاع الإدارة العامة، مما ينعكس فى النهاية بالإيجاب على أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل، وذلك نظراً لأن قطاع الإدارة العامة هو أحد القطاعات الفرعية التى يعتمد عليها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل.

أضف إلى ذلك، أن الآثار الإيجابية الناتجة عن زيادة الإنفاق العام على القطاعات الأخرى- بخلاف قطاع الإدارة العامة- تزداد مع تحسن مستويات الحوكمة المسجلة فى البلد محل الدراسة. فعلى سبيل المثال، تؤدى زيادة نسب الإنفاق على قطاع كالصحة أو التعليم إلى تحسن أداء هذا القطاع بدرجة أكبر فى حالة البلدان التى تتمتع بمستويات جيدة من الحوكمة، وذلك مقارنة بتلك التى تعانى من ضعف

---

[30] فزيادة نسبة المخصص للإنفاق على التعليم الإبتدائى إلى إجمالى المخصص للإنفاق على قطاع التعليم، أو زيادة نسبة المخصص للإنفاق الاستثمارى إلى إجمالى المخصص للإنفاق على قطاع التعليم أو الصحة يؤدى فى الكثير من الأحيان لزيادة أداء القطاع وكفاءة إنفاقه. لمزيد من التفاصيل، راجع: Sanjeev Gupta and Marijn Verhoeven, Op. Cit., P.463

[31] راجع فى ذلك الشأن:

- Andrew Rajkumar & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", ***Journal of Development Economics***, N. 86, 2008, at: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Public_spending_and_outcomes_governance.pdf
- Jinyoung Hwang & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis", ***The Social Science Journal***, N.48, 2001, PP.735-738.
- Daniel Kauffmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", ***Finance & Development***, Vol. 37, N.2, June 2000, at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm

مستويات الحوكمة[32].

خلاصة القول، إن تحسن مستويات الحوكمة من شأنه أن يؤدى فى النهاية لتحسن مستويات أداء وكفاءة الإنفاق العام. وعلى العكس، يؤدى الفساد لانخفاض أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لأنه يؤدى بشكل رئيسى لإهدار المال العام. ومن ثم، فإنه كلما تزايدت درجة الفساد فى اقتصاد ما، انخفضت كفاءة الإنفاق العام به. وبناء عليه، فإن مكافحة الفساد واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهته، بالإضافة إلى مراعاة قواعد الحوكمة الرشيدة، والاهتمام بتطبيق القوانين واحترامها، يساعد فى النهاية فى زيادة أداء وكفاءة الإنفاق العام. وكذلك، فإنه كلما تزايدت إمكانية مساءلة الحكومة، تزايدت درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لارتباط مساءلة الحكومة بوجود رقابة فعالة مستمرة على أدائها[33].

3-4-مصادر تمويل الإنفاق العام: توصلت بعض الدراسات إلى أن البلدان التى تعتمد بدرجة أكبر على المساعدات الخارجية فى تمويل إنفاقها العام غالباً ما ينخفض بها مستوى كفاءة ذلك الإنفاق، وذلك مقارنة بتلك التى تعتمد بدرجة أكبر

---

[32]توصلت دراسة "راجكومار" إلى أن زيادة نسبة الإنفاق العام على الصحة إلى إجمالى الناتج المحلى بمقدار 1% يقلل من معدل وفيات الأطفال بنسبة 0,32% فى حالة البلدان التى تتمتع بمستويات جيدة من الحوكمة. هذا فى حين يقل المعدل بنسبة 0,20% فقط فى حالة تمتع البلد بمستوى حوكمة متوسط، بينما لا يتأثر معدل وفيات الأطفال بزيادة نسبة المنفق على قطاع الصحة فى حالة ضعف مستويات الحوكمة. وكذلك الحال بالنسبة لقطاع التعليم، ففى حين تؤدى زيادة نسبة المنفق على قطاع التعليم إلى إجمالى الناتج المحلى بمقدار 1% إلى تحسن مستويات الرسوب فى المرحلة الإبتدائية من التعليم بنسبة 0,70% فى حالة تمتع البلد محل الدراسة بمستويات جيدة من الحوكمة، فإن تلك الزيادة فى نسبة المنفق على قطاع التعليم لا ينتج عنها أى تحسن ملحوظ فى حالة ضعف مستويات الحوكمة. راجع:
Andrew Rajkumar, et al., Op. Cit., P.97.

[33]لمزيد من التفاصيل، راجع:

- Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, "Measuring and explaining government inefficiency in developing countries", ***Proceedings of the German Development Economic Conference***, Research Committee Development Economics N.25, Germany, 2005, at: http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19823/1/Van_der_Sijpe.pdf
- David Hauner and Annette Kyobe, Op.Cit., P.17, 18.
- Ruwan Jarasuriya and Quentin Wodon, Op. Cit.
- David de la Croix & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", ***Economics of Governance***, N.10, 2009, P.210, 211, at: http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/pdfpubli/ecogov09.pdf
- Daniel Suryadarna, "***Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia***", March 2008, at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118323
- Diana Mihaiu and Opreana Alin, "The Public Sector Efficiency From Perspective of The Corruption Phenomenon", ***Revista Economica***, N. 65:1, 2013, at: http://economice.ulbsibiu.ro/revista.economica/archive/65103mihaiu&opreana.pdf

على زيادة الأعباء الضريبية على مواطنيها[34]. ويرجع السبب فى ذلك إلى ضعف الدافع لحسن استغلال تلك الموارد فى حالة المساعدات الخارجية. فالمواطنون الذين يتحملون نسباً أعلى من الضرائب يطالبون حكوماتهم بتقديم خدمات أفضل، مما يدفع الحكومة للبحث عن أفضل السبل لزيادة كفاءة الإنفاق العام، وكذلك الحال فى حالة توسيع القاعدة الضريبية حيث يزداد عدد المواطنين الذين يراقبون أداء الحكومة.

ومع ذلك، فقد لوحظ أنمستويات كفاءة الإنفاق المسجلة فى حالة الاعتماد بشكل رئيسى على المنح والمساعدات الخارجية عادةً ما تكون أعلى من تلك المسجلة فى حالة الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية بشكل رئيسى. ويرجع السبب فى ذلك إلى أن المساعدات والمنح عادة ما تكون مصحوبة بمجموعة من الشروط التى تفرضها الدول المانحة، والتى غالباً ما تتعلق بإصلاح بعض أوجه الخلل وكيفية تخصيص تلك المساعدات وضمان التصرف فيها بكفاءة. كما قد يصاحبهافى كثير من الأحوال إرسال الدول المانحة لمجموعات من الخبراء بهدف تقديم المشورة أو المساعدة التقنية، وكذا الإشراف على كيفية إنفاق تلك المساعدات. ومن ناحية أخرى، فإن المساعدات والمنح عادة ما تتخذ شكلاً من أربعة أشكال رئيسية هى، المساعدة التقنية، والمشروعات، وحزم المساعدات المشروطة، وإسقاط جزء من الديون. ومثل تلك الأشكال تقلل بالطبع من فرص التلاعب بالمال العام والفساد، مقارنة بالوضع حال الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية فى تمويل الإنفاق. فتقديم المساعدات فى شكل إسقاط لجزء من الديون أو مساعدة تقنية بدلاً من تقديمها فى شكل أموال سائلة يضعف نسبياً من إمكانية حدوث الاختلاسات. كما أن تقديمها فى شكل مشروعات يقلل نسبياً من درجات الحرية المرتفعة فى التصرف فى المال العام والتى قد تقترن بأشكال من الإهدار والفساد وخاصة فى حال تمويل الإنفاق عن طريق إيرادات

[34] Santiago Herrera and Gaobo Pang, "***Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach***", May 2005, at: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/EfficiencyofPublicSpendingin.pdf

الموارد الطبيعية[35].

3-5- الاستقرار السياسى ومستوى الحريات المدنية: يساعد توافر عنصر الاستقرار السياسى بصفة عامة، على زيادة كفاءة الإنفاق العام، نظراً لانخفاض درجة المخاطر المتوقعة فى ظله، مما يؤثر بالإيجاب على مختلف جوانب الاقتصاد، وبخاصة على الاستقرار الاقتصادى والتوزيع وكذا الأداء الاقتصادى وتخصيص الموارد – وهى مجموعة المؤشرات سابقة الذكر التى تدخل فى حساب درجة كفاءة الإنفاق العام.

كما أن تمتع المواطنين فى بلد ما بحرية اختيار حكوماتهم، عادة ما يدفع تلك الحكومات للبحث عن أفضل أساليب إنفاق الموارد العامة، ومن ثمزيادة مستويات كفاءة الإنفاق العام. وكذلك، فإن تمتع المواطنين بحرية التعبير والإعتراض والتظاهر وكذا تمكنهم من إيصال أصواتهم وآرائهم بحرية لحكوماتهم عادة ما يؤدى لارتفاع مستويات كفاءة إنفاق تلك الحكومات. إلا أنه، فى المقابل، قد تؤدى تلك الزيادة فى مستوى الحريات المدنية، فى بعض الأحيان لإنخفاض مستويات كفاءة الإنفاق الحكومى، وذلك إذا ما اقترنت برخاوة الحكومة وسهولة خضوعها للضغوط– سواء الشعبية أو تلك التى تمارس من قبل جماعات المصالح–، مما قد يدفعها بصفة

---

[35] لمزيد من التفاصيل، راجع:

- Paul Collier, "***IsAid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid***", Center For The Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, June 16, 2005, at: http://economics.ouls.ox.ac.uk/11503/1/uuidbe263d06-c5a9-4e2e-a29c-16e80cdd7bc0-ATTACHMENT01.pdf
- Mick Moore, "Revenues, State Formation, and The Quality of Governance in Developing Countries", ***International Political Science Review (IPSR),*** Vol. 25, N. 3, at: http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/Moore%20International%20political%20science%20review%20article%202004.pdf
- Terry Karl , "Ensuring Fairness: The Case For a Transparent Fiscal Social Contract", ***Initiative for Policy Dialogue (IPD) Working Paper Series,*** Columbia University, Sep.2006, at: http://policydialogue.org/files/publications/Ch10.pdf
- Shantayanan Devarajan, Tuan Minh Le, Gael Raballand, "Increasing Public Expenditure Efficiency in Oil-Rich Economies", The World Bank, ***Policy Research Working Paper***, N. 5287, April 2010, at: http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5287
- Clement Henry and Robert Springbord, "***Globalization and The Politics of Development in The Middle East***", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, at: http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/00067452.pdf

مستمرة لتغيير خططها أو التخلى عن بعض برامجها الإصلاحية[36].

4-منهجية مقترحة لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام:

بالرغم من تعدد الدراسات السابقة التى حاولت قياس أداء وكفاءة الإنفاق العام والقطاع الحكومى، إلا أن جميعها قد اعتمدت فى منهجيتها على مقارنة الأداء أو الكفاءة فى بلد ما بمجموعة أخرى من البلدان. وجدير بالذكر، أن مثل تلك المقارنات، وبخاصة عندما تتضمن عينة الدول محل الدراسة مجموعة من البلدان النامية، مثلما حدث فى دراستى "انجلوبوليس وآخرين" و"بيكر"، السابق الإشارة إليهما، تستدعى فى كثير من الأحيان تقليص عدد القطاعات التى يتم تضمينها فى الدراسة بصورة يصعب معها تقديم صورة كاملة تعبر عن أداء مختلف القطاعات، على غرار ما فعلته دراسة "أفونسو وآخرين"، وذلك نظراً لعدم توافر البيانات اللازمة لقياس أداء وكفاءة بعض القطاعات.

كما يصعب أيضاً، فى ظل إجراء المقارنات بين الدول المختلفة، استخدام مجموعة واسعة من المؤشرات التى تمكن من إعطاء صورة كاملة عن مختلف جوانب أداء كل قطاع من القطاعات محل الدراسة. وإنما يتم عادة الاقتصار على عدد قليل من المؤشرات المستخدمة لقياس أداء كل قطاع، وذلك نظراً لصعوبة استيفاء جميع البيانات اللازمة لها فى مختلف البلدان محل الدراسة. كما يستلزم الأمر أيضاً توحيد المؤشرات التى يتم استخدامها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومى بكل بلد. ومن ثم، تستخدم مجموعة من المؤشرات تتوافر بياناتها بالنسبة لجميع البلدان محل الدراسة. وهو الأمر الذى يصعب معه استخدام المؤشرات التى تراعى خصوصية المشاكل التى يعانى منها البلد محل الدراسة، والتى قد تؤثر بدورها على أداء وكفاءة قطاعاته المختلفة.

وبناءً عليه، فسوف تُطوع هذه الدراسة المنهجية التى استخدمتها الدراسات السابقة لتصبح صالحة للتطبيق على بلد ما على فترات زمنية مختلفة، على أن تتم

---

[36] راجع فى ذلك الشأن:

- Sok-Gee Chan & Mohd Zaini Abd Karim, Op Cit.
- Nickolas Van de Sijpe & Glenn Rayp, Op.Cit.

المقارنة بين مستويات الأداء والكفاءة فى البلد فى الفترات الزمنية المختلفة. وبحيث يمكن زيادة عدد القطاعات التى تدخل ضمن الدراسة لتعطى صورة أكثر شمولاً، وكذلك الاعتماد على مجموعة أكبر من المؤشرات التى تقيس مختلف جوانب الأداء بكل قطاع، وبحيث تراعى المؤشرات المستخدمة أيضاً خصوصية المشاكل التى يواجهها البلد محل الدراسة[37]. وبالرغم من أن المنهجية المعدلة التى سوف تقترح فى هذا القسم من الدراسة تعد هى التصور النظرى الأصلح للتطبيق، إلا أننا سنضطر عند التطبيق على مصر – فى القسم الخامس من الدراسة– لإجراء بعض التعديلات على المؤشرات المستخدمة تمشياً مع توافر البيانات.

وتجدر الإشارة فى هذا المجال أيضاً إلى أن عدم توافر البيانات– كما هو الحال فى مصر – يؤدى لظهور بعض المشاكل عند إجراء عملية القياس، وذلك حال تطويع المنهجية لتصبح صالحة للتطبيق على بلد واحد فقط دون مقارنته بمجموعة أخرى من البلدان. فمقارنة أداء القطاع الحكومى فى مجموعة من البلدان المختلفة فى عام 2010 مثلاً يتيح الإمكانية عند قياسه للاعتماد على بيانات الفترة من 2000 حتى 2010، بحيث يفسح المجال لظهور آثار الإنفاق طويلة الأجل والتى تحتاج إلى عدة سنوات للظهور. هذا فى حين قد لا تتوافر مثل تلك الإمكانية عند مقارنة فترات زمنية مختلفة بدولة ما نظراً لقصور البيانات. ومن ثم قد يضطر الباحث للوقوف على الأداء عام 2010 ومقارنته بما سبقه، إلى تقسيم تلك الفترة إلى فترتين على سبيل المثال، الأولى تبدأ من عام 2000 حتى 2005 والثانية من عام 2005 حتى 2010 ، أو حتى قد يضطر لتقسيمها إلى ثلاث فترات. وهو الأمر الذى قد لا يفسح المجال بدرجة كبيرة لظهور الآثار طويلة الأجل بشكل كامل.

وهكذا، يمكن اقتراح منهجية لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام تتمثل أولى خطواتها فى تحديد المجالات أو القطاعات محل الدراسة على نحو تتاح معه نظرة أكثر شمولاً. وفى هذا الصدد، يمكن أن يشتمل نطاق تطبيق المنهجية على سبعة

[37]كذلك، فإن هنالك ثمة مؤشرات كمعامل الاختلاف بالنسبة لمعدلات التضخم أو بالنسبة لمعدلات نمو الناتج لا يفضل الاعتماد عليها عند تطبيق المنهجية على بلد واحد حيث تقصر الفترات الزمنية للدرجة التى لا يصبح الاعتماد على المعامل ذو دلالة قوية وذلك بخلاف حالة الاعتماد عليه عند إجراء المقارنات بين الدول وحسابه عن فترات طويلة تصل لعشر سنوات.

قطاعات أو مجالات رئيسية، هى: الصحة، والتعليم، والبنية التحتية، والإدارة العامة، وعدالة التوزيع، والأداء الاقتصادى، والاستقرار الاقتصادى. وجدير بالذكر هنا، أنه تم الاعتماد على ذلك العدد الكبير نسبياً من القطاعات أو المجالات بهدف توسيع نطاق الدراسة، ومن ثم إتاحة نظرة أكثر شمولاً.

وبعد تحديد القطاعات والمجالات محل الدراسة، سوف يقاس الأداء فى كل قطاع أو مجال منها، وذلك عن طريق مجموعة من المؤشرات المناسبة. وجدير بالذكر أن مؤشرات الأداء الجيدة لابد أن تتوافر بها مجموعة من الشروط أو الخصائص الأساسية التى اتفقت أغلب الدراسات على تسميتها بـ "CREAM"، وذلك اختصاراً للأحرف الأولى لكل واحدة من تلك الخصائص. وتتمثل تلك الشروط أو الخصائص فيما يلى[38]:

- الوضوح Clear: فلابد وأن تتميز مؤشرات الأداء بالوضوح والدقة وعدم الغموض.
- وجود علاقة بالموضوع Relevant: فلابد وأن يكون المؤشر ذو صلة مباشرة، وتربطه علاقة ارتباط منطقية بالمخرجات التى يسعى لقياس مدى الإنجاز المتحقق بشأنها.
- انخفاض التكلفة Economic: فلابد وأن يفوق العائد المتوقع من استخدام المؤشر تكلفة جمع وتحليل البيانات الخاصة به.
- الكفاية Adequate: فلابد وأن يكفى المؤشر لتقييم أداء القطاع أو المجال محل الدراسة.
- القابلية للتتبع والرصد Monitorable: فلابد وأن يكون مؤشر الأداء قابلاً

---

[38] راجع فى ذلك الشأن:

- B. Navin, ""Guide to Performance-based Budgeting", ***CGG Collected Working Papers***, Centre For Good Governance (CGG), Vol. 2, 2003, P.6,7, at: http://www.cgg.gov.in/workingpapers/WP-113-127.pdf
- Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, "Ten Steps to a Results- Based Monitoring and Evaluation System", ***A Handbook For Development Practitioners***, N.29672, PP. 68-70, at: http://www.performance.gov.in
- World Bank, "***Results of The Experts Roundtable on Innovative Performance Measurement Tools: Note #3: Tools to Improve The Quality of Indicators***", P.1, at: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNote3IndicatorEvaluation.pdf

للتتبع والرصد على مدار الفترات الزمنية المختلفة، وذلك للسماح بإجراء المقارنات اللازمة لرصد التطورات المختلفة، وكذا معرفة مدى التقدم أو التدهور المتحقق.

يضاف إلى ما سبق، أنه لتوفير معلومات كافية وشاملة عن أداء أى قطاع أو مجال ككل، ينبغى الاعتماد على مجموعة من المؤشرات المتنوعة التى تعكس مختلف جوانب القطاع أو المجال محل الدراسة، وذلك بدلاً من الاقتصار على مؤشر واحد فقط. وفى هذا الصدد، يمكن الاعتماد على ما يسمى بالمؤشر المركب. فالمؤشر المركب هو عبارة عن مجموعة من المؤشرات التفصيلية المختلفة، مرجحة بأوزان معينة ومتضمنة فى دليل Index واحد، مثل دليل التنمية البشرية. إلا أنه ينبغى أيضاً عدم المبالغة فى عدد المؤشرات التى يعتمد عليها لقياس الأداء فى القطاع أو المجال محل الدراسة أو فى مستوى التفصيل الخاص بها، وذلك نظراً لأن عدد المؤشرات المبالغ فيه وكذا التفصيل الزائد عن الحد قد يرهقان جامعى ومحللى البيانات، ويعوقان عملية قياس الأداء وتقييمه وكذا تتبعه على مدار السنوات المختلفة[39].

انطلاقاً مما سبق، يمكن **بالنسبة لقطاع التعليم**، الاعتماد فى قياس أدائه على مؤشر التعليم للجميع Education For All Development Index (EDI). وهو مؤشر مركب تقوم بحسابه منظمة اليونسكو بهدف قياس أداء النظم

[39]Aaron Schiff, John Small, and Matthew Ensor, "***Infrastructure Performance Indicator Framework Development***", National Infrastructure Unit, New Zealand Treasury, 2013, P.4, 5, at: http://www.infrastructure.govt.nz/plan/2011implementation/ipifd-mar13.pdf

التعليمية فى ضوء الأهداف الرئيسية المنوط بها تحقيقها[40]. فمؤشر الـ EDI يمثل المتوسط الحسابى لأربعة مؤشرات فرعية أخرى تتعلق بالمعدلات الصافية للتسجيل فى التعليم الإبتدائى، ومعدلات القرائية Literacy لدى الكبار، ومدى جودة التعليم، ومدى المساواة بين الإناث والذكور فى الحصول على التعليم الإبتدائى والثانوى والقرائية[41].

أما بالنسبة لقطاع الصحة،فيفضل لقياس أدائه تصميم مؤشر مركب يمكن من خلاله قياس مدى تقدم أى قطاع صحى فى تحقيق الخمسة أهداف الرئيسية التى حددتها منظمة الصحة العالمية فى تقريرها لعام 2000. فالمنظمة أوضحت أن أى نظام صحى لكى يتمتع بجودة الأداء– ومن ثم كفاءته–لا بد وأن يسعى لتحقيق خمسة أهداف رئيسية، هى: تحسين المستوى الصحى للسكان، وتحقيق العدالة فى توزيع ذلك التحسن فى الصحة بين السكان، والاستجابة لاحتياجات وكذا توقعات المواطنين بخصوص الأبعاد أو الجوانب الأخرى –غير الصحية– مثل كيفية

---

[40]جدير بالذكر أن منظمة اليونسكو فى اجتماعها بقمة داكار عام 2000، قد حددت ستة أهداف تعليمية رئيسية تعرف بإسم "أهداف داكار الستة"، هى كالآتى:

الهدف 1:توسيع و تحسين الرعاية و التربية على نحو شامل في مرحلة الطفولة المبكرة، و خاصة لصالح أكثر الأطفال تأثرا وأشدهم حرمانا.

الهدف 2:العمل على أن يتم بحلول عام 2015 تمكين جميع الأطفال من الحصول على تعليم ابتدائي جيد ومجاني وإلزامي، وإكمال هذا التعليم مع التركيز بوجه خاص على البنات و الأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة وأطفال الأقليات.

الهدف 3: ضمان تلبية حاجات التعلّم لكافة الصغار والراشدين من خلال الانتفاع المتكافئ ببرامج ملائمة للتعلّم واكتساب المهارات اللازمة للحياة.

الهدف 4: تحقيق تحسين بنسبة 50 في المائة في مستويات محو أمية الكبار بحلول عام 2015، ولاسيما لصالح النساء، وتحقيقي تكافؤ فرص التعليم الأساسي والتعليم المستمر لجميع الكبار.

الهدف 5: إزالة أوجه التفاوت بين الجنسين في مجال التعليم الابتدائي و الثانوي بحلول عام 2005، وتحقيق المساوة بين الجنسين في ميدان التعليم بحلول عام 2015، مع التركيز على تأمين فرص كاملة ومتكافئة للفتيات للانتفاع والتحصيل الدراسي في التعليم أساسي جيد.

الهدف 6: تحسين كافة الجوانب النوعية للتعليم و ضمان الامتياز للجميع بحيث يحقق جميع الدارسين نتائج واضحة و ملموسة في التعلّم، ولاسيما في القراءة والكتابة والحساب والمهارات الأساسية للحياة.

بشأن تلك الأهداف، راجع: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "***Education For All Goals***",at: http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/

[41]United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "***The Education For All Development Index***", at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/images/EDI2011_Annex_longer_version.pdf

معاملتهم من جانب مقدمى الخدمات الوقائية أو الرعاية الصحية أو الخدمات غير الشخصية، ومراعاة العدالة فى توزيع قدرة النظام الصحى على تلك الاستجابة وعدم التمييز بين الفئات المختلفة من السكان، وكذلك عدالة المساهمات المالية للأسر فى النظام الصحى (بحيث لا تتحمل الأسر الفقيرة نسب إنفاق على الصحة أعلى من تلك التى تتحملها الأسر الأغنى، وذلك مقارنة بحجم الإنفاق الكلى الخاص بكل أسرة)[42].

وبناء عليه، يمكن تصميم مؤشر مركبلقياس أداء الأنظمة الصحية يأخذ فى اعتباره تلك الأهداف الخمسة سالفة الذكر، وبحيث يسعى لقياس كل من مستوى التحسن فى المستوى الصحى للسكان (بالاعتماد على مؤشر متوسط العمر المتوقع دون تعوق) وتوزيعه (بالاعتماد على مؤشر التفاوتات فى معدلات وفيات الأطفال فى فئات السكان المختلفة). هذا بالإضافة إلى قياس المستوى الخاص بمدى استجابة النظام الصحى (من خلال استطلاعات الرأى) وكذلك توزيع تلك الاستجابة (من خلال استطلاعات الرأى أيضاً). كما يقيس مدى عدالة توزيع المساهمات المالية للأسر فى النظام الصحى (من خلال حساب نسبة الإنفاق غير الغذائى للأسرة إذا لم تتوافر نسبة إنفاق الأسرة على الصحة)[43].ويعد مثل ذلك المؤشر المركب أفضل

---

[42]لمزيد من التفاصيل، راجع:

– إبراهيم العيسوى، مرجع سبق ذكره، ص48، 49.

- World Health Organization (WHO), "Health Systems: Improving Performance", ***World Health Report***, 2000.

- Ajay Tandon, Christopher Murray, Jeremy Lauer, and David Evans, "Measuring Overall Health System Performance For 191 Countries", World Health Organization, ***GPE Discussion Paper Series***, N.30, at: http://www.who.int/healthinfo/paper30.pdf

[43]لمزيد من التفاصيل حول ذلك المؤشر، راجع:

– إبراهيم العيسوى، مرجع سبق ذكره، 48، 49.

-Ajay Tandon, et al.,Op.Cit., P.4.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن ذلك المؤشر المركب يمكن ترجيح مؤشراته الفرعية الخمس وإعطائها أوزاناً نسبيةً تتفق مع أهمية كل عنصر أو مؤشر فرعى وفقاً لما يراه المواطنون فى استطلاعات الرأى المختلفة بخصوص ذلك الشأن. ويمكن الاستعانة مؤقتاً باستطلاع الرأى الذى أجرته منظمة الصحة العالمية –بشأن تقييم الأفراد لمدى الأهمية النسبية لكل هدف من تلك الأهداف الخمس– والاسترشاد بالأوزان النسبية التى وردت به لكل هدف وترجيحه بحيث تصبح على النحو التالى: 25% لمؤشر تحسين المستوى الصحى الذى يتم قياسه عن طريق العمر المتوقع دون تعوق، 25% للمؤشر المتعلق بحساب مدى عدالة توزيع ذلك التحسن فى المستوى الصحى، 12,5% للمؤشر المتعلق بقياس مستوى الاستجابة، 12,5% للمؤشر الخاص بقياس مدى عدالة توزيع تلك الاستجابة، و25% لعدالة المساهمات المالية للأسر. لمزيد من التفاصيل، راجع:

World Health Organization (WHO), "***Health Systems: Improving Performance***", Op. Cit., P.39.

بكثير من المؤشرات البسيطة الأخرى التى يعتمد عليها لقياس أداء قطاع الصحة، كمؤشر الصحة Health Index الذى يقوم بحسابه البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة فى تقارير التنمية البشرية على سبيل المثال[44]. ففى حين يعتمد ذلك الأخير فى حسابه على مؤشر العمر المتوقع عند الولادة فقط، يقدم المؤشر المركب المقترح سالف الذكر نظرة تفصيلية أشمل على مختلف جوانب النظم الصحية.

أما بالنسبة لقطاع البنية التحتية، فلابد من الاعتماد، فى قياس أدائه، على مؤشر مركب يراعى فى تصميمه تعدد القطاعات الفرعية التى يشتمل عليها ذلك القطاع وكذا الأهداف التى يسعى لتحقيقها كل قطاع فرعى.فقطاع البنية التحتية، عادة ما يشتمل على أربعة قطاعات فرعية هى: النقل، والاتصالات، والطاقة، والمياه[45]. هذا فضلاً عن أنه للحكم على أداء كل قطاع فرعى، يجب مراعاة مجموعة الأهداف الرئيسية التى تسعى تلك القطاعات لتحقيق مستويات مرضية بشأنها، والتى يأتى على رأسها إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية لها، والجودة. ومن ثم، فإن القياس الدقيق لأداء قطاع البنية التحتية لابد وأن يشتمل على مجموعة متنوعة من المؤشرات الفرعية التى تغطى مختلف نواحى الأداء فى تلك القطاعات الأربعة.

فعلى سبيل المثال، عند دراسة وتحليل أداء قطاع الطاقة، بهدف معرفة مدى تحقق هدفى إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية، يمكن استخدام مؤشر نسبة الوحدات السكنية المتصلة بشبكات الكهرباء، ومؤشر نسبة المناطق التى تصل إليها إمدادات الوقود بشكل دائم ومنتظم[46]. أما جودة الخدمة، فيمكن قياسها من خلال حساب فترات انقطاع التيار الكهربائى أو من خلال مؤشر مدى جودة إمدادات الكهرباء (والذى يتم حسابه فى تقارير التنافسية العالمية من

---

[44] راجع: United Nations Development Programme (UNDP), "***Health Index***", at: https://data.undp.org/dataset/Health-index/9v27-i7ic

[45] وفقاً لتقسيم البنك الدولى. راجع فى ذلك الشأن: World Bank, ***"Infrastructure: Sectors"***, at: http://go.worldbank.org/OU5TNVAG00

[46] Pacific -Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), "Pacific Infrastructure Performance Indicators", ***Working Document***, September 2011, P.5, at: http://www.theprif.org/sites/theprif.org/files/PIPIs%20Report.pdf

خلال استطلاعات الرأى).

أما قطاع المياه والصرف الصحى، فيمكن قياس مدى تطور عنصر إمكانية الحصول على خدمات هذا القطاع والتغطية الجغرافية له من خلال تتبع مؤشرات نسبة الوحدات السكنية المرتبطة بشبكات مياه، ونسبة الوحدات السكنية المرتبطة بشبكات الصرف الصحى. أما جودة الخدمة المقدمة، فيمكن قياسها من خلال معرفة مدى توافر المياه فى شبكات المياه لاستخدامها فى الأغراض المختلفة، أو من خلال حساب فترات انقطاع المياه، أو من خلال استطلاعات الرأى حول مستويات الرضا عن الخدمة المقدمة من قبل قطاع المياه والصرف الصحى.

وفيما يتعلق بقطاع الاتصالات، فيمكن قياس التطور فيما يتعلق بهدفى إمكانية الحصول على الخدمة واتساع نطاق التغطية الجغرافية لها باستخدام المؤشرات التى تقيس نسبة المشتركين فى خطوط الهاتف الأرضى (الثابت)، ونسبة المناطق المرتبطة بشبكات الهاتف الأرضى، ونسبة المشتركين بكل من شبكات المحمول والانترنت ونسبة المناطق التى تغطيها تلك الشبكات. أما جودة الخدمة، فيمكن قياسها من خلال أعداد وطاقات خوادم الانترنت الآمنة Secure Internet Servers[47]، والسرعات المتاحة، ومن خلال استطلاعات الرأى التى تقيس مدى رضا المواطنين عن مستويات الخدمة المقدمة.

أما بالنسبة لقياس أداء قطاع النقل، فلابد وأن يعكس الأداء فى مجالات النقل الرئيسية المختلفة المتاحة فى البلد محل الدراسة كالنقل البرى (طرق، وسكك حديدية)، والنقل الجوى، والنقل البحرى أو النهرى (إن وجد). ومن ثم، يمكن الاعتماد فى قياس مدى تحقق هدفى إمكانية الوصول للخدمة واتساع التغطية الجغرافية لها على مجموعة من المؤشرات المتنوعة التى من شأنها أن تغطى مختلف المجالات كمؤشرات نسبة تغطية شبكة الطرق للمناطق المختلفة، وأطوال الطرق (أو كثافة

[47] الخوادم المؤمنة Secure Internet Server هى التى تستخدم تكنولوجيا التشفير Encryption فى العمليات التى تتم عن طريق الانترنت.

الطرق[48])، ونسبة الطرق المرصوفة إلى إجمالى الطرق، وأطوال السكك الحديدية (أو كثافة السكك الحديدية)، وعدد القطارات، وعدد المطارات،ومتوسط المسافة لأقرب مطار فى المنطقة أو المساحة محل الدراسة، ونسبة السكان المتواجدين فى نطاق معين لكل مطار، وعدد الموانئ، ومتوسط المسافة من منطقة ما لأقرب ميناء دولى، ... إلخ[49]. أما بالنسبة لمدى جودة الخدمة المقدمة فيمكن قياسها من خلال مؤشرات مدى جودة الطرق، وجودة البنية التحتية للسكك الحديدية، وجودة البنية التحتية للموانئ، وجودة البنية التحتية الخاصة بالنقل الجوى، والتى يتم حسابها فى تقارير التنافسية العالمية من خلال استطلاعات الرأى[50].

وبناءً على ما سبق، يمكن تصميم مؤشر مركب يعبر عن أداء قطاع البنية التحتية بحساب المتوسط الحسابى لمؤشرات أداء الأربعة قطاعات الفرعية التى تتدرج تحت ذلك القطاع، وهى الطاقة، والمياه، والاتصالات، والنقل. وبحيث يحسب مؤشر أداء كل قطاع فرعى عن طريق حساب المتوسط الحسابى لمجموعة المؤشرات التى يتم الاعتماد عليها لقياس أداء ذلك القطاع، وبما يتفق وخصوصية البلد محل الدراسة ومدى تقدمها. فعلى سبيل المثال، قد تعانى بعض البلدان النامية من نقص وسائل النقل العام الملائمة وتدنى مستوى خدماتها، ومن ثم، قد يبدو من الأفضل فى مثل تلك الحالة الاهتمام بالمؤشرات المتعلقة بعدد وسائل النقل العام المتاحة للاستخدام (أتوبيسات، قطارات،...إلخ)، ومدى جودة خدماتها. وفى المقابل، قد لا تعانى البلدان المتقدمة مثل تلك المشاكل بقدر ما تعانى مشكلة ازدحام الطرق. وهو الأمر الذى قد يدفع بها للاهتمام بمؤشر كمؤشر عدد السيارات فى المساحة محل الدراسة وإعطائه وزناً نسبياً أكبر. وكذلك الحال، بالنسبة لقطاع الاتصالات، ففى حين قد تهتم البلدان

---

[48] يعبر مؤشر كثافة الطرق Highway Density عن الأطوال الخاصة بالطرق المتاحة فى الكيلومتر المربع، فى المساحة محل الدراسة. راجع:

Sue McNeil, Qiang Li, and Michelle Oswald, "***Developing an Infrastructure Index: Phase 1***", University Of Delaware University, Transportation Center (UDUCD), April 2010, P.88, at: http://www.ce.udel.edu/UTC/current%20Research/McNeil_Li_Oswald_FinalReport.pdf

[49] لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات، راجع:

-Ibid, PP. 87-100.

-Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), Op.Cit., P.5.

[50] لمزيد من التفاصيل، راجع: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2013- 2014", Op.Cit., PP. 433-436

النامية بتطور عدد المشتركين بخطوط الهاتف الثابت (الأرضى) أو المحمول، ومدى تغطية تلك الخدمة لمختلف المناطق الجغرافية وبخاصة النائية منها، قد تهتم البلدان المتقدمة بدرجة أكبر بجودة خدمة الانترنت المقدمة ودرجة أمان تلك الخدمة، نظراً لاعتماد نسبة كبيرة من مواطنى تلك الدول على خدمات الانترنت لإتمام معاملاتهم التجارية والمالية المختلفة.

أما بالنسبة لقطاع الإدارة العامة، فيمكن الاعتماد فى قياس أدائه على الوسط الحسابى للمؤشرين المركبين المتعلقين بالإطار القانونى وحقوق الملكية، وبتنظيم الأعمال، المستخدمين فى تقارير الحرية الاقتصادية فى العالم، واللذين يتم حسابهما بناءً على البيانات التى ترد بتقارير كل من التنافسية العالمية وممارسة أنشطة الأعمال، ودليل المخاطر الدولية، بالإضافة إلى بيانات مشروع المؤشرات الدولية للحوكمة[51]. إن هذين المؤشرين المركبين يتيحان نظرة أكثر شمولاً لمختلف جوانب قطاع الإدارة العامة، وذلك مقارنة بما لو تم الاقتصار على المؤشرات الواردة بأحد التقارير سابقة الذكر فقط، كتقرير التنافسية، أو غيره من التقارير.

ويتكون المؤشر الخاص بهيكل النظام القانونى وحماية حقوق الملكية من تسعة مؤشرات فرعية تتعلق باستقلال القضاء، وأداء المحاكم الجزئية، وحماية حقوق الملكية، والتدخل العسكرى فى مجال سريان القوانين والعمل السياسى، وسلامة النظام القانونى، وقوة العقود، والقيود التنظيمية على بيع الأصول العينية، والثقة فى قدرات

[51] تصدر تقارير التنافسية العالميةGlobal Competitivenessعن المنتدى الاقتصادى العالمى World Economic Forum، بينما يصدر دليل المخاطر الدولية International Country Risk Guideعن مجموعة خدمات المخاطر السياسية The Political Risk Services (PRS) Group. أما تقارير ممارسة أنشطة الأعمال Doing Business وكذلك بيانات مشروع المؤشرات الدولية للحوكمة The Worldwide Governance Indicators Project فيصدرها البنك الدولى.

جهاز الشرطة، والتكاليف الناتجة عن انتشار الجرائم فى المجتمع[52]. أما مؤشر تنظيم الأعمال، فيشتمل بدوره على ستة مؤشرات فرعية تتعلق بعبء المتطلبات الإدارية، ومدى تعقد الإجراءات البيروقراطية، والتكاليف اللازمة لبدء مشروع ما، والمحسوبية والمبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات، والتكاليف اللازمة للحصول على ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية وملحقاتها، والتكاليف اللازمة للامتثال الضريبى[53].

وفيما يتعلق بقياس الأداء فى مجال **الاستقرار الاقتصادى**، فيمكن فى هذا الصدد الاعتماد على المؤشر الخاص بمعدل التضخم.

أما بالنسبة للمؤشرات التى يمكن الاعتماد عليها فى قياس الأداء بالنسبة

---

[52] يهتم مؤشر **استقلال القضاء** بقياس مدى استقلال القضاء وعدم تدخل أعضاء السلطة التنفيذية أو المواطنين أو الشركات فى أعمال القضاء. أما المؤشر المتعلق **بأداء المحاكم الجزئية** فيقيس مدى فعالية النظام القانونى لحل مشاكل النزاعات الخاصة بأعمال القطاع الخاص Private Businesses سواء فيما بين كيانات القطاع الخاص بعضها مع البعض أو تجاه الحكومة، كما يقيس مدى وضوح إجراءات ذلك النظام. بينما يهتم مؤشر **حماية حقوق الملكية** بقياس قدرة النظام القانونى على حماية تلك الحقوق من عدمه. وفيما يختص بمؤشر **التدخل العسكرى**، فيتركز اهتمامه على معرفة مقدار التدخل العسكرى فى مجال سريان القوانين والعمل السياسى، وذلك نظراً لأن التدخل العسكرى فى مثل تلك الشئون من شأنه على المدى الطويل أن يؤدى إلى ضعف أداء وكفاءة الحكومة. وبالنسبة لمؤشر **سلامة النظام القانونى**، فيهتم بقياس مدى قوة النظام القانونى وحياديته، بالإضافة إلى مدى وجود رقابة شعبية على تلك القوانين من عدمه. أما بالنسبة لمؤشر **قوة العقود**، فيركز أساساً على قياس مقدار الوقت والأموال اللازمين لتحصيل دين ما محدد clear-cut debt. وبخصوص مؤشر **القيود التنظيمية على بيع الأصول المادية أو العينية**، فيعبر عن مقدار الوقت والأموال اللازمين لتحويل ملكية أرض ما مقام عليها مستودع أو مخزن من حيازة شخص لآخر. أما مؤشر مدى **الثقة فى قدرات وإمكانيات جهاز الشرطة**، فيقيس إلى أى درجة يمكن الاعتماد على الشرطة وخدماتها فى إرساء واحترام النظم والقوانين فى المجتمع وضمان سريانهما. وأخيرا، يقيس مؤشر **التكاليف الناتجة عن انتشار الجرائم**، مقدار التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار العنف والجريمة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المؤشرين الأخيرين قد تم إضافتهما إلى مؤشر النظام القانونى وحماية حقوق الملكية فى تقارير الحرية الاقتصادية فى العالم بدءاً من عام 2012. ولمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية حسابها، راجع:

Economic Freedom Network, "***Economic Freedom of the world, 2013 Annual Report***", The Fraser Institute, 2013, Appendix 1, pp. 237-239, at: http://www.freetheworld.com/2013/EFW2013-complete.pdf

[53] يقيس المؤشر الفرعى الخاص **بالمتطلبات الإدارية** إلى أى مدى يعد عبء المتطلبات الإدارية –كالتصاريح وتقديم التقارير والإقرارات وغيرهم– مرهقاً فى البلد محل الدراسة. أما مؤشر **التكاليف البيروقراطية**، فيهتم بقياس درجة تعقد الإجراءات والقواعد البيروقراطية فى البلد محل الدراسة. وبالنسبة لمؤشر **التكاليف اللازمة لبدء مشروع ما**، فيقيس مقدار الوقت والمال اللازمين لبدء مشروع ما. أما المؤشر الخاص **بمستوى المحسوبية ومقدار المبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات**، فيوضح إلى أى مدى قد يقدم المسئولون الحكوميون معاملة تفضيلية لمعارفهم، وللأفراد والشركات التى تربطهم بها علاقات وثيقة، كما يقيس ذلك المؤشر مقدار الرشاوى والإكراميات والمبالغ الإضافية التى قد تتحملها الشركات التى تعمل فى الصناعات المختلفة. وفيما يتعلق بمؤشر **التكاليف اللازمة للحصول على ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية بملحقاتها**، فيهتم بتحديد مقدار الوقت وكذا الأموال اللازمة لاستخراج ترخيص ببناء متجر أو منشأة صناعية أو ملحقاتها كالمخازن وغيرها. وأخيراً، يهتم مؤشر **التكاليف اللازمة للامتثال الضريبى** بقياس الوقت الذى قد تستغرقه شركة ما لتجهيز ملفاتها الضريبية ودفع الضريبة المستحقة عليها. لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤشرات وكيفية حسابها، راجع: Ibid, pp. 246-248 .

لمجال **الأداء الاقتصادى ككل**، فيمكن الاعتماد على المتوسط الحسابى لمجموعة المؤشرات المتعلقة بمعدل البطالة، وتطور نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى، ومعدل نمو الناتج المحلى الإجمالى.

وأخيراً، لابد من الاهتمام أيضاً بقياس الأداء الخاص بمجال **عدالة التوزيع**. فمقدار ما يصل إلى الفرد فى الفئات الاجتماعية المختلفة من النمو الاقتصادى يتوقف على نمط توزيع الدخل والثروة فى المجتمع وما تتبعه الدولة من سياسات لإعادة التوزيع. ومن الأهمية بمكان تتبع ما يطرأ على دخول الفئات الاجتماعية المختلفة من تغيرات، وكذا الفروق فى معدلات نمو متوسط الدخل فى كل فئة منها. ويمكن قياس الأداء فيما يتعلق بعدالة التوزيع بمؤشرات مثل معامل جينى لتوزيع الدخل أو الثروة، بالإضافة إلى المؤشرات التى تقيس التغير فى النصيب النسبى للفقراء فى الدخل القومى مقارناً بنصيب الأغنياء، مثل النسبة بين النصيبين أو النسبة بين معدل نمو متوسط الدخل الفردى للعشرة أو العشرين فى المائة من السكان الأقل دخلاً ومعدل نمو متوسط الدخل الفردى للعشرة أو العشرين فى المائة من السكان الأعلى دخلاً[54].

وترجع أهمية الاعتماد على المؤشرات التى تقيس التغير فى النصيب النسبى للفقراء فى الدخل القومى– سابقة الذكر– إلى جانب الاعتماد على معامل جينى، إلى أن ذلك الأخير يتغير مع حدوث أى تغير فى توزيع الدخل، وذلك بصرف النظر عن الفئة الاجتماعية التى مسها ذلك التغيير. فقد تحدث إعادة لتوزيع الدخل بين أفراد الفئات الغنية من المجتمع– دون حدوث أى إعادة توزيع للدخل بالنسبة للفئات الفقيرة أو الأقل دخلاً–، ومع ذلك تتغير قيمة معامل جينى[55]. خلاصة القول، أنه فى حالة الاهتمام بالفئات الفقيرة من المجتمع والتركيز على ما يطرأ من تغيرات على أنصبتها من الدخل، يفضل أن يتم الاعتماد على بعض المؤشرات المساعدة –بجانب معامل

---

[54] راجع فى ذلك الشأن: – ابراهيم العيسوى، مرجع سبق ذكره، ص121.

- Martin Ravallion, "***Pro-Poor Growth: A Primer***", World Bank, at: http://web.usal.es/~bustillo/RavallionPPGPrimer.pdf

[55] فقد يتم تعديل نسب الضرائب المفروضة فى مجتمع ما، مما ينتج عنه تخفيض الدخل المتاح للتصرف بالنسبة للعشرين فى المائة الأعلى دخلاً لصالح الفئات المتوسطة، وبحيث يظهر تحسناً فى وضع معامل جينى، وذلك بالرغم من أن الفئات الفقيرة لم تتحسن دخولها.

جينى- والتى تقيس التغيرات التى تطرأ على النصيب النسبى للفقراء فى الدخل القومى[56].

بعد استعراض مجموعة المؤشرات الفرعية اللازمة لقياس أداء كل قطاع أو مجال، تجدر الإشارة إلى أنه يمكن إضافة المزيد من المؤشرات التى تراعى خصوصية الدولة محل الدراسة فيما يتعلق بطبيعة المشاكل التى تواجهها. وذلك كأن يتم عند قياس أداء وكفاءة قطاع الصحة بدولة ما، إضافة مؤشر لتطور أعداد المصابين بمرض ما أو المتوفين نتيجة الإصابة ببعض الأمراض المتوطنة ببعض البلدان كالملاريا فى الدول الأفريقية. كما يمكن عند قياس الأداء بالنسبة لمجال الأداء الاقتصادى ككل فى بلد يعانى من عدم المساواة فى توزيع الفرص بين أقاليمه المختلفة بحيث تستأثر بعض الأقاليم دون غيرها بأغلب الفرص، إضافة مؤشرات تراعى البعد الجغرافى وتقيس مدى المساواة بين الريف والحضر أو بين الأقاليم المختلفة بالدولة فيما يتعلق بمعدلات البطالة أو تطور نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى... إلخ.

ويستدل على **أداء القطاع الحكومى ككل**، بحساب الوسط الحسابى للسبعة مؤشرات المتعلقة بأداء السبعة مجالات أو قطاعات سالفة الذكر. ثم، وبهدف حساب **كفاءة الأداء فى كل مجال أو قطاع**، تنسب قيمة مؤشر الأداء المناسب إلى حجم الإنفاق العام ذى الصلة الوثيقة به. فبالنسبة لكل من قطاع التعليم والصحة، ينسب أدائهما إلى حجم الإنفاق على التعليم وحجم الإنفاق على الصحة على التوالى. أما قطاع البنية التحتية، فينسب أدائهإلى حجم الإنفاق على البنية التحتية. وفيما يتعلق بأداء قطاع الإدارة العامة، فينسب أدائه إلى حجم الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات. أما مجالى الاستقرار الاقتصادى والأداء الاقتصادى ككل، فينسب أداء كل منهما إلى حجم الإنفاق العام الإجمالى، بينما ينسب الأداء الخاص بمجال عدالة التوزيع إلى حجم التحويلات. وللوصول إلى **كفاءة القطاع الحكومى ككل أو كفاءة الإنفاق العام ككل**، يحسب الوسط الحسابى للسبعة مؤشرات السابقة الخاصة

---

[56] راجع: The World Bank, "Measuring Inequality", in "***Poverty Reduction and Equity***", at: http://web.worldbank.org

بكفاءة أداء كل قطاع أو مجال على حده.

5- أداء وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2001/2000-2012/2011:

للوقوف على أداء وكفاءة الإنفاق العام بمصر فى الفترة 2001/2000-2012/2011، سوف تطبق المنهجية سالفة الذكر، مع تقسيم الفترة محل الدراسة إلى ثلاث فترات زمنية فرعية، طول كل فترة منها أربع سنوات[57]. وبحيث تشمل الدراسة أيضاً السبعة قطاعات أو مجالات الرئيسية سالفة الذكر، وهى: التعليم، الصحة، البنية التحتية، الإدارة العامة، الاستقرار الاقتصادى، الأداء الاقتصادى، وعدالة التوزيع. ذلك مع استبدال بعض المؤشرات التى لا تتوافر بياناتها عن الفترة الزمنية محل الدراسة بمؤشرات تتوافر بياناتها.

ولابد من الإشارة هنا إلى مشكلة نقص البيانات المتاحة عن مصر، وكذا صعوبة الحصول عليها وتضاربها. فهنالك العديد من السلاسل الزمنية التى لم تتوافر بياناتها بشكل كامل، مثل البيانات اللازمة لقياس أداء قطاع الصحة فى مصر كمتوسط العمر المتوقع دون تعوق، وتلك التى تعتمد بصفة رئيسية فى جمعها على استطلاعات الرأى والتى تقيس المستوى الخاص بمدى استجابة النظام الصحى المصرى لاحتياجات وتوقعات المواطنين، وكذا مدى العدالة فى توزيع قدرة النظام الصحى على تلك الاستجابة وعدم التمييز بين الفئات المختلفة من السكان. هذا بالإضافة إلى العديد من المؤشرات اللازمة لقياس أداء قطاع البنية التحتية فى مصر ومجالاته المختلفة، وعلى رأسها تلك التى تقيس مدى جودة الخدمة المقدمة، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المؤشرات التى تقيس إمكانية الحصول على الخدمة كمؤشر عدد المنازل التى ترتبط بشبكات الكهرباء ونسبة المناطق التى تصل إليها إمدادات الوقود بشكل دائم ومنتظم.

أما بالنسبة لمشكلة تضارب البيانات، فمن الملاحظ اختلاف البيانات الخاصة بمصر من مصدر لآخر. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لمؤشر توقع الحياة

[57] كلما اتسعت مدة الفترة محل الدراسة، كلما افسح ذلك المجال بدرجة أكبر لظهور أثار الإنفاق، حيث أنه عادة ما تكون هنالك فترة زمنية تفصل بين حدوث الإنفاق وظهور أثره (فيما يعرف بظاهرة الإبطاء Time Lagging). إلا أننا فى هذه الدراسة، ونتيجة لعدم توافر البيانات الكافية، قد اضطررنا لتقليل مدة الفترات الزمنية الفرعية بحيث يصبح طول كل منها أربع سنوات فقط.

عند الميلاد بالنسبة للإناث، يلاحظ أنه فى حين بلغت قيمة ذلك المؤشر 70 فى كل من عام 2006 و2007 فى تقارير منظمة الصحة العالمية[58]، نجد أن القيمة المذكورة لذلك المؤشر فى تقارير التنمية البشرية لمصر بلغت 73,6 و74 للعامين ذاتهما على التوالى[59]. ومن ناحية أخرى، بلغت القيمة المسجلة لهذا المؤشر فى عامى 2006 و2007 على التوالى 69,1 و69,6، وذلك وفقاً لبيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء[60]. وكذلك الحال بالنسبة لمعامل جينى للدخل فى مصر، ففى حين تشير بيانات البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة إلى أن القيمة المسجلة لذلك المعامل عام 2000 بلغت 32,8، نجد أن القيمة المسجلة فى تقرير التنمية البشرية المصرى[61] – والذى يشارك فى إصداره البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة– بلغت 29,3 فى ذات العام. وبمراجعة قاعدة بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء بشأن المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر)[62]، نجد أن تلك القيمة بلغت 36,1 فى ذات العام أيضاً. ومن ثم، فهى تختلف عن تلك المذكورة فى تقرير التنمية البشرية المصرى، وذلك على الرغم من أن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء قد أشار سلفاً إلى أن مصدر ذلك البيان هو تقرير التنمية البشرية المصرى[63].

ومما لاشك فيه أن مثل ذلك التضارب فى البيانات يرهق الباحث ويجعله فى حيرة من أمره، كما يؤثر بدوره على النتائج النهائية التى يتم التوصل إليها.ومن ثم، وفى ظل تلك المشكلات المتعلقة بالبيانات فى مصر، تم تعديل وتغيير بعض المؤشرات التى يتم الاعتماد عليها لقياس أداء وكفاءة القطاع الحكومى فى مصر. فبدلاً من الاعتماد على المؤشر المركب المقترح – فى جزء المنهجية السابق– لقياس

---

[58] World Health Organization (WHO), "***World Health Statistics***", Different Isuues, at:http://www.who.int

[59]United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "***Egypt Human Development Report***", Egypt, Different Issues.

[60]الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***الكتاب الإحصائى السنوى***"، القاهرة، سبتمبر 2011، على موقع:
http://www.capmas.gov.eg/pdf/book_years/2011.pdf

[61]United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "***Egypt Human Development Report 2003 : Local Participatory Development***", Op.Cit., P.148.

[62]الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المؤشرات)***"، على موقع:
http://www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802 , or:
http://www.capmas.gov.eg/pdf/studies/inds/eg-liv-a-i.xls

[63]الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المنهجية)***"، على موقع:
http://www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

أداء **قطاع الصحة**، سيتم الاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد. وجدير بالذكر أنه على الرغم من أن مؤشر توقع الحياة بصحة جيدة عند الميلاد يعد أفضل من مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد– كما أشرنا سابقاً–، إلا أن البيانات الخاصة بذلك المؤشر غير متاحة بالنسبة لمصر. ومن ثم، سيتم الاعتماد على مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد بدلاً منه.

هذا إلى جانب الاعتماد على المؤشر الخاص بمعدلات وفيات الأطفال الرضع الذين يقل عمرهم عن سنة، نظراً لأهميته. فهو يعكس مدى قدرة أنظمة الرعاية الصحية فى مصر على تقديم الرعاية الصحية اللازمة للرضع وحديثى الولادة، وبحيث أن قصور تلك الأنظمة وعدم توفير الرعاية الصحية اللازمة يتسبب فى ارتفاع تلك المعدلات بشكل ملحوظ. كما سيتم إضافة المؤشر الخاص بعدد الأسرة بمستشفيات وزارة الصحة إلى مجموعة المؤشرات التى يتم من خلالها قياس أداء قطاع الصحة، وذلك نظراً لأنه يقيس مخرجات ذلك القطاع بشكل مباشر، ويمكن أن يعكس التطورات أو التغيرات التى يمر بها أداء ذلك القطاع بصورة أسرع مقارنة بالمتغيرات الأخرى التى قد تتغير ببطء على مدار الفترات الزمنية المختلفة وقد تتأثر بعوامل أخرى، بخلاف تلك المتعلقة بالإنفاق على قطاع الصحة، كالتغذية مثلاً. أما بالنسبة **لقطاع البنية التحتية**، فسوفيعتمد على مؤشرى متوسط استهلاك الفرد للكهرباء، ومتوسط الفاقد من الطاقة الكهربائية أثناء النقل والتوزيع لقياس أداء قطاع الطاقة. وبالنسبة لقطاع المياه والصرف الصحى، فسوف يعتمد فى قياس أدائهما على نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة[64]، والوسط المرجح بنسبة سكان الريف والحضر الخاص بنسبة السكان المتصلين بشبكات صرف. وفيما يتعلق بقطاع الاتصالات، فسوف يقاس أدائه بالاعتماد على مؤشربعدد خطوط الهاتف

[64] يشير مؤشر نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة إلى نسبة السكان الذين تتاح لهم قدرة معقولة للحصول على كمية كافية من المياه من مصدر محسن مثل وصلات مياه الأنابيب ومضخات المياه وفوهات الآبار والآبار الإرتوازية والينابيع المحمية ومستجمعات مياه الأمطار. وتشمل المصادر غير المحسنة المياه المنقولة بواسطة شاحنات الصهريج أو الينابيع والآبار غير المحمية والعيون. وتعرف القدرة المعقولة للحصول على المياه بأنها توفر ما لا يقل عن 20 لتراً للفرد فى اليوم من مصدر لا يبعد أكثر من كيلومتر عن مسكنه. لمزيد من التفاصيل، راجع: The World Bank, "***Data: Improved Water Source***", at: http://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SAFE.RU.ZS

الأرضى لكل 100 فرد، وعدد مقدمى خدمة الانترنت الآمن. ولقياس الأداء بقطاع النقل، ستستخدم مؤشرات أطوال السكك الحديدية، وعدد قطارات نقل الركاب، وعدد قطارات نقل البضائع، وعدد رحلات الطيران السنوية التى تقوم بها شركات النقل الجوى المسجلة فى البلد، لمختلف دول العالم (بما فى ذلك الرحلات المحلية داخل البلد محل الدراسة). وجدير بالذكر هنا أنه لن يتم الاعتماد على مؤشرات مدى جودة الخدمة المقدمة والتى تقوم بحسابها تقارير التنافسية الدولية وذلك نظراً لعدم توافرها قبل عام 2006، ومن ثم عدم تغطيتها للفترة الزمنية محل الدراسة. وسوف يُستعاض عنها بمؤشر عدد حوادث القطارات السنوية نظراً لأهميته بالنسبة للحالة المصرية فى ظل التزايد المستمر فى عدد تلك الحوادث.

هذا وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه سوف يستخدم حجم المنفق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية، والنسبة بين دخل أفقر 20% من السكان ودخل أغنى 20% منه،إلى جانب معامل جينى للدخل، للوصول إلى كفاءة الأداء فى مجال توزيع الدخل. هذا فيما يتعلق بقطاعات الصحة والبنية التحتية وعدالة التوزيع، أما بالنسبة لبقية القطاعات والمجالات، فسوف تستخدم ذات المؤشرات التى سبق ذكرها فى قسم المنهجية المقترحة فى الجزء الرابع من الدراسة. والجدول التالى يلخص المؤشرات التى سيتم استخدامها لقياس حجم الإنفاق على القطاع أو المجال محل الدراسة (مدخلات) وكذا المؤشرات التى سيتم الاعتماد عليها لقياس مستويات الأداء بكل قطاع أو مجال (مخرجات).

جدول رقم (1) : المؤشرات المستخدمة لقياس الإنفاق والأداء بقطاعات ومجالات الإنفاق العام فى مصر

القطاع أو المجال	المؤشرات التى تقيس الإنفاق	المؤشرات التى تقيس الأداء
الصحة	– حجم الإنفاق العام على قطاع الصحة	–العمر المتوقع عند الميلاد –معدل وفيات الأطفال الرضع –عدد الأسرة بمستشفيات وزارة الصحة
التعليم	–حجم الإنفاق العام على قطاع التعليم	–مؤشر التعليم للجميع (EDI)
البنية التحتية	–حجم الإنفاق العام الرأسمالى على البنية التحتية	–متوسط استهلاك الفرد للكهرباء –متوسط الفاقد من الطاقة الكهربائية أثناء النقل والتوزيع نسبة إلى الإجمالى – نسبة السكان المتصلين بمصادر مياه محسنة – نسبة السكان المتصلين بشبكات صرف – عدد خطوط الهاتف لكل 100 فرد –عدد مقدمى خدمة الانترنت الآمن – أطوال السكك الحديدية –عدد قطارات نقل الركاب – عدد قطارات نقل البضائع – عدد رحلات الطيران – عدد حوادث القطارات
الإدارة العامة	–حجم الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	–مؤشر النظام القانونى وحقوق الملكية –مؤشر تنظيم الأعمال
الاستقرار الاقتصادى	– حجم الإنفاق العام الإجمالى	–معدل التضخم
الأداء الاقتصادى	–حجم الإنفاق العام الإجمالى	–معدل البطالة –معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى –معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى
عدالة التوزيع	–حجم الإنفاق العام على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	– معامل جينى للدخل – النسبة بين دخل الـ20% الأغنى إلى الـ 20% الأفقر

وبعد تحديد مؤشرات قياس المدخلات والمخرجات اللازمة لحساب أداء القطاع الحكومى وكفاءة الإنفاق العام، ومع تقسيم الفترة محل الدراسة (2012/2011–2001/2000) إلى ثلاث فترات زمنية فرعية طول كل منها أربع سنوات، يتم أولاً حساب متوسط حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) على كل قطاع أو مجال عن كل فترة فرعية. وهذه المتوسطات مبينة فى الجدول رقم (2).

جدول رقم (2) : متوسط الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة فى الفترة 2001/2000 –2012/2011 بالأسعار الثابتة (سنة أساس 2000/1999)*

المتغير	القيمة (بالمليون جنيه)		
	متوسط عن الفترة الأولى2001/2000 حتى 2004/03	متوسط عن الفترة الثانية 2005/04 حتى 2008/07	متوسط عن الفترة الثالثة 2009/08 حتى 2012/11
1– الإنفاق العام الإجمالى	116384,3	151848,3	178136,1
2– الإنفاق العام على التعليم	20384,7	19629,2	23130,0
3– الإنفاق العام على الصحة	5470,8	7035,6	8473,9
4– الإنفاق العام الاستثمارى على البنية التحتية	15298,1	16785,2	22003,6
5– الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	8684,0	10911,7	12014,7
6– الإنفاق العام على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	32723,3	47078,25	54257,4

المصدر: حسبت البيانات الواردة بالجدول بناءً على البيانات الواردة بالجدول رقم (3–م) بالملحق.

*حسبت قيم الأسعار الثابتة للإنفاق العام الإجمالى، والإنفاق العام على التعليم، والصحة، والمشتريات من السلع والخدمات، وعلى بند الدعم والمزيا الإجتماعية، باستخدام الرقم القياسى لأسعار المستهلكين (سنة أساس 2000/1999). أما الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية بالأسعار الثابتة، فقد حسب باستخدام مكمش الناتج المحلى الإجمالى (سنة أساس 2002/2001). (وكان من الأجدر أن يستخدم الرقم القياسى لأسعار المنتجين لحساب الأسعار الثابتة للإنفاق الاستثمارى، إلا أن بياناته غير متاحة عن الفترة الزمنية محل الدراسة بأكملها، وذلك نظراً لأن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء قد بدأ فى حساب الرقم القياسى لأسعار المنتجين بدءاً من سبتمبر 2007 وذلك بدلاً من حساب الرقم القياسى لأسعار الجملة).

وبعد حساب متوسط أحجام الإنفاق على مختلف القطاعات والمجالات على النحو المذكور سلفاً، يحسب مؤشر الأداء لكل قطاع أو مجال عن كل فترة أربع سنوات من الفترات الفرعية[65]، ثم ينسب إلى متوسط حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) المناسب له، وذلك عقب تطبيع بياناته هو الآخر فى ذات الأربع سنوات المكونة للفترة الزمنية، للحصول على مؤشر كفاءة أداء القطاع ككل فى الفترة الزمنية الفرعية محل الدراسة. والجدول التالى يوضح النتائج التى تم التوصل إليها– باستخدام المنهجية سالفة الذكر– بشأن مؤشرات الأداء والكفاءة فى مصر فى الفترة من 2001/2000 وحتى 2012/2011.

[65] وذلك عن طريق القيام أولاً بتطبيع Normalization جميع القيم السنوية الخاصة بالبيانات، سواء تلك الخاصة بالمدخلات أو المخرجات، بهدف التغلب على مشكلة اختلاف وحدات القياس وبحيث تنحصر جميع قيم البيانات فى النهاية بين صفر وواحد. مع ملاحظة أنه بالنسبة لقيم البيانات التى تعتبر زيادتها بمثابة دليل على التدهور بدلاً من التحسن، كمؤشر وفيات الأطفال أو الفاقد فى الكهرباء أو معامل جينى لتوزيع الدخل...إلخ، فيتم قبل التطبيع حساب المعكوس الضربىMultiplicative Inverse لتلك البيانات أولاً ثم بعد ذلك تطبيع الناتج المتحصل عليه. وهكذا، فإنه عقب تطبيع كل القيم، يتم حساب متوسط لقيم كل مؤشر فرعى من المؤشرات التى يتكون منها أداء القطاع محل الدراسة –عقب تطبيعها– فى الأربع سنوات التى تتكون منها الفترة الزمنية الفرعية محل الدراسة. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لقطاع الصحة، والذى يتم قياس أدائه من خلال مؤشرين فرعيين هما العمر المتوقع ونسبة وفيات الأطفال، يتم حساب متوسط لقيم مؤشر العمر المتوقع –التى تم تطبيعها– والخاصة بالأربع سنوات الأولى محل الدراسة وكذلك بالنسبة للأربع سنوات الثانية والثالثة. وبعد ذلك يتم تكرار ذات الأمر مع مؤشر وفيات الأطفال بحيث يتم حساب متوسط قيمته فى كل فترة زمنية فرعية. وبعد ذلك يتم قياس أداء قطاع الصحة ككل فى الفترة الزمنية الفرعية محل الدراسة، عن طريق حساب متوسط لقيمتى متوسط مؤشر العمر المتوقع ومتوسط مؤشر وفيات الأطفال عن ذات الفترة.

ويمكن بالنسبة لمؤشرات الأداء الفرعية التى تتغير قيمها ببطء، كالأعمار المتوقعة عند الميلاد ونسب الملتحقين بالتعليم الثانوى، الإكتفاء بعمل متوسط لقيمتى المؤشر المسجلتين فى أول وآخر سنتين فقط من الفترة الزمنية محل الدراسة، وذلك نظراً لأن مثل تلك المعدلات تتغير ببطء. بينما معدلات أخرى كمعدلات التضخم أو معدلات النمو تتغير بسرعة، ومن ثم لابد من تغطية المتوسط لجميع سنوات الفترة الزمنية محل الدراسة.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن تطبيع البيانات يتم باستخدام المعادلة التالية:$X_{i,\ 0\ to\ 1}=(X_i-X_{min})/(X_{max}-X_{min})$، حيث القيم الصغرى والدنيا هى تلك المسجلة على مدار السلسلة الزمنية (2012/2011–2001/2000) . لمزيد من التفاصيل حول أسلوب التطبيع، راجع:

- Ben Etzkorn, "***Data Normalization and Standardization***", 2012, P.1, at:
http://www.benetzkorn.com/wp-content/uploads/2011/11/Data-Normalization-and-Standardization.pdf
- Andro Saitta, " Standardization vs. Normalization", ***Data Mining Research***, July 2007, at:
http://www.dataminingblog.com/standardization-vs-normalization/

جدول رقم (3) : مؤشرات الأداء والكفاءة فى مصر فى الفترة 2001/2000 حتى 2012/2011

القطاع أو المجال	مؤشرات الأداء			مؤشرات الكفاءة		
	الفترة الأولى من 2001/2000 حتى 2004/03	الفترة الثانية من 2005/04 حتى 2008/07	الفترة الثالثة من 2009/08 حتى 2012/11	الفترة الأولى من 2001/2000 حتى 2004/03	الفترة الثانية من 2005/04 حتى 2008/07	الفترة الثالثة من 2009/08 حتى 2012/11
الصحة	0,412	0,585	0,574	2,263	1,012	0,609
التعليم	0,053	0,737	0,947	0,145	3,247	1,092
الإدارة العامة	0,379	0,561	0,686	3,052	1,022	0,903
البنية التحتية	0,430	0,501	0,586	2,537	1,715	0,811
الاستقرار الاقتصادى	0,705	0,179	0,075	4,299	0,303	0,127
الأداء الاقتصادى	0,393	0,731	0,421	2,396	1,239	0,713
عدالة التوزيع	0,599	0,575	0,352	3,238	1,047	0,481
القطاع الحكومى ككل	0,424	0,553	0,520	2,561	1,339	0,677

المصدر: تم حساب البيانات الواردة بالجدول بواسطة الباحثة، بناءً على البيانات الواردة بالجدولين رقم (1-م) و(3-م) بالملحق.

ويتضح من الجدول السابق، أنه بالنسبة **للقطاعات الأربع الأولى- الصحة والتعليم والإدارة العامة والبنية التحتية**- فإن أغلبها قد شهد تحسناً فى **الأداء** فى كل من الفترة الثانية والثالثة من الدراسة مقارنة بما قبلهما، وذلك فيما عدا قطاع الصحة الذى شهد تراجعاً طفيفاً فى الفترة الثالثة. إلا أنه يجب الأخذ فى الاعتبار أن أغلب المؤشرات التى اعتمد عليها لقياس أداء تلك القطاعات لم تتضمن مؤشرات لقياس الجودة وفقاً لاستطلاعات رأى المستهلكين ومدى رضائهم عن مستوى الخدمة المقدمة، وذلك نظراً لعدم توافر بيانات بشأنها تغطى الفترة الزمنية محل الدراسة بأكملها. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لقطاع البنية التحتية، اعتمدت الدراسة على مؤشر عدد حوادث القطارات السنوية كمقياس لمدى جودة الخدمة المقدمة من قبل قطاع البنية التحتية. لكن بمراجعة مؤشرات جودة البنية التحتية ككل- التى لم تتوافر بيانات بشأنها عن النصف الأول من الفترة محل الدراسة ومن ثم لم يكن من الممكن الاعتماد عليها-، يتضح أن مؤشر جودة الخدمة المقدمة فى مصر قد تراجع فى

الفترة الأخيرة من 4,4 نقطة فى عام 2009/2008، إلى 3,8 نقطة فى عام 2012/2011. ولم يقتصر التدهور على قيم المؤشر المسجلة محلياً، وإنما امتد ليشمل الترتيب الدولى على مستوى العالم، حيث تراجع ترتيب مصر وفقاً لمؤشر جودة خدمة البنية التحتية من المركز (56) عام 2009/2008 للمركز (88) عام 2012/2011. وكذلك الحال بالنسبة لبقية المؤشرات التى تقيس مدى جودة خدمة قطاعات البنية التحتية الفرعية كالطرق والسكك الحديدية والكهرباء وغيرهم، والتى تدهورت هى الأخرى مع مرور السنوات كما يتضح من الجدول التالى[66].

جدول رقم (4) : بعض المؤشرات المتعلقة بمدى جودة خدمة قطاع البنية التحتية والتعليم فى مصر

المؤشر	الفترة							
	2009/2008		2010/2009		2011/2010		2012/2011	
	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول
أولاً: مؤشرات قطاع البنية التحتية:								
– جودة البنية التحتية ككل	4,4	56	4,3	68	3,9	80	3,8	88
– جودة الطرق	3,5	73	3,7	75	3,4	87	2,9	109
– جودة طرق السكك الحديدية	3,3	47	3,7	46	3,2	51	3,1	52
– جودة البنية التحتية للموانئ	4,3	57	4,2	69	4,0	79	4,0	79
– جودة البنية التحتية للمطارات	5,3	44	5,5	39	5,3	48	5,0	54
– جودة امدادات	5,3	51	5,3	53	4,6	74	4,4	82

[66]تجدر الإشارة إلى أن مقاييس الجودة المختلفة التى تقوم بحسابها تقارير التنافسية وفقاً لاستطلاعات الرأى عادة ما تتراوح قيمتها بين واحد وسبعة، حيث تعبر القيمة واحد أدنى أداء بينما تمثل القيمة سبعة أفضل أداء ممكن.

المؤشر	الفترة							
	2009/2008		2010/2009		2011/2010		2012/2011	
	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول	القيمة (بالنقاط)	الترتيب على مستوى الدول
الكهرباء								
ثانياً: مؤشرات قطاع التعليم								
– جودة النظام التعليمى	2,6	123	2,5	131	2,3	137	2,3	139
– جودة تعليم العلوم والرياضيات	2,7	124	2,7	125	2,4	132	2,3	139

المصدر: World Economic Forum, "***The Global Competitiveness Report"***, Different Issues.

أما بالنسبة لقطاع التعليم، والذى تم حساب أدائه فى هذه الدراسة بالاعتماد على مؤشر التعليم للجميع EDI والذى يشتمل على أربعة مؤشرات فرعية من بينها مؤشر لجودة التعليم –كما أشرنا سابقاً، فهو يقيس جودة التعليم بالاعتماد على المؤشر الخاص بنسبة الطلاب الذين يستمرون فى التعليم حتى الصف الخامس، وذلك على أساس أنه مع تدنى جودة التعليم يتسرب التلاميذ على مدار السنوات بحيث تقل نسب هؤلاء الذين يستمرون فى التعليم حتى الصف الخامس[67]. إلا أن ارتفاع تلك النسبة لا يضمن ولا يعنى بالضرورة ارتفاع جودة النظام التعليمى فى كل الأحوال، فقد يصل الطلاب للصف الخامس إلا أن مستوى التعليم الذى تلقوه لا يتسم بالجودة بحيث يعجزون عن إجراء بعض العمليات الحسابية التى يفترض أنهم درسوها فى المراحل التعليمية التى مروا بها، أو يعجزون عن قراءة وكتابة بعض

[67] فمع صعوبة الحصول على البيانات اللازمة لحساب المؤشرات التى يمكن أن تعبر عن مدى جودة نظم التعليم كمؤشر متوسط درجات التلاميذ فى مختلف المواد، لجأت منظمة اليونسكو للاعتماد على مؤشر نسبة التلاميذ الذين يستمرون فى التعليم حتى الصف الخامس كبديل، وذلك نظراً لارتباط ذلك الأخير بعلاقة إيجابية قوية بمؤشر متوسط درجات التلاميذ فى مختلف المواد. لمزيد من التفاصيل، راجع: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "***The Education For All Global Monitoring Report***", 2013-2014, P.308.

المقالات التى يفترض أنهم قادرون على قراءتها أو كتابتها وفقاً للمستويات التعليمية التى اجتازوها.

ومن ثم، فإنه بمراجعة مؤشرى جودة النظام التعليمى ومدى جودة تعليم العلوم والرياضيات، يتضح تدهور مستوى جودة النظام التعليمى فى مصر، بحيث تراجعت قيمة المؤشر الذى يقيس مستوى تلك الجودة من 2,6 نقطة فى عام 2009/2008 إلى 2,3 نقطة فى عام 2012/2011. كما تراجع ترتيب النظام التعليمى فى مصر وفقاً لمدى جودته من المركز 123 فى عام 2009/2008 للمركز رقم 139 فى عام 2012/2011 (كما يتضح من الجدول السابق).

وهكذا، فإن أخذ مؤشرات الجودة فى الاعتبار عند قياس مستوى أداء قطاع ما كالتعليم أو البنية التحتية– فى حال توافر بياناتها– قد يقلل بدوره من مستوى الأداء. أضف إلى ذلك أيضاً، أنه لو توافرت البيانات اللازمة لحساب المؤشرات التى تقيس أبعاد مشكلة التوزيع الجغرافى للخدمات فى مصر، والتفاوت فى مدى توافر الخدمة وكذا جودتها بين المحافظات المختلفة، بحيث يتم ضمها لمجموعة المؤشرات التى تقيس أداء القطاعات، لازداد الأمر سوءاً، وذلك نظراً لوجود تفاوت لصالح المحافظات الحضرية وعلى حساب المحافظات غير الحضرية. كما أنه داخل المحافظات غير الحضرية، هنالك تفاوت آخر لصالح الوجه البحرى وعلى حساب الوجه القبلى.

وفيما يتعلق بمستويات **الكفاءة**، فيتضح من الجدول رقم (3) أن مستويات كفاءة الإنفاق على قطاع الصحة قد تراجعت فى الفترةالثانية مقارنة بالأولى–على الرغم من تحسن الأداء–، واستمر ذلك التراجع فى الفترة الثالثة إلى ما دون المستوى المتحقق فى الفترة الأولى –مع تراجع مستويات الأداء بالقطاع–. أما فيما يتعلق بقطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية، فقد شهدت جميعها تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثانية بالمقارنة بالفترة الأولى، فيما عدا قطاع التعليم. كما شهدت القطاعات الثلاثة تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثالثة بالمقارنة بالفترة الثانية، وذلك على الرغم من تحسن مستويات الأداء فى تلك الفترة. وهو الأمر الذى

يعكس وجود نقص فى كفاءة الإنفاق على تلك القطاعات، بمعنى ارتفاع تكلفة ما يتحقق من أداء.

وفيما يتعلق **بالأداء فى مجالات الاستقرار والأداء الاقتصادى وكذا عدالة التوزيع**، فيتضح من الجدول رقم (3)، أن مجال الأداء الاقتصادى، وبخلاف المجالين الآخرين، قد شهد تحسناً فى الأداء فى الفترة 2005/2004 حتى 2008/2007، وذلك مقارنة بالفترة التى سبقتها. ويرجع السبب فى ذلك إلى تحسن معدلات نمو كل من الناتج المحلى الإجمالى ونصيب الفرد من الناتج فى تلك الفترة وكذا تحسن معدلات التشغيل. وذلك كنتيجة لمجموعة السياسات التى انتهجتها الدولة فى تلك الفترة والتى استهدفت فى الأساس تحقيق معدلات نمو مرتفعة عن طريق تحفيز الاستثمار والنشاط الاقتصادى والاهتمام بالقطاعات القائدة كالتصدير والسياحة. إلا أن ذلك قد جاء على حساب الاهتمام بالفقراء وذوى الدخول المنخفضة حيث تراجع انحياز الدولة تجاه تلك الفئات، مما أثر بالسلب على الأداء فى مجال عدالة التوزيع فى الفترة 2005/2004 حتى 2008/2007.

ثم، تدهور الأداء بعد ذلك فى الثلاث مجالات– سالفة الذكر– تدهوراً واضحاً، وذلك فى الفترة من 2009/2008 حتى 2012/2011. ولقد لعبت العوامل الخارجية والصدمات الداخلية التى شهدها الاقتصاد المصرى فى تلك الفترة دوراً كبيراً فى تفسير ذلك التدهور. فوقوع الأزمة المالية العالمية فى نهاية عام 2008 أثر بالسلب على مختلف النواحى الاقتصادية نظراً لتباطؤ معدل نمو عائدات قناة السويس، وانخفاض عائدات قطاع السياحة، بالإضافة إلى تراجع معدلات نمو الاستثمار وارتفاع العجز فى الميزان التجارى– نظراً للتراجع الشديد فى حصيلة الصادرات المصرية– وانخفاض فائض ميزان الخدمات.... إلخ. وكذلك، فإن قيام ثورة 25 يناير 2011 وما تلاها من فترة عدم استقرار سياسى أدى إلى تراجع معدلات الاستثمار والنمو، وانخفاض ايرادات السياحة وعائدات التصدير. كما ارتفع عجز كل من الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات، وكذلك ازداد حجم الدين العام وتزايدت معدلات البطالة والفقر. وقد تمثلت المحصلة النهائية لكل ذلك فى تراجع

الأداء فى مجالات الأداء الاقتصادى والاستقرار الاقتصادى وعدالة التوزيع.

ولقد صاحب ذلك التراجع فى الأداء تدهوراً فى مستويات **الكفاءة** المسجلة فى الثلاث مجالات المذكورة فى الفترة من عام 2009/2008 حتى 2012/2011، مقارنة بالفترة الثانية، وكذلك بالفترة الأولى. فمع تزايد أحجام الإنفاق (المدخلات) وتناقص مؤشرات الأداء (المخرجات)، يصبح من المنطقى أن تتناقص مستويات الكفاءة.

أما بالنسبة **لأداء القطاع الحكومى ككل**، فقد تحسن فى الفترة الثانية مقارنة بالأولى. إلا أنه بحلول الفترة الثالثة، وبالرغم من تحسن أداء قطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية خلالها، إلا أن المحصلة النهائية تمثلت فى تدهور أداء القطاع الحكومى ككل، وذلك على الرغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجماليبالأسعار الثابتة (راجع الجدول رقم2). ومع تراجع أداء القطاع الحكومى ككل، تراجعت مستويات **كفاءة الإنفاق العام الإجمالى**، وهو ما يؤكد الانطباع العام السائد بضعف مستوى أداء وكفاءة الإنفاق العام الإجمالى والجهاز الحكومى فى مجموعه.

6- أهم النتائج والتوصيات:

يمكن تلخيص أهم النتائج والتوصيات التى تم التوصل إليها من خلال دراسة وتحليل أداء وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2001/2000 حتى 2012/2011 فى مجموعة النقاط التالية:

أولاً: إن انخفاض نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى لا يضمن بالضرورة تحقيق مستويات مرتفعة من الكفاءة. فعلى الرغم من أن بعض الدراسات – المشار إليها سابقاً فى الجزء الثالث من الدراسة– قد أشارت إلى أنه كلما صغر حجم الحكومة، ارتفع مستوى كفاءة أدائها، وأن الحكومات التى لا تتجاوز نسب إنفاقها العام 40% من الناتج المحلى الإجمالى عادة ما تتمتع بمستويات أعلى فى الكفاءة. إلا أنه من الواضح أن تلك العلاقة لا تنطبق على الحالة المصرية، فعلى الرغم من أن حجم الحكومة فى مصر بلغ 30,8% فى المتوسط فى الفترة 2009/2008 حتى 2012/2011[68]، إلا أن ذلك قد اقترن بمستويات كفاءة إنفاق عام متدنية. وكذلك، فإن ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى لا يؤدى بالضرورة لانخفاض مستويات الكفاءة. فكما أشرنا سابقاً –فى الجزء الثالث من الدراسة– أن هنالك الكثير من الدول المتقدمة التى تتمتع بمستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة، ومع ذلك تتخطى نسب إنفاقها العام نسبة الـ40%.

ثانياً: أنه على المستوى القطاعى، فإن هنالك ثمة قطاعات فى مصر كالتعليم والصحة والبنية التحتية، تعتبر زيادة الإنفاق عليها –المصحوبة بمجموعة من الإجراءات التكميلية التى تهدف لزيادة مستويات كفاءة ذلك الإنفاق كزيادة الرقابة على أداء الحكومة والسيطرة على الفساد ومراجعة أنماط تخصيص الإنفاق على البنود المختلفة داخل كل قطاع ...إلخ– مطلباً هاماً ومحورياً للإرتقاء بمستويات كفاءتها فى الفترة القادمة، حيث أنه من الصعب أن تتمتع تلك القطاعات بمستويات كفاءة جيدة فى ظل ضعف أحجام ونسب الإنفاق عليها، وبخاصة فى حال كون البلد

[68] وذلك مقارنة بـ 31,2% فى المتوسط فى الفترة 2005/2004 حتى 2012/2011، و30% فى الفترة 2001/2000 حتى 2004/2003. راجع: وزارة المالية، ***التقرير المالى الشهرى***"، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة .

محل الدراسة بلداً نامياً كمصر؛ ذلك أن الإنفاق عليها فى البلدان النامية لم يصل بعد للمستويات المناسبة اللازمة لتلبية احتياجات المواطنين وكذا تحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

فقطاع البنية التحتية فى مصر، على سبيل المثال، يعانى من ضعف نسب المخصص للإنفاق عليه لدرجة لا تتناسب بأى حال من الأحوال مع احتياجات المجتمع، وبحيث ينعكس ذلك فى النهاية بوضوح على مستوى كفاءة خدمات القطاع. وكذلك قطاع الصحة والذى يذهب الشق الأكبر من الإنفاق عليه لبند الأجور، وبحيث يصبح المتبقى للإنفاق على بقية البنود كالإنفاق على شراء السلع والخدمات والإنفاق على الاستثمارات وغيرهما، ضئيلاً للغاية، مما يصعب معه توفير الأدوية والأمصال الضرورية فى الوحدات الصحية والمستشفيات العامة، أو صيانة المستشفيات والأجهزة الطبية وتجديدها على نحو منتظم، ناهيك عن النقص الدائم فى المستلزمات الطبية الرئيسية كالسرنجات وأجهزة قياس الضغط والسكر والحرارة وغيرها، وبخاصة فى الريف والمناطق النائية[69]. وكذلك الحال بالنسبة لقطاع التعليم، والذى يذهب الشق الأكبر من مخصصات الإنفاق عليه إلى بند الأجور، تاركاً بقية البنود تعانى من النقص الشديد، مما ينعكس بدوره على مستوى كفاءة أداء القطاع. وعلى الرغم من أن نسبة المخصص للإنفاق على بند الأجور فى كل من قطاعى الصحة والتعليم تعد مرتفعة، إلا أنه مع كبر عدد العاملين بكل قطاع، يصبح متوسط أجر العامل منهم متدنياً للوفاء بمستوى معيشة لائق، مما يؤثر بدوره هو الآخر على مستويات كفاءة الأداء.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من تزايد حجم المنفق (بالأسعار الثابتة) على كل من قطاع التعليم والصحة (كما هو واضح من الجدول رقم 1)، إلا أنه من الواضح أن تلك الزيادة لم تكن كافية لرفع كفاءة الأداء بهذين القطاعين. أضف إلى ذلك، أن تلك الزيادات لم تقابلها زيادة مماثلة فى نسب المنفق على هذين القطاعين إلى الناتج المحلى الإجمالى حيث استقرت تلك النسبة بالنسبة لقطاع الصحة عند

---

[69] عبد الفتاح الجبالى، ***الموازنة العامة والمواطن المصرى، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات***"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2008، ص32، 33.

1,4%، بينما تراجعت تلك النسبة بالنسبة لقطاع التعليم من 5,3% إلى 4,1%، ثم إلى 3,9% على الترتيب فى الثلاث فترات محل الدراسة[70].

ثالثاً: إن هنالك حاجة ماسةلمراجعة نمط تخصيص الإنفاق على البنود الفرعية بكل قطاع، وبحيث يتم تعديله على نحو تتحسن معه مستويات الكفاءة؛ كأن تتم زيادة المخصص للإنفاق على بند الصيانة والإصلاح بقطاع البنية التحتية[71]، أو أن تتم زيادة المخصص لبند الإنفاق الاستثمارى بقطاعى التعليم والصحة، نظراً لأن القدر المخصص حالياً يقصر كثيراً عن احتياجاتهما الفعلية، مما يؤثر بالسلب على كفاءة الأداء فى النهاية. بالإضافة إلى الاهتمام بدرجة أكبر بدعم نظام التأمينات الإجتماعية، ودعم الأدوية وألبان الأطفال نظراً لأهميتهم. وهذا لا يغنى عن تدبير موارد إضافية لزيادة حجم الإنفاق العام.

رابعاً: تعرض الاقتصاد المصرى فى الأربع سنوات المكونة للفترة الأخيرة من الدراسة (2008/2007– 2012/2011) لمجموعة من الصدمات الخارجية والإختلالات الداخلية– التى جاء على رأسها الأزمة المالية فى نهاية عام 2008، وقيام ثورة 25 يناير وما تلاها من أحداث– التى ألقت بظلالها على مستويات الكفاءة فى تلك الفترة. ومن ثم، فإن الأمر يستلزم إتخاذ مجموعة من الإجراءات المكملة المتنوعة– بخلاف زيادة الإنفاق العام–، والتى من شأنها معالجة أوجه الخلل والقصور التى نتجت عن تلك الأحداث.فبمراجعة المؤشر الذى تصدره تقارير الحرية الاقتصادية فى العالم والخاص بمستوى الفساد والمحسوبية ومقدار المبالغ الإضافية والرشاوى التى تتحملها المشروعات، يتضح تردى الوضع فى الفترة الأخيرة حيث تراجعت قيمة المؤشر من 5,3 نقطة عام 2009، إلى 4,4 نقطة فى عام 2010، ثم إلى 3,9 نقطة فى عام 2011، و3,8 نقطة فى عام 2012. وكذلك الحال بالنسبة

---

[70] تم حساب تلك النسب بواسطة الباحثة، بناء على البيانات الواردة بالجدول رقم (2–م) وبيانات الناتج المحلى الإجمالى الواردة بتقارير وزارة المالية، ***التقرير المالى الشهرى***"، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.

[71] فى دراسة أجراها البنك الدولى فى عام 2007، توصل إلى أن نسبة المنفق على بند الصيانة فى قطاع النقل فى مصر لا تتعدى نسبة 0,05% من إجمالى الناتج المحلى. هذا فى حين أن البلدان التى تمر بنفس مراحل التنمية التى يمر بها الاقتصاد المصرى تخصص مبالغ أعلى من ذلك، مثل أوكرانيا (0,45%) والإكوادور (0,23%). لمزيد من التفاصيل، راجع:
Adla Ragab and Hisham Fouad, "Roads and Highways in Egypt, Reform For Enhancing Efficiency",The Egyptian Center For Economic Studies**, *ECES Working Paper*** N.152, December 2009. P.13.

لمؤشر الثقة فى إمكانيات جهاز الشرطة الذى تراجع من 4,9 إلى 4,8 نقطة ثم إلى 4,2 نقطة، و3,2 نقطة فى ذات الأربع أعوام على التوالى، ومؤشر التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار الجرائم الذى تراجع من 5,5 نقطة إلى 4,8 نقطة إلى 3,3 نقطة و2,2 نقطة فى ذات الأربع أعوام على التوالى[72].

وبخلاف تلك المجموعة من المؤشرات، والتى تدخل فى حساب مؤشرى النظام القانونى وحماية حقوق الملكية، وتنظيم الأعمال– المشار إليهما سابقاً– واللذين يعتمد عليهما فى قياس أداء قطاع الإدارة العامة، فإن هنالك مجموعة أخرى من المؤشرات تستدعى التوقف عندها أيضاً. ويأتى على رأس تلك المؤشرات، ذلك الذى تقوم بحسابه تقارير التنافسية العالمية والذى يقيس التكلفة التى تتحملها منشآت الأعمال بسبب الإرهاب، والذى حصلت مصر على الترتيب الأخير بالنسبة له فى عام 2013/2012 بقيمة مؤشر بلغت 2,6 نقطة، وذلك مقابل 3,1 نقطة فى عام 2012/2011، و3,8 نقطة فى عام 2011/2010، و4,1 نقطة فى 2010/2009، و4,9 فى 2009/2008[73]. ومن ثم، يستلزم الأمر فى المرحلة المقبلة السعى لإصلاح أوجه الخلل المختلفة التى يعانيها المجتمع المصرى، وكذا تحسين الأوضاع السياسية، واعادة الاستقرار السياسى والاقتصادى لما لهذه العوامل من تأثيرات على أداء وكفاءة القطاع الحكومى ككل.

خامساً: إن ثمة حاجة ملحة إلى أن توجه الجهات المعنية بجمع وتجهيز ونشر البيانات فى مصر اهتماماً أكبر بمشكلة عدم توافر سلاسل البيانات الكاملة وكذا تضارب بياناتها إن وجدت. ومن ثم، فإن الأمر يستلزم أن تقوم تلك الجهات بمراجعة وتصحيح البيانات القديمة والتوصل إلى سلاسل زمنية طويلة ومتسقة، إلى

---

[72] بالنسبة لمجموعة المؤشرات المشار إليها (وهى الفساد، استقلال القضاء، التدخل العسكرى فى سريان القوانين والعمل السياسى، الثقة فى إمكانيات الشرطة، التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال كنتيجة لانتشار الجرائم)، فإن قيمها تتراوح بين واحد وسبعة، حيث تمثل القيمة واحد اسوأ الممارسات بينما تعبر القيمة سبعة عن أفضل الممارسات. راجع: Economic Freedom Network, "EFW Dataset 2014***", Economic Freedom of the world 2014 Annual Report***, The Fraser Institute, 2014, at:http://www.freetheworld.com/2014/EFWdataset2014.xls

[73] بالنسبة لمؤشر التكاليف التى تتحملها منشآت الأعمال نتيجة لوجود ارهاب، فإن قيمته تتراوح بين واحد وسبعة حيث تمثل القيمة واحد وجود تكاليف معنوية، بينما تعبر القيمة سبعة عن عدم وجود تكاليف. راجع: World Economic Forum, "***The Global Competitiveness Report 2013/ 2014***", Op.Cit.

جانب التوثيق الدقيق للتعاريف وأساليب البيانات، وطرق الحساب أو التقدير، وأساليب التعديل فى التقديرات السابقة، مع نشر هذه المعلومات فى تقارير تتاح فى سهولة ويسر لكل من يطلبها[74]. كل ذلك، إلى جانب ضرورة الاهتمام بإجراء استطلاعات للرأى تتسم بالشفافية، وتقيس مستوى رضاء فئات المواطنين المختلفة بشأن جودة الخدمات المقدمة، وإتاحة البيانات المتعلقة بنتائج تلك الاستطلاعات.

سادساً: وأخيراً، فإن الدراسة الحالية قد قامت بقياس كفاءة القطاع الحكومى ككل وتقديم نظرة شاملة على مستويات كفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2011/2000 حتى 2012/2011، وذلك عن طريق قياس كفاءة الإنفاق العام على مجموعة من القطاعات والمجالات الفرعية، هى الصحة، والتعليم، والإدارة العامة، والبنية التحتية، والاستقرار الاقتصادى، والأداء الاقتصادى، وعدالة التوزيع. ويمكن فى المستقبل، ولمزيد من التفصيل، إجراء مجموعة مكملة من الدراسات التفصيلية، تخصص كل واحدة منها لقياس وتتبع مستويات الكفاءة فى أحد هذه القطاعات أو المجالات، والوقوف على الأسباب الكامنة لتغير مستويات تلك الكفاءة فى القطاع محل الدراسة.

[74] إبراهيم العيسوى، "الاقتصاد المصرى فى ثلاثين عاماً"، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 2007، ص75.

ملخص وخاتمة

يمكن تلخيص اتجاهات تطور أداء القطاع الحكومى وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2001/2000 حتى 2012/2011، فيما يلى:

- بالنسبة **لقطاعات التعليم والإدارة العامة والبنية التحتية،** فقد تحسنت مستويات أدائهم فى كل من الفترة الثانية والثالثة مقارنة بما قبلهما، وذلك على الرغم من تزايد حجم الإنفاق(بالأسعار الثابتة) على بعضهم فى بعض الفترات وتراجعه على البعض الآخر فى فترات أخرى. أما مستويات الكفاءة بهذه القطاعات الثلاثة، فقد شهدت تدهوراً فى الفترة الثانية بالمقارنة بالفترة الأولى، فيما عدا قطاع التعليم. كما شهدت القطاعات الثلاثة جميعها تدهوراً فى مستويات الكفاءة فى الفترة الثالثة بالمقارنة بالفترة الثانية. أما **قطاع الصحة،** فمع تزايد حجم الإنفاق عليه (بالأسعار الثابتة)، تحسن أدائه فى الفترة الثانية، ثم تراجع أداؤه فى الفترة الثالثة. هذا فى حين، أخذت مستويات كفاءته فى التراجع بشكل مستمر خلال فترات الدراسة.
- بالنسبة **لمجال الأداء الاقتصادى:**مع تزايد حجم الإنفاق (بالأسعار الثابتة) على ذلك المجال طوال الفترات الثلاث محل الدراسة، تراجعت مستويات الأداء به فى الفترة الثانية مقارنة بالأولى، ثم تحسنت بعد ذلك فى الفترة الثالثة مقارنة بالثانية. هذا فى حين أخذت مستويات كفاءة الإنفاق العام على هذا المجالفى التراجع طوال فترات الدراسة. أما **مجالى الاستقرار الاقتصادى وعدالة التوزيع،** فعلى الرغم من تزايد حجم المنفق (بالأسعار الثابتة) عليهما، إلا أن كل من مستويات الأداء والكفاءة المسجلة بالقطاعين قد أخذت فى التراجع طوال فترات الدراسة.
- بالنسبة **للقطاع الحكومى ككل،** فقد تحسن أداؤه فى الفترة 2005/2004 حتى 2008/2007، ثم انخفض بعد ذلك فى الفترة 2009/2008 حتى 2012/2011. أما كفاءة أدائه، فقد أخذت فى التراجع طوال فترات الدراسة. ومن ثم، فإن الدراسة الحالية تؤكد الانطباع العام السائد عن تدنى مستوى كفاءة الإنفاق العام والجهاز الحكومى ككل.

وهكذا، فإنه فى ضوء ما توصلت إليه الدراسة، يستلزم الأمر التأكيد على مجموعة النتائج التالية:

أولاً: أن تحسن الأداء لا يضمن بالضرورة تحسن كفاءة الإنفاق العام. فمعدل ذلك التحسن فى الأداء قد يكون أقل من معدل الزيادة فى الإنفاق على القطاع، مما يؤدى فى النهاية لانخفاض مستوى الكفاءة.

ثانياً: أن تراجع مستويات كفاءة الإنفاق العام فى الفترة الأخيرة، سواء بالنسبة لكل قطاع أو مجال على حده أو للقطاع الحكومى ككل، يعكس ارتفاع تكلفة ما يتحقق من أداء، أو بمعنى آخر ضعف العائد من الإنفاق على تلك القطاعات.

ثالثاً: أن زيادة الإنفاق العام –الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق– لا تؤدى بالضرورة لتحسين مستويات الأداء والكفاءة، على مستوى القطاع الحكومى ككل، بل على العكس قد يصاحبها فى بعض الأحيان تدهوراً فى تلك المستويات. فعلى الرغم من زيادة متوسط الإنفاق العام بالأسعار الثابتة فى الفترة الثانية، واستمرار تلك الزيادة فى الفترة الثالثة، إلا أن التغير فى مستويات أداء القطاع الحكومى لم يكن بالمثل حيث تحسنت تلك المستويات فى البداية، ثم تدهورت بعد ذلك. أما بالنسبة لمستويات الكفاءة، فلم تشهد أى تحسن مع زيادة حجم الإنفاق العام.

وأخيراً، فإنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الإعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق من أجل تحقيق ذلك، وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التى من شأنها رفع كفاءة ذلك الإنفاق، والتى يأتى على رأسها محاربة الفساد وتشديد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء، إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التى يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع، ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسى، وإشاعة الأمن فى البلاد.

الملحق الإحصائى

جدول رقم (1–م) : مؤشرات أداء قطاعات ومجالات الإنفاق العام فى مصر فى الفترة من 2001/2000– 2012/2011

القطاع أو المجال	السنـــــوات											
	2000/ 2001	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
قطاع الصحة												
1– العمر المتوقع عند الميلاد (بالسنة)	68,591	68,786	68,951	69,107	69,263	69,431	69,613	69,808	70,013	70,228	70,450	70,678
2– معدل وفيات الرضع أقل من عام (لكل ألف)	31,5	28.2	21,5	21,9	22,6	20,1	19,4	17,7	15,7	11,6	14	14,7
3– عدد الاسرة بمستشفيات وزارة الصحة	75647	79632	80535	80621	80311	80103	78894	79076	63006	44608	42792	41647
قطاع التعليم												
4– مؤشر التعليم للجميعEDI (بالنقاط)	0,828	0,822	0,828	غير متاح	0,873	0,883	0,877	غير متاح	غير متاح	غير متاح	0.89	0.898
قطاع الادارة العامة												
5– مؤشر النظام القانونى وحقوق الملكية (بالنقاط)	5,87	4,6	4,9	4,7	4,4	5,47	5,8	6,1	5,7	5,49	5,24	4,55
6– مؤشر تنظيم الاعمال (بالنقاط)	5,47	5,5	4,4	4,5	4,8	4,23	5,3	5,3	5,9	6,1	5,68	5,66
قطاع البنية التحتية												
7– متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء (بالميجا وات ساعة Mwh)	67246000	72171000	77129000	83505000	88285000	95305000	102475000	110816000	116207000	123448000	130437000	138374000

8- متوسط الفاقد من الطاقة أثناء النقل والتوزيع (نسبة مئوية من إجمالى الناتج)	13,757	13,094	12,648	11,305	12,157	11,596	10,903	10,989	10,636	10,516	10,163	10,602
9- نسبة السكان المتصلين بشبكات مياه محسنة (نسبة مئوية)	96,1	96.4	96,8	97,1	97,4	97,7	98	98,4	98,7	99	99,3	99,3
10-نسبة السكان المتصلين بشبكات صرف (نسبة مئوية)	غير متاح	87,38	غير متاح	غير متاح	87,1	غير متاح	49,1	غير متاح	59,99	غير متاح	غير متاح	غير متاح
11- عدد خطوط الهاتف لكل مائة فرد	8,106	9,719	11,108	12,218	12,992	14,010	14,302	14,594	15,133	12,937	11,857	10,558
12- عدد مقدمى خدمة الانترنت الآمن (لكل مليون فرد)	غير متاح	0,164	غير متاح	0,245	0,397	0,543	0,726	0,862	1,073	1,550	2,382	3,124
13- أطوال خطوط السكك الحديدية (بالكيلومتر)	5024	5125	5150	غير متاح	5150	5150	5195	5195	5063	5195	5195	5195
14- عدد القطارات الشغالة فى مجال نقل الركاب	452023	461821	426245	413173	412448	416820	385514	365362	370507	382950	401500	غير متاح
15- عدد القطارات الشغالة فى مجال نقل البضائع	20718	18750	17648	17645	16136	15157	11903	9213	7208	7962	7962	غير متاح
16- عدد حوادث القطارات	1203	1102	975	978	975	1043	1118	1231	1293	1577	1057	غير متاح
17- عدد رحلات الطيران	47418	41373	41858	42152	42189	44730	47444	51440	57510	56414	100636	66672
مجال الاستقرار الاقتصادى												
18- معدل التضخم	غير متاح	2,4	3,2	4,9	11,4	4,2	11	11,7	16,2	11,7	11	8,7
مجال الأداء الاقتصادى												
19- معدل النمو الحقيقى السنوى للناتج المحلى بسعر السوق	غير متاح	3,2	3,2	4,1	4,5	6,8	7,1	7,2	4,7	5,1	1,8	2,2

20- معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى	غير متاح	1,1	1,2	2,1	2,5	4,8	5,1	5	2,4	2,8	0,6-	0,01-
21- معدل البطالة	غير متاح	9,2	10,2	11	10,3	11,2	10,6	8,9	8,7	9,4	9	12
مجال عدالة التوزيع												
22- معامل جينى لتوزيع الدخل	29,3	غير متاح	غير متاح	غير متاح	35,2	33,2	غير متاح	غير متاح	31	غير متاح	31	غير متاح
23- نسبة 20% الأعلى إلى 20 الأدنى	4,4	غير متاح	غير متاح	غير متاح	3,9	غير متاح	غير متاح	غير متاح	4,5	غير متاح	غير متاح	4,546

المصادر والملاحظات:

البيان رقم (1): The World Bank, "***Data: Egypt, Arab Rep.***", at:http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic

البيان رقم (2) و(3) :الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "الكتاب الإحصائى السنوى"، القاهرة، أعداد مختلفة، على موقع:http://www.capmas.gov.eg/pdf/Electronic%20Static%20Book2013/arabic/vital/untitled1/vital.asp

البيان رقم (4)::United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "***The Education For All Global Monitoring Report***", Different Years, at:
http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/statistics/efa-development-index/edi-archive/

البيان رقم (5) و(6):Economic Freedom Network, "EFW Dataset 2013***", Economic Freedom of the world 2013 Annual Report***, The Fraser Institute, 2013, at: http://www.freetheworld.com/2013/EFWdataset2013.xls

البيانات من رقم (7) حتى (9): The World Bank, "***Data: Egypt, Arab Rep.***", at:http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic

البيان رقم (10): تم حساب الوسط المرجح بنسبة سكان الحضر ونسبة سكان الريف الخاص بنسب الأسر التى تحصل على خدمات الصرف الصحى بناءً على البيانات الواردة بتقارير United Nations Development Programme& Institute of National Planning, "***Egypt Human Development Report***", Egypt, Different Issues

البيانات من رقم (11) حتى (13): The World Bank, "***Data: Egypt, Arab Rep.***", at:http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic

البيان رقم (15) و(16):الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، "***حوادث القطارات فى الفترة 2000-2009***"على موقع: http://www.capmas.gov.eg/pdf/cars/car_train_24.pdf

والجهاز المركزة للتعبئة العامة والإحصاء، "***معدل حوادث القطارات خلال الفترة 2008-2012***"، http://www.capmas.gov.eg/pdf/news/tran11.pdf

البيان رقم (17): The World Bank, "***Data: Egypt, Arab Rep.***", at:http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic

البيانات رقم (18) و(19) و(20): وزارة المالية، ***التقرير المالى الشهرى***"، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة ، على موقع:http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/reports.aspx

البيان رقم (21): البنك المركزى المصرى، ***النشرة الإحصائية الشهرية***"، جمهورية مصر العربية، مارس 2014، ص 117، و118، على موقع:
http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2014/Bulletin_2014_3_Mar/62_40_Population,_Labor_Force,_Employment,_Wages_and_Employment.pdf

البيان رقم (22): جميع السنوات من: United Nations Development Programme& Institute of National Planning, "***Egypt Human Development Report***", Egypt, Different Issues فيما عدا عام 2011/2010، مصدره: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المؤشرات)***"، على موقع: http://WWW. capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

البيان رقم (23): الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***المؤشرات الاجتماعية (المعيشة والفقر: المؤشرات)***"، على موقع: http://WWW. capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=802

جدول رقم (2–م) : الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة فى الفترة من 2001/2000 حتى 2012/2011 (بالأسعار الجارية)

(بالمليون جنيه)

المتغير	السنـــوات											
	2001/2000	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
1– الإنفاق العام	103942,8	115542	127319	145987,8	161610,7	207810,6	222029,2	282290	351500	365987	401866	470992
2– الإنفاق العام على التعليم	18609.8	20425.5	22523.7	24692	25647	25490	27559	33482	43398	49049	52801	61672
3– الإنفاق العام على الصحة	4807.6	5895.1	5877	6564	7258	9665	10434	13160	15783	17342	20278	22492
4– الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية	15189,7	14739,6	14342,5	21238,6	22214,2	19473,4	23013,9	37755,3	49287,1	53060	48062,4	47517,2
5– الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	10047.3	8651	8548	9342	12613	14428	17028	18470	25072	28059	26148	26826
6– الإنفاق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	غير متاح	26345	34455	44759	59208	66581	55571	88255	122537	98053	117329	144293

المصادر والملاحظات:

–البيان رقم (1) و(5) و(6): وزارة المالية، ***"التقرير المالى الشهرى"***، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة ، على موقع:http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/reports.aspx

–البيانين رقم (2) ورقم (3): – الأعوام من 2001/2000 حتى 2003/2002 من: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***"الكتاب الإحصائى السنوى"***، جمهورية مصر العربية، سبتمبر 2009، على موقع: http://www.capmas.gov.eg/pdf/book_years/2009.pdf

– والأعوام من 2004/2003 حتى 2012/2011 من: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***"الكتاب الإحصائى السنوى"***، جمهورية مصر العربية، سبتمبر 2013، على موقع: http://www.capmas.gov.eg/pdf/Electronic%20Static%20Book2013/arabic/weather/untitled1/weather.aspx

–البيان رقم (4): تم حسابه بواسطة الباحثة من خلال البيانات المتاحة على موقع وزارة التخطيط، ***"الاستثمارات، سلاسل سنوية"***، على موقع:http://www.mop.gov.eg/MOP/MOPStat.aspx?ModID=2&stat=1

مع تعديل بيانات الدعم والمزايا الإجتماعية عن الأعوام 2002/2001 حتى 2005/2004 الواردة بتقارير وزارة المالية، وذلك بإضافة تقديرات قيمة دعم المواد البترولية –التى لم تكن تضاف إلى قيم الدعم قبل عام 2006/2005– الواردة بمرجع: عبد الفتاح الجبالى، ***"الموازنة العامة والمواطن المصرى، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات"***، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2008، ص121، (نقلاً عن الهيئة العامة للبترول، بيانات غير منشورة).

جدول رقم (3–م) : الإنفاق العام على القطاعات والمجالات المختلفة فى الفترة من 2001/2000 حتى 2012/2011 (بالأسعار الثابتة)*

(بالمليون جنيه)

المتغير	السنـــوات											
	2001/2000	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
1– الإنفاق العام	102710,3	111527,0	119660,7	131639,1	125085,7	153365,8	152179,0	176762,7	185982,8	173207,3	171152,5	182201,9
2– الإنفاق العام على التعليم	18389,1	19715,7	21168,9	22265,1	19850,6	18811,8	18888,9	20965,6	22962,4	23212,9	22487,6	23857,6
3– الإنفاق العام على الصحة	4750,6	5690,3	5523.5	5918,8	5617,6	7132,8	7151,5	8240,5	8350,9	8207,3	8636,3	8700,9
4– الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية	غير متاح	14739,6	13421,8	17732,8	17560,6	13214,2	14779,0	21586,8	25374,3	24853,6	20124,1	17662,4
5– الإنفاق العام على المشتريات من السلع والخدمات	9928,2	8350,4	8033,8	8423,8	9762,4	10647,9	11671,0	11565,4	13265,9	13279,2	11136,3	10377,6
6– الإنفاق على بند الدعم والمزايا الاجتماعية	غير متاح	25429	32382	40359	45826	49137	38088	55262	64835	46404	49969	55819

المصدر: حسبت بيانات الجدول بناءً على بيانات الإنفاق العام الواردة بالجدول رقم (2–م) وباستخدام سلسلة زمنية لبيانات الرقم القياسى لأسعار المستهلكين عن الفترة 2001/2000– 2012/2011 (سنة أساس 2000/1999)، فيما عدا الإنفاق الاستثمارى على البنية التحتية الذى تم حسابه باستخدام سلسلة بيانات مكمش الناتج المحلى الإجمالى عن الفترة 2002/2001–2012/2011 (سنة أساس 2002/2001).

قائمة المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية:

- إبراهيم العيسوى وآخرون، "مستوى المعيشة: المفهوم والمؤشرات والمعلومات والتحاليل، دليل قياس وتحليل معيشة المصريين"، معهد التخطيط القومى، ***سلسلة قضايا التخطيط والتنمية***، رقم 212، نوفمبر 2008.
- إبراهيم العيسوى، ***"الاقتصاد المصرى فى ثلاثين عاماً"***، مشروع مصر 2020، منتدى العالم الثالث، المكتبة الأكاديمية، 2007.
- البنك المركزى المصرى، ***"النشرة الإحصائية الشهرية"***، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.
- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، ***"الكتاب الإحصائى السنوى"***، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.
- عبد الفتاح الجبالى، ***"الموازنة العامة والمواطن المصرى، دراسة فى قضايا الأجور والدعم والمعاشات"***، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2008.
- وزارة المالية، ***"التقرير المالى الشهرى"***، جمهورية مصر العربية، أعداد مختلفة.

ثانيا: مراجع باللغة الأجنبية:

Afonso, A., Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", ***European Central Bank Working Paper***, N.242, July 2003.

Angelopoulos, K., Apostolis Philippopoulos, and Efthymios Tsionas, "***Does Public Sector Matter? Revisiting The Relation Between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample***", University of Glasgow, United Kingdom, January 2008.

Becker, D., "Public Sector Efficiency and Inter-jurisdictional Competition, An Empirical Investigation", ***Thünen-Series Of Applied Economic Theory***, Working Paper N.101, Institut für Volkswirtschaftslehre, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock, 2008.

Chan, S. & Mohd Zaini Abd Karim, "Public Efficiency and Political and Economic Factors: Evidence From Selected East Asian Countries", ***Economic Anals***, Vol.LVII, No. 193, April-June 2012.

Collier, P., "***IsAid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid***", Center For The Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, June 16, 2005.

De la Croix, D. & Clara Delavallade, "Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions", **Economics of Governance**, N.10, 2009.

Delorme, P. and Olivier Chatelain, " The Role and Use of Performance Measurement Indicators", ***Policy Steering***, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011.

Devarajan, S., Tuan Minh Le, Gael Raballand, "Increasing Public Expenditure Efficiency in Oil-Rich Economies", The World Bank, ***Policy Research Working Paper***, N. 5287, April 2010.

Economic Freedom Network, "***Economic Freedom of the world Annual Report***", The Fraser Institute, Different Issues.

European Commission, Economic Policy Committee, "***The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion***", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007.

Evans D., Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy A. Lauer, "The Comparative Efficiency of National Health Systems in Producing Health: An Analysis on 191 Countries", World Health Organization, ***GPE Discussion paper***, N.29, 2000.

Evans, D., Ajay Tandon, Christopher Murray, and Jeremy Lauer, "Comparative Efficiency of National Health Systems: Cross National Econometric Analysis",***The Flagship General Medical Journal (BMJ)***, Vol. 323, 11 Aug. 2001.

Filmer, D. and Land Pritchett, "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?", ***Social Science & Medicine***, N.49, 1999.

Grigoli, F. and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", ***IMF Working Paper***, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012.

Gupta, S. and Marijn Verhoeven, "The efficiency of government expenditure, Experiences from Africa", ***Journal of Policy Modeling***, Vol. 23 (2001), North Holland, 4 May 2001.

Hauner, D. and Annette Kyobe, "Determinants of Government Efficiency", ***IMF Working Paper***, WP/08/228, International Monetary Fund, Washington, September 2008.

Herrera, S. and Gaobo Pang, ***"Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach***", The World Bank, May 2005.

Hwang, J. & Sacit Hadi Akdede, "The Influence of Governance on Public Sector Efficiency: A Cross-Country Analysis", ***The Social Science Journal***, N.48, 2001.

International Labor Office (ILO), "Educational Attainment and Illiteracy (KILM 14)", in "***Key Indicators of the Labor Market***", Geneva, 2003.

Jarasuriya, R. and Quentin Wodon, "Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators", Munich Personal RePEc Archive, ***MPRA Papers***, N.11183, June 2003.

Karl, T., "Ensuring Fairness: The Case For a Transparent Fiscal Social Contract", ***Initiative for Policy Dialogue (IPD) Working Paper Series,*** Columbia University, Sep.2006.

Kauffmann ,D., Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", ***Finance & Development***, Vol. 37, N.2, June 2000.

McNeil, S., Qiang Li, and Michelle Oswald, "***Developing an Infrastructure Index: Phase 1***", University Of Delaware University, Transportation Center (UDUCD), April 2010.

Mihaiu, D. and Opreana Alin, "The Public Sector Efficiency From Perspective of The Corruption Phenomenon", ***Revista Economica***, N. 65:1, 2013.

Moore, M., "Revenues, State Formation, and The Quality of Governance in Developing Countries", ***International Political Science Review (IPSR),*** Vol. 25, N. 3, 2004.

Murray, C., J. Kreuser, and W. Whang, "Cost-Effectiveness Analysis and Policy Choices: Investing in Health Systems", ***Bulletin of World Health Organization***, N.72 (4), WHO, 1994.

Navin, B., ""Guide to Performance-based Budgeting", ***CGG Collected Working Papers***, Centre For Good Governance (CGG), Vol. 2, 2003.

Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), "***Education at a Glance: OECD Indicators***", 2000**.**

Pacific -Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF), "Pacific Infrastructure Performance Indicators", ***Working Document***, September 2011**.**

Ragab, Adla, and Hisham Fouad, "Roads and Highways in Egypt, Reform For Enhancing Efficiency",The Egyptian Center For Economic Studies, ***ECES Working Paper*** N.152, December 2009.

Rajkumar, A. & Vinaya Swaroop, "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?", ***Journal of Development Economics***, N. 86, 2008.

Saitta, A., " Standardization vs. Normalization", ***Data Mining Research***, July 2007.

Schiff A., John Small, and Matthew Ensor, ***"Infrastructure Performance Indicator Framework Development***", National Infrastructure Unit, New Zealand Treasury, 2013.

Suryadarna, D., "***Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence From Indonesia***", March 2008.

Tandon, A., Christopher Murray, Jeremy Lauer, and David Evans, "Measuring Overall Health System Performance For 191 Countries", World Health Organization, ***GPE Discussion Paper Series***, N.30.

Tanzi, V. and Ludger Schuknecht, "***Public Spending in The 20th Century, A Global Perspective***", Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2000.

United Nations Development Programme & Institute of National Planning, "***Egypt Human Development Report***", Egypt, Different Issues**.**

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), ***"The Education For All Global Monitoring Report***", Different Years.

Van de Sijpe, N. & Glenn Rayp, "Measuring and explaining government inefficiency in developing countries", ***Proceedings of the German Development Economic Conference***, Research Committee Development Economics, N.25, Germany, 2005.

World Health Organization (WHO), "Health Systems: Improving Performance", ***World Health Report***, 2000.

World Health Organization (WHO), "***World Health Statistics***", Different Isuues.

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 محكّمةً بالمعنى العلمي ، ولكنها قد خضعت لعدد من مراحل ضبط الجودة .

هذه الكراسة

سعت هذه الكراسة لقياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر ، وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة خلال الفترة (2000-2001-2011/2012) وتحليل التغيرات التى مرت بها والوقوف على أسبابها وأهم العوامل المؤثرة فيها .

وقد توصلت الدراسة إلى أن مستويات كفاءة الإنفاق العام فى مصر أخذت فى التراجع طوال الفترة محل الدراسة وذلك على رغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجمالى بالأسعار الثابتة . وهو مايؤكد الانطباع العام السائد مستوى كفاءة الإنفاق العام الإجمالى فى مصر .

وقد خلصت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق لاتؤدى بالضرورة لتحسين مستويات الكفاءة على مستوى القطاع الحكومى ككل بل على العكس قد يصاحبها فى بعض الأحيان تدهوراً فى تلك المستويات . ومن ثم فقد أوصلت الدراسة بأنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الاعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق من أجل تحقيق ذلك وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التى من شأنها رفع ذلك الإنفاق والتى يأتى على رأسها محاربة الفساد وتشديد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التى يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسى وإشاعة الأمن فى البلاد .

وقد انجزت 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 القومي وذلك تحت إشراف أ.د. إبراهيم العيسوى أستاذ الاقتصادى المتفرغ بالمعهد .