



معهد التخطيط القومي

# آراء في قضايا التخطيط والتنمية

العدد ( 8 ) – 2017 / 1 / 14

## "التحول إلى موازنات الأداء"

أ.د. هدى صبحي

أستاذ الاقتصاد المتفرغ

مركز السياسات الاقتصادية الكلية بالمعهد

الاتجاه العالمي لقياس الإنفاق العام، وانتشار مفاهيم الإدارة الفعالة لشئون الدولة والمجتمع. وقد ظهرت موازنات الأداء كأداة للإدارة بالنتائج أو إدارة الأداء. إن موازنات الأداء تركز اهتمامها على كفاءة العمليات لتقوية المساءلة وتحسين النتائج.

وتتعلق موازنات الأداء بالإجراءات والآليات التي تؤدي إلى تقوية الروابط بين التمويل الذي تحصل عليه وحدات الحكومة، وبين نتائج ومخرجات هذا القطاع من خلال استخدام معلومات أداء لاتخاذ قرارات توزيع الموارد. ويتمثل الهدف الأساسي لموازنات الأداء في رفع كفاءة التوزيع والكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام، والتي تعرف بأنها تخفيض تكلفة المنتج مع الحفاظ على نوعيته والحد من الضياعات.

وقد طالب منشور إعداد موازنة 2016/2015 سبع وزارات (الصحة والطاقة - التعليم - التعليم العالي والبحث العلمي - التضامن الاجتماعي - الاتصالات - النقل - الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية وتكنولوجيا المعلومات) بتطبيق موازنات الأداء. وطالب منشور إعداد موازنة 2018/2017 الوزارات السبع بتقديم مشروعات موازنتها للعام المالي الجديد على أساس البرامج بحيث تشمل كافة المصروفات وفقاً للتقسيم الاقتصادي موزعة على البرامج المختلفة، وعرض أهداف البرامج وملخص لأهم مخرجاتها، وعرض توضيحي للإطار الاستراتيجي للبرامج، وإعداد مؤشرات للأداء لقياس مدى تحقيق المستهدف من كل برنامج. وهنا يجب أن

إن الموازنة العامة في مصر هي موازنة تقليدية، أي موازنة بنود، والاتجاه التقليدي للموازنة هو الاتجاه الرقابي الذي يقتصر الهدف منه على إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام. وقد فرض هذا الاتجاه الاهتمام بأحكام القيود التي تستخدم للرقابة على صحة الإنفاق من الإيرادات العامة في حدود اللوائح والتعليمات. لقد ركزت الموازنة العامة في مصر تركيزاً كبيراً على إدارة التدفقات المالية (المدخلات) وليس على محاولة بناء عملية تضمن تبني أنماط للإنفاق تطبق السياسات الحكومية أو على تحقيق أفضل النتائج من الإنفاق العام.

إن موازنات البنود لا تمكن من تحقيق فعالية وكفاءة الإدارة العامة والتخطيط، والمساءلة القائمة على النتائج في مؤسسات الحكومة. إن موازنة البنود تركز على المدخلات، وتوفر معلومات عن كم النقود التي يتم إنفاقها وليس عن ماذا سيتم إنفاق هذه النقود. ولا تربط هذه الموازنة بين المدخلات والمخرجات، وبالتالي فهي لا توضح كفاءة استخدام هذه الموارد. كما يركز اتخاذ القرار على التفاصيل أكثر من تركيزه على الكفاءة والفعالية.

ونظراً لأوجه القصور التي ظهرت في موازنات البنود تحول الاهتمام إلى موازنات الأداء اتساقاً مع

نوه إلى ملاحظة في غاية الأهمية وهي أن المنشور يذكر البرامج فقط وليس موازنات الأداء .

كما تلعب وزارة التخطيط دوراً فاعلاً ورئيسياً في تطبيق موازنات الأداء من خلال الموازنة الاستثمارية والبرامج المعدة لها. ويعتبر التحول إلى موازنة البرامج والأداء من أهم المحاور الموجودة في محور التنمية الاقتصادية في استراتيجية التنمية المستدامة 2030، ولذلك قامت الوزارة بعمل لجان لمتابعة البرامج والمشروعات الموجودة في كافة محاور استراتيجية التنمية المستدامة والتي تشمل كافة أبواب الموازنة.

وقد نالت موازنات الأداء اهتماماً كبيراً في أعمال معهد التخطيط القومي فكانت أحد موضوعات دراسة إصلاح الموازنة العامة التي قام بها مركز دراسات السياسات الكلية والتي صدرت في باكورة إصدارات كراسات السياسات. كما عقد المعهد اتفاقية تعاون مشترك مع معهد التنمية الكوري في إطار برنامج التشارك المعرفي وكانت بداية هذا التعاون مشروع موازنات الأداء ودورها في تحقيق التكامل بين الموازنة العامة وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفيما يلي أهم متطلبات التحول إلى موازنات الأداء والتي بدونها لا يمكن أن تنجح عملية التحول:

- تنطلق الدعوة للتحول إلى موازنات البرامج والأداء في وقت يحتاج الاقتصاد القومي حاجه ملحة لتحقيق أهداف نظام إدارة الموارد والذي من خلاله تتم أنشطة الإدارة والموازنة الحكومية، وهذه الأهداف هي: تقوية الانضباط المالي الكلي، وهو ما يمكن أن يحقق وفورات مالية تتيح حرية حركة أكبر لمتخذ قرارات المالية العامة، وتوزيع الموارد بما يتفق مع أولويات الحكومة وتحقيق الكفاءة الفنية في استخدام البرامج ومقدمي الخدمات لموارد الموازنة.

- إن الهدف من التركيز علي النتائج هو تغيير ثقافته الإدارة العامة من التركيز علي القواعد

واللوائح إلى التركيز علي النتائج التي تهم المواطن، وذلك بخلق ثقافة الأداء ونشرها في كل وحدات الحكومة.

- إن القبول العام لمبادرة موازنات الأداء هو شرط مسبق وضروري لنجاحها، فمن الضروري خلق بيئة تؤيد وتطالب بالإصلاح قبل تطبيق موازنات الأداء والنتائج. إن الحصول علي تأييد القيادات الإدارية علي كافة المستويات هو علي نفس القدر من أهمية الحصول علي تأييد القيادات السياسية العليا لمبادرة موازنة الأداء.

- من المهم تخصيص وقت كاف مسبقاً لتصميم استراتيجية التطبيق وتحديد الأدوار والمسئوليات والمتطلبات، لأنه من الضروري أن تكون المساءلة علي قدر المسئولية وأن تتطابق القدرة علي اتخاذ القرار مع المسئولية. إن وجود خطة تنفيذية ذات خطوات محددة وتوقيتات محددة ومسئولين عن التنفيذ، هي أمر بالغ الأهمية لنجاح عملية الانتقال إلى موازنات الأداء.

- إن لإصلاح المالية العامة والتحول إلى موازنات الأداء نتائج قصيرة وطويلة الأجل. كذلك، إن الإطار الزمني لإصلاح الموازنة ليس هو الأجل القصير ولكنه الأجلين المتوسط والطويل، ولذلك فإنه من الضروري أن نفهم ونميز بين النتائج قصيرة الأجل والنتائج طويلة الأجل.

- يحتاج تطبيق موازنات الأداء إلى إطار تشريعي مساند وداعم، وهو ما يستلزم صدور قانون خاص تفصيلي وشامل مثل قانون أداء ونتائج الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية، فالأمر لا يحتاج الى مجرد تعديلات في قانون الموازنة.

- إن خلق الوعي والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالي وموازنات الأداء ضروري جداً للتمهيد للانتقال وذلك حتي يمكن خلق ثقافة للأداء قابلة للاستدامة، وبناء القدرات في مجال موازنات الأداء، والقضاء علي المقاومة الثقافية للإصلاح.

- يلي ذلك مرحلة تنمية القدرات ورفع مهارات موظفي الحكومة في مجال موازنات الأداء والمتابعة والتقييم القائم علي النتائج، والإدارة بالنتائج وإدارة الأداء، وذلك عن طريق عمل برامج تدريبية متخصصة متعددة المستويات. والواقع إن التدريب هو مكون أساسي من مكونات موازنات الأداء.

- يستلزم الانتقال إلى موازنات الأداء تغييراً كبيراً في اختصاصات وكفاءة وزارة المالية، فالأمر يتطلب أن تنتقل من مجرد جهاز اقتصادي محاسبي فقط إلى جهاز لتحليل ووضع السياسات، وذلك عن طريق تطوير مهارات وقدرات العاملين فيها في تحليل السياسات وتطوير نظم معلومات الأداء، وذلك حتي يصبح لدي وزارة المالية القدرة علي توجيه النصح للجهات الحكومية التنفيذية فيما يتعلق باختيار أولويات الإنفاق العام.

- وحتى تستطيع وزارة المالية أن تقوم بدورها القيادي في عملية التحول إلى موازنات الأداء فإنه لابد من تفعيل دور إدارة موازنات الأداء في الوزارة، والعمل علي إنشاء وحدات مماثلة في الوزارات الأخرى تكون حلقة الوصل بين وزارة المالية والوزارات الأخرى، وتقديم الدعم الفني للموظفين والمديرين والتنفيذيين في الجهاز الحكومي.

- يستلزم الانتقال إلى موازنات الأداء أن يكون إصلاح الموازنة متسقاً ومرتبطاً مع إصلاح الإدارة العامة، لأن هناك إجماع علي أن موازنات الأداء ترتبط ارتباطاً حقيقياً بإدارة الأداء. وبما أن موازنات الأداء ليست مبادرة منعزلة وإنما هي جزء من إصلاحات أوسع هي الإدارة بالنتائج والتي تشمل الإصلاح الإداري كأهم هذه الإصلاحات.

- إن الأخذ بأسلوب التخطيط الاستراتيجي من أهم متطلبات التحول نحو موازنات الأداء ونظراً لهذه الأهمية فإن البعض يعرف موازنات الأداء بأنها التخطيط الاستراتيجي لأهداف الجهة الموازنة. إن تطبيق الإطار المنطقي ونظام المتابعة والتقييم القائم علي النتائج يستلزم أن يكون لدي الهيئات

والمؤسسات بياناً بالرؤية والرسالة والمهمة والغايات والأهداف. ولا يقتصر الأمر علي وجود استراتيجية للهيئات والمؤسسات، بل يجب ربط هذه الاستراتيجية باستراتيجية الوزارة التابعة لها وبالاستراتيجية القومية العامة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

- أصبح هناك اتفاق علي ضرورة ربط الإطار متوسط الأجل للإنفاق بموازنات الأداء إن الأهداف المالية الكلية، الاستدامة المالية وتحقيق الفوائض المالية، يمكن تحقيقها في اطار متعدد السنوات أفضل بكثير من اطار الموازنة السنوية، كما يستطيع الاطار متوسط الأجل أن يحسن من الشفافية، كما يحسن من التنبؤ بالتمويل والتخطيط لتحقيق أهداف طويلة الأجل.

- لما كانت موازنات البرامج والأداء تصنف الإنفاق علي أساس أنواع الخدمات والأهداف وليس كما في الموازنة التقليدية علي أساس أنواع المدخلات، فإن موازنة الأداء تتطلب تطوير وعرض معلومات الأداء والتكلفة لكل برنامج. إن أسس التصنيف علي أساس البرامج تتلخص في أن يرتبط البرنامج إلى أقصى درجة ممكنة بالنتائج والمخرجات، وأن يغطي التصنيف إلى برامج كل الإنفاق الحكومي بالكامل حتي يمكن أن نحدد أولويات الإنفاق.

- أن التصنيف علي أساس البرامج تتطلب أن يسمح النظام المحاسبي بتسجيل الإنفاق باستمرار علي أساس البرامج إلى جانب التصنيف الاقتصادي والإداري المطبقين بالفعل. كما يجب أن تعرض معلومات أداء البرامج كجزء من وثائق الموازنة. ويعتبر البرنامج التبويب الرئيسي للأعمال التي تنجزها الوحدة الحكومية. وهكذا فإن إعداد موازنة الأداء يتطلب مجموعة من التبويبات، وثمة تراتبية في هذه التبويبات، فالتبويب الوظيفي هو أعلي التبويبات، يليه التبويب الإداري ثم يليه تبويب البرامج ثم تبويب وحدات الأداء. الأنشطة التي تقيس العائد النهائي للأداء في صورة خدمة أو سلعة نهائية تقدمها الحكومة للمواطن، ثم يتم

تجميع تكاليف هذه الخدمات أو السلع النهائية وتبويبها حسب بنود الإنفاق في الموازنة العامة.

- يحتاج عمل نظام لمعلومات الأداء بشقيه مؤشرات الأداء والتقييم لكثير من التدريب ورفع كفاءة ومهارات العاملين، وذلك نظراً لأن أساس إدارة الأداء والإدارة بالنتائج، وهو ما يفتقده الجهاز الحكومي.

- يحتاج الأمر إلى وجود برنامج حاسب آلي يتبع منهج الخطوة خطوة في بيان كيف يمكن للهيئات الحكومية أن تضع موازنة أداء فعالة، ولتلبية احتياجات التخطيط الاستراتيجي وموازنات الأداء، والمتابعة والتقييم القائمة على النتائج والأداء.

- يجب أن يتم تطوير النظام المحاسبي الحكومي تطويراً يتلائم مع احتياجات موازنة الأداء عن طريق استخدام محاسبة التكاليف في القطاع الحكومي. والواقع أن هناك اتفاقاً بين الدول على أنه إذا ما كنا نريد أن نربط الأنشطة أو الأداء مباشرة مع توزيع الموارد (التمويل) فإنه من الضروري أن تتوفر لنا معلومات عن التكاليف. وبصرف النظر عن نوع نظام المحاسبة (نقدي أو استحقاق) فإن المعلومات عن تكلفة الوحدة والميزانية التفصيلية للخدمات أو المهام تستلزم وجود توزيع تفصيلي للتكاليف، وهو ما يثير مشاكل خاصة فيما يتعلق بتخصيص النفقات غير المباشرة.