



برنامج موازنة الأداء من منظور النوع الاجتماعي

إعداد: أ.د. سلوى شعراوى جمعة

أستاذ السياسات العامة
ومدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
PARC
مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة



اليونيفم
صندوق الأمم المتحدة
الإيماني للمرأة

الطبعة الأولى
٢٠٠٤

تقديم

تمثل «الموازنات المستجيبة لمفهوم «النوع الاجتماعي» إحدى الضمانات الأساسية لسد الفجوات بين السياسات والخطط ومراعاة الدلالات الخاصة بالنوع عند تحليل ورصد إيرادات ونفقات مخصصات الموازنة العامة للدولة.

يعود الاهتمام بدراسة الموازنات المستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي إلى عدة أسباب أنها: إحدى الطرق التي تساعد الحكومات على تنفيذ الالتزامات المرتبطة بشؤون كل من المرأة والرجل، كما أنها تهتم بمدى الالتزام الانفاق الحكومي بمبدأ المساواة بين الجنسين لتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة، مما يمكن من تقييم عائد وعدالة الانفاق.

وانطلاقاً مما تقدم قام المجلس القومي للمرأة بالتعاون مع مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة PARC، وبمساهمة من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة UNIFEM، وصندوق الأمم المتحدة للسكان UNFPA بمشروع يهدف إلى التوعية بمفهوم الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي وكيفية إدماج احتياجات المرأة في الموازنة العامة للدولة من خلال عدة برامج تدريبية تم عقد دوراتها في بعض الوزارات، كما تضمن المشروع إصدار مجموعة من الأدلة استخدمت في البرامج التدريبية وقابلة للاستخدام في الدورات المستقبلية وهي:

- دليل موازنات الأداء من منظور النوع الاجتماعي
- دليل نحو موازنة تستجيب لمفهوم النوع الاجتماعي
- دليل نحو مراجعة تستجيب لمفهوم النوع الاجتماعي
- دليل متابعة وتقويم الأداء من منظور النوع الاجتماعي

وقد روعي في تصميم هذه الأدلة أن تجمع بين الجانب المعرفي والتطبيقي بتقديم صورة مبسطة لمختلف مفردات النوع الاجتماعي بالإضافة إلى عرض العديد من التطبيقات والأمثلة العملية والتدريبات التي تساعد على بناء قدرات ومهارات المتدربين.

ومما هو جدير بالذكر أن المجلس القومي للمرأة هو أول مؤسسة حكومية مصرية تتناول موضوع موازنات الأداء من منظور النوع الاجتماعي.

أ.د. فرخنده حسن

أمين عام المجلس القومي للمرأة

صدر هذا الدليل ضمن أنشطة مشروع الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي والذي يقوم عليه المجلس القومي للمرأة بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة «اليونيفيم» وصندوق الأمم المتحدة للسكان UNFPA ومركز دراسات واستشارات الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.

المحتوى

أولاً: المواطن والموازنة العامة

ثانياً: التعريف بموازنة الأداء

ثالثاً: أسباب الاهتمام بموازنات الأداء

رابعاً: عوامل نجاح الأداء ومراحل إعدادها

خامساً: نماذج لموازنات الأداء «موازنات الفئات المهمشة»

أولاً : المواطن والموازنة العامة

بيان الحكومة

هو وثيقة سياسية توضح توجهات الحكومة وخطها السياسي العام ورؤيتها لقضايا العمل السياسي الداخلي والخارجي والأسلوب الذي سوف تسلكه لمواجهة هذه القضايا.

الخطة القومية

تشتمل على الأهداف والأولويات التي يجب أن تحققها الدولة خلال فترة زمنية محددة ووسائل تحقيق هذه الأهداف. وعادة ما تترجم الخطة إلى برامج ومشروعات.

الحساب الختامي

الوثيقة التي تبين مبالغ المصروفات التي أنفقت ومبالغ الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً خلال العام الماضي.

يتضح هذا التفاعل بين هذه الوثائق المختلفة من تعريف القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ بشأن الموازنة العامة للدولة والذي يعرف الموازنة بأنها:

(البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبما يتفق مع السياسة العامة للدولة)

من هذا المنطلق فإن الموازنة العامة هي وثيقة اقتصادية / مالية وسياسية:

تعريف الموازنة العامة

بيان تقديري تفصيلي معتمد يحتوى على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصلها الدولة والنفقات العامة في سنة مالية قادمة.

وثائق حكومة ناورى
الموازنة العامة

- بيان الحكومة
- الخطة القومية للدولة
- الحساب الختامي

آلية صنع الموازنة العامة للدولة

أولاً: قواعد إعداد الموازنة

- قاعدة السنوية
- وحدة الموازنة
- قاعدة الشمول
- عدم التخصيص (عدم تخصيص الإيرادات)
- توازن الموازنة

قاعدة السنوية

ويقصد بها أن يتم تقدير إنفاق وإيرادات الدولة لمدة عام واحد وبأن تعرض الموازنة على المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها. لهذه القاعدة مبرراتها السياسية والمالية. فسياسياً يكفل عرض مشروع الموازنة كل عام على البرلمان رقابة فعالة لممثلي الشعب على إنفاق الحكومة وإيراداتها. ومالياً يصعب تقدير الإنفاق أو الإيرادات في الفترات التي تزيد أو تقل عن السنة.

وحدة الموازنة

ويقصد بها وضع موازنة واحدة للدولة تتضمن كافة تقديرات الإنفاق والإيرادات المتوقعة خلال عام واحد.

يترتب على هذه القاعدة سهولة التعرف على المركز المالي للحكومة ولا يعتبر خروجاً عن قاعدة وحدة الموازنة وجود موازنات عامة أخرى للهيئات المحلية طالما أن هذه الهيئات ذات شخصية معنوية عامة مستقلة عن شخصية الدولة وذات موازنات منفصلة.

قاعدة الشمول

وتقضى بأن تدون في الموازنة العامة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة قل شأنها.

أ - على الجانب الاقتصادي/ المالي تمثل الموازنة وثيقة توضح:

- ما الذي تنتوي الحكومة القيام به؟ (أنشطة متعددة / متنافسة)
- ما هي الموارد المخصصة لتلك الأنشطة؟ (عادةً ما تعكس حجم الموارد التي تخصص لقطاع معين الأهمية النسبية لهذا القطاع)

ب - على الجانب السياسي تمثل عملية إعداد أو صنع الموازنة العامة:

- عملية سياسية تحدد من الذي سيتحمل التكلفة والعاقد من هذه الموازنة، وأي فئات المجتمع أكثر استفادةً أو أكثر ضرراً.
- من هنا يتضح أسباب الاهتمام بالموازنة العامة والتي يمكن تلخيصها في الآتي:
 - ضماناً لتحقيق مبادئ الشفافية والعلانية والرقابة.
 - تدعيماً لمشاركة المواطن في القضايا المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع.
 - تدعيماً للكفاءة والفعالية الإدارية.
 - تدعيماً لاستجابة الحكومة لمطالب المواطنين.
- على الرغم من أهمية الموازنة العامة لحياة المواطن العادي إلا أنه توجد عدد من الصعوبات التي تحول دون قدرته على التأثير فيها وأهمها:
 - قلة المعلومات المتوفرة حول الموازنة العامة للدولة.
 - تصميم وعرض الموازنة يتم أحياناً على نحو فني متخصص لا يسمح بإثارة الجدل العام حولها.
 - ندرة الكتابات التي تقوم بتحليل الموازنة وعرضها بلغة سهلة وبسيطة تمكن غير المتخصص من فهمها.

عدم تخصيص الإيرادات

وتقوم على ضرورة مواجهة جميع أوجه إنفاق الدولة لجميع الإيرادات. بمعنى عدم تخصيص إيراد معين لوجه من أوجه الإنفاق. وأهم مبرر لتلك القاعدة أن تخصيص تلك الإيرادات قد يؤدي إلى مطالبة كل فئة من أصحاب المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب لتمويل الخدمات التي تستفيد منها وحدها، وهذا يتعارض مع الدور الاجتماعي للدولة.

توازن الموازنة

ويقصد بها أن تكون قيمة الإيرادات العامة العادية معادلة لقيمة الإنفاق العادي للحكومة. فإذا تجاوزت الإيرادات قيمة الإنفاق فإنه يقال أن هناك فائض في الموازنة العامة. أما عندما لا تكفي الإيرادات العادية لتغطية أوجه الإنفاق العادية فإنه يقال أن هناك عجز في الموازنة.

مبرر تلك القاعدة هو أن حدوث أي فائض أو عجز في الموازنة من شأنه الإضرار بالنشاط الاقتصادي في المجتمع.

ثانياً: دورة الموازنة العامة

هي المراحل المتعاقبة التي تمر بها الموازنة منذ بدء إعدادها حتى اعتماد حسابها الختامي.

يستخدم تعبير الدورة «Cycle» لتحديد طبيعة الأنشطة التي تتكون منها الموازنة العامة ويعكس أيضاً ما تتميز به من دورية وتكرار.

تمر دورة الموازنة بأربعة مراحل:

● مرحلة الإعداد و التحضير

● مرحلة الاعتماد

● مرحلة التنفيذ

● مرحلة المراجعة أو إعداد الحساب الختامي وتحقيق الرقابة المالية

مرحلة إعداد الموازنة

● تعبر الموازنة عن برنامج الحكومة في مجالات مختلفة وتختص السلطة التنفيذية عادة بإعداد الموازنة.

● وطبقاً لمبدأ وحدة الموازنة تقوم السلطة التنفيذية بإعداد بيان موحد يشمل جميع الإيرادات والنفقات العامة، بحيث يضمن تحقيق أقصى منفعة من الموارد العامة وضمان ورقابة المجالس النيابية.

مرحلة اعتماد الموازنة

● بعد أن تعد السلطة التنفيذية مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية لفحصه واعتماده ليصبح قابلاً للتنفيذ.

● يخضع اعتماد الموازنة إلى إجراءات دستورية سريعة تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها، حيث يتعين عرض الموازنة على البرلمان قبل بداية السنة المالية بفترة كافية لبحثها واعتمادها.

مرحلة تنفيذ الموازنة

● بعد اعتماد الموازنة العامة من السلطة التشريعية تدخل دور التنفيذ حيث تختص بذلك السلطة التنفيذية وتشرف على التنفيذ وزارة المالية.

● وتقوم المصالح المختلفة بتحصيل الإيرادات العامة. كما تتولى الإشراف على تنفيذ النفقات العامة بواسطة الموظفين التابعين لها.

مرحلة الرقابة المالية وإقرار الحساب الختامي

● بعد انتهاء السنة المالية يتم تجهيز حسابها الختامي أي حساب الإيرادات والنفقات المحققة فعلاً خلالها؛ للتحقق من الإنفاق الفعلي خلال فترة الموازنة، ومعرفة مدى تقديراتها وسلامة تنفيذها وتحقيق أهدافها.

● يعد الحساب الختامي على مستوى المصالح والهيئات والمؤسسات العامة ثم يتم على مستوى الوزارات ويرسل الى وزارة المالية، والتي تقوم بتجميع هذه الحسابات الختامية ومراجعتها وذلك لإعداد الحساب الختامي للدولة الذي يعرض على السلطة التشريعية لاعتماده.

● لتفعيل دور المواطن وقدرته على الفهم والتأثير في الموازنة العامة لابد من:

■ نشر الوعي بأهمية الموازنة العامة للدولة وتأثيرها على المواطن.

■ تشجيع الدراسات والكتابات التي تتناول التحليل المالي وتحليل جوانب الموازنة بطرق مبسطة.

■ تشجيع الكتابات التي تتناول بالعرض والتحليل قطاعات بعينها في الموازنة العامة (التعليم، الصحة... الخ) بدلاً من الاقتصار على العرض الكلي فقط للموازنة.

■ تشجيع المتخصصين في تحليل سياسات معينة أو تغطية أخبار قطاعات بعينها على تعميق هذه الخبرة من خلال تضمين تحليلاتهم الأبعاد المختلفة للوضع والوزن النسبي المعطى لهذه السياسات أو لتلك القطاعات في الموازنة العامة.

ثانياً: التعريف بموازنة الأداء

موازنة الأداء

- تهتم بالأساس بجانب النتائج والمخرجات، فهي جزء من فلسفة الإدارة الحكومية الجديدة التي تهتم بمفاهيم الأداء والآثار والنتائج أكثر من اهتمامها بالأنشطة والمدخلات.
- بعبارة أخرى تهتم موازنة الأبواب والبنود بحجم الموارد المخصصة للبنود المختلفة في الموازنة والأنشطة المستخدمة، بينما تركز موازنة الأداء على كفاءة استخدام هذه الموارد.

مثال

سوف تركز موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لأحد البرامج التشغيلية التي تستهدف توظيف أبناء القرى على مدى إسهام الأموال المخصصة في المخرجات والآثار التالية:

- عدد الوظائف المقدمة للسيدات.
- عدد السيدات اللاتي توفرت لهن فرص عمل بفضل المشروع.
- مقدار الزيادة في دخل المرأة.
- المهارات الجديدة التي اكتسبتها المرأة في العمل (يمكن الاستدلال عليها من تقارير الأداء الشهرية).
- الزيادة في مستوى معيشة المرأة / مقاسه بالإنفاق على السلع والخدمات (سكن، تعليم، صحة).
- الخبرات الجديدة التي اكتسبتها المرأة (التوسع في مدارك المرأة).
- القدرات التي اكتسبتها المرأة على اتخاذ القرارات / مقاسه بعدد القرارات التي تتخذها المرأة.

ويلاحظ

أن المقارنة بين مجموعة السيدات المستفيدات من البرنامج ومجموعة سيدات أخريات لم تتعرض لهذا البرنامج ولكنها تشبه المجموعة الأولى في نفس الظروف، سوف تفيد في التوصل إلى تقويم بعض المخرجات والآثار. مثلاً: الخبرات والمهارات الجديدة، مستوى الدخل... إلخ.

موازنة الأداء

- تستند موازنة الأداء على مفهوم الأداء وقياسه وتقويمه وأن ما يمكن قياسه يمكن إنجازه، وأن قياس وتقويم الأداء هو الأداة التي تسمح لأي مؤسسة بأن تحدد حجم النجاح أو الفشل الذي تحققه، وبالتالي ربط الأداء بالمفهوم الصواب والعقاب.
- ليس من المهم عدد المدارس التي تبني على سبيل المثال، ولكن الأكثر أهمية هو هل تم البناء بمواصفات الجودة وبما يتناسب مع احتياجات المستفيدين منها أم لا؟
- ليس من المهم فقط تخريج أعداد كبيرة من الطلاب، ولكن الأكثر أهمية هو جودة العملية التعليمية وملائمة المناهج لاحتياجات سوق العمل.

مثال

سوف تركز موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لأحد مشاريع وزارة الصحة والسكان «مشروع تحسين الصحة للأمهات» في إحدى القرى على مدى تحقيق المخصصات المالية للمخرجات والآثار التالية:

- مدى الانخفاض في نسبة وفيات الأمهات.
- مدى الزيادة في متوسط عمر الأمهات.
- مقدار الانخفاض في عدد زيارات الأمهات إلى الأطباء لأسباب مرضية.
- عدد الوحدات الصحية التي تم بناؤها.
- مدى الانخفاض في أمراض باقى أعضاء الأسرة بفضل تحسن صحة المرأة (تحسن صحة المرأة سوف ينعكس إيجاباً على تفرغها لرعاية باقى أعضاء الأسرة).

ملاحظة

يمكن الاستدلال على تلك المخرجات والآثار وذلك بمقارنة تلك المؤشرات قبل إدخال المشروع وبعد إدخاله بفترة لمعرفة إلى أى مدى حققت تلك المخصصات أهدافها وذلك بقياس ما يلي:

- عدد الوفيات بين الأمهات قبل وبعد البرنامج.
- عدد الزيارات الطبية بين الأمهات قبل وبعد البرنامج.
- عدد الزيارات الطبية لباقى أعضاء الأسرة قبل وبعد البرنامج.

مثال ذلك

- ◀ سوف تركز موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعى - لأحد البرامج التي تقدمها الحكومة لمكافحة الفقر فى إحدى المناطق على الأداء وتقويمه من حيث:
- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى تخفيض نسبة النساء تحت خط الفقر؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من مياه شرب نظيفة؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من صرف صحى آمن؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من خدمات الرعاية الصحية؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من طرق ومواصلات آمنة؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى التحقن بالمدارس الحكومية؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من نظام غذائى صحى؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة عدد النساء اللاتى استفدن من التدريب المقدم لشغل الوظائف؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى زيادة دعم قدرات المؤسسات والجمعيات لمكافحة للفقر؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى تقليل الفجوة النوعية بين الرجال الفقراء والنساء الفقيرات؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى تقليل الفجوة بين الرجال الأغنياء والنساء الفقيرات؟
 - إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى توفير مصادر دخل للمرأة؟

قائمة بأهم العناصر التي يجب أخذها فى الاعتبار عند قياس وتقويم الأداء، يأخذ فى اعتباره النوع الاجتماعى فى موازنات الأداء:

- ١- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى البرنامج فى تضييق الفجوة النوعية بين الرجال والنساء؟
- ٢- هل تتجاوز عوائد تقليل الفجوة النوعية بين الرجال والنساء تكاليفها؟
- ٣- هل كان للأموال المخصصة نتائج وآثار غير متوقعة على تحقيق المساواة بين الرجال والنساء؟
- ٤- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى البرنامج فى دعم جهود وقدرات المؤسسات على تقليل الفجوة النوعية بين الرجال والنساء؟
- ٥- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى البرنامج فى تحقيق زيادة فى مستوى دخل المرأة؟
- ٦- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى البرنامج فى رفع مستوى رفاهة ومعيشة المرأة؟
- ٧- إلى أى مدى أسهمت الأموال المخصصة فى البرنامج فى تحسين قدرات ومهارات المرأة؟
- ٨- ما هى احتمالات بقاء المساواة بين الرجال والنساء بعد انتهاء المشروع؟
- ٩- ما هو عدد النساء المستفيدات من أموال البرنامج؟
- ١٠- ما هى نسبة النساء (إلى الرجال) المستفيدات من منافع وأموال المشروع؟

ملحوظة

هذه العناصر عامة، يمكن تطبيقها على موازنات الأداء للبرامج التنموية، ومع هذا يمكن إضافة عناصر أخرى خاصة بكل برنامج بذاته.

ثالثاً: أسباب الاهتمام بموازنات الأداء

أسباب الاهتمام بموازنات الأداء

- تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة.
- ترشيد الموارد .
- ذبوع المفاهيم المرتبطة بقضايا الإدارة الفعالة لشؤون الدولة و المجتمع.
- اتجاه عالمى نحو قياس الأثر من الإنفاق.

تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة

- تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة، ومن ثم رفع كفاءة وجودة الإنفاق العام مما يضمن جدواه المالية والاقتصادية والاجتماعية والتعظيم من آثاره على الاقتصاد القومي والمجتمع بآثره.
- الاتجاه العالمى للنظر على الموازنة العامة للدولة باعتبارها وثيقة سياسية واقتصادية توضح ما الذي تنوي الحكومة القيام به، ومدى استجابتها لمطالب المواطنين.
- موازنة الأداء سوف تساهم في الحد من التهرب الضريبي، لأن المواطن سوف يكون مطمئناً على فاعلية إنفاق ما يدفعه من ضرائب للحكومة.

مثال

سوف تهتم موازنة الأداء لأحد برامج وزارة التربية والتعليم لتطوير الكتاب المدرسى بتخصيص الأموال حسب جودة الكتاب ومدى رضا التلاميذ (العملاء) عن ذلك من حيث:

- إلى أى مدى يحتوى الكتاب على أهداف تعليمية؟ وما مدى رضا التلاميذ عنها؟
- إلى أى مدى يحتوى الكتاب على أسئلة وتدرجات تتوافق مع الأهداف؟ وما مدى رضا التلاميذ عنها؟

- إلى أى مدى يحتوى الكتاب على ملخص بكل وحدة دراسية؟ وما مدى رضا التلاميذ عنها؟
 - إلى أى مدى يحتوى الكتاب على رسوم وأشكال توضيحية؟ وما مدى رضا التلاميذ عنها؟
- ◀ ومن ثم فإن مؤشرات معينة يمكن أن تساعد على معرفة جودة الكتاب مثل:
- نسبة النجاح في مادة الكتاب مقارنة بغيرها من المواد ومقارنة بالسنوات السابقة لنفس المادة.
 - عدد الشكاوى المقدمة عن الكتاب مقارنة بكتب أخرى وبسنوات سابقة.
 - عدد الأسئلة والاستفسارات المطروحة للمدرسين في الفصل حول موضوعات الكتاب.
 - مقدار الانخفاض في مبيعات الكتب الخارجية (الخاصة) في مادة الكتاب.

مثال في مجال النوع الاجتماعي

سوف تركز موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لمشروع رصف طريق إحدى القرى على تخصيص موارد تنفق وجودة المخرجات والآثار من حيث مدى رضا المرأة عن:

- مواصفات الطريق (طول - عرض - تمهيد الطريق).
- مساهمة الطريق في توصيلها إلى أماكن جمع المياه (في أقل وقت وأقل مسافة ممكنة).
- مساهمة الطريق في توصيلها إلى أعمالها (في أقل وقت وأقل مسافة ممكنة).
- مساهمة الطريق في توصيلها إلى الأسواق (في أقل وقت وأقل مسافة ممكنة).
- مساهمة الطريق في توصيل أبنائها إلى مدارسهم (في أقل وقت وأقل مسافة ممكنة).
- مساهمة الطريق في توفير وقتها (للاستفادة به في أعمال أخرى).

ترشيد الموارد

- اتباع سياسات تساعد على ترشيد الموارد وتضمن تحقيق احتياجات المواطنين بكفاءة.
- ترشيد تكاليف إنجاز برامج النشاط الجارى وتكاليف المشروعات الاستثمارية واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل تكلفة والأعلى فاعلية.
- الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة بالجهات والكشف عن الطاقات العاطلة بمراكز المسئولية بها.

مثال

سوف تهتم موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لمشروع لتعليم المرأة فن الخياطة بإحدى القرى، بمدى كفاءة الأموال المنفقة ومدى تناسبها مع المخطط للإنفاق، ومن ثم فإنها تهتم بالإجابة على الأسئلة التالية:

- هل تتجاوز الأموال المقدمة لتدريب المرأة على التكنولوجيا المخطط لها؟
- إلى أى مدى تتجاوز الأموال المقدمة لتعليم المرأة فن الخياطة المخطط لها؟
- إلى أى مدى تتجاوز انفاقات المشروع التكاليف المخططة؟
- إلى أى مدى تتناسب الأموال المقدمة للمرأة فى هيئة التدريب (العاملات فى البرنامج) مع المخطط؟
- إلى أى مدى يتجاوز العائد من المشروع التكاليف المخططة؟

وللإجابة على هذا السؤال الأخير يتطلب ذلك مقارنة التكاليف بعوائد تحقيق المخرجات والآثار.

ولتحقيق ذلك تهتم موازنة الأداء لهذا المشروع بمدى كفاءة المخرجات والآثار التالية (تحقيقها بأقل تكلفة):

- عدد المحاضرات والتدريبات التي تعرضت لهن النساء في المشروع.
- عدد النساء المتدربات / المتعلمات للخياطة.
- عدد فرص العمل التي توفرت للنساء بفضل تعلمهن فن الخياطة.
- الزيادة في دخل السيدات بفضل تعلم فن الخياطة.
- التوفير في أموال المرأة نتيجة اعتمادها على نفسها في تدبير ملابسها.

ذيع المفاهيم المرتبطة بقضايا الإدارة الفعالة لشئون الدولة والمجتمع

انتشار عملية تغير دور الدولة وذيوع المفاهيم المرتبطة بالإدارة الفعالة للدولة والمجتمع مثل الشفافية والرقابة والمساءلة، بما يحقق تقدم الوطن ويرتقى بشأن المواطن.

مثال

توفر موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لمشروع محو الأمية بإحدى القرى الريفية، إجابات على أسئلة من الأنواع التالية:

- إلى أى مدى تتاح للمرأة معلومات عن أهداف المشروع والمنطق من وراءه؟
- إلى أى مدى تتاح للمرأة معلومات عن مخرجات ونتائج المشروع؟
- إلى أى مدى تشارك المرأة فى متابعة وتقويم المشروع؟
- إلى أى مدى يمكن للمرأة التظلم / الشكوى من أداء المشروع أو أحد العاملين به؟
- إلى أى مدى تتخذ إجراءات فعلية للاستجابة إلى شكاوى وتظلمات المرأة؟

اتجاه عالمي نحو قياس الأثر من الإنفاق

- رفع كفاءة الإنفاق على الدعم
- قياس فاعلية الإنفاق
- تحديد القيمة التي يتم الحصول عليها من إنفاق المال

مثال

سوف تهتم موازنة الأداء - التي تستجيب للنوع الاجتماعي - لمشروع لتحسين الأراضي الزراعية بإحدى المحافظات بمدى تحقيق الإنفاق للآثار التالية:

- الزيادة في إنتاجية الأراضي المملوكة للمرأة.
- الانخفاض في معدل تصحر الأراضي المملوكة للمرأة.
- الزيادة في دخل المرأة ومستوى معيشتها.
- الانخفاض في عدد مرات الاستعانة بالمهندسين الزراعيين.

رابعاً: عوامل نجاح موازنات الأداء ومراحل إعدادها

عوامل نجاح موازنات الأداء

- ١- مدى الأخذ بمفهوم تقويم الأداء فى الإدارات الحكومية المختلفة وربط الأداء بنظام للثواب والعقاب.
- ٢- وجود نظام للمتابعة والتقويم M&E System
- ٣- تحديد دقيق لمؤشرات الأداء بحيث تكون قابلة للقياس من جانب وقادرة على قياس ما تم إنجازه من جانب آخر.
- ٤- توافر معلومات دقيقة عن كفاءة الأداء والأثر العائد منها.

مراحل إعداد موازنات الأداء

(١) تحديد الهدف

نقطة البداية لموازنات الأداء هى تحديد الأهداف التى تسعى المنظمة / الشركة إلى تحقيقها.

(٢) تحديد البرامج قصيرة المدى وطويلة المدى

فتحقيق الأهداف يتطلب تحديد البرامج قصيرة المدى وطويلة المدى التى ستقوم بها المنظمة / الشركة لتحقيق تلك الأهداف.

(٣) تقدير الأموال المطلوبة

يتطلب تنفيذ البرامج تكاليف واستثمارات معينة لا بد من تحديدها لكل برنامج.

(٤) تحديد قيم محددة لمؤشرات الأداء

يمثل وجود مؤشرات للأداء نقطة البدء فى إجراء متابعة وتقويم للأداء، وتختلف تلك المؤشرات بحسب معايير الأداء (الكفاءة، الفاعلية، المؤاممة، الجودة،....).

مثال: مراحل إعداد موازنات الأداء لمنظمات مصرية

شركات الكهرباء

- فى يولية ٢٠٠١ تم إعادة هيكلة شركات الكهرباء بهدف :

- ترشيد استخدام الموارد.
- تحسين أداء الشركات.
- زيادة المنافسة.

- فى يولية ٢٠٠٢ تم تصميم إطار عام لموازنة الأداء لشركات الكهرباء حتى يمكن تقويم الإدارة طبقاً لنتائج تطوير الأداء و ليس طبقاً لمراقبتهم للمدخلات.

الإطار العام لموازنة الأداء لشركات الكهرباء

- تحديد الأهداف فى إطار سياسات القطاع.
- تحديد التكلفة المستهدفة لتقديم الخدمة (إنتاج/نقل/توزيع)
- تحديد البرامج قصيرة المدى وطويلة المدى التى ستقوم بها الشركة لتحقيق ذلك.
- تحديد التكاليف الاستثمارية ومصادر التمويل لتنفيذ هذه البرامج.
- تحديد قيم محددة لمؤشرات الأداء الفنية والمالية والتجارية والاقتصادية المستهدفة.

١- تحديد الأهداف:

- تقدير حجم الطاقة المستهدف بيعها لكل غرض من أغراض الاستهلاك ولشرائح الاستهلاك طبقاً للهيكل التعريفي.
- تقدير حجم الطاقة المستهدف شراؤها من شركة النقل (كيلو وات ساعة).
- تحديد التكلفة المستهدفة لتوزيع وحدة الطاقة (قرش/ كيلو وات ساعة).

مثال تطبيقي لمنظمة مصرية طبقت موازنات الأداء

مصلحة الضرائب على المبيعات

في نوفمبر ٢٠٠٠ قرر السيد الأستاذ/الدكتور وزير المالية تعميق دور موازنة الأداء في مصلحة الضرائب على المبيعات، وتبعاً لذلك تم تشكيل ٧ مجموعات عمل لدراسة وسائل التحول من موازنة الاعتمادات إلى نظام موازنة الأداء بهدف الارتقاء بالكفاءة وبالفاعلية وبالإننتاجية.

– غطت المجموعات السبع المشكلة لدراسة تطبيق النظام الجديد المجالات الآتية:

- التنظيم و الموارد البشرية.
- نظام المعلومات.
- المحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف.
- التخطيط.
- معدلات الأداء و الحوافز.
- النظام الضريبي.
- الشؤون المالية و الإدارية.

– مع اعتبار الجودة الشاملة في الأداء هدفاً لكل مركز مسئولية في المصلحة، فقد تمت دراسة لمعايير الأداء المناسبة لطبيعة كل نشاط شاملة:

- الإننتاجية (Productivity) = المخرجات/ المدخلات
- الفاعلية (Effectiveness) = المخرجات الفعلية/ المخرجات المخططة
- الكفاءة (Efficiency) = المدخلات الفعلية/ المدخلات المخططة
- الجودة (Quality) = المخرجات المقبولة / إجمالي المخرجات
- الإنجاز في التوقيتات المحددة (Timeliness) بتحديد الانحرافات عن التوقيتات المحددة للإنجاز

■ تحديد الربحية المتوقعة للنشاط.

٢- تحديد البرامج:

تحديد البرامج التي سيتم تنفيذها لتحقيق هذه الأهداف:

- تخفيض نسبة الفقد في شبكات التوزيع.
- تحسين استمرارية واستقرار التغذية.
- تطوير نظم قياس الطاقة.
- تطوير نظام الصيانة ومراقبة المخزون.
- تطوير نظام التكاليف.
- تحسين نسبة التحصيل.
- تقصير الدورة التجارية (توصيل التيار – القراءة – التحصيل).
- تطوير مراكز خدمة الجمهور.
- تطوير نظم المعلومات.
- زيادة مصادر الإيرادات الأخرى.

٣- تقدير الأموال المطلوبة:

■ تحديد الاستثمارات المطلوبة لتنفيذ هذه البرامج ومصادر تمويلها.

٤- تحديد قيم محددة لمؤشرات الأداء:

مؤشرات الأداء المستهدفة التي سيتم متابعتها ربع سنوياً:

- مؤشرات فنية: الحمل الأقصى للشركة، عدد المشتركين/ عامل الزيادة المتوقعة في مكونات شبكة التوزيع.
- مؤشرات مالية واقتصادية: مؤشرات الربحية، مؤشرات الأداء، مؤشرات التدفقات النقدية.

النتيجة النهائية المستخلصة من واقع تفاعل المؤشرات المتقدمة (Outcome) – أعقب تعميق تفهم النظام تشكيل ٥ لجان نوعية دائمة متخصصة للارتقاء بالأداء لتحل محل مجموعات دراسة النظام، وقد شمل اختصاص هذه اللجان المجالات الآتية:

- لجنة النظام الضريبي.
- لجنة التنظيم و الموارد البشرية و الحوافز.
- لجنة الشؤون المالية و الإدارية.
- لجنة نظم المعلومات.
- لجنة التخطيط و الموازنة و تقييم الأداء.

– كذلك فقد شكلت لجنة إشرافية برئاسة رئيس المصلحة لمتابعة لجان الارتقاء بالأداء و لاتخاذ ما يلزم من قرارات تصحيحية. كما تقرر ضم مقرري اللجان المتخصصة للارتقاء بالأداء إلى لجنة إعداد الموازنة، ليصبح عدد اللجان المشكلة سبع لجان، وذلك لتكفل الاستمرارية و الحيوية فى تطبيق نظام موازنات الأداء:

- لجنة النظام الضريبي.
- لجنة التنظيم و الموارد البشرية و الحوافز.
- لجنة الشؤون المالية و الإدارية.
- لجنة نظم المعلومات.
- لجنة التخطيط و الموازنة و تقييم الأداء
- لجنة عليا لمتابعة تطبيقات البرامج و المحاسبة عن الأداء و الجودة الشاملة على مستوى المصلحة
- لجنة إعداد مشروعات الموازنة.

أهم ملامح التغيير

أصبح التخطيط فى مصلحة الضرائب على المبيعات يبدأ من أسفل إلى أعلى أى من اللجان النوعية المتخصصة فى تخطيط و متابعة الأداء، و من أعلى إلى أسفل من لجنة إعداد مشروعات الموازنة مروراً باللجنة العليا لمتابعة تطبيقات البرامج و المحاسبة عن الأداء و الجودة ثم إلى اللجان النوعية المتخصصة.

خامساً: نماذج لموازنات الأداء

نماذج لموازنات الأداء

موازنات الفئات المهمشة.

- موازنات المرأة.
- موازنات الطفل.
- موازنات الفقراء.

موازنات الفئات المهمشة

- تهدف إلى تعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة وتطالب بموازنات أكثر استجابة لمصالح الفئات المهمشة.
- (الهند - جنوب أفريقيا - دول أمريكا اللاتينية).
- هي ليست موازنات منفصلة للمرأة أو الطفل أو الفقراء.
- تستهدف تلك الموازنات:

- تحليل وضع هذه الفئات في الموازنة العامة .
- قياس مدى استجابة الموازنة العامة لاحتياجاتها .
- لفت نظر صناع القرار إلى وجود تحيزات ضد هذه الفئات .
- تركز على إعادة توزيع الأولويات أكثر من الزيادة في الإنفاق الحكومي في عمومها .
- تعمل على إعادة توجيه البرامج داخل القطاعات لتحقيق مصالح هذه الفئات وليس الاقتصار على زيادة مخصصات قطاعات بعينها .
- لا تقتصر في تحليلها على وضعية الفئات المهمشة في القطاعات ذات الطبيعة الاجتماعية، ولكنها تبحث في وضعيتها في الموازنة العامة ككل .
- تنطلق من أن تحسين مستوى معيشة هذه الفئات يمكن أن يتم من خلال:
 - 1- تحديد حقيقي وواقعي لاحتياجاتهم .
 - 2- تحديد حجم الإنفاق المخصص لمواجهة هذه الاحتياجات في الموازنة العامة .
 - 3- قياس مدى ملاءمة الإنفاق على هذه الاحتياجات .
 - 4- تقييم مدى كفاءة الإنفاق على هذه الاحتياجات .
- من ثم هي أداة لترشيد الموارد وتقييم العائد والأثر من الإنفاق .

أمثلة

مثال ١

موازنة المرأة لمشروع مقدم لتشغيل مواطني إحدى القرى سوف تركز على:

- 1- هل هناك تحديد لاحتياجات المرأة من فرص العمل؟ وما هي الأعمال التي تعاني فيها المرأة من قلة فرص العمل؟
- 2- ما هو حجم الإنفاق الموجه لتشغيل المرأة ولسد الاحتياجات التشغيلية السابقة؟
- 3- هل توفر الانفاقات السابقة فرص عمل فاعلة للمرأة؟
- 4- إلى أي مدى تتناسب الأموال المنفقة على توفير فرص عمل فعلية للمرأة مع المخطط؟

مثال ٢

موازنة الطفل لمشروع مقدم لعلاج وتطعيم مواطني إحدى القرى سوف تركز على:

- 1- هل هناك تحديد واقعي لعدد الأطفال المصابين بالمرض؟
- 2- هل هناك تحديد لاحتياجات الأطفال من التطعيم (كم التطعيمات ونوعها)؟
- 3- ما هو حجم الإنفاق المخصص لتوفير تلك التطعيمات؟
- 4- هل تكفي الأموال المصروفة فعلاً في شفاء الأطفال من المرض؟
- 5- إلى أي مدى تتناسب الأموال المنفقة على تطعيم وشفاء الأطفال مع المخطط؟

مثال ٣

موازنة الفقراء لمشروع مقدم للعلاج المجاني على نفقة الدولة لسكان إحدى القرى سوف تركز على:

- 1- هل تم تحديد غير القادرين وهل تم تحديد احتياجاتهم الصحية؟
- 2- إلى أي مدى يستفيد غير القادرين من البرنامج؟ وهل سيفيد القادرين منهم؟
- 3- ما هو حجم الإنفاق الموجه لتلبية الاحتياجات الصحية لغير القادرين؟
- 4- هل يكفي هذا الإنفاق لتقديم علاج مجاني لغير القادرين؟
- 5- إلى أي مدى تتناسب الأموال المنفقة على العلاج لغير القادرين مع المخطط؟

موازنات الفئات المهمشة في الخبرة الدولية

موازنات المرأة

● ظهرت في أستراليا في الثمانينيات ، وانتشرت في كندا وجنوب أفريقيا بعد ذلك. والآن يوجد أكثر من ٤٠ مبادرة للموازنات التي تستجيب لاحتياجات المرأة.

موازنات الطفل

● هي أداة لمتابعة ومراجعة مدى التزام الحكومات بالمواثيق الدولية المتعلقة لحقوق الطفل.
● توفر السويد ٢٠٪ من الناتج القومي الإجمالي لرعاية الأطفال.

● جنوب أفريقيا : بدأت في موازنة الطفل منذ عام ١٩٩٥

اهتمت بـ :

تحديد التزامات جنوب أفريقيا الدولية فيما يتعلق بالطفولة.

القيام بإعداد المؤشرات التي تقيس حالة أو وضعية الأطفال في جنوب أفريقيا.

تحديد البرامج المخصصة للطفولة في الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والشؤون القضائية.

استخدام مؤشرات الأداء لقياس جودة الخدمات المقدمة للأطفال.

موازنات الفقراء

● هي موازنات تدعم الفقراء وتستجيب لاحتياجاتهم (الهند والأرجنتين وبنجلاديش).
● تستهدف قياس حجم وفعالية برامج الدعم التي يستفيد منها الفقراء .

موازنات الفئات المهمشة
مؤشرات الموازنة التي تتحيز للفقراء

● يمكن قياس مدى تحيز الموازنة للفقراء عن طريق المؤشرات الآتية:
١- مدى تحقيق العدالة في الإنفاق بين الحضر والريف. أي هل تصل المخصصات إلى المناطق الريفية والنائية أم أن هناك هيمنة من المناطق الحضرية؟
٢- هل تذهب الأموال إلى الفئات المستهدفة بالفعل أم لا ؟ وهل تذهب إلى أفقر الفقراء أم إلى القادرين على المساهمة في الاقتصاد ؟
٣- هل يتم الصرف على الخدمات الأساسية أم أن جزء كبير من الإنفاق يضيع في أروقة الأجهزة الإدارية ؟
٤- هل يتم الإنفاق على القطاع الرسمي أم غير الرسمي ؟
٥- من يتحمل عبء الضريبة الفاعلة ؟

دراسة عن الموازنة التي تدعم الفقراء في مصر

● ارتفاع نسبة الإنفاق العام على بعض الخدمات الاجتماعية.
● لا تغطي الطلب عليها ولا تكفي لتقديم هذه الخدمات بجودة عالية.
● لا تصل إلى أفقر الفقراء والفئات المستهدفة.

الحل

● الاستخدام الأمثل للموارد لتجنب حدة الفقر.
● اتباع سياسات تعمل على نقل شريحة الفقراء من مجتمع إعالة إلى مجتمع إنتاج.
● النمو الاقتصادي لا بد أن يكون مقروناً بعدالة توزيع الدخل.
● تحقيق تنسيق وتوزيع للأدوار بين الأطراف الحكومية / القطاع الخاص / مؤسسات المجتمع المدني.



المجلس القومي للمرأة

١١١٣ كورنيش النيل - التحرير

تليفون: ٥٧٤٧٩٦٦-٥٧٤٧٧٥٨-٥٧٤٨٧٠٨ فاكس: ٥٧٤٨١٣٨

مكتب شكاوى المرأة

تليفون: الرقم المجاني ٠٨٠٠٨٨٨٣٨٨٨

فاكس: ٥٧٤٦٩٦٢

مركز تنمية مهارات المرأة فى مجال المشروعات الصغيرة

تليفون: ٥٧٩٤٦١٦ فاكس: ٥٧٩٤٥٤٨

website: ncwegyot.com

e-mail: ncw@ncwegyot.com