

الجيل الأول من منظومات التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء الحكومي "حصاد عامين على تطبيق نموذج البرامج والأداء في مصر"

د. جميل حلمي عبد الواحد*

مقدمة:

خطت الحكومة المصرية خطواتٍ ملموسةٍ وجادةٍ تجاه تطبيق خطة البرامج والأداء، باعتبارها أحد أهم أدوات التخطيط الاستراتيجي التي يمكن الإستناد إليها لتطوير منظومة التخطيط ومن ثم منظومة المتابعة وتقييم الأداء الحكومي، فقطعاً لا يمكن تطوير منظومة المتابعة دون أن يسبقها تبني منهج علمي رصين ومحدد للتخطيط الاستراتيجي. فمع بدء تنفيذ أولويات وبرامج استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ التي تم إطلاقها في فبراير ٢٠١٦، تكشف لدى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري أهمية البدء في تطبيق برنامج "تطوير منظومتي التخطيط والمتابعة" من خلال تطبيق خطة البرامج والأداء. ومع ضعف نظام المعلومات القومي آنذاك، ظهر تساؤل طالما طرحه مُتخذي القرار يتمحور حول "ماذا تقدم الخطة للمواطن؟"، فلم يكن من السهولةِ بمكان في خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٧/١٦، (تم إطلاقها في يونيو ٢٠١٦ بعد إطلاق رؤية مصر ٢٠٣٠ بأربعة أشهر)، والتي اعتبرت آنذاك خطة العام الأول قصيرة المدى من رؤية مصر ٢٠٣٠، أن يتم تحديد مُستهدفات كمية واضحة تتسق مع ما ورد برؤية مصر ٢٠٣٠، وكان من الطبيعي أن يحدث ذلك فلطالما كان محتوى الخطة مُقتصرًا على خطة استثمارية ومؤشرات أداء مالية فقط، في حين أن تمويل برامج الاستراتيجية لا يقتصر فقط على باب الاستثمارات (الباب السادس من الموازنة العامة للدولة) ولكن من الطبيعي أن يمول من كل أبوابها، كما أن القانون الحالي المنظم لعملية التخطيط (رقم ٧٠ لعام ١٩٧٣) يحدد دور وزارة التخطيط في إعداد الخطة القومية الشاملة التي تقوم على مبادئ من بينها مبدأ "شمول الخطة ووحدتها بما يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية"، فضلًا عن ذلك

* مساعد وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري لشئون متابعة خطة التنمية المستدامة.

نص القانون (المادة ٢١) على أحقية وزارة التخطيط في الحصول على كافة البيانات السرية اللازمة لإعداد ومتابعة تنفيذ الخطة.

وهنا يجب طرح عدة تساؤلات من بينها، ما المقصود بخطة البرامج والأداء وما أهميتها، وما الفرق بينها وبين موازنة البرامج والأداء، وهل تم إعداد رؤية مصر ٢٠٣٠ وفق منهجية البرامج والأداء؟، وهل كان هناك تغييرًا ملحوظًا في محتوى الوثائق التخطيطية السنوية (قصيرة المدى) أو متوسطة المدى (برامج عمل الحكومة) التي انبثقت عنها، بحيث تتضمن مؤشرات أداء قابلة للقياس يمكن متابعتها؟ وما هي النجاحات التي تحققت حتى الآن خلال العامين السابقين اللذين تم فيهما تطبيق خطة البرامج والأداء (العام المالي ٢٠١٧/١٨، والعام المالي ٢٠١٩/١٨)، وهل نتج بالفعل عن هذا التطبيق الذي لا زال وليدًا تطوير لمنظومة المتابعة؟، وما هي متطلبات الحفاظ على مكتسبات المرحلة السابقة إن وجدت؟

أولاً: المقصود بخطة البرامج والأداء

يقصد بخطة البرامج والأداء "رصد الإنفاق العام في خطة التنمية المستدامة بالنتائج المتوقع الحصول عليها"، بما يعمل على تحقيق ما يلي:

- تحسين العلاقة بين عملية التخطيط وجهود التنمية المستدامة على المستوى القومي من خلال التوزيع الأفضل للموارد، والتأكد من كفاءة وفاعلية الإنفاق العام وإعادة ترتيب أولوياته.
- تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين.
- تحقيق المزيد من الانضباط المالي لكافة أجهزة الدولة عن طريق الرقابة المالية والشفافية والمسائلة.
- تحقيق الاتساق بين أولويات توزيع الموارد، وتخطيط وإدارة البرامج، وبين استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ والاستراتيجيات والخطط القطاعية والمكانية.
- التشخيص الفعال لحالات الأداء المنخفض ومعالجة أوجه القصور للحصول على نتائج أفضل.
- نشر ثقافة التخطيط الاستراتيجي وقياس الأداء في كل أجهزة الدولة.
- مساعدة متخذي القرار على إتخاذ قرارات مبنية على معلومات أفضل.

- القيام بدور هام في تطبيق ما نص عليه قانون الخدمة المدنية فيما يخص ربط الزيادة في الأجور بمعدلات الإنتاجية، حيث أن إنتاجية الموظف تقاس بمؤشرات قياس كجزء من مؤشرات قياس أداء الإدارة والمنوط بها تنفيذ برنامج تنموي له تكلفة ومؤشرات أداء محددة.
- يمكن أن تلعب خطة البرامج والأداء دوراً هاماً في إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة، حيث يتضح من خلال تطبيقها الهيئات متشابهة الأدوار داخل الدولة والتي يجب دمجها، أو إعادة الهيكلة داخل نفس الجهة في حالة وجود أكثر من وحدة تنظيمية تشترك في تنفيذ برنامج تنموي واحد.

ثانياً: الفرق بين خطة البرامج والأداء وموازنة البرامج والأداء في ضوء الممارسات التطبيقية

- مراعاة مبدأ الشمول: تُطبق خطة البرامج والأداء على كافة الجهات الموازنية بالموازنة العامة للدولة، وكذا الهيئات الاقتصادية، والشركات العامة، والهيئات والجهات ذات الاستقلالية المالية (مثل: جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وهيئة الرقابة المالية)، وبحيث يتم تصنيف برامج كافة هذه الجهات حسب الأهداف الاستراتيجية التي تتوافق عليها الحكومة، ومن الطبيعي أن يكون هناك أهداف استراتيجية وبرامج رئيسية أو فرعية مسؤول عن تنفيذها أكثر من وزارة أو جهة (مثل: تتشارك وزارة التنمية المحلية (صندوق التنمية المحلية، و"مشروعك"، وجهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، ووزارة القوى العاملة في تنفيذ الهدف الاستراتيجي المتعلق بالتشغيل)، ويظل مُحددًا بالخطة مسئولية كل منها بمفردها عن مستويات الأداء المُحققة، علمًا بأن القطاع المصرفي هو المسؤول عن تمويل "مشروعك" وليس الموازنة العامة للدولة، ولكنها في النهاية برامج تنموية يجب توجيهها لتحقيق أهداف التنمية المُستدامة. وفي المُقابل تُركز موازنة البرامج والأداء على موازنة كل جهة بمفردها (وحدة الموازنة)، ويتم التركيز على الجهات الموازنية بالموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية فقط^(٢).
- نوعية مؤشرات الأداء: تُركز خطة البرامج والأداء على مؤشرات الأداء التنموية، بحيث يتم ربطها بمؤشرات التنمية المُستدامة والتنافسية الدولية، ومؤشرات برنامج عمل الحكومة، من حيث:

(٢): تُعد فرنسا الدولة الوحيدة في العالم التي تطبق موازنة البرامج والأداء وتعتمد على فكرة Super Program (البرنامج الرئيسي العابر للوزارات) والذي تتشارك في تنفيذه أكثر من وزارة، وذلك كخطوة من الحكومة لضمان التنسيق بين الوزارات.

دقة التخطيط المالي (المُدخلات المالية والبشرية)، والمُخرجات، والأثر، في حين تُركز موازنة البرامج والأداء على مؤشرات الأداء المالية بشكلٍ أساسي.

• مبدأ التكلفة الكلية: في ظل استمرار تطبيق موازنة البنود كأساس لإعداد موازنة الدولة (المادة رقم ١٢٤ من الدستور المصري تنص على أن تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليها باباً باباً)، تركز خطة البرامج والأداء على تتبع عائد إنفاق بند التكلفة الذي يستحوذ على النسبة الأكبر من موازنة كل وزارة، فعلى سبيل المثال:

- تُعد وزارتا "الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات" من الوزارات التي يُمكن أن يطلق عليها مجازاً وزارات كثيفة رأس المال (الباب السادس) حيث شكلت موازنة الباب السادس نسبة ٨٩% و ٨٣% من موازنة الوزارتين على التوالي عام ٢٠١٨/١٧، وبالتالي فإن خطة البرامج والأداء تُركز على عائد الاستثمار العام (حكومة، هيئات اقتصادية، شركات عامة) لهذا النوع من الوزارات بشكل أساسي، وبالتالي يجب أن يتم التركيز على مؤشرات مثل سد فجوة الإسكان أو زيادة نسبة التغطية بشبكات مياه الشرب والصرف الصحي، وهذه المؤشرات هي المُخرج الأساسي والعائد المباشر للإنفاق الاستثماري.

- كما أن وزارة مثل التضامن الاجتماعي تُعد من أكثر الوزارات اعتماداً على الباب الرابع من الموازنة العامة (بند الدعم يشكل نسبة ٩٩% من موازنة الوزارة عام ٢٠١٨/١٧) وبالتالي فإن متابعة أداء الإنفاق الموجه للدعم هو الشاغل الأساسي لعملية المتابعة، وبالتالي يجب التركيز على أثر هذه المخصصات المالية على خفض معدلات الفقر وتوفير حماية اجتماعية لائقة لذوي الدخل المنخفضة.

- بينما تُعد وزارة التربية والتعليم من الوزارات كثيفة الأجر، حيث يستحوذ بند الأجر على نسبة ٨٠% من موازنة الوزارة عام ٢٠١٨/١٧، وبالتالي فإن التركيز على قياس الكفاءة، يستدعي قياس أثر هذه المخصصات المالية بالأساس على جودة خدمة التعليم وأداء المعلمين.

وهنا يجب طرح تساؤل حول جدوى تحديد التكلفة الكلية لكل برنامج وتحميله بموازنة الأبواب الأخرى مثل الباب الأول (الأجور)، والثاني (شراء السلع والخدمات) وغيرهما من الأبواب في ضوء صعوبة تقسيم مخصصات هذه الأبواب على كافة البرامج المنوط بكل وزارة تنفيذها. وبالتالي فإن النجاح في تتبع كفاءة الإنفاق لكل بند من بنود الإنفاق كمصدر أساسي لتمويل البرامج التنموية يُعد الأساس المنطقي الذي تركز عليه وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري.

• أما موازنة البرامج والأداء، فتركز على مفهوم التكلفة الكلية لكل برنامج، وفي ظل صعوبة توزيع مخصصات لبند الأجور على سبيل المثال، تظهر هناك تقديرات لتوزيع الأجور على كافة البرامج للوصول إلى التكلفة الكلية لكل برنامج، وربما يكون ذلك أحد أهم القواعد الفنية لموازنة البرامج والأداء، ولكن في ظل الاستمرار في تطبيق موازنة البنود كأساس لعملية الموازنة العامة. ولعل من الضروري هنا الإشارة إلى أن أحد أهم قواعد تطبيق موازنة البرامج والأداء، أنه لا يجب تعريف البرنامج بطريقة تتطلب موارد محددة (مُدخلات)، مثل: بعض الموظفين/السيارات، والتي تتوزع بين البرامج، إلا إذا كان هناك قدرة على تسجيل استخدام هذه الموارد المشتركة في كل برنامج من البرامج المرتبطة بها وذلك بدقة كافية من أجل إنتاج مقاييس يُعتمد عليها لكل برنامج في النظام المحاسبي، وذلك لأهمية متابعة تنفيذ كل برنامج خلال العام. مثال: إذا كان هناك مُدخلات مُشتركة مثل موظف يقضي جزء من وقته في برنامج فرعي وجزء منه في برنامج آخر، وفي بعض الأحيان يتشارك وقته بين أكثر من برنامج رئيسي. **والحل الأمثل:** تقدير وقت الموظف وبناءً عليه توزيع تكلفته بين البرامج ويتطلب ذلك الاعتماد على بيان دقيق لوقت الموظف وإدارة هذا الوقت، مثل توزيع مصروفات السيارة بناءً على الاستخدام. وفي هذه الحالات تقوم بعض الوزارات بتبسيط الفروض، مثل: توزيع تكلفة الموظفين بالتساوي بين البرامج الفرعية، ولكن النتيجة النهائية للتكلفة تكون غير موثوق فيها.

مثال عملي: قامت الشرطة الاسترالية بتطوير برنامج عن الشرطة التفاعلية وبرنامج للشرطة الاستباقية، وكان كل الضباط منخرطين في تنفيذ البرنامجين، وكان لابد من التسجيل Time Record بواسطة الضباط ومراجعة من قبل رؤسائهم. **الحل:** وجدت وزارة الداخلية أنه لا يتم تسجيل الوقت بدقة، وقررت عمل Survey لقياس الوقت الذي يستغرقه كل ضباط خلال ٣ شهور ومن ثم الاعتماد

على ذلك كأساس مُحاسبي. ومن هنا وفي ظل المراحل الأولى من تطبيق موازنة البرامج والأداء فإنه من الصعوبة بمكان تطبيق مثل هذه الحلول المحاسبية الدقيقة للوصول إلى تكلفة كلية دقيقة.

ثالثاً: منهجية إعداد استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠

اعتمدت رؤية مصر ٢٠٣٠ في وثيقتها الحالية على منهج التخطيط بالمشاركة، بين مثلث التنمية "الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني" فضلاً عن مشاركة فاعلة من خبراء وأكاديميين ومراكز فكر وبحث علمي. ولا يمكن تجاهل أهمية ما أحدثته الاستراتيجية من تحول جوهري تجاه المضي قدماً في اتجاه تطوير عملية التخطيط المبنية على الأدلة والمتابعة المعتمدة على مؤشرات الأداء، فقد تضمنت وثيقة الاستراتيجية (٢٤٩) مؤشر، تشمل (٢٨) مؤشر على مستوى المدخلات، و(٦٣) مؤشر على مستوى المخرجات، و(٧٥) مؤشر على مستوى النتائج الاستراتيجية، و(٨٣) مؤشر مستحدث.

وبالرغم من ذلك، إلا أن وثيقة الاستراتيجية (في كافة محاورها)، لم تراع ما يلي:

- تضمين تكلفة تقديرية لما نصت عليه من برامج ولا مصادر التمويل الممكنة (خزانة عامة، تمويل ذاتي، قروض، منح، مشاركة بين القطاعين العام والخاص)، وذلك كضمانة لتنفيذ هذه البرامج، خاصةً في ظل تضمن محور التنمية الاقتصادية مؤشر يتعلق بخفض عجز الموازنة العامة للدولة ليصل إلى ٢% بحلول عام ٢٠٣٠.

- اقتصر الأمر (في مقدمة الاستراتيجية) على تحديد "تحديات التمويل" كأحد أهم التحديات التي تواجه التنفيذ، الأمر الذي جعلها تجمع ما بين "الواقعية في التخطيط" و"الحلم والطموح". وتم النص على استهداف الاعتماد على وسائل وأدوات مبتكرة ومتنوعة في التمويل بما يشمل إصدار أدوات تمويل جديدة كالصكوك لتمويل المشروعات التنموية، ودعم آلية المشاركة بين القطاعين العام والخاص، والاعتماد على نظام "الإنشاء والتشغيل والتحويل" B.O.T، وطرح أسهم وسندات تنموية طويلة الأجل في السوقين المحلي والخارجي، والتأكيد على أهمية كفاءة وفاعلية الإنفاق العام بما يضمن الاستفادة القصوى من عائد هذا الإنفاق، وتم التأكيد على أن القطاع الخاص والمجتمع المدني يقع على عاتقهما مسئولية تنفيذ الجزء الأكبر من البرامج والمشروعات.

• تضمن كل محور من محاور الاستراتيجية "رؤية، وأهدافاً استراتيجية، ومؤشرات قياس أداء"، غير أنه لم يتم الربط بينها جميعاً، حيث يُعد من أساسيات خطة البرامج والأداء أن تتوفر برامج لها تكلفة محددة وواقعية (مدخلات مالية وبشرية) ينتج عنها إحداث تغير ملموس في الوضع الحالي لمؤشرات الأداء ذات الصلة المباشرة بهذه التكلفة (مخرجات ونتائج استراتيجية) وذلك كله في إطار منطقي مترابط ومتجانس يضمن تحقيق الهدف الاستراتيجي، دون الحاجة للبحث عن طريقة للتوفيق بين البرامج التي تُحقق الأهداف وأي المؤشرات تعد نتيجة مباشرة لأي البرامج، وربما ظهر ذلك بشكل واضح أثناء عملية المتابعة.

رابعاً: واقع منظومة الأداء في الوثائق التخطيطية المنبثقة عن رؤية مصر ٢٠٣٠

• خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٧/١٦: تضمنت وثيقة الخطة حوالي ١٤٠ مؤشر أداء غير مالي. كما تضمن ملحق الخطة توضيح لآلية المتابعة التي تستهدف رفع كفاءة الإنفاق العام وتحسين جودة حياة المواطنين بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة، كما تضمنت مجموعة من نماذج المتابعة (المالية والعينية) لمشروعات الخطة الاستثمارية، وتمت الإشارة إلى أن هذه خطوة في طريق بناء منظومة مؤشرات قياس الأداء على مستوى المدخلات والمخرجات والنتائج.

• خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٨/١٧: تضمنت وثيقة الخطة حوالي ١٣٥ مؤشر أداء غير مالي، تتضمن تحديد قيمة لسنة الأساس (٢٠١٧/١٦) وقيمة متوقعة في سنة الخطة (٢٠١٨/١٧). كما تضمن ملحق الخطة النموذج الموحد الذي قامت بإعداده وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري لتطبيق خطة البرامج والأداء، وتضمن شرحاً توضيحياً لكيفية استيفاء النموذج.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن العام المالي ٢٠١٨/١٧ قد شهد وضع اللبنة الأولى لإطار تنسيقي بين الجهات المعنية بتطبيق موازنة وخطة البرامج والأداء، حيث اتخذت لجنة الخطة والموازنة قراراً بتشكيل لجنة فرعية لمتابعة إعداد منهجية البرامج والأداء في وزارات العام الأول (التربية والتعليم والتعليم الفني، التعليم العالي والبحث العلمي، التضامن الاجتماعي، الصحة والسكان، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، النقل)، بحيث تُضم اللجنة ممثلين لوزارتي المالية والتخطيط فضلاً عن ممثلي الوزارات المعنية بالتطبيق.

وذلك بهدف متابعة مراحل التحول ومدى التزام الوزارات المعنية بالتطبيق. وقد خلُصت الاجتماعات التي تم تنظيمها آنذاك حول هذا الشأن إلى ما يلي:

- وضع إطار توافقي مع الأطراف المعنية لإدارة مرحلة الانتقال لموازنة البرامج والأداء.
- الاتفاق على حتمية العمل على تطبيق موازنة البرامج والأداء.
- التنسيق بين وزارتي التخطيط والمالية لتحديد معايير قياس البرامج والأداء.
- التأكيد على أهمية إنشاء كيان مؤسسي داخل كل جهة يكون منوط به إعداد موازنتها على أساس موازنة البرامج والأداء.
- أهمية إعداد وتدريب موظفين مؤهلين علمياً وعملياً لإدارة وتنفيذ هذا النوع من موازنات البرامج والأداء.

كما شهد العام المالي ٢٠١٨/١٧ قيام معهد التخطيط القومي خلال الفترة (سبتمبر ٢٠١٦ حتى مارس ٢٠١٧) بتنفيذ برنامج تبادل معرفة مع المعهد الكوري للتنمية KDI حول موضوع موازنة البرامج والأداء وإطار الإنفاق متوسط المدى، وذلك بهدف التعرف على التجربة الكورية ونقل الدروس المستفادة لإثراء التجربة المصرية، كما قام خلال شهر مايو ٢٠١٧ بتنظيم برنامج تدريبي لموظفي وزارة المالية وبرنامج آخر لموظفي وزارة التخطيط للتوعية بأهمية الانتقال لموازنة البرامج والأداء، وقد قام الجانب الكوري من خلال هذا البرنامج بالتأكيد على أن تطبيق منهجية البرامج والأداء يتطلب توفير ما يلي:

- معلومات مؤشرات الأداء.
- معلومات حول التكلفة المعيارية للمشروعات.
- الحصول على بعض المعلومات حول الأداء والتكلفة لبعض البرامج وتطبيق موازنة البرامج عليها.
- دراسات جدوى تفصيلية ودقيقة للمشروعات.
- توفير توقعات للمؤشرات الاقتصادية.
- برامج لتقييم الأداء.
- قاعدة بيانات لأصول الدولة.

- أن يكون لكل وزارة رؤية استراتيجية منبثقة عن رؤية مصر ٢٠٣٠.
- تسهيل التواصل بين الوزارات المختلفة.

واقع منظومة الأداء في برنامج عمل الحكومة (٢٠١٩/١٨-٢٠٢٢/٢١)

استكمالاً للجهود التي بدأتها الحكومة خلال عامي ٢٠١٧/١٦ و ٢٠١٨/١٧، تم إعداد برنامج عمل الحكومة للفترة (٢٠١٩/١٨-٢٠٢٢/٢١) وفق منهجية خطة البرامج والأداء، وتم إعداد استمارة موحدة لجميع المُستهدفات من كافة الوزارات والجهات بشكل موحد، والاتفاق على الأهداف الاستراتيجية للبرنامج، وتحديد دور كل وزارة/ جهة في تحديد هذه الأهداف، وتضمنت وثيقة البرنامج ٨٠٨ مؤشر أداء (غير مالي) موزعين على برامج بإطار زمني لمدة أربع سنوات وبتحديد مسؤولية التنفيذ. الأمر الذي يُعد نقلة نوعية في منظومة الأداء في مصر، ونجاحاً غير مسبق، تم الاستناد عليه لبناء المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم الأداء الحكومي.

خامساً: المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم الأداء الحكومي

تنطلق المنظومة من "رؤية" مفادها "قياس أداء الجهاز الإداري للدولة، وفق أحدث المعايير العالمية، للوصول إلى أداء حكومي متميز".

كما تؤكد "رسالتها" على "توفير أداة إلكترونية مُتطورة وفعالة، هي الأولى من نوعها، تُمكن الحكومة المصرية من رصد ومتابعة وتقييم أداء كافة أجهزة الدولة لمعالجة نواحي القصور بإجراءات تدخل عاجلة، وترتبط بالموازنة العامة للدولة بما يضمن كفاءة تخصيص الموارد، وتكون أساساً علمياً مُحفزاً على التميز الحكومي والمؤسسي، وتُحقق أهداف الدولة في ربط الزيادة في أجور العاملين بمستويات الإنتاجية".

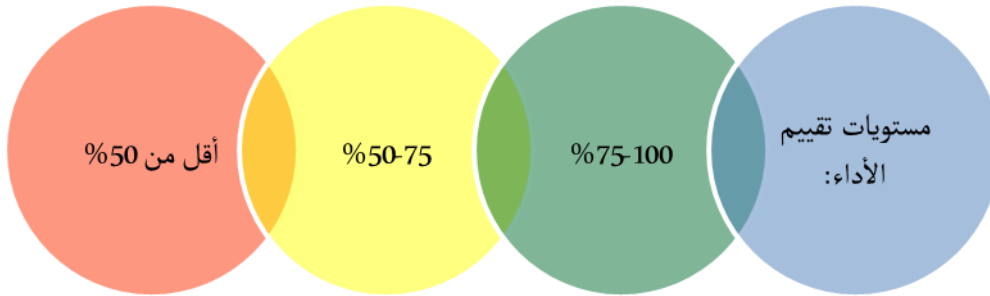
أهداف المنظومة

- ضمان تنفيذ المستهدفات التنموية التي توافقت عليها الحكومة.
- تحقيق أكبر قدر من التنسيق بين الوزارات والجهات المختلفة.
- تسليط الضوء على حجم الإنجازات التي تقوم بها الدولة.
- الموازنة بين أهداف الحكومة والأداء الفردي للجهات الحكومية والعاملين بها.
- تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

- ضمان تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام.
- قياس أثر البرامج التنموية التي تنفذها الحكومة على تحقق أهداف التنمية المستدامة.
- إيجاد حلول عاجلة للمعوقات، ومن ثم تقويم الأداء، ضمانًا لتنفيذ المستهدفات.
- مأسسة التخطيط الاستراتيجي وقياس الأداء داخل الجهاز الإداري للدولة.
- تعزيز قدرات العاملين بالجهاز الإداري للدولة في مجال خطط البرامج والأداء.

المراحل الأساسية للمنظومة

- المرحلة الأولى: مرحلة التخطيط: تم إعداد خطة عمل تنفيذية ربع سنوية لعام ٢٠١٩/١٨ لكافة الجهات.
- المرحلة الثانية: مرحلة المتابعة: استلام نماذج المتابعة من كافة الجهات بشكل ربع سنوي، والتحقق منها، قبل إدخالها على منظومة المتابعة.
- المرحلة الثالثة: مرحلة التقييم: تقوم المنظومة بتقييم الأداء بشكل تلقائي، بمقارنة القيمة المنفذة في كل مؤشر أداء مع القيمة المُستهدفة في ذات الفترة.



منهجية التحقق من بيانات المتابعة

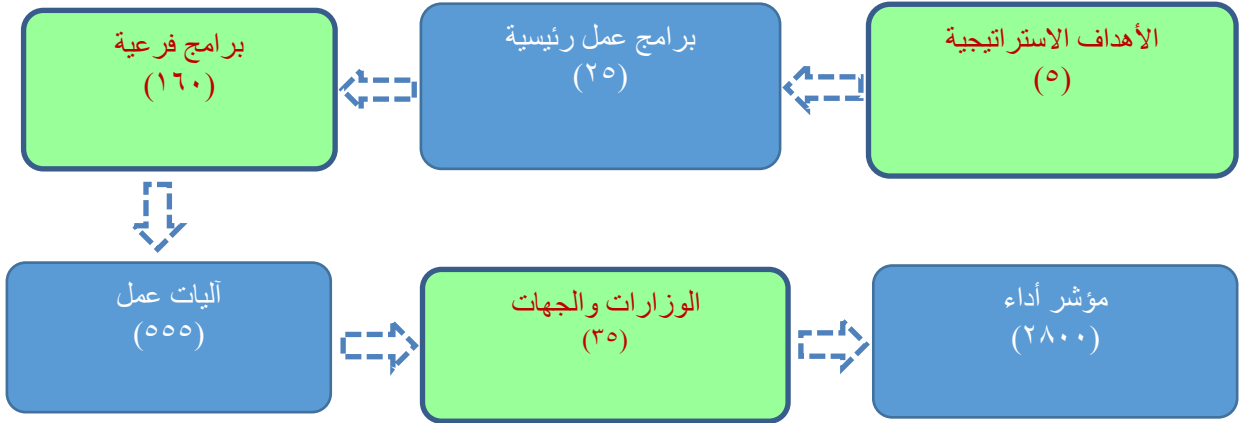
- يتم استلام بيانات المتابعة من كل وزارة موقعة من الوزير المختص.
- يقوم فريق المتابعة بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بمراجعة البيانات، وإعداد تقرير فني يتضمن أهم الملاحظات الواجب مراعاتها.
- تنظيم ورش عمل لمناقشة كافة مؤشرات الأداء مع فرق المتابعة بالوزارات والجهات المعنية.

- يتم طلب تفاصيل عن كل مؤشر فيما يخص وصف الإنجاز النوعي، والتوزيع الجغرافي.
- إرسال تقارير الأداء للجهات الرقابية للمعاونة في التحقق من كل مؤشرات الأداء.

مُخرجات منظومة الأداء

- تقرير ربع سنوي يتضمن تقييم أداء كل وزارة، يوضح المؤشرات ذات الأداء المرتفع والمتوسط والمنخفض.
- تقرير ربع سنوي بعنوان "حصاد مرحلة البناء في ٩٠ يوم" يتضمن توثيقاً شاملاً لكافة المشروعات الاستثمارية التي تم الانتهاء من تنفيذها كل ربع سنة، ويتضمن بيانات عن أهمية كل مشروع، وتكلفته الكلية، وموقعه الجغرافي، وتاريخ البدء والانتهاء من تنفيذه، وصور للمشروع.
- تقرير دوري عن المعوقات التي تحول دون تنفيذ المستهدفات التنموية.

الإطار المنطقي لمنظومة المتابعة وتقييم الأداء



سادساً: العوامل الداعمة لنجاح موازنة البرامج والأداء خلال الفترة الحالية

- الاهتمام البالغ من الحكومة بأهمية تضمين برنامجها مؤشرات أداء قابلة للقياس، وكذا تقارير المتابعة المقدمة لمجلس النواب (نصف سنوية).
- الدعم المقدم والمتابعة الدورية من لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب (اللجنة الفرعية لموازنة البرامج والأداء).

- اهتمام وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بإعداد نماذج تخطيطية لتوحيد عملية إعداد موازنة البرامج والأداء بين كافة الوزارات والجهات، وتطوير هذه النماذج بشكل مستمر في ضوء النضج المتحقق خلال الممارسة التطبيقية.
- تشكيل فرق عمل داخل الوزارات برئاسة نائب أو مساعد الوزير للإشراف على متابعة تنفيذ برنامج عمل الحكومة، وتعد هذه الفرق نواة لوحديتي "التخطيط الاستراتيجي والسياسات، والمتابعة والتقييم"، والجاري تشكيلهما داخل كل وزارة حالياً.
- يعتبر صدور قانون الخدمة المدنية من العوامل الداعمة والمشجعة على الانتقال لمنهجية البرامج والأداء، وذلك لأنه خطوة هامة في طريق ربط الأجر بتقييم الأداء الوظيفي ومعدلات الإنتاجية.
- في إطار أهمية مواكبة التطورات العالمية الحديثة في التخطيط الاستراتيجي، تم إعداد قانون جديد للتخطيط العام، وجاري مناقشة القانون بمجلس النواب، وبعد صدور القانون، سيكون المجال مناسباً لتضمن اللائحة التنفيذية نصوصاً تؤكد على أهمية تطبيق خطة البرامج والأداء وتقديم الخطة وفق استمارات محددة تراعي ذلك.
- تُعد المنظومة الوطنية لمتابعة وتقييم الأداء الحكومي "الجيل الأول" في منظومات متابعة وتقييم الأداء في مصر، حيث توفر نظام المعلومات الذي كان مطلوباً لتهيئة المناخ لتطبيق فاعل وجاد لخطة البرامج والأداء.
- إنشاء وحدة لخطة البرامج والأداء بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، بهدف القيام بما يلي:
 - وضع الأدلة الإرشادية والنماذج والأطر المنطقية لإعداد خطط وموازنات البرامج والأداء التي يجب على كافة جهات الإسناد الاستعانة بها والالتزام الدقيق بها عند إعداد خطط وموازنات البرامج والأداء.
 - تحديد البرامج التنموية (الرئيسية والفرعية) التي يجب أن تتضمنها الخطط المقدمة من كافة جهات الإسناد (جهاز حكومي، هيئات اقتصادية، شركات عامة، محافظات)، والمستهدفات الكمية (مؤشرات الأداء على مستوى المخرجات والنتائج والأثر) الخاصة بكل برنامج تنموي، وذلك اتساقاً

مع الخطة القومية للتنمية المستدامة (رؤية مصر ٢٠٣٠) وخطط التنمية متوسطة المدى والسنوية المنبثقة عنها.

- تقدير التكلفة الكلية لتنفيذ كل برنامج تنموي (من كافة الأبواب)، وذلك بالتشاور والتنسيق مع كافة جهات الإسناد والأطراف ذات الصلة.

- تحديد المشروعات الاستثمارية لكل برنامج تنموي، وتحديد تكلفته (الباب السادس).

- بناء نظام معلومات ومؤشرات متكامل (محلية، ودولية)، يرتبط بالبرامج التنموية ومؤشرات الأداء التي تقيسها بشكل مباشر (على مستوى المخرجات/ النتائج/ الأثر)، ويتضمن معلومات حول التكاليف المعيارية.

- إعداد تقارير المتابعة الدورية (ربع سنوية، سنوية) لرصد وتقييم مستوى الإنجاز المحقق في كافة البرامج التنموية.

- إعداد والإشراف على تنفيذ خطة لبناء وتنمية قدرات المسؤولين عن إعداد خطط وموازنات البرامج والأداء بكافة الوزارات.

سابعاً: متطلبات تطوير آليات تطبيق خطط البرامج والأداء

في ضوء العرض السابق، الذي يوضح مدى أهمية ما تم التوصل إليه خلال الفترة السابقة، وحتى يتم البناء على هذه الإنجازات غير المسبوقة من نوعها، فإنه توجد ثمة بعض المتطلبات المهمة التي يجب مراعاتها لضمان تطوير هذه التجربة والحفاظ على مكتسباتها، ويذكر منها ما يلي:

(١) أهمية إنشاء "كيان مؤسسي" داخل كل جهة يكون منوط به إعداد موازنتها على أساس موازنة البرامج والأداء، ويُقترح في هذا الصدد تشكيل فريق عمل يضم ممثلين عن وحدات "الموازنة الجارية، والموازنة الاستثمارية، والتخطيط الاستراتيجي والسياسات، والمتابعة والتقييم، والمعلومات"، لضمان تكامل الأدوار، وبحيث تكون بداية نحو تنفيذ عملية إعادة هيكلة داخل كل وزارة لتكون هذه الوحدات تحت مظلة وحدة تنظيمية واحدة.

(٢) وضع خطة "بناء قدرات" فرق العمل التي يتم تشكيلها (والتأكيد على عدم تغييرها)، لإيجاد كفاءات إدارية قادرة على تنفيذ متطلبات خطط البرامج والأداء.

- ٣) توفير المعلومات عن "تكلفة الوحدة الواحدة" Unit Cost من المخرجات واستخدامها في إعداد خطط البرامج والأداء، وتقوية العلاقة بين نظم المعلومات وعمليات إتخاذ القرار.
- ٤) دمج "أولويات الإنفاق وأداء البرامج" في عملية إعداد الخطة وتوزيع المخصصات المالية باستخدام مؤشرات قياس الأداء.
- ٥) مرونة "العمليات الإدارية" من خلال تخفيض عدد الموظفين في البرامج ذات الأولوية المنخفضة أو البرامج غير الفعالة، وإعادة توزيعها على البرامج ذات الأولوية.
- ٦) ربط الإطار طويل الأجل "التحديث الجاري على رؤية مصر ٢٠٣٠" للإنفاق بخطط البرامج والأداء وبما يحسن من مستوى الشفافية وتحديد أولويات الإنفاق.
- ٧) تقوية "العلاقة بين مؤشرات الأداء" التفصيلية (Micro) التي تستهدفها الجهات الحكومية والأهداف الاستراتيجية لهذه الجهات (Meso) وربطها بالتوجهات الاستراتيجية لرؤية مصر ٢٠٣٠ (Macro).
- ٨) إن بناء وتأسيس نظام خطط البرامج والأداء يعد "عملية سياسية أكثر منها عملية فنية"، فحتى مع وجود جميع المتطلبات الفنية لا غنى عن وجود الدعم السياسي، وهو ما يتوفر في المرحلة الحالية بشكل واضح (الحكومة، البرلمان، تعاون فرق العمل داخل الوزارات والرغبة في التغيير والتطوير).
- ٩) يحتاج تطبيق خطط البرامج والأداء إلى "إطار تشريعي مساند وداعم"، وفي هذا الإطار سوف يكون قانون التخطيط العام داعماً لذلك، كما أن هناك تعديل جاري تنفيذه على قانون إعداد الموازنة ليتضمن بنوداً ملزمة في هذا الشأن.
- ١٠) ضرورة خلق الوعي والتوعية بمفاهيم الأداء والنتائج وضرورة الإصلاح المالي وموازنات الأداء، من خلال ورش عمل وجلسات عصف ذهني، وذلك حتى يمكن خلق ثقافة الأداء، وفي هذا السياق قامت وزارة التخطيط خلال النصف الأول من عام ٢٠١٩/١٨ بتنظيم ٥٥ ورشة عمل تدريبية مع الجهات المعنية استفاد منها ٢٢١ موظف، و ٤ حلقات نقاشية استفاد منها ٣١٥ موظف.

١١) "توفر معلومات الأداء"، وضرورة أن تكون كل طلبات الوزارات للتمويل مدعومة ببيانات عن كفاءة وفعالية الإنفاق الخاص بها، وهو ما تم تداركه بشكل جوهري خلال العامين الماضيين، غير أنه يجب أن يتم توزيع المخصصات المالية باستهداف تحقيق مؤشرات التنمية المستدامة Prospective وليس كنتيجة لهذا التوزيع Retrospective.

١٢) تطوير "الهيكل التنظيمية" للجهاز الداري للدولة لأهمية تحديد الوحدات التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ كل برنامج.

١٣) ضرورة التركيز على "الحوافز الصريحة والضمنية" التي تشجع المديرين والعاملين في الحكومة والقطاع العام على التركيز على النتائج وتحقيق الأهداف واستخدام معلومات الأداء والاهتمام بجودتها وصلاحتها.