

قياس الأداء في الوحدات الحكومية

سعد بن صالح الرويتع

أستاذ مشارك

قسم المحاسبة - كلية العلوم الإدارية

جامعة الملك سعود - الرياض - المملكة العربية السعودية

(قدم للنشر في ١١/١١/١٤٢٢هـ وقبل للنشر في ٢٨/٣/١٤٢٣هـ)

المستخلص: يجب أن تخضع الوحدات الحكومية للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة وأن تقوم بتقديم الخدمات المختلفة للمواطنين بكفاءة وفعالية. ولا تعتبر المعلومات ذات الصلة بكيفية الحصول على الموارد المالية وكيفية إنفاقها كافية للوفاء بمتطلبات قياس الأداء في الوحدات الحكومية. فعند تطبيق قياس الأداء يتم توظيف مجموعة متنوعة من مقاييس المدخلات والمخرجات والنتائج وكذلك مقاييس متعلقة بصفة الجهود المبذولة من قبل الوحدات الحكومية بالإجازات المحققة.

وتهدف هذه الدراسة إلى مناقشة مفهوم قياس الأداء في الوحدات الحكومية والعوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تصميم وتنفيذ نظام قياس الأداء، كما تناقش هذه الدراسة خطوات ومراحل تصميم وتنفيذ مثل هذا النظام. وتتناول الدراسة أيضاً نظام قياس الأداء في بيئة المحاسبة الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية وفي المملكة ودور الهيئات المهنية والتشريعية .

أما الدراسة الميدانية فتهدف إلى تحليل المعوقات والتحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء في الهيئات والأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية.

مقدمة

يقصد بقياس الأداء في الوحدات الحكومية تقييم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة الموكلة إليها . ذلك أن الوحدات

الحكومية يجب أن تكون مساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين . ومن الضروري توفر مقاييس الأداء التي يمكن على أساسها إخضاع الوحدات الحكومية للمساءلة من خلال تقييم كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة لتحقيق الأهداف التي من أجلها أنفقت هذه الموارد . ولا تقتصر المعلومات التي تتطلبها عملية قياس الأداء على المعلومات ذات الصلة بالحصول على الموارد واستخدامها بل تتجاوزها إلى معلومات عن مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة المقدمة، والعلاقة بين استخدام الموارد وهذه المخرجات والنتائج . وعند تطبيق مقاييس الأداء يتم توظيف مجموعة متنوعة من مقاييس المدخلات (Inputs) والمخرجات (Outputs) والنتائج (Outcomes) وكذلك مقاييس متعلقة بصلة الجهود المبذولة من قبل الوحدات الحكومية بالإنجازات المحققة .

مشكلة الدراسة

تقوم الوحدات والتنظيمات الحكومية بتنفيذ العديد من المشاريع والبرامج وكذلك تقديم الكثير من الخدمات . وفي بعض الدول كالمملكة العربية السعودية تستنفذ مثل هذه الأنشطة والبرامج والخدمات موارد ضخمة، لذلك فالحاجة ملحة في مثل هذه الدول إلى قياس وتقييم كفاءة وفعالية استخدام هذه الموارد لإنجاز الأهداف التي أنفقت من أجلها ولتحقيق النتائج المرجوة من البرامج والأنشطة الحكومية المختلفة، ومن هذا المنطلق تحظى دراسة نظام قياس الأداء في الوحدات الحكومية بأهمية كبيرة لما لتطوير أنظمة قياس الأداء وتنفيذها من انعكاسات إيجابية على تقييم الجهود والتكاليف والإنجازات المتعلقة بتقديم الخدمات وتنفيذ البرامج الحكومية وبالتالي على كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة .

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى دراسة أهم الجوانب المتعلقة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء وذلك من خلال مناقشة تطور برامج قياس الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية ودور الهيئات المهنية والتشريعية المختلفة في هذا المجال . كما تهدف هذه الدراسة إلى مناقشة بيئة قياس الأداء في الوحدات الحكومية من خلال الأنظمة والتشريعات ذات الصلة في المملكة العربية السعودية . أما الدراسة الميدانية فتهدف إلى تحليل المعوقات والتحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء في الهيئات والأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية .

خطة الدراسة

يتناول الجزء الأول من هذه الدراسة الإطار النظري لقياس الأداء في الوحدات الحكومية ويستعرض هذه الجزء تطور مفهوم قياس الأداء والجوانب المختلفة لنظام قياس الأداء بما فيها مراحل تطوير وتنفيذ هذا النظام والأمور التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تطوير وتنفيذ مثل هذا النظام . أما القسم الثاني فيشمل استعراضا للدراسات السابقة في هذا المجال بما فيها الدراسات المسحية التي تناولت تطوير وتنفيذ برامج قياس الأداء والتحديات التي تواجه الهيئات الحكومية عند قيامها بهذه المهام . وتتناول الدراسة الميدانية بالتحليل أهم الصعوبات والتحديات ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء في الهيئات الحكومية في المملكة العربية السعودية . وذلك من خلال دراسة مسحية لآراء عينة من المدراء والمسؤولين في عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية .

الإطار النظري للدراسة

تطور مفهوم قياس الأداء

تعتبر الهيئة الدولية لإدارة المدن (ICMA) International City/ County Management Association من أولى المؤسسات التي تناولت معايير قياس الأداء وذلك من خلال إصدارها (Measuring Municipal Activities) (قياس الأنشطة البلدية) والذي يشمل مسجلاً لمجموعة مقترحة من معايير تقييم أداء الإدارة في الأنشطة البلدية المختلفة [Kopczynski and Lombardo 1999, p.125] . وقد صدرت هذه الدراسة في عام ١٩٣٨م، وحتى منتصف حقبة السبعينات الميلادية من القرن الماضي كان من النادر أن تورد الوحدات الحكومية حتى في الدول المتقدمة مقاييس الأداء ضمن تقاريرها السنوية^(١) . وقد أشار بيان المفاهيم رقم (١) لهيئة معايير المحاسبة الحكومية الصادر عام ١٩٨٧م تحت عنوان أهداف التقارير المالية (Objectives of Financial Reporting) [GASB, Statement No1, OFR, p.2] إلى أن أحد الأهداف الأساسية للتقارير المالية تتمثل في توفير المعلومات اللازمة للوفاء بالتزامات الوحدات الحكومية حتى تكون خاضعة للمساءلة العامة وحتى يتحقق هذا الهدف فإنه يجب وفقاً لبيان المفاهيم رقم (١) توفير معلومات منها المعلومات التي يمكن على أساسها تقييم الجهود والتكاليف والإنجازات المتعلقة بتقديم

(1) **Kopczynski, M., and Lombardo, M.,** "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from Consortium Effort", *Public Administration Review*, vol.59, No.2, March/April 1999, p.126.

الخدمات وتنفيذ البرامج^(٢). وانطلاقاً من بيان المفاهيم رقم (١) ومن الهدف المشار إليه سابقاً على وجه التحديد أصدرت هيئة معايير المحاسبة الحكومية الأمريكية بيان المفاهيم رقم (٢) في عام ١٩٩٤م تحت عنوان التقرير عن المجهود والإنجازات . (GASB Concept Statement No. 2 (Service Efforts and Accomplishments Reporting) وقد استغرق إعداد هذا البيان ثمان سنوات شملت تنفيذ العديد من الأبحاث والمناقشات، وتناول البيان في البداية بيئة المحاسبة الحكومية ثم بين أهمية قياس الأداء باعتباره أحد أبعاد تقييم مسؤولية الإدارة في الوحدات الحكومية . وناقش هذا البيان أيضاً عناصر قياس الأداء وأهداف وخصائص معلومات الأداء . وأشار في النهاية إلى محددات قياس الأداء وكيفية الاستفادة القصوى من معلومات قياس الأداء .

ويصنف البيان رقم (٢) مقاييس الأداء إلى ثلاثة أقسام . القسم الأول؛ ويشمل مؤشرات الغرض منها قياس المجهودات (Service Efforts Measures) ويطلق عليها أحياناً مقاييس المدخلات (Inputs Measures) . وتعكس هذه المقاييس مقدار الموارد المالية وغير المالية التي تتطلبها البرامج والأنشطة . وتعتمد هذه المقاييس على معلومات مالية ومعلومات غير مالية ومن أمثلة المعلومات المالية تلك المتعلقة بالمصروفات والنفقات ومنها تكاليف المرتبات ومنافع الموظفين والموارد والتجهيزات وخدمات العقود والآلات والمعدات وغيرها من التكاليف والمصروفات الأخرى المتعلقة بتقديم الخدمات . فعلى سبيل المثال مقاييس المجهودات أو المدخلات في مجال صيانة الطرق تشمل ما تم أنفاقه على برامج صيانة الطرق وتشمل ما تطلبته عمليات الصيانة لكل كيلومتر أو ميل من الطرق التي غطتها برامج الصيانة . ومن أمثلة المعلومات غير المالية تلك المعلومات ذات الصلة بالموارد البشرية التي تتطلبها الخدمات والأنشطة والبرامج . ويمكن أن تشمل المقاييس في هذه الحالة عدد الموظفين أو عدد الساعات التي تتطلبها البرامج والأنشطة . ففي مجال التعليم على سبيل المثال يمكن أن تشمل مقاييس المدخلات إجمالي عدد المدرسين أو عدد الطلاب لكل مدرس . وفي مجال صيانة الطرق يمكن أن تشمل المقاييس غير المالية للمدخلات عدد عمال صيانة الطرق الإجمالي أو عدد عمال الصيانة لكل كيلومتر من الطرق^(٣). وبالإضافة إلى المقاييس ذات الصلة

(2) **Governmental Accounting Standard Board, Concept Statement, No.1, "Objectives of Financial Reporting"** GASB, August, 1987, p.2.

(3) **Governmental Accounting Standard Board, Concept Statement No.2, "Service Efforts and Accomplishments Reporting"**, GASB, April, 1994, p.6.

بالموارد البشرية هناك مقاييس أخرى كمقدار أو عدد الأجهزة والمعدات أو الأصول الرأسمالية التي تم استخدامها في تقديم الخدمات والبرامج .

ووفقاً لبيان المفاهيم رقم (٢) فإن القسم الثاني من مقاييس الأداء يشمل مؤشرات الغرض منها قياس الإنجازات (Measures of Accomplishments). وتعكس هذه المقاييس ما تم توفيره أو إنجازه عن طريق الموارد التي تم استخدامها. وهناك نوعين من مقاييس الإنجازات. النوع الأول مقاييس المخرجات (Output Measures) وتقيس كمية الخدمات التي يتم تأديتها. فعلى سبيل المثال يمكن أن تشمل هذه المقاييس عدد الطلبة الخريجين أو عدد الكيلومترات من الطرق المعبدة وهكذا. كما تشمل مقاييس المخرجات كمية الخدمات المؤداة المستوفية لمتطلبات جودة محددة . فعلى سبيل المثال يمكن أن تشمل هذه المقاييس نسبة الطلبة الخريجين المستوفين لحد أدنى من اختبار قدرات يتم تحديده سلفاً ونسبة كيلومترات الطرق المعبدة المستوفية لحد أدنى من الموصفات أو الشروط. والنوع الثاني من مقاييس الإنجازات هو مقاييس النتائج (Outcome Measures) وتقيس هذه المؤشرات الإنجازات أو النتائج التي ترتبت (ولو جزئياً) على الخدمات المؤداة . وتشمل هذه المقاييس مريثيات الجمهور (جمهور الناس) حول نتائج البرامج والخدمات المؤداة . فعلى سبيل المثال يمكن أن تشمل هذه المقاييس نسبة الطلاب الذين اكتسبوا مستوى معين من مهارات حل المشكلات أو التفكير التحليلي الانتقادي أو نسبة كيلومترات الطرق التي تعتبر في حالة ممتازة – جيدة – أو مرضية .

وفي بعض الحالات فإن الوفاء بمتطلبات الجودة قد يحيل بعض مؤشرات أو مقاييس المخرجات إلى مؤشرات أو مقاييس نتائج^(٤). ومقاييس النتائج أكثر فائدة عندما يتم مقارنة نتائج السنوات المختلفة وكذا عندما يتم مقارنة مقاييس المخرجات بأهداف يتم تحديدها سلفاً أو بالمعايير العادية أو المقبولة في النشاط مجال المقارنة. كما يمكن مقارنة مقاييس النتائج للوحدة بمقاييس النتائج في الوحدات الأخرى التي تقدم نفس الخدمات سواء كانت وحدات حكومية أو قطاع خاص.

والقسم الثالث من مقاييس الأداء يشمل مؤشرات الغرض منها ربط الجهود والإنجازات (Measures That Relate Efforts to Accomplishments) وتقيس هذه المؤشرات الموارد المستخدمة أو التكاليف التي تطلبها كل وحدة من المخرجات . ويطلق على هذا النوع من المقاييس مقاييس

(4) Ibid, p.7.

الكفاءة (Efficiency Measures) وتكمن أهمية هذه المؤشرات في أنها توفر معلومات عن متطلبات إنتاج وحدات المخرجات أو تقديم الخدمات أو البرامج وبالتالي تعكس مدى كفاءة الوحدة الحكومية في القيام بأنشطتها. ويمكن مقارنة مؤشرات الفترة الحالية بالمؤشرات في الفترات السابقة، أو بالمعدلات أو المعايير العادية أو المقبولة، أو بالأهداف المحددة سلفاً، أو بالنتائج التي حققتها وحدات أو هيئات أخرى . فعلى سبيل المثال يمكن أن تشمل هذه المقاييس معدل تكلفة البرامج التعليمية للطالب الواحد، أو معدل تكلفة البرامج التعليمية لكل طالب تمكن من التخرج، أو من اجتياز مرحلة معينة . كما يمكن أن تشمل هذه المقاييس معدل التكاليف لكل كيلومتر واحد من الطرق التي تم صيانتها، أو معدل التكاليف لكل كيلومتر واحد من الطرق التي تم صيانتها وتحسينها إلى مستوى جيد . كما تشمل مقاييس ربط المجهودات بالإنجازات مقاييس الغرض منها تحليل العلاقة بين التكاليف والنتائج ويطلق عليها مقاييس التكاليف – النتائج (Cost-Outcome Measures). وتهدف هذه المؤشرات إلى قياس معدل التكاليف لكل وحدة من وحدات النتائج، وبالتالي تربط بين التكاليف والنتائج. وتساعد مثل هذه المؤشرات الجمهور (المواطنين) على تقييم الخدمات والبرامج المقدمة. ويطلق أحياناً على هذا النوع من المقاييس مقاييس الفعالية (Effectiveness Measures). ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات على مقياس معدل تكاليف البرامج التعليمية لكل طالب تمكن من اكتساب مستوى معين من مهارات حل المشاكل أو التفكير التحليلي الانتقادي⁽⁵⁾. أو معدل تكاليف الكيلومتر الواحد من الطرق بهدف تحسينها أو المحافظة عليها بحالة ممتازة – جيدة – أو مرضية.

وبالإضافة إلى مقاييس الأداء التي تم مناقشتها في الجزء السابق فإنه يمكن إدراج معلومات إضافية في تقرير الأداء . وتشمل المعلومات الإضافية بيانات كمية أو غير كمية يمكن أن تساعد مستخدمي التقارير المالية على فهم مقاييس الأداء وتقييم أداء الوحدة الحكومية والأخذ بعين الاعتبار العوامل المختلفة التي يمكن أن تؤثر على الأداء . وهناك نوعين من المعلومات الإضافية الكمية التي يمكن إدراجها مع مقاييس الأداء [GASB, Statement No.2,p.13] . النوع الأول يمثل العوامل التي خارج تحكم الوحدة الحكومية . على سبيل المثال يمكن أن تتضمن المقاييس عدد الطلاب الذين ينتمون إلى عائلات ذات مستوى معيشي أدنى من مستوى الفقر أو كثافة السكان

(5) Ibid, p.9.

في المنطقة أو معدل البطالة . أما النوع الثاني فيمثل عوامل تحت تحكم الوحدة الحكومية . فعلى سبيل المثال يمكن أن تتضمن مقاييس الأداء مؤشرات عن نسبة المدرسين إلى الطلاب أو نوع الأعمال الإنشائية التي استخدمت في الطرق السريعة أو عدد ضباط الشرطة لكل مواطن وغيرها . من ناحية أخرى يمكن أن تبين المعلومات غير الكمية (Narrative Information) ما تعنيه مقاييس الأداء والأثر المحتمل للعوامل الإضافية على الأداء والإجراءات التي تم اتخاذها لتحسين أو تعديل الأداء . ويمكن أن يكون هذا النوع من المعلومات ذو فائدة كبيرة عند مقارنة مقاييس الأداء للوحدة الحكومية مع وحدات حكومية أخرى^(٦) . هذا وكانت هيئة معايير المحاسبة الحكومية قد بدأت اعتباراً من عام ١٩٩٠م بإصدار سلسلة من الأبحاث تحت عنوان التقرير عن مجهودات وإنجازات الخدمات (Service Efforts and Accomplishments Reporting)، وقد اهتمت هذه الأبحاث بتحليل وتقييم مقاييس الأداء وإعداد التقارير المتعلقة بها في اثني عشر مجالاً من مجالات الخدمات الحكومية [GASB, Research Report ,p.4]. وكان هدف هيئة معايير المحاسبة الحكومية هو زيادة قدرة التقارير المالية على تقديم معلومات مفيدة لأغراض تقييم نتائج العمليات التشغيلية والرقابة عليها. ذلك أن التقارير المالية يجب أن لا تقتصر على المعلومات ذات الصلة بتقييم مقدار الموارد التي تم إنفاقها وفيما تم إنفاق هذه الموارد، بل ينبغي أن تشمل التقارير على معلومات ذات صلة بتقييم ما يحصل عليه الجمهور نظير استخدام الوحدات الحكومية للموارد العامة وما هو مدى كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة. وقد كانت سلسلة أبحاث مقاييس الأداء استجابة لأحد أهداف التقارير المالية الحكومية وهو أن هذه التقارير ينبغي أن توفر معلومات تساعد على الوفاء بالتزامات الوحدات الحكومية بأن تكون خاضعة للمساءلة العامة وتعين مستخدمي التقارير المالية على تقييم مسؤولية هذه الوحدات عن طريق توفير البيانات والمؤشرات التي تمكن من تقييم مجهودات وتكاليف وإنجازات الخدمات والبرامج والأنشطة التي تقدمها الوحدات الحكومية. وركزت هذه الأبحاث على استخدام معلومات الأداء وأساليب قياس الأداء وكيفية إيصال البيانات المتعلقة بهذه المقاييس إلى الجمهور ومتخذي القرار وذلك بغرض تحديد ما إذا كانت عملية قياس الأداء في الوحدات الحكومية متطورة بشكل كافي يبرر أن تقوم هيئة معايير المحاسبة الحكومية بتشجيع هذه الوحدات على إدراج مقاييس الأداء كجزء من التقارير المالية. وإذا كان الأمر كذلك

(6) Ibid, p.15.

فإن الهيئة تريد من الباحثين اقتراح مؤشرات الأداء التي ينبغي إدراجها وكيفيه عرضها في التقارير المالية. وقد خلصت هذه الأبحاث إلى أن تطور عملية قياس الأداء في الوحدات الحكومية في المستوى الذي يسمح بتعميم فكرة التجريب على نطاق واسع لاستخدام مقاييس الأداء وعرض هذه المقاييس في التقارير الخارجية للوحدات الحكومية. ومن ضمن توصيات هذه الأبحاث أن تقوم الوحدات الحكومية بإعداد تقارير تعكس مجموعة شاملة من مقاييس الأداء وأنه ينبغي التركيز على مقاييس ومؤشرات النتائج بدلاً من التركيز فقط على مقاييس ومؤشرات المدخلات والمخرجات. وعند إعداد هذه التقارير فإنه ينبغي أخذ مجموعة من الأمور في الاعتبار. فمقاييس ومؤشرات الأداء ينبغي تعريفها بشكل جيد لمستخدمي التقارير وذلك حتى يتسنى لهم استيعاب العناصر التي يُعنى بقياسها كل من المؤشرات. ويمكن أن يتم ذلك من خلال الإيضاحات المرفقة بهذه التقارير. وتوصي هذه الأبحاث بأن تكون المقاييس والمؤشرات ملائمة للمجال الذي يتم استخدامها فيه وأن تكون مؤشرات صالحة للأداء كما يجب أن تكون هذه المؤشرات متجانسة وقابلة للمقارنة من سنة إلى أخرى وأن تكون المعلومات والبيانات التي تعكسها هذه المؤشرات والمقاييس قابلة للتحقق. ومن جانب آخر ينبغي أن يتم إعداد تقارير الأداء وإيصالها إلى المستفيدين في وقت مناسب. ووفقاً لهذه الأبحاث فإن التقارير المالية السنوية تمثل الوثائق الأساسية التي تتم بناءً عليها عملية المساءلة وهذه الوثائق متاحة للجمهور، وبناءً عليه فهي تمثل المكان المناسب لعرض المعلومات والبيانات ذات الصلة بمؤشرات ومقاييس الأداء.

وبناءً على نتائج هذه السلسلة من الأبحاث والدراسات يمكن استخلاص أن معلومات مقاييس الأداء ذات فائدة عظيمة للمسؤولين وللجمهور على حد سواء فيما يتعلق بتقييم نتائج البرامج والأنشطة وفي تحسين كفاءة وفعالية هذه الأنشطة والبرامج الحكومية. وبناءً على هذه النتائج أوصت هيئة معايير المحاسبة الحكومية في بيان المفاهيم رقم (٢) بأن تكون هناك فترة تجريبية قدرها خمس سنوات يتم خلالها تطوير واستخدام مقاييس الأداء وذلك قبل أن يؤخذ في الاعتبار ما إذا كان ينبغي أن تصبح مقاييس الأداء جزءاً من متطلبات التقارير المالية الخارجية ذات الغرض العام.

الجوانب التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تطوير واستخدام نظام قياس الأداء :

يتناول هذا الجزء والذي يليه الجوانب التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تطوير واستخدام نظام قياس الأداء ومراحل أو خطوات تطوير مثل هذا النظام بالاسترشاد بما صدر عن هيئة معايير

الحاسبة الحكومية الأمريكية ومكتب المحاسبة العام ، خصوصاً (GASB, Concept Statement No.1, 1987) و (GASB, Concept Statement, Research Reports, 1993, 1997) و (GASB, Concept Statement, Performance and Results Act, Government Reports on (GOA, No.2, 1994)) (1997) Managing for Results, 1997, 2000) . Reports on GOA,

ومن الجوانب التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تطوير واستخدام نظام مقاييس الأداء ما يلي :

١ - ما هي أنواع مقاييس الأداء المناسبة، وما هو الملائم من مؤشرات الأداء لأدراجه في التقارير المالية، وإلى أي مدى يمكن أن تكون هذه المؤشرات قابلة للقياس وصالحة وشاملة؟ وكما هو معلوم فإن مؤشرات الأداء تشمل مقاييس للمدخلات والمخرجات والنتائج، وكذلك مقاييس الكفاءة والفعالية وجميع هذه المقاييس ينبغي إدراجها في التقارير المالية لكن ذلك يعتمد على عدة عوامل منها التكاليف وإمكانية القياس والشمولية وغيرها .

٢ - كيف وإلى أي مدى ينبغي الاعتماد على مقاييس أداء جزئية بدلاً من مقاييس الأداء الكلية؟ إذ لا توجد قاعدة عامة يمكن بناءً عليها اختيار مقاييس أداء جزئية . لكن المتعارف عليها غالباً هو تجزئة مقاييس الأداء وفقاً للمناطق الجغرافية أو الوحدات التنظيمية (الإدارية) كما يمكن تجزئة مقاييس الأداء حسب حجم الوحدات الإدارية أو نوع الخدمات المؤداة^(٧) .

٣ - ما هي المقارنات التي يجب إجراؤها بالنسبة لمقاييس الأداء المختلفة؟ حيث يمكن إجراء العديد من المقارنات بين مؤشرات أداء السنة الحالية وغيرها من المؤشرات والمقاييس وذلك لإضفاء مزيد من الفائدة على هذه المعلومات . ومن المقارنات التي يمكن أن تتم مقارنة مؤشرات أداء السنة الحالية بمؤشرات أداء الوحدات الإدارية المماثلة أو بمؤشرات أو معدلات أو معايير محددة سلفاً أو معايير أو معدلات مقبولة تحددها هيئات فنية متخصصة . من ناحية أخرى يمكن مقارنة مؤشرات السنة الحالية بمقاييس ومؤشرات الأداء في منشآت تقدم نفس الخدمات في القطاع الخاص .

٤ - ما هي المعلومات الإضافية التي ينبغي أخذها في الاعتبار إلى جانب مقاييس الأداء .

وكيف يجب عرض هذه المعلومات؟

(7) **General Accounting Office**. Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance, Washington, D.C , May, 1997, pp. 2-3 .

وتختلف المعلومات الإضافية المتعلقة بمقاييس الأداء من نشاط إلى آخر أو من برنامج إلى آخر . وهذه المعلومات قد تكون في غاية الأهمية خصوصاً عند إجراء المقارنات مع الوحدات الإدارية الأخرى. وتشمل هذه المعلومات غالباً خصائص البيئة التنظيمية والإدارية للوحدة الحكومية. وتصنف العوامل البيئية إلى نوعين النوع الأول يمثل عوامل خارج تحكم الوحدة الحكومية . أما النوع الثاني فيمثل عوامل تحت تحكم الوحدة الحكومية^(٨) .

٥ - إلى أي مدى يمكن أن تكون مقاييس الأداء قابلة للتحقق ؟ وهناك عدة طرق للتحقق من مؤشرات أو مقاييس الأداء . وإحدى هذه الطرق اختبار الارتباط (Correlation) بين هذه المقاييس باعتبارها مقاييس تابعة وغيرها من المقاييس المستقلة. كما يمكن إخضاع عملية الحصول على المعلومات لفحص دقيق. إذ يمكن على سبيل المثال مراجعة إجراءات مسح آراء المستفيدين من الخدمات أو البرامج الحكومية . ومن ناحية أخرى فإن إعداد التقارير المنتظمة عن مقاييس الأداء لفترة طويلة يؤدي إلى موثوقية هذه المعلومات وإمكانية الاعتماد عليها .

٦ - كيف يمكن إيصال وعرض بيانات ومعلومات الأداء . ومن خلال أي نوع من الوثائق يمكن عرض مقاييس الأداء ؟

ينبغي إيصال وعرض هذه المعلومات بشكل واضح ودقيق . إذ أن ذلك يسهم في زيادة الفائدة المرجوة من استخدام هذه المعلومات من قبل الإدارة وصانعي القرار والجمهور . ويمكن عرض هذه المعلومات في شكل جداول ورسوم بيانية تبين اتجاهات التغير . وبوجود أجهزة وبرامج الحاسب الآلي أصبحت عملية تحويل الجداول والبيانات الأخرى إلى رسوم بيانية أمراً في غاية السهولة مما يضيف على هذه المعلومات أبعاداً أخرى يمكن أن تسهل مهمة مستخدمي التقارير المالية.

٧ - ما هي تكاليف وجدوى تطوير وعرض مقاييس الأداء ؟

يمكن أن تكون عملية إعداد وجمع معلومات ومؤشرات الأداء مكلفة . خصوصاً المعلومات ذات الصلة بمقاييس الفاعلية والنتائج . فمثلاً عملية مسح آراء عينة كبيرة من الجمهور المستفيدين من إحدى البرامج الحكومية يمكن أن تكون باهظة التكاليف خصوصاً إذا كانت مثل هذه العمليات غير منتظمة (Unsystematic) ولا تخضع لإجراءات روتينية محددة سلفاً . كما أن عملية

(8) Ibid, p.8.

التحقق من المعلومات يمكن أن تكون مكلفة أيضاً . وينبغي أخذ تكاليف جمع المعلومات وتكاليف التحقق منها في الاعتبار عند تطوير نظام قياس الأداء . ذلك أن عملية التخطيط الجيد لأسلوب جمع المعلومات والتحقق منها يمكن أن يخفف هذه التكاليف بشكل ملموس .

٨ - ما هي استخدامات مقاييس الأداء ومن هم مستخدمو بيانات ومعلومات الأداء ؟

تستخدم تقارير قياس الأداء لعدة أغراض ومن قبل عدة أطراف إذ يمكن أن تستخدم هذه التقارير لأغراض اتخاذ القرارات المختلفة المتعلقة بالعمليات التشغيلية للبرامج والأنشطة . كما يمكن أن تستخدم هذه التقارير كأساس لتقييم الأداء والمساءلة . ومن الاستخدامات الأخرى لتقارير قياس الأداء تحسين أداء البرامج والأنشطة الحكومية وكذلك تحسين أداء الموظفين والعاملين في الوحدات الحكومية المختلفة . كما يمكن أن تساهم تقارير قياس الأداء في تفعيل مشاركة الجمهور في القرارات العامة خصوصاً ما يتعلق منها بالخدمات والبرامج الحيوية التي تهم عامة الناس^(٩). كبرامج التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والأمن وغيرها .

٩ - هل يمكن أن يفشل نظام قياس الأداء ؟

قد يفشل نظام قياس الأداء في بعض الحالات وذلك لعدة أسباب . من هذه الأسباب ارتفاع تكاليف جمع المعلومات المتعلقة بمؤشرات الأداء وكذا عدم توفر الموارد المالية والدعم طويل الأجل لمثل هذه البرامج خصوصاً من الإدارة العليا . كما يمكن أن تفشل برامج قياس الأداء ولا تحقق أهدافها إذا لم تتوفر الكفاءات القادرة على فهم واستيعاب كافة الجوانب المتعلقة بمثل هذا النظام وبالتالي تطبيق هذا البرامج كما ينبغي . فقد لا يتم استخدام المعلومات التي يوفرها النظام في العمليات التشغيلية الفعلية . من ناحية أخرى قد يتم التركيز على بيانات أو مؤشرات المخرجات بدلاً من مؤشرات النتائج .

مراحل تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء

تمر عملية تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء بعدة مراحل . وهذه المراحل أو الخطوات تتفاوت في تعقيدها وصعوبة تنفيذها حسب طبيعة البرامج والأنشطة ذات الصلة . وتتكون هذه المراحل مما يلي:

(9) **Governmental Accounting Standard Board, Concept Statement No. 2, "Service Efforts and Accomplishments Reporting", GASB, April, 1994, p.23.**

١ - تحديد البرنامج

ويقصد بذلك تحديد البرنامج المراد تصميمه أو تطوير نظام قياس الأداء المتعلق به . وهذا يتطلب تعريفاً واضحاً للأنشطة المختلفة للوحدة الحكومية وتقسيمها إلى برامج محددة . إذ أن البرنامج ما هو إلى مجموعة من الأنشطة الروتينية التي تهدف إلى توفير الدعم لخدمة حكومية معينة. ذلك أن البرنامج يمثل في النهاية مجموعة من الأنشطة المستقلة . وغالباً ما تكون البرامج مرتبطة مباشرة بالهيكل التنظيمي للوحدة الحكومية بمراكز المسؤولية الإدارية^(١٠). وقد تكون البرامج مرتبطة أيضاً بهيكل تصنيف النفقات أو المصروفات أي بمراكز التكلفة في الوحدة الحكومية.

٢ - تحديد أهداف البرنامج

ويعتبر تحديد أغراض أو أهداف البرنامج خطوة في غاية الأهمية . إذ أنه لا يمكن قياس أداء أي برنامج ما لم يكن بالإمكان تحديد الإنجازات التي ينبغي أن يحققها هذا البرنامج. والتحديد الواضح لمهام البرامج يعتبر نقطة الانطلاق . وإذا لم يكن بالإمكان تحديد أهداف البرنامج بشكل واضح فيمكن الاعتماد على الوصف الضافي للبرنامج^(١١). وفي بعض الأحيان قد لا يكون البرنامج مستقلاً بذاته وإنما يدعم برامج أخرى، وفي هذه الحالة ينبغي أن يعكس ذلك بيان أهداف البرنامج.

٣ - تحديد مدخلات ومخرجات البرنامج ومؤشرات الكفاءة والفعالية

فالمدخلات يتم قياسها على أساس الموارد المالية وعدد ساعات العمل التي يتطلبها البرنامج والأنشطة المتعلقة به . أما المخرجات فيتم قياسها على أساس كمية الخدمات التي تم تأديتها . وترتكز مؤشرات الكفاءة على قياس الموارد المستخدمة أو التكاليف التي تتطلبها كل وحدة من المخرجات . وهي بالتالي تعكس مدى كفاءة الوحدة الحكومية في استخدام الموارد العامة . أما مؤشرات الفعالية فتتناول قدرة الوحدة الحكومية على إنجاز أهدافها المحددة سلفاً، وهي بالتالي تربط التكاليف والنتائج .

(10) **General Accounting Office**. Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance, Washington D.C., May, 1997, p.5.

(11) **General Accounting Office**, Agencies Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review, Washington D.C., May 1997, pp. 6-9.

٤ - وضع مؤشرات معينة للإنجاز

وفي هذه المرحلة يتم تحديد ضوابط أو شروط معينة يمكن بناءً عليها القول بأنه تم تحقيق أهداف البرنامج . حيث يتم تحديد مؤشرات فعالية وجودة الخدمات المؤداة والإشارة بشكل واضح إلى الأسلوب الذي بناءً عليه يتم التأكد من تحقيق أهداف البرنامج . ويتم ذلك عادة عن طريق التعبير عن أهداف البرامج من خلال مؤشرات معينة مثل الفترات الزمنية أو الكميات وغيرها

٥ - المتابعة

يجب متابعة كل مؤشر من مؤشرات الإنجاز بصورة مستمرة . إذ أن الملاحظة أو المراقبة المنتظمة والدورية لمؤشرات الإنجاز تعطي الإدارة فرصة لمتابعة العمليات التشغيلية للبرنامج واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة في الوقت المناسب . فعلى سبيل المثال إذا كانت مؤشرات الإنجاز في إدارة نظافة وصيانة الحدائق العامة تقضي بأن تكون نسبة رضا مرتادي هذه الحدائق خلال العام عن مستوى النظافة والصيانة العامة لهذه الحدائق في حدود ٩٥٪ فإن ذلك لا يعني بأن النتائج سيتم فحصها بشكل سنوي بل إن ذلك يتطلب إجراء مسح محدود خلال فترات ربع سنوية أو شهرية للتأكد من أن برامج الصيانة والنظافة يتم تنفيذها حسب ما هو مخطط، وأنه لا يوجد ما يستدعي اتخاذ أي إجراءات تصحيحية وعادة تتفاوت إجراءات المتابعة حسب طبيعة البرامج والخدمات وحسب طبيعة مؤشرات الإنجاز ذات الصلة .

٦ - إعداد تقارير الأداء

وتعكس تقارير الأداء كافة مؤشرات ومقاييس الأداء بما في ذلك مقارنة مؤشرات الأداء الفعلي مع المؤشرات أو المعدلات المحددة سلفاً، وبالإضافة إلى المقارنة مع المؤشرات المحددة سلفاً يمكن أن يشتمل تقرير الأداء على مقارنات أخرى منها، المقارنة مع الفترات السابقة والمقارنة مع الوحدات الحكومية المماثلة، كما تشمل المقارنات مقارنات مع المعدلات أو المعايير السائدة أو المقبولة، وكذلك المقارنة مع مؤشرات الأداء في وحدات القطاع الخاص التي تقدم نفس البرامج والخدمات، إلا أنه في جميع الأحوال ينبغي أن يتم عرض المعلومات بشكل واضح وسهل الفهم وبما يساعد على إجراء المقارنات المختلفة .

٧ - التحليل واتخاذ الإجراءات

عندما يتم تطوير نظام قياس الأداء بشكل جيد فإنه يمكن الاعتماد على مخرجات هذا النظام في تحديد مواطن الضعف والقوة وكذا مجالات التحسين والتطوير الممكنة في البرامج والأنشطة الحكومية المختلفة^(١٢). وبناءً على هذه المعلومات تستطيع الإدارة تحديد إمكانات النمو للوحدة الحكومية واتخاذ الإجراءات اللازمة.

دور الهيئات التشريعية

يمكن أن تلعب الهيئات التشريعية دوراً هاماً في تفعيل برامج قياس الأداء من خلال إصدار التشريعات التي تلزم الوحدات الحكومية بتطوير وتنفيذ مثل هذه البرامج. ونظراً لأهمية قياس الأداء ودوره في تخفيض تكاليف البرامج والأنشطة الحكومية وتحسين أداء الحكومة بشكل عام من خلال جعل الوحدات الحكومية مسؤولة عن النتائج، فقد أصدر الكونغرس الأمريكي في عام ١٩٩٣م ما يعرف بقانون النتائج (The Results Act). [United States Congress, The Results Act, 1993] حيث وجد الكونغرس الأمريكي أن عدم توفر معلومات ملائمة عن أداء وحدات الحكومة الفيدرالية يعيق عملية اتخاذ القرارات التشريعية وقرارات الإنفاق التي يتخذها الكونغرس. كما أن عدم توفر مثل هذه المعلومات لا يمكن من إخضاع الوحدات الحكومية للمساءلة عن نتائج البرامج والأنشطة. وبالتالي فقد كان الهدف الرئيسي لهذا القانون هو تحسين فعالية وكفاءة البرامج الحكومية، وكذلك دعم مبدأ المساءلة العامة وذلك من خلال تغيير تركيز متخذي القرارات من التركيز على المدخلات إلى التركيز على النتائج^(١٣). ووفقاً لهذا القانون يتعين على الوحدات التنفيذية أن تعد خطة استراتيجية خماسية (تغطي خمس سنوات)، وتحدد هذه الخطة الاتجاهات العامة للبرامج والمجهدات، وتعكس هذه الخطة مهام الوحدة الحكومية والأهداف العامة طويلة الأجل والاستراتيجيات التي ستنهجها الوحدة الحكومية لتحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن تتضمن هذه الخطة شرحاً للعوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على إنجاز أهداف الخطة، بالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تتضمن الخطة وصفاً لكيفية الربط بين الأهداف طويلة الأجل وأهداف الأداء السنوي.

(12) Ibid, p.26.

(13) United States Congress, The Results Act, Washington D.C., August, 1993, pp.1-2.

كما يتعين على الوحدات الحكومية إعداد خطط أداء سنوي تربط بين أهداف الخطة الاستراتيجية طويلة الأجل وبين الأنشطة اليومية للبرامج والمجهدات . وينبغي أن تحدد خطة الأداء السنوي أهداف الأداء التي تعكس مستوى الأداء الذي يجب أن يتم إنجازه بالنسبة لأنشطة البرامج المختلفة، ويجب أن تكون هذه الأهداف موضوعية وكمية وقابلة للقياس، ووفقاً لمتطلبات هذا القانون فإن خطة الأداء السنوي ينبغي أن تشمل وصفاً للعمليات التشغيلية والمهارات والموارد البشرية والمالية وغيرها من الموارد اللازمة لتحقيق أهداف الأداء السنوي، كما يتعين تطوير مؤشرات أداء القياس وتقييم مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة وتوفير أساس مناسب لمقارنة النتائج الفعلية للبرامج بأهداف الأداء المحددة سلفاً ، وينبغي أن تشمل الخطة وصفاً للوسائل التي يمكن استخدامها للتأكد من موثوقية وصلاحية بيانات الأداء^(١٤) .

وللمرة الأولى يتم الربط من خلال هذا القانون بين طلبات اعتمادات الموازنات للوحدة الحكومية وبين خطط الأداء [The Results Act, p.7] . إذ يتطلب هذا القانون أن يكون هناك ارتباط بين أهداف ومقاييس الأداء وبين اعتمادات الموازنة للبرامج والأنشطة المختلفة . وينبغي إرسال خطط الأداء السنوي إلى الكونغرس، كما يجب أن تكون هذه الخطط متاحة للجمهور فور اعتمادها. ولم يغفل هذا القانون أحد أهم جوانب نظام قياس الأداء وهو إيصال بيانات ومعلومات الأداء إلى المستفيدين من هذه المعلومات، إذ يتطلب هذا القانون أن يتم إعداد تقرير سنوي يعكس مدى تحقيق أهداف خطة الأداء السنوي من خلال مقارنة بيانات الأداء الفعلي بالأهداف المحددة سلفاً في خطة الأداء السنوي، كما يشرح هذا التقرير الإجراءات التي ينبغي اتخاذها لإنجاز أو تعديل الأهداف التي لم يتم تحقيقها، وينبغي إصدار تقرير الأداء بنهاية الشهر الثالث من السنة التي تلي السنة التي يعد التقرير عنها . وقد بدأ تطبيق هذا القانون اعتباراً من عام ١٩٩٩ م .

وفي عام ١٩٩٧م أصدر مكتب المحاسب العام الأمريكي Accounting Office General (GAO) دليلاً الغرض منه تسهيل مهمة الهيئات التشريعية (الكونغرس) عند قيامها بمراجعة الخطط الاستراتيجية للأداء التي تعدها الهيئات الحكومية المختلفة (GAO, The Results Act: The Government Performance and Results Act, Report to Congressional Committees, 1997). وقد تم إعداد هذا الدليل بناءً على طلب من الكونغرس . ويحتوي هذا الدليل على عدة

(14) Ibid, pp.5-8.

جوانب أساسية تساعد في تحديد ما إذا كان يمكن تحسين الخطط الاستراتيجية لتدعم أكثر عملية اتخاذ القرارات سواءً في الهيئات الحكومية نفسها أو في الهيئات التشريعية.

وقام مكتب المحاسبة العام فيما بعد بإصدار دليل آخر بغرض تسهيل الحصول على المعلومات من خطط الأداء السنوي للهيئات الحكومية وكذا تقييم مدى جودة هذه الخطط (GAO, The Results Act: An Evaluators Guide to Assessing Agency Annual Plans, 1998). ويعين هذا الدليل على تحديد مواطن الضعف والقوة في خطط الأداء السنوي فيما يتعلق بقدرة هذه الخطط على الوفاء بمتطلبات قانون النتائج، وكذلك الوفاء بتوقعات الهيئات التشريعية في أن تعكس الخطط أهداف الأداء بما في ذلك كيفية تحقيق هذه الأهداف، وكيفية قياس النتائج. ويشمل هذا الدليل ثلاثة محاور رئيسية: المحور الأول يمثل أهداف ومقاييس الأداء السنوي ويتناول مدى قدرة خطة الأداء السنوي على توفير صورة واضحة للأداء المستهدف لكافة أنشطة وبرامج الوحدة الحكومية أما المحور الثاني فيمثل الاستراتيجيات والموارد، ويتناول قدرة الخطة على مناقشة الاستراتيجيات والموارد التي ستقوم الهيئة الحكومية باستخدامها لإنجاز أهداف الأداء. والمحور الثالث يمثل الصلاحية والإثبات ويتناول مدى قدرة خطة الأداء على توفير الثقة بأن ما تحوي من معلومات أداء موثوق بها ويمكن الاعتماد عليها.

قياس الأداء في بيئة المحاسبة الحكومية في المملكة العربية السعودية

باستعراض متطلبات نظام المحاسبة الحكومية كما وردت في التعليمات المالية للميزانية والحسابات الصادر عام ١٣٧٦هـ. والتي تمثل جوهر النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية يتضح أن الهدف الأساسي للتقارير المالية الحكومية هو توفير البيانات اللازمة لغرض الرقابة المالية والنظامية والمساعدة في إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها. وتركز متطلبات التقارير المالية الحكومية وفقاً للتعليمات المالية التي تصدرها وزارة المالية بشكل دوري سنوي تحت عنوان "تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة" على المساءلة المالية قصيرة الأجل (السنة الجارية). إذا تغفلت متطلبات التقارير المالية الحكومية مبدأ المساءلة عن العمليات والأنشطة في المدى المتوسط والطويل. والتقارير المالية الحكومية الحالية بالتالي هي نتاج نظام محاسبي حكومي يهتم فقط بالرقابة المالية بمفهومها الضيق الذي ينحصر في ضبط وتوازن الإيرادات والمصروفات العامة وبيان مدى التزام الوحدات الحكومية

بتطبيق الأنظمة والتعليمات واللوائح ، أي أن الهدف من التقارير المالية الحكومية هو خدمة أغراض الرقابة المالية أو النظامية أو ما يطلق عليه الرقابة التقليدية . وهو بهذا يغفل قياس الأداء وإيصال معلومات وبيانات الأداء إلى متخذي القرار . فالنظام المحاسبي الحكومي الحالي لا يوفر المعلومات اللازمة لقياس مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة الحكومية التي تعد أساساً لأي نظام قياس أداء . ويرى بعض الكتاب أن النظام المحاسبي الحكومي لا يفي حتى بالبيانات الأساسية عن المدخلات وهي تمثل الحد الأدنى للمعلومات التي يمكن أن يوفرها مثل هذا النظام (عمر ١٩٩١م، ص ٨) (العبدالقادر ١٩٨٧م، ص ١٤). كما أن النظام المحاسبي الحكومي يفتقد إلى معلومات يمكن الاعتماد عليها بالنسبة لتكاليف البرامج والأنشطة المختلفة . إذ من المهم أن تتوفر مثل هذه البيانات حتى يمكن تحديد تكاليف تقديم الخدمات والبرامج وبالتالي تقييم الأداء وتخصيص الموارد . فمحاسبة التكاليف توفر المعلومات والتقارير الهامة لأغراض تخصيص الموارد وتحسين أداء الإدارة ومساءلتها عن كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة .

وبالرغم من التطور الكبير في البرامج والأنشطة والمشاريع الحكومية نتيجة الزيادة الهائلة في إيرادات الدولة خلال الثلاث عقود الماضية إلا أنه لم يطرأ أي تطور على النظام المحاسبي الحكومي يواكب الزيادة في النفقات الحكومية والنمو في عدد وحجم الأجهزة الحكومية . ومن وجهة نظر (الشريف والإمام ٢٠٠١م) أن أحد المبررات الملحة لتطوير النظام المحاسبي الحكومي هو مبالغة النظام الحالي في إجراءات الرقابة المالية على المصروفات أو النفقات الحكومية إلى الدرجة التي أصبحت عندها هذه الإجراءات عبئاً على الهيئات والوحدات الحكومية وعائقاً أمام إنجاز كثير من المهام وتحقيق الأهداف الرئيسية للبرامج والأنشطة المختلفة^(١٥) .

من جانب آخر فإن نظام ديون المراقبة العامة (الهيئة العليا للرقابة المالية على إيرادات ومصروفات الدولة) ينص في مادته السابعة على أن الديوان يختص "بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة، ومصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والحفاظة عليها" (نظام ديوان المراقبة العامة، المادة ٧) وهذا يعني

(١٥) محمد بن عبد الله الشريف، وعبد العزيز محمود الإمام، حسابات الحكومة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، الرياض، ٢٠٠١م، ص ٤١٢ .

أنه ضمن اختصاصات ديوان المراقبة العامة مراقبة حسن استخدام الأموال والموارد العامة وكذلك مراقبة حسن استغلال هذه الأموال والموارد العامة والمحافظة عليها. وكما هو معلوم فإن هذه المهام تندرج ضمن المهام الأساسية للمراقبة على الأداء. ذلك أن الهدف الأساسي للمراقبة على الأداء هو تقييم كفاءة إدارة واستخدام الموارد العامة وكذلك تقييم فعالية البرامج والأنشطة الحكومية التي أنفقت هذه الموارد من أجلها، وما إذا كانت البرامج والأنشطة حققت أهدافها. وقد أصدر ديوان المراقبة العامة في عام ١٤٠٣هـ (١٩٨٣م) ما يعرف بقواعد التدقيق الشامل. وهي عبارة عن مجموعة من المعايير العامة للمراجعة، تشمل معايير المراجعة المالية بالإضافة إلى معايير رقابة الأداء. وقد أشارت قواعد التدقيق الشامل إلى أحد أهداف الرقابة على الأداء إذ وفقاً للفقرة (ب) فإن "هدف تدقيق الكفاءة الاقتصادية والإدارية كأحد أنواع التدقيق الشامل تقييم استعمال الموارد الاقتصادية المتوفرة، والتأكد من إدارتها بكفاءة اقتصادية وإدارية معقولتين وتحديد أسباب التبذير والإسراف وسوء الاستعمال أو الاستغلال ووضع الاقتراحات التي تمكن الجهات المعنية من تحسين طرق استغلال تلك الموارد" كما أشارت القواعد المشار إليها إلى هدف آخر من أهداف رقابة الأداء إذ تورد الفقرة (ج) تدقيق الفعالية كأحد أنواع التدقيق الشامل وتعرف هدفه بأنه "تحديد مدى التقارب أو الانحراف بين إنجازات المؤسسة والأهداف المتوخاة، وبالتالي تبليغ الجهات المعنية في الوقت المناسب بأسباب الانحراف في حالة ثبوته" من ناحية أخرى قام الديوان باستحداث إدارة الرقابة على الأداء وأنيط بها مهام مراجعة وتدقيق الأداء في الوحدات الحكومية ولتدعيم هذه الإدارة ورفع الكفاءة فيها تم الاستعانة ببعض الخبراء في مجال رقابة الأداء من مكتب المحاسبة العام الأمريكي وذلك من خلال مشروع التعاون الاقتصادي بين حكومة المملكة العربية السعودية وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية. وقد ساهم هؤلاء الخبراء في تدريب بعض موظفي الديوان في المجالات المتعلقة بإجراءات رقابة الأداء وكيفية التعامل مع المشاكل التي تصاحب تطوير وتنفيذ برامج الرقابة على الأداء. وقام الديوان بمراجعة وتقييم الأداء لعدد من البرامج الحكومية، إلا أن تجربة الديوان صاحبها عدد من المشاكل. ومن أهم هذه المشاكل عدم وضوح أو تحديد أهداف كثير من البرامج والأنشطة الحكومية وكذلك عدم توفر معايير محددة للأداء يمكن على أساسها تقييم الأداء وتحديد مدى كفاءة وفعالية البرامج والأنشطة. ومن المشاكل الأخرى التي واجهت تنفيذ برامج رقابة الأداء عجز النظام المحاسبي الحكومي المطبق عن توفير البيانات والمعلومات اللازمة التي تعتبر أساساً لأي نظام لقياس الأداء (الرحيلي والنصار ١٩٩٤م، ص ٣٠) ويرى (العبدالقادر

١٩٩١م، ص ١٥) أن من أهم معوقات تطبيق برنامج رقابة الأداء عدم كفاءة أنظمة الرقابة الداخلية للوحدات الحكومية . إذ أن ضعف أنظمة الرقابة الداخلية يلقي عبء كبيراً على مراجعي ديوان المراقبة العامة ويصرف اهتمام المراجعين إلى الرقابة المالية التقليدية بدلاً من الاهتمام برقابة الأداء . وبالرغم من الخطوات التي اتخذها ديوان المراقبة العامة في تطوير برنامج رقابة الأداء إلا أنه نظراً لاعتبارات عديدة منها توفر الكفاءات والخبرات وكذلك الإمكانيات المادية اللازمة لتنفيذ مثل هذا البرامج بالإضافة إلى المعوقات الأخرى التي سبق الإشارة إليها فإن برنامج رقابة الأداء لم يحقق نجاحاً ملموساً .

الدراسات السابقة

هناك العديد من الدراسات التي تناولت قياس الأداء في الوحدات الحكومية من جوانب عديدة . فبعض هذه الدراسات ناقش العوامل التي تؤثر على نجاح نظام قياس الأداء وأهميه تغيير الثقافة في المنظمات الحكومية بحيث يتم تغيير التركيز من التركيز على المدخلات إلى التركيز على الأهداف والنتائج ومن الكتاب الذين تناولوا هذا الجانب (Deming 1986; Duncan et al 1991; Duncan et. al., 1991) .

وتناولت دراسات أخرى أثر مشاركة الموظفين في تطوير وتحديد الأهداف على الأداء من خلال زيادة التزام الموظفين بتحقيق الأهداف التي شاركوا في وضعها (Cotton et al 1988)، (Larson 1987) و(Glenn 1992) .

ومن جانب آخر تناول عدد من الباحثين تطوير ومقارنة مقاييس الأداء في الوحدات الحكومية في مجالات وبرامج مختلفة . فعلى سبيل المثال ناقشت عدد من الدراسات تطوير ومقارنة الأداء في المدارس والمؤسسات التعليمية (Ludwin and Guthrie 1989), (Fare et al, 1989) وفي المستشفيات العامة (Sherman 1989) و(Carpenter 1990) وخدمات النقل والتموين (Clarke and Gourdin 1991)

كما تناولت الدراسات الميدانية المسحية أيضاً جوانب عديدة من قياس الأداء في الوحدات الحكومية . ففي دراسة (Palmer 1993) تم تحليل أنظمة قياس الأداء في عينة من الهيئات الحكومية. واتضح من نتائج هذه الدراسة أن ما نسبته ٥٠٪ من الوحدات الحكومية التي شملتها الدراسة تعتمد على مقاييس أداء تعكس مؤشرات نتائج للبرامج والأنشطة . كما أظهرت نتائج هذه الدراسة أن

ما نسبته ١٧٪ فقط من الوحدات الحكومية التي شملتها الدراسة وضعت معايير محددة سلفاً لهذه المؤشرات أو المقاييس وذلك لأغراض المقارنة وتقييم الأداء .

وفي دراسة هيئة معايير المحاسبة الحكومية (GASB) (١٩٩٧م) شملت ٩٠٠ وحدة حكومية تم استقصاء مدى استخدام مقاييس الأداء وإعداد تقارير تعكس هذه المقاييس في هذه الوحدات. وكان من أهداف هذه الدراسة إلقاء الضوء على ما إذا كانت الوحدات الحكومية قد طورت مقاييس ومؤشرات أداء وما إذا كانت هذه المؤشرات والمقاييس تستخدم لأغراض اتخاذ القرارات. كذلك تحاول هذه الدراسة الإجابة على تساؤلات حول نوع مقاييس الأداء التي تستخدم من قبل هذه الوحدات وما هي الجوانب الإدارية التي تستخدم هذه المقاييس فيها وإلى من يتم إعداد تقارير قياس الأداء وما إذا كان يتم التأكد من موثوقية هذه المقاييس .

وقد أظهرت نتائج هذه الدراسة أن من ضمن الوحدات الحكومية التي شملتها الدراسة ما نسبته ٥٣٪ (٤٧٩ وحدة) طورت أنواع مختلفة من مقاييس الأداء وأن ما نسبته ٤٧٪ (٤٢١) تستخدم مقاييس الأداء لأغراض اتخاذ القرارات وقد انخفضت هذه النسبة إلى ٣٣٪ (٢٩٦ وحدة) بالنسبة لاستخدام مقاييس المخرجات أو النتائج تحديداً . وبالنسبة لأسباب استخدام مقاييس المخرجات أبدى ما نسبته ٢٤٪ (٢٢٢ وحدة) أن مقاييس المخرجات تستخدم لأغراض التخطيط الاستراتيجي في حين أبدى ما نسبته ٢٥٪ (٢٢٧ وحدة) أن مقاييس المخرجات تستخدم لأغراض تخصيص الموارد وما نسبته ٢٨٪ تستخدمها لأغراض إدارة البرامج والمتابعة . من ناحية أخرى عكست نتائج هذه الدراسة أن ما نسبته ٥٤٪ من الوحدات أو الهيئات الحكومية التي تستخدم مقاييس الأداء تخضع هذه المقاييس للتحقق . وفيما يتعلق بمتطلب استخدام مقاييس الأداء أبداً ما نسبته (٣٠٪) من الوحدات الحكومية التي شملتها الدراسة أنهم مطالبون باستخدام هذه المقاييس . ومن هذه الوحدات أو الهيئات الحكومية التي أفادت بأن هناك متطلب باستخدام مقاييس الأداء ما نسبته ٩٠٪ يستخدمون هذه المقاييس حالياً ومن الوحدات الحكومية التي شملتها الدراسة وعددها ٩٠٠ وحدة أبدت ٦٩٨ وحدة حكومية أي ما نسبته ٧٨٪ أنها تخطط لاستخدام أو ستستمر في استخدام مقاييس الأداء . ومعظم استخدام مقاييس الأداء بالنسبة لهذه الوحدات يتركز في إدارة البرامج إذ بلغت نسبة الوحدات الحكومية التي أفادت بأنها تخطط لاستخدام مقاييس الأداء في مجال تخصيص الموارد ٥٩٪ وفيما يتصل بأعداد تقارير قياس الأداء وإيصالها إلى الأطراف المستفيدة بلغت

نسبة الهيئات الحكومية التي أفادت بأنها تخطط لإعداد تقارير مقياس الأداء وإيصالها إلى أطراف عديدة بما فيها الجمهور ٤٢٪ . وهذا يعني أن هناك فارقاً قدره ٣٦٪ بين من أبدوا أنهم يستخدمون أو يخططون لاستخدام مقياس الأداء وبين من أبدوا أنهم يقومون بإعداد تقارير مقياس الأداء وجعلها متاحة للمستفيدين.

وفي دراسة ميدانية مسحية لمكتب المحاسب الأمريكي (GAO) عام ١٩٩٧م شملت ٩٠٥ من المدراء في وحدات حكومية مختلفة حول متطلبات تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء (برامج النتائج) . وجد أن من أهم العوامل لنجاح مثل هذا النظام هو بناء ثقافة في التنظيمات الحكومية تقوم على التأكيد على النتائج أو مقياس الأداء . وقد أبدى المديرون الذين شملتهم الدراسة حاجتهم إلى المزيد من الدورات التدريبية حتى يكونوا قادرين على الإلمام بجوانب هامة من نظام قياس الأداء وقد شملت هذه المهام تنفيذ التخطيط الاستراتيجي ووضع أهداف الأداء للبرامج وتطوير مقياس الأداء كما شملت استخدام معلومات أداء البرامج في اتخاذ القرارات والربط بين أهداف البرامج والأنشطة وإنجاز الأهداف الاستراتيجية . وقد تراوحت نسبة المديرين الذين أبدوا حاجة إلى مزيد من التدريب من ٢٠٪ بالنسبة لمهام تطوير مقياس أداء البرامج إلى ١٤٪ بالنسبة لتنفيذ التخطيط الاستراتيجي . أما نسبة المديرين الذي حصلوا على دورات تدريبية في المجالات المختلفة فقد تراوحت من ٦١٪ في مجال تنفيذ التخطيط الاستراتيجي إلى ٤٣٪ بالنسبة لمجال استخدام معلومات أداء البرامج في اتخاذ القرارات . ومن ناحية أخرى أبدى ما نسبته ٧٦٪ من المديرين الذين شملتهم الدراسة التزام إدارتهم العليا بإنجاز نتائج محددة للبرامج والأنشطة، في حين أبدى ما نسبته ٢١٪ من المديرين أنه يتم استخدام هذه المعلومات على نطاق كبير جداً أو كبير لأغراض تطوير الموازنة وفي المقابل أبدى ما نسبته ١٣٪ أنه يتم استخدام هذه المعلومات على نطاق كبير أو كبير جداً لأغراض الوفاء بالمتطلبات النظامية.

وفي دراسة ميدانية أخرى نفذها مكتب المحاسبة الأمريكي عام ١٩٩٧م تحت عنوان "إدارة

النتائج : التحديات التي تواجه قياس الأداء" *Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance*

تم إجراء ٦٨ مقابلة شخصية مع مسؤولين ينتمون إلى ٢٠ إدارة وهيئة حكومية ويمثلون ٤٠ برنامجاً حكومياً . وقد تم توجيه عدد من الأسئلة حول أربع مراحل رئيسية لتطوير وتنفيذ نظام

قياس الأداء وذلك بهدف إلقاء الضوء على أهم التحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ برامج قياس الأداء في الوحدات الحكومية . وشملت المراحل الأربع مرحلة تحديد الأهداف ومرحلة تطوير مقاييس الأداء ومرحلة جمع المعلومات ومرحلة تحليل المعلومات وإيصال النتائج . وبناءً على نتائج هذه الدراسة فقد اتضح أن المهام التي تعد أكثر تحدياً لمطوري ومنفذي نظام قياس الأداء هي المهام ذات الصلة بتحديد الأهداف وتطوير مقاييس الأداء . فقد أشار المديرون الذين شملتهم الدراسة إلى أن من أكثر مهام تحديد الأهداف تحدياً هو ترجمة الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل إلى أهداف أداء سنوية وهذا عائد إلى أن معظم البرامج ذات أهداف طويلة الأجل يصعب من خلالها التنبؤ بمستوى النتائج التي يمكن إنجازها في المدى القصير . وفيما يتعلق بمرحلة تطوير مقاييس الأداء فإن أهم التحديات تتمثل في تطوير مؤشرات المخرجات إلى مؤشرات ومقاييس نتائج . إذ أن هناك لبس أحياناً بين مفهوم المخرجات ومفهوم النتائج للبرامج والأنشطة . أما فيما يتعلق بالمهام ذات الصلة بجمع المعلومات فقد كانت أقل تحدياً بالمقارنة بمهام مرحليتي تحديد الأهداف وتطوير مقاييس الأداء . وفي مرحلة تحليل المعلومات وإيصال النتائج كان أكثر التحديات هو فصل أثر العوامل الخارجية وذلك عائد إلى أن أهداف عدد من البرامج والأنشطة الحكومية ما هي إلا نتاج منظومة معقدة من الظواهر أو الأنشطة التي تعتبر خارج التحكم . أما التحديات الأخرى فتشمل تطوير مؤشرات أداء كمية قابلة للقياس وتقدير مستوى مقبول للأداء المتوقع وتقدير مدى دقة وجودة معلومات الأداء التي يتم الحصول عليها عن طريق طرف ثالث .

الدراسة الميدانية

هدف الدراسة الميدانية

تهدف الدراسة الميدانية إلى استطلاع وتحليل آراء عينة من المسؤولين والمديرين في عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية بخصوص أهم المعوقات والتحديات ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء . وذلك بغرض الوقوف على ماهية المشاكل التي تواجه تطوير وتطبيق هذا النظام . وقد أمكن تطوير قائمة تشمل ١١ عاملاً من العوامل التي يمكن أن تمثل معوقات عامة . أما التحديات ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء فتشمل ثلاثة أنواع فرعية مرتبطة بمرحلة تطوير وتنفيذ برامج قياس الأداء . وقد أمكن تطوير قائمة تشمل ٢٤ تحدياً تتعلق بثلاث مراحل رئيسية من

مراحل تطوير وتنفيذ برامج قياس الأداء . وتشمل هذه المراحل مرحلة تحديد الأهداف ومرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء ومرحلة جمع وتحليل البيانات .

تصميم الدراسة الميدانية

أداة الدراسة

اعتمدت الدراسة الميدانية على أسلوب المسح الإحصائي حيث تم الاستعانة باستبانة مصممة لهذا الغرض . وذلك بهدف معرفة آراء عينة من المسؤولين والمدراء في عدد من الوزارات والمؤسسات العامة حول أهم المعوقات والتحديات التي تواجه عملية قياس الأداء في الوحدات الحكومية . وقد تم تطوير قائمة تشمل ١٢ معوقاً عاماً لتطوير نظام قياس الأداء بالإضافة إلى ثلاث قوائم تحوي كل منها ٨ تحديات تواجه عملية تطوير وتنفيذ قياس الأداء في مراحلها الثلاث: مرحلة تحديد الأهداف، ومرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء ومرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات. وقد طلب من المستجوب تحديد الدرجة التي يعتبر عندها كل عامل من العوامل كعائق لنظام قياس الأداء . وكذلك درجة التحدي الذي تشكله كل مهمة من المهام المرتبطة بالمرحلة الثلاث لعملية تطوير وتنفيذ قياس الأداء وذلك باستخدام مقياس ليكرت المكون من نقاط خمس كما يلي:

التحديات	
المقياس	إلى أي مدى يعتبر تحدياً
١	لا يمثل تحدياً
٢	يمثل تحدياً إلى حد ما
٣	يمثل تحدياً
٤	يمثل تحدياً كبيراً
٥	يمثل تحدياً كبيراً جداً

المعوقات	
المقياس	إلى أي مدى يعتبر عائقاً
١	لا يعتبر معوقاً
٢	يعتبر معوقاً إلى حد ما
٣	يعتبر معوقاً
٤	يعتبر معوقاً كبيراً
٥	يعتبر معوقاً كبيراً جداً

وفيما يلي قائمة بالعوامل التي تمثل أهم معوقات تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء وكذلك قائمة بالتحديات التي تواجه تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء في مراحلها الثلاث : مرحلة تحديد الأهداف، ومرحلة تطوير وتنفيذ مقاييس ومؤشرات الأداء، ومرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات.

أولاً : المعوقات العامة لتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء

- ١ - إغفال أنظمة وتعليمات المحاسبة الحكومية لقياس الأداء .
- ٢ - إغفال متطلبات إعداد التقارير المالية الحكومية لقياس وتقييم الأداء .
- ٣ - إغفال الهيئات الرقابية (ديوان المراقبة العامة) لنظام قياس الأداء .
- ٤ - عدم توفر الخبرات وذوي الاختصاص القادرين على تطوير هذا النظام .
- ٥ - وجود عوامل عديدة خارج تحكم الوحدة الحكومية تؤثر على الأداء .
- ٦ - تعقيدات الهيكل التنظيمي الحكومي وانعكاسات ذلك على إمكانية قياس وتقييم الأداء.
- ٧ - عدم وجود هيئات متخصصة قادرة على مساعده الجهات الحكومية على تطوير وتطبيق مثل هذا النظام .
- ٨ - لا توجد جدوى واضحة من تطوير واستخدام مقاييس الأداء .
- ٩ - تكاليف تطوير واستخدام مثل هذا النظام باهظة .
- ١٠ - تداخل الأنشطة والبرامج الحكومية للوحدات المختلفة وتأثير ذلك على إمكانية قياس الأداء.
- ١١ - عدم وجود حوافز لتطوير واستخدام مقاييس ومؤشرات الأداء .
- ١٢ - حساسية مفهوم قياس وتقييم الأداء بالنسبة لبعض المسؤولين .

ثانياً : التحديات ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء

أ - مرحلة تحديد الأهداف

- ١ - التمييز بين مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة الحكومية .
- ٢ - تحديد الأهداف الاستراتيجية طويلة المدى .
- ٣ - أخذ الأهداف والسياسيات العليا في الاعتبار عند تحديد أهداف البرامج والأنشطة .
- ٤ - حصر أهداف البرامج في عدد محدود من الأهداف العامة .
- ٥ - ترجمة الأهداف العامة والأهداف طويلة المدى (الإستراتيجية) إلى أهداف سنوية محددة وموضوعية .
- ٦ - التوفيق بين الأهداف المتعارضة .
- ٧ - تحديد العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على البرامج والأنشطة .
- ٨ - التمييز بين أهداف برنامج معين وأهداف برامج أخرى ذات صلة .

ب - مرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء

- ١ - قياس نتائج البرامج والأنشطة الحكومية .
- ٢ - قياس مخرجات البرامج والأنشطة الحكومية .
- ٣ - تطوير مؤشرات كمية قابلة للقياس تعكس أهداف الوحدة الحكومية .
- ٤ - تطوير مؤشرات ملائمة لقياس فعالية استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي .
- ٥ - تطوير مؤشرات ملائمة لقياس كفاءة استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي .
- ٦ - قياس مدخلات البرامج والأنشطة الحكومية (الموارد العامة التي يتطلبها كل برنامج أو نشاط).
- ٧ - الربط بين مدخلات ومخرجات البرامج والأنشطة وبين نتائج هذه البرامج والأنشطة .
- ٨ - تطوير مقاييس نوعية (وصفية) في حالة تعذر الوصول إلى معايير كمية.

ج - مرحلة جمع وتحليل البيانات

- ١ - توفير معدلات أو معايير موضوعية (تحتل بقبول عام) يمكن على أساسها تقييم الأداء.
- ٢ - الفصل بين أثر البرامج والأنشطة وأثر العوامل الخارجية على النتائج والمخرجات .
- ٣ - توفير المعلومات والبيانات اللازمة لتطوير استخدام نظام قياس الأداء .
- ٤ - الحصول على معلومات وبيانات الأداء في الوقت المناسب .
- ٥ - التحقق من دقة وجودة معلومات وبيانات الأداء .
- ٦ - الحصول على معلومات وبيانات لأغراض المقارنة .
- ٧ - ترجمة النتائج إلى توصيات لتحسين أداء البرامج وتطوير مقاييس الأداء .
- ٨ - التحقق من دقة وجودة المعلومات والبيانات التي يتم مقارنة بيانات الأداء الفعلي على أساسها.

أسئلة الدراسة الميدانية

تم تصميم استبانة البحث على شكل أربع مجموعات من العوامل والمهام ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء في الوحدات الحكومية . فالمجموعة الأولى تحوي العوامل التي تمثل معوقات عامة لتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء أما المجموعة الثانية فتحتوي عدد من المهام (التحديات) ذات الصلة بتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء وتم تبويبها إلى ثلاث أقسام حسب مراحل تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء . وتحاول الدراسة الميدانية الإجابة على الأسئلة التالية :

- ١ - ما هي أهم المعوقات العامة لتطوير وتنفيذ برامج قياس الأداء في الوحدات الحكومية ؟
- ٢ - ما هي أهم التحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ قياس الأداء في مرحلة تحديد الأهداف .
- ٣ - ما هي أهم التحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ قياس الأداء في مرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء .
- ٤ - ما هي أهم التحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ قياس الأداء في مرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات .
- ٥ - ما هي أهم التحديات التي تواجه عملية تطوير واستخدام مقاييس الأداء عند أخذ الثلاث مراحل مجتمعة في الاعتبار .

عينة الدراسة

بلغ مجموع مفردات عينة الدراسة ١٦٧ مدير إدارة أو مسؤولاً برتبة وظيفية أعلى من مدير إدارة . وقد تم مراعاة أن تشمل هذه العينة معظم الوزارات والمؤسسات الحكومية العامة وذلك حتى يتسنى أخذ آراء مدراء ومسؤولين ينتمون إلى قطاعات مختلفة ويتولون إدارة برامج وأنشطة متنوعة . وقد بلغ عدد الاستبيانات المستلمة المستوفاة الشروط ٩٨ استبانة بمعدل استبانة لكل مسؤول أو مدير ممن استكملوا الاستبانة وتم استلامها منهم . وبالتالي فإن نسبة الاستبيانات المستلمة المستوفاة ٥٨٪ وهي نسبة معقولة للبحث العلمي في مجالات العلوم الاجتماعية والإنسانية.

التحليل الإحصائي

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على تساؤلاتها فقد تم الاستعانة بالأساليب الإحصائية التالية:

- ١ - المتوسطات الحسابية وترتيب العوامل والمهام حسب الدرجة التي يعتبر عندها العامل كعائق ودرجة التحدي الذي تمثله كل من المهام المدرجة .
- ٢ - الانحراف المعياري لإجابات عينة الدراسة .
- ٣ - نسبة المستجوبين الذين اعتبروا كل من العوامل أو المعوقات معوق كبير أو كبير جداً والمهام (التحديات) تحدي كبير وكبير جداً .

نتائج الدراسة

أولاً : معوقات تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء

يبين الجدول رقم (١) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وترتيب كل من العوامل كمعوق لتطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء من وجهة نظر المسؤولين والمدراء كما يعكس هذا الجدول نسبة من اعتبر المعوق كبيراً أو كبير جداً. وكما يتضح من الجدول فقد جاء معوق "إغفال أنظمة وتعليمات المحاسبة الحكومية لقياس الأداء" في الترتيب الأول بمتوسط حسابي ٤,١٥ وانحراف معياري ٠,٦٧، مما يدل على تجانس آراء المسؤولين والمديرين وتقاربها فيما يتعلق باعتبار هذا المعوق معوقاً رئيسياً لعملية قياس الأداء في الوحدات الحكومية. ويدعم ذلك أيضاً أن نسبة من اعتبروا هذا المعوق معوقاً كبيراً أو كبير جداً بلغت ٧٩٪. أما الترتيب الثاني فقد جاء فيه معوق "وجود عوامل عديدة خارج تحكم الوحدة الحكومية تؤثر على الأداء" إذ بلغ المتوسط الحسابي ٤,١١ كما كان الانحراف المعياري ٨٢. وهذا يعكس أيضاً درجة مرتفعة نسبياً للتجانس في آراء المسؤولين والمدراء ويدعم ذلك أيضاً نسبة عالية ممن اعتبروا هذا المعوق معوقاً كبيراً أو كبيراً جداً بلغت ٧٣٪. وفي الترتيب الثالث جاء معوق "تعقيدات الهيكل التنظيمي الحكومي وانعكاساتها على إمكانية قياس الأداء وتقييمه" بمتوسط ٤,٠٩ وانحراف معياري ٠,٧٣ وبلغت نسبة من اعتبروا هذا المعوق كبيراً وكبيراً جداً ٧٦٪. أما معوق "تداخل الأنشطة والبرامج الحكومية وتأثيره على إمكانية قياس الأداء وتقييمه" فقد حل في الترتيب الرابع بمتوسط ٤,٠٨ وانحراف معياري ٠,٩٥ وبلغت نسبة من اعتبروا هذا المعوق معوقاً كبيراً أو كبيراً جداً ٦٢٪. وكما هو واضح فإن العوامل الثلاثة السابقة ذات صلة بالبيئة التنظيمية للوحدات الحكومية، وبالتالي فكان من المتوقع أن تتقارب وجهات نظر المسؤولين والمدراء بخصوص انعكاس هذه العوامل على قياس الأداء وتقييمه. ومن الملاحظ أن إغفال الهيئات الرقابية (ديوان المراقبة العامة) لنظام قياس الأداء جاء في الترتيب الخامس بمتوسط ٤,٠٥ وانحراف معياري ١,٢٢ وهذا الانحراف المعياري يعكس تباعد آراء المسؤولين والمدراء حول هذا العامل. ومن ناحية أخرى جاء إغفال متطلبات إعداد التقارير المالية الحكومية لقياس وتقييم الأداء وعدم توفر الخبرات وذوي الاختصاص القادرين على تطوير مثل هذا النظام في الترتيب السادس والسابع على التوالي وبتوسط ٤,٠٣ و٣,٩٨ على التوالي. ويلاحظ أن حساسية مفهوم قياس وتقييم الأداء بالنسبة لبعض المسؤولين جاء في الترتيب (١١) بمتوسط ٢,٦٨

في حين أن الانحراف المعياري لهذا العامل بلغ ١,٥١ وهذا يعكس تباين آراء المسؤولين والمدراء حول اعتبار هذا العامل كمعوق لتطوير واستخدام مقاييس الأداء .

الجدول رقم (١)

المعوقات العامة لتطوير وتنفيذ قياس الأداء

المعوقات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	نسبه من اعتبروا المعوق معوقاً كبيراً أو كبيراً جداً
إغفال أنظمة وتعليمات المحاسبة الحكومية لقياس الأداء	٤,١٥	٠,٦٧	١	٪٧٩
وجود عوامل عديدة خارج تحكم الوحدة الحكومية تؤثر على الأداء	٤,١١	٠,٨٢	٢	٪٧٣
تعميدات الهيكل التنظيمي الحكومي وانعكاسات ذلك على إمكانية قياس الأداء وتقييمه	٤,٠٩	٠,٧٣	٣	٪٧٦
تداخل الأنشطة والبرامج للوحدات الحكومية المختلفة وتأثيره على إمكانية قياس وتقييم الأداء	٤,٠٨	٠,٩٥	٤	٪٦٢
إغفال الهيئات الرقابية (ديوان المراقبة العامة) لنظام قياس الأداء	٤,٠٥	١,٢٢	٥	٪٥٦
إغفال متطلبات إعداد التقارير المالية الحكومية لقياس وتقييم الأداء	٤,٠٣	٠,٩٢	٦	٪٦٣
عدم توفر الخبرات وذوي الاختصاص القادرين على تطوير مثل هذا النظام	٣,٩٨	٠,٧٨	٧	٪٦٨
عدم وجود هيئات متخصصة قادرة على مساعدة الجهات الحكومية على تطوير وتنفيذ مثل هذا النظام	٣,٧٢	٠,٨٣	٨	٪٥٤
تكاليف تطوير واستخدام مثل هذا النظام باهظة	٣,٦٥	١,١٨	٩	٪٣٦
لا توجد حدود واضحة من تطوير واستخدام مقاييس الأداء	٣,٢٧	١,١٤	١٠	٪٤٨
حساسية مفهوم قياس الأداء بالنسبة لبعض المسؤولين	٢,٦٨	١,١	١١	٪١٢
عدم وجود حوافز لتطوير واستخدام مقاييس ومؤشرات الأداء	٢,١٩	١,٢٨	١٢	٪١٦

ثانياً : التحديات التي تواجه عملية تطوير وتنفيذ نظام قياس الأداء

أ — مرحلة تحديد الأهداف

يبين الجدول رقم (٢) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وترتيب كل من المهام حسب درجة التحدي الذي تمثله من وجهة نظر المسؤولين والمدراء . كما يعكس هذا الجدول نسبة من اعتبروا كل من المهام ذات الصلة بمرحلة تحديد الأهداف تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً . وكما يتضح من الجدول فقد جاء تحدي " ترجمة الأهداف العامة والأهداف طويلة المدى (الإستراتيجية) إلى أهداف سنوية محددة وموضوعية " في الترتيب الأول بمتوسط ٤,٠٦ وانحراف معياري ٠,٨٥ وهذا يعكس أهمية هذا التحدي وتجانس آراء المسؤولين والمدراء حول اعتبار هذه المهمة تحدياً رئيسياً في مرحلة تحديد الأهداف ويدعم ذلك أن نسبة من اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً بلغت ٦٧٪ . وفي الترتيب الثاني جاء تحدي " حصر أهداف البرامج في عدد محدد من الأهداف العامة " بمتوسط ٤,٠٢ وانحراف معياري ١,١٢ ويدعم اعتبار هذه المهمة تحدياً رئيسياً أن ما نسبته ٦٩٪ اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً .

الجدول رقم (٢)

التحديات ذات الصلة بمرحلة تحديد الأهداف

التحديات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	نسبة من اعتبروا التحدي تحدياً كبيراً جداً
ترجمة الأهداف العامة والأهداف طويلة المدى (الإستراتيجية) إلى أهداف سنوية محددة وموضوعية	٤,٠٦	٠,٨٥	١	٦٧٪
حصر أهداف البرامج في عدد محدد من الأهداف العامة	٤,٠٢	١,١٢	٢	٦٩٪
التمييز بين مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة الحكومية	٣,٩٨	١,٢٣	٣	٤٢٪
تحديد الأهداف الإستراتيجية طويلة المدى	٣,٨٢	١,٣٦	٤	٣٨٪
أخذ الأهداف والسياسات العليا في الاعتبار عند تحديد أهداف البرامج والأنشطة	٣,٦٦	١,٤٦	٥	٢٨٪
تحديد العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على البرامج والأنشطة	٣,٥٨	١,١٧	٦	٣٢٪
التمييز بين أهداف برنامج معين وأهداف برامج أخرى ذات صلة	٢,٧٢	١,٥٦	٧	١٩٪
التوفيق بين الأهداف المتعارضة	٢,١٤	١,٤٨	٨	٢١٪

أما الترتيب الثالث فحل فيه "التمييز بين مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة الحكومية" بمتوسط ٣,٩٨ إلا أن الانحراف المعياري كان ١,٢٣ وبلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذي اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٤٢٪. والتمييز بين مخرجات ونتائج البرامج والأنشطة تعتبر من المهام الشائكة سواءً في مرحلة تحديد الأهداف أو مرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء. ومن الملفت للانتباه أن تحديد الأهداف الاستراتيجية طويلة المدى حل في الترتيب الرابع بمتوسط ٣,٨٢ مما يدل على أن تحديد الأهداف الاستراتيجية التي تعتبر أساس لأي نظام قياس أداء تمثل تحدياً رئيسياً بالنسبة للمسؤولين والمدراء. وجاء تحدي "أخذ الأهداف والسياسات العليا في الاعتبار عند تحديد أهداف البرامج والأنشطة" وتحدي "تحديد العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على البرامج والأنشطة" في الترتيب الخامس والسادس على التوالي وبتوسط ٣,٦٦، ٣,٥٨، في حين حل تحدي "التمييز بين أهداف برنامج معين وأهداف برامج أخرى ذات صلة" في الترتيب السابع بمتوسط ٢,٧٢ وتحدي "التوفيق بين الأهداف المتعارضة" في الترتيب الثامن بمتوسط ٢,١٤. وهذا يعكس أن هاتين المهمتين لا تعتبران تحديان رئيسيان بالمقارنة بالمهام الأخرى.

ب - مرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء

يبين الجدول رقم (٣) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وترتيب كل من المهام حسب التحدي الذي تمثله من وجهة نظر المسؤولين والمدراء. كما يعكس هذا الجدول نسبة من اعتبروا كل من المهام ذات الصلة بمرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً. ووفقاً للجدول فإن تطوير مؤشرات كمية قابلة للقياس تعكس أهداف الوحدة الحكومية جاء في الترتيب الأول بمتوسط ٤,١٣ وانحراف معياري ٠,٧٤ ويدعم اعتبار هذه المهمة أكثر المهام تحدياً أن ما نسبته ٧٨٪ من المسؤولين والمدراء اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً. وفي الترتيب الثاني جاء تطوير مؤشرات لقياس فعالية استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي بمتوسط ٣,٩٢ وانحراف معياري ٠,٩٨ في حين بلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذين اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٦٦٪. وهذا يعكس أيضاً درجة التحدي الذي تمثله هذه المهمة كأحد مهام عملية تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء.

الجدول رقم (٣)

التحديات ذات الصلة بمرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء

التحديات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	نسبة من اعتبروا التحدي تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً
تطوير مؤشرات كمية قابلة للقياس تعكس أهداف الوحدة الحكومية	٤,١٣	٠,٧٤	١	٪٧٨
تطوير مؤشرات ملائمة لقياس فعالية استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي	٣,٩٢	٠,٩٨	٢	٪٦٦
تطوير مؤشرات ملائمة لقياس كفاءة استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي	٣,٨٩	١,٠٥	٣	٪٦٨
قياس نتائج البرامج والأنشطة الحكومية	٣,٨٦	١,١٣	٤	٪٥٤
الربط بين مدخلات ومخرجات البرامج والأنشطة وبين نتائج هذه البرامج والأنشطة	٣,٧٨	١,٢٨	٥	٪٥٧
قياس مخرجات البرامج والأنشطة الحكومية	٣,٦٢	١,٢٤	٦	٪٣٧
تطوير مقاييس نوعية (وصفية) في حالة تعذر الوصول إلى معايير كمية	٢,٩٦	٠,٩٨	٧	٪٢٥
قياس مدخلات البرامج والأنشطة الحكومية (الموارد العامة التي يتطلبها كل برنامج أو نشاط)	٢,٦٧	١,٠٤	٨	٪٢٨

وكما هو معلوم فإن هذه المهمة تعتبر من أكثر المهام تعقيداً لأنها تتطلب تحليل العلاقة بين المدخلات والمخرجات والأهداف . من ناحية أخرى حل تطوير مؤشرات ملائمة لقياس كفاءة استخدام الموارد العامة في القطاع الحكومي في الترتيب الثالث بمتوسط ٣,٨٩ وانحراف معياري ١,٠٥ وبلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذين اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٪٦٨ . وكما هو معلوم فإن مقاييس كفاءة استخدام الموارد العامة تقوم على تحليل العلاقة بين المدخلات والمخرجات وهي نسبياً مهمة أسهل من قياس الفعالية. إلا أن المهمتين تعتبران من المهام الأساسية كما تعكس ذلك النتائج التي سبق الإشارة إليها . وجاء قياس نتائج البرامج والأنشطة الحكومية في الترتيب الرابع بمتوسط ٣,٨٦ وانحراف معياري ١,١٣ . وهذه النتيجة تعكس أيضاً الصعوبة التي تكتنف عملية قياس النتائج للبرامج والأنشطة الحكومية وذلك لأن مفهوم النتائج يختلط أحياناً بمفهوم المخرجات ولصعوبة تطوير مقاييس كمية للنتائج لبعض البرامج والأنشطة. وفي الترتيب الخامس جاء الربط بين مدخلات ومخرجات البرامج والأنشطة وبين نتائج هذه البرامج والأنشطة

بمتوسط ٣,٧٨ وانحراف معياري ١,٢٨ وقد بلغت نسبة من اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٥٧٪. ويعتبر تحليل العلاقة بين هذه الأجزاء الثلاثة من الأسس التي يقوم عليها قياس وتقييم الأداء . وهي مهمة معقدة في ظل تنوع البرامج والأنشطة واختلاف طبيعتها وفي ظل وجود عوامل خارجية يمكن أن تؤثر على المخرجات والنتائج بشكل ملموس. من ناحية أخرى، جاء قياس مخرجات البرامج والأنشطة الحكومية في الترتيب السادس بمتوسط ٣,٦٢ وانحراف معياري ١,٢٤ . وهذه المهمة أيضاً تمثل تحدياً هاماً لمطوري مقاييس ومؤشرات الأداء وذلك لتعدد البرامج والأنشطة ولكون بعض مخرجات البرامج والأنشطة غير ملموسة مما يجعل مهمة قياسها صعبة . وفي الترتيب السابع حل تطوير مقاييس نوعية (وصفيه) في حالة تعذر الوصول إلى مقاييس كمية بمتوسط ٢,٩٦ . أما الترتيب الثامن فجاء فيه قياس مدخلات البرامج والأنشطة الحكومية بمتوسط ٢,٦٧ . وترجع صعوبة قياس المدخلات إلى عدم القدرة على التحديد الدقيق لتكاليف البرامج والأنشطة المختلفة نظراً لعدم تطبيق محاسبة التكاليف في معظم أنظمة المحاسبة الحكومية .

ج - مرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات

يبين الجدول رقم (٤) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري وترتيب كل من المهام حسب التحدي الذي تمثله كل مهمة من وجهة نظر المسؤولين والمدراء . كما يعكس الجدول رقم (٤) نسبة من اعتبروا كل مهمة من مهام مرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً. وكما يتضح من الجدول فقد جاء توفير المعلومات والبيانات اللازمة لتطوير واستخدام نظام قياس الأداء في الترتيب الأول بمتوسط ٣,٨٧ وانحراف معياري ١,١٨ وبلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذين اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٥٢٪ . وفي الترتيب الثاني حل التحقق من دقة وجودة معلومات وبيانات الأداء بمتوسط ٣,٨٢ وانحراف معياري ١,٢٢ وهو انحراف مرتفع نسبياً مما يدل على تفاوت آراء المسؤولين والمدراء حول التحدي الذي تشكله هذه المهمة . وجاء الحصول على معلومات وبيانات الأداء في الوقت المناسب في الترتيب الثالث بمتوسط ٣,٨٠ وانحراف معياري ٠,٩٥ وبلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذين اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٤٨٪ . وهذا يعكس التحدي الرئيسي الذي تمثله هذه المهمة كأحد مهام مرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات في بيئة لا تتوفر فيها أنظمة معلومات قادرة على إنتاج هذه البيانات وتوفيرها في الوقت المناسب كبيئة المحاسبة الحكومية في المملكة . من ناحية أخرى جاء الحصول

على معلومات وبيانات لأغراض المقارنة في الترتيب الرابع. بمتوسط ٣,٧٣ وبلغت نسبة المسؤولين والمدراء الذين اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٤٤٪. كما جاءت مهمة توفير معدلات أو معايير موضوعية تحظى بقبول (عام) يمكن على أساسها تقييم الأداء في الترتيب الخامس بمتوسط ٣,٦١ وبلغت نسبة من اعتبروا هذه المهمة تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً ٣٦٪، إذ من المتوقع في بداية تطوير واستخدام نظام قياس الأداء أن تمثل هاتين المهمتين تحدياً رئيسياً في هذه المرحلة من مراحل تطوير واستخدام النظام. وفي الترتيب السادس جاءت مهمة التحقق من دقة وجودة المعلومات والبيانات التي يتم مقارنة بيانات الأداء الفعلي على أساسها بمتوسط ٣,٢٤.

الجدول رقم (٤)

التحديات ذات الصلة بمرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات

التحديات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	نسبة من اعتبروا التحدي تحدياً كبيراً أو كبيراً جداً
توفير المعلومات والبيانات اللازمة لتطوير استخدام نظام قياس الأداء	٣,٨٧	١,١٨	١	٥٢٪
التحقق من دقة وجودة معلومات وبيانات الأداء	٣,٨٢	١,٢٢	٢	٤٦٪
الحصول على معلومات وبيانات الأداء في الوقت المناسب	٣,٨٠	٠,٩٥	٣	٤٨٪
الحصول على المعلومات وبيانات لأغراض المقارنة	٣,٧٣	١,٠٦	٤	٤٤٪
توفير معدلات أو معايير موضوعية (تحظى بقبول عام) يمكن على أساسها تقييم الأداء	٣,٦١	٠,٩٨	٥	٣٦٪
التحقق من دقة وجودة المعلومات والبيانات التي يتم مقارنة بيانات الأداء الفعلي على أساسها	٣,٢٤	١,٣٢	٦	٣٨٪
الفصل من أثر البرامج والأنشطة وأثر العوامل الخارجية على نتائج والمخرجات	٢,٨٤	١,٦٤	٧	٢٨٪
ترجمة النتائج إلى توصيات بتحسين البرامج وتطوير مقاييس الأداء	٢,٣٧	١,١٥	٨	١٧٪

ويكمن التحدي في هذه المهمة في أنه قد يتم استخدام بيانات ومعلومات تم جمعها وتحليلها بواسطة أطراف أخرى. أما الترتيب السابع فجاء فيه مهمة الفصل بين أثر البرامج والأنشطة وأثر العوامل الخارجية على النتائج والمخرجات بمتوسط ٢,٨٤. وفي الترتيب الثامن جاءت مهمة ترجمة النتائج إلى توصيات لتحسين البرامج وتطوير مقاييس الأداء بمتوسط ٢,٣٧. وهذا يعني أن المهمتين الأخيرتين لا تشكلان تحدياً كبيراً بالنسبة للمسؤولين والمدراء. بالرغم أن هاتين المهمتين ليستا

سهلتين وتحتاجان إلى خبرة ودراية وإلمام بالعوامل الخارجية المختلفة وأثارها المحتملة على نتائج ومخرجات البرامج والأنشطة وكذا مهارة وقدرة على تحليل النتائج واستخلاص التوصيات والربط بين النتائج والتوصيات المقترحة .

ويتضح من التحليل السابق أن ما مجموعه ست من المهام التي مثلت أكبر تحدٍ للمسؤولين والمدراء هي ضمن المهام ذات الصلة بمرحلي تحديد الأهداف وتطوير مقاييس ومؤشرات الأداء . والمهمتان اللتان تمثلان أكبر تحدٍ للمسؤولين والمدراء في مرحلة تحديد الأهداف هما مهمتان متعلقتان بالمراحل الأولى في بداية تحديد وحصر أهداف البرامج والأنشطة المختلفة وهي مرحلة هامة للغاية وتعد أساس للمراحل التالية في نظام قياس وتقييم الأداء وبالنسبة لمرحلة تطوير مقاييس ومؤشرات الأداء فإن أهم ثلاث تحديات متعلقة بتطوير مؤشرات كمية قابلة للقياس وكذلك تطوير مؤشرات ملائمة لقياس فعالية وكفاءة استخدام الموارد العامة . وهذه المهام الثلاث تمثل جوهر نظام قياس الأداء . وبالنسبة لمرحلة جمع المعلومات وتحليل البيانات فقد كانت المهام أقل نسبياً من حيث درجة التحدي الذي تمثله بالمقارنة بمهام كل من مرحلة تحديد الأهداف وتطوير مقاييس ومؤشرات الأداء خصوصاً أهم ثلاث تحديات في هذه المرحلة .

الخاتمة والتوصيات

تلعب المعلومات والبيانات دوراً أساسياً في نجاح نظام قياس الأداء . وكما يتضح من نتائج هذه الدراسة فإن من أهم معوقات تطوير واستخدام نظام قياس الأداء قصور وعدم ملائمة أنظمة المحاسبة الحكومية الحالية وعجزها عن توفير البيانات اللازمة لأغراض نظام قياس الأداء. ذلك أن تركيز المحاسبة الحكومية على مفهوم الرقابة المالية قصيرة الأجل أدى إلى إنتاج معلومات وبيانات تفي باحتياجات هذا النظام ولكن لا يمكن الاعتماد عليها كأساس لنظام قياس الأداء . لذا فإن الحاجة ملحة إلى تطوير أنظمة المحاسبة الحكومية بما فيها أنظمة الرقابة والمعلومات حتى تكون قادرة على مواكبة متطلبات نظام قياس وتقييم الأداء من خلال توفير معلومات وبيانات تفي باحتياجات هذا النظام ويمكن الاعتماد عليها . كما أن الحاجة ملحة إلى تطوير مهارات وقدرات العاملين في هذا المجال في الوحدات الحكومية المختلفة حتى يكون لديهم القدرة على استيعاب الجوانب المختلفة لتطوير واستخدام نظام قياس الأداء . كما يمكن الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص لدعم جهود الوحدات الحكومية في هذا المجال .

من ناحية أخرى فإن من المهام الأساسية التي تمثل أكبر تحدٍ للعاملين على تطوير وتنفيذ مثل هذا النظام تحديد أهداف البرامج والأنشطة الحكومية المختلفة وهذه المهام غاية في الأهمية وتعتبر اللبنة الأساسية التي تبني عليها بقية أجزاء النظام، ويقع على عاتق الوحدات الحكومية مسؤولية كبيرة في إيلاء هذا الجانب الأهمية المناسبة من خلال تحديد الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل بشكل واضح ثم ترجمة هذه الأهداف إلى أهداف سنوية محددة وموضوعية . وهذه المهمة ليست سهلة خصوصاً عندما يكون هناك عوامل خارجية (خارج تحكم الوحدة الحكومية) يمكن أن تؤثر بشكل ملموس على البرامج والأنشطة الحكومية. وعلى الوحدات الحكومية تطوير قدراتها في هذا المجال ودعم فريق العمل الذي يقوم بهذه المهام ليكون قادراً على القيام بها كما ينبغي .

والهيئات الرقابية ممثلة في ديوان المراقبة العامة يمكن أن يكون لها دور رئيسي في تطوير واستخدام نظام قياس الأداء باعتبارها الجهة المخولة نظاماً برقابة الأداء في الوحدات الحكومية . وفي هذا المجال يمكن أن يساهم ديوان المراقبة العامة في مساعدة الهيئات والجهات الحكومية المختلفة في عملية تطوير واستخدام نظام قياس الأداء إذ تقع على الديوان مسؤولية إلزام الوحدات الحكومية المختلفة بتطوير واستخدام مقاييس الأداء ومتابعة مدى التقدم الذي حققته الجهات الحكومية المختلفة في هذا المجال . كما يمكن أن يساهم الديوان بتقديم المعونة الاستشارية والفنية للجهات المختلفة بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يقوم الديوان بأعداد أدلة وكتيبات تعين الجهات الحكومية على قيام بهذه المهمة .

من ناحية أخرى يمكن لوزارة المالية بالتعاون مع ديوان المراقبة العامة عقد ندوات أو دورات لكبار المسؤولين في الوزارات والمؤسسات الحكومية بغرض التعريف بمفهوم قياس وتقييم الأداء ومناقشة سبل التغلب على المعوقات والمشاكل التي تصاحب تطوير واستخدام نظام قياس الأداء . ويمكن أن يتم تنفيذ هذه الدورات أو الندوات بشكل دوري حتى يتسنى للمسؤولين في القطاعات الحكومية المختلفة استيعاب وفهم كافة الجوانب المتعلقة بهذا النظام كما يمكن من خلال هذه اللقاءات الدورية مساعدة الهيئات الحكومية في تقييم ما تم إنجازه من تقدم في مجال تطوير واستخدام مقاييس ومؤشرات الأداء .

المراجع

أولا : المراجع العربية

- ديوان المراقبة العامة، معايير التدقيق الشامل، الرياض، ١٤٠٣ هـ .
- الرحيلي، محمد، وأحمد النصار، "تقييم أداء المشروعات الحكومية"، الندوة السادسة لسبل تطوير المحاسبة في المملكة العربية السعودية، قسم المحاسبة، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٤ .
- الشريف، محمد بن عبد الله وعبد العزيز محمود الإمام، حسابات الحكومة في المملكة العربية السعودية : دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، الرياض، ٢٠٠١ م .
- العبد القادر، أحمد محمد، "تدقيق الكفاءة والفعالية في البرامج الحكومية، المملكة العربية السعودية كميدان تطبيق"، أبحاث الندوة الثالثة لسبل تطوير المحاسبة في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٩٨٧ م .
- عمر، محمد عبد الحليم، "تقييم الكفاءة والفعالية في البرامج الحكومية"، بحوث الندوة الخامسة لسبل تطوير المحاسبة في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٩٩١ م .
- وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعليمات المالية للميزانية والحسابات، الرياض، ١٣٧٦ هـ .
- وزارة المالية والاقتصاد الوطني، نظام ديوان المرافقة العامة، الرياض، ١٣٩١ هـ .
- وزراء المالية والاقتصاد الوطني، تعليمات إقفال الحسابات الختامية للوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة للسنة المالية ١٤٢٠/١٤٢١، الرياض، ١٤٢٢ هـ .

ثانيا : المراجع الإنجليزية

- Carpenter, U.L.**, "Improving Accountability : Evaluation of the Performance of Public Health Agencies", *Association of Government Accountants Journal*, vol. **13**, Fall 1990, pp. 43-53.
- Clarke, K. L.**, and **Gourdin K. N.** "Measuring The Efficiency of The Logistics Process", *Journal of Business Logistics*, vol. **12**, No **2**, 1991, pp. 17-33.
- Cotton, J. L.**, **Vollrath, D. A.**, **Foggath, K. L.** and **Jennings, K. R.** "Employee Participation: Divrse Forms and Different Outcomes", *Academy of Management Review*, vol. **18**, No **1**, 1988, pp. 8-22 .
- Deming, W. E.**, *Out of Crisis*, Cambridge. Mass. MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986.
- Duncan, W. J.**, **Ginter, P. M.**, and **Copper, S.A.** "Excellence in Public Administration : Four Transferable Lessons From the Private Sector", *Public Productivity and Management Review*, 1991, vol. **14**, No 3, pp. 227-236.
- Fare, R.**, **Grooskopf, S.** and **Weber Wil.**, "Measuring School Performance", *Public Finance Quarterly*, vol. **17**, No 4, 1989, pp. 409-428 .
- General Accounting Office**, Agencies Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review, Washington D.C., May 1997.
- General Accounting Office**, Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance, Washington D.C., April, 2000.
- General Accounting Office**, Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance, Washington D.C., May, 1997.
- General Accounting Office**, The Results Act. An Evaluators Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans, Washington, D.C , April 1998.
- General Accounting Office**. The Government Performance and Results act, Report to Congressional Committees, Washington D.C., June, 1997.

- Glenn, T.** "Getting People to Do What They Want to do." *Public Manager*, Fall 1992, pp. 14-19.
- Governmental Accounting Standard Board**, Concept Statement, No. **1**, "Objectives of Financial Reporting" GASB, August, 1987.
- Governmental Accounting Standard Board**, Concept Statement, No. **2**, "Service Efforts and Accomplishments Reporting" GASB, April, 1994.
- Governmental Accounting Standard Board**, Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come, GASB, 1993.
- Governmental Accounting Standard Board**, Survey of State and Local Government Use and Reporting of Performance Measures, GASB, Washington, D. C, September, 1997.
- International City Management Association**, Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria For Appraising Administration, Washington D.C. ICMA, 1938.
- Keston, J. B.** "Dimensions of Excellence: Changing Organizational Culture", *Public Manger*, Fall 1992, pp.17-29.
- Kopczynski, M., and Lombardo, M.**, "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from Consortium Effort", *Public Administration Review*, vol. **59**, No. **2**, March/April 1999, pp.123-134.
- Larson, J.**, "Employee Participation in Federal Management", *Public Personal Management*, vol. **18**, No. **3**, 1987, pp. 404-414.
- Ludwin, W.G, and Guthrie , T. L.** "Assessing Productivity With Data Envelopment Analysis", *Public Productivity Review*, vol. **12**, No **4**, 1989, pp. 361-371.
- Palmer , Anna J.** "Performance Measurement in Local Government", *Public Money and Management*, vol. **13**, No **1**, 1993, pp.57-83.
- Sherman, H. D.**, "Hospital Efficiency Measurement and Evaluation: Empirical Test of a New Technique", *Medical Care*, vol. **22**, 1984, pp. 922-935.
- United States Congress**, The Results Act, Washington D.C., August, 1993.

Performance Measurement of Governmental Entities

SAAD SALEH AL-RWITA

Associate Professor

Accounting Department

College of Administrative Sciences

King Saud University, Riyadh, Saudi Arabia

ABSTRACT. Governmental entities should be accountable for the appropriate use of public funds and for providing various services to the citizens efficiently and effectively . The information about the acquisition and use of resources ,which the governmental accounting system emphasizes, is not sufficient to assess the performance of governmental units. Information about the outputs and the outcomes of the services provided and the relationship between the use of resources and those outputs and outcomes is essential for any performance measurement.

The objective of this study is to discuss the concept of performance measurement of governmental entities and the factors that should be taken into consideration when designing and implementing a system of performance measurement. This study also discusses the procedures of designing and implementing performance measurement systems. The empirical part of the study examined the obstacles and challenges facing governmental entities in Saudi Arabia in designing and implementing performance measurement system. This part is based on a survey of a sample of governmental officials working in various organizations.