

جمعية الأبناء العامين للبرلمانات الوطنية

دورة تشرين الثاني/نوفمبر 2021 – مدريد، إسبانيا،

مداخلة

من

السيدة بينولوي بيبي تياواوا
الأمينة العامة بالنيابة لبرلمان جنوب إفريقيا

حول

تقييم أداء المسؤولين البرلمانيين: مثال للسجل المتكامل لقياس الإنجاز

1. مقدمة

تهدف هذه الورقة إلى تقديم تجارب برلمان جنوب إفريقيا من حيث ممارسة إدارة الأداء بشكل عام، والسجل المتكامل لقياس الإنجاز بشكل خاص. وتشير الورقة بأن السجل المتكامل لقياس الإنجاز يبقى، دون شك، إحدى أدوات إدارة الأداء التي يمكن أن تيسر إحداث التغيير وتحسين الأداء التنظيمي في البيئة البرلمانية. وتستمد الورقة الدروس من مصادر مختلفة حول نظرية نشوء تقييمات الأداء في القطاع العام، مع وجهات النظر حول أفضل الطرق لقياس الأداء.

وفي أوائل الثمانينيات القرن العشرين، كانت فكرة ماكس فيبر عن البيروقراطية قد بدأت تفقد قيمتها التوجيهية ببطء وتصل بسرعة إلى نهايتها. بدأ الكثير من البلدان الغربية بالبحث عن بدائل. يقول كاميرون (Cameron, 2009:5) أنه "في ثمانينيات القرن العشرين واجه نموذج الإدارة البيروقراطية العامة التقليدي الذي كان قد وضعه ماكس فيبر وودرو ويلسون تحديات في البلدان الناطقة بالإنكليزية مثل إنكلترا، وأستراليا ونيوزيلندا". ولم يكن ذلك هو الحال دائماً، لأنه قبل وبعد فترة الحرب العالمية الثانية، تمتعت الإدارة العامة التقليدية والأفكار البسيطة للبيروقراطية بالرواج، وكانت سائدة. طبقاً لغوميد وديفولو (Gumede and Dipholo, 2014: 43)، كان يُنظر إليها بوصفها المجال الأكثر عقلانية لإدارة شؤون الناس.

ولكن مع تغير العالم سياسياً في أوروبا والعالم الغربي بصورة عامة من مطلع السبعينيات فصاعداً، بات منطوق عمل الإدارة العامة التقليدية و/أو البيروقراطية يعتبر ساذجاً وغير منسجم مع وقائع التغيير الوشيك. وبدأت الحكومات الغربية خلال هذا الوقت، خصوصاً تلك الموجودة في عالم منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وفي المملكة المتحدة بالنظر بشكل نقدي إلى موضوع الإدارة العامة. وكما يشير دوري (Dorey, 2015) - وكما اتضح من إصلاح الخدمات العامة في بريطانيا منذ الثمانينيات، خصوصاً في مجالي التعليم والصحة (خدمة الصحة الوطنية) - توجّه النقد إلى القطاع العام لفشله في توفير خدمة أكثر احتراماً وكفاءة وأعلى جودة للعملاء والمستخدمين.

وعلى هذه الخلفية، وبقوة الحجّة وتضافر الوقائع، حدث تعبير في نمط الإدارة العامة. ظهرت الإدارة العامة الجديدة كشكل جديد من الأفكار التي بدأت بصياغة النظرية والممارسة في الخدمات العامة. وطبقاً لغوميد وديفولو (2014:43)، "ظهرت الإدارة العامة الجديدة عالمياً في الثمانينيات كناقذ إيجابي للإدارة العامة التقليدية بالنظر إلى الحاجة إلى إعادة ابتكار الحكومة وحشد وتعبئة روح ريادة الأعمال لإجراء تحولات في القطاع العام. الأكثر من ذلك، ارتبط ظهور الإدارة العامة الجديدة بالحاجة لإعادة هيكلة البيروقراطية الحكومية لتعزيز الإنتاجية، والتنافسية، والكفاءة والفعالية. (Gumede and Dipholo, 2014:)

43) اعتبر ذلك، وبوحي من قيم ومفاهيم القطاع الخاص، وسيلة لتجاوز الروتين والتصلب المرتبطان بالإدارة العامة التقليدية بهدف تحسين كفاءة تقديم الخدمات (Cameron, 2009:5).

والأمر المهم الإشارة إليه في هذا الصدد هو ظهور ممارسات جديدة كثيرة في قياس الأداء، والإدارة ووضع التقارير بالتوازي مع إصلاحات القطاع العام المنسجمة مع الإدارة العامة الجديدة على مدى سنوات. يشير جونسون وتالبوت (Johnson and Talbot, 2007:114) إلى أن " بدأت العديد من الحكومات في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالتركيز وإنتاج معلومات أداء من مختلف الأنماط تنشرها السلطة التنفيذية حول أنشطتها وأنشطة الخدمات العامة الأوسع". وكانت السمة المميزة لهذه الظاهرة المتنامية وضع الموازنات أو القيام بالحوكمة على أساس النواتج أو النتائج.

ويطرح كاميرون (2009:2) سؤالاً نقدياً: إلى أي حد تأثرت الخدمة العامة في جنوب إفريقيا بإصلاحات الإدارة العامة الجديدة؟

وردّاً على السؤال المطروح يمكن للمرء أن يذكر أن قد كتب الكثير حول التحول المنهجي الذي طرأ على الإدارة العامة للخدمات العامة في جنوب إفريقيا. لقد ذهب بعض الباحثين ومحليي السياسات في جنوب إفريقيا إلى حد المجادلة بأن قانون الإدارة المالية العامة في جنوب إفريقيا لعام 1999، والقانون الإطاري لسياسة المشتريات التفضيلية لعام 2000، وأنظمة المشتريات التفضيلية لعام 2001 وقانون إدارة المالية البلدية لعام 2003 جميعها تشريعات تعتنق مبادئ مسار الإدارة العامة الجديدة (Gumede and Dipholo, 2014: 47). كما يجادل هذان الباحثان بأن "التحوّل من برنامج إعادة البناء والتنمية إلى توظيف وإعادة توزيع النمو ومسار النمو الحديث علامات واضحة على انتصار مبادئ الإدارة العامة الجديدة في جنوب إفريقيا الديمقراطية الجديدة".

ورغم ذلك، وفي حين كتب الكثير حول الانتقال من الإدارة العامة القديمة إلى الإدارة العامة الجديدة ومأسسة قياس الأداء، وممارسات الإدارة ووضع التقارير في القطاع العام في جنوب إفريقيا، فيقدم الباحثين والمحللين توصيفاً متبايناً وغير متسق لتلك التغييرات الجارية في برلماننا. وبالتالي، تركز هذه الورقة على تقديم عرض نقدي للتغيرات التي أطلقها ذلك التحول المنهجي – الانتقال من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الجديدة في برلمان جنوب إفريقيا والتركيز على نحو خاص على تنفيذ إدارة الأداء باستخدام ممارسات السجل المتكامل لقياس الإنجاز.

2. انتقال القطاع العام في جنوب إفريقيا من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الجديدة

في جنوب إفريقيا لم يحدث الانتقال من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الجديدة وتطور تقييم الأداء في القطاع العام في فراغ. بل كان راسخاً في انتقال البلد من نظام الفصل العنصري (الأبارتايد) إلى إدارة ديمقراطية جديدة، حيث باتت هناك حاجة للمساءلة بضمان الإبلاغ على نحو صحيح عن النتائج الملموسة لتحسين حياة أغلبية السكان وجعل ذلك واضحاً ومرئياً.

وحتى قبل الانتقال إلى الديمقراطية، كان هناك إدراك متزايد في جنوب إفريقيا بأن الروتين البيروقراطي يؤثر في معظم الدوائر الحكومية. وبالتالي لم يكن مفاجئاً أن تحسّن الكفاءة، والدرجة العالية من التنافسية والمساءلة المرتبطان بالإدارة العامة الجديدة كانت هدفاً أساسياً لإصلاحات القطاع العام في جنوب إفريقيا منذ عام 1994.

3. إدارة الأداء في بيئة برلمانية

وما كان مرتبطاً بتقييم الأداء والإدارة ووضع التقارير في الإدارة العامة بموجب الإدارة العامة الجديدة كان قضية السجل المتكامل لقياس الإنجاز. وفقاً لدجياك (Dziak, 2015)، فإن "السجل المتكامل لقياس الإنجاز هو طريقة لتحليل المنظمات وإيجاد استراتيجيات لتحقيق الأهداف التنظيمية". يوفر السجل المتكامل لقياس الإنجاز التوافق بين أهداف المؤسسة واستراتيجياتها من جهة وعدة مقاييس أداء وعوامل أخرى مثل رضی الزبائن، والأداء المالي، والكفاءة الداخلية، والابتكارات، من جهة أخرى. (Dziak, 2015) بدأ الترويج للسجل المتكامل لقياس الإنجاز في مطلع التسعينيات على يد الدكتور روبرت كابلان والدكتور ديفيد نورتون، لكنها شهدت عملية تطوير طويلة في السنوات القليلة التي تلت. في مطلع التسعينيات، بدأ روبرت كابلان وديفيد نورتون بدراسة طرق قياس الأداء المختلفة في قطاع الأعمال والمؤسسات الأخرى والكتابة عن ذلك. ولاحظ الباحثان أن كانت تعترى الكثير من الطرق التقليدية عيوب ونواقص ولم تكن فعالة، وأن بعض المقاربات كانت غامضة جداً أو ذاتية. آخرون ركزوا فقط على الحد الأدنى المالي وتركوا جميع تفاصيل الأعمال الأخرى. (Dziak, 2015)

وبحلول القرن الحادي والعشرين، أصبحت النسخة الرئيسية الثالثة من السجل المتكامل لقياس الإنجاز أداة إدارية رئيسية في المنظمات في سائر أنحاء العالم. تستعمل عدة أنواع من المنظمات، بما في ذلك الأعمال التجارية والصناعات، والمكاتب الحكومية، والمجموعات غير الربحية، طرق السجل المتكامل لقياس الإنجاز (Dziak, 2015). فيستطيع قادة المؤسسة بتحديد الأهداف وتحليل الأداء في هذه الفئات، تقييم ما

إذا كانت المجموعة تحقق أهدافها وتتخذ قرارات قائمة على المعرفة والمعلومات حول كيفية تصويب أية مشاكل داخل المؤسسة. (Dziak, 2015)

وبدأ كابلان ونورتون بالبحث عن بدائل أكثر فعالية. فطوّرا طريقة جديدة لقياس الأداء يشار إليها بجدول علامات الأداء المتوازن. يشير التوازن في المصطلح إلى التفاعلات الموزونة بعناية بين العوامل المالية (المفضلة تقليدياً في القياسات التقليدية) والعوامل غير المالية (العناصر التي كان يتم تجاهلها تقليدياً بوصفها أهدافاً واستراتيجيات). وادعى الباحثان أن تحقيق التوازن بين هذه العناصر سيعطي القادة قدرة شاملة على التبصّر في حالات النجاح والفشل في مؤسساتهم. (Dziak, 2015)

ويستند جدول علامات الأداء المتوازن إلى جملة من العناصر التنظيمية. يحلل مستعملو الجدول هذه العناصر ويضعون أهدافاً حول كيفية معالجة المؤسسة لكل عنصر لتحقيق أهدافها الكلية. بمرور الوقت، يمكن مطابقة تقارير الأداء مع الأهداف للمساعدة في تحليل ما إذا كانت المؤسسة تضيي بنجاح أو بتعثر نحو تحقيق أهدافها.

ومن بين العوامل الأكثر أهمية في جدول علامات الأداء المتوازن رؤية واستراتيجية قادة المؤسسة. ينبغي للرؤية والاستراتيجية أن تأخذا بالاعتبار الكثير من العوامل الأخرى، بما في ذلك معارف القادة والعاملين؛ والابتكارات المستعملة في التدريب، والبحث، والتخطيط؛ والكفاءة التي تم إظهارها في العمليات الداخلية للمجموعة؛ ورضى الزبائن وغيرهم من الجهات المعنية؛ والأداء المالي للمجموعة. ترتبط جميع هذه العوامل ببعضها ويجب معالجتها بشكل سليم لضمان النجاح الكلي للمؤسسة. (Dziak, 2015)

وكما يشير جدول علامات الأداء المتوازن بعدد من المناظير التي يمكن من خلالها تقييم مختلف أشكال البيانات والقياسات. وتساعد هذه المناظير في ضمان عمل جميع أجزاء المؤسسة معاً لتحقيق الفائدة للناس داخل وخارج المؤسسة. بعض المناظير المهمة تتعلق بالتعلم والتدريب المستمرين من قبل أعضاء المؤسسة؛ ومدى فعالية عمل المؤسسة على أساس يومي؛ وما إذا كانت المؤسسة سليمة مالياً؛ ونظرة الزبائن والمعينين للمؤسسة وعملها. (Dziak, 2015).

ووفقاً لكريستيا (Cristea, 2019) وفيتالي وآخرين (Vitale et al, 1994)، فإن "تنفيذ الطريقة يتطلب إكمال المراحل الست الآتية":

- الخطوة 1 - تحديد الأهداف - ما الذي نريد تحقيقه؟
- الخطوة 2 - موازنة المقاييس مع الاستراتيجية. ما هي الأمور الأكثر أهمية؟
- الخطوة 3 - تحديد المقاييس - ما الذي ينبغي أن نقيسه؟
- الخطوة 4 - التنبؤ بالنتائج - ما الذي نريد تحقيقه؟

- الخطوة 5 - تحديد الأهداف - ما الذي سيتغير؟
- الخطوة 6 - تخطيط العمل المستقبلي. إلى أين نتجه من هنا؟

وفي برلمان جنوب إفريقيا، تم تبني جدول علامات الأداء المتوازن بوصفه أحد أنظمة الإدارة المصممة لتحسين الأداء التنظيمي. وهو إطار يُستخدم لتحديد العوامل القيمة الدافعة الرئيسية للمؤسسة ودمج مساهماتها لدفع الأداء التنظيمي قدماً. ويُستعمل جدول علامات الأداء المتوازن، وبين أمور أخرى، للتوفيق بين أنشطة العمل من جهة ورؤية واستراتيجية المؤسسة من جهة أخرى، ومراقبة الأداء بالمقارنة مع الأهداف، وتحسين التواصل بشأن الاستراتيجية. إنه إطار لترجمة رؤية المؤسسة إلى مجموعة من الأهداف ومؤشرات الأداء موزعة على أربعة مناظير: المسائل المالية، شؤون الزبائن، العمليات الداخلية والتعلم والنمو. لقد عدل برلمان جنوب إفريقيا بطاقة قياس الأداء المتوازن لضمان التركيز على العناصر المحورية لنجاحه. وتمت إعادة تسمية بعض المناظير لإدماج بعض المواضيع الاستراتيجية في تلك المناظير. وفيما يلي المناظير الأربعة الموجودة على بطاقة قياس الأداء البرلماني المتوازن:

- منظور المسؤولية المالية.
- منظور المسار المؤسسي.
- منظور توقعات الجهات المشاركة.
- منظور التعلم والنمو.

وفي سياقنا، يغطي منظور المسؤولية المالية في جدول علامات الأداء المتوازن الأصلية الأهداف المالية للمؤسسة ويسمح للمديرين بتعقب النجاح المالي والقيمة بالنسبة لأصحاب الأسهم. في سياقنا، يكون التركيز في المنظور "المالي" مختلفاً عنه في القطاع الخاص. الأهداف المالية في القطاع الخاص مرتبطة بشكل عام بالربح وتحقيق الحد الأقصى من القيمة لحملة الأسهم. أما في القطاع العام، فإن المال مورد يمكن أن يقيد تنفيذ الاستراتيجية، وليس السبب الرئيسي لوجود مؤسسات القطاع العام. يقاس نجاح مؤسسات القطاع العام بمدى كفاءة وفعالية هذه المؤسسات في تلبية احتياجات المستفيدين منها أو المعنيين بخدماتها. إن منظور المسؤولية المالية حاسم في ضمان إنفاق الأموال العامة في المجالات التي خصصت لها.

ويقيس هذا المنظور في جدول علامات الأداء المتوازن للخدمات البرلمانية، مدى توافق الموازنة مع الاستراتيجية، وكفاءة التكاليف، وتقديم الحد الأقصى من القيمة للأطراف المعنية بالمؤسسة مقابل الأموال التي ينفقونها، والالتزام بالقوانين والسياسات ذات الصلة وإدارة المخاطر.

ومن جهة أخرى، يركز منظور العملية التنظيمية على الأهداف المتعلقة بالتنفيذ الناجح للاستراتيجية. وهذا يشمل إدارة العمليات لتحسين التنسيق بين الوظائف، والابتكار، والتميز العملي، وتلبية احتياجات

الزبائن والجهات المشاركة. ويشمل هذا المنظور إدارة العلاقات مع الزبائن الذي يجادل بضرورة وجود عمليات داخلية محسنة طبقاً لجدول علامات تقييم الأداء المتوازن التي وضعها كابلان ونورتون ويضحّم هذه العوامل بإدماج نسبة تنفيذ الاستراتيجية.

ويوفر منظور العملية التنظيمية البيانات فيما يتعلق بمرحلة عمل مسار الإدارة الاستراتيجية. ويمكن من تحقيق التوافق بين الهيكليات التنظيمية، والعمليات والأنظمة من أجل تحقيق التنفيذ المتناسك.

وإضافة إلى ذلك، يغطي منظور توقعات الجهات المشاركة أهدافاً مثل رضى الزبائن أو الجهات المعنية، ووضع وتنفيذ الاستراتيجيات، والخطط والبرامج لخدمة الزبائن والمحافظة على علاقات بناءة ومستدامة مع الجهات المشاركة. ويركز هذا المنظور على تصور وتجارب الزبائن والجهات المشاركة مع خصائص المنتجات والخدمات.

وتركز إدارة الجهات المشاركة على قدرة المؤسسة على توفير مواد وخدمات ذات جودة عالية لمختلف جماعات الجهات المشاركة. ويحتل منظور الزبائن أو الجهات المشاركة الأولوية ويتعلق بالرضا العام للزبائن والجهات المشاركة.

وتعد إدارة الجهات المشاركة ضرورة استراتيجية تسهم في استراتيجية وعمليات المؤسسة على حد سواء. والبرلمان، مثله مثل كثير من المؤسسات الناجحة الأخرى، أدرك أن الإدارة الفعالة للجهات المشاركة أمر جوهري لأدائه، وتتطلب هذه العملية بناء، وإقامة علاقات بناءة مع الجهات المشاركة ومراقبة هذه العلاقات والمحافظة عليها من أجل زيادة دعمهم وتقليص أي أثر سلبي محتمل. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تكون الحاجة إلى قياس ومراقبة توجهات ورضى الزبائن والعملاء قائمة على الأدلة - ومن هنا ضرورة إجراء استطلاعات الرأي المستمرة لقياس رضى الزبائن والعملاء.

ويعترف برلمان جنوب إفريقيا بأنه يجب ان تكون العلاقات مع الجهات المشاركة مفيدة للطرفين، وأن تكون بناءة ومستدامة، ومن هنا الحاجة للتركيز على جودة هذه العلاقات بالنظر إلى أثرها على الأداء.

وأخيراً، يغطي منظور التعلم والنمو في سياق برلمان جنوب إفريقيا العوامل الدافعة غير الملموسة للنجاح المستقبلي، مثل تطوير المواهب، ورأس المال التنظيمي ورأس المال المعلوماتي، بما في ذلك المهارات، والتدريب، والثقافة التنظيمية والقيادة، وهي شبيهة بمنظور التعلم والنمو في جدول علامات الأداء المتوازن. إلا أن الاختلاف الرئيسي يتمثل في التركيز على إدارة المواهب وبناء القدرات التنظيمية المطلوبة.

ويركّز هذا المنظور على تطوير المواهب المطلوبة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية للبرلمان. ويتمثل التركيز في خلق مجتمعات كفاءة في المؤسسة لضمان أن تتوفر للمؤسسة جميع القدرات والكفاءات التي تحتاجها لتنفيذ

استراتيجيتها. كما يعد تطوير القدرات المستقبلية هدفاً مهماً في هذا المنظور. المواضيع الأخرى التي ينبغي أن تؤخذ بالحسبان في عمل المدراء هي الحاجة لاستراتيجيات للاحتفاظ بالموهب وخلق بيئة تساعد المواهب على الازدهار.

ويتمثل جزء مهم من القدرة التنظيمية في المواهب الموجودة في المجتمعات الأوسع. وهذا يشمل الموظفين السابقين والمواهب الموجودة في مختلف مجتمعات المعرفة، مثل مؤسسات التعليم العالي التي يمكن لقدراتها أن تكمل القدرات التنظيمية الموجودة. وبهذه الطريقة، فإن المواهب الموجودة في المجتمعات الأوسع يمكن أن تشكل مصدراً مهماً يعزز الأداء التنظيمي. إن النجاح التنظيمي يعتمد، بين أشياء أخرى، على ما إذا كان يتم خلق هذه القدرات.

وجرت عملية تعليمية كبيرة من أجل أن يتم تنفيذ جدول علامات الأداء المتوازن بشكل فعال وأن يطبقها جميع مسؤولي البرلمان، وتنتج عنها عملية تبني بطيئة لكن إيجابية.

وعلى نحو مماثل، فإن التوافق بين جدول علامات الأداء المتوازن والاستراتيجية التنظيمية كان يحتم تعميمها على كل المؤسسة بحيث تنسجم مع الخطط التكتيكية والتشغيلية، حيث يجب ترجمة عناصر من الاستراتيجية إلى مجالات عمل مختلفة، وفي المحصلة، إلى الأعمال اليومية التي يقوم بها الموظفون.

ولكن استناداً إلى ما ورد أعلاه، فإن السؤال الجوهرى الذي يمكن أن يُطرح هو ما إذا كان جدول علامات الأداء المتوازن مؤشراً صحيحاً على أداء البرلمان وأداء المسؤولين البرلمانين. والأكثر من ذلك، ما إذا كانت إدارة البرلمان قد قدرت استعمال جدول علامات الأداء المتوازن التي هي أداة لقياس الاستدامة في مؤسسة قد لا يوجد فيها تقديم ملموس للخدمات، مثل بناء المدارس والمنازل. لقد حققت إدارة التغيير والتطبيق الداخلي لقياس الأداء الكثير، رغم المقاومة التي تنشأ بين وقت وآخر. ويبقى التحدي الرئيسي متمثلاً في التحديد والقياس على أدنى المستويات مع وجود المناظير المختلفة وقياس هذا بدقة من أجل تقديم الحوافز المناسبة. وهذا ينطوي على نضج عملية وضع الأهداف، وقياس النتائج والمخرجات والتركيز عليها بدلاً من التركيز على الأنشطة.

ولقد وضع برلمان جنوب إفريقيا سياسة لإدارة الأداء تضمن دمج الأداء التنظيمي والفردى. ويعني هذا من الناحية العملية الانسجام بين أداء الموظف الفرد وأداء المؤسسة لتفعيل استراتيجية، وأهداف وقيم المؤسسة. وبالمقابل، يجب أن تنسجم أدوار الموظفين والمسؤوليات والوظائف مع أهداف أداء الفرق والمؤسسة. الأمر الذي كان مرتبطاً على نحو وثيق بهذا هو ممارسة مراقبة الأداء، ومراجعته و/أو تقييمه. ومن هذه التقييمات الدورية، يصبح من الأسهل معرفة ما إذا كان جدول علامات الأداء المتوازن هي المؤشر الصحيح على أداء البرلمان وأداء المسؤولين البرلمانين.

4. الخلاصة

وكما تم عرضه في هذه الورقة، لا شك أن نظام جدول علامات الأداء المتوازن يبقى واحداً من أدوات إدارة الأداء التي يمكن أن تيسر حدوث التغيير وأن تحسّن الأداء التنظيمي في البيئة البرلمانية.

ومن تجربتنا، يمكن أن تُحدث العناصر الأربعة الجوهرية في جدول علامات الأداء المتوازن، أي منظور المسؤولية المالية، ومنظور المسار المؤسسي، ومنظور توقّعات الجهات المشاركة، ومنظور التعلم والنمو، قيمة مضافة في تعبئة الأداء التنظيمي والمساعدة على تحقيق الأهداف والنتائج الاستراتيجية للمؤسسة.

وبالفعل فإن جدول علامات الأداء المتوازن هي المؤشر الصحيح على أداء المؤسسة وأداء موظفيها. وقد أصبحت قياساً محكماً ومتطوراً لأداء نتائج المسؤولين - وهو أحد الجوانب الحاسمة لضمان فعالية أعضاء البرلمان في أداء تفويضهم الدستوري.

والسؤال الواضح الذي لم تعالجه هذه الورقة هو ما إذا كان مثل هذا القياس مناسباً لأعضاء البرلمان. في حين أن قياس أداء أعضاء البرلمان قد لا يخضع لأدوات مثل جدول علامات الأداء المتوازن، فإن استطلاعات الرأي التي أُجريت لتقييم مدى وضع البرلمانات لأهداف فعالة ومدفوعة بالأثر وتحقيق هذه الأهداف - والتي تتمثل غالباً في كفاءة الرقابة ومساءلة السلطة التنفيذية. (ولدى الاتحاد البرلماني الدولي والبارومتر الأفريقي تقارير تقييم أثر الرقابة والمساءلة وأيضاً المشاركة الشعبية حول أغلبية البرلمانات الأعضاء).

ومثالياً، يترتب على البرلمانات تطوير مؤشرات أداء يقاس أداؤها على أساسها، وأن تضع أهدافاً بناءً على المؤشرات التي تتعلق بالنتائج الرئيسية للأثر - مثل القضاء على الفقر، وتقليص عدم المساواة، وتوفير فرص العمل وتطوير المهارات من أجل النمو الاقتصادي؛ وهذه المؤشرات عالمية فعلاً وتحتوي على مؤشرات الحد الأدنى المعبر عنها في أهداف التنمية المستدامة وأجندة الاتحاد الأفريقي 2063. إلا أن هذا ليس ما تحاول الورقة التركيز عليه. قد يكون هذا مجالاً للتركيز في المستقبل القريب، على الأغلب لأن مخرجات مسؤولي البرلمانات هي مدخلات بالنسبة لعمل الأعضاء. ويمكن المجادلة أن المسؤولين البرلمانيين الذين يعملون دون قياس النتائج (جدول علامات الأداء المتوازن) لن يتمكنوا من تقييم جودة وفائدة دعمهم للناس الذين يخدمونهم.

وبالفعل، إن تبني جدول علامات الأداء المتوازن سيتطور وينضج أكثر في الممارسات البرلمانية والأداء التنظيمي.

المراجع

- كاميرون، ر. الإصلاحات الإدارية العامة الجديدة في الخدمات العامة في جنوب إفريقيا: 1999-2009. صحيفة الإدارة العامة (1) 44 4 ، 2009 ، 897-909.
- كريستيا، أندريه ميهاي. إدارة الأداء من خلال تنفيذ نظام السجل المتكامل لقياس الإنجاز - نظام المؤشرات. صحيفة هايبريون الدولية للفيزياء الإيكولوجية والاقتصاد الجديد. 2019، الجزء 12 العدد 2، الصفحة 149-158. 10 صفحات.
- دوري، بيتير. 2015. إرث التاشيرية - إصلاح القطاع العام. مرصد الجمعية البريطانية 17، الصفحات 60-33.
- دجياك، مارك. 2015. السجل المتكامل لقياس الإنجاز. موسوعة سالم، 2015. صفحتان
- غوميد، ن. وديفولو، ك.ب. الحوكمة وإعادة الهيكلة، الإصلاح الإداري العام الجديد: منظور جنوب إفريقيا. صحيفة البحث التعليمي والاجتماعي الجزء 4 الرقم 6 أيلول/سبتمبر 2014
- جونسون، س. وتالبوت، س. البرلمان والأداء البريطاني: يشكل تحدياً أو يواجه تحدياً؟ استعراض دولي للعلوم الإدارية 2007؛ 73؛ 113، دور نشر سيج.
- كبلان، روبرت س. وديفيد ب. نورتن. "استخدام السجل المتكامل لقياس الإنجاز كنظام إدارة استراتيجي". استعراض هارفيرد للأعمال. كلية هارفارد للأعمال والنشر. تموز/يوليو. 2007. الأربعاء 26 كانون الثاني. 2015. <https://hbr.org/2007/07/using-the-balanced-scorecard-as-a-strategic-management-system>
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2009) قياس أنشطة الحكومة. باريس، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.
- وفيتالي م. مفريناك س.سي. هوسير م. (1994)، عملية جديدة/ السجل المتكامل: نظام قياس الأداء الاستراتيجي، استعراض التخطيط رقم 22 الصفحات 12-16.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

**ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DE PARLEMENTS
ASSOCIATION OF SECRETARIES GENERAL OF PARLIAMENTS**

November 2021 Session – Madrid, Spain

COMMUNICATION

FROM

**Ms Penelope Baby Tyawa
Acting Secretary to Parliament,
Parliament of the Republic of South Africa**

ON

**Assessing the Performance of Parliamentary officials: A case for
the balance scorecard**

1. Introduction

The purpose of this paper is to present the experiences of the South African Parliament in as far as the practice of performance management in general, and the balance scorecard in particular is concerned. The paper argues that the balance scorecard system remains, without a doubt, one of the performance management tools that can facilitate change and improve organisational performance in the parliamentary environment. The paper draws learnings from various sources of theory on the evolution of performance assessments in the public sector, with perspectives on how best to measure performance.

As early as the 1980s, the Weberian notion of bureaucracy was slowly losing its heuristic value and was quickly reaching its end in time. Many western countries started to look for alternatives. Cameron (2009:5) states that, "in the 1980s the traditional bureaucratic public administration model of Max Weber and Woodrow Wilson was challenged in Anglophone countries such as England, Australia and New Zealand". That was not always the case, as before and after the second world war period, traditional public administration and simple notions of bureaucracy enjoyed currency and were prevalent. According to Gumede and Dipholo (2014: 43), they were seen as the most rational avenue for managing the affairs of the public.

But as the world changed politically over continental Europe and in the broader Western world from the early 70s onwards, the working logics of the traditional public administration and/or bureaucracy were deemed to be naïve and not in sync with the realities of imminent changes. Western governments during this time, particularly those in the OECD world, in the United Kingdom started to look critically at public administration. As Dorey (2015) points out - revealed by reform of Britain's public services since the 1980s, particularly in education and health (the National Health Service – NHS) - criticism was on the public sector for failing to provide its clients and users with a more courteous, efficient and higher quality of service.

It is against this backdrop, by force of argument and array of facts, that there was a paradigm shift from public administration to public management. The New Public Management (NPM) emerged as a new form of thought that came to shape and inform both the theory and praxis of public service. According to Gumede and Dipholo (2014:43), "globally NPM emerged in the 1980s as benevolent critic to the traditional public administration given the need to reinvent government and harness the entrepreneurial spirit to transform the public sector. More so, NPM's emergence was associated with the need to restructure government bureaucracy to promote productivity, competitiveness, and efficiency and effectiveness. (Gumede and Dipholo, 2014: 43) Inspired by the values and concepts of the private sector, this was seen as a way of cutting through the red tape and rigidity associated with old-style public

administration with the view to improving efficiency and service delivery (Cameron, 2009:5).

What is important to note in this regard is that, closely linked to NPM oriented public sector reforms over the years, has been a surge of new managerial practices of performance measurement, management and reporting. Johnson and Talbot (2007:114) points out that “many governments across OECD countries started to focus and produce performance information of various types published by the executive branch on its activities and those of the wider public services”. The defining feature of this growing phenomenon was output- or outcome-based budgeting or governance.

Cameron (2009:2) asks a critical question: To what extent has the South African public service been influenced by New Public Management (NPM) reforms?

In response to the posited question one may mention that, a lot has been written about the paradigm shift from public administration to public management in the South African public services. Some South African Scholars and policy analysts have even gone to the extent of arguing that, South Africa’s Public Finance Management Act of 1999, the Preferential Procurement Policy Framework Act of 2000, the Preferential Procurement Regulations of 2001 and the Municipal Finance Management Act of 2003 are all pieces of legislation which embrace the principles of the NPM trajectory (Gumede and Dipholo, 2014: 47). These researchers further argue that “the shift from Reconstruction and Development Program (RDP) to GEAR (Growth Employment and Redistribution) and New Growth Path is a clear sign of the victory of NPM principles in the new democratic South Africa”.

Nonetheless, while a lot has been written about the move from public administration to public management and the institutionalisation of performance measurement, management and reporting practices in the South African public sector, scholars and analysts have been offering an inconsistent and patchy account of those changes in our parliament. As such, this paper concerns itself with providing a critical account of the changes heralded by that paradigm shift (move from public administration to public management) in the South African Parliament, with a particular focus on the implementation of performance management using the Balance Score Card practices.

2. South Africa’s public sector transition from Public Administration to Public Management:

In South Africa, the change from public administration to public management and the evolution of performance assessment in the public sector did not happen in a vacuum. It was embedded in the country’s transition from Apartheid to a new democratic dispensation, where there was a need for accountability by ensuring the tangible results to improve the lives of the majority are reported and are visible.

Even before the transition to democracy, there was an increasing realisation in South Africa, that bureaucratic red tape was affecting most government departments. Thus it came as no surprise that improved efficiency, greater competitiveness and accountability linked to New Public Management were the overriding aim of public sector reforms in South Africa since 1994.

3. Performance Management in a Parliamentary Environment

Closely linked to the New Public Management oriented performance evaluation, management and reporting in the public sector was the issue of the balance scorecard. According to Dziak (2015), “a balanced scorecard (BSC) is a method of analysing organizations and creating strategies to meet organizational goals”. Balance scorecards align an organisation's goals and strategies with many performance measures and other factors such as customer satisfaction, financial performance, internal efficiency, and innovations (Dziak:2015). First popularised in the early 1990s by Drs. Robert Kaplan and David Norton, balanced scorecards underwent a long process of refinement in the next few years. In the early 1990s, Robert Kaplan and David Norton began studying and writing about various methods of measuring performance in businesses and other organisations. The researchers noted that many traditional methods were critically flawed and ineffective and that some approaches were too vague or subjective. Others focused only on the financial bottom line and left out all the other details of business. (Dziak:2015)

By the twenty-first century, the third major version of the balance scorecard system became a major management tool in organisations around the world. Many kinds of organisations, including businesses and industries, government offices, and non-profit groups, employ balance scorecard methods. (Dziak:2015). By setting targets and analysing performance in these categories, organisation leaders can assess whether the group is meeting its goals and make informed decisions about how to correct any problems within the organisation (Dziak:2015)

Kaplan and Norton began searching for more effective alternatives. They developed a new method of performance measurement referred to as a balance scorecard. The balance in the term refers to carefully weighed interactions between financial factors (traditionally favoured in performance measurements) and non-financial factors (previously overlooked elements such as goals and strategies). The researchers claimed that balancing these elements would give leaders comprehensive insights into the successes and failures of their organisations. (Dziak:2015)

A balance scorecard is based on an assortment of interrelated organisational elements. Scorecard users analyse these elements and set targets for how an organisation will address each element to meet its overall goals. In time, performance reports can be matched against the targets to help analyse how well or poorly the organisation is proceeding toward its goals.

Among the most important factors on a balance scorecard, are the vision and strategy of the organisation's leaders. The vision and strategy must take into account many other factors, including the knowledge of leaders and workers; the innovations used in training, research, and planning; the efficiency demonstrated in the internal workings of the group; the satisfaction of customers and other stakeholders; and the financial performance of the group. All of these factors are interconnected and must be addressed properly to ensure the overall success of the organisation. (Dziak:2015)

The balance scorecard also acknowledges a number of perspectives through which various data and measurements must be assessed. These perspectives help to ensure that the parts of an organisation all work together to benefit people inside and outside the organisation. Some important perspectives relate to the ongoing learning and training of the organisation's members; how effectively an organisation operates on a daily basis; whether the organisation is financially feasible; and how customers and stakeholders perceive the organisation and its work. (Dziak:2015)

According to Cristea, 2019: 154 and Vitale et al, 1994, "The implementation of the method involves completion of the following six stages:

- Step 1 – Specifying objectives – What do we want to achieve?
- Step 2 – Balancing measures with strategy – what is the most important?
- Step 3 – Identifying measures – what should we measure?
- Step 4 – Forecasting Results – What do we want to achieve?
- Step 5 – Specifying the objectives – what will change?
- Step 6 – Planning future actions – where are we headed from here?

In the South African Parliament, the balance scorecard has been adopted as one of the management systems designed to improve organisational performance. It's a framework used to identify the organisation's key value drivers and integrate their contribution for driving organisational performance. The scorecard is used, among other things, to align business activities to the vision and strategy of an organisation, monitor performance against objectives and improve communication of the strategy. It's a framework for translating an organisation's vision into a set of objectives and performance indicators distributed among four perspectives: Financial, Customer, Internal Business Processes and Learning and Growth.

The South African Parliament has modified the balance scorecard to ensure focus on the elements that are critical to its success. Some of the perspectives were renamed to align with the strategic themes in those perspectives. The following are the four perspectives in the Parliamentary Balance Scorecard:

- Financial Accountability Perspective
- Institutional Process Perspective
- Stakeholder Expectations Perspective
- Learning & Growth Perspective

In our context, the Financial Accountability Perspective in the original balance scorecard covers the financial objectives of an organisation and allows managers to track financial success and shareholder value. In our context the focus in the "Financial" perspective differs from that of the private sector. Private sector financial objectives are generally linked to profit and maximising shareholder value. In the public sector, on the other hand, finance is a resource that enables or constrains implementation of the strategy and is hardly the primary reason for the existence of the public sector organisation. Success for public sector organisations is measured by how effectively and efficiently these organisations meet the needs of their constituencies and/or stakeholders. The Financial Accountability perspective is critical in ensuring that public funds are spent in line with what they are appropriated for.

In the Parliamentary Services Balance Scorecard, this perspective measures the alignment of the budget to the strategy, cost efficiency, delivering maximum value to the stakeholders for money spent, compliance to applicable laws and policies and risk management.

On the other hand, the Institutional Process Perspective focuses on the objectives related to the successful implementation of the strategy. This includes management of processes to improve cross-functional coordination, innovation, operational excellence, meeting customer and stakeholder needs. This perspective includes the Customer Relationship Management that argues for refined internal business processes as per the Kaplan and Norton Balanced Scorecard and amplifies these by incorporating the execution rate of strategy.

The Institutional Process Perspective provides data regarding the action stage of the strategic management process. It enables alignment of organisational structures, processes and systems for cohesive execution.

In addition to that, the Stakeholder Expectations Perspective covers the objectives such as customer and stakeholder satisfaction, development and implementation of strategies, plans and programmes to serve customers and maintain constructive and sustainable relations with stakeholders. This perspective focuses on the perception and experiences of product and service attributes by stakeholders.

Stakeholder Management focuses on the ability of the organisation to provide quality goods and services to various stakeholder groups. The customer and stakeholder perspective takes pre-eminence and is concerned with overall satisfaction of customers and stakeholders.

Stakeholder management is a strategic imperative that informs both the strategy and operations of an organisation. Parliament, like many other successful organisations, has realised that managing its stakeholders effectively is key to its performance and this process entails establishing, monitoring and maintaining constructive relationships with stakeholders in order to increase their support and

minimise any possible negative impact. To this end, the need to measure and monitor the levels and direction of client satisfaction has to be evidence based – hence the continuous client satisfaction surveys.

The South African Parliament acknowledges that relationships with stakeholders must be mutually beneficial, constructive and sustainable, hence the need to focus on the quality of these relationships given their impact on its performance.

Lastly, the Learning and Growth Perspective in the South African Parliament context covers the intangible drivers of future success, such as development of talent, organisational capital and information capital, including skills, training, organisational culture and leadership and is similar to the Learning and Growth perspective in the Balance Scorecard. However, the key difference is the focus on managing talent and building required organisational capabilities.

This perspective focuses on the development of the talent required to implement the strategic plan of Parliament. The focus is to create communities of competence in the organisation to ensure that the organisation has all the competencies it requires to implement its strategy. The development of future capabilities is also a significant theme in this perspective. Other themes that should inform the work managers perform, are the need for strategies to retain talent and creating a conducive environment for talent to perform.

A significant part of organisational capability is the talent from extended communities. This includes former employees and talent from various knowledge communities, such as tertiary institutions whose capabilities can complete existing organisational capabilities. In this way, the talent from extended communities can serve as an important resource that enhances organisational performance. Organisational success depends, inter alia, on whether these capabilities are created.

For the BSC to be implemented effectively and embraced by all officials of parliament, a massive education drive took place which resulted in a slow but positive uptake.

Similarly the BSC aligned to the institutional strategy had to be cascaded throughout the organisation so that it coheres with the tactical and operational plans, where elements of the strategy must be translated to various functional areas and ultimately, to employees' day-to-day jobs.

But based on the above, the critical question that might arise is whether the balance scorecard is a correct indicator on parliament performance and the performance of parliamentary officials. Further to this, whether parliament's administration has appreciated the introduction of the BSC, is the tool of

measuring its suitability in an institution where there might not be tangible delivery of services, such as the building of schools and houses. The change management and the internalisation of measuring performance has gone a long way, notwithstanding push backs that arise from time to time. The fundamental challenge remains that of aligning and identifying performance at the lowest level with the various perspectives and measuring this correctly to incentivise correctly. This implies the maturity of goal setting, measuring and focusing on the outcomes and outputs rather than activities.

The South African Parliament has developed a performance management policy that ensures the integration of organisation and individual performance. What this means in practice is that, individual employee performance speaks to organisational performance to give effect to the organisation's strategy, goals, objectives and values. Correspondingly, the employees' roles and job responsibilities should be aligned to the performance goals of their teams and organisation. Closely linked to that has been the practice of performance monitoring, review and/or assessment. From these periodic assessments, it is easier to discern whether the balance scorecard is a correct indicator on parliament's performance and the performance of parliamentary officials.

4. Conclusion

As it has been argued in this paper, it is without doubt that the Balance Score Card system remains one of the performance management tools that can facilitate change and improve organisational performance in the parliamentary environment.

Our experience is that the four critical elements of the Balance Score Card, namely; financial accountability perspective, institutional process perspective stakeholder expectations perspective, learning and growth perspective can have an added value in harnessing organisational performance and helping to realise institutional strategic goals and outcomes.

The balance scorecard is indeed the correct indicator of the institution's performance and that of its employees. It has become a tight and refined measure of performance outcomes of officials - a critical aspect to ensure the effectiveness of Members of Parliament in carrying out their constitutional mandate.

The obvious question not addressed in this paper is whether such measurement is suited for Members of Parliament; in this regard with reference to Parliament. While the measurement of the performance of of Members of Parliament may not be subjected to tools such as the Balance Score Card, surveys have been conducted to assess the extent to which Parliaments have effective and impact driven targets that are set and met - these are mostly the effectiveness of oversight

and holding the executive accountable. (The IPU and the Afro-Barometer have reports that assess the impact of oversight and accountability as well as public participation on the majority of its member parliaments.)

Ideally parliaments have to develop performance indicators against which they measure their performance, set targets informed by the indicators that speak to the key impact outcomes – such as elimination of poverty, reduction of inequality, job creation and skills development for economic growth; these indicators are indeed universal and have base indicators as expressed in the SDG and AU Agenda 2063. This was not the focus of the paper, notwithstanding, this is maybe an area of focus in the near future, mostly because the outputs of the officials of parliament is the input into the work of members. It can be argued that parliamentary officials who operate with no outcomes measured (BSC) will not be able to assess the quality and usefulness of their support to those they serve.

Indeed the adoption of BSC is set to mature further in the parliamentary practices and organisational performance.

End.

Bibliography

Cameron, R. New Public Management Reforms in the South African Public Service: 1999-2009. *Journal of Public Administration* 44 4 (1), 2009, 897-909.

Cristea, Andrei Mihai. *Performance Management by Implementing the Balanced Scorecard System- The System of Indicators*. Hyperion International *Journal of Econophysics & New Economy*. 2019, Vol. 12 Issue 2, p149-158. 10p.

Dorey, Peter. 2015. The Legacy of Thatcherism - Public Sector Reform. *Observatoire de la Société Britannique* 17 , pp. 33-60.

Dziak, Mark.2015. Balanced Scorecard. Salem Press Encyclopedia, 2015. 2p

Gumede, N. and Dipholo, K.B. Governance, Restructuring and the New Public Management Reform: South African Perspectives. *Journal of Educational and Social Research* Vol. 4 No.6 September 2014

Johnson, C. and Talbot, C. The UK Parliament and performance: challenging or challenged? *International Review of Administrative Sciences* 2007; 73; 113, Sage Publishers

Kaplan, Robert S. and David P. Norton. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review*. Harvard Business School Publishing. Jul. 2007. Web. 26 Jan. 2015. <https://hbr.org/2007/07/using-the-balanced-scorecard-as-a-strategic-management-system>

Oecd (2009) *Measuring Government Activity*. Paris, OECD.

Vitale M., Mavrillac S.C., Hauser M. (1994), New Process/Financial Scorecard: A Strategic Performance Measurement System, *Planning Review* no. 22, pp. 12-16.