مجموعة أدوات الإعداد والتنفيذ والمراقبة ورفع التقارير والتقييم المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والاستراتيجيات القطاعية

دليل لشركاء "سيغما" ("سيغما")

ورقة "سيغما" البحثية رقم 57

حائزة على تصريح بالنشر من جانب رئيسة برنامج "سيغما" كارين هيل

Contents

الديباجة 4

الملخص التنفيذي 6

المقدمة 8

سياق إعداد مجموعة الأدوات 8
هدف مجموعة الأدوات 9
من تستهدف مجموعة الأدوات؟ 9
بنية مجموعة الأدوات 9
بعض القيود 10
دورة عملية الاستراتيجية 11
ما أهمية التخطيط المسبق في وضع الاستراتيجية؟ 14
المسائل الأساسية المتعلقة بالتخطيط لعملية وضع الاستراتيجية 15

1. تحليل المشكلة 17

1.1. تخطيط التحليل 23
1.2. أدوات التحليل الشائعة الاستخدام 25
1.3. طرق جمع البيانات لهذا التحليل 31
1.4. طريقة تحديد دائرة المؤسسات المشاركة للتحليل 32

2. تحديد النطاق وترتيب الأولويات 36

2.1. أداة "سيغما" لترتيب أولويات وضع استراتيجية إصلاح الإدارة العامة 37

3. تحديد الأهداف 41

3.1. وضع الرؤية 41
3.2. الأهداف الاستراتيجية وهرميتها 42
3.3. ربط الأهداف بالمشكلات وأهدافها 47
3.4. الجوانب الأساسية لعملية تحديد الأهداف 48

4. وضع المؤشرات 51

4.1. أنواع المؤشرات 52
4.2. الروابط بين الاهداف والإجراءات والمؤشرات التي تقيس إنجازها 57
4.3. مسؤوليات مؤشر القياس ونوعية المؤشرات 58
4.4. تحديد القيمة الأساسية والقيم المستهدفة 59
4.5. استخدام بيانات المؤشر 65

5. وضع خطة العمل 68

5.1. أنواع الإجراءات 70
5.2. عملية صوغ الإجراء 72
5.3. وثيقة خطة العمل 75

6. تقدير التكاليف 79

6.1. طبيعة التكاليف وبعض مقاربات حسابها 80
6.2. الخطوات المنطقية لعملية تقدير التكاليف 82
6.3. تقييم نتائج تقدير التكاليف قبل وضع اللمسات النهائية على وضع الاستراتيجية 88

7. المراقبة ورفع التقارير **92**

7.1. دور المراقبة والتقييم ورفع التقارير في عملية الاستراتيجية..... 94
7.2. ما المراقبة ورفع التقارير؟ 95
7.3. ما الذي يحدد جودة المراقبة ووضع التقارير؟..... 96
7.3.1. المستخدمون 96
7.3.2 المعدل والتوقيت 97
7.3.3 نوعية التقارير 98
7.4. البنية والأدوار المؤسسية لمراقبة الاستراتيجية ووضع التقارير بشأنها 101

8. التقييم..... **104**

8.1. من وما الذي يتم تقييمه؟ 104
8.2. أنواع ونطاق التقييم..... 107

9. إدارة وتنسيق إصلاح الإدارة العامة **111**

9.1. تركيبة هيكليات الإدارة 112
9.1.1 هيكلية المستوى السياسي..... 112
9.1.2 هيكلية المستوى الإداري 113
9.1.3 أمانة السرّ..... 114
9.2. العوامل المؤثرة في نجاح إدارة إصلاح الإدارة العامة 115
قائمة بعدد من أهم المصطلحات المستخدمة في مجموعة الأدوات 120

برنامج "سيغما"..... **122**

الديباجة

يُعتبر توفر إدارة عامة ذات أداء جيد من الشروط الأساسية التي تسهم في تحقيق الشفافية والفعالية في أي نظام حوكمة ديمقراطي. فهي تشكّل العمود الفقري لعمل الدولة، وتحدد قدرة الحكومة على توفير الخدمات العامة وتعزيز التنافسية والنموّ.

وحتى تتمتع الإدارة العامة بأعلى المعايير المطلوبة، لا بدّ من إجراء إصلاحات تشمل الكثير من الجوانب سواء على صعيد السياسات أو الإدارة. إلا أن التخطيط لهذه الإصلاحات وتطبيقها بشكل مرتجَل، تبعًا لكلّ حالة، قد لا يسهم في حدوث التحوّل المتوقع في نظام الحوكمة وعمل الإدارات العامة[1]. بالتالي، في سبيل تحقيق النتائج المرجوة، يجب أن تقود الحكومات رؤية إصلاحية شاملة، تتولى تنسيقها عبر تحديد الأهداف ذات الأولوية.

إن القيادة الفعّالة والواضحة وآليات التنفيذ ذات الأداء الجيد وأطر المساءلة الواضحة والاستدامة المالية تكمن في صلب أي استراتيجية إصلاحية ناجحة. وهي عناصر أساسية لضمان تنفيذ الاستراتيجية وعدم بقائها حبرًا على ورق.

على مرّ السنوات، ساعدت "سيغما" عددًا من الدول على وضع خطط لإصلاح الإدارة العامة، وعلى إدخال ووضع أطر المراقبة ورفع التقارير المرتبطة بهذه الإصلاحات. كما ساعدت "سيغما" الدول على وضع استراتيجيات تخطيط وطنية لضمان تطبيق المعايير والمقاربات المفاهيمية عينها عند وضع الاستراتيجيات ومراقبتها على الصعيد القطاعي، بغض النظر عن خصوصيات كل سياسة.

تقدم مجموعة الأدوات هذه معلومات ونصائح عملية وأدوات سهلة الاستخدام للأشخاص المعنيين في وضع وتطبيق إصلاحات الإدارة العامة والاستراتيجيات القطاعية. وتستند من الأدوات إلى الدروس المكتسبة والتوصيات والنصائح والأدوات التي سبق لـ"سيغما" أن أعدتها ودعمتها مع باقي عناصر "إدارة الحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية".

يساعد كتيب مجموعة الأدوات على إرشاد القارئ في كلّ مرحلة من مراحل الوضع والتطبيق والمراقبة والإدارة الإجمالية للاستراتيجيات، وهو يشمل:

- تحليل المشاكل
- تحديد أولويات طموحات الإصلاح
- تحديد الأهداف
- تعريف المؤشرات (مع الخطوط الأساسية والأهداف)
- وضع خطة العمل وتحديد التكلفة
- التطبيق، المراقبة، رفع التقارير، التقييم
- إدارة إصلاح الإدارة العامة واكتساب العِبر

[1] لفهم أعمق حول الفوارق بين مصطلحي التغيير والإصلاح، الرجاء مراجعة: Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *ورقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الحوكمة العامة رقم 12*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/227141782188.

كما يقدم مجموعة من التوصيات والأدوات والنماذج.

تمّ إعداد مجموعة الأدوات هذه بقيادة بيتر فاجي من برنامج "سيغما" وإيغل ريمكوت من ليتوانيا بمشاركة فعالة من جانب الخبير مارتينز كريفينز من لاتفيا.

يرغب الفريق في التوجه بالشكر لكلّ من دراغان دجوريتش وزهرا عثمانوفيتش- بايستش ويولاندار تريبيكا وميلينا لازاريفيتش وليليانا أوزيلاك وروزدهي هاليلي الذين أسهموا في هذا العمل من خلال نصائحهم كخبراء، كما يتوجه بالشكر إلى الزملاء في المفوضية الأوروبية وإدارة الحوكمة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على مساهمتهم في مراجعة العمل وتقديم التعليقات والمقترحات القيمة.

الملخص التنفيذي

استحوذ عمل الإدارات العامة على حيز أساسي في المناقشات التي تعقد حول التنمية الاقتصادية والتحول الديمقراطي خلال العقود الماضية.

وينسجم الاعتراف بالإدارة العامة الخاضعة للمساءلة على أنه عنصر أساسي في تحقيق الحوكمة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية، تماشيًا مع أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة[2]. إذ ينص الهدف 16 على " تشجيع وجود المجتمعات السلمية الشاملة للجميع تحقيقا للتنمية المستدامة، وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء أمام الجميع، والقيام على جميع المستويات ببناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة"، فيما ينص الهدف الثامن على تعزيز التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة وخلق فرص العمل اللائق للجميع.

توفر الإدارة العامة ذات الأداء الجيد مزايا وفوائد لكل من الأفراد والدولة[3] على حدّ سواء. فهي تمكّن بالدرجة الأولى الحكومات من تحقيق أهداف سياستها وتضمن التنفيذ السليم للقرارات السياسية والقواعد القانونية، وبالتالي تعزز الفعالية والاستقرار السياسيين. وبالمقابل فإنّ ضعف الإدارة العامة يهدد بالتسبب بالتأخير وعدم الفعالية وعدم الاستقرار والفساد وغيرها من أشكال سوء الإدارة، ما يؤدي إلى استياء المواطنين وخيبة الأمل ويدفعهم إلى الاحتجاج ضد الدولة ومؤسساتها، ويقوّض بالتالي شرعية الحكومة ويقود إلى فشل الدولة.

ثانيًا، تحظى أهمية الإدارة العامة في التنمية الاقتصادية باعتراف دولي. فإلى جانب التشريع السليم والقضاء المستقل والفعال، تمثّل الإدارة العامة الجيدة ركيزة أساسية لازدهار السوق. فلتقييم المخاطر، يعتمد المستثمرون كثيرًا على القدرة على توقع القرارات الإدارية المرتبطة باستقرار البيئة السياسية والمؤسساتية. إن سوء الإدارة، سواء على شكل القصور الإداري أو العمليات الإدارية الطويلة والمعقدة، يهدد بعرقلة المبادرات الاقتصادية التي يطلقها المستثمرون المحتملون، المحليون منهم والأجانب، ما يؤثر سلبًا على فرص العمل والاستقرار السياسي[4].

يتمثل أحد الجوانب المهمة للإدارة الفعالة في القدرة على التخطيط لإصلاحات كبرى بحيث يتم السعي لتحقيق أهداف السياسات المحددة بشكل جيد من خلال اتخاذ إجراءات هادفة وفقًا

---

[2] الأمم المتحدة (2015): أهداف التنمية المستدامة، https://www.un.org/sustainabledevelopment/.

[3] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017): *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. وأيضًا *World Public Sector Report 2015* الصادر عن إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية
http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf

4 استنادًا إلى الاعتراف بهذه التحديات والحاجة للدمج بين المعرفة المقارنة والممارسات الفضلى على الصعيد الدولي، تعمل "إدارة الحوكمة العامة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" على وضع "إطار السياسة والحوكمة العامة السليمة" التي تشكل أداة تشخيص مرنة تساعد الحكومات على تصميم وتطبيق مقاربات فعّالة في مجال الحوكمة العامة

للموارد المتاحة وبطريقة منطقية. يجب أن تعالج هذه الإجراءات جوهر القصور أو المشكلات المحددة التي يتم تحليلها والتي تسعى الإصلاحات إلى معالجتها.

يجب أن توفر مستندات التخطيط الاستراتيجي والعملاني خريطة طريق واضحة لتنفيذ السياسات الفردية، على أن تترجم هذه المستندات ما تم الإعلان عنه من أولويات على المستوى السياسي، إلى أهداف إصلاحية، وتحدد الإجراءات والمؤسسات المسؤولة عن تنفيذها، وتخصص الموارد اللازمة وتوفر المعلومات الأخرى ذات الصلة لتنفيذ برنامج الإصلاح. وبمجرد وضع مستندات التخطيط، يجب دعم التنفيذ من خلال توفير التمويل الكافي والقدرات الإدارية في المؤسسات الرئيسية المعنية بالخدمة.

بما أن الإصلاح عادة ما يتطلب موارد هائلة وتطبيقًا هادفًا يمتدّ على عدّة سنوات، تبرز أهمية إنشاء نظام مناسب للتنسيق والإدارة يتيح اتخاذ الإجراءات التصحيحية عند الضرورة من أجل ضمان التطبيق الناجح. ولا يمكن لمثل هذه الأنظمة أن تعمل بفعالية إلا في حال كان عملها يستند إلى معلومات سليمة حول التقدم المحقق على صعيد التطبيق والتقدم في الإصلاحات مقارنة مع الأهداف المحددة. بالتالي، فإن وضع نظام قوي للمراقبة ورفع التقارير، إلى جانب تقييم نتائج الإصلاح، هما من العناصر الأساسية لتمكين صناع القرار من قيادة عملية الإصلاح بنجاح.

إن مجموعة أدوات الإعداد والتنفيذ والمراقبة ورفع التقارير والتقييم المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والاستراتيجيات القطاعية هي استخلاص من الدروس المكتسبة والأدوات العملية التي طورتها "سيغما" على امتداد أكثر من 25 سنة من العمل على هذه المسائل مع شركائها.

تستهدف مجموعة الأدوات بالدرجة الأولى الموظفين العامّين والوزارات الأساسية والوكالات الحكومية وغيرها من مؤسسات القطاع العام المكلفة بوضع السياسات وخطط العمل وتطبيقها. كذلك، تشكل مجموعة الأدوات موردًا مهمًا لأصحاب المصلحة في مجال التعاون التنموي، كالشركاء في عملية التنمية والمنظمات المعنية بالمساعدات التنموية والتي تتولّى عملية التنفيذ، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الناشطة في مختلف مجالات الإدارة العامة.

المقدمة

سياق إعداد مجموعة الأدوات

في عام 2014، صنفت المفوضية الأوروبية إصلاح الإدارة العامة على أنه الركيزة الثالثة لسياسة التوسع الأوروبية، إلى جانب ركيزتَي دولة القانون والحوكمة الاقتصادية. وقد عرّفت المفوضية إصلاح الإدارة العامة للمرّة الأولى مشيرة إلى أنّ هذا التعريف يغطّي الأبعاد الأساسية التالية: الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة، وضع السياسة وتنسيقها، إدارة الخدمات العامة وإدارة الموارد البشرية، والمساءلة وتقديم الخدمات وإدارة الأموال العامة. ويعتبر إصلاح الإدارة العامة اليوم من بين الإصلاحات الرئيسية التي على الدول تطبيقها اعتبارًا من الشروع بإجراءات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وشرطًا مسبقًا للانضمام إلى الاتحاد، ولانتظام عمل كلٍّ منها بصفتها دولة عضوًا فيه.

كما تم التأكيد على أهمية إصلاح الإدارة العامة في مراجعة العام 2015 لسياسة الجوار الأوروبية وللاستراتيجية الشاملة للاتحاد الأوروبي في 2016. حيث تعتمد هذه المستندات الاستراتيجية التعريف نفسه لإصلاح الإدارة العامة كما وردت في سياق سياسة التوسع الأوروبي، وتشدد بشكل خاص على توفر إدارة عامة قابلة للمساءلة تشكل أساسًا للحوكمة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية.

قامت "سيغما" بإعداد "مبادئ الإدارة العامة[5]" بطلب من الاتحاد الأوروبي (المبادئ) بهدف تحديد شروط الإدارة العامة ذات الأداء الجيد، وفق ما تنصّ عليه كلّ من سياسات التوسع الأوروبي وسياسة الجوار الأوروبية. تتيح هذه المبادئ تطبيقًا عمليًا للمبادئ العالمية الخاصة بالحوكمة الرشيدة، ومن بينها تلك التي تنصّ عليها أهداف التنمية المستدامة، وبالأخص الهدف 16.[6]

تحدد المبادئ الإطار المفاهيمي والشروط الأساسية والجوانب الرئيسية للإدارة العامة الفعّالة والكفؤة. كما توفر إطارًا بنيويًّا يمكن من خلاله تحليل أنظمة وإجراءات الإدارة المعتمدة في الدول المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي والدول المشمولة بسياسة الجوار الأوروبية، وتقديم التوصيات.

ومن خلال مقاربتها المعززة لموضوع إصلاح الإدارة العامة، توصي المفوضية الأوروبية **بدمج بعض المبادئ المتعلقة بالإدارة العامة ضمن العمل القطاعي**[7] من قبل الحكومات كما من قبل الاتحاد الأوروبي للحؤول دون تعريض الجهود الأفقية للإصلاح في الإدارة العامة إلى الخطر بسبب المقاربات غير المتسقة المعتمدة في القطاعات المختلفة.

---

[5] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017) "سيغما" *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, http://"سيغما"-web.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf and OECD (2016), "سيغما" *The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries*, OECD, Paris, http://"سيغما"web.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf

[6] بالأخص غاياته 16.6 و16.7 و16.10 و16.أ

[7] يظهر اعتماد مبادئ الإدارة العامة في العمل القطاعي في بعض المستندات الحديثة الصادرة عن المفوضية الأوروبية مثل *Twinning Manual*: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/twinning-manual-revision-2017-final-updated-09-08.pdf

هدف مجموعة الأدوات

تهدف مجموعة أدوات الإعداد والتنفيذ المراقبة ورفع التقارير والتقييم المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والاستراتيجيات القطاعية إلى دعم الحكومات والإدارات العامة الملتزمة الإيفاء بكل ما ينص عليه هدف التنمية المستدامة الـ 16 والمبادئ.

وترتبط مجموعة الأدوات ارتباطًا مباشرًا بالمبادئ في مجالات **الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة ووضع السياسات وتنسيقها**.

يتطلب **إصلاح الإدارة العامة ووضع الاستراتيجيات القطاعية وتطبيقها** تحديد المشكلات الأساسية التي تواجهها الإدارة في بلد محدد ووضع أهداف وغايات واضحة تعالج هذه المشكلات وتترجمها إلى أفعال محددة. ويختلف وضع استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة عن وضع الاستراتيجيات القطاعية في أنه يتعامل مع مواضيع متداخلة في طبيعتها وتؤثر على عمل الإدارة العامة بمجملها (مثلًا جودة إدارة الموارد البشرية، ومسؤولية مؤسسات القطاع العام، وصنع القرار القائم على الأدلة). بالتالي، تتطلب **إدارة الإصلاح** أنواع إدارة مصممة بحسب هذا الجانب المتداخل للمواضيع، وبالتالي تختلف عن إدارة الاستراتيجيات المخصصة للقطاعات.

من تستهدف مجموعة الأدوات؟

تقدم مجموعة الأدوات معلومات ونصائح عملية، بالإضافة إلى أدوات سهلة الاستخدام للأشخاص المشاركين في وضع وتنفيذ إصلاح الإدارة العامة والاستراتيجيات القطاعية. بالتالي، فإنّ الجمهور المستهدف الأساسيّ من هذه المجموعة هم **موظفو الإدارة المركزية والوزارات الأساسية والوكالات وغيرها من مؤسسات القطاع العام** المكلفة بوضع وتنفيذ الاستراتيجيات وخطط العمل. كذلك، تشكل مجموعة الأدوات هذه موردًا مهمًا **للجهات المعنية في مجال التعاون التنموي**، مثل الشركاء في عملية التنمية والمنظمات المعنية بالمساعدات التنموية والتي تتولّى عملية التنفيذ، بالإضافة إلى **المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني** الناشطة في مختلف مجالات الإدارة العامة.

تم تصميم مجموعة الأدوات بطريقة تتيح اعتمادها في الدولة التي تنضمّ إلى الاتحاد الأوروبي والدول المشمولة بسياسة الجوار الأوروبية، بعد أن يتّضح بأن الإصلاحات الأفقية المعقدة والإصلاحات القطاعية لا تعطي النتائج المرجوة ولن يكون لها التأثير المرجو عند التخطيط لها وتطبيقها بشكل مجزأ أو على تبعًا لكلّ حالة.

بنية مجموعة الأدوات

في الفصول التالية، توفر مجموعة الأدوات توجيهًا للقارئ مع كل مرحلة من مراحل وضع الاستراتيجيات وتنفيذها ومراقبتها وإدارتها بشكل عام. وهي تغطي تحليل المشاكل، وتحديد أولويات طموحات الإصلاح، وتحديد الأهداف، وتحديد المؤشرات (مع الخطوط الأساسية والأهداف)، وتخطيط العمل وتحديد التكاليف، ومراقبة التنفيذ، ووضع التقارير والتقييم. وفيما خص إصلاح الإدارة العامة، تضيء على إدارة العملية واكتساب العبر. تقدم مجموعة

الأدوات (مع ملاحق) عددًا من التوصيات والأدوات السهلة الاستخدام والنماذج التي تساعد على وضع الاستراتيجيات وتنفيذها.

صممت مجموعة الأدوات باستخدام مقاربة على أساس **الدورة / المراحل**، حيث يتم توضيح وشرح الترابطات بين المراحل المختلفة لوضع الاستراتيجية وتنفيذها. مثلًا، تعتمد صحة أهداف الاستراتيجية على طريقة تحديد المشكلات، وبالمقابل فإن وضوح أهداف الإصلاح يؤثر بدوره على مدى صحة وضع المؤشرات ذات الصلة لقياس النجاح. تكشف المقاربة على أساس الدورة أيضًا كيف أن وضع الاستراتيجيات وتنفيذها ليس عملًا لمرة واحدة فقط، بل عملية تعلم مستمرة، تسمح بمراجعة الأهداف والإجراءات الاستراتيجية، بناءً على الدروس المكتسبة. كما أنه يساعد في شرح عمليات وضع وإدارة الاستراتيجيات الخاصة بإصلاح الإدارة العامة.[8]

تشمل مجموعة الأدوات التالي:

- **مستندًا تفسيريًا** (الفصول التالية) يفصّل دورة وضع الاستراتيجية ودورة التنفيذ، ويقدم أمثلة مرتبطة بإصلاح الإدارة العامة مستوحاة من تجربة "سيغما" في العمل مع شركائها، تم تفصيلها بشكل أوسع في مجموعة الأدوات هذه، مع الإشارة إلى وثائق إضافية من إعداد مؤسسات أخرى.
- **الملاحق**: تضمّ أدوات دعم (نماذج وأطرًا) ليستخدمها القرّاء في المستقبل عند وضع الاستراتيجيات وتنفيذها، بالإضافة إلى أمثلة إضافية مفصّلة تقدَّم لإغناء الوثائق برسوم توضيحية.

بعض القيود

توفر مجموعة الأدوات هذه توجيهات تساعد على وضع الاستراتيجيات في أي قطاع كان، إلا أن المشاركين في وضع استراتيجيات القطاعية بحاجة إلى التأكد من أن الاستراتيجيات **تحترم كافة القواعد المنصوص عليها على مستوى الحكومة المركزية في ما خص وضع الاستراتيجيات القطاعية**. إلى ذلك، بما أن البنية الإدارية لوضع وتنفيذ الاستراتيجيات القطاعية تختلف باختلاف القطاعات فإن مجموعة الأدوات هذه لا تقدم إرشادات حول كيفية القيام بالإدارة القطاعية ولكنها تتناول إدارة استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وعملية تنسيقها. وبالتالي، في حين أن نفس المنطق والأدوار والمسؤوليات الرئيسية المعروضة لأشكال التنسيق الرئيسية، قابلة للتطبيق على أي قطاع، فإن بعض الجوانب هي خاصة باستراتيجيات إصلاح الإدارة العامة فقط، وذلك بسبب الطبيعة الشاملة لإصلاح الإدارة العامة.

[8] بما ينسجم مع المقاربة على أساس الدورة المستخدمة في مجموعة الأدوات، تستخدم إرشادات DG NEAR وغيرها من الوثائق المرتبطة بوضع الاستراتيجيات ما يسمى "التدخل المنطقي" لإظهار المسار التسلسلي والزمني لتحديد التدخلات الاستراتيجية. لمزيد من القراءة، الرجاء مراجعة المفوضية الأوروبية (2016)، *DG NEAR Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*, Brussels, p. 30 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v0.4.pdf)

لا تتحمل "سيغما" أي مسؤولية حيال محتوى المواد التي أعدّتها منظمات أخرى وتمت الإشارة إليها في مجموعة الأدوات هذه. إلا أن المؤلفين وجدوا أنها قد تهمّ القارئ الذي يرغب في توسيع معارفه إلى ما يتجاوز الجوانب التي تغطيها مجموعة الأدوات.

إن المصطلحات الواردة في مجموعة الأدوات ليست بالضرورة نفسها المصطلحات المستخدمة في المستندات المشار إليها. فالمصطلحات والعبارات والمفاهيم التي تم شرحها في مجموعة الأدوات تستند حصريًا إلى تجربة وخبرات "سيغما". مثلًا، فيما تسعى مجموعة الأدوات إلى الانسجام مع إرشادات المديرية العامة للجوار (2016) ومفاوضات التوسع حول الربط بين التخطيط والبرمجة والمراقبة والتقييم، يمكن ملاحظة بعض الاختلافات بين المستندين على صعيد المصطلحات.

تم تصميم النماذج الواردة في الملاحق من قبل "سيغما" بطريقة تمكّن أي مستخدم من تكييفها واعتمادها وفق حاجاته الخاصة. ولا تتحمّل "سيغما" مسؤولية أي محتوى يتم وضعه عند استخدام هذه النماذج.

ليس الهدف من وضع هذا المستند قراءته كاملًا، بل يجب اعتباره بمثابة دليل إرشادي يستفيد منهم المستخدمون خلال المراحل المختلفة من وضع الاستراتيجية وتطبيقها. ولهذا الغرض، ننصح بأن يستخدم القارئ الأجزاء المختلفة من مجموعة الأدوات هذه حيث تتناسب وسياق عمله.

تستند مجموعة الأدوات وملاحقها على الخبرة التي اكتسبتها "سيغما" على مرّ سنوات من العمل مع شركائها ومن خلال ما تمّ استخلاصه من الممارسات الفضلى والأفكار المفاهيمية الدولية حول وضع الاستراتيجيات وتنفيذها. بالتالي، يضمّ هذا المستند مجموعة من النصائح التي تستند إلى المعارف والخبرات المكتسبة. ونظرًا لأن وضع الاستراتيجيات وتنفيذها يعد موضوعًا بارزًا في الأدبيات الدولية، بالإضافة إلى كونه أحد المجالات الرئيسية لعمل "سيغما"، يجب اعتبار مجموعة الأدوات هذه مستندًا حيويًا يمكن مراجعته وتنقيحه بناءً على الخبرات والتطورات الجديدة في السياق الدولي.

دورة عملية الاستراتيجية

إن وضع الاستراتيجية وتنفيذها ومراقبتها ورفع التقارير عنها هو في الواقع عملية ديناميكية ومعقدة ومتكررة وتفاعلية، تقوم من خلالها الحكومة - من ضمن **عملية شاملة** بالتعاون مع الجهات المعنية الداخلية والخارجية - بتحديد المشكلات وترتيب الأهداف حسب الأولويات والتخطيط للنشاطات لتحقيق هذه الأهداف (بما في ذلك احتساب التكلفة ومصادر التمويل) وإنشاء إطار للقياس (مع الأهداف) لتأكيد تحقيق التقدم ودعم معالجة التحديات ضمن مرحلة التطبيق. بالتالي، تتبع عملية الاستراتيجية عادة دورة تخطيط سياسات مصممة ومطبقة على الصعيد العالمي وتتضمن المراحل التالية:

1. ***تحليل المشاكل***- تحليل الوضع الحالي (الإنجازات والتحديات والفرص)، ويفضل أيضًا أن يستند إلى الدروس المستقاة من تقارير مراقبة وتقييم الإصلاحات السابقة، حيثما توفرت؛
2. ***ترتيب أولويات المشكلات والأهداف***- مراجعة واختيار المشكلات التي يتعين معالجتها على أساس طبيعتها العاجلة أو أهميتها أو حجمها وفقًا لأولويات الحكومة

والموارد المتوفرة، وفي ضوء آراء المؤسسات المعنية، ومجمل أصحاب المصلحة في النطاق الأوسع؛

3. ***تحديد الأهداف***- تحديد مستوى الطموح للتغيير بالمقارنة مع الحالة الراهنة في ما خصّ المشكلات التي اعتُبر حلها أمرًا ذا أولوية؛

4. ***تحديد المؤشرات مع الخطوط الأساسية والإنجازات المرحلية والأهداف***- وضع طرق لقياس تحقيق الأهداف المحددة، بالإضافة إلى تحديد أهداف قابلة للقياس تعبر عن مدى واتجاه التغيير المتوخى ومستوى الأداء المتوقع؛

5. ***وضع خطط العمل***- وضع الأهداف والغايات المحددة بما يؤدي إلى مشروع برنامج للأنشطة الرئيسية (بالإضافة إلى جدولها الزمني والمسؤولين عن تطبيقها) المصممة لتحقيق الأهداف والوصول إلى التغيير المنشود

6. ***تكلفة الأنشطة والإصلاحات المتوخّاة*** - حساب التكاليف المالية وغير النقدية اللازمة لتنفيذ الإجراءات المخطط لها وإحداث التغيير المتوخى، وأيضًا لتحديد مصادر تمويل الإجراءات المقررة؛

7. ***المراقبة ورفع التقارير***- وضع وتنفيذ عملية ونظام يسمحان بإجراء تقييم منتظم للتقدم المحرز على صعيد الخطط من أجل التنفيذ الفعال؛

8. ***التقييم***- إعداد وتنفيذ نظام قائم على المؤشرات لتقييم تحقيق أهداف الإصلاح الموضوعة في الأساس بالمقارنة مع المشكلات المحددة في الحالة الأصلية للوضع من أجل تعديل بعض الإصلاحات أو تحسينها أو إيقافها أو لدعم وضع مراحل جديدة من الإصلاحات.

بالإضافة إلى المراحل المذكورة أعلاه من الدورة، يوجد جانب إضافي مهم في ما يتعلق باستراتيجيات إصلاح الإدارة العامة، بالأخص ما يعرف **بإطار إدارة وتنسيق إصلاح الإدارة العامة**. يجب تصميم استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة بطريقة تتيح لكلّ عنصر في الدورة أعلاه العمل بطريقة فعّالة بحيث يتم تنفيذ كلّ مرحلة أو خطوة من الدورة **بالتنسيق** مع الجهات المعنية في الحكومة أو خارجها. ويسهم هذا التنسيق في تحديد المشكلات والحلول ومناقشتها، بالإضافة إلى تعزيز تَقَبُّل عملية الإصلاح في بلد معيّن ومصداقيتها وواقعيتها. مثاليًّا، يجب أن يسمح هذا التنسيق بالتطرق لمسألة **التوازن بين الجنسين** في خلال المشاورات حول وضع الاستراتيجية (بالأخص في حالة الاستراتيجيات المتصلة بإصلاح الإدارة العامة). ويجب أخذ تحليل التأثيرات من المنظور الجندري (في خلال عملية وضع الاستراتيجية وعملية التطبيق) في عين الاعتبار عند وضع خطط الإصلاح في أي قطاع[9].

عند وضع استراتيجيات قطاعية معقدة تشمل عددًا من المؤسسات وأصحاب المصلحة، من المهم كذلك الحرص على وجود بنية إدارة وتنسيق ملائمة تعكس التعقيدات المؤسساتية وتلك المرتبطة بمواضيع الاستراتيجيات.

[9] للمزيد من الاطلاع حول الحوكمة الجندرية، مراجعة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2018) *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, Paris, http://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/

من المهم أيضًا تسليط الضوء على أن الإصلاحات في الإدارة العامّة وكذلك الإصلاحات القطاعيّة يجب أن تنفذ بأقصى قدر من الشفافية من خلال **الحرص على نشر المعلومات المتعلّقة بالإصلاحات وإبرازها** داخل الإدارة وخارجها من خلال أنشطة تواصل هادفة وذات صلة تتعلق بالإصلاح وسبل تحقيقه[10]. إن مشاركة المواطنين أساسية طوال عملية وضع الاستراتيجيات وتنفيذها، ولا يمكن ضمان مثل هذه المشاركة إلا من خلال الالتزام الصريح للحكومة بالعمل بطريقة منفتحة ومفهومة وشفافة من خلال توفير المعلومات على نطاق واسع، سواء عبر الإنترنت أو بأي وسيلة أخرى، تصف فيها الحكومة المبادرات بدقة بلغة يستطيع المواطنون فهمها[11].

تظهر دورة عملية الاستراتيجية في الرسم 1.

تجدر الإشارة إلى أن هذه المقاربة على أساس الدورة تمثل إحدى الطرق المختلفة لعرض العملية المعقدة لوضع الاستراتيجيات وتطبيقها. توجد عدة مقاربات أخرى متعددة إلا أن أحد جوانبها المشتركة مع المقاربة على أساس الدورة، هو أنها كلّها تدعو إلى اعتماد آليات شاملة ومعقدة للاستراتيجيات وتصميم السياسات. وتقدم الدراسات الحديثة دوافع جيدة للحكومات لتطبيق مقاربات مفاهيمية أو على أساس نظام محدّد عند وضع سياسات أو استراتيجيات جديدة أو عند تطبيقها[12].

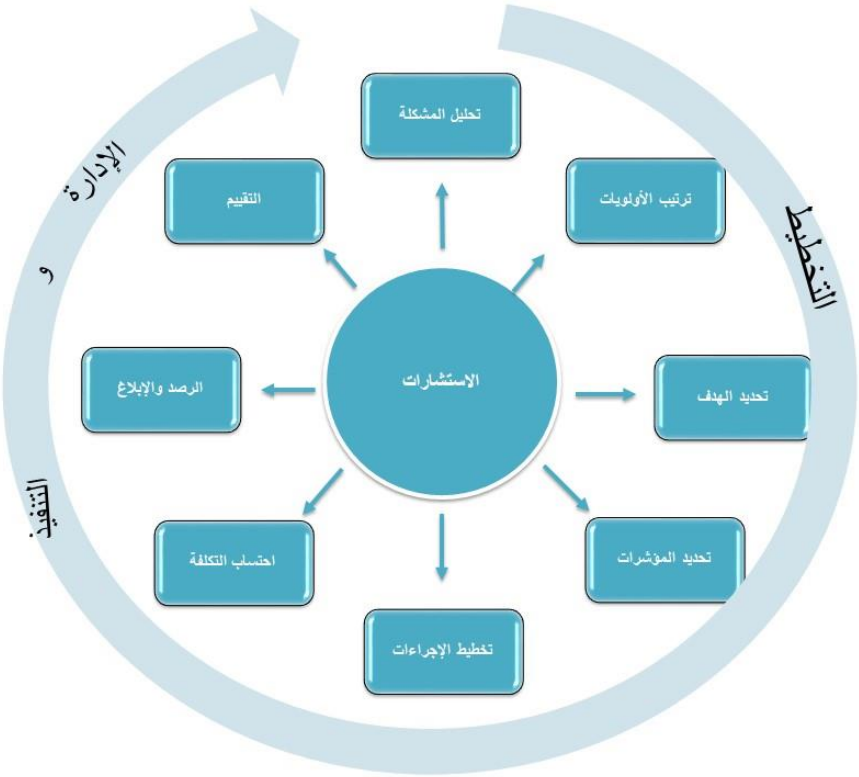
---

[10] للمزيد من الاطلاع حول أهمية إصلاح التواصل ومقاربة هذا الإصلاح، مراجعة: المفوضية الأوروبية (2017) *Budget Support Guidelines*, Brussels, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bs_guidelines_2017.pdf, pp. 62-64

[11] تقع الحاجة إلى تصميم سياسات وحوكمة شفافة وشاملة في صلب شراكة الحوكمة المفتوحة (PGO)، وهي مبادرة انضمت إليها حوالي 100 دولة ومدينة منذ إطلاقها في العام 2011 متعهدة بجعل إداراتها أكثر انفتاحًا وخاضعة للمساءلة ومستجيبة للمواطنين. وقد طورت شراكة الحكومة المفتوحة عددًا من الأدوات المفيدة لصناع القرار وأصحاب المصلحة لتطبيق هذه الالتزامات. للمزيد من الاطلاع، يمكن زيارة: http://www.opengovpartnership.org. للمزيد من الاطلاع حول التزام منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بالحكومة المفتوحة، الرجاء مراجعة توصيات المجلس حول الحكومة المفتوحة التي تم تبنيها في 14 ديسمبر 2017 من قبل مجلس المنظمة والمنظمة (2016) *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268104-en.

[12] للمزيد من الاطلاع على التفكير النظامي وتطبيقاته في أنظمة الحوكمة، الرجاء مراجعة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017)- *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279865-en ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264270879-en.

الرسم 1: مراحل عملية الاستراتيجية



ما أهمية التخطيط المسبق في وضع الاستراتيجية؟

ثمة رابط وثيق بين نجاح الإصلاحات والعناية التي تُبذل في التخطيط لها. إلى ذلك، فإن الأشخاص المكلفين بوضع الاستراتيجية يحتاجون إلى **فترة كافية** لمراجعة المشكلات بعمق (استنادًا إلى الأدلة) والتشاور والتواصل مع الأشخاص المعنيين بالاستراتيجية، ووضع الأهداف الصحيحة وتحديد المؤشرات الأكثر ملاءمة، والتوصل إلى مجموعة مثلى من الإجراءات الرئيسية التي يتعين اتخاذها واحتساب تكلفتها بدقة. ومن أجل ضمان الوصول إلى استراتيجية شاملة وتأمين المصداقية والتقبُّل المطلوبين للإصلاح، يجب أن يُعطى أصحاب المصلحة الخارجيون (المؤسسات المعنية الأخرى والجهات الفاعلة غير الحكومية) الوقت الكافي ليساهموا بشكل فعّال في عملية وضع الاستراتيجية.

ويمكن لاستعجال وضع الاستراتيجية أن يؤدي إلى تقديم تحليل ناقص، وعدم وضوح اتجاهات الإصلاح المطلوبة (الأهداف)، والقيام بمجموعة خاطئة أو غير كاملة من الإجراءات الرئيسية وبإصلاحات غير موثوق بها، ما يؤدي إلى عدم رضا أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. وفي أسوأ الحالات، يمكن أن يؤدي الإعداد الرديء للاستراتيجية إلى انخفاض معدلات تنفيذ الأنشطة المتوخاة، أو إلحاق الضرر بأداء الإدارة العامة أو القطاع أو الأشخاص الذين تشملهم الاستراتيجية. وبالتالي، لوضع استراتيجية جيدة النوعية وموثوقة، من المهم تخصيص ما يكفي من الوقت والموارد المؤسسية لتهيئتها واعتمادها.

في حال لم يبدأ وضع الاستراتيجية الجديدة إلا عند الانتهاء من الاستراتيجية السابقة (أو قبل ذلك بوقت قصير)، سيؤدي ذلك على الأرجح إلى ثغرة زمنية في عملية الإصلاح، وقد يتسبب بمخاطر متنوعة مثل عدم الاستقرار المؤسساتي والجمود في ديناميكية الإصلاح وثغرات التمويل وحتى تراجع الثقة في عملية الإصلاح ككلّ. كذلك، إذا لم تشرع الإدارة بوضع الاستراتيجية في وقت مبكر، قد تواجه الحكومات ضغوطًا سياسية وغيرها من المتطلبات الخارجية كي تعمل بسرعة، ما قد يتطلب وضع الاستراتيجيات بشكل أسرع ممّا يجب، ويؤدّي إلى مشاكل في جودة المنتج النهائي وموثوقيته.

وبحسب تجارب "سيغما"، يأخذ وضع واعتماد إصلاح الإدارة العامة أو الاستراتيجية القطاعية من 9 إلى 12 شهرًا في المتوسط، وقد يأخذ وقتًا أطول في بعض الحالات، بحسب السياق. بالتالي، إن وضع **الاستراتيجية** (أو مراجعة الاستراتيجية القائمة) يجب أن يبدأ **قبل 12 شهرًا على الأقل من موعد البدء بالتطبيق** أو من انتهاء الاستراتيجية القائمة.

المسائل الأساسية المتعلقة بالتخطيط لعملية وضع الاستراتيجية

عند التخطيط لإصلاح الإدارة العامة أو الاستراتيجية القطاعية، على المسؤولين أن يأخذوا في عين الاعتبار الجوانب التالية:

- **أساليب جمع البيانات وتحليلها** التي يجب استخدامها (بالأخص تحديد قيم الخطوط الأساسية بالنسبة للمؤشرات) لأنّ اختلاف الأساليب يؤدي إلى اختلاف في مهل التنفيذ؛
- **الموارد المالية والبشرية** اللازمة لوضع الاستراتيجية، سواء باستخدام الموارد الداخلية حصرًا، أو عبر تكليف أطراف خارجية ببعض المهام[13]؛
- عمليات وأساليب وأطر وتركيبة **البنى المؤسساتية لوضع الاستراتيجيات؛**
- عمليات وأساليب والجمهور المستهدف من **التنسيق** مع أصحاب المصلحة الخارجيين (غير الحكوميين كما المشتركين بين المؤسسات)، بمن فيهم المواطنون، وفقًا للمعايير الوطنية المتعلقة بمشاركة أصحاب المصلحة.

تؤثر كافة العوامل المذكورة أعلاه على الجدول الزمني لوضع الاستراتيجية. فقد تؤدي إما إلى تقصير أو إطالة المدة الزمنية اللازمة لتلك العملية، وبالتالي يجب التفكير بهذه العوامل بعناية مقدمًا. لتسهيل العملية، قد يكون من المفيد إعداد مستند يلخّص القرارات المتّخذة (كورقة مفاهيم، مثلًا) تتضمن الإنجازات المرحلية الأساسية وأصحاب المصلحة الرئيسيين وتكوين أجهزة العمل والإطار

[13] للمزيد من الاطلاع على التحديات المرتبطة بالمهارات اللازمة للخدمة العامة ذات الأداء الجيد وعلى آخر التوجهات في التعامل مع هذه التحديات، مراجعة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017) *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264280724-en. هذا ويعمل فريق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المختص في مجال التوظيف في الإدارة العامة والإدارة على تحديد التوجهات الجديدة والممارسات الفضلى في ما خصّ المهارات والكفاءات والأداء. والفريق هو عبارة عن منتدى دولي من كبار الخبراء الذين يسعون لمعالجة التحديات الراهنة التي تؤثر على إصلاح الخدمات العامة والعمل في القطاع العام. وهو يجري تحاليل مقارنة حول مسائل تتعلق بالإدارة الاستراتيجية والتعويضات في مجال الخدمة العامة، توفر للحكومات بيانات فريدة من نوعها يمكن أن تستند إليها في أجنداتها الإصلاحية.

الزمني العام للعملية بأكملها والموارد التي تحتاجها كافة أجزاء وضع الاستراتيجية وتفاصيل الاستشارات والاتصالات المعدّ لها[14].

في ما خصّ إصلاح الإدارة العامة، من المهم أيضًا التأكد مسبقًا مما إذا كانت الدولة ترغب في إعداد **استراتيجية واحدة أو عدّة استراتيجيات لإصلاح الإدارة العامة**. لا توجد طريقة فضلى واحدة لوضع إطار يختص بالمستندات الاستراتيجية لإصلاح الإدارة العامة. فعدد هذه الاستراتيجيات يرتبط بالبنية الإدارية/ المؤسسية وبمدى تعقيد وطموحات إصلاح الإدارة العامة. على سبيل المثال، يعد إصلاح إدارة المالية العامة مجالًا معقدًا، غالبًا ما يتطلّب استراتيجية منفصلة. في حال وجود عدة استراتيجيات، من المهم بمكان التأكّد من أنّ المعلومات المتعلقة بمجالات إصلاح الإدارة العامة المتنوعة والمشمولة في الاستراتيجيات المختلفة، وإدارة تلك المعلومات تمرّ عبر قناة معلومات (نظام وعمليات المراقبة ورفع التقارير) وبنية إدارية موحدة، أو تعمل بتنسيق تامّ. وبهذه الطريقة، تتمكن للمؤسسات التي تتناول أجزاء مختلفة من عملية الإصلاح من أن تنسق بشكل فعال الإجراءات والحلول وتخصيص الموارد من أجل وضع وتنفيذ المستندات الاستراتيجية المختلفة.

[14] يمكن الاطلاع على المزيد حول البرنامج أو مشروع الإدارة عبر هذا الرابط:
https://ec.europa.eu/europeaid/node/1579 و https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/minisite/list-available-publications

1. تحليل المشكلة

تتضمن المرحلة الأولى من عملية وضع الاستراتيجية **تحليل الوضع الراهن** بغية **تحديد المشكلات ومسبباتها**، وأيضًا تحديد **تحديات وفرص الإصلاح**. في خلال هذه المرحلة، على الفريق المكلف بتصميم الاستراتيجية جمع **الأدلة الداعمة** المرتبطة بالمشكلات والتحديات والفرص التي تم تحديدها، وتقديمها إلى صنّاع القرار خلال المراحل المختلفة من العملية. وتشمل الأدلة الوقائع والبيانات والمعلومات المتوفرة، والتي تؤكّد أو تنفي صحّة الآراء أو الأحكام أو الاقتراحات المعلَنة.

وتعتبر هذه المرحلة أساسية في وضع الاستراتيجية لأن نتائج التحليل تستخدم لاحقًا **لترتيب الأولويات وتحديد الأهداف والإجراءات**. وتعتبر نوعية التحليل أساسية لتحديد نوعية الاستراتيجية، إذ أن عمق التحليل يحدد نوع المشكلات التي يمكن التعرف عليها والتحقق منها، ويؤثر بشكل حاسم على أهداف الاستراتيجية. لهذا السبب، من الضروري أن يتم بعناية اختيار طرق تحليل وجمع البيانات من أجل تجنب التحيز والارتجال، ولضمان مشاركة أصحاب المصلحة الرئيسيين.

بعد ذلك يتم **تلخيص نتائج تحليل المشكلة** في الاستراتيجية المقررة، وبحسب المقاربة المطلوبة لوضع الاستراتيجية، إما في قسم منفصل (كما هي حال استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة في ألبانيا[15] وأوكرانيا[16] والجبل الأسود[17] والبرنامج الوطني للإصلاحات الرئيسية في تونس 2016-2020[18]) أو في جزء من القسم الذي يعرض بالتفصيل أهداف الإصلاح (مثل استراتيجيات مولدوفا[19] وجورجيا[20]). يجب أن يكون التحليل موجزًا ودقيقًا، وأن يقدم فقط المعلومات التحليلية، وليس الوصفية. يمكن توفير المعلومات الإضافية والبيانات داعمة، إذا لزم الأمر، في ملحق منفصل لمستند الاستراتيجية.

---

[15] استراتيجية إصلاح إدارة عامة شاملة، 2015- 2016، أبريل 2015
http://dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/PAR_Strategy_2015-2020_English.pdf.

[16] استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في أوكرانيا بين 2016- 2020، يونيو 2016
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9

[17] استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في الجبل الأسود، يوليو 2016
http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268749&rType=2&file=PUBLIC%20ADMINISTRATION%20REFORM%20STRATEGY%20IN%20MONTENEGRO%202016-2020.pdf.

[18] البرنامج الوطني للإصلاحات الرئيسية 2016- 2020، يناير 2016
https://www.tustex.com/sites/default/files//PNRM2016_2020.pdf

[19] استراتيجية إصلاح الإدارة العامة، 2016-2020، يونيو 2016
https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategie_actualizata_par_strategy_2016-2020_30jun16.pdf

[20]. خارطة طريق إصلاح الإدارة العامة، مايو 2015 -http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21
PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf

مع ذلك، يجب أن يكون **نطاق التحليل واسعًا وشاملًا** بما يتيح تناول كافة الجوانب ذات الصلة والمتعلقة بمسائل السياسة العامة المعنية. وفي مرحلة لاحقة، في خلال عملية ترتيب الأولويات وتحديد أطر الاستراتيجية، يتم استخدام العناصر الرئيسية ذات الصلة لتحليل أوسع، من أجل شرح سبب عدم معالجة بعض المشكلات في الاستراتيجية (عند الحاجة). ومع ذلك، من أجل وضع استراتيجية ذات صلة وموثوقة، من الضروري تقديم لمحة تحليلية شاملة للحالة الراهنة مع تحديد التحديات الرئيسية والأسباب الكامنة وراء المشكلات. يمكن الوصول إلى هذه النتيجة بسهولة خصوصًا وأنّ الفريق العامل على التحليل مؤلف بطريقة تسمح بتمثيل وجهات نظر مختلفة، ومتعدّد الاختصاصات، سواء من حيث نطاق معرفة أعضائه أو من حيث القطاعات أو المؤسسات التي يأتون منها.

ويجب أن تتكون النتائج الرئيسية للتحليل من التعداد والوصف، المستندين إلى الأدلّة، لما يلي:

- النتائج الرئيسية التي تحققت من خلال الاستراتيجية الحالية والسابقة (مع التركيز على ما إذا كانت الإصلاحات قد أنجزت)
- المشكلات الأساسية أو العوائق وأسبابها الجذرية

يمكن تلخيص نتائج التحليل في جمل قصيرة وهادفة جيدًا تتضمن الإشارة إلى المشكلات الرئيسية، وبعض البيانات التوضيحية وشرحًا لطبيعة المشكلة. لا تتطلب هذه الملخصات بالضرورة تفسيرات مطولة، كما هو موضح في بعض الأمثلة في المربع 1.

المربع 1. أمثلة حول طرق وصف مشكلات متعلقة بإصلاح الإدارة العامة

ضعف الصلة بين تخطيط السياسات وعمليات إعداد الموازنة

تتم معظم عمليات وضع السياسات بمعزل عن عمليات إعداد الموازنة. فبرنامج الحكومة و80% من وثائق التخطيط قصيرة المدى و30% من وثائق التخطط المتوسطة المدى والطويلة المدى، لا صلة مباشرة بينها وبين وثيقة الإطار الاقتصادي المتوسط المدى أو الموازنة السنوية؛ كما لا تحتوي على أي تقديرات مالية ذات صلة بتنفيذ خطة العمل. ويرجع السبب في ذلك إلى حقيقة عدم وجود مطالب رسمية واضحة لتوفير تلك المعلومات. وفضلًا عن ذلك فإن الوزارات تفتقر بشدة إلى القدرة على توفير تلك التقديرات.

التنظيم المعقّد للإدارة العامة

ترتبط العوائق الأساسية بتنوّع الأوضاع الخاصة بالمؤسسات العامة وطرق عملها، كما بعدم كفاية الرقابة على قانونية عملها وفعاليته. لا يوجد توصيف واضح لمؤسسات القطاع العام ولا معايير دقيقة لتحديد أوضاعها. ويؤدي غياب نظام كهذا إلى وجود أكثر من عشرة أنواع من المؤسسات بدون معايير واضحة لطرق عملها أو شروط مساءلتها.

عدم وجود متطلبات واضحة في مجال الوصول إلى المعلومات

قانون الوصول إلى المعلومات غير مكتمل ولا يصف بوضوح طبيعة المعلومات التي يتعين على الوزارات والمؤسسات نشرها ولم يتم بعد إسناد مسؤولية تطبيقه لأي سلطة. وبالتالي فإن 50% على الأقل من المؤسسات العامة لم تمتثل لأحكام القانون الأساسية. ولا تنشر تلك المؤسسات أي بيانات عن تنفيذ الموازنة أو تقارير الأنشطة أو أية معلومات حول مبادراتها في ما يتعلق بالسياسة العامة. ويبرر الإطار القانوني الراهن غياب المبادرات الاستباقية ولاسيما انعدام رغبة المؤسسات في نشر المعلومات المتعلقة بأنشطتها.

أسعار الخدمات العامة اعتباطية وغير منطقية

لا توجد أي مبادئ موحدة أو شفافة لتوحيد معايير وضع أسعار للخدمات التي يتم توفيرها. يرى معظم المواطنين أن أسعار الخدمات اعتباطية وغير منطقية. ويؤدي غياب أي مبادئ أو توجيهات لتحديد أسعار الخدمات المدفوعة إلى ارتفاع تلك الأسعار. بنتيجة ذلك تُعد الخدمات المدفوعة عمومًا مصدرًا للإيرادات الإضافية للمؤسسات

العامة ويتم تسجيلها بصفتها "وسائل خاصة". ومن ناحية أخرى، فإن اختلال الإطار القانوني وانعدام الوضوح بشأن عناصر المكوّنة للخدمات يجعل من الصعب حساب أسعار الخدمات وتقديرها وتحديدها بموضوعية.

ويساعد تحليل المشكلات في فهمها وإدراك مصادرها وتقدير خطورتها وأسبابها العميقة وتقرير ما إذا كانت تحتاج إلى أي إجراءات فورية. ومن المهم استخدام الأدلة لتحديد طبيعة المشكلات وخطورتها. وعلى سبيل المثال، قد تكشف البيانات عن وجود فجوات في الأداء مقارنة بالمؤسسات الأخرى أو بمناطق أخرى أو بأهداف محدّدة، أو قد تكشف عن وجود فجوات على درجات مختلفة من الأهمية مقارنة بالبنى الأخرى القابلة للمقارنة.

ثمة خيارات عديدة مختلفة لاختيار من سيقوم بالتحليل، بحسب الوقت والميزانية المتوفرين ومستوى الخبرة اللازمة وثقافة الإدارة المعنية وتقاليدها. يقيّم المربع (2) الطرائق المستخدمة عمومًا لإجراء التحليل.

المربع 2. فوائد وقيود الطرائق المستخدمة عادة لتحليل المشكلات (مثال لإصلاح الإدارة العامة)

الخيار الأول: التحليل الداخليّ

يقوم الموظفون الحكوميون في الوزارات والوكالات بإجراء التحليل.

من الممكن تأسيس مجموعة عمل تتألف من موظفين عامين من المؤسسات الرئيسية يمتلكون مهارات وخبرات إضافية (وربما الاستعانة بخبراء خارجيين أيضًا) بقيادة المؤسسة الرئيسية الرائدة في إصلاح الإدارة العامة، لإجراء عملية التحليل. ويتمثل مفتاح نجاح التحليل الداخلي في التصميم المناسب للتحليل، بما في ذلك تحديد الأسئلة ومصادر المعلومات المناسبة للوصول إلى صورة متجرّدة وغنية بالمعلومات.

الفوائد: رؤية داخلية أفضل للمشكلات أو الفجوات وتعزيز خبرات الموظفين الحكوميين المشاركين في العملية.

القيود: الحاجة إلى وقت أطول (عادة ما يكون للموظفين العامين مهام أخرى للقيام بها بالإضافة إلى التحليل) وفرص أقل لتطبيق طرق التحليل المتطورة وغياب الرقابة الذاتية الداخلية وارتفاع مخاطر عدم التجرّد.

أمثلة: تم استخدام أسلوب التحليل داخليّا من جانب حكومة الجبل الأسود عند وضع استراتيجية إصلاح الإدارة العامة 2016-2020. قامت حكومة كوسوفو *بتحليل داخلي عند وضع استراتيجية تحديث الإدارة العامة 2015-2020[21] واستراتيجية تحسين وضع وتنسيق السياسات العامة في كوسوفو 2017-2021[22].

الخيار الثاني: التحليل الخارجي

يتم الاستعانة بخدمات منظمة غير حكومية أو مزود خدمات من القطاع الخاص لإجراء التحليل.

يتعين على المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة إعداد دفتر شروط لتوضيح النطاق المستهدف من الدراسة وتحديد المقاربة المطلوبة، وهو ما يتطلب خبرة.

الفوائد: فرصة لاستخدام مقاربات أكثر تطورًا وتعقيدًا للحصول على أدلة أقوى في الحالات التي لا تتوافر فيها الخبرة الداخلية؛ قد كون هذا النوع أسرع من التحليل الداخليّ.

* لا تمسّ هذه التسمية بالمواقف المتعلقة بالوضع القانوني لكوسوفو وهي تتفق مع قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 99/1244 والرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن إعلان استقلال كوسوفو.

القيود: انخفاض نسبة التقبُّل الداخليّ للنتائج؛ محدودية المعلومات حول المشكلات الخطيرة التي لا تظهر لأي محلل خارجي؛ الحاجة إلى موارد مالية إضافية؛ تعرقل تطوير المهارات الداخلية الضرورية.

أمثلة: استراتيجية إصلاح الإدارة العامة الشاملة في ألبانيا 2015-2020، استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في جمهورية صربيا[23] واستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في مولدوفا 2016-2020.

الخيار الثالث: الجمع بين الطريقتين

يقوم الموظفون العامون في الوزارات والوكالات بإجراء التحليل الأولي. يتم تكليف منظمة غير حكومية أو مزود خدمات من القطاع الخاص للقيام بتحليل أعمق (أو مكمّل) في مجالات معينة أو لجمع معطيات إضافية أو لتقديم رأي خارجي بهدف إثبات صحة نوعية ونتائج التحليل الداخليّ.

يتعين على المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة إعداد دفتر شروط لتوضيح النطاق المستهدف من الدراسة وتحديد المقاربة المطلوبة، وهو ما يتطلب خبرة.

من الحلول البديلة تأسيس مجموعة عمل مختلطة (موظفون عامون وخبراء ومنظمات غير حكومية) مع قيام الخبراء بإعداد وثائق وتحليلات مرجعية ثم مناقشة تحليل المشكلة ووضع اللمسات النهائية عليه في اجتماعات مجموعة العمل مع الموظفين العامين.

الفوائد: يسمح بتحسين المقاربة والتحكّم بنوعية التحليل الأوليّ لضمان عدم إغفال المسائل الجوهرية؛ فرصة لاستخدام مقاربات أكثر تماسكًا وتطورًا للحصول على أدلة أقوى.

القيود: يستهلك وقتًا أكثر؛ يحتاج إلى موارد مالية إضافية؛ يتطلب بذل جهود تنسيق إضافية؛ يحدّ من تطوير المهارات داخليًا؛ خطر الحدّ من نسبة تقبّل التحليل بالمقارنة مع التحليل الداخليّ.

---

[21] استراتيجية تحديث الإدارة العامة، 2015-2020، سبتمبر 2015، http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy-for-Modernisation-of-PA-2015-2020.pdf

[22] استراتيجية تحسين تخطيط وتنسيق السياسة في كوسوفو (نظام التخطيط المتكامل) 2017-2021، ديسمبر 2016، http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy_for_Improving_Policy_Planning_and_Coordination_in_Kosovo_2017-2021.pdf

استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في جمهورية صربيا، يناير 2015، http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php.

أمثلة: تم استخدام أسلوب الجمع بين الطريقتين في البوسنة والهرسك في التحليل الذي سبق صوغ استراتيجية لإصلاح الإدارة العامة على مستوى الدولة في 2016 و2017 [24].

يستغرق أي تحليل سليم وقتًا يتراوح في المتوسط **بين شهرين وستة أشهر**، وقد يستغرق وقتًا أطول من ذلك أحيانًا. يتوقف الوقت المخصص لتحليل المشكلات على شروط عملية صنع القرار والموارد المتوافرة وتعقيد عملية إجراء المشاورات داخليًّا وخارجيًا حسبما يلزم لتقديم نتائج التحليل وتأكيد صحتها. والأهم أنها تعتمد على توافر الأدلة الكافية والموثوقة.

وأيًا كانت طريقة التحليل المختارة، من المهم **إشراك واستشارة الجهات المعنية المختلفة** سواء أثناء التحليل أو بشأن نتائجه؛ ونعني صانعي القرارات والمديرين وموظفي التطبيق ومستخدمي الخدمات الخارجيين والمنظمات غير الحكومية والمواطنين. ستتيح المشاورات الواسعة اختيار المشكلات "على أرض الواقع" وتمكن من وضع حلول للسياسات، وكل ذلك له صلة بالمجموعات التي تستهدفها الإصلاحات في نهاية المطاف، أي بمستخدمي الخدمات أو المستفيدين من الاستراتيجية مباشرة.

التواصل بشأن نتائج التحليل هو على القدر عينه من الأهمية. وينبغي أن يساهم كذلك في تحديد اتجاه الإصلاح وتجنب الميل إلى رفض الإصلاحات.

1.1. تخطيط التحليل

بما أن التحليل قد يحتاج إلى جمع بيانات موجودة وبيانات إضافية كذلك، وقد يعتمد على الجمع بين طرق مختلفة لجمع البيانات، من الضروري التخطيط للتحليل مسبقًا قبل فترة كافية لضمان تنفيذها في الوقت المطلوب. وينطوي تخطيط التحليل على ما يلي:

- تحديد نطاق التحليل؛
- طرح أسئلة ذات صلة بالنطاق المُعتمد (إعداد مجموعة من الأسئلة)؛
- اختيار الطرق الرئيسية لجمع البيانات ومصادرها الرئيسية؛
- تحديد المؤسسات والجهات المعنية الرئيسية المشاركة ومسؤولية كل منها.

وللتحليل الجيد للحالة الراهنة (مع التركيز على تحديد المشكلات التي تحتاج إلى إصلاح أو تدخلات) أهميته **لتحديد نطاق** استراتيجية الإصلاح المطلوبة تحديدًا مناسبًا وأولوياتها وأهداف عملية التغيير. قد تستند مجالات التحليل (أو نطاقه) على ما يلي:

- ركائز عملية لإصلاح الإدارة العامة أو استراتيجية قطاعية، قيد التنفيذ أو مُنجزة؛
- مبادئ الإدارة العامة (لاستراتيجية لإصلاح الإدارة العامة)؛

[24] حين تم نشر مجموعة الأدوات الحالية، لم تكن استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في البوسنة والهرسك قد تم تبنيها من كافة المستويات الإدارية في البوسنة والهرسك، ولكن "سيغما" كانت مشاركة في وضع مسودة الاستراتيجية، لذلك فهي على اطلاع على استخدام أسلوب الجمع بين الطريقتين لإعداد تحليل المشاكل.

- المشكلات الأكثر إلحاحًا حسب تصور الجهات الرئيسية المعنية؛
- التغيرات الحاصلة في الأجندة السياسية للحكومة (الجديدة).

ومع ذلك، ولكلّ من الخيارات المذكورة، ينبغي أن يكون نطاق التحليل شاملًا وموضوعيًّا بقدر الإمكان ليمكن الحصول على صورة كاملة للنتائج التي تحققت والتحديات والمشكلات المكتشفة في النطاق الذي تم تحديده ودعم ترتيب أولوياتها في مرحلة لاحقة.

وقبل الاضطلاع بالتحليل نفسه من الضروري القيام ببعض **التحضيرات** لتجنب ازدواجية العمل وللاستعداد لمهام التحليل الفعلية في الوقت نفسه. وضمن تلك التحضيرات **ينبغي على فريق التحليل أن يحدد تقارير المراقبة والتقييم** المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجيات السابقة، **والتحليلات خارجية** (مثل تقييمات "سيغما" بشأن إصلاح الإدارة العامة وتقارير التوسّع الخاصة بالمفوضية الأوروبية وتقارير التقييم المعدّة من قبل الزملاء في القطاعات المختلفة وتحليلات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[25] وغيرها) والبيانات المتوافرة المتعلقة بنطاق التحليل وقائمة بالجهات المعنية الرئيسية.

ويوفر المربع (3) مجموعة من **اقتراحات أسئلة لتحليل المشكلات.** وهذه القائمة ليست شاملة بل يمكن استخدامها كأساس لوضع قائمة أشمل للأسئلة الرئيسية.

المربع 3. قائمة أسئلة توضيحية لتحليل المشكلات

1. بخصوص التحديات والمشكلات الرئيسية المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجيات السابقة:

(أ) ما أهم التحديات والمشكلات التي لم يتم التعامل معها أو تم التعامل معها بشكل غير كاف وفقًا للمستفيدين من الاستراتيجيات السابقة؟ هل ظهرت أي تحديات أخرى من النوع نفسه (أو من نوع مماثل) منذ بدء تنفيذ الاستراتيجيات السابقة؟

(ب) ما أهم جوانب الإصلاح التي تشتكي منها المؤسسات المكلفة بتطبيق الإصلاح؟

(ج) ما آراء الجهات المعنية بخصوص تنفيذ الاستراتيجيات السابقة أو المشكلات الرئيسية التي تخص (المجالات المختلفة لـ) إصلاح الإدارة العامة أو قطاع معين؟

2. أين توجد كبرى فجوات الأداء في الإصلاحات السابقة أو في طريقة عمل الإدارة العامة ككل أو في قطاع معين، استنادًا إلى المعطيات، بما في ذلك أي تقييمات داخلية أو خارجية وتقارير المراقبة

[25] وفي حالة إصلاحات الحوكمة العامة، يمكن الحصول على نظرة مقارنة لأهم قضايا الحوكمة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2017)، *Government at a Glance 2017*، مطبوعات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، باريس.

والتقييم؟ قد تتضمن قدرات التقييم الأوسع أوجه نقص في جوانب عديدة منها إجراءات التخطيط وتداخل الكفاءات المؤسسية.

3. بخصوص الأسباب الرئيسية للمشكلات والفجوات وفقًا للبيانات المتوافرة (من التقييمات الداخلية والخارجية):

(أ) لماذا لم يتم تحقيق الأهداف وغايات الأداء؟

(ب) لماذا لم يتم تنفيذ الأنشطة؟

(ج) ما الأنشطة التي لم تكن مدرجة على الخطة وتم تنفيذها ولماذا؟

4. ما آراء المؤسسات القائمة بالتنفيذ والجهات المعنية الرئيسية، بما في ذلك المستفيدون، بشأن أسباب المشكلات والفجوات؟

5. ما مدى أهمية المشكلة أو الفجوة بناءً على البيانات المتوافرة وشكاوى المؤسسات القائمة بالتنفيذ أو الجهات المعنية، بما في ذلك المستفيدون؟

6. ما أداء الدولة في مجالات الإدارة العامة المختلفة أو القطاع المعني بالمقارنة مع غيرها (دول أخرى أو المنطقة أو أفضل الدول أداء على مستوى العالم)؟

7. ما الأسباب المنهجية التي تقف وراء الاختلاف في الأداء بالمقارنة مع الدول الأخرى؟

8. ما الإصلاحات أو الإجراءات التي يمكن اقتباسها من إصلاحات دول أخرى أو من الدول ذات الأداء الجيد وما حدود اللجوء إلى ذلك ؟

1.2. أدوات التحليل الشائعة الاستخدام

من الممكن في عملية التحليل أن يتم توظيف عدد من **الطرق والأدوات** أو أن تكون **عملية أقل استخدامًا للأدوات (ومبسّطة)**.

وتعد العملية المبسّطة خيارًا متاحًا عندما يوجد نقص في المهارات الداخلية والخبرة بالتحليل والموارد المالية. ونوصي في تلك الحالات بتحديد المجالات الرئيسية التي سيتم تحليلها والبدء ببساطة بتعداد ووصف النتائج التي تحققت والفجوات والمشكلات وأسبابها الجذرية. ويتعين التشديد على أنه إذا تم تبسيط عملية التحليل على النحو المذكور، فإن للمشاورات المناسبة التي تتم على نطاق واسع ولإشراك كافة الجهات المعنية الداخلية والخارجية مبكرًا أهمية كبرى، لأن ذلك يتيح التشارك والتحقق من صحة نتائج التحليل، أي المشكلات الرئيسية التي تم تحديدها وأسبابها الجذرية. كما يمكن استخدام المشاورات والمشاركة العامة لإثراء التحليل ببيانات ومعلومات وآراء إضافية.

يتطلب استخدام الطرق والأدوات الخاصة موارد وتحضيرًا وتنسيقًا مكثفًا. وأكثر الأدوات المستخدمة شيوعًا لهيكلة التحليل وتنظيمه هي:

- تحليل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والقانونية (PESTL)[26]
- تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر (SWOT)
- تحليل شجرة المشكلة

تحليل "بيستيل"[27] (**PESTL(E)**) هو إطار تحليل البيئة الخارجية للسياسية المعنية. ويشمل قائمة بالجوانب التي يتعين التحقق منها عند تحليل هذه العوامل. وهو يستخدم لتحديد العوامل الخارجية التي سيكون لها تأثير تسهيلي أو معرقل للسياسة والتي إما تترجم لاحقًا إلى فرص ومخاطر في تحليل SWOT أو تستخدم بشكل مستقل.

ويعرض المربع (4) عددًا من الأسئلة التي يمكن أن تستخدم لهيكلة تحليل بيستل في حين يبين المربع (5) مثالًا مفترضًا لملخص لتحليل بيستل.

المربع 4. أسئلة لهيكلة تحليل بيستل

العوامل السياسية

- ما أثر الأجندة السياسية (مثل الانتخابات والبرامج الحكومية والأولويات السياسية) في السياسة؟
- هل توجد أي التزامات سياسية (جديدة) ينبغي أن تتناولها السياسة؟
- كيف يمكن أن تؤثر مجالات السياسة الأخرى (مثل فرض الضرائب والمنافسة والتنمية الإقليمية) في السياسة؟

العوامل الاقتصادية

- كيف يمكن أن تؤثر التنمية الاقتصادية الجارية أو المتوقعة (الاستهلاك والتوظيف والتضخم ومستويات الدخل وغيرها)

---

[26] يمكن قراءة المزيد عن تلك الطرق واستخدامها على الروابط التالية:

- تحليل بيستل على الرابط التالي: https://www.mindtools.com/pages/videos/pest-transcript.htm and https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_09.htm;
- تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر على الرابط التالي: http://diytoolkit.org/tools/swot-analysis-2 والرابط التالي: https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm؛
- المخطط البياني للمشكلات على الرابط التالي: http://diytoolkit.org/tools/causes-diagram/؛
- وتحديد المشكلات على الرابط التالي: http://diytoolkit.org/tools/problem-definition-2/.

[27] في شكلها التقليدي، تشمل هذه الطريقة أيضًا العوامل البيئية، إلا أنها لا تستخدم على نطاق واسع في تحليل عمل الإدارة العامة وأدائها

في السياسة وفي المجموعة المستهدفة بها؟

- هل الموقف الراهن للمجموعة المستهدفة سيتدهور أم يتحسن أم يظل ثابتًا وهل سيحتاج إلى حلول جديدة؟

العوامل الاجتماعية

- كيف يمكن أن تؤثر العوامل الديموغرافية والقيود الثقافية ومستويات التعليم والصحة في السياسة وفي المجموعة المستهدفة بها؟
- ما التغييرات والحلول التي ينبغي البحث عنها؟

العوامل التكنولوجية

- كيف يمكن أن تؤثر التكنولوجيا في السياسة وفي المجموعة المستهدفة بها سواء إيجابًا أو سلبًا؟
- هل توجد أي تكنولوجيات جديدة يمكن استخدامها لجعل السياسة أكثر فعالية وكفاءة؟

العوامل القانونية

- هل توجد أي عقبات قانونية تؤخر تنفيذ الأنشطة والإصلاحات المتوخاة؟ أين توجد تلك العقبات؟
- ما حجم العبء التنظيمي الموجود في مجال معين وهل يوجد أي عقبات قانونية تؤثر في تنفيذ الإصلاحات؟

العوامل البيئية

- كيف يمكن أن تؤثر العوامل البيئية (مثل تغير المناخ أو التلوث) في السياسة والمجموعة المستهدفة بها؟
- ما التغييرات والحلول التي ينبغي البحث عنها؟

المربع 5. مثال لملخص تحليل بيستل مفترض (على أساس إصلاح الإدارة العامة)

العوامل السياسية

- توفر طموحات تطبيق نظام الحوكمة الإلكترونية (التي ينص عليها برنامج الحكومة الجديد) فرصًا عديدة جديدة لاعتماد أجندة إصلاح مبتكرة في مجالات الخدمة المدنية وإدارة المالية العامة وتوفير الخدمات؛
- عند إيلاء الأولوية لتمتين التوازن المالي والحد من التهرب

الضريبي يمكن تنفيذ إصلاحات مهمة في مجال الإدارة الضريبية حيث يمكن استخدام الأدوات الإلكترونية؛

- لا توجد التزامات سياسية واضحة بإصلاح مجالات تنسيق السياسة والمساءلة. ويدل ذلك على ضرورة السعي للتوصل إلى اتفاق وبناء تحالف واسع من الدعم السياسي؛
- إن رسالة المفوضية الأوروبية القوية بشأن دفع أجندة إصلاح الإدارة العامة للأمام تدعم بوضوح تجديد الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة.

العوامل الاقتصادية

- الزيادة المتوقعة في النمو الاقتصادي (+ 4% و+ 5.5% في السنتين القادمتين) ستتيح مزيدًا من الإصلاحات الطموحة للإدارة العامة على المدى المتوسط؛
- ويمكن تقليص فجوة تمويل إصلاحات الإدارة العامة تقليصًا كبيرًا بإعادة توزيع موارد الميزانية الناتجة من وفورات الفعالية وترتيب أولويات إصلاح الإدارة العامة.

العوامل الاجتماعية

- نظرًا لتقدم السكان في العمر ستكون هناك حاجة على المدى الطويل لزيادة الإنفاق في مجالات مثل الرواتب التقاعدية والرعاية الصحية، ما يؤدي بدوره إلى فرض ضغط أكبر على الموازنة في مجالات إصلاح أخرى بما فيها إصلاح الإدارة العامة؛
- تستطيع إصلاحات الإدارة العامة أن تساعد كثيرًا في تنفيذ إصلاحات السياسة الاجتماعية بتحسين توفير الخدمات في تلك المجالات، ما يعني إمكانية التخطيط لمشروعات استطلاعية في القطاع الاجتماعي؛
- الانتقال إلى الخدمة الذاتية باستخدام الأدوات الإلكترونية ضرورة تترافق وتحسين تعلّم المهارات المعلوماتيّة، لتمكين المواطنين من استخدام خدمات إلكترونية أكثر فعالية وسرعة.

العوامل التكنولوجية

- تؤدي التطورات التكنولوجية السريعة إلى ظهور فرصة لاعتماد أحدث حلول الحوكمة العامة، غير أنها تتطلب قيام الحكومة بترتيب الأولويات في المجالات ذات الصلة مثل الأمن السيبراني والبنية التحتية للتوثيق الرقمي وتحسين مهارات موظفي الحكومة في مجال تكنولوجيا المعلومات

والاتصالات (ICT)؛

- يتعين ضمان إمكانية التشغيل المتبادل بين السجلات والمؤسسات المختلفة سواء من الناحية القانونية أو الفنية للاستفادة من الحلول الرقمية؛
- ثمة حاجة متزايدة لتعزيز مقاربة تجربة المستخدم (UX). ويتطلب ذلك مجموعة جديدة من المهارات والكفاءات في الإدارة العامة تسمح بإعادة هندسة عمليات الأعمال سواء في المكاتب الأمامية (الاستقبال) أو الخلفية (الإدارة)، لتوفير خدمات أكثر صداقة للمستخدم.

العوامل القانونية

- تشريعات للخدمة المدنية عفا عليها الزمن ولا تدعم تطوير خدمة مدنية تعتمد على الجدارة، وهو شرط مسبّق لتعزيز الفعالية وتحسين توفير الخدمة؛
- كثرة التشريعات المتعلقة بتوفير الخدمات الإدارية تحد من فهم الأنظمة ومن تطبيقها أثناء توفير تلك الخدمات.

يعد **تحليل مواطن الضعف والقوة والفرص والمخاطر (SWOT)** من أكثر الأدوات شيوعًا لتحليل البيئة الخارجية والداخلية للسياسة المعنية. وهو عبارة عن تقنية بسيطة وسريعة يمكن استخدامها لدعم إعداد السياسات أو تعديلها وهو غالبًا ما يلي تحليل بيستل. تمثل مواطن القوة ومواطن الضعف العوامل الداخلية (مثل قدرة المؤسسات القائمة بالتنفيذ والجوانب المالية والقانونية) في حين تمثل الفرص والمخاطر عوامل التمكين والقيود الخارجية (مثل وعي المستفيدين والأعراف الاجتماعية والخصائص السكانية والاقتصاد).

يتم إجراء تحليل مواطن الضعف والقوة والفرص والمخاطر من خلال جلسات العصف الذهني أو ورش العمل أو مجموعات النقاش التي تشارك فيها مجموعة كبيرة ومتنوعة من الجهات المعنية وممثلي المؤسسات ذات الصلة. وفي حالة إجراء تحليل لمواطن الضعف والقوة والفرص والمخاطر في شأن إصلاح الإدارة العامة، قد يكون من المفيد الحصول على آراء مستخدمي الخدمات والمنظمات غير الحكومية والجهات الأكاديمية والممارسين وصناع السياسات بالإضافة إلى من يمثلون المؤسسات القائمة بالتنفيذ. ستكون هناك حاجة للتحضير المسبّق لإجراء تحليل ناجح لمواطن الضعف والقوة والفرص والمخاطر (مثل أسئلة التسهيل والمناقشات المسبّقة مع الجهات المعنية والقراءة حول الموضوع). يتم تنظيم جلسات تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر للحصول على معلومات لكل جزء من التحليل ويتم عرض النتائج في جدول خاص بذلك التحليل.

يتمثل أكبر تحدٍّ في تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر بالارتباك في تحديد أمر ما، أي اعتباره موطن قوة أو فرصة، أو موطن ضعف أو مخاطرة. وينبغي إصدار ذلك الحكم دائمًا بعد مناقشة مستفيضة بين الجهات المعنية. وتجدر الإشارة إلى أنه ينبغي ألا يُصنَّف أي عامل في أكثر من فئة.

المربع 6. مثال لجدول مفترض لتحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر

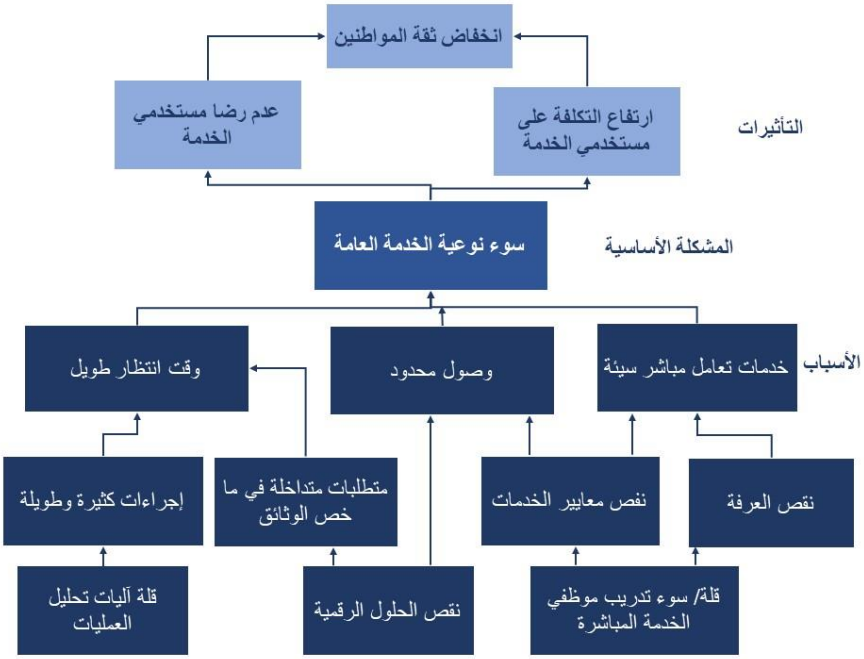
مواطن القوة	مواطن الضعف
• تَوَفّر قواعد عامة للإجراءات الإدارية تضمن تحقيق المعايير الدولية والدستوريّة للديمقراطية والتوفير العادل للخدمات • الخبرة الواسعة لدى المؤسسات والأفراد في تطوير الحكومة الإلكترونية في الإدارة العامة، وتوفّر خدمات إلكترونية العالية الجودة في بعض المجالات الفردية • وجود البنية التحتية الحكومية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبوابة وطنية للبيانات المفتوحة	• ضعف الصلة بين نتائج العمل وأجور الموظفين • فرص الإدارة المرنة للموظفين محدودة • عدم فعالية تنظيم وتنسيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة العامة، عدم الترابط بين المستندات الاستراتيجية والتعامل مع الإمكانات المتوافرة للمفاهيم الرقمية المتطورة بطرق مختلفة وغير كافية • تدني مستوى نقل المعرفة والممارسات الجيدة المتعلقة بالرقمنة
الفرص	**المخاطر**
• التطور السريع لنمط الحياة الرقمي والمحمول في المجتمع بما يتيح التطبيق السريع لمفاهيم الحكومة الرقمية • إمكانية تنفيذ المزيد من الإصلاحات الطموحة في مجال الإدارة العامة نظرًا لوجود إطار اقتصادي موثوق على المدى المتوسط • تحسن الوعي بما يتصل بالفساد في المجتمع	• تدنى المستوى الراهن لاستخدام الخدمات الإلكترونية وتدني مستوى تغطية روابط الاتصالات عريضة النطاق للمستخدمين النهائيين (المواطنين والأسر) وعدم كفاية الكفاءات الرقمية • استمرار التغطية السيئة وغير المتساوية للإنترنت عريض النطاق، ما قد يبطئ من رقمنة الخدمات

تساعد **طريقة شجرة المشكلات** في تحليل موقف قائم بتحديد المشكلات الرئيسية والعلاقات السببية الرئيسية بينها. وتتمثل نتيجة ذلك التحليل في عرض **المشكلات** بطريقة بيانية هي **وأسبابها** (الأسباب التي تقف وراء المشكلات) **وآثارها** (عواقب المشكلات).

ويعد تكوين شجرة مشكلات تمرينًا تفاعليّا يتضمن جلسات عصف ذهني لتحديد المشكلات والعلاقات السببية بينها. ويُنصح بدعوة الجهات المعنية الرئيسية (من أفراد المجتمع المدني والجهات الأكاديمية والقطاع الخاص أو المؤسسات الحكومية الأخرى) للمشاركة في

التمرين لكي تمثل شجرة المشكلات رؤية مشتركة للموقف تم التباحث بشأنها. قد تكون هناك حاجة لوجود ميسّر متمرس لإجراء تحليل ناجح باستخدام طريقة شجرة المشكلات. تتمثل المهمة الأولى في تحديد المشكلات المركزية ثم يجري تصوير العلاقات السببية الرئيسية بينها بصريًّا باستخدام شجرة مشكلات.

الرسم 1. مثال لتحليل مفترض لشجرة المشكلات



1.3. طرق جمع البيانات لهذا التحليل

يمكن استخدام طرق عديدة لجمع البيانات لجمع المعلومات والبيانات حول الموقف الراهن. ومن أنسب طرق جمع البيانات وأكثرها شيوعًا لتحليل الحالة الراهنة:

- البحث المكتبي (تقارير المراقبة والتقييم أو التقارير الأخرى والمراجعة التنظيمية واستخدام الإحصائيات الوطنية والبيانات الإدارية ... الخ)
- العصف الذهني
- مجموعات النقاش
- المقابلات الشخصية
- الاستبيانات الموجهة
- المسح واستطلاعات الآراء.

في كثير من الأحيان يتطلب التطبيق السليم لأي من أدوات التجليل الموصوفة في القسم 1.2 استخدام **مزيج من الطرق المختلفة لجمع البيانات**. ويوفر ذلك مقاربة أكثر تماسكًا وقد يؤدي إلى قاعدة أدلة أكثر متانة وصحّة وتأسيس فهم مشترك للمشكلات بين الجهات المعنية ذات الصلة.

عندما تؤدي الطرق المختلفة إلى نتائج أو خلاصات متعارضة (كما حين تبيّن معطيات التنفيذ أو البيانات الإحصائية التي تم جمعها أن كل شيء في مساره الصحيح ولكن المصادر أو الجهات المعنية الخارجية تؤكد أثناء المقابلات الشخصية على وجود مشكلات محددة) من الضروري التعمق في البحث سواء بجمع بيانات إضافية أو بتنظيم مشاورات إضافية أو ورش عمل لتقصي الحقائق لفهم المشكلات على نحو أفضل.

ويجدر بنا أن نتذكر أنه يوجد في كثير من الحالات استراتيجية تسبق الاستراتيجية التي يتم وضعها، وبالتالي فإن مستوى طموح الاستراتيجية الجديدة ينبغي تحديده مع الإشارة الواضحة لنتائج الاستراتيجية السابقة. وعندما تتوافر تقارير المراقبة أو التقييم ينبغي استخدام نتائجها والأدلة التي توصلت إليها أثناء التحليل. وبالطبع إذا كانت الأدلة تبين أن الاستراتيجية السابقة كانت رديئة أو لا يمكن تنفيذها، فينبغي ألا يتم استخدامها إلا بشكل محدود للغاية لتحديد الطموحات الاستراتيجية الجديدة.

1.4. طريقة تحديد دائرة المؤسسات المشاركة للتحليل

وفقًا لنطاق التحليل ولمقاربات التحليل المختارة وأدوات وطرق جمع البيانات التي تم اختيارها، ينبغي على فريق التحليل التواصل مع أوسع مجموعة ممكنة من المؤسسات لضمان مصداقية التحليل وقوته. الواقع أنّ الإقرار بأنّه حتّى فريق التحليل الداخلي الأفضل تجهيزًا، لا يمكن أن تتوفر لديه كل المعلومات والبيانات المفيدة لإثراء التحليل - يمثل نقطة الانطلاق لفهم طبيعة المعلومات التي ينبغي الحصول عليها ومن أية مصادر وبيانات إضافية، لتعميق فهم الموقف الراهن والمشكلات التي تحتاج إلى إجراءات لحلها.

وعند تحديد دائرة المؤسسات والجهات المعنية التي يجب إشراكها بالتحليل كمصادر للمعلومات، ينبغي كذلك على قادة عملية التحليل أن يحددوا بوضوح المشاركين في العملية وإبلاغهم بما هو متوقع منهم. من تلك التوقعات:

- توفير الإحصائيات والبيانات والمعلومات التي لا تتوافر لفريق التحليل؛
- إبداء آرائهم (مع الأدلة الداعمة والأسباب التي تقف وراء الآراء المعلنة)؛
- المشاركة في المناقشات المتعلقة بتحليل الموقف والمشكلات أو التحقق من صحة النتائج التي توصل إليها التحليل (من خلال الاجتماعات والمقابلات الشخصية الفردية والاستبيانات المكتوبة أو الجمع بين بعض هذه الطرق)؛
- توضيح المعلومات (لاسيما إذا كانت المصادر العديدة تؤدي إلى نتائج متعارضة)؛

ينبغي التوسع في تحديد مجموعة المؤسسات والجهات المعنية المشاركة في عملية التحليل من خلال توفيرها للمعلومات أو إبداء الآراء أو التحقق من النتائج، وذلك ليجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات ولأكبر عدد ممكن من الجوانب ذات الصلة. وينبغي أن يسمح ذلك بتجنب (أو على الأقل بالحد من) إمكانية انحياز التحليل وتشوهه. وبالطبع ينبغي مراعاة التناسب بين مصادر المعلومات والمؤسسات المشاركة التي تتم دعوتها لتوفير المعلومات، وفقًا لتوافر المعلومات الموجودة وتعقيد المشكلة التي يجب تحليلها. فضلًا عن ذلك يجب على فريق التحليل مواصلة تركيزه على قيادة عملية جمع المعلومات كاملة وتحليلها والتحقق منها من خلال تطبيق الطرق المختارة بانسجام وتوجيه المؤسسات والجهات المعنية المشاركة للحصول على تحليل متسق وقوي وسليم في نهاية العملية.-

أفكار عملية:

- ✓ أهم شيء هو البدء في التحليل!
- ✓ يتم عادة رفض التحليل الداخلي على افتراض أنه سيتطلب استخدام أدوات متطورة وجمع كميات هائلة من المعلومات وقدرات تحليلية كبيرة لا تتوافر داخليًّا. غير أن هذا الافتراض ليس صحيحًا في كافة الأحوال: إذ يمكن أن يبدأ التحليل بقائمة بسيطة من المشكلات وأسبابها ثم يتم تعميقه وإثراؤه أكثر من خلال "العصف الذهني"[28] (جمع عدد من الجهات المعنية حول الطاولة لمناقشة المشكلات والبحث معًا عن حلول لها).
- ✓ التحليل الذي يتم داخليًّا مفيد لأنه يتيح اطّلاعًا داخليًّا أفضل على المشكلات الحادة ويحسّن مهارات الموظفين العامين وكفاءاتهم.
- ✓ استخدم مجموعة واسعة ومتنوعة من مصادر المعلومات وتوصل إلى نتائج. قد تشمل تلك المصادر الإحصائيات الوطنية والبيانات الإدارية وتقارير المساءلة وتقارير التقييم وتقارير المؤسسات الأوروبية أو الدولية (وخصوصا تقارير المفوضية الأوروبية و"سيغما") بالإضافة إلى إجراء مقابلات شخصية مع ممثلي المؤسسات الرئيسية وشركاء التنمية أو المنظمات غير الحكومية أو الجهات المعنية الخارجية الأخرى.
- ✓ ثمة توازن دقيق دائمًا بين تطور التحليل والموارد (القدرات) المتوافرة والاحتياجات الفعلية. بمجرد الانتهاء من تصميم طرق التحليل وجمع البيانات ينبغي التعامل مع كلفتها. لا جدوى من إنفاق الوقت والمال للحصول على بيانات مغرقة في التفصيل والتعقيد إذا لم تكن تلك البيانات ضرورية لمستوى التحليل المطلوب.
- ✓ كن عمليًّا لا علميًّا ولكن ليكن هدفك دائمًا التحليل السليم غير المنحاز والمتناسب.

للتذكر:

- ✓ خطط دائمًا للتحليل قبل إجرائه، بما في ذلك كيفية تبليغ نتائج التحليل داخل الإدارة وخارجها.
- ✓ ينبغي أن يؤدي التحليل إلى تحديد المشكلات الرئيسية وأسبابها الجذرية، ويجب دعمه بالأدلة دائمًا.
- ✓ قد ينطوي التحليل على طرق عديدة لجمع المعلومات وتحديد السياق وجمع البيانات. حاول أن تستخدم طرقًا متنوعة وبيانات موثوقة.
- ✓ للمشاورات أهميتها للتحقق من صحة نتائج التحليل وتوفير المزيد من البيانات والمعلومات والاطّلاع.
- ✓ يمكن إجراء التحليل داخليًّا أو إسناده لمزود خدمة خارجي أو الجمع بين الطريقتين.
- ✓ يمكن أن يستغرق التحليل مدة تتراوح بين شهرين وستة أشهر أو أكثر.

---

[28] يستخدم العصف الذهني في مجال السياسة العامة بإشراك "حشد" من الجهات المعنية المختلفة لمناقشة المسائل والمشكلات الرئيسية والتوصل لحلول مبتكرة لها. تتمثل الفكرة الرئيسية وراء العصف الذهني في الحصول على وجهات نظر من الجهات المعنية المختلفة متنوعة بشأن المسائل ذات الصلة.

- ✓ استخدم مجموعة واسعة ومتنوعة من مصادر البيانات والمعلومات (بما في ذلك المراجعات الخارجية الحديثة مثل تقارير المؤسسات الدولية مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي أو تقييمات "سيغما" وتقارير دول المفوضية الأوروبية).

2. تحديد النطاق وترتيب الأولويات

تستخدم المعلومات التي يتم جمعها عبر تحليل المشكلات (أي قائمة المشكلات الرئيسية وأسبابها مدعومة بالأدلة) لتحديد الأهداف الاستراتيجية. غير أن التجربة تبين أن الدول غالبًا ما تحاول معالجة عدد كبير جًدا من المشكلات من خلال وثائقها الاستراتيجية، فتعرض بذلك للخطر نجاح الأهداف الموضوعة. ولتجنب ذلك الخطر، ينبغي أن تكون قائمة الأهداف والأنشطة محدودة (إذا كانت الموارد نادرة) أو أن يتم تنفيذها على مراحل (إذا كانت بعض المشكلات تتطلب إجراءً فوريًّا في حين أن بعضها الآخر أقل إلحاحًا). ويمكن أن يتم ذلك من خلال تحديد النطاق وترتيب الأولويات.

إن تحديد نطاق الاستراتيجية بدقة وترتيب أولويات المشكلات وفقًا لأهميتها النسبية وإلحاحها هو "فن قول لا". وأي مبادرة استراتيجية ذات نطاق محدود ولكنها تتمتّع بتركيز حقيقيّ وخطط تدخّل واقعية هي أجدى من استراتيجية واسعة النطاق لا يمكن تنفيذها على أرض الواقع.

وفيما يتعلق بإصلاح الإدارة العامة قد ينطوي تحديد النطاق (وترتيب الأولويات) ضمنيًّا على تحجيم الأهداف من حيث (1) مجالات إصلاح الإدارة العامة المشمولة (2) والجوانب المختلفة لمجال معين من مجالات إصلاح الإدارة العامة. وعلى سبيل المثال، قد يتم استبعاد بعض مجالات إصلاح الإدارة العامة إذا لم تكن توجد مشكلات رئيسية بها، أو قد يتم اختيار مجالات معينة ليتم إيلاؤها اهتمامًا خاصًا في الاستراتيجية الراهنة حتى لو كان ذلك يعني استبعاد بعض مجالات إصلاح الإدارة العامة الأخرى مؤقتًا، وإن كانت بنفس الأهمية. وبالمثل، يمكن استبعاد بعض جوانب الخدمة المدنية، مثل الأجور والتوظيف، من الاستراتيجية إذا كانت لا تخلق مشكلات كبيرة في الوقت الحالي. سينعكس **التنفيذ على مراحل** في الأهداف ومن خلال توقيت الأنشطة الرئيسية التي سيتم تنفيذها.

ومع أنه يمكن تطوير نطاق الإصلاحات وأولوياتها والبت فيها داخليًّا، فمن المستحسن بشدة تنفيذ ذلك **بالشراكة مع مجموعة أوسع من الجهات المعنية**، لتأكيد صحة الأفكار الأولية للإصلاحات الاستراتيجية (ومن ثم صلاحية المجموعة المختارة المستهدفة من الإجراءات) التي طورها واضعو الاستراتيجية الرئيسيون ولضمان تصميم الإصلاحات بحيث تحظى بأوسع دعم ممكن من الجهات المعنية الرئيسية والجمهور الواسع كذلك. وسوف يزيد ذلك من احتمالات الإجماع على المشكلات المختارة لمعالجتها بواسطة الإصلاحات وكذلك الأسباب التي تقف وراء اختيارها. وكلما اتسع نطاق الاتفاق على اتجاه الإصلاحات تحسنت احتمالات قدرة الدولة على التعامل معها من خلال الجهود المشتركة لكافة الجهات المعنية المشاركة في تنفيذها.

يتمثل مفتاح نجاح نشاط تحديد النطاق وترتيب الأولويات في **نقاش تشاركي جيد التنظيم بين المسؤولين العامين ذوي المراتب الرفيعة** (أي من يمتلكون مستوى معينًا من سلطة صنع القرارات) والموظفين العامين، والجهات الخارجية المعنية كذلك في بعض الحالات. ينبغي أن يشارك ممثلو كافة المؤسسات الرئيسية القائمة بالتنفيذ في المناقشة، وإلا فقد يتم التشكيك بصحة نتائج ترتيب الأولويات (أي الاتفاق على مجموعة من الأهداف والإجراءات اللازمة لتحقيقها) وقد يصعب تقبُّل الإصلاحات أثناء تنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي

الإعداد جيدًا للمناقشة مع الاستفادة من المواد ذات النوعية الجيدة والتي تعرض نتائج تحليل المشكلات والاقتراحات الأوّلية للمسائل الاستراتيجية التي تتناولها الإصلاحات، بالإضافة إلى الإدارة الجيدة للمناقشة، لضمان إتاحة الفرصة لكافة المشاركين في النقاش للمساهمة فيه، وضمان إمكانية التوصل في نهاية النقاش إلى اتفاق مشترك على الأهداف الرئيسية للإصلاح والإجراءات المقررة لتحقيق الأهداف. وهكذا فإن المُدْخَلات والمُخْرَجات الرئيسية لعملية تحديد النطاق وترتيب الأولويات هي كما يلي:

- **المُدْخَلات**: مادة تم إعدادها جيدًا ونقاش تتم إدارته.
- **المُخْرَجات**: أهداف متفق عليها مع خطة (واسعة) للإجراءات اللازمة لتحقيق الأهداف، بحد أدنى. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتم مناقشة والاتفاق على المؤشرات الرئيسية والإنجازات المرحلية والأهداف كما على بعض تفاصيل المسؤوليات عن الإجراءات المختلفة ونتائجها المقررة، وذلك إذا كان الوقت المخصص للنقاش المشترك يسمح بذلك.

إذا كان يجري وضع عدة استراتيجيات تتعلق بإصلاح الإدارة العامة أو القطاعات، فمن المستحسن تنفيذ نشاط منفصل لتحديد النطاق وترتيب الأولويات لكل من تلك الاستراتيجيات.

ومع أن النقاش التشاركي لتحديد الأولويات يعد أفضل طريقة لضمان الاتفاق على أكثر المشكلات التي تحتاج إلى الإصلاحات إلحاحًا واختيارها عن دراية، فإن القرار النهائي بشأن النطاق والأولويات ينبغي أن ينبع من أعلى مستوى لصانعي القرارات المسؤولين عن اعتماد الاستراتيجية. لذا قد يكون من الضروري طلب قرار أوّلي بشأن النطاق والأولويات من صانعي القرارات الرئيسيين بعد إجراء نقاش مشترك. غير أن **كافة المشاركين** في تلك القرارات **مسؤولون بالتشارك عن ضمان واقعية الإصلاح الذي تم اختياره** من حيث نطاقه وأولوياته **وعدم كون مجموعة أهداف الإصلاح المقترحة مبالغًا فيها** مقارنة بقدرات التنفيذ والموارد المتوافرة في البلد. ولا يمكن ضمان موثوقية الاستراتيجية إلا من خلال عملية الاختيار الوافية هذه.

2.1. أداة "سيغما" لترتيب أولويات وضع استراتيجية إصلاح الإدارة العامة

طورت "سيغما" أداة لتحديد النطاق وترتيب الأولويات لتسهيل عملية ترتيب الأولويات. وقد تم اختبار تلك الأداة أثناء إعداد وثائق استراتيجية شاملة لإصلاح الإدارة العامة لدى عدد من الشركاء (مثل ألبانيا وجورجيا وكوسوفو والبوسنة والهرسك). تعتمد أداة ترتيب الأولويات على استخدام **استبيان تقييم ذاتي** بسيط يغطي كافة مجالات الإدارة العامة في نطاق "المبادئ". ويعرض الملحق (1) شرحًا مفصلًا لأداة ترتيب الأولويات.

إن استخدام أداة ترتيب الأولويات عند وضع استراتيجية إصلاح الإدارة العامة **اختياري** ويعتمد على قرار الدولة. غير أن **ميزة** استخدامها تتمثل في أنها تساعد مطوري استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة بعرض نموذج سهل الاستخدام يمكن أن يحل محل طريقة تحليل المشكلات الموصوفة في القسم الأول أعلاه، لأنها تحتاج إلى تقييم بسيط في ضوء كل "مبدأ". وتوفر الأداة بهذه الطريقة إطارًا منطقيا لتقييم كل مجال رئيسي وفرعي للإدارة العامة، باتباع منطق "المبادئ".

تتضمن أداة ترتيب الأولويات **استبيانًا** تم تصميمه بحيث يمكن الجهات المعنية المختلفة من تقييم كل جانب من جوانب الإدارة العامة في الدولة باستخدام **مقياس عددي بسيط**. كما توفر **وصفًا** للخصائص الرئيسية للواقع الراهن وتتضمن **اقتراحات** لكيفية التعامل مع تلك الخصائص. يغطي الاستبيان كافة "المبادئ" وإن كان يمكن كذلك **تعديله** بحذف الجمل الخاصة بالتقييم الذاتي والتي ليست لها صلة بالسياق الخاص بالبلد (مثلًا إذا كانت هناك مجالات معينة تغطيها الاستراتيجيات الموجودة) أو إضافة جمل جديدة (مثلًا إذا كان هناك جانب معين من جوانب الإدارة العامة يحتاج تقييمًا واستهدافًا أخص وأعمق).

من المهم **اختيار المجيبين على الاستبيان بعناية وشمول في الوقت نفسه**، وذلك لضمان جمع مُدْخَلات ذات صلة من كافة الجهات المعنية المختلفة الرائدة في أو المشارِكة في المجالات العديدة التي يغطيها الاستبيان (بما في ذلك معلومات من الجهات المعنية الخارجية، إذا أمكن ذلك). كما أنه من المهم أن يفهم المجيبون على الاستبيان الغرض منه تمامًا (خصوصا إذا كان يُتوقع منهم أن يمثلوا إجابة مؤسسة ما على الأسئلة) وأن يكونوا مولجين على نحو واضح بالإجابة عليه مع إجراء مشاورات داخلية حول الإجابات المقترحة قبل أن يقوموا بتقديمها (عند الضرورة). ولهذا السبب ينبغي أن يكون متلقو هذه الاستبيانات هم كبار المديرين أو صانعي القرارات أو المسؤولين رفيعي المستوى بتلك المؤسسات.

ومن الأهمية بنفس الدرجة مطالبة المجيبين على الاستبيان بتجنب فرض رقابة ذاتية على الإجابات التي يقدمونها، وذلك للحصول على ملاحظات حقيقية عن التحديات والمشكلات الرئيسية. ولهذا السبب ينبغي أن تؤكد الجهة الرئيسية القائمة بترتيب الأولويات للمجيبين على الاستبيان أن إجاباتهم سيتم التعامل معها بعناية وأنه لن يتم إطلاع الجمهور الأوسع إلا على الإجابات المجمعة.

أثناء العمل من خلال أداة "سيغما" لترتيب الأولويات، تستخدم النتائج المجمعة للاستبيان وأي مُدْخَلات أخرى مثل التحليل الخارجي (بما في ذلك تقارير تقييمات "سيغما" إذا كانت متوافرة) وتفاصيل أي تحليلات سابقة للمشكلات تم وضعها، لتسهيل إجراء **نقاش** يستهدف التوصل إلى **خلاصات مشتركة** بشأن **التحديات** التي تم التعرف إليها مع تحديد الأهداف التي تعالج تلك التحديات وتحديد **الإجراءات** اللازمة لتحقيق تلك الأهداف بصفة عامة. من مفاتيح إطار أداة ترتيب الأولويات أن تكون كل مناقشة تشاركية فعلًا وتوفر منصة لإبداء ومناقشة الآراء المتعارضة إن وجدت، وإشراك كافة الجهات المعنية الرئيسية (بمن في ذلك الجهات المعنية الخارجية)، وبصفة خاصة المؤسسات الرئيسية الرائدة في الجوانب المختلفة للإدارة العامة بالدولة.

تتمثل **المهام الرئيسية** لمناقشة ترتيب الأولويات فيما يلي:

- مواءمة تحليل المشكلات والتحقق من صحته وتوضيح أي خلاصات أو نتائج متعارضة، على أساس الدرجات التي تم منحها لإجابات الاستبيان، وأي وجهات نظر متعارضة حول نسبيّة الضرورة الملحّة للجوانب التي تمت تغطيتها؛
- الاتفاق على اختيار المسائل أو التحديات الجوهرية الأكثر إلحاحًا بتقييم أهميتها وإلحاحها وتعقيدها، والموارد المتوافرة للتعامل معها؛
- الاتفاق على مجموعة من الأهداف ذات الدلالات وعلى خطة (عامة) من الإجراءات (والأنشطة) على أساس التحديات الرئيسية التي تم الاتفاق عليها؛

ينبغي على المؤسسة الرئيسية التي تتولى إصلاح الإدارة العامة تنسيق استخدام أداة ترتيب الأولويات وينبغي أن تشترك في استخدامها كافة المؤسسات القائمة بالتنفيذ. ومن الأهمية بمكان أن يشارك الممثلون الذين يمتلكون سلطة اتخاذ القرارات في المناقشات وورش العمل التي يتم تنظيمها لترتيب الأولويات. تذكّر أن **ترتيب الأولويات لن يكون صحيحًا إلا إذا شارك فيه ممثلون على مستوى صنع القرار.** وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن يكون ترتيب الأولويات عملية تتاح فيها الفرصة لكافة المؤسسات المشاركة فيها للتحدث وإبداء آرائها، وتتاح فيها كذلك الفرصة للتوصل إلى اتفاق مشترك على هيكلية الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة.

تتمثل **المُخْرَجات الرئيسية** لعملية ترتيب الأولويات في ما يلي:

- مجموعة متوائمة من الخلاصات والدرجات من تحليل المشكلات؛
- قائمة متفق عليها تتضمن أهدافًا ذات دلالات وخطة إجراءات (عامة)، أي "هيكلية" استراتيجية إصلاح الإدارة العامة.

تستخدم نتائج ترتيب الأولويات ومُخْرَجاته لتحديد أهداف وإجراءات استراتيجية إصلاح الإدارة العامة التي يجري وضعها.

يتضمن استخدام أداة "سيغما" لترتيب الأولويات الخطوات الرئيسية التالية التي يتم تنفيذها بتسلسل خطي.

الرسم 2. الخطوات الرئيسية لتطبيق أداة "سيغما" لترتيب الأولويات

أفكار عملية:

✓ لترتيب الأولويات أهمية جوهرية لضمان كون الإصلاح المصمم واقعيًّا ويمكن تنفيذه.

✓ مع أن ترتيب الأولويات يمكن أن تقوم به دائرة صغيرة من المطورين الرئيسيين للاستراتيجية أو الاستراتيجيات، فمن المستحسن أن يتم من خلال مشاورات واسعة (من الأفضل أن يتمّ إشراك الرجال والنساء فيها على قدم المساواة)، وتشارك فيها أيضًا الجهات المعنية الخارجية لضمان التحقق من صحة الإصلاحات المستهدفة التي تم اختيارها وضمان تحسين الرغبة في المشاركة فيها وتقبّلها.

✓ يوفر ترتيب الأولويات على نحو تشاركي الوقت والموارد في مرحلة التنفيذ والمراقبة بتركيز الإصلاحات على أكثر الأهداف صلة، بدلا من بعثرة الموارد المحدودة على عمليات غير ضرورية أو مبادرات أهميتها أو قيمتها المضافة قليلة.

- ✓ ينبغي نشر الأولويات التي تم اختيارها والأسباب التي تقف وراء اختيارها على نطاق واسع لضمان دعم الإصلاح داخل الإدارة وخارجها وإظهار الالتزام السياسي بالإصلاحات.
- ✓ ترتيب الأولويات ليس نشاطًا معقدًا يحتاج استخدام أدوات معقدة. بل على النقيض من ذلك، قد لا يحتاج ترتيب الأولويات إلا إلى تقييم ذاتي بسيط للحالة والمشكلات ويتم عادة تكييفه مع الخبرة الداخلية.
- ✓ لا يمكن أن يتم ترتيب الأولويات بنجاح إلا إذا شارك فيه صانعو القرارات رفيعو المستوى وكانوا موجودين أثناء النقاش، لأنه ينبغي أن يؤدي إلى قرارات مهمة بخصوص مسائل مهمة سيتم استبعادها من الإصلاح المقرر نتيجة شح الموارد التي ينبغي استعمالها لحل أكثر المشكلات إلحاحًا.

للتذكر:

- ✓ ترتيب الأولويات والأهداف ضروري لضمان كون الإصلاحات المقررة واقعية ويمكن تنفيذها. قد يؤدي عدم ترتيب الأولويات إلى وضع استراتيجية غير واقعية قد لا يمكن تنفيذها، ما يؤدي إلى الكلل من الإصلاح وانعدام الثقة به.
- ✓ أيّا كانت الطريقة المستخدمة، من الأهمية بمكان إجراء نقاش ميسّر وشامل للمشكلات الجوهرية والأهداف ذات الأولوية والإجراءات الرئيسية.
- ✓ ينبغي أن يتولى صانعو القرارات ترتيب الأولويات.
- ✓ استخدام أداة "سيغما" لترتيب الأولويات في وضع استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة أمر اختياري. وتتمثل ميزة الأداة في أنها توفر نموذجًا سهل الاستخدام ما إن يتم الاتفاق عليه ويوفر هيكلية لمسودة استراتيجية إصلاح الإدارة العامة يمكن عرضها على صانعي القرارات الرئيسيين ومناقشتها معهم.

3. تحديد الأهداف

تشكل الرؤية والأهداف والمؤشرات والإجراءات (التدخلات والأنشطة) العناصر الأساسية في أي عملية إصلاح، وهي قائمة ضمن تنظيم هرمي يعمل على تحويل الطموحات السياسية للإصلاح إلى خطوات أو مبادرات قابلة للتنفيذ.

تشير الأدلة إلى أن وجود تصميم جيد لبنية الإصلاح يؤدي إلى توجيه اهتمام القيادة السياسية وجهود مؤسسات التنفيذ لإحداث تغيير مستدام وناجح. سوف يشرح هذا القسم بعض التعاريف والمناهج لوضع رؤية الإصلاح، وكذلك كيفية ترجمة التحديات المحددة والمُعينة حسب الأولوية إلى أهداف عامة ومحددة.

3.1. وضع الرؤية

الرؤية هي بيان للحالة المستقبلية المنشودة بالنسبة إلى حالة الإدارة العامة بشكل عام أو في قطاع معين. وهي تعبر عن الاتجاه الأكثر تجردًا للإصلاح. يجب أن يكون للرؤية إطار زمني محدد وأن تكون طموحة بما يكفي للإلهام على التغيير وقيادته، لكن يجب تحديدها بحيث تكون قابلة للتحقيق.

عادة ما يتم تحديد الرؤية من قبل مجموعة صغيرة من أصحاب المصلحة الرئيسيين ومن ثم تتم مشاركتها مع مجموعات أوسع من أصحاب المصلحة (من الأفضل أن يتمّ إشراك الرجال والنساء فيها على قدم المساواة). تشمل التقنيات الرئيسية المستخدمة في وضع الرؤية الوسائل التفاعلية لتبادل الأفكار ومناقشات الطاولة المستديرة. في عملية وضع الاستراتيجية، يتم ذلك عادة بعد إجراء تحليل للمشكلة وتحديد الأولويات. ومع ذلك، في بعض الأحيان قد يتم ذلك أيضًا قبل التحليل من أجل تشجيع التفكير الإبداعي والتقدمي، الموجه من خلال تعريف الوضع النهائي المفاهيمي الذي يريد صناع القرار التوصل إليه كنتيجة للإصلاحات. في مثل هذه الحالة، يمكن تعديل بيان الرؤية لاحقًا، عند الضرورة، لأخذ نتائج تحليل المشكلة بالحسبان بشكل كامل. كيفما تم تحديد الرؤية، من المهم تحقيق توافق حول الحاجة العامة للإصلاح والغرض منه، بما في ذلك هدف الحكومة من الانخراط في عملية الإصلاح والأهداف الأساسية التي تحاول الحكومة تحقيقها من خلال هذه الإصلاحات.

يجب أن يكون بيان الرؤية موجزًا وقصيرًا ومكتوبًا بوضوح ويسهل تذكره، وينبغي أن يوفر بوضوح اتجاهًا مستقبليًا. تتكون أفضل بيانات الرؤية من جملة أو جملتين فقط. مع أنه يجب تجنب بيانات الرؤية المطولة، يمكن تقديم بعض التوضيحات الإضافية لدعم بيان الرؤية، إذا لزم الأمر.

ليس من الضروري تقديم بيان الرؤية في وثيقة استراتيجية ويمكن إغفالها إذا تقرر ذلك. ومع ذلك، لعل من المفيد بلورة الأهداف النهائية للإصلاحات بطريقة بسيطة. وترد بعض الأمثلة عن ذلك في المربع 7.

المربع 7. أمثلة عن بيان رؤية إصلاح الإدارة العامة

- الإدارة العامة في (اسم البلد) مصممة وتعمل لخدمة المواطنين بطريقة احترافية وفعّالة والحرص على القيم الديمقراطية ودولة القانون.
- إن الإدارة العامة في (اسم البلد) جديرة بالثقة وشفافة وتقدم الخدمات بشكل كفؤ إلى المواطنين ومؤسسات الأعمال.
- إن الخدمات العامة سلسة وكفؤة، وتستخدم فيها أفضل التقنيات المتوفرة من أجل الحصول على رضا المواطن وثقته.
- بحلول العام 2020، الإدارة العامة في (اسم الدولة) ستكون كفؤة وفعّالة وخاضعة للمساءلة، حيث تخدم مصالح المواطنين باستخدام الموارد المالية بفعالية وتطبيق إجراءات شفافة.

3.2. الأهداف الاستراتيجية وهرميتها

الأهداف هي عبارة عن بيانات أساسية تحدد اتجاه الإصلاحات المرتبطة بالتحديات المحددة، بطريقة يُرشَّد بها اتجاه إجراءات الإصلاح وتحدد الحالة المستقبلية المنشودة بطريقة ملموسة. الأهداف هي في صلب جميع الإجراءات، وتعمل كأساس لوضع إطار للسياسات وهي أساسية لمراقبة الأداء وتقييمه.

قد تتضمن الاستراتيجية عدة **مستويات** من الأهداف. كقاعدة عامة، يجب أن يكون للاستراتيجية مستويان من الأهداف: أهداف **عامة** وأهداف **محددة**. ومع ذلك، ووفقًا لنطاق الاستراتيجية وتعقيد التحديات المشمولة، وكذلك وفقًا لتصميم منطق التدخل الإصلاحي بالكامل، يمكن تجميع الأهداف بشكل أدق أو تفصيلها بشكل موسع أكثر. على سبيل المثال، تتضمن استراتيجية إصلاح الإدارة العامة الخاصة بالبوسنة والهرسك منذ عام 2006[29] مستوى واحدًا فقط من الأهداف، في حين أن استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة الخاصة في صربيا والجبل الأسود لها مستويان. لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في أوكرانيا أولويات وأهداف رئيسية، فيما تتضمن استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في جورجيا أهدافًا وأولويات عامة، ولاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في مولدوفا أهداف عامة ومحددة. بشكل عام، يجب أن يرتبط أي هدف، سواء كان عامًا أو محددًا، **ارتباطًا مباشرًا** بالمشكلات المحددة وأسبابها والسعي لمعالجتها، فضلًا عن كونه أساسًا لتحديد المؤشرات.

[29] استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في البوسنة والهرسك، 2006، http://parco.gov.ba//wp-content/uploads/2014/02/strategy-for-public-administration-reform.pdf.

يمثل **الهدف العام** طموحًا أكثر عمومية وأطول أجلًا على شكل بيان حول الظروف المفضلة التي تلتزم الحكومة بتحقيقها من خلال تحسين جانب محدد من السياسة. يشمل الهدف العام مجال إصلاحات أوسع لكن محددًا جيدًا وواضحًا، ويعمل على توجيه سلسلة من الإجراءات الإصلاحية الهادفة إلى تحقيق هذا الشرط المستقبلي.

فيما يتعلق بـإصلاح الإدارة العامة، يمكن ربط الأهداف العامة بمجالات مبادئ الإدارة العامة، أو بمجموعة فرعية من العناصر المحددة في المبادئ ضمن منطقة واحدة أو عبر عدد من المجالات. عند استخدام المبادئ لتحديد الأهداف العامة، ستتمكن البلدان من معالجة العناصر الأساسية للإدارة الفعالة من خلال إطار مفاهيمي واضح، يستند إلى الممارسات الدولية الجيدة ويتبناه الاتحاد الأوروبي. يتم عرض بعض الأمثلة عن الأهداف العامة التي تتبع المبادئ في المربع 8. كما يعرض المربع 9 بعض الأمثلة الجيدة لأهداف إصلاح الإدارة العامة.

المربع 8. أمثلة عن الأهداف العامة المرتبطة بالمبادئ

المبادئ	المثال 1	المثال 2
وضع السياسات وتنسيقها	وضع عملية صنع السياسات من خلال تحسين نظام تخطيط السياسات، وتعزيز الصلة بين تخطيط السياسات ووضع الميزانية، وبناء آلية متينة للمراقبة والتقييم والمساءلة.	تحسين الاتساق والكفاءة والقدرة على التنبؤ والشفافية في عمليات صنع القرار في الإدارة العامة.
إدارة الموارد البشرية والخدمة العامة	تأسيس خدمة مدنية فعّالة وكفؤة قائمة على نظام قائم على الجدارة يحفز الاحترافية ويعززها ويكافئها.	تعديل نظام إدارة الموارد البشرية وفقًا لأهداف ومتطلبات الإدارة الحديثة.
المساءلة	تعزيز النزاهة والثقة العامة وزيادة شفافية الحكومة وانفتاحها، وتعزيز قدرة المواطنين على الوصول إليها وجعلها خاضعة للمساءلة أمامهم وتمكينهم من خلال استخدام التقنيات	تعزيز القدرة على مساءلة السلطات الإدارية والمؤسسات العامة والمؤسسات المملوكة للدولة عن طريق تحسين الإدارة.

	المتقدمة والأساليب المبتكرة والحديثة للحوكمة.	
تقديم الخدمات	إصلاح نظام تقديم الخدمات لتأمين خدمات عالية الجودة يمكن الوصول إليها وإدارتها بشكل جيد على مستوى كامل البلاد.	تحسين الوصول إلى الخدمات العامة وتعزيز كفاءتها وفعاليتها على المستويين المركزي والمحلي عن طريق تقليل الأعباء الإدارية غير الضرورية وتقليل التكلفة وأخذ احتياجات المستفيدين بالحسبان
الإدارة المالية الناجحة	ضمان الاستقرار المالي والتوزيع الفعال للأموال العامة وفقا لأولويات الحكومة.	إنشاء نظام حديث للإدارة المالية يعتمد على مبادئ تضمن الانضباط الضريبي واعتماد إجراءات شفافة لإدارة الميزانية العامة

يعيّن الهدف المحدد المزيد من النتائج الملموسة، مع التركيز بشكل أكبر على جانب واحد أو عدة جوانب ضمن هدف عام عادةً ما يكون من منظور قصير الأجل (أو متوسط الأجل). من ناحية أخرى، يتم تعيين أهداف محددة لتوفير المزيد من التوجيهات الدقيقة للإجراءات التي سيتم تحقيق كل منها من خلال تنفيذ إجراء واحد أو أكثر. من ناحية أخرى، ينبغي ربط هذه الأهداف المحددة بهدف عام ووسيلة لتحقيقه. يمكن أيضًا ربط أهداف محددة بمتطلبات كل مجال من مجالات المبادئ.

بشكل عام، يجب أن تكون جميع الأهداف (محددة أو عامة) متوائمة وأن تساهم معًا في الوصول إلى المستوى التالي من الأهداف، وفي نهاية المطاف الى الرؤية الإصلاحية.

المربع 9. أمثلة عن الأهداف العامة في إصلاح الإدارة العامة

الهدف العام	إنشاء نظام للخدمة المدنية يقوم على الجدارة وتعزيز الإدارة الفعالة للموارد البشرية لدعم تقديم الخدمات بشكل أكثر احترافية	تحسين جودة الخدمات العامة لتلبية احتياجات المستخدمين بشكل أفضل	تعزيز الاتساق والكفاءة والقدرة على التنبؤ والشفافية في عمليات صنع القرار في الإدارة العامة
الهدف المحدد 1	توسيع نطاق الخدمة المدنية ليشمل جميع المناصب في النظام	تحسين الوصول المادي والرقمي إلى الخدمات العامة	استحداث آليات جديدة (أو تعزيز الآليات الحالية) للسياسة القائمة على الأدلة والمتماسكة، والممتثلة للإطار القانوني
الهدف المحدد 2	إقامة نظام توظيف عادل وقائم على الكفاءة	تحسين توفير الخدمات العامة من خلال معايير الجودة المحددة للخدمات العامة	مواءمة تخطيط السياسات مع الميزانية السنوية لإطار الميزانية المتوسطة الأجل
الهدف المحدد 3	إنشاء نظام مكافآت قائم على الأداء	زيادة الوعي حول النفاذ الرقمي لدى مستخدمي الخدمة	تعزيز شفافية السياسات الحكومية من خلال الحرص على المشاورات العامة وإتاحة وصول الجمهور إلى القرارات
الهدف الأساسي 4			تعزيز قدرة المؤسسات الحكومية ووزارة المالية على أداء مهام "مركز الحكومة"

كقاعدة عامة، يجب أن يكون هناك **عدد محدود فقط من الأهداف** للمساعدة في تركيز الموارد وتعبئتها لتحقيق هذه الأهداف. الإكثار من الأهداف سيؤدي الى توزّع الموارد الشحيحة وربما إلى

تنفيذ السياسات والإصلاحات بدون تركيز، وبالتالي دون المستوى الأمثل. وكما يرد في التفاصيل أدناه، يجب ربط الأهداف مباشرة بالمشكلات التي يتم تحديدها وأسبابها.

3.3. ربط الأهداف بالمشكلات وأهدافها

لا يتم تحديد الأهداف بشكل منعزل. إذ يتعين في البداية على هذه الأهداف أن تعالج المشكلات التي تم تحديدها. ثانيًا، ينبغي دعم هذه الأهداف بالإجراءات ذات الصلة، فضلًا عن التعبير عنها وإثباتها باستخدام المؤشرات المعنية. بالتالي، فإن **الشرط المسبق** الأساسي لوضع هدف جيد هو تحليل المشكلة بما يؤدي إلى تحديد التحديات الرئيسية وأسبابها. إذا تم إجراء تحليل المشكلة بشكل صحيح وتم تحديد المشكلات وترتيب أولوياتها بشكل جيد (انظر القسم الثاني لمعرفة المزيد حول هذا الموضوع)، فلن يكون وضع الأهداف أمرًا صعبًا.

يمكن التوصل إلى تعريف مبدئي للأهداف من خلال تحويل المشكلات المحددة وأسبابها إلى ظروف إيجابية، كما هو موضح في الجدول 1. هذه مسألة بسيطة، بشرط أن تكون المشكلات وأسبابها قد تم تحديدها وتعريفها بشكل كافٍ، وأن يعكس التحليل الواقعي المشكلات الأساسية الأكثر إلحاحًا. في كثير من الأحيان، تكون المشكلات وأسبابها مجزأة ويتم استخدامها وتوزيع الأسباب على المشكلات بطريقة خاطئة. إذا لم يتم تعريف المشكلات الأساسية كما ينبغي، وتمت تجزئتها إلى مشكلات فرعية، فهناك احتمال كبير أن تتناثر الأهداف أيضًا، ما يؤدي إلى إطار استراتيجي مفرط التعقيد واتجاه غير مثالي للإصلاح. بشكل عام، إذا تم تحديد المشكلة بشكل جيد، فيجب أن يكون عدد الأهداف وعدد المشكلات وأسبابها متساويين، لكن الأهداف ستركز جيدًا على معالجة المشكلات الرئيسية فقط.

الجدول 1. المشكلات والأهداف (مثال عن إصلاح الإدارة العامة)

المشكلات وأسبابها		الأهداف العامة والمحددة والإجراءات المرتبطة بها
المشكلة: الخدمات العامة ذات النوعية السيئة	←	تحسين جودة الخدمات العامة
السبب: طول فترة الانتظار	←	إنشاء آلية لإعادة هندسة عملية أعمال الخدمة العامة إعادة هندسة عمليات الأعمال لعشر خدمات مختارة
السبب: وصول محدود إلى الخدمات	←	تعزيز رقمنة الخدمات رقمنة 10 خدمات عامة للوصول إلى تفاعل على المستوى 4 توسيع الوصول المادي إلى الخدمات في المنطقة باستخدام البنية التحتية الحالية إنشاء مراكز خدمات في مكاتب البريد والمراكز المجتمعية

السبب: خدمات تعامل مباشر سيئة مع العملاء	←	**تطوير معايير الخدمات** تدريب مقدمي الخدمات على الامتثال لمعايير الخدمات
المشكلة: بنية إدارة عامة غير ذات صلة	←	تبسيط بنية الإدارة العامة المركزية
السبب: نقص تحليل وظائف مؤسسات الإدارات العامة	←	**تحسين عدد ووظائف سلطات الإدارة العامة** وضع آلية للمراجعة الدورية والمتسقة لفعالية وكفاءة البنية الإدارية إجراء تحليل لمراجعة وظائف سلطات الإدارة العامة

بالتالي، ترتبط الأهداف ارتباطًا مباشرًا بالمشكلات وأسبابها التي تم تحديدها من خلال عملية تحليل المشكلات وتحديد الأولويات، وتشكل العنصر الرئيسي في الاستراتيجية.

3.4. الجوانب الأساسية لعملية تحديد الأهداف

يجب أن تكون عملية تحديد الأهداف **تشاركية** ومتفقًا عليها بين كافة أصحاب المصلحة الرئيسيين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال إقامة ورشة عمل لترتيب الأولويات تستخدم أيضًا لوضع الأهداف الأولية أو من خلال سلسلة من الاجتماعات المشتركة أو ورش العمل تعقد مع كافة أصحاب المصلحة.

يجب الحرص على أن تكون أهداف الاستراتيجية قصيرة قدر الإمكان وأن تصاغ بلغة بسيطة. كما يجب أن تتجنب الأهداف استخدام الاختصارات والمصطلحات التقنية والجمل الطويلة والمعقدة.

يجب اختبار استدامة الأهداف استنادًا إلى ما يعرف بنموذج "**سمارت**"، وهو الاختصار الإنكليزي لمصطلحات "محدد" و"قابل للقياس" و"مستهدف " و"محفز على العمل/ قابل للتحقيق" و"واقعي" و"محدد زمنيًا"

- محدد: يجب أن يكون الهدف ملموسًا ويصف النتيجة المراد تحقيقها والتركيز عليها والمساهمة في حل المشكلة
- *قابل للقياس*: يجب التعبير عن الهدف عدديًا وكميًا بالمقارنة مع معيار محدد، ويجب أن يتيح تتبع التقدم المحرز في التنفيذ
- *محفز على العمل/ قابل للتحقيق*: يجب أن يحفز الهدف على العمل، ويجب أن يذكر ما يجب تحسينه، أو زيادته، أو تعزيزه، وما إلى ذلك، ولكن يجب أيضًا أن يكون قابلًا للتحقيق

- *واقعي*- يجب أن يكون الهدف واقعيًا من حيث الوقت والموارد المتوفرة
- محدد *زمنيًا* - يجب تحديد تحقيق الهدف من حيث الفترة الزمنية.

في العديد من الحالات، **المؤشرات ذات الصلة وخطوطها الأساسية وأهدافها** هي التي تجعل الهدف قابلًا للقياس ومحددًا زمنيًا. مع ذلك، من المهم تذكر هذا النموذج من أجل تحديد أهداف بسيطة وواضحة يسهل قراءتها.

إن تحديد الأهداف وتدوينها هي **عملية متكررة** قد تكون لازمة للتمكين من مراجعة الأهداف عدّة مرات قبل إتمامها. ويمكن مراجعتها بشكل متكرر:

- بعد وضع المؤشرات وخطوطها الأساسية والأهداف والبيانات المتصلة بها التي تفصل طريقة قياسها، بما أن بعض الأهداف قد تكون محددة بشكل دقيق أو بشكل واسع
- بعد تخطيط الإجراءات واحتساب تكلفتها، نظرًا لأن بعض الأهداف تبدو طموحة للغاية وغير قابلة للتحقيق في ظلّ الظروف القائمة والموارد المتاحة
- مراجعة الأهداف تكشف أن صياغتها ليست واضحة بما فيه الكفاية.

على مجموعة الأهداف **"أن تروي قصة"** الاستراتيجية بطريقة منطقية ومتسلسلة، بالتالي يجب أن تكون مترابطة ترابطًا منطقيًا. فهي إذًا يجب أن تتصل بكل المشكلات المختارة والمحددة التي تتطلب الإصلاح- وحيث تستخدم طبقات متعددة من الأهداف – كما يجب أن تكون الأهداف مترابطة من أجل تقديم صورة كاملة للإصلاحات المتوخاة.

يجب ألا يتناول أي هدف الإصلاحات التي لا تدعمها المشكلات التي تم تحديدها في التحليل. لا ينبغي أن تُترك أي مشكلة محددة بدون هدف أو عدد من الأهداف، ما لم يتم توضيح السبب الذي منع معالجة هذه المشكلة المحددة في الاستراتيجية، أي كنتيجة لترتيب أولويات سليم وحقيقي. كما هو الحال بالنسبة للمشكلات المحددة وأولويات الإصلاح المختارة، ينبغي أيضًا التعبير عن الأهداف المحددة بشكل صحيح لضمان دعم تحقيقها وإظهار الشفافية والالتزام والمساءلة.

أفكار عملية:

✓ لا يجب أن تدوّن الأهداف على شكل قانون أو تنظيم، ولا أن يُعبَّر عنها بمفردات قانونية أو تقنية. الأهداف الأفضل تُكتب بلغة بسيطة.

✓ تكمن إحدى المشكلات الأساسية بتحديد الأهداف في تجزئتها. عند إتمام المجموعة الأولى من الأهداف، يجب أن تحسب دائمًا عدد الأهداف في الجانب المعني نفسه. وتذكر أن ثمة مجالًا للدمج والتبسيط على الدوام. تحقق دائمًا من ذلك!

للتذكر:

✓ قد تضمّ أهداف الاستراتيجية أكثر من مستوى واحد، مثل المستوى العامّ والمحدد

- ✓ لا يتم تحديد أهداف الاستراتيجية بشكل منعزل، بل تتناول مشكلات محددة وترتبط ارتباطًا منطقيًا بأنشطة محددة وبتحقيق هذه الأهداف التي يتم قياسها بواسطة المؤشرات
- ✓ يجب أن يكون عدد الأهداف محدودًا من أجل تركيز الموارد والانتباه على المشكلات الرئيسية
- ✓ يجب على الأهداف أن تروي قصة الإصلاحات وأن تشرح بوضوح ما الذي سيتغير وكيف ومتى (يلعب استخدام المؤشرات أيضًا دورًا أساسيًا في ذلك- مراجعة الجزء الرابع)

4. وضع المؤشرات

يعد وضع المؤشرات، وخطوطها الأساسية وأهدافها مرحلة هامة من عملية وضع الاستراتيجية. غالبًا ما يتم إهمال المؤشرات وخاصةً الخطوط الأساسية والأهداف في مرحلة وضع الاستراتيجية، ما يجعل هذه الأخيرة وثيقة مبهمة **لا توجه المنفذين بشكل صحيح** إلى ما ينبغي عليهم تحقيقه فعليًا، وتترك الجمهور العريض **بدون تعريف واضح وقابل للتتبع والقياس** لطموحات الحكومة في إصلاح قطاع أو منطقة محددة من الإدارة العامة. تستخدم المؤشرات مع خطوطها الأساسية وأهدافها من أجل قياس مستوى النجاح والتقدم المحقق بالنسبة للأهداف الاستراتيجية، وغالبًا ما يشمل ذلك أيضًا الإجراءات والأنشطة الملموسة[30].

تشير كلمة "المؤشر" إلى الوسائل التي يمكن من خلالها تقييم ما إذا تم أو لم يتم تحقيق الهدف أو الإجراء. لذلك، ترتبط المؤشرات مباشرة بالأهداف والإجراءات (بما في ذلك الأنشطة أو ما يسمى الاجراءات) في الاستراتيجية. وتعتبر المؤشرات **معايير لقياس درجة النجاح في تحقيق هدف ما**، أو للتحقق مما إذا كان قد تم تنفيذ إجراء ما والامور التي حققها. بالإضافة إلى قياس النجاح، يجب أن تكون المؤشرات **إجرائية** – أي يجب أن تكون مرتبطة بأهداف الاستراتيجية والإجراءات التي تهدف إلى تحسينها. يجب أن يؤدي المؤشر وهدفه إلى اتخاذ إجراءات لتحسين الوضع، أو تنفيذ إجراءات إصلاحية في حال كان المنحى سيئًا[31].

تعتبر المؤشرات أدوات **نوعية أو كمية** وعادة ما يتم التعبير عنها كمعدل أو نسبة أو حجم، أو كسردية (على سبيل المثال، "إلى أي مدى ..." أو "درجة ..."). يمكن للمؤشرات النوعية (على سبيل المثال، التعبير عن تقييم خبير لأحد جوانب الإصلاح)، من خلال الأهداف المحددة، أن تشير أيضًا إلى منحى التغيير(تقليل أو زيادة شيء ما)، ولكن يجب استخدام هذه المؤشرات بتوازن دقيق مع القياس الكمي. أخيرًا يجب أن توجه الأهداف والإجراءات والأنشطة المحددة نوع القياس الأنسب للتعبير عن التقدم في التنفيذ وتحقيق طموحات الإصلاح.

لا يمكن لأي مؤشر أن يرسم هدف الإصلاح بشكل كامل. بل هناك أمثلة توضيحية تعطي تفسيرًا ماديًا وقابلًا للمقارنة من حيث التقدم في مسار الإصلاح(ات). وبشكل مبسط أكثر،

---

[30] للاطلاع على المزيد https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/fabric.pdf; and OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056299-en and European Commission (2016), Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation, Brussels https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v-0.4.pdf

[31] Howell, Marwin T. (2006), *Actionable Performance Measurement: A Key to Success*, ASQ Quality Press, Milwaukee, Wisconsin.

يعبّر المؤشر عن التقدم، أي النجاح أو الفشل، بنفس الطريقة التي يقيس فيها ميزان الحرارة تبدل الحرارة من بارد إلى ساخن.

يمكن للمؤشرات أن تكون مفيدة **لعدة مجموعات**:

- يجب أن تتأكد *الوزارة/ ومديرو المؤسسات والطواقم* أن الموارد المتوفرة لتنفيذ الاستراتيجية يتم استخدامها بفعالية وأن خليط الأنشطة يؤدي إلى النتائج المرجوّة.
- يتوجب على *الحكومة* أن تتأكد مما إذا كانت الاستراتيجية الموضوعة تحقق النتائج المأمولة وما إذا كان الإنفاق العام يصرف بحكمة.
- يحتاج *مستخدمو الخدمة والجمهور الأوسع* أن يشعروا أن أداء الادارات العامة (وبالتالي نوعية الخدمات) في تحسن مستمر.

لتكون المؤشرات قادرة على قياس التقدم، يجب أن يكون لها قيمة **أساسية** وقيمة (قيم) **مستهدفة**. تمثل القيمة الأساسية الحالة قبل أو في بداية وضع استراتيجية جديدة يقاس على أساسها التقدم المحرز أو إجراء المقارنات كجزء من عملية المراقبة والتقييم. في أغلب الحالات، تكون القيمة الأساسية مستوى الأداء المسجل في السنة أو الفترة السابقة. ويمثل الهدف قيمة المؤشر المتوقع تحقيقه في فترة محددة. قد يكون للمؤشر قيم مستهدفة وسيطة مختلفة (ما يسمى الإنجازات المرحلية) حيث يمكن قياس الإنجاز أكثر من مرة ضمن مسار تطبيق الإصلاح[32].

4.1. أنواع المؤشرات

في حين تقوم حكومات كثيرة بقياس الأداء، إلا أنه ثمة اختلاف في مقاربة تصنيف واستخدام المؤشرات. تظهر أنواع المؤشرات الأكثر استخدامًا في الجدول رقم 2.

[32] يجب أن تصمم المؤشرات بطريقة يمكن من خلال قياسها، يمكن تحديد نتائج عمل الحكومة بشكل منفصل عن العوامل الأخرى التي تؤثر على النتيجة النهائية. ويمكن اختبار ذلك بشكل أفضل من خلال ما يعرف بتحليل الواقع المضاد، حيث يمكن عزل تأثير عمل الحكومة من أجل اختباره

الجدول 2. أنواع المؤشرات

نوع المؤشر	أمثلة متصلة بإصلاح الإدارة العامة
مؤشرات المُدْخَلات - قيمة الموارد التي تم استخدامها من أجل إنتاج مُخْرَج ما - يشمل التمويل وطاقم العمل والمعدّات والأبنية، أي "ما نستثمره من أجل أداء العمل"، قد يشمل ذلك أيضًا الالتزامات السياساتية والمعرفة التقنية - عادة لا يكون جزءًا من النصّ الأساسي للاستراتيجية ولكن يرد في المستندات الخاصة بالميزانية مثل الميزانية السنوية وإطار النفقات على المدى المتوسط	• عدد الموظفين اللازم لصياغة الأنظمة • مبلغ المال اللازم لرقمنة خمس خدمات إلى المستوى 4 • عدد أيام العمل اللازمة من أجل وضع برنامج تدريب جديد
مؤشرات المُخْرَجات - المنتجات أو السلع والخدمات المنتجة من خلال الأنشطة. - موجهة نحو النشاط، قابلة للقياس، وعادة ما تكون تحت السيطرة الإدارية. - "ماذا ننتج أو نقدم".	• عدد الموظفين الذين أتموا بنجاح الدورات التدريبية • عدد الاستشارات العامة المنفذة • صوغ قانون XYZ واعتماده
مؤشرات النتيجة - الآثار المقصودة أو المحققة على المدى القصير والمتوسط لمُخْرَجات العمل. - تغييرات في الأداء المؤسسي، أو سلوك الأفراد أو المجموعات، الناجمة عن المُخْرَجات. - ينبغي أن تتصل بوضوح بهدف معين للاستراتيجية. - قد تحد القوى الخارجية من	• النسبة المئوية لمشاريع القوانين / الأنظمة الداخلية المسبوقة بمناقشات قائمة على الأدلة (مثل تقييم الأثر) • النسبة المئوية للخدمات التي تصل إلى المستوى 4 من الرقمنة • نسبة قيمة المشتريات العامة التي تم تأمينها عليها من خلال مناقصة تنافسية • حصة المؤسسات التي تلبي المتطلبات

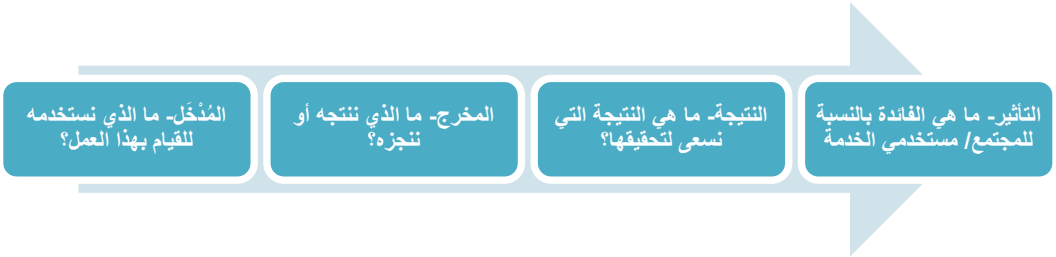
السيطرة الإدارية على تحقيق النتائج، لكن المديرين يبقون مسؤولين عن تحقيقها الكلي. - "النتائج التي نعتزم تحقيقها".	الدنيا لموظفي وحدة المراجعة الداخلية
مؤشرات الأثر - التأثير الكلي وطويل الأجل من تحقيق نتائج محددة. - التعبير عن التحسين أو التغيير النهائي في نوعية حياة الناس وخدماتهم. - عادة ما يكون لها تأثير مباشر على رضا المستخدم (نتيجة للإصلاحات، من بين أمور أخرى). - يمكن تطويرها أيضًا باستخدام مراجع دولية مثل مؤشرات الحوكمة العالمية للبنك الدولي أو تقرير التنافسية العالمية.	• النسبة المئوية للمواطنين / المستخدمين الراضين عن تقديم الخدمات • الآراء حول مستويات الحواجز الإدارية في مجالات مختارة من النشاط الاقتصادي / أو رأي مجتمع الأعمال في نزاهة نظام المشتريات العامة • نسبة ثقة المواطنين في مؤسسة (مؤسسات) عامة محددة

ملاحظة: يجب استخدام المراجع الدولية لوضع مؤشرات الاستراتيجيات بدقة متناهية لأنها معقدة ويصعب إعادة بنائها. بشكل عام، يجب تفادي الاستخدام الفردي لمراجع مماثلة كمؤشرات لأنه يتوجب وبشكل مستمر أن ترتبط المؤشرات مباشرة بخصائص الإصلاح المعدّ له.

للمؤشرات أيضًا **تسلسل هرمي منطقي** (ما يسمى الإطار المنطقي)، كما هو مبين في الرسمين 4 و 5 اللذين يصوران هذا الإطار ويقدمان الروابط والأسئلة الرئيسية المتصلة بمختلف أنواع المؤشرات. المُدْخَلات هي دائمًا خارجية لما تم إنتاجه مباشرة (المُخْرَجات). يؤدي تحقيق أو إنجاز بعض المُخْرَجات إلى تحقيق التغيير، والذي يوصف بدوره بأنه نتيجة معينة. يمكن أن يؤدي تحقيق النتائج إلى إحداث تغيير عام في بيئة أصحاب المصلحة

الأوسع، التي توصف بأنها "أثر"[33]. إن تحديد نوع المؤشر بشكل صحيح يعني أيضًا أنه وُضع في مكانه الصحيح داخل هذا التسلسل الهرمي[34]. يتم ضمان ذلك بشكل أفضل من خلال طرح الأسئلة الرئيسية لكل مؤشر، مثلًا: هل يعبر عن تسليم منتج أو خدمة، هل يصور تحقيق نتائج التغيير المخطط له، هل يصور إنجازات التغيير في واقع المستخدمين النهائيين لخدمات الإدارة العامة وما إلى ذلك (انظر إلى الرسم 4).

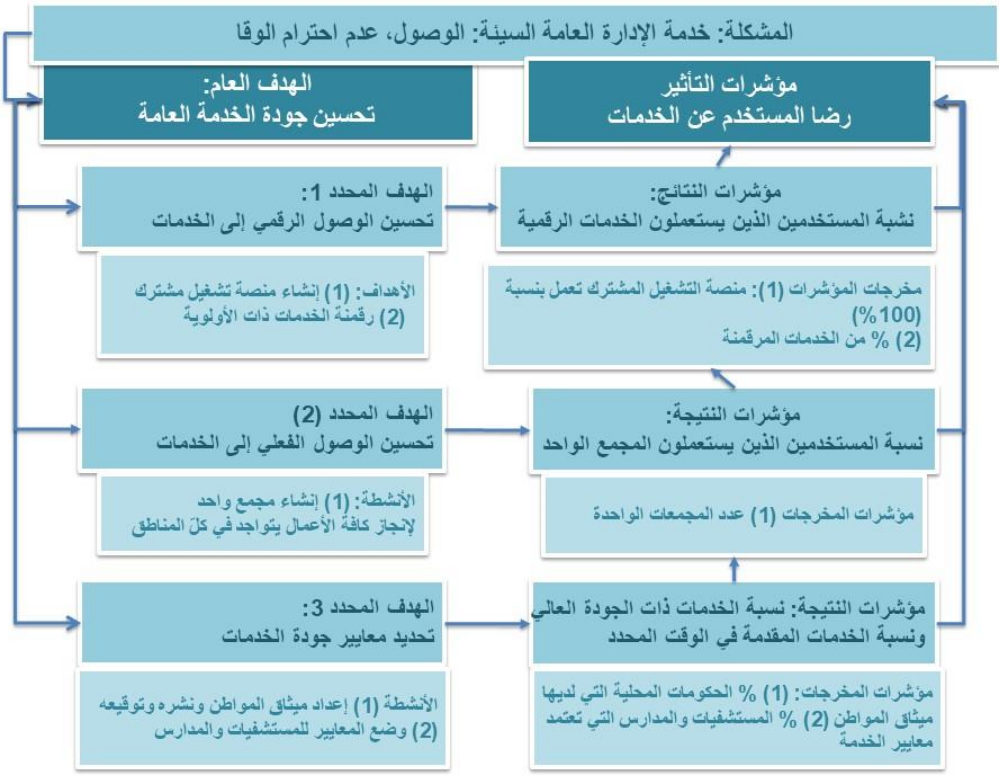
الرسم 4: أنواع المؤشرات



[33] يمكن تقييم التأثير الأوسع من خلال طريقة/ التحليل المضاد للواقع، حيث السؤال هو ما كان ليحصل لم يجر التدخل. وهذا عادةً يشكل سؤالاً أساسيًا في عملية التقييم

[34] في المؤلفات العالمية تصنيف مختلف عمّا نقدّمه هنا، مثلاً ما يعرف **بمؤشرات العملية** تستخدم أيضًا على نطاق واسع. وهي تقيس العملية أو تحول المُدْخَلات إلى مُخْرَجات.

الرسم 5: مثال عن الإطار المنطقي لإصلاح الإدارة العامة يظهر الروابط بين الأهداف والمؤشرات



4.2. الروابط بين الاهداف والإجراءات والمؤشرات التي تقيس إنجازها

في مسار وضع الاستراتيجية، من المهم حصول صلة مباشرة بين المؤشرات والأهداف والإجراءات التي يتم قياسها. ستصبح الأهداف أكثر واقعية وقابلة للتحقيق في حال كانت منطقية وذات صلة بعناصر أخرى من الاستراتيجية:

1. يتم حل المشكلات المحددة من خلال **أهداف عامة** يجب أن تكون ذات صلة بشكل مباشر بالمشكلات المحددة وأسبابها. تقاس الأهداف العامة عن طريق مؤشر قابل للقياس على **مستوى-الأثر**، إلا أنه في بعض الأحيان يمكن قياسها فقط على مستوى-النتائج.

2. يجب أن تنفذ الأهداف العامة من خلال مجموعة من **الأهداف المحددة**. يجب أن يكون لكل هدف محدد مؤشر(ات) قابلة للقياس على **مستوى-النتائج**.

3. سيتم تحقيق أهداف محددة من خلال - من بين أشياء أخرى - تنفيذ عدد محدود من **الإجراءات** (الأنشطة والبرامج والتدابير وما شابه ذلك). يجب أن يكون لكل منها **ميزانية** ومؤشر(ات) على **مستوى-النتائج** قابلة للقياس تعبر عما تم تحقيقه من خلال الإجراء.

4. توجد المؤشرات على **مستوى-المُدْخَلات** والمعلومات في الوثائق المتعلقة بالميزانية، على سبيل المثال برامج الميزانية أو الميزانية السنوية، بالإضافة إلى الوثائق المساعدة لخطة عمل الاستراتيجية لإصلاح الادارة العامة أو الموارد الأخرى للمعلومات الإدارية، مثلًا التوظيف المفصل أو معلومات الاجور، بالإضافة إلى الاحصاءات الرسمية.

في الحالة المثالية، يجب أن تحتوي الاستراتيجية على عدد من مستويات المؤشرات معادل لمستويات الأهداف. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تشتمل الإجراءات (أنشطة محددة ومعرّفة) على مؤشرات ملموسة لمستوى المُخْرَجات. تلقائيًا، يجب أن تتضمن الاستراتيجية مؤشرات على مستوى-النتائج وكذلك مستوى-المُخْرَجات لقياس إنجاز الأهداف وتنفيذ الإجراءات المحددة لتحقيق تلك الأهداف. يمكن (وينبغي، مثاليًا) أن تستخدم المؤشرات على مستوى-الأثر من أجل أن يتم وبشكل منتظم قياس الأثر الأوسع للإصلاح على البيئة التي يهدف للتأثير عليها. يمكن قياس ذلك بشكل أمثل من خلال تقييم الأثر أثناء التقييم باستخدام الطريقة العكسية وطرح سؤال حول ما كان ليحدث لولا الإجراءات الإصلاحية.

يوصى باستخدام **عدد محدود من المؤشرات**، في سبيل إدارة عبء العمل وتكاليف المراقبة، بما أن العملية شاملة ومكثفة العمل (انظر القسم السابع)، وقد تتطلب في كثير من الأحيان جمع بيانات إضافية، أحيانًا من مصادر أولية، مثل الدراسات الاستقصائية المصممة خصيصًا لمراقبة تنفيذ الاستراتيجية. في الوقت نفسه، من الضروري التعرف على الجوانب الأساسية لجميع الأهداف من أجل القدرة على مراقبة التقدم المحرز بشكل كامل مقابل ما

كان مخططًا له. يقترح بأن يكون لكل هدف ما بين مؤشر واحد وثلاثة مؤشرات ذات (تأثير أو نتيجة)، ويجب أن يكون على الأقل لكل إجراء مؤشر (نتيجة).

في كثير من الأحيان تكون الأهداف المعرفة ضمن الاستراتيجية منفصلة عن خطة العمل وليس لها مؤشرات قابلة للقياس مع خطوطها الأساسية والأهداف. في حين قد يساعد هذا التفريق على قراءة مستند الاستراتيجية بحد ذاته، إلا أنه يمكن أن يعرقل أي تطور وتطبيق لإطار مراقبة سليم للتأكد باستمرار من إنجاز الإصلاحات المتوخاة. في حال كانت خطة العمل منفصلة عن بقية الاستراتيجية، من الموصى به بشدة أن تتكرر أهداف الاستراتيجية المحددة (العامة والخاصة على حد سواء) في خطة العمل وترتبط بالأنشطة الفردية المحددة. من الأهمية أيضًا التأكد من أن لكل من الأهداف العامة والخاصة مؤشرًا قابلًا للقياس واحدًا على الأقل مرتبط ا بها.

4.3. مسؤوليات مؤشر القياس ونوعية المؤشرات

يُعد تعريف المسؤوليات المؤسساتية من المسائل الأساسية لتحديد المؤشرات، بما في ذلك الخطوط الأساسية والقيم المستهدفة. ومن المهم تحديد ما يلي:

- عنوان المؤشر وتعريفه
- طريقة حساب المؤشر
- المسؤول عن جمع البيانات لكل مؤشر،
- التواتر المطلوب لجمع البيانات،
- المسؤول عن رفع التقارير عن التقدم المحرز لكل مؤشر، والإنجازات المرحلية (الأهداف المتوسطة) والأهداف النهائية،
- المسؤول عن تحليل أسباب الأداء الجيد أو السيئ (أي وضع الجزء التحليلي لتقارير الأداء).

يعدّ تحديد هذه المسؤوليات بشكل واضح شرطًا أساسيًا لرفع التقارير الفوري والفعال، إذ إنه يتيح المجال أمام جميع الأطراف المعنيين، الموكل إليهم مسؤوليات، من أجل التحضير مسبقًا وضمان عدم تعرض عملية رفع التقارير لأي تأخير ناتج عن غياب الوضوح في تحديد المسؤوليات وتوقيت تقديم البيانات. ويوصى بتحديد هذه المسؤوليات ضمن مستندات الاستراتيجية، في ملحق يتضمن التفاصيل المتعلقة بالمؤشرات ذات الصلة، على سبيل المثال.

من الصعب تحديد قائمة جيدة من المؤشرات. لذا يوصى بتطبيق عدة **معايير** لدى وضع المؤشرات واستخدامها. وفي ما يلي، مجموعة من المعايير الأكثر شيوعًا والتي تستخدم لتقييم جودة المؤشرات المختارة:

- ***واضحة:*** على المؤشرات أن تكون دقيقة وواضحة. وينبغي أن تشير بوضوح إلى الجوانب التي يقيسها المؤشر، كالجداول الزمنية، والجودة، والكمية، وسواها. كما يجب أن تشير بشكل واضح إلى أي انحياز نسقي أو قيود على ما يمكنها قياسه.
- ***ذات صلة***: ينبغي على المؤشرات أن تكون مرتبطة بالهدف المحدد للاستراتيجية ومتلائمة معه.
- ***اقتصادية:*** ينبغي أن تكون البيانات المتعلقة بوضع مؤشر متوفرة بتكلفة معقولة لجهة الميزانية والموارد البشرية اللازمة لهذا الغرض.

- ***قابلة للتنفيذ:*** ينبغي أن تقود المؤشرات وهدفها الذين يتولون عملية الإصلاح إلى اتخاذ الاجراءات لتحسين الوضع، أو دفع المسؤولين عن التنفيذ إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية في حال وجود خطأ في التوجه.
- ***قابلة للمراقبة:*** ينبغي أن تكون المؤشرات سهلة المراقبة وقابلة لتأكيد صحتها بشكل مستقل (بما يعني، توصل المستخدمين الآخرين إلى النتائج عينها بناءً على البيانات الأولية ذاتها، في حال قياسها بشكل مستقل).
- ***تشاركية:*** ينبغي وضع المؤشرات واستخدامها مع المستفيدين النهائيين (أي المواطنين في نهاية المطاف)[35].
- ***مفسّرة وقابلة للإيصال إلى الآخرين:*** ينبغي توضيح أو تفسير المؤشرات لأصحاب المصلحة المختلفين. فالأرقام لا تشرح نفسها بشكل منفصل: ومن الضروري شرح سياق وتبعات قيمة المؤشر من خلال النتائج التحليلية للتقارير.
- ***مفصّلة:*** يجب أن يكون من السهل تقسيم المؤشرات وفقًا للجنس، والدخل وسواها.

على غرار المعايير المذكورة أعلاه، يمكن تطبيق ما يسمى بمبادئ RACER[36] الخاصة بإعدادات المؤشر. ووفقًا لهذا المخطط، يجب التحقق من مدى ملاءمة المؤشر وقبوله ومصداقيته وسهولة استخدامه وقوته[37].

ترد مجموعة أمثلة من مؤشرات إصلاح الإدارة العامة المحددة في الملحق رقم 2.

4.4. تحديد القيمة الأساسية والقيم المستهدفة

يمكن تحديد **مستوى الأداء** بمجرد وضع مجموعة من المؤشرات الرئيسية لكل هدف وإجراء. وهذا يتضمن تحديد أهداف الأداء المناسبة وفقًا للخطوط الأساسية الحالية (أو القديمة). وتعكس أهداف الأداء مستوى محددًا تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقه عبر تنفيذ الاستراتيجية خلال فترة زمنية محددة.

---

[35] إلا أن هذا المعيار غالباً ما يصعب تطبيقه، لا سيما في حالة المؤشرات ذات الطابع التقني. على سبيل المثال الدين العام، إذ لا يمكن ضمان مشاركة المواطنين في تطويرها. كما يمكن لعمليات القياس المستندة إلى خبراء أن تكون محدودة لجهة ضمان مشاركة أوسع للجمهور عند وضعها وتطبيقها.

[36] للمزيد من التفاصيل حول نهج RACER الرجاء الاطلاع على: المفوضية الأوروبية (2016)، المبادئ التوجيهية لـDG NEAR حول ربط التخطيط/البرمجة، الرصد والتقييم، بروكسل؛ ص 53.

[37] هنالك معايير أخرى، مثل الموثوقية، أو صحة أو جدوى البيانات المستخدمة في القياس. للمزيد من المعلومات حول المعايير الأخرى لوضع المؤشرات الجيدة يرجى الاطلاع على: Lafortune G., González S., Lonti Z. (2018) *Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators*. In: Malito D., Umbach G., Bhuta N. (eds) The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Palgrave Macmillan, Cham; González, S., L. Fleischer and M. Mira d'Ercole (2017), "Governance statistics in OECD countries and beyond: What exists, and what would be required to assess their quality?", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2017/03, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c0d45b5e-en.

تتمثل الخطوة الأولى لوضع أهداف الأداء في تحديد **القيمة الأساسية**، وهي تعبير عن الحالة الراهنة (عادة ما تكون الأداء الحالي أو القديم للجانب الذي تم قياسه). يمكن الحصول على قيمة الخط الأساسي من عدة مصادر كالإحصاءات الوطنية، والبيانات الإدارية والمصادر الدولية (على سبيل المثال، في حالة إصلاح الإدارة العامة يمكن الحصول على القيمة من مؤشرات البنك الدولي حول الحوكمة العالمية، أو تقارير التنافسية العالمية، أو تقارير التقييم الخاصة بالدول من "سيغما"، أو تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "الحكومة في لمحة"). على الرغم من ذلك، قد تكون بعض المؤشرات جديدة مما يستوجب تطبيق أحد الخيارات التالية في بعض الأحيان من أجل تحديد القيمة الأساسية:

- **جمع البيانات الجديدة واحتساب قيمة جديدة.** على سبيل المثال، إذا كانت الاستراتيجية تهدف إلى تحسين فعالية عمل وكالة حماية البيانات في البلد، من جملة الجوانب أخرى، فستحتاج للنظر في عدد القرارات الخاصة بالوكالة والتي ألغتها المحكمة الإدارية. وفي هذه الحالة، يمكن أن يتطلب احتساب القيمة الأساسية جمع البيانات حول العدد الإجمالي لقرارات الوكالة وعدد القرارات الملغاة منها. عادة ما تكون هذه البيانات متاحة بسهولة ولا تحتاج إلى الكثير من الموارد، لكن في حال عدم توفر البيانات للمؤشر الجديد أو توفرها مع اختلاف طريقة الحساب الأساسية، فيمكن أن تبرز الحاجة إلى وضع طريقة حساب جديدة.
- **تحديد القيمة الأساسية بـ"0" عند طرح نظام أو عملية جديدة**. على سبيل المثال، إذا عزمت حكومة على وضع نهج جديد لتعيين كبار الموظفين العامين من خلال إنشاء مركز تقييم جديد، فمن المنطقي تحديد عدد المدراء الكبار الذين تم توظيفهم عبر هذه الطريقة بـ"0".
- قد يكون **من المستحيل وضع قيمة أساسية بسبب عدم توافر البيانات أو ارتفاع تكلفة جمعها بشكل تراجعي.** وفي هذه الحالات، تحدد القيمة الأساسية على أنها "غير متوفرة"، "غير قابلة للتطبيق" أو "يتم تحديدها لاحقًا". على سبيل المثال، إذا كان الهدف هو تخفيض الأعباء الإدارية والتكاليف المترتبة على الدولة من خلال طرح ما يسمى نموذج التكلفة المعيارية (SCM)، فيجب حساب مستوى المدخرات الحالي لتحديد القيمة الأساسية. لكن بما أن هذه العملية – أي تطبيق نموذج التكلفة المعيارية – جديدة، فمن الممكن أن تكون القيمة الأساسية "غير متوفرة". في هذه الحالة، من الضروري حساب القيمة الأساسية عند طرح نموذج التكلفة المعيارية. على غرار ذلك، إذا كان تصور الدولة قائمًا على تقديم أنشطة جديدة لتعزيز الوصول إلى البيانات من خلال شروط قانونية جديدة لتوفير البيانات على المواقع الالكترونية الوزارية، ومراقبتها ضمن الإطار الاستراتيجي عبر قياس القدرة على توفير البيانات من خلال الوزارات باستخدام مؤشر "حصة الوزارات والوكالات التي توفر البيانات الرقمية بشكل استباقي وفقًا للشروط القانونية"، فقد يتم تحديد القيمة على أنها "غير قابلة للتطبيق"، وذلك لأن أيًا من المؤسسات لم تطبق الشروط القانونية الجديدة المتعلقة بتوفير البيانات المشار إليها في تصميم المؤشر. وينبغي تحديد القيمة الأساسية على أنها "غير متوفرة" أو غير قابلة للتطبيق" في الحالات الاستثنائية فقط. في الحالات التي يستخدم فيها هذا النوع من القيم، يجب على الاستراتيجية الإشارة بشكل واضح إلى السنة التي سيتم وفقًا لها حساب القيمة الأساسية بدقة. كما يجب بذل كل الجهود لضمان تحديد القيمة الأساسية المذكورة بأسرع وقت ممكن.

الخطوة التالية بعد تحديد القيمة الأساسية تقوم على تحديد **الهدف.** والأسئلة التي يجب طرحها قبل تحديد القيم المستهدفة هي: كيفية تحديد الهدف والمستوى الصائب للطموح وحجمه؟ فليس من السهل

تحديد مدى الطموح إلا أنه لا يعد صعبًا جدًّا أيضًا. إذ يمكن تحديد هدف المؤشر من خلال مراعاة الجوانب والمعلومات التالية:

أولويات الحكومة/المؤسسة- هل اعتبرت الحكومة أو المؤسسة أن الهدف المطلوب قياسه أولوية بالنسبة إليها؟ هل هنالك ضغط من الرأي العام لتحسين الأداء بشكل كبير؟ إذا أعطيت الأهداف أولوية عُظمى أو كان الضغط من الرأي العام كبيرًا، فعندها يمكن أن يكون الهدف أكثر طموحًا مما قد يتم التوصل إليه عبر التقديرات المباشرة للتوجهات السابقة، وقد يظهر تحسنًا كبيرًا.

- ***معدل الأقران*** – ما هو مستوى أداء المؤسسات أو الدوائر الأخرى المشابهة؟ وكيفية تحسين أداء الدولة إذا ما أرادت أن تغدو رائدة بين أقرانها؟ في حال وجود فجوة كبيرة بين الأقران، فعلى الاستراتيجية وضع هدف أكثر طموحًا لتقليص الفجوات أو إلغائها.
- ***الموارد المتاحة*** – ما الذي يمكن تحقيقه باستخدام الموارد الحالية، وهل ينبغي إعادة تخصيص الموارد؟ إذا كان تحقيق الهدف مرتبطًا بشكل مباشر بالموارد المالية (تتضمن رقمنة الخدمات العامة، على سبيل المثال، آثارًا مالية مباشرة) فعلى الهدف مراعاة الميزانية اللازمة المتوقعة.
- ***معايير الأداء الوطنية والدولية*** – هل وضعت المنظمات الوطنية والدولية معايير لقياس الأداء المتوقع لجانب معين من عمل الإدارة العامة؟ غالبًا ما تكون المعايير والأهداف متكاملة. على سبيل المثال، قد يكون المعيار الوطني لإتمام جوازات السفر بعد تقديم الطلبات أسبوعين (لا تشمل التسليم)، والهدف هو إتمام 95% من الطلبات خلال هذه المدة.
- ***التوجهات السابقة*** – ما هي توجهات الأداء في السنوات الماضية (مثلًا ثلاث أو خمس سنوات وربما أكثر)؟ وما هي الأسباب الكامنة وراء أي تقلبات في الأداء؟ وما هو حجم وتوجه الانخفاض والارتفاع السنوي؟ لهذا الجانب أهمية خاصة لأن الموارد والتركيز الإضافي مطلوبة عادة لإحراز التحسينات حيث تستحكم مستويات الأداء طويلة الأمد.

يجدر التذكير، أن الحصول على القيمة الأساسية، وعلى ما هو ربما أهم، أي توجهات الأداء في السنوات السابقة، يعد عاملًا أساسيًا لتحديد قيمة واقعية للهدف. فما لم تتوفر بيانات تاريخية جيدة قد تكون الأهداف طموحة للغاية أو سهلة التحقيق إلى أبعد مدى. وبما أن الأهداف مراقبة وخاضعة للتدقيق من المستفيدين الخارجيين، تميل المؤسسات غالبًا إلى وضع أهداف منخفضة مصطنعة لتفادي النقد. وينبغي أن تخضع هذه الأهداف للسؤال والمراجعة من مؤسسة رائدة في الإصلاح، أو من مجلس خاص بالإصلاح أو من مجلس قطاعي أو من أجهزة مشابهة وظيفتها ضمان جودة الاستراتيجية وتوجيه عملية الإصلاح بالكامل. كما يجب تفادي المغالاة في تحديد الأهداف وعلى الأجهزة المذكورة مواجهة واقعية تحقيق الأهداف المقترحة دائمًا من خلال الموارد المتاحة وفي سياق البلد المعني.

يمكن تحديد الأهداف وفقًا لوتيرة متفاوتة: بشكل سنوي، في منتصف المدّة والسنة النهائية، أو في السنة النهائية فقط. يطلق على الأهداف متوسطة الأجل (السنوية أو نصف السنوية) تسمية الإنجازات المرحلية. وبهدف التوصل إلى مساءلة حكومية سليمة، لا يوصى باختيار أهداف السنة النهائية (الخيار رقم 3) لتكون النوع الأساسي من ضمن مجموعة الأهداف. يجب تحديد أهداف مستوى نتائج قيم المؤشر (النوع الأكثر استخدامًا للتحقق من إحراز أهداف الإصلاح) على الأقل في منتصف المدة وفي السنة النهائية من الاستراتيجية وذلك لتحقيق القدرة على تقييم إحراز الأهداف والنجاح الإجمالي لتنفيذ الاستراتيجية. بعد تحديدها ووضعها يمكن وعلى نحو موازٍ،

اعتماد أهداف مستوى الأثر للسنة النهائية فقط، وذلك باستخدام تقنيات التقييم على النحو المفصل في القسم الثامن. يشير المربع رقم 10 إلى بعض المزايا والقيود المرتبطة بكل خيار.

المربّع 10: فوائد وقيود خيارات وتيرة الأهداف

الخيار 1: سنويًّا

يجري تحديد الأهداف لكل عام خلال فترة صلاحية الاستراتيجية. وعادة ما تحدَّد لأهداف المُخْرَجات، وهي أقل استخدامًا في ما يتعلق بالمؤشرات على مستوى النتائج ولا يُنصح بها لقياس الأثر.

الفوائد: توفير مساءلة ومراقبة قويين، وتعزيز الحوافز للمؤسسات المنفِّذة.

القيود: تتطلّب يدًا عاملة كثيرة، لأنها قد تقتضي مراجعة بسبب التغييرات في السياق. بالإضافة إلى ذلك، ولأن التغيير قد لا يظهَر دائمًا من عام إلى آخر، فقد يُعتبر الجهد المبذول في قياس الأداء مقابل الأهداف السنوية غير متناسب مقارنة بالمعلومات المكتسبة.

أمثلة: استراتيجية[38] التنظيم الأفضل الخاصة بكوسوفو (للمُخْرَجات).

الخيار 2: منتصف المدة والسنة النهائية

تحدَّد الأهداف للسنة الواقعة في منتصف المدة والمعتبرة إنجازًا مرحليًّا وللسنة الأخيرة من الإطار الزمني لتنفيذ الاستراتيجية. وتطبّق عادة على المؤشرات على مستوى النتائج، لكنها تستخدم أيضًا في بعض الأحيان لقياس الأثر، على أن يكون قياس الأثر الجزئي مجديًا.

الفوائد: تتطلب مقدارًا أقلّ من اليد العاملة مقارنة بالأهداف السنوية، مما يسّهل التعامل مع أية تغييرات في السياق.

القيود: ضعف المساءلة وحوافز "الدّفع" تجاه تحقيق النتائج. والفرصة محدودة لاتخاذ تدابير تصحيحية في حال عدم تحقّق الأهداف.

أمثلة: استراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة العامة في ألبانيا للأعوام 2015-2020، واستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في مولدوفا.

الخيار 3: السنة النهائية

[38] استراتيجية التنظيم الأفضل 2.0 الخاصة بكوسوفو للأعوام 2017-2021، كانون الأول/ديسمبر 2016، http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Better_Regulation_Strategy_2_0_for_Kosovo_-_ENGLISH.pdf

تحدَّد الأهداف فقط للسنة الأخيرة من صلاحية الاستراتيجية. ويمكن استخدامها لقياس التأثيرات ولكن لا يُنصح بها في قياس النتائج وهي لا تسهّل المراقبة الفعّالة لتسليم المُخْرَجات.

الفوائد: تتطلب مقدارًا أقلّ من اليد العاملة، مما يسهّل التعامل مع أية تغييرات في السياق.

القيود: ضعف في المساءلة وحوافز "الدّفع" لتحقيق النتائج. ولا توجد فرصة لاتخاذ خطوات تصحيحية أثناء تنفيذ الاستراتيجية.

أمثلة: البرنامج الوطني التونسي للإصلاحات الكبرى.

ويمكن عرض مؤشرات الاستراتيجية، إلى جانب القيمة الأساسية والقيَم المستهدفة، في وثيقة استراتيجية بطرق مختلفة. ويعرض المربّع رقم 11 بعض الخيارات في حالة الاستراتيجيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة.

المربّع 11: خيارات لعرض المؤشرات وقيمها الأساسية والقيم المستهدفة في وثائق استراتيجية إصلاح الإدارة العامة

الخيار 1: ضمن نص استراتيجية إصلاح الإدارة العامة، إلى جانب الأهداف

يمكن عرض المؤشرات، إلى جانب القيمة الأساسية والقيم المستهدَفة، في نص استراتيجية إصلاح الإدارة العامة، بعد الأهداف المحدّدة مباشرة. ويُفضّل أن تعرَض هذه المعلومات في جدول لإظهار الروابط الواضحة بين الأهداف والمؤشرات ولتسهيل عرض القيم الأساسية والمستهدَفة.

الفوائد: تعرَض المعلومات حول الأهداف ومستويات الأداء المتوقَّعة في مكان واحد وتتيح الربط المباشر بين الاثنين.

القيود: قد تبدو وثيقة استراتيجية إصلاح الإدارة العامة أطول وأكثر تقنية. ويعتبر هذا الخيار أيضًا أقل مرونة، كما وأنّ المراجعات المستهدفة قد تكون أقل تكرارًا مما هو عليه الحال عندما يتم تقديمها فقط كجزء من خطة العمل.

أمثلة: استراتيجية إصلاح الإدارة العامة الخاصة بالجبل الأسود (مونتينيغرو) للأعوام 2016-2020.

الخيار 2: ضمن خطة عمل استراتيجية إصلاح الإدارة العامة (أو

خريطة الطريق)

يمكن عرض المؤشرات وقيَمها الأساسية والقيم المستهدفة في خطة عمل استراتيجية إصلاح الإدارة العامة.

الفوائد: مرونة كافية للسماح بمراجعة الأهداف في حال حدوث تغييرات في السياق. وتكون وثيقة الاستراتيجية نفسها أكثر إيجازًا.

القيود: تنتشر المعلومات حول الأهداف في موضعين. ولا يوجد رابط مرئي مباشر بين الأهداف المتفق عليها وإطار القياس الخاص بها.

أمثلة: استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وخطة عملها الخاصة بصربيا للأعوام 2015-2017.[39]

الخيار 3: ضمن وثيقة منفصلة مرفقة باستراتيجية إصلاح الإدارة العامة

بالإمكان تقديم المؤشرات والقيم الأساسية والقيم المستهدفة في جدول منفصل يرفق باستراتيجية إصلاح الإدارة العامة. وفي هذه الحالة، ينبغي أن يكون الملحق جزءًا رسميًّا من استراتيجية إصلاح الإدارة العامة.

الفوائد: مرونة كافية للسماح بمراجعة الأهداف على النحو المطلوب بسبب التغييرات في السياق، كما ويوفّر ذلك استراتيجية وخطة عمل أكثر سهولة في الاستخدام.

القيود: تنتشر المعلومات حول الأهداف في عدة مواضع. لا يوجد رابط مرئي مباشر بين الأهداف المتفق عليها وإطار القياس الخاص بها.

أمثلة: استراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة العامة في ألبانيا للأعوام 2015-2020.

يرد في الملحق 2 من مجموعة الأدوات هذه نموذج صمّمته "سيغما" لعرض المؤشرات ضمن استراتيجية إصلاح الإدارة العامة أو ضمن خطة العمل (ينطبق أيضًا على أية استراتيجية قطاعية أخرى). وبالطبع، يمكن عرض المؤشرات في أي شكل مناسب للبلد المعنيّ، شرط أن يتم توفير المعلومات الأساسية المتعلقة بالأهداف والمؤشرات والقيم الأساسية والقيم المستهدفة، مهما كانت طريقة العرض المستخدمة.

[39] خطة العمل لتنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في جمهورية صربيا، 2015-2017، http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php.

4.5. استخدام بيانات المؤشر

تظهِر الممارسة أن استخدام المؤشرات يتطلب أكثر من مجرّد الاتفاق على تعريف المؤشر والقيمة الأساسية والأهداف. فهو يتطلب توضيحًا واتفاقًا على كيفية احتساب القيم، وما هي البيانات التي ستحتاج للجمع، ومن الذي سيجمعها ووقت جمعها، والمصادر التي سيجري استخدامها. ويُعد استخدام بيانات المؤشرات بمثابة **إطار عملي** لمنهجة البيانات وجمعها، وزيادة توافرها وجودتها.

ويتمثّل التحدي الرئيسي الذي يُواجَه بشكل متكرر في ما يتعلق باستخدام المؤشرات في سياق تنفيذ ومراقبة الاستراتيجية بأنّ المؤسسات المكلّفة بتوفير البيانات، أو بقياس مؤشر معيّن، لا تعرف كيفية **احتساب** قيم المؤشر، أو ما هي **البيانات** المطلوبة للقيام بذلك، أو بالتحديد ما الذي **يقيسه المؤشر**.

ونتيجة لذلك، قد تدّعي المؤسسات المسؤولة عن المؤشر بأنّه من غير الممكن تقديم معلومات عن المؤشر، أو أن المؤشر غير مناسب، أو لا يمكن جمع البيانات، أو أن هذا المؤشر ليس هو نفسه المقصود في الاستراتيجية وخطة العمل. إن وضع بيانات للمؤشر يشكّل وسيلة للتخفيف من خطر مثل هذا السيناريو الناشئ.

وتشكّل بيانات المؤشر **جزءًا لا يتجزأ** من مستندات الاستراتيجية، حيث تقدّم معلومات تفصيلية عن كل مؤشر من أجل جعل إطار مراقبة الأداء أكثر قوة وموثوقية. والغرض من هذه البيانات ليس فقط توضيح فهم وتفسير ونطاق وعملية حساب القيمة الدقيقة لكل مؤشر داخليًا (أي بين منفذي الإصلاح والمؤسسات المسؤولة عن توفير البيانات والقياس)، ولكن أيضًا مساعدة القراء الخارجيين على معرفة ما تم التقاطه بالضبط عبر المؤشرات التي طوّرت وما الذي يمكن أن يُتوقّع أو لا يتوقع من إطار مراقبة الأداء. لذلك، يجب أن تكون بيانات مؤشر الاستراتيجية **متوفرة خارجيًا** (أي منشورة)، وبالتالي تعزّز مصداقية وشفافية عملية الإصلاح بأكملها.

ويمكن لبيانات المؤشر أن تغطي الجوانب التالية:

- عنوان المؤشر
- الرابط مع الأهداف
- تعريف موجز للمؤشر
- مصدر البيانات، وطريقة ووتيرة جمعها
- المؤسسة (المؤسسات) المسؤولة عن جمع البيانات المطلوبة.
- طريقة حساب قيم المؤشر (على شكل معادلة حسابية عند الضرورة)
- القيم الأساسية والوسطية والنهائية المستهدفة للمؤشر
- الصعوبة المتوقعة في جمع البيانات والحلول الممكنة (إلى جانب أي تحيز مؤسسي أو قيود جهازية)

- معلومات عن اتّجاه الأداء خلال السنوات القليلة الماضية[40]

ويمكن بل ينبغي استخدام بيانات المؤشر خلال عدّة مراحل من وضع الاستراتيجية وتنفيذها:

- ***التخطيط:*** للتواصل والشرح، ومساعدة القراء على فهم المعلومات عن الأداء.
- ***المراقبة ورفع التقارير:*** لإيضاح معلومات الأداء والمساعدة في تقييم الأداء مقابل الأهداف.
- ***التقييم:*** للمساعدة على فهم وتوضيح معلومات الأداء، والمساعدة على تقييم الأداء والتأثير الكلي للإصلاحات.
- ***التدقيق:*** للمساعدة على فهم وتوضيح معلومات الأداء والتحقق من نتائج الإصلاحات المزعومة.

وتطلق على هذا النوع من الوصف التفصيلي للمؤشرات المحدّدة أسماء عدّة، وأوسعها استخدامًا: "بيانات المؤشر" و "المذكرة التقنية" و "منهجية القياس" و "ملف التعريف بالمؤشر".

ويرد في **الملحق 2** من مجموعة الأدوات هذه نموذج طورته "سيغما" مع مثال على بيانات المؤشر.

أفكار عملية:

✓ *تجنّب الإفراط في قائمة المؤشرات- فإن كان مؤشر واحد كافيًا لقياس نجاح الهدف أو الإجراء (عبر تحديد جوهره)، لا تحدّد مؤشرًا آخرًا من دون سبب. حاول أن تكون اقتصاديًا، إذ يتطلب القياس ورفع التقارير المنتظم الوقت والجهد.*

✓ *إن من الغالب جدًا توفر المؤشرات الجاهزة التي تعبّر حقًا عن الهدف أو الإجراء المعني، من الإحصاءات الموجودة أو المصادر الدولية أو غيرها من البرامج المشابهة. وإن لم يكن الأمر كذلك، فسيكون من الضروري تصميم مؤشرات جديدة موافقة للاحتياجات. ولا ينبغي الميل إلى توفير الوقت عن طريق إنشاء روابط مصطنعة مع مصادر المؤشر الموجودة ولكن غير المناسِبة في الواقع. فمن شأن هذا أن يؤدي فقط إلاّ إلى خلق عبء لا لزوم له.*

✓ *ستكون هناك حاجة غالبًا إلى الموافقة على ميزانيات إضافية لتغطية تكلفة تصميم منهجية جديدة أو جمع البيانات (على سبيل المثال، لقياس رضا المستخدم بشكل موضوعي).*

✓ *إنّ مدى الفائدة التي تعود بها بيانات المؤشر مذهلة! فهي يمكن أن تساعد في اختبار ما إذا كان يمكن استخدام مؤشرات الأداء في الممارسة العملية وما إذا كانت مجدية حقًا لجميع المشاركين في استخدامها. ومن شأن إعداد بيانات للمؤشر أن يخلق اتفاقًا نهائيًا على ما الذي سيقاس، ومن سيقيسه، ومتى سيقاس، وكيفية القياس، ويمكن أن يساعد*

[40] غالبًا ما تُعرف الجوانب المذكورة أعلاه أيضًا ببيانات تعريف المؤشر.

أيضًا في معرفة الحالات التي لا يكون فيها حساب بعض المؤشرات واقعيًا، أو التي لا تكون فيها حاجة لضبط الإجراءات الداخلية للحصول على البيانات اللازمة.

للتذكّر:

- ✓ *يجب أن تكون المؤشرات مرتبطة مباشرة بالأهداف والإجراءات.*
- ✓ *ينبغي أن يظل عدد المؤشرات التي تعبّر عن جوهر هدف معيّن محدودًا بشكل منطقي. وعلى كلّ إجراء أن يحتوي (أقله) على مؤشر مناسب لالتقاط ما جرى تنفيذه، ما لم تقدّم مجموعة من الإجراءات معًا المُخْرَجات المتوقعة، وفي هذه الحالة يمكن لمؤشر واحد أن يفي بالغرض.*
- ✓ *ينبغي عدم وجود أيّ هدف أو إجراء من دون مستوى معيّن من القياس.*
- ✓ *مثاليًّا، ينبغي أن يكون لكل مؤشر قيمة أساسية وقيمة (قيم) مستهدفة.*
- ✓ *ينبغي تحديد مسؤوليات جمع البيانات والمراقبة المنتظمة ورفع التقارير والتحليل بشكل واضح في الاستراتيجية أو ضمن وثائق تخطيطها.*
- ✓ *ينبغي أن يكون لكل مؤشر، إذا تقرر ذلك، بيانات توضح بالتفصيل جميع الجوانب الرئيسية لقياسه وتطبيقه وطريقة حسابه، إلخ.*
- ✓ *ينبغي نشر تفاصيل المؤشرات المختارة للجمهور من أجل تعزيز الشفافية والمصداقية.*
- ✓ *ينبغي وضع المؤشرات والبيانات الخاصة بها خلال وضع الاستراتيجية، وليس بعد اعتماد الاستراتيجية.*

5. وضع خطة العمل

تتمثّل الخطوة التالية بعد الاتفاق على أهداف الاستراتيجية وتحديد المؤشرات والأهداف، بالتخطيط للإجراءات المحددة التي سيجري تنفيذها أو تطبيقها من أجل تحقيق الأهداف والغايات المحددة؛ أو بمعنى آخر، وضع **خطة عمل**.

ويمكن تعريف الإجراءات بأنها الوسيلة التي تنفّذ بها أي دولة (عادة، ولكن ليس حصريًا، حكومة ذلك البلد) سياساتها. والإجراء هو وسيلة لجعل الأشياء تحدث أو لتحقيق التغيير. هو نشاط أو مجموعة من الأنشطة والتدابير **الملموسة** التي ترتبط ارتباطًا مباشرًا باستخدام **المُدْخَلات** (الموارد البشرية أو المالية أو المادية)، من أجل الوصول إلى بعض **النتائج** المحدَّدة مسبقًا أو للوصول إلى **أهداف سياساتية** محددة. ولا يمكن اعتبار أيّ إجراء **ملموسًا** إلا إذا كانت **مسؤولية** تنفيذه محدَّدة بوضوح. ويمكن معالجة هذه المسؤولية على المستويين الإداري المؤسسي والفردي على حد سواء (يجب مثاليًّا تحديد المؤسسة والمدير أو الوحدة داخل المؤسسة). وينبغي كذلك دعم كل إجراء **بموارد** لتنفيذه، وسيكون حساب تكاليف الموارد الضرورية أمرًا أساسيًا لتعريف الإجراء (كما هو موضح في القسم السادس). وترد في الجدول رقم 3 بعض الأمثلة الافتراضية المتعلقة بالأنشطة الملموسة والتفاصيل الأساسية المقابلة لها في إصلاح الإدارة العامة.

الجدول 3. أمثلة افتراضية على الأنشطة الملموسة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة

الموارد باليورو	الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	المنتج المقدّم	النشاط
33 000	الربع الأول من عام 2019	وزارة العدل، دائرة التقنيات التشريعية	دليلٌ معتمد بقرار حكومي	إعداد كتيّبات إرشاديّة حول التقنيات التشريعية عند صوغ القوانين التشريعية والتنظيمية
38 000	الربع الرابع من عام 2019	دائرة الإدارة العامة	تدريب 230 من الموظفين العامين بنجاح	تدريب الوحدات التي تتعامل مع صوغ التشريعات ووحدات المراقبة المركزية
3 000 200	الربع الرابع من عام 2020	وزارة الإدارة العامة	4 مراكز منشأة تستقبل العملاء	إنشاء 4 مراكز لتقديم الخدمات التجريبية كمجمع واحد

ومن الضروري **الحد من عدد** الإجراءات من أجل تركيز الجهود (والموارد المالية) على تنفيذ الإجراءات الأكثر تأثيرًا. والاستراتيجية هي وثيقة تخطيط متوسطة أو طويلة الأجل، رفيعة المستوى، لا تحتاج إلى تقديم التفاصيل عن كل نشاط يؤدي إلى تحقيق أهدافها. ففي حال وجود الكثير من التفاصيل، هناك خطر بأن يفقد المعدّون والمنفذون في المستقبل المسار الصحيح، وبأن لا يركّز الإصلاح في نهاية المطاف على تنفيذ الإجراءات الأكثر أهمية وشمولية وفعالية في ظلّ وجود أكبر فرصة ممكنة لإحداث تغيير.

إلى ذلك، ينبغي على الإجراءات أن تكون، قدر الإمكان، **موجَّهة للإصلاح، وجديدة ومبتكرة**. كما ينبغي أن تشكّل طرقًا فعّالة لحل المشكلات والأسباب التي جرى تحديدها خلال مرحلة تحليل المشكلات، ومرتبطة بتحليل شجرة المشكلات، في حال استخدام هذه الطريقة. ويجب تجنب الإجراءات التي تنفَّذ بشكل روتيني أو التي ينبغي تنفيذها بهذا الشكل. بمعنى آخر، ينبغي أن تكون الإجراءات برامج وأنشطة ومشاريع وتدابير جديدة موجَّهة للإصلاح تقوم بتغيير أو تحسين الممارسات أو النظم القائمة بشكل ملحوظ. فعلى سبيل المثال الإجراءات الموجَّهة للإصلاح هي "تصميم وإنشاء نظام معلومات لإدارة الموارد البشرية وتشغيله بالكامل"، و"وضع وتبني نظام جديد للأجور"، و"وضع منهجية لتصميم مستندات التخطيط الاستراتيجي، ومراقبة تنفيذها وتقييم تأثيرها"، و"إنشاء 4 مراكز لتقديم الخدمات التجريبية كمجمع واحد"، وما إلى ذلك..

وتعرض في المربّع رقم 11 قائمة **أسئلة التحكّم** للتحقق إن كان الإجراء جديدًا أو مبتكرًا أو لا، وإن كانت لديه القدرة على تحقيق المستوى المتوقع من التأثير أو التغيير. وهذه مجرّد أسئلة أولية قليلة للنظر فيها، ولا يقصد بهذه القائمة أن تكون شاملة بأي شكل من الأشكال.

المربّع 12. قائمة أسئلة لاختبار حداثة الإجراءات وتأثيرها المحتمل

1. هل الإجراء جديد أم له سابقة من أي نوع؟
2. هل يغيّر الإجراء النظام بأكمله أم يغيّر عنصرًا واحدًا منه أو أكثر؟
3. هل الإجراء معقد أم بسيط من حيث تنفيذه وتنوع العوامل التي سيؤثر عليها؟
4. هل الإجراء شامل (أي مجموعة من الأنشطة المترابطة)؟
5. ما هو حجم المجموعة المستهدَفة التي ستتأثر بالتغيير أو بالإجراء الجديد؟
6. ما هو حجم أهمية التغيير؟ وهل سيؤثر ذلك على العوامل الداخلية فقط، مثل الإجراءات الإدارية، أم سيؤثر أيضًا على البيئة الخارجية كعوامل الجودة والتوقيت الصحيح للخدمة؟
7. ما هو حجم ميزانية تنفيذ الإجراء؟
8. ما هو مقدار الوقت اللازم لتنفيذ الإجراء؟

5.1. أنواع الإجراءات

ينطوي تحديد الإجراءات على التفكير في أدوات السياسة المختلفة التي يمكن أن يطبقها القطاع العام لحل المشكلات. وتشمل أكثر أنواع أدوات السياسة شيوعًا التي تستخدمها الحكومات، الأدوات المعروضة في المربّع رقم 13.

المربع 13. أمثلة على أدوات السياسة المرتبطة بإصلاح الإدارة العامة

أمثلة (مرتبطة بإصلاح الإدارة العامة)	أداة السياسة
• مراجعة الإطار التشريعي، ليشمل إدارات الضرائب والجمارك والهيئات الدبلوماسية في نطاق الخدمة المدنية • مراجعة الإطار القانوني للحد من الشراء العام غير التنافسي • تقديم الإجراءات اللازمة للقيام بتقييمات الأثر المنتظمة خلال وضع	**الأدوات التنظيمية** - التي تحدد الحقوق أو الالتزامات أو القيود أو المعايير المنصوص عليها في القوانين والتشريعات الثانوية

تشريعات جديدة بموجب القواعد الإجرائية الحكومية	
• إدخال حلول قابلية التشغيل المشترك التكنولوجية لتمكين التبادل غير المحدود للوثائق بين مختلف السجلات والمؤسسات. • إنشاء مركز تقييم للتوظيف المركزي لكبار المديرين • تدريب كبار الموظفين العامين على الإدارة الفعالة للموظفين • تعزيز التفتيش الضريبي في القطاعات المستهدفة للحد من الاقتصاد الرمادي	**الأدوات الإدارية** - تتضمّن توفير الخدمات بشكل مباشر أو غير مباشر (أي الاستعانة بمصادر خارجية)، والاستثمار في البنية التحتية، وتنمية القدرات (التدريب)، والتفتيش، إلخ.
• تصميم وتنفيذ حملة على مستوى البلد لزيادة استخدام الخدمات الرقمية بين المواطنين • إعداد وتنفيذ جلسات إعلامية حول أهمية حماية البيانات للمؤسسات الحكومية الرئيسية • تخصيص خط ساخن لإطلاع المواطنين على تدابير مكافحة الفساد	**الأدوات الإعلامية** - تتضمّن حملات نشر المعلومات، والمنشورات، وإنشاء مواقع إلكترونية إعلامية جديدة، إلخ.

• دمج وحدات الشراء العام في وحدة مركزية واحدة • القيام بمراجعة وظيفية كاملة وتقديم التوصيات لترشيد وظائف تكنولوجيا المعلومات في الوزارات والهيئات الحكومية	**الأدوات المؤسسية** - تتضمّن إنشاء المؤسسات العامة أو إعادة ترتيبها لضمان القيام بوظائف الدولة الضرورية أو توفير الخدمات العامة وتحسين جودة الخدمات.
• زيادة الغرامات على حاملي البيانات الشخصية العامة والخاصة لانتهاكهم متطلبات حماية البيانات • وضع مخطط للحوافز لأصحاب الأداء الأفضل داخل المؤسسات العامة	**الأدوات المالية** – تتضمّن الإعانات، والتخفيضات الضريبية، والضمانات، والشروط التجارية المؤاتية، إلخ. ونادرًا ما يجري استخدامها، في ما يخص إصلاح الإدارة العامة، على الرغم من إمكانية فرض غرامات جديدة أو تقديم حوافز مالية.

وتعمل هذه الأدوات السياساتية كإطار يتم من خلاله النظر في مسارات العمل الممكنة والمثلى لحل المشكلات المحددة والمختارة. ويمكن، في كثير من الأحيان، تحقيق الأهداف من خلال **مزيج** من أدوات السياسات. كما ويمكن أيضًا ترابط الإجراءات بعضها ببعض، بمعنى أنه لإطلاق إجراء ما، يجب أولًا أن يأتي إجراء معين آخر قبله.

5.2. عملية صوغ الإجراء

يصعب للغاية تحديد وتصور الإجراءات الموجّهة للإصلاح ذات الأثر الملحوظ. فغالبًا ما يكون للإجراء المقترح تأثير إداري محدود فقط. لذلك ينبغي أن تكرّس المؤسسات المسؤولة **وقتًا وافرًا** وأن تنظّم عددًا من **الجلسات التفاعليّة** (مثل لقاءات مجموعات العمل ومجموعات التركيز وجلسات العصف الذهني) لضمان الفهم التام لنتائج تحليل المشكلات، وللمشكلات المحددة وأسبابها، وتصميم أفضل مجموعة من الإجراءات الموجَّهة للإصلاح لمعالجة تلك المشكلات. ويجب أن يتضمن تخطيط العمل أيضًا نظرة عامة استراتيجية تقدّم الأساس المنطقي لترتيب أولويات الإجراءات التي يجب متابعتها وتسلسلها الزمني- أي لماذا يعتبر هذا المسار المحدد للإجراءات منطقيًّا؟ ما الذي ينطوي عليه من حيث المفاضلات والمخاطر؟ وما هي الآثار المترتبة على مسار العمل المقترح؟ وينبغي شرح هذا الأساس المنطقي في الاستراتيجية عند وصف الخط الرئيسي للإجراءات المقترحة.

وتظهر تجربة "سيغما" في إصلاح الإدارة العامة أن ممثلي المؤسسات الرئيسية غالبًا ما يشعرون بعدم الارتياح عند اقتراح عدد صغير من الإجراءات، وبالتالي يقترحون قائمة طويلة من الأنشطة، بما في ذلك بعض الأنشطة غير الجديدة وغير المناسبة لغرض خطة عمل استراتيجية إصلاح الإدارة العامة. كما أنه من المشكلات الشائعة تشتت الإجراءات المقترحة، حيث لا يرتبط الكثير منها ارتباطًا مباشرًا بمشكلة (مشكلات) محددة. ولذلك،

يجب أن يعمل معدّو الإجراءات، طوال المناقشات المكرّرة، بالتحقق دائمًا من أن الإجراءات المقترحة **تعالج المشكلة (المشكلات) المحدَّدة**، وهي **ضرورية** حقًا و**قابلة للتنفيذ** واقعًا.

ومن أجل مواجهة هذه التحديات، ينبغي تقييم كل نشاط مقترح لمعرفة ما إذا كان سينفَّذ بغض النظر عن إدراجه في خطة العمل. فإن كانت الإجابة نعم، عندها لا حاجة لإدراجه في خطة العمل، لأنه "عمل معتاد". على سبيل المثال، يُعَد "إعداد نموذج جديد لرفع التقارير" نشاطًا بسيطًا لا مفر منه في حالات إدخال نظام مراقبة جديد، وبالتالي، بدلًا من ذلك يجب استخدام "إنشاء نظام مراقبة جديد يستند إلى معلومات الأداء والتقارير العامة". وللتوصل إلى مواعيد نهائية واقعية، من المفيد تحديد جميع الإجراءات ذات الصلة بتحقيق النتيجة النهائية، بدءًا من النتيجة النهائية، ومن ثم تقييم الوقت اللازم لكل منها.

وينبغي أن يكون الشاغل الرئيسي لعملية التخطيط للإجراءات تصميم طريقة لتحقيق الأهداف بذكاء، باستخدام عدد محدود من الإجراءات الموجَّهة للإصلاح والتي تستهدف الأسباب الجذرية للمشكلة. وتعرض أمثلة على كيفية ترجمة الهدف إلى إجراءات موجَّهة للإصلاح في المربّع رقم 14.

المربّع 14. أمثلة على الأهداف المرتبطة بإصلاح الإدارة العامة والإجراءات ذات الصلة مباشرة بتحقيقها

الإجراءات ذات الصلة	الهدف المحدّد
1. وضع وبدء تطبيق مقاربة جديدة لتقييم مشروع الاستثمار العام (تحليل التكلفة-المنفعة)، بما في ذلك التدريب الشامل لجميع موظفي الوزارة من عام 2018 فصاعدًا. 2. وضع وبدء تطبيق إجراءات تشغيل قياسية لإعداد خط إمداد لمشاريع الاستثمار العام عبر القطاعات بدءًا من عام 2019. وسيجري وضع خط الإمداد الأول بحلول نهاية عام 2019.	تحسين صنع السياسات القائمة على الأدلة في تخطيط الاستثمار العام
1. إلزام جميع المؤسسات العامة، بموجب التغييرات في القانون الخاص بالوصول إلى المعلومات، بتوفير المعلومات بشكل استباقي على مواقعها على شبكة الإنترنت. 2. تحديد المعايير لتوفير البيانات	زيادة الوصول إلى المعلومات والبيانات العامة

المفتوحة من قبل جميع المؤسسات العامة وإلزام جميع المؤسسات العامة بالبدء بتوفير البيانات المفتوحة بحلول نهاية عام 2019. 3. تصميم وإطلاق بوابة بيانات مفتوحة مركزية بحلول نهاية عام 2020.	

ومن التحديات التي تواجَه خلال التخطيط للعمل تحديد الإجراءات **الواضحة والموجزة والمكتوبة جيدًا** والمفهومة لجميع القراء الخارجيين. وغالبًا ما يكون صوغ أي إجراء طويلًا وغير متقَن وتقنيًّا، في حين يجب أن لا تصاغ الإجراءات كما يصاغ العمل القانوني أو العمل العلمي. وتعرض في المربّع 15 أمثلة لكل من الإجراءات المكتوبة بشكل جيد أو سسيئ.

المربّع 15. أمثلة على الإجراءات المكتوبة بشكل سيئ أو جيد **(أمثلة متعلقة بإصلاح الإدارة العامة)**	
إجراءات مكتوبة بشكل جيد (معاد صوغها)	إجراءات مكتوبة بشكل سيئ
ترشيد أنظمة إدارة الأداء (أي تخطيط السياسات، وإدارة الموارد البشرية، ووضع ميزانيات البرامج، والرقابة الداخلية) على أساس مراجعة الممارسات الدولية الجيدة ومن خلال التغييرات القانونية اللازمة.	وضع دراسة حول الأداء الإداري في الإدارة العامة كأساس أولي لربط جميع عناصر إدارة الأداء[41] في نظام واحد متماسك، وتتضمّن توصيات بإجراء تعديلات على الإطار القانوني.
توسيع تطبيق نظام eDMS ليشمل كافة الوزارات والأمانة العامة (المرحلة 1).	عمليات مكتب الحكومة الإلكترونية - تطبيق نظام إدارة الوثائق الإلكترونية (eDMS) في كافة الوزارات وفي الأمانة العامة (المرحلة 1).
زيادة استخدام الاستشارات العامة من خلال منصة المشاركة الإلكترونية لتحسين التواصل.	إنشاء مستوى أعلى من الديمقراطية الإلكترونية من خلال زيادة مستوى تطبيق المشاركة الإلكترونية.

[41] المسؤولية التنظيمية؛ إدارة السياسات العامة – التخطيط الاستراتيجي؛ إدارة المالية العامة وموازنات البرامج؛ إدارة المخاطر والرقابة الداخلية؛ إدارة الموارد البشرية وتقييم الموظفين العامين.

وضع النصوص القانونية اللازمة لإدخال نظام توظيف وترقية للخدمة المدنية يتسم بالشفافية والتنافسية ويستند إلى الجدارة، ويغطي جميع مجالات الإدارة العامة، على قاعدة الممارسات الجيدة.	إعداد واعتماد أوراق السياسات (أوراق المفاهيم) لإنشاء نظام خدمة عامة منسّق مع معايير التوظيف والتطوير وفقًا لمبادئ الشفافية والمنافسة والجدارة، ومع توصيات للتحسينات في جميع مجالات جهاز الإدارة العامة.

5.3. وثيقة خطة العمل

تدرَج الإجراءات في خطة عمل يجب أن تحدّد فقط الاتجاهات الرئيسية لهذه الإجراءات. لكن، يمكن أن تضاف إلى خطة العمل **وثائق داخلية إضافية** تسرد سلسلة الخطوات اللازمة لتنفيذ كل إجراء. ويمكن لمثل هكذا وثيقة أن تكون مفيدة عند تقدير تكلفة خطة العمل، إذ أنّ خطّة العِمل في بعض الحالات لا توفر مستوى التفاصيل المطلوب لتحديد جميع المُدْخَلات اللازمة. كما وتساعد هذه الوثيقة المؤسسات على فهم ما إذا كانت الإجراءات المنويّ اتخاذها واقعية في ظل الموارد المالية المتاحة والجدول الزمني المعطى لتنفيذها. غير أنّه، لا ينبغي أن يُهدف إلى جعل هذه الوثائق جزءًا لا يتجزأ من الاستراتيجية، إذ من شأن ذلك أن يثقل كاهل صانعي القرار، وكذلك معظم القراء الخارجيين.

ولا ينبغي أن يشارك في وضع خطة العمل ممثلو المؤسسات الحكومية فحسب، بل أيضًا **أصحاب المصلحة الخارجيون** (مثل المنظمات غير الحكومية والجمعيات وصانعي الرأي في بعض المجالات والممارسين والأكاديميين)، بحيث يمكن أن يعملوا على التحقق من صحة الاتجاه المقترح وقد يقترحون حلولًا إضافية للمشكلات أو حتى حلولًا أكثر ابتكارًا وترتكز على المستخدم أكثر من تلك المصممة أساسًا. ويُعد وضع خطة للعمل عملية متكررة تتطلب **عدة جولات** من المناقشات والتعديلات.

وكمثال على ذلك، تتضح هذه المقاربة جيّدًا في خلال وضع خطة عمل لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في صربيا في العام 2017، حيث أصدرت الوزارة التي تقود هذه الاستراتيجية دعوة عامة للمنظمات غير الحكومية للانضمام إلى مختلف المجموعات المواضيعية التي تطور الأجزاء المختلفة لخطة العمل الجديدة. وشاركت منظمات المجتمع المدني على قدم المساواة في المجموعات المواضيعية ولم تكن مساهمتها لمراقبة العملية فحسب، بل للمشاركة بنشاط في وضع الأنشطة والنتائج والمؤشرات.

وعادة ما يجري وضع خطة العمل على شكل **جدول** يعكس عناصر السياسة الأساسية لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة (أي المستويات المختلفة للأهداف ومؤشراتها) بما في ذلك جميع المعلومات اللازمة للتنفيذ والمراقبة ورفع التقارير على نحو فعال، والتي ترتبط بوضوح بالأهداف الرامية لدعمها. ويشمل الجدول:

- وصف موجز للإجراء.

- الموعد (المواعيد) النهائية للتنفيذ (من المحتمل أن تكون متعددة أو على مراحل، وإذا كان من المطلوب المراقبة والمساءلة عن كثب، يجري تحديده بربع السنة أو بالشهر).
- الموارد المالية والبشرية اللازمة للتنفيذ ومصادر التمويل.
- من يتولى مسؤولية التنفيذ من الكيانات/ الوحدات المسؤولة بالإضافة إلى أية مؤسسات أخرى تساهم في التنفيذ.
- المُخْرَجات أو المؤشرات على مستوى العملية لكل إجراء.

ويمكن تحديد **الإطار الزمني** لخطة العمل بعدة طرق، ويتوقف ذلك على صلاحية الأهداف. غير أنّ التخطيط للعمل يكون أكثر واقعية عندما يحدَّد الإطار الزمني بما بين سنة وثلاث سنوات. وهذا يعني كذلك، أنه إذا كان الإطار الزمني للاستراتيجية أطول من ذلك، يمكن حينها وضع **خطط عمل متتالية** ومع اقتراب نهاية خطة العمل الأولية، فإن وضع وثيقة خطة عمل جديدة في الوقت المناسب يسمح بمراجعة مدى ملاءمة الأهداف الأصلية وأي تغيير كبير في العوامل الخارجية التي تؤثر على الإصلاح وأي تغيير في المشكلات التي حُددت أساسًا وأي احتياجات إصلاحية جديدة ذات أولوية. كما ينبغي إجراء تقييم دقيق لمدى واقعية طموحات تنفيذ خطة العمل الأصلية بحيث يمكن إعادة تصميم الإجراءات عند الضرورة. وتستخدم البلدان أطرًا زمنية مختلفة لخطط العمل، فيمكن أن تكون خطة العمل لمدة سنتين (مثل الجبل الأسود، وجورجيا)، أو لمدة 3 سنوات (مثل ألبانيا وصربيا)، وأيضًا (بمعدّل أقلّ) لمدة 5 سنوات (مثل أوكرانيا). وفي حالات قليلة جدًا، لا تشير البلدان إلى الإطار الزمني المحدد لتنفيذ الاستراتيجية حتى ولو كانت تستخدم خطط عمل متتالية (مثل استراتيجية إصلاح الإدارة العامة الخاصة بصربيا).

وينبغي وضع خطة العمل واعتمادها كقاعدة مثالية، مع إعداد الاستراتيجية أو فورًا بعد اعتماد الاستراتيجية (والحالة الأخيرة تأتي في حالات استثنائية للغاية فقط مع شرح واضح للأسباب والتزام واضح بتاريخ اعتماد مستقبلي). وتعود الإجراءات المحددة في وثيقة خطة العمل بتأثير مباشر على تحقيق الأهداف المتوخاة، وبالتالي فهي تؤثر أيضًا على تحديد أهداف المؤشر ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، لا يمكن حساب ميزانية تنفيذ الاستراتيجية إلا بعد صوغ خطة العمل. فللموارد المالية المتاحة لتنفيذ الاستراتيجية تأثير مباشر على ما يمكن تخطيطه بشكل واقعي. لذلك، فإن **الاعتماد المتوازي** لخطة عمل الاستراتيجية يزيد من **إمكانية التحقيق المالية** لعملية الإصلاح الشامل للإدارة العامة ويسمح بوضع **أهداف وغايات أكثر واقعية**. غير أن ذلك يتطلب انضباطًا قويًا والتزامًا وتخطيطًا من المؤسسات الرائدة والمشاركة لاستكمال وضع كل من الاستراتيجية وخطة العمل في ذات الوقت.

وفي المقابل، يجب تجنب وضع واعتماد وثيقة خطة العمل بعد اعتماد الاستراتيجية. ويجب أن لا يطبّق ذلك إلّا في الحالات الاستثنائية. وقد تتضمن العواقب:

- تساؤلات حول كيفية تحقيق الالتزامات الواسعة فعليًا
- الميل إلى مراجعة الأهداف إذا بدت التكاليف في ما بعد مرتفعة للغاية
- التأثير على اختيار مؤشرات الاستراتيجية، بحيث قد يحتاج بعضها إلى تصحيح أو تعديل في حين تترجم إلى أنشطة قابلة للتنفيذ

- إعادة تحديد الأولويات بشكل قسري بسبب الاكتشاف اللاحق بأن الموارد المالية اللازمة للتنفيذ المخطط له غير متوفرة.

وبعد اعتماد الاستراتيجية وخطة عملها، تقع على عاتق المؤسسة (المؤسسات) الرئيسية المعنية بالتنسيق، وفي نهاية المطاف على الهيكليات المعنية بإدارة الإصلاح، مسؤولية **ضمان أن تدرج الأنشطة المتوخاة في مستندات التخطيط الحكومية المقبلة السنوية ومتوسطة المدة على النحو الواجب**. ومن المهم بشكل خاص أن يتم، من خلال مستندات التخطيط الحكومية هذه، تنفيذ (وكذلك التخطيط للموارد اللازمة لتنفيذ) الإصلاحات المتوخاة ودعمها باستمرار.

ولدعم عملية التخطيط للإجراءات، أعدت "سيغما" نموذج خطة عمل، سيعرض إلى جانب نموذج وثيقة خطة عمل في الملحق رقم 3 من مجموعة الأدوات هذه.

أفكار عملية:

- ✓ *لا ترتبك إذا كانت خطة عملك قصيرة. النوعية أفضل من الكمية. فاهدف لبعض الإجراءات ذات التأثير الحقيقي بدلًا من القائمة الطويلة التي سيكون تأثيرها ضئيلًا.*
- ✓ *كن مبدعًا ومنفتحًا، وحاول تنظيم اجتماعات من شأنها أن تكشف عن أفضل الحلول وأكثرها فعالية للمشكلات المحددة. وقم بدعوة أصحاب المصلحة الخارجيين، لأنهم غالبًا ما يتّبعون مقاربة مختلفة تركز على المستخدِم وبالتالي قد يسلطون الضوء على جوانب رئيسية مختلفة ويقدّمون الحلول الجيدة.*
- ✓ *أطلب من أشخاص لم يشاركوا في الصياغة قراءة مسوّدة خطة العمل. فإن فهموا ما يجب القيام به لتحقيق الأهداف المتفق عليها، فذلك سيشير إلى أن الإجراءات قد صيغت بوضوح. أما إن لم يحصل ذلك، فاعمل أكثر على المسوّدة لتوضيح جوهر الإجراءات المتوخاة.*

للتذكّر:

- ✓ *مبدئيًا، ينبغي وضع وثيقة خطة العمل بالتوازي (أو حتى قبل) وضع الصيغة النهائية للاستراتيجية واعتمادها.*
- ✓ ينبغي أن تكون الإجراءات جديدة، وتغيّر في الممارسات أو الأنظمة الحالية بشكل ملحوظ.
- ✓ يجب أن يرتبط كل إجراء ارتباطًا مباشرًا بهدف معيّن ويجب أن يصمَّم ليؤثّر فعليًا على المشكلات المحددة وعلى أسبابها الجذرية. ولا ينبغي تضمين أي إجراء من دون أساس؛ أي المشكلة التي يهدف إلى معالجتها والهدف الذي يعمل على تحقيقه.
- ✓ على خطة العمل أن تتضمّن ما يلي: 1) التعريف بالإجراء؛ 2) الموعد النهائي (أو الإطار الزمني)؛ 3) المؤسسة أو الوحدة المسؤولة ؛ 4) التكاليف ومصادر التمويل؛ و 5) المؤشرات على مستوى المُخْرَجات أو على مستوى العملية.

6. تقدير التكاليف

ليس للاستراتيجية قيمة إلا إذا كان يمكن تنفيذها. وتبين التجربة أن من أكبر عقبات الإصلاح الافتقار للتمويل لتنفيذ الإجراءات المتوخاة. لا يعد وضع الاستراتيجية طريقة لمعرفة ما تعتبرها دولة ما المشكلات الرئيسية وكيف وإلى أي مدى تريد حل تلك المشكلات، بل وكذلك **للتخطيط مسبقًا للموارد** اللازمة لإحداث التغييرات المرجوة.

وما إن يتم تحديد الأهداف ووضع الإجراءات الضرورية لتحقيق تلك الأهداف حتى يصبح من الأهمية بمكان تقدير الموارد اللازمة لتنفيذ تلك الإجراءات وحساب تكلفتها. وفضلًا عن ذلك، يجب مراجعة تلك الحسابات في ضوء التمويل المقدّر المتوافر قبل وضع اللمسات النهائية على الاستراتيجية، إذ من المحتمل جدا أن يتبين أن التكاليف المحسوبة لتنفيذ الإجراءات المتوخاة لا تتجاوز الموارد المتوافرة فحسب، بل وتتجاوز كذلك ما يمكن توقعه على نحو واقعي من حيث الدعم المتوقع من المصادر الخارجية (مثل شركاء التنمية كالاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بالاتحاد أو المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي). وفي تلك الحالات يجب إعادة ضبط مستوى الطموح، ربما عن طريق تقسيم بعض الإجراءات إلى مراحل لتنفيذها في ما بعد أو حتى عن طريق إعادة ترتيب أولويات الأهداف التي تستهدف الإصلاحات تحقيقها.

وعندما يتم وضع استراتيجية فإنها تشمل دائمًا **طريقة الحساب** المناسبة لتكاليف الموارد اللازمة لتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، يجب اتخاذ خطوات لضمان **أن** الموارد التي تم تحديدها **مدرجة** في **الميزانية** أي تخصيص مبالغ لها في الميزانيات السنوية والميزانيات متوسطة المدى وضمان أن شركاء الوضع قد التزموا بتوفير أي موارد إضافية ضرورية.

يجب حساب تكاليف تنفيذ الاستراتيجية **مقدمًا** لكي يؤخذ في الحسبان الموارد المالية اللازمة عند تحديد إطار الإنفاق على المدى المتوسط والموازنات السنوية. وفي الوقت نفسه، عند وضع خطة عمل لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة يجب على المؤسسة الرئيسية والمؤسسات الأخرى المعنية أن **تتشاور** مع **وزارة المالية** بشأن حدود القدرة المالية على المناورة الموجودة في إطار الإنفاق على المدى المتوسط لكي تتجنب الإفراط في التفاؤل من البداية.

وفي الحالة المثالية، عندما يتم وضع استراتيجية وميزانيتها، يجب **أن يؤخذ في الحسبان عملية وضع الموازنة السنوية** عند تنفيذ الإجراءات المتوخاة، لضمان عدم التخطيط لإجراء ما يمكن أن يتأخر تنفيذه نتيجة عدم تغطيته في الميزانية السنوية الحالية أو القادمة أو وجود أي عبء مالي جديد يهدد على نحو غير متوقع تنفيذ موازنة الدولة.

وفي الحالة المثالية يجب أن تستخدم عملية تقدير التكاليف **منهجيات معتمدة** من حكومة الدولة أو وزارة المالية. وتستطيع الحكومات تطبيق منهجيات عديدة لحساب تكاليف السياسات القائمة والجديدة (يمثل إصلاح الإدارة العامة مجموعة من السياسات الجديدة) منها تقدير التكاليف على أساس الأنشطة وتقدير تكاليف كل وحدة أو مشروع. غير أن هذه المنهجيات غالبًا ما تكون غائبة ولذلك، في ما يتعلق بالغرض من مجموعة الأدوات الحالية، تم تلخيص تجربة "سيغما" وجهودها في مجال دعم تقدير تكاليف استراتيجيات إصلاح

الإدارة العامة في الدول المختلفة وعرضها في الأقسام الواردة أدناه. ولا نزعم أن مقاربة أو مصطلحات أو تفاصيل عملية تقدير التكاليف المفصلة أدناه شاملة أو أنها هي المقاربة المثلى الوحيدة، ولكن تم وضعها مع مراعاة كل من **المفاهيم والمتطلبات** المعرفة في "المبادئ" و**مستوى تعقيد وجودة** تقدير التكاليف المعقولة التي يستطيع شركاء "سيغما" أن يتوقعوا تطبيقها، في ضوء الطاقات الاستيعابية للإدارات[42]. أوردنا جدولًا نموذجيا لتقدير التكاليف في **الملحق الرابع الجزء الأول**. كما أوردنا جزءًا من جدول إلكتروني لتقدير التكاليف والخاص بخطة عمل استراتيجية إصلاح الإدارة العامة الشاملة الألبانية للفترة 2015-2020 كمثال، وذلك في **الملحق الرابع الجزء الثاني**.

6.1. طبيعة التكاليف وبعض مقاربات حسابها

بالطبع قد تضع كل دولة مقاربتها الخاصة بها في تقدير تكاليف السياسات، بما في ذلك كيفية تقدير تكاليف الاستراتيجيات وتحديد ميزانيتها. غير أن هناك بعض المفاهيم العالمية التي يمكن تحديدها وينبغي أخذها في الحسبان عند تحديد طريقة تقدير تكاليف الاستراتيجيات. عند تقدير تكاليف الإجراءات والأنشطة والخدمات والمُخْرَجات المختلفة في استراتيجية ما من الضروري تحديد **أنواع التكاليف** التي سيتم تحمّلها نتيجة لتنفيذها. في معظم منهجيات تقدير التكاليف يتم تصنيف النفقات على أنها تكاليف **مباشرة** أو **غير مباشرة**، أو تكاليف **ثابتة** أو **متغيرة**.

ومن طرق تحديد التكاليف تحديد التكاليف المباشرة وغير المباشرة للأنشطة أو المُخْرَجات أو الخدمات. **التكاليف المباشرة** هي النفقات التي تتعلق مباشرة بأداء الوظائف أو توفير الخدمات. وقد تشمل تلك التكاليف الأجور والمواد والتدريب وغيرها. **التكاليف غير المباشرة** هي النفقات التي يتم تحملها بصورة غير مباشرة (مثل إيجار المكاتب ونفقات الصيانة وغيرها من النفقات العامة). وتتحملها مؤسسة قائمة بالتنفيذ، كوزارة مثلًا، أثناء تنفيذ مهمتها ولذلك يصعب ربطها بنشاط معين لأنها مشتركة بين أكثر من نشاط مختلف. التكاليف غير المباشرة لا يمكن ربطها بشكل كامل أو بسهولة مع خدمات أو مُخْرَجات معينة، ولكن لولاها يصبح توفير تلك الخدمات مستحيلًا. وعلى سبيل المثال، عند معالجة طلبات المواطنين الحصول على جوازات سفر قد يكون من التكاليف المباشرة:

- أجور الموظفين العامين الذين يتعاملون مع طلبات الجوازات وإنتاج وثائق الجوازات نفسها
- شراء المواد المستخدمة لإنتاج الجوازات
- تدريب الموظفين العامين للتعامل مع الطلبات وإنتاج الجوازات

قد يكون من أمثلة التكاليف غير المباشرة:

- استخدام الكهرباء والمياه والتدفئة
- تكلفة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والهواتف

[42] وقد طورت "المدرسة الإقليمية للإدارة العامة" دليلًا شاملًا ومفصلًا لتقدير تكاليف الاستراتيجيات وهو متوافر على الموقع التالي: http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7.

ومن الطرق الأخرى لتحديد التكاليف هيكلة تلك التكاليف إلى تكاليف ثابتة وتكاليف متغيرة. **التكاليف المتغيرة** هي النفقات التي تتباين تبعًا لحجم المُخْرَجات والأنشطة والخدمات التي يتم توفيرها. وقد تشمل تكاليف شراء المواد وتكاليف الاتصال وتكاليف التدريب وغيرها. **التكاليف الثابتة** هي تكاليف دائمة ولا تتغير بتغير حجم النشاط المعني (مثل إيجار المكاتب والمرافق والنفقات العامة). وإذا استخدمنا نفس مثال خدمة معالجة طلبات الجوازات وتوفير جوازات السفر للمواطنين سنجد أن من أمثلة التكاليف المتغيرة:

- شراء المواد المستخدمة لإنتاج الجوازات المطلوبة
- تدريب الموظفين على التعامل مع الطلبات وإنتاج جوازات السفر

وقد يكون من أمثلة التكاليف الثابتة:

- أجور الموظفين
- استخدام الكهرباء والمياه والتدفئة
- تكلفة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والهواتف

لا يشمل تنفيذ الاستراتيجية عادة مؤسسة واحدة بل مؤسسات عديدة، أو مؤسسات مرتبطة بالميزانية، بتعبير آخر. ولذلك من الأهمية بمكان أن نعرف **دور** الإجراءات المخطط لها في التأثير **في الميزانية** بالنسبة لكافة المؤسسات التي تقوم بتنفيذ الميزانيات عندما يتم وضع الاستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها.

وكقاعدة عامة عند تقدير تكاليف استراتيجية ما من الأهم الوضوح بشأن التكاليف المباشرة أو المتغيرة التي سيتم تحملها لأنها عادة ما تمثل عبئًا ماليًّا **إضافيًا** إلى الميزانية الأساسية القائمة للمؤسسة. ولا تؤخذ أجور الموظفين العامين في الحسبان إلا عند تأسيس مؤسسات جديدة أو تعيين موظفين حكوميين جدد نتيجة لإجراء ما مدرج على الخطة. وكقاعدة عامة **لا يتم إدراج التكاليف الثابتة الأخرى** سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة (مثل أجور الموظفين العامين المعينين من قبل أو المرافق أو الهواتف) في تقدير تكاليف الاستراتيجية. والغرض من ذلك تجنب المبالغة في تعقيد عملية تقدير التكاليف وضمان إمكانية إتمام وضع الاستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها المقدرة تكاليفها في وقت مناسب. لكن إذا كانت إدارة الدولة تمتلك قدرات ومهارات أكثر تطورًا في ما يتعلق بتقدير التكاليف فقد يكون من المفيد تقدير كافة تكاليف تنفيذ الاستراتيجية. وفي هذه الحالة يتم حساب كافة التكاليف بما في ذلك عناصر التكلفة الموجودة (أي بما في ذلك كافة التكاليف غير المباشرة وأجور الموظفين العامين الذين يعملون على تنفيذ الاستراتيجية). ويسمى ذلك **تقدير كافة التكاليف**. وإذا تم تطبيق هذه الطريقة فإنها تحتاج إلى التزام العناية بصفة خاصة لكي لا يتم تقدير تكاليف العناصر في أكثر من حالة (أي ازدواجية احتسابها) وربط التكاليف الثابتة أو غير المباشرة المتناسبة بأنشطة الإصلاح مع أقصى درجة ممكن من الدقة.

ويمكن حساب التكاليف اللازمة لإجراء مدرج على الخطة (مثل تدريب كبار الموظفين العامين) عن طريق حساب **متوسط تكلفة وحدة المُخْرَجات** وضربه **بعدد تلك الوحدات حسب الخطة**. غير أن طريقة تقدير التكاليف المذكورة لا يمكن تطبيقها إلا على الخدمات التي يمكن تحديد مقياس لها (وفي مثالنا المذكور فإنّ تكلفة وحدة النشاط المدرج على الخطة هي متوسط تكلفة تدريب موظفي حكومي واحد). لا يمكن إجراء عمليات حساب تكلفة الوحدة لكافة الخدمات المرتبطة لأن الخدمات تكون مختلفة في كثير من الحالات ومن ثم

فإن **تكلفة وحدتها لا تكون قياسية**. وعلى سبيل المثال لا يمكن تحديد مقياس لوضع نظام جديد لأجور موظفي الحكومة ورقمنة الخدمات العامة وتنفيذ الاستشارات العامة بما يتفق مع تشريعات الدولة. وينبغي في تلك الحالة استخدام طريقة أكثر تقدمًا **لتقدير التكاليف على أساس النشاط أو المشروع**. وفي هذه المقاربات يتم تخصيص التكاليف لمشروع أو نشاط معين ينتج عنه مجموعة من المنتجات أو الخدمات.

لذلك، بصفة عامة فإن المقاربة الموصى بها لحساب تكلفة تنفيذ استراتيجية ما هي تحديد التكاليف الإضافية المباشرة لكل نشاط مدرج على الخطة في خطة العمل. غير أن التكاليف عادة ما يتم تصنيفها كذلك وفقًا **للفئة الاقتصادية** حسبما توجد في الرسم البياني للحسابات والذي يستخدم في وضع وإدارة الموازنة السنوية للدولة. والفئات الاقتصادية العامة هي:

فئات متكررة

- الخدمات والبضائع
- السفريات
- مستلزمات ونفقات المكاتب
- فوائد القروض
- الإعانات
- التحويلات الأخرى
- النفقات الاجتماعية

تكاليف رأسمالية (لا تتكرر)

- اكتساب الأصول الثابتة
- سداد القروض

6.2. الخطوات المنطقية لعملية تقدير التكاليف

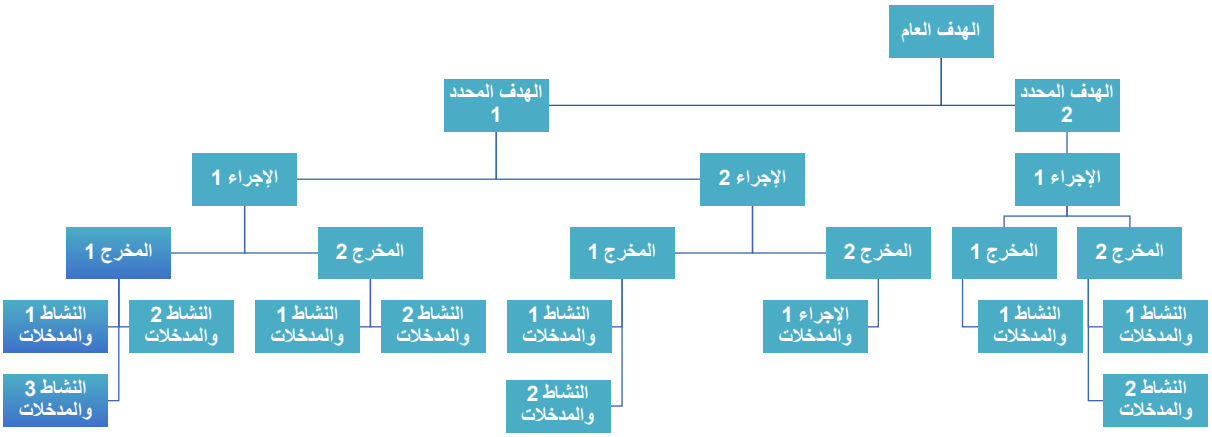
تنطوي عملية تقدير تكاليف عناصر خطة العمل الخاصة باستراتيجية معينة على العديد من الخطوات، كما هو مبين في الرسم 6. ولا يشمل هذا الوصف التخطيطي إلا الخطوات الرئيسية التي تعد ضرورية للتوصل إلى تقدير معقول لكافة العناصر التي تتكون منها خطة العمل الخاصة بالاستراتيجية. وقد تشمل تفاصيل أخرى منها أي خطوات تمهيدية - ولكنها ضرورية - تتعلق بتخطيط عملية تقدير التكاليف الفعلية (مثل المسؤوليات والتسلسل الزمني وطرق الحساب وتحديد مصادر البيانات وغيرها).

رسم 3. خطوات عملية تقدير التكاليف

تبين الخبرة العملية أن خطط العمل الخاصة باستراتيجيات شركاء "سيغما" غالبا لا تذهب لأبعد من الخطوة 2. ولا تشمل إلا إجراءات كل هدف ومؤشرات كل من تلك الإجراءات على مستوى المُخْرَج أو العملية. ومن ثم، على أرض الواقع تشمل قلة من خطط العمل تقدير التكاليف على هذا النحو المفصل. وللتوصل إلى تقدير عام أكثر دقة لتكاليف تنفيذ كافة الإجراءات الرئيسية من الضروري **تقسيم الإجراءات إلى أنشطة يمكن تقدير تكاليفها والمُدْخَلات اللازمة لها**. تعد الأنشطة (أي نوع من الإجراءات أو البرامج أو المشاريع وما شابه) بأنها الأفعال الأخص التي يجب تنفيذها لتنفيذ الإجراء وتحقيق مُخْرَجاته. والمُدْخَلات هي الموارد المالية والبشرية والمادية اللازمة لتحقيق تلك المُخْرَجات أو المنجزات. ويعرض الرسم 7 منطق تقدير التكاليف. من المهم أن نرى كيف أنه مع هذه المقاربة يتم بناء التكلفة النهائية لتنفيذ الاستراتيجية بأكملها تدريجيا نشاطًا بعد الآخر، من كافة التقديرات المفصلة للتكاليف. وتعرف هذه المقاربة أيضًا **بتقدير التكاليف من أسفل لأعلى**

.

رسم 4. المُدْخَلات المستخدمة لتقدير التكاليف



وفيما يلي أكثر أنواع الأنشطة شيوعًا (والمُدْخَلات اللازمة لها):

- **الإجراءات الناعمة** - المساعدة الفنية وإجراءات تعزيز القدرات (ورش العمل والدورات التدريبية وغيرها) والمطبوعات وحملات التوعية والإعلام وغيرها.
- **الاستثمار** - شراء أو وضع نظم تكنولوجيا المعلومات وتشييد المباني العامة وشراء المعدات ... الخ.
- **الموارد البشرية** - تعيين موظفين جدد أو إعادة تنظيم الموظفين الحاليين.

لضمان استيعاب كافة العناصر الرئيسية وإدراج طبيعة عناصر التكلفة المختلفة والتصنيف الضروري لها يوصى بشدة باستخدام **جداول إكسل الإلكترونية** أو أي أداة أخرى تتيح التعديل والحساب بسهولة. ويعرض الجدول 4 مثالًا لكيفية فصل الإجراءات المعرفة إلى أنشطة فرعية ومُدْخَلاتها.

بمجرد تحديد الأنشطة والمُدْخَلات (الخطوتان 3 و4)، من الضروري **تحديد الأسعار المرجعية وحساب الميزانية اللازمة** (الخطوة 5). تنطوي هذه الخطوة على تحويل المُدْخَلات إلى تكاليف مالية. ويمكن تحويل الأنشطة والمُدْخَلات إلى تكاليف مالية بطرق عديدة:

- تطبيق طريقة ***متوسط تكلفة الوحدة***؛
- تطبيق **التكاليف التاريخية للخدمات المماثلة** (أي نفس نوع تكاليف الأنشطة المماثلة التي تم تنفيذها في الماضي)؛
- تطبيق **متوسط الأسعار المرجعية** التي يتم الحصول عليها من خلال مسح أو أي مصدر خارجي آخر. إذا كانت المُدْخَلات عبارة عن بضائع أو خدمات سيتم شراؤها من القطاع الخاص (مثل الحصول على دراسة جدوى أو عقد دورة تدريبية أو شراء

حملة إعلانية على مواقع التواصل الاجتماعي)، فيمكن تحديد تكلفة المُدْخَلات ذات الصلة بطلب عرض أسعار من عدد من مزودي الخدمة المحتملين (ربما من خلال المكالمات الهاتفية أو الاستفسار بالبريد الإلكتروني). وبعد ذلك يمكن استخدام عروض الأسعار المذكورة لحساب سعر متوسط يتم استخدامه بعد ذلك بصفته التكلفة المقدرة للمُدْخَلات المعنية في عملية تقدير تكاليف الاستراتيجية.

عند تحويل المُدْخَلات إلى تكاليف مالية من الأهمية بمكان كذلك أن يؤخذ في الحسبان معدل تحمّل التكلفة. إذا كانت التكلفة لن يتم تحملها إلا مرة واحدة (كما في حالة عقد دورة تدريبية واحدة أو إنفاق استثمار معين لمرة واحدة لوضع نظام لتكنولوجيا المعلومات)، فتطلق عليها تسمية **تكلفة لمرة واحدة**. ومن ناحية أخرى إذا كان مُدْخَل معين سيكون ضروريًّا مرات عديدة أثناء تنفيذ نشاط معين أو كان من المحتمل أن يعود للظهور بعد تنفيذ نشاط معين، فإنه يعتبر **تكلفة متكررة**. إذا كانت التكلفة سيتم تحملها لعدة سنوات متتالية فيجب ذكر التكلفة الكلية لتلك السنوات (بذكر المبلغ السنوي وعدد السنوات التي يحتمل تحمل التكلفة خلالها). ويعرض الجدول 4 مثالًا لتقدير تكاليف الأنشطة والمُدْخَلات.

وفي جميع الحالات من المهم **عرض** كافة عناصر المُدْخَلات الرئيسية وأن يكون من الممكن **تتبع** طريقة حساب التكلفة النهائية لتنفيذ نشاط معين **بوضوح** في الجدول المفصل المستخدم لتقدير التكاليف. ومع ذلك يمكن **تجميع** تفاصيل جدول (أو جداول) التكلفة المذكورة على مستوى الأنشطة، بل ويمكن كذلك على مستوى كل هدف تم تحديده لتسهيل عرض التكاليف النهائية للإصلاحات لصانعي القرارات المالية والقراء الخارجيين للاستراتيجية.

جدول 1. مثال للإجراءات المفترضة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والأنشطة والمُدْخَلات المرتبطة بها وتقدير تكاليفها.

م.	الإجراء	المُخْرَجات	النشاط	المُدْخَلات	التكاليف
.1	**تأسيس مركز للتقييم (AC) لاختيار وتعيين وتوزيع كبار الموظفين العامين على أماكن عملهم على أساس الممارسات الدولية.**	وضع ورقة المفهوم واعتمادها بحلول الربع الثاني من 2019	إعداد ورقة المفهوم	50 يوم عمل لرجل (MDs) من المساعدة الفنية	نشاط يتم لمرة واحدة تكلفة يوم العمل الواحد للشخص 300 يورو. 300 يورو × 50 يوم= **15000 يورو**
		اعتماد المرسوم الحكومي بشأن تأسيس مركز التقييم بنهاية عام 2019	إعداد المرسوم الحكومي	مُدْخَلات الموظفين العامين الموجودين	الميزانية الأساسية (لا تكاليف إضافية)
		تشمل الميزانية السنوية لسنة 2020 ميزانية مركز التقييم	إعداد الميزانية السنوية متضمنة ميزانية مركز التقييم	مُدْخَلات موظفي الحكومة الموجودين	الميزانية الأساسية (لا تكاليف إضافية)
.2	**وضع وتنفيذ برنامج جديد لتطوير القيادات**	اعتماد المرسوم الوزاري بشأن برنامج	إعداد برنامج تطوير القيادات	20 يوم عمل/ شخص من المساعدة الفنية	نشاط يتم لمرة واحدة تكلفة يوم عمل/شخص 300 يورو. 20 يوم عمل/ شخص ×

	(LDP) لكبار المديرين.	تطوير القيادات (LDP) بحلول الربع الثاني من 2020.			300 = **6000 يورو**
			الإعداد لمرسوم وزير الإدارة العامة	مُدْخَلات الموظفين الموجودين	الميزانية الأساسية (لا تكاليف إضافية)
		زيادة مهارات القيادة لدى كبار المديرين العامين مع إتمام 40% من كبار موظفي الحكومة برنامج تطوير القيادات بنهاية 2022	تدريب 120 من كبار الموظفين العامين.	15 مدربًا	يكلف تدريب موظف كبير واحد 700 يورو (شاملًا كل شيء). سيتم تنفيذ النشاط كل سنة لعدد 120 موظفًا عامّا. 120 × 700 × 3 (خطة عمل لمدة 3 سنوات)= **252000 يورو**
.3	**تحديث سجل الخدمة المدنية لجمع وتحليل البيانات الخاصة بإدارة وتطوير كبار الموظفين.**	وظيفة لجمع وتحليل بيانات إدارة ووضع كبار الموظفين.	تطوير نطاق عمل وظيفة تكنولوجيا المعلومات	5 أيام عمل/شخص من المساعدة الفنية (المحتويات).	نشاط يتم لمرة واحدة تكلفة يوم العمل/شخص 300 يورو. 5 أيام عمل رجل × 300 = **1500 يورو**
			تطوير وظيفة تكنولوجيا المعلومات	40 يوم عمل/ شخص من المساعدة الفنية (البرمجيات)	نشاط يتم لمرة واحدة تكلفة يوم العمل رجل 300 يورو. 40 يوم عمل/ شخص ×

					300 = **12000 يورو**
			تدريب 10 من موظفي الموارد البشرية في وزارة الإدارة العامة	10 مدربين	تدريب 1 موظف موارد بشرية تكلف 100 يورو نشاط يتم تنفيذه لمرة واحدة لعشرة موظفين. 10 × 100 = **1000 يورو**
			جمع البيانات الضرورية	مُدْخَلات الموظفين الموجودين	الميزانية الأساسية (لا تكاليف إضافية)
	التكلفة الإجمالية للإجراءات 1-3 لصحة خطة العمل (الإطار الزمني):				**286000 يورو**

ملاحظة1: هذا الحساب يعتمد على أسعار السوق عندما يتم إسناد الخدمة بشكل كامل إلى مزود خارجي للخدمة. غير أنه في بعض الحالات قد تقوم المؤسسات بتنظيم دورات تدريبية بتأجير الخبراء والقيام بترتيباتها اللوجستية الخاصة بها. وفي هذه الحالة عليها أن تحسب تكاليف المُدْخَلات التالية: تكلفة المدرب، مواد التدريب، إيجار قاعة التدريب، الأطعمة والمشروبات، الإقامة ... الخ.

ملاحظة 2: من الممكن أن تختلف تكاليف تدريب المجموعات المستهدفة المختلفة وغالبًا ما تختلف باختلاف المجموعة المستهدفة. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون تكلفة تدريب موظف رفيع أكبر بأضعاف عديدة لأن هذا التدريب سوف ينطوي على مقاربات فردية أكثر مثل التدريب الشخصي والإرشاد.

6.3. تقييم نتائج تقدير التكاليف قبل وضع اللمسات النهائية على وضع الاستراتيجية.

بعد أن يتم تحديد تكاليف تنفيذ الاستراتيجية ينبغي عدم إغفال المهمة الإضافية التي تتمثل في تقييم جدواها المالية بالنسبة إلى إطار إنفاق الدولة على المدى القصير والميزانية السنوية الحالية أو المستقبلية. قد تحتوي الاستراتيجية على أنشطة جارية ولاسيما إذا كانت تمثل استمرارًا لإصلاحات تم البدء فيها في الماضي بالإضافة إلى مبادرات جديدة. ولذلك من المهم بالنسبة لكل نشاط منشود معرفة ما إذا كانت التكاليف التي تم تحديدها **موجودة بالفعل في الميزانية** وإلى أي مدى، أي معرفة إن كان قد تم بالفعل أخذها في الحسبان بصفتها تكلفة مخطّطًا لها (كما في حالة رواتب الموظفين العامين الموجودين الذين سيقومون بتنفيذ النشاط المخطط له) ومن ثم لا تحتاج إلى أي موارد إضافية، أو إن كان النشاط المعني

مبادرة جديدة تمامًا تحتاج إلى **تمويل إضافي** فوق التمويل الموجود بالفعل لدى المؤسسات القائمة بالتنفيذ. قد تحتاج المبادرات الجديدة إلى تمويل إضافي وينبغي مقارنة ذلك **بالحدود القصوى للإنفاق** سواء بصفة عامة أو على مستوى المؤسسات.

إذا كان تنفيذ الاستراتيجية المتوخاة يتطلب موارد إضافية وكانت التكاليف التي تم تحديدها تزيد على السقف أو الأسقف الموجودة، فينبغي على حكومة الدولة أن **ترتب أولويات الإنفاق على المبادرات الجديدة** بواحدة أو أكثر من الطرق التالية، وذلك على أساس توصيات المؤسسة التي تقود الاستراتيجية (التي يتم وضعها بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية):

- ***إعادة تخصيص الأموال*** من المجالات أو البرامج ذات الأولوية المنخفضة إلى المجالات أو البرامج ذات الأولوية المرتفعة
- ***إعادة تقييم*** الأهداف التي تم تحديدها في الأصل
- ***تعديل جديد*** لقائمة الأولويات التي تحتوي عليها الاستراتيجية لاستبعاد المبادرات ذات الأولوية المنخفضة
- ***تخفيض*** نطاق الاستراتيجية أو استبعاد بعض المبادرات
- **إعادة جدولة** تنفيذ مبادرات معينة من مبادرات السياسة
- ***استبعاد*** مبادرات الإنفاق الجديدة، على سبيل المثال عن طريق العثور على طرق أخرى لتحقيق الهدف تتطلب موارد أقل
- ***البحث*** عن مصادر أخرى للتمويل مثل شركاء التنمية أو القروض

إذا كانت الموارد لا تكفي لتحقيق أهداف الإصلاحات فمن الحري البحث أولًا عن **حلول داخلية بديلة** لتنفيذ الأنشطة المدرجة على الخطة أو إعادة تخصيص الأموال من المجالات أو البرامج ذات الأولوية المنخفضة إلى المجالات أو البرامج ذات الأولوية المرتفعة وتحقيق وفورات تتميز بالكفاءة ... الخ. ولا يُنصح بالتحول إلى **مصادر خارجية أخرى**، أي شركاء التنمية أو المانحين أو المؤسسات المالية الدولية أو القروض، إلا إذا لم يكن من الممكن تأمين التمويل من الموارد المتوافرة في الميزانيات الأساسية للمؤسسات أو البرامج التي تم وضعها لتحقيق أغراض الأنشطة المدرجة على الخطة.

وبصفة عامة، من المهم التزام **التحفظ في الحساب** عند مقارنة مستوى الموارد اللازمة للإصلاحات بالتمويل المتوافر لضمان إمكانية تنفيذ ما يتبقى في الاستراتيجية وعدم تعرض الإجراءات المقررة لأي عراقيل - سواء من حيث التوقيت أو من حيث المُخْرَجات المرجوة - نتيجة نقص التمويل. ولتحقيق هذه الغاية ينبغي على المؤسسة والجهات القائمة بالتنفيذ والمسؤولة عن تحديد إجراءات الاستراتيجية وتصميم أنشطة تحقيقها، **التعاون بشكل وثيق** مع وزارة المالية طوال عملية وضع الاستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها.

ومع ذلك، تنجح الاستراتيجيات وخطط العمل الخاصة بها برغم وجود فجوات في التمويل طالما كانت فجوة التمويل المتبقية تستند إلى نقاش وافٍ، وتتم **مراقبتها وإدارتها بصفة مستمرة** بحيث تتم مراجعة الموارد اللازمة ومدى توافر التمويل اللازم بصفة منتظمة (سنويًا في الحالة المثالية وفقًا لدورة الميزانية السنوية).

ومن المهم كذلك أن تستخدم كافة المؤسسات الرائدة في تنفيذ الاستراتيجية المتوخاة معلومات التكلفة (مع غيرها من المعلومات الخاصة بالاستراتيجية، ولا سيما المتعلقة

بأهداف المؤشرات) لإنتاج طلبات ميزانياتها لتقديمها إلى وزارة المالية، وفقًا لنماذج وشروط الموازنات الوطنية.

أفكار عملية:

- ✓ *يفترض غالبًا أن تقدير التكاليف يحتاج إلى طريقة معقدة في حين أنه لا يحتاج في الواقع إلا إلى التطبيق الدقيق لبضع مفاهيم وطرق رئيسية.*
- ✓ *قد يحتاج تقدير التكاليف إلى النظر لما وراء الإجراءات. يجب أن يفهم القائمون بالصياغة بوضوح ما يتطلبه تنفيذ الإجراء ولذلك من الضرورة عادةً تقسيم الإجراء إلى خطوات أصغر، هي تحديدًا الأنشطة الرئيسية.*
- ✓ *ينبغي تطبيق أي متطلبات حالية للدولة أثناء تقدير التكاليف وينبغي تنفيذ تلك المتطلبات ضمن عملية متكررة تشارك فيها كافة المؤسسات التي قد يكون لها دور في تنفيذ الإجراءات المنشودة وبالتعاون الوثيق مع وزارة المالية بالدولة.*
- ✓ *وبصفة عامة تعتمد جودة تقدير التكاليف على جودة الخطط. كلما زاد الوضوح الذي توفره خطة العمل بشأن الأنشطة المتصورة تحسنت عملية حساب تكاليفها أكثر.*

للتذكر:

- ✓ *يعتمد تقدير تكاليف أي استراتيجية على خطة العمل الخاصة بها وهي عملية منطقية ينبغي أن تشمل كل شيء وتتم بشكل متكرر.*
- ✓ *يتعين غالبًا تقسيم الإجراءات التي تحتوي عليها خطة العمل إلى تفاصيل أصغر للتوصل إلى تقدير سليم للموارد المالية اللازمة لتنفيذها.*
- ✓ *عند تقدير تكاليف تنفيذ استراتيجية ما يتعين أن تؤخذ في الحسبان تكاليف الأنشطة الجارية والأنشطة التي تم تأمين تمويل إضافي لها وكذلك التكاليف المقدرة للأنشطة الجديدة.*
- ✓ *ما لم تطلب الحكومة تقدير لكافة التكاليف، لا تحسب عادة تكاليف رواتب الموظفين العاملين الموجودين في المؤسسات القائمة بالتنفيذ حيث تمثل أجورهم أصلًا جزءًا من الميزانية الأساسية. لا تحسب إلا أجور موظفي المؤسسات الجديدة أو الموظفين الإضافيين وينبغي أن تظهر تلك الأجور في الموازنات السنوية للدولة وكذلك في إطار* الإنفاق على المدى المتوسط.
- ✓ *بما أن الموارد المتوافرة عادة ما تكون شحيحة، ينبغي إعادة نتائج نشاط تقدير التكاليف إلى عملية التخطيط ليمكن إعادة تخصيص الموارد وتحقيق الانسجام بين الأولويات أو تعديل ما يمكن تحقيقه ومتى، على أرض الواقع بالتمويل المتوافر. ينبغي تمويل التكاليف الإضافية أولًا بإعادة تخصيص الموارد والوفورات الداخلية وينبغي عدم النظر في طلبات الدعم الخارجي إلا كخيار ثانوي.*
- ✓ *لا توجد طريقة واحدة صحيحة ويمكن تطبيقها في كافة الحالات لتقدير تكاليف أي استراتيجية بل تتباين الطرق والمقاربات. ومع ذلك، أيًا كانت المقاربة المختارة يتعين*

تطبيقها باتساق وتماثل طوال النشاط. وقد يعني ذلك أيضًا الجمع بين أكثر من طريقة، لكن ينبغي رغم ذلك تطبيقها باتساق.

7. المراقبة ورفع التقارير

يبدأ التنفيذ بمجرد اعتماد الاستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها. يتعين على المؤسسات أن تقوم بصفة مستمرة وثابتة بمراقبة وتقييم[43] سير العمل لتعرف إن كان تنفيذ الاستراتيجية يحقق الأهداف والمُخْرَجات المتوقعة أم لا[44]. ثمة مرحلتان تساعدان في تقييم نجاح الاستراتيجية وتنفيذها:

- المراقبة ورفع التقارير
- التقييم

إن مراقبة أي استراتيجية ورفع التقارير عنها وتقييمها مراحل وإن كانت جوهرية ضمن عملية الاستراتيجية فإنها مراحل تتطلب موارد كثيفة وطاقات كبيرة. يتمثل الغرض الرئيسي من جهود المراقبة ورفع التقارير في **تحديد المشكلات وإصدار التوصيات** لحل تلك المشكلات أثناء تنفيذ الاستراتيجية. ومن الأهمية بمكان أن يتم وضع وإنشاء نظام المراقبة ورفع التقارير والتقييم **بالتوازي مع** اعتماد الاستراتيجية مع تفصيل **الأدوار والمسؤوليات المختلفة** لتوفير البيانات وجمعها وكتابة التقارير ومعدل رفع التقارير وهيكلية التقارير المختلفة والجوانب الرئيسية للتقييم ... الخ. وإذا كان للدولة إطار استراتيجي يتكون من استراتيجيات عديدة، فمن المهم كذلك ضمان **تسيير عملية** رفع التقارير **بسلاسة ومواءمتها** للحد إلى أدنى قدر من وجود عبء إضافي في كل استراتيجية ضمن الإطار. ومن المهم بنفس الدرجة أن تتواءم أي هيكلية للمراقبة ورفع التقارير والتقييم مع متطلبات ومعايير النظام الوطني، إن وجد.

ويعد أكثر الجوانب التي تمثل تحديًا تحديد كيفية **جمع** المعلومات **وتحليلها وعرضها** (وكذلك تبليغها) بأفضل طريقة للاسترشاد بها في تحسين السياسة وصنع القرار وليستفيد منها المستخدمون الخارجيون والجمهور بصفة عامة. ويتطلب ذلك الانسجام الدقيق الجهود المخلصة وخبرات ومهارات **الموظفين الفنيين وإداراتهم وقياداتهم**. كما يتطلب الأمر **دورات عديدة لرفع التقارير** ليتم بشكل كامل تطوير فهم المعلومات اللازمة والأشخاص الذين يجب جمعها منهم لتوفير أفضل دعم ليتم التنفيذ بسلاسة وفعالية.

على أرض الواقع قد يستغرق الوضع الكامل لنظام مراقبة الاستراتيجية وتقييمها ورفع التقارير بشأنها سنوات عديدة قبل أن يستطيع خدمة أغراض صناع القرار بشكل شامل وكفاءة وقبل أن يصبح مجموعة من الأدوات المستخدمة جيدًا لمساءلة الجهات المسؤولة عن الإصلاحات عن سير العمل في تلك الإصلاحات. ويبدأ تأسيس ذلك النظام غالبًا بوضع

---

[43] لمعرفة المزيد عن رصد الأداء الحكومي انظر OECD (2009), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264060784-en.

[44] يمكن الاطلاع على المزيد عن رفع التقارير على الرابط التالي: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_cs. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضا الاستعانة في هذا الخصوص بمجموعة أدوات جودة الإدارة العامة 2017 للمفوضية الأوروبية. وتشير مجموعة الأدوات المذكورة إلى المشاركة النشطة للجهات المعنية في تقييم السياسة العامة ويوفر كذلك أمثلة للمنهجيات التشاركية للرصد والتقييم تشمل كافة الجهات المعنية ذات الصلة. انظر الرابط التالي: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no.

تقارير مساءلة بسيطة بشأن تنفيذ الإجراءات وتتحسن تلك التقارير مع مرور الوقت من خلال زيادة عمق ونوعية المعلومات التي يتم إنتاجها أثناء العملية، وفي النهاية من خلال طريقة استخدام تلك المعلومات لصنع القرارات. ولذلك **يستغرق** وضع هيكلية كاملة **وقتًا** ويعد **عملية** تعلم من خلال الممارسة **تتكرر باستمرار**.

وفي نهاية المطاف يكون وجود نظام للمراقبة والتقييم ورفع التقارير أمرًا مفيدًا إذا كانت تلك التقارير في وقت مناسب ومركزة وذات صلة وصديقة للمستخدم. ويشرح المربع 16 المقصود بتلك المصطلحات.

المربع 7. الخصائص الرئيسية لهيكلية جيدة للمراقبة والتقييم ورفع التقارير	
في وقت مناسب	ليس المقصود برفع التقارير في وقت مناسب أن يتم **إنتاجها في الوقت المقرر** فقط، بل وأيضًا **بما يتفق** مع سياسة البلد وعملية تخطيط الموازنات فيه. ويعني ذلك أن رفع التقارير ينبغي أن يُدرج في رزنامة وضع الموازنات بحيث يمكن استيعاب القرارات المتعلقة بالاستراتيجية التي تحتاج إلى تقديم طلبات للحصول على تمويل إضافي في الموازنة السنوية. غير أن التوقيت المناسب يعني أيضًا أن رفع التقارير ينبغي أن يأخذ في الحسبان أفضل الأوقات لاتخاذ القرارات الاستراتيجية، لضمان التنفيذ الفعال للاستراتيجية أو معرفة الأوقات التي تظهر فيها عقبات التنفيذ الجديدة.
مركزة	يعني رفع التقارير المركز أن المعلومات التي يوفرها التقرير تركز على **أهم الجوانب** مثل الأهداف والغايات والأنشطة. كما تجدر الإشارة إلى أن **رفع التقارير لا يتعلق بالأنشطة فحسب**، إذ أن الأنشطة مجرد وسيلة لتحقيق أهداف معينة، لكن ما يهم الحكومة والدولة هو إنتاج مُخْرَجات والتقدم باتجاه تحقيق الأهداف المتفق عليها. وتوجد دائما بيانات ومعلومات متوافرة أسهل مما يمكن استهلاكه بسهولة. لذلك فإن فن وضع التقارير يتمثل في معرفة كيفية اختيار وعرض أهم المعلومات لدعم التنفيذ الفعال.
ذات صلة	المقصود بالتقارير ذات الصلة أن هذه التقارير **لا توفر إلا المعلومات الاستراتيجية ذات الصلة**. ينبغي تجنب المعلومات الإدارية والمعلومات المتعلقة بممارسة الأعمال كالمعتاد لأنها تزيد العبء على القراء الذين يتعاملون عادة مع عدد من الموضوعات المهمة ولذلك لا يستطيعون أن يستوعبوا إلا المعلومات القصيرة المركزة والموجزة التي تساعدهم في القيام بوظيفتهم المتمثلة في تنفيذ الاستراتيجية واتخاذ القرارات المهمة المتعلقة بالسياسات.
صديقة للمستخدم	المقصود بالتقارير صديقة المستخدم أن يتم توفير المعلومات **باستخدام هيكلية بسيطة ونص موجز ومعلومات بصرية**، بقدر الإمكان. كما ينبغي أن تكون اللغة المستخدمة بسيطة.

7.1. دور المراقبة والتقييم ورفع التقارير في عملية الاستراتيجية

يعد مراقبة تنفيذ ونجاح أي استراتيجية ورفع التقارير بشأنها وتقييمها أجزاء لا تتجزأ من دورة سياسة الاستراتيجية بأكملها وتلعب دورًا مهمًا في إطلاع كافة الجهات المعنية (سواء داخل حكومة الدولة أو خارجها) على تحقيق الالتزامات المعبر عنها في الاستراتيجية وخطة العمل الخاصة بها. والأهم أنها تضمن تزويد الإدارة والقيادة السياسية بالتقييم حول المسائل المتعلقة بالسياسة، كلًّا على حدة، وعن مستوى التقدم العام في تنفيذ الاستراتيجية (بما في ذلك استخدام وتوافر الموارد المالية اللازمة). **يدعم** تطبيق نظام المراقبة ورفع التقارير والمتابعة **صنع السياسات الاستراتيجية وقرارات الميزانية على قاعدة الاطّلاع** ويوفر تطبيقه بصفة دورية ومنهجية أساسًا جيدًا لاتخاذ قرارات السياسة في الوقت المناسب بتوافر أفضل المعلومات في متناول اليد.

تساعد المراقبة ورفع التقارير والتقييم في تحديد وعرض المعلومات المتعلقة بالتحديات الناشئة وعقبات التنفيذ. ويمكن استخدام هذه المعلومات لتصميم واقتراح حلول لتحسين تصميم الاستراتيجية وخطة التشغيل والتغلب على صعوبات تنفيذ معينة والاستخدام الأمثل لهيكليات الإدارة والتنسيق القائمة. وبتعبير آخر يعد الاستخدام المناسب لنظام المراقبة ورفع التقارير والتقييم ركنًا أساسيًّا من أركان تحقيق نتائج الإصلاح المخطط له في وقت مناسب وفعالية وكفاءة. كما تتعلق المراقبة ورفع التقارير والتقييم **بالمساءلة**. إذ أن المعلومات والبيانات التي يتم جمعها من خلال المراقبة ورفع التقارير تساعد في **مساءلة المؤسسات العامة حول التزاماتها** وتجلت في الاستراتيجيات. ومن الضروري مشاركة نتائج عملية المراقبة وأي تقييم يتم مع الجهات المعنية والجمهور بصفة عامة، لضمان إلمام كافة الأطراف المتأثرة بما تم أو لم يتم التقدم فيه وكيف تم تحقيق النتائج وطبيعة تلك النتائج، وكذلك للتحقق من صحة النتائج الرئيسية التي تم التوصل إليها. وفي الحالة المثالية يتم إشراك الجهات المعنية (والمواطنين) في عملية المراقبة والتقييم بصفتهم مزودين للمعلومات وبصفتهم مؤثرين محتملين، وذلك قبل اتخاذ أي قرار يتعلق بالإصلاحات المقترحة.

وعلى الرغم من أن الفوائد متماثلة في نهاية المطاف، أي من حيث صنع القرارات على قاعدة الدراية وتحسن عملية تصميم السياسات، فإن طرق تطبيق عملية المراقبة ورفع التقارير والطرق المستخدمة لوضعها وتنفيذها تختلف اختلافًا كبيرًا عن الطرق المستخدمة في عملية التقييم.

7.2. ما المراقبة ورفع التقارير؟

رفع التقارير عملية دورية ومتكررة يقوم الموظفون المسؤولون خلالها بجمع وتحليل المعلومات حول حالة الإصلاح في وقت معين (ومع مرور الوقت) بالنسبة لغايات الإصلاح ذات الصلة على مستوى المُخْرَجات والنتائج. تنتهي المراقبة عند مستوى النتائج حيث يحدث أثناء تنفيذ الإصلاحات ولأن تحقيق الآثار المرجوة لا يمكن تقييمه إلا من خلال عملية التقييم.

ويتم صوغ **تقارير** المراقبة على أساس المعلومات التي تم جمعها أثناء عملية المراقبة لإخبار القائمين بالتنفيذ وصناع القرارات الرئيسيين بالحكومة وغيرهم من الجهات المعنية بالإضافة إلى الجمهور العام بمستوى التقدم في الإصلاحات والتحديات التي تم التعرف عليها والحلول المقترحة لضمان نجاح الإصلاحات في نهاية المطاف. تساعد التقارير الجيدة

صانعي القرارات في اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة للتنفيذ الفعال والتصميم الجيد للسياسة.

يتطلب كتابة تقرير جيد أنواعًا عديدة من **الكفاءات والمهارات**:

- ***مهارات التحليل*** لمراجعة وتحليل البيانات وصوغ الأحكام أو النتائج المستخلصة؛
- ***التفكير الإبداعي*** لهيكلة التقرير بطريقة صديقة للمستخدم؛
- ***مهارات الاتصال*** لتبليغ معلومات الأداء بطريقة تجذب مختلف القراء.

ينبغي ألا تكون كتابة التقارير نشاطًا روتينيًا ولكن ينبغي أن تكون تمرينًا **تبدأه من جديد في كل مرة**. مع أن عملية جمع البيانات عملية متكررة تعتمد على المؤشرات والمعلومات المتعلقة بأنشطة معينة لا تتغير كل سنة، ينبغي للقائمين بصوغ التقارير الفعلية أثناء كتابتها السعي للابتكار والتحسين من حيث البنية والوسائل البصرية المساعدة ووصف التحديات ووضع الحلول المقترحة. وعلى أرض الواقع كثيرًا ما تُكتب تقارير مراقبة الاستراتيجية باستخدام نفس البنية السردية مع تحديث البيانات والمعلومات ببساطة. وينبغي تجنب تلك الممارسة أو استخدامها بعناية خاصة للحفاظ على تركيز منهجية وضع التقارير وتجنب كلل القراء من التقارير الدورية.

7.3. ما الذي يحدد جودة المراقبة ووضع التقارير؟

يتطلب تحقيق نتائج جيدة للمراقبة ووضع التقارير أكثر من مجرد استراتيجية وخطة عمل جيدة. ثمة ثلاث قضايا رئيسية تحدد نجاح وكفاءة هيكلية المراقبة ووضع التقارير ويبينها الرسم 8.

رسم 5. القضايا التي تحدد جودة المراقبة والتقارير

7.3.1. المستخدمون

أولًا، قد يختلف نوع المعلومات التي يتم توفيرها للمراقبة باختلاف **مستخدمي** تلك المعلومات. وينبغي أن يزيد مستوى تجميع المعلومات وتركيزها على النتائج كلما ارتفع مستوى صنع القرار. ويتمثل دور هؤلاء القراء في اتخاذ القرارات الاستراتيجية لذا ينبغي أن تكون المعلومات التي يتم توفيرها لهم مركزة واستراتيجية. ومن جانب آخر، كلما قل مستوى الموظف الموجه له التقرير زاد حجم المعلومات التشغيلية التي قد يلزم عرضها عليه.

والمستخدمون النموذجيون لمعلومات المراقبة والتقارير هم:

- ***المستخدمون الخارجيون***: المواطنون ووسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والجهات المهنية والممارسون والجهات الأكاديمية والمانحون الماليون ... إلخ.
- ***المستخدمون الداخليون***: البرلمان والحكومة والوزارات والمديرون والموظفون التشغيليون.

وكقاعدة عامة يهتم المستخدمون الخارجيون والقراء الداخليون رفيعو المستوى مثل أعضاء البرلمان والحكومة والوزارات، (وهم المستخدمون الاستراتيجيون النموذجيون) أكثر **بالمعلومات الاستراتيجية** التي تتعلق بما يلي:

- ***مستوى التقدم العام*** قياسًا على الأهداف والغايات المحددة للمجالات الرئيسية (وهي عادة الركائز الرئيسية التي تغطي تلك المجالات في الاستراتيجية)، بما في ذلك حجم الإنفاق على تحقيق مستوى معين من النتائج؛
- ***التحديات المنهجية*** التي تطرأ؛
- ***استخدام الموارد التي تم تخصيصها***، ولاسيما استخدام الميزانية.

يحتاج المديرون وموظفو التشغيل (المستخدمون التشغيليون) إلى المعلومات الاستراتيجية والتشغيلية كذلك (مثل المعلومات المتعلقة بمشكلات تنفيذ معينة حتى لو كانت عرضية، أو التأخيرات الناجمة عن صعوبات التشغيل). ولذلك من المهم أن تتضمن التقارير المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية وخطة العمل معلومات استراتيجية وتشغيلية كذلك وأن يتم عرض تلك المعلومات بطريقة تستطيع معها كل مجموعة مستهدفة العثور بسهولة على المعلومات ذات الصلة بغرضها.

مستخدمو تقارير المراقبة:

- ✓ ***يتضمنون كلًا من المستخدمين الاستراتيجيين والتشغيليين***
- ✓ ***يحتاجون إلى أنواع مختلفة من المعلومات***
- ✓ ***يطلبون عرض كافة معلومات المراقبة والتقارير بطريقة تسهل عليهم العثور على ما يريدون***

7.3.2 المعدل والتوقيت

المراقبة نشاط روتيني ويتم عادة جمع بيانات المراقبة لإصدار التقارير وفقًا لمعدل معين ومحدد سلفًا. يختلف المعدل باختلاف نوع معلومات الأداء. وعلى سبيل المثال، تقاس المؤشرات على مستوى النتائج (فعالية الحكومة ومعدل تبدل الموظفين العامين... الخ) بمعدّل سنوي أو حتى أقل، في حين تقاس المعلومات المتعلقة بالمؤشرات على مستوى المُخْرَجات (عدد الموظفين العامين الذين تم تدريبهم وعدد الاستشارات التي تم تنفيذها ... الخ) وترفع بشأنها التقارير بمعدل أكبر، ربع سنوي مثلًا، أو متى اقترب موعد نهائي للتسليم.

إن إعداد تقارير المراقبة نشاط يتطلب عملًا مكثفًا وينبغي أن يتم بطريقة تكون معها النتيجة النهائية (أي التقرير) متناسبًا مع التكاليف (الوقت المستغرق في وضعه) والفوائد (الاستخدام الفعلي للتقرير). وعلى أساس الممارسة في العديد من شركاء "سيغما" في غرب البلقان واحتياجات صانعي القرار وشركاء الوضع (ولا سيما في الاتحاد الأوروبي)، نوصي بأن يغطي التقرير ما يلي:

1. أهداف الاستراتيجية والمؤشرات على مستوى النتائج سنويًّا أو كل سنتين

2. أنشطة خطة عمل الاستراتيجية والمؤشرات على مستوى النتائج كل 6 أشهر.

7.3.3 نوعية التقارير

ليست التقارير مجرد أداة لضمان المساءلة عن معدل تنفيذ الإصلاحات أو ظهور ذلك المعدل. إذ أن تقارير الاستراتيجية تتيح أيضًا:

3. **اتخاذ القرارات** لحل المشكلات وتسريع تنفيذ الإصلاحات والأنشطة المتأخرة أو المتخلفة. ولتحقيق هذا الغرض، ينبغي أن تتضمن التقارير سردًا لأهم العقبات والتحديات مع التركيز على التحديات المنهجية على المستوى الاستراتيجي (بالإضافة إلى الإجراءات التصحيحية المقترحة للتعامل معها)، على أن تشمل كذلك معلومات عن صعوبات تشغيلية معينة - تحدث أحيانًا لمرة واحدة - على المستوى التشغيلي. وقد تتعلق العقبات والتحديات الرئيسية بنقص التمويل أو إجراءات الشراء الحكومية أو الاختلاف بين المؤسسات ... إلخ.
4. **البحث عن طرق أفضل** لتحقيق الأهداف، ليس فقط عن طريق جمع البيانات وتحليلها لكتابة التقارير، بل وكذلك من خلال الجمع بين وجهات النظر والأفكار المختلفة وهو ما يمكن أن يتم من خلال المناقشات رفيعة المستوى بين الجهات الحكومية والخارجية المعنية الرئيسية. ولدعم أغراض تعزيز تصميم السياسة المذكورة ينبغي عرض تقارير الاستراتيجية بطريقة جذابة تحفز التفكير الاستراتيجي.

يتوقف تحقيق أهداف المراقبة ورفع التقارير المذكورة على **القدرة التحليلية والمهارات الإبداعية** للموظفين العامين على إنتاج تقارير **استراتيجية**، مقارنة بالتقارير الوصفية البحتة، وعرض تلك التقارير بطريقة سهلة، مقارنة بطرق العرض التقليدية حيث يتم عرض كافة المعلومات بدون اختيارها مسبقًا أو إكسابها صفة منهجية أو على هيئة شرائح بنصوص كاملة. ويمكن القول بصفة عامة إن نوعية المناقشات والقرارات المتعلقة بقضايا إصلاح الإدارة العامة أو القطاع ذي الصلة تعتمد إلى حد بعيد على نوعية وطريقة عرض التقارير التي تدعم تلك المناقشات وصنع تلك القرارات.

ومن المشكلات الرئيسية للتقارير أن:

- تكون طويلة جدًا وتركز على توفير معلومات إدارية وصفية فقط؛
- تفتقر إلى الرؤى التحليلية وإلى تحليل أسباب تدني الأداء أو العقبات الخطيرة؛
- تكون غير جذابة وتفتقر إلى بساطة البنية والأدوات البصرية.

المربع 8. مثال يتعلق بإصلاح الإدارة العامة للتركيز على العملية مقارنة بالتركيز على النتائج	
وصف العملية	**وصف النتائج**
اجتمعت المجموعة العامة بشأن ترشيد القطاع العام أربع مرات في عام 2015. وأعدت المجموعة خريطة طريق لترشيد القطاع العام. وكانت خطة العمل موضوعًا للتشاور مع كافة الوزارات والوكالات الحكومية الرئيسية ومنظمات المجتمع المدني. تبنت الحكومة خريطة الطريق في سبتمبر 2015. تغطي خريطة الطريق ثلاث سنوات وتنص على عدد من الأنشطة المتعلقة بدمج الوظائف أو مراجعتها.	قللت خريطة طريق الترشيد وظائف دعم القطاع العام بنسبة 10% في الوكالات خلال أول سنتين من التنفيذ. من المتوقع أن يتم تحقيق خفض بنسبة 20% بنهاية 2019. تم تخفيض ميزانية وظائف الدعم خلال أول سنتين بمقدار 2.5 مليون يورو. من المتوقع توفير 5 مليون يورو بنهاية عام 2018.

ولذلك ينبغي أن يكون أي تقرير جيد لمراقبة الاستراتيجية:

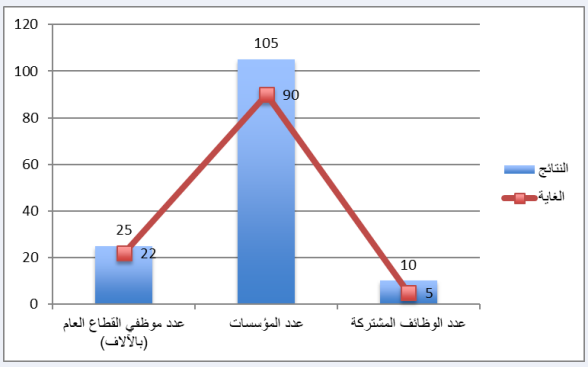
- ***جذابًا من الناحية البصرية وتسهل قراءته.*** يزيد باستمرار العرض الإبداعي للمعلومات والبيانات من خلال استخدام الرسوم البيانية والصور والجداول وغيرها من أدوات التمثيل البصري الحديثة المستخدمة في الاتصال الاستراتيجي.
- ***قصيرًا وذات بنية جيدة.*** لن يقرأ أحد رواية طويلة تصف تنفيذ نشاط معين، ولكن سيتصفح معظم الناس بسرعة أي تقرير قصير يحتوي على عناوين غنية بالمعلومات وتجذب الأنظار، وعدد من الفقرات وعدد من الرسوم البيانية والجداول. ويمكن عرض المعلومات الإضافية أو التبريرات المسهبة في الملاحق، إذا كان ذلك ضروريًّا. وهذه الطريقة في العرض يحتمل أكثر أن تجذب انتباه صانعي القرارات.
- ***يركز على النتائج.*** وتتمثل أهم الجوانب في ما تغير في مجال معين من مجالات السياسة (أي الأثر المتحقق منذ تبني الاستراتيجية أو منذ صدور آخر تقرير) ومدى تحقيق الالتزامات التي أدرجت على الخطة في وقت كتابة التقرير والأشياء التي لم تفلح والسبب في ذلك وما يحتاج إلى التغيير وكيف يتم تغييره (أي توصيات بتدابير أو إجراءات تصحيحية).
- ***يعتمد على الحقائق.*** ينبغي أن تعتمد التصريحات الواردة في التقرير على الحقائق والمعلومات التي تم التحقق منها والإثباتات الصحيحة.

- ***تحليليًا.*** ينبغي كتابة التقارير بطريقة تساعد القراء على التوصل إلى خلاصات وتحكي قصة عن الإنجازات، وخصوصًا أيضًا عن الصعوبات والأسباب التي تقف وراءها.

المربع 9. مثال لتقرير مراقبة جيد

ترشيد الإدارة العامة

مستوى التقدم:



كان الطموح الرئيسي في 2016 يتمثل في تخفيض عدد الموظفين العامين والمؤسسات الحكومية بما يتماشى مع غايات برنامج ترشيد الحكومة. وقد تأخر تحقيق هاتين الغايتين الخاصتين بالترشيد نتيجة خمسة قوانين كانت بانتظار إقرارها في البرلمان. ومن المتوقع أن يتم إقرار تلك القوانين في الدورة القادمة ليمكن بذلك تحقيق هاتين الغايتين.

وبالإضافة إلى ذلك، عملت كافة الوزارات بتنسيق من وزارة المالية لتأسيس مراكز للخدمات المشتركة لـ15 خدمة. لكن لم يتم تحقيق تلك الغاية لأن 30% من المؤسسات فشلت في توفير معلومات عن ثلاث خدمات رئيسية وهي المشتريات الحكومية وإدارة الوثائق والمحاسبة.

التوصيات:

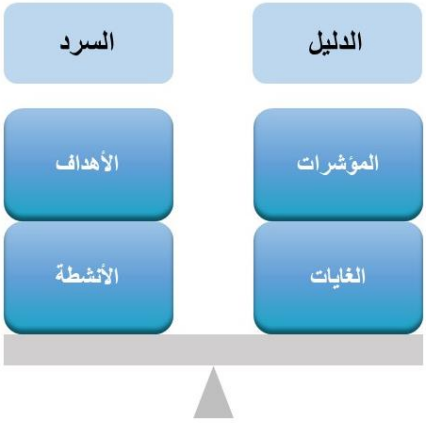
ينبغي على أعضاء مجلس الوزراء تشجيع إقرار مشاريع القوانين المعلقة في البرلمان.

ينبغي على المؤسسات المذكورة في التقرير توفير المعلومات الضرورية لإتمام تأسيس الخدمات المشتركة خلال 3 أسابيع. ينبغي توفير كافة أشكال الدعم لتنفيذ هذه المهمة في وقت مناسب.

ينبغي أن تكون تقارير الاستراتيجية سردية فيما يتعلق **بالأداء**، باستخدام **الدليل**. ولفرز أو **اختيار** المعلومات ذات الصلة أهميته البالغة لتطوير ذلك السرد. ويتم جمع مقدار كبير من التفاصيل أثناء المراقبة وجمع البيانات. يحتاج موظفو الحكومة المسؤولون عن صوغ التقارير إلى القدرة على تقدير نوعية المعلومات والبيانات التي يجب استخدامها وهيئة تلك المعلومات والبيانات (مجمّعة أم محسوبة على أساس بيانات خام). وعلى الرغم من أن الإجراءات والأنشطة والأهداف المحددة (مع الأدلة ذات الصلة على هيئة مؤشرات

وغايات) هي أساس النص السردي فليس من الضروري عرضها كلها بنفس مستوى التفصيل. بل ما يحتاج إلى تحليل أعمق منها ما له أكبر **الأثر** في **الإصلاح** أو يواجه أكثر **المشكلات وأوجه النقص** إلحاحًا. وبالإضافة إلى هذا السرد المركز، ينبغي توفير ملخص أو وصف مجمّع عن مستوى التقدم في كل نشاط، متى كان لذلك صلة في دورة إنتاج التقارير. وعلى سبيل المثال، بدلًا من ذكر تفاصيل كافة الأنشطة المدرجة لهدف معين يُنصح باختيار الأنشطة التي لها أكبر أثر وتوفر صورة عامة عن سلبية الأداء أو إيجابيته مقارنة بذلك الهدف.

ونعرض في الملحق 5 بنية عامة لتقرير استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وتعليمات وضعه بالإضافة إلى أمثلة على ذلك.



7.4. البنية والأدوار المؤسسية لمراقبة الاستراتيجية ووضع التقارير بشأنها

ولأن إصلاح الإدارة العامة أفقي ويشمل أكثر من قطاع في طبيعته، ونظرًا لوجود مؤسسات عديدة تشارك عادة في تنفيذ الإصلاح، من المحتمل أن تكون مراقبة إصلاح الإدارة العامة وإعداد التقارير بشأنه عملية أكثر تعقيدًا من مراقبة أي استراتيجية قطاعية وإعداد التقارير بشأنها. لكن في كلتا الحالتين للتوزيع المناسب لمسؤوليات التنفيذ والمراقبة أهميته البالغة. وينبغي تعريف تلك الأدوار وطريقة تطبيقها (في عملية المراقبة ووضع التقارير) في نفس الوقت مع اعتماد الاستراتيجية أو الاستراتيجيات التي تتعلق بها.

وفي ما يلي أهم المؤسسات المشتركة في مراقبة أي استراتيجية لإصلاح الإدارة العامة ووضع التقارير بشأنها:

1. الحكومة
2. أي مجلس لإصلاح الإدارة العامة أو أي جهة من المستوى السياسي نفسه
3. أي مجموعة وزارية مختصة أو جهة أخرى على المستوى الإداري مختصة بإصلاح الإدارة العامة
4. المؤسسات الرائدة في إصلاح الإدارة العامة (أي الوزارة أو الجهة الحكومية المسؤولة)
5. الوزارات والوكالات الحكومية المشتركة في التنفيذ

ونعرض في المربع 19 ملخصًا موجزًا لمهمة كل مستوى من المستويات المذكورة أعلاه في مراقبة إصلاح الإدارة العامة ورفع التقارير بشأنه، بينما يمكن العثور على وصف أكثر تفصيلًا لتلك المهام في الملحق 5.

المربع 10. لمحة عامة موجزة عن الأدوار في عملية مراقبة إصلاح الإدارة العامة ورفع التقارير بشأنه

الحكومة هي جهة صنع القرار العليا في إصلاح الإدارة العامة (كما في أي مجال من مجالات السياسة أو أي قطاع). وتستطيع توجيه جهود المؤسسات التي تقود جهود الإصلاح والمؤسسات المشاركة فيه أو تمكين تلك المؤسسات أثناء تنفيذ الإصلاحات. وتستطيع كذلك حل النزاعات بين المؤسسات المختلفة واعتماد أي إجراءات وحلول ضرورية لتحسين وضمان فعالية تنفيذ استراتيجية إدارة الإصلاح العامة.

مجلس إصلاح الإدارة العامة (إن كان موجودًا) وهو جهة صنع قرار ذات مستوى سياسي رفيع تتولى تسيير دفة تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وتوفر المشورة للمؤسسات الرائدة والمؤسسات القائمة بالتنفيذ.

المجموعة الوزارية المختصة بإصلاح الإدارة العامة (أو المجموعة المؤسساتية) (إن كانت موجودة) وهي عادة جهة واحدة أو أكثر على المستوى الإداري تتألف من كبار الموظفين العامين من المؤسسات الرئيسة المشتركة. وتتمثل مهمتها في ضمان وجود مراقبة دورية لتنفيذ أهداف استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وغاياتها وأنشطتها وميزانيتها وحل النزاعات ذات الطبيعة الإدارية (غير السياسية).

المؤسسة الرائدة في الإصلاح (الوزارة) وتتولى مسؤولية عمل الإدارة العامة وإصلاحها وتنسق تحقيق أهداف ومؤشرات وأنشطة الإصلاح الاستراتيجية بصفة يومية. وهي المؤسسة المسؤولة عن تنسيق تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة على مستوى الخبرة التقنية. عادة ما تتولى هذه المؤسسة مسؤولية تجميع المعلومات ووضع تقارير المراقبة بالإضافة إلى ضمان عمل نظام المراقبة بأكمله بفعالية (بما في ذلك ضمان توافر البيانات وتوفيرها في وقت مناسب).

الوزارات (والجهات الحكومية الأخرى) مسؤولة عن ضمان تنفيذ الأنشطة والأهداف التي تندرج في نطاق اختصاصها (أو تسهم في تنفيذ أنشطة معينة حسب الدور المحدد لكل منها في تلك الحالات) بالإضافة إلى تزويد المؤسسة الرائدة في الإصلاح بالمعلومات اللازمة لمراقبة تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة.

أفكار عملية:

- ✓ *ضع كافة القوانين والأنظمة جانبًا عند كتابة التقرير. حاول أن تضع نفسك مكان صانعي القرارات: ما أكثر ما يهتمون به وكيف يودون أن يقرأوا عنه؟*
- ✓ *لا تكتب تقارير طويلة - ما يهم هو النوعية لا الكمية.*

- ✓ قد يكون من المفيد التشاور مع زملاء الاتصالات والعلاقات العامة أو الخبراء للتفكير بابتكار في كيفية عرض المعلومات الرئيسية بطريقة أكثر صداقة للمستخدم. قد يكون لديهم أفكار ونصائح مثيرة للاهتمام.
- ✓ تتحسن جودة التقارير مع الممارسة. لا تُصب بالإحباط إذا لم تحظ المحاولات الأولى بقبول جيد وإذا كانت التقارير الأولى جافة للغاية.
- ✓ حلل دائما ولا تكتفِ بالعرض!
- ✓ تذكّر: التقرير هو أفضل أداة لإحداث التغيير وضمان نجاح الإصلاح.

للتذكر:

- ✓ المراقبة والتقييم الجيد وإعداد التقارير الجيدة يحتاج إلى مؤشرات معرّفة بوضوح وذات خطوط أساسية وغايات محددة.
- ✓ المراقبة وإعداد التقارير السليمة يستغرق وقتًا ويتطلب مهارات تحليلية ومهارات اتصال وتفكيرًا إبداعيًا.
- ✓ يحتاج المراقبة وإعداد التقارير بفعالية إلى المشاركة النشطة من جانب المديرين والقادة.
- ✓ التقرير الجيد موجز وبنيته جيدة وتحليلي ويركز على النتائج.
- ✓ لا يكون التقرير جيدًا إلا إذا ساعد في ضمان تنفيذ الإصلاح بفعالية وكفاءة ودعم اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.
- ✓ ينبغي وضع نظام المراقبة وإعداد التقارير والتقييم (بأدوار ومسؤوليات واضحة وبنية محدّدة للتقارير ... الخ) بالتزامن مع اعتماد السياسة.
- ✓ إذا كان إطار إصلاح الإدارة العامة يتكون من استراتيجيات عديدة فينبغي المواءمة بين نظم المراقبة وإعداد التقارير وتنسيقها.

8. التقييم

التقييم هو العملية الأدق المتمثلة في تحليل نجاح تنفيذ الاستراتيجية وتحديد الجوانب الناجحة والبحث في الأسباب التي تقف وراء الأخطاء والمشكلات ثم تعديل اتجاه الاستراتيجية بناءً على ذلك. في العادة تكون مرحلة تصميم التقييم وتنفيذه مستقلة عن إطار المراقبة والتقارير الدورية. ينطوي التقييم على تكوين **أسئلة تقييم** وجمع البيانات وتحليلها للحصول على **إجابات** على تلك الأسئلة وجمع الأدلة لصياغة **نتائج مستخلصة وتوصيات**. يتمثل الغرض من التقييم في تحسين تنفيذ السياسة الاستراتيجية أو تصميمها[45]. كما يعد التقييم الجيد أداة مساءلة بالغة الأهمية وتفيد في تقوية المؤسسات كذلك[46].

مثله مثل المراقبة ورفع التقارير، يحتاج التقييم إلى **مهارات** خاصة هي:

- مهارات منهجية لهيكلة إطار التقييم (في المقام الأول تحديد أسئلة التقييم).
- مهارات تحليلية للتمكن من التعامل مع جمع البيانات وتحليلها؛
- القدرة على ترجمة المعلومات الفنية إلى توصيات عملية؛
- مهارات تشبيك لأن جمع البيانات سيتطلب التواصل مع العديد من الجهات المعنية؛
- مهارات العرض والاتصال لشرح القضايا الفنية والمعقدة بلغة بسيطة وتجنب المصطلحات المغرقة في التخصص.

8.1. من وما الذي يتم تقييمه؟

التقييم عملية تتطلب موارد ومهارات أكثر بكثير مما تتطلبه المراقبة. إذ يتطلب مهارات تحليلية أكثر تطورًا وخبرة بالعديد من طرق جمع البيانات وتحليلها. من الشائع أثناء التقييم استخدام طرق التحليل الإحصائي والتي قد لا تتوافر قدراتها في داخل الإدارة (أي في المؤسسة الرائدة في الإصلاح / الوزارة). لكن توجد خيارات عديدة لتنفيذ التقييم، إما داخليًّا عن طريق موظفي البرنامج أو من خلال إسناد المهمة لمزودي خدمة خارجيين أو بالجمع بين الطريقتين. يقيّم المربع 20 كل خيار من تلك الخيارات.

---

[45] للاطّلاع على المزيد بشأن التقييم على الروابط التالية: المفوضية الأوروبية (2017)، *Better regulation guidelines - Evaluation and fitness checks*, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf, and OECD (2002), *Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management (in English, French and Spanish)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264034921-en-fr.

[46] للاطلاع على قائمة بالمبادئ والأسئلة التوجيهية عن تقييم الأداء انظر: OECD (2014), "Performance evaluation", in *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209015-12-en.

المربع 11. فوائد وقيود خيارات هيكلية التقييم:	
الخيار الأول: التقييم الداخليّ	يتولى موظفو المؤسسة الرائدة في الإصلاح تصميم التقييم وتنفيذها داخل المؤسسة. **الفوائد**: يتيح التقييم بشكل أسرع حيث لا توجد حاجة لتنفيذ إجراءات الشراء التي تستغرق وقتًا طويلًا؛ كما يوفر المعلومات داخل المؤسسة؛ ويزيد كذلك من تعزيز مهارات التحليل والرؤية الثاقبة. **القيود**: قد يكون أقل موضوعية نتيجة التردد في الإفصاح عن التحديات والمشكلات. **أمثلة:** التقييم متوسط المدى لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة في صربيا[47].
الخيار الثاني: إسناد التقييم إلى مزود خدمة خارجي	يتولى استشاريون خارجيون تنفيذ التقييم من خلال إجراء يتم إسناده إلى مزود خدمة خارجي. **الفوائد**: التقييم الموضوعي من جانب مقيّمين خارجيين ومستقلين. **القيود**: يتطلب موارد إضافية لشراء الخبرة؛ قد يحتاج وقتًا أطول للاستعانة بخدمات مزودي الخدمة. **أمثلة:** تقييم صندوق إصلاح الإدارة العامة في البوسنة والهرسك[48].
الخيار الثالث: الجمع بين التقييم الداخلي والخارجي	يتم إسناد أجزاء معينة فقط من التقييم لمزود خدمة خارجي (مثل جمع البيانات وبعض التحليل الأكثر تطورًا) في حين يتم الباقي داخل المؤسسة. **الفوائد**: التقييم الموضوعي نتيجة مشاركة مقيمين خارجيين ومستقلين؛ عملية التقييم تتم بشكل أسرع لأن خطوات التقييم التي تستغرق وقتًا أطول يتم إسنادها لمزودي خدمة خارجيين.

[47] تقرير ثلاثي السنوات (2015-2017) عن تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة وخطة العمل الخاصة بها، مارس 2018، http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR%20Report_eng_mar2018.pdf

[48] SIDA Decentralised Evaluation: Evaluation of the Public Administration Reform Fund in Bosnia and Herzegovina, April 2015, https://www.sida.se/contentassets/7f6661a1ee4046bfa45e4295d26b1c5e/15538.pdf.

	القيود: يتطلب موارد إضافية لشراء خدمات معينة. **أمثلة:** تقرير شامل عن تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة في كوسوفا 2010-2013[49].

يتوقف قرار اختيار التقييم داخليًا أو خارجيًا أو الجمع بين الاثنين كذلك على أهداف عملية التقييم:

- *التأمل والتعلم المؤسسي* - في هذه الحالة يكون التقييم الداخلي مناسبًا أكثر لأنه يتيح التوصل لاطّلاع داخلي أفضل.
- *تحديد أي الخيارات السياسية أكثر فعالية من حيث تكلفته* - في هذه الحالة يكون التقييم بواسطة طرف خارجي مناسبًا أكثر لأنه يتطلب طرق تقييم أكثر تطورًا وأفكارًا مستقلة وأكثر موضوعية.
- *التحقق من تنفيذ الأنشطة والمُخْرَجات حسب الخطة الموضوعة* - في هذه الحالة يكون التقييم خارجيًّا مناسبًا أكثر لأن هذا التحقق قد يحتاج إلى أفكار مستقلة وأكثر موضوعية[50].

وفي أي من تلك الحالات من الضروري مراعاة كل من **التكاليف والقدرات**. غالبًا ما تقوم الدول بإسناد عملية التقييم لمزود خدمة خارجي نظرًا لافتقارها للكفاءات والمهارات داخليًّا. وتتطلب تنمية كفاءات التقييم اللازمة وقتًا وموارد. ومن ناحية أخرى ثمة حاجة متزايدة لعمليات التقييم السريعة لتحليل التحديات والمشكلات سريعة الظهور وتوفير حلول لها. وتتم تلك التقييمات داخليًّا وتستعمل أدوات وطرقًا أقل تطورًا لجمع البيانات وتحليلها.

ويجب أن يكون التقييم **انتقائيًّا وهادفًا**. وليس من الضروري (وليس من المستحسن كذلك) إجراء تقييم كل سنة. وتتوقف القرارات المتعلقة بأي الجوانب ينبغي تقييمها على البيانات التي يتم جمعها أثناء عملية المراقبة. وعلى سبيل المثال، قد يكون من المفيد إجراء تقييم عندما تبين بيانات المراقبة أن هناك غايات معينة تمّ إغفالها باستمرار أو إذا كان مستخدمو الخدمات يشتكون من نوعية الخدمات. كما أن الإجراءات التي تخصص لها ميزانيات كبيرة أو التي تتعلق بقضايا مهمة على الأجندة السياسية (الأولويات) ربما تكون هي الأنسب للتقييم.

وبصفة عامة ينبغي أن يؤدي أي تقييم إلى **قرارات** تشجع الإدارات على:

- *بدء أو إيقاف أو الاستمرار* في استراتيجية جديدة أو قائمة؛
- *مراجعة السياسة* - الأهداف أو الإجراءات أو الأنشطة أو المؤشرات وغاياتها؛
- *مراجعة الميزانيات والموارد*؛
- *تعديل عمليات التنفيذ* - الإطارات الزمنية، المسؤوليات؛

---

[49] Comprehensive Report on Implementation of The Public Administration Reform Strategy 2010-2013, June 2014, https://map.rks-gov.net/getattachment/8548fd1f-60d2-4318-b226-8f1ed8e26d27/Raporti-gjithperfshires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx.

[50] لقراءة المزيد عن الفوائد التي قد يحققها التقييم انظر: OECD (2009), "Evaluation Improves Performance", in *Focus on Citizens Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264048874-6-en.

- *معرفة* ما نجح وما فشل والسبب في ذلك.

8.2. أنواع ونطاق التقييم

يمكن أن يكون تقييم استراتيجية ما **آنيًّا** (يتم إجراؤه أثناء تنفيذ الاستراتيجية) أو **لاحقًا** (أي يتم إجراؤه بعد تنفيذ الاستراتيجية). كما تختلف أنواع التقييم حيث يمكن أن يكون موجهًا للعملية أو البرنامج أو الأثر. ويعرض الجدول 5 وصفًا موجزًا لكل نوع من أنواع التقييم.

الجدول 2. أنواع التقييم

	تقييم العملية	تقييم البرنامج	تقييم الأثر
محل التركيز	الكفاءة، التنفيذ، الآليات الداخلية، تنفيذ / إنجاز المُخْرَجات	الفعالية، المساهمة، تحقيق النتائج	السبب والنتيجة، النسبة، تحقيق الأثر
الطرق	تحليل تدفق العمل، مقارنة الأنشطة والمُخْرَجات التي تم تنفيذها مقارنة بالأنشطة والمُخْرَجات المدرجة على الخطة	تحليل مقارن، تحليل فعالية التكلفة مقارنة بالفوائد، مقارنة مرجعية	تحليل للحقائق، مجموعات المقارنة، تحليل إحصائي، التحليل العشوائي
الأسئلة التي يجيب عليها التقييم	هل تم التنفيذ وفقًا للخطة وهل تبدو النتائج ممكنة التحقيق؟	هل كانت السياسة فعالة في تحقيق أهدافها المقررة؟	ما الذي كان ليحدث لو لم تكن السياسة أو الإصلاح موجودًا؟

يعد نطاق التقييم مسألة أخرى يتعين على المديرين والموظفين المسؤولين البت فيها مقدمًا. ويتم تحديد نطاق التقييم بتطبيق خمسة **معايير للتقييم** (انظر الجدول 6) واختيار أكثر تلك المعايير صلة تبعًا لتوقيت التقييم ومدته والمتطلبات والموارد المتوافرة[51]. وتساعد هذه

[51] تجدر الإشارة إلى أنه وفقًا لإرشادات الاتحاد الأوروبي بخصوص التنظيم الجيد، فإن المعايير ذات الصلة هي: الفعالية والكفاءة والصلة والتماسك وأضاف الاتحاد الأوروبي القيمة بصفتها معيارًا إلزاميا، في حين يعد التأثير والاستدامة والجدوى والتكميل والتنسيق والإنصاف والمقبولية معايير إضافية للتقييم. لقراءة المزيد انظر: المفوضية الأوروبية، إرشادات التنظيم الأفضل، بروكسل، صفحة 52.

المعايير والأسئلة في تحديد بنية التقييم ونطاقه. ولا حاجة لطلب كل شيء فورًا. فقد يتم اختيار جوانب معينة لتقييمها بناءً على السبب في ضرورة إجراء التقييم والمرجو منه[52].

جدول 3. معايير التقييم وأسئلته

المعايير	الأسئلة
الصلة	• هل أهداف الاستراتيجية لا تزال صالحة؟ • هل تلبي الاستراتيجية احتياجات المستفيدين؟ • ما مدى استجابة إجراءات / مُخْرَجات الاستراتيجية للمشكلات / الأهداف؟ • ما مدى تأقلم الإصلاح مع التغيرات اللاحقة في السياق الذي تم وضع الإصلاح في إطاره (التغير في الاحتياجات والسياسات وغيرها)؟
الكفاءة	• هل الإجراء / النشاط فعال من حيث التكلفة؟ • ما مدى كون التكاليف ذات الصلة مبررة في ضوء التغييرات / الآثار التي تم تحقيقها؟ • ما الطرق الأخرى لاستخدام الموارد والتي حققت نتائج أكثر أو استخدمت الموارد باقتصاد ومع ذلك ظلت تحقق مستوى الإنجازات نفسه؟ • هل كان من الممكن تحقيق نفس النتائج باستخدام موارد أقل أو من خلال توليفة أفضل / توليفة مختلفة من الموارد المستخدمة؟ • ما مدى فعالية (سلاسة) عملية التنفيذ؟
الفعالية	• إلى أي مدى تم تحقيق الأهداف / هل يحتمل أن تتحقق الأهداف؟ • هل تم تحقيق الأهداف في الوقت المقرر أو هل سيتم تحقيقها فيه؟ • إلى أي مدى تتناسب الآثار الملاحظة مع الأهداف؟ • ما الأسباب الرئيسية لتحقيق أو عدم تحقيق الأهداف؟

[52] يمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن معايير التقييم على الرابط التالي:

.http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm

الأثر	• ما الذي حدث نتيجة الاستراتيجية؟ • ما الفارق الذي صنعته الاستراتيجية للمجموعات المختلفة من المستفيدين (وللجمهور العام)؟ • كيف تأثرت المجموعات المستهدفة المختلفة؟
الاستدامة	• هل ستستمر الفوائد بعد تنفيذ الاستراتيجية؟ • هل يحتمل أن تدوم الآثار المتحققة طويلًا؟ • ما الذي يمكن عمله لضمان استدامتها؟ • ما الترتيبات المؤسسية التي تسمح بالحفاظ على الفوائد التي تحققت؟

بما أن إجراء أي تقييم يستغرق وقتًا وجهدًا عادة، فمن المهم **التخطيط له مسبقًا**. إذا كان من المخطط أن يتم تنفيذ الاستراتيجية على عدة مراحل (معبر عنها في خطط عمل متعاقبة)، فمن المستحسن تقديم عملية التقييم وتصميم إطار المراقبة وإعداد التقارير والتقييم بالتوازي مع تبني الاستراتيجية. وسوف يتيح ذلك استخدام نتائج أي تقييم متوسط المدى في وضع خطة عمل جديدة بل وتحقيق الانسجام الدقيق بين عناصر الإطار الاستراتيجي العام (أي التأكد من صلاحية الأهداف الأصلية المدرجة على الخطة وغايات المؤشرات بالإضافة إلى نجاح التنفيذ). كما يعد التقييم تكلفة في حد ذاته ويجب مراعاته من البداية. ويمكن الاطلاع على مثال للشروط المرجعية لإجراء تقييم خارجي في الملحق 5.

أفكار عملية:

- ✓ *يتمثل مفتاح التقييم الناجح في عملية تقييم تم التخطيط لها بعناية حيث يتم اختيار المقيّمين وتحديد الأسئلة الرئيسية مقدمًا وتحديد البيانات الضرورية للإجابة على تلك الأسئلة وتحديد الطرق المقرر استخدامها للتحليل. يتم أيضًا تقدير وتخصيص الموارد اللازمة لإجراء التقييم.*
- ✓ *لأن المشاركة في عمليات التقييم تعد طريقة جيدة للتعلم، من المفيد دائمًا التفكير في إشراك الموظفين الرئيسيين في عملية التقييم (جزئيًّا على الأقل).*
- ✓ *لا يكون التقييم جديرًا بالإجراء إلا إذا كانت هناك شهية للتعلم وإجراء التعديلات لدى صناع القرار المختلفين وجمهور الجهات المعنية الأكبر.*

للتذكر:

- ✓ *لا يتم التقييم إلا على فترات. ينبغي أن يكون التقييم حدثًا خاصًا!*
- ✓ *يمكن إجراء التقييم داخليًّا أو إسناده لمزود خدمة خارجي أو بالجمع بين الطريقتين.*
- ✓ *ينبغي أن يكون التقييم انتقائيًا وينبغي ألا يحلل إلا المسائل التي تمثل أهم المشكلات.*
- ✓ *يحتاج التقييم خبرة ومهارات خاصة قد لا تتوافر داخليًّا بسهولة.*

- ✓ *يبني التقييم على بيانات المراقبة غير أن غرضه مختلف وطبيعته الاستراتيجية أكبر.*
- ✓ *ينبغي التخطيط مقدمًا للتقييم.*

9. إدارة وتنسيق إصلاح الإدارة العامة

نظرًا إلى أن إصلاح الإدارة العامة يشمل مجالات شتى وتشترك مؤسسات عديدة عادة في تنفيذ الإصلاحات، يُنصح بوجود **هيكليات توجيه وتنسيق مختصة** للإشراف على تنفيذ إصلاح الإدارة العامة. هذه الممارسة قائمة في العديد من الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي والدول المحتمل ترشيحها وفي بعض الدول المشمولة بسياسة الجوار الأوروبية. ومع أنه من الأهمية بمكان إقامة تلك الهيكليات لضمان التنفيذ الناجح، فقد عمدت بعض الدول إلى إقامتها لوضع استراتيجياتها الخاصة بإصلاح الإدارة العامة. وعلى أية حال، فإنّ تشكيل تلك الهيكليات والمؤسسات (بل وغالبًا الأفراد المعينين) وأدوارهم ومسؤولياتهم وإجراءات العمل الخاصة بتلك الهيكليات يجب أن يكتسب **الصفة الرسمية** بقرار منفصل أو شرح كل ذلك في وثائق استراتيجية إصلاح الإدارة العامة. بما أن إصلاح الإدارة العامة ليس من مجالات السياسة المستقلة ولا يمكن أن يكون بمعزل عن غيره من المجالات، فإنّ أيّ هيكلية إدارية يتمّ إنشاؤها لوضع وتنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة يجب أن تتواءم مع تصميم السياسة الوطنية وشروط التنسيق ومقارباته.

قد يتم وضع هيكليات على **المستوى السياسي** (مثلًا على شكل مجلس لإصلاح الإدارة العامة أو لجنة وزارية) وعلى **المستوى الإداري** (مثلًا من خلال مجموعات العمل الوزارية أو مجموعات العمل القطاعية). وكقاعدة عامة، من الأفضل وجود هيكلية تنسيق على المستوى السياسي وعلى المستوى الإداري لضمان إدارة الإصلاح بفعالية وتركيز. وبحد أدنى، ينبغي أن تكون العناصر الرئيسية لمهامّ تلك الهيكليات (أي أدوار ومسؤوليات كل منها) على صورة ما هو مبين في المربع 21.

المربع 12. مهام هيكليات تنسيق إصلاح الإدارة العامة

الهيكلية	المهام
هيكلية المستوى السياسي:	1. التوجيه والإشراف على تنفيذ إصلاح الإدارة العامة وكافة الاستراتيجيات التي يتكون منها الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة. اتخاذ أو اقتراح إجراءات تصحيحية لضمان التنفيذ الفعال للإصلاحات. المراجعة، عن طريق تقارير نصف سنوية وسنوية وحسب الحاجة، لاستراتيجية إصلاح الإدارة العامة وينبغي أن تشمل تلك التقارير الإشراف العام على تنفيذ الأهداف والأنشطة وتحقيق الغايات وتنفيذ الميزانية والفجوات المالية ... إلخ. 2. مناقشة القضايا المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة وتوفير المشورة الاستراتيجية بشأنها، بما في ذلك التوجيهات الخاصة

	بالسياسة. مراجعة ومناقشة مسودات القرارات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة والتي ترفع للحكومة لاعتمادها (مثل مشروعات القوانين والأنظمة وأوراق المفاهيم وغيرها). 3. التنسيق بين الآراء المختلفة وتحقيق الانسجام بينها (حل النزاعات). مناقشة القضايا الأخرى المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة ومواجهة أي تحديات تنشأ أثناء تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة. 4. إدارة الاتصالات داخل الإدارة العامة وخارجها بشأن تصميم الإصلاح وتنفيذه.
المستوى هيكلية الإداري:	1. تحديد الفجوات في تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة ووجهات النظر المتعارضة بشأن القضايا المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة. مناقشة والإشراف على مستوى التقدم في تنفيذ أنشطة استراتيجيات إصلاح الإدارة العامة سواء عند الحاجة أو من خلال تقارير دورية. 2. دعم العمل الفعال لإدارة المستوى السياسي ومناقشته في مجلس إصلاح الإدارة العامة (أو أي جهة مساوية له) من خلال إعداد المواد الخاصة بمناقشات السياسات (التقارير وملاحظات السياسات وغيرها) ولأغراض الاتصال والظهور كذلك. مناقشة مسودات القرارات التي تُرفع لمجلس إصلاح الإدارة العامة (مثل مشروعات القوانين والأنظمة وأوراق المفاهيم وغيرها). 3. تنسيق إجراءات المؤسسات المسؤولة عن تنفيذ الأنشطة المختلفة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة ومناقشة وحل المشكلات التي تعرقل أو تعطل تنفيذ أنشطة وأهداف ومؤشرات إصلاح الإدارة العامة بنجاح وفي وقت مناسب. 4. مناقشة أي تغييرات ضرورية في استراتيجية إصلاح الإدارة العامة واقتراح تلك التغييرات على المؤسسة الرائدة في عملية إصلاح الإدارة العامة أو على مجلس إصلاح الإدارة العامة، وذلك على أساس المعلومات التحليلية والتشغيلية.

9.1. تركيبة هيكليات الإدارة

9.1.1 هيكلية المستوى السياسي

تتكون الهيئة التي تتشكل على المستوى السياسي عادة من أعضاء من **حكومة** الدولة (أو نوابهم السياسيين على الأقل). إذا كان إصلاح الإدارة العامة من أولويات الحكومة فقد يرأس هذه الهيئة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) أو على الأقل رئيس المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة (الوزير). ويعد من الممارسات الجيدة أن تضم الجهة بين أعضائها وزير

المالية، بالإضافة إلى الوزير المسؤول عن الاندماج في الاتحاد الأوروبي، في حالة الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي والدول المحتمل ترشيحها. يتم اختيار وتعيين رؤساء المؤسسات الأخرى (الوزراء) وفقًا لدور كل منهم في عملية الإصلاح. وإذا كانت الإصلاحات تتناول كذلك مؤسسات مستقلة عن الحكومة (مثل القضاء) فينبغي كذلك أن تكون قياداتها السياسية أعضاء في الهيئة التي تتشكل على المستوى السياسي. وبالإضافة إلى ذلك، يُنصح بإشراك **الجهات المعنية الخارجية** الرئيسية (مثل ممثلي منظمات المجتمع المدني أو المؤسسات الأكاديمية) في الهيئة التي تتشكل على المستوى السياسي سواء كأعضاء أو مراقبين لتعزيز مساءلة الحكومة عن التزامها بالإصلاح ومصداقيتها في تنفيذه.

تلعب الهيكلية السياسية (مثل مجلس إصلاح الإدارة العامة) **دورًا** حساسًا في عملية المراقبة ورفع التقارير لأنها تمتلك كافة الأدوات اللازمة لتوفير تقييم وحوافز رفيعة المستوى للمؤسسات المشاركة للسعي لتحقيق الأهداف المقررة. وعلى أساس المعلومات التي يتم توفيرها في التقارير، يستطيع صناع القرارات رفيعو المستوى استخدام **الرافعة السياسية** التي يتمتعون بها لـ"دفع" المؤسسات للتحرك أسرع باتجاه تحقيق الغايات أو مراجعة الاستراتيجية (إذا بينت الأدلة أن تحقيق الغايات غير ممكن). ويُنصح بأن يجتمع مجلس إصلاح الإدارة العامة مرة واحدة على الأقل **كل ستة أشهر** لمناقشة مستوى التقدم في التنفيذ وأي صعوبات قد تنشأ في أقرب فرصة. ويدعو رئيس مجلس إصلاح الإدارة العامة لاجتماعات المجلس وتتولى أمانة سرّ المجلس تنظيمها. وكقاعدة عامة تكون المؤسسة الرائدة في عملية إصلاح الإدارة العامة (الوزارة) هي أمانة سرّ المجلس.

9.1.2 هيكلية المستوى الإداري

بالإضافة إلى الهيئة التي تتشكل على المستوى السياسي، ينبغي تأسيس هيئة **إدارية** (أو وزارية) أو عدة مجموعات عمل متخصصة في مجالات مختلفة لتنسيق المجالات المختلفة لإصلاح الإدارة العامة على **مستوى فني** أعلى. وتتكون تلك الهيئات الوزارية من ممثلين للمؤسسات الرئيسية (الوزارات والوكالات عادة) التي تقوم بتنفيذ المجالات التي تغطيها استراتيجية إصلاح الإدارة العامة. ويرأس هذه الهيئة عادة أحد كبار الموظفين العامين بالمؤسسة (الوزارة) الرائدة في عملية إصلاح الإدارة العامة. وإذا تم تأسيس هيئات إدارية كل منها مختص بمجال معين، فينبغي أن تكون على رأسها المؤسسة ذات الصلة الرائدة في عملية إصلاح الإدارة العامة. والمهمة الرئيسية لمجموعات العمل المتخصصة المذكورة تماثل المهمة المنوطة بالهيئة عندما لا توجد سوى مجموعة وزارية واحدة ولكنها تقتصر على المجالات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة. يجب أن يكون أعضاء الهيئات التي تتشكل على المستوى الإداري **موظفين عامين أكفاء** (ويفضل أن يكونوا على مستوى إداري رفيع ويمتلكوا قدرًا من سلطة صنع القرارات). كما يجب كذلك دعوة **الجهات المعنية الخارجية** لاجتماعات هيكلية أو هيكليات المستوى الإداري سواء على أساس كل حالة على حدة أو عن طريق الدعوة المحددة سلفًا (من خلال تأسيس الهيكليات وإكسابها الصفة الرسمية).

ويُنصح بأن تجتمع الهيئة الوزارية **مرة واحدة كل ثلاثة أشهر على الأقل (اجتماعات ربع سنوية)** لمناقشة مستوى التقدم في تنفيذ الأنشطة. يدعو رئيس الجهة الوزارية لاجتماعاتها وتنظمها أمانة السر (أي المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة).

9.1.3 أمانة السرّ

كما يُنصح بتأليف أمانة سرّ لدعم كل من هيكلية المستوى السياسي وهيكلية المستوى الإداري. وتتمثل الواجبات الرئيسية لأمانة السرّ في ما يلي:

- المساعدة في التحضير لاجتماعات مجلس إصلاح الإدارة العامة واجتماعات الهيئة الوزارية بوضع أجندات تلك الاجتماعات وإدارة الدعوات وتوزيع المواد ووضع وتوزيع محاضر الاجتماعات والقرارات بعد كل اجتماع؛
- تنسيق إعداد مواد العمل للاجتماعات ومراجعة نوعيتها؛
- تنسيق وضع تقارير المراقبة الدورية وأي مهام تحليلية ترتبط بوضع التقارير والتقييم؛
- تنسيق ودعم أنشطة الاتصال والظهور المرتبطة بعملية الإصلاح؛
- وضع وإدارة استخدام نظام مراقبة الإصلاح وإصدار المبادئ التوجيهية وتوفير التوجيه والتدريب؛
- التأكد من أن تنفيذ الاستراتيجية التي تم اعتمادها وأي قرارات مرحلية اتخذتها هيئات المستوى السياسي أو الإداري قد تم اتباعها وأخذها في الحسبان؛
- تنسيق القضايا التي ستتم مناقشتها والمواد التي سيتم عرضها مع المؤسسات المعنية الرائدة في الاستراتيجيات المختلفة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة، وذلك إذا وجد أكثر من سياق للاستراتيجيات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة.

من الناحية المؤسسية ينبغي للمؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة (بصفتها أمانة السرّ) أن تكون قادرة على:

- اقتراح بنود ذات صلة ومعد لها جيدًا على جدول أعمال الاجتماعات قبل فترة كافية من عقد تلك الاجتماعات؛
- إعداد المذكرات وصوغ قرارات السياسات؛
- اختيار مشاركين مناسبين غير دائمين في الاجتماعات مثل المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والجمعيات والمهنيين (إذا لم تكن عضوية تلك الجهات غير محددة سلفًا بالفعل).

إذا كانت الدولة لديها أكثر من استراتيجية تتعلق بإصلاح الإدارة العامة (بما في ذلك استراتيجيات الإدارة المالية العامة)، فمن المستحسن استخدام **هيكلية إدارية واحدة على المستوى السياسي** (مجلس وحيد مثلًا مختص بإصلاح الإدارة العامة) للتنسيق بين تدفق المعلومات والقرارات بما في ذلك القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد. وفي هذه الحالة، سيتعين على المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة تنسيق إعداد المواد (التقارير الدورية ووثائق صنع القرارات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة) ومناقشة القضايا مع المؤسسات الأخرى التي تقود الركائز المختلفة للإصلاحات، مثل وزارة المالية والوزارة الرائدة في إصلاح الخدمة المدنية. يمكن أن تظل هيكليات المستوى الإداري "لا مركزية"، أي يمكن أن يكون لكل استراتيجية متعلقة بإصلاح الإدارة العامة هيكليتها الخاصة على المستوى الإداري.

تعد الإدارة المالية العامة من المجالات الرئيسية لإصلاح الإدارة العامة. لكن كثيرًا ما تتولى تنسيق وإدارة إصلاحات الإدارة المالية العامة وتنفيذ الاستراتيجيات الخاصة بذلك هيكليات منفصلة مختلفة عن الهيكليات المستخدمة مع باقي مجالات إصلاح الإدارة العامة. ومع أن ذلك لا يمثل مشكلة في حد ذاته، فإن **ضمان المواءمة الكاملة** بينها من حيث طرق العمل ومقاربات وضع الاستراتيجيات وتنفيذها والأدوات والربط **بين نتائج عمل تلك الهيكليات المنفصلة للتنسيق والإدارة** يتطلب انضباطًا إضافيًّا وينبغي أن تكون الحال كذلك دائمًا. والسبب في ذلك أنه يتيح متابعة مستوى التقدم الحاصل في العديد من الموضوعات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة بما في ذلك الإدارة المالية العامة، والتي تتقارب وتترابط بشكل وثيق. وإذا تم تصميم هيكليات منفصلة لإدارة شؤون الإدارة المالية العامة وغيرها من مجالات إصلاح الإدارة العامة، فمن المستحسن أن تكون المؤسسات المسؤولة عن الموضوعات المختلفة أعضاء في الهيكليات المختصة بالموضوعات الأخرى (سواء على المستوى الإداري أو على المستوى السياسي، وإن كان بالنسبة للمستوى السياسي من المفضل وجود جهة وحيدة مسؤولة) ولكي تتبادل تلك الهيكليات وجهات النظر والمعلومات بصفة دورية. وبالإضافة إلى **التنسيق الوثيق بين المؤسسات الرائدة في عملية الإصلاح**، نقترح بشدة **تنفيذ العمليات والأدوات المستخدمة لتنسيق الإصلاحات وإدارتها بسلاسة**، بما في ذلك استخدام إطار المراقبة ورفع التقارير نفسه أو إطار مماثل، وتخطيط أنشطة التنسيق بالتواؤم بين تلك المؤسسات (مثل رفع التقارير بالوتيرة نفسها).

9.2. العوامل المؤثرة في نجاح إدارة إصلاح الإدارة العامة

بصرف النظر عن القدرات البشرية والمالية التي تدعم تنفيذ إصلاح الإدارة العامة وتسيير شؤون ذلك الإصلاح بصفة خاصة، تعتمد فعالية جهات الإدارة على المستوى السياسي وعلى المستوى الإداري كذلك بشدة على نوعية الوثائق التي تناقشها والقرارات التي تتخذها. ويتوقف استخدام جهة المستوى السياسي للرافعة السياسية التي تتمتع بها على عوامل عديدة منها:

- *تصورات* صانعي القرارات بشأن أهمية أجندة إصلاح الإدارة العامة؛
- *نوعية إعداد التقارير*، بالإضافة إلى الوثائق الأخرى الداعمة (أي إن كانت تلك الوثائق والتقارير تذكر بوضوح التحديات الرئيسية والفجوات والمخاطر المقرر تبليغها)؛
- *نوعية صياغة وثائق صنع القرار* ونوعية نشرها.

عادة ما يتولى وضع **مواد العمل** لاجتماعات مجلس إصلاح الإدارة العامة والجهات الوزارية مَن سيتولى عرض موضوع تلك المواد، وذلك بالتشاور مع أمانة السر. وعند الضرورة قد تطلب أمانة السر من الأعضاء الآخرين بالهيئة الوزارية المساهمة في إعداد مواد العمل المذكورة. ينبغي إرسال المواد التي سيتم عرضها في اجتماعات مجلس إصلاح الإدارة العامة أو الهيئة الوزارية إلى أمانة السر ليتم توزيعها على كافة أعضاء إدارة المجلس أو الهيئة الوزارية.

ويجب على أمانة السر أن **تتأكد** دائمًا **من نوعية المواد** التي يعدها أو يعرضها الأعضاء الآخرون ويجب على من يصوغ تلك المواد دائمًا تعديل الوثيقة لكي تحقق معايير أمانة السر، متى طلب منه ذلك.

يجب على **الهيئة الوزارية مناقشة** الوثائق والمسائل التي سيتم عرضها على مجلس إصلاح الإدارة العامة **وذلك قبل عقد اجتماعات مجلس إصلاح الإدارة العامة**، لتسيير عملية صنع القرارات بسلاسة وتخفيف العبء عن صانعي القرارات وضمان حل كافة النزاعات على المستويين السياسي والإداري على المستوى الإداري الصحيح. وفي الحالات الملحة، يمكن التشاور مع أعضاء الهيئة الوزارية بخصوص تلك المسائل عن طريق توزيعها عليهم إلكترونيًا (بالبريد الإلكتروني) ولكن فقط قبل عقد اجتماع مجلس إصلاح الإدارة العامة.

يجب على أمانة السر وضع **مسودة قرار** لكل مسألة على جدول أعمال مجلس إصلاح الإدارة العامة أو الهيئة الوزارية ويجب عليها تقديم تلك المسودة كمادة من مواد الاجتماع. ويجب على أمانة السر تعديل القرار لاحقًا وفقًا لنتائج المناقشات التي تجري أثناء الاجتماع ويجب بعد ذلك توزيع القرار النهائي على كافة أعضاء الجهة المختصة.

تعتمد الإصلاحات الناجحة كذلك على **المناقشة المفصلة لمسائل السياسات** في مجلس إصلاح الإدارة العامة (أو الجهة المساوية له) والهيكلية أو الهيكليات الإدارية. ولذلك من الضروري أن تمتلك المؤسسة الرائدة في إصلاح الإدارة العامة (التي تقوم بدور أمانة سرّ إصلاح الإدارة العامة عادة) المهارات اللازمة لدعم صنع القرارات المتعلقة بالسياسة عن علم وبناء على الأدلة والمعلومات. إن توافر وثائق تم إعدادها جيدًا حول صنع القرارات المتعلقة بالسياسة يمكّن مجلس إصلاح الإدارة العامة من مناقشة المسائل المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة بشكل أكثر استهدافًا وبعمق أكبر وعلى نحو غير ممكن عادة في الجلسات الحكومية حيث توجد مسائل بحاجة لقرارات، وأكثر بكثير من المسائل التي قد توجد في اجتماع مركز ومتخصص لمجلس إصلاح الإدارة العامة. ويمكن أن نرى في المربع 22 مثالًا لوثيقة صنع قرارات شاملة وموجهة على نحو جيد.

المربع 13. مثال موجز مفترض لوثيقة قرار

مجلس إصلاح الإدارة العامة
تاريخ الاجتماع: 1 أكتوبر 2017
المكان: مبنى الحكومة

محضر اجتماع مجلس إصلاح الإدارة العامة

المشاركون:

أعضاء المجلس: رئيس الوزراء (رئيسًا)، وزير الإدارة العامة (نائب الرئيس)، وزير المالية، وزير النقل والمواصلات، وزير الداخلية، مدير دائرة الخدمة المدنية، مدير دائرة الحكومة الإلكترونية. *الغائبون:* وزير إدارة الأقاليم والمناطق.

آخرون: أمانة سر المجلس، دائرة الميزانية بوزارة المالية، دائرة تحسين التنظيم بوزارة الاقتصاد.

جدول الأعمال:

1) التقرير السنوي عن مستوى التقدم في إصلاح الإدارة العامة

2) نظام قياس رضا مستخدمي الخدمات

النتائج المستخلصة والقرارات:

1) **التقرير السنوي عن مستوى التقدم في إصلاح الإدارة العامة**

بعد الاستماع إلى المعلومات التي عرضتها أمانة سر المجلس بشأن مستوى التقدم الحاصل في تحقيق أهداف استراتيجية إصلاح الإدارة العامة والاستماع إلى مساهمات المؤسسات الأخرى القائمة بالتنفيذ، توصل المجلس إلى النتائج التالية:

أ- يسير تحقيق الأهداف والأنشطة في مجال تنسيق السياسة والمساءلة في المسار الصحيح بصفة عامة.

ب- يعاني تحقيق الأهداف والأنشطة في مجالات إصلاح الخدمة المدنية والحكومة الإلكترونية من تأخيرات كبيرة ويتطلب جهودًا إضافية لقيادة عمل المؤسسات المشتركة. وبصفة خاصة، ثمة حاجة لبذل جهود منسقة من جانب المؤسسات المعنية لوضع اللمسات النهائية على ورقة المفهوم بشأن كبار مديري الخدمة المدنية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تسريع شراء الخدمات اللازمة لدفع تأسيس منصة التشغيل المتبادل لضمان إتمام تنفيذ تلك المنصة بأسرع وقت.

ج- مشاركة الجهات المعنية الخارجية في وضع السياسات والقوانين الجديدة غير كافية ولا تتم في وقت مناسب. لذلك يشهد تنفيذ الأنشطة المدرجة على الخطة تأخيرات بما يهدد نوعية تنفيذ تلك الأنشطة للخطر ويتم تقديم سياسات مقترحة لمجلس إصلاح الإدارة العامة دون إجراء المشاورات المناسبة.

يكلف مجلس إصلاح الإدارة العامة المؤسسات التالية بالمهام الرئيسية الوارد ذكرها في ما يلي:

د- على دائرة الخدمة المدنية، بالاشتراك مع وزارة المالية، الانتهاء من صوغ ورقة المفهوم بشأن كبار مديري الخدمة المدنية بحلول 31 ديسمبر 2017. ينبغي أن تتضمن ورقة المفهوم خيار نموذج مركزي بالكامل لتعيين واختيار كبار موظفي الخدمة المدنية. يتعين على دائرة الخدمة المدنية التشاور مع المؤسسات ذات الصلة وممثلي منظمات المجتمع المدني الرئيسية.

ه- يتعين على وزارة المالية القيام، بالاشتراك مع دائرة الخدمة المدنية، بحساب الآثار المالية لخيارات نموذج مصمم حديثًا لكبار موظفي الخدمة المدنية بحلول 15 ديسمبر 2017 ليتم إدراجه في ورقة المفهوم.

و- يتعين على وزارة العدل القيام، بالاشتراك مع دائرة الخدمة المدنية، بتحديد القوانين والأنظمة التي يجب مراجعتها لكي يتم تنفيذ خيارات نموذج جديد لكبار موظفي الخدمة المدنية بفعالية بحلول 15 ديسمبر 2017 ليتم إدراج تلك القوانين واللوائح في ورقة المفهوم.

ز- يتعين على وزارة النقل والمواصلات القيام، بالتعاون مع دائرة الحكومة الإلكترونية، بإتمام وثائق المشتريات الحكومية المتعلقة بمنصة التشغيل المتبادل بحلول 30 نوفمبر 2017.

ح- على دائرة المشتريات العامة ترتيب الأولويات والتأكد من تقييم وثائق المشتريات العامة بما يتفق مع الإجراءات المقررة.

ط- على كافة المؤسسات المسؤولة عن أنشطة إصلاح الإدارة العامة التأكد من إجراء المشاورات باستمرار وفي توقيت مناسب مع الجهات المعنية الخارجية والمشاركة الكاملة لتلك الجهات. يتعين تلخيص نتائج تلك المشاورات وعرضها مع المقترحات التي سيقوم مجلس إصلاح الإدارة العامة بمناقشتها.

2) **نظام قياس رضا مستخدمي الخدمات**

بعد الاستماع إلى المعلومات التي عرضتها وزارة الإدارة العامة بشأن مستوى التقدم في تأسيس نظام لقياس رضا مستخدمي الخدمات التي توفرها المؤسسات المركزية، توصل مجلس إصلاح الإدارة العامة إلى النتائج التالية:

أ- الخيار الثاني، الذي ينطوي على الجمع بين قياسات لمستوى الرضا على الإنترنت وعن طريق الاستبيانات لخمس خدمات ذات أولوية، سيضمن أفضل امتداد وتقييم من مستخدمي الخدمات في حدود الموارد المالية المتوافرة.

يكلف مجلس إصلاح الإدارة العامة المؤسسات التالية بالمهام الوارد ذكرها في ما يلي:

ب- على وزارة الإدارة العامة صوغ تعديلات قانون الإدارة العامة والأنظمة اللازمة لجعل قياس رضا مستخدمي الخدمات إلزاميًا، وذلك اعتبارًا من 2019.

ج- على وزارة الإدارة العامة وضع طرق الاستبيان اللازمة، على أن يتم ذلك، عند الضرورة، من خلال الإسناد لمزود خدمة خارجي، وذلك بحلول 30 يونيو 2018.

د- على الوزارات والوكالات المذكورة في ورقة المفهوم أن تصمم استبيانات لمسح آراء مستخدمي الخدمات على الإنترنت بما يتفق مع الإطار الذي تنص عليه ورقة المفهوم.

ه- على وزارة النقل والمواصلات القيام، بالتعاون مع دائرة الحكومة الإلكترونية، بتأسيس منشأة فنية تمكن من قياس رضا مستخدمي الخدمات ذات الأولوية عبر الإنترنت وذلك بحلول 30 يونيو 2018.

للتذكر:

- ✓ *ينبغي ذكر هيكليات الإدارة وواجباتها وتركيبتها وإجراءات عملها وإكسابها الصفة الرسمية سواء في استراتيجية إصلاح الإدارة العامة أو في قرار رسمي منفصل. ينبغي على أية حال أن تلخص الاستراتيجية الهيئات الإدارية الرئيسية.*
- ✓ *تتمثل المهمة الرئيسية لمجلس إصلاح الإدارة العامة في مناقشة قضايا السياسة على أساس مواد تم وضعها جيدًا.*

- ✓ يتولى مجلس إصلاح الإدارة العامة توجيه عملية تنفيذ استراتيجية إصلاح الإدارة العامة ويوفر المشورة الاستراتيجية بشأن القضايا المنفصلة المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة بما في ذلك توقيت وكيفية وطبيعة الاتصال بشأن عملية الإصلاح ومن يقوم بذلك الاتصال.
- ✓ يمكن أن تكون هيكلية التنسيق على المستوى الإداري عبارة عن جهة وزارية أو عدة مجموعات متخصصة. وفي الحالة الأخيرة ثمة حاجة أقوى لوجود أمانة سر تتمتع بالكفاءة لتنسيق العمل.
- ✓ يتعين على موظفي أمانة السر امتلاك مهارات جيدة في مجال إعداد جدول الأعمال وتحضير المواد (بما في ذلك المهارات الجيدة لضمان النوعية) ووضع مسودات قرارات مجلس إصلاح الإدارة العامة وهيئات المستوى الإداري.

قائمة بعدد من أهم المصطلحات المستخدمة في مجموعة الأدوات

إجراء: الوسيلة التي تنفذ بها الدولة سياساتها (وتقوم بذلك حكومة تلك الدولة عادة، وليس حصرًا). والإجراء عبارة عن نشاط أو مجموعة من الأنشطة الملموسة التي ترتبط مباشرة باستخدام المُدْخَلات (الموارد البشرية أو المالية أو المادية) لإنتاج منجزات معينة محددة سلفًا أو لتحقيق أهداف معينة متعلقة بالسياسة.

نشاط: أي تدبير أو برنامج أو مشروع (أو ما شابه) يشير إلى أفعال معينة يجب القيام بها لتنفيذ الإجراء وتحقيق المُخْرَج أو المُخْرَجات المتعلقة به.

القيمة الأساسية: تعبير عن الحالة الراهنة للأمور (وهو في الحالة المثالية الأداء الحالي أو التاريخي للجانب الذي يتم قياسه).

دليل: أي حقيقة أو بيانات أو معلومات متوافرة تدل على كون معتقد أو حكم أو مقترح ما صحيحا أو سليمًا.

مؤشر: عامل أو متغير كمي أو نوعيّ يوفر وسيلة بسيطة ويعتمد عليها لقياس الإنجاز أو ليعكس التغيرات المرتبطة بتدخل ما أو ليساعد في تقييم أداء طرف فاعل معين[53].

مُدْخَل: قيمة أو مقدار الموارد المستخدمة لإنتاج مُخْرَج معين.

أثر: تأثير عام وطويل الأمد لتحقيق نتائج معينة. يعبر عن التحسن أو التغير النهائي لنوعية حياة الناس والخدمات.

هدف: تصريح أساسي يعرف اتجاه الإصلاحات الخاصة بتحديات تم تحديدها بطريقة تدل على اتجاه إجراءات الإصلاح وتعرّف الحالة المستقبلية المرجوة بطريقة ملموسة.

نتيجة: الآثار والمحصلات التي تحققها مُخْرَجات إجراء معين.

مُخْرَج: منتجات أو بضائع أو خدمات يتم إنتاجها من خلال أنشطة أو مجموعة أفعال معينة.

ترتيب الأولويات: مراجعة واختيار المشكلات التي سيتم التعامل معها على أساس إلحاح كل منها وأهميتها أو حجمها وفقًا لأولويات الحكومة والموارد المتوافرة في ضوء آراء المؤسسات المتأثرة والجهات المعنية في النطاق الأوسع.

تحليل المشكلة: تحليل الموقف الراهن بغرض تحديد المشكلات وأسبابها وتحديات وفرص الإصلاح.

تحديد النطاق: تعريف المجال الذي تغطيه قضايا السياسة ضمن مجال السياسات الأوسع (مثل القطاع) أو لعدة مجالات (نطاق شامل) للإصلاحات من خلال استراتيجية على أساس نتائج تحليل للمشكلة وترتيب للأولويات.

جهة معنية: شخص أو مجموعة أو مؤسسة صاحبة مصلحة في مجال معين من مجالات السياسة أو قضية أو قضايا تتعلق بالسياسة. قد تكون الجهات المعنية داخلية (داخل الإدارة

---

[53] OECD DAC Working Party on Aid Evaluation (2010a) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*

نفسها) أو خارجية (مثل منظمات المجتمع المدني وشركاء التنمية والروابط التجارية وغيرها).

استراتيجية: وثيقة تخطيط متوسط الأجل تعرف طموحات الإصلاح لمجال أوسع من مجالات السياسة (مثل القطاع) أو لعدة قطاعات (استراتيجية شاملة).

غاية: هدف نهائي يدل على حجم التغير المتوقع واتجاهه.

القيمة المستهدفة: قيمة مؤشر ما يتوقع تحقيقها عند نقطة زمنية معينة.

رؤية: بيان للحالة المستقبلية المرجوة بالنسبة لحالة الإدارة العامة عموما أو في قطاع معين.

برنامج "سيغما"

"سيغما" (اختصار "دعم تحسين الحوكمة والإدارة" (Support for Improvement in Governance and Management)) مبادرة مشتركة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، ويتولى الاتحاد الأوروبي تمويلها في المقام الأول. تعمل "سيغما" منذ 25 عامًا مع الدول الشريكة على تعزيز نظم الحوكمة العامة وقدرات الإدارة العامة.

ونعمل حاليًّا مع الدول التالية في شراكة مع المفوضية الأوروبية والإدارة العامة لمفاوضات الجوار والتوسع (DG NEAR):

ألبانيا والبوسنة والهرسك وجمهورية مقدونيا بيوغوسلافيا سابقًا وكوسوفا والجبل الأسود وصربيا وتركيا بصفتها دول مرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي ودول يحتمل ترشيحها؛

الجزائر وأرمينيا وأذربيجان ومصر وجورجيا والأردن ولبنان ومولدوفا والمغرب وتونس وأوكرانيا بصفتها دول جارة للاتحاد الأوروبي.

توفر "سيغما" المساعدة في ست مجالات رئيسية هي:

1. الإطار الاستراتيجي لإصلاح الإدارة العامة
2. وضع وتنسيق السياسات
3. الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية
4. المساءلة
5. توفير الخدمات
6. الإدارة المالية العامة والمشتريات العامة والتدقيق الخارجي.

تقوم "سيغما" بمراجعة ما يلي وتوفير تقييم بشأنه:

- النظم والمؤسسات الحكومية
- الأطر القانونية
- استراتيجيات الإصلاح وخطط العمل
- مستوى التقدم في تنفيذ الإصلاحات.

توفر "سيغما":

- المشورة بشأن تصميم الإصلاحات وترتيب أولوياتها
- الطرق والأدوات اللازمة لدعم التنفيذ
- توصيات لتحسين القوانين والترتيبات الإدارية
- فرصًا لمشاركة الممارسات الجيدة من مجموعة كبيرة من الدول

بما في ذلك الأحداث الإقليمية
- أوراق السياسة ودراسات المقارنة بين الدول.

للاطلاع على مزيد من المعلومات عن "سيغما" زوروا موقعنا الإلكتروني على الرابط التالي:
www.sigma.web.org

© كافة الحقوق محفوظة. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

بما أن "سيغما" جزء من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، فإن نفس شروط الاستخدام تنطبق على مطبوعاتها: http://www.منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.org/termsandconditions