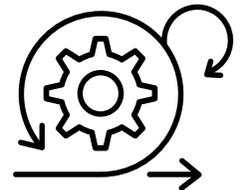
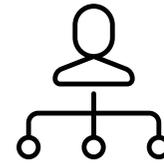


دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

الإصدار 1 ديسمبر 2020

مبادرة تنمية الإنتوساي



المحتويات/الفهرس

5	بيان الجودة
7	شكر وتقدير
8	توطئة المدير العام لمبادرة تنمية الإنتوساي
9	نبذة عن دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

68	تحديد القضايا الإستراتيجية	الفصل 6	39
69	تحليل SWOT	1.6	40
72	تحديد القضايا الإستراتيجية	2.6	42
73	تحديد أولويات القضايا الإستراتيجية	3.6	44
75	إعداد إطار نتائج إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة	الفصل 7	45
76	إطار نتائج الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وعناصرها الأساسية الأخرى	1.7	45
77	تحديد الأثر المنشود	2.7	48
78	صياغة النواتج	3.7	48
80	اختيار مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	4.7	50
81	تحديد القدرات	5.7	51
83	ترتيب الأولويات والانتها من إعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة	الفصل 8	57
84	تحليل الجدوى وترتيب الأولويات	1.8	63
86	تقدير آثار أولويات الخطة الاستراتيجية على الموارد البشرية والمالية	2.8	64
90	تحديد افتراضات ومخاطر إطار النتائج	3.8	66
90	قياس الأداء وترتيبات إعداد التقارير	4.8	
91	التشاور وصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة والإبلاغ بها	5.8	

الجزء ب	التخطيط الإستراتيجي	مقدمة عن الجزء ب
الفصل 3	التخطيط للخطة	3
1.3	الغرض والسياق	
2.3	مدة التخطيط الإستراتيجي	
3.3	الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بوضع الإستراتيجية	
4.3	أصحاب المصلحة الرئيسيون وعملية التشاور	
5.3	صياغة خطة المشروع	
الفصل 4	تقييم الوضع الراهن للجهاز الأعلى للرقابة	4
1.4	تقييم قائم على الأدلة للأداء والقدرات	
2.4	تحليل أصحاب المصلحة	
الفصل 5	توضيح الرؤية والمهمة والقيم	5
1.5	مفاهيم: الرؤية، والمهمة والقيم	
2.5	عملية تطوير الرؤية والمهمة والقيمة	

الجزء أ	أساسيات ومبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
الفصل 1	أداء الجهاز الأعلى للرقابة والإدارة الإستراتيجية: المفاهيم والعمليات والمبادئ
11	أداء الجهاز الأعلى للرقابة
2.1	الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
3.1	عملية الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، ومراحلها ومهامها
4.1	مبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
الفصل 2	إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
1.2	منطق إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
2.2	مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في إحداث الأثر
3.2	نواتج الأجهزة العليا للرقابة
4.2	مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة
5.2	قدرات الجهاز الأعلى للرقابة
6.2	قيادة الجهاز الأعلى للرقابة والجنسانية والشمولية
7.2	حوكمة الدولة والإدارة المالية العامة والبيئة للاقتصادية والاجتماعية

تنفيذ الخطة الإستراتيجية

مقدمة عن الجزء ج

93	94	96	98	99	103	107	109	110	112	115	116	120	125	126	127	128	128
		9	1.9	2.9	3.9	10	1.10	2.10	3.10	11	1.11	2.11	12	1.12	2.12	3.12	4.12
		أهداف التخطيط التشغيلي وخصائصه ومساره	الوظائف الرئيسية للخطة التشغيلية	الخصائص الأساسية	مسار التخطيط التشغيلي	توفير موارد الخطة التشغيلية	الموارد البشرية	الموارد المالية	التوفيق ومسار إعداد الميزانية	رصد أداء الجهاز الأعلى للرقابة	إطار الرصد	خطة الرصد	الإبلاغ عن أداء الجهاز الأعلى للرقابة	الأغراض والسمات الرئيسية لتقارير أداء الجهاز الأعلى للرقابة	الإبلاغ الداخلي	الإبلاغ الخارجي	المساءلة والمناصرة

تقييم الخطة الإستراتيجية

مقدمة عن الجزء د

149	150	151	152	153	156	157	158
		15	1.15	2.15	3.15		
		تقييم تحسينات الأداء	التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة	تقييم الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة	الشروط المسبقة وعملية تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة	المراجع	الملحق ا: إرشادات ونماذج وأمثلة أخرى لكل فصل

قائمة الاختصارات

ضمان الجودة	QA	كوفيد-19	COVID-19
الجهاز الأعلى للرقابة	SAI	واضح، ذو صلة، اقتصادي، كاف، قابل للرصد	CREAM
إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة	SAI PMF	منظمات المجتمع المدني	CSOs
أهداف التنمية المستدامة	SDGs	المنافع العالمية العامة	GPG
أمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية	SECO	مبادرة تنمية الإنترنت	IDI
محدد، قابل للقياس، قابل للتحقيق، ذو صلة، محدد المدة	SMART	نظم معلومات الإدارة المالية المتكاملة	IFMIS
فريق التخطيط الإستراتيجي	SP team	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي)	INTOSAI
فريق الإدارة الإستراتيجية	SM team	المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إيساي)	ISSAIs
الإستراتيجية، قياس الأداء والإبلاغ	SPMR	تكنولوجيا المعلومات	IT
إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة	SSMF	وزارة المالية	MoF
نقاط القوة، والضعف، والفرص، والتهديدات	SWOT	رقابة الأداء	PA
الشروط المرجعية	ToR	لجنة الحسابات العامة	PAC
ضمان الجودة	QA	تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية	PEFA
الأمم المتحدة	UN	الإدارة المالية العامة	PFM
		معلومات الأداء	PI

تحدد الورقة المشتركة لرؤساء أهداف الإنتوساي ومبادرة تنمية الإنتوساي حول «ضمان جودة المنافع العامة للإنتوساي التي يتم تطويرها ونشرها خارج الإجراءات الواجبة» ثلاثة مستويات لضمان الجودة، وهي على النحو التالي:

ضمان جودة المنافع العامة للإنتوساي التي يتم تطويرها ونشرها خارج الإجراءات الواجبة

- مستويات ضمان الجودة

المستوى 1: المنتجات التي خضعت لعمليات ضمان الجودة المكافئة لإجراءات الإنتوساي الواجبة، بما في ذلك فترة طويلة للعرض العام المتمتع بالشفافية (90 يومًا).
المستوى 2: المنتجات التي خضعت لعمليات ضمان جودة أكثر محدودية والتي أشركت أصحاب المصلحة من خارج الهيئة أو فريق العمل المسؤول عن التطوير الأولي للمنتجات. وقد تشمل عمليات ضمان الجودة، على سبيل المثال، التجربة والاختبار وتقديم التعليقات من أصحاب المصلحة الرئيسيين، رغم أنها لا تتجاوز مدة 90 يومًا من العرض العام.
المستوى 3: المنتجات التي خضعت لإجراءات صارمة لمراقبة الجودة داخل الهيئة أو مجموعة العمل المسؤولة عن تطويرها».

قد تكون المستويات المختلفة من ضمان الجودة مناسبة لمختلف المنافع العالمية العامة. وقد تم تطوير هذا المنتج من المنافع العالمية العامة وفقًا لمستوى ضمان الجودة 1.

بروتوكول ضمان الجودة: الإصدار 0.2

إن بروتوكول مبادرة تنمية الإنتوساي لضمان جودة المنافع العالمية العامة للمبادرة يحدد تدابير ضمان الجودة بناءً على المستويات الثلاثة لضمان الجودة المذكورة أعلاه. بالنسبة لمستوى ضمان الجودة 1، تتضمن هذه التدابير: مصادقة مجلس إدارة مبادرة تنمية الإنتوساي على إنشاء المنافع العالمية العامة، وتشكيل فريق لتطوير منتج ذي قدرة تنافسية، وتنفيذ مراجعة بواسطة خبراء من غير أعضاء فريق التطوير، وإجراء تعديلات تستند إلى المراجعة، وتدقيق ترجمة الوثائق وتحريرها بواسطة أشخاص أكفاء؛ وإجراء عرض عام يمتد لـ 90 يومًا/مشاورات مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة الذين يمثلون وجهات نظر من معظم الأقاليم، ومعظم نماذج الرقابة، والبلدان المتقدمة والنامية، ومن منظور الهيئات العالمية؛ التعديل على المستندات استنادًا إلى التعليقات المتحصل عليها خلال العرض العام، واستصدار الموافقات اللازمة للإصدار 1 من المنافع العالمية العامة

تحديثات المنافع العالمية العامة

تعود ملكية هذه المنافع العالمية العامة إلى «مسار عمل الأجهزة العليا للرقابة ذات الحوكمة الرشيدة» التابع لمبادرة تنمية الإنتوساي، وهو المسؤول عن صيانتها. ولضمان بقاء هذه المنافع العالمية العامة وثيقة الصلة بالغرض منها، ستخضع لمراجعة رئيسية في غضون 10 سنوات من تاريخ بيان الجودة هذا. وستتبع المراجعات الرئيسية بروتوكول مبادرة تنمية الإنتوساي لضمان الجودة. بالإضافة إلى ذلك، سيتم إجراء المراجعات العابرة التي لا تخضع لهذا البروتوكول، على النحو المطلوب.

عملية مراجعة ضمان الجودة

أجرت السيدة بيترا شيرنهوفر (وحدة الدعم الإستراتيجي، مبادرة تنمية الإنتوساي) مراجعة ضمان الجودة للعملية التي أتبعت في تطوير هذا المنتج من المنافع العالمية العامة وفق الإصدار 0.2 من بروتوكول ضمان الجودة. والسيدة بيترا التي قامت بمراجعة ضمان الجودة على دراية ببروتوكول مبادرة تنمية الإنتوساي لضمان جودة المنافع العالمية العامة وهي لم تشارك في وضع هذه المنفعة العالمية العامة. وقد صُممت عملية مراجعة ضمان الجودة هذه للتأكيد لجميع أصحاب المصلحة أن مبادرة تنمية الإنتوساي اتخذت جميع تدابير رقابة الجودة المذكورة أعلاه والمصممة لتلبية مستوى ضمان الجودة 1.

نتائج مراجعة ضمان الجودة

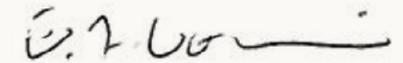
خلصت مراجعة ضمان الجودة للعملية التي اتبعت في وضع هذه المنفعة العالمية العامة إلى أنه تمّ الالتزام بالبروتوكول في معظم الجوانب، ولكن تم الكشف عن الاستثناء التالي:

- بدأ تطوير هذه المنفعة العالمية العامة قبل اصدار البروتوكول. ونتيجة لذلك، لم يتم إعداد الشروط المرجعية التي تحدد العملية المقترحة لتطوير المنافع العالمية العامة. إنّ العملية الفعلية المتبعة، في جميع المجالات الرئيسية، تشبه تلك الواردة في البروتوكول.

استنتجت مراجعة ضمان الجودة أن هذه الأمور لا تقوض بشكل جوهري جودة هذه المنافع العالمية العامة.

الاستنتاج

وفقاً لمراجعة ضمان الجودة، فإن مبادرة تنمية الإنتوساي تضمن لمستخدمي هذه المنفعة العالمية العامة أن هذه الوثيقة خضعت لعملية ضمان جودة تكافئ العملية اللازمة لإطار الإنتوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية (IFPP)، بما يتضمن تمديد فترة العرض العام المتمتع بالشفافية.



السيد EINAR GØRRISSEN

المدير العام

مبادرة تنمية الإنتوساي

18 ديسمبر 2020

شكر وتقدير

قام فريق من المديرين المعنيين بتنمية القدرات في مبادرة تنمية الإنتوساي بإعداد الدليل الحالي للإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. لقد أعد هذا المستند في إطار مبادرة « الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ» لمبادرة تنمية الإنتوساي (SPMR) التي تقوم بدعم أكثر من 40 جهازاً أعلى للرقابة في مجال الإدارة الاستراتيجية منذ عام 2018.

كمنفعة عالمية عامة لمبادرة تنمية الإنتوساي، يتبع هذا الدليل متطلبات بروتوكول ضمان الجودة للمنافع العالمية العامة لمبادرة تنمية الإنتوساي اعتباراً من عام 2019. وقد تم طرح الوثيقة للعرض العام لمدة 90 يوماً بكافة لغات الإنتوساي الرسمية، كما هو محدد في البروتوكول. وقام الفريق بمراجعة ومعالجة جميع التعليقات الواردة خلال فترة العرض.

وتوجه مبادرة تنمية الإنتوساي بالشكر لخبراء مجتمع الأجهزة العليا للرقابة لما قدموه من مساهمات لا تقدر بثمن في وضع واختبار نهج « الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ» (SPMR) في الإدارة الإستراتيجية التي تكمن في صميم هذا الدليل. وقد خضعت العملية والمنهجية المقترحة في هذا الدليل للتجربة في منطقتي المحيط الهادئ والبحر الكاريبي من أقاليم المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (إنتوساي).

ويتم تنفيذ مبادرة «الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ» SPMR على الصعيد العالمي، بما في ذلك تطوير هذا الدليل، بفضل التمويل المشترك مع أمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية (SECO).

الإدارة الإستراتيجية، قياس الأداء والإبلاغ



توطئة المدير العام لمبادرة تنمية الإنتوساي



ستنتهي الجائحة، لكننا بحاجة لإدراك أنه بعد انقضاء الجائحة ينبغي للأجهزة العليا للرقابة قبول الشك المتزايد وأن تسعى الى بناء القدرة على الصمود وسرعة التكيف والمرونة. لقد ساعدت هذه النقلة النوعية على زيادة أهمية ممارسات الإدارة الإستراتيجية القوية للجهاز الأعلى للرقابة التي تساهم في تحويل الأجهزة العليا للرقابة إلى

منظمات تزدهر في ظروف الشك وتستغل الفرص.

تم اعداد هذا الدليل من خلال عملية تشاورية مكثفة. لذا أرغب في التعبير عن مدى شكري وتقديري لأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية (SECO) على دعمها المقدم لمبادرة الإستراتيجية، وقياس الأداء، والإبلاغ (SPMR) وقد تم اعداد الدليل في إطار هذه المبادرة. كما أود أن أعرب عن امتناني للكثير من النظراء من مجتمع الأجهزة العليا للرقابة الذين قدموا إسهامات وأفكار قيّمة خلال اعداد الدليل. في النهاية، أود أن أعرب عن تقديري لفريق مبادرة تنمية الإنتوساي الذي قام بالعمل على هذا الدليل بكل تفان. لم يكن من الممكن إنجاز هذا الدليل بدون دعمكم وعملكم الدؤوب. أمل بأن يكون هذا الدليل بمثابة أداة عملية وقيّمة تساعد الأجهزة العليا للرقابة حول العالم وأصحاب المصلحة الرئيسيين ذوي الصلة على بذل جهودهم في تعزيز قدرات وممارسات الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.

EINAR GØRRISSEN

المدير العام

مبادرة تنمية الإنتوساي

18 ديسمبر 2020

إنه لمن دواعي سروري تقديم دليل الإدارة الإستراتيجية.

لطالما كان لإدارة الإستراتيجية دور مهم في دعم الأجهزة العليا للرقابة المتمسمة بالفاعلية والمساءلة والشمولية والتي تؤثر إيجاباً على جودة حوكمة القطاع العام وتقديم الخدمات لتحقيق منفعة وقيمة مضافة للجميع. يتعين على الأجهزة العليا للرقابة، حتى تصنع فارقاً وتكون ذات مصداقية، إعطاء القدوة في القطاع العام من خلال اعتماد إستراتيجية وتطبيقها على النحو الذي يحقق رؤية الجهاز الأعلى للرقابة وتفويضه. ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة، لتحقيق غرضها، اعتماد سياسات وإستراتيجيات وآليات تدعم قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وموظفيه للسعي نحو التطوير المستمر والشامل لأداء الجهاز الأعلى للرقابة و«الإدارة المتجهة للنتائج»، حيث يوجه الجهاز الأعلى للرقابة مدخلاته وعملياته نحو أهداف واضحة ومحددة للأداء.

يستند دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة إلى دليل التخطيط الإستراتيجي للأجهزة العليا للرقابة الذي استخدم كثيراً منذ عام 2009، غير أنه يوفر تنقيحات وإضافات هامة ومتعددة. إن إحدى التغييرات البارزة هي تطوير واستخدام الطريقة المنهجية التصويرية الشاملة من أجل تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة والتخطيط له وتطبيقه بالاستناد إلى اطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة واطار الإدارة الإستراتيجية المرتبطين ببعضهما البعض (SAI PMF) و(SSMF). كما يقدم الدليل أيضاً دعماً وتحليلاً عميقاً للتخطيط السنوي وتوفير الموارد وصنع القرار والعوامل التي تؤثر على تطبيق الخطط الإستراتيجية. وبذلك جرى توسيع نطاق التركيز على التخطيط الإستراتيجي ليصل إلى الإدارة الإستراتيجية - اندماج الإستراتيجية وتنفيذها بصفة متواصلة لضمان استدامة أداء الجهاز الأعلى للرقابة. في وقت تحرير هذه الوثيقة، يمر العالم بفترات لم يسبق لها مثيل مع بلوغ ذروة جائحة كوفيد-19. تأثرت الكثير من الأجهزة العليا للرقابة تأثراً شديداً، وانقسمت بين مواجهة تحدي الاستمرار في العمل، وزيادة الطلب على المهمات الرقابية الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة لضمان المساءلة في حالات الطوارئ. ومع ذلك أتاح الوضع الراهن فرصة فريدة للأجهزة العليا للرقابة لإعادة النظر في الطريقة التي تعمل بها وإثبات قيمتها وصلتها من خلال تمكينها من التعلم والرقابة أثناء الأزمة. وبذلك يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقديم مساهمة مجدية في إعادة البناء على نحو أفضل من أجل مجتمع أكثر إنصافاً وشمولية.

نبذة عن دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

معلومات أساسية والأساس المنطقي

تعد الخطة الاستراتيجية واحدة من أقوى الأدوات التي يمكن للأجهزة العليا للرقابة استخدامها لتحسين أدائها. في سنة 2009، نشرت مبادرة تنمية الإنتوساي دليلها حول التخطيط الإستراتيجي، الذي يوضح مسارا بسيطا في مقدور الأجهزة العليا للرقابة اتباعه عند صياغة إستراتيجياتها ويقدم «كيفية توجيه» مفصلة باستخدام الأشكال والرسوم التوضيحية. واقترن الدليل ببرنامج مبادرة تنمية الإنتوساي لدعم ما يزيد عن 30 من الأجهزة العليا للرقابة الأفريقية والآسيوية والعربية في التخطيط الإستراتيجي. ولا تزال هذه الوثيقة تستخدم على نطاق واسع في مجتمع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) كنموذج أساسي للأجهزة العليا للرقابة التي ترغب في إعداد خطة إستراتيجية جديدة. ومنذ ذلك الحين، دفعت العديد من التطورات الرئيسية إلى تحديث دليل التخطيط الإستراتيجي الأصلي على نطاق واسع.

وقد اعتمدت الإنتوساي المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية في عام 2010، ويؤكد الإنتوساي¹ P-12 الذي يتعلق بقيمة الأجهزة العليا للرقابة ومنافعها أن الأجهزة العليا للرقابة يجب أن تعمل كمؤسسات نموذجية وتكون مثالا يحتذى به في طريقة التخطيط والتحكم في العمليات. وينبغي على الأجهزة العليا للرقابة كذلك أن تكون موضوعية وشفافة في كيفية الإبلاغ عن أدائها. وتم في عام 2013 إعداد إطار قياس أداء

يجب توسيع نطاق تركيز الدليل، من التخطيط
الإستراتيجي إلى الإدارة الإستراتيجية، بحيث يكون
هناك تكامل بين الإستراتيجية والتنفيذ المستمر
لضمان استدامة الأداء وإنشاء القيمة والمزايا
للمواطنين

الأجهزة العليا للرقابة بارتباط وثيق مع الإنتوساي P-12 الذي اعتمد في عام 2016 كأداة عالمية قائمة على الأدلة لقياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وإعداد تقارير حول أدائها مقارنة بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة ومقارنة بالممارسات الجيدة الأخرى. وبالتوازي مع ذلك، أطلقت مبادرة تنمية الإنتوساي في عام 2014 خطة إستراتيجية جديدة تركز بشكل أكبر على توفير الدعم التنظيمي والمؤسسي، إلى جانب تنمية القدرات المهنية لتحسين أداء الأجهزة الرقابية بصورة كلية، وقد أدى هذا التركيز الجديد أيضًا إلى إنشاء إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة الأعلى للرقابة (SSMF)، وهو إطار للنتائج العالية المستوى للأجهزة العليا للرقابة، يوضح سلسلة هرمية وشاملة لعناصر الأداء التي تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى معالجتها لإحداث التغيير.

ويؤكد إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة الأعلى للرقابة على الحاجة إلى تأطير وقياس أداء الأجهزة العليا للرقابة فيما يتعلق بمساهمتها في حوكمة أكثر صلابة للقطاع العام وتوفير حياة أفضل للمواطنين في النهاية. ويصبح هذا التوجه الخارجي نحو الأداء أكثر أهمية/حسما بالنظر إلى دور الأجهزة العليا للرقابة في متابعة ومراجعة مدى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الوطني، التي التزمت بها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشكل مشترك في سبتمبر 2015. إن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة الأعلى للرقابة يتواءم بشكل وثيق مع إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ويمكن من تخطيط إستراتيجي واقعي ومرتبب حسب الأولوية وقائم على أساس شامل وموثوق به للأداء. وإضافة إلى ذلك، دفع التوجه الخارجي لإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة الحاجة إلى رصد أداء الأجهزة العليا للرقابة باستمرار وقياسه وإعداد تقارير للأطراف ذات العلاقة حول النتائج التي تحققتها الأجهزة العليا للرقابة. وفي حين أنه تم توضيح هذه الجوانب على مستوى عالٍ في دليل التخطيط الإستراتيجي لمبادرة تنمية الإنتوساي، إلا أن الدليل لم يركز بعمق على قضايا التخطيط السنوي وعلى الموارد وعلى صناعة القرارات والعوامل التي تؤثر في تنفيذ الخطط الإستراتيجية، لذا وجب توسيع نطاق تركيز الدليل، من التخطيط الإستراتيجي إلى الإدارة الإستراتيجية، بحيث يكون هناك تكامل بين الإستراتيجية والتنفيذ المستمر لضمان استدامة الأداء وإنشاء القيمة والمزايا للمواطنين.

1 الإنتوساي P-12: قيمة الأجهزة العليا للرقابة ومزاياها - إحداهن فارق في حياة المواطنين. متوفر على <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens>

ومن أجل تقليل المخاطر وجني الفرص، سيتطلب الأمر تعديل تركيزها الاستراتيجي وإعادة هيكلة عملياتها بشكل فعال لمعالجة آثار الأزمة

إضافة إلى ذلك، وبخصوص عملية رصد تنفيذ الخطط الاستراتيجية، أظهر استقصاء الرأي العالمي للإنتوساي لعام 2017 أن 61% من الأجهزة العليا للرقابة التي أجابت على الاستقصاء أفادت برصد الخطة الاستراتيجية على مستوى الأنشطة فقط دون متابعة أداء الجهاز مقابل أهداف الخطة الاستراتيجية متعددة السنوات. وفي بعض أقاليم الإنتوساي، لم يكن لدى ما يصل إلى ثلث الأجهزة العليا للرقابة أي إجراءات رصد للخطة الاستراتيجية. لذلك، وعلى الرغم من وجود اتجاه إيجابي في مجتمع الإنتوساي بخصوص وضع الخطط الاستراتيجية والخطط التشغيلية، يبدو أن هذه الخطط ليست موجهة بصورة كاملة بعد نحو دعم تحسين أداء الجهاز الأعلى للرقابة بمرور الوقت، فالعديد من الأجهزة ليست لديها عملية إدارة إستراتيجية عالية الجودة تتماشى مع أهداف وتطلعات الإنتوساي P-12. ونتيجة لذلك، توجد حاجة قوية لتقديم الدعم للأجهزة من أجل ربط التخطيط الإستراتيجي والتخطيط التشغيلي وقياس الأداء والإبلاغ عنه، خصوصاً لأن هذه العناصر الأخيرة غير موضحة بشكلٍ كافٍ في دليل عام 2009.

مقدمة حول دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

استجابة للإحتياجات المتزايدة للأجهزة العليا للرقابة وللأولويات في مجال الإدارة الإستراتيجية، أنشأت مبادرة تنمية الإنتوساي مبادرة «الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ» في عام 2016. وتهدف هذه المبادرة إلى دعم الأجهزة العليا للرقابة طوال دورة الإدارة الإستراتيجية بأكملها. ويتمثل الأساس المنطقي للمبادرة في أنه يجب على الأجهزة وضع عملية الإدارة الإستراتيجية والحفاظ عليها كي تتمكن من تحقيق النتائج الإستراتيجية ومن تقديم القيمة والمزايا للمجتمع.

في عام 2020، تعرض المجتمع العالمي لحدث لم يسبق له مثيل من حيث الحجم والخطورة، وهو تحديداً جائحة كوفيد-19. وقد تأثرت به الأجهزة العليا للرقابة، مثلها مثل أي مؤسسات أخرى في القطاع العام، بشكل كبير. لقد شهدت الأجهزة الرقابية تحقق العديد من المخاطر خلال هذا العام المضطرب، مثل التخفيضات في مواردها البشرية والمالية، ومواجهة الصعوبات في الاضطلاع بصلاحياتها إلى جانب القيود المفروضة على عمليات الاتصال والتواصل. من ناحية أخرى، مثّل الوباء فرصة كبيرة للأجهزة العليا للرقابة لتعزيز ملاءمتها ومساهمتها في تحسين حياة المواطنين الذين تخدمهم. ومن أجل تقليل المخاطر وجني الفرص، سيتطلب الأمر تعديل تركيزها الاستراتيجي وإعادة هيكلة عملياتها بشكل فعال لمعالجة آثار الأزمة. ويدعو هذا مرة أخرى إلى تعزيز الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة التي تدعم المرونة الإستراتيجية والتشغيلية - أي القدرة على التنبؤ الفعال بالتحديات الجديدة الناشئة عن بيئتها المتطورة وتحديدها والاستجابة لها والتكيف معها.²

التقدم والاتجاهات في الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة: البيانات

تؤكد البيانات العالمية التي تتعلق بأداء الأجهزة العليا للرقابة أيضاً على ضرورة تغيير التركيز من التخطيط الإستراتيجي إلى الإدارة الإستراتيجية. فمنذ عام 2010، تقوم مبادرة تنمية الإنتوساي والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) بتقييم أداء وقدرات الأجهزة العليا للرقابة عن طريق الاستقصاء العالمي كل 3-4 سنوات³. وتغذي نتائج هذا الاستقصاء تقارير تقييم الأجهزة العليا للرقابة. فبين عامي 2010 و2017، زادت نسبة الأجهزة العليا للرقابة التي تمتلك خطة إستراتيجية من 73% إلى 91%. وكان لدى معظمها كذلك خطة تشغيلية. ومع ذلك، أشار ما يصل إلى ثلث الأجهزة العليا للرقابة في بعض أقاليم الإنتوساي إلى أن خططها التشغيلية السنوية لم تكن مرتبطة بخطتها الإستراتيجية، مما يعني ضمناً الانفصال بين الأولويات الإستراتيجية والأنشطة السنوية. ويؤكد هذه النتائج تحليل منفصل لدرجات إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المنشورة في تقرير التقييم العالمي 2017⁴، حيث كان لدى حوالي ثلث الأجهزة العليا للرقابة فقط في 25 دولة نامية ضمن العينة دورة تخطيط إستراتيجي عالية الجودة تربط الخطط الإستراتيجية بالأنشطة التشغيلية وبتخصيص الموارد.

2 نشرت مبادرة تنمية الإنتوساي وثائق إرشادية محددة الأهداف لدعم الأجهزة العليا للرقابة في التصدي لآثار وباء كوفيد-19. ويمكن الوصول إليها على الرابط: <https://www.idi.no/covid-19>

3 تقارير التقييم العالمي للأجهزة العليا للرقابة لعام 2010 و2014 و2017 التي أعدتها مبادرة تنمية الإنتوساي والأبحاث ذات الصلة متاحة على <http://www.idi.no/en/idi-library/global-sai-stocktaking-reports-and-research>

4 تم إعداده كجزء من التقرير العالمي لتقييم الأجهزة العليا للرقابة لعام 2017 الذي أعدته مبادرة تنمية الإنتوساي.

وضع هذا الدليل كجزء من «مبادرة الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ». وللتمييز بين هذا الدليل والدليل الذي سبقه عام 2009، ولإظهار التغييرات في المحتوى بصورة صحيحة، يشار إليه باسم دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة. ويعرض هذا الدليل نسخة محدثة وموسعة من دليل التخطيط الإستراتيجي السابق، من خلال تقديم منهجية تخطيط إستراتيجي مُحدّثة ومن خلال التركيز أكثر على الإدارة الإستراتيجية التي تتجاوز التخطيط الأعلى للرقابة. ويتناول الدليل أيضًا الدروس المستفادة من مرحلة الإعداد والتجربة الواسعة لتنفيذ مبادرة الإستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ خلال سنتي 2017 و2018، والمرحلة الأولى من التنفيذ في أكثر من 40 جهاز أعلى للرقابة في عامي 2019 و2020.

يعرض هذا الدليل نسخة محدثة وموسعة من دليل التخطيط الإستراتيجي السابق، من خلال تقديم منهجية تخطيط إستراتيجي مُحدّثة ومن خلال التركيز أكثر على الإدارة الإستراتيجية التي تتجاوز التخطيط الإستراتيجي – أي التي تهتم أيضًا بالتخطيط التشغيلي والمتابعة والإبلاغ حول أداء الجهاز الأعلى للرقابة

- وفيما يلي التغييرات الرئيسية التي طرأت على دليل التخطيط الإستراتيجي لعام 2009: أصبح نهج التخطيط الإستراتيجي مدعوما الآن بمنطق إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة. وتبقى الخطوات الرئيسية (تقييم الأداء الحالي وتحديث الرؤية والمهمة والقيم وتحديد القضايا الإستراتيجية وصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة) كما هي، ومع ذلك تم توسيع المنهجية وتكييفها مع إطار نتائج إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.
- يقترح تقييم الأداء الحالي بشدة استخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة كمنهجية رئيسية لتحديد نقاط القوة والضعف، مدعومة بتحليل آراء أصحاب المصلحة وتوقعاتهم.
- يؤكد الدليل على الحاجة إلى توفير الموارد بحكمة عند التخطيط الإستراتيجي والتخطيط التشغيلي ويقدم توجيهات محددة لهذا الغرض.
- يتخلى الدليل عن اقتراح مصفوفة التنفيذ بصفتها أداة تكميلية لإستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة، ويركز بدلاً من ذلك على التخطيط التشغيلي بصفته أداة حاسمة لضمان التنفيذ الإستراتيجي.
- يعرض الدليل مواضيع شاملة مثل صناعة القرارات وإدارة التغيير التي تعتبر مكونات أساسية للتنفيذ.
- يهدف دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة إلى تحقيق الأهداف التالية:
 - توفير إرشادات خطوة بخطوة وسهلة الاستخدام للإدارة الإستراتيجية، بدءًا من تقييم الأداء والتخطيط الإستراتيجي وحتى التخطيط التشغيلي وقياس الأداء وإعداد التقارير التي تعكس آخر التطورات وأحدث الأفكار.
 - تشجيع الأجهزة العليا للرقابة على إبقاء تركيزها الإستراتيجي على تقديم القيمة والمنافع للمواطنين من خلال إجراء عمليات رقابة عالية الجودة وتقديم الخدمات الأساسية الأخرى التي تُحدث فرقًا.
 - تعزيز ودعم استخدام مقاييس الأداء وإبلاغ الجهاز الأعلى للرقابة بشفافية عن أدائه.
 - تسهيل فهم مشترك حول الإدارة الإستراتيجية بين الأجهزة العليا للرقابة وهياكل الإنتوساي وشركاء التنمية وأصحاب المصلحة الآخرين.

المستخدمون المستهدفون من دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

قد تجد المجموعات المتعددة والمحتملة من المستخدمين أن دليل الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى ذي صلة:

- رؤساء الأجهزة العليا للرقابة، وقيادات ومديري الأجهزة العليا للرقابة في الدول النامية ذوي الخبرة المحدودة في مجال الإدارة الإستراتيجية: يمكنهم استخدام الدليل للتعرف على الكيفية التي يمكن أن تبدو عليها العملية الشاملة في نهاية الأمر. وباستخدام هذه المعرفة، يمكنهم اتباع وتطبيق الإرشادات المتعلقة بالحد الأدنى من العناصر لإدخال كل مرحلة من مراحل عملية الإدارة الإستراتيجية. بالنسبة لهذه الأجهزة العليا للرقابة، فإن امتلاك نظرة شاملة عن العناصر الأساسية وأيضاً على الخصائص المتقدمة المرغوب فيها سيساعد على دعم التخطيط والتطور التدريجي للوصول إلى عملية إدارة إستراتيجية شاملة تدعم تقوية أداء الجهاز الأعلى للرقابة؛
- رؤساء الأجهزة العليا للرقابة، وقيادات ومديري الأجهزة العليا للرقابة في الدول النامية التي لديها فعلياً عمليات إدارة إستراتيجية أساسية وعاملة: بالنسبة لهذه الأجهزة العليا للرقابة، فإن الفائدة من مراعاة العملية ككل ومتطلبات جودتها لن تقتصر على تحديد أي العناصر الإضافية أكثر ملاءمة لسياق الجهاز فحسب بل ستمكن أيضاً من تحديد إمكانيات تعزيز سمات الإدارة الإستراتيجية الحالية لتتماشى مع الممارسات الجيدة؛
- رؤساء الأجهزة العليا للرقابة، وقيادات ومديري الأجهزة العليا للرقابة في الدول المتقدمة التي لديها عمليات إدارة إستراتيجية راسخة: يمكنهم استخدام الدليل على أنه أداة للتحقق من جودة عمليات الإدارة الإستراتيجية القائمة والتأكد عليها، كما يمكنهم تحديد الفرص المحتملة لإجراء المزيد من التحسينات وإعطاء القدوة؛
- فرق التخطيط التشغيلي والإستراتيجي الذين تم تعيينهم من قبل الأجهزة العليا للرقابة لتطوير عمليات الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وتنفيذها: ستجد هذه الفرق هذا الدليل وملحقاته مفيدتين وفي مقام المرشد التفصيلي والتدريجي الذي يحتوي على العديد من الأمثلة عن كيفية التعامل مع العملية وتطبيقها؛

المصطلحات والنماذج

يصف دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة نهجاً يناسب كافة الأجهزة العليا للرقابة التي تهدف إلى مواءمة معايير الرقابة الوطنية الخاصة بها واتباع الممارسات الجيدة المتضمنة في المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ويمكن اعتماد هذا النهج وتطبيقه في جميع أنواع الأجهزة العليا للرقابة بغض النظر عن هيكل الحوكمة والتفويض والإطار الوطني ومستوى التطوير.

يستخدم الدليل مجموعة من الوسائل والأدوات لتقديم نهج الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة وتوضيحه. ويبدأ كل فصل بملخص حول نقاط التعلم الرئيسية تتبعه مقدمة عن المحتوى الرئيسي الخاص بأقسام كل فصل. كما يشير الجزءان ب (التخطيط الإستراتيجي) وج (التنفيذ) إلى المتطلبات الدنيا التي يجب على الأجهزة العليا للرقابة الأقل تقدماً مراعاتها عند إدخال الأجزاء ذات الصلة من العملية مقابل السمات الأكثر تقدماً. ويستند الدليل إلى قدر كبير من المؤلفات الأكاديمية المتعلقة بموضوع الإدارة الإستراتيجية التي تطبق ثم توضع في سياق الأجهزة العليا للرقابة.

تحتوي الفصول على أمثلة مختلفة من الأجهزة العليا للرقابة الوهمية كمثال توضيحي للنقاط الرئيسية. تختلف هذه الأمثلة بحيث تشمل الأجهزة العليا للرقابة ذات الوظائف الرقابية والأجهزة ذات الوظيفة القضائية. وبما أنه تم وضع هذا الدليل لينطبق على أكبر مجموعة من الأجهزة العليا للرقابة، لا تغطي الأمثلة وظائف الأجهزة العليا للرقابة الخاصة مثل فرض الغرامات وإصدار العقوبات ووظائف الرقابة المسبقة وما إلى ذلك، وذلك لأنها محددة للغاية ولا تشملها المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

ويحتوي ملحق الدليل على نماذج مفيدة ومعلومات إضافية وإرشادات متعلقة بموضوع كل فصل. كما تعرض الملاحق دراسة حالة كاملة عن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند والتي توضح كيفية تطبيق نهج الإدارة الإستراتيجية كاملاً في سياق جهاز رقابي وهمي من بلد نام وهو جهاز ذو خبرات محدودة في مجال الإدارة الإستراتيجية.

كما أنه من الضروري توضيح أن العديد من المصطلحات تستخدم على نحو متبادل في كامل الدليل لضمان أن تتعلّق المحتويات والخطوات المقترحة بأكبر عدد ممكن من الجمهور ومراعاة أنواع الأجهزة العليا للرقابة المختلفة:

- تستخدم مصطلحات رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وقيادة الجهاز الأعلى للرقابة والإدارة العليا للجهاز الأعلى للرقابة للإشارة إلى سلطة صنع القرار بالجهاز الأعلى للرقابة. استناداً إلى هيكل حوكمة الجهاز الأعلى للرقابة، قد تكون هناك مجموعة مختلفة من صانعي القرار الذين يمكنهم تقديم التوجيهات والموافقة على التغييرات المقترحة على مستوى المنظمة. في العديد من الأجهزة العليا للرقابة، يتأسس شخص واحد الجهاز (المدقق العام، المدير، الرئيس وما إلى ذلك). وفي أجهزة أخرى، يوجد مجلس جماعي يعمل على اتخاذ القرارات بصورة مشتركة أو باستخدام مبدأ التناوب. وبالأجهزة العليا للرقابة ذات الرقابة القضائية، قد يكون هناك هيكل حوكمة مختلفة أيضاً. لذا، تستخدم المصطلحات الثلاثة بشكل متبادل.
- وبالمثل، فإن مصطلحات الخطة الإستراتيجية والإستراتيجية وإستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة تُستخدم على نحو متبادل للإشارة إلى الوثيقة الرئيسية التي تحدد النوايا الإستراتيجية في الفترة المقبلة.
- يستخدم الدليل مصطلحات فريق التخطيط الإستراتيجي وفريق الإدارة الإستراتيجية للإشارة إلى فرق الجهاز الأعلى للرقابة المكلفة بمهام إعداد وتطبيق العمليات التفصيلية لعناصر الإدارة الإستراتيجية. قد تمتلك بعض الأجهزة العليا للرقابة وحدات متخصصة أو أقسام مخصصة لهذه الوظائف، وقد تقوم بعض الأجهزة الأخرى بتعيين فرق مشتركة بين الإدارات بناءً على المهام. وقد تكون أو لا تكون قيادة الجهاز الأعلى للرقابة جزءاً من هذه الفرق. وترد إرشادات محددة بشأن تكوين هذه الفرق على التوالي بمقدمة القسمين (ب) و(ج).

المحتويات الأساسية

يحتوي الدليل على خمسة عشر فصلاً تمضي بالقارئ في عملية الإدارة الإستراتيجية بأكملها. ويمثل كل فصل جانباً محدداً من جوانب عملية الإدارة الإستراتيجية. وتم تجميع الفصول ضمن أربعة أجزاء: الأساسيات والمبادئ (الجزء أ)؛ التخطيط الإستراتيجي (الجزء ب)؛ التنفيذ (الجزء ج)؛ والتخطيط للمستقبل (الجزء د). ويرافق كل فصل من الأجزاء «أ» و «ب» و «ج» ملحق يحتوي على إرشادات ونماذج إضافية، بالإضافة إلى مثال تطبيقي مبني على دراسة حالة وهمية للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند.

الجزء أ

يبدأ الجزء (أ)، أساسيات ومبادئ الإدارة الإستراتيجية، بمناقشة مفصلة لمفهوم ومبادئ وعملية الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، ويوضح الفصل 2 بعد ذلك إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة الذي يدعم منهجية الإدارة الإستراتيجية بالكامل.

الجزء ب

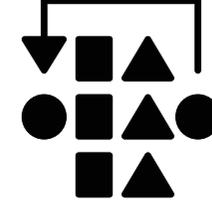
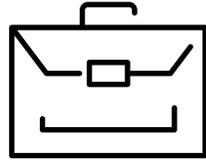
وتم تخصيص الجزء (ب) لعملية التخطيط الإستراتيجي، وهو يبدأ بوضع خطة لکیفية تنظيم عملية إعداد إستراتيجية الجهاز (الفصل 3)، ويناقش الفصل 4 تقييم الأداء الحالي للجهاز الأعلى للرقابة وعملية جمع آراء وتوقعات أصحاب المصلحة. أما الفصل 5 فيناقش كيفية الإفصاح عن رؤية الجهاز ومهمته وقيمه. ويتناول الفصل 6 تحديد القضايا الإستراتيجية التي سيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تناولها في خطته الإستراتيجية. وأخيراً يوضح الفصل 7 مسار صياغة إطار النتائج الأولية للجهاز الأعلى للرقابة. ثم يعرض الفصل 8 مسار تحديد أولويات الخطة الاستراتيجية ووضعها في صيغتها النهائية.

الجزء ج

ويغطي الجزء «ج» مجال التنفيذ الواسع، أي ما يحدث بعد الموافقة على الخطة الاستراتيجية. ويُرشد الفصل 9 عن إعداد شكل مناسب للخطة التشغيلية من أجل العمل السنوي للجهاز الأعلى للرقابة على أساس مراعاة بعض الخصائص الأساسية ومبادئ الجودة. ويناقش الفصل 10 بمزيد من التفصيل جوانب تقدير وتخصيص الموارد البشرية والمالية للخطة التشغيلية. ويعرض الفصل 11 مفهومي الرصد وقياس الأداء، في حين يتناول الفصل 12 مختلف أنواع الإبلاغ عن أداء الجهاز. ويلقي الفصلان الأخيران في هذا الجزء من الدليل نظرة على العناصر الشاملة لعملية الإدارة الاستراتيجية للجهاز. إذ يناقش الفصل 13 اتخاذ القرارات الإستراتيجية وإدارة المخاطر المتعلقة بتنفيذ الخطة الإستراتيجية، بينما يركز الفصل 14 على إدارة التغيير وعلى ثلاثة من عواملها الرئيسية: قيادة الجهاز الأعلى للرقابة والثقافة المؤسسية والتواصل الداخلي.

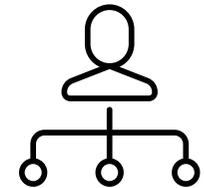
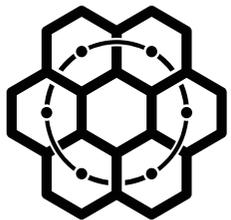
الجزء د

يهدف الجزء د إلى إغلاق دورة الإدارة الإستراتيجية من خلال فحص مرحلة تقييم الإستراتيجية. حيث يؤكد الفصل 15 على الحاجة إلى تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة وتقييم التقدم وتحديد الدروس المستفادة من فترة التنفيذ ووضع إستراتيجيات جديدة للمضي قدماً. كما أنه يسلط الضوء على الحاجة الماسة إلى سرعة التكيف والمرونة في الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وضرورة تنقيح وتعديل الخطط الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وما يتصل بها من عمليات بصورة منتظمة.



الجزء أ

أساسيات ومبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة



الفصل 1: أداء الجهاز الأعلى للرقابة والإدارة الإستراتيجية: المفاهيم والعمليات والمبادئ

نبذة عن الفصل 1



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- قراءة الفصل وتحديد المراحل والمهام المرتبطة بها في دورة الإدارة الإستراتيجية والتي يمتلكها الجهاز الأعلى للرقابة بالفعل
- النظر في المراحل الإضافية والمهام ذات الصلة التي قد تكون ذات أهمية خاصة للفترة القادمة من 3 إلى 5 سنوات



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- قراءة الفصل ودراسة التعريفات المقدمة: هل تتفق هذه التعريفات مع مفهومك عن الإدارة الإستراتيجية وأداء الجهاز الأعلى للرقابة؟
- تقييم كل مرحلة ومهمة من عمليات الإدارة الإستراتيجية، 1. ما هي المهام التي تعتبرها مؤدية لوظيفتها بشكل جيد في الجهاز الأعلى للرقابة لديك؟ و2. ما هي المهام التي تعتقد أنها تحتاج إلى وضعها أو تطويرها في الجهاز الأعلى للرقابة لديك؟



نقاط التعلم الرئيسية

- يشير مصطلح أداء الجهاز الأعلى للرقابة كما هو مستخدم في هذا الدليل إلى الجمع بين القدرات والكفاءات المؤسسية والتنظيمية والمهنية التي تؤدي إلى إنجاز عمليات رقابة وأحكام وغيرها من النتائج عالية الجودة على نحو مستدام (متواصل ومتسق). وتُحدث هذه المنتجات عالية الجودة والمستدامة بدورها تغييرًا إيجابيًا بيئته القطاع العام للجهاز الأعلى للرقابة وتساهم في تحسين حياة المواطنين.
- يعد تطوير الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة أحد مراحل عملية الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة بالإضافة إلى تنفيذ وتقييم الإستراتيجية.
- تتألف كل مرحلة من مراحل عملية الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة من مهام رئيسية متعددة يحتاج كل جهاز أعلى للرقابة إلى تكييفها وترجمتها إلى بيئته إستنادًا إلى تقييم لأهميتها وفائدتها.
- لضمان قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على ابتكار وتنفيذ عملية إدارة إستراتيجية فعالة وعلى إعطاء المثل، يجب الالتزام بستة مبادئ: الحفاظ على سهولة الإدارة، الشمولية، التركيز على النواتج، القدوة الحسنة، إدارة التغيير، والتزام القيادة.

أداء الجهاز الأعلى للرقابة:

الجمع بين القدرات والكفاءات المؤسسية والتنظيمية والمهنية التي تؤدي إلى إجراء عمليات رقابية وتحقيق نتائج أخرى عالية الجودة بشكل مستدام (مستمر ومتسق) بما من شأنه أن يؤثر على التغييرات الإيجابية في بيئة القطاع العام للجهاز الأعلى للرقابة ويساهم في تحسين حياة المواطنين.

1.1 أداء الجهاز الأعلى للرقابة

لئن كان مفهوم الأداء أحد أكثر مواضيع الدراسة شيوعاً، فإن له العديد من التعاريف والأبعاد والمعاني، حتى عند تطبيقه بدقة على القطاع العام⁵ لذلك، من الضروري تحديد كيف يتناول هذا الدليل مصطلح أداء الأجهزة العليا للرقابة، قبل الدخول في مفاهيم أخرى، مثل الإدارة الإستراتيجية، التي تهدف إلى تحسين هذا الأداء.

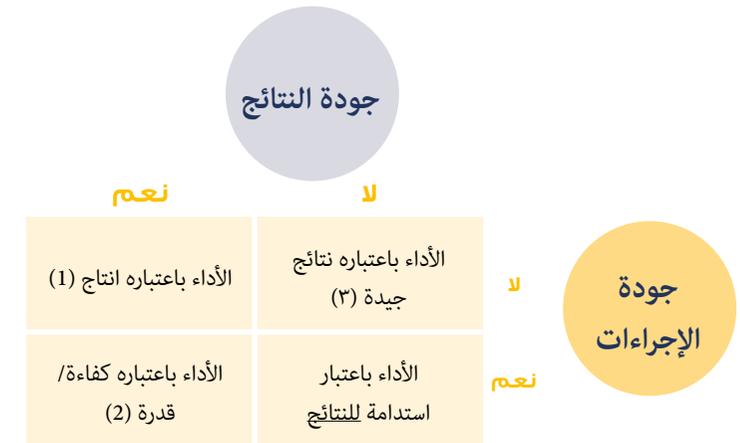
من خلال عملهم الأساسي حول قياس الأداء في القطاع العام، استخلص (VAN DOOREN, BOUCKAERT, & HALLIGAN, 2015) وجهة النظر الموجودة في الخطاب الأكاديمي للتوصل إلى تصنيف رباعي الأبعاد لأداء مؤسسات القطاع العام. وينظر هذا التصنيف بعين الاعتبار إلى الجودة في عنصرين هامين: الإجراءات والنتائج. وحسب مدى ملائمة هذه الجوانب، تظهر أربعة أبعاد مختلفة لمكونات الأداء.

كحد أدنى، إذا لم تأخذ بالاعتبار جودة الإجراءات ولا النتائج، يمكن عندئذ النظر إلى الأداء على أنه تنفيذ للمهام وفقاً للمواصفات، وبعبارة أخرى، فإنه يساوي الإنتاج. وهذا يعني بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة أن الأداء يتعلق بإجراء عمليات رقابية وغيرها من الخدمات الأساسية بما يتماشى مع تفويض الجهاز الأعلى للرقابة (1). ومع ذلك، يُعنى الأداء في القطاع العام في كثير من الأحيان بجودة الإجراءات والمهام التي يتم تنفيذها والتي قد تكون عالية أو منخفضة، وفي هذه الحالة، يحقق أداء الجهاز الأعلى للرقابة بعداً قائماً على القيمة، ويصبح مرتبطاً بجانب الكفاءة المهنية أو القدرة التنظيمية لأداء المهام جيداً (2). بينما يتمحور المنظور الثالث في اعتبار أن جودة النتائج أو الإنجازات التي يحققها الجهاز الأعلى للرقابة هي الأكثر أهمية في تشكيل الأداء، وتتمثل جودة النتائج المعتمدة في هذا الدليل في التغييرات التي تطرأ على بيئة القطاع العام مباشرة بسبب العمليات الرقابية للأجهزة العليا للرقابة وغيرها من الخدمات الأساسية، مثل الرقابة القضائية. يُعرف الأداء، بموجب هذا المنظور، بجودة النتائج الرئيسية للجهاز الأعلى للرقابة وبنطاق ونوعية التغييرات التي تحدثها النتائج. وتبدو جودة المهارات والكفاءات والأنظمة والعمليات الأساسية أقل أهمية (3).

يركز هذا الفصل الأول على مفاهيم وعلى عملية ومبادئ أداء الأجهزة العليا للرقابة والإدارة الإستراتيجية، ويقدم تعريفات لمصطلح الأداء ومصطلح الإدارة الإستراتيجية ويربطها بسياق الجهاز الأعلى للرقابة. كما يدعو الأجهزة العليا للرقابة إلى تبني وتطبيق نهج عملي للإدارة الإستراتيجية السليمة والتوجه نحو تحقيق النتائج عند التخطيط للعمليات وعند إدارتها وتعديلها.

ويناقش القسم الأول مكونات أداء الأجهزة العليا للرقابة. ويهدف القسم الذي يليه بشكل أساسي إلى ترسيخ فهم قوي حول الفرق بين التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية. وهما مفهومان يستخدمان في كثير من الأحيان بالتبادل، ولكنهما يشيران إلى شيئين مختلفين. ويسلط القسم الثالث، من هذا الفصل، الضوء على عملية الإدارة الإستراتيجية. ويوضح مرة أخرى كيف أن التخطيط الإستراتيجي يعد مرحلة واحدة فقط وإن كانت حاسمة من مراحل العملية. يمكن النظر إلى مسارات الإدارة الإستراتيجية على أنها دورة أو حلقة، تغذي فيها كل مرحلة المرحلة التي تليها وتحسن أداء الأجهزة العليا للرقابة تدريجياً وبمرور الوقت. وأخيراً، يقدم هذا الفصل ستة مبادئ أساسية تدعم عملية الإدارة الإستراتيجية وتضمن أن العملية سليمة وفعالة.

الشكل 1.1 الأبعاد الأربعة لأداء الجهاز الأعلى للرقابة



المصدر:
Van Dooren, Bouckaert,
& Halligan, 2015.

⁵ على سبيل المثال، يرجى الاطلاع على إدارة الأداء في الحكومة نشر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD 1994): قياس الأداء والإدارة الموجهة نحو النتائج. باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، دونيك إم. (2005) المساهلة ووعد الأداء: بحثاً عن الآليات. مراجعة الأداء العام والإدارة، 28، 376-417، إنغراهام، بي. ديليو، جويس، بي. جي. ودوناهو، آيه. كيه. (2003) أداء الحكومة: لماذا الإدارة مهمة. بالتيمور، مطبعة جامعة جون هوبكنز، هاتري، اتش. بي. (2002) قياس الأداء: الأنماط والمغالطات. مراجعة الأداء العام والإدارة، (4)25، 352-358 سومرمان لام، وسيجل جي. بي. (2008) تعريف الأداء في الإدارة العامة: الاختلافات باختلاف الزمان والمكان، بحث لمؤتمر جمعية البحوث الدولية للإدارة العامة IRSPM الثالث والعشرون، كوبنهاغن، 6-8 أبريل 2009.

الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة:

دمج الإستراتيجية والتنفيذ بطريقة مستمرة لتعزيز تحقيق رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ودعم استيفاء صلاحيته وضمان تقديم القيمة والمنافع للمواطنين.

الأخرى بصورة فعالة». لذلك، يجب أن تقود أهداف واتجاه الإستراتيجية إلى التنفيذ من ناحية، ومن ناحية أخرى، من المعقول أيضاً افتراض أن التعلم والتفكير الإستراتيجي قد يؤدي أثناء عملية التنفيذ إلى تغييرات في الإستراتيجية. وتتجلى هذه النظرة التكرارية بخصوص الإدارة الإستراتيجية أيضاً عند النظر في أنه على الرغم من أن الإستراتيجية سوف ترسم الاتجاه الإستراتيجي فإن تنفيذ تلك الإستراتيجية هو الذي يحدد نجاحها في آخر الأمر. وأخيراً، شرح (BYRSON, 2011) الفرق الأكثر وضوحاً بين الإستراتيجية والإدارة الإستراتيجية في سياق مؤسسات القطاع العام، الشكل 2.1.

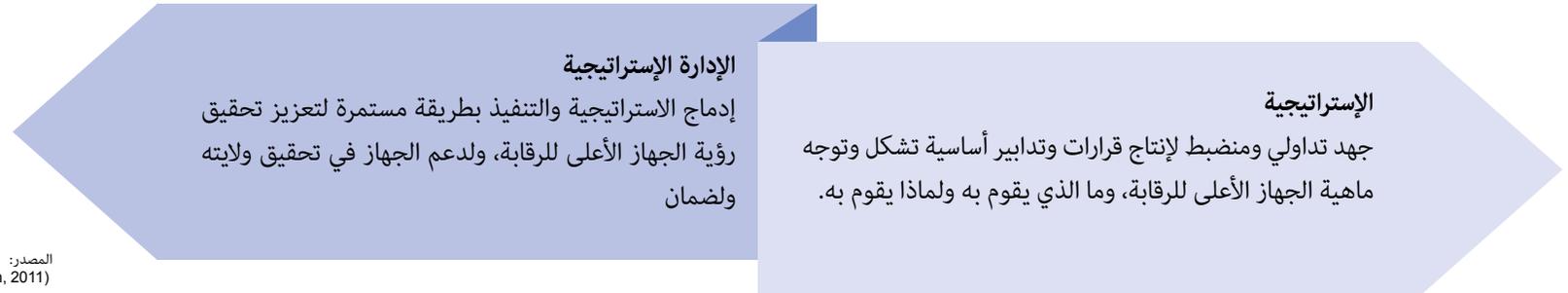
تشتمل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة على سياسات وإستراتيجيات وتقنيات تهدف إلى توجيه قيادة الأجهزة العليا للرقابة واهتمام الموظفين وسلوكهم نحو التحسين المستمر والشامل لأداء الأجهزة العليا للرقابة بما يتماشى مع التغييرات المرغوبة المحددة في الخطة الإستراتيجية. وهذا يعني أيضاً أن الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة تحوّل التركيز التقليدي من إدارة المدخلات (الميزانيات والموظفين) وإدارة العمليات (القواعد والهياكل) إلى «الإدارة من أجل تحقيق النتائج»، حيث يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بتوجيه المدخلات والعمليات نحو أهداف أداء محددة بوضوح.

وأخيراً، ينظر للأداء باعتباره مزيج من القدرات والإنجازات عالية الجودة (4)، في هذه الحالة يكون بمقدور الجهاز الأعلى للرقابة تحقيق نتائج مستدامة، أي إجراء عمليات رقابة عالية الجودة باستمرار وتقديم خدمات أساسية أخرى، مما يساهم في التغيير الإيجابي في البيئة الخارجية للجهاز، ويشير مصطلح أداء الجهاز الأعلى للرقابة في هذا الدليل إلى هذا المفهوم الأخير.

2.1 الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

كما ورد في المقدمة، فإن من بين مبررات إعداد هذا الدليل الحاجة إلى تمديد مفهوم الإستراتيجية والتخطيط الإستراتيجي إلى مصطلح الإدارة الإستراتيجية الأوسع والأكثر شمولاً. إذ توجد تعاريف عديدة لكلا المصطلحين، وغالباً ما يتم الجمع بينهما أو اعتبارهما متعارضين حتى يمكن وضع ترسيم واضح بينهما. ويذكر بويستر وسترايب (1999) أن «التخطيط الإستراتيجي عنصر رئيسي ولكنه ليس جوهر الإدارة الإستراتيجية التي تتضمن أيضاً إدارة الموارد والتنفيذ والمراقبة والتقييم». ويؤكد أن أيضاً على أن الإدارة الإستراتيجية ليست عملية خطية ذات خطوات متسلسلة، بل، غالباً ما تكون مزيجاً من الأنشطة المتداخلة التي يفرض عليها منظور إستراتيجي على أساس مستمر «لضمان إبقاء الخطط الإستراتيجية محدثة ولضمان أنها تقود العمليات الإدارية

الشكل 2.1: الإستراتيجية مقابل الإدارة الإستراتيجية



المصدر:
(Byrson, 2011).

3.1 عملية الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، ومراحلها ومهامها

وضحت التعريفات المقدمة في الأقسام السابقة أن الإدارة الإستراتيجية ليست بالضرورة عملية خطية، بل تتضمن العديد من التكرارات والتعديلات. من المفيد أيضاً التفرقة بين المراحل الأكثر شيوعاً في عملية الإدارة الإستراتيجية النموذجية. تشمل عملية الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة على ثلاث مراحل رئيسية: صياغة الإستراتيجية وتنفيذها وتقييمها، (DAVID, 2011). وتحتوي كل مرحلة على العديد من الجوانب الحاسمة التي تشكل أيضاً الجزء الأكبر من الفصول المتبقية من هذا الدليل:

1. ضمان **الفعالية** «بالقيام بالأشياء الصحيحة» من خلال صياغة الإستراتيجية
2. تحقيق **الكفاءة** «بفعل الأشياء بشكل صحيح» من خلال تطبيق الإستراتيجية
3. ضمان **المساءلة والتعلم** «بتحمل مسؤولية ما حدث» عن طريق المراقبة وتقييم الإستراتيجية

- تقييم الأداء الحالي وتوقعات أصحاب المصلحة
- تحديد الرؤية والمهمة والقيم
- صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة من خلال تحديد الخيارات الإستراتيجية وترتيب أولوياتها

- ربط الخطة التشغيلية بالإستراتيجية
- تخصيص الموارد المالية والبشرية
- قياس الأداء والإبلاغ عنه
- إدارة المخاطر والأداء

- تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة
- الدروس المستفادة من التنفيذ
- القضايا الرئيسية في المستقبل



صياغة الإستراتيجية

والنواتج والمخرجات والقدرات. ويجب على الجهاز الأعلى للرقابة إعادة النظر في إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة والنظر أولاً في التأثير طويل المدى الذي يريد تحقيقه من خلال التركيز على أهداف الإنتوساي P-12، ومن ثم ينبغي ، بعد ذلك أن ينظر في التغييرات التي تطرأ على بيئة القطاع العام الأوسع نطاقاً، بالنظر إلى قضاياها الاستراتيجية وتحديد النواتج ذات الصلة. وبعد ذلك يجب على الجهاز الأعلى للرقابة مراعاة المخرجات (المنتجات) المباشرة لعمله وتحديد التغييرات التي يرجح أن تسهّل الوصول إلى النواتج المرجوة مثل: التغطية وجودة عمليات الرقابة أو نشاطه القضائي. وينبغي تحديد الفجوات في القدرات والاحتياجات المنبثقة عنها فيما يتعلق بالمخرجات. ويجب أن تدعم الافتراضات الواقعية هذه العملية، بالإضافة إلى الإستراتيجيات الشاملة للتخفيف من المخاطر. وسيكون هناك دائماً أولويات أكثر من التي يمكن تغطيتها خلال فترة الخطة الإستراتيجية. ويجب أن يستند الاختيار النهائي للمخرجات والقدرات المرتبطة بها والتي سيتم تناولها في الإستراتيجية إلى تحليل جدوى مناسب. كما يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد ما هي أهم الأولويات وهل هي واقعية وقابلة للتنفيذ وهل لديها أكبر الإمكانيات للتأثير على التغييرات المنشودة على المدى الطويل.

1. تقييم الوضع الراهن للجهاز الأعلى للرقابة. ستمكّن هذه الخطوة الأولى الجهاز الأعلى للرقابة من فهم وضعه الحالي من حيث قدرته الحالية والنتائج الرئيسية. و توفر منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تقييماً شاملاً وقائماً على الأدلة لأداء الجهاز الأعلى للرقابة، بما في ذلك الأسباب الجذرية للأداء الحالي. لكن إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ، لا يقيم ماهية الصورة التي هي لدى الجهاز وكيف ينظر إليه خارجياً لدى الجهات النظرية في بيئة القطاع العام التي يعمل فيها. وقد يضيف تحليل أصحاب المصلحة قيمة إلى هذه العملية من خلال توفير وجهات نظر أصحاب المصلحة الخارجيين والداخليين حتى يتعرف الجهاز الأعلى للرقابة على وضعه حسب رأي وتوقعات أصحاب المصلحة الرئيسيين.

2. توضيح رؤية الجهاز ومهمته (رسالته) وقيمه. يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى وضع أو إعادة النظر في رؤيته ومهمته وقيمه في ضوء القضايا الناشئة أو الاتجاهات الجديدة على المستوى المحلي أو الدولي. ربما يكون ثمة رؤية ومهمة وقيم موجودة من الخطة الإستراتيجية السابقة، وكجزء من إعداد الخطة الإستراتيجية الجديدة لا بد من تقييم ما إذا كانت هذه العناصر لا تزال تعكس تفكير المنظمة أم أنها في حاجة إلى تعديل أو تحديث.

3. صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. بعد تحديد رؤية الجهاز ومهمته وقيمه، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحديد القضايا الإستراتيجية التي يحتاج الى تناولها في إستراتيجيته. القضايا الاستراتيجية هي أسئلة وتحديات أساسية من بيئة أصحاب المصلحة المباشرين، والتي تحد من مساهمة عمل الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين أداء القطاع العام. إن "مصروفة مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات" هي أداة بسيطة لكنها قوية تجمع بين إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وبين نتائج تحليل أصحاب المصلحة، ويمكن أن تدعم صياغة القضايا الإستراتيجية. ستقدم إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إجابة عن القضايا الإستراتيجية المختارة مهيكلة ضمن إطار نتائج هرمي يميز بين الأثر

1

صياغة الإستراتيجية

تنفيذ الإستراتيجية

7. إدارة الأداء والمخاطر. لا توجد إستراتيجية أو خطة تشغيلية منقوشة على الصخر. الخطط هي وثائق حية يجب أن تستجيب لبيئة متغيرة من خلال تعديل توقعات الأداء والأولويات. ويعد اتخاذ القرارات المتعلقة بالأداء جزءاً أساسياً من الإدارة الإستراتيجية. وتتضمن القرارات دائماً عنصراً معيارياً قائماً على القيمة، ولكن يجب أن تكون موضوعية قدر الإمكان وشفافة وأن يتم الإخبار عنها. وتعد إدارة المخاطر عملية تؤثر على تحقيق الجهاز الأعلى للرقابة للأهداف والغايات الإستراتيجية. ويتحكم المدبرون في المخاطر عندما يعدلون طريقة القيام بالأشياء لجعل فرصهم في النجاح أكبر ما يمكن وجعل فرص الإخفاق أصغر ما يمكن.

4. ربط الخطة التشغيلية بالإستراتيجية. يتمثل الاختبار الأكبر للخطة الإستراتيجية في تنفيذها. وحتى تنفذ الخطة الإستراتيجية، ينبغي تحويلها إلى خطط تشغيلية سنوية، كل خطة تشغيلية هي وسيلة لترجمة التوجه أو المقصد الإستراتيجي إلى تدابير قابلة للتنفيذ، مع إسناد للمسؤوليات، وقياس التقدم. ولا ترتبط الخطة التشغيلية القوية بالإستراتيجية فقط، وإنما هي شاملة أيضاً (لجميع عمليات الجهاز الأعلى للرقابة)، وتتضمن المستوى الصحيح من التفاصيل والأطر الزمنية الصحيحة وتحافظ على التوازن الدقيق بين المرونة والخصوصية.

5. تخصيص الموارد المالية والبشرية. تبقى الخطة التي لا تخصص لها ميزانية بمثابة قائمة أمنيات. وغالباً ما يتم نسيان هذه الملاحظة البسيطة عند رسم الخطط الإستراتيجية والتشغيلية. وفي كثير من الأحيان، يتم إعداد الخطط والميزانيات بشكل مستقل، مما يؤدي إلى ضعف التقدم نحو الإستراتيجية. تعد الخطة التشغيلية القوية التي تضع في الاعتبار توافر الموارد المالية والبشرية في أي وقت شرطاً أساسياً للإدارة الإستراتيجية الجيدة، وفي المقابل، عندما تكون الخطة التشغيلية والإستراتيجية مرتبطين، يمكن اتخاذ أي قرارات بشأن تخصيص (إعادة تخصيص) الموارد في ضوء الأولويات الإستراتيجية.

6. قياس الأداء والإبلاغ عنه. ما يمكن قياسه يمكن إنجازه! لكي يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بمراقبة وتقييم خطته الإستراتيجية، من الضروري وجود نظام لقياس الأداء، إذ يحدد نظام قياس الأداء خطوط الأساس وأهداف أداء الجهاز ومؤشرات الأداء المستخدمة لتتبع تحقيق الأهداف، إضافة إلى التفاصيل حول عدد مرات القياس وعلى أساس أي بيانات ستقيم المؤشرات. وعند نشر خطته الإستراتيجية، يلتزم الجهاز الأعلى للرقابة بالإفصاح عن توجهاته وعن مسار عمله للأطراف ذات العلاقة. وكتدبير من تدابير المساءلة، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تقديم تقرير عن أداء الخطة الإستراتيجية وتقديمها.

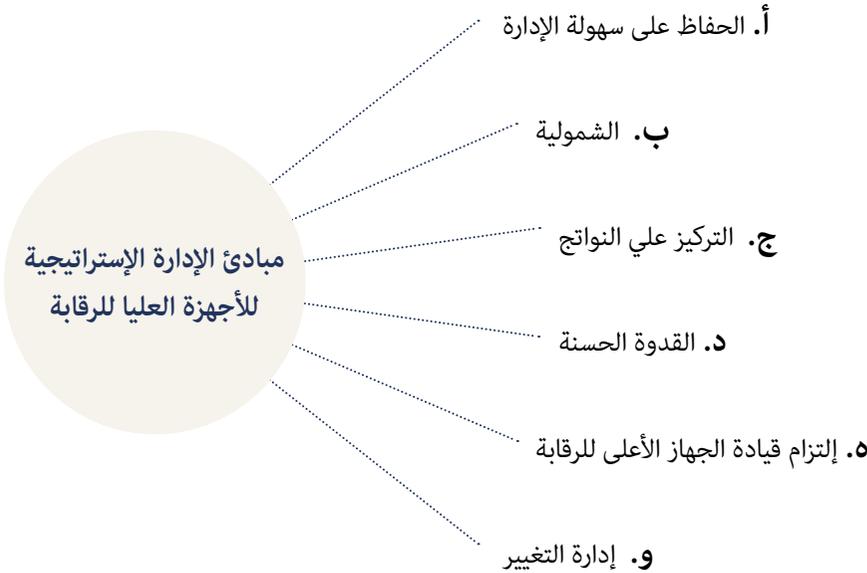
2

تنفيذ الإستراتيجية

4.1 مبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

تبين من ممارسة دعم الأجهزة العليا للرقابة في مجال الإدارة الإستراتيجية وجود ستة مبادئ أساسية يجب دعمها طوال عملية الإدارة الإستراتيجية (الشكل 1.4). ولا تهدف هذه المبادئ فقط إلى التأكد من قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على الابتكار وتنفيذ عملية الإدارة الإستراتيجية بفعالية، ولكن أيضًا إلى ضمان أن يبقى الجهاز الأعلى للرقابة في جميع المراحل مخلصًا لتفويضه القانوني ومهمته وأن يكون قدوة يحتذى بها. ويحتوي الملحق على مزيد من التفاصيل حول كيفية تطبيق هذه المبادئ في الممارسة العملية على مختلف مراحل وجوانب الإدارة الإستراتيجية.

الشكل 4.1 مبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة



تقييم الإستراتيجية

8. التقييم. وخلال عملية التنفيذ، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى رصد التقدم المحرز حتى الآن بعناية وأن يستخلص الدروس المستفادة التي يلزم رصدها بعناية حتى يتسنى له اتخاذ إجراءات تصحيحية في الوقت المناسب. وينبغي أيضًا تقييم الخطة الاستراتيجية وتنفيذها على فترات منتظمة لتحديد ما إذا كانت الافتراضات التي وضعت أثناء وضع الخطة لا تزال قائمة. وكلما طالت مدة الخطة الاستراتيجية، زادت أهمية تقييم الأداء دوريًا. ويمكن إدراج التعديلات المناسبة في الخطة التشغيلية السنوية.

9. التخطيط للمستقبل. مسار التخطيط الإستراتيجي لا يجب أن يكون تمرين ينجز مرة واحدة في الجهاز الأعلى للرقابة، بل يجب أن تُجرى العملية بصفة دورية، بحيث عندما تكون فترة الخطة الإستراتيجية على وشك الانتهاء، تكون الخطة التالية جاهزة. كما أن إضفاء الطابع المؤسسي على العملية وتطوير قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على تنفيذ العملية أمران أساسيان للتنمية المستدامة.



يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى أن يكون قادراً على التحكم في عملية الإدارة الإستراتيجية ومراقبتها بالكامل لضمان تحقيق النتائج المرجوة. الجهاز يحتاج أولاً إلى تكوين نظرة عامة عن العملية من خلال وضع خط أساس يوضح وضعه في البداية فيما يتعلق بأدائه ومن ثم يتم رصد التغييرات مقارنة بهذا الأساس المرجعي. ويجب أن تأخذ القرارات الإدارية بعين الاعتبار هذه المعلومات الواقعية، بحيث يبقى الجهاز الأعلى للرقابة على المسار الصحيح، وفي الوقت نفسه، يقصد بالحفاظ على سهولة الإدارة أيضاً أن نظام قياس الأداء يجب أن يكون بسيطاً مع مراقبة جوانب الأداء المناسبة في الوقت المناسب.

ولا ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة أن يبالغ في وضع التحديات وأن يضمن أن الالتزامات الواردة في الخطة الإستراتيجية واقعية ويمكن تنفيذها ولو كانت هناك حاجة إلى التمديد. ويجب على الجهاز تحديد الأولويات والتركيز على القضايا الأكثر أهمية والمتعلقة به وبأصحاب المصلحة الرئيسيين. كما يجب أن يتجنب محاولة الاهتمام بالعديد من القضايا التي قد تعوق قدرته على تحقيق النتائج المرجوة. هذا لا يعني ألا يكون الجهاز طموحاً، بل ينبغي أن يحقق التوازن بين العمل براحة والتأكد من قدرته على تحقيق أهدافه.

وأخيراً، يجب أن ينظر الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً إلى سياقه الداخلي والمحلي لتكييف عملية الإدارة الإستراتيجية أو تنسيقها مع سياق البلد ووضع الحلول المحلية. ولئن يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تستفيد من الخبرات الثرية والممارسات الجيدة في مجال الإدارة الإستراتيجية في مجتمع الإنتوساي وخارجه، من المحتمل أن يتفاوت مدى إمكانية تطبيقها بشكل مباشر في سياق بلد معين، لذلك، وكجزء من إبقاء عملية الإدارة الإستراتيجية قابلة للإدارة، يجب على الجهاز التأكد من أنه يقوم بتكييف وتثبيت العملية بشكل مناسب وفقاً لاحتياجاته وقدراته وظروفه الخاصة.

يجب أن تكون الشمولية في صميم عملية الإدارة الإستراتيجية. ويعني ذلك أنه يجب كحد أدنى إشراك الأشخاص المناسبين في الوقت المناسب طوال عملية الإدارة الإستراتيجية. وعلى نطاق أوسع، تهدف الشمولية إلى ضمان شعور موظفي الجهاز الأعلى للرقابة بالتمكين وتحمل المسؤولية لتحقيق أهداف الأداء المعلنة. كما تدعم الشمولية مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وعدم ترك أحد خلف الركب. هذا يعني ضمان احتياجات جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وتشير الشمولية إلى الحاجة إلى مراعاة أصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين للأجهزة العليا للرقابة في عملية الإدارة الإستراتيجية وتناقض فكرة أنه لا ينبغي السماح للناس بالنجاح فحسب، بل يجب أن يكون لديهم صوت وفرص عملية لتشكيل مسار عمل الجهاز الأعلى للرقابة. فالشمولية هي العامل الرئيسي لجودة عملية الإدارة الإستراتيجية.

يعد أصحاب المصلحة الداخليين، أي موظفي الجهاز الأعلى للرقابة على جميع المستويات، جهات فاعلة حاسمة في عملية الإدارة الإستراتيجية ويجب إشراكهم بشكل كامل عند الاقتضاء. وهذا لا يعني أن كل شخص يجب أن يشارك في كل شيء، حيث إن العملية يجب أن تكون قابلة للإدارة، ولكن يجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يدرك أن القرارات المتعلقة بالتوجيه الإستراتيجي والتنفيذ لا يتم اتخاذها من جانب شخص واحد مسؤول. واعتبارات الشمولية والمساواة بين الجنسين والتوازن بين الجنسين في صنع القرار عناصر أساسية لنجاح عملية الإدارة الإستراتيجية. ويجب أن يكون أصحاب المصلحة الخارجيون، أي المستخدمون والمستفيدون من عمل الجهاز الأعلى للرقابة، قادرين على التعبير عن احتياجاتهم ومخاوفهم وتوقعاتهم ويلتزم الجهاز الأعلى للرقابة بمراعاة ذلك ليعكس بشكل كامل شمولية العملية.

تعني الإدارة الإستراتيجية أيضاً الانتباه إلى القضايا الناشئة أو الأساسية، مثل الاستدامة البيئية أو أهداف وغايات التنمية المستدامة والقدرة على دمجها في عملية الإدارة. لذلك، تتطلب الشمولية في الإدارة الإستراتيجية الابتكار في تصميم الإستراتيجية وتنفيذها.

لا يعمل الجهاز الأعلى للرقابة من أجل نفسه، حيث إن هدفه النهائي والأثر الذي يسعى إليه هو تقديم القيمة والمنافع والمساهمة في إحداث فارق في حياة المواطنين. والطريقة المثلى لتحقيق ذلك هي إحداث تغييرات ملموسة يشير إليها هذا الدليل بإسم مستوى النواتج. وبالتحديد، يجب التركيز على إحداث تغيير إيجابي في بيئة القطاع العام المباشرة، بدعم التحسينات الملموسة بخصوص المساءلة والشفافية والنزاهة في الحكومة وكيانات القطاع العام.

ومن المبادئ الأساسية في عملية الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة أن يقوم الجهاز بوضع إستراتيجيته وتحديد النتائج ذات الصلة في البداية. وبعبارة أخرى، إن الجهاز الأعلى للرقابة قبل النظر فيما يحتاج إلى تغييره على المستوى الداخلي من حيث أعماله وممارساته وعملياته الأساسية يجب عليه النظر في التغييرات التي يجب أن يسعى إلى إحداثها في بيئة القطاع العام المباشرة (النواتج).

وفي جميع مراحل العملية من التخطيط ومروراً بالتنفيذ إلى القياس وإعداد التقارير، فإن مدى تسهيل الجهاز الأعلى للرقابة للنواتج المقصودة مهم جدا من أجل صنع القرار وتوجيه تنمية القدرات، وأحد العوامل الرئيسية المحددة للأداء. حيث سيتم تقسيم النواتج المحددة في إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى مخرجات تتعلق بالأعمال الأساسية للجهاز الأعلى للرقابة والتي تشكل التركيز الرئيسي للتنفيذ التشغيلي على أساس سنوي. ويرشد إطار النتائج، الذي يُفصل مقاييس الأداء المترابطة على مستوى النواتج والمخرجات، الجهاز الأعلى للرقابة في عملية الرصد وإعداد التقارير. ويتم صنع القرار دائماً بالتوافق مع جميع المستويات وضمان بقاء الجهاز على المسار الصحيح في تسهيل تحقيق النواتج الإستراتيجية.

تعتمد مصداقية الأجهزة العليا للرقابة على الاستقلالية والكفاءة والمساءلة عن عملياتها أمام العموم. ولكي يحدث ذلك تحتاج الأجهزة إلى أن تكون مثلاً يحتذى به. ويجب أن تكون عملية الإدارة الإستراتيجية مرتكزة على رغبة الجهاز في أن ينظر إليه كمنظمة نموذجية.

وبالتالي، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة بصفته منظمة إلى إظهار مستوى عالٍ من المساءلة. يجب أن يخضع لنفس المعايير التي يجريها على هيئات القطاع العام الأخرى عندما يتعلق الأمر بإعداد التقارير عن أنشطته الخاصة، والتي يجب أن تخضع للمساءلة وأن يكون قادراً على الإجابة على سؤال «من يراقب المراقب» ويجب أن يثبت التمسك بالقيم الأخلاقية وتعزيز الشفافية الداخلية. على قيادة الجهاز الأعلى للرقابة أن تحدد النبرة العليا وأن تضمن عمل الآليات والعمليات المناسبة لدعم المساءلة في الممارسة العملية.

كما يجب على الجهاز أن يثبت استعدادة للتعلم والتحسين كمنظمة، يجب أن يكون مستعداً لتقييم الأداء وتحليله وقبوله ومعالجة الأسباب الجذرية له، وأن يتمتع بالشفافية والصراحة بشأن التحديات وكيف استجاب لها.

ويعد العمل بمهنية بعداً رئيسياً للقدوة، وتُعرف الإنتوساي المهنية بأنها العملية المستمرة لاكتساب خبرات موثوقة وصفات أخلاقية وإظهار مستوى عالٍ من الكفاءة أو المهارات. وهذا يعني بشكل متزايد أن يكون مهنياً وينظر إليه الغير على أنه مهني والقيام بالعمل المناسب في الوقت المناسب بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاءة. لذلك يجب أن تركز الأجهزة العليا للرقابة على إثبات مهنتها في عملية الإدارة الإستراتيجية.

في حين أن تمثيل القدوة هي قيمة تنظيمية يجب أن تتجلى في جميع مستويات المنظمة، فإن قيادة الجهاز الأعلى للرقابة هي التي ينبغي عليها أن تحدد النبرة العليا. وفي غياب التزام ثابت من قيادة الجهاز، سيكون من المستحيل توقع أي تغييرات مستدامة في أداء الجهاز.

الإدارة الاستراتيجية من اختصاص رئيس الجهاز الأعلى للرقابة والإدارة العليا. وبدون مشاركتهم وتشاورهم والتزامهم بالخطوات الحاسمة للعملية، فإنها ستفشل. وفي الواقع العملي، هذا يعني أن على قيادة الجهاز أن تدرك عملية الإدارة الاستراتيجية وأن تشارك فيها بنشاط. كما يجب عليها تحديد أية تغييرات في الرؤية والمهمة وبيانات القيم، وعليها أن تبدي رأيها بشأن ما ينبغي أن تكون الأولويات الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. وخلال التنفيذ، ينبغي للقيادة أن تتخذ القرارات المناسبة للمضي قدماً والتكيف استناداً إلى استعراض تنفيذ الخطة التشغيلية وسجل المخاطر. وهذا لا يعني بالضرورة أن قيادة الجهاز تدفع وتقرر كل التفاصيل في العملية. وقد خصصت العديد من الأجهزة العليا للرقابة وحدات للتخطيط الاستراتيجي والإدارة تقوم بالكثير من "الأعمال الصعبة" - مثل إعداد الوثائق، وتنظيم عمليات التقييم، وإعداد النماذج، وإجراء المشاورات، والاتصال بالمسؤولين عن الميزانية والموارد البشرية. ومن الأهمية بمكان أن تكون لهذه الوحدات اتصالات مباشرة ومنظمة مع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة، فضلاً عن اتفاقات واضحة بشأن الحالات التي يلزم فيها التشاور والموافقة.

تدور الإدارة الإستراتيجية حول تصور التغيير والتحول من الوضع القائم إلى حالة مستقبلية مرغوب فيها. من ناحية أخرى، تهتم إدارة التغيير بكيفية إدارة هذا التغيير بشكل منهجي وسلس وفعال على جميع المستويات، من المؤسسة إلى الفرد. وفي هذا الصدد، تعد الإدارة الإستراتيجية وإدارة التغيير وجهين لعملة واحدة. وبالتالي فإن هذا المبدأ الرئيسي النهائي يعد بمثابة تذكير بأنه حتى مع وجود إستراتيجية جيدة وتوافر جميع الشروط المسبقة لتنفيذها، نادراً ما يحدث التغيير دون أن يتم توجيهه ورعايته واستدامته بصورة نشيطة. حيث أن الجهاز الأعلى للرقابة هو بشكل أساسي منظمة يقودها الناس وموظفوه هم أصوله الرئيسية، فهم المنفذون القائدون للتغيير وفي نفس الوقت هم أيضاً مستفيدون من التغيير.

لذا، فإن الإدارة الإستراتيجية تتعلق أيضاً بإدارة التغيير - ينبغي عليها أن تقرّ وتأخذ بعين الاعتبار صراحة بالجوانب الرئيسية الثلاثة للتغيير وأخذها بالاعتبار: التغيير الثقافي وهو يتعلق بتغيير عقلية وسلوك الجماعات والمنظمات. تغيير الناس وهو ما يخص تغيير المواقف الفردية للموظفين. تغيير العمليات وهو ما يشير إلى التغييرات على مستوى نظم وممارسات المنظمة. يجب وضع بعض الشروط الأساسية المسبقة من أجل تطبيق مثل هذه التغييرات وإدارتها في المنظمات. وتشمل قيادة الجهاز باعتبارها أداة مساعدة حاسمة لهذا التغيير وثقافة المنظمة الإيجابية التي تدعم قبول التغيير من الناس في الجهاز الأعلى للرقابة وكذلك التواصل المنتظم والواضح. وحيث يعد دور إدارة التغيير أمراً بالغ الأهمية، يخصص هذا الدليل فصلاً كاملاً لهذا الموضوع (الفصل 14).

الفصل 2: إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

نبذة عن الفصل 2



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- إقرأ الفصل وتأكد من فهم العناصر المختلفة لإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ومنطقها وعلاقتها المتبادلة.
- استكشف كيف ترى انعكاس العمل الحالي لجهازك الأعلى للرقابة وعملياته وتنظيمه في إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- إقرأ الفصل وحاول تحديد العمل الحالي لجهازك الأعلى للرقابة وعملياته وتنظيمه مقابل كل مستوى من مستويات إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.
- قدّم أمثلة من الجهود الأخيرة لتنمية قدرات جهازك الأعلى للرقابة والأهداف الإستراتيجية لكل مستوى من مستويات إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة وهي: القدرات، والمخرجات، والنواتج، والأثر.
- خذ بالإعتبار العوامل الداخلية والخارجية الرئيسة المؤثرة على تحسينات أداء جهازك الأعلى للرقابة.



نقاط التعلم الرئيسية

- يكمن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة في صميم نهج الإدارة الإستراتيجية المعروف في هذا الدليل.
- يعمل إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة كإطار نتائج عالي المستوى وهو يشرح سلسلة القيمة التي يقوم من خلالها الجهاز الأعلى للرقابة بتقديم القيمة والفوائد للمواطنين.
- يميّز إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة بين الأثر والنواتج والمخرجات والقدرات. ويتأثر تحقيقها داخلياً بثقافة الجهاز وقيادته وبالشمولية ونوع الجنس. وعلى الصعيد الخارجي، تشكّل حوكمة الدولة والبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإدارة المالية العامة العوامل التفسيرية الرئيسة.
- إن الفرضية الأساسية لإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة هي تحديد الجهاز الأعلى للرقابة لعملياته والتخطيط لها وتطوير قدراته بشكل يعزز الأثر المحتمل لعمله الرقابي الأساسي على جودة بيئة القطاع العام.
- يرى إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة أن أداء الجهاز الأعلى للرقابة يسهم في إحداث تغييرات إيجابية في بيئة القطاع العام، ومن ثم في إحداث تغييرات إيجابية في حياة المواطنين.
- يرتبط إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ارتباطاً وثيقاً بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة والذي يتيح إجراء مقارنة مباشرة بين الأداء الحالي والأداء المرغوب فيه.

يتماشى إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة بشكل وثيق مع إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة (SAI PMF). يتولى إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة فحص الأداء الحالي للجهاز وأسبابه الجذرية، ويستنتج مدى مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في التغييرات في القطاع العام (النواتج) وفي حياة المواطنين (الأثر). في المقابل، يطلب إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة من الجهاز أن يحدد أولاً الأثر والتغييرات المطلوبة التي يرغب في المساهمة فيها، ومن ثم تحديد الكيفية التي ينبغي بها تحديد عملياته ذات الأولوية وهيكليتها وتعزيز قدراته ليكون في أفضل وضع لتيسير تنفيذ هذه التغييرات. إن التوفيق بين نتائج تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة من حيث الأداء الحالي مع الأداء المرغوب فيه كما تم تحديده بواسطة إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة سيعطي الجهاز الأعلى للرقابة أفضل فرصة لتحديد الأولويات الإستراتيجية، والفجوات في القدرات، واستراتيجيات معالجتها.

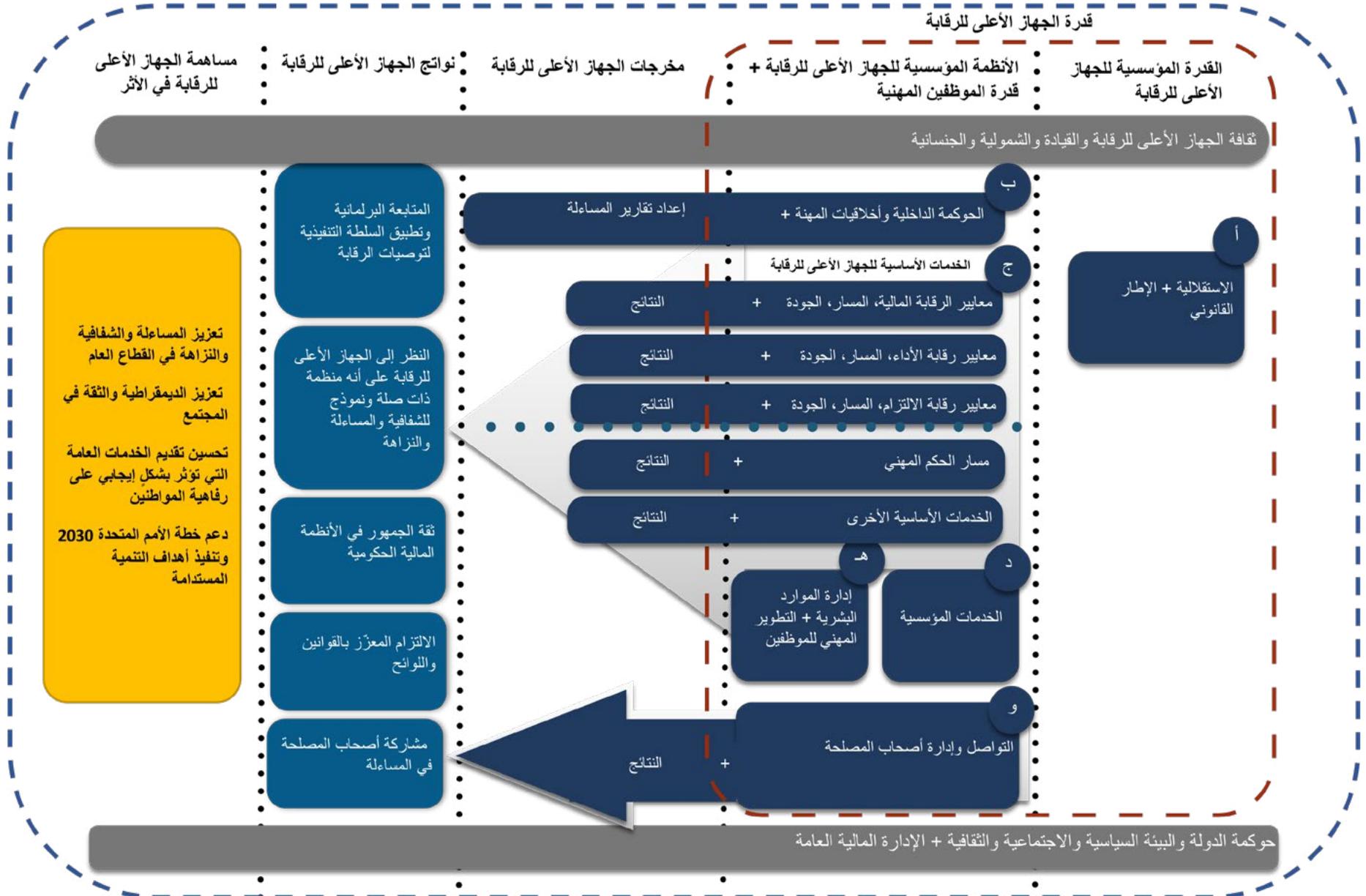
يقدم القسم الأول من هذا الفصل شرحًا شاملًا لكيفية ارتباط العناصر المختلفة لإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ببعضها البعض (منطق الإطار). ثم تستمر الأقسام التالية في شرح كل عنصر من عناصر الإطار بمزيد من التفصيل.

يصف إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة (SSMF) سلسلة القيمة التي يقدم من خلالها الجهاز الأعلى للرقابة قيمة ومنافع للمواطنين، كما يصف بيئة الجهاز التي تؤثر في سلسلة القيمة هذه. ويعد الفهم السليم لهذا الإطار شرطاً أساسياً للإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة.

يعد إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة نواة تأسيس عملية الإدارة الإستراتيجية القوية في الجهاز الأعلى للرقابة. وهو يعمل كإطار نتائج عالي المستوى يمكن للأجهزة العليا للرقابة تطبيقه وتكيفه مع سياقها الخاص. ويضع تطوير القدرات الداخلية للجهاز ومنتجاته الرئيسية، مثل تقارير الرقابة، في منظور ما قد تعنيه هذه الجهود لأصحاب المصلحة الرئيسيين للجهاز والمواطنين. ونتيجة لذلك، يتبنى إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة التعريف الوارد في الفصل 1.1 ويحدد أداء الجهاز الأعلى للرقابة من حيث مساهمة عمل الجهاز في التغييرات في بيئة القطاع العام. وعلى هذا النحو، يوفر إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة نهجًا منظمًا لتحديد طموحاتها بشأن مساهماتها والدور الذي ترغب في أدائه في المجتمع، ووضع إستراتيجيات مناسبة وتنفيذها لتحقيق أداء أقوى نحو هذه الأهداف طويلة المدى.

يعد إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة
نواة تأسيس عملية الإدارة الإستراتيجية القوية في
الجهاز الأعلى للرقابة. وهو يعمل كإطار نتائج عالي
المستوى يمكن للأجهزة العليا للرقابة تطبيقه
وتكيفه مع سياقها الخاص

الشكل 1.2 طار عمل الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة



1.2 منطبق إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

والمتوسط التي يمكن للجهاز أن يسهم فيها بشكل كبير ولكنها لا تخضع لسيطرة الجهاز بالكامل. على سبيل المثال، يمكن أن يسهم الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين التزام مسؤولي القطاع العام بالقواعد واللوائح من خلال إصدار أحكام وعقوبات ذات صلة وفعّالة أو إجراء مهمات رقابة إلزام عالية الجودة وإعداد تقارير عنها تحتوي على توصيات قوية. ومع ذلك، إذا لم يقرأ مسؤولو القطاع العام هذه التقارير الرقابية ولم يتم إخضاعهم للمساءلة عن تصرفاتهم أو لم يلتزموا بالأحكام، فقد لا يتحسن الالتزام رغم وجود تقارير رقابية عالية الجودة. لذلك، فإن مثل هذه التغييرات لا تقع ضمن نطاق السيطرة المباشرة للجهاز، إلا أنه يمكن أن يكون للجهاز درجة كبيرة من التأثير على هذه العملية، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ أحكامه. ويقدم العمود المتعلق بـ "نواتج الجهاز الأعلى للرقابة" في إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة قائمة توضيحية غير شاملة للناتج المحتملة التي يمكن أن يسعى الجهاز إلى المساهمة فيها بدرجة كبيرة.

بالانتقال إلى أسفل سلسلة القيمة نصل إلى مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة. تمثل مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة النتائج التي تقع ضمن سيطرته، والمنتجات المباشرة لعمليات الجهاز الأعلى، والتي يكون الجهاز الأعلى للرقابة المسؤول عن أغلبيتها. يتمتع الجهاز الأعلى للرقابة بمزيد من احتمالية القدرة على إحداث تغييرات واسعة في بيئة القطاع العام من خلال هذه المنتجات على النحو المتوخى من نواتج الجهاز الأعلى للرقابة. عادة ما تكون مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة ناتجة عن عملياته الأساسية. وتتمثل عادة في العمليات الرقابية وفي حالة الأجهزة العليا للرقابة التي لها وظائف رقابة قضائية، في النشاط القضائي ذي الصلة. يتضمن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة عدّة مجموعات من مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة: فبالإضافة إلى التغطية وجودة الأعمال الرقابية، قد تتضمن المخرجات أيضًا النتائج المستمدة من إعداد تقارير المساءلة والعقوبات القضائية والتعامل مع أصحاب المصلحة والتواصل معهم ولدى العديد من الأجهزة العليا للرقابة وظائف وممارسات إضافية محددة، مثل تقييم السياسات العامة، أو مسؤوليات المحاسبة أو المراجعة المسبقة لأنواع محددة من النفقات، أو التزام بإبداء رأي بشأن مشروع الميزانية والقوانين الأخرى. ويمكن أيضا اعتبار نتائج هذه الوظائف المحددة مخرجات الأجهزة العليا للرقابة.

كما ذكر أعلاه، تصف الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة سلسلة القيمة التي يتعين على الجهاز اتباعها لنقل نفسه إلى مؤسسة تقدم أداء أقوى بما يتماشى مع الإنتوساي P-12 حول القيمة والمنافع المقدمة للمواطنين (الشكل 1.2)، ويتمثل الافتراض المركزي للإدارة الإستراتيجية في تحديد الجهاز الأعلى للرقابة لعملياته والتخطيط لها بما يعزز الجهود الممكنة لعمله الرقابي الأساسي ونشاطه القضائي بشأن جودة بيئة القطاع العام. وعادة ما يُعنى الجهاز الأعلى للرقابة في المقام الأول بالوفاء بولايته (تفويضه) وتنفيذ مهمات رقابية عالية الجودة. ويتجاوز إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة هذا الطموح، ويشجع الأجهزة على أن تكون صريحة بشأن مدى إمكانية إحداثها فارقًا من خلال عملها، واستخدام إستراتيجيات مخصصة للتأثير على هذه التغييرات. في هذا الصدد، ينظر إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة لأداء الجهاز كمساهمة في التغييرات الإيجابية في بيئة القطاع العام، والتي من خلالها تحدث تغييرات إيجابية في حياة المواطنين.

لذا، يبدأ منطبق إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة من السؤال المهم، عن السبب النهائي وراء وجود الجهاز الأعلى للرقابة، أو كيف يساهم في إحداث أثر، لأجل تغيير طويل الأمد في حياة المواطنين الذين يخدمهم الجهاز. وتوفر الأهداف الرئيسية الثلاثة للإنتوساي P-12 ، بالإضافة إلى مساهمات الجهاز في تنفيذ جدول أعمال الأمم المتحدة 2030 وأهداف التنمية المستدامة (SDGS)، النقاط المرجعية الأساسية بخصوص ما تمثله المساهمة في التأثيرات التي تصنعها الأجهزة العليا للرقابة. ويمكن النظر إلى تأثير الجهاز الأعلى للرقابة على أنه مساهمة في الديمقراطية والتسامك الاجتماعي إلى جانب تعزيز تقديم الخدمات العامة ورفاهية المواطنين. لاسيما، أن الجهاز الأعلى للرقابة يمكنه فقط التأثير بشكل غير مباشر على التغييرات في هذا المستوى، نظرًا للعدد الكبير من أصحاب المصلحة والعوامل الأخرى، التي تلعب دورًا أيضًا في ذلك.

من أجل تحقيق طموحه في المساهمة في الأثر، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد نواتجه وتسهيلها. ونواتج الجهاز الأعلى للرقابة هي تلك التغييرات على المدى الطويل

2.2 مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في إحداث الأثر

يبدأ إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة من فرضية أن الجهاز لا يمكنه استدامة تحسين أدائه إلا عند تحديد أدائه من حيث التغيرات المجتمعية طويلة الأمد والدائمة التي يهدف أن يؤثر فيها. ويمثل مستوى الأثر المستهدف نقطة البداية لأي صياغة لخطة إستراتيجية. وهو يجبر الجهاز الأعلى للرقابة على النظر بجدية في تأثير نتائج عمله على تحسين حياة المواطنين. بعبارة أخرى، يتعين على الجهاز تمديد نطاق تركيزه بما يتجاوز الأهداف الرئيسية المتعلقة بتنفيذ اختصاصه أو تفويضه القانوني وإعداد تقاريره الرقابية. يتعين على الجهاز أن ينظر فيما يمكن أو ينبغي أن يحدث كنتيجة -من بين أمور أخرى- للتقارير الرقابية الموثوقة وعالية الجودة في النهاية. التفكير في الأثر يعني طرح السؤال التالي «ما الذي يهدف الجهاز الأعلى للرقابة لتحقيقه في النهاية كمؤسسة؟». وينبغي دراسة أي شيء يقوم به الجهاز الأعلى للرقابة من حيث إذا كان يتيح له المساهمة بشكل أفضل في الأثر.

وبشكل خاص إنَّ الجهاز الأعلى للرقابة لا يمكنه التأثير بالكامل وبمفرده على هذه التغييرات، إذ يلعب العديد من أصحاب المصلحة والعوامل الأخرى دوراً فيما إذا كانت التحسينات طويلة الأمد تتحقق أم لا. ومن ثم تعد مساهمة الجهاز فقط مساهمة غير مباشرة، ولا ينبغي مساءلة الجهاز الأعلى للرقابة عن الظروف التي لا يستطيع السيطرة عليها. غير أنه ينبغي له أن ينظر صراحة في الكيفية التي يمكنه التأثير بها والإسهام في الأثر وإحداث فارق في حياة المواطنين.

مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر	نواتج الجهاز الأعلى للرقابة	مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	قدرات الجهاز الأعلى للرقابة
---------------------------------------	-----------------------------	------------------------------	-----------------------------

- تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في القطاع العام
- تعزيز الديمقراطية والثقة في المجتمع
- تحسين تقديم الخدمات العامة التي تؤثر بشكلٍ إيجابي على رفاهية المواطنين
- دعم خطة الأمم المتحدة 2030 وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة

تعتمد إمكانية قيام الجهاز الأعلى للرقابة بإنتاج المخرجات على قدرته وبيئته. ويحدد إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ثلاثة أبعاد لقدرة الجهاز الأعلى للرقابة وهي القدرة المؤسسية والقدرة التنظيمية والقدرة المهنية. هذه الأبعاد الثلاثة تتفاعل بشكل مستمر عندما يتعلق الأمر بكيفية تأثيرها على إنجاز الجهاز الأعلى للرقابة لمخرجاته. على سبيل المثال، فرضاً أنَّ الجهاز الأعلى للرقابة يرغب في إصدار تقارير رقابة أداء ذات جودة، للقيام بذلك فإنه يتعين عليه أولاً الحصول على صلاحية قانونية لإجراء مهمات رقابة الأداء (القدرات المؤسسية)، ويحتاج كذلك إلى منهجية رقابية معتمدة على المعايير المعمول بها، وتخطيط رقابي فعال وعملية تنفيذ تضمن إصدار تقارير رقابية ذات جودة وأن يكون للجهاز فريق رقابة أداء يتمتع بالكفاءة والحماس والنزاهة المعززة (القدرة المهنية). وفي مجال الولاية القضائية، وإلى جانب وجود أساس قانوني للضوابط القضائية (القدرة المؤسسية)، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تعيين مدققين وقضاة يتمتعون بالمهارات اللازمة (القدرة المهنية)، فضلاً عن إنشاء أدوات وأساليب للتحقيق (القدرة التنظيمية). يُقسم إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة القدرات إلى مجالات عدة. تتعلق القدرات المؤسسية باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وإطاره القانوني. تحدد القدرات التنظيمية القضايا المتعلقة بالحوكمة الداخلية، والمنهجيات الرقابية والممارسات إلى جانب الإدارة المالية والخدمات المؤسسية والاتصالات الداخلية. وتتعلق القدرات المهنية بالموارد البشرية والتطوير المهني.

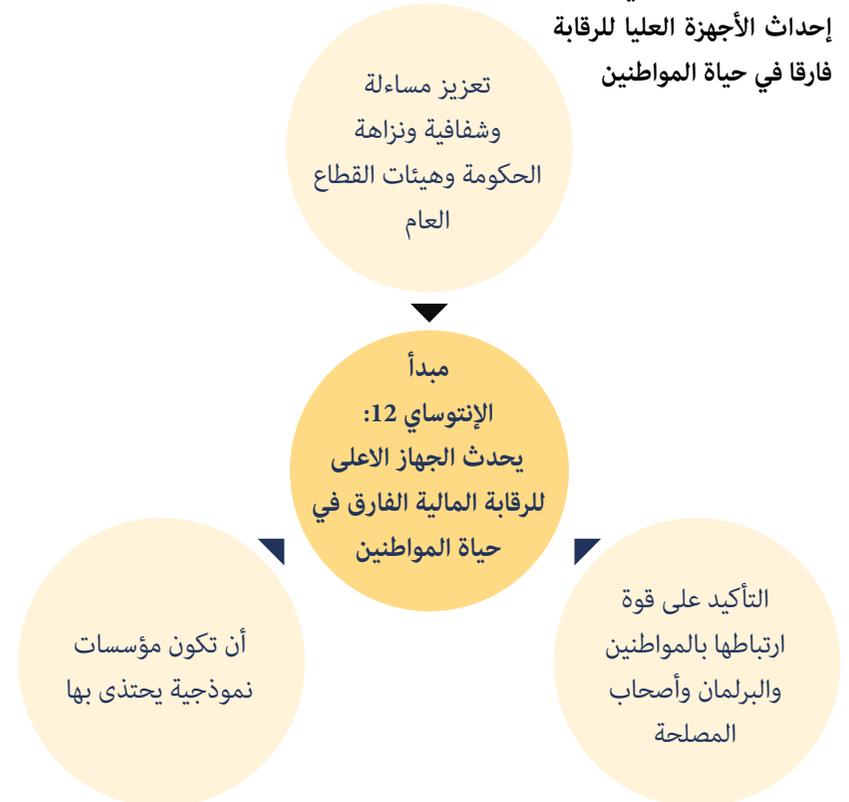
كما يضم إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة بعض العناصر الرئيسية الأخرى، وهي قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وثقافته والجنسانية والشمولية. وهذه عناصر شاملة تؤثر على كل ما في الإطار. ويتأثر الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً ببيئته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبيئة الحوكمة. إن فهم السياق المحلي للجهاز الأعلى للرقابة وترابطه مع الجهاز الأعلى للرقابة أمر بالغ الأهمية في الإدارة الاستراتيجية لأي جهاز أعلى للرقابة

يشير الهدف الأول من الإنتوساي P-12 إلى مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في القطاع العام، ويعد ذلك بمنزلة المساهمة الحاسمة للأجهزة العليا للرقابة في عملية الأثر على المستوى الاجتماعي العريض. وللتأكد من تصرف المسؤولين المنتخبين بما يخدم المصلحة العليا للمواطنين الذين يمثلونهم، فلا بد من مساءلة الحكومات وجهات القطاع العام بشأن إدارتهم واستخدامهم للموارد العامة. تعزز الأجهزة العليا للرقابة المساءلة، والشفافية، والنزاهة عن طريق عمليات الرقابة المستقلة للقطاع العام وإعداد التقارير بشأن النتائج التي يتم التوصل إليها. وهذا يمكّن المكلفين بحكومة القطاع العام من تنفيذ مسؤولياتهم المتعلقة بنتائج الرقابة وتوصياتها واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة وبالتالي استكمال دورة المساءلة. وللتأكد من أن الأجهزة العليا للرقابة مؤهلة للمساهمة في تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في القطاع العام، فإنه يتعين عليها حماية استقلاليتها، والقيام بالمهام الرقابية اللازمة، وإبلاغ النتائج للجمهور، وتمكين المتابعة والإشراف المناسبين.

تؤدي الأجهزة العليا للرقابة أيضاً دوراً حيويًا في تعزيز مبدأ الديمقراطية وتشجيع روح الثقة والتماسك الاجتماعي في المجتمع والحفاظ عليها، بوصفها مؤسسات رقابة مستقلة. حيث يمثل عملها الأساس لضمان مساءلة مسؤولي الخدمة العامة ومؤسساتها. ومن خلال تعزيز نزاهة مسؤولي القطاع العام، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يساهم في نهاية المطاف في تعزيز ثقة المواطنين في نظام الحوكمة وممارساتها، وبالتالي دعم تماسك اجتماعي أفضل. يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تلعب دوراً أساسياً في تحسين تقديم الخدمات العامة ككل، وذلك لتحسين رفاهية المواطنين الذين يستفيدون من هذه الخدمات. وتقوم العديد من الأجهزة العليا للرقابة بمهام رقابة الأداء، حيث تقدم نتائج وتوصيات حول كيفية تعزيز فعالية وكفاءة وعدالة الخدمات والبرامج الحكومية الأساسية. ويمكن لمهام رقابة الأداء المتينة تقليل الإنفاق والإهدار أو تحسين تعبئة الموارد المحلية، ومن ثم زيادة الحيز المالي لتنفيذ الأهداف الوطنية الأساسية. ويمكن أيضاً أن تعالج المسائل المتعلقة بالشمولية والمساواة بين الجنسين. وقد تساعد مهمات رقابة الإلتزام العالية الجودة والرقابة على إجراءات الرقابة الداخلية، وكذلك الأحكام العادلة ذات الصلة والمتمركزة في حالة الأجهزة العليا للرقابة ذات مهام الرقابة القضائية، في ردع الفساد ودعم الإدارة

كثيراً ما تتم الإجابة على السؤال "لماذا يتم إنشاء الأجهزة العليا للرقابة؟" من خلال الإنتوساي P-12، حول قيمة الأجهزة العليا للرقابة ومنافعها، والذي ينص على أن تدقيق القطاع العام كما تقوم به الأجهزة العليا للرقابة يلعب دوراً حيويًا في إحداث فارق في حياة المواطنين. ولذلك، يتم أولاً صياغة مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر في إطار سياق الإنتوساي P-12، وبالأخص من خلال الهدف العام الأول حيث ينبغي للأجهزة العليا للرقابة السعي للمساهمة في إحداث تغيير دائم وطويل الأمد في حياة المواطنين (الشكل 2.2، يرجى الاطلاع على ملحق الفصل 2 حول الإنتوساي P-12).

الشكل 2.2 الإنتوساي P-12، إحداث الأجهزة العليا للرقابة فارقاً في حياة المواطنين



7 متاح على الموقع التالي:
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf

8 متاح على الموقع التالي:
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2016/141216_EN_AbuDhabiDeclaration.pdf.pdf

3.2 نواتج الأجهزة العليا للرقابة

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة تحديد نواتجها وتسهيلها لكي تتمكن من المساهمة بفعالية أكبر في الأثر. وتتمثل نواتج الأجهزة العليا للرقابة في التغييرات الإستراتيجية متوسطة وطويلة المدى في البيئة الخارجية المباشرة للجهاز الأعلى للرقابة وأصحاب المصلحة.

يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يساهم إسهامًا كبيرًا في مثل هذه التغييرات. لكنه لا يمكنه توجيه تحقيق هذه التغييرات والتحكم فيها بشكل كامل، لأنها تتأثر بسلوك أصحاب المصلحة الآخرين، مثل السلطة التنفيذية أو البرلمان أو وسائل الإعلام أو المجتمع.

على سبيل المثال، يمكن أن يساهم الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين التزام مسؤولي القطاع العام بالقواعد واللوائح من خلال تنفيذ مهمات رقابة إلزام عالية الجودة وإعداد تقارير عنها تتضمن توصيات قوية. ومع ذلك، لا يمكن للمهمات الرقابية والتوصيات وحدها ضمان تحسين الالتزام. حيث تحتاج التوصيات إلى المتابعة والتنفيذ، ويتضمن ذلك قرارات وأفعال وسلوك المسؤولين الحكوميين ممن لا يخضعون للمساءلة المباشرة للجهاز الأعلى للرقابة

مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر	نواتج الجهاز الأعلى للرقابة	مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	قدرات الجهاز الأعلى للرقابة
---------------------------------------	-----------------------------	------------------------------	-----------------------------

- النظر إلى الجهاز الأعلى للرقابة على أنه منظمة نموذجية في مجال الشفافية والمساءلة والنزاهة
- الصلة وثقة الجمهور المعززة في الجهاز الأعلى للرقابة
- المتابعة البرلمانية وتطبيق السلطة التنفيذية لتوصيات الرقابة
- ثقة الجمهور في الأنظمة المالية الحكومية
- تحسين الجودة والشفافية والمساءلة في استجابة الحكومة لطوارئ كوفيد-19-
- الالتزام المعزز بالقوانين واللوائح
- مشاركة أصحاب المصلحة في المساءلة

المالية العامة الحكيمه والمسؤولة. وتساهم الرقابة المالية ورقابة الالتزام في تعزيز تقديم الخدمات العامة من خلال تحديد نقاط الضعف في الأنظمة والممارسات الإدارية المالية (PMF) العامة التي تدعم توفير الدولة للسلع والخدمات.

أخيرًا، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تساهم في أجندة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر التي تهدف إلى إنهاء جميع أشكال الفقر، ومكافحة عدم المساواة ومعالجة تغير المناخ، مع ضمان عدم إغفال أحد. وقد اشتركت كل الدول في هذه الأهداف المتكاملة والشاملة وغير القابلة للتجزئة. وفي سياق جائحة كوفيد - 19، ينبغي أن تراعي الأجهزة العليا للرقابة بشكل خاص الإسهام في التأثير على أهداف التنمية المستدامة بشأن عدم الفقر (1)، وعدم الجوع (2)، والصحة الجيدة والرفاه (3)، والتعليم الجيد (4) و (5) المساواة بين الجنسين لا سيما وأن أهداف التنمية المستدامة مجتمعة تغطي كامل مجالات الرقابة للجهاز الأعلى للرقابة. ومن ثم فإنها تتضمن طرقًا مختلفة للمساهمة في تنفيذها في سياقها الوطني. وتستطيع الأجهزة العليا للرقابة من خلال عمليات الرقابة وبما يتفق مع ولايتها وأولوياتها، أن تقدم إسهامات قيمة للجهود الوطنية للمتابعة في إحراز التقدم ورصد عملية التنفيذ وتحديد فرص التحسين على جميع أهداف التنمية المستدامة. وتم الاعتراف بصورة مركزية بدور الأجهزة العليا للرقابة في أجندة الأمم المتحدة 2030 في الخطة الإستراتيجية للإنتوساي 2017 - 2022 ، والتي تعتبر أهداف التنمية المستدامة كواحدة من الأولويات الشاملة. كما وافق بيان أبو ظبي في المؤتمر الدولي الثاني والعشرين للأجهزة العليا للرقابة في ديسمبر 2016 على تقديم الأجهزة العليا للرقابة مساهمة رقابية مستقلة وذات مغزى في خطة 2030 للتنمية المستدامة

قيادته بالقدوة في إخضاع نفسه للمساءلة، والشفافية وإظهار السلوك الأخلاقي في جميع المواقف.

يغطي نطاق النواتج الرقابية المتابعة البرلمانية للتوصيات وتنفيذ التوصيات الرقابية المنبثقة من الأعمال الأساسية للجهاز الأعلى للرقابة المتعلقة بالقيام بالعمليات الرقابية. في حال تنفيذ الجهات محل الرقابة توصيات رقابية بناءً وذات صلة واردة في التقارير الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة، فإن ذلك سيؤدي إلى تحسين في أنظمة الحوكمة وسيساهم في نهاية المطاف في تقديم خدمة أفضل للمواطنين (مستوى الأثر). ويمكن أن تدعم تقارير الرقابة عالية الجودة النواتج من قبيل وضع سياسات أكثر فعالية وكفاءة وشاملة في مجالات محددة، مثل التعليم والرعاية الصحية وإدارة الأزمات أو المساواة بين الجنسين، وأن تسهم في تعبئة الموارد بمزيد من الكفاءة والإنصاف. كما تغطي النواتج الرقابية ثقة الجمهور في القوائم المالية، والتي يتم تعزيزها إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة يمكن أن يقدم رأياً غير متحفظ في إطار الرقابة المالية على القوائم المالية للحكومة وهيئتها. وأخيراً، يمكن أن تنطوي النواتج الرقابية أيضاً على تحسين الامتثال للقواعد واللوائح، والذي يتم تعزيزه عند أخذ الحكومات بملاحظات الجهاز وتوصياته في إطار الالتزام والأعمال الرقابية الأخرى. وفي سياق جائحة كوفيد-19، فإن الإدارة المسؤولة والشفافية لتدابير الطوارئ المتعلقة بكوفيد-19، أو مساءلة الموظفين العموميين عن تطبيق قواعد وأنظمة الطوارئ، يمكن أن تكون نواتج رقابة ذات صلة. وبالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة التي لها مهام رقابة قضائية، قد تكون هناك نواتج أخرى مثل منع المخالفات وعمليات الاحتيايل وردعها من خلال أحكام بشأن مسؤولية المحاسبين العموميين وغيرهم من المديرين العاميين المحتملين. كما يمكن أن تسهم الأحكام في تعزيز ثقة المواطنين في الموظفين العموميين والسياسيين.

قد تؤدي المشاركة الفعالة للأجهزة العليا للرقابة مع أصحاب المصلحة إلى زيادة اهتمام أصحاب المصلحة ومشاركتهم، على سبيل المثال البرلمان، المجتمع المدني، الإعلام، المواطنون، المنظمات المهنية، المنظمات الدولية في عملية المساءلة على المستوى الوطني. ويمكن أن تساعد هذه المشاركة أيضاً في الجمع بين مختلف الأطراف الفاعلة في مجال المساءلة لضمان مزيد من التنسيق وزيادة الطلب والتعاون إلى تعزيز المساءلة.

وسيطرته. وبالمثل، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المساهمة في تعزيز ثقة الجمهور في الإدارة المالية العامة للدولة (PMF) من خلال تقديم آراء تدقيق غير مشفوعة بتحفظات تستند إلى رقابة مالية عالية الجودة وقائمة على معايير الإيساي في تقاريره ومن خلال نشر هذه التقارير. إلا أن، درجة الثقة ستعتمد أيضاً على مدى وكيفية تصوير الموضوع من قبل أصحاب المصلحة الآخرين، مثل وسائل الإعلام. كما أن اهتمام الجمهور ومحو الأمية المالية لفهم المواضيع المطروحة سيلعب دوراً في ذلك. ويجوز أن يصدر الجهاز الأعلى للرقابة الذي له سلطة الاختصاص القضائي عقوبة إذا كان لها اطارها القانوني، ولكن قد تتطلب أيضاً متابعه الاخرين فيما يتعلق بتنفيذها المالي أو الاداري.

من المهم أن نلاحظ من البداية أن مستوى النواتج هو في صميم إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، وعند قيام الأجهزة العليا للرقابة بتطبيق الإطار على عملية التخطيط الإستراتيجي الخاصة بها، ينبغي أن تتذكر أن التغييرات المقترحة إدخالها على هذا المستوى ستكون خاصة بالدولة وبالجهات. ويتضمن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة قائمة أمثلة غير شاملة ونموذجية لنواتج الأجهزة العليا للرقابة التي تحدث بشكل شائع والتي تصف مثل هذه التغييرات التي يمكن للجهاز، من خلال أعمال الرقابة الأساسية والأعمال الرئيسية الأخرى، أن يؤثر فيها تأثيراً كبيراً، وإن لم يكن بشكل كامل. وحسب القدرات والتحديات والأولويات الحالية للجهاز الأعلى للرقابة والدولة المعنية، يمكن أن تتراوح نواتج الجهاز من التأثير على المتابعة التشريعية الأكثر قوة لتوصيات المراجعة، إلى تحسين ثقة الجمهور في الجهاز الأعلى للرقابة أو أنظمة الإدارة المالية أو كليهما. وفي الأمثلة المذكورة أعلاه، فإن مزيد الامتثال للقوانين واللوائح وأيضاً ثقة الجمهور القوية في أنظمة الإدارة المالية للدولة توضح نواتج الجهاز الأعلى للرقابة، أو التغييرات التي قد يرغب الجهاز في تركيز جهوده على التأثير فيها. لذا، يمكن تخصيص نواتج الجهاز الأعلى للرقابة لواحدة من ثلاث فئات عامة، يعزز بعضها بعضاً.

تشير مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة إلى ثقة الجمهور في الجهاز الأعلى للرقابة بوصفه هيئة رقابية مستقلة تساعد المواطنين على ضمان المساءلة والشفافية والسلوكيات الأخلاقية للمسؤولين عن الحوكمة. تعتمد مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً على

4.2 مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة

الأداء خلال العام. وإذا كان الجهاز الأعلى للرقابة يهدف إلى إعداد تقارير مساءلة سليمة من خلال تقريره السنوي، فيتعين عليه أن يقدم تقارير عن الأداء (نقاط القوة والضعف وعوامل تفسيرية لهما) وليس فقط الأنشطة. ويعد نشر تقارير مراجعة النظراء، والتقييمات مثل تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وغيره، ونشر رأي المدقق حول القوائم المالية للجهاز من بين الطرق التي يمكن أن يقوم الجهاز من خلالها بإعداد تقارير المساءلة

تمثل نتائج الرقابة والأحكام ونتائج الخدمات الأساسية الأخرى صميم مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة. حسب الممارسة الرقابية للجهاز، قد تكون هذه النتائج آراء الرقابة المالية، وتقارير رقابة الأداء، وتقارير رقابة الالتزام، وضوابط وقرارات قضائية. تنشر بعض الأجهزة العليا للرقابة تقريراً رقابياً سنوياً واحداً يتضمن جميع الأعمال الرقابية الخاصة بها، في حين قد تستخدم أجهزة رقابية أخرى تقارير مختلفة أو تقوم بنشر كل تقرير رقابي فردياً. بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة ذات الأنشطة الرقابية القضائية، الرقابة والأحكام يمكن أن تكون منفصلة أو مجمعة. وعند النظر إلى النتائج الرقابية، يجب أن يُؤخذ في الاعتبار كلاً من النواحي الكمية (التي تعكس التغطية الملائمة) والجودة (وفقاً للمعايير المعمول بها، والتوقيت المناسب). الأجهزة العليا للرقابة المكلفة بعمليات أساسية أخرى (على سبيل المثال الوظيفة القضائية، المسؤولية عن الرقابة المسبقة، تقييم السياسات العامة، والآراء بشأن مشاريع القوانين أو غيرها) سوف تصدر نتائج محددة من تلك العمليات، والتي سيتم النظر إليها أيضاً من منظور النوعية والكمية.

يمكن أن يتضمن التواصل ونتائج مشاركة أصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة مجموعة واسعة من المنتجات التي يسعى لها الجهاز الأعلى للرقابة بهدف تعزيز نواتج ذات صلة بالمشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة. وقد تتراوح النتائج في هذا المجال بين البيانات الموجزة ودعم الهيئة التشريعية المكلفة بالمراقبة المالية، والنشرات الصحفية، ووسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من المشاركات العلنية والمؤتمرات الصحفية، وبدء حوار بين المؤسسات بشأن مواضيع تخص الإدارة المالية، ومشاركة منظمات المجتمع المدني، وحملات زيادة الوعي بالمساءلة لمختلف فئات المجتمع، على سبيل المثال، الشباب أو على المستوى الإقليمي، ومشاركة المواطنين في العملية الرقابية وغيرها.

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة هي تلك النتائج التي تقع ضمن سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة، والمنتجات المباشرة لعمليات الجهاز التي يكون الجهاز مسؤولاً عنها غالباً. ويعد تحقيق هذه المخرجات شرطاً مسبقاً للمساهمة الكبيرة في نواتج الجهاز الأعلى للرقابة حيث إنها تمثل أفضل طريقة يمكن من خلالها للجهاز الأعلى للرقابة ممارسة التأثير وتسهيل تحقيق النواتج التي لا تخضع بالكامل لسيطرة الجهاز الأعلى للرقابة. وعادة، ما يركز الجهاز الأعلى للرقابة معظم جهوده على تحقيق المخرجات المنشودة. يتضمن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ثلاث مجموعات من مخرجات الجهاز وهي تقارير المساءلة، ونتائج الرقابة ونتائج مشاركة أصحاب المصلحة والتواصل معهم. ومن بين هذه المخرجات، قد يختار كل جهاز مجموعة مختلفة قليلاً من المخرجات المرغوبة. وذلك حسب أولوياته واحتياجاته وبالخصوص حسب تطلعاته لإحداث تغيير على مستوى النواتج والمخرجات.

يشير إعداد تقارير المساءلة إلى تحقيق الجهاز الأعلى للرقابة للشفافية والمساءلة بشأن أفعاله وأدائه. وعلى الرغم من نشر العديد من الأجهزة العليا للرقابة تقارير سنوية، إلا أن معظم هذه التقارير تتضمن في معظمها تفاصيل لأنشطة الجهاز الأعلى للرقابة. فهي لا ترقى للتوقعات من حيث الأداء السنوي وتقارير المساءلة حول أداء الجهاز مقابل أهداف.

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	نواتج الجهاز الأعلى للرقابة	مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر	قدرات الجهاز الأعلى للرقابة
------------------------------	-----------------------------	---------------------------------------	-----------------------------

- تقارير المساءلة: تقارير الأداء السنوية، ومراجعة النظراء وتقييمات أداء الجهاز الأعلى للرقابة، والقوائم المالية للجهاز المدقق فيها والمتاحة للجمهور
- نتائج المهمات الرقابية وعمليات الرقابة القضائية وغيرها من الأعمال الأساسية: التغطية والجودة والتوقيت المناسب
- نتائج تواصل الجهاز الأعلى للرقابة ومشاركة أصحاب المصلحة

5.2 قدرات الجهاز الأعلى للرقابة

ترتبط مدى إمكانية إنتاج المخرجات من قبل الجهاز الأعلى للرقابة بقدراته. ويُقصد بقدرات الجهاز الأطر، والمهارات، والمعارف، والهيكل، وطرق العمل التي تجعل الجهاز الأعلى للرقابة فعالاً. هناك ثلاثة أبعاد مختلفة من القدرات- القدرات المؤسسية، القدرات التنظيمية والقدرات المهنية. وهي تدل على مدى قدرة الجهاز على التعبئة الفعلية لموارده المهنية والمالية، وللأساليب والأنظمة والعمليات من أجل تحقيق مخرجاته المنشودة. وكما تحدد قدرات الجهاز الأعلى للرقابة كذلك القدرة على المناورة في البيئة التي يعمل بها والاستفادة من الفرص التي تنشأ فيها. في إطار الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحديد وربما تعزيز قدرات معينة متعلقة بالمخرجات التي يرغب في إنتاجها.

تتعلق القدرات المؤسسية للجهاز باستقلاليته وإطار عمله القانوني اللذان يحددان دوره والتزاماته بصفته مؤسسة قطاع عام. كما تحدد استقلالية الجهاز وإطار عمله القانوني قدرته على تكوين روابط وتحالفات مع مؤسسات القطاع العام وقدرته على التصرف وفق مبادئه وباستقلالية داخلياً وخارجياً (المربع 1.2). يعد وجود إطار قانوني مؤسسي قوي شرطاً مسبقاً للأداء الفعال لأي جهاز أعلى للرقابة. حيث يضمن مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة وموضوعيته. وطبقاً للتقرير العالمي لتقييم الأجهزة العليا للرقابة لعام 2017، فإن

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	نواتج الجهاز الأعلى للرقابة	مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر
------------------------------	-----------------------------	---------------------------------------

- القدرة المؤسسية للجهاز: الاستقلالية والإطار القانوني
- القدرة التنظيمية: حوكمة الجهاز ومنهجيات الرقابة ومساراتها، وضمان الجودة وأنظمة دعم الجهاز
- قدرة الموظفين المهنية: العدد والكفاءات والتحفيز وتطوير الموظفين

معظم الأجهزة العليا للرقابة في مجتمع الإنتوساي تفتقر إلى جانب أو آخر من الاستقلالية.

المربع 1.2

الإنتوساي P-11: الركائز الثمانية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة

- يحدد إعلان المكسيك (الإنتوساي P-11) المبادئ أو الركائز الثمانية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة:
- الوضع القانوني: وجود إطار قانوني/تشريعي/دستوري/مناسب وفعال.
- استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة وأعضائها (المؤسسات ذات المسؤولية المشتركة) بما في ذلك الأمان الوظيفي والحصانة القانونية أثناء أدائهم لواجباتهم.
- ولاية (تفويض) واسعة النطاق وفعالة وحرية تصرف كاملة للقيام بمهام الجهاز الأعلى للرقابة؛
- الوصول المطلق إلى المعلومات؛
- حق وواجب إعداد تقارير عن أعمالهم؛
- الحرية في تحديد محتوى وتوقيت تقارير الرقابة ونشرها وتوزيعها؛
- وجود آليات متابعة فعالة على توصيات الأجهزة العليا للرقابة؛
- الاستقلالية المالية والإدارية، وتوافر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة.

ويكمن السؤال فيما يتعلق بالإدارة الاستراتيجية في تحديد تأثير الفجوات على مستوى القدرات المؤسسية على قدرة الجهاز الأعلى للرقابة للعمل بفعالية. عندما يقرر الجهاز الأعلى للرقابة الحصول على المزيد من الاستقلالية، فإنه يتعين عليه النظر إلى مدى استعداد بيئته المؤسسية ومدى استعداده كجهاز وإمكانية الضغط من أجل هذه الإصلاحات.

تتعلق القدرات التنظيمية بوجود ممارسات وعمليات وهيكل قوية ذات صلة بالحوكمة العامة للجهاز الأعلى للرقابة وإدارة جميع مجالاته الوظيفية. تتضمن المجالات الوظيفية ممارسات الحوكمة الرشيدة للجهاز الأعلى للرقابة من حيث التخطيط الرقابي والتشغيلي والإستراتيجي وقياس الأداء وإدارة الأداء على مستوى الجهاز ككل، وتنفيذ قواعد الأخلاقيات المهنية وقيادة الجهاز الأعلى للرقابة والتواصل الداخلي.

تعد الوظيفة الرقابية العمل الأساسي للجهاز الأعلى للرقابة. ومن حيث القدرة التنظيمية، يحتاج الجهاز إلى أن تكون لديه منهجية رقابية تتواءم مع معايير الإيساي أو المعايير الخاصة به المتوائمة ويحتاج إلى نظام لإجراء أو إدارة المهمات الرقابية الذي يضمن الالتزام بهذه المنهجية عملياً، كما يجب أن تكون للجهاز إدارة جودة توفر ضماناً منتظماً بخصوص تنفيذ المهمات الرقابية وفقاً للمعايير ووفقاً لمنهجية الجهاز. وفي حال غياب أحد هذه العناصر، فلن يكون بإمكان الجهاز أن يدعي أنه يقوم بإجراء مهمات رقابية عالية الجودة وفقاً لمعايير الإيساي. وينطبق

تعزيز الكفاءة المهنية، فهي لا تحتاج فقط إلى عدد كافٍ من المدققين المهنيين في أنواع مختلفة من الرقابة فحسب، بل تحتاج أيضاً إلى وجود مهنيين في مختلف التخصصات الأخرى مثل الإدارة، والقيادة، والموارد البشرية والتواصل، والتخطيط الإستراتيجي، ومشاركة أصحاب المصلحة، وما إلى ذلك. في سبيل تطوير القدرات المهنية للموظفين، تتمثل الخطوة الأولى للجهاز الأعلى للرقابة في تحديد الكفاءات المطلوبة. وبعد ذلك ينبغي عليه تقييم كيفية الحصول على هذه الكفاءات. مثلاً، عند إعداد فريق رقابة أداء، قد يقرر الجهاز الأعلى للرقابة توظيف أشخاص بكفاءات مختلفة أو الاحتفاظ بمدققي الالتزام لديه أو إشراك خبراء من أجل بناء فريق رقابة الأداء وما إلى ذلك.

وقد يفكر الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً في الإبقاء على العاملين وكيفية الاحتفاظ بالكفاءات وتوفير التدرج الوظيفي والتعليم المهني المستمر للعاملين لديه لمواكبة التغيرات في بيئتهم. على سبيل المثال، قدمت البيانات الضخمة ووسائل التواصل الاجتماعي نجاحات كبيرة في جميع جوانب حياتنا. ويتعين على الجهاز الأعلى للرقابة التفكير في الكفاءات التي يحتاج العاملون لديه إلى اكتسابها في مثل هذه المجالات الجديدة.

الأمر نفسه على الأجهزة العليا للرقابة ذات السلطات القضائية التي قد تتطلب منهجيات وعمليات ونظم محددة تتعلق بدعم نوعية العملية القضائية ونتائجها، مثل القرارات أو العقوبات.

قد لا يكون ممكناً وضع هذه الأنظمة داخلياً أو وضع وحدات منفصلة تعنى بضمان الجودة أو المنهجية إذا كانت الأجهزة الرقابية صغيرة أو تفتقر إلى الموارد. في هذه الحالة يمكن لهذه الأجهزة أن تدرس إمكانية اللجوء إلى استراتيجيات أخرى مثل استخدام الموارد الإقليمية، ووضع آلية مراجعة النظراء لضمان الجودة بدلاً من إنشاء وحدة وما إلى ذلك. وقد لا يكون ممكناً للجهاز الأعلى للرقابة وضع كل هذه الأنظمة دفعة واحدة. حتى عند اتباع الجهاز منهجاً تدريجياً، فإنه يتعين عليه أن يربط بين المكونات الأساسية المختلفة لضمان إنشاء نظام فعال خلال فترة من الزمن. وقد يؤدي عدم وجود نهج كامل للجهاز الأعلى للرقابة إلى إهدار الموارد والإخفاق في تحقيق أهداف الأداء لديه. على سبيل المثال، قد يركز الجهاز الأعلى للرقابة على نظام التطوير المهني، وتدريب العديد من مدققيه، في رقابة الأداء، إلا أنه إذا لم ينفذ منهجيته الرقابية أو كان الإشراف الرقابي لديه ضعيفاً، فلن يسفر هذا التدريب عن نتائج ملموسة من حيث تحسين الجودة الرقابية.

إلى جانب الحوكمة والأنظمة الرقابية، فإن أنظمة الدعم المؤسسي مثل إدارة الموارد البشرية وإعداد الميزانية والتطوير المهني للعاملين وأنظمة التواصل تلعب أيضاً دوراً أساسياً في فعالية الجهاز الأعلى للرقابة. فبدون مثل هذه الأنظمة والممارسات، لا يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يتقن وظيفته الرئيسية. ولذلك، عند وضع إستراتيجية لبناء قدراته التنظيمية، فإنه يتعين على الجهاز النظر في احتياجات التطوير اللازم في جميع المجالات الوظيفية.

تعد **القدرات المهنية** للعاملين العنصر الثالث لقدرة الجهاز الأعلى للرقابة. تشير القدرات المهنية للعاملين إلى وجود عدد كافٍ من الأشخاص الأكفاء سواء على المستوى القيادي أو على مستوى الموظفين للاضطلاع باختصاصات الجهاز الأعلى للرقابة. ففي مهنة الرقابة، يعد العاملون المكسب الأكثر قيمة للمنظمة. ونظراً لأن الأجهزة العليا للرقابة تسعى إلى

6.2 قيادة الجهاز الأعلى للرقابة والجنسانية والشمولية

داخليًا، يقر إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة بعناصر متعددة الجوانب ومهمة مما تؤثر على الجودة ومدى تحسين الأداء خلال وعبر المستويات المختلفة من التغيير المنشود. تماشيًا مع أحد مبادئ الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة، تحدد قيادة الجهاز الأعلى للرقابة نهج الإدارة وتخطو بالمنظمة تجاه التغيير الفعال، حيث أن هذا مهم لتحقيق الحوكمة الرشيدة بعمليات الجهاز الأعلى للرقابة وإظهار الشفافية والمصادقية كمنظمة. تؤثر الثقافة المؤسسية على مدى قابلية الموظفين على تقبل التغيير والانفتاح له، حيث لها تأثيرات واسعة النطاق على قدرات الجهاز الأعلى للرقابة وقدرته على تقديم المخرجات لتسهيل النواتج والمساهمة في عملية الأثر. ومن شأن تمثيل القدوة بإنشاء منظمة تعزز وتجسد مبادئ المساواة بين الجنسين والشمولية في كل من أعمال الرقابة والممارسات التنظيمية، أن يكون له تأثير كبير على أداء الجهاز الأعلى للرقابة وعلى القدرة على العمل كمؤسسة نموذجية. ومن المهم الإشارة إلى أنه بالرغم من أن نتائج التواصل والتعامل مع أصحاب المصلحة يمكن أن تكون منتجات أساسية لعمل الجهاز الأعلى للرقابة، فإنها تخدم أيضًا غرضًا شاملاً. حيث أن التواصل ضروري للجهاز الأعلى للرقابة لدعم زيادة استقلاليتها ولتحقيق أحكام عادلة ومثالية وإضفاء الأثر الرقابي من خلال التعامل مع أصحاب المصلحة طوال عملية الرقابة، كما أنه يُعد أمرًا مهمًا في الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة.

7.2 حوكمة الدولة والإدارة المالية العامة والبيئة الاقتصادية والاجتماعية

يعمل الجهاز الأعلى للرقابة ضمن السياق المحلي الشامل. يتأثر أي تغيير أو نتيجة يهدف الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحقيقه بعوامل البيئة الخارجية لديه، وذلك سواء كانت النتيجة أو التغيير يقع ضمن سيطرة الجهاز (المخرجات) أو كان يمكن للجهاز التأثير عليه أو المساهمة فيه (النواتج والأثر). يعد فهم السياق المحلي وتأثيره على عمل الجهاز الأعلى للرقابة مهمًا من أجل التخطيط وإدارة عمليات الجهاز الأعلى للرقابة إستراتيجيًا. يحدد إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة ثلاث عوامل خارجية عريضة قد تؤثر على أداء الجهاز الأعلى للرقابة من حيث قدرته على إصدار نتائج مستدامة.

تشير ترتيبات الحوكمة داخل الدولة إلى السياق المؤسسي العريض الذي يعمل فيه أصحاب المصلحة الأساسيين. وتتضمن هذه الترتيبات النظام السياسي والهيكل الحكومي (فيدرالي أو دولة مركزية أو مستويات الحكومة وما إلى ذلك) والعلاقات وموازين القوى بين الهيئة التنفيذية والتشريعية والقضائية وطبيعة الأحزاب السياسية ودورها والمنافسة السياسية ودور وسائل الإعلام وصلاحياتها وحرياتها ومنظمات المجتمع المدني والأنظمة الرسمية وغير الرسمية لمساءلة الدولة أمام المواطنين.

إن الجوانب الرئيسية لعملية إدارة المالية العامة لها ارتباط خاص بعمل الجهاز الأعلى للرقابة، حيث أنه يعد جزءًا من نظام أوسع نطاقًا. وتعتبر قوة المراقبة البرلمانية ودقة توقيتها وشفافيتها أول هذه العوامل المهمة. تتضمن الترتيبات الأخرى المحاسبة وإطار إعداد التقارير والممارسات ووجود أنظمة معلومات متكاملة للإدارة المالية، ولكن أيضًا مع نوع النهج المستخدم في إعداد الميزانية (تسلسل البنود أو إعداد ميزانية موجهة نحو تحقيق النتائج وأطر النفقات السنوية ومتعددة السنوات) والرقابة الداخلية وأنظمة ولوائح عمليات الشراء. تحافظ بعض الدول أيضًا على أنظمة معقدة تخص كامل الحكومة لقياس الأداء الحكومي وإعداد تقارير عنه. يعتمد الجهاز الأعلى للرقابة على المدخلات التي يحصل عليها من عملية إدارة المالية العامة وعلى مخرجاتها (أي النتائج الرقابية) التي يستخدمها أصحاب المصلحة الآخرين في عملية إدارة المالية العامة.

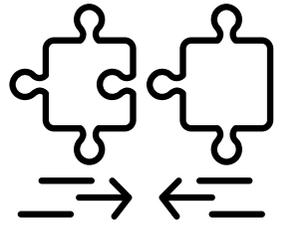
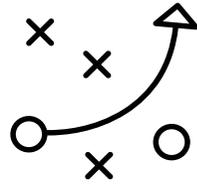
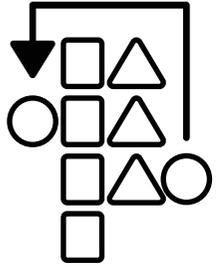
الجدول 1.2 العوامل الخارجية المحتملة الخاصة بأداء الجهاز الأعلى للرقابة وأثرها المحتمل

العوامل	التأثير المحتمل على جوانب أداء الجهاز الأعلى للرقابة
ترتيبات الحوكمة بالبلاد	
هيكل القطاع العام	تغطية الرقابة، والتركيز على نوع الرقابة، والقدرة على الالتزام بصلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة
النظام السياسي والعلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية	استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة، ومصداقية الجهاز الأعلى للرقابة، ونتائج الرقابة، والمتابعة.
نظام المساءلة الفردية الذي تضطلع به الأجهزة العليا للرقابة القضائية أو النظام القضائي	إستقلالية ومصداقية الجهاز الأعلى للرقابة، الأحكام العادلة والمتكررة، إنفاذ القوانين، القضايا الاجرامية التي تعاقب بفعالية
نقاط القوة لوسائل الإعلام والمجتمع المدني	درجة المشاركة والمطالبة بالمساءلة
المناخ السياسي/ ومدى الالتزام بالديموقراطية، والشفافية والمساءلة	متابعة عملية الرقابة، أثر الجهاز الأعلى للرقابة
نظام وممارسات الإدارة المالية العامة	
إجمالي الناتج المحلي، مستوى الدخل، فعالية تحصيل الضرائب، التضخم	حجم ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة واستقرارها
تفاصيل الميزانية	ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة، تغطية الرقابة، وتقييم المخاطر
ممارسات المحاسبة، ونظم معلومات الإدارة المالية، ومعايير إعداد التقارير المالية والإبلاغ	نوعية تقارير الرقابة وتوقيتها
المشتريات العامة	تغطية رقابة الالتزام والرقابة المالية ونتائجهما، نتائج الرقابة القضائية
الرقابة الداخلية	جودة الرقابة
إصلاحات الإدارة المالية العامة	قدرات الجهاز الأعلى للرقابة ووثاقته صلته
البيئة الثقافية والاقتصادية والاجتماعية	
القطاعات الاقتصادية الرئيسية، طبقاً للموارد الطبيعية	تغطية الرقابة، ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة
الفقر وعدم المساواة	القدرات التنظيمية والمهنية للجهاز الأعلى للرقابة والتركيز على المهمات الرقابية
الاعتماد على المساعدة الإنمائية	ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة، دعم الجهاز الأعلى للرقابة، المهمات الرقابية الخاصة بمشروعات المساعدة الإنمائية
النظام التعليمي، والولوج اليه والتمويل للهجرة	قدرات موظفي الجهاز الأعلى للرقابة
ظهور النزاعات بين الدول	المتابعة الرقابية، وقدرة الجهاز الأعلى للرقابة على إجراء الرقابة

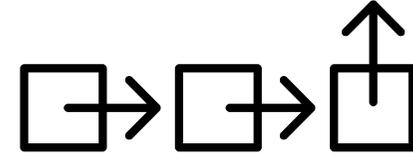
يشكل الجهاز الأعلى للرقابة جزءًا من نسيج الدولة الاجتماعي والثقافي. فقد نُسج هذا النسيج من خيوط عدة لأنظمة وشبكات غير رسمية وأنظمة المحاباة وتنظيم العمل في البلاد، وثقافة المساءلة والشفافية والروابط الأسرية والانتماءات الطائفية والممارسات الأخلاقية والقواعد الاجتماعية وما إلى ذلك. تعد الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والتنموية العريضة للدولة، بما في ذلك التعداد السكاني ومستوى الدخل والفقر ومستويات التعليم وأوجه التفاوت بين الجنسين ومعدل النمو والتضخم والقطاعات الاقتصادية الأساسية جميعها جوانب قد تؤثر على ما ينبغي أن يركز عليه الجهاز الأعلى للرقابة في عملياته الرقابية أو تحدد قدرته على إجراء رقابته.

تتطلب الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة فهمًا جيدًا للقضايا الثقافية والاجتماعية إلى جانب المشاورة بشأن أي من هذه الجوانب التي قد تمكن أو تعرقل التطور المنشود وكيفية ذلك. فعلى سبيل المثال، قد تكون القاعدة الاجتماعية في بعض الدول هي تقديم الهدايا أو الحصول عليها أو مساعدة أفراد الأسرة. يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة بناء على ذلك التفكير في هذه القاعدة التي تؤثر على جهوده لتنفيذ قواعد الأخلاقيات المهنية لديه، وما هي تدابير إدارة التغيير المطلوبة إن وجدت. في معظم الدول، تدعم الممارسات والسلوكيات غير العادلة والقائمة على التمييز في أماكن العمل عدم المساواة بين الجنسين، ويكون للمرأة تمثيل ناقص في القطاع العام وخصوصا المراتب القيادية. ويتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد كيفية تمثيل القدوة من خلال توفير وإثبات بيئة عمل إيجابية للمرأة. كما يوجد لدى بعض الدول أنظمة قوية للروابط الأسرية والروابط القائمة على العرق والمجتمع أو الطبقة الاجتماعية أو الدين، وما إلى ذلك. وقد ينعكس ذلك أيضًا على الشبكات والأنظمة غير الرسمية داخل الجهاز الأعلى للرقابة. يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تقييم مدى تمكين أو تقويض هذه الشبكات غير الرسمية للعمل المهني للجهاز الأعلى للرقابة ولاستراتيجيته لإدارة التغيير من أجل معالجة هذه المسألة.

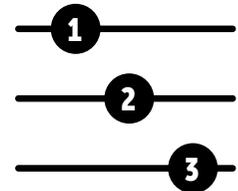
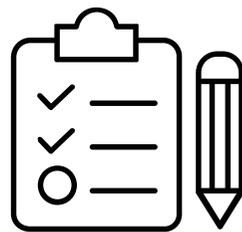
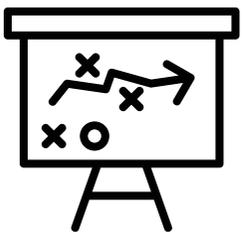
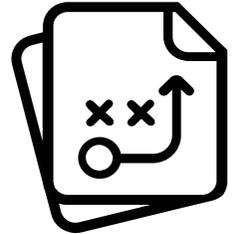
على الرغم من أن الكثير من هذه المشكلات قد تؤثر على الجهاز الأعلى للرقابة بدرجة متفاوتة وفي اتجاه مختلف، فإنه من المفيد النظر في المجالات الأساسية/الحساسة لعمليات الجهاز الأعلى للرقابة وأدائه التي قد تتأثر بذلك. يقدم الجدول 1.2 قائمة غير حصرية وهو يستند بالدرجة الأولى إلى نتائج تقارير إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتأثير تحليل إطار القياس الذي يُعزى إلى عوامل خارجية مختلفة.



الجزء ب



التخطيط الإستراتيجي



مقدمة عن الجزء ب

صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة هي جزء أساسي من عملية الإدارة الإستراتيجية. وهي تمثل جهداً مركزاً لوضع خطة واقعية وفي نفس الوقت طموحة لتوجيه جهود تنمية الجهاز الأعلى للرقابة.

ويتطلب التوصل إلى إستراتيجية قوية بشأن كيفية إنجاز مهمة الجهاز والاقتراب أكثر من تحقيق رؤيته خطة ثابتة لتوجيه الجهود المبذولة (الفصل 3). ويجب أن تحدد هذه الخطة وترسي الخطوات والأدوار والمسؤوليات والأطر الزمنية الواضحة لإعداد وثيقة الخطة الإستراتيجية. فهي تمثل اتفاقاً صريحاً بين إدارة الجهاز والفريق المكلف بإعداد الإستراتيجية فيما يتعلق بمسار العملية والمحتوى المتوقع بالإضافة إلى الأعمال وإلى المدخلات المطلوبة.

ويرد في الفصول من 4 إلى 8 وصف للنهج المقترح لصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وتتمثل إحدى الفرضيات الأساسية في هذا النهج في ضرورة أن يتبع هيكل الإستراتيجية ومنطقها بدقة سلسلة القيمة الخاصة بإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.

تماشياً مع إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، ينبغي أن تتمحور إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة حول إطار عمل منطقي يميز بين النتائج المرجوة والتغيرات في الأداء على مستويات الأثر والنتائج والمخرجات والقدرات. ومن أجل تحديد واختيار هذه التغيرات، ينبغي لفريق التخطيط الإستراتيجي في الجهاز الأعلى للرقابة الاعتماد على المعلومات المستقاة من العديد من الأدوات والأطر التحليلية (الشكل ب 1-).

أولاً، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى فهم متعمق لأدائه الحالي. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب أن يستخدم أداتين تحليليتين، وهما إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتحليل أصحاب المصلحة (الفصل 4). ويجب أن تسترشد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة بمتابعة مهمة الجهاز ورؤيته وأن تحكمها القيم التي وضعها الجهاز كمبادئ أساسية (الفصل 5). كما تنشأ الحاجة إلى مراجعة أو ربما صياغة رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه من جديد

من تحليل الأداء الحالي. سوف تحدد رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته الاتجاه الواسع للإستراتيجية. وستؤثر أيضاً على تحديد القضايا الإستراتيجية الرئيسية التي يريد الجهاز معالجتها في الفترة الإستراتيجية المقبلة. يتناول الفصل 6 موضوع كيفية استخدام تحليل SWOT للاتفاق على هذه القضايا الإستراتيجية الحاسمة.

الشكل ب.1 الخطوات الرئيسية في صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وما يتصل بها من أدوات التحليل



مهمة الجهاز ورؤيته وقيمه الفصل 5

التخطيط للخطة الفصل 3

عندما يتم الانتهاء من تقييم الأداء ويوجد اتفاق حول رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه والقضايا الإستراتيجية المختارة، يجب أن ينتقل العمل إلى مرحلة التخطيط المرتقبة لإعداد مشروع إطار النتائج للخطة الاستراتيجية (الفصل 7). وتحقيقا لهذه الغاية، سيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحديد النتائج المرجوة على مستوى النواتج التي سيسعى إلى المساهمة فيها ضمن إستراتيجيته والمرتبطة بالقضايا الإستراتيجية التي اختارها. ثم سيحدد لكل ناتج من النواتج ما هي منتجاته الأساسية أو مخرجاته، مثل حسن التوقيت وتغطية جودة مختلف مهماته الرقابية، فضلا عن مهمات الرقابة القضائية المحتملة وغيرها من الأعمال الأساسية التي ستمكن من تسهيل تحقيق النواتج التي تم اختيارها. وبالنسبة لكل مخرج ستحدد الإستراتيجية المستوى الحالي والمنشود من القدرات والكفاءات المطلوبة. أما بالنسبة لمعالجة الفجوات الموجودة على مستوى القدرات الحالية، سيتعين على الإستراتيجية تحديد مسار العمل العام خلال فترة الإدارة الإستراتيجية.

سيكون اختيار النواتج والمخرجات بالإضافة إلى تحديد طريقة سد الفجوات على مستوى القدرات مدفوعا بتحليل الجدوى وبممارسات تحديد الأولويات (الفصل 8). وسيغذي كل من تحليل SWOT وتحليل الجدوى عملية تحديد المخاطر والافتراضات، الأمر الذي سيدعم إطار النتائج النهائي لإستراتيجية الجهاز. ولاستكمال عملية التخطيط الاستراتيجي، ستكون هناك حاجة إلى إجراء مشاورات داخلية وخارجية وإلى زيادة الوعي.

على الرغم من تقديم جميع الخطوات اللازمة لصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة بشكل متتابع، فإن هناك درجة كبيرة من التكرار في هذه العملية. هذا التكرار هو عنصر أساسي ومطلوب بهدف التحسين المستمر للصيغة النهائية للإستراتيجية من خلال التحليل النقدي ومن خلال المناقشة.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة
- اتخاذ القرار بشأن تشكيل فريق التخطيط الإستراتيجي.
- تحضير خطة مشروع موجزة تغطي الأجزاء الرئيسية بدءاً من تحديد التاريخ المطلوب لإنهاء الخطة الإستراتيجية وإعادة بناء توقيت كل خطوة بناءً على التاريخ المحدد
- عند الانتهاء من دراسة عملية إعداد الخطة الإستراتيجية بمزيد من التفصيل وعند اتخاذ القرار بشأن أي العناصر أجدر بالإضافة دون غيرها، عليك ضبط خطة المشروع طبقاً لذلك بما في ذلك الخطوات المفصلة في العملية.
- إسناد الأدوار والمسؤوليات لكل مرحلة بالإضافة إلى تعيين قائد فريق لفريق التخطيط الإستراتيجي.
- تقديم خطة مشروع وتأكيدها مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- التأكد من أن خطة المشروع تعكس الخبرة المكتسبة من عمليات التخطيط الإستراتيجي السابقة - على سبيل المثال، التخطيط الواقعي للوقت لمختلف مراحل العملية، وإدراج أي عناصر وأنشطة تم حذفها في المرة الأخيرة والتي تراها الآن ضرورية.



نقاط التعلم الرئيسية

- تعد خطة المشروع التي تشرح الخطوات الرئيسية لإعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة أداة مهمة لتحقيق عملية فعالة وكفؤة وشاملة للجميع.
- يجب على خطة المشروع تحديد ما يلي:
 - الغرض من إعداد الخطة الإستراتيجية وسياقها
 - المدّة المرغوبة للخطة
 - الأنشطة الرئيسية والأطر الزمنية والمسؤوليات المتعلقة بإعداد الإستراتيجية
 - الآليات اللازمة لضمان مراقبة الجودة؛
 - أصحاب المصلحة الرئيسيون الداخليون والخارجيون الذين يتعيّن التشاور معهم بشأن العملية.
 - يجب تشكيل فريق للتخطيط الإستراتيجي وتكليفه بمهمة إعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة.
 - ينبغي أن يضم فريق التخطيط الإستراتيجي إمّا رئيس الجهاز الأعلى للرقابة أو أعضاء من فريق إدارة الجهاز الأعلى للرقابة أو كحدّ أدنى ضمان عقد مشاورات منتظمة معهم.
 - هناك خمس خطوات رئيسة في صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة:
 - تقييم الأداء الحالي للجهاز الأعلى للرقابة باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة؛
 - تحليل آراء وتوقعات أصحاب المصلحة؛
 - تطوير إطار نتائج الإستراتيجية والعناصر الرئيسية الأخرى للخطة؛
 - المراجعة والانتهاء لضمان جودة الوثيقة واتساقها؛
 - مرحلة التواصل والتوعية.

لضمان الجودة العالية للخطة الإستراتيجية والحفاظ

على كفاءة عملية الصياغة، يوصى بشدة بالبدء

بإعداد خطة مشروع لتوجيه عملية إعداد الوثيقة

إن وضع خطة إستراتيجية يمكن أن يكون عملية معقدة تشمل جهات فاعلة مختلفة وعدة خطوات. ولضمان الجودة العالية للخطة الإستراتيجية والحفاظ على كفاءة عملية الصياغة، يوصى بشدة بالبدء بإعداد خطة مشروع لتوجيه عملية إعداد الوثيقة. تعرف هذه الخطوة أيضاً بالتخطيط للخطة. حيث يتعرّض الجهاز الأعلى للرقابة الذي يشرع في عملية تخطيط إستراتيجي دون التخطيط لها بشكل صحيح، إلى مخاطر تقديم منتج منخفض الجودة وذو ملكية محدودة. ومن شأن عدم وجود تخطيط أولي كاف أن يزيد من خطر التوهان في العملية وعدم إنهاء العمل أبداً. أيضاً يؤدي التخطيط للخطة إلى ترجمة مبدأ الحفاظ على سهولة الإدارة إلى أفعال ويفرض على الذين يكتبون الخطة أخذ مواردهم وقدراتهم في الاعتبار بشكل منهجي. ونظراً لكون التخطيط للخطة يتضمن تحديد الأدوار والمسؤوليات فضلاً عن تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين الذين سيتم إشراكهم في العملية، فهو أيضاً وسيلة للتأكد من احترام مبدأ الشمولية. وأخيراً، يعد التخطيط للخطة أداة ممتازة لضمان التزام قيادة الجهاز ومشاركتها في العملية.

إن مرحلة التخطيط للخطة هي أيضاً الوقت الذي يتعين فيه على الجهاز الأعلى للرقابة اتخاذ قرار بشأن تشكيل فريق التخطيط الاستراتيجي. يجب أن يتألف هذا الفريق من موظفي الجهاز الذين تقع على عاتقهم المسؤولية الرئيسية لصياغة إستراتيجية الجهاز. وينبغي الشروع في عملية وضع الخطة الاستراتيجية الجديدة قبل وقت كاف. وعادة ما يكون ذلك في بداية السنة الأخيرة من مدة الخطة الاستراتيجية المنتهية. ويرجع هذا إلى أن بعض المدخلات الضرورية للاستراتيجية الجديدة، وأبرزها تقييم الأداء الحالي، تستغرق وقتاً طويلاً. وفي حال إجراء تعديلات متوسطة الأجل أو غيرها من التعديلات على خطة إستراتيجية قائمة، من المهم بنفس القدر إتاحة وقت كاف لتقييم التقدم المحرز قبل إجراء التعديلات اللازمة.

سيتناول هذا الفصل عملية إعداد الخطة الإستراتيجية كمشروع ويشير إلى الخطة الأولية لإعداد الخطة الإستراتيجية باعتبارها **خطة مشروع** لوضع الإستراتيجية. وسيتم أولاً تقديم العناصر الرئيسية لخطة المشروع (الشكل 1.3) ثم شرحها بمزيد من التفصيل.

1.3 الغرض والسياق

بما أن المشروع يتعلق بوضع خطة إستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة، فإن الغرض الرئيسي من المشروع هو التأكد من وجود عملية تخطيط تنظيمي جيدة من شأنها أن تتيح إعداد خطة إستراتيجية عالية الجودة للجهاز الأعلى للرقابة. وبالتالي، فإن نقطة البداية هذه هي أيضاً فرصة مناسبة للتفكير في توقعات الجهاز تجاه عملية التخطيط الإستراتيجي وما يأمل في تحقيقه من خلالها.

يجب أن يوضح الغرض المُعلن من المشروع بعض الصفات التي ينبغي أن تتوافر في الخطة الإستراتيجية. ومن شأن هذه الصفات أن تعكس، في أحسن الأحوال، مبادئ الإدارة الإستراتيجية المبنية في الفصل السابق. كما يجب أن تكون الخطة الإستراتيجية سهلة الإدارة بحيث تعطى الأولوية للقضايا الأكثر إلحاحاً. وينبغي أن تكون شاملة وأن تأخذ في الاعتبار توقعات أصحاب المصلحة. يجب أيضاً أن تركز على النتائج المستدامة التي تعزز الأعمال الرئيسية للجهاز الأعلى للرقابة. وينبغي أن تهدف إلى تحويل الجهاز الأعلى للرقابة إلى منظمة تمثل القدوة الحسنة من خلال المهنية والمساءلة والشمول والشفافية. وينبغي أن تمثل رؤية والتزامات رئيس الجهاز الأعلى للرقابة. وأخيراً، يجب أن تولي الاعتبار الواجب لإدارة عملية التغيير اللازمة لتحقيق جميع أهدافها.

وينبغي أن يوفر هذا القسم أيضاً الأساس المنطقي والسياق اللذين حفزا عملية التخطيط الاستراتيجي. وينبغي أن يصف بإيجاز الحالة الراهنة في عملية الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة المعني. هل أشرفت الخطة الإستراتيجية الحالية على النهاية؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هي الدروس المستفادة من تنفيذها؟ وما هو أساس الخطة الإستراتيجية القادمة؟ إذا كانت هذه هي الخطة الإستراتيجية الأولى التي يضعها الجهاز الأعلى للرقابة، فما الذي أدى إلى اتخاذ القرار؟ يجب أن يعكس هذا القسم أيّ تغييرات طرأت على الجهاز الأعلى للرقابة أو على البيئة المؤسسية والتي تتطلب تحولات إستراتيجية في عمل الجهاز الأعلى للرقابة. فجائحة كوفيد-19، على سبيل المثال، كانت عاملاً خارجياً رئيسياً بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة لكي تعكس وتراجع توجهها الاستراتيجي من أجل توفير استجابة أفضل للوباء وتحدياته. وهناك ظروف أخرى، مثل التغيير في قيادة الجهاز الأعلى للرقابة، في الإطار القانوني للجهاز الأعلى للرقابة، أو التغييرات الهامة في نظم إطار قياس الأداء، قد تحفز أيضاً على تنقيح الخطة الاستراتيجية، حتى قبل انتهاء الخطة الحالية. وفي بعض الحالات، قد يكون الحد الأدنى من التقدم في مقابل خطة إستراتيجية قائمة علامة قوية على أنها تفتقر إلى الواقعية ولا يمكنها أن تخدم غرضها المتمثل في توجيه تحسينات الأداء للجهاز الأعلى للرقابة.

1. الغرض والسياق

- الأساس المنطقي
- تقدم الخطة الإستراتيجية الحالية وإنجازاتها
- التغييرات الأخيرة في البيئة الخارجية للجهاز الأعلى للرقابة

2. مدّة التخطيط الإستراتيجي

- من ثلاث إلى خمس سنوات غالباً
- كلما طالت المدة، اشتدت الحاجة لإدراج أحكام بشأن المراجعة النصف مرحلية

3. الأنشطة والأدوار والمسؤوليات

- الخطوات الأساسية في العملية
- توزيع المهام
- الإطار الزمني
- آليات ضمان الجودة

4. أصحاب المصلحة الرئيسيين

- قيادة الجهاز الأعلى للرقابة
- الفريق المسؤول عن إعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة
- موظفو الجهاز الأعلى للرقابة الذين ستنم استشارتهم
- أصحاب المصلحة الخارجيين ذوو الأهمية الأساسية مثل: البرلمان والسلطة التنفيذية ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني

الشكل التوضيحي 1.3: الأقسام الرئيسية لخطة مشروع لإعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة

2.3 مدة التخطيط الإستراتيجي

يمكن أن يتناول هذا القسم الخيارات المختلفة المتاحة للجهاز الأعلى للرقابة فيما يتعلق بمدة خطته الإستراتيجية والإعتبارات المتعلقة بتحديد المدة. وبينما لا توجد معايير محددة، فإن غالبية الخطط الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة تتراوح مدتها من ثلاث إلى عشر سنوات. ولكون التخطيط الإستراتيجي يتضمن تفكيراً إستراتيجياً طويلاً الأجل، ينصح أن تغطي الخطة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة مدة ثلاث إلى خمس سنوات تقريباً. والخطط الإستراتيجية التي مدتها ثلاث سنوات ليست غير مألوفة، وقد تكون خياراً جيداً إذا كان الوضع يتسم بدرجة عالية من عدم اليقين في البيئة الخارجية الحالية، وذلك مثلاً بسبب أزمة مالية أو كارثة طبيعية أو وباء. ومن ناحية أخرى فإن المدة الأكثر محدودية لخطة إستراتيجية مدتها ثلاث سنوات قد تضع أيضاً قيوداً على مستوى الطموح وإمكانية رؤية تغيير حقيقي في الأداء. عادة ما تستخدم الأجهزة العليا للرقابة خططاً إستراتيجية لخمس سنوات. تحتوي الخطط الإستراتيجية التي مدتها سبع أو حتى عشر سنوات على درجة أعلى من المخاطرة وعدم اليقين بالنسبة للمستقبل حيث أنه من الصعب التنبؤ بدقة بما سيحدث إلى حد ذلك في المستقبل. ولذلك، يُقترح بقوة إدراج أحكام للتقييم والتعديل المنتظمين للخطط الإستراتيجية ذات المدة الأطول، لضمان ملاءمتها ولتأمين القدرة على التكيف بسرعة لتطوير الأداء. وفي حين ينبغي أن تكون عملية صياغة وتعديل إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة هي نفسها بوجه عام، يناقش الفصل 15 من هذا الدليل بعض خصائص تقيحات منتصف المدة للخطط الإستراتيجية التي ينبغي مراعاتها.

قد تكون هناك عوامل أخرى تؤثر على التواتر المثالي للخطط الإستراتيجية. حيث أنه في بعض الأحيان قد تكون مواءمة فترة التخطيط الإستراتيجي مع مدة ولاية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة أو مع خطط التنمية الوطنية خياراً مطروحاً. وبما أن الخطة الإستراتيجية تتطلب موارد لتنفيذها، فقد يكون من المفيد في بعض الحالات المواءمة مع دورة التمويل الحكومي أو الجهة المانحة الرئيسية. ومن العوامل المحتملة الأخرى في تفسير الحاجة إلى خطة إستراتيجية جديدة في وقت أبكر بكثير مما كان متوقفاً، احتمال حدوث تغيير جوهري في المستقبل المنظور. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يوفّر سن إطار عمل قانوني

جديد للجهاز الأعلى للرقابة أو إجراء إصلاحات واسعة النطاق في الإدارة المالية العامة أسباباً لتغيير فترة التخطيط الإستراتيجي. وأخيراً، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة في بعض الحالات أو قد يُطلب منه اتباع إجراءات وأنظمة موحّدة للإدارة العامة، كما قد تكون لديه حرية أقل في تحديد معايير مدة الخطة الإستراتيجية.

3.3 الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بوضع الإستراتيجية

في هذا القسم، يجب تحديد الأدوار والمسؤوليات المختلفة لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في عملية التخطيط الإستراتيجي وإسنادها بوضوح. وبما أن التخطيط الإستراتيجي هو مسؤولية قيادية حساسة، وتماشياً مع مبدأ الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة الذي ينص على الالتزام بقيادة الجهاز الأعلى للرقابة، يجب على رئيس الجهاز الأعلى للرقابة أن يقود أو على الأقل أن يتفاعل بانتظام مع فريق التخطيط الإستراتيجي المعين لتنفيذ العمل.

وبحسب حجمه، قد يكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة وحدة أو إدارة مخصصة للتخطيط الإستراتيجي التي عادة ما تلعب دوراً حيوياً في هذه العملية. بيد أنه كثيراً ما تكون هناك حاجة إلى إشراك آخرين من الجهاز أيضاً، على سبيل المثال، ممثلين من مختلف وحدات الرقابة الأولية وغيرها من الوحدات الوظيفية في الأجهزة العليا للرقابة. ويجب لفريق التخطيط الإستراتيجي أن يشمل على نحو مثالي قباذيين يتمتعون بصلاحيات صنع القرار في الجهاز الأعلى للرقابة. وكبديل عن ذلك، ينبغي أن توضع آليات للتفاعل المنتظم مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة لضمان التقدم السلس في عملية وضع الاستراتيجية.

كما يجب أن تعود ملكية عملية التخطيط الإستراتيجي لرئيس الجهاز الأعلى للرقابة الذي يمكنه تعيين منسق للفريق على مستوى تشغيلي أكبر لدعمه في تنسيق جميع الأنشطة المتعلقة بوضع الخطة الإستراتيجية. واعتماداً على مدى انخراط قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وما هي أفضلياتهم، فإنه قد يتم تعيين قائد للفريق. وينبغي أن يظطلع هذا الشخص بالمسؤولية العامة عن الإشراف على العملية، وعن الاتصال بقيادة الجهاز الأعلى للرقابة وضمان استيفاء الأطر الزمنية ومتطلبات الجودة للاستراتيجية.

أ. تقييم الوضع الحالي

تقييم الوضع الحالي هو المرحلة الأولى في وضع الخطة الإستراتيجية. ويشمل النهج المقترح في هذا الدليل والمبين في الفصل التالي، تقييمًا للأداء الحالي باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، فضلا عن تحليل لآراء وتوقعات أصحاب المصلحة باعتبارها أنشطة رئيسية في هذه المرحلة. وبحسب سياق الجهاز الأعلى للرقابة، قد يختار فريق التخطيط الإستراتيجي مقارنة بديلة لأداء هذه الخطوة. فبينما يجب أن يظطلع فريق التخطيط الإستراتيجي بالمسؤولية العامة عن ادارة هذه المرحلة، فإنه يمكن تفويض العمل الفعلي إلى فريق من مستوى تنفيذي أكبر مع مسؤوليات إشرافية داخل فريق التخطيط الإستراتيجي. وفي حالة اتخاذ الجهاز الأعلى للرقابة قرارًا باستخدام أداة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة لتقييم الوضع الحالي، فإن وثيقة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة توفر توجيهها مفضلًا حول كيفية تصميم النهج والعملية. وقد يقرّر فريق التخطيط الإستراتيجي أيضًا الحصول على مزيد من الكفاءة في المنهجية بحضور دورة تدريبية. ويجب أن يذكر القسم الخاص بالأدوار والمسؤوليات هذه الخطوات. وقد يقرر الجهاز الأعلى للرقابة أيضًا إسناد (جزء من) هذا العمل إلى مقدمي خدمة خارجيين، على سبيل المثال، قد تكون وسائل الإعلام أو وكالة العلاقات العامة خيارًا مناسبًا لإجراء تحليل لآراء أصحاب المصلحة الخارجيين وتوقعاتهم حول الجهاز الأعلى للرقابة.

يوصى أيضًا بضم أعضاء من فريق قيادة الجهاز الأعلى للرقابة المكلفين بالمجالات الوظيفية وممثلين من مختلف المستويات في الجهاز الأعلى للرقابة، وللحفاظ على شمولية العملية، ينبغي أن يسعى فريق التخطيط الاستراتيجي إلى ضمان التوازن بين الجنسين وأن يضع أيضًا ترتيبات للتشاور مع جهة التنسيق المعنية بالمسائل الجنسانية التابعة للجهاز الأعلى للرقابة، إن وجدت. ومع ذلك، يجب أن يتواءم حجم فريق التخطيط الاستراتيجي مع حجم الجهاز الأعلى للرقابة. قد يكون هذا الفريق صغيرًا يتألف من ثلاثة أو أربعة أشخاص في حالة الأجهزة العليا للرقابة الصغيرة أو فريقًا موسعًا في حالة الأجهزة الرقابية الكبيرة. أما إذا كان حجم الفريق يعد غير ملائم بدرجة كبيرة، فيمكن أن ينظر الجهاز في إمكانية تكوين فريق أساسي أصغر وفريق أكبر لضمان ملكية جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين ومشاركتهم. كما قد يقرّر الجهاز أيضا جلب خبير خارجي لإسداء المشورة لفريق التخطيط الإستراتيجي. ومن المهم، عند إشراك خبير خارجي، ضمان أن تظل ملكية عملية وضع الإستراتيجية وصنع القرار بشأنها بيد الجهاز.

هناك نحو أربع مراحل رئيسية لعملية وضع الاستراتيجية. ويتعيّن تحديد الأدوار والمسؤوليات بالنسبة لكل مرحلة. وكثيرا ما تحدد خطط المشاريع أنشطة أكثر تفصيلا، فضلا عن أطر زمنية في كل مرحلة.



ب. صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة

بناءً على تحليل الوضع الحالي، يحتاج فريق التخطيط الإستراتيجي إلى الاتفاق على عملية مفصلة لصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. ويتولى فريق التخطيط الإستراتيجي مسؤولية تنسيق المدخلات التي جُمعت من مصادر مختلفة أثناء عملية الإعداد وضمان أن تعكس المسودة النهائية جميع المناقشات الإستراتيجية بشكل مناسب. كما يشمل ذلك عادةً التحليل والاتفاق على القضايا الإستراتيجية الرئيسية، وعلى عدّة تكرارات لمسودة إطار النتائج (الأثر - النواتج - المخرجات - القدرات) بناءً على المشاورات الداخلية مع موظفي الجهاز الأعلى للرقابة وعلى ملاحظات قيادة الجهاز وموافقتها. وسيتوجب أيضاً الاتفاق حول عناصر إضافية مثل قياس الأداء لإطار النتائج. عندئذ فقط يمكن صياغة الوثيقة الفعلية. وتتطلب الصياغة مهارات الكتابة والتواصل على حد سواء. ومن الأفضل أن تبقى مسؤولية كتابة الوثيقة نفسها بيد فريق التخطيط الإستراتيجي وتحت إشراف قائد الفريق لضمان وضع وثيقة متماسكة ومتسقة من حيث الأسلوب. وقد يكون هذا الشخص عضواً في فريق التخطيط الإستراتيجي أو شخصاً آخر من داخل الجهاز أو من خارجه. ويكون رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المسؤول عامة عن الموافقة على الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. وفي حالة وجوب الحصول على موافقات أخرى وفقاً لتفويض الجهاز الأعلى للرقابة، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي تحديد التوقيت والعمليات الواجب اتباعها للحصول على جميع الموافقات المطلوبة، ويجب أن يتضمّن خطة المشروع معلماً زمنياً مطابقاً.

ج. آليات ضمان الجودة

لن تحظى بالمصدقية بين أصحاب المصلحة سوى عملية التخطيط الإستراتيجي ووثائق التخطيط الإستراتيجي عالية الجودة دون غيرها وستُنقذ بشكل متسق وتتمتع بالملكية اللازمة. وهذا ما يجعل وجود آلية لضمان الجودة أمراً ذا أهمية حاسمة. ومن بين آليات مراقبة الجودة إنشاء فريق تخطيط إستراتيجي يتمتع بالكفاءات المطلوبة لقيادة العملية ولمراجعة متطلبات أفضل الممارسات لوضع الإستراتيجية وإدراجها في عملية إعداد إستراتيجية الجهاز. كما يمكن لفريق التخطيط الإستراتيجي أيضاً استخدام قوائم مرجعية لمراجعة عملهم الشخصي أو مراجعة عمل بعضهم البعض. وقد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً في آليات ضمان الجودة مثل الحصول على زميل ذي خبرة عالية، على مراجع نظير أو على مراجعة خارجية للإستراتيجية، وذلك لتوفير ضمان جودة عملية التخطيط الإستراتيجي ووثائقها. ويمكن أيضاً إلتماس هذه الملاحظات الخارجية والمستقلة بعد كل مرحلة من المراحل الرئيسية لعملية وضع الإستراتيجية. ومن المستحسن أيضاً إجراء مراجعة نهائية لمشروع الاستراتيجية يركز على الاتساق.

د. التواصل

تعد وثيقة الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة أداة إبلاغ مهمة للغاية بخصوص التوجه الإستراتيجي للجهاز الأعلى للرقابة. ويكون فريق التخطيط الإستراتيجي مسؤولاً عن تحديد كيفية تسويق الخطة وتوصيلها إلى أصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين على حد سواء. كما قد يختار فريق التخطيط الإستراتيجي تفويض هذه المسؤولية إلى فرق أو أشخاص أكثر تخصصاً في الجهاز. وينبغي، مع ذلك، أن يواصل فريق التخطيط الإستراتيجي تنسيق هذه العملية لضمان إيصال الرسائل الأساسية بشكل مناسب. كما تختار العديد من الأجهزة العليا للرقابة استخدام أنواع مختلفة من وسائل الإعلام، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، لتسويق الخطة والإبلاغ عنها.

4.3 أصحاب المصلحة الرئيسيون وعملية التشاور

يجب أن تكون الخطة الإستراتيجية ذات صلة وقابلة للتنفيذ. لذلك يوصى بشدة أن يتبع الجهاز الأعلى للرقابة عملية استشارية واسعة النطاق لتطوير تلك الخطة كجزء من تقييم وضعه الحالي. ويجب أن تتضمن خطة المشروع المتعلقة بتطوير الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة استعراضاً رفيع المستوى لأصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين، الذين يرى فريق التخطيط الإستراتيجي من الضروري التشاور معهم وإبقاؤهم على علم بالعملية. وترد في الفصل 2.4 من هذا الدليل مناقشة معمقة حول أبرز أصحاب المصلحة المحتملين للجهاز الأعلى للرقابة. كما ستوضح الفصول التالية في هذا الجزء من الدليل، أنّ عملية التشاور يجب أن تشمل، كحد أدنى، ما يلي:

- التشاور الأولي مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة
- التشاور مع موظفي أو ممثلي الجهاز الأعلى للرقابة كجزء من عملية تحليل أصحاب المصلحة
- التشاور مع أصحاب المصلحة الخارجيين الرئيسيين بشأن آرائهم وتوقعاتهم كجزء من عملية تحليل أصحاب المصلحة
- التشاور مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة بشأن بيان الرؤية، والمهمة، والقيمة بالإضافة إلى نتائج تحليل الوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة
- عرض مسودة إطار النتائج على رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة والتشاور معهم
- عرض مسودة استراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة على رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة وإدماج التعليقات
- عرض مسودة الإستراتيجية النهائية للجهاز الأعلى للرقابة على موظفي الجهاز الأعلى للرقابة
- عرض الوثيقة النهائية على أصحاب المصلحة الخارجيين من خلال قنوات مناسبة (النشرات الإعلامية، والصحافة، والمؤتمرات، إلخ) والتوعية بها.

5.3 صياغة خطة المشروع

ستوضح خطة المشروع بالتفصيل كل مرحلة من مراحل عملية التخطيط الإستراتيجي بالإضافة إلى الموارد اللازمة وخطوات العملية والجدول الزمنية والمخرجات المتوقعة في كل مرحلة. ويبيّن الجدول 1.3 مثالاً على الكيفية التي يمكن أن يبدو بها هذا التخطيط بالنسبة لبعض المراحل الرئيسية التي تمت مناقشتها.

قد يقرر فريق التخطيط الإستراتيجي تحديد المراحل على مستوى أكثر تفصيلاً إذا وجد ذلك أكثر ملاءمة لتخطيط ورصد عملية وضع الإستراتيجية. كما قد يقرر الفريق تنفيذ بعض العمليات بالتوازي. وقد أظهرت التجارب المستقاة من الأجهزة العليا للرقابة أن العملية برمتها من البداية وصولاً إلى إنتاج وثيقة الخطة الإستراتيجية في شكلها النهائي تستغرق من 9 إلى 12 شهراً. وعادة ما تكون مرحلة تقييم الجهاز الأعلى للرقابة وفق إطار قياس الأداء أكثر الأنشطة استهلاكاً للوقت في هذه العملية. ولذلك، من الأساسي تخصيص موارد كافية لها، لكي لا تبطئ المراحل اللاحقة.

وبعد وضع خطة مشروع لإعداد الإستراتيجية بإمكان فريق التخطيط الإستراتيجي، النظر في استخدام قائمة مرجعية لمراجعة خطة المشروع.

1.3 المربع

قائمة مرجعية لتقييم خطة المشروع

- هل هي واقعية؟ هل سيتمكن فريق التخطيط الإستراتيجي من الوصول إلى الأهداف المعلنة في غضون الإطار الزمني المحدد وبالموارد المعلنة؟ وعلاوة على ذلك، هل من الواقعي توقع إتاحة الموارد المعلنة لفريق التخطيط الإستراتيجي؟
- هل هي شاملة؟ هل تُفصّل كل المعالم المرورية والمهام المطلوبة في العملية؟
- هل أنّ المهام متسلسلة منطقياً؟ خاصة إذا كانت إحدى الخطوات تعتمد على مخرجات الخطوة السابقة.
- هل التقنيات المذكورة مناسبة للمخرجات المنشودة؟ هل الموارد المقدرّة كافية لإنجاز المرحلة بنجاح؟
- هل أنّ الأطر الزمنية والمسؤوليات والمخرجات المتوقعة لكل مرحلة (أهداف) محددة بوضوح؟ هل هناك مجال للمرونة؟
- هل ستساعد الخطة ككل الجهاز الأعلى للرقابة في تحقيق المنتج النهائي، بمعنى آخر وثيقة الخطة الإستراتيجية؟
- هل تنص على مشاركة أصحاب المصلحة على نطاق واسع؟
- هل تحدد بوضوح آليات مراقبة الجودة وضمن الجودة للتأكد من صحة المعلومات واتباعها، مما يؤدي إلى وضع خطة إستراتيجية عالية الجودة؟

الجدول 1.3 نظرة عامة على خطة المشروع

ماذا؟	النتيجة؟	كيف؟	من؟	متى؟ الفترة والمدة
تحليل الوضع الحالي	تقرير إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة عن الأداء الراهن للجهاز الأعلى للرقابة شامل وقائم على الأدلة ومراجع على نحو مستقل	إجراء تقييم بواسطة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة كتقييم ذاتي أو نظير أو خارجي، أو حتى مزيج مما سبق مراجعة مستقلة حول الالتزام بمنهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة	فريق تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة والمراجع المستقل	9 إلى 12 شهرا قبل أن يحين موعد الاستراتيجية الجديدة يستغرق 6 أشهر
تحليل أصحاب المصلحة	فهم موثَّق لأصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين، وتصوراتهم الحالية وتوقعاتهم الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة ودورهم في وضع الإستراتيجية	تحليل أصحاب المصلحة باتباع نهج الخطوات الأربع	فريق التخطيط الإستراتيجي وموظفو الجهاز الأعلى للرقابة المسؤولين عن التواصل	سنة أشهر قبل موعد اعتماد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة يستغرق شهرا واحدا (يمكن القيام به بالتوازي أو عند الانتهاء من مشروع تقرير الجهاز حول اطار قياس الأداء)
صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة	خطة إستراتيجية تحدد إطار نتائج وإستراتيجيات واضحة لتحسين الأداء	التحليل الرباعي SWOT لتحديد القضايا الإستراتيجية تعريف إطار النتائج: الأثر، والنواتج والمخرجات تحديد الفجوات بين القدرات وإستراتيجيات معالجتها ترتيب الأولويات وتحليل الجدوى مراجعة مسودة إطار النتائج مع باقي الجهاز الحصول على موافقة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة	فريق التخطيط الإستراتيجي	قبل 3 إلى 6 أشهر من موعد اعتماد الاستراتيجية الجديدة تستغرق 3-1 أشهر (بناء على مشروع تقرير أداء الجهاز وفق اطار قياس الأداء)
وضع الصيغة النهائية للإستراتيجية	تحرير اللغة والتصميم، والتحقق من الإتساق	الوثيقة النهائية جاهزة للنشر في الأشكال الرقمية والمطبوعة	فريق التخطيط الإستراتيجي، والموظفون المسؤولون عن التواصل	قبل 6 إلى 8 أسابيع من موعد اعتماد الاستراتيجية الجديدة تستغرق أسبوعين إلى أربعة أسابيع
نشر إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة	زيادة الوعي والمناصرة بشأن الخطة الإستراتيجية الجديدة	اجتماعات الموظفين الداخليين النشرات الإعلامية والمشاركة مع أصحاب المصلحة الخارجيين الرئيسيين	قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وموظفو الجهاز الأعلى للرقابة المسؤولين عن التواصل	خلال الشهر الذي يسبق اعتماد الاستراتيجية الجديدة وبعدها



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- اتخاذ قرار بشأن تطبيق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. واستناداً إلى درجة تطور الجهاز الأعلى للرقابة وتوفر القدرة على التقييم الداخلي والدعم الخارجي للتقييم. يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر في اتباع منهجية أبسط وأقل استهلاكاً للوقت.
- بغض النظر عن المنهجية المحددة، ضمان أن يستند نهج التقييم إلى معلومات وأدلة موضوعية وأن تغطي مواضيعه المجالات الستة الرئيسية في إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة.
- حصر واختيار من ثلاثة إلى خمسة من أبرز أصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة واستقاء آرائهم وتوقعاتهم، ممّا يقلّل من حجم الجهود المبذولة. ولا ينبغي إغفال أصحاب المصلحة الداخليين!



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو متقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- تطبيق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بما يكفل مشاركة قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وتحديد أولويات العملية لاستكمالها في غضون 6 أشهر
- القيام بحصر وتحليل شامل لأصحاب المصلحة
- النظر في مرحلة جمع آراء وتوقعات أصحاب المصلحة باعتبارها فرصة لوضع وتعزيز دور الجهاز الأعلى للرقابة وتأكيد دوره كهيئة فاعلة في القطاع العام



نقاط التعلم الرئيسية

- يوفر تقييم الأداء المبني على الأدلة باستخدام منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة النهج الأفضل والأكثر شمولية للجهاز الأعلى للرقابة المهتم بقياس نجاحه استناداً إلى المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- توفر نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تحليلاً مفصلاً وثرياً لأداء أهم منتجات عمل الجهاز الأعلى للرقابة (تغطية، وجود، وحسن توقيت، ومتابعة مهمات الرقابة والرقابة القضائية والأعمال الأساسية الأخرى) والعوامل التوضيحية المتعلقة بذلك.
- وتنسجم نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بسهولة مع سلسلة النتائج المذكورة في إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة.
- إن عملية تقييم أداء الجهاز باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تحتاج تخطيطاً وتنفيذاً دقيقاً حتى تكون ناجحة.
- ينبغي أن يفهم رئيس الجهاز الأعلى للرقابة عملية تقييم أداء الجهاز باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وأن يدعمها ويضعها على رأس أولوياته.
- ينبغي لتحليل أصحاب المصلحة أن يأخذ في الاعتبار نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة مع معلومات بشأن ما يعتقد ويتوقعه أصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين من الجهاز الأعلى للرقابة.
- يكفل تحليل أصحاب المصلحة أن يتمكن الجهاز من اختيار أولوياته التي تكون ذات صلة وأهميّة بالنسبة لأصحاب المصلحة، ومن ثمّ تمكين مساهمته في البيئة الخارجية التي يعمل بها.
- من أجل إجراء تحليل لأصحاب المصلحة، يتعيّن على فريق التخطيط الإستراتيجي أن يرسم خريطة لأصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين وفقاً لسلطتهم واهتمامهم بالجهاز الأعلى للرقابة ومن ثم جمع وتحليل آراء وتوقعات مجموعة مختارة منهم.

1.4 تقييم قائم على الأدلة للأداء والقدرات

أ. سمات منهجية تقييم الأداء واختيارها

- ثمة مناهج وأدوات وأطر مختلفة لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة على تقييم أدائها الحالي. ولإرساء أساس سليم للإدارة الإستراتيجية، ينبغي أن تكون لتقييم الأداء السمات التالية:
- قياس الأداء وفقاً لمجموعة من المعايير أو المقاييس المتفق عليها، والتي تظل ثابتة مع مرور الوقت؛
 - استناد التقييم على جمع أدلة مناسبة وموثوقة، بما في ذلك مراجعة أعمال الرقابة؛ والرقابة القضائية عند الاقتضاء؛
 - توفير قياس للأداء في وقت معين؛
 - قياس ما يقوم به الجهاز الأعلى للرقابة فعلياً، وليس ما يفترض أن يقوم به وفقاً للقوانين والمعايير والأدلة، أو ما ينوي فعله مستقبلاً؛
 - دمج القياسات الكمية التي يمكن مراقبتها مع مرور الوقت مع المعلومات النوعية التي تحيط بالعناصر الأساسية التي يصعب التعبير عنها بالأرقام. وسيتيح هذا الدمج فهم الأداء فهماً شاملاً.

إن الأداة المقترحة في هذا الدليل هي إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة⁹. تمت المصادقة من قبل الإنتوساي على إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة في عام 2016 كأداة مفضلة لإجراء تقييم شامل لأداء الجهاز الأعلى للرقابة. ومنذ ذلك الحين، ترسخت مكانة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بوصفه منهجية التقييم التي تختارها الأجهزة العليا للرقابة بجميع أنواعها في الدول المتقدمة والدول النامية. ويمكن استخدام الأطر الأخرى طالما أنها تُلبي المتطلبات الرئيسية، بحيث تكون قائمة على الأدلة وتقدم تقييماً شاملاً للأداء والقدرات. ويجب على الجهاز الأعلى للرقابة الاسترشاد بالخبرات التي يتمتع بها والمعلومات المتوفرة لديه والدعم المتاح في استخدام هذه الأدوات والتقنيات عند اتخاذ قراره واستشير الأجزاء القادمة من هذا القسم، إلى إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة عند توضيح التفاصيل المرتبطة بتقييم الأداء، إلا أن المعلومات الواردة يمكن غالباً أن تنطبق على المنهجيات الأخرى.

من الشروط الأساسية لوضع خطة إستراتيجية قوية إمام الجهاز الأعلى للرقابة بأدائه الحالي إماماً عميقاً وهو ما يتيح للجهاز الأعلى للرقابة تحديد مواطن القوة والضعف وفهم العوامل الأساسية التي تؤثر على الأداء إيجاباً وسلباً. كما يوفر تقييم الوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة خطاً أساساً متيناً يُستند إليه في تتبع التقدّم المحرز والإبلاغ.

لتقييم الوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة، يجب وضع عاملين مختلفين في الاعتبار. أولاً، تحليل الأداء والقدرات الحالية بموضوعية مبنية على الأدلة، والذي يعكس البيئة والثقافة المحلية التي يؤدي الجهاز الأعلى للرقابة مهامه في إطارها (القسم 1.4). مثل هذا التقييم يضمن وضع خطة إستراتيجية واقعية. ثانياً، ينطوي تقييم الوضع الحالي على تحليل الآراء والتوقعات التي يتبناها أصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة على الصعيد الداخلي والخارجي (القسم 2-4)، بحيث يتضمن ذلك درجة الأهمية والتوقعات والاهتمامات والموافق. سيتيح تحليل أصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة وضع إستراتيجية تساعده على أن يظل وثيق الصلة بأصحاب المصلحة، وتُصاغ الإستراتيجية مع الأخذ في الاعتبار دعم أصحاب المصلحة المتوقع لعملية التغيير أو معارضتهم لها.

يحتوي الملحق المرفق بهذا الفصل على مثال للتقييم النوعي لأداء جهاز أعلى للرقابة وهمي وهو الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند باستخدام منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، وكذلك بتحليل أصحاب المصلحة، وتستمر دراسة الحالة الوهمية هذه في جميع أجزاء الملحق بالنسبة لكل خطوة أولية في عملية الإدارة الاستراتيجية في الجهاز الأعلى للرقابة.

ويلاحظ أن هذا الفصل يحيد عن المصطلحات الشائعة الاستخدام في "تقييم الاحتياجات" فهو يركز فقط على تقييم الوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة. ولا يمكن للجهاز الأعلى للرقابة تحديد احتياجاته إلا بعد تحديد ما يريد تحقيقه من حيث الأداء، وبعد الحسم في الخيارات الإستراتيجية لكيفية بلوغ ذلك.

⁹ لمزيد من المعلومات عن إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة والإرشادات المحددة حول كيفية إجراء تقييم إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة، يرجى الاطلاع على الموقع الإلكتروني لمبادرة تنمية الإنتوساي http://www.idi.no/en/idi-cpd/_sai-pmf

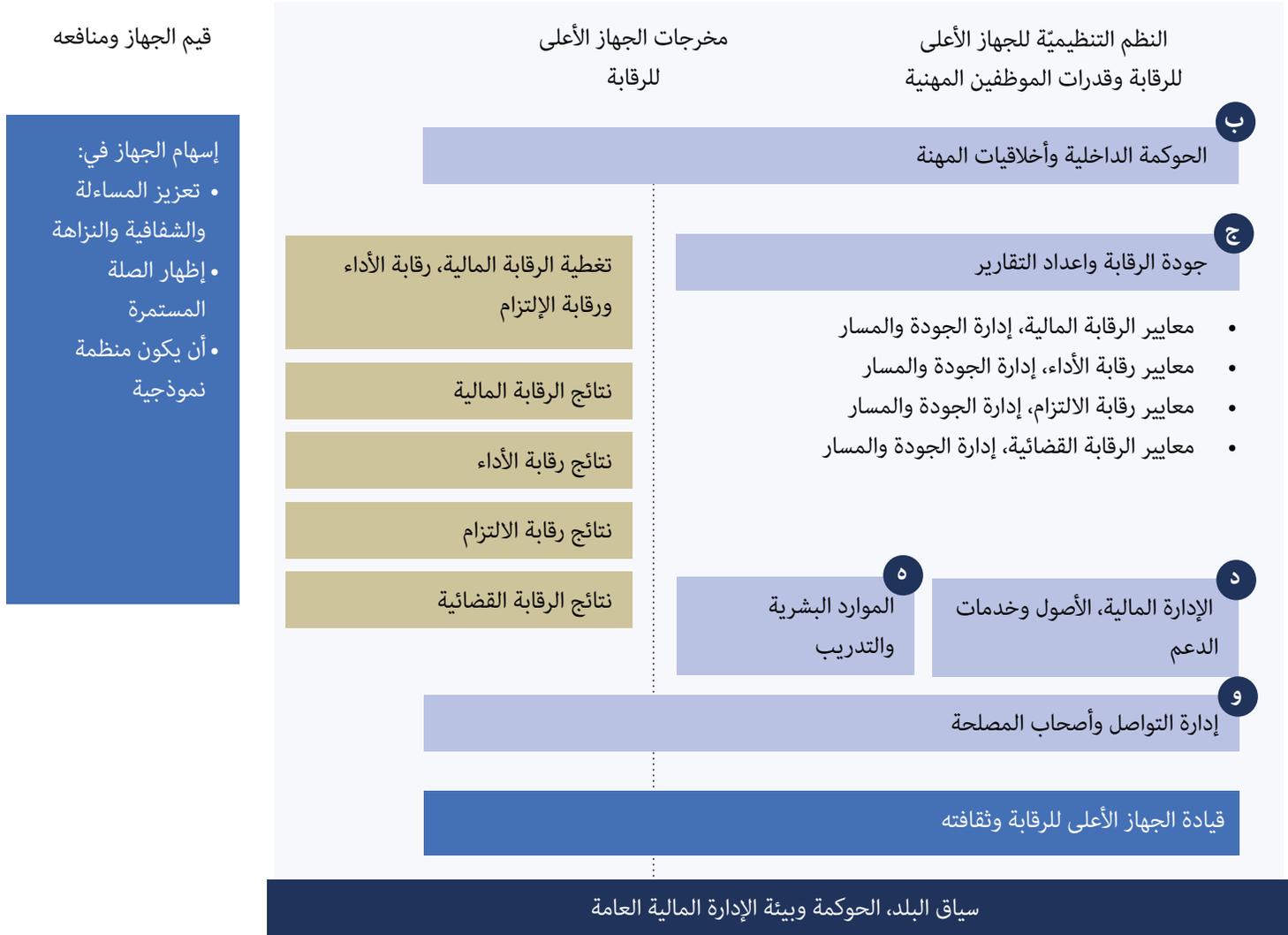
ب. إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة

يفحص إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة القدرات الحالية للجهاز الأعلى للرقابة (على المستويات المهنية والتنظيمية والمؤسسية) ويفحص منتجاته الرئيسية مثل المهمات الرقابية، وذلك وفقاً للمعايير الدولية (تحديداً معايير الإيساي) والممارسات الجيدة الأخرى ذات الصلة. وهو إطار شامل لقياس الأداء يحلل أداء الجهاز الأعلى للرقابة في ست مجالات رئيسية وهي: الإطار القانوني والمؤسسي (أ)، والحوكمة الداخلية والأخلاقيات المهنية (ب)، ومعايير الرقابة وعملياتها ونتائجها (ج)، والإدارة المالية، والأصول وخدمات الدعم (د)، والموارد البشرية والتطوير المهني (هـ)، وإدارة أصحاب المصلحة (و) (الشكل 1.5). يتضمن كل مجال عدّة مؤشرات أداء (معروفة بـ SAI 1, SAI 2 إلخ)، التي تنقسم إلى أبعاد (تتراوح بين I و IV) وهي توضح بالتفصيل العناصر المحددة لعمل الجهاز الأعلى للرقابة. على سبيل المثال، يتناول أحد مؤشرات المجال (أ) (وهو الاستقلالية وإطار العمل القانوني) صلاحيات (تفويض) الجهاز الأعلى للرقابة (SAI-2). ويتضمن المؤشر ثلاثة أبعاد للوقوف على جميع الجوانب المرتبطة بصلاحيات الجهاز الأعلى للرقابة، وهي: (I) اختصاص واسع بما فيه الكفاية (II) الوصول إلى المعلومات (III) حق وواجب إعداد التقارير.

ثمة عدّة مزايا لإجراء تقييم باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة مقارنة بأدوات التقييم الأخرى. أولاً: تستند النتائج إلى منهجية صارمة تتطلب وجود أدلة، مما يعزز موثوقية النتائج وموضوعيتها. كما أن المراجعة المستقلة للتقرير، التي تديرها مبادرة تنمية الإنتوساي تعطي النتائج درجة إضافية من القوة.

ثانياً: يستخدم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة منهج قياس موضوعي، حيث تُسند الدرجات بموضوعية لما يصل إلى 25 مؤشراً من جوانب أداء الجهاز الأعلى للرقابة، والتي تنقسم إلى 80 درجة بعد تقريبا. وتتيح المؤشرات والدرجات رصد ومقارنة تطور الأداء والتغييرات التي تطرأ عليه بين التقييمات بسهولة.

ثالثاً: لا يكتفي إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بتقديم تحليل ثري ومفصل، بل إنه يتضمن أيضاً تقييماً نوعياً للأداء يدعم بشدة التخطيط الإستراتيجي. أحد أجزاء هذا التقييم هو التحليل المتكامل لمواطن القوة والضعف في الجهاز الأعلى للرقابة. وهو يتناول أداء الجهاز الأعلى للرقابة من حيث تغطية وتوقيت وجودة المهمات الرقابية والمهام القضائية التي يُجريها الجهاز الأعلى للرقابة. ويبحث في أسبابها الجذرية وإلى أي مدى تخضع لسيطرة الجهاز الأعلى للرقابة أو تأثيره. ويتم هذا التحليل بطريقة منظمة يمكن ربطها بسهولة بمستويات النتائج في إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة (الجدول 1.4). وبالتالي، فإن نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تشكل إسهاماً حاسماً في صياغة الاستراتيجية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تطبيق بعض المؤشرات والأبعاد على أساس سنوي، ولذلك يمكن استخدامها في الرصد المنتظم للأداء.



الجدول 1.4 مقارنة مجالات إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة مؤشرات (SAI-1 الى SAI-25) والابعاد (I-IV)

مناطق إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة	مجالات ومؤشرات وأبعاد إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة (وفقًا للنسخة المعتمدة في عام 2016)
القدرات	
القدرات المؤسسية	المجال أ: الاستقلالية والإطار القانوني SAI-1, SAI-2
القدرات التنظيمية	المجال ب: الحوكمة الداخلية والأخلاقيات (SAI-3, SAI-4, SAI-5, SAI-6, SAI-7) المجال ج: جودة الرقابة وإعداد التقارير (SAI-9 (I), SAI-12 (I), SAI-15 (I), SAI-18 (I)) المجال د: الإدارة المالية، والأصول، وخدمات الدعم (SAI-21) المجال ج: جودة الرقابة وإعداد التقارير، (SAI 9 (II), SAI-12 (II), SAI-15 (II), SAI 18 (II)) المجال هـ: الموارد البشرية والتطوير المهني (SAI-22, SAI-23)
المخرجات	
نتائج الرقابة ونتائج الرقابة القضائية (التغطية والتوقيت والجودة ومتابعة الجهاز الأعلى للرقابة)	المجال ج: جودة الرقابة وإعداد التقارير المؤشر SAI-8 (التغطية) المؤشرات (SAI-10 (III), SAI-13 (III), SAI-16 (III)) (تقييم الأدلة وإعداد التقارير حول نتائج الرقابة) المؤشرات 11, 14, 17, 20 (التوقيت والنشر)
إعداد تقارير المساءلة	المجال ب: الحوكمة الداخلية والأخلاقيات المهنية، (SAI-3 (IV))
تعامل الجهاز الأعلى للرقابة مع أصحاب المصلحة	المجال و: إدارة التواصل وأصحاب المصلحة (SAI-24, SAI-25)

وأخيرًا، فإن إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة يقوم على أساس الإنتوساي P-12 (INTOSAI P-12)، حيث تقدّم الأجهزة العليا للرقابة القيمة والمنافع للمواطنين. لذلك، يقدّم جزء آخر من التقييم النوعي استنتاجًا حول المساهمة الفعلية للجهاز الأعلى للرقابة في تحقيق أهداف الإنتوساي P-12 وهي الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة في القطاع العام. وعلى الرغم من أنّ هذا التحليل استخلص على مستوى عالٍ ويستند في معظمه إلى أمثلة، فإن له أيضًا بعض المدخلات المفيدة للتخطيط الاستراتيجي. كما أنه يعطي مؤشرا عن الأداء الحالي للجهاز الأعلى للرقابة من حيث النواتج؛ أي تلك التغييرات المرجوة في البيئة الخارجية التي يهدف الجهاز الأعلى للرقابة إلى التأثير عليها بواسطة مهمات الرقابة والرقابة القضائية والمهام الرئيسية الأخرى.

نتائج إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة نورلاند

- تغطية جيدة وحسن التوقيت فيما يخص جميع أنواع الرقابة لكن هناك أوجه ضعف في التخطيط لمهمات الرقابة واختيارها
- مشاكل تتعلق بجودة الرقابة المالية ورقابة الالتزام بسبب نقص التدريب وضعف إدارة الجودة
- ممارسة محدودة لرقابة الأداء ولكنها قوية
- ممارسات المتابعة متغيرة، بدافع الخبرة والإهتمام الخارجي ببعض أنواع الرقابة
- علاقة فاترة لكن في طور التحسن مع أصحاب المصلحة الخارجيين

تعرف على المزيد في الملحق الخاص بالفصل 4!

الشكل 2.4 المراحل الرئيسية في عملية تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة



ويجب على فريق التقييم إعداد الشروط المرجعية والاتفاق حولها مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة. يجب أن تُرسي الشروط المرجعية تفاهما مشتركا بين الجهاز الأعلى للرقابة وفريق التقييم حول ما يمكن أن يتوقعه الجهاز الأعلى للرقابة وكيفية المساهمة لتيسير عملية التقييم. وينبغي أن يترأس فريق تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، قائد فريق مسؤول عن التحليل النوعي ومراقبة الجودة، وأن يتكون الفريق ككل من أعضاء فريق ملمين بمجالات الرقابة المختلفة التي يتولاها الجهاز الأعلى للرقابة وملمين بوظائف الدعم مثل الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والعمليات التنظيمية. وبالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة التي لديها وظائف تتعلق بالرقابة القضائية، ينبغي أن يكون لدى أحد أعضاء الفريق فهم متعمق لها لتطبيق المنهجية. ومن الضروري أن يكون الفريق ملمًا بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ومنهجيته. تتطلب عملية التقييم قدرًا معقولًا من المهارات التحليلية والقدرة على تجميع المعلومات. كما أنها تتطلب مهارات التواصل والقدرة على الكتابة.

تنفيذ التقييم: يتضمن تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بصفة عامة عدة مراحل منها: الإعداد والعمل الميداني والصيغة والتوصل إلى النتائج. خلال مرحلة الإعداد، يجب أن يُجري الفريق مراجعة للوثائق وتحديد موعد للمقابلات مع إدارة الجهاز الأعلى للرقابة وموظفيه. يعتبر العمل الميداني من أكثر المراحل التي تتطلب عملاً مكثفًا أثناء تقييمات إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. وتتضمن هذه المرحلة جمع وتحليل الأدلة التي تدعم مدى الالتزام بالمعايير المختلفة لإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. ويستغرق هذا العمل بشكل نموذجي من أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع، حيث ينظر فريق التقييم في البيانات المفصلة التي تم جمعها،

ج. ملية تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة

تتألف عملية إجراء تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة من أربع مراحل رئيسية (الشكل 2.4). وترد هذه المراحل باختصار في هذا القسم، لكنّها موضحة بالتفصيل في الوثيقة الرسمية التي تتناول إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة¹⁰ وفي الإرشادات الداعمة، التي تولت مبادرة تنمية الإنتوساي إعدادها.

- **اتخاذ قرار إجراء تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة:** يجب أن يصدر قرار رفيع المستوى من رئيس الجهاز الأعلى للرقابة لإجراء تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، حيث يستند هذا المتطلب إلى المبادئ التي تفيد بأن إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة هو أداة تقييم طوعي وأن المنتج النهائي، وهو تقرير أداء الجهاز الأعلى للرقابة، يُعد مملوكًا للجهاز الأعلى للرقابة. ينبغي لقيادة الجهاز الأعلى للرقابة الأخذ في الحسبان الغرض من التقييم وتوقيتته، والطريقة المتبعة في إجراء التقييم، وكيفية مشاركة النتائج خارجيًا. تُجرى معظم تقييمات إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بهدف صريح يتمثل في تزويد عملية التخطيط الإستراتيجي أو عملية تطوير القدرات في الجهاز الأعلى للرقابة بالمعلومات اللازمة. ومع ذلك، يمكن استخدام النتائج لرصد التقدم المحرز وتتبعه بشكل عام. ويوصى بإجراء تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة كل خمس سنوات¹¹ وتحديد موعد لإجراء هذه العملية خلال السنة الأخيرة من فترة التخطيط الإستراتيجي للحصول على النتائج في الموعد المحدد والاستفادة منها في وضع خطة إستراتيجية جديدة. ويمكن إجراء تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بواسطة الجهاز الأعلى للرقابة نفسه أو جهاز آخر أو بواسطة جهة تقييم خارجية أو عن طريق المزج بين جميع ما سبق ذكره. ويعتمد اتخاذ القرار على احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة وقدراته. ومن منطلق روح وتوقعات الإنتوساي P-12 والأجهزة العليا للرقابة التي تمثل القدوة الحسنة بالتزامها بالشفافية والمساءلة، ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر بقوة في نشر ملخص لنتائج التقييم على الأقل.
- **التخطيط للتقييم:** يجب توثيق القرارات الرئيسية التي يتم اتخاذها بغرض التقييم وطريقة تنفيذه وتكوين الفريق والتوقيت في الشروط المرجعية للتقييم¹².

¹⁰ متاح على الموقع التالي:
<https://www.idi.no/library/well-governed-sais/sai-pmf/426-sai-pmf-2016-english/file>

¹¹ عندما تغطي الخطة الإستراتيجية فترة طويلة تزيد عن خمس سنوات، فقد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة في إجراء تقييم إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة كجزء من مراجعة منتصف المدة للخطة الإستراتيجية.

¹² يحافظ فريق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة لدى مبادرة تنمية الإنتوساي على صفحة ويب شاملة تحتوي على وثائق منهجية وتوجيهات ونماذج عن إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة، بما في ذلك نموذج للشروط المرجعية يتضمن خطوات ومهام تفصيلية في العملية. انظر <https://www.idi.no/work-streams/well-governed-sais/sai-pmf/resources>

د. عوامل نجاح تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة إن تطبيق منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة يمكن أن تكون مهمة ذات تحدي، خاصة إذا تم ذلك للمرة الأولى. ولضمان نجاح العملية، فإن العوامل التالية، التي تتوافق بشكل وثيق مع بعض مبادئ الإدارة الاستراتيجية في الجهاز الأعلى للرقابة، تتسم بأهمية حاسمة:

- **إعلام رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وقيادة الجهاز الأعلى للرقابة وإشراكهم:** ينبغي لفريق التقييم أن يقدم بانتظام معلومات محدثة عن التقدم المحرز في العمل لرئيس الجهاز الأعلى للرقابة. وتتضمن هذه المعلومات إحاطة أولية عن النهج، والمنهجية، والعملية. وينبغي أيضاً على فريق التقييم أن يشدد على الحاجة إلى توفير الأدلة لتبرير الدرجات المسندة للمؤشرات، بالإضافة إلى أهمية تحديد أولويات الجهود الرامية لإنهاء التقييم في فترة زمنية معقولة. ويعد عقد اجتماع إضافي واحد على الأقل، عقب استكمال مسودة تقرير المؤشرات، ضماناً لدعم وتملك قيادة الجهاز الأعلى للرقابة للنتائج، ولكن يظل عقد اجتماع لعرض مسودة النتائج فيما يخص كل مجال خياراً أفضل (ربما بمشاركة موظفين مسؤولين في المجال). وأخيراً، ينبغي أن يكون عقد اجتماع لعرض التقييم المتكامل للأداء بمثابة تصديق عليه.
- **تخصيص الوقت والموارد الكافية للتقييم:** إنَّ السبب الرئيسي في استغراق تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة للكثير من الوقت، في بعض الأحيان، هو عدم قدرة فرق التقييم على تخصيص الوقت الكافي له. حيث قد يسند إلى أعضاء الفريق مهام أخرى جديدة أو قد يتم حتى إبعادهم تماماً عن التقييم. ولتخفيف حدة هذه المخاطر، ينبغي أن يكون فريق التقييم مزوداً بالموظفين الكافيين من حيث العدد والمهارة ولديه الصلاحية لترتيب أولويات التقييم وإكماله في الإطار الزمني المطلوب. وإذا ما رتبت الأولويات، فإنَّ الفريق يستطيع إكمال التقييم بأكمله في غضون 6 إلى 9 أشهر.

مع التركيز بشكل رئيسي على تحليل عينات من ملفات الرقابة التي تمثل بشكل معقول عمل الجهاز الأعلى للرقابة. وللحصول على نتائج دقيقة من التقييم، ينبغي على الفريق أن يحرص على جمع بيانات سليمة ودقيقة. ويمثل إسناد الدرجات لـ 25 مؤشراً قاعدة لإجراء التقييم النوعي في تقرير الأداء. ويجب إنهاء إسناد الدرجات قبل كتابة قسم التقييم النوعي. أما الخطوة التالية التي يجب على الفريق اتباعها، فهي كتابة تقرير لنقل النتائج والاستنتاجات للأطراف المعنية. ويتكون التقرير من ثلاثة أجزاء رئيسية: ويقدم أحد هذه الأجزاء معلومات عن الجهاز الأعلى للرقابة ومنهجيته، وتقرير المؤشرات الذي يفصل جميع درجات المجالات الستة، كما يخلص التقييم النوعي إلى نتيجة بشأن أداء الجهاز الأعلى للرقابة فيما يتعلق بمنتجاته الرئيسية وعمله والأسباب الجذرية لهذا الأداء.

- **إدارة الجودة لضمان إصدار تقرير عالي الجودة:** إن ضمان جودة وموضوعية التقييمات أمر أساسي في إعداد تقرير إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة والذي يصف بشكل صحيح الأجهزة العليا للرقابة وأنشطتها ويضيف قيمة للجهود الإنمائية للجهاز الأعلى للرقابة. وينبغي أن تشمل ترتيبات مراقبة الجودة مراجعة أوراق العمل، وعمل الفريق، والإشراف على مدى التقدم ومراقبته. ويتولى قائد فريق التقييم مسؤولية المستوى الأول لمراقبة جودة كل جزء من التقرير واتساق النتائج. أما المستوى الثاني لمراقبة جودة مسودة التقرير فينبغي أن يقوم بها شخص من الجهاز الأعلى للرقابة ولا يكون هذا الشخص من ضمن فريق التقييم ولكنه يكون قادراً على التأكد من صحة جميع الحقائق الواردة في التقرير ومن اتساق الملاحظات والنتائج في التقرير بأكمله. ويوصى بشدة أن تخضع كافة تقارير إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة لمراجعة مستقلة لمدى التزامها بمنهجية إطار قياس الأداء يقوم بها مراجع مختص ومستقل¹³.

13 تتمثل الأهداف الرئيسية من المراجعة المستقلة في ضمان تطبيق المؤشرات والنتائج بشكل صحيح واستنادها إلى أدلة كافية ومناسبة، وإن هذه العناصر تدعم التحليل الذي يؤدي إلى استنتاجات صحيحة. تُعد مبادرة تنمية الإنوساي منسقة لهذه المراجعة المستقلة على مستوى العالم، ويمكنها تقديم الدعم في اختيار المراجع المعتمد من خبراء إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة.

2.4 تحليل أصحاب المصلحة

ليتمكن الجهاز الأعلى للرقابة من أداء مهامه على نحو فعال ومجدي، يجب أن يظل وثيق الصلة بأصحاب المصلحة. ورغم أن تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ينظر في تواصل الجهاز والممارسات التي تهدف إلى إشراك أصحاب المصلحة، فهو يفعل هذه المهمة من منظور الجهاز الأعلى للرقابة فقط. ومن أجل تحليل كيفية رؤية أصحاب المصلحة لدور الجهاز الأعلى للرقابة وتوقعاتهم الخاصة حول عمله ومدى تحقيق الجهاز لهذه التوقعات، يجب إجراء نوع مختلف من التحليل لتكملة نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ودعم التخطيط الإستراتيجي.

إن عمليات جمع وتحليل الآراء والمواقف والتوقعات من أصحاب المصلحة الرئيسيين بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة هو جزء لا يتجزأ من عملية التخطيط الإستراتيجي وغالبًا ما يُشار إليها بوصفها تحليلًا لأصحاب المصلحة. تعتبر هذه الرؤى أساسية للأجهزة العليا للرقابة التي تريد استباق التحديات وأن تصبح أكثر استجابة ومصداقية وحضورًا لدى المواطنين. يمكن لهذا التحليل أن يقدم دعمًا للإستراتيجية الفعالة والمجدية، وكذلك يمكنه المساهمة في تبني توقعات أكثر واقعية بشأن ما يمكن تحقيقه والمخاطر المحدقة. وهو يقدم فرصة لتكوين علاقات أكثر صدقًا وإنتاجية مع الجهات محل الرقابة والحكومة وشركاء التنمية. وخلال هذه العملية، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة تعزيز مكانته كمنظمة تدعم خضوع أعمالها للمساءلة مثل أعمال الأطراف الأخرى.

يقدم هذا القسم منهجًا مكونًا من ثلاث خطوات لإجراء تحليل أصحاب المصلحة (الشكل 3.4) ¹⁴. من الأفضل أن يقوم فريق التخطيط الإستراتيجي بإجراء هذا التحليل. لكن قد تكون هناك حاجة للمزيد من الدعم عندما يتعلق الأمر بالخطوة المهمة التي يتم خلالها جمع آراء وتوقعات أصحاب المصلحة. ويجب إشراك رئيس الجهاز وقيادة الجهاز الأعلى للرقابة في هذه العملية واستشارتهم ومنحهم دورًا قياديًا عندما يخص الأمر (أجزاء من) التحليل، وترجع أهمية اشراكهم ودعمهم لكون التعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين مهمة حساسة ودقيقة. وعلى صعيد آخر، يجب أن ينظر فريق التخطيط الإستراتيجي والجهاز الأعلى للرقابة بوجه عام لهذا التحليل كفرصة لنشر الوعي بالدور الذي يقومون به والجهود التي يبذلونها ليصبحوا أكثر استجابة ومناسبة ومسؤولية.

أ. تحديد أصحاب المصلحة

تتمثل الخطوة الأولى من تحليل أصحاب المصلحة في تحديد أصحاب المصلحة. يمكن تعريف صاحب المصلحة بوجه عام بكونه شخص أو مجموعة من الأشخاص بإمكانهم التأثير أو التأثر بمشروع معين أو تغيير مطروح؛ ويتمثل التغيير أو المشروع في هذه الحالة في إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة. قد يكون أصحاب المصلحة أفراد يعملون ضمن مشروع أو مجموعات من الأفراد أو المؤسسات أو يمثلون فئة من السكان، وقد يكون صاحب المصلحة مشاركًا بنشاط في عمل الجهاز الأعلى للرقابة، أو متأثرًا بنتائج الجهاز، أو في موقع يمكنه من أن يؤثر في نجاح الجهاز الأعلى للرقابة.

الشكل 3.4 الخطوات الرئيسية لتحليل أصحاب المصلحة ذوي الصلة بالجهاز الأعلى للرقابة



14 هذا القسم والمنهج الذي يتضمنه مدعوم بمعلومات من تجارب مبادرة تنمية الانتوساي حول إشراك الأجهزة العليا للرقابة لأصحاب المصلحة في الفترة بين عامي 2017 و2020.

نشجع فرق التخطيط الإستراتيجي التي تُجري تحليل أصحاب المصلحة بإعداد قائمة مفصلة تضع في الاعتبار كافة المجموعات والمجموعات الفرعية ذات الصلة، وفي الوقت نفسه تأخذ في الحسبان مبدأ إبقاء الأمور قابلة للإدارة. فعلى سبيل المثال، قد لا يُنصح بالنظر إلى كل جهة مشمولة بالرقابة على حدة. ومع ذلك، فإنّ تجميع الجهات المشمولة بالرقابة في مجموعات مثل الحكومة المركزية والحكومة المحلية والمؤسسات المملوكة للدولة وغيرها قد يكون مفيداً.

يمثل سجل أصحاب المصلحة أحد مخرجات مرحلة تحديد أصحاب المصلحة. وفيه يقوم فريق إصلاح الجهاز الاعلى للرقابة بتدوين الأسماء ومعلومات الاتصال والمناصب والمؤسسات وغيرها من المعلومات ذات الصلة بأصحاب المصلحة. وقد تضم قائمة أصحاب المصلحة المحددين ما يلي:

الجدول 1.4 أمثلة على نتائج تحليل تحديد أصحاب المصلحة بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة

أصحاب المصلحة	أصحاب المصلحة غير المؤسسيين الخارجيين	أصحاب المصلحة المؤسسيين الخارجيين - التنفيذيون	أصحاب المصلحة المؤسسيين الخارجيين (غير التنفيذيين)
قيادة الجهاز الأعلى للرقابة	قادة المجتمعات المحليّة	مجلس الوزراء ووزراء الحكومة	البرلمان - الحزب الحاكم
رؤساء إدارات وأقسام الرقابة المدققون	مجتمع الأعمال الإعلام - الإذاعة والتلفزيون والصحف والصحافة المطبوعة	وزارة المالية الإدارة العليا للوزارات والإدارات والهيئات	البرلمان - أحزاب المعارضة لجنة الرقابة التشريعية
الموظفون التقنيون وموظفو الدعم الآخرون	ال نقابات العمالية	وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والإدارات والهيئات	الهيئة القضائية ووكالات التحقيق
المستشارون التقنيون الخارجيون للجهاز الأعلى للرقابة	منظمات المجتمع المدني	المحاسبون الحكوميون الذين يعدون القوائم المالية	هيئة مكافحة الفساد

قد يكون أصحاب المصلحة داخليين أو خارجيين. وقد يكون أصحاب المصلحة الداخليين أفراداً أو مجموعات داخل الجهاز. يعتمد تحديد هذه المجموعات حسب السياق الخاص بالجهاز الأعلى للرقابة، فعلى سبيل المثال، يمكن لفريق التخطيط الإستراتيجي أن يقسّم أصحاب المصلحة الداخليين إلى القيادة وكبار المسؤولين والإدارة الوسطى أو إلى الموظفين العاملين بالرقابة وغير العاملين بالرقابة. وتوجد كذلك فروع أخرى مثل المهنة الرقابية أو الجنس أو الموقع (مثل المكاتب الإقليمية).

أما أصحاب المصلحة الخارجيون، فهم مجموعات من الأشخاص أو المؤسسات من خارج الجهاز الأعلى للرقابة، والذين ينظر إليهم الجهاز باعتبارهم ذوي صلة بمجال عمله. ويمكن عادة تقسيم أصحاب المصلحة الخارجيين إلى المجموعات التالية:

- السلطة التشريعية
- السلطة التنفيذية والجهات المشمولة بالرقابة
- السلطة القضائية
- وسائل الإعلام
- المواطنون ومنظمات المجتمع المدني
- شركاء التنمية والأكاديميون والهيئات المهنية.

تحكم علاقة الجهاز الأعلى للرقابة بأول ثلاثة أطراف عادة مجموعة من الترتيبات والقواعد المؤسسية، بينما تجمع بين الأطراف الثلاثة الأخرى والجهاز الأعلى للرقابة علاقة غير مؤسسية¹⁵.

من المهم مراعاة ما إذا كانت مجموعة أصحاب المصلحة متجانسة أو ما إذا كان يجب تقسيمها إلى مجموعات مختلفة، على سبيل المثال، يمكن تقسيم البرلمان إلى الحزب الحاكم والأحزاب المعارضة، بما لهم من اهتمامات وسلطات مختلفة في شأن إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة. وقد تشكل بعض اللجان التشريعية، مثل لجنة رقابة الميزانية، أهمية جوهرية خاصة للجهاز الأعلى للرقابة. وبالمثل، يمكن تقسيم موظفي الجهاز إلى أولئك الذين يتمتعون بمؤهلات مهنية، وقد يستفيدون من عملية إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة مثل التأهيل المهني للجهاز الأعلى للرقابة، والذين ليس لديهم مؤهلات. يُنصح كذلك بأن يأخذ بالاعتبار دور المجموعات غير الرسمية وهيكل السلطة، مثل الانضمام إلى اتحاد نقابي أو قبيلة معينة، إذا كانوا ذوي صلة.

15 | يحتوي ملحق هذا الفصل مواصفات أخرى بشأن مسألة أصحاب المصلحة المؤسسيين وغير المؤسسيين.

ب. رسم خارطة أصحاب المصلحة

يتمخض عن عملية تحديد أصحاب المصلحة وتصنيفها في الغالب قائمة طويلة بالأفراد والمجموعات. وبعد تحديد أصحاب المصلحة، تكون الخطوة التالية هي إعداد خارطة أصحاب المصلحة حسب الموقع وترتيبهم من حيث الأهمية. ومن الطرق الشائعة هي وضع كل مجموعة من أصحاب المصلحة في أحد أجزاء شبكة مكونة من أربعة أجزاء وفقاً لتقييم سلطتهم واهتماماتهم إزاء الجهاز الأعلى للرقابة (الشكل 4.4). ويمكن أن تساعد شبكة السلطة والاهتمام في تحديد أصحاب المصلحة الذين يتعين التعامل معهم وطلب آرائهم.

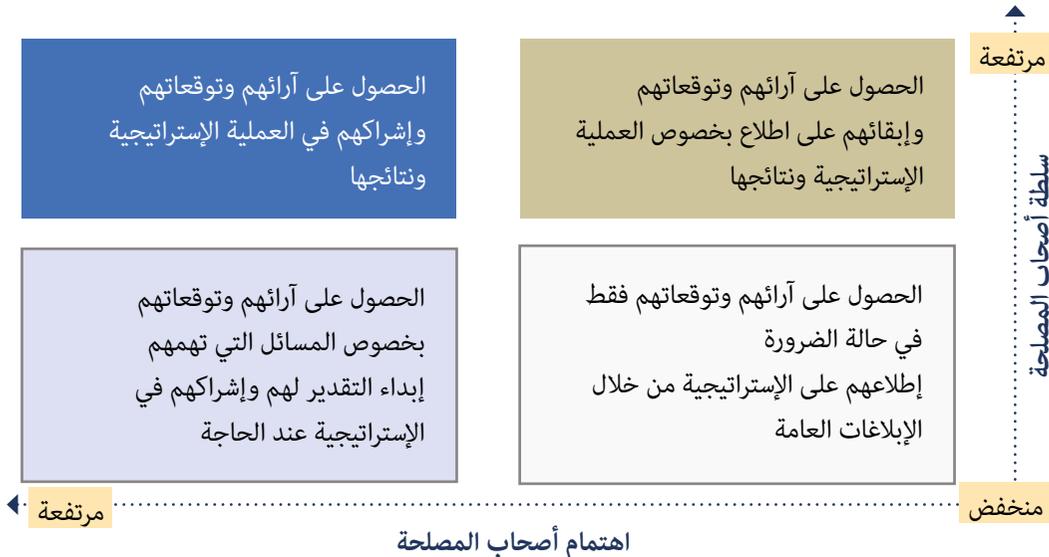
وهناك بعدان أساسيان من المهم معرفتهما في البداية عند تناول أصحاب المصلحة وهما كالآتي:

- 1. سلطتهم** أو قدرتهم على التأثير في الجهاز الأعلى للرقابة. قد يكون بعض أصحاب المصلحة في موقف قوي يسمح لهم بالتأثير على الجهاز الأعلى للرقابة، مثلاً عن طريق التحكم في موارده. إن تحديد أصحاب المصلحة المؤثرين هو أمر حيوي، حيث يمكنهم أن يلعبوا دوراً في تشكيل برنامج إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة. ويمكن أن تنعكس قوة أصحاب المصلحة غالباً على درجة تأثيرهم في اختيار موضوع الرقابة وتأثيرهم في الموارد البشرية أو المالية أو في جوانب استقلالية الجهاز. كما يمكن أن يمارس أصحاب المصلحة سلطتهم عن طريق تضيق صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة في الوصول للمعلومات. ومن المظاهر الأخرى لممارسة السلطة هي قيام أصحاب المصلحة بدعم أجندة الجهاز الأعلى للرقابة أو عرقلتها.
- 2. اهتمامهم** بالمسائل ذات الصلة بالجهاز الأعلى للرقابة: قد يتمتع بعض أصحاب المصلحة بالسلطة، ولكنهم لا يكونون مهتمين بالضرورة بالتعامل مع الجهاز الأعلى للرقابة. بينما قد يكون بعض آخر مهتماً بالعمل مع الجهاز الأعلى للرقابة. ويجب على الجهاز الأعلى للرقابة الاستفادة من هذا الاهتمام من أجل التأثير على إجراءات محددة. قد يبدي أصحاب المصلحة (أو قد يمتنعون عن إبداء) اهتماماً بالتعاون بخصوص مواضيع عامة أو خاصة أو استخدام تقارير الرقابة أو دعم أو مناصرة برنامج إصلاح الجهاز أو إعداد التقارير بشأن عمل الجهاز.

تتمثل نتيجة شبكة السلطات والاهتمامات (الشكل 4.4، انظر أيضاً الملحق المرفق بهذا الفصل للمزيد من الإرشادات المفصلة حول تصميم الشبكة) في إعداد قائمة تضم أصحاب المصلحة الأكثر صلة الذين يمكن أن يطلب منهم المشاركة بتوقعاتهم. وكقاعدة عامة، صاحب المصلحة الأكثر سلطة واهتماماً هو أكثرهم صلة، ومن ثم يجب التعرف على توقعاتهم من الجهاز الأعلى للرقابة. ويرجع قرار اختيار أصحاب المصلحة للذين سيتم إشراكهم إلى الجهاز الأعلى للرقابة. ومن المزايا الأخرى التي تحظى بها الشبكة هو توفير الإرشاد حول كيفية إبقاء أصحاب المصلحة على اطلاع دائم وإشراكهم من خلال عملية تطوير إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة.

ونتيجة لتمرين إعداد الخارطة، تتضح أربع فئات مميزة من أصحاب المصلحة: (1) أصحاب السلطة العليا - الاهتمام العالي (2) أصحاب السلطة العليا - الاهتمام المنخفض (3) أصحاب السلطة المنخفضة - الاهتمام العالي (4) أصحاب السلطة المنخفضة - الاهتمام المنخفض). بناءً على تصنيف أصحاب المصلحة ضمن الفئات الأربعة، يحتاج فريق التخطيط الإستراتيجي إلى اتخاذ قرار حول النقطة الفاصلة التي ستشير إلى أصحاب المصلحة الذين

الشكل 4.4 شبكة السلطات والاهتمامات لأصحاب المصلحة



السلطة:

قدرة صاحب المصلحة (الداخلي والخارجي) على التأثير فيما يفعله الجهاز الأعلى للرقابة وكيفية فعل ذلك. الاهتمام: مدى اضطلاع صاحب المصلحة بدور نشط في التفاعل مع الجهاز الأعلى للرقابة

التمثل في الحفاظ على سهولة الإدارة. فمثلاً قد ينظر فريق التخطيط الإستراتيجي في الفاعليات المقررة مسبقاً والتي سيحضرها الجهاز الأعلى للرقابة وأصحاب المصلحة ويحاول تحديد اجتماعات على هامش هذه الفعاليات. يجب أيضاً أن يسعى فريق التخطيط الإستراتيجي إلى إشراك رئيس الجهاز الأعلى للرقابة، وأيضاً مكتب الإعلام أو التواصل التابع للجهاز في هذه العملية. قد يكون قادة فرق الرقابة أيضاً حلقة وصل مناسبة مع الجهات الخاضعة للرقابة. عادة سيكون على فريق التخطيط الإستراتيجي استخدام مجموعة من الأدوات المتنوعة (الجدول 2.4)

الجدول 2.4 الطرق الأساسية لجمع آراء وتوقعات أصحاب المصلحة

الطريقة	المميزات	العيوب	من المحتمل أن يكون مناسباً لـ
اجتماعات ثنائية (مقابلات)	<ul style="list-style-type: none"> • إمكانية تناول المشكلات بعمق لتسفر عن التوصل لنتائج مفيدة • توفير فرصة لرفع الوعي وتحفيز دعم جدول أعمال إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة 	<ul style="list-style-type: none"> • الاعتماد على توفر واستعداد صاحب المصلحة • ليس كل من يعمل في الجهاز الأعلى للرقابة يمكن أن يكون مسموح له بالمشاركة نيابة عن الجهاز 	<ul style="list-style-type: none"> • أصحاب المصلحة الذين تربطهم علاقة وثيقة بالجهاز الأعلى للرقابة • أعضاء البرلمان واللجان البرلمانية • شركاء التنمية • فرادى أعضاء الإدارة التنفيذية (مثل وزير المالية ورئيس الإدارة الرئاسية • قضاة الاستئناف (للأجهزة العليا للرقابة ذات الصلاحيات القضائية) • الإدارة العليا للجهاز الأعلى للرقابة
مجموعات النقاش واجتماعات المائدة المستديرة والنقاشات التي تدور في ورش العمل	<ul style="list-style-type: none"> • قد تتيح التحقق الفوري من النتائج إذا أبدى أصحاب المصلحة نفس الآراء • إتاحة اكتشاف مواضيع ومشكلات مختلفة • إتاحة جمع المعلومات بطريقة موحدة • قد تسمح بإمكانية الحصول على إجابات أكثر صدقاً إذا 	<ul style="list-style-type: none"> • خطر الانحياز وتقارب الآراء في المجموعة • تتطلب اختيار المشاركين بعناية بحيث يكونون على نفس المستوى • قد تتطلب موارد كثيفة وقد يصعب متابعتها إذا كان معدل الإجابات منخفضاً 	<ul style="list-style-type: none"> • الإدارة الوسطى للجهاز الأعلى للرقابة • الجهات الخاضعة للرقابة المدققون الداخليون • منظمات المجتمع المدني • موظفو الجهاز الأعلى للرقابة • الجهات المشمولة بالرقابة المواطنين • أعضاء البرلمان

سيتم التعامل معهم في الخطوة الثالثة للتعرف على آرائهم وتوقعاتهم. إضافة إلى أصحاب المصلحة ممن يبدون اهتماماً كبيراً ويحظون بسلطة عليا، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة بعض أصحاب المصلحة الآخرين ممن يحظون بسلطة عليا ويبدون اهتماماً منخفضاً أو من يحظون بسلطة منخفضة ويبدون اهتماماً عالى. يجب أن يضع قرار تحديد النقطة الفاصلة في الاعتبار ما يلي:

- الفترة الزمنية المتاحة لجمع الآراء والتوقعات؛
- الموارد المتاحة للاستثمار في العملية؛
- احتمال أن يجلب أصحاب المصلحة الإضافيون وجهات نظر ومعلومات حاسمة وجديدة لتقييم ما إذا كان أصحاب المصلحة الآخرون سيضيفون قيمة حيوية أم لا، فيمكن الأخذ بعين الاعتبار المعرفة والمعلومات التي لدى الجهاز الأعلى للرقابة حولهم. وهناك اعتبار آخر يمكن أن يتمثل في خطر التحيز إذا تم اقتصار عملية جمع الآراء والتوقعات على المجموعات التي تبدي اهتماماً كبيراً وتحظى بسلطة عليا حيث أنهم على الأرجح "يتشاركون نفس الرؤى" خلافاً لأصحاب المصلحة من المجموعات الأخرى.

ج. التعرف على آراء وتوقعات أصحاب المصلحة

يمكن جمع آراء وتوقعات أصحاب المصلحة باتباع طرق مختلفة منها: اجتماعات المائدة المستديرة ومجموعات التركيز أو التشاور ومناقشة الأفراد أو المجموعات. ويمكن أيضاً استخدام استطلاعات الرأي أو الاستبيانات أو التحليل الإعلامي. ويتوقف اختيار الأداة أو الأدوات المناسبة على طبيعة علاقة الجهاز الأعلى للرقابة بأصحاب المصلحة وعدد المشاركين من مجموعة معينة من أصحاب المصلحة وقدرة الجهاز الأعلى للرقابة على التواصل معهم والاستفسار منهم عن آرائهم حول عمله. ويمكن للظروف الخارجية، مثل الحالة السياسية الراهنة في البلد، أن تؤدي دوراً أيضاً. وقد يكون الجهاز الأعلى للرقابة أكثر إدراكاً لعقد اجتماعات مائدة مستديرة واسعة النطاق قريبة من الانتخابات إذا كان يخشى أن يعرض للخطر طريقة النظر إليه. في سياق جائحة كوفيد-19، كان تنظيم الأحداث والاجتماعات المادية أمراً صعباً للغاية، ولهذا السبب فإن استخدام أدوات إلكترونية مثل الاستبيانات، التي تتبعها مكالمات هاتفية أو بالفيديو مع عدد قليل من أصحاب المصلحة المختارين، يمكن أن يكون أكثر عملية. ومرة أخرى، ينبغي مراعاة مبدأ الإدارة الاستراتيجية

د. الآراء والتوقعات

بعد انتهاء مرحلة جمع الآراء والتوقعات، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي تحليل المعلومات التي تم الحصول عليها. تتمثل الخطوة الأولى المفيدة التي يجب اتخاذها بخصوص هذا التحليل في ملء جدول صغير بملخصات مختصرة أو نقاط تحيط بجوهر ما تم الإبلاغ عنه. وبناءً على ذلك، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي تقييم كل طرف ذي علاقة على مقياس من 1 إلى 5 حسب إمكانية دعمه لإصلاح الجهاز الأعلى للرقابة. ويوفر الجدول 3.4 نموذجًا لجهاز أعلى للرقابة وهمي، يوضح كيف يبدو الجدول بعد ملئه بما يخص بعض أصحاب المصلحة.

الجدول 3.4 مثال على جدول موجز لتحليل آراء وتوقعات أصحاب المصلحة في الجهاز الأعلى للرقابة

أصحاب المصلحة	السلطة/ الإهتمام	توقعات أصحاب المصلحة	آراء أصحاب المصلحة الحاليين	التصنيف
وزارة المالية	• سلطة عالية واهتمام عال	• يجب على الجهاز الأعلى للرقابة المساهمة في تحسين إعداد التقارير المالية ودعم جدول أعمال مكافحة الفساد • يجب أن تكون تقارير الجهاز وأحكامه موضوعية وشفافة وبدون أي أجندة سياسية أو تحيز سياسي	• إن الجهاز الأعلى للرقابة غير نشط بما فيه الكفاية، كما أن بوسعه التفاعل بدرجة أكبر مع المواضيع التي تتعلق بالصالح العام • تتميز تقارير الرقابة المالية بجودة عالية، ولكنها تردنا في وقت متأخر	• 3- غير مبال بإصلاح الجهاز الأعلى للرقابة
لجنة الميزانية والشؤون المالية في البرلمان	• سلطة عالية واهتمام عال	• يتمثل الدور الأولي للجهاز الأعلى للرقابة في دعم البرلمان لممارسة مهامه الرقابية • يجب على الجهاز الأعلى للرقابة الأخذ في الاعتبار طلباتنا الرقابية حول مواضيع محددة • يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تزويدنا بالمشورة في وقت مناسب عند طلبها • يجب على تقارير الرقابة أن تكون أكثر مناسبة للمستخدمين	• لا يقدم لنا الجهاز الأعلى للرقابة المشورة في وقت مناسب، ولكنه عندما يقدمها تكون مفيدة • تقارير الرقابة طويلة كثيرا ويصعب قراءتها	• 5- داعم للغاية لإصلاح الجهاز الأعلى للرقابة
إدارة الرئاسة	• سلطة عالية واهتمام قليل	• يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تعزيز الثقة في الحكومة من خلال إثبات أن الحسابات سليمة • يجب على الجهاز الأعلى للرقابة دعم جدول أعمال مكافحة الفساد التي يتبناها الرئيس	• لا يتسبب الجهاز الأعلى للرقابة في أي عناوين إيجابية أو سلبية في الصحف وهذا أمر جيد	• 2- غير داعم، يفضل بقاء الحال على ما هو عليه

يتم اختيار الأسئلة المفصلة بناءً على الجمهور المستهدف من ناحية، ووفق الطريقة المتبعة لجمع الآراء والتوقعات من ناحية أخرى. بصفة عامة، ينصح بأن يظل النقاش دائراً حول مجموعة أسئلة رئيسية سبعة، والتي يمكن الإضافة إليها وتعديلها وفقاً لخصوصيات من تعقد معهم المقابلات:

يحتوي ملحق هذا الفصل على أمثلة أكثر تفصيلاً للاستبيانات التي يمكن تكييفها واستخدامها لمجموعات مختلفة من أصحاب المصلحة.

1.4 المربع

أسئلة عامة للحصول على ردود بشأنها

1. حسب رأيك ما هي المساهمة الأساسية التي يقدمها الجهاز الأعلى للرقابة للقطاع العام؟
2. حسب رأيك ما هي المساهمة الأساسية التي يقدمها الجهاز الأعلى للرقابة لعمل مؤسستك/ منظماتك؟
3. هل ترى أن الجهاز الأعلى للرقابة يؤدي هذه الأدوار على أكمل وجه الآن؟ إذا كان الجواب نعم، كيف ذلك؟ إذا كان الجواب لا، كيف ذلك؟
4. هل تقرأ/ تستخدم تقارير الرقابة التي يصدرها الجهاز الأعلى للرقابة؟ هل يمكنك ذكر بعضها؟
5. إذا كانت إجابتك بنعم، هل تجدتها مفيدة وسهلة القراءة؟
6. هل هناك مواضيع أو مشكلات ترى أن الجهاز الأعلى للرقابة يجب أن يوليها المزيد من الاهتمام؟
7. هل ترغب في تسليط الضوء على بعض الجوانب الإيجابية أو السلبية المرتبطة بعمل الجهاز الأعلى للرقابة؟

الشكل 5.4 مواضيع للتحليل الشامل لآراء وتوقعات أصحاب المصلحة

الآراء

- ما هي وجهات النظر ذات الصلة بجودة وملاءمة عمليات الرقابة التي تنتجها حاليًا؟
- كيف ينظر إلى التوصيات؟
- ما مدى مصداقية/ موثوقية/ تأثير الجهاز الأعلى للرقابة كمؤسسة؟

التوقعات

- ما هو الدور الذي يُتوقع أن يضطلع به الجهاز الأعلى للرقابة في نظام الإدارة المالية العامة؟
- ما هي الخدمات التي يُتوقع من الجهاز الأعلى للرقابة تقديمها؟
- كيف يُتوقع أن يدير الجهاز الأعلى للرقابة نفسه؟
- ما هي المهمات الرقابية المتوقعة؟

بناءً على الجدول الملخص، قد يُجرى الجهاز الأعلى للرقابة أيضًا تحليلًا شاملاً للنتائج والتوجهات الناشئة (الشكل 5.4). وللتمكن من تحقيق ذلك، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي البحث أولاً عن أي نتائج عامة من حيث الآراء والتوقعات المشابهة التي يجب أن تنعكس على إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي أن يختتم بيانه بشأن مدى تلبية الجهاز الأعلى للرقابة لتوقعات أصحاب المصلحة. وأخيراً، ينبغي له أيضاً أن يسعى إلى تحديد الفجوة القائمة. ثالثاً: يجب أن يهدف التحليل إلى تحديد ما إذا كان فهم الجهاز الأعلى للرقابة لآراء وتوقعات أصحاب المصلحة يتوافق مع أصحاب المصلحة أنفسهم، فمثلاً قد يظن الجهاز الأعلى للرقابة أن البرلمان مهتم بتلقي المزيد من تقارير الرقابة على الأداء. في حين قد يكشف تحليل أصحاب المصلحة عن تركيز أكثر للمشرعين على مهمات الرقابة المالية.

نتائج التحليل الخاص بأصحاب المصلحة للجهاز الأعلى للرقابة نورلاند:

يرغب كل من البرلمان والسلطة التنفيذية، والجماهير بشكل عام في تأدية الجهاز الأعلى للرقابة دوراً أكثر فاعلية في تقوية الإدارة المالية العامة خاصةً فيما يتعلق بإعداد التقارير المالية يرى العديد من الأشخاص أن تقارير رقابة الجهاز الأعلى للرقابة مفرطة في التقنية وغير موثوق بها وغير ذات صلة في الكثير من الأحيان مزيد من الحاجة لرقابة الأداء ولكن بشأن المواضيع الأكثر صلة

تعرف على المزيد
في الملحق الخاص
بالفصل 4!



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- إذا كان للجهاز الأعلى للرقابة جميع العناصر الثلاثة: تطبيق القائمة المرجعية في الشكل 1.5 وملاحظة أي مسائل هامة في الصياغات الحالية.
- أخذ قرار بشأن الحاجة إلى إجراء تغيير على الصياغة الحالية في هذه المرحلة ولماذا.
- التركيز على بيانات الرؤية والمهمة التي عادة ما يكون تغييرها أسهل.
- ومن أجل التبسيط، فإنه من الممكن جمعها في مفهوم شامل واحد، مع ملاحظة رؤية الجهاز الأعلى للرقابة وسبل تحقيقه لها.
- تنظيم عملية تشاور مبسطة مبنية على تقديم بعض الخيارات والصياغات التي على أساسها يمكن للموظفين أن يناقشوا ويختاروا.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو متقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- استخدام المناقشة بشأن رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه لمتابعة نتائج التقييم للوضع الحالي والتفكير فيها. ومن الممكن أيضاً عقد المناقشة باعتبارها "مقبلات" لعملية الاستشارة بشأن إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة.
- إن كان من المرغوب فيه إجراء تغييرات فيما يخص قيم الجهاز الأعلى للرقابة وإقرارها، فإنه يُنظر بعناية إلى الآثار المترتبة عن هذه التغييرات، مثل قواعد الأخلاقيات المهنية للجهاز والآليات المتصلة بها، فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية والتواصل الداخلي إلخ.



نقاط التعلم الرئيسية

- توفر رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ورسالته وقيمه إطاراً لفهم مشترك للسبب في وجود الجهاز الأعلى للرقابة وتطلعاته للمستقبل.
- رؤية الجهاز الأعلى للرقابة هي تعبير عن نوع التغيير الذي يطمح الجهاز في التأثير عليه على المدى الطويل - ينبغي لبيان الرؤية أن لا يكون محدوداً بزمن، وأن يكون ملهماً ومكتوباً بتركيز خارجي.
- غالباً ما تكون مهمّة (رسالة) الجهاز الأعلى للرقابة مرتبطة بولاية الجهاز وهي وصف موجز لماهية الجهاز الأعلى للرقابة، وما يقوم به، ومن يقدم له الخدمة.
- تمثل قيم الجهاز الأعلى للرقابة مبادئ توجيهية تساعد على تحديد السلوك الذي يتصرف به الجهاز الأعلى بشكل جماعي في المجتمع وفي الأوساط التي يعمل فيها.
- في كثير من الأحيان تكون رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه قد تم تحديدها سابقاً. يجب أن يكون أي تغيير لها مدفوعاً بتبرير واضح وبتنتائج تحليل الأداء الحالي.
- يجب تأكيد التغييرات على رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وبشكل مثالي يقود رئيس الجهاز هذه التغييرات.
- من شأن إجراء عملية تشاور داخل الجهاز الأعلى للرقابة، مع جميع الموظفين أو على الأقل مع الممثلين عنهم، أن يدعم الفهم المشترك لرؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه وأن يدعم ملكيتها وتطبيقها.

1.5 مفاهيم: الرؤية، والمهمة والقيم

ليحدد بيان الرؤية غرض الجهاز الأعلى للرقابة ويركز على ما يودّ الجهاز تحقيقه في المستقبل على المدى المتوسط أو البعيد. الرؤية غير محدودة بزمن. وغالبا ما تبقى تلك الرؤية ثابتة حتي وإن غير الجهاز الأعلى للرقابة إستراتيجيته.

بيان الرؤية هو تعبير عن المستقبل الذي يسعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى تكوينه. وهو مبني على افتراضات معقولة حول المستقبل ويتأثر بحكم الجهاز الأعلى للرقابة بشأن ما هو ممكن وجدير بالإهتمام. يجيب بيان رؤية الجهاز الأعلى للرقابة على أسئلة مثل "كيف يحسن الجهاز الأعلى للرقابة حياة الناس؟" و"ما هي القيمة التي يضيفها الجهاز الأعلى للرقابة لأصحاب المصلحة؟". يرتبط البيان ارتباطاً وثيقاً بالأثر الذي يسعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحقيقه.

مربع 1.5

أمثلة على بيانات رؤية الجهاز الأعلى للرقابة

"تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال تمكين الأجهزة العليا للرقابة من مساعدة حكوماتها على تحسين الأداء، وتعزيز الشفافية، وضمان المساءلة، والحفاظ على المصداقية، ومكافحة الفساد، وتعزيز ثقة الجمهور، ودعم تلقي الموارد العامة واستخدامها بكفاءة وفعالية لصالح شعوبها". - بيان رؤية الإنتوساي

"أن يكون جهازا رقابيا رائدا يعمل بتجاوب وفاعلية وكفاءة لتحسين الشفافية والمساءلة العامة". - بيان رؤية الجهاز الأعلى للرقابة بالصومال

"منظمة كاروساي قوية من أجل أجهزة عليا للرقابة أقوى في الكاريبي". - بيان رؤية منظمة الكاريبي للأجهزة العليا للرقابة

يجب أن يكون لبيان الرؤية تركيز خارجي لمعرفة كيف سيتحسن البلد والمجتمع إذا حقق الجهاز الأعلى للرقابة غرضه. وقد يعرض أيضا بعض العناصر الموجهة نحو الداخل ليلخص الوضع الذي يطمح الجهاز الأعلى للرقابة أن يكون عليه في المستقبل.

يجب أن يكون بيان الرؤية ملهماً. كما يجب أن يكون شيئاً يرتبط به كل فرد في المؤسسة ويحدد هويته. وينبغي أن يكون له بعض الإمتداد الذي يتحدى المؤسسة. في الوقت الذي ينظر فيه بيان الرؤية إلى واقع مستقبلي، يجب أن يأخذ في عين الاعتبار الواقع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة. قد يؤدي التعبير عن رؤية بعيدة جداً عن الواقع إلى الشعور بالإحباط ويجعلها تبدو لأصحاب المصلحة في المنظمة أنها حلم مستحيل. كما يجب أيضاً كتابة بيان الرؤية بأسلوب وطريقة يسهل على جميع أصحاب المصلحة فهمها وتذكرها.

للقيام بعملية تخطيط إستراتيجي، من الضروري إيجاد فهم مشترك -أو إعادة تأكيد- للسبب في وجود الجهاز الأعلى للرقابة وتطلعاته المستقبلية. ويتجلى أهم تعبير لهذا الفهم المشترك في رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه. وهذه الأوصاف الأساسية لآمال الجهاز الأعلى للرقابة وطموحاته طويلة المدى وغرضه ومبادئه التوجيهية تؤطر وتحدد مضمون الخطة الإستراتيجية.

لقد حددت معظم الأجهزة العليا للرقابة بالفعل كلاً من الرؤية والمهمة والقيم. ومع ذلك، واسناداً إلى نتائج تحليل الأداء الحالي، من المفيد لقيادة الجهاز الأعلى للرقابة أن تلقي نظرة ناقدة عليها وتحدد ما إذا كانت لا تزال ذات صلة أو ما إذا كانت بحاجة إلى بعض التعديلات. يحتوي ملحق هذا الفصل على إرشادات وضعتها منظمة المحيط الهادي للأجهزة العليا للرقابة (باساي) مع قائمة مرجعية مفصلة لبيان الرؤية والمهمة.

مربع 3.5

أمثلة على القيم الأساسية

”تتسم الأجهزة العليا للرقابة بالفعالية، كما أنها تخضع للمساءلة وشاملة.“ القيم أو المبادئ الجوهرية لمبادرة تنمية الإنتوساي

”النزاهة والمساءلة والشفافية والمهنية وفريق العمل.“
- القيم الأساسية لهيئة الرقابة الملكية ببوتان

”الامتياز، والشفافية والإبداع والاستقلالية والتركيز على النتائج.“ - القيم الأساسية للجهاز الأعلى للرقابة في بيرو

”الاستقلالية والموضوعية والحيادية والمهنية.“ - القيم الأساسية لديوان المحاسبة في الجزائر

”الاستقلالية، والامتياز، والنزاهة، والحيادية، والسرية، والولاء، والاحترام.“ - القيم الأساسية لديوان الرقابة في بلجيكا

”الاستقلالية، والشفافية، والمهنية، والإبداع، والنزاهة، والتنوع، والتكافل.“ القيم الأساسية للمنظمة الأفريقي للأجهزة العليا للرقابة.

والقيم الأساسية هي مبادئ توجيهية تساعد على تحديد كيفية تصرف الجهاز بشكل جماعي في المجتمع وفي الأوساط التي يعمل فيها. بينما تتعلق الرؤية والمهمة بـ ”ماهية“ الجهاز الأعلى للرقابة - أي ما الذي يريد تحقيقه والقيام به ؛ فإن القيم تدور حول ”كيف“ يريد الجهاز الأعلى للرقابة - تحقيق ذلك. تساعد القيم أيضًا الجهاز الأعلى للرقابة على تحديد ما إذا كان يسير على الطريق الصحيح وتحقيق أهدافه عن طريق إنشاء دليل راسخ للسلوك.

ينبغي أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة منظمة قائمة على القيم لأسباب عدة. تضمن المنظمات القائمة على القيم ثقافة تنظيمية إيجابية وأخلاقية وتجذب الأشخاص الموهوبين وهي أمر أساسي لتحقيق الاستقرار والأداء، وبالتالي لديها إمكانيات عالية لتطوير المهارات والصفات القيادية التي تحتاجها في موظفيها (Dvorak & Pendell, 2018). إن العمل على أساس القيم يبني الثقة في الجهاز الأعلى للرقابة بين الموظفين والجمهور. وتوجه القيم أيضًا عملية صنع القرار. وعند مواجهة التحديات أو التعقيد وعدم اليقين، فإن القيم الصحيحة قد تقود إلى قرارات حكيمة.

لا بد أن يتم اختيار قيم الجهاز الأعلى للرقابة بعناية، لتكون أكثر من مجرد بيان تفسيري. قد تضيف تقييمات إطار أداء الجهاز الأعلى للرقابة وأصحاب المصلحة رؤى مهمة حول القيم الضرورية والمتوقعة من الجهاز الأعلى للرقابة. على سبيل المثال، ربما يجد تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة دليلًا على سلوك غير أخلاقي أو عدم التعاون بين الموظفين. فقد تساعد قيم مثل النزاهة والعمل الجماعي في التأكيد على الحاجة إلى تغيير مثل هذه السلوكيات. قد يسلط تقييم آراء أصحاب المصلحة وتوقعاتهم الضوء على احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة الشاملة لإبراز الشفافية،

ال مكون الأول لبيان المهمة هو بيان الغرض، والذي يصف ما هو الجهاز الأعلى للرقابة وسبب وجوده. بينما يتمثل المكون الثاني لبيان المهمة في وصف عمل الجهاز الأعلى للرقابة - الخدمات التي يقدمها ولمن تقدم.

إن بيان المهمة يضع الرؤية موضع التنفيذ. وعلى عكس بيان الرؤية، يُعد بيان المهمة واقعيًا وليس طموحًا. غير أنه ينبغي له، شأنه شأن بيان الرؤيا أن يحفز الموظفين على الالتزام ويلهمهم، وأن يُعبر عنه بوضوح وإيجاز، وأن يكون مقنعًا وواقعيًا. غالبًا ما ينبع بيان المهمة من ولاية الجهاز الأعلى للرقابة، ولكنه يذهب إلى أبعد من ذلك بقليل حيث يحدد نوع المنظمة التي يحتاجها الجهاز الأعلى للرقابة لمتابعة رؤيته. فهو يوجه الموظفين إلى ما يجب القيام به على المستوى العام.

مربع 2.5

أمثلة على بيانات مهام الجهاز الأعلى للرقابة

”مكتب المساءلة الحكومي (GAO) موجود لدعم الكونجرس ليتمكن من القيام بمسؤولياته الدستورية والمساعدة في تحسين الأداء وضمان مساءلة الحكومة الفيدرالية لصالح الشعب الأمريكي.“ - بيان الرسالة الصادر عن مكتب المساءلة الحكومي

”التدقيق وتقديم التقارير إلى البرلمان ومن ثم تقديم مساهمة فعالة في تحسين المساءلة العامة وقيمة المال المنفق“ - بيان المهمة الصادر عن الجهاز الأعلى للرقابة في أوغندا

مراقبة قانونية الإيرادات والمصروفات العامة والحكم على الحسابات التي ينص القانون على تقديمها، وإبداء الرأي بشأن حسابات الدولة والأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي، وتقديم الإدارة المالية العامة الفعالة والمسؤوليات المالية - بيان المهمة الصادر عن محكمة الحسابات البرازيلية

”تدعم منظمة الباساي الأجهزة العليا للرقابة بمنطقة المحيط الهادئ لتعزيز صلاحياتها وقدرتها على رقابة استخدام موارد القطاع العام في الوقت المناسب وفق معايير معترف بها مع آثار رقابية معززة.“ - بيان مهمة منظمة المحيط هادي للأجهزة العليا للرقابة

2.5 عملية تطوير الرؤية والمهمة والقيمة

إن صياغة بيانات رؤية ومهمة وقيم الجهاز الأعلى للرقابة هي مهمة القيادة في الأساس، حيث يحب إشراك رئيس الجهاز الأعلى للرقابة في عملية الصياغة. ويمكن لفريق التخطيط الاستراتيجي أن يضطلع بدور رائد في الأعمال التحضيرية وفي تنظيم عملية التشاور. بيد أنه بالنظر إلى أهمية تلك البيانات بوصفها مبادئ توجيهية بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة، من الضروري التشاور مع مجموعة واسعة، إن لم يكن مع جميع الموظفين، لضمان الملكية والتطبيق على نطاق واسع.

عند تحديد أو إعادة فحص بيانات الرؤية والمهمة والقيم، لا بد أن يكون لدى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة مفهوم فهم متين ومشارك لدور الجهاز الأعلى للرقابة وولايته كشرط مسبق. فهو يحتاج إلى الإشارة إلى الاتجاه الاستراتيجي الرئيسي الذي يتطلع إليه الجهاز الأعلى للرقابة، كما يحتاج إلى تقدير رفيع المستوى لتوقعات أصحاب المصلحة من الجهاز الأعلى للرقابة.

رؤية الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند ومهمته وقيمه

• **الرؤية:** تعزيز الفعالية والمساءلة والشفافية في استخدام الموارد العامة لجهاز نورلاند في سبيل تحسين ظروف معيشة مواطنيه

• **المهمة:** القيام بدور الرقابة للبرلمان وإعداد التقارير له حول الإدارة السليمة والمسؤولة واستخدام الموارد العامة أملاً في تعزيز المساءلة العامة والمساعدة في تعزيز الحوكمة المالية للخدمات العامة.

• **القيم:** النزاهة، والسلوك المهني والأخلاقي، والاحترام المتبادل والمساءلة، والفعالية، والشفافية، والتوجه نحو الأداء، والإنصاف والاستدامة.

تعرف على
المزيد في
الملحق الخاص
بالفصل 5!

والتي يمكن اعتمادها كقيمة أساسية للجهاز الأعلى للرقابة. لذا فمن الضروري أن تدعم القيم جميع سياسات الجهاز الأعلى للرقابة وإجراءاته. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون هذه العملية ذات صلة بعمل الجهاز الأعلى للرقابة. ينبغي أن يقود رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وقيادة الجهاز هذه العملية ويشجع الالتزام والمواظبة بين عمل الجهاز الأعلى للرقابة والقيم المحددة.

هناك أربعة أنواع رئيسية من القيم:

- **القيم الفردية** هي التي يحملها الأشخاص وتشكل الطريقة التي يتصرفون بها مثل الحياء والإبداع والأمانة
- **تشكل القيم العلائقية** الطريقة التي يتصرف بها الأشخاص تجاه بعضهم البعض داخل المؤسسة مثل الزمالة والاحترام أو العدل
- **تشكل القيم التنظيمية** الطريقة التي يقدم بها الجهاز الأعلى للرقابة نفسه، مثل الشفافية والفعالية وتبني التغيير
- **تشكل القيم المجتمعية** الطريقة التي يؤثر بها الجهاز الأعلى للرقابة على حياة المواطنين مثل إحداث فارق أو استدامة

وأخيراً، تتلخّص بعض الاعتبارات الرئيسية لوضع بيان القيم في ما يلي:

- يجب أن تتوافق القيم مع رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته؛
- يجب أن تحدد القيم السلوك الذي يتعين على كافة الموظفين إبرازه؛
- يجب أن تمثل القيم مواطن قوة الجهاز الأعلى للرقابة؛
- لا بد أن تظهر القيم نوع الثقافة التي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في تقديمها للعالم؛
- يجب ألا يكون هناك عدد كبير من القيم، يجب اختيار عدد قليل من القيم التي يمكن للجميع تذكرها؛
- يجب أن تكون القيم من عدة أنواع (فردية، علائقية، تنظيمية، مجتمعية)؛
- يجب تحديد السلوكيات الأساسية لكل قيمة.

الشكل 1.5: القائمة المرجعية الخاصة ببيانات الرؤية والمهمة والقيم

هل هي ملهمة؟
هل تستند إلى الواقع؟
هل هي قصيرة وبسيطة؟
هل هي سهلة الفهم بالنسبة لجميع أصحاب المصلحة؟

الرؤية

هل هي تصف الغرض من الجهاز الأعلى للرقابة؟
هل تصف دور الجهاز الأعلى للرقابة ومن يخدم؟

المهمة

هل هي بسيطة ويمكن للجميع مشاركتها في الجهاز الأعلى للرقابة؟
هل تعكس القيم مستويات الفرد، والعلاقة، والمنظمات، والمجتمع؟
هل تم تحديد السلوكيات التي تدعم بيان القيم؟

القيم

وعلى هذا الأساس، يتعين على فريق التخطيط الإستراتيجي إلقاء نظرة على التعريفات والصيغ المتاحة لكتابة بيان الرؤية والمهمة والقيم. ولابد من طرح العملية للنقاش وأخذ تعليقات مدراء المستوى المتوسط والموظفين الآخرين، أو ممثلي الموظفين لكتابة مسودة بيان الرؤية والمهمة والقيم. وفي حالة الأجهزة العليا للرقابة الصغيرة ينبغي لجميع الموظفين أن يقدموا تعليقاتهم. وكي لا تصبح العملية مرهقة في حالة الأجهزة العليا للرقابة الكبيرة، فمن الأفضل هيكلية العملية بحيث تبقى قابلة للإدارة، على سبيل المثال، من خلال اختيار ممثلين من مختلف مجموعات أصحاب المصلحة الداخليين.

يتمثل ناتج هذه المرحلة من التخطيط الإستراتيجي في بيانات للرؤية والمهمة والقيم متفق عليها ومعتمدة. ويمكن استخدام القائمة المرجعية التالية لمراجعة بيان الرؤية والمهمة والقيم.

يتعين على رئيس الجهاز الأعلى للرقابة الموافقة على البيانات التي يجب أن تنشر على نطاق واسع عبر الجهاز ليصبح جميع الموظفين على دراية بها وإدراك التقدم المحرز في عملية التخطيط الإستراتيجي.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- إعداد مصفوفة أساسية لتحليل SWOT على أساس النتائج المستخلصة من تقييم الأداء الحالي والبيئة الخارجية مع التركيز على 5-10 نتائج حاسمة لكل فئة.
- بالنسبة لبعض الأجهزة العليا للرقابة التي تعدّ خطة إستراتيجية لأول مرة، يمكن لتحليل SWOT أن يكون الخطوة الأولى أثناء العملية: ففي غياب المعلومات الشاملة أو الموضوعية، يتعين وضع افتراضات حول مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات التي يوافق عليها كامل فريق التخطيط الإستراتيجي ويتحقق منها مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة.
- انطلاقاً من الفرص والتهديدات، ينبغي النظر في الفرص التي من المهم اغتنامها والتهديدات التي يجب التخفيف منها، ثم النظر إلى مواطن القوة والضعف: ما الذي يمكن أن يساعد الجهاز الأعلى للرقابة أو يعيقه؟
- صياغة 2-3 قضايا إستراتيجية عن طريق طرح الأسئلة ”كيف يمكننا ... في حين ...؟“
- تجاهل أي قضايا عديمة الجدوى السياسية أو القانونية.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- إعداد نسخة أولى شاملة من مصفوفة SWOT باستخدام النتائج المستخلصة من تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتحليل أصحاب المصلحة.
- النظر في المعلومات واختيار أهم النتائج في مصفوفة SWOT والتوصّل إلى نتائج تتراوح بين 5-10 نتائج لكل فئة.
- تحليل وتحديد 3-5 قضايا إستراتيجية.
- اختيار 2-3 قضايا إستراتيجية من خلال تطبيق معايير ترتيب الأولويات.
- تقديم تحليل SWOT والقضايا الإستراتيجية لرئيس الجهاز الأعلى للرقابة للحصول على الملاحظات وتأكيد الخيار النهائي.



نقاط التعلم الرئيسية

- يحتوي تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات (تحليل SWOT) على نتائج تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتحليل أصحاب المصلحة.
- تتعلّق نتائج إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أساساً بمواطن القوة والضعف الموضوعية، بينما تشكّل النتائج المستخلصة من تحليل أصحاب المصلحة، فضلاً عن اعتبارات البيئة الخارجية الأوسع نطاقاً، فرصاً وتهديدات.
- يدعم تحليل SWOT تحديد القضايا الإستراتيجية التي يواجهها الجهاز الأعلى للرقابة، وذلك بتحليل أوجه الترابط وتقارب الفرص والتهديدات الخارجية، ومواطن القوة والضعف الداخلية للجهاز الأعلى للرقابة، فضلاً عن الجوانب والاتجاهات والآفاق الراهنة من البيئة الأوسع نطاقاً للجهاز الأعلى للرقابة.
- والقضايا الإستراتيجية هي تلك التحديات والقيود التي لها أهمية بالغة بالنسبة لوجود الجهاز الأعلى للرقابة ورؤيته ومهمته وأهميته وتميزه.
- القضايا الإستراتيجية ليس لها حل واضح، وهي معقّدة وطويلة الأمد بطبيعتها، ويجب صياغتها في شكل أسئلة حتى يمكن استكشافها وتحليلها.
- فيما يتعلق باختيار القضايا الإستراتيجية، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي استشارة قيادة الجهاز الأعلى للرقابة. ويجب تطبيق معايير ترتيب الأولويات، مثل: الجدوى السياسية، وتوافر الموارد، والأثر المحتمل، والقانونية، واحتمالية تجسد المخاطر، وعواقب التقاعس عن العمل.

1.6 تحليل SWOT

تحليل SWOT هو تقنية تمكّن الفرد أو المنظمة من فهم أفضل السبل لتنسيق ومواءمة قدراتها الداخلية وإمكاناتها وقبورها للاستجابة للمتطلبات والتحديات الرئيسية الناشئة عن البيئة الخارجية. وهو يركز على أربعة مجالات منفصلة للتحليل:

- تحليل نقاط قوة الجهاز الأعلى للرقابة، وبالتحديد القيمة الموجودة داخل الجهاز الأعلى للرقابة والتي تدعمه في تنفيذ ولايته.
- تحليل نقاط الضعف التي تنقص من قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على المساهمة في إحداث تغييرات في أداء القطاع العام، أو التي تؤثر على جودة منتجاته.
- تحديد الفرص في بيئة الجهاز الأعلى للرقابة والتي يمكن الاستفادة منها لتعزيز آثار عمله.
- وأخيراً، تحديد التهديدات التي تعرض عمل الجهاز الأعلى للرقابة للخطر وقدرته على تنفيذ ولايته ومهمته.

ويتوقف إعداد تحليل "SWOT" على نتائج تقييم الأداء الحالي (الفصل 4). وسيكون إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة مصدراً أساسياً لتحديد مواطن القوة والضعف، في حين أن تحليل أصحاب المصلحة سيفضي إلى تحديد الفرص والتهديدات. ومن المهم ملاحظة أن الأدوات الأخرى لتقييم الأداء الحالي يمكن استخدامها أيضاً في ملء مصفوفة "SWOT". وفي هذه الحالة، ينبغي أن يكفل الجهاز الأعلى للرقابة أن تكون المعلومات موضوعية (فيما يتعلق بمواطن القوة والضعف) وتمثيلية (فيما يتعلق بالفرص والتهديدات).

تشكل **نقاط القوة والضعف** في المقام الأول سمات من سمات الجهاز الأعلى للرقابة وتكمن في نطاق سيطرته المباشرة. وعادة ما تتعلق بالقدرات والعمليات والمنتجات الخاصة بعمل الجهاز الأعلى للرقابة، مثل تقارير الرقابة الجيدة، أو حسن توقيت الأحكام ودقتها. ويمكن أن تتطلب هذه الجوانب، حسب قوتها أو ضعفها، إما المحافظة عليها أو تحسينها أو حتى التوقف عنها. والمهم، مع ذلك، أن نقاط القوة والضعف يمكن أن تشير إلى كل من العناصر الملموسة مثل جودة المعايير الرقابية أو نجاح الطعون في الأحكام أو إلى السمات الملموسة بشكل أقل مثل القيادة أو الثقافة الداخلية.

استناداً إلى نتائج تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة وتحليل أصحاب المصلحة، ينبغي على فريق التخطيط الإستراتيجي إجراء التحليل الرباعي لنقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) في الجهاز الأعلى للرقابة (القسم 1.6)، وهذا التحليل بسيط للغاية ولكنه فعّال في تحديد القضايا الإستراتيجية الحاسمة (القسم 2.6). القضايا الإستراتيجية هي تلك الأسئلة الأساسية التي سيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى ترتيب أولويتها ومعالجتها في فترة الإدارة الإستراتيجية المقبلة (القسم 3.6) وسوف تصبح هذه القضايا هي محور التركيز الرئيسي للإستراتيجية.

الشكل 1.6: المصدر الرئيسي للأدلة لملء مصفوفة SWOT

بالنسبة لنقاط القوة والضعف، فإن تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة هو مصدرها الأولي (الشكل 1.6). وتتضمن منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تحليل السبب الجذري الذي يضع عناصر الأداء المختلفة في منظورها فيما بينها، وتقييمًا نوعيًا يحدد أهم مواطن القوة والضعف في الجهاز الأعلى للرقابة. إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة يستخدم أدوات مختلفة لتقييم الأداء، ينبغي أن يضمن أن النتائج تبين بوضوح الجوانب الإيجابية والسلبية للأداء. ويجب أن لا يغيب على البال أن نقاط القوة والضعف هي الخصائص الداخلية للجهاز الأعلى للرقابة كمؤسسة وليست عوامل خارجية، لذلك ليست كل الأسباب الجذرية للأداء ذات صلة بهذه الخطوة.

تشير **الفرص والتحديات** في الغالب إلى جوانب من بيئة الجهاز الأعلى للرقابة، وتقع خارج نطاق سيطرته المباشرة، وتتعلق بالعوامل أو الظروف التي يمكن أن تمكن أو تعزز أو تعرّض للخطر آثار عمل الجهاز الأعلى للرقابة، وتؤثر على قدرته على الوفاء بولايته وتحقيق رؤيته ومهمته.

إن تحديد الفرص والتحديات أقل وضوحًا بقليل من تحديد نقاط القوة والضعف. ومن الخطوتين السابقتين، هناك مصدران للفرص والتحديات (الشكل 2.6). باستخدام تقييم أداء الأجهزة العليا للرقابة، يمكن تحديد العوامل التمكينية والقيود الخارجية التي تعترض تحسين أداء الجهاز الأعلى للرقابة وزيادة تأثيره. يمكن أن تكون هذه أسبابًا جذرية للأداء ولكن خارج نطاق سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة، على سبيل المثال ولاية الجهاز أو موارده المالية أو حتى مستوى التنمية العامة لنظام الإدارة المالية العامة في الدولة. استنادًا إلى تحليل أصحاب المصلحة، يمكن للمرء أن يحدد وجهات نظر وتوقعات أصحاب المصلحة التي تمكن من تطوير الجهاز الأعلى للرقابة وتلك الأقل أهمية (انظر القسم 2.4). كما يمكن فهمها على أنها فرص وتحديات أيضًا، فعلى سبيل المثال، إذا كان البرلمان قد أعرب عن رغبته الواضحة في تلقي المزيد من تقارير رقابة الأداء عالية الجودة وكان على استعداد لدعم الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك، فسيعتبر ذلك فرصة سانحة، من ناحية أخرى إذا كانت السلطة التنفيذية قد أعربت عن عدم استعدادها للتعاون بشأن هذه المسألة، فسيعتبر ذلك تهديدًا.

نقاط القوة

- الجوانب الأساسية الإيجابية والحالية المتعلقة بأداء الجهاز الأعلى للرقابة والتي تقع ضمن سيطرته
- المجال ج بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة: جودة الرقابة وإعداد التقارير حسب نوع الرقابة والرقابة القضائية، إن كانت تنطبق:
- التغطية، وتقييم الأدلة وإعداد التقارير حول نتائج الرقابة
- دقة التوقيت، والنشر والمتابعة
- أهم نتائج الرقابة القضائية
- الممارسات الجيدة بخصوص مشاركة أصحاب المصلحة والأعمال الأساسية الأخرى ذات الصلة
- التقييم النوعي للأداء بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، القسم (1): القدرات الأساسية وراء الأداء الإيجابي

نقاط الضعف

- الجوانب الأساسية السلبية والحالية المتعلقة بأداء الجهاز الأعلى للرقابة والتي تقع ضمن سيطرته
- المجال ج بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة: جودة الرقابة وإعداد التقارير حسب نوع الرقابة والرقابة القضائية:
- التغطية، وتقييم الأدلة وإعداد التقرير حول النتائج الرقابية
- دقة التوقيت، والنشر والمتابعة
- أهم نتائج الرقابة القضائية
- الممارسات الجيدة بخصوص مشاركة أصحاب المصلحة والأعمال الأساسية الأخرى ذات الصلة
- التقييم النوعي للأداء بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، القسم (1): القدرات الأساسية وراء الأداء السلبى

الفرص

- الظروف أو العوامل التي تقع خارج سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة وقد تؤثر إيجابيًا على أدائه
- التقييم النوعي للأداء بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة:
- القسم (1): الأسباب الجذرية للأداء الإيجابي التي تقع خارج سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة
- القسم (2): النتائج الإيجابية المتعلقة بالإسهامات الحالية للجهاز الأعلى للرقابة في الشفافية والمساءلة والنزاهة في القطاع العام
- تحليل أصحاب المصلحة:
- الآراء الإيجابية لأصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن الأداء الحالي للجهاز الأعلى للرقابة
- توقعات أصحاب المصلحة الرئيسيين التي تتواءم مع وجهات النظر الواسعة للتوجهات المستقبلية
- العوامل الخارجية الإضافية المستمدة من البيئة التكنولوجية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية الواسعة والتي قد تؤثر تأثيرًا إيجابيًا

التحديات

- الظروف أو العوامل التي تقع خارج سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة وقد تؤثر سلبيًا على أدائه
- التقييم النوعي للأداء بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة:
- القسم (1): الأسباب الجذرية للأداء السلبى التي تقع خارج سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة
- القسم (2): النتائج السلبية المتعلقة بالإسهامات الحالية للجهاز الأعلى للرقابة في الشفافية والمساءلة والنزاهة في القطاع العام
- تحليل أصحاب المصلحة:
- الآراء السلبية لأصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن الأداء الحالي للجهاز الأعلى للرقابة
- توقعات أصحاب المصلحة الرئيسيين التي لا تتواءم مع وجهات النظر الواسعة للتوجهات المستقبلية
- العوامل الخارجية الإضافية المستمدة من البيئة التكنولوجية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية الواسعة والتي قد تؤثر تأثيرًا سلبيًا

يمكن أن تكون الفرص والتهديدات عوامل خارجية نابعة من البيئة الأوسع نطاقاً. ويمكن أن يشكّل الأخذ بنهج الميزانية على أساس الأداء من جانب وزارة المالية فرصة للجهاز الأعلى للرقابة حيث أن من شأنه أن يضع تركيزاً أكبر على وظيفة رقابة الأداء للجهاز. ومع ذلك، فإنّ الإصلاح نفسه قد يمثل أيضاً تهديداً إذا لم تكن لدى الجهاز ولاية واضحة لرقابة الأداء. ومن الأمثلة الأخرى للفرص، إصدار قانون يهدف إلى تعزيز الشفافية المالية في الدولة، وإمكانية تقديم دعم من المانحين، أو تغيير في مناخ الحوكمة مما يؤدي إلى زيادة الطلب على المساءلة من جانب المواطنين. كما تعد التغييرات المتكررة في تكوين اللجنة التشريعية المكلفة بمتابعة تقارير الرقابة، وفرض قيود قانونية على نطاق الضوابط القضائية، أو أزمة الديون الخارجية التي تلوح في الأفق في البلد، أمثلة على التهديدات المحتملة. وتشكل جائحة كوفيد-19 مثالا حاسما آخر لعامل خارجي يمكن أن يمثل فرصة وتهديد على حد سواء بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة. وقد دعت استجابات الحكومات لحالات الطوارئ الناجمة عن الأوبئة وحزم الإنفاق إلى الإستجابة السريعة والشاملة للرقابة من جانب الأجهزة العليا للرقابة. ويمكن أن تكون تداعيات الجائحة على المساءلة فرصة أمام الأجهزة العليا للرقابة لتعزيز أهميتها وتأكيد دورها الرقابي. غير أنه، لو فرضنا أن الجهاز الأعلى للرقابة لا يستطيع الرد من خلال تعديل برنامج الرقابة وأنشطته والدخول في حوار مع مؤسسات القطاع العام الأخرى حول تداعيات الوباء. في هذه الحالة، يمكن اعتبار ذلك تهديداً.

في بعض الحالات، قد يكون من الصعب التمييز بين نقاط الضعف والتهديد. على سبيل المثال، عندما تعتبر الجهات الخاضعة للرقابة أن المهمات الرقابية المالية ذات جودة غير كافية، فمن المهم تحديد ما إذا كانت هذه وجهة نظر ذاتية (مما يصنف النتيجة كتهديد)، ولكن إذا كان تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة بواسطة إطار قياس الأداء يؤكد هذا الاكتشاف بشكل موضوعي، فإن النوعية المتدنية للرقابات المالية تصح بمثابة نقطة ضعف.

يُسمى خارطة نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات للجهاز الأعلى للرقابة بمصفوفة SWOT، وهي تسرد جميع النتائج الرئيسية وتضعها معا. ويبين ملحق هذا الفصل تحليل SWOT للجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند.

2.6 تحديد القضايا الإستراتيجية

كما يتضح من الشكل 1.6، قد تكون مصفوفة SWOT مملوءة إلى حد ما وتكتفي بوضع قائمة بمختلف المسائل. وتكمن القيمة الحقيقية لتحليل SWOT في تحليل الروابط المتداخلة المحتملة بين مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات. وبالتالي، فإن أحد المنتجات الرئيسية لهذا التحليل هو قائمة القضايا الناشئة الحاسمة التي يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر فيها لتحقيق رؤيته وتحقيق مهمته وولايته. وتعرف هذه القضايا أيضا بالقضايا الاستراتيجية (بيرسون، 2011)

القضايا الاستراتيجية هي تلك التحديات والقيود التي تعتبر مهمة جدا بالنسبة لوجود الجهاز الأعلى للرقابة وأهميته وتميزه. فهي عادة لا تملك أفضل الحلول الواضحة. وتمثل القضايا الاستراتيجية تقاربا بين الفرص والتهديدات الخارجية، ومواطن القوة والضعف الداخلية في الجهاز الأعلى للرقابة، فضلا عن الجوانب والاتجاهات والآفاق الراهنة من بيئة الجهاز الأعلى للرقابة الأوسع نطاقا. وهذا التعقيد هو الذي يجعل القضايا ذات بعد إستراتيجي بالفعل، لأن عواقب التقاعس بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة قد تكون طويلة الأجل ومتعددة الجوانب. ولتحديد القضايا الاستراتيجية، يمكن تحليل مصفوفة SWOT المعبأة باستخدام مجموعة من الأسئلة المركزية (الشكل 3.6).

يجب أن تكون القضية الإستراتيجية أمراً يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يؤثر فيه بشكل كبير. وقد ينظر إلى قضايا مثل تخفيض عجز الميزانية أو القضاء على الديون على أنها قضايا إستراتيجية، ومع ذلك، فإن قليل من الأجهزة العليا للرقابة تتوفر لديها وسائل للتعامل مع هذه القضايا. في مصطلحات وسلسلة القيمة الخاصة بإطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، تتمحور القضايا الإستراتيجية على مستوى النواتج وتركز على التحديات التي تفرضها بيئة أصحاب المصلحة المباشرة لدى الجهاز الأعلى للرقابة، والتي تحد من مساهمة عمل الجهاز في تحسين أداء القطاع العام.

قد تشمل مثل هذه القضايا الإستراتيجية ضعف تنفيذ توصيات الرقابة من قبل الجهات

القضية الإستراتيجية:

المسألة السياسية الجوهرية أو التحدي الهام المؤثر في ولاية المنظمة ومهمتها وقيمتها، أو مستوى منتجاتها أو خدماتها أو كليهما، أو عملائها، أو المستخدمين أو المسددين، أو التكاليف، أو التمويل، أو الهيكل، أو العمليات، أو الإدارة.

الحكومية، أو ضعف أنظمة وممارسات المحاسبة والإبلاغ في القطاع العام التي تبطئ عمل الجهاز الأعلى للرقابة، أو غياب مشاركة واهتمام وسائل الإعلام والمواطنين بمواضيع رقابة القطاع العام والمساءلة.

عند تحديد القضايا الإستراتيجية، سيكون من بين المسائل الرئيسية التي ستطرح على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد مدى قدرته على الاستفادة من مواطن القوة الحالية والاستفادة من الفرص الناشئة. بيد أن فهم جميع أبعاد القضية الإستراتيجية وتحديد المجموعة الكاملة من الاستجابات الممكنة لها يمكن أن يشكل تحدياً. ويتطلب هذا الأمر نقداً ذاتياً وعدم تحيز لتحديد وتأطير القضايا مثل «كيف يمكننا دعم إعداد تقارير مالية أفضل دون أن يُنظر إلى الجهاز على أنه يتدخل في مجال سيطرة السلطة التنفيذية؟»، أو «كيف يمكننا تعزيز مصداقيتنا لدى المواطنين عندما يكون تنفيذ توصيات الرقابة متأخراً؟».

مربع 1.6 الخصائص الرئيسية للقضايا الإستراتيجية

نقاط القوة	نقاط الضعف
استغلال نقاط القوة للاستفادة من الفرص ما هي الامكانيات التي يمكن أن تؤدي إلى أوجه تحسن قصوى إذا استثمرنا نقاط قوتنا فيها؟	استغلال الفرص للتغلب على نقاط الضعف هل يمكن / ينبغي اتخاذ قرار بشأن استغلال أي من هذه الفرص في مواجهة نقاط الضعف؟
تطبيق نقاط القوة لتفادي المخاطر كيف يمكننا استغلال الأشياء التي نجيدها للدفاع عن المنظمة في مواجهة التحديات؟	تقليل نقاط الضعف لتفادي المخاطر ما هي نقاط الضعف الحالية التي يتعين علينا التخلص منها/ التحكم في ضررها لمنع تفاقم هذا الوضع؟

3.6 تحديد أولويات القضايا الإستراتيجية

في البداية، يجب النظر في القضايا الإستراتيجية بطريقة شاملة بحيث يتم تغطية جميع القضايا الناشئة عن تحليل SWOT. لكن، في كثير من الأحيان لا يمكن للجهاز الأعلى للرقابة معالجة كل القضايا الإستراتيجية في خطة إستراتيجية واحدة. على سبيل المثال، قد يعتبر الجهاز الأعلى للرقابة أن كلا من زيادة المشاركة مع البرلمان، وضمان الامتثال الأفضل للقوانين واللوائح، وتعزيز ثقة الجمهور في الأعمال الرقابية لها أهمية إستراتيجية لتعزيز مهمته ورؤيته، ومع ذلك، قد يضطر الجهاز الأعلى للرقابة إلى اتخاذ خيار لتأجيل معالجة القضية الأخيرة، بسبب موازنة الأهمية النسبية للنواتج الثلاثة مع التوفر المتوقع للموارد، أو الجدوى السياسية للتغيير المقترح.

ويتوقف اتخاذ القرار بشأن عدد القضايا الاستراتيجية التي ينبغي أن تغطيها الخطة الاستراتيجية وما هي تلك القضايا على الحالة المحددة في كل جهاز أعلى للرقابة. وكقاعدة عامة، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة النظر في قضيتين أو ثلاث قضايا إستراتيجية لفترة تخطيط إستراتيجي مدتها خمس سنوات وتحديد النواتج المرغوبة لكل منها. فيما يلي الاعتبارات الرئيسية لتحديد الأولويات بين القضايا الإستراتيجية:

- **الجدوى السياسية:** حتى عندما يكون الجهاز الأعلى للرقابة مستقلاً تماماً، فإنه لا يعمل منعزلاً، بل هو جزء لا يتجزأ من القطاع العام. ولذلك، فإن دور واحتمال دعم أصحاب المصلحة الرئيسيين للنواتج المستهدفة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة هو أمر بالغ الأهمية. فعلى سبيل المثال، قد تكون إحدى القضايا الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة هي معالجة الشواغل المتعلقة بالشفافية المالية في الدولة. غير أنه، في ظل غياب القوانين واللوائح ومدى التقبل السياسي لمثل هذه التغييرات، قد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة فيما إذا كان ينبغي اعتبار ذلك ناتجاً من

ستتبع القضايا الإستراتيجية بشكل أساسي من تقييم الوضع الحالي ومشاورات أصحاب المصلحة وتحليل SWOT، ومع ذلك، من المهم تسليط الضوء على أن تحديد هذه العناصر وتأثيرها ومناقشتها في الجهاز الأعلى للرقابة هي عملية غالباً ما تسبق جهود التخطيط المحددة، ومن المرجح أن تستمر إلى ما بعد اعتماد الخطة الاستراتيجية رسمياً. من خلال التحليل المستمر والاستجابة المستمرة للقضايا الإستراتيجية، يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة ممارسة الإدارة الإستراتيجية بحق. لذلك عادة ما تتم صياغة القضايا الإستراتيجية أولاً على شكل أسئلة تشجع على الإستكشاف والتفكير الإبداعي والتأمل والتوازن في الخيارات المختلفة بحثاً عن أفضل حل.

الخصائص الرئيسية للقضايا الإستراتيجية

القضية ذات صلة برؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه. إذا كان من الأهمية بمكان استغلال فرصة معينة لتحقيق رؤية الجهاز الأعلى للرقابة، فسيتم اعتبارها قضية استراتيجية، وبالمثل، إذا كان التهديد يعرض للخطر ارتقاء الجهاز الأعلى للرقابة إلى مستوى قيمه، فإنه سيعتبر استراتيجياً.

قضية طويلة الأمد. ينبغي تحديد ما إذا كانت القضايا المطروحة ذات أهمية كبيرة طوال مدة دورة الإدارة الاستراتيجية. قد تبدو جميع القضايا مهمة، ولكن قد يكون من المفيد التفريق بين القضايا العاجلة والهامة. قد يكون إنهاء مهمة رقابية بدأها الجهاز الأعلى للرقابة منذ وقت طويل أمراً عاجلاً، لكنه ليس أمراً ذو بعد استراتيجي، بينما قد يكون العمل على إنهاء المزيد من المهمات الرقابية في الوقت المحدد بشكل عام، هاماً على المستوى الاستراتيجي.

واضحة المنفعة لأصحاب المصلحة الرئيسيين. إذا أعلن العديد من أصحاب المصلحة المأثرين مطلباً لتغيير معين، فيمكن اعتباره قضية استراتيجية. ومع ذلك، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تقييم ما إذا كانت مطالب أصحاب المصلحة تتماشى مع الاتجاه العام للجهاز الأعلى في التنمية والولاية والاستقلالية، ولا تعرض عملية تحقيق قضايا استراتيجية أخرى للخطر. وتظل مسألة تلبية مطالب أصحاب المصلحة أم لا قراراً بيد الجهاز الأعلى للرقابة.

تمثل أمراً حيويًا لقيمة الجهاز الأعلى للرقابة ومنافعه. هذا المعيار مشابه جداً للمعيار الأول، بمعنى إذا أدى ضعف معين إلى استحالة قيام الجهاز الأعلى للرقابة بإظهار القيمة والمنافع للمواطنين، فسيعتبر ذلك قضية استراتيجية.

القضايا الإستراتيجية ذات الأولوية التي حددها الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

- القضية الإستراتيجية 1: كيف يمكن النظر إلينا كمؤسسة موثوق بها ومستقلة في الوقت الذي لا يزال فيه تنفيذ توصيات الرقابة متأخراً؟
- القضية الإستراتيجية 2: كيف يمكننا أن نُساهم في إيجاد نظام أكثر فعالية للإدارة المالية والاستجابة لحالة الطوارئ الناتجة عن كوفيد-19- في حين أن أنظمتنا لا تعطي أولوية للموارد على نحو فعّال؟

لمعرفة المزيد،
يمكنك النظر في
الملحق التابع للفصل

- النواتج الرئيسية لإستراتيجيته. وفي المقابل، قد يجد الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً نواتج مقلعة في الإستراتيجيات الوطنية لإصلاح إدارة المال العام، والتي يمكنه مواءمة نواتجه معها. مثل هذا الرابط يمكنه من تأكيد وتعزيز مكانته كمؤسسة تهدف إلى تعزيز جودة إدارة القطاع العام.
 - توافر الأموال أو احتمالية تعبئة موارد إضافية: لكي تكون إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة فعالة، يجب أن تكون ذات مصداقية في المقام الأول. وتعني المصداقية على وجه الخصوص القدرة على تحمل التكاليف، حيث أن الإستراتيجية التي لا تكون تكلفتها معقولة ليست أكثر من مجرد قائمة أمنيات. إن التقدير الإجمالي للإيرادات المحتملة التي يمكن أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بتعبئتها خلال فترة التخطيط الإستراتيجي، مقارنة باحتياجات التمويل الإضافية المرتبطة بتنفيذ الإستراتيجية سيضمن بقاء الجهاز الأعلى للرقابة واقعياً عند التعامل مع القضايا الإستراتيجية. كما يجب أن تؤخذ الموارد البشرية في الإعتبار. يتناول القسم 2.8 مسألة تقدير الموارد المرتبطة بالإستراتيجية بمزيد من التفصيل، في حين أن الفصل 10 مخصص للميزانية السنوية والموارد.
 - الأثر المحتمل (مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في القيمة والمنافع): عند اختيار القضايا الإستراتيجية وصياغة النتائج ذات الصلة، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة النظر في مدى تأثيرها على التغييرات على أعلى مستوى ممكن.
 - الشرعية: ترتبط الشرعية ارتباطاً وثيقاً بالجدوى السياسية، ويمكن أن يؤثر جانب الشرعية بشكل كبير على اختيار القضايا الإستراتيجية. على سبيل المثال، قد يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في معالجة مسألة تحسين جودة الخدمات العامة، ولكن قد لا يكون لديه اختصاص للقيام برقابة الأداء، أو قد يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في التركيز على المساواة بين الجنسين ولكنه قد يكون ملزماً بالتشريعات الوطنية التي يعتمد فيها التوظيف في القطاع العام اعتماداً صارماً على الامتحانات.
- احتمالية تجسيد المخاطر: يعد تحليل SWOT أداة قوية لتحديد مخاطر معينة كجزء من تحديد القضايا الإستراتيجية. في بعض الأحيان، قد تعتبر هذه المخاطر عالية للغاية بحيث لا يمكن للجهاز الأعلى للرقابة الإنخراط فيها. على سبيل المثال، قد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين علاقته مع البرلمان على أنها إستراتيجية، وهو محق في ذلك. ومع ذلك، لو فرضنا أنه بحكم الوضع السياسي في البلاد، هناك انتخابات وتغييرات متكررة لأعضاء البرلمان، أو أن البرلمان في حالة توقّف لفترة طويلة، في تلك الحالة فقد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة في التركيز على قضايا أخرى حيث يمكن أن يتوقع تقديم مساهمة أقوى.
- عواقب التقاعس: وفقاً لتعريفها، تشكّل القضايا الإستراتيجية أهمية أساسية لوجود الجهاز الأعلى للرقابة ولأداء. غير أنه، قد تكون معالجة البعض منها أكثر أهمية من القضايا الأخرى. لذلك قد يختار الجهاز أن يبحث فيما إذا كانت قضية إستراتيجية معيّنة مهمة للغاية بحيث يجب التعامل معها خلال الفترة القادمة بغض النظر عن الموارد اللازمة (أولوية بالغة الأهمية). وقد يرى الجهاز أنّ إحدى الأولويات مهمة بالنظر إلى أهمية المشكلة المطروحة، ولكنه يضع حدوداً على الموارد التي سيخصصها للاستثمار فيها. وأخيراً، يمكن للجهاز تصنيف مجموعة ثالثة من القضايا الإستراتيجية كأولويات مرغوبة، يمكن معالجتها إذا سمح الوقت والموارد، ولكن عندما لا تكون عواقب التقاعس جوهرية.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- قم بتحديد اثنين أو ثلاثة نواتج باعتبارها تغييرات ملموسة في بيئة القطاع العام المباشرة والتي يساهم الجهاز الأعلى للرقابة فيها مباشرة. يجب أن تكون النواتج إجابة على القضايا الإستراتيجية التي عُرضت في الفصل 6 على هيئة أسئلة.
- قم بتحديد المخرجات التي ينبغي أو يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يقدمها كإسهامات ملموسة في النواتج تحت سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة.
- قم بتحديد القدرات الضرورية لتقديم تلك المخرجات والفجوة بين القدرات بناءً على التقييم الداخلي الخاص بك (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة).
- قم بوضع منهجية ريفية المستوى لسد الفجوات بين القدرات.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- قم بتحديد أو مراجعة الأثر المنشود للجهاز الأعلى للرقابة كمساهمة في تحقيق أهداف مجتمعية أوسع.
- انتبه إلى مستوى النواتج. قد تهدف الأجهزة العليا للرقابة الأكثر تقدمًا إلى تعريف واسع النطاق بخصوص مستوى النواتج إذا كان بمقدورها قياس هذه النواتج قياسًا موثوقًا وإذا كان لديها فهم واضح لما هو إسهام الجهاز الأعلى للرقابة.



نقاط التعلم الرئيسية

- يعد إطار النتائج العنصر الأساسي لأي خطة إستراتيجية، حيث يربط بين الأثر الذي يسعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى المساهمة فيه، والنواتج التي يسعى إلى تحقيقها، والمخرجات التي ستصدر عنه والقدرات التي يحتاج إلى بنائها لتحقيق هذا الغرض
- إطار النتائج الجيد يُصبح فعّالًا إذا أخذ في الاعتبار الموارد المالية والبشرية الضرورية لتطبيقه، وأيضًا إذا اشتمل على قائمة من الافتراضات والمخاطر الأساسية وإطار قياس الأداء.
- يمثل الأثر المنشود أعلى مستويات إطار النتائج، مجسدًا التوجّه الإستراتيجي الذي قد لا يطرأ عليه تغيير خلال فترة من فترات الإدارة الإستراتيجية الأخرى.
- تعتبر النواتج أعلى مستويات إطار النتائج والتي يمكن مراقبتها بانتظام، وتدل على التغييرات الملموسة في البيئة المباشرة للجهاز الأعلى للرقابة والتي يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المساهمة فيها بناءً على القضايا الإستراتيجية.
- يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد المخرجات ذات الصلة والتي تربطها علاقة مباشرة بالنواتج في شكل تغييرات ملموسة وذلك في نطاق سيطرته. ترجع المخرجات الملموسة التي يقع عليها الاختيار إلى مواطن القوة والضعف المحددة في تحليل SWOT.
- لإنتاج المخرجات المخطط لها، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحديد القدرات الضرورية والفجوة بينها ومنهجية سد تلك الفجوة. قد يُقدم تقييم أداء الجهاز باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة معلومات ثرية حول دعم تلك الخطوة.

1.7 إطار نتائج الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وعناصرها الأساسية الأخرى

وتتوج عملية التخطيط الاستراتيجي بإنتاج إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وعلى الرغم من أن كل خطة إستراتيجية تبدو مختلفة قليلا، يمكن تحديد عدة عناصر مشتركة. ويشمل ذلك:

- رسالة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة؛
- معلومات أساسية (خلفية) عن الجهاز الأعلى للرقابة، أي الإطار القانوني، والهيكل التنظيمي؛
- موجز لعملية وضع الاستراتيجية ونتائج تحليل الأداء الحالي؛
- رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه؛
- إطار النتائج، يحدد الأهداف الاستراتيجية والأولويات لفترة الخطة الاستراتيجية (غالبا ما يكون مرثيا داعما لسهولة الفهم)، مصحوبا بسرد تفسيري؛
- قياس الأداء وترتيبات الإبلاغ؛
- المخاطر والافتراضات واعتبارات توفير الموارد

و في حين أن جميع هذه العناصر هامة، فإن محور الاستراتيجية هو إطار النتائج (الشكل 1.7). وإطار النتائج هو تعبير صريح عن مختلف سلاسل النتائج المتوقعة من إستراتيجية

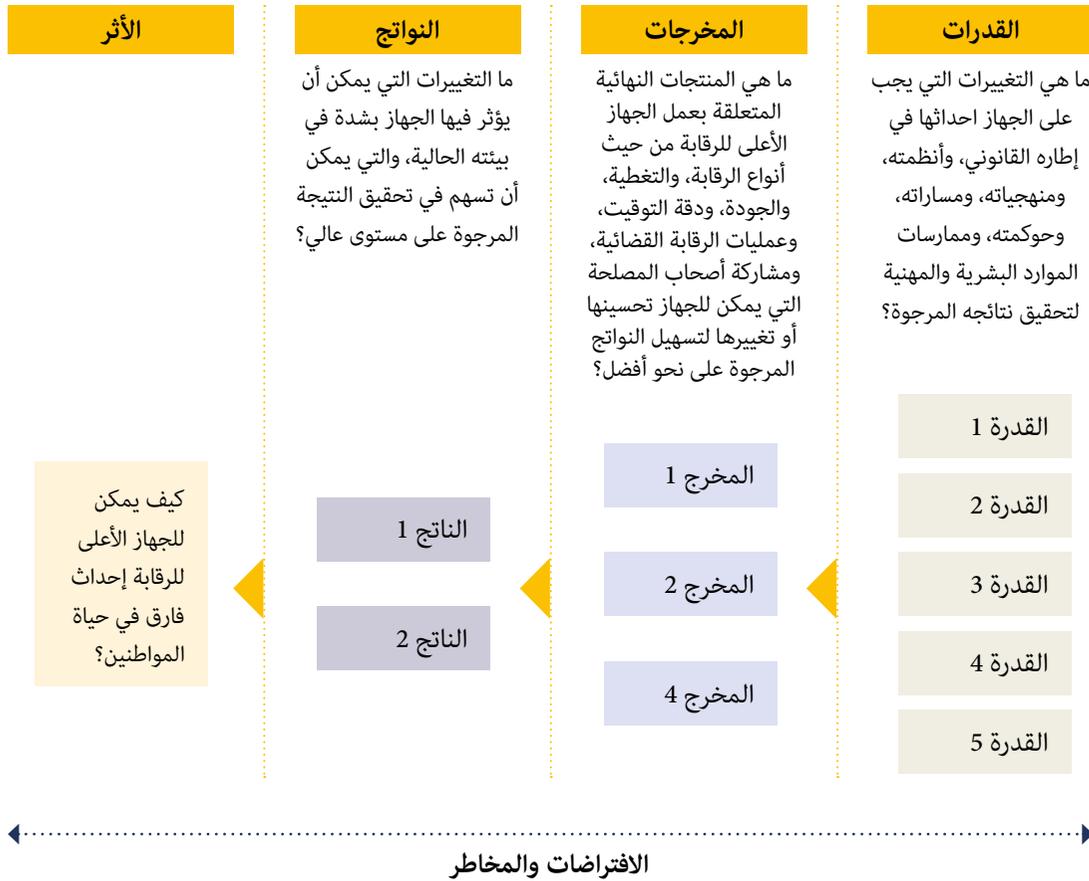
الجهاز الأعلى للرقابة. ويتبع إطار النتائج منطق إطار الجهاز الأعلى للرقابة للإدارة الاستراتيجية (SSMF). وهو يستند إلى النتائج المستخلصة من تقييم الحالة الراهنة، وتحليل SWOT، والقضايا الاستراتيجية المختارة.

إطار النتائج:

تعبير صريح عن مختلف سلاسل النتائج المتوقعة في الوقت المناسب من إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة، مع التمييز بين الأثر والنتائج والمخرج والقدرات، ومع الإشارة إلى الافتراضات حول العلاقات السببية المتوقعة بين مختلف المستويات والمخاطر التي قد تؤثر على تحقيق التغييرات المتوخاة.

بعد تحديد القضايا الاستراتيجية الرئيسية لفترة التخطيط الاستراتيجي، ستكون الخطوة التالية بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة وفريق التخطيط الاستراتيجي هي وضع إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وفي حين أنه لا يوجد نموذج لما ينبغي أن تكون المحتويات الرئيسية للخطة الاستراتيجية، فإن معظم وثائق الاستراتيجية تتضمن مجموعة من العناصر الرئيسية (الفرع 1.7). ويشكل إطار نتائج الخطة الاستراتيجية، الذي يحدد الأثر والنواتج والمخرجات والقدرات، عنصرا محوريا من عناصر الخطة. واستنادا إلى تحديد التغيير المنشود الطويل الأجل على مستوى الأثر الذي يعتبره الجهاز الأعلى للرقابة الأثر النهائي لعمله (الفرع 2.7)، سيتعين على الجهاز الأعلى للرقابة صياغة نواتج الاستراتيجية لكل قضية من القضايا الاستراتيجية المختارة. وستشكل تلك النواتج حجر الزاوية لاستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وسيحدد التغييرات الحاسمة في البيئة المباشرة في الجهاز الأعلى للرقابة التي يرغب في التأثير عليها، مثل إدخال تحسينات على إدارة القطاع العام أو مطالبة أصحاب المصلحة بالمساءلة (الفرع 3.7). وبعد ذلك، سيتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد ما هي أكثر المخرجات صلة بالموضوع، أو ما هي منتجات عمله التي يعتبرها الأنسب من أجل تيسير تحقيق النواتج (الفرع 4.7). وسيتعين على الجهاز الأعلى للرقابة، بالنسبة لكل مخرج، أن يحدد التركيبة المطلوبة من القدرات المؤسسية والتنظيمية والمهنية التي ستمكن من تحقيق المخرج. وعلى هذا الأساس، سيتعين عليه تحديد فجوة القدرات القائمة في ضوء الحالة الراهنة (الفرع 5.7)

الشكل 1.7 إطار نتائج الجهاز الأعلى للرقابة



وعند إعداد إطار النتائج، ينبغي لفريق التخطيط الإستراتيجي، كحد أدنى، أن يحدد ويصف العناصر الرئيسية التالية:

- التغيير المنشود في الأجل الطويل من حيث مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر (تقديم القيمة والفوائد للمواطنين)؛
- التغييرات المتوخاة في البيئة المباشرة في الجهاز الأعلى للرقابة على المدى المتوسط (مدة الخطة الاستراتيجية)، والتي يمكن أن يؤثر فيها الجهاز الأعلى للرقابة، وتمثل نواتج الجهاز الأعلى للرقابة التي تستجيب للقضايا الاستراتيجية المختارة؛
- المنتجات المتوقعة تحت سيطرة الجهاز الأعلى للرقابة، أو مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة، خلال فترة التخطيط الاستراتيجي، مما ييسر تحقيق النواتج. وقد يساهم كل مخرج للجهاز الأعلى للرقابة في تحقيق أكثر من ناتج واحد؛
- القدرات المطلوبة لكل مخرج والنهج المختار (المسار) لمعالجة وسد الفجوات في القدرات في الجهاز الأعلى للرقابة التي من شأنها أن تمكن من تحقيق كل مخرج.

ومن المحبذ جدا أن ينظر فريق التخطيط الإستراتيجي أيضا في العناصر التالية المتصلة بإطار النتائج، التي ستناقش في الفصل الثامن القادم من هذا الدليل:

- الموارد المالية والبشرية اللازمة** لسد كل فجوة هامة في القدرات.
- كما ينبغي لإطار النتائج أن يحدد أي افتراضات أساسية حاسمة يجب أن تكون قائمة أو مستوفاة لكي تنجح الاستراتيجية، أي أنها تؤدي إلى الأثر وإلى النواتج المستهدفة.
- ويجب عرض أية مخاطر يمكن أن تحول دون تحقيق المخرجات المنشودة والمساهمة في النواتج وفي الأثر. وينبغي أن تحدد الاستراتيجية تدابير التخفيف المحددة لفئات المخاطر الرئيسية.
- يجب أن يحدد نهج قياس الأداء كيف سيقوم الجهاز الأعلى للرقابة بتحقيق النواتج والمخرجات. وينبغي أن تتوافق مستويات النواتج والمخرجات المحددة في إطار النتائج مع مؤشرات الأداء الملائمة وما يتصل بها من خطوط أساس وأهداف ومعالم محلية.

أثر الجهاز الأعلى للرقابة:

التغيير المجتمعي طويل الأمد الذي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة أن يراه يتحقق في بلده ويود أن يسهم فيه بشكل غير مباشر والمرتببط برؤية الجهاز الأعلى للرقابة.

2.7 تحديد الأثر المنشود

كما ذكر في الفصل 2، فإن فرضية إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة تتمثل في أنه لا يمكن للجهاز تحسين أدائه بشكل مستدام إلا إذا حدد هذا الأداء من حيث التغييرات المجتمعية طويلة الأمد التي يهدف إلى التأثير عليها، ويرتبط مستوى النتائج المنشودة على مستوى الأثر ارتباطاً وثيقاً برؤية الجهاز الأعلى للرقابة من حيث نوع الدولة والمجتمع الذي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في دعمها والتأثير عليها من خلال عمله.

يقدم إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة أمثلة لمختلف التغييرات الممكنة على مستوى الأثر التي يمكن للجهاز الأعلى للرقابة السعي نحو تحقيقها في نهاية المطاف. وتعد تلك التغييرات واسعة فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة والنزاهة في القطاع العام ككل، وتعزيز الديمقراطية وثقة الجمهور في المجتمع وتحسين تقديم الخدمة العامة، مما يؤثر تأثيراً إيجابياً في حياة المواطنين ويدعم جدول أعمال الأمم المتحدة لعام 2030 وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وسيكون التعريف والاختيار الدقيق على مستوى الأثر بحسب البلد والسياق وبالنسبة لمعظم الأجهزة الرقابية لا يتغير الأثر المنشود للجهاز الأعلى للرقابة وجوبا بين خطتين إستراتيجيتين. بدلا من ذلك يجب أن يبقى الجهاز الأعلى للرقابة مرتكزاً باستمرار نحو التوجه الإستراتيجي العام، بتوجيه بقية النتائج المنشودة وتشكيلها من قبل الجهاز. وثمة استثناء واحد من هذه القاعدة العامة وهو الأجهزة العليا للرقابة التي تجد نفسها في خضم عملية إصلاح شاملة أو حالة وطنية شديدة الديناميكية. إن الجهاز الأعلى للرقابة غير الناضج نسبياً والذي يحظى بدعم قوي من حكومته وشركائه في التنمية قادر على الشروع في عملية من التغيير السريع والكبير. وهكذا، يمكن للخطط الاستراتيجية المتعاقبة أن تحدث بعض الآثار المرغوبة المختلفة تماماً، بدءاً من مساهمة أكثر تواضعاً، وصولاً إلى رؤية تغيير مجتمعي أكثر طموحاً وشمولاً تقوم فيه الأجهزة العليا للرقابة بدور.

ومن الجوانب الحاسمة التي ينبغي النظر فيها عند إعداد إطار النتائج، توقيت وهيكل المشاورات الداخلية مع بقية أعضاء الجهاز الأعلى للرقابة. وتتسم هذه المشاورات بأهمية حاسمة في سياق مبادئ الإدارة الاستراتيجية المتمثلة في أن تكون جامعة وأن تشرك قيادة الجهاز الأعلى للرقابة. وكما لوحظ في الفرع 3 من الفصل 3، يلزم إجراء هذه المشاورات الداخلية لضمان الملكية والالتزام المشترك نحو تحقيق النتائج المرجوة، ومن ثم دعم التنفيذ. وحسب حجم الجهاز الأعلى للرقابة وهيكله، قد يختار فريق التخطيط الإستراتيجي إما تقديم مشروع أولي أو نهائي لإطار النتائج للتشاور مع الموظفين أو تنظيم دورات محددة لجمع إسهاماتهم. وتكتسي موافقة القيادة على إطار النتائج النهائية أهمية قصوى.

3.7 صياغة النواتج

من أجل استكشاف القضايا الإستراتيجية وتحليلها على أفضل وجه، يجب صياغتها أولاً في شكل أسئلة، وعلى الرغم من ذلك، بمجرد تحليل هذه القضايا وتحديد أولوياتها، ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة صياغة النواتج الخاصة المرتبطة بكافة القضايا الإستراتيجية. وينبغي أن يصف وصفاً واضحاً ودقيقاً وبعبارة إيجابية النتائج المرجوة أو التغيير المقصود الذي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في المساهمة فيه.

على سبيل المثال، ربما يكون الجهاز الأعلى للرقابة قد صاغ القضية الإستراتيجية التالية: «كيف يمكن أن ينظر إلينا كمؤسسة مستقلة يمكن التعويل عليها في ظل التأخر في تنفيذ توصيات الرقابة، وفي ظل معاناة عمليتنا القضائية من تأخيرات منهجية؟»، رغم أن القضية الإستراتيجية استندت إلى تحليل نتائج SWOT، التي توهي بأن المواطنين لا ينظرون إلى الجهاز الأعلى للرقابة بوصفه جديراً بالثقة وفَعَال. بالإضافة إلى أن الجهات محل الرقابة لا تأخذ التقارير على محمل الجد ولا تقوم بتنفيذ التوصيات، نظراً لانخفاض الجودة الرقابية. بالتالي، اختار الجهاز الأعلى للرقابة تحديد الناتج التالي الذي يرغب في السعي لتحقيقه: «أن يصبح مؤسسة رقابية تتسم بالمصداقية لدى الزبائن والمواطنين»

مثال آخر، تتمثل إحدى القضايا الإستراتيجية المنبثقة من تحليل SWOT في «ما هو الدور الذي يمكننا القيام به في ظل تنامي الاهتمام بالمساءلة في بلدنا حالياً، في ضوء التغطية الرقابية والقدرات المهنية المحدودة لدينا؟ هنا رصد الجهاز الأعلى للرقابة أن هناك طلباً لإجراء المزيد من المساءلة في بلده من قِبل منظمات المجتمع المدني وغيرها من الجهات الفاعلة. الطلب هو ناتج عن بعض الفضائح الحديثة المتعلقة باختلاس الأموال من قِبل مسؤولين عموميين ريفعي المستوى، وقد تفاقم بسبب أثر جائحة كوفيد-19. رغم عدم تورط مباشر لهؤلاء المسؤولين، إلا أن الجهاز الأعلى للرقابة يخشى من عدم قدرته على معالجة هذه المطالب بشكل كافٍ نظراً لمحدودية الموارد. غير أن، ممارسات رقابة الأداء لديه جيدة. وكنتيجة لدراسة القضايا الإستراتيجية، فقد اختار الجهاز الأعلى للرقابة التركيز على دعم قضية «إدارة أكثر فعالية ومساءلة لبرامج تقديم الخدمات الرئيسية»، وبعبارة

أخرى، نظراً لأن الجهاز الأعلى للرقابة يفتقر إلى التغطية في الرقابة المالية ورقابة الالتزام، فإنه يهدف إلى الاستفادة من ممارساته الجيدة لرقابة الأداء والمساهمة في ضمان المساءلة الجيدة على الأقل في مجموعة فرعية أساسية من الحكومة.

يتضمن إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة أمثلة على النواتج الإستراتيجية المحتملة، على سبيل المثال، «تعزيز الالتزام بالقوانين واللوائح أو تعزيز ثقة الجمهور في الجهاز الأعلى للرقابة»، تتمثل إحدى الاعتبارات المهمة عند صياغة النواتج الإستراتيجية في استخدام صفات مثل «محسن»، «معزز» «أفضل» وغيرها، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد شكل هذه التحسينات بوضوح وكيفية قياسها كجزء من إطار المراقبة (الرصد). ويجب، قدر الإمكان، تجنب استخدام العبارات الغامضة عند صياغة النواتج الإستراتيجية. على الأقل ينبغي على فريق التخطيط الإستراتيجي الإتفاق حول ما يعنيه بالضبط والعمل على تجنب الطابع الذاتي وإمكانية سوء التفسير. وعلى أي حال، يجب أن يكون التغيير المنشود ملموساً وقابلاً للتحقيق خلال فترة التخطيط الإستراتيجي وبموجب بعض الافتراضات حول سلوك الآخرين.

في النهاية، من الأساسي أن يأخذ الجهاز الأعلى للرقابة بالإعتبار أيضاً النواتج ذات الصلة على المستوى القطاعي وعلى المستوى الوطني التي يمكن أن يسهم فيها الجهاز. غالباً ما تتصل النواتج بالأولويات على المستوى الوطني أو القطاعي، لاسيما فيما يتعلق بالإدارة المالية العامة والحوكمة. على سبيل المثال، يمكن أن يراعي الجهاز الأعلى للرقابة أولوية «الحوكمة المالية المحسنة» والتي هي جزء من إستراتيجية الإدارة المالية العامة التي تقودها وزارة المالية. يمكن أن تساهم النواتج ذات الصلة بالجهاز الأعلى للرقابة في «تعزيز التزام مسؤولي الخدمة العامة باللوائح المالية (لضمان الاستدامة المالية الإجمالية)».

نواتج الجهاز الأعلى للرقابة:

تغييرات محددة، وملموسة، منشودة في بيئة القطاع العام للجهاز الأعلى للرقابة. ترتبط بالقضايا الإستراتيجية التي يواجهها الجهاز الأعلى للرقابة أو بأولويات قطاعية أو وطنية أوسع نطاقاً بشأن الإدارة المالية العامة أو الحوكمة

نواتج جهاز نورلاند الأعلى للرقابة

الناتج 1: ارتفاع المصداقية في الجهاز الأعلى للرقابة وعمله بين أهم أصحاب المصلحة (لجنة الميزانية والتدقيق، ووزارة المالية، والوزارات المشمولة بالرقابة)

الناتج 2: إدارة مالية وإعداد تقارير أكثر موثوقية ومسؤولية بما في ذلك الاعتمادات المالية لطوارئ كوفيد-19

مراجعة كامل إطار
الناتج في ملحق
الفصل 17!

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة:

المنتجات الرئيسية لعمل الجهاز الأعلى للرقابة، مثل تقديم تقارير رقابة في الوقت المناسب وعالية الجودة ومتاحة للجمهور، أو أحكام، أو نتائج مشاركة أصحاب المصلحة.

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة نورلاند

للإسهام في تحقيق أول ناتج مرغوب فيه: "زيادة المصداقية في الجهاز الأعلى للرقابة وعمله بين أصحاب المصلحة الرئيسيين (لجنة الميزانية ومراجعة الحسابات، وزارة المالية، الوزارات التي خضعت للرقابة)" سيعمل الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند على تحقيق ما يلي

- مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين
- تغطية محسنة لتقارير الرقابة المالية وتقارير رقابة الإلتزام لمواضيع مختارة استنادا إلى المخاطر وإلى مدى صلتها
- تقارير رقابة أداء وتوصيات ذات صلة
- تقارير منتظمة ومتاحة عن حوكمة الجهاز الأعلى للرقابة وأدائه

البشرية أو التواصل المنتظم مع وزارة المالية؟". وقد اختار الجهاز الأعلى للرقابة ناتج بشأن "الإدارة المسؤولة والملتزمة لأموال الطوارئ المتعلقة بكوفيد 19". ولتحقيق ذلك، تم وضع المخرجات التالية: "تعزيز تغطية الرقابة المالية ورقابة الإلتزام في المجالات الرئيسية"، و"القيام بمهام رقابة إلتزام متزامنة" و"إقامة تواصل منتظم مع وزارة المالية والبرلمان".

وكما يتضح من المثال أعلاه، ينبغي أن يرتبط كل ناتج بعدة مخرجات ينبغي أن تعمل معا لضمان إسهام الجهاز الأعلى للرقابة القوي في التغييرات المنشودة في بيئة القطاع العام المباشرة. والعكس صحيح، فقد يساهم منتج واحد في أكثر من ناتج. وفي هذه المرحلة من العملية، يجب على فريق التخطيط الإستراتيجي أن يضع قائمة شاملة محتملة من المخرجات لكل ناتج، وينبغي أن تكون هذه القائمة أساسا لعملية تحليل الجدوى وتحديد الأولويات في الخطوة التالية من العملية. ولننظر في مثال آخر يتمثل في تحسين تنفيذ توصيات الرقابة من جانب الجهات التي روجعت حساباتها. وقد تتمثل إحدى المخرجات المحتملة في تحسين جودة تقارير الرقابة، التي تم تقييمها على أنها ضعيفة من خلال تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة باستخدام إطار قياس الأداء. وقد يتمثل مخرج آخر في السعي إلى زيادة فعالية التواصل بين موظفي الرقابة والجهة الخاضعة للرقابة. ويمكن أن يتمثل المخرج الثالث في تعزيز التعاون مع البرلمان وضمان متابعة أكثر فعالية استنادا إلى تقارير الرقابة، الأمر الذي قد يتطلب دعما يستهدف البرلمانيين لفهم نتائج الرقابة بشكل أفضل. وأخيرا، قد ينظر الجهاز الأعلى للرقابة في العمل مع منظمات المجتمع المدني لممارسة ضغوط خارجية من أجل التنفيذ.

ومن بين الأمور الهامة التي ينبغي النظر فيها عند صياغة النواتج واختيارها، عدد النواتج التي ينبغي أن تضمن في إطار النتائج. وبحكم التعريف، فإن التغييرات على مستوى النواتج لا يمكن إجراؤها عادة إلا في الأجل المتوسط وهي تتطلب عدة سنوات للتحقق. وحسب مدة فترة التخطيط الاستراتيجي، يمكن لفريق التخطيط الإستراتيجي أن يختار إثنين إلى عدة نواتج يهدف إلى المساهمة فيها. وكقاعدة عامة، فإن الخطة الاستراتيجية التي تستغرق خمسة أعوام تتضمن عادة ناتجين إلى ثلاثة نواتج.

4.7 اختيار مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة

وبمجرد تحديد كافة القضايا الاستراتيجية، وصياغة النواتج المتعلقة بها، فإن الخطوة التالية التي يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يتخذها هي تحديد واختيار أنسب الردود على النواتج التي اختارها الجهاز الأعلى للرقابة. ولذلك، يتعين عليه أن ينظر في أي مخرجات، أو منتجات رئيسية لعمله، يمكن أن تسهم أكثر في تحقيق النتائج. إن صياغة الجهاز الأعلى للرقابة للمخرجات تتطلب دوما تحديد جانب خاص بالجودة من أجل تحديد التغيير المرغوب. وتشمل هذه الجوانب النوعية، على سبيل المثال، زيادة التغطية وتحسين نوعية التقارير، وتحسين شفافية العملية القضائية، ونشر التقارير أو الأحكام في الوقت المناسب وبشكل كامل، وما إلى ذلك.

ولاختيار مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة، ينبغي لفريق التخطيط الإستراتيجي أن ينظر في مواطن القوة والضعف الناتجة عن تقييم الجهاز الأعلى للرقابة وفق إطار قياس الأداء في تحليل SWOT¹⁶، والبارزة عند صياغة القضايا الاستراتيجية. وبعبارة أخرى، يتم اختيار مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة في علاقة مباشرة بكل ناتج، وهي تمثل أهم التغييرات تحت سيطرة الجهاز والتي يمكن أن تسهم بأكبر قدر ممكن في تيسير تحقيق النتيجة المرجوة

على سبيل المثال، لننظر في الجهاز الأعلى للرقابة الذي صاغ القضية الإستراتيجية "كيف يمكننا أن نبقى على صلتنا في سياق جائحة كوفيد19-، إذا كانت مهمات الرقابات المالية والإلتزام التي نجريها جيدة، وتغطية هذه التقارير منخفضة، كما أننا نفتقر إلى الموارد

مراجعة إطار
النتائج بأكمله في
مرفق الفصل 17!

16 انظر إلى الجدول 1.4 بخصوص نتائج تقييم إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة مقابل المستويات المختلفة من النتائج في إطار الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة

5.7 تحديد القدرات

في الجزء الأخير من صياغة إطار النتائج الأولية لخطة الاستراتيجية، ينبغي أن ينشئ الجهاز الأعلى للرقابة وفريق التخطيط الإستراتيجي، بشكل عام، الدمج المطلوب من القدرات التنظيمية والمهنية والمؤسسية التي تكفل تحقيق كل مخرج. وعلى هذا الأساس، ينبغي أن تحدد بعد ذلك الفجوة الحالية في القدرات عن طريق مقارنة ما هو مطلوب بما هو موجود، وأن توضع إستراتيجية لمعالجة الفجوة في القدرات (الشكل 2.7). وستكون النتائج المستخلصة من تقييم الجهاز الأعلى للرقابة وفق إطار قياس الأداء ذات مساهمة حاسمة في هذه العملية، لأنها ستحدد الفجوات الحالية في القدرات والفجوات في مختلف مجالات أداء الجهاز الأعلى للرقابة. وعلاوة على ذلك، فإن التقييم المتكامل لأداء الجهاز الأعلى للرقابة وفق إطار قياس الأداء سوف يوفر تحليلاً للقدرات التي تحدد الأداء الملاحظ على مستوى منتجات الجهاز الأعلى للرقابة الرئيسية، أو المخرجات. وباستخدام هذا التحليل، يمكن لفريق التخطيط الإستراتيجي إجراء تقييم مركز بشأن أي توليفات من القدرات ستيسر تحقيق تحسن في الأداء على مستوى المخرج.

ووفقاً لما ذكره إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، فإن القدرة المؤسسية تتعلق باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وإطاره القانوني. وتتناول القدرة التنظيمية المسائل المتصلة بالإدارة الداخلية، ومنهجيات وممارسات الرقابة، فضلاً عن الإدارة المالية والخدمات المؤسسية والاتصالات الخارجية. وتتعلق القدرة المهنية بالموارد البشرية والتنمية المهنية. وبناء على ذلك، يتعين على فريق التخطيط الإستراتيجي، بالنسبة لكل مخرج محدد، أن ينظر في أي مزيج من القدرات من شأنه أن يكفل تحقيق المخرج. ومن المهم الإشارة إلى أن هذه الخطوة الأولى في عملية تحديد القدرات ينبغي ألا تسعى إلى تحديد القدرات الأكثر تقدماً أو تطوراً التي قد تتبادر إلى الذهن فيما يتعلق بأي مخرج. ويفضل أن يقوم فريق التخطيط الإستراتيجي بتحديد الحد الأدنى من الدمج ومستوى القدرات المطلوبة التي من شأنها أن تيسر الأداء. لو اعتبرنا أن الجهاز الأعلى للرقابة اختار مخرجا بشأن "تحسين تغطية الرقابات المالية". وفي البداية، قد يحدد ضرورة الجمع بين قدرات تخصص منهجية اختيار مهمات رقابية قائمة على المخاطر، وبرمجية لإدارة الرقابة، وزيادة عدد

قدرات الجهاز الأعلى للرقابة:

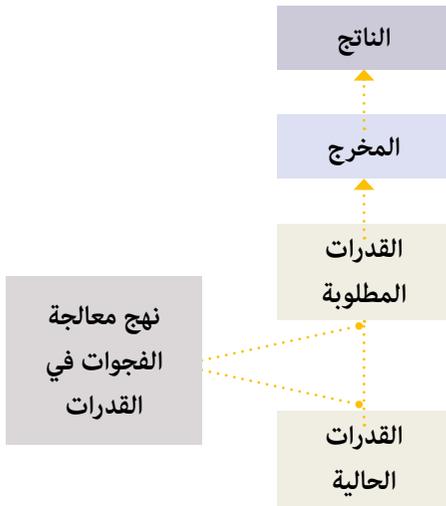
الخصائص التنظيمية والمهنية والمؤسسية كالإجراءات، والمنهجيات، والمهارات، والمعارف، والهيكل، وطرق العمل التي تضمن فعالية الجهاز الأعلى للرقابة كمؤسسة وكمنظمة.

الموظفين ذوي المؤهلات المحاسبية المتقدمة بنسبة 30 في المائة. ثم قد يخلص، بناء على تقييم أكثر تعمقا، إلى أن مجرد إدخال منهجية اختيار قائمة على المخاطر وإعادة تنظيم ممارسته في مجال الرقابة المالية، إلى جانب إعادة تدريب جميع المدققين، قد يكون كافياً لضمان زيادة كبيرة في التغطية. وبالتالي، ينبغي لفريق التخطيط الإستراتيجي، عند تحديد القدرات المطلوبة، أن تراعي مبدأ الإدارة الاستراتيجية الذي يتمثل في "الحفاظ على سهولة الإدارة" وأن تظل واقعية فيما يتعلق بما هو مطلوب.

وتتمثل الخطوة التالية في تحديد القدرات في مقارنة ما هو الوضع الراهن بالنسبة لكل قدرة مرغوبة، وبالتالي ما هي الفجوة القائمة. والمصدر الرئيسي لهذا التحليل هو تقرير تقييم أداء الجهاز باستخدام إطار قياس الأداء والتقييم المتكامل للأداء، الذي ربط الأداء الذي لوحظ على مستوى المخرج بمواطن القوة والضعف التي لوحظت على مستوى القدرات.

ولننظر في مثال الجهاز الأعلى للرقابة الذي حدد مخرجا بشأن "تعزيز التواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة" باعتباره أحد المنتجات ذات الصلة للإسهام في تحسين تنفيذ توصيات الرقابة على مستوى النواتج. وللحصول على مستوى مناسب من التواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة يرى الجهاز الأعلى للرقابة أنه من الضروري أن تكون لديه تقارير رقابية مكتوبة جيداً، تتطلب مهارات صياغة محددة (قدرات مهنية). واستناداً إلى هذه التقارير، سيقوم قادة فرق الرقابة بإبلاغ النتائج والتوصيات التي يتوصلون إليها إلى الجهات الخاضعة للرقابة. ولهذا الغرض، فإنهم لا يحتاجون إلى مهارات الاتصال (القدرة المهنية) فحسب، بل يحتاجون أيضاً إلى إجراء ينظم المواعيد النهائية والمرحلة الرئيسية لعمليات التبادل مع الجهات الخاضعة للرقابة في مراحل محددة من عملية الرقابة (القدرة التنظيمية). وأخيراً، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى نظام داخلي يسمح برصد تنفيذ التوصيات (القدرة التنظيمية)، لأن هذا ينبغي أن يكون موضوعاً رئيسياً في التواصل

الشكل 2.7: القدرات وفجوات القدرات



النهائي. وبناء على هذه الإجراءات، يتلقى رؤساء فرق مهمات الرقابة المالية تدريجياً بشأن موضوع التواصل. وبالتوازي مع ذلك، سيجري العمل على تحسين أوجه القصور في آلية رصد التوصيات.

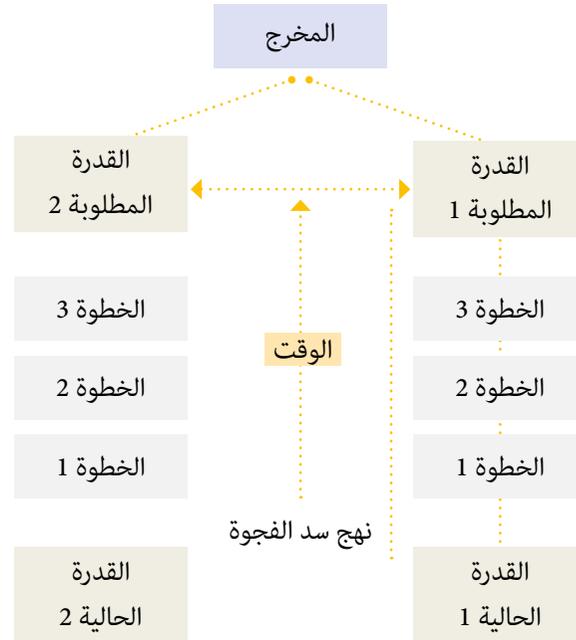
وتجدر الإشارة إلى أنه عند بلوغ هذه المرحلة من تحديد إطار النتائج، من المرجح أن تقوم فرق الأجهزة العليا للرقابة وفرق التخطيط الإستراتيجي بتحديد العديد من أوجه الترابط بين مختلف الفجوات في القدرات والمهام المتوقعة لسد هذه الفجوات. فعلى سبيل المثال، سيسهم تدريب المدققين على صياغة التقارير في تحسين تنفيذ توصيات الرقابة. ومع ذلك، فإنه يمكن أن يسهم أيضاً في تحسين متابعة البرلمان، إذا كان ذلك سيسفر عن تقارير يسهل فهمها.

مع الجهات الخاضعة للرقابة. غير أن تقييم الجهاز الأعلى للرقابة وفق إطار قياس الأداء أظهر وجود أوجه قصور في صياغة تقارير الرقابة المالية، التي تكتب بطريقة فنية ومعقدة للغاية وتتضمن أخطاء. وبالإضافة إلى ذلك، يفتقر الجهاز الأعلى للرقابة إلى إجراء دقيق فيما يتعلق بتبادل المعلومات والاتصال بالجهات الخاضعة للرقابة على الرغم من التزامها بالتعاون وتقديم معلومات عامة بشأن الأهداف وعملية تنفيذ الرقابات المالية. وأخيراً، لدى الجهاز الأعلى للرقابة نظام بدائي لمتابعة توصيات الرقابة؛ غير أن هذا النظام لا يسمح بتقييم الطابع الجوهرى للنتائج، كما أنه لا يؤدي إلى إعداد تقرير متابعة لدعم الهيئة التشريعية في دورها الرقابي.

وأخيراً، بمجرد أن يحدد فريق التخطيط الإستراتيجي الفجوات بين القدرات المطلوبة والقدرات الحالية، فإنه يحتاج إلى وضع نهج لسد الفجوات (الشكل 3.7). ويتطلب هذا النهج تحديد المهام التي يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة إنجازها خلال فترة التخطيط الإستراتيجي بشكل متسلسل لسد كل فجوة قدرات محددة. وفي الممارسة العملية، يمثل هذا الجزء من إطار النتائج الجزء الأكثر تشغيلاً من الخطة الاستراتيجية. وعلى الرغم من أن الاستراتيجية ينبغي أن تبين المهام على مستوى تجميعي أكبر بكثير من النشاط المعتاد في الخطة التشغيلية، فإن هذا المستوى سوف يوجه ويكفل الصلة مع التخطيط السنوي في الجهاز الأعلى للرقابة.

وعندما يحدد التخطيط الإستراتيجي المهام المرتبطة بالقدرات، يكون من المفيد التفكير في معالم مرحلية محددة لكل منها، وذلك لإعطاء درجة من تجسيد الخطة الاستراتيجية، والقدرة على ربط الخطة التشغيلية بها. انظر المثال السابق، حيث حدد الجهاز الأعلى للرقابة مخرجا فيما يتعلق بتحسين التواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة، وفجوة في القدرات تتصل بمزيج من أربع فجوات في القدرات المهنية والتنظيمية بتعيين معالجتها خلال فترة التخطيط الإستراتيجي المقبلة. وردا على ذلك، حدد الجهاز الأعلى للرقابة أربع خطوات ملموسة ومرتبة. أول شيء سيقوم به هو تدريب المدققين على موضوع كتابة التقرير. ثم يعدل دليل الرقابة بحيث يتضمن مبادئ توجيهية وإجراءات للتواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة في كل مرحلة من مراحل الرقابة، بدءاً بالتخطيط وحتى التقرير

الشكل 3.7 منهجية سد الفجوات في القدرات



قدرات الجهاز الأعلى للرقابة نورلاند

من أجل سد الفجوات القائمة في مجال القدرات في ما يتعلق بمخرج: "نشر تقارير منتظمة عن حوكمة الجهاز الأعلى للرقابة وأدائه"، سيعمل الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند، خلال فترة إستراتيجيته، من أجل:

- وضع خطة رصد
- اعتماد آلية للإبلاغ
- توظيف موظفين مهرة في الرصد والإبلاغ
- تحسين عمليات السلوك الأخلاقي والمراعي للمنظور الجنساني

مراجعة إطار
النتائج بأكمله في
مرفق الفصل 7!

الفصل 8: ترتيب الأولويات والانتهاء من إعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة

نبذة عن الفصل 8



- فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة
- إجراء تحليل جدوى متعمق للمخرجات يتضمن تحليل الجدوى السياسية واحتمال المخاطر وعواقب التقاعس.
 - إجراء تحليل جدوى متعمق للقدرات بما في ذلك فعاليتها من حيث الكفاءة وآثارها على الميزانية ومدى اعتمادها على أصحاب المصلحة الخارجيين. تحليل طرق متعددة لسد الفجوات بين القدرات من أجل جدواها.
 - إجراء تقدير رفيع المستوى لتكاليف سد الفجوات في القدرات، بالإضافة إلى تقدير رفيع المستوى للموارد البشرية الضرورية. ومقارنة التقديرات مع توقعات الميزانية والموظفين. والنظر في إمكانية الحصول على دعم إضافي من المانحين لسد فجوات معينة في القدرات.
 - تبسيط إطار النتائج لاحتواء المخرجات والقدرات الأكثر جدوى وصلة. كن في نفس الوقت طموحاً. ويمكن إدراج بعض القدرات مع إنذار تمويلي.
 - وضع افتراضات واضحة لكل مستوى من إطار النتائج وإيجاد الرابط بينها وبين المخاطر ذات الصلة.
 - تحديد المؤشرات، وخطوط الأساس، والمعالم المرحلية، والأهداف بالنسبة لمستوى النواتج والمخرجات.
 - التشاور مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الداخليين بخصوص الخطة الإستراتيجية. وتقديم الخطة الإستراتيجية ومناقشتها مع جميع الموظفين وأصحاب المصلحة الخارجيين.



- فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة
- ترتيب المخرجات حسب مدى ملاءمتها للوصول إلى الناتج وحسب مدى جدواها.
 - وترتيب القدرات حسب مدى ملاءمتها لتحقيق المخرجات وحسب مدى جدواها.
 - الحصول على لمحة عامة عالية المستوى للموارد البشرية والمالية المتاحة لكم. تحديد القدرات التي يمكن بناؤها باستخدام الموارد الموجودة والتي تستلزم توفير موارد إضافية. تحديد المصادر المحتملة لتلك الموارد الإضافية.
 - تبسيط إطار النتائج بحيث يشمل فقط المخرجات والقدرات الأكثر صلة والمجدية فنياً ومادياً.
 - تحديد المخاطر الإستراتيجية الأساسية.
 - تحديد مؤشرات لمستويات النواتج والمخرجات.
 - التشاور مع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة بخصوص إطار النتائج وإبلاغ جميع موظفي الجهاز بالخطة الإستراتيجية النهائية.



نقاط التعلم الرئيسية

- يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة، كجزء من عملية تحديد إطار نتائجه، إلى ترتيب الأولويات بين المخرجات المحتملة للإنتاج والقدرات اللازم بناؤها وكذلك المنهجيات المختلفة لبناء هذه القدرات وذلك استناداً إلى معايير موضوعية قائمة على الصلة والجدوى.
- إن تقدير إجمالي الموارد البشرية والمالية المتاحة واللازمة لسد الفجوات بين القدرات يدعم عملية الجدوى والصياغة النهائية.
- ينبغي أن تحدد السلسلة المنطقية لإطار النتائج الافتراضات الأساسية والمخاطر المحتملة.
- يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة تطبيق إطار النتائج بنجاح إذا اعتمد على إطار رصد على مستوى النواتج والمخرجات لقياس التقدم.
- إن وضع الصيغة النهائية للخطة الإستراتيجية بوصفها وثيقة يستغرق وقتاً ويستهلك موارد ويتطلب عملية تشاور وتوحيد شاملة.

1.8 تحليل الجدوى وترتيب الأولويات

وعند وضع مشروع إطار النتائج، ينبغي ألا يكون الجهاز الأعلى للرقابة في البداية مفرطاً في النقد أو التقييد. إن التخطيط الاستراتيجي كعملية استكشافية وتكرارية، حيث ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر في خيارات مختلفة ومسارات بديلة للتأثير على التغيير. وينبغي عليه أن يسلك مثل هذه الخيارات عدة مرات قبل أن يتخذ القرار النهائي بشأن الطريقة الأنسب للمضي قدماً. وقد حدد الجهاز الأعلى للرقابة في مشروع إطار النتائج، عدة نواتج تستجيب لقضاياها الاستراتيجية الرئيسية، فضلاً عن المخرجات المناسبة وما يتصل بها من احتياجات وفجوات في القدرات. وبالنسبة لكل ناتج، صاغ سلسلة نتائج، مصممة وفق منطق إطار الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، تحدد المسار المحتمل للتأثير على التغيير المرغوب من خلال معالجة الفجوات في القدرات لتحقيق مخرجات ملموسة.

وحتى لو بدت بسيطة، في الممارسة العملية، فإن هذه العملية قد تكون في كثير من الأحيان غير منظمة إلى حد ما ولا تتبع منطقاً خطياً. وتشمل هذه العملية الكثير من المداولات والتكرار والمناقشات الحماسية فيما بين الفريق المكلف بتطوير إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وإذا لم يكن رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وقيادته جزءاً من هذا الفريق، فسيلزم التشاور معهما أيضاً، مما سيفضي على الأرجح إلى جوانب وفروق إضافية للنظر فيها. ولذلك، يهدف الجزء التالي من صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى استعادة نهج أكثر تنظيماً تجاه المنتج النهائي. ويشكل إجراء عملية تحديد الأولويات وتحليل الجدوى عاملاً حاسماً لتحقيق هذه الغاية.

في هذه المرحلة من صياغة الاستراتيجية، من المرجح أن تكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة قائمة طويلة نسبياً من المخرجات تهدف إلى تسهيل تحقيق النواتج. وسيعني كل مخرج وجود فجوة في القدرات، وبالتالي مجموعة مختلفة من القدرات التي يتعين معالجتها. كل هذه العناصر قد تبدو ضخمة للغاية. وتماشياً مع مبدأ الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة الذي ينص على "الحفاظ على سهولة الإدارة"، حان الوقت لإجراء اختيار نهائي لما سيسعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى معالجته من تغييرات في فترة التخطيط الاستراتيجي. ولهذا السبب، سوف يكون لزاماً على الجهاز الأعلى للرقابة أن يتخذ ثلاث خيارات إستراتيجية لتحديد الأولويات:

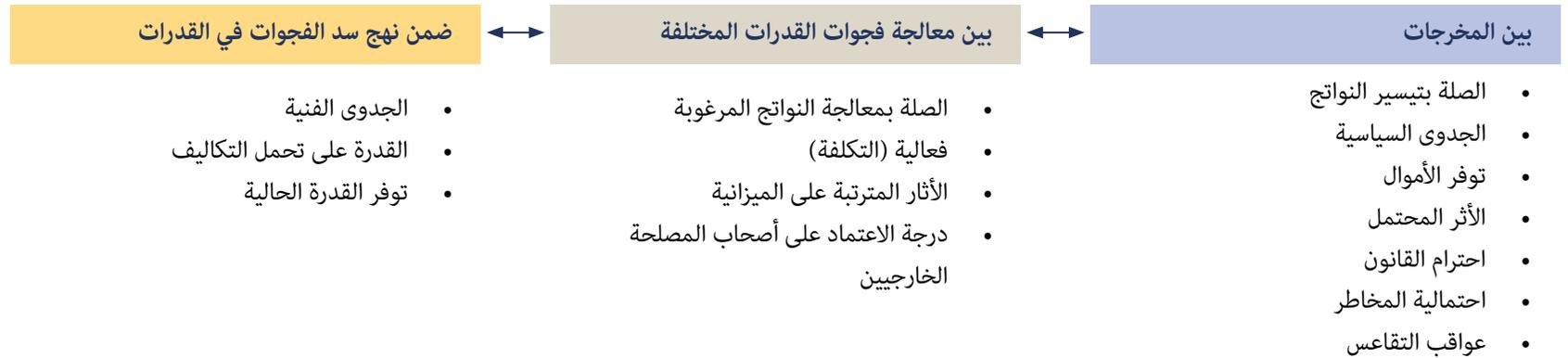
ينبغي أن تكون الخطة الاستراتيجية طموحة وقابلة للتنفيذ على حد سواء. ومع ذلك فمن المرجح، في البداية، أن يكون هناك مزيد من الفجوات في القدرات للسد، ومن المخرجات للمعالجة التي يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة تحقيقها بشكل واقعي خلال عدة سنوات. وبمجرد أن يعد فريق التخطيط الإستراتيجي مسودة إطار النتائج، فإنه سوف يحتاج إلى تطبيق تحليل الجدوى وتحديد الأولويات فيما بين الفجوات المنشودة على مستوى المخرجات والقدرات (القسم 1.8). وسيكفل هذا القدر اللازم من الواقعية ويدعم تنفيذ الخطة الاستراتيجية، وفقاً لمبدأ الإدارة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة الذي يقضي بإبقاء هذه الخطة سهلة الإدارة. ومن المدخلات الهامة لتحليل الجدوى النظر في الموارد (القسم 2.8). وسيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى تقدير إجمالي حجم الموارد المالية والبشرية التي يمكن أن يتوقعها خلال فترة التخطيط الاستراتيجي وأن يوفق بين ذلك واحتياجات الموارد الناشئة عن سد الفجوات في القدرات. وبمجرد الانتهاء من وضع إطار النتائج، يلزم إضافة عدة عناصر أخرى، مثل المخاطر والافتراضات (الفرع 3.8) وقياس الأداء على مستوى النواتج والمخرجات (القسم 4.8). وسيتمتع على الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً أن يكفل إجراء عملية تشاور داخلية شاملة بشأن مسودة الخطة الاستراتيجية وأن ينظر في الوقت الكافي لإعداد السرد الداعم، من أجل وضع الصيغة النهائية وزيادة الوعي (القسم 5.8).

إن معظم المعايير الواردة في الشكل 1.8 هي نفس المعايير المستخدمة لتحديد الأولويات بين القضايا الاستراتيجية (انظر الفصل 6). بيد أن هناك معيار إضافي هام هو مدى الصلة. وتشير الصلة إلى الدرجة التي يؤدي إليها أي تغيير محدد في مستوى واحد من إطار النتائج (القدرة أو المخرج) إلى تحقيق المستوى الأعلى في الإطار (على التوالي المخرج أو الناتج). وبالتالي، ترتبط الصلة ارتباطا وثيقا بترتيب الأولويات - كلما كان التغيير المنشود أكثر صلة بالتحسن المرغوب عموما في أداء الجهاز الأعلى للرقابة، كلما كان على الجهاز الأعلى للرقابة أن يعطي الأولوية لإدراجه في الاستراتيجية. هناك طريقة بسيطة لتحديد الصلة، وهي تحديد ما إذا كنا ننظر إلى التغيير باعتباره أولوية حاسمة أو هامة أو مرغوبة (الشكل 2.8):

- الاختيار بين المخرجات التي تساهم في تحقيق الناتج؛
- الاختيار بين معالجة مختلف الفجوات في القدرات فيما يتصل بالمخرج؛
- اختيار أفضل طريقة لوضع نهج لسد الفجوة في القدرات.

ويتطلب تحديد الخيارات قدرا كبيرا من الأحكام السياسية والقائمة على القيم، يقودها رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وإدارته العليا ورؤيته وقراره بشأن ما هو مهم، ومدى أهميته، وما هي الحلول التوفيقية التي ينبغي التوصل إليها في مواجهة الأولويات المتضاربة والموارد المحدودة. ومع ذلك، فإن تجنب عملية اختيار ذاتية تماما لتحديد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة أمر حتمي لضمان التنفيذ. وتحقيقا لهذه الغاية، يوصى بوضع قائمة بالمعايير لتيسير عملية صنع القرار وجعلها أكثر موضوعية وشفافية. وتشكل المعايير جزءا حاسما من منهجية تحليل الجدوى التي يمكن أن يطبقها الجهاز الأعلى للرقابة للمساعدة في خصم جميع الخيارات التي تواجه مخاطر كبيرة تؤدي إلى عدم إمكانية تنفيذها، وجعل الاختيار النهائي بين البدائل القابلة للتطبيق. ويبين الشكل 1.8 قائمة ممكنة لمعايير الجدوى وتحديد الأولويات لكل مستوى، والتي يجب أن يتخذ فيها خيار إستراتيجي، يمكن تكييفه على أساس تفضيلات الجهاز الأعلى للرقابة.

الشكل 1.8 معايير تحليل الجدوى وترتيب الأولويات

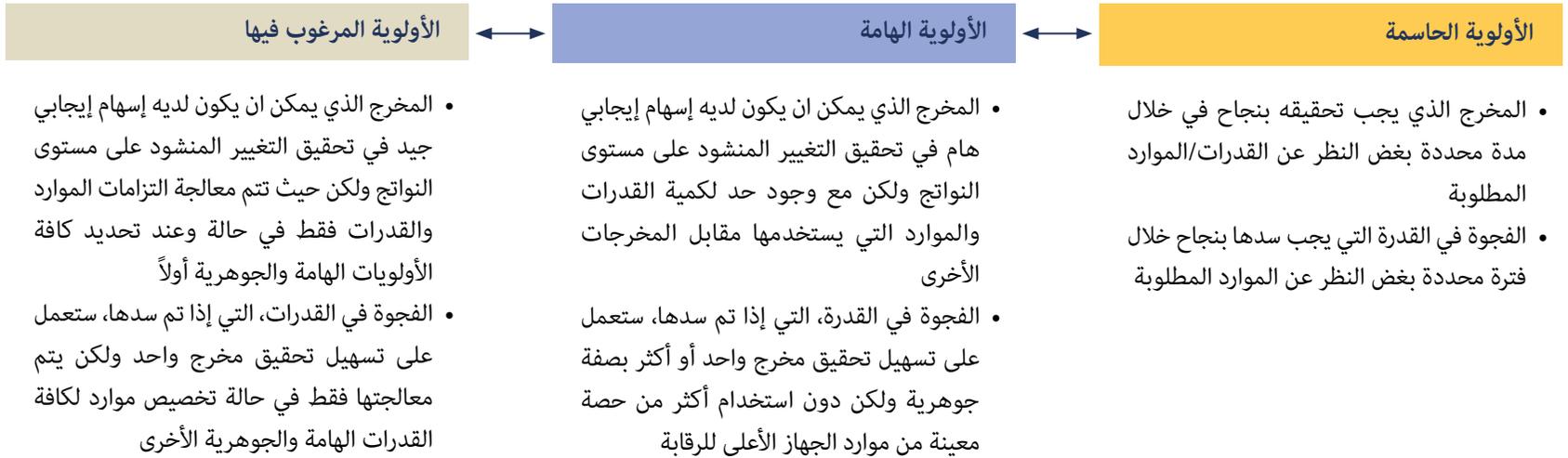


2.8 تقدير آثار أولويات الخطة الاستراتيجية على الموارد البشرية والمالية

وبمجرد أن يضع فريق التخطيط الإستراتيجي الأولويات على مستوى المخرجات والقدرات ويوافق عليها، ينبغي له أن ينظر فيما إذا كان سيتمكن، على المستوى الإجمالي، من ضمان موارد بشرية ومالية كافية تتصل بسد كل فجوة من الفجوات المحددة في القدرات. سوف تكون هناك دائماً أولويات أكثر من الموارد المتاحة، وبالتالي فإن فريق التخطيط الإستراتيجي سوف يحتاج إلى اتخاذ خيارات صعبة بشأن المجموعة النهائية من التغييرات المنشودة. وتدعم هذه الخطوة تنفيذ الالتزامات الواردة في الخطة الاستراتيجية، وتتجنب اتخاذ خيارات أكثر صعوبة أثناء التنفيذ يمكن أن تزيد من تعطيل احتمالات النجاح. وسيكون من الضروري لهذه العملية إشراك موظفي الميزانية والمالية في الجهاز الأعلى للرقابة، فضلاً عن قيادة الجهاز الأعلى للرقابة.

إن تقييم صلة مختلف المخرجات والقدرات في مشروع (مسودة) إطار النتائج هو أول خطوة مهمة لتحديد الأولويات نحو صقل إطار النتائج ووضعها في صيغته النهائية. وهو يمكن فريق التخطيط الإستراتيجي من تقييم التغييرات الحقيقية وذات الأهمية للغاية للفترة المقبلة، ومن إلغاء أو التخلي عن أي تغييرات قد تكون أقل أهمية في الوقت الحاضر. وتتمثل الخطوات التالية في عملية تحليل الجدوى وتحديد الأولويات في النظر في مدى توفر الموارد المالية والبشرية وتطبيق ما تبقى من معايير الجدوى للتوصل إلى الصيغة النهائية لإطار النتائج.

الشكل 2.8 الاعتبارات الرئيسة لترتيب الأولويات فيما يخص المخرجات والقدرات



مربع 1.8 كوفيد 19 وموارد الجهاز الأعلى للرقابة

أثر وباء كوفيد19- على موارد الأجهزة العليا للرقابة

يؤثر وباء كوفيد19- المستجد أثراً واسع النطاق على حالة الموارد الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة. فقد عانت العديد من الدول من ركود اقتصادي غير مسبوق وانخفاض في الإيرادات إلى جانب ازدياد الحاجة للإنفاق الطارئ الخاص بالوباء. وقد أسفر ذلك عن ظهور عجز مالي متزايد ومن المرجح أن يؤدي إلى انخفاض المخصصات المقررة للميزانية بالإضافة إلى وقف التعيينات وتجميد الرواتب في مختلف أنحاء القطاع العام. وقد تواجه الأجهزة العليا للرقابة حالة من الشك المتزايد بشأن التمويل المقدم من المانحين. على الصعيد الداخلي، واجهت الأجهزة العليا للرقابة ظروفاً صعبة فيما يتعلق بمستوى كفاءة العمل من المنزل وارتفاع تكاليف تكنولوجيا المعلومات وتكاليف عمليات التواصل والحاجة إلى توفير معدات إضافية.

الفجوات في القدرات التي من المرجح أن تحتاج إلى موارد مالية وبشرية إضافية تفوق ما لدى الجهاز الأعلى للرقابة بالفعل، والتي ينبغي أن تسند إليها بعد ذلك تقديرات تقريبية للتكاليف.

وبوجه عام، هناك أربع فئات عامة من الآثار المترتبة على الموارد بالنسبة لكل فجوة في القدرات: 1 - الاحتياجات الإضافية من الموظفين (التوظيف) والتكاليف المتكررة المرتبطة بها (المرتبات، والاشتراكات التقاعدية، وما إلى ذلك)؛ 2 - التكاليف المتكررة الأخرى (التدريب وإنتاج المواد ودعم الخبراء الاستشاريين)؛ 3 - النفقات الرأسمالية المتعلقة بالخيار، مثل تكاليف

الحواسيب، والتراخيص، والمساحة الإضافية، وما إلى ذلك 4 - التكاليف العامة المتصلة بالإدارة والتسيير. وسيتعين إعداد هذه التقديرات لفترة التخطيط الاستراتيجي بأكملها. وذلك لأن سد معظم الفجوات في القدرات سيتطلب التنفيذ على مدى فترة أطول، ويحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى أن تكون لديه فكرة واضحة بشأن الآثار متعددة السنوات لأي تغيير. وحتى عندما تكون هذه التقديرات تقريبية، فإنها ستكون كافية لقيام الجهاز الأعلى للرقابة وفريق التخطيط الاستراتيجي بإجراء تحليل للجدوى وتحديد الخيار الأكثر واقعية.

حالما يتم تحديد طرفي معادلة الموارد - التوفر المتوقع والاحتياجات المقدر - سيتعين على الجهاز الأعلى للرقابة وعلى فريق التخطيط الاستراتيجي التوفيق بين هذين الجانبين بعناية. في الوضعية المرجحة والتي تكون فيها الاحتياجات أعلى مما يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة تحمله، فسوف يكون لزاماً عليه أن ينظر في إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة وتعبئة موارد إضافية. وقد تكون هناك إمكانية للحصول على تمويل خارجي من

وتتمثل الخطوة الأولى في هذه العملية في تقدير ما يسمى بالمظروف الكلي للموارد (إجمالي الموارد). ثانياً، بالنسبة لكل فجوة محددة في القدرات، سيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة وفريق التخطيط الاستراتيجي إلى تقييم ما إذا كانت هناك حاجة إلى موارد إضافية تتجاوز ما هو موجود بالفعل (الموظفون والخدمات البنية الأساسية). وأخيراً، سيلزم التوفيق بين توافر الموارد والاحتياجات لتحديد الموارد الإضافية المحتملة، والمكاسب الناتجة عن الكفاءة، ومن المرجح تطبيق جولة أخرى من تحديد الأولويات.

ولتقدير الحجم الإجمالي للموارد، سيحتاج فريق التخطيط الاستراتيجي أولاً إلى دراسة ميزانيات الجهاز الأعلى للرقابة المعتمدة والمنفذة على مدى السنوات الثلاث الماضية. وسيتعين عليه أن يحدد ما إذا كانت هناك أي اتجاهات واضحة، مثل تخصيص الموارد الثابت أو المتزايد أو المتناقص أو معدل تنفيذ الميزانية دون 100 في المائة. ويمكن أن توفر هذه المعطيات مؤشراً أولياً على ما يمكن أن يتوقعه الجهاز الأعلى للرقابة بشكل واقعي، وما من المرجح أن يستوعبه خلال السنوات المقبلة. ولوضع توقعات للفترة المقبلة، سيحتاج فريق التخطيط الاستراتيجي أيضاً إلى النظر في التوقعات المتعلقة بالتمويل المحتمل من الجهات المانحة، والتضخم وأي آثار خارجية أخرى على الميزانية، مثلما بسبب كوفيد19-. وسيتعين على فريق التخطيط الاستراتيجي أن يناقش مع المسؤولين عن وضع الميزانية في الجهاز الأعلى للرقابة، وكذلك مع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة، للتوصل إلى السيناريو الأكثر ترجيحاً. وفي الفترات التي تزداد فيها حالة عدم اليقين، قد يتعين على فريق التخطيط الاستراتيجي النظر في وضع سيناريوهات إضافية بشأن حالة الموارد المتوقعة لدعم المرونة وتحديد الأولويات في وقت لاحق.

وبمجرد أن يكون هناك مزيد من الوضوح بشأن إجمالي الموارد المتوقعة، فإن الخطوة التالية تتمثل في النظر في الآثار المحددة المترتبة على إطار النتائج من حيث الموارد، ولا سيما فيما يتعلق بسد مختلف الفجوات في القدرات. وفي هذه المرحلة من عملية التخطيط، ينبغي ألا يدخل الجهاز الأعلى للرقابة في تقدير مفصل للفجوات المختلفة في القدرات. غير أنه ينبغي أن ينظر في كل فجوة في القدرات وأن يتبع عملية بسيطة لتحديد انعكاساتها المتوقعة على الموارد (الشكل 8.4). وتهدف هذه العملية إلى تحديد

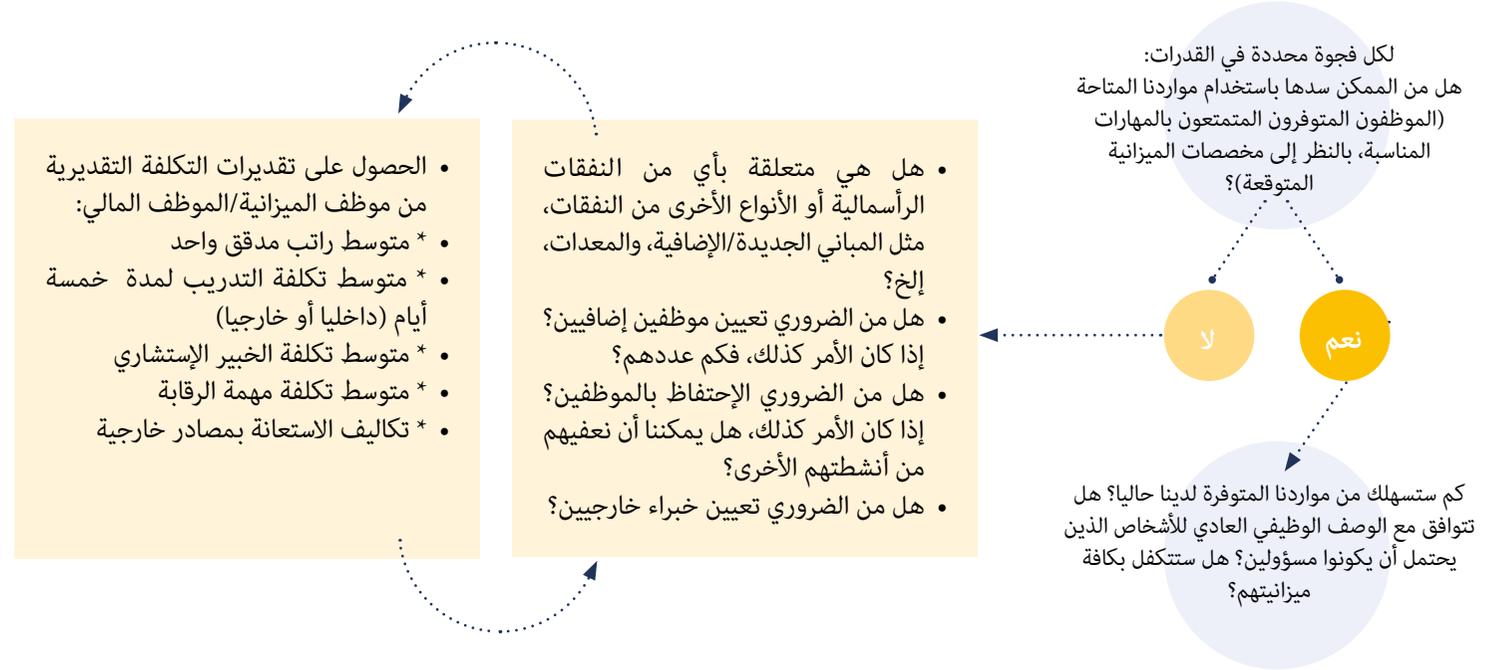
الجهاز الأعلى للرقابة وقيادته في هذا الجزء من عملية صنع القرار. وقد تكون هناك أيضا حاجة إلى إجراء مناقشات إضافية مع ممثلين من مختلف أنحاء الجهاز الأعلى للرقابة، ولا سيما لتحديد الاحتياجات من الموارد والآثار المترتبة عليها.

على سبيل المثال، قد يكون الجهاز الأعلى للرقابة ينظر في تحقيق مخرجين إثنيين بشأن الناتج "الإدارة المسؤولة والملتزمة لتدابير الطوارئ الخاصة بكوفيد-19" - أي زيادة تغطية مهمات رقابة الإلتزام التي يقوم بها، أو تعزيز صلة مهمات رقابة الأداء الخاصة به من خلال التركيز على التأهب للأزمات وإدارة الأزمات. وقد اعتبرت مختلف الأطراف الخارجية المعنية المخرج الأول أساسيا، ويرى الجهاز الأعلى للرقابة أنه لا يستطيع التخلف عن إنجازه لأنه المنتج الرئيسي المتاح له فيما يتعلق بالناتج الذي يهدف إلى التأثير عليه. وسيتطلب

خلال شركاء التنمية. وينبغي أن يدرس الجهاز الأعلى للرقابة أيضا أي إمكانية لتحقيق وفورات في التكاليف في إطار التزاماته القائمة، ولكن أيضا في إطار النهج المقترح لسد الفجوات في القدرات، مثل تخفيض بعض الأنشطة ذات الأولوية الأدنى وإعادة توزيع الموظفين والإنفاق.

ولوضع الصيغة النهائية لإطار النتائج، سيكون من الضروري إجراء جولة ثانية من تحديد الأولويات وتحليل الجدوى، وهذه المرة بالنظر إلى المجموعة الكاملة من المعايير (الشكل 1.8). ينبغي أن يجري الجهاز الأعلى للرقابة مناقشة مباشرة ومفتوحة بين فريق التخطيط الاستراتيجي بشأن الخيارات التي تبدو أكثر أهمية بالنظر إلى ضخامة التغيير الذي يهدف إليه والمخاطر والتحديات والفرص والتحديات التي قد يواجهها. ولا غنى عن مشاركة رئيس

شكل 3.8 النهج المستخدم لتحديد الآثار المترتبة على الموارد الخاصة بسد الفجوات بين القدرات



سد الفجوات المرتبطة بالقدرات بعض الموارد المالية الإضافية، ولكن في الغالب سيتم تحويل المدققين من أجزاء أخرى من الجهاز الأعلى للرقابة. إن المخرج لا يمثل مشكلة من منظور الشرعية لأنه يندرج في إطار ولاية الجهاز الأعلى للرقابة الحالية. وبالتالي، اعتبر الجهاز الأعلى للرقابة هذا المخرج أولوية حاسمة.

ويتناول المخرج الثاني في هذا المثال التغطية أيضا، لكن هذه المرة مهمات رقابة الأداء في مجال إدارة الكوارث والأزمات. ويرى الجهاز الأعلى للرقابة أن المساهمة المحتملة لهذه المهمات الرقابية في تحقيق النتائج يمكن أن تكون كبيرة، وهناك طلب خارجي كبير عليها. كما أنها تمثل فرصة أمام الجهاز الأعلى للرقابة لتحسين صورته وصلته بالمواطنين. وفي حين أن رقابة الأداء هي جزء من ولاية الجهاز الأعلى للرقابة، إلا أنه لا توجد متطلبات فيما يتعلق بالتغطية. ومع ذلك، ونظرا لأن ممارسة رقابة الأداء غير متطورة حاليا، فإن سد هذه الفجوات في القدرات سيتطلب تمويلا إضافيا كبيرا، ولا توجد إمكانية حالية لتعبئة هذه الموارد. ولذلك، يعتبر هذا المخرج والقدرات المرتبطة به من الأولويات الهامة، ولكنها ليست أولوية حاسمة. وهذا يعني أن الجهاز الأعلى للرقابة سيتخذ خطوات لسد بعض الفجوات الحرجة في القدرات، ولكنه سيركز بقوة أكبر على هذا المخرج في النصف الثاني من فترة التخطيط الاستراتيجي، عندما يقدر أن حالة الموارد ستصبح أكثر استقرارا.

إن تحديد أي الاحتياجات والفجوات في القدرات يجب معالجتها أولا، وكيفية وضع إستراتيجية التدخل الأكثر فعالية يتطلب تحليلا ودراسة معمقة عند صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وكما هو مبين في المثال أعلاه، فإن تسلسل التغييرات أمر بالغ الأهمية أيضا، لا سيما عندما تتطلب عملية ما عدة تغييرات. وفي نهاية المطاف، سيتعين على فريق التخطيط الإستراتيجي اختيار وتحديد إستراتيجية واضحة ومتسلسلة لسد الفجوات في القدرات المرتبطة بكل مخرج.

الاحتياجات والموارد المقدره للجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند

قد درس الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند بالتفصيل أداء ميزانيته السابقة وذلك لاستنتاج تلقي الجهاز لزيادات تدريجية في الميزانية وأنه لم يستطع استيعاب مخصصاته بشكل كامل. وفي ظل التضخم المتزايد والتخفيضات المتوقعة في الميزانية وتجميد التوظيف، قام الجهاز بإعادة تقييم إطار نتائجه لتحديد ما إذا كان من الواجب تقليص بعض الأولويات أو تنحيها جانبا ليتم تنفيذها في وقت لاحق بفترة التخطيط الإستراتيجي.

راجع إطار
النتائج المعدل،
بما في ذلك الافتراضات
الأساسية، في ملحق
الفصل 8!

3.8 تحديد افتراضات ومخاطر إطار النتائج

عندما يعد الجهاز الأعلى للرقابة سلسلة التغييرات المتوخاة في إطار النتائج، فإنه يضع أيضا افتراضات بشأن عملية التغيير المتوقعة التي ستستجيب للقضية الاستراتيجية المطروحة. كما ينبغي له أن ينظر في المخاطر، أو عدم اليقين من وقوع حدث يمكن أن يؤثر على تحقيق التغيير المنشود. ولذلك، فإن المرحلة الأخيرة من وضع الصيغة النهائية لإطار النتائج هي تحديد الافتراضات والمخاطر.

وبشكل عام، فإن الافتراضات هي اعتقادات أو مشاعر بأن شيئا ما حقيقي أو أن شيئا ما سيحدث، وهي تأكيد حول العالم الذي لا نشكك فيه أو نفحصه دائما. فعلى سبيل المثال، إذا نظر الجهاز الأعلى للرقابة إلى إجراء تدريب على منهجيات الرقابة، كجزء من سد فجوة في القدرات، فإنه يفترض أن المدققين الذين سيحضرون التدريب سيولون الاهتمام وسيكتسبون مهارات جديدة. ومن ثم يفترض أيضا أن المدققين سيطبقون المهارات وسيتمكنون من صياغة توصيات رقابية أفضل. وثمة افتراض أقوى هو أن تلك التوصيات ستفهم وستتم متابعتها على نحو أفضل. وهذا بدوره يمكن أن يسهم في إحداث بعض التغييرات الطويلة الأمد التي ستؤثر على المواطنين.

ومن ناحية أخرى، فإن المخاطر هي تلك الأحداث، التي يمكن، في حالة وقوعها، أن تعرض للخطر احتمال تحقيق التغيير المنشود. في المثال أعلاه، يتمثل أحد المخاطر في أن الميسر الذي يقوم بالتدريب ليس لديه معرفة كافية حول الموضوع. بيد أن هناك خطر أكبر بكثير - وخطر إستراتيجي - يتمثل في أن ينظر إلى الجهاز الأعلى للرقابة من قبل الجمهور على أنه متحيز، بحيث أنه حتى لو تمّت كتابة توصيات الرقابة بشكل أفضل، فقد ترفضها الجهات الخاضعة للرقابة لأنها لا تعتبرها صحيحة. ولذلك، فإن المخاطر الاستراتيجية هي تلك المخاطر التي تؤثر على مستوى المخرجات وعلى النواتج في إطار الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة. ويتناول الفصل 13 من الدليل تحديد المخاطر وتصنيفها بمزيد من التفصيل.

وينبغي لفريق التخطيط الإستراتيجي أن يختبر بدقة قوة وصلاحيّة الافتراضات، وكذلك أثر المخاطر الاستراتيجية واحتمال حدوثها. وينبغي له أن يفعل ذلك ليس فقط في نهاية المطاف فحسب بل أيضا كجزء من عملية تحديد مختلف مستويات إطار النتائج وسلسلة التغييرات المستهدفة. وتؤثر الافتراضات والمخاطر على اختيار النتائج المرجوة التي يختارها الجهاز الأعلى للرقابة لاستراتيجيته، وتصميم التدخلات المحددة للتأثير على هذا التغيير. وأخيرا، يشكل التحقق الدوري من صحة الافتراضات والرصد الفعال للمخاطر وإدارتها جزءا رئيسيا من تنفيذ إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة.

4.8 قياس الأداء وترتيبات إعداد التقارير

تشكل الطريقة التي سيقاس بها الجهاز الأعلى للرقابة التقدم والإنجازات ومستوى النواتج والمخرجات عنصرا داعما أساسيا لإطار النتائج، وبالتالي جزءا من صياغة الاستراتيجية. وفي الوقت نفسه، وفي سياق الإدارة الاستراتيجية، ينبغي أن يسعى الجهاز الأعلى للرقابة جاهدا إلى إنشاء نظام متكامل لقياس الأداء يشمل المستويين الاستراتيجي والتشغيلي. ويمكن هذا النظام المتكامل الجهاز الأعلى للرقابة من التقييم والمقارنة باستمرار لما إذا كانت الحقائق التشغيلية لا تزال تسمح بتحقيق المقصد الاستراتيجي وتدعمه. ولذلك، ترد الإرشادات التفصيلية بشأن كيفية تحديد مقاييس الأداء وعناصرها الرئيسية ومتطلبات العمليات الخاصة بها في الفصل 11 في سياق إنشاء نظام لقياس الأداء في الجهاز الأعلى للرقابة.

وسيتحتاج فريق التخطيط الإستراتيجي إلى تحديد المؤشرات والأهداف وما يتصل بها من خطوط أساس ومعالم مرحلية على مستوى النواتج ومستوى المخرجات، فضلا عن ترتيبات الإبلاغ المناسبة. وعادة ما يقاس الإنجاز على مستوى المخرج ويبلغ عنه سنويا. عادة ما تستغرق التغييرات في الناتج وقتا أطول. وتمثل مدة فترة التخطيط الاستراتيجي ودرجة التغيير المتوقع العامل الرئيسي المؤثر. وعادة ما تقاس التغييرات في الناتج إما عند نهاية فترة التخطيط الاستراتيجي أو مرة أو مرتين خلال التنفيذ. وينبغي أن تتضمن الخطة الاستراتيجية قسما مخصصا لقياس الأداء يحدد ما يلي:

5.8 لتشاور وصياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة والإبلاغ بها

بعد الانتهاء من وضع إطار النتائج بافتراضاته ومخاطره الأساسية مدعوما بقياس الأداء، يمكن لفريق التخطيط الإستراتيجي أن ينتقل إلى إعداد الوثيقة الختامية. ويتمثل الجزء الأساسي الأول من هذه العملية في ضمان وجود درجة مرضية من التأييد الداخلي للاستراتيجية وملكيته. ووفقا لمبدأ الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة والمتمثل في التزام قيادة الجهاز، فإن هذا سيتطلب أولا مشاركة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة العليا للجهاز وتقديمهم للتعليقات على الأقل بخصوص إطار النتائج الأولي وخلال مرحلة تحديد الأولويات. بيد أنه، تمشيا مع مبدأ آخر من مبادئ الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة، وهو مبدأ «الشمولية»، ينبغي أيضا استشارة بقية موظفي الجهاز الأعلى للرقابة. وكحد أدنى، ينبغي إبقاؤهم على علم أثناء عملية الصياغة. ومن الأهمية بمكان أن يدرك جميع العاملين في الجهاز الأعلى للرقابة عملهم ومساهماتهم في تحقيق النتائج المرجوة. ولا ينبغي لهم أن ينظروا إلى الاستراتيجية باعتبارها وثيقة يتم إعدادها واستخدامها من قبل قلة من أعضاء الجهاز الأعلى للرقابة؛ بل ينبغي أن يفهم محتواها والتزاماتها وأن يتقاسمها وينفذها كل العاملين بالجهاز.

تحقيقا لهذه الغاية، وإلى جانب المشاورات الداخلية، من المهم إيلاء الاهتمام للمنتوج النهائي لعملية التخطيط الاستراتيجي. وينبغي تجميع محتويات الخطة الاستراتيجية على نحو متماسك وجذاب. ويجب أن تصبح إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة النهائية وثيقة قائمة بذاتها بإمكانها أن تنقل إلى قارئ خارجي كيف يعتزم الجهاز الأعلى للرقابة تحسين أدائه خلال فترة التخطيط الاستراتيجي. وينبغي أن تستخدم الاستراتيجية لغة يسهل فهمها، وأن تزود أصحاب المصلحة بالقدر المناسب من المعلومات عن خططها المستقبلية. تلعب مهارات الكتابة دورا حيويا في توثيق الخطة الاستراتيجية. كما ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة أن يخصص وقتا كافيا للمراجعة والتشكيل والتصميم البياني. وأخيرا، يتعين على إدارة الجهاز الأعلى للرقابة أن توقع على المسودة النهائية. ولذلك لا بد أن تتضمن خطة المشروع التي توجه عملية صياغة الاستراتيجية هذه الخطوات (انظر الفصل 3).

- مؤشر (مؤشرات) الأداء لكل مخرج ونواتج؛
- خطوط الأساس والمعالم المرحلية والأهداف ذات الصلة؛
- مصادر المعلومات ووسائل التحقق؛
- وتيرة القياس؛
- وتيرة ونوع الإبلاغ (الداخلي أو الخارجي).

ومن المهم ملاحظة أن النظر في كيفية قياس النتائج المستهدفة كثيرا ما يؤدي إلى تعاريف أكثر دقة وأفضل لكل من النواتج والمخرجات. وقد تكون هذه التحسينات ممكنة حتى بعد أن يخضع إطار النتائج لعدة جولات من التكرار وتحليل الجدوى. فعلى سبيل المثال، ربما يكون الجهاز الأعلى للرقابة قد صاغ ناتجا يخص "إدارة أفضل للمالية العامة من قبل كبار المسؤولين الحكوميين". ولدى النظر في كيفية قياس هذا الناتج، رأى فريق التخطيط الإستراتيجي أنه يود استخدام مؤشر "النسبة المئوية للانحراف بين الميزانية المعتمدة والميزانية المنفذة"، نظرا لوجود اتجاه ثابت نحو زيادة كبيرة في الإنفاق، مما يدفع إلى تزايد العجز المالي. ونتيجة لذلك، قام فريق التخطيط الإستراتيجي بتغيير تعريف الناتج نفسه إلى "مسؤولية مالية محسنة لموظفي التخطيط والميزانية".

إطار الرصد للجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند

يحتوي إطار الرصد على ستة مؤشرات أداء على مستوى النواتج وثمانية على مستوى المخرجات.

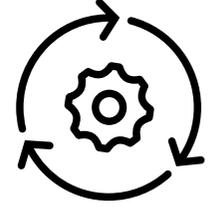
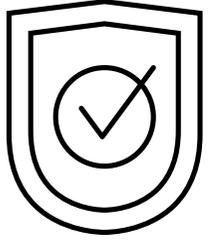
راجع إطار
النتائج المعدل
في الملحق المرفق
بالفصل 11!

وفي نهاية عملية وضع الخطة الاستراتيجية، سيكون الجهاز الأعلى للرقابة جاهزا لتقديم وثيقة خطة إستراتيجية جذابة. إن عملية تسويق الخطة الإستراتيجية أو الإعلان عنها هي عملية استعداد لتنفيذها من خلال كسب دعم ومشاركة أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين للجهاز الأعلى للرقابة. ويشمل ذلك تحديد من ينبغي توزيع الخطة عليه وكيفية عرض محتوياتها لتحقيق المصلحة الفضلى للجهاز الأعلى للرقابة. وتلعب كل من طرق التسويق والجمهور المستهدف دورا في هذه المرحلة. وستكون الخطة المطبوعة أيضا أداة اتصال الجهاز الأعلى للرقابة مع جميع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. وقد تكون عملية التسويق ضرورية للأسباب التالية:

1. المساعدة في تحقيق ملكية وتأييد الموظفين داخل الجهاز الأعلى للرقابة؛
2. زيادة الوعي بالخطة الإستراتيجية وفهماها؛
3. المساعدة في تعزيز صورة الجهاز الاعلى للرقابة وسمعته؛
4. المساعدة في الحصول على دعم أصحاب المصلحة الخارجيين؛

وكما هو مبين في القسم 1.7، ينبغي أن تشمل إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة أيضا، إلى جانب إطار النتائج، رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته، وقيمه الجوهرية، فضلا عن السرد الداعم. تختار الأجهزة العليا للرقابة المختلفة تقديم أنواع مختلفة من المعلومات في وثيقة الخطة الاستراتيجية. ومن بين الأمثلة، يمكن أن تشمل تاريخ المنظمة، والإطار القانوني، والهيكل التنظيمي، ورسالة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة، أو موجزا لنتائج التحليل التي توصلت إليها إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتحليل SWOT. وعلى الجهاز الأعلى للرقابة أن يقرر ما ينبغي أن تكون عليه محتويات وثيقة الخطة الاستراتيجية وما هو التسلسل الذي يريد تقديمه. ومن باب الحذر، ينبغي ألا تصبح الخطة الاستراتيجية وثيقة مطولة. ومن الأفضل أن يكون جوهر الخطة قصيرا وبسيطا. ويتضمن مرفق هذا الفصل جدولا مقترحا لمضمون الخطة الاستراتيجية.

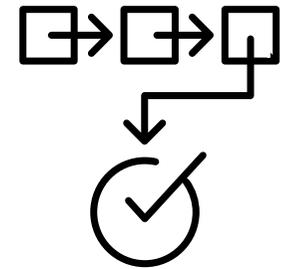
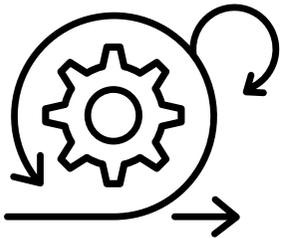
ويتمثل جزء أساسي من الخطة الاستراتيجية في السرد الذي يدعم إطار النتائج. ويمكن أن يمثل إدراج رسم توضيحي في بداية الخطة يبين مختلف العناصر وسلسلة النتائج المرجوة أداة رائعة لتسهيل الفهم. ومع ذلك، سيحتاج القراء أيضا إلى شرح للخيارات التي تمّ اتخاذها. ولذلك، ينبغي أن توفر الخطة الاستراتيجية، بالنسبة لكل ناتج ولكل مخرج، الأساس المنطقي وراء التركيز عليه، فضلا عن سرد يوضح سلسلة النتائج المرتبطة بالتغيير المقصود والافتراضات المرتبطة به. وينبغي أن تعرض الاستراتيجية النهج المتبع لسد الفجوات في القدرات بشكل متسلسل، مع إيلاء الاعتبار الواجب للموارد المطلوبة.



الجزء ج



تنفيذ الخطة الإستراتيجية



مقدمة عن الجزء ج

إن الخطة الإستراتيجية القوية ضرورية لكنها ليست شرطا كافيا لاستدامة عملية تعزيز أداء الجهاز الأعلى للرقابة. وفي الواقع، عادةً ما تبدأ التحديات عندما يتم الإنتهاء من إعداد الإستراتيجية. على حد تعبير جيفري بريسمان وأرون ويلدوسكي (1978)، المؤسسان لدراسة سياسة إجراءات التنفيذ في القطاع العام، "على ما يبدو، إن الناس يعتقدون الآن أن التنفيذ يجب أن يكون سهلاً؛ ولذلك، يشعرون بالاستياء عندما لا يتم تنفيذ الأحداث المرجوة أو عندما تجرى بشكل سيء، [...] وفي أفضل الظروف، تظل عملية التنفيذ صعبة للغاية." وقد أوضح وباء كوفيد 19 المستجد هذه النقطة جيداً، فليس هناك من يمكنه التنبؤ بالمستقبل القريب حتى في وجود أفضل الخطط. لذلك كان من المهم الحصول على الأداة المناسبة لضمان الاستعداد وسرعة الإستجابة والتركيز على التوجه الإستراتيجي للجهاز الأعلى للرقابة.

وبالنسبة للأجهزة العليا للرقابة هناك أربعة مكونات أساسية وضرورية لإجراء تنفيذٍ فعال: (1) خطة تشغيلية تحدد وتوزع بوضوح المهام السنوية والموارد التي تعكس المقصد الإستراتيجي بدقة؛ (2) نظام لقياس الموضوعي والنظامي وإعداد تقارير الأداء بخصوص الأهداف التشغيلية والإستراتيجية يضمن المساءلة والتعلم المؤسسي؛ (3) آليات لاتخاذ القرارات تتسم بالفاعلية والشفافية بما في ذلك إدارة المخاطر؛ (4) نظام للضوابط الإدارية يضع الموظفين تحت المساءلة، مقدروناً بتدابير تحفز أداءهم، وتدعمه قيادة الجهاز الأعلى للرقابة الملهمه والمستنيرة.

كما ورد في المقدمة، ثمة أدلة كثيرة، على أن الأجهزة العليا للرقابة تواجه صعوبات لترجمة الخطط الإستراتيجية إلى خطط تشغيلية قابلة للتنفيذ. لذلك، سيكون موضوع الفصل 9 كفيّة جعل الخطة التشغيلية قوية، وسيتناول الفصل 10 مشكلة تخصيص الموارد المالية والبشرية ضمن سياق الجهاز الأعلى للرقابة. كذلك تواجه الأجهزة العليا للرقابة تحديات في تحديد آليات قياس الأداء الفاعلة وإدماجها في أنظمتها. وهناك مجال واسع لإجراء تحسينات في العديد من الأجهزة العليا للرقابة على مستوى إعداد التقارير الداخلية والخارجية على حد سواء. ولذلك يتتناول الفصل 11 الموضوع المحوري المتعلق بقياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة وإنشاء نظام رصد للجهاز الأعلى للرقابة، ويناقش الفصل 12 أنواع الإبلاغ عن أداء الجهاز الأعلى للرقابة.

الشكل ج.1 الخطوات الأساسية في عملية التنفيذ



اتخاذ القرارات الإستراتيجية وإدارة المخاطر - الفصل 13

إدارة التغيير، القيادة، الثقافة المؤسسية والتواصل - الفصل 14

بينما يمثل التخطيط التشغيلي والرصد والإبلاغ عمليات رسمية، تعتمد جودة هذه العمليات وإنجازاتها الفعلية في جانب هام منها على أسلوب اتخاذ القرار وتفضيلات رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة، بما في ذلك مدى تقبلهم للمخاطر. ويلقي الفصل 13 الضوء على مشكلات اتخاذ القرارات الإستراتيجية وإدارة المخاطر. وبدورها، تتأثر عملية اتخاذ القرارات بقوة بقيادة الجهاز الأعلى للرقابة وميل الموظفين للإصطفاف مع التغييرات المرجوة وتنفيذها (الفصل 14).

تبقى العمليات التي يتم مناقشتها في هذا الجزء مستمرة طوال فترة الإدارة الإستراتيجية. ويجب على الأجهزة العليا للرقابة تعيين فريق للإدارة الإستراتيجية قد يكون مختلفا عن فريق التخطيط الإستراتيجي. وقد يشمل أو لا يشمل فريق الإدارة الإستراتيجية رئيس الجهاز الأعلى للرقابة، ولكن يجب السماح له بالتواصل معه مباشرةً.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- تحديد الجزء من أجزاء الخطة الإستراتيجية الذي يجب تنفيذه خلال العام المالي القادم. يمكنك أن تسترشد بمنهجيتك لسد الفجوات بين القدرات وبين أهداف الأداء في خطتك الإستراتيجية.
- تحقيق الاتساق بين الجدول الزمني للتخطيط التشغيلي والجدول الزمني الأخرى للتخطيط السنوي في جهازك الأعلى للرقابة بما في ذلك الجداول الزمنية الخاصة بالميزانية
- تحديد أنشطة واضحة ومحددة يتم من خلالها تحقيق المعالم المرحلية للعام وسد الفجوات بين القدرات ذات الصلة.
- تحديد المعالم المرحلية السنوية والمسؤوليات



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- وضع خطة تشغيلية متكاملة، تحتوي على كافة أنشطة الرقابة والأنشطة غير المتعلقة بالرقابة الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة. قد يجعل هذا الطابع الشمولي بعض الخطط السنوية الأخرى للجهاز الأعلى للرقابة غير ضرورية، وقد تقوم بعض الخطط الأخرى بتفصيل أكثر لأجزاء الخطة التشغيلية.
- وضع آليات للرصد على المستوى التشغيلي (المعالم المرحلية وبعض المؤشرات) والتي تنشأ عن إطار عمل رصد المستوى الإستراتيجي.
- تحقيق الاتساق الكامل بين التخطيط التشغيلي وعمليات الميزانية.



نقاط التعلم الرئيسية

- يجب تحويل الخطة الإستراتيجية إلى خطط تشغيلية سنوية تحدّد بصورة أكثر وضوحاً ما يجب على الجهاز الأعلى للرقابة عمله لتطبيق الخطة الإستراتيجية في العام المعني.
- مثل الخطة الإستراتيجية، يجب أن تتّسم الخطة التشغيلية ببعض الخصائص الأساسية: يجب أن تكون ذات صلة بالإستراتيجية، وشاملة، ومرتبطة بالميزانية، وواضحة ومحدّدة، ومرنة ومتكرّرة، وأخيراً يسهل رصدها.
- يجب أن يتبع التخطيط التشغيلي مسارا مُحدّدا يضمن العمل بالمبادئ المقررة.

يناقش القسم 1.9 أهداف الخطة التشغيلية وطريقة عملها كحلقة وصل بين إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وإنجازات الأداء. ولكي تحقق الخطة التشغيلية هذه الأهداف، يجب أن تكون لها مجموعة من الخصائص المحورية (قسم 2.9)، ومن بين هذه الخصائص، الحاجة إلى مواءمة الخطة التشغيلية مع كلٍ من إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وميزانيته. ومن الخصائص الأخرى تغطية الأنشطة الرقابية وغير الرقابية على حد سواء. ومن المتطلبات الأخرى تحقيق التوازن الصحيح بين الشمولية والخصوصية والقابلية للإدارة والمرونة في الخطة التشغيلية. يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة دراسة تلك الخصائص وتطبيقها بعناية من خلال مسار التخطيط التشغيلي الذي يتبعه (قسم 3.9). ويشتمل الملحق الخاص بهذا الفصل على نماذج مقترحة للخطة التشغيلية بالإضافة إلى مثال للخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند والمتعلقة بعدديد مخرجات إطار النتائج.

يمثل إنهاء إعداد إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة مرحلةً مهمةً للجهاز الأعلى للرقابة. وقد تلفت الخطة الإستراتيجية الانتباه وتحظى بالإهتمام في وسائل الإعلام وبين أصحاب المصلحة الرئيسيين. وإن كانت الخطة التشغيلية الخاصة بالجهاز بنفس القدر من الأهمية فإنها عادة ما تكون وثيقة داخلية وأكثر تخفيًا مما تكون عليه الخطة الإستراتيجية وهذا ما يمثل موضوع هذا الفصل. وحتى إن كانت الإستراتيجية موضوعة بشكلٍ مثالي قد تكون مستحيلة التنفيذ بدون خطة تشغيلية داعمة. تترجم الخطة التشغيلية إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى مهام وإجراءات قابلة للتنفيذ، والتي يمكن لموظفي الجهاز الأعلى للرقابة الإضطلاع بها ومتابعتها. تمثل الخطة التشغيلية خطة مفصلة للتنفيذ، تضمن حصول الجهاز الأعلى للرقابة على احتياجاته من القدرات المحددة في إستراتيجيته، وتحقيق المخرجات ذات العلاقة، وتيسير تحقيق النواتج. وبعبارة أخرى، بينما تدور إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة حول تحديد الأهداف، فإن الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة تتعلق بكيفية تحقيق هذه الأهداف.

وحتى إن كانت الإستراتيجية موضوعة بشكلٍ مثالي قد تكون مستحيلة
التنفيذ بدون خطة تشغيلية داعمة. تترجم الخطة التشغيلية إستراتيجية
الجهاز الأعلى للرقابة إلى مهام وإجراءات قابلة للتنفيذ، والتي يمكن لموظفي
الجهاز الأعلى للرقابة الإضطلاع بها ومتابعتها

1.9 الوظائف الرئيسية للخطة التشغيلية

الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة:

هي خطة سنوية ومدعمة بالموارد لإجراء الأنشطة الرقابية وغير الرقابية الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة. وهي تصف كيف أو أي جزء من الخطة الإستراتيجية سيتم وضعه حيز التشغيل خلال السنة المالية المعنية وهي تفكك وتقسّم منهجية سد الفجوات في القدرات المحددة في إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى أنشطة مختلفة. كما تضمن تركيز الجهاز الأعلى للرقابة في عمله على تحقيق مخرجات إستراتيجيته وتيسير نواتجه.

للرقابة في عزلة، بحيث لا تتواصل الفرق فيما بينها ولا تستغل الإمكانيات للتأزر وتحسين الكفاءة عند العمل معاً.

- **إضفاء سرعة الإستجابة والتكيف:** على عكس إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة، تُعد الخطة التشغيلية وثيقة حية. ويجب مراجعتها وتعديلها باستمرار خلال العام مع مراعاة الحقائق التشغيلية. وفي أي وقت من الأوقات، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يكون لديه خطة مناسبة وملائمة على المدى القصير للاعتماد عليها، والتي يجب ألا تسهّي عن التوجه الإستراتيجي متوسط المدى.
- **دعم مساءلة موظفي الجهاز الأعلى للرقابة:** تُحمّل الخطة التشغيلية الموظفين المسؤولين الواضحة للعمل على الأنشطة المحددة. ويكفل تحديد المسؤولية تحقيق الملكية ويدعم التطبيق الفعّال ويعزز المساءلة

الداخلية. وبأخذ مشورة الموظفين ذوي الصلة في تطوير الخطة التشغيلية، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة ضمان كون كل شخص مكلف بمسؤولية محددة يفهمها ويوافق عليها.

- **توجيه التنفيذ:** تعد الخطة التشغيلية بالأساس أداة تنفيذ. فهي تسمح لإدارة الجهاز الأعلى للرقابة بإلقاء نظرة عامة على جميع الأنشطة الجارية وتوجيهها وتعديلها، وهي توجه عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتدعمها تجاه التنفيذ المستمر والمستنير لاستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة.

الخطة التشغيلية هي ترجمة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى تعليمات عملية أكثر تفصيلاً حول كيفية توجيه العمليات اليومية للجهاز الأعلى للرقابة وهيكلتها نحو تحقيق أهداف الأداء الخاصة به لعام واحد. وهي توفر إطار عمل بناء على الرؤية الإستراتيجية التي تحتويها إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وتتضمن الخطة التشغيلية المشاريع والأنشطة والجدول الزمني والموارد المطلوبة والميزانية المقدرة والمعالم المرحلية والمسؤوليات عن المشاريع والمخاطر. وينبغي أن تقدم تفاصيل كافية حول الأنشطة السنوية لجعل جميع موظفي الجهاز الأعلى للرقابة يتقدمون في نفس اتجاه الخطة الإستراتيجية مع فهم مشترك بخصوص توقيت التحرك وسرعته ومداه. ويُمكن اتباع خطة تشغيلية معدة جيداً من تحقيق عمليات الجهاز الأعلى للرقابة للنتائج المستهدفة من الإستراتيجية. وبالتالي، تمثل الخطة التشغيلية المحرك الأساسي الذي يحوّل الإستراتيجية إلى أداء فعلي.

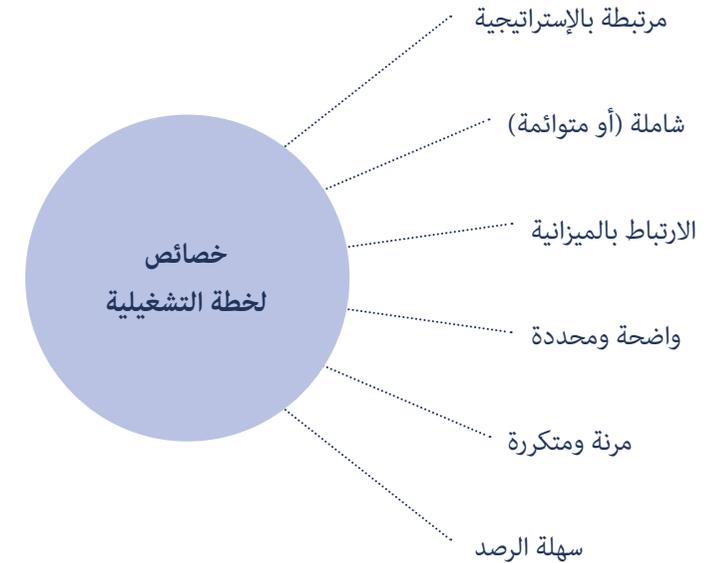
رغم أن المنطلق الأساسي للخطة التشغيلية هو ضمان ترجمة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة إلى خطوات عملية خلال عام معين، يمكن أن تشمل هذه الخطط وظائف إضافية عديدة:

- **تسهيل التنسيق والتخصيص الأمثل للموارد:** تتيح الخطة التشغيلية تخطيط موارد الجهاز الأعلى للرقابة المتاحة (البشرية والمالية والمادية) وتخصيصها لدعم تحقيق إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وولايته (تفويضه).
- **ضمان استيفاء الأطر الزمنية المحددة وفقاً لولاية (تفويض) الجهاز الأعلى للرقابة:** تسمح الخطة التشغيلية للمديرين بهيكله عملهم بشكل يمكن من إجراء المهمات الرقابية المطلوبة وإنتاج المنتجات الأخرى المتوقعة وفقاً لتفويض الجهاز الأعلى للرقابة، خلال الإطار الزمني القانوني المحدد وبالجودة المطلوبة.
- **تعزيز التعاون بين مختلف أقسام الجهاز:** تأخذ الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة بعين الاعتبار كلاً من الأنشطة الرقابية وغير الرقابية. أثناء إعداد الخطة، عادةً ما يتضح كيف تتطلب المهام المختلفة التنسيق والتعاون بين مختلف الأقسام والوحدات داخل الجهاز الأعلى للرقابة. وتكفل الخطة التشغيلية الجيدة أن لا يعمل الجهاز الأعلى

2.9 الخصائص الأساسية

يمكن أن تكون الخطة التشغيلية أداة إدارة فاعلة عندما تضم مجموعةً من الخصائص الأساسية التي تدعم عملية استيفاء وظائفها (الشكل 1.9).

الشكل 1.9 خصائص الخطة التشغيلية القوية



أ. الإرتباط بين الخطة الإستراتيجية والخطة التشغيلية
يتمثل أحد الإستنتاجات الرئيسية، لتقرير الإستطلاع العالمي للأجهزة العليا للرقابة لعام 2017، غياب الترابط القوي بين الخطة الإستراتيجية والخطة التشغيلية في العديد من الأجهزة العليا للرقابة. وفي بعض الحالات، قد تفتقر الأجهزة العليا للرقابة لوجود خطة تشغيلية تمامًا، وبدلاً من ذلك لديها فقط خطة سنوية للرقابة أو خطة رقابة قضائية. وهذا يعني غياب آلية تضمن معالجة النشاطات السنوية في الجهاز الأعلى للرقابة للفجوات على مستوى القدرات الإستراتيجية بشكل جيد ومن ثم دعم تحقيق المخرجات والنواتج¹⁷ . في مثل هذه الحالة، عادة ما تصبح خطة الرقابة التشغيلية أو السنوية الوثيقة الرائدة لأنها أداة قامت بإعدادها أو المساهمة فيها، على الأرجح، الإدارة الوسطى بالجهاز الأعلى للرقابة، أي المسؤولين عن عدة أقسام ووحدات، ويمكن لهذه الإدارة امتلاكها بشكل جيد. وتصبح الخطة الإستراتيجية وثيقة ذات قيمة تصريحية لا غير، تُوضع على الرف ولها علاقة ضعيفة أو حتى منعدمة مع العمليات اليومية للجهاز الأعلى للرقابة. كما يؤدي الانفصال بين الإستراتيجية والخطة التشغيلية إلى حدوث شلل وارتباك، وفي أحسن الأحوال، إلى تأكيد الوضع القائم في الجهاز الأعلى للرقابة.

يجب ربط الخطة التشغيلية باستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة لتكون فاعلة في تحقيق الأداء، وينبغي أن تصف كيفية، أو الجزء المحدد من، الخطة الإستراتيجية الذي سيتم وضعه قيد التنفيذ خلال السنة المالية المعنية، من خلال العمليات التي توضح الأعمال المطلوبة في تلك السنة، والمسؤوليات والأطر الزمنية وترتيبات الرصد والمخاطر ذات الصلة. وبذلك، تضمن أن الجهاز الأعلى للرقابة سيرحز تقدماً في تنفيذ خطته الإستراتيجية واتخاذ خيارات تشغيلية بغية تحقيق الأولويات الطويلة المدى.

يقع الارتباط الحاسم بين الخطة الإستراتيجية والخطة التشغيلية على مستوى المخرجات، لذا، ينبغي للخطة التشغيلية أن تأخذ في حسابها نهج الخطة الإستراتيجية فيما يخص القدرات المتعلقة بكل مخرج والتي يجب الإيفاء بها ومتى يتم ذلك، ويجب أن يفصل (جزء من) هذا العمل إلى أنشطة محددة وقابلة للتنفيذ خلال السنة. وفي أي وقت، يجب أن تكون لقيادة الجهاز الأعلى للرقابة إمكانية تتبع كيفية ارتباط أي نشاط منفصل بتحقيق المنتجات الأساسية (المخرجات) للجهاز الأعلى للرقابة.

17 تحتوي بعض الخطط الإستراتيجية على مصفوفة تنفيذ تقسم الأهداف الإستراتيجية إلى مشاريع يمكن تنفيذها. لا يمكن استبدال الخطة التشغيلية بهذه المصفوفة نظراً إلى أنها تُركز على كامل الفترة الإستراتيجية ولا تقوم بالربط مع المهام الروتينية. عملياً، هي لا تضيف إلا قيمة صغيرة للإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. إن أحد معايير قياسات إطار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة هو معرفة ما إذا وضع الجهاز الأعلى للرقابة مصفوفة تنفيذ. ترى مبادرة تنمية الإنتوساي أن الخطة التشغيلية المرتبطة بالخطة الإستراتيجية تفي بذلك المتطلب.

ب. التغطية الشاملة

رغم أن معظم الأجهزة العليا للرقابة لديها خطة واحدة، أو على الأغلب بضعة خطط إستراتيجية لفترة ما¹⁸، إلا أنها عادةً ما تمتلك مجموعة من الخطط على المستوى السنوي، مع التركيز على مجالات مختلفة وفي أحيانٍ كثيرة بدرجة مختلفة من التفاصيل. ويقدم الشكل 2.9 مثالاً على الخطط المختلفة التي قد يمتلكها الجهاز الأعلى للرقابة في نفس الوقت. ويترتب عن وجود العديد من الخطط خلال نفس العام مخاطر من ثلاثة أنواع. أولاً، قد يؤدي ذلك إلى ازدواجية الجهود المبذولة وإلى تعارض وتضارب الأنشطة والتوقيتات، مما قد يعزز العمل في عزلة. ثانياً، يؤدي ذلك إلى صعوبة توفير الموارد للأنشطة من حيث التكلفة والموارد البشرية على حد سواء. وأخيراً، ومن منظور إداري، فإنه يجعل مراقبة التنفيذ ومتابعة مسار التقدم نحو تحقيق المخرجات في إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة أمراً أكثر صعوبة.

لتجنب هذه المشكلات، يجب أن تكون الخطة التشغيلية شاملة، وهذا يعني إما أنها تغطي جميع الأنشطة الرقابية وغير الرقابية أو أنها متوائمة مع الخطط الأخرى للجهاز الأعلى للرقابة. كما يجب أن تحتوي الخطة التشغيلية على الأنشطة المتعلقة بتحقيق المخرجات و في نهاية المطاف النواتج الإستراتيجية، بالإضافة إلى خدمات الدعم الرئيسية للجهاز الأعلى للرقابة، مثل: الإدارة المالية والموارد البشرية والتطوير المهني والتدريب وتكنولوجيا المعلومات والبنية التحتية. وقد لا تمثل هذه الأخيرة شواغل إستراتيجية، إذ أنها تتعلق بالعمليات اليومية للجهاز الأعلى للرقابة، ولكنها تساهم فعلياً في تنفيذ الإستراتيجية.

الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

للخطة التشغيلية تغطية شاملة وتشمل:

- كلا من أنشطة الرقابة والأنشطة غير المتعلقة بالرقابة. على سبيل المثال، وفيما يتعلق بالمخرج "تحسين تغطية وجودة تقارير رقابة الالتزام المتعلقة بمواضيع مختارة بناءً على المخاطر والملاءمة"، تم التخطيط لنشاط يتمثل في تدريب مدقيي إلتزام إضافيين، وكذلك لنشاط آخر يخص تنفيذ مهمات رقابة الإلتزام على أكبر وحدات الإنفاق

يمكن مراجعة
كامل إطار النتائج في
الملحق المرفق بالفصل

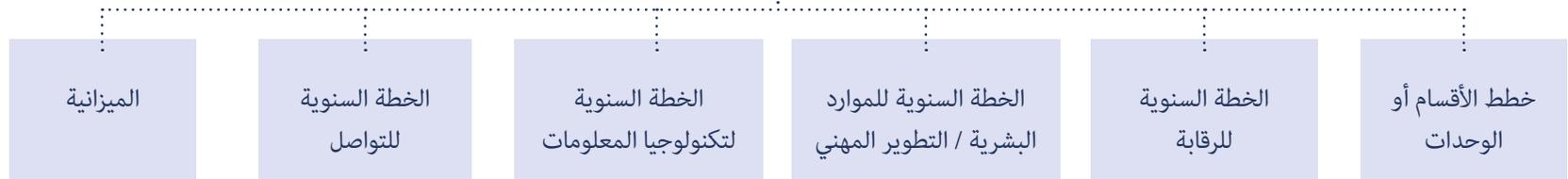
19

وتسهل الخطة التشغيلية الشاملة التنسيق الداخلي والتواصل كما تساعد في ضمان توفير الموارد المناسبة لجميع الأنشطة. في النهاية، من المهم أن يقوم المسؤولون عن المجالات الوظيفية الأساسية في الجهاز الأعلى للرقابة بالتنسيق فيما بينهم ومناقشة محتويات الخطة والموافقة عليها. ويجب أن يراعوا كافة الروابط المتداخلة بين الأنشطة. على سبيل المثال، قد

يخطط الجهاز الأعلى للرقابة لدورة تدريبية حول الرقابة المالية. وقد يكون تنظيم هذه الدورة مسؤولية وحدة التدريب التي يجب عليها توضيح محتويات الدورة التدريبية مع وحدة الرقابة المالية ووحدة ضمان الجودة. ويجب عليهم جميعاً اختيار وقت الدورة التدريبية بحيث لا يتزامن مع فترات ذروة إنجاز مهمات الرقابة المالية.

الخطة التشغيلية السنوية

الشكل 2.9 مثال على الخطط السنوية المختلفة في أحد الأجهزة العليا للرقابة



18 على سبيل المثال، خطة إستراتيجية، وإستراتيجية تواصل، وإستراتيجية تنمية مهنية، وعلى غرار أهمية الخطة التشغيلية الشاملة، ينبغي أن تكون الوثائق على الصعيد الإستراتيجي أيضاً متوائمة في حد أدنى ومدمجة بصورة مثلى في خطة إستراتيجية واحدة لضمان تحقيق الاتساق وتوفير الموارد المناسبة.

قد لا يكون ربط الأنشطة الروتينية والمستمرة، مثل: إدارة الموارد البشرية أو الإدارة المالية، بمخرجات الخطة الإستراتيجية أمرًا مباشرًا دائمًا. ومع ذلك، تعد هذه الأنشطة مهمة أيضًا لتحقيق المخرجات المرجوة. كما تتطلب الاهتمام والتنسيق والرصد. فلا ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة اعتبارها من المسلمات و تركها خارج الخطة التشغيلية. وتتمثل إحدى الطرق في وضعها "تحت الخط"، وبالتالي، في نهاية الخطة التشغيلية. وهناك نهج آخر يتمثل في أن ينظر إلى المجال الذي يتركز فيه الجزء الأكبر من الأنشطة المحددة المرتبطة بالعمل الروتيني ووضع هذه الأنشطة هناك أيضًا. فعلى سبيل المثال، إذا اعتبرنا أن أحد مخرجات إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة يتمثل في "مهام رقابة التزام قائمة على معايير الإيساي"، وإذا افترضنا أن هذا المخرج يتطلب معالجة فجوات القدرات المتعلقة بتعيين موظفين جدد وتنظيم دورات تدريبية شاملة حول رقابة الالتزام، في هذه الحالة يمكن أن يربط الجهاز الأعلى للرقابة أنشطة إدارة الموارد البشرية الروتينية الخاصة به في الخطة التشغيلية بهذا المخرج، حتى لو كان لدى هذه الأنشطة روابط طبيعية تشمل مخرجات أخرى أيضًا.

كبدل عن الخطة التشغيلية الواحدة، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة أن تكون له خطط مختلفة تغطي عمليات عدة، ولكن مع الحفاظ على درجة قوية من التوافق والإتساق فيما بينها. هذا الإتساق يتطلب إعداد جميع الخطط معًا من قبل الأشخاص المسؤولين المعنيين في الجهاز الأعلى للرقابة. ويتعين عليهم ضمان التنسيق وتيسير مناقشة مشتركة حول توفير الموارد وترتيب تسلسل الأنشطة. ويمكن أن تكمن ميزة هذا النهج في أن الإدارة الوسطى للجهاز الأعلى للرقابة قد تشعر براحة أكبر في التنبؤ بوثائقها القائمة. لكن نقطة القصور تتمثل في أنه -من منظور قيادة الجهاز الأعلى للرقابة- يمكن أن يصبح رصد عملية التنفيذ ومقارنتها أكثر صعوبة بسبب الوثائق العديدة التي يجب أخذها بالإعتبار.

- يوضح الشكل 2.9 أيضًا كيف يمكن للخطط السنوية المتعددة إثراء وتغذية خطة تشغيلية واحدة للجهاز الأعلى للرقابة. وفيما يلي بعض الإيضاحات المهمة:
 - تتضمن الخطة السنوية الشاملة دمج الأنشطة الرقابية وغير الرقابية. وللغالبية العظمى من الأجهزة العليا للرقابة خطة رقابة سنوية أو خطة سنوية للرقابة القضائية. وقد يتم إعداد هذه الخطط أو البرامج استجابة لمتطلبات قانونية ويتم في عديد الحالات مناقشتها مع أصحاب المصلحة الخارجيين. ولا تمنع تلبية هذه المتطلبات الجهاز الأعلى للرقابة من وضع خطة تشغيلية شاملة. ولتجنب الطول المفرط للخطة التشغيلية وما يسببه ذلك من صعوبة مراقبتها، ليست هناك حاجة إلى إدراج كل مهمة رقابة في شكل نشاط منفصل. فيمكن النظر في تجميع المهمات الرقابية المخطط لها أو عمليات الرقابة القضائية في أنشطة مجمعة، على سبيل المثال، "تنفيذ 12 مهمة لرقابة الالتزام أولاً" أو "رقابة خمس حسابات من المستوى الفرعي الوطني وإصدار أحكام بشأنها". والأهم من ذلك، يجب أن يرتبط تنفيذ مهمات الرقابة المخطط لها بشكل واضح بمخرجات الخطة الإستراتيجية. وفي المثال المذكور أعلاه، قد يربط الجهاز الأعلى للرقابة النشاط المتعلق بتنفيذ مهمات رقابة الالتزام بمخرج يخص إعداد تقارير رقابة الالتزام في الوقت المناسب.
 - إن إعداد خطة تشغيلية شاملة لا يلغي بالضرورة الحاجة إلى خطط نشاط أكثر تفصيلاً. على سبيل المثال، على مستوى كل إدارة. تتضمن الخطة التشغيلية أنشطة على مستوى أكثر شمولية، والتي يمكن تقسيمها بشكل أكبر من قبل الوحدات المسؤولة. على سبيل المثال، قد تحدد الخطة التشغيلية نشاطاً مثل "تنظيم دورة تدريبية حول معايير الإيساي الخاصة بالرقابة المالية"، ويمكن للوحدة المسؤولة أن تجزئ هذا النشاط إلى مهام أصغر تتعلق بإعداد المواد واللوجستيات. ومن منظور إداري، قد لا تكون هناك بالضرورة حاجة لمتابعة هذه المهام التفصيلية وأخذها بعين الإعتبار.

أن تكون الخطة التشغيلية واضحة ومحددة لا يعني أن تكون مقيدة وجامدة. ولا يجب خلط هذه المصطلحات، بوجود توجهات مفصلة تحتوي على وصف لكل خاصية من الخصائص التي يجب توافرها. فيجب أن تتضمن الخطة التشغيلية عنصري المرونة والتكرار في آن واحد. أولاً، في حين يجب أن يكون وصف الأنشطة خالياً من الغموض، يجب أيضاً ترك مجال كافٍ للفريق المسؤول عن التنفيذ ليأخذ القرار الذي يراه مناسباً بشأن المنهجية الأفضل لإنجاز النشاط. فلو أخذ على سبيل المثال، نشاط ”تنظيم دورة تدريبية حول الطعن في الأحكام القضائية“ ينبغي أن لا يتضمن هذا النشاط تفاصيل حول المحتوى التعليمي للدورة التدريبية أو حول المدربين الذين ستم استضافتهم.

مربع 1.9

أسئلة مفيدة يجب مراعاتها عند إعداد أنشطة الخطة التشغيلية

- ما هي الخطوات المتسلسلة المطلوبة خلال العام للوصول إلى المخرجات المستهدفة أو التقدم نحوها؟
- هل نحن متأكدون؟ هل هذه أفضل طريقة؟ هل نفهم جميعاً ما هو متوقع؟
- هل الأنشطة موجهة نحو العمل بدرجة كافية (تركز على التنفيذ والأداء)؟
- هل هي قابلة للتنفيذ وواقعية؟
- هل يتوفر لدينا ما يكفي من التفاصيل حول ما هو متوقع؟
- هل مواصفات النشاط خالية من الغموض؟ هل تم تجنب الكلمات الغامضة، مثل: التشجيع أو الاستفادة أو التعزيز أو الإدراك أو الدعم أو الزيادة أو الحفاظ؟

ثانياً، يجب مراجعة وتعديل الخطة التشغيلية بانتظام، ولا يجب على الجهاز الأعلى للرقابة اعتبارها وثيقة جامدة. وتعد هذه المرونة أمراً أساسياً لتنفيذ كافة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. فلا أحد يعرف على وجه اليقين ما سيحدث حتى بعد شهر من الزمن. وتمنح الخطة الإستراتيجية التوجيه رفيع المستوى للجهاز الأعلى للرقابة، بما من شأنه أن يكون أساساً لمحتوى الخطط التشغيلية. حيث إن الخطط التشغيلية هي خطط تنفيذية للخطة الإستراتيجية ولا يمكنها أن تؤدي هذه الوظيفة بشكل ملائم إلا إذا كان من الممكن تعديلها على امتداد فترة الإستراتيجية، كلما تغيرت الأوضاع أو عند ظهور عناصر جديدة. ويجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة ملزماً بـ ”ما“ يحاول تحقيقه بنهاية الفترة الإستراتيجية، ولكن ”كيفية“ القيام بذلك خلال الفترة الإستراتيجية يمكن أن تكون عرضة للتغيير. وتتطلب المرونة درجة جيدة من المراجعة والتكرار والتعديل كلما أحرز التنفيذ تقدماً. كما يجب أن تخضع الخطة التشغيلية للتغيير اعتماداً على التغذية الراجعة والنتائج المستخلصة من عملية المراقبة والخبرة الميدانية المستمرة. وإذا لم تسر الأمور كما خطط لها، فأحياناً يكون من الضروري تغيير ما يتم القيام به.

ج. الموازنة مع ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة

إن الميزانية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة هي المرآة المالية للخطة التشغيلية. فيجب توفير الموارد اللازمة لكل نشاط مرجو في الخطة التشغيلية ليتم تنفيذه. لذلك، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة، في الوضع المثالي، مزامنة إجراءات التخطيط التشغيلي وتخطيط الميزانية. وفي غياب ميزانية أساسية من المحتم أن تظل الخطة التشغيلية قائمة أمنيات، وبالتالي يظل التنفيذ الكامل للخطة أمراً مستبعداً للغاية.

ولضمان هذه الموازنة، من الأهمية بمكان تنفيذ العمليتين في وقت واحد وإشراك موظفي الميزانية والموارد المالية في الجهاز الأعلى للرقابة في مناقشة الخطة التشغيلية. ويناقش الفصل 10 هذه العملية بشكل أكثر تفصيلاً.

إن وضع خطة تشغيلية ذات رؤية واضحة لاحتياجات الموارد المالية لن يدعم التنفيذ السنوي الفعلي فحسب. حيث ستدعم موازنة كلتا العمليتين تحديد الأولويات أيضاً، لأن اختيار الأنشطة وتحديد ما يجب أن يتم وزنه بشكل محوري مقابل التكاليف ذات الصلة. وبالنسبة للعديد من الأجهزة العليا للرقابة، تُجرى مناقشة الميزانية خارجياً على سبيل المثال في لجنة الرقابة بالبرلمان. فعند موازنة الميزانية مع الخطة التشغيلية يضيف هذا مصادقية أكبر للخطة التشغيلية.

د. صياغات واضحة ومحددة، عملية متكررة وصياغات قابلة للمراقبة

يجب أن تكون الخطة التشغيلية واضحة ومحددة. ويجب أن تُلهم لغة الخطة العمل المنشود دون أي لبس أو سوء تفسير لما هو مطلوب. وينبغي لمواصفات النشاط أن تذكر بوضوح ما هو مطلوب بطريقة مختصرة ومباشرة، إذ تشجع الأنشطة المفتوحة والغير محددة واستخدام عبارات مثل ”تعزيز“ أو ”تعامل“ أو ”زيادة“ أو ”تحسين“ على التفسير الذاتي وعلى طمس الاتجاه الإستراتيجي (مربع 1.9). كما يجب ألا يكون هناك غموض حول التوقعات بين القيادة والموظفين بشأن أنشطة العام والمتطلبات المرتبطة بها. إن اللغة المشتركة تعزز الفهم المتبادل وتزيد من المساءلة لمسؤوليات الفرد أو الفريق.

ومتابعتها والإبلاغ عنها. ويجب أن يتكون هذا الفريق من شخصين على الأقل مسؤولين عن المجالات الرقابية وغير الرقابية في الجهاز الأعلى للرقابة. ويتعين على الفريق التشاور بانتظام مع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة بشأن الجوانب الأساسية وعند المراحل الهامة من العملية. ويُنصح بشكلٍ كبير إجراء التشاور مع جميع من هم في مستوى الإدارة الوسطى، مثل، رؤساء الإدارات والأشخاص المسؤولين عن الوظائف الرقابية وغير الرقابية على حدٍ سواء. وتعد مشاركتهم أمراً حاسماً لتوفير الدرجة اللازمة من التفاصيل والمعرفة المتعمقة من أجل رسم خطة تشغيلية واقعية ومفهومة ومدعومة ومستخدمة من قبل الجميع. علاوة على ذلك، فإن ذلك يضمن ملكية الأشخاص الرئيسيين المسؤولين عن عملية التنفيذ.

قبل كتابة الخطة التشغيلية، يحتاج فريق الإدارة الاستراتيجية الذي تم إنشاؤه في الجهاز الأعلى للرقابة إلى التعرف على الخطة الاستراتيجية كمصدر المدخلات الرئيسي للخطة التشغيلية. ويجب أيضاً أن يقوم بمقارنة ودراسة أي خطط أخرى لدى الجهاز الأعلى للرقابة، مثل: خطط الرقابة السنوية وخطط التطوير المهني وخطة التواصل وما إلى ذلك، وسيوفر فهم كيفية وضع هذه الخطط وكيفية متابعتها معلومات قيمة للتعلم والتحسين.

وكخطوة تالية، يتعين على فريق الإدارة الاستراتيجية اتخاذ القرار بشأن شكل الخطة التشغيلية. كما يتعين عليه التشاور والاختيار بين خطة تشغيلية شاملة واحدة أو التعايش بين الوثائق السنوية المختلفة التي توجه عمل الجهاز الأعلى للرقابة. وإذا لم تكن الخطة التشغيلية شاملة، فيجب على فريق الإدارة الاستراتيجية ضمان المواءمة مع عمليات التخطيط الأخرى في أقرب مرحلة ممكنة. أما إذا قرر الفريق إعداد خطة شاملة، فيجب أن يحدد أي العناصر من الخطط المختلفة يجب أن يدمجها في الخطة التشغيلية الشاملة. حيث سيكون هناك حاجة إلى تجميع بعض الأنشطة من الخطط المنفصلة، وتقسيم بعض الأنشطة الأخرى إلى خطة عمل أكثر تفصيلاً لإحدى الوحدات أو الإدارات في الجهاز الأعلى للرقابة. وللقيام بالاختيار، ينبغي لفريق الإدارة الاستراتيجية أن يتناقش مع باقي القيادة ليحددوا تفضيلاتهم بالنظر إلى الرصد واتخاذ القرار بناءً على الخطة التشغيلية. ويجب أن يطلب الفريق أيضاً مساهمات من الإدارة الوسطى والوحدات الوظيفية المختلفة حول وجهة نظرهم بخصوص مساهمة وحداتهم في الخطة الاستراتيجية لتلك السنة وما هي أولوياتهم.

يجب أن تكون الخطة التشغيلية سهلة القراءة والرصد والإدارة. فهي تحتاج إلى تزويد الجميع في الجهاز الأعلى للرقابة بالتفاصيل الكافية حول ما يجب القيام به لضمان التحرك في نفس الاتجاه. ويجب أن يشعر موظفو الجهاز الأعلى للرقابة بالارتياح عند استخدام الخطة بشكل منتظم. كما ينبغي أن يكون بمقدور القائمين على إدارة الجهاز الحصول على نظرة عامة سريعة وشاملة حول التنفيذ ومن ثم إدارة الجهاز على هذا الأساس. ولتعزيز سهولة استخدام الخطة التشغيلية من الضروري وجود هيكل يتماشى مع الخطة الإستراتيجية. وينبغي أن يسهل النموذج المستخدم الإرتباطات بالخطط الأخرى بوضوح، وأن يستخدم الجداول التي تتضمن جميع المعلومات الأساسية باختصار وأن يشمل العناصر التي تمكن من رصد الوضع مثل: ترميز مدى التقدم بالألوان. فيجب أن تسمح الخطة التشغيلية بتتبع الأنشطة خلال العام بناءً على مراحل محددة بوضوح. ومن المهم أيضاً تذكُّر أن الخطة التشغيلية مرتبطة بإستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة، فهي تقسّم العمل في اتجاه تحقيق مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة. لذلك، فإن متابعة المعالم المرحلية والأهداف السنوية على مستوى المخرجات تمثل عنصراً أساسياً في الخطة التشغيلية.

3.9 مسار التخطيط التشغيلي

نظراً لأن لكل سنة (مالية) خطة تشغيلية خاصة بها، فإن التخطيط التشغيلي يعيد نفسه بشكل طبيعي سنوياً. ومع ذلك، فإن الخطة التشغيلية السنوية الأولى لفترة التخطيط الإستراتيجي الجديدة تستحق اهتماماً خاصاً. فهي تتضمن بعض القرارات الرئيسية التي يُحتمل أن يكون لها تأثير على كامل فترة التخطيط الإستراتيجي. ويُفضل استثمار مزيد من الموارد في إيجاد نهج ونموذج مناسبين للتخطيط التشغيلي يمكن نسخهما في السنوات القادمة في بداية فترة الإدارة الإستراتيجية بدلاً من وضع نموذج جديد كل عام واعتماده

أ. تحديد النطاق والتحضير

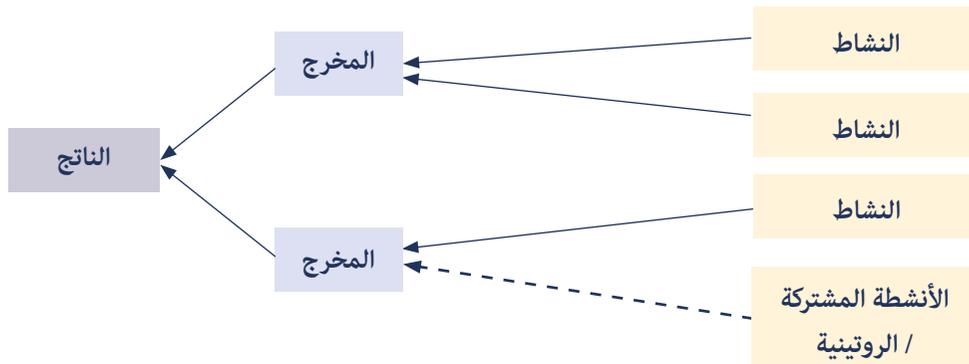
رغم أن إجراءات التخطيط التشغيلي ليست معقدة مثل إجراءات التخطيط الإستراتيجي، إلا أن إجراءات التخطيط التشغيلي تتطلب أيضاً درجة من التحضير. أولاً، هناك حاجة لتشكيل فريق للإدارة الإستراتيجية يتولى مسؤولية إعداد الخطة التشغيلية بالإضافة إلى تنفيذها

السوية المناسبة لسد الفجوات المختلفة في القدرات (الشكل 4.8).

علاوة على ذلك، يجب وضع تلك الأنشطة في ترتيب منطقي. وقد تكون هناك حاجة إلى القيام بأنشطة عديدة بالتوازي كي يمكن بناء كافة القدرات الضرورية لأحد المخرجات المرغوب في تحقيقه، أو أن تكون نتيجة أحد الأنشطة (بناءً على القدرة) ضرورية قبل بدء النشاط التالي. ويجب أن يأخذ فريق الإدارة الإستراتيجية في الاعتبار أيضاً القدرات التي يجب معالجتها في سنة لاحقة.

لنأخذ على سبيل المثال، جهازاً أعلى للرقابة حدد تعزيز رقابة الأداء نحو الالتزام بمعايير الإنتوساي كأحد المخرجات في إستراتيجيته. وباعتبار ذلك مسعى جديداً للجهاز فقد قام بتحديد عديد القدرات التنظيمية، مثل: منهجية رقابة الأداء، وآلية ضمان الجودة، بالإضافة إلى إجراءات للتشاور مع أصحاب المصلحة الخارجيين بشأن اختيار الموضوع. كما أن الجهاز الأعلى للرقابة بحاجة إلى توظيف موظفي رقابة أداء مناسبين وتدريبهم لضمان تحقيق القدرة المهنية. في السنة الأولى من تنفيذ الإستراتيجية، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة التركيز على العمل على المنهجية وعلى تعيين موظفين جدد محددتين. وستشمل

الشكل 3.9 الصلة بين النواتج والمخرجات والأنشطة



ويرتبط الخيار التالي بالهيكل والشكل والعناصر الرئيسية الأخرى للخطة التشغيلية، بالإضافة إلى الإطار الزمني الذي يجب أن تشملها. يجب أن تتبنى الخطة التشغيلية هيكلًا يناسب الجهاز الأعلى للرقابة بشكل جيد بحيث تسهل عملية المتابعة. ويُصح بشدة ضمان تحقيق التوافق الواضح والبيّن مع هيكل الخطة الإستراتيجية، حيث أن ذلك يجعل وظيفة الخطة التشغيلية بمثابة وسيلة لتنفيذ إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة تكون بيّنة لكل من يشارك فيها وتُسَهّل عملية اتخاذ القرار. ويمكن أيضاً مواءمة الخطة التشغيلية مع الهيكل التنظيمي للجهاز الأعلى للرقابة أو حتى شكل الميزانية. وفيما يتعلق بالإطار الزمني، يتعين إجراء عملية التخطيط التشغيلي بالتوازي مع عملية إعداد الميزانية. ويجب تحضير الخطة التشغيلية والموافقة عليها قبل بداية السنة المالية.

في النهاية، يجب أن يقرر فريق الإدارة الإستراتيجية أيضاً مستوى تفاصيل أنشطة الخطة التشغيلية. عند اعتماد النهج الشمولي، يتعين الإبقاء على الأنشطة في مستوى إجمالي (تجميعي) نسبياً، للسماح لقيادة الجهاز الأعلى للرقابة بإلقاء نظرة عامة واضحة ومباشرة على جميع أعمال الجهاز الأعلى للرقابة. ويمكن بعد ذلك تحديد التفاصيل في الخطط ذات المستوى الأدنى مثل وحدات أو فرق الجهاز الأعلى للرقابة. وتتمثل إحدى الاعتبارات الهامة الأخرى في درجة نضج الجهاز الأعلى للرقابة وخبرته في التخطيط التشغيلي والإدارة التشغيلية. فقد يكون لدى فريق الإدارة الأقل خبرة حجماً مقنعة لوضع خطة بدرجة عالية من التفاصيل، للسماح بإجراء مراقبة قوية من الأعلى إلى الأسفل والتحكم في عملية التنفيذ. أما بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة الأكثر نضجاً، فيمكن تحديد الأنشطة على نطاق أوسع للسماح للإدارة الوسطى بما يكفي من المرونة والمسؤولية في تشكيل المهام التفصيلية وتوجيهها في إطار كل نشاط.

ب. صياغة الخطة التشغيلية

ترتبط عملية الصياغة ارتباطاً وثيقاً بالقرارات المتعلقة بشكل الخطة التشغيلية وهيكلها. وتبدأ الصياغة بتحديد إطار الخطة الأساسي. وبخصوص كل مخرج من الخطة الإستراتيجية يتعين على فريق الإدارة الإستراتيجية النظر في نهج سد الفجوات في القدرات التي تم تحديدها و ترتيب التسلسل المترتب عن ذلك. ومن ثم يجب على الفريق تحديد الأنشطة

بمجرد تحديد فريق الإدارة الإستراتيجية للأنشطة المناسبة لكافة المخرجات والقدرات الأساسية، سيتوفر هيكل الخطة لما يجب القيام به. لكن سيحتاج فريق الإدارة الإستراتيجية إلى إضافة المزيد من العناصر لضمان التنفيذ الفعّال، أي أنه يجب إضافة جوهر الخطة التشغيلية (الشكل 4.9).

تتمثل إحدى العناصر المهمة في المسؤولية، من المسؤول في نهاية المطاف عن كل نشاط؟ قد تشمل المسؤوليات عدة مستويات، مثل: أن يكون المدير الأول مسؤولاً عن عملية أو وحدة أو إدارة تقوم بشكل جماعي بالجزء الأكبر من العمل الفعلي، مع وحدات أخرى مسؤولة عن تحقيق مساهمات معينة.

ثمة عنصر آخر يجب أن تشمله الخطة التشغيلية، وهو تحديد الموارد المالية وغيرها من الموارد المطلوبة، وأبرزها وقت الموظفين. ومن بين العناصر المحتملة الأخرى، تحديد المخاطر المحتملة على المستوى التشغيلي التي قد تُعرض عملية تنفيذ الخطة للخطر أو متابعة التقدم المحرز في تنفيذ الأنشطة. يجب ربط الخطة التشغيلية بسجل مخاطر الجهاز الأعلى للرقابة (راجع القسم 5.11 حول إدارة المخاطر). وينبغي أن تغطي المخاطر الأكثر احتمالاً والتي قد يكون لها أثر أكبر وأن تغطي تدابير تخفيف المخاطر، على الأقل بالنسبة لمستوى المخرجات وربما الأنشطة الرئيسية. وفي حالة كان نهج التخطيط التشغيلي يركز على المواءمة بدلاً من التكامل، فقد تكون الإشارة إلى الأنشطة المترابطة من الخطط الأخرى مفيدة للغاية.

الخطة التشغيلية أنشطة ذات صلة بتلك القدرات، يمكن أن تنفذ إما بالتوازي (إذا تم، على سبيل المثال، تكليف أحد الاستشاريين أو فريق داخل الجهاز الأعلى للرقابة بكتابة المنهجية) أو يمكن تنفيذها تسلسلياً. في هذه الحالة، ستضبط الخطة التشغيلية أولاً الأنشطة المتعلقة بتعيين الموظفين، يليها نشاط إعداد مشروع منهجية رقابة الأداء. ويمكن للجهاز الأعلى للرقابة تأجيل اختبار تلك المنهجية وتوظيف وتدريب مدققي الأداء الإضافيين وتجربتهم للسنتين الثانية والثالثة.

كما ذُكر سابقاً، يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية اختيار الأنشطة بالخطة التشغيلية بطريقة واضحة ومحددة. ويجب أن تكون الأنشطة موجهة نحو العمل - وهذا يعني أن تكون مركزة على عملية التنفيذ - وقابلة للتنفيذ بشكل واقعي. ويجب استكمال كل نشاط بمعلم مرحلي يحدد النتيجة المتوقعة من النشاط بنهاية العام. وفي حالة الأنشطة التي تمتد خلال معظم فترة الخطة التشغيلية، يمكن لفريق الإدارة الإستراتيجية تقسيم المعالم المرئية على أساس توقع العمل المنجز خلال فترة ما، على سبيل المثال خلال كل رباعية من السنة. وكمثال على ذلك، إذا ركز أحد الأنشطة على إجراء مهمة رقابية، يمكن أن يكون المعلم المرئي للربع الأول من السنة مسودة تقرير مكتملة، أما بالنسبة للربع الثاني من السنة فيكون المعلم المرئي توقع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة على التقرير. وتعد الأطر الزمنية مهمة أيضاً ويجب أن تأخذ في الاعتبار ذروة العمل في الجهاز الأعلى للرقابة؛ على سبيل المثال، لا ينبغي على فريق الإدارة الإستراتيجية جدول أنشطة تدريبات الرقابة خلال فترة الانتهاء من تقارير الرقابة.



مربع 2.9

قائمة مراجعة جودة التخطيط التشغيلي

- هل ترتبط جميع الأنشطة في الخطة التشغيلية بشكل واضح بمخرجات إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة؟
- هل ترد جميع العناصر الأساسية للخطة الإستراتيجية في الوثيقة؟ هل تبليغ الوثيقة جوهر إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة؟
- هل تشمل الخطة جميع أنشطة الجهاز الأعلى للرقابة (الرقابية وغير الرقابية) أم أنها على الأقل متوافقة مع الخطط الأخرى؟
- كيف تعالج الخطة الأنشطة الروتينية المستمرة، على سبيل المثال الإدارة المالية؟
- هل الموارد محددة بما يكفي لتحقيق المخرجات؟
- هل الأطر الزمنية واقعية؟
- هل تحدد الخطة الأشخاص المسؤولين عن كل نشاط؟
- هل كل شيء واضح ومحدد؟
- هل تم تحديد المخاطر على المستوى التشغيلي؟
- هل وثيقة الخطة سهلة القراءة والفهم لأصحاب المصلحة؟
- هل المحتوى منظم بشكل منطقي؟
- هل الوثيقة جذابة بصرياً؟

ج. وضع الصيغة النهائية للخطة التشغيلية

نظرًا لأن الخطة التشغيلية مصممة لتشكيل عمل الجميع في المؤسسة طوال العام، فإنها تحتاج إلى موافقة القيادة وملكية الموظفين. وقد يكون من الضروري إجراء عدة جلسات من المناقشات مع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة، وذلك حسب درجة المشاركة في المراحل السابقة. كما يجب أن يكون هناك وقت كافٍ مخطط لذلك. يقدم المربع 2.9 مجموعة من الأسئلة التي يمكن استخدامها كقائمة مراجعة نهائية لضمان جودة الخطة التشغيلية. ختامًا، يجب توزيع الخطة التشغيلية على جميع الموظفين حتى يتمكنوا من تحمل مسؤولية تنفيذها. ويجب على من تقع عليهم المسؤولية الأساسية لتطبيق الخطة، وهم رؤساء الإدارات أو الوحدات على الأغلب، تنظيم جلسات مخصصة لرفع وعي مرؤوسيهم وشرح محتويات الوثيقة وإيضاح التوقعات.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- حدد الموارد البشرية الضرورية لتنفيذ الخطة التشغيلية. خذ بالإعتبار عدد الموظفين وأيضا مؤهلاتهم. وتأكد أن العدد الإجمالي للموظفين لا يفوق الموارد البشرية المتوفرة.
- حدد الموارد المالية الضرورية لكل نشاط، مع التأكد من أن التكلفة الإجمالية لا تتجاوز ميزانيتك.
- تأكد من أن عملية التخطيط التشغيلي تتم عند تقديم الجهاز الأعلى للرقابة الميزانية الخاصة به.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- استحدث تخطيطا لوقت الموظفين ونظاما للتسجيل. هذا النظام يكون مناسباً أكثر للأعمال الرئيسية للجهاز الأعلى للرقابة، لكن من الأفضل أن يذهب إلى ما هو أبعد من ذلك.
- حدد تكلفة كافة الأنشطة في الخطة التشغيلية على أساس النشاط. إجعل من التكلفة على أساس النشاط للخطة التشغيلية أساس مقترح ميزانيتك.
- إدماج عمليات إعداد الميزانية والتخطيط التشغيلي بشكل كامل، بحيث يتم تقديم المقترحات وإعداد الصيغة النهائية في نفس الوقت.
- طبق إعداد الميزانية على أساس النشاط كمرآة لخطتك التشغيلية.



نقاط التعلم الرئيسية

- الموارد البشرية المطلوبة لتنفيذ الخطة التشغيلية تحتاج إلى تخطيط وتحتاج إلى أن تكون متوفرة بشكل كامل - بما في ذلك مختلف أنواع ومستويات المؤهلات اللازمة.
- يجب تقدير تكلفة الأنشطة المدرجة في الخطة التشغيلية. ويجب أن تتوافق التكلفة مع مقترح ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة لهذا العام.
- نظرا للفجوة المحتمل حدوثها في الموارد البشرية والمالية، فإن تحديد الأولويات على المستوى التشغيلي أمر ضروري. عندما تكون عمليات التخطيط التشغيلي وإعداد الميزانية السنوية متناسقة فيما بينها بشكل تام، يصبح لتحديد الأولويات معنى أكثر. وفي أفضل الحالات تكون الميزانية السنوية هي المرآة المالية للخطة التشغيلية.

وقد أصبح تقييم الموارد المالية والبشرية المتاحة واللازمة داخل الجهاز الأعلى للرقابة بالغ الأهمية في إطار جائحة كوفيد19-. حيث شهدت الأجهزة العليا للرقابة، عبر القارات وإن كانت في مراحل مختلفة من التطور ومن درجة الاستقلالية، خفضا في الميزانية، وتأخيرا في المصروفات، وعجزا في العمالة، بالإضافة إلى ضغط مالي غير متوقع لضمان معدات تكنولوجيا المعلومات ووسائل التواصل لدعم العمل عن بُعد. في ذات الوقت، وضع طلب إجراء مهمات رقابية خاصة وسريعة على التمويلات الطارئة الأجهزة العليا للرقابة تحت ضغط إضافي للحصول على الموارد. مما ترتب عليه وقف أنشطة تنمية القدرات أو تعليقها. عند التعرض لمثل حالات الطوارئ تلك، يُصبح الفهم الجيد للآثار المترتبة من حيث الموارد اللازمة على الأنشطة المُخطط لها أمراً داعماً لاستمرارية عمل الجهاز الأعلى للرقابة وكفاءته رغم وجود الاضطرابات.

يناقش القسم 1.10 من هذا الفصل آليات تخطيط الموارد البشرية، بينما يُركز القسم 2.10 على تخطيط الموارد المالية. يُدقق القسم 3.10 النظر في أمر مواءمة التخطيط التشغيلي مع وضع الميزانية، كما يناقش طرق تطابق الخطط التشغيلية مع الموارد المتاحة والميزانية المقترحة.

كي تكون للخطة التشغيلية فرصة للتنفيذ، يجب أن تكون مدعومة بالمدخلات اللازمة. يمكن اعتبار كافة مدخلات الخطة التشغيلية كموارد. تشمل المدخلات على الأشخاص ذوي المؤهلات المختلفة، وعلى البنية التحتية المادية والفنية أو الخدمات. ويمكن التعبير عنها وقياسها بالتكاليف النقدية وبوقت العمل. يُركز هذا الفصل على تقدير الموارد المالية والبشرية التي تُستخدم في تنفيذ الخطة التشغيلية.

تكتسي مسألة توفير موارد الخطة التشغيلية أهمية بالغة لتنفيذها. من خلال تحديد الموارد الضرورية، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة التأكد من التزامه بالأنشطة التي يمكن تنفيذها خلال العام دون غيرها. كما ترسي الموارد أيضا الصلة بين الخطة التشغيلية والميزانية، وهو ما يعد أحد متطلبات الجودة اللازمة للخطة التشغيلية (انظر الفصل 9). ويمكن التخطيط للموارد الجهاز الأعلى للرقابة من تحديد إمكانات تحسين الكفاءة. وبما أن معظم الأجهزة العليا للرقابة تجابه عجزا في الموارد، فإن تحديد تلك الموارد بدقة يدعم تحديد الأولويات اللازمة ويتيح الفرصة لتقييم تكاليف النشاط المُخطط له مقابل المزايا المتوقعة. وأخيراً، يُمكن للخطة التشغيلية التي تتوفر لها الموارد اللازمة دعم عملية تعبئة الموارد الإضافية عند الحاجة.

أصبح تقييم الموارد المالية والبشرية المتاحة واللازمة داخل الجهاز الأعلى للرقابة بالغ الأهمية في إطار جائحة كوفيد19-

1.10 الموارد البشرية

تتطلب عادةً أكثر وقتاً. عند تبني مثل هذه المعايير، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة ليس فقط لتحديد إجمالي ساعات العمل لكل مهمة رقابة وإنما أيضاً التمييز حسب مستوى الأقدمية والمؤهلات الخصوصية مثل منهجية الرقابة الملائمة.

علاوةً على ذلك، تؤدي كل مهمة رقابة أو رقابة قضائية يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة إلى خلق عمل لخدمات الدعم التي يقدمها الجهاز وهو ما يسمى التكاليف العامة. وتلك العمليات تتفاوت من جهاز أعلى للرقابة لآخر ويمكن أن تتنوع. وفيما يلي بعض الأمثلة النموذجية التي تمت ملاحظتها بخصوص أوقات العمل من صنف التكاليف العامة في الأجهزة العليا للرقابة:

- الدعم المقدم للمهام الرقابية من قبل السائقين وموظفي الأمانة العامة وغيرهم خاصةً أثناء العمل الميداني،
- إدارة مهمات الرقابة والرقابة القضائية والإشراف عليها،
- عمل وحدة إدارة الموارد البشرية على تسجيل الوقت الخاص بمهمات الرقابة أو الموافقة على رحلات العمل الميداني،
- الإدارة المالية للتكاليف الناتجة عن المهمات الرقابية،
- دعم تكنولوجيا المعلومات في المجال الخاص بالعمل الرقابي أو إجراءات إصدار الحكم،
- فحص إدارة الشؤون القانونية للصيغ والمتطلبات المحددة لمهمات الرقابة والرقابة القضائية.

لذلك، يمكن للتكاليف العامة التفاوت من مهمة رقابية لأخرى. وعادةً ما يصعب تحديد التكاليف العامة والتفريق بينها وبين مهام خدمات الدعم الأخرى. لذلك من الأيسر العمل بنسبة إجمالية لمختلف الخدمات بناءً على التقدير التقريبي والخبرة. لكن باستطاعة الأجهزة العليا للرقابة استعمال أدوات أكثر تطوراً في تقدير احتياجات الموارد البشرية.

تنطوي الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة على أنشطة أخرى لا تندرج تحت بند الأعمال الأساسية ولا التكاليف العامة المرتبطة بها. البعض من هذه الأنشطة هي مهام

يتكون تخطيط الموارد البشرية من عدة خطوات. أولاً، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد متطلبات الموارد البشرية لتنفيذ كافة الأنشطة المخططة. تنطوي هذه المتطلبات على عدد الموظفين المطلوبين والسمات المطلوبة في الموظفين، على سبيل المثال تحديد إذا ما كانوا موظفي رقابة أم لا، وتحديد الكفاءات والمؤهلات المطلوبة مثل المدققين الماليين أو مدققي الأداء المدربين أو المحامين المؤهلين. ثانياً: يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد الموارد البشرية المتوفرة لديه. ثالثاً: يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد كيفية التعامل مع الفجوة التي تنشأ عادةً بين متطلبات الموارد البشرية والموارد البشرية الموجودة حالياً.

يجب أن تُبنى عملية التخطيط لإدارة الموارد البشرية على نظام تسجيل وقت الموظفين. وبدلاً من ذلك، يمكن للأجهزة العليا للرقابة استخدام افتراضات مبنية على الوقت المقضى في الأعمال الأساسية (الرقابة والرقابة القضائية) والأعمال غير الأساسية والأوقات الخالية من الإنتاجية. وعليه، يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تستند إلى المعلومات المبنية على تجارب مختلف الوحدات التنظيمية داخل الجهاز الأعلى للرقابة مثل:

- عدد وصنف الموظفين المطلوبين لأداء كل مهمة،
- نطاق تحسين الإنتاجية والكفاءة:
- فرص التعاون فيما بين الإدارات:
- احتياجات التدريب الإضافي والتطوير المهني الناشئة عن مهام محددة.

وتكون الأعمال الأساسية أي المهمات الرقابية وأعمال الرقابة القضائية، هي نقطة الانطلاق في تحديد احتياجات الموارد البشرية في الجهاز الأعلى للرقابة. ينبغي على الجهاز تحديد أسس مرجعية لساعات العمل المطلوبة لمختلف أنواع الرقابة وللرقابة القضائية. يمكن لساعات العمل أن تتفاوت بدرجة كبيرة بين أنواع الرقابة وفي داخلها. ويعتبر حجم الجهة المشمولة بالرقابة عاملاً أساسياً في تحديد الوقت المطلوب فيما يتعلق بالرقابة المالية ورقابة الالتزام. أما بخصوص رقابة الأداء فمن الصعب توحيد المدة التي تحتاجها وهي

2.10 الموارد المالية

إن التخطيط للموارد المالية لا يقل أهمية عن التخطيط للموارد البشرية. فإعداد خطة تشغيلية لا أمل في تنفيذها وتفتقر للتمويل يعتبر عملاً مضرًا وبدون جدوى. يجب أن تكون الميزانية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة مرآة للخطة التشغيلية، فهي تعبير مالي عن الالتزامات المتعهد بها. وفي غياب المواءمة بينهما، فإن الميزانية هي التي ستقود التنفيذ. يمكن أن يعني هذا بدوره أن التنفيذ سينحرف عن مسار الأولويات المحددة في الخطة الإستراتيجية. فالطريقة المثلى لمعرفة إذا ما كانت إحدى المؤسسات- أي الجهاز الأعلى للرقابة أو أي مؤسسة أخرى - جادة بشأن أولوياتها والتزاماتها هي التأكد مما إذا كانت الأولويات المحددة تتلقى الجزء الأكبر من التمويل. ففي حين غالبًا ما تعتبر الخطط التشغيلية وثيقة داخلية، فإن الميزانية ليست كذلك عادةً. يعد تناسق الميزانية الجيد مع الخطة التشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة وبالتالي مع الخطة الإستراتيجية الطريقة المثلى لإعادة التأكيد على الالتزامات الإستراتيجية لأصحاب المصلحة.

تُسمى عملية التخطيط للموارد المالية للخطة التشغيلية بعملية تقدير التكلفة. يتم في هذه العملية تحديد التكلفة النقدية لكل أنشطة الخطة. تتكون عملية تقدير التكلفة من نشاطين أساسيين: قياس أنواع وكميات الموارد المادية المطلوبة لتسليم كل مخرج والأنشطة المتعلقة بذلك، وتقييم تلك الموارد على أساس نقدي. تتضمن عملية تقدير التكلفة جمع البيانات السابقة وتحليلها وتحديد أنواع التكلفة المختلفة ودراسة آثارها المالية. تتنوع طرق عملية تقدير التكلفة، لكن يركز هذا الدليل على اثنتين من الطرق السائدة فقط: تقدير تكلفة البند وتقدير التكلفة على أساس النشاط.

راجع تقسيم
المدخلات بأحد أمثلة
النشاط في الملحق
الخاص بالفصل 10!

تقدير التكلفة على أساس النشاط الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة نورلاند

• قَسَمَ الجهاز الأعلى للرقابة نورلاند أنشطته لأقل مستوى من المدخلات وقدر تكاليفها وفقًا لذلك

روتينية مثل صيانة مباني الجهاز الأعلى للرقابة أو وظيفة التدقيق الداخلي الخاص بالجهاز الأعلى للرقابة. والبعض الآخر من الأنشطة يرتبط مباشرة بتحقيق الأولويات الإستراتيجية وليست من ضمن الأنشطة المتكررة. وترتبط هذه الأنشطة عادةً بالتدريب أو تنمية قدرات جديدة. لذلك فإنه من الضروري وضع تقدير للموارد البشرية المطلوبة لهذه الأنشطة باعتبارها عادة ما تأتي بالإضافة للمهام الأساسية التي تشغل أصلاً معظم الموظفين لغالب الوقت.

عند تحديد الموارد البشرية المتاحة، ينبغي على فريق الإدارة الإستراتيجية التفرقة بين مجموعات الموظفين المختلفة، وفي المقام الأول موظفو الرقابة وغير موظفي الرقابة. ثانيًا يمكن أن يكون لدى موظفي الرقابة مستويات مختلفة من الأقدمية وأيضاً مؤهلات خصوصية مختلفة. يجب أن يرتبط تعريف هذه المؤهلات بالحاجة إلى الموظفين التي تم إقرارها من قبل. لتعيين الموظفين بمرونة، سيكون من المفيد أن يتم الحساب بالطريقة المسماة بمعادل الدوام الكامل أو FTE. وحساب معادل الدوام الكامل هو حساب لساعات عمل شخص تم تعيينه بدوام كامل داخل الجهاز الأعلى للرقابة. لكن على الرغم من ذلك، لا يستطيع أي شخص تحقيق الإنتاجية بنسبة 100 بالمائة من وقته فيما يتعلق بالأنشطة الموكلة إليه. إن بعض الوقت ينقضي في التطوير المهني الشخصي، والإجازات المرضية، والأمور الطارئة التي تظهر أثناء التنفيذ. لذلك يعتبر من المفيد تحديد معدل الإستخدام- وهو النسبة التي يقضيها الموظفون في العمل المنتج. وتعتبر نسبة سبعين بالمائة نسبة واقعية أو متفائلة إلى حد ما بالنسبة لمعظم الأجهزة العليا للرقابة.

تواجه معظم الأجهزة العليا للرقابة فجوة عند مقارنة الحاجة إلى الموظفين بالموظفين المتوفرين فعلياً. ولسد هذه الفجوة يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة البحث عن منهجيات مختلفة. فعلى المدى القصير، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد الأولويات ويسعى إلى تحقيق مكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة (انظر القسم 3.10). كما يمكن للجهاز أيضاً دراسة إسناد العمل لجهات خارجية. وعلى المدى الطويل، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة، أن يحدد مستوى التوظيف والمزيج الضروري، واحتياجات التدريب والتكلفة المقدرة لتلبية تلك الاحتياجات.

الجهاز الأعلى للرقابة كافة إرشادات القطاع العام المتعلقة بالميزانية. ويتساوى تقريبا مسار وحجم العمل المبذول من قبل فريق الإدارة الاستراتيجية والمدعوم من قبل فريق الميزانية في كلتا طرق تقدير التكلفة التي تم توضيحها. لكن يظل الفارق متعلقاً بطريقة العرض. في كل الحالات، ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة تجنب التكاليف المتزايدة بحيث يكتفي بزيادة نسبة مئوية محددة للميزانيات السابقة وهو ما لا يمثل صورة دقيقة لنوايا وتوجهات الجهاز الأعلى للرقابة.

الشكل 1.10 طرق تقدير التكلفة



يعد تقدير تكلفة البند الطريقة الأكثر استخدامًا في تقدير التكلفة. يحتاج تطبيق هذا الأسلوب إلى تفكيك الأنشطة المخطط لها إلى أصغر مكوناتها. يتم تقدير متطلبات الموارد (العمالة، المواد، المال) وتكلفتهم بأقل مستوى. يتم بعد ذلك عرض التكلفة باستخدام التصنيف الاقتصادي للميزانية والذي يعتبر أيضًا الأكثر تنوعًا مع لائحة الحسابات. يتم بعد ذلك تلخيص التكلفة وعرضها في صورة ميزانية مثل تكاليف الرواتب، وتكاليف المواد، وتكاليف رأس المال، والإهلاك وما إلى ذلك. ولا تؤخذ التكاليف غير المباشرة مثل المرافق العامة وخدمات الدعم في الحسبان أثناء تصنيف الأنشطة. يتم تخصيص التكاليف غير المباشرة لاحقًا على أساس الافتراضات، على سبيل المثال بناءً على حجم كل إدارة رقابية. ولذلك يعتبر تخصيص غير الدقيق أحد أوجه قصور طريقة تقدير تكلفة البند التقليدي، حيث لا يعكس صورة دقيقة للتكلفة الإجمالية لمخرج معين. ففي هذه الطريقة لا تعد مقارنة التكاليف الفعلية مع المخطط أمرًا مثمرًا. حيث تتم ملاحظة الفروق فقط على مستوى التصنيف الاقتصادي وليس على مستوى الأنشطة. وعليه لا يمكن للجهاز الأعلى للرقابة معرفة من أجل ماذا أنفق موارده وإنما فقط على ماذا أنفق موارده.

وعلى عكس ذلك، فإن طريقة تقدير التكلفة على أساس النشاط، والتي تعتبر بمثابة تعديل لطريقة تقدير تكلفة البند، تستخدم نهجًا آخر في تقدير التكاليف وعرضها. إن نقطة الانطلاق لطريقة تقدير التكلفة على أساس النشاط، مثل طريقة تقدير تكلفة البند، هي تصنيف وتحليل متطلبات الموارد المفصلة للأنشطة. ومن ثم يتم جمع التكاليف الخاصة بكل نشاط وعرضها. ويحكم ارتباط الأنشطة بمخرجات الخطة الإستراتيجية فإن طريقة العرض هذه تتيح معرفة وفهما أفضل لتكلفة تنفيذ الخطة لأي من المخرجات. ويعد الفرق الرئيسي الثاني بالمقارنة مع طريقة تقدير تكلفة البند هو تحليل التكاليف غير المباشرة وتخصيصها بطريقة دقيقة بناءً على افتراضات واقعية للتكاليف غير المباشرة لأي من الأنشطة. إن تلك الدرجة الكبرى من الدقة تمنح تقدير التكلفة القائم على الأنشطة الأفضلية في فهم فروق التكاليف، واتخاذ القرارات والتحكم في التكاليف.

ينبغي أن تكون نقطة البداية في اعتماد إحدى طرق تقدير التكلفة من قبل أي جهاز أعلى للرقابة هي سياسات الميزانية والممارسات الحالية. هذا ينطبق خصوصًا عندما يتبع

الخطوة 1

يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية تقسيم كل الأنشطة إلى أصغر مكونات مدخلاتها. وتتضمن تلك المكونات، على سبيل المثال، العمالة (الموضحة في 1.9) والعناصر المادية والخدمات التي يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة شراءها؛

الخطوة 2

بعد ذلك يحتاج فريق الإدارة الإستراتيجية إلى تحليل فئات التكلفة المختلفة المتأثرة مثل التكاليف المباشرة والمتوسطة والهامشية (الحدية) وغير المباشرة؛

الخطوة 3

يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية إعداد افتراضات للتكاليف المحددة بالتفصيل بناءً على عوامل التكلفة. عادةً ما يجب على الجهاز الأعلى للرقابة التفريق بين عوامل التكلفة الفعلية (عدد الوحدات) وعوامل التكلفة الاسمية (التغير في الأجور والأسعار)؛

الخطوة 4

أحياناً تتراد الحاجة إلى معلومات بشأن التكاليف الإضافية. حيث غالباً ما تضع إدارات الميزانية في الجهاز الأعلى للرقابة معايير التكلفة لعناصر محددة. ولكن إذا تبين غياب هذه المعايير فقد يكون هذا وقتاً مناسباً لوضعها من أجل تيسير التخطيط في المستقبل؛

الخطوة 5

وأخيراً، يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية مقارنة الموارد المالية المطلوبة مع الموارد المتوفرة للجهاز الأعلى للرقابة وتقدير الفجوة القائمة.

3.10 التوفيق ومسار إعداد الميزانية

إن الخطوة الأخيرة لضمان تدبير الموارد المالية للخطة التشغيلية هو التنسيق بين عمليات إعداد الميزانية والتخطيط. وفقاً لما ذكر سابقاً في الفصل 9، فإن مسار التخطيط التشغيلي يبدأ بالنظر في المخرجات المناسبة ذات الصلة بالفجوات في القدرات المتعلقة بها ليتم سد تلك الفجوات بالطريقة المحددة في الخطة الإستراتيجية بما في ذلك تسلسلها. ومن هذا المنطلق، سيقوم فريق الإدارة الإستراتيجية بإعداد مقترحات مفصلة للأنشطة والتي تحتاج إلى المناقشة والمواءمة فيما بين الموظفين المسؤولين عن مختلف المجالات، مما سينتج عنه في الأخير نسخة منقحة ومنتقى عليها.

كما هو موضح في الشكل 10.2 فإن مسار إعداد الميزانية يتبع عادةً خطوات مماثلة لمسار التخطيط التشغيلي. في البداية، يتلقى الجهاز الأعلى للرقابة أو يُقدر الموارد الإجمالية خلال السنة - أحياناً يتم تحديد ذلك من قبل جهة خارجية وأحياناً يكون ذلك نتيجةً لنقاش مع البرلمان على سبيل المثال. بعد ذلك يتم تفعيل عملية تقدير التكلفة التصاعدية من القاعدة إلى القمة، حيث تخصص الموارد المالية للأنشطة. وينتج عن التوفيق (التسوية) بين الموارد الإجمالية وبين التقدير التصاعدي من القاعدة إلى القمة الميزانية النهائية التي سيتم التصديق عليها. وبالتالي من الواضح أن المسارين بطبيعتهما مرتبطين ببعضهما البعض ويمثلان بفاعلية وجهين لعملة واحدة. وهام جداً أن هناك حاجة إلى كليهما لترتيب الأولويات. فمعرفة مقدار المال المتاح بشكل عام خلال السنة سيحدد عدد المخرجات الملائمة التي يستطيع الجهاز الأعلى للرقابة معالجتها، بينما معرفة الأنشطة المحددة المخطط لها خلال السنة مهمةً لتقدير التكلفة. من الأمثل أن تتم مناقشة الخطة التشغيلية ومواءمتها مع الميزانية معاً أو على الأقل على نطاق رفيع عند بلوغ مرحلة اتخاذ القرار الإداري حتى يصبح من الممكن اتخاذ قرارات وخيارات مستنيرة والمضي قدماً نحو إصدار الموافقة.

إن مواءمة مسار التخطيط التشغيلي ومسار إعداد الميزانية يربط عملية تقدير التكلفة التصاعدية من القاعدة إلى القمة مع عملية تقدير الميزانية التنازلية من القمة إلى القاعدة.

التكلفة التصاعديّة من قبل إدارة الميزانية بناءً على المعلومات التي توفرها مختلف المجالات الوظيفية داخل الجهاز الأعلى للرقابة. وفي حالات أخرى، تُعد كل إدارة من إدارات الجهاز، تقديراً للتكلفة الخاصة بها أو يتم تنظيم عملية مشتركة بين كل الإدارات بمساعدة فريق الإدارة الإستراتيجية. من المهم التأكد من أن تكاليف أنشطة الجهاز الأعلى للرقابة والتي تتطلب مساهمات من عدة أطراف من داخل الجهاز الأعلى للرقابة منعكسة في التقدير النهائي.

في نهاية الأمر، عندما يتم تقدير التكاليف بمستوى مفصل، ينبغي حساب التكاليف من حيث الإجمال وتسويتها مع ما هو متوفر. عادة، تتطلب عملية التوفيق قدرًا من اتخاذ القرارات وترتيب الأولويات. وتكون هذه الخطوة أكثر سهولة في حال اعتماد تقدير التكلفة القائم على الأنشطة والذي يتيح وجهات نظر وأدلة أكثر حول اتخاذ مثل هذه الخيارات الصعبة.

يزود قسم الميزانية في الجهاز الأعلى للرقابة جميع الموظفين في الجهاز بقيمة إجمالية الموارد خلال السنة. ويتم تحديد ذلك بناءً على تقدير يأخذ في الاعتبار ميزانية العام الماضي أو غير ذلك من المعايير- على سبيل المثال تتلقى بعض الأجهزة العليا للرقابة نسبة مئوية ثابتة من ميزانية الدولة كل عام. في بعض الحالات، قد لا تكون الميزانية النهائية مصادق عليها بعد. ومن ثم تقوم إدارة الميزانية باستخدام المعلومات المتعلقة بمتطلبات التكلفة لإعداد مقترح ميزانية معمل بشكل جيد وقد خصص لعملية التوفيق ليكون أساس النقاش مع البرلمان أو وزارة المالية في حال افتقار الجهاز الأعلى للرقابة للاستقلال المالي (المربع 1.10).

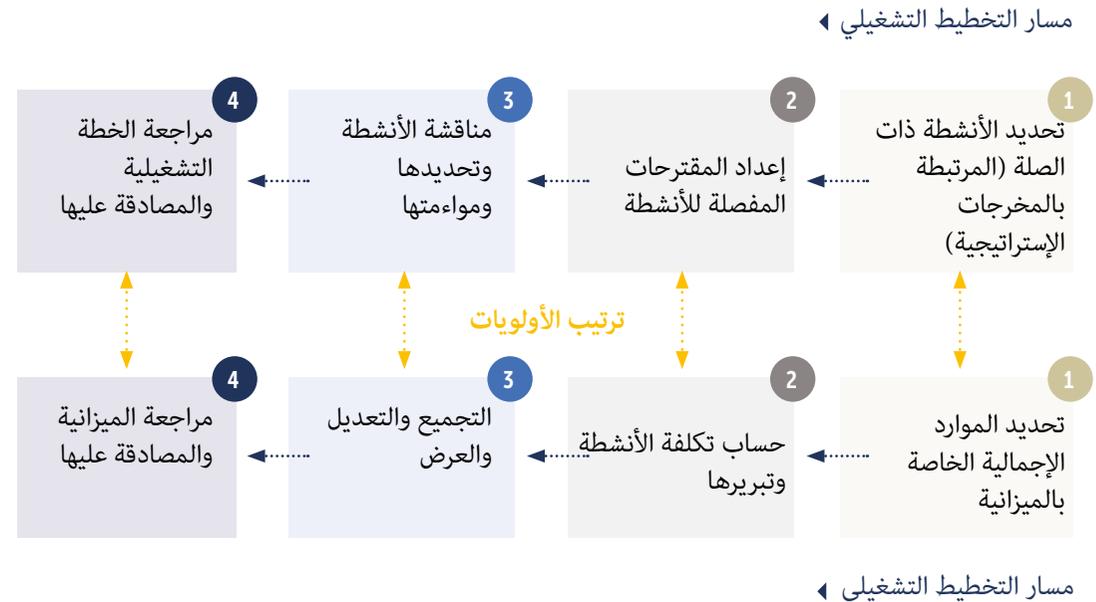
وبالتوازي، تتطلب عملية تقدير التكلفة التصاعديّة من القاعدة إلى القمة في الجهاز الأعلى للرقابة تقدير تكاليف كل نشاط من الأنشطة. في الحالة التقليدية، تتم عملية تقدير

المربع 1.10

خصائص مقترح ميزانية عالي الجودة

- مراعاة دقة التوقيت، الاحتواء على أحدث البيانات
- الشمولية، تغطية كافة علميات الجهاز الأعلى للرقابة ومداخله ونفقاته
- الدقة، بحيث يكون الإنعكاس الصحيح لنفقات خطط الجهاز الأعلى للرقابة
- مبرر ومعزل، مع الشفافية بخصوص الافتراضات وتقديرات التكلفة
- المزج بين معلومات الأداء والمعلومات المالية، من خلال ربط الأموال المنفقة بالمرحجات المحرزة
- الارتباط بالخطط التشغيلية والخطة الإستراتيجية
- الاحتواء على توقعات متعددة السنوات والتي تحدد إجمالي الإنفاق المتوقع لكل فئة رئيسة (متكررة، الاستثمار) على المدى المتوسط، على سبيل المثال أي ارتفاعات متوقعة أو انحراف عن مسار الإنفاق المعتاد.

الشكل 2.10 مواءمة مساري التخطيط التشغيلي وإعداد الميزانية في الجهاز الأعلى للرقابة



التشغيلية. ويضم سيناريو الحد الأدنى النشاطات السنوية الأكثر أهمية للجهاز الأعلى للرقابة، لكن يمكن لفريق الإدارة الإستراتيجية إعداد رؤية أكثر شمولاً للخطة التشغيلية من خلال ذكر الأنشطة الإضافية التي يجب تنفيذها في حالة توفر المزيد من الموارد. ويمكن لإعداد مثل تلك السيناريوهات دعم السرعة والقدرة على التأقلم داخل الأجهزة العليا للرقابة.

وبالنسبة لكثير من الأجهزة العليا للرقابة، فإن الجداول الزمنية الخاصة بالتحضير للميزانية تكون محددة من قبل جهة خارجية. وقد يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة النظر في تعديل عملية التخطيط التشغيلي وفقاً لذلك. توفر الخطط الإستراتيجية خارطة طريق عامة لعملية التخطيط التشغيلي من خلال تحديد نهج ومهام عالية المستوى ومتسلسلة لسد فجوات القدرات الخاصة بالمخرجات. ويشير ذلك إلى كون عملية التخطيط التشغيلي ليست إجراءً سنوياً خالصاً ولكنها تنطوي دائماً على منظور متعدد السنوات حيث تربط بين الخطة الإستراتيجية والنهج المتبع لسد فجوات القدرات المذكورة وتسلسلها. ومن هذا المنطلق، فإن الصورة النهائية لتنفيذ الخطة التشغيلية لن تكون بالطبع جاهزة إلا بحلول نهاية سنة معينة لكن لا ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة الانتظار حتى حلول تلك الفترة للشروع في إعداد الخطة التشغيلية للعام القادم.

يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية، خلال عملية التوفيق، أن يوازن بين النتائج المحتملة للأنشطة والتكاليف الضرورية. يحتاج فريق الإدارة الإستراتيجية إلى التوفيق بين الرصيد الإجمالي للموارد والتكاليف المقدرة للأنشطة. يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية أثناء تنفيذ ذلك الإجابة عن عدة أسئلة:

- هل التكاليف واضحة ومبررة؟ هل تم بوضوح تخصيص التكاليف إلى الأنشطة والمدخلات؟ هل تستند التكاليف على افتراضات سليمة مصادق عليها من قبل الجهاز الأعلى للرقابة؟
- هل هناك أي فرص لتحقيق مكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة، والتحسين؟ هل يمكن تنفيذ أي من الأنشطة بأسلوب أقل تكلفة؟ كيف يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بإيجاد مواطن التضافر بين الأنشطة المختلفة؟
- هل هناك أي فرص لخفض التكاليف؟ هل يمكن خفض نطاق بعض الأنشطة؟ هل هناك حاجة إلى إعادة النظر في عوامل التكلفة المحددة للأنشطة؟
- هل تم التخطيط لاحتياجات الطوارئ الخاصة بالأحداث غير المتوقعة ضمن الميزانية؟
- هل نظر الجهاز الأعلى للرقابة في توقيت تحقيق التكاليف؟ هل يتماشى هذا الأمر مع توافر السيولة النقدية؟
- هل تم تحديد الحد الأقصى للميزانية؟ دعماً لعملية اتخاذ القرار، هل يمكن للجهاز الأعلى للرقابة النظر في تعريف الحد الأقصى لكل من المخرجات بدلاً عن الأقسام الإدارية؟

ومن منظور النتائج، توجد بعض الاعتبارات الأخرى ذات الصلة. يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية أن يوازن بين الأولويات مقابل التكاليف. هل تكلفة الأنشطة مبررة بالنظر إلى أهمية تلك الأنشطة؟ وعند افتقاره للموارد المالية اللازمة، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة ترتيب الأولويات بين الأنشطة الخاصة بالخطة التشغيلية لكن مع مراعاة التوجه الإستراتيجي. ربما يحتاج فريق الإدارة الإستراتيجية إلى استشارة قيادة الجهاز الأعلى للرقابة بشأن الأنشطة التي تحتاج إلى ترتيب أولوياتها. وفي حالات عدم التأكد من توافر الموارد، من المحتمل أن ينتج عن هذا الترتيب للأولويات إعداد سيناريوهات مختلفة للخطة



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- تحديد مؤشر واحد، كحد أدنى، لكل ناتج وآخر لكل مخرج على أن يُمكن المؤشر من قياس النتائج بصفة موثوقة ويكون من السهل رصده.
- تحديد خط الأساس. في حالة افتقار الجهاز الأعلى للرقابة للمعلومات الضرورية يقع ترك خط الأساس لما بعد نتيجة العام الأول.
- وضع معالم مرحلية وأهداف واقعية لكل مؤشر.
- تحديد موعد قياس كل مؤشر والجهة المنوطة بذلك.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- التأكد من وجود مزيج من المؤشرات الكمية والنوعية، حيث يمكن الاستعانة ببعض مؤشرات إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة.
- وضع من 2-3 مؤشرات لكل ناتج ومن 1-2 لكل مخرج.
- العمل على ضمان أن المؤشر المختار يعكس النتيجة لدرجة كبيرة من خلال جمع المعلومات من مختلف المصادر الداخلية والخارجية.
- تحديد الجدول الزمني لقياس المؤشرات فضلاً عن التفاصيل المنهجية، التخطيط لموارد الرصد الضرورية خاصة عند استعمال أساليب جمع بيانات أكثر تطوراً مثل الاستقصاءات.
- العمل على بناء نظام رصد متكامل يشمل المعلومات المالية ومعلومات استخدام الوقت وينسجم مع إجراءات التخطيط السنوية.



نقاط التعلم الرئيسية

- من الضروري رصد (مراقبة) تنفيذ الخطط الإستراتيجية والتشغيلية بمساعدة أطر الرصد المناسبة. وتتضمن هذه الأطر مؤشرات، وخطوط أساس (أسس مرجعية) ومعالم مرحلية (علامات مرحلية) وأهداف.
- يجب رصد الخطط الإستراتيجية على الأقل على مستوى كل ناتج وكل مخرج، ويمكن رصد بعض القدرات.
- يجب رصد الخطط التشغيلية على مستوى الأنشطة لكن مع الحفاظ على الرابط لرصد القدرة والمخرج.
- يجب أن تستوفي المؤشرات معايير خاصة حتى يمكنها دعم عملية اتخاذ القرار. وعليه، يجب أن تكون المؤشرات محددة بحسب النتائج التي تقيسها، وقابلة للقياس نظرياً وعملياً، وقابلة للتحقيق من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المعني.
- تعبر خطوط الأساس عن حالة المؤشر في بداية فترة الإدارة الإستراتيجية ولذلك يجب وضعها في أقرب فرصة ممكنة. والمعالم المرحلية هي الحالات الوسيطة للمؤشر المرغوب فيها، بينما الأهداف هي الحالة النهائية المخطط لها، حيث يجب أن تكون محددة وفقاً لخطوط الأساس وفترات القياس.
- تحدد خطة الرصد موعد قياس كل مؤشر والجهة المنوطة بذلك والطريقة المتبعة. فبينما تحتاج بعض المؤشرات (غالباً على مستوى الناتج) إلى القياس كل بضعة سنوات، تحتاج مؤشرات أخرى (غالباً مؤشرات المخرجات) إلى القياس سنوياً. ينبغي أن تكون فترات القياس معتمدة على الجدول الزمني للتغيير المتوقع.

1.11 إطار الرصد

لكي يتمكن الجهاز الأعلى للرقابة من تتبع تنفيذ خطته الإستراتيجية، من الضروري أن يكون لديه إطار رصد. يضع هذا الإطار مؤشرات أداء الجهاز الأعلى للرقابة وخطوط الأساس والمعالم المرحلية والأهداف التي ستساعد في تقييم التقدم في تحقيق القدرات والمخرجات والنواتج المخططة على النحو المحدد في إطار نتائج إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. كما يتعين على إطار الرصد استيعاب المستوى التشغيلي ووضع أهداف ومعالم مرحلية للنشاطات الرئيسة المتعلقة بتحقيق المخرجات.

هناك العديد من العناصر الرئيسية الخاصة بإطار عمل الرصد والتي يناقشها هذا الفصل بشكل منفصل أدناه:

- المؤشرات: هي مقياس كمي أو نوعي يبين مستوى تحقيق التغييرات المتوقعة، لا سيما على مستوى النواتج والمخرجات وبعض القدرات الأساسية.
- خطوط الأساس: حالة المؤشر في بداية الفترة الإستراتيجية.
- المعالم المرحلية والأهداف: على أي مستوى يجب أن يكون المؤشر، أو إلى أي مدى يجب تنفيذ الأنشطة عند نقطة زمنية معينة.

أ. المؤشرات

المؤشر هو ببساطة "الشيء الذي يتم قياسه"، فهو واقع قابل للقياس ويقدم معلومات بخصوص إذا ما تم تحقيق النتائج. يجب أن ترتبط المؤشرات ارتباطاً مباشراً بالنتائج على مستوى القدرة، والمخرج، والنتائج.

ولابد أن تكون للمؤشرات مجموعة من الخصائص. ينبغي ألا تكون مُوجهة (أي لا تشير إلى 'تحسين الأداء') ولا تتضمن خط الأساس ولا الهدف المستقبلي (والتي هي جزء منفصل من نظام قياس الأداء). وقد تكون المؤشرات كمية أو نوعية. وتكون المؤشرات الكمية (العددية) واضحة نسبياً للقياس. أما المؤشرات النوعية فهي وصفية أكثر وعادة ما تتطلب معايير إضافية للقياس. ويتضمن الجدول 1.11 أمثلة على المؤشرات الجيدة والسيئة.

إن رصد أداء الجهاز الأعلى للرقابة هي عملية مستمرة على مدار فترة الإدارة الإستراتيجية. وتمكن المعلومات المستمدة من نظام الرصد الجهاز الأعلى للرقابة وأصحاب المصلحة الرئيسيين من تتبع التقدم المحرز قياساً بالخطة الإستراتيجية والتشغيلية واتخاذ قرارات تستند إلى الحقائق.

إن رصد الأداء، كمهمة، تندرج ضمن نطاق تنفيذ الإستراتيجية، إلا أنه من المهم وضع العناصر الأساسية لإطار الرصد عند صياغة الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. يجب أن تحدد الخطة الإستراتيجية كلا من مؤشرات الأداء وخطوط الأساس والأهداف والمعالم المرحلية ذات الصلة لكل ناتج ومخرج قد التزمت به.

يصف هذا الفصل عنصرين أساسيين لنظام رصد الجهاز الأعلى للرقابة. حيث يناقش القسم 1.11 مفهوم إطار الرصد والذي يستخدمه الجهاز الأعلى للرقابة لقياس المستويات المختلفة لإطار النتائج في إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. كما يعرض القسم 1.12 الاحتياج إلى خطة رصد توضح بالتفصيل كيفية قيام الجهاز برصد التقدم بانتظام مقارنة بإطار الرصد.

الجدول 1.11 أمثلة على المؤشرات الجيدة والسيئة لقياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة.

النتيجة المستهدفة من إستراتيجية الجهاز	المؤشرات السيئة	نقاط الضعف	المؤشرات الجيدة	احتياجات الملاحظات ومصادر البيانات
مهام رقابة الأداء مستندة إلى معايير الإيساي (مخرج)	الجودة الإجمالية لرقابة الأداء	ليست هناك إشارة لما سيتم قياسه	% مهمات رقابة أداء الجهاز المنجزة خلال العام والتي اجتازت بنجاح مراجعة ضمان جودة الجهاز	يشير هذا إلى احتياج الجهاز الأعلى للرقابة لوجود نظام ضمان الجودة، يمكن من تقييم نجاح/ فشل مهمة الرقابة قياساً بمعايير الرقابة ذات الصلة التي يعتمد عليها الجهاز.
نشر تقارير الرقابة في الوقت المناسب (مخرج)	ارتفاع النسبة المئوية لتقارير الرقابة المنشورة إلى 50%	يشمل المؤشر كلاً من الاتجاه (ارتفاع) والهدف (50%)، ولكن لا يوجد تعريف لمجموعة التقارير أو دقة توقيتها.	نسبة تقارير رقابة الجهاز المنجزة خلال العام والتي يتم نشرها خلال ثلاثة أشهر من استكمالها	قد يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى النظر في تقارير الرقابة التي يتوقع نشرها (أي جميع مهمات الرقابة التي تؤدي إلى نشر تقارير الرقابة المتعلقة بها) وإنشاء نظام لتسجيل تواريخ استكمال التقارير ونشرها.
مدققون ماليون أكفاء (قدرة)	عدد المدققين الماليين المتدربين	غير محدد ما المقصود بـ "المتدربين" وفي أي مستوى من الأقدمية يجب على الجهاز الأعلى للرقابة تدريب المدققين في الدرجات الوظيفية المختلفة	عدد المدققين الماليين الذين استوفوا متطلبات الكفاءة والمؤهلات والخبرة المحددة للدرجة الوظيفية	يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تحديد الكفاءة والمؤهلات والخبرات المطلوبة لكل درجة وظيفية للمدققين الماليين ونظام لرصد مدى توفر هذه المتطلبات لدى المدققين.
توصيات ونتائج عالية الجودة لمهام رقابة الأداء (مخرج)	توصيات رقابة الأداء مناسبة للجهاز محل الرقابة	يتطلب ذلك معايير محددة بشأن "مناسبة" والتي قد تكون صعبة عند القياس.	الدرجة المسندة لمؤشر إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة رقم 13 (III): "إعداد تقارير رقابة الأداء"	يجب أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بإجراء تقييم للأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، أو على الأقل تقييم هذا البعد، وفقاً للوتيرة التي يرغب أن يقيس بها هذا المؤشر.
متابعة برلمانية فعّالة لتقارير الرقابة (نتائج)	وتيرة مراجعة تقرير الرقابة من قبل البرلمان	عدم قول أي شيء عن الجودة وعن نتائج المراجعة	درجات مؤشر أداء إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية ¹⁹ رقم 30، والخاص بالتدقيق التشريعي لتقارير الرقابة	يتضمن ذلك إجراء تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (وهو ليس قرار الجهاز الأعلى للرقابة) في الوقت الذي سيقاس فيه الناتج.

19 يوفر تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية إطاراً لتقييم تقارير حول نقاط القوة والضعف في الإدارة المالية العامة وتقديمها باستخدام مؤشرات كمية لقياس الأداء.

جدول 2.11 تعريف مؤشرات SMART و CREAM

مؤشرات SMART	مؤشرات CREAM
محدد: يكون المؤشر دقيقاً ومميزاً ويعرض بوضوح ما سيتم قياسه بدون أي غموض بالنسبة للمكلفين بمراقبته.	واضح: ألا يكون ما سيقاسه المؤشر غامضاً.
قابل للقياس: يمكن قياس المؤشر نظرياً وكذلك في ظروف معينة للجهاز الأعلى للرقابة. قد يشير ذلك إلى طرق القياس الكمي بالإضافة إلى الملاحظات النوعية القابلة للتحقيق.	ذو صلة: تقيس المؤشرات النتيجة المحددة الموضوع لأجلها.
قابل للتحقيق: أن يكون المؤشر قابلاً للتحقيق بالموارد البشرية والمالية المتوقعة والمتاحة للجهاز الأعلى للرقابة.	اقتصادي: أن يكون المؤشر قابلاً للقياس بانتظام في حدود قيود الموارد لدى الجهاز الأعلى للرقابة. ويجب أن لا تتجاوز الموارد البشرية والمالية الضرورية لقياس المؤشر استخدامه وقوته.
ذو صلة: يقيس المؤشر النتيجة المحددة التي وضع لأجلها.	كاف: يمكن مزيج المؤشرات الجهاز الأعلى للرقابة من قياس التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف.
محدد المدة: لا تشير المؤشرات إلى ما يجب تحقيقه فحسب، بل تعطي أيضاً توقيتاً زمنياً محدداً لتحقيق ذلك.	قابل للرصد: يمكن قياس المؤشر واقعياً بانتظام وإبلاغ السلطة بشكل منتظم ومتواصل.

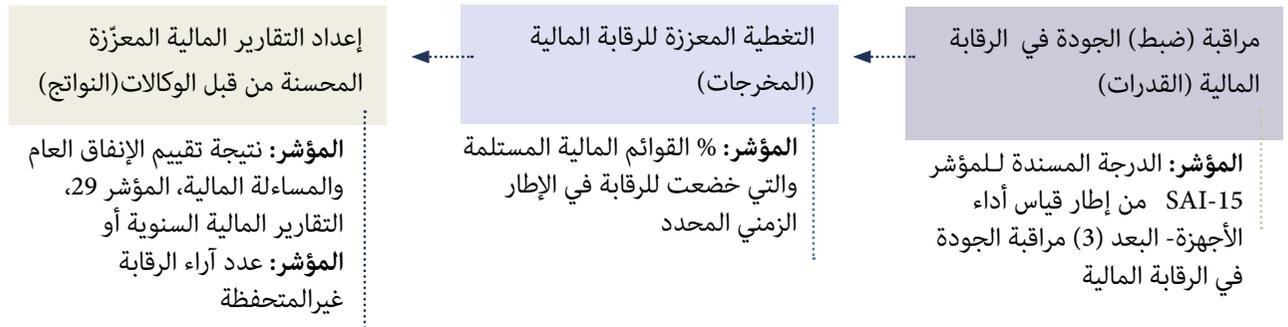
المصدر: كتيب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام (2009) حول التخطيط والرصد والتقييم من أجل نتائج التنمية.

إن أحد أهم الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند وضع المؤشرات هو المستوى الذي تشير إليه. عند وضع مؤشرات مستوى النواتج، يجب السعي إلى قياس التغيير المتوقع في بيئة القطاع العام المباشرة للجهاز الأعلى للرقابة، وبالتالي فإن هذه المؤشرات لن تستطيع استيعاب مساهمة الجهاز الأعلى للرقابة في التغيير مباشرةً. ويجب أن تتولى مؤشرات مستوى المخرجات قياس المخرج مباشرة، وهذا يعني النتيجة المباشرة لعمل الجهاز الأعلى للرقابة. إن اعتمد الجهاز الأعلى للرقابة وضع مؤشرات لمستوى القدرة، يتعين إذا أن تشير هذه المؤشرات مباشرة إلى القدرات. إن إطار الرصد الذي يتضمن مؤشرات على المستوى الخاطئ للنتائج غير مناسب لقياس مدى تحقيق النتائج. يقدم الشكل 2.11 مثالاً لمؤشرات على مستويات مختلفة.

لتحديد المؤشرات الأكثر ملاءمة لكل هدف، يتعين على فريق الإدارة الإستراتيجية التفكير في المقصود من وضع الهدف. ما الذي سيتغير بالتحديد ولصالح من؟ إذا كان من المتوقع أن تكون بعض المجالات «أفضل» أو «محسنة»، فما المقصود بـ «أفضل» أو «التحسين»؟ ما هي الصفات التي تحدد المخرجات؟

في حين أنه لا توجد قواعد محددة لاختيار مؤشرات مختلف النتائج، يمكن لاختصاري SMART و CREAM الشائعين توفير بعض الإرشادات:

الشكل 1.11 أمثلة على مؤشرات سلسلة النتائج على مستوى القدرات والمخرجات والنواتج



ب. خطوط الأساس والمعالم المرحلية والأهداف

إن **خط الأساس** لمؤشر ما هو حالة المؤشر في بداية فترة الإدارة الاستراتيجية. فبالنسبة إلى مؤشر مثل "نسبة توصيات رقابة الأداء المنفذة خلال عام من إصدارها" يمكن أن يكون خط الأساس هو نسبة التوصيات المنفذة في بداية فترة الإدارة الاستراتيجية، والتي قد تبلغ على سبيل المثال نسبة 10 بالمائة. ترجع ضرورة خط الأساس إلى كونه يوفر نقطة انطلاق لتحديد الحالة المستقبلية المرجوة بشكل واقعي. أضف إلى ذلك أن خط الأساس يسمح بالمقارنة بأثر رجعي مما يجعل التغيير ملحوظاً. ويعد تقييم الوضع الراهن (والأمثل أن يكون التقييم باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) من المصادر المناسبة لبيانات خط الأساس المستخدمة في الخطة الاستراتيجية. يمكن للجهاز الأعلى للرقابة استخدام الدرجة الحالية المسندة لأحد مؤشرات أو أبعاد إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة كخط أساس وتتم عقب ذلك مقارنته مع التقييم اللاحق باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. في الواقع، تتيح بعض مؤشرات أو أبعاد إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، مثل تغطية الرقابة وتغطية الرقابة القضائية، ومثل توقيتها المناسب أو نشرها قياساً سنوياً.

ويعبر **الهدف** عن الحالة المرجوة من المؤشر بنهاية فترة الإدارة الاستراتيجية. بافتراض أن أحد نواتج الجهاز الأعلى للرقابة هو "تنفيذ أفضل لتوصيات الرقابة المالية"، وأن الجهاز لاحظ، من خلال نظام الرصد، أن الجهات المشمولة بالرقابة نفذت حالياً نسبة 25 بالمائة فقط من توصيات الرقابة المالية الخاصة بها (خط الأساس)، تبعا لذلك قد يقرر الجهاز الأعلى للرقابة أن يكون الهدف هو تنفيذ الجهات الخاضعة للرقابة في نهاية فترة التخطيط الاستراتيجي لنسبة 70 في المائة من توصيات الرقابة المالية خلال عام من إصدارها.

المعالم المرحلية هي خطوات في اتجاه الهدف، ووصف لما يجب أن يصل إليه المؤشر عند نقطة زمنية محددة. وحسب المؤشر، وما يقيسه، وحسب الجهود اللازم بذله للحصول على البيانات اللازمة، يمكن تحديد أوقات قياس المعالم المرحلية بمرحلة واحدة في منتصف فترة الإدارة الاستراتيجية، سنوياً أو حتى نصف سنوياً. وكقاعدة عامة، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة قياس التقدم المحرز في المؤشرات المتصلة بالنواتج بقدر

لسنا بحاجة إلى أن يوجد في كل حالة فردية مؤشرات تفي وبصرامة بكل معايير SMART وCREAM. يتعين على فريق الإدارة الاستراتيجية التعامل معها على أنها مبادئ توجيهية. يتمثل الشرط الرئيسي في تمكين الجهاز الأعلى للرقابة من تتبع التغييرات في الأداء على مدار الوقت.

ي جب أن يبقى عدد المؤشرات في إطار عمل الرصد قابلاً للإدارة. فسيكون من الصعب إجراء رصد مستمر على عدد كبير من المؤشرات، لذا يتعين على موظفي الجهاز الأعلى للرقابة التركيز على عدد قليل من المؤشرات التي لديها قدرة عالية على قراءة الناتج أو المخرج المعني بالقياس. تنص القاعدة العامة على أنه كلما تعقد حجم التغيير المتوقع، كلما اقتضت الحاجة إلى مزيد من بيانات الأداء للوصول إلى ملخص موثوق بشأن التقدم المحرز. لذا يحتاج كل ناتج إلى مزيج من 2 إلى 3 مؤشرات بينما يحتاج المخرج إلى مؤشر واحد إلى مؤشرين إثنين. وبخصوص القدرات الهامة التي ينبغي قياسها فإنها عادة ما تحتاج إلى استعمال مؤشر واحد وذلك باعتبارها أكثر تحديداً. وأخيراً، ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة عدم الخلط بين المؤشرات والنتائج، بمعنى المخرج أو الناتج أو الأثر. إن بلوغ هدف المؤشر لا يقدم بالضرورة دليلاً على تحقيق الجهاز الأعلى للرقابة لمقاصده المستهدفة، بل يعطي ذلك دلالة موثوقة بأن التغيير المنشود قد حدث.

إطار الرصد الخاص بالجهاز الأعلى للرقابة نورلاند

لقياس الناتج المتعلق بتعزيز مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة لدى أبرز أصحاب المصلحة، يقوم الجهاز الأعلى للرقابة نورلاند بالاعتماد على دمج 3 من مؤشرات الأداء.

- معدل المصداقية التي أعرب عنها أصحاب المصلحة

- الرئيسيون على مقياس من 0 إلى 10

- نسبة توصيات رقابة الأداء التي تم تنفيذها خلال

- عام من إصدارها

- النسبة المئوية للتقارير الصادرة عن الجهاز والتي

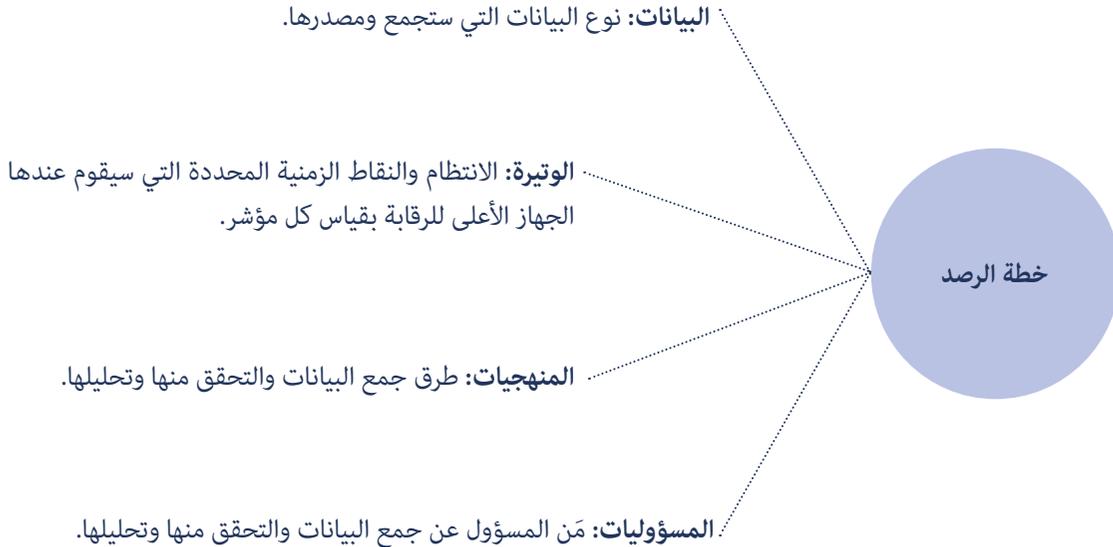
- تخضع لاجتماع مناقشة مع اللجنة البرلمانية المختصة

تعرف على
المزيد بخصوص
مراقبة الجهاز الأعلى
للرقابة نورلاند للنتائج
والقدرات في الملحق
الخاص بالفصل 11!

2.11 خطة الرصد

خطة الرصد هي وصف مفصل لعملية رصد التقدم مقارنة بالمؤشرات والمعالم المرحلية والأهداف الموضوعية في إطار عمل الرصد. وعادةً ما يكون إطار عمل الرصد وخطة الرصد مستند مشترك، ويفضل أن يتم إعدادهما عند صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. ومع ذلك، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة وضع تفاصيل إطار عمل الرصد والخطة في مرحلة لاحقة، وعندما يعد خطته التشغيلية الأولى والمتعلقة بالإستراتيجية الجديدة. وهذا يسمح بعملية مراقبة متكاملة تلبى احتياجات رصد التخطيط الإستراتيجي والتشغيلي في نفس الوقت.

تتكون خطة الرصد من عدة عناصر والتي ستعرض بالتفصيل فيما يلي



أقل من المؤشرات المتصلة بالمرجات وذلك لأن التغيير على مستوى الناتج يستغرق وقتاً أطول. واعتماداً على المثال السابق، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة وضع معلم مرحلي متوسط المدى لقياس الناتج أملاً في زيادة نسبة التوصيات المنفذة لتصل إلى 50 في المائة بعد عاميين.

إن المعالم المرحلية والأهداف مفاهيم صالحة أيضاً لرصد الأنشطة على المستوى التشغيلي. يجب على فريق الإدارة الإستراتيجية تحديد الأهداف والمعالم المرحلية الملموسة كخطوات نحو تنفيذ شامل لأحد الأنشطة (قارن الفصل 9). يجمع إطار الرصد الفعّال المعلومات على مستوى الأداء الإستراتيجي والتشغيلي.

جدول 3.11 مثال على المؤشر وخط الأساس والمعلم المرحلي والهدف على مستوى المخرجات

مستوى النتيجة: مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة				
الهدف 2024	المعلم المرحلي 2 2022	المعلم المرحلي 1 2020	خط الأساس 2019	مخرج الجهاز الأعلى للرقابة: زيادة تدريجية لتغطية رقابة الأداء
10	8	4	2	تعريف المؤشر عدد المواضع/القطاعات (ذات الصلة بالسياق المحلي) التي تمت تغطيتها في تقارير رقابة الأداء (خلال السنوات الخمس الماضية) من ضمن المواضيع التالية: الدفاع والتعليم والبيئة والصحة والبنية التحتية وتنمية الاقتصاد الوطني، وتحصيل الإيرادات والشرطة، والإدارة المالية العامة والتأمين الاجتماعي.
المنجز:				
استخدام المؤشر (الغرض والتكرار) تقرير الأداء السنوي للجهاز الأعلى للرقابة والمراجعة نصف المرحلية والتقييم النهائي لتنفيذ الخطة الإستراتيجية.				
مصدر البيانات ومسئولية جمع البيانات: تحليل قائمة تقارير رقابة الأداء المسلمة. يتم جمع البيانات من قبل إدارة التخطيط للجهاز الأعلى للرقابة.				

أ. أنواع البيانات ومصادرها

على سبيل المثال، يحتاج أحد الأجهزة العليا للرقابة، والذي يستهدف تعزيز المساواة بين الجنسين على المستوى التنظيمي، أن يحصل على بيانات مفصلة حسب الجنس فيما يخص الفئات الهامة، مثل الأجور وعدد الموظفين الذين يوظفهم. وربما يرغب الجهاز أيضًا في دراسة بيانات حوادث التحرش الجنسي في موقع العمل، لكن جمع مثل هذه البيانات أمر أكثر صعوبة. وأخيرًا، إذا لم يتمكن الجهاز الأعلى للرقابة من الحصول على المعلومات ذات الصلة، فيجب عليه النظر في إعادة وضع المؤشرات.

البيانات الاقتصادية هي البيانات التي يمكن جمعها بتكاليف معقولة وفي الوقت المناسب. إحدى الطرق الرئيسية تتمثل في الاعتماد على البيانات الموجودة بالفعل والتي يمكن إعادة استخدامها لرصد الأداء. ويمكن أن تكون هذه البيانات سجلات الموارد البشرية المالية على سبيل المثال. والشاغل الرئيسي هو ما إذا كانت تكلفة الحصول على البيانات تساوي الفائدة منها. فقد تكون بيانات الوفورات الناتجة عن المهمات الرقابية مفيدة جدًا، لكن الحصول عليها مكلف ومليء بالتحديات المنهجية. يمكن أخذ الاستبيانات كمثال ثان، حيث يمكن أن تنجح ولكنها تتطلب قدرات معينة من جانب الجهاز الأعلى للرقابة.

ثمة حاجة إلى بيانات مختلفة لقياس الأداء على مستوى القدرات والمخرجات والنواتج في نقاط زمنية مختلفة. وسينتج عن التحليل السليم للبيانات الصحيحة معلومات تؤدي بدورها إلى قرارات تستند إلى حقائق بدلاً من المشاعر، وتكون بالتالي مفعنة. وتعتمد البيانات التي يتم جمعها على مستوى الأداء الذي تتم مراقبته وكذلك على المؤشرات المحددة. يجب أن يحدد الجهاز الأعلى للرقابة المصادر الدقيقة للبيانات التي ينوي استخدامها لقياس كل مؤشر. من المهم التأكد هنا أن أنظمة البيانات المحددة ستنتج البيانات الدقيقة المطلوبة، وبالوتيرة المطلوبة. غالبًا ما يتم افتراض ذلك عندما يتم تصميم قياس الأداء، ليتبين في مرحلة جمع البيانات أن مصدر البيانات لا يتطابق مع تعريف المؤشر. على سبيل المثال، قد يفترض الجهاز الأعلى للرقابة أن نظام ضمان الجودة الخاص به سيقدم بيانات عن الامتثال لمعايير الرقابة، لكن من الناحية العملية، عادة ما ينتج نظام ضمان الجودة تقارير سرديّة بدون استنتاج شامل أو محدد بخصوص كل مهمة رقابية. بالإضافة لذلك، إذا كانت ممارسات ضمان الجودة لدى الجهاز الأعلى للرقابة غير متطورة، فإن الاعتماد على تقارير ضمان الجودة كدليل كافٍ على الامتثال لمعايير الرقابة قد يكون صعبًا. وبالتالي يتطلب إنشاء نظام قياس أداء سليم أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة أيضًا بإجراء تعديلات على أنظمتها الأساسية لإعطاء بيانات مناسبة حول الأداء.

ثمة اعتباران رئيسيان لاختيار البيانات التي يجب جمعها: **الاقتصاد والصلة**. البيانات ذات الصلة هي البيانات التي ستوفر المعلومات الدقيقة الضرورية لقياس كل مؤشر أداء. هناك جانب آخر وهو ما إذا كانت البيانات المتوفرة كافية لفهم الأداء أو أنها تستحق تغيير عمليات الجهاز الأعلى للرقابة للحصول على البيانات. بشكل عام، هذا هو الفرق بين البيانات التي تحتاجها إدارة الجهاز الأعلى للرقابة والبيانات التي ترغب في الحصول عليها.

جدول 4.11 هدف ووتيرة القياس

مستوى النتيجة	هدف القياس	الاستخدام المحتمل للبيانات	وتيرة القياس
قدرة الجهاز الأعلى للرقابة	<ul style="list-style-type: none"> إبقاء تنفيذ الخطة التشغيلية على المسار الصحيح 	<ul style="list-style-type: none"> توفير المعلومة للتخطيط التشغيلي توفير المعلومة لأخذ القرارات في اجتماعات الإدارة المنتظمة توفير المعلومة لمراجعات الأداء (بخصوص إدارات /وظائف الجهاز الأعلى للرقابة) 	شهرياً، وربع سنويا ونصف سنويا إلى سنويا، بناءً على وتيرة اجتماعات الإدارة وتكلفة الجهود المبذولة لجمع البيانات
مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة	<ul style="list-style-type: none"> إظهار كيفية تغيّر أداء الجهاز الأعلى للرقابة إظهار تنفيذ الخطة الإستراتيجية 	<ul style="list-style-type: none"> تقارير الأداء السنوية مراجعة/تقييم تنفيذ الخطة الإستراتيجية 	كل 1-2 سنوات حسب تكلفة جمع البيانات وحسب السرعة التي يتوقع بها الجهاز أن يتحقق التغيير
نواتج الجهاز الأعلى للرقابة	<ul style="list-style-type: none"> إبلاغ أصحاب المصلحة بقيمة الجهاز الأعلى للرقابة من خلال إبراز مساهمة الجهاز في تغيير بيئة القطاع العام، وبالتالي، حياة المواطنين 	<ul style="list-style-type: none"> تقارير الأداء السنوية الأدوات المخصصة للتواصل مراجعة/تقييم تنفيذ الخطة الإستراتيجية 	كل 1-5 سنوات حسب تكلفة جمع البيانات ومدى سرعة تغيير المؤشرات

ب. وتيرة القياس

يجب أن يحدد نظام قياس الأداء بوضوح عدد مرات قياس كل مؤشر. ويجب أن يحدد الجهاز الأعلى للرقابة الوتيرة استناداً إلى الغرض من القياس، أي بعبارة أخرى كيف ينوي استخدام البيانات. ويمكن أن تغذي البيانات تقارير الأداء السنوية، وأن تساعد في إجراء مراجعات الأداء، ويمكن أن تكون مدخلات لمراجعات أو تقييمات تنفيذ الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. علاوة على ذلك، لا بد أن تستخدم البيانات لإخطار الخطة التشغيلية ودعم نقاشات اجتماعات الإدارة السنوية المنتظمة لتعديل الأنشطة خلال العام. إن نظام قياس الأداء الناجح هو الذي يأخذ صراحة في الاعتبار مختلف مستخدمي البيانات ووتيرة القياس المطلوبة ويربط جميعها بنظم الإدارة الأساسية للجهاز الأعلى للرقابة.

لا بد أن تتوصل وتيرة القياس إلى توازن مناسب بين تكاليف وفوائد جمع البيانات. وتتطلب النتائج ذات المستوى العالي مثل مستوى ناتج الجهاز الأعلى للرقابة مزيداً من الجهد لقياسها وعادة ما تستخدم مزيداً من مؤشرات. من ناحية أخرى، من المستبعد أن يجد الجهاز الأعلى للرقابة أي تغيير كبير من عام لآخر، ونتيجة لذلك فإن الجهود المبذولة في القياس السنوي على مستوى الناتج قد لا تبرر الفوائد من حيث المعلومات. فيما يلي يحتوي الجدول 4.11 رسماً توضيحي لهدف القياس ووتيرته.

ج. المنهجيات

يتبع هذا القسم ثلاث خطوات بسيطة للتعامل مع البيانات وتوضيح الخيارات المنهجية التي يجب أن يتخذها الجهاز الأعلى للرقابة بشأن الرقابة: جمع البيانات والتحقق منها وتحليلها.

بالنسبة لجمع البيانات، فإن السؤال المنهجي الأول هو أي طرق جمع البيانات -الكمية أو النوعية- أكثر ملاءمة ويمكن تحقيقها بسهولة للمؤشر المحدد. البيانات الكمية هي بيانات رقمية ويرى الكثيرون أنها أكثر موثوقية وموضوعية. البيانات النوعية هي بيانات وصفية أكثر منها رقمية. لكلٍ منها مميزاته وعيوبه، وذلك وفق نوع المعلومات التي يحتاجها الجهاز الأعلى للرقابة لإعداد التقارير واتخاذ القرارات. غالبًا ما تكون البيانات الكمية أسهل في جمعها وتحليلها، لذا تجد الأجهزة العليا للرقابة هذه البيانات أنسب للقياس السنوي أو خلال السنة. من ناحية أخرى، تفتقر البيانات الكمية غالبًا إلى التفاصيل ولا تمنح دائمًا الفرصة لتحليل أعمق. بالإضافة إلى ذلك، وحسب طبيعتها، فإن بعض البيانات الكمية قد يكون من الصعب الحصول عليها، على سبيل المثال، ليس من السهل احتساب المدخرات الناتجة عن المهمات الرقابية.

ويتم جمع البيانات النوعية من خلال التحليل المتعمق وينتج عنه بيانات غنية ومفصلة. وذلك مناسب لفهم العقليات والتصورات والمشاعر. إلا أن البيانات النوعية تستغرق عادة وقتًا طويلاً في جمعها، وغالبًا ما يصعب استخلاص استنتاجات عامة منها. وتعتمد البيانات النوعية اعتمادًا كبيرًا على مهارات الشخص الذي يجمع البيانات. وفي كثير من الحالات، يمكن أن يساعد المزج بين طرق جمع البيانات على الوصول إلى معلومات ذات معنى.

التحقق من البيانات المجموعة هي الخطوة التالية. وبما أن قرارات إدارة الجهاز الأعلى للرقابة ستسترشد بالبيانات المجمعة، فمن المهم ضمان صحة البيانات وموثوقيتها. وفي كثير من الحالات، يمكن التحقق من البيانات بمجرد أن يقوم شخص آخر بالنظر في صحة البيانات وإجراء فحص بسيط لمراقبة الجودة. يمكن أيضًا النظر في استخدام منظور ثلاثي للبيانات، أي التحقق من البيانات من مصدر آخر، إذا أمكن ذلك. تستحق بعض تقنيات جمع البيانات عالية المخاطر إجراءات تحقق أكثر قوة. لو فرضنا أن أحد الأجهزة العليا للرقابة يريد حساب المدخرات الناتجة عن المهمات الرقابية، ففي هذه الحالة، يتعين عليه تطوير طريقة الحساب المستخدمة والتحقق منها، على سبيل المثال مع الأجهزة العليا للرقابة النظيرة التي اختارت أيضًا إجراء مثل هذا القياس. ثمة اختبار تحقق محتمل آخر يمكن استخدامه وهو النظر فيما إذا كانت الجهات المشمولة بالرقابة توافق على هذه الوفورات ناتجة عن الرقابة. وإذا استخدم الجهاز الأعلى للرقابة المقابلات النوعية كمصدر للمعلومات، فينبغي عليه أن ينظر في إمكانية أن يطلب من المتلقي تأكيد صحة ملخص المقابلة.

يجب تحليل البيانات للوصول إلى معلومات ذات معنى. وهذا يعني أنه يجب وضع البيانات الخام في سياقها، وتجميعها وتحليلها لإيجاد الأنماط والروابط والعلاقات. وسيتيح ذلك التحليل الشامل للجهاز الأعلى للرقابة أن ينشئ صلة سياقية للبيانات. فلنفترض إجراء الجهاز الأعلى للرقابة استقصاءً لآراء أصحاب المصلحة باستخدام مقاييس عددية، فسينتهي به الأمر إلى جدول بيانات مفصل مليء بنقاط البيانات التي لا توفر كمجموعة أي معلومات ذات مغزى. ومن خلال تحليل البيانات مثل استبعاد القيم المتطرفة، وحساب المتوسطات، والفرز حسب مجموعة أصحاب المصلحة، قد يصل الجهاز الأعلى للرقابة إلى معلومات ذات معنى مثل الاستجابات الأكثر شيوعاً لمجموعات معينة والتي، من جانبها، قد تشير إلى ما يمكن أن يركز عليه الجهاز الأعلى للرقابة.

سيكون الناتج النهائي عبارة عن إطار للرصد يضع مؤشرات واضحة، ومعالم مرحلية وأهداف واضحة لأهداف الخطة الإستراتيجية، بالإضافة إلى خطة رصد أكثر تفصيلاً تصف عملية رصد أداء الجهاز الأعلى للرقابة لأولئك المسؤولين عنها. لتحديد جودة إطار العمل هذا، يعرض المربع 1.11 قائمة تحقق.

الشكل 2.11 مسؤوليات الرصد بين مختلف موظفي الجهاز الأعلى للرقابة



د. المسؤوليات

كما هو الحال بالنسبة للأنشطة الموجودة في الخطة التشغيلية، يلزم تحديد المسؤوليات المختلفة في خطة الرصد. وإن تحديد المسؤوليات ينطبق على الخطوات الثلاث الواردة في القسم السابق: التجميع والتحقق والتحليل. ويمكن أن تلعب المستويات المختلفة في الهيكل التنظيمي للجهاز الأعلى للرقابة دوراً في الرصد، وذلك حسب طبيعة المهمة والبيانات المحددة. فبينما تتخذ قيادة الجهاز الأعلى للرقابة القرارات الإستراتيجية (ربما يكون بناءً على توصيات فرق التخطيط الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية) المتعلقة بالرصد، مثل الوتيرة والمسؤوليات، فإن الهياكل المختلفة في الجهاز لها نوع مختلف من البيانات لتجميعها وتحليلها (الشكل 2.11). على سبيل المثال، يسجل المدققون التوصيات التي يصدرونها، في حين أن إدارة الموارد البشرية ستقوم بجمع البيانات حول التطوير والتدريب، وسيراقب قسم الاتصالات الظهور الإعلامي للجهاز الأعلى للرقابة.

المربع 1.11

قائمة التحقق من جودة خطة الرصد وإطارها

- هل لجميع النواتج والمخرجات مؤشر واحد محدد على الأقل؟
- هل هناك قياس للقدرات؟
- هل جميع المؤشرات قابلة للقياس، سواء من الناحية النظرية أو في الواقع العملي للجهاز الأعلى للرقابة؟
- هل جميع المؤشرات محددة وذات صلة بالقدرات والمخرجات والنواتج المطلوبة؟
- هل جميع المؤشرات غير توجيهية ولا تصف الهدف؟
- هل تحتوي جميع المؤشرات على خط أساس ومعالم وأهداف محددة؟
- هل مصادر البيانات الخاصة بالمؤشرات محددة وتقدم بيانات جيدة وبتكلفة معقولة؟
- هل وتيرة قياس الأداء مرتبطة بالطريقة التي ستستخدم بها النتائج؟
- هل جميع المسؤوليات المتعلقة بجمع البيانات والتحقق منها وتحليلها وكذلك إدارة النظام عامة محددة بوضوح؟



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- وضع نظام داخلي للإبلاغ عن تنفيذ الخطة التشغيلية، على الأقل بشكل نصف سنوي.
- نشر تقرير أداء سنوي مقارنة بإطار نتائج الخطة الإستراتيجية.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- العمل على جمع المعلومات المالية وغير المالية في تقاريرك الداخلية لتسهيل عملية صنع القرار.
- ضمان إعداد تقرير ربع سنوي بشأن الخطة التشغيلية.
- كتابة تقارير داخلية نصف سنوية عن تحقيق المخرجات الهامة.
- وضع نظام داخلي للإبلاغ شهريًا، بطريقة آلية إن أمكن، فيما يخص الأنشطة الأساسية.
- استخدام تقرير الأداء كأداة مناصرة لدى أبرز أصحاب المصلحة. نشر التقرير بصورة علنية، على سبيل المثال من خلال مؤتمر صحفي.



نقاط التعلم الرئيسية

- إن الإبلاغ (إعداد التقارير) جزء أساسي من عملية الإدارة الإستراتيجية ويجب أن يتبع مبادئ معينة. ينبغي أن يركز على النتائج، كما يجب أن يتناول مسألة إذا ما تم تحقيق النواتج والمخرجات بحسب ما تم التخطيط له. يجب أن يستخدم الإبلاغ أدلة الإثبات التي يقدمها نظام الرصد ويجب أن يكون شفافًا بشأن أداء الجهاز الأعلى للرقابة، وفي نفس الوقت يجب أن يكون عمليًا واقتصاديًا.
- الإبلاغ الداخلي هو الأساس لأغراض اتخاذ القرار. هذا الإبلاغ يخاطب قيادة الجهاز الأعلى للرقابة ويعكس التقدم بشأن المعالم المرحلية للخطة التشغيلية خلال السنة ومخرجات الخطة الإستراتيجية بدرجة محدودة.
- الإبلاغ الخارجي يخاطب أصحاب المصلحة ويعكس إنجازات الجهاز الأعلى للرقابة فيما يخص أهدافه الإستراتيجية.
- بينما السبب الرئيس للإبلاغ الخارجي هو المساءلة، ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة أن يضع في اعتباره أنه أيضا أداة للمناصرة (تأييد) والتعلم.

1.12 الأغراض والسمات الرئيسية لتقارير أداء الجهاز الأعلى للرقابة

يتعلق الإبلاغ عن الأداء بإبلاغ الجمهور في الوقت المناسب وبطريقة موثوقة وواضحة وذات صلة بشأن ولاية الجهاز الأعلى للرقابة واستراتيجيته وأنشطته وإدارته المالية وعملياته وأدائه. غير أنه، لكي يتمكن الجهاز الأعلى للرقابة من ممارسة الإدارة الإستراتيجية بفعالية، فسوف يحتاج إلى أنواع إضافية من تقارير الأداء خلال السنة، التي تستند إلى المعلومات المستقاة من نظام الرصد والتي تكفل التعلم والتحسين المستمرين. لذا، يمكن أن تستخدم الأجهزة العليا للرقابة تقارير الأداء لأغراض مختلفة بهدف تقديم ضمانات خارجية عن أعمال الجهاز ولتسهيل عمليات التنفيذ الداخلية. وبغض النظر عن نوع الإبلاغ والنتائج المحددة، هذه بعض الخصائص الهامة التي ينبغي أن يتحلى بها أي تقرير أداء للجهاز:

- **التركيز على النتائج** - الإبلاغ عن الأداء ليس هو نفسه الإبلاغ عن الأنشطة. ينبغي لأي تقرير أن يوفّر صلة واضحة بأهداف الأداء المرتقبة. وفي كثير من الحالات، سيشتمل ذلك تحليلاً واضحاً للتقدم الذي أحرزه الجهاز الأعلى للرقابة في تحقيق مخرجاته ونواتجه الإستراتيجية.
- **قائم على الأدلة** - يُعد الإبلاغ عن الأداء أحد الطرق الرئيسية التي يمكن أن يبرز بها الجهاز الأعلى للرقابة أهميته وأن يكون مثلاً يُحتذى به. وهذا يعني أنه يجب عليه أن يشكّل استنتاجاته استناداً إلى تحليل متوازن ومنظم لمختلف أنواع المعلومات لتقديم حجة مقنعة. وبالتالي، فإنّ الإبلاغ عن الأداء يعتمد بشكل حاسم على نظام فعال لقياس الأداء، فضلاً عن مصادر البيانات الأخرى.
- **الشفافية والتطلع إلى المستقبل** - يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يقدّم وصفاً شفافاً لأدائه وأسباب ذلك. ويتعين عليه تحديد حلول مستقبلية ببناءة لأي قصور في الأداء
- **وثيقة الصلة** - من الأخطاء التقليدية للإبلاغ عن أداء الجهاز، الميل إلى تضمين الكثير من التفاصيل. و يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يقيّم المعلومات ذات الصلة وأن يستجيب لتوقعات الجمهور لا سيما عند الإبلاغ خارجياً.

إنّ الإبلاغ جزء لا يتجزأ من عمل الجهاز الأعلى للرقابة. ينص الإنتوساي P-12 والإيساي 20- بأنه يتعين على الأجهزة العليا للرقابة تقديم تقارير علنية حول كيفية إدارة عملياتها وأن تكون قادرة على إبلاغ نتائج أعمالها الرقابية لأصحاب المصلحة الرئيسيين بشكل فعال وتعزيز الشفافية في كافة أعمالها. يعد الإبلاغ عن الأداء أيضاً جزءاً لا يتجزأ من دورة الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة. فهو يقدم دليلاً وصفيًا قوياً لتبرير القرارات الإستراتيجية. ويمكن قيادة الجهاز الأعلى للرقابة من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن التوجيه والتنفيذ وضمان التعلم المستمر من أجل تحقيق نتائج إستراتيجية الجهاز.

يبدأ هذا الفصل بمناقشة الأغراض والخصائص الرئيسية بشأن الإبلاغ عن أداء الجهاز في القسم 1.12 ويناقش القسم 2.12 دور الإبلاغ الداخلي وسماته، بينما يتناول القسم 3.12 إعداد تقارير المساءلة الخارجية. وأخيراً، يراجع القسم 4.12 مسألة المناصرة في سياق جهود تنمية قدرات الجهاز وإصلاحه.

يحتوي ملحق هذا الفصل على أمثلة مع محتوى مقترح لكل نوع من تقرير أداء الجهاز.

أغراض الإبلاغ عن أداء الجهاز الأعلى للرقابة:

- إبراز الأثر
- ضمان الشفافية والمساءلة
- إبراز أوجه التطور
- تسهيل عملية التوجيه والتعلم
- تبرير الحاجة إلى دعم إضافي
- ضمان الدعم الداخلي والمواءمة بين الخطة الإستراتيجية والخطة التشغيلية.

وأخيراً، ستستخدم التقارير الداخلية كأساس لاتخاذ القرارات خلال السنة. وعندما يتم جمع كافة البيانات وفقاً لخطة الرصد والجداول الزمنية لإعداد التقارير وبعد أن يتم تحليلها بالنظر للمؤشرات والمعالم المرحلية يمكن وقتها إجراء تقييم موضوعي للأداء مقارنة بالخطط الإستراتيجية والتشغيلية. ثم تلخّص التقارير السردية الأداء وتوفّر أساساً سليماً لاتخاذ القرارات. وفي الحالة التي تكون فيها بعض النتائج ليس كما كان متوقفاً، فإن البيانات وملخص التقارير من شأنها أن تمكن إدارة الجهاز من اتخاذ قرار بتغيير الاتجاه أو تحديد أولويات الأنشطة أو الاتصال بالأخريين للحصول على الدعم أو إنهاء الأنشطة

جدول 1.12 احتياجات المعلومات بخصوص الغرض والجمهور والأداء حسب نوع التقرير الداخلي

تقارير الستة أشهر	التقارير الشهرية أو الربع سنوية	الغرض / الاستخدام
<ul style="list-style-type: none"> تقييم التقدم المحرز بوجه عام في تنفيذ الخطة التشغيلية الإبلاغ بخصوص كل مُخرج مرتبط بالنتائج تفسير أي انحراف عرض وتبرير التغييرات التي طرأت على الخطة التشغيلية 	<ul style="list-style-type: none"> التقدم الشهري أو الربع سنوي في تنفيذ الخطة التشغيلية توجيه التنفيذ لتحقيق التوافق مع إستراتيجية الجهاز 	<ul style="list-style-type: none"> الغرض / الاستخدام
<ul style="list-style-type: none"> قيادة الجهاز الأعلى للرقابة الإدارة الوسطى جميع موظفي الجهاز الأعلى للرقابة 	<ul style="list-style-type: none"> الإدارة الوسطى قيادة الجهاز الأعلى للرقابة الموظفون المسؤولون عن تنفيذ الأنشطة الرئيسية 	<ul style="list-style-type: none"> الجمهور المستهدف الأساسي
<ul style="list-style-type: none"> التقدم المحرز وتوقعات الإنجاز مقارنة بأهداف المخرجات السنوية بيانات تنفيذ الميزانية بيانات استخدام الموظفين 	<ul style="list-style-type: none"> بيانات عن التقدم المحرز في ضوء المعالم المرحلية في الخطة التشغيلية رصد المخاطر التشغيلية البيانات المالية 	<ul style="list-style-type: none"> معلومات الأداء

• **اقتصادي** - من الممكن أن يصبح الإبلاغ عن الأداء مهمة مستنزفة للوقت بشكل كبير. ويتحتم تحديد عملية الإبلاغ بوضوح وتحديد الأدوار والمسؤوليات، بما في ذلك مراقبة الجودة، تمشياً مع قدرات الإبلاغ القائمة.

2.12 الإبلاغ الداخلي

للإبلاغ الداخلي مجموعة من الأغراض: تبادل المعلومات على نطاق الجهاز الأعلى للرقابة للحفاظ على نظرة عامة على المنظمة وتقييم مدى جدوى العمليات الحالية والحد من المخاطر الناشئة وإعلام صانعي القرار والموظفين وتقييم الأداء ومساءلة الإدارة والموظفين داخلياً. وسيتيح كل تقرير داخلي للإدارة إعادة تقييم الوضع الراهن والتصرف وفقاً لذلك. يختلف محتوى التقرير وجمهوره وأغراضه باختلاف نوع التقرير الداخلي - شهري أو ربع سنوي أو نصف سنوي-(جدول 1.12).

ينبغي أن تحتوي التقارير الداخلية على معلومات عن الأنشطة، واستخدام الموارد، والنتائج والأداء مع التركيز على آثارها الإستراتيجية (فيما يخص التقارير التي تعد كل ستة أشهر). وتتعلق الأنشطة بأعمال الرقابة والأعمال الروتينية الأخرى والأنشطة المتعلقة بتنمية القدرات ومشاريع التنمية. وتأتي المعلومات عن تنفيذ الأنشطة من الإدارة الوسطى (على سبيل المثال، مديري وحدات الرقابة) ومن الأشخاص المكلفين بمهام محددة في الخطة التشغيلية. ويشمل استخدام الموارد تنفيذ الميزانية، والموارد البشرية، ورأس المال، والتكاليف الأخرى. تأتي معظم هذه المعلومات من الوحدات الوظيفية ووحدات الدعم المختلفة التابعة للجهاز. تشمل النتائج والأداء التقدم المحرز والمعالم المرحلية نحو الخطة التشغيلية وكذلك الاتجاهات المستقبلية في حالة التقارير التي تعد كل ستة أشهر، ويأتي هذا الجزء حتماً من قيادة الجهاز الأعلى للرقابة. ويكون الإبلاغ الداخلي عملية تصاعدية من القاعدة إلى القمة وأيضاً تنازلية من القمة إلى القاعدة. فهي تعطي القيادة نظرة عامة موحدة عن مختلف أنشطة الرقابة والأنشطة غير المتعلقة بالرقابة، وتنفيذ الميزانية، والأداء. وهي تزود الجميع بمعلومات ملموسة ومسجلة حول التقدم المحرز والقضايا العالقة. وعلى هذا الأساس، يمكن للإبلاغ الداخلي أن يدعم الفهم المشترك للتغييرات المطلوبة وأن يسهل إيصال الرسالة الواردة من القمة إلى المنظمة بأسرها.

3.12 الإبلاغ الخارجي

وفي نفس الوقت، يتيح الإبلاغ الخارجي فرصة ممتازة للجهاز لمناصرة مصالحه. وبالنسبة إلى الإدارة الإستراتيجية، هناك سببان هامان للمناصرة، أولاً: لكون أسباب أداء الجهاز لا تقع دائماً ضمن السيطرة المباشرة للجهاز. فهي تعتمد على الموارد المتاحة، والإطار القانوني والسلوك التعاوني للجهات محل الرقابة. يمكن للجهاز إعداد تقرير يُنشر للجمهور عن أي أوجه قصور وأن يدعو إلى الحصول على مساهمات أكبر من المؤسسات التي يعتمد عليها. ثانياً، حتى وإن كان أداء الجهاز جيداً على مستوى المخرجات، فإنه يعتمد دائماً على المؤسسات الأخرى في تحقيق النواتج. وهنا، يمكن للجهاز أن يدعو الآخرين إلى استخدام النتائج الفورية لعمل الجهاز وبالتالي زيادة أثره.

وأخيراً، فإنّ التقارير الخارجية يمكن أن تخدم بدورها الأغراض الداخلية للإستراتيجية والتعلم. وينبغي أن يوفر التقرير الخارجي صورة موحدة للأداء تتجاوز مجرد سرد لحالة إنجاز كل مؤشر. وهذا يتيح للجهاز الأعلى للرقابة النظر في أسباب الأداء الجيد والأداء السيء والتصرف على هذا الأساس.

الإبلاغ الخارجي، بالنسبة للعديد من الأجهزة العليا للرقابة يأخذ شكل تقرير سنوي عن الأداء يخدم أغراضاً مختلفة للجهاز الرقابي. له، أولاً، أغراض التطلع إلى الخارج. وهو أداة لمساءلة الجهاز بمعنى الإنتوساي P-12 وتجاه توقعات أصحاب المصلحة. وقد يكون أداة للمناصرة وإشراك أصحاب المصلحة في القضايا ذات الإهتمام المشترك. وبالتوازي، يمكن أيضاً للتقرير الخارجي خدمة الأغراض الداخلية مثل التعلم ومراجعة الإستراتيجية.

ينص الإنتوساي P-12، المبدأ 8، في شأن واجب الأجهزة العليا للرقابة تجاه الشفافية والمساءلة على أنه: "يتعين على الأجهزة العليا للرقابة إدارة عملياتها على نحو يتسم بالإقتصاد والكفاءة والفعالية ووفقاً للقوانين السارية وأن تقدّم تقارير علنية بشأن هذه المسائل حسب الإقتضاء"، كجزء من كونها مؤسسات نموذجية من خلال القيادة بالقدوة. وفي سياق الإدارة الإستراتيجية، يكون للمساءلة في الإبلاغ الخارجي دور أوسع نطاقاً، بما أنّ تقرير الأداء المتاح للجمهور هو السبيل الرئيسي أمام الجهاز الأعلى للرقابة لإثبات المساءلة عن تنفيذ الالتزامات المتعهد بها في خطته الإستراتيجية. وبنفس الطريقة التي ينبغي بها نشر الخطة الإستراتيجية للجمهور، يجب نشر تقرير الأداء السنوي أيضاً وبيان كيفية التزام الجهاز بالوعود والالتزامات الواردة في خطته الإستراتيجية. وتمثل الخطة الإستراتيجية أيضاً استجابة من الجهاز الأعلى للرقابة لتوقعات أصحاب المصلحة الخارجيين الرئيسيين، وهو ما يعني أيضاً ضرورة تزويدهم بمعلومات عن الكيفية التي يتقدّم بها في تحقيق هذه التوقعات. ووفق الظروف القانونية، قد يكون للجهاز درجة خاصة من المساءلة تجاه أصحاب مصلحة محدّدين مثل اللجنة التشريعية في البرلمان المسؤولة عن الرقابة والتي يجب أن تنعكس أيضاً في التقارير الخارجية.

4.12 المساءلة والمناصرة

تجيب وظائف المساءلة والمناصرة للإبلاغ الخارجي عن أسئلة مختلفة. والسؤال الرئيسي بالنسبة لوظيفة المساءلة هو مدى ارتقاء الجهاز الأعلى للرقابة إلى مستوى التوقعات. ويستتبع ذلك ما يلي:

- ما هو أداء الجهاز الأعلى للرقابة مقارنة بنتائجه المرجوة؟
- ما الذي قام به الجهاز الأعلى للرقابة لتحقيق ذلك؟
- إلى أي مدى تتطابق سلسلة القيمة المذكورة في إطار النتائج مع الواقع الحالي؟ هل مازالت الافتراضات المتعلقة بالتغيير المنشود قائمة؟
- وما الذي قام به الجهاز الأعلى للرقابة للحد من المخاطر؟
- والسؤال الرئيسي بالنسبة لوظيفة المناصرة هو كيف يمكن لأصحاب المصلحة الخارجيين أن يساعدوا الجهاز الأعلى للرقابة. ويستتبع ذلك ما يلي:
- أي المدخلات الخارجية تساعد في أداء الجهاز؟
- ما هي الإجراءات التي يلزم أن يقوم بها أصحاب المصلحة لتحويل المخرجات إلى نواتج؟

من أكثر المسائل إلحاحاً بالنسبة للمكلفين بالإبلاغ الخارجي كيفية الإبلاغ عن القصور في الأداء. وبما أن المساءلة والشفافية مرتبطان ارتباطاً حتمياً، فإن أي تقرير خارجي لا يمكن أن يبقى صامتا إزاء النقص في الأداء. وبدلاً من ذلك ينبغي أن يهدف التقرير إلى شرح وتحليل الأسباب وراء عدم إحراز تقدم. وينبغي له أيضاً تحديد التدابير التصحيحية والحلول البتاءة بشأن المضي قدماً. ومن خلال ذلك، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يكون قدوة ليس فقط عندما يتعلق الأمر بالتفوق في الأداء، بل أيضاً عندما يتعلق الأمر بالانفتاح والاستعداد للتعلم من التحديات والأخطاء التي ارتكبت في السعي إلى تحقيق أداء أفضل.

لكي يؤدي التقرير الخارجي وظائفه المتعلقة بالمساءلة والمناصرة، فإنه يحتاج إلى التركيز على الأداء بدلاً من النشاط، ولتحقيق ذلك بصورة موحدة، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى الرجوع إلى سلسلة القيمة بأكملها من النواتج إلى المخرجات والقدرات والأنشطة. ينبغي أن يبرز التقرير بوضوح الأسباب الكامنة وراء الأداء الجيد والأداء السيء من خلال التفكير في الروابط بين العناصر في سلسلة القيمة الخاصة بالجهاز. ويمكن، على سبيل المثال، توضيح ما إذا كان تحديث بروتوكول مراقبة الجودة وتدريب الموظفين على مستوى القدرات قد أدى إلى إجراء مهمات رقابة مالية عالية الجودة وفي الوقت المناسب على مستوى المخرجات. ويمكن للتقرير أيضاً أن يبين ما إذا كانت التحسينات في مهمات الرقابة المالية قد أسهمت في إدخال تحسينات محددة على الإدارة المالية العامة، مثل الإبلاغ المالي الذي يمكن أن يظهر تحقق الأداء على نطاق سلسلة القيمة. ويمكن أيضاً أن يبلّغ عن الحد الأدنى من إمكانية توظيف الموظفين وفقاً للجنة الخدمة المدنية التي جعلت إنشاء وظيفة رقابة الأداء (قدرة) أمراً بالغ الصعوبة. وهذا بدوره، يمنع الجهاز من إجراء رقابة أداء عالية الجودة وفي الوقت المناسب (مُخرج) تسهم في نهاية المطاف في تحسين إدارة المالية العامة (نواتج). ومن الممكن أيضاً أن يقدم الجهاز تقريراً عن ضعف تنفيذ التوصيات أو فرض العقوبات، الأمر الذي يجعل من المستحيل على المخرجات عالية الجودة (رقابة الأداء أو أحكام قضائية) تسهيل تحقيق نتائج إيجابية. وبذلك يتم استخدام وظيفة المناصرة للإبلاغ الخارجي لزيادة أثر نتائج عمله.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- عقد اجتماعات منتظمة لصنع القرار مستندة على تقارير الرصد الداخلي.
- إبلاغ كافة الموظفين بالقرارات الهامة.
- الاحتفاظ بسجل يحتوى على المخاطر التشغيلية والإستراتيجية ورصد تلك المخاطر بصورة منتظمة.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- تحليل الأسلوب المتبع في صنع القرار. تعديل المعلومات وفقاً لما ينطوي عليه نظام الرصد.
- عقد اجتماعات منتظمة لصنع القرار على المستويات التشغيلية والإستراتيجية المختلفة. استخدام المعلومات من نظام الرصد ودمجها مع المعلومات المالية.
- التشاور مع مستويات مختلفة من الموظفين بشأن أنماط القرار المختلفة.
- تصنيف المخاطر المحددة وترتيبها حسب الاحتمالية والأثر. إعداد التدابير المناسبة للحد من المخاطر.
- رصد المخاطر بشكل منتظم وتعديل تدابير الحد من المخاطر وفقاً لذلك. دمج إدارة المخاطر داخل عملية صنع القرار ورصد تطبيق تدابير الحد من المخاطر.
- تعديل الخطة الإستراتيجية أو التشغيلية عند الحاجة.



نقاط التعلم الرئيسية

- تؤدي عملية صنع القرار الإستراتيجي دوراً أساسياً في كل أجزاء دورة الإدارة الإستراتيجية. يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى ممارسة عملية صنع القرار الإستراتيجي عند تحديد الاتجاه الإستراتيجي، خلال التنفيذ، وعند التعلم وتعديل الخطة وكذلك في مرحلة المساءلة.
- تعتمد أساليب صنع القرار المختلفة على معلومات الأداء بدرجات متفاوتة، ولكنها تستفيد جميعها من إتاحة المعلومات.
- يجب أن تتبع عملية صنع القرار مبادئ معينة: يجب أن تكون مستندة على الأدلة، وشاملة، وشفافة.
- تعد إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من عملية الإدارة الإستراتيجية. وهي تتبع خطوات اكتشاف المخاطر، وتقييمها من حيث الأثر والإحتمالية، وتطبيق تدابير الحد من المخاطر.
- تتبع تدابير الحد من المخاطر أربعة طرق بشكل عام: تجنب المخاطر، والتقليل منها، ومشاركتها، وتحملها.

1.13 صنع القرار الإستراتيجي: المفهوم والأهداف

صنع القرار الإستراتيجي:

اتخاذ خيارات مستنيرة
لتسهيل الأداء، استناداً
إلى مقارنة التوجه
الإستراتيجي وحقائق
التنفيذ، مدعومة
بمعلومات الأداء.

يعد صنع القرار الإستراتيجي عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة الإستراتيجية التي تركز على تحقيق الأداء والنتائج. وهو ينطوي على تكرار مستمر بين التخطيط والتنفيذ والرصد من أجل إنتاج الخيارات الإستراتيجية والتشغيلية التي تهدف إلى توجيه اتجاه الجهاز وأدائه. قال هنري فايول، مؤسس نظرية الإدارة الحديثة، إن "الإدارة هي التنبؤ والتخطيط، والتنظيم، والقيادة، والتنسيق، والمراقبة". وبالتالي، فإن صنع القرار الإستراتيجي هو عبارة عن الجمع بين كل من التوجه الإستراتيجي ووقائع التنفيذ والتي تنعكس من خلال معلومات الأداء التي تنتج عن نظام الرصد ثم اتخاذ القرارات المستنيرة على هذا الأساس. وتتمثل الأهداف الرئيسية لصنع القرار الإستراتيجي في (1) التعلم والتحسين؛ (2) توجيه التنفيذ ومراقبته، و(3) ضمان المساءلة. ولتلبية هذه الأهداف، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة ممارسة صنع القرار الإستراتيجي على أربعة مستويات رئيسية (الشكل 1.13).

يكمن صنع القرار الإستراتيجي في صميم التنفيذ وهو بمثابة حجر الزاوية في الإدارة الإستراتيجية. فهو يشمل كافة مبادئ الإدارة الاستراتيجية الستة للجهاز الأعلى للرقابة - وينبغي أن يكون واقعياً، وبسيطاً، وشاملاً، ويتمحور حول النتائج، كما يجب أن تتزعمه قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وهو يهدف إلى إدارة التغيير. ويسعى هذا الفصل إلى شرح مفهوم صنع القرار الإستراتيجي أولاً ووضعه في سياق الجهاز الأعلى للرقابة (القسم 1.13). ثم يمضي إلى شرح الكيفية التي تؤثر بها الأساليب المختلفة لصنع القرار على المدى الذي يكون فيه صنع القرار عملية رسمية ومنظمة، بناءً على الاستخدام الموضوعي والمنهجي لمعلومات الأداء (القسم 2.13). ويقدم القسم 1.13 نهجاً عملياً لضمان ممارسة صنع القرار الإستراتيجي لصالح تحقيق الهدف الإستراتيجي مع البقاء قائماً على الأدلة. وأخيراً يتناول القسم 4.13 موضوع إدارة المخاطر بوصفه مجالاً حاسماً حيث يحتاج فيه الجهاز الأعلى للرقابة إلى ممارسة صنع القرارات الإستراتيجية.

الشكل 1.13 مستويات صنع القرار الإستراتيجي وأهدافه بما في ذلك الحاجة لمعلومات الأداء (PI)

تبرير الأداء	تعديل الخطة الإستراتيجية	توجيه التنفيذ	إعداد خطة إستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> بما يتماشى مع الالتزامات المتعلقة بالإبلاغ الاستجابة للضغوط المتعلقة بالسمعة والضغط السياسية القيادة بالقدوة القرارات الرامية إلى توفير المساءلة 	<ul style="list-style-type: none"> كاستجابة لحقائق التنفيذ والتغيرات الهامة في البيئة الخارجية معلومات الأداء بشأن الأسباب الجذرية للأداء القرارات حول التعلم والتوجيه 	<ul style="list-style-type: none"> تعديل التنفيذ التشغيلي وتوجيهه معلومات الأداء بشأن التقدم المحرز مقارنة بخطط الأساس والمعالم المرحلية المحددة معلومات الأداء المستقاة من إدارة الموارد البشرية، والميزانية وغيرها من الأنظمة القرارات حول التوجيه والمراقبة 	<ul style="list-style-type: none"> اتخاذ القرار بخصوص التوجهات الإستراتيجية والنتائج معلومات الأداء حول الأداء الحالي (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) وتوقعات الأطراف ذات المصلحة القرارات حول التعلم والتحسين

أ. صنع القرار الاستباقي من أجل التعلم والتحسين

أولاً، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة اتخاذ عدة قرارات كجزء لا يتجزأ من مرحلة التحضير للخطة الإستراتيجية. تتعلق عملية صنع القرار الاستباقي هذه بتحديد الحالة المرغوبة من أداء الجهاز الأعلى للرقابة واختيار أسلوب العمل المفضل لتحقيق ذلك (RACZKOWSKI, 2016). ناقش الفصل 8 بشكل مستفيض مواضيع صنع الخيارات الإستراتيجية وترتيب الأولويات في سياق صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. ويمثل ذلك التعبير الأول والأبرز لعملية صنع القرار الإستراتيجي. وإنَّ الهدف الأبرز لعملية صنع القرار الإستراتيجي في هذا السياق هو اتخاذ خيارات مستنيرة بناءً على المعلومات الخاصة بالأداء السابق لكن مع تصور التحسّن المستقبلي. عل سبيل المثال، عند دراسة الجهاز الأعلى للرقابة لأهم السيناريوهات المحتملة لأثر وباء كوفيد-19- على توافر موارده، فإن الجهاز يمكنه النظر في كيفية تأثر ميزانيته أثناء التعرض لأحداث مشابهة مثل الأزمة المالية العالمية لعام 2008. كما يمكنه أيضاً فحص ودراسة المؤشرات الواردة من شركاء التنمية الخارجيين بشأن احتمالات الحصول على دعم اضافي. ولذلك، يتعين على الأجهزة عند ممارسة هذا النوع من صنع القرار الإستراتيجي أن تأخذ في الإعتبار النتائج المستمّدة من تقييمات الأداء فضلاً عن تحليل وجهات نظر أصحاب المصلحة الرئيسيين وتوقعاتهم من أجل تحديد الإتيان في المستقبل. ثم ستقدم رؤية قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وتفضيلاتها وأسلوبها الشكل النهائي لإستراتيجية الجهاز. ويكمن الهدف الرئيسي في تعلم الجهاز وتحسينه.

ب. صنع القرار من أجل توجيه التنفيذ

ثانياً، وربما خلافاً لإسمه، فإن صنع القرار الإستراتيجي لا يتعلق فقط بانتقاء الخيارات على المستوى الإستراتيجي. فهو يهتم أيضاً بالتأكد من أن القرارات على المستوى التشغيلي تدعم وترعى وتعزز تحقيق التوجه الإستراتيجي للجهاز. ومن ثم، يشكل صنع القرار الإستراتيجي جزءاً أساسياً من عمليات إجراء تعديلات وتنقيحات وخيارات مستمرة على المستوى التشغيلي. وغالباً ما يكون المستوى الذي يتخذ فيه الجهاز الأعلى للرقابة مثل تلك القرارات هو مستوى الأنشطة، سعياً إلى تحقيق نتائج الأداء المنشودة الشاملة على النحو المبين في الخطة الإستراتيجية. وعند اتخاذ تلك القرارات، يتعين على قيادة الجهاز الأعلى للرقابة أن تعتمد على البيانات المستمدة من تحقيق المعالم المرحلية وأهداف الأداء التشغيلي. ويتعين عليها البحث عن المحركات الرئيسية للأداء التشغيلي ثم تقييم المعلومات المتعلقة بوقائع التنفيذ مقابل المخرجات والنواتج المنشودة في الخطة الإستراتيجية. وأخيراً سوف يتعين اتخاذ قرار بشأن المسار الصحيح للعمل. ويمكن أن يتضمن ذلك إعادة أولوية الأنشطة أو تغيير تصميمها أو تسلسلها أو حتى التوقف عن تنفيذها. كما أن الهدف الرئيسي من صنع القرار على هذا المستوى هو توجيه ومراقبة التنفيذ نحو تحقيق أداء الجهاز المرتقب على النحو المبين في الخطة الإستراتيجية.

ج. صنع القرار لتعديل إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة

بقولهما ”يمكن للوعود أن تخلق الأمل ولكن الوعود التي لا يتم الوفاء بها يمكن أن تؤدي إلى خيبة الأمل والإحباط. من خلال التركيز على [...] تنفيذ [...]، يجب أن نكون قادرين على زيادة احتمالية تحقيق الوعود السياسية. ربما يفضل قطع عهد أقل في ضوء زيادة الوعي بالعوائق التي تحول دون الوفاء بها، ولكن يجب الوفاء بالكثير منها.“ إن للفحص الدقيق لعديد معلومات الأداء بالإضافة لوجود قيادة جهاز قادرة على توضيح وتبرير التغييرات أهمية خاصة لهذا المستوى من صنع القرار الإستراتيجي. ويكمن الهدف الرئيسي هنا في كل من التعلم والتحسين وتوجيه التنفيذ.

د. صنع القرار لأغراض المساءلة

وفي النهاية، يتعين ممارسة صنع القرار الإستراتيجي بما يتماشى مع أحد الأهداف الأساسية للجهاز وفقاً للإنتوساي P-12 والمتعلق بكون الجهاز مؤسسة نموذجية لضمان مساءلة أدائه الخاص. ويتضمن ذلك صنع القرار من حيث خضوعه للمساءلة أمام أصحاب المصلحة الرئيسيين مثل السلطة التشريعية. وثمة درجة كبيرة من الاختيار بخصوص كيفية تقديم الجهاز الأعلى للرقابة للأداء وتوضيحه وتبريره في تقرير أداء الجهاز السنوي وكيفية تنظيم الحوار مع أصحاب المصلحة. فيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة لاتخاذ القرارات من حيث الاستجابة للضغوط السياسية، ومخاطر المس بالسمعة والتهديدات لاستقلاليتها. وسوف يكون أثر أسلوب قيادة الجهاز الأعلى للرقابة قوياً على هذا المستوى. وهنا أيضاً فإن قوة الإبلاغ التي تتمتع بها معلومات الأداء لا سيما من حيث تحقيق الجهاز للأهداف المتعلقة بالنواتج والمخرجات، يمكن أن يكون لها أثر قوي للغاية.

يهتم المستوى الثالث لصنع القرار الإستراتيجي بإجراء تعديلات على المستوى الإستراتيجي وتغييرات للخطة الإستراتيجية نفسها. ولا يجب أن تكون أي خطة أمراً ثابتاً حتى مع أفضل حالات التخطيط والتنبؤ بالمخاطر، فقد تطرأ تغييرات غير متوقعة قد تفرض مراجعة الإستراتيجية بأكملها لا الخطة التشغيلية فحسب. على سبيل المثال، قد يطرأ تغيير مفاجئ في تشكيل لجنة الرقابة التشريعية وتوقعاتها من الجهاز أو تحصل كارثة طبيعية أو وباء مثل كوفيد-19 مما يؤثر على قدرة الجهاز على القيام بوظيفته، أو سحب مفاجئ للدعم المقدم من المانحين. والأكثر من ذلك، أنه حتى بدون حدوث أي أحداث غير متوقعة أو مأساوية، ستأثر وقائع التنفيذ دائماً بيئة الجهاز وسياقه مما سيحفز على تكييف إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. يمكن للتغيير في نظام معلومات الإدارة المالية المتكامل (IFMIS) في الحكومة أن يعيد تحديد النهج المتبع من قبل الجهاز في مهمات الرقابة على نظم تكنولوجيا المعلومات. كما يمكن أن تترتب على تغيير مبادئ المحاسبة، على سبيل المثال، عند الانتقال إلى نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق الكامل، آثار واسعة النطاق بالنسبة لطبيعة المهمات الرقابية التي يقوم بها الجهاز وأنواعها. وقد تؤدي فضيحة فساد واسع النطاق في الحكومة بالجهاز إلى إعادة تركيز إستراتيجيته نحو جهود أقوى لمكافحة الفساد. وفي مثل هذه الحالة، عندما يتوخى الجهاز الأعلى للرقابة التغيير في الإستراتيجية نفسها، فعليه أن ينظر في المسائل التي يمكنه أن يسترشد بها في اختياراته. عليه أن يقوم بدراسة متعمقة للدروس المستفادة مؤخراً من تنفيذ الخطة الإستراتيجية، والتحقق مما إذا كانت الافتراضات الأولية لا تزال صالحة. كما ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً مراعاة تفضيلات البيئة الخارجية للجهاز واختيارات أصحاب المصلحة والحقائق المتعلقة بالتنفيذ. وعلى هذا الأساس يتعين على قيادة الجهاز الأعلى للرقابة القيام بالإستنتاجات اللازمة بخصوص أجزاء إستراتيجية الجهاز التي لا تزال قائمة وتلك التي تتطلب التعديل أو حتى الإيقاف. ويتعلق معظم هذه العملية بإدارة المخاطر (راجع القسم 4.11 الواردة أدناه)

تمثل مثل هذه القرارات تحدياً خاصاً، حيث يمكن تفسيرها كخرق للوعود والإلتزامات الواردة في الخطة الإستراتيجية للجهاز. وقد لخص برسمان وويلدافاسكي (1978) ذلك

2.13 أساليب صنع القرار واحتياجات معلومات الأداء

كما هو مبين في القسم السابق، يترتب عن مختلف المستويات التي يمارس فيها الجهاز الأعلى للرقابة عملية صنع القرار الإستراتيجي، وأهدافها المحددة آثار مختلفة على نوع معلومات الأداء التي سيتم النظر فيها عند اتخاذ القرار. ومع ذلك، فإن كيفية اتخاذ الجهاز الأعلى للرقابة للقرارات تتضمن دائماً جانباً معيارياً. ويحدث اتخاذ صنع القرار الإستراتيجي عند نقطة التقاطع بين الموضوعية والمعيارية، مع أسلوب قيادة الجهاز الأعلى للرقابة وأفضليتها في تفاعل مستمر مع نوع معلومات الأداء الموضوعية ومقدارها لاتخاذ القرارات المستنيرة.

سيكون لأسلوب قيادة الجهاز في مجال صنع القرار تأثير قوي على نوع وحجم ووزن معلومات الأداء التي سيأخذونها في الإعتبار عند اتخاذ قرار ما. ويشار إلى هذا الرابط أيضاً على أنه اقتران صعب أو لين لمعلومات الأداء والأحكام (فان دورين، بوكارت وهاليجان، 2015)، وسيكون هناك دور أيضاً للنتائج المحتملة للقرارات من حيث أثرها على أداء الجهاز.

عادةً ما تتأثر كيفية اتخاذ الأشخاص للقرارات بسماتهم الشخصية. وقد حدد روي وبولغريديس (1994) الأساليب الأربعة الرئيسية لصنع القرارات الإدارية كما يلي (الشكل 2.13):

- **الأسلوب التحليلي**—موجه نحو الحاجة القوية لتحقيق النتائج، مع وضع تحديات جديدة لصانعي القرار أنفسهم ولغيرهم. ويتميز بنهج إيجابي إزاء التعقيد المعرفي وتراكم البيانات والمعلومات، وببطء عملية صنع القرار وهي منطقية وقائمة على العديد من الاحتمالات.
- **الأسلوب التوجيهي**—موجه نحو السلطة، قد يرتبط هذا النوع من صنع القرار بالرغبة في الهيمنة والسيطرة على الموظفين. ويتميز بمستوى منخفض من التعقيد والغموض المعرفي. يؤدي مثل هذا النهج إلى التقييد التلقائي لكمية المعلومات المتاحة وقدرات صنع القرار.

- **الأسلوب النظري**—مشابه للأسلوب التحليلي ولكنه موجه نحو الاستقلال (مرتبط بالعمل الإبداعي) والحاجة إلى الثناء والتقدير. ويستخدم صناع القرار المثالية والامتثال وهم موجهون نحو خدمة الناس، وعملية صنع القرار لديهم عادة ما تكون استراتيجية وبعيدة المدى، وقبل اتخاذ القرار عادةً ما يقومون بجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات واختبار العديد من الاحتمالات أو الاجتماع مع العديد من الناس في عملية التفكير (أو المجالس).
- **الأسلوب السلوكي**—يتواصل صانعو القرار بسهولة ولديهم القدرة على التوصل إلى حل وسط وموجهون نحو خدمة الناس بدرجة كبيرة ولكن في نفس الوقت لديهم تعقيد معرفي منخفض. ربما يدرسون القدر الكافي من معلومات الأداء وربما لا.

شكل 2.13 أساليب صنع القرار والميل إلى الإعتماد على معلومات الأداء (PI)



مقتبس من رو وبولغريديس لعام (1994).

الجدول 1.13 تصنيف القرارات حسب أثرها المحتمل

قرارات ذات أثر أكبر: قد تتطلب المزيد من معلومات الأداء	قرارات ذات أثر أقل: قد تتطلب معلومات أداء أقل
التغييرات التي تؤثر على الأعمال الأساسية للجهاز، مثل، اعتماد منهجيات جديدة أو تحويل التركيز من نوع رقابي إلى آخر	المسائل التنظيمية الداخلية والهامشية، على سبيل المثال، التغييرات في نظام الأرشيف أو استخدام أدوات إدارة الأداء
التغييرات التي قد تؤثر على سمعة الجهاز، مثل التغييرات بشأن ما إذا كان يجب نشر تقرير رقابي هام للجمهور أو لا أو بشأن كيفية إعداد تقارير حول المتابعة غير المرضية لتوصيات الرقابة	مسائل لا تؤثر في السمعة، مثل وضع سياسة جديدة للاحتفاظ بالموظفين وترقيتهم
قرارات ذات آثار قوية على الميزانية أو الموارد البشرية، على سبيل المثال، الاستعانة بجهات خارجية لأجزاء من أعمال الرقابة أو إدخال برنامج تأهيل مهني واسع النطاق أو إدخال تقنيات الرقابة بمساعدة الحاسوب (CAATS)	القرارات التي لا تترتب عنها آثار كبيرة في الميزانية أو الموارد البشرية، مثل مراجعة قواعد الأخلاقيات المهنية أو توسيع تجربة منهجية رقابة الأداء الجديدة
القرارات التي قد تؤثر على الإستقلال الذاتي (المتصور) أو استقلالية الجهاز، على سبيل المثال، متابعة طلبات إجراء مهمات رقابية من قبل البرلمان أو السلطة التنفيذية، أو المشاركة عن كذب في المسائل المتعلقة بالمحاسبة أو الرقابة الداخلية أو التعليق على مقترح الحكومة للميزانية عندما لا يكون مفوضاً للقيام بذلك	قرارات لا تؤثر على درجة الحكم الذاتي للجهاز واستقلاليته، مثل، إدخال آلية ضمان الجودة أو إحداث تغيير في الهيكل التنظيمي للجهاز
قرارات غير متوافقة مع الثقافة المؤسسية، مثل، تعزيز الاستقلالية الإدارية في بيئة يتم فيها اتخاذ معظم القرارات بشكل مباشر من قبل قيادة الجهاز	القرارات المتوافقة مع الثقافة المؤسسية، مثل، معالجة عدم التوازن بين الجنسين في كامل الجهاز أو إدخال ضوابط إدارية أكثر صرامة في بيئة الجهاز المتسممة ببيروقراطية عالية

بجانب أسلوب صنع القرار، ثمة محدد آخر للحاجة إلى معلومات الأداء وهو الأثر المتصور للقرار المطروح. حيث لن تكون لجميع القرارات نفس الأهمية، حتى ولو كانت استراتيجية. فعلى سبيل المثال، من المرجح أن يكون قرار إعادة تخصيص الموارد المالية والبشرية من مهمات رقابة الأداء إلى مهمات رقابة الالتزام ذا ثقل مختلف عن قرار تغيير نظام الجهاز في متابعة الشكاوى الأخلاقية أو اعتماد نظام للأجر مرتبط بالأداء. وبشكل عام، فإن القرارات ذات الأثر العالي هي تلك القرارات التي تتعلق بالوظائف الأساسية للجهاز، والطريقة التي يتم بها تقديم النفس لأصحاب المصلحة أو التي تمثل خروجاً كبيراً عن الوضع التنظيمي الراهن. ومن المرجح أن تبرر القرارات قوية الأثر زيادة الحاجة إلى معلومات الأداء لتوجيه عملية صنع القرار. وترتبط هذه المسألة أيضاً ارتباطاً وثيقاً بموضوع إدارة المخاطر، حيث تنطوي القرارات عالية الأثر على مخاطر أعلى، وهي بالتالي تحفز على الاعتماد على معلومات الأداء بشكل أكبر لتقييم الوضع واتخاذ قرار بشأن الطريق إلى الأمام. ويعرض الجدول 1.13 تصنيفاً غير حصري حول الأثر المحتمل للأحكام المتعلقة بالأداء في الجهاز الأعلى للرقابة.

تم اعتمادها من قبل (فان دورين، بوكارت وهاليجان، 2015).

3.13 عملية صنع القرار ومبادئه

المعلومات وطرح سؤال بالغ الأهمية يتعلق بما إذا كانت هذه المهمات ستجعل فعلا الجهاز أكثر صلة. وقد تتضمن مصادر المعلومات المحتملة للإجابة على هذه الأسئلة أمثلة من الأجهزة العليا للرقابة النظرية التي قامت بمهام الرقابة على تكنولوجيا المعلومات وكذلك إجراء تحليل جيد للموارد اللازمة (المهارات، التكنولوجيا، المنهجية، الوقت). ومن المهم أيضا أن ينظر هذا التحليل في تكاليف الفرص البديلة من حيث إعادة تدريب الموظفين، وكذلك الآثار المترتبة على التكلفة لعدة سنوات، أي فيما يتعلق بتراخيص البرامج المتخصصة وما إلى ذلك. كما ينبغي الأخذ بعين الاعتبار بيئة الإدارة المالية العامة الأوسع نطاقاً وجدوى مهام الرقابة على تكنولوجيا المعلومات (خاصة في الحالات التي تكون فيها نظم تكنولوجيا المعلومات/الإدارة المالية الحكومية بدائية).

المربع 1.13

الأسئلة الاسترشادية لصنع القرار في الأجهزة العليا للرقابة

1. ماهي النتيجة التي نسعى إلى تحقيقها من التغيير المنشود؟ هل حددناها بشكل كافٍ وبوضوح؟ كيف ترتبط هذه النتيجة بالمرجات في الخطة الإستراتيجية للجهاز ونواتجه؟ ماهي الاعتبارات الرئيسية (الفعالية والكفاءة والجودة) التي يجب مراعاتها؟
2. هل لدينا معلومات كافية لصنع القرار؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، أين يمكننا أن نجدها؟
3. ماهي الخيارات المجدية من حيث الوقت والموارد والقبول السياسي وما إلى ذلك (الربط مع معايير تحليل القابلية المطبقة بعملية تطوير الخطة الإستراتيجية في الفصل 7)
4. ماهو أفضل سيناريو محتمل لما سيجلبه التغيير المنشود؟
5. ماهو أسوأ سيناريو محتمل لما سيجلبه التغيير المنشود؟
6. هل يستحق أفضل سيناريو محتمل المخاطرة بأن ينتهي بنا المطاف إلى عواقب أسوأ سيناريو محتمل؟
7. هل يمكننا العيش مع عواقب أسوأ سيناريو ممكن؟
8. وهل يبدو القرار صحيحًا / هل يمكننا تبريره لأنفسنا ولأصحاب المصلحة؟

من المهم التأكد من أن عملية صنع القرار الإستراتيجي تظل عملية منظمة، وتتسم إلى أقصى حد ممكن بال موضوعية والشفافية. وإذا لم تكن هذه العملية واضحة، فإن القرارات قد تكون إنتهازية وغامضة ولا تنفذ في كثير من الأحيان. ليس من السهل تحقيق التوازن بين العملية التي ينبغي أن تكون منظمة ومنطقية من ناحية، وتستوعب من ناحية أخرى مختلف أساليب صنع القرار داخل الجهاز. ومن شأن الالتزام بالمبادئ الثلاثة التالية أن يدعم الأجهزة العليا للرقابة أثناء عملية صنع القرار:

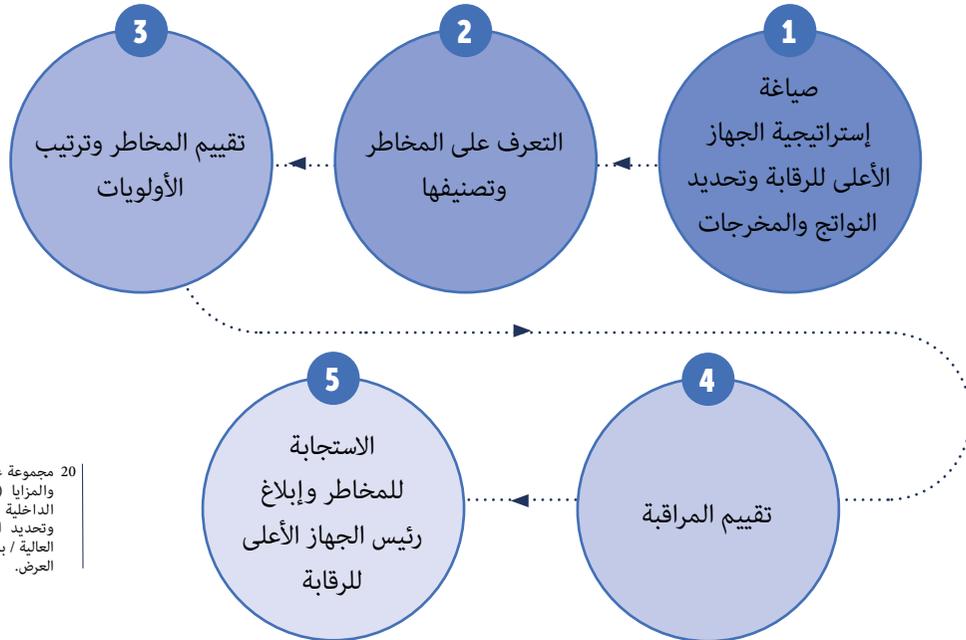
- **استناد القرارات إلى أقصى حد ممكن على الأدلة:** تأخذ القرارات المبررة بشكل جيد بعين الاعتبار مجموعة كبيرة من الأدلة. وفي حين أن الأنماط والأفضليات الشخصية سوف تختلف، فإن الأدلة تكمن في صميم القرار الصحيح.
 - **الشمولية مع مراعاة وجهات نظر الآخرين:** سيكون القرار الذي يحظى بالإحترام هو القرار الذي يراعي آراء أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين يؤثر القرار فيهم. والشمولية في هذا السياق لا تعني بالضرورة إيجاد حل وسط بين وجهات النظر المتضاربة، ولكن بدلاً من ذلك أخذ كافة الحجج في الحسبان وموازنة جميع الخيارات قبل اتخاذ القرار.
 - **الشفافية في التواصل:** لكي يتمكن موظفو الجهاز الأعلى للرقابة من اتباع القرار، يجب أن يكونوا قادرين على فهم أسبابه المنطقية والآثار المترتبة عنه، وبالتالي يشكل التواصل عنصرًا حيويًا في صنع القرار.
- لمزيد من المساعدة في عملية صنع القرار، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تتبع نهجا يتم فيه فحص التحدي القائم من خلال طرح ثمانية أسئلة رئيسية والإجابة عليها.

على سبيل المثال، قد يعتزم الجهاز الشروع في إنجاز مهمات رقابية على تكنولوجيا المعلومات. يتعلق السؤال الرئيسي الأول الذي يجب أن يطرحه الجهاز على نفسه بالنتائج الملموسة المتوقعة من مهمات الرقابة على تكنولوجيا المعلومات. ثم يجب على الجهاز أن يستكشف كيف ستساهم هذه النتائج في النواتج الإستراتيجية للخطة الإستراتيجية للجهاز وتحديداً "كون الجهاز ذو صلة بالمواطنين" والمساهمة في "كفاءة الإدارة المالية العامة". يتعين على الجهاز أن يفحص الفاعلية المحتملة لمهام الرقابة على تكنولوجيا

4.13 إدارة المخاطر

أظهرت الأقسام السابقة أن صنع القرار الإستراتيجي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية إدارة المخاطر في الجهاز. وتعدّ إدارة المخاطر عنصراً رئيسياً للإدارة الإستراتيجية للجهاز لأنها تؤثر بشكل غير مباشر على تحقيق الجهاز لأهدافه وغاياته. وتنبثق الحاجة لإدارة المخاطر الفعالة في الجهاز عن الإنتوساي P-12 المتعلّق بقيمة الأجهزة العليا للرقابة ومنافعها، والذي يؤكد على أهمية النظر إلى الأجهزة على أنها ذات مصداقية وجديرة بالثقة ويجب أن تقوم بتقييم المخاطر بشكل دوري. وبالتالي، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة إنشاء آليات فعالة للتعامل مع المخاطر وحالات الغموض وتجنب التهديدات وتخفيف الأثر الضار المحتمل لمواطن الضعف الداخلية.²⁰

الشكل 3.13 عملية إدارة المخاطر للجهاز الأعلى للرقابة



20 مجموعة عمل الإنتوساي حول القيم والمزايا (2018): إدارة المخاطر الداخلية للأجهزة العليا للرقابة وتحديد المجالات ذات المخاطر العالية / برامج القطاع العام. مسودة العرض.

وقد لا يكون جمع هذه المعلومات من البداية أمرًا سهلاً دائماً ولكنه ضروري لصنع قرار مستنير. في أحسن الأحوال، سيكون الجهاز قادراً على المساهمة في تحسين أنظمة تكنولوجيا المعلومات الحكومية لتحسين أداء القطاع العام، وفي أسوأ الأحوال، سينفق الجهاز الكثير من الجهود والموارد دون تحقيق أي نتائج ملموسة. ثم ستحتاج إدارة الجهاز إلى النظر في المفاضلة بين أفضل ناتج ممكن وأسوأ ناتج ممكن، بالنظر إلى جميع المعلومات المتاحة. وحسب أسلوب صنع القرار، يمكن أن يسير القرار في أي من الإتجاهين.

وكمثال آخر، لو افترضنا أن جهازاً أعلى للرقابة آخر يعاني من التقدم المحدود نحو تحقيق ناتجه المتمثل في مشاركة أفضل مع أصحاب المصلحة والذي هو جزء من الخطة الإستراتيجية. وبسبب التقدم المتباطئ قد يكون من الجدير العودة إلى الوراء وإعادة التقييم في ضوء الظروف الحالية. تعد كل من الكفاءة والملاءمة الاعتبارين الأساسيين هنا. إن السؤال الأساسي هو «لماذا لم يكن التنفيذ مرضياً؟». لذلك، تحتاج قيادة الجهاز الأعلى للرقابة إلى جمع المعلومات المفصلة لفهم أسباب قلة التقدم المحرز. فينبغي للقيادة، أولاً، جمع البيانات الخاصة بمدخلات التنفيذ (الموظفون، والتمويل المخصص للأنشطة التي تضمن مشاركة أصحاب المصلحة). كما عليها أن تربط بين هذه المدخلات والمعلومات بشأن المعالم المرحلية والأهداف المنجزة للمخرجات المحتملة (مثل، عدد المؤتمرات الصحفية أو عدد ملخصات المهمات الرقابية المنشورة عبر الإنترنت). إلي جانب ذلك، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة البحث في إذا ما وقعت مخاطر تشغيلية بالفعل أم لا وكيف تم التعامل معها. ومن هذا المنطلق، يجب أن تقوم إدارة الجهاز الأعلى للرقابة بابتكار خيارات للمضي قدماً والتي يمكن أن تتفاوت من التوقف عن أي جهود متعلقة بالناتج إلى بذل المزيد من الجهود. وربما تستدعي الحاجة مزيداً من التعديلات على مستويات مختلفة.

جدول 2.13 تصنيف المخاطر التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة

أنواع المخاطر	أمثلة على التصنيفات الفرعية للمخاطر	الوصف
المخاطر الإستراتيجية: المخاطر التي تهدد آفاق الجهاز لتحقيق مهمته وتحقيق توجهاته (النواتج والمخرجات) المحددة في الخطة الإستراتيجية للجهاز	مخاطر السمعة	المخاطر التي قد تؤثر سلبًا على نزاهة الجهاز ومصداقيته وسمعته والطريقة التي ينظر بها أصحاب المصلحة الخارجيون إليه، تتأثر بشكل رئيسي بوسائل التواصل مثل إدارة الوسائط.
	المخاطر الأخلاقية	ترتبط بالنزاهة والاستقلالية والموضوعية والكفاءة والسلوك المهني والسرية والشفافية، التي تؤدي في نهاية المطاف إلى بناء المصداقية التي تعزز صورة الجهاز الأعلى للرقابة.
	المخاطر القانونية	المخاطر التي قد تؤثر على استقلالية الجهاز أو قدرته على الالتزام بالقوانين وبالالتزامات التعاقدية للاضطلاع بالمهام الرقابية أو المسؤوليات القضائية أو غيرها من المتطلبات القانونية. وتشمل المخاطر المتعلقة بالاستقلال المالي.
	المخاطر السياسية	المخاطر الناشئة عن السلطات والمسؤوليات الغير واضحة أو الغير رسمية، و/أو الإشراف غير الفعال أو مختل التناسب على صنع القرار و/أو الأداء.
	المخاطر الخارجية الأخرى	المخاطر التي قد تؤثر على كامل عمل الجهاز، على سبيل المثال، اندلاع نزاعات أو حدوث كارثة طبيعية، أو وباء كوفيد-19.
المخاطر التشغيلية: المخاطر المتعلقة بأوجه النقص أو أوجه القصور في إدارة الأنظمة الداخلية للجهاز وعملياته وهياكله وأدواته وموارده، فضلا عن المخاطر الناشئة عن الأحداث الخارجية التي قد تؤثر سلبًا على العمليات	المخاطر المالية	المخاطر التي تؤدي إلى الفشل في الحفاظ على إدارة مالية مناسبة تتسم بالكفاءة والشفافية وعلى ترتيبات المساءلة عن الموارد المالية
	المخاطر التكنولوجية	المتعلقة بقدرة الأدوات التكنولوجية لدى الجهاز الأعلى للرقابة، مثل نظم تكنولوجيا المعلومات والتواصل وأعمال الأرشفة على دعم تحقيق الأنشطة وتحقيق الأهداف الإستراتيجية

المصدر: اعتمدت من قبل فريق العمل المعني بقيمة الأجهزة العليا للرقابة ومنافعها

يبين الشكل 13.3 العملية العامة لإدارة المخاطر كيفية مع الأجهزة العليا للرقابة. تتضمن عملية صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة (1) تمرينًا أوليًا على تحديد وتصنيف المخاطر الإستراتيجية (2) - يمكن لتلك الأحداث، في حالة حدوثها، أن تعرض تحقيق مخرجات الجهاز ونواتجه للخطر²¹. ولهذا الغرض، ينبغي على فريق التخطيط الإستراتيجي تخصيص وقت كاف للمناقشة وتحليل المخاطر المحتملة التي قد تؤثر على تحقيق الخطة الإستراتيجية. وتنبثق بعض هذه المخاطر عن التحليل الرباعي SWOT (الجدول 2.13).

كما هو موضح في الجدول 2.13 فإنه أثناء التنفيذ، تكتسي الفئة الثانية من المخاطر، أي المخاطر التشغيلية أهمية رئيسية أيضًا. المخاطر التشغيلية هي تلك المخاطر التي تؤثر على أنشطة الجهاز اليومية. قد يكون التعامل معها أسهل ولكن من المهم التأكيد على أن المخاطر التشغيلية ربما ينشأ عنها تداعيات على المستوى الإستراتيجي أيضًا. على سبيل المثال، قد يواجه الجهاز مخاطر تشغيلية بسبب عدم وجود إجراءات قوية لتوريد المشتريات. وعلى الرغم من كونها مشكلة تشغيلية، قد يكون لها عواقب وخيمة على المستوى الإستراتيجي. حيث قد تؤدي عملية اختيار خاطئ لشركة خاصة للرقابة من أجل تنفيذ جزء من التزامات الجهاز وفقًا لصلاحيته إلى الإضرار بسمعته والإضرار الأخلاقي بالجهاز. وكمثال آخر، فإن وباء كوفيد-19 قد أربك الأنشطة الرقابية الجارية في العديد من الأجهزة العليا للرقابة، لا سيما بالنسبة للأجهزة الرقابية التي كانت تفتقر إلى ممارسات جيدة في مجال العمل الرقمي والعمل عن بعد. ومن ثم يمكن أن تتحول هذه العقبة سريعًا إلى عقبة إستراتيجية لكونها تضر بإنجاز صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة التي يتطلبها القانون.

يعرض للخطر الطريقة التي تقبل بها الجهات المشمولة بالرقابة التوصيات الصادرة عن الجهاز. ومن أجل تجنب مثل هذا الخطر، قد يقرّر الجهاز تنقيح إستراتيجيته، ومن المحتمل أن يحدّ من نطاقه وطموحه.

• **الحد (التقليل)** من المخاطر: الخطر الذي يجب الحد منه هو الخطر الذي يعتقد الجهاز أنه يمكن وبشكل فعال أن يحد من احتمالية حدوثه ومن أثره المتوقع إذا تحقق. على سبيل المثال، قد يواجه الجهاز مخاطر كبيرة تتعلق بالسمعة بسبب الجهود المستمرة من السلطة التنفيذية لفرض اختيارات مواضع الرقابة على الجهاز الأعلى للرقابة. ويمكن الحد من هذا الخطر عن طريق اتخاذ الجهاز موقفاً استباقياً، على سبيل المثال، من خلال أنشطة مخصصة لإشراك أصحاب المصلحة أو من خلال تعزيز إشراك المواطنين في عمليات الرقابة، نظراً لاحتمالية الإضرار بنظرية الجمهور إلى الجهاز وبالتالي الإضرار بشريعته. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن ينظر الجهاز في الكيفية التي يمكنه بها أن ينشر بفعالية أدوات الإدارة الإستراتيجية القائمة من أجل الحد من المخاطر. فعلى سبيل المثال، ينبغي تقييم ما إذا كانت القيم التي حددها تدعم إدارة المخاطر وما إذا كانت سياسات إدارة المخاطر المحددة متاحة على نطاق واسع ومفهومة بوضوح من قبل كافة الموظفين.

• **التحمل:** تقتصر هذه الاستجابة بشكل رئيسي على المخاطر التي يعتبرها الجهاز الأعلى للرقابة من غير المرجح أن تتحقق وذات أثر منخفض. على سبيل المثال، قد يكون الجهاز قد حدد أن إطاره القانوني المتعلق بالاستقلالية المالية يحمل خطر تدخل السلطة التنفيذية في تخفيض ميزانية الجهاز المعتمدة، وهو ما يمثل خطراً قانونياً. ومع ذلك، إذا لم يحدث مثل هذا التدخل من قبل، وإذا رأى الجهاز الأعلى للرقابة أن هناك ما يكفي من الضمانات، على سبيل المثال، وجود سلطة تشريعية قوية ومستقلة، فقد يختار تحمل الخطر.

• **المشاركة:** تركز استجابة المخاطر هذه على طرق نقل (جزء من) الخطر إلى طرف ثالث. على سبيل المثال، إذا كان الجهاز يعاني من ضعف الصورة العامة بسبب إعداد تقارير مالية غير موثوقة، ومن ثم يواجه خطر السمعة، فإن طريقة مشاركة المخاطر تكون بتكليف مقدم خدمات خارجي من القطاع الخاص بعمليات الرقابة المالية.

وعلى المستوى التنفيذي، تتمحور مهمة إدارة المخاطر حول رصد حدوث كل من المخاطر الإستراتيجية والتشغيلية واتخاذ القرارات بشأن أفضل الطرق للتخفيف من تلك المخاطر أو الرد عليها. فالمديرون يتحكمون في المخاطر عندما يعدّلون الطريقة التي ينفذون بها الأعمال لزيادة فرص نجاحهم قدر الإمكان وجعل فرص فشلهم ضئيلة قدر الإمكان. ولذلك، وعلى الرغم من أن عملية التحديد والتصنيف يجب أن تحدث أثناء عملية وضع الخطة الإستراتيجية للجهاز، فإنّه يجب تقييم هذه المخاطر بشكل دوري وتحديثها ورصدها أثناء التنفيذ. وبالتالي، تحظى إدارة المخاطر عادةً باهتمام خاص في مرحلة التنفيذ، وتتوسع لتصبح عملية مستقلة في الجهاز، لدعم تحقيق إستراتيجية الجهاز.

بمجرد تصنيف المخاطر، يجب تقييمها من حيث احتمالية حدوثها والتأثير المحتمل الذي يمكن أن يكون لها من حيث العواقب على الجهاز في حالة حدوثها (3). عادة، يتم تنفيذ هذه العملية من خلال تخصيص معدل لكل خطر محدد على أساس مقياس رقمي أو نوعي أو كليهما. ويمكن تصنيف احتمالية حدوث المخاطر على نطاق يتراوح بين "مستبعد للغاية" و "متكرر"، بينما يمكن أن يتراوح الأثر من "خطير" إلى "محدود". ويجب على الجهاز الأعلى للرقابة استخدام معايير وأسئلة محددة لضمان التقييم المتناسق.

يسفر تحليل جانبي المخاطر - الاحتمالية والأثر - عما يسمى بخريطة المخاطر التي تمكّن من تحديد أولويات المخاطر الأكثر أهمية التي ينبغي التعامل معها على الفور، وأي نوع من الاستجابة، مثل، التخفيف من المخاطر أو نقلها يكون الأنسب. ويتم تحديد الاستجابة للمخاطر أيضاً على أساس بيئة الرقابة الحالية (خاصة بالنسبة للمخاطر التشغيلية) في الجهاز (4)، وفيما يتعلق بفعاليتها وقدرتها على الاستجابة لإمكانية حدوث مخاطر عالية الأثر. تقع الاستجابة للخطر (5) عادةً وفق إحدى الفئات الأربع التالية:

• **التجنب:** الخطر الذي يجب تجنبه هو الخطر الذي من المرجح أن يسبب عواقب وخيمة، عند تجسّده. ويتعين على الجهاز استخدام كل ما في وسعه لتجنب الخطر. قد يعني هذا أيضاً التوقف عن بعض الأنشطة من أجل تجنب الخطر، على سبيل المثال، قد يواجه الجهاز مخاطر تسم بالسمعة عندما ينظر إليه البرلمان على أنه غير فعال، بسبب التقدم المحدود في تنفيذ إستراتيجيته. كما أن التقدم المحدود قد

يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يتجنب بأي ثمن الوضع الذي تظل فيه إدارة المخاطر بمثابة إضافة غير متكاملة مع غيرها من عمليات الإدارة. يجب أن تكون إدارة المخاطر منظمة ويجب أن تضمن وجود تحليل مستمر للمخاطر التشغيلية في أجزاء مختلفة من الجهاز والتي يمكن رفعها إلى المستوى الإستراتيجي. وينبغي أن تكون هناك مسؤوليات واضحة عن رصد المخاطر والتخفيف من حدتها والإبلاغ عنها في الجهاز الأعلى للرقابة. أخيراً، من المهم اعتبار إدارة المخاطر أكثر من مجرد ممارسة التزام بحيث يتم دمجها تلقائياً في القرارات اليومية. (WILLIAMS, 2017). ويجب أن تكون إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من أعمال الجهاز الأعلى للرقابة كغيرها من الممارسات المعتادة. ويمكن تحقيق الإندماج من خلال استخدام لغة موحدة، ومن خلال توضيح دور كبار الموظفين في فهم المخاطر وإدارتها وعن طريق استخدام منهجيات متسقة لإدارة المخاطر وإعداد وثائق واضحة واعتماد أدوات نوعية وكمية لتحليل المخاطر.

من الناحية العملية، يجب أن تكون عملية إدارة المخاطر للجهاز عبارة عن وظيفة إدارية متكاملة يقودها مسؤول مكرس لإدارة المخاطر ويتبع مباشرة قيادة الجهاز. ويجب أن يدعم سجل المخاطر الخاص بالجهاز والذي يغطي المخاطر الإستراتيجية والتشغيلية على السواء المراجعة المنتظمة لتدابير التخفيف المخطط لها والتقييم المستمر لطبيعة المخاطر وحدوثها. والمهم هو تحقيق التوازن

بين المراقبة، وتكلفة المراقبة والدرجة المناسبة من المخاطرة. على سبيل المثال، من المرجح أن يكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة تسامح منخفض للغاية عندما يتعلق الأمر بالمخاطر الأخلاقية، ومع ذلك قد يكون على استعداد لتحمل مخاطر تكنولوجية أعلى من خلال اعتماد نظام جديد لتكنولوجيا المعلومات قد يتسبب في بعض الاضطرابات قصيرة المدى إلى أن يصبح لدى جميع العاملين في الجهاز دراية جيّدة بالجوانب التقنية لهذا النظام.

يجب أن تكون إدارة المخاطر بنداً ثابتاً في جدول أعمال اجتماعات إدارة الجهاز بهدف التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الأهمية النسبية للمخاطر عبر المستويات المختلفة للجهاز الأعلى للرقابة والمسؤولية الفردية عن إدارة المخاطر. يحتوي ملحق هذا الفصل مثلاً عن سجل مخاطر الجهاز.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- قم باستخدام أدوات الإدارة الإستراتيجية الواردة في هذا الدليل: التخطيط الإستراتيجي، التخطيط التشغيلي، الرصد، والإبلاغ.
- اتخذ قراراتك بناءً على الأدوات الرسمية وأخبر بها الموظفين وبررها لهم.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- فكّر في نهج إدارة التغيير الخاص بك. ما الذي يمكن تطويره في التواصل الداخلي؟ ما هو الدعم أو العائق الذي وجدته في ثقافة الجهاز الأعلى للرقابة؟ عدّل منهجك وفقاً لذلك.
- تأكد من أن خططك تتضمن نهجا تدريجيا للتغيير يساعد على التأقلم والتعلم.
- راجع القرارات المتخذة بشكل منتظم واجمع آراء الموظفين، ومن ثم عدل مسار العمل.



نقاط التعلم الرئيسية

- إدارة التغيير هي عملية إدارة الجوانب المرتبطة بالأشخاص في التغيير. وتعتمد على القيادة والتواصل والثقافة التنظيمية.
- تقوم القيادة بوظيفة دافعة للتحويل وأخرى تعنى بالمعاملات مما يحفّز ويُلهم في الوقت الذي يتم فيه أيضا وضع الحوافز والمكافآت. كما يمكن تفسير الثقافة على نفس المنوال.
- ينبغي أن تشارك المنظمة بمختلف مستوياتها في تحقيق التواصل الفعال.
- تيسّر إدارة التغيير باتباع مبادئ معينة واستخدام أدوات إدارية على النحو المبيّن في هذا الدليل.

1.14 مفهوم إدارة التغيير والأساس المنطقي

تهدف إدارة التغيير إلى التعامل مع التحديات غير التقنية وغير المتوقعة في تنفيذ خطة إستراتيجية جديدة. وبعبارة أخرى، بينما تركز الإدارة الإستراتيجية ككل على محتوى التغيير وضمن تحسين الأداء، تتناول إدارة التغيير العملية التي يحدث من خلالها هذا التغيير (فان دير فووات، 2014). ووفقاً لذلك، يعرف البنك الدولي (2015) إدارة التغيير على أنها «عملية مساعدة الناس على فهم أهمية التغيير واحتياجهم إليه وتشجيعهم على العمل عليه، مما يؤدي إلى تغييرات مستمرة في السلوك». وهناك تعريف آخر (بيكر، 2007) مفاده أن «إدارة التغيير هي العملية والأدوات والتقنيات لإدارة الجانب البشري من عمليات التغيير، وتحقيق النواتج المطلوبة، وتحقيق التغيير بفعالية داخل عنصر التغيير الفردي، والفريق الداخلي، والنظام الأوسع».

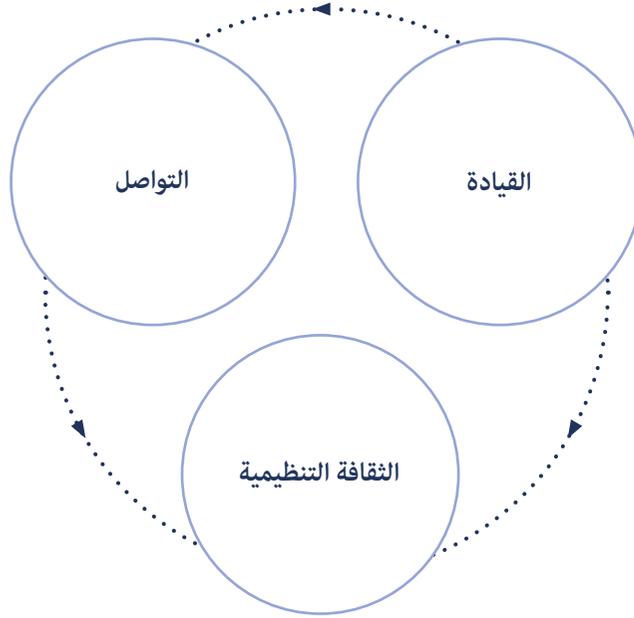
ومن المفارقات أن الأشخاص المسؤولين بشكل رئيسي عن تنفيذ التغييرات المستهدفة في الخطة الإستراتيجية ومن ثم تحقيق أداء أفضل هم في أغلب الأحيان الأكثر مقاومة للتغيير. ولهذا يعد وجود نهج مخصص لإدارة التغيير كجزء لا يتجزأ من إدارة الإستراتيجية أمراً مساعداً (فان دير فووات، 2014). وثمة أسباب مختلفة قد تحول دون تأييد الموظفين للإصلاحات التي اقترحتها إستراتيجية الجهاز. فربما لا يفهم الموظفون أسباب الحاجة إلى التغيير أو قد لا يوافقون على التصميم الفني للإصلاحات. في كثير من الأحيان، عندما يتعلق الأمر بتغييرات أكثر تقنية كإدخال برمجيات جديدة مثل TEAMMATE، قد يخشى الموظفون من عدم قدرتهم على تكييف مهاراتهم مع المتطلبات الجديدة. وعندما تحتوي إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة على تغييرات تنظيمية واسعة النطاق، قد يعارض الموظفون ذلك بسبب الخوف وعدم اليقين بشأن بيئة العمل المتغيرة والآثار السلبية المحتملة مثل فقدان المنصب أو السلطة. وفي بعض الحالات، قد يأتي الاعتراض من كبار الموظفين بالجهاز الأعلى للرقابة أيضاً، خاصة بسبب الإحراج من الاعتراف بأن كان يمكن إجراء التغييرات من قبل. وعلى الرغم من أن الأجهزة العليا للرقابة قد خططت خطوات كبيرة نحو أن تصبح أكثر استجابة وتكيفاً مع بيئة سريعة التغير عندما يتعلق الأمر بمواضيع رقابية جديدة فإنها داخلياً غالباً ما تكون أقل ميلاً إلى قبول وتبني التغيير.

تعد الخطة الإستراتيجية بمثابة خارطة طريق مهيكلية من أجل إصلاح الجهاز الأعلى للرقابة بهدف تحسين الأداء. وهي تحتوي على رؤية محددة للتغيير بالإضافة إلى تصور ملموس ومدروس حول كيفية تحقيق مثل هذا التغيير وتحويل الجهاز بشكل إرادي. ومع ذلك تبين الممارسة أنه بالرغم من العديد من الأدوات والإرشادات والدعم لوضع الخطط الإستراتيجية أو خطط إصلاح تنمية القدرات وتنفيذها، فشل حوالي 80% من إصلاحات القطاع العام في تحقيق هذا الهدف الرئيسي المتمثل في إحداث تغيير مؤسسي كبير أو «التغيير التحويلي» (مركز ماك كينزي للحكومة، 2018). ولذلك، يبدو أنه حتى أفضل الخطط الإستراتيجية المكتوبة التي تدعمها عملية تنفيذ فنية قوية وعملية اتخاذ قرارات إستراتيجية سليمة قد لا تكون أمراً كافياً للجهاز للنجاح في تحسين أدائه على النحو المزمع في خطته الإستراتيجية.

وبناء على ما سبق، ظهر إجماع بشأن الحاجة إلى إدارة التغيير أو اتباع نهج مخصص في الخوض ليس فقط في الجانب التقني بل أيضاً في الجانب المرتبط بالأشخاص في عملية التغيير باعتباره عاملاً محدداً أساسياً لتحقيق التغيير المتوقع في خطة الإصلاح الإستراتيجية وغيرها من خطط الإصلاح (بيكر، 2007). وتبين أن إصلاحات القطاع العام التي شملت عنصر إدارة التغيير إلى جانب الجوانب التقنية قد حققت درجة أعلى من التحسينات في الأداء خلال نفس الفترة مقارنةً بالفترة التي لم ينظر فيها صراحة في إدارة التغيير (البنك الدولي، 2015). وفي سياق الأجهزة العليا للرقابة، تم تسليط الضوء على إدارة التغيير كجزء من تصميم مشروع تنمية قدرات الأجهزة الرقابية باعتباره عاملاً رئيسياً لضمان صلة وفعالية مثل هذا الدعم (مبادرة تنمية الإنتوساي، 2014).

ويهدف هذا الفصل إلى غلق دورة الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة من خلال إلقاء الضوء على إدارة التغيير وعناصرها الرئيسية. ويناقش القسم 1.14 مفهوم إدارة التغيير وسبب أهميته في سياق الجهاز الأعلى للرقابة. وتتناول الأقسام التالية ثلاثة محددات هامة لإدارة التغيير الناجحة: قيادة الجهاز الأعلى للرقابة (2.14)، والثقافة التنظيمية (3.14)، والتواصل الفعال (4.14). ويقدم القسم 5.14 بعض الأدوات الرسمية والمبادئ المرنة لعملية إدارة التغيير التي تراقق تصميم إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وتنفيذها.

الشكل 1.14 المحددات الداخلية الرئيسية لإدارة التغيير



ولئن كان هناك اتفاق عام على أن إدارة التغيير ضرورية، توجد مفاهيم مختلفة فيما يتعلق بما يمكن أن يكون إطارا ناجحا في التوجيه نحو هذه التغييرات (فان دير فووات، 2014). كما أن مدى إضفاء الطابع الرسمي على إدارة التغيير إلى جانب الإصلاحات التقنية، والعوامل الرئيسية المؤثرة في نجاح نهج إدارة التغيير، هي أيضاً موضوع نقاش بين الممارسين والأكاديميين. ويميز كويبرز (2014) بين الدوافع التالية لإدارة التغيير:

- العوامل السياقية والعوامل الاجتماعية والاقتصادية مثل البيئة السياسية والمباشرة لأصحاب المصلحة الخارجيين؛
- العوامل المرتبطة بالمضمون والممتصة بدرجة وحجم التغييرات المطلوبة؛
- العوامل المرتبطة بالعمليات مثل، التخطيط للتغيير التدريجي، ونشر وتعميم التغيير والتغلب على المقاومة الداخلية للتغيير؛
- سلوك القيادة.

وتُعالج العوامل المرتبطة بالسياق وبالمضمون بشكل أساسي في الجوانب "الرسمية" لعملية الإدارة الإستراتيجية. ويجري النظر صراحة في تحليل البيئة والسياق الأوسع نطاقا في الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة على مستوى الفرضيات والمخاطر. وتحدد الخطة الإستراتيجية للجهاز أيضاً درجة التغييرات المطلوبة التي تعتبر واقعية ويمكن إدارتها.

ويركز الجزء المتبقي من هذا الفصل على العوامل المتصلة بالعمليات ولا سيما التواصل ودراسة دور الثقافة التنظيمية للجهاز وكذلك القيادة. وتشمل إدارة التغيير للأجهزة العليا للرقابة بالعمليات والأدوات الرسمية على حد سواء، مثل أساليب التواصل أو تقنيات تحفيز الأداء، بالإضافة إلى الجوانب الملموسة بدرجة أقل مثل ممارسة القيادة الفعالة والاستجابة للديناميات غير الرسمية التي تفرضها الثقافة التنظيمية للجهاز (الشكل 1.14). وهذه العناصر مترابطة ويعزز بعضها بعضاً. ويستخدم القائد الناجح التواصل الجيد مع مراعاة الثقافة التنظيمية. وبدورها، تتأثر الثقافة التنظيمية السليمة التي تتبنى قيم الجهاز والتي تتمتع برؤية مشتركة تأثراً قويا بأسلوب القيادة ونهج التواصل.

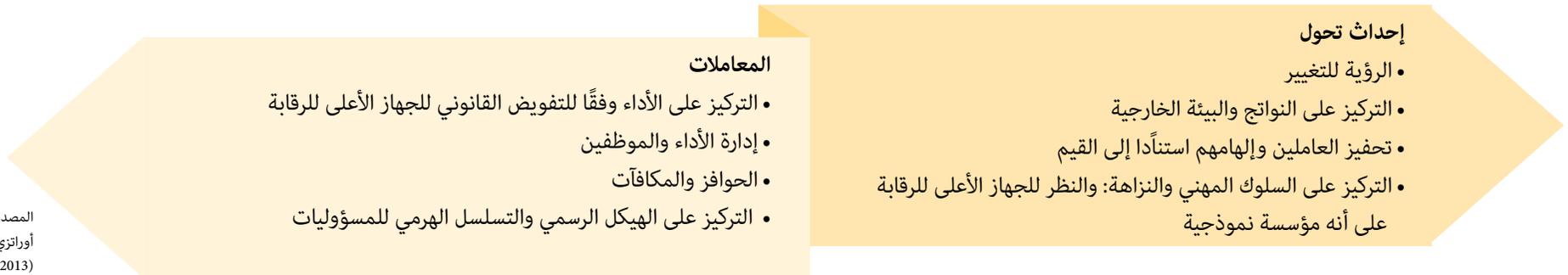
2.14 قيادة الجهاز الأعلى للرقابة

وفي سياق الأجهزة العليا للرقابة، تترجم القيادة الدافعة للتحويل إلى توقع بأن يسعى قادة الجهاز إلى تحقيق التحويل وتوجيهه من خلال صياغة رؤية جَذَابَةٌ ووضوح النواتج المنشودة التي يتعين تحقيقها. ويتعلق التحويل أيضاً بضمان استجابة الجهاز وصلته ببيئته الخارجية. ومن شأن قائد الجهاز أن يدعم هذا الاتجاه الإستراتيجي نحو التحويل من خلال تحفيز موظفي الجهاز وإلهامهم وتطويرهم باستمرار، والحفاظ على الإنصاف والأخلاق والمساواة بين الجنسين والنزاهة في أعمالهم بما في ذلك أن يكون أو تكون قائداً بالقدوة. ومن ناحية أخرى، تهتم قيادة الجهاز أيضاً بالجوانب التعاملية أو الإدارية في توجيه أداء المنظمة وسلوك الموظف. وتشمل هذه التدابير المالية آليات رسمية لتشجيع ورصد وتقييم أداء المنظمة وأداء الموظفين والتركيز على الاستقلالية الذاتية وإتقان المهارات وتوفير التوجيه وافاق التقدم الوظيفي. كما تتضمن أيضاً اتخاذ إجراءات تصحيحية بما في ذلك المكافآت والعقوبات عندما لا يكون الأداء كما هو متوقَّع (أوراتزي وتوريني وفالوتي 2013).

تقع القيادة في صميم الإدارة الإستراتيجية للجهاز. ولذا يعتبرها إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة إلى جانب الثقافة التنظيمية للجهاز عاملاً شاملاً يؤثر على الجودة وعلى نتائج عملية الإدارة الإستراتيجية برمتها وبالتالي على أداء الجهاز. وكما لاحظته مبادرة تنمية الإنتوساي في إعلانها لمبادرة القادة الشباب (انظر المربع 1.14)، «قيادة الجهاز معترف بها على نطاق واسع في مجتمع الإنتوساي باعتبارها القوة المحركة الأكثر فعالية في تحويل الجهاز. ومن المستحيل دعم الأجهزة العليا للرقابة لتحسين قدراتها وأدائها على نحو مستدام بدون أن تقوم قيادة الجهاز بإحداث التغيير الإيجابي».

وفي حين أنه لا يوجد تعريف مقبول عموماً لقيادة القطاع العام، فإن التعريف الذي يستشهد به على نطاق واسع هو تعريف فان وارت (2003). ووفقاً له، فإن قيادة القطاع العام «هي عملية (1) تقديم النتائج التي تتطلبها العمليات المعتمدة بطريقة كفؤة وفعالة وبشكل قانوني و(2) تطوير ودعم المعاونين الذين يقدمون تلك النتائج و(3) توافق المنظمة مع بيئتها.» وبدورها فإن أفضل طريقة لتيسير هذه العملية هي الجمع بين ما يسمى بالنهج التحويلي ونهج المعاملات الذي يتعين على قادة القطاع العام استخدامها (الشكل 2.14).

شكل 2.14 القيادة الدافعة للتحويل مقابل القيادة التي تعنى بالمعاملات



وفي ضوء ما تقدم، دأبت مبادرة تنمية الإنتوساي على دعم تطوير القيادة بالأجهزة العليا للرقابة منذ عام 2017 من خلال مبادراتها الخاصة بالقادة الشباب بالجهاز والتي تدمج نهجاً يركز بشكل أساسي على القيادة التحويلية، ولكن دون تجاهل الجوانب المتعلقة بالمعاملات. وتهدف المبادرة إلى رعاية القادة الشباب في الأجهزة العليا للرقابة، لتمكين نموهم والمساهمة في تطوير أجهزتهم العليا للرقابة. وتهدف المبادرة إلى الربط بين قيادة الجهاز الأعلى للرقابة على مختلف المستويات مع التركيز بشكل رئيسي على القادة الشباب بالجهاز. وتعتزم المبادرة أيضاً إضافة وتعزيز الشبكة العالمية للقادة الشباب بالأجهزة العليا للرقابة التي تتفاعل وتشارك وتعمل معاً. وتعتبر مبادرة القادة الشباب بالأجهزة العليا للرقابة أن تطوير القيادة يتألف من أربع مجموعات مختلفة وهي: اكتشاف الذات، ونمو الأشخاص، واكتشاف الكون، وخلق القيمة (الشكل 3.14). وتضم كل مجموعة جوانب مختلفة تهدف إلى تعزيز القيادة التحويلية مثل، الذكاء العاطفي، ومهارات الأشخاص والمهارات التحفيزية، وفهم بيئة الجهاز الأعلى للرقابة وتصور التغيير. وفي الوقت نفسه، تتجلى أيضاً العناصر الحاسمة لقيادة المعاملات، مثل إدارة الوقت والأداء، والتدريب وإدارة المشاريع.

وفي مجال الأجهزة العليا للرقابة، قد تكافح القيادة في كثير من الأحيان من أجل إيجاد التوازن بين التركيز على الجوانب التحويلية والنظرة الخارجية للقيادة، والحاجة لمراقبة وتوجيه التنفيذ والأداء على المستوى التقني والتفصيلي في كثير من الأحيان. وفي الأجهزة العليا للرقابة التي تكون فيها قدرة الموارد البشرية ضعيفة على وجه الخصوص، فإنه من المألوف أن تشارك قيادة الجهاز بقوة في وضع تقارير الرقابة في صيغتها النهائية. فعلى سبيل المثال، قد تكون القيادة هي القائمة على إجراء مراقبة الجودة بل وصياغة الوثائق وتحريرها وتعديل عملية التخطيط على مستوى مفصل للغاية. وقد يحد هذا النوع من التدخل التقني من مساحة ممارسة القيادة التحويلية. وكما ذكر أوراتزي وتوريني وفالوتي (2013) فإن "مهارات القيادة مهمة حقاً في تحسين أداء منظمات القطاع العام، ومن المرجح أن يكون الأسلوب الأمثل هو الأسلوب المتكامل: ويتعين على قادة القطاع العام أن يتصرفوا بشكل رئيسي بوصفهم قادة تحويليين، وأن يعملوا على تعزيز علاقات التعامل مع معاونيهم على نحو معتدل، وتعزيز أهمية الحفاظ على النزاهة والأخلاقيات في أداء المهام.

الشكل 3.14 نهج القادة الشباب بالجهاز الأعلى للرقابة الخاص بمبادرة تنمية الإنتوساي لتطوير القيادة



3.14 الثقافة التنظيمية للجهاز الأعلى للرقابة

وبنفس الطريقة التي تتبعها القيادة، يمكن أن تكون الثقافة التنظيمية للجهاز الأعلى للرقابة إما تحويلية أو تعاملية. فالأولى تعني أن الموظفين سيكونون أكثر ميلاً لقبول المرونة والتعامل مع الاضطرابات والابتكار. وهذا النوع من الثقافة التنظيمية هام في سياق الحاجة إلى سرعة التكيف والتبصر، كما في جائحة كوفيد-19- على سبيل المثال. وتُشير الثقافة التعاملية إلى الثقافة التي يكون فيها الموظفون أكثر تركيزاً على الامتثال لعلاقات المعاملات الصرفة التي يحددها الهيكل التنظيمي والتسلسل الهرمي للجهاز الأعلى للرقابة، والوصف الوظيفي والمسؤوليات، وبالتالي تحافظ على الوضع الراهن والتسلسل الهرمي وتوطيد مبدأ الامتثال (باري وبروتكتر-طمسن، 2003).

وفي ذات الوقت، وعلى الرغم من أن الثقافة التنظيمية التحويلية مرتبطة ارتباطاً قوياً بإدارة التغيير الناجحة، يبدو أن الثقافة التنظيمية التعاملية هي التي لا تزال سائدة في كثير من الأجهزة العليا للرقابة. ويتطابق هذا النوع من الثقافة التنظيمية مع مفهوم اصطلاح الجهاز الأعلى للرقابة بمسؤولياته وفقاً لتفويضه القانوني وإظهار درجة كبيرة من التوجه نحو الخدمات والامتثال للقواعد الرسمية. وفي هذا السياق، فإن الأمر متروك لقيادة الجهاز الأعلى للرقابة لتحديد كيفية تحقيق أفضل توافق بين التغيير المنشود في الخطة الإستراتيجية والثقافة التي قد لا تكون متقبلة للتغيير. وقد تكون هناك إستراتيجيات مختلفة حول الطريقة التي يمكن بها للجهاز الأعلى للرقابة أن يحقق توليفة مثلى بين الثقافة التحويلية وثقافة المعاملات- ثقافة ترى وتقبل التغيير على أنه مطلوب ومفيد، ولا تنظر إلى هذا التغيير على أنه مُخل بالوضع الراهن تماماً وجذرياً. وتتضمن هذه الإستراتيجيات مشاركة موظفي الجهاز الأعلى للرقابة في المشاورات حول أولويات الخطة الإستراتيجية، وتحديد ما يُسمى بـ "أنصار التغيير" لتعزيز التغيير داخلياً وكذلك تشجيع المبادرة الفردية.

إن مدى قدرة الثقافة التنظيمية على استيعاب التغيير والتكيف معه أمر حاسم لفعالية مبادرات وإستراتيجيات التغيير (باري وبروتكتر-طمسن، 2003). ومثل أي منظمة أخرى، لدى كل جهاز ثقافته الخاصة - تتفاعل بين الرموز والطقوس والقصص والتاريخ المشترك يؤثر على مواقف الأشخاص العاملين به وسلوكهم. وجزء من هذه الثقافة موروث ومعزز من خلال مواصلة استخدام نفس النهج لحل مشاكل محددة. وهذا ما من شأنه أن يحد من إمكانية تبني التغيير. ويتشكّل الجزء الآخر من الاختلافات والخلافات والتحديات والصراعات الموجودة أيضاً داخل المنظمة. وقد يحد ذلك من فرص التغيير ويخلق فرصاً للتغيير أيضاً، حيث أنه من المرجح أن تكون هناك ثقافات فرعية ومجموعات معينة داخل الجهاز يمكن تعيّنتها لتعزيز التغيير التنظيمي (بيكر، 2007)²².

وترتبط الثقافة المؤسسية والقيادة ارتباطاً وثيقاً إذ يقوم القادة بتشكيل الثقافة مثلاً من خلال "إعطاء المثل في القمة"، ولكن يمكن للثقافة أن تحدد نوع القادة المقبولين والناجحين في نهاية المطاف. وعلى سبيل المثال، قد يتصف الجهاز الأعلى للرقابة بامتلاكه ثقافة تنظيمية تُفضل الأقدمية على الكفاءة فيما يخص عمليات الترقية أو من حيث عدم التمثيل العادل للنساء في الوظائف العليا. ومرة أخرى، يتطلب الأمر قائداً قوياً ليتمكّن من اختراق حواجز المنظمة وحثها على الخروج من دائرة راحتها من أجل الوصول إلى مستوى أرفع من الأداء.

22 من الأفضل ضبطها عند تحديد أصحاب المصالح الداخليين في الجهاز كجزء من تقييم آراء أصحاب المصلحة وتوقعاتهم (الفصل 4).

الجدول 1.14 أدوار التواصل الداخلي ومسؤولياته

4.14 تحقيق التواصل الفعال\

تنفيذ الإستراتيجية	إعداد الإستراتيجية	
<ul style="list-style-type: none"> • خلق جو يسمح بالمساءلة وتعزيز ثقافة الرقابة الداخلية • تمكين الإدارة الوسطى من القيام بدور نشط في عملية التخطيط التنظيمي • توفير المرونة للإدارة الوسطى في عملية التنفيذ • تبرير القرارات التشغيلية إذ اختلفت عن آراء الإدارة الوسطى • ضمان التكامل والإتساق الرأسي وتمكين التعاون/الترايط بين الإدارات 	<ul style="list-style-type: none"> • التواصل بخصوص التفويض القانوني للجهاز الأعلى للرقابة والرؤية والقيم • توضيح الأساس المنطقي للتغيير • طلب الحصول على تعليقات من الإدارة الوسطى والموظفين بشأن الأولويات الإستراتيجية ومنح المصداقية عند الحاجة • التواصل بشكل واضح وشامل ومنتظم حول محتويات الخطة الإستراتيجية وأي تحديثات متعلقة بها 	<p>رئاسة الجهاز الأعلى للرقابة والقياد رئاسة الجهاز الأعلى للرقابة والقيادة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • بيان ما ينجح وما لا ينجح والأسباب • التفاعل الصادق والمنفتح والمنتظم بين الإدارة والموظفين • تقديم تعليمات واضحة ودقيقة للموظفين حول ما هو متوقع منهم • إطلاع الموظفين والتشاور معهم بانتظام بشأن التنفيذ الجاري وأيضاً بشكل غير رسمي ("مناقشة مفتوحة") • الحفاظ على سياسة الباب المفتوح 	<ul style="list-style-type: none"> • تقديم مدخلات هامة لتطوير الإستراتيجية • إنشاء قنوات لمقترحات الموظفين والملاحظات بشأن الإستراتيجية 	<p>الإدارة الوسطى</p>
<ul style="list-style-type: none"> • يمكن لكل شخص داخل الجهاز توفير المدخلات بصورة ما في التخطيط التنظيمي. • طلب توضيحات إذا كانت الأنشطة ومعاييرها غير واضحة • توفير معلومات مرتدة إلى الإدارة المباشرة بشأن التنفيذ الجاري 	<ul style="list-style-type: none"> • طرح الأسئلة والإبلاغ عن أي مخاوف بشأن حاجة وتبعات التغيير • تقديم وجهات نظرهم وتوقعاتهم بشأن التوجه الإستراتيجي للجهاز، على سبيل المثال، من خلال عملية تشاور منظمة 	<p>الموظفون</p>

يشكّل التواصل الفعال داخل الجهاز العنصر الرئيسي الأخير من نهج إدارة التغيير الفعال. ويعد التواصل أداة أساسية ذات أهمية ليس لإدارة التغيير من حيث توجيه الأشخاص فحسب ولكن أيضاً لضمان الجدوى التقنية طوال دورة الإدارة الإستراتيجية. ومن هذا المنطلق، يرتبط التواصل أيضاً بمبدأ الإدارة الإستراتيجية المتعلق بالشمولية (راجع الفصل 1 وملحقه).

ويتمثل أحد الأسباب الرئيسية للتواصل في سياق الإدارة الإستراتيجية في البرهنة على الاحترام بين جميع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين المشاركين في عملية التغيير. وفي غياب التواصل الفعال يصبح التغيير أبطأ وأقل فعالية. بل إن هناك خطر من أن يتفكك مشروع التغيير تماماً بسبب سوء الفهم والمعلومات المضللة والافتقار إلى المعرفة الحاسمة، وجو السرية أو التفرد. كما أن التواصل ضروري لتجنب البدء من الصفر، أو تكرار العمليات، أو حتى العمل في بيئة صراعات.

والتواصل، بحكم تعريفه، عملية ثنائية الاتجاه. وهذا يعني، في سياق الأجهزة العليا للرقابة، أن قيادة الجهاز تحتاج أولاً إلى إبلاغ الموظفين بأسباب التغيير وبقدراتها. كما يجب على القيادة أيضاً أن تشجع الموظفين على طرح الأسئلة أو مناقشة ما يسمعونه والسماح لهم بعرض أفكارهم. يعرف كل من كوتر وهيسكيت (1992) القادة الناجحين بأنهم أولئك الذين يتواصلون بشأن رؤيتهم بشكل متكرر، ويسمحون للآخرين بتحدّي هذه الرسائل ويحفزون مديري الإدارات الوسطى على تحمّل القضية والاضطلاع بالقيادة بأنفسهم. ويقدم الجدول 1.14 بعض المعلومات عن مختلف الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالتواصل الداخلي في الجهاز خلال إعداد الإستراتيجية وتنفيذها.

5.14 مبادئ وأدوات إدارة التغيير

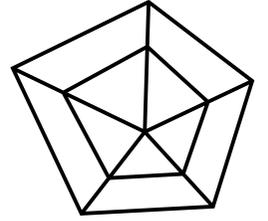
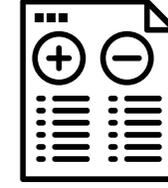
أظهرت الأقسام السابقة من هذا الفصل أن إدارة التغيير عملية معقدة تستند إلى ثلاث متغيرات رئيسية وهي - القيادة، والثقافة التنظيمية، والتواصل. ولدعم إستراتيجية إدارة التغيير الفعالة، يتعين على الجهاز النظر في اتباع أدوات رسمية يتم تناولها جميعاً كجزء من صندوق أدوات الإدارة الإستراتيجية:

- خلق رؤية مشتركة
- وضع خطة إستراتيجية قوية ومحددة ومبررة جيداً
- إدارة فعالة للمخاطر
- منهجية تواصل واضحة تركز على أصحاب المصلحة الخارجيين والداخليين
- عملية التنفيذ التدريجي للسماح بالتكيف الثقافي
- أنظمة للرصد المنتظم وصناعة القرار
- التدريب والاختبار وتكييف النظم والعمليات استناداً إلى الخبرات
- تقييم مستمر للإحتياجات من المهارات ومعالجتها

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تسترشد عملية إدارة التغيير بالمبادئ التالية:

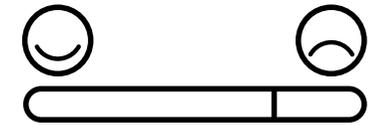
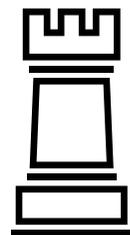
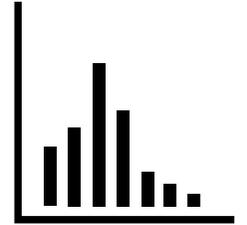
- التفاعل مع آراء الموظفين ومنحها الاهتمام اللازم
- كبح التحيز
- التطبيق المتسق لمعايير صنع القرار
- تزويد الموظفين بالمعلومات الحديثة في الوقت المحدد والتغذية المرتدة بعد اتخاذ القرار
- تبرير القرارات المتخذة
- بناء الثقة مع الموظفين من خلال الأمانة والصدق في التواصل
- معاملة الموظفين بالطريقة التي يود المديرون أن يعاملوا بها - بأدب ولطف

وفيما يتعلق بأصحاب المصلحة الخارجيين، ينبغي أن يكون الجهاز منفتحاً بالمثل على آراء الآخرين وتوقعاتهم وأن يستمع إلى الملاحظات الواردة من نظرائه الرئيسيين المؤسسيين وغير المؤسسيين. إن التحليل الشامل لأصحاب المصلحة (الفصل 4) فضلاً عن تقديم تقارير عالية الجودة عن أداء الجهاز تشكل أدوات مفيدة لتسهيل التواصل الخارجي. كما توفر منهجية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة إرشادات حول الممارسات الجيدة في التعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين (المجال و).



الجزء د

تقييم الخطة الإستراتيجية



مقدمة عن الجزء د

التغيير ليس عملية خطية، حيث تؤثر البيئة الداخلية والخارجية عليه بشدة، وحتى مع توفر أفضل الأدوات، لن يكون بوسع أي جهاز من الأجهزة العليا للرقابة تنفيذ خطته الاستراتيجية على نحو مثالي. وباعتبار أن الظروف تتغير، يجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يكيّف عملياته وخطته لضمان أن تظل استجابته تؤدي إلى الإتجاه الصحيح نحو تحقيق أداء أفضل.

عندما تصل فترة الإدارة الاستراتيجية إلى مرحلة معينة، مثل منتصف مرحلة التنفيذ أو عند النهاية، يحين الوقت لتقييم جميع ما حدث. في بداية السنة الأخيرة من فترة الإدارة الاستراتيجية على أقصى تقدير، قد يكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة أحد الخيارين التاليين: تقييم خطته الاستراتيجية وتنفيذها أو تكرار تقييم أدائه وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. ويمكن تطبيق نفس النهج لما يسمى بمراجعة منتصف المدّة للتقدم المحرز مقابل الخطة الاستراتيجية. ولئن كان كل منهما يخدم غرضا مماثلا فإنّ لهما مزايا وعيوب خاصة. ويناقد الفصل 15 هذين النهجين الرئيسيين لإغلاق دورة الإدارة الاستراتيجية ويختتم بكيفية إدراج النتائج التي يتم التوصل إليها في الخطة الاستراتيجية القادمة للجهاز الأعلى للرقابة.



فيما يلي الخطوات الرئيسية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو الحد الأدنى للأجهزة العليا للرقابة الأقل خبرة

- القيام بتقييم تكراري لأداء الجهاز وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة حوالي سنة قبل نهاية الخطة الإستراتيجية. إدراج النتائج في الدورة الإستراتيجية القادمة.



فيما يلي الخطوات الإضافية للمسار الواجب اتباعه: سيناريو مُتقدم للأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة

- تقييم إنجازات إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. تعلم الدروس الهامة المستفادة من النتائج لتعديل عملية الإدارة في الدورة القادمة.



نقاط التعلم الرئيسية

- ختمت الدورة الإستراتيجية بتقييم ما حققه الجهاز الأعلى للرقابة وبتكرار عملية قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة لإظهار التحسّن، وإعداد دورة الإدارة الإستراتيجية المقبلة.
- يسمح التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة بتتبع التغييرات في الأداء ومقارنة النتائج.
- يكون التقييم أكثر توجّهاً نحو الخارج، بالنظر إلى تحقيق النواتج. وهو يركّز بطبيعته تركيزاً أكبر على التعلم وتكييف عملية الإدارة الإستراتيجية نفسها.

تنفيذ الخطة الاستراتيجية. بيد أن بعض الأجهزة العليا للرقابة قد تمر بفترات تتسم بقدر أكبر من عدم اليقين بسبب الظروف الخارجية. ومن الأمثلة على ذلك عدم الاستقرار السياسي، والأزمات المالية، والكوارث الطبيعية، وجائحة كوفيد-19 - وأثارها الاجتماعية والاقتصادية. في هذه الحالات، قد يختار الجهاز الأعلى للرقابة وضع خطط إستراتيجية أقصر، وبالتالي تقييم وتغيير الإتجاه الإستراتيجي بصورة أكثر تواترا. وبدلاً من ذلك، يمكن للجهاز أن يدرج في خطته الإستراتيجية معالم مرحلية متعلقة بالمراجعة الرسمية والمنتظمة لجمع معلومات كافية لتوجيه التعديلات. ويمكن تطبيق نهج المراجعة المذكور في هذا الفصل على نحو جيد بنفس القدر في مراجعة منتصف المدة للخطة الإستراتيجية، أو في أي نقطة أخرى ترى قيادة الجهاز الأعلى للرقابة أنها ضرورية.

يستند هذا الفصل إلى المناقشة التي دارت في الفصل 4 والتي تناولت بالتفصيل الكيفية التي يمكن بها لأداة إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أن تكون أداة قوية لتقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة. ويشكل الفصل 13 الذي تناول مسألة صنع القرار الإستراتيجي وإدارة المخاطر مدخلا أساسيا آخر. وللتقييم المتكرر للأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة مزايا عديدة بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة، ستناقش في القسم 1.15 وعلاوة على ذلك يتناول القسم 15.2 نهجا بديلا للتقييم، وهو تقييم تصميم الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وتنفيذها.

1.15 التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة

تتمثل إحدى الطرق الواضحة نسبياً لتقييم التغيرات في الأداء في إجراء التقييم المتكرر للأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. وهذا يمكن أن يخدم أغراضا متعددة، إذ يوفر بيانات لنظام قياس الأداء حول حالة أداء الجهاز الأعلى للرقابة على مستوى القدرات والمخرجات، وهو ما سيساعد على تقييم تنفيذ الخطة الإستراتيجية. كما أنه سيسهل تقييما مُحدثا للوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة، وكأساس لإعداد الخطة الإستراتيجية المقبلة. وينبغي توقيت هذا التقييم بحيث تكون نتائجه متاحة في وقت مبكر

تمشياً مع مبدأ الإدارة الإستراتيجية المتمثل في التركيز على النواتج، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة إجراء تقييم متعمق لما إذا كانت النواتج قد تحققت، وماهي الدروس الرئيسية المستفادة للمرحلة القادمة من التخطيط الإستراتيجي. وفي بعض الحالات، قد يكون من الضروري إجراء فحص شامل للأداء في منتصف طريق الخطة الإستراتيجية. قد تتراوح مدة دورة الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة على النحو المحدد في الفترة المشمولة بالخطة الإستراتيجية، بين ثلاث وعشر سنوات. وعلى الرغم من عدم توفر الإحصائيات، فإن معظم الأجهزة العليا للرقابة تميل إلى صياغة خططها الإستراتيجية لنحو خمس سنوات. غير أن هناك اختلافات كبيرة، وأحياناً تتبع الأجهزة العليا للرقابة قواعد وإجراءات الخدمة العامة لتحديد هذه المدة. وبوجه عام، يُوصى بتقييم الإنجازات كل ثلاث أو خمس سنوات.

تمشياً مع مبدأ الإدارة الإستراتيجية المتمثل في التركيز على النواتج، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة إجراء تقييم متعمق لما إذا كانت النواتج قد تحققت، وماهي الدروس الرئيسية المستفادة للمرحلة القادمة من التخطيط الإستراتيجي. وفي بعض الحالات، قد يكون من الضروري إجراء فحص شامل للأداء في منتصف طريق الخطة الإستراتيجية. قد تتراوح مدة دورة الإدارة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة على النحو المحدد في الفترة المشمولة بالخطة الإستراتيجية، بين ثلاث وعشر سنوات. وعلى الرغم من عدم توفر الإحصائيات، فإن معظم الأجهزة العليا للرقابة تميل إلى صياغة خططها الإستراتيجية لنحو خمس سنوات. غير أن هناك اختلافات كبيرة، وأحياناً تتبع الأجهزة العليا للرقابة قواعد وإجراءات الخدمة العامة لتحديد هذه المدة. وبوجه عام، يُوصى بتقييم الإنجازات كل ثلاث أو خمس سنوات.

يناقش هذا الفصل النهج المتبعة لتقييم الأداء أساسا من منطلق أن ذلك يتم قرب نهاية

بوجه عام، يُوصى بتقييم الإنجازات كل ثلاث أو خمس سنوات

2.15 تقييم الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة

تخدم التقييمات غرضين رئيسيين:

- **التعلم**، لتحسين السياسات والنهج والعمليات الحالية والمستقبلية ونتائجها.
- **المساءلة عن النتائج والأثر**، بما في ذلك توفير المعلومات للجمهور. ينبغي للتقييمات أن تسعى للإجابة على الأسئلة المتعلقة بملاءمة التدخلات وفعاليتها وكفاءتها وأثرها واستدامتها (المعروفة بمعايير التقييم). بالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تتناول التقييمات الأسئلة المتعلقة بأغراض التدخلات وطبيعتها وهيكلها. على سبيل المثال، يمكن أيضاً أن تجيب تقييمات الهيئات الإقليمية التابعة للإنتوساي على الأسئلة المتعلقة بحوكمتها وهيكلها وإستراتيجيتها لدعم تحسين أداء وقدرات الأجهزة العليا للرقابة في الإقليم. ومن الممكن أيضاً أن يستخدم تقييم أي تدخل للجهاز الأعلى للرقابة المعايير الدولية ذات الصلة (مثل المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "الإيساي") كمعايير للتقييم، وربما بالاعتماد على أدوات من قبيل إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة والذي يتضمن تقييم الأداء مقابل معايير الإيساي، وغيرها من الممارسات الدولية الجيدة.

عادةً ما يتم إجراء التقييمات بصورة مستقلة عن المشاركين في المبادرة المعنية. وغالبًا ما يتم تكليف خبراء تقييم خارجيين ومستقلين. ومع ذلك، قد يقرر الجهاز الأعلى للرقابة أحيانًا أن التقييم المصمم لأغراض التعلم الداخلي له أثر أكبر على التعلم إذا أجره مقيمون ذوي خبرة مناسبة (أو مدققو أداء) من داخل المنظمة.

وينبغي للجهاز الأعلى للرقابة أن ينظر، بالتشاور مع أصحاب المصلحة الأساسيين، في الحاجة والتوقيت والغرض من تقييم الخطة الإستراتيجية. كما ينبغي له التأكد مما إذا كان أي من أصحاب المصلحة يحتاج إلى تقييم للجهاز الأعلى للرقابة أو لتنفيذ خطته الإستراتيجية أو لمبادرات محددة لتنمية القدرات. فعلى سبيل المثال، يتطلب الإطار القانوني في بعض الدول مراجعة دورية ومستقلة لأداء الجهاز الأعلى للرقابة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تشترط مبادرات تنمية القدرات طويلة الأجل التي تمولها الجهات المانحة أو الأجهزة العليا للرقابة النظرية القيام بالمراجعة أو التقييم. وقد تسمح المناقشات المبكرة

بما فيه الكفاية للإستفادة منه في تقييم الخطة الإستراتيجية واعداد الخطة الإستراتيجية المقبلة. ولهذا النهج عدّة مزايا قيمة للجهاز الأعلى للرقابة:

- يتيح التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة تتبّع تغيرات الأداء بين المؤشرات والأبعاد بما في ذلك مقارنة الدرجات المسندة (كلما تم استخدام نفس الإصدار من إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة).
- سوف تكون قيادة الجهاز الأعلى للرقابة والموظفون على دراية بإطار التقييم والتقرير ويعلمون كيفية تفسير النتائج وتغييرات الأداء.
- إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة قد أجرى التقييم الأول كعملية تقييم ذاتي، فيمكنه أن يستخدم نفس الفريق الداخلي، إن أمكن، ويمكن أن يساهم ذلك في إضفاء فعالية أكبر على العملية.
- يمكن لتقرير الأداء أن يتضمّن تحسينات وتغييرات صغيرة غير واضحة في درجات الأبعاد والمؤشرات. على سبيل المثال، كان التحسين الحاصل في توقيت تقديم نتائج رقابة الالتزام من قبل الجهاز إلى السلطة المختصة من ثمانية أشهر بعد نهاية السنة إلى سبعة أشهر بعد نهاية السنة (في حال عدم وضع إطار زمني قانوني). وعلى الرغم من كون الجهاز سوف يحصل على الدرجة 2 مجدّداً، إلا أن أداءه قد تحسّن.
- يمكن أيضاً لتقرير الأداء أن يعكس أنشطة تنمية القدرات المنقّدة والتي لم تؤثر بعد على أداء الجهاز الأعلى للرقابة. فعلى سبيل المثال، أنشئت وحدة رقابة الأداء ويجري إعداد دليل لرقابة الأداء إلا أنه لم يتم استخدامه بعد في رقابة الأداء. في هذه الحالة ينبغي الإشارة إلى هذا التحسن في تقرير الأداء، رغم أنه لم يؤثر على أداء الجهاز الأعلى للرقابة حتى الآن.
- يمكن للتقييم المتكامل للأداء أن يعتمد على بيانات نظام قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة، وعلى نتائج التقرير السنوي لأداء الجهاز الأعلى للرقابة لإجراء تحليل متعمّق عن إسهامات الجهاز الأعلى للرقابة في النواتج والأثر المحددين في إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة. وبناءً على النواتج المختارة، يمكن أن تُستخدم درجات التقييم المسندة كدليل مباشر على الإنجاز، على سبيل المثال، عندما يتعلق الأمر بالتغطية (SAI-8)، والتوقيت المناسب أو متابعة الجهاز للتقارير الرقابية (SAI-14، SAI-11، أو SAI-17).

سوف يتوقف توقيت التقييم مجدداً على الغرض من التقييم. ومع ذلك، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يسعى إلى تلبية جميع احتياجات أصحاب المصلحة من خلال تقييم واحد. ينبغي توقيت التقييم بحيث يمكن أن تصب نتائج التقييم في اعداد الخطة الإستراتيجية القادمة. وما يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة تجنبه بأي ثمن هو بدء التقييم بعد انتهاء مدة الخطة الإستراتيجية، وعدم تمكنه من الاستفادة من الدروس المستفادة في الخطة الإستراتيجية المقبلة. وقد يستغرق التقييم الواسع النطاق من 9 إلى 18 شهراً من التصور الأولي إلى الإنتهاء من إعداد التقرير، لذا، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة النظر في التوقيت حتى يتسنى الاستفادة من النتائج في المراحل الأولية لتطوير الخطة الإستراتيجية الجديدة.

إذا كانت مدة التخطيط الإستراتيجي طويلة جداً، أو إذا رأى الجهاز الأعلى للرقابة ذلك مناسباً في ضوء توقعات أصحاب المصلحة، فيمكن النظر أيضاً في إجراء عملية مراجعة لتنفيذ الخطة الإستراتيجية في منتصف المدة. وسيكون ذلك أخف بكثير من التقييم الكامل، لذلك، استُخدم مصطلح "المراجعة" لإدارة توقعات أصحاب المصلحة. وهو يتيح الفرصة لإظهار ومراجعة التقدم المحرز، والنظر في الحاجة إلى إدخال تغييرات على الخطة وتدابير التنفيذ. هذا التقييم لا يسعى عادة إلى فهم كيفية نجاح الخطة الإستراتيجية والسبب وراء ذلك.

يقدم الجدول التالي 1.15 توضيحاً للجدول الزمني الممكنة لرصد الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وتقييمها. وهو يفترض فترة تخطيط إستراتيجي مدتها خمس سنوات. كما يبين كيف يمكن أن تتلاءم هذه المدة مع الأنشطة ذات الصلة بما في ذلك تقييم الوضع الحالي وتطوير الخطة الإستراتيجية المقبلة.

حول شروط التقييم وأغراضه بتغطية جميع متطلبات التقييم في تقييم واحد وواسع النطاق لتنفيذ الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وإسهام مبادرات تنمية القدرات في ذلك. وبغض النظر عن الطريقة المختارة، ينبغي النظر بعناية في توقيت التقييم ومواءمته، حتى يمكن استخدام النتائج في تطوير الخطة الإستراتيجية المقبلة.

- من المرجح أن يعالج تقييم الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة أغراض المساءلة والتعلم على حد سواء من أجل تلبية احتياجات أصحاب المصلحة الرئيسيين. ومن المرجح الجمع بين تقييمات العمليات وتقييمات الدروس المستفادة وتقييمات النواتج أو ربما تقييمات الأثر للإجابة عن أسئلة التقييم الواسعة النطاق مثل:
- ما هو الأثر العام للجهاز الأعلى للرقابة على حياة المواطنين - نساء ورجال على حد سواء - بما في ذلك تقييم العواقب المقصودة وغير المقصودة؟ وما هي الإسهامات الممكنة لنواتج الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر؟
- ما إذا كان هناك أوجه تحسن في نواتج الجهاز الأعلى للرقابة، وما هي العوامل (بما في ذلك مخرجات وقدرات الجهاز الأعلى للرقابة، والعوامل الخارجية) التي أسهمت أو قيدت تحقيق نواتج الجهاز؟
- هل تم إنتاج مخرجات الجهاز المخططة لها بكفاءة وفعالية؟ هل هناك طرق أفضل لإنجاز هذه المخرجات؟
- كيف أسهمت مبادرات تنمية القدرات للجهاز الأعلى للرقابة في تحسين قدراته وتحقيق مخرجاته؟ ما هي الدروس المستفادة؟
- هل لا تزال الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة ذات صلة بتوقعات أصحاب المصلحة، وهل سلسلة النواتج والمخرجات والقدرات ضرورية وكافية، وهل تحققت الافتراضات، هل يمكن تنفيذ الخطة الإستراتيجية في ضوء الموارد المتاحة، وكيف يمكن زيادة تعزيز التنفيذ؟
- هل ينتج نظام قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة معلومات مفيدة، ذات مغزى، وفي الوقت المناسب لاتخاذ القرارات؟ كيف يمكن تحسينها؟

الجدول 1.15 الجداول الزمنية للإدارة الإستراتيجية

عام 6				عام 5				عام 4				عام 3				عام 2				عام 1				عام 0				النشاط				
4ر	3ر	2ر	1ر																													
				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	مدة الخطة الإستراتيجية
																												●	●			إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة
																												●				تحليل أصحاب المصلحة
																								●	●							صياغة إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة
																								●								إعداد الخطة التشغيلية
								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									تقارير الرصد الداخلية
								X				X				X				X												تقرير الأداء السنوي
													●	●																		مراجعة الإستراتيجية في منتصف المدة
									●	●	●																					تكرار قياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة/ تقييم الإستراتيجية

شرح الرموز:

- X يرمز الحرف X إلى الشهر المقرر فيه تقديم التقرير.
- يرمز الأزرق الداكن إلى الفترة المحددة/ إمكانية تطبيق الخطة الإستراتيجية.
- يرمز الأزرق الناصع إلى مراحل إعداد وصياغة الإستراتيجية.
- يرمز البرتقالي إلى إعداد التقارير.

3.15 الشروط المسبقة وعملية تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة

- بغض النظر عما إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة يختار القيام بالتقييم المتكرر للأداء، أو بتقييم الخطة الاستراتيجية، فإن الأمر يحتاج إلى عدة شروط مسبقة يجب تحقيقها:
 - الخطة الاستراتيجية (والتشغيلية) للجهاز الأعلى للرقابة بما في ذلك نظام قياس الأداء
 - الاتفاق المبكر حول الحاجة العامة والغرض من تكرار تقييم الأداء باستخدام إطار
 - قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أو تقييم الخطة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة (أي التعلم والتحسين، المساءلة، توجيه الخطة الاستراتيجية القادمة أو جهود تنمية القدرات، أو مزيج بين هذه الأغراض)
 - البيانات المجمعة بصورة منهجية عن مؤشرات محددة من نظام الرصد للجهاز الأعلى للرقابة
 - فريق التقييم لقياس أداء الجهاز الأعلى للرقابة من ذوي الخبرة والمصداقية ومستقل على نحو ملائم
 - الشروط المرجعية التي وضعت لتوجيه تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة
 - مسؤوليات واضحة عن إدارة النتائج واعتمادها ونشرها والاستجابة لإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أو النتائج الرئيسية لتقرير التقييم
- التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أو تقييم الخطة الاستراتيجية كلاهما لهما أهمية كبيرة ويتطلبان وقتاً مخصصاً من الإدارة العليا للمشاركة، وإدارة أصحاب المصلحة، ودعم أنشطة النشر، ومعالجة النتائج. وينبغي اتخاذ قرار بإجراء التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أو تقييم الخطة الاستراتيجية على مستوى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة مع موافقة واسعة من الإدارة العليا. وينبغي تعيين موظف متفرغ، ربما من فريق التخطيط الاستراتيجي للجهاز الأعلى للرقابة، ليكون مسؤولاً عن التنسيق بين مختلف الأطراف المشاركة في العملية. ومن المرجح أن يشمل تقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة أو التقييم بعض أو كل المجموعات التالية:
- رئيس الجهاز الأعلى للرقابة بوصفه صانع القرار الرئيسي بخصوص تقييم الاستراتيجية أو التقييم المتكرر للأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة.
 - صاحب تقييم الاستراتيجية أو التقييم المتكرر داخل الجهاز الأعلى للرقابة، يطلع بالمسؤولية العامة.
 - فريق تقييم أداء الجهاز/ تقييم الاستراتيجية من داخل الجهاز الأعلى للرقابة لدعم تصميم العملية وتنفيذها ومراجعتها ونشرها.
 - فريق مستقل مسؤول عن إجراء تقييم الاستراتيجية أو التقييم المتكرر
 - الموظفون من جميع أنحاء الجهاز الأعلى للرقابة، الذين ينبغي أن يكونوا واعين بالعملية والغرض منها وعلى استعداد وقدرة للتعامل مع فريق تقييم الاستراتيجية/التقييم المتكرر
 - أصحاب المصلحة الخارجيون الذين قد يطلعون بأدوار مختلفة في العملية، من المشاركة مع الفريق المسؤول عن العملية إلى المساهمة في تصميم التقييم، وإلى تمويل فريق خارجي للتقييم باستخدام إطار القياس/التقييم الاستراتيجية.
- يرد وصف عملية تنفيذ تقييم الأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة في الفصل 5. وبشكل مماثل إلى حد كبير، فإن تقييم الخطة الاستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة قد يتبع مسارا مختلفا اختلافاً طفيفاً ويتضمن الخطوات التالية:
1. اتخاذ القرار بشأن إجراء التقييم والغرض منه والتوقيت المقرر له
 2. إعداد الشروط المرجعية والإتفاق في شأنها
 3. انتقاء فريق التقييم استناداً إلى الشروط المرجعية
 4. تقرير أولي من قبل فريق التقييم يبين النهج التفصيلي للتقييم
 5. مرحلة التنفيذ وتتضمن جمع الأدلة وتحليلها
 6. مناقشة النتائج الأولية وكتابة مسودة التقرير
 7. الملاحظات والمناقشات حول مسودة التقرير
 8. الانتهاء من التقرير
 9. نشر النتائج والبت في كيفية المضي بها قدمًا.

Baker, D. P. (2007). *Strategic change management in public sector organisations*. Oxford: Chandos Publishing.

Byrson, J. M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 4th ed.* San Francisco: Jossey-Bass.

David, F. R. (2011). *Strategic Management: Concept and cases, 13th Ed.* New Jersey: Prentice Hall.

Dvorak, N., & Pendell, R. (2018). *Culture Wins by Attracting the Top 20% of Candidates*. Gallup.

INTOSAI Development Initiative. (2014). *Synthesis of Evaluations of SAI Capacity Development Programs*. Oslo.

INTOSAI Development Initiative. (2014). *Global SAI Stocktaking Report*. Oslo.

INTOSAI Development Initiative. (2017). *Global SAI Stocktaking Report*. Oslo.

Kotter, J., & Heskett, J. (1992). *Corporate Culture and Performance*. New York: Free Press.

Kuipers, B. S. (2014). *The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review*. Public Administration, 92(1), 256-268.

McKinsey Centre for Government. (2018). *Delivering for citizens: How to triple the success rate of government transformations*. London: McKinsey Centre for Government .

Melchor, O. H. (2008). *Managing Change in OECD Governments: An introductory framework*. OECD Working Papers on Public Governance Nr. 12. OECD Publishing.

Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). *Public sector leadership: new perspectives for research and practice*. International Review of Administrative Sciences, 79(3), 486-504.

Parry, K., & Proctor-Thomson, S. (2003). *Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector*. Journal of Change Management, 3, 376-399.

Poister, T. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. Public Administration Review, 246-54.

Poister, T., & Streib, G. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity and Management Review*, 308-25.

Pressman, J., & Wildawsky, A. (1973). *Implementation*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.

Raczkowski, K. (2016). *Public Management Theory and Practice*. Springer.

Rowe, A. J. (1994). *Managerial Decision Making*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Schein, E. (2004). *Organizational culture and leadership* (3rd. ed.). San Francisco:

Jossey-Bass.

Schiavo-Campo, S. (2007). Budget Preparation and Approval. In A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 235-277). Washington D.C.: World Bank.

UNDP. (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating*. New York: United Nations Development Programme.

Van der Voet, J. (2014). *The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational culture*. European Management Journal, 32(3), 372-382.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. London and New York: Routledge.

Van Wart, M. (2013). *Public-Sector Leadership Theory: An Assessment*. Public Administration Review, 63(2), 214-228.

Williams, J. (2017, March). *Rigorous risk management a must-have for public sector organisations*. Accounting and Business UK.

World Bank. (2015). *Managing change in PFM system reforms*. Washington D.C.

الملحق 1: إرشادات ونماذج وأمثلة أخرى لكل فصل

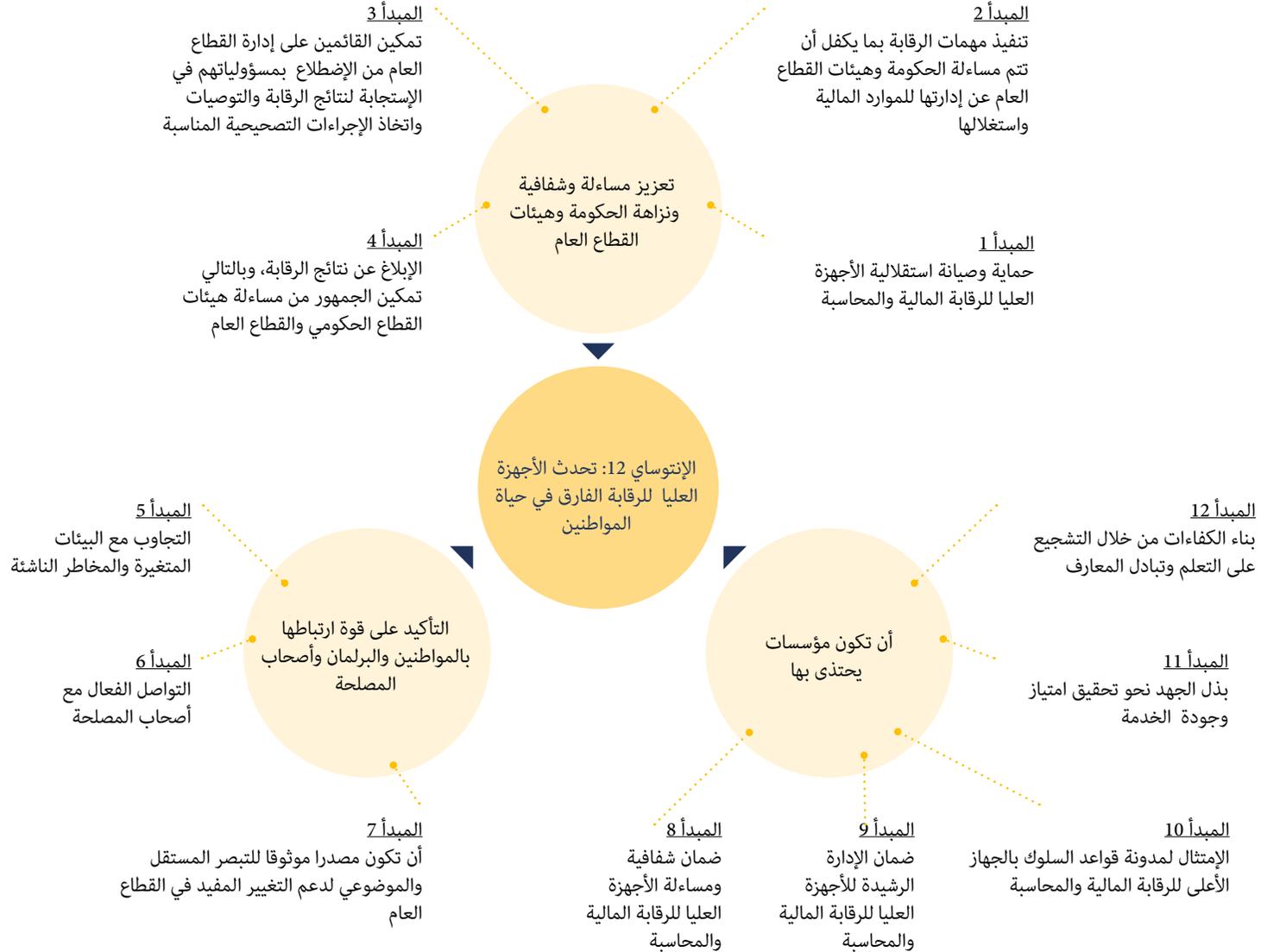
الفصل 1: أداء الجهاز الأعلى للرقابة والإدارة الإستراتيجية

1.1 مبادئ الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة في الممارسة العملية

<ul style="list-style-type: none">التأكد من نشر كل ما يمكن نشره من خطط وتقارير رقابية وتقييم أداء وفي الوقت المناسبإعداد مقترح ميزانية نموذجي، مع تقديم أسباب ومبررات واضحةإخضاع القوائم المالية للجهاز الأعلى للرقابة إلى تدقيق مستقل (كمراجعة النظراء على سبيل المثال)بدء حوار بناء مع أصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك مثل المساءلة أو الشفافية في إدارة الموارد العامة، والنظم والممارسات المحاسبية والتنسيق بين المؤسسات والجهات المعنية بالإشراف والرقابة الماليةتطوير ثقافة الأداء والنزاهة وتعزيزها في الجهاز الأعلى للرقابة	القوة الحسنة	<ul style="list-style-type: none">اتخاذ قرار بشأن تمثيل فريق تقييم الأداء والإدارة الإستراتيجية وتقليص حجمهماضمان تنفيذ الالتزامات الواردة في الخطة الإستراتيجية حتى لو تطلب الأمر التمديدتجنب استهداف أعداد كبيرة من النواتج والمخرجات والتركيز بدلاً من ذلك على الأولويات الرئيسية للفترة الزمنيةتجنب إقبال نظام قياس الأداء بعدد مفرط من المؤشرات	الحفاظ على سهولة الإدارة
<ul style="list-style-type: none">إبقاء رئيس الجهاز الأعلى للرقابة على دراية بالتخطيط والتقدم المحرز في كافة المراحل الرئيسية المتعلقة بتقييم الأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة.إشراك رئيس الجهاز الأعلى للرقابة والقيادة/ فريق الإدارة العليا في الحصول على آراء أصحاب المصلحة الخارجيين وتوقعاتهم بشأن الجهاز الأعلى للرقابة.التشاور والإتفاق بشأن أي تغييرات لازمة في بيان رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته وقيمه.ينبغي لرئيس الجهاز الأعلى للرقابة، إن أمكن ذلك، قيادة فريق التخطيط الإستراتيجي أو المشاركة فيه، وإشراك أعضاء آخرين من قيادة الجهاز الأعلى للرقابة إن كان ذلك مناسباً.الحصول على تعليقات وتأكيدات من رئيس الجهاز الأعلى للرقابة بشأن مسودة إطار النتائج وبشأن تحديد الأولويات ووثيقة الإستراتيجية النهائية.تأكيد أي تغييرات تطرأ على عملية ونموذج التخطيط التشغيلي مع رئيس الجهاز الأعلى للرقابة.تبنى تفضيلات رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وفريق الإدارة العليا فيما يتعلق بوتيرة المراجعات الدورية للخطة التشغيلية ومستوى التفاصيل في الخطط.	إلتزام قيادة الجهاز الأعلى للرقابة	<ul style="list-style-type: none">التشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين الداخليين والخارجيين خلال عملية التخطيط الإستراتيجي (ولكن مع الحفاظ على سهولة الإدارة)النظر في المخاطر والاحتياجات والتطورات الناشئة عن البيئة الأوسع للجهاز الأعلى للرقابة وكيف يمكن أن تؤثر على أداء الجهاز الأعلى للرقابة طوال مدة التنفيذطلب الحصول على الآراء والتغذية المرتدة من الإدارة الوسطى بشأن ما هو ناجح وما هو غير ناجح والأسباب وراء ذلك خلال التخطيط التشغيلي والمراجعاتالنظر في إدماج المنظورالجنساني والمساواة في الخطة الإستراتيجية خاصة إذا كان ذلك يمثل إحدى الأولويات الإستراتيجية الوطنية	الشمولية
<ul style="list-style-type: none">لا تنسى أنه مهما كانت التغييرات المطلوبة في العمليات والأنظمة، فمن الضروري مشاركة الآخرينينبغي أن تكون قيادة الجهاز الأعلى للرقابة مثلاً يحتذى به بحيث تمثل القدوة في القمةالتركيز على توفير المعلومات للموظفين، بما في ذلك الإيضاحات الكامنة وراء عملية صنع القرار والتعليق لضمان فهم الموظفين للمبررات الأساسيةالتأكيد على سير تحسينات الأداء والمساءلة والشفافية جنباً إلى جنب، ولا يتمثل الهدف في معاقبة المقصرين بل في مساعدتهم على التكيف مع التغيرات	إدارة التغيير	<ul style="list-style-type: none">جعل مستوى الناتج - تلك التغيرات التي تطرأ في البيئة القريبة للجهاز الأعلى للرقابة والتي يعتبر الجهاز أنه يستطيع التأثير عليها إيجابياً من خلال خدماته ومنتجاته الأساسية - جوهر الخطة الإستراتيجية للجهاز الأعلى للرقابة وأدائهتحديد مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة - المنتجات الأساسية للجهاز الأعلى للرقابة مثل المهمات الرقابية أو إصدار الأحكام - من حيث أفضل طريقة لتيسير تحقيق النواتج المنتظرةفيما يتعلق بالخطة التشغيلية، ينبغي عند صنع القرار وتحديد الأولويات بشأن التنفيذ وتخصيص الموارد مراعاة دائماً كيفية تأثير الأنشطة على تحقيق المخرجات وتسهيل التغييرات على مستوى النواتجالإبلاغ والمساءلة بخصوص أداء الجهاز الأعلى للرقابة فيما يتعلق بالمساهمة في النواتج	التركيز على النواتج

الفصل 2: إطار الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة

1.2 المبادئ الاثني عشرة للإنتوساي (P-12 (INTOSAI



الفصل 3: التخطيط للخطة

1.3 نموذج مشروع الخطة

أ. الخلفية والغرض من عملية التخطيط الإستراتيجي

ب. الفترة المقترحة للخطة الإستراتيجية

ج. الأنشطة والمعالم المرحلية والأطر الزمنية والمسؤوليات

د. مشاركة أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين

التاريخ المستهدف	المسؤولية (قيادة / دعم)	المعلم المرحلي	النشاط
		الشروط المرجعية لتقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة	التخطيط لتقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة
		الفصول المتعلقة بالخلفية لتقرير الأداء وجمع الأدلة المستندية من أجل التقييم	مرحلة جمع الوثائق والإعداد
		أوراق اسناد الدرجات للفصل 4 معبأة	العمل الميداني لتقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة
		مسودة الفصول 1، و2، و3، و4، و5	مسودة تقرير الأداء
		مسودة تحليل أداء الجهاز الأعلى للرقابة	مسودة التقييم النوعي لإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة
		مراجعة مستقلة لتقرير الأداء	مراقبة الجودة والمراجعة المستقلة لتقييم الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة
		سجل أصحاب المصلحة	تحديد أصحاب المصلحة ذوي الصلة
		شبكة سلطة واهتمام أصحاب المصلحة	رسم خارطة أصحاب المصلحة
		آراء وتوقعات أصحاب المصلحة	استشارة أصحاب المصلحة
		نظرة عامة عن قضايا أصحاب المصلحة	تحليل أصحاب المصلحة
		تحليل SWOT	جمع وجهات النظر الداخلية والخارجية
		قائمة القضايا الإستراتيجية ذات الأولوية، مدخلات من القيادة	تحديد القضايا الإستراتيجية
		إطار النتائج بما في ذلك النواتج والمخرجات والقدرات، بالإضافة إلى مسار العمل المقترح لسد الفجوات في القدرات	تحديد إطار نتائج الجهاز الأعلى للرقابة
		تنقيح إطار النتائج بناءً على أخذ الموارد ومعايير تحديد الأولويات في الاعتبار	تحليل الجدوى وترتيب الأولويات
		عناصر إضافية لتوفير المتانة والتحقق من صحة إطار النتائج	تعريف المخاطر والافتراضات ومقاييس الأداء لإطار النتائج
		مسودة إطار النتائج النهائية مدعوم من قبل موظفين الجهاز الأعلى للرقابة (أو ممثليهم)	المشاورات الداخلية مع الموظفين حول إطار النتائج
		الحصول على الموافقة النهائية من رئيس الجهاز الأعلى للرقابة	اعتماد إطار النتائج
		النسخة النصية للخطة الإستراتيجية	صياغة الخطة الإستراتيجية
		مراجعة استراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة؛ وضمان الاتساق	مراقبة الجودة وتحرير مسودة الوثيقة
		وثيقة الخطة الإستراتيجية النهائية بتنسيق جذاب بصرياً (رقمياً وطباعة)	تصميم الرسومات والطباعة

الفصل 4: تقييم الوضع الراهن للجهاز الأعلى للرقابة

1.4 نتائج تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة

الخلفية:

نورلاند بلد نام يقع في المنطقة الاستوائية، مساحته الإجمالية 71,000 كيلومتر مربع، وعدد سكانه 10 ملايين نسمة (وفقًا لتعداد عام 2015). في عام 2015، بلغ إجمالي الناتج المحلي الخام (GDP) ومتوسط دخل الفرد على التوالي 14.2 مليار دولار أمريكي و700 دولار أمريكي. أغلب السكان من الشباب، حيث تبلغ نسبة الشباب الأقل من 15 عامًا حوالي 42%، وهو بلد ذو طابع ريفي حيث تبلغ نسبة الذين يعيشون خارج المدن حوالي 60%. نورلاند جمهورية رئاسية دستورية موحدة يحكمها رئيس بالانتخاب المباشر وسلطة تشريعية مكونة من مجلس واحد يُنتخب كل أربع سنوات. يعد القطاع العام في نورلاند من القطاعات التي عانت من الفساد المستشري على كافة المستويات. في عام 2015، تم ترتيبها من قبل منظمة الشفافية الدولية في المرتبة 111 وفق مؤشر إدراك الفساد من ضمن 168 بلدًا آخر. تشير مؤشرات الحوكمة إلى أن الفساد معضلة متفاقمة، وأن البلد يخسر قرابة 300 مليون دولار أمريكي سنويًا بسبب الفساد.

على الرغم من ذلك، يتزايد حجم التمويل المقدم من الجهات المانحة والموجه عبر الميزانية الوطنية. حيث تقدم الجهات المانحة حاليًا أكثر من 25% من تمويل الميزانية، ويندرج كل ذلك ضمن أولويات خطة العمل للقضاء على الفقر. ويتم تنسيق الدعم المقدم من المانحين بشكل جيد. وينظر إلى وزارة المالية على أنها مستقلة بدرجة كبيرة وواقعية في علاقتها بالجهات المانحة. ومن الصعب حمل الحكومة على اتخاذ بعض الإصلاحات الحكومية.

كان لكوفيد-19 آثار عدة على اقتصاد نورلاند وقطاعها العام، حيث شهد الاقتصاد انخفاضًا حادًا، خصوصًا في قطاعي الصادرات والسياحة، وقد أعلنت الحكومة عن خفض ميزانيتها لعام 2021، بينما أنشأت في ذات الوقت صندوق نفقات للطوارئ بقيمة 200 مليون دولار أمريكي.

الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند جهاز رقابي من النوع البرلماني، يقوم بإعداد التقارير

وإرسالها إلى لجنة الميزانية والمالية في البرلمان. ويتم تعيين رئيس الجهاز الأعلى للرقابة لمدة 7 أعوام. تم تعيين الرئيسة الحالية مؤخرًا، وذلك بعد تقاعد الرئيس السابق. وهي أول امرأة تتولى رئاسة الجهاز الأعلى للرقابة في تاريخ الجهاز. وقد سبق لها العمل لفترة طويلة في القطاع العام، حيث عملت كوزيرة للمالية ونائبة لوزير الاقتصاد والنقل. هي من الوافدين الجدد للجهاز وهي حاصلة على شهادة في المحاسبة والمالية. ويتكون الجهاز الأعلى للرقابة من 290 مدققا وبه قسم للخدمات الإدارية يضم 70 موظفا، فضلا عن 50 موظفا للدعم. يقع المقر الرئيسي للجهاز في العاصمة، وتتواجد المقرات الفرعية في كل مقاطعة من المقاطعات السبع للبلاد، ويتكون كل منها من 5 إلى 15 موظفا.

وقد تأثر الجهاز الأعلى للرقابة تأثرًا سيئًا بجائحة كوفيد-19، حيث اضطر إلى إغلاق مكاتبه لمدة ثلاثة أشهر كاملة، وأصيب عدد كبير من موظفيه كما تم تسجيل بعض حالات الوفاة. لا يسمح نظام تكنولوجيا المعلومات الخاص بالجهاز بالوصول عن بعد إلى كافة الملفات، لذلك استعان المدققون ببرنامج الـ DROPBOX. وكانت هناك تأخيرات في الانتهاء من مهمات الرقابة المالية ورقابة الالتزام، كما اضطر الجهاز إلى نقل موظفين من رقابة الأداء لدعم رقابة الالتزام على النفقات الطارئة. ويوظف الجهاز 45% من النساء وقد تعرضن بدرجات متفاوتة إلى الحاجة إلى الجمع بين العمل ورعاية الأطفال خلال فترة الإغلاق. وقد تزايد الشعور بالإحباط بين موظفي الجهاز الأعلى للرقابة بسبب ظروف العمل الراهنة، لا سيما وأن الضغوط التي تمارسها الإدارة من أجل الانتهاء من جميع مهمات الرقابة في موعدها مرتفعة جدا.

أجرى فريق تقييم خارجي عملية تقييم لأداء الجهاز باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة. وقد تم ذلك قبل حدوث جائحة كوفيد-19 - بفترة قصيرة، ولذلك لم تنعكس آثار الجائحة عليه على نحو مُفصّل.

I التقييم المتكامل لأداء الجهاز الأعلى للرقابة

تُظهر نتائج التقييم المفصلة الواردة في الفصل 4 من هذا التقرير أن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند لديه مجال للتحسين في جميع المجالات. وقد اتخذ الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند خلال السنوات الأخيرة مجموعة من المبادرات الرامية إلى إدخال عمليات وإجراءات وأدلة ومنهجيات محسّنة. ولكن لم يتم اعتمادها بالكامل حتى الآن ولم يتم

التقيد بها على نحو متسق في مختلف أنحاء المنظمة. وهذا يعني أن هناك بعض الفرص الحقيقية لإجراء تحسينات بسرعة نسبية، لا سيما فيما يتعلق بالتخطيط للرقابة وضمان الجودة وتحسين التواصل مع أصحاب المصلحة. وثمة حاجة واضحة إلى أن تتابع إدارة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند هذه المبادرات لضمان أن تصبح متكاملة ومستدامة. بالإضافة إلى ذلك، إذا تم سن مشروع القانون الوطني للرقابة، سيتمتع جهاز نورلاند بحرية أكثر وسيطرة أكبر على موارده. وبالتالي، يتعين عليه أن يستعد جيداً للتغييرات الكبيرة التي سيحدثها القانون الجديد. وفي غياب هذه التغييرات، ستظل جودة تقارير الرقابة وحسن توقيتها متغيرين، وستكون مساهمات الجهاز في تحسين شفافية الإدارة المالية العامة ومساءلتها وجودتها ضعيفة.

تغطية الرقابة

يعمل الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بشكلٍ ملائم من حيث رقابة الجهات التي تقع ضمن ولايته. وهو يضطلع بمهام الرقابة المالية ورقابة الالتزام، على النحو المنصوص عليه في قانون الرقابة الوطني. وبالنسبة لعام 2018، قام الجهاز بمراقبة 80 في المائة من إجمالي القوائم المالية المقدمة، و70 في المائة من الجهات الخاضعة لرقابة الالتزام. ومع ذلك، هناك بعض أوجه القصور في عمل الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. أولاً، لا يقوم الجهاز بعد بالإبلاغ علناً عن حالات التأخير في تقديم القوائم المالية أو عدم تقديمها. ثانياً، لا يطبق الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند نهجاً للاختيار يستند إلى المخاطر فيما يتعلق بالرقابة المالية ورقابة الالتزام. ونتيجة لذلك، لا يمكن للجهاز أن يبرهن على أن رقابته تغطي أهم المسائل ذات الصلة، مما يؤثر سلباً على جودة التقارير وقد يشكل خطراً على سمعته إذا ما ظهرت فضيحة في إحدى الجهات الخاضعة للرقابة. وعلاوة على ذلك، وجد فريق الرقابة أن التقارير تقدم في غضون أطر زمنية قصيرة، بسبب النهج الحالي.

والسبب الرئيسي لعدم وجود نهج قائم على المخاطر في رقابة الالتزام يتجاوز نطاق السيطرة الذي يتمتع به الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. ويتطلب إطار العمل القانوني الحالي من الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند استكمال تغطية رقابة الالتزام بنسبة 100% فيما يتعلق بحسابات الاعتمادات والبيانات المالية التي يستلمها والخاصة بالوزارات والإدارات. ويؤدي هذا الشرط، إلى جانب القصور في التخطيط للرقابة، وفي مهارات

الموظفين، والمسائل المتعلقة بالتواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة، إلى انخفاض تغطية الرقابة المالية ورقابة الالتزام.

وقد أعطى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند أهمية متزايدة لرقابة الأداء في السنوات الأخيرة، وتشكل هذه التقارير جزءاً هاماً من التقرير السنوي للجهاز. ولا تزال تقارير رقابة الاداء محدودة العدد بسبب صغر حجم قسم رقابة الاداء، إلا أنها تغطي مواضيع مختلفة. ويوفر دليل رقابة الأداء إرشادات شاملة وعملية حول كيفية تحديد المواضيع المحتملة لرقابة الأداء. ومع ذلك، هناك مجال لتحسين عملية الاختيار بالنسبة لرقابة الأداء من خلال تقييم المخاطر التي تهدد الكفاءة في جميع مجالات الإنفاق الحكومي ومن خلال التشاور مع أصحاب المصلحة الخارجيين لجمع آرائهم بشأن المخاطر.

جودة تقارير الرقابة والتوصيات

لاحظ فريق التقييم وجود أوجه قصور كبيرة في جودة التقارير المالية وتقارير رقابة الالتزام. فمهام الرقابة المالية التي جرى تقييمها لا تتضمن استنتاجات وتوصيات مناسبة. وفي بعض الحالات، لم تضع تقارير الرقابة هذه النتائج في سياقها الصحيح. ولم تتضمن تقارير رقابة الالتزام سوى ملاحظات. ولم تقدم التقارير أي أسباب لوجود هذه الملاحظات، كما أنها لم تقدم توصيات تهدف إلى حل الأسباب الكامنة وراء هذه الملاحظات. وتجد نفس المسائل سنوياً على نطاق واسع من الجهات الخاضعة للرقابة، ولكن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند لا يحلل الأسباب الكامنة وراء هذه الملاحظات المتكررة.

وقد قام الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بتحديث مواده المنهجية والإرشادية الخاصة بالرقابة المالية ورقابة الالتزام منذ عامين (2016). ومع ذلك أظهر التقييم أن ضعف جودة التقارير النهائية يرجع في معظمه إلى التطبيق غير المتسق للمعايير والأدلة، وإلى التخطيط غير السليم للرقابة، فضلاً عن التطبيق المحدود لعمليات مراقبة الجودة من جانب موظفي الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. ولا توجد وظيفة فعالة لضمان الجودة في الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. وزاد في تفاقم ذلك اتباع نهج مشتت تجاه التدريب والتطوير المهني وعدم وجود استراتيجية للموارد البشرية. ومن الواضح أن جميع هذه العوامل تخضع لسيطرة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند ويمكن معالجتها في غضون فترة زمنية معقولة.

الحصول على مشورة الخبراء عندما تكون هناك حاجة إلى المساعدة بشأن المسائل الأكثر تعقيداً التي تنشأ من وقت لآخر. وإلى جانب المخرج الناتج عن وظيفة ضمان الجودة الفعالة، فإن مركز الخبرة سيساعد الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند على تحديد وتلبية الاحتياجات التدريبية بواسطة تحليل طلبات المساعدة وأوجه الضعف التي يتم تحديدها من خلال عملية ضمان الجودة.

يعتبر أداء وظيفة رقابة الأداء أفضل بشكل عام. وهي تستفيد من كونها وظيفة صغيرة الحجم ومتماسكة نسبياً. ومن ثم، فمن الأسهل لهذه الوحدة ضمان استمرارها في الإلتزام بمعايير الجودة والحفاظ عليها. ولكونها وحدة جديدة، فإنها مزودة بموظفين شابان ومتلهفين تلقوا التدريب المناسب من قبل خبراء استشاريين دوليين، إلى جانب تدريب طويل الأمد في جهاز رقابي نظير. ومع ذلك، ففي حين يتسم تخطيط وتنفيذ رقابة الأداء بجودة جيدة، فإن جودة توصيات رقابة الأداء، بصفة خاصة، لا تزال قيد التقدم. وبوجه عام، تصاغ التوصيات على نطاق واسع بشأن نتائج مفصلة للغاية، بدلا من السعي إلى معالجة المسائل الأوسع نطاقاً أو أوجه الضعف والعيوب التنظيمية أو البرمجية. وعلاوة على ذلك، وجد الفريق أنه من الصعب تقييم الفعالية المحتملة لهذه التوصيات في أحداث تغييرات داخل الجهات محل الرقابة. والسبب في ذلك هو افتقار الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى المتابعة المنتظمة للاستنتاجات والتوصيات التي يصدرها في تقارير رقابة الأداء.

توقيت تقديم التقارير الرقابية ونشرها

يؤدي الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند أداءً مبهراً من حيث تقديم جميع أنواع تقارير الرقابة ونشرها في الوقت المناسب، على الرغم من الإلتزام القانوني بإعداد كل تقرير بجميع اللغات الرسمية الثلاث. ومع ذلك، يُسفر هذا المتطلب عن إنفاق قدر كبير من الموارد المالية والبشرية على هذه الترجمات.

إن العامل الرئيسي الذي يمكن من القيام بالتقديم والنشر في الوقت المناسب هو عدد الموظفين الذي لدى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. وعلى مدار السنوات الثلاث الماضية، زاد عدد الموظفين بنسبة 40 في المائة تقريباً، معظمهم في وظائف التدقيق. ومع ذلك، فإن الإطار القانوني الحالي يترك القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين وترقيتهم إلى حدٍ

وعلى الرغم من إعداد خطط الرقابة الفردية، لا توجد خطة رقابة شاملة أو خطة تشغيلية من شأنها أن تكفل استخدام موارد الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند حيثما تكون الحاجة ماسة إليها. وينبغي أن تستند هذه الخطة إلى المخاطر وأن تضمن حصول المجالات المعرضة للمخاطر الأكثر شدة على الموارد اللازمة للاضطلاع بمستوى مناسب من الرقابة. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة حيث يقل عدد موظفي الرقابة عن العدد المعتمد - كما هو الحال حالياً. وفي حالة ظهور فضيحة كبرى، فإن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند سيكون عرضة للنقد، لأنه لا يجري تقييمها شاملاً لمخاطر الإنفاق الحكومي كأساس لتوجيه عملية تخصيص موارد الرقابة.

وعلى الرغم من تمتع الموظفين بالمهارات والخبرة اللازمة، فإن غياب هيكل مناسب للتدريب المهني والإداري يستند إلى تحليل شامل للاحتياجات يؤثر أيضاً على جودة تقارير الرقابة والتطبيق المتسق للمعايير والمنهجيات. وبدأ الجهاز مؤخراً في استثمار المزيد في التدريب. وهذه خطوة هامة، ولكن ينبغي أن يستند التدريب إلى احتياجات محددة. وعلاوة على ذلك، وبغية تحقيق أقصى قدر من فوائد التدريب، ومن ثم ضمان عدم إهدار الموارد، ينبغي إتاحة الفرصة للموظفين لتطبيق معارفهم الجديدة. وعلى الرغم من أن أدلة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند تغطي مسائل المخاطر والأهمية النسبية، فإن الجهاز لا يكفل تطبيقها بصورة متسقة وموثوقة. ومما يدل على ذلك الفجوات الحالية في عمليات مراقبة الجودة والتدريب.

كما أنّ الغياب التام لعملية ضمان الجودة التي تعمل بشكل سليم يمثل خطراً على الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند، حيث لا توجد مراجعة مستقلة ذات معنى لجودة الرقابة. ولئن كان لدى الجهاز قسم مركزي لضمان الجودة، فإن عمله يقتصر عملياً على توسيع نطاق مراقبة الجودة على مشاريع تقارير الرقابة قبل تقديمها إلى رئيس الجهاز من أجل التوقيع. كما أن الإفتقار لنظام فعال لضمان الجودة يعني أن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند لا يستفيد من فرصة قيمة لتحديد مواطن الضعف في الأداء. وهو لذلك، يفشل في تحديد الإجراءات التصحيحية المناسبة من خلال التدريب أو تحسين التوجيه.

وبالمثل، يفتقر الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى مركز خبرة في مجال الرقابة المالية ورقابة الإلتزام يعمل به موظفون ومدربون ذوو خبرة. وبالتالي، لا يمكن لموظفي الرقابة

كبير في يد السلطة التنفيذية. ويمكن أن يعزى الاتجاه التصاعدي الملحوظ في التوظيف إلى زيادة الجهود التي يبذلها الجهاز الأعلى للرقابة لإشراك أصحاب المصلحة الخارجيين من جهة وزيادة الوعي بالحاجة إلى الموارد البشرية المناسبة من جهة أخرى، وكذلك الضغوط الخارجية التي يمارسها شركاء التنمية على السلطة التنفيذية. ولكن من المؤسف أن الزيادات في عدد الموظفين لم تُستكمل بمخصصات مالية لضمان توسيع مواز لمباني ومعدات الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند. وكثيراً ما يعمل المدققون في ظروف غير مثالية وفي مكاتب مكتظة. وباستثناء مدققي الأداء، تشترك جميع فرق الرقابة الأخرى في حاسوب محمول واحد لكل 5 أشخاص. وتم أيضاً ملاحظة مسائل تتعلق بسياسات الترقية فضلا عن عدم كفاية الضمانات ضد السلوك غير الأخلاقي ولا سيما التحرش الجنسي ضد نسبة متزايدة من صغار المدققين. وتجعل ظروف العمل الصعبة هذه النتائج القوية التي حققها الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند في تقديم التقارير ونشرها أكثر إثارة للإعجاب.

متابعة الجهاز الأعلى للرقابة لنتائج الرقابة

ثمة تباين كبير في ممارسات الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند فيما يخص متابعة نتائج الرقابة. ففي مجال الرقابة المالية، لا يوجد إجراء رسمي للمتابعة من أجل التأكد أن الجهات محل الرقابة تتعامل مع ملاحظات الجهاز في نورلاند بشكل مناسب (التقارير لا تتضمن توصيات). ولكن في مرحلة التخطيط للرقابة يقوم المدققون عادة بإعادة النظر في نتائج رقابة العام الماضي وإعادة فحصها في العام الحالي. وتُعطى الجهة محل الرقابة الفرصة لشرح ما نفذته أو لم تنفذه فيما يتعلق بملاحظات الرقابة. وعند الاقتضاء، سوف يتضمن تقرير الرقابة المقدم إلى البرلمان إشارة إلى نتائج العام السابق والإجراءات التي اتخذت أو لم تتخذ لمعالجة تلك النتائج.

وعلى النقيض من ذلك، لدى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند منهجية عمل مفعلة للتأكد مما إذا كانت الجهة محل الرقابة قد عالجت نتائج رقابة الالتزام والمسائل التي توصلت عليها الرقابة السابقة. ومع ذلك، لا تتضمن هذه العملية تقييماً لمدى كفاية التدابير التصحيحية، وغالباً ما يبدو أنها سطحية.

وأخيراً، فإن متابعة الجهاز لتقارير رقابة الأداء المكتملة تقتصر عملياً على إسداء المشورة

للجان البرلمانية المعنية بشأن ردود الجهات محل الرقابة على تقارير الجهاز وتعليقاتها عليها قبل أي اجتماع للجنة للنظر في هذه التقارير. وبخلاف ذلك، لا توجد متابعة منتظمة وآلية لنتائج مهمات رقابة أداء الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند.

يمكن تفسير الاختلافات في متابعة الجهاز لنتائج أعماله الرقابية بين مختلف أنواع الرقابة تفسيراً جزئياً بوجود ممارسة أطول بكثير لرقابة الالتزام مقارنة بالرقابة المالية ورقابة الأداء. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن البرلمانين يظهران اهتماماً بتقارير رقابة الالتزام أكثر من التقارير الأخرى. ووجد الفريق أيضاً أن البرلمانين لهم دراية أكبر برقابة الالتزام.

إشراك أصحاب المصلحة

تبين من التقييم أنه في حين تمكن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند من إقامة علاقة عمل مع لجنة الرقابة والميزانية بالبرلمان، فإن هذه العلاقة لم تكن وثيقة بالقدر المطلوب. وقد نجح الجهاز في اقناع كل من لجنة الرقابة والميزانية والسلطة التنفيذية بالزيادة الكبيرة في عدد الموظفين. ومع ذلك، هناك مجال لتحسين العلاقة بما يضمن تمكن لجنة الرقابة والميزانية من الاستفادة من تقارير الرقابة إلى أقصى حد. وبالمثل، يحتاج الجهاز إلى آليات متابعة مناسبة لضمان معالجة التوصيات الصادرة عن لجنة الرقابة والميزانية معالجة سليمة، واتخاذ الإجراءات اللازمة، عند الاقتضاء، استجابة لها. كما يجب أن يسعى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى العمل بمزيد من الفاعلية مع وسائل الإعلام والمجتمع المدني إن أراد زيادة أثره. وبنفس درجة الأهمية، يتعين على الجهاز العمل مع السلطة التنفيذية على نحو أوثق، لضمان أن تفهم الوزارات والإدارات والوكالات في الحكومة التقارير الصادرة عن الجهاز الأعلى للرقابة بشكل أفضل وما الذي ينبغي القيام به لوضع الأمور في نصابها الصحيح. وينبغي أن يسعى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى أن يصبح "الصديق الناقد" لضمان أنه يعمل مع المسؤولين عن الإنفاق العام لتحقيق أقصى قدر من الفوائد لمواطني نورلاند.

(II) قيمة الأجهزة العليا للرقابة وفوائدها - إحداهن فارق في حياة المواطنين:

بوجه عام، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بذل المزيد لإظهار قيمة الأجهزة العليا للرقابة وفوائدها من خلال الانخراط بشكل أكثر استباقية مع أصحاب المصلحة. ويرى

فريق التقييم أن الجهاز كان شديد التطلع إلى الداخل وسلياً في التعامل مع أصحاب المصلحة. غير أن الاتفاق على الخضوع لعملية التقييم الحالية ونشر نتائجها يدل على الرغبة في التغيير وهو ما ينبغي الترحيب به.

تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة لدى الحكومة وجهات القطاع العام

يعتمد أثر عمل الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند على جودة تقارير الرقابة ومصادقيتها، ومدى فعالية تعامل الجهاز مع الجهات الخاضعة للرقابة، والبرلمان، والمؤسسات الأخرى التي تستخدم تقاريره. كما تساهم البيئة المالية العامة الأوسع نطاقاً التي يعمل الجهاز في إطارها – وما إذا كانت هذه البيئة تفضي إلى "ثقافة المساءلة" – إسهاماً كبيراً في جودة تقارير الرقابة وأثرها في الممارسة العملية. علاوة على ذلك، فإن هذه البيئة الأوسع تشمل الإطار القانوني الذي يعمل فيه الجهاز وتقييم مدى استيفاء الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند للمبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام على النحو الذي تحدده الإنتوساي.

في الوقت الراهن، لا يحاول الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند قياس الأثر الذي يحدثه على مساءلة وشفافية ونزاهة الحكومة وجهات القطاع العام. ولذلك يصعب عليه معرفة ما إذا كان يساهم في تعزيز شفافية ومساءلة جهات القطاع العام. وقد خلص فريق التقييم إلى أن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بفعل وجوده ونشاطه سيكون له بعض الأثر، ولكن من المرجح أن يكون الأثر محدوداً.

ولقد أظهر الحدث الذي جدّ مؤخراً وهو حدث "فضيحة الالتزام" كيف ساهم عمل الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند في تحسين الشفافية والمساءلة. وقد اجتذبت هذه الفضيحة اهتماماً عاماً وبرلمانياً واسع النطاق - مدعوماً بتقرير الجهاز المقدم إلى لجنة المؤسسات الحكومية بشأن هذه المسألة. وأدى التقرير وما تلاه من أحداث إلى إجراء مناقشات برلمانية وقيام الرئيس بتأسيس لجنة خاصة بجمع ودراسة المزيد من الأدلة من أجل محاكمة المتورطين فيها.

إنّ قرار نشر تقرير الأداء باستخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة، والجهود الملحوظة لترجمة التقارير الرقابية ونشرها، مقترنة بإنشاء حساب على تويتر حديثاً، تمثل بعض المؤشرات الإيجابية نحو مزيد من الشفافية في القطاع العام. لكنّ عدم التعليق في

التقارير الرقابية على حالات التأخير وحالات عدم تقديم القوائم المالية لا يساعد على تحقيق هذا الهدف.

إظهار الصلة المستمرة بالمواطنين والبرلمان وغيرهم من أصحاب المصلحة

تظهر الأجهزة العليا للرقابة الصلة المستمرة من خلال الاستجابة على النحو المناسب لتحديات المواطنين - رجالاً ونساءً، وتوقعات مختلف أصحاب المصلحة، والمخاطر الناشئة والبيئات المتغيرة التي تُجرى فيها مهمات الرقابة. ويبدو أن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند لديه فرص حقيقية لتعزيز الأثر من خلال العمل بنشاط أكبر مع أصحاب المصلحة وتعزيز جودة الرقابة. وفي المقابل، يمكن لهذه التحركات بدورها أن تجعل الجهاز أكثر مصداقية في نظر أصحاب المصلحة. ومن شأن التشجيع على زيادة اهتمام الجمهور ووسائل الإعلام بتقريره أن يعود بالفائدة في كشف مواطن الضعف في الشفافية والحوكمة، مما يولد ضغطاً من أجل تحسين إدارة الأموال العامة من جانب السلطة التنفيذية. وبالمثل، فإن العمل بنشاط أكبر مع البرلمان من شأنه أن يحفز الاهتمام بالطريقة التي تستخدم بها الأموال العامة. وبتقديم مزيد من الدعم للبرلمان، فإن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند سيصبح البرلمانين على محاسبة الموظفين العموميين على تقديم خدماتهم العامة وإنفاق الاموال العامة.

لا يسعى الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بنشاط للحصول على ملاحظات حول أدائه من أي من أصحاب المصلحة. علاوة على ذلك، لا يعمل الجهاز بنشاط لتشريك أصحاب المصلحة عند تحديد أفضل السبل لاستخدام موارده. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود استراتيجية تواصل معتمدة رسمياً ومعمول بها يدل على وجود مجال للتحسين في الاستجابة على نحو ملائم لتوقعات وتحديات مختلف أصحاب المصلحة.

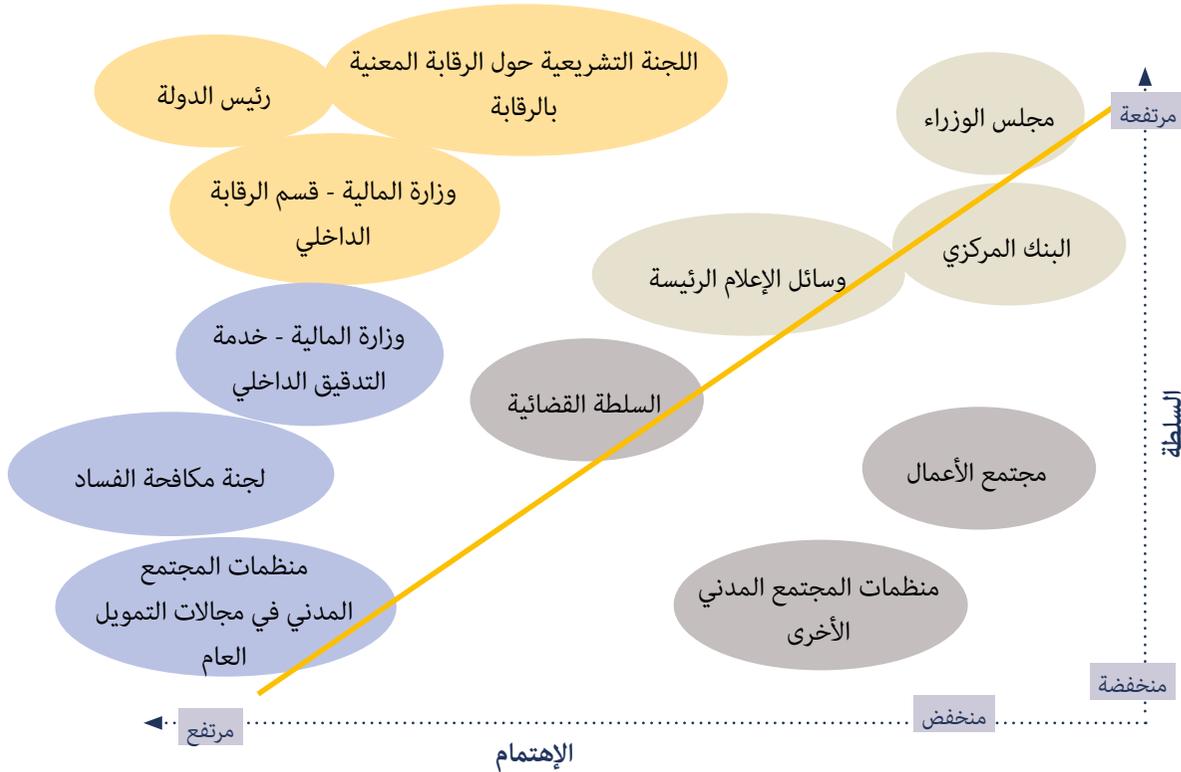
أن يكون مؤسسة نموذجية من خلال تمثيل القدوة

يدرك فريق التقييم أن الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند يخطط لنشر هذا التقرير - وهو ما يعطي مثلاً إيجابياً على الشفافية ويبرهن على استعداد الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند للانفتاح على الرقابة الخارجية. غير أن هناك عدداً من المجالات التي يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى تحسينها إذا أراد أن ينظر إليه على أنه مثال للآخرين، وأن يثبت

ومسؤولياتها. وستحتاج هذه المراجعات أن تشمل، ضمن أمور أخرى، ما يلي: التنظيم والهيكل الوظيفي الامثل للمنظمة الجديدة؛ والكفاءات المطلوبة على كافة مستويات التسلسل الهرمي؛ وتوفير تحليل لاحتياجات التدريب وبرنامج تدريبي لاحق لضمان حصول موظفي الرقابة المهنيين على فرصة لبلوغ الكفاءة اللازمة لتحمل كامل مسؤولياتهم في سياق هذه العملية.

كما يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند تحديد مستوى الموارد التي يرغب في تخصيصها لمختلف أنواع الرقابة مثل رقابة الأداء.

2.4 مثال عن شبكة السلطات والإهتمامات لأصحاب المصلحة مع نقطة التوقف: الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند



بوضوح أنه يؤدي مهامه بكفاءة وفعالية. وتشمل هذه التحسينات: تحسين التواصل مع أصحاب المصلحة؛ وتحسين عمليات التخطيط الاستراتيجي والسنوي؛ والتنفيذ الفعال لقواعد الأخلاقيات المهنية؛ ووضع الصيغة النهائية لأدلة الرقابة وصيانتها؛ وتحسين عمليات مراقبة الجودة وضمان الجودة وفعاليتها التامة؛ وتحسين فرص التدريب ومواصلة تطوير وتنفيذ أساليب الرقابة القائمة على المخاطر.

III تحليل جهود تنمية قدرات الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند وآفاق تحقيق مزيد من التنمية

لقد نتجت مشاريع تنمية القدرات السابقة والحالية عن حاجة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند إلى تحسين قدرته التقنية في مجالات الرقابة الأساسية. ويشير تقييمنا إلى أن أدلة الرقابة التي أعدت بدعم من هذه المشاريع يتم استخدامها وأن المهام الرقابية للجهاز تتمثل بدرجة كبيرة لمتطلبات معايير الإيساي. غير أن هناك مجال لمزيد من التحسين، لا سيما من حيث اتساق التطبيق وتحسين النظر في المخاطر والأهمية النسبية. ومن الواضح أيضاً أن الجهود المبذولة لاستخدام "برنامج TEAMMATE" كانت ناجحة. لكنّ نقص أجهزة الكمبيوتر المحمولة وقلة تدريب الموظفين كان بمثابة عائق للتطبيق الشامل للبرنامج.

وقد أبدى البنك الدولي والاتحاد الأوروبي استعدادهما لدعم مشروع يهدف إلى تعزيز قدرة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند بما يتماشى مع التفويض القانوني والمسؤوليات الناشئة عن مشروع القانون الوطني الجديد للرقابة، بمجرد إصداره. ولزيادة نجاح فرص تنمية القدرات التي يتيحها هذا المشروع المقترح، سيكون من الحيوي أن يستخدم الجهاز نتائج هذا التقييم لإعداد خطة تطوير استراتيجية شاملة وواقعية تتضمن نواتج ومخرجات ومؤشرات قابلة للقياس وواضحة. وينبغي للخطة أن تميز بين المخرجات والمهام التي ستكون ضرورية عقب الإصلاحات القانونية المرتقبة وتلك التي على المستوى التقني والتي يمكن معالجتها بغض النظر عما إذا كانت الإصلاحات المقترحة ستتم أم لا.

ولنفترض أن مشروع القانون قد تم سنه وتم إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند في شكل جديد ومستقل تماما. في هذه الحالة فإن المنظمة الجديدة ستحتاج إلى إجراء عدة مراجعات رئيسية ترمي إلى ضمان ملاءمتها للغرض وقدرتها على الوفاء بكامل واجباتها

3.4 مثال حول أدلة المقابلات والأسئلة

تعد المقابلات مع أصحاب المصلحة طريقة مفيدة لجمع المعلومات بشأن توقعاتهم. وللتوصل إلى ملخص عالي الجودة للمقابلات، يُنصح بمشاركة إثنيين على الأقل من الجهاز الأعلى للرقابة في المقابلات. إذا وقع الاختيار على خيارات أخرى مثل مجموعات التركيز، فإنَّ العديد من الأسئلة الواردة أدناه قد تساعدك، ولكن سيتعين عليك تكييفها مع وضع مجموعات التركيز. بالإضافة إلى ذلك، إذا قرر الجهاز الأعلى للرقابة إجراء استبيان موجز أو استقصاء، فإنَّ الأسئلة المذكورة أدناه قد تساعدك كنقطة بداية لإعداد أدوات جمع البيانات. ومع ذلك، لا بد من تطوير هذه الأسئلة أكثر لكي تتلاءم مع نوع الأسئلة التي تناسب الاستطلاع أو الاستقصاء (انظر مثال الأسئلة التي تناسب الاستطلاع).

مثال على دليل المقابلات لجمع آراء أصحاب المصلحة وتوقعاتهم

يستخدم الدليل التالي على أنه مثال فقط، وسيتعين تكييفه مع البيئة المؤسسية للجهاز الأعلى للرقابة ومع أصحاب المصلحة الذين سيتم إجراء المقابلات معهم. ومن المرجح أن تنطبق بعض الأسئلة على أكثر من صاحب مصلحة واحد، وبالتالي قد يكون من المناسب تحديد الأسئلة أولاً قبل تقييم مدى قابليتها للتطبيق على أصحاب المصلحة الآخرين. يمكن استخدام بعض هذه الأسئلة في مجموعات التركيز.

مثال على الأسئلة الموجهة لجميع أصحاب المصلحة

قائمة الأسئلة الواردة أدناه ليست شاملة، ويقصد بها أساساً أن تكون قائمة مقترحة للأسئلة التي يمكن أن تساعدكم في إجراء المقابلات. كما يمكن استخدام الأسئلة أيضاً في مجموعات التركيز في أنواع أخرى من التفاعل مع أصحاب المصلحة، على سبيل المثال كنقطة انطلاق لوضع أسئلة لاستبيان أو استقصاء مختصر.

السؤال الرئيسي	الأسئلة الفرعية	أسئلة متابعة محتملة
ما مدى معرفتك بالجهاز الأعلى للرقابة؟	بصفة عامة، ما هي الطرق التي اكتسبت بها معرفة بالجهاز الأعلى للرقابة؟ (مثلاً من خلال العمل، وسائل الإعلام، منظمات المجتمع المدني، مناقشات البرلمان)	
في اعتقادك، ما هو غرض الجهاز الأعلى للرقابة؟	على أي أساس/من خلال أي معرفة توصلت إلى هذا الفهم لغرض الجهاز الأعلى للرقابة؟	هل كان ذلك من خلال استطلاع مصادر المعلومات مثل: وسائل الإعلام أو نقاشات البرلمان أو تواصل الجهاز الأعلى للرقابة مع العامة أو التعامل مع الجهاز الأعلى للرقابة (مثل الجهات المشمولة بالرقابة)
ما هو الدور (الأدوار) الرئيسي للجهاز الأعلى للرقابة؟	ما مدى توافق دور الجهاز الأعلى للرقابة مع الدور الذي تتوقعه؟	
في رأيك، ما هي المهام الرئيسة للجهاز الأعلى للرقابة؟	كيف تؤثر مهام الجهاز الأعلى للرقابة على عملك؟	
إذا سبق لك أن تعاملت مع الجهاز الأعلى للرقابة فبأي طريقة كان ذلك؟	ما هو نوع (أنواع) التعامل الذي أجريته مع الجهاز الأعلى للرقابة؟	على سبيل المثال التواصل بشأن تقارير مهام رقابية معينة،
ما هي اهتماماتك داخل الجهاز الأعلى للرقابة، إن وجدت؟	ما هي المجالات التي تهتم بها بصفة خاصة في دور الجهاز الأعلى للرقابة وعمله؟	ما هي الطرق التي أبلغت بها اهتمامك للجهاز الأعلى للرقابة، إن وجدت؟
في رأيك، ما مدى إسهام الجهاز الأعلى للرقابة في عملك؟	إذا ترى أن هناك مساهمة: كيف ساهم الجهاز الأعلى للرقابة في عملك؟ إذا لا ترى أن هناك مساهمة: ما هي الأسباب التي تجعل الجهاز الأعلى للرقابة لا يساهم في عملك؟	هل يمكنك تحديد بعض مجالات المساهمة؟ إلى أي مدى أدت المساهمة إلى التغيير؟ (مثال في ممارسات الإدارة)
في رأيك، ما مدى إسهام الجهاز الأعلى للرقابة في المجتمع (أو على نحو أضيّق، في أداء القطاع العام)؟	إذا ترى أن هناك مساهمة: كيف ساهم الجهاز الأعلى للرقابة في المجتمع (أو في أداء القطاع العام)؟ إذا لا ترى أن هناك مساهمة: ما هي الأسباب التي تجعل الجهاز الأعلى للرقابة لا يساهم في المجتمع؟	هل يمكنك تحديد بعض مجالات المساهمة؟ إلى أي مدى أدت المساهمة إلى التغيير؟ (مثال في ممارسات الإدارة)

أمثلة عن أسئلة معينة للفئات الرئيسية من أصحاب المصلحة

يُرجى ملاحظة أن قائمة الأسئلة ليست حصرية - فهي لا تقدم إلا مثالا لما يمكن طرحه من أسئلة ذات الصلة. يجب أن يتم تكييف الأسئلة بما يتناسب مع طلب الجهاز المحدد للمعلومات وغيرها من المسائل الأخرى ذات الصلة.

صاحب المصلحة	السؤال/الموضوع الرئيسي	الأسئلة الفرعية	أسئلة متابعة محتملة
لجنة الميزانية/الرقابة/ المالية بالبرلمان	إذا اقترح أحد أعضاء اللجنة أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بالرقابة على موضوع ما، فهل تتوقع اللجنة من الجهاز الأعلى للرقابة القيام بذلك؟	هل كانت هناك حوادث مشابهة لهذه الطلبات؟	<ul style="list-style-type: none"> • إذا كانت الإجابة بنعم، فإلى أي مدى يتفق عمل الجهاز الأعلى للرقابة مع توقعاتك؟ • إن كانت الإجابة بلا، فما هي توقعات اللجنة إذا ما أريد تقديم هذه الطلبات في المستقبل؟
	إلى أي مدى تعتبر اللجان تقارير الرقابة ذات صلة؟	<ul style="list-style-type: none"> • إلى أي مدى تعد التقارير ذات صلة بالمسائل ذات القيمة المجتمعية العالية؟ • إلى أي مدى تتناول التقارير المسائل ذات الإهتمام الحالي؟ • إلى أي مدى تستجيب التقارير للمخاطر المتغيرة والناشئة؟ 	ما هي المجالات التي تُعد ذات صلة وثيقة بالجهاز والتي لم تشملها مهمات رقابية؟
الجهة المشمولة بالرقابة	ما هو أثر/نتيجة عمل الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين أداء القطاع العام؟	إلى أي مدى تحققت تحسينات في أداء القطاع العام بفضل عمل الجهاز الأعلى للرقابة؟	<ul style="list-style-type: none"> • اذكر بعض الأمثلة على هذه التحسينات/النتائج. • ما هي الفجوات في عمل الجهاز الأعلى للرقابة في مجال تحسين أداء القطاع العام؟
	إلى أي مدى ساهمت تقارير الجهاز الأعلى للرقابة في تحسين أداء هيئتك/جهدك الحكومية/منظمات القطاع العام بالبلد عمومًا؟	كيف ترى التوصيات التي تلقتها جهتك في التقارير الرقابية؟	<ul style="list-style-type: none"> • إلى أي مدى كانت التوصيات ذات صلة بالموضوع، أو على المستوى الصحيح، أو كانت تستهدف مجالات التحسين الرئيسية لجهتك؟ • ما هي توقعاتك من التقارير الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة (مثل المحتوى، الصلة، التوصيات)؟
	إلى أي مدى يتم إبلاغ الجمهور بنتائج الرقابة على نحو جيد؟	ما هي النتائج التي وجدت أنها ذات صلة بالتحديد؟	لماذا كانت هذه النتائج ذات صلة؟
	إلى أي مدى تعطي التقارير قيمة عالية؟	إلى أي مدى تعتقد أن المهمات الرقابية قد غطت المواضيع المجتمعية ذات الصلة واستجابت للمخاطر المتغيرة والناشئة؟	هل بإمكانك تقديم أمثلة على التقارير التي تناولت مثل هذه المواضيع والمخاطر؟ ما هي الفجوات في التغطية؟
	إلى أي مدى تعتقد أن التقارير تظهر كيفية وصول الجهاز الأعلى للرقابة إلى النتائج بطريقة شفافة؟	ما هي الفجوات المحتملة التي تراها فيما يتعلق بشفافية التواصل؟	
	كيف كانت تجربتك مع الحوار أثناء عملية الرقابة؟	ما هي مجالات التحسين التي تراها في هذا الحوار؟	
	هل كانت العملية شفافة من حيث إبلاغ الجهاز الأعلى للرقابة عن أهدافه الرقابية؟ هل أعطيت لك الفرصة للتحقق من المعلومات التي تم جمعها منك؟	إن كانت الإجابة لا/جزئيًا لا، فما هي المجالات التي تعتقد أنه يجب أن يتم تحسينها؟	

صاحب المصلحة	السؤال/الموضوع الرئيسي	الأئلة الفرعية	أئلة متابعة محتملة
وسائل الإعلام	ما مدى تواصل الجهاز الأعلى للرقابة مع وسائل الإعلام بشأن نتائج الرقابة؟	إلى أي مدى ترى أن التواصل واضحاً وفعالاً، أي هل يتم استعمال لغة سهلة الفهم، يتم الإبلاغ عن النتائج الرقابية والتوصيات الأساسية؟	ما هي مجالات التحسين فيما يتعلّق بإبلاغ وسائل الإعلام بنتائج الرقابة؟
	إلى أي مدى تتابع عمل الجهاز الأعلى للرقابة؟	ما هي الجوانب التي تجذب انتباهك تحديداً؟	
وزارة المالية	إلى أي مدى ترى وزارة المالية الجهاز الأعلى للرقابة ذي صلة فيما يتعلّق بمعالجة التحديات الموجودة في ممارسات الإدارة المالية العامة؟	<ul style="list-style-type: none"> • ما الذي يجعل بعض التقارير الرقابية ذات صلة؟ • ما الذي يجعل بعض التقارير الرقابية أقل صلة/ليست ذات صلة؟ 	
	إلى أي مدى تعتبر وزارة المالية أن تقارير الرقابة تصدر في الوقت المناسب؟	<ul style="list-style-type: none"> • ما الذي يجعل بعض التقارير الرقابية ذات صلة؟ • ما الذي يجعل بعض التقارير الرقابية أقل صلة/ليست ذات صلة؟ 	
	ما هو الدور الذي تتوقع وزارة المالية أن يضطلع به الجهاز لتحسين ممارسات الإدارة المالية العامة؟	ما هي أكثر المجالات أهمية فيما يخص مشاركة الجهاز الأعلى للرقابة؟	
	ما الذي تتوقع وزارة المالية أن يعالجه الجهاز في المهمات الرقابية المستقبلية؟	ما هي أهم المواضيع الرقابية الجوهرية بالنسبة لوزارة المالية التي يمكن معالجتها في المهمات الرقابية المستقبلية؟	
أصحاب المصلحة الداخليين	<ul style="list-style-type: none"> • هل تعرف رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته؟ • هل توافق على ذلك؟ 	حسب رأيك، ما الذي يمنع وما الذي يسمح بتحقيق رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته؟	
	حسب رأيك، كيف يُحدث الجهاز الأعلى للرقابة فارقاً في القطاع العام؟	هل بإمكانك ذكر أهم ثلاث إسهامات ينبغي أن يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة في إدارة القطاع العام؟	هل تعتقد أن الجهاز الأعلى للرقابة قادر حالياً على تقديم مثل هذه الإسهامات؟ إذا كان الجواب نعم، فكيف؟ إذا كان الجواب لا، فلماذا؟
	حسب رأيك، بأي شكلٍ يساهم عملك في تحقيق رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهمته ويساهم في إجراء تحسينات بالقطاع العام؟	ما المطلوب لجعل مساهمتك أقوى؟	هل يمكنك ذكر ثلاث تحديات رئيسية في عملك؟
	من بين أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز ما هو النوع الذي تعتبره أكثر صلة؟	هل يمكنك التعليق على التوازن بين مختلف أنواع الرقابة؟	في رأيك، ما هي أولويات الجهاز في المستقبل؟

4.4 تحليل أصحاب المصلحة بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند

علامة	وجهات النظر الحالية	التوقعات	السلطة/الاهتمام	أصحاب المصلحة
2-	<ul style="list-style-type: none"> • مهمات الرقابة ليست ذات صلة، هناك ضعف في كتابتها، توصيات صعبة التنفيذ • على غرار مهمات رقابة الأداء ولكن ليس الكثير منها • تقارير الرقابة الداخلية أفضل وأكثر إفادة وأكثر ودية 	<ul style="list-style-type: none"> • يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة دعم إدارة مالية عامة أقوى. • عداد تقارير رقابية أفضل ذات توصيات أكثر صلة. • مزيد من التواصل خلال العملية الرقابية، بما في ذلك بخصوص المعايير الرقابية المستخدمة. 	عالي/منخفض	الجهات محل الرقابة
1+	<ul style="list-style-type: none"> • قد يصبح الجهاز الأعلى للرقابة مصدرا أفضل للمعلومات لمنظمات المجتمع المدني، هو غير معروف جيدا في الوقت الراهن • تقارير رقابية صعبة القراءة والفهم من قبل الصحفيين 	<ul style="list-style-type: none"> • يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة لعب دور في تقوية الإدارة المالية والمساءلة بالبلد 	منخفض/منخفض	منظمات المجتمع المدني
0+/-	<ul style="list-style-type: none"> • لجهاز الأعلى للرقابة ليس مستقلا بل إن تصرفاته مؤيدة للحزب الحاكم 	<ul style="list-style-type: none"> • المزيد من الرقابة المستقلة على الحكومة وتقليل الفساد في نورلاند 	منخفض/عالي	عامة الجمهور
3+	<ul style="list-style-type: none"> • لا يملك الجهاز الأعلى للرقابة قدرات مؤسسية كافية (إطار قانوني) لتنفيذ مهامه • لا يستجيب الجهاز الأعلى للرقابة بشكل كافٍ للطلبات المتعلقة بإنجاز مهمات رقابية بخصوص مسائل معينة 	<ul style="list-style-type: none"> • رؤى ذات صلة ودعم موجه لضمان متابعة المهمات الرقابية • إعداد تقارير رقابية أفضل وذات توصيات أكثر صلة. • تقديم أفكار واقتراح حلول لأوجه الضعف في الإدارة المالية العامة مثل الإبلاغ المالي • المزيد من مهمات رقابة الأداء 	عالي/عالي	لجنة الرقابة والميزانية بالبرلمان
4+	<ul style="list-style-type: none"> • لا يتعامل الجهاز الأعلى للرقابة مع وزارة المالية مباشرةً • لا تتعلق المسألة بالتغطية بل بجودة مهمات الرقابة • يبدو أن الجهاز الأعلى للرقابة نفسه أقل اهتماما بمتابعة التوصيات الرقابية وتنفيذها 	<ul style="list-style-type: none"> • يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة التركيز على مسائل الإبلاغ المالي • مهمات الرقابة على الأداء لا تغطي المواضيع الهامة • يجب على الجهاز لعب دور في دعم إستراتيجية الإدارة المالية العامة الجديدة، وهذا مهم أيضا بالنسبة للجهات المانحة التي تقدم الدعم للميزانية 	عالي/عالي	وزارة المالية
	<ul style="list-style-type: none"> • هناك العديد من الأنظمة والعمليات القديمة بالجهاز الأعلى للرقابة خصوصا فيما يتعلق برقابة الالتزام والرقابة المالية، ولكن الحفاظ على التغطية الجيدة وحسن التوقيت هما أمران أساسيان • المقاومة الداخلية لعملية التغيير من طرف الموظفين الكبار في السن 	<ul style="list-style-type: none"> • يجب أن يكفل الجهاز الأعلى للرقابة مساءلة الجهات المنفقة • يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة الترويج لثقافة الشفافية والأداء وتقديم مثال يحتذى به في ذلك • يجب أن تصبح رقابة الأداء أكثر قوة 	عالي/عالي	موظفو الجهاز الأعلى للرقابة - القيادة
	<ul style="list-style-type: none"> • يوجد تباين بين وضع الموارد الحالي والتوقعات من الإدارة وعبء العمل • الثقافة غير ملائمة للترقيات القائمة على الجدارة وإنما على الخبرة فقط • على الرغم من أن رئيسة الجهاز امرأة، يوجد تباين كبير في التوازن بين الجنسين في مناصب كبار المدققين والمناصب الأعلى 	<ul style="list-style-type: none"> • يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى المساهمة في تحسين الإدارة المالية العامة وجعلها أكثر تحملاً للمسؤولية مما يؤدي إلى تدني مستوى الفساد • يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة إظهار الحوكمة الرشيدة والسلوك الأخلاقي 		

الفصل 5: توضيح الرؤية والمهمة والقيم

1.5 الرؤية والمهمة والقيم خطوة بخطوة

الخطوة 1: تحديد بيان الرؤية

- يعد إعداد بيان الرؤية عملية إبداعية لا تتطلب قواعد صارمة أو سريعة. قم بوضع بيان بسيط يجب عن واحد أو أكثر من الأسئلة التالية:
- ما الذي ينبغي أن يعنيه الجهاز الأعلى للرقابة؟
 - كيف يحدد الجهاز الأعلى للرقابة نجاحه؟
 - ما هو النجاح الذي سيحققه الجهاز الأعلى للرقابة؟
 - كيف سيكون للجهاز الأعلى للرقابة أثر إيجابي على المجتمع؟
 - ما هو أكثر ما يُقدَّرُه الجهاز الأعلى للرقابة وأصحاب المصلحة بخصوص المنظمة؟

الخطوة 2: تحديد بيان المهمة

كتحضير لذلك، يمكنك الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ما هي المشكلة الرئيسية التي وجد الجهاز الأعلى للرقابة لحلها؟
- قد يتضمن ذلك أسئلة فرعية مثل: ما هي الحاجة أو الفرصة التي أحدث جهازنا لحلها؟ من المتأثر بالمشكلة؟ كيف يتأثرون؟ إن نجحنا، فما الأثر الذي سنحدثه بالنسبة لهذه المشكلة؟
- ما هي الافتراضات التي يعمل الجهاز الأعلى للرقابة على أساسها؟
- ما هو هدف جهازنا الأعلى للرقابة؟
- يجب أن يصف الهدف سبب وجود الجهاز الأعلى للرقابة بدلا مما يقوم به. التركيز على النتائج النهائية للجهاز الأعلى للرقابة وليس على طريقة تحقيقها.
- ما هي الأساليب التي يستخدمها الجهاز الأعلى للرقابة لتحقيق هدفه؟ ما هو عمل الجهاز الأعلى للرقابة أو خدماته الأساسية؟

قم بدمج الجملة المعبرة عن الهدف ووصف الخدمات والأنشطة الأساسية ضمن بيان المهمة وفق النموذج: تنفيذ "أ" للوصول إلى "ب".

الخطوة 3: تحديد قيم جهازك الأعلى للرقابة

أولاً، وضح منظومة معتقدات منظمتك: ما هي القيم والمعتقدات والمبادئ التوجيهية التي توجه تفاعل الإدارة والموظفين مع بعضهم البعض ومع أصحاب المصلحة الخارجيين؟ ثانياً، قم بتعريف الأثر العملي لكل قيمة حددتها: ما هي السلوكيات التي يجب أن يلتزم بها الجميع في الممارسة اليومية لدعم هذه القيم والمعتقدات والمبادئ التوجيهية؟

2.5 الرؤية والمهمة والقيم الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

بناءً على نتائج تقييم الأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة وتحليل أصحاب المصلحة فإن الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند قام بتقييم رؤيته الحالية ومهمته وقيمه لتأكيد صلتها وصلاحيتها.

وقد وجد أن رؤيته وبيانات قيمه تتطلب بعض التحديثات. وتم اعتبار بيان المهمة على أنه مناسب. تم تنظيم عمليات التعديل على النحو التالي:

- أعد فريق التخطيط الإستراتيجي ثلاث مسودات نسخ من بيانات الرؤية والقيم والتي تم تقديمها إلى رئيسة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند وفريقها الإداري، والتي قدمت تعليقات وبينت أفضلياتها.
- ثم تم عرض النسخ على مجموعة من موظفي الجهاز الأعلى للرقابة من ممثلي كل قسم وكل مجال وظيفي. كما حضر منسق الشؤون الجنسانية لدى الجهاز. تم تنظيم الاجتماع في شكل جلسة "عصف ذهني" لمدة نصف يوم. كما عرضت على المجموعة نتائج تقييم الأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة ونتائج تحليل أصحاب المصلحة.
- عملت المجموعة على صقل البيانات واختيار القيم قبل تقديم الاقتراح النهائي إلى فريق التخطيط الإستراتيجي وقيادة الجهاز الأعلى للرقابة بنورلاند.
- تبنت رئيسة الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند هذا الاقتراح وأبلغت به جميع الموظفين.

البيان الحالي	التقييم/المسائل	البيان الجديد
الرؤية: التدقيق على كل الإنفاق العام بنورلاند وضمان المساءلة والشفافية	<ul style="list-style-type: none"> • لا توضح التغييرات التي يرغب الجهاز الأعلى للرقابة في إحداثها، غير محددة بوقت لكن غير ملهمة • غير دقيقة إلى حد ما حيث أن الجهاز الأعلى للرقابة يتولى رقابة الإيرادات كذلك 	<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز الفعالية والمساءلة والشفافية في استخدام الموارد العامة لنورلاند من أجل تحسين حياة مواطنيها
المهمة: القيام بالرقابة ورفع التقارير الى البرلمان حول الإدارة والاستخدام السليم والمسؤول للموارد العامة لتعزيز المساءلة العامة والمساعدة في تقوية الحوكمة المالية للخدمات العامة	<ul style="list-style-type: none"> • ترتبط بولاية الجهاز الأعلى للرقابة • تصف بوضوح عمل الجهاز الأعلى للرقابة ومن يخدمهم • تتلاءم جيداً مع بيان الرؤية الجديد بتقديم مزيد من التفاصيل 	<ul style="list-style-type: none"> • الإبقاء عليها كما هي دون تغيير
القيم: الفعالية، والأداء، والإنصاف، والمهنية، والاحترام، والموضوعية، والموثوقية، والحافز، خدمة العملاء	<ul style="list-style-type: none"> • القيم متداخلة أحياناً • لا يمكن تصنيفها على أنها فردية، أو ذات علاقة، أو تنظيمية، أو مجتمعية • البعض منها يصعب فهمه في حين أن البعض الآخر يحتاج إلى المزيد من التركيز • لا تعكس كيف يريد الموظفون رؤية ثقافة الجهاز الأعلى للرقابة 	<ul style="list-style-type: none"> • لقيم الفردية: النزاهة والسلوك الأخلاقي والمهني • قيم العلاقة: الاحترام المتبادل والمساءلة • القيم التنظيمية: الكفاءة والشفافية والتوجه نحو الأداء • القيم المجتمعية: الإنصاف والاستدامة

الفصل 6: تحديد الأهداف الإستراتيجية

1.6 تحليل SWOT للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> • تفويض واسع يغطي كل أنواع الرقابة الثلاثة • يصدر الجهاز الأعلى للرقابة عددًا كبيرًا من تقارير الرقابة بالرغم من التحديات التي يواجهها على مستوى الموارد • جودة رقابة الأداء مرضية • الوصول للمعلومات مضمون أثناء الممارسة • تغطية جيدة لمهام الرقابة المالية • تقديم التقارير ونشرها في الوقت المناسب 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تخطيط شامل • ضعف الإطار القانوني (الاستقلالية والتفويض) • غياب ضمان الجودة • عدم وجود رقابة تستند إلى المخاطر • ضعف المشاركة مع لجنة الرقابة والميزانية • عدم وجود آلية متابعة في الجهاز الأعلى للرقابة • عدم وجود إستراتيجية تواصل مع أصحاب المصلحة • الهيكل التنظيمي للجهاز الأعلى للرقابة قديم
الفرص	المخاطر
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع قانون رقابة جديد (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) • اهتمام لجنة الرقابة والميزانية بالبرلمان بتعزيز دور الجهاز الأعلى للرقابة والزيادة من مهمات رقابة الأداء (تحليل أصحاب المصلحة) • اهتمام واسع النطاق بدور الجهاز الأعلى للرقابة بعد "فضيحة السندات" (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) • طلبات قوية من المواطنين بخصوص المساءلة عن النفقات الطارئة بسبب كوفيد-19 (تحليل أصحاب المصلحة) • إستراتيجية جديدة لإدارة الشؤون المالية العامة تؤكد على دور الجهاز الأعلى للرقابة ومعالجة نقاط الضعف في إدارة توريد المشتريات العامة والمحاسبة والتي تم إبرازها في تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية الأخير (خلفية عن البلد) • يتوقع البرلمانيون مساهمة من الجهاز الأعلى للرقابة بخصوص الدور الرقابي للسلطة التنفيذية (تحليل أصحاب المصلحة) • استعداد شركاء التنمية لدعم الجهاز الأعلى للرقابة (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) 	<ul style="list-style-type: none"> • تأخير في إعداد القوائم المالية (إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) • النظام التعليمي ضعيف (خلفية عن البلد) • تقدير ضعيف لعمل الجهاز الأعلى للرقابة من جانب الجهات المشمولة بالرقابة وضعف تنفيذ التوصيات (تحليل أصحاب المصلحة) • الجهاز الأعلى للرقابة غير معروف وخاصة من قبل المجتمع المدني (تحليل أصحاب المصلحة) • إعداد محدود لتقارير وسائل الإعلام حول قضايا الإدارة المالية العامة (خلفية عن البلد) • ترى مؤسسات المجتمع المدني أن الإدارة المالية على مستوى الدولة ضعيفة (تحليل أصحاب المصلحة) • قيود شديدة بشأن الكفاءة وصعوبات في إجراء مهمات الرقابة المالية خلال فترة الوباء والحظر (خلفية عن البلد) • ينظر المواطنون إلى الجهاز الأعلى للرقابة على أنه قريب من الحزب الحاكم (تحليل أصحاب المصلحة)

2.6 القضايا الإستراتيجية الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

نتائج تحليل SWOT:

- يرى المواطنون أن الجهاز الأعلى للرقابة قريب من الحزب الحاكم (خطر)
- قلة التقدير لعمل الجهاز الأعلى للرقابة من جانب السلطة التنفيذية وقلة تنفيذ التوصيات (خطر)
- عدم وجود ضمان جودة (نقطة ضعف)
- يتوقع البرلمان مساهمة من الجهاز الأعلى للرقابة بخصوص الدور الرقابي للسلطة التنفيذية (فرصة)

القضية الإستراتيجية: "كيف يمكن أن ينظر إلينا كمؤسسة موثوقة ومستقلة يمكن الاعتماد عليها في حين أن تنفيذ توصيات الرقابة ضعيف؟"

نتائج تحليل SWOT:

- غياب رقابة مبنية على المخاطر (نقطة ضعف)
- عدم وجود آلية للمتابعة في الجهاز الأعلى للرقابة (نقطة ضعف)
- يصدر الجهاز الأعلى للرقابة عددًا كبيرًا من تقارير الرقابة على الرغم من تحديات الموارد (نقطة قوة)
- اهتمام لجنة الرقابة والميزانية بتعزيز دور الجهاز الأعلى للرقابة وزيادة المهمات الرقابية على الأداء (فرصة)
- يرى المجتمع المدني أن الإدارة المالية على مستوى الدولة ضعيفة (خطر)
- مطالبة قوية من المواطنين بالمساءلة عن الإنفاق الطارئ لكوفيد-19 - (تحليل أصحاب المصلحة)

القضية الإستراتيجية: "كيف يمكننا المساهمة في وضع نظام إدارة مالية أكثر فعالية وقدرة على الإستجابة لحالة الطوارئ الناتجة عن كوفيد-19 - في حين أن أنظمتنا لا تعطي أولوية للموارد بشكل فعال؟"

الفصل 7: صياغة إطار نتائج إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة

1.7 صياغة إطار نتائج الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

الاثار	النواتج	المخرجات	القدرات
إدارة أكثر موثوقية وفعالية ومسؤولية للموارد العامة في نورلاند من أجل تحسين جودة حياة المواطنين النورلانديين بشكل مستدام	زيادة ثقة أصحاب المصلحة الرئيسيين (لجنة الرقابة والميزانية، ووزارة المالية، والوزارات الخاضعة للرقابة) في الجهاز الأعلى للرقابة وفي أعماله	مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين	استراتيجية التواصل
		تغطية أفضل وجودة أفضل لتقارير رقابة الالتزام بشأن المواضيع المختارة وفق المخاطر والصلة	تحسين إجراءات اختيار المخاطر موظفون أكفاء في استخدام منهجية رقابة الالتزام ولهم معرفة جيدة بلوائح توريد المشتريات منهجيات محددة بخصوص رقابة الالتزام المتزامنة آلية لمراقبة لوائح الحكومة المعمول بها
		تقارير رقابة أداء وتوصيات ذات صلة	دليل محدث لرقابة الأداء موظفون مدربون على منهجية رقابة الأداء الخبرة في إدارة الكوارث والتحضير للأزمات
		تقارير منتظمة للعموم حول حوكمة الجهاز الأعلى للرقابة وأدائه	خطة للمراقبة آلية لإعداد التقارير موظفون أكفاء في المراقبة وإعداد التقارير تحسين عمليات السلوك الأخلاقي والسلوك الذي يراعي الاعتبارات الجنسانية
إدارة مالية وإبلاغ مالي عموميين أكثر موثوقية ومسؤولية، بما في ذلك الاعتمادات المالية لطوارئ كوفيد-19	آراء دقيقة وفي الوقت المناسب ناتجة عن الرقابة المالية	زيادة المتابعة والتقارير بشأن تطبيق توصيات الرقابة المالية	آلية لضمان الجودة تطبيق آليات رقابة الجودة باستمرار معرفة ثابتة بالمعايير والأدلة بين المدققين الماليين
		الإبلاغ عن عدم تسليم القوائم المالية	آلية متابعة مناسبة لتوصيات الرقابة المالية
			آليات متابعة متكاملة لعدم تسليم القوائم المالية

2.7 متطلبات الجودة الأساسية للخطة الاستراتيجية

1. المدة: 3 سنوات على الأقل، ويفضل 5 سنوات
2. الاستناد إلى تقرير تقييم الأداء وفق إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة الذي يغطي نقاط القوة والضعف الرئيسية لدى الجهاز الأعلى للرقابة والعوامل التوضيحية لذلك، كما ورد في التقييم المتكامل للأداء
3. تأخذ بالإعتبار عوامل توقعات أصحاب المصلحة والمخاطر الناشئة، وموجهة نحو الفرص والمجالات التي يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يضيف فيها قيمة في إطار الإدارة المالية العامة للدولة وبيئة الحوكمة؛
4. الإشارة بوضوح إلى رؤية الجهاز الأعلى للرقابة ومهامه وقيمه
5. تم وضعها بتوجيه واضح للأداء، من حيث كيفية مساهمة تغطية رقابة الجهاز الأعلى للرقابة والجودة وحسن التوقيت في تحسينات القطاع العام الأوسع
6. أن يوجد إطار نتائج بتسلسل هرمي منطقي للأهداف: الأثر - النواتج - المخرجات - القدرات المطلوبة
7. أن تشرح الأساس المنطقي للنواتج والمخرجات والقدرات، بالإضافة إلى الروابط المفترضة بينها
8. تحديد الفجوة الحالية بين القدرات اللازمة والحالية (المرتبطة بإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة) ووصف مسار العمل بصورة أوسع خلال فترة التخطيط الاستراتيجية بشأن كيفية معالجة هذه المسائل
9. أن توضح بإيجاز كيفية رصد تنفيذ الخطة الاستراتيجية وإعداد التقارير بشأن ذلك
10. أن تحتوي على عدد من المؤشرات القابلة للإدارة والتي يمكن استخدامها في قياس مدى تحقيق النواتج والمخرجات
11. أن يتم إعدادها مع النظر بوضوح في الموارد المتاحة (التمويل والموظفين) وإمكانية تعبئة موارد إضافية
12. أن تحظى بدعم كافة الموظفين وقبولهم
13. أن توضح إستراتيجيات تدبير موارد الخطة
14. أن توضح الاستراتيجيات المتعلقة بالتنوع والشمولية والتنوع

3.7 العناصر الرئيسية للخطة الاستراتيجية

سيتم وضع الخطوط الرئيسية للخطة الاستراتيجية من خلال المشاورات. وتتمثل العناصر النموذجية للخطة الاستراتيجية فيما يلي:

1. نظرة عامة على مساهمات الجهاز الأعلى للرقابة في الأثر: صفحة واحدة توضح/ تعرض إطار النتائج بما في ذلك الرؤية والمهمة والقيم والنواتج والمخرجات والقدرات
1. جدول المحتويات
1. الاختصارات
1. مقدمة من رئيس الجهاز
1. الوضع الحالي للجهاز الأعلى للرقابة وبيئته (بما في ذلك صلاحيات الجهاز، وملخص تقرير إطار قياس أداء الجهاز، والهيكل التنظيمي الحالي، وتوقعات أصحاب المصلحة المختارين، ووضع إدارة المال العام في البلاد)
1. الرؤية، والمهمة، والقيم
1. وصف النواتج، والمخرجات، والقدرات اللازمة ومسار العمل لسد فجوات القدرات المحددة
1. المراقبة (الرصد) وإعداد التقارير
1. توفير الموارد

الفصل 8: ترتيب أولويات الخطة الإستراتيجية وإنهائها

1.8 التوقعات المالية للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

المصروفات الرأسمالية	تكاليف متكررة أخرى (تشغيلية)	منها التكاليف المتكررة (الموظفون)	المقترحة	
15.8	17.5	73	106.3	2020
12	18.3	70	100.3	2021
13.3	19.5	71	103.8	2022
13.5	20.3	73	107.4	2023
15.0	15.0	80	110.0	2024
15.0	16.0	82	113.0	2025

لافتراضات الأساسية:

- تسمح المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة بالمجالات الأخرى على زيادة العمل في رقابة الالتزام.
- لا يمكن حاليًا إجراء مهمات رقابية متزامنة بسبب التحديات التقنية والآثار المترتبة عن الموارد البشرية والمالية.
- بدء العمل بخصوص رقابة الأداء سيكون في مرحلة متأخرة (السنة الثالثة من الخطة الإستراتيجية) وذلك عندما تنتهي إلى حد كبير أعمال تحسين ممارسة رقابة الالتزام.
- قد يكون تمويل الجهات المانحة متاحا لدعم تطوير رقابة الأداء. وقد يتم البدء بالعمل قبل حلول السنة الثالثة إن أمكن.
- إن تطوير بعض القدرات غير المرتبطة بالعمل الأساسي للجهاز قد يتم تأجيله لبعض الوقت بسبب التخفيضات في الميزانية، وستتم الإشارة إلى ذلك في نظام الرصد.

الاثـر	النـواتج	المـخرجات	القـدرات
إدارة أكثر موثوقية وفعالية ومسؤولية للموارد العامة في نورلاند من أجل تحسين جودة حياة المواطنين النورلانديين بشكل مستدام	زيادة ثقة أصحاب المصلحة الرئيسيين (لجنة الرقابة والميزانية، ووزارة المالية، والوزارات الخاضعة للرقابة) في الجهاز الأعلى للرقابة وفي أعماله	استراتيجية التواصل	استراتيجية التواصل
		تغطية أفضل وجودة أفضل لتقارير رقابة الالتزام بشأن المواضيع المختارة وفق المخاطر والصلة	تحسين إجراءات اختيار المخاطر التي تأخذ في الإعتبار تحديثات لوائح توريد المشتريات
		تقارير رقابة أداء وتوصيات ذات صلة	موظفون أكفاء في استخدام منهجية رقابة الالتزام ولهم معرفة جيدة بلوائح توريد المشتريات
		تقارير منتظمة للعموم حول حوكمة الجهاز الأعلى للرقابة وأدائه	دليل محدث لرقابة الأداء
		آراء دقيقة وفي الوقت المناسب ناتجة عن الرقابة المالية	موظفون مدربون على منهجية رقابة الأداء
		زيادة المتابعة والتقارير بشأن تطبيق توصيات الرقابة المالية	الخبرة في إدارة الكوارث والتحصير للأزمات
		الإبلاغ عن عدم تسليم القوائم المالية	خطة للمراقبة
			آلية لإعداد التقارير
			موظفون أكفاء في المراقبة وإعداد التقارير
			تحسن العمليات الخاصة بالسلوك الأخلاقي والتصرفات المراعية للاعتبارات الجنسانية
إدارة مالية وإبلاغ مالي عموميين أكثر موثوقية ومسؤولية، بما في ذلك الاعتمادات المالية لطوارئ كوفيد-19		آراء دقيقة وفي الوقت المناسب ناتجة عن الرقابة المالية	آلية لضمان الجودة
		زيادة المتابعة والتقارير بشأن تطبيق توصيات الرقابة المالية	تطبيق آليات رقابة الجودة باستمرار
		الإبلاغ عن عدم تسليم القوائم المالية	معرفة ثابتة بالمعايير والأدلة بين المدققين الماليين
			آلية متابعة مناسبة لتوصيات الرقابة المالية
			آليات متابعة متكاملة لعدم تسليم القوائم المالية

الفصل 9: الخطة التشغيلية

1.9 نموذج محتمل لخطة تشغيلية مرتبطة بالخطة الإستراتيجية ومتوائمة مع الخطط الأخرى.

المخرجات	النشاط	المسؤول	الإطار الزمني	المعلم المرحلي للعام X	الحالة الربع سنوية Y	الميزانية	احتياجات الموظفين	الخطط الأخرى ذات الصلة
المخرج 1	النشاط 1.1							
	النشاط 1.2							
المخرج 2	النشاط 2.1							
	النشاط 2.2							

2.9 نموذج محتمل لخطة تشغيلية متكاملة

الناتج الاستراتيجي 1							
المخرجات	النشاط	المعلم المرحلي	التاريخ المستهدف	المسؤول	الميزانية	الموظفون المعنيون	موارد أخرى
المخرج 1	النشاط 1.1						
	النشاط 1.2						
	النشاط 1.3						
المخرج 2							

3.9 الخطة التشغيلية المتكاملة للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند - الجزء الخاص بالنتائج 1 (العام 1 من الخطة الإستراتيجية)

زيادة مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة وأعماله في نظر أصحاب المصلحة الرئيسيين (لجنة الميزانية والرقابة، البرلمان، الوزارات المشمولة بالرقابة)

المخرج	النشاط	المعلم المرحلي	التاريخ المحدد	المسؤول	الميزانية	الموظفون المعينون	موارد أخرى
مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين	وضع إستراتيجية تواصل	احتياجات التواصل محددة	05.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	\$\$	موظفان إثنان من قسم التخطيط وإعداد التقارير	جميع أقسام الجهاز الأخرى لتوفير المعلومات
		مسودة إستراتيجية التواصل	08.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	\$\$	ثلاثة موظفين من قسم التخطيط وإعداد التقارير	استشاري
		التعليقات حول إستراتيجية التواصل مجمعة	05.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	\$\$	موظف واحد من قسم التخطيط وإعداد التقارير	جميع الأقسام الأخرى للتعليق
تغطية أفضل لرقابة الإلتزام وتقارير عالية الجودة لرقابة الإلتزام بشأن مواضيع رقابية مختارة على أساس المخاطر والصلة	كتابة خطة الرقابة للعام القادم	تقييم المخاطر مكتمل	08.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	\$\$	موظف واحد من قسم التخطيط؛ موظف واحد من كل قسم من أقسام الرقابة	-
		تحليل مكتمل للمواضيع ذات الصلة	08.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	\$\$	موظف واحد من قسم التخطيط؛ موظف واحد من كل قسم من أقسام الرقابة	-
		خطة الرقابة مكتملة وموافق عليها	12.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير؛ مجلس الإدارة	\$\$	موظف واحد من قسم التخطيط؛ موظف واحد من كل قسم من أقسام الرقابة	-
تدريب مدققين إضافيين على منهجية رقابة الإلتزام	30 مدقق مدربون على المنهجية	12.01.	رئيس قسم المنهجية والتدريب	\$\$	موظفان إثنان من قسم المنهجية؛ 30 مدقق من قسم رقابة الإلتزام	برمجية للتعلم الإلكتروني	
مهمات رقابة إلتزام على أكبر الوحدات إنفاقاً	مهمة رقابة إلتزام على برنامج الحد من الفقر	مهمة رقابة إلتزام على برنامج الحد من الفقر	07.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	3 موظفين من قسم رقابة الإلتزام	سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
		مهمة رقابة إلتزام على صندوق المعاشات الحكومي	07.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	مدققان من قسم رقابة الإلتزام	سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
		مهمة رقابة إلتزام على صندوق الطاقة المتجددة وتخفيف آثار التغير المناخي	07.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	مدققان من قسم رقابة الإلتزام	سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز

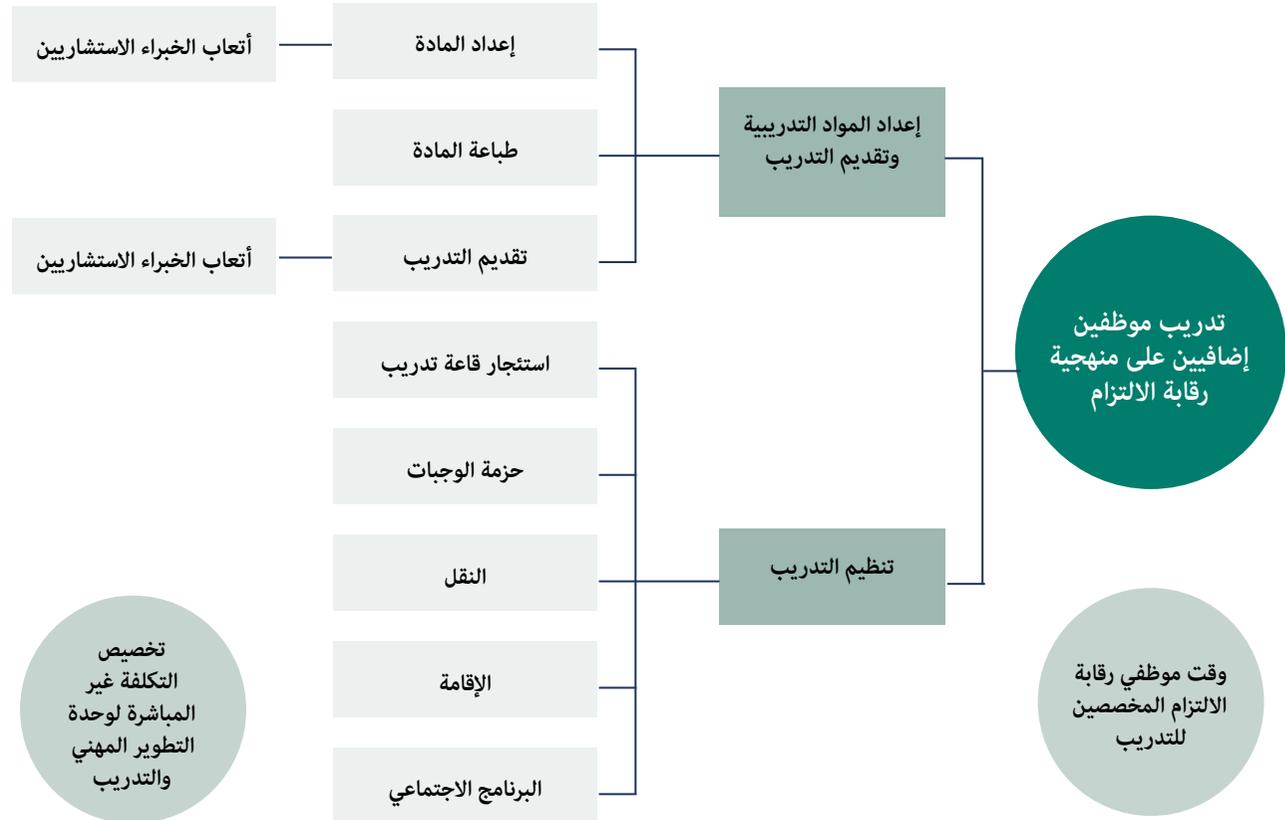
المخرج	النشاط	المعلم المرحلي	التاريخ المحدد	المسؤول	الميزانية	الموظفون المعنيون	موارد أخرى
مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين	مهام رقابة إلتزام على أكبر الوحدات إنفاقاً	مهمة رقابة إلتزام على صندوق التخفيف من أزمة فيروس كورونا	11.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	3 مدققين من قسم رقابة الإلتزام	-
		مهمة رقابة إلتزام على وزارة الدفاع	11.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	4 مدققين من قسم رقابة الإلتزام	سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
		مهمة رقابة التزم على هيئة الصحة العامة	11.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	مدققان إثنان من قسم رقابة الإلتزام	-
		مهمة رقابة التزم على هيئة الطرق	11.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	مدققان إثنان من قسم رقابة الإلتزام	سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
		مهمة رقابة التزم على السكك الحديدية الوطنية	11.01.	رئيس قسم رقابة الإلتزام	\$\$	مدققان إثنان من قسم رقابة الإلتزام	-سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
تقارير رقابة أداء وتوصيات ذات صلة	عدد 2 مهمات رقابة أداء	مهمة رقابة أداء على هيئة الطرقات	11.01.	رئيس قسم رقابة الأداء	\$\$	مدققان إثنان من قسم رقابة الأداء	-سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
		مهمة رقابة أداء على هيئة الصحة العامة	11.01.	رئيس قسم رقابة الأداء	\$\$	4 مدققين من قسم رقابة الأداء	-سيارات من ضمن السيارات التي يملكها الجهاز
تقارير دورية علنية حول أداء الجهاز الأعلى للرقابة	تدريب الموظفين حول المراقبة وإعداد التقارير	عقد ندوة	06.01.	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير؛ رئيس قسم المنهجية والتدريب	\$\$	موظف واحد من قسم التخطيط وإعداد التقارير؛ موظف واحد من قسم التدريب والمنهجية	كافة موظفي قسم التخطيط وإعداد التقارير؛ 3 موظفين من كل قسم من أقسام الرقابة؛ مدربون وقاعة تدريب

الفصل 10: توفير الموارد

1.10 نظرة عامة عن مفهوم التكلفة

مفهوم التكلفة	الوصف
التكلفة الثابتة	لا تتأثر التكلفة الثابتة بالتغيرات التي تحدث للنشاط خلال العام. على سبيل المثال الإيجار والضريبة على الممتلكات.
التكلفة شبه الثابتة	تكون التكلفة ثابتة بالنسبة لمستوى معين من النشاط ولكنها تتغير عند التنفيذ وذلك عندما يزيد أو يقل النشاط عن المستوى المحدد له، على سبيل المثال، مكان العمل أو وسائل النقل التي يحتاجها فريق الرقابة.
التكلفة المتغيرة	تتغير التكلفة مباشرة بتغير النشاط، على سبيل المثال تكلفة طباعة مواد التدريب لمجموعة من المشاركين في التدريب.
التكلفة المباشرة	هي التكلفة التي تتعلق فقط بتوفير خدمة/نشاط معين ولا شيء آخر (على سبيل المثال، تكلفة الاستعانة بمستشار لإعداد المواد التدريبية)
التكلفة غير المباشرة	هي التكلفة التي تسهم إلى حد كبير في خدمة/نشاط معين وأيضاً في خدمات/أنشطة أخرى، والتي تتأثر بالتغيير في النشاط ولكنها غير محملة بشكل مباشر (على سبيل المثال، دعم الأمانة العامة لقسم الرقابة)
التكلفة العامة	هي تكلفة خدمات الإدارة والدعم التي لا تسهم بشكل واضح والتي لن تتأثر بتغير النشاط (الإدارة، أو الموارد البشرية، أو عمال تنظيف المكاتب وغيرهم).
التكلفة الإجمالية	كافة التكاليف المتعلقة بنشاط معين
متوسط التكلفة	المتوسط الحسابي، هو إجمالي جميع التكاليف مقسوماً على إجمالي عدد الوحدات التي تم إنتاجها أو الخدمات المقدمة
التكلفة الهامشية (الحدية)	هي التكلفة المرتبطة بإنتاج الوحدة التالية أو الكمية التالية من الوحدات التي قد نخطط لها

2.10 تقسيم نشاط واحد إلى مدخلات لفهم التكاليف



الفصل 11: رصد الأداء

1.11 ناطار الرصد للجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

مستوى النتيجة: ناتج الجهاز الأعلى للرقابة						
ناتج الجهاز الأعلى للرقابة 1: زيادة الثقة في الجهاز الأعلى للرقابة وفي عمله بين أصحاب المصلحة الرئيسيين (لجنة الميزانية والرقابة، والبرلمان، والوزارات المشمولة بالرقابة)						
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: متوسط ما أعرب عنه أصحاب المصلحة الرئيسيين من ثقة على مقياس من 0 إلى 10 المصدر: الاستقصاء الذي يجريه الجهاز الأعلى للرقابة
						المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتوصيات رقابة الأداء المنفذة خلال سنة واحدة من الإصدار المصدر: نظام الجهاز الأعلى للرقابة لمتابعة المهمات الرقابية
60%	50%	40%	30%	20%	20%	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتقارير الجهاز الأعلى للرقابة الصادرة (الرقابة والأداء) والتي تمت مناقشتها في اجتماع اللجنة الخاصة بالميزانية والرقابة المصدر: السجلات البرلمانية
100%	100%	90%	80%	70%	60%	المحقق:
ناتج الجهاز الأعلى للرقابة 2: إدارة مالية وإبلاغ مالي عموميين أكثر موثوقية ومسؤولية، بما في ذلك الاعتمادات المالية لطوارئ كوفيد-19-						
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: نسبة مهمات الرقابية المالية التي ينتج عنها رأي غير معدل المصدر: تقارير المهمات الرقابية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة
95%	95%	80%	65%	50%	50%	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتوصيات الرقابة المالية المنفذة المصدر: نظام الجهاز الأعلى للرقابة لمتابعة المهمات الرقابية
80%	80%	65%	50%	35%	20%	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية للقوائم المالية غير المسلمة والمقاسة بالقيمة النقدية التي تمثلها المصدر: تقارير المهمات الرقابية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة
0%	5%	10%	20%	25%	30%	المحقق:

مستوى النتائج: مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة

مخرج الجهاز الأعلى للرقابة - 1 أ: المشاورات المنتظمة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: عدد مجموعات أصحاب المصلحة الرئيسيين المحددين في إستراتيجية التواصل الذين أدرجوا في المشاورات السنوية. المصدر: اجتماع المشاورات
						يتعين تحديد إستراتيجية التواصل المحقق:

مخرج الجهاز الأعلى للرقابة - 1 ب: تغطية أفضل وجودة أفضل لتقارير رقابة الالتزام بشأن المواضيع المختارة وفق المخاطر والصلة

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتقارير رقابة الالتزام التي تجاوزت متطلبات دليل رقابة الالتزام حسب إجراءات مراقبة الجودة للجهاز الأعلى للرقابة المصدر: نظام مراقبة الجودة لدى الجهاز الأعلى للرقابة
95%	85%	75%	60%	70%	70%	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لوكالات الحكومة المركزية التي خضعت لرقابة الالتزام السنوية والمقاسة بالأهمية النسبية لنفقاتها المصدر: تقارير المهمات الرقابية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة
100%	100%	100%	85%	75%	65%	المحقق:

مخرجات الجهاز الأعلى للرقابة - 1 ج: إعداد تقارير رقابة أداء وتوصيات ذات صلة

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتقارير رقابة الأداء التي تجاوزت متطلبات دليل رقابة الأداء حسب إجراءات رقابة الجودة للجهاز الأعلى للرقابة المصدر: نظام رقابة الجودة للجهاز الأعلى للرقابة
						يتم تحديده بعد تحديث دليل رقابة الأداء المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: عدد تقارير رقابة الأداء بخصوص القضايا الناشئة الرئيسة التالية: الرعاية الصحية، ومنع الكوارث والتخفيف من آثارها، والطاقة المتجددة، وأهداف التنمية المستدامة، والتخفيف من آثار التغير المناخي، والمساواة بين الجنسين المصدر: تقارير المهمات الرقابية السنوية للجهاز الأعلى للرقابة
4	4	2	1	1	0	المحقق:

مخرج الجهاز الأعلى للرقابة 1 - د: الإبلاغ المنتظم للعموم حول أداء الجهاز الأعلى للرقابة

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: يصدر الجهاز الأعلى للرقابة تقريرا سنويا حول أدائه للبرلمان وينشره المصدر: التقرير السنوي عن الأداء
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: يحتوي تقرير الأداء السنوي للجهاز الأعلى للرقابة على أداء الجهاز مقارنة بمخرجات الخطة الإستراتيجية المصدر: التقرير السنوي عن الأداء
نعم	نعم	نعم	نعم	لا	لا	المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: يحتوي تقرير الأداء السنوي للجهاز الأعلى للرقابة على أداء الجهاز فيما يتعلق بنتائج الخطة الإستراتيجية والتوصيات الموجهة إلى الجهات المخولة باتخاذ القرار لتحقيقها. المصدر: التقرير السنوي عن الأداء
نعم	نعم	نعم	لا	لا	لا	المحقق:

ناتج الجهاز الأعلى للرقابة 2 - أ: آراء دقيقة وفي الوقت المناسب ناتجة عن الرقابة المالية

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لمهام الرقابة المالية التي اجتازت آليات ضمان الجودة الجديدة المصدر: نظام ضمان الجودة بالجهاز الأعلى للرقابة
						سيتم وضع خط الأساس بعد وضع آلية ضمان الجودة (2021) المحقق:
الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: يؤكد التقييم المستقل للالتزام بمعايير الإيساي (أي كات) الخاصة بالرقابة المالية أن الجهاز يمتثل لمتطلبات معايير الإيساي من المستوى 4 المصدر: تقرير تقييم مدى الالتزام بمعايير الإيساي
نعم	لا	لا	لا	لا	لا	المحقق:

مخرج الجهاز الأعلى للرقابة 2 - ب: زيادة المتابعة لتنفيذ توصيات مهمات الرقابة

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: النسبة المئوية لتوصيات الرقابة المالية التي خضعت للمتابعة خلال ثلاث سنوات من إصدارها المصدر: نظام المتابعة بالجهاز الأعلى للرقابة
100%	90%	80%	70%	60%	50%	المحقق:

مخرج الجهاز الأعلى للرقابة 2 - ج: الإبلاغ عن عدم تسليم القوائم المالية

الهدف لعام 2024	المعلم المرحلي لعام 2023	المعلم المرحلي لعام 2022	المعلم المرحلي لعام 2021	المعلم المرحلي لعام 2020	خط الأساس لعام 2019	تعريف المؤشر: يقدم الجهاز الأعلى للرقابة تقارير علنية عن جميع القوائم المالية التي لم تُسَلَّم أو سُلمت بشكل جزئي، أو سُلمت ولكن بتأخير عن موعدها المصدر: تقرير الرقابة السنوية للجهاز الأعلى للرقابة
نعم	نعم	نعم	نعم	لا	لا	
					المحقق:	

الفصل 12: الإبلاغ عن أداء الجهاز الأعلى للرقابة

1.12 نظرة عامة على المحتويات الرئيسية لكافة أنواع تقارير أداء الجهاز الأعلى للرقابة

التقرير	النطاق	الأجل	المحتوى الرئيسي
ربع السنوي	(ربع 1) من يناير إلى مارس، (ربع 2) من إبريل إلى يونيو، (ربع 3) من يوليو إلى سبتمبر، (ربع 4) من أكتوبر إلى ديسمبر	(ربع 1) إبريل، (ربع 2) يوليو، (ربع 3) أكتوبر، (ربع 4) يناير	<ul style="list-style-type: none"> التقدم المحرز في الأنشطة خلال ربع العام وفق الخطة التشغيلية تنفيذ الميزانية مقارنة بالخطة:
نصف السنوي	من يناير إلى يونيو	يوليو:	<ul style="list-style-type: none"> التقدم الإجمالي مقارنةً بالخطة التشغيلية (النظر في الإبلاغ عن غاية مرتبطة بهدف إستراتيجي) تقييم ما إذا كان التنفيذ لا يزال على المسار الصحيح شرح أسباب أي انحرافات عن الخطة موجز التغييرات المدخلة على الخطة التشغيلية للأشهر الستة المقبلة، إن وجدت نظرة عامة على الموارد المالية والبشرية:
السنوي	من يناير إلى ديسمبر	الربع الأول من العام التالي	<ul style="list-style-type: none"> من المفترض أن يتم مشاركته خارجياً - الحاجة إلى مقدمة عن مهمة الجهاز الأعلى للرقابة ورؤيته وولايته وهيكله، إلخ كلمة رئيس الجهاز التقدم السنوي مقارنةً بالأهداف الإستراتيجية (تحقيق الأنشطة المخطط لها وفقاً للخطة التشغيلية، الإبلاغ عنها على مستوى عال مع بعض التفاصيل لكل غاية من الغايات) سرد يوضح الأداء المحقق وأهم الدوافع/العوامل الرئيسية لذلك. بما في ذلك تجسيد المخاطر الإحصائيات الرئيسية حول على سبيل المثال الموارد البشرية، واستكمال الأنشطة الرقابية ملخص محتمل للنتائج الرئيسية للرقابة نظرة عامة مالية مقارنة بالميزانية المعتمدة (المنقحة) توقعات العام المقبل

2.12 المحتويات المقترحة للتقرير السنوي عن أداء الجهاز الأعلى للرقابة

1. السياق العام لأداء الجهاز الأعلى للرقابة خلال السنة (كيف كانت الظروف، ما الذي تغير مقارنة بالعام الماضي؟)
2. تحقيق أهداف المخرج/الناتج والسرد الداعم
3. تجسيد المخاطر
4. الإحصائيات الرئيسية عن الجهاز الأعلى للرقابة:
 - أ. عدد الموظفين
 - ب. الموظفون حسب نوع الجنس
 - ج. مؤهلات الموظفين
 - د. متوسط أيام عمل الفرد في المهمات الرقابية
5. المعلومات المالية
 - أ. الميزانية المعتمدة مقابل الميزانية المنفذة والتحليل
 - ب. متوسط تكلفة كل مهمة رقابية
6. معلومات الرقابة
 - أ. المهمات الرقابية المنفذة، حسب النوع
 - ب. توصيات المهمات الرقابية المنفذة
7. قصص النجاح (أمثلة على جميع المهمات الرقابية ذات الأثر، على سبيل المثال)
8. الدروس المستفادة
9. التغييرات والتنقيحات في الإستراتيجية
10. الإجراءات المخطط لها للعام القادم

ملحق الفصل 13 صنع القرار الإستراتيجي وإدارة المخاطر

1.13 سجل مخاطر الجهاز الأعلى للرقابة في نورلاند

م.	نوع الخطر	خطر محدد	الأثر (من 1 إلى 5)	الاحتمالية (من 1 إلى 3)	تصنيف الخطر (الأثر X الاحتمالية)	إجراءات التحكم	المسؤول عن التحكم	كود الإنذار ²⁴
1.	إستراتيجي - يمس بالسمعة	خطر أن تصبح إحدى حالات سوء إدارة الأموال علنية دون أن يرصدها جهاز الرقابة في نورلاند بسبب عدم اتباع نهج اختيار مهمات الرقابة على أساس المخاطر	3	2	6	على المدى القصير: إجراء مسح دوري للمواضيع المحتملة مع تعديل خطة الرقابة إذا لزم الأمر على المدى البعيد: تطوير إجراءات الاختيار المبنية على المخاطر	رؤساء أقسام الرقابة رئيس قسم المنهجية والتدريب	
2.	إستراتيجي - يمس بالسمعة	خطر انخفاض جودة التقارير بسبب الإفتقار إلى ضمان الجودة	4	2	8	على المدى القصير: الرفع من مستوى إجراءات مراقبة الجودة وعقد اجتماعات منتظمة مع المدققين لمعالجة قضايا الجودة على المدى الطويل: تنفيذ ضمان الجودة وآلية التدريب ذات الصلة	رؤساء أقسام الرقابة رئيس قسم المنهجية والتدريب	
3.	استراتيجي - سياسي وقانوني	خطر قيام السلطة التنفيذية بعرقلة التغييرات المقترحة على الإطار القانوني للجهاز الأعلى للرقابة	4	1	4	عقد اجتماعات مع وزارة المالية، واستخدام دعم لجنة الرقابة والميزانية، وتعبئة وسائل الإعلام، بما في ذلك من خلال تنظيم المؤتمرات الصحفية وحملات التوعية	رئيس الجهاز الأعلى للرقابة، والقسم الإعلامي	
4	إستراتيجي - أخلاقي	خطر أن يلقي تنفيذ نظام مراقبة الأخلاقيات مقاومة داخلية	4	1	4	استمرار العمل على سياسة الأخلاقيات والهيكل التنظيمي، عقد التدريبات، إنشاء آلية تناوب للمدققين	رئيس قسم التخطيط وإعداد التقارير	
5.	تشغيلي - تكنولوجي ولوجيستي	خطر مغادرة الموظفين المعيّنين حديثاً بسبب نقص الحواسيب وأماكن العمل	4	3	12	تقديم طلب طارئ لوزارة المالية والجهات المانحة للحصول على تمويل إضافي للمعدات الحصول على موافقة لإنشاء مقر جديد الصياغة النهائية للاتفاقات مع وزارة التنمية الإقليمية من أجل استخدام مبناها القديم أثناء فترة تشييد المبنى الجديد	رئيس الجهاز الأعلى للرقابة قسم التخطيط وإعداد التقارير مع مساهمة أحد المسؤولين الماليين المستشار القانوني	

مبادرة تنمية

الإنتوساي ©

جميع الحقوق محفوظة.

V0105

ISBN: 978-82-692753-5-3

اوسلو، النرويج

www.idi.no