

الندرج

الجمهورية اللبنانية



مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية

مشروع التنمية الإدارية
التخطيط الاستراتيجي للحكومة اللبنانية
ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT PROJECT
TECHNICAL ASSISTANCE IN STRATEGIC PLANNING

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي
إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

STANDARDS AND GUIDELINES SPECIFICATIONS STRATEGIC PLANNING FRAMEWORK

بيروت

كانون الثاني ٢٠١٣ – JANUARY 2013

team International



تيم انترناشيونال

الحمراء - شارع مدام كوري - سنتر منقاره - ص.ب. ١٤٥٣٠٣ - بيروت ١١٠٥٢٠٣٠ لبنان
هاتف: ٣٥٣٤٥٨ (٩٦١ ١) - ٣٥٣٤٧٧ (٩٦١ ١) فاكس: ٣٥٣٤٥٩ (٩٦١ ١)
E-mail: teambeirut@team-international.com Web site: www.team-international.com

DEV/13/1

الجمهورية اللبنانية



مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية

مشروع التنمية الإدارية
التخطيط الاستراتيجي للحكومة اللبنانية
ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT PROJECT
TECHNICAL ASSISTANCE IN STRATEGIC PLANNING

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي
إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

STANDARDS AND GUIDELINES SPECIFICATIONS STRATEGIC PLANNING FRAMEWORK

بيروت

كانون الثاني ٢٠١٣ – JANUARY 2013

team International



تيم انترناشيونال

الحمراء - شارع مدام كوري - سنتر منقاره - ص.ب. ١٤٥٣٠٣ - بيروت ١١٠٥٢٠٣٠ لبنان

هاتف: ٣٥٣٤٥٨ (٩٦١ ١) - ٣٥٣٤٧٧ (٩٦١ ١) فاكس: ٣٥٣٤٥٩ (٩٦١ ١)

E-mail: teambeirut@team-international.com Web site: www.team-international.com

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

المحتويات

الصفحة

١ - مقدمة	٢
٢ - مستويات التخطيط الاستراتيجي	٣
١-٢ التخطيط الاستراتيجي في لبنان: واقع الحال	٣
٢-٢ مرتكزات وتوجهات التخطيط الاستراتيجي القطاعي	٤
٣-٢ التخطيط الاستراتيجي في الوزارات	٥
٣ - خطوات عملية التخطيط الاستراتيجي	٧
٤ - الخطط الاستراتيجية للوزارات	٨
١-٤ الوضع الراهن	٨
٢-٤ الطلب على الخدمات والسلع (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)	٩
٣-٤ الجوانب التشريعية والتنظيمية	١٠
٤-٤ الدراسات والبيانات المساندة	١١
٥-٤ الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية وخطة التطبيق	١١
٥ - منهجية التخطيط الاستراتيجي للوزارة (أو الإدارة)	١٢
١-٥ المرحلة التأسيسية	١٢
٢-٥ مرحلة التحليل الرباعي (SWOT)	١٤
٣-٥ تحليل البيئة (PESTEL)	١٥
٤-٥ تحليل الجهات ذات العلاقة (Stakeholders)	١٥
٥-٥ مرحلة وضع الأهداف الاستراتيجية والفرعية	١٥
٦-٥ الخطط البديلة (Alternative Plans) وخطط الطوارئ (Emergency Plans)	١٨
٧-٥ الخطط المتعاقبة	١٨
٦ - الجهات والأدوار لإعداد الخطط الاستراتيجية القطاعية	١٩
١-٦ دور الحكومة	١٩
٢-٦ دور مجلس الإنماء والإعمار	١٩
٣-٦ دور وحدات التخطيط والبرامج في الإدارات/الوزارات	٢٠
٤-٦ دور المديرية العامة والوحدات التنفيذية في الإدارات/الوزارات	٢٠
٥-٦ دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية	٢١
٧ - المفاهيم الأساسية للتخطيط الاستراتيجي	٢٣
١-٧ التوجهات الاستراتيجية	٢٣
٢-٧ المبادرات الإنمائية	٢٣
٣-٧ البرامج	٢٤
٤-٧ المشاريع	٢٤
٥-٧ مؤشرات الأداء (Performance Indicators - PIs)	٢٥

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

١ - مقدمة

تم إنجاز "الإطار العام لإعداد الخطط الاستراتيجية" في سياق مشروع التنمية الإدارية للحكومة اللبنانية. وهو يهدف إلى توضيح وعرض الخطوات والإجراءات التفصيلية لإعداد مشروع خطط التنمية للوزارات بشكل عام، وللوزارات السبع التي تم اختيارها كعينة للتطبيق بشكل خاص، وهي: المالية، الشؤون الاجتماعية، الصحة العامة، السياحة، البيئة، الصناعة والزراعة.

ويتضمن نبذة عن المهام الأساسية للعملية التخطيطية، ومراقبة تنفيذ الاستراتيجية، وتقييم النتائج وتصحيح الانحرافات التي تظهر خلال التنفيذ. ويحدد هذا الدليل دور إدارة التخطيط والبرمجة في مجلس الإنماء والإعمار باعتباره المسؤول عن التخطيط الاستراتيجي للدولة، وأدوار وحدات التخطيط الفرعية في الإدارات العامة للوزارات، وفي المؤسسات العامة والمصالح المستقلة. ويوفر للفرق المكلفة بإعداد مشاريع الخطط "برنامج عمل" يتضمن: وصفاً عاماً للعمليات التخطيطية، ولمراحل إعداد مشروع الخطة الاستراتيجية، وخطة التطبيق والمراقبة والتقييم والتصحيح والتطوير.

يتضمن "دليل إعداد الخطط الاستراتيجية" شروحات تفصيلية لآلية التخطيط المقترحة لإعداد وتطوير الخطط الاستراتيجية، مدعمة بأمثلة تطبيقية تساعد على إعداد هذه الخطط، ويوفر مجموعة من الإرشادات التخطيطية للاستعانة بها من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة في تقديم إسهاماتها لتحديد اتجاهات التنمية المنشودة وأهدافها، بصورة تكفل دفع النمو الاقتصادي والتطور الاجتماعي إلى الأمام وتعزز استدامته.

٢- مستويات التخطيط الاستراتيجي

يُعتبر التخطيط الاستراتيجي عملاً جماعياً ينبغي أن تشترك به مختلف الجهات التخطيطية والتنفيذية في الدولة، بما في ذلك الأجهزة التابعة لرئاسة الحكومة والوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة لها و/أو الخاضعة لوصايتها؛ على أن تقوم جهة محددة، قريبة من موقع القرار على رأس هرم السلطة، كمجلس الإنماء والإعمار مثلاً، بوضع توجّهات وإيضاحات حول سياسات الدولة واستراتيجيتها تُحدّد الوجهة المستقبلية للبلاد ومساراتها ونتائجها المرجوة.

التخطيط الاستراتيجي بهذا المعنى عملية شاملة تُحشد لها جهود الإدارة بكافة مستوياتها، وتشترك في بلورتها هيئات القطاع الخاص وفعاليات القطاع الأهلي.

١-٢ التخطيط الاستراتيجي في لبنان: واقع الحال

إن مفهوم التخطيط الاستراتيجي غير متجذّر بعد مؤسسياً في الإدارة اللبنانية من حيث التنظيم والمنهجيات وآليات العمل والتشارك والتعميم والنشر والمراجعة والتقييم والمساءلة. ويتجلى هذا النقص في ضعف القدرة على تحويل الخطط إلى واقع وتقييم الإنجازات بشكل منهجي.

بغياب خطط استراتيجية عامة لعموم الدولة في لبنان فإن التخطيط لفترات تزيد عن السنة الواحدة يتم ضمن الأطر القطاعية والمناطقية في بعض الحالات^(١)، وتتولاها الوزارات و/أو المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة لها و/أو الخاضعة لوصايتها، كل في مجالها، مع العلم أنه، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٥ الذي أنشئ على أساسه "مجلس الإنماء والإعمار"، فإن للمجلس المذكور مهام متعددة تشمل: إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تنسجم مع الخطة العامة... وأهداف إنمائية ومالية محددة، تُعرض على مجلس الوزراء للموافقة (المادة ٣ من مرسوم إنشاء المجلس - الفقرة ١).

إن مهمة التخطيط الاستراتيجي القطاعي في بعض الوزارات منوطة بوحدة، تنظيمية من مستوى مديرية (وزارة المالية ووزارة الزراعة) أو مصلحة (وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة البيئة، وزارة السياحة) أو دائرة (وزارة الصحة العامة ووزارة الصناعة)، ولا تختص بها أي وحدة تنظيمية في بعض الوزارات الأخرى. من جهتها، قامت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بإعداد مشروع قانون لإنشاء وحدات تخطيط وبرامج في الوزارات، مع تحديد موقعها في الهيكل التنظيمي لهذه الوزارات ودورها ومهامها، وتصنيفها كـ "مديرية" أو "مصلحة" بحسب وضع الوزارة، وربطها بالتالي بمقام الوزير أو بموقع المدير العام للوزارة.

(١) مثلاً: شبكات الطرق أو الكهرباء في مناطق معينة.

٢-٢ مرتكزات وتوجهات التخطيط الاستراتيجي القطاعي

يتم تحديد مرتكزات وتوجهات التخطيط الاستراتيجي القطاعي من خلال الوثائق الرسمية الأساسية للدولة اللبنانية، ويتضح منها أنه لا يوجد في الوقت الحاضر "رؤية استراتيجية" تحدد ما تتطلع الدولة إلى تحقيقه في المدى (الاستراتيجي) المنظور (٣-٥ سنوات)، بل ثمة توجهات عامة يمكن الاستدلال عليها واستنباطها من الوثائق الرسمية الأساسية، وفي مقدمة هذه الوثائق:

- الدستور، الذي يقوم على مبدأ المساواة بين جميع اللبنانيين.
- اتفاق الطائف، الذي يتضمن ملامح من التنمية المستقبلية تنطلق من اللاحصرية الإدارية لتؤسس للإنماء المناطقي، يتوخى وصول الخدمات الإنمائية إلى كافة المناطق والشرائح الاجتماعية.
- البيانات الوزارية، للحكومات المتعاقبة التي تتشابه أحياناً في تطلعاتها ولغتها وتعابيرها وعناوينها.
- فذلكات الموازنة، التي تعكس فلسفة الإدارة المالية والاقتصادية للحكومات المتعاقبة، ونظرتها إلى الإنفاق والجباية، والتنمية وتمويل البرامج والمشاريع التنموية.
- القوانين، التي تتناول شؤوناً إنمائية، والتي تم إقرارها في المجلس النيابي في حقبة ما بعد الطائف.
- قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار^(٢)، الذي يُعبّر عن توجهات الدولة في التعامل مع المسائل الإنمائية تخطيطاً وتنفيذاً.
- الهيئات النافذة، التي تنص قوانين إنشائها (ومشاريع قوانينها) على وضع أطر وخطط توجيهية لتنظيم عمل بعض القطاعات الحساسة والمهمة (كالاتصالات سابقاً، والنفط والغاز مؤخراً)، مع ما يُستشف من خلال هذه القوانين من مبادئ وقيم وقناعات يُنظر إليها على أنها ثوابت يتمسك بها أركان الدولة والفعاليات المؤثرة في الكيان اللبناني.
- وحدات التخطيط بالوزارات، التي تتمحور مهامها حول بناء قاعدة لإنتاج الخطة الاستراتيجية للوزارة تتضمن توفير المعلومات والاحصاءات والدراسات لجهة القرار في الوزارة وتنسيق الجهود التخطيطية التي تشترك بها جميع الوحدات في الوزارة.
- الاتفاقات الدولية، التي يستدل منها على التوجهات الإنمائية العامة للدولة والتي تعكس قناعات أصحابها ورؤيتهم لدور الدولة في العملية الإنمائية.
- الوثائق والدراسات والأوراق، المقدمة إلى المحافل الاقتصادية والاجتماعية، المحلية والإقليمية (كالصناديق العربية والإسلامية) والدولية (كالمجموعة الأوروبية، البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
- الأعمال الاستشارية، التي تقوم بها شركات متخصصة لبنانية وعالمية لصالح الوزارات وغيرها من الأجهزة الحكومية.
- الفعاليات والهيئات المؤثرة، كالجامعات والنقابات والهيئات الاقتصادية والمهنية والجمعيات.

(٢) المرسوم الاشتراعي رقم ٥ لعام ١٩٧٧.

- جهود المجتمع الأهلي، التي تلقي الضوء على قضايا المجتمع الملحة وتساهم في معالجتها.

٣-٢ التخطيط الاستراتيجي في الوزارات

إن عدم وجود رؤية استراتيجية محددة ومعلنة لا يحول دون استخلاص اتجاهات التنمية التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة. ومراجعة هذه الوثائق تبيّن أن الاتجاهات المستقبلية العامة لمؤسسات الدولة جدّ متقاربة، وتُعبّر عن رؤية أصحاب القرار لمستقبل البلد، بما يتلاءم مع، ويحافظ على الخصوصية اللبنانية، ويلبّي في الوقت نفسه مطلب التطور والإنماء الذي تنادي بهما مختلف الفعاليات والهيئات الاقتصادية والنقابية والأهلية والسياسية.

أما مهمة إعداد عناصر التوجهات المستقبلية هذه، فتقع مسؤوليتها على عاتق "مجلس الإنماء والإعمار" الذي تتضمن مهامه إجراء دراسات اقتصادية واجتماعية عامة وقطاعية، واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية بالتشاور والتنسيق مع الوزارات والهيئات المعنية وفعاليات المجتمع^(٢)، ورفعها بعد ذلك إلى مجلس الوزراء للموافقة. وهذه الاقتراحات بمجملها تشكل إطاراً توجيهياً يُعتمد كمرجع تسترشد به الإدارات/الوزارات لوضع خططها القطاعية.

وفي مرحلة تطبيق الخطط الاستراتيجية، فإن دور "المجلس" أساسي في إعداد دراسات جدوى المشاريع، وطرح مناقصاتها وترسيّتها وتوفير التمويل (قروض و/أو هبات) لها من الجهات المانحة، وتلزم تصميمها وتنفيذها للاستشاريين والمقاولين، ومراقبة التنفيذ وصولاً لتسليم المشروع إلى الوزارة المعنية.

بعد اعتماد السلطة التنفيذية للإطار التوجيهي العام، تقوم الوزارات، كل في مجالها، بتطوير خطط استراتيجية خاصة بها محددة الأهداف وقابلة التحقيق، تلتزم بتوجهات الإطار التوجيهي المُقرّ.

من ثم، يقع على عاتق الوزارات التنسيق مع وزارة المالية لتمويل برامج الخطة ومشاريعها، والتنسيق فيما بينها. ويتم التنسيق بين الوزارات على مستويين:

- **المستوى القيادي**، لتنسيق السياسات وتطوير التعاون ومعالجة نقاط التفارق وحل المشكلات التي يمكن أن تنشأ بين بعض الوزارات في معرض ممارستها لمهامها. وفي هذا السياق، ينبغي إعادة تفعيل دور "مجلس المديرين" في إطار تنسيق العلاقات والمهام بين مختلف الوزارات.

- **المستوى العملي**، للتنسيق بين الوزارات المعنية وتنظيم التداخلات في الاختصاصات، وتوزيع الأدوار بين هذه الوزارات، وتحديد مساهمة كل منها في مشاريع البنى التحتية (طرق، خطوط كهربائية، شبكات مياه...) وفي البرامج والمشاريع الخدمية (مستوصفات، ملاعب رياضية، مدارس...) العابرة للقطاعات والمناطق.

(٢) المرسوم الاشتراعي رقم ٥ لعام ١٩٧٧.

أما التنسيق مع "وزارة المالية"، فيهدف إلى توفير التمويل لبرامجها ومشروعاتها، والتي هي عماد الخطة وجانبيها التنفيذي. وفي هذا الإطار، فإن كل وزارة مدعوة لإثبات الجدوى المالية والاقتصادية والاجتماعية للبرامج والمشاريع المطلوب تخصيص موارد لها في موازنتها السنوية.

في حال تعذر تمويل المشاريع التنموية من الموازنة العامة، يتم التنسيق مع "مجلس الإنماء والإعمار" للبحث عن مصادر تمويل أخرى من جهات مانحة، سواء أكانت هبات أو قروض. ويعود لهذا "المجلس" التنسيق بين خطط الوزارات ومواءمتها مع التوجهات الإنمائية العامة للدولة لإعداد الخطط التنموية الشاملة.

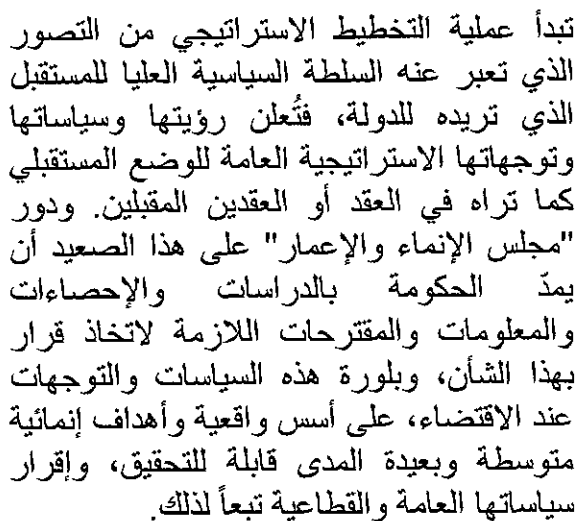
ويسبق دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مجمل هذه الأدوار، حيث تتولى هذه الوزارة، بالتنسيق مع الاستشاري المعني بتنفيذ مشروع التخطيط الاستراتيجي، بتمويل من الجهات المانحة، والذي يشتمل على وضع منهجية التخطيط المعتمدة موضع التطبيق، إضافة إلى برنامج تدريب مكثف لكوادر الوزارات السبع لإعداد لعملية تفعيل وظيفة التخطيط فيها، بالاستعانة بـ "دليل إعداد الخطط الاستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان" الذي تم إعداده تحت إشراف هذه الوزارة، والذي سيشكل بعد اعتماده أداة عمل وإطاراً منهجياً للتخطيط الاستراتيجي لتوحيد أساليب العمل التخطيطي في الوزارات والإدارات العامة في لبنان. كما توفر الوزارة الدعم لهذه الفرق على مدى مسار مشروعات التخطيط منذ انطلاقها وحتى إنجازها، وهي بصدد العمل على إيجاد مركز دعم ضمن بنيتها التنظيمية لمساعدة الوزارات، خاصة كوادر التخطيط الاستراتيجي فيها، على تطوير خطط استراتيجية قابلة للتطبيق، ومتابعة ومراقبة تطبيقاتهم، وإضافة تدابير تصحيحية للمشروع التخطيطي اللاحق.

وسيصار، بعد التأكد من فعالية تطبيق مشروع التخطيط الاستراتيجي في الوزارات المعنية، إلى تعميم المشروع على باقي الوزارات، كذلك تعميم أفضل الممارسات والدروس المكتسبة من هذه التجربة على هذه الوزارات والمؤسسات العامة، مع العلم بأن فكرة المشروع بشكل عام نشأت لديها من الدراسات على واقع الوزارات، باستخدام تقنية تحليل الفجوة والممارسات البحثية الفضلى المطبقة في هذا المجال.

ويسمح التنسيق متعدد المستويات بين الجهات المعنية المختلفة بتفادي تداخل المبادرات وتضارب البرامج والجدول الزمني للتنفيذ، كما ويضمن تزامن الإنجاز وتكامله بما يسمح بتحقيق تقدم سلس في تنفيذ البرامج والمشاريع وفق التطلعات الإنمائية للحكومة.

إن التنسيق والمواءمة والتعاون عنوان نجاح خطط الوزارات وشرط لازم لتحويلها إلى رافعة للإنماء الوطني. ولضمان تناسق الخطط وفعالية أدائها ونتائجها، يقتضي التزام الوزارات بمنهجية موحدة لإعداد خططها الاستراتيجية القطاعية. ويقع على عاتق "مجلس الإنماء والإعمار" التأكد من حسن تطبيق المنهجية ومن ملائمة مخرجاتها، وقابلية الخطط المنتجة للتطبيق، ومدى ملائمة آليات مراقبة التطبيق والتقييم والتصحيح؛ ويقع على عاتق "وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية" مواكبة ودعم الوزارات في ترسيخ مفهوم التخطيط الاستراتيجي، وتوحيد منهجياته، ورفع قدرات الوزارات، ودعمها في تطبيقه واستمراريته اعتماداً، وصولاً إلى تكريسه كأحدى الأدوات الرئيسية لتقييم الأداء المؤسسي في إطار تنظيم الموازنات العامة على أساس الإنجازات الفعلية.

— ۳ —



وبالسياسات المقررة والخيارات الاستراتيجية للحكومة وأولوياتها الإنمائية. وتقوم من ثم بوضع أهداف استراتيجية محددة لكل "غاية" وخطط تنفيذية تتضمن مبادرات تترجم إلى برامج ومشاريع موجهة نحو تحقيق هذه الأهداف. ويراعى في وضع هذه البرامج والمشاريع أولويات معينة يتم تحديدها من واقع المالية العامة باستخدام آلية التقييم التي تمكن المقيّم من تحديد أولوية الأهداف تبعاً لمتغيري "تأثير الهدف" و"سهولة التنفيذ"، مع العلم بأن هذا الموقع يتحدد تبعاً لقوة تأثيره المتوقع على الوضع القائم وسهولة تنفيذه.

إن متابعة تنفيذ الخطة تحتاج إلى آليات مراقبة أداء وأدوات لقياس مدى التقدم المحرز على مسار التنفيذ. وتحتاج الإدارة إلى مقاييس لقياس النتائج المحققة (realized results) ومقارنتها مع النتائج المستهدفة (targeted objectives) لتحديد مقدار الانحراف الحاصل، وتحديد نواحي القصور التي ينبغي معالجتها لضمان بلوغ هذه الأهداف.

ومن الضرورة أن يتم تطوير خطة تحديث مؤسسي موازية (إذا اقتضت الحاجة) لمواكبة تنفيذ الخطة القطاعية وتوفير الدعم الفعال لها خلال التنفيذ، تتضمن اقتراح إدخال تعديلات على القوانين، وإجراء تغيير في التوجهات والسياسات الحكومية، وتبديل الأولويات، ...

ومن المفيد كذلك وضع خطط بديلة (alternative plans) للتعامل مع أوضاع مستجدة، مرتقبة أو قابلة للتوقع (predictable)، مثل (التحول في الاتجاهات الديموغرافية، والتغيرات الطارئة على أسعار الطاقة والمواد الاستراتيجية، والتغيير في الخريطة الاقتصادية-الاجتماعية، وحتى السياسية والدولية) مع ما يترتب عن ذلك من تأثيرات سلبية على مخططات تنفيذ بعض المشاريع (صعوبات طارئة متصلة بتوفير التمويل أو سلع و مواد استراتيجية لبعض المشاريع قيد التنفيذ...)، ووضع خطط طوارئ (emergency plans) تحسباً للأحداث والأزمات والكوارث

المحتمل حصولها خلال بعض مراحل تنفيذ الخطة، وتحديد متطلبات التعامل معها مادياً وبشرياً. والهدف من خطط الطوارئ هو استباق أحداث جسيمة، (الفيضانات وحرائق الغابات الموسمية، انهيارات مباني، تفشي أوبئة زراعية أو بشرية...) والاستعداد للتعامل معها تحصيناً ومكافحة واحتواء، ومعالجة نتائجها.

٤- الخطط الاستراتيجية للوزارات

تعالج الخطط الاستراتيجية للوزارات جملة مسائل تشكل مجموعها منطلقاً لبناء خطط إنمائية واضحة الأهداف وقابلة للتطبيق. ومن هذه المسائل:

- التعرف على الوضع الراهن
- تحليل الطلب (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)
- تحليل الجوانب التنظيمية
- التشاور مع الجهات ذات العلاقة
- الاطلاع على الدراسات والبيانات المساندة
- تحليل الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية، وتحديد المبادرات الإنمائية الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف (بما تتضمنه من برامج ومشاريع محددة)، وخطة التطبيق (المتضمنة آلية المتابعة والمراقبة، المقاييس ومؤشرات الأداء، معايير التقييم والإجراءات التصحيحية).

٤-١ الوضع الراهن

يتضمن تحليلاً للبيئة التي ستطبق فيها الخطة وذلك للتعرف على المتغيرات الاقتصادية والقانونية والتكنولوجية والبيئية والاجتماعية والسياسية التي لها تأثير متوقع على الخطة، وتحديد الجهات والقوى الفاعلة المؤثرة على مسار الخطة ونتائجها، ونقاط الضعف والقوة البنيوية في القطاع، وفرص التطوير المستقبلية، والتحديات الناجمة عن مخاطر التأثيرات الخارجية.

يُعتبر تحليل الوضع الراهن للقطاع ولمؤثرات البيئتين الداخلية والخارجية مرتكزاً أساسياً لتحديد الأهداف الإنمائية الاستراتيجية والأهداف الفرعية التشغيلية والمرحلية، ومجالات النمو المستهدفة ومعدلات هذا النمو، والمبادرات (البرامج والمشاريع) التي من شأنها تحقيق هذا النمو.

إن فهم الوضع الراهن، بإيجابياته وسلبياته، لا يكتمل بدون معرفة الوضع التنظيمي للإدارة/الوزارة، والتحقق من مدى قدرتها على إنجاح أهداف الخطة، وحاجتها للتأهل بالشكل المناسب للقيام بهذه المهمة بنجاح.

يشمل تحليل الوضع الراهن التالي:

١-١-٤ الإنجازات

وهي النتائج التي أمكن تحقيقها (خلال المرحلة / المراحل السابقة من الخطة) مقارنة بالنتائج المستهدفة التي خُطت لتحقيقها. ويساعد ذلك على تحديد مكن الانحرافات ومقدارها تمهيداً لتصحيحها في الطريق لتحقيق الأهداف المخططة.

٢-١-٤ كفاءة الأداء / تطور الإنتاجية

يتم قياس الأداء والإنتاجية من خلال مؤشرات دالة تسمح بالاطلاع على مدى كفاءة الأنظمة وقدرات العاملين، وتحديد ما يقتضي عمله للتمكن من تحقيق الأهداف المخططة. كذلك، فإن المقارنة مع المؤشرات العالمية مفيد لتحديد الفجوة التي يقتضي غلقها في السبيل لتحقيق أفضل النتائج الممكنة.

٣-١-٤ الأداء المالي

يتم تحليل الوضع المالي في الوزارة خلال السنوات القليلة السابقة، وما خصص من موارد في الموازنة للبرامج والمشاريع الإنمائية ومشاريع البنى التحتية (التي لا تزال قيد التنفيذ حالياً)، وما صرف عليها فعلياً، وتوضيح الفوارق (حيثما وجدت) وما ترتب عليها من آثار. كما يتم تقييم جدوى البرامج والمشاريع المنجزة، واستخلاص الدروس المستفادة من هذا التقييم لتضمينها في الخطط اللاحقة.

٤-١-٤ القضايا الأساسية والمعوقات

يجري تناول أهم القضايا التي ينبغي التطرق إليها والتي لها الأولوية في الخطة، والمعوقات التي يقتضي التعامل معها للحد من تأثيراتها السلبية المحتملة على مسار الخطة ونتائجها، وعلى أداء الإدارة/الوزارة وقدرتها على تحقيق النتائج المستهدفة من هذه الخطة. كذلك، فإنه ينبغي النظر في مدى ملائمة أساليب العمل في الوزارة والتطورات اللازمة عليها لتعزيز قدرتها على إدارة الخطة، وتقييم تقدمها وأدائها، ومدى فعاليتها ومستويات نجاحها المتوقع في حل القضايا والمسائل التي وُضعت الخطة لأجل معالجتها.

٢-٤ الطلب على الخدمات والسلع (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)

في سياق التخطيط الاستراتيجي الإنمائي الذي تتولاه الوزارة، يتم تقدير الاحتياجات المستقبلية للقطاع الذي تشرف عليه من الخدمات والسلع، وذلك على أساس كمي، على أن يتضمن التحليل العناصر الآتية بشكل رئيس:

- وصف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها من العوامل التي تؤثر على الطلب على الخدمات والسلع التي يوفرها القطاع، وتحليل تطورها خلال الأعوام الثلاث الأخيرة (على الأقل)، وتقدير الطلب المستقبلي المتوقع لها خلال الأعوام المقبلة من خلال تقنيات الإسقاط الإحصائي (statistical projections). وعلى سبيل المثال: فإن تحديد حجم الطلب على خدمات الرعاية الصحية يعتمد على الحالة الصحية ومؤشراتها، والتغيرات الديموغرافية (النمو السكاني، التغيرات الطارئة على هرم الأعمار،...) الجارية، ووضع الخدمات الصحية ومؤشراتها، بالإضافة إلى العوامل البيئية المؤثرة، كما يعتمد على تطور الأوضاع المعيشية للسكان وعلى تغير حاجاتهم.

- توضيح القيم المستهدفة لمؤشرات الأداء والنتائج، وبشكل خاص لمُخرجات القطاع من الخدمات والسلع، مع الأخذ بالاعتبار التحولات المتوقعة في الإنتاجية وفي فعالية الأداء تبعاً للخطة قيد التطوير. وبشكل وضوح آفاق التطور المستهدف الأساس الذي ستبنى عليه هذه الخطة.
- وضع جدول بالطلب المتوقع على الخدمات/السلع، مع بيان الاحتياجات التي يمكن تلبيتها خلال سنوات الخطة المقبلة بالمستوى الحالي للخدمات، والفجوة المطلوب تغطيتها بين الاحتياجات المتوقعة والقدرة على التلبية بالإمكانات الحالية.
- على سبيل المثال: تحديد الحاجة الإضافية من الأسرة العلاجية خلال السنة الأولى للخطة، تحديد الحاجة من الكوادر البشرية المتخصصة في مراكز الرعاية الصحية الأولية والاحتياجات التدريبية لقطاع الصحة الأولية.
- تحديد أهداف عامة وخاصة لخطة تلبية الطلب، ووضع جدول بالبرامج والمشروعات التي تساعد على تحقيق هذه الغاية، يتم على أساسه تطوير الخطة التنفيذية.

٣-٤ الجوانب التشريعية والتنظيمية

- يجري استعراض الوضع الراهن للتشريعات المنظمة للقطاع، وللإدارة/الوزارة، والممارسات السائدة فيها، والتغييرات المطلوب إجراؤها على هيكليتها، ومهامها وأنظمة عملها وإجراءاتها، وذلك لتحديد أفضل الصيغ المؤسسية لدعم تنفيذ الخطة.
- ويمكن أن تشمل محاور التحسين الجوانب التالية:

- تعديل التشريعات، بما يتوافق مع التوجهات الإنمائية الجديدة ويساعد على تحقيق الغايات والأهداف قطاعياً وبشكل عام. ويمكن أن يشمل التعديل الأطر الناظمة والمؤثرة في عمل القطاع، كالتراخيص القانونية، الرسوم، الضرائب، والتسهيلات الاستثمارية...
- تطوير الهيكل التنظيمي، لتحسين استجابته لمتطلبات المهام الجديدة وللاحتياجات المستجدة من الخدمات، ولتمكينه من القيام بموجبات المهام الجديدة المرتبطة بالخطة أو المتأثرة بالتحول الذي يمكن أن يطرأ على التوجهات الإنمائية للدولة (و/أو الوزارة) وأي تغيير مستجد في نطاق الخدمة.
- مراجعة اللوائح والنظم الحالية، للإدارة/الوزارة وتعديلها لكي تتماشى مع متطلبات المهام الجديدة وتحديات العمل المستجدة.
- بناء القدرات المؤسسية، بما يخدم الخطة ويحسن من شروط دعم التطبيق وخطة مراقبة التطبيق والتقييم والتصحيح. يتناول بناء القدرات المؤسسية خطوات ضرورية وأعمالاً على محاور مختلفة، منها بشكل خاص:
 - الاختيار الجيد والموضوعي للموظفين.
 - تدريب الكوادر وتطوير المهارات المهنية للعاملين في الإدارة/الوزارة.

- تمكين الكوادر الوظيفية في الإدارة/الوزارة وتكليفها بمسؤوليات وإخضاعها للمساءلة، وربط التحفيز بالأداء.
- النظر بتحديث التجهيزات الأساسية وتطوير أساليب وإجراءات العمل وتبسيطه.
- تعميم التقنيات الحديثة، في إطار العمل على تحسين كفاءة العمليات وزيادة فعالية الإجراءات، وبالتالي تطوير أعمال الإدارة/الوزارة، وتعزيز قدرتها على الاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة. ومن التحسينات الممكنة على هذا الصعيد: مكننة المعاملات وتبسيطها وتسريع إنجازها، المباشرة بتنفيذ مشاريع خدمات الحكومة الإلكترونية (e-government).

إن التخطيط السليم يستدعي التحسّب للاحتياجات التطويرية المؤسسية التي قد تنشأ مرحلة بعد مرحلة، والتحضّر لها بكل جدية ودقة، بالتوازي مع بناء الخطة الاستراتيجية القطاعية الأساسية.

٤-٤ الدراسات والبيانات المساندة

يتم تحديد ماهية المعلومات والإحصاءات المطلوبة للإحاطة بأحوال القطاع وقدراته الإنتاجية بكافة عناصرها ومواردها، إضافة إلى الدراسات التي تتناول اقتصاديات القطاع، وأبعاده الاجتماعية والتقنية والبيئية، ومقترحات فعاليات القطاع، والبرامج والمشاريع الإنمائية التي يمكن أن تدعم اقتصاد القطاع وتحسن واقعه الفني والبيئي والاجتماعي.

٥-٤ الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية وخطة التطبيق

يتم وضع تفاصيل الخطة الهادفة لتحقيق الأهداف القطاعية (والعامة) المخططة، والتي تتضمن:

- تحديد أولويات البرامج والمشاريع، المزمع تنفيذها، واختيار هذه البرامج والمشاريع وفق معايير محددة، أهمها:
 - التوجهات الإنمائية العامة للدولة.
 - مقتضيات التنمية القطاعية (كما توضحت من خلال الدراسات المنفذة).
 - قدرة الإدارة/الوزارة (البشرية والتمويلية) على التنفيذ، ومتابعة التنفيذ والمتضمنة آلية المتابعة والمراقبة، والمقاييس ومؤشرات الأداء.
 - خطة التطبيق، التي تتضمن آلية لمتابعة ومراقبة تنفيذ الخطة، وقياس الأداء، ومؤشرات القياس المعتمدة لتقييم تقدم التنفيذ، وتحديد الانحرافات عن النتائج المستهدفة، والإجراءات التصحيحية الخاصة بها.
- في النهاية، فإن هذه المحتويات سوف تصاغ في خطة متجانسة، متعددة المراحل، تكون غايتها تحقيق رسالة الإدارة/الوزارة وأهداف رؤيتها (التي تُعتبر جزءاً من مكوّنات الرؤية العامة للدولة).

٥- منهجية التخطيط الاستراتيجي للوزارة (أو الإدارة)

تُطبّق هذه المنهجية على مستوى كل إدارة / وزارة، وتتضمن المراحل التالية:

١-٥ المرحلة التأسيسية

تتكوّن هذه المرحلة من ثلاثة عناصر:

- الرسالة
- الرؤية
- القيم

١-١-٥ صياغة "الرسالة"

"الرسالة" هي بمثابة "إعلان نوايا" لما تتطلع الإدارة المعنية عمله، وتعريف بالأطر التي ستعمل من خلالها على تحقيق غايتها الأساسية في مدى زمني معيّن (٣ إلى ٥ سنوات).

تعبّر "الرسالة" عن علة وجود هذه الإدارة وغرضها ومجال عملها وأسلوبه استناداً إلى تكليفها القانوني (mandate)، الذي ينص أيضاً على أهدافها العامة وشكلها التنظيمي ومهامها.

تتميز "الرسالة"، بحكم طبيعتها وارتباطها بقانون إنشاء الإدارة بدرجة كبيرة من الثبات، ويرتبط تغيير "الرسالة" بتغيير وضع الإدارة، مع ما قد يستتبع ذلك من تغيير في دورها ووظيفتها ومهامها العامة.

يسمح وجود "الرسالة" بما يلي:

- توفير إطار عام واضح وفق معايير محدّدة لاتخاذ القرارات.
- زيادة تفهم المعنيين (والجمهور) بطبيعة عمل الإدارة وأساليبه وأهدافه.
- تحسين فهم الموظفين لمضمون عملهم وأهدافه، وبناء قناعات وقيم مشتركة فيما بينهم، وإتاحة الفرصة لتشارك الإدارة والعاملين في بناء بيئة عمل صحية.

تقوم الرسالة على ثلاثة مكوّنات رئيسية:

- ١- بيان الغرض (Purpose Statement)، المتضمّن تحديد النتائج المطلوب تحقيقها.
- ٢- بيان الأعمال (Action Plan)، المتضمّن الأنشطة والمشاريع وبرامج الخدمات التي تعمل الإدارة من خلالها على تحقيق غرضها، ونطاق هذه الأعمال (في الزمان والمكان، البيئة الديموغرافية،...).
- ٣- بيان القيم (Values Statement)، الذي يتضمّن تعريفاً بالثقافة المؤسسية السائدة في هذه الإدارة، والمعايير السلوكية المرتبطة بممارسات الموظفين.

وهذه القيم لا تدخل بالضرورة في متن "الرسالة"، ولكن تؤخذ بالاعتبار عند صياغة "الرسالة" نظراً لما للثقافة المؤسسية والقيم المجتمعية من أثر على فعالية التطبيق ونجاح الخطة بتحقيق أهدافها.

وتمهيداً لصياغة "الرسالة" ووضع "الرؤية" والخطة الإنمائية العامة بعيدة المدى، من المفيد أيضاً التعرف على القيم السائدة في أوساط الأطراف صاحبة العلاقة (Stakeholders)، والمجتمع ككل لما لهذه القيم من تأثير على فعالية أداء الإدارة وعلى تقبل هذا الأداء من جانب الجمهور.

إن التعرف على القيم الأكثر أهمية وتأثيراً، وتحديد مدى الالتزام بها، هو المدخل إلى إحداث تغيير إيجابي يؤدي إلى تطوير الأداء وزيادة مستوى تقبل الجمهور له.

من جهة أخرى، يساعد بيان تعريف عناصر صياغة الرسالة على تحديد دقيق لمكونات "الرسالة"، التي يفترض أن تجيب بشكل محدد ومقتضب، على التساؤلات التالية:

- من هي هذه الإدارة؟
- ماذا تعمل؟
- كيف تعمل؟
- في أي مجال ونطاق؟

٢-١-٥ بناء "الرؤية"

"الرؤية" هي منظور مستقبلي يعكس تطلعات الإدارة نحو ما تريد إنجازه في قطاعها خلال الحقبة المقبلة. وهي، بهذا المعنى، إسقاط مستقبلي للتوجهات التغييرية للحاضر، تلتقي مع التوجهات المستقبلية العامة للدولة. وهي، من الناحية العملية، صياغة بلغة عامة لتصور الإدارة لشكل القطاع الذي تشرف عليه ولدورها في تشكيله، وتتطلب قدرات تحليلية تستشرف المستقبل انطلاقاً من تطلعات الواقع مع أخذ الأبعاد التغييرية للخطة الاستراتيجية بعين الاعتبار. ويمكن وصف "الرؤية" بأنها منارة تسترشد بها الخطط الإنمائية للإدارة على المدى الطويل.

إن الإدارة/الوزارة بحاجة لتطوير رؤية قطاعية تسترشد بها في عملها وفي تطوير خططها الإنمائية، على أن تبني هذه "الرؤية" انطلاقاً من معطيات واقعية، بعيداً عن نهج التمني، و"التوقعات" و"التقديرات" التي تفقر إلى أسانيد علمية. ويحتاج بناء "الرؤية" بالدرجة الأولى إلى معرفة وثيقة بالاحتياجات الإنمائية وبالطاقات الكامنة للقطاع، ومعرفة دقيقة بإمكانات الإدارة وقدرتها على تحقيق أهداف "الرؤية" حالياً ومستقبلاً.

عند بناء "الرؤية"، ينبغي أخذ العناصر التالية بعين الاعتبار:

- الدراسات المتوفرة، وتوصيات مراكز الأبحاث والدراسات التابعة للقطاعين العام والخاص، والجهات الداعمة الدولية، والجهات الاستشارية.
- الأولويات الإنمائية للسلطات العامة والمحلية، وللفعاليات البلدية.

- رغبات نواب الأمة.
- طلبات الفعاليات الاقتصادية والجهات الفاعلة والمؤثرة في القطاعين الخاص والأهلي.

تُعتمد في بناء "الرؤية" منهجية شبيهة بمنهجية صياغة "الرسالة"، ويُستخدم فيها بيان "العناصر التي تدخل في صياغة الرؤية"، والتي ترسم صورة المستقبل كما تراه الإدارة/الوزارة.

٣-١-٥ التعرف على "القيم"

تعمل الإدارة في هذه المرحلة على تحديد القيم (المثل والأفكار) التي يمكن أن تؤثر على الخطة تخطيطاً وتنفيذاً، والتي تشمل:

- المؤثرات المتأتية من القيم المؤسسية والفردية (قيم العاملين) التي تجد تعبيراتها في الثقافة السائدة في الإدارة، والتي يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على إنتاجية وأداء هذه الإدارة، وبالتالي على نجاح الخطة تصميمياً، وتنفيذاً ونتائجاً.
- التأثيرات القيمية والثقافية المتأتية من أوساط المتعاملين مع الإدارة، كأخلاقيات التعامل، ومدى الالتزام بمعايير الجودة وبالجداول الزمنية للإنجاز و/أو التسليم...
- المؤثرات المتأتية من القيم المجتمعية التي لا تخلو من المناطق الرمادية والخطوط الحمر والقيود المتأتية من المعتقدات المجتمعية السائدة، ولكنها تتضمن نواح إيجابية يمكن أن تشكل دعماً للخطة وضماناً لإنجاحها (مثل الرقابة المجتمعية التي تتولاها جمعيات أهلية ونقابية، السعي الحثيث والمتواصل لتحسين نوعية الحياة، الاتجاه لفرض معايير جودة للخدمات والسلع وتطوير مؤشرات لقياس التغييرات الحاصلة في العديد من المجالات والنشاطات التي تهتم المجتمع...)

٢-٥ مرحلة التحليل الرباعي (SWOT)

يشمل العمل تحليل التأثيرات المحتملة للبيئة التي يتم فيها انتاج الخطة وتنفيذها. تسمح هذه الخطوة بتحديد القضايا والمسائل الاستراتيجية الرئيسية التي على الوزارة/الإدارة مواجهتها، والتي على أساسها يتم وضع أهداف التغيير الاستراتيجية (بما يتناسب مع التوجهات والخيارات الاستراتيجية للدولة)، وبلورة الخطة التنفيذية بكافة مكوناتها ومحاورها ومراحلها (من الأهداف الفرعية إلى المحاور التنفيذية من برامج ومشاريع، إلى مؤشرات قياس، إلى آلية المراقبة والتقييم والتصحيح).

تتضمن منهجية التحليل الرباعي مقارنة مركبة لعوامل القوة والضعف الداخلية، ولمؤثرات البيئة الخارجية (PESTEL Analysis) وتحليل الجهات ذات العلاقة (stakeholders analysis) والتحليل القطاعي (sectorial analysis).

يساعد التحليل الرباعي (SWOT) على التعرف على نقاط القوة والضعف الداخلية التي يمكن أن يكون لها تأثيرات كبيرة على عمليتي التخطيط وتنفيذ الخطة. ويتناول في شقه الخارجي الفرص التي توفرها البيئة الخارجية لإنجاح الخطة تنفيذاً وأهدافاً،

ويتناول من جهة أخرى المخاطر والتحديات التي يمكن أن تواجهها. فالبيئة الخارجية تتغير باستمرار، وبشكل متسارع؛ ولتحولاتها تأثيرات على الإدارة وعلى الخطة. ومن ذلك، على سبيل المثال، التعديلات اللاحقة على القوانين، التغيرات التي يمكن أن تطرأ على السياسات الحكومية، التبدل في التوجهات و/أو الأولويات، التحولات الديموغرافية، التغيرات المتسارعة في الاقتصاد العالمي، المناخ والبيئة،...

٣-٥ تحليل البيئة (PESTEL)

يتم في هذا الإطار تحليل العوامل والمتغيرات "الاقتصادية" و"القانونية" و"التكنولوجية" و"البيئية" و"الاجتماعية" و"السياسية" التي يتوقع أن يكون لها تأثير على الخطة. بعض هذا التأثير إيجابي ويمكن البناء عليه، وبعضها سلبي ويقتضي التعامل معه واحتواءه و/أو الحد من أثره المعطل للخطة. تتأتى أهمية تحليل "البيئة" من حاجة المخططين للتعرف على المحيط الذي ستتحرك فيه الخطة، والاحتضار للتعامل مع متغيراته.

٤-٥ تحليل الجهات ذات العلاقة (Stakeholders)

يتضمن تحديد الجهات ذات العلاقة بتنفيذ الخطة، والجهات ذات المصلحة و/أو تلك المعنية بنجاحها. تشمل هذه الجهات:

- العاملين في الإدارة (باعتبارهم "شركاء داخليين" في الخطة).
- الجهات المستفيدة (الزبائن والمناطق والقطاعات).
- شركاء الإدارة والجهات الأخرى الداعمة للخطة، من مؤسسات عامة وخاصة ومرجعيات وجمعيات أهلية وهيئات دولية، التي يمكن أن تساهم بالتمويل والاحتضان والرعاية والدعم المعنوي والترويج.

٥-٥ مرحلة وضع الأهداف الاستراتيجية والفرعية

بعد تحليل الأوضاع القائمة وتحديد الاحتياجات والقدرات المتاحة حالياً، تقوم الوزارة بوضع تصور لها للأوضاع التي تنتطلع لتحقيقها (الغايات) في المدى الاستراتيجي. ومن ثم تقوم بتحديد الأهداف الاستراتيجية التي يساعدها تحقيقها على بلوغ الغايات المرجوة.

١-٥-٥ وضع أهداف استراتيجية للوزارة

تنبثق الأهداف الاستراتيجية من الغايات التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها، والتي تلتقي مع التوجهات الإنمائية العامة للدولة. ويقصد بالأهداف الاستراتيجية النتائج التي ستعمل الوزارة على تحقيقها من خلال البرامج والمشاريع التي تخطط لتنفيذها خلال فترة سنوات الخطة (من ٣ إلى ٥ سنوات). وهذه الأهداف ينبغي أن تكون "ذكية" S.M.A.R.T.^(٤)، أي معينة (محددة بدقة)، قابلة للقياس، قابلة للتحقيق،

(٤) S.M.A.R.T.: is an acronym for: Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely.

واقعية ذات الصلة بـ"الغاية"، ومحددة زمنياً كي يكون قياسها (أي المقارنة بها) ممكنين، ويُفضل أن تكون هذه الأهداف بسيطة التركيب، سهلة الإنتاج وموثوقة المصادر.

٢-٥-٥ مواءمة الخطة

يقتضي أن تتماشى الخطة مع التوجهات العامة للدولة وتتكامل مع خطط الوزارات الأخرى لتلبية التطلعات والاحتياجات لكافة الجهات المعنية. ويقتضي التعاون مع الإدارات/الوزارات الأخرى، ومع "مجلس الإنماء والإعمار"، لضمان المواءمة وعدم تضارب الخطط والأهداف القطاعية للإدارة مع الخطط والأهداف القطاعية لإدارات أخرى.

تشمل عملية المواءمة:

- تنسيق المبادرات والأولويات ومساهمات الجهات/الإدارات المختلفة، بما في ذلك: تحديد مراحل تنفيذ الخطة وأهدافها المرحلية، ونقاط التقاطع مع الخطط القطاعية الأخرى والتوافق مع هذه الجهات على مواقيت وموضع كل تدخلاتها.
- تزامن الخطوات التنفيذية (البرامج والمشاريع)، لتجنب أي تأخير قد ينجم عن عدم تناسق مواعيد الإنجاز. على سبيل المثال، يتوقف بدء التدريس في مدرسة جديدة ما على سرعة إنجاز المبنى، وعلى سرعة تجهيزه ومدته بالطاقة وربطه بشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي من قبل الأجهزة التابعة لوزارات الأشغال والتربية والطاقة والموارد المائية، ومن قبل البلديات المعنية.
- مراجعة أهداف الخطة مع الجهات الخارجية، للتأكد من مدى تلبيتها لاحتياجاتها وتطلعاتها.

٣-٥-٥ تحديد الأهداف الفرعية

تنبثق الأهداف الفرعية من الأهداف الاستراتيجية وتشكل علامات طريق (milestones) على المسار لتحقيق الغايات (goals) الاستراتيجية للخطة.

والأهداف الفرعية عبارة عن مجموعتين متكاملتين:

- أهداف تشغيلية ما دون قطاعية (sub-sectoral) يساعد تحقيقها على إنجاز الأهداف الاستراتيجية للخطة. وعلى سبيل المثال: فإن هدف زيادة عدد العيادات النسائية المختصة بمسائل الحمل والأمومة إلى مستوى معين يصبّ في هدف استراتيجي أسمى هو خفض وفيات الأطفال حديثي الولادة (ما دون سن الخامسة)، ويحقق بالتالي غاية تحسين البيئة الصحية وتحسين جودة الحياة.
- وأهداف مرحلية (periodic)، عامة وما دون قطاعية، تمثل النتائج التي يتوقع تحقيقها مرحلة بعد مرحلة في الطريق لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة. إن تحقق هدف خفض وفيات الأطفال حديثي الولادة من ٨ بالآلاف مثلاً إلى ٢ بالآلاف في نهاية الخطة الخمسية يصبح ممكناً بشكل تصاعدي (ناقص حالة وفاة واحدة بالآلاف في كل سنة من سنوات الخطة) متى ما تحققت الأهداف التشغيلية ذات العلاقة، كهدف زيادة عدد العيادات النسائية المختصة.

ويتم تحديد أولوية الأهداف الفرعية باستخدام مصفوفة تحديد الأولوية على قاعدة معياري: "تأثير الهدف وسهولة التنفيذ".

٤-٥-٥ اختيار البرامج والمشاريع

لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة، تقوم الإدارة/الوزارة بوضع خطط تنفيذية على شكل مبادرات تتضمن وفق نظام أولويات محدد برامج ومشاريع، ذات أهداف محددة، تتلاءم مع الخيارات الإنمائية (القطاعية) للإدارة ويساعد تنفيذها على تحقيق الأهداف المرحلية فالاستراتيجية المخططة.

بعد استعراض مجمل البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها في سياق الخطة، وتقييم جدواها فنياً ومالياً واجتماعياً، وسلامتها بيئياً، بالتعاون مع كافة الجهات المعنية الرسمية^(٥) والأهلية، تحتاج الإدارة / الوزارة إلى برمجة تنفيذ هذه البرامج والمشاريع وفق أولويات محددة باستخدام "آلية المفاضلة بين المشاريع".

وحاجة الإدارة/الوزارة لمثل هذه البرمجة تنبع من محدودية مواردها المالية والبشرية، وعدم قدرتها على تنفيذ مجمل هذه المشاريع في وقت واحد. من هنا أهمية التقيد بالمعايير المستخدمة في تقنيتي المفاضلة وتحديد أولويات المشاريع التي يشكل تنفيذها فارقاً أكثر من سواه من المشاريع.

بعد اختيار البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها بالأولوية، وتحديد البرنامج الزمني لتنفيذ كل منها، تقوم مديريات الوزارة بوضع خطط عملانية تتضمن حشد الموارد اللازمة لكل برنامج ومشروع، مع أخذ آلية التمويل بعين الاعتبار، خصوصاً بالنسبة للمشاريع الممولة من خارج موازنة الوزارة.

٥-٥-٥ المراقبة والقياس، التقييم والتصحيح

يتم وضع خطة للتحقق من حسن تطبيق الخطة الاستراتيجية للوزارة بشكل عام، وفي مجالات التنفيذ المحددة (البرامج والمشاريع).

تتضمن هذه الخطة آلية لمراقبة التطبيق تعتمد أساساً لها النتائج المستهدفة مرحلة بعد مرحلة في الطريق لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة للخطة، وتستعين بجداول الإنجاز والتسليم المتفق عليها (بالنسبة للمشاريع والبرامج). ويساعد وجود مقاييس محددة يقاس تقدم التنفيذ بالنسبة إليها على تحديد مقادير الانحراف عن الأهداف المخططة، ومكامن التقصير في التنفيذ، وعلى التعامل بشكل موضوعي ودقيق مع مسببات التقصير، وتطبيق الإجراءات التصحيحية الآلية لتحسين واستحقاق التأخير.

من أهم الأدوات المستخدمة لقياس مقدار التقدم في الإنجاز، ودرجة الانحراف عن الأهداف التشغيلية والمرحلية المخططة، مؤشرات الأداء

(٥) مجلس الإنماء والإعمار، وزارات المالية والبيئة، ووزارات الاختصاص (الصناعة، الزراعة، السياحة...) والخدمات الاجتماعية (الشؤون الاجتماعية، الصحة، التعليم...)

(Performance Indicators-PI's) التي تقيس النتائج المحققة وتقارنها مع الأهداف المخططة. كما وتقيس مقدار التقدم المحقق منذ انطلاق المشروع، بدءاً من نقطة الأساس (baseline)، والمسافة التي لا تزال تفصل المنجز عن الهدف الاستراتيجي القطاعي المخطط.

٦-٥ الخطط البديلة (Alternative Plans) وخطط الطوارئ (Emergency Plans)

يفترض التخطيط الاستراتيجي وجود سيناريوهات متعددة تأخذ بالاعتبار احتمال مواجهة تنفيذ الخطة لعقبات لا يمكن تخطيها، أو نشوء ظروف جديدة لم تؤخذ بالحسبان عند وضع الخطة الأساسية، تعود إلى أحداث طارئة اقتصادية أو مالية أو عالمية، أو تبدلات في اتجاهات السوق، أو انهيارات في البورصة...، وأمنية وكوارث طبيعية. وعلى المخططين، بالتالي، التحسب لمثل هذه الحالات، وخاصة لتلك التي تكون بواورها ظاهرة للعيان أو متوقعة بشكل كبير.

إن الخطة الأساسية يجب أن تكون على قدر من المرونة يسمح بالانتقال السلس إلى خطط بديلة أو إلى خطط طوارئ عند الضرورة، لمتابعة المسيرة نحو تحقيق الأهداف الاستراتيجية القطاعية. وهذا يستدعي:

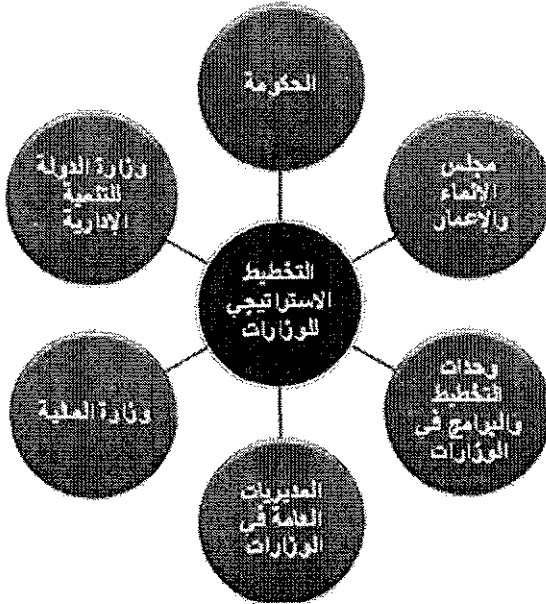
- استخراج الخطط البديلة التي يمكن أن تتضمن تغييراً في الأهداف التشغيلية (وحتى الاستراتيجية) و/أو تجميداً لبرامج ومشاريع أقل إلحاحاً، وإطلاق برامج ومشاريع أكثر ضرورة.
- استنفار وحشد الإمكانيات الاحتياطية، واستدراج الدعم المالي والفني من القطاعين الخاص والأهلي، ومن المنظمات الدولية، لمعالجة نتائج وذيول الكوارث من ضمن خطط طوارئ.

٧-٥ الخطط المتعاقبة

يشكل تقدم الخطة واستكمال دورتها الاستراتيجية (خطط، نفذ، قيم، عدّل/حسن) واقتربها من بلوغ سقفها الزمني مدخلاً إلى التخطيط للخطة التي تلي، والتي يفترض أن تُبنى على ما حقته الخطة الحالية من نتائج، مع أخذ الدروس المستفادة من الخطة المنتهية بعين الاعتبار. وعلى المخططين الاستفادة في مجال عملهم التخطيطي من التطور الحاصل في منهجيات التخطيط، ومن تجارب التخطيط السابقة والممارسات العالمية الفضلى.

٦- الجهات والأدوار لإعداد الخطط الاستراتيجية القطاعية

هناك مجموعة من العوامل ترتبط مباشرة بالخطط الاستراتيجية القطاعية لناحية تحديد الجهات والأدوار والمسؤوليات والمهام.



فالخطة الاستراتيجية القطاعية هي نتاج عمل جماعي تشترك به جهات عديدة في الإدارة، بدءاً من رأس الهرم نزولاً حتى أصغر وحدة تنظيمية في الإدارة المركزية، وفي الفروع والمكاتب والمناطق. ولكل من هذه الجهات دور ومسؤوليات ومهام يقوم بها لإخراج الخطة إلى النور ولمتابعة تنفيذها.

وبين الشكل رقم (٢) الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي للوزارات.

الشكل رقم (٢): الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي للوزارات

١-٦ دور الحكومة

للجهات الرسمية خارج الإدارة/الوزارة دور في هذا المجال يختلف باختلاف موقعها في هيكلية الدولة ودورها ومسؤولياتها. وفي مقدمة هذه الجهات "مجلس الوزراء" الذي تشمل مهامه وضع التوجهات الإنمائية العامة للدولة، إقرار السياسات الإنمائية الوطنية والقطاعية وإقرار الخطط المتعاقبة العامة والقطاعية.

٢-٦ دور مجلس الإنماء والإعمار

إن الدور المطلوب من "مجلس الإنماء والإعمار" الاضطلاع به في التخطيط الإنمائي العام والقطاعي، بموجب هذه المنهجية، يجري على خمسة محاور رئيسية:

- دعم القرار في مجلس الوزراء، عبر الدراسات والمعلومات التي تتبني التوجهات الإنمائية للدولة على أساسها.
- اقتراح السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، الآيلة إلى تحقيق الإنماء المتوازن المطلوب.
- مساعدة الإدارات/الوزارات (عند الحاجة) على بلورة خططها الإنمائية القطاعية والتنسيق فيما بينها، لضمان تكامل هذه الخطط واتساقها مع التوجهات الإنمائية للدولة.
- دراسة جدوى البرامج والمشاريع، الداخلة في الخطط الإنمائية القطاعية، والتي تزمع الوزارات تنفيذها بالأولوية، وتوفير التمويل لها، وطرح عطاءاتها، وتوقيع عقودها، ومراقبة تنفيذها، تأكيداً للدور الحالي لمجلس

الإنماء والإعمار في تلزيم الدراسة إلى استشاريين مؤهلين ومتابعة تنفيذ الدراسة والتدارس بتوصياتها مع الوزارات المعنية.

- تأمين القروض والهبات، التي يمكن توفيرها لمشاريع تتسم بطابع الأولوية ويتعذر تمويلها من المالية العامة.

إنه من الضروري أن يُصار إلى تفعيل دور وعمل هذا المجلس، وتطويره بما يعزز الدور المرسوم له في القانون، وفي المنهجية التخطيطية المقترحة. مع العلم بأن دوره التخطيطي، بحسب القانون، ينحصر بـ "إعداد خطة عامة... وبرامج للإعمار والإنماء... اقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة"^(١). والمطلوب هو إعادة النظر بمهام المجلس لتعزيز مشاركته للإدارات / الوزارات المختلفة في بلورة توجهاتها التخطيطية القطاعية، وأن يبقى على اتصال بـ "وحدات التخطيط والبرامج" المزمع إنشاؤها في عموم الإدارات / الوزارات لتأمين تنسيق الخطط القطاعية وتنظيم التداخلات في عمل الإدارات / الوزارات المعنية ومبادراتها، والتأكد من مواءمتها للتوجهات العامة للدولة.

٣-٦ دور وحدات التخطيط والبرامج في الإدارات/الوزارات

إن الدور الأهم لـ "وحدات التخطيط والبرامج" هو توفير المعلومات اللازمة لسلطة القرار في الإدارة/الوزارة، وإعداد مقترحات تنظيمية وإجرائية مبنية على الدراسات والإحصاءات والمعلومات التي تتولى (و/أو تشرف على) إعدادها، والتنسيق بين مختلف وحدات الوزارة في سياق التحضير للخطط الإنمائية القطاعية بكافة مراحلها، منذ وضع الأهداف الاستراتيجية للخطة وحتى الانتهاء من تنفيذها، مروراً بمراقبة التنفيذ، وتقييم التقدم الحاصل، ومعالجة الانحرافات عن أهداف الخطة واستخلاص الدروس من الخطة وأخذها بالاعتبار عند إعداد الخطة الاستراتيجية التالية وعند تطوير الخطة السنوية للعام المقبل.

وهناك مشروع قانون تمّ إعداده من قبل وزارة التنمية الإدارية وهو قيد الإقرار من قبل السلطة التنفيذية. وينص هذا المشروع القاضي بإنشاء "وحدات التخطيط والبرامج" على موقعها في هيكلية الوزارة ودورها ومهامها، وصلتها بموقع القرار (الوزير أو المدير العام)، وعلى تصنيفها بمستوى "مديرية" أو "مصلحة" بحسب وضع الوزارة. أما علاقة هذه الوحدات بـ "مجلس الإنماء والإعمار" ومجالات تعاونها معه، ومع باقي الإدارات / الوزارات فما زال يحتاج إلى التوضيح والتحديد.

٤-٦ دور المديرية العامة والوحدات التنفيذية في الإدارات/الوزارات

لا يوجد حالياً نص يحدد بدقة دور "المديرية العامة والوحدات التنفيذية" التابعة لها في المركز الرئيسي للإدارة/الوزارة وفي المكاتب الفرعية في المناطق. والدور الملحوظ لها في المنهجية المقترحة يتضمن:

(١) المادة (٣) من القانون رقم (٥) تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ الخاص بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار وتعديلاته.

- توفير المعطيات الميدانية والإحصاءات اللازمة لوضع الخطة، وإرجاع الأثر (feedback) على التطبيق، والمتضمن موقف وملاحظات الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والجمهور في عموم المناطق.
- تقديم مقترحات الأعمال والبرامج والمشاريع التي تحقق أهداف الخطة، وكذلك مقترحات الخطط البديلة وخطط الطوارئ.
- المشاركة بوضع خطة متابعة التنفيذ والتقييم والتصحيح، وخطة التطوير المؤسسي الهادفة لمواكبة الخطة القطاعية، ودعمها ورفدها بالتحسينات المختلفة على الهيكليات والأنظمة والقدرات، والأداء بشكل عام.
- القيام بتنفيذ الجزء المنوط بها من الخطة، بما في ذلك التنفيذ العملي متابعة للتنفيذ من قبل الجهات المكلفة / المتعاقدة، والتدخل عند اللزوم، وفي نطاق الصلاحيات المعطاة لها، لطلب التصحيح.

٥-٦ دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية

يتمحور دور "وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية"^(٧) حول دعم الإدارات الحكومية الأخرى والوزارات في مجال التنمية المؤسسية وبناء القدرات. وتقدم مساهمات كثيرة ومتنوعة في مجال تطوير الأنظمة الإدارية والتشريعات ذات العلاقة وتدريب وتطوير الموارد البشرية. ومساهمتها المهمة هي بتقديم مشروع قانون لاستحداث "وحدات التخطيط والبرامج" نمطية في كافة الإدارات / الوزارات، وبتدريب الكوادر التي تعمل في مجال التخطيط في الإدارات / الوزارات، وطواقم العمل في هذه الوحدات. ولديها حالياً اتفاقيات لتوفير الدعم التخطيطي من المجموعة الأوروبية (EU) لأربع وزارات لبنانية من ضمن مشروع أولي اختباري (Pilot Project).

وفي ما يلي جدول بهذه الجهات يحدّد نوع مسؤوليات ومهام كل جهة، ودور كل منها في التخطيط الاستراتيجي (تصميماً، تنفيذاً ومراقبة تنفيذ، وتقييم وتصحيح، وتطويراً لخطط بديلة وخطط طوارئ وخطط تطوير مؤسسي، لمواكبة الخطة القطاعية ودعم مسيرتها نحو غايتها الاستراتيجية).

(٧) لمزيد من المعلومات حول دور الوزارة يمكن الرجوع إلى الفقرة الخاصة بذلك والواردة في الصفحة ٦ من هذا التقرير.

مسؤوليات ومهام ودور الجهات المنخرطة بالتخطيط الاستراتيجي (بحسب المقترح التطويري)

الدور الذي تلعبه في الخطة	نوع المسؤوليات والمهام	الجهة
- وضع التوجهات الإنمائية العامة للدولة للاسترشاد بها عند وضع الخطط التنموية الوطنية والقطاعية. - إقرار السياسات الإنمائية الوطنية والقطاعية التي سيتم العمل بمقتضاها. - إقرار الخطط المتعاقبة.	- تقريرية / تنفيذية - إنمائية عامة	مجلس الوزراء / الحكومة
- وضع المقررات للتوجهات الإنمائية بناء على البحوث والدراسات التي تقوم بها أو تشرف عليها. - اقتراح السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية لأية إلى تحقيق الإنماء المتوازن المطلوب. - مساعدة الإدارات على بلورة خططها الإنمائية القطاعية والتنسيق فيما بينها لضمان تكامل هذه الخطط وتساقطها مع التوجهات الإنمائية للدولة. - دراسة جدوى البرامج والمشاريع التي ترمع الوزارات تنفيذها، توفير التمويل لها، طرح عطاءاتها، توقيع عقودها، ومراقبة التنفيذ.	- استشارية - إشرافيه - تنسيقية - تمويل (فروض وهبات)	مجلس الإنماء والإعمار
- إقرار السياسات الإنمائية القطاعية التي تعدها وحدة التخطيط والبرامج في الإدارة. - إقرار الخطط التنموية القطاعية والخطط التطبيقية العادية لها. - إقرار الخطط القطاعية المتعاقبة. - تنفيذ ومتابعة تنفيذ البرامج والمشاريع المخطط، وتقييمها والعمل على إجراء التصحيح اللازم عليها.	- تقريرية / تنفيذية	الإدارة (وزارات، مؤسسات عامة، مصالح مستقلة)
- التقيد بتوجهات الوزير في كل الأعمال التخطيطية التي تقوم بها أو تشرفها. - القيام بالدراسات والبحوث في مجالات الاقتصاد العام والاقتصاد القطاعي. - جمع المعلومات والإحصاءات والبيانات المتعلقة باختصاص الوزارة والقطاعات التي تشرف عليها، وبالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام. - التنسيق مع المدير بات والمصالح في الوزارة، ومع المؤسسات العامة والمصالح المستقلة الخاضعة لتنسيقها، لإعداد الخطة على أسس واقعية ودقيقة قدر الإمكان. - تنسيق مع الوزارات الأخرى بشأن تخطيط الأعمال المشتركة. - اقتراح السياسات الهادفة لتحقيق التنمية في القطاع التي تختص بدراسته. - التنسيق مع مجلس الإنماء والإعمار في ما يتعلق بـ: • الإشراف على، ومتابعة تنفيذ، الدراسات الملزمة للجهات البحثية المتخصصة. • اقتراح التوجهات والسياسات الإنمائية القطاعية. • إعداد الخطط الاستراتيجية القطاعية، والتنسيق بشأنها مع الوزارات والإدارات الحكومية الأخرى.	- إبداء الرأي - إعداد / مراجعة الإحصاءات والدراسات - إعداد الخطط بالتنسيق مع المدير بات - متابعة تنفيذ الخطة بعد إقرارها	وحدة التخطيط والبرامج
- دعم الوزارات / الإدارات الحكومية في مجال التنمية المؤسسية وبناء القدرات، بما في ذلك تطوير الأنظمة الإدارية والفنية وتدريب وتطوير الموارد البشرية، وإعداد منهجية موحدة للتخطيط يمكن اعتمادها من قبل الإدارات العامة مع دليل عملي للتطبيق.	- استشارية - دعم تقني وتدريب	وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية

٧- المفاهيم الأساسية للتخطيط الاستراتيجي

٧-١ التوجهات الاستراتيجية

تمثل التوجهات الاستراتيجية للدولة مجموعة الأسس والقواعد التي تبنى عليها الخطط القطاعية للوزارات، والإطار الإرشادي للقرارات والإجراءات. وهي تدل على خيارات الحكومة في ما يتعلق بالإنماء، وأهداف الإنماء المرجو، ووجهته ومحاوره. وتشكل المبادرات التشريعية والتنظيمية التطبيق المادي لهذه التوجهات. وهي تتضمن وضع السياسات بما يضمن الانضباط في حدود التوجهات الإنمائية ويحقق السياسة النقدية، وسياسة الصادرات، والسياسة الضريبية... وإيجاد جهات تخطيطية ورقابية، وهيئات ناظمة، لضمان تناسق الخطوات والأعمال والتزامها بالوجهة الموحدة للدولة.

٧-٢ المبادرات الإنمائية

توضع الأهداف الاستراتيجية والأهداف الفرعية (التشغيلية والمرحلية) بشكل يساعد على بلوغ الغاية المرغوب تحقيقها (تحسين نوعية الحياة في منطقة ما)، وهي هدف عام يتضمن جملة أهداف فرعية قابلة للقياس، ويُستدل عليها من خلال مؤشرات محددة. كذلك، فإن على المخطط تحديد المؤشرات التي يمكن أن يستدل منها على تحقق الغاية. وتتصل هذه المؤشرات بأهداف معينة يعتبر انجازها تحقيقاً للغاية المستهدفة.

أما بلوغ الغاية، فيحتاج إلى بلورة مبادرات محددة تشتمل على برامج ومشاريع يساعد تنفيذها على تحقيق أهداف هذه الغاية ضمن مدى استراتيجي معين.

ولتحقيق النتائج المستهدفة للخطة الاستراتيجية القطاعية، يجب تحديد أولوية للبرامج والمشاريع الملحوظة في إطار الخطة، من خلال إعطاء وزن لكل برنامج ومشروع، وأن يتم ترتيب هذه الأوزان بشكل مقبول من جانب صانعي السياسات. فالأوزان تعكس الأولويات النسبية للحكومة، علماً بأنه لا توجد هناك صيغة واحدة لتحديدها. ويمكن أن يكون للبرنامج أو لمشروع معين وزناً مختلفاً مع مرور الزمن بسبب تغير أولويات الحكومة، مع تحديد مؤشر نجاح واحد أو أكثر لكل مبادرة.

ويوضح الجدول أدناه مثلاً للمبادرات المرتبطة بأحد الأهداف.

العلاقة بين الهدف الاستراتيجي والمبادرات

المبادرات	الهدف الاستراتيجي
١/١ تطوير وحدة خدمات الاستثمارات التعدينية وموقعها على الانترنت.	١- زيادة فرص الاستثمار في قطاع التعدين وتشجيع استغلال الموارد المعدنية
٢/١ إعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والمالية بشأن الموارد المعدنية لتزويد المستثمرين بها من أجل تشجيعهم على المشاركة في أنشطة استكشاف المعادن واستغلالها.	
٣/١ نشر تقارير تتضمن معلومات حول المعادن الموجودة ومواقعها ومواصفاتها واستخداماتها، وتحديث المعلومات المرتبطة بالاستثمارات التعدينية باللغتين العربية والإنجليزية، ومن ثم توزيعها على المستثمرين المحليين والأجانب.	
٤/١ إعداد الخرائط الفنية لمواقع فرص الاستثمارات التعدينية.	
٥/١ التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لدعم وتشجيع استكشاف واستغلال المعادن الفلزية والصناعية، ومواد البناء للصناعات المحلية، ووضع مخطط توجيهي لهذا القطاع.	

٣-٧ البرامج

تعتبر البرامج مجموعة من المشروعات والأنشطة المترابطة، ذات الطبيعة الواحدة، والمصممة لتحقيق أهداف مبادرات معينة. ويمكن تقسيم البرنامج الرئيسي إلى برامج فرعية (مثل البرنامج الفرعي لبناء المستشفيات التخصصية في إطار البرنامج العام لبناء المستشفيات). ويمر تطبيق المبادرات ببرامج ومشاريع محددة تقوم الإدارة/الوزارة المعنية باختيارها وفق أولوياتها.

يعرض الجدول أدناه مثلاً عن العلاقة بين المبادرات الاستراتيجية والبرامج التخصصية في قطاع الصحة. وفي هذا المثال يتم تحديد أوزان ومؤشرات نجاح خاصة لكل برنامج من هذه البرامج وفق معايير مدروسة، يتم وضعها بناءً على معطيات الواقع الحياتي والخدماتي.

العلاقة بين المبادرات والبرامج

المبادرات	البرامج
١- تقليص معدل وفيات الأطفال	١/١ برنامج الرعاية بعد الولادة.
	٢/١ برنامج التمريض في القرى.
	٣/١ برنامج التطعيم ضد شلل الأطفال.

٤-٧ المشاريع

هي أطر تنفيذية لمجموعة من الأنشطة، يتم تحديدها بعناية، وتستخدم فيها كافة الموارد اللازمة لتنفيذ المشروع، بحيث تراعى فيها متطلبات الجودة، وتؤمن تناسباً عنصري المنفعة ومخاطر الاستثمار في المشروع، بما يخدم غرض تحقيق أهداف البرنامج.

يمثل المشروع نشاطاً مستقلاً ضمن البرنامج العام أو الفرعي، مثل إنشاء مستشفى معين في إطار برنامج إنشاء مستشفيات، أو نشاط محدد مثل تدريب (٢٠) موظفاً، أو عملية تنظيم إداري...

أما مؤشرات النجاح في هذه المشاريع هي في حدها الأدنى كما يلي:

- الأهداف المحددة للتكلفة.
- الأهداف المحددة لتواريخ الإنجاز.
- الأهداف المحددة للأداء التشغيلي.
- الأهداف المحددة لجودة الخدمات.
- الأهداف المحددة للإنجاز المادي.

مؤشرات الأداء (Performance Indicators – PIs)

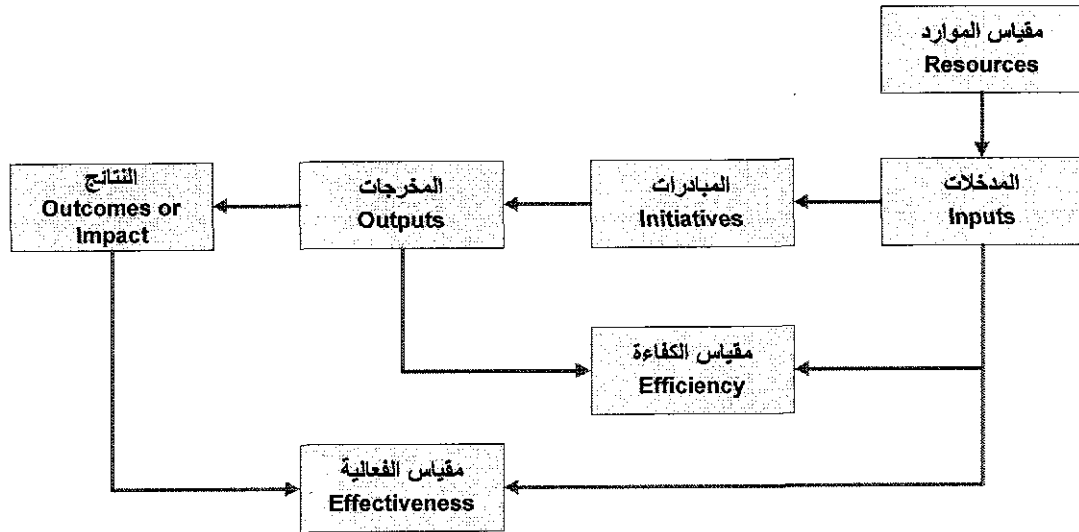
٥-٧

تُستخدم مؤشرات الأداء الرئيسية بهدف رصد تقدم تنفيذ الخطة الاستراتيجية للوزارة، وقياس منجزاتها، وتقييمها من خلال تحديد الفجوة بين الأداء الحالي، الذي يشكل مؤشر البداية (baseline) نقطة الانطلاق التي يتم القياس بالنسبة إليها، والأداء المستهدف في المدى الزمني المحدد.

يساعد وجود مؤشرات أداء مناسبة (Performance Indicators) على تقييم المدخلات (Inputs) والمبادرات (Initiatives) والمخرجات (Outputs) والنتائج (Outcomes/Impacts)، بما يمكن من اتخاذ قرارات المراجعة والمواءمة والتعديل عند الحاجة، وبما يؤدي إلى التحسين المستمر للأداء والنتائج ورفع الإنتاجية وتحقيق الأهداف.

وتصنف مؤشرات الأداء ضمن ثلاث مجموعات، وحسب الآلية أدناه:

- ١- مؤشرات الأداء المتعلقة بالموارد (مالية، بشرية، تقنية) المستخدمة في المدخلات (Inputs).
- ٢- مؤشرات الأداء المتعلقة بالكفاءة المبنية على نسبة المخرجات (Outputs) إلى المدخلات.
- ٣- مؤشرات الأداء المتعلقة بالفعالية المبنية على نسبة النتائج (Outcomes) إلى المدخلات.



يتم اختيار مؤشرات الأداء الرئيسية استناداً إلى عدة معايير تشمل مدى علاقة المؤشر بالمبادرة، ومدى قياسه للظاهرة المطلوبة، وتأثيره على النتائج المرحلية المتحققة، علاوة على أهمية استخدام مؤشرات سهلة القياس وواضحة التعريف. ويسمح جدول "العلاقات الارتباطية بين الأهداف والمبادرات ومؤشرات الأداء" بدراسة مدى تناسق هذه العناصر ومواءمتها مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية.

١-٥-٧ تحديد نقطة الأساس (baseline) لمؤشر الأداء

نقطة الأساس هي المنطلق لعمليات التقييس اللاحقة للأداء، والتي تسمح بتحديد مستوى التغيير المحقق منذ تاريخ المباشرة باستخدام القياسات المقارنة. وتتم القياسات المقارنة آنياً وتاريخياً:

- آنياً بالقياس على أفضل مستويات الأداء، من حيث المخرجات والنتائج، في المؤسسات العالمية المشابهة. ويهدف هذا القياس لتحديد مدى الاقتراب من أفضل مستويات الأداء في العالم بتاريخ إجراء التقييس. ويتم في هذا السياق مقارنات مختلفة لمدى فعالية أنظمة العمليات ولمدى القدرة على الارتقاء بالأداء المؤسسي للوزارة / للإدارة في مجال أو أكثر.

- تاريخياً، بالقياس على مستويات الأداء السابقة للوزارة / للإدارة (المعنية)، رجوعاً إلى نقطة التقييس الابتدائية (نقطة ارتكاز أو نقطة الأساس baseline).

وتساعد نتائج كلا القياسين المقارنين زمنياً، ومع أفضل الممارسات العالمية، على تحديد مدى التقدم الذي تحقق في مجالات معينة منذ المباشرة بتطبيق الخطة الاستراتيجية، ومدى الاقتراب من تحديد الأهداف المرحلية، التي هي عبارة عن علامات طريق (milestones) في السبيل لتحقيق أهداف الخطة.

إن تحديد نقطة الأساس هو عمل على جانب كبير من الدقة والحساسية والأهمية، وهو من الضرورة بمكان أن:

- يكون تصميم المؤشر بسيطاً، مكوّناته واضحة ومصادر المعلومات التي يعتمد عليها محددة ومحصورة؛ مع العلم بأن بساطة التصميم شرط لسهولة فهم دلالات هذا المؤشر (مثلاً: عدد التلامذة في المرحلة الابتدائية، عدد التراخيص الممنوحة في مجال معين...).
- تكون حصيللة التقييس الأولى صالحة لأن تشكل نقطة ارتكاز (baseline) تقاس بالنسبة إليها التغيرات الحاصلة.
- يُستفاد فيها من مكتشفات عملية تحليل بيئة العمل، بما في ذلك التحليل الرباعي (SWOT) وتحليل أصحاب العلاقة (Stakeholders)، ومن البيانات الإحصائية المتوفرة والتي يمكن إنتاجها بمعرض تطوير المؤشر.
- تتم القياسات بنفس الطريقة وبذات المعايير التي تم بها تحديد المؤشر الأساس، وأن لا تدخل فيها أية مكونات جديدة أو تطراً عليها متغيرات، كي تكون نتيجة القياس مقبولة من الوجهة العلمية وصالحة للمقارنة.

٢-٥-٧ تقييم مستوى الأداء بالاستناد إلى مؤشرات الأداء

- من المفيد أن يصار إلى تقييم لاحق لمستويات الأداء بحسب درجة التغيير الحاصل من قياس لآخر. ويتم تحديد مستوى الأداء بالنسبة إلى ثلاثة عوامل:
- القيمة المقاسة بالمقارنة مع أفضل الممارسات العالمية.
 - القيمة المقاسة بالنسبة للقيمة الأولية التي سجلها مؤشر الارتكاز.
 - القيمة المقاسة بالمقارنة مع الهدف الاستراتيجي المخطط.

مع إعطاء ثقل نسبي لكل عامل من هذه العوامل على ضوء ما يمثله من أهمية للإدارة العامة التي يتم تقييس أدائها. فعامل الاقتراب من مؤشرات الأداء في أفضل الممارسات العالمية قد يكون مهماً أكثر لوزارة منه لوزارة أخرى. وهذا يصح مثلاً في حالة وزارات الخدمات كالصحة والتعليم، وفي وزارة السياحة. فيما قد تهتم وزارات أخرى بالمقارنة مع العاملين الآخرين، حيث تدل القيمة التي يسجلها المؤشر الزمني المقارن على ما تحقق بين نقطة البداية والمرحلة التي تم فيها التقييس، والنتيجة تدل على الفجوة التي لا تزال تفصل الإدارة المعنية عن تحقيق هدف الخطة في المجال الذي يقيسه المؤشر.

الجمهورية اللبنانية



مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

مشروع التنمية الإدارية
التخطيط الاستراتيجي للحكومة اللبنانية
ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT PROJECT
TECHNICAL ASSISTANCE IN STRATEGIC PLANNING

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي
إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

STANDARDS AND GUIDELINES SPECIFICATIONS
STRATEGIC PLANNING FRAMEWORK

بيروت

كانون الأول ٢٠١٢ – DECEMBER 2012

team International



تيم انترناشيونال

الحمراء - شارع مدام كوري - سنتر منقاره - ص.ب. ١٤٥٣٠٣ - بيروت ١١٠٥٢٠٣٠ لبنان
هاتف: ٣٥٣٤٥٨ (٩٦١ ١) - ٣٥٣٤٧٧ (٩٦١ ١) فاكس: ٣٥٣٤٥٩ (٩٦١ ١)
E-mail: teambeirut@team-international.com Web site: www.team-international.com

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

المحتويات

الصفحة	
٢	١ - مقدمة
٣	٢ - مستويات التخطيط الاستراتيجي
٣	١-٢ واقع حال التخطيط الإنمائي في لبنان
٣	٢-٢ مرتكزات وتوجهات التخطيط الإنمائي
٤	٣-٢ التخطيط الاستراتيجي في الوزارات
٦	٣ - خطوات عملية التخطيط الاستراتيجي
٧	٤ - الخطط الاستراتيجية للوزارات
٧	١-٤ الوضع الراهن
٩	٢-٤ الطلب على الخدمات والسلع (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)
٩	٣-٤ الجوانب التشريعية والتنظيمية
١٠	٤-٤ الدراسات والبيانات المساندة
١١	٥-٤ الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية وخطة التطبيق
١١	٥ - منهجية التخطيط الاستراتيجي للوزارة (أو الإدارة)
١١	١-٥ المرحلة التأسيسية
١٤	٢-٥ مرحلة التحليل الرباعي (SWOT)
١٤	٣-٥ تحليل "البيئة" (PESTEL)
١٤	٤-٥ تحليل الجهات ذات العلاقة (Stakeholders)
١٥	٥-٥ مرحلة وضع الأهداف الاستراتيجية والفرعية
١٧	٦-٥ الخطط البديلة (Alternative Plans) وخطط الطوارئ (Emergency Plans)
١٨	٧-٥ الخطط المتعاقبة
١٨	٦ - الجهات والأدوار لإعداد الخطط الاستراتيجية القطاعية
١٨	١-٦ دور الحكومة
١٩	٢-٦ دور مجلس الإنماء والإعمار
١٩	٣-٦ دور وحدات التخطيط والبرامج في الإدارات/الوزارات
٢٠	٤-٦ دور المديرية العامة والوحدات التنفيذية في الإدارات/الوزارات
٢٠	٥-٦ دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية
٢٢	٧ - المفاهيم الأساسية للتخطيط الاستراتيجي
٢٢	١-٧ التوجهات الاستراتيجية
٢٢	٢-٧ المبادرات الإنمائية
٢٣	٣-٧ البرامج
٢٣	٤-٧ المشاريع
٢٤	٥-٧ مؤشرات الأداء الرئيسية (PIs – Performance Indicators)

منهجيات وأساليب التخطيط الاستراتيجي إطار عام إعداد الخطط الاستراتيجية

١- مقدمة

تم إنجاز "الإطار العام لإعداد الخطط الاستراتيجية" في سياق مشروع التنمية الإدارية للحكومة اللبنانية. وهو يهدف إلى توضيح وعرض الخطوات والإجراءات التفصيلية لإعداد مشروع خطط التنمية للوزارات بشكل عام، وللوزارات السبع التي تم اختيارها كعينة للتطبيق بشكل خاص، وهي: المالية، الشؤون الاجتماعية، الصحة العامة، السياحة، البيئة، الصناعة والزراعة.

ويتضمن نبذة عن المهام الأساسية للعملية التخطيطية، ومراقبة تنفيذ الاستراتيجيات، وتقييم النتائج وتصحيح الانحرافات التي تظهر خلال التنفيذ. ويحدد هذا الدليل دور إدارة التخطيط والبرمجة في مجلس الإنماء والإعمار باعتباره المسؤول عن التخطيط الاستراتيجي للدولة، وأدوار وحدات التخطيط الفرعية في الإدارات العامة للوزارات، وفي المؤسسات العامة والمصالح المستقلة. ويوفر للفرق المكلفة بإعداد مشاريع الخطط "برنامج عمل" يتضمن: وصفاً عاماً للعمليات التخطيطية، ولمراحل إعداد مشروع الخطة الاستراتيجية، وخطة التطبيق والمراقبة والتقييم والتصحيح والتطوير.

يتضمن "دليل إعداد الخطط الاستراتيجية" شروحات تفصيلية لآلية التخطيط المقترحة لإعداد وتطوير الخطط الاستراتيجية، مدعمة بأمثلة تطبيقية تساعد على إعداد هذه الخطط، ويوفر مجموعة من الإرشادات التخطيطية للاستعانة بها من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة في تقديم إسهاماتها لتحديد اتجاهات التنمية المنشودة وأهدافها، بصورة تكفل دفع النمو الاقتصادي والتطور الاجتماعي إلى الأمام وتعزز استدامته.

٢- مستويات التخطيط الاستراتيجي

يُعتبر التخطيط الاستراتيجي عملاً جماعياً ينبغي أن تشترك به مختلف الجهات التخطيطية والتنفيذية في الدولة، بما في ذلك الأجهزة التابعة لرئاسة الحكومة والوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة لها و/أو الخاضعة لوصايتها؛ على أن تقوم جهة محددة، قريبة من موقع القرار على رأس هرم السلطة، كمجلس الإنماء والإعمار مثلاً، بوضع توجهات وإيضاحات حول سياسات الدولة واستراتيجيتها تُحدّد وجهة التنمية، مساراتها، ونتائجها المرجوة.

التخطيط الاستراتيجي بهذا المعنى عملية شاملة تُحشد لها جهود الإدارة بكافة مستوياتها وتشترك في بلورتها هيئات القطاع الخاص وفعاليات القطاع الأهلي.

١-٢ واقع حال التخطيط الإنمائي في لبنان

إن مفهوم التخطيط الاستراتيجي غير متجذّر بعد مؤسسياً في الإدارة اللبنانية من حيث التنظيم والمنهجيات وآليات العمل والتشارك والتعميم والنشر والمراجعة والتقييم والمساءلة. ويتجلى هذا النقص في ضعف القدرة على تحويل الخطط إلى واقع وتقييم الإنجازات بشكل منهجي.

كذلك فإن التخطيط التنموي في لبنان يقتصر على الجانب القطاعي (والجانب القطاعي-المناطق في بعض الحالات)^(١)، وتتولاها الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة لها و/أو الخاضعة لوصايتها. ويقوم مجلس الإنماء والإعمار حالياً بجزء من المهام التي أنيطت به بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٥ وأهمها: إعداد خطة عامة، وخطط متعاقبة، وبرامج للإعمار والإنماء واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة، وذلك ضمن أهداف إنمائية ومالية محددة، تُعرض جميعها على مجلس الوزراء للموافقة (المادة ٣ من مرسوم إنشاء المجلس - الفقرة ١).

على الصعيد العملي، فإن مهمة التخطيط التنموي في بعض الوزارات منوط بوحدة تنظيمية من مستوى مديرية (وزارة المالية ووزارة الزراعة) أو مصلحة (وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة البيئة، وزارة السياحة، ووزارة الصناعة) أو دائرة (وزارة الصحة العامة)، ولا تختص بها أي وحدة تنظيمية في بعض الوزارات الأخرى. ومن جهتها قامت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بإعداد مشروع قانون لإنشاء وحدات تخطيط وبرامج في الوزارات، مع تحديد موقعها في الهيكل التنظيمي لهذه الوزارات ودورها ومهامها، وتصنيفها كـ "مديرية" أو "مصلحة" بحسب وضع الوزارة، وربطها بالتالي بمقام الوزير أو بموقع المدير العام للوزارة.

٢-٢ مرتكزات وتوجهات التخطيط الإنمائي

يتم تحديد مرتكزات وتوجهات التخطيط الإنمائي من خلال الوثائق الرسمية الأساسية للدولة اللبنانية، ويتضح منها أنه لا يوجد في الوقت الحاضر "رؤية استراتيجية" إنمائية بالمعنى الدقيق للكلمة، بل ثمة توجهات عامة يمكن الاستدلال عليها واستنباطها من الوثائق الرسمية الأساسية، وفي مقدمتها:

(١) مثلاً: شبكات الطرق أو الكهرباء في مناطق معينة.

- الدستور، الذي يقوم على مبدأ المساواة بين جميع اللبنانيين.
- اتفاق الطائف، الذي يتضمن ملامح من التنمية المستقبلية تنطلق من اللاحصرية الإدارية لتؤسس للإنماء المناطقي يتوخى وصول الخدمات الإنمائية إلى كافة المناطق والشرائح الاجتماعية.
- البيانات الوزارية، للحكومات المتعاقبة التي تتشابه أحياناً في تطلعاتها ولغتها وتعاييرها وعناوينها.
- فذلكات الموازنة، التي تعكس فلسفة الإدارة المالية والاقتصادية للحكومات المتعاقبة، ونظرتها إلى الإنفاق والجباية، والتنمية وتمويل البرامج والمشاريع التنموية.
- القوانين، التي تتناول شؤوناً إنمائية، والتي تم إقرارها في المجلس النيابي في حقبة ما بعد الطائف.
- قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار^(٢)، الذي يُعبّر عن توجهات الدولة في التعامل مع المسائل الإنمائية تخطيطاً وتنفيذاً.
- الهيئات النازمة، التي تنص قوانين إنشائها (ومشاريع قوانينها) على وضع أطر وخطط توجيهية لتنظيم عمل بعض القطاعات الحساسة والمهمة (كالاتصالات سابقاً، والنفط والغاز مؤخراً)، مع ما يُستشف من خلال هذه القوانين من مبادئ وقيم وقناعات يُنظر إليها على أنها ثوابت يتمسك بها أركان الدولة والفعاليات المؤثرة في الكيان اللبناني.
- وحدات التخطيط بالوزارات، التي تتمحور مهامها حول بناء قاعدة لإنتاج الخطة الاستراتيجية للوزارة تتضمن توفير المعلومات والاحصاءات والدراسات لجهة القرار في الوزارة وتنسيق الجهود التخطيطية التي تشترك بها جميع الوحدات في الوزارة.
- الاتفاقات الدولية، التي يستدل منها على التوجهات الإنمائية العامة للدولة والتي تعكس قناعات أصحابها ورؤيتهم لدور الدولة في العملية الإنمائية.
- الوثائق والدراسات والأوراق، المقدمة إلى المحافل الاقتصادية والاجتماعية، المحلية والإقليمية (كالمصناديق العربية والإسلامية) والدولية (كالمجموعة الأوروبية، البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
- الأعمال الاستشارية، التي تقوم بها شركات متخصصة لبنانية وعالمية لصالح الوزارات وغيرها من الأجهزة الحكومية.
- جهود المجتمع الأهلي، التي تلقي الضوء على قضايا المجتمع الملحة وتساهم في معالجتها.

٣-٢ التخطيط الاستراتيجي في الوزارات

إن عدم وجود رؤية استراتيجية محددة ومعلنة لا يحول دون استخلاص اتجاهات التنمية التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة. ومراجعة هذه الوثائق تبين اتجاهات في المسائل التنموية جد متقاربة تُعبّر عن وجهة نظر أصحاب القرار ورؤيتهم لشكل التنمية التي يُعتقد أنها تلائم الخصوصية اللبنانية، وفي الوقت نفسه، تلبي مطلب النمو الاقتصادي الذي تنادي به الهيئات الاقتصادية ومطالبات التجمعات والفعاليات النقابية والأهلية والسياسية، بالتنمية المتوازنة والعدالة الاجتماعية.

(٢) المرسوم الاشتراعي رقم ٥ لعام ١٩٧٧.

أما مهمة إعداد عناصر التوجهات الإنمائية، فتقع مسؤوليتها على عاتق "مجلس الإنماء والإعمار" التي تتضمن مهامه إجراء دراسات اقتصادية واجتماعية عامة وقطاعية، واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية^(١)، ورفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة. وهذه الاقتراحات بمجملها تشكل إطاراً توجيهياً يُعتمد كمرجع تسترشد به الإدارات/الوزارات لوضع خططها القطاعية.

بعد اعتماد السلطة التنفيذية للإطار التوجيهي العام، تقوم الوزارات، كل في مجالها، بتطوير خطط استراتيجية خاصة بها محددة الأهداف وقابلة للتحقيق، تلتزم بتوجهات الإطار التوجيهي المُقر.

من ثم، يقع على عاتق الوزارات التنسيق فيما بينها على مستويين:

- **المستوى القيادي**، لتنسيق السياسات وتطوير التعاون ومعالجة نقاط التفارق وحل المشكلات التي يمكن أن تنشأ بين بعض الوزارات في معرض ممارستها لمهامها. وفي هذا السياق، ينبغي إعادة تفعيل دور "مجلس المديرين" في إطار تنسيق العلاقات والمهام بين مختلف الوزارات.
- **المستوى العملي**، للتنسيق بين الوزارات المعنية وتنظيم التداخلات في الاختصاصات، وتوزيع الأدوار بين هذه الوزارات، وتحديد مساهمة كل منها في مشاريع البنى التحتية (طرق، خطوط كهربائية، شبكات مياه...) وفي البرامج والمشاريع الخدماتية (مستوصفات، ملاعب رياضية، مدارس...) العابرة للقطاعات والمناطق.

وتقوم الوزارات بالتنسيق مع "وزارة المالية" بتوفير التمويل لبرامجها ومشروعاتها والتي هي عماد الخطة وجانبها التنفيذي. وفي هذا الإطار، فإن كل وزارة مدعوة لإثبات الجدوى المالية والاقتصادية والاجتماعية للبرامج والمشاريع المطلوب تخصيص موارد لها في موازنتها السنوية. وفي حال تعذر تمويل المشاريع التنموية من الموازنة العامة، يعود لمجلس الإنماء والإعمار في إطار المهام المسندة إليه البحث عن مصادر تمويل أخرى من جهات مانحة سواء كانت هبات أو قروض. كما يعود لهذا المجلس التنسيق بين خطط الوزارات ومواءمتها مع التوجهات الإنمائية العامة للدولة لإعداد الخطط التنموية الشاملة.

ويسبق دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مجمل هذه الأدوار، حيث ستتولى هذه الوزارة، بالتنسيق مع الاستشاري المعني، بتنفيذ مشروع التخطيط الاستراتيجي، بتمويل من هبة مقدمة من الاتحاد الأوروبي، والذي يشتمل على وضع منهجية التخطيط المعتمدة موضع التطبيق، إضافة إلى برنامج تدريب مكثف لكوادر الوزارات السبع للإعداد لعملية تفعيل وظيفة التخطيط فيها، بالاستعانة بـ "دليل إعداد الخطط الاستراتيجية في الوزارات والإدارات العامة في لبنان" الذي تم إعداده تحت إشراف هذه الوزارة، والذي سيشكل بعد اعتماده أداة عمل وإطاراً منهجياً للتخطيط الاستراتيجي لتوحيد أساليب العمل التخطيطي في الوزارات والإدارات العامة في لبنان. كما ستوفر الوزارة الدعم لهذه الفرق على مدى مسار مشروعات التخطيط منذ انطلاقتها وحتى إنجازها، وهي بصدد العمل على إيجاد مركز دعم ضمن بنيتها التنظيمية لمساعدة الوزارات، خاصة كوادر التخطيط الاستراتيجي فيها على تطوير خطط استراتيجية قابلة للتطبيق، ومتابعة ومراقبة تطبيقاتهم، وإضافة تدابير تصحيحية للمشروع التخطيطي اللاحق.

(١) المرسوم الاشتراعي رقم ٥ لعام ١٩٧٧.

إن متابعة تنفيذ الخطة تحتاج إلى آليات مراقبة أداء وأدوات لقياس مدى التقدم المحرز على مسار التنفيذ. وتحتاج الإدارة إلى مقاييس لقياس النتائج المحققة (realized results) ومقارنتها مع النتائج المستهدفة (targeted objectives) لتحديد مقدار الانحراف الحاصل، وتحديد نواحي القصور التي ينبغي معالجتها لضمان بلوغ هذه الأهداف.

ومن الضرورة أن يتم تطوير خطة تحديث مؤسسي موازية (إذا اقتضت الحاجة) لمواكبة تنفيذ الخطة القطاعية وتوفير الدعم الفعال لها خلال التنفيذ، تتضمن اقتراح إدخال تعديلات على القوانين، وإجراء تغيير في التوجهات والسياسات الحكومية، وتبديل الأولويات،...

ومن المفيد كذلك وضع خطط بديلة (alternative plans) للتعامل مع أوضاع مستجدة غير مرتقبة (التحول في الاتجاهات الديموغرافية، التغيرات الطارئة على أسعار الطاقة والمواد الاستراتيجية، تغيير في الخريطة الاقتصادية-الاجتماعية الدولية)، وخطط طوارئ (contingency plans) تحسباً للأحداث والأزمات والكوارث التي قد تطرأ خلال تنفيذ الخطة، وتحديد متطلبات التعامل معها مادياً وبشرياً.

٤- الخطط الاستراتيجية للوزارات

تعالج الخطط الاستراتيجية للوزارات جملة مسائل تشكل مجموعها منطلقاً لبناء خطط إنمائية واضحة الأهداف وقابلة للتطبيق. ومن هذه المسائل:

- التعرف على الوضع الراهن
- تحليل الطلب (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)
- تحليل الجوانب التنظيمية
- التشاور مع الجهات ذات العلاقة
- الاطلاع على الدراسات والبيانات المساندة
- تحليل الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية، وتحديد المبادرات الإنمائية الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف (بما تتضمنه من برامج ومشاريع محددة)، وخطة التطبيق (المتضمنة آلية المتابعة والمراقبة، المقاييس ومؤشرات الأداء، معايير التقييم والإجراءات التصحيحية).

٤-١ الوضع الراهن

يتضمن تحليلاً للبيئة التي ستطبق فيها الخطة وذلك للتعرف على المتغيرات الاقتصادية والقانونية والتكنولوجية والبيئية والاجتماعية والسياسية التي لها تأثير متوقع على الخطة، وتحديد الجهات والقوى الفاعلة المؤثرة على مسار الخطة ونتائجها، ول نقاط الضعف والقوة البنوية في القطاع، وفرص التطوير المستقبلية، والتحديات الناجمة عن مخاطر التأثيرات الخارجية.

يُعتبر تحليل الوضع الراهن للقطاع ولمؤثرات البيئتين الداخلية والخارجية مرتكزاً أساسياً لتحديد الأهداف الإنمائية الاستراتيجية والأهداف الفرعية التشغيلية والمرحلية، ومجالات النمو المستهدفة ومعدلات هذا النمو، والمبادرات (البرامج والمشاريع) التي من شأنها تحقيق هذا النمو.

إن فهم الوضع الراهن، بإيجابياته وسلبياته، لا يكتمل بدون معرفة الوضع التنظيمي للإدارة/الوزارة، والتحقق من مدى قدرتها على إنجاح أهداف الخطة، وحاجتها للتأهل بالشكل المناسب للقيام بهذه المهمة بنجاح.

ويشمل تحليل الوضع الراهن التالي:

١-١-٤ الإنجازات

وهي النتائج التي أمكن تحقيقها (خلال المرحلة / المراحل السابقة من الخطة) مقارنة بالنتائج المستهدفة التي خُطط لتحقيقها. ويساعد ذلك على تحديد مكن الانحرافات ومقدارها تمهيداً لتصحيحها في الطريق لتحقيق الأهداف المخططة.

٢-١-٤ كفاءة الأداء / تطور الإنتاجية

يتم قياس الأداء والإنتاجية من خلال مؤشرات دالة تسمح بالاطلاع على مدى كفاءة الأنظمة وقدرات العاملين، وتحديد ما يقتضي عمله للتمكن من تحقيق الأهداف المخططة. كذلك، فإن المقارنة مع المؤشرات العالمية مفيد لتحديد الفجوة التي يقتضي غلقها في السبيل لتحقيق أفضل النتائج الممكنة.

٣-١-٤ الأداء المالي

يتم تحليل الوضع المالي في الوزارة خلال السنوات القليلة السابقة، وما خصص من موارد في الموازنة للبرامج والمشاريع الإنمائية ومشاريع البنى التحتية (التي لا تزال قيد التنفيذ حالياً)، وما صرف عليها فعلياً، وتوضيح الفوارق (حينما وجدت) وما ترتب عليها من آثار. كما يتم تقييم جدوى البرامج والمشاريع المنجزة، واستخلاص الدروس المستفادة من هذا التقييم لتضمينها في الخطط اللاحقة.

٤-١-٤ القضايا الأساسية والمعوقات

يجري تناول أهم القضايا التي ينبغي التطرق إليها والتي لها الأولوية في الخطة، والمعوقات التي يقتضي التعامل معها للحد من تأثيراتها السلبية المحتملة على مسار الخطة ونتائجها، وعلى أداء الإدارة/الوزارة وقدرتها على تحقيق النتائج المستهدفة من هذه الخطة. كذلك، فإنه ينبغي النظر في مدى ملائمة أساليب العمل في الوزارة والتطورات اللازمة عليها لتعزيز قدرتها على إدارة الخطة، وتقييم تقدمها وأدائها، ومدى فعاليتها ومستويات نجاحها المتوقع في حلّ القضايا والمسائل التي وُضعت الخطة لأجل معالجتها.

٢-٤ الطلب على الخدمات والسلع (التحليل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)

في سياق التخطيط الاستراتيجي الإنمائي الذي تتولاه الوزارة، يتم تقدير الاحتياجات المستقبلية للقطاع الذي تشرف عليه من الخدمات والسلع، وذلك على أساس كمي، على أن يتضمن التحليل العناصر الآتية بشكل رئيس:

- وصف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها من العوامل التي تؤثر على الطلب على الخدمات والسلع التي يوفرها القطاع، وتحليل تطورها خلال الأعوام الثلاث الأخيرة (على الأقل)، وتقدير الطلب المستقبلي المتوقع لها خلال الأعوام المقبلة من خلال تقنيات الإسقاط الإحصائي (statistical projections). وعلى سبيل المثال: فإن تحديد حجم الطلب على خدمات الرعاية الصحية يعتمد على الحالة الصحية ومؤشراتها، والتغيرات الديموغرافية (النمو السكاني، التغيرات الطارئة على هرم الأعمار،...) الجارية، ووضع الخدمات الصحية ومؤشراتها، بالإضافة إلى العوامل البيئية المؤثرة، كما يعتمد على تطور الأوضاع المعيشية للسكان وعلى تغير حاجاتهم.
- توضيح القيم المستهدفة لمؤشرات الأداء والنتائج، وبشكل خاص لمخرجات القطاع من الخدمات والسلع، مع الأخذ بالاعتبار التحولات المتوقعة في الإنتاجية وفي فعالية الأداء تبعاً للخطة قيد التطوير. وبشكل وضوح آفاق التطور المستهدف الأساس الذي ستبنى عليه هذه الخطة.
- وضع جدول بالطلب المتوقع على الخدمات والسلع، مع بيان الاحتياجات التي يمكن تلبيتها خلال سنوات الخطة المقبلة بالمستوى الحالي للخدمات، والفجوة المطلوب تغطيتها بين الاحتياجات المتوقعة والقدرة على التلبية بالإمكانات الحالية.
- على سبيل المثال: تحديد الحاجة الإضافية من الأسرة العلاجية خلال السنة الأولى للخطة، تحديد الحاجة من الكوادر البشرية المتخصصة في مراكز الرعاية الصحية الأولية والاحتياجات التدريبية لقطاع الصحة الأولية.
- تحديد أهداف عامة وخاصة لخطة تلبية الطلب، ووضع جدول بالبرامج والمشروعات التي تساعد على تحقيق هذه الغاية، يتم على أساسه تطوير الخطة التنفيذية.

٣-٤ الجوانب التشريعية والتنظيمية

يجري استعراض الوضع الراهن للتشريعات المنظمة للقطاع، ولإدارة/الوزارة، والممارسات السائدة فيها، والتغييرات المطلوب إجراؤها على هيكليتها، ومهامها وأنظمة عملها وإجراءاتها، وذلك لتحديد أفضل الصيغ المؤسسية لدعم تنفيذ الخطة.

ويمكن أن تشمل محاور التحسين الجوانب التالية:

- تعديل التشريعات، بما يتوافق مع التوجهات الإنمائية الجديدة ويساعد على تحقيق الغايات والأهداف قطاعياً وبشكل عام. ويمكن أن يشمل التعديل الأطر الناظمة والمؤثرة في عمل القطاع، كالتراخيص القانونية، الرسوم، الضرائب، والتسهيلات الاستثمارية...
- تطوير الهيكل التنظيمي، لتحسين استجابته لمتطلبات المهام الجديدة وللاحتياجات المستجدة من الخدمات، ولتمكينه من القيام بموجبات المهام الجديدة المرتبطة بالخطة أو المتأثرة بالتحول الذي يمكن أن يطرأ على التوجهات الإنمائية للدولة (و/أو الوزارة) وأي تغيير مستجد في نطاق الخدمة.
- مراجعة اللوائح والنظم الحالية، للإدارة/الوزارة وتعديلها لكي تتماشى مع متطلبات المهام الجديدة وتحديات العمل المستجدة.
- بناء القدرات المؤسسية، بما يخدم الخطة ويحسن من شروط دعم التطبيق وخطة مراقبة التطبيق والتقييم والتصحيح. يتناول بناء القدرات المؤسسية خطوات ضرورية وأعمالاً على محاور مختلفة، منها بشكل خاص:
 - الاختيار الجيد والموضوعي للموظفين.
 - تدريب الكوادر وتطوير المهارات المهنية للعاملين في الإدارة/الوزارة.
 - تمكين الكوادر الوظيفية في الإدارة/الوزارة وتكليفها بمسؤوليات وإخضاعها للمساءلة، وربط التحفيز بالأداء.
 - النظر بتحديث التجهيزات الأساسية وتطوير أساليب وإجراءات العمل وتبسيطه.
- تعميم التقنيات الحديثة، في إطار العمل على تحسين كفاءة العمليات وزيادة فعالية الإجراءات، وبالتالي تطوير أعمال الإدارة/الوزارة، وتعزيز قدرتها على الاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة. ومن التحسينات الممكنة على هذا الصعيد: مكننة المعاملات وتبسيطها وتسريع إنجازها، المباشرة بتنفيذ مشاريع خدمات الحكومة الالكترونية (e-government).

إن التخطيط السليم يستدعي التحسّب للاحتياجات التطويرية المؤسسية التي قد تنشأ مرحلة بعد مرحلة، والتحضّر لها بكل جدية ودقة، بالتوازي مع بناء الخطة الاستراتيجية القطاعية الأساسية.

٤-٤ الدراسات والبيانات المساندة

يتم تحديد ماهية المعلومات والإحصاءات المطلوبة للإحاطة بأحوال القطاع وقدراته الإنتاجية بكافة عناصرها ومواردها، إضافة إلى الدراسات التي تتناول اقتصاديات القطاع، وأبعاده الاجتماعية والتقنية والبيئية، ومقترحات فعاليات القطاع، والبرامج والمشاريع الإنمائية التي يمكن أن تدعم اقتصاد القطاع وتحسن واقعه الفني والبيئي والاجتماعي.

٥-٤ الأهداف الاستراتيجية القطاعية والفرعية وخطة التطبيق

يتم وضع تفاصيل الخطة الهادفة لتحقيق الأهداف القطاعية (والعامة) المخططة، والتي تتضمن:

- تحديد أولويات البرامج والمشاريع، المزمع تنفيذها، واختيار هذه البرامج والمشاريع وفق معايير محددة، أهمها:
 - التوجهات الإنمائية العامة للدولة.
 - مقتضيات التنمية القطاعية (كما توضحت من خلال الدراسات المنفذة).
 - قدرة الإدارة/الوزارة (البشرية والتمويلية) على التنفيذ، ومتابعة التنفيذ والمتضمنة آلية المتابعة والمراقبة، والمقاييس ومؤشرات الأداء.
 - خطة التطبيق، التي تتضمن آلية لمتابعة ومراقبة تنفيذ الخطة، وقياس الأداء، ومؤشرات القياس المعتمدة لتقييم تقدم التنفيذ، وتحديد الانحرافات عن النتائج المستهدفة، والإجراءات التصحيحية الخاصة بها.
- في النهاية، فإن هذه المحتويات سوف تصاغ في خطة متجانسة، متعددة المراحل، تكون غايتها تحقيق رسالة الإدارة/الوزارة وأهداف رؤيتها (التي تُعتبر جزءاً من مكونات الرؤية العامة للدولة).

٥- منهجية التخطيط الاستراتيجي للوزارة (أو الإدارة)

تُطبق هذه المنهجية على مستوى كل إدارة / وزارة، وتتضمن المراحل التالية:

١-٥ المرحلة التأسيسية

تتكون هذه المرحلة من ثلاثة عناصر:

- الرسالة
- الرؤية
- القيم

١-١-٥ صياغة "الرسالة"

"الرسالة" هي بمثابة "إعلان نوايا" لما تتطلع الإدارة المعنية عمله، وتعريف بالأطر التي ستعمل من خلالها على تحقيق غايتها الأساسية في مدى زمني معين (٣ إلى ٥ سنوات).

تعتبر "الرسالة" عن علة وجود هذه الإدارة وغرضها ومجال عملها وأسلوبه استناداً إلى تكليفها القانوني (mandate)، الذي ينص أيضاً على أهدافها العامة وشكلها التنظيمي ومهامها.

تتميز "الرسالة"، بحكم طبيعتها وارتباطها بقانون إنشاء الإدارة بدرجة كبيرة من الثبات، ويرتبط تغيير "الرسالة" بتغيير وضع الإدارة، مع ما قد يستتبع ذلك من تغيير في دورها ووظيفتها ومهامها العامة.

يسمح وجود "الرسالة" بما يلي:

- توفير إطار عام واضح التوجهات ومحدد المعايير لاتخاذ القرارات.
- زيادة تفهم المعنيين (والجمهور) بطبيعة عمل الإدارة وأساليبه وأهدافه.
- تحسين فهم الموظفين لمضمون عملهم وأهدافه، وبناء قناعات وقيم مشتركة فيما بينهم، وإتاحة الفرصة لتشارك الإدارة والعاملين في بناء بيئة عمل صحية.

تقوم الرسالة على ثلاثة مكونات رئيسية:

- ١- بيان الغرض (Purpose Statement)، المتضمن تحديد النتائج المطلوب تحقيقها.
- ٢- بيان الأعمال (Action Plan)، المتضمن الأنشطة والمشاريع وبرامج الخدمات التي تعمل الإدارة من خلالها على تحقيق غرضها، ونطاق هذه الأعمال (في الزمان والمكان، البيئة الديموغرافية،...).
- ٣- بيان القيم (Values Statement)، الذي يتضمن تعريفاً بالثقافة المؤسسية السائدة في هذه الإدارة، والمعايير السلوكية المرتبطة بممارسات الموظفين.

وهذه القيم لا تدخل بالضرورة في متن "الرسالة"، ولكن تؤخذ بالاعتبار عند صياغة "الرسالة" نظراً لما للثقافة المؤسسية والقيم المجتمعية من أثر على فعالية التطبيق ونجاح الخطة بتحقيق أهدافها.

وتمهيداً لصياغة "الرسالة" ووضع "الرؤية" والخطة الإنمائية العامة بعيدة المدى، من المفيد أيضاً التعرف على القيم السائدة في أوساط الأطراف صاحبة العلاقة (Stakeholders)، والمجتمع ككل لما لهذه القيم من تأثير على فعالية أداء الإدارة وعلى تقبل هذا الأداء من جانب الجمهور.

إن التعرف على القيم الأكثر أهمية وتأثيراً، وتحديد مدى الالتزام بها، هو المدخل إلى إحداث تغيير إيجابي يؤدي إلى تطوير الأداء وزيادة مستوى تقبل الجمهور له.

من جهة أخرى، يساعد بيان تعريف عناصر صياغة الرسالة على تحديد دقيق لمكونات "الرسالة"، التي يفترض أن تحيى بشكل محدد ومقتضب، على التساؤلات التالية:

- من هي هذه الإدارة؟
- ماذا تعمل؟
- كيف تعمل؟
- في أي مجال ونطاق؟

٢-١-٥ بناء "الرؤية"

"الرؤية" هي منظور مستقبلي يعكس تطلعات الإدارة نحو ما تريد إنجازه في قطاعها خلال الحقبة المقبلة. وهي، بهذا المعنى، اسقاط مستقبلي للتوجهات الإنمائية والتغيرية للحاضر، تلتقي مع التوجهات العامة المستقبلية للدولة. وهي، من الناحية العملية، صياغة بلغة عامة لتصور الإدارة لشكل القطاع الذي تشرف عليه ولدورها في تشكيله. ويمكن وصف "الرؤية" بأنها منارة تسترشد بها الخطط الإنمائية للإدارة على المدى الطويل.

إن الإدارة/الوزارة بحاجة لتطوير رؤية قطاعية تسترشد بها في عملها وفي تطوير خططها الإنمائية، على أن تبني هذه "الرؤية" انطلاقاً من معطيات واقعية، بعيداً عن نهج التمني، و"التوقعات" و"التقديرات" التي تفنر إلى أسانيد علمية. ويحتاج بناء "الرؤية" بالدرجة الأولى إلى معرفة وثيقة بالاحتياجات الإنمائية وبالطاقات الكامنة للقطاع، ومعرفة دقيقة بإمكانيات الإدارة وقدرتها على تحقيق أهداف "الرؤية" حالياً ومستقبلاً.

عند بناء "الرؤية"، ينبغي أخذ العناصر التالية بعين الاعتبار:

- الدراسات المتوفرة، وتوصيات مراكز الأبحاث والدراسات التابعة للقطاعين العام والخاص، والجهات الداعمة الدولية، والجهات الاستشارية.
- الأولويات الإنمائية للسلطات العامة والمحلية، وللفعاليات البلدية.
- رغبات نواب الأمة.
- طلبات الفعاليات الاقتصادية والجهات الفاعلة والمؤثرة في القطاعين الخاص والأهلي.

تُعتمد في بناء "الرؤية" منهجية شبيهة بمنهجية صياغة "الرسالة"، ويُستخدم فيها بيان "العناصر التي تدخل في صياغة الرؤية"، والتي ترسم صورة المستقبل كما تراه الإدارة/الوزارة.

٣-١-٥ التعرف على "القيم"

تعمل الإدارة في هذه المرحلة على تحديد القيم (المثل والأفكار) التي يمكن أن تؤثر على الخطة تخطيطاً وتنفيذاً، والتي تشمل:

- المؤثرات المتأتية من القيم المؤسسية والفردية (قيم العاملين) التي تجد تعبيراتها في الثقافة السائدة في الإدارة، والتي يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على إنتاجية وأداء هذه الإدارة، وبالتالي على نجاح الخطة تصميمياً، وتنفيذاً ونتائجاً.
- التأثيرات القيمية والثقافية المتأتية من أوساط المتعاملين مع الإدارة، كأخلاقيات التعامل، ومدى الالتزام بمعايير الجودة وبالجداول الزمنية للإنجاز و/أو التسليم...
- المؤثرات المتأتية من القيم المجتمعية التي لا تخلو من المناطق الرمادية والخطوط الحمر والقيود المتأتية من المعتقدات المجتمعية السائدة، ولكنها تتضمن نواح إيجابية يمكن أن تشكل دعماً للخطة وضماناً لإنجاحها (مثل

الرقابة المجتمعية التي تتولاها جمعيات أهلية ونقابية، السعي الحثيث والمتواصل لتحسين نوعية الحياة، الاتجاه لفرض معايير جودة للخدمات والسلع وتطوير مؤشرات لقياس التغييرات الحاصلة في العديد من المجالات والنشاطات التي تهم المجتمع...

٢-٥ مرحلة التحليل الرباعي (SWOT)

يشمل العمل تحليل التأثيرات المحتملة للبيئة التي يتم فيها انتاج الخطة وتنفيذها. تسمح هذه الخطوة بتحديد القضايا والمسائل الاستراتيجية الرئيسية التي على الوزارة/الإدارة مواجهتها، والتي على أساسها يتم وضع أهداف التغيير الاستراتيجية (بما يتناسب مع التوجهات والخيارات الاستراتيجية للدولة)، وبلورة الخطة التنفيذية بكافة مكوناتها ومحاورها ومراحلها (من الأهداف الفرعية إلى المحاور التنفيذية من برامج ومشاريع، إلى مؤشرات قياس، إلى آلية المراقبة والتقييم والتصحيح).

تتضمن منهجية التحليل الرباعي مقارنة مركبة لعوامل القوة والضعف الداخلية، ولمؤثرات البيئة الخارجية (PESTEL Analysis) وتحليل الجهات ذات العلاقة (stakeholders analysis) والتحليل القطاعي (sectorial analysis).

يساعد التحليل الرباعي (SWOT) على التعرف على نقاط القوة والضعف الداخلية التي يمكن أن يكون لها تأثيرات كبيرة على عمليتي التخطيط وتنفيذ الخطة. ويتناول في شقه الخارجي الفرص التي توفرها البيئة الخارجية لإنجاح الخطة تنفيذاً وأهدافاً، ويتناول من جهة أخرى المخاطر والتحديات التي يمكن أن تواجهها. فالبيئة الخارجية تتغير باستمرار، وبشكل متسارع؛ ولتحولاتها تأثيرات على الإدارة وعلى الخطة. ومن ذلك، على سبيل المثال، التعديلات اللاحقة على القوانين، التغييرات التي يمكن أن تطرأ على السياسات الحكومية، التبدل في التوجهات و/أو الأولويات، التحولات الديموغرافية، التغييرات المتسارعة في الاقتصاد العالمي، المناخ والبيئة...

٣-٥ تحليل البيئة (PESTEL)

يتم في هذا الإطار تحليل العوامل والمتغيرات "الاقتصادية" و"القانونية" و"التكنولوجية" و"البيئية" و"الاجتماعية" و"السياسية" التي يتوقع أن يكون لها تأثير على الخطة. بعض هذا التأثير إيجابي ويمكن البناء عليه، وبعضها سلبي ويقتضي التعامل معه واحتواءه و/أو الحد من أثره المعطل للخطة. تتأتى أهمية تحليل "البيئة" من حاجة المخططين للتعرف على المحيط الذي ستتحرك فيه الخطة، والتحصّر للتعامل مع متغيراته.

٤-٥ تحليل الجهات ذات العلاقة (Stakeholders)

يتضمن تحديد الجهات ذات العلاقة بتنفيذ الخطة، والجهات ذات المصلحة و/أو تلك المعنية بنجاحها. تشمل هذه الجهات:

- العاملين في الإدارة (باعتبارهم "شركاء داخليين" في الخطة).
- الجهات المستفيدة (الزبائن والمناطق والقطاعات).
- شركاء الإدارة والجهات الأخرى الداعمة للخطة، من مؤسسات عامة وخاصة ومرجعيات وجمعيات أهلية وهيئات دولية، التي يمكن أن تساهم بالتمويل والاحتضان والرعاية والدعم المعنوي والترويج.

٥-٥ مرحلة وضع الأهداف الاستراتيجية والفرعية

بعد تحليل الأوضاع القائمة وتحديد الاحتياجات والقدرات المتاحة حالياً، تقوم الوزارة بوضع تصور لها للأوضاع التي تتطلع لتحقيقها (الغايات) في المدى الاستراتيجي. ومن ثم تقوم بتحديد الأهداف الاستراتيجية التي يساعدها تحقيقها على بلوغ الغايات المرجاة.

١-٥-٥ وضع أهداف استراتيجية للوزارة

تتبنى الأهداف الاستراتيجية من الغايات التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها، والتي تلتقي مع التوجهات الإنمائية العامة للدولة. ويقصد بالأهداف الاستراتيجية النتائج التي ستعمل الوزارة على تحقيقها من خلال البرامج والمشاريع التي تخطط لتنفيذها خلال فترة سنوات الخطة (من ٣ إلى ٥ سنوات). وهذه الأهداف ينبغي أن تكون "ذكية" S.M.A.R.T.^(٤)، أي معينة (محددة بدقة)، قابلة للقياس، قابلة للتحقيق، واقعية ذات الصلة بـ"الغاية"، ومحددة زمنياً كي يكون قياسها (أي المقارنة بها) ممكنين. ويُفضل أن تكون هذه الأهداف بسيطة التركيب، سهلة الإنتاج وموثوقة المصادر.

٢-٥-٥ مواعمة الخطة

يقتضي أن تتماشى الخطة مع التوجهات العامة للدولة وتتكامل مع خطط الوزارات الأخرى لتلبية التطلعات والاحتياجات لكافة الجهات المعنية. ويقتضي التعاون مع الإدارات/الوزارات الأخرى، ومع "مجلس الإنماء والإعمار"، لضمان المواعمة وعدم تضارب الخطط والأهداف القطاعية للإدارة مع الخطط والأهداف القطاعية لإدارات أخرى.

تشمل عملية المواعمة:

- تنسيق المبادرات والأولويات ومساهمات الجهات/الإدارات المختلفة، بما في ذلك: تحديد مراحل تنفيذ الخطة وأهدافها المرحلية، ونقاط التقاطع مع الخطط القطاعية الأخرى والتوافق مع هذه الجهات على مواقيت وموضع كل تدخلاتها.
- تزامن الخطوات التنفيذية (البرامج والمشاريع)، لتجنب أي تأخير قد ينجم عن عدم تناسق مواعيد الإنجاز. على سبيل المثال، يتوقف بدء التدريس في مدرسة جديدة ما على سرعة إنجاز المبنى، وعلى سرعة تجهيزه ومده بالطاقة وربطه

(٤) S.M.A.R.T.: is an acronym for: Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely.

بشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي من قبل الأجهزة التابعة لوزارات الأشغال والتربية والطاقة والموارد المائية، ومن قبل البلديات المعنية.

- **مراجعة أهداف الخطة مع الجهات الخارجية، للتأكد من مدى تلبيتها لاحتياجاتها وتطلعاتها.**

٣-٥-٥ تحديد الأهداف الفرعية

تنبثق الأهداف الفرعية من الأهداف الاستراتيجية وتشكل علامات طريق (milestones) على المسار لتحقيق الغايات (goals) الاستراتيجية للخطة.

والأهداف الفرعية عبارة عن مجموعتين متكاملتين:

- **أهداف تشغيلية ما دون قطاعية (sub-sectoral)** يساعد تحقيقها على إنجاز الأهداف الاستراتيجية للخطة. وعلى سبيل المثال: فإن هدف زيادة عدد العيادات النسائية المختصة بمسائل الحمل والأمومة إلى مستوى معين يصبّ في هدف استراتيجي أسمى هو خفض وفيات الأطفال حديثي الولادة (ما دون سن الخامسة)، ويحقق بالتالي غاية تحسين البيئة الصحية وتحسين جودة الحياة.

- **وأهداف مرحلية (periodic)**، عامة وما دون قطاعية، تمثل النتائج التي يتوقع تحقيقها مرحلة بعد مرحلة في الطريق لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة. إن تحقق هدف خفض وفيات الأطفال حديثي الولادة من ٨ بالألف مثلاً إلى ٢ بالألف في نهاية الخطة الخمسية يصبح ممكناً بشكل تصاعدي (ناقص حالة وفاة واحدة بالألف في كل سنة من سنوات الخطة) متى ما تحققت الأهداف التشغيلية ذات العلاقة، كهدف زيادة عدد العيادات النسائية المختصة.

ويتم تحديد أولوية الأهداف الفرعية باستخدام مصفوفة تحديد الأولوية على قاعدة معياري: "تأثير الهدف وسهولة التنفيذ".

٤-٥-٥ اختيار البرامج والمشاريع

لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة، تقوم الإدارة/الوزارة بوضع خطط تنفيذية على شكل مبادرات تتضمن وفق نظام أولويات محدد برامج ومشاريع، ذات أهداف محددة، تتلاءم مع الخيارات الإنمائية (القطاعية) للإدارة ويساعد تنفيذها على تحقيق الأهداف المرحلية فالاستراتيجية المخططة.

بعد استعراض مجمل البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها في سياق الخطة، وتقييم جدواها فنياً ومالياً واجتماعياً، وسلامتها بيئياً، بالتعاون مع كافة الجهات المعنية الرسمية^(٥) والأهلية، تحتاج الإدارة / الوزارة إلى برمجة تنفيذ هذه البرامج والمشاريع وفق أولويات محددة باستخدام "آلية المفاضلة بين المشاريع".

(٥) مجلس الإنماء والإعمار، وزارات المالية والبيئة، ووزارات الاختصاص (الصناعة، الزراعة، السياحة...) والخدمات الاجتماعية (الشؤون الاجتماعية، الصحة، التعليم...)

وحاجة الإدارة/الوزارة لمثل هذه البرمجة تنبع من محدودية مواردها المالية والبشرية، وعدم قدرتها على تنفيذ مجمل هذه المشاريع في وقت واحد. من هنا أهمية التقيد بالمعايير المستخدمة في تقنيّتي المفاضلة وتحديد أولويات المشاريع التي يشكل تنفيذها فارقاً أكثر من سواه من المشاريع.

بعد اختيار البرامج والمشاريع المزمع تنفيذها بالأولوية، وتحديد البرنامج الزمني لتنفيذ كل منها، تقوم مديريات الوزارة بوضع خطط عملانية تتضمن حشد الموارد اللازمة لكل برنامج ومشروع، مع أخذ آلية التمويل بعين الاعتبار، خصوصاً بالنسبة للمشاريع الممولة من خارج موازنة الوزارة.

٥-٥-٥ المراقبة والقياس، التقييم والتصحيح

يتم وضع خطة للتحقق من حسن تطبيق الخطة الاستراتيجية للوزارة بشكل عام، وفي مجالات التنفيذ المحددة (البرامج والمشاريع).

تتضمن هذه الخطة آلية لمراقبة التطبيق تعتمد أساساً لها النتائج المستهدفة مرحلة بعد مرحلة في الطريق لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المخططة للخطة، وتستعين بجداول الإنجاز والتسليم المتفق عليها (بالنسبة للمشاريع والبرامج). ويساعد وجود مقاييس محددة يقاس تقدم التنفيذ بالنسبة إليها على تحديد مقادير الانحراف عن الأهداف المخططة، ومكامن التقصير في التنفيذ، وعلى التعامل بشكل موضوعي ودقيق مع مسببات التقصير، وتطبيق الإجراءات التصحيحية الآيلة لتحسين واستلحاق التأخير.

من أهم الأدوات المستخدمة لقياس مقدار التقدم في الإنجاز، ودرجة الانحراف عن الأهداف التشغيلية والمرحلية المخططة، مؤشرات الأداء (Performance Indicators-PI's) التي تقيس النتائج المحققة وتقارنها مع الأهداف المخططة. كما وتقيس مقدار التقدم المحقق منذ انطلاق المشروع، بدءاً من نقطة الأساس (baseline)، والمسافة التي لا تزال تفصل المنجز عن الهدف الاستراتيجي القطاعي المخطط.

٦-٥ الخطط البديلة (Alternative Plans) وخطط الطوارئ (Emergency Plans)

يفترض التخطيط الاستراتيجي وجود سيناريوهات متعددة تأخذ بالاعتبار احتمال مواجهة تنفيذ الخطة لعقبات لا يمكن تخطيها، أو نشوء ظروف جديدة لم تؤخذ بالحسبان عند وضع الخطة الأساسية، تعود إلى أحداث طارئة اقتصادية أو مالية أو عالمية، أو تبدلات في اتجاهات السوق، أو انهيارات في البورصة...، وأمنية وكوارث طبيعية. وعلى المخططين، بالتالي، التحسب لمثل هذه الحالات، وخاصة لتلك التي تكون بواردها ظاهرة للعيان أو متوقعة بشكل كبير.

إن الخطة الأساسية يجب أن تكون على قدر من المرونة يسمح بالانتقال السلس إلى خطط بديلة أو إلى خطط طوارئ عند الضرورة، لمتابعة المسيرة نحو تحقيق الأهداف الاستراتيجية القطاعية. وهذا يستدعي:

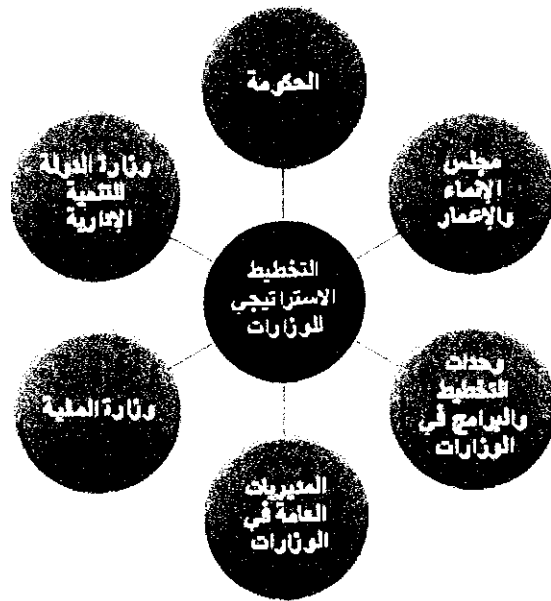
- استخراج الخطط البديلة التي يمكن أن تتضمن تغييراً في الأهداف التشغيلية (وحتى الاستراتيجية) و/أو تجميعاً لبرامج ومشاريع أقل إلحاحاً، وإطلاق برامج ومشاريع أكثر ضرورة.
- استنفار وحشد الإمكانيات الاحتياطية، واستدراج الدعم المالي والفني من القطاعين الخاص والأهلي، ومن المنظمات الدولية، لمعالجة نتائج وذيول الكوارث من ضمن خطط طوارئ.

٧-٥ الخطط المتعاقبة

يشكل تقدم الخطة واستكمال دورتها الاستراتيجية (خطط، نفذ، قيم، عدّل/حسن) واقتربها من بلوغ سقفها الزمني مدخلاً إلى التخطيط للخطة التي تلي، والتي يُفترض أن تُبنى على ما حققته الخطة الحالية من نتائج، مع أخذ الدروس المستفادة من الخطة المنتهية بعين الاعتبار. وعلى المخططين الاستفادة في مجال عملهم التخطيطي من التطور الحاصل في منهجيات التخطيط، ومن تجارب التخطيط السابقة والممارسات العالمية الفضلى.

٦- الجهات والأدوار لإعداد الخطط الاستراتيجية القطاعية

هناك مجموعة من العوامل ترتبط مباشرة بالخطط الاستراتيجية القطاعية لناحية تحديد الجهات والأدوار والمسؤوليات والمهام.



فالخطة الاستراتيجية القطاعية هي نتاج عمل جماعي تشترك به جهات عديدة في الإدارة، بدءاً من رأس الهرم نزولاً حتى أصغر وحدة تنظيمية في الإدارة المركزية، وفي الفروع والمكاتب والمناطق. ولكل من هذه الجهات دور ومسؤوليات ومهام يقوم بها لإخراج الخطة إلى النور ولمتابعة تنفيذها.

ويبين الشكل رقم (٢) الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي للوزارات.

الشكل رقم (٢): الجهات الحكومية ذات العلاقة بالتخطيط الاستراتيجي للوزارات

٦-١ دور الحكومة

للجهات الرسمية خارج الإدارة/الوزارة دور في هذا المجال يختلف باختلاف موقعها في هيكلية الدولة ودورها ومسؤولياتها. وفي مقدمة هذه الجهات "مجلس الوزراء" الذي تشمل مهامه وضع التوجهات الإنمائية العامة للدولة، إقرار السياسات الإنمائية الوطنية والقطاعية وإقرار الخطط المتعاقبة العامة والقطاعية.

٢-٦ دور مجلس الإنماء والإعمار

- إن الدور المطلوب من "مجلس الإنماء والإعمار" الاضطلاع به في التخطيط الإنمائي العام والقطاعي، بموجب هذه المنهجية، يجري على أربعة محاور رئيسية:
- دعم القرار في مجلس الوزراء، عبر الدراسات والمعلومات التي تنبني التوجهات الإنمائية للدولة على أساسها.
 - اقتراح السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، الآيلة إلى تحقيق الإنماء المتوازن المطلوب.
 - مساعدة الإدارات/الوزارات (عند الحاجة) على بلورة خططها الإنمائية القطاعية والتنسيق فيما بينها، لضمان تكامل هذه الخطط واتساقها مع التوجهات الإنمائية للدولة.
 - دراسة جدوى البرامج والمشاريع، الداخلة في الخطط الإنمائية القطاعية، والتي تزمع الوزارات تنفيذها بالأولوية، وتوفير التمويل لها، وطرح عطاءاتها، وتوقيع عقودها، ومراقبة تنفيذها، تأكيداً للدور الحالي لمجلس الإنماء والإعمار في تلزيم الدراسة إلى استشاريين مؤهلين ومتابعة تنفيذ الدراسة والتدارس بتوصياتها مع الوزارات المعنية.
 - تأمين القروض والهبات، التي يمكن توفيرها لمشاريع تنسم بطابع الأولوية ويتعذر تمويلها من المالية العامة.

إنه من الضروري أن يُصار إلى تفعيل دور وعمل هذا المجلس، وتطويره بما يعزز الدور المرسوم له في القانون، وفي المنهجية التخطيطية المقترحة. مع العلم بأن دوره التخطيطي، بحسب القانون، ينحصر بـ "إعداد خطة عامة... وبرامج للإعمار والإنماء و... اقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تنسجم مع الخطة العامة"^(١). والمطلوب هو إعادة النظر بمهام المجلس لتعزيز مشاركته للإدارات / الوزارات المختلفة في بلورة توجهاتها التخطيطية القطاعية، وأن يبقى على اتصال بـ "وحدات التخطيط والبرامج" المزمع إنشاؤها في عموم الإدارات / الوزارات لتأمين تنسيق الخطط القطاعية وتنظيم التداخلات في عمل الإدارات / الوزارات المعنية ومبادراتها، والتأكد من مواءمتها للتوجهات العامة للدولة.

٣-٦ دور وحدات التخطيط والبرامج في الإدارات/الوزارات

إن الدور الأهم لـ "وحدات التخطيط والبرامج" هو توفير المعلومات اللازمة لسلطة القرار في الإدارة/الوزارة، وإعداد مقترحات تنظيمية وإجرائية مبنية على الدراسات والإحصاءات والمعلومات التي تتولى (و/أو تشرف على) إعدادها، والتنسيق بين مختلف وحدات الوزارة في سياق التحضير للخطط الإنمائية القطاعية بكافة مراحلها، منذ وضع الأهداف الاستراتيجية للخطة وحتى الانتهاء من تنفيذها، مروراً بمراقبة التنفيذ، وتقييم التقدم الحاصل، ومعالجة الانحرافات عن أهداف الخطة واستخلاص الدروس من الخطة وأخذها بالاعتبار عند إعداد الخطة الاستراتيجية التالية وعند تطوير الخطة السنوية للعام المقبل.

(١) المادة (٣) من القانون رقم (٥) تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ الخاص بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار وتعديلاته.

وهناك مشروع قانون تمّ إعداده من قبل وزارة التنمية الإدارية وهو قيد الإقرار من قبل السلطة التنفيذية. وينص هذا المشروع القاضي بإنشاء "وحدات التخطيط والبرامج" على موقعها في هيكلية الوزارة ودورها ومهامها، وصيغتها بموقع القرار (الوزير أو المدير العام)، وعلى تصنيفها بمستوى "مديرية" أو "مصلحة" بحسب وضع الوزارة. أما علاقة هذه الوحدات بـ "مجلس الإنماء والإعمار" ومجالات تعاونها معه، ومع باقي الإدارات / الوزارات فما زال يحتاج إلى التوضيح والتحديد.

٤-٦ دور المديرية العامة والوحدات التنفيذية في الإدارات/الوزارات

لا يوجد حالياً نص يحدد بدقة دور "المديرية العامة والوحدات التنفيذية" التابعة لها في المركز الرئيسي للإدارة/الوزارة وفي المكاتب الفرعية في المناطق. والدور الملحوظ لها في المنهجية المقترحة يتضمن:

- توفير المعطيات الميدانية والإحصاءات اللازمة لوضع الخطة، وإرجاع الأثر (feedback) على التطبيق، والمتضمن موقف وملاحظات الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والجمهور في عموم المناطق.
- تقديم مقترحات الأعمال والبرامج والمشاريع التي تحقق أهداف الخطة، وكذلك مقترحات الخطط البديلة وخطط الطوارئ.
- المشاركة بوضع خطة متابعة التنفيذ والتقييم والتصحيح، وخطة التطوير المؤسسي الهادفة لمواكبة الخطة القطاعية، ودعمها ورفدها بالتحسينات المختلفة على الهيكليات والأنظمة والقدرات، والأداء بشكل عام.
- القيام بتنفيذ الجزء المنوط بها من الخطة، بما في ذلك التنفيذ العملي متابعة للتنفيذ من قبل الجهات المكلفة/المتعاقدة، والتدخل عند اللزوم، وفي نطاق الصلاحيات المعطاة لها، لطلب التصحيح.

٥-٦ دور وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية

يتمحور دور "وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية"^(٧) حول دعم الإدارات الحكومية الأخرى والوزارات في مجال التنمية المؤسسية وبناء القدرات. وتقدم مساهمات كثيرة ومتنوعة في مجال تطوير الأنظمة الإدارية والتشريعات ذات العلاقة وتدريب وتطوير الموارد البشرية. ومساهمتها المهمة هي بتقديم مشروع قانون لاستحداث "وحدات التخطيط والبرامج" نمطية في كافة الإدارات / الوزارات، وبتدريب الكوادر التي تعمل في مجال التخطيط في الإدارات / الوزارات، ولاحقاً طواقم العمل في هذه الوحدات. ولديها حالياً اتفاقيات لتوفير الدعم التخطيطي من المجموعة الأوروبية (EU) لأربع وزارات لبنانية من ضمن مشروع أولي اختبري (Pilot Project).

وفي ما يلي جدول بهذه الجهات يحدّد نوع مسؤوليات ومهام كل جهة، ودور كلّ منها في التخطيط الاستراتيجي (تصميم، تنفيذ، ومراقبة تنفيذ، وتقييم وتصحيح، وتطويراً لخطط بديلة وخطط طوارئ وخطط تطوير مؤسسي، لمواكبة الخطة القطاعية ودعم مسيرتها نحو غايتها الاستراتيجية).

(٧) لمزيد من المعلومات حول دور الوزارة يمكن الرجوع إلى الفقرة الخاصة بذلك والواردة في الصفحتين ٥ و ٦ من هذا التقرير.

٧- المفاهيم الأساسية للتخطيط الاستراتيجي

١-٧ التوجهات الاستراتيجية

تمثل التوجهات الاستراتيجية للدولة مجموعة الأسس والقواعد التي تبنى عليها الخطط القطاعية للوزارات، والإطار الإرشادي للقرارات والإجراءات. وهي تدل على خيارات الحكومة في ما يتعلق بالإنماء، وأهداف الإنماء المرجو، ووجهته ومحاوره. وتشكل المبادرات التشريعية والتنظيمية التطبيق المادي لهذه التوجهات. وهي تتضمن وضع السياسات بما يضمن الانضباط في حدود التوجهات الإنمائية ويحقق السياسة النقدية، وسياسة الصادرات، والسياسة الضريبية... وإيجاد جهات تخطيطية ورقابية، وهيئات ناظمة، لضمان تناسق الخطوات والأعمال والتزامها بالوجهة الموحدة للدولة.

٢-٧ المبادرات الإنمائية

توضع الأهداف الاستراتيجية والأهداف الفرعية (التشغيلية والمرحلية) بشكل يساعد على بلوغ الغاية المرجوة تحقيقها، بينما تمثل المبادرات الإنمائية المنبثقة عنها والمتأثرة بها، الوسائل المعتمدة لتحقيق هذه الأهداف، ومن خلفها الغاية المرجوة. وعادة ما تشمل هذه المبادرات آليات عمل وأعمال تنفيذية تتمثل بالبرامج والمشاريع المخططة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية.

وكما هو الحال بالنسبة للأهداف، يجب تحديد أولوية للبرامج والمشاريع من خلال إعطاء وزن لكل منها، وأن يتم ترتيب هذه الأوزان بشكل مقبول لدى صانعي السياسات. فالأوزان تعكس الأولويات النسبية للحكومة، علماً بأنه لا توجد هناك صيغة واحدة لتحديد هذا. ويمكن أن يكون للبرنامج أو لمشروع معين وزناً مختلفاً مع مرور الزمن بسبب تغير أولويات الحكومة، مع تحديد مؤشر نجاح واحد أو أكثر لكل مبادرة.

ويوضح الجدول أدناه مثلاً للمبادرات المرتبطة بأحد الأهداف.

العلاقة بين الهدف الاستراتيجي والمبادرات

المبادرات	الهدف الاستراتيجي
١/١ تطوير وحدة خدمات الاستثمارات التعدينية وموقعها على الإنترنت.	١-زيادة فرص الاستثمار في قطاع التعدين وتشجيع استغلال الموارد المعدنية
٢/١ إعداد الدراسات الفنية والاقتصادية والمالية بشأن الموارد المعدنية لتزويد المستثمرين بها من أجل تشجيعهم على المشاركة في أنشطة استكشاف المعادن واستغلالها.	
٣/١ نشر تقارير تتضمن معلومات حول المعادن الموجودة ومواقعها ومواصفاتها واستخداماتها، وتحديث المعلومات المرتبطة بالاستثمارات التعدينية باللغتين العربية والإنجليزية، ومن ثم توزيعها على المستثمرين المحليين والأجانب.	
٤/١ إعداد الخرائط الفنية لمواقع فرص الاستثمارات التعدينية.	
٥/١ التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لدعم وتشجيع استكشاف واستغلال المعادن الفلزية والصناعية، ومواد البناء للصناعات المحلية، ووضع مخطط توجيهي لهذا القطاع.	

٣-٧ البرامج

تعتبر البرامج مجموعة من المشروعات والأنشطة المترابطة، ذات الطبيعة الواحدة، والمصممة لتحقيق أهداف ومبادرات معينة. ويمكن تقسيم البرنامج الرئيسي إلى برامج فرعية (مثل البرنامج الفرعي لبناء المستشفيات التخصصية في إطار البرنامج العام لبناء المستشفيات). ويمر تطبيق المبادرات ببرامج ومشاريع محددة تقوم الإدارة/الوزارة المعنية باختيارها وفق أولوياتها الإنمائية القطاعية.

يعرض الجدول أدناه مثلاً عن العلاقة بين الغايات/المبادرات الاستراتيجية والبرامج التخصصية في قطاع الصحة. وفي هذا المثال يتم تحديد أوزان ومؤشرات نجاح خاصة لكل برنامج من هذه البرامج وفق معايير مدروسة، يتم وضعها بناءً على معطيات الواقع الحياتي والخدماتي.

العلاقة بين المبادرات والبرامج

البرامج	المبادرات
١/١ برنامج الرعاية بعد الولادة.	١- تقليل معدل وفيات الأطفال
٢/١ برنامج التمريض في القرى.	
٣/١ برنامج التطعيم ضد شلل الأطفال.	

٤-٧ المشاريع

هي أطر تنفيذية لمجموعة من الأنشطة، يتم تحديدها بعناية، وتستخدم فيها كافة الموارد اللازمة لتنفيذ المشروع، بحيث تراعى فيها متطلبات الجودة، وتؤمن تناسباً عنصري المنفعة ومخاطر الاستثمار في المشروع، بما يخدم غرض تحقيق أهداف البرنامج.

ويمثل المشروع نشاطاً مستقلاً ضمن البرنامج العام أو الفرعي، مثل إنشاء مستشفى معين في إطار برنامج إنشاء مستشفيات، أو نشاط محدد مثل تدريب (٢٠) موظفاً، أو عملية تنظيم إداري...

أما مؤشرات النجاح في هذه المشاريع هي في حذها الأدنى كما يلي:

- الأهداف المحددة للتكلفة.
- الأهداف المحددة لتواريخ الإنجاز.
- الأهداف المحددة للأداء التشغيلي.
- الأهداف المحددة لجودة الخدمات.
- الأهداف المحددة للإنجاز المادي.

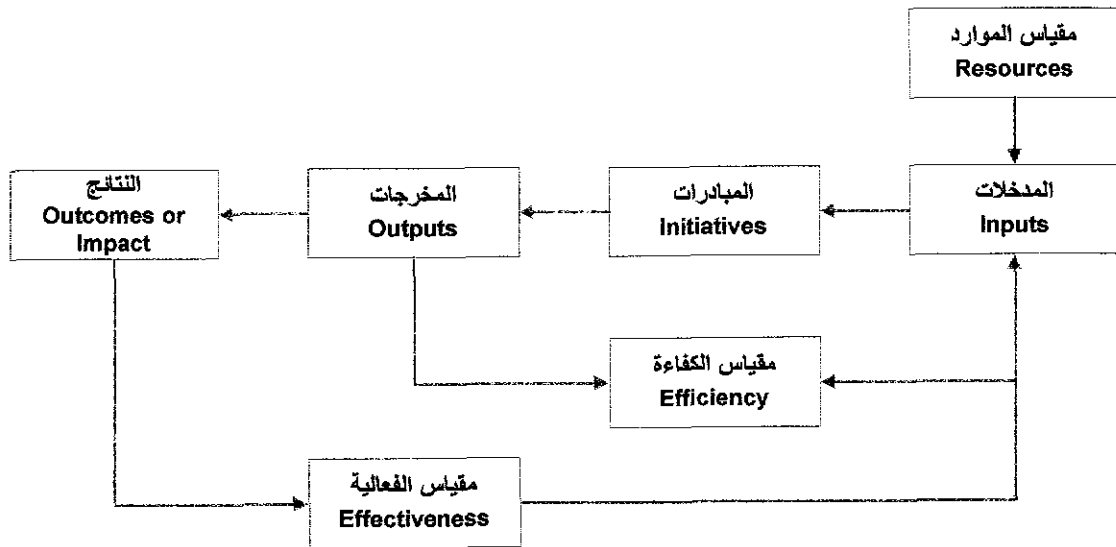
٥-٧ مؤشرات الأداء الرئيسية (Performance Indicators – PIs)

تُستخدم مؤشرات الأداء الرئيسية بهدف رصد تقدم تنفيذ الخطة الاستراتيجية للوزارة، وقياس منجزاتها، وتقييمها من خلال تحديد الفجوة بين الأداء الحالي، الذي يشكل مؤشر البداية (baseline) نقطة الانطلاق التي يتم القياس بالنسبة إليها، والأداء المستهدف في المدى الزمني المحدد.

يساعد وجود مؤشرات أداء مناسبة (Performance Indicators) على تقييم المدخلات (Inputs) والمبادرات (Initiatives) والمخرجات (Outputs) والنتائج (Outcomes/Impacts)، بما يمكن من اتخاذ قرارات المراجعة والمواءمة والتعديل عند الحاجة، وبما يؤدي إلى التحسين المستمر للأداء والنتائج ورفع الإنتاجية وتحقيق الأهداف.

وتصنف مؤشرات الأداء ضمن ثلاث مجموعات، وحسب الآلية أدناه:

- ١- مؤشرات الأداء المتعلقة بالموارد (مالية، بشرية، تقنية) المستخدمة في المدخلات (Inputs).
- ٢- مؤشرات الأداء المتعلقة بالكفاءة المبنية على نسبة المخرجات (Outputs) إلى المدخلات.
- ٣- مؤشرات الأداء المتعلقة بالفعالية المبنية على نسبة النتائج (Outcomes) إلى المدخلات.



يتم اختيار مؤشرات الأداء الرئيسية استناداً إلى عدة معايير تشمل مدى علاقة المؤشر بالمبادرة، ومدى قياسه للظاهرة المطلوبة، وتأثيره على النتائج المرحلية المتحققة، علاوة على أهمية استخدام مؤشرات سهلة القياس وواضحة التعريف. ويسمح جدول "العلاقات الارتباطية بين الأهداف والمبادرات ومؤشرات الأداء" بدراسة مدى تناسق هذه العناصر ومواءمتها مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية.

١-٥-٧ تحديد نقطة الأساس (baseline) لمؤشر الأداء

نقطة الأساس هي المنطلق لعمليات التقييس اللاحقة للأداء، والتي تسمح بتحديد مستوى التغيير المحقق منذ تاريخ المباشرة باستخدام القياسات المقارنة. وتتم القياسات المقارنة آنياً وتاريخياً:

- آنياً بالقياس على أفضل مستويات الأداء، من حيث المخرجات والنتائج، في المؤسسات العالمية المشابهة. ويهدف هذا القياس لتحديد مدى الاقتراب من أفضل مستويات الأداء في العالم بتاريخ إجراء التقييس. ويتم في هذا السياق مقارنات مختلفة لمدى فعالية أنظمة العمليات ولمدى القدرة على الارتقاء بالأداء المؤسسي للوزارة / للإدارة في مجال أو أكثر.

- تاريخياً، بالقياس على مستويات الأداء السابقة للوزارة / للإدارة (المعنية)، رجوعاً إلى نقطة التقييس الابتدائية (نقطة ارتكاز أو نقطة الأساس baseline).

وتساعد نتائج كلا القياسين المقارنين زمنياً، ومع أفضل الممارسات العالمية، على تحديد مدى التقدم الذي تحقق في مجالات معينة منذ المباشرة بتطبيق الخطة الاستراتيجية، ومدى الاقتراب من تحديد الأهداف المرحلية، التي هي عبارة عن علامات طريق (milestones) في السبيل لتحقيق أهداف الخطة.

وتحديد نقطة الأساس هو عمل على جانب كبير من الدقة والحساسية والأهمية، وهو من الضرورة بمكان أن:

- يكون تصميم المؤشر بسيطاً، مكوّناته واضحة ومصادر المعلومات التي يعتمدها محددة ومحصورة؛ مع العلم بأن بساطة التصميم شرط لسهولة فهم دلالات هذا المؤشر (مثلاً: عدد التلامذة في المرحلة الابتدائية، عدد التراخيص الممنوحة في مجال معين...).

- تكون حصيلة التقييس الأولى صالحة لأن تشكل نقطة ارتكاز (baseline) تقاس بالنسبة إليها التغيرات الحاصلة.

- يُستفاد فيها من مكتشفات عملية تحليل بيئة العمل، بما في ذلك التحليل الرباعي (SWOT) وتحليل أصحاب العلاقة (Stakeholders)، ومن البيانات الإحصائية المتوفرة والتي يمكن إنتاجها بمعرض تطوير المؤشر.

- تتم القياسات بنفس الطريقة وبذات المعايير التي تم بها تحديد المؤشر الأساس، وأن لا تدخل فيها أية مكونات جديدة أو تطراً عليها متغيرات، كي تكون نتيجة القياس مقبولة من الوجهة العلمية وصالحة للمقارنة.

٢-٥-٧ تقييم مستوى الأداء بالاستناد إلى مؤشرات الأداء

- من المفيد أن يصار إلى تقييم لاحق لمستويات الأداء بحسب درجة التغيير الحاصل من قياس لآخر. ويتم تحديد مستوى الأداء بالنسبة إلى ثلاثة عوامل:
- القيمة المقاسة بالمقارنة مع أفضل الممارسات العالمية.
 - القيمة المقاسة بالنسبة للقيمة الأولية التي سجلها مؤشر الارتكاز.
 - القيمة المقاسة بالمقارنة مع الهدف الاستراتيجي المخطط.

مع إعطاء ثقل نسبي لكل عامل من هذه العوامل على ضوء ما يمثله من أهمية للإدارة العامة التي يتم تقييم أدائها. فعامل الاقتراب من مؤشرات الأداء في أفضل الممارسات العالمية قد يكون مهماً أكثر لوزارة منه لوزارة أخرى. وهذا يصح مثلاً في حالة وزارات الخدمات كالصحة والتعليم، وفي وزارة السياحة. فيما قد تهتم وزارات أخرى بالمقارنة مع العاملين الآخرين، حيث تدل القيمة التي يسجلها المؤشر الزمني المقارن على ما تحقق بين نقطة البداية والمرحلة التي تم فيها التقييم، والنتيجة تدل على الفجوة التي لا تزال تفصل الإدارة المعنية عن تحقيق هدف الخطة في المجال الذي يقيسه المؤشر.

مراجعة جودة الخطة

- هل تدعم الخطة المجتمع في تحقيق تقدم اقتصادي جامع؟
- هل تساهم في تعزيز الاستقرار الاجتماعي وتحسين نوعية الحياة؟
- هل تأخذ الخطة الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة والمحافظة عليها؟
- هل تعزز مشاركة الجميع في التنمية وفي الاستفادة من نتائجها؟
- هل تساهم في تعزيز الاقتصادات المحلية وتوفير فرص العمل؟
- هل تساعد على بناء المؤسسات وتقويتها؟
- هل تأخذ في الاعتبار تحديات تغيرات المناخ؟
- هل تساهم في ترشيد استخدام الأراضي والمياه؟
- هل تأخذ الخطة في الاعتبار المحافظة على الموروث التراثي؟
- هل تساهم في المحافظة على الإرث التاريخي؟

مأسسة العملية الاستراتيجية كيف تصبح الوزارة مؤسسة مركزة استراتيجياً

