

التسيير المبني على النتائج...

أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

د. عبد السميع رويّنة

جامعة: محمد خيضر بسكرة

الملخص:

يهدف هذا المقال إلى التعريف بالتسيير المبني على النتائج باعتباره أسلوبا فعالا لتحسين الأداء الحكومي على مستوى موازنة الدولة منذ تحضيرها إلى غاية تنفيذها. إن الأسلوب المستعمل حاليا في الجزائر في تسيير الموازنة يقوم على التركيز على الوسائل، وهو أسلوب كلاسيكي تجاوزه الزمن في مقابل الاهتمام أولا بتحقيق النتائج المسطرة ومراقبتها بمؤشرات أداء تقيس مدى تحقيق المشاريع، وهو ما يسمى بالتسيير المبني على النتائج. تجدر الإشارة أن أغلب ما في المقال هو نتاج الدورة التكوينية التي أجريتها في المدرسة العليا للإطعام والفندقة بعين بانين في الفترة الممتدة بين 12 مارس و 16 مارس 2017 والتي قدمها الخبير الدولي في تطبيقات التسيير "Andrea Pozza" بعنوان " La gestion axée sur les résultats" والتي أشرفت عليها المنظمة العالمية للشغل ضمن برنامج " من الجامعة إلى عالم الشغل"، واستغرقت 40 ساعة بمعدل ثمان ساعات يوميا

الكلمات المفتاحية: التسيير المبني على النتائج ، ، سلسلة النتائج ، مؤشرات الأداء

Résumé :

Nous visons à travers cet article à définir et expliquer la technique de la gestion axée sur les résultats comme étant un style efficace pour améliorer la performance des responsables politiques quant à la gestion du budget de l'état, depuis sa préparation jusqu'à son exécution. Le style adopté actuellement par l'Algérie au sujet de la gestion du budget de l'état se base sur les moyens. C'est une méthode archaïque comparé à la gestion axée sur les résultats. Des indicateurs de performance nous permettent de mesurer la performance des projets réalisés. A noter que la plus part des idées contenues dans cet article parviennent de la formation dont j'ai bénéficié à l'école de restauration et d'hôtellerie à A in benian du 12mars au 16 mars 2017 présentée par l'expert international dans les pratique du management « Andrea Pozza » intitulée « La gestion axée sur les résultats » organisée par l'organisation mondiale du travail

« OIT » dans le cadre du projet « De l'université au monde du travail ». Elle a duré 40 heures avec une moyenne de 8 heures par jours.

Mots-clés:

Gestion axée sur les résultats –La chaine de résultats –Indicateurs de performance -

مقدمة

تهدف المالية العامة إلى دراسة كل ما يتعلّق بموارد الدولة أو فروعها ومصروفاتها. فالنّفقات والإيرادات هما الشّقان الأساسيان في الموازنة التي تترجم السياسة المالية للدولة، وضبط هذين العنصرين من شأنه المساهمة في متابعة تسيير المال العام، إلا أن محدودية الإطار المحاسبي الحالي والمجسدة في قصور مدونة حسابات الخزينة¹ (DGC, 2000, P2) على إعطاء نظرة شاملة حول ذمة الدولة حيث تقتصر عملية التقييد المحاسبي في إطار المحاسبة الحالية للدولة على تسجيل عمليات الصندوق أي العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع النّفقات المدرجة ضمن تنفيذ قانون المالية، فمدونة حسابات الخزينة تخدم فكرة محاسبة الصندوق أي ماتمّ تحصيله و ماتمّ إنفاقه لاغير، مهملة بذلك أهم عناصر الذمة المالية للدولة من أملاك عقارية ومنقولة، مستحقّات الدولة وديونها، والتي تتم متابعتها خارج الإطار المحاسبي (extra-comptable) من طرف مختلف المصالح المعنية، الأمر الذي يترتّب عنه سوء التسيير هذه العناصر من ذمة الدولة نظرا لصعوبة التّحكم في المعطيات الخاصّة بالقيمة الحقيقية لها وكذا تطورها.

إن الاستجابة للمعايير الدولية المحاسبية أصبح حتمية من شأنها السماح للحكومة وكذا ممثلي الشعب من القراءة الواضحة والشفافة لإيرادات ونفقات الدولة، بالإضافة إلى توحيد لغة التّخاطب مما يسمح بإجراء مقارنات في الأداء بين مختلف الدول وبالتالي إدماج محاسبة الدولة ضمن المحاسبة الوطنية .

في أغلب الدول كما في الجزائر، تختزل الموازنة العامة في النفقات والإيرادات، فتقدم الحكومات أرقاما مطلقة، غير معبرة عن حقيقة ميزانية الدولة. أقول ميزانية وليس موازنة، لأنني لاحظت أن العديد من المهنيين وحتى الأكاديميين في المحاسبة العمومية لا يفرقون بين الكلمتين. من المتعارف عليه أن الموازنة تقابل كلمة (Budget) بالفرنسية، والميزانية هي المقابلة لكلمة (Bilan). فالموازنة تقوم أساسا على الإيرادات والنفقات، في حين أن الميزانية

ترتكز على الأصول والخصوم، وفي هذا الإطار جاءت المعايير الدولية في المحاسبة العمومية للانتقال من موازنة الدولة إلى ميزانية الدولة، هذا الانتقال تجسده أساس فكرة الحقوق المثبتة. تقوم هذه الفكرة على ضرورة التقييد المحاسبي لكل ما للدولة أو ما عليها وعرض هذه المبالغ في جداول مالية لتعكس الصورة الحقيقية للوضع المالية للدولة. (جدول الوضعية المالية، جدول الأداء المالي، جدول تدفقات الخزينة، جدول التغيرات، تعليمات حول الجداول المالية)، كل هذا ضمن فلسفة تقوم على الاعتماد في تحضير الموازنة على النتائج وليس الوسائل. ضمن هذا الإطار طرحنا التساؤل التالي:

كيف يساهم التسيير المبني على النتائج في الانتقال من الموازنة القائمة على أساس الوسائل إلى الموازنة القائمة على أساس النتائج ؟

لن يتضمن هذا المقال فرضيات وهو ما سنبرره في المنهجية المعتمدة، بل سنحاول تبيان الآليات التي يتيحها هذا الأسلوب لتجاوز النمط الكلاسيكي في تحضير، إعداد وتنفيذ موازنة الدولة من خلال الأسلوب المبني على التركيز على النتائج الواجب تحقيقها بدلا من التركيز على الوسائل المستعملة. بطبيعة الحال يتم قياس النتائج من خلال مؤشرات الأداء المختلفة سواء الكمية منها أو الكيفية.

المنهجية المعتمدة :

إن كل بحث يرتكز على نظرة ما للظاهرة محل الدراسة، فيستخدم منهجية محددة ويقترح نتائج من شأنها تفسير أو فهم أو بناء حقيقة ما. لذا فالأساس الإبيستيمولوجي لأي بحث غاية في الأهمية لجعل النتائج المتوصل إليها ذات مصداقية على اعتبار أن هدف كل بحث هو الوصول إلى الحقيقة إما بشرحها أو فهمها أو بنائها. من المهم أيضا النظر والتأميخ في طبيعة المعرفة المراد إنتاجها مما يستوجب تحديد العلاقة الموجودة بين موضوع البحث (objet) والباحث (sujet). بناء على كل ماسبق فقد اعتمدنا على المنهج الوصفي في أبسط صورته لا لشيء إلا للمساهمة في نشر معرفة موجودة أصلا طبقت في مختلف المنظمات العمومية الدولية ونجحت فلما لا تطبق في الجزائر. لذلك، فإن بحثنا هذا يتعلق بالمحتوى (contenu)، وهو ثابت فمن الطبيعي أن يكون غير متحرك. بغية جمع البيانات، و تحليلها اعتمدنا المقاربة الكيفية باعتبارها المقاربة الأكثر تناسبا مع المنهج المعتمد الذي لا يركز كثيرا على البيانات المقدمة في شكل أرقام، وقد لا يلجأ إلى طرح فرضيات كما هو

الشأن في بحثنا هذا، فهو أكثر مرونة مقارنة بالمقاربة الكميّة. لم يتم اللجوء البتة للبيانات الأولية لمعرفةنا بعدم تطبيق هذا الأسلوب في المؤسسات المكلفة بتحضير الموازنات على كافة الأصعدة وبالتالي فلا حاجة للاستبيان، المقابلة، الملاحظة وحتى الجماعات المركزة. أما البيانات الثانوية فقد تم الاعتماد على البيانات الداخليّة مسجّدة في القوانين والتعليمات المتعلقة بموازنة الدولة وكذا المحاسبة العمومية، وكذا البيانات الخارجيّة من خلال الاطلاع على عدد من المراجع والمقالات بالعربية، الفرنسيّة والإنجليزيّة.

1- التسيير المبني على النتائج يختلف عن التسيير بالأهداف :

"إن الحديث عن مفهوم التسيير المبني على النتائج ليس وليد اليوم، إذ إن أصوله ترجع إلى الخمسينيات من القرن الماضي حين قدم Peter Drucker مفهوم ومبادئ" التسيير بالأهداف "لأول مرة في كتابه الصادر سنة 1954 والمعنون " The Practice of Management"، حيث أكد على ضرورة:

✓ترتيب الغايات والأهداف التنظيمية ترتيباً تعاقبياً.

✓وضع أهداف محددة لكل فرد في المنظمة.

✓صنع القرارات بصورة تشاركية.

✓تحديد فترة زمنية واضحة.

✓تقييم الأداء وتقديم تعليقات على التنفيذ.

وفي منتصف الستينيات، قدم Peter Drucker مفهوماً جديداً يبدو للوهلة الأولى أنه مطابق تماماً للتسيير بالأهداف ولكنه في الواقع مستقل عنه، وقد جسده في كتابه الصادر سنة 1964 تحت عنوان "managing for results". إلا أن هاته الفكرة لم تعرف رواجاً إلا مع بداية التسعينيات، لذلك فقد استُخدم التسيير بالأهداف أولاً في إطار القطاع الخاص ثم تطور ليصبح إطاراً منطقياً للعمل على صعيد القطاع العام. وقد اضطلعت وزارة الدفاع بالولايات المتحدة الأمريكية، في الأصل، بإعداد هذا الإطار المنطقي، ثم اعتمدته وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في أواخر الستينيات من القرن الماضي.

ومنذ سبعينيات القرن الماضي، تطور تسيير القطاع العمومي بشكل محسوس بفضل الانتقال من التركيز على صرف واستهلاك الموازنات إلى التركيز على ما تم انجازه فعلاً. كما

خضع القطاع العمومي في فترة التسعينيات من القرن الماضي، لعمليات إصلاح واسعة استجابة لضغوط اقتصادية واجتماعية وسياسية. وكانت بعض العوامل التي أسهمت في ذلك تتمثل في حالات العجز في الموازنات العامة، والمشكلات البنوية، واشتداد التنافس، وتزايد العولمة، وتناقص ثقة الجماهير في الحكومات، وتزايد المطالبة بخدمات أفضل وأسرع، مع المطالبة بالمزيد من المساءلة. وفي غضون ذلك، جرى تدريجيا اعتماد الإطار المنطقي في ممارسات القطاع العمومي في بلدان كثيرة (وبصورة رئيسية في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). واتخذ هذا الإطار في العقد نفسه شكل التسيير المبني على النتائج باعتباره جانبا من جوانب التسيير العمومي الجديد، وبالتالي أدخل التسيير المبني على النتائج في المنظمات الدولية. حيث كانت معظم المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة تواجه تحديات وضغوطا مماثلة من الدول الأعضاء لكي تصلح هذه المنظمات نظمها الإدارية وتصبح أكثر فعالية وشفافية، وأكثر خضوعا للمساءلة، وأكثر توجها نحو النتائج." (النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير، على النحو المطبق في اليونسكو، 2015: 5)

وضمن هذا الإطار سعت مجموعة من المؤسسات المنطوية تحت لواء الأمم المتحدة إلى تبني التسيير المبني على النتائج باعتباره أداة لتحسين الأداء. وتوسع استخدامه أكثر في عديد المنظمات الدولية، وأصبح يظهر في جدول أعمال التنسيق والمواءمة المتعلقة بمساعدات التنمية (إعلان باريس)²، وفي تقرير الفريق الرفيع المستوى على تماسك وتناسق لنظام الأمم المتحدة (HLP REPORT)، وأيضا في إطار خطة الأمم المتحدة من أجل التنمية (مصفوفة النتائج ل (UNDAF)³، وكذا ضمن إطار الجهود الرامية إلى تحميل المسؤولية إلى جميع أطراف أصحاب المصلحة الرئيسيين.

² في عام 2005 وفي باريس، كانت المناقشات بين الدول والمنظمات المانحة للمساعدات حول ضرورة تنسيق وتوفيق كل هذه جهودها المشتركة للوصول إلى أفضل النتائج بأكثر فعالية وبفاعلية أحسن. من بين مبادئ هذا الإعلان:

مبادئ إعلان باريس

- تحدد الدول النامية استراتيجياتها الخاصة للتخفيف من نسبة الفقر، وتحسين أداء مؤسساتها والتصدي للفساد.
- تحدد الدول المانحة للمساعدات منذ البداية أهدافها وترتكز على الأنظمة المحلية للدول المستفيدة.
- اتساق ومواءمة وتبسيط إجراءات الدول المانحة للمساعدات وتبادل المعلومات بينهم لتفادي عرقلة سير العملية.

• تركز البلدان النامية على النتائج المنتظرة وتقييمها.

• المانحون والمستفيدون منها شركاء في المسؤولية عن النتائج فيما يتعلق بالتنمية.

2- أدوات التسيير المبني على النتائج :

وتتمثل في ثلاث أدوات مترابطة ومتكاملة هي :

➤ سلسلة النتائج.

➤ تسيير المخاطر. (المصفوفة)

➤ نظام المتابعة و التقييم للأداء.

إن الجمع بين هاته الأدوات الثلاث يعطينا -في نظري- أهم جدول ضمن مقارنة التسيير المبني على النتائج وهو ما يسمى **بالإطار المنطقي** الذي تنبثق منه بطبيعة الحال جداول أخرى كجدول سلسلة النتائج، جدول أو مصفوفة تسيير المخاطر، لوحة القيادة للمؤشرات، جدول المتابعة والتقييم.

يتكون الإطار المنطقي من أربعة أعمدة أساسية. يتضمن العمود الأول سلسلة النتائج بعناصرها الخمس، وهو العمود الأساسي في كامل الهيكل، ذلك أن الأعمدة الأخرى تبنى على أساس كل مستوى من مستويات سلسلة النتائج.

تجدر الإشارة أن الفرضيات تدرس وتدرج ضمن تسيير المخاطر، أما المؤشرات التي نقيس بها مدى تقدم العملية ومصدر التحقق الذي يبرز مصدر المعلومات فيعالجان ضمن نظام المتابعة وتقييم الأداء. وفيما يلي الشكل العام للإطار المنطقي وموقع كل عنصر من عناصره: (معتمدا على مصطلحات الاتحاد الأوروبي)

الشكل رقم (02): الشكل العام للإطار المنطقي

سلسلة النتائج	المؤشرات	مصدر التحقق	الفرضيات
الأهداف العامة			
الهدف الخاص			
النتائج			
النشاطات			
المدخلات			

التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

لنفصل الآن شيئا ما في الأدوات الثلاث للتسيير المبني على النتائج:

1-2 سلسلة النتائج :

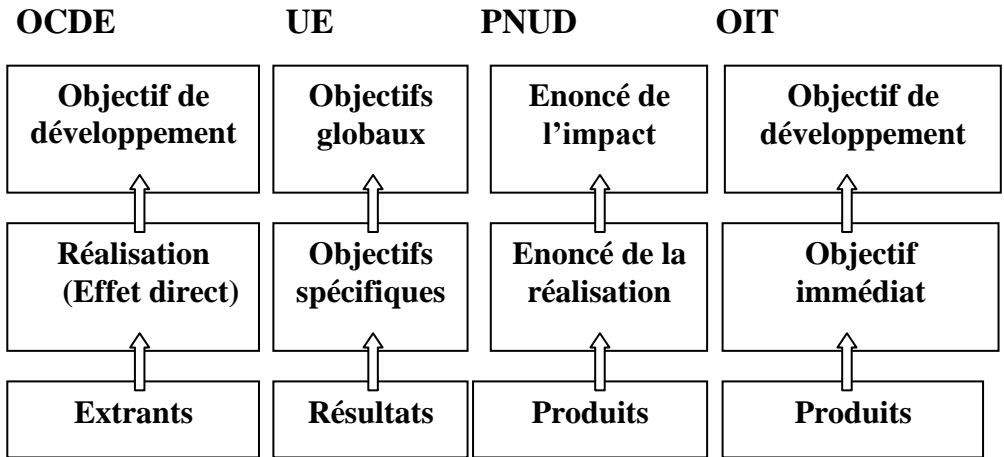
إن التسيير المبني على النتائج هو مقارنة في التسيير تعطي الأفضلية للحصول على نتائج بناء على خطة مسبقة مع الإشراف على تنفيذها ومتابعتها وتقييمها. وهو يقوم على مبدأ الالتزام المعد للحصول على نتائج مضبوطة والتي ستكون الموجه لتحديد النشاطات الواجب القيام بها أو ما يسمى بمبدأ السببية القائم على النموذج المنطقي لدراسة العلاقة " سبب - أثر " .

إن هذا التتابع والترابط بين الأسباب يتحول سريعا إلى نتائج تؤثر في بعضها البعض. لذلك فإن مفهوم كلمة "نتيجة" في التسيير المبني على النتائج يعطي معان تختلف حسب استخدامها في كل مستوى من مستويات تقدم المشروع، ومجموع هذه النتائج يشكل ما يسمى بسلسلة النتائج والتي تعتبر الحلقة المركزية في التسيير المبني على النتائج.

1-1-2 شي من "دلالات الألفاظ" (sémantique):

عند الحديث عن سلسلة النتائج نجد اختلافا في المصطلحات المستخدمة لنفس المعاني. الشكل الموالي سيقرب الصورة أكثر. مع الإشارة إنني سأورد المصطلحات كما جاءت في المرجع الأصلي باللغة الفرنسية حتى نتفادى الدخول في حلقة أخرى تضع فيها دلالة هاته المصطلحات، لكن في النهاية سنترجم هاته الكلمات وللقارئ واسع النظر في قبولها أو ردها.

الشكل رقم (03) : اختلاف المصطلحات واتحاد المعنى



OIT : المنظمة العالمية للشغل.

PNUD : برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

UE : الاتحاد الأوروبي.

OCDE : منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

2-1-2 مكونات سلسلة النتائج:

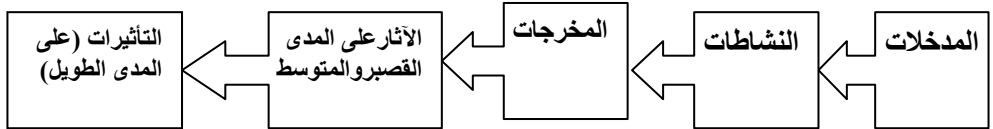
تتكون سلسلة النتائج من العناصر التالية:

- المدخلات (Intrants): هي جميع الموارد المالية والبشرية والمادية وحتى اللامادية كالزمن مثلا اللازمة لتحقيق النتائج.
- النشاطات (Activités): هي مجموعة المهام التي نقوم بها للحصول على نتيجة محددة من خلال استخدام المدخلات. حيث يتم وصف المهام بدقة وبالتفصيل.
- المخرجات (Extrants): تسمى أيضا النتائج و المنتوجات...وهي منتوجات ملموسة من طرف المستفيدين المباشرين. وهي فورية الحصول أي مباشرة بعد تنفيذ النشاطات.
- الآثار (Effets) هي ما يترتب عن النتائج المتحصل عليها على المدى القصير والمتوسط والمتولدة عن استخدام المنتوجات من قبل المستفيدين المباشرين، حيث يلاحظ هؤلاء وجود تغييرات ايجابية مقارنة بالوضعية السابقة.
- تأثيرات (Impacts): هو النتيجة العامة التغيير في المدى الطويل الأجل والذي ساهمت الآثار في تحقيقه.

يجب الانتباه لمصطلحات نتائج، منتوجات، آثار، تأثيرات !!!

والبيان التالي يعطي صورة مختصرة عن هذا التسلسل المنطقي لهاته العناصر:

الشكل رقم (04): مكونات سلسلة النتائج



فيما يلي مثال بسيط عن هذه السلسلة في قطاعي التربية والصحة:

الجدول رقم(01): تسلسل العمليات في سلسلة النتائج

المدخلات	النشاطات	المنتوجات	الآثار - المدى	التأثير-المدى
----------	----------	-----------	----------------	---------------

التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

توفير الموارد الضرورية	تكوين أساتذة. -إعداد دليل بيداغوجي	أساتذة مكونون باستخدام طرق حديثة. -أعد الدليل ووزع.	قصير ومتوسط	طويل
توفير الموارد الضرورية	-تكوين أساتذة. -إعداد دليل بيداغوجي	أساتذة مكونون باستخدام طرق حديثة. -أعد الدليل ووزع.	- انخفاض نسبة التسرب المدرسي	- الزيادة في إنتاجية العمل
توفير الموارد الضرورية	-تكوين قابلات	- 50 قابلة في الخدمة	- تطبيق التقنيات الحديثة.	- انخفاض نسبة الوفيات عند الولادة

2-1-3 الإطار العام لسلسلة النتائج:

يبين الشكل الموالي عناصر سلسلة النتائج والمهام الأساسية المنتظرة عند كل مستوى من مستويات السلسلة.

الشكل رقم (05) : الإطار العام لسلسلة النتائج



يبرز هذا السهم مدى وقوع كل مرحلة تحت سيطرة وتحكم فرقة المشروع، فكلما اتجهنا للأعلى قلت السيطرة والتحكم في المشروع والعكس صحيح.

• **الأهداف العامة:** (وهي تقابل التأثيرات على المستوى الطويل) نقول أهداف وليس هدف لأن المشروع قد يحقق أكثر من هدف على المدى الطويل، اقتصاديا كان أو اجتماعيا أو ثقافيا أو غيره، مثل انخفاض نسبة الوفيات، ارتفاع المستوى التعليمي، انخفاض نسبة البطالة... . تكون الأهداف العامة في صالح المستفيدين غير المباشرين.

• **الهدف الخاص :** (وهي تقابل الأثر الآتي على المدى القصير والآثار على المدى المتوسط) وهو ترجمة لكلمة *objectif spécifique*، وهو ليس صورة طبق الأصل عن النتائج كما يبدو، وإنما هو الآثار الآتية والملموسة الناتجة عن تحقيق النتائج. ويتميز بما يلي:

- لكل مشروع هدف خاص واحد.
- يقع تحت سيطرة فرقة المشروع.
- هو دوما خاص وقابل للقياس.
- **النتائج :** (وهي تقابل المخرجات).
- وهي تغييرات قابلة للقياس والناتجة عن علاقة " سبب - أثر ".
- النتائج تتولد عن تنفيذ الأنشطة.
- إن فرقة المشروع هي المسؤولة مباشرة عن الحصول على النتائج.
- إن الحصول على كل النتائج المنتظرة من شأنه السماح بتحقيق الهدف الخاص.

أهمية التفرقة بين "النتائج والهدف الخاص"⁴:

- سواء عن قصد أو عن غير قصد، قد يحدث وأن يتم :
- الخلط بين النتائج والهدف الخاص للمشروع.
- الخلط بين النتائج والأنشطة أو تقديم الأنشطة في شكل نتائج.
- عدم تحديد الأنشطة بشكل كافي .

⁴حتى المراجع باللغة الانجليزية يفرقون بين النتائج على أساس أنها (outputs) والهدف الخاص (outcomes)

➤ إدراج بعض الأنشطة المذكورة في المشروع والتي لا صلة لها أصلا بأهداف المشروع.

وفيما يلي مثال بسيط عن الخلط بين النتائج والهدف الخاص للمشروع. فعند تجهيز المستشفى العمومي لولاية ما بثلاث أجهزة تصوير بالرنين "IRM" مثلا، فقد يظهر مسئول المستشفى ليقول مثلا : "الحمد لله حققنا انجازا بتوفير هاته الأجهزة لخدمة المواطن الذي سيستفيد من تشخيص أكثر دقة في وقت وجيز و...و...و... ويستفيد في الحديث عن هذا الانجاز المحقق".

في الحقيقة ما ذكره هذا المسؤول ليس هدفاً وإنما هو نتيجة لما تم توفيره من مدخلات (تخصيص موازنة لشراء ثلاث أجهزة IRM)، لأن الهدف الخاص قد يكون استفادة جميع مرضى الولاية "المحتاجين لخدمة جهاز IRM" من هاته الأجهزة (والذي يجب قياسه باستخدام المؤشرات)، وهذا ضمن أهداف عامة تتمثل في توسيع دائرة التكفل الصحي بالمرضى وكذا تحسين جودة الخدمات الصحية على المستوى الوطني.

وعليه فان التفرقة بين النتائج (المنتجات) و الهدف الخاص ضرورية لضمان فعالية المشاريع. لننتذكر دوماً أن :

النتائج: هي "الإسقاطات"⁵ الفورية والملموسة بفضل استخدام الموارد وكذا بعد النشاطات المنجزة. مثلا عدد الأشخاص المكونين في "التسيير المبني على النتائج".

الأثر: هي النتائج على مستوى المستفيدين المباشرين (المجموعة المستهدفة) والمحصل عليها من استعمال هاته المنتجات (الهدف الخاص). مثلا تحسين مهارات هؤلاء الأشخاص المكونين في "التسيير المبني على النتائج".

• النشاطات:

هي الأفعال الواجب القيام بها للوصول إلى النتيجة المنتظرة. وتأتي لتنفيذ مخطط العمل وكذا الموازنة المخصصة للمشروع.

• المدخلات: جميع الموارد البشرية والمادية وحتى اللامادية اللازمة لتحقيق النتائج.

2-2 تسيير المخاطر:

⁵ Les retombées.

"إن المقصود بكلمة "مخاطر" هو احتمال وقوع حدث قد يؤثر، إما بصورة إيجابية أو سلبية في تحقيق النتائج. ولذلك، فإنها قد تشكل فرصة أو تهديدا للمشروع. إن تسيير المخاطر هو عملية تساعد في تحديد وتقدير العناصر التي يمكن أن تحول دون تحقيق النتائج المزمع الوصول إليها (أو أن تدعم تحقيق هذه النتائج)، كما تساعد في فهم أسباب وجود هذه العناصر ومدى احتمال وقوعها، وتحديد آثارها، واتخاذ جميع التدابير اللازمة للحد من المخاطر واغتنام الفرص." (النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير، على النحو المطبق في اليونسكو، 2015 : 26). حقيقة، لا يخلو أي مشروع من صعوبات ومخاطر تواجهه وتصبح من تحقيقه وتجسيده وان تفاوتت درجة تأثيرها. لكن، ما هو موقف صاحب المشروع والأطراف المعنية به تجاه هاته المخاطر؟ قد يجد نفسه أمام إحدى الحالات التالية :

- إنسان مخاطر: بدون مخاطرة، يعتبر حياته مملة.
- مقاول واعى : ذو عقلية استباقية..يرى المخاطر ويحب مجابتهها.
- متعامل مع المخاطر: له ثقة في نفسه وثروته الشخصية.
- موقف "سنرى لاحقا": ما معنى مخاطرة؟
- حذر جدا : يتقادم أحيانا القيام ببعض الأشياء خوفا من المخاطر المرتفعة.
- مهووس بالمخاطر: يرى المخاطر في كل مكان...يفضل البقاء في المنزل حتى يتفادها.

ولن نجزم هنا في أي الأشخاص أفضل...لكن الأکید أن التطرف مرفوض سواء بالمبالغة في المخاطرة دون دراسة العواقب أو عدم تحمل أدنى مجازفة، فهو مطالب بتحمل جزء من المخاطر وتسييرها.

2-1-2 الفرضيات⁶ والمخاطر:

ويمكن تعريفهما كما يلي :

الفرضيات : هي عوامل خارجية متوقعة الحدوث يمكن أن تؤثر على نجاح المشروع. وهي تخرج عن نطاق الرقابة المباشرة لمسير المشروع. في حالة عدم حدوثها فان هذا سيؤثر سلبا على المشروع. لذا تصاغ الفرضيات دوما **بالشكل الايجابي**.

⁶ هذا المصطلح لا يقصد به هنا الفرضية بوصفها "تلك الإجابة الأقرب لإشكالية البحث المطروحة ضمن إطار إعداد بحث علمي ما."

التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

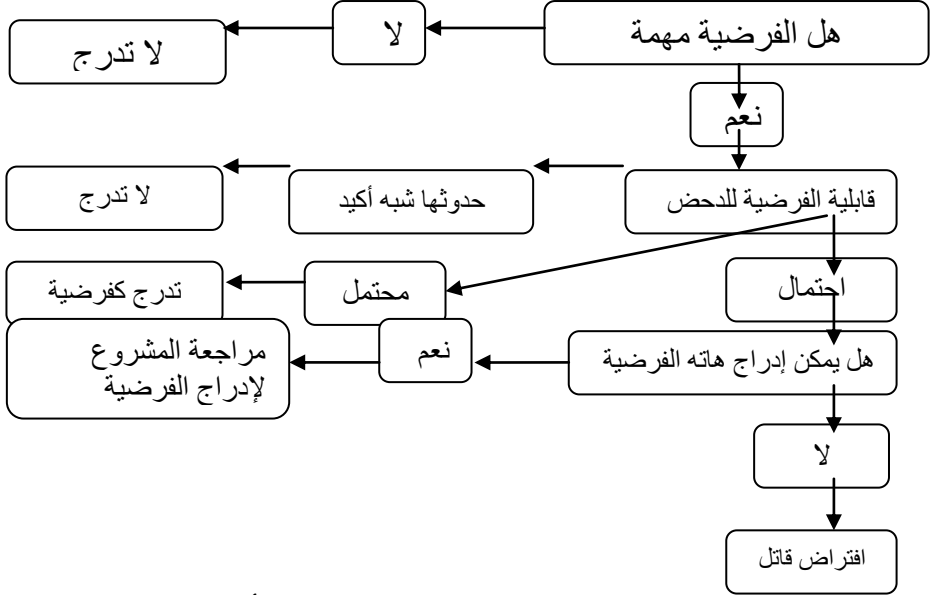
المخاطر: هي عوامل وأحداث خارجية يمكن أن تؤثر على السير الحسن للمشروع مع وجود إمكانية كبيرة لعدم حصولها. تصاغ هذه المخاطر **بالشكل السلبي**.

إن الهدف من تسيير المخاطر هو الرفع من احتمال وقوع الأحداث الايجابية والتقليل من احتمال وقوع الأحداث السلبية للمشروع. ووفق هذا المنطق، يمكننا إتباع أسلوبين متميزين في التعامل مع الفرضيات والمخاطر:

2-2-2 اختبار الفرضيات:

يوضح البيان التالي كيفية اختبار الفرضيات وإمكانية إدراجها في المشروع:

الشكل رقم (07): كيفية اختبار الفرضيات



يبين هذا الشكل كيفية التعامل مع الفرضيات من حيث أهميتها ومدى قابليتها للدحض وبالتالي اتخاذ القرار بإدراجها ضمن المشروع...يبقى أن الاحتمال الأخير إن حصل فهو بشكل تهديدا حقيقيا للمشروع.

2-2-3 معالجة المخاطر:

وتتم وفق المراحل التالية:

1. اختيار المقاربة الملائمة لإعداد وتنفيذ مخطط تسيير المخاطر.

2. تحديد طبيعة المخاطر التي تواجه المشروع من خلال تحديد العوامل الخارجية التي تؤثر سلبا عليه (تكنولوجية، مالية ، اقتصادية، سياسية، متعلقة بالمحيط، قانونية،...).

3. إجراء تحليل كفي للمخاطر لتحديد العوامل الأكثر أهمية.

4. إجراء تحليل كمي للمخاطر من خلال تحديد آثارها على كل عناصر سلسلة النتائج.

5. إيجاد إجابات للمخاطر من خلال تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها.

6. متابعة المخاطر من خلال التحليل الدوري لها. (ماهي نتائج الإجراءات المتخذة؟).

2-3 نظام المتابعة وتقييم الأداء:

يسمح هذا النظام بالمتابعة الآنية لتسيير المشروع. ويبنى أساسا على المؤشرات، لوحة القيادة، دليل المتابعة والتقييم ومخطط العمل.

2-3-1 المؤشرات :

من المتعارف عليه علميا أن "الشخص المصاب بالأنيميا تقل نسبة الهيموغلوبين عنده عن 12 ملغ/مل الواحد من الدم. فالمؤشر هنا هو نسبة الهيموغلوبين والمعلمة هي أقل من 12 ملغ/مل" (سلسلة الأدلة الإرشادية الصادرة عن مركز الخدمات المنظمات غير الحكومية، المؤسسة الأمريكية للتنمية، بدون تاريخ. ص22) وهذا مثال بسيط عن المؤشرات التي تعرفها لجنة المساعدة الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2002 «بأنها عوامل أو متغيرات كمية أو نوعية توفر وسيلة بسيطة يمكن التعويل عليها لقياس ما تحقق من إنجاز، كما أنها تعكس التغيرات المرتبطة بتدخل ما، أو تساعد في تقييم أداء أحد الأطراف الإنمائية الفاعلة». وتسمح المؤشرات ب:

➤ قياس نتائج البرنامج.

➤ قياس الأداء.

➤ الإنذار المسبق للوضعيات الحرجة.

➤ إعداد مختلف القيم المرجعية (القاعدية، المستهدفة، الحالية).

2-3-1-1 معايير اختيار المؤشرات :

"ينبغي أن نضع في اعتبارنا أن القصد من صياغة مؤشرات الأداء هو فقط أن نبين التغيير الذي سيحدث، وليس أن نقدم "الدليل" العلمي أو الشروح المفصلة على حدوثه، كما

ينبغي عدم الخلط بين نتيجة منشودة، ومؤشر الأداء الخاص بها. فالنتيجة المنشودة هي التغيير أو الانجاز الذي يتحقق، أما مؤشرات الأداء فتعبر فقط عن جوانب الإنجاز، و توفر بالتالي دلائل على التغيير أو على مستوى الإنجاز المحرز.

لذلك، وبغرض القياس الدقيق لنتائج المشروع ينبغي اختيار مؤشرات أداء ملائمة تتيح متابعة التقدم وتقييم مدى فعالية الأنشطة المضطلع بها وتبيان ما إذا تم تحقيق النتائج المنشودة أو لا. وعند تحديد مؤشرات الأداء وما يرتبط بها من عناصر القيم القاعدية، الأهداف الكمية و/أو النوعية، يتعين تقدير ما إذا كان من السهل جمع البيانات اللازمة لا سيما البيانات المتعلقة بالقيم القاعدية. والسؤال الأول الذي يجدر طرحه في هذا الصدد هو :

ما هي مصادر البيانات اللازمة؟ وبعبارة أخرى، ما هي مصادر التحقق التي سيجري اعتمادها؟

إن المسألة الحاسمة عند اختيار مؤشرات أداء جيدة هي المصدقية، وليس عدد مؤشرات الأداء، ولا حجم البيانات. فالصعوبة القائمة هنا تكمن في الإلمام بصورة مجدية بالتغيرات الرئيسية وذلك بالجمع بين ما هو مناسب في جوهره وبين ما يمكن رصده عمليا. ومن الأفضل في نهاية المطاف، أن تكون لدينا مؤشرات أداء تعطينا إجابات تقريبية عن بعض الأسئلة الهامة بدلا من أن تكون لدينا إجابات دقيقة بشأن كثير من القضايا غير الهامة.

ويُفترض عند اختيار مؤشرات أداء صالحة في جوهرها وقابلة للتطبيق من الناحية العملية أن يتوافر قبل هذا الاختيار فهم متعمق للوضع المعني وللاليات المصاحبة للتغيير. ولذا، فإنه لا يوصى باستخدام مؤشرات أداء مصممة سلفا أو نمطية لأن هذا النوع من مؤشرات الأداء كثير أ ما لا يراعي خصوصيات الوضع الذي يجري فيه تنفيذ الأنشطة المزمعة. فينبغي أن تصاغ مؤشرات الأداء وفقا لمطامح النشاط المعني ونطاقه والبيئة التي يجري تنفيذه فيها. وكثيرا ما يدل الإخفاق في تصميم مؤشرات أداء جيدة على أن النتائج المنشودة لم تُحدّد بشكل واضح أو أنها أوسع نطاقا مما ينبغي .

جدير بالذكر التأكيد على أنه يمكن استخدام مؤشرات للأداء عند أي نقطة ضمن مسار الإطار المنطقي أي سواء على مستوى المدخلات أو الأنشطة أو النتائج (وهو ما سنراه في أنواع المؤشرات) ، لكن المؤشرات الخاصة بالنتائج لا تشمل فقط رصد الالتزام بمعدل معين من الإتفاق أو بخطة التنفيذ بالإجابة عن السؤال: **هل أنجزنا المهمة؟** وإنما يتجاوز ذلك

بالاهتمام بالآثار التي تحققت للمستفيدين بالإجابة عن السؤال : **لقد أنجزنا المهمة، فماذا بعد؟** ولذلك، فإن الهدف من استخدام مؤشرات الأداء الخاصة بالنتائج المنشودة هو توافر إشارات تدل على حدوث تغيير سببته أو أفضت إليه الأنشطة التي تم الاضطلاع بها. ولا يتطلب هذا الغرض الأساسي وجود أدوات إحصائية معقدة، وإنما وجود إشارات موثوق بها تدل بشكل مباشر أو غير مباشر على حقائق واقعية يمكن أن الاستناد إليها ". (النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير على النحو المطبق في اليونسكو، 36:2015)

عموما، يمكن تلخيص معايير اختيار المؤشرات في الاختصار التالي SMART والذي يعني :

- **Spécifique / Specific** خاص ومحدد : فمثلا العدد الكبير لطلبة الحاضرين أسبوعيا لمحاضرة الاقتصاد الجزئي مؤشر على اهتمامهم بالمقياس.
- **Mesurables / Measurable** قابل للقياس : سواء كان بمقاييس كمية كالنسب والمعدلات مثل نسبة النساء العاملات إلى العدد الإجمالي للنساء القادرات على العمل في بلدية ما، أو مؤشرات كيفية كاستخدام الاستبيانات أو المقابلات لمعرفة مقدرة أطفال مدينة ما (طبعا عينة) على ذكر أربع مخاطر للمخدرات.
- **Atteignable / Achievable** قابل للتحقيق: فإذا وضعنا مؤشرا لقياس عدد الفلاحين المستفيدين من الدعم الفلاحي للدولة بالنسبة إلى العدد الإجمالي للفلاحين في الجزائر...ولكننا - ومع علمنا بعدد المستفيدين من الدعم- لا نملك العدد الصحيح لإجمالي الفلاحين، فيصبح هذا المؤشر غير قابل للتحقيق في ظل هذه الظروف.
- **Réaliste / Relevant** واقعي: فلا يمكن استخدام مؤشر مرتفع التكلفة بالرغم من الأهمية التي قد تعود من حسابه.
- **Temporellement défini / Time-bound** محدد زمنيا: أي تحديد فترة زمنية للقياس يستخدم فيها هذا المؤشر .

لكن ثمة مخاطر تكتنف تحديد واستخدام مؤشرات الأداء، وأكثر هذه المخاطر تواترا هي: (النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير على النحو المطبق في اليونسكو، 42:2015)

✓ عدم وجود مصدر للبيانات مما يحول دون جمع البيانات الضرورية بطريقة سهلة وفعالة
التكلفة؛

✓ المبالغة في التركيز على النتائج المنشودة التي يسهل قياسها كميًا، وذلك على حساب
الاهتمام بالنتائج التي تقاس كيفيًا.

ويمكن إضافة كذلك بعض المخاطر التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد
المؤشرات:

✓ إعداد مؤشرات كثيرة جدا وغير واضحة.

✓ الخلط بين مختلف مستويات الإطار المنطقي.

✓ مؤشرات مكلفة في إعدادها وتطبيقها لاحقا.

2-1-3-2 أنواع المؤشرات:

بالنسبة للإطار المنطقي، تعتبر هاته المؤشرات مباشرة بهدف قياس الأداء، وتنقسم إلى :

➤ مؤشرات الأثر:

أ- طويل المدى (indicateurs d' effet à long terme) وهي متعلقة
بالتأثيرات على المستفيدين غير المباشرين.

ب- متوسط المدى (indicateurs d' effet à moyen terme) وهي
متعلقة بالآثار على المستفيدين المباشرين.

ج- قصير المدى (indicateurs d' effet à court terme) وهي متعلقة
بالآثار الآنية على المستفيدين المباشرين.

➤ مؤشرات المنتج (indicateur de produit) وهي متعلقة بالنتائج.

➤ مؤشرات تسلسل العمليات (indicateurs de processus) وهي متعلقة
بالنشاطات.

➤ مؤشرات المدخلات (indicateurs d'intrants)

في بعض الأحيان، قد يتعذر علينا قياس المتغيرات بمؤشرات مباشرة، كعدم توفر
البيانات اللازمة أو أن تكلفة هاته المؤشرات مرتفعة جدا، فلجأ هنا إلى المؤشرات غير

المباشرة (proxy indicators) التي تقيس التغيرات الثانوية المرتبطة بالمتغير الأساسي،
كانخفاض الأسعار بصفته مؤشرا لزيادة الإنفاق .

2-3-1-3 كيفية إعداد المؤشر :

عند الشروع في إعداد المؤشرات، يجب الأخذ بعين الاعتبار كل البيانات التي تم جمعها
من شتى المصادر مع الأخذ بعين الاعتبار قاعدة QQT والتي تعني :

Q: Quantité / Quantity أي الكمية.

Q: Qualité / Quality النوعية أو الجودة.

T: Temps / Time الزمن.

والمثال الموالي يوضح كيفية إدراج هاته العناصر الثلاث عند الشروع في انجاز أي
مشروع.

الشكل رقم (08): كيفية إعداد المؤشر وفق أسلوب QQT



2-3-1-4 الاستمارة الوصفية للمؤشرات:

وهي وثيقة تدرج ضمن دليل المتابعة والتقييم الذي سنراه لاحقا، وتتضمن وصفا تفصيليا
لكل مؤشر يبين على الخصوص:

التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

- التعريف بالمؤشر .
- المعلومات (paramètres) التي سيقبسها .
- طريقة جمع البيانات وتحليلها .
- كيفية اختيار العينة (إن لزم الأمر)
- استمارة الاستبيان .
- القيم القاعدية والقيم المستهدفة .

2-3-2 الجداول الأساسية لإعداد نظام المتابعة والتقييم :

تتمثل هاته الجداول فيما يلي :

- 1- لوحة القيادة.
- 2- دليل المتابعة والتقييم.
- 3- مخطط العمل في المتابعة والتقييم.

2-3-2-1 لوحة القيادة:

وهي عبارة عن جدول يتضمن كل مؤشرات المشروع بتفاصيلها (وحدة القياس، القيم القاعدية والمستهدفة والحالية، طريقة جمع البيانات، مصادر التحقق،...). يعد هذا الجدول مباشرة بعد الانتهاء من إعداد الإطار المنطقي.

2-3-2-2 دليل المتابعة والتقييم:

وهي وثيقة تفصيلية عن كيفية، موعد وطريقة عمل نظام المتابعة والتقييم من خلال جمع وتحليل البيانات وإعداد التوصيات. مع الإشارة أن هذا الدليل لا ينصح به للمشاريع الصغيرة. ويتضمن هذا الدليل أساسا:

- التعريف بالظروف السياسية والاقتصادية التي سينجز ضمنها المشروع.
- عرض موجز للمشروع.
- توضيح الأهداف المنتظرة من تنفيذ نظام المتابعة والتقييم.
- شرح المعايير المعتمدة في اختيار المؤشرات.
- المتابعة المالية للمشروع من خلال تحليل نسب الإنفاق.
- المتابعة التقنية للمشروع من خلال تحليل مؤشرات التقنية للمشروع.

- تحديد تدفقات المعلومات بين جمع البيانات، تحليلها وإعداد التوصيات المتعلقة بالمتابعة والتقييم.
- تحديد مهام أعضاء فرقة المشروع وكذا المؤسسات المعنية بتنفيذ المشروع.
- إعداد التقارير الدورية.
- إدراج الملاحق الضرورية مثل الاستمارة الوصفية للمؤشرات.

2-3-3 مخطط العمل:

وهو وثيقة داخلية خاصة بفريق المشروع وتحديدًا للمسؤول عن المتابعة والتقييم (لا يتعلق الأمر هنا بمخطط المشروع السنوي). يعد المخطط لدورة كاملة (ثلاثي، سداسي، سنوي أو أكثر). ويبرز فقط النشاطات الأساسية للمشروع، ويسمح بمتابعتها. يمكن الحديث هنا عن خرائط "Gant" أو شبكة "PERT" لتسيير المشاريع.

لقد فصلنا في التسيير المبني على النتائج قدر المستطاع، رغم اعترافنا أنه مازال يحتاج إلى مزيد من الشرح والتوضيح لما له من أهمية بالغة في مختلف الإصلاحات التي أجرتها بعض الدول على مؤسساتها، لا سيما فيما يتعلق بتسيير مشاريعها المدرجة ضمن البرامج الحكومية والمنضوية بدورها تحت السياسات العمومية، وحققت نجاحات يمكن قياسها عبر نتائج ملموسة كما كان الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا.

الخاتمة:

يمكن اختصار الثقافة الجديدة في التسيير العمومي في العبارة التالية : " إدارة تعمل أساسا لتلبية حاجات المواطن، بأقل تكلفة وبأداء عالي". وهو ما تطبقه الدول المتقدمة و تسعى دوماً للتحسين. ولعل الإضافة الحقيقية التي جاء بها القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في فرنسا مثلاً هو إدخال الأداء في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة، من خلال إدراج أهداف البرامج ومؤشرات الأداء في مشاريع الأداء السنوية. وهو ما يسمى بالمشاريع السنوية للأداء المعروفة باسم (les PAP⁷)، والتي هي مجموعة من الوثائق التي ترافق مشروع قانون المالية أثناء عرضه على البرلمان. وتتضمن هاته تفصيلاً للنتائج المنتظرة من أهداف السياسة العمومية، ذلك أنها تتضمن تحديداً للأهداف، الإستراتيجية، المؤشرات وكذا النتائج

⁷ Projets annuels de performance.

التسيير المبني على النتائج... أسلوب فعال للانتقال من التركيز على الوسائل في موازنة الدولة إلى التركيز على النتائج

المنتظرة من كل برنامج والتي سنقاس لاحقاً بمناسبة إعداد التقرير السنوي للأداء. هاته الوثائق هي :

الملاحق التفسيرية "الزرقاء": وهي ملاحق الموازنة الإلزامية، والغرض منها هو شرح مشروع قانون المالية الجبهة عن طريق تقديم تفاصيل عن توظيف الإعتمادات لكل مهمة ضمن الموازنة العامة. وباعتبارها جزء لا يتجزأ من مشروع الموازنة، يجب أن تودع هاته الملاحق في نفس الوقت الذي تقدم فيه الحكومة مشروع قانون المالية . يمكن للبرلمانيين تعديل محتوى هاته الملاحق على غرار مشروع قانون المالية في إطار ممارسة صلاحياتهم. وبمجرد المصادقة على قانون المالية، تكتسي هاته الملاحق صفة التشريعية أيضاً.

الملاحق التفسيرية "الصفراء": وتنتج في الأساس بناء على طلبات البرلمانين بإعداد التقارير. وهي تتعلق بمجالات متنوعة للغاية (المجهودات المالية للحكومة لصالح السياسات العامة أو الجماعات المحلية، مساهمات الدولة، والجمعيات التي تمولها الدولة...).

الملاحق التفسيرية "البرتقالية" أو وثائق السياسات النقطية وهي التي لا يمكن انجازها ضمن مهمة منفردة بل تشترك فيها عدة وزارات. فهي نتيج تتبع اعتمادات السياسة العامة النقطية مثل سياسة المدينة.

من الواضح أن إعداد موازنة الدولة في إطار تحضير قانون المالية هو التزام مبني على النتائج...

لم يعد مقبولاً البتة أن يقتصر قانون المالية على عدد من المواد التي تبرز الإعتمادات الممنوحة لمختلف الوزارات من جهة، والإيرادات المتوقعة من جهة أخرى.

قائمة المراجع :

1- DGC, Communication portant sur la réforme de la comptabilité de l'Etat , Décembre 2000, P2.

2- النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير، على النحو المطبق في اليونسكو، (2015: 5)

3- النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير، على النحو المطبق في اليونسكو، (2015 : 26)

3- " النهج القائم على النتائج في إجراء عمليات البرمجة والإدارة والرصد وتقديم التقارير على النحو المطبق في اليونسكو، (2015:36)