



إطار الحوكمة وتعزيز آلية اتخاذ القرار في الأردن

آب 2021



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM



منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

جاء تأسيس منتدى الاستراتيجيات الأردني ترسيخاً لإرادة حقيقية من القطاع الخاص بالمشاركة في حوار بناء حول الأمور الاقتصادية والاجتماعية التي يُعنى بها المواطن الأردني، ويجمع المنتدى مؤسسات وشركات رائدة وفاعلة من القطاع الخاص الأردني، إضافة إلى أصحاب الرأي والمعنيين بالشأن الاقتصادي؛ بهدف بناء تحالف يدفع نحو استراتيجيات مستدامة للتنمية، ورفع مستوى الوعي في الشؤون الاقتصادية والتنموية، وتعظيم مساهمة القطاع الخاص في التنمية الشاملة. وقد تمّ تسجيل المنتدى بتاريخ 2012/8/30 بوصفه جمعية غير ربحية تحمل الرقم الوطني 2012031100026، وتقع ضمن اختصاص وزارة الثقافة.

عمان، الأردن

ت: +962 6 566 6476

ف: +962 6 566 6376

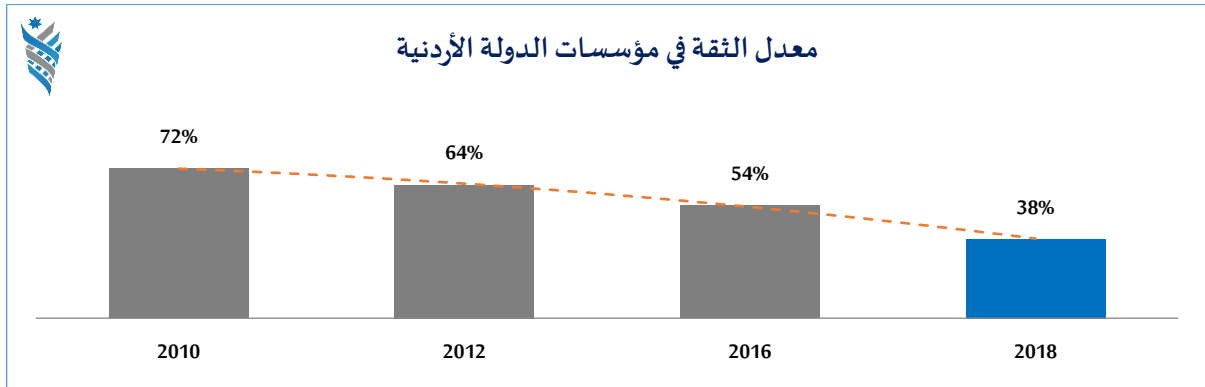


جدول المحتويات

4	المقدمة
5	الأردن على مؤشرات الحوكمة العالمية
8	الطريق للأمام
11	الإطار العام لرسم السياسات الخاصة بالحوكمة
12	المرتكزات الأساسية للحوكمة والتوصيات

1. مقدمة:

تعد الحكومة مطلباً أساسياً لضمان تطور القطاع الحكومي واتخاذ القرارات الرشيدة التي تراعي متطلبات وتوقعات جميع المعنيين والمستفيدين من خدمات القطاع الحكومي، وباتت الحاجة ماسةً في الأردن إلى تطوير إطار شامل للحكومة وآليات صنع القرار، حيث ان التراجع في كفاءة الحكومة والتردد في اتخاذ القرارات -لأسباب عديدة- ساهم بتدني مستوى الثقة في المؤسسات العامة. وهذا ما يشير إليه الأداء الضعيف للأردن على المؤشرات الدولية ذات العلاقة. وقد عززت تلك الانطباعات تواضع مستويات النمو الاقتصادي ومحدودية دخل الكثير من المواطنين وتفاقم مشكلتي الفقر والبطالة، لا سيما في أوساط الشباب.



المصدر: تقرير الباروميتر العربي 2019

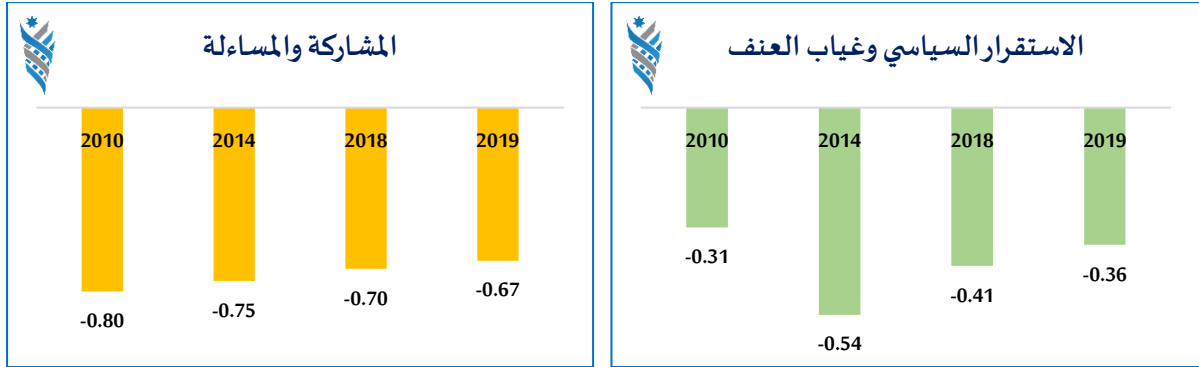
أظهرت تجارب السنوات الأخيرة بأن مؤسسات وأجهزة الدولة تعمل -ولسنوات طويلة- بشكل منعزل عن بعضها، وبتنسيق ضعيف فيما بينها ومع القطاع الخاص والمجتمع المدني؛ وقد أظهرت جائحة كورونا مدى الحاجة لتعزيز العمل القطاعي المشترك والمنسق في سبيل دعم آليات اتخاذ القرار؛ كما برزت الأهمية في تعزيز ودعم الدور الذي توليه بعض مؤسسات الدولة نظراً لما تحويه من حيوية وأهمية بالغة. بالمقابل، فقد شكلت بعض المؤسسات والدوائر عبئاً على الدولة نظراً لطبيعتها عملها الذي يتقاطع مع دوائر ومؤسسات أخرى، حيث برز ذلك جلياً خلال أزمة كورونا عندما تمت إدامة عمل مؤسسات الدولة بدرجة عالية من الكفاءة وبعدهم لم يتجاوز نصف عدد الموظفين الحكوميين.

وهذا يحتم ضرورة إجراء إصلاح عميق للقطاع العام، وإعادة هيكلة حقيقية، وزيادة كفاءة وفاعلية أجهزة الدولة، مما يعني، إجراء إصلاحات هيكلية وجذرية ضمن إطار الحوكمة وفي أسلوب الإدارة المتبع؛ لتحسين القدرة على اتخاذ القرار وتجويد وزيادة فاعلية الحكومة على المدى البعيد. إذ أصبح الإصلاح المؤسسي والإداري أولوية لا تحتمل التأجيل لأن جانباً كبيراً من النجاح في التحول المطلوب يعتمد على هذا البعد.

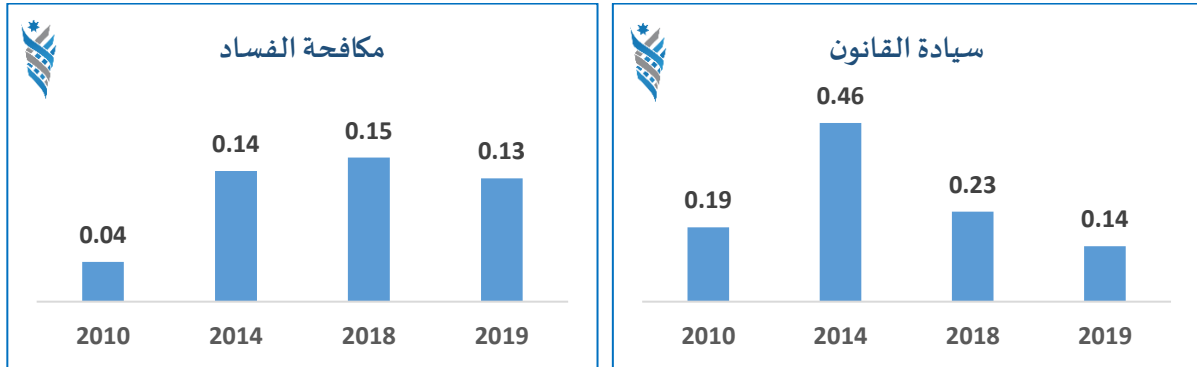
2. الأردن على مؤشرات الحوكمة العالمية:

فيما يلي نظرة عامة على بعض الملاحظات حول نتائج أداء الأردن ضمن مؤشر الحوكمة العالمي 2020 استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي. تجدر الإشارة إلى أن درجة المحاور الرئيسية تتراوح بين (-2.5 إلى +2.5).

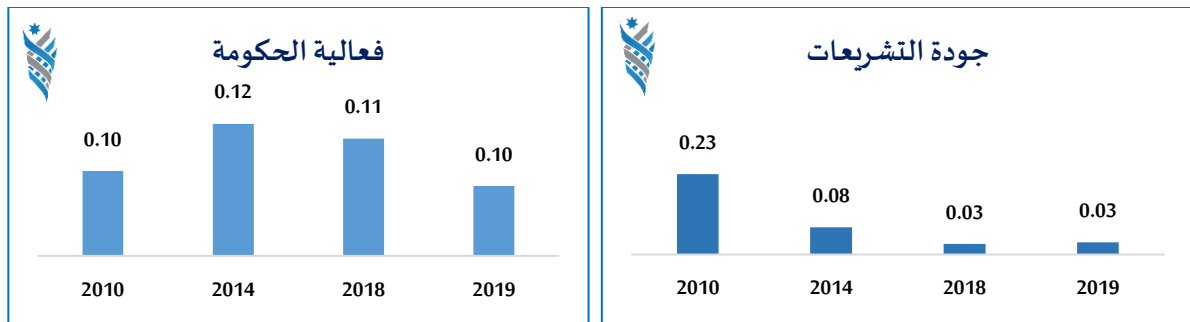
أ. على الرغم من تقدم أداء الأردن ضمن محورين (المشاركة والمساءلة) و(الاستقرار السياسي وغياب العنف)؛ إلا أن درجة الأردن لا تزال متدنية.

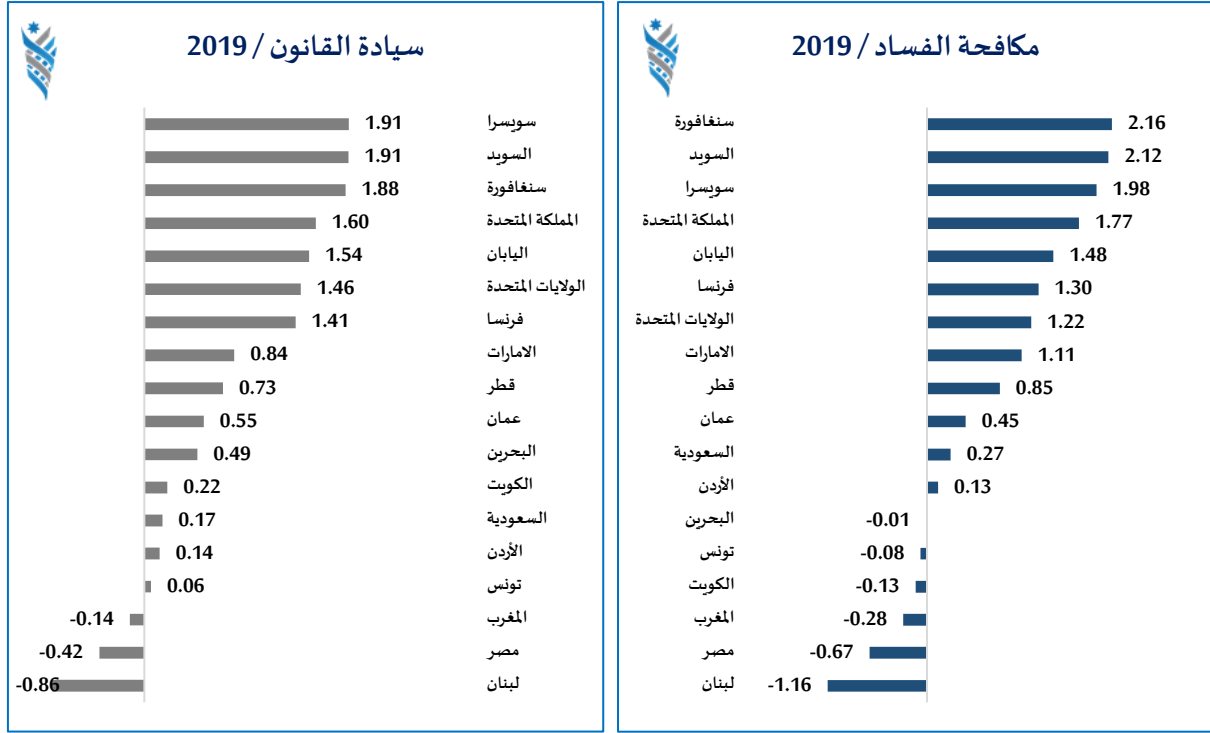


ب. تراجع أداء الأردن ضمن محور (سيادة القانون) خلال السنوات الأخيرة؛ ولا يزال أداء الأردن ضمن محور (مكافحة الفساد) منخفضاً ومستقراً.

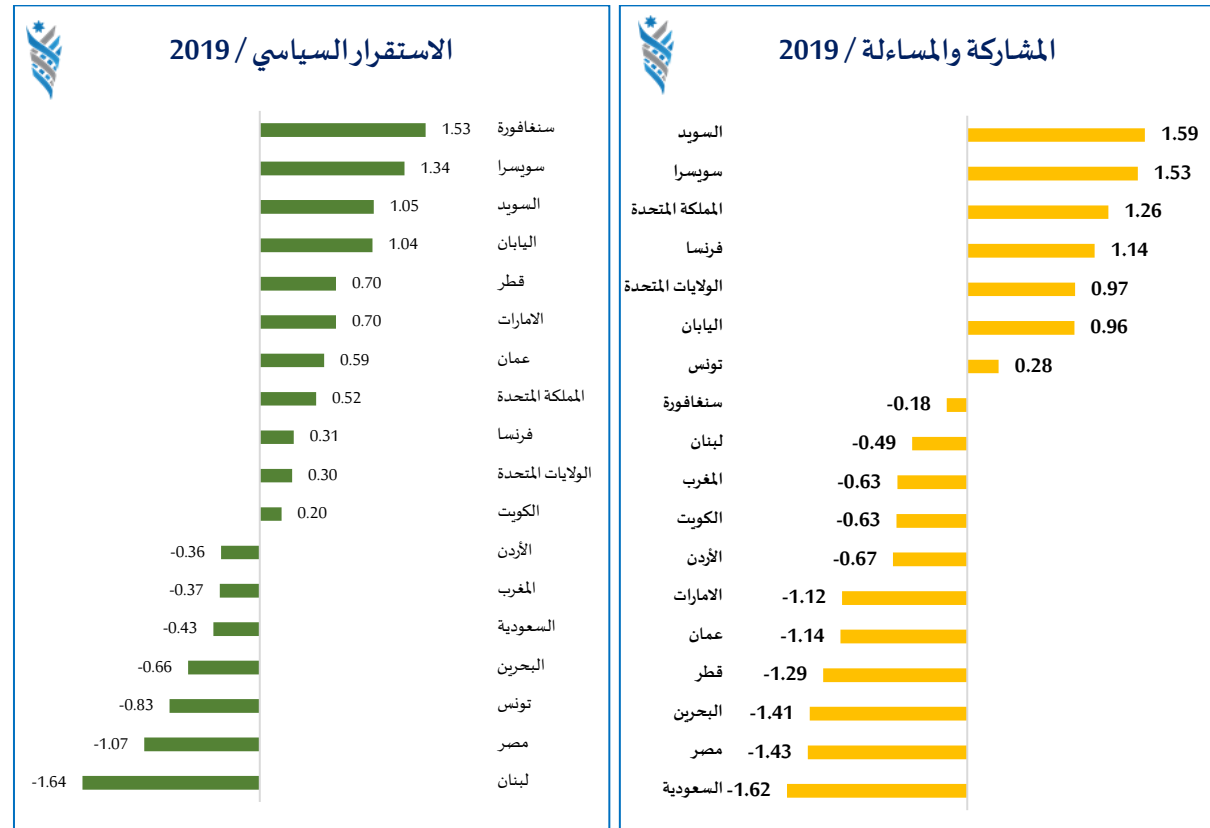


ت. لا تزال درجة الأردن ضمن محور (فعالية الحكومة) منخفضة؛ كما تراجع أداء الأردن ضمن محور (جودة التشريعات) بشكل كبير.



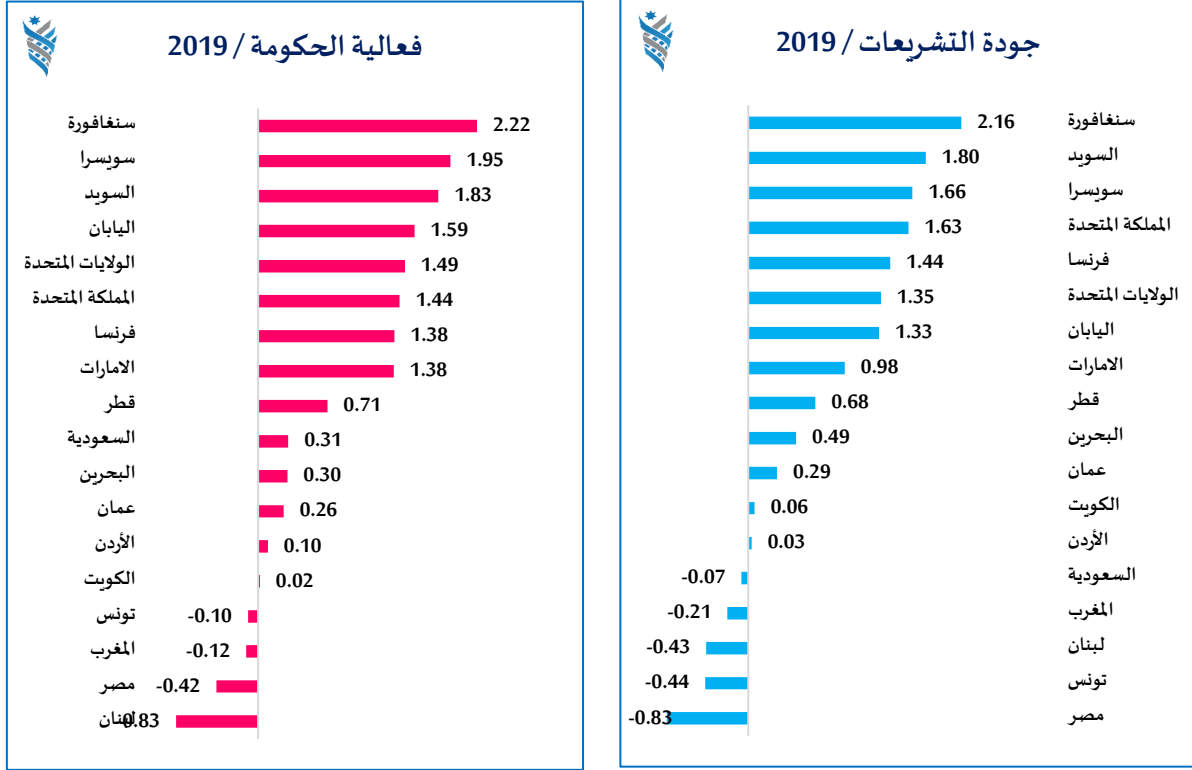


ث. تصدرت السويد قائمة الدول ضمن محور (المشاركة والمساءلة)، في حين تصدرت سنغافورة المرتبة الأولى ضمن محور (الاستقرار السياسي). وعلى صعيد الدول العربية، فإن مرتبة الأردن تعتبر جيدة ضمن المحورين.



ج. جاءت سنغافورة بالمرتبة الأولى ضمن محور (مكافحة الفساد)، وكانت سويسرا في المرتبة الأولى ضمن محور (سيادة القانون). وبالمقارنة مع الدول العربية، فإن مرتبة ودرجة الأردن ضمن المحورين تعتبر متوسطة.

ح. سجلت سنغافورة درجة عالية ضمن محوري (فعالية الحكومة) و(جودة التشريعات). وبالمقارنة مع الدول العربية، فإن أداء الأردن كان متوسطاً.



بناءً على المشاهدات المذكورة أعلاه، يلاحظ أن أداء الأردن كان ضعيفاً ضمن مختلف محاور مؤشر الحوكمة العالمي. ومن الضروري النظر إلى هذه المؤشرات تمهيداً لاتخاذ تدابير علاجية.

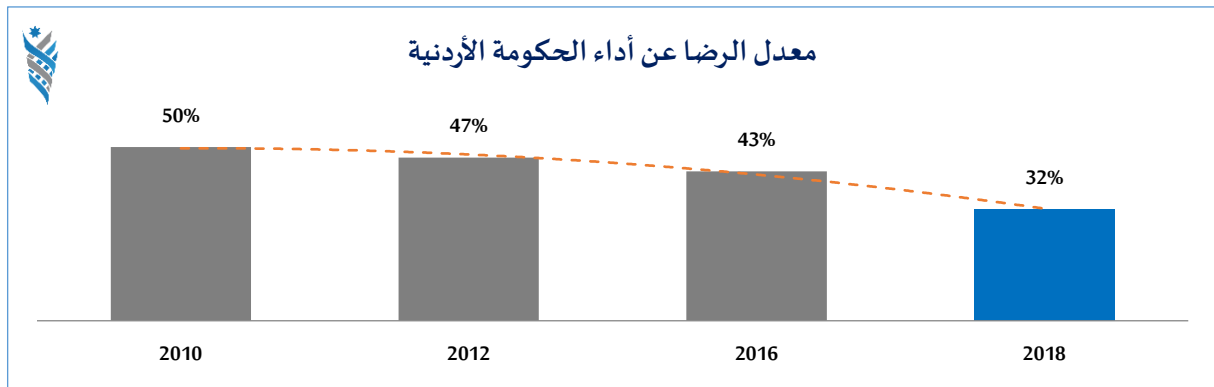
3. الطريق للأمام:

استناداً إلى ما تقدم؛ عقد منتدى الاستراتيجيات الأردني جلسة حوارية مركزة مع نخبة من المختصين في مجال تطوير الأداء المؤسسي، وذلك لمناقشة السبل المتاحة لتعزيز إطار الحوكمة واقتراح صيغ مناسبة لتحديد آلية واضحة يتم اتباعها في عملية اتخاذ القرار بناءً على أسس سليمة وشاملة، وذلك تعزيزاً لقيم العدالة والمساواة وسيادة القانون والشفافية، والتي بدورها ستساهم في المحافظة على المال العام وتحقيق الجودة والتميز في الأداء.

وتم بحث أهم التحديات التي تعاني منها المؤسسات الحكومية في تطبيق ممارسات الحوكمة الرشيدة، والممكنات الأساسية لتعزيز عمل هذه المؤسسات ضمن إطار شامل يوضح أدوار جميع الفاعلين والآليات المتبعة في اتخاذ القرار، والتي جاءت ضمن محورين أساسيين:

أولاً: تعزيز إطار الحوكمة

تعتبر الحوكمة من أهم العناصر الأساسية التي تساهم في تعزيز معدل رضا المواطنين عن أداء الحكومة ومؤسساتها المختلفة من خلال رفع كفاءة الأداء الحكومي ووضع الأنظمة الكفيلة بالحد من تضارب المصالح والسلوكيات غير المقبولة، استناداً إلى إطار عمل يكفل توزيع الحقوق والمسؤوليات ويضمن التكاملية في الأدوار، بما يحقق درجة عالية من كفاءة القواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل في المؤسسات والدوائر الحكومية.



المصدر: تقرير الباروميتر العربي 2019

وفي هذا السياق، فإن أبرز النقاط المتعلقة بهذا المحور تتلخص فيما يلي:

1- عدم وجود مرجعية واضحة لتأطير الحوكمة. برزت ضرورة إنشاء مرجعية مستقلة تعنى بمتابعة وتطبيق ممارسات الحوكمة على أساس بناء إطار موحد وشامل لكافة الجهات المعنية؛ حيث أن عملية تنفيذ ومتابعة مبادئ الحوكمة في الأردن تفتقر إلى وجود هيئة أو مؤسسة تراقب التطبيق المتبع للتعليمات الصادرة في هذا الشأن، وهو ما ينجم عنه خلل في المخرجات. وفي هذا السياق تم إصدار العديد من المرجعيات المتعلقة بتطوير الأداء المؤسسي كان من أهمها "دليل سياسة تقييم الأثر" و "مدونة ممارسات حوكمة السياسات والأدوات التشريعية". لكنها لم تجد طريقها إلى التنفيذ.

2- عدم استمرارية واستدامة أغلب الجهود والمبادرات المتعلقة بتطوير القطاع العام والعمل المؤسسي. إن التغيير السريع في الحكومات المتعاقبة جعل من مأسسة تطوير العمل الحكومي غير فعال أو ذات أثر ملموس، وذلك نتيجة

لتبديل الاستراتيجيات المتبعة أو بسبب دمج الوزارات والمؤسسات المعنية في هذا المجال أحياناً أو تشكيل لجان ووحدات مستقلة بمعزل عن الوزارات والمؤسسات المعنية أحياناً أخرى، وهو ما جعل مستوى التقدم في تأطير مفهوم الحوكمة محدود.

3- ضعف دور القيادات الإدارية في تطبيق مفهوم الحوكمة. شاب الإدارة الأردنية بعض الخلل نتيجة لإضعاف دور بعض القيادات (مثل الأمناء العامين)، إضافة إلى عدم إعطائهم الصلاحيات الكافية أو الأدوات التي تمكنهم من ممارسة دورهم القيادي؛ حيث أعطي الوزير صلاحية بمعزل عن الأمناء العامين على الرغم من كونهم عملياً المدراء التنفيذيين للوزارات.

4- تشوه نظام الحوافز والعلاوات. لم يعد إطار الحوكمة المعمول به حالياً يحقق الأهداف المرجوة منه، كما حد من ثقافة التنافس والإنتاجية بين موظفي القطاع العام، نظراً لأن الحوافز أصبحت جزءاً من الراتب يستحقها عدد كبير من الموظفين ولا تعطى بناءً على تقييم الأداء.

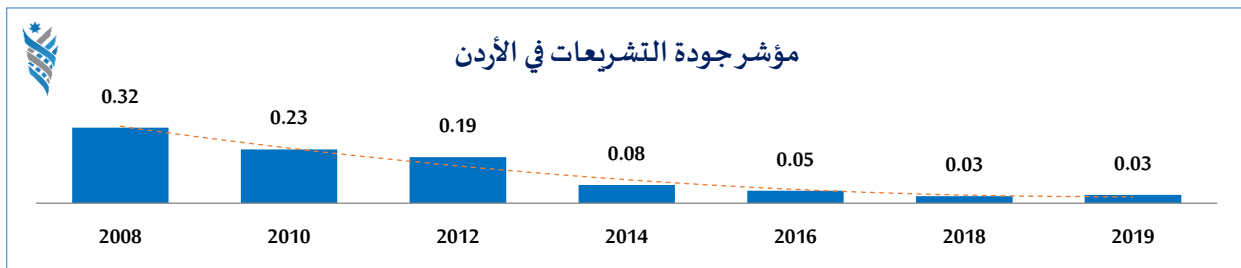
5- عدم وضوح البيئة التشريعية الناظمة لعمل المؤسسات والدوائر الحكومية وتداخل القوانين والمرجعيات في بعض الأحيان مما يعيق أحياناً التنسيق بين الجهات الرسمية ذات العلاقة وبروز التنافس المؤسسي. ويظهر ذلك جلياً فيما يتعلق ببيئة الأعمال والاستثمار في الأردن.

ثانياً: آلية اتخاذ القرار

اتخاذ القرارات هو محور العملية الإدارية في الحكومة، ذلك لأنها عملية متداخلة في جميع وظائف الإدارة ونشاطاتها، وهو الترجمة الفعلية والبوابة الرئيسية لتحقيق الإصلاح بمفهومه الشامل، والذي لا يمكن تحقيقه على النحو المطلوب إلا إذا كانت التشريعات الناظمة له واضحة وشفافة، ضمن إطار يوضح الأدوار والأولويات، وخطوط السلطة والمسؤولية والاتصال.

تعتمد آلية اتخاذ القرار على العديد من العوامل منها جودة وتوفر البيانات اللازمة لاتخاذ القرار، جودة ووضوح التشريعات الناظمة في المؤسسات، والصلاحيات المعطاة للموظفين في المواقع المختلفة. ولا شك أن التضخيم الإعلامي وانتشار الشائعات والانتقادات على مواقع التواصل الاجتماعي وتجعل هناك تردد وتخوف من اتخاذ القرار، وتعرقل نهج الإصلاح.

هذا ويظهر مؤشر جودة التشريعات تراجعاً واضحاً خلال السنوات الأخيرة مما يشير إلى أن سرعة التغيير في الإجراءات وعدم وضوحها أحياناً وتداخلها مع تشريعات أخرى. ويحدث هذا في الوقت الذي يستمر فيه الحديث عن تحسين الإطار التشريعي، إلا أنه من الناحية العملية لا يتم تطبيقه بالشكل المطلوب مما يفاقم أزمة الثقة بالحكومة.



Source: Worldwide Governance Indicator

وفي هذا السياق، برزت بعض المسائل ذات الصلة:

1. **الشفافية والمساءلة.** لا شك بأن المزاج العام يشوبه نوع من عدم الرضا عن الأداء الحكومي مما يجعل المكاشفة والشفافية ضرورية، وقد أدت محاولات الحفاظ على سرية القرارات المتخذة في الحكومة إلى انتشار بعض الشائعات أحيانا والتي بات يتم تفسيرها على نطاق عشوائي نتيجة لتقصير الجهات المعنية في تعريف بعض المفاهيم التي تميز بين سوء الإدارة والتردد في اتخاذ القرارات وشبهات الفساد وغيرها من المسائل التي تفتقر الى التأطير الحكومي المناسب، وهو ما أثر سلباً في عملية اتخاذ القرار وأصابها بالشلل نتيجة لتردد بعض المسؤولين عن اتخاذ بعض القرارات تجنباً لأي شبهة محتملة؛ الأمر الذي شكل تحدياً صارخاً يواجه عملية اتخاذ القرار في الأردن.
2. **المبالغة في تشكيل اللجان.** وفي سياق متصل بالنقطة السابقة، ولضمان عدم المحاسبة على القرار بعد اتخاذه أصبح المسؤول يعتمد في قراره على توصيات اللجان؛ حتى بات تشكيل اللجان السمة البارزة لأي قضية مطروحة في القطاع العام، وهذا بدوره يشكل عائقاً أمام السرعة والفاعلية في اتخاذ القرار، حيث أن الصلاحيات الممنوحة لهذه اللجان تفوق تلك التي يحصل عليها الوزير او المسؤول الأول في كثير من الأحيان؛ كما أن نقص المعلومات المتوفرة وعدم وجود دراسات كافية تتعلق بالسياسات على مستوى الدوائر والمؤسسات، تؤثر على قدرة اللجان على الحكم أو اتخاذ القرار بطريقة سليمة.
3. **الخلط بين الدور الرقابي والتنفيذي للجهات الرقابية.** يعتبر الدور الرقابي للجهات المعنية (مثل ديوان المحاسبة ومجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد) سلاحاً ذو حدين، حيث أن الرقابة الاستباقية من الممكن أن تساهم في التأثير سلباً على تطوير الأداء المؤسسي وتأخيرها، من خلال التدخل في بعض الممارسات التي تعنى بها الجهة المختصة؛ وهو ما يشكل بدوره عبئاً إضافياً لعملية اتخاذ القرار في الاردن. ويمكن القول بأن الأصل في الدور الرقابي متابعة وتقييم الأداء استناداً إلى بعض المعايير، لمعالجة الخلل الذي يحول دون تحقيق النتائج المرجوة، ومنع حدوثه في المستقبل. وفي هذا السياق؛ يمكن بناء دليل شامل للإجراءات (SOPs) ونطاق الصلاحيات لجميع المؤسسات ولأفراد، ومحاسبة الاداء بناء عليها للحيلولة دون وقوع في الخلط بين الأدوار.



4. الإطار العام لرسم السياسات الخاصة بالحوكمة:

هناك إطار لرسم السياسات العامة الخاصة بالحوكمة وتوجيهها ضمن آليات العمل المؤسسي، بحيث يتم رسمها بطريقة ممنهجة ومنطقية تحتكم إلى القانون، وتتمتع بالمرونة المطلوبة للتكيف مع المستجدات المختلفة.











5. المرتكزات الأساسية للحوكمة والتوصيات:

بناءً على ما سبق، وللوصول إلى إطار متكامل للحوكمة في القطاع العام، هناك عدد من المرتكزات الأساسية التي يمكن أن يبني عليها الإطار العام تضمن الإصلاح الشامل، والشفافية، والاستقلالية، والتناسق بين المؤسسات المختلفة، وهي:


1. الحاجة إلى استراتيجية وطنية شاملة تستند في تطبيقها مبدأ من "أعلى إلى أسفل"؛ ويتم من خلالها تكوين مبادرات قابلة للتنفيذ (Executive Initiatives) على مستوى الوزارات أو القطاعات الاقتصادية المختلفة. وتوفر القيادة اللازمة التي توجه كافة المستويات الإدارية وتسيرها باتجاه واضح.
2. الحاجة إلى تشبيك كاف بين الوزارات المعنية مثل وزارتي التخطيط والمالية في تحقيق الخطط والاستراتيجيات لمختلف الوزارات، بما يسهل تأمين الميزانية اللازمة لمختلف المشاريع والمبادرات على المدى القصير والمتوسط والبعيد. إضافة إلى إعادة تركيز وزارة التخطيط على التنسيق الداخلي بشكل متوازن، حيث بات التركيز الأكبر للوزارة على التعاون الدولي أكثر من دورها في التخطيط المحلي الذي بات يستند في أغلبه على اتفاقيات الأردن مع صندوق النقد الدولي.
3. يجب إدراك أنه ومع مرور الوقت تغيرت طبيعة وأدوار المؤسسات، فعند بداية العمل الحكومي وإنشاء الوزارات، كانت الغاية الأساسية من ذلك قيام كل وزارة بدورها المنوط إليها بحسب الحاجة (Fit For Purpose)؛ ومع مرور الوقت تعددت الوزارات والمؤسسات في الأردن إلى أن وصلت عدداً كبيراً يصعب التنسيق بينها، وأغلب تلك الوزارات والمؤسسات تقوم بالدور الوظيفي فقط، دون النظر بشكل أكثر شمولية على أساس صياغة الاستراتيجيات والمبادرات التي تعنى بتطوير القطاعات التابعة لكل وزارة.
4. فيما يتعلق بالدور القيادي (leadership) في الوزارات والمؤسسات الحكومية؛ لا يوجد تقييم للأداء أو محاسبة على المخرجات بشكل واضح، وذلك نتيجة لتغير القيادات (وخاصة الوزراء منهم) بشكل سريع بالتغيير المستمر في المبادرات، وساهم كذلك بتوليد الإحساس بعدم الجدية لدى الموظفين، وصعب من عملية المتابعة والتقييم.
5. تعتبر البيئة التمكينية في الأردن ضعيفة مقارنة بالدول الأخرى، حيث أصبحت الوزارات والمؤسسات الحكومية تتبنى دور المزود للخدمات (Service Provider)؛ أكثر من الدور التمكيني (Enabler) الذي يعنى بوضع الاستراتيجيات وتحديد التشريعات والهياكل التنظيمية على أساس التعاون مع القطاع الخاص والمختصين من مختلف أطراف المجتمع المدني والوحدات الحكومية، والذي يساهم بدوره في تحديد المواهب والمهارات التي تتماشى مع المسؤوليات بهدف تحقيق الاستراتيجيات التي تعاني بالأساس من التغيير المستمر.
6. على الرغم من كافة الأصوات التي تنادي برقمنة الحكومة (Digital Government)؛ إلا أن العديد من الدول المحيطة تقدمت على الأردن في هذا النطاق، حيث أن عملية الرقمنة في الأردن لا تتمحور على أساس احتياجات المواطنين، وهو ما يفسر جزئياً تراجع ثقة المواطنين بالأداء الحكومي. بل ترتبط الرقمنة بآليات عمل ربما تحتاج أصلاً إلى المراجعة والتسهيل، فرقمنة عمليات معقدة غير مناسبة يصعب من عمليات التحول، ويجعلها في بعض الأحيان بدون فائدة. بناء على ذلك، يمكن للحكومة أن تتبنى التنظيم الرشيق والمرن (Agile Organization) لتنظيم العلاقة بين كافة المؤسسات وتسهيل تدفق المعلومات واتخاذ القرارات، ويصبح الهدف ليس رقمنة العمليات القائمة بل المخرجات النهائية المطلوبة وهو ما يقتضي هندسة عكسية للإجراءات؛ وهو ما سيؤدي بالنتيجة إلى سهولة تحديد أولويات الخطط حسب الأهمية وتطبيقها في كافة المؤسسات.


7. تعزيز النهج التشاركي بين القطاع الخاص والعام (Public-Private Partnership) وذلك لتمكين المؤسسات الحكومية من تنفيذ مهامها على أفضل وجه، وضمن أقل الكلف الممكنة.
8. وضع إطار تتبع لمؤشرات أداء القطاع الحكومي باستخدام منهجية الرصد والتقييم المستندة إلى النتائج-Results (Based Monitoring & Evaluation Approach) من خلال تحديد مؤشرات الأهداف الاستراتيجية للجهات الحكومية المعنية بحوكمة القطاع العام والتي تعرف بمؤشرات المخرجات (Output Indicators).
9. تقليل الاحتكاك بين الموظفين وطالبي الخدمة من خلال أتمته الخدمات الحكومية؛ حيث أن أتمته العمليات تعني الالتزام بإجراءات محددة تنطبق على كافة متلقي الخدمات الحكومية، ومن شأن ذلك أيضاً تعزيز الانطباعات الإيجابية حول جدية الحكومة في التحول والانسجام مع التطورات التكنولوجية المتسارعة.

توصيات منتدى الاستراتيجيات الأردني لتعزيز إطار الحوكمة

 <p style="background-color: #8e44ad; color: white; padding: 5px;">عدم التغيير في المبادرات ومراقبة وتقييم أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية على المخرجات بشكل واضح</p>	 <p style="background-color: #e91e63; color: white; padding: 5px;">انتقال دور الوزارات من الوظيفي إلى الاستراتيجي لصياغة والمبادرات التي تعلقى بتطوير القطاعات التابعة لكل وزارة</p>	 <p style="background-color: #f39c12; color: white; padding: 5px;">التشبيك الكافي بين وزارتي التخطيط والمالية لتفريق الخطط والاستراتيجيات لتأسي الوزارات وتأمين الميزانية اللازمة لمختلف المشاريع والمبادرات</p>	 <p style="background-color: #f1c40f; color: white; padding: 5px;">وجود استراتيجية وطنية شاملة تستند في تطبيقها مبدأ من أعلى إلى أسفل</p>
 <p style="background-color: #27ae60; color: white; padding: 5px;">وضع إطار تتبع لمؤشرات أداء القطاع الحكومي باستخدام منهجية الرصد والتقييم المستندة إلى النتائج</p>	 <p style="background-color: #009682; color: white; padding: 5px;">تعزيز النهج التشاركي بين المؤسسات الحكومية من تنفيذ مهامها على أفضل وجه، وضمن أقل الكلف الممكنة</p>	 <p style="background-color: #2980b9; color: white; padding: 5px;">رقمنة الخدمات الحكومية على أساس المخرجات المطلوبة لتحديد أولويات الخطط في كافة المؤسسات</p>	 <p style="background-color: #34495e; color: white; padding: 5px;">انتقال الوزارات والمؤسسات الحكومية من دور الملود للخدمات إلى الدور التمكيني الذي يعنى بوضع الاستراتيجيات وتحديد التشريعات والهيكل التنظيمية</p>

www.jsf.org

 /JordanStrategyForumJSF

 @JSFJordan

التاريخ: آب 2021
المصدر: دراسة منتدى الاستراتيجيات الأردني - إطار الحوكمة وتعزيز آلية اتخاذ القرار في الأردن



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

Tel: +962 6566 6476

Fax: +962 6566 6376

info@jsf.org

www.jsf.org

 /JordanStrategyForumJSF  @JSFJordan