



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM

تحليل أداء الجهاز الحكومي إسناداً إلى الموازنة الموجهة بالنتائج 2015

تعتبر هذه الدراسة ملكية لمنتدى الاستراتيجيات الأردني. للإستفسار يرجى الإتصال بالمنتدى على البريد الإلكتروني (info@jsf.org) أو هاتف +962 (6) 566 6476.



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

1. مقدمة.....	4
2. ما هي الموازنة الموجهة بالنتائج؟.....	4
3. منهجية الدراسة.....	5
مؤشر مدى تحقق التحسن (A).....	6
جدول 1: تصنيف الفئات وتفسيرهم	7
جدول 2: مثال على المنهجية (سلطة المياه)	8
4. النتائج والتحليل:	9
جدول 3: النتائج الاستقصاء	9
جدول 4: مؤشر مدى لتحقيق التحسن لوزارة المالية	11
جدول 4: مؤشر مدى تحقيق التحسن لوزارة الداخلية.....	13
جدول 6: مؤشر مدى تحقيق لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء	15
جدول 5: مؤشر مدى تحقيق التحسن لوزارة المياه والري	16
جدول 6: مؤشر مدى تحقيق التحسن لوزارة الطاقة والثروة المعدنية	18
جدول 7: مؤشر مدى تحقيق التحسن لوزارة التخطيط والتعاون الدولي/المجلس القومي للتخطيط	19
جدول 8: مؤشر مدى تحقيق التحسن الخارجية وشؤون المغتربين	21
جدول 9: مؤشر مدى تحقيق التحسن لوزارة البيئة.....	22
المقترحات:	25

1. مقدمة

كانت الحكومة قد بدأت بتطبيق مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج من قبل دائرة الموازنة العامة في عام 2010 وقامت بربط أداء المؤسسات الحكومية والمستقلة بالإنفاق. وكانت وزارة المالية من خلال دائرة الموازنة العامة بالتعاون مع الوزارات والأجهزة الحكومية بوضع أهداف مؤسسية ومؤشرات أداء ليتم تقييمها بشكل سنوي. وعند وضع قانون الموازنة العامة تقوم كل وحدة/مؤسسة/وزارة حكومية بسرد أهدافها الاستراتيجية وأهداف برامجها ونتيجة قياس أدائها بنفسها وتزود دائرة الموازنة العامة بهذه التفاصيل. ومنذ ذلك الحين، بدأت الأجهزة الحكومية باستعراض أهدافها الاستراتيجية ومؤشرات قياس كل هدف ونتيجة أدائها تحت كل مؤشر، إضافة إلى النتائج المرجو تحقيقها مستقبلاً في قانون الموازنة العامة.

لكن هل يعني تطبيق هذه المنهجية في وضع الموازنة أن كل دائرة حكومية تحصل على مخصصاتها للسنة المالية بناءً على أدائها نسبةً إلى مؤشرات الأداء الموضوعة بالفعل؟ وأن موازنة الجهاز الحكومي الأردني تعد حقيقةً موجهة بالنتائج؟ تتناول هذه الورقة تحليلاً مفصلاً لمشروع قانون الموازنة العامة وتقيس مدى تحقيق الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية للتحسن المرجو منها بحسب مؤشرات قياس الأداء الواردة في القانون.

2. ما هي الموازنة الموجهة بالنتائج؟

تعد الموازنة الموجهة بالنتائج أداة للتخطيط والإدارة الاستراتيجية التي تسعى إلى مواءمة مخصصات الميزانية مع النتائج المتوقعة. ليس هناك إجماع عالمي على تعريف الموازنة الموجهة بالنتائج، إلا أنها وبحسب الأمم المتحدة تعتمد على ما يلي:

أ. صياغة البرامج بحسب مجموعة من الأهداف المحددة مسبقاً والنتائج المتوقعة؛

ب. تبرير النتائج المتوقعة للاحتياجات من الموارد والتي تكون مرتبطة بالمنتجات المطلوبة؛

ج. يتم قياس الأداء الفعلي في تحقيق النتائج من خلال مؤشرات أداء موضوعية.

جرى تقييم الأداء الحكومي في الماضي، لا سيما لدى الحكومات الأكثر بيروقراطية، عن طريق ضمان الامتثال للقواعد واللوائح والسيطرة على المدخلات. ولا تعتبر الموازنة الموجهة بالنتائج اختراعاً حديثاً، فهي أداة شائعة الاستخدام في دول منظمة التعاون للتنمية بعدما طبقتها نيوزيلندا في أواخر

الثمانينيات في القرن الماضي ولاقت نجاحاً في تفعيل الرقابة المالية وضمان تحقيق الإنفاق العام لأهدافه وتقليص الهدر فيه. وبعدها باتت العديد من دول العالم تواجه ضغوطات كبيرة بغية تحسين مستوى الخدمات المقدمة لمواطنيها وأن تتعامل بشكل رشيد في الوقت ذاته مع شح الموارد المتوفرة. وقد اعتمدت العديد من الدول كالولايات المتحدة وبريطانيا وكندا والسويد وكوريا الجنوبية هذا النهج في تحضير موازنتها العامة، واتبعت كل دولة أسلوباً خاصاً بها في تطبيق هذا نوع من الموازنات إلا أن الأهداف كانت مشتركة خاصة في مجال تحسين المساءلة السياسية وضمان عملية تخصيص موارد ذات كفاءة عالية.

وتتميز الموازنة الموجهة بالنتائج بأنها توفر وسيلة بسيطة ومباشرة للربط ما بين كفاءة وكمية الإنفاق ومدى تحقيق هذا الإنفاق لأهدافه. ولذلك فإن تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج من قبل الحكومة الأردنية في عام 2011 يمثل نقلة نوعية في إدارة الإنفاق العام وتفعيل الرقابة عليه من قبل مجلس الأمة. ويتم تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج في الأردن من خلال وضع كل مؤسسة أو وزارة أو دائرة حكومية ضمن موازنتها السنوية أهدافاً استراتيجية ورئيسية تمثل الأهداف المنشود تحقيقها من خلال إنفاقها في تلك السنة. ولقياس مدى تحقيق هذه الأهداف، تضع المؤسسة أو الوزارة أو الدائرة مؤشرات أداء ترتبط بتلك الأهداف التي يتم قياسها دورياً من أجل تحديد مدى فعالية إنفاقها ومدى نجاحها في تحقيقها لأهدافها. وتتبع المؤسسة أو الوزارة أو الدائرة المنهجية ذاتها لبرامجها الرئيسية من خلال سرد أهداف البرنامج والمؤشرات الأداء التي تقيس فاعلية الإنفاق في البرنامج المذكور.

3. منهجية الدراسة

تعزم هذه الدراسة، كما ذكر سابقاً، على تحليل أداء الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بشكل موضوعي ولذلك تم اتباع منهجية تتسم بسهولة التطبيق وتعتمد على الأرقام الرسمية الصادرة عن دائرة الموازنة العامة. كما ذكر سابقاً تقوم كل وزارة ودائرة ووحدة حكومية بتحديد أهدافها الاستراتيجية ومؤشرات قياس الأداء لكل هدف استراتيجي. وتقوم أيضاً بقياس أدائها الفعلي للعام المنصرم وتضع توقعاً لأدائها المستقبلي للعام المقبل. وبما أن صدور الموازنة العامة يكون قبل انتهاء العام وبما أن الدوائر والمؤسسات والوحدات الحكومية تصدر تقييم أدائها بعد انتهاء العام تقوم هذه الدراسة بقياس مدى تحقق التحسن للأداء الحكومي بين عامي 2013 و2014 باستخدام قياس الأداء الفعلي لعام 2013 ومقارنته بالأداء الفعلي لعام 2014 (آخر سنة يوجد لها قيم فعلية لمؤشرات الأداء)

والواردة في مشروع قانون الموازنة لعام 2016) وما كان متوقعاً من إنجازات أو "القيم التأشيرية" في عام 2014 (بحسب مشروع قانون الموازنة لعام 2015). ويجدر بالذكر هنا أن الدوائر والمؤسسات والوحدات الحكومية تضع "تقييماً ذاتياً" لقيم مؤشر الأداء لعام 2015، إلا أنه لا يمكن التحقق من صحتها لعدم تطابق معظم قيم التقدير الذاتي لعام 2014 مع القيم الفعلية لذلك العام.

ولتحليل أداء الجهاز الحكومي تنظر الدراسة إلى جميع الوزارات والمؤسسات والوحدات الحكومية بحسب الأرقام الواردة رسمياً في كل من مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية. وكان مجموع هذه الأجهزة 118 وزارة ومؤسسة ووحدة مستقلة. إلا أن عدد الأجهزة الحكومية التي تشتملها هذه الدراسة هو 76، لأن العديد من الوزارات والوحدات والمؤسسات قامت إما بتغيير أهدافها الاستراتيجية أو تغيير مؤشرات قياس الأداء فقمنا باستبعاد هذه الجهات، لأن هذا التغيير لا يسمح لنا بعقد مقارنة. ولقياس مدى فعالية الأداء، يتم حساب معيار "مدى تحقق التحسن" لكل مؤشر أداء تابع للأهداف الاستراتيجية للجهة المعنية. يقيس هذا المؤشر حجم الإنجاز الفعلي المقاس إلى حجم الإنجاز الذي كان متوقعاً حسب القيم التأشيرية. حسابياً، يقيس هذا المؤشر نسبة الفرق ما بين الإنجاز الفعلي للمؤشر ما بين عامي 2013 و2014 إلى الفرق بين القيمة التأشيرية لعام 2014 مقارنة مع القيمة الفعلية للمؤشر في عام 2013 من خلال المعادلة التالية:

مؤشر مدى تحقق التحسن (A)

$$100 \times \left\{ \frac{\text{قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014} - \text{قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2013}}{\text{قيمة مؤشر الأداء التأشيرية 2014} - \text{قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2013}} \right\} = A$$

واعتبرنا بأن مؤشرات قياس الأداء جميعها تحمل الوزن ذاته لأن قانون الموازنة العامة لا يحدد الوزن الذي يحمله كل مؤشر قياس أداء. لذلك تم احتساب متوسط مدى تحقق التحسن لجميع مؤشرات الأداء لكل وزارة/مؤسسة/وحدة.

إذا كان "مدى تحقق التحسن" 0% فإن ذلك يعني أن مؤشر الأداء لم يتغير ما بين عامي 2013 و2014 في حين قيمة 100% (أو أعلى) تدل على تحقيق الجهة المعنية لهدفها. أما إذا كانت نتيجة مؤشر مدى تحقق التحسن سلبية فيعني ذلك أن أداء الجهة المعنية في تراجع نسبة لما كان عليه عام 2013. لاحقاً تم تقسيم الجهات الحكومية إلى سبعة فئات بناءً على أدائها، كما يبين الجدول التالي:

جدول 1: تصنيف الفئات وتفسيرهم

الفئة	تصنيف الفئات	تفسير الفئة
الأولى (1)	سلبي (أقل من 0%)	تمثل الوزارات والدوائر التي تراجع أدائها وتحقيقها لأهدافها الرئيسية عن العام السابق.
الثانية (2)	0%	تمثل الوزارات والدوائر التي لم تحقق أي تحسن في مؤشرات قياس الأداء لها وبقي أدائها على ما هو عليه.
الثالثة (3)	1% – 30%	تمثل الوزارات والدوائر التي كان هناك تحسن طفيف على أدائها.
الرابعة (4)	30% – 50%	تمثل الوزارات والدوائر التي حققت مستوى تحسن لا يتجاوز الـ 50% مما كان مطلوب منها تحقيقه.
الخامسة (5)	50% – 70%	تمثل الوزارات والدوائر والتي حققت ما بين 50% إلى 80% من التحسن الذي كان مطلوباً منها ولكنها أخفقت في الوصول إلى الأهداف الموضوعة لهذا التحسن.
السادسة (6)	70% – 100%	تمثل الوزارات والدوائر والتي وصلت تقريباً إلى التحسن المطلوب منها.
السابعة (7)	أكثر من 100%	تمثل الوزارات والدوائر والتي فاق فيها معدل تحسن الأداء عما كان مطلوباً منها.

علماً بأنه في بعض الحالات تغيرت بعض مؤشرات قياس الأداء فحذفت من الدراسة، وفي حالات أخرى بقيت قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013 وقيمة مؤشر الأداء تأشيري 2014 وقيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014 على ما هي عليه، ما يعني أن الوزارة أو الدائرة لم ترد التغيير من أدائها ولا تنطبق عليها المعادلة الحسابية أعلاه. ويمثل الجدول التالي مثلاً لشرح المنهجية المستخدمة لاحتساب مدى تحقق التحسن لسلطة المياه الأردنية:

جدول 2: مثال على المنهجية (سلطة المياه)

رمز الدائرة	اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأسيري 2014	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
8102	سلطة المياه	رفع الكفاءة وتطوير القدرة المؤسسية	درجة رضا متلقي الخدمة	75	77	75	0%
		رفع مستوى خدمات المياه	نسبة المواطنين المخدومين بالمياه	98	99	98	0%
			حصة الفرد من المياه (لتر/فرد/يوم)	84	86	84	0%
		رفع مستوى خدمات الصرف الصحي	نسبة العقارات المخدومة بالصرف الصحي	63	65	63	0%
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن							0%

4. النتائج والتحليل:

بعد اتباع المنهجية الموضحة أعلاه لتحليل أداء 97 دائرة ووزارة حكومية اتضح لنا أن هناك خللٌ واضح في أداء بعض الجهات الحكومية وهناك خللٌ أكبر في تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج. ويبين نتائج الجدول التالي نتائج الاستقصاء:

جدول 3: النتائج الاستقصاء

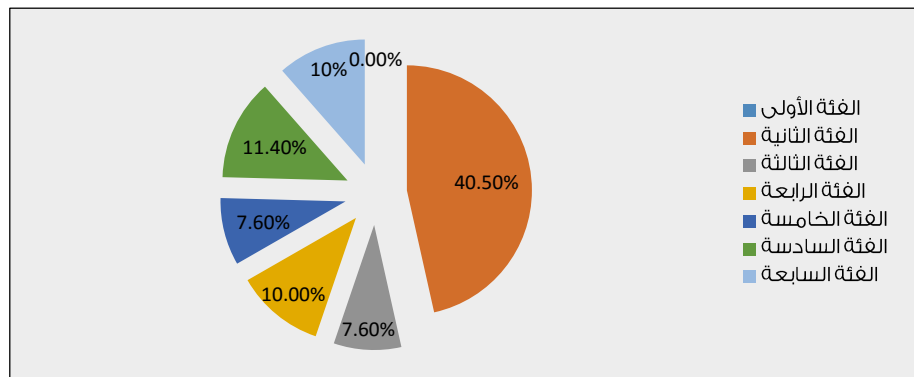
الفئة	تصنيف الفئات	نسبة الجهات المدرجة تحت الفئة من العينة	أمثلة
الأولى (1)	سلبى (أقل من 0%)	12.7%	وزارة الصحة ووزارة النقل وشركة المناطق الحرة وهيئة تنظيم النقل البري وهيئة مكافحة الفساد.
الثانية (2)	0%	40,0%	وزارة الشؤون البلدية ووزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة الثقافة ومؤسسة التدريب المهني ومؤسسة تشجيع الاستثمار وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء ووزارة التعليم العالي وغيرها.
الثالثة (3)	1% - 30%	7,6%	وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم والدفاع المدني ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون.
الرابعة (4)	30% - 50%	10,0%	وزارة الصناعة والتجارة والتموين، وشركة البريد الأردني وشركة الكهرباء الوطنية.
الخامسة (5)	50% - 70%	7,6%	وزارة المالية ودائرة مراقبة الشركات وصندوق التنمية والتشغيل.
السادسة (6)	70% - 100%	11,4%	وزارة الداخلية والمؤسسة العامة للغذاء والدواء وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات.
السابعة (7)	أكثر من 100%	10,0%	هيئة الأوراق المالية وبورصة عمان ووزارة الخارجية وشؤون المغتربين ووزارة السياحة والآثار.

ويكمن السؤال في مدى تناسب متوسط مدى تحقق التحسن مع الوضع الحقيقي لأداء الجهاز الحكومي؟ وهل يتم تطبيق مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج وفقاً للممارسات الفضلى عالمياً؟ توفر هذه الدراسة بعض الملاحظات التي قد تساعدنا في الإجابة على هذه الأسئلة:

ملاحظة 1:

أ. لم يتم عكس الأهداف الاستراتيجية المحددة لبعض الجهات في قانون الموازنة العامة

أولاً من المهم الأخذ بعين الاعتبار بأن عدد وطبيعة الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات قياس الأداء يختلفان من جهاز حكومي لآخر. على سبيل المثال، تضع وزارة المالية ستة أهداف استراتيجية وثلاثة عشر مؤشر قياس أداء (كما يبين الجدول رقم 2)، تتطرق نسبة كبيرة منها إلى خفض عجز الموازنة ونسبة صافي الدين العام إلى الناتج الإجمالي المحلي وارتفاع نسبة النفقات الرأسمالية إلى إجمالي النفقات ونسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية. وتعد مؤشرات قياس الأداء هذه شاملة ودقيقة وتعكس الأهداف الاستراتيجية للوزارة. أما إذا نظرنا إلى الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات قياس الأداء لوزارة أخرى كوزارة الداخلية، نرى أنها تضع هدفان استراتيجيان ومؤشرا أداء فقط لقياس درجة التحسن في مستوى تقديم الخدمة ودرجة رضا المستفيدين من توزيع مكتسبات التنمية على المجتمعات المحلية (كما يبين الجدول رقم 3).



علماً بأن أهداف الوزارة الاستراتيجية بحسب خطتها الرسمية تشمل أكثر من ذلك بكثير

- تحقيق مفهوم الأمن الشامل
- حماية الحريات والحفاظ على أرواح المواطنين ضمن الدستور
- المشاركة في الإشراف ومتابعة وتوزيع مكتسبات التنمية بعدالة.

لذلك نجد أنه لم يتم ربط الأهداف المحددة مسبقاً لبعض الوزارات والهيئات الحكومية بالأهداف الاستراتيجية الموضوعية لقياس الأداء في مشروع الموازنة العامة. وقد يؤثر ذلك على إعطاء صورة أكثر شمولية ودقة عن أداء الوزارة/المؤسسة ويعيق آلية تطبيق موازنة موجهة بالنتائج بشكل فعال.

جدول 4: مؤشر مدى لتحقيق التحسن لوزارة المالية

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيرى 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة المالية	تطوير السياسات المالية	نسبة عجز الموازنة بعد المساعدات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	5.5%	4.3%	2.3%	267%
		نسبة عجز الموازنة قبل المساعدات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	8.2%	8.7%	7.2%	-200%
		نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي	29.7%	31.3%	30.9%	75%
		نسبة النفقات الرأسمالية الى اجمالي النفقات	14.4%	15.7%	14.5%	7.7%
		نسبة تغطية الايرادات المحلية للنفقات الجارية	84.5%	85.5%	89.8%	530%
		نسبة صافي الدين العام للناتج المحلي الاجمالي	80.1%	81.6%	80.8%	47%
		نسبة نمو الدين العام		-	7.6%	
		نسبة الانحراف بين المتوقع والفعلي للنفقات	9.3%	3.0%	3.0%	100%



0	30	57	30	عدد الوزارات والدوائر المطبقة لنظام ال GFMIS	رفع كفاءة الرقابة المالية	
	0	N/A	N/A	عدد الوحدات الحكومية المطبقة لنظام ال GFMIS		
0	13	15	13	عدد الحسابات المشمولة بحساب الخزينة الموحد		
0	25	10	25	عدد وحدات الرقابة الداخلية التي سيتم تطويرها في الوزارات والدوائر الحكومية		
لا ينطبق	100%	100%	100%	نسبة تطبيق معيار SDDS	رفع كفاءة ادارة الموارد المالية	
50%–	90%	87%	89%	نسبة رضا متلقي الخدمة	تطوير الخدمات المقدمة لمتلقي الخدمة	
43%–	72%	82%	75%	نسبة رضا الموظفين	رفع سوية الاداء المؤسسي وتعزيز القدرات البشرية والمعارف لدى الموظفين	
61%						متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن

جدول 4: مؤشر مدى تحقق التحسن لوزارة الداخلية

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيري 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة الداخلية	ترسيخ المفاهيم الإدارية الهادفة الى رفع كفاءة الأداء المؤسسي لتحقيق الامن	درجة التحسن في مستوى تقديم الخدمة	73%	85%	85%	100%
	التأكد من توزيع مكتسبات التنمية على المجتمعات المحلية	درجة رضا المستفيدين (المجتمعات المحلية)	57%	74%	74%	100%
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن						100%

ب. بعض مؤشرات قياس الأداء لا تعكس الأهداف المعلنة في مشروع قانون الموازنة

لا تقيم بعض مؤشرات قياس الأداء الأهداف الاستراتيجية المدرجة ضمن مشروع قانون الموازنة. فعند النظر إلى موازنة هيئة تنظيم قطاع الكهرباء نجد أن الأهداف الاستراتيجية المسرودة تقتصر على مل يلي (كما يبين الجدول رقم 4):

- تعزيز القدرات المؤسسية والإدارية للهيئة والذي يقاس من خلال النظر إلى نسبة موظفي الهيئة المشتركين بدورات تدريبية متخصصة

- تنظيم قطاع الكهرباء على أساس من العدالة والتوازن بين مصالح المستثمرين والمستهلكين بما يضمن أمن واستمرارية التيار الكهربائي بحدود عالية وبأسعار معتدلة وضمان الأمن والسلامة العامة

والحفاظ على البيئة ويقاس من خلال مؤشري قياس الأداء: عدد ساعات الانقطاع المسموح بها للمناطق الريفية وعدد ساعات الانقطاع المسموح بها للمناطق المدنية.

ومن خلال النظر إلى هذين الهدفين نجد بأنه وبينما يعتبر الهدف الثاني للهيئة يعتبر شاملاً وعاكساً لطبيعة عملها، إلا أن مؤشرات قياس الأداء لهذا الهدف تعد ضعيفة جداً ولا تناسب قياس الأداء المرجو تحقيقه. وبحسب التقرير السنوي الأخير الصادر عن هيئة تنظيم قطاع الكهرباء سعت الهيئة إلى تحقيق العديد من الأهداف الاستراتيجية منها تعزيز الجدوى الاقتصادية لقطاع الكهرباء وضمان توفر خدمات آمنة ومستقرة ودائمة وذات جودة عالية للمستهلكين وضمان الكفاءة والأداء في مجال توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية وتشغيل نظام النقل وتشجيع الاستثمار في قطاع الكهرباء والعمل على تحسين كفاءة التشغيل وبيع الكهرباء بأسعار معقولة وغيرها من الأهداف.

ذلك علماً بأنه قد تم تعديل تسمية هيئة تنظيم قطاع الكهرباء لتصبح هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن والتي أصبحت الخلف القانوني والواقعي لهيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي إضافة إلى توليها المهام التنظيمية المقررة لسلطة المصادر الطبيعية بموجب القانون رقم (17) لسنة (2014) قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية. ومن أهداف هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن بحسب مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2016:

- المساهمة في توفير بيئة محفزة للاستثمار في القطاع والتي تقاس من خلال عدد التشريعات المنظمة للقطاع
 - تطوير دور الهيئة في تنظيم أعمال الرقابة على القطاع والذي يقاس من خلال نسبة المرخص لهم بمزاولة نشاطات عمل الهيئة
 - رفع كفاءة وفاعلية الهيئة والذي يقاس من خلال درجة رضا متلقي الخدمة.
- وبتبيين لنا من خلال مراجعة مؤشرات قياس الأداء الجديدة للهيئة أنها لا تعكس الأهداف الاستراتيجية التي ترتبط بها، فلا يمكن تقييم البيئة الاستثمارية للقطاع من خلال عدد التشريعات المنظمة فقط أو أن نحكم على كفاءة وفاعلية الهيئة من خلال درجة رضا متلقي الخدمة فقط.

جدول 6: مؤشر مدى تحقق لهيئة تنظيم قطاع الكهرباء

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيرى 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
هيئة تنظيم قطاع الكهرباء	تعزيز القدرات المؤسسية والإدارية للهيئة	نسبة موظفي الهيئة المشتركين بدورات تدريبية متخصصة	%90	%90	%92	%0
	تنظيم قطاع الكهرباء على أساس من العدالة والتوازن بين مصالح المستثمرين والمستهلكين بما يضمن أمن واستمرارية التيار الكهربائي بحدود عالية وبأسعار معتدلة وضمان الأمن والسلامة العامة والحفاظ على البيئة	عدد ساعات الانقطاع المسموح بها للمناطق الريفية (ساعة/سنة)	5	5	4	%0
		عدد ساعات الانقطاع المسموح بها للمناطق المدنية (ساعة/سنة)	2	2	2	لا ينطبق
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن						%0

وفي مثال آخر لدى وزارة المياه والري ضمن الموازنة العامة هدفان استراتيجيان هما زيادة كمية مصادر المياه المحمية وتخفيض الفجوة بين الطلب والمتاح من المياه ولها مؤشران لقياس الأداء: نسبة مصادر

المياه المحمية ونسبة زيادة الطلب عن المتاح للتزويد، إلا أن مؤشرات الأداء المدرجة بحسب الموقع الرسمي للوزارة هي: كميات المياه المتاحة وعدد العقود الموقعة مع القطاع الخاص وعدد المشاريع النوعية الجديدة المضافة للخطة الوطنية. ويتضح لنا أن مؤشرات قياس الأداء والأهداف الاستراتيجية الموضوعة ضمن قانون الموازنة العامة لكل من وزارة الداخلية ووزارة المياه والري ليست شاملة ولا ترتبط بالأهداف الاستراتيجية الرسمية للجهتين. وهذا يجعلنا نتساءل عن فاعلية وكفاءة المنهجية المتبعة في تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج من قبل الحكومة. ويكمن السؤال هنا حوا اتباع الحكومة آلية ما للتأكد من أن مستوى الأهداف الاستراتيجية ومعايير الأداء متقارب بين الوزارات والوحدات الحكومية كل واحدة حسب طبيعة عملها بحيث تكون مؤشرات الأداء قابلة للتحقيق، إضافة إلى وجود وتقييم أداء لكل جهة بشكل دقيق يعكس حقيقة أداء الوزارة أو الدائرة المعنية يرتبط بالأهداف الاستراتيجية الرسمية.

جدول 5: مؤشر مدى تحقق التحسن لوزارة المياه والري

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيرى 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة المياه والري	زيادة كمية مصادر المياه المحمية	نسبة مصادر المياه المحمية (70% تخص حماية الكمية و30% تخص حماية النوعية)	51	52	51	0%
	تخفيض الفجوة بين الطلب والمتاح من المياه	نسبة زيادة الطلب عن المتاح للتزويد	30	30	30	لا ينطبق
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن						0.00%

ملاحظة 2: لم يتم عكس الزيادة في نفقات بعض الجهات الحكومية على مؤشرات الأداء الموضوعية

وفي ملاحظة أخرى عن تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج، يتضح لنا من خلال مراجعة قانون الموازنة للعام 2015 ومشروع قانون الموازنة للعام 2016 أن نفقات بعض الجهات الحكومية لم ترتبط بتحقيقها لمؤشرات الأداء. فمن مؤشرات قياس الأداء لوزارة الطاقة والثروة المعدنية:

- نسبة تلبية الطلب على المشتقات النفطية التقليدية
 - نسبة مساهمة المصادر المحلية في خليط الطاقة الكلي
 - نسبة المحافظة على تأمين التزود بالطاقة الكهربائية
 - نسبة مساهمة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الكلي
 - درجة رضا المتعاملين مع الوزارة.
- وبحسب المنهجية المتبعة في هذا التقرير يكون معدل مؤشر مدى تحقق التحسن بين عامي 2013 و2014 لمؤشرات الأداء التي أرادت الوزارة تحسينها 0% (كما يبين الجدول رقم 6) وبقيت مؤشرات الأداء الأخرى على ما هي عليه، إلا أن نفقات الوزارة ارتفعت من 21 مليون دينار تقريباً إلى 137 مليون دينار، أي بارتفاع نسبة 555% تقريباً. وإذا ما نظرنا إلى تفاصيل الموازنة، نجد أن الوزارة حصلت على هذه الزيادة في النفقات لأغراض المباني والإنشاءات وشراء أجهزة وآليات ومعدات، إلا أن ذلك لم ينعكس على مؤشرات قياس الأداء في موازنة الوزارة ولم يُؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد مؤشرات قياس الأداء للوزارة. لذلك لا نستطيع أن نعتبر أن الزيادة في موازنة وزارة الطاقة كانت لأسباب موجهة بالنتائج، لأن شراءها للأجهزة والمعدات وإقامة المباني لم يُشمل في مشرأ تقيا أداء الوزارة. وفي مثال مشابه، كانت نسبة مدى تحقق التحسن للمجلس القومي للتخطيط التابع لوزارة التخطيط والتعاون الدولي 0% (كما يبين الجدول رقم 7). إلا أن ميزانية المجلس كانت قد ارتفعت بنسبة 102% لتصل إلى 153.5 مليون دينار أردني في العام 2014 ويعزى ذلك أيضاً للزيادة في النفقات لأغراض المباني والإنشاءات وشراء الأجهزة والآليات والمعدات.

جدول 6: مؤشر مدى تحقق التحسن لوزارة الطاقة والثروة المعدنية

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة الأداء فعلي 2013	قيمة الأداء تأشيرى 2014	قيمة الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة الطاقة والثروة المعدنية	تحقيق امن التزود بالطاقة وتنويع مصادرها واستغلالها	نسبة تلبية الطلب على المشتقات النفطية التقليدية	100%	100%	100%	لا ينطبق
		نسبة مساهمة المصادر المحلية في خليط الطاقة الكلي	3%	3%	3%	لا ينطبق
		نسبة المحافظة على تأمين التزود بالطاقة الكهربائية	100%	100%	100%	لا ينطبق
	رفع القدرات المؤسسية للوزارة والعمل على تعزيزها وتطويرها	نسبة مساهمة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الكلي	10%	15%	10%	0%
		درجة رضا المتعاملين مع الوزارة	92%	97%	92%	0%
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن						0%



جدول 7: مؤشر مدى تحقق التحسن لوزارة التخطيط والتعاون الدولي/المجلس القومي للتخطيط

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيرى 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة التخطيط والتعاون الدولي/ المجلس القومي للتخطيط	الاستغلال الامثل للمساعدات المالية والغنية من الجهات المانحة ومؤسسات التمويل الدولية وفقا للأولويات التنموية	حجم المساعدات الخارجية السنوية (مليون دولار)	900	1621	900	0%
	المساهمة في تحسين الظروف المعيشية والاقتصادية للمواطنين في مختلف المناطق مع التركيز على المناطق الاقل حظا	العدد التراكمي للمشاريع الانتاجية والميكروية والخدمية المقدمة	1964	1520	1964	0%
	رفع كفاءة الاداء المؤسسي بتطبيق أفضل الممارسات والمعايير في الادارة وبما ينعكس أثره على الشركاء والمتعاملين مع الوزارة	نسبة رضا متلقي الخدمة	80%	85%	80%	0%
	تطوير السياسات والبيئة الاقتصادية لتحقيق النمو الشامل والمستدام	ترتيب الاردن في تقارير التنافسية	68	64	68	0%
	ضمان التنسيق والتكامل بين البرامج والمشاريع المختلفة في إطار التخطيط التنموي الشامل على المستويين الوطني والمحلي	عدد البرامج التنموية المحدثة للمحافظات	12	12	12	لا ينطبق

لا ينطبق	350	350	350	عدد البرامج التدريبية المقدمة من الجهات الخارجية	المساهمة في تنمية وتأهيل الموارد البشرية وفقاً للخطط والاستراتيجيات الوطنية	
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن	%0					

ملاحظة 3: العديد من مؤشرات قياس الأداء تقيم الكم وليس النوع

في نظرة تحليلية لمؤشرات الأداء الموضوعة من قبل الجهات الحكومية، نجد أن الكثير منها يتطرق إلى الكم ومن ثم الأداء، ويصرف النظر عن نوعية الأداء الحكومي. ومن الأمثلة على ذلك وزارة الخارجية وشؤون المغتربين والتي تقتصر مؤشرات قياس الأداء لها على (كما يبين الجدول رقم 8):

- نسبة الموظفين المؤهلين في الوزارة
- عدد البعثات الدبلوماسية الأردنية
- عدد القنصليات الفخرية الأردنية
- عدد البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى البلاط الملكي
- عدد القنصليات الفخرية المعتمدة لدى البلاط الملكي.

وبناءً على هذه المؤشرات استطاعت الوزارة أن تحرز 387.5% بحسب مؤشر قياس مدى تحقق التحسن. وفي حالة وزارة الخارجية تعتبر مؤشرات قياس الأداء هذه ضعيفة جداً، خاصة إذا نظرنا إليها في ضوء الخطة الاستراتيجية للوزارة لعامي 2015 – 2017. وبحسب هذه الخطة، فمن الأهداف التي تعزم الوزارة على تحقيقها تعزيز مكانة الأردن إقليمياً ودولياً لخدمة أهداف السياسة الخارجية الأردنية وحماية المصالح الوطنية للمملكة ومصالح المغتربين في الخارج ورفع قدرة الوزارة على الاستجابة مع الأزمات



والصراعات، إضافةً إلى دعم السياسات والتوجهات الاقتصادية لرفع قدرة الأردن التنافسية وتعزيز البيئة الجاذبة للاستثمار ومأسسة ثقافة التميز ورفع قدرات وكفاءة ومهارات الكوادر البشرية أتمتة أعمال الوزارة وتطوير البنية التحتية والخدمات الإلكترونية.

جدول 8: مؤشر مدى تحقق التحسن الخارجية وشؤون المغتربين

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيري 2014	قيمة مؤشر الأداء الفعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة الخارجية وشؤون المغتربين	تنمية الموارد البشرية الادارية والدبلوماسية في الوزارة.	نسبة الموظفين المؤهلين في الوزارة	%90	%95	%90	0%
	المساهمة في رسم وتنفيذ السياسة الخارجية للمملكة وحماية الحقوق والمصالح الوطنية العليا للدولة ورعاياها في الخارج	عدد البعثات الدبلوماسية الاردنية	52	56	54	%50
		عدد القنصليات الفخرية الاردنية	62	63	62	%0
		عدد البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى البلاط الملكي	118	119	133	%1500
		عدد القنصليات الفخرية المعتمدة لدى البلاط الملكي	49	50	62	%1300
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن						%387.5

وفي مثال آخر وبحسب موازنة وزارة البيئة للعام 2015 كانت مؤشرات قياس الأداء للوزارة تقتصر على درجة رضا متلقي الخدمة ونسبة المواطنين الذين يتم مراقبة ملوثات الهواء في مناطقهم وعدد التشريعات الصادرة بموجب قانون البيئة وعدد معاملات المشاريع المنجزة. وقامت الوزارة في مشروع الموازنة للعام 2016 بإضافة مؤشرا قياس آخرين وهما: عدد برامج التوعية المنفذة وعدد المحميات المقامة (كما يبين الجدول رقم 9). ومن الواضح من خلال النظر إلى مؤشرات قياس الأداء المسرودة أنها لا تسلط الضوء على أي جانب نوعي من عمل الوزارة أو حتى الجوانب الأساسية المتعلقة بعملها، حتى بعدما تم التعديل عليها. علماً بأن الأهداف الاستراتيجية للوزارة تتضمن رفع مستوى الوزارة وكفاءتها لتمكينها من القيام بمهامها وتقليص الآثار السلبية على البيئة والحد من التلوث، إضافة إلى تحسين مستويات ونوعية النظم البيئية والحيوية ورفع الوعي العام في مجال حماية البيئة ونشر الثقافة البيئية. ويتبين لنا أنه لا يتم عكس أو ربط الأهداف الاستراتيجية للوزارة بمؤشرات قياس الأداء الموضوعة في الموازنة العامة.

جدول 9: مؤشر مدى تحقق التحسن لوزارة البيئة

اسم الدائرة	الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2013	قيمة مؤشر الأداء تأشيري 2014	قيمة مؤشر الأداء فعلي 2014	مؤشر مدى تحقق التحسن
وزارة البيئة	رفع مستوى اداء الوزارة وكفاءتها لتمكنها من القيام بمهامها	درجة رضا متلقي الخدمة	90%	90%	90%	لا ينطبق
	تقليص الآثار السلبية على البيئة والحد من التلوث	نسبة المواطنين الذين يتم مراقبة ملوثات الهواء في مناطقهم	60%	70%	70%	100%

عدد التشريعات الصادرة بموجب قانون البيئة	32	32	%22	32	%100
عدد معاملات المشاريع المنجزة	1100	1100	1000	1100	%100
عدد برامج التوعية المنفذة	5				N/A
عدد المحميات المقامة	11				N/A
رفع الوعي العام في حماية البيئة ونشر الثقافة البيئية					
تحسين مستويات ونوعية النظم البيئية والحيوية					
متوسط مؤشر مدى تحقق التحسن					%100

وعند النظر في موازنة هيئة تنظيم قطاع الكهرباء نجد أنها كانت أيضاً تركز اهتمامها على الكم وليس النوع. فعلى سبيل المثال، كان ضمن أهداف الهيئة: تنظيم القطاع على أساس من العدالة والتوازن بين مصالح المستثمرين والمستهلكين بما يضمن أمن واستمرارية التيار الكهربائي بحدود عالية وبأسعار معتدلة وضمان الأمن والسلامة العامة والحفاظ على البيئة كأحد الأهداف الاستراتيجية لها. إلا أنها كانت تقيس إنجاز هذا الهدف من خلال عدد ساعات الانقطاع المسموح بها في المدن والريف فقط. وحتى بعدما تغيرت مهام الهيئة بحيث تشمل قطاعي الطاقة والمعادن، بقيت مؤشرات الأداء تركز على الكم وليس النوع كما أنه لم يتم عكس التوسع في عملها.

ملاحظة 4: بعض مؤشرات قياس الأداء خارجة عن سيطرة الجهة الحكومية المعنية

عند النظر إلى موازنات بعض الجهات الحكومية نجد بأن العديد من مؤشرات قياس الأداء الموضوعة قد تكون خارجة عن سيطرة الجهة الحكومية المعنية إذ أن تحقيقها يعتمد على عوامل خارجية لا علاقة للجهة فيها وقد تكون تتجاوز قدرة الحكومة الأردنية ككل. فعلى سبيل المثال تضع وزارة المالية خفض

مستوى عجز الموازنة وزيادة الإيرادات كمؤشرات قياس أداء لعملها، إلا أن هذان المؤشران يعتمدان بشكل كبير على حجم المنح الخارجية التي تحصل عليها الأردن ويتأثر مستواها بعوامل خارجية عديدة. ففي مشروع موازنة للعام 2015 توقعت الحكومة أن يصل مستوى العجز بعد المنح إلى 688 مليون دينار، إلا أن امتناع دولة قطر عن دفع حصتها من المنحة الخليجية رفع مستوى عجز الموازنة إلى 900 مليون دينار تقريباً (بحسب إعادة التقدير). وفي مثال آخر تضع وزارة الطاقة والثروة المعدنية نسبة مساهمة الغاز الطبيعي في خليط الطاقة الكلي كأحد مؤشرات قياس الأداء، إلا أن ذلك لا يعتمد على أداء وزارة الطاقة. فلم يكن أحد ليتوقع انقطاع الغاز الطبيعي المصري واضطرار الأردن للجوء إلى بدائل أخرى. لكن مؤشر قياس الأداء هذا بقي على ما هو عليه ولم يتم تغييره في موازنة عام 2016. فوجود مؤشرات قياس أداء تتأثر بطبيعتها بعوامل خارجية ولا يعتمد إنجازها على الوزارة أو الدائرة أو المؤسسة لوحدها، يجعل هذه المؤشرات غير قابلة للتحقيق ولا تعكس حقيقة أداء الجهة المعنية.

ملاحظة 5: تحمل جميع مؤشرات الأداء الوزن ذاته على الرغم من أهميتها

عند النظر إلى مؤشرات قياس الأداء والتي تقيم أداء الوزارات والدوائر الحكومية، نجد بأنها تحمل نفس الوزن عند تقييم الأداء بغض النظر عن أهميتها. فعلى سبيل المثال، يحمل مؤشر قياس الأداء الخاص بنسبة رضا الموظفين في ميزانية وزارة المالية نفس الوزن الذي تحمله نسبة صافي الدين العام للناتج المحلي الإجمالي. وفي حالة دائرة الجمارك الأردنية تحمل نسبة الزيادة في الحاصلات الجمركية ونسبة الاحتفاظ في الموظفين الوزن ذاته عند تقييم الأداء. وفي ميزانية وزارة التربية والتعليم تم وضع نفس الوزن لنسبة الإداريين الحاصلين على رتب والنسبة الاجمالية للالتحاق بالتعليم الثانوي.

ملاحظة 6: لا يوفر المنهج المتبع في إعداد الموازنة العامة حالياً أدوات كافية لتحليل وتقييم ومحاسبة الأجهزة الحكومية على أداؤها

لا يوفر النهج المتبع حالياً في إعداد الموازنة العامة إلا أرقاماً صماء لا تفسح المجال للحكم على ما تم إنجازه خلال السنوات الماضية أو على التوجهات الحقيقية التي يسعى لتحقيقها الإطار المالي متوسط المدى. ولا تركز عملية مناقشة الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية والتوصيات التي تقدمها للحكومة بما فيه الكفاية على مخصصات الموازنة العامة، وإنما تركز على قضايا اقتصادية واجتماعية عامة يصعب على الحكومة ترجمتها في الموازنة العامة بشكلها الحالي. غير أنه لا يوجد أي سلطة رسمية حالياً تمتلك أدوات مساءلة أو محاسبة للوزارات والجهات الحكومية عند عدم تحقيق مؤشرات

الأداء لقيمتها المرسومة، حتى أن وزارة المالية أو دائرة الموازنة العامة لا تستطيع ربط عملية تخصيص الأموال للوزارات مع مستوى التقدم في تحقيق أهداف البرامج والمشاريع التي تنفذها ضافة إلى غياب أي تشريع لإلزام وتشجيع المؤسسات الحكومية للسعي نحو تحقيق الأهداف ومؤشرات الأداء التي تتضمنها الموازنة، كما أنه لا يوجد أي تشريع يوطر ويفعل عمليات المساءلة والمحاسبة.

ويؤثر شكل الموازنة الحالي إلى حد كبير على عملية الاقتراض الحكومي سواء من الجهاز المصرفي المحلي أو من المؤسسات المالية الدولية. ويهدف اقتراض الحكومة تمويل عمليات الصرف اليومية المدرجة بالموازنة العامة عوضاً عن تمويل استراتيجيات وخطط ومشاريع وبرامج، ويعزى ذلك إلى ضعف الربط بين الموازنة العامة وبين هذه الخطط والمشاريع مما يؤثر سلباً على كلفة الاقتراض وعلى المواقف التفاوضية للحكومة عند اللجوء للاقتراض، ويحد هذا الأمر كذلك من قدرة الحكومة على تنويع أدوات ومدد القروض إضافة إلى صعوبة تفعيل الاقتراض بموجب الصكوك الإسلامية.

المقترحات:

تهدف هذه الورقة الاستقصاء عن مدى صواب منهجية العمل بالموازنة الموجهة بالنتائج وفاعليتها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منها، وليس الغرض منها إلقاء اللوم على الجهات الحكومية وإنما الغرض، وبناءً على ذلك يقترح منتدى الاستراتيجيات الأردني ما يلي:

1. إن اتباع الأردن لآلية تخطيط لموازنة موجهة بالنتائج سيعمل على الرفع من كفاءة ودقة الموازنة العامة وسيساعد الحكومة بتقييم أداء وزارتها ومؤسساتها مما سيلعب دوراً أساسياً في تحسين أداء الجهاز الحكومي.

2. للتحضير لاتباع آلية تخطيط لموازنة موجهة بالنتائج على الحكومة إعادة النظر فيما يلي:

- ربط الأهداف الحقيقية أو الرسمية للجهات الحكومية بالأهداف الاستراتيجية الموضوعية ضمن ميزانيتها. فكما ذكر سابقاً، اختلفت الأهداف الاستراتيجية المذكورة ضمن الموازنة العامة عن الأهداف الاستراتيجية المقررة رسمياً من قبل الجهات الحكومية. لكن إذا أردنا تفعيل مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج فمن الضروري أن تتماشى الأهداف المسرودة ضمن الموازنة العامة مع ما تأمل الوزارة أو المؤسسة المعنية تحقيقه فعلياً.

▪ ربط الأهداف الاستراتيجية الموضوعية ضمن الموازنة بمؤشرات قياس الأداء المتعلقة بها. فكما نلاحظ من خلال هذا التقرير، لا تعكس العديد من مؤشرات قياس الأداء الأهداف الاستراتيجية التي ترتبط بها ضمن الموازنة (كمثال هيئة تنظيم قطاع الكهرباء). ويبدو لنا أن توزيع الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات قياس الأداء لا يتم بطريقة مدروسة وموضوعية. فمن الضروري أن يتم وصل مؤشرات قياس الأداء بالهدف الاستراتيجي لتتأكد الحكومة من أن أجهزتها تقوم فعلاً بتحقيق أهدافها وبناءً عليه تحصل على مخصصاتها ضمن الموازنة.

▪ ربط نفقات الجهات الحكومية بمؤشرات قياس الأداء والأهداف الاستراتيجية لها. فأتضح لنا من خلال هذا الاستقصاء أن بعض الجهات الحكومية حصلت على زيادة كبيرة في النفقات رغم أنها لم تحقق تحسناً في مؤشرات قياس الأداء لها. فإذا أرادت الحكومة أن تطبق مبدأ الموازنة الموجهة بالنتائج فعلاً فمن الضروري أن تعكس مؤشرات قياس الأداء كل الجوانب المتعلقة بالأداء وذلك تحقيقاً للشفافية والمصادقية في الموازنة العامة.

▪ مواءمة مؤشرات قياس الأداء الموضوعية مع قدرات الجهة المعنية وألا تعتمد على تأثيرات خارجية لا علاقة لها بالمؤسسة أو الوزارة. فمن أهم مكونات الموازنة الموجهة بالنتائج أن تكون مؤشرات القياس الأداء واقعية وقابلة للتحقيق وقابلة للقياس.

▪ إنشاء وحدة في دائرة الموازنة العامة تختص بتقييم أداء الجهاز الحكومي حسب المؤشرات التي يتم تحديدها. فبحسب المنهجية المتبعة حالياً، تقوم كل وزارة أو مؤسسة حكومية بوضع مؤشرات قياس الأداء لها ضمن الموازنة بنفسها وتقوم أيضاً بوضع القيم المستهدفة للأعوام المقبلة. ويتضح لنا من خلال تحليل أداء الجهاز الحكومي أن العديد من الوزارات والمؤسسات الحكومية لم تفشل في وضع مؤشرات أداء شمولية فحسب، بل أنها فشلت أيضاً في تحقيق التحسن التي كانت تطمح له بحسب القيم التأشيرية، على الرغم من أن تقييمها ذاتي.

▪ مراجعة ملحق الموازنة في ضوء مؤشرات قياس الأداء وبالاستناد على الموازنة الموجهة بالنتائج حتى يتم التأكد من أن الموازنة العامة في جميع مراحلها مرتبطة بأداء الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية.

▪ موافقة اللجنة المالية في مجلس النواب على مؤشرات قياس الأداء اسوةً بموافقتها على مخصصات كل وزارة/دائرة/وحدة. وذلك لأن، وبحسب هذه الدراسة فإن كفاءة مؤشرات قياس الأداء تعد

بذات أهمية توزيع المخصصات على الجهات الحكومية. وتلعب موافقة اللجنة المالية دوراً أساسياً في زيادة التحقق من الالتزام بالأهداف الاستراتيجية الرسمية للوزارات والمؤسسات الحكومية.

■ تعزيز آليات رقابة وزارة المالية/دائرة المراقبة والتفتيش على المال العام، فبالإضافة إلى قيام المراقب المالي بالتحقق من صرف الأموال وفقاً للقوانين والأنظمة والقرارات الرسمية، ينبغي عليه أيضاً أن يتحقق من أن عملية الصرف تمت بكفاءة وفاعلية والتأكد من أنه لم يتم استغلال صلاحيات الصرف الممنوحة بشكل يحول دون صرف الأموال بالكفاءة المطلوبة، ويكمن دور المراقب المالي هنا في رفع التقارير للجهات المسؤولة لسد الثغرات في هذه التشريعات وفي القرارات الرسمية التي تم الاستناد إليها في عملية الصرف.

■ الالتزام بينود الموازنة العامة وعدم تجاوز مخصصاتها وجعل عملية طلب ملاحق بمثابة تقصير في تقدير الاحتياجات التمويلية، وفي حال كان هنالك اضطرار لإصدار أي ملحق يتم مناقشته في مجلس الأمة بنفس أسلوب مناقشة الموازنة الأصلية، وعلى أن يحظر إصدار أي ملحق بعد انتهاء السنة المالية أو بعد قيام الحكومة بصرف مخصصات هذا الملحق.

نأمل من هذه التوصيات أن يصبح تخصيص الموارد المالية أكثر كفاءة وفاعلية، وأن يكون هناك تخطيط سليم لمسار النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة في الأردن، إضافة إلى تنفيذ الخطط والاستراتيجيات التي بذل من أجل تطويرها وقت وجهد كبيرين، إلا أنها وضعت في الأدراج ولم يتم تنفيذها بسبب ذرائع يمكن تجاوزها. كما أن هذه التوصيات توفر أدوات كفؤة لتحليل الموازنة وتقييمها والرقابة عليها من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتتيح القدرة على ترجمة وتنفيذ الحكومة للتوصيات المعتمدة من قبل مجلس الأمة عند مناقشة الموازنة العامة بشكل سنوي. كما أنها تساعد أيضاً في وضع استراتيجية واضحة للدين العام من خلال التحول إلى أسلوب الاقتراض الموجه لتنفيذ مشاريع معتمدة ومقرة بدلاً من الاقتراض لتمويل الانفاق اليومي ضمن الموازنة العامة.



منتدى الاستراتيجيات الأردني JORDAN STRATEGY FORUM

هذا التقرير ملك لمنتدى الاستراتيجيات الأردني، لا يسمح باستنساخ أو توزيع أو بث أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أسلوب بما في ذلك التصوير الضوئي أو التسجيل أو غير ذلك من الأساليب الإلكترونية أو الآلية، دون الموافقة المسبقة الخطية للمنتدى. ويسمح بالاقتباس فقط بالإشارة الكاملة لهذا التقرير. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمنتدى الاستراتيجيات الأردني على info@jsf.org أو على هاتف: +962 6 566 6476



منتدى الاستراتيجيات الأردني
JORDAN STRATEGY FORUM