



المنظمة العربية للتنمية الإدارية

جامعة الدول العربية

. بحوث ودراسات

# برامج الإصلاح المالي والإداري تجربة عملية

تأليف

سوسن زهير محي الدين المهدي

مراقب مالي - وزارة المالية

عمان - الأردن

2016



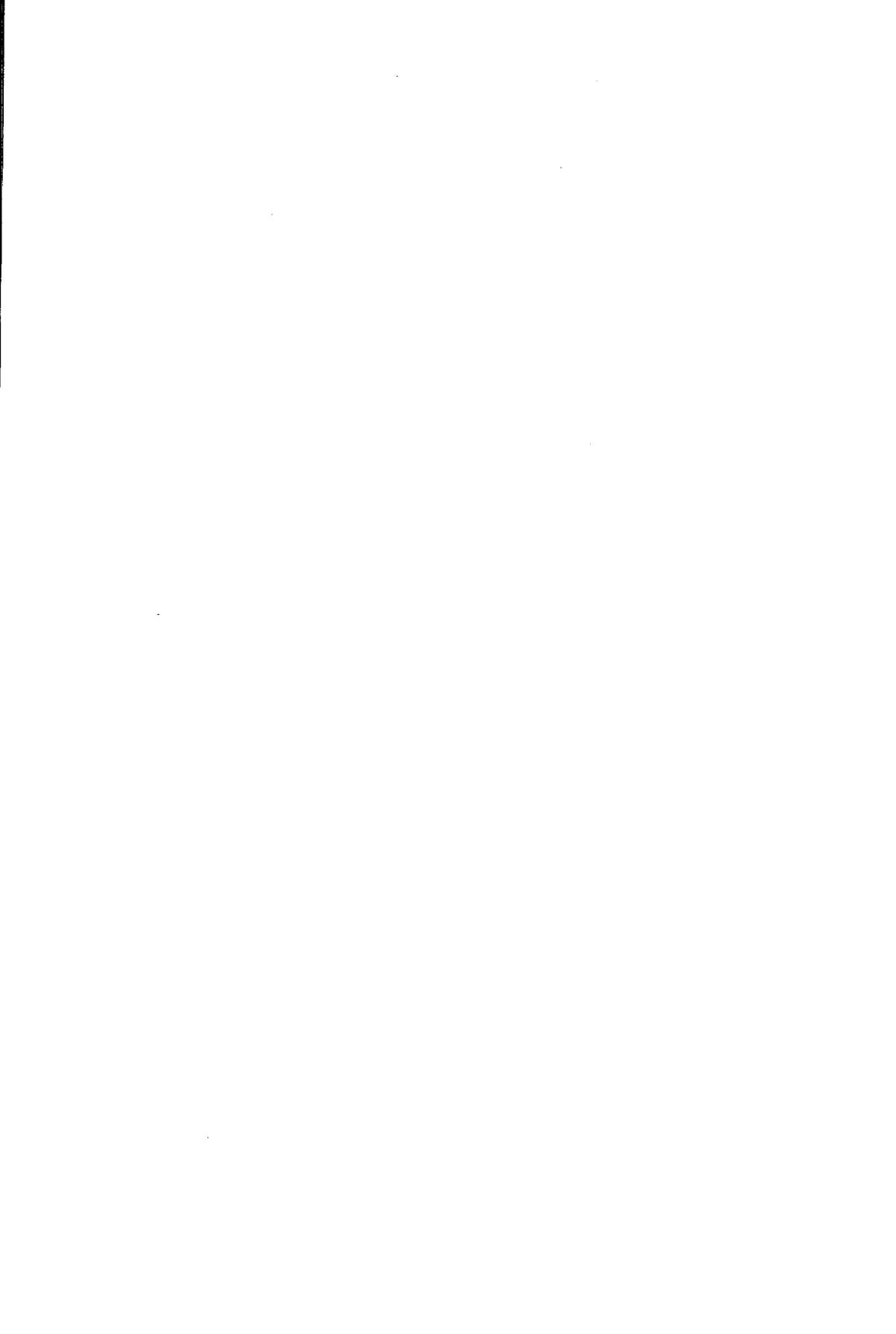
منشورات  
المنظمة العربية للتنمية الإدارية  
جامعة الدول العربية  
2016

فهرسة مكتبة حمد الرقمية أثناء النشر	
352,2	المهتدي
	سوسن زهير محي الدين المهتدي
	برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية
	ط 1. - القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2016.
	290 ص. - (سلسلة بحوث ودراسات؛ 506)
1- تنظيم الإدارة	2- الإصلاح الإداري
أ- العنوان	ب- السلسلة

المنظمة العربية للتنمية الإدارية  
ص.ب: 2692 بريد الحرية - مصر الجديدة  
القاهرة - جمهورية مصر العربية  
هاتف: (202) 22580006 فاكسميلي: (202) 22580077  
البريد الإلكتروني: arado@arado.org.eg  
الموقع الإلكتروني: www.arado.org.eg

- حقوق الطبع والنشر محفوظة للمنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- عند أي اقتباس من هذا الكتاب يتعين الإشارة إلى المصدر.
- الآراء الواردة بالكتاب لا تعبر بالضرورة عن توجهات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# المحتويات

رقم الصفحة

الموضوع

س.....	المقدمة
3.....	الفصل الأول - مدخل لبرامج الإصلاح المالي والإداري
4.....	• المبادرات الملكية الشاملة
6.....	• المبادرات ذات الأولوية والمتعلقة بالإصلاح المالي والإداري
8.....	• مبادرة الأجندة الوطنية
8.....	• أهداف الأجندة الوطنية
13.....	• أبعاد الأجندة الوطنية
14.....	• المراحل الزمنية للتحويل الاقتصادي والاجتماعي في الأردن
15.....	• مبادرة كُننا الأردن
17.....	• مبادرة ميثاق النزاهة الوطنية
18.....	• مكونات الإصلاح الشامل في منظومة النزاهة الوطنية
19.....	• محاور الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية
20.....	• مبادرة شراكة الحكومات الشفافة
21.....	• متطلبات المشاركة للانضمام لشراكة الحكومات الشفافة
21.....	• الأهداف العامة لمبادرة شراكة الحكومات الشفافة
21.....	• التحديات التي تواجه الحكومات
22.....	• خطط عمل الحكومات المشاركة
22.....	• التزامات الحكومات المشاركة
24.....	• معايير أهلية الاشتراك
27.....	الفصل الثاني - التصحيح الاقتصادي:
28.....	• الأوضاع الاقتصادية في الأردن قبل عام 1989
29.....	• الإصلاح الاقتصادي في الأردن من 1989-2002
37.....	• الوضع الاقتصادي الراهن
47.....	الفصل الثالث - برامج الإصلاح المالي:
52.....	• الأهداف الاستراتيجية لتقارير الإدارة المالية العامة الشاملة

- الأزمة المالية العالمية 2008..... 54.....
- الإصلاح المالي في الأردن من وجهة نظر الأجنحة الوطنية..... 56.....
- الإجراءات المالية المتخذة لسياسات الانضباط المالي..... 59.....
- برامج الإصلاح المالي - المحور الأول - خارطة الحسابات..... 61.....
- برامج الإصلاح المالي - المحور الثاني - الموازنة العامة..... 67.....
- تحديث الموازنة العامة وجدولها الزمني..... 68.....
- تبويب الموازنة العامة..... 69.....
- التصنيف الاقتصادي لتبويب الموازنة..... 70.....
- عناصر إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)..... 72.....
- آلية إعداد إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)..... 73.....
- فوائد بناء إطار الموازنة متوسط المدى (MTB)..... 73.....
- إطار الإنفاق متوسط المدى (MTEF)..... 73.....
- آلية إعداد إطار متوسط المدى للنفقات (MTEF)..... 73.....
- ما هي الموازنة الموجهة بالنتائج؟..... 74.....
- الأطر العامة لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج..... 74.....
- عملية إعداد مؤشرات الأداء الرئيسة بالاستناد على الخطة الإستراتيجية..... 74.....
- التخطيط وإعداد التقارير على مستوى الحكومة..... 75.....
- البرنامج..... 76.....
- مؤشر قياس الأداء..... 76.....
- مستويات مؤشرات قياس الأداء..... 76.....
- مواصفات المؤشر الجيد..... 77.....
- قواعد أساسية لإعداد الموازنة الموجهة بالنتائج..... 77.....
- أنواع الموازنة الموجهة بالنتائج..... 78.....
- التطبيقات الرئيسة لمؤشرات الأداء الرئيسة..... 79.....
- فوائد استخدام مؤشرات الأداء الرئيسة..... 79.....

- برامج الإصلاح المالي - المحور الثالث - برنامج الإصلاح المالي والمحاسبي GFMIS ..... 81
- نشأة النظام ..... 81
- التحديات التي تواجه الإدارة المالية العامة في الأردن ..... 84
- أهداف استراتيجية إصلاح الإدارة المالية ..... 85
- نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن GFMIS ..... 85
- أولاً : استراتيجية وزارة المالية ..... 86
- ثانياً : استراتيجية دائرة الموازنة العامة ..... 88
- ثالثاً : استراتيجية دائرة ضريبة الدخل والمبيعات ..... 90
- رابعاً : استراتيجية دائرة الجمارك العامة ..... 91
- خامساً : استراتيجية دائرة اللوازم العامة ..... 92
- سادساً : استراتيجية دائرة الأراضي والمساحة ..... 93
- أهداف تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS ..... 95
- الفوائد والآثار الإيجابية لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ..... 96
- القيم الجوهرية للنظام ..... 101
- ميزات النظام ..... 102
- مراحل النظام ..... 103
- الجهات المشمولة بالنظام ..... 104
- بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية ..... 104
- نظرة عامة على بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية ..... 104
- الإطار القانوني ..... 105
- إعداد الموازنة ..... 105
- تنفيذ الموازنة ..... 105
- معالجة النفقات ..... 106

- 106..... إدارة الإيرادات -
- 106..... الإدارة النقدية -
- 107..... إدارة الدين -
- 107..... التقارير -
- 107..... تصنيف الموازنة القياسية وخارطة الحسابات -
- 108..... نظام تكنولوجيا المعلومات القائم -
- 108..... نظام تكنولوجيا المعلومات الذي يجري العمل به -
- برامج الإصلاح المالي - المحور الرابع - مشروعات الإصلاح المالي
- 109..... في عمليات تنظيم قطاع اللوازم
- 109..... 1- مشروع الشراء الإلكتروني
- 111..... 2- مشروع نظام إدارة المخزون العام الحكومي
- برامج الإصلاح المالي - المحور الخامس - برامج الإصلاح المالي
- 113..... المتعلقة بقطاع النقل
- 115..... - برنامج الإشراف على تنظيم استخدام المركبات الحكومية
- 115..... - بعض التطبيقات العملية التي أسهمت في ضبط وتنظيم شئون
- 117..... المركبات الحكومية بشكل عام
- 121..... الفصل الرابع - برامج الإصلاح الإداري وأهميتها:
- 121..... • مقدمة
- 122..... • أهداف برامج الإصلاح الإداري
- 122..... • طرق الإصلاح الإداري
- 125..... • الإصلاح الإداري في الأردن
- 127..... • نبذة تاريخية عن مبادرات تطوير القطاع العام
- 128..... • الأهداف الرئيسية لإصلاح القطاع العام
- 129..... • أسس إعادة الهيكلة
- 129..... • مكونات برنامج إصلاح القطاع العام

- المكونات الرئيسية لتطوير القطاع العام ..... 130
- 1- البرامج والمشروعات لتطوير الأداء وتحسين الخدمات الحكومية ..... 130
- 2- إعادة الهيكلة ورسم السياسات ..... 131
- 3- إدارة الموارد البشرية ..... 131
- 4- إدارة الموارد المالية ..... 132
- محاور تطوير القطاع العام ..... 133
- التحديات الرئيسية التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية ..... 137
- التحديات الرئيسية التي تواجه متابعة الأداء الحكومي ..... 137
- التحديات الرئيسية التي تواجه محور تنمية الموارد البشرية ..... 137
- التحديات الرئيسية التي تواجه عملية إعادة الهيكلة ..... 139
- التحديات الرئيسية التي تواجه محور الاتصال والإعلام ..... 139
- أفضل الممارسات الإدارية في عصر المعلومات ..... 139
- منهجية العمل ..... 141
- مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية ..... 141
- برامج الإصلاح الإداري - المحور الأول - الرقابة الإدارية والمالية ..... 147
- المدلول القانوني للرقابة الإدارية والمالية ..... 148
- مفهوم الرقابة الداخلية ..... 151
- الرقابة من حيث الزمن ..... 151
- أسباب الاهتمام بوجود نظام رقابة داخلية فعال ..... 152
- وظائف وأهداف الرقابة الداخلية ..... 152
- أنواع الرقابة الداخلية ..... 153
- محددات الرقابة الداخلية ..... 155
- أثر الرقابة على ضبط النفقات ..... 155
- أهداف الرقابة الحكومية ..... 156

- نقاط القوة والضعف والتحديات والفرص المتاحة في الرقابة الحكومية ..... 156
- أهداف النهوض بالدور الرقابي ..... 158
- الرقابة والتكنولوجيا ..... 159
- دور الحاسوب في الرقابة الحكومية ..... 159
- حوسبة أعمال تطوير الرقابة الداخلية ..... 160
- الهدف العام لوحدة الرقابة المالية والإدارية ..... 163
- محتويات الرقابة الإدارية ..... 163
- أنواع الجرد ..... 171
- التقيد بالمعايير المهنية والإطار التشريعي ..... 174
- المتطلبات الأساسية لإعداد خطة الرقابة المالية ..... 177
- دليل عمل وحدات الرقابة المالية ..... 178
- دليل إرشادي لإعداد خطة عمل وحدات الرقابة المالية ..... 179
- المرجعية التشريعية المهنية ..... 179
- مكونات خطة العمل ..... 182
- مراجعة الخطة وإعادة تقييمها ..... 183
- برامج الإصلاح الإداري - المحور الثاني - الحوكمة في القطاع العام ..... 184
- مفهوم الحوكمة ..... 184
- تعريف الحوكمة في القطاع العام ..... 185
- أهداف الحوكمة في القطاع العام ..... 185
- مبادئ الحوكمة في القطاع العام ..... 187
- الواقع الحالي للحوكمة في الأردن ..... 187
- برامج الإصلاح الإداري - المحور الثالث - نظام معلومات الموارد البشرية ..... 190

رقم الصفحة	الموضوع
191.....	- أهداف النظام.....
192.....	- مكونات النظام.....
193.....	- مزايا ومواصفات النظام.....
194.....	- التكامل مع نظام الإصلاح المالي.....
195.....	- علاقة النظام مع الأنظمة الخارجية.....
195.....	- مراحل وتطور النظام.....
	• برامج الإصلاح الإداري - المحور الرابع - برنامج تطوير أداء الجهاز
196.....	الحكومي.....
197.....	- دمج المؤسسات وإعادة هيكلتها.....
203.....	الفصل الخامس - واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية.....
261.....	الخاتمة.....
267.....	قائمة المراجع.....

## قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
32.....	المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الأردني خلال الفترة 1989-2002.....	1
78.....	نماذج عامة للموازنة الموجهة بالنتائج.....	2
127.....	المبادرات الرئيسية المتعلقة بإصلاح القطاع العام.....	3
189.....	المؤشرات المقترحة لحوكمة القطاع العام في الأردن.....	4
219.....	ترتيب الأردن حسب تقرير التنافسية للأعوام من 2007-2014.....	5
221.....	وضع الأردن حسب مؤشر سيادة القانون.....	6
223.....	وضع الأردن حسب مؤشر مدركات الفساد.....	7
225.....	وضع الأردن حسب مؤشر العولمة.....	8
227.....	وضع الأردن حسب مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال.....	9
230.....	وضع الأردن حسب مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم.....	10
233.....	وضع الأردن حسب مؤشر الحكومة الإلكترونية.....	11
235.....	وضع الأردن حسب مؤشر الرعاية الصحية.....	12
237.....	وضع الأردن حسب مؤشر التنمية البشرية.....	13
239.....	وضع الأردن حسب مؤشر التعليم.....	14
241.....	وضع الأردن حسب مؤشر البطالة.....	15
242.....	وضع الأردن حسب مؤشر معدل البطالة على المدى البعيد.....	16
244.....	وضع الأردن حسب مؤشر التنمية المالية.....	17
246.....	وضع الأردن حسب مؤشر الابتكار العالمية.....	18
248.....	وضع الأردن حسب مؤشر الخطر العالمي.....	19
250.....	وضع الأردن حسب مؤشر الإرهاب العالمي.....	20
252.....	وضع الأردن حسب مؤشر الدول الهشة.....	21
254.....	وضع الأردن حسب مؤشر الفجوة بين الجنسين.....	22
256.....	وضع الأردن حسب مؤشر معرفة القراءة والكتابة.....	23
259.....	وضع الأردن حسب مؤشر السعادة العالمي.....	24

## قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	رقم الصفحة
1	المبادرات ذات الأولوية بعملية الإصلاح.....	6
2	الأهداف الاقتصادية للأجندة الوطنية.....	9
3	أهداف التنمية الاجتماعية للأجندة الوطنية.....	9
4	أهداف الأجندة الوطنية المتعلقة بتحسين حياة المواطن الأردني.....	10
5	محاو الأجدة الوطنية.....	10
6	المراحل الزمنية للتحو الأقتصادى والاجتماعى فى الأردن.....	15
7	محاو مبادرة كلنا الأردن.....	16
8	ركائز النزاهة الوطنية.....	18
9	مكونات الإصلاح الشامل فى منظومة النزاهة الوطنية.....	19
10	التخطيط وإعداد التقارير على مستوى المملكة.....	75



## المقدمة:

يُعدّ التغيير إحدى سمات العصر الحالي ويعود السبب في ذلك إلى التغيرات المتسارعة في عدد من المجالات من أهمها ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وظهور مفهوم العولمة، هذه التغيرات المتسارعة أدت إلى إحداث تغييرات في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية. لذا، فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة مثل تلك التحديات، ولمواجهة هذا التغيير كان لا بد من تبني برامج شاملة تصب في مجرى التطور الضروري. ويتمتع الأردن باقتصاد سليم ومنيع قادر على التكيف مع الصدمات المحلية والخارجية وتحقيق النمو بمعدلات مستقرة وقابلة للديمومة.

ومنذ تولي جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية ركز على عدد من الإصلاحات تمثلت في سياسة الانفتاح الاقتصادي وبرامج الإصلاح المالي والإداري والتشريعي والقضائي والتعليمي، وقد أكد جلالته على أهمية وضرورة النهوض بالقطاع العام وإعادة هيكلة الإدارة الحكومية. فقد حقق الأردن خلال العقود الماضية نقلات نوعية في مجال تطوير القطاع العام بفضل الرؤية الثاقبة للقيادة الهاشمية والتزام الحكومات حيث ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من (1512) دينار سنة 2004 ليبلغ نحو (3670) دينار سنة 2014.

فالإدارة الحكومية اليوم هي ركن أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وهذا ما انعكس في العديد من البرامج التي ركزت على بناء جهاز حكومي ذي كفاءة وفعالية وشفافية عالية.

وقد تضمنت وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام (2004-2009) مجموعة من البرامج والمشروعات لتحسين الأداء الحكومي وتطوير الخدمات لذا ارتأيت من خلال فصول هذا الكتاب تسليط الضوء على أهم المبادرات والمشروعات في عملية الإصلاح الشاملة للوصول إلى الأردن الذي نريد 2025.

وعلى الرغم مما تمر به المملكة الأردنية الهاشمية من ظروف صعبة والتحديات التي يواجهها الاقتصاد الوطني والمتمثلة خصوصاً في قطاعات الطاقة والمياه والبطالة وتفاوت مستويات التنمية بين المحافظات وتزايد مستويات الدين العام هذا فضلاً عن الظروف الإقليمية الصعبة وأزمة اللجوء السوري، إلا أن الجهود التي تبذل لجعل الأردن مركز إقليمي

للمنظمات الاقتصادية من خلال المبادرات الإصلاحية في جميع المجالات ما جعلتني أتوجه للكتابة عن هذه المبادرات وكلي فخر واعتزاز بأن هذه المدينة الصغيرة محدودة الإمكانيات تسعى لرفاه المواطن وتحسين الخدمات لتحقيق الاستقرار المالي القائم على الاستدامة المالية وتحقيق الاعتماد على الذات وتعزيز الإنتاجية وتنافسية الاقتصاد الأردني.

ولقد تميز عهد الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بإقدامه على إصلاحات جريئة في المجالات الاقتصادية والتشريعية وخطا خطوات واسعة لتعزيز اندماج الأردن في الاقتصاد العالمي لذا، في الفصل الأول من الكتاب حاولت أن أسلط الضوء على المبادرات الملكية الشاملة ومن ثمّ تحدثت عن المبادرات السياسية الإصلاحية مثل الأجندة الوطنية وكلنا الأردن ومنظومة النزاهة الوطنية ومبادرة شراكة الحكومات الشفافة ومتطلباتها.

وعلى الرغم من الأزمة الاقتصادية التي تعرض لها الأردن مع نهاية الثمانينيات، إلا أن هذه الأزمة قد دفعتها للبحث عن نموذج تنمية مختلف وقد ارتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مباشرة بمدى تطور الخدمات المالية، ولقد تأثر الاقتصاد الأردني بالركود الاقتصادي الذي أصاب دول المنطقة لذا في الفصل الثاني من الكتاب أحببت أن أسلط الضوء على مبادرات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التصحيح الاقتصادي التي حققتها الأردن في هذا المجال.

وبما أن الإدارة المالية العامة تلعب على مستوى الدول دورًا بالغ الأهمية في رسم السياسة المالية الوطنية، والإشراف على تنفيذها، وتوجيه الاستثمارات الحكومية، علاوة على إدارة الدين الحكومي المحلي والخارجي، ولدى تحليل أداء قطاع الخدمات المالية في المملكة تبين أنه جيد بصورة عامة مقارنة مع البلدان الأخرى ومع ذلك تواجه الإدارة المالية العديد من التحديات والتي تطلبت اتخاذ إجراءات بشأنها، لذا في الفصل الثالث من الكتاب سلطت الضوء على أهم الإستراتيجيات وبرامجها المتعلقة بإصلاح الإدارة المالية العامة في الأردن وذلك من خلال عدة محاور تحدثت عنها بالتفصيل.

إن التغيير هو أحد سمات العصر الحالي، وإذ لم يصاحب هذا التغيير عملية تكيف ستظهر نتائجها من خلال عدد من المظاهر السلبية سواء في النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية وهو ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري. لذا ولمواجهة ظهور مثل هذه المظاهر لا بد من تبني برامج عملية شاملة تصب في مجرى التطور الضروري في

العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع القطاعات، ولقد تعرض الأردن لموجات من الهجرة ساهمت بزيادة عدد السكان ضمن مناخ إقليمي مضطرب وترتب على ذلك توسع في مهام مؤسسات القطاع العام فأصبح من الصعب إدامة النهج التوسعي في الإدارة الحكومية لما لذلك من تبعات مالية كبيرة، لذا تبنت الحكومة وبناء على توجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم برامج إصلاح إداري لرفع زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية وتخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها ومنتجاتها. لذا في الفصل الرابع من الكتاب سلط الضوء على أهم برامج الإصلاح الإداري ومحاورها وأهدافها والتحديات التي تواجه عملية الإصلاح.

وتمثل المؤشرات الدولية مدخلاً رئيساً في عملية رسم السياسات العامة وصنع القرارات، حيث أنها تلعب دوراً هاماً في وصف واقع حال مختلف المجالات الاقتصادية والاستثمارية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية في الدولة، لذا في الفصل الخامس من الكتاب أحببت أن أسلط الضوء على أهم المؤشرات العالمية لما لها من أهمية في وضع تصور حول أثر السياسات والقرارات التي يتم تبنيها واتخاذها. حيث تبرز أهمية هذه المؤشرات في أنها تعتبر أحد المراجع الرئيسة التي تستند إليها الدول والجهات المانحة في تحديد الدول الأكثر ملاءمة لتنفيذ نشاطاتها في المجالات الرئيسة كالاستثمار، والسياحة، والعلاقات الثنائية، وتقديم المساعدات والمنح والقروض، والتعليم،... كما أنها تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على التنافسية والانطباع العالمي عن الدولة.

الكتاب مكون من خمس فصول رئيسة، حاولت من خلال صفحاته التركيز على أهم المبادرات التي انتهجتها الحكومة لتضع الأردن على مسار النمو الاقتصادي السريع وتعزيز مفهوم التنمية المستدامة، وعلى الرغم من المبادرات الإصلاحية في جميع المجالات إلا أن تلك الإنجازات قد رافقتها بعض التحديات والتي ما زالت ماثلة للعيان، لذا أحببت أيضاً أن أسلط الضوء على بعض التحديات التي رافقت عملية الإصلاح.

سوسن زهير المهدي



## الفصل الأول

مدخل لبرامج الإصلاح المالي والإداري



## الفصل الأول مدخل لبرامج الإصلاح المالي والإداري

لقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو من خلال تبنيها للعديد من برامج الإصلاح المالي والإداري لرفع كفاءة الأجهزة الادارية من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة إدراكاً منها لأهمية التطوير الإداري كون أن الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة من حيث التنمية الشاملة المستدامة.

وهذا لا يتم إلا من خلال إحداث تغييرات في الهياكل التنظيمية داخل المؤسسات الحكومية، حيث إن ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة قد أدى إلى إحداث تغييرات في جميع النواحي الاقتصادية والإدارية والثقافية والاجتماعية، لذلك فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة التحديات المصاحبة لهذه التغييرات.

والإصلاحات هي سمة تميزت بها الدولة الأردنية منذ القدم وهو ما ساهم دوماً في مواجهة كل التحديات التي واجهت مسيرة الأردن منذ حرب 1948 وعدم مواجهة هذه التغييرات والتحديات سيؤدي إلى ظهور ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري. لذا جاءت توجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بضرورة تبني برامج عملية شاملة تصب في مجرى التطور المطلوب في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة.

لقد تميز عهد الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بإقدامه على إصلاحات جريئة في المجالات الاقتصادية والتشريعية وخطا خطوات واسعة لتعزيز اندماج الأردن في الاقتصاد العالمي وأنضم الأردن عام 2000 إلى منظمة التجارة العالمية ووقع عام 2001م اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية وأنشأ برامج المنطقة الصناعية النوعية المرتبطة بالأسواق الأمريكية، كما وتم خصخصة الاتصالات وإصلاحات إدارية واسعة، ولتحقيق رؤية جلالة الملك عبد الله الثاني حفظه الله في الوصول إلى أردن حديث يلبي طموح المواطن الأردني في التقدم والازدهار تم إطلاق سلسلة من المبادرات السياسية الإصلاحية

## الفصل الأول: مدخل لبرامج الإصلاح المالي والإداري

مثل الأردن\_أولاً، وكلنا الأردن 2002، والأجندة الوطنية 2005، ووثيقة الأردن لعام 2025م والعديد من المبادرات الموضحة أدناه ولكني سأسلط الضوء على أهم المبادرات ومحاورها المتعلقة في عملية الإصلاح المالي والإداري.

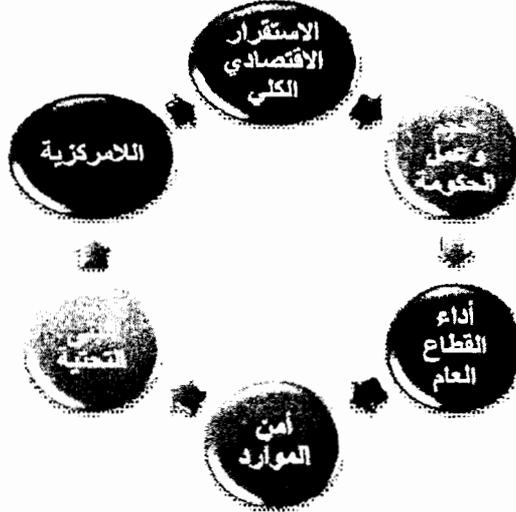
### المبادرات الملكية الشاملة:

- رسالة عمان.
- الأجندة الوطنية 2007 -2017م
- الأردن أولاً.
- كلنا الأردن.
- ملتقى كلنا الأردن .
- حقوق الإنسان.
- القضاء.
- التعليم.
- مبادرة التعليم الأردنية.
- تطوير التعليم نحو الاقتصاد المعرفي.
- مبادرات تعليمية أخرى.
- تقنية المعلومات.
- مبادرة ريتش .
- الإستراتيجية الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لعام 2007م
- الحكومة الإلكترونية.
- التعليم الإلكتروني.
- محطات المعرفة.
- ملتقيات تكنولوجيا المعلومات.
- الرعاية الصحية.
- رعاية ذوي الاحتياجات الخاصة .

- الإسكان.
  - إسكان القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية.
  - إسكان ذوي الدخل المحدود - الأسر العفيفة.
  - إسكان المعلمين.
  - مدينة خادم الحرمين الملك عبد الله بن عبد العزيز آل سعود السكنية في الزرقاء.
  - سكن كريم لعيش كريم.
- الزراعة.
- الطاقة.
- رعاية المقدسات.
  - الملك عبد الله الثاني والقدس .
  - إعمار مساجد الأنبياء والصحابة ومقاماتهم في الأردن.
- صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية.
  - برنامج التمكين الديمقراطي.
  - صندوق دعم المشروعات العلمية في الشرق الأوسط.
  - الصندوق الهاشمي لتنمية البادية الأردنية.
  - مركز الملك عبد الله الثاني للتصميم والتطوير .
  - تدريب وتشغيل الشباب .
  - المخططات الشمولية .
  - مركز الملك عبد الله الثاني للتميز .
  - جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية .
  - جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز للقطاع الخاص .
  - جائزة الملك عبد الله الثاني للتميز لجمعيات الأعمال .
  - جائزة الملك عبد الله الثاني للياقة البدنية.

- مؤتمر البتراء للحائزين على جائزة نوبل .
- مؤتمر البتراء الأول للحائزين على جائزة نوبل أيار/مايو (2005).
- مؤتمر البتراء الثاني للحائزين على جائزة نوبل (21 - 22 حزيران/يونيو 2006م).
- مؤتمر البتراء الثالث للحائزين على جائزة نوبل (15- 16 أيار/مايو 2007).
- مؤتمر البتراء الرابع للحائزين على جائزة نوبل (17 - 19 حزيران/يونيو 2008).
- مجموعة الإحدى عشرة .
- المجلس الاقتصادي الاستشاري.
- المجلس الاقتصادي الاستشاري الأول .
- المجلس الاقتصادي الاستشاري الثاني .
- الخطوة الاقتصادية الثالثة في العقبة .
- منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

### المبادرات ذات الأولوية والمتعلقة بالإصلاح المالي والإداري



الشكل (1): المبادرات ذات الأولوية بعملية الإصلاح

(أ) الاستقرار الاقتصادي الكلي:

تعتبر الأولويات الإستراتيجية التالية مهمة في عمليات الإصلاح المالي وذلك عن طريق عدة مبادرات من شأنها رفع سوية القطاع العام ووصولها الى الهدف الإستراتيجي الرئيسي الوارد في وثيقة الأردن 2025م وهذه الإستراتيجيات هي:

- 1- تعزيز إدارة الإيرادات الضريبية وتحسين عملية التحصيل.
- 2- توسيع استخدام الأنظمة الإلكترونية لتحصيل الإيرادات.
- 3- الحد من الإعفاءات وتشديد أحكام الإعفاء.
- 4- الإنفاق الرأسمالي.
- 5- مراجعة آليات وإجراءات ترشيد وضبط النفقات العامة.
- 6- توسع استخدام الأنظمة الإلكترونية في ترشيد النفقات.
- 7- تخفيض عجز الموازنة العامة.
- 8- إدارة الدين العام والتمويل.
- 9- تعزيز الرقابة المالية.
- 10- تعزيز الشفافية والإفصاح المالي.
- 11- إعداد الموازنة العامة.

(ب) مبادرات حجم وعمل الحكومة:

- 1- تطوير هيكله الجهاز الحكومي وإصلاح البيئة التنظيمية.
- 2- تطوير الحكومة الإلكترونية.

(ج) مبادرات أداء القطاع العام / الشفافية والمساءلة:

- 1- دعم آلية صنع القرار في مجلس الوزراء.
- 2- تعزيز ممارسات الشفافية والمساءلة في مؤسسات القطاع العام.
- 3- تطوير الخدمات الحكومية بما يلبي طموحات المواطن الأردني.
- 4- رفع كفاءة الخدمة المدنية.
- 5- دعم الإبداع والتميز.

### مبادرة الأجنحة الوطنية:

تعتبر منهجية الأجنحة الوطنية هي المبادرة الأولى من نوعها في المنطقة من حيث:

- 1- فلسفة الإعداد والتطوير.
- 2- المشاركة.
- 3- التنفيذ.
- 4- الالتزام.
- 5- المساءلة.

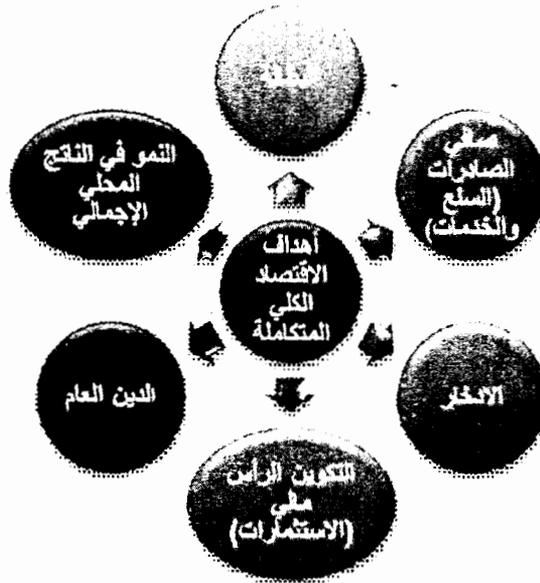
وهي برنامج متكامل يضع الأردن على مسار النمو الاقتصادي السريع والمشاركة الاجتماعية الأوسع ويتضمن إستراتيجيات شاملة ومبادرات للتنمية بجميع جوانبها، مع مراقبة ومتابعة التنفيذ وفق معايير قياس الأداء.

### أهداف الأجنحة الوطنية:

- 1- زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني.
- 2- تأكيد مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء.
- 3- تعزيز السلامة الوطنية.
- 4- بناء الثقة بين المؤسسات والمواطنين.
- 5- تنمية الموارد الاقتصادية والاجتماعية.
- 6- تطوير قاعدة الإنتاج وتوزيع مكاسب التنمية.

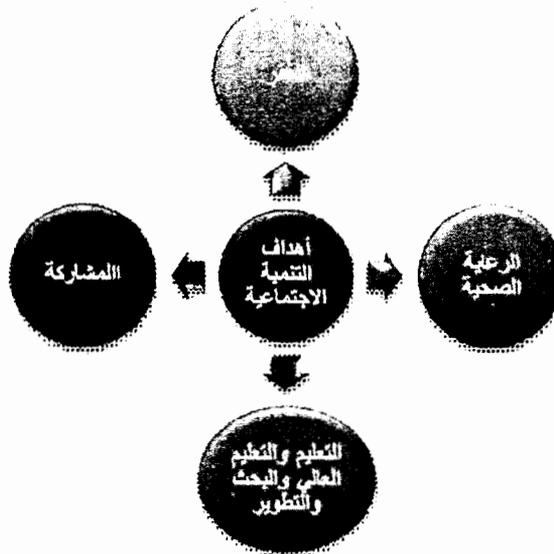
وقد جاءت الأجنحة الوطنية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية الطموحة

كما يلي:



الشكل (2): الأهداف الاقتصادية للأجندة الوطنية

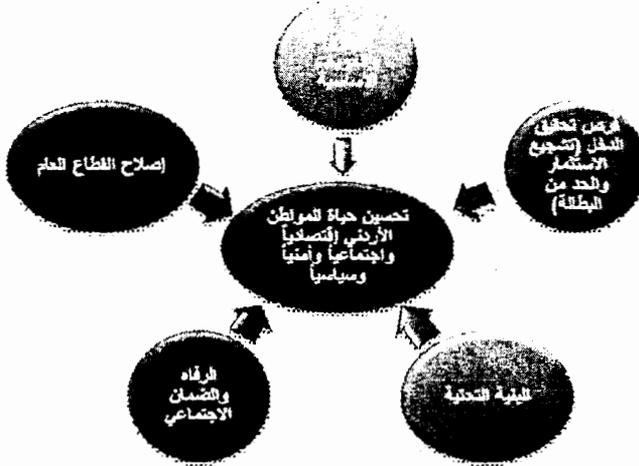
إضافة إلى العديد من أهداف التنمية الاجتماعية وكما يلي:



الشكل (3): أهداف التنمية الاجتماعية للأجندة الوطنية

أما من ناحية تحسين حياة المواطن الأردني فقد شملت أهداف الأجندة الوطنية في

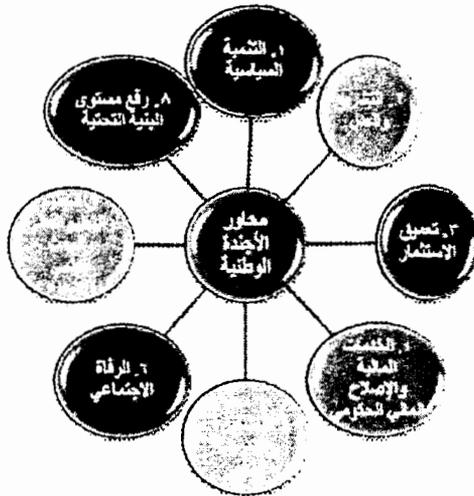
هذا المجال النقاط التالية:



الشكل (4): أهداف الأجندة الوطنية في مجال تحسين حياة المواطن

محاور الأجندة الوطنية:

لتحقيق أهداف الأجندة الوطنية تم التركيز على ثمانية محاور رئيسة هي:



الشكل (5): محاور الأجندة الوطنية

(1) مبادرات محور التنمية السياسية والمشاركة:

- تنظيم الحياة السياسية.
- حرية الإعلام.
- المشاركة.
- الأحزاب السياسية.
- قانون الانتخاب.

(2) مبادرات محور التشريع والعدل:

- ديوان التشريع والرأي بحيث يتم تطوير وتحديث التشريعات.
- القضاء الشرعي بحيث يتم تطوير أداء المحاكم لتعزيز استقلالها وحياتها في اتخاذ القرار بكفاءة ونزاهة.
- القضاء النظامي وذلك من خلال تطوير أداء الجهاز القضائي وتعزيز استقلاله ونزاهته.

(3) مبادرات محور تعميق الاستثمار:

- الإطار المؤسسي وذلك من خلال تحسين البيئة الاستثمارية وزيادة توافقيتها.
- القطاعات بحيث يتم زيادة مساهمة الشركات الكبيرة والمتوسطة في النشاط الاقتصادي وزيادة الصادرات في قطاعات مختارة قابلة للنمو.
- عام: بحيث يكون هناك ضمان لاستيعاب الأيدي العاملة.

(4) مبادرات محور الخدمات المالية والإصلاح المالي:

- الإصلاح المالي الحكومي: من خلال تقديم خدمات حكومية أفضل ومواصلة الحفاظ على الاستقرار النقدي والمصرفي في المملكة وتحقيق وضع مالي سليم وقابل للاستمرار للخرينة العامة.
- الخدمات المالية: وذلك بتطوير وتنظيم قطاع التأمين وصولاً لتكريس الأردن كمركز تأمين إقليمي.
- سوق رأس المال: حيث يتم تطوير سوق رأس المال والخدمات المالية.

(5) مبادرات دعم التشغيل والتدريب المهني:

- الإطار المؤسسي
- التدريب
- التشغيل : من خلال خفض مستويات البطالة وتشغيل العاطلين عن العمل.

(6) مبادرات محور الرفاه الاجتماعي:

- مكافحة الفقر.
- الرعاية الصحية العامة.
- الضمان الاجتماعي.

(7) مبادرات قطاع التعليم والتعلم العالي والبحث العلمي

- الحاكمية والإدارة.
- التعليم العام.
- التعليم العالي.
- البحث العلمي.

(8) مبادرات قطاع البنية التحتية:

- قطاع المياه.
- قطاع الطاقة.
- قطاع الاتصالات.
- قطاع النقل:
- النقل البري.
- السكك الحديدية.
- النقل البحري.
- النقل الجوي.
- قطاع البيئة:
- التنظيم.
- إدارة الفضلات.
- التلوث.
- الموارد الطبيعية.

## أبعاد الأجندة الوطنية:

تم تطوير مبادرات الأجندة الوطنية في ضوء تفاعل ثلاث أبعاد رئيسية:

### البعد الأول: الحكومة والسياسات ويشمل:

- إيجاد البيئة الاستثمارية المناسبة.
- الانضباط المالي.
- الحكم الرشيد.
- التنمية المؤسسية.
- التنافسية الاقتصادية.
- تفعيل دور الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- تعزيز الأمان الاجتماعي.

### البعد الثاني: الحقوق والحريات الأساسية ويشمل:

- المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- المساواة أمام القانون.
- تكافؤ الفرص.
- حرية التعبير.
- إيجاد قطاع إعلامي حر ومسئول.

### البعد الثالث: الخدمات والبنية التحتية والقطاعات الاقتصادية ويشمل:

- تطوير خدمات النقل العام.
- تطوير المصادر المائية واستخدامها بشكل أمثل.
- تعزيز الصناعة المصرفية.
- توسيع استخدام تقنية الاتصالات والمعلومات.

وقد ترجمت الأجندة الوطنية إلى سياسات وإجراءات على النحو التالي:

## الفصل الأول: مدخل لبرامج الإصلاح المالي والإداري

1- وزارة مراقبة الأداء الحكومي (المستوى الإستراتيجي): لضمان أن مؤسسات الحكومة مجتمعة تعمل في اتجاه تحقيق أهداف واضحة ومحددة، وأنها تقوم بقياس أدائها، وأن هذه الأهداف والتوجهات تنعكس في سياسات وبرامج وموازنات الوزارات والمؤسسات الحكومية.

2- وزارة تطوير القطاع العام (المستوى التنفيذي): لضمان أن الحكومة تعمل بفاعلية وكفاءة، وتسعى بشكل مستمر إلى تحسين أدائها على أرض الواقع.

### المراحل الزمنية للتحويل الاقتصادي والاجتماعي في الأردن:

لقد تم تطبيق الأجندة الوطنية على عدة مراحل وهي كم يلي:

1- المرحلة الأولى (2007-2012م): ركزت هذه المرحلة على إيجاد فرص عمل للجميع من خلال:

- ترويج الصناعات.
- القضاء على البطالة الهيكلية.
- زيادة دعم التشغيل والتدريب المهني بشكل كبير.
- تحسين وتطوير قطاع التعليم.
- الاستثمار في البنية التحتية الرئيسة.
- وضع التشريعات الناضجة لتنمية الحياة السياسية والبدء بتطبيقها.

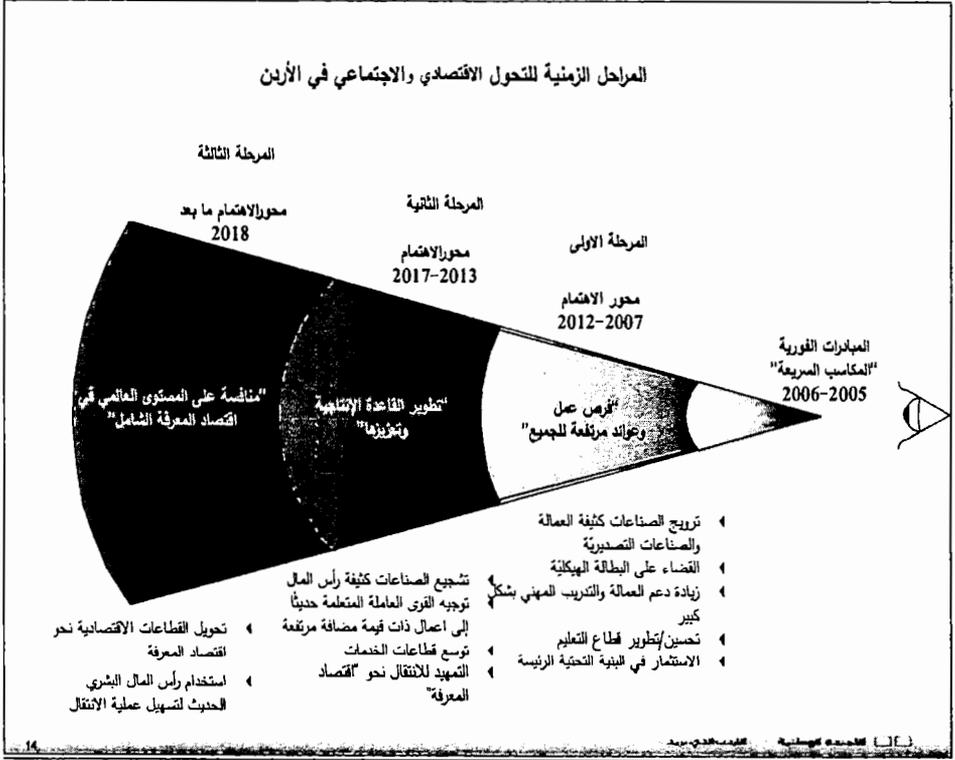
2- المرحلة الثانية (2013-2017م): وقد ركزت هذه المرحلة على تطوير القاعدة الإنتاجية وتعزيزها من خلال:

- تشجيع الصناعات كثيفة رأس المال.
- توجيه القوى العاملة المتعلمة حديثاً إلى أعمال ذات قيمة مضافة مرتفعة.
- التمهيد للانتقال نحو اقتصاد المعرفة.
- إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة في المجتمع الأردني.
- تطوير الحياة الحزبية ونضوجها.

3- المرحلة الثالثة ما بعد (2018م): وهذه المرحلة تركز على منافسة على المستوى العالمي

في اقتصاد المعرفة من خلال:

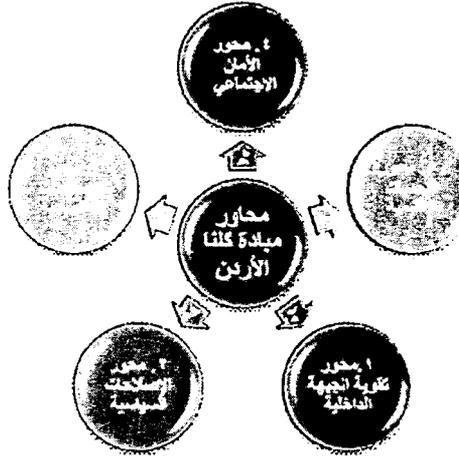
- تحويل القطاعات الاقتصادية نحو اقتصاد المعرفة.
- استخدام رأس المال البشري الحديث لتسهيل عملية الانتقال.



الشكل (6): المراحل الزمنية للتحوّل الاقتصادي والاجتماعي في الأردن

مبادرة كلنا الأردن:

بناءً على توجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم في تعزيز مفهوم التنمية المستدامة وانعكاساتها على مستوى معيشة المواطن فقد أطلق جلالته مبادرة (كلنا الأردن) في تموز من عام 2006م. وقد جاءت هذه المبادرة لتتضمن عدة محاور وهي كما في الشكل التالي:



الشكل (7): محاور مبادرة كلنا الأردن

وتنفيذاً لتوجيهات جلالة الملك، تعهدت الحكومة في 5 آب/أغسطس 2006م بأن تكون قرارات "كلنا الأردن" العنوان الرئيس لأدائها من خلال توفير كل أوجه الدعم لهيئة "كلنا الأردن" والتعاون معها بنفس الروح التي سادت أجواء الملتقى للوصول الى مرحلة التنفيذ السليم والوفاي لجميع القرارات والبرامج التي صدرت عن الملتقى .

وأعدت الحكومة برنامجاً تنفيذياً لمبادرة "كلنا الأردن" اشتملت على:

- 1- سياسات وبرامج ومشروعات محددة بإطار زمني للتنفيذ وتكاليف مالية محددة، وإدراج المخصصات المالية اللازمة للتنفيذ ضمن الموازنة العامة سنوياً .
- 2- وفي مجال القوانين والتشريعات التي تم التوافق على أهميتها في الملتقى، أقرت قوانين جديدة للبلديات والأحزاب السياسية وللمركز الوطني لحقوق الإنسان وضمان حق الحصول على المعلومات .
- 3- وفي مجال المحاسبة الحكومية ومحاربة الفساد، أقرت قوانين مكافحة غسيل الأموال وهيئة مكافحة الفساد وإشهار الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين ومن هم في الخدمة العامة. وفي قطاع التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي أقر قانون هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي لضمان جودته، وعدل قانون براءات الاختراع.

## مبادرة ميثاق النزاهة الوطنية:

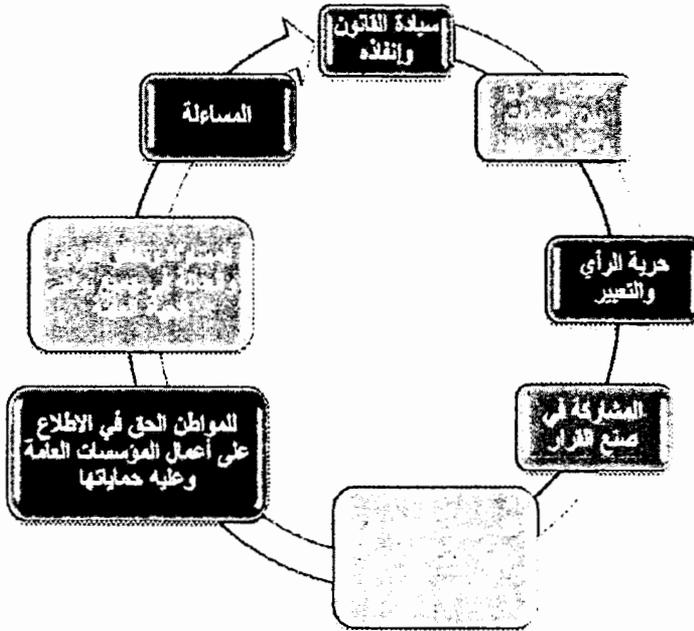
إن محاربة الفساد بأشكاله جميع وقبل وقوعه هو من جلّ اهتمامات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم وكما ورد في خطاب جلالته بتشكيل لجنة لدراسة الأنظمة الإدارية والمالية وتعزيز مبادئ الشفافية والعدالة في اتخاذ القرار الإداري داخل المؤسسات الحكومية وتعزيز منظومة النزاهة<sup>(1)</sup> وتأسيساً على هذه الثوابت وترجمة ذلك لا يتم إلا من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية والمساءلة وفقاً لأفضل الممارسات والمعايير المهنية.

وقد أتت مبادرة جلالته الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بتعزيز منظومة النزاهة الوطنية من خلال تشكيل لجنة ملكية تقوم بمراجعة شاملة لما هو قائم، وتخرج بتوصيات من شأنها تقويم المسيرة وتعزيز الإيجابيات والحد من السلبيات وتتضمن جملة من الإجراءات العملية التي من شأنها تحقيق ما تريد من ميثاق النزاهة الوطنية، ومن أبرز هذه الإجراءات ما يلي:

- 1- تأصيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في مؤسسات الدولة، وضمان تكاملها واشتراكها في تحمل المسؤولية الوطنية.
- 2- شفافية الإدارة العامة في التعامل مع الرأي العام، في أعمالها وإجراءاتها وخدماتها ونتائجها.
- 3- الربط بين المسؤولية والمساءلة والمحاسبة في الإدارة العامة.
- 4- استخدام السلطة التقديرية في أضيق الحدود.
- 5- معالجة القصور في التشريعات ومواطن الخلل والضعف في البنية التنظيمية لمؤسسات الدولة.

(1) الخطة التنفيذية ميثاق النزاهة الوطنية 2013.

ركائز النزاهة الوطنية وتشمل:



الشكل (8): ركائز النزاهة الوطنية

### مكونات الإصلاح الشامل في منظومة النزاهة الوطنية:

لتحقيق الإصلاح الشامل والنزاهة الوطنية لا بد من تكامل وترابط مجموعة من المكونات كالتشريعات والبنية التنظيمية والقدرات المؤسسية والوظيفية والثقافة السائدة وهذه المكونات هي كما يلي:



الشكل (9): مكونات الإصلاح الشامل في منظومة النزاهة الوطنية

معايير الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية:

- 1- تعزيز دور الجهات الرقابية.
- 2- تعزيز دور الوحدات الرقابية.
- 3- تعزيز دور جهات التنظيم والرقابة القطاعية.
- 4- مراجعة البنية التشريعية والتنظيمية والإجرائية لآلية إعداد الموازنات الحكومية وآلية إحالة عطاءات اللوازم والأشغال الحكومية.
- 5- تطوير معايير تقديم الخدمات الحكومية ونشرها.
- 6- مراجعة وتوحيد الأنظمة المالية المعمول بها في الجهاز الحكومي.
- 7- تطوير الإدارة العامة.
- 8- تعزيز مبادئ وممارسات الحكومة الرشيدة في مؤسسات القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني.
- 9- تطوير الأطر التي تنظم العلاقة التشاركية بين القطاعين العام والخاص.
- 10- مراجعة آلية إعداد التشريعات ومراجعة التشريعات الحالية وفق سلم أولويات.
- 11- إرساء ثقافة الشفافية في العمل العام.
- 12- تقنين منح صفة الضابطة العديلة.
- 13- محور هيئات الرقابة والنزاهة والوطنية.

- 14- تعزيز اللامركزية والحكم المحلي.
- 15- إصلاح وتطوير منظومة التعليم.
- 16- محور السلطة القضائية.
- 17- محور التنمية السياسية والبرلمانية.
- 18- تعزيز ثقافة النزاهة وسيادة القانون لدى المواطن.

### مبادرة شراكة الحكومات الشفافة:

تم إطلاق مبادرة شراكة الحكومات الشفافة رسميًا في أيلول من العام 2011، بالتزامن مع قيام الحكومات الأعضاء في اللجنة التوجيهية بتبني إعلان الحكومات الشفافة، وتقديم خطط العمل تتضمن التزامات طوعية، وتعتبر هذه الشراكة مجهودًا عالميًا لتحسين أداء الحكومات، حيث يطمح المواطنون لحكومات أكثر شفافية، وفعالية، وخاضعة للمساءلة، ذات مؤسسات تمكّن المواطنين، وتستجيب لطموحاتهم وآمالهم، علمًا بأن الوصول إلى هذا الهدف يتطلب: القيادة السياسية، والمعرفة التقنية، ومجهود واستثمار مستدام، كما تستلزم التعاون والشراكة بين الحكومات والمجتمع المدني.

إن شراكة الحكومات الشفافة هي مبادرة متعددة الأطراف، تهدف إلى تأمين الالتزام الجدي من قبل الحكومات المشاركة للترويج للشفافية، وتمكين المواطنين، ومكافحة الفساد، وتسخير التكنولوجيا لتعزيز الحاكمية، من خلال تقديم خطة عمل تتضمن التزامات طوعية. وستقوم بتوجيه هذه الشراكة، وروح العمل الجماعي، لجنة توجيهية تتكون من الحكومات المشاركة ومنظمات المجتمع المدني. ويشرف على الشراكة لجنة توجيهية دولية، تضم أصحاب العلاقة، وتتكون من ممثلين عن الحكومات وعن مؤسسات المجتمع المدني.

وللانضمام لهذه الشراكة، يجب أن تستوفي الدول المشاركة المتطلبات التالية:

- 1- تبني إعلان الحكومات الشفافة.
- 2- تقديم خطة عمل واضحة، تعد بشكل تشاركي، تأخذ بعين الاعتبار آراء العامة.
- 3- الالتزام بتقديم تقارير مستقلة ذات مصداقية حول التقدم والإنجاز في تنفيذ خطة العمل.

## متطلبات المشاركة للإنضمام لشراكة الحكومات الشفافة:

- 1- تبني إعلان الحكومات الشفافة .
  - 2- تقديم خطة عمل واضحة، تعد بشكل تشاركي، تأخذ بعين الاعتبار آراء العامة .
  - 3- الالتزام بتقديم تقارير مستقلة ذات مصداقية حول التقدم والإنجاز في تنفيذ خطة العمل .
- تم إطلاق مبادرة شراكة الحكومات الشفافة رسميًا في أيلول من العام 2011م، بالتزامن مع قيام الحكومات الأعضاء في اللجنة التوجيهية بتبني إعلان الحكومات الشفافة، وتقديم خطط العمل تتضمن التزامات طوعية .

## الأهداف العامة لمبادرة شراكة الحكومات الشفافة:

- 1- تعزيز الشفافية.
- 2- تمكين المواطنين.
- 3- محاربة الفساد.
- 4- توظيف التكنولوجيا الحديثة لتعزيز الحاكمية.

## التحديات (Grand Challenges) :

تتمحور التزامات مبادرة شراكة الحكومات الشفافة حول خمسة تحديات رئيسة تواجه الحكومات. ففي السنة الأولى، ستختار الحكومات المشاركة أحد هذه التحديات على الأقل، وتقوم بتحديد التزامات معينة لمعالجة هذا التحدي، علمًا بأن المبادرة ترحب بمعالجة أكثر من تحدٍ في السنة الأولى وهذه التحديات هي :

- 1- تحسين الخدمات العامة: تشجع المبادرة على تحسين مجموع الخدمات المقدمة إلى المواطنين والتي تتضمن الصحة، التعليم، القانون الجنائي، المياه، الكهرباء، الاتصالات، وأي قطاع خدمات مشابه .
- 2- زيادة المصداقية العامة: محاربة الفساد، وتعزيز الأخلاق العامة، سهولة الوصول إلى المعلومة، تشجيع الإصلاح المالي، الإعلام والحريات العامة.

- 3- إدارة الموارد العامة بفاعلية أكبر: الموازنة العامة، المشتريات، الموارد الطبيعية والمساعدات الخارجية.
- 4- تحقيق مجتمعات أكثر أمنًا: السلامة العامة، قطاع الأمن، المخاطر والكوارث والمخاطر البيئية.
- 5- محاسبة الشركات: مسؤولية الشركات في المواضيع المتعلقة بالبيئة، مكافحة الفساد، حماية المستهلك، ودعم المجتمع المحلي .

### خطط عمل الحكومات المشاركة:

- 1- الحكومات المشاركة ستقدم خطط عمل توضح التزامها بمبادئ الشراكة، علمًا بأن الحكومات المشاركة يجب أن تبدأ بتقديم وعرض جهودها المبذولة والمتعلقة بالتحدي (التحديات الرئيسية التي اختارتها) بحيث يتضمن ذلك الإستراتيجيات والبرامج القائمة لمعالجة التحدي/التحديات .
- 2- خطط العمل من شأنها توضيح الالتزامات الحكومية لمواجهة تحدٍ معين، مما سيعزز جهود الحكومة في مواجهة هذا التحدي. كما ستبني هذه الالتزامات على الجهود القائمة، وتحدد خطوات جديدة لإكمال برامج الإصلاح القائمة، أو تطلق حراكًا جديدًا حول إحدى التحديات التي لم يسبق التعامل معها .
- 3- تتفهم مبادرة شراكة الحكومات الشفافة أن الحكومات المشاركة سوف تبدأ من نقاط أساس مختلفة (Different Baselines)، لذلك تشجع الشراكة الحكومات على اختيار التحديات الرئيسية والالتزامات في سياق مميزات وخصائص كل دولة .

### التزامات الحكومات المشاركة:

جميع التزامات الحكومات المشاركة يجب أن تعكس أربعة مبادئ رئيسية:

- 1- الشفافية: سهولة وحرية وصول العامة إلى المعلومات حول النشاطات والقرارات الحكومية وفق المعايير العالمية .

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

2- المشاركة الشعبية: تسعى الحكومات إلى تشجيع المواطنين على المشاركة بالنقاش العام بهدف تقديم مدخلات وإضافة كل ما يجعل الحكومات أكثر فاعلية، ومبادرة، ومتجاوبة مع آراء المواطنين .

3- المحاسبة: هناك قوانين، وتعليمات وآليات تطالب الحكومات بتبرير القرارات التي تتخذها، ومساءلتها حال الفشل في الالتزام بالقوانين والتعليمات .

4- التكنولوجيا والمبادرة: تتبنى الحكومات أهمية تمكين المواطنين من الوصول إلى التكنولوجيا، وأهمية التكنولوجيا الحديثة في تشجيع المبادرات والإبداع، وزيادة قدرة المواطنين على استخدام التكنولوجيا .

### عناصر إضافية في الشراكة:

1- التشاور: جميع دول الشراكة ستحضر جلسات عمل مع الدول الأخرى المشاركة، واللجنة التوجيهية خلال مرحلة تحديد الالتزامات، وذلك لتشجيع المشاركة حول أفضل الممارسات الدولية والمبادرات الإبداعية، والحفاظ على معايير أداء مرتفعة .

2- آلية تقديم التقارير المستقلة: ستنشر جميع الحكومات تقريراً حول تقدم سير العمل، بعد ثلاثة أشهر من انتهاء فترة العام المرصودة لمعالجة التحدي/ التحديات التي تم اختيارها. بالإضافة إلى تقارير التقييم الذاتي، سيقوم فريق خبراء محلي مستقل متخصص في الحاكمية من نفس الدولة المشاركة، بإعداد تقرير خاص حول تقدم سير العمل .

3- آليات التواصل ضمن الشراكة: تقدم هذه المبادرة شبكة جاهزة من الحكومات واللاعبين غير الحكوميين والذين يملكون خبرة كبيرة في التعامل مع التحديات بشكل إبداعي ومبني على المبادرة، حيث ستستفيد جميع الدول المشاركة من هذه الشبكة، والتي ستمكنها من الحصول على الدعم التقني والخبرات والموارد المطلوبة لتطوير مبادرات إبداعية تصب ضمن هذه الشراكة .

4- بوابة شراكة الحكومات الشفافة: تعتبر البوابة هي الوجود الفعلي للشراكة على شبكة الإنترنت، وهي مكان إيداع جميع خطط عمل الحكومات وإعلان المبادئ .

**معايير أهلية الاشتراك:**

من أجل المشاركة في شراكة الحكومات الشفافة، يجب أن تظهر الدولة المهتمة بالالتزام بأربعة معايير، حيث يقاس هذا الالتزام من خلال مؤشرات موضوعية، وخبراء مستقلين :

1- الشفافية المالية: نشر الموازنة العامة في وقتها هو المعيار الأساسي الذي يساعد على المحاسبة والمساءلة، ووجود نظام موازنة مفتوح وشفاف .

2- حق الحصول على المعلومات: وجود قانون يسمح بحق العامة بالحصول على المعلومات، والبيانات الحكومية يمثل جوهر الحكومات الشفافة والحررة.

3- الإفصاح عن المعلومات المالية المتعلقة بكبار الموظفين وأعضاء المجالس المنتخبة: وجود قواعد تفرض على الموظفين الحكوميين، وأعضاء المجالس المنتخبة وذوي المناصب العليا الإفصاح عن دخلهم وأرصدهم المالية يشكل عنصرًا أساسيًا لمكافحة الفساد، والحكومات الخاضعة للمساءلة.

4- تمكين المواطنين: شراكة الحكومات الشفافة تتطلب مشاركة وتفاعل المواطنين في صنع السياسات، وحماية الحريات العامة.

# الفصل الثاني

## التصحيح الاقتصادي



## الفصل الثاني التصحيح الاقتصادي

شكّلت الأزمة الاقتصادية التي تعرض لها الأردن مع نهاية الثمانينيات من القرن الماضي تحديًا للحكومة دفعها للبحث عن نموذج تنمية مختلف. فقد كان ذلك النموذج مرتبطًا بشكل وثيق بالأوضاع الإقليمية وبثروة النفط لدول الخليج (أسعار النفط، وتحويلات العاملين في الخارج، والمساعدات المالية من الدول النفطية الغنية، والصادرات إلى دول الخليج، والمساعدات الخارجية) وكان من جهة أخرى مرتبطًا بإستراتيجية التنمية التي يديرها القطاع العام، حيث لعبت فيها الحكومات دورًا كبيرًا شكل تأثيرًا بارزًا على أنماط النمو والاستثمار. وقد تميز هذا النموذج بضخامة قطاع الخدمات غير التجارية بسبب جهود الحكومة الواسعة والتحويلات المالية والدور الكبير لقطاع البناء. وبقيت قطاعات التصنيع والتجارة والخدمات الداعمة لباقي قطاعات الاقتصاد والتي كانت تملك إمكانية كبيرة للنمو دون تنمية.<sup>(1)</sup>

ولقد ارتبط تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة مباشرة بمدى تطور الخدمات المالية وسوق رأس المال، وهي القنوات المالية الرئيسية لتمويل المشروعات الجديدة ونمو الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تقوم عادة في الاقتصاديات الحديثة بتشغيل ثلثي القوى العاملة. كما أن توافر الخدمات المالية المتطورة والمنافسة يُغذّي ركيزة أساسية لزيادة الادخار الوطني وتوزيعه على الاستثمارات الأكثر مردودًا. لذلك، لا بد من مواجهة التحديات الهيكلية والتشريعية والتنظيمية والفنية التي تبطئ نمو قطاع الخدمات المالية وتطوره.

ولقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو، وذلك من خلال التركيز على:

- تجهيز البنية التحتية وبناء المؤسسات.
- دخول مجالات الإنتاج وتقديم الدعم.
- ضعف أداء العديد من مؤسسات القطاع العام بسبب:

(1) World Bank: Jordan Development Policy Review.P9.

1- التضخم الإداري والتسعير غير المبني على الكلفة الفعلية.

2- العمل عمومًا على أسس غير تجارية.

### الاضواء الاقتصادية في الأردن قبل عام 1989:

أدى ارتفاع أسعار المواد الخام وانخفاض تكاليف التمويل الخارجي في فترة السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن الماضي إلى تشجيع الحكومة على تمويل المشروعات العامة وبرامج الرفاه الاجتماعي، من خلال القروض الميسرة. فأصبحت الحكومة صاحبة المسؤولية في عملية التنمية، وهو ما أدى إلى بحثها عن مصادر التمويل من أجل بناء المشروعات الكبرى الإنمائية التي ثبت أن القطاع الخاص عاجز عن القيام بها، ورغم أن عقد السبعينيات والأعوام الأولى من ثمانينيات القرن العشرين شهدت تدفقاً هائلاً للموارد الخارجية من أموال نفطية مباشرة ومساعدات وقروض شكلت المصدر الرئيسي لتمويل الاستثمار العام والاستهلاك وخلقتم نمواً اقتصادياً سريعاً نسبياً، إلا أن عائدات النمو اتجهت نحو أنواع الاستهلاك الترفي في كثير من الأحيان.

وعندما تراجعت البيئة الخارجية المواتية فقد تأثر الاقتصاد الأردني بالركود الاقتصادي الذي أصاب دول المنطقة بسبب انهيار أسعار النفط في السوق العالمي في عام 1983م فتعرضت مسيرة الاقتصاد إلى أزمة اقتصادية حادة، جاءت محصلة لعوامل عديدة منها:

- تراجع حجم المساعدات العربية.
- انحسار أسواق الصادرات الوطنية.
- تراجع الطلب على القوى العاملة الأردنية.
- تراجع حوالات الأردنيين العاملين في الخارج.
- تزايد في عجوزات كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة.
- تفاقم مشكلة المديونية الخارجية.
- نزوب الاحتياطات الرسمية من العملات الأجنبية.

وقد أدت تلك الأزمة إلى<sup>(1)</sup>:

- تراجع نمو المساعدات الخارجية إلى الأردن والذي انعكس بدوره على الحساب الجاري مقداره 5.2% من الناتج المحلي الإجمالي.
- تزايد العجز المالي حيث ارتفعت معدلات خدمة الدين إلى ما نسبته 45.4% من الصادرات في عام 1989.
- وصل عجز الموازنة إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى زيادة التضخم حيث قامت الحكومة لمواجهة هذا العجز إلى الاقتراض الحكومي.
- تراجع الاستثمارات إلى ما نسبته 22% من الناتج المحلي الإجمالي.
- تراجع حاد في النمو الاقتصادي الحقيقي.
- ارتفاع ملاحظ في معدل البطالة.
- زعزعة الاستقرار النقدي الناجم عن تدهور سعر صرف الدينار الأردني.
- تسجيل عجز كبير في الميزان التجاري والحساب الجاري.
- ارتفاع معدلات التضخم.
- تعمق الاختلالات الهيكلية.
- تراجع كبير في مستوى المعيشة مقياساً بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الأسمي.

## الإصلاح الاقتصادي في الأردن من 1989-2002<sup>(2)</sup>:

- حاولت الحكومة مواجهة الاختلالات الاقتصادية التي أصابت الإقتصاد بتبني برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي تمثل في حزمة من الإجراءات تتلخص في:
- 1- زيادة الإيرادات المحلية من خلال زيادة معدلات الضريبة المفروضة على عدد من السلع، وإخضاع عدد أكبر من السلع للضريبة وترشيد الإنفاق العام.

(1) حمارنة: منير، واقع الاقتصاد الأردني وآفاق المستقبل في الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية في الأردن، تحرير خالد الوزني، مؤسسة عبد الحميد شومان والمؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان-الأردن 1999، ص.48.

(2) قبلان: بشار محمود، أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية، دار عماد الدين للنشر، 2008 عمان-الأردن ص.82.

2- إعادة بناء احتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية وتعزيز الثقة بالدينار، من خلال ربطه بسلة من العملات بدلاً من ربطه بالدولار فقط، ومطالبة البنوك بإيداع 35% من مجموع العملة الأجنبية لديها لدى البنك المركزي، وترشيد الإنفاق من العملات الأجنبية بحسب الأوليات المحددة من قبل البنك المركزي.

إلا أن الحكومة لم تتمكن من خلال هذين الإجراءين إحتواء الأوضاع الاقتصادية السيئة ولم يكن لدى الحكومة أي خيار سوى اللجوء إلى المؤسسات الدولية (البنك والصندوق) لتبني برامج اقتصادية إصلاحية، وذلك بهدف الحصول على شهادة بسلامة الأوضاع الاقتصادية التي يتبعها الأردن لإعادة ثقة الدائنين به وجدولة الديون المستحقة عليه والحصول على تمويل جديد. فتبنت الحكومة عدداً من الإصلاحات الكبيرة والعميقة، وطبقت برنامجاً للإصلاح بالتعاون مع البنك في نهاية العام 1988، وتم الإتفاق عليه نهائياً مع الصندوق في الربع الأول من العام 1989 ليمتد حتى العام 1993. ثم جاء برنامج ثانٍ امتدت فترته من العام 1994 وحتى 1998. أما البرنامج الثالث الذي تم اعتماده فقد كانت فترته من العام 1999 إلى 2002.

كان الهدف من هذه البرامج توفير الأرضية المناسبة للنمو المستدام في الأردن من خلال: (1)

- 1- إزالة التشوهات أو الاختلالات المختلفة في الاقتصاد، بما في ذلك العجز المالي والتضخم.
- 2- توفير الاستقرار المالي والنقدي بما في ذلك توفير الاحتياطات الكافية لحاجات البلاد من العملات الأجنبية، والمحافظة على معدل سعر صرف الدينار الأردني.
- 3- إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني بتوجيهه نحو تعزيز دور القطاع الخاص وتشجيع استثماراته وإصلاح القطاع العام وتحرير انتقال رؤوس الأموال والسلع من جميع القيود.

(1) النابلسي: محمد سعيد، ماذا بعد برنامج التصحيح الاقتصادي، ورشة ماذا بعد برنامج التصحيح الاقتصادي، المنبر الأردني للتنمية الاقتصادية، عمان-الأردن 2001/10/24م، مركز الأردن الجديد للدراسات عمان-الأردن 2001م، ص 12-15.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

4- تشجيع وتطوير الصناعات المحلية بهدف المنافسة في الأسواق المحلية والخارجية والدولية، بالإضافة إلى تقليل نسبة المستوردات من المواد والسلع الاستهلاكية، من خلال زيادة الصادرات وتقليل المستوردات.

5- تأهيل العمال وتدريبهم بهدف زيادة مهاراتهم، إلى جانب الاستثمار في رأس المال البشري الأردني وتأثيره على سوق العمل الإقليمي.

ويبين الجدول التالي النتائج الفعلية التي حققها الإقتصاد الأردني نتيجة للبرامج التصحيحية الثلاثة التي تبناها الأردن بالتعاون مع البنك والصندوق الدوليين خلال الفترة الممتدة من العام 1989-2002<sup>(1)</sup>:

---

(1) الهزايمة: محمد، تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصصة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، تمويل، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان-الأردن، 2004م، ص 78.

جدول (1): المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الأردني خلال الفترة 1989-2002م

نسبة المستوردات إلى GDP	نسبة الصادرات السلوية إلى GDP	نسبة عجز الميزان التجاري إلى GDP	نسبة الحساب الجاري إلى GDP	نسبة الاحتياطيات الرسمية (عدد أشهر المستوردات)	معدل النمو في عرض النقود (M2)	نسبة الرصيد القائم للبنك الخارجي إلى GDP	نسبة عجز الزيادة العامة (قبل المساعدات) إلى GDP	معدل التضخم CPI	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	السنة
51.9	22.5	31.2-	2.6-	0.2	12.4	157.0	20.6-	25.6	10.7-	3428.7	1989
64.7	22.9	41.5-	18.7-	1.0	5.1	188.8	18.3-	16.2	0.3-	3419.3	1990
59.6	20.9	34.8-	15.4-	4.2	24.5	163.8	17.4-	8.2	1.6	3474.3	1991
62.6	17.9	41.9-	15.1-	3.0	7.9	128.9	3.2-	4.0	14.3	3972.9	1992
63.6	17.9	41.7-	11.7-	2.2	9.3	121.0	5.9-	3.3	4.5	4151	1993
55.5	18.7	32.3-	6.6-	1.7	8.0	111.6	6.1-	3.6	5.0	4358.1	1994
56.7	22.1	29.2-	3.9-	1.5	6.6	105.1	5.4-	2.4	6.2	4627.7	1995
64.6	21.6	36.8-	3.3-	2.1	0.3	109.5	7.8-	6.5	2.1	4723.5	1996
58.8	20.0	32.1-	0.4	5.4	7.8	101.2	7.7-	3.0	3.3	4880.5	1997
48.4	22.8	25.6-	0.3	4.0	7.6	95.1	9.9-	3.1	3.0	5027.6	1998
45.5	22.5	23.6-	5.0	4.8	11.9	95.5	7.3-	0.6	3.1	5181.4	1999
54.1	22.4	31.7-	0.7	6.4	10.2	84.2	7.4-	0.7	4.2	5393.7	2000
54.7	26.0	28.5-	0.0	6.0	5.8	78.7	7.6-	1.8	4.2	5658.1	2001
53.4	29.5	23.8-	4.5	7.6	7.0	80.4	8.1-	1.8	5.0	5930.6	2002

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

يتبين من الجدول رقم (1) أعلاه أن جهود الإصلاح الاقتصادي أثمرت في تحقيق نجاح واضح على مستوى الاقتصاد الكلي رغم تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي منذ العام 1996. كما يتضح أن الاقتصاد الأردني حقق نموًا حقيقيًا نسبته 5% في العام 2002، مقابل تراجع بمعدل نسبته 10.7% في العام 1989. كما واصل معدل التضخم انخفاضه التدريجي من 25.6% في العام 1989م إلى 1.8% في العام 2002م. وعلى صعيد المالية العامة فقد أمكن تخفيض عجز الموازنة العامة قبل المساعدات بصورة تدريجية من 20.6% في العام 1989م إلى 8.1% في العام 2002. كما نجحت السياسة النقدية في استعادة التوازن النقدي باحتواء التضخم، وتحقيق الاستقرار في سعر صرف الدينار، وبناء مستوى ملائم من الاحتياطات من العملات الأجنبية فبعد أن كانت لا تكفي الاحتياطات الرسمية سوى لمدة شهرين من المستوردات في العام 1989 أصبحت في العام 2002م تكفي لمدة تزيد عن سبعة أشهر ونصف. وعلى صعيد القطاع الخارجي فقد سجل الحساب الجاري لميزان المدفوعات وفرًا نسبته 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2002 مقابل عجز بلغت نسبته 18.7% في العام 1990م.

وعلى الرغم من أهمية النتائج التي تحققت لضمان الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، إلا أن الاقتصاد الأردني لا زال يعاني من الاختلالات الهيكلية على المستوى الكلي والجزئي كتباطؤ معدل النمو الاقتصادي، فبعد أن وصلت إلى 14.3% في العام 1992 انخفض إلى 2.1% في العام 1996 ثم ارتفع إلى 5% في العام 2002. والعجز المزمن في الميزان التجاري نسبة إلى الناتج المحلي والذي شكل ما نسبته 31.2% في العام 1989، وانخفض إلى 23.8% في العام 2002 ورغم ذلك ما زال العجز في حدود مرتفعه.

أما بالنسبة إلى الصادرات ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي، فقد شهدت ارتفاعًا بسيطًا طوال برامج التصحيح الاقتصادي، فبعد أن كانت 22.5% في العام 1989م ارتفعت إلى 29.5% فقط في العام 2002م. في مقابل انخفاض نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي من 64.7% في العام 1990م إلى 53.4% في العام 2002.

وفيما يتعلق بالديون الخارجية، فقد تراجع الرصيد القائم للدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 188.8% في نهاية العام 1990م إلى 80.34% في نهاية العام 2002م. وعلى الرغم من الانخفاض، إلا أن حجم الدين العام يبقى مرتفعاً. وقد ساعدت سلسلة من إعادة جدولة الدين عبر نادي باريس<sup>(1)</sup> في جعل الأردن قادراً على التعامل مع الديون الخارجية باتجاه إعادة طرق الدفع لدينه الخارجي، وهو ما يبين أن سبب انخفاض الدين العام الخارجي ليس برامج التصحيح الاقتصادي، بقدر ما هو إعادة جدولة الديون مع نادي باريس ولندن. ويمكن القول: إن بعض النتائج التي تحققت في إطار برنامج التصحيح الاقتصادي فيما يخص المديونية الخارجية، كانت نتيجة إعادة جدولة الديون الخارجية (الديون الرسمية في إطار نادي باريس والديون التجارية في إطار نادي لندن<sup>(2)</sup>) حيث بلغ عدد الاتفاقيات التي تم إعادة هيكلة القروض فيها 6 اتفاقيات كان مجموع المبلغ (2733 مليون دولار) بنسبة 43.4% من الدين الخارجي القائم. أما إعفاءات القروض التي تمت من تاريخ 1989-1996 فكانت (923 مليون دولار). حيث تم شطب ما مجموعه (771 مليون دولار) في عام 1994م، نتيجة اشتراك الأردن في معاهدة السلام مع إسرائيل ومعظمها ديون أمريكية بالدرجة الأولى (637 مليون دولار). وعليه انخفضت نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 1995 إلى 105.1% بعد أن كانت 188.8% في العام 1990.

وبعد تخرج الأردن من برامج صندوق النقد الدولي بنجاح في عام 2004 وفي ضوء توصيات بعثة التقييم المشتركة لصندوق النقد والبنك الدوليين تم وضع إستراتيجية تحديث الإدارة المالية 2004-2007 والتي ركزت على:

1- تعزيز القدرات في مجال المالية العامة من خلال:

- إنشاء وحدة السياسات المالية والاقتصاد الكلي.
- إعداد الإطار المالي متوسط المدى MTFF.

(1) نادي باريس هو مجموعة غير رسمية من الدول الدائنة التي تسعى لإيجاد حلول ملائمة للصعوبات التي تواجهها الدول المدينة في سداد ديونها. ويبلغ عدد أعضاء النادي 19 عضواً دائماً، أما الدول المدينة فعددها 77 دولة. وليس للنادي أي قوانين تشريعية.

(2) نادي لندن هو تجميع للبنوك التجارية الدائنة.

- تطوير الإدارة الضريبية.
  - تعزيز أعمال الرقابة والتدقيق.
- 2- تحقيق النمو المستدام:
- تم تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:
    - ترشيد هيكل النفقات العامة من خلال تقليص حجم الدعم والحد من التوظيف في الوزارات والمؤسسات العامة.
    - تطوير هيكل الإيرادات العامة من خلال تطبيق الضريبة العامة على المبيعات والتحول من التركيز على الضرائب التي تفرض على الدخل إلى الضرائب التي تفرض على الإنفاق.
    - تبني الأسلوب غير المباشر في إدارة السياسة النقدية.
    - تعويم أسعار الفائدة.
    - تحرير حركة المدفوعات الجارية والرأسمالية.
  - تحسين أساليب الرقابة والإشراف على البنوك بما يزيد من قدرتها التنافسية:
    - إزالة القيود الكمية أمام حركة التجارة (الإعفاء من رخصة الاستيراد).
    - تخفيض الرسوم الجمركية وتوحيد الرسوم والضرائب المستوفاة على البضائع المستوردة والمعاد تصديرها في رسم واحد (30%).
    - تحرير الأسعار والأسواق من التدخل الإداري.
    - تم إلغاء وزارة التموين التي كانت تتولى مهام تحديد أسعار السلع والرقابة عليها.
    - إلغاء الدعم الحكومي المقدم للمواد التموينية تدريجياً.
    - تشجيع المنافسة.
    - تطوير الإطار التشريعي والقانوني (قوانين الضرائب وقانون تشجيع الاستثمار وقانون المنافسة وقانون حماية الإنتاج الوطني).

ولكن... بقي أثر الإصلاحات على مستوى معيشة المواطن محدودًا، فمعدلات البطالة بقيت مرتفعة ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الحقيقي بقي يراوح في مكانه. لذلك تم مواصلة تبني العديد من السياسات والإجراءات الإصلاحية التي شملت مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية، من أبرزها:

- الشراكة الحقيقية بين القطاعين العام والخاص.
- تهيئة البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة لجذب الاستثمار.
- إصلاح القطاع العام وتحسين سوية الخدمات الحكومية.
- الإسراع في تنفيذ عمليات الخصخصة.
- الحد من المركزية لتمكين المجتمعات المحلية من المساهمة في العملية التنموية.
- بناء أسس الاقتصاد المعرفي.
- الانفتاح الاقتصادي وتحفيز التجارة.

والتي أدت إلى النتائج التالية:

- معدلات نمو اقتصادي تفوق معدلات النمو السكاني.
- استقرار معدلات التضخم مقاسة بالرقم القياسي لأسعار المستهلك.
- تحسن أداء الموازنة العامة.
- تحقيق فائض في الحساب التجاري (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي).
- انخفاض ملموس في حجم المديونية الخارجية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- تحسن ملموس في أداء الصادرات الوطنية.
- مستوى مريح من الاحتياطي بالعملات الأجنبية.

## الوضع الاقتصادي الراهن<sup>(1)</sup>:

لقد مر النموذج الاقتصادي التتموي ببعض المراحل الصعبة والمتقلبة على مدى العقود الماضية، ومع ذلك حقق الأردن عددًا من الإنجازات المهمة بالرغم من الظروف التي مرت وتمر بها الأردن بسبب المتغيرات التي تمر بها البلاد، وبالرغم من التقدم التي أحرزها الأردن خلال العقد الماضي في تحسين رفاهية الأسرة الأردنية المتوسطة، والحد من الفقر، والمساواة في المجتمع، لكن لم يواكب هذا التقدم تحسن في تنافسية الاقتصاد الأردني. ونتيجة لذلك فالمكاسب التي تحققت قد تتعرض للخطر بسبب نقاط الضعف الحالية والتراجع النسبي في القدرة التنافسية لبيئة الأعمال في الأردن.

على مدى العقد الماضي فقد أنجزت الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات المانحة واللجان الملكية ومؤسسات البحث العديد من الخطط والإستراتيجيات كالأجندة الوطنية (2005م)، والإستراتيجية الوطنية للتعليم (2006م)، والإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2012م)، وتقرير لجنة الخصخصة (2013م)، وإستراتيجية التعليم العالي (2013)، وإستراتيجية تطوير القطاع العام، وبرامجها التنفيذية (2014-2016م) ومخرجات عمل لجنة النزاهة الوطني (2013م). وقد شخّصت هذه المبادرات نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر وخرجت بالعديد من التوصيات المناسبة.

وimقارنة بسيطة لمؤشرات الأداء الاقتصادي والاجتماعي مع دول المنطقة بالإضافة إلى دول ذات خصائص مماثلة للأردن وبالرغم من تصنيف الأردن كإقتصاد ذي دخل متوسط مرتفع، إلا أنه قد حقق مستوى جيدًا نتيجة لمعدلات النمو التي تحققت على مدى العقد الماضي. ويمكن التدليل على ذلك من خلال ترتيب الأردن الدولي حسب مقياس مؤشر التنمية البشرية (HDI)، وترتيب محور الصحة والتعليم وترتيب التنافسية الذي يعده المنتدى الاقتصادي العالمي.

(1) وثيقة الأردن 2025، رؤية وإستراتيجية وطنية، موقع رئاسة الوزراء [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo)

الجدول: رؤية (2025 معيار البلدان المماثلة)<sup>(1)</sup>

المساحة الجغرافية (الف كيلو مربع)	إجمالي رسوم تعدين الموارد الطبيعية (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	الناتج المحلي الإجمالي للفرد (معدل القوة الشرائية 2012)	متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي (دولار)	الناتج المحلي الإجمالي 2012 (مليار دولار)	مجم السكان 2013	البلدان
69	%0.9	6.808	3.489	15.7	4.5	جورجيا
155	%7.4	10.797	4.231	45.7	10.8	تونس
89	%2.8	11.539	4.921	31	6.3	الأردن
109	%2.8	16.041	6.986	51	7.3	بلغاريا
175	%2.5	18.280	14.676	49.9	3.4	أوروغواي
56	%1.6	20.961	13.767	59.2	4.3	كرواتيا
91	%0.9	22.635	12.586	124.6	9.9	هنغاريا
63	%1.0	24.356	14.1	42.3	3	ليتوانيا
304	%1.4	39.199	45.815	247.4	5.4	فنلندا
69	%0.1	43.834	45.783	210.6	4.6	إيرلندا
40	%0.0	53.191	78.9	631.2	8	سويسرا
0.7	%0.0	72.724	52.17	276.5	5.3	سنغافورة

ولكن على الرغم من هذه المبادرات كان التحدي الأساسي خلال السنوات الأخيرة هو عملية التنفيذ وكيفية الالتزام بالمسار المقترح في الخطط والإستراتيجيات بمستوى عالي من التميز وفي الوقت المحدد وفي حدود الموازنة العامة للدولة. لذلك ولتحقيق طموحات الرؤية المستقبلية للأردن (رؤية الأردن 2025م) لا بد من إحداث تحول في التنمية الاقتصادية

(1) المصدر: البنك الدولي، صندوق النقد الدولي.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

والاجتماعية للمملكة، بحيث تكون نموذجًا تشاركيًا يحفز جميع الأردنيين على المشاركة بشكل كامل.

وجاءت رؤية الأردن 2025م لتحدد نموذج اقتصادي جديد من خلال الأسئلة التالية:

- 1- ما هي الأهداف والتطلعات؟
  - 2- أين يجب تركيز الجهود في ظل محدودية الموارد؟
  - 3- كيف يمكن زيادة التأثير الاقتصادي والاجتماعي؟
  - 4- ما هي الموارد التي ينبغي تواجدها؟
  - 5- كيف يمكن إيجاد بيئة تمكينية؟
- وكانت الإجابة على الأسئلة أعلاه وبعد إشراك العديد من أصحاب العمل والمختصين للوصول إلى النموذج الاقتصادي المطلوب هو:

- 1- إيجاد فرص العمل.
- 2- تحقيق الرخاء المستدام.
- 3- مكاسب الرفاهية للأردنيين وعائلاتهم.

ولتحقيق هذه الرؤية تضمنت وثيقة الأردن (2025م) عدد من المبادرات والإجراءات التي ستحقق النمو المستدام والرخاء، وهذه المبادرات تحقق معدلات نمو مستدامة تساهم في تخفيض معدلات البطالة والفقر وزيادة معدلات المشاركة الاقتصادية وفيما يلي أهم المبادرات ذات الأولوية لدفع عجلة النمو الاقتصادي<sup>(1)</sup>:

1- المبادرات ذات الأولوية لقطاع الحكومة:

- الاستقرار الاقتصادي الكلي.
- حجم وعمل الحكومة.
- أداء القطاع العام.

(1) الأردن (2025) رؤية واستراتيجية وطنية، وثيقة الأردن 2025، النموذج الاقتصادي التنموي، عمان- الأردن، ص73.

- أمن الموارد.
  - البنى التحتية.
  - اللامركزية.
- 2- المبادرات ذات الأولوية لقطاع بيئة الأعمال.
- رأس المال من أجل النمو.
  - بيئة الأعمال.
  - الأعمال المتوسطة والصغيرة.
  - عناقيد النمو.
  - التجارة والتنافسية.
- 3- المبادرات ذات الأولوية لقطاع المجتمع.
- سيادة القانون.
  - المواطنة الفاعلة.
  - المجتمعات الأردنية.
  - الفقر والحماية الاجتماعية.
  - السلامة والأمن.
- 4- المبادرات ذات الأولوية بما يتعلق بالمواطن.
- التعليم.
  - الصحة.
  - التشغيل.
  - مشاركة القوى العاملة.

#### التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني:

لم يعد من السهل تطوير توقعات دقيقة لمستقبل أي إقتصاد في هذا العالم "المعولم" حيث تتعدد وتتداخل العوامل المؤثرة على مسار الحياة الاقتصادية. فالإقتصاد الأردني كغيره من الإقتصاديات العالمية يسير في إطار بيئة دولية وإقليمية غير مستقرة ومضطربة، حيث

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

تشير جميع معطيات السياسة والاقتصاد إلى أن عام 2015 حاسم واستثنائي من حيث تحديد مصير الاقتصاد الوطني ورسم ملامحه، حيث أن عام 2015 ينتهي برنامج قرض صندوق النقد الدولي للأردن، بعد ثلاث سنوات من المراجعات لأداء الاقتصاد والمالية العامة ضمن ما اصطلح عليه (برنامج التصحيح الاقتصادي الوطني). ففي هذا العام ستبدأ مصادر التمويل الخارجي بالنضوب كما تشير التقديرات الرسمية، فيما يحتاج الأردن إلى طرق أبواب البنوك المحلية مره أخرى كمصدر رئيس للاقتراض والتمويل.

ولعل حالة عدم الاستقرار والاضطراب الشديدة التي تشهدها المنطقة في الوقت الحالي تشكل التحدي الأساسي الذي يواجهه الاقتصاد الأردني. ومن المتوقع أن يؤثر ذلك على زيادة تعقيد البيئة الاستثمارية في المملكة، واضعاف الجهود الرامية الى استقطاب مستثمرين جدد، الأمر الذي سيضغط على معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي زيادة معدلات البطالة (المرتفعة أصلاً) منذ سنوات وخاصة بين فئات الشباب التي تعد من بين أعلى النسب في العالم وتقارب 32%، إلا أن استمرار حالة عدم الاستقرار واضطرابها في سوريا والعراق من شأنه أن يزيد من مستوى المساعدات والمنح التي يمكن للأردن أن يحصل عليها، والتي من شأن استغلالها بالشكل الصحيح وتوجيهها نحو الانفاق الرأسمالي الحقيقي أن يعوض التأثيرات السلبية الناجمة عنها.

تشير مختلف التوقعات أن يستمر تراجع أسعار النفط خلال العام 2015 عن المستويات التي وصل إليها "حوالي 60 دولاراً للبرميل"، وبالتالي سيخفف ذلك من حدة عجز الميزان التجاري الأردني الذي وصل حتى نهاية شهر تشرين أول (أكتوبر) الماضي الى 8.5 مليار دينار، الأمر الذي سيؤدي إلى تراجع مستويات عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات والذي سجل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية 2013 ما نسبته 10.3%.

كذلك من شأن انخفاض أسعار النفط أن يخفف من حدة الضغوط التي يعاني منها قطاع الأعمال في الأردن وخاصة القطاع الصناعي الذي تضرر كثيرًا نتيجة ارتفاع أسعار النفط وأدى الى إضعاف قدراته التنافسية أمام السلع المنافسة في السوق المحلي والأسواق

الخارجية، وأدت الأسعار المرتفعة للنفط خلال السنوات القليلة الماضية إلى جانب التأثيرات السلبية لاتفاقيات التجارة الحرة التي وقعتها الحكومات الأردنية المتعاقبة إلى إغلاق العديد من المنشآت وتسريح العاملين فيها ورحيل العديد من هذه المنشآت إلى شمال المملكة العربية السعودية وغيرها من الدول. أما التأثيرات السلبية المتوقعة على المدى القصير لانخفاض أسعار النفط فتتمثل في تراجع الإيرادات الضريبية التي تفرضها الحكومة على المشتقات النفطية.

ومن المنطقي أن يؤدي انخفاض أسعار النفط إلى تراجع مؤشر التضخم، وبالتالي التخفيف من الضغوط التي تتعرض قطاعات واسعة من الأردنيين، والذين يشكلون غالبية العاملين بأجر في الأردن، إذ تبلغ نسبة العاملين الذين يحصلون على أجور شهرية 400 دينار فما دون 62% من مجمل العاملين. إلا أنه ووفق تجارب سابقة فإن حساسية القطاع التجاري تجاه تخفيض الأسعار بسبب انخفاض تكاليف الإنتاج ضعيفة.

أما على المستوى المتوسط والطويل، وإن استمر تراجع أسعار النفط، يتوقع أن يؤثر ذلك سلباً على أعداد ودخول الأردنيين العاملين في دول الخليج، الأمر الذي سيدفعهم للعودة إلى الأردن، ما يؤثر على ارتفاع مستويات البطالة من جهة ويحرم الأردن من جزء من تحويلاتهم التي تقارب ثلاثة مليارات دولار سنوياً.

ومن التحديات الأخرى التي يواجهها الاقتصاد الأردني استمرار وجود ما يقارب 3 ملايين أجنبي (جنسيات عربية وأجنبية) على أراضي المملكة، سوريين ومصريين وعراقيين وجنسيات أخرى، الأمر الذي يشكل ضغوطاً على البنى التحتية والخدمات العامة. إلا أن وجودهم أيضاً يوفر فرصاً كبيرة لتعزيز عملية النمو الاقتصادي من خلال زيادة الطلب على الاستهلاك كما حدث خلال السنة الماضية، إلى جانب أن الحصول على مساعدات دولية تم الإشارة إليها أعلاه، بالإضافة إلى زيادة معدلات الاستثمار الخارجي في الأردن، وخاصة من قبل العراقيين والسوريين، ما يعزز النمو الاقتصادي ويولد فرص عمل جديدة.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

ومن التحديات الأساسية التي يتوقع أن يواجهها الاقتصاد الأردني في العام 2015 استمرار حالة بيئة الأعمال والاستثمار الأردنية المعقدة والقاصرة على تشجيع الاستثمار؛ حيث تعدد المرجعيات وقصور التشريعات وترهل أداء المؤسسات العامة والفساد وغياب الشفافية كما وصفتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، الأمر الذي يقوض مختلف الجهود الرامية إلى زيادة فرص الاستثمار المحلي والأجنبي. وأدت هذه البيئة الاستثمارية الصعبة إلى جانب الظروف السياسية والأمنية المضطربة التي يشهدها الإقليم، إلى جانب ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج واتفاقيات التجارة الحرة غير العادلة مع العديد من الأقاليم والدول، إلى هجرة العديد من الاستثمارات إلى خارج الأردن، وهذا ما يفسر ضخامة الاستثمارات الأردنية في دولة الخليج العربي ومصر والسودان وغيرها من الدول<sup>(1)</sup>.

ومن التحديات التي يواجهها الاقتصاد الأردني منذ سنوات وسيستمر في مواجهتها خلال العام الحالي 2015 تشوه النظام الضريبي؛ إذ لا تتجاوز إيرادات ضريبة الدخل (4%) من الناتج المحلي الإجمالي، في الوقت الذي تشير تقديرات العديد من المنظمات الدولية ذات العلاقة أنها يجب أن لا تقل عن (8%). وهذا ناجم بشكل أساسي عن اتساع ظاهرة التهرب الضريبي. وتشير تقديرات حكومية أن التهرب الضريبي السنوي يقارب المليار دينار.

ومن التحديات الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد الأردني وسيواجهها خلال عام 2015 استمرار ارتفاع معدلات البطالة وخاصة لدى فئة الشباب والتي تقارب كما أشرنا إليه 32%؛ حيث تقدر أعداد طالبي الوظائف الجديدة سنويًا بما يقارب 100 ألف شاب، وهم خريجو النظام التعليمي من مدارس ومراكز مهنية ومعاهد فنية وجامعات، إلا أن قدرات الاقتصاد الأردني مقتصرة على توليد ما يقارب 55 ألف فرصة عمل، جزء كبير منها يولدها قطاع الإنشاءات والخدمات والتي تذهب إلى العمالة المهاجرة (الوافدة)، الأمر الذي سيؤدي وفي ظل التحديات التي تواجه قطاع الأعمال والاستثمار التي تم استعراض أبرزها أعلاه، إلى ارتفاع معدلات البطالة لدى فئات الشباب، وسيؤدي كذلك إلى توسع القطاع الاقتصادي غير المنظم

(1) أحمد محمد عوض، الاقتصاد الأردني، تحديات وفرص، مقال في جريدة الغد، (اقتصاديات) المؤرخ في 2015/1/4.

Informal Sector والذي شهد خلال السنوات الماضية توسعاً ملحوظاً تجاوز عدد العاملين فيه 50% من مجمل العاملين في الأردن، بسبب تراجع معدلات النمو الاقتصادية. وخطورة التوسع في هذا القطاع تكمن في أن خزانة الدولة لا تحقق منه أية إيرادات ضريبية، إلى جانب غياب الحماية الاجتماعية عن غالبية العاملين فيه، وتعرضهم لأنواع مختلفة من الانتهاكات.

والتحدي الرئيس الآخر الذي ما يزال يواجهه الاقتصاد الأردني التفاوت الكبير في مستويات التنمية بين العاصمة عمان وغالبية المحافظات؛ حيث يتجه غالبية الشباب الأردني نحو الهجرة من محافظاتهم للعمل والإقامة في العاصمة عمان بسبب الضعف الشديد في توفر فرص العمل في غالبية المحافظات وتراجع مستوى الخدمات فيها، الأمر الذي يشير إلى ضعف سياسات إعادة توزيع الدخل بشكل عادل، وغياب المؤشرات الاجتماعية عن السياسات الاقتصادية، ويكمن التحدي هنا في إدماج مؤشرات الحقوق الإنسانية الأساسية المتعلقة بتوفير فرص العمل والصحة والتعليم وشرط العمل المرضية والعادلة وغيرها في مختلف السياسات الاقتصادية.

ويبقى التحدي الكبير الذي واجهه وسيبقى يواجهه الاقتصاد الأردني والمتمثل في استمرار تنامي عجز الموازنة العامة للدولة، والذي سيبلغ وفق مؤشرات مقترح قانون الموازنة العامة لعام 2015 نحو 1.82 مليار دينار من مجمل الموازنة البالغ قيمتها 8.1 مليار بواقع 22.4% من مجمل الموازنة، و6.5% من الناتج المحلي الإجمالي. والذي يؤثر إلى استمرار اعتماد الموازنة على المساعدات والمنح، وإذا ما أضفنا إليها عجز موازنة المؤسسات المستقلة والذي يقارب المليار، فإن هذه المؤشرات سترتفع بشكل ملموس، الأمر الذي سيؤدي بالضرورة إلى زيادة مستويات الدين العام والذي وصل إلى مستويات غير مسبوقه بواقع 23 مليار دينار، وهو يقترب من 90% من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يهدد الأمن والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

# الفصل الثالث

## برامج الإصلاح المالي



## الفصل الثالث برامج الإصلاح المالي

لقد تميزت مسيرة الاقتصاد الأردني بتوسع دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي نتيجة لرغبة الحكومة في دعم جهود التنمية والنمو من خلال تبنيتها للعديد من برامج الإصلاح المالي والإداري لرفع كفاءة الأجهزة الادارية من أجل تحقيق المصلحة العليا للدولة إدراكًا منها لأهمية التطوير الإداري كون أن الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة من حيث التنمية الشاملة المستدامة.

والإصلاحات هي سمة تميزت بها الدولة الأردنية منذ القدم وهو ما ساهم دومًا في مواجهة كل التحديات التي واجهت مسيرة الأردن منذ حرب 1948م وعدم مواجهة هذه التغييرات والتحديات سيؤدي إلى ظهور ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري. لذا جاءت توجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم بضرورة تبني برامج عملية شاملة تصب في مجرى التطور المطلوب في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة.

تلعب الإدارة المالية العامة على مستوى الدول دورًا بالغ الأهمية في رسم السياسة المالية الوطنية، والإشراف على تنفيذها، وتوجيه الاستثمارات الحكومية، علاوةً على إدارة الدين الحكومي المحلي والخارجي. كما تسعى الإدارة المالية العامة إلى ضمان تكامل السياسات المالية والنقدية للدولة بغرض تعزيز الاقتصاد الوطني. وتتضمن الأنشطة الأساسية للجهة المسؤولة عن الإدارة المالية العامة تحصيل الإيرادات العامة، وإعداد موازنة الدولة، والإشراف والسيطرة على النفقات العامة، وإدارة الاقتراض والديون. علاوةً على ذلك، تقوم الإدارة المالية العامة بإدارة الحسابات، والإشراف على التدفقات النقدية ودراسة وتحليل المواقف المالية والنقدية والاقتصادية، وتقييم السياسات والإجراءات الضريبية، إدارة التقاعد المدني والعسكري، وتقييم الحالات القانونية للحكومة وصياغة التشريعات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة. وتضم الفئات المستفيدة من خدمات الإدارة المالية العامة المتقاعدين العسكريين، والموظفين المدنيين، والمواطنين بشكل

عام، والدوائر الحكومية الأخرى، ومؤسسات القطاع الخاص، بالإضافة إلى المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية.

وستتطرق إدارة إصلاح الإدارة المالية العامة إلى القضايا التالية:

- 1- التقييم الخارجي حول تنفيذ إصلاح الإدارة المالية العامة.
- 2- أرضية للتنسيق بين المانحين حول وظائف الإدارة المالية العامة.
- 3- المتابعة والتقييم من قبل الدوائر والإدارة المالية العامة بشكل كلي.

ولدى تحليل أداء قطاع الخدمات المالية في المملكة، تبين أنه جيد بصورة عامة، مقارنة مع البلدان الأخرى في المنطقة بحسب المعايير الدولية. فقد أستفاد هذا القطاع من الارتفاع المتواصل في النشاط الاقتصادي ومن تدفق رؤوس الأموال في السنوات الأخيرة. وقطعت الهيئات التنظيمية والرقابية على مؤسسات القطاع المالي شوطاً كبيراً في السنوات القليلة الماضية في تحديث الأطر التنظيمية والإجراءات الرقابية وفق المعايير الدولية المعتمدة. كما أن التطورات التي شهدتها البيئة المصرفية كإدخال أدوات مالية جديدة، وزيادة المنافسة، والتركيز على الخدمات المصرفية للعملاء، قد أدت إلى تحسن فرص الحصول على التمويل بدرجة أفضل.

**خلاصة تطورات المالية العامة خلال الشهور العشر الأولى من عام 2013<sup>(1)</sup>:**

**أولاً: إجمالي الإيرادات والمنح الخارجية:**

بلغ إجمالي الإيرادات المحلية والمنح الخارجية خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2013 ما مقداره 4684.7 مليون دينار مقابل 3864.8 مليون دينار خلال نفس الفترة من عام 2012 أي بارتفاع مقداره 819.9 مليون دينار أو ما نسبته 21.2%، حيث بلغت المنح الخارجية خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2013 ما مقداره 550.3 مليون دينار مقابل ما مقداره 96.6 مليون دينار خلال نفس الفترة من العام الماضي.

(1) www.petra.gov.jo.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

في حين بلغت الإيرادات المحلية ما مقداره 4134.4 مليون دينار مقابل 3768.2 مليون دينار خلال نفس الفترة من عام 2012، أي بارتفاع مقداره 366.3 مليون دينار أو ما نسبته 9.7%. وقد جاء الارتفاع في الإيرادات المحلية محصلة لارتفاع حصيلته الإيرادات الضريبية بحوالي 378.1 مليون دينار أو ما نسبته 14.3% وانخفاض حصيلته الإيرادات الضريبية بحوالي 11.8 مليون دينار أو ما نسبته 7.8%. ويعزى الارتفاع في الإيرادات الضريبية بشكل رئيسي إلى ارتفاع حصيلته كل من: الضرائب على "السلع والخدمات" بحوالي 330.5 مليون دينار أو ما نسبته 19.7% وارتفاع كل من حصيلته الضرائب على "التجارة والمعاملات الدولية" بحوالي 35.6 مليون دينار أو ما نسبته 15.1%، و "الضرائب على المعاملات المالية (ضريبة بيع العقار)" بحوالي 12.9 مليون دينار أو ما نسبته 15.8%

أما الانخفاض في حصيلته الإيرادات الأخرى فقد جاء محصلة لانخفاض حصيلته إيرادات دخل الملكية بحوالي 51.1 مليون دينار، وانخفاض الإيرادات المختلفة بحوالي 56.9 مليون دينار، وارتفاع إيرادات بيع السلع والخدمات بحوالي 97.5 مليون دينار .

### ثانياً: إجمالي الإنفاق:

بلغ إجمالي الإنفاق خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2013 حوالي 5582.2 مليون دينار مقابل 5025.9 مليون دينار خلال نفس الفترة من عام 2012 مسجلاً بذلك ارتفاعاً مقداره 556.3 مليون دينار أو ما نسبته 11.1%، وقد جاء هذا الارتفاع في إجمالي الإنفاق نتيجة لارتفاع النفقات الجارية بمقدار 416.5 مليون دينار أو ما نسبته 9.1%، وارتفاع النفقات الرأسمالية بحوالي 139.8% مليون دينار أو ما نسبته 30.

### ثالثاً: العجز / الوفر المالي:

أسفرت التطورات السابقة عن تسجيل عجز مالي في الموازنة العامة خلال الشهور العشرة الأولى من عام 2013 بحوالي 897.5 مليون دينار مقابل عجز مالي بلغ 1161.1 مليون دينار خلال نفس الفترة من العام السابق، وإذا ما تم استثناء المنح الخارجية فإن العجز المالي يبلغ 1447.8 مليون دينار مقابل عجز مالي بلغ حوالي 1257.7 مليون دينار خلال نفس الفترة من العام السابق

**رابعاً: المديونية الخارجية والداخلية :**

● الدين العام الخارجي:

ظهرت البيانات المتعلقة بالرصيد القائم للدين العام الخارجي (موازنة ومكفول) في نهاية شهر تشرين أول 2013 ارتفاع الرصيد القائم بحوالي 1218.5 مليون دينار ليصل إلى 6150.9 مليون دينار أو ما نسبته 25.6% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2013 مقابل بلوغه حوالي 4932.4 مليون دينار أو ما نسبته 22.5% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2012 أما فيما يتعلق بخدمة الدين العام الخارجي (موازنة ومكفول) فقد بلغت خلال شهر تشرين أول 2013 على أساس الاستحقاق والنقدي حوالي 75.4 مليون دينار منها 66.1 مليون دينار أقساط و 9.3 مليون دينار فوائد .

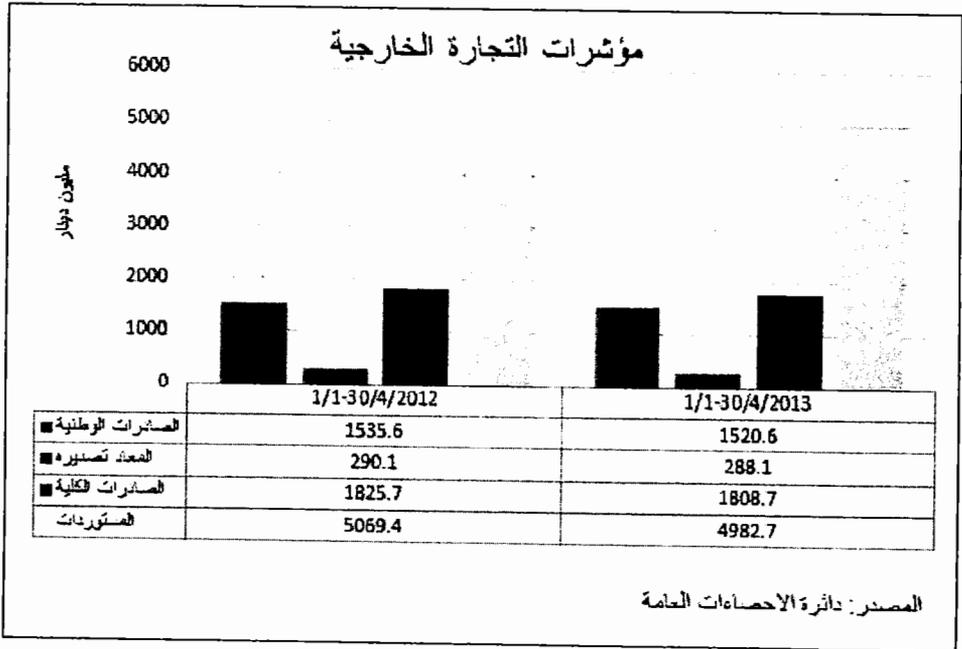
● الدين العام الداخلي:

ارتفع صافي رصيد الدين العام الداخلي (موازنة عامة وموازنات المؤسسات المستقلة) في نهاية شهر تشرين أول 2013 ليصل إلى حوالي 12427 مليون دينار أو ما نسبته 51.8% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2013، مقابل ما مقداره 11648 مليون دينار في نهاية عام 2012 أو ما نسبته 53% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2012 أي بارتفاع بلغ 778.1 مليون دينار. وقد جاء هذا الارتفاع محصلة لارتفاع صافي الدين العام الداخلي ضمن الموازنة العامة بحوالي 1103.8 مليون دينار، وانخفاض صافي رصيد الدين العام الداخلي ضمن المؤسسات العامة المستقلة بحوالي 325.7 مليون دينار وجاء ارتفاع صافي رصيد الدين العام الداخلي ضمن الموازنة العامة نتيجة لارتفاع إجمالي الدين الداخلي في نهاية شهر تشرين أول 2013 بحوالي 1201.2 مليون دينار وارتفاع إجمالي الودائع لدى البنوك بحوالي 97.5 مليون دينار .

● مجموع الدين العام:

ترتيبًا على التطورات التي شهدتها المديونية الداخلية والخارجية أظهر صافي الدين العام في نهاية شهر تشرين أول 2013 ارتفاعًا عن مستواه في نهاية عام 2012 بمقدار 1997.5 مليون دينار أو ما نسبته 12% ليصل إلى حوالي 18577.9 مليون دينار أو ما نسبته 77.4% من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2013 مقابل بلوغه حوالي 16580.4 مليون دينار أو ما نسبته 75.5% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2012 أي بارتفاع مقداره 1.9 نقطة مئوية .

● التجارة الخارجية :



ومع ذلك تواجه الإدارة المالية العامة في الأردن العديد من التحديات والتي تتطلب اتخاذ إجراءات بشأنها. ومن بين أبرز هذه التحديات:

1- العجز المزمّن في الموازنة العامة.

- 2- تعدد الأنظمة المتعلقة بالضرائب.
- 3- النسبة العالية للنفقات الجارية ضمن النفقات العامة.
- 4- المساهمة في النمو المستقبلي للاستثمارات الرأسمالية الحكومية.
- 5- التصاعد المضطرب في الفاتورة التقاعدية في كل من النفقات المدنية والعسكرية.
- 6- تزايد حجم الدين العام الداخلي والخارجي.
- 7- الهشاشة الهيكلية في الاقتصاد الأردني كدولة صغيرة ومنفتحة على العالم في ظل الأزمات الاقتصادية الإقليمية والعالمية.
- 8- أثر الابتكارات التكنولوجية في مكافحة التهريب، التهريب من دفع الرسوم الجمركية، أنشطة الاحتيال التجاري.
- 9- أثر تدفق اللاجئين السوريين على الموازنة العامة في مجال تقديم الدعم وتوفير الرعاية والخدمات اللازمة.
- 10- أثر انقطاع الغاز المصري على تكلفة إنتاج الطاقة وتزايد عجز شركة الكهرباء الوطنية وبالتالي تحمل الحكومة دعم قطاع الطاقة.

في ضوء ذلك كان لا بد من وضع إستراتيجية لإصلاح الإدارة المالية العامة في الأردن تتكون من شطرين أساسيين وهما:

1- تقارير الإدارة المالية العامة الشاملة (تضمن دور ديوان المحاسبة في إصلاح الإدارة المالية)

2- الإستراتيجيات التفصيلية للدوائر التابعة لوزارة المالية.

### الاهداف الاستراتيجية لتقارير الإدارة المالية العامة الشاملة<sup>(1)</sup>:

قامت الوزارة بوضع أربعة أهداف والتي ستكون الموجهة لأنشطتها خلال السنوات الثلاث القادمة 2014-2017 وتعكس هذه الأهداف الالتزامات الحكومية بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الأجندة الوطنية والتي تتضمن:

(1) الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017، الموقع الرسمي لوزارة المالية، [www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo)

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- 1- ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.
- 2- تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات.
- 3- تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.
- 4- الاهتمام الكافي بهيكل الموازنين.

تعاين المالية العامة في المملكة من إختلالات وعجزات مزمنة، وبرغم التحسن النسبي للأداء المالي، إلا أن وجود عجز كبير في الموازنة العامة (قبل المساعدات) بنسبة تصل إلى حوالي 12% إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبلغت نسبة الدين العام 91% إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2004م، يؤكد الحاجة الملحة لإعادة هيكلة الموازنة العامة بهدف خفض هذا العجز والوصول إلى نسبة الدين العام التي حددها قانون الدين العام بنسبة 80% إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويتطلب تحقيق ذلك تنفيذ إصلاحات جذرية لتحسين أداء الموازنة العامة وزيادة كفاءة الأداء الحكومي اللذين يعتبران جوهر مبادرات الإصلاح المالي وهدفها. ويعتبر تنفيذ هذه المبادرات الركن الأساسي اللازم لتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية المنبثقة عن الأجندة الوطنية.

ويعود ارتفاع عجز الموازنة العامة بشكل رئيس إلى ارتفاع النفقات العامة المدفوعة أساساً بالنفقات الرأسمالية، ونفقات الدفاع والأمن ورواتب القطاع العام والتقاعد. ومما يزيد من عمق هذه المشكلة، الانخفاض المتوقع في المنح والمساعدات الخارجية مقروناً بارتفاع تكلفة دعم مشتقات النفط.

### الإصلاح المالي بعد عام 2004م:

- تطوير عملية إعداد الموازنة العامة من خلال:
  - تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج.
  - اعتماد تصنيف جديد للموازنة.
  - إعداد إطار الإنفاق متوسط المدى.
  - إعداد قانون جديد لموازنات المؤسسات المستقلة.

- تحسين إدارة الدين العام من خلال:
  - تطوير الإطار التشريعي.
  - التركيز على الاقتراض الداخلي من خلال إصدار الأذونات والسندات.
  - الاقتصار على الاقتراض الخارجي الميسر.
  - إنشاء حساب الخزينة الموحد.
- تحسين آلية تنفيذ الموازنة العامة من خلال:
  - تطوير إدارة التدفقات النقدية.
  - مراجعة الإنفاق العام.
  - حوسبة الأنشطة المالية لتبسيط الإجراءات.
  - تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)
  - إنشاء حساب الخزينة الموحد.
  - بناء القدرات المؤسسية وتطوير الكوادر البشرية.
  - الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين.

### الازمة المالية العالمية 2008<sup>(1)</sup>:

- بدأت الأزمة في أيلول 2008م بالولايات المتحدة الأمريكية والتي تعتبر الأسوأ من نوعها منذ أزمة الكساد الكبير 1929م وكانت أبرز أسباب الأزمة ما يلي:
  - الارتفاع الكبير في القروض (الفردية 9.2 تريليون دولار).
  - التوسع في منح القروض العقارية عالية المخاطر (6.6 تريليون دولار).
  - تسديد القروض العقارية.
  - ضعف رقابة السلطات النقدية.
  - تصنيف وكالات التصنيف الائتماني السندات العقارية تصنيف مرتفع الأمان.
  - ارتفاع حالات التخلف عن السداد وانفجار فقاعة أسعار المساكن.

(1) د. الهزايمة: محمد، محور الإصلاح المالي في الأردن، دائرة الموازنة العامة، دورة المحاسب الحكومي، المركز التدريبي، وزارة المالية، عمان 2015.

- وكانت أبرز تداعيات الأزمة على الاقتصاد الأمريكي والعالمي والعربي والأردني كما يلي:

1. أبرز تداعيات الأزمة على الاقتصاد الأمريكي:

- تفاقم عجز الموازنة.
- ارتفاع حجم المديونية.
- زيادة تباطؤ معدلات النمو.
- ارتفاع معدلات التضخم.
- تراجع في تدفقات رؤوس الأموال إلى الولايات المتحدة الأمريكية.
- انخفاض قيمة الدولار الأمريكي مقابل العملات الرئيسية الأخرى.
- إفلاس عدد من البنوك والمؤسسات المالية وشراء البعض منها.
- انخفاض أسعار النفط.

2. أبرز تداعيات الأزمة على الاقتصاد العالمي:

- إفلاس الكثير من البنوك والمؤسسات العقارية وشركات التأمين.
- عدم الاستقرار والتذبذب في الأسواق المالية العالمية.
- تفاقم عجز الموازنة.
- ارتفاع حجم المديونية.
- تراجع حركة التجارة الخارجية.
- انخفاض معدلات النمو في الدول الصناعية.

3. أبرز تداعيات الأزمة على الاقتصاديات العربية:

- انخفاض أسعار النفط.
- خسائر الصناديق السيادية.
- تراجع البورصات.
- تراجع حركة التجارة الخارجية.
- تراجع المساعدات الخارجية.

4. أبرز تداعيات الأزمة على الاقتصاد الأردني:

- تراجع الإيرادات الضريبية.
- تراجع المساعدات الخارجية.

- تفاقم عجز الموازنة.
- ارتفاع حجم المديونية.
- تراجع البورصة.
- تراجع حركة التجارة الخارجية.
- تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي.

### الإصلاح المالي في الاردن من وجهة نظر الاجنדה الوطنية:

لقد تضمنت الإصلاحات المقترحة لخفض النفقات العامة:

- 1- تحسين إدارة الدين العام.
- 2- إلغاء الدعم المقدم لمشتقات النفط والسلع الأخرى مع توجيه المعونة إلى الفقراء في الوقت نفسه.
- 3- خفض الدعم المقدم للمؤسسات العامة.
- 4- إعادة هيكلة نظام التقاعد العام من أجل تخفيف عبء نفقات رواتب التقاعد عن الموازنة العامة.
- 5- إعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية من أجل تحسين فعالية فاتورة أجور ورواتب القطاع العام.
- 6- تسريع تنفيذ برنامج الخصخصة لاستخدام عوائده في تمويل بعض هذه الإصلاحات.

أما في جانب الإيرادات العامة:

- 1- النظام الضريبي بحاجة للمراجعة لضمان العدالة والمساواة في المعاملة الضريبية.
- 2- الحد من الاجتهاد وإزالة مواقع الغموض أو الازدواجية مع تحسين إجراءات التحصيل ورفع كلفة التهرب الضريبي.
- 3- كما يجب أن تشمل هذه المراجعة خفض ضغوطات ضريبة الدخل المرتفعة مقرونة بتوسيع قاعدة ضريبة المبيعات على المواد غير الأساسية من أجل زيادة الإيرادات العامة.
- 4- يجب تطوير الإدارات الضريبية من أجل تعزيز الثقة بينها وبين المكلفين وضمان ارتفاع نوعي وكمي في عمليات التحصيل.

وفيما يتعلق بكفاءة الأداء الحكومي:

فما زال متدنياً ويمثل عبئاً على الموازنة العامة وعلى المواطنين والمستثمرين على حد سواء. ويلاحظ ذلك من خلال تعمق البيروقراطية وارتفاع تكاليف تقديم الخدمات العامة. ومن بين العوامل الرئيسية التي تؤثر سلباً في كفاءة الخدمات الحكومية وجودها، وجود هيكل تنظيمي حكومي كبير ومشتت ومتداخل، وسياسات خدمة مدنية غير فاعلة، إضافة إلى الصعوبات التي تواجه عملية تطوير الموازنة العامة.

ولمعالجة هذه التحديات، لا بد من تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام الذي وافق عليه مجلس الوزراء في العام 2004م وذلك لتحسين إدارة الموارد في القطاع العام والارتقاء بتنظيمها. ويشمل هذا البرنامج ثمانية مكونات رئيسية هي:

- 1- صنع السياسات واتخاذ القرارات.
- 2- إدارة الأداء الحكومي.
- 3- تحسين نوعية الخدمات الحكومية.
- 4- هيكلية الجهاز الحكومي.
- 5- إدارة الموارد البشرية.
- 6- إصلاح الإدارة المالية.
- 7- إدارة البرنامج والاتصال الخاص به.
- 8- بالإضافة إلى ذلك يجب تعزيز وتطوير آليات الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي وضمان استقلالية ديوان المحاسبة بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية.
- 9- وأخيراً، يجب تطوير الإستراتيجية الشاملة للحكومة الإلكترونية وتنفيذها لزيادة إنتاجية الحكومة والارتقاء بنوعية خدماتها.

اشتمل محور الإصلاح المالي الحكومي على السياسات التالية:

- 1- ترشيد الإنفاق العام وزيادة كفاءة تخصيص الموارد:
  - وقف دعم الشعير والنخالة ضمن حساب الاتجار.
  - رفع الدعم عن المشتقات النفطية.
  - هيكلية دعم المؤسسات.

## الفصل الثالث: برامج الإصلاح المالي

### 2- تخفيف أعباء فاتورة التقاعد:

- إعداد الدراسات الإكتوارية والإدارية لتقييم إمكانية نقل الموظفين المدنيين العاملين في الجهاز الحكومي حاليًا والمشاركين في التقاعد المدني قبل 1995 إلى الضمان الاجتماعي.
- أتمتة نظام التقاعد الحكومي وربطه بدائرة الأحوال المدنية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

### 3- تخفيف أعباء المديونية:

- استخدام أساليب خفض حجم الدين العام الخارجي.
- استخدام أدوات التحوط والمشتقات المالية.
- تطوير سوق الإصدارات الأولية والثانوية لأدوات الدين الحكومي.

### 4- تعزيز الإيرادات المحلية:

- تعديل الأطر القانونية لتنص على قيام الهيئات والمؤسسات العامة دون استثناء لتحويل كامل فوائضها المالية المحققة سنويًا إلى الخزينة العامة.
- مشروع الإصلاح الضريبي الشامل.

### 5- تطوير وتحسين منهجية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة:

- تصنيف الموازنة العامة حسب أحدث المنهجيات الدولية 2001 GFMIS
- تطوير عملية إعداد الإطار المالي متوسط المدى.
- حوسبة أنظمة الموازنة العامة وربط جميع وحدات الموازنة مع وزارة المالية إلكترونيًا (GFMIS).
- رفع كفاءة التدفقات النقدية للخزينة العامة.
- دراسة وتحليل واقع النفقات قطاعياً PER.
- تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج.
- إنشاء حساب الخزينة الموحد.

### 6- بناء القدرات في وزارة المالية:

- إنشاء وحدة السياسات المالية الكلية لتعمل على مستوى الوزارة والدوائر.
- إعادة هيكلة الوزارة والدوائر التابعة للوزير.
- إنشاء مركز التدريب التابع للوزارة.

• تأهيل العاملين في وزارة المالية.

7- الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين:

- تطبيق أنظمة الدفع الإلكتروني لقبض الإيرادات (E. Payment)
- إيجاد نظام ضريبي للأبنية والأراضي محوسب ومتكامل وموحد يخدم جميع المراكز المالية والبلديات.
- برنامج التوعية المالية.

### الإجراءات المالية المتخذة لسياسات الانضباط المالي:

تتجه الحكومة إلى سياسات الانضباط المالي من خلال حزمة من الإجراءات المالية

التالية:

### • على صعيد ضبط الإنفاق الحكومي:

- دمج المؤسسات وإلغاء بعضها وتخفيض عددها وذلك من خلال إصدار قانون خاص لدمج الهيئات والمؤسسات المتشابهة وبحيث يكون هذا القانون مرجعية قانونية لإلغاء ودمج المؤسسات المتشابهة وبشكل يمكن الحكومة من سرعة إجراءات الدمج.
- إعادة النظر بجميع المزايا الخاصة للعاملين في الهيئات والمؤسسات التي تعتبر عبئاً على موازنتها خاصة التأمين على الحياة والتأمين الصحي الخاص والسيارات الرسمية للموظفين والهواتف الرسمية مع الإبقاء على الضروري منها.
- وقف شراء السيارات وتنظيم صارم لاستخدامها في العمل الرسمي.
- تسهيل إجراءات ترخيص الدراجات النارية للمواطنين بهدف توفير كلفة استخدام البنزين.
- اعتماد مبدأ التكاليف التصاعدي في القانون المعدل لضريبة الدخل.
- فرض ضرائب خاصة جديدة على عدد محدود من السلع الكمالية وزيادتها على البعض الآخر من السلع الكمالية.
- ضبط الإعفاءات من رسوم تصاريح العمل.
- زيادة رسوم الإقامة وغرامات تجاوز الإقامة ورسوم التأشيرة.

- تنظيم ساعات عمل المولات التجارية بحيث تكون التعرفة الحالية لساعات محددة وبخلاف ذلك تكون بتعرفة أعلى.
- مكافحة التهرب الضريبي.
- تقليص المتأخرات الضريبية وفق إستراتيجية واضحة.
- ضبط الإعفاءات الضريبية وحصرها في الإعفاءات المنصوص عليها في القوانين والاتفاقيات الموقعة.
- تقليص الفجوة بين رسوم تصاريح العمل الزراعية ورسوم التصاريح الأخرى.
- زيادة عوائد التعدين على الموارد الطبيعية وإلغاء الإعفاءات الواسعة (خاصة الفوسفات).
- إعادة النظر في ملف الفوسفات من حيث حصة الخزينة في الملكية وعوائد الحكومة في إيرادات الشركة، بما في ذلك رسوم التعدين.
- إصدار تشريع يلزم استخدام وسائل الطاقة الشمسية بهدف التخفيف من قيمة الفاتورة النفطية على المملكة، والعمل على اعتماد سياسات استيراد تعمل على توفير الطاقة البديلة، وعدم منح إذن أشغال لأي بناء يزيد مساحته عن 150م<sup>2</sup> إلا بعد قيام صاحب هذا المبنى بتركيب سخان شمسي مناسب.
- دراسة شراء مليون ونصف المليون مصباح موفر للطاقة وبيعها للمواطنين ضمن أسعار رمزية للذين يقل استهلاكهم للطاقة الكهربائية عن 600 ك.و/س
- قيام جميع الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية بتقديم خطة شهرية للتدفقات النقدية
- أن تطبق الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية إجراءات فنية لتخفيض وتقنين نفقات الماء والكهرباء والمحروقات.

● على صعيد سياسات توجيه الاستثمارات:

- التركيز على إعطاء الحوافز الضريبية للمشروعات الاستثمارية الكبرى في المياه والطاقة ومشروعات تكنولوجيا المعلومات والصناعات الهندسية.
- التركيز على دعم المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم والمشروعات الريادية.

## برامج الإصلاح المالي:

### المحور الأول: خارطة الحسابات:

#### تعريف خارطة الحسابات:

خارطة الحسابات هي العمود الفقري لحسابات الدولة كما أنها العمود الفقري لمشروع GFMIS، وهي عبارة عن شجرة حسابات توضح وتبين جميع الحسابات الرئيسية والفرعية وترابطها مع بعضها البعض موضحة بشكل تسلسل رقمي ذات مؤشر حسابي، وتتكون خارطة الحسابات من (60) خانة و(10) مقاطع تغطي احتياجات تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية الحكومي.

#### هيكل خارطة الحسابات:

- التصنيف التمويلي.
- التصنيف التنظيمي.
- التصنيف الوظيفي.
- تصنيف البرنامج.
- التصنيف الجغرافي.
- حسابات دفتر الأستاذ العام.
  - الإيرادات.
  - النفقات.
  - حسابات الميزانية العمومية.
- تصنيف مقطع التوازن.
- تصنيف نوع الموازنة.
- تصنيف احتياطي 1.
- تصنيف احتياطي 2.

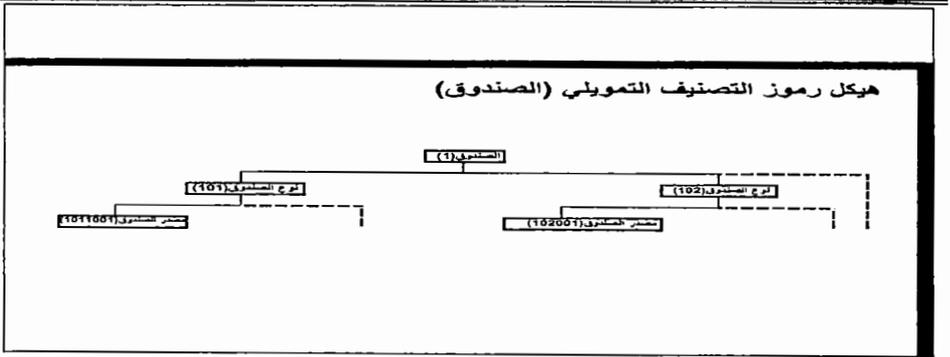
أهداف خارطة الحسابات الجديدة:

- توفير معلومات تحليلية شاملة للإدارة المالية.
- تعزيز الشفافية في إدارة الإيرادات والرقابة على النفقات.
- دعم متطلبات عملية إعداد التقارير على مختلف مستويات السلطة التشريعية.
- التوافق مع GFMIS2001.
- دعم الموازنة الموجهة بالنتائج.
- توحيد تصنيف الموازنة وخارطة الحسابات بين إدارة الموازنة والإدارة المحاسبية.
- تطبيق هيكل موحد لدفتر الأستاذ العام، الخاص بالإيرادات والنفقات وحسابات الميزانية العمومية.

التصنيف التمويلي:

- يشير التصنيف التمويلي لنوع ومصدر التمويل للمعاملة المالية ذات العلاقة.
- يوفر هيكل التصنيف التمويلي هيكله لمختلف مصادر التمويل المتعددة لمصادر الأموال المتنوعة والتي تكون:
  - ضمن الموازنة العامة الإيرادات المحلية والقروض والمنح... الخ
  - خارج الموازنة العامة والتي تعتبر مصادر التمويل الذاتية.
- هيكل رموز التصنيف التمويلي:
  - الصندوق: (خانة واحدة)
  - نوع الصندوق: (خانتان)
  - مصدر الصندوق: (3 خانات)
  - العدد الإجمالي لخانات رموز تصنيف الصندوق: (6 خانات)
- هيكل رموز التصنيف التمويلي الصندوق:

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية



### التصنيف التنظيمي:

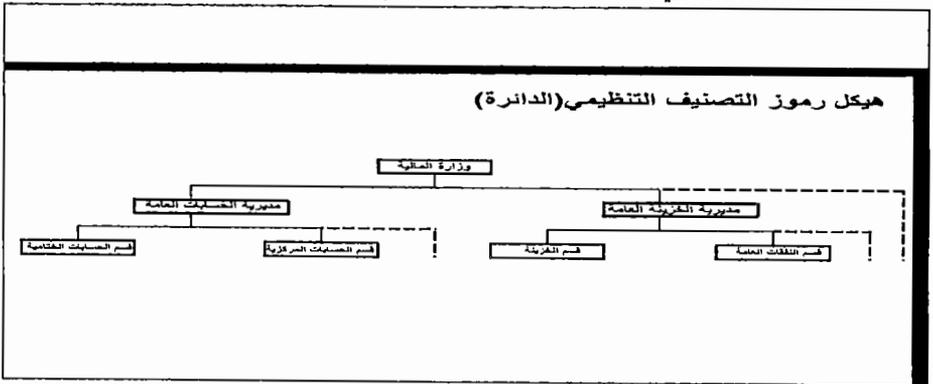
- يحدّد التصنيف التنظيمي الوزارات والدوائر الحكومية والمديريات والأقسام التي تتعلق بها المعاملات المالية.
  - يوفر هيكل التصنيف التنظيمي إطار عمل للمؤسسات ذات المستويات المتعددة لإدارة مستويات الموازنة المختلفة الخاصة بالوزارات والدوائر .
- هيكل رموز تصنيف الدائرة:

دائرة / وزارة / فصل (4 خانات)

مديرية (2 خانة)

قسم (3 خانات)

العدد الإجمالي لرموز تصنيف الدائرة (9 خانات)



هيكل رموز تصنيف الدائرة:

- قسم النفقات الرأسمالية قسم الحسابات الجارية.
- مدير النفقات العامة.
- قسم الحسابات الحكومية قسم الحسابات الختامية.
- مدير الحسابات العامة.
- وزارة المالية.

التصنيف التنظيمي:

- يتم تطبيق هيكل التصنيف الوظيفي لتصنيف كل نفقة موازنة تم صرفها والتي تتعلق بوظائف الحكومة وفقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة لسنة 2001 (GFMIS2001)
- يعرض التصنيف التنظيمي الدوائر والوزارات الحكومية والمديريات والأقسام التي تتعلق بها المعاملات المالية.

هيكل رموز التصنيف التنظيمي:

(4 خانات)	دائرة/وزارة (فصل)
(خانتان)	مديرية
(3 خانات)	قسم
(9خانات).	العدد الإجمالي لرموز التصنيف التنظيمي

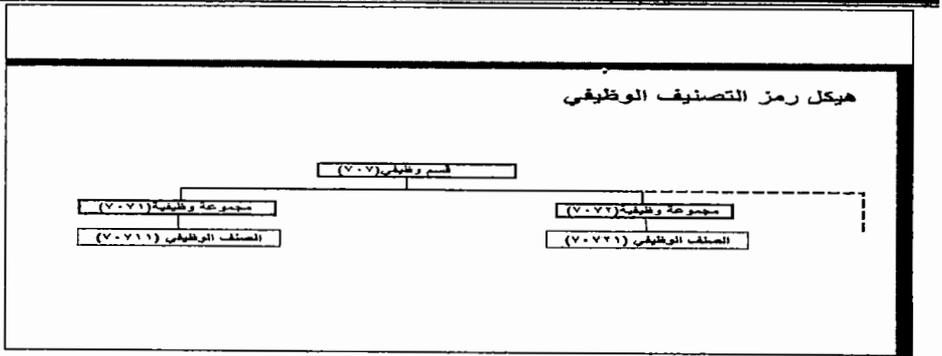
التصنيف الوظيفي:

- يتم تطبيق هيكل التصنيف الوظيفي لإحصاءات مالية الحكومة وذلك لتصنيف نفقات الموازنة وفقاً لنوع الوظيفة التي تقوم بها الحكومة.

هيكل رموز التصنيف الوظيفي:

(3 خانات)	قسم وظيفي
(1 خانة)	مجموعة وظيفية
(1خانة)	مجموعة وظيفية فرعية
(5خانات)	العدد الإجمالي لخانات الرمز الوظيفي

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية



### تصنيف البرنامج:

- يمكن تصنيف الموازنة من انحياز نفقات الموازنة مع سياسات وأولويات الحكومة كما يساهم في دعم الموازنة الموجهة بالنتائج.
- يزود تصنيف البرنامج بثلاثة مستويات من التبريب (التقسيم لمجموعات) من أجل تنظيم برامج نفقات الموازنة.

هيكل رموز تصنيف البرنامج:

البرنامج	(4 خانات)
برنامج فرعي	(خانتان)
نشاط- مشروع	(3 خانات)
العدد الإجمالي لخانات رمز تصنيف البرنامج	(9 خانات).

### التصنيف الجغرافي:

- يحدد التصنيف الجغرافي الموقع سواء كان إقليم أو محافظة أو لواء وذلك لبيان أين تم صرف وتحصيل النفقات والإيرادات.

هيكل رمز التصنيف الجغرافي:

إقليم	(1 خانة)
محافظة	(1 خانة)
لواء	(خانتان)
قرية	(خانتان)
العدد الإجمالي لخانات رمز التصنيف الجغرافي	(6 خانات).

تصنيف حسابات دفتر الأستاذ العام:

- يتم في حسابات دفتر الأستاذ العام تصنيف معاملات النفقات والإيرادات وفقاً لنوع النفقات المصروفة أو الإيرادات المستلمة.
- كما يتم استخدام هذا التصنيف في بنود الميزانية العمومية كأصول (الحسابات البنكية وأصول أخرى) والالتزامات (حساب الأمانات والتزامات أخرى) ورأس المال.

هيكل رمز تصنيف حسابات الأستاذ العام:

نوع الحساب	(1 خانة)
نوع البند	(1 خانة)

## المحور الثاني: الموازنة العامة:

يشكل المال العام عصب الحياة لدى الأفراد والمؤسسات والحكومات، وإدارة المال جزءًا من نجاح أو فشل تلك الجهات، فمنذ أوائل القرن الماضي وعملية إعداد الموازنة تشغل بال المفكرين لتحديثها شكلاً ومضموناً لتلبي متطلبات النجاح ولتستطيع أداء وظيفتها وفق أفضل الممارسات والمعايير الدولية. فقد كان الحكم على فعالية الأنظمة المالية العامة في الماضي مبنياً على مدى نجاحها في الرقابة على الموارد المالية وإعداد التقارير حولها.

ولوحظ في الآونة الأخيرة توجهها إصلاحياً عالمياً واسعاً شمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية جاء نتيجة التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي وانهار الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية، وتزايد المنافسة بين الدول، مما أوجب إجراء مراجعة شاملة ومستمرة لأداء جميع الأطر والسياسات الفاعلة في المجتمع ومنها السياسة المالية. وقد أجرت الحكومة الأردنية عدداً من الإصلاحات في مجال الإدارة المالية العامة على مدى الخمس سنوات الماضية لتتسجم مع "الأجندة الوطنية" لتحقيق الأهداف والغايات المنصوص عليها في الأجندة الوطنية: الأردن الذي نريد: 2006م-2015م".

ولتحقيق هذه الأهداف إلزامية إلى زيادة الإيرادات وتمويل برامجها ومشروعاتها من العائدات الضريبية والرسوم غير الضريبية والمنح بالإضافة إلى تمويل الدين ومن ثم تخصيص الموارد المالية وأصول الحكومة الرأسمالية ومواردها البشرية، أصبحت وزارة المالية تستخدم نموذجاً اقتصادياً محوسباً للتنبؤ بالتوجهات الاقتصادية المستقبلية والتخطيط لمسار المالية العامة في المملكة، كما نفذت دائرة الموازنة العامة نظام " الموازنة الموجهة بالنتائج" على مستوى المملكة، وهي منهجية تسعى من خلالها إلى ربط الإنفاق العام بأهداف السياسات العامة.

وهكذا، فإن الموازنة العامة تحتل موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، فهي إحدى أدوات التنمية وهي التعبير الأهم عن السياسة المالية والاقتصادية والحاجة إلى إدارة حكيمة

لوضع وتنفيذ هذه السياسات، كما أنها تساهم في إعادة توزيع الدخل وبالتالي فإن إعداد الموازنة العامة هي بمثابة عملية فنية تقوم على أسس إدارية ومالية واقتصادية واجتماعية وسياسية لتأثيرها وبشكل مباشر على القضايا المعيشية وتضمن ديمومة التقدم والازدهار.

وتعتبر الدولة مسئولة عن إشباع الحاجات العامة للأفراد وتتم هذه العملية من خلال الجهود المالية التي تبذلها، وتختلف هذه الجهود باختلاف تدخلها في هذه العملية (أي على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع)<sup>(1)</sup> هذه الجهود تسمى الظاهرة المالية<sup>(2)</sup>.

### تحديث الموازنة العامة وجدولها الزمني<sup>(3)</sup>:

خطى الأردن خطوات واسعة في مجال تطوير عملية إعداد الموازنة وتنفيذها باتباعه أحدث الأسس والتصنيفات الدولية وبما يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المحلية. حيث تم إدخال التحسينات على أسلوب وشفافية إعداد الموازنة وتصنيف النفقات والإيرادات، وتم البدء بتطبيق منهجية جديدة لربط الموازنة بالتخطيط الإستراتيجي وتبني مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج (ROB) ضمن إطار الموازنة متوسط المدى اعتباراً من عام 2008م وذلك عوضاً عن نهج الموازنة التقليدي. وكذلك تم في عام 2008م إقرار قانون جديد لتنظيم الموازنة العامة في الأردن بدلاً من القانون السابق لسنة 1962م لتصبح عملية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها تعتمد على التخطيط المالي المستقبلي الذي يأخذ بعين الاعتبار الأهداف والأولويات الوطنية.

وبموجب المفهوم الجديد للموازنة الموجهة بالنتائج فقد قامت مختلف الوزارات والدوائر الحكومية بتحديد رؤيتها ورسالتها وأهدافها الإستراتيجية وبرامجها ومشروعاتها ومؤشرات قياس الأداء على مستوى الأهداف الإستراتيجية والبرامج على أن تكون هذه الأهداف واضحة

- (1) محمود: رأفت سلامة، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2013 عمان-الأردن، ص.79.
- (2) الظاهرة المالية: هي عبارة عن الأدوار المالية التي يعتمد عليها النظام المالي (النفقات، والإيرادات العامة) وكذلك التنظيم الفني الذي يتبعه هذا النظام على هذه الأدوات وهو ما يعرف عادة بالفن المالي (الميزانية العامة) بغرض تحقيق أغراضه.
- (3) التقرير السنوي السادس، 2010، دائرة الموازنة العامة، الأردن.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

ومحددة وقابلة للقياس وواقعية ومحددة بوقت وأن تكون منسجمة مع رؤية الوزارة أو الدائرة الحكومية.

كما تم تطبيق الإطار المالي متوسط المدى للإرتقاء بآلية إعداد الموازنة العامة بحيث أصبح يغطي هذا الإطار ثلاث سنوات بدلاً من سنة واحدة لجميع بنود الإيرادات والنفقات بما يمكن الحكومة من رسم السياسة المالية وبناء الموازنة العامة للدولة ضمن رؤية مالية مستقبلية تساهم في تحقيق وضع مالي سليم في المدى المتوسط، بالإضافة إلى اعتماد خارطة حسابات جديدة تتوافق مع المعايير الدولية حيث تتضمن هذه الخارطة تصنيفات متعددة، جغرافية ووظيفية واقتصادية وتنظيمية وتمويلية، تساعد الإدارة المالية الحكومية على توفير تقارير تحليلية شاملة تلبي احتياجات مختلف الجهات المحلية والدولية. كما خطت الحكومة شوطاً واسعاً في مجال تنفيذ مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) والذي سيكون له انعكاسات إيجابية على مختلف مراحل دورة الموازنة العامة في الأردن.

### تبويب الموازنة العامة:

جاء تبويب الموازنة العامة وفقاً لمفهوم معتمد وحديث لخارطة الحسابات (Chart of Accounts) والذي يختص بمجموعة من القواعد المحاسبية المعنية بالتسجيل والتصنيف المتسق والمناسب لمعاملات النظام المالي الحكومي، فقد تم تصنيف الموازنة العامة في المملكة اعتباراً من موازنة عام 2008م لتتضمن ما يلي:

- 1- التصنيف التمويلي.
- 2- التصنيف التنظيمي.
- 3- التصنيف الوظيفي.
- 4- تصنيف البرامج.
- 5- التصنيف الجغرافي.
- 6- التصنيف الاقتصادي:
- أ- الإيرادات.

ب- النفقات.

### التصنيف الاقتصادي لتبويب الموازنة:

وتبعاً للتصنيف الاقتصادي، فقد تم تبويب الموازنة العامة على النحو التالي:

أولاً: الإيرادات العامة:

الإيرادات المحلية:

أ- الإيرادات الضريبية وتشمل:

- الضرائب على الدخل والأرباح.
- الضرائب على الملكية.
- الضرائب على السلع والخدمات.
- الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية.
- الضرائب الأخرى.

ب- الإيرادات غير الضريبية وتشمل:

- عائدات التقاعد.
- إيرادات دخل الملكية.
- إيرادات بيع السلع والخدمات.
- الغرامات والجزاءات والمصادرات.
- الإيرادات المختلفة.
- المنح الخارجية.

ثانياً: النفقات العامة:

1- تعويضات العاملين:

- الرواتب والأجور والعلاوات.
- مساهمات الضمان الاجتماعي.

2- استخدامات السلع والخدمات:

- استخدامات السلع والخدمات.

3- الفوائد:

- الفوائد الخارجية.
- الفوائد الداخلية.

4- الإعانات:

- الإعانات لمؤسسات عامة غير مالية.
- الإعانات لمؤسسات خاصة غير مالية.
- إعانات لدعم السلع.

5- الدعم والمنح:

- الدعم لوحدات حكومية عامة.

6- المنافع الاجتماعية:

- التقاعد والتعويضات.
- مساعدات اجتماعية.

7- نفقات أخرى:

- نفقات أخرى متنوعة.

8- أصول غير مالية:

- أصول ثابتة.
- مخزونات.
- أصول غير منتجة.

9- مخصصات الجهاز العسكري.

10- مخصصات أخرى.

ثالثاً: موازنة التمويل:

1- المصادر:

- مسحوبات القروض الخارجية.
- القروض الداخلية.

2- الاستخدامات:

- العجز بعد المنح.
- تسديد أقساط القروض الداخلية المستحقة.
- تسديد أقساط القروض الخارجية المستحقة.
- إطفاءات الدين الداخلي.

ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة لا بد من تعاون جميع الوزارات والوحدات الحكومية مع وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة من خلال تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج وهنا لا بد وأن يخطر على بال القارئ سؤال مهم هو لماذا الموازنة الموجهة بالنتائج؟؟

**النقاط التالية توضح الإجابة على السؤال (لماذا الموازنة الموجهة بالنتائج):**

- 1- إن إعداد الموازنة لا يتم بناءً على البيانات التاريخية واحتساب نسبة نمو محددة.
- 2- التفاوض المضمني ليس عنصرًا أساسيًا في عملية إعداد الموازنة.
- 3- يوجد ربط بين الأهداف الوطنية، التخطيط الإستراتيجي المؤسسي والمخصصات المالية.
- 4- التركيز على مخرجات الإنفاق.
- 5- وجود رؤية مالية واضحة خلال المدى المتوسط.
- 6- أوجه الإنفاق واضحة بشكل محدد ولا تنتم بالعمومية.
- 7- تصنيف بنود الموازنة يحقق الشفافية وسهولة التعامل مع البيانات وهذا بدوره يؤدي إلى:
  - القدرة على تحديد أولويات الإنفاق العام.
  - القدرة على قياس مردود الإنفاق العام ومنجزاته.

**عناصر إطار الموازنة متوسط المدى (MTB):**

- 1- تحليل متكامل للمركز المالي.
- 2- تقدير الإيرادات بشكل كلي.
- 3- تقدير للسقف الكلي للإنفاق.
- 4- تقدير للوفر/العجز.
- 5- تقدير لمكونات موازنة التمويل.

**آلية إعداد إطار الموازنة متوسط المدى (MTB):**

- 1- تحديد الإيرادات الكلية للوزارات / الوحدات الحكومية للثلاث سنوات القادمة.
- 2- تقدير الإيرادات وفق القوانين والأنظمة التي تعمل في إطارها الوزارات / الوحدات الحكومية.
- 3- تضمين الدعم والمساهمة الحكومية كما هو وارد في قانون الموازنة العامة.
- 4- تقدير حجم المنح والقروض المتعاقد عليها وأية إيرادات أخرى.
- 5- تحديد حجم الوفر المدور من السنوات السابقة للوحدات الحكومية.
- 6- تحديد النفقات الكلية للسنوات الثلاث القادمة وذلك عن طريق تقدير النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية.
- 7- تحديد حجم الوفر/العجز المتوقع للسنوات الثلاث القادمة.

**فوائد بناء إطار الموازنة متوسط المدى (MTB):**

- 1- تحديد الموارد المتاحة وتوزيعها وفقاً للأولويات.
- 2- تعميق مبدأ الشفافية والمساءلة.
- 3- وضوح الرؤية المالية ومدى تحقيق الأهداف والتطلعات المستقبلية.

**إطار الإنفاق متوسط المدى (MTEF):**

- 1- أداة لتقدير نفقات الوزارات / الوحدات الحكومية للسنوات الثلاث القادمة.
- 2- تحليل تفصيلي لنفقات السنوات الثلاث القادمة.
- 3- أداة لتخطيط الإنفاق لثلاث سنوات قادمة.
- 4- تحديد أولويات المشروعات التي تحقق الأهداف الإستراتيجية.
- 5- تقدير متوسط المدى لجميع بنود النفقات الرأسمالية.
- 6- تقدير متوسط المدى لجميع بنود النفقات الجارية.

**آلية إعداد الإطار متوسط المدى للنفقات (MTEF):**

- 1- تزويد دائرة الموازنة العامة بالنفقات الجارية مفصلة حسب البرامج والبنود.
- 2- تزويد دائرة الموازنة العامة بالنفقات الرأسمالية الملتزم بها حسب البرامج والمشروعات والبنود.

- 3- مقارنة حجم التمويل المتاح الذي تم تقديره في إطار الموازنة متوسط المدى مع النفقات الملتزم بها (جارية ورأسمالية).
- 4- تحديد الفسحة المالية<sup>(1)</sup> لتمويل المشروعات الجديدة.
- 5- توزيع المبالغ المتوفرة للمشروعات الجديدة بما يتوافق وأولويات هذه المشروعات.

#### ما هي الموازنة الموجهة بالنتائج؟

- 1- هي أداة هامة للتعرف على المساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية.
- 2- ربط الموازنة بالتخطيط الإستراتيجي (مدى تحقيق الأهداف الإستراتيجية للوزارات/الوحدات الحكومية وتربطها مع تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية.
- 3- ربط الإنفاق العام بالنتائج والمخرجات.
- 4- قياس كفاءة الإنفاق على البرامج والمشروعات من خلال منظومة مؤشرات قياس الأداء.
- 5- تحقيق الشفافية وتطبيق المسائلة وفق أسس موضوعية.

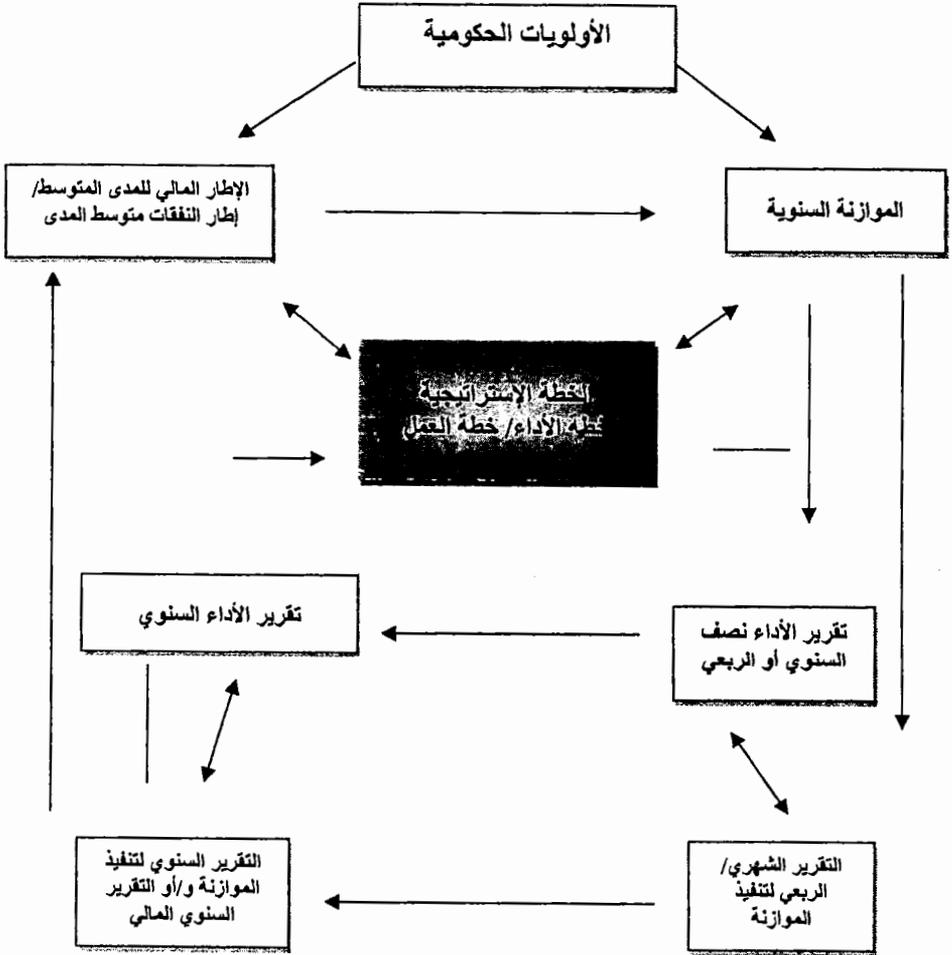
#### الأطر العامة لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج:

- 1- تحديد الرؤيا والرسالة.
  - 2- وضع أهداف إستراتيجية مؤسسية وربطها بالأهداف والأولويات الوطنية ومؤشرات قياس تحققها.
  - 3- تحديد البرامج والمشروعات ومؤشرات قياس أدائها المستهدفة لضمان تحقيق أهدافها.
  - 4- تحديد مصادر التمويل.
  - 5- تصنيف البرامج والمشروعات وفق تصنيف مالية الحكومة (التصنيف الوظيفي، التصنيف الاقتصادي...).
  - 6- تحديد أولويات تنفيذ البرامج والمشروعات والأنشطة.
  - 7- يتم إدخال بيانات بنود الموازنة الجارية والرأسمالية على مستوى المحافظة.
  - 8- يتم تحديد بيانات تفصيلية للمشروعات الرأسمالية وفق بطاقة وصف المشروع.
- عملية إعداد مؤشرات الأداء الرئيسة بالإستناد على الخطة الإستراتيجية:
- 1- يجب على الوزارة أو الدائرة أو الوحدة أن تضع الأهداف الصحيحة أولاً.

(1) الفسحة المالية = التمويل المتاح - المشروعات الملتزم بها (جارية ورأسمالية).

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- 2- استنباط هيكل البرنامج من الأهداف.
  - 3- ربط مؤشرات الأداء الرئيسة بالأهداف.
  - 4- البرامج هي كالعناصر أو المواد التي تُرفق ببطاقات للأسعار.
- التخطيط وإعداد التقارير على مستوى الحكومة<sup>(1)</sup>:



الشكل (10): التخطيط وإعداد التقارير على مستوى المملكة

(1) مشروع الإصلاح المالي 2، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسة، USAID، عمان - الأردن.

البرنامج:

- مجموعة المشروعات والنشاطات التي تؤديها الوزارة /الوحدة الحكومية لتحقيق هدف أو أهداف معينة.
- يجب أن يتم وصف البرنامج بشكل واضح بحيث يعكس طبيعة وعمل الوزارة /الوحدة الحكومية.
- يمكن أن يساهم برنامج واحد أو أكثر في تحقيق نفس الهدف الإستراتيجي.
- يجب أن تحدد الأهداف على مستوى البرنامج.

مؤشر قياس الأداء:

- عبارة عن معيار لتقييم أداء معين.
- يوضح مؤشر قياس الأداء بهدف متابعة الأداء على مستوى الهدف الإستراتيجي والبرنامج.
- يستخدم كأداة لتقييم الإنجاز على مستوى المدخلات، العمليات، المخرجات، الأثر.
- يمكّن الإدارة من الكشف المبكر عن مواطن الضعف لاتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب لضمان تحقيق الأهداف المخطط لها.

مستويات مؤشرات قياس الأداء:

- الهدف الوطني.
- الهدف الإستراتيجي.
- البرامج.
- المشروعات والأنشطة.
- المدخلات والعمليات والمخرجات.
- التغذية الراجعة.

مواصفات المؤشر الجيد:

- 1- محدد Specific.
- 2- قابل للقياس Measurable.
- 3- قابل للتحقق Achievable.
- 4- معقول Reasonable.
- 5- محدد بوقت Time Frame.

قواعد أساسية لإعداد الموازنة الموجهة بالنتائج:

- 1- كل فصل يجب أن يتضمن برامج بحيث يكون كل برنامج عبارة عن مجموعة من المشروعات والنشاطات التي تؤديها الوزارة/الوحدة الحكومية لتحقيق أهدافها الإستراتيجية بشكل يتوافق مع مسؤولياتها.
- 2- في حال عدم وجود برنامج ضمن الفصل يستحدث على الأقل برنامجين ضمن الفصل يرمز لهما:
  - الإدارة والخدمات المساندة.
  - برنامج بعنوان مرتبط بالمسؤوليات الوظيفية الوزارة /الوحدة الحكومية.
- 3- كل برنامج قد يتضمن نفقات جارية و/أو نفقات رأسمالية.
- 4- كل برنامج يجب أن يرتبط بتصنيف وظيفي ومجموعة الأنشطة والمشروعات يجب أن تكون ضمن نفس مجموعة التصنيف الوظيفي للبرنامج.
- 5- تعالج النفقات الرأسمالية كما يلي:
  - يقصد بالمشروع بأنه حزمة النفقات الرأسمالية التي تستهدف تحقيق نشاطات معينة ويحتوي على بنود إنفاق واضحة وللمشروع كلفة إجمالية وفترة تنفيذ محددة وله هدف محدد قابل للقياس.
  - تدرج نفقات كل مشروع حسب تفاصيله تحت مظلة البرنامج المعني.
  - أية نفقات رأسمالية مستمرة لا تندرج ضمن مشروع محدد، بل يستحدث لها مشروع ضمن البرنامج بعنوان إدارة البرنامج.

- أية نفقة رأسمالية مستمرة لا تندرج ضمن برنامج محدد أو تخدم عدة برامج توضع في برنامج الإدارة والخدمات المساندة.
- المحافظات: أي مشروع ينفذ في أكثر من محافظة يجب أن يتم توزيع مخصصاته بحسب المحافظات تحت مسمى البرنامج الذي يندرج تحته هذا المشروع.

### أنواع الموازنة الموجهة بالنتائج<sup>(1)</sup>:

- يعرض الجدول ثلاثة نماذج عامة للموازنة الموجهة بالنتائج.
  - 1- الموازنات التقديمية لغايات "العرض" وهي غير مرتبطة بالممارسات الفعلية.
  - 2- الموازنات المتأثرة بالأداء التي تعرض روابط غير موحدة أو عملية.
  - 3- الموازنات المستندة على الأداء التي تربط معلومات مؤشرات الأداء الرئيسة بمستويات/ قرارات الموازنة إلى حد كبير.
- الموازنات المتأثرة بالأداء: Performance Informed Budgets
- الموازنات المستندة على الأداء: Direct Performance Budgets

### الجدول (2): نماذج عامة للموازنة الموجهة للنتائج

النوع	العلاقة بين الأداء والتمويل	الأداء المخطط أو الفعلي	الغاية الرئيسة في عملية إعداد الموازنة
الموازنة التقديمية.	لا رابط.	مستهدفات و/أو نتائج الأداء.	المساءلة.
الموازنة المتأثرة بالأداء.	رابط ضعيف / غير مباشر.	مستهدفات و/أو نتائج الأداء.	التخطيط و/أو المسائلة.
الموازنة المستندة على الأداء.	رابط قوي / مباشر.	نتائج الأداء.	تخصيص الموارد والمسائلة.

(1) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

## التطبيقات الرئيسية لمؤشرات الأداء الرئيسية<sup>(1)</sup>:

### 1- الإدارة التنظيمية واتخاذ القرارات وتحديد الأولويات.:

- في حال عدم توفر الموارد الكافية أو الوقت الكافي لتوفير جميع احتياجات البرامج.
- مساعد لاتخاذ القرارات الإدارية أو المتطلبات القانونية أو الأنظمة.
- لا ينبغي أن تحل محل العامل البشري ما لم يكن هناك علاقة مباشرة بين مؤشرات الأداء الرئيسية والاستجابات المطلوبة.
- تستخدم ضمن عملية مهيكلة لاتخاذ القرارات وتتنظر في أهداف المؤسسة والبرامج والقضايا المتعلقة بالتطبيق على المدى القصير والطويل.
- تُستخدم في الإدارة الداخلية لغايات الإجراءات والقرارات المتعلقة بتطوير المؤسسة أو إدارة الموارد البشرية.
- إيجاد روابط بين نتائج أداء البرامج والإجراءات التي يتخذها الموظفون.
- ينبغي مراجعتها ضمن سياق معين نظرًا لوجود تفسيرات متعددة لها واختلاف الإجراءات أو القرارات التي تُتخذ بناء عليها.

### 2- المراقبة والتقييم:

- هما نوعان مختلفان من العمليات:
  - المراقبة هي فعل غيابي يُركّز بشكل عام على جمع وتسجيل المعلومات، وفي العادة لا يُتخذ خلالها إجراء مباشر.
  - التقييم هو مسألة تحليلية تركز على تحديد معنى المعلومات، وما الذي ينبغي القيام به، والإجراءات التي تتخذ في العادة.
- تُجمع وتُستخدم المعلومات وتُعدّ التقارير عنها بطرق مختلفة.
- تُقدّمان بيانات تُستخدم لغايات مؤشرات الأداء الرئيسية.

(1) مشروع الإصلاح المالي 2، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسية، USAID، عمان - الأردن.

- لا تُركزان دائماً على مؤشرات الأداء الرئيسة وبيانات مؤشرات الأداء الرئيسة نفسها.
- يطرحان إجراءات / قرارات/ أنشطة أخرى.
- قد تُقدّم نتائج أو منتج أحد البرامج أساساً أو نقطة بداية لبرنامج آخر.

### 3- تحليل السياسات:

- التثبيت من صحة أو دحض مفاهيم البحث، الأمر الذي يؤدي إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات بخصوص برامج محددة. يمكن الشروع ببرامج جديدة أو إجراء تغييرات على البرامج الحالية ولكن بناء على أساسات مؤكدة.

### 4- المرونة الإدارية:

- هي ميزة لمدراء البرامج وصناع السياسات وآخرون معنيون بدورة الموازنة، حيث تعطي رؤية أفضل في مجال التخطيط وإدارة الأنشطة.
- تمنح الفرصة لمقارنة وربط مدخلات البرامج مع نتائجها. يمكن المدراء من استخدام مؤشرات الأداء الرئيسة لتعزيز البرامج وتحقيق أفضل النتائج.

### فوائد استخدام مؤشرات الأداء الرئيسة:

- تسهيل الإدارة والتحليل.
- قياس النتائج ومدى التقدم في تحقيق أهداف البرامج.
- المساعدة على توضيح/ تبليغ غايات البرامج أهدافه وأنشطته وإنجازاته.
- توفير أساس شفاف لعملية اتخاذ القرار.
- توفير التغذية الراجعة حول الكثير من الاستخدامات وكثير من المستخدمين.
- يمكن استخدامها في القرارات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية بما في ذلك إدارة عبء العمل وأنماط التوظيف واستحداث الوظائف والوصف الوظيفي.

## المحور الثالث: برنامج الإصلاح المالي والمحاسبي GFMIS

تلعب إدارة المالية العامة دورًا بالغ الأهمية في رسم السياسة المالية الوطنية، والإشراف على تنفيذها وتوجيه الاستثمارات الحكومية، علاوة على إدارة الدين العام المحلي والخارجي، كما تسعى إدارة المالية العامة إلى ضمان تكامل السياسات المالية والنقدية للدولة بغرض تعزيز الاقتصاد الوطني<sup>(1)</sup>. وتتضمن الأنشطة الأساسية للجهات المسؤولة عن الإدارة المالية العامة تحصيل الإيرادات العامة، وإعداد موازنة الدولة، والإشراف والرقابة على النفقات العامة، وإدارة الدين العام، علاوة على ذلك تقوم الإدارة المالية العامة بإدارة الحسابات، والإشراف على التدفقات النقدية ودراسة وتحليل المواقف المالية والنقدية والاقتصادية، وتقييم السياسات والإجراءات الضريبية، وإدارة التقاعد المدني والعسكري، وتقييم الحالات القانونية للحكومة وصياغة التشريعات المالية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة.

### نشأة النظام:

- حرصًا من وزارة المالية على الارتقاء بآليات التعامل مع المال العام، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للوزارات والدوائر الحكومية في الأردن، فقد تمت الموافقة على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)، بناء على توصيات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تقريرهما المشترك في (آذار/2004م) عن الإدارة المالية في الأردن ضرورة قيام وزارة المالية بتطبيق نظام (GFMIS)، لما له أثر وأهمية في الحصول على معلومات دقيقة وشاملة وفي الوقت المناسب.
- وبناء على ذلك، قامت الوزارة بالتعاقد مع شركة (Bearing Point) الأمريكية في مطلع عام 2005م لتقييم وظائف الإدارة المالية في الأردن ودراسة وتحليل جميع التقارير والتوصيات المقدمة من الجهات الدولية وإعداد إستراتيجية للإصلاحات الضرورية، حيث قدمت الشركة المذكورة توصيات متعددة ومن ضمنها ضرورة تبني تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) لاستبدال الأنظمة

(1) إستراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن (2012-2014) وزارة المالية-الأردن

المحوسبة المستخدمة وغير المترابطة في وزارة المالية والوزارات الأخرى، وإن تطبيق النظام يوفر نظام مالي محوسب متكامل يسهل عمل الأجهزة المالية والمحاسبية في وزارة المالية وجميع الوزارات والدوائر الحكومية ويوفر الأدوات المناسبة للرقابة والتخطيط واتخاذ القرارات.

• وتم تأسيس فريق عمل في الوزارة لمشروع نظام الإدارة المالية الحكومي (GFMIS) نهاية شهر آذار 2005، وتم تكليف شركة (Bearing Point) بإعداد تصميم النظام والوثائق الأخرى ذات الصلة للسير في تنفيذ المشروع، حيث تم تشكيل فريق عمل يضم المدراء المعنيين في وزارة المالية وممثلين عن دائرة الموازنة العامة، وعليه تم إعداد مواصفات النظام وثيقة استدرج العروض (RFP) تتضمن جميع المتطلبات المالية والمحاسبية والفنية في النظام المطلوب واختيار الوزارات والدوائر الريادية في نهاية آب 2005م.

• وقامت وزارة المالية بمخاطبة مجلس الوزراء الموقر في آب/2005م للموافقة على السير بتنفيذ المشروع، حيث طلب المجلس دراسة المتطلبات ومراجعتها مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وبناءً عليه تم تعديل بعض الشروط الخاصة بالمتقدمين لتنفيذ النظام بحيث يعطي مزيداً من المنافسة والشفافية وإعطاء دور أكبر للشركات المحلية المشاركة في تنفيذ المشروع من خلال نقل المعرفة والتكنولوجيا.

• وقد وافق مجلس الوزراء الموقر في تشرين أول/2006م على السير بإجراءات طرح عطاء مشروع إدارة المعلومات المالية الحكومية، وكذلك وافق المجلس على تشكيل لجنة توجيهية، ولجنة عطاءات خاصة، ومكتب لإدارة المشروع، وتم رصد المخصصات اللازمة في الموازنة العامة.

• وتم إعداد وثيقة استدرج العروض (RFP) بشكلها النهائي بعد أن تضمنت جميع الملاحظات والتوصيات المقدمة من الجهات المعنية التي تضمن المشاركة الفاعلة

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

للشركات المحلية في تنفيذ المشروع بالإضافة إلى الحصول على نظام متكامل وفعال لخدمة الإدارة المالية في الأردن.

- وقد تم الإعلان في الصحف المحلية والعالمية بتاريخ 19، 21، 24/9/2006م حول رغبة الوزارة بتنفيذ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية ودعوة الشركات المؤهلة لتنفيذ المشروع حيث تم وضع معايير التأهيل الواجب توفرها في الشركات المتقدمة (Pre-Qualification) وذلك لتفعيل مبدأ المنافسة بين جميع الشركات والتجمعات التي ترى في نفسها القدرة على تنفيذ المشروع وبالتالي الحصول على أفضل العروض الممكنة من حيث الجودة والكلفة، حيث قامت (34) شركة عالمية ومحلية بشراء وثيقة التأهيل لدخول العطاء، وبناءً عليه تقدمت (8) شركات عالمية (تجمع شركات ومن ضمنها شركات محلية) بعروضها للتأهيل حيث قامت لجنة فنية تم تشكيلها لهذه الغاية بتقييم العروض وفقاً للمعايير المحددة مسبقاً، وقدمت للجنة العطاءات الخاصة التقرير الذي يؤهل سبع شركات من أصل ثماني شركات تقدمت للتأهيل.
- تم إصدار طلب استئراج العروض للعطاء الحكومي رقم (1) لسنة 2007 للشركات السبع المؤهلة بتاريخ 2007/2/26.
- وقد قدمت (4) شركات من أصل (7) شركات مؤهلة بتقديم عروضها الفنية والمالية، وتم مناقشة العروض من قبل لجنة العطاءات الخاصة وبحضور ممثلي الشركات المتقدمة بتاريخ 2007/7/19.
- وقامت لجنة العطاءات الخاصة بتشكيل لجنة فنية لتقييم العروض تضم ممثلين عن وزارة المالية، دائرة اللوازم العامة، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، مركز المعلومات الوطني و (Bearing Point) الاستشارية وممثل من ديوان المحاسبة بصفة مراقب.
- تم تقييم العروض الفنية الواردة من الشركات الأربع، وشمل ذلك تقييم المتطلبات الإجبارية وعددها (390) مطلباً، ويتوجب توفيرها كاملة (100%) كشرط أساسي

للتأهل لمرحلة التقييم التالية، ومتطلبات اختيارية وعددها (210) متطلبات، ويتوجب أيضاً من كل مناقص أن يوفر على الأقل (80%) منها، وتم تصنيف العروض اعتماداً على كيفية توفير كل مناقص للمتطلبات الاختيارية.

- وقد أحيل العطاء على شركة انتراكم للخدمات الفنية (Intracom S.A) بعد أن حصلت على أعلى نقاط، وذلك بعد الانتهاء من مرحلة التفاوض مع الشركة حول بعض المتطلبات المالية والفنية لمشروع GFMIS، وتم توقيع العقد معها بتاريخ 2008/3/8، وباشرت التنفيذ بتاريخ 2008/3/29. واستحدثت مديرية ادارة المشروع ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية، بحيث تتبع لعطوفة الأمين العام.

#### التحديات التي تواجه الإدارة المالية في الأردن:

تواجه الإدارة المالية العامة في الأردن العديد من التحديات والتي تتطلب اتخاذ

إجراءات بشأنها ومن أبرز هذه التحديات:

- العجز المزمع في الموازنة العامة
- تعدد الأنظمة المتعلقة بالضرائب.
- النسبة العالية للنفقات الجارية ضمن النفقات العامة.
- المساهمة في النمو المستقبلي للاستثمارات الرأسمالية الحكومية.
- التصاعد المضطرد في الفاتورة التقاعدية.
- تزايد حجم الدين العام (الداخلي والخارجي) من الناحية المطلقة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.
- تناقص قدرة الحكومة على تخصيص أموال للبرامج أو السياسات الجديدة.
- حجم الاقتصاد الأردني الصغير ودرجة انفتاحه على العالم الخارجي.
- أثر الابتكارات التكنولوجية في مكافحة التهريب، والتهرب من دفع الرسوم الجمركية وأنشطة الاحتيال التجاري.

## أهداف إستراتيجية إصلاح الإدارة المالية:

وبغرض تحقيق الرؤية والرسالة للإدارة المالية العامة، اعتمدت إستراتيجية الإدارة المالية أربعة أهداف رئيسة لتعكس التزام الحكومة بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في الأجندة الوطنية وهذه الأهداف هي:

- 1- ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.
- 2- تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات.
- 3- تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.
- 4- الاهتمام الكافي لهوموم المواطنين.

## نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن GFMIS:

- يمثل تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن تحولاً جوهرياً في الأساليب المتبعة لتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية، بالانتقال من العمل بالأساليب التقليدية كاستخدام السجلات اليدوية أو أنظمة المعلوماتية المالية الغير مترابطة، واستبدالها بنظام إدارة معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والممارسات الفضلى في هذا المجال.
- ومع دخول نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية مرحلة التطبيق العملي الفعلي الموازي في الوزارات والدوائر الحكومية الريادية ولدعم عملية التطبيق الفعلي في باقي مؤسسات الدولة حيث وصل عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية والماليات إلى (52) وزارة ومؤسسة ومالية تطبق النظام، أحببت أن ألقى الضوء من خلال هذا الموضوع على أهم المزايا التي يوفرها نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) ودوره وأثاره وانعكاساته وأبعاده على مستوى إعداد وتنفيذ السياسة المالية الحكومية وعلى راسمي تلك السياسات ومستخدمي النظام، والفئات المستهدفة.

## الفصل الثالث: برامج الإصلاح المالي

ولتحقيق أهداف إستراتيجية إصلاح الإدارة المالية هناك بعض البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق هذه الأهداف لوزارة المالية والدوائر التابعة لها وهذه البرامج والمشروعات هي كما يلي:

أولاً: وزارة المالية – المركز الرئيس<sup>(1)</sup>:

تعمل الوزارة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية من خلال تحقيق الأهداف التالية:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي.	- مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية. - مشروع الإطار المالي متوسط المدى. - إعداد دراسة مراجعة الإنفاق العام. - مشروع بناء إستراتيجية إدارة الدين العام.
		تحسين كفاءة الرقابة وإدارة الموارد المالية بفاعلية.	- مشروع تطوير وحدات الرقابة الداخلية في القطاع العام. - مشروع المحاسب الحكومي. - تطبيق حساب الخزينة الموحد. - تطوير آلية إعداد خطة التدفقات النقدية. - توسيع نطاق الرقابة على الوحدات والمؤسسات الحكومية.
		الارتقاء بمبادئ الإفصاح والشفافية.	- المعيار الخاص لنشر البيانات SDDS (مشروع تنفيذ كامل متطلبات الانضمام إلى المعايير الدولية).
2	تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات.	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين	- مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية. - مشروع الإطار المالي متوسط المدى.

(1) تقارير الإدارة المالية العامة، الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017 موقع وزارة المالية، [www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo)

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
		البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي.	- إعداد دراسة مراجعة الإنفاق العام. - مشروع بناء إستراتيجية لإدارة الدين العام.
3	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.	رسم السياسة المالية بشكل يعزز الاستقرار المالي في المملكة ويساهم في تحسين البيئة الاستثمارية وحفز النمو في النشاط الاقتصادي.	- مشروع توفير البنية التحتية اللازمة لرسم السياسات المالية. - مشروع الدفع الإلكتروني. - مشروع تطوير ضريبة الأبنية والأراضي.
4	الاهتمام الكافي بهيئة المواطنين.	تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين والمؤسسات المستفيدة من خدمات الوزارة.	- حوسبة الأنظمة المالية وربط المراكز المالية في المحافظات إلكترونياً لتعزيز اللامركزية. - مشروع الدفع الإلكتروني.

ثانياً: دائرة الموازنة العامة:

تعمل دائرة الموازنة العامة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.	المساهمة في بناء وضع مالي سليم ومستقر في المملكة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- خفض نسبة انحراف الإنفاق الفعلي عن المقدر للسنة السابقة لسنة الموازنة بواقع نقطة مئوية واحدة سنوياً</li> <li>- تصنيف برامج النفقات الجارية على مستوى الأنشطة للوحدات الحكومية في قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية.</li> <li>- تصنيف النفقات الجارية والرأسمالية على المستوى الأدنى للتصنيف الوظيفي في قانون الموازنة العامة للسنة المالية.</li> <li>- تصنيف الموازنة على مستوى المديرية وفقاً للتصنيف التنظيمي في موازنة عام..</li> <li>- تطوير قانون موازنات الوحدات الحكومية السنوي من حيث الشكل والمضمون ليتوافق مع المراحل المتقدمة من تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج بحيث يتم إخراج قانون موازنات الوحدات الحكومية لعام وفقاً للتصور الجديد.</li> <li>- تعزيز التوجه نحو مفهوم النوع الاجتماعي في موازنات الوحدات الحكومية</li> <li>- تحديث نماذج الموازنة.</li> <li>- دراسة إمكانية إدارة نفقات مؤسسة الضمان الاجتماعي في قانون الموازنة العامة.</li> <li>- تضمين بلاغ الموازنة وخطاب الموازنة معلومات حول سعر صرف الدينار.</li> <li>- نقل المشروعات الرأسمالية من موازنة وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى الوزارات المعنية.</li> <li>- متابعة العمل على نقل النفقات الجارية التي ما زالت موجودة في النفقات الرأسمالية خصوصاً المتعلقة منها</li> </ul>

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف	الهدف الإستراتيجي	أهداف الإستراتيجية الشاملة	م
<p>بالنفقات المستمرة كالصيانة والإدامة التشغيلية المتعلقة بالأصول الرأسمالية.</p> <p>- تعميق تطبيق نهج اللامركزية من خلال إعداد إستراتيجية لمشروع اللامركزية المالية تتضمن التخطيط الاستراتيجي وإعداد الموازنة وتنفيذها ومراجعتها وتقييمها على مستوى المحافظات والبلديات وذلك لدعم الرؤية حول احتياجات التنمية المحلية وربط هذه الاحتياجات بالسياسات الوطنية والتوجيه الفعال لأوليات الإنفاق الرأسمالي حسب هذه الاحتياجات.</p> <p>- إصدار وثيقتي "ملخص الموازنة" ودليل المواطن للموازنة العامة.</p> <p>- الطلب من الوحدات الحكومية تضمين تقاريرها المالية السنوية تحليلاً للوضع المالي والمخاطر المتعلقة بالمدىونية والخسائر ومتأخرات المدفوعات وإرسال هذه التقارير إلى وزارة المالية.</p>			
<p>- إعداد دليل الموازنة</p> <p>- مراجعة الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة</p> <p>- دراسة الفرص الممكنة لتحقيق وفورات في الإنفاق بهدف إيجاد التمويل اللازم للمشروعات الرأسمالية</p> <p>- إيلاء المزيد من الاهتمام بالجانب التحليلي للإنفاق العام من خلال القيام بمراجعة الإنفاق العام لجميع القطاعات في قانون الموازنة العامة.</p> <p>- تعميق تطبيق مفهوم الموازنة الموجهة بالنتائج عن طريق تقييم أداء عدد من الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية وفقاً لمؤشرات قياس الأداء المستهدفة وبيان مدى الانحراف عنها.</p> <p>- ترسيخ وتطوير نهج إعداد الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية ضمن الإطار متوسط المدى.</p> <p>- إعداد ورقة حول أولويات وسياسات الحكومة.</p> <p>- مراجعة قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (58) لعام 2008</p>	<p>مواكبة أفضل الممارسات العالمية المعاصرة في إدارة الموازنة.</p>	<p>تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات.</p>	<p>2</p>

الفصل الثالث: برامج الإصلاح المالي

ثالثاً: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات:

تعمل دائرة ضريبة الدخل على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.	تنمية مورد مالي للحكومة يرفد الخزينة بالإيرادات لتمكينها من ممارسة وظائفها.	زيادة مساهمة إيرادات ضريبي الدخل والمبيعات في الإيرادات المحلية من خلال تحديث التشريعات والسياسات الضريبية. رفع كفاءة تدقيق ضريبة الدخل والمبيعات من خلال: - تخفيض كلفة تحصيل الدينار. - زيادة نسبة القبول وفق نظام العينة المبنية على عوامل الخطورة. - رفع مستوى انجاز عينة التدقيق خلال العام. - رفع كفاءة تحصيل الدفعات الضريبية.
2	تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات.		زيادة الالتزام الضريبي والاستجابة الطوعية من خلال: - رفع كفاءة تسجيل المكلفين والربط الإلكتروني. - رفع كفاءة المعلومات. - رفع كفاءة الإعلام الضريبي. رفع مستوى جودة الخدمات والشفافية من خلال: - تنمية الموارد والتدريب. - رفع كفاءة الشؤون الإدارية. - رفع كفاءة تقنية المعلومات. - رفع كفاءة خدمات الدائرة وتبسيط الإجراءات. - تحديث الأنظمة والقوانين مع المحافظة على الاستقرار التشريعي.
3	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.	زيادة الالتزام الضريبي واستجابة المكلف الطوعية من خلال تنمية الوعي ورفع مستوى الشفافية وجودة الخدمات الضريبية.	
4	الاهتمام الكافي بهوم المواطنين.		

تعمل دائرة الجمارك على تحقيق الاهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من

خلال تحقيق أهداف الدائرة التالية:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	تحقيق انضباط مالي كلي طويل المدى.	مكافحة التهريب والحد من الأنشطة التجارية غير المشروعة.	- نظام المراقبة التلفزيونية. - تزويد المراكز بأجهزة الفحص بالأشعة (X-Ray). - نظام محاكاة للتدريب على فحص الحاويات- الشاحنات. - الربط الإلكتروني مع جمارك الدول المجاورة. - السيطرة الآلية باستخدام تقنيات الهوية التعريفية RFID (البوابات الإلكترونية) المرحلة الثانية.
2	تعزيز الموازنة المرتكزة على السياسات	رصد تعزيز المورد المالي للخرزينة	كفاءة تحصيل الإيرادات
3	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.	المساهمة في تحفيز بيئة العمل الاستثمارية.	- القائمة الذهبية. - خدمة الزبائن/مشروع الجمارك الالكترونية المرحلة الثالثة. - مشروع توسعة نظام التتبع الإلكتروني - المرحلة الثانية. - الربط الإلكتروني مع القطاعين العام والخاص. - استكمال نظام الاسيكودا العالمي/ نظام حوسبة البيانات الجمركية. - مشروع بنك المعلومات ونظم دعم القرار - المرحلة الثانية/مشروع الجمارك الأردنية. - مشروع النافذة الواحدة - المرحلة الثانية. - التعرف المتكاملة CITS.
4	الاهتمام الكافي بهوم المواطنين.	تطوير الأداء والقدرات المؤسسية.	- تطوير الأنظمة المالية المحوسبة في الجمارك. - تحديث التشريعات والتعليمات المختلفة. - توحيد وتبسيط الإجراءات الجمركية في المراكز - المرحلة الثانية. - إدارة الوثائق (DMS) الأرشفة الإلكترونية - جمارك إلكترونية - المرحلة الثالثة.

خامسًا: دائرة اللوازم العامة:

تعمل دائرة اللوازم على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير المالية من خلال

تحقيق أهداف الدائرة التالية:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى.	- تطوير التشريعات ورسم السياسة العامة لإدارة اللوازم وبما يتوافق مع المستجدات المحلية والإقليمية والعالمية. - إدارة وتنظيم المخزن الحكومي/الرقابة على اللوازم وحسن استخدامها لدى الوزارات والدوائر الحكومية بتدوير الفائض منها وتقليل نفقات الشراء.	- المشاركة في إعداد نظام شراء موحد يتفق مع الممارسات العالمية وبما يحقق المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال والرقابة على المشتريات. - تطبيق نظام إدارة المخزون العام الإلكتروني في الجهات الحكومية. - تطبيق نظام توثيق وأرشفة معلومات العطاءات في الدائرة. - تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية بجميع مسارته في الدائرة.
2	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي المستدام.	إدارة وتنظيم الشراء الحكومي/تأمين احتياجات الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية من اللوازم وخدمات صيانتها والتأمين عليها بجودة عالية وبأسعار مناسبة وفي الوقت المناسب.	- إنشاء بوابة وموقع تفاعل إلكتروني للمشتريات التي تتم من خلال الدائرة حيث سيخصص شاشات خاصة للمناقضين للتعامل مع البوابة (قطاع خاص) وموقع تفاعلي لموظفي الدائرة (بانتظار موافقة وزارة الاتصالات على تنفيذ المشروع من إتفاقية ميكروسوفت). - إدامة وتحديث موقع الدائرة الإلكتروني.

تعمل دائرة الأراضي والمساحة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية الشاملة لوزير

المالية من خلال تحقيق أهداف:

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
1	ضمان انضباط مالي كلي طويل المدى	تحديث منظومة تقدير القيم وتطبيقها بشفافية وعدالة	- تحديث سعر أساس ثابت وربطه بمنظومة تقدير القيم الإلكترونية. - نشر جداول سعر الأساس على الصفحة الإلكترونية للدائرة. - نسبة الاعتراضات على القيمة المقدرة، - التنسيق مع الجهات المعنية لتحديث تكلفة سعر المتر المربع من الأبنية (نقابة المهندسين). - التنسيق مع الجهات المعنية لاحتساب القيم الإيجارية للعقار (مالية، بلديات، أمانة عمان). - توسيع تجربة المقدرين العقاريين الخاصين المرخصين لتشمل جميع مديريات التسجيل.
		تحديث طرق تحصيل الإيرادات ومراجعتها وتطويرها	- توسعة تجربة وسائل الدفع الإلكتروني لتشمل جميع مديريات التسجيل Visa Cart. - تحديد سقف أعلى لدفع رسوم التسجيل نقدًا بحيث لا تتجاوز 1000 دينار. - دفع رسوم التسجيل التي تتجاوز 1000 دينار من خلال البنوك المعتمدة (فيشة بنكية).
	إدارة الموارد المالية بكفاءة وفاعلية		- زيادة نسبة المبالغ المحصلة إلي المبالغ المستحقة بواقع 10% سنويًا عن سنة الأساس. - مخاطبة جميع الجهات المدينة لتسديد المبالغ المستحقة عليها. - متابعة نسب التحصيل وتزويد الإدارة المالية والعليا بنسب التحصيل والنتائج بشكل ربعي. - إدامة قائمة عقود الإيجار أملاك الدولة. - متابعة تحصيل بدلات الإيجارات السنوية. - تدقيق تواريخ العقود والسير بإجراءات التجديد أو الايقاف. - تزويد الإدارة المالية والعليا بجميع التقارير اللازمة لذلك.

الفصل الثالث: برامج الإصلاح المالي

م	أهداف الإستراتيجية الشاملة	الهدف الإستراتيجي	البرامج والمشروعات والأنشطة التي تحقق الأهداف
			<p>المحافظة على نسبة النفقات من خلال:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- متابعة جميع عقود الصيانة المبرومة مع الدائرة وتنظيم مستحقات أطراف العقود.</li> <li>- تنظيم عمليات ترشيد استهلاك الطاقة محروقات، مياه، كهرباء... والمحافظة على السقوف المالية المعتمدة.</li> <li>- الاعتماد على فرق الصيانة الداخلية في عمليات إدامة وتشغيل مستلزمات العمل.</li> </ul>
2	تعزيز دور القطاع الخاص كمحرك رئيسي للنمو الاقتصادي	توفير معلومات عقارية محدثة شاملة دقيقة وأمنة وتراعي احتياجات متلقي الخدمة	<ul style="list-style-type: none"> <li>- متابعة ديوان التشريع والرأي للسير بإجراءات قانون الأراضي الموحد.</li> <li>- متابعة نشر الأنظمة والقوانين والتعليمات المعدلة على الصفحة الإلكترونية والمكتبة الإلكترونية والوسائل المتاحة بالدائرة.</li> <li>- تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص والمؤسسات ذات العلاقة (تسجيل، خارطة، نقدي...).</li> <li>- تحديث المعلومات العقارية بشكل مستمر بحيث تكون محوسبة ودقيقة وشاملة.</li> <li>- تشكيل لجان من القطاعين العام والخاص لتحقيق المنفعة المتبادلة بعمل الدائرة سنوياً.</li> <li>- متابعة تقييمات تقرير ممارسة الأعمال والعمل على تعديل ما يؤدي إلى تحسين مستوى العمل بشكل عام.</li> </ul>
3	الاهتمام الكافي بالمواطنين	تحسين مستوى الخدمات وطرق تقديمها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توضيح وتسهيل إجراءات عمل الدائرة وتحديد معايير لها.</li> <li>- تقديم الخدمات الإلكترونية.</li> <li>- تفعيل وتحسين مفهوم خدمة الجمهور من خلال تطبيق خطة تحسين مكاتب خدمة الجمهور في جميع مديريات التسجيل.</li> <li>- نشر استخدام تقنية الاصطافاف الآلي في جميع مديريات التسجيل.</li> <li>- توفير أدوات ومستلزمات العمل المناسبة.</li> <li>- تأهيل وتحفيز وتوزيع الكفاءات البشرية حسب احتياجات العمل.</li> </ul>

أهداف تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS:

يهدف تطبيق النظام إلى رفع كفاءة عمليات تخطيط وإدارة الموارد المالية الحكومية؛ وذلك من خلال حوسبة العمليات الأساسية لإعداد وتنفيذ ومراقبة موازنات الوزارات والدوائر الحكومية وما يرافقها من عمليات محاسبية وإعداد الحساب الختامي والتقارير المالية. وقد تم تحديد أهداف نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية والمتوقع تحققها في مراحل تطبيق النظام دعماً لعمليات الإصلاح الإداري والمالي الحكومي لتحسين ما يلي:

- 1- الشفافية والتوافق مع الممارسات الفضلى العالمية فيما يخص عمليات إعداد الموازنة ومتابعة تنفيذها.
- 2- الالتزام بمواعيد إعداد وإصدار التقارير المالية ودقتها في جميع المستويات الحكومية.
- 3- تنفيذ الموازنة بما يتوافق ومخصصاتها بالتأكيد على أن تكون ضمن حدود الإنفاق ومحددات توفر النقد.
- 4- الدقة وملائمة التوقيت للعمليات البنكية وتقديم التقارير عن الإيرادات المحصلة.
- 5- توفير المعلومات الخاصة بالإدارة المالية وتنفيذ الموازنة للجهات التنفيذية والتشريعية المعنية باتخاذ القرارات.
- 6- تحقيق الاستدامة المالية من خلال إدارة النقد بشكل أكثر كفاءة وفعالية.

حيث سيعمل تطبيق النظام في الوزارات والدوائر الحكومية المسؤولة عن الإنفاق وتحصيل الإيرادات من مشاركة المعلومات التي تنتج خلال تنفيذ إجراءاتها المالية مع كل من وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة بشكل مباشر، ليتم تتبع مسار الإنفاق ومسار المقبوضات في جميع مراحلها وتحسين عملية التخطيط والمراقبة خلال إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، والذي سيكون له الأثر الإيجابي على مخرجات هذه الجهات، مثل تحسين الأداء وزيادة دقة المعلومات المالية، وتوفيرها في الوقت المناسب، كما سيؤثر على كفاءة العمليات المالية وعلى استجابتها ومرونتها ودعم عملية صنع القرارات وضمان جودة الخدمات المالية الحكومية.

الفوائد والآثار الإيجابية لتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS<sup>(1)</sup>:

يستهدف تطبيق النظام في المراحل التشغيلية إلى توفير العديد من الفوائد والآثار الإيجابية، من حيث توفير بيئة معلوماتية آمنة ومتكاملة لعمليات الإدارة المالية على اختلافها بشكل يتيح انتقالاً سريعاً للمعلومات فيما بين الوزارات والدوائر الحكومية، وتأمين بيئة متكاملة تتوفر فيها المعلومة بشكل آني ودقيق لجميع الأطراف المعنية على اختلاف مواقعهم الجغرافية والوظائف التي يشغلونها، مما سيكون له الأثر المباشر في رفع مستوى كفاءة وفعالية الإجراءات المالية التي تنفذ خلال المراحل المختلفة لإعداد وتنفيذ قانون الموازنة العامة للدولة.

1- رفع مستوى الدقة في تقديرات الموازنة:

- توفير البيانات التاريخية للإيرادات والنفقات بشكل متكامل على النظام.
- يوفر النظام العديد من الأدوات التي تساعد في:
  - التنبؤ بمدى تأثير المؤشرات الاقتصادية على تقديرات الموازنة.
  - المساعدة على تقليل نسب الانحراف بين تقديرات الموازنة والمبالغ الفعلية لبنود الموازنة.
  - المساهمة في الحد من عمليات المناقلة المالية.
  - تحقيق الأهداف المؤسسية بكفاءة من خلال تنفيذ المشروعات المقررة في قانون الموازنة العام.

2- رفع كفاءة وفعالية عمليات إعداد الموازنات الحكومية:

- تسهيل عمليات إعداد الموازنات الحكومية واختصار الوقت والجهد والتكلفة خلال مراحل الإعداد، حيث يمكن حصر أبرز هذه النواحي كما يلي:
- إعداد مشروعات الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل جميع الوزارات والدوائر الحكومية المعنية باستخدام النظام.
  - ربط عمليات التخطيط مع عمليات إعداد الموازنة لتحقيق الأهداف.

(1) Government Financial Management Information System.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- إعداد جداول تشكيلات الوظائف بواسطة النظام وتضمنين تقديرات التكاليف الجارية للرواتب في مشروعات الموازنات بشكل متكامل.
- التوقف عن إدخال بيانات مشروعات موازنات الوزارات والدوائر الحكومية في دائرة الموازنة العامة من قبل محلل الموازنة.
- تقديم مشروعات موازنات الوزارات والدوائر الحكومية إلى دائرة الموازنة العامة بواسطة النظام دون الحاجة إلى استخدام الطرق التقليدية لإرسالها.
- تبسيط عمليات المراجعة والتعديل على النسخ الأولية من مشروع قانون الموازنة نتيجة النقاشات التي تتم خلال مراحل الإعداد، حيث يتم التعديل على النظام بشكل مباشر.

### 3- مؤسسة عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي:

- يساهم تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في تعزيز الممارسات الحالية نحو مؤسسة عمليات متابعة وتقييم الأداء المؤسسي من خلال:
- توفير نظام المتابعة والتقييم للأهداف الوطنية والمؤسسية والبرامج والمشروعات الواردة في موازنات الوزارات والدوائر.
  - توفير نظام يسهل عمليات إعداد الأطر اللازمة لمتابعة وتقييم الأداء وتحديد المؤشرات اللازمة لقياس مستويات الانجاز في المشروعات والنشاطات المقررة في الموازنات لتحقيق النتائج المستهدفة.
  - إدخال القيم الفعلية للانجاز على النظام واستخراج التقارير التي توضح مستويات الانجاز ومدى تحقق النتائج المستهدفة والتنبه بأي انحرافات.

### 4- رفع فعالية عمليات إدارة التخطيط النقدي من خلال:

- توفير القوائم المالية الدقيقة والآنية لإعداد الخطط المالية وخطط التدفقات النقدية من خلال ربط نظام المدفوعات ونظام المقبوضات مع نظام إدارة النقد ليتم تحديث هذه الخطط بشكل مباشر بأرصدة النفقات والإيرادات الفعلية.
- إعداد خطة التدفقات النقدية بشكل آلي باستخدام النظام.

- إعداد السقوف المالية باستخدام النظام مما يتيح استخدام أمثل للنقد المتوفر.
- 5- تسهيل عمليات تنفيذ الموازنة من خلال:
  - توفير المعلومات الدقيقة والآنية لاتخاذ قرارات التخصيص المناسبة بما يتوافق مع الأولويات الوطنية.
  - توفير آلية واضحة ومحددة لتقديم طلبات تنفيذ الموازنة بطرق معيارية وموحدة من قبل جميع الوزارات والدوائر الحكومية (الأوامر المالية الخاصة، والحوالات المالية، والمناقلات المالية، حوالات نقل العهدة).
  - توفير نظام سير العمل لإعداد هذه الطلبات في الوزارات والدوائر الحكومية واستكمال الموافقات اللازمة بشكل آلي في دائرة الموازنة العامة.
  - توفير الوقت والجهد والتكلفة خلال تقديم طلبات تنفيذ الموازنة والموافقة عليها.
- 6- رفع فعالية عمليات الشراء الحكومي وتوفير آلية واضحة لمتابعة طلبات الشراء واستلام السلع والخدمات من خلال:
  - إجراء عملية التأكد من توفر المخصصات اللازمة للشراء على النظام وربطها مع عمليات تخصيصات الموازنة.
  - يوفر النظام إمكانية إرفاق أي وثائق ذات علاقة مع طلب الشراء، مثل المواصفات الفنية للأشغال المطلوبة، و طلبات الشراء المستخرجة من النظام والموقعة يدويًا.
  - يوفر النظام إمكانية متابعة ومراقبة موقف طلبات الشراء، وذلك من خلال إعطاء الموافقات على هذه الطلبات آلياً، وعملية الالتزام بالمبالغ المالية لغايات الشراء.
  - توفير مرجعية تاريخية لسجلات الشراء تساهم في تقديم التقارير والبيانات الإحصائية لمشتريات الوزارات والدوائر الحكومية.
- 7- رفع كفاءة وفعالية تنفيذ إجراءات دفع المطالبات المالية من خلال توفير ما يلي:
  - ربط أوامر الشراء مع المطالبات المالية على النظام.
  - ربط نظام المدفوعات مع نظام إدارة النقد لتوفير السقوف المالية للدفع من أرصدة الحسابات المصرفية وتحديث الخطط المالية بشكل مباشر بأرصدة النفقات الفعلية.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- يوفر النظام إمكانية التحقق من توفر رصيد مخصصات إضافة إلى الرصيد الحر للحالة المالية/ الحالة المالية الفرعية واحتساب/ تسجيل الاقتطاعات.
  - إمكانية استخدام النظام للحصول على الموافقات على مستند صرف النفقات لغايات الإجازة بشكل كامل.
  - يقوم النظام بشكل آلي بإغلاق قيود الالتزام وتسجيل مستند صرف النفقات في الدفاتر المحاسبية وتحديث دفتر اليومية وسجل مراقبة المخصصات.
  - إمكانية معالجة الفواتير باستخدام النظام في حال لم يتم إدخالها بشكل مسبق مع شرط توفر المخصصات للغاية التي أنشئت النفقة من أجلها.
  - ربط جميع الوزارات والدوائر الحكومية مع وزارة المالية لتظهر معلومات الإنفاق الفعلي بشكل مباشر.
- 8- اختصار الوقت والجهد في حصر مبالغ إيرادات الخزينة من خلال:
- ربط جميع المراكز المالية مع وزارة المالية لتظهر أرصدة المبالغ المحصلة فيها بشكل مباشر حال تسجيلها.
  - متابعة وتسوية المقبوضات على النظام بشكل يومي.
  - عدم الحاجة إلى طباعة وإرسال الخلاصات المالية.
- 9- تحسين الرقابة الذاتية والوقائية للعمليات المالية والحد من الأخطاء من خلال ما يلي:
- تهيئة النظام بقواعد العمل والمتطلبات التشريعية المعمول بها والتي لا يمكن تجاوزها.
  - يوفر النظام العديد من نقاط الفحص سواء كانت آلية تنفذ بشكل تلقائي أو عن طريق تسلسل سير العمل حسب صلاحيات المراجعة المحددة للمستخدمين.
- 10- تحسين نوعية البيانات والمعلومات من حيث الدقة، والشمولية، والتوافق من خلال:
- حصر جميع القوائم المالية التي تنتج خلال عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وما يتخللها من عمليات مشتريات ومقبوضات ومدفوعات.
  - إمكانية الاستعلام على أي معلومة مالية في أي وقت والحصول عليها بشكل دقيق ومباشر.

- توفير مرجعية تاريخيه للمعلومات المالية على قاعدة بيانات موحدة.
- يوفر النظام العديد من التقارير التحليلية التي يمكن الحصول عليها في أي وقت للمساهمة في دعم عمليات اتخاذ القرارات.
- إمكانية الحصول على التقارير المالية باللغة العربية والإنجليزية وبعدة عملات.

11- تعزيز الشفافية من خلال:

- يوفر النظام المعلومات المالية والإحصائية والتقارير المتنوعة للمساهمة في عمليات التحليل واتخاذ القرارات.
- تصميم النظام بما يتواءم مع المتطلبات التشريعية المعمول بها والممارسات الفضلى العالمية في إعداد وتنفيذ الموازنات والعمليات المالية.
- يوفر النظام الأدوات اللازمة لحصر وحفظ المعلومات المالية المتعلقة بإيرادات ومدفوعات الدولة التي تنتج خلال مراحل تنفيذ الموازنة العامة المقررة والمنشورة وتوفير التقارير المالية حولها.

12- رفع كفاءة عمليات إعداد الحساب الختامي للدولة من خلال ما يلي:

- تحديد الفائض/ العجز السنوي والتراكمي باستخدام النظام.
- تحديد موازنة التمويل الفعلية باستخدام النظام.
- إعداد بيان المركز النقدي السنوي باستخدام النظام.
- تبسيط وتسهيل عمليات إعداد التقارير المالية والجداول الملحقة بالحساب الختامي.

13- تحسين الخدمات المالية الحكومية من خلال:

- توفير العديد من المزايا والعمليات الآلية التي من شأنها تبسيط إجراءات تقديم الخدمات المالية الحكومية.
- اختصار الوقت والجهد اللازم في إدخال نفس البيانات أكثر من مرة.
- توفير التكامل بين جميع العمليات المالية الرئيسية.
- توفير القنوات اللازمة لتدفق البيانات والمعلومات بين الجهات المختلفة المعنية بتطبيق النظام.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- توفير قاعدة بيانات آمنة لحصر وتخزين المعلومات المالية ليتم الرجوع إليها بسهولة ويسر في أي وقت.
- الحد من نقاط الاختناق التي قد تنتج في بعض الحالات خلال تطبيق الإجراءات المالية الحكومية.
- رفع مستوى التنسيق بين الجهات المعنية بتنفيذ الإجراءات المالية.

### 14- توفير البنية التحتية التكنولوجية الآمنة والمتطورة من خلال:

- توفير قاعدة بيانات آمنة لحصر وتخزين المعلومات المالية ليتم الرجوع إليها بسهولة ويسر وفي أي وقت.
- توفير البنية التحتية الحديثة والمتطورة مثل الخوادم وشبكات الاتصال وأجهزة الحاسوب.
- اعتماد الأساليب الحديثة لضمان الحماية القصوى للبيانات والمعلومات المالية.
- وضع الخطط والاحتياطات اللازمة لمواجهة الكوارث.

## القيم الجوهرية للنظام:

### 1- الثقة والاستجابة:

إدامة تحقيق رضى أصحاب العلاقة من خلال تفهم احتياجاتهم وتوقعاتهم، والعمل على تحقيقها، ضمن ما تقتضيه طبيعة عمل النظام، ومحاولة تقديم الحلول الممكنة لهم ضمن المعطيات المتوفرة، وإدارة العلاقات مع أصحاب العلاقة من خلال احترام آرائهم وغرس الثقة لديهم من واقع الحرص على بناء قيمة مضافة متجددة.

### 2- المهنية والاستعدادية:

ترسيخ مبدأ الجودة ومفهوم التميز في الأداء، وبذل الجهود المطلوبة والإضافة عليها، بما يساهم في المحافظة على مهنية العمل من ناحية، وتشجيع عملية التحاور وقبول وجهات النظر الأخرى، والبناء عليها من ناحية أخرى، وصولاً إلى تحقيق الأهداف المخططة لها، وتلبية الاحتياجات والتوقعات.

3- المسؤولية والمساءلة:

تحمل المسؤوليات واحترام الالتزامات التي نتعهد بها، وتقديم مخرجات ونتائج ضمن الوقت المحدد، وبمعايير واضحة، وقواعد مؤسسية شفافة خلال مراحل النظام جميع، وتوفير الدعم والإرشاد وحل المشكلات، بما يضمن انسيابية العمل واستمرارية التطبيق بسلاسة ووضوح.

4- الواقعية والمرونة:

الواقعية في التخطيط، والمرونة في التنفيذ، والتقيّد بالمتابعة والإستمرارية على ضوء نتائج التقييم، ضمن الأولويات المخطط لها لتنفيذ الاستراتيجيات والأنشطة، ومراعاة المرونة حسب ما تتطلبه طبيعة التنفيذ ومخرجاته، وإدارة المخاطر المحتملة حسب درجتها وإمكانية حدوثها وأثرها على عملية تطبيق النظام.

5- الاتصالية والمعرفية:

المشاركة في تبادل المعلومات ونشر المعرفة وتقاسمها مع المستفيدين، والترحيب بالاستفسارات والآراء، والتعامل معها بجدية ضمن الإمكانيات المتاحة، ومحاولة تطبيق مبدأ التوافق فكرياً ومنهجياً، مع مراعاة أشكال التشابه أو الاختلاف مع أصحاب العلاقة.

مميزات النظام:

يمتلك نظام ادارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS العديد من المميزات، ومن

أهم هذه المميزات:

- 1- يوفر نظاماً مالياً ومحاسبياً واحداً متكاملًا لجميع الوزارات والدوائر الحكومية.
- 2- ستكون خوادم Servers التطبيقات والبيانات في وزارة المالية بحيث تكون مركزية.
- 3- تتم معالجة البيانات في كل الوزارات والدوائر الحكومية عبر الشبكة الحكومية الآمنة.
- 4- يتضمن النظام إعداد وتنفيذ الموازنة والمعلومات المحاسبية ذات الصلة لكل الحكومة ودوائرها.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

5- يُستخدم نظام واحد لجميع المدراء الماليين في الوزارات والدوائر الحكومية، لإدارة جميع العمليات المالية والمحاسبية.

6- يتم من خلال النظام مطابقة ومراقبة العمليات المالية والمحاسبية المتداخلة.

7- يقوم النظام بربط أنظمة البنك المركزي ودائرة ضريبة الدخل والمبيعات والجمارك ونظام إدارة الدين العام.

8- يوفر نظاماً متكاملًا في البنية التحتية للحكومة الالكترونية.

### مراحل النظام:

#### 1- مرحلة التعريف (Definition):

- توثيق النظام المستقبلي.
- تطوير العمليات المستقبلية ونموذج العمليات.

#### 2- التصميم والتفصيل (Elaboration):

- تصميم مخطط النظام.
- تطوير تصميم النظام.
- تطوير نصوص الاختبار.
- تدريب المستخدمين الرئيسيين.

#### 3- البناء (Build):

- ربط العمليات.
- تكامل الحلول.
- تطوير.
- اختيار النظام.
- إنشاء مركز اتصالات.

#### 4- الانتقال (Transition):

- تدريب المستخدمين النهائيين.

- نقل القوى العاملة في مواقع تطبيق النظام لبيئة العمل الجديدة.
- تنفيذ واختبار النظام في بيئة مواقع ريادية لشهرين كاملين.
- القبول التشغيلي للنظام.

5- مرحلة التشغيل (Go Live):

- الالتزام بالنظام الجديد من أجل الاستخدام.
- الانسحاب من الأنظمة القديمة.
- إجراء مراجعة بعد عملية التطبيق.

6- التطبيق (Rollout):

- تدريب المستخدمين النهائيين.
- نقل القوى العاملة في مواقع تطبيق النظام لبيئة العمل الجديدة.
- تنفيذ النظام في باقي الوزارات والدوائر.
- القبول النهائي للنظام.
- إغلاق المشروع.

الجهات المشمولة بالنظام:

سيطبق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS على جميع الأجهزة المالية والمحاسبية الحكومية، انطلاقاً من وزارة المالية وإلى جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية، وعددها 48 جهة معنية. هذا وقد تم اختيار ست جهات ريادية ليتم فحص وتطبيق النظام من خلال أجهزتها المالية. وبمجاح النظام في هذه الجهات؛ سيتم الانطلاق في توزيع النظام وتطبيقه على باقي الجهات المعنية، وحسب الخطة الزمنية للمشروع.

**بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية:**

- نظرة عامة على بيئة عمل الإدارة المالية الحكومية:

تتولى وزارة المالية الاشراف على إدارة المال العام ابتداء من إعداد الموازنة العامة للدولة وفق التوجهات العامة للدولة وانتهاء بإعداد الحساب الختامي للدولة والذي يتضمن

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

الأرقام الفعلية للإيرادات والنفقات عن السنة المالية السابقة مروراً بتنفيذ هذه الموازنة وما يتخللها من عمليات مالية ومحاسبية متعلقة بإدارة الإيرادات والنفقات بصورها المختلفة من إدارة مشتريات، مدفوعات، أمانات، دين عام وغيرها من الصور الأخرى المتعلقة بإدارة المال العام بالإضافة إلى الرقابة عليه وإعداد التقارير المالية. وفيما يلي وصف عام لبيئة عمل الإدارة المالية الحكومية:

### ● الإطار القانوني:

تحكم الإدارة المالية الحكومية التشريعات الأساسية التالية والتعليمات المرتبطة بها:

- قانون تنظيم الموازنة العامة وتعديلاته. رقم 58 لسنة 2008.
- النظام المالي رقم (3) لعام 1994 وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه وتعديلاتها حتى تاريخ 2008/6/1.
- قانون الموازنة السنوية للعام وتعديلاته.
- نظام اللوازم رقم (32) لعام 1993 وتعديلات والتعليمات المرتبطة به.
- قرارات مجلس الوزراء.

### ● إعداد الموازنة:

تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد الموازنة السنوية وهذا يشمل وضع السقوف المالية للوزارات والدوائر الحكومية وفق معايير وضوابط محددة تعكس من خلالها توجهات الدولة والتي يتم ترجمتها من خلال خطط عمل تقدمها الوزارات والدوائر الحكومية إلى دائرة الموازنة العامة والتي تقوم بدورها من واقع هذه الخطط بتحضير مشروع قانون الموازنة العامة السنوي والسير به وفق الإجراءات الأصولية والتشريعية لإقراره والعمل به.

### ● تنفيذ الموازنة:

بعد إقرار قانون الموازنة العامة، تقوم دائرة الموازنة العامة بالإعلام عن مخصصات الوزارات والدوائر الحكومية (السقوف المالية) عن طريق إصدار الأمر المالي والذي تقوم من

خلاله الوزارات والدوائر الحكومية، بتقديم الخطة المالية الشهرية الخاصة بها إلى دائرة الموازنة العامة ومديرية الإدارة النقدية في وزارة المالية (الخطة التي تبين صرف النفقات خلال الأشهر الـ 12 من سنة الموازنة). ومن ثم يعقبها إصدار الحوالات المالية الشهرية للوزارات والدوائر من قبل دائرة الموازنة العامة ايضاً بالصرف من المخصصات المرصودة لها في الموازنة.

#### ● معالجة النفقات:

تتم معالجة النفقات بشكل لا مركزي بتوزيعها على الوزارات والدوائر الحكومية والتي تقوم بدورها بإصدار الشيكات من حساباتها البنكية من أجل تغطية دفعات النفقات الخاصة بها والإفصاح عن هذه النفقات من خلال تقارير بملخص النفقات تزودها إلى وزارة المالية.

#### ● إدارة الإيرادات:

تقوم دوائر تحصيل الإيرادات في عمان بإيداع الإيرادات المحصلة من قبلها في حساب الإيرادات العامة لدى البنك المركزي الأردني والبنوك التجارية المعتمدة في نهاية كل يوم. كما تقوم دوائر التحصيل المتواجدة خارج عمان بتحصيل الإيرادات وإيداعها في حسابات الإيرادات العامة المفتوحة في فروع البنوك في المحافظات والتي تقوم بدورها بتحويل تلك الإيرادات إلى حساب الإيرادات العام التجميعي في البنك المركزي، وتقوم المراكز المالية في المحافظات بإصدار تقرير عن الإيرادات إلى وزارة المالية في نهاية كل شهر، كما يقوم البنك المركزي بتحويل رصيد حساب الإيرادات العامة التجميعي إلى حساب الخزينة الموحد في نهاية كل يوم. كما تقوم مديرية الإيرادات العامة في وزارة المالية بمطابقة الإيرادات الواردة في التقارير مع بيانات البنك المركزي شهرياً.

#### ● الإدارة النقدية:

إن أحد أهم الإصلاحات الرئيسية المطبقة حالياً في الإدارة المالية للقطاع العام في الأردن هو الحساب الموحد للخزينة في البنك المركزي والذي تتم من خلاله معالجة المقبوضات والمدفوعات للموازنة. حيث تقوم الوزارات والدوائر في عمان بالاحتفاظ بحسابين

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

لكل منها في البنك المركزي، أحدهما لمعالجة مدفوعات الموازنة والآخر لحساب الأمانات ويكون رصيد كل من الحسابين مساوياً صفرًا وتسحب عليهما الشيكات خلال اليوم ثم تحول الارصدة إلى حساب الخزينة الموحد في نهاية كل يوم.

#### ● إدارة الدين:

تقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع جهات التمويل الدولية حول القروض والمنح لدعم الموازنة والمشروعات الرأسمالية كما تدير إنفاق القروض والمنح وتقوم مديرية الدين العام في وزارة المالية بالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي بخصوص إدارة القروض والمنح والاحتفاظ ببيانات الديون الخارجية والديون الداخلية ومن ضمنها مستندات الخزينة والتزاماتها والقروض المكفولة والقروض الجارية. كما تتابع مديرية الدين العام المعالجة المنتظمة لدفعات خدمات الدين.

#### ● التقارير:

إلى جانب التقارير المالية الأخرى تعتبر الخلاصة الحسابية الشهرية من أهم التقارير المالية المعتمدة للإدارة المالية حيث تقوم الوزارات والدوائر والمراكز المالية بإعداد ما يسمى بتقرير الخلاصة الحسابية الشهرية الخاصة بالإيرادات والنفقات والأمانات والمتعلقة بنتائج تنفيذ الموازنة وتزويد وزارة المالية بها في نهاية كل شهر لإعداد وإصدار التقارير المالية الدورية اللازمة وتقارير نهاية السنة.

#### ● تصنيف الموازنة القياسية وخارطة الحسابات:

يتم استخدام رموز تصنيف الموازنة القياسية لإدارة الموازنة في جميع الدوائر والوزارات. كما أن الهياكل المختلفة لرموز خارطة الحسابات يتم استخدامها للنفقات والإيرادات وحساب الأمانات وذلك من أجل تسجيل المعاملات المالية.

● نظام تكنولوجيا المعلومات القائم:

تستخدم وزارة المالية والوزارات والدوائر الحكومية عددًا من الأنظمة التطبيقية الحاسوبية للإدارة المالية الحكومية كالأنظمة المحوسبة لمعالجة النفقات والإيرادات وإدارة الدين وما يميز هذه الأنظمة بشكل عام بأن تصميمها تم على برمجيات مختلفة مثل ( FoxPro, Ingres, Oracle ) وبشكل مستقل عن بعضها البعض تفتقد إلى التكامل والترابط فيما بينها ويكون تبادل البيانات بين هذه الأنظمة المختلفة عمومًا عبر النسخ الورقية. كما لا تزال بعض الوزارات تؤدي الوظائف المحاسبية اعتمادًا على السجلات اليدوية.

● نظام تكنولوجيا المعلومات الذي يجري العمل على تطبيقه:

يجري العمل حاليًا على تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS والذي يشكل تحولاً جوهريًا في الأساليب المتبعة لتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية، بالانتقال من العمل بالأساليب التقليدية كاستخدام السجلات اليدوية أو أنظمة المعلوماتية المالية غير المترابطة، واستبدالها بنظام إدارة معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والممارسات الفضلى في هذا المجال.

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

## المحور الرابع: مشروعات الإصلاح المالي في عمليات تنظيم قطاع اللوازم العامة:

أدركت الحكومة الأردنية بأنه من الممكن تحقيق نقلة نوعية كبيرة في الإقتصاد الأردني من خلال الحكومة ذاتها باعتبارها أكبر منتج وأكبر مستخدم للسلع والخدمات في الأردن، كما أدركت الحكومة بأن استخدام أنظمة المعلومات المحوسبة وأدوات التكنولوجيا الحديثة سيعمل على رفع مستوى الأداء الحكومي ويزيد من فعالية وشفافية الإجراءات الحكومية المتبعة مما ينعكس بالتالي على تحسين مستوى وسبل إيصال الخدمات الحكومية وسيزيد من فرص تفاعلها مع المواطنين والمجتمع المحلي علاوة على تخفيض فاتورة الشراء الحكومي السنوية إلى حد كبير جداً وتشير الإحصائيات الحديثة بأن (40%) من موازنات الوزارات الحكومية السنوية تنفق لشراء السلع والخدمات.

لذا أصبحت عملية توظيف أنظمة المعلومات المحوسبة في قطاع اللوازم العامة من الضروريات الملحة في عمليات تنظيم قطاع اللوازم ولهذا فقد قامت دائرة اللوازم العامة ومن منطلق الإصلاح المالي والإداري بتبني مشروعين يعتبران من أهم المشروعات المرتبطة بالإصلاح المالي والإداري وهذه المشروعات هي كما يلي:

1- مشروع الشراء الإلكتروني.

2- مشروع نظام إدارة المخزون العام الحكومي.

### 1- مشروع الشراء الإلكتروني:

يهدف هذا المشروع إلى هندسة وحوسبة إجراءات الشراء الحكومي بما يكفل رفع كفاءة العملية الشرائية ضمن إطار واضح من الشفافية المطلقة خلال تسلسل حلقات العمل في كل من دوائر الشراء المركزية الثلاث في الدولة (دائرة اللوازم العامة، دائرة الشراء الموحد، دائرة العطاءات الحكومية) وصولاً إلى جميع وحدات الشراء غير المركزية في الوزارات، الدوائر والمؤسسات الحكومية والهيئات المستقلة والتي ستعكس نتائج تطبيق هذا المشروع الإيجابية بشكل مباشر على مستوى الخدمات الإلكترونية التي تقدمها الحكومة لمؤسسات القطاع الخاص بأعلى مستوى من الكفاءة بما يتيح ويفرض المنافسة العادلة والمتساوية فيما بين الشركات المزودة، وهذا النظام سيتيح لجميع الفئات المعنية في المجتمع الأردني الإطلاع

على المخصصات والمصروفات الحكومية مما سيزيد من ثقة المواطن بإجراءات الشراء الحكومي على المستوى المحلي والوطني.

إن هذا المشروع أحدث نقلة نوعية كبيرة في آلية طلب وتزويد قطاع اللوازم العامة وقد حقق ما يلي:

- خفض تكاليف الشراء الحكومي بشكل ملاحظ.
- هندسة إجراءات وتصويب آليات طلب السلع والخدمات ضمن إطار الشفافية المطلقة.
- منح مؤسسات وشركات القطاع الخاص فرص متساوية ومتعادلة تمامًا للمنافسة الشريفة.
- زيادة ثقة المواطنين ومكونات المجتمع بالإجراءات الحكومية وخصوصًا وأن مجال الشراء الحكومي موضع شك لدى الآخرين.
- تخفيض أسعار السلع والخدمات المنتجة من قبل الحكومة نفسها.
- تحسين مستوى وزيادة الخدمات الحكومية الإلكترونية وتوزيعها بأسهل وأقصر الطرق.
- توفير الوقت والجهد والمال على دوائر الشراء الحكومية وعلى الجهات المزودة في ممارستها الإجرائية لإكمال العمليات التزويدية وتسديدها ماليًا من وجهة نظر كل منها.

#### النتائج المتوقعة من المشروع:

تطبيق مشروع شامل ومتكامل لمشروع الشراء الإلكتروني لدى الدوائر المعنية بالشراء

في الدولة متضمنًا ما يلي:

- Integrated e-procurement portal.
- Document management system
- Work flow system
- E-tendering system
- Auction system
- Directory services system
- Audit support system
- Direct contracting; shopping; procurement outside Jordan
- Archiving system.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

هذا بالإضافة إلى أن البرنامج سيعمل بالتنسيق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة على وضع إطار واضح وموثق بشهادات لصلاحيات الاستخدام كما سيضبط إجراءات ومراحل العمل في المناقصات المختلفة بتوقيات إلكترونية (Time-stamping Mechanism)

### 2- مشروع نظام إدارة المخزون العام الحكومي:

#### ميررات المشروع:

- كبر حجم الإنفاق الحكومي في قطاع اللوازم العامة والذي يفوق المليار دينار سنوياً.
- حلقة العمل التزويدي يدوية ومطولة وغير مترابطة وغير موثوق بها وتنساب ضمن إطار تنظيمي خاطئ.
- عدم القدرة على تتبع حركة وأرصدة المواد بحالاتها المختلفة في المستودعات الحكومية الرئيسية والفرعية.
- عدم توفر معلومات كافية تساعد صاحب الصلاحية التزويدية على اتخاذ قرار سليم.
- أن المسؤولية التزويدية والإدارية على المواد مرنة وغير محددة.
- لا تتوفر معلومات يدوية كافية لفتح قيود وافية للمواد.
- أن مفهوم الرقابة على المخزون غير مطبق وغير معمول به.
- كبر حجم المواد الراكدة (Dead Stock).
- بُني النظام بعد هندسة الإجراءات الإدارية والتزويدية وتطبيقه بإطار تنظيمي جديد.
- تم تطوير النظام وتطبيقه بالحد الأدنى من الكلفة المادية بعيداً عن مبدأ الربحية.
- اتساع نطاق عمل النظام وشمولة لجميع مديريات محافظات الوزارة الواحدة وفروعها على امتداد الرقعة الجغرافية للملكة وعدم اقتصره على المراكز الرئيسية.
- إمكانية التطبيق باستثمار الموارد المتاحة لدى الجهات المستهدفة ودون كلف إضافية.
- إمكانية الربط والتكامل مع الأنظمة الحكومية الأخرى ذات العلاقة.
- سهولة الاستخدام وسرعة الوصول للمعلومة وتوفيرها لصاحب القرار.
- تحقيق سيطرة تزويدية ورقابية كاملة وفاعلة على حركة المواد واللوازم العامة. ابتداءً من دخولها الخدمة مروراً باستخدامها وانتهاءً بإخراجها من الخدمة.

أهداف المشروع:

- تخفيض فاتورة الشراء الحكومي دون المساس بمستوى تدفق المواد واللوازم العامة اللازمة لإدامة العمل في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية.
- توفير المعلومات اللازمة لمتخذ القرار ولرسم السياسات العامة لإدارة اللوازم وتأمين الاحتياجات الحكومية ضمن إطار لغة تزويدية مشتركة محلياً ودولياً
- سهولة توفير وتأمين المواد واللوازم إلى المستخدم النهائي بأقصر وأسهل الطرق.
- تحقيق أكبر قدر من التكامل فيما بين مصادر وممتلكات وزارات ومؤسسات الدولة ورفع سوية العمل في قطاع اللوازم العامة.
- حصر المسؤولية التزويدية على مفردات المخزون العام بحسب طبيعتها استخداماتها وحساسيتها.
- رفع كفاءة وتمكين الموظفين العاملين في قطاع اللوازم.

النتائج المتوقعة من المشروع:

- اعتماد النظام في جميع الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة وجميع فروعها في المحافظات.
- إيجاد مركز بيانات دائم ومتطور للنظام مرتبط مع جميع مستخدمي الوزارات والمؤسسات بشبكات ترسل معلومات آمنة.
- الربط مع الجهات الرقابية الحكومية ذات العلاقة واعتماد المخرجات الحاسوبية للنظام.
- الربط والتكامل مع أنظمة المعلومات الحكومية التالية بهدف تعظيم الفوائد المرجوة من خلال تكامل مصادر المعلومات وصولاً إلى منظومة معلومات لوجستية متكاملة:

نظام المعلومات	الجهة المستفيدة
نظام الخدمة المدنية	ديوان الخدمة المدنية
نظام الشركات	وزارة الصناعة والتجارة
نظام الشراء الإلكتروني	دائرة اللوازم العامة
نظام إدارة وإدامة الأليات والمركبات الحكومية	دائرة اللوازم العامة
نظام الإصلاح المالي	وزارة المالية
الترميز الوطني	القوات المسلحة الأردنية

## المحور الخامس: برامج الإصلاح المالي المتعلقة بقطاع النقل<sup>(1)</sup>

تعتبر وزارة النقل من الوزارات الهامة باعتبارها إحدى المؤسسات الوطنية البارزة التي تدعم قطاع النقل حيث يعد قطاع النقل من القطاعات الهامة والحيوية لتأثيره على العديد من القطاعات الاقتصادية ولدوره الفاعل في المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز دور الأردن كحلقة وصل وعبور بين الدول المجاورة.

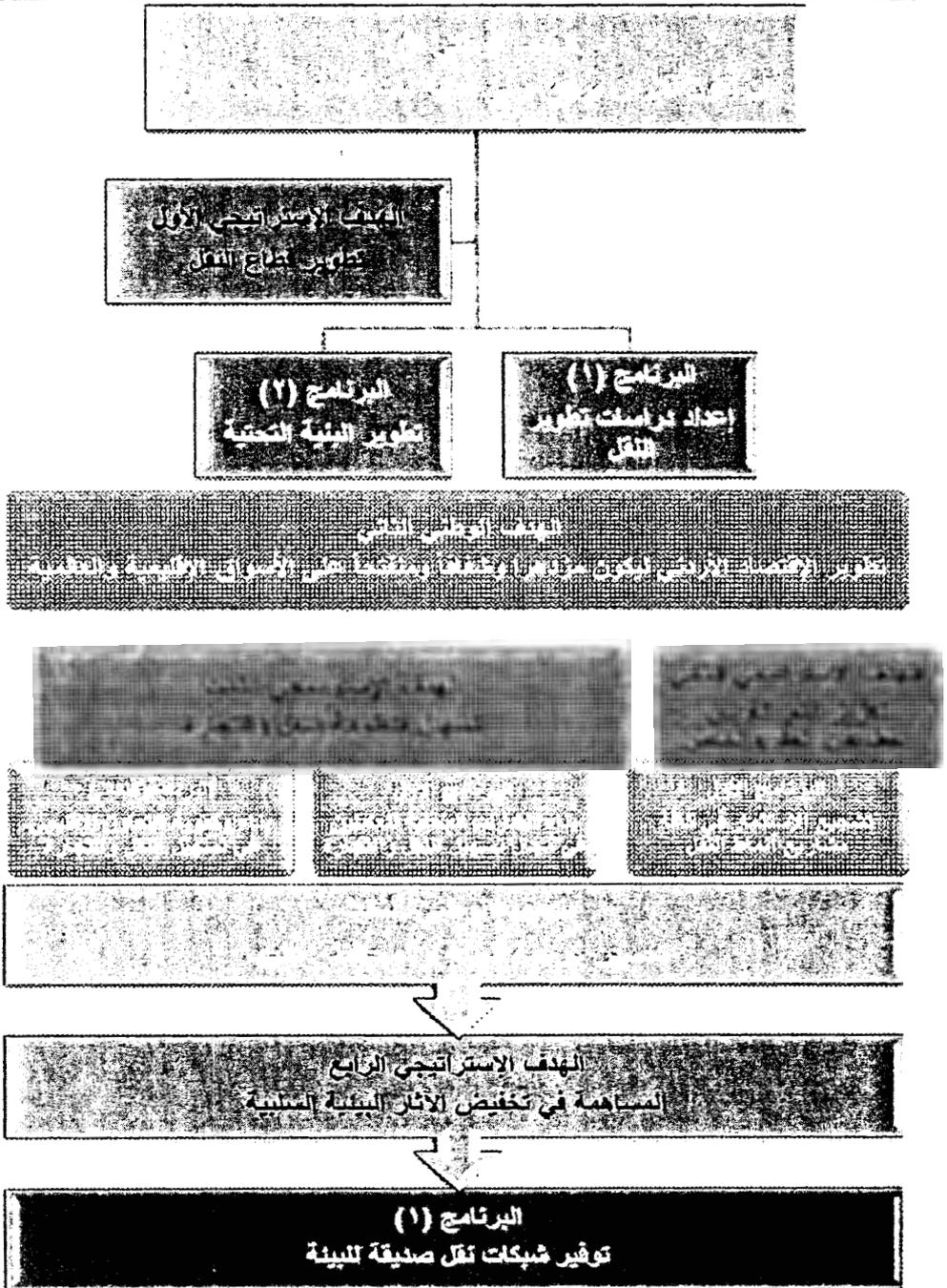
وتسعى وزارة النقل خلال السنوات الخمس المقبلة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف

- 1- رفع كفاءة المرافق والبنى التحتية.
- 2- تطوير الاقتصاد الأردني ليكون مزدهراً ومنفتحاً على الأسواق الإقليمية والعالمية.
- 3- تحسين نوعية
- 4- تعزيز الإدارة بحريته لتكون مستقرة ماليًا وسعيدة - راضية للمساءلة - سوية - سعيدة المركزي والمحلي.

### برامج الإصلاح = أهداف الأجندة الوطنية:

لقد تم تهيئة الأهداف الإستراتيجية والمنبثقة عن التحليل الرباعي للبيئة الداخلية والخارجية لوزارة النقل وربط الأهداف الإستراتيجية بمجموعة من البرامج والمشروعات، حيث ستكون هذه الوثيقة أداة فاعلة لقياس هذه الأهداف في مجالات تطوير منظومة النقل وهذه البرامج المرتبطة بالأهداف الوطنية هي كما يلي:

(1) وزارة النقل، الموقع الرسمي [www.mot.gov.jo](http://www.mot.gov.jo)



**الهدف الوطني للرابع**  
تعزيز الإدارة الحكومية لتكون مستقرة مالياً وشفافة وخاضعة للمساءلة على الصعيدين المركزي والمحلي

**الهدف الإستراتيجي الخامس**  
رفع الأداء المؤسسي

**البرنامج الرئيسي**  
الإدارة والخدمات المستندة

**البرنامج الفرعي الأول**  
بناء القدرات

**البرنامج الفرعي الثاني**  
رفع الجاهزية الإلكترونية وإدامة بيئة تقنية المعلومات

**البرنامج الفرعي الثالث**  
إنشاء مركز معرفي لقطاع النقل

#### **برنامج الإشراف على تنظيم استخدام المركبات الحكومية:**

مع زيادة أعداد المركبات الحكومية وتشعب غايات استخدامها برزت الحاجة إلى استحداث جهة تشرف وتنظم عملية استخدام المركبات الحكومية وصولاً إلى ضبط الإنفاق في هذا المجال. لذا، تأسست لجنة الإشراف على تنظيم استخدام المركبات الحكومية عام 2011 بموجب نظام رقم (20) لسنة 2011، حيث حدد هذا النظام والتعليمات الصادرة بموجبه مهام وصلاحيات هذه اللجنة وأعضائها والهدف من إنشائها.

أهداف اللجنة:

- 1- ضبط الإنفاق الناجم عن استخدام المركبات الحكومية تمشيًا مع سياسة ضبط الإنفاق التي تنتهجها الدوائر الحكومية والتي تؤكد عليها تعاميم وكتب رئاسة الوزراء المتعددة بهذا الخصوص.
- 2- ضبط استخدام المركبات الحكومية بحيث ينحصر استخدامها للغايات الرسمية فقط.
- 3- تنظيم استخدام المركبات الحكومية بحيث يستخدمها من ينطبق عليه النظام والتعليمات وقرارات رئاسة الوزراء بعيدًا عن العشوائية، وذلك بموجب توصيات موجهة لرئاسة الوزراء تحتوي على مسوّغ قانوني للاستخدام.

مهام وصلاحيات اللجنة:

- 1- النظر في الطلبات المقدمة من الدوائر والمتعلقة بضرورة استخدامها للمركبات الحكومية بعد أوقات الدوام الرسمي.
- 2- النظر في طلبات الدوائر المتعلقة باستخدام مركبات حكومية لبعض المواقع الوظيفية.
- 3- النظر في أي أمور أخرى يحيلها إليها دولة رئيس الوزراء تتعلق بالمركبات الحكومية.
- 4- اتخاذ التوصيات اللازمة لتنظيم شئون المركبات الحكومية ورفعها لرئاسة الوزراء للموافقة وتعميمها على جميع الدوائر لتنفيذها.
- 5- إعداد التعليمات اللازمة لتنظيم شئون المركبات الحكومية من خلال:
  - تحديد حاجات الدوائر من المركبات وتخصيصها لشاغلي الوظائف العليا والوظائف الأخرى.
  - تنظيم عملية صرف الوقود للمركبات والحد الأعلى المقرر منه لكل مركبة.
  - تنظيم عملية الإشراف والمراقبة على المركبات الحكومية والمحافظة عليها وحسن استخدامها.
  - وضع خطة شاملة للمركبات الحكومية في كل دائرة من خلال المسؤولين المعنيين في هذه الدوائر وتنظيم السجلات والقيود والوثائق اللازمة بهذا الخصوص حسب الأصول.

## بعض التطبيقات العملية التي أسهمت في ضبط وتنظيم شئون المركبات الحكومية بشكل عام:

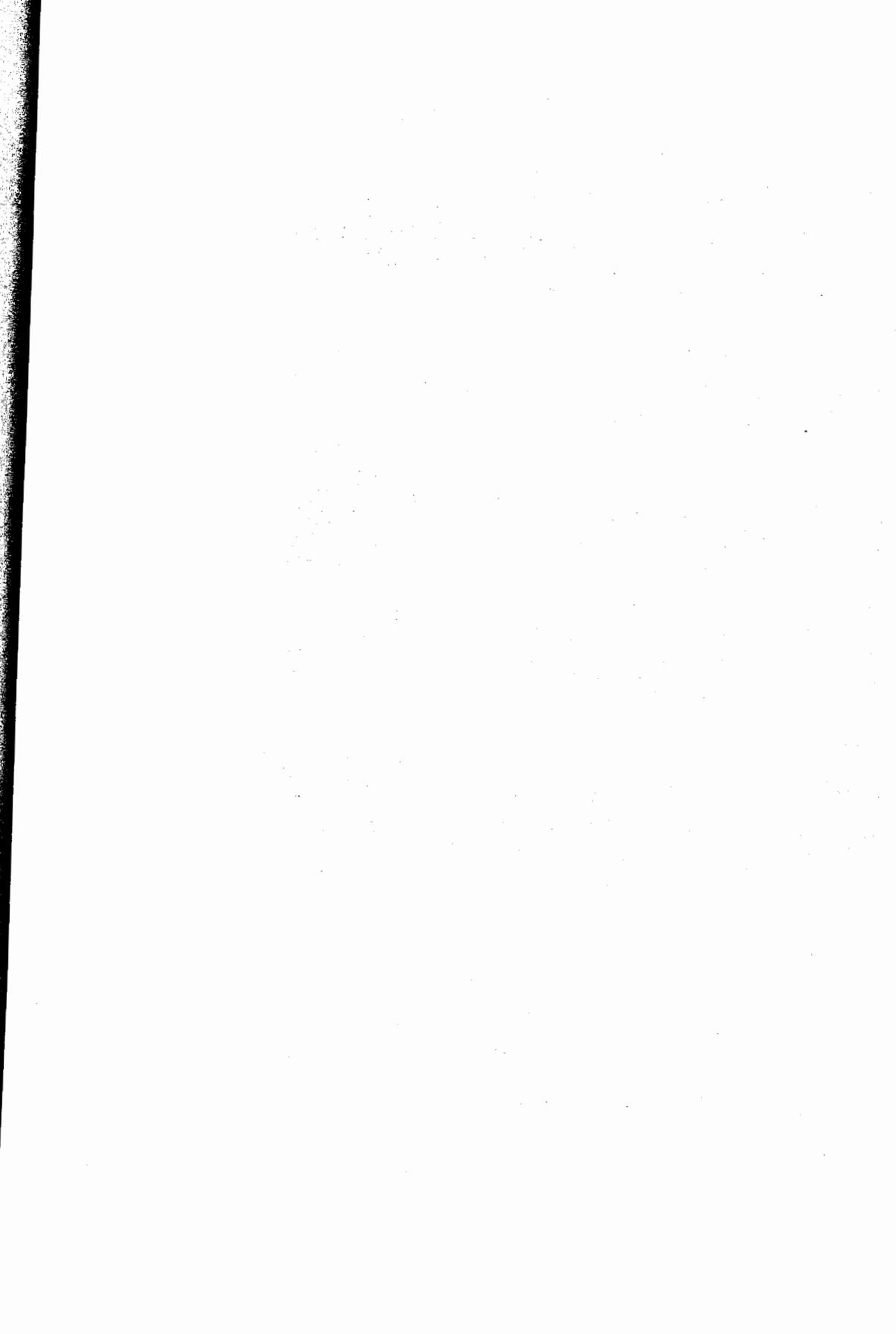
- تم إعداد مقترحات إلى دولة رئيس الوزراء صادرة عن رئيس لجنة الإشراف على تنظيم استخدام المركبات الحكومية (وزير النقل) تشمل أمور عديدة ومهمة في مجال المركبات الحكومية، وقد وافق عليها مجلس الوزراء بكتابه رقم 17464/4/3/20 تاريخ 2014/5/19، حيث أصبح هذا الكتاب مرجعاً أساسياً في مجال المركبات الحكومية للمراقبين الماليين في جميع الوزارات والهيئات والمؤسسات والدوائر ويتم الاستناد إليه في معظم شئون المركبات الحكومية. ومن أهم بنود هذا القرار ما يلي:
  - تخفيض (25%) من مخصص المحروقات لكل وزارة أو دائرة في قانون الموازنة العامة.
  - إلزام (2000 سي سي) عن (2000 سي سي).
  - فصل بند مخصصات المحروقات المتعلقة بالآليات ومركبات النقل ومركبات المشروعات في موازنة 2015 عن مركبات (الصالون) والعمل على تخفيضها.
  - وضابرد الرسمي على الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بطريربيه بما في ذلك استخدام التقنيات الإلكترونية الحديثة.
  - الغاء جميع الموافقات السابقة على استخدام المركبات الحكومية اعتباراً من تاريخ 2014/6/1، وأن تكون جميع بات بعد هذا التاريخ مبررة بموافقة دولة رئيس الوزراء وبتوصية من قبل لجنة الإشراف على تنظيم استخدام المركبات الحكومية.
  - تشجيع شراء واستخدام السيارات الصديقة للبيئة للتقليل من استخدام الوقود.
- بعد أن لاحظت لجنة الإشراف أن هناك نقصاً لدى بعض الدوائر في المركبات الحكومية وأن هناك فائضاً لدى البعض الآخر نتيجة لانتهاؤ عمل المشروعات التي تشارك بها هذه الدوائر، فقد أصدرت اللجنة توصية تقضي بأن يتم تحويل وتسليم جميع مركبات المشروعات التي تنتهي وتكتمل إلى دائرة اللوازم العامة لكي تعيد

توزيعها على الدوائر حسب حاجتها كون معظم هذه المشروعات ممولة من الخارج ومركباتها أيضًا على حساب الجهة المانحة، وقد وافقت رئاسة الوزراء على هذه التوصية بموجب كتابهم رقم 5014/4/3/20 تاريخ 2015/2/5 مما أسهم في حل العديد من مشكلات بعض الدوائر التي تعاني من نقص المركبات لديها دون أن يكون هناك كلفة مالية على أي جهة.

- وجدت لجنة الإشراف أن هناك أعدادًا من المركبات لا تزال تحمل صفة المركبة الحكومية والمالك الفعلي لها عبارة عن جهات أهلية وشركات وندية واتحادات وذلك نتيجة للإهداءات أو عدم تصويب أوضاعها، وقد أوصت لجنة الإشراف لرئاسة الوزراء بضرورة تصويب أوضاع هذه المركبات لغايات تنظيمية، وقد صدرت موافقة رئاسة الوزراء بهذا الخصوص.
- جميع الموافقات للموظفين الذين يتم تخصيص مركبات لهم والتي تصدر عن لجنة الإشراف يُحدد لها حد أعلى من المحروقات (150) لترًا على أن لا يتم تقاضي بدل اقتناء أو تنقلات وأن ينحصر الاستخدام للغايات الرسمية فقط.
- لغايات ضبط استخدام المركبات الحكومية فإن مشروع التتبع الإلكتروني للمركبات الحكومية في مرحلته النهائية، وذلك للحد من سوء استخدام المركبات الحكومية واستخدامها للغايات المحددة لها رسميًا فقط، حيث أن هذا المشروع يتم بالتعاون مع عدة جهات مختصة أبرزها (المركز الجغرافي الملكي، الجمارك الأردنية، ديوان المحاسبة)، حيث سيكون هذا المشروع ضابطًا شديدًا لعملية سوء استخدام المركبات الحكومية وبالتالي توفير النفقات من خلال الحد من سوء الاستخدام، وبالتالي فإن المشروع سيشكل ضبطًا ماليًا وإداريًا لاستخدام المركبات الحكومية.

## الفصل الرابع

برامج الإصلاح الإداري وأهميتها



## الفصل الرابع برامج الإصلاح الإداري وأهميتها

### مقدمة:

يُعَدُّ التغيير أحد سمات العصر الحالي ويعود السبب في ذلك إلى التغييرات المتسارعة في عدد من المجالات من أهمها ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وظهور مفهوم العولمة وتطبيقه، كل هذه الأمور أدت إلى أحداث تغييرات في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية وغيرها. وتبعًا لذلك فإن مسألة التكيف أصبحت ضرورة ملحة لمواجهة مثل تلك التحديات سواء على المستوى الجزئي أي المنظمة، أو المستوى الكلي أي الدولة. إن هذه التغييرات إذا لم تصاحبها عملية تكيف ستظهر نتائجها من خلال عدد من المظاهر السلبية سواء في النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية وهو ما يمكن تسميته بمظاهر الفساد الإداري.

ولمواجهة ظهور مثل هذه المظاهر، لابد من تبني برامج عملية شاملة لتصب في مجرى التطور الضروري في العمل الإداري ورفع كفاءة الأداء على مستوى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة. وهذا ما يمكن تسميته ببرامج الإصلاح الإداري. مما سبق يمكن الاستدلال على أن الإصلاح الإداري يمثل عملية مستمرة باعتبارها مرتبطة بالتغيير. ونظرًا لأن التغيير حالة مستمرة فإن الإصلاح الإداري يجب أن يتصف بالاستمرارية. من جهة أخرى فإن برامج الإصلاح الإداري يفترض بها أن تتصف برؤية شمولية لكل مناحي النشاط. ونظرًا لأن الإدارة هي العصب لكل النشاطات، فلا بد للجهاز الإداري أن يكون له نصيب في التكيف ضمن هذه التغييرات. وقد لعبت المؤسسات والسياسات والبرامج الحكومية دورًا بارزًا في تطور الأردن وتميمته كدولة حديثة. وقد تعرض الأردن لموجات من الهجرة ساهمت بزيادة عدد السكان ضمن مناخ إقليمي مضطرب. وترتب على ذلك توسع في مهام مؤسسات القطاع العام فأصبح من الصعب إدامة النهج التوسعي في الإدارة الحكومية لما لذلك من تبعات مالية كبيرة. وبمقارنة حجم النفقات العامة إلى الناتج المحلي التي بلغت عام 2014 نحو (31.3%) فإن القطاع العام يعتبر كبيرًا وهو ما يستدعي ترشيق القطاع على نحو تدريجي وفي هذا السياق يجب البناء على الجهود السابقة التي تمت ضمن عملية إعادة الهيكلة لبعض

مؤسسات القطاع العام بموجب قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر الحكومية رقم (17) لسنة 2014 الذي تم من خلاله إلغاء ودمج بعض المؤسسات إضافة إلى إصدار نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية وهو النظام الذي يهدف إلى إيجاد إطار تشريعي يحكم البنية التنظيمية للجهاز الحكومي ويضبط عملية الاستحداث لبعض المؤسسات الجديدة، أو منع الاستقلالية المالية والإدارية.

### اهداف برامج الإصلاح الإداري:

تهدف برامج الإصلاح الإداري إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية من وزارات ودوائر ومؤسسات عامة وتخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها ومنتجاتها للمواطن العادي من خلال إحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها.

### طرق الإصلاح الإداري:

ثمة طريقتان لتنفيذ برامج الإصلاح الإداري هما الطريقة الجذرية في إدخال التغييرات ثم الطريقة الجزئية أو التقليدية في إدخال التغييرات على مؤسسة الجهاز الحكومي وهي كما يلي:

#### الطريقة الأولى:

1- تتضمن إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة عمل مؤسسات الجهاز الحكومي وتنظيمها وأهدافها. وتتضمن هذه الطريقة عدة اتجاهات تم تطبيقها في مؤسسات القطاع الخاص وبعض مؤسسات القطاع الحكومي في الدول الغربية في حين تحاول بعض الدول النامية - ومنها العربية - تطبيق بعض هذه الاتجاهات وبدرجات محدودة من النجاح حتى الآن.

2- تقليص أعداد العاملين في الجهاز الحكومي وهو أكثر الحلول جذرية التي بدأ يتكرر ذكرها في الدول النامية في السنوات الأخيرة مع تزايد ضغوط مؤسسات الإقراض الدولية ومطالبتها الدول النامية بتخفيض أعداد العاملين في مؤسسات الجهاز الحكومي وتخفيض حجم الموازنة المخصصة لذلك في محاولة لإيجاد توازن في توزيع الموارد على مستوى المجتمع ويواجه هذا الاتجاه عقبات ومصاعب سياسية واجتماعية تجعل عملية تطبيقه محفوفة

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

بالمخاطر للنظام السياسي خاصة مع عدم وجود فرص عمل بديلة في مؤسسات القطاع الخاص الذي لم يكن ناشطاً في هذه الدول نتيجة سياستها الماضية في التخطيط الشمولي والسيطرة على المجتمع وموارده. وتحتاج هذه الطريقة إلى رفع الكفاءة المالية وتوفير حوافز للموظفين لترك الخدمة وإعادة التأهيل وفترة زمنية لإيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الخاص بعد البدء بتنشيط مؤسساته لامتناس فائض العمالة الحكومية والمتقدمين الجدد لسوق العمل. فضلاً عن ذلك ضرورة أحداث تغيير في نظرة وسلوك الأفراد والعاملين والمتقدمين إلى العمل في مؤسسات الجهاز الحكومي مع اعتماد مبدأ الكفاءة في اختيار الموظفين الحكوميين واختيار الأفضل مع دفع رواتب واقعية مساوية لما يدفع في مؤسسات للقطاع الخاص ومراعاة تقليص العدد من خلال خطط طويلة الأجل أما على المستوى المنظور فيمكن للحكومة القيام بتجميد عمليات التوظيف الجديدة وعدم إشغال الوظائف التي تشغر وإعادة تدريب العاملين وسد النقص في بعض المؤسسات الحكومية من الموظفين الفائضين عن الحاجة في بعض المؤسسات الأخرى إضافة إلى التركيز على التدريب الداخلي لإدخال تغيير في أساليب إنجاز الواجبات وتحويل الفائض من أقسام إلى أخرى بعد إعادة التدريب.

3- إعادة الهندسة: ويستخدم في مجال مؤسسات إدارة الأعمال ولا يزال استخدامه محدوداً في تطوير المؤسسات الحكومية حيث يتطلب تنسيقاً قد لا يكون متوافراً فيما بين العديد من هذه المؤسسات في الدول النامية ومنها العربية.

4- إعادة الهيكلة: وهو من الحلول الجذرية الشاملة والعميقة في إدخال التغييرات. ويتضمن إسناد عدد من النشاطات الحكومية إلى القطاع الخاص مثل عمليات التوثيق وقيام موثق عام بها. وقد يشمل التحول من تنظيم وظيفي إلى تنظيم آخر مبني على جمهور المستفيدين من الخدمات الحكومية أو التحول إلى أسس جغرافية كما يعكسها تنظيم الحكم المحلي.

5- الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال ويتضمن هذا التوجه "إعادة اختراع الحكومة" ويرتكز على عناصر عدة مستمدة من اقتصاديات السوق مثل المنافسة وتحديد رسالة

للمؤسسة والتركيز على النتائج وليس المدخلات، وقد جرى تطبيقه في بعض الدول الغربية إلا أن تطبيقه غير وارد حالياً في الدول النامية.

6- التمكين: ويتضمن إشراك الموظفين العاملين في المؤسسة بمستوياتها الإدارية المختلفة في عملية اتخاذ القرارات والتصرف في الظروف التي تنشأ. إلا أن إمكانات تطبيق هذا التوجه لا تزال محدودة في مؤسسات الجهاز الحكومي.

7- الحكومة الإلكترونية: نتيجة لثورة المعلومات وانتشار شبكة الإنترنت، فقد بدأت بعض الحكومات في الدول المتقدمة وعدد محدود في الدول النامية الاستفادة من ذلك في التحول إلى تقديم خدماتها للمواطن ولرجال الأعمال من خلال هذه الشبكة حيث يتم إنجاز المعاملات دون ضرورة لوجود المستفيد من الخدمة في المؤسسة الحكومية. وقد بدأت الدول المتقدمة بإيجاد مواقع لمؤسساتها على الشبكة وقامت بعض الدول النامية ومنها سنغافورة وإمارة دبي بإيجاد مواقع لعدد من خدماتها إلا أن تطبيقها في الدول النامية الأخرى يواجه مصاعب في توفير البنية التحتية التقنية وتحديث قوانينها وأنظمتها وتعديلها لتتماشى وهذه الطريقة إضافة إلى توفير التدريب لموظفيها وتغيير سلوكياتهم. ويمكن تطبيقها في عدد محدود من الخدمات، لاسيما تلك المقدمة لرجال الأعمال.

#### الطريقة الثانية:

وتتضمن إدخال تغييرات وإصلاحات محدودة يتم التركيز فيها على نواح محددة من عمل مؤسسة أو أكثر من مؤسسات الجهاز الحكومي. وتتميز بمعالجة جزئيات معينة وهي طريقة تقليدية خاصة وتأثيراتها إما أن تكون غير فعالة أو محدودة في تحسين أداء وإنتاجية مؤسسات الجهاز الحكومي. إن التغييرات أو الإصلاحات التي يتم إدخالها بموجب هذه الطريقة قد تتضمن إصدار قوانين وأنظمة تعكس تصورات قد يصعب تحقيقها، أو قد تكون ردة فعل لنكسة إدارية أو لعدم قدرة مؤسسات الجهاز الحكومي تحقيق وإنجاز برامج وخطط معينة أو لوجود قصور في إنجازها. وتكون الاستجابة عادة بموجب هذه الطريقة لاحقة لما يحدث ومن ثم لا تمنع وقوع أو تجنب ما يحدث ولا يمكن التنبؤ بما سيحدث مستقبلاً حتى يمكن معالجة القصور قبل وقوعه.

إن من تطبيقات هذه الطريقة:

1- مد صلاحية الخدمة الحكومية: حيث يتم تحديد صلاحية بعض أنواع الخدمات الحكومية مثل بعض الوثائق الصادرة عن الأجهزة الحكومية مثل رخص قيادة السيارات لمدة (5) أو (10) سنوات أو أكثر وكذلك رخص البناء والاستيراد والتصدير وجوازات السفر وغيرها. وبعد هذا التمديد حلاً سريعاً وحاسماً لمواجهة الضغط المتزايد للمواطن وحاجته إلى هذه الوثائق، فضلاً عن تخفيف الضغوط والانتقادات الموجهة إلى المؤسسات المعنية بتوفير هذه الوثائق، إلا أنه لا يؤدي إلى تغيير في جميع نشاطات المنظمة المعنية أو أسلوب تقديم خدماتها كما أنه لا يصلح إلا لخدمات حكومية محدودة.

2- تبسيط الإجراءات: ويتضمن اختصار خطوات إنجاز المعاملات الخاصة بخدمات معينة أو إعادة ترتيبها أو تسلسلها، وهو من أكثر الأساليب التقليدية انتشاراً وتحقيقاً للنجاح. إلا أنه عادة لا يمتد إلى جميع إجراءات المؤسسة ويقتصر في الكثير من الحالات على خدمة تثار شكاوى حول تقديمها وطول مدة إنجاز خطواتها ويحتاجها عدد كبير من الأفراد باستمرار، في حين تبقى بقية إجراءات إنجاز الخدمات الأخرى بخطواتها الطويلة مستمرة ومعاناة المواطن كذلك.

### الإصلاح الإداري في الأردن:

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في الأردن منذ منتصف القرن الماضي بصور تعديلات على نظام الخدمة المدنية وإنشاء ديوان الموظفين عام 1955م ثم استعانت الحكومة بأكثر من دار استشارية إدارية أجنبية للمساهمة في إعادة تنظيم مؤسسات الجهاز الحكومي في منتصف الستينات من القرن الماضي، خاصة مع زيادة أعداد الموظفين وزيادة الحاجة إلى التوسع في الخدمات ورفع كفاءة الجهاز الحكومي بمؤسساته. وقد تم صدور نظام جديد للموظفين عام 1968م تضمنت بعض مواد بداية لعملية الإصلاح الإداري لاسيما التدريب واعتباره وسيلة لرفع كفاءة الموظف، ومن ثم رفع كفاءة الجهاز الإداري بشكل عام. وتم إنشاء معهد الإدارة العامة سنة 1969م لتوفير التدريب اللازم إضافة إلى القيام بدراسات واستشارات في المجال الإداري للجهاز الحكومي، كما تم إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في إدارة الموازنة العامة

سنة 1967م وقد تحمل الجهاز الحكومي أعباء إضافية نتيجة نزوح أعداد كبيرة من سكان الضفة الغربية في أعقاب حرب 1967م، وما استدعته من ضرورة التوسع في تقديم الخدمات وزيادة في أعداد العاملين بشكل عام.

ومع بداية السبعينيات من القرن الماضي ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في الجهاز الحكومي حيث تم تشكيل أكثر من لجنة ملكية لهذه الغاية، فضلاً عن التركيز في كتب التكليف الملكية لتشكيل الوزارات على هذا الموضوع مما يعطي مؤشراً عن الدعم السياسي لهذه العملية. فتم تشكيل لجنة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي عام 1971م، ثم لجنة تحديث الإدارة الحكومية عام 1972م ثم لجنة التطوير الإداري عام 1972م. كما تمت الاستعانة بخبرة مؤسسات دولية مثل مؤسسة فورد لتطوير معهد الإدارة العامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تبنى إنشاء وحدة التنظيم والأساليب في دائرة الموازنة العامة. كذلك فإن موضوع التدريب لم يتم وضعه ضمن خطة متكاملة تضمن تحديد احتياجات المؤسسات الحكومية المختلفة، إضافة إلى عدم ارتباط التدريب بإجراءات محددة في نظام الخدمة المدنية تضمن حوافز لذلك. إلا أن الخطة الخمسية 1985م تضمنت جزءاً خاصة بالتنمية الإدارية.

وفي عقد الثمانينيات تم تشكيل لجنة ملكية للتطوير الإداري عام 1984م نتج عنها صدور نظام جديد للخدمة المدنية عام 1988م تميز بأحداث تغيير جذري تمثل في تقسيم الموظفين إلى (5) فئات بدلاً من (3) فئات كما كان الأمر في الأنظمة السابقة، إضافة إلى التركيز على موضوع التدريب وربطه بحوافز محددة منها ارتباط الترقية من فئة إلى أخرى باجتياز الموظف لدورة تدريبية محددة. وتم تنفيذ مشروع للتنمية الإدارية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1993م تضمن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتطوير معهد الإدارة العامة - للفترة 1990م وديوان الخدمة المدنية ووحدات التطوير الإداري في الوزارات والدوائر الحكومية واستمر البرنامج بعد ذلك بجهود وتمويل محلي. وقد جاء صدور هذا النظام مع مواجهة الأردن مصاعب اقتصادية نتيجة زيادة المديونية الخارجية وهبوط قيمة العملة الوطنية ومطالبة مؤسسات الإقراض الدولية بإعادة هيكلية الاقتصاد الوطني ومن ثم إعادة النظر في الجهاز الإداري للدولة وما يقوم به من نشاطات، مع تحديد لدور الدولة في المجالات الإنتاجية والخدمية وإعطاء القطاع الخاص

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

دورًا كبيرًا في ذلك. كما تم إنشاء وزارة للتنمية الإدارية عام 1994م، واستمرت حتى عام 1999م، حيث تم إلغاؤها وقامت بتقديم مشروع تنمية إدارية متكاملة لدى إنشائها لم يكتب له التنفيذ وقد تم إعادة الوزارة مرة أخرى عام 2001م وقد أصبحت مؤسسات الجهاز الحكومي من وزارات ودوائر تواجه وضعًا مختلفًا عن السابق. وعلى الرغم من ذلك فقد استمرت الزيادة في أعداد الموظفين وأعداد الوزارات.

وفي عام 200م تبنت الحكومة الأردنية برنامج تطوير القطاع العام للأعوام 2004م-2009م بهدف تحسين أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية وتوجيهها للعمل نحو الأهداف الإستراتيجية، وتوسعة وبعيدة المدى مع التأكيد على أن يكون التغيير من الداخل وإلى إيجاد هيكلية أكثر تعقيدًا وأكثر شفافية ويرجع على والمسئوليات الأساسية للحكومة.

### نبذة تاريخية عن قطاع العام

إن مبادرات تطوير القطاع العام ليست حديثة العهد في الأردن، فقد أدركت القيادة الهاشمية منذ زمن بعيد أن الإدارة الحكومية الجيدة تعتبر مطلب أساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تبنت الحكومة العديد من المبادرات التي ركزت في معظمها على تعزيز كفاءة وأداء القطاع الحكومي أكثر فعالية وكفاءة وخاضع للمساءلة. وتتلخص المبادرات الرئيسية المتعلقة بإصلاح وتطوير القطاع العام في الأردن بما يلي:

#### جدول (3): المبادرات الرئيسية المتعلقة بإصلاح القطاع العام

السنة	المبادرات الرئيسية
1984	اللجنة الملكية للتطوير الإداري .
1989	مشروع تطوير الإدارة العامة 1989-1992.
1989	اللجنة الملكية للإصلاح والتحديث 1989-1996.
1994	وزارة التنمية الإدارية 1994-2002.
1999	لجنة إصلاح القطاع العام المرحلة الأولى.

(1) فاخوري، إعداد خطة تنفيذية لإعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال، المملكة اليوم، 2010/9، شبكة الإنترنت.

## الفصل الرابع: برامج الإصلاح الإداري وأهميتها

السنة	المبادرات الرئيسية
2002	برنامج تحديث وتطوير القطاع العام المرحلة الأولى.
2004	برنامج تطوير القطاع العام 2004م-2009م.
2006	وزارة تطوير القطاع العام.

### الأهداف الرئيسية لبرنامج إصلاح القطاع العام<sup>(1)</sup>:

- الوصول إلى حكومة:
  - 1- تعمل بكفاءة وفعالية وتناغم.
  - 2- ذات هيكل تنظيمي يتسم بالبساطة والشفافية.
  - 3- تقدّم خدمات للمواطنين بنوعية جيدة.
  - 4- تركّز على مهامها ومسئولياتها الأساسية.
- تمكّن الوزارات والدوائر من إعداد وتنفيذ منظمة السياسات والإجراءات التي تعكس الأولويات الوطنية.
- تساهم في تحقيق الأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى.
- ضبط عملية إنشاء مؤسسات حكومية جديدة.

ويهدف برنامج إصلاح القطاع العام إلى تطوير عمل الأداء الحكومي، ومواءمة عمله مع سياسات الأجندة الوطنية وبرامجها، من خلال خمسة محاور رئيسية<sup>(2)</sup>:

- 1- تعزيز صنع السياسات واتخاذ القرار.
- 2- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.
- 3- إدارة الأداء وتطوير الخدمة المقدمة.
- 4- إدارة الموارد البشرية.
- 5- إدارة الموارد المالية.

(1) رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009.  
 (2) برنامج إصلاح القطاع العام، حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة تطوير القطاع العام،  
[www.jedco.gov.jo](http://www.jedco.gov.jo)

## المبادئ الرئيسية لإصلاح القطاع العام:

- 1- التركيز على النتائج: من الضروري أن يكون تحقيق النتائج هو المعيار الأساسي في عملية تطوير السياسات وتحديد الإجراءات وبناء المؤسسات.
- 2- المساواة: توفير آليات فاعلة لضمان المساواة العامة لسياسات الحكومة وأدائها
- 3- اللامركزية: نقل مسئولية تحقيق النتائج ما أمكن الى المستويات التنفيذية الدنيا على أن يتم ردها بالصلاحيات الإدارية اللازمة لتوظيف الموارد المطلوبة
- 4- الاستخدام الأمثل للموارد المالية: يجب أن تستند جميع الأعمال الحكومية الى الاستخدام الأمثل للموارد المالية والتركيز على تحقيق النتائج التي تعكس أكبر قيمة ممكنة بدافع الضرائب الأردني.

## أسس إعادة الهيكلة:

- التركيز على المهام الأساسية للحكومة.
- إلغاء التداخل بين الوزارات والمؤسسات الحكومية العاملة ضمن القطاع الواحد
- تعزيز مهمة رسم السياسات
- فصل المهام التنفيذية عن مهام رسم السياسات
- تطوير هيكل للإدارة العليا.
- نطاق إشراف فعال.
- قنوات اتصال واضحة وإلغاء التداخل والازدواجية.
- البناء على ما هو موجود.

## مكونات برنامج إصلاح القطاع العام<sup>(1)</sup>:

- 1- صنع السياسات واتخاذ القرار .
- 2- إدارة الأداء الحكومي.
- 3- تحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات.
- 4- إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها.
- 5- إدارة الموارد البشرية.

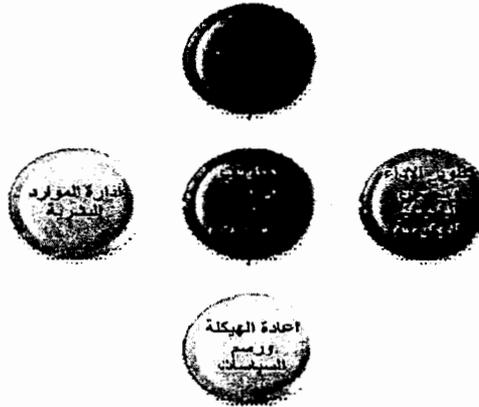
(1) رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009.

6- تطوير الموارد المالية.

7- إدارة البرنامج.

8- الاتصال والتوعية.

المكونات الرئيسية لتطوير القطاع العام<sup>(1)</sup>:



1- البرامج والمشروعات لتطوير الأداء وتحسين الخدمات الحكومية:

• إنشاء إدارة متابعة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء • إعداد وثيقة الأجندة الوطنية
• إصدار نظام تحسين الخدمات الحكومية • إصدار دليل تحسين الخدمات الحكومية
• نشر تقارير تنفيذ الأجندة الوطنية
• إعداد البرنامج التنفيذي للأجندة الوطنية
• إعداد مؤشرات الأداء الرئيسية للأجندة الوطنية
• إعداد النظام الإلكتروني الوطني للمتابعة وتقييم الأداء الحكومي

(1) وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام (2004-2009)، وزارة تطوير القطاع العام  
[www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo)

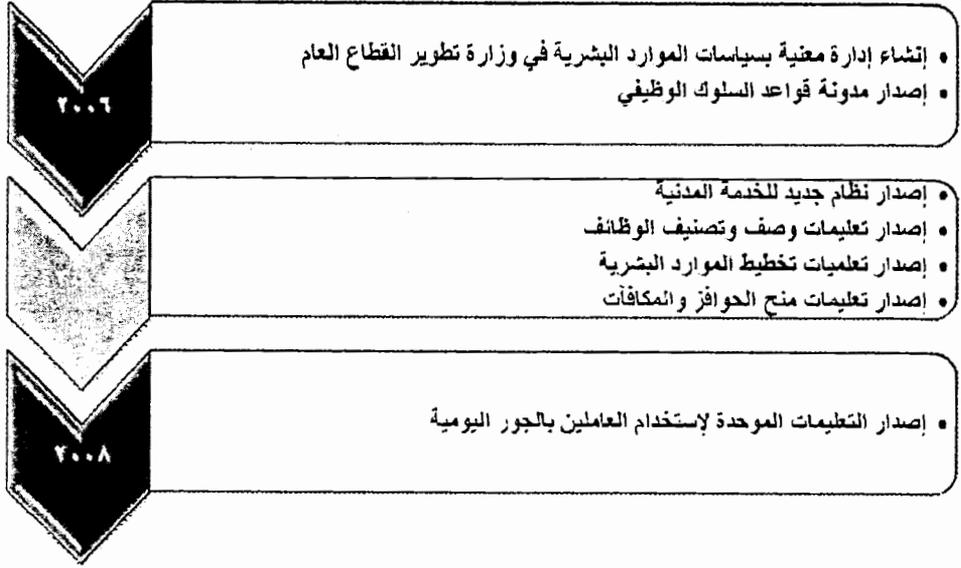
## 2- إعادة الهيكلة ورسم السياسات:

تضمنت وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام (2004م-2009م) مجموعة من البرامج والمشروعات لإعادة الهيكلة وتعزيز صنع السياسات حيث إن الهيكل التنظيمي تضمن ما يقارب 130 جهة حكومية ولا توجد أسس تصنيف واضحة لها حيث إنها تعاني من تعدد الانماط الرئيسية (وزارة، مؤسسة، هيئة، مجلس، ديوان،... الخ) وجميعها تحمل نفس الأهداف ولهذا، ولمعالجة هذا التضخم في الأجهزة الحكومية تبنت الوثيقة المشروعات التالية:

٢٠٠٥	• إنشاء عدد من اللجان القطاعية الدائمة في مجلس الوزراء
٢٠٠٦	• إنشاء وحدات السياسات والتطوير المؤسسي في عدد من الوزارات
٢٠٠٨	• إنشاء ديوان المظالم
٢٠٠٩	• إعادة هيكلة مجموعة من الدوائر

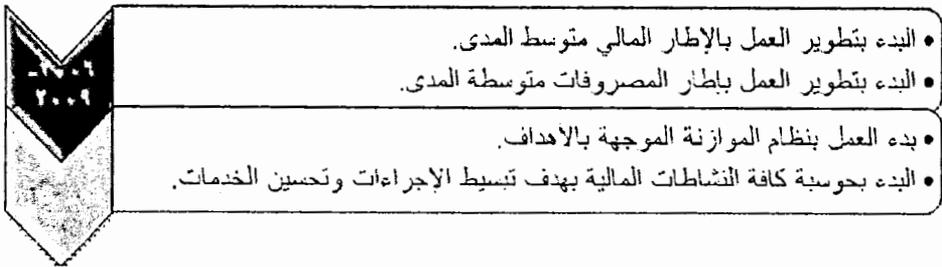
## 3- إدارة الموارد البشرية:

إن استمرار التداخل والازدواجية في مهام ومسئوليات الجهات المركزية المعنية بإدارة وتنمية الموارد البشرية في القطاع العام وضعف القدرات الإدارية والمؤسسية لوحدات الموارد البشرية في الوزارات ومؤسسات القطاع العام فقد تضمنت وثيقة السياسات الحكومية مجموعة من البرامج والمشروعات وهذه المشروعات كما يلي:



#### 4- إدارة الموارد المالية

إن تعزيز الاستقرار والإنضباط المالي يرتبطان بتحسين جودة الخدمات المقدمة للعملاء والمواطنين وهذا بدوره يؤدي الى تطور الدوائر في إدراتها المالية الى توجيه الإنفاق نحو الإستثمار في المشروعات التي لها قيمة ومردود ايجابي على الإقتصاد الوطني، إلا أن التحديات التي تواجه الإدارة المالية كالعجز في الموازنة العامة، وارتفاع حجم الإنفاق الجاري وتقلب أسعار الصرف كان لا بد من تبني مجموعة من المشروعات للإصلاح وهذه المشروعات هي:



- محور إعادة هيكلة الجهاز الحكومي.
- محور تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات.
- محور سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية.
- محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار.
- محور تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية.
- محور د

#### المحور الأول: إعادة هيكلة الجهاز الحكومي.

- تنفيذ عمليات الإلغاء والدمج وتغيير الارتباط حسب بنود مسررة هيكلية ومؤسسات ودوائر الحكومة.
- إعادة هيكلة قطاعات حكومية ضمن أولويات يضعها مجلس الوزراء.
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة
- تطوير " " الحكومية.
- دراسة جدوى وإمكانية إعادة هيكلة المؤسسات والشركات الواردة في قانون موازنة الوحدات الحكومية.
- استكمال إعادة الهيكلة وتطويرها.
- بناء وحدة سنية للوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي.
- إعداد إجراءات إجرائية للوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي.
- بحيث تجميعية موحدة للجهاز الحكومي في مجال تطوير الأداء المؤسسي.
- وتعمل الحكومة على تنفيذ برنامج إعادة هيكلة الجهاز الحكومي وعلى النحو التالي:

#### أولاً: إلغاء ما يلي

- الهيئة للتخاصية وإناطة مهامها بوزارة المالية.
- الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية.

(1) وزارة تطوير القطاع العام <http://www.mopds.gov.jo>

- المركز الوطني لتكنولوجيا المعلومات وإناطة مهامه بوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.
- صندوق إدارة المخاطر الزراعية ونقل مهامه إلى وزارة الزراعة.
- هيئة التأمين ونقل المهام المتعلقة بالترخيص والرقابة إلى دائرة مراقبة الشركات وباقي المهام إلى وزارة الصناعة والتجارة.
- استقلالية المعهد الدبلوماسي الأردني ونقل مهامه إلى وزارة الخارجية.

#### ثانياً: دمج ما يلي:

- هيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء في هيئة واحدة.
- مؤسسة تشجيع الاستثمار وهيئة المناطق التنموية بهيئة واحدة.
- المجلس العلى للشباب ومركز إعداد القيادات الشبابية مع وزارة الثقافة بوزارة واحدة تسمى وزارة الثقافة والشباب.
- وزارة البيئة مع وزارة الشؤون البلدية.
- وزارة التنمية السياسية ووزارة الشؤون البرلمانية بوزارة واحدة تسمى وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية.
- شركة المناطق الحرة مع شركة المدن الصناعية والشركة الأردنية لتطوير المناطق التنموية بشركة واحدة.

#### ثالثاً: تغيير ارتباط الأجهزة التالية من رئيس الوزراء إلى الوزير المختص:

- صندوق التنمية والتشغيل.
- المجلس الصحي العالي.
- هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي.
- المؤسسة التعاونية.
- هيئة تنظيم قطاع الكهرباء.
- هيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة.
- دائرة الشراء الموحد.
- المجلس الأعلى للسكان.

### المحور الثاني: تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات:

- حصر وتبويب الخدمات الحكومية ووضع معايير لتقديمها ونشرها.
- تطوير النظام المركزي لإدارة الشكاوي الحكومية.
- الخدمات الإلكترونية وذلك عن طريق إعادة هندستها وتبسيط إجراءاتها.
- الربط الإلكتروني بين أنظمة الدوائر الحكومية.
- بناء القدرات المؤسسية والوظيفية لوحدة تكنولوجيا المعلومات (وحدات الحكومة الإلكترونية)
- إنشاء مركز اتصال وطني.
- نقل قواعد بيانات الدوائر الحكومية على الحوسبة السحابية الآمنة.
- متابعة الالتزام بتطبيق نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012.
- تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية وقياس رضی متلقي الخدمة.
- التقييم الميداني غير المعلن لعمليات تقديم الخدمات الحكومية.
- دعم عمليات تقديم الخدمات الحكومية في قطاعات أساسية مثل الصحة والتعليم والنقل العام والتدريب والتشغيل.
- بناء القدرات المؤسسية في مجال تطوير الخدمات.
- ميثاق تقديم الخدمات الحكومية.

### المحور الثالث: محور سياسات إدارة وتنمية الموارد البشرية:

- مراجعة وتحديث نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه.
- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية.
- بناء القدرات القيادية.
- تفعيل مدونة السلوك الوظيفي.
- إعداد بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف القيادية واعتمادها ومتابعة تنفيذ نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013.
- بناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام.

- الموائمة بين الموارد البشرية والأدوار والمهام المؤسسية.
- نظام معلومات الموارد البشرية (HRMIS).
- توجيه الموظف الجديد.
- تطوير المهارات الفنية والمهنية المتخصصة.
- تعزيز قدرات الإدارة الوسطى.
- بناء وتعزيز القدرات المؤسسية لمعهد الإدارة العامة.

#### المحور الرابع: محور دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار:

- تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الإستراتيجي للدوائر.
- نظام متابعة الأداء المؤسسي.
- منتدى القيادات الحكومية.
- نشر ممارسات الحوكمة والشفافية.

#### المحور الخامس: تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية:

- تعزيز دور المؤسسات الرقابية (ديوان المحاسبة، ديوان المظالم، هيئة مكافحة الفساد) ضمن المحاور الرئيسية التالية (تشريعية، تنظيمية، قدرات مؤسسية، تنسيقية)
- تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية.
- تعزيز دور هيئات التنظيم والرقابة في قطاع المال والأعمال (البنك المركزي، دائرة مراقبة الشركات، هيئة الأوراق المالية، هيئة التأمين، المؤسسات المالية غير المصرفية.....).

#### المحور السادس: تكريس ثقافة التميز:

- بناء قدرات موظفي الجهاز الحكومي في مجال التميز والإبداع.
- مراجعة جوائز التميز الوظيفي.
- توظيف نتائج تقارير جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية في رفع مستوى أداء الجهاز الحكومي.

## التحديات الرئيسية التي تواجه إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات الحكومية وتنظيمها<sup>(1)</sup>:

- 1- ضعف الالتزام بمفهوم الخدمة العامة.
- 2- التداخل في المهام وازدواجية الأدوار بين المؤسسات المختلفة.
- 3- غياب مفهوم "المتابعة والتقييم".
- 4- التركيز على العمليات أكثر من التركيز على النتائج.
- 5- ضعف الحافزية بين أوساط موظفي القطاع العام.
- 6- الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة العامة.

### \* التحديات الرئيسية التي تواجه متابعة الأداء الحكومي<sup>(2)</sup>:

- القدرة على تفعيل النهج التشاركي في إعداد الخطة الإستراتيجية وإشراك المؤسسات الشريكة بشكل أكبر في اللجان الخاصة بإعداد الخطة الإستراتيجية.
- الالتزام بمنهجية موحدة في إعداد وبناء الخطط الإستراتيجية في الدوائر الحكومية وبناء مؤشرات الأداء على مختلف المستويات في الخطة الإستراتيجية.
- تفعيل وتبني دور وحدات المتابعة والتقييم للخطة الإستراتيجية.
- وجود نظام إلكتروني موحد لمتابعة الأداء الحكومي لغايات إعداد تقارير إلكترونية عن متابعة الأداء.
- بناء قدرات موظفي القطاع العام في مجالات التخطيط الإستراتيجي ومهارات تقييم البرامج والمشروعات.

### \* التحديات الرئيسية التي تواجه محور تنمية الموارد البشرية:

إن خطوات التطوير المتخذة في مجال إدارة وتنمية الموارد البشرية والمتمثلة بإعداد وتطوير وثيقة السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتنفيذ برنامج هيكلة الرواتب والعلاوات في القطاع العام وإقرار مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات الوظيفية العامة والأدلة

(1) رئاسة الوزراء، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، برنامج إصلاح القطاع العام 2004-2009.

(2) وزارة تطوير القطاع العام. [www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo).

التابعة لها، وإصدار نظام الخدمة المدنية رقم (82) لعام 2013 والتعليمات المتعلقة به والتي جاءت لترجمة الاتجاهات الحديثة للموارد البشرية والمحددة بالوثيقة، أحدثت جميعها تغييرات جوهرية في أساليب إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية وبالأخص في مجالات تخطيط الموارد البشرية، وإدارة تقييم الأداء الفردي والمؤسسي، والتدريب والتطوير، والتعامل مع الشكاوى والتظلمات.

إلا أنه وعلى الرغم من أهمية الخطوات المتخذة في هذا المجال، إلا أنه هنالك عددًا من التحديات والصعوبات التي لا تزال تواجه محور إدارة وتنمية الموارد البشرية وتؤدي بشكل أساسي إلى استمرار التراكمات والتشوهات في توزيع الموارد البشرية بالجهاز الحكومي وتدني مستوى أداء وإنتاجية موظفي القطاع العام إضافة إلى تدني مستوى الرضا الوظيفي لديهم، ومن هذه التحديات ما يلي:

- ضعف القدرات المؤسسية لوحدات الموارد البشرية في وزارات ومؤسسات القطاع العام، ومحدودية الكفاءات المؤهلة في مجال الموارد البشرية .
- التراكمات والتشوهات في الجهاز الحكومي وعدم تناسب إعداد الموظفين ومؤهلاتهم وخبراتهم مع متطلبات إشغال الوظائف.
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات تخطيط الموارد البشرية، وضعف قدرة تلك الوزارات والمؤسسات على تقييم مواردها البشرية وتحديد احتياجاتها الفعلية .
- تدني مستوى تفعيل الوزارات ومؤسسات القطاع العام لسياسات التدريب والتطوير، وغياب توافق خطط التدريب في وزارات ومؤسسات القطاع العام مع متطلبات واحتياجات العمل الفعلية وأهدافها الإستراتيجية .
- تدني مستوى تطبيق الوزارات ومؤسسات القطاع العام لمفهوم إدارة وتقييم الأداء الفردي المرتكز على ربط الأداء الفردي بالأداء المؤسسي وتفعيل اتفاقيات الأداء وإشراك جميع الحلقات الإدارية، إضافة إلى ضعف قدرة تلك المؤسسات على إدارة وتنفيذ عملية التقييم بكفاءة وفاعلية.

**\* التحديات الرئيسية التي تواجه عملية إعادة الهيكلة :**

- **تحديات تشريعية :** إن جميع عمليات إعادة الهيكلة تؤثر وتتأثر بالتشريعات الناظمة لعمل المؤسسات والتي يتطلب تنفيذها التعديل عليها ولا تملك الحكومة مطلق الصلاحية في التعديل عليها.
- **تحديات الموارد البشرية:** لا يمكن تحقيق أهداف إعادة الهيكلة بصورة متكاملة في ظل الالتزام الحكومي بعدم الاستغناء عن الموارد البشرية مما يحتم مستوى معين من التضخم في الموارد البشرية ويصعب عملية التوزيع الأمثل لها في مؤسسات الجهاز الحكومي .
- **عدم ثبات التوجهات الحكومية:** تمتاز مشروعات إعادة الهيكلة بأنها تحتاج فترة زمنية طويلة للتنفيذ نظرًا لارتباطها بالتعديل على التشريعات، حيث إن التغيير المستمر في الحكومات لا يضمن ثبات التوجهات المتعلقة بإعادة الهيكلة.

**\* التحديات الرئيسية التي تواجه محور الإتصال والإعلام:**

تعد صعوبة عملية تطوير القطاع العام وتعقيداتها واختلاف وجهات النظر والمواقف تجاه التطوير وضعف ثقة المواطن في عملية الإصلاح وتطوير القطاع العام من أبرز التحديات التي تواجه عمل محور الإتصال والإعلام.

**أفضل الممارسات الإدارية في عصر المعلومات:**

إن أفضل نظريات الإدارة، والاتجاهات، والممارسات في حالة تغير دائم، حيث ينتج عن كل واحدة منها دروسًا يتم استبقاؤها، وما أن تختفي نظرية حتى تبرز أخرى. ومن الأفكار الحديثة التي صاغت الإدارة في عصر المعلومات "إدارة الجودة الشاملة Total Quality Management، " ومؤسسة التعلم Learning Organizations، " و"الإدارة بالأهداف Management by Objective " و"بطاقة الأداء المتوازن .Balanced Scorecard."

وتسهم العناصر المشتركة لهذه النظريات في إعادة تشكيل المؤسسات على اختلاف أنواعها، في سعيها لمواجهة التحديات والاستفادة من اغتنام الفرص التي يوفرها عصر المعلومات، وتشمل هذه العناصر ما يلي:

- قيادة ملهمة تستند على المبادئ.
- هياكل تنظيمية منبسطة غير هرمية.
- موظفون مؤهلون ومتمكنون.
- تطوير وتحسين مستمر.
- تعلم مستمر وإبداع دائمين.
- الإدارة بالأهداف.
- تركيز متزايد على الجودة.
- المعلومات والمعرفة.
- التقييم واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

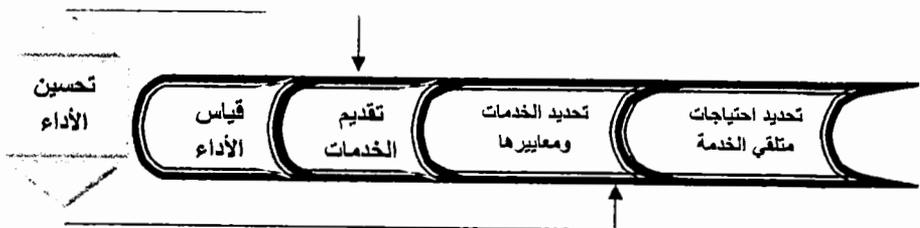
ولتحقيق الحاكمية التي تركز على المواطنين، وتتلخص في الاعتماد على الحكومة الإلكترونية من خلال تقديم خدمات حكومية تتمتع بالشفافية ويسهل الوصول إليها عبر شبكة الإنترنت العالمية. فالحكومة الإلكترونية التي تركز على المواطن تركز على استخدام شبكة الإنترنت لتمكين المواطنين والسماح لهم بالوصول إلى الخدمات وطلب معلومات جاهزة لتلبية طلباتهم أو فهم الإجراءات الحكومية عندما يحتاجون إليها، وليس عندما تريد الحكومة أن تزودهم بها. فالتطبيق الفاعل لتقنية المعلومات يمكنه تحسين أداء المؤسسة من خلال تسيير سبل الوصول إلى المعلومات العامة وتقليل الازدواجية وتنسيق الجهود وتكاملها مع المؤسسات الأخرى، وهناك عنصر هام آخر من عناصر الإدارة الحكومية التي تركز على المواطنين، ألا وهي التشاور المستمر مع متلقي الخدمة. إن تحديد أسلوب الحوار مع المستفيدين وإدامته أمر ضروري لتلبية احتياجات متلقي الخدمة وتوقعاتهم. لذا يجب أن يصبح رضا متلقي الخدمة والمعلومات والتغذية الراجعة أساساً لتحسين الطريقة التي تنفذ بها المؤسسات مسؤولياتها. وإن إشراك الموظفين ومشاركتهم في عملية صنع القرار على جميع المستويات هو أمر جوهري لتحسين فعالية أداء المؤسسات. وإذا ما أرادت المؤسسات أن تنشئ حكومة فاعلة تركز على المواطنين وتدعم ثقافة التميز، فإن عليها أن تركز على حاجات والتزامات خمسة شركاء / مستفيدين رئيسيين، وهم:

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- **الجمهور:** يتطلب تدخلاً سريعاً للخدمات السريعة والشاملة، إما عبر الإنترنت أو عن طريق موظفين مؤهلين ولديهم السلطة لاتخاذ القرار.
- **قطاع الأعمال:** يتطلب وضوح القوانين والأنظمة والسجلات والفرص، إضافة إلى إشراك المستفيدين في مناقشة القضايا التنظيمية أو السياسات التي لها تأثير عليهم.
- **المستثمر:** يتطلب الاستمرارية والشفافية والتناسق والوعي بالفرص المتاحة.
- **العلاقات ما بين المؤسسات الحكومية:** تتطلب اتصالاً فاعلاً بين المؤسسات حول الأهداف المشتركة و/أو المجالات التي يحتاجون فيها إلى التفاعل مع نفس الجمهور / متلقي الخدمة.
- **ضمن المؤسسة الواحدة:** يتطلب تنسيقاً مستمراً للوظائف بغية الحصول على خدمات وقرارات سريعة ومحسنة.

### منهجية العمل:

يتكون من الخدمات الحكومية من خمس مراحل لتطبيقه، تهدف إلى تحديد احتياجات متلقي الخدمات والعمل على تلبيتها، كما تعتمد على مفهوم التحسين المستمر الذي يعني أن المؤسسات تقبّل الأداء باستمرار وفق المعايير الموضوعة للخدمات وتبحث باستمرار عن ط



### مراحل تطبيق نظام تحسين الخدمات الحكومية:

وتتضمن هذه المراحل الخمس مجموعة من الأدوات والمنهجيات لتطبيق نظام

تحسين الخدمات الحكومية وهي:

1- صوت متلقي الخدمة: وهي التعرف على فئات متلقي الخدمة، ثم التعرف على احتياجات وتوقعات كل فئة. متلقي الخدمة عبارة عن جميع الجهات التي تستفيد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة سواء كانوا أفراداً أو مؤسسات، والسؤال هنا لماذا نهتم بصوت متلقي الخدمة ما الاستفادة من معرفة صوته؟؟ يعتبر صوت متلقي الخدمة مهم جداً للحصول على التغذية الراجعة لأنه بحصولنا على التغذية الراجعة نستطيع أن نحدد ونقيم احتياجات متلقي الخدمة وبالتالي نستطيع توليد أفكار جديدة لتحسين الخدمات والمساعدة في وضع معايير الخدمات والمستويات المستهدفة ثم بإمكاننا فحص الأفكار الجديدة فيما يتعلق بتحسين الخدمات.

أدوات قياس صوت متلقي الخدمة:

- تحليل الفئات المعنية (Stakeholder Analysis).
- المسوحات الميدانية (Surveys).
- تحليل شكاوي متلقي الخدمة (Customer complaints).
- مجموعات التركيز (Focus Groups).
- المقابلات المنظمة (Structured Interviews).

2- قياس الأداء ومستوى تقديم الخدمات: وهو قياس المستويات الفعلية للخدمات المقدمة لماذا نحتاج قياس الأداء في تقديم الخدمات؟؟ يعتبر قياس الأداء عامل مهم لمعرفة مستوى تقديم الخدمة ولا بد من تحديد مستوى أداء الخدمة مقارنة مع متطلبات وتوقعات متلقي الخدمة ومقارنته أيضاً مع الأهداف الموضوعية للمؤسسة مسبقاً وهل أن مستويات الخدمة في مؤسسات أخرى ذات طبيعة عمل مشابهة للمؤسسة أفضل؟؟ بعد أن قمنا من عملية المقارنة ما هي الاستفادة المرجوة من هذه المقارنات؟؟

الفوائد هي:

- إدارة وتقديم الخدمة بشكل أكثر كفاءة وفعالية.
- تحديد قياسات حقيقية لمستوى الخدمة المقدمة.
- التعرف على الممارسات الفضلى في مجال تقديم الخدمة.

- تحديد مجالات التطوير والتحسين الممكنة في جوانب الخدمة.

#### المخرجات هي:

- قياس درجة الرضا لدى متلقي الخدمة عن الخدمة المقدمة لهم.
- تحديد الوقت الزمني اللازم لإنجاز الخدمة.
- مواطن التمييز / مجالات التحسين.
- الصعوبات والمعوقات التي يواجهها متلقي الخدمات.
- دراسة مخرجات الخدمة مقارنة بمؤسسات مشابهة.

#### أدوات قياس مستوى بسيم

- المتسوق الخفي.
  - نموذج تقديم الخدمات.
  - القياس المقارن لمستوى أداء الخدمات.
  - بطاقة الأداء المتوازن.
- 3- تحديد معايير الخدمات المقدمة: وضع معايير للخدمات المقدمة ونشر وتعميم هذه المعايير لا بد من التأكد من تعهد والتزام المؤسسات بالاستمرار في تقديم خدماتها بالمستوى نفسه من الجودة والذي أعلنت عنه لمتلقي الخدمة بغض النظر عن المكان والوقت الذي يقدم به الخدمات أو من هم الأشخاص المعنيين في تقديم هذه الخدمات.
- #### آلية وضع معايير الخدمة:

- استطلاع آراء متلقي الخدمة.
- التشاور مع الموظفين والمدراء المعنيين من جانب مقدم الخدمة.
- وضع المسودة الأولية لمعايير الخدمة.
- إقرار معايير الخدمة الموضوعية.
- تدريب الموظفين على الآليات اللازمة لتحقيق هذه المعايير.
- نشر معايير الخدمة والإعلان عنها لمتلقي الخدمة.
- قياس مستوى الخدمة المقدمة إزاء المعايير الموضوعية.

### المستوى المستهدف:

هو مستوى محدد من الأداء بحيث يكون قابلاً للقياس والذي تسعى المؤسسة لتحقيقه خلال فترة زمنية معينة لكل مؤشر من مؤشرات الأداء التي تم وضعها.

### خصائص المستوى المستهدف:

يجب أن يكون قابلاً للقياس ومحددًا وقابلًا للتحقق والإنجاز وله علاقة مباشرة مع مؤشر الأداء والأهم أن يكون له إطار زمني واضح ومحدد.

### خطوات تحديد المستويات المستهدفة لتقديم الخدمات:

- تحديد أهم مؤشرات الأداء لوضع مستويات مستهدفة لها.
- استطلاع آراء متلقي الخدمة من خلال تطبيق أدوات صوت متلقي الخدمة.
- جمع المعلومات المتعلقة بأداء المؤسسات المشابهة حول مؤشرات الأداء التي تم تحديدها سابقًا.
- صياغة المستويات المستهدفة بشكلها الأولي (مقارنة توقعات متلقي الخدمة مع معلومات سابقة عن مستويات أداء المؤسسة والمؤسسات المشابهة).
- اعتماد المستويات المستهدفة وضعها بصيغتها النهائية.

4- تقييم القدرة المؤسسية: تقديم الواقع الحالي للخدمات المقدمة من حيث سير الإجراءات وهندستها وتحسين الأداء يجب أن تقوم المؤسسة بمراجعة التعليمات التي تتكون منها الخدمة، وتحديد التغييرات اللازمة لتحسينها، والتعرف على قدرة المؤسسة على تنفيذ هذه التغييرات ضمن إمكانياتها ولتحقيق ذلك هناك مجموعة من الأدوات المستخدمة في هذه المرحلة:

### تخطيط العمليات (Process Mapping):

هي أداة تستخدم لإعداد عرض / تمثيل مرئي لجميع الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة لتقديم خدماتها بشكلها النهائي.

### ● الهدف من تخطيط العمليات:

- بناء صورة واضحة وكاملة عن النشاطات المكونة للخدمة.
- معرفة كيف تساعد هذه العمليات على تحقيق الأهداف.

- تحديد المشكلات التي تعيق تحقيق مؤشرات الأداء المطلوبة.
- المساعدة في تبسيط وتحسين الإجراءات.
- تحديد العمليات التي تحتاج إلى تغيير جذري.
- زيادة فعالية تقديم الخدمة وبالتالي زيادة رضا متلقي الخدمة.

### ● إعادة هندسة العمليات (Business Process Reengineering):

هي أداة تحليل تستخدم لتقييم الإجراءات المتبعة داخل المؤسسة للتعرف على أسباب المشكلات، ومن ثم إعادة تصميم إجراءات جديدة ترفع من كفاءة الأداء المؤسسي، ثم تطبيق هذه الإجراءات والتأكد من فعاليتها.

#### منهجية عمل إعادة هندسة العمليات:

- التعرف على الإجراءات المتبعة في المؤسسة.
- تحليل الإجراءات المتبعة وتقييم كل إجراء.
- عمل إعادة هندسة لهذه الإجراءات بطريقة ترفع من كفاءة الأداء.
- تطبيق الإجراءات الجديدة والتأكد من فاعليتها.

### ● تحليل فجوة الأداء (Gap Analysis):

هي أداة تستخدم بهدف مقارنة الوضع الحالي لمستوى الخدمة المقدمة مع معايير الخدمة الموضوعية ومتطلبات متلقي الخدمات، وتعتبر الخطوة الأولى لتحديد مجالات العمل والتي يجب أخذها بالحسبان خلال مرحلة تحسين أداء الخدمة من أجل تحقيق معايير الخدمة الموضوعية.

### ● الهدف من تحليل فجوة الأداء:

- بناء تصور حقيقي وشامل عن واقع مستوى تقديم الخدمة.
- تقييم جميع جوانب الخدمات ذات العلاقة.
- الوقوف على أهم جوانب القصور في الخدمة والتي قد تحد من قدرة المؤسسة على الوفاء بمعايير الخدمة.
- تحديد مجالات التطوير والتحسين في جوانب الخدمة.

● التحليل الرباعي (Swat Analysis):

هو أحد الأدوات المستخدمة في تقييم مستوى الخدمة المقدمة من قبل المؤسسة بحيث يتم من خلاله تشخيص نقاط القوة ونقاط الضعف التي لها علاقة بالبيئة الداخلية للمؤسسة بالإضافة إلى تحديد الفرص والتحديات ذات العلاقة والتي تفرزها البيئة الخارجية للمؤسسة وعكس نتائج التحليل على إستراتيجيات المؤسسة.

● الهدف من التحليل الرباعي:

- دراسة مدى الترابط والتداخل بين البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمؤسسة.
- تحديد أهم نقاط القوة ليتم تعزيزها لتطوير مستوى الخدمة، ونقاط الضعف من أجل التغلب عليها أو التقليل من أثارها على متلقي الخدمات.
- تحديد أهم الفرص المتاحة أمام المؤسسة بهدف العمل على استغلالها لتحسين مستوى الخدمة، ومحاولة تقليل آثار التحديات التي تفرضها البيئة الخارجية
- مساعدة المؤسسة في تطوير الإستراتيجيات المناسبة لتحسين مستوى الخدمة.

● القياس المقارن على مستوى العملية:

هو تقييم العمليات الداخلية المستخدمة لتقديم الخدمات داخل المؤسسة عن طريق مقارنة هذه العمليات مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى المشابهة ذات الأداء الأفضل.

الهدف من القياس المقارن:

- مقارنة العمليات الحالية داخل المؤسسة مع مثيلاتها في المؤسسات الأخرى وتحسينها.
  - تحديد مواطن الضعف (جوانب التحسين) المجالات المتعلقة بالعمليات الحالية ذات الأداء المتدني.
  - تحديد وسائل التحسين الممكن استخدامها لتحسين العمليات الحالية داخل المؤسسة
  - الاستفادة من تجارب الآخرين وممارساتهم ونقلها.
- 5- تحسين الأداء: تحسين مستوى الخدمات المقدمة والتأكد من فاعلية الخطط الجديدة.
- 6- متابعة التنفيذ ونشر قصص النجاح بين مؤسسات القطاع العام.

## برامج الإصلاح الإداري:

### لمحور الأول: الرقابة الإدارية والمالية:

تحتل عملية الرقابة الإدارية والمالية أهمية كبيرة في العملية الإدارية، لذا لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة، وبما أن الأجهزة الحكومية هدفها الأساسي هو تقديم الخدمة للمواطنين بدقة وسرعة وشفافية، إذن لا بد من ضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وأقل وقت وجهد وتكلفة وهنا يأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات.

وللتحدث عن عملية الرقابة الإدارية والمالية، لا بد من تحديد مفهوم الرقابة بشكل عام ثم تحديد مفهوم الرقابة الإدارية والمالية. فقد تعددت التعريفات المتعلقة بالرقابة بشكل عام فقد عرفها (فايول) بأنها " التحقق مما اذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المنقررة لبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها<sup>(1)</sup>.

بينما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها"<sup>(2)</sup>.

وبناءً على ما تقدم يمكننا القول: إن الرقابة تعني التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة، وفق الخطط الموضوعية، بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها، ومنع تكرارها.

أما الرقابة الإدارية: يقصد بها الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة. وهي عبارة عن عملية تقييم النشاط الإداري الفعلي للتنظيم ومقارنته بالنشاط الإداري

(1) شبحاء الإدارة العامة، ص.415.

(2) العطار، مبادئ الإدارة العامة، ص.179.

المخطط ومن ثم تحديد الانحرافات بطريقة وصفية بهدف اتخاذ ما يلزم لمعالجة الانحرافات وتصويبها.

أما من الجانب المالي: فتعني نظام المراقبة الذي ينصب على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

أما من الجانب القانوني: فهي الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أو كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.

أما الرقابة المالية: هي الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري. وتستهدف الرقابة المالية تحقيق الغايات المحاسبية للمنشأة أو الوحدة الحكومية ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك المنشأة أو الوحدة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة.

### الدول القانوني للرقابة الإدارية والمالية:

تضمنت الكثير من الدساتير نصوصاً خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة، فقد نصت المادة (17) من الدستور الأردني على أنه (للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون<sup>(1)</sup>).

كما نصت المادة (114)<sup>(2)</sup> على أنه (لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة) كما نصت

(1) الدستور الأردني، المادة (17).

(2) الدستور الأردني، المادة (114).

المادة (119)<sup>(1)</sup> من الدستور الأردني على أنه (يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها).

نشأة ومراحل تطور الرقابة الداخلية:

1- قبل إعادة الهيكلة.

2- بعد إعادة الهيكلة.

المرحلة الأولى: قبل إعادة الهيكلة:

تجسدت جهود وزارة المالية في تطوير الرقابات الداخلية في سلسلة من الإجراءات

وعلى النحو التالي:

- بلاغ رئاسة الوزراء رقم (31) لسنة (1992) والذي تم بموجبه إنشاء مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام وتحديد مهامها وواجباتها.
- صدور قرار مجلس الوزراء رقم (550) تاريخ 2006/2/26م والذي أوصى باستحداث وحدة رقابة مركزية ترتبط مباشرة بمعالي وزير المالية ويناط بها مهمة تقييم وتطوير وتأهيل وحدات الرقابة الداخلية لتحقيق أهدافها الرقابية.
- تعديل المادة (51/ب) من النظام المالي لسنة 94 وتعديلاته لتصبح (يصدر وزير المالية التعليمات التنظيمية والتطبيقية لوحدات الرقابة الداخلية في الوزارة والدائرة والمؤسسة حسب مقتضى الحال وما تقتضيه عمل الوحدات).
- إنجاز التعليمات التنظيمية لعمل وحدات الرقابة الداخلية والتي تم تعميمها بموجب كتاب تعميم بتاريخ 2008/3/9 استناداً للمادة (51/ب) من النظام المالي رقم (3) لسنة 1994 والتي حددت نطاق العمل ومجالاته والمهام والمسئوليات والمستوى الإداري والهيكل التنظيمي والمؤهلات وخبرات العاملين في تلك الوحدات.

(1) الدستور الأردني " (119).

- الانتهاء من عمل دراسة تختص بالعمل الرقابي في القطاع العام تحت اسم "دراسة العمل الرقابي في الجهاز الحكومي الأردني من واقع وتطلعات".
- إعداد المعايير الرقابية بالتنسيق مع مكتب GTZ.
- إعداد مشروع دليل الإجراءات الرقابية والخاص بوزارة المالية وتعميمة على الدوائر للاقتداء به في إعداد أدلة رقابية خاصة بكل وزارة ودائرة حسب طبيعة عملها مع مراعاة القواسم المشتركة بين جميع الوزارات والدوائر.

#### المرحلة الثانية: بعد إعادة الهيكلة:

صدر قرار إعادة هيكلة وزارة المالية بموجب كتاب معالي وزير المالية رقم 3524/38/1/12 تاريخ 2009/2/12م والذي تمخض عنه دمج وحدة الرقابة المركزية بمديرية المراقبة والتفتيش تحت مسمى قسم تطوير الرقابات الداخلية والذي باشر عمله وفقاً لهذه الرؤية بسلسلة من الإجراءات والخطوات وعلى النحو التالي:

- وضع منهجية عمل يتم من خلالها تحديد آليات وخطط العمل في القسم في مديرية المراقبة والتفتيش كأحد أذرع وزارة المالية المعني برفع كفاءة الرقابة على المال العام.
- تعديل التعليمات التنظيمية لعمل وحدات الرقابة الداخلية في القطاع العام لتصبح ملائمة مع الوضع التنظيمي القائم بعد قرار الهيكلة المشار إليه أعلاه.
- تم إعداد ورشة عمل بمشاركة عدد من الخبراء الأجانب والعرب والمحليين وانبثق عنها مجموعة من التوصيات تمثلت بمعالجة الأبعاد التالية للنهوض بتطوير عمل مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام على النحو التالي:

1- البعد المهني.

2- البعد التشريعي.

3- البعد التنظيمي.

4- بعد الموارد البشرية.

- تم تشكيل فريق مسوحات ميداني بهدف جمع البيانات والمعلومات اللازمة عن واقع مديريات الرقابة الداخلية في القطاع العام.

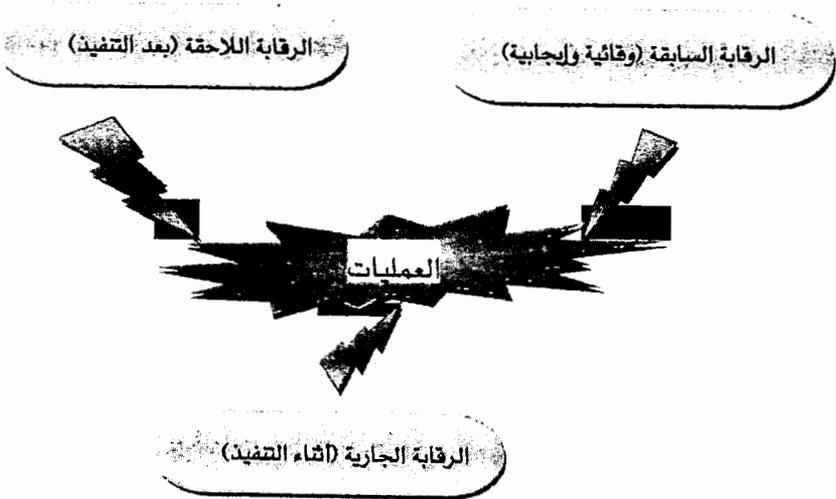
## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- قام قسم تطوير الرقابات بإعداد تعميم موجه إلى الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة يبين من خلاله آلية التواصل وكيفية تعبئة النماذج المحوسبة بالبيانات واستلامها من قبلهم.

### مفهوم الرقابة الداخلية:

هي عملية مستمرة متجددة يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية وذلك بقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بهدف التقويم والتصحيح من النواحي التالية:

- 1- الالتزام بالتشريعات المعمول بها.
  - 2- فاعلية وكفاءة العمليات.
  - 3- الثقة في التقارير المالية.
- الرقابة من حيث الزمن<sup>(1)</sup>:



(1) الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، 2010.

● الرقابة السابقة (الوقائية /إيجابية)

تتم قبل بداية العمليات والأنشطة وتشمل مراجعة كل من السياسات والإجراءات والقواعد الموضوعية وذلك بهدف التأكد من الأنشطة المخططة وفقاً للتنفيذ الذي سوف يتم، والهدف من إجراء الرقابة المسبقة منع وقوع المشكلات قبل حدوثها.

● الرقابة الجارية (أثناء التنفيذ)

تتم أثناء التنفيذ وذلك من خلال نظام الرقابة والغرض منها متابعة التنفيذ لاتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب.

● الرقابة اللاحقة (بعد التنفيذ)

تتم بعد إنهاء العمل من خلال جمع المعلومات والوصول للنتائج وهل هي مطابقة كما هو مخطط لها.

**أسباب الاهتمام بوجود نظام رقابة داخلية فعال:**

- 1- حاجة الإدارة العليا إلى وجود نظام فعال يحقق أهدافها.
- 2- زيادة حجم الوزارات و المؤسسات الحكومية والدوائر التابعة لها في مختلف المحافظات والألوية.
- 3- تحول عملية التدقيق الشامل إلى تدقيق يقوم على أساس العينة.

**وظائف وأهداف الرقابة الداخلية:**

- 1- وظيفة وقائية.
- 2- وظيفة ارتقائية.
- 3- وظيفة إحصائية.

1- الوظيفة الوقائية وتهدف إلى:

- حماية الأموال العامة من الضياع والسرقة والاختلاس وسوء الاستعمال.
- التأكد من دقة البيانات والمعلومات المالية بالدفاتر والسجلات عن طريق محاولة منع الأخطاء المتعمدة وغير المتعمدة لضمان الثقة في إمكان الاعتماد عليها قبل اتخاذ القرارات أو رسم أية خطط مستقبلية.

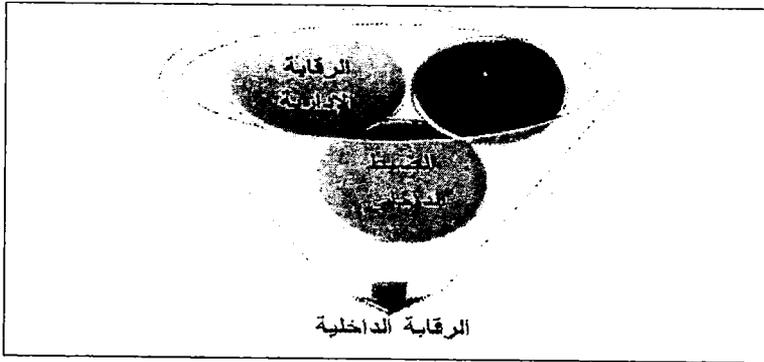
2- الوظيفة الارتقائية وتهدف إلى:

- تأهيل القائمين بالعمل الرقابي بقصد رفع كفاءة العملية الرقابية.

3- الوظيفة الإحكامية وتهدف إلى:

- ضمان الالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة للدائرة.

أنواع الرقابة الداخلية<sup>(1)</sup>:



• الرقابة المحاسبية:

تهدف إلى التأكد من دقة القوائم المالية المدونة في الدفاتر والسجلات لتحقيق الثقة وإمكانية الاعتماد عليها وتتمثل أهم الوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف في وجود نظام مستندي سليم واتباع نظرية القيد المزدوج في إثبات العمليات بالدفاتر واستخدام الحسابات المدققة الإجمالية كحساب إجمالي المدينين والدائنين وإعداد موازين مراجعة شهرية وإجراء

(1) دورة المحاسب الحكومي، محور الرقابة، المركز التدريبي وزارة المالية، 2010.

المصادقات مع العملاء والموردين واتباع نظام الجرد المستمر مع إجراء المطابقة بين بطاقات الصنف ونتائج الجرد الفعلي وإجراء المطابقة بين كشوف البنك الدورية والدفاتر وعمل مذكرات التسوية واعتماد قيود التسوية التي بالدفاتر من قبل الشخص المسؤول وإجراء المراجعة لكل ما يتم إثباته بالدفاتر والسجلات.

#### ● الرقابة الإدارية:

وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق أقصى كفاية إنتاجية ممكنة بتحقيق الاستخدام الأمثل لموارد الدائرة وضمان الالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة ومن أهم وسائل تحقيق الأهداف: الموازنة التخطيطية والتكاليف المعيارية ودراسة الوقت والحركة واستخدام أساليب الرقابة على الجودة بالإضافة إلى إجراء التحليل المالي للبيانات واستخدام نظام التقارير الدورية لضمان تدفق المعلومات ما بين المستويات الإدارية المختلفة.

#### ● الضبط الداخلي:

ويهدف إلى حماية أصول المؤسسة من الضياع والسرقة والاختلاس وسوء الاستعمال ويقصد بالضبط ذلك النظام وما يرتبط به من وسائل وإجراءات تهدف إلى ضبط عمليات المؤسسة ومراقبتها تلقائيًا بصورة مستمرة.

ويعتمد نظام الضبط الداخلي على تقسيم الأعمال وتحديد الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والفصل بين الوظائف المتعارضة وبالتالي تعتمد أسس الضبط الداخلي على الفصل بين اختصاصات كل من الإدارات التي تقوم بتنفيذ العمليات والإدارات التي تقوم بالمحاسبة على العمليات، والإدارات التي تختص بالمحافظة على الأصول، ويشمل الضبط الداخلي مجموعة من القواعد الرقابية يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات:

**أولاً:** قواعد إدارية: وتتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تحقق الرقابة من خلال تحديد الاختصاصات وتوزيع المسؤوليات بهدف تكامل الجهود المبذولة وعدم تعارض الإجراءات التفصيلية التي تحدد خطوات أداء جميع عمليات المؤسسة وتغيير الواجبات الموكولة للعاملين من وقت لآخر.

**ثانيًا:** قواعد محاسبية: وتشمل مجموعة من الإجراءات التي تزيد من فعالية النظام المحاسبي في الرقابة على نشاطات القطاع العام ومن أهمها: التسجيل الفوري للعمليات بالدفاتر واستخدام الحسابات المدققة الإجمالية، وإجراء المراجعة الدورية للدفاتر والسجلات وإجراء المطابقات بين الأرصدة الفعلية والدفترية.

**ثالثًا:** قواعد عامة: وتتضمن مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى حماية المال العام من أهمها التفتيش الدوري والمفاجئ على أعمال الدائرة.

### معدات الرقابة الداخلية:<sup>(1)</sup>

لا يمكن لنظام الرقابة الداخلية تحقيق الحماية الكاملة لنشاطات الدائرة والقضاء التام على جميع فرص المخالفات المقصودة وغير المقصودة ويعود ذلك لأسباب عدة من أهمها:

1- الأخطاء البشرية المحتملة الناتجة عن الإهمال والشروذ الذهني وسوء التقدير أو عدم الإلمام بالعمليات أو سوء فهمها.

2- احتمال مخالفة إجراءات الرقابة عن طريق الشخص المسئول عن تطبيقها.

3- احتمال التحايل على النظام عن طريق التواطؤ بين أطراف داخل الدائرة أو خارجها.

4- عدم ملائمة إجراءات الرقابة مع الظروف المحيطة مما يؤدي إلى عدم الالتزام بها.

5- توجه نظم الرقابة الداخلية اهتمامها عادة إلى العمليات العادية المتوقعة وتغفل العمليات غير العادية التي لا يتكرر وقوعها داخل الدائرة.

• نظام المعلومات والتوصيل: ويمثل ما ذكر في المعايير الدولية باسم النظام المحاسبي

• الإشراف والتوجيه: ويشمل الإجراءات اللازمة لمتابعة تطبيق مختلف الجوانب الرقابية للتحقيق من أنها تعمل حسب ما خطط لها.

### أثر الرقابة على ضبط النفقات:

تلعب الرقابة على المال العام دورًا أساسيًا ومحوريًا في توجيه وترشيد الإنفاق ليكون ضمن خطط إنفاق محكمة وموازية للاحتياجات الحقيقية المبنية على دراسات دقيقة لتحديد

(1) الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، 2010، عمان- الأردن.

الأولويات التي تقتضيها المصلحة العامة وضمن الضوابط القانونية والأسس المحاسبية السليمة.

### أهداف الرقابة الحكومية:

- 1- تحديد نقاط القوة في الرقابة.
- 2- تحديد نقاط الضعف في الرقابة.
- 3- تحديد التحديات والصعوبات في الرقابة.
- 4- بيان الآمال والطموحات في الرقابة.

### نقاط القوة والضعف والتحديات والفرص المتاحة في الرقابة الحكومية<sup>(1)</sup>:

نقاط الضعف	نقاط القوة
- افتقار العمل الرقابي إلى التخطيط بجميع مستوياته.	- مديريات الرقابة الداخلية وحدات محدثة وقائمة على أرض الواقع.
- تدني مستوى استقلالية العمل الرقابي.	- وجود تجارب وخبرات تراكمية في مجال العمل الرقابي يمكن الاستفادة منها.
- عدم توحيد إجراءات العمل الرقابي بين وحدات الرقابة الداخلية.	- وجود عدد من الدراسات والأبحاث التي تم إنجازها في مجالات العمل الرقابي.
- عدم وجود إطار تشريعي بمستوى قانون أو نظام يحكم وينظم ويوجه جهود العمل الرقابي.	- وجود العديد من الكفاءات الرقابية العاملة في الجهاز الحكومي.
- وجود قيم ومفاهيم وأفكار سلبية قائمة في الثقافة الرقابية السائدة.	- هناك منجزات ذات قيمة تم تحقيقها من خلال مديريات الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي في مجالات متابعة الالتزام بالتشريعات وخطط العمل وضبط المخالفات.
- افتقار هذه المديريات إلى صلاحيات تمكن العاملين فيها من إنجاز أعمالهم بموضوعية وكفاءة وتؤمن لهم حماية وظيفية.	- بلاغات رئاسة الوزراء ذات العلاقة التي نصت على أحداث وحدات الرقابة الداخلية وربطها تنظيمياً برأس الهرم الإداري في الدائرة.
- ضعف أنظمة الحوافز في مديريات الرقابة الداخلية.	- قصور الإطار التنظيمي لقسم تطوير الرقابات الداخلية في وزارة المالية عن الاضطلاع بالدور الرقابي المطلوب.

(1) الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي الأردني، دورة المحاسب الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية، الأردن، 2010.

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الإرادة والتوجه من قبل الحكومة لتفعيل دور مديريات الرقابة ووحدات الرقابة الداخلية متمثلاً بصدور قرار مجلس الوزراء الموقر رقم (550) تاريخ 2006/2/21م بإنشاء وحدة للرقابة المركزية مرتبطة بمعالي وزير المالية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود توازن مابين حجم الدور والمهام المناطة بقسم تطوير الرقابات الداخلية والكاادر الرقابي العامل فيها.</li> <li>- إخفاء بعض البيانات والمعلومات عن الجهات الرقابية.</li> <li>- عدم تمثل الاتجاهات الإيجابية نحو العمل الرقابي من قبل الإدارات العليا وعدم توفير الدعم</li> </ul>
أوجه القصور	التحديات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود سياسات تستند إلى تطوير العمل الرقابي.</li> <li>- توفر الاستشارات الفنية المتخصصة</li> <li>- توفر الاهتمام بالبعد المهني في العمل الرقابي .</li> <li>- وأسس عملها من شأنها رفع مستوى التأهيل والمهنية في الممارسات الرقابية .</li> <li>- توفر مقوم العاملين في</li> <li>- توفر التشريعات المختلفة ذات العلاقة بالعمل الرقابي يستند إليها في إجراءات وتطبيقات العمل الرقابي .</li> <li>- وجود معايير رقابية دولية يمكن الاستفادة منها في بناء معايير رقابية محلية موحدة تنظم العمل الرقابي.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- التشوهات لقائمة في الثقافة الرقابية سائدة في المجتمع من قيم ومفاهيم واتجاهات وممارسات رقابية مختلفة.</li> <li>- قصور في</li> <li>- رخصت على نحو يعيق عملية الاستناد القانوني لها في الإجراءات الرقابية.</li> <li>- قلة الخبراء المحليين المختصين بالرقابة بصورة تفرض الاستعانة بالخبرات الدولية في هذا المجال .</li> <li>- وجود فجوة مابين المعارف والخبرات الرقابية الأكاديمية القائمة في المجتمع والتطبيقات العملية القائمة في الجهاز الحكومي.</li> </ul>

أهداف النهوض بالدور الرقابي:

- أ- الإلمام بالمعايير الرقابية.
- ب- التعرف على المصطلحات الرقابية.
- ج- التعرف على أسس الرقابة.
- د- التعرف على وسائل الاتصال والتواصل.

النهوض بالدور الرقابي:

نظرًا لاهتمام وزارة المالية بوجود معايير تحكم العمل الرقابي تم تشكيل لجنة لإعداد المعايير الرقابية لوحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية وذلك من خلال الإطلاع على المعايير الدولية المطبقة واختيار معايير إنتوساي (INTOSAI) وهي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة- كإطار مرجعي لإعداد المعايير الرقابية. والمقصود بالمعايير هي وسيلة حكم على أداء شخص لعمل معين وتتميز بالخصائص التالية:

- قابلية التطبيق.
  - مرونة ومواكبة التطور.
  - مصادق عليها بموجب قانون وتعليمات رسمية.
  - نموذج يسترشد به الشخص للقيام بواجباته.
  - وهناك معايير رقابية عامة في الرقابة الداخلية وهي:
  - اختيار موظفي الرقابة الداخلية من ذوي المؤهلات المناسبة.
  - تأهيل وتدريب موظفي أجهزة الرقابة الداخلية.
  - تطبيق التعليمات والأدلة المتعلقة بتنفيذ العمليات الرقابية.
  - تدعيم المهارات والخبرات المتوافرة داخل أجهزة الرقابة الداخلية.
  - توزيع المهارات على المهام الرقابية توزيعًا جيدًا.
  - التخطيط والإشراف الجيد لتحقيق أهداف وحدات الرقابة الداخلية.
- معايير ذات أهمية أخلاقية وتتضمن النقاط التالية:

- أن تكون وحدات الرقابة الداخلية مستقلة في إجراء العمليات الرقابية وذلك عملاً ببلاغ رئاسة الوزراء رقم (31) لسنة 1992
- أن تعمل وحدات الرقابة الداخلية على تفاذي تضارب المصالح أثناء تنفيذ موظفيها للمهام والواجبات الرقابية مع الجهات الخاضعة للرقابة.
- إيلاء العناية اللازمة في جمع الإثباتات وتحديثها وتقييمها وتوثيقها عند إعداد التقارير بشأن النتائج والاستنتاجات والتوصيات.

### الرقابة والتكنولوجيا:

#### الأهداف:

- بيان دور التكنولوجيا في تطوير عمل الرقابة.
- استخدام النماذج المحوسبة.
- الاطلاع على نماذج أنظمة محوسبة.

#### دور الحاسوب في الرقابة الحكومية<sup>(1)</sup>:

لا تختلف أهداف الرقابة الداخلية في ظل النظام المحاسبي المؤتمت عنها في ظل النظام المحاسبي اليدوي ومع ذلك فإن تباين طبيعة مشكلات الرقابة في النظام المحاسبي اليدوي سوف ينعكس أثره على وسائل تخصيص مقومات الرقابة الداخلية في ظل استخدام النظم المؤتمنة والتي تتطلب ما يلي:

- فصل واضح بين المسؤوليات داخل إدارة تشغيل الحاسب الآلي.
  - وضع إجراءات دقيقة وواضحة لمعالجة عمليات الدائرة.
  - وجود مجموعة ملائمة من المستندات والسجلات.
  - وجود مجموعة من الأفراد مؤهلين تأهيلاً كافياً.
  - توافر رقابة مادية على الأصول والسجلات تتمثل في تحقيق:
- 1- الرقابة على الحاسب الآلي.

(1) دورة المحاسب الحكومي، محور الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي، مديرية المركز التدريبي، وزارة المالية 12-2010/12/16- عمان - الأردن.

2- الرقابة على البرامج وملفات البيانات.

- الحماية المادية للحاسب والبرامج وملفات البيانات.

**حوسبة أعمال تطوير الرقابات الداخلية:**

الإجراءات الفنية الخاصة بحوسبة أعمال تطوير الرقابات الداخلية:

- 1- دراسة مدخلات ومخرجات النظام وتحديد المنهجيات المحتملة للحوسبة واختيار أفضل منهجية مناسبة.
- 2- تصميم قاعدة بيانات خاصة بحوسبة أعمال قسم تطوير الرقابات الداخلية.
- 3- حوسبة نماذج إدخال البيانات المتفق عليها مع قسم تطوير الرقابات الداخلية باستخدام تقنية الـ Web.
- 4- نشر نماذج إدخال البيانات على موقع وزارة المالية الخارجي بحيث يتم إدخال هذه البيانات مباشرة من قبل المعنيين.
- 5- ترحيل البيانات المدخلة عن طريق النماذج المنشورة في الموقع إلى قاعدة البيانات مباشرة.
- 6- تطوير برنامج محوسب خاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية يحتوي على تقارير ومخططات بيانية وخلاصات ربعية وسنوية.

**إجراءات سير العمل<sup>(1)</sup>:**

- 1- استحداث بند في موقع وزارة المالية الخارجي على الإنترنت خاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية.
- 2- تزويد وحدات ومديريات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الرسمية بأرقام وكلمات سرية خاصة بكل جهة.
- 3- الدخول إلى موقع وزارة المالية الخارجي على الإنترنت ثم الدخول إلى البند الخاص بقسم تطوير الرقابات الداخلية.
- 4- تقوم مديريات الرقابة الداخلية بتعبئة النماذج المعتمدة بالبيانات المطلوبة وحفظها تلقائياً.
- 5- يقوم قسم تطوير الرقابات الداخلية بالدخول إلى البرنامج المحوسب واستخراج التقارير وإجراء اللازم عليها.

(1) <http://www.mof.gov.jo>





## الهدف العام لوحدة الرقابة المالية والإدارية:

تهدف وظيفة الرقابة المالية والإدارية إلى مساعدة الإدارة العليا على التأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق الخطط والسياسات المرسومة، وإلى تزويد الإدارة العليا بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع، وذلك من خلال التقارير الدورية التي تعدها وحدة الرقابة بهدف إحكام الرقابة والتقييم والمساءلة.

وعادة تتكون وحدة الرقابة المالية والإدارية على:

1- مدير الوحدة.

2- المدقق المالي.

3- المدقق الإداري.

## محتويات الرقابة الإدارية:

1- الرقابة الإدارية وتشمل الرقابة على:

- الرقابة على القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين.
- الرقابة على المناقصة العامة.
- الرقابة على المناقصة المحدودة.
- الرقابة على الشراء الموحد.
- الرقابة على إجراءات المزايدة.
- الرقابة على المستودعات (المخازن).
- متابعة تنفيذ العقود.
- متابعة العقود.

• الرقابة على القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين تتم على النحو التالي:

الرقابة على القرارات المتعلقة بالتعيين وتتم على النحو التالي:

- أن الجهة التي أصدرت قرار التعيين هي صاحبة الاختصاص.
- أن الموظف الذي تم تعيينه في الخدمة العامة تنطبق عليه شروط التعيين.

- توفر وظيفة شاغرة للموظف المعين.
- إن الموظف قد نفذ قرار التعيين وياشر العمل المكلف به.

● الرقابة على قرارات الترفيع وتتم على النحو التالي:

- ليتم ترفيع الموظف إلى الراتب والدرجة الأعلى لا بد من التأكد من وجود درجة شاغرة من جدول تشكيلات الوظائف.
- توفر الكفاءة لدى الموظف في تنفيذ المهام والواجبات الوظيفية من خلال تقارير تقييم الأداء الوظيفي.
- توفر المؤهل العلمي للموظف أو الدورات والبرامج التدريبية التي حصل عليها.
- أن الموظف قد أمضى مدة كافية في مربوط الدرجة وحسب نظام الخدمة المدنية.
- عدم تعرض الموظف لأي عقوبات أو إجراءات تأديبية خلال فترة معينة.

● الرقابة على قرارات الانتداب وتتم على النحو التالي:

- وجود قرار بالانتداب موقعًا من صاحب الاختصاص.
- أن الموظف المنتدب قد أمضى المدة القانونية للانتداب التي نص عليها نظام الخدمة المدنية.
- أن الموظف الذي تم انتدابه يستوفى جميع رواتبه وعلاواته من الوظيفة التي انتدب إليها.

● الرقابة على قرارات النقل وتتم على النحو التالي:

- أن قرار النقل صادر عن الجهة المختصة.
- أن قرار النقل جاء لمصلحة العمل.
- أن الموظف الذي صدر قرار بنقله قد صرفت له العلاوة المقررة بالتشريعات النافذة.

● التدقيق على قرارات الإعارة وتتم على النحو التالي:

- وجود طلب خطي من الموظف يقابله كتاب من الجهة الداعية للإعارة.
- وجود موافقات رسمية من جهة الاختصاص بإعارة الموظف.
- الالتزام بالتشريعات النافذة بهذا الخصوص.

- **التدقيق على قرارات منح العلاوة الدورية أو التشجيعية وتتم على النحو التالي:**
  - لا بد من التحقق من العلاوة الأساسية والتي تشمل العلاوة الفنية وعلاوة الدرجة وعند منح هذه العلاوة لا بد أيضًا من التحقق من صحة احتسابها وهل يستحق الموظف هذه العلاوة من خلال مراجعة مؤهلاته العلمية وخبراته العملية.
  - لا بد من التحقق من العلاوة الإضافية والتي تمنح للوظائف التي يترتب على شغلها مسؤولية مالية وعند منح هذه العلاوة يجب التحقق من ممارسة الموظف للوظيفة التي منح من أجلها هذه العلاوة ومن توفر المؤهلات والخبرات العلمية المطلوبة.
  - عند منح الموظف علاوة شخصية أو غلاء معيشة يجب التأكد من عقد الزواج وشهادة ميلاد للأولاد وملاحظة عدم تجاوزهم السن القانونية التي تمنح على أساسها العلاوات.
  - أما بما يتعلق بالمكافآت والعلاوات التي يتم صرفها للموظفين نتيجة جهودهم المبدولة في العمل وتطويره أو نتيجة إبداعهم في مجالات العمل فلا بد من التحقق من عدم مخالفة القرارات للتشريعات النافذة وأن القرار صدر من الجهة المختصة وأن هذه القرارات معتمدة حسب الأصول بالإضافة إلى وجود تقارير من المرجع المختص للموظف تثبت كفاءته وإبداعه.
- **الرقابة على قرار الوقف عن العمل وتتم على النحو التالي:**
  - أن التشريعات النافذة تسمح بتمديد الخدمة بعد بلوغ سن التقاعد وأن سنوات التمديد لا تزيد عن الحد المسموح به في التشريعات النافذة.
  - أن الجهة التي اصدرت قرار التمديد هي صاحبة اختصاص.
- **الرقابة على قرار الموافقة على منح الإجازات بدون راتب وتتم على النحو التالي:**
  - وجود طلب خطي من الموظف يطلب فيه الإجازة بدون راتب مبينًا فيه أسباب هذا الطلب والمدة المطلوبة للإجازة.
  - صدور القرار بمنح الإجازة من جهة الاختصاص.
  - إن التشريعات النافذة تسمح بمنح هذه الإجازات.

- وقف راتب الموظف الذي منح إجازة بدون راتب من تاريخ قرار منحها وحتى مباشرة العمل بالرجوع إلى سجلات الرواتب.

● **التدقيق على قرار منح الإجازات المرضية وتتم على النحو التالي:**

- وجود تقرير طبي من طبيب مختص أو من لجنة طبية حسب واقع الحال مصدقاً حسب الأصول ومبيناً فيه أن الموظف قد راجع الطبيب أو اللجنة الطبية وموضحاً فيه حالة الموظف ومدة الإجازة الممنوحة له.
- عدد أيام الإجازة الممنوحة للموظف سواء من الطبيب أو اللجنة الطبية وأنها ضمن صلاحيات كل منهم.
- عدم تجاوز الإجازات المرضية للحدود التي يسمح به نظام الخدمة المدنية وبخلاف ذلك يجب على المدقق لفت النظر لذلك مع المطالبة باسترداد النفقات المصروفة للموظف دون وجه حق والمطالبة بتطبيق نصوص نظام الخدمة المدنية.

● **قرار الموافقة على الإجازات الدراسية وتتم على النحو التالي:**

- وجود طلب خطي من الموظف يطلب فيه إجازة دراسية مبيئاً فيه مدة الإجازة المطلوبة للجامعة أو الكلية التي سيدرس بها وإثبات الحصول على قبول من الجامعة أو الكلية والتخصص الذي سيدرسه.
- صدور القرار من الجهة صاحبة الاختصاص بمنح الإجازة حسب التشريعات النافذة وأن يتأكد المدقق كذلك بأن التشريعات تسمح بهذه الإجازات.
- وقف راتب الموظف الذي منحت له الإجازة بدون راتب منذ تاريخ صدور قرار الموافقة على الإجازة والتأكد من ذلك عن طريق فحص سجلات رواتب الموظفين.

● **الرقابة على القرارات المتعلقة بإيفاد الموظفين في بعثات علمية وتتم على النحو التالي:**

- قيام الجهة بالتعميم عن توفر بعثات علمية على جميع الموظفين يحدد من خلاله الشروط الواجب توافرها والتي تشتمل في معظم الأحيان تحديد المؤهل العلمي والتخصص والخبرة الوظيفية (عدد سنوات الخدمة) وآخر بعثة أو دورة تدريبية شارك فيها الموظف.

- توقيع الموظف على العقد والإقرار الذي يضمن حقوق الدولة.
- إن موضوع الإفاد يتعلق بطبيعة عمل الجهة الموفدة.
- المدة الزمنية التي سيقضيها الموظف في البعثه العلمية.

● **التدقيق على وقائع الارتباط المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة وتتم على النحو**

**التالي:**

- إن قرار إنهاء الخدمة صادر عن جهة ذات اختصاص.
- إن الموظف الذي أنهيت خدماته لم يعد بذمته أي شيء وليس بعهدته أموال للوزارة.
- إن التشريعات المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة قد تم تطبيقها حسب الأصول وأن المكافأة قد تم احتسابها بدقة وأنه قد تم اقتطاع جميع المبالغ المستحقة على الموظف.

● **التدقيق على قرار مكافأة إنهاء الخدمة للموظف عند وفاته وتتم على النحو**

**التالي:**

- وجود شهادة وفاة أصلية.
- وجود حصر إرث وإن مستند الصرف قد تم تنظيمه حسب التشريعات النافذة.
- أنه قد تم حساب المكافأة حسب التشريعات النافذة.
- أنه قد تم اقتطاع أية مستحقات على الموظف من هذه المكافأة.

● **التدقيق على قرار مكافأة إنهاء الخدمة (بقرار أو بناء على حكم القانون):**

وتتم على النحو التالي:

- إن قرار إنهاء الخدمة يتفق مع التشريعات النافذة.
- إن قرار إنهاء الخدمة صادر عن جهة ذات اختصاص.
- إن المكافأة المصروفة تم حسابها بطريقة سليمة.
- إن الجهة قد استوفت جميع حقوقها من الموظف الذي أنهيت خدمته وأنه لم يعد في ذمة الموظف أي شيء لتلك الجهة.

● الرقابة على قرار قبول الاستقالة:

- أن هناك طلب خطي من الموظف بالاستقالة.
- أن قرار قبول الاستقالة قد تم وفقاً للتشريعات النافذة.
- أنه تم اقتطاع أية مستحقات على الموظف عند صرف مكافأة الاستقالة.

● التدقيق على بدل التنقلات:

- وجود قرار من جهة الاختصاص بمنح هذا البديل سواء كان ذلك يتعلق باقتناء الموظف لسيارة أو بدل تنقلات.
- التأكد من توافر الشروط اللازمة لمنح هذا البديل وفقاً للتشريعات بحيث يراعى فيه المسافات والقيمة وغيرها.

2- الرقابة على المناقصة العامة:

بحيث تعتبر طريقة المناقصة العامة هي الطريقة الأساس التي يجب أن يتم الشراء أو إحالة الأعمال على أساسها.

3- الرقابة على المناقصة المحدودة:

تختلف المناقصة المحدودة عن المناقصة العامة في النواحي التالية:

- يدعى مقدمو العطاءات إلى الاشتراك في المناقصة المحدودة بموجب خطابات خاصة ترسل بالبريد المسجل أو تسلم باليد في حين يتم الإعلان عن المناقصة العامة من خلال الصحف.
- يقتصر الاشتراك في المناقصة المحدودة على مؤسسات معينة خاصة تكون متميزة عن غيرها في كفاءتها وتخصصها.

4- الرقابة على الشراء المباشر:

حيث يحق لشخص مفوض في الوحدة الشراء ضمن سقف محددة من المبالغ بشكل من مقدمي العروض لذا عليه التحقق بأنه قد تم تشكيل لجنة للشراء وفق هذه الطريقة وبأن الشراء قد تم وفق الشروط التي حددها القوانين والأنظمة والتعليمات سارية المفعول.

5- الرقابة على إجراءات المزايمة:

عندما تصبم أبة لوازم في جهة معينة غير صالحة للاستعمال أو يكون هناك لوازم فائضة عن الحاجة وبعد أن تستنفذ جميع الطرق للاستفادة بصورة اقتصادية فيجب أن يتم بيع تلك اللوازم بالمزايمة بطريقة الظروف المختومة ولتتفيذ مراقبة المزايمة على المدقق التحقق مما يلي:

- استنفاد جميع الطرق الممكنة للاستفادة من هذه اللوازم بصورة اقتصادية في نفس الوحدة أو الوحدات الأخرى.
- وجود شهادات من أشخاص خبراء أو فنيين يؤكدون عدم صلاحية اللوازم.
- وجود قرار من مرجع مختص بالموافقة على بيع اللوازم بطريقة المزايمة وأنه تم الالتزام بجميع الإجراءات المتعلقة بها كالإعلان عن تفاصيل الأصناف وجميع الشروط المتعلقة بالموضوع.
- وجود كتاب تشكيل لجنة البيع وصلاحياتها والتحقق من أنه تم تحديد السعر التقديري العادل للوازم المعدة للبيع.
- مراجعة كشوفات الجرد المعتمدة من المستودع أو جهة صاحبة الاختصاص المعدة خصيصًا لبيع اللوازم والتأكد من تحديد أصنافها وكمياتها وأوصافها ومطابقة عينة من اللوازم المعدة للبيع مع المعلومات الواردة بهذه الكشوفات.
- إعداد سند إخراج باللوازم المعدة للبيع موقعًا من أمين المستودع.
- إجراء مراجعة للظروف العامة والخاصة بعملية البيع والتحقق مما إذا كانت المزايمة قد تمت بشكل علني أو بالظرف المختوم.
- إحضار شخص للمناداة إذا كانت المزايمة علنية وتسجيل أسماء المزايدين من قف اللجنة وتحصيل التأمينات اللازمة منهم حسب الشروط العامة ورد باقي التأمينات المؤقتة لمن لم يرسى عليهم المزاد.
- أن بيع اللوازم قد تم إلى المزايذ الذي دفع أعلى سعر وأن سند الإخراج قد عزز برقم وتاريخ وقيمة سند القبض.
- أن اللوازم التي تم تسليمها للمزايذ هي نفسها التي كان معلنًا عنها وأنها محصورة بكشوفات الجرد.

- إعداد محضر بالمزايدة يشمل جميع الأحداث التي تمت وأسماء المزايدين وتأميناتهم ومبالغ المزايدة حتى اتخاذ القرار النهائي من اللجنة المختصة على المزايد الذي دفع أعلى سعر بها.
- أن سعر البيع كان أعلى أو في حدود الأسعار التقديرية المحددة مسبقاً من قبل جهة الاختصاص.

#### 6- الرقابة على المستودعات (المخازن):

على المدقق المكلف بإجراء الرقابة على المستودعات ان يكون على دراية كافية بالقوانين والأنظمة والتعليمات واللوائح النافذة في الجهة موضع الرقابة وأن يقوم بدراسة وتحليل الهيكل التنظيمي لهذه الجهة للتعرف على المسؤوليات والصلاحيات وان يقوم بدراسة دليل إجراءات العمل في هذه الجهة والقرارات الصادرة عن الإدارة وكذلك تقارير وحدات الرقابة الداخلية لتقويم نشاطها. ونظراً لما تحويه المستودعات من لوازم تقدر قيمتها بمبالغ مالية فإن الرقابة عليها تعتبر ذات أهمية بالغة وعند تنفيذ مثل هذه الرقابة فلا بد من التركيز على ما يلي:

- حجم المخزون ومدى حركته ودوراته.
- نوعية نظام التوزيع ومدى كفاءة تسهيلات التخزين.
- قرب أو بعد مصادر الحصول على المخزون.
- نوعية المواد المخزنة وحالة المستودعات وكذلك حالة المخزون (جيد، بطيء، غير صالح).
- السجلات والنماذج المالية المستخدمة في المستودعات والدورة المستندية.
- الموظفون المسؤولون عن هذه المستودعات.

وعند ممارسة الرقابة المتزامنة يتم التركيز على عمليات الجرد من حيث اتصالة المباشر بالمواد (دفترية، فعلي) أو من حيث زمن اجرائه (دوري، مستمر، مفاجئ).

والجرد هو حصر المواد فعلياً ومطابقتها دفترياً الأمر الذي يمكن الإدارة من معرفة مقدار المواد المخزنة من كل صنف والتأكد من عدم الاستلام الخاطئ واكتشاف التداخل فيما

بين الأصناف وتحديد الراكد من التخزين لكل صنف ويعتبر الجرد من أهم الوسائل للرقابة المباشرة على المواد من حيث النوع والمقدار والزمن والمكان وفيما يلي استعراض لأنواع الجرد:

### أنواع الجرد:

(أ) أنواع الجرد من حيث الاتصال المباشر بالمواد ويقسم إلى نوعين:

الجرد الدفترى: ويقصد به تحديد أرصدة أصناف المواد الواجب توافرها بالمخازن وذلك من واقع الدفاتر والسجلات والبطاقات ويكشف هذا النوع من الجرد الاختلافات ما بين الدفاتر والسجلات والبطاقات نتيجة للخطأ أو السهو في عمليات القيد أو نتيجة لضعف نظام الرقابة الداخلية للمخازن الأمر الذي يتطلب البحث في أسباب الاختلافات وتصحيحها ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن الاعتماد على هذا النوع من الجرد بصفة قطعية حيث إنه لا يعدو كونه ورقًا لذلك يجب تدعيمه بالجرد الفعلي.

الجرد الفعلي: ويقصد به حصر الأصناف ماديًا بوحدة القياس المستخدمة لكل صنف ومطابقة أرصدها الفعلية بالأرصدة الدفترية وبحث أسباب الفروق وتصحيحها واتخاذ ما يلزم بشأنها من إجراءات.

ويحتاج هذا النوع من الجرد إلى جهد أكبر ووقت أطول مما يحتاج إليه الجرد الدفترى إلا أنه يحقق معظم أغراض الجرد وأهمها:

- اكتشاف أخطاء القيد.
- اكتشاف الأخطاء في صرف المواد.
- اكتشاف الأخطاء في استخدام وحدة القياس.
- اكتشاف الفاقد في الأصناف نتيجة للعوامل الطبيعية أو نتيجة للتلاعب والاختلاس.
- اكتشاف الحالات التي لم تتبع فيها النظم أو التعليمات المقررة في الصرف أو التوريد من وإلى المخازن.
- اكتشاف نقاط الضعف في الدورة المستندية ونظام الرقابة الداخلية للمخازن.

(ب) أنواع الجرد من حيث زمن إجرائه ويقسم إلى ثلاثة أنواع:

1- الجرد الدوري: ويتم هذا النوع من الجرد بصفة دورية منتظمة عادة كل سنة ويتناول جميع أصناف المواد.

2- الجرد المستمر: ويتم هذا النوع من الجرد على مدار السنة وفقاً لبرنامج محدد بحيث يتم جرد كل صنف مرة أو عدة مرات خلال السنة.

3- الجرد المفاجئ: ويتم بصورة مفاجئة ودون إعلام مسبق ويعد نوعاً من أنواع التفتيش ويتم الجرد على بعض الأصناف بطريقة اختباريه وذلك للاطمئنان على سلامة العمل في المخازن وسلامة نظام التدقيق الداخلي على المخزون.

ويجب أن تتم عملية الجرد وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح الصادرة في هذا الشأن والتي يجب أن تتضمن ما يلي:

- أن يقوم بعملية الجرد أكثر من شخص وذلك لضمان الرقابة من جهة الأخطاء
- ان تتم عملية الجرد على نماذج معدة خصيصاً لهذا الغرض والتي يجب أن تتضمن اسم المخزن واسم الصنف ورقمه وتاريخ الرصيد الفعلي والرصدي الدفترية والعجز والزيادة.
- يجب على القائمين بعملية الجرد وضع علامات على السجلات والبطاقات بما يفيد الجرد والتوقيع على الرصيد.
- إعداد محضر بعملية يوقع عليه القائمون بالجرد وأمين المخزن والمختص.

هذا وقد تظهر عملية عجز أو زيادة وبالتالي يوضح كيفية التعامل مع هاتين

الحالتين:

**العجز والزيادة:**

العجز والزيادة هما فروق بين أرصدة الأصناف الفعلية وأرصدها الدفترية، والتي قد تحدث لعدة أسباب من بينها عدم دقة وسيلة القياس المستعملة أو نتيجة للمعامل الطبيعية أو

نتيجة لعدم دقة عملية الجرد نفسها لكبر حجم المواد الخاضعة للجرد وكثرة عدد القائمين بها ويمكن أن تكون ناتجة عن تلاعب واختلاس وللتحقق من الفروق ينبغي إتباع ما يلي:

### 1- الاستفسار من أمين المخزن:

ينبغي قبل إعداد تقرير بوجود عجز أو زيادة لأي صنف الاستفسار من أمين المستودع عن أسباب الفروقات وذلك للأسباب التالية:

- قد يكون الصنف مخزناً في أكثر من موقع بالمخزن يعرفها أمين المخزن وحده.
- قد يخطئ القائم بالجرد في تمييز الأصناف ويمكن لأمين المستودع تصحيح ذلك.
- إن إعطاء الفرصة لأمين المستودع لإبداء رأيه يمكن من التوضيح والتصحيح مما يبين ما إذا كان الفرق ناتجاً عن عدم قيام أمين المستودع بأداء واجبه بالشكل الصحيح أم بسبب خيانتته للأمانة.

### 2- التحقق من الفروق:

عندما يتفق القائم بالجرد مع أمين المستودع على وجود الفرق يختلف الإجراء على حساب قيمة الفرق فالفرق الكبيرة تستدعي اهتماماً أكثر من الصغيرة كما أن العجز يستدعي الاهتمام أكثر من الزيادة وقد تكون الفروق ناتجة عن أسباب طبيعية وتتوقف درجة التحقق من الفروق وإجراءاته على الظروف والقيمة في كل حالة وإلى جانب ذلك فإنه لا بد من أتباع التسلسل في التحقق من حقيقة الفرق على النحو التالي:

- يتم تدقيق سجل المخزون وسجل مراقبة المخزون منذ تاريخ آخر جرد للتأكد من عدم وجود خطأ في القيود ويتم تدقيق الجرد الدفترية الذي تم لمطابقة دفتر مراقبة المخزون قبل الجرد الفعلي.
- يتم التأكد من وحدة القياس المستخدمة من حيث عدم استخدام وحدات قياس عند الصرف تختلف عن وحدة القياس عند التوريد.
- فحص الأصناف المتشابهة للتحقق من عدم وجود تداخل بينها يؤدي إلى عجز في بعض تلك الأصناف وزيادة في أصناف أخرى.

- فحص مستند المخزن لحركات الصنف الكبيرة الهامة التي قد تؤدي إلى حدوث الفرق.
- إذا لم يكتشف سبب الفرق يتم مراجعة جميع مستندات حركة الصنف منذ آخر جرد.
- فحص عملية الجرد من قبل أشخاص لديهم خبرات تفوق خبرات القائمين به.
- فحص نتيجة آخر جرد للتأكد من عدم وجود فرق به فربما كان الفرق ناتجاً عن عملية الجرد السابقة والذي أثر على بيانات الجرد الحالي.
- الرجوع إلى الجهات المستلمة للتأكد من عدم استلام أو صرف أو تحويل أو إرجاع أية بضائع دون مستند معتمد وخاصة عند إتمام العملية في غير أوقات العمل الرسمي بسبب الاستعجال أو الطوارئ.
- اتخاذ الإجراءات القانونية في حالات حدوث سرقة أو اختلاس.
- يعاد عند اللزوم إحكام إجراءات الأمن والتحفظ على المستندات وبعد التحقق من وجود الفرق يجب إجراء عملية ضبط للسجلات والدفاتر والبطاقات حسب الفرق الذي تم الإقرار بوجوده واعتمد من السلطة المختصة.
- 3- الرقابة على متابعة تنفيذ العقود: لا بد من الرقابة على عقود شراء اللوازم، وعقود الأشغال، عقود المزايدة (بيع اللوازم) وعقود الخدمات.
- 4- الرقابة على متابعة العقود: يجب متابعة محل العقد خلال فترة الصيانة، المتابعة المادية والفنية، كما يجب الرقابة على العقود التي تمت مراقبتها مسبقاً والرقابة على مدى تعديل أحكام العقد وشروطه.

### التقيد بالمعايير المهنية والإطار التشريعي:

أولاً: التقيد بالإطار التشريعي للرقابة المالية:

لغايات قيام وحدات الرقابة المالية الداخلية بالمهام والواجبات المكلفة بها، يجب عليها التقيد بأحكام نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 الصادر استناداً لأحكام المادة (114) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، خاصة المهام والواجبات المحددة في أحكام المادة (8) من نظام الرقابة المالية والتي تتضمن ما يلي:

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- 1- التأكد من صحة ودقة القيود والبيانات والمعلومات المحاسبية والقوائم المالية.
- 2- التحقق من فاعلية العمليات المالية المتبعة وكفاءتها.
- 3- حماية الموارد المالية والأصول من سوء الاستعمال.
- 4- التأكد من مدى الالتزام بالتشريعات النافذة للحد من الأخطاء واكتشافها في حال وقوعها.
- 5- الالتزام بالسياسات المالية المعتمدة للدوائر والوحدات الحكومية.

### ثانياً: التقيد بالمعايير المهنية للرقابة المالية:

يجب على وحدات الرقابة المالية الداخلية التقيد بالمعايير المهنية للرقابة المالية الواردة في التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية المستند إلى توصية اللجنة المركزية لمعايير الرقابة المالية استناداً لأحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 وتشمل هذه المعايير ما يلي:

#### (أ) معايير الأداء المهني للرقابة المالية ومنها:

- معيار إدارة المخاطر.
- معيار التخطيط.
- معيار التوثيق.
- معيار الأدلة.
- معيار التقارير.
- معيار التحكم المؤسسي.
- معيار أنظمة المحاسبية.
- معيار نيد بالتشريعات.
- معيار ارة الموارد.

#### (ب) معايير السلوك الوظيفي ومنها:

- معيار الكفاءة والعناية المهنية.
- معيار تقاليد والموضوعية.
- معيار ة.

• معيار الاستقامة.

ثالثاً: التدقيق وفق خطة منهجية ومهنية ومعتمدة:

تتطلب جميع نشاطات التدقيق تخطيط دقيق ومتابعة بحيث يتم تنفيذ عملية التدقيق وفقاً لخطة دقيقة يتم إعدادها من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية ويجب على المدقق أن يبذل العناية المهنية الملائمة في مجال تخطيط وتصميم برنامج التدقيق وذلك التزاماً بتعليمات معايير الرقابة المالية الصادرة استناداً لأحكام المادة (7) من نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011، ولتحقيق ذلك يجب على وحدات الرقابة الداخلية الالتزام بما يلي:

1- يجب على رئيس وحدة الرقابة المالية إعداد خطة لنشاطات التدقيق الداخلي مبنية على أساس تقييم المخاطر وتحديد أولويات نشاط التدقيق على الأقل مرة سنوياً وأن يتم اعتماد هذه الخطة من قبل الوزير المختص أو رئيس المجلس حسب مقتضى الحال.

2- وضع خطة لكل مهمة تدقيق مسبق تمكنه من الحصول على الأدلة الكافية والمناسبة لتدقيق المعاملات والبيانات والقوائم المالية على أن تشمل هذه الخطة على ما يلي:

- وصف لطبيعة التدقيق.
  - تقييم لمخاطر التدقيق.
  - توقيت التدقيق.
  - إجراءات التدقيق المخطط لها.
- 3- مراعاة الأمور المبينة أدناه في التخطيط لمهمة التدقيق:
- أهداف النشاط الخاضع للتدقيق.
  - الوسائل المناسبة لتدقيق النشاط.
  - المخاطر الهامة للنشاط.
  - كفاءة وفعالية أنظمة النشاط.
  - فرص عمل تحسينات جوهرية على إدارة المخاطر.

## المتطلبات الأساسية لإعداد خطة الرقابة المالية:

يتوجب مراعاة المتطلبات الأساسية المبينة أدناه عند وضع خطة الرقابة المالية:

### أولاً: فحص النظام المحاسبي.

- أ- الإلمام بالنظام المحاسبي الذي سيقوم بتدقيق معاملته وأن يكون على معرفة كاملة بجميع إجراءات العمل في النظام المحاسبي وأن يحدد جوانب الضعف في هذا النظام، ويمكن تعريف النظام المحاسبي (بأنه سلسلة من المهمات التي تتم بموجبها معالجة المعاملات كوسيلة لحفظ السجلات المالية)، ومثل هذا النظام لا بد أن يشمل الاعتراف بالمعاملات واحتسابها وتصنيفها وترحيلها وتلخيصها وإعداد التقارير والقوائم المالية.
- ب- استعراض الدورة المستندية للعمليات المالية في النظام المحاسبي والإلمام بسير المعاملات والإجراءات التي تمر بها لاستكمال إنجازها وفقاً للواقع الفعلي مقارنة بالتعليمات المالية المنظمة للنظام المحاسبي وقد يكون من المفيد تتبع عكسي لبعض المعاملات عبر الإجراءات التي تم إنجازها.
- ج- فناعة المدقق الداخلي بتسجيل المعاملات المالية في النظام المحاسبي بشكل صحيح في السجلات المحاسبية أو الأنظمة المحوسبة، وأن النظام المحاسبي لا يستبعد من القيد أي عملية مالية إضافة إلى أن العمليات المالية التي يتم قيدها يتم ترحيلها إلى الحسابات الصحيحة بشكل دقيق وأن هذه الحسابات يتم ترصيدا بالشكل الدقيق وجميع الحسابات يتم إظهارها في التقارير والقوائم المالية وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية.

### ثانياً: التأكد من نطاق عملية التدقيق

يجب على المدقق الداخلي التأكد من نطاق ومدى عملية التدقيق المكلف بها وفقاً لخطة التدقيق المعتمدة المستندة للتكاليف الصادر عن المرجع المختص، فقد يكون التكاليف محدد لغاية معينة من الحسابات أو غير محدد لجميع حسابات المديرية أو القسم الذي يكلف بتدقيقه أو متابعة تدقيق موضوع أو معاملة معينة.

ثالثاً: حصول المدقق على المعلومات الأساسية:

يجب على المدقق الداخلي الحصول على البيانات والمعلومات الأساسية عن الدائرة أو الوحدة أو المديرية أو القسم حسب مقتضى الحال وأن يحدد المخاطر التي يجب أخذها بعين الاعتبار والمشكلات التي قد تصادفه أثناء القيام بعملية التدقيق.

رابعاً: القيام بزيارات ميدانية:

ينبغي على المدقق الداخلي قبل إعداد خطة وبرنامج التدقيق القيام بزيارات ميدانية لمعرفة الواقع الفعلي للجهة التي سيقوم بتدقيقها وجمع جميع المعلومات عنها من خلال الاطلاع على الواقع الفعلي.

دليل عمل وحدات الرقابة المالية:

يأتي إعداد هذا الدليل ضمن برنامج الحكومة لإصلاح الرقابة المالية بشكل يمكن من ممارسة الرقابة الفعلية ذات الصفة الشمولية عوضاً عن الرقابة الشكلية والتقليدية، مما يجعل الرقابة المالية رقابة فعلية لجميع العمليات المالية في جميع الدوائر والوحدات الحكومية، حيث سيشكل هذا الدليل المرجعية لوحدات الرقابة المالية الداخلية في الدوائر والوحدات الحكومية لإعداد خطة عملها السنوية، الأمر الذي يتطلب أن يلبي هذا الدليل القواسم المشتركة في إعداد خطط العمل لجميع الدوائر والوحدات الحكومية، مع التأكيد بأنه دليل إرشادي ويتوجب أن تتضمن الخطة التي يتم إعدادها من قبل رؤساء الوحدات المالية خصوصية كل منها مع الأخذ بالاعتبار المخاطر المحتملة.

وتكمن أهمية هذا الدليل في أن إعداده قد تم وفقاً للمنهجية العلمية للرقابة المالية، بحيث يعتمد إعداد خطط عمل وحدات الرقابة المالية المنسجمة مع المعايير الدولية للرقابة المالية في إعداد خطط العمل في الدوائر والوحدات الحكومية، ويساهم في توحيد إعداد خطط العمل في جميع الدوائر والوحدات الحكومية، إضافة إلى توفير مؤهلات وخبرات مهنية مدربة تتطابق بها تنفيذ خطط عمل و تنفيذاً لأحكام نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 كإطار تشريعي للرقابة على الأموال العامة، وحيث أوجبته أحكام الفقرة (أ) من المادة (9) على

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

وحدات الرقابة المالية الدوائر والوحدات الحكومية إعداد خطة سنوية للتدقيق المالي ورفعها إلى الوزير المختص للمصادقة عليها، فقد تم إعداد هذا الدليل الإرشادي لمساعدة رؤساء وحدات الرقابة المالية في إعداد خطة عمل وحدات الرقابة المالية السنوية لتمكينها من القيام بمهامها وواجباتها المحددة في أحكام النظام لتحقيق الأهداف المرجوة في المحافظة على الأموال العامة والموجودات العامة والتأكد من توجيه استخدامها وفق الأهداف المؤسسية للدوائر والوحدات الحكومية.

لقد تم عرض مادة هذا الدليل بطريقة مبسطة وواضحة وشاملة وضمن منهجية علمية ليكون العون والمرشد لوحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية للاسترشاد به مع مراعاة خصوصية هذه الدوائر والوحدات وعكس ذلك في إعداد خطط عملها بما يتلاءم مع أهدافها الخاصة لتؤدي دورها بكل موضوعية مما ينعكس إيجاباً على أدائها وتطوير أعمالها، مع التأكيد على أن وجود دليل إرشادي لإعداد خطط الرقابة المالية يجب أن لا يحد من الإبداع والتميز في وحدات الرقابة المالية وإعداد خططها لذلك.

### دليل إرشادي لإعداد خطة عمل لوحدات الرقابة المالية:

#### الهدف:

يهدف هذا الدليل إلى مساعدة رؤساء وحدات الرقابة المالية في الدوائر والوحدات الحكومية إلى إعداد خطة الرقابة المالية السنوية وذلك من خلال تحديد المحاور والمرتكزات الأساسية التي يجب أخذها بالاعتبار عند وضع خطة العمل المنسجمة مع أحكام نظام الرقابة المالية رقم (3) لسنة 2011 والتعليمات الصادرة بموجبه.

#### المرجعية التشريعية المهنية:

تتطلب جميع نشاطات الرقابة المالية تخطيط دقيق ومتابعة بحيث يتم تنفيذ عملية الرقابة المالية وفقاً لخطة عمل سنوية دقيقة يتم إعدادها من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية ويجب على رئيس وحدة الرقابة المالية أن يبذل العناية المهنية الملائمة في مجال تخطيط وتصميم برنامج الرقابة المالية تنفيذاً لأحكام المادة (9/أ) من نظام الرقابة المالية رقم (3)

لسنة 2011 وتعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011 الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (2280) في جلسته المنعقدة بتاريخ 2011/10/1 استنادًا إلى أحكام المادة رقم (7) من نظام الرقابة المالية أعلاه.

أوجب معيار التخطيط رقم (2) من معايير الأداء في تعليمات معايير الرقابة المالية لسنة 2011 على وحدات الرقابة المالية إعداد خطة الرقابة المالية، بحيث تتضمن الخطة ما يلي:

- 1- يجب على وحدات الرقابة المالية إعداد خطة لنشاطات التدقيق التي تم تحديدها وفق المخاطر المحتملة وأن يتم اعتماد هذه الخطة من قبل الوزير المختص أو رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس المفوضين حسب مقتضى الحال مرة سنويًا على الأقل.
- 2- يجب على رئيس وحدة الرقابة المالية التخطيط لنشاطات التدقيق بطريقة تضمن إجراء تدقيق ذو جودة عالية بصورة اقتصادية وفعالة وذات كفاءة وفي الوقت المناسب.
- 3- يجب على المدقق وضع خطة موثقة لكل مهمة مبنية على أساس المخاطر تتضمن نطاق وأهداف وتوقيت نشاط التدقيق والزمّن المخصص لها وتمكنها من الحصول على الأدلة الكافية والمناسبة لنشاط التدقيق.
- 4- يجب على المدققين أثناء التخطيط لمهمة التدقيق الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:
  - أ- أهداف النشاط الخاضع للتدقيق والوسائل التي يتم بواسطتها مراقبة أدائه.
  - ب- المخاطر الجوهرية المحتملة المحيطة بالنشاط وبأهدافه وعملياته.
  - ج- مدى كفاية وفعالية إجراءات الرقابة وإدارة المخاطر للنشاط.
  - د- فرص عمل تحسينات جوهرية على أنظمة إدارة ورقابة مخاطر النشاط.
- 5- يجب أن يكون نطاق التدقيق كافيًا لتلبية أهداف مهمة التدقيق.
- 6- يجب على رئيس وحدة الرقابة المالية تحديد الموارد الكافية والمناسبة لتحقيق أهداف مهام التدقيق على أن يكون اختيار المدققين بناءً على طبيعة وتعقيد المهام وكذلك الوقت والموارد المتاحة.

7- يجب وضع برنامج تدقيق موثق يتم إتباعه لتحقيق أهداف المهمة بحيث يتضمن الإجراءات اللازمة للتدقيق.

### قواعد إرشادية تؤخذ بالاعتبار عند إعداد خطط عمل وحدات الرقابة المالية:

- 1- على رئيس وحدة الرقابة المالية إعداد خطة عمل تشمل التدقيق والرقابة على جميع أعمال ونشاطات الدائرة.
- 2- على رئيس وحدة الرقابة المالية تحديد أولويات وطريقة التدقيق وفق ما يلي:
- 3- حصر جميع أعمال الدائرة وتحديد حجمها المتوقع خلال السنة المالية.
- 4- قياس درجات الخطر لكل نشاط أو حساب على حدة من خلال الاعتماد على مجموعة من العناصر المؤثرة في الخطر (حجم العملية، درجة تعقيدها، كفاءة العاملين، أتمتة العملية، التوقيت، نظام المراقبة (الرقابة الداخلية) لكل نشاط أو مجال حساب (مخاطر رقابة) واعتبارات أخرى).
- 5- الاستثمار الأمثل للموارد البشرية المتاحة بما يساهم بتنفيذ المهام المحددة بخطة العمل.
- 6- تتحصر مسؤولية وحدة الرقابة المالية في تنفيذ الأعمال المحددة في خطتها في بذل العناية المهنية وتطبيق أفضل الممارسات المهنية لتنفيذ خطة الرقابة المالية المصادق عليها من قبل الوزير المختص والتقيد بأحكام نظام الرقابة المالية وتعليمات معايير الرقابة المالية والتشريعات القانونية.
- 7- يتم تصميم برامج عمل وحدة الرقابة الداخلية بما يحقق مهام وأهداف الوحدة وإجراء أي تعديل على البرنامج حسب الحاجة مع مراعاة تحقيق الأهداف.

### تعريف الخطة:

هي تحديد الأعمال والأنشطة التي سيتم تحقيق الأهداف من خلالها، وتتضمن برامج تفصيلية مرتبطة بزمان محدد لتنفيذ الأعمال والأنشطة وتحديد الجهات المناط بها التنفيذ مع ضرورة تحديد المخاطر المحتملة، على أن يتم مراجعة الخطة خلال التنفيذ وعمل التعديلات الضرورية إذا تطلب الأمر ذلك.

مكونات خطة العمل:

تشتمل خطة العمل على المكونات الرئيسية التالية:

1- الأهداف: على رئيس وحدة الرقابة المالية صياغة أهداف تتسجم مع مضمون المادة (8/أ/ب) من نظام الرقابة المالية كما تتضمن الخطة صياغة أهداف فرعية تعكس وظائف ومهام الدائرة.

2- المهام والبرامج والأنشطة: تتضمن الخطة تحديد المهام والبرامج والأنشطة لوححدات الرقابة المالية وفقاً لما ورد بالمادة (8/ب) من النظام وحسب الأولويات الخاصة بكل وحدة، كما وتتضمن النشاطات والإجراءات التي تؤدي إلى تنفيذ المهام المحددة بالخطة، ومن أبرز هذه النشاطات والإجراءات ما يلي:

- تدقيق مستندات الصرف (نفقات، أمانات، سلفات، أية نفقات من صناديق ومشروعات أخرى).
- تدقيق إرساليات القبض (مراكز قبض).
- مطابقة الخلاصات الحسابية الشهرية (ميزان مراجعة، مواقف مالية، لائحة مطابقة أرصدة البنوك، شيكات مرتجعة، سلفات مستردة،....).
- إجراء جرد مفاجئ للصناديق والمستودعات.
- تدقيق عمليات الشراء والعطاءات.
- تدقيق كفالات أمناء الصناديق وغيرهم ممن تستوجب طبيعته عمله ذلك.
- اعتماد الأنظمة المحوسبة.
- متابعة استيضاحات ديوان المحاسبة والرد عليها.
- المشاركة في أعمال اللجان المشكلة في الدائرة وحسب طبيعة المهمة.
- التدقيق على القرارات الإدارية الخاصة بالموارد البشرية والموجودات وأية قرارات أخرى.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- تدقيق الرواتب الشهرية وكل ما يتعلق بها خاصة التأكد من عدم صرف الرواتب للحاصلين على إجازة بدون راتب أو المحالين على الاستيداع أو الذين تم إحالتهم على التقاعد أو أنهيت خدماتهم وذلك على سبيل المثال لا الحصر.
  - تدقيق أعم صناديق التكافل إن وجدت وأية أعمال صناديق أخرى.
  - أية أعمال إجراءات ذات علاقة بطبيعة عمل ومهام الدائرة تراها مناسبة.
- 3- الإطار الزمني: تحديد الوقت الذي سيتم تنفيذ المهام أو النشاطات المحددة في الخطة ضمن مراحل زمنية محددة.
- 4- الجهة المسؤولة: يتم تحديد الجهة المسؤولة عن تنفيذ المهام والبرامج والأنشطة من خلال وحدة الرقابة.
- 5- يتوجب على:
- جمع وتقييم المخاطر وتقييمها بإتباع ما يلي:
  - التأكيد من أن المعلومات التي تم استخدامها في تقييم المخاطر يتم الحصر في الوثائق التي تم إعدادها في الوقت المناسب إلى جهات الاختصاص بشكل يمكنها من القيام بمسئولياتها.
  - تحليل مخاطر التدقيق المتعلقة بالمهمة المكلف بها وتحديد إجراءات التدقيق التي تقلل هذه المخاطر.
  - تقييم فاعلية عمليات إدارة المخاطر من قبل الجهة التي يتم تدقيقها.
  - تقييم مدى كفاية وفعالية الضوابط الرقابية وعمليات التشغيل ونظم المعلومات.
  - تقييم احتمال الأخطاء المتعمدة والتحايل وكيفية إدارة هذه المخاطر.
  - تدقيق نتائج لتنفيذ الخطة الإستراتيجية من حيث نسب انجاز المشروعات والبرامج والأنشطة ومؤشرات الأداء.

### مراجعة الخطة وإعادة تقييمها:

على رئيس وحدة الرقابة المالية إجراء مراجعة شاملة لمختلف مراحل الإنجاز للمهام المحددة بالخطة وإجراء أية تعديلات يراها مناسبة لمعالجة أية اختلالات أو تطورات طرأت خلال مراحل التنفيذ.

### المحور الثاني: الحوكمة في القطاع العام:

مند تولى جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية ركز على عدد من الإصلاحات تمثلت في سياسة الانفتاح الاقتصادي وبرامج الإصلاح المالي والإداري والتشريعي والقضائي والتعليمي وأن الإصلاح لا يمكن تنفيذه في أي دولة أو مؤسسة من مؤسساتها إلا من خلال تطبيق الحوكمة.

ولقد أكد جلالتة على أهمية وضرورة النهوض بالقطاع العام وإعادة هيكلة الإدارة الحكومية بحيث تركز على الممارسات الفضلى في الإدارة والتي تتضمن توحيد الاهداف مع العمل بروح الفريق الواحد وتعزيز مفهوم الشراكة مع المواطن انطلاقا من مبدأ الشفافية والمسائلة وتحمل المسؤولية.

وقد أكد جلالتة عام 2011 على تعزيز نهج الحاكمة وتناول أهم العناصر المكونة للحاكمة والتي تهدف الى تحقيق التنمية المستدامة والشاملة والمساءلة والشفافية كآليات مهمة لمكافحة الفساد والاصلاح المجتمعي بجميع أشكاله والمشاركة وبناء التوافق والعدالة والمساواة والكفاءة.

#### مفهوم الحوكمة:

إن مصطلح الحوكمة (Corporate Governance) من الموضوعات الهامة في جميع الادارات والمؤسسات والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية العامة والخاصة. خصوصا بعد سلسلة الأزمات المالية المختلفة التي وقعت في الكثير من الشركات والمؤسسات العالمية مثل الانهيارات المالية التي حدثت في عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية عام 1997.

وترجع هذه الانهيارات في معظمها إلى الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة. مع الأخذ بعين الاعتبار أن الفساد المحاسبي يرجع في أحد جوانبه الهامة الى دور مدققي الحسابات وتأكيدهم على صحة البيانات المالية وما تتضمنه من معلومات محاسبية مختلفة عن الواقع والحقيقة، بالإضافة الى ذلك فإن من أهم أسباب انهيار الشركات هو افتقار ادارتها الى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف ونقص الخبرة

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

والمهارة وكذلك اختلال هياكل التمويل وعدم القدرة على توليد تدفقات نقدية داخلية كافية لسداد الالتزامات المستحقة عليها يضاف الى ذلك نقص الشفافية وعدم الاهتمام بتطبيق المبادئ المحاسبية التي تحقق الإفصاح المناسب بجانب عدم إظهار المعلومات المحاسبية لحقيقة الأوضاع المالية للشركة.

وتمثل الحوكمة من منظور القطاع الحكومي نظامًا يتم بموجبه اخضاع نشاط المؤسسات والهيئات العامة والاجهزة الحكومية الأخرى لمجموعة من القوانين والأنظمة والقرارات التي تهدف الى ضبط ومراقبة أعمال الوحدة الحكومية بغرض حماية ممتلكاتها من ناحية وتحقيق الجودة والتميز في الأداء من الناحية الأخرى وذلك من خلال اختيار الأساليب التي تسير العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء ووفقاً لما اصطلحت الأوساط الدولية على تسميته الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تركز على الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة.

### تعريف الحوكمة في القطاع العام:

إن مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة للمصطلح Corporate Governance أما الترجمة العلمية المتفق عليها هي أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة. أهداف الحوكمة في القطاع العام<sup>(1)</sup>:

تُعَدُّ الحوكمة من المواضيع الحديثة التي يتم تداولها في الوقت الحالي ويجب الإشارة إليها والى أهميتها في تطوير البيئات التنظيمية (مؤسسات الدولة والشركات المختلفة) وذلك من خلال علاقتها بآليات وإجراءات الإصلاح الإداري الذي يعد أحد العناصر المهمة في نظام الحوكمة الذي يساهم في ضبط العمل وتوجيه العمليات نحو النجاح والتطور المستمر. وتسعى الحوكمة إلى رفع كفاءة أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بالحد من تضارب المصالح والمسلكيات غير المقبولة وإعداد أنظمة للرقابة على أداؤها وتصميم هيكل يحدد توزيع

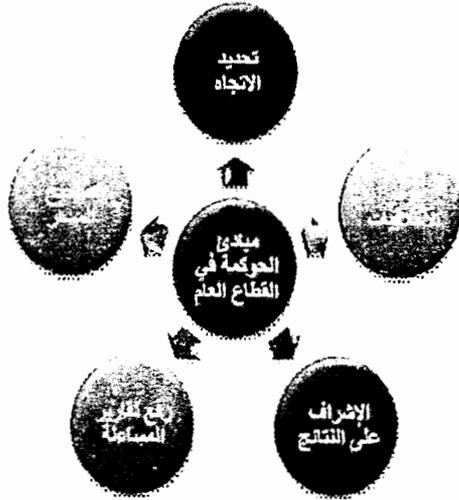
(1) علي محمود، محسن ناصر، دور الرقابة الداخلية في تطبيق نظام الحوكمة، سوريا.

جميع الحقوق والمسئوليات وتحديد القواعد والاجراءات المتعلقة بسير العمل لدى كل مؤسسة من مؤسسات القطاع العام وهذه الأهداف هي:

- 1- تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في المساواة.
- 2- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مختلف مؤسسات الدولة والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.
- 3- تحقيق فرصة مراجعة أداء أجهزة القطاع العام مثل ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد والتي تتمتع بمهام واختصاصات وصلاحيات واضحة.
- 4- زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد بما يساهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي.
- 5- أعمال الانسجام والعدالة الاجتماعية عن طريق توفير الحد الأدنى من المتطلبات والحاجات الضرورية للمواطن والتي توفر له مستوى مقبولاً من المعيشة الكريمة.
- 6- تحقيق مستوى من الكفاءة والتعاون لدى الأفراد والمؤسسات لخلق بيئة اجتماعية داعمة للأمن والأمان ومحفزة على التطور والنمو والإبداع.
- 7- رفع مستوى القدرات التنافسية وبالتالي الحصول على مصادر تمويل تساهم في جهود التوسع والنمو من ناحية وتوفير فرص عمل من ناحية أخرى.
- 8- المساعدة في تحسين القدرة على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية.

## مبادئ الحوكمة في القطاع العام:

لتطبيق الحوكمة في أجهزة القطاع العام هناك خمس مبادئ وهي كما يلي:



## الواقع الحالي للحوكمة في الأردن:

هناك العديد من المبادرات التي جاءت لدعم جهود الحوكمة في الأردن بحيث قطع القطاع الخاص من شركات مالية وتأمين وبنوك شوطاً كبيراً في الحوكمة بحيث تم إصدار عدد من الأدلة الإرشادية والإلزامية لبعض القطاعات فعلى سبيل المثال:

- هيئة الأوراق المالية: دليل قواعد حوكمة الشركات المساهمة المدرجة في بورصة عمان.
- البنك المركزي الأردني: دليل الحاكمة المؤسسية (التحكم المؤسسي) للبنوك في الأردن.
- دائرة مراقبة الشركات: دليل قواعد حوكمة الشركات الأردنية.
- هيئة التأمين: تعليمات ذات طابع إلزامي.

أما على صعيد القطاع العام فهناك العديد من الجهود والمبادرات المبذولة والتي تصب جميعها لدعم مبدأ وأهداف الحوكمة المنشودة في القطاع العام والتي تساهم في تعزيز

## الفصل الرابع: برامج الإصلاح الإداري وأهميتها

تحقيق النزاهة والشفافية والعدالة والمساءلة في الإجراءات الحكومية والخدمات المقدمة من قبل أجهزة القطاع العام ومن هذه المبادرات والبرامج:

- 1- نظام إدارة المعلومات المالية الحكومي GFMIS.
- 2- وزارة تطوير القطاع العام وتبنيها لتحقيق إدارة حكومية تعمل بكفاءة وفاعلية من خلال تحقيقها لعدد من الأهداف.
- 3- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- 4- نظام الشكاوي الحكومي CRM.
- 5- جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية.
- 6- دائرة الموازنة العامة وذلك بإصدار موازنة عامة شفافة تعزز أركان التنمية المستدامة وتعطي قائمة الممارسات العالمية الجيدة وتخصيص أمثل للموارد المالية المتاحة وفق منهجيات متطورة تمكن الوزارات والدوائر والوحدات الحكومية من تحقيق الأهداف والأولويات الوطنية وبما يفوق توقعات متلقي الخدمة.
- 7- دليل المواطن للموازنة العامة للسنة المالية وهذا الدليل أضحى المزيد من الشفافية حول حجم وهيكل إيرادات المملكة ونفقاتها وبما يتيح للمواطن التعرف على حجم المخصصات المالية الموجهة للقطاعات الاقتصادية والخدمات العامة.
- 8- ملخص الموازنة.
- 9- هيئة مكافحة الفساد بحيث تكون مهام هذه الهيئة هو مكافحة الفساد وتجفيف منابعه والوقاية منه وتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسيخ ثقة المواطنين بالمؤسسات الوطنية.
- 10- ديوان المحاسبة حيث يتبنى الديوان رؤية موجهة نحو التميز الرقابة المهني المستدام لتعزيز المساءلة العامة ومساعدة القطاع العام للعمل بكفاءة وفاعلية.
- 11- ميثاق شرف لقواعد سلوك رئيس الوزراء والوزراء فقد تضمن الميثاق مبادئ عامة وهي أن على الوزير اعتبار المصلحة العامة هي الغاية الأولى والأساسية عند اتخاذ القرارات المتعلقة بمهامه الرسمية وعليه أن يستعمل قدراته بأفضل طريقة ممكنة لتحقيق هذه

المصلحة وعلى الوزير الابتعاد عن المصالح الشخصية والالتزام بمبادئ النزاهة والموضوعية والمساءلة والشفافية والأمانة والمصداقية والحرص والحياد.

12- منظومة النزاهة الوطنية: المؤشرات المقترحة لحوكمة القطاع العام في الأردن:

الجدول التالي يوضح المؤشرات المقترحة لحوكمة القطاع العام في الأردن وذلك

بالاستناد إلى مبادئ حوكمة القطاع العام والمعايير المرتبطة بها:

جدول (4): المؤشرات المقترحة لحوكمة القطاع العام في الأردن

مبادئ حوكمة القطاع العام	المعايير الرئيسية لحوكمة القطاع العام
تحديد الاتجاه	- سيادة القانون. - الرؤية الإستراتيجية. - الشراكة.
غرس الأخلاقيات	- الامتثال والمسائلة. - العدالة والمساواة.
الإشراف على النتائج	- المتابعة والتقييم. - فعالية الأداء الحكومي.
تقارير المساءلة	- الضبط والرقابة المالية والإدارية. - الشفافية.
تصحيح المسار	- تقييم النتائج. - حسن الاستجابة.

### المحور الثالث – نظام معلومات الموارد البشرية HRMIS

إن أنظمة شئون الموظفين مختلفة في الأجهزة الحكومية، فقد قام ديوان الخدمة المدنية بإجراء مسح ميداني لها، إلا أن الواقع يشير إلى أن هذه الأنظمة بمجملها لا تلبي احتياجات الارتقاء إلى حالة تحقيق القدرة على التخطيط الشمولي ودعم نظام الشفافية في إدارة الموارد البشرية في أجهزة الخدمة المدنية والانتقال من مفهوم "شئون الموظفين" إلى مفهوم "إدارة وتخطيط الموارد البشرية".

ويمكن تحديد أبرز مظاهر القصور في هذا المجال بما يلي:

- 1- تعدد أنظمة شئون الموظفين واختلافها من دائرة إلى أخرى مما يؤثر سلباً على عملية تراسل البيانات إلكترونياً وضعف وغياب وحدة الإجراء والتقييم ومعايير العدالة والشفافية.
- 2- عدم وجود ربط بين أنظمة شئون الموظفين وأنظمة الرواتب والأجور وأنظمة الموازنة وجدول التشكيلات والأنظمة المالية في وزارة المالية، مما يلغي أي إمكانية لتخطيط وتطوير الرواتب وأنظمة الحوافز وقياس الكلفة.
- 3- عدم القدرة على وضع مؤشرات علمية وتفصيلية لعملية التخطيط لاحتياجات برامج التطوير المختلفة.
- 4- تشتت الجهود من حيث تكرار عمليات إدخال إجراءات شؤون الموظفين الرئيسة التي يتولى الديوان متابعتها وتدقيقها، كالتعيين والترقية والإجازات والإجراءات التأديبية وغيرها إضافة إلى الحاجة إلى تنظيم معلومات عملية تقييم الأداء وتفعيلها.
- 5- عدم وجود معيارية رموز موحدة لمفردات البيانات المتداولة في الأنظمة المختلفة، مثل: رموز الوظائف، التخصصات العلمية، رموز الدوائر والمؤسسات... الخ.
- 6- صعوبة توفير معلومات ضرورية وسريعة لغايات دعم عملية اتخاذ وصناعة القرار.
- 7- ارتفاع كلف التطوير والتشغيل والإدامة المستمرة للأنظمة المتعددة المستخدمة في الأجهزة الحكومية.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

لذا، سعى ديوان الخدمة المدنية حديثاً إلى الانتقال من مفهوم "إدارة شؤون الموظفين" إلى "تخطيط وإدارة الموارد البشرية" من خلال إيجاد نظام معلومات موحد لإدارة الموارد البشرية ليعمل على تحقيق أهداف الدائرة والمحافظة على الكفاءات البشرية المتوفرة فيها، وتشجيع التميز في الأداء وتوفير معلومات محدثة ودقيقة يمكن الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بتخطيط وإدارة الموارد البشرية على المستوى الحكومي و التكامل مع أنظمة المعلومات الأخرى على مستوى الدولة ويعد نظام معلومات إدارة الموارد البشرية الموحد (HRMIS) أحد مكونات نظام تخطيط وتوظيف الموارد الحكومية الوطني (GRP)، حيث يعتبر نظام HRMIS نظاماً متكاملًا للتخطيط وإدارة الموارد البشرية في القطاع العام، ويشمل نظام الرواتب المركزي ونظام تخطيط الموارد البشرية، ونظام البعثات والتدريب ونظام القوى البشرية ونظام طلبات التوظيف ونظام وصف وتصنيف الوظائف، ونظام تقييم الأداء المؤسسي.

### أهداف النظام:

- دعم إدارة الدائرة/ المؤسسة في اتخاذ القرارات ذات الصلة بإدارة وتخطيط الموارد البشرية
- الاستغلال الأمثل للفرص التدريبية المتاحة والربط الدقيق بين احتياجات الموظف التنموية وحاجة الدائرة.
- تحقيق العدالة والموضوعية والشفافية في تنفيذ جميع الإجراءات الخاصة بإدارة وتنظيم شؤون الموظف الوظيفية العامة من تعيين وترقية وتدريب وغيرها.
- الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة في الأجهزة الحكومية، بما في ذلك التخطيط لبرامج التدريب والدورات والابتعاث.
- تحسين قدرة الأجهزة الحكومية في مجال إدارة ومتابعة الموارد البشرية بدءاً من عملية الاستقطاب والتعيين ومروراً بمتابعة جميع الإجراءات الوظيفية وتقييم الأداء ورفع كفاءة برامج وتنمية قدرات الموظف وتدريبه ووصولاً إلى عملية انفكاكه عن الخدمة.

- توفير بيانات شاملة وسريعة ودقيقة عن مختلف جوانب شئون الموظف والوظيفة العامة بجميع أبعادها بما في ذلك الخصائص العامة للعاملين، هيكلية الأجور والرواتب والعلاوات، المقرر والمسمى الوظيفي ووصف وتصنيف الوظائف وغيرها. وكذلك توفير بيانات حول التقسيم القطاعي (أفقياً وعمودياً) للكادر البشري في الأجهزة الحكومية والتي تعتبر على جانب كبير من الأهمية لغايات توزيع القوى البشرية وإعادة توزيع الفائض منها.
- توفير البيانات الخاصة بجهاز الإدارة العامة التي تمثل جزءاً رئيساً من بيانات سوق العمل الأردني، وتحويلها إلى معلومات تحليلية من خلال الدراسات والتقارير والأبحاث للمساهمة في بناء رأس المال المعرفي.
- تمكين الديوان من مراقبة حُسن تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية ذات الصلة بشئون الموظف والوظيفة العامة.
- توحيد وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات في إدارة الموارد البشرية.
- تحقيق تكامل النظام مع الأنظمة الأخرى في مشروع إدارة وتخطيط الموارد الحكومية GRP، Government Resources Planning (المالية الحكومية، العطاءات الحكومية، اللوازم العامة) الذي يشرف على تنفيذه برنامج الحكومة الإلكترونية في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

#### مكونات النظام:

يتكون النظام الموحد من العديد من الأدوات والوظائف التي تستطيع الدوائر الاستفادة منها وتساعد في جميع العمليات التي تحتاجها في إدارة مواردها البشرية وهي على النحو التالي:

#### 1- أدوات تخطيط الموارد البشرية:

- خطط الدوائر الإستراتيجية.
- الهياكل التنظيمية للدوائر بشقيها: الأفقي من حيث توزيعها وانتشارها الجغرافي والعمودي من حيث توزيع وحداتها الإدارية المختلفة.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- تحديد الاحتياجات من القوى البشرية وفقاً لجدول تشكيلات الوظائف.
- وصف وتصنيف الوظائف وشروط إشغالها.
- نظام الرواتب وعلاقته بجميع الإجراءات ذات الأثر المالي على الموظف.
- إدارة وتقييم الأداء.
- إدارة وتنمية وتدريب القوى البشرية.

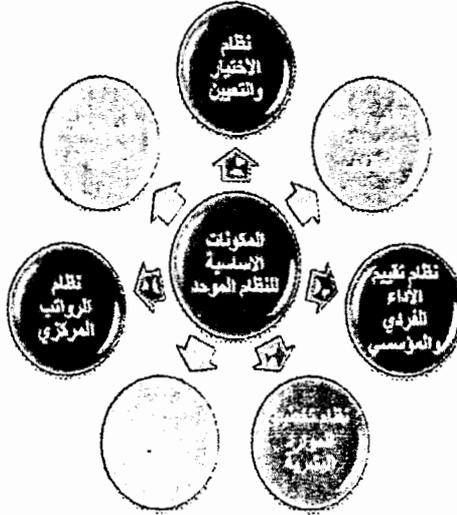
### 2- المكونات المتعلقة بإجراءات شؤون الموظفين، وتتضمن ما يلي:

- عمليات انتقاء وتعيين الموظفين بجميع أنواعهم وفئاتهم بما فيها وظائف العقود، عقود المشروعات، مع إمكانية الاستفادة من نظام الامتحانات التنافسية الإلكترونية وبذلك الأسئلة الخاص به لتحديد الموارد الأكثر كفاءة.
- الإجراءات الوظيفية كالترقية، تعديل الوضع الوظيفي، الزيادة السنوية، الإجراءات التأديبية..
- التغييرات والحراك الوظيفي كالإجازة بدون راتب وعلاوات، الإعارة، الانتداب، التكليف، النقل الداخلي والخارجي، كف يد عن العمل، عودة الموظف على رأس عمله.
- الانفكاك الدائم من الخدمة المدنية كالتقاعد، الاستقالة، الاستياداع بنوعيه، فقدان الوظيفة، العزل.

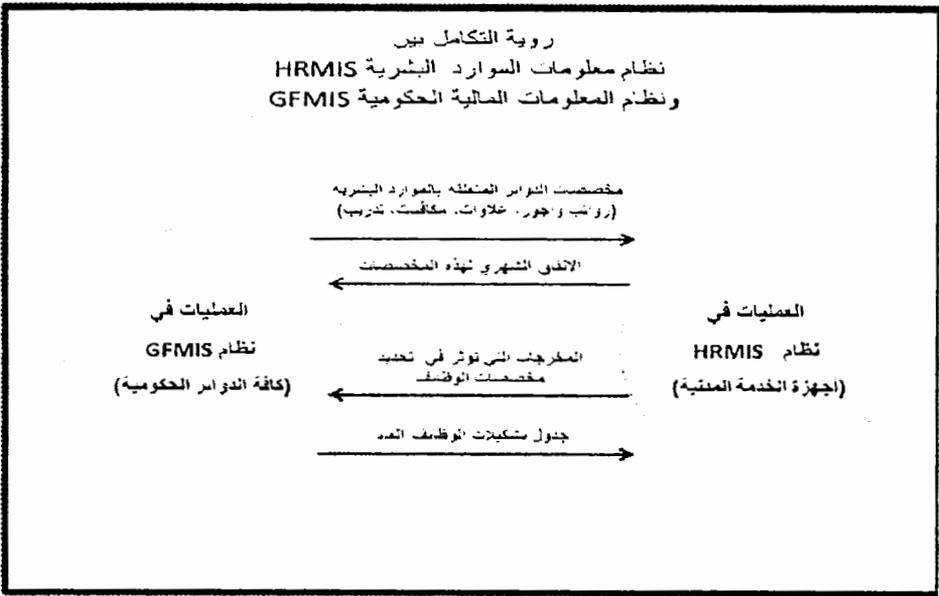
### مزايا ومواصفات النظام:

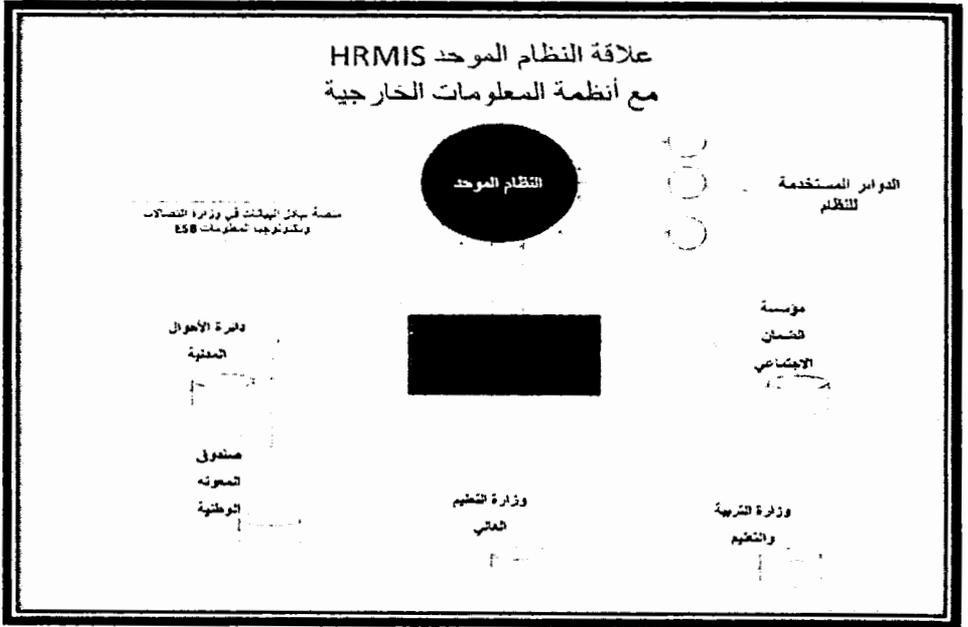
- 1- شمول النظام لجميع ما تحتاجه الدائرة في أعمال إدارة وتخطيط مواردها البشرية.
- 2- مراعاة النظام لخصوصيات الدائرة ليصبح أكثر فاعلية للدائرة.
- 3- المرونة العالية للتعامل مع التغييرات التي تطرأ في التشريعات.
- 4- اعتماد رسائل التذكير الآلية لمستخدمي النظام لتسهيل وتنظيم أعباء العمل.
- 5- التكامل مع نظام معلومات إدارة المالية الحكومية GFMIS.
- 6- العمل في بيئة الإنترنت والانترنت.
- 7- إمكانية نقل وتراسل البيانات حسب مواصفات معمارية الحكومة الإلكترونية.
- 8- سهولة الاستخدام.
- 9- توفير شاشات مساعدة فورية On-line Help.
- 10- توفر درجة عالية من امن المعلومات وحماية النظام.

المكونات الأساسية للنظام الموحد HRMIS:

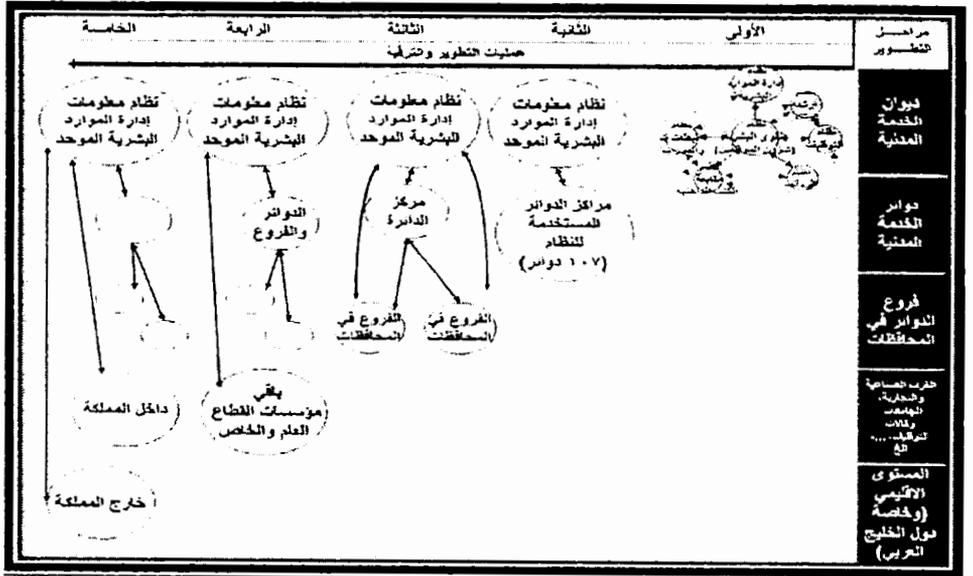


التكامل مع نظام الإصلاح المالي (GFMIS):





مراحل تطور النظام:



### المحور الرابع – برنامج تطوير أداء الجهاز الحكومي:

لقد جاءت التوجهات الملكية السامية بتكريس مفاهيم النزاهة باعتبارها من المرتكزات الرئيسية لعملية الإصلاح الشامل الذي تنفذه الحكومة للحفاظ على المال العام وإرساء مبادئ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بكل أشكاله، وفي هذا السياق جاءت الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية لتسلط الضوء على أهم المشروعات الواجب تنفيذها للوصول الى الأردن الذي نريد ضمن إطار زمني محدد. وتتضمن الخطة ستة محاور رئيسة تتمثل في تطوير الموارد البشرية، وتكريس ثقافة التميز، وإعادة الهيكلة، وتطوير الخدمات الحكومية، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية، بالإضافة الى دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار.

ويأتي تنفيذ برنامج إعادة هيكلة القطاع العام ضمن جهود الحكومة في سعيها نحو تحقيق أهداف الثورة البيضاء على الأداء الحكومي، وهذا البرنامج يتطلب العمل على جميع المستويات.

إن الأداء الحكومي ما هو إلا انعكاس لقدرة وكفاءة الجهاز الحكومي على تقديم الخدمات وتحقيق التنمية وتوزيع مكتسباتها بعدالة، وإن تحقيق أهداف الثورة البيضاء يتأتى من خلال التكامل بين جملة برامج حكومية من أبرزها تطوير أداء الجهاز الحكومي وتعزيز منظومة النزاهة الوطنية والإصلاح المالي وتنمية المحافظات واللامركزية، حيث تشكل جملة هذه البرامج الملامح الرئيسية للثورة البيضاء على الجهاز الحكومي.

وبناءً عليه تم العمل على إنجاز أهم وأبرز المشروعات وفقاً للإطار الزمني المحدد في الخطة التنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية للوصول إلى الإصلاح الإداري والمالي حسب رؤية جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم.

وتعتبر أبرز هذه المشروعات هي:

- 1- تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد.
- 2- تعديل مشروع قانون ديوان المحاسبة.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- 3- توحيد هيئات التنظيم والرقابة في قطاع الطاقة والمعادن في هيئة واحدة تسمى هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن وذلك بموجب قانون إعادة هيكلة المؤسسات والدوائر.
- 4- إقرار قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014.
- 5- تعديل نظام الخدمة المدنية وصدور النظام الجديد رقم (82) لسنة 2013
- 6- إعداد وثائق عطاء لإعداد خارطة الطريق وتحديث الإستراتيجية المتعلقة ببرنامج الحكومة الإلكترونية.
- 7- إعداد مشروع قانون اللامركزية والذي تم العمل عليه بالتوازي والتكامل مع مشروع قانون البلديات لعام 2014.
- 8- إقرار قانون العمل.
- 9- إعداد مشروع نظام الشراء الحكومي بالتعاون والتنسيق بين (وزارة المالية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة الصحة، وزارة تطوير القطاع العام)
- 10- بناء قاعدة بيانات موحدة لتمكين كل من ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم من استخدامها والتطوير عليها بما يضمن عدم الازدواجية في الجهود المبذولة بينها.
- 11- مشروع إلزام جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر أرقام هواتف هيئة مكافحة الفساد في مكاتبها ومبانيها وتشجيع الموظفين والمواطنين على الإبلاغ عن الفساد ضمن أحكام القانون.
- 12- مشروع تطوير آلية تضمن مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة المتعلقة بالاستثمار.
- 13- مشروع تحليل واقع جهات التنظيم والرقابة القطاعية.

### دمج المؤسسات وإعادة هيكلتها:

إن أحد محاور الإصلاح المالي والإداري الرئيسية في الأردن هو محور إعادة الهيكلة حيث تبلغ موازنة المؤسسات المستقلة ملياري دينار من أصل 7 مليارات دينار هو موازنة الدولة. لذا، جاءت الأسباب الموجبة لمشروع إعادة هيكلة الجهاز الحكومي ودمج المؤسسات والدوائر التي تربطها

نفس المهام والواجبات وبناءً عليه صدر قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية رقم (17) لسنة 2014 والذي يهدف إلى تقليص حجم الجهاز الحكومي والتركيز على المهام الأساسية التي يجب أن تقوم بها الحكومة في كل قطاع من القطاعات بعيداً عن التداخل والازدواجية في المهام والصلاحيات والتداخل في الأدوار وذلك من خلال دمج المؤسسات والدوائر والهيئات المتشابهة في المهام في مؤسسة أو دائرة أو هيئة واحدة، ورفع مستوى الاداء الحكومي وترشيد الانفاق المالي من خلال تقليص عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى تخفيف العبء الإداري والإشرافي عن رئيس الوزراء من خلال تغيير ارتباط بعض المؤسسات والهيئات من دولة رئيس الوزراء الى الوزير المختص ويضمن التوافق والانسجام بين أعمال هذه الهيئات والمؤسسات والسياسات العامة في الوزارة ذات الاختصاص بعملها.

لقد تضمن القانون إلغاء الدوائر التالية:

- الهيئة التنفيذية للتخاصية ونقل مهامها إلى وزارة المالية.
- الهيئة الأردنية لتنمية البيئة الاستثمارية والأنشطة الاقتصادية وإلغاء مركز تكنولوجيا المعلومات الوطني ونقل مهامه إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات حسب مقتضى الحال.
- إلغاء صندوق إدارة المخاطر الزراعية ونقل مهامه إلى وزارة الزراعة.
- إلغاء هيئة التأمين ونقل مهامها المتعلقة بالترخيص والرقابة إلى دائرة مراقبة الشركات وبقية المهام إلى وزارة الصناعة والتجارة.

ولقد تضمن القانون:

- دمج المجلس الأعلى للشباب ومركز إعداد القيادات الشبابية بوزارة الثقافة لتصبح وزارة الثقافة والشباب.
- دمج هيئة تنظيم العمل الإشعاعي والنووي وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء بهيئة واحدة تسمى هيئة تنظيم قطاع الطاقة والمعادن وتنقل إليها المهام التنظيمية الموجودة في سلطة المصادر الطبيعية.

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

- دمج مؤسسة تشجيع الاستثمار وهيئة المناطق التنموية والمناطق الحرة بهيئة واحدة تسمى هيئة الاستثمار وتقل إليها المهام المتعلقة بترويج الصادرات وإقامة المعارض الموجودة في المؤسسة الأردنية لتطوير المشروعات الاقتصادية.
- دمج هيئة الإعلام المرئي والمسموع ودائرة المطبوعات والنشر في هيئة واحدة تسمى هيئة الإعلام.
- تغيير ارتباط كل من صندوق التنمية والتشغيل، المجلس الصحي العالي، المؤسسة التعاونية الأردنية من دولة رئيس الوزراء إلى الوزير المعني.
- تغيير مسمى السلطة البحرية الأردنية لتصبح الهيئة البحرية الأردنية.

### الأدلة الإرشادية:

قامت وزارة تطوير القطاع العام بإعداد مجموعة من الأدلة الإرشادية لتطوير الخدمات الحكومية تضمنت أدوات ومنهجيات مرجعية تمكن القائمين على تطوير الخدمة من استخدامها وتوظيفها بكفاءة وفعالية وتم إعداد ونشر الحقائق التدريبية الخاصة بها ومن أبرز هذه الأدلة ما يلي:

- الدليل الإرشادي لتحديد الاحتياجات التدريبية في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتحليل عبئ العمل في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتدقيق العمليات في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق إدارة المعرفة في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق التسوق الخفي في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق الحيدود السداسي (6) سيغما في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق النافذة الواحدة في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق بطاقات الأداء المتوازن في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لاستقصاء رضا الموظفين في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لعقد مجموعات التركيز في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لإجراء المقارنة المرجعية للدوائر الحكومية.

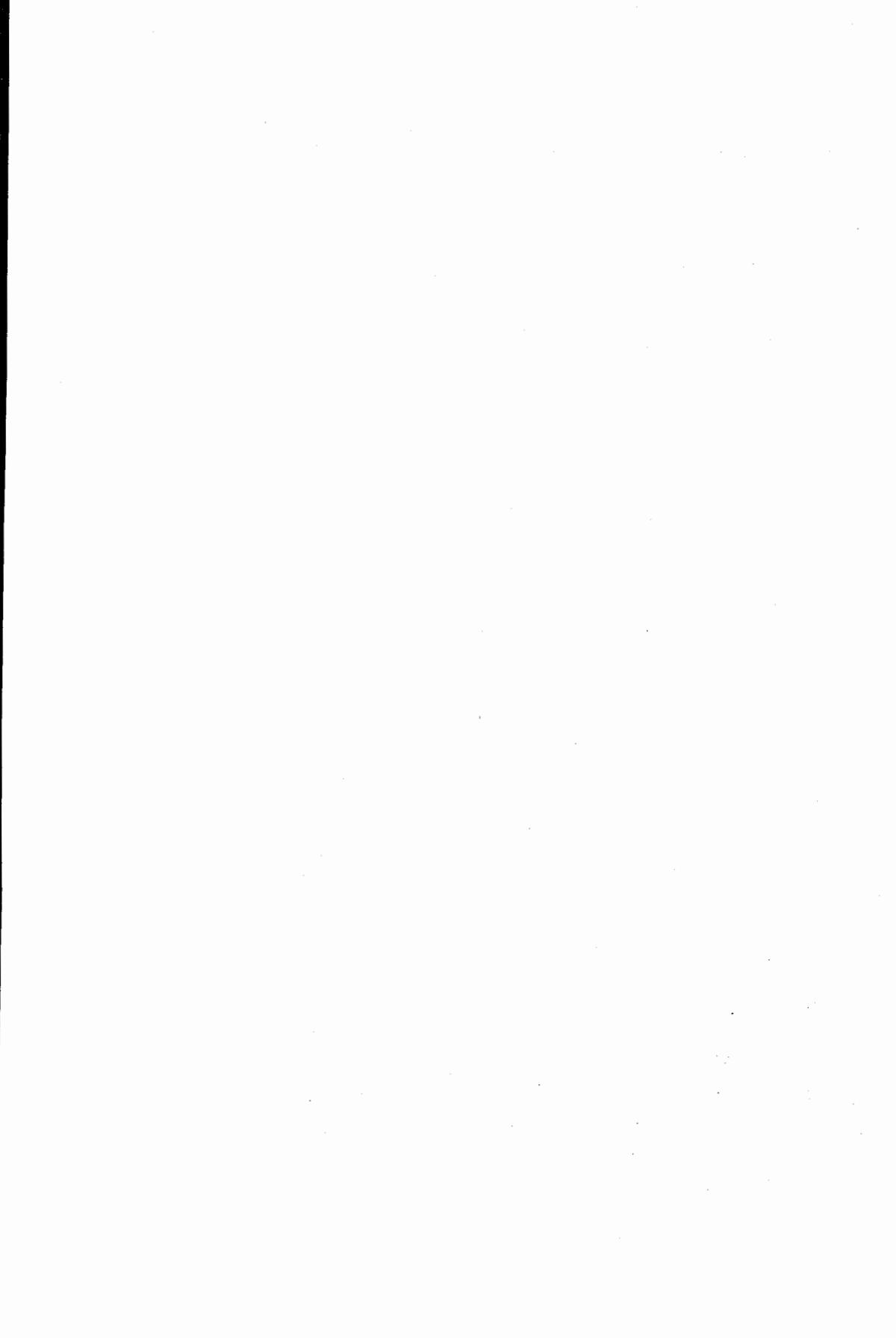
- الدليل الإرشادي لإجراء مسوحات قياس رضا متلقي الخدمة في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لتطبيق إعادة هندسة العمليات في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لمكاتب خدمة الجمهور.
- الدليل الإرشادي لتحليل الجهات المعنية في الدوائر الحكومية.
- الدليل الإرشادي لوضع معايير الخدمات في الدوائر الحكومية.
- الأدلة الإرشادية لتطوير الخدمات الحكومية.
- منهجية إدارة الاقتراحات والشكاوي الحكومية.
- دليل تقييم وحدات الموارد البشرية.
- الدليل التنظيمي لوحدات الموارد البشرية.
- نماذج إجراءات عمل وحدات الموارد البشرية.
- الدليل التنظيمي والإجرائي للوحدات التنظيمية المعنية بتطوير الأداء المؤسسي.
- الدليل الإرشادي لإعادة هيكلة الدوائر الحكومية.

#### ملخصات الأدلة الإرشادية للحكومة الموجهة بالنتائج:

- ملخص الدليل الإرشادي لإعداد الموازنات الموجهة بالنتائج.
- ملخص الدليل الإرشادي لبناء الشراكات لتحقيق النتائج.
- ملخص الدليل الإرشادي لبناء فريق الإبداع.
- ملخص الدليل الإرشادي لتطوير نموذج البرنامج المنطقي.
- ملخص الدليل الإرشادي لقيادة الحكومة الموجهة بالنتائج.
- ملخص الدليل الإرشادي للممارسات الجيدة في إعداد ونشر تقارير الأداء للجمهور.
- ملخص الدليل الإرشادي لمتابعة وتقييم الأداء والتعلم منه.
- ملخص الدليل الإرشادي لمواومة أداء الأفراد وفرق العمل مع الأداء المؤسسي.
- ملخص الدليل الإرشادي لمواومة النتائج والأدوار.

## **الفصل الخامس**

**واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية**



## الفصل الخامس واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

تمثل المؤشرات الدولية مدخلاً رئيسياً في عملية رسم السياسات العامة وصنع القرارات، حيث إنها تلعب دوراً هاماً في وصف واقع حال مختلف المجالات الاقتصادية والاستثمارية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية في الدولة، بالإضافة إلى إنها تعطي تصوراً حول أثر السياسات والقرارات التي يتم تبنيها واتخاذها وتبرز أهمية هذه المؤشرات في أنها تعتبر أحد المراجع الرئيسة التي تستند إليها الدول والجهات المانحة في تحديد الدول الأكثر ملاءمة لتنفيذ نشاطاتها في المجالات الرئيسة كالاستثمار والسياحة والعلاقات الثنائية وتقديم المساعدات والمنح والقروض والتعليم كما أنها تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على التنافسية والانطباع العالمي عن الدولة. وتصدر غالبية هذه المؤشرات عن مؤسسات دولية ومنظمات مجتمع مدني عالمية غير ربحية تتمتع بالاستقلالية والحيادية بالاعتماد على أسس علمية وإحصائية وبعض الأحيان على قياس المدركات والانطباعات العامة. وعلى الرغم من أهمية هذه المؤشرات ودقتها إلى حد ما والتوافق الدولي عليها، إلا أن درجة موثوقيتها والبناء عليها تختلف من مؤشر لآخر بالاعتماد على طبيعة المؤسسة التي تصدر المؤشر وحجم العينة المدروسة والمصادر التي تم الاستناد إليها في الحصول على المعلومات والتحديث المستمر للمعلومات، بالإضافة إلى مجموعة من العوامل الأخرى المرتبطة بألية قياس المؤشر والأوزان النسبية لمعاييرها.

أحببت في هذا الفصل أن أسلط الضوء على بعض المؤشرات الدولية التي تمكن أصحاب القرار وصانعي السياسات من معرفة الجوانب الإيجابية والسلبية في ذات الوقت. إن هذه المؤشرات تساعد الأردن على معرفة الجوانب السلبية وأسبابها وكيفية التغلب على نقاط الضعف إن وجدت.

### أهمية المؤشرات الدولية ودلائلها:

1- يعمل المؤشر كإنذار مبكر حول وجود جوانب سلبية تحتاج إلى معالجة، أو وجود جوانب إيجابية تحتاج إلى تعزيز وتطوير والاستمرارية في البناء عليها.

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

2- تأكيد واقع الحال وسير اتجاه الأمور، حيث توفر دلائل أن السياسات التي تنفذ حالياً تعطي

نتائج إيجابية حسب ما خطط له أو أنها لم تحقق النتائج المرجوة.

3- التوقع المستقبلي، حيث يمكن توقع الاتجاه المستقبلي لمضامين مؤشر ما من خلال استعراض التغير في قيمة المؤشر على امتداد فترة زمنية معينة (Trend).

وتصدر غالبية المؤشرات على شكل رقمين، الأول يمثل قيمة أو درجة الدولة في

المؤشر بحيث يتم إعطاء الدرجة من عدد صحيح يمثل العلامة الكاملة للمؤشر مثل 7/4.5 والثاني يمثل ترتيب الدولة بالنسبة لدول العالم المشمولة في المؤشر مثل 148/55، وفي معظم المؤشرات فإن ازدياد قيمة أو درجة الدولة على المؤشر يعني أن الدولة تحقق نتائج إيجابية أفضل، بينما ازدياد قيمة الرقم التي تدل على الترتيب تعني أن الدولة تتراجع على المستوى الدولي، وفي بعض المؤشرات يكون ازدياد قيمة الدرجة مؤشر على تراجع الدولة في هذا المجال.

سأسلط الضوء في هذا الفصل على أهم المؤشرات الدولية التي تصدرها المؤسسات والمنظمات الدولية والأكثرها شهرة والتي لها علاقة بالقطاع العام وما هو واقع حال الأردن من هذه المؤشرات.

اسم المؤشر	الجهة التي تصدر المؤشر
المؤشرات العالمية للحكومة Global Governance Indicators	البنك الدولي World Bank
مؤشر التنافسية العالمي The Global Competitiveness index (GCI)	المنتدى الاقتصادي العالمي The World Bank Economic Forum
مؤشر سيادة القانون Rule of Law Index	مشروع العدالة العالمي World Justice Project
مؤشر مدركات الفساد Corruption Perceptions Index (CPI)	منظمة الشفافية العالمي Transparency International
مؤشر العولمة Globalization Index (KOF)	المعهد السويسري لأبحاث الدورة الاقتصادية Swiss Economic Institute
مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال Ease of Doing Business Index	البنك الدولي World Bank
مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم	المنتدى الاقتصادي العالمي

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

اسم المؤشر	الجهة التي تصدر المؤشر
Economic Freedom Index	The World Bank Economic Forum
مؤشر الحكومة الإلكترونية E-Government Index	الأمم المتحدة United Nations
مؤشر الرعاية الصحية Health Care Index	منظمة الصحة العالمية World Health Organization
مؤشر التنمية البشرية Human Development Index (HDI)	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي United Nations Development Program
مؤشر التعليم	الأمم المتحدة Unite
مؤشرات البطالة Unemployment Index	World Bank
مؤشر التنمية المالية Financial Development Index	المنتدى الاقتصادي العالمي The World Bank Economic Forum
مؤشر الابتكار العالمي	المنتدى الاقتصادي العالمي Organization
مؤشر الخطر العالمي World Risk Index (WRI)	جامعة الأمم المتحدة (طوكيو، اليابان) United Nations University
مؤشر الإرهاب العالمي Global Terrorism Index	معهد الاقتصاد والسلام العالمي The Institute for Economics and Peace
مؤشر الدول الهشة Fragile States Index	صندوق السلام The Fund for Peace
مؤشر الفجوة Gender Gap Index	المنتدى الاقتصادي العالمي The World Economic Forum
مؤشر معرفة القراءة Literacy Index	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي United Nations Development Program
مؤشر أفضل الدول لتأسيس في العالم Good Country Index	الأمم المتحدة والبنك الدولي United Nations & World Bank
مؤشر السعادة العالمي World Happiness Index	الأمم المتحدة شبكة حلول التنمية المستدامة Sustainable Development Solutions Network

واقع حال الأردن على هذه المؤشرات:

تظهر البيانات أن الاردن قد حقق تحسناً في عدد من هذه المؤشرات حسب آخر تقرير وأبرزها:

- مؤشر مدركات الفساد.
- مؤشر الدول الهشة.
- مؤشر التنافسية العالمي.
- مؤشر الحرية الاقتصادية.
- مؤشر التنمية البشرية.
- مؤشر التعليم.
- مؤشر الحكومة الإلكترونية.
- مؤشر الرعاية الصحية.

ويأتي هذا التقدم نتيجة لتبني الأردن لمجموعة من السياسات وتنفيذ عدد من البرامج والإصلاحات في المجالات ذات العلاقة.

ومن ناحية أخرى فقد تراجعت درجة وترتيب الأردن في مجموعة أخرى من المؤشرات، أبرزها:

- مؤشر الإرهاب العالمي.
- بعض مؤشرات الحوكمة.
- مؤشر التنمية المالية.
- مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال.
- مؤشر البطالة العالمية.
- مؤشر الفجوة بين الجنسين.

وتعزى أسباب هذا التراجع إلى الوضع الإقليمي الراهن والتوتر المحيط بالأردن وارتفاع سقف التوقعات لدى المواطنين، وارتفاع معدل النمو السكاني نتيجة استقبال الأردن لعدد كبير من اللاجئين السوريين، وارتفاع أعداد العمالة الوافدة، وضعف المشروعات الاقتصادية التي تحقق نمو اقتصادي مستدام.

نبذة عن المؤشرات:

## المؤشرات العالمية للحكومة Global Governance Indicators

نبذة عن المؤشر:

تم إصدار المؤشرات العالمية للحكومة منذ عام 1996م بناءً على برنامج بحثي طويل الأمد للبنك الدولي، والذي يتضمن ستة مكونات أساسية هي: (الصوت والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وفاعلية الحكومة، والجودة التنظيمية، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد) يتم قياسها في أكثر من 200 دولة. هذه المؤشرات هي جزء من البحوث والآراء التي عززت التجارب والملاحظات من الأفراد ذوي العقلية الإصلاحية في الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، الذين يعتبرون أن مؤشرات الحكومة هي المفتاح لتحقيق التنمية.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يتم إصدار هذه المؤشرات في تقرير سنوي صادر عن البنك الدولي (World Bank).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم احتساب هذه المؤشرات عن طريق إجراء مسوحات وتقييمات ودراسات تقوم بها أكثر من 30 منظمة في جميع أنحاء العالم ويتم تحديثها سنويًا.

يتم تمثيل كل مؤشر من هذه المؤشرات بنسبة مئوية، حيث تشير هذه النسبة المئوية إلى جميع الدول التي تحتل مركز أقل من البلد الذي تشملته الدراسة وكلما كانت النسبة أعلى كانت النتيجة أفضل.

وضع الأردن في المؤشرات:

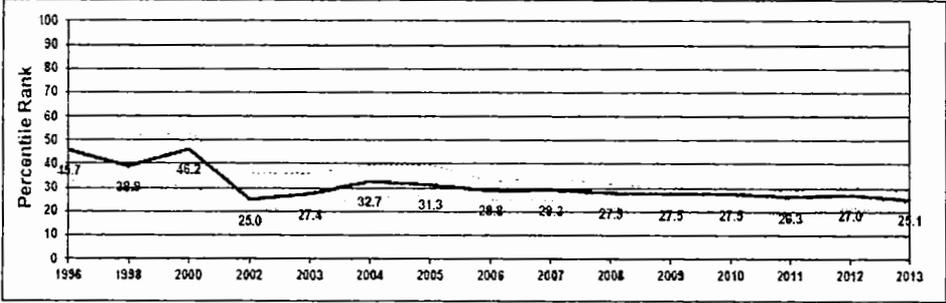
### 1- الصوت والمساءلة (Voice and Accountability):

هو مؤشر فرعي يجسد تصورات مدى قدرة مواطني بلد ما على المشاركة في اختيار الحكومة، وكذلك حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات، والإعلام الحر. وقد كانت نتيجة

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 25.1% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

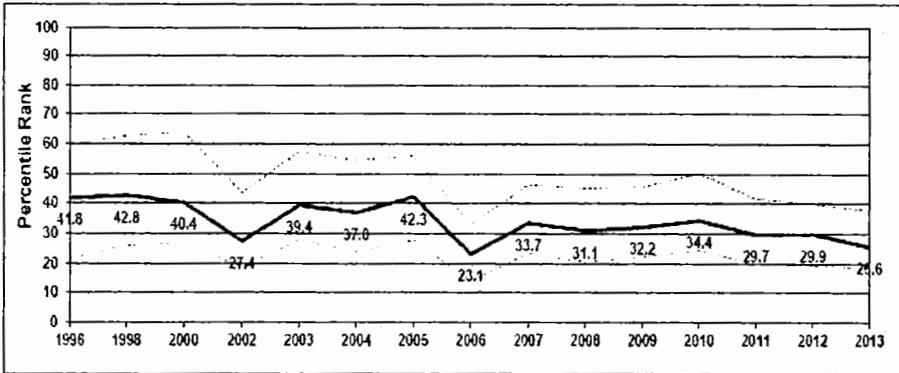
Jordan, 1996-2013  
Aggregate Indicator: Voice & Accountability



2- الاستقرار السياسي وغياب العنف (Political Stability and Absence of Violence)

هو مؤشر فرعي يجسد تصورات احتمال عدم الاستقرار السياسي و/أو العنف ذا الدوافع السياسية، بما في ذلك الإرهاب. وقد كانت نتيجة الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 25.6% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

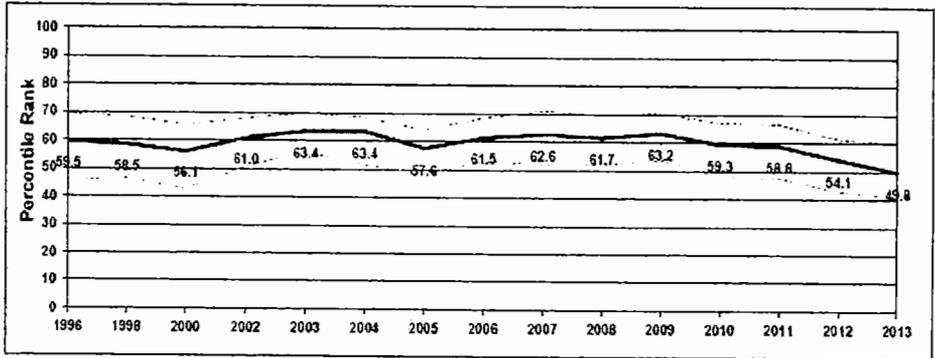
Jordan, 1996-2013  
Aggregate Indicator: Political Stability and Absence of Violence



### 3- فاعلية الحكومة (Government Effectiveness):

هو مؤشر فرعي يجسد تصورات نوعية الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية، ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، ونوعية وضع السياسات وتنفيذها، ومصداقية الحكومة في الالتزام بمثل هذه السياسات. وقد كانت نتيجة الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 49.8% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

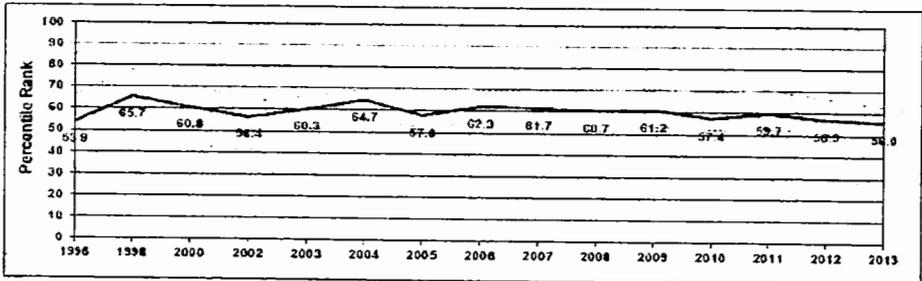
Jordan, 1996-2013  
Aggregate Indicator: Government Effectiveness



### 4- الجودة التنظيمية (Regulatory Quality):

هي مؤشر فرعي يجسد تصورات قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات والقوانين السليمة التي تسمح بتعزيز وتنمية القطاع الخاص. وقد كانت نتيجة الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 56.0% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

Jordan, 1996-2013  
Aggregate Indicator: Regulatory Quality

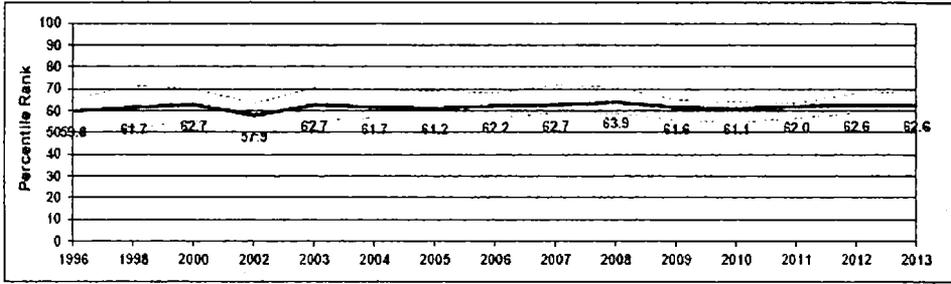


5- سيادة القانون (Rule of Law):

هو مؤشر فرعي يجسد تصورات مدى ثقة المتعاملين في الالتزام بقواعد المجتمع، وعلى وجه الخصوص نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم، فضلاً عن احتمال الجريمة والعنف. وقد كانت نتيجة الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 62.6% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

Jordan, 1996-2013

Aggregate Indicator: Rule of Law

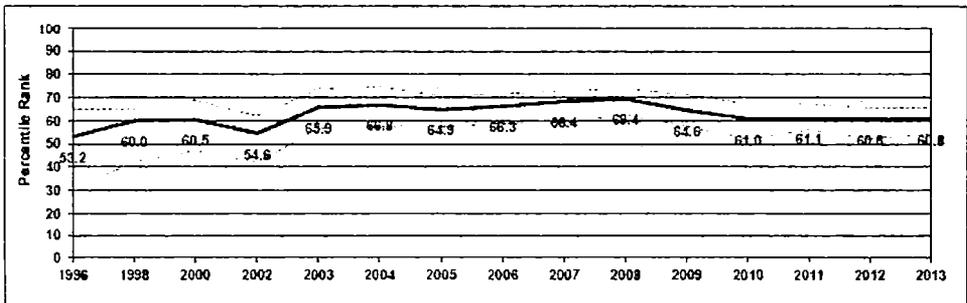


6- مكافحة الفساد (Control of corruption):

هو مؤشر فرعي يجسد تصورات إلى أي مدى تمارس السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك كل أشكال الفساد الصغرى والكبرى، فضلاً عن سيطرة أصحاب النفوذ والنخب وأصحاب المصالح الخاصة على الدولة. وقد كانت نتيجة الأردن حسب آخر تقرير (عام 2013) بأنه أفضل من 60.8% من عدد دول العالم المشمولة بالدراسة.

Jordan, 1996-2013

Aggregate Indicator: Control of Corruption



## مؤشر التنافسية العالمي (GCI) The Global Competitiveness Index

نبذة عن المؤشر:

تقرير التنافسية العالمي هو تقرير سنوي يصدر عن المنتدى الاقتصادي العالمي منذ عام 2004م، يصنف التقرير الدول حسب معيار التنافسية العالمي المصمم من قبل زافيير سالامارتن وإلسا أرتادي، حيث يتم تقييم قدرة الدول على تقديم الازدهار لمواطنيها، وهذا يعتمد على قدرة الدولة في الاستفادة من مصادرها المتاحة، ويقاس مجموعة المؤسسات والسياسات والعوامل التي تحدد الازدهار للاقتصاد في الوقت الحالي وعلى المدى المنظور.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي (The World Economic Forum)

معايير المؤشر وألية احتسابه:

ينقسم التقرير إلى ثلاث مجموعات تضم (12) محورًا رئيسيًا ينضوي تحتها (112) مؤشرات فرعية، حيث يقدم ترتيبًا لجميع المجموعات والمحاور والمؤشرات مع الاختلاف في أهميتها النسبية، وفيما يلي المجموعات والمحاور الرئيسة التي يعتمد عليها المؤشر:

- مجموعة المتطلبات الأساسية:
  - محور المؤسسات (Institutions).
  - محور البنية التحتية (Infrastructure).
  - محور استقرار الاقتصاد الكلي (Macroeconomic Environment).
  - محور الصحة والتعليم الأساسي (Health and Primary Education).
- مجموعة محفزات الكفاءة:
  - محور التعليم العالي والتدريب (Higher Education and Training).
  - محور كفاءة السوق (Good Market Efficiency).
  - محور كفاءة سوق العمل (Labor Market Efficiency).

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

- محور كفاءة الأسواق المالية (Financial Market Development).
- محور الجاهزية التكنولوجية (Technological Readiness).
- محور حجم السوق (Market Size).
- مجموعة عوامل الابتكار والتطوير:
- محور تطور بيئة الأعمال (Business Sophistication).
- محور الابتكار (Innovation).

### وضع الأردن في المؤشر:

بين التقرير الصادر عام 2014 أن الأردن حاز على المرتبة 68 عالمياً بعدما

جاءت نتائجه ضمن المجموعات الرئيسة على النحو التالي:

عربياً	عالمياً	المجموعات
4	47	مجموعة المتطلبات الأساسية
5	50	مجموعة محفزات الكفاءة
9	76	مجموعة عوامل الابتكار والتطوير

كما تظهر الجداول التالية ترتيب الأردن من بين 144 دولة ضمن المؤشرات الفرعية

التالية:

### محور المؤسسات:

34	حقوق الملكية
34	حماية الملكية الفكرية
43	تحويل الأموال العامة
41	ثقة الجمهور في السياسيين
46	الرشاوي والأموال غير قانونية
46	استقلال القضاء
34	المحسوبية في اتخاذ القرارات من المسؤولين الحكوميين

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

32	التبذير في الإنفاق الحكومي
33	عبء التنظيم الحكومي
31	كفاءة الإطار القانوني في تسوية المنازعات
22	كفاءة الإطار القانوني في البلدان الصعبة
30	شفافية السياسات الحكومية
84	تكاليف أعمال الإرهاب
41	تكاليف الأعمال الجريمة والعنف
37	الجريمة المنظمة
31	موثوقية خدمات الشرطة
36	السلوك الأخلاقي للشركات
54	قوة معايير المراجعة وإعداد التقارير
92	فعالية مجالس إدارة الشركات
39	حماية مصالح المساهمين الأقلية
130	قوة حماية المستثمرين

محور البنية التحتية:

48	جودة البنية التحتية الشاملة
61	نوعية الطرق
81	جودة البنية التحتية السكك الحديدية
72	جودة البنية التحتية للموانئ
55	جودة البنية التحتية للنقل الجوي
66	إتاحة مقاعد للطيران
49	نوعية إمدادات الكهرباء
31	اشتراكات الهاتف المحمول
105	خطوط الهاتف الثابت

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

محور استقرار الاقتصاد الكلي:

110	عجز ميزانية الحكومة
130	المدخرات الوطنية الإجمالية
98	التضخم
123	الدين الحكومي العام
76	بلد التصنيف الائتماني

محور الصحة والتعليم الأساسي:

12	حالات السل
66	تأثير الأعمال التجارية من السل
1 (الأقل انتشارًا)	انتشار فيروس نقص المناعة البشرية عند الكبار (أقل من) 0.2
68	تأثير الأعمال التجارية من فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز
80	وفيات حديثي الولادة
77	متوسط العمر المتوقع
52	نوعية التعليم الابتدائي
44	القيود في التعليم الابتدائي

محور التعليم العالي والتدريب:

77	الالتحاق بالتعليم الثانوي
57	الالتحاق بالتعليم العالي
24	جودة نظام التعليم
39	نوعية الرياضيات والعلوم التعليمية
43	جودة إدارة المدارس
46	الوصول إلى الإنترنت في المدارس
41	توفر خدمات البحث والتدريب
58	مدى تدريب الموظفين

محور كفاءة السوق:

57	شدة المنافسة المحلية
31	مدى الهيمنة على السوق
39	فعالية سياسة مكافحة الاحتكار
42	تأثير الضرائب على حوافز للاستثمار
34	إجمالي سعر الضريبة والأرباح
78	إجراءات بدء النشاط التجاري
62	رقم النشاط التجاري
58	تكاليف السياسة الزراعية
85	انتشار الحواجز التجارية
107	التعريفات التجارية
66	انتشار الملكية الأجنبية
73	تأثير الأعمال التجارية من قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر
44	عبء الإجراءات الجمركية
26	الواردات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
47	درجة توجيه المستهلكين
53	تطور المشتري

محور كفاءة سوق العمل:

44	التعاون في العلاقات بين العامل وصاحب العمل
73	المرونة في تحديد الأجور
60	ممارسات التوظيف والطرده
13	زيادة التكاليف
95	تأثير الضرائب على الحوافز للعمل
44	الأجور والإنتاجية
72	الاعتماد على الإدارة المهنية

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

43	قدرة الدولة على الاحتفاظ بالمواهب
35	قدرة الدولة على جذب المواهب
142	قوة النساء في العمل نسبة إلى الرجال

محور كفاءة الأسواق المالية:

58	توافر الخدمات المالية
47	القدرة على تحمل التكاليف للخدمات المالية
35	التمويل من خلال سوق الأسهم المحلية
25	سهولة الحصول على القروض
23	توافر رأس المال الاستثماري
57	سلامة البنوك
42	تنظيم أسواق الأوراق المالية
137	مؤشر الحقوق القانونية

محور الجاهزية التكنولوجية:

41	توافر أحدث التقنيات
36	استيعاب التكنولوجيا على مستوى الشركات
33	الاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا
76	الأفراد الذين يستخدمون الإنترنت
90	النطاق العريض الثابت لاشتراكات الإنترنت
123	عرض النطاق الترددي للإنترنت الدولي
85	اشتراكات النطاق العريض المتنقل

محور حجم السوق:

88	مؤشر حجم السوق المحلي
95	مؤشر حجم الأسواق الخارجية
95	الناتج المحلي الإجمالي
70	الصادرات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

محور تطور بيئة الأعمال:

36	كمية الموارد المحلية
64	جودة الموارد المحلية
29	حالة التنمية العقودية
32	طبيعة الميزة التنافسية
46	قيمة اتساع سلسلة تطور الأعمال
33	السيطرة على التوزيع الدولي
47	عملية الإنتاج التطور
55	مدى التسويق
31	الاستعداد لتفويض السلطة

محور الابتكار:

58	القدرة على الابتكار
57	جودة مؤسسات البحث العلمي
45	الإنفاق على الشركات
52	التعاون بين الجامعات والصناعة
35	المشتريات الحكومية من منتجات التكنولوجيا المتقدمة
13	توافر العلماء والمهندسين
82	براءات الاختراع (معاهدة التعاون بشأن البراءات، والتطبيقات)

وقد أظهر تقرير التنافسية العالمي لعام 2014-2015 التحسن النسبي لمؤشرات المملكة الاقتصادية من حيث تخفيض عجز الموازنة والتطورات التي شهدتها في مجالات التعليم والسوق المالي حيث حصل الأردن عام 2014 على ترتيب 64 عالمياً و8 عربياً متقدماً بذلك 4 درجات عن العام الماضي، ومن أبرز النتائج التي تضمنها التقرير:

- التقدم الذي أحرزه الأردن في تقرير هذا العام جاء وبالدرجة الرئيسة نتيجة للتقدم في محاور المؤشرات التي تعنى بالابتكار وتطور بيئة الأعمال الأمر الذي يعكس أداءً إيجابياً للاقتصاد الأردني وتقدماً بالاتجاه الصحيح، حيث إن الاقتصاد الأردني

اقتصاد محدود الموارد ولا بد أن يعتني بشكل أكبر بتطوير المنتجات وقدرات

المنتجين وبيئة الأعمال لجذب الاستثمارات وتحقيق درجات أعلى من التنافسية.

• بيئة أداء الأعمال والجو العام الذي تعمل فيه المؤسسات من أهم العوامل المؤثرة في تنافسية الاقتصاد الكلي لأي دولة، ولا بد من الالتفات إلى أهمية إشراك القطاع الخاص بصورة حقيقية وفاعلة في عملية سن القوانين ورسم السياسات لتحسين أداء الأردن في مؤشرات التنافسية.

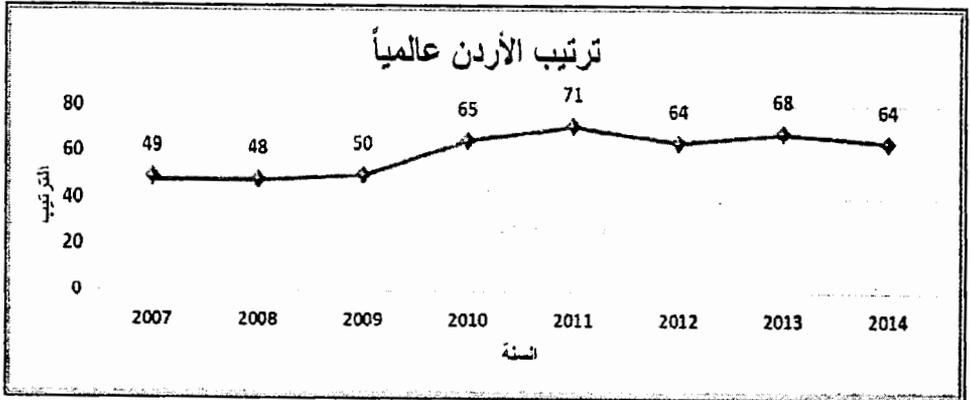
• إن سن وتعديل القوانين والإجراءات في الأردن يأخذ في الغالب فترات طويلة من الزمن الأمر الذي ينعكس بصورة سلبية على انطباعات المستثمرين في البيئة التشريعية بشكل خاص والمناخ الاستثماري بشكل عام.

الجدول التالي يوضح ترتيب الأردن في التقرير للأعوام من 2007 - 2014 علماً بأن آخر

تقرير صدر في 2014/9/13:

الجدول (5): ترتيب الأردن حسب تقرير التنافسية للأعوام من 2007-2014

الأول عربياً	الدرجة / 7	الترتيب عربياً	الترتيب عالمياً		السنة
			عدد الدول	الترتيب	
4.25	الإمارات- قطر- السعودية	8	144	64	2015 - 2014
4.20	قطر - الإمارات- السعودية	8	148	68	2014 - 2013
4.23	قطر	8	144	64	2013 - 2012
4.19	قطر	7	142	71	2012 - 2011
4.21	قطر	9	139	65	2011 - 2010
4.30	قطر	7	133	50	2010 - 2009
4.37	قطر	7	134	48	2009 - 2008
-	-	-	-	49	2008 - 2007



## مؤشر سيادة القانون Rule of Law Index

### نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يستخدم كأداة تقييم صممت خصيصاً لتقديم صورة مفصلة وشاملة للمدى الذي تلتزم فيه الدول بسيادة القانون في الممارسة العملية. يوفر المؤشر بيانات جديدة عن ثمانية أبعاد خاصة بسيادة القانون: تقصير سلطات الحكومة، وغياب الفساد، والنظام والأمن، والحقوق الأساسية، والحكومة المفتوحة، وإنفاذ النظام، والعدالة المدنية، والعدالة الجنائية.

### الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر المؤشر في تقرير سنوي صادر عن مشروع العدالة العالمي World Justice Project وهي منظمة مستقلة متعددة التخصصات تعمل على تعزيز سيادة القانون في جميع أنحاء العالم.

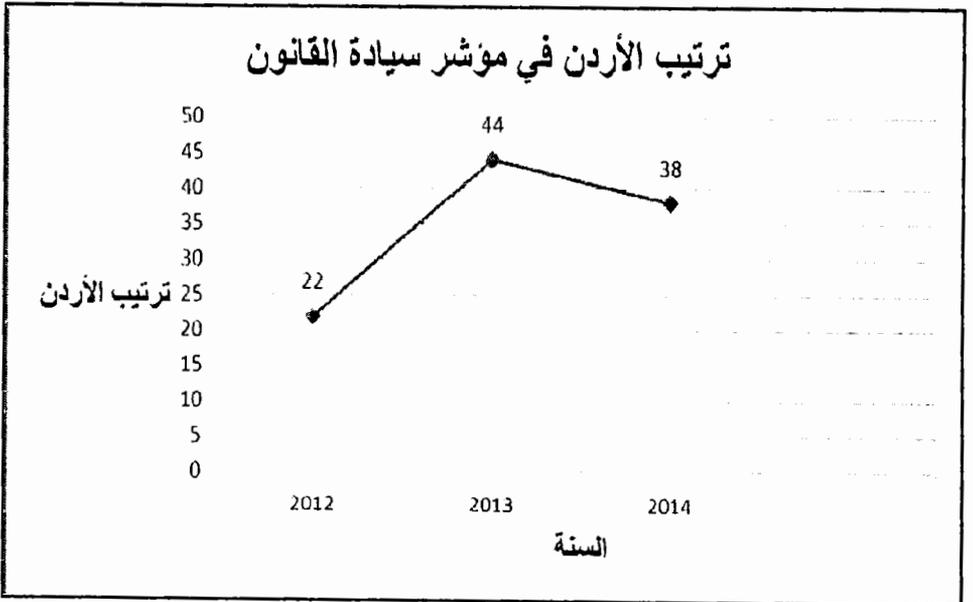
### معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم قياس المؤشر بدرجة من 1 (كلما زادت الدرجة من 1 كان وضع البلد أفضل)، ويتم احتساب قيمة المؤشر عن طريق قياس 47 مؤشر فرعي آخر (والتي يدخل في حسابها أكثر من 500 متغير في مختلف الدول)؛ حيث يدور معظمها حول المواضيع التالية:

- 1- المحددات (القيود على السلطات الحكومية) (Constraints on Government Powers).
- 2- غياب الفساد (Absence of Corruption).
- 3- الحكومة الشفافة (Open Government).
- 4- الحقوق الأساسية (Fundamental Rights).
- 5- النظام والأمن (Order and Security).
- 6- الإنفاذ التنظيمي (Regulatory Enforcement).
- 7- العدالة المدنية (Civil Justice).
- 8- العدالة الجنائية (Criminal Justice).
- 9- العدالة غير الرسمية (Informal Justice).

الجدول (6): وضع الأردن حسب مؤشر سيادة القانون

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة	الأول عربياً
2014	99/38	2	0.57	دولة الإمارات العربية المتحدة
2013	97/44	2	0.58	دولة الإمارات العربية المتحدة
2012	66/22	2	0.60	دولة الإمارات العربية المتحدة



أسباب تراجع قيمة المؤشر (بالرغم من تحسن ترتيبه) حسب آخر تقرير:

- 1- ضعف بعض القوانين والقرارات والتعليمات.
- 2- مقاومة المرعوسين لتنفيذ القرارات والأنظمة والأحكام.

## مؤشر مدركات الفساد (CPI) Corruption Perceptions Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد من خلال مسوحات تقوم بها 12 مؤسسة عالمية، ويرمز لهذا المؤشر اختصارًا بـ(CPI)، حيث يقوم بترتيب الدول حول العالم حسب درجة مدى ملاحظة وجود الفساد في الموظفين والسياسيين.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر عن تقرير من منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) (وهي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد)، ويصدر التقرير في بداية شهر ديسمبر من كل عام.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يصنف مؤشر مدركات الفساد الدول على مقياس من 100، حيث أن درجة (100) تعني أن البلد نظيف تمامًا من موضوع الفساد ودرجة (0) تعني أن البلد يُنظر لها على أنها فاسدة للغاية.

الجدول (7): وضع الأردن حسب مؤشر مدركات الفساد

السنة	الترتيب عالميًا	الترتيب عربيًا	الدرجة	الأول عربيًا
2014	175/55	3	100/49	قطر
2013	177/66	6	100/45	دولة الإمارات العربية المتحدة
2012	177/58	3	100/48	قطر- دولة الإمارات العربية المتحدة



أسباب تقدم ترتيب الأردن حسب آخر تقرير:

- 1- تشكيل اللجنة الوطنية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.
- 2- إطلاق ميثاق النزاهة الوطنية والخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية برعاية ملكية سامية في شهر كانون أول 2013.
- 3- إصدار دليل ممارسات الحوكمة في القطاع العام وتعميمه والتوعية به الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية والعدالة والمساواة وسيادة القانون ومحاربة الفساد.
- 4- صدور نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم لسنة 2014.

## مؤشر العولمة KOF Globalization Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يصدر عن المعهد السويسري لأبحاث الدورة الاقتصادية «KOF» للعولمة الذي يعتمد على قياس الأداء السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدول المدرجة فيه على مدى أكثر من ثلاثين عامًا بحيث يقيم أداء دول العالمين النامي والمتقدم ويستند إلى سلسلة من البيانات السنوية.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير عن المعهد السويسري لأبحاث الدورة الاقتصادية (Swiss Economic Institute).

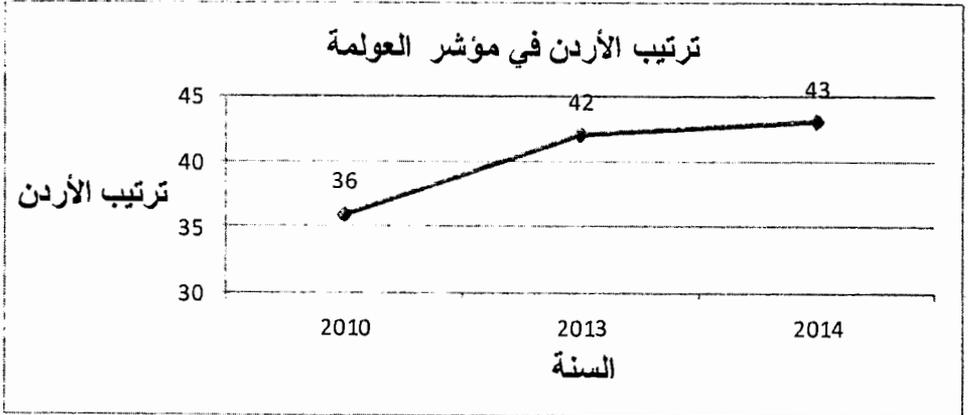
معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم احتساب المؤشر الكلي للعولمة عن طريق ثلاثة مؤشرات فرعية تقوم العولمة بأبعادها الثلاثة:

- الاقتصادية (36%): يغطي المؤشر حصة التجارة من إجمالي الناتج المحلي والاستثمارات الأجنبية المباشرة واستثمارات الأوراق المالية والعوائق التي تواجه عمليات الاستيراد.
- الاجتماعية (37%): يتم حسابه من خلال قياس حجم المكالمات مع العالم الخارجي والخدمات والدخل وحجم تدفق السياح الأجانب ونسبة الأجانب من إجمالي السكان وبيانات عن تدفق المعلومات وعدد مستخدمي الإنترنت والمشاركين في خدمات الكيبل وعدد الصحف المحلية ومحطات الإذاعة وبيانات عن التقارب الحضاري.
- السياسية (26%): تعنى بقياس عدد السفارات في الدولة والعضوية في المنظمات الدولية والمشاركة في مهام مجلس الأمن بما في ذلك عمليات حفظ السلام.

جدول (8): وضع الأردن حسب مؤشر العولمة

السنة	الترتيب عالمياً	الأول عالمياً	الدرجة	الأول عربياً
2014	43	أيرلندا	69.64	الإمارات
2013	42	بلجيكا	70.1	الإمارات
2010	36	بلجيكا	71.74	الأردن
2007	39	بلجيكا	64.74	الإمارات



## مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال Ease of Doing Business Index

نبذة عن المؤشر:

مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال يقيس ويتتبع التغيرات في الأنظمة المطبقة على الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي تعمل في أكبر مدينة تجارية في كل بلد، وذلك في 10 مجالات خلال دورة حياة الشركة: بدء النشاط التجاري، واستخراج تراخيص البناء، وتوصيل الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية المستثمرين ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، وتسوية حالات الإعسار. ويقاس أيضًا أنظمة سوق العمل لكنها لا تدخل في احتساب الترتيب الإجمالي للدولة.

وهذه المجالات يعكسها نوعان من المؤشرات، الأول: مؤشرات مدى تعقد الإجراءات التنظيمية وتكلفتها التي تقيّم الكفاءة التي يستطيع بها رائد أعمال محلي إنجاز معاملة عادية مع الامتثال لجميع القواعد والأنظمة ذات الصلة، كتأسيس شركة أو توصيل الكهرباء. أما الثاني: مؤشرات قوة المؤسسات القانونية التي تقيّم سمات محددة لقوانين النشاط التجاري المحلية كحماية صغار المستثمرين والحصول على الائتمان. حيث تُعطي درجة أعلى للسمات التي توفر حماية أقوى لصغار المستثمرين أو للمقرضين المضمونين.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي (World Bank)

ومؤسسة التمويل الدولي (The International Finance Corporation).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم ترتيب الاقتصادات في سهولة ممارسة أنشطة الأعمال من 1 إلى 189. وتعني

المرتبة العالية في سهولة القيام بأنشطة الأعمال أن البيئة التنظيمية مواتية أكثر لبدء وإدارة شركة محلية.

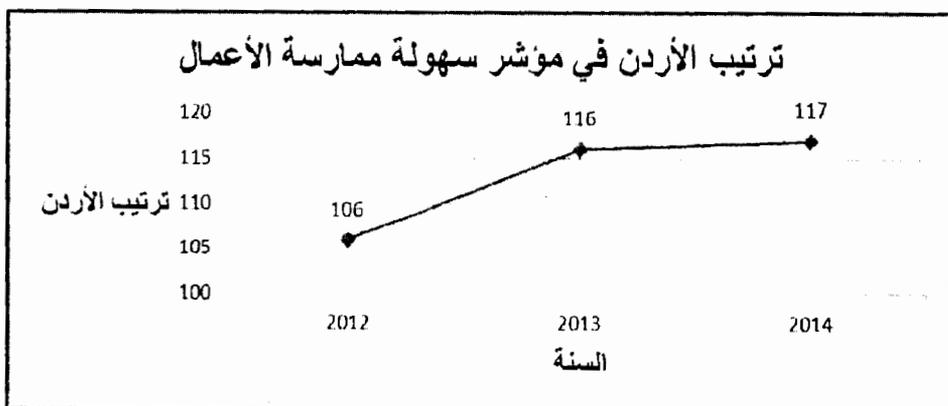
برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

وهناك مقياس آخر هو مقياس المسافة إلى الحد الأعلى للأداء حيث يظهر هذا المقياس مسافة كل اقتصاد من "الحد الأعلى للأداء"، والذي يمثل أفضل أداء سجل على كل من المؤشرات في جميع الاقتصادات في عينة تقرير ممارسة أنشطة الأعمال منذ عام 2005. ويتراوح مقياس المسافة من الحد الأعلى للأداء لاقتصاد ما بين 0 و100، حيث يمثل 0 أدنى أداء و100 الحد الأعلى.

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (9): وضع الأردن حسب مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	مقياس المسافة إلى الحد الأعلى	الأول عربياً
2014	117	12	58.40	دولة الإمارات العربية المتحدة
2013	116	11	58.29	دولة الإمارات العربية المتحدة
2012	106	11	58.13	المملكة العربية السعودية



بحسب التقرير فقد تراجعت مرتبة الأردن في 7 مؤشرات من 10، حيث تراجعت مرتبة المملكة في مؤشرات:

- بدء النشاط التجاري تراجعت للمرتبة 86 مقابل المرتبة 82 في التقرير السابق.
- استخراج تراخيص البناء تراجعت للمرتبة 126 مقابل 125 في التقرير السابق.
- الحصول على الكهرباء تراجعت للمرتبة 44 مقابل المرتبة 41 في التقرير السابق.
- تسجيل الملكية تراجعت للمرتبة 107 مقابل المرتبة 105 في التقرير السابق.
- حماية المستثمرين الأقلية تراجعت للمرتبة 145 مقابل 143 في التقرير السابق.
- دفع الضرائب تراجعت للمرتبة 45 مقابل 42 في التقرير السابق.
- تسوية حالات الإعسار تراجعت للمرتبة 145 مقابل 144 في التقرير السابق.
- وحافظت الأردن على مرتبتها في مؤشرات: الحصول على الائتمان في المرتبة 185، وإنفاذ العقود في المرتبة 114.
- فيما ارتفع مؤشر التجارة عبر الحدود إلى المرتبة 54 مقابل المرتبة 60 في التقرير السابق.

## مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم Economic Freedom Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يقيس مدى الدعم الذي تحققه سياسات ومؤسسات دول العالم للحرية الاقتصادية.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير يصدر عن مؤسسة فريدريش ناومان الألمانية ومعهد فريزر الكندي عن المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم تقييم الحرية الاقتصادية على مقياس من 10، ويستخدم 42 متغيرًا متميزًا للسياسات التي تشجع على الحرية الاقتصادية.

ويضم المؤشر 5 مكونات رئيسة هي: حجم الدولة، قانون التجارة والاقتصاد وضمان حقوق الملكية، إمكانية الحصول على التمويل، حرية التجارة الدولية، القوانين والأنظمة التي ترعى الائتمان والأيدي العاملة والشركات.

وضع الاردن في المؤشر:

حصل الأردن في المكونات المذكورة أعلاه على التوالي (8.4، 7.2، 9.1، 8، 7.7). وقد حصل كل من الأردن والإمارات العربية المتحدة على المركز الأول عربيًا وبعده نقاط 8.1، ثم جاءت البحرين في المركز الثالث عربيًا وبعده نقاط 8، فيما احتلت الجزائر على 5.6 وتكون بذلك أقل الدول العربية في مجال الحرية الاقتصادية.

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

جدول (10): وضع الأردن حسب مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم

السنة	الترتيب عربيًا	الدرجة	الاول عربيًا
2014	1	8.1	الأردن والإمارات
2013	2	8	البحرين والامارات
2012	6	7.8	البحرين



## مؤشر الحكومة الإلكترونية E-Government Index

نبذة عن المؤشر:

الحكومة الإلكترونية هو نظام حديث تتبناه الحكومات باستخدام الشبكة العنكبوتية العالمية والإنترنت في ربط مؤسساتها بعضها ببعض، وربط مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عمومًا، ووضع المعلومة في متناول الأفراد وذلك لخلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة تهدف للارتقاء بجودة الأداء.

إن أول استخدام لمصطلح "الحكومة الإلكترونية" قد ورد في خطاب الرئيس الأمريكي بيل كلينتون عام 1992، حيث بدأت الأمم المتحدة العمل بهذا القياس السنوي لخدمات الحكومة الإلكترونية من العام 2001 للدول الأعضاء بها والتي يبلغ مجموعها الآن 193 دولة، واعتبارًا من العام 2008 أصبح يُجرى هذا القياس مرةً واحدة كل سنتين.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير من قبل الأمم المتحدة (United Nations).

معايير المؤشر وألية احتسابه:

هو عبارة عن مؤشر عام لتطور الحكومة الإلكترونية (EDGI) ويحتوي على ثلاثة مؤشرات فرعية:

1- مؤشر الخدمات الإلكترونية (OSI) ويفترض هذا المؤشر مرور الخدمات الإلكترونية بأربعة مراحل: خدمات المعلومات الأساسية، خدمات المعلومات المتقدمة، خدمات المعاملات، الخدمات التفاعلية، ويتم استخدام درجة الإنجاز في هذه المراحل بجانب عوامل أخرى كأدوات قياس لهذا المؤشر .

2- مؤشر البنية التحتية للاتصالات (TII) ويتم قياس هذا المؤشر بناءً على خمسة عناصر: عدد المشتركين في الهاتف النقال، عدد المشتركين في الهاتف الثابت، عدد مستخدمي

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

الإنترنت، عدد المشتركين في خدمات النطاق العريض الثابتة، عدد المشتركين في خدمات النطاق العريض اللاسلكية.

3- مؤشر رأس المال البشري (HCI) ويتم قياسه عطفًا على أربعة عناصر: محو أمية الكبار، معدل الالتحاق بالتعليم، سنوات التعليم المتوقعة، متوسط سنوات التعليم.

4- المؤشر الأساسي الآخر في القياس يقيس المشاركة الإلكترونية (EPI) عن طريق تصميم نموذج بثلاثة مستويات: المعلومات الإلكترونية (E-information)، الاستشارة الإلكترونية (E-consultation)، صناعة القرار الإلكترونية (E-decision-making).

### وضع الأردن في المؤشر:

احتل الأردن المرتبة 79 عالميًا في مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية في تقرير الأمم المتحدة لعام 2014 متقدمًا 19 مركزًا على الترتيب السابق (98) في نفس المؤشر لعام 2012، وعلى المستوى العربي جاء الأردن في المرتبة الثامنة.

إن هذا التقدم جاء ضمن الجهود التي تُبذل في برنامج الحكومة الإلكترونية، حيث تم العمل على زيادة عدد الخدمات الإلكترونية المقدمة عبر بوابة الحكومة الإلكترونية، وتفعيل المشاركة الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي والبدء بتفعيل البيانات المفتوحة على البوابة، بالإضافة إلى العمل والتعاون المشترك مع أهم الوزارات التي تمثل القطاعات الرئيسية مثل الصحة، التعليم، البيئة، المالية، العمل والتنمية الاجتماعية لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

الجدول التالي يوضح ترتيب الأردن في العامين 2012 و 2014:

برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

جدول (11): وضع الأردن حسب مؤشر الحكومة الإلكترونية

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة	الأول عربياً
2014	79	8	0.516	البحرين
2012	98	8	0.488	الإمارات



## مؤشر الرعاية الصحية Index Health Care

نبذة عن المؤشر:

مؤشر الرعاية الصحية هو مجموع الخدمات التي توفرها الدولة للعناية بصحة مواطنيها وهي تشمل جميع المستشفيات والعيادات والصيدليات والموارد البشرية من أطباء وممرضين ومهندسي أجهزة طبية وفنيين وباحثين وجميع من يعمل في هذا المجال. بالإضافة إلى تشجيع الصناعات الداعمة للخدمات الطبية كصناعة الأدوية والأجهزة وغيرها.

ينقسم مؤشر الرعاية الصحية إلى:

### الرعاية الصحية الأولية:

وهي الخدمات الصحية الشاملة والأساسية الميسرة لجميع الأفراد والأسر في جميع المجتمعات، والمعتمدة على وسائل وتقنيات صالحة عملياً، وسليمة علمياً، ومقبولة اجتماعياً، وبمشاركة تامة من المجتمع وأفراده، ويتكالف يمكن للمجتمع والدول توفيرها في كل مرحلة من مراحل التطور، مثل تقديم خدمات الطب العام، طب الأسنان، الصحة العامة، الأمومة والطفولة، التنقيف الصحي بالإضافة إلى بعض الخدمات التخصصية.

- الرعاية الصحية الثانوية.
- تقديم خدمات من خلال المستشفيات.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر عن منظمة الصحة العالمية (World Health Organization).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يوضح المؤشر الأوضاع والاتجاهات الراهنة فيما يخص القضايا الصحية ذات الأولوية. ومن الإصدارات الرئيسية المطبوع السنوي المُعنون "الإحصاءات الصحية العالمية، الذي يقوم سنوياً، بتجميع الإحصاءات وفق المؤشرات الصحية الرئيسية. كما يشتمل ذلك المطبوع على تقرير موجز عن التقدم المحرز سنوياً في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالصحة.

وضع الأردن في المؤشر:

أحتل الأردن المرتبة 68 عالمياً متقدماً بذلك 15 درجة عن العام 2000 وهذا يشير إلى أن الأردن متقدمة إلى حد كبير في هذا المؤشر وتعد أحد أكثر البلدان تطوراً في مجال الطب والأدوية على مستوى المنطقة.

جدول (12): وضع الأردن حسب مؤشر الرعاية الصحية

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الأول عربياً
2013	68	8	الإمارات
2000	83	8	عُمان-السعودية-الإمارات



## مؤشر التنمية البشرية (HDI) Human Development Index

نبذة عن المؤشر:

مؤشر التنمية البشرية هو مقياس مقارن لمتوسط العمر المتوقع، ومحو الأمية والتعليم ومستويات المعيشة بالنسبة للبلدان في جميع أنحاء العالم. وهو وسيلة لقياس مستوى الرفاه، والرعاية الاجتماعية وخاصة الأطفال، ويستخدم المؤشر للتمييز بين ما إذا كان البلد بلد متقدم، أو نامي أو من البلدان الأقل نمواً، وكذلك لقياس أثر السياسات الاقتصادية على نوعية الحياة. وقد تم تطوير هذا المؤشر في عام 1990 من قبل الخبير الاقتصادي الباكستاني محبوب الحق والاقتصادي الهندي أماريتا سن.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يرتكز هذا المؤشر على ثلاث معطيات احصائية اساسية وهي:

1. مستوى الصحة الذي يمثله متوسط أمد الحياة منذ الولادة.
2. مستوى المعرفة ويمثله نسبة الأمية عند البالغين ومستوى الالتحاق بالتعليم المدرسي من الابتدائي إلى التعليم العالي.
3. مستوى الدخل الإجمالي للفرد - أي الدخل السنوي للفرد.

يعطي المؤشر درجة من (1) بحيث تصنف واقع التنمية البشرية في الدول وفق هذه

الدرجة على النحو التالي:

1. تنمية بشرية ضعيفة إذا كان مستوى المؤشر أقل من 0.500.
2. تنمية بشرية ضعيفة إذا كان حاصل مؤشر التنمية ما بين 0.500 و 0.799.
3. تنمية بشرية عالية إذا كان حاصل مؤشر التنمية أكثر من 0.800.

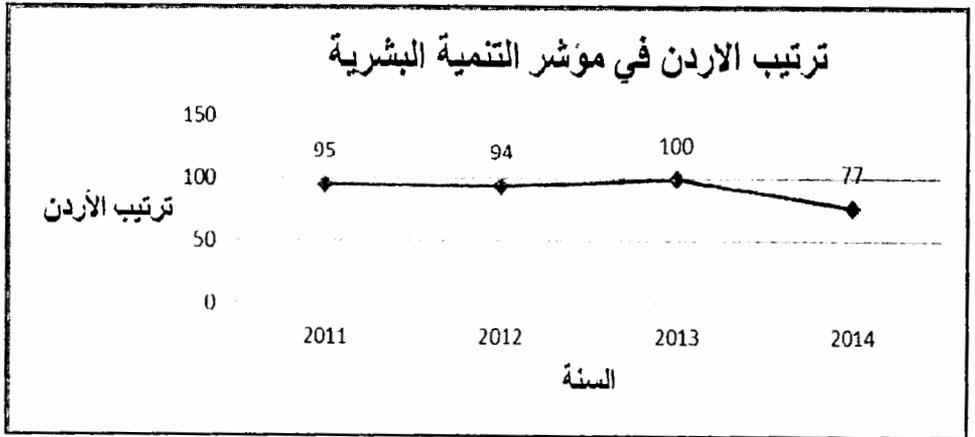
برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

أما معايير المؤشر فهي: التعليم، الصحة، الفقر، العمالة، المساواة في الدخل وتحقيق الخدمات الرئيسية وحقوق الإنسان بشكل عام وحقوق المرأة بشكل خاص والاستدامة البيئية. وضع الأردن في المؤشر:

يشير تقرير التنمية البشرية لعام 2014 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) تقدم الأردن 23 مركز واحتل المرتبة 77 في هذا العام، بينما كان يحتل المرتبة 100 في تقرير التنمية البشرية لعام 2013.

جدول (13): وضع الأردن حسب مؤشر التنمية البشرية

الأول عربيًا	الدرجة	الترتيب عربيًا	الترتيب عالميًا	السنة
قطر-السعودية- الإمارات	0.745	9	77	2014
قطر- الإمارات- البحرين	0.744	11	100	2013
قطر-الإمارات- البحرين	0.700	11	94	2012
الإمارات- قطر- البحرين	0.699	9	95	2011



## مؤشر التعليم (مؤشر فرعي ضمن مؤشر التنمية البشرية) Education Index

نبذة عن المؤشر:

مؤشر التعليم هو أحد المكونات الرئيسة لقياس الرفاه المعيشي ويستخدم أيضاً في قياس التنمية الاقتصادية ونوعية الحياة، ويعتبر عاملاً رئيسياً لتحديد ما إذا كان البلد متقدماً، أو نامياً، أو متخلفاً.

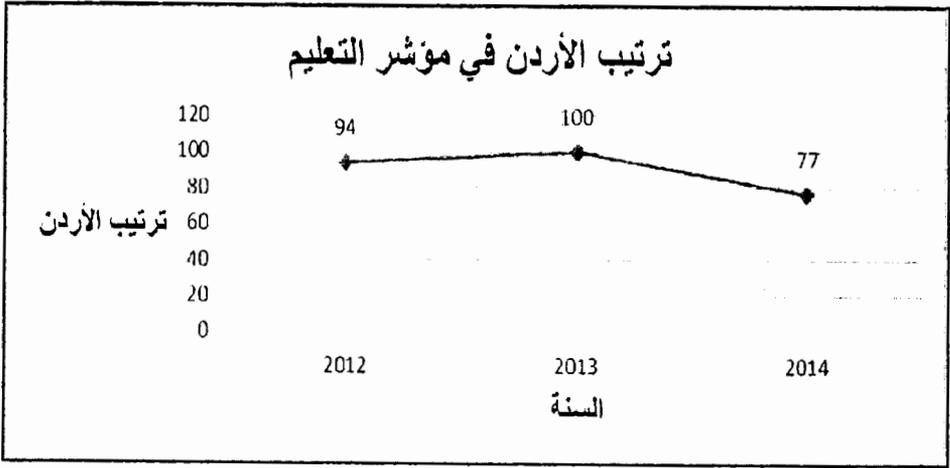
الجهة التي تصدر المؤشر:

يُصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ( United Nations Development Program ) مؤشر التنمية البشرية في كل عام، والذي يتألف من مؤشر متوسط العمر المتوقع، ومؤشر التعليم، ومؤشر الدخل.  
معايير المؤشر وآلية احتسابه:

ويتم احتساب مؤشر التعليم من مؤشر متوسط سنوات الدراسة ومؤشر السنوات المتوقعة للدراسة. وتُعطى الدول علامة من (1) حيث يعتبر هذا الرقم دليل التقدم والكمال في التحصيل العلمي، وأي دولة تحصل على تصنيف (0.8) أعلى تُعتبر من الدول المتقدمة في هذا المجال.

جدول (14): وضع الأردن حسب مؤشر التعليم

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة	الأول عربياً
2014	77	9	0.700	قطر-الإمارات- البحرين
2013	100	11	0.700	قطر- الإمارات- البحرين
2012	94	11	0.700	قطر-السعودية- الإمارات



التحديات التي تواجه الأردن حسب آخر تقرير:

ضعف هياكل المؤسسات التعليمية إدارياً وتعليمياً، وافتقار النظام التعليمي لبرامج

رقابة عالية الكفاءة تضمن فاعلية التنفيذ، وقلة كفاءة الكوادر البشرية.

## مؤشرات البطالة العالمية Unemployment International Indices

تتضمن إحصائيات البطالة العالمية نوعين من المؤشرات هما: مؤشر معدل البطالة ومؤشر معدل البطالة على المدى الطويل.

**أولاً: مؤشر معدل البطالة:**

**نبذة عن المؤشر:**

هو مؤشر يقيس نسبة عدد الأفراد العاطلين إلى القوة العاملة الكلية وهو معدل يصعب حسابه بدقة. وتختلف نسبة العاطلين حسب الوسط (حضري أو قروي) وحسب الجنس والسن ونوع التعليم والمستوى الدراسي.

**الجهة التي تصدر المؤشر:**

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي صادر عن البنك الدولي (World Bank).

**معايير المؤشر وآلية احتسابه:**

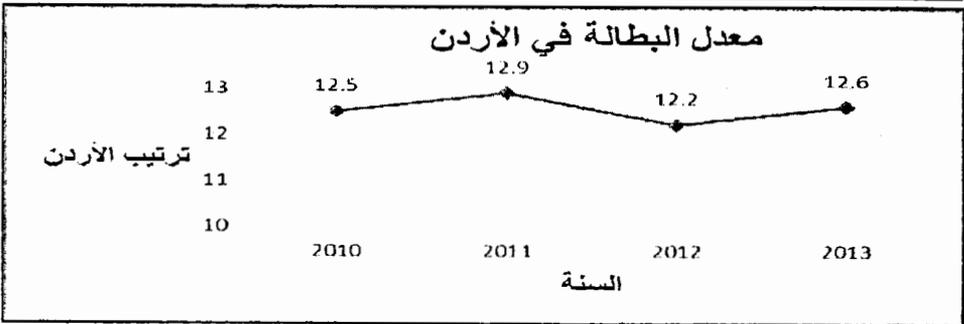
يتم حساب معدل البطالة كما يلي:

معدل البطالة = عدد العاطلين مقسوماً على عدد القوة العاملة مضروباً في مائة.  
أو معدل مشاركة القوة العاملة = قوة العمالة مقسوماً على النسبة الفاعلة مضروباً في مائة.

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (15): وضع الأردن حسب مؤشر معدل البطالة

السنة	المعدل
2013	12.6
2012	12.2
2011	12.9
2010	12.5



ثانياً: مؤشر معدل البطالة على المدى الطويل:

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يقيس نسبة عدد الأفراد العاطلين لمدة تزيد عن سنة أو أكثر إلى القوة

العاملة الكلية وهو معدل يصعب حسابه بدقة.

الجهة التي تصدر المؤشر/ التقرير:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي صادر عن البنك الدولي.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم حساب معدل البطالة كما يلي:

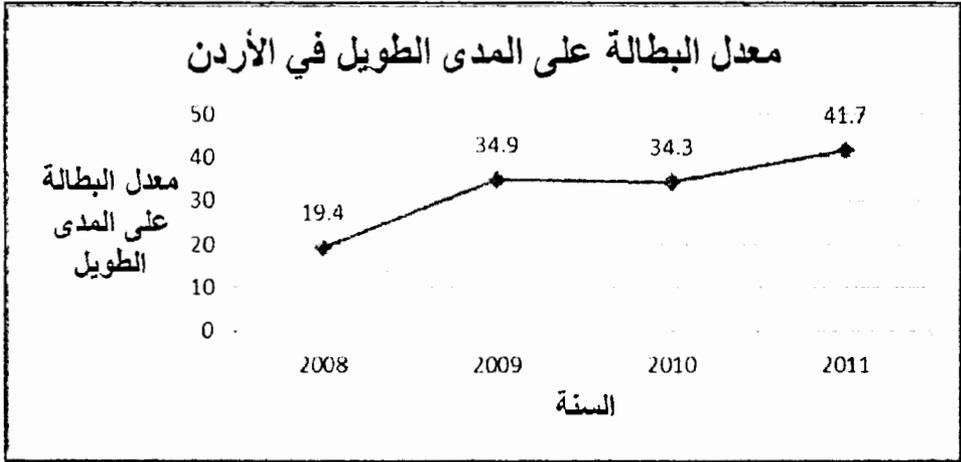
معدل البطالة = عدد العاطلين لمدة سنة أو أكثر مقسوماً على عدد القوة العاملة مضموناً في  
مائة.

أو معدل مشاركة القوة العاملة = قوة العمالة مقسوماً على النسبة الفاعلة مضموناً في مائة.

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (16): وضع الأردن حسب مؤشر معدل البطالة على المدى الطويل

السنة	المعدل
2011	41.7
2010	34.3
2009	34.9
2008	19.4



أسباب ارتفاع قيمة مؤشرات البطالة العالمية حسب آخر تقرير:

- 1- ارتفاع معدل النمو السكاني.
- 2- الهجرة من الأرياف.
- 3- العمالة الوافدة.
- 4- وجود الوساطة والمحسوبية في التعيين في الوظائف الحكومية.
- 5- قلة المشروعات الجديدة التي تُعد نتاجاً للوضع الاقتصادي في المملكة.
- 6- النظام التعليمي في الأردن الذي لا يتوافق مع متطلبات السوق.
- 7- افتقار الباحثين عن العمل من خريجي التعليم العالي للمهارات اللازمة.

## مؤشر التنمية المالية Financial Development Index

نبذة عن المؤشر:

مؤشر التنمية المالية هو مؤشر يقيس ويحلل عوامل التمكين في تطوير النظم المالية في عدد من الاقتصادات في جميع أنحاء العالم ويحدد الأولويات للتحسين. الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي World Economic Forum (Economic)، وقد تم تطويره من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي بالتعاون مع الأكاديميين والمنظمات الدولية وكبار رجال الأعمال. معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يرتكز هذا المؤشر على سبعة معايير أساسية وهي:

- 1- البيئة المؤسسية (Institutional Environment).
  - 2- بيئة العمل (Business Environment).
  - 3- الاستقرار المالي (Financial Stability).
  - 4- الخدمات المالية المصرفية (Banking Financial Services).
  - 5- الخدمات المالية غير المصرفية (Non-banking Financial Services).
  - 6- الأسواق المالية (Financial Market).
  - 7- المداخل المالية (Financial Access).
- يعطي المؤشر درجة من (7) نقاط.

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

### وضع الأردن في المؤشر:

يشير تقرير التنمية المالية تراجع الأردن نتيجة انخفاض مرتبته بمعايير الخدمات المالية غير المصرفية، والأسواق المالية، المداخل المالية وعدم الاستقرار المالي، ولا سيما فيما يتعلق بمستويات الدين العام وارتفاع معدلات البطالة، يمكن معالجة العديد من المشكلات كما أشار التقرير من خلال تحقيق نمو اقتصادي مستدام، وخلق بيئة تسمح بالنمو المستدام والاستقرار المالي.

جدول (17): وضع الأردن حسب مؤشر التنمية المالية

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة	الأول عربياً
2013	33	5	3.56	الكويت-البحرين-الإمارات
2012	32	5	3.83	السعودية-البحرين-الإمارات
2011	29	5	3.48	السعودية-البحرين-الإمارات



## مؤشر الابتكار العالمي Global Innovation Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر مركب يصنف الدول بحسب قدرات الابتكار والمخرجات المحققة منها.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي عن المنظمة العالمية للملكية الفكرية World

Intellectual Property Organization.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم احتساب مؤشر الابتكار العالمي من خلال دراسات إحصائية تقوم بها مراكز متخصصة تابعة للمنظمة العالمية للملكية الفكرية بتحديد متوسط مؤشرين فرعيين. أولهما مؤشر المدخلات وهو يقيس عناصر الاقتصاد الوطني التي تجسد الأنشطة المبتكرة وتم جمعها حسب خمس ركائز (المؤسسات، رأس المال البشري والبحوث، البنية التحتية، تطور السوق، تطور الأعمال).

أما الثاني فهو المؤشر الفرعي للمخرجات، ويندرج ضمن مجموعتين أساسيتين هما: مخرجات المعرفة والتكنولوجيا والمخرجات الإبداعية التي تُبرز الأدلة الفعلية لمخرجات الابتكار، ويعطي درجة من (100) كأعلى درجة للابتكار.

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (18): وضع الأردن حسب مؤشر الابتكار العالمية

الأول عربياً	الدرجة	الترتيب عربياً	الترتيب عالمياً	السنة
دولة الإمارات العربية المتحدة	36.2	4	64	2014
دولة الإمارات العربية المتحدة	37.3	5	61	2013
قطر	37.1	7	56	2012



أسباب تراجع قيمة المؤشر حسب آخر تقرير:

متخصصون في مجال البحث العلمي يعزون هذا التراجع إلى ضعف في مؤشر المدخلات التي تقيس عناصر الاقتصاد الوطني وتجسد الأنشطة المبتكرة كالبحوث والبنية التحتية وتطور السوق إضافة إلى البيروقراطية ونقص التمويل للأبحاث العلمية وهجرة أصحاب الكفاءات والخبرات للخارج وقلة عدد الباحثين المتفرغين.

## مؤشر الخطر العالمي (WRI)

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يقيس نسبة الأمن البيئي والبشري والصحي في بلد ما، ويصنف هذا المؤشر أيضاً البلدان على أساس الكوارث والأخطار الطبيعية والأوبئة المحيطة بها. يقدم هذا المؤشر نهجاً جديداً لتقييم المخاطر والتي يمكن أن تساعد في تحسين السياسات والممارسات للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية والبيئية.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي صادر عن جامعة الأمم المتحدة (طوكيو،

اليابان) (United Nations University).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

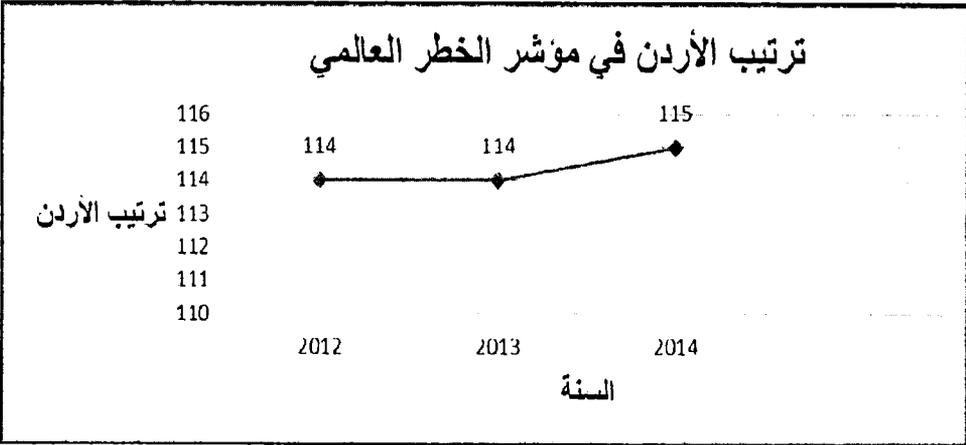
يتم حساب المؤشر كنسبة مئوية عن طريق قياس 28 مؤشر فرعي، وزيادة النسبة المئوية تدل على زيادة تعرض البلد للأخطار والكوارث الطبيعية والأوبئة. وتصنف الدول من الأعلى للأقل تعرضاً للخواطر والكوارث الطبيعية والأوبئة.

الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (19): وضع الأردن حسب مؤشر الخطر العالمي

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	النسبة	الأول عربياً
2014	115	9	%4.75	قطر
2013	114	10	%4.88	قطر
2012	114	8	%4.90	قطر



التحديات التي واجهت المملكة حسب آخر تقرير:

الوضع الإقليمي الراهن والتوتر المحيط بالمملكة الأردنية الهاشمية كانا من أهم التحديات التي واجهت الأردن في حساب نسبة مؤشر الخطر العالمي.

## مؤشر الإرهاب العالمي Global Terrorism Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يصنف الدول حسب نسبة النشاط الإرهابي فيها، ويستخدم هذا المؤشر لبناء صورة واضحة لتأثير الإرهاب على مدى 10 سنوات في بلد ما، مما يوضح الإتجاهات ويوفر سلسلة بيانات ليتم تحليلها من قبل الباحثين وصناع القرار.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي صادر عن معهد الاقتصاد والسلام العالمي (The Institute for Economics and Peace) (مؤسسة عالمية بحثية غير ربحية لها فروع في سيدني ونيويورك).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يتم قياس المؤشر بدرجة من 10 (حيث إن درجة 10 تعني أن الدولة أكثر تعرضاً للإرهاب بينما درجة صفر تعني أنها أقل عرضة للإرهاب) بالاعتماد على قياس عوامل عدة هي:

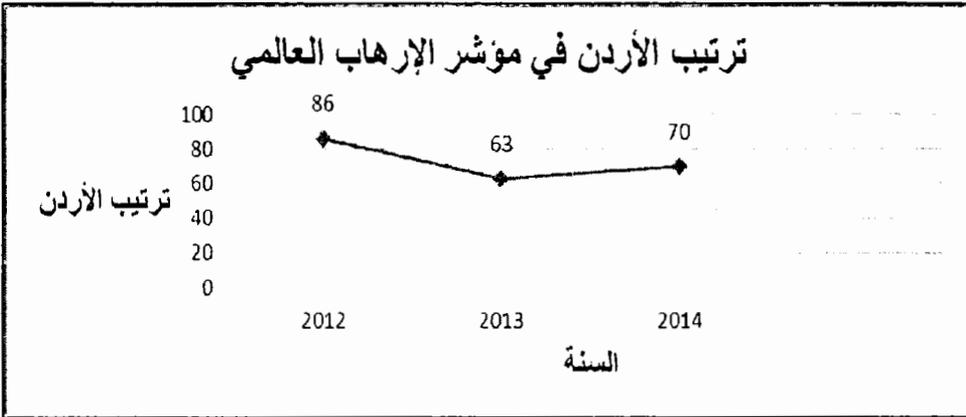
- 1- إجمالي عدد الحوادث الإرهابية في سنة معينة.
- 2- إجمالي عدد الوفيات الناجمة عن الإرهاب في سنة معينة.
- 3- إجمالي عدد الإصابات الناجمة عن الإرهاب في سنة معينة.
- 4- المستوى التقريبي للأضرار في الممتلكات الكلي من الحوادث الإرهابية في سنة معينة.

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (20): وضع الأردن حسب مؤشر الإرهاب العالمي

الأول عربيًا	الدرجة	الترتيب عربيًا	الترتيب عالميًا	السنة
قطر - عُمان	1.76	5	70	2014
قطر - عُمان	2.04	4	63	2013
قطر - عُمان	0.58	4	86	2012



أسباب تراجع قيمة المؤشر حسب آخر تقرير:

الوضع الإقليمي الراهن والتوتر المحيط بالمملكة الأردنية الهاشمية كانا من أهم الأسباب التي أدت إلى تراجع الأردن في مؤشر الإرهاب العالمي.

## مؤشر الدول الهشة Fragile States Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يقيس درجة المخاطر المعيشية في بلد ما، ويستخدم هذا المؤشر كأداة لتطوير الأفكار التي تشجع الاستقرار والأمن المعيشي المستدام ويقاس أيضاً مدى إخفاق الدول في أداء وظائفها الأساسية، وعدم القدرة على السيطرة على إقليمها.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير سنوي صادر عن صندوق السلام (The Fund for Peace) ومجلة السياسة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية (بنك التفكير Thinking Bank)، ويصدر التقرير منذ عام 2005.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

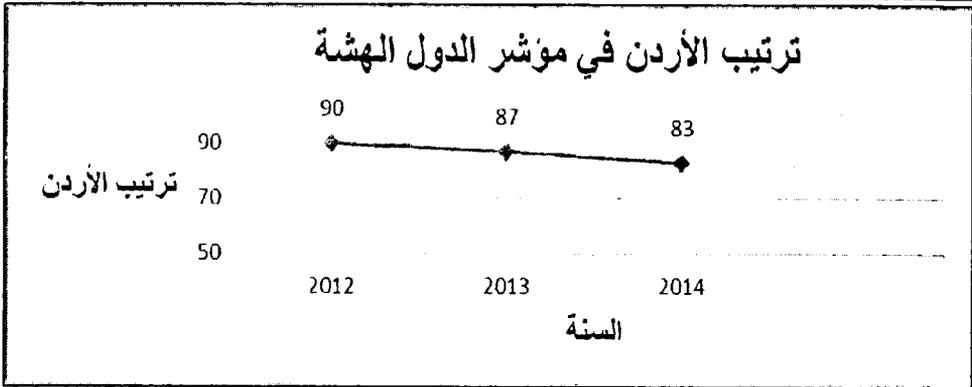
يتم حساب المؤشر بتصنيف من 0-120 حيث يعتبر (0)، وهو ترتيب البلد الأخير) دليل على الاستقرار و(120 وهو ترتيب البلد الأول) تعتبر أسوأ درجة ودليل على عدم الاستقرار والخطر.

يتم حساب الدرجة عن طريق 12 مؤشر فرعي تضم مؤشرات اقتصادية وسياسية واجتماعية، وكل مؤشر علامة من 10 ويحسب المجموع لكل المؤشرات الفرعية للحصول على تصنيف من 120.

وضع الأردن في المؤشر:

جدول (21): وضع الأردن حسب مؤشر الدول الهشة

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة	الأول عربياً
2014	83	7	76.7	دولة الإمارات العربية المتحدة
2013	87	8	75.7	قطر
2012	90	7	74.8	قطر



أسباب تراجع الأردن (زيادة نسبة المؤشر بالرغم من تحسن ترتيبه) حسب آخر تقرير:

- 1- ازدياد العجز المالي.
- 2- ازدياد الضغط الديموغرافي.
- 3- ازدياد الضغط الاقتصادي والفقير.
- 4- التنمية الاقتصادية غير المتكافئة.
- 5- ازدياد التدخل الخارجي.

## مؤشر الفجوة بين الجنسين Gender Gap Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر بدأ في الصدور عام 2006 وهو يظهر الفجوة بين النساء والرجال في مجالي الأعمال والسياسة، ويظهر حجم التفاوت القائم على نوع الجنس ويتتبع التقدم على مر الزمن. وهو يقيس الفجوات النسبية بين المرأة والرجل في أربع مجالات رئيسية هي: الصحة والتعليم والاقتصاد والسياسة.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير عن المنتدى الاقتصادي العالمي The World Economic Forum (Economic) Forum.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يقيّم المؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين 136 دولة تمثل أكثر من 93% من إجمالي سكان العالم من حيث كيفية تقسيم الموارد والفرص بين السكان الذكور والإناث على نحو متوازن. ويقاس التقرير حجم فجوة عدم المساواة بين الجنسين في أربعة مجالات هي:

- المشاركة والفرص الاقتصادية: معدلات الرواتب ومستوى المشاركة وفرص الحصول على وظائف تتطلب مهارات عليا.
- التحصيل العلمي: فرص الحصول على التعليم الأساسي والعالي.
- التأثير السياسي: معدلات التمثيل في دوائر صنع القرار.
- الصحة ومتوسط الأعمار: متوسط الأعمار والتناسب بين الجنسين. ويمثل التقرير الإطار الذي يتيح احتساب تراجع الفوارق بين الجنسين في العالم ومراقبة تطورها عبر الزمن.

تحسب النتائج كنسبة مئوية، ويعد حجم وتفاصيل الفجوات بين الجنسين في البلدان في جميع أنحاء العالم هي نتيجة الجمع بين المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المختلفة.

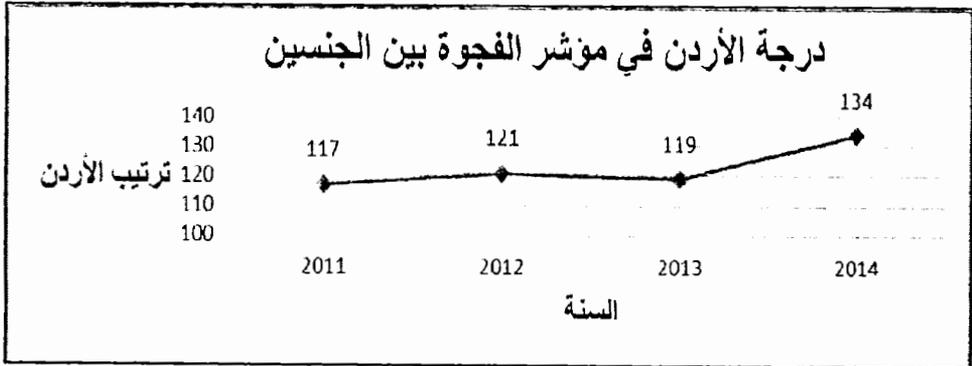
الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

وضع الأردن في المؤشر:

يشير تقرير مؤشر الفجوة بين الجنسين الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي عن تراجع الأردن خلال عام 2014 حيث حصل على المرتبة 134 من 142 في العالم.

الجدول (22): وضع الأردن حسب مؤشر الفجوة بين الجنسين

السنة	الترتيب عالميًا	الترتيب عربيًا	الدرجة	الأول عربيًا
2014	134	12	596.0	الكويت
2013	119	5	0.609	الإمارات
2012	121	5	0.810	الإمارات
2011	117	6	0.612	الإمارات



## مؤشر معرفة القراءة والكتابة Literacy Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يستخدم للإشارة إلى الأشخاص القادرين على قراءة جمل بسيطة بأي لغة وكتابتها. عادة ما يذكر مصطلح الأمية في الوطن العربي أكثر من مصطلح "القدرة على القراءة والكتابة" أو "معرفة القراءة والكتابة" كما هو في اللغات الأجنبية.

الجهة التي تصدر المؤشر:

يصدر هذا المؤشر في تقرير من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

معايير مجال القراءة:

المعيار الأول : معرفة الحروف والكلمات والجمل العربية ونطقها.

المعيار الثاني : فهم النص المقروء فهما جيداً.

المعيار الثالث : القراءة السريعة مع المحافظة على الفهم.

معايير مجال الكتابة:

المعيار الأول : كتابة الحروف والكلمات العربية كتابة واضحة.

المعيار الثاني : كتابة الكلمات والجمل كتابة صحيحة (الإملاء).

المعيار الثالث : اختيار الأفكار وترتيبها بصورة صحيحة.

المعيار الرابع : استخدام القواعد اللغوية وتوظيفها في الكتابة (قواعد النحو والصرف)

## الفصل الخامس: واقع حال الأردن على المؤشرات الدولية

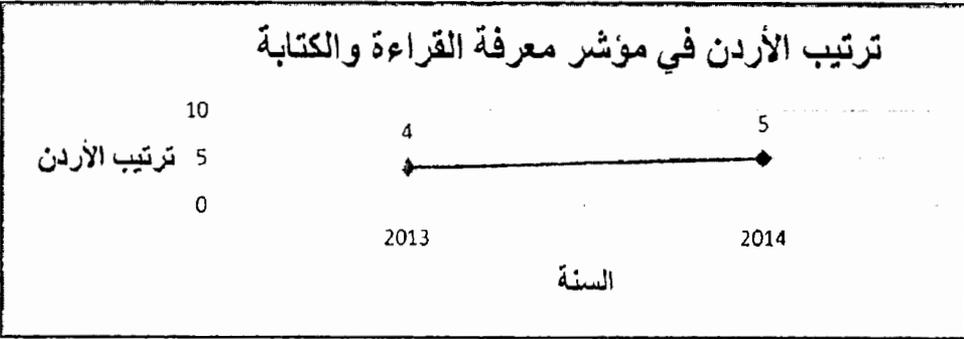
### وضع الأردن في المؤشر:

شهد نظام التعليم في الأردن تحسناً مستمراً منذ منتصف القرن العشرين، ولعب نظام التعليم الكفاء دوراً كبيراً في تحويل الأردن من بلد يغلب عليه الطابع الزراعي إلى دولة صناعية، ويعد نظام التعليم في الأردن من أجود أنظمة التعليم في بلدان العالم النامي.

بلغت الأمية في العالم عام 1998 نسبة 20% في عدم القدرة على قراءة وكتابة جملة بسيطة في أي لغة وذلك حسب تقديرات الأمم المتحدة. وباستخدام الفئة العمرية من 15 عام فأكثر لقدرة معرفة القراءة والكتابة، بينما بلغت نسبة معرفة القراءة والكتابة عام 2014 90.2%.

الجدول (23): وضع الأردن حسب مؤشر معرفة القراءة والكتابة

الأول عربياً	الدرجة	الترتيب عربياً	السنة
قطر	90.2%	5	2014
قطر	93.4%	4	2013



## مؤشر أفضل الدول للعيش في العالم Good Country Index

نبذة عن المؤشر:

هو مؤشر يعطي ترتيب الدول عالمياً في أفضليتها للعيش، حيث يظهر إسهام كل دولة في السير قدماً بالبشرية، استناداً إلى مؤشرات محددة.

الجهة التي تصدر المؤشر:

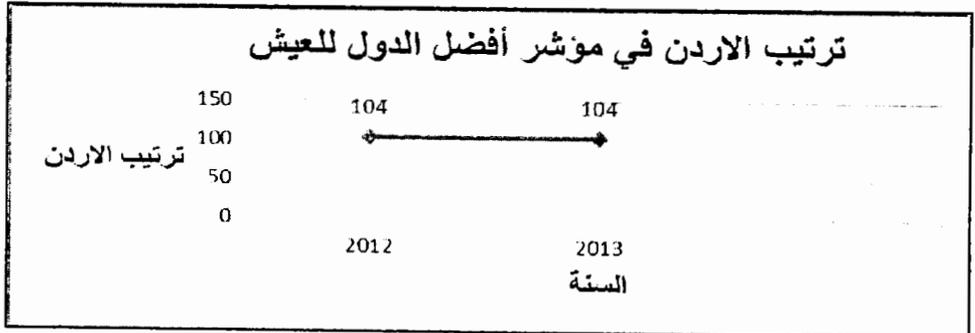
يصدر هذا المؤشر في تقرير من قبل الأمم المتحدة (United Nations) والبنك الدولي (World Bank) وعدد من الوكالات الدولية الأخرى بالإضافة إلى منظمات غير حكومية.

معايير المؤشر وآلية احتسابه:

يعتمد المؤشر على عدة معايير منها مستوى المعيشة والمؤهلات ودخل الفرد والرعاية الصحية التي ينالها المواطن ومستوى الخدمات الذي يستفيد منها في مرافق الدولة، والثقافة والأمان الذي يشعر به، والمناخ، وخلال العام الحالي أضيف إلى هذه المعايير كيفية تعامل الدولة مع المهاجرين الأجانب.

وضع الاردن في المؤشر:

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الأول عربياً
2013	104	2	تونس
2012	104	7	قطر



## مؤشر السعادة العالمي World Happiness Index

نبذة عن المؤشر:

مؤشر السعادة العالمي هو مؤشر يقيس السعادة بمدى شعور الأفراد بالسعادة والرضا في حياتهم. والدول الأكثر سعادة غالبًا ما تكون الدول الأكثر ثراءً إلى مدى معين، إضافة إلى عوامل أخرى مساعدة مثل الدخل الإضافي والدعم الاجتماعي، وغياب الفساد ومستوى الحرية التي يتمتع بها الأفراد.

الجهة التي تصدر المؤشر:

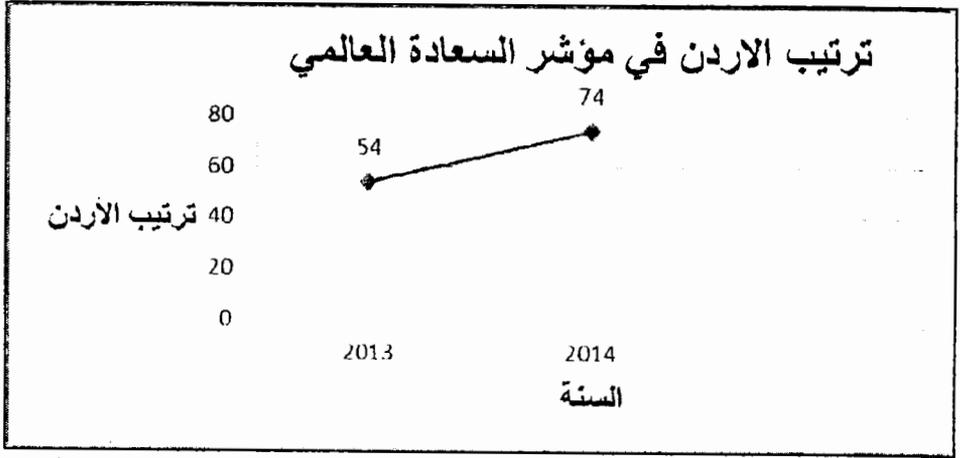
يصدر هذا المؤشر في تقرير عن شبكة حلول التنمية المستدامة Sustainable Development Solutions Network (United Nations) التي تقوم بها الأمم المتحدة (United Nations).  
معايير المؤشر وآلية احتسابه:

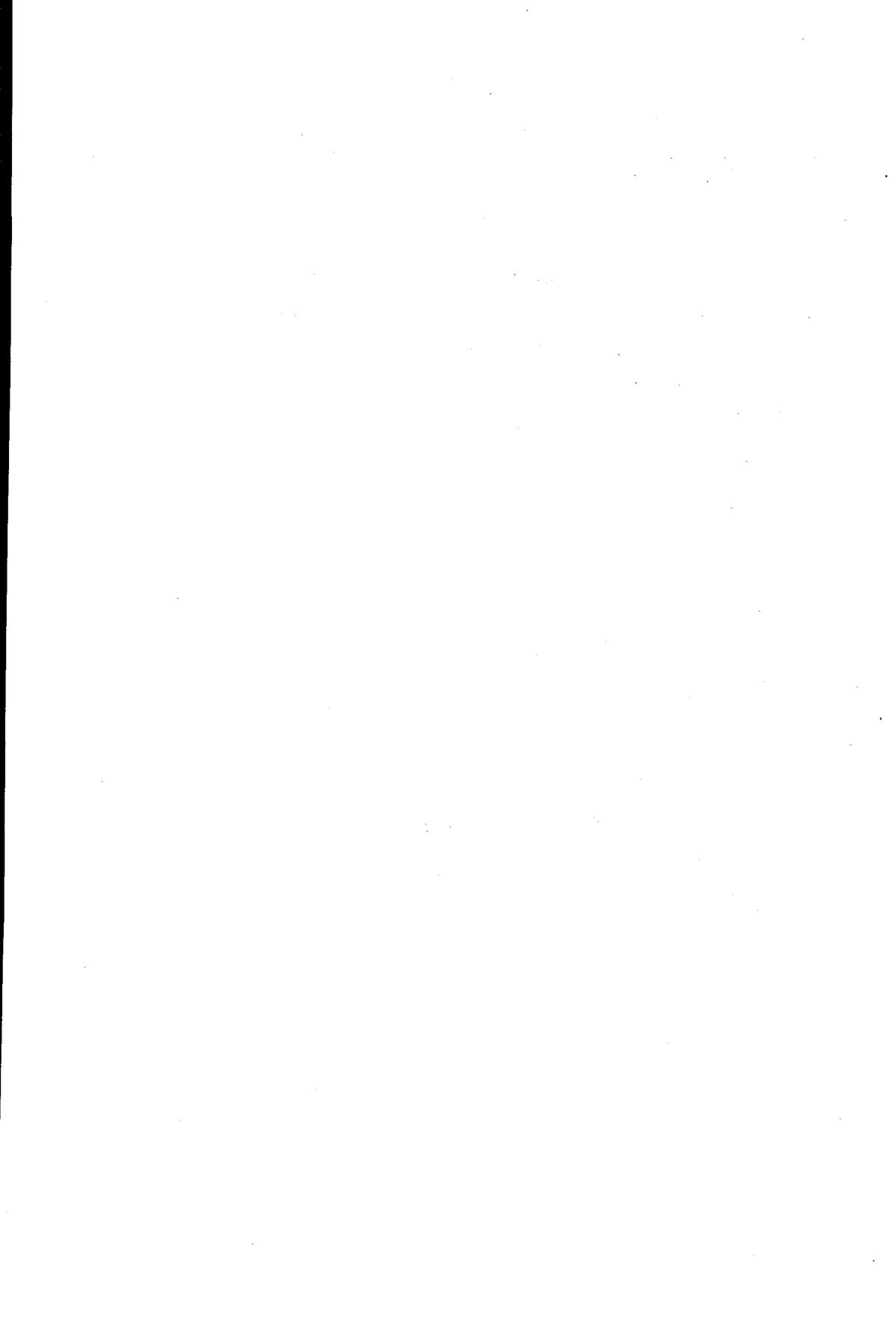
من أهم العوامل المحددة لمستوى السعادة: الوضع المادي، الناتج المحلي، حجم السكان وعلاقته بحجم الموارد المتاحة، الوضع السياسي، الوضع البيئي، نموذج التنمية الاقتصادية، الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

يستند ترتيب الدول على مسح غالوب العالمي (Gallup World Poll) الذي يستطلع رأي الأفراد في تقييمه لمستوى المعيشة والرضا عن الحياة من درجة صفر (الأقل سعادة) إلى 10 (في غاية السعادة).

الجدول (24): وضع الأردن حسب مؤشر السعادة العالمي

الأول عربيًا	الترتيب عربيًا	الترتيب عالميًا	السنة
الإمارات	7	74	2014
الإمارات	5	54	2013





# الخاتمة



## الغاية

لقد حاولت في هذا الكتاب أن أسلط الضوء على أهم المبادرات التي انتهجتها الحكومة الأردنية على مر السنوات لتضع الأردن على المسار الصحيح بالإضافة الى التحديات التي واجهت الحكومة في عملية التغيير. إلا أنني أرى بأن هناك بعض الاقتراحات والتوصيات قد تعتبر حلاً جزئياً في عملية الوصول إلى التغيير المنشود.

يواجه الاقتصاد الأردني جملة من التحديات الصعبة نتيجة الأزمات المتوالية والظروف العالمية والإقليمية الراهنة ومن أبرزها قطاع الطاقة. فالطاقة من أهم الملفات التي يجب أن نأخذها في عين الاعتبار حيث تعتبر التحدي الأكبر أمام الحكومة نظراً للأعباء المالية التي تكلفها لخزينة الدولة، فالانقطاع المستمر في إمدادات الغاز المصري أدى إلى لجوء الأردن للاستيراد من الخارج، فالأردن يتسورد حوالي (97%) من الطاقه بلغت (4.8) مليار دينار في عام 2013 و(4.6) مليار دينار في العام 2012 و(2.6) مليار في عام 2011. فمع حل مشكلة الطاقة تحل العديد من المشكلات، كالمياه والزراعة وعجز الميزان التجاري وعجز الموازنة، كما سيساهم حل أزمة الطاقة بفتح الباب أمام مجالات تصنيعية كثيرة في الأردن تبدو الآن غير منافسة ويجب الربط بين مشكلة الطاقة ومشكلة المياه وتأثيرها على محدودية الموارد الأخرى، ففاتورة الطاقة هائلة جداً لكنها أيضاً مرتبطة بارتفاع فاتورة المياه، إذ أن كلفة ضخ المياه تشكّل 20% من فاتورتها، أي أنها فعلياً فاتورة طاقة". ومن وجهة نظري بأن التوجه للطاقة البديله هو أفضل حل، حيث إن عدم التخطيط المستقبلي لتخزين الطاقة والاحتكاكات أوصلت الأردن إلى أزمة الطاقة الحالية حيث إن اعتمادنا على مصدر واحد وهو الغاز المصري قد كلف خزينة الدولة مبالغ عالية جداً لسداد خسائر شركة الكهرباء الوطنية

أما التحدي الثاني هو التعليم، إن زيادة الضغط على البنية التحتية لقطاع التعليم نتيجة النمو السكاني والهجرات القسرية المتزايدة ونقص المخصصات المالية اللازمة لتطوير النظام التعليمي ليوكب التطور السريع وما يتشعب منه من ملفات كارتفاع نسبة البطالة وضعف قدرة النظام التعليمي على إنتاج مخرجات تستجيب لمتطلبات اقتصاد المعرفة وسوق

العمل وعدم ربط مخرجات التعليم بحاجات سوق العمل حيث إن الاحتياجات الاقتصادية الحالية لا علاقة لها بمخرجات التعليم. فنجد بأن هناك عمالة فائضة في اختصاص وغياب في اختصاصات أخرى وافتقاد التركيز على التدريب المهني والمهن التقنية، حيث تغطي هذا النقص العمالة المهاجرة إلى الأردن، مما يعني زيادة البطالة بين الأردنيين، لذا يجب أن نخلق كليات تقنية متخصصة لتدريب أبنائنا ليتوجهوا لسوق العمل في المصانع والمؤسسات والمستشفيات والفنادق وجميع المناحي بحيث يكونوا مؤهلين ومدربين" وأيضًا لا بد من أن يتجه التعليم إلى التحفيز والتفكير والأبحاث ولا يقتصر على الحفظ.

أما بما يتعلق بالتحدي الثالث من وجهة نظري هو جذب الاستثمار فهو يعتبر من الأولويات القصوى لما له من تأثير على حل العديد من الملفات كتقليل نسبة البطالة، وتنمية المحافظات ورفع التنافسية وزيادة الصادرات فعدم وجود نافذة استثمارية واحدة تسهل على المستثمر الحصول على الأوراق المطلوبة وارتفاع الجمارك على المواد الخام يعتبر من أهم الأسباب في عملية جذب الاستثمار. ورغم أن الأردن يتمتع باستقرار أمني مقارنة بكثير من الدول المحيطة ولكنه عاجز عن استغلاله وذلك لإن التشريعات متغيره، فالتغييرات التي طرأت على قانون تشجيع الاستثمار ووجود العديد من القوانين الاقتصادية المؤقتة لا يشجع المستثمرين على التفكير باستثمار رؤوس أموالهم لفترات طويلة. لذا توحيد القوانين والأنظمة ووجود تعاون بين القطاع العام والخاص وتسويق المملكة في جميع دول العالم له دور إيجابي في خلق فرص عمل والحد من مشكلة الفقر والبطالة. كما ولا بد من تحسين بيئة العمل ورفع مستوى تنافسيتها لتصبح جاذبة للاستثمارات المحلية والجنبية في مختلف القطاعات الاقتصادية ولا بد من مساهمة القطاع العام في العملية التنموية.

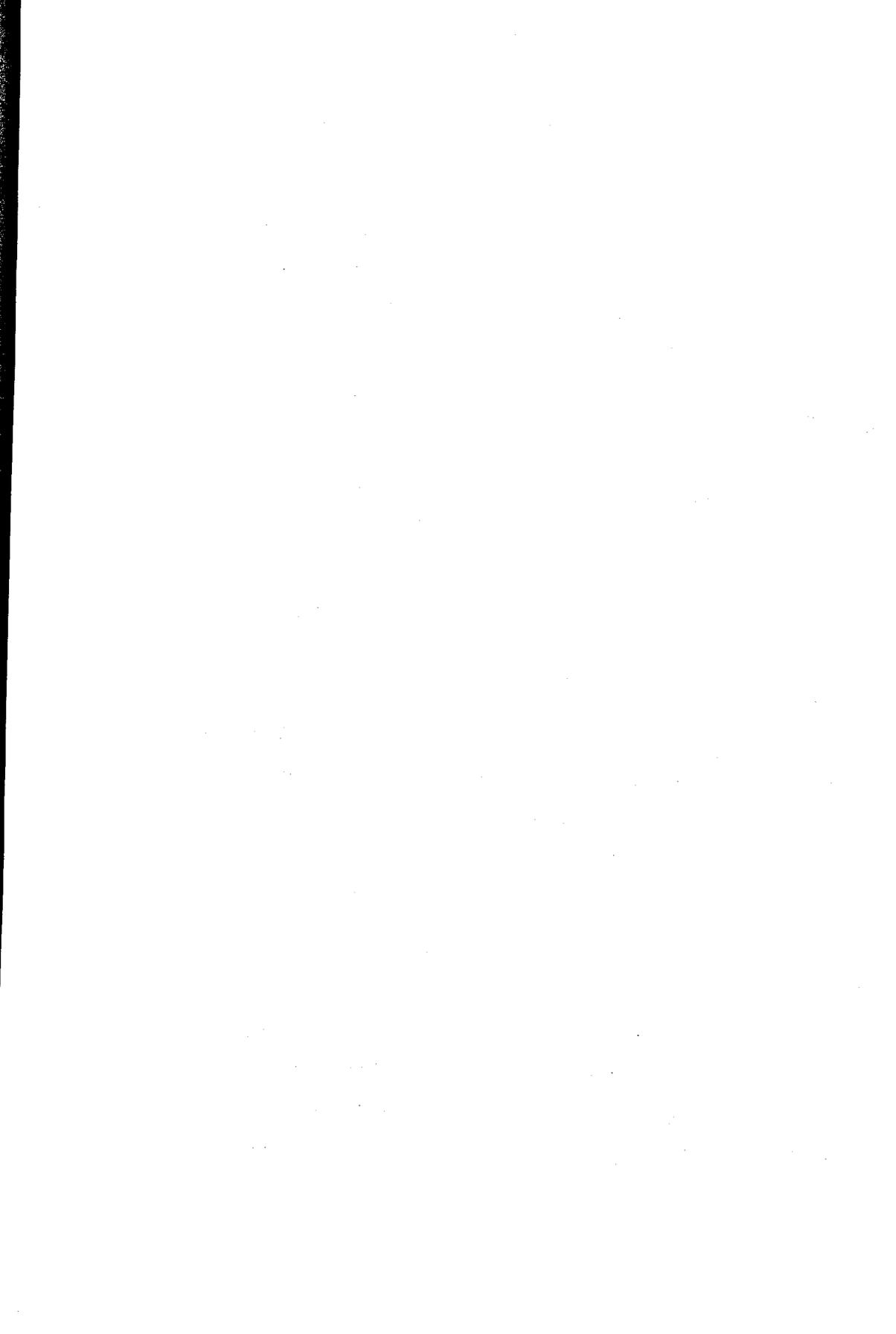
أما التحدي الأهم من وجهة نظري والذي يلعب دورًا كبيرًا في رفع الاقتصاد الوطني هو السياحة فالآثار السلبية التي فرضتها الظروف الإقليمية قد أدت إلى انخفاض أعداد السياح القادمين إلى المملكة لذا لا بد من دعم ميزانية هيئة تشييط السياحة لتمكين من إعداد البرامج التي تساعد في عملية الترويج للسياحة داخل وخارج الأردن خاصة وأن الأردن يتمتع بوجود العديد من المواقع السياحية والأثرية والدينية والأهم ما يتمتع به الأردن من نعمة الأمن

## برامج الإصلاح المالي والإداري: تجربة عملية

والأمان. وبدعم قطاع السياحة نكون قد أسهمنا في تشغيل اليد العاملة الأردنية وجذب الاستثمارات خاصة وبعد أن قامت الحكومة باتخاذ العديد من الإجراءات مثل تخفيض تعرفه الكهرباء على قطاع الفنادق وإلغاء تأشيرة دخول السياح من جميع الجنسيات القادمين عن طريق المكاتب السياحية الأردنية، وإلغاء رسوم تأشيرة الدخول للسائح الذي يشتري التذكرة الموحدة للمواقع السياحية على ألا تقل إقامته عن 3 ليالٍ متتالية وتخفيض رسوم التأشيرة للقادمين عبر المعابر البرية من 40 دينارًا إلى 10 دنانير وإلغاء الضريبة الخاصة على تذاكر الطيران المنتظم إلى كل من العقبة وعمان للسائح الذي يقوم بشراء التذكرة الموحدة للمواقع السياحية ولا تقل إقامته عن 3 ليالٍ متتالية. فأنا أرى بأن تسويق الأردن في الوقت الحالي هو من أفضل الأوقات لما تشهده مناطق الجوار من مشكلات أمنية وكذلك تنفيذ حملات تسويقيه على القنوات الفضائية والتنسيق مع مكاتب السياحة والسفر والتركيز على الحملات المتعلقة بالسياحة الدينية سيكون لها دور كبير في جذب السياح إلى الأردن.



# قائمة المراجع



## قائمة المراجع

- الخطة التنفيذية لميثاق النزاهة الوطنية، 2013.
- البنك الدولي، الخطة التنفيذية لسياسة التنمية في الأردن.
- حمارة: منير، واقع الإقتصاد الأردني وآفاق المستقبل في الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية في الأردن، مؤسسة عبد الحميد شومان والمؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1999، عمان-الأردن.
- قبلان: بشار محمود، أثر سياسات البنك الدولي على التنمية الاقتصادية والسياسية، دار عماد الدين للنشر، 2008، عمان-الأردن.
- النابلسي: محمد سعيد، ماذا بعد برنامج التصحيح الاقتصادي، المنبر الأردني للتنمية الاقتصادية، مركز الأردن الجديد للدراسات، 2001، عمان - الأردن.
- الهزايمة: محمد، ما تقييم تأثير التخاصية على الأداء المالي والتشغيلي للشركات الأردنية المخصصة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2004، عمان-الأردن.
- وثيقة الأردن 2025، رؤية وإستراتيجية وطنية، موقع رئاسة الوزراء، [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo).
- وثيقة الأردن 2025، النموذج الاقتصادي التنموي، رؤية وإستراتيجية وطنية، عمان-الأردن.
- الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017، الموقع الرسمي لوزارة المالية [www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo).
- الهزايمة: محمد، الإصلاح المالي في الأردن، دورة المحاسب الحكومي، وزارة المالية، عمان - الأردن، 2015.
- محمود: رأفت سلامة، المحاسبة الحكومية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2013 - عمان-الأردن.
- التقرير السنوي السادس، دائرة الموازنة العامة، 2010، عمان -الأردن.
- مشروع الإصلاح المالي (2)، دائرة الموازنة العامة ووزارة المالية، دورة تدريبية على مؤشرات الأداء الرئيسة، عمان-الأردن.

- إستراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2012-2014، وزارة المالية.
- تقارير الإدارة المالية العامة، الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن 2014-2017، وزارة المالية.
- الموقع الرسمي لوزارة النقل [www.mot.gov.jo](http://www.mot.gov.jo).
- فاخوري، إعداد خطة تنفيذية لإعادة هيكلة مؤسسات قطاع الأعمال، المملكة اليوم، 2010، الإنترنت.
- برنامج إصلاح القطاع العام، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، رئاسة الوزراء 2004-2009 الموقع الرسمي للرئاسة [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo).
- برنامج إصلاح القطاع العام، وزارة تطوير القطاع العام، الموقع الرسمي [www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo).
- وثيقة السياسات الحكومية لإصلاح القطاع العام 2004-2009.
- شيحا: إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، 1985، الإسكندرية - مصر.
- العطار: فؤاد، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1974، القاهرة-مصر.
- الدستور الأردني، مادة (17).
- الدستور الأردني، مادة (114).
- الدستور الأردني، مادة (119).
- الرقابة الداخلية في الجهاز الحكومي، دورة المحاسب الحكومي، 2010 عمان - الأردن، المركز التدريبي التابع لوزارة المالية.
- علي محمود، محسن ناصر، دور الرقابة الداخلية في تطبيق نظام الحوكمة، 2011، سوريا.
- مقالات مختلفة لمعالي العين الدكتور جواد العناني الاقتصادي المعروف في الأردن
- مقالات مختلفة من جريدة الرأي وبأعداد مختلفة.

المواقع الإلكترونية:

[www.mof.gov.jo](http://www.mof.gov.jo)

موقع وزارة المالية

[www.mot.gov.jo](http://www.mot.gov.jo)

موقع وزارة النقل

[www.mopds.gov.jo](http://www.mopds.gov.jo)

موقع وزارة تطوير القطاع العام

[www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo)

موقع رئاسة الوزراء

[www.gbd.gov.jo](http://www.gbd.gov.jo)

موقع دائرة الموازنة العامة

[www.csb.gov.jo](http://www.csb.gov.jo)

موقع ديوان الخدمة المدنية

[www.mop.gov.jo](http://www.mop.gov.jo)

موقع وزارة التخطيط

[www.jacc.gov.jo](http://www.jacc.gov.jo)

موقع دائرة مكافحة الفساد

[www.audit-bureau.gov.jo](http://www.audit-bureau.gov.jo)

موقع ديوان المحاسبة

## **Abstract:**

Changes considered as the main tribute to the current society due to the rapid changes in number of fields such as, communication revolution, and information technology, in addition to the globalization phenomena. Since the world became a small village due to the globalization, the rapid changes in any sector will affect other fields such as; economy, socially, culturally and technology.

Adapting to these changes in our society became an essential necessity by any govt. The Jordan economy enjoys a strong economy capable to survive through some domestic and external challenges and achieve continuous and stable progress.

Since his Majesty King Abdullah undertake his Constitutional powers, A number of reforms policies has been targeted by King Abdullah since he undertake Jordan's constitutional power. Economic, financial, administrative, education, legislative, and judicial were among them.

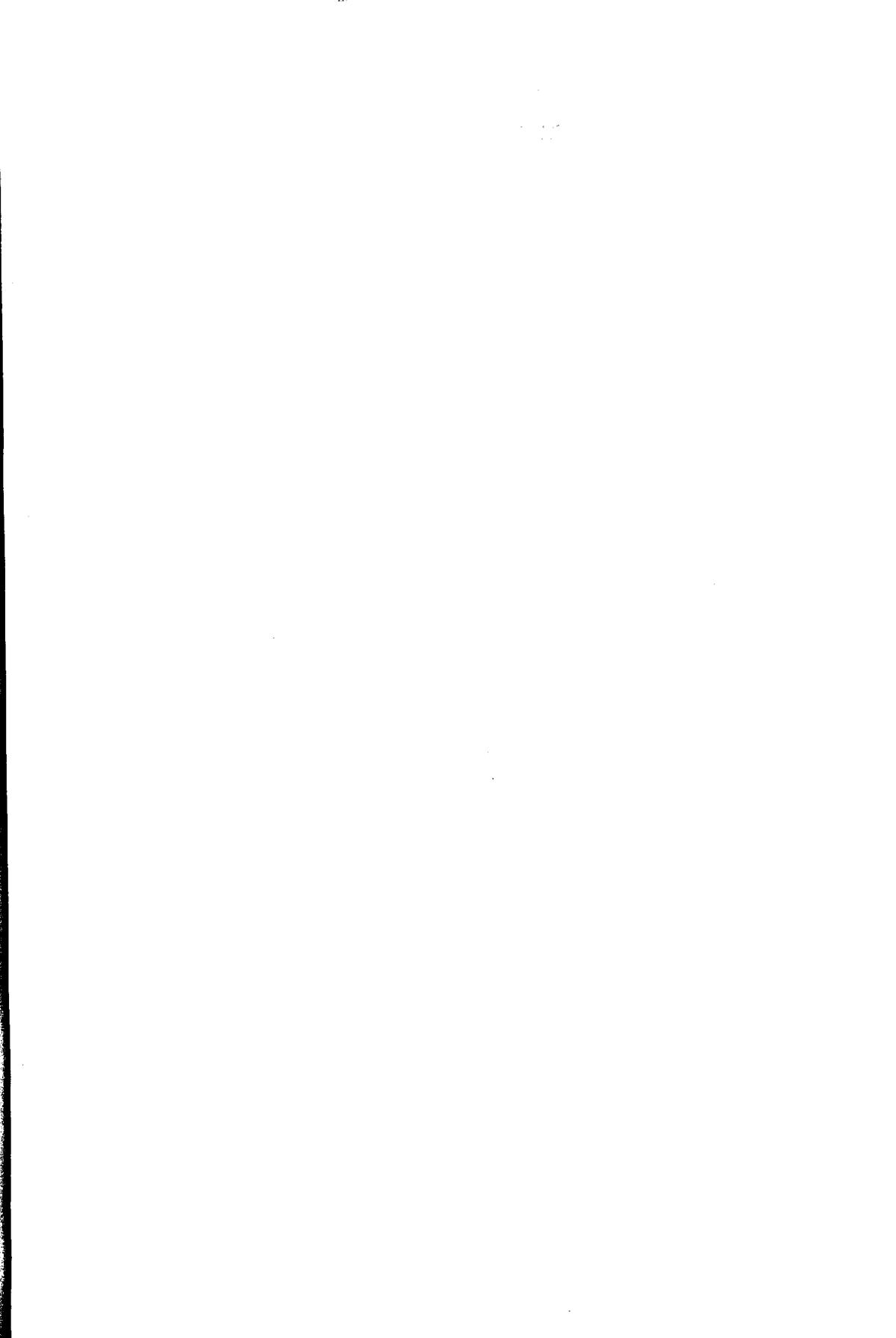
King Abdullah stressed the importance of and the need for the advancement of the public sector and the restructuring of government administration in general.

Due to the vision of his majesty king Abdullah and the Hashemite leadership, Jordan achieved the quality of development in its public sector to rank it among the best in the Middle East.

Government administration today is a fundamental element in the economic, social and political development and this is reflected in many of the programs that are focused on building a government agency efficiency and effectiveness of high transparency.

The political instability in the Middle East especially the war in neighboring Syria and the conflict in Iraq in addition to the Arab uprising put pressure on the natural resources of Jordan especially water, and food, these conflicts attributes to the Jordanian govt. to create public policies & reforms to cope with these challenges.

There is a number of govt. policies to improve the public sector performance and reliability has been issued by the Jordanian govt. during the years (2004-2009). Reading through the chapters of this book will pin point the most important initiatives and projects that affect the reform process, and highlight the efforts that was made to achieve the financial stability and enhance productivity, competitiveness of the Jordanian economy.



رقم الإيداع بدار الكتب المصرية

2015/22832

الترقيم الدولي: 8-177-473-977-978