

# تقرير حالة البلاد 2019

## ملخص تشبيك مراجعتي التنمية السياسية وتطوير القطاع العام



## التقديم

يهدف هذا الجزء من التقرير إلى الوصول إلى تشخيص واضح يعكس الحالة والترابطات والتداخلات الأفقية والعامودية بين التنمية السياسية والقطاع العام.

وتتناول مراجعة التنمية السياسية المشهد الأردني بدءاً من عام 1989، وتعرض واقع الحالة السياسية خلال السنوات الأخيرة ضمن مرحلتين؛ الأولى (2011-2013)، والثانية (2014-2019)، حيث شهدت المملكة موجات من التقدم والتراجع في التنمية السياسية.

أما مراجعة القطاع العام، فقد بينت مدى تشتت الاستراتيجيات وتواضع الإنجازات وضعف انعكاسها على المواطن، رغم أن كتب التكليف للحكومات وردود الحكومات عليها والبيانات الوزارية ووثيقة «على خطى النهضة»، تركز جميعها على تطوير القطاع العام وتطوير الخدمات. وتتقاطع المراجعتان من خلال التوجهات العامة ضمن هدف تطوير الحياة العامة في الدولة.

## • التقاطعات والترابطات بين المراجعتين

بعد أن شخّصت مراجعة القطاع العام واقع القطاع من خلال مراجعة استراتيجيات وخطط عمل الجهات ذات العلاقة في القطاع، والتي أظهرت تشتت الجهود بين الجهات الحكومية، وعدم وجود آلية عمل مؤسسية، وعدم وجود إطار عام يتبنى محاور تطوير القطاع ويوضح المهام والصلاحيات لكل جهة ضمن أطر زمنية معكوسة بمؤشرات أداء يمكن قياسها، ويحدد جهود الجهات الحكومية للوصول إلى قطاع عام متطور يقدم خدماته الحكومية للمتعاملين وللحكومة نفسها ضمن مفهوم الحكومة المتكاملة.

يأتي ذلك بالتزامن مع رغبة القوى السياسية والاجتماعية في التأثير في الأجندة الإصلاحية، ومن ضمنها تطوير الخدمة العامة للجمهور، وترسيخ مفهوم «العدالة الاجتماعية» بكل جوانبها، وهو ما يشمل تطوير قطاع حكومي قادر على تلبية احتياجات المواطنين ضمن أطر الشفافية والنزاهة والعدالة وسيادة القانون، وهي الأطر التي تعد أيضاً مطلباً للموظف العام لتحقيق العدالة الوظيفية.

يبلغ عدد موظفي القطاع العام حوالي 380 ألف موظف بنسبة 3.7% من السكان وفقاً لتقرير وزارة التخطيط والتعاون الدولي لعام 2018<sup>1</sup> والتقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية لعام 2017. وتبلغ نسبة موظفي القطاع حوالي 39% من إجمالي القوى العاملة الأردنية بحسب تقرير البنك الدولي لعام 2017. ويلاحظ أن هناك حضوراً



واضحاً لموظفي هذا القطاع في المجتمع الذي يشهد حالة سياسية تتسم بالتحويلات منذ عام 2018<sup>2</sup>، والتي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذه الشريحة من المجتمع وتأثيرها الاجتماعي. ومن جانب آخر، كشف مؤشر الحريات الاقتصادية لعام 2019 الصادر عن مؤسسة «هيرييتاج فاونديشن» وصحيفة «وول ستريت جورنال» أن التقدم نحو إصلاح العمالة المتضخمة في القطاع العام في الأردن «كان سيئاً»، في إشارة واضحة إلى تواضع إجراءات الإصلاح السياسي والاجتماعي والإداري.

وبالنظر إلى الحياة العامة بشكل عام، فإن مطالبات الجمهور بخدمة حكومية متطورة وقطاع حكومي متميز، تعدّ مطالبات أساسية، وهي تؤثر على واقع الحياة العامة في الدولة الذي يوّلّد شعوراً بغياب العدالة وعدم قيام أجهزة الدولة بالرقابة على أداء القطاع العام بشكل مؤسسي، مع الأخذ بعين الاعتبار تركيز الحركات الشعبية ووسائل التواصل الاجتماعي على فروقات الرواتب بين القطاع العام والهيئات الحكومية المستقلة، وغياب المساءلة والشفافية وصولاً إلى التعيينات في المواقع القيادية؛ ومن الأمثلة على تلك الحركات إضراب المعلمين الذي استمر لمدة أربعة أسابيع، وانتهى باتفاق ينص على منح المعلمين علاوة على نظام الرتب، تبدأ من 35% على الراتب الأساسي وتتصاعد لتصل إلى 75%، فضلاً عن عدد من البنود التي تشمل التأمين الصحي.

وفي سياق الحديث عن تحولات التنمية السياسية لعامي 2018/2019، أشار تقرير حالة حقوق الإنسان في الأردن والصادر عن المركز الوطني لحقوق الإنسان، إلى الحالة العامة التي سادت خلال الأعوام السابقة متمثلة في عدم تحقيق العدالة الاجتماعية، وتراجع الخدمات العامة، والترهل الإداري، واستمرار ظاهرة الوساطة والمحسوبية، وهو ما انعكس سلباً على الإنجازات الحكومية في مجال تطوير القطاع الحكومي، وتجلّى ذلك في غياب الحوكمة المؤسسية في القطاع بشكل شمولي، وتواضع أليات وإجراءات تطوير الخدمات، وتشتت أوجه إدارة ملف تطوير الخدمات الحكومية بين وزارة تطوير القطاع (التي أُلغيت)، وإدارة غير ممكنة إدارياً وفنياً ولا من حيث الكادر الوظيفي تم استحداثها، ووزارة الاقتصاد الرقمي والريادة (الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات سابقاً) في ما يتعلق بتطوير الخدمات ضمن برنامج الحكومة الإلكترونية. وأسهم كل ذلك بشكل متوازٍ في إبراز مطالب الحركات الشعبية بتعزيز مفهوم التنمية السياسية في الدولة وتطوير القطاع العام، لكن الإجراءات في هذا المجال ما زالت محدودة ولا تحقق فرقاً، وتحديداً لموظفي القطاع الحكومي ومتعاملي الخدمات الحكومية. والنتيجة أن تطوير الخدمات لا يشمل فقط التطوير التكنولوجي، بل يجب أن ينعكس في جودة الخدمات الكلية، وهذا

يتطلب منظوراً شمولياً للخدمة، وهو ما تلقتني عليه مطالب الحركات الشعبية ومطالب المختصين في القطاع العام وخصوصاً في الخدمات الأولية الأساسية كالتعليم والصحة.

وتهدف إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء إلى تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات والتكنولوجية والبيئية والاجتماعية والمكانية في تقديم الخدمات، والعمل على تمكين الحكومة من التخطيط الشمولي لتطوير وتحسين مستوى خدماتها، وسماع صوت المواطن وتمكينه وإشراكه في تصميم الخدمات الحكومية، وتقييم مستوى الخدمات الحكومية..

لكن تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان يلاحظ تراجع الخدمات العامة، وازدياد الترهل الإداري. وهو ما يتفق مع المزاج العام لدى المواطنين كما تكشفه وسائل التواصل الاجتماعي وقنوات الإعلام، إذ لم يشعر المواطن بالإنجازات الحكومية على هذا الصعيد، ولم يلمس نية الحكومة للعمل على تلك الإجراءات وإشراك المواطنين بها وبعملية التطوير بشكل عام. وقد ظهر أثر هذا الانطباع في استطلاع الرأي الذي أعده مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية، إذ سجلت الحكومة في استطلاع أجري في شهر حزيران 2019 ثاني أدنى تقييم ما بين الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011، وتراجعت نسبة الثقة بها إلى 41%.

أما استراتيجية ديوان الخدمة المدنية، فلم تتطرق في موضوع معالجة الترهل الإداري، إلى إجراءات ممنهجة تنفذ بالتشارك مع الجهات الحكومية ذات العلاقة، واكتفت بإجراءات الإحالة إلى التقاعد دون العمل على بناء آلية تضمن الاستفادة من الخبرات الحكومية المحالة إلى التقاعد، ونقل المعرفة إلى الموظفين ضمن الاختصاص، وتحديدًا إذا كان العمل ينطوي على مهام فنية وحساسة.

لقد كشفت التحولات السياسية وما تبعها من تطورات عن تنامي ظاهرة الرفض السلبي لواقع الحياة العامة، والمتمثلة بالإحباط العام واللايقين وعدم الثقة بالمستقبل، سواء على المستوى الشعبي أو على مستوى الأحزاب والنخب السياسية. واتسعت التعبيرات عن هذه الظاهرة لتشمل ضعف الالتزام بالقانون وعدم احترام أجهزة الدولة، وبموازاة ذلك بدا أن هناك ضعفاً في نية الحكومة لخلق المزيد من الشفافية في مراقبة الأداء الحكومي، ورسم رؤية حكومية موحدة لتطوير القطاع العام تشارك فيها جميع مؤسسات الدولة وتأخذ بعين الاعتبار نبض الشارع. ومن جهة أخرى، لم تستمر المبادرات في تشكيل حكومات برلمانية أو حزبية بهدف تغيير الحالة العامة وتقديم حكومات برامجية تحاسب على برامجها التي انتُخبت من أجلها.

لقد أظهرت الاحتجاجات الشعبية على كيفية إدارة الدولة للكوارث الطبيعية، ضعف التنسيق وتشتت السلطات والمهام بين الجهات الحكومية، وهو ما يعد أحد شواهد غياب الأطر التنظيمية للمهام والصلاحيات ورقابة الأداء الحكومي والتي كانت ضمن محور استراتيجية تطوير القطاع العام للفترة (2011-2013) وبرنامج تطوير الجهاز الحكومي للفترة (2014-2016) (محور دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار ومراجعة المهام والمسؤوليات لدى دوائر القطاع الحكومي)، وكذلك ضمن ما تم استعراضه في الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي لعام 2018 (تعزيز الأداء الحكومي في جميع المستويات القطاعية ومراجعة مهام القطاعات). وعليه، لم تعمل الحكومة على تنفيذ المراجعة الشاملة للمهام والمسؤوليات المناطة بالجهات الحكومية ومراجعة السياسات وبناء دليل متكامل يحدد الصلاحيات لكل جهة حكومية ويبين التقاطعات الأفقية والعمودية في عملياتها التشغيلية.

وبمراجعة وثيقة «على خطى النهضة» والتي حددت الأولويات الحكومية في التنمية السياسية وفي تطوير القطاع العام، يلاحظ وجود ربط تسلسلي بين الأولويات، بمعنى أن ما يتم إنجازه من أولويات في مجال التنمية السياسية سينعكس على تنفيذ أولويات الحكومة في مجال تطوير القطاع العام.

فقد جاءت أولوية تنمية الحياة السياسية ضمن محور دولة القانون، لإيجاد بيئة سياسية توجه العمل العام نحو المزيد من الرقابة والشفافية، وجاءت الأولوية الحكومية في رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري ضمن محور دولة الإنتاج، بوصفه ذلك متطلباً أساسياً لتعزيز الوصول إلى دولة الإنتاج واعطاء الدور للقطاع الخاص والمجتمع المدني ليكونوا شركاء فاعلين في التنمية مع الحكومة، فقد حددت الوثيقة أن عملية ترشيح الجهاز الحكومي تعد خطوة ضرورية لمعالجة الترهل على المستوى الكلي للجهاز الحكومي، من خلال عمليات إعادة الهيكلة التي تهدف إلى تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية، وإلغاء الازدواجية والتداخل والتكرار في المهام التي تنفذها الحكومة، ومأسسة وتنظيم استخدام الأنماط المؤسسية المختلفة للدوائر الحكومية وربطها مع طبيعة المهام والأدوار والممارسات الفضلى للحكومة. وقد عملت الحكومة على إطلاق برنامج الإحالات إلى التقاعد كأسلوب لمعالجة الترهل الإداري والتركيز على الموظف العام بدلاً من تنفيذ الممارسات الفضلى في معالجة الترهل الإداري كما تم توضيحه في مراجعة القطاع العام. كما حددت الوثيقة أولوية تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطن وتحقيق تكاملية المؤسسات الحكومية وإطلاق الخدمات الإلكترونية. ومن جهة أخرى، تبين وجود اختلاف بين خطة وحدة التطوير المؤسسي والسياسات والبرنامج

التنفيذي للحكومة الإلكترونية الذي يفتقد أيضاً إلى خطوات لا بد من تنفيذها قبل التحول الإلكتروني كما تم توضيحه في مراجعة تطوير القطاع العام.

ومن خلال رصد المطالبات والاحتجاجات الشعبية ورصد وسائل الإعلام المختلفة، يتضح أن الحكومة لم تعمل على بناء إطار عام يتبنى محاور تطوير القطاع العام محدداً المهام والصلاحيات لكل جهة حكومية ضمن أطر زمنية معكوسة بمؤشرات أداء يمكن قياسها ويلمسها المتعاملون بشكل مباشر، والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالحالة السياسية التي مرت بها الدولة وحجم الانتقادات للأداء الحكومي بعامة.

وبالرجوع إلى المبادئ التوجيهية لأولويات عمل الحكومة للعامين (2019-2020) ضمن محور التنمية السياسية، يجد المتابع أنها حددت مبدأ الشفافية والمساءلة وضمن النزاهة من خلال شفافية آليات اتخاذ القرار الحكومي، وشفافية الإجراءات التنفيذية، وتوظيف المساءلة المستمرة، وإدماج شريحة الشباب في الحياة العامة وفي عمليات صنع القرار، وإعطاء جيل الشباب فرصة للوصول إلى مواقع قيادية في الإدارة والمؤسسات السياسية. هذه المهمة تتطلب بدورها تطوير قدرات الشباب وخبراتهم في المجال العام والسياسي. ويلاحظ أن الحكومة لم تقدم طرماً شمولياً لبناء منهجية تحدد التقاطعات التي يمكن معالجتها في أولويات الحكومة من حيث التنمية السياسية والتي يؤمل إنجازها بشكل مباشر من خلال تطوير القطاع العام، مثل جدية الحكومة في مجالي شفافية آليات اتخاذ القرار الحكومي وشفافية الإجراءات التنفيذية، والتي طُرحت ضمن خطة عمل وحدة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات كمبادرة لبناء منظومة دعم القرار الحكومي بالرغم من تعارضها مع مبادرات أخرى تسبق تنفيذ المنظومة كما ورد في مراجعة القطاع العام. وما زالت الحكومة تتعامل مع منظومة بناء قيادات الحكومة من الصف الثاني بشكل متواضع دون ذكر لأي مبادرة متكاملة يقودها معهد الإدارة العامة، يضاف إلى ذلك فقدان الثقة في نهج الحكومة في اختيار موظفي الفئة العليا، إذ يتم تطبيق النظام الخاص بذلك بشكل جزئي وانتقائي، مع أن من شأنه تطبيقه بشفافية ليشمل جميع الشواغر الحكومية أن يساعد في تنفيذ الأولويات الحكومية في مجال التنمية السياسية، والتي تشمل منح جيل الشباب فرصة للوصول إلى مواقع قيادية في الإدارة والمؤسسات السياسية كما ورد في وثيقة «على خطى النهضة».

