مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)

شرعت الحكومة الأردنية خلال السنوات الماضية بتنفيذ سلسلة من البرامج الطموحة التي ترمي إلى تحسين نظامها المالي، وإن لمن دواعي سرور مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية دعوته للمساهمة في هذه المهمة والتي تشكل تحدياً كبيراً.

وفيما يلي، بعض الإضاءات على بعض أعمالنا المنجزة خلال الربع الرابع من السنة الأولى من عمر المشروع.

المحتويات:

إطلاق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)
صفحة 1

الإصلاحات المتعلقة بتطوير القطاع العام تسير على المسار الصحيح
صفحة 2

دراسة حول اتخاذ قرارات مستنيرة تتعلق بالسياسة بشكل أفضل
صفحة 2- 3 الشريط الجانبي

دراسة زمن الإفراج عن البضائع التي تهدف إلى تعزيز تسهيل التجارة
صفحة 3

بناء القدرات: نهج جديد
صفحة 3- 4

إطلاق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS)

إيذاناً ببدء حقبة جديدة في الإدارة المالية العامة في الأردن، تم في الأول من تشرين ثاني 2010 إطلاق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMIS) بصورة رسمية في كل من وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة واللتان تعدان أول مؤسستين حكوميتين تبدأن باستخدام هذا النظام على صعيد المملكة، مما يمثل قفزةً نوعيةً في إطار السعي نحو الأتمتة الكاملة لدورة عملية إعداد وتنفيذ الموازنة، إضافة إلى إعداد التقارير المالية. ومن الجدير بالذكر أن من المقرر نشر النظام على مؤسسات حكومية أخرى في العام القادم، بحيث يتم تطبيقه في نهاية المطاف على كافة المؤسسات الحكومية في المملكة، كونه سيشكل نظاماً متكاملاً يطبق في كافة وحدات الإنفاق الحكومي بغرض ضمان توفير الشفافية والمساءلة في عملية تخصيص واستخدام ومراقبة ورصد الموارد العامة المحدودة.

من جانبه، يقدم مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن الدعم الإداري والفني لهذا المشروع الرائد والذي سيعمل على تحسين عملية تخصيص الموارد العامة والتخطيط الإستراتيجي، وتعزيز عملية تقديم الخدمات الحكومية، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على تحسين الوضع المعيشي لجميع المواطنين في المملكة. وبهذه المناسبة، يتقدم مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن بجزيل الشكر والثناء إلى كامل فريق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (الصورة أدناه)، وذلك على ما بذلوه من جهود كبيرة لإنجاز هذا النظام الذي يشكل نقطة تحول في عمل المؤسسات الحكومية.

صورة: فريق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS يحتفل بإطلاق النظام في وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة، الأول من تشرين الثاني 2010.

الإصلاحات المتعلقة بتطوير القطاع العام تسير على المسار الصحيح

تم في شهر أيلول 2010 الحصول على موافقة مجلس الوزراء على سلسلة التوصيات المعدة من قبل وزارة تطوير القطاع العام ومشروع الإصلاح المالي الثاني والتي تضمنت دمج أو تقليص أو إعادة هيكلة 22 هيئة حكومية مستقلة وذلك كخطوة أساسية نحو تطبيق نهج الحكومة الموجهة بالنتائج بشكل أفضل. وكان مشروع الإصلاح المالي الثاني قد قام وبالتعاون مع وزارة تطوير القطاع العام بمراجعة جميع القطاعات الحكومية والدوائر التابعة لها وهياكلها التنظيمية ووظائفها والتركيز على الهيئات الحكومية المستقلة – التي تشكل نحو 45% من الجهات الحكومية، والتي تضاعف حجم موازناتها مجتمعة بحوالي ثلاثة أضعاف خلال السنوات الأخيرة ليصل إلى ما يفوق 1.5 مليار دينار أردني في عام 2008. وبناءا على هذه المراجعة، تم اقتراح هيكل جديد يتوافق مع المبادئ التوجيهية التالية: استبعاد الازدواجية والتداخل في الجهات الحكومية المستقلة؛ جمع الهيئات المستقلة المكملة لبعضها، إيجاد فصل ما بين إعداد السياسات وتنفيذها والوظائف التنظيمية بشكل أفضل؛ وجعل الحكومة بمثابة المحفز والموجه لتزويد بالخدمات بدلا من جعلها المزوّد المباشر للسلع والخدمات. وقد تضمنت التوصيات الرئيسية لهذه الدراسة ما يلي:

- دمج ثلاث مؤسسات شبابية في مؤسسة واحدة، وذلك لضمان إتباع نهج متكامل لرعاية الشباب.

- دمج ثلاثة مؤسسات تعنى بتطوير القوى العاملة في مؤسسة واحدة، وذلك من أجل ضمان إتباع نهج مجدي من حيث التكلفة ويحمل رسالة تهدف إلى تطوير القوى العاملة.

ويعتبر قرار مجلس الوزراء في هذا الصدد قراراً تاريخياً تجب الإشادة به كما أنه يدل على التزام مجلس الوزراء والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للمضي بثقة نحو إيجاد حكومة أردنية موجهة بالنتائج بصورة أفضل. وسيواصل مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن في سنته الثانية تقديم الدعم الفني لوزارة تطوير القطاع العام في جميع مراحل عملية تنفيذ هذه الإصلاحات الهامة.

يدعم مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن نهجاً تحويلياً في إصلاح القطاع العام في الأردن. حيث وافق مجلس الوزراء، خلال هذا الربع من السنة، على إعادة هيكلة 22 هيئة حكومية – والتي تعد خطوة بارزة نحو حكومة موجهة بالنتائج بشكل أكبر في الأردن.

دراسة حول اتخاذ قرارات مستنيرة تتعلق بالسياسة بشكل أفضل

من المهم أن تخضع المشاريع الرأسمالية والمشاريع الكبرى إلى قدر أكبر من المراقبة وذلك في ظل وجود عجز كبير في الموازنة والضغوط للحد من النفقات العامة. وتهدف هذه المشاريع المقترحة إلى خلق فرص العمل، وتحفيز الإنفاق الحكومي، وتلبية الحاجات الفعلية في المملكة، لكنها تتطلب في الوقت نفسه نفقات مدفوعة مقدما إلى جانب التكاليف المتكررة على مدار السنوات القادمة. وخلال الربع الرابع من هذه السنة، قام مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن إلى جانب كادر من وزارة المالية ودائرة الجمارك بتنفيذ دراستي جدوى اقتصادية تعد بمثابة تحليلات شاملة تم فيها تحديد فيما إذا كان المشروع المقترح مجديا من الناحية الاقتصادية ويحقق الازدهار لكي تقوم الحكومة بتخصيص تمويل له أم لا. كما ستكون دراسات الجدوى الاقتصادية أيضا بمثابة وسائل تدريبية للمحللين الذين يتدربون على إجراء مثل هذا التحليل الدقيق على جميع المشاريع المقترحة التي تتطلب نفقات رأسمالية حكومية كبيرة.

خط السكة الحديدية الخفيفة بين عمان والزرقاء

يشكل الازدحام الموجود على الطريق بين عمان والزرقاء مشكلة كبيرة – حيث أن حركة مرور المركبات في أعلى مستوياتها وعدم كفاية البدائل المتمثلة بوسائط النقل العامة. إن الهدف من هذا المشروع المقترح هو بناء خط سكة خفيفة يربط المدينتين معا، والتخفيف من مشكلة الازدحام وتوفير وسائل نقل للركاب بأسعار معقولة، ويمكن الاعتماد عليها. وبالرّغم من كلفة مشروع البنية التحتية الكبيرة إلا أنه وفي نهاية المطاف وجد مشروع الإصلاح المالي الثاني ووزارة المالية أن هذا المشروع يعتبر مجديا

يتبع الصفحة 3

دراسة زمن الإفراج عن البضائع التي تهدف إلى تعزيز بيئة الأعمال وتسهيل التجارة

تتطلب مهمة جذب الاستثمار في الأردن عدة مداخلات مكمّلة لبعضها البعض من أجل تحسين بيئة الأعمال. وتعد عملية التخليص الجمركي واحدة من هذه المداخلات المهمة التي تقع ضمن مهام مشروع الإصلاح المالي في الأردن لتسهيل التجارة في المملكة. ومن أجل معالجة الوضع الحالي للتجارة عبر الحدود، قامت دائرة الجمارك الأردنية ومشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن بإجراء دراسة زمن الإفراج عن البضائع من أجل قياس الوقت المستغرق منذ وصول البضائع إلى المملكة وحتى الإفراج عنها. إضافة إلى ذلك، تساعد هذه الدراسة في تقييم مراحل معينة من عملية التخليص يتم من خلالها تحديد المجالات التي لها الأولوية في عملية الإصلاح والتي يمكن أن يكون لها أثر ايجابي على زمن التخليص. وبشكل عام، فقد أظهرت هذه الدراسة نتائجها ايجابية تفيد بأن زمن الإفراج في الجمارك الأردنية يعتبر زمن تنافسي ولكن لا تزال توجد هنالك عقبات رئيسية تحد من تسريع العملية التجارية. ولكن من الممكن تدارك مشكلة الاختناقات هذه من خلال إجراء تغييرات في العمليات الإدارية، على الرغم من أن العمليات الأخرى المتعلقة بالمعاينة والبيانات تحتاج إلى إجراء بعض التغييرات في المعدات، والتدريب والأنظمة التنظيمية. ولذلك، فإن اتخاذ إجراء يتم الالتزام به من قبل دائرة الجمارك الأردنية ومشروع الإصلاح المالي الثاني يعتبر أمراً هاماً من أجل جذب الاستثمارات الخارجية بشكل أكبر وتحقيق الازدهار والنمو الاقتصادي؛ يلتزم مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن خلال السنة الثانية بمعالجة العديد من هذه القضايا. كما يعد تدريب وتوجيه موظفي الجمارك على المنهجية اللازمة لإجراء مثل هذه الدراسة انجازا ملحوظا في مجال بناء القدرات.

وبامتلاك مثل هذه المعرفة، ستصبح الجمارك الأردنية قادرة على القيام بمثل هذه الدراسة لتوفير معلومات جمركية هامة للإدارة ولوزارة المالية دون الاعتماد والاستعانة بمصدر خارجي يزودهم بالمعرفة الفنية.

بناء القدرات: منهجيات وأساليب وشراكات جديدة

إن المبدأ الرئيسي الذي يتبناه مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن في عمله مع جميع نظرائنا يرتكز على بناء قدرة الأفراد والمؤسسات من أجل تحسين السياسة المالية والإدارة المالية العامة، ونحن نسعى طوال الوقت إلى إيجاد طرق وأساليب مبتكرة لتحقيق هذه الأهداف. وخلال الربع الرابع، عقد مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن 19 نشاطا تدريبيا شمل تدريب 976 شخص، كان حوالي 22% منهم من الإناث. وتم استخدام منهجيات فريدة وجديدة في النشاطات التدريبية التي تهدف إلى بناء القدرات البالغ عددها ثلاثة نشاطات، وسيقوم مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن بتكرار مثل هذه المنهجيات في النشاطات التدريبية في السنة المقبلة.

صورة: مدربين من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات في إحدى الدورات التدريبية، تشرين الثاني 2010

المدربون من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

شارك مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن دائرة ضريبة الدخل والمبيعات خلال شهر تشرين الأول في تدريب ثلاثين موظف من دائرة ضريبة الدخل والمبيعات

يتبع الصفحة 4

تابع من الصفحة 2

من الناحية الاقتصادية: فقد تبيّن أن لديه القدرة على توليد قيمة أكثر مما يستهلك، ويلبي حاجة اجتماعية حقيقة،كما أنه يستهدف شريحة كبيرة من ذوي الدخل المتدني من السكان الذين هم بأمس الحاجة إلى وسائل نقل بأسعار معقولة.

مركز جمرك عمان

هنالك ازدواجية في بعض الوظائف الحالية في مركز جمرك عمان والتي تتعلق بعملية التخليص الجمركي من خلال المطالبة بإعادة إجراءات بيان الحمولة وإعادة عملية معاينة البضائع عند وصولها. وهذا الأمر يعيق من حركة البضائع ويضعف كذلك البيئة الاستثمارية في الأردن. ومن هذا المنطلق، قام مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن بالتعاون مع وزارة المالية والجمارك الأردنية بإجراء دراسة جدوى اقتصادية لتقييم خطط التحديث المقترح لمركز جمرك عمان. وتوفر الخطط المقترحة الحلول لمشاكل الازدحام وتحسين العمليات من خلال تغيير تخطيط الساحات، إعادة التصنيف وفقا لمستوى المعاينة وإلغاء متطلب بيان الحمولة الثاني. كما سيتم أيضا ربط مركز جمرك عمان الكترونيا مع مركز جمرك جابر من خلال مشروع بيان الحمولة المركزي الريادي الذي سيتم من خلاله إلغاء الازدواجية في الإجراءات. على الرغم من أن التقرير النهائي من هذا التحليل لم يتم إصداره بعد ولكن أثبتت العملية أهميتها في بناء القدرات التحليلية لدى الموظفين الحكوميين كما ساعدت على تشجيع التعاون بين الجمارك الأردنية ووزارة المالية.

تابع من الصفحة 3

على البرامج المتعلقة بالمكلفين غير المسجلين، والمكلفين غير الملتزمين بتقديم الإقرارات، والأرصدة الضريبية المستحقة. حيث اختلف النهج المستخدم في إيصال التدريب كليا عن النهج المستخدم في الدورات التدريبية السابقة. فقد عمل مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن مع الإدارة في دائرة ضريبة الدخل والمبيعات على تحديد موظفين ذوي قدرات متميزة ويشغلون مناصب معينة في الدائرة ليتم تدريبهم وتأهيلهم ليكونوا المحاضرين في الدورات التدريبية عوضاً عن الاعتماد على الخبراء الفنيين من مشروع الإصلاح المالي لتوفير جميع المواد التدريبية. كانت عدد الساعات التدريبية اللازمة لانجاز البرامج التدريبية الثلاثة 25 ساعة تدريبية حيث تولى فريق مشروع الإصلاح المالي إعطاء 9 ساعات تدريبية فقط بينما تولى موظفو دائرة ضريبة الدخل والمبيعات إعطاء 16 ساعة تدريبية. وقد مثّل المحاضرون من دائرة ضريبة الدخل جميع المستويات الإدارية في الدائرة، وكانوا من مقر الدائرة الرئيسي والمديريات التنفيذية – الميدانية على حد سواء. وقد أثبت هذا النهج التدريبي بأنه طريقة فعالة في نقل المعرفة كما يضمن تبني النهج المحدث المتعلق بالمكلفين غير المسجلين، والمكلفين غير الملتزمين بتقديم الإقرارات، والأرصدة الضريبية المستحقة من قبل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.

زيارة فريق المركز التدريبي التابع لوزارة المالية لنظرائهم في المركز التدريبي في سلوفانيا

سافر أعضاء من وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة في زيارة ميدانية لمركز التميّز المالي الموجود في ليوبليانا، سلوفانيا. أوجدت هذه الزيارة علاقة وطيدة بين النظراء في المركز التدريبي التابع لوزارة المالية الأردنية والمركز السلوفاني. وتم من خلال هذه الزيارة الميدانية اكتشاف أوجه الشبه بين المركزين والتي تركزت في مهمة بناء القدرات لدى المختصين في مجال المالية العامة، كما ساعدت هذه الزيارة المركز التدريبي الأردني على صياغة خطته الإستراتيجية للسنوات 2011-2013 التي تهدف إلى تحويل المركز التدريبي إلى مركز إقليمي للتميز المالي، من خلال اتخاذ نموذج المركز السلوفاني للتميز المالي كمثل يحتذى به. وقد حظي النظراء من كلا المركزين بفرصة مشاركة التجارب وأفضل الممارسات المتعلقة بمجال تصميم ورشات العمل، والدعم اللوجستي والنهج الفني للدورات التدريبية التي تلبي احتياجات المتدربين على أكمل وجه. ومن خلال الدعم المقدم من قبل مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن، ستستمر هذه العلاقة مع النظراء في سلوفانيا أثناء قيام وزارة المالية الأردنية بتنفيذ خطتها الاستراتيجية.

تدريب محللي الموازنة على التحليل المتعلق بالسياسات

قام خبراء الموازنة في مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن في شهر تشرين الأول بعقد ورشة عمل لرؤساء الأقسام والمحللين في دائرة الموازنة العامة لتعزيز قدرات المحللين في إجراء التحليل المتعلق بالسياسات التي تساهم في إعداد الموازنة وذلك تماشيا مع هدف مشروع الإصلاح المالي الثاني الذي يعنى بتحسين الإدارة المالية العامة من خلال ضمان إعداد الموازنة في جميع أنحاء الحكومة الأردنية من خلال التخطيط والتحليل الاستراتيجي. وفي الوقت الحاضر، فإن مسؤولية إجراء تحليل شامل للسياسة المقترحة لا تزال غير واضحة وينقصها الاهتمام الذي يجب أن توليه الوزارات المعنية ودائرة الموازنة العامة لهذا التحليل. ومن خلال التدريب الذي تم عقده، ركز المشاركون على السؤال الأساسي الذي يعتبر محور عمل أي محلل وهو: ما إذا كان مناسبا للحكومة توفير خدمات معينة، وبالاعتماد على مخرجات هذا السؤال، ما هي الطرق الأكثر فاعلية لتوفير مثل هذه الخدمات؟. وفي إطار السعي لتحقيق هذا الهدف، تم تقديم إطار عمل رسمي للمتدربين لإجراء التحليل المتعلق بالسياسات كما تعلموا من أحد زملائهم الذي يعمل كمحلل موازنة والذي قام بالشرح لهم عن التطبيقات العملية التي تتعلق بإطار تحليل السياسات في العمل الذي يقوم به. ومن خلال ورشة العمل هذه، انخرط المشاركون بانسجام مع بعضهم البعض وركزوا قدراتهم على تطبيق إطار عمل تحليلي على قضايا السياسات المتعلقة بالموازنة. وقد زوّد هذا التدريب الناجح المحللين بالمعرفة اللازمة لاستخدام إطار العمل، وكما شجع هذا التدريب أيضا دائرة الموازنة على التأكد من أن تحليل السياسات يعتبر متطلبا هاما للتوصيات المستقبلية المتعلقة بالموازنة. وستأخذ تحسين تحليل السياسات وتوصيات الموازنة المبنية على التحليل وقتا طويلا لتعزيز تخصيص واستخدام الموارد العامة في الأردن.

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
USAID / مشروع الإصلاح المالي الثاني في الأردن
صندوق بريد: 840126
عمّان ، 1181 الأردن
رقم هاتف : 592281 6 962+
فاكس : 5922893 6 962+