



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

حول أداء الحكومة المؤقتة الربع الثاني 2014

تقييم
مسار الإدارة المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسوريا والمنطقة دولاً ومجتمعاً وإنساناً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ولرسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سوريا والمنطقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. يُنتج المركز الدراسات المنهجية المنظمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات.

تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

www.OmranDirasat.org الموقع الإلكتروني

info@OmranDirasat.org البريد الإلكتروني

تاريخ الإصدار 17 أيلول/سبتمبر 2014

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية 2014

المحتويات

2	ملخص تنفيذي
3	تمهيد
3	منهجية العمل
4	أولاً-الهيكلية وخطط العمل
4	1. الهيكلية
4	2. الخطط
4	3. الأهداف
4	4. الإجراءات الإدارية
5	5. المؤشرات والبيانات الإحصائية
6	ثانياً-تنفيذ المشاريع
7	1. معايير انتقاء المشاريع
7	2. توصيف المشاريع ومدى الإنجاز
7	3. نسبة المنفذ إلى المخطط
8	ثالثاً-الموازنة
9	رابعاً-الأداء الإداري
9	خامساً-الناحية الفنية لإعداد التقارير
10	الخاتمة والتوصيات
12	

ملخص تنفيذي

بعد مرور نصف عام على تكليف الحكومة السورية المؤقتة، واستكمالاً لما بدأه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية من محاولة تقييم أداء الحكومة في الربع الأول من عام 2014 سعياً وراء فعاليتها، أتى هذا التقييم للربع الثاني، محاولاً تسليط الضوء على أبرز الملاحظات في تقارير أجهزة الحكومة وخطة عملها وموازنتها، وموصياً بتفادي هذه الثغرات من أجل أداء أكثر التزاماً بمعايير المهنية.

تمّ هذا التقييم من خلال خطة الحكومة وموازنتها لهذا العام، إضافةً إلى التقارير المتاحة عن عمل الوزارات ضمن الربع الثاني، وتحليل تلك الوثائق وعرضها على الأصول المنهجية المتبعة في التخطيط والإدارة من جهة، وتقييمها من الناحية الفنية لتبيان مدى قدرة هذه التقارير على عكس الواقع الفعلي لعمل الحكومة وأجهزتها من جهة أخرى.

وهنا تجدر الإشارة إلى نقطتين أساسيتين:

- اقتصر التقييم على ما ورد ضمن تقارير الحكومة المتاحة وخطتها وتناول الجوانب الواردة فيها حصراً من جانب مهني موضوعي، مما يعني عدم الخوض بما هو معروف عن الحكومة من مختلف المصادر الإعلامية أو السياسية سواءً سلباً أم إيجاباً والذي لم يظهر في التقارير؛
- لا شك أن أداء الحكومة في الربع الثاني عكس تحسناً ملحوظاً عن أدائها في الربع الأول، مما يحسب لها في ظلّ الظروف الضاغطة التي تعمل بها وقلة الموارد، إلا أن هذا التحسن يبقى غير كافٍ وبحاجة إلى جهد أكبر بكثير على صعيد التخطيط خصوصاً وإدارة الموارد عموماً مما له عظيم الأثر على نتائج عملها.

ويخلص هذا التقييم الموجز إلى عدد من التوصيات التي تساعد على تطوير عمل الحكومة وتصويبه من خلال تفادي الثغرات التي ناقشها هذا التقييم، بما يساهم في تعزيز ثقة الشعب بحكومته وأجهزتها التنفيذية انطلاقاً من مبدأ الشفافية وتعزيزاً للممارسة الديمقراطية.

تمهيد

بعد مرور النصف الأول من عام 2014 على إعلان الحكومة المؤقتة لأهدافها الاستراتيجية، واستمراراً للعمل على مبدأ تعزيز الممارسة الديمقراطية، يُصدر مركز عمران للدراسات الاستراتيجية هذا التقييم، بعد إصداره تقييماً للتقرير الربعي الأول حول أداء الحكومة المؤقتة في الشهر الخامس من العام الجاري.

تعتبر سلسلة التقييم هذه من الخطوات العملية على طريق تطبيق المبادئ التي قامت من أجلها الثورة، بدءاً من حرية التعبير والشفافية مروراً بمعايير الكفاءة والفعالية ووصولاً إلى تعزيز الرقابة على العمل العام. فمعرفة المعايير والمحددات التي تحكم عمل الحكومة تساعد على تعزيز ثقة الشعب بالحكومة، وبالتالي دعمها بالموارد البشرية والفنية الممكنة، أو تفسح المجال للنقد البناء الذي يساعد على تقويم العمل وتصويبه.

منهجية العمل

خلافاً للربع الأول حيث لم يتوفر إلا التقرير الربعي الأول لعمل الحكومة، توفرت في هذا الربع (الثاني)، التقارير الخاصة بعمل الوزارات، إضافةً إلى الخطة الاستراتيجية لعمل الحكومة وموازنتها لهذا العام. فقامت المنهجية على عرض هذه الوثائق على الأصول المتبعة في إعداد التقارير لقياس مدى قدرتها على عكس نتائج عمل الحكومة من جهة، وتحليل مضمونها كوثائق تعبر عن أداء الحكومة من جهة أخرى.

وبالتالي فإن الآلية التي اتبعتها هذا التقييم اعتماداً على الوثائق المتاحة لهذا الربع، هي وفق النواحي التالية:

1. الهيكلية وخطط العمل؛
2. تنفيذ المشاريع؛
3. الموازنة؛
4. الأداء الإداري؛
5. الناحية الفنية لإعداد التقرير.

أولاً- الهيكلية وخطط العمل

1. الهيكلية

باستثناء وزارة الثقافة ومديرية إدارة شؤون المجالس المحلية (التابعة لوزارة الإدارة المحلية) لم تورد بقية الوزارات أي هياكل تنظيمية، كما أورد نائب رئيس الحكومة في تقريره الهيكل التنظيمي لمكتب رئاسة الحكومة فقط، مما يتطلب من الحكومة إعطاء أهمية أكبر لوجود هذه الهياكل التي توضح العلاقة الترابطية بين مكونات كل جهاز إداري وتساعد على بناء الأنظمة الداخلية بشكل مناسب أكثر لحاجة كل جهاز وتحديد الملاكات العددية وبيان الكفاءات الملائمة علمياً وعملياً وإعداد خطط التدريب.

2. الخطط

في حين غاب عن التقرير الربعي الأول لعمل الحكومة ذكر استراتيجية الحكومة وشرحها، جاءت الوثيقة المتضمنة لخطة الحكومة وموازنتها لعام 2014 في هذا الربع لتبين استراتيجية عمل الحكومة بشكل عام، ولتعرض الخطط التفصيلية للوزارات كل وزارة على حدة، إلا أن هذه الوثيقة اعترتها بعض المآخذ من الناحية الفنية والمهنية مما سببته هذا التقييم لاحقاً، كما قدمت الوزارات تقارير ربعيّة عن عملها خلال هذه المدة فكان أبرز ما يؤخذ على هذه التقارير عدم إشارتها (إلا فيما ندر) إلى خطة عملها، فقد أوردت بعض الوزارات إنجازاتها ضمن إطار الخطة التي وضعتها لنفسها مسبقاً مما يسّر قياس نسبة المنقذ إلى المخطط ونسبة الانحراف بينهما (مثال: وزارة التعليم، وزارة الزراعة)، في حين أن بعض الوزارات الأخرى اقتصرت على إيراد منجزاتها بشكل منفصل عن الخطة (مثال: وزارة الدفاع، وزارة الاقتصاد والمالية، وزارة الصحة...) مما يشير إلى وجود إشكالية في إعداد الخطط عند بعض الوزارات ومتابعة وتقييم هذه الخطط.

إن الفجوة الكبيرة فيما بين تقارير الوزارات من جهة، وبين تلك التقارير وخطة عمل الحكومة من جهة أخرى، جعلت من الصعب إعطاء حكم تقييمي عام يعكس مستوى المهنية في إعداد خطط العمل الخاصة بالوزارات وبالحكومة في آن واحد. لذلك سيحاول هذا التقييم تسليط الضوء على أبرز الإشكاليات التي شابت تلك التقارير والخطط بهدف تجنبها في المرحلة اللاحقة ومن أجل كفاءة وفعالية أكبر لأداء الحكومة.

3. الأهداف

باستثناء بعض الوزارات التي وضعت أهدافاً محددة وواقعية ومنها وزارة الزراعة ووزارة الطاقة¹، فقد عكست أغلب التقارير إشكالية واضحة تجلّت في ضعف تمييز الأولويات عن الأهداف وكيفية وضع الأهداف بشكل مهني. وكذلك هناك ضعف في التمييز بين الهدف الاستراتيجي والهدف التنفيذي من ناحية، وضعف التمييز بين ما هو إجراء إداري وبين ما هو نشاط يصبّ في تحقيق الهدف، وأخيراً ضعف التمييز بين المعايير وبين آليات العمل. حيث من الملاحظ في الغالبية العظمى من تقارير الوزارات وكذلك خطة الحكومة ككل لعام 2014 الخلط بين المفاهيم التخطيطية آنفة الذكر، مما أثر

¹ مما هو وارد عن وزارة الطاقة في خطة الحكومة، أما التقرير الخاص بوزارة الطاقة والثروة المعدنية فلم يرد ضمن تقارير الحكومة.

بشكل سلبي على إمكانية تقييم ما تمّ تحقيقه من أهداف، وفي بعض الأحيان تعدّ ربط الهدف بالمرجات. وأحياناً أخرى أوردت بعض الوزارات أهدافاً طموحة جداً لدرجة البعد عن الواقع وعن إمكانية التطبيق خصوصاً في ظلّ الظروف الراهنة، وكون تحقيق هذه الأهداف يتطلب موارد كبيرة ووقت طويل للتنفيذ مما لا يتناسب مع الواقع.

والأمثلة على ما سبق كثيرة، نشير منها إلى الأهداف التي وضعتها وزارة الاتصالات والنقل والصناعة ومنها: "مباشرة خدمات الاستيراد والتصدير، إدارة المدن والحاضنات الصناعية..."² مما يعدّ أهدافاً استراتيجية ممكنة في أيام الرخاء وليس في ظلّ ظروف المرحلة الراهنة، وذلك على الرغم من ذكر الوزارة نفسها لتوقعات السوريين منها والتي بدت أساسية جداً، مثال: "توفير خدمة الاتصالات، توفير خدمة الانترنت..."³ مما يظهر الفجوة الكبيرة ما بين الواقع وأهداف الوزارة.

وكمثال آخر ما تمت الإشارة إليه في تقرير وزارة الدفاع، حيث أوردت تدخلها لحل بعض الخلافات بين الفصائل من ضمن منجزاتها في حين يعدّ هذا إجراءً غير مضمّن في الخطة أساساً، وكذلك ما أوردته وزارة الصحة من استئجار بعض المكاتب مثلاً على أنه من ضمن تحقيق الأهداف في حين أنه نشاط إجرائي وليس هدفاً بحدّ ذاته.

وحول الخلط بين الأهداف الاستراتيجية والتنفيذية، نورد مثلاً ما ذكرته وزارة الثقافة على أنه هدف تنفيذي: "حماية الهوية الثقافية الوطنية وإثرائها وتحديثها"، في حين أنه هدف استراتيجي بل يصلح حتى لأن يكون رؤية للوزارة. أما بخصوص الخلط بين المعايير وآليات العمل، ما ورد عن وزارة الطاقة ضمن خطة الحكومة: "مسح جغرافي، التمويل المالي..." الخ ممّا لم يميّز بين ما هو معيار يضبط العمل أم آلية من آليات العمل.

4. الإجراءات الإدارية

غلب على تقارير الوزارات عرض الإجراءات الإدارية والتنظيمية التأسيسية على أنها من ضمن المنجزات، وبالمقارنة مع التقرير الربعي الأول والوضع الميداني، نجد أن الحاجة إلى استكمال البيئة الإدارية والتنظيمية للحكومة لا زالت مستمرة. وإسقاطاً على تقارير الوزارات، نجد أن بعض التقارير أغرقت في سرد الإجراءات الإدارية مما يصلح أن يكون ضمن التقارير الداخلية للوزارة وليس ضمن تقرير المنجزات الربعي المقدم للحكومة، مثال: تقرير إدارة شؤون اللاجئين (التابعة لوزارة الإدارة المحلية)، وذلك على حساب ذكر المنجزات الأساسية التي ترتبط بتحقيق أهداف الخطة. أما وزارة العدل فيبيّن تقريرها أنها لا زالت في طور الإجراءات الإدارية والهيكلة أكثر من كونها بدأت بتنفيذ الأهداف التنفيذية للخطة المفترضة لعام 2014.

² خطة الحكومة السورية المؤقتة لعام 2014، ص 39.

³ الصفحة 41 من المرجع سابق.

أما حول بيانات الموارد البشرية فقد أوردت تقارير الحكومة بعضاً من هذه البيانات⁴ إلا أنها كانت غير كافية، فلا زالت تطرح تساؤلات حول آلية الاختيار والتعيين للعاملين وآليات الترقية التي تقيس مدى الشفافية إضافةً إلى أساليب الرقابة والتقييم، ومسألة توزيع الأجور. خصوصاً وأن هناك تفاوت واضح بين تقارير الوزارات حيث لم يتم إعدادها بناءً على منهجية واضحة موحدة بشكل يجيب على التساؤلات التي يطرحها تقييم الأداء.

وفيما يتعلّق بانتقال كيان الحكومة نحو الداخل فقد أظهرت التقارير فرقا ملحوظاً في هذا الجانب عن الربع الأول، حيث تمّ افتتاح عدد من المكاتب والمديريات التابعة للحكومة في الداخل السوري، ولكن كان من المجدي أن تشير التقارير إلى خطة هذا الانتقال ونسبة ما تمّ منه حتى الآن.

5. المؤشرات والبيانات الإحصائية

عملت تقارير الحكومة للربع الثاني على تبيان المؤشرات⁵ إلى حدّ ما، فبينما تضمنت بعض التقارير مؤشرات كمية ونوعية واضحة للمشاريع المنقّذة مثل: وزارة التعليم، وزارة الزراعة، نجد أن أغلب الوثائق بما في ذلك خطة الحكومة لعام 2014 افتقدت لتلك المؤشرات أو لم توردتها بشكل مبني يبيّن عدد المستفيدين ومدى تلبية المشاريع المنقّذة للاحتياجات الراهنة، مما يعكس استمرار وجود الحاجة لتدريب كوادر الحكومة على وضع المؤشرات وقياسها بشكل خاص من جهة، وعلى مبادئ التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي من جهة أخرى.

أما فيما يتعلق بالبيانات الإحصائية فيُلاحظ في تقرير الحكومة وأغلب تقارير الوزارات غياب البيانات الإحصائية التي تصف الواقع السوري بالأرقام وتبيّن احتياجاته مما يساعد في وضع خطط أكثر استجابةً لمتطلبات الواقع. ولم تشر التقارير كذلك إلى وجود خارطة احتياجات سواءً جغرافية أو ديمغرافية معدّة على أساس تلك البيانات ويعتمد عليها في توزيع المشاريع وأنشطة الحكومة.

فلقد ورد في خطة الحكومة مثلاً أن "الحكومة تأمل بشكل تدريجي في تقديم الرواتب لـ 52.2⁶ موظف في مختلف القطاعات"، وهنا عدا عن أن هذا الرقم غير واضح بسبب عدم تفسيره بوحدة أو وصف، فإن الحكومة اعتمدت في ذلك على إحصائيات حكومة النظام قبل الثورة في عام 2010 وحددت أرقامها بـ 20% من تلك الأرقام، في حين كان من الأجدى أن تبني الحكومة سياستها التوظيفية والخدمية على أساس أرقام تصف الواقع الحالي وتقوم على دراسات وأبحاث ميدانية.

⁴ ليس المقصود هنا البيانات الشخصية للكوادر وإنما وصف لواجباتهم ضمن إداراتهم/ وزاراتهم لقياس مدى فعاليتهم وقدرتهم على أداء مهامهم.

⁵ يعبر عادةً عن الأهداف بمؤشرات كمية أو نوعية محددة تقيس الأداء سواءً من حيث الفعالية أو الناحية المالية لكل مشروع، ويعرف المؤشر بأنه متغير كمي أو نوعي يرتبط بالهدف ويوضح مدى تحقيقه ضمن إطار زمني محدد.

⁶ الصفحة 34 من خطة الحكومة لعام 2014.

ثانياً- تنفيذ المشاريع

نناقش في هذا القسم المعايير التي يتم على أساسها قبول تمويل المشاريع واعتمادها، ومدى تنفيذ تلك المشاريع.

1. معايير انتقاء المشاريع

لم يشار إلى المعايير التي اعتمدها الحكومة وأجهزتها في قبول تمويل المشاريع، حيث أن الواقع يتطلب اختيار المشاريع التي توائم بين تلبية احتياجات المواطنين المعيشية -أخذة بعين الاعتبار قلة الموارد المتاحة وضعف التمويل - وبين التوجه نحو الاستثمار والتنمية، فيلاحظ في التقرير المالي مثلاً أن الوزارة وضعت مرحلة لاحقة للانتقال نحو المشاريع الاستثمارية والتنموية في حين أن ظروف المرحلة الراهنة تتطلب التوجه نحو هذه المشاريع بالتوازي مع تلبية الاحتياجات المعيشية وليس في مرحلة لاحقة.

كما اقتصر التقرير على بيان حصة الوزارات من المشاريع المنفذة وغير المنفذة بعد، دون تقديم أي تفصيلات أخرى حول ذلك، فلم يقدم مخطط تدفق المشاريع صورة واضحة عن آلية توزيع المشاريع بين الوزارات من حيث العدد والنوع والنسب المئوية وتوزع هذه المشاريع على المحافظات ودول الجوار. ويلاحظ وجود تباين بين الربعين الأول والثاني في المشاريع المنفذة والمشاريع التي تمت الموافقة عليها لوزارات الحكومة، فبينما تصدرت وزارة الزراعة والمياه والبنية التحتية وزارات الحكومة في الربع الأول تلتها كل من وزارة الطاقة والثروة المعدنية ووزارة الاتصالات والمواصلات والصناعة ووزارة الصحة على التوالي، نجد في الربع الثاني أن وزارة الدفاع تصدرت وزارات الحكومة، تلتها كل من وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين ووزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة على التوالي. مما يثير التساؤل عن سبب التغير في ترتيب أولويات الحكومة في تمويل مشاريعها بين الربعين الأول والثاني.

من ناحية ثانية تجدر الإشارة إلى أن الكثير من التقارير خلطت بين مفهومي المشروع والنشاط، فالنسبة الأكبر من المشاريع الواردة في التقارير هي عبارة عن أنشطة وليست مشاريع كما أشرنا بأمثلة سابقة.

2. توصيف المشاريع ومدى الإنجاز

بعض النقاط التي أوردتها التقارير على أنها إنجازات كمشاريع قامت بها الوزارات، لم تُرفق بتفصيل يُفيد مدى التنفيذ ومرحلته، ومثال على ذلك ما أوردته وزارة الدفاع على أنه أحد مشاريعها: "إعادة هيكلة الأركان وإعادة هيكلة مجلس القيادة العسكرية العليا" حيث لم يشار إلى مدى تنفيذه ومرحلته ضمن مدة التقرير.

ومن جهة أخرى نجد أن بعض الوزارات وضعت لنفسها أهدافاً ضمن مجالات عمل محددة ولكن غاب في تقاريرها أي مشروع يصب في تحقيق تلك الأهداف، ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه خطة الحكومة بخصوص وزارة الصحة من أنها ستعمل على خدمات العلاج النفسي إلا أن تقرير الوزارة لم يتطرق أبداً إلى هذه الخدمات. وأيضاً ورد في تقرير وزارة الثقافة أنها تضمّ مديرية "المرأة والطفل" في حين أغفل التقرير أي ذكر لمشاريع تستهدف الطفل باستثناء نشاط فني واحد، ومن الملفت كذلك أن أهداف المديرية نفسها ورؤيتها خلت من أي ذكر للطفل واقتصرت على المشاريع المتوجهة للمرأة.

أما بخصوص توصيف المشاريع نجد أن كثيراً من مشاريع الوزارات تحتاج إلى توصيف ولو بالحد الأدنى، حيث اكتفت بعض التقارير بالإشارة إلى اسم المشروع، مثال (من وزارة الإدارة المحلية): مشروع يبرود، مشروع الحجر والمخيم، وحتى مخرجات تلك المشاريع غابت عن التقرير.

3. نسبة المنفذ إلى المخطط

أدرج التقرير المالي للحكومة جميع المشاريع المنفذة تحت عنوان "المشاريع المنفذة حتى نهاية الربع الثاني" أي أنه لم يتم الفصل بين المشاريع المنفذة في الربع الأول والمشاريع المنفذة في الربع الثاني في التقرير المالي، مما جعل تقدير نسبة المنفذ إلى المخطط غير ممكنة، عدا عن أن بعض أرقام تكلفة تنفيذ المشاريع الواردة في كل من تقارير الربع الثاني للوزارات والتقرير المالي غير متطابقة، وكذلك بعض المشاريع الواردة في كل من تقارير الربع الثاني للوزارات والتقرير المالي للربع الثاني مما يعيق أيضاً عملية تقييم ما تم تنفيذه من قبل الحكومة خلال مدة التقرير.

ومن الأمثلة على عدم تطابق بعض كلف تنفيذ المشاريع، الاختلاف في تكلفة مشروع تأهيل المدارس في الداخل السوري المنفذ من قبل وزارة البنى التحتية والزراعة والموارد المائية بين ما ورد في التقرير الربعي الثاني للوزارة أن إجمالي هذه التكلفة \$106,025، وبين ما ورد في التقرير المالي للربع الثاني أن هذه التكلفة بلغت \$116,025.

أما بخصوص عدم تطابق بعض المشاريع في التقرير المالي للحكومة مع تقرير الوزارة، فمن الأمثلة على ذلك ما ورد في التقرير المالي للربع الثاني ضمن المشاريع المنفذة (مشروع النهر الصغير) في حين لم يرد هذا المشروع ضمن المشاريع المنجزة والتي تم تمويلها من قبل الحكومة في التقرير الربعي لوزارة البنية التحتية والزراعة والموارد المائية.

وبين لنا الجدول التالي بعض البيانات الخاصة بمشاريع الحكومة حتى نهاية النصف الثاني لعام 2014.

نوع المشروع	العدد	إجمالي التكلفة (مليون دولار)
المشاريع المنفذة من قبل الحكومة	96	23,603,787
المشاريع التي تم الموافقة عليها للتمويل من قبل الحكومة والتي لها تبعات مالية	150	68,643,614
المشاريع التي تمت الموافقة عليها للتمويل من قبل الصندوق الائتماني لإعادة إعمار سوريا	5	2,572,000
المشاريع المقدمة إلى الصندوق الائتماني لإعادة إعمار سورية لاستحصال الموافقة عليها	15	39,200,000

تعليقاً على الأرقام الواردة في الجدول السابق، يُلاحظ أنه لم يرد في التقارير ما يشير إلى كيفية توزيع هذه المشاريع، كما يلاحظ ضآلة عدد المشاريع "الموافق عليها" من قبل الصندوق الائتماني لإعادة إعمار سورية خصوصاً لكونه جهة معنوية فقط بمشاريع إعادة إعمار سورية ولأنه يحتوي -بحسب الأرقام المتداولة - على أكثر من 80 مليون دولار أمريكي لهذا الغرض، ومن جهة أخرى يثار تساؤل حول مدى تنفيذ هذه المشاريع التي تمت الموافقة عليها أو استلام التمويل اللازم لها، وعن الجهة المسؤولة عن عدم استلام التمويل أو البدء بالتنفيذ في حال لم يتم.

ثالثاً- الموازنة⁷

من خلال مراجعة التقارير المالية وتقرير وزارة الاقتصاد والمالية للحكومة يلاحظ ندرة الإشارة إلى موازنات الوزارات، وفي حال إيرادها اقتصر على إدراج بنود الموازنة بدون أي تفصيل، وبالتالي لم تعكس المضامين الاقتصادية والاجتماعية في برنامج عمل الحكومة. كما لم تبين التقارير آليات تمويل العجز المتوقع التي يمكن أن تلجأ إليها الحكومة حال حدوثه.

من جهة أخرى لم تذكر التقارير نسبة الموازنة التشغيلية من الموازنة العامة، كما لم يتم التمييز في أغلب التقارير -عند بيان كلف المشاريع -بين الكلف التقديرية والكلف الحقيقية التي تم إنفاقها فعلياً.

أما فيما يتعلق بتمويل الموازنة فقد أوردت التقارير أنه يعتمد بشكل أساسي على الهبات والتبرعات والإعانات المقدمة من المنظمات والدول الصديقة، والائتلاف السوري، ووحدة تنسيق الدعم إلى جانب بعض الإعانات الأخرى من مصادر متنوعة، إلا أنه لم ترد تفصيلات حول جدولة هذه المنح والهبات والتبرعات مما يعزز الثقة لدى الجهات المانحة.

رابعاً- الأداء الإداري

احتوت التقارير على خلط بين المفاهيم ذات العلاقة بالعمل الإداري، وهذه بعض الملاحظات التي ترد على تقارير الحكومة في هذا الخصوص:

1. خلطت الكثير من التقارير بين مفاهيم التدريب وبناء القدرات وبين العلاقات العامة (لقاءات وشراكات)؛
2. الخلط بين الأمور الإجرائية الغالبة على التقرير والأنشطة التنفيذية؛
3. لم تبين بعض التقارير بخصوص الزيارات واللقاءات التي قامت بها الوزارة والمديريات التابعة لها ما إذا كان لدى الوزارة خطة للعلاقات الخارجية، كما لم يبين مخرجات هذه الزيارات وما إذا كانت تصب في تحقيق أهداف الوزارة أم لا، مثال تقرير إدارة شؤون اللاجئين التابعة للإدارة المحلية وتقرير وزارة الاقتصاد؛
4. بالنسبة لاستراتيجية العمل الإداري غلب على التقارير أن الوزارات تعمل وفق مبادئ الإدارة في الأوضاع الطبيعية وليس وفق مبادئ إدارة الأزمات وأخذ الاحتياجات المعيشية للمواطنين في حالة الحرب بعين الاعتبار.

⁷ تم إيراد الموازنة العامة للحكومة المؤقتة في التقرير المالي للربع الثاني من عام 2014. ولا بد من التمييز بينها وبين الميزانية العامة للحكومة التي وردت في نفس التقرير، والتي تعبر عن مصطلح محاسبي يتمثل في تقرير عن المركز المالي للحكومة يرصد ما تحوزه الحكومة من أصول وما يقع عليها من التزامات في نهاية السنة المالية؛ فيعهد إلى تدقيقها من قبل مدققي الحسابات وفق مؤشرات محددة من قبلهم والذي هو خارج نطاق تقييمنا هذا.

خامساً- الناحية الفنية لإعداد التقارير

يساعد إعداد التقارير بشكل مهني على تقييم أداء الحكومة كون التقرير أحد أهم أدوات التقييم، من خلال عكسه لما قامت به الحكومة أو الوزارة ومقارنة ذلك بما هو مخطط له من أهداف، وهنا نورد بعض الملاحظات على تقارير الحكومة من الناحية الفنية:

1. أوردت الحكومة في خطتها لعام 2014 خططاً تفصيلية للوزارات، إلا أن هذه الخطط أتت مختلفة كثيراً وأحياناً مختلفة تماماً عما أوردته الوزارات في تقاريرها الخاصة مما جعلها تبدو وكأنها تعمل على خطط مختلفة عن الخطط التي أشارت إليها الحكومة؛
2. يُلاحظ غياب الرسوم البيانية أو الجداول التي توضح آلية توزيع الموازنات على المديرات في الوزارة الواحدة في أغلب التقارير، خصوصاً في ظل دمج عدد من المديرات في الوزارة الواحدة مما تتطلبه المرحلة الراهنة.
3. على الرغم من الأهمية الكبيرة لتقرير وزارة الدفاع من حيث حصول هذه الوزارة على أكبر نسبة من مخصصات الموازنة، إلا أن التقرير احتوى على الكثير من الأخطاء الفنية في إعداده، مثال: إيراد الخريطة بدون مفتاح يفسرها وإيراد جدول النفقات بدون ذكر الوحدة النقدية. كما لم يوضّح التقرير الآلية التي تعمل وفقها الوزارة ولا خطة عملها بل ركّز على شرح الواقع الميداني؛
4. احتوت وثائق الحكومة على أخطاء حسابية في البيانات والأمثلة على ذلك: الخطأ الوارد في جمع بنود نفقات وزارة الدفاع (فالرقم الوارد في تقرير الوزارة هو 12.520.000 بينما المجموع الفعلي لتلك النفقات هو 11.100.000)⁸، والتضارب بين ما أورده تقرير الإدارة العامة للإغاثة بخصوص الدعم المقدم لريف حماة الشمالي بين عشرة آلاف سلة غذائية و1500 سلة غذائية في نفس التقرير لنفس المنطقة. وكذلك من أبرز الأخطاء الحسابية ما تضمّنه جدول الموازنة التشغيلية من خطأ في مجموع بنودها بمقدار حوالي عشرة ملايين دولار أمريكي. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى خطأ في الجمع ولكن يجب عدم إغفال احتمال تأثير ذلك على مصداقية تقارير الحكومة.

⁸ تقرير وزارة الدفاع، الصفحة الأخيرة.

جدول موازنة الحكومة التشغيلية الذي ورد فيه الخطأ في المجموع الكلي لتكاليف المقر الرئيسي⁹:

المبلغ بالدولار الأمريكي	ملخص
600,629	رواتب موظفي الوزارات السنوي في تركيا
1,200,000	رواتب موظفي رئاسة الوزراء في تركيا
460,000	نفقات السفر المحلية
720,000	نفقات المقر
120,000	نفقات السفر للخارج
1,130,000	أجهزة وأدوات متعلقة بالمقر
\$ 14,259,600	المجموع الكلي لتكاليف المقر الرئيسي

\$ 4.230.629

ملاحظة: المجموع الصحيح هو

5. لا يوجد ربط بين نتيجة التقرير الربعي الأول مع تقرير الربع الثاني، في حين كان ينبغي أن يشار لذلك على أنه استمراراً للعمل أو تغييراً في الخطة وفق تغير المعطيات؛
6. تقارير الوزارات جاءت منفصلة عن بعضها تماماً ولا يلاحظ التنسيق فيما بينها ضمن خطة للحكومة، حيث تظهر كل وزارة على أنها تعمل بشكل منفصل؛
7. احتوت خطة الحكومة على الكثير من التناقضات مع تقارير الوزارات، مما يدل على وجود ضعف في التنسيق بين الحكومة وأجهزتها؛
8. غابت بعض التقارير مثل تقرير وزارة الطاقة وتقرير مديرية الإعلام الاجتماعي التابعة لوزارة الثقافة؛
9. خطة الحكومة وردت بدون أي إشارة إلى تاريخ إعدادها كوثيقة، على الرغم من تكرار ورود عبارة: "حتى الآن" فيها مما أعاق عملية تقييم نسبة المنفذ إلى المخطط؛
10. يؤخذ على الحكومة عدم وجود نموذج موحد بين وزاراتها لعرض المعلومات الخاصة بالمشاريع من حيث: (اسم المشروع، تاريخ المشروع، موقع المشروع، الجهة المنفذة، التكلفة الإجمالية للمشروع، نسبة التنفيذ). مما نتج عنه صعوبة المطابقة بين تقارير الوزارات والتقرير المالي للحكومة؛
11. عدم وجود تصنيف موحد للمشاريع من حيث التمويل والتنفيذ والحجم والنوع (المشاريع المنجزة والتي تم تمويلها من قبل الحكومة، المشاريع التي تم الموافقة عليها للتمويل من قبل الحكومة، المشاريع التي تم الانتهاء من دراستها وهي قيد التمويل، المشاريع قيد التنفيذ، المشاريع الممولة من قبل الصندوق الائتماني لإعادة إعمار سورية، المشاريع المقدمة إلى الصندوق الائتماني لإعادة إعمار سورية) سواء في تقارير الربع الثاني للوزارات أو في التقرير المالي.

⁹ الصفحة 34 من خطة الحكومة لعام 2014.

الخاتمة والتوصيات

سعى هذا التقييم إلى تشخيص الفجوات التي اعترت أداء الحكومة خلال الربع الثاني من عام 2014 بحسب ما توقّر من تقارير، وطرح عدداً من التساؤلات المتعلقة بتلك الفجوات سعياً لردمها في عمل الحكومة المستقبلي، لعلّ الربع الثالث يُظهر فرقاً نوعياً في أداء الحكومة على المستوى المهني والفني.

إن أهمية التقييم لا تقتصر على قياس مدى الشفافية في عمل الحكومة مما يزيد ثقة الشعب بها، بل تتعدى ذلك إلى تعزيز ثقة الجهات الداعمة والشركاء مما يشجع الاستمرار في الدعم وزيادته عند النظر إلى حجم ونجاعة مخرجات عمل الحكومة، وعلى العكس، فإن عدم إعطاء الأهمية اللازمة لوسائل الرصد والتقييم يقدم ذريعة لتلك الجهات بتبرير تخاذلها عن تقديم الدعم اللازم وإحجامها عن استمرار الدعم أو زيادة التمويل على الرغم من الحاجات المتزايدة.

وختاماً، نوجز فيما يلي أهم التوصيات التي خلّص إليها هذا التقييم:

1. إن وجود التقارير عن أداء الحكومة للربع الثاني هو دليل تحسّن في آلية المتابعة لدى الحكومة، إلا أن افتقاد تلك التقارير إلى عرض الهيكلية الواضحة يظهر أن الحكومة لا زالت تحتاج إلى بلورة هيكلية وآلية عملها، بما في ذلك خطط التشبيك والتنسيق فيما بين الوزارات والحكومة من جهة، ومع الجهات الداعمة والشركاء من ناحية أخرى؛
2. عكس التقييم إشكالية ضعف الأرضية المشتركة لمفاهيم التخطيط والإدارة لدى الحكومة بشكل عام، مما يستوجب التركيز على بناء القدرات في هذا الجانب وإعطاء الأهمية اللازمة لوضع الخطط بما يحقق استجابة أفضل للحاجات وفق الموارد المتاحة؛
3. ندّر الاعتماد في التقارير على البيانات والخرائط التي تشخّص الوضع الراهن باحتياجاته وموارده، لذلك يجدر بالحكومة وضع خطة لدراسة الاحتياجات بشكل يضمن توزيع أنجع للمشاريع واستجابةً أدقّ للاحتياجات؛
4. حبّذا لو أولت الحكومة اهتماماً أكبر بأولوية استثمار المعابر وآبار النفط، حيث أشارت التقارير لأهمية هذه الموارد ولكن بما لا يتناسب مع كونها من أهم الأولويات؛
5. إن الحاجة لوجود هيئة رقابية على أعمال الحكومة من الأهمية بمكان، مع التأكيد على استقلالية هذه الهيئة عن الحكومة وتبعيةها لجهة عليا (كالاتلاف أو جهة خارجية مثلاً) بما يضمن عدم التأثير على قراراتها، وأن يكون عمل هذه الهيئة شاملاً للرقابة الوقائية¹⁰؛
6. من الملاحظ أن تركّز مكاتب ومديريات الحكومة في الشمال السوري ساهم في تركّز خدمات الحكومة ومشاريعها على هذه المناطق في الشمال، في حين أن هناك ضعف واضح في التوجّه نحو الجنوب السوري، على الرغم من تزامن فترة التقرير مع الاحتياجات الإنسانية والخدمية الملحة في مناطق الجنوب مثل: الغوطة بشكل خاص وريف دمشق بشكل عام، والقنيطرة.

¹⁰ الرقابة الوقائية هي أن تتجه 75% من آليات الرقابة على أعمال الدوائر لمنع الوقوع في الخطأ الاقتصادي أو الإداري أو الاجتماعي وليس الاتكال على الضمير الفردي.



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies



Turkey, Istanbul
Tel. +90 (212) 263 41 74 - Fax. +90 (212) 263 41 75
www.OmranDirasat.org - info@OmranDirasat.org