Photographs: © UNICEF Jordan

تعدّديّة المساءلة: وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم الأردني

2010-2019

دانة القاروط
جامعة أكسفورد

آذار 2023

هذه المقالة مترجمة من النسخة الأصلية الإنجليزية. للتأكد من صحّة ودقّة الترجمة والمعلومات، انظر الى النسخة الإنجليزية

the Education Commission
UKaid from the British people
Blavatnik School of Government
University of Oxford

DeliverEd: Building knowledge on how to use delivery approaches to advance education reforms

The DeliverEd Initiative was launched in 2019 to strengthen the evidence base for how governments can achieve their policy priorities through delivery units and other delivery approaches. Globally, more than 80 countries have used such approaches to achieve better outcomes for policy reform and implementation. Forty-seven percent of those include an education focus, either as a single focus sector or as part of a multisector approachi. But there was little empirical evidence, especially from developing countries, on the effectiveness of delivery approaches in delivering education outcomes or on the design choices, contextual features, and enabling factors that contribute to their performance.

DeliverEd has helped to fill this evidence gap and create a better understanding of the practices leaders can adopt to improve their policy delivery and reform efforts. It has conducted research within and across countries on the effectiveness of delivery approaches in improving reform implementation, with the key findings included in this final report. It has facilitated knowledge and experience sharing among countries—for example, through the Africa Policy Forum—to equip policymakers with a deeper understanding of delivery challenges and solutions to make informed decisions. It continues to increase awareness and the uptake of research to improve schooling and learning in low-income countries.

The Education Commission leads DeliverEd with Oxford University's Blavatnik School of Government and funding from the UK Foreign, Commonwealth, and Development Office (FCDO). Other partners include the University of Toronto, the Institute for Educational Planning and Administration (under the Auspices of UNESCO), University of Cape Coast, Ghana, Institute of Development and Economic Alternatives (IDEAS) in Pakistan, World Bank, and Georgetown University in the U.S. For more information about DeliverEd, and to view the country studies and other related research and policy engagement materials, please visit www.educationcommission.org/delivered-initiative.

We are very grateful to the Blavatnik School of Government and all our research partners for their in-depth research, especially during the COVID-19 pandemic. This DeliverEd Final report is the Education Commission's interpretation of the research. For the detailed research papers themselves, please see the next page.

DeliverEd Research Products

Anderson, K., Ibarra, A., & Javaid, N. (December 2022). The Education Commission. A Case Study of the Sierra Leone Delivery Unit. DeliverEd Initiative Policy Note.

Bell, S., Asim, M., Mundy, K., Pius Nuzdor, H., Boakye-Yiadom, M., & Mensah Adosi, C. (May 2023). How do regions, districts and schools respond to the introduction of a delivery approach: Evidence from Ghana. DeliverEd Initiative Working Paper.

Bell, S., Leaver, C., Mansoor, Z, Mundy, K., Qarout, D., & Williams, M. (March 2023). The Role of Delivery Approaches in Education Systems Reform: Evidence from a Multi-Country Study. DeliverEd Initiative Working Paper.

Boakye-Yiadom, M., Leaver C., Mansoor, Z., & Iocco, MP. (March 2023). Management and performance in mid-level bureaucracies: Evidence from Ghanaian education districts. DeliverEd Initiative Working Paper.

Gulzar, S., Ladino, JF., Mehmood, MZ., & Rogger, D. (March 2023). Command and Can't Control: An Evaluation of Centralized Accountability in the Public Sector. DeliverEd Initiative Working Paper.

Malik, R. & Bari, F. (May 2023). Improving Service Delivery via Top-Down Data-Driven Accountability: Reform Enactment of the Education Road Map in Pakistan. DeliverEd Initiative Working Paper.

Mansoor, Z., Qarout, D., Anderson, K., Carano, C., Yecalo-Tecle, L., Dvorakova, V., & Williams, M. (July 2021). A Global Mapping of Delivery Approaches. DeliverEd Initiative Working Paper.

Qarout, D. (November 2022). The Accountability Paradox: Delivery Units in Jordan's Education Sector 2010–2019. DeliverEd Initiative Working Paper.

Williams, M., Leaver, C., Mundy, K., Mansoor, Z., Qarout, D., Asim, M., Bell, S., & Bilous, A. (April 2021). Delivery Approaches to Improving Policy Implementation: A Conceptual Framework. DeliverEd Initiative Working Paper.

DeliverEd Policy Products

Anderson, K., & Bergmann, J. (2022). The Education Commission. Design Choices for Delivery Approaches in Education, DeliverEd Initiative Policy Brief.

Anderson, K., & Carano, C. (2021). The Education Commission. The Challenge of Delivering for Learning DeliverEd Initiative Policy Brief.

Villaseñor, P. The Education Commission. (2021) Delivery Approaches in Crisis or Conflict Situations, DeliverEd Initiative Policy Brief.

الملخص

سعت الحكومات في جميع أنحاء العالم إلى تعزيز المساءلة عن النتائج في القطاع العام من خلال إدخال نهج تنفيذ سياسات وبرامج مركزي أو قطاعي، مثل وحدات متابعة الأداء. وإن ما تبحث به وكالات التنمية والباحثون حاليًا هو ما إذا كانت هذه النُهج قد عملت على تبسيط وتعزيز المساءلة بشكل فعال لتحقيق نتائج متماسكة ومرغوبة. ومن خلال الاعتماد على تحليل الوثائق الثانوية، والسرد التاريخي، و37 مقابلة مع المخبرين الرئيسيين في قطاع التعليم الأردني، تبحث هذه الدراسة ذات الأثر الرجعي في الافتراض أن وحدات متابعة الأداء هذه يمكن أن تحسن من أداء عملية تنفيذ السياسات العامة والبرامج التنموية من خلال تعزيز العلاقات والممارسات الادارية المبنية على المساءلة داخل النظام الاداري الحكومي وفي القطاع التعليمي بشكل عام. وتوصلت الدراسة إلى أنه في الأردن، لم تقم وحدات متابعة الأداء دائمًا بتعزيز المساءلة على النحو المتوخى. وغالبًا ما أربكت وحدات متابعة الأداء المساءلة في عملية الاصلاح، بالذات في مشاريع إصلاحية معقدة وحساسة سياسياً وخاصةً مع وجود جهات ومؤسسات متعددة داخل الحكومة وخارجها معنية بمتابعة أداء قطاع التعليم في الاردن. في حين أن هذه التعددية أدت في كثير من الأحيان إلى عواقب سلبية، مثل تأخير المشروع والازدواجية في العمل عبر السنوات ومن قبل أكثر من مؤسسة أو فريق عمل فني وإعادة التوجيه في عملية التنفيذ بالنسبة للأهداف وأولويات التنفيذ، إلا أنها أدت أحيانًا أيضًا إلى التزام مستدام بالأولويات السابقة حيث كان معدل استقالة الوزراء مرتفعًا جدا. إن الرؤى المستمدة من هذه الدراسة لها آثار على مسألة ما إذا كان إنشاء وحدة متابعة الأداء جديدة قد يؤدي إلى إرباك نظام المساءلة بدلاً من تبسيطها وتقليل انتشارها في نطاق يتضمن جهات معنية وذات مصالح متعددة.

الشكر والتقدير

أود أن أشكر الدكتور مارتن ويليامز، الذي أشرف على بحثي وقدم ملاحظات خلال عملية البحث. لقد تلقت الدراسة أيضًا دعمًا وملاحظات قيمة من الزملاء في كلية بلافاتنيك للإدارة الحكومية في جامعة أكسفورد، ولجنة التعليم، وجامعة تورنتو. وأقدم شكراً خاصاً لشينا بيل على تقديمها ملاحظات قيمة. ولم تكن هذه الدراسة ممكنة لولا تعاون وزارة التربية والتعليم الأردنية ومكتب رئيس الوزراء، بالإضافة إلى مجتمع المانحين في قطاع التعليم في الأردن. شكراً لجميع المشاركين في الدراسة، الذين أدين لهم بالكثير من الامتنان بسبب المعرفة التي شاركوها معي.

المقدمة

منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، كانت الحكومات في جميع أنحاء العالم تعاني من عدم التوافق بين طموحات السياسات العامة والنتائج التي تحققها على الأرض الواقع. وقد ناقشت الخبراء الحالية اسباب هذه التناقضات، مع تحديد الطرق التي يكون فيها فشل التنفيذ مدفوعًا بالاحتكاكات أو الخلافات المتعددة بين صناع القرارات المشرفين على عملية الاصلاح والمنفذين لتلك القرارات، بما في ذلك عدم تناسق المعلومات عن عملية التنفيذ وعدم توافق الأهداف والحوافز الضارة (على سبيل المثال، جرونينغ 2001، برينكيرهوف 2004، بيفان وهود 2006، باندیرا وآخرون 2007، بووث 2012). ولقد أدى التنفيذ الى نتائج ضعيفة أو سلبية في الكثير من الأحيان بالرغم من نيتها الحسنة وقوة السياسة أو الرنامج، مما أدى إلى التشكيك في أنواع الممارسات الإدارية والهياكل اللازمة لتوجيه عملية التنفيذ نحو النتائج المرغوبة. ويواجه صناع السياسات مهمة عاجلة تتمثل في التوجيه الفعال لجهود المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية ودفعها لتحقيق نتائج أفضل والتي يشعرون أنهم مسائلون عنها، وهناك القليل من الأدلة التجريبية بشأن فعالية هذه الجهود الإدارية في تحسين أداء عملية تنفيذ السياسات العامة والبرامج الاصلاحية، وبالتالي تحسين نتائج تقديم الخدمات العامة.

لقد حاولت الحكومات حل هذه التحديات من خلال ممارسات إدارية مختلفة، بما في ذلك المتابعة والإبلاغ الروتيني عن عملية التنفيذ للجهات المشرفة، ومراجعات الأداء المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية والتحفيز المادي والرمزي، والمساءلة عن النتائج، وتحديد أولويات الأهداف الرئيسية بمؤشرات محددة بوضوح (جرونينغ 2001، برينكيرهوف 2004، بيفان وهود 2006، باندیرا وآخرون 2007، بووث 2012، ويليامز وآخرون 2021). وقد أصبح الجمع بين الممارسات الإدارية هذه في هيكل واحد مسؤول عن مراقبة تقديم الخدمات ودفع تحسينها شائعاً في جميع البلدان حول العالم (منصور وآخرون، 2021). وتُعرف هذه الهياكل عمومًا بإسم وحدة متابعة الأداء، وعادة ما يتم وضعها في موقع مركزي في الحكومة أو مؤسسة حكومية مثل وزارة وتُكلّف بالإشراف على عمليات التنفيذ (على سبيل المثال، ويليامز وآخرون 2021). منذ سنة 2010، أصبحت وحدات متابعة الأداء نموذجًا شائعًا لتطبيق الوظائف الإدارية التي تهدف نظريًا إلى تحقيق فعالية في عملية التنفيذ وبالتالي تحقيق النتائج التنموية المرجوّة، بالإضافة إلى تأسيس نظام مساءلة أقوى حول النتائج الموعودة (على سبيل المثال، جولد 2015 و 2017، باربر 2015، بووث 2012، ويليامز وآخرون 2021). ومن بين الوظائف الإدارية التي يتم تبنّيها من قبل معظم وحدات متابعة الأداء في جميع أنحاء العالم، تقديم أو تعزيز آلية مساءلة مبسطة وواضحة تسد الفجوة بين المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية ومديريهم السياسيين أو مشرفيهم الإداريين (على سبيل المثال، جرونينغ 2001، برينكيرهوف 2004، بيفان وهود 2006، باندیرا وآخرون 2007، بووث 2012). وفي أبحاث الإدارة العامة، تُعرَّف المساءلة على أنها علاقة يكون فيها المنفذ او "الوكيل" في عملية التنفيذ ملزمًا بتبرير أفعاله والمساءلة تجاه مديره (على سبيل المثال، كلين وداي 1987، دبنيك ورومزيك 1998، ليرنر وتيتلوك 1999، مكاندليس 2001، بوليت 2003). قد يستلزم ذلك تقديم بيانات عن أداء الموظفين المعنيين في التنفيذ والمخرجات والنتائج والإجراءات المتبعة. والأهم من ذلك، أنه يستلزم تقديم تفسيرات للتأخير والفشل في تحقيق الأهداف المحددة مسبقًا وأي تحديات أخرى قد تعيق التنفيذ الفعال للسياسات العامة والبرامج الإصلاحية (على سبيل المثال، بوفينس 2007).

على الرغم من الامكانات الكبيرة المتوقعة من وحدات متابعة الأداء في وجهة نظر العديد من صانعي السياسات فيما يتعلق بتحسين نوعية الخدمات العامة ودورهم في تعزيز المساءلة عن نتائج الإصلاح، فمن الممكن أن يتم تعقيد مشاريع الإصلاح أذا تم إضافة صاحب مصلحة آخر إلى عملية التنفيذ، وبالذات في نظام مكتظ بوجود جهات تنفيذية وتمويلية متعددة وبالتالي أنظمة متابعة وتقييم متعددة وممكن

في بعض الأحيان متناقضة. ويشار إلى هذا الواقع المتعلق بإصلاح القطاع العام على أنه مشكلة "المساءلة المتعددة" أو مشكلة "المديرين المتعددين". ويبحث هذه الدراسة في حالة تقديم الخدمات بين عامي 2010 و2019 في قطاع التعليم الأردني، حيث وجدنا أن الوجود المتزامن لثلاث وحدات متابعة الأداء أثّر على عملية ونتائج إصلاح التعليم وفاقم من مشكلة المساءلة المتعددة في تنفيذ سياسات وبرامج التعليم. تهدف كل وحدة متابعة الأداء إلى جعل عملية التنفيذ أكثر كفاءة وموجهة نحو النتاجات المرجوّة من خطط أو استراتيجيات الإصلاح، وتتقاطع مع "انتداب" أو "اختصاص" الوحدات والمديريات الأخرى، وبالتالي تربك علاقات وإجراءات المساءلة. من خلال دراسة تاريخ تأسيس وتطوير تلك الوحدات في الأردن بين 2010 و2019 ودوافع تبنيها في سياق الأردني، بإمكاننا استنتاج متى ولماذا وكيف تم توظيف كل من وحدات متابعة الأداء التي تم دراستها في هذا البحث وما إذا نجحت أو عانت لتحقيق النتائج التي تسعى إلى الوصول إليها.

باستخدام المقابلات شبه المنظمة التي أجريت مع 37 من المخبرين الرئيسيين في قطاع التعليم، فإن هذه الدراسة تجيب على ثلاثة أسئلة رئيسية:
1) متى وكيف ولماذا تم إدخال وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم الأردني؟
2) كيف أثّر إدخال وحدات متابعة الأداء في الأردن على ديناميكية تقديم الخدمات العامة والمساءلة عن النتائج؟
3) ما هي العواقب المحتملة لإدخال وحدات متابعة الأداء لتعزيز المساءلة على نتائج جهود إصلاح السياسات والبرامج التعليمية في سياق الأردن؟

بالإضافة إلى المقابلات، تعتمد هذه الدراسة على تحليل الوثائق الثانوية الخاصة بوثائق استراتيجية التعليم الرئيسية، وخطط العمل، والمذكرات الداخلية، وتقارير التقييم ذات الصلة بتنفيذ سياسات وبرامج التعليم.

شير نتائج الدراسة إلى أنه إذا كانت وحدة متابعة الأداء التي تم إدخالها في الأردن غير قادرة على أن تتغى على علاقات المساءلة المتنافسة في النظام، فإن إدخالها قد يزيد من تعقيد مشكلة "المساءلة المتعددة" أو مشكلة "المديرين المتعددين". كان هذا هو الحال بشكل خاص في سياق هيئتين حكوميتين تنفيذيتين - الحكومة المعينة والديوان الملكي الهاشمي - والمجتمع الكبير من المانحين الذي كان يراقب ويموّل عملية إصلاح التعليم. في حالات استثنائية، مثل معدل الدوران المرتفع في القيادة العليا في وزارة التربية والتعليم وتطابق الأولويات بين أصحاب المصلحة مثل المانجين والمدراء داخل الوزارة، يمكن للمساءلة المتعددة أن تحافظ على الالتزام بأهداف اصلاحية سابقة بالرغم من رؤية القيادة الجديدة. يوضح هذا البحث آثار مثل هذه المعضلة على نتائج جهود تنفيذ السياسات والبرامج من خلال أمثلة على مجالات الإصلاح لديها العديد من المانحين وجهات تنفيذية والتي تم ذكرها مرارًا وتكرارًا خلال مقابلات المخبرين الرئيسيين مع موظفي الحكومة وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين. وتغطي هذه الأمثلة مشاريع الإصلاح في المجالات التالية: سياسات المعلمين وتدريب المعلمين وإصلاح المناهج واللامركزية في تحسين المدارس وتحسين نتاجات الطلاب في السنوات الاولى. وتوفر هذه الأمثلة دليلًا وصفيًا على دور المساءلة المتعددة في بعض الحالات بإخراج التنفيذ عن مساره المرغوب وتؤدي إلى الهدر في جهود المنفذين والمصادر المالية وثغرات في جهود تقديم الخدمات والتمويل.

توصلت الدراسة أيضًا إلى حالات معينة كانت فيها المساءلة المتعددة في الواقع تؤدي إلى تنفيذ فعال للسياسات والبرامج التعليمية بدلاً من عرقلته. في هذه الحالات، لا سيما حيث كان هناك معدل دوران كبير في القيادة السياسية، ضمنت المساءلة المتعددة الالتزام بأولويات إصلاح معينة سابقة- خاصة إذا شكل أصحاب المصلحة من المنفذين داخل الوزارة والمانحين ووحدات متابعة الأداء تحالف مناصرة لهذه

الأولويات. ويوضح الدليل التجريبي من خلال مثالين لمشاريع إصلاح التعليم (سياسة المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية) كيف تم تحقيق النتائج المرجوة في الأردن ضمن الإطار الزمني المتوقع فقط عندما كانت وحدة متابعة الأداء قادرة على إلغاء علاقات المساءلة المتنافسة وجعل عملية المتابعة وإعداد التقارير مركزية من خلال هيكل واحد داخل مركز الحكومة. ويقدم البحث أيضًا دراسات حالة مصغرة مختارة لمجالات الإصلاح حيث ضمنت المساءلة المتعددة الجهود المستمرة لتحقيق الالتزامات السابقة على الرغم من التغييرات المتكررة للوزراء.

على حد علمي، هناك عدد قليل من دراسات الحالة التي تبحث في عواقب إدخال وحدة متابعة الأداء في الإصلاح مع علاقات وترتيبات المساءلة الموجودة مسبقًا للمراقبة والإبلاغ عن التقدم المحرز في تقديم الخدمات العامة ونتائج الاصلاحات، وبالتالي خلق - أو زيادة تعقيد – عملية تنفيذ الإصلاح مع وجود أنظمة متعددة للمساءلة. توفر الأطر والأبحاث النظرية والتجريبية الموجودة حول مثل هذه المشكلات فرضيات وأدلة حول عواقب مشكلة المديرين المتعددين أو المساءلة الن هذه على الأداء المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية. قد تشمل الآثار تكاليف كسب التأييد وعدم الكفاءة في المتابعة والتنفيذ وازدواجية المتابعة، وزيادة استقلالية الوكيل (على سبيل المثال، جيريش 2016، شن وريني 2005، شامبرز وآخرون 2012، برينكيرهوف 2004، بووث 2012، هود وديكسون 2010). ومع ذلك، هناك القليل من الدراسات للآثار التي يمكن أن تحدثها الحلول المتوقعة لمثل هذه المشاكل (أي مركزية المساءلة أو التفويض إلى مدير واحد مقابل نهج متابعة الأداء) على آليات المساءلة الموجودة مسبقًا ونتائج التنفيذ.

وهناك العديد من دراسات الحالة التي تعرض الدور الذي يمكن أن تلعبه وحدات متابعة الأداء داخل الحكومة المركزية في إشارة إلى الأولوية للإصلاحات المحددة للمنفذين داخل المؤسسات الحكومية وحل عقبات التنفيذ (على سبيل المثال، جولد 2014 و2017، فريجارد و جولد 2015، هاريسون 2016، شركاء الأداء 2018، اليساندرو وآخرون 2014، لافونتي وجونزاليز 2018). ومع ذلك، لم تستكشف أي من هذه التجارب الموثقة أو غيرها من التقييمات بشكل شامل الآثار المترتبة على إدخال وحدة متابعة الأداء إلى نظام إيكولوجي للإصلاح مع وحدات أخرى موجودة مسبقًا لمتابعة الأداء وأنظمة للمساءلة متعددة وغالبًا ما تكون متنافسة. إن هذا الموضوع مهم للدراسة، حيث يمكن أن يكون للمساءلة المتعددة عواقب سلبية على نتائج الإصلاح وبالتالي تقويض أهداف وحدة متابعة الأداء.

تهدف هذه الدراسة إلى شقين: أولاً، توفير السرد التاريخي الأول من نوعه لتأسيس وتطور وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019. وثانيًا، تبحث هذه الدراسة في التفاعل بين وحدات متابعة الأداء والمساءلة المتعددة ونتائج جهود الإصلاح خلال هذه الفترة الزمنية، بالإضافة الى العوامل السياسية التي إما قوضت أو حسنت تقدم الوزارة نحو الأهداف المستهدفة.

تم تنظيم دراسة الحالة هذه في سبعة أقسام. يقدم القسم الأول ملخصًا للأبحاث الموجودة حول وحدات متابعة الأداء. ويصف القسم الثاني المنهجية المستخدمة لإجراء دراسة الحالة، ويحدد منهجية البحث النوعي المستخدمة، والمقابلات المختلفة التي أجريت لإثراء التحليل، بالإضافة إلى الترميز والتحليل من الناحية النظرية الذي تم إجراؤه لدراسة الحالة. ويقدم القسم الثالث ملخصًا وصفيًا لكيفية ولماذا ومتى تم إدخال وحدات متابعة الأداء في الأردن لتعزيز المساءلة في إصلاح التعليم، والإجابة على سؤال دراسة الحالة الأول. ويجيب القسم الرابع على سؤال دراسة الحالة الثانية، ويعرض تحليل الأنواع

[1] يشير هذا البحث إلى نُهج الأداء المحددة في حالة الأردن كوحدات أداء، بالنظر إلى أنها كلها منظمة كوحدات وليست عمليات.

المختلفة من علاقات المساءلة الموجودة في قطاع التعليم بين المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية وأصحاب المصلحة المختلفين. ويعرض القسم الخامس تحليل أمثلة الإصلاح التي ورد ذكرها بشل متكرر في المقابلات. وتوضح هذه الأمثلة عواقب إدخال وحدات متابعة الأداء على السياسة أو تنفيذ المشروع والنتائج التي تم تحقيقها. ويناقش القسم السادس من البحث الآثار المترتبة على النتائج المستخلصة من دراسة الحالة هذه على الاستكشافات النظرية المستقبلية للديناميكيات بين وحدات متابعة الأداء والإصلاح في القطاع العام. ويقدم القسم السابع استنتاجًا موجزًا للدراسة ذات الأثر الرجعي ويوصي بأسئلة ليتم البحث بها في البحث المستقبلي.

القسم 1: الأبحاث الموجودة والإطار النظري

1.1 وحدات متابعة الأداء كآليات لتعزيز المساءلة

يتمثل أحد الاستخدامات المقصودة لوحدة متابعة الأداء في حل تحديات التنفيذ المختلفة التي تنشأ من بيئة معقدة تتضمن كيانات إشرافية متعددة والمتابعة غير الواضحة أو غير الكافية والمصالح المتباينة بين المنفذين في كل مرحلة وطبقة من عملية التنفيذ (على سبيل المثال، سيمون 1983، روز-اكرمان 1986، ويلسون 1989، ريني وستينبور 1999، كاربنتر 2001، جرونينغ 2001، شن وريني 2005، خليل وآخرون 2007، كوبل 2005، جيلمارد 2009، دفلو زآخرون 2012، اندرسون وموينهان 2016، اندريس وآخرون 2017، رسول وروجر 2018، ادلمان وليموس 2020، رسول وآخرون 2020). وقد تشمل هذه التحديات سيناريوهات مختلفة بين الوكيل، أي المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية المنفذ، ومديره، المسؤول المشرف أو المعين السياسي. وتعتبر نظرية المدير والوكيل النموذج الأكثر استخدامًا لتحليل علاقات المساءلة في القطاع العام. إنها توفر للأكاديميين عدسة يمكن من خلالها استكشاف الاختلافات في الخلفية المؤسسية للتفاعل بين المدير والوكيل وبالتالي مقارنة الشروط التي تشرح محددات سلوك الوكيل في تنفيذ السياسة (جيلمارد 2012). ويعتمد هذا البحث على حالة الأردن لفحص الديناميكية التي تقدمها وحدة متابعة الأداء لنموذج المدير والوكيل، مع تسليط الضوء على بعض العوامل السياقية التي تخفف وتتوسط تأثيرات وحدة متابعة الأداء على عملية التنفيذ خاصة فيما يتعلق بوظيفة مساءلة الوحدة. وتسلط دراسة الحالة الضوء على الآثار المترتبة على تقديم عدة توجّهات ومشرفين عن غير قصد إلى نفس الوكيل في تنفيذ مشروع معيّن من خلال إنشاء وحدة متابعة الأداء دون دراسة واستبدال خطوط المساءلة السابقة بالوحدة الجديدة.

يمكن لوحدة متابعة الأداء من الناحية النظرية أن تستغل وجودها في قمة المؤسسة الحكومية او قربها للقيادة السياسية لتعزيز المساءلة بشكل استراتيجي ؛ وبدلاً من تفويض المساءلة إلى أصحاب المصلحة المتعددين أو المتوازيين، يمكن لوحدة متابعة الأداء تكليف وتبسيط وتحديد المسؤولية عن النتائج بوضوح من خلال سلطتها الوظيفية (على سبيل المثال، برينكيرهوف 2014، باربر 2013، باربر وآخرون 2011، برينكيرهوف 2004، جولد 2017، برينكيرهوف 2015، اليساندور وآخرون 2014). تُنشئ وحدة متابعة الأداء روتينات وتقارير للتأكد من أن عقبات التنفيذ يتم إيصالها وحلها بين الموظفين المعنيين في الوقت المناسب. تتمثل إحدى المزايا النسبية لتجميع الوظائف الإدارية مقابل وحدة متابعة الأداء في تأثيرها على وضوح التعليمات التي يتم تمريرها من المانحين السياسيين إلى وكلائهم فيما يتعلق بالأولويات والتوقعات من النتائج. وغالبًا ما يتم تقديم وحدة متابعة الأداء خصيصًا لغرض الإبلاغ عن تحديات التنفيذ وحلها في الوقت المناسب، مع جمع البيانات في كثير من الأحيان حول أداء جهود التنفيذ والنتائج المقابلة. أصبح المتابعة والتقييم أمرًا روتينيًا متكاملًا لوحدات متابعة الأداء، بعد مثال وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء البريطاني لعمليات إعداد وعرض تقارير عن أداء التنفيذ بشكل منتظم لإبلاغ رئيس الوزراء بعد اجتماعات عن مدى تقدم المشاريع الإصلاحية (ومركز تأثير السياسات، 2016). يمكن لنهج متابعة الأداء أن يعمل كحلقة وصل أساسية بين المدير السياسي والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية من خلال إجراءات الإبلاغ الروتينية والحوافز. ويضمن هذا الترتيب أن موظفي الخدمة المدنية يصبحون في المقام الأول (وربما في بعض الأحيان حصريًا) مسائلين من قبل وحدة متابعة الأداء - وبالتالي الراعي السياسي المعني - عن النتائج في المجالات الاصلاحية ذات الأولوية الوطنية (على سبيل المثال، جولد 2014 و2017، هاريسون 2016، باربر 2015).

يمكن أن يكون لوحدة متابعة الأداء أيضًا تأثير يتعلق بمركزية المسؤولية عن نتائج إصلاح معين من خلال

هيكل في قمة الحكومة أو في مواجهة راع سياسي، وبالتالي كتم المصالح والحوافز المختلفة عبر الوكلاء، مما قد يعيق أو يعارض جهود التنفيذ (على سبيل المثال،باربر 2015، هاريسون 2016، جولد 2017). وأشارت جولد في مراجعتها لعام 2017 لوحدات متابعة الأداء في جميع أنحاء العالم إلى أن وحدة متابعة الأداء قادرة فقط على تحقيق اختصاصها والنجاح إذا "لم يكن هناك تحالف قيادي خارج الوحدة يتولى مسؤولية جدول أعمال نتائج الحكومة"، وإلا واصفة هذا الحدث بأنه "علامة تحذير" لأي وحدة متابعة الأداء فيما يتعلق بقدرتها على تحقيق أهدافها المرجوة (ص 31). إن نفوذ وحدة متابعة الأداء للمساءلة والحوافز نظرًا لقربها واختصاصها من الراعي السياسي لأولويات السياسة يهدف إلى توجيه جهود الوكلاء نحو الأهداف المحددة مسبقًا في خطط الاصلاح (برينكيرهوف 2004، باربر وآخرون 2011، باربر 2013 و2015، جولد 2014 و2017، اليساندور وآخرون 2014).

وتبحث دراسة الحالة هذه في ديناميكيات الإصلاح بعد تأسيس وحدة متابعة الأداء لتعزيز المساءلة. ويبحث هذا البحث أيضاً في كيفية تنقل وحدة متابعة الأداء وإعادة تنظيم العلاقات الهرمية بين ترتيبات المساءلة الموجودة مسبقًا لضمان عدم تكرار أو تعارض أو غموض في الهيكل الإداري وتعليمات تنفيذ السياسة أو البرنامج. وتستكشف الدراسة أيضًا متى وكيف تستغل وحدة متابعة الأداء سلطتها الوظيفية والسياسية لفرض المساءلة على المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية أو "الوكلاء" (أي تلقي الرعاية السياسية من قبل القيادة السياسية او المنظمة الحكومية والإشارة إليها في تعاملها مع المنفذين داخل الوزارة). ومن المهم ملاحظة أن سلطة ونظرة المنفذ لشرعية دور الوحدة يمكن أن تختلف حسب مجال الإصلاح، وإن أحد المواضيع التي تم استكشافها من خلال الأمثلة التجريبية في القسم 5، هو ما إذا كانت وحدة متابعة الأداء تحافظ على تلك الشرعية حتى في مجالات الإصلاح الحساسة سياسياً، بما في ذلك تلك التي تجذب الكثير من اهتمام المواطنين بشكل عام.

تفترض الدراسة أنه في حالة عدم وجود هذين الشرطين (غياب المسائلات المتنافسة الأخرى والسلطة ونظرة المنفذ لشرعية دور الوحدة) للاستفادة من هذه المساءلة، فإن إدخال وحدة متابعة الأداء الى عملية تنفيذ الاصلاح يمكن أن ينشئ أو يزيد من تفاقم مشكلة المديرين المتعددين أو المساءلة المتعددة في تنفيذ السياسات والبرامج التعليمة. وتشير هذه المشكلة "إلى مشاكل العمل الجماعي المتعددة التي تواجهها المنظمات عندما يتعين عليها موازنة المصالح (المتنافسة) لأصحاب المصلحة المتعددين في إطار تقديم الخدمات المشتركة" (فوورن وآخرون 2019، ص 671). ويصف براندسما وشيلمانز (2013) ثلاثة أنواع مختلفة من علاقات المساءلة في الإصلاح العام التي يتحملها السياسيون والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية: القانونية، والمهنية (التي أشير إليها على أنها هرمية في هذا البحث)، والسياسية. تنطوي المساءلة القانونية على علاقات قائمة على العقود يمكن أن تتخذ شكل تمويل قائم على النتائج أو عقود أداء. وتشير المساءلة المهنية أو الهرمية إلى العلاقات بين المشرفين ومرؤوسيهم مع التسلسل الإداري الرسمي أو التسلسل الهرمي عبر الإدارات، والتي يمكن تحديدها من خلال الهيكل الإداري الرسمي وغير الرسمي. وأخيرًا، يمكن أن توجد المساءلة السياسية بين المعينين السياسيين والمؤسسات أو المناصب التي تتخذ قرارات التعيين تلك. وبدلاً من ذلك، يمكن أن توجد المساءلة السياسية بين المواطنين والمنظمات المدنية وسياسيهم. ويمكن لوحدة متابعة الأداء إنشاء جميع الأنواع الثلاثة من العلاقات، اعتمادًا على كيفية تصميمها ومكانها في النظام الهيكلي في القطاع العام (انظر منصور وآخرون 2021). بالنظر إلى أن أصحاب المصلحة الآخرين في إصلاح التعليم لديهم أيضًا هذه الأنواع من العلاقات، والتي لا يمكن استبدالها بسهولة، يمكن أن يؤدي إنشاء وحدة متابعة الأداء إلى ديناميكية مساءلة أكثر تعقيدًا.

[2] من المهم أن نلاحظ أن هذا البحث لا يتعمق في المساءلة العامة المدفوعة بمطالبة المواطنين بالإصلاح. في أحد الأمثلة التي تمت مناقشتها في البحث، نناقش دور نقابة المعلمين في تعقيد دور نهج الأداء؛ ومع ذلك، لم يتم التحقيق في العلاقة بين المواطن والموظف المدني في دراسة الحالة هذه.

وبدلاً من تقوية وتعزيز المساءلة، يمكن لوحدة متابعة الأداء أن تزيد من إرباكها. في بحث آخر حول المساءلة المتعددة، يشار إلى هذه النتيجة باسم "مفارقة المساءلة" (كونولي وهيندمان 2017). وبالنظر إلى هيكل نظام التعليم في الأردن، حيث تشارك الجهات المانحة والمؤسسات العامة المتعددة في الإصلاح، فمن المتوقع ظهور علاقات مساءلة متعددة داخل القطاع ويمكن أن تؤدي إلى تحديات في التنفيذ مثل تكرار الجهود وتأخير المشروع. وتُستخدم أمثلة الإصلاح الموصوفة في البحث لتوضيح ما إذا كانت هذه الفرضية تنطبق في سياق إصلاح التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019 وكيف يكون ذلك.

إن معظم الأبحاث الحالية تكون حول نُهج أو وحدات أداء بشكل أساسي في الأبحاث والمنتديات الموجهة للممارس أو التي تركز على السياسات. وقد تم تسجيل النجاحات المتصورة لوحدات متابعة الأداء في الاستفادة من المساءلة لتعزيز الأداء في العديد من منشورات السياسة، بما في ذلك تقرير شركاء الأداء (Delivery Associates) لعام 2018 حول عوامل النجاح الرئيسية في وحدات متابعة الأداء في عدد مختار من البلدان. وتشمل المنشورات الأخرى لجولد لعام 2015 و2017 لوحدات متابعة الأداء وتقرير إدارة سياسة أكسفورد لعام 2016 عن وحدات متابعة الأداء في جميع أنحاء العالم، من بين الروايات الأخرى الخاصة بالحالات التي يقدمها مركز تأثير السياسة ومراكز التوثيق المماثلة عبر الإنترنت. وتناقش بعض هذه التقارير العوامل التي قد تقوض تأثير وحدة متابعة الأداء على التنفيذ، بما في ذلك قوة الرعاية السياسية وفرض إجراءات المساءلة وتعزيز ثقافة التعاون خلال عملية التنفيذ وإنفاذ العقوبات (على سبيل المثال، باربر 2013 و2015، باربر وآخرون 2011، برينكيرهوف 2004، جولد 2014 و 2017، اليساندرو وآخرون 2014، Delivery Associates2018). ومع ذلك، فإن العوامل السياسية البارزة تؤثر على آلية المساءلة التي قدمتها وحدة متابعة الأداء لم تتم دراستها بشكل شامل. لم يتم أيضًا استكشاف عواقب المساءلة المتعددة في سياق وحدة متابعة الأداء، وبشكل أكثر تحديدًا، داخل نظام سياسي مع حكومتين تنفيذيتين بحكم الواقع، بشكل منهجي من قبل.

Photographs: © UNICEF Jordan

1.2 الإطار النظري وأسئلة البحث

لقد وثقت دراسات مختلفة الوظائف المختلفة التي تؤديها الحلول التي تتبناها الحكومات لمعالجة تحديات التنفيذ مثل نهج متابعة الأداء. وتتضمن هذه الدراسات مراجعات تطبيقية من قبل البنك الدولي، ومركز تأثير السياسات، وإدارة سياسة أكسفورد، وشركاء الأداء (Delivery Associates)، وغيرها من نماذج عرض تقديم الخدمات الفعالة (انظر جولد 2015 و2017، ومركز تأثير السياسات 2016). كان هناك حتى الآن القليل من التوحيد القياسي لتعريف نهج متابعة الأداء. ومع ذلك، سعى خبراء التعليم والإدارة العامة مؤخرًا إلى إضفاء الطابع الرسمي على تعريف نهج متابعة الأداء لتوفير لغة مشتركة وعدسة تحليلية يمكن للباحثين من خلالها تقييم تأثيرات نهج متابعة الأداء. عرف وليامز وآخرون نهج متابعة الأداء على أساس مراجعة منهجية للمؤلفات المتعلقة بالإدارة العامة، وعلم التنفيذ، وإصلاح التعليم. إنهم يعرّفون نهج متابعة الأداء بأنه "وحدة مؤسسية أو عملية منظمة داخل بيروقراطية حكومية تهدف إلى تحسين الأداء المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية وتنفيذ السياسات من خلال الجمع بين مجموعة من الوظائف الإدارية بطريقة جديدة لتحويل الانتباه من المدخلات والعمليات إلى المخرجات والنتائج" (ويليامز وآخرون 2021 ص 8). وعادة ما يتم تقديم نهج متابعة الأداء هذا في قمة مؤسسة حكومية، سواء على المستوى المركزي أو الفيدرالي أو داخل سلطة دون وطنية. وتشمل وظائف الإدارة التي ينطوي عليها نهج متابعة الأداء ما يلي: 1) تحديد الأهداف وتحديد الأولويات، 2) فرض الحوافز والمساءلة، 3) مراقبة وقياس الأداء المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية وعملية التنفيذ، 4) حل المشكلات والتعلم التنظيمي، 5) الإشارات السياسية للأهداف التي تم تبنيها كأولويات من قبل القيادة السياسية (ويليامز وآخرون 2021 ص 8). ونظرًا لأن معظم هذه الأساليب تتخذ شكل وحدة، فإن هذا البحث يستخدم مصطلح "وحدة متابعة الأداء" طوال مناقشته.

ليس بالضرورة أن تقوم وحدة متابعة الأداء بتطبيق جميع هذه الوظائف الخمس في نفس الوقت؛ يمكن أن تجمع ما لا يقل عن اثنين أو ثلاثة من هذه الممارسات لتحسين عملية تنفيذ السياسات والبرامج العامة. وتتضمن وحدات متابعة الأداء عادةً الوظائف الثلاث الأولى المذكورة أعلاه، كما لوحظ في دراسة عن وحدات متابعة الأداء في جميع أنحاء العالم بواسطة منصور وآخرون (2021). ويمكن العثور على نموذج شائع في وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في المملكة المتحدة، والذي عقده توني بلير في عام 2001 لمراقبة وتعزيز تنفيذ الإصلاحات الحكومية السبعة عشر ذات الأولوية (على سبيل المثال، جولد 2015). ويكمن الابتكار الرئيسي لوحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في الإدارة العامة في المتابعة والإبلاغ الروتيني عن أداء المهام والتقدم في الاصلاح، والجمع بين العمليات الإدارية القائمة على البيانات وإدارة أصحاب المصلحة للإشارة إلى الأولوية السياسية والإستعجال. وبينما كان هذا النموذج رائدًا في العديد من الأساليب التي نراها في الحكومات اليوم، إلا أنه ليس النهج الوحيد؛ ومع ذلك، فهو الأكثر شيوعًا.

وباستخدام هذا الإطار المفاهيمي لتحديد وفهم نهج أو وحدة متابعة الأداء، تهدف دراسة الحالة هذه إلى البحث في سؤالين متعلقين بدور وحدات متابعة الأداء في تعزيز المساءلة لتحقيق نتائج أفضل:

1)كيف أثر إدخال وحدات متابعة الأداء في الأردن على ديناميكية تقديم الخدمات العامة والمساءلة عن النتائج؟
2)ما هي عواقب إدخال وحدات متابعة الأداء في الأردن لتعزيز المساءلة على النتائج؟

1.3 المساهمات في المؤلفات الخاصة بوحدات متابعة الأداء

نظرًا لوجود القليل من المؤلفات الأكاديمية حول تأثيرات وحدات متابعة الأداء على التنفيذ بشكل عام، فإن دراسات وحدات متابعة الأداء ودورها في تفاقم المساءلة المتعددة نادرة بالمثل. يوجد القليل من المؤلفات الأكاديمية والسياساتية حول كيفية قيام الاقتصاد السياسي للمساءلة بتعديل تأثيرات الروافع - وخاصة المساءلة - التي تستخدمها وحدات متابعة الأداء لتعزيز التنفيذ. وعلاوة على ذلك، فإن الآثار السلوكية للديناميكيات السياسية الكامنة وراء عمليات وحدة متابعة الأداء يتم استكشافها فقط في المؤلفات الموجهة نحو السياسة. وهناك ندرة في الأدلة حول فعالية نهج متابعة الأداء في تعزيز تنفيذ السياسة، وهناك معلومات أقل متاحة حول كيفية إعتدال ميزات الاقتصاد السياسي الموجودة مسبقًا لتأثير نهج متابعة الأداء. ولا تزال سياسات وحدات متابعة الأداء، أي توزيع السلطة والعلاقات التي تحكم ردود أفعال المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية تجاه وحدات متابعة الأداء، غير مدروسة في المؤلفات الأكاديمية. يستكشف هذا البحث عواقب فشل وحدة متابعة الأداء في كتم علاقات المساءلة الأخرى في مجال إصلاح معين، وبدلاً من ذلك، العمل كمدير آخر يجب على الوكلاء تقديم التقارير إليه.

لا تناقش دراسات الحالة الحالية حول نهج متابعة الأداء، مثل وحدات متابعة المشاريع أو التنفيذ، الآثار المترتبة على الترتيبات القانونية أو المالية أو الترتيبات المهنية الأخرى التي تجعل الوكلاء مسؤولين أمام أصحاب المصلحة بخلاف وحدة متابعة الأداء والراعي السياسي لها. هناك مجموعة من المؤلفات السياسية التي تناقش أهمية إدخال وحدة متابعة الأداء على مقربة من الراعي السياسي للاستفادة من تلك السلطة الهرمية والسياسية في مراقبة التنفيذ وتزويد المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية بالحافز للاستجابة لتوجيهات وحدة متابعة الأداء (على سبيل المثال، جولد 2014 و2017، اليساندرو وآخرون 2014، باربر 2015). ومع ذلك، فإن دراسات الحالة هذه تعجز عن شرح العوامل التي قد تتسبب في فشل وحدة متابعة الأداء أو نجاحها في أداء مثل هذه الوظيفة. وعلاوة على ذلك، لا توجد وثائق حالية لتطور وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم في الأردن.

تساهم نتائج دراسة الحالة هذه في الحوار الأكاديمي حول عواقب المساءلة المتعددة، مضيفة وجهات النظر الناشئة من دراسة وحدات متابعة الأداء في إصلاح القطاع العام كحل لتحديات التنفيذ التي تواجهها الحكومات. وتصف الدراسة بعض النتائج المترتبة على إدخال وحدة متابعة الأداء التي تخلط بين العديد من المسؤوليات المتعلقة بتنفيذ الاصلاح، وتسلط الضوء على الخصائص السياقية التي تخفف من آثار هذه التأثيرات على نتائج الإصلاح. وأخيرًا، تقدم الدراسة أول سرد شامل لتطور وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019.

القسم 2: السياق والمنهجية

لاستكشاف الأسئلة النظرية التي تم تحديدها في القسم السابق، تعتمد هذه الدراسة على قطاع التعليم في الأردن كدراسة حالة، ودراسة ديناميكيات وعواقب إدخال وحدة متابعة الأداء (أو وحدات متعددة) لتعزيز جهود التنفيذ. إنني أنظر إلى التفاعل بين دور وحدة متابعة الأداء في ضمان المساءلة عن النتائج والترتيب الموجود مسبقًا للنظام، بما في ذلك ميزات سياسية وسياقية التي تعمل على تعديل أثر هذا التفاعل. وقد تم اختيار إصلاح التعليم في الأردن كدراسة حالة لأسباب أربعة. أولاً، خضع قطاع التعليم في الأردن لعدة إصلاحات منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وظلت نتائج التعليم راكدة (برومباشر وآخرون 2012، تويسي وآخرون 2015، اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018)، وبالتالي ظهور بعض أوجه القصور في جهود التنفيذ. ثانيًا، كانت أحدث استجابة للأردن لتحديات التنفيذ في قطاع التعليم هي اعتماد وحدة متابعة الأداء الموجودة داخل الديوان الملكي الهاشمي، والتي كانت إلى تعزيز المساءلة عن النتائج (اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية، 2016). ثالثًا، يفرض السياق السياسي في الأردن ديناميكية مثيرة للاهتمام في تقديم الخدمات نظرًا لوجود مديرين تنفيذيين يتمتعان بسلطة دستورية لصنع السياسات العامة (الديوان الملكي الهاشمي والحكومة التنفيذية). رابعًا، اجتذب قطاع التعليم الأردني استثمارات كبيرة من أصحاب المصلحة المتعددين. وقد ازداد الاهتمام بتطوير وتنفيذ السياسات والبرامج التعليمية، لا سيما بعد تدفق اللاجئين السوريين في عام 2012. وقد أدى هذا التدفق إلى تشبع في القطاع من ناحية الجهات المانحة ومزودي الخدمة، وأصبحت الآثار على التنفيذ مثيرة للاهتمام للبحث.

تعتمد دراسة الحالة هذه على مقابلات شبه منظمة مع 37 من المخبرين الرئيسيين، بما في ذلك مختلف أصحاب المصلحة الحكوميين وغير الحكوميين والدوليين المشاركين في إصلاح التعليم في الأردن. وتعتمد الدراسة أيضًا على تحليل الوثائق للاستراتيجيات الوطنية وخطط قطاع التعليم وتقارير التقييم والمذكرات التنسيقية الصادرة بين عامي 2010 و2019. وقد جاء المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية والسياسيون الذين تمت مقابلتهم من ثلاث هيئات عامة رئيسية هي: وزارة التربية والتعليم، ومكتب رئيس الوزراء، والديوان الملكي الهاشمي. أجريت جميع المقابلات بشكل شخصي باستثناء ستة مقابلات أجريت عن بعد من خلال مكالمات الفيديو. وأجريت غالبية المقابلات بين شهري يوليو وأغسطس 2019، مع مقابلات متابعة مختارة بين عامي 2020 و2021.

تم اختيار الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بعد رسم خريطة لوحدات متابعة الأداء في الدولة وأصحاب المصلحة الرئيسيين في قطاع التعليم. وقد تم اختيار بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم بناءً على توصيات مسؤولي الوزارة والجهات المانحة كأفراد شاركوا بشكل مباشر أو غير مباشر في واحدة أو أكثر من وحدات متابعة الأداء. ولم يتم تضمين الجهات المانحة التي مولت مشاريع فردية أو إصلاحات صغيرة النطاق في الدراسة؛ وركزت المقابلات بشكل أساسي على أصحاب المصلحة الذين تربطهم علاقة طويلة الأمد مع وزارة التربية والتعليم والذين عملوا بشكل وثيق مع وحدات متابعة الأداء في الأردن. تم منح المشاركين في البحث خيار عدم الكشف عن هويتهم. ولحماية إخفاء هوية هؤلاء المشاركين، فإن دراسة الحالة تستبعد أي معلومات تعريفية يمكن أن ترتبط بالمشاركين، بما في ذلك الاقتباسات المباشرة. وبالنسبة لأولئك الذين وافقوا على المشاركة دون إخفاء هويتهم في الدراسة، فإننا نقوم بتضمين معلوماتهم في الاقتباسات حيث يتم الاستشهاد بالاقتباسات المباشرة أو النتائج الجماعية.

[3] كُتبت ورقة العمل في وقت إجراء البحث الميداني.

أجريت المقابلات مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية الحكوميين بالعربية العامية (الأردنية) وتم تحويلها إلى العربية الرسمية المكتوبة، ولم تتم ترجمة النصوص إلى اللغة الإنجليزية. أجريت المقابلات مع بعض المخبرين من قطاع المنظمات غير الحكومية والموظفين السابقين لوحدات متابعة الأداء باللغتين الإنجليزية والعربية، وغالبًا ما كان يتم التبديل من لغة إلى أخرى خلال المقابلة. وقد أجريت المقابلات مع المانحين والمنظمات الدولية غير الحكومية باللغة الإنجليزية . بسبب الاختلافات بين اللغة العربية العامية والفصحى، فقد تم الإعتماد على التسجيلات الصوتية لإجراء التحليل. أجريت التحليل يدويًا، بالاعتماد على الملاحظات الميدانية والنصوص والتسجيلات الصوتية. وتم توثيق الموضوعات المتكررة من هذه المصادر، والتي أبلغت بعد ذلك بروتوكول الترميز اللاحق، والذي تضمن تنظيم النتائج الناشئة من المقابلات في هياكل تستند إلى المفاهيم الواردة في مؤلفات المساءلة.

وتركز دراسة الحالة على أربعة مجالات رئيسية للإصلاح بناءً على الإشارات المتكررة في المقابلات: التعليم الأولي للمعلمين، وسياسات المعلمين، والمناهج والتقييم، وتدخلات التعلم في الصفوف الأولى، واللامركزية في تحسين المدرسة. كانت مجالات الإصلاح هذه بارزة في جميع المقابلات التي أجريت مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية التربويين وأصحاب المصلحة الخارجيين، وكانت أيضًا الأكثر سهولة في التأكد من خلال تحليل الوثيقة. ويتضمن البحث فقط أمثلة على مجالات الإصلاح التي تم تقسيمها من خلال مصادر متعددة - إما ثلاث مقابلات مختلفة أو مقابلتين مع الوثائق الداعمة.

يحلل هذا البحث النتائج الناشئة عن مقابلات المخبرين ومراجعة الوثيقة من خلال نهج استقرائي. وقد استند التحليل إلى نهج النظرية الأساسية، حيث تم جمع البيانات باستخدام بروتوكولات المقابلة المستندة إلى النظرية، وتم إجراء التحليل في وقت واحد مع جمع البيانات، وإبراز الموضوعات المهمة والمتكررة عبر جميع المصادر. تم تنقيح بروتوكولات المقابلات بناءً على المجموعة الأولية من المقابلات مع المسؤولين الحكوميين والجهات المانحة، والتي سلطت الضوء على الموضوعات السائدة التي تتعلق بالديناميكية بين وحدات متابعة الأداء وعلاقات المساءلة الموجودة مسبقًا في القطاع. تم تطوير دليل الرموز المستخدم لتحليل بيانات المقابلة بناءً على الإطار المفاهيمي الخاص بويليامز وآخرون (2020)، وتم تنقيح الفئات من مؤلفات المساءلة بشكل استقرائي، بناءً على البيانات الناشئة والاتجاهات التي لوحظت عبر البيانات التي تم جمعها من مصادر متعددة (انظر الملحق أ). واعتمد تطوير الهياكل التحليلية على كل من المؤلفات النظرية الحالية حول وحدات متابعة الأداء والمساءلة والجولات المتكررة لفك تشفير بيانات المقابلة لاستخراج الموضوعات البارزة والأسئلة النظرية الناشئة ذات العلاقة.

لقد حددت ثلاث وحدات أداء رئيسية في قطاع التعليم الأردني والتي عملت بين عامي 2010 و2019: وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في مكتب رئيس الوزراء، ووحدة النتائج والفعالية في الديوان الملكي الهاشمي، ووحدة تنسيق التنمية في وزارة التربية والتعليم. في حين تم إنشاء كل من وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء ووحدة النتائج والفعالية كوحدات متابعة الأداء على مستوى وطني وقطاعات مختلفة، وكانت وحدة تنسيق التنمية بمثابة هيكل تنسيقي داخل وزارة التربية والتعليم فقط والذي كان عملياً وحدة متابعة الأداء والتنفيذ، واللتي تؤدي معظم الوظائف المرتبطة بنهج متابعة الأداء. وتبحث دراسة الحالة في ديناميكيات المساءلة في إصلاح التعليم وتستكشف آثارها على التنفيذ بالنظر إلى الوجود المتزامن لثلاث وحدات أداء والعديد من أصحاب المصلحة الخارجيين الذين لديهم علاقات مساءلة خاصة بهم مع وزارة التربية والتعليم من خلال رأس المال السياسي أو مراجعات الأداء أو التمويل المشروط أو عقود التمويل القائمة على النتائج.

القسم 3: إدخال وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم الأردني

يقدم هذا القسم سردًا تاريخيًا موجزًا لإنشاء وحدات متابعة الأداء الثلاث المحددة في قطاع التعليم العام في الأردن بين عامي 2010 و2019، بما في ذلك وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء، ووحدة النتائج والفعالية، ووحدة تنسيق التنمية. أقدم لمحة عامة عن الدوافع المعلنة وراء إنشاء كل وحدة، بالإضافة إلى بعض الترتيبات السياقية التي تشرح مكان ولماذا تم إنشاء كل وحدة. أقوم بإنشاء جدول زمني للوقت الذي تم فيه إدخال كل وحدة متابعة الأداء ، ووضع كل وحدة في سياق الاستراتيجية المحددة أو خطة القطاع التي كان من المفترض تنفيذها. وعلاوة على ذلك، يصف هذا القسم علاقات المساءلة التي عقدتها كل من وحدات متابعة الأداء وأصحاب المصلحة الخارجيين، مثل المانحين، مع موظفي الوزارة ومقدمي الخدمات الآخرين في القطاع، مع تحديد طبيعة هذه العلاقات (مثل السياسية و/أو الهرمية و/أو القانونية) وقنوات الإنفاذ (مثل الإبلاغ في المراحل الأولية، والحوافز المتعلقة بالوظيفة، والتمويل القائم على النتائج، وما إلى ذلك). وتكشف هذه اللمحة الوصفية عن النية وراء إدخال وحدات متابعة الأداء في الأردن والتركيز على المتابعة والإبلاغ والمساءلة لكل من الوحدات الثلاث المختلفة.

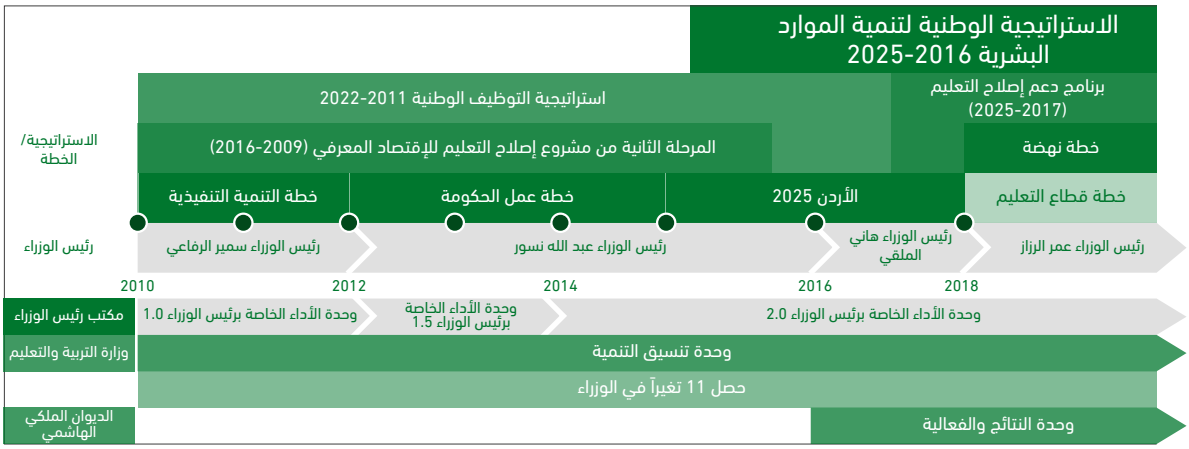
3.1. نشوء وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم العام الأردني بين عامي 2010 و 2019: مطالبة بمساءلة أقوى

ظهرت المطالبة بمساءلة أقوى عن نتائج التعليم في قطاع التعليم الأردني من أوجه القصور المتصورة لجهود الإصلاح السابقة والغموض في مسؤولية هذه النتائج (اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016، RC01 يوليو 2019، مقابلة الدكتور عمر الرزاز، 20 يوليو 2019). ومع الاستثمار الضخم في قطاع التعليم في الأردن من قبل كل من الحكومة الوطنية والجهات المانحة، كان من دواعي قلق صانعي السياسات والعاملين في مجال التنمية أن نتائج التعلم لا تزال لا تعكس التطلعات التي تم إيصالها من خلال كل استراتيجية وطنية أو قطاعية منذ العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. لم تكن هذه المشكلة محتكرة على للأردن؛ فقد ابتليت بلدان العالم بالعديد من المشاكل مثل الاقتصادات منخفضة ومتوسطة الدخل (هيئة التعليم، 2016). وصفت تقييمات البنك الدولي لجهود الإصلاح السابقة الممولة من خلال عمليات برنامج النتائج في الأردن تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي بأنه مرض ووصفت تنفيذ المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي بأنه مرضٍ إلى حد ما (البنك الدولي، 2009 و2017).

وقد تم اتخاذ قرار اعتماد وحدة متابعة الأداء - وإن كانت من قبل مؤسسات مختلفة وبقليل من التزامن أو التنسيق - لمراقبة إصلاح قطاع التعليم في الأردن في ضوء ست استراتيجيات وطنية مختلفة، وثلاث خطط إصلاح خاصة بالتعليم وأكثر من 900 مليون دولار من أموال المانحين التي لم تحقق بعد نتائج التعلم المرجوة (تنمية الموارد البشرية 2016، خطة قطاع التعليم 2018، البنك الدولي 2017). وعلاوة على ذلك، خضع قطاع التعليم لـ 11 تغييرًا في الوزراء، وهو ما تم الاعتراف به باعتباره تحديًا كبيرًا واجهه المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية والمانحون ومقدمو الخدمات الذين كافحوا للتكيف معها (تنمية الموارد البشرية 2016، RC01 يوليو 2019، DC03 يوليو 2021، DC02 يوليو 2019). ويوضح الشكل 1 أدناه الجدول الزمني لتطوير وتنفيذ مختلف الاستراتيجيات ووحدات متابعة الأداء، فضلاً عن التحولات في الإدارة الحكومية. ويوضح الشكل إنشاء ثلاث وحدات مختلفة إما بشكل حصري أو جزئي مخصصة لمراقبة إصلاح التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019. وقد تم ضم واحدة فقط من هذه الوحدات داخل وزارة التربية والتعليم للعمل بشكل حصري على مشاريع إصلاحية في قطاع التعليم.

[4] كانت جودة نصوص المقابلات التي أجريت باللغتين الإنجليزية والعربية رديئة بسبب عدم كفاية توافر الناسخين الذين يتقنون اللغتين ويمكنهم نسخ المحادثات بدقة، والتي غالبًا ما تنتقل من لغة إلى أخرى. لذلك فقد اعتمدت بشكل أساسي على التسجيلات الصوتية في التحليل.

الشكل 1: مبادة التعجيل في الوصول الى التعليم للاجنين السوريين 2016 - 2020



3.1.1 وحدة تنسيق التنمية داخل وزارة التربية والتعليم

كانت أول وحدة متابعة الأداء تم إنشاؤها هي وحدة تنسيق التنمية في وزارة التربية والتعليم. وقد تم تأسيسها في البداية كوحدة تنفيذ مشروع مانح في عام 2003 لمراقبة تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي (البنك الدولي، 2003). وبعد تقييم الإنجازات في إطار المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، أدرك مجتمع المانحين الحاجة إلى أن تصبح وحدة تنسيق التنمية أكثر اندماجًا داخل القطاع وأن يتم تنسيق العمليات والهياكل التنظيمية للوزارة عبر الإدارات ودفع إصلاح التعليم على المستوى الوطني، وبالتالي جعلها وحدة متابعة الأداء بحكم الواقع ناتج عم الممارسات الإدارية التي نفذتها الوحدة في الوزارة (البنك الدولي، 2017). تطور دور وحدة تنسيق التنمية بين عامي 2010 و2019 من دور وحدة تنفيذ المشروع بين عامي 2003 و2009 بعد التحليل الدقيق من قبل مجتمع المانحين للديناميكيات التشغيلية لإصلاح التعليم والدرس المستفاد الذي تحتاجه الوزارة "أن تعمل كميسر للتغيير بدلاً من أن تكون منفذاً للتغيير" (البنك الدولي، 2009، ص 11). ومن خلال هذا التقييم، تحول اتجاه مجتمع المانحين نحو وحدة تنسيق التنمية ومعاملتها للوحدة للسماح بمزيد من الدور القيادي داخل وزارة التربية فيما يتعلق بتطوير وتسهيل التوجيه الاستراتيجي لوزارة التربية والتعليم وجهود الإصلاح.

لم تكن مبادرة إسناد دور قيادي أكبر لوحدة تنسيق التنمية في إصلاح التعليم هي مبادرة مجتمع المانحين فقط؛ كما تمت مشاركتها أيضًا من قبل رئيس وحدة تنسيق التنمية في ذلك الوقت، والذي أفاد العديد من المخبرين من مجتمع المانحين بأنهم اقترحوا أن تنتقل الوزارة من الإصلاح القائم على المشاريع والذي يقوده المانحون إلى خطة على مستوى القطاع بقيادة وزارة التربية والتعليم. وقاد حشد من أصحاب المصلحة بشأن خطة قطاع التعليم وحدة تنسيق التنمية، التي نظمت خارطة طريق لتقديم خدمات أفضل في التعليم والتي كانت أكثر منهجية من كونها مجزأة، وكذلك محليًا أكثر من كونها مدفوعة دوليًا (RC03 يوليو 2019، DC02 يوليو 2019). ويوضح أحد التفاصيل الحداثة النسبية للتفويض: عبر جميع المقابلات مع أصحاب المصلحة خارج وزارة التربية والتعليم، كان يُعتقد أن الاسم الكامل لوحدة تنسيق التنمية بين الجهات المانحة هو "وحدة تنسيق المانحين" بدلاً من "وحدة تنسيق التنمية". وهذا يعكس حقيقة أنه لفترة طويلة، كانت الوظيفة الأساسية لوحدة تنسيق التنمية هي

[5] شغل ثلاثة أفراد مختلفين منصب رئيس الوزراء بين فترتي سمير الرفاعي وعبد الله النسور. نظرًا لأن كل واحد منهم شغل منصبه لمدة تقل عن عام، فقد استبعدته من الشكل من أجل التبسيط.

تقديم التقارير إلى الجهات المانحة وإدارة مشاريعهم بدلاً من تنسيق الإصلاح المتسق والمنهجي على مستوى القطاع. وابتداءً من عام 2017، قادت وحدة تنسيق التنمية عملية التنسيق بين الجهات المانحة ومواءمتها مع أهداف الإصلاح المشتركة.

3.1.2 وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء

كانت وحدة متابعة الأداء الثانية التي تم إنشاؤها هي أول وحدة متابعة الأداء خاصة برئيس الوزراء الأردني، والتي تم إنشاؤها في عام 2010 داخل رئاسة الوزراء كهيكل مخصص مكلف بمراقبة تنفيذ أولويات الحكومة. تم منح هذه الوحدة تفويضًا عبر القطاعات ومتابعة الخطط الوطنية. وتم إنشاء وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء داخل مكتب رئيس الوزراء؛ وكانت لديها، ولا يزال لديها حتى كتابة هذه السطور، تفويضًا عبر القطاعات بدلاً من التفويض الذي يركز فقط على التعليم. تأسست وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في عام 2010 تحت إدارة رئيس الوزراء سمير الرفاعي وحاولت تبني نموذج وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء البريطاني لضمان التنفيذ الفعال لأولويات الحكومة (بشير سلايطة يوليو 2019، الدكتور طارق عريقات أغسطس 2019، مهند الرواشدة تموز 2019). وقال أول رئيس لوحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء، الدكتور طارق عريقات، "عندما بدأنا بوحدة متابعة الأداء [وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء] .... لقد فهم [رئيس الوزراء سمير الرفاعي] أهمية وجود وحدة مماثلة لتلك الموجودة في بريطانيا في 10 داونينج ستريت لمتابعة المبادرات الحكومية المهمة في الدولة "(الدكتور طارق عريقات، أغسطس 2019).

خضعت وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء لعدة مراجعات لهيكلها وموظفيها ووظيفتها واختصاصاتها بين عامي 2010 و2019. وكما يوضح الشكل 1، قدم كل رئيس وزراء جديد رؤية ونهجًا جديدين لتفعيل إختصاص وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء. وبين عامي 2010 و2012، لم تكن وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء جزءًا مؤسسيًا من الهيكل التنظيمي لمكتب رئيس الوزراء (مكتب رئيس الوزراء، المخطط التنظيمي، بدون تاريخ). وتألف موظفو وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء خلال تلك الفترة من مستشارين وظفهم رئيس الوزراء مباشرة من خلال عملية تنافسية (مقابلة بشير سلايطة يوليو 2019، الدكتور طارق عريقات أغسطس 2019). وأدى هذا الافتقار إلى الطابع المؤسسي إلى تهميش وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في كثير من الأحيان في اجتماعات مجلس الوزراء. ولم يتم حتى عام 2014، مع إدارة الدكتور عبد الله النسور، دمج وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في التسلسل الهرمي التنظيمي وتزويدها بالموظفين من خلال الخدمة المدنية بدلاً من المستشارين الخارجيين (الدكتور طارق عريقات أغسطس 2019، مكتب رئيس الوزراء، الهيكل التنظيمي، بدون تاريخ). كان القصد من هذه المأسسة تقوية وظيفة وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء كهيكل رقابي يجعل الوزارات المعنية مسؤولة عن مؤشرات الأداء الرئيسية القطاعية في مقابل الرعاية السياسية لرئيس الوزراء، فضلا عن التسلسل الإداري والموقع داخل التسلسل الهرمي المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية.

كان الدمج التنظيمي لوحدة متابعة الأداء هذه في الوكالة المضيفة لها دور أساسي في عملها في الأردن. وعندما كانت وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء مجرد فريق خارجي مخصص، فقد تم تجاهل دور وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في اجتماعات مجلس الوزراء في تسهيل صنع السياسات عبر القطاعات وتنفيذها، وغالبًا ما أبقت مساهماتها في مثل هذه الاجتماعات الروتينية على

[6] من المهم أن نلاحظ أن قيادة وحدة تنسيق التنمية أثرت أيضًا بشكل كبير على الدور الذي لعبته الوحدة في تقديم خدمات التعليم. ضمنت القيادة القوية بين عامي 2009 و2019 أن تعمل وحدة تنسيق التنمية على حل المشكلات بدلاً من كونها مجرد ميسِّر.

الهامش (مقابلة بشير سلايطة يوليو2019، د طارق عريقات اغسطس 2019). وفي السنوات اللاحقة، لم يكن التحدي الرئيسي الذي واجهته وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء هو افتقارها إلى الشرعية الإدارية والوظيفية لفرض المساءلة على المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية، بل كان التحدي الذي يواجهها هو تفويضها الشديد بالمتابعة مع أكثر من 120 وكالة عامة، كما أن امتلاكها لأكثر من 100 مؤشر أداء رئيسي منعها أيضًا من المشاركة بشكل هادف في عملية التنفيذ والتحديات التي تواجه أي قطاع أو وزارة ذات صلة - وهو التحدي الذي استمر منذ إنشائها في عام 2010 (بشير سلايطة يوليو 2019، د طارق عريقات اغسطس 2019، مهند الرواشدة اغسطس 2019). من المفهوم أنه عند سؤال موظفي وزارة التربية والتعليم عن مساهمة وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء في إصلاح التعليم، لم يشر أي من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أن الوحدة قدمت دعمًا كبيرًا أو لعبت دورًا غير عن جمع التحديثات الشهرية للإبلاغ عن المؤشرات ذات أهمية للقيادة السياسية في رئاسة الوزراء (أرب يحيى اغسطس 2019، هند هنداوي يوليو 2019، د خولة خطاب اغسطس 2019). ومع ذلك، كان الإصدار الأخير من وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء رائدًا لأول واجهة إلكترونية لأداء الإصلاح العام للحكومة، والتي تنشر البيانات بشكل روتيني لتعكس التقدم الحكومي نحو الأهداف ذات الأولوية (مهند الرواشدة يوليو 2019).

3.1.3 وحدة النتائج والفعالية داخل الديوان الملكي

كانت وحدة متابعة الأداء الثالثة التي تم إنشاؤها هي وحدة النتائج والفعالية داخل الديوان الملكي الهاشمي. في عام 2016، أطلقت اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية استراتيجية تنمية الموارد البشرية من 2016 إلى 2025. وقد عقد الملك عبد الله الثاني هذه اللجنة لوضع رؤية وطنية وخارطة طريق لإصلاح التعليم، من التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة إلى التعليم العالي، بما في ذلك التعليم والتدريب التقني والمهني. ولضمان التنفيذ الناجح لاستراتيجية تنمية الموارد البشرية، أوصت اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية بإنشاء وحدة متابعة الأداء داخل الديوان الملكي الهاشمي لضمان المساءلة عن النتائج بغض النظر عن التغييرات في الحكومة، والتي كانت متكررة بين عامي 2010 و2019 (انظر الشكل 1).

وكما هو مذكور في استراتيجية تنمية الموارد البشرية، كان القصد من وحدة النتائج والفعالية أن تكون "جهة لمتابعة الأداء بدوام كامل نيابةً عن مجلس إصلاح تنمية الموارد البشرية - للعمل كمراقب على إصلاح تنمية الموارد البشرية بالكامل ولتحقيق النتائج" (تنمية الموارد البشرية 2016 ص 36). وكانت الوظيفة المفوضة للوحدة ذات شقين: 1) مراقبة التقدم المحرز في التنفيذ و 2) توفير الدعم التحليلي والفني لفرق التنفيذ في وزارة التربية والتعليم لحل مشكلات القدرات وتحديات الأداء (تنمية الموارد البشرية، 2016). وقد حدد قسم تنمية الموارد البشرية دور وحدة النتائج والفعالية، مشيرًا إلى أن "الوحدة ستشمل وظيفة مراقبة وتقييم ووظيفة تحليلية لتقييم التقدم المحرز في عملية تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق النتاجات المرجوّة. وبالإضافة إلى ذلك، ولضمان أن هذه الوحدة مكرسة للأداء وليس فقط المتابعة، يجب أن تتمتع الوحدة بالقدرة على حل معوقات التنفيذ والبحث باستمرار عن حلول مع الوزارات المنفذة وأصحاب المصلحة الآخرين "(تنمية الموارد البشرية 2016 ص 217).

تم إنشاء وحدة النتائج والفعالية داخل مديرية التنمية الاقتصادية في الديوان الملكي الهاشمي وكُلفت بمتابعة أولويات الإصلاح في قطاعات التعليم الابتدائي والثانوي والتعليم العالي والتعليم والتدريب التقني والمهني. وقد تم اختيار هذه الأولويات من قائمة الإصلاحات الموصى بها والمبينة في الاستراتيجية الوطنية

[7] لم يعد الرابط إلى الواجهة الإلكترونية عبر الإنترنت منذ عام 2019 يعمل.

لتنمية الموارد البشرية للفترة 2016-2025. ترفع وحدة النتائج والفعالية تقاريرها مباشرة إلى رئيس مديرية الإقتصاد في الديوان الملكي الهاشمي، وكذلك للملك عبد الله والملكة رانيا. كان للوحدة خط اتصال مباشر مع وزير التربية والتعليم ومتابعته بشكل روتيني من خلال الاجتماعات الأسبوعية. أعدت الوحدة تحديثات للاجتماعات الفصلية مع مكاتب الملك عبد الله والملكة رانيا وعقدت اجتماعات مخصصة مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية التربويين حول المجالات الرئيسية ذات الأولوية التي تهم الديوان الملكي الهاشمي والتي تتماشى مع استراتيجية تنمية الموارد البشرية (حفص ملوح يوليو 2019، د خولة خطاب اغسطس 2019، هند هنداوي يوليو 2019، RC01 يوليو 2019).

يعكس الجدول 1 تطور كل وحدة من وحدات متابعة الأداء والوظائف التي أدوها بين عامي 2010 و 2019. إن الفجوة بين الوظائف المقصودة والفعلية للوحدات هي مؤشر على التطور الذي تم إجراؤه بواسطة الاقتصاد السياسي لإصلاح التعليم. تحتاج كل وحدة إلى التكيف لتحقيق أهدافها المرجوة بشكل أفضل؛ وقد احتاجت الوحدات أيضًا إلى التكيف للتنقل بين العديد من اللاعبين في النظام التعليمي واعتماد الوظائف التي يتمتعون فيها بميزة نسبية. وتشير الطريقة التي يتم بها تكييف كل وحدة إلى الفعالية النسبية لخيارات التصميم التي تم إجراؤها لإعداد وتشغيل الوحدة المعنية. على سبيل المثال، في حين كان الهدف من وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء هو الاستفادة من المساءلة وحل المشكلات لتعزيز التنفيذ عبر الوزارات، إلا أنها لم تفعل سوى القليل من هذا - خاصة بعد تضاؤل حداثتها الأولية والدعم السياسي من رئيس الوزراء (بشير سلايطة يوليو 2019، د طارق عريقات اغسطس 2019). ومن ناحية أخرى، كثيرًا ما استشهد المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية التربويون

بوحدة تنسيق التنمية كمصدر للمشورة الفنية وحل المشكلات عندما يتعلق الأمر بتحديات التنفيذ. إن تقارب وحدة تنسيق التنمية، مادياً وعلائقيًا، من المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية من المستوى المتوسط داخل وزارة التربية، مكنها من أداء وظيفة حل المشكلات هذه بشكل أكثر فاعلية من وحدات متابعة الأداء الأخرى ذات الروابط الأضعف مع موظفي الخدمة المدنية عبر سلسلة الأداء. عندما تم تأسيسها لأول مرة، شاركت وحدة النتائج والفعالية في حل المشكلات مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية؛ ومع ذلك، تطورت هذه الوظيفة إلى المزيد من المتابعة الروتينية والتنسيق رفيع المستوى مع الوزارات الأخرى لتسهيل التمويل والتشريع وتصاريح المشروع.

الجدول 1: الوظائف المقصودة مقابل الوظائف الفعلية لوحدات متابعة الأداء في الأردن

وحدة متابعة الأداء	تحديد الأهداف والأولويات		المتابعة والقياس		المساءلة والحوافز		حل المشكلات والتعلم التنظيمي		الإشارات السياسية	
	المقصود	الفعلي	المقصود	الفعلي	المقصود	الفعلي	المقصود	الفعلي	المقصود	الفعلي
وحدة تنسيق التنمية	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓
وحدة النتائج والفعالية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓

تم تجميع هذه المعلومات من المقابلات مع الأفراد الذين شاركوا بشكل مباشر وغير مباشر في وحدات متابعة الأداء هذه، بالإضافة إلى مجموعات الشرائح الداخلية الخاصة بوحدة تنسيق التنمية في وظيفتها. ما ورد أعلاه مستمد أيضًا من استراتيجية تنمية الموارد البشرية لعام 2016.

استهدف إدخال كل من وحدات متابعة الأداء المحددة في هذه الدراسة حالات الاخفاق في عملية التنفيذ الخاصة بالقطاع. وقد تم تقديم وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء لتطبيع التقارير العامة المتكررة مقابل المؤشرات المحددة مسبقًا وبالتالي مساءلة الجهات الحكومية بشكل مستمر أمام الجمهور عن أدائها (الدكتور طارق عريقات أغسطس 2019، بشير سلايطة يوليو 2020، عمر الرزاز يوليو 2019). وفي واحدة من أحدث نسخها، في عام 2019، كان من المفترض أيضًا أن تقوم وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء "بدمج ومواءمة [الخطط الوطنية والتنموية المختلفة] في النظام [الموحد الحالي] للمساءلة" (مقابلة مع رئيس الوزراء آنذاك الدكتور عمر الرزاز يوليو 2019). تم إدخال وحدة النتائج والفعالية للتنقل في التحولات المتكررة وغير المتوقعة في الحكومة (تنمية الموارد البشرية، 2016). تم إدخال وحدة تنسيق التنمية في البداية كنوع من وحدة تنفيذ المشروع لاستراتيجية المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي التي يقودها البنك الدولي، والتي أصبحت فيما بعد خطة إصلاح التعليم متعددة المانحين (البنك الدولي، 2003، 2009، 2017). وتحولت وحدة تنسيق التنمية إلى هيكل تنسيق مركزي لجميع مشاريع الإصلاح المتعلقة بالتعليم، كما هو موضح من اسمها، وتقوم بالمتابعة والموافقة على أي وجميع الاستثمارات المقترحة لتحسين جودة التعليم وإمكانية الوصول إليه وحوكمته في القطاع العام (هند هنداوي تموز 2019، البنك الدولي 2009، نجوى قبيلات اغسطس 2019، هيكل تنسيق خطة قطاع التعليم، بدون تاريخ).

3.2 تنظيم صنع سياسة التعليم وتقديم الخدمات في الأردن

3.2.1. دور الهيئات العامة في تقديم الخدمات التعليمية

كان تعدد الجهات المشاركة في إصلاح التعليم بين عامي 2010 و2019 في الأردن ناتجًا عن الطبيعة المعقدة لتقديم خدمات التعليم، والتي لم تشمل عادةً عدة وزارات فحسب، بل شملت أيضًا مزودي خدمات من الأطراف الثالثة المسؤولين عن مختلف المدخلات والمخرجات المتعلقة بعمليات التعليم والتدريس. وقد امتد تفويض تقديم الخدمات التعليمية إلى ما هو أبعد من اختصاص الوزارة. وتشارك أكثر

[8] كانت إحدى الجهود الملحوظة لنُهج الأداء التي تم تقديمها في قطاع التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019 هي المحاولة التي بذلتها وحدة تنسيق التنمية في مواءمة مؤشرات الأداء الرئيسية والتمويل عبر الاستراتيجيات وخطط تمويل المانحين. في السابق، قام المانحون بتمويل المشاريع المخطط لها مسبقًا (مثل المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي والمرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي) بناءً على تقييمهم الخاص للفجوات واحتياجات القطاع. أدى اعتماد استراتيجية تنمية الموارد البشرية وتأثير الأزمة السورية على قدرة وجودة نظام التعليم الرسمي في الأردن إلى توفير قوة محفزة للتماسك بين أصحاب المصلحة لتبسيط وترشيد إنفاقهم وجهود التنفيذ (مقابلة أليسون وينر يوليو، مقابلة هند هنداوي يوليو 2019، DC01 يوليو 2019؛ وزارة التربية والتعليم 2018). لعبت كل من وحدة النتائج والفعالية ووحدة تنسيق التنمية أدوارًا حاسمة في حشد الدعم لعملية أكثر بساطة لتقييم الاحتياجات القطاعية ومطابقة أهداف الوزارة بالتمويل المناسب والمساعدة الفنية. وعلى الرغم من عدم تنسيقها عن قصد، إلا أن جهودهم كانت مكملة إلى حد ما في ضمان الإبقاء على المشاريع المخصصة عند الحد الأدنى وتوجيه دعم الميزانية لضمان تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية.

من 12 جهة مانحة في هذا القطاع، وقد توسعت المسؤولية رفيعة المستوى عن النتائج عبر ثلاث مؤسسات عامة مختلفة: وزارة التربية والتعليم، ومكتب رئيس الوزراء، والديوان الملكي الهاشمي (خطة قطاع التعليم 2018، تنمية الموارد البشرية 2016). ولم يكن التسلسل القيادي واضحًا دائمًا عبر هذا الهرم السياسي الظاهر.

بينما يُمنح الملك عبد الله سلطات تنفيذية في الدستور الأردني، فقد حاول الديوان الملكي الهاشمي غالبًا أن يحتل دوراً ثانوياً، نظرًا للحساسيات السياسية حول مشاركته المباشرة في صنع السياسات والتنفيذ وتوجه الاردن نحو الإصلاح الذي تديره الحكومة بدلاً من صنع السياسات من خلال الكيانات الملكية (RC01 يوليو 2019، RC02 يوليو 2019، د مازن أبو بقر يوليو 2019، د عمر الرزاز يوليو 2019). ومع ذلك، كان يُفترض أن الاستقرار النسبي للديوان الملكي الهاشمي مقارنة بالتغييرات المتكررة - والتي لا يمكن التنبؤ بها في كثير من الأحيان - في الإدارة الحكومية أكثر ملاءمة لصنع السياسات على المدى الطويل والاستمرارية في خطط أعمال الإصلاح (تنمية الموارد البشرية، 2016). وقد كان قرار اعتماد وحدة متابعة الأداء داخل الديوان الملكي الهاشمي متناقضًا إلى حد ما، نظرًا لالتزام الديوان الملكي الهاشمي بالنأي بنفسه عن صنع السياسات في الحكومة. وقد أدى ذلك إلى حالة معقدة من المشاركة النشطة المتزامنة والمتابعة المجهولة اة غير المباشرة، والتي غالبًا ما تخلط بين خطوط المساءلة - خاصة في مجالات الإصلاح التي كانت حساسة سياسياً وجذبت الاهتمام من الشعب أو نقابة المعلمين، مثل ترخيص المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية. كما أدى إلى نتائج عكسية في بعض مجالات الإصلاح حيث واجهت مشاركة وحدة النتائج والفعالية عقبات عندما تجاوزت التحديات المعوقات المالية والقانونية واللوجستية، ولكنها نشأت من الآراء السياسية المتعلقة بمحتوى الإصلاح نفسه. قال المدير السابق لوحدة تنسيق التنمية، "حقيقة أن وحدة متابعة الأداء هذه [وحدة النتائج والفعالية] موقعها في الديوان الملكي الهاشمي تعني أنها ليست في الحكومة. . . وليس لديها الكثير من الأذرع، وليس لديها الكثير من الأسنان " لدفع أداء المنفذين للسياسات العامة (هند هنداوي يوليو 2019).

على الرغم من الدوافع لتحقيق نتائج تنفيذ أفضل، فإن وحدات متابعة الأداء المختلفة هذه في بعض الحالات تعقد التنفيذ بدلاً من تعزيزه. وبالنظر إلى كل وحدة، فتتماشى الوظائف التي تم أداؤها بشكل جيد مع نوايا التصميم لواضعي السياسات الذين قدموها (انظر الجدول 1). ومع ذلك، مع القليل من التكيف مع ديناميكيات السياسية والرقابية الموجودة مسبقًا والحساسيات السياسية حول تدخل الديوان الملكي الهاشمي في العمليات المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية، فقد كافح تصميم الوظائف عبر هذه الوحدات لضمان التكامل والتآزر لتبسيط إعداد التقارير والمساءلة عن النتائج.

3.2.2 دور المانحين في تقديم خدمات التعليم

بالإضافة إلى هذه المؤسسات العامة الثلاث، يتم عادةً تمويل مشاريع إصلاح التعليم بشكل مشترك وإدارتها من خلال خطط إصلاح متعددة الأطراف تضم الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات المحلية التي تقدم أنواعًا مختلفة من الدعم لوزارة التربية والتعليم. وقد تلقت وزارة التربية والتعليم المساعدة الفنية، والمشورة بشأن السياسات، ودعم البحوث، ومساعدات التمويل، ومساعدة التنفيذ من هذه المنظمات المختلفة. ويقدم الجدول 2 ملخصًا موجزًا لخطط الإصلاح الرئيسية التي تم تبنيها بين عامي 2010 و2019.

الجدول 2: خطط إصلاح التعليم للأعوام من 2010 - 2019

خطة الإصلاح	الجهات المانحة المشاركة	إجمالي المبلغ الملتزم به	مجال الإصلاح الذي يتم التركيز عليه
المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي (2009-2016)	12 مانحًا، بما في ذلك المساهمين الرئيسيين التاليين: البنك الدولي، الشؤون العالمية الكندية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	408 مليون دولار	إصلاح المناهج، التطوير المهني للمعلمين، تقييم الطالب، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم، القراءة للصفوف الأولى، بناء المدرسة
خطة اصلاح قطاع التعليم (2009-2014)	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	45 مليون دولار	بناء المدرسة، التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، الشباب والتكنولوجيا والوظائف، التطوير المهني والاعتماد [للمعلمين والمديرين]، اللامركزية والإدارة المدرسية
برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني من أجل النتائج (2017-2025)	البنك الدولي	200 مليون دولار	التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، تقييم المناهج والطلاب، تقييم المعلمين واعتمادهم، تعليم اللاجئين السوريين
خطة قطاع التعليم (2018-2022)	أكثر من 7 مانحين، بما في ذلك المساهمون الرئيسيون التاليون: البنك الدولي، الشؤون العالمية الكندية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ووزارة الخارجية والكومنولث والتنمية	209 مليون دولار تقريباً من الدعم خارج الميزانية في سنة 2018 1.3 مليار دولار من مصروفات الوزارة الفعلية في سنة 2018 202 مليون دولار تقريباً من الدعم خارج الميزانية في سنة 2019 1.3 مليار دولار من مصروفات الوزارة الفعلية في سنة 2019	إصلاح المناهج، التطوير المهني للمعلمين، تقييم الطالب، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم، القراءة للصفوف الأولى، بناء المدرسة

* المصادر: وزارة التربية والتعليم، 2022، البنك الدولي، 2017، وزارة التربية والتعليم، وحدة تنسيق التنمية، 2014

وقد كانت هناك أربع خطط أو استراتيجيات قطاعية رئيسية تحكم إصلاح التعليم بين عامي 2010 و 2019، بعضها يتقاطع مع بعضها البعض والبعض الآخر يتعاقب مع الخطط السابقة. بين عامي 2009 و 2016، كانت خطة القطاع الأساسي هي المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، والتي قادها البنك الدولي، ولكنها شملت أيضًا مانحين آخرين مثل الشؤون العالمية الكندية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. كان مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي عبارة عن خطة إصلاح شاملة تناولت مختلف مكونات نظام التعليم، بما في ذلك التطوير المهني للمعلمين، وإصلاح المناهج الدراسية، وتكنولوجيا التعليم، وجمع البيانات والمتابعة، وتطوير المدرسة. وكانت خطة اصلاح قطاع التعليم التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تتقاطع مع المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، والتي ركزت على تنمية الطفولة المبكرة، والشباب، والتكنولوجيا والمهن، وإعداد المعلمين والبيئة المدرسية، ودور البيانات في صنع القرار (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2014). بعد إغلاق المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، جدد البنك الدولي تمويله لجهود الإصلاح في الأردن وطور برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني 2017-2025، والذي انطلق من حيث توقفت المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، والتوسع في جودة التدريس والمناهج الدراسية، بالإضافة إلى مشاريع أخرى لتعزيز النظام، بما في ذلك تقييم المعلمين وأنظمة إدارة البيانات والموارد البشرية.

3.2.3 إجراءات ومصادر وقنوات المساءلة في إصلاح التعليم، 2010-2019

قبل الخوض في الآثار المترتبة على المساءلة المتعددة على عملية التنفيذ لإصلاح التعليم، من المهم وصف اللاعبين الرئيسيين وكيف قاموا بتأسيس المساءلة مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية في الوزارة. بعبارة أخرى:

1) من الذي حمّل المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية مسؤولية نتائج التنفيذ، سواء بشكل رسمي أو غير رسمي؟

2) ما كانت مصدر (مصادر) الشرعية التي بررت هذه العلاقات المبنية على المساءلة؟

3) ما أنواع الإجراءات الروتينية التي مكنت وحدات متابعة الأداء والجهات المعنية الأخرى تطبيق وظيفة المساءلة؟

يتوافق تعدد وحدات متابعة الأداء والجهات المعنية الأخرى وهيئات الإشراف على الإصلاح مع قنوات وتبريرات مختلفة - ومتعددة في كثير من الأحيان – لفرض المساءلة على منفذي الاصلاح. يوضح الجدول 3 أدناه أنواع علاقات المساءلة التي كانت موجودة في قطاع التعليم بين عامي 2010 و 2019. وقد استفاد أصحاب المصلحة المختلفون من أنواع مختلفة من علاقات المساءلة، وأحيانًا أنواع متعددة عبر سياقات مختلفة. يسلط الجدول 3 الضوء على أصحاب المصلحة الذين شاركوا في مشاريع الإصلاح المختلفة ويصف كيف مارسوا إشرافهم على التنفيذ وإعداد التقارير. ويسلط الجدول 3 الضوء أيضًا على طبيعة علاقات المساءلة التي أقامها كل من أصحاب المصلحة هؤلاء، بما في ذلك وحدات متابعة الأداء، مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية ومقدمي الخدمات في مجال التعليم.

عقدت وحدات متابعة الأداء وأصحاب المصلحة الآخرون ثلاثة أنواع من علاقات المساءلة مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية، الموضحة هنا بما يتماشى مع إطار عمل براندسما وشيلمانز (2013). أولاً، كان هناك العلاقة القانونية للمساءلة التي تم إدارتها من خلال المؤشرات المرتبطة بالصرف المحددة مسبقًا أو المدفوعات المرتبطة بالنواتج المحددة في العقود القانونية. ثانيًا، كانت هناك مساءلة سياسية والتي تمثل اما في قرارات عليا متعلقة بتعيينات سياسية مثل اختيار الوزراء ومدّة خدمتهم في الحكومة. وقد تم توجيه هذه المساءلة السياسية من قبل القيادة السياسية العليا أو تم توجيهها من قبل المواطنين الأردنيين والمجتمع المدني والمنظمات الأخرى، مثل نقابة المعلمين، من خلال مطالبتهم بنتائج أفضل للمعلمين والطلبة أو تغييرات في الإدارة الحكومية. ثالثًا، كانت هناك مساءلة هرمية ممثلة في الترتيب الإداري للحكومة وعمليات تقييم أداء الموارد البشرية بين موظفي الخدمة المدنية. هذا النوع من العلاقة الهرمية لم يكن موجودًا فقط بين موظفي الخدمة المدنية ولكن أيضًا بين الحكومة أو المؤسسات العامة - على سبيل المثال، بين رئاسة الوزراء والوزارات ذات الصلة، حيث تقدم الوزارات تقاريرها إلى مكتب رئيس الوزراء. وكانت هناك أيضًا علاقة هرمية ضمنية بين الديوان الملكي الهاشمي وكل من مكتب رئيس الوزراء والوزارات ذات الصلة. تم توجيه كل من هذه العلاقات بطرق مختلفة. على سبيل المثال، تم ممارسة المساءلة السياسية بين مكتب رئيس الوزراء أو الديوان الملكي الهاشمي والوزارات ذات الصلة من خلال إجراءات إعداد التقارير الأولية والتهديدات المتصورة للسمعة المهنية والاحترام، بالإضافة إلى التهديدات الموثوقة لمدة خدمة المعينين السياسيين في مناصبهم. (RC01 يوليو 2019، مقابلة الدكتور طارق عريقات 8 أغسطس 2019).

تم توجيه المساءلة الهرمية من خلال الحوافز المتعلقة بالوظيفة، مثل الترقيات أو إعادة التعيين إلى الإدارات المختلفة، وقد يكون هذا قد حدث من خلال عمليات الموارد البشرية المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية أو من خلال سلطة التعيين التي كانت لدى الديوان الملكي الهاشمي على رؤساء الوزراء والوزراء الآخرين. وأخيرًا، تم توجيه المساءلة القانونية من خلال العقود، والتي ترتبط بشكل عام بالمدفوعات المالية عند إثبات اكتمال المشروع وتحقيق مؤشرات الأداء الرئيسية. وعادة ما يتم إبرام هذه العقود بين الجهات المانحة والحكومة أو بين مقدمي الخدمات والمانحين أو الحكومات.

الجدول 1: الوظائف المقصودة مقابل الوظائف الفعلية لوحدات متابعة الأداء في الأردن

الوحدة/أصحاب المصلحة	التصميم والوظائف			
وحدة تنسيق التنمية	التفويض	إدارة جميع المشاريع الممولة من المانحين، وكذلك ضمان تنفيذ خطة قطاع التعليم		
	إجراءات المتابعة والتقييم		قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى
		لجنة السياسات والتخطيط والتنسيق الشهرية		
		اجتماعات شهرية لمجموعة العمل الفنية		
		اجتماعات اللجنة التوجيهية ربع السنوية		
		اجتماعات نصف سنوية للجنة التوجيهية رفيعة المستوى		
		التقرير السردي السنوي		
		الاجتماعات اليومية أو أسبوعية مع المديريات داخل الوزارة		
	حوافز	السمعة / التقدير	كيفية المساءلة	هرمية (بين الأقسام)
		الأمن الوظيفي (المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية) من الناحية العملية، لن يتم طرد المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية ولكن قد يتم إعادة تعيينهم في إدارات أخرى لتقليل الاضطراب في عملية التنفيذ.		
وحدة النتائج والفعالية	التفويض	ضمان تنفيذ الأولويات المدرجة في استراتيجية تنمية الموارد البشرية 2016-2025		
	إجراءات وحدة النتائج والفعالية	لقاءات أسبوعية مع الوزير	قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى
		اجتماعات ربع سنوية مع الملك عبدالله والملكة رانيا والوزير		السمعة/التقدير
		عمليات تحقق مخصصة مع موظفي وزارة التربية والتعليم وأصحاب المصلحة الآخرين		الحوافز المتعلقة بالوظيفة (للمعينين السياسيين)
	الحوافز	السمعة/التقدير	كيفية المساءلة	سياسية
		الأمن الوظيفي (للوزراء)		هرمية (بين المؤسسات)
وحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء	التفويض	ضمان تنفيذ الأولويات الوطنية في جميع القطاعات والهيئات العامة.		
	إجراءات المتابعة والتقييم	شهرياً	قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى
		تقرير سنوي		السمعة/التقدير
		الواجهة الإلكترونية عبر الإنترنت (عامة)		الحوافز المتعلقة بالوظيفة (للمعينين السياسيين)
	الحوافز	السمعة/التقدير	كيفية المساءلة	سياسية
		الأمن الوظيفي (للوزراء)		هرمية (بين المؤسسات)
البنك الدولي	التفويض	ضمان تنفيذ برامج البنك الدولي: المرحلة الأولى من مشروع اصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي، والمرحلة الثانية من مشروع اصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي، وبرنامج دعم اصلاح التعليم الأردني		
	إجراءات المتابعة والتقييم	البعثات السنوية	قناة المساءلة	التمويل على أساس النتائج
		مذكرات المساعدة		
		الواجهة الإلكترونية للتعليم		
		تقارير التدقيق		
		إطار عمل P4R		

	الحوافز	صرف الأموال (المؤشرات المرتبطة بالصرف)	كيفية المساءلة	قانونية
وزارة الخارجية والكومنولث والتنمية	التفويض	ضمان تنفيذ برامج وزارة التنمية الدولية البريطانية تحت (EDRIL) و AAS		
	إجراءات المتابعة والتقييم	المشاركة في الاجتماعات التي تنظمها وحدة تنسيق التنمية الرئيس المشارك لـ EDG	قناة المساءلة	التمويل المستند إلى النتائج/ التمويل المرتبط بالنواتج (عقود مزود الخدمة، مكملة لأموال المانحين الأخرى)
	الحوافز	صرف الأموال المرتبطة بمنجزات العقد مع مقدمي الخدمات	كيفية المساءلة	قانونية
الشؤون العالمية الكندية	التفويض	ضمان تنفيذ البرامج المتفق عليها في إطار الدعم المباشر والمباشر خارج الميزانية وبرنامج دعم اصلاح التعليم الأردني		
	إجراءات المتابعة والتقييم	مقيمو البرنامج الآخرين مراقبة وتقييم وحدة تنسيق التنمية (في الممارسة) قسم البحوث والتخطيط الاستراتيجي (نظرياً)	قناة المساءلة	التمويل المستند إلى النتائج/التمويل المرتبط بالنواتج (عقود مزود الخدمة، مكملة لأموال المانحين الأخرى) ** من المهم ملاحظة أن الشؤون العالمية الكندية تحدد عادة الفجوات في القدرات وتستثمر في بنائها بدلاً من حجب الأموال.
	الحوافز	صرف الأموال المرتبطة بمنجزات العقد مع مقدمي الخدمات	كيفية المساءلة	قانونية
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	التفويض	ضمان تنفيذ برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج دعم إصلاح التعليم الأردني		
	إجراءات المتابعة والتقييم	مقيمو البرنامج الآخرين	قناة المساءلة	التمويل على أساس النتائج (عقود مقدم الخدمة)
	الحوافز	العقود مع مقدمي الخدمة من القطاع الخاص	كيفية المساءلة	قانونية
مؤسسة الملكة رانيا	التفويض	إعلام السياسات والبرامج بناءً على الأدلة		
	إجراءات المتابعة والتقييم	اجتماعات اللجنة التوجيهية ربع السنوية ورش العمل ربع السنوية مذكرات مخصصة للوزير	قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى التمويل المستند إلى النتائج (مقدمو خدمات المتعاقد معهم من الباطن)
	الحوافز	مربوطة بالديوان الملكي الهاشمي مربوطة بالوزير	كيفية المساءلة	سياسي قانوني
أكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين	التفويض	تقديم الخدمة (تدريب المعلمين، الأولي والمستمر)		
	إجراءات المتابعة والتقييم	المتابعة والتقييم الداخلي مرقابة وتقييم وحدة تنسيق التنمية	قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى
	الحوافز	شروط التمويل من المانحين مربوطة بالديوان الملكي الهاشمي	كيفية المساءلة	سياسي قانوني
المركز الوطني لتطوير المناهج	التفويض	إدارة ومراقبة وتنفيذ إصلاح المناهج		
	إجراءات المتابعة والتقييم	اجتماعات اللجنة التوجيهية الخط المباشر لمكتب الملكة رانيا الخط المباشر إلى مكتب رئيس الوزراء	قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى
	الحوافز	مربوطة بالديوان الملكي الهاشمي ومكتب رئيس الوزراء	كيفية المساءلة	سياسي هرمي (بين المؤسسات)

نقابة المعلمين	التفويض	الدفاع عن التقدم الوظيفي للمعلمين، وظروف العمل، والحالة		
	إجراءات المتابعة والتقييم	البيانات الإعلامية	قناة المساءلة	الرقابة العامة
		البيانات الصحفية الرسمية		
		لقاءات مع الوزير		
	الحوافز	المظاهرات	كيفية المساءلة	سياسي
		الاضرابات		
		التغطية الإعلامية		

وعادة ما تخضع المنظمات التابعة للحكومة أو الديوان الملكي الهاشمي للمساءلة السياسية والتسلسل الهرمي، بينما يتحمل المانحون علاقات قانونية لفرض المساءلة. مارس المانحون مساءلتهم مع الوزارة ومقدمي الخدمات من خلال العقود القائمة على الإنجازات. في حين اعتمد جميع أصحاب المصلحة على إعداد التقارير الأولية وصياغة التقارير السردية لضمان المساءلة، وقد مال المانحون أيضًا إلى استكمال إجراءات الإبلاغ الروتينية بتقييمات خارجية لإجراء تقييمات غير متحيزة لتنفيذ المشروع والنتائج. ساهمت تقارير التقييم هذه في نهاية المطاف في التخطيط والميزنة لخطط الإصلاح المستقبلية، وبالتالي ممارسة أشكال غير مباشرة من المساءلة وخلق حوافز للبيروقراطيين. واشترطوا صرف الأموال بناء على تقديم المخرجات أو ربط التمويل بالمؤشرات التي التزمت الوزارة بتحقيقها. كانت القناة الرئيسية لتفعيل المساءلة عن مشاريعهم الإصلاحية هي التمويل المستند إلى النتائج، وفي بعض الحالات، تقييمات الأطراف الثالثة للتنفيذ لتوجيه دورات الميزانية المستقبلية (على سبيل المثال وحدة تنسيق التنمية 2014، والبنك الدولي 2016).

ومن بين المنظمات غير الحكومية التابعة للملكة رانيا، كانت المصادر الرئيسية للمساءلة سياسية وقانونية. كان الشكل السياسي للمساءلة قائماً على علاقتهم بالديوان الملكي الهاشمي وخط الاتصال المباشر مع وحدة النتائج والفعالية ووزير التربية والتعليم. في بعض الحالات، يتم تمويلهم لتقديم الخدمات (مثل أكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين) أو المساعدة الفنية (مثل مؤسسة الملكة رانيا)؛ لذلك فقد تحملوا المسؤولية القانونية عن النتائج من خلال العقود القائمة على الإنجازات التي عقدوها مع مستشارين ومزودي الخدمة (على سبيل المثال وحدة تنسيق التنمية 2014، هند الهنداوي يوليو 2019، حفص ملوح يوليو 2019، مذكرة داخلية لوزارة التربية والتعليم حول سياسات المعلمين، بدون تاريخ). وقد أقامت الكيانات الأخرى شبه المستقلة أو المستقلة، مثل المركز الوطني لتطوير المناهج، علاقات مساءلة سياسية وهرمية مع الوزارة. جاءت مساءلتهم السياسية من ارتباطهم المباشر بوحدة النتائج والفعالية ووحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء. ترتكز مساءلتهم الهرمية على إختصاصهم القانوني لإدارة ومراقبة وتنفيذ إصلاح المناهج وتقييم الطلبة في الدولة، وبالتالي يحل محل الإختصاص السابق لوزارة التربية والتعليم فيما يتعلق بإصلاح المناهج الدراسية. كما جعل المجتمع المدني الوزارة مسؤولة عن الإصلاح - وتحديداً إصلاح سياسة المعلمين. كان مصدر مساءلة نقابة المعلمين سياسيًا، تم توجيهه من خلال ارتباطه بالجمهور العام وقدرته على حشد إضرابات المعلمين، والرقابة العامة، والمطالبة العامة بنتائج معينة.

وتعتبر المصادر والإجراءات الروتينية وقنوات المساءلة المستخدمة في قطاع التعليم ذات صلة بالمناقشة حول المساءلة المتعددة وكيف أدى إدخال وحدات متابعة الأداء إلى إرباك مثل هذا التحدي في التنفيذ. في القسم التالي، يتم استخدام هذه الإجراءات والمصادر وقنوات المساءلة لشرح لماذا وكيف أدى تنفيذ إصلاح التعليم بين عامي 2010 و2019 إلى بعض التأخيرات، وإعادة توجيه الأهداف، وازدواجية الجهود في مجالات معنية في عملية الاصلاح. في حين أن هذه الأنواع من المساءلة يمكن أن تفسر بعض تحديات إصلاح التعليم في الأردن، فإنها تشرح أيضًا بعض النجاحات التي تحققت من خلال

إشراك وحدة متابعة الأداء التي كانت قادرة على تبسيط المساءلة وتعزيز التنفيذ من خلال مثل هذه الإجراءات الروتينية. يتم وصف السياق الذي كانت فيه وحدة متابعة الأداء ناجحة أو غير فعالة في رفع مستوى المساءلة لتحسين التنفيذ في القسمين الرابع والخامس.

القسم 4: آثار المساءلة المتعددة على تنفيذ السياسات والبرامج

أدى اعتماد وحدات متابعة الأداء في مشهد من علاقات المساءلة القائمة مسبقًا والسياسات الحساسة بين اثنين من المديرين التنفيذيين إلى عواقب مختلفة على تنفيذ المشروع، بما في ذلك تأخيرات المهام والازدواجية في استثمار المصادر البشرية والمالية وإعادة التوجيه في جهود التنفيذ. ويمكن ملاحظة ازدواجية المهام والتأخير من خلال تتبع مشاريع الإصلاح عبر السنوات وعبر الاستراتيجيات وضمن خطط التنفيذ الخاصة بأصحاب المصلحة، بما في ذلك الأهداف والجداول الزمنية.

4.1 طهاة كثيرون، وصفات مختلفة: تعدد القائمين بالإصلاح

أشارت المقابلات مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية في الوزارة إلى أن وجود العديد من أصحاب المصلحة الذين يتحملون شكلاً من أشكال المساءلة عن النتائج يعني أيضًا وجود أطر مراقبة وتقييم متعددة تم قياس أداء المنفذين على أساسها، بما في ذلك المؤشرات التي تم تحديدها بشكل مختلف في كل من خطط الاصلاح والأهداف التي لم تكن دائمًا تتماشى مع جميع أطر العمل (حفص ملوح يوليو 2019، د خولة خطاب اغسطس 2019، يوسف أبو شعر اغسطس 2019). كان تقديم التقارير إلى مختلف أصحاب المصلحة أكثر من مجرد ضغط على وقت المنفذين المحدود؛ كما أدى إلى تعقيد قدرتهم على التركيز على مهمة واحدة حسب أولويات التنفيذ، حيث كانت التقارير مصحوبة عادةً بمجموعة جديدة من التعليمات التي تتعارض أحيانًا مع التعليمات السابقة من مديرين مختلفين أو نفسهم (حفص ملوح يوليو 2019، د. خولة حطاب اغسطس 2019). وبحسب مقابلة مع الدكتورة خولة حطاب، كان عليها في وزارة التربية والتعليم "التعامل مع أصحاب المصلحة مثل مكتب رئيس الوزراء، ومثل الديوان الملكي؛ والآن [لديها] العديد من أصحاب المصلحة الذين يأخذون نفس المعلومات. وهذا يسبب نوعا من الاضطراب وإساءة استخدام السلطة".

وغالبًا ما أبلغت الإدارات داخل الوزارة عن مشاريع مماثلة باستخدام معلومات مختلفة، بناءً على التفضيلات والطلبات الخاصة بأولويات صاحب المصلحة والمؤشرات التي يتابعها. يعرض الجدول 4 أدناه مشاريع الإصلاح المختلفة التي شارك فيها العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك كل من الممولين والمنفذين. وكما هو متوقع، حدثت مشاركة معلومات مكررة دون مواءمة مصادر البيانات. أدى ذلك غالبًا إلى إهدار الوقت، وتدفقات معلومات غير واضحة، وتصورات متضاربة للتقدم المحرز في كل مجال من مجالات الإصلاح (حفص ملوح يونيو 2020 ، DC03 يوليو 2021، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2020). وتم الإبلاغ عن هذا التحدي أيضًا في تقييم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لفجوات المتابعة والقدرات داخل الوزارة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2019).

تجاوزت تكاليف هذا التعددية خسائر الكفاءة بسبب تكاليف المتابعة. مع كل إطار عمل للمراقبة والمساءلة التنظيمية جاءت تكاليف الضغط من أجل رؤى ومراحل محددة للتنفيذ. في حين أن ازدواجية الجهود في إعداد التقارير تنبع جزئياً من أوجه القصور في تبادل المعلومات وملكية البيانات وتدفقات

[9] أ"نا بتعامل مع مؤسسة مثل وزارة التربية والتعليم بتعامل فيه عن جهات مثل الرئاسة، في مثل الديوان صار في عندي أنا متعدد جهات متعددة عمالها بتأخذ نفس المعلومة. هذا الحكي بيعمل نوع من التشويش، عم بيعمل نوع من الضغط واستخدام السلطة يما لا يثنى"

الاتصالات عبر الإدارات (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2019)، فقد أشارت المقابلات مع موظفي وزارة التربية والتعليم إلى أن أطر إعداد التقارير المختلفة لكل جهة رقابية تتطلب تفاصيل مختلفة للمعلومات للإبلاغ عن مشاريع مماثلة (مقابلات حفص ملوح يوليو 2019 ويونيو 2020، مقابلة الدكتورة خولة حطاب اغسطس 2019). لم تكن الجداول الزمنية لتقديم التقارير إلى أصحاب المصلحة متوافقة دائمًا، وكذلك أنواع المعلومات المطلوبة لمختلف جوانب التقدم في التنفيذ. أشارت المقابلات مع موظفين الوزارة أن كان هناك تكلفة عالية للوقت الذي يقضيه المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية لتلبية مطالب كل من التقارير الرسمية وغير الرسمية المطلوبة من قبل مختلف وحدات متابعة الأداء وأصحاب المصلحة (مثل المانحين) والتي أدّت إلى تعطيل العمل الفعلي الذي يقوم به الموظفون لإنجاز الأنشطة الفنية والتنفيذية (حفص ملوح يوليو 2019، د. خولة حطاب اغسطس 2019). وغالبًا ما تؤدي إجراءات إعداد التقارير والمتطلبات المتباينة إلى استنفاد الوقت المحدود والموارد المالية لوزارة التربية والتعليم، مما يؤدي إلى تحديات مع استكمال المشروع حسب الجداول الزمنية والأهداف المحددة.

وقد أدى وجود أطر عمل متعددة وجهات رقابية مختلفة إلى عدم الوضوح حول من يملك مشاريع إصلاح معينة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2019 أ). وعلى الرغم من الجهود المبذولة لإنشاء إطار مراقبة وتقييم واحد لتنفيذ خطة قطاع التعليم، كان تعدد إجراءات المتابعة واختلاف المؤشرات المستهدفة لكل جهة مانحة ومؤسسة حكومية، مثل مكتب رئيس الوزراء والديوان الملكي الهاشمي (انظر الجدول 5)، عائقًا لفعالية المتابعة والتقييم. وعلاوة على ذلك، أضافت عمليات تدقيق الطرف الثالث التي تم

Photographs: © UNICEF Jordan

[10] أقر البنك الدولي بالتحدي المتمثل في وجود عمليات مراقبة وتقييم متعددة عبر الجهات المانحة وداخل وزارة التربية في تقييم المشروع للمرحلة الثانية من مشروع اصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي. أكد تقرير البيانات والأدلة لبرامج التعليم الخاص بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لعام 2019 استمرار المشكلة.

التعاقد عليها من قبل الجهات المانحة لتقييم تنفيذ وأثر برامجها مزيدًا من الضغط على موظفين الوزارة التربية والتعليم للاستجابة لطلبات المتابعة وتزويد البيانات. كما ذكر أحد المخبرين الرئيسيين من مجتمع المانحين، "يتطلب الأمر [من موظفي وزارة التربية والتعليم] طاقة كبيرة لخدمة احتياجات [المانحين] فيما يتعلق بالبيانات والمساءلة" (أليسون وينر، أغسطس 2019).

وكانت وظيفة المتابعة في وزارة التربية والتعليم تمثل تحديًا منذ إطلاق وتنفيذ المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي. وقد وجد تقرير البيانات والأدلة لبرامج التعليم الصادر عن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لعام 2019 أن الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالمتابعة والتقييم والتعلم كانت مجزأة بين إدارات وزارة التربية والتعليم. على الرغم من الجهود المبذولة لتبسيط عملية إعداد التقارير من خلال وحدة تنسيق التنمية ، فقد تعرقل التقدم بسبب قيود الموارد البشرية داخل الوحدة. ومع ذلك، لم تكن هذه ظاهرة حديثة. ويوضح الجدول 5 مجالات الإصلاح التي تتركز بشكل كبير في مشاركة أصحاب المصلحة، بما في ذلك السياسات المتعلقة بالمعلم وإصلاح المناهج الدراسية. وقد أصبح انتشار الجهات المانحة ومقدمي الخدمات في قطاع التعليم الأردني أكثر وضوحًا بعد عام 2012، عندما ولّدت أزمة اللاجئين في الأردن طلبًا على مزيد من التمويل ودعم التنفيذ. وكان تكامل الجهود، رغم محاولاته والاعتراف به على أنه أكثر كفاءة، محدودًا بسبب السياسة حول دعم الميزانية.

الجدول 1: الوظائف المقصودة مقابل الوظائف الفعلية لوحدات متابعة الأداء في الأردن

المجال/الركيزة	المنطقة المستهدفة	المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي 2009 – 2016	تنمية الموارد البشرية (2016-2025)	برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني (2017-2022)	خطة قطاع التعليم (2018-2022)	نهضة (2019-2020)	مكتب رئيس الوزراء	الديوان الملكي الهاشمي	وحدة تنسيق التنمية	المانح	المنظمات غير الحكومية
تنمية الطفولة المبكرة	توسيع تنمية الطفولة المبكرة		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	الإلتحاق في تنمية الطفولة المبكرة		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	اعتماد وترخيص تنمية الطفولة المبكرة		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الموارد البشرية	معايير التدريس	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
	تحسين جودة التدريب الأولي للمعلمين		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓
	لائحة ترخيص المعلمين		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
	التطوير المهني المستمر للمعلمين	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
الجودة	تحديث المناهج الوطنية	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		
	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في استراتيجية التعليم	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المدارس والتدريس	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	مشروع القراءة والرياضيات			✓	✓				✓	✓	✓
تقوية النظام	برنامج تطوير المدارس والمديريات				✓				✓	✓	✓

قد لا تتطابق صياغة الأهداف/مؤشرات الأداء الرئيسية مع الصياغة الدقيقة في الاستراتيجيات المختلفة حيث تم تأطيرها بشكل مختلف عبر الوثائق. نقوم بتضمين الهدف الأوسع في الجدول. ** لا تتعمق هذه الدراسة في جهود الإصلاح المتعلقة بإدماج اللاجئين السوريين في التعليم الرسمي وغير الرسمي. هذه الدراسة لا تبحث عن فعالية تنفيذ مشاريع متعلقة باللاجئين السوريين.

[11] يبدو أن وظيفة وحدة تنسيق التنمية مرتبطة بالفرد الذي يقود الوحدة، وعادة ما يكون مستشارًا يتم تعيينه من خارج الخدمة المدنية. وفقًا للمقابلات التي أجريت مع العديد من المانحين وموظفي وزارة التربية والتعليم، شكلت هذه القيادة الطريقة التي تدير بها وحدة تنسيق التنمية إصلاح التعليم، وتحديد ما إذا كانت وحدة تنسيق التنمية قد مكنت موظفي وزارة التربية والتعليم من تولي عملية الإصلاح أو سمحت للمانحين بإدارتها بدلاً من ذلك. وأثرت التغييرات في القيادة أيضًا على الطريقة التي تفاعلت بها وحدة الأداء هذه مع الآخرين، وخاصة وحدة النتائج والفعالية.

4.2 وجود العديد من الأهداف والألويات يؤدي إلى إنجازها بشكل ضعيف: التحدي المتمثل في مواءمة خطط الإصلاح والجهات المانحة والمنفذين

مع وجود العديد من المنظمات - لوكل منها أولوياتها وخبراتها الفنية الخاصة - التي تعمل على تحقيق النتائج في ظل ركائز الإصلاح هذه، واجه المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية طلبات متعددة لإعداد التقارير وتعليمات تنفيذية مختلفة وفي بعض الأحيان متضاربة. يمكن استخلاص هذا التعددية أولاً من التطلع على مشاريع الإصلاح بين عامي 2010 و2019، بما في ذلك "القائمين بالإصلاح" أو ممولي الإصلاح لكل مشروع (انظر الجدولين 4 و 6). على سبيل المثال، كان تطوير واعتماد وتطبيق المعايير المهنية الوطنية للمعلمين مشروعًا يعود تاريخه إلى المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي في عام 2009، واستمر حتى عام 2019 في إطار تنمية الموارد البشرية وبرنامج دعم إصلاح التعليم الأردني وخطة قطاع التعليم الاستراتيجي، كما هو موضح في الجدول 4. وبالمثل، كان إصلاح المناهج الدراسية أولوية مستمرة لوزارة التربية والتعليم منذ عام 2003. في عام 2016، تمت مراجعة جميع المناهج الدراسية، وفي نفس العام، أعطت استراتيجية تنمية الموارد البشرية الأولوية لإصلاح جميع المناهج وبدأت العملية مرة أخرى. كان تدريب المعلمين أولوية مشتركة بين الوكالات الحكومية والجهات المانحة على حد سواء؛ ومع ذلك، فإن الرؤى المختلفة لكيفية تنفيذ تدريب المعلمين قبل الخدمة وأثناء الخدمة خلقت منافسة بين أصحاب المصلحة ومعارك التفاوض التي كان على وحدة تنسيق التنمية ووحدة النتائج والفعالية في الديوان الملكي إدارتها.

إن استمرار الإصلاح عبر مجالات السياسة هذه لم يكن في حد ذاته المشكلة المطروحة. بالأحرى، كان الانقطاع المتكرر - وأحيانًا التوقف - للمشاريع وتجزئة الإشراف على التنفيذ هو الذي أدى إلى ثغرات في الأداء مثل تأخيرات المهام وإعادة التوجيه والازدواجية في العمل، والتي تم توضيحها في الأمثلة الواردة في القسم التالي.

في بعض الأحيان، كان لبعض مشاريع الإصلاح التي تضم العديد من أصحاب المصلحة أهدافًا مختلفة حددها كل صاحب مصلحة أو خطة إصلاح، كما هو موضح في الجدول 6. وقد سلطت المقابلات مع مسؤولي الوزارة الضوء على أن الاختلال في أطر المتابعة والإبلاغ التي يفرضها مختلف أصحاب المصلحة كان يفرض عوائق على وقت المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية وقدرتهم على الالتزام بالمهام والجداول الزمنية المتفق عليها. ويوضح تخطيط الأهداف والجداول الزمنية في الجدول 6 أنه عندما تكون وحدة متابعة الأداء معينة قادرة على تعزيز وتوحيد المساءلة، فقد تم تحقيق الأهداف في الوقت المحدد. وتميل هذه المبادرات إلى أن تكون مشاريع تم تمويلها فقط من قبل الحكومة الأردنية. ومع ذلك، كانت معظم هذه الأهداف قائمة على المخرجات، وقد تم تحقيقها بنجاح بسبب قدرة وحدة متابعة الأداء على حل العوائق على مستويات عليا، مثل مخصصات التمويل والموافقة التشريعية (انظر القسم 5 لمزيد من التفاصيل).

[12] تتناول هذه الدراسة إصلاح التعليم بين عامي 2010 و2019؛ أي تطوير خارج هذا الإطار الزمني هو خارج نطاق هذا البحث.

الجدول 1: الوظائف المقصودة مقابل الوظائف الفعلية لوحدات متابعة الأداء في الأردن

مؤشرات الأداء الرئيسية				
مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي (بحلول عام 2016)	تنمية الموارد البشرية (بحلول عام 21/2020)	خطة قطاع التعليم الاستراتيجي (بحلول عام 2020)	خطط العمل من قبل إدارات وزارة التربية والتعليم	برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني (بحلول عام 2020)
النسبة المئوية للمعلمين الجدد الذين تلقوا تعليمًا أوليًا للمعلمين				
	50٪ من المعلمين الجدد للصفوف 4-10	50٪ من جميع المعلمين الجدد	10٪ من جميع المعلمين الجدد	لا ينطبق
نسبة المعلمين الذين حققوا التقييم "الجيد" مقابل معايير التدريس				
تم اعتماد المعايير المهنية الوطنية للمعلمين وتم مراجعة 100٪ من سياسات المعلمين لتنفيذ المعايير	تم تقييم 100٪ من المعلمين وفقًا لنظام الشهادات والترخيص الجديد	40%	15%	0% (6400 معلم ، ~ 8٪ بحلول عام 2025)
نسبة المعلمين المرخصين من خلال نظام ترخيص المعلمين الجديد				
		7%	7%	لا ينطبق
تطوير إطار عمل للتطوير المهني المستمر للمعلمين				
نظام تصنيف المعلم مع اعتمادات التدريب المرتبطة به	100% تطوير إطار العمل	لا ينطبق	80%	لا ينطبق (لم يبدأ العمل بعد)
تحديث المناهج الأساسية والثانوية				
مراجعة جميع الكتب المدرسية ومواءمتها مع مهارات الاقتصاد المعرفي واستخدامها	طرح جميع المناهج الجديدة وتدريب المعلمين بحلول عام 2021 تقديم المنهج الجديد على مراحل (على سبيل المثال، طرح المناهج للصفوف 1 و 5 و 9 في المرحلة 1؛ والصفوف KG1 و 2 و 6 و 10 في المرحلة 2؛ والصفوف KG2 و 3 و 7 و 11 في المرحلة 3؛ و الصفوف 4 و 8 و 12 في المرحلة 4)	لا ينطبق	لا ينطبق (بما أن دور وزارة التربية والتعليم في تطوير المناهج هو دور الدعم، فإن مؤشر خطة قطاع التعليم لمجال الإصلاح هذا هو وضع آليات التنسيق مع المركز الوطني لتطوير المناهج بحلول عام 2018)	لا ينطبق

يتضمن هذا الجدول المجالات الرئيسية التي تم الاستشهاد بها بشكل متكرر في مقابلات المخبرين الرئيسيين، وكانت هذه المجالات من بين الأولويات الرئيسية لجميع وحدات متابعة الأداء الثلاثة والجهات المانحة على حد سواء. كان التطوير المهني للمعلمين وإصلاح المناهج الدراسية من بين الأولويات القصوى لكل من وحدة النتائج والفعالية ووحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء. وكما هو موضح في الجدول 6، فقد حدثت تأخيرات في تحقيق الأهداف مع بعض المجالات، لا سيما عندما كان تبسيط المساءلة صعبًا و/أو كان تمويل المانحين متضمنًا، كما يستكشف القسم التالي.

القسم 5: المساءلة المتعددة في الممارسة العملية: إصلاح التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019

يبحث هذا القسم في أمثلة محددة للإصلاح تم ذكرها مرارًا وتكرارًا عبر مؤشرات التحسين الرئيسية. وتوضح هذه الأمثلة كيف ومتى كانت وحدات متابعة الأداء في مشهد إصلاح التعليم مواتية للتنفيذ الفعال أو تؤدي إلى نتائج عكسية له. من بين مجالات الإصلاح التي تم تسليط الضوء عليها سابقًا على أنها غير مشبعة بشكل خاص مع أصحاب المصلحة، كان هناك مجالان شائعان بشكل استثنائي ومثيران للجدل: إصلاح سياسة المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية.

يوفر القسمان الفرعيان التاليان مزيدًا من المناقشة حول التأثير المربك لإدخال وحدة متابعة الأداء كطبقة إضافية من المتابعة وإعداد التقارير للبيروقراطيين. وتبرز الأمثلة الموصوفة الحالات التي نجحت فيها وحدات متابعة الأداء في تعزيز تنفيذ السياسة ومتى لم تكن كذلك. وتظهر بعض الأمثلة أن وحدة متابعة الأداء كانت قادرة على حل تحديات التنفيذ عالية المستوى بنجاح عندما يتعلق الأمر بأهداف الإصلاح التي تركز على المخرجات. وكان عامل النجاح في هذه الحالات هو قرب وحدة متابعة الأداء من مركز الحكومة ونفوذها في رأس المال السياسي لإزالة الحواجز المالية والقانونية. وتبرز الأمثلة الأخرى

التي تمت مناقشتها في هذا القسم أيضًا الحالات التي لم تتمكن فيها وحدة متابعة الأداء من الاستفادة من وظيفتها لحل المزيد من مهام التنفيذ التي تركز على الجودة بسبب التعقيد والحساسية السياسية لمحتوى الإصلاح. وقد انطوى ذلك على رؤى متضاربة لتطوير وتنفيذ سياسة أو برنامج معين، فضلاً عن عدم الوضوح حول من يجب أن يمتلك السلطة النهائية فيما يتعلق بالمدخلات الفنية. ويقدم القسم الفرعي الثالث مثالين مصغرين لمجالات الإصلاح التي استفادت من المساءلة المتعددة. وتوضح هذه الأمثلة دور وحدة متابعة الأداء في الحفاظ على الالتزام السياسي في سياق معدل دوران مرتفع في القيادة العليا في الوزارة.

يوضح الجدول 6 أدناه مجالات السياسة المختلفة التي تم وصفها في هذا القسم كأمثلة للإصلاح الذي خضع لتحدي التنقل بين المساءلات المتعددة. ويتم عرض الأهداف المقصودة والفعلية التي تم تحقيقها لتسليط الضوء على أمثلة التأخير وغيرها من الأمثلة على التنفيذ في الوقت المناسب. ويصف هذا القسم أيضًا دور كل من وحدات متابعة الأداء إما في تحقيق الأهداف المحددة مسبقًا بنجاح أو الفشل في المسعى.

الجدول 6: تحقيق الأهداف وسط المساءلة المتعددة

مؤشرات الأداء الرئيسية	وصف مؤشرات الأداء الرئيسية ونتائج التنفيذ وأصحاب المصلحة المعنيين			
إنشاء برنامج تعليم أولي للمعلمين	مجال السياسة	سياسة المعلمين		
	المجموعة المستهدفة	الإطلاق بحلول عام 2016		
	تم تحقيق الهدف الفعلي	الإطلاق بحلول عام 2016		
	المساعدة التقنية	• كلية لندن الجامعية • أكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين	التمويل	حكومة الأردن
	المتابعة	وحدة النتائج والفعالية وحدة تنسيق التنمية		
معايير التدريس العامة والخاصة بمادة معينة	مجال السياسة	سياسة المعلمين		
	المجموعة المستهدفة	اعتماد معايير التدريس العامة بحلول عام 2016		
	تم تحقيق الهدف الفعلي	اعتماد معايير تدريس خاصة بالموضوع بحلول 19/2018		
	المساعدة التقنية	• وحدة تنسيق التنمية • وحدة النتائج والفعالية • اليونسكو • أكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين • مؤسسة الملكة رانيا • اليونيسف	التمويل	الشؤون العالمية الكندية وزارة الخارجية والكومنولث والتنمية اليونيسف
	المتابعة	• وحدة تنسيق التنمية • وحدة النتائج والفعالية		
التطوير المهني المستمر للمعلمين	مجال السياسة	سياسة المعلمين		
	المجموعة المستهدفة	تطوير إطار العمل بحلول عام 2019		
	تم تحقيق الهدف الفعلي	لم يتم تطوير إطار عمل بحلول عام 2019		
	المساعدة التقنية	بتسلسل زمني اليونسكو مستشارون من البنك الدولي	التمويل	حكومة الأردن
	المتابعة	• وحدة تنسيق التنمية • وحدة النتائج والفعالية		
تحسين نتائج الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم الدولية وبرنامج تقييم الطلاب الدوليين (PISA)	مجال السياسة	الجودة (تتقاطع عبر سياسة المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية)		
	المجموعة المستهدفة	الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم الدولية (2019) العلوم 489 الرياضيات 446	برنامج تقييم الطلاب الدوليين (2018) العلوم 439 الرياضيات 416 القراءة 429	
	تم تحقيق الهدف الفعلي	الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم الدولية (2019) العلوم 452 الرياضيات 420	برنامج تقييم الطلاب الدوليين (2018) العلوم 429 الرياضيات 400 القراءة 419	

المصادر: تنمية الموارد البشرية 2016، البنك الدولي 2016، خطة قطاع التعليم 2018، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2018

5.1 المساءلة المتعددة في إصلاح سياسة المعلمين

تم الاستشهاد بإصلاح سياسة المعلمين بشكل متكرر في المقابلات كمجال واجه تحديات تنفيذ مختلفة بسبب التركيز العالي لأصحاب المصلحة والرؤى المتباينة للتدريب الأولي للمعلمين والتأهيل (إعادة التأهيل) المستمر. واستطاع إدخال وحدة متابعة الأداء في هذا المجال الإصلاحي بالذات أن يطرد الرؤى المتنافسة لإصلاح تدريب الأولي للمعلمين في بعض الحالات. ومع ذلك، في حالات أخرى، واجهت وحدة متابعة الأداء تحديات التنفيذ بسبب الردع من المجتمع المدني- والذي كان لوحدة متابعة الأداء دفاع قليل ضده في الأردن. ويصف هذا القسم الفرعي كيف أدت المساءلة المتعددة في إصلاح سياسة المعلمين إلى تكرار الإنفاق والمساعدة الفنية في بعض المشاريع. كما يقدم أمثلة على كيف تمكنت وحدة متابعة الأداء من تحقيق أهدافها المقصودة بنجاح عندما قامت بتبسيط وتوحيد المساءلة عن النتائج.

جاء الاستثمار في إصلاح سياسة المعلمين من مصادر مختلفة، بما في ذلك الوكالات المانحة والمنظمات غير الحكومية المحلية مثل مؤسسة الملكة رانيا وأكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين، وكذلك المنظمات غير الحكومية الدولية مثل اليونيسف (انظر الجدول 6). وأدى دور وحدة متابعة الأداء داخل الديوان الملكي الهاشمي إلى الإسراع في تصميم وتنفيذ سياسات المعلمين وتحسينها إلى بعض النجاحات وبعض التحديات. ساعد قرب وحدة النتائج والفعالية من مركز الحكومة، فضلاً عن نفوذها في الإشارات السياسية لإيصال رؤية وتوجيه استراتيجيين، على تعزيز تقدم القطاع في المجالات ذات الأولوية الرئيسية المتعلقة بتعزيز استعداد المعلم في القطاع العام - وهي تدريب المعلمين قبل الخدمة. وضمنت مشاركة وحدة النتائج والفعالية تحقيق الأهداف المتعلقة بإنشاء برنامج تدريب المعلمين قبل الخدمة ضمن الإطار الزمني المتوقع، كما هو موضح في الجدول 6 أعلاه. ومع ذلك، في الأنشطة الأخرى المتعلقة بتصميم وتنفيذ سياسات المعلمين، مثل ترخيص المعلمين وتقييمهم، أدى إدخال أصحاب مصلحة إضافيين حيث تم إشراك الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الأخرى بالفعل إلى حدوث تضارب في المشورة الفنية، فضلاً عن الازدواجية في التمويل وجهود الإصلاح. كان هذا هو الحال مع تطوير معايير التدريس. أخيرًا، أثر المضيف المؤسسي الخاص لوحدة متابعة الأداء في تأثيره على تنفيذ السياسة. على سبيل المثال، أدى تحديد موقع وحدة النتائج والفعالية في الديوان الملكي الهاشمي إلى الحد من تأثيره على تنفيذ بعض الإصلاحات مثل اعتماد وتنفيذ سياسة ترخيص المعلمين، والتي تم فحصها من قبل نقابة المعلمين والجمهور العام - وكلاهما جعل وزارة التربية والتعليم مسؤولة عن نتائج هذه السياسة وتأثيرها على رفاهية معلمي القطاع العام.

5.1.1 كثرة الآراء: وحدات متابعة الأداء في حل - وأحيانًا تعقيد - الرؤى المتضاربة للتنفيذ في الأردن

كانت سياسات التطوير المهني للمعلمين من أولويات وزارة التربية والتعليم منذ عام 2003 (البنك الدولي 2003 و2009 و2017، تنمية الموارد البشرية 2016، خطة قطاع التعليم 2018). تم الإعتراف بها كعنصر أساسي في عملية التعلم في المدرسة، وكان المعلمون في طليعة إصلاح التعليم على مدى العقدين الماضيين. ركزت الإصلاحات في إطار المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي على تدريب المعلمين أثناء الخدمة، من خلال دورات تدريبية أو ورش عمل، وتحسين جودة التدريب ما قبل الخدمة للمعلمين حديثًا (البنك الدولي 2009، وحدة تنسيق التنمية وزارة التربية والتعليم 2012). في إطار المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي، استثمرت وزارة التربية والتعليم جهودها للتركيز على تحسين جودة التدريس من خلال وضع معايير للتدريس والتعليم حسب الممارسات العالمية الفضلى. كما أرادت وزارة التربية والتعليم أيضًا مراجعة سياسات تقييم المعلمين لضمان تطبيق هذه المعايير في تقييم أداء المعلمين، والترخيص (إعادة الترخيص)، والتقدم الوظيفي

(البنك الدولي، 2016). تم تطوير المعايير المهنية الوطنية للمعلمين بين عامي 2010 و2015 وكانت قيد المراجعة حتى اعتمادها رسميًا في 2018. وكان العام الأصلي المستهدف للانتهاء من المعايير هو 2016 (البنك الدولي 2017). كان للتأخيرات في اعتماد المعايير المهنية الوطنية للمعلمين تأثير مضاعف على المشاريع الأخرى المتعلقة بسياسة المعلمين، بما في ذلك تطوير إطار التطوير المهني المستمر للمعلمين، وإطار وأدوات تقييم المعلم، وشهادة التدريب أثناء الخدمة وإطار الاعتماد (وزارة التربية والتعليم، خطة عمل تنفيذ مديرية تنمية سياسة المعلم ، بدون تاريخ).

كان مجال الإصلاح هذا مشبعًا بشكل خاص بمختلف أصحاب المصلحة. قدمت كل من اليونسكو، ومؤسسة الملكة رانيا، واليونيسف، وجائزة الملكة رانيا للتميز المساعدة الفنية إلى وزارة التربية والتعليم لتطوير معايير عامة وتخصصية للمعلّمين، بتمويل من الشؤون العالمية الكندية، وإدارة التنمية الدولية (الآن وزارة الخارجية والكومنولث والتنمية)، ومؤسسة الملكة رانيا، والبنك الدولي (وزارة التربية والتعليم، خطة عمل تنفيذ ETC، بدون تاريخ). تم إطلاق العمل على معايير التخصصية للمعلمين بعثة البنك الدولي إلى الأردن، وكانت هناك فجوة بين نهاية المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي وبداية برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني. لسد هذه الفجوة، دخلت وزارة التربية والتعليم في شراكة مع مؤسسة الملكة رانيا لتوظيف خبراء دوليين ومحليين لتطوير معايير تخصصية للمعلمين بناءً غلى المنهاج الأردني لجميع الصفوف المدرسية بالشراكة مع وزارة التربية والتعليم (حفص ملوح أغسطس 2019، وزارة التربية والتعليم، خطة عمل تنفيذ ETC، بدون تاريخ).

وبينما كان هناك فجوة في التنفيذ، لم يكن ذلك بسبب نقص الاهتمام أو عدم اعطاء أولوية للموضوع. بل لم تكن دورات الميزانية عبر المؤسسات متوافقة بالضرورة مع اجراءات تحديد الميزانية للحكومة الأردنية، وبحلول الوقت الذي تمت فيه مشاركة خطط تمويل البنك الدولي مع الوزارة، كان قد تم بالفعل توظيف مؤسسة الملكة رانيا لدعم تطوير معايير المعلّم المرتبطة بمواد المنهاج (حفص ملوح أغسطس 2019، وزارة التربية والتعليم، خطة عمل تنفيذ ETC، بدون تاريخ). وعلاوة على ذلك، كان هذا الإصلاح جزءًا من استراتيجية تنمية الموارد البشرية، وبالتالي، كمؤشر أداء رئيسي لتنمية الموارد البشرية ومشروع ممول من المانحين في إطار برنامج دعم إصلاح التعليم الأردني، قامت وحدة النتائج والفعالية ووحدة تنسيق التنمية بمراقبة التقدم المحرز في الجهود المبذولة لتطوير المعايير. نظرًا للتقاطع بين معايير التدريس الخاصة بالموضوع ومعايير العامة للمعلّم (المعايير المهنية الوطنية للمعلمين)، أدت مشاركة مؤسسة الملكة رانيا في تقديم المساعدة الفنية إلى مزيد من المراجعة للعمل السابق لوزارة التربية والتعليم بشأن معايير العامة، ونتيجة لذلك، تأخيرات أخرى في اعتمادها في عام 2018. وأدت التقييمات المتضاربة لجودة المعايير المهنية الوطنية للمعلمين إلى تضارب بين الجهات المعنية المختلفة أيضًا. في حين أن ارتباط مؤسسة الملكة رانيا بالديوان الملكي الهاشمي أعطى وزناً لنصائحه الفنية إلى وزارة التربية والتعليم، فإن اعتماد ونشر المعايير المهنية الوطنية للمعلمين كان مؤشراً مرتبطاً بالصرف الدعم المادي من المانحين لعام 2016 وقد خلقت احتكاكاً بين وزارة التربية والتعليم والجهات المانحة (مقابلة حفص ملوح يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019). وكان اعتماد المعايير المهنية الوطنية للمعلمين أيضًا شرطًا مسبقًا لصرف الأموال للمشاريع المعتمدة، مثل أطر التطوير المهني والتقييم المستمر للمعلمين. نشأت الخلافات والاحتكاكات حول محتوى المعايير العامة والتخصصية عدم وضوح من المسؤول عن اتخاذ القرار النهائي فيما يتعلق بجودة المعايير المهنية الوطنية للمعلمين واستعدادها للاعتماد الرسمي. بالإضافة إلى ذلك، أدى تعدد الجهات المشاركة في الدعم الفني والتمويل في هذا المجال إلى إهدار إدارة الموارد، حيث تم إنفاق الأموال على جهود مكررة من قبل العديد من المنظمات التي عملت على المعايير المهنية الوطنية للمعلمين (حفص ملوح يوليو 2019، DC02 يوليو 2019).

5.1.2 الشرعية المقيدة: وحدة متابعة الأداء والمجتمع المدني الأردني

لم تكن كل من وحدات متابعة الأداء في الأردن قادرة على ممارسة سلطتها الوظيفية في جميع المجالات الإصلاح وبالذات في المجالات التي كان لها حساسية سياسية في وقت معيّن. في الحالات التي كانت فيها السلطة والشرعية الوظيفية ضعيفة، لم تكن وحدة متابعة الأداء في أي من المؤسسات الحكومية أو الملكية قادرة على التدخل لحل معوقات التنفيذ. كانت سياسة ترخيص المعلمين أحد الأمثلة التي تم الاستشهاد بها في مقابلات المخبرين الرئيسين التي توضح مدى تعقيد المساءلة المتعددة في تقديم الخدمة حيث تحدد الشرعية السياسية للوحدة في مجال سياسة معين الفعالية النسبية لوظيفتها، مقارنة بالوحدات أو الجهات الأخرى التي تراقب التنفيذ. كان الهدف من نظام ترخيص المعلمين تطبيقه على المعلمين الجدد في عام 2020؛ ومع ذلك، في وقت هذه الدراسة، تم تعليق المشروع بالكامل (حفص ملوح يونيو 2020، RC01 يوليو 2019). يمكن أن يُعزى التأخير في ذلك الوقت إلى عدة عوامل سياسية، بما في ذلك مشاركة نقابة المعلمين في رفض أو معارضة السياسة. امتدت المساءلة لترخيص المعلم إلى ما هو أبعد من اختصاص وسلطة أي وحدة متابعة الأداء واحدة أو مؤسسة عامة واحدة.

جعلت مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح دور وحدات متابعة الأداء أكثر صعوبة في حل المشاكل التنفيذية، وخاصةً دور وحدة النتائج والفعالية الموجودة داخل الديوان الملكي الهاشمي والتي كان من المفترض أن يكون لها دور ثانوي في صنع السياسات. شاركت نقابة المعلمين بشكل كبير في التفاوض على شروط وأحكام متطلبات الترخيص وتم استشارة كل من وزارة التربية والتعليم ومكتب رئيس الوزراء. كما قادت النقابة الرقابة العامة - وفي النهاية معارضة - سياسة ترخيص المعلمين (حفص ملوح يوليو 2019 ويونيو 2020، د عمر الرزاز يوليو 2019). بينما واصل مكتب رئيس الوزراء مفاوضاته مع نقابة المعلمين إلى ما بعد العام المستهدف لاعتماد السياسة، فإن ارتباط وحدة النتائج والفعالية مع الديوان الملكي الهاشمي جعل أي تفاعل بين الوحدة ونقابة المعلمين مستحيلًا سياسيًا، مما حد من الفرصة لحل المشكلات. في سبتمبر 2019، حشدت نقابة المعلمين معلمي المدارس الحكومية وقادت إضرابًا للمعلمين على مستوى البلاد استمر أربعة أسابيع - ربع الفصل الدراسي للطلاب (الجزيرة، 2019). لم تتم الموافقة وإعتماد السياسة لترخيص المعلمين لعام 2019، والتي كان من المفترض أن تنطبق على ما لا يقل عن 20 بالمائة من المعلمين الجدد في عام 2020 (انظر الجدول 5). علاوة على ذلك، توقفت جميع جهود الإصلاح المتعلقة بسياسات المعلمين، مثل اعتماد معايير المعلم الوطنية ونشرها ووضع إطار للتنمية المهنية للمعلم بسبب المناخ السياسي الحساس حول تعويض المعلمين والتطوير المهني في ذلك الوقت. أدت إضرابات المعلمين إلى مزيد من التأخير في تحقيق مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بإصلاح سياسة المعلمين. لم يكن لدى وحدات متابعة الأداء مجال كبير للتعامل مع التحديات في عملية تنفيذ الاصلاحات في مثل هذه الديناميكيات السياسية المعقدة داخل القطاع التعليمي في الأردن.

5.1.3 التواصل مع الجميع: وحدة متابعة الأداء القوية هي وحدة لها علاقات وثيقة مع كل من القيادة السياسية والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية داخل الوزارة

نجحت وحدة متابعة الأداء في الأردن في تبسيط وتوحيد وتعزيز المساءلة عندما اقترن رأسمالها السياسي بعلاقات قوية مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية داخل الوزارة. على الرغم من التحديات التي واجهتها في تنفيذ سياسات المعلمين، تمكنت وحدة النتائج والفعالية من تبسيط

---

[13] "استفدنا من الوحدة في الديوان بالتنفيذ بعد التخطيط بيجي المسؤول بيحكيلنا ما في موازنة... في عنّا أولوية أخرى، في عنده العامل الضغط اليومي. في دولة نامية زي هيك عندها أولويات كتيرة وما في عندها الموارد لتحققها...شوي بيحرفها عن خططها على نحو العمل اليومي."

وتوضيح المساءلة عن مشاريع محددة حظيت بدعم سياسي من كل من الديوان الملكي الهاشمي والوزير. بالاضافة الى التعاون الوثيق مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية في الوزارة، تمكنت وحدة النتائج والفعالية من الاستفادة من وصولها إلى موارد الحكومة المركزية والمؤسسات السياسية لتحقيق أهدافها في مشاريع اصلاحية معينة. ومن هذه المجالات تدريب المعلمين قبل الخدمة. كان تأهيل وتدريب المعلمين قبل الخدمة أمرا مهما للمانحين منذ المرحلة الأولى من مشروع إصلاح التعليم للإقتصاد المعرفي في عام 2003 (البنك الدولي 2003). صرح رئيس قسم سياسة المعلمين في وقت المقابلات أن الوزارة "استفادت [من وحدة النتائج والفعالية] عندما يتعلق الأمر بالتنفيذ" منذ "بعد التخطيط يأتي المشرف ويقول" ليس لدينا [الميزانية] "أو" لدينا أولويات أخرى". إن عبء العمل في بلد نام مثل بلدنا له العديد من الأولويات وليس هناك الكثير من الموارد لتحقيقها، مما يبعدها [البلد] عن خططها من منظور العمل اليومي "(حفص ملوح يوليو 2019).

وقد اجتذب موضوع تأهيل وتدريب المعلمين قبل الخدمة الكثير من الاهتمام المالي والبرنامجي والمؤسسي من منظمات محلية ودولية مختلفة. وقامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومانحون آخرون بجمع الأموال المتاحة لبناء القدرات بين الجامعات لتحسين برامج بكالوريوس التعليم. وقد تضمنت التخصصات الوحيدة المقدمة ما يلي: التعليم والتنمية في مرحلة الطفولة المبكرة، والتدريس في الفصول الدراسية الأولى (الصفوف 1 إلى 3)، والتعليم الخاص (وزارة التربية والتعليم العالي، بدون تاريخ). وكان لدى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أموال للاستثمار في بكالوريوس التربية والتعليم الجامعي وبرامج لتحسين جودة العروض الأكاديمية لتأهيل وتدريب المعلمين المستقبليين وذلك من أجل تحسين جودة التدريس في القطاع العام على المدى والطويل وبشكل مستدام (DC03 يوليو 2021، وحدة تنسيق التنمية وزارة التربية والتعليم 2014، حفص ملوح يوليو 2019). واستهدف النموذج المقترح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى بناء قدرة مستدامة عبر الجامعات، باستخدام الهياكل والموارد الموجودة بدلاً من إنشاء مؤسسات جديدة.

بينما تم تقسيم الآراء حول الرؤية الخاصة بكيفية تحسين تدريب المعلمين قبل الخدمة، اتفق الجميع على أنها بحاجة إلى اهتمام مالي وتنفيذي. كانت اكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين ومؤسسة الملكة رانيا، بوجود رابط مع الديوان الملكي الهاشمي، من المؤيدين لإنشاء مركز جديد للتعليم الأولي للمعلمين، وتطوير منهج عالي الجودة بإمكانه أن يجذب الطلاب من خلال عملية تقديم تنافسية، مما يجعل التمويل مشروطًا بناءً على التزامهم للعمل في مدارس القطاع العام لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات بعد التخرج من البرنامج (وزارة التربية والتعليم ووحدة تنسيق التنمية 2014، 21 RC01 يوليو 2019). وتم تطوير ورقة موقف تلخص الأبحاث عن التدريب للمعلمين واقتراح النموذج الجديد للتدريب قبل الخدمة بشكل مستقل عن بكالوريوس التربية والتعليم. نظمت اكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين جلسة تشاور مع أصحاب المصلحة في عام 2015 للحصول على تغذية راجعة على النموذج المقترح لتعليم المعلمين قبل الخدمة، أي كلية المعلمين (وزارة التربية والتعليم ووحدة تنسيق التنمية 2014). كانت وحدة تنسيق التنمية تدير رؤيتين مختلفتين عبر ثلاثة من أصحاب المصلحة الرئيسيين في ذلك الوقت. الرعاية السياسية لفكرة اكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين من قبل الديوان الملكي الهاشمي، بالإضافة إلى علاقة اكاديمية الملكة رانيا لتدريب المعلمين الوثيقة مع موظفين الإدارة الوسطى بوزارة التربية والتعليم وخبرتهم في توفير تدريب عالي الجودة للمعلمين أثناء الخدمة، ضمنت حصول فكرة كلية المعلمين على تمويل حكومي وتأييد من قبل وزير التربية والتعليم.

تم إنشاء كلية المعلمين عام 2016 - المسماة بالدبلوم المهني لإعداد المعلمين- من خلال اعتمادها كأولوية من قبل الديوان الملكي الهاشمي ووزارة التربية والتعليم، التي فتحت الموارد المالية

والرأسمالية داخل مركز الحكومة وأمنت شراكات رفيعة المستوى مع مؤسسات تعليمية مشهورة مثل معهد التعليم في كلية لندن الجامعية (كلية لندن الجامعية 2020، NGO01 أغسطس 2019). وتولت وحدة النتائج والفعالية المتابعة والالتزام المستمر ببرنامج الدبلوم المهني لإعداد المعلمين في عام 2016. وأشرفت وحدة النتائج والفعالية على الإطلاق الناجح المستمر وتوسيع نطاق برنامج الدبلوم المهني لإعداد المعلمين لتقديم خيارات أوسع للبرنامج ضمن الإطار الزمني المحدد في استراتيجية تنمية الموارد البشرية (انظر الجدول 5). لتلخيص دور وحدة متابعة الأداء داخل الديوان الملكي في هذا الجانب من تنفيذ المشروع شدد رئيس تطوير سياسة المعلمين على أن "وحدة النتائج والفعالية في الديوان الملكي الهاشكي ساعدتنا، نحن القادة الأصغر أو الموظفون [في الوزارة] على إعادة التوجيه نحو القرارات [رفيعة المستوى] "(حفص ملوح يوليو 2019). وقد ضمنت وحدة النتائج والفعالية تنسيق الجهود التكميلية عبر القطاع، والتزم الشركاء مثل وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي بتنفيذ مثل هذه الأولويات القطاعية الرئيسية.

5.2 المساءلة المتعددة في إصلاح المناهج

ساعد إدخال وحدة متابعة الأداء في الديوان الملكي الهاشمي في تقدم تنفيذ أنشطة إصلاح المناهج الدراسية لتنمية الموارد البشرية في بعض النواحي، مثل تأمين الأموال والدعم التشريعي. ومع ذلك، خلق موقع وحدة متابعة الأداء داخل الديوان الملكي الهاشمي أيضًا تحديات أدت إلى توقف المهام والتأخير النهائي في تطوير ونشر الكتب المدرسية الجديدة وأدلة لتدريب المعلمين وعقد التدريب نفسه. وقد تم تحقيق الأهداف قصيرة الأجل المخرجات لإصلاح المناهج الدراسية، مثل إنشاء مركز مستقل لتطوير المناهج الدراسية ودعوة شركات نشر مشهورة عالميًا لتقديم عطاءات للحصول على المساعدة الفنية، نظرًا لقدرة وحدة النتائج والفعالية على حل المعوقات المالية والقانونية داخل الحكومة المركزية (RC01 يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019، الدكتورة ربى البطاينة أغسطس 2019). ومع ذلك، فإن الأهداف المتوسطة والطويلة الأجل - مثل تحديد نتائج وأطر التعلم لجميع الصفوف والمواد الدراسية، بالإضافة إلى إنتاج كتب مدرسية عالية الجودة، وأدلة للمعلمين، وورش عمل لتدريب المعلمين - واجهت تأخيرات كبيرة مقارنة بالجداول الزمنية المستهدفة الواردة في الجدول 6. تطلبت الأهداف الأخيرة تعاونًا من وزارة التربية والتعليم لتحقيق النجاح، مما يجعل دور وحدة النتائج والفعالية أكثر صعوبة وحساسية من الناحية السياسية، نظرًا لأن أثرها على تجاوب موظفي الوزارة مع المركز الجديد لتطوير المناهج كان محدوداً. كان لوحدة تنسيق التنمية والوزير نفوذاً أكبر في طلب استجابة أكبر من موظفي الإدارات داخل الوزارة (RC01 يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019). وعلاوة على ذلك، تلقى محتوى الكتب المدرسية الجديدة تدقيقًا مكثفًا من وسائل الإعلام، مما شكل تحديات مختلفة لإصدار المناهج الدراسية، وفي نهاية المطاف، اعتمادها من قبل الوزارة.

5.2.1 كان إصلاح المناهج الأردنية على جدول أعمال الجميع

لقد كان إصلاح المناهج الدراسية أولوية دائمة لقطاع التعليم منذ عام 2003. وفي إطار المرحلة الأولى والمرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي، كان هدف كل من وزارة التربية والتعليم ومجتمع المانحين هو ضمان مراجعة المناهج الدراسية لتضمين المهارات الأساسية لـ "اقتصاد قائم على المعرفة" (وحدة تنسيق التنمية وزارة التربية والتعليم 2012 و2014، البنك الدولي 2017). تم تطوير امتحان وطني لتقييم تأثير المنهج المعدل على نتائج التعلم. وأظهرت نتائج التقييم الوطني للاقتصاد المعرفي مكاسب ضئيلة في التعلم في العلوم والرياضيات والقراءة - أقل من الفصل الدراسي الذي يستحق التعلم (اللجنة الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2014). وبناءً على هذه النتائج في عام 2014،

[13] خلال وقت المقابلة، كانت الدكتورة ربا البطاينة هي القائم بأعمال مدير المركز الوطني لتطوير المناهج.
[14] في عام 2021، بدأ المركز الوطني لتطوير المناهج العمل على مناهج الرياضيات والعلوم الجديدة للصفين 9 و 12، والتي تم طرحها أيضًا.

قامت وزارة التربية والتعليم بمراجعة جميع المناهج لمواءمة نتائج ومحتوى التعلم مع "مهارات الاقتصاد المعرفي"، وتم الانتهاء من هذه المراجعة في عام 2016 (وحدة تنسيق التنمية 2014، البنك الدولي 2017). وفي عام 2016، حددت استراتيجية تنمية الموارد البشرية إصلاح المناهج الدراسية كأولوية رئيسية واقترحت إنشاء هيئة شبه مستقلة لتنسيق وإدارة تطوير المناهج الدراسية الحديثة (تنمية الموارد البشرية 2016). في السابق كانت إحدى وظائف وزارة التربية والتعليم تطوير المناهج ولكن طرحت استراتيجية تنمية الموارد البشرية جعل هذه الوظيفة ضمن اختصاص المركز الوطني لتطوير المناهج، والذي تم إضفاء الطابع المؤسسي عليه من خلال التشريع الذي أقره البرلمان. نظرًا لأن إنشاء المركز الوطني لتطوير المناهج كان أحد الأولويات الوطنية لتنمية الموارد البشرية، فقد لعبت وحدة النتائج والفعالية دورًا مهمًا في ضمان نجاح إنشائها في أبريل 2017 (RC01 يوليو 2019، NGO01 يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019، مقابلة الدكتورة ربى البطاينة أغسطس 2019). ومع ذلك، فإن إنشاء المركز الوطني لتطوير المناهج والجهود المبذولة لمراجعة المناهج الدراسية لم تخلو من الاحتكاكات السياسية. إن استخراج هذه الوظيفة من وزارة التربية والتعليم لم يفعل الكثير لتحفيز الدعم من موظفي وزارة التربية للمساعدة في عملية الإصلاح. أبرزت المقابلات مع أصحاب المصلحة المشاركين في دعم المركز الوطني لتطوير المناهج أن قرار نقل دور تطوير المناهج الدراسية إلى مؤسسة خارجية تم اتخاذه على مستويات أعلى (NGO01 ، يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019). لم تكن هذه الأنواع من القرارات ينظر إليها بشكل إيجابي من قبل موظفي الوزارة. ذكرت مقابلة مع موظفة من وحدة تنسيق التنمية أنه "في كثير من الأحيان، عند محاولة حل مشاكل القدرات مع وزارة التربية والتعليم، فإن القرار هو استخراج هذه الوظيفة من الإدارة الفنية [داخل الوزارة] وإنشاء مؤسسة جديدة لتحل محل [القسم الفني] وهذا يؤدي إلى تضارب في المهام/التفويضات وتعارض في القرارات"، وهو ما وصفه الشخص الذي تمت مقابلته بأنه مصدر" تعقيد أو صراع "(د خولة حطاب، وحدة تنسيق التنمية، وزارة التربية والتعليم، 2019).

تجاوزت المساءلة المتعددة في إصلاح المناهج فقط وجود وحدات متابعة الأداء متعددة ووكالات عامة متعددة لديها صلاحيات لإصلاح المناهج الوطنية، بل كان هناك ضغط من قبل الشعب ومطالبهم بنتائج مختلفة في مجال اصلاح المناهج. وبالإضافة إلى التضارب في الصلاحيات وسلطات صنع القرار، أفاد موظفو وزارة التربية والتعليم أن انتشار الوكالات العامة التي لها نفس وظائف وزارة التربية والتعليم أدى إلى ازدواجية الجهود التنفيذية. على سبيل المثال، أثناء إنشاء المركز الوطني لتطوير المناهج، كانت وزارة التربية والتعليم لا تزال في طور مراجعة مناهجها في إطار المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي، بتمويل من البنك الدولي (البنك الدولي 2017). تحدث دورات مراجعة المناهج الدراسية في أجزاء أخرى من العالم ذات أنظمة تعليمية عالية الأداء كل 6 إلى 10 سنوات، مع مراجعات منتصف المدة، على عكس الأردن حيث استغرقت من عام إلى عامين لمثل هذه الجهود المتجددة بعد إغلاق المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي (جويدارد وآخرون، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2020). في حين أن وحدة النتائج والفعالية تمكنت من تحقيق هدفها المتمثل في ضمان تأسيس المركز الوطني لتطوير المناهج في الوقت المحدد من خلال تبسيط وتعزيز المساءلة وتأمين الموارد المالية والقانونية اللازمة للتنفيذ، فإنها لم تكن قادرة على حل المصالح المتنافسة - عبر موظفي وزارة التربية وعامة الناس - في تشكيل محتوى المناهج نفسه.

5.2.2 لقد كان موضوعًا حساسًا: وحدة متابعة الأداء والخطوط الأمامية

على الرغم من قدرتها على تأمين التمويل والدعم التشريعي للمركز الوطني لتطوير المناهج، واجهت وحدة النتائج والفعالية بعض التحديات حول تطوير خطة العمل والجدول الزمني للمركز الوطني لتطوير المناهج. ومع ذلك، كان تأثيرها على سلوك موظفي الخدمة المدنية في وزارة التربية والتعليم أقل

فاعلية وذلك بسبب عدم وجود أي سلطة أدارية على أي من موظفين الوزارة. في عملية تطوير المناهج الدراسية وتحويلها إلى أدلة المعلمين والمواد التدريبية، كافح المركز الوطني لتطوير المناهج لتعيين خبراء من داخل وزارة التربية والتعليم ومديرياتها الميدانية لتوفير مدخلات فنية وتشغيلية في المنهج الجديد (RC01 يوليو 2019، NGO01 يوليو 2019، NGO02 يوليو 2019، مقابلة الدكتورة ربى البطاينة أغسطس 2019). وقد صرح المدير السابق للمركز الوطني لتطوير المناهج بأن التأخيرات في طرح المحتوى حدثت بسبب استجابة وزارة التربية - أو عدم استجابتها - لدعوات المركز الوطني لتطوير المناهج لدعم جهود تطوير المحتوى. وبعد عزل معظم الاداريين من عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بإصلاح المناهج الدراسية، يمكن أن يُبرر تحفظ وزارة التربية والتعليم في تقديم المساعدة الفنية إلى عدم الوضوح حول من يجب أن يشارك في عملية الاصلاح وفي أي وقت. تفاقم هذا النقص في الوضوح بسبب التغييرات المتكررة في الوزراء، وبالتالي التقلبات في التوجهات رفيعة المستوى للبيروقراطيين في الوزارة.

وتدخلت وحدة النتائج والفعالية لحل التوترات بين المشرفين المختصين في المناهج داخل وزارة التربية والتعليم والفريق الفني بالمركز الوطني لتطوير المناهج من خلال تصعيد المشكلة إلى الوزير؛ ومع ذلك، كان تفاعل وحدة النتائج والفعالية مع موظفي الخدمة المدنية داخل الوزارة محدودًا نظرًا لحساسية تدخل الديوان في موضوع اصلاح المناهج. كان من الممكن أن يكون الارتباط المباشر بالوزير فعالاً في توجيه المنفذين للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية داخل الوزارة نحو هدف مشترك لنشر المنهج الجديد في الوقت المحدد؛ ومع ذلك، فإن معدل الدوران المرتفع جعل هذا العمل أكثر صعوبة. وبالتالي، كان لوحدة النتائج والفعالية سيطرة قليلة على العملية والجدول الزمني لمراجعة وإصدار الكتب المدرسية الجديدة كما هو مخطط ووفقًا للجدول الزمني المحدد في استراتيجية تنمية الموارد البشرية (انظر الجدول 6).

وعلاوة على ذلك، لم يكن التنسيق والتعاون بين وزارة التربية والتعليم والمركز الوطني لتطوير المناهج سلسًا، وفقًا للمدير السابق للمركز الوطني لتطوير المناهج، الدكتورة ربى البطاينة (أغسطس 2019). وقد أشارت خطة قطاع التعليم إلى أنه كان من المقرر إنشاء آلية تنسيق بين وزارة التربية والتعليم والمركز الوطني لتطوير المناهج بحلول عام 2018، ولكن لم يتم تحقيقها بنجاح في عام 2019 (خطة قطاع التعليم، 2018). وعلاوة على ذلك، تم تسريب مواد المناهج الدراسية إلى الصحافة في عدد من المناسبات، مما يعرض المركز الوطني لتطوير المناهج للرقابة النقدية والنقد العام للطريقة التي تم بها استخراج وظيفة تطوير المناهج من وزارة التربية والتعليم (الدكتورة ربى البطاينة أغسطس 2020، NGO02 يوليو 2019). تعرضت شراكة المركز الوطني لتطوير المناهج مع دار نشر هاربر كولينز لتطوير المناهج لانتقادات شديدة في وسائل الإعلام؛ كانت هناك صدامات مع المركز الوطني لتطوير المناهج على تويتر ووسائل الإعلام، حيث قام النقاد بتغريدات مثل "#لا لمنهج كولينز" و "#لا لإصلاح المناهج الدراسية" (ديلواني، 2019). أدى هذا المستوى من المساءلة والرقابة من الشعب ومعدل دوران كبير في قيادة المركز الوطني لتطوير المناهج الى المزيد من التأخير. بدلاً من الخطة المتفق عليها في استراتيجية تنمية الموارد البشرية لنشر جميع الكتب المدرسية الجديدة بحلول عام 2021 (انظر الجدول 5) عبر ثلاث مراحل، بدءًا من الصفوف 1 و 5 و 9 في المرحلة الأولى، تم فقط إصلاح مناهج الرياضيات والعلوم للصفين الأول والرابع وهي جاهزة لطرحها بحلول عام 2019 (تنمية الموارد البشرية 2016، النوى 2019) . مرة أخرى، كما هو الحال مع إصلاح سياسة ترخيص المعلمين، حد الموقع المؤسسي لوحدة متابعة الأداء من قدرتها على حل تحديات التنفيذ المتعلقة بالمعارضة السياسية، سواء من الشعب أو موظفي الخدمة المدنية العاملين في التعليم. أدى ارتباط وحدة النتائج والفعالية في الديوان الملكي الهاشمي إلى جعل دورها أكثر خطورة بالنظر إلى المناخ السياسي لإصلاح المناهج الدراسية.

5.3 يمكن للمساءلة المتعددة أن تحافظ في بعض الأحيان على الالتزام بأولويات سابقة

على الرغم من التعقيدات التي أضافها أصحاب المصلحة المتعددين وخطوط المساءلة إلى تنفيذ مشاريع الإصلاح، إلا أن تعدد اللاعبين في بعض الأحيان ساعد في التنفيذ بدلاً من إعاقته. في ظل بعض الظروف السياسية، مثل معدل الدوران المرتفع في القيادة الوزارية العليا، ساعد التنسيق والتوافق بين المانحين حول الأولويات الرئيسية في الحفاظ على الالتزام بتنفيذ البرامج البارزة. كان هذا هو الحال بشكل خاص بالنسبة للبرامج التي أثبتت فعاليتها في تحسين نتائج التعلم للطلاب.

كان برنامج القراءة والرياضيات وبرنامج تطوير المدارس والمديريات من بين تلك المشاريع الإصلاحية التي تم تحديد أولوياتها باستمرار من قبل وحدة تنسيق التنمية بسبب التنسيق القوي بين المانحين ووحدة تنسيق التنمية في الوزارة. واجتذب برنامج القراءة والرياضيات، وهو مشروع ممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في البداية، مزيدًا من الاستثمار من وزارة الخارجية والكومنولث والتنمية نظرًا لإثبات تأثيره على تعلم الطلاب. تضمن البرنامج تدريب المعلمين على التقييم القائم على الأدلة واستراتيجيات التدريس للطلاب في الصفوف من الأول إلى الثالث، بالإضافة إلى تدريب مشرفي وزارة التربية والتعليم على المتابعة الفعالة للمعلمين وتدريبهم لضمان تطورهم المهني المستمر والالتزام باستراتيجيات التدريس الفعالة (برومباخر وآخرون 2012). بعد تجربته في عام 2012، والتي أظهرت زيادة في معرفة القراءة والكتابة والحساب بين الأطفال في الصفوف من الأول إلى الثاني، واصلت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مع معهد أبحاث المثلث (RTI)، وهو كيان مقره الولايات المتحدة، لدعم وزارة التربية والتعليم في توسيع نطاق البرنامج ليشمل جميع الفصول الدراسية في المدارس الابتدائية و 14000 معلم، وبناء قدرات مستدامة بين مشرفي المديريات الميدانية لمراقبة وتدريب المعلمين بانتظام في ممارساتهم التربوية (مقابلة مع ارنوت برومباخر، 31 يوليو 2019، برومباخر وآخرون 2012، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية 2018). على الرغم من التغييرات المتكررة في الوزراء وأولويات الإصلاح في القطاع، ظل برنامج القراءة والرياضيات ركيزة ثابتة في جهود تحسين جودة التعليم والتعلم في وزارة التربية والتعليم.

كما هو الحال مع مبادرة برنامج القراءة والرياضيات، أظهرت الرؤى المستمدة من تقييم طرف ثالث لبرنامج تطوير المدارس والمديريات وعدًا بالتأثير للمانحين ومسؤولي الوزارة على حدٍ سواء (تقييم غير منشور بتكليف من الشؤون العالمية الكندية). وجد التقييم أن برنامج تطوير المدارس والمديريات أظهر وعدًا كبيرًا من حيث التأثير على القيادة المدرسية وتطوير المدرسة. وقد ألهم هذا التقارب حول أولويات التنفيذ في إطار مجال الإصلاح هذا، والذي تم تعزيزه بشكل أكبر من خلال مناصرة وحدة تنسيق التنمية مع كل من الوزراء الجدد. تم إطلاق برنامج تطوير المدارس والمديريات في البداية في إطار المرحلة الثانية من مشروع إصلاح التعليم للاقتصاد المعرفي كجزء من جهود وزارة التربية والتعليم لتحقيق اللامركزية في إدارة عمليات تحسين المدارس وصنع القرار. وقد تم تمويل برنامج تطوير المدارس والمديريات بالاشتراك مع الشؤون العالمية الكندية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. تضمن البرنامج تزويد المدارس بالمنح والتدريب (للقيادة المدرسية) حول كيفية تطوير وتنفيذ خطط تطوير المدرسة المصممة خصيصًا لاحتياجات التعلم والتعليم لكل مدرسة. كان التنفيذ، بشكل عام، فعالًا في دعم مديري المدارس أثناء تطويرهم لخطط واقعية وتنفيذها (وزارة التربية والتعليم، وحدة تنسيق التنمية 2014، DC02 يوليو 2019). وقد ضمّن تحالف الدعم - والمواءمة في رؤية التنفيذ - بين المانحين والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية والتربويين داخل الوزارة أن هذين المشروعين الإصلاحيين يحافظان على تأييد ثابت من الوزير، وتم مأسسة هذه المشاريع في عمليات وزارة التربية والتعليم والتدريب لموظفي المديريات

الميدانية، وتسلسل السياسات والمبادئ التوجيهية إلى مستوى المدرسة (وحدة تنسيق التنمية وزارة التربية والتعليم 2014، خطة قطاع التعليم 2018، DC02 يوليو 2019، هند هنداوي يوليو 2019).

تشير أمثلة برنامج القراءة والرياضيات وبرنامج تطوير المدارس والمديريات إلى أن مسألة المساءلة المتعددة وعواقبها على تنفيذ السياسة بعيدة كل البعد عن البساطة. وفي العديد من الحالات في الأردن، أدت المساءلة المتعددة إلى إخراج التنفيذ عن مساره أو تسببت في الهدر وعدم الكفاءة في الإنفاق والمساعدة الفنية. ومع ذلك، في بعض الحالات، ألهمت المساءلة المتعددة تحالفًا من أجل الالتزام المستمر بالأولويات السابقة، لا سيما عندما تم إنشاء التأثير على تعلم الطلاب والقيادة المدرسية. هذه النتيجة مهمة بشكل خاص نظرا للتغييرات المستمرة في قيادة الحكومة الوزارية والمركزية. وأدت هذه الظروف السياقية الى تمكين مثل هذا التحالف حول رؤية الاصلاح وتنفيذه. وعمل الائتلاف نفسه كميسر للمساءلة، ليس بالضرورة إلغاء علاقات المساءلة المتعددة ولكن تبسيط التعليمات وجهود التنفيذ بحيث يتم تحقيق تأثير مماثل لتبسيط المساءلة. ومن المهم أيضًا ملاحظة الدور الذي لعبه الدلائل والنتاجات على مستوى المدرسة في الحفاظ على الالتزام السياسي بخطط الإصلاح هذه.

القسم 6: المناقشة

يقدم هذا البحث سردًا تاريخيًا لتنمية وتطور وحدات متابعة الأداء في قطاع التعليم في الأردن، ويصف الدوافع الكامنة وراء تأسيس كل واحدة منها وبعض خيارات التصميم التي اتخذها صانعو السياسات لضمان توظيف وحدة معينة بفعالية وتحقيق أهدافها المرجوة. ويوفر هذا البيان التاريخي سياقًا لفهم كيف ولماذا تعايشت وحدات متابعة الأداء المتعددة في قطاع التعليم في الأردن بين عامي 2010 و 2019، موضحًا بعض الخصائص السياقية والسياسية التي أعاقت أو ساعدت في عمل وحدات متابعة الأداء.

وتتناول دراسة الحالة سؤالين رئيسيين لم تستكشفهما المؤلفات الأكاديمية والسياسية الحالية بالتفصيل. أولاً، يجيب البحث على سؤال حول كيفية تأثير إدخال وحدة متابعة الأداء - أو وحدات متعددة - على ديناميكية تقديم الخدمات العامة والمساءلة عن النتائج. توفر الأدلة النوعية من التطورات التي حدثت في قطاع التعليم العام الأردني بين عامي 2010 و 2019 نظرة ثاقبة على كل من هذه الأسئلة، وتسلط الضوء على النتائج الرئيسية التي يمكن أن تثري قرارات صانعي السياسات حول حل مشاكل المساءلة في وزاراتهم ذات الصلة وكذلك تحفيز المزيد من البحث في موضوع وحدات متابعة الأداء والمساءلة المتعددة في تنفيذ السياسة.

في نظام مليء بعلاقات المساءلة السياسية والهرمية والقانونية الموجودة مسبقًا، زاد إدخال وحدة متابعة الأداء من تعقيد ديناميكيات تقديم خدمات التعليم في الأردن بين عامي 2010 و2019. لم يكن اعتماد وحدة متابعة الأداء يتجاوز بالضرورة الترتيبات الأخرى داخل الوزارة أو عبر القطاع في تفويض الأدوار والمسؤولية عن النتائج. وعلاوة على ذلك، كان الموقع المؤسسي الذي تقيم فيه وحدة متابعة الأداء مهمًا؛ في حالة الأردن، أدى القرب من مركز الحكومة واستقرار الديوان الملكي الهاشمي إلى تمكين وحدة النتائج والفعالية من حل المعوقات المالية والقانونية بشكل فعال. ومع ذلك، فإن ارتباط وحدة النتائج والفعالية بالنظام الملكي جعل تدخلها في العمليات التنفيذية الحكومية وبعض الإصلاحات المُسيَّسة - مثل سياسة ترخيص المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية - محفوفًا بالمخاطر على استقرار السياسة المحلية.

كان دمج وحدة تنسيق التنمية مع الهيكل التنظيمي لوزارة التربية والتعليم عنصر اساسي لفعاليتها ونجاحها في إدارة ومتابعة عملية تنفيذ الإصلاحات التعليمية. وقد مكّنها خطها المباشر للوزير وارتباطها بأصحاب المصلحة الخارجيين من تزويدها بكل من المعلومات والتفويض لتجميع مصادر مختلفة للتمويل والمساعدة الفنية بطريقة متماسكة لدعم التعلم المحسن في القطاع. كما كان لوحدة تنسيق التنمية الشرعية المؤسسية في نظرة المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية للمراقبة وتقديم المشورة بشأن تصميم السياسات وتنفيذها. وعلاوة على ذلك، فإن قربها العلائقي والمادي من موظفين الوزارة جعلها مرشحًا جيدًا لحل المشكلات عند ظهور تحديات في التنفيذ.

عندما لا تكون وحدة النتائج والفعالية مخولة بالتدخل، كان من الممكن أن تتدخل وحدة تنسيق التنمية بشكل فعال لضمان تحقيق النتائج المرجوة. ومع ذلك، كانت وحدة تنسيق التنمية غير متسقة في جذب الكفاءات المناسبة من الموظفين التي من شأنها تعزيز وظيفة الأداء (الدكتورة خولة حطاب، وحدة تنسيق التنمية، وزارة التربية والتعليم، يوليو 2019؛ هند الهنداوي، وحدة تنسيق التنمية، يوليو 2019؛ DC02 ، 2019). لذلك واجهت وحدة تنسيق التنمية تحديات في تبسيط المساءلة عن النتائج والتنسيق بنجاح مع النظراء في الديوان الملكي الهاشمي ومكتب رئيس الوزراء. ومن ناحية أخرى، فإن إنشاء وحدة تنسيق التنمية داخل الوزارة ذات الصلة يعني أنها لا تستطيع الاستفادة من السلطة أو الرعاية السياسية بنفس الطريقة التي يمكن لكل من وحدة النتائج والفعالية ووحدة متابعة الأداء الخاصة برئيس الوزراء أن تمنحهما ميزة نسبية. ومع ذلك، فإن قرب وحدة تنسيق التنمية من مديري وموظفي داخل وزارة التربية والتعليم قد منحها القدرة على التحكم في تدفق المعلومات بين المنفذين والجهات المختلفة وبالتالي تحديد متى وكيف يتم إشراك أصحاب المصلحة المختلفين في حوارات السياسة. أخيرًا، أدت الشروط القانونية والمالية للمانحين حول مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة إلى إنشاء متطلبات مراقبة وتقييم إضافية يحتاج المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية إلى التعامل معها. وقدم إدخال وحدات أداء في الديوان الملكي الهاشكي ومكتب رئيس الوزرراء أيضًا طبقة مراقبة إضافية وبالتالي متطلبات وضغوطات عمل اضافية.

وأدت إضافة جهة ثانية مسؤولة عن أداء الوزارة الى تعليمات متضاربة والغموض في الأدوار والمسؤوليات وعدم فعالية في مشاركة البيانات والمعلومات بين أصحاب المصلحة والمنافسة بين الأولويات. وفي ظل هذه الظروف، تم تأخير بعض المشاريع أو تكرارها أو سوء إدارتها بحيث لم يتم إنفاق الأموال بشكل فعال لإنتاج مخرجات ونتائج عالية الجودة، كما كان الحال مع سياسة المعلمين وإصلاح المناهج الدراسية. ومع ذلك، في بعض الحالات، كان وجود العديد من المسؤوليات يضمن أن المناصرة الموحدة تحافظ على الالتزام الوزاري بمجالات الأولوية الرئيسية من الإدارات السابقة، على الرغم من التغييرات في الحكومة، مثل الالتزام ببرامج الصف الأول واللامركزية المدرسية. وفي الحالات التي كانت فيها وحدة متابعة الأداء قادرة على إدارة علاقات المساءلة المتنافسة أو استبدالها، كانت قادرة على حل الأهداف المتنافسة بين أصحاب المصلحة من خلال تبسيط عملية صنع القرار والاستفادة من الرعاية السياسية لتحديد رؤية واحدة للإصلاح-كما كان الحال مع تطوير وإطلاق البرنامج الأولي لتعليم المعلمين.

لا يقتصر دور المانحين في إصلاح التعليم في البلدان النامية على الأردن؛ إنه اتجاه شائع في العديد من البلدان النامية. ومن خلال برامج التمويل والمساعدة الفنية، لا يقوم المانحون فقط بوضع أشكال قانونية للمساءلة؛ كما أنها تؤثر على عملية التنفيذ من خلال توفير الخبرة الفنية.

ويمكن أن يؤدي إدخال وحدة متابعة الأداء في سياق أصحاب المصلحة المتعددين مثل الأردن إلى تعقيد

مشكلة المساءلة المتعددة. وفي بعض الحالات، يمكن لوحدة متابعة الأداء أيضًا أن تقوم بنجاح بإدارة علاقات المساءلة المتنافسة، كما هو موضح في هذا البحث من خلال الحالات التجريبية النوعية. ومع ذلك، فقد حدثت هذه النجاحات عند معالجة تحديات التنفيذ المتعلقة بالمعوقات في الميزانية أو التشريع والموافقات عالية المستوى لخطط المشاريع في ظل معدلات عالية لدوران الوزراء. وكان المزيد من المحتوى وتحديات التنفيذ التي تركز على الجودة، مثل تنسيق المشورة الفنية أو ضمان الموافقة العامة وتبني السياسات، أكثر صعوبة بالنسبة لوحدات متابعة الأداء.

القسم 7: الخاتمة

تسلط دراسة الحالة ذات الأثر الرجعي هذه الضوء على بعض السمات الرئيسية للاقتصاد السياسي والسياق التي يجب على صانعي السياسات أخذها في الاعتبار عند اختيار تبني وتصميم وحدة متابعة الأداء في سياق معين. وتسلط النتائج الضوء على التجربة والتحديات التي مرت بها وحدة متابعة الأداء في الأردن مع الهياكل والإجراءات الموجودة مسبقًا والتي استمرت في ممارسة أنواع أو قنوات أخرى للمساءلة مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية داخل الوزارة، حتى مع اعتماد وحدة متابعة الأداء جديدة. ونظرًا لإمكانية زيادة استخدام وحدات متابعة الأداء في إصلاح القطاع العام، يحتاج صانعو السياسات إلى تقييم المفاضلات المحتملة لإدخال وحدة متابعة الأداء لتعزيز التنفيذ والنظر في الوظائف الأخرى بصرف النظر عن المساءلة التي قد يستفيدون منها لتحفيز أداء أفضل بين المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية. وتدعو دراسة الحالة هذه إلى التساؤل عن مزايا الاستفادة من وحدة متابعة الأداء لوظائف الإدارة خارج نطاق المساءلة. ولدى سؤاله عن الميزة النسبية لهذه الوحدات، صرح وزير التربية والتعليم السابق ورئيس الوزراء الأردني السابق الدكتور عمر الرزاز في مقابلته في شهر يوليو 2019 لهذه الدراسة، "عندما نستخدم هذه الوحدات لمساعدتنا على التركيز [على الأولويات] وحل المشكلات ودعم قراراتنا، فإنها تعمل بشكل جميل، ومع ذلك، فإن المسؤولية والمساءلة تقع فقط على عاتق الوزير المعني، يجب أن يكون هذا واضحًا دائمًا ". وأشار إلى أنه ربما تكون المساءلة تجاه وحدة متابعة الأداء ليست صعبة التشغيل فحسب، بل إنها ليست مطلوبة أيضًا لدورها في تعزيز تنفيذ السياسات.

ويجب على صانعي السياسات الذين يتطلعون إلى إنشاء وحدة متابعة الأداء جديدة لقطاعهم أو مؤسستهم تقييم العقوبات السلبية أو الايجابية لإدخال آلية مساءلة أخرى لتنفيذ الاصلاحات العامة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تبحث الدراسات المستقبلية عن كثب في كيفية قيام المساءلة المتعددة في إطار وحدة متابعة الأداء بتشكيل السلوكيات والمواقف والمعرفة المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية بشكل أكبر على طول سلسلة تزويد الخدمة، وصولاً إلى مستوى المدرسة. ويمكن أن تستكشف الأبحاث المستقبلية هذه الديناميكية للمساءلة المتعددة في البلدان الأخرى مع وحدات متابعة الأداء لفهم أكثر شمولاً ما إذا كانت هذه الديناميكية فريدة بالنسبة للأردن خلال الإطار الزمني المدروس أو ما إذا كانت موجودة بشكل شائع بين النظم البيئية مع العديد من المسؤولين التنفيذيين السياسيين وأصحاب المصلحة.

المراجع

Adelman, M. & Lemos, R. (2020). Managing for Learning: Measuring and Strengthening Education Management in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank doi:10.1596/978-1-4648-1463-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Allesandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2014). The role of the center of government: A literature review. Inter-American Development Bank. https://www.researchgate.net/publication/263461524_The_Role_of_the_Center_of_Government_A_Literature_Review_Washington_DC_Inter-American_Development_Bank_Institutions_for_Development

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.

Andersen, S. C., & Moynihan, D. P. (2016). Bureaucratic investments in expertise: Evidence from a randomized controlled field trial. Journal of Politics, 78(4),1032–1044.

Bandiera, O, Barankay, I., & Rasul, I. (2007). Incentives for managers and inequality among workers: Evidence from a firm-level experiment. The Quarterly Journal of Economics, 122(2), 729–773. https://doi.org/10.1162/qjec.122.2.729

Barber, M., Motfit, A., & Kihn, P. (2010). Deliverology 101: A field guide for educational leaders. Sage Ltd.

Barber, M., Kihn, P., & Motfit, A. (2011, February). Deliverology: From idea to implementation. Our Insights. McKinsey & Co. https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation

Barber, M. (2013). The origins and practice of delivery. Voices on Society: The Art and Science of Delivery. McKinsey & Co.

Barber, M. (2015). How to run a government: So that citizens benefit and taxpayers don't go crazy. Penguins.

Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming the English health care system. Public Administration, 84(3), 517–538. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x

Booth, D. (2012). Development as a collective action problem: Addressing real challenges of African governance. Africa Power and Politics Programme.

Bovens, M. (2007). Public accountability. In E. Ferlie, E. L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), The Oxford handbook of public management (pp. 182–208). Oxford University Press.

Brandsma, G. J., & Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. Journal of Public Administration Research and Theory, 23(4), 953–975. https://academic.oup.com/jpart/article/23/4/953/960691

Brinkerhoff, D. W. (2004). Accountability and health systems: Toward conceptual clarity and policy relevance. Health Policy and Planning, 19(6), 371–379.

Brombacher, A., Collins, P., Cummiskey, C., & Kochetkova, E. (2012). Student Performance in Reading and Mathematics, Pedagogic Practice, and School Management in Jordan. USAID. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00jbnh.pdf

Buerkli, D. (2015). Welcome to MindLab-designer of delivery and innovation in Denmark. Centre for Public Impact. https://www.centreforpublicimpact.org/insights/welcome-to-mindlab

Carpenter, D. (2001). The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928. Princeton University Press

Chambers, V., Wild, L., King, M., & Harris, D. (2012). Common constraints and incentive problems in service delivery. (Working Paper 351). Overseas Development Institute (ODI).

https://cdn.odi.org/media/documents/7791.pdf

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, 15, 529–557.

Connolly, C. & Hyndman, N. (2017) The donor–beneficiary charity accountability paradox: a tale of two stakeholders. Public Money & Management, 37:3, 157-164, DOI: 10.1080/09540962.2017.1281629

Delivery Associates. (2018). Success delivered: How delivery units make a difference for governments and the citizens they serve. https://www.deliveryassociates.com/media/success-delivered

Duflo, E., Hanna, R., & Ryan, S. P. (2012). Incentives work: Getting teachers to come to school. American Economic Review, 102(4), 1241–1278.

Dubnick, M., & Romzek, B. (1998). Accountability. In J. M. Shafritz (Ed.), The International Encyclopedia of Public Policy and Administration (Vol. 1, pp. 6–11). Westview Press.

Education Commission. (2016). The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World. https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf.

Estache, A., & Martimort, D. (1999). Politics, transaction costs, and the design of regulatory institutions. World Bank Working Paper 2073.

Freeguard, G., & Gold, J. (2015). Data-driven delivery: Lessons from the O'Malley administration of Maryland. Institute for Government.
https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/data-driven-delivery-lessonso%E2%80%99malley-administration-maryland

Gailmard, S. (2009). Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making. Journal of Theoretical Politics, 21, 161–186.

Gailmard, S. (2012). Accountability and Principal–Agent Models. Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press.

Gaith, B. (December 21, 2022). 9th and 12th grade Science and Math textbooks to get updated. The Jordan Times.
https://www.jordantimes.com/news/local/9th-12th-grades-get-updated-science-mathematics-textbooks%C2%A0

Gerrish, E. (2016). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. Public Administration Review, 76(1), 48–66.

Gold, J. (2014). International Delivery: Centres of government and the drive for better policy implementation. Institute for Government.
https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/international-delivery-centres-government-and-drive-better-policy- implementation

Gold, J. (2017). Tracking delivery: Global trends and warning signs in delivery units. Institute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/tracking-delivery

Gouëdard, P., Pont, B., & Huang, S. H. P. (2020). A Curriculum Reform: A Literature Review to Support Effective Implementation. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2020)27&docLanguage=En

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management Journal, (4)1, 1-25.

Harrison, T. (2016, July). The role of the centre in driving government priorities: The experience of delivery units (Working Paper). Oxford Policy Management.
https://www.opml.co.uk/files/Publications/corporate-publications/working-papers/wp-role-centre-driving-government-priorities.pdf?noredirect=1

Hood, C., & Dixon, R. (2010). The political payoff from performance target systems: No-brainer or no-gainer? Journal of Public Administration Research and Theory, 20(2), i281–i298.

Khalil, F., Martimort, D., & Parigi, B. (2007). Monitoring a common agent: Implications for financial contracting. Journal of Economic Theory, 135, 35–67.

Klein, R., & Day, P. (1987). Accountabilities: Five public services. Tavistock.

Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder. Public Administration Review, 65, 94–108.

Lafuente, M. & Gonzalez, S. (2018). Do delivery units deliver?: Assessing government innovations (Technical Note No. IDB-TN-1431). Inter-American Development Bank, Innovations in Citizen Services Division.

Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. Psychological Bulletin, 125(2), 255.

Mansoor, Z., Qarout, D., Anderson, K., Carano, C. Yecalo-Tecle, L., Dvorakova, V., & Williams, M. (2021). A Global Mapping of Delivery Approaches. DeliverEd Initiative Working Paper. Education Commission and Blavatnik School of Government. https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2021/07/A-Global-Mapping-of-Delivery-Approaches_DeliverEd_July2021.pdf.

McCandless, H. E. (2001). A citizen's guide to public accountability: Changing the relationship between citizens and authorities. Trafford.

Ministry of Education (MoE), Jordan. (2018). Education strategic plan: 2018–2022. https://moe.gov.jo/sites/default/files/esp_english_final.pdf

Ministry of Education (MoE), Development Coordination Unit (DCU), Jordan. (2012) Annual Narrative Report.

Ministry of Education (MoE), Development Coordination Unit (DCU), Jordan. (2014) Annual Narrative Report.

Ministry of Education (MoE). (2022). Mid-Term Review Report of the Jordan Education Strategic Plan 2018–2022.

Ministry of Education (MoE). (n.d.). Implementation Workplan for Teacher Policy Reform. Unpublished internal memo.

Ministry of Education (MoE). (n.d.). DCU Coordination Structure. Unpublished.

Ministry of Higher Education (MoHE). (n.d.). Untitled list of universities and their majors. https://www.mohe.gov.jo/AR/List/%d8%a7%d9%84%d8%ac%d8%a7%d9%85%d8%b9%d8%a7%d8%aa___%d8%a7%d9%84%d8%a3%d8%b1%d8%af%d9%86%d9%8a%d8%a9_%d8%a7%d9%84%d8%b1%d8%b3%d9%85%d9%8a%d8%a9_

Moynihan, D. P. (2008). The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Georgetown University Press.

Moynihan, D. P., Fernandez, S., Soonhee Kim, K. M., LeRoux, S. J., Piotrowski, B. E., & Wright, K. Y. (2008). Performance regimes amidst governance complexity. Journal of Public Administration Research and Theory, 21, i141–i15.5

National Committee for Human Resources Development (NCHRD). (2014). National Assessment for the Knowledge Economy.

National Committee for Human Resources Development (NCHRD). (2016). National strategy for human resource development 2016–2025. https://www.hrd.jo/nationalstrategy

Al Nawas, B. A. (August 8, 2019). New Curriculum Sees Integration of Critical Thinking. The Jordan Times. http://www.jordantimes.com/news/local/new-curriculum-sees-integration-critical-thinking

The New Khalij. (Nov 3, 2019). مناهج دراسية تثير جدلا في الأردن لمخالفتها الشرع وقيم المجتمع.
[School Curriculum Incites Controversy in Jordan for its Violation of Sharia and Community Values].
https://thenewkhalij.news/article/169748/

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). Country Note: Jordan.
https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_JOR.pdf

Pollitt, C. (2003). The essential public manager. Open University Press/McGraw-Hill.

Prime Minister's Office. (n.d.). Organic Structure of the PMO. Downloaded from the website in 2019 before the structure was updated.

Rainey, H. G., & P.SteinbRaineyauer. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. Journal of Public Administration Research and Theory, 9, 1–32.
Rasul, I., & D. Rogger. (2018). Management of bureaucrats and public service delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service. Economic Journal, 128, 413–446.

Rasul, R., Rogger, D., & Williams, M. J. (2020). Management, organizational performance, and task clarity: Evidence from Ghana's Civil Service. Journal of Public Administration Research and Theory, 31(2) 259–277. https://doi.org/10.1093/jopart/muaa034

Rose-Ackerman, S. (1986). Reforming public bureaucracy through economic incentives? Journal of Law, Economics and Organization, 2, 131–161.

Schillemans, T., & Bovens, M. A. P. (2015). The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload? In M. J. Dubnick & H. G. Frederickson (Eds.), Accountable governance: Problems and promises (pp. 3–21). M. E. Sharpe.

Simon, W. (1983). Legality, bureaucracy, and class in the welfare system. Yale Law Journal, 92, 1198–1269.

Tarik, D. (October 16, 2019). الأردن… احتجاج شعبي على اعتماد مناهج دراسية بريطانية [Jordan…Civil Protest on the Adoption of British School Curricula]. Independent Arabia.
https://www.independentarabia.com/node/64296/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%E2%80%A6-%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D8%AC%D8%A7%D8%AC-%D8%B4%D8%B9%D8%A8%D9%8A-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D8%B9%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%AF-%D9%85%D9%86%D8%A7%D9%87%D8%AC-%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D8%B1%D9%8A%D8%B7%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9

Tweissi, A., Lebdih, K. & Ababneh, E. (2015). National Assessment for Knowledge Economy 2014 "NAfKE 2014".

van Thiel, S., & Verhof, D. (2012). Serving two masters: The plural principal problem in agency management. European Group for Public Administration (EGPA) Conference Paper.

Voorn, B., van Genugten, M., van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. Public Administration, 97, 671–685. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12587

Williams, M., Leaver, C., Mundy, K., Mansoor, Z., Qarout D., Asim, M., Bell, S. & Billous, A. (2021). Delivery Approaches to Improving Policy Implementation: A Conceptual Framework. DeliverEd Initiative Working Paper. Education Commission and Blavatnik School of Government.
https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-04/Delivery%20Approaches%20to%20Improving%20Policy%20Implementation.pdf.

Wilson, J. (1989). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. Basic Books.

World Bank. (2003). Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$120 Million to the Hashemite Kingdom of Jordan for an Education Reform for Knowledge Economy I Program.
https://documents1.worldbank.org/curated/en/239641468774926089/pdf/multi0page.pdf

World Bank. (2009). Project Information Document (Pid) Appraisal Stage Education Reform For Knowledge Economy I.
https://documents1.worldbank.org/curated/en/748491468040540919/JO010ERfKE0II01aisal0Stage010Jan-28.doc

World Bank. (2017). Program Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$200 Million (Including an IBRD Loan and Support from the Global Concessional Financing Facility) to the Hashemite Kingdom of Jordan for an Education Reform Support Program-for-Results.
https://documents1.worldbank.org/curated/en/731311512702123714/pdf/Jordan-Educ-Reform-121282-JO-PAD-11142017.pdf

Worsham, J., & Gatrell, J. (2005). Multiple principals, multiple signals: A signaling approach to principal–agent relations. Policy Studies Journal, 33, 363–376.

الملحق أ: دليل الرموز

ملتقى/قناة المساءلة	الإبلاغ في المراحل الأولى	الإبلاغ عن التقدم المحرز مقابل المؤشرات عند الطلب أو في اجتماعات روتينية مع كبار المسؤولين المنتخبين أو الرعاة السياسيين بحيث يتم توجيه الأضواء إلى مجالات نتائج محددة والسمعة/الأداء خلال قنوات الإبلاغ هذه قيد الرقابة.
	صرف الأموال	الأموال مشروطة بالإبلاغ عن وتحقيق مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة مسبقًا.
	الحوافز المهنية	تتم مراجعة الأداء بناءً على تحقيق مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة مسبقًا أو مجالات النتائج ذات الأولوية، وترتبط نتائج/مكافآت الأداء بالتقييمات المهنية و/أو التوقعات.
	السمعة/التقدير	يرتبط الأداء بالإدراك المهني لقدرة الوكيل وكفاءته. ويتم استخدام الأداء/البيانات المقارنة لإعطاء تقدير كبير للأداء الوكيل.
	المنشورات/الرقابة العامة	يتم تقييم الأداء مقابل مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة مسبقًا ونشرها بشكل روتيني للإستخدام العام.
طريقة المساءلة	سياسية	الدورات الانتخابية والتعيينات السياسية.
	هرمية	الترتيب داخل الخدمة المدنية أو السلم المهني داخل المنظمة.
	قانونية	الالتزامات المنصوص عليها في العقود الملزمة قانونًا واتفاقيات التمويل.
الجهات الرقابية (دليل على وجود مساءلة متعددة)	التعيين السياسي	يمكن تعيين هذا الفرد أو انتخابه من قبل الشعب وهو أكبر موظف مسؤول علنًا عن تنفيذ جدول أعمال أو أولويات محددة.
	كبير موظفي الخدمة المدنية	هذا الفرد هو المسؤول الأكبر داخل المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحيةة في وكالة معينة.
	الوكالات الحكومية الخارجية	الأفراد من الوكالات الحكومية الأخرى الذين يحتلون مرتبة أعلى في التسلسل الهرمي.
	الجهات المانحة/المنظمات غير الحكومية الدولية	بنوك التنمية أو المؤسسات الخيرية أو المنظمات غير الحكومية الدولية أو المحلية التي تقدم التمويل والمساعدة الفنية للبرامج التعليمية.
	عامة الناس	المواطنون الذين يحاسبون المسؤولين المنتخبين من خلال تصويتهم.
جهة فاعلة مسؤولة	الوزير	
	موظفي الخدمة المدنية	
السمات السياقية تتوسط في علاقات المساءلة	معدل دوران مرتفع على رأس الوزارة	وهذا يتعلق بطول بقاء الوزير في منصبه كرئيس للمنظمة. تستلزم معدلات الدوران المرتفعة فترات قصيرة نسبيًا يقدمها الوزراء تتراوح بين ستة أشهر وسنتين على الأكثر.
	الحساسية السياسية لمجال الأولوية	تتضمن هذه الميزة مدى بروز مجال الأولوية في الخطاب السياسي والمناقشات والمناقشات العامة. تنطوي الحساسية السياسية العالية على المخاطرة التي يتحملها القادة السياسيون المنتخبون والمعينون من عدم إعادة انتخابهم أو الخدمة لفترة أطول. يتضح هذا الخطر من خلال الخطاب العام، والتغطية الإعلامية، ومستويات المحتوى (عدم وجود المحتوى) بين المواطنين، والاحتجاجات والمظاهرات العامة، وما إلى ذلك.
	الاستثمار الدولي في مجال الأولوية	ويترتب على ذلك كارثة أو أزمة من صنع الإنسان أو طبيعية، وحشد المجتمع الدولي من أجلها. التزمت المنظمات الدولية والشخصيات السياسية سياسيًا وماليًا بمعالجة هذا الموضوع.
	حضور الجهة المانحة/المنظمات الدولية غير الحكومية القائمة	الأدوار القائمة ووجود المساعدات الخارجية في إصلاح التعليم.
	الأفق الزمني للعلاقة بين المانحين والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية	طول عمر علاقات عمل المانحين مع المنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية على نفس مجموعة الأولويات المتوسطة إلى طويلة الأجل (ستة أشهر إلى خمس سنوات).
نتائج التنفيذ	ازدواجية المهام	يتم تناول المهمة من قبل مختلف أصحاب المصلحة على مدى فترة زمنية طويلة، وهناك إصدارات متعددة من مخرجات المهمة، مهمة ممولة من مصادر تمويل متعددة لنفس المخرجات.
	إعادة توجيه المهام	أهداف المهام ونواتجها تتغير باستمرار. تتغير التوجيهات عبر تصرفات المديرين والمنفذ للسياسات العامة والبرامج الاصلاحية في حالة تغير مماثل.
	المماطلة في المهمة	تستمر المهام في نفس المسار ولكنها تتعطل لتجاوز أي تغييرات في الأهداف والتوجيهات والمخرجات وما إلى ذلك.
	مختلط	مزيج من أي أو كل ما سبق.