

المجلس الاقتصادي الاجتماعي الأردني



التقرير الاقتصادي والاجتماعي

٢٠١٣

عنوان الكتاب: التقرير الاقتصادي والاجتماعي / ٢٠١٣

المؤلف: المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (مجموعة مؤلفين)

الطبعة: الأولى / حزيران

سنة النشر: ٢٠١٤

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية:

ردمك ISBN

يتحمل المؤلفون كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفهم ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية.

جميع الحقوق محفوظة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني ©



العنوان: ٦٤ شارع عبدالحميد باديس

الشميساني

ص.ب: ٩٤١٠٣٥

الرمز البريدي: عمان - الأردن، ١١١٩٤

الموقع الإلكتروني: www.esc.jo

البريد الإلكتروني: esc@esc.jo

الفريق المشارك في إعداد التقرير

(١) الباحثون:

- المهندس موسى المعاينة
- الدكتور عز الدين كناكزية
- الدكتور يوسف منصور
- الدكتور خالد الوزني
- الدكتورة رنا الإمام
- السيد عمار جرار
- المهندس محمد النجار
- الدكتور نادر مريان
- الدكتورة هيام كلمات
- المهندسة ميسون العمارنة
- الدكتور باسم الطويسي
- السيد محمود الشعلان

(٢) لجنة الإشراف:

- السيد مازن عودة ناصر
- السيد محمود الشعلان
- السيدة ميسون العمارنة
- السيدة لارا قعوار
- السيدة وفاء زناتية
- السيد احمد الصوافين

(٣) التحرير والمراجعة والتدقيق:

- الدكتور منذر الشرع
- السيد جمال ناجي
- السيد فارس الهواري

١	الفريق المشارك في إعداد التقرير
٣	المحتويات
٥	تقديم
٩	مقدمة
٢١	١. الفصل الأول: الإصلاح السياسي في الأردن
٢٣	١.١. تراكمية الإصلاح السياسي في الأردن
٦٥	١.٢. التنمية المحلية واللامركزية
٩١	٢. الفصل الثاني: قضايا اقتصادية
٩٣	٢.١. أبعاد الموازنة وتطوراتها والإصلاح الضريبي
١١٩	٢.٢. اقتصاد الأردن الخارجي
١٤١	٢.٣. حالة الاستثمار في الأردن
١٧٥	٢.٤. قضايا الطاقة
١٧٧	٢.٤.١. الطاقة والنقل
٢١٣	٢.٤.٢. الطاقة والمياه
٢٤٧	٢.٤.٣. خيارات الطاقة في الأردن
٢٨١	٣. الفصل الثالث: العمل والتعليم
٢٨٣	٣.١. مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل
٣٠٧	٤. الفصل الرابع: أبعاد اجتماعية
٣٠٩	٤.١. المرأة الأردنية ٢٠١٣
٣٣٣	٤.٢. الشباب الأردني: الواقع والطموح
٣٥٩	٤.٣. حيثيات البعد الاجتماعي في التجربة الأردنية

أن يتضمن هذا التقرير مقدمتان، قد يثير بعض الغرابة. فيصبح الايضاح مطلوباً بلا شك. لقد تم انجاز الجزء الأعظم من بحوث هذا التقرير ودراساته إبان تسنم الزميل الدكتور جواد العناني رئاسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وقد انتقل مع نهاية سنة ٢٠١٣ إلى موقع عطاء آخر في الوطن، وخلفته في رئاسة المجلس من بداية ٢٠١٤، لذا وجدت من الإنصاف، بل والاعتراف بالفضل، أن يحمل هذا التقرير تقديمًا منه بصفته الرئيس السابق للمجلس، ولكن يبقى من واجبي أيضًا أن أقدم للتقرير استهلالاً يُوْشِّر على أهم مفاصله ومحاوره، راجيًا أن أكون قد وفقت في هذا الاجتهاد.

لقد انتهت سنة ٢٠١٣ على نحو يعيد بعض الثقة، وبالتالي التفاؤل، بأن عددًا مؤشرات الإصلاح السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي تتخذ منحنى إيجابيًا، وإن كانت بعض المؤشرات لا تزال تشير إلى مكان خطرٍ محتمل إن لم يتم تدارك مسبباتها بالسياسات والاجراءات الملائمة، ربما ليس لتجاوزها بالكامل، ولكن على الأقل للخروج منها على نحو تدرجي وآمن.

وإذ يستهل التقرير بموضوع الإصلاح السياسي، فإنه يسارع إلى التأكيد على أن تجربة بلدان الربيع العربي، تؤكد وبشكل واضح أنّ نجاح عملية التحول الديمقراطي في البلدان العربيّة، ومن ضمنها الأردن. ترتبط بإمكانية بلورة مرتكزاتٍ واقعيّةٍ لإصلاح سياسي تدريجي وآمنٍ ومتوافقٍ عليه، يعتمد على مبدأ التطور المستمر في القوانين، وعلى تجذير ثقافةٍ ديمقراطيّةٍ حقيقيّةٍ داخل المجتمع؛ وذلك من أجل الحفاظ على استقرار الدولة، ومؤسساتها الدستوريّة، وأمنها الوطني.

وباعتبار الانتخابات أحد الشروط الضرورية لتأسيس ديمقراطية فعالة، إلا أنها وحدها لا تكفي، كما أنها ليست الغاية النهائية، بل أن الديمقراطية أشمل من ذلك بكثير، ولا يمكن لها أن تزدهر وتنجح إن لم يصاحبها تحقق عناصر مهمة أخرى ذات علاقة بالحريات العامة، وحقوق الأفراد، والمساواة، والعدالة الاجتماعية، والمواطنة، وغيرها. وإن مؤسسة الديمقراطية تتطلب تعديل القوانين المنظّمة للعمل السياسي، التي من أهمها: قانون الانتخابات النيابية، وقانون الأحزاب، وقانون البلديات، وذلك في إطار واسع من المشاركة السياسية للمواطنين.

ومن هنا، فإنّ عملية الإصلاح السياسي لا يمكن أن تنجح دون أن تصبح الديمقراطية طريقة حياةٍ ونمطًا سلوكيًا للمواطنين. الأمر الذي يتطلب تجذير الثقافة الديمقراطية في المجتمع، وبناء جيلٍ جديدٍ ينشأ على تعلم التربية المدنية ومفردات الديمقراطية منذ نعومة أظفاره، وتجري تنشئته على مهارات وقيم الحوار والإبداع والاستنتاج،

والانفتاح على آراء الآخرين، وتقبلها واحترامها، ما يتطلب إحداث ثورة حقيقية في التعليم، تؤدي إلى تطوير طرق تفكيرٍ عمليّةٍ ونقديةٍ لدى الأجيال الجديدة.

وفي جانب الإصلاح الاقتصادي، يتناول هذا التقرير عددًا من المسائل المهمة، يبدأها بمراجعة موضوع الموازنة العامة بمختلف أبعادها. ويمكن الإشارة بهذا الصدد إلى أن المستجدات الداخلية والخارجية المتمثلة في الأزمة المالية العالمية منذ ٢٠٠٨، وإرهاصات ما يسمى بالربيع العربي منذ ٢٠١١، قد تركتا آثارًا عميقة على العديد من الدول، وبضمنها الأردن الذي شهد تراجعًا كبيرًا في معدلات النمو الاقتصادي، وارتفاعًا في عجز الموازنة العامة. وعجز موازنات المؤسسات المستقلة بشكلٍ كبيرٍ، ما أدّى إلى تفاقم المديونية ووصولها إلى مستوياتٍ غير مسبوقةٍ. وربما يكون مفيدًا هنا، لا بل منصفًا، الإشارة إلى أن ما يدور من حديث حول عجز موازنات المؤسسات المستقلة، يشوبه التعميم والخلط، ما يؤدي إلى التعامل مع هذه المؤسسات كلها بنفس المعيار. والحقيقة أن المؤسسات المسؤولة عن العجز في هذا المضمار هي ثلاثة فقط من نحو ستين مؤسسة، وهي: شركة الكهرباء الوطنية، وسلطة المياه وشركاتها، ومحطة السمرا للتوليد.

لا شكّ أنّ تزايد عجز الموازنة العامة، وموازنات الوحدات المستقلة على النحو الذي أوضحناه، أدّى إلى تفاقم المديونية وارتفاعها بنسب عالية، وهذا من شأنه أن يهدد الاستقرار المالي والنقدي في حال السماح بمواصلة هذا الارتفاع دون اتخاذ إجراءات عاجلةٍ تعمل على مواجهة هذه التحديات؛ ما يستدعي اتخاذ الإجراءات اللازمة لتعزيز الإيرادات، وتخفيض النفقات، والسعي للحصول على منحٍ إضافيةٍ وقروضٍ ميسرةٍ، مع مراعاة أن تعمل هذه الإجراءات على تعزيز النمو الاقتصادي في الوقت ذاته.

ومن ناحية أخرى، يواجه الأردن، إلى جانب صعوبات الموازنة، تحديات اقتصادية أخرى تتمثل في تراجع الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وتزايد العجز في الميزان التجاري وفي ميزان المدفوعات. والظاهرة التي تثير القلق هنا هي ارتفاع حجم الواردات بالنسبة لحجم الصادرات؛ ما أدّى إلى حدوث عجزٍ مزمٍ في الميزان التجاري، انعكس سلبيًا على ميزان المدفوعات، وأدّى إلى الاعتماد على المعونات الخارجية والمنح وحوالات المغتربين؛ لتحقيق الاستقرار والتوازن في ميزان المدفوعات وسعر الصرف.

وقد أدى كل ذلك إلى تدني تنافسية الأردن، الأمر الذي يستدعي العمل على النهوض بالقطاع الصناعي وتمكينه، و تحسين مستوى الصادرات من جهة الحجم والمحتوى التقني، وتفعيل أفضل الممارسات للعمل على تنمية الاقتصاد الأردني؛ ليصبح أكثر تنافسيةً، وبالتالي الحد من العجز في الميزان التجاري على المدى المتوسط والطويل.

وإذ يصاحب نمو الفعاليات الاقتصادية زيادة في الطلب على الطاقة الأولية، فإن موضوع الطاقة يشكل تحديًا بالغ الصعوبة للأردن الذي يستورد أكثر من ٩٦% من احتياجاته من الطاقة. ومن هنا أضى البحث عن البدائل والحلول مسألة استراتيجية، وتبرز في هذا المجال ضرورة إعادة النظر في خليط الطاقة في المملكة، بالتوسع في الاعتماد على استخدام الطاقة المتجددة، كالطاقة الشمسية وطاقة الرياح، بالإضافة إلى تطوير مصادر الطاقة الأولية، والاستثمار في استخراج النفط من الصخر الزيتي الذي يتوفر بكميات ذات جدوى اقتصادية عالية.

وفي حين يستهلك قطاع النقل والقطاع الصناعي الجزء الأكبر من موارد الطاقة المتاحة، يجب أن لا يغيب عن الذهن أن قطاع المياه قد أصبح أحد المستهلكين الرئيسيين للطاقة وبحجم يبلغ ١٤% من إجمالي الطاقة الكهربائية المولدة في المملكة. ويضيف هذا الأمر إلى الصعوبات التي يعاني منها قطاع المياه. فالموارد المائية المتجددة العذبة تتصف بالندرة الشديدة، والطلب في تزايد مستمر، ليس بسبب الزيادة الطبيعية في السكان وتغير نمط الحياة فحسب، بل ونتيجة للهجرات القسرية وموجات اللجوء التي تتعرض لها المملكة، وارتفاع الكلفة الرأسمالية والتشغيلية لهذا القطاع الحيوي، ما أدى إلى تضاعف مديونيته خلال العقد الماضي.

وفي جانب التعليم والعمل، يتعرض التقرير إلى جدلية التعليم والتدريب ومواءمة ذلك مع احتياجات ومتطلبات سوق العمل. ففي حين حقق الأردن تقدمًا ملحوظًا في مؤشرات معدلات الأمية، ومعدلات الالتحاق بالمدارس، وبالتعليم العالي، والتدريب المهني، إلا أن ذلك التقدم لم يجد صده في سوق العمل، وظلت معدلات البطالة تراوح مكانها حول معدل ١٣%. وعلى الرغم من أن مشكلة البطالة ذات أوجه متعددة، إلا من الأسباب الرئيسة لاستمرارها فشل النظم التعليمية والتدريبية في تخريج طلبة ومتدربين يتمتعون بالأساسيات المطلوبة في سوق العمل وهي التعليم النوعي، ومحتوى المهارات لدى الخريجين.

وفي مجال الإصلاح الاجتماعي، وبالذات فيما يخص المرأة الأردنية، يشير التقرير إلى تحسن طفيف في مشاركتها الاقتصادية خلال السنوات الماضية، وإن كان ذلك يبقى دون مستوى الطموح. إذ لم يتعد معدل مشاركة المرأة الاقتصادية ١٥% سنة ٢٠١٣ مقابل ٦١.٣% للذكور. كما تتركز مشاركة النساء في العمل في مجالات التعليم، والصحة، والعمل الاجتماعي. وفي جانب المشاركة السياسية، اشتمل قانون الانتخابات النيابية على كوتا للمرأة بنسبة ١٥%، وفي قانون البلديات تم تخصيص كوتا نسائية تصل إلى ٢٥%. وقد أسهم ذلك في زيادة مشاركة المرأة في الحياة السياسية. وعلى الرغم من ذلك، تبقى مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار دون المأمول، ولا يزال الأردن في المرتبة ١١٧ عالميًا في مؤشر التمكين السياسي وفقًا لتقرير الفجوة الجندرية لسنة ٢٠١٣.

وفي حيثيات البعد الاجتماعي، يتناول التقرير ثلاثة محاور أساسية هي: العنف الاجتماعي، والعنف الطلابي، وتحولات الثقافة المجتمعية وتأثيرها في الشخصية الثقافية للمجتمع. وإذ تتداخل وتتشابك المؤثرات في قضايا المحاور الثلاثة، فإن تشخيصها، وتحليلها، يضعان أصحاب القرار أمام جملة من السياسات البديلة المقترحة للخروج من هذه الأزمات المجتمعية. وتركز هذه السياسات على ضرورة: زيادة الانفاق على مؤسسات الوطن الثقافية في المحافظات، والمجتمعات المحلية، كما في مراكز المحافظات؛ وتبني برامج ثقافية مجتمعية طويلة المدى تستهدف التغيير الإيجابي؛ والانتقال بالإعلام أيضًا إلى مستوى المحافظات لتعميق ثقافة الديمقراطية والمشاركة، وتعزيز الهوية الوطنية الجامعة؛ ويلتقي الجانب الاجتماعي مع الإصلاح السياسي في ضرورة إيلاء التربية المدنية الاهتمام الذي تستحق لاسيما وأنها تغرس قيم المواطنة الصالحة، وروح الانتماء، وتنمية المهارات الحياتية والاتجاهات الإيجابية في شخصيات الأفراد.

في الختام، قد يتساءل البعض، وهم محقون في ذلك، إذا كانت نهاية ٢٠١٣ تشي ببعض التفاؤل في جانب المؤشرات الاقتصادية، فلماذا لا يشعر المواطن بانعكاس ذلك على مستوى معيشتة؟ مما لاشك فيه، أن النمو الاقتصادي يجب أن يحمل الحلول الناجعة للمشكلات الاقتصادية التي يعاني منها أبناء المجتمع، لكن إن لم يشعر المواطن بمنافع هذا النمو على حياته ومعيشتة، سيبقى غير مقتنع بما يساق له من مبررات ومسوغات. ومن هنا، لا بد للسياسات الاقتصادية التي تستهدف النمو من أن تستهدف أيضًا توزيعًا عادلاً لمنافع هذا النمو وفوائده، يشعر معها المواطن بتحسّن ظروفه المعيشية، وفرصه في الحصول على عمل يؤمن له ولأسرته الحياة الكريمة. وهذا تمامًا ما تناولته الرسالة التوجيهية التي بعث بها جلالة الملك عبدالله الثاني إلى الحكومة لوضع "تصور مستقبلي واضح للاقتصاد الأردني للسنوات العشرة القادمة، وفق إطار متكامل يعزز أركان السياسة المالية والنقدية ويضمن اتساقها، ويُحسّن من تنافسية اقتصادنا الوطني، ويعزز قيم الإنتاج والاعتماد على الذات وصولاً إلى تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة".

الدكتور منذر الشرع

رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

٣٠ أيار ٢٠١٤

الإصلاح الاقتصادي والسياسي بين العقلانية والشعبوية

أ. المقدمة الفكرية:

طغت الثنائية الفكرية خلال العام 2013 على تفكير المختصين والعامّة، خاصّةً فيما يتعلق بالشؤون والهموم الاقتصادية والاجتماعية في الأردن. ومن الأمثلة الكثيرة على هذه الثنائية كانت المقارنة بين ضبط الموازنة من ناحية، والتنمية من ناحية أخرى. وبدا وكأن قاعدة الصفر هي التي تطفئ على الخيار بين هذين الأمرين. فضبط الموازنة العامة انطوى على قراراتٍ صعبة، مثل: إعادة توجيه دعم الطاقة، ورفع أسعارها بأن تتمكن الحكومة من استرداد الكلف بواسطة رفع الأسعار على المقتدرين، وتقديم الدعم النقدي لغير المقتدرين، وقد أصر الرأي العام على الانطباع بأن القرار كان غير تنمويّ، وانطوى على ارتفاع في الأسعار، وتقليل فرص الاستثمار. وقد حصل هذا في نهايات سنة 2012 عندما أعادت الحكومة النظر في أسعار المشتقات النفطية لتغطي التكاليف، وتعويم الأسعار عن طريق ربطها وفق معادلةٍ معينةٍ بأسعار النفط العالمية، إذ لجأت الحكومة إلى إعلان أسعارٍ جديدةٍ لهذه المشتقات في مطلع كل شهرٍ.

أمّا في قطاع الكهرباء الذي عانت تكاليفه الأمرين من انقطاع الغاز المصري، فقد تبنت الحكومة منهجاً آخر، إذ وضعت خطةً لمدة أربع سنواتٍ تنتهي سنة 2017، لترفع الأسعار بالتدريج حتى تستطيع استرداد كامل كلفة إنتاج الكهرباء في ذلك العام. وبحسب تلك الخطة، فإن الحكومة ستستوعب الدين القائم والمتراكم على شركة الكهرباء الوطنية للتوزيع، والمقدرة قيمته بحوالي خمسة بلايين دينارٍ، تضاف إلى مجموع الديون المتراكمة على الخزينة، وتشكل عبء دينٍ إضافيٍّ على كاهل الموازنة العامة. ولم ينطو هذا القرار على تقديم دعمٍ نقديٍّ، إذ أثرت الحكومة أن تبقى أسعار الكهرباء ثابتةً على العدادات التي تسجل 600 كيلووات/ ساعة استهلاكاً شهرياً، أو أقل. وهكذا حملت الحكومة عبء رفع أسعار الكهرباء على 12% من المستهلكين؛ ولكن هذا بالطبع أضاف كلفةً مرتفعةً على قطاعات الإنتاج كالمرافق السياحية، والمستشفيات، والمدارس، والجامعات، والمصانع، وغيرها. ومن الواضح هنا، أن هذا القرار قد أغفل كثيراً من النقاط الهامة. فهو لم يأخذ بعين الاعتبار أن الطلب على الكهرباء سوف يتغير، وأن الزيادة في استهلاك الكهرباء سوف تتراجع إلى معدلات أدنى مما تتوقعه الحكومة وهو حوالي 6.5% سنوياً. وكذلك لم تدخل الحكومة في خطتها إمكانية زيادة الطلب على الطاقة المتجددة، والاستغناء عن التيار الكهربائي الذي تنتجه، وتوزعه شركاتٌ خاصةٌ احتكارية.

وسوف نرى أن هذا القرار الصعب سيخلق نقاشاً حاداً بين المستثمرين المتضررين من رفع أسعار الكهرباء، وشركات الكهرباء الاحتكارية. وهنا، لا بد وأن يُثار السؤال حول التحالف غير المعلن بين شركات الكهرباء، والحكومة ضد المستثمرين في القطاعات الإنتاجية، والخدماتية الأخرى؛ ما سيعني أن ضبط الموازنة غير متسقي، بل ومتناقض مع التنمية.

وكذلك، فإن الحكومة قد أطلقت الرصاص على قدمها حين قامت بفرض ضرائب إضافية على الهواتف النقالة. فقد أدى هذا التدخل الرامي إلى زيادة إيرادات الحكومة من شركات الاتصالات بمقدار ٧٠ مليون ديناراً إلى تشويه التركيبة السعرية؛ ما أدى إلى تراجع الطلب، ونقص واضح في استخدام المستهلكين للهواتف النقالة لكل الأغراض، سواء المكالمات، أو الرسائل، أو استخدام الشبكة العنكبوتية، أو الشبكات الاجتماعية. ولهذا خسرت الموازنة من ناحيتين: الأولى، هي تراجع دخل الشركات؛ ما سيقول من إيرادات الخزينة من ضريبة الأرباح المتحققة لهذه الشركات؛ والثانية، عدم تحقيق الخزينة للإيرادات الإضافية المتوقعة من فرض ضرائب إضافية على الهواتف؛ بسبب تراجع الطلب. ولو أن القرار أخذ على مهل، لكان هنالك بدائل أفضل من البديل المكلف الذي تبنته الحكومة، ولا بد لها أن تعيد النظر فيه.

ولعل أسوأ القرارات هو قيام الحكومة قبل فتح المدارس برفع التعرفة الجمركية على مستوردات الملابس. وهذا بحد ذاته قرارٌ مجحف بحق المستهلكين، إذ هدفت الحكومة بهذا القرار إلى دعم صناعة الملابس التي قيل إنها تتعرض للإغراق من قبل منتجين في العالم، وبخاصة الصين. ولكن توقيت القرار قد أدى إلى زيادة حنق الناس.

ومما يلاحظ من كل هذه القرارات الحكومية أنها اختارت ما اعتقدت أنه المسار الأمثل للتوفيق بين متطلبات التفاهم مع صندوق النقد الدولي من ناحية، وبين خشيتها من ردود الفعل الغاضبة في الشارع الأردني من ناحية أخرى، واستثمار المعارضة لهذه القرارات الصعبة لكي تصعد من وتيرة الاحتجاج الشعبي ضدها، خاصة في زمن الربيع العربي، والقلقل، والاحتجاجات التي تشهدها ساحاتٌ عربية كثيرة.

إنَّ الحكومة التي نجحت بامتياز في قرار إعادة توزيع الدعم للمشتقات النفطية، قد قصرت في قرارات الكهرباء والاتصالات والملابس. وكذلك تجنبت - بعد جدلٍ طويلٍ - رفع أسعار الخبز والعلف، وأبقت على الإعفاءات من ضريبة المبيعات على بعض السلع الرئيسية، مثل: السكر، والأرز، والحليب، وغيرها. وهذا دليل إضافي على أن الحكومة راعت الشعبية، ورأي الشارع عند اتخاذها تلك القرارات.

وعندما اختارت أن تستجيب لبرنامجها مع صندوق النقد الدولي، لكي تحصل على قروض من الصندوق نفسه، ومن السوق الأوروبية عن طريق إصدار سندات بالدولار، ولتحصل على كفالات حكومية من الولايات المتحدة، فإنها سارعت إلى رفع كلٍّ من: تعرفه الكهرباء بأسلوب مشوه، والتعرفة على الاتصالات بطريقة أكثر تشويهاً، والتعرفة الجمركية على الملابس المستوردة - بشكل غير مُبرَّر - لأنها أرادت أن تجمع المبلغ الإضافي المتفق عليه مع صندوق النقد الدولي، ولكن باختيار وسائل أقل إثارة للناس.

لقد أدرك الشارع أن الحكومة مهما أبدت من مظاهر القوة والتصميم إلا أن قدرتها على اتخاذ القرار الأنسب لصالح ضبط الموازنة العامة محفوف بمخاطر رد الفعل. ولذلك جاء مشروع موازنة سنة 2014 غير داعمٍ لتوجه ضبط الإنفاق. فقد بلغت الموازنة وفق تقديرات النمو لسنة 2014 في زيادة الإيرادات عن موازنة سنة 2013 بمقدار 12%. وكذلك زادت النفقات الجارية بنسبة 10% تقريباً. وبالرغم من كل الإجراءات التقشفية لضبط الموازنة، فإن العجز المتوقع في الموازنة العامة، وفي موازنة الدوائر المستقلة لم يتغير عن العام 2013. فالدعم الذي تراجع إلى نصف مخصصات سنة 2013 في موازنة 2014، قابله زيادة في النفقات نتجت عن تعيينات إضافية، وتثبيت موظفين بعقود، وآخرين يعملون بالمياومة، علماً أن بعض النفقات الإضافية مبررة بفعل زيادة رواتب الموظفين، وارتفاع عبء تسديد الدين العام، وارتفاع تكاليف الإدارة العامة، ورواتب المتقاعدين.

ومن هنا يبرز السؤال الكبير: إذا كانت حصيلة كل هذا الصد، والرد، والجهد، والجهد المضاد، والنقاش، وانشغال العامة والخاصة، بموازنة الحكومة لم يثمر في النهاية عن تقليص في حجم العجز المتوقع لسنة 2014، فهل هذا يملئ على واضح السياسة الاقتصادية في الأردن أن يتوقف ويتساءل: إلى أين نحن ذاهبون؟ وما هي الطريق التي أمامنا، وماذا ينتظرنا في العام 2020؟

ولنبداً بتناول هذه التساؤلات المقلقة للأردنيين الخائفين على مستقبلهم، ومستقبل أبنائهم، فلا بد من وضع بعض الحقائق الأساس، التي تتطلب منا وقفة هامة، ومتعمقة حتى نستطيع أن نرسم خطانا بوضوح وجلاء.

ب. الحقائق الكبرى:

الحقيقة الأولى: التي يجب أن نقبلها ونتعايش معها هي أن الحكومة التي تناضل بين المتناقضات لا تجد لها أنصاراً يقفون معها، ويدافعون عن قراراتها. بل إن المستفيدين من قراراتها صامتون، وكابتون لمشاعر ارتياحهم، والمتضررين يجأرون، ويحتجون بكل الوسائل. وليت الأمر يقف عند هذا الحد، بل هنالك جهود كبيرة تبذل عن قصد، وغير قصد؛ لإضعاف الحكومة أكثر. فكيف نفسر مثلاً الاعتداءات الكبيرة على المياه، وسرقتها من الشبكات بما يصل إلى

نسبة 70% من الفاقد الكلي، أو الفرق بين ما يضخ من مياهٍ من ناحية، وبين ما تسجله العدادات من استهلاك؟ وتقول مصادر وزارة المياه، إن 30% من الفاقد - فقط - هو فاقدٌ فنيٌّ بسبب عدم فاعلية الضخ، أو التسرب من الأنابيب التالفة، أما الباقي فهو اعتداءٌ من المواطنين على الخطوط. وتقدر قيمة المياه المسحوبة بالاعتداء بحوالي ٤٠٠ مليون دينارٍ.

ونرى كذلك أن هنالك اعتداءاتٍ مباشرةٍ على الكهرباء. إذ إن كثيرًا من الناس يسحبون الكهرباء من نقاط التوزيع دون إذن. والسبب، بالطبع، هو أن بعض الذين يحصلون على الكهرباء بأسعارٍ مدعومةٍ، أو مخفضةٍ يوفرها لجيرانهم بتلك الأسعار. وهنالك -أيضًا- آلاف المنازل، والمحال التجارية غير المرخصة، والعاملة في القطاع غير الرسمي، والتي تجد الوسائل للحصول على الكهرباء من وراء ظهر الرقيب. فهذه السلوكيات وغيرها، والمدونة والمقدرة، ترفع من تكلفة الحكومة، وتقلل من قدراتها على استرداد ما تدفعه من مبالغ باهظةٍ لتأمين هذه الحاجات.

ولو أضفنا إلى هذه الاعتبارات ما نراه من سلوكياتٍ تتطاول على القانون، والأنظمة، والأعراف المتبعة، مثل: الغش بالقوة في امتحانات التوجيهي والدبلوم، والتواطؤ أحيانًا مع المراقبين داخل القاعات وبتشجيع من الأهل، فإن المرء يتساءل: هل يكون الرد على تهم الفساد في بعض الدوائر الحكومية، والغیظ من قرارات رفع الأسعار التي تمس جيب المواطن بالغش، والتطاول على المال العام، وتشجيع السلوكيات الخاطئة لدى الشباب والأطفال من قبل مَنْ هو مسؤول عن تهميتهم، وتنشئتهم النشأة الصالحة، كالأباء والمدرسين؟!

الحقيقة الثانية: هنالك تقاليدٌ خطيرةٌ ورثنا بعضًا منها في السنوات الأخيرة للحكم العثماني، وهو الإحجام عن دفع الضرائب، والتحایل في عدم الدفع، أو حتى ارتكاب جرائم اقتصاديةٍ من أجل التهرب من دفع ما يستحق علينا من مال للخزينة. ولقد قام المجلس الاقتصادي، والاجتماعي خلال العام 2013 بإجراء دراسة للتهرب الضريبي، فوجد أن قيمة التهرب تقدر بحوالي 700 مليون دينارٍ. ولكن التجنب الضريبي قد يصل إلى حوالي ٦٠٠ مليون دينارٍ أخرى سنويًا. وإذا صح أن للحكومة مبالغ تطالب بها عبر الجهاز القضائي تقدر بحوالي 1500 مليون دينارٍ، علمًا بأن نصفها على الأقل لا يمكن تحصيله، ولو قدرنا أن قيمة ما يضيع على الحكومة سنويًا في حدود (مليار دينارٍ). وأن نصف هذا المبلغ قابلٌ للتحصيل، فإن عجز الموازنة سوف ينخفض من حوالي ١.١ مليار إلى حوالي نصف ذلك المبلغ، وهذا توفيرٌ هائلٌ.

الحقيقة الثالثة: إن الاحتجاجات، والاعتصامات، التي شهدتها المملكة خلال السنوات الأخيرة، منذ انطلاق الثورات الشعبية في بعض الأقطار العربية كان بعضها مدفوعًا برغبةٍ إيجابيةٍ في الإصلاح، وبعضها الآخر كان يهدف إلى ممارسة الضغط على مؤسسات القطاعين العام والخاص؛ ليحصل على مكاسب إضافية. فقد مورست في الأردن

عشرات الاحتجاجات من قبل موظفي الحكومة، ووصل بعضها إلى حد احتلال المكاتب، أو الإضراب المفاجئ، أو التدخل لمنع العمل العادي فيها، علمًا أن هذه الممارسات مخالفة للقانون. وقد شهدنا مطالبات بتشكيل نقابات أتي معظمها من العاملين في القطاع العام، ومنها على سبيل المثال، نقابة الوعاظ والمرشدين التي وصلت إلى مرحلة التشريع من قبل الحكومة، والدفع بها إلى السلطة التشريعية.

أمّا على مستوى القطاع الخاص، فقد توقف عمال الكهرباء في شركة التوليد لما أرادت الحكومة أن تخفض من الامتيازات التي يتمتع بها العاملون في قطاع الكهرباء، بعد أن اتخذت قرارًا برفعها بحجة أن هذه الاستحقاقات حقوق مكتسبة. وكذلك رأينا عمال الفوسفات يطالبون بأجور إضافية خاصة بعد إثبات وجود حالة فساد فيها طالت رئيس مجلس إدارتها السابق. وحصل نفس الأمر مع عمال البوتاس، علمًا أن العاملين في هاتين الشركتين يحصلون على أعلى الرواتب في المؤسسات.

ولم يتوقف الأمر عند هاتين الحالتين، ولكن رأينا - أيضًا - محاولات مستمرة من أهالي المناطق التي توجد بها مؤسسات صناعية مطالبة بالحصول على فوائد أكثر من هذه الشركات، أو للحصول على وظائف فيها في مجالات لا تحتاجها هذه الشركات، مثل: الحراسة، والسواقة. وقد استهدف الأهالي مباني ومنشآت صناعية بالاعتداء بإطلاق النار عليها. أو بهدف إتلاف موجوداتها. وقد اشتكت هذه الشركات أكثر من مرة إلى الجهات المسؤولة، ولم تتراجع هذه المحاولات في عددها، وشدها إلا بعدما تصدى لها جلاله الملك بعد اجتماع أكثر من مرة مع مديري الشركات.

وهكذا أدت الاحتجاجات، والاعتصامات المستمرة إلى الحصول على فوائد إضافية لم يكن لها مبرر قانوني، وبأساليب يشك في قانونيتها. ومع هذا، فقد أثرت الحكومة أن تلجأ إلى أسلوب الأمن الناعم، وإن تصدت بين الحين، والآخر لمثل هذه الاحتجاجات إما بالإهمال، أو بالتدخل المباشر، ونسيت الحكومة التصدي لنوعين من الجرائم وهما، الاعتداء على المياه، وسرقة المركبات الخاصة بهدف ابتزاز المال من أصحابها.

ولكن الحصيلة أن مناخًا من الخوف أحاط ببيئة الاستثمار في الأردن العام 2013، فأثر على حجم الاستثمار، والتكوين الرأسمالي، من داخل الأردن، ومن خارجه. وتراجعت الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وحصلت في حالات معينة انسحابات لاستثمارات، إما كانت تنوي أن تبدأ بالأردن، أو بدأت ولم تستكمل، أو أنها انتقلت خارج الأردن.

أما الحقيقة الرابعة: فهي، إن التعاقد بين الأجيال في الأردن قد شهد انتكاسة حقيقية. فاستراتيجية التشغيل التي وضعت كدراسة لمعالجة البطالة، خاصة بين الشباب، والذين تبلغ نسبة البطالة بينهم حوالي 25%. وضعفها بين النساء. وإذا كان معدل البطالة في نهاية سنة 2013 تراجع إلى حوالي ١١.٢%، فهذا يعني أن نسبة البطالة بين من

يفوق أعمارهم سن الخامسة والعشرين، حتى سن الرابعة والستين لن تزيد على 8%. وهكذا نرى أن البطالة منحازة ضد الشباب. وإذا قبلنا أن قدرة الأردن على زيادة الأجور قد تراجعت بسبب بطء النمو الاقتصادي، وزيادة أعداد السكان من اللاجئين، والعمالة الوافدة، فإن المطالبة برفع أجور الأردنيين العاملين ستكون أيضاً على حساب الشباب، وفرص عملهم المتاحة. وهكذا يشعر الشاب بالفجوة من ناحيتين داخل سوق العمل. الأولى، هي في إشغال الأكبر سنًا لمعظم فرص العمل المتاحة. والثانية، إن تحسين أوضاع العاملين ينطوي على تكاليف تجعل من الصعب على الحكومة، ومؤسسات القطاع الخاص توفير فرص عمل إضافية للشباب. وهذا يخلق شقًا عميقًا بين الشباب وآبائهم، وإخوتهم الذين هم أكبر سنًا. وفي هذا خلخلة للأمن، والوثام الاجتماعيين.

وكذلك تتجلى الهوة بين الشباب والكهول، وكبار السن في ارتفاع نسبة الدين العام، وبمعنى آخر، فإن الجيل الحالي يتوسع في الإنفاق إلى حدودٍ تتجاوز إمكانياته؛ ما يدفعه إلى واحدٍ من أمرين، أو كليهما وهو إما أن يقترض، أو أن يسيّل موجوداته الثابتة. وتدل المؤشرات على أن نسبة الإنفاق الاستهلاكي في الأسر الأردنية تفوق الدخل المتاح لها بنسبة 13%. وتدل المؤشرات على أن الاستهلاك الكلي في الاقتصاد الأردني يفوق الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تصل إلى حوالي 10%. وفي كلا المؤشرين دلالة واضحة على أن الادخار في الأردن قد أصبح إلزاميًا، وليس طوعيًا. فهو يتركز في المؤسسات التأمينية، والادخارية. وإذا انصاع صنّاع القرار، والمشرعون لضغوط المتقاعدين؛ لزيادة رواتبهم التقاعدية من دون ما يعوض مؤسسات التأمين، وبخاصة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فإن حقوق الأجيال القادمة في التقاعد والعيش الكريم سوف تتأذى.

ومما أسهم في تضارب المصالح بين الأجيال، وزيادة حدة المواجهة هو تلك الازدواجية التكنولوجية. فنحن نرى مثلاً، أن ثورة التكنولوجيا في جميع المجالات مذهلة بكل معنى الكلمة، والمؤهل أكثر هو سرعة تفاعل منتجات التكنولوجيا مع متغيرات الحياة اليومية، ووسائل ممارسة الفعاليات فيها، سواءً في المنزل، أو المصنع، أو مكان التسوق، أو حتى في الطريق، والطائرة. وصارت منتجات التكنولوجيا تفرض نفسها كضرورة على الشباب؛ بينما بقيت سلعة رفاهية للكهول، والشيوخ. وقد أدى هذا التطور السريع إلى خلق لغة، ومفاهيم، وسلوكيات، وحتى مرجعيات مختلفة لدى الشباب من ناحية، والكهول من ناحية أخرى. وقد أسهمت هذه الازدواجية التكنولوجية في توسيع الهوة بينهما.

وقد عقدت في مجال تفسير العنف الشبابي، والعنف الجامعي ندوات متعددة، ودراسات كثيرة بدأت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتنتقل بعد ذلك إلى منابر الفكر، ومراكز الدراسات داخل الجامعات وخارجها، وقد تعددت النظريات والأسباب. ولكن النظرة إليها من خلال رصد اتساع الفجوة بين الأجيال، والتضارب بينهما في المصالح، والتنافس على الوظائف المحدودة وفرص العمل المتاحة، تقلق الشباب بشكل خاص. وربما تكون لديهم إحساس

عميقٌ مقلقٌ وهو أن جيل الآباء لا ينظر بعطف إلى قضاياهم، ومستقبلهم، بل إنه يدفعهم دفعًا إلى خارج دائرة النشاط، والاهتمام، ويهمل وجودهم.

وأما الحقيقة الخامسة: فهي، إن الإطار الرسمي لم يعد قادرًا على الإدارة الكفؤة، ولا على تغطية مختلف فئات الشعب ومناطقه. ولهذا، فإننا نرى أن القطاع العام يوظف أكثر من 45% من القوى العاملة في الأردن، ولكن الإنتاج والإنتاجية فيه ضعيفان؛ ما يجعل الحكومة ذات كلفة عالية. وتبلغ نفقات الحكومة، والمؤسسات المستقلة، والبلديات أكثر من ١٣ مليار دينار؛ ما يجعل توفير هذا المبلغ مشكلةً تشغل بال الحكومة، والمخططين فيها. وبات حجم الإنفاق الحكومي ككتلة كبيرة صادرة عن جهة واحدة كل آخر شهرٍ هو المؤثر الأكبر على نشاط السوق بأكمله. وإذا أراد القائلون على الأمور ضبط الموازنات العامة، فإنهم يواجهون في المدى القصير بتصلب الشرايين في جسم الحكومة. فهي غير قادرة على تغيير كلفة الدين العام، ولا الرواتب والأجور، ولا الرواتب التقاعدية، ولا النفقات الإدارية إلا بقدرٍ محدودٍ جدًا يُشكّل رمزًا أكثر منه مضمونًا وأثرًا. وإزاء هذا الواقع ينحسر دور الموازنة العامة إلى دور الإنفاق المباشر على الحكومة نفسها. ولا تستطيع الحكومة أن تمارس دورها كدافعٍ للتنمية، وممولٍ لها إلا بالقدر الذي تحصل فيه إما على قروض، أو مساعداتٍ خارجية. ولا تستطيع القيام بدور إعادة التوزيع إلا إذا أعادت تقسيم الدعم الذي تقدمه، أو طبقت الضرائب وجعلت عبئًا منسجمًا مع القدرة. وهذه ممكنةٌ وفق خطة واضحة تتجاوز الاتفاق مع صندوق النقد الدولي إلى برنامجٍ متكاملٍ يطبق على عدد من السنوات بهدف التغلب على حالة التصلب التي لا يمكن تجاوزها ضمن قانون الموازنة سنةً بعد سنة، بل ضمن برنامج تكون الموازنة العامة أحد بنوده، والعاكسة لأهدافه.

ولا يقتصر الجمود في التصحيح الاقتصادي على السياسة المالية، بل يطال، أيضًا، السياسة النقدية. فقد خفض البنك المركزي سعر إعادة الخصم مرتين بمقدار ربع نقطة مئوية في كل مرة، ولكن السوق لم يستجب لذلك. ومن هنا، فإن الجمود في تأثير سعر الفائدة على سوق الائتمان سيجعل من عمليات السوق المفتوح ذات أثرٍ لا يذكر.

وثبت كذلك أن التوسع في الإنفاق الحكومي، وما أسهم به في زيادة النقد المتداول لم يُجِدْ نفعًا في حل أزمة السيولة. فافتراض الحكومة الكبير، والمنافس والمزاحم للقطاع الخاص لا يؤدي إلى تحريك السيولة داخل الاقتصاد بقدر ما تحركها فعاليات السوق نفسها. وإذا اعتبرنا أن الكتلة النقدية في السوق تساوي عرض النقد مضروبة في سرعة دوران النقود، فإن تلك الكتلة لم تزد بمقادير كافية لتلبية حاجات السوق المختلفة؛ لأن النقود لا تدور بسرعة كافية ولأنَّ حامل النقود يتلصق في دفعها، والمقترض يتباطأ في سدادها، وعليه، فإن عرض النقد كوسيلة للتصحيح ما عاد مؤثرًا مثلُه مثل سعر الفائدة.

وفي العام (2013) شهدت الاحتياطات الأجنبية تقلباتٍ واسعةٍ، خاصةً بعدما صرح رئيس الوزراء أن عدم إعادة النظر في أسعار المشتقات النفطية، أو إعادة هيكلة ذلك الدعم سوف تضع ضغوطاً على سعر صرف الدينار. وأدى هذا الأمر إلى الإقبال على الدولار (أو استبدال الدينار بالدولار) ما خفض مقدار الاحتياطات الأجنبية إلى حوالي ستة مليارات من أصل ما يقارب ثمانية مليارات دولارٍ. ولولا أن البنك المركزي اتبع سياسةً حصيفةً في عدم الخوف، ورفع أسعار الفوائد على السندات الحكومية، لزادت المشكلة، وتعمقت أكثر. ومن هنا، فإن سعر الصرف قد أثبت بما لا يقبل الجدل أنه واحدةٌ من السياسات التي يجب ألا تمس، وأنه عنصرٌ يستحق تثبيته وعدم استخدامه كوسيلة تصحيح اقتصادي ولو أدى ذلك إلى زيادة العجز التجاري بزيادة الاستيراد بمقادير أعلى من زيادة الصادرات.

ومن هنا، فإن الحقيقة الأخيرة التي تتصدى لها هذه الورقة هي أن سياسات التصحيح عبر المجالين المالي، والنقدي متاحةٌ بشكلٍ محدودٍ في المدى القصير (سنة)، وأن نجاح هذه السياسات مرهونٌ بتبني أفقٍ أوسع لسنواتٍ أطول.

ج. الإصلاح السياسي:

في ضوء هذه الحقائق، أو الافتراضات القائمة على شواهد، يبرز السؤال الكبير، كيف يمكن تجميع القوى المبعثرة، وإظهار ملامح القوة الكامنة في المجتمع حتى تتجمع لدى الأردن وأهله، تلك الكتلة الحرجة من الطاقة الخلاقة التي تدفعهم نحو البناء، والقبول بالسياسات العامة الموضوعية، والثقة فيها؟ ولتحقيق هذه الغاية، لا بد من رسم صورةٍ للأردن الذي نريد خلال عقدٍ من الزمان. وهذا الوقت ليس بالطويل الذي يفقد الحماس في العمل نحو الهدف، ولا هو بالقصير الذي يبدو تنفيذه ضرباً من الخيال، والوهم الكاذب.

إن أول متطلبات المرحلة القادمة هو الإصلاح السياسي، وتفعيل هذه العملية، وكسب المصداقية فيها، وخلق التوافق المجتمعي أفقياً بين مختلف فئات الشعب، ومكوناته، وعمودياً بين الشعب، وصنّاع القرار. وقد قاد جلالة الملك عبد الله الثاني عملية الإصلاح، ووضع أربع أوراق عملٍ حددت الهدف، والوسيلة، والإطار، والوسائل، والخطوات المطلوبة لإنجاز الإصلاح الشامل، وبخاصةٍ من منظورٍ سياسيٍّ. وبالرغم من أن عدداً من الندوات قد عقدت للتفكير، والتبصر في أوراق الملك، وعلى الأخص ندوات منتدى الفكر العربي، إلا أن الاهتمام الشعبي كان يجب أن يكون أكثر اندفاعاً، واقتناصاً لتلك الفرصة. والذي يبدو أن الناس مازالوا عاتبين، ومتشككين في إرادة الإصلاح بسبب عددٍ من الشواهد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: الإصرار على الصوت الواحد لكل ناخبٍ في الدوائر الانتخابية على رغم الأدلة على أنه غير مقبولٍ شعبياً، وإغفال بعض المبادرات السابقة مثل الأجندة الوطنية، والأردن أولاً، وغيرها من الدراسات، والبرامج التي يقول الناس، لو أنها طبقت حين إقرارها لكان وضع الأردن الآن أفضل بكثير.

ولكن هذا التحليل يغفل بعض الجوانب الإيجابية. فبالرغم من إنشاء هيئة مكافحة الفساد، وملاحقة عددٍ كبيرٍ من المتهمين بالفساد؛ ومنهم من عملوا في دوائر، ومراكز حساسة، ومرموقة، وبالرغم من إقرار منظومة النزاهة، إلا أن كثيرًا من الناس المتبرّمين من أعباء المعيشة المتزايدة يجدون في تهمة الفساد مخرجًا، ومتنفسًا. وكذلك، فإن خطاب العرش الذي ألقاه جلالته الملك عبد الله الثاني يوم الخامس والعشرين من شهر تشرين الأول (أكتوبر) سنة 2013 قد أعاد ضخ الحياة في شرايين الإصلاح، وجدد الدعوة لإتمام القوانين المطلوبة للإصلاح السياسي مثل: قانون الانتخابات، وقانون الأحزاب، وطالب بإتمام تعديل القوانين المطلوب إنجازها ضمن المهلة المحددة بعد التعديلات الدستورية، إلا أن الإنجاز في هذه القوانين، وإن قطع شوطًا، إلا أنه لم يسر قدمًا إلى القدر الذي يُطمئن المواطنين على أن مطالبهم في القوانين تحقق تمثيلًا أفضل، وأكثر عدالةً.

كذلك، استطاع الأردن خلال العام 2013 أن ينجز رغم ظروف المنطقة ثلاثة انتخابات عامة. أولاً، الانتخابات التشريعية في شهر كانون الثاني، وثانيًا، الانتخابات البلدية في شهر آب، وثالثًا، انتخابات الغرف التجارية في شهر كانون الأول. وقد اختلفت الانتخابات التشريعية لمجلس الأمة السابع عشر في أن العملية الانتخابية، والنتائج التي أفرزتها لم تكن موضع شك، وريبة من حيث النزاهة والابتعاد عن التزوير كما حصل في العمليتين الانتخابيتين لمجلسي الأمة الخامس عشر، والسادس عشر. وكان الإقبال في الانتخابات التشريعية متفاوتًا، ولكنه مُرضٍ بشكلٍ عام. أما الانتخابات البلدية فقد شهدت حماسًا أقل؛ إلا في بعض المناطق خارج المدن.

وإذا وضع الأردن نصب عينيه أن يفرز انتخاباتٍ تشريعيةٍ لها مصداقية، وتمثيلٌ واسع، بموجب قانون انتخابٍ جيد؛ ولو كان مرحليًا، ومهدت لإنشاء أحزابٍ قادرةٍ على تحريك روح المشاركة الشعبية خاصة لدى الشباب، فإن بالإمكان معرفة التوجهات الأساس للناس، والاعتماد على الديمقراطية كمرجعٍ للوصول إلى قراراتٍ تحظى بأغلبية مطلقة. وإذا تحقق ذلك، تحول مجلس النواب من 150 حزبًا إلى عددٍ محدودٍ من الأحزاب التي تشكل الحكومة، أو تسهم في تحديد شكلها، وأهدافها، والمشاركين فيها.

د. آلية صنع القرار:

وفي ظل هذا المناخ، لا بد من الاتفاق على صيغةٍ محددةٍ من أجل صنع القرار. فالاستناد إلى الأساليب الارتجالية في صنع القرار، وإبقاء العملية ضمن دائرة المدى القصير، وفي إطار رد الفعل بدلًا من الفعل، سيقود المجتمع الأردني كله من قرارٍ ناقصٍ، إلى آخر أكثر عيوبًا. ومن هنا لا بد من الاتفاق على أسس صنع القرار. وهذه تقتضي الدراسة العلمية التي تأخذ الآثار، والأبعاد المختلفة للقرار على مختلف فئات الناس بعين الاعتبار. فلا يجوز أن يغفل ما

يسمى بـ "علم الاجتماع السياسي"، والذي يدرس القرار المنوي اتخاذه من جهة أثره المباشر المقصود منه، بل ويعتمد في تتبع آثار ذلك القرار على مختلف الفئات؛ حتى يكون صاحب القرار جاهرًا وواعيًا، لردود الفعل على ذلك القرار. وبعد الدراسة الموضوعية التي تقوم بها مراكز دراسات، ذات قدراتٍ وتخصصاتٍ علميةٍ عاليةٍ، يعرض الأمر بتوصياته المختلفة على المشاركين، والمتأثرين بالقرار، وبعد أن تجري المفاوضة، يمكن التوصل إلى قرارٍ توافقيٍّ وإِ بالفوائد، وبالتحديات التي ينطوي عليها. وهكذا تستطيع الحكومة، أو صاحب القرار أن يبرر قراره، ويدافع عنه، ومن خلفه حشدٌ وافرٌ من المقتنعين بذلك القرار، ومبرراته.

ولا شك أن أي قرارٍ يؤخذ، سيكون هنالك رابحون منه، وآخرون خاسرون. ومن هنا تأخذ السياسة بعدها الصحيح. فالخاسرون يعلمون أن الرابحين مدركون لخسارتهم، وأن العملية الديمقراطية سوف تتيح للخاسرين ولو بعد حين الانتصار على خصومهم السياسيين، وتعويض خسائرهم. الكل يعلم أن تداول الحكومات في ظل نظامٍ ملكيٍّ دستوريٍّ مستقرٍ يشكل للناس حكمًا ومرجعًا نافذًا، يعطي الخاسرين الأمل بأنهم لن يبقوا خاسرين إلا إلى حين. وكذلك، فإن الرابحين يعلمون أن ربحهم لن يستمر للأبد، وأن زمانًا سوف يأتي ستقدم له فاتورةٌ لتسديد الوطن عما منحهم من مكاسب.

وهكذا تتداول المغانم، والمغارم بعدالةٍ عبر الزمن بين مختلف فئات الشعب الأردني. وهكذا تتعزز المواطنة، وتزول أسباب التسيب، ويصبح كل مسؤولٍ خاضعًا للمساءلة؛ إن قصر في أداء واجبه.

هـ. الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي:

ويجب أن يصاحب هذا التحرك الإصلاحي السياسي إصلاحاتٌ أخرى بموجب خطةٍ مدروسةٍ. وقد تبين من التقرير الاقتصادي والاجتماعي الأول لعام ٢٠١٢، أن للأردن أولوياتٍ اقتصاديةً، واجتماعيةً تتطلب نظرةً شاملةً في الفرضيات، والغايات، وقد صنف التقرير المشكلات الاقتصادية، والاجتماعية للأردن في ثلاثة أنواع. الأولى سماها العجز الداخلي، والعجز الخارجي. وقد تبين لنا أن موازنة العام (2014) سوف تعاني من عجزٍ بعد المساعدات سيبلغ ٢.٢ مليار دينارٍ آخذين الوحدات الحكومية بعين الاعتبار. وكذلك تبين أن العجز في الميزان التجاري قد وصل رقمًا قياسيًا ربما يصل في نهاية سنة 2013 إلى أكثر من عشرة مليارات دينارٍ، أو بزيادة مليار دينارٍ على الأقل عن سنة 2012. أما النوع الثاني من المشكلات فهو العجز الاقتصادي الاجتماعي المائل في نسبة الفقر، والبالغة حوالي 14.4% من الأردنيين، ونسبة البطالة التي انخفضت إلى حوالي ١١.٢% مع نهاية العام 2013 بتحسينٍ عن العام الذي سبقه.

أما النوع الثالث من المشكلات الأساس فهو العجز في الموارد الطبيعية؛ والمائل في المياه والطاقة. وقد تبين أن الأردن قد استورد في حدود أربعة مليارات دينارٍ من سلع الطاقة العام 2013، وعُدَّ من أفقر دول العالم في المياه.

ولو تأملنا في هذه الأنواع الثلاثة من التحديات لرأينا أن كل واحدٍ منها يصب في الآخر. فنقص مصادر الطاقة هو الذي يرفع فاتورة المستوردات، ويضع على الحكومة تكاليف دعمٍ وصلت في العام 2013 إلى أكثر من ١.٦ مليار دينارٍ معظمها كان للكهرباء، وحوالي 350 مليون دينارٍ كدعمٍ للمستحقين، بعد رفع أسعار المشتقات النفطية. وهذا الرقم يساوي حوالي 75% من مجموع العجز الكلي في الموازنة العامة، وموازنة الوحدات الحكومية.

وكذلك فإن نقص الطاقة يؤثر على وفرة المياه؛ إذ إن توسيع مصادر المياه، ورغد المعروض منها سيتطلب كمياتٍ كبيرةً من الطاقة المكلفة. وبالمقابل، فإن نقص الطاقة الذي تستخدمه كل القطاعات الإنتاجية يؤثر على تنافسية هذه القطاعات، وقدرتها على توظيف الأيدي العاملة. ولو تدرجنا في البحث عن التداخلات في هذه الأهداف، فإننا سوف نصل إلى نتيجة واضحة تمامًا حول الأولويات الأساس للاقتصاد الأردني. وهذه الأولويات يجب أن تكون توفير مصادر الطاقة، وتأمين حاجات الأردن منها محليًا، والثانية، الاهتمام بالاستثمار، ومناخه من أجل توفير البنى التحتية، والفوقية المطلوبة لرفع عملية الإنتاج. والثالثة، ربط التعليم بحاجات سوق العمل، وإعادة هيكلة هذين القطاعين تحقيقًا لهذه الغاية. والرابعة، الإصلاح الإداري، وإعادة الروح للعمل العام، والاعتماد على نظام الأهلية، والكفاءة في التعيين، والترقية، واختيار القيادات، وأخيرًا وليس آخرًا تحديد الميزة النسبية لكل محافظة، واختيار مشروعٍ كبيرٍ له روابط أمامية، وخلفية، ودعم المشروعات الصغيرة، والمتوسطة المرتبطة به.

ومن أجل تحديد أولويات السياسات المطلوبة في المجالين الاقتصادي، والاجتماعي، فقد أظهر التقرير في معظم أجزائه، أن المدخل الأمثل لتحديد أولويات السياسات هو إعادة تقييم استخدام الموارد الإنتاجية الأساس في الأردن، وهي الأرض، والموارد البشرية، ورأس المال بجانبه النقدي والحسي، والإبداع، والإدارة بصفتها العنصر الرابع والأساس في العملية الإنتاجية. ومن المؤسف القول، إن استخدام الأردن لكل هذه الموارد ينطوي على هدرٍ كبير، وعلى فرص ضائعة. ومن هنا، فلا بد من إعادة النظر في أولويات السياسات التي تزيد الإنتاج، وترفع من الإنتاجية، والفاعلية، وتسهم في نفس الوقت في تنفيذ الأولويات المشار إليها أعلاه.

و. الخلاصة:

ولذلك لم يعد هنالك متسعٌ لإضاعة الوقت في الأردن. فغياب الإستراتيجية والرؤية الجلية، هما اللتان تفتحان الباب على مصراعيه للشعبوية، والاجتهادات، والإشاعات، وبث روح الشك. أما وجود منهجية واضحة بأهداف محددة، فهو الذي يجعل مشكلات الأردن، وتحدياته رصيده.

غير أن هذا الأمر يتطلب تفكيرًا خلاقًا، لا يقبل بأن نقص الموارد هو أمرٌ مكتوبٌ لا يمكن تجاوزه، بل يمكن ذلك. فالطاقة لو توافرت لتجاوزنا كثيرًا من مشكلاتنا الاقتصادية، والاجتماعية. ولا يجوز أن نبقى خاضعين لابتزاز الأصوات العالية بسبب غياب خطة واضحة محكمة الجوانب ننفذها بإخلاص حتى نحقق أهدافها، ولا يجوز أن نرضى بالأسلوب الذي ندير به مواردنا، بل علينا أن نتحرك لنرفع من تنافسيتنا، وأدائنا. ولا يجوز أن نبقى أوطانًا ضمن وطنٍ واحدٍ، بل نحن شعبٌ واحدٌ، ووطنٌ واحدٌ، وهويةٌ جامعةٌ واحدةٌ، ودستورٌ واحدٌ. أما وسائل التنفيذ فنجتهد فيها حسب مقتضى الحال، بروح وثابة، وعقلٍ علميٍّ متنورٍ متفتحٍ.

وللأردن في شعبه، وقيادته، وأرضه، وموقعه، ميزاتٌ كثيرةٌ تؤهله لأن يكون أحسن وأكثر نماءً، وتطورًا مما هو عليه الآن.

د. جواد العناني

الرئيس السابق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي



الفصل الأول

الإصلاح السياسي في الأردن

١.١ تراكمية الإصلاح السياسي في الأردن

إنَّ البحث في موضوع الإصلاح السياسي، هو عمليةٌ معقّدةٌ ومحفوفةٌ بالمخاطر (ليس المقصود هنا مخاطر سياسية أو أمنية)، بل المخاطر المتعلقة بمدى نجاح البحث بتقديم تحليلٍ موضوعيٍّ (قدر الإمكان) لمسار عملية الإصلاح ونتائجها. وقد وضعت عبارة (قدر الإمكان) عن قصد، وذلك لتأكيد صعوبة عدم تأثر البحث بالموقف الأيدولوجي أو السياسي للكاتبه.

مهمة هذا التقرير إجراء تحليلٍ موضوعيٍّ لعملية الإصلاح السياسي في الأردن، بعيداً عن إصدار الأحكام لصالح هذه التجربة أو علمها، إذ يتناول هذا التقرير مسار عملية بناء الديمقراطية في الأردن، واستخلاص الدروس والعبر، ومحاولة استشراف الأفق الأفضل لتطويرها وتجديدها في المجتمع، مع الأخذ بعين الاعتبار أن عملية الإصلاح في النهاية، هي محصلة ظروفٍ تتداخل فيها العوامل المحلية والإقليمية والمؤثرات الدولية.

وعملية الإصلاح السياسي هي عملية تاريخية مستمرة، لها ديناميكيتها الخاصة بها، وتختلف هذه الديناميكية من مجتمعٍ إلى آخر بسبب التفاوت في مستوى التطور الاقتصادي بين هذه المجتمعات، وطبيعة النظام السياسي، وشكل التركيبة الاجتماعية، والمستوى الثقافي للمجتمع، والتجربة العملية في ممارسة العمل السياسي، ومدى تجذّر تقاليد ديمقراطيةٍ حقيقيةٍ لدى المواطن والمجتمع. لهذا من المهم ملاحظة أن أشكال تطوير ديمقراطيةٍ فاعلةٍ، واستكمال عملية الإصلاح السياسية، لا يمكن أن تكون متشابهةً في كل البلدان أو كل المجتمعات؛ ولهذا فإن الحكم على النتائج يجب أن يراعي هذه الحقائق أيضاً. وبخاصة أنه غالباً ما تجري مقارنة نتائج عملية الإصلاح السياسي في البلدان العربية ومن ضمنها الأردن، بالتجارب الناجحة التي حققتها بعض الدول الأوروبية، والتي بدأت عملية بناء الديمقراطية في وقت متأخرٍ من القرن السابق، مثل: إسبانيا، البرتغال، اليونان (في منتصف السبعينيات)، دول أوروبا الشرقية (في بداية التسعينيات)، وكذلك دول أمريكا اللاتينية، دون الأخذ بعين الاعتبار الكثير من العوامل المهمة؛ التي أسهمت في تحقيق النجاحات في تلك البلدان، ومن أهمها:

- (١) وجود مجتمعٍ مدنيٍّ متجذّرٍ، وطبقةٍ وسطى تمتلك تقاليدَ مدنيّةً وثقافيّةً، وذلك بغض النظر عن نوع النظام السياسي الذي كان سائداً في تلك الدول.
- (٢) وجود أحزابٍ سياسيّةٍ فاعلةٍ، تستطيع أن تحقّق التوازن في المجتمع، عن طريق تمثيل المصالح المختلفة داخل تلك الدول، أو ولادة أحزابٍ جديدةٍ تحقق هذه المعادلة، "مثل ما حصل في بلدان أوروبا الشرقية".
- (٣) إيمان الأحزاب الرئيسة في هذه الدول، بأن هدف الإصلاح أو التغيير هو بناء ديمقراطيةٍ فاعلةٍ ومأسستها، عن طريق مشاركة المواطن في صنع القرار، وليس الاستحواذ على السلطة والتفرد بها وإلغاء الآخرين.

٤) التوافق الذي كان موجوداً بين نخب هذه البلدان ومواطنيها على شكل ومضمون دولة المستقبل، وهي (الدولة الوطنية المدنية) القائمة على أساس سيادة القانون والمواطنة والديمقراطية، (وثمة أنموذجٌ يُحتذى يتمثل في دول الاتحاد الأوروبي المجاورة).

٥) القبول بمبدأ المصالحة الوطنية، وعدم اللجوء إلى الانتقام، أو حتى إقصاء التيارات السياسية التي كانت تمثل الأنظمة السابقة. فالأحزاب الشيوعية في هذه الدول مازالت علنية وتمارس نشاطها، ولديها ممثلون في المؤسسات التمثيلية (ألمانيا الاتحادية وغيرها).

٦) دور العامل الخارجي الداعم لهذا التغيير (الاتحاد الأوروبي) بكل الطرق، المادية والسياسية والاقتصادية، فضلاً عن مصلحة هذه البلدان في الانضمام إلى (الاتحاد الأوروبي)، الذي كان مشروطاً بتنفيذ مجموعة من الإصلاحات السياسية.

يزاد على ذلك أنه لا يوجد شكلاً واحداً من الديمقراطية كوصفة جاهزة تستنسخ وتطبق على طريقة النسخ طبق الأصل. فالوقوع في فخ هذا التبسيط لمفهوم بناء الديمقراطية من دون مراعاة هذه الفروق يؤدي إلى الوقوع في أخطاء فادحة، من الممكن أن تكون نتيجتها عدم الاستقرار، وفشل عملية الإصلاح.

إن نجاح عملية الإصلاح السياسي، تتطلب أن تبدأ الإصلاح من داخل المجتمع، بأن يكون الجميع (المجتمع، والمؤسسات الرسمية للدولة) مقتنعاً أن عملية الإصلاح ضرورة داخلية، من أجل تطور الدولة، واستقرار مجتمعيها؛ لأن أي انطباع قد يتشكل لدى المجتمع، بأن عملية الإصلاح السياسي هي مطلبٌ خارجيٌّ (أو مفروضة من الخارج)، سوف يؤدي إلى التشكيك بأهدافها.

ولست عملية الإصلاح هدفاً بحد ذاتها، وإنما هي وسيلةٌ لتطوير ديمقراطية فاعلة أساسها تطوير تعددية سياسية، تضمن وجود أحزاب سياسية وطنية، تمتلك برامج واضحة لحل المشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتوفر للمواطن وجمهور الناخبين الآليات الموضوعية والعملية للتعبير عن آرائهم وقناعاتهم، فضلاً عن منحها مجموعات المصالح المختلفة، وجمهور الناخبين خيارات متنوعة، بأن يستطيع المجتمع اختيار ممثليه (وكلائه)، ونخبه السياسية، وتجديدها بشكل دائم؛ لكي يصبح بالإمكان حل الإشكالات، والتناقضات داخل المجتمع، (التي ربما تكون تناحريّة) بشكل سلمي، وعن طريق صناديق الاقتراع، وليس بالقوة.

ويتطلب تحقيق ذلك كله بلورة توافقٍ وطنيٍّ رسميٍّ وأهليٍّ على مبادئ الإصلاح وأهدافه ونتائجه، بكونه يتفق والمصالح الوطنية الجامعة، ولا يثير مخاوف أي من مكونات المجتمع. علماً بأن قياس نجاح عملية الإصلاح يرتبط بمدى التقدم بتحديث الأطر السياسية والإدارية للدولة الأردنية، وتكريس استقرار وطنيٍّ لها، بأن تكون فكرة بناء الدولة هي المهيمنة على أي أفكار أخرى، عن طريق حسم مسألة: (أن الدولة هي الكيان المؤسس لإدارة مصالح المجتمع كله، وليس مصالح النظام السياسي فقط).

المنجز السياسي الاردني – مراحل الإصلاح

شهدت الدولة الأردنية منذ تأسيس الإمارة مراحلَ مختلفةً في مسيرة الإصلاح السياسي، وطوال هذه المدّة التي تجاوزت تسعين عامًا - وبالرغم مما تخللها من نزاعاتٍ- إلا أنّ شرعيّة النظام السياسي (الملكيّة الهاشميّة) لم تكن في الحقيقة موضوعَ شكٍّ لدى الغالبية من الأردنيين، ويعود ذلك لأنّ النظام السياسي والدولة والمجتمع الموحد في الأردن ولدوا وتشكلوا في آنٍ واحدٍ، وكان للملكيّة دورٌ مركزيٌّ في تكريس وحدة الكيان الأردني، فضلًا عن الشرعيّة الدينيّة والتاريخيّة والسياسيّة (الثورة العربيّة الكبرى) للنظام الهاشمي .

وحكمت الملكيّة الهاشميّة - دائمًا- على أساس الدّستور والقوانين، ومهما كانت نوعيّة الإجراءات العرفيّة السائدة، إلا أنّها استندت دائمًا إلى أساسٍ دستوريٍّ وقانونيّ؛ إذ كان يجري تعديل الدستور، ولم تنفرد الملكيّة الهاشميّة بالحكم -عكس ما هو موجود في معظم الدول الملكيّة في منطقتنا- بل كانت هناك شراكة في الحكم مع مكوّنات المجتمع الأردني، عن طريق توزيع الإدارة والمصالح بين فئات المجتمع.

وبالرغم من وجود تطورٍ دائمٍ على عمليّة المشاركة السياسيّة، عبر محطاتٍ كثيرةٍ، ابتداءً من المؤتمر الوطني الأردني سنة ١٩٢٨، ومرورًا بدستور سنة ١٩٥٢، وتشكيل أوّل حكومةٍ على أساسٍ حزبيٍّ (برلمانيّة) في سنة ١٩٥٦، إلا أنّ طبيعة الأوضاع المحليّة والعربيّة، لم تساعد على الذهاب بعيدًا في هذا الاتجاه (فالمعارضة غير الديمقراطيّة في ذلك الوقت وضعت على رأس اهتماماتها وأهدافها مهمة تغيير النظام السياسي برمته وليس محاولات إصلاحه كما هي حال المعارضة الديمقراطيّة). ولم تكن الديمقراطيّة -بالمفهوم الحديث- مطروحةً لديها؛ ما أدّى إلى أن يقوم النظام السياسي بمحاولة تحجيم هذه المعارضة، لأن المطروح كان (إما المعارضة أو النظام)، لهذا لم تبدأ عمليّة الإصلاح السياسي ومأسسة الديمقراطيّة، إلا عندما أدرك النظام السياسي أن هناك إمكانيّةً للتعايش مع المعارضة السياسيّة، عن طريق إقرارها بالشرعيّة السياسيّة للنظام الملكي الهاشمي، وموافقتها على الانضواء تحت مظلة الدّستور الأردني. وتجسّد ذلك في وثيقة الميثاق الوطني سنة ١٩٩٠. والحقيقة أن مرحلة الإصلاح السياسي -بمفهومها الحديث- بدأت في ١٩٨٩ مع عودة الحياة النيابيّة وانتخاب المجلس النيابي الحادي عشر واستمرّت لغاية إعداد هذا التقرير عبر ثلاث مراحل هي:

١. المرحلة الأولى ١٩٨٩

بدأت في سنة ١٩٨٩ عندما وجّه المغفور له جلالة الملك الحسين بن طلال -رحمه الله- الحكومة لاستئناف الحياة النيابيّة وإجراء الانتخابات في نهاية سنة ١٩٨٩، وذلك بعد الأزمة السياسيّة والاقتصاديّة التي أدّت إلى وقوع احتجاجاتٍ في جنوب البلاد في نيسان سنة ١٩٨٩، وبعد قرار فكّ الارتباط بالضفّة الغربيّة في ٣١ تمّوز العام ١٩٨٨. و كان إجراء الانتخابات بداية مرحلة التحول السلمي نحو الديمقراطيّة.

وشاركت جميع الأطراف والتيارات السياسية في هذه الانتخابات، (بما فيها الأحزاب والتنظيمات السياسية التي كانت محظورة قانونياً) وضمّ المجلس النيابي الحادي عشر ممثلين لأغلبية الطيف السياسي الأردني، واستطاعت حركة الإخوان المسلمين أن تحصل على أكبر عددٍ من المقاعد؛ إذ شكّلت هي وحلفاؤها من الإسلاميين المستقلين حوالي ثلث أعضاء المجلس. ومن أهم الانجازات التي حصلت في أعقاب هذه الانتخابات ما يأتي:

لجنة الميثاق الوطني

صدرت الإرادة الملكية بتشكيل لجنة الميثاق الوطني في التاسع من نيسان ١٩٩٠، وذلك بمبادرة من المغفور له جلالة الملك الحسين بن طلال، وضمّت اللجنة ستين عضواً من مختلف التيارات: السياسية، الفكرية، البرلمانية، والثقافية. وكان من أهداف هذه اللجنة (صياغة ميثاقٍ وطنيٍّ يُرسي قواعد العمل الوطني العام، ويحدّد مناهجه، ويوضح معالم الطريق إلى المستقبل، ويضع قواعد عامة لممارسة التعددية السياسية بوصفها الركن الآخر للديمقراطية، وبالاستناد إلى الثوابت الدستورية، والتراث السياسي، والوطني، وإلى الحقائق القائمة في المجتمع الأردني؛ بما يضمن مسيرة التقدم الوطنية والتحول الديمقراطي).^١

وتضمّنت وثيقة الميثاق - فضلاً عن المقدمة التاريخية - سبعة فصولٍ تحتوي على نصوصٍ واضحةٍ تؤكد سيادة القانون، وأهمية التعددية السياسية والمساواة بين جميع المواطنين أمام القانون، وقدمت توصياتٍ واقتراحاتٍ محددةً حول عملية الإصلاح، التي جاءت في الفصل الثاني تحت عنوان دولة القانون والتعددية السياسية. ومن هذه التوصيات:

- (١) إنشاء هيئةٍ مستقلةٍ باسم ديوان المظالم.
- (٢) إنشاء محكمةٍ دستوريةٍ يختصّ عملها ببيان الحكم الدستوري، ويكون حكمها نهائياً، وملزماً لجميع سلطات الدولة ولأفراد المجتمع كافة.
- (٣) العمل على إجراء التعديلات الدستورية اللازمة بما يلبي متطلبات التطور، وإلغاء الأحكام العرفية؛ التي فقدت مسوّغات وجودها.
- (٤) الحفاظ على الصفة المدنية والديمقراطية للدولة. وعدّ أيّ محاولةٍ لإلغاء هذه الصفة، أو تعطيلها باطلةً من أساسها؛ لأنها تشكّل تعدياً على الدستور، وانتهاكاً لمبدأ التعددية ومفهومها.
- (٥) التأكيد على حقّ الأردنيين في تأليف الأحزاب والتنظيمات السياسية، والانضمام إليها على أن تكون غايتها مشروعةً ووسائلها سلميةً، ونظمها لا تخالف أحكام الدستور.

^١ انظر وثيقة الميثاق الوطني ١٩٩١

٦) ألغى المجلس النيابي الحادي عشر قانون الطوارئ، والأحكام العرفية، وقانون مكافحة الشيوعية، وأقر قانوناً جديداً للأحزاب السياسية؛ ما مهّد الطريق لعودة الحياة الحزبية العلنية من جديد، بعد انقطاع دام ثلاثة عقود.

وكان نتيجة ذلك تأسيس عددٍ كبيرٍ من الأحزاب، وصل في مرحلةٍ معيّنةٍ إلى أكثر من (٣٠) حزباً. إلا أنّ التطوّر الديمقراطي، والإصلاح السياسي لم يتقدّم بشكلٍ متسارعٍ ومستقيمٍ، وكان ثمة تراجعاً في عمليات الإصلاح السياسي، رافقها بعض التوترات، من أبرزها مقاطعة معظم أحزاب المعارضة، وعلى رأسها جبهة العمل الإسلامي، بالإضافة إلى عددٍ من الشخصيات السياسية والعامة لانتخابات سنة ١٩٩٧، وذلك احتجاجاً على قانون الصوت الواحد، الذي جرت الانتخابات النيابية لسنة ١٩٩٣ على أساسه.

خلاصة المرحلة الأولى للإصلاح السياسي

وقد كان أهم إنجازات هذه المرحلة:

- (١) عودة الحياة النيابية.
- (٢) تحقيق المصالحة الوطنية.
- (٣) إلغاء الأحكام العرفية، وقوانين الطوارئ، وإطلاق الحريات العامة.
- (٤) فتح الطريق أمام إصدار قوانين الإصلاح السياسي، وأهمها قانون الأحزاب.
- (٥) إطلاق حرية التعبير والإعلام، فقد صدرت في تلك الفترة أعدادٌ كثيرةٌ من الصحف والمجلات، التي كانت تعالج القضايا العامة بجرأةٍ غير مسبوقةٍ.

ولكن بالرغم من هذه الإنجازات فإنّ التعددية السياسية لم تتطوّر بالشكل المطلوب، وبقي الطابع الفردي يغلب على العمل البرلماني، وتراجع تمثيل الأحزاب والتيارات السياسية في البرلمان (باستثناء جبهة العمل الإسلامي)، ولم تتطوّر داخل البرلمان كتلٌ سياسية ذات برامج واضحة، ورغم كثرة عدد الأحزاب إلا أنّ تأثيرها في العمل السياسي، وفي المجتمع كان بسيطاً وشكلياً، وبقيت الأشكال القديمة والفرديّة أساس العمل السياسي والبرلماني.

٢. المرحلة الثانية

بدأت هذه المرحلة في مطلع الألفية الثانية، بعد تولّي جلاله عبد الله الثاني ابن الحسين مهامه الدستورية، وتميّزت بالتركيز على مفهوم التنمية السياسية، وتطوير الحياة الحزبية، وأصبح مصطلح التنمية السياسية جزءاً ثابتاً في معظم كتب التكليف السامي، وبرامج الحكومات المتعاقبة في هذه المرحلة، بالإضافة إلى التأكيد على أهمية مشاركة الشباب والمرأة في الحياة السياسية، وقد رافق ذلك تشكيل هيئاتٍ ولجانٍ مختلفةٍ، لتقديم التصرّوات حول كيفية تنمية الحياة السياسية.

٢.١ لجنة الأردن أولاً

أعلن عن تشكيل الهيئة الوطنية (الأردن أولاً) برسالة ملكية بعثها جلاله الملك عبد الله الثاني ابن الحسين إلى دولة رئيس الوزراء المهندس علي أبو الراغب، بتاريخ ٢ تشرين الأول ٢٠٠٢، وضمنت الهيئة ٣٠ شخصية سياسية أردنية. و جاء في الرسالة الملكية التي شكلت تحت شعار الأردن أولاً:

"كان إطلاق شعار الأردن أولاً خطة عملنا التي من شأنها أن تصبح الأردنيين والأردنيات في نسيج اجتماعي موحد، يحفز حسهم بالانتماء لوطنهم، والاعتزاز بأرديتهم، وعروبهم، وإسلامهم، في مناخ من الحرية، والديمقراطية، والتعددية، والتسامح، والعدالة".^٢

و انبثقت عن هذه اللجنة لجان متعددة شارك فيها ممثلون للأحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني والنقابات. و خرجت هذه اللجان بعدد من التوصيات، على النحو الآتي:

١.٢.١ لجنة الأحزاب السياسية، وأوصت بما يلي:

- أ. تشكيل هيئة وطنية عليا للتنمية السياسية والحزبية - بموجب قانون خاص - تضم عدداً من الشخصيات الوطنية المستقلة.^٣
- ب. تعديل قانون الانتخاب بما يراعي هدف التنمية السياسية، وكخطوة انتقالية ترى اللجنة أن اعتماد مبدأ الصوت الواحد، إلى جانب القائمة الحزبية النسبية سوف يساعد على تحقيق هذا الهدف، وتوافقت اللجنة على تخصيص ٢٠% للقائمة الحزبية النسبية، تزداد إلى مقاعد المجلس بأن يصبح لكل مواطن صوتان (صوت للدائرة وصوت للقائمة).
- ج. أن تخصص الحكومة - في الموازنة العامة - دعماً مالياً للأحزاب، على أن يبدأ بحد أدنى ومتساو لجميع الأحزاب المرخصة، ومن ثم يرتبط التمويل في مرحلة لاحقة بمعايير محددة، يمكن بها التعرف إلى شعبية الحزب وحجمه ونفوذه، مثل: عدد مقاعده في البرلمان.

٢.٢.١ لجنة النقابات والمجتمع المدني: وقدمت توصيات متعددة لتطوير عمل النقابات من أهمها:

- أ. تطوير هياكل التمثيل وآلياته الذي أصبح ضرورة، نتيجة التوسع في أعداد الهيئات العامة للنقابات، إذ تجاوز بعضها عشرات الآلاف، وجرى اقتراح تعديل القوانين أو الأنظمة، بأن يسمح بتشكيل هيئة وسيطة منتخبة، تحل محل الهيئة العامة، على أن يجري انتخاب المندوبين إلى هذه الهيئة على مبدأ التمثيل النسبي، وأن

^٢ رسالة جلاله الملك عبدالله الثاني إلى دولة رئيس الوزراء المهندس علي ابو الراغب، تشرين الثاني ٢٠٠٢.

^٣ الأردن أولاً: وثائق وقرارات، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان ٢٠٠٣.

تعكس هذه الهيئة مكوّنات الهيئة العامّة بصورةً دقيقة، وتمثّل الشرائح والمصالح المختلفة الموجودة في القاعدة المهنية.

- ب. مراجعة آليات الإدارة، والرقابة الماليّة على الصناديق المختلفة، وموازنات النقابات لضمان أحوال أعضائها.
- ج. اقتراح، بأن تنضوي جميع الهيئات والمؤسسات القائمة للمجتمع المدني تحت إطار تشريع خاص بها، بأن يكون هناك قانونٌ موحدٌ للجمعيات، على أن ينصّ القانون على توحيد جهة التسجيل، وأن تُحوّل الجمعيات بعد ذلك إلى الجهة أو الوزارة المختصة بنشاطها.

٣.٢.١ لجنة المحكمة الدستورية: لم تؤيّد هذه اللجنة تشكيل محكمة دستورية وكان تعليقها على ذلك: (أن اللجنة بإجماع أعضائها ترى أنّ إنشاء محكمة دستورية - حاليًا - هو أمرٌ غيرٌ وارد، وغيرٌ ملح، ويستلزم تعديلاتٍ دستوريةٍ أساس، ومثل هذه التعديلات يجب أن تتمّ بالوسائل المنصوص عليها في الدّستور من السلطة التشريعية).

٤.٢.١ لجنة التمثيل النسائي في البرلمان: قدّمت هذه اللجنة التوصيات الآتية:

- أ. تعديل قانون الانتخاب، بأن يتم ضمان وصول حدٍ أدنى من النساء إلى مجلس النواب.
- ب. تأمين وصول المرأة إلى عضوية المجلس، بتخصيص ثماني مقاعد للنساء، بالإضافة إلى حق النساء في المنافسة على المقاعد المخصصة للدوائر المختلفة في جميع أنحاء المملكة: البالغ عددها (١٠٤) مقاعد.

٢.٢ هيئة كلنا الأردن

أطلق جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين مبادرة كلنا الأردن في تموز سنة ٢٠٠٦، إذ عقد الاجتماع التمهيدي بمشاركة (٧٥٠) شخصيّة وطنية، تمثل القطاعات الرسميّة والشعبية والشبابية، وممثلي الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، وجرى في هذا الاجتماع تحديد (١٥) أولويّة وطنية، تم النقاش والحوار على أساسها عن طريق اللجان التي شكّلت، وشارك فيها معظم الحضور، وشكّلت لجنة مصغرة من المشاركين، تهدف إلى وضع آلية العمل التي سوف تنتهجها الهيئة. وصدرت وثيقة تحتوي على توصيات وبرامج عملٍ في ستة محاور. وتضمن برنامج العمل الخاص بالإصلاحات السياسية (٦٠) توصية، من أهمها:

- (١) حرية ممارسة العمل السياسي حقّ كفله الدّستور، وكفل التعبير عنه بالقول، والكتابة، وسائر وسائل التعبير في حدود القانون.^٤

^٤ وثيقة كلنا الأردن، عمّان ٢٠٠٦.

(٢) ضرورة التوافق الوطني بين جميع الأحزاب على ثلاثة مبادئ يتضمنها القانون، هي: الالتزام بالثوابت الدستورية، احترام التعددية بكل الأوقات والأزمات، واتباع الوسائل السلمية في العمل السياسي.

(٣) إقرار قانونٍ معدّلٍ لقانون الأحزاب السياسية، يراعى تبسيط إجراءات التسجيل، ويوضح آليات الدعم المالي الذي ستقدمه الحكومة للأحزاب، ويحفّز التمويل الذاتي للأحزاب، ويتيح الفرص للشباب والمرأة للمشاركة في العمل الحزبي، ويراعى زيادة عدد المؤسّسين من أجل تخفيض عدد الأحزاب، فضلاً عن عدم جواز تأسيس الأحزاب على أساسٍ دينيٍّ أو عقائديٍّ، وأن يكون للحزب منطلقاته الفكرية، وبرامجه العملية.

(٤) وضع نظامٍ ملحقٍ لقانون الأحزاب لتنظيم التمويل، بأن يحتوي على شروطٍ وحوافزٍ تتيح تهيئة الأحزاب حتى أول انتخاباتٍ نيابيةٍ.

(٥) إنجاز قانون الانتخابات البلدية خلال الدورة الاستثنائية المقبلة لمجلس الأمة.

(٦) ضرورة أن يمهد قانون الأحزاب، لقانون انتخاباتٍ يمهد للتدرّج بتطوّر حياةٍ حزبيةٍ.

(٧) صدرت -أيضاً- توصياتٌ من أجل إصدار قوانينٍ تحدّد من استغلال المنصب العام، مثل: قانون مكافحة الفساد، قانون مكافحة غسل الأموال، قانون إشهار الذمة المالية، وقانون ديوان المظالم. وتعديل قانون المطبوعات والنشر والذي ينصّ على عدم جواز توقيف الصحفيين في قضايا المطبوعات والنشر، وقانون حق الحصول على المعلومات.

وتجدر الإشارة - أيضاً - إلى أنّه ولأوّل مرّة يتكلم مسؤولٌ أردنيٌّ كبيرٌ، على رأس عمله، عن تداول السلطة التنفيذية، عن طريق تداول تشكيل الحكومات. إذ قال دولة الدكتور معروف البخيت (رئيس الوزراء في ذلك الوقت)، في الكلمة التي ألقاها في افتتاح أعمال ملتقى كلنا الأردن، في بند الإطار العام للإستراتيجية المقترحة^٥:

(١) لا بدّ من الاتفاق على إطارٍ زمنيٍّ محدّدٍ (٢٠ أو ٣٠ عامًا) على أن يتمّ تقسيمه إلى مرحلتين لكلٍ منهما أهدافٌ محدّدة.

(٢) تهدف المرحلة الأولى إلى تطوير النظام السياسي والاجتماعي بصورةٍ متدرجةٍ.

(٣) وتهدف المرحلة الثانية إلى البدء بتجربة قيادة الأحزاب للعمل السياسي، وصولاً إلى تشكيل الحكومات على أساس الأغلبية البرلمانية الحزبية (حكومات برلمانية)، ومن الهام أن تكون الأحزاب ذات مرجعيةٍ فكريةٍ أردنيةٍ موحّدة، مع برامجٍ متعددةٍ.

^٥ كلمة رئيس الحكومة دولة الدكتور معروف البخيت في افتتاح ملتقى كلنا الأردن، تموز ٢٠٠٦.

٢.٣ لجنة الأجندة الوطنية

باشرت لجنة الأجندة الوطنية عملها في بداية شباط سنة ٢٠٠٥، وذلك على أثر الرسالة الملكية التي وجهها جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين إلى دولة رئيس الوزراء فيصل الفايز بتاريخ ٩ شباط ٢٠٠٥. وجاء في هذه الرسالة الملكية:

"ولتحقيق رؤيتنا في الوصول إلى أردن يُلبى طموح المواطن الأردني في التقدم والازدهار، يجب توحيد وتضافر جميع الجهود في القطاعين العام والخاص، ومجلس الأمة، ومؤسسات المجتمع المدني، وفي الإعلام والصحافة من أجل وضع أجندة شاملة تحتوى على الأهداف الوطنية، التي تجسد رؤية الجميع، وتحدد البرامج الإستراتيجية والسياسات الوطنية: التي سيشكل تحقيقها التزاماً على الحكومات المتعاقبة، وإن صياغة وتحديد هذه الأجندة يجب أن يتمّ بنشاط وحوار عميق يأخذ في حسابه مشاركة جميع الأردنيين من الجهات الحكومية وغير الحكومية".^٦

وقد قُسمت اللجنة إلى ثماني لجانٍ فرعية، ضمت في عضويتها (٢٠٠) شخصية، (١٣٠) عضواً من القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، و (٧٠) عضواً من القطاع العام من غير الوزراء العاملين. وكان أبرز توصياتها في محور التنمية السياسية ما يأتي^٧:

- (١) إصدار قانون عام ينظم العمل السياسي في الأردن، مستنداً إلى أحكام الدستور، يسمى قانون ممارسة العمل السياسي.
- (٢) إعادة النظر في قانون الاجتماعات العامة، وإلغاء الموافقة المسبقة على عقد تلك الاجتماعات، مع كفالة حق السلطة التنفيذية بوضع الإجراءات اللازمة للقيام بواجبها في ضمان الأمن والسكينة في المجتمع.
- (٣) توحيد الجهات التي تسجل مؤسسات المجتمع المدني (ماعداء الأحزاب).
- (٤) تمويل الأحزاب عن طريق خزينة الدولة، وفق عدد المقاعد التي يفوز بها الحزب في مجلس النواب، أو في الانتخابات المحلية.
- (٥) دعم تمثيل المرأة بنسبة مقبولة في المجالس المنتخبة لتمثل فيها بعدالة في الانتخابات القادمة؛ وذلك بتعديل القوانين ذات الصلة.
- (٦) إناطة الإشراف على عملية الانتخابات بهيئة مستقلة يشارك بها القضاة وشخصيات عامة ذات مصداقية وحيادية.
- (٧) وضع بنود تتعلق بضمانة ونزاهة وشفافية الاقتراع، وآلية تسجيل الناخبين على أساس السجل المدني.

^٦ رسالة جلالة الملك عبدالله الثاني إلى دولة رئيس الوزراء فيصل الفايز، عمان، ٩ شباط ٢٠٠٥.

^٧ راجع: الأجندة الوطنية، المجلد الثاني، التنمية السياسية، عمان، ٢٠٠٥.

٨) ضرورة وضع قانون للانتخاب يحقق الأهداف الآتية:

- أ. انتخابات نزيهة وشفافة.
- ب. تنمية الحياة السياسيّة.
- ج. انتخاب برلمانٍ تمثيليٍّ سياسيٍّ.
- د. تشجيع مشاركة الأحزاب في الانتخابات.
- هـ. تشجيع مشاركة مؤسسات المجتمع المدني.
- و. تشجيع تنمية المشاركة الشعبيّة لتحقيق أكبر قدرٍ من التمثيل المتوازن.

٩) أمّا بالنسبة للنظام الانتخابي فقد خرجت اللجنة بوجهي نظر:

أ. وجهة النظر الأولى

- ١) اعتماد نظامٍ للانتخابات النيابيّة مختلطٍ، يجمع بين الانتخاب الفردي، والقائمة النسبيّة المغلقة على مستوى المملكة، وبشكل متساوٍ، على أن يكون للناخب صوتان : صوتٌ للدائرة وصوتٌ للقائمة.
- ٢) أن تشكّل هذه القوائم من حزب، أو مجموعة أحزاب، أو من قوى وتجمعات سياسيّة.
- ٣) مراعاة تمثيل مقاعد الكوتات (المسيحي والشركسي والشيشاني والمرأة) في القوائم الوطنيّة بنسبٍ معيّنة، ويضمن القانون الفوز لعددٍ منهم بمقاعدٍ محدّدة.
- ٤) أن يكون هناك نسبة حسمٍ للقوائم تعادل (٥%) من مجموع أصوات الناخبين.

ب. وجهة النظر الثانية

- ١) تطبيق مبدأ الصوت الواحد، والدائرة الواحدة، والنائب الواحد.
- ٢) تبني مفهوم القائمة النسبية إضافة إلى الصوت الواحد.
- ٣) تشكل القوائم على أسسٍ حزبيّة، من حزبٍ واحدٍ، أو ائتلافٍ أحزابٍ، أو تحالفٍ حزبٍ مع مستقلين، أو أكثر من حزبٍ مع مستقلين.
- ٤) يكون لكل ناخبٍ صوتٌ واحدٌ يمنحه إلى مرشح الدائرة، أو القائمة الحزبيّة.
- ٥) يبدأ العمل بنظام انتخابٍ تزداد به نسبة القوائم الحزبيّة إلى مجمل أعضاء مجلس النواب مع تطور الحياة السياسيّة.
- ٦) مراعاة تمثيل الفئات التي تتمتع بمقاعدٍ محدّدة (المسيحي والشركسي والشيشاني)، وذلك بتقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية مشتركة للمقاعد المخصصة لهذه الفئات وبعدد محدد من المقاعد.

أما في محور التشريع والعدل^٨ فقد قدّمت اللجنة توصياتٍ متعددةٍ من أبرزها ما يأتي:

- (١) المطالبة بإنشاء محكمةٍ دستوريّةٍ، والتمهيد لها بالإجراءات اللازمة، بما في ذلك التمهيد المبدئي والمدرّوس لإجراء التعديل الدستوري اللازم.
- (٢) استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية بشكلٍ مطلقٍ، من جهة تعيين القضاة، وإنهاء خدماتهم، وتولّي مسؤولياتهم، وإعادة النظر في تشكيل المجلس القضائي؛ بما يوفّر الاستقلال التام لأعضائه.

٢.٤ خلاصة المرحلة الثانية للإصلاح السياسي

لقد شهدت هذه المرحلة؛ التي هي امتدادٌ للمرحلة الأولى، زخمًا في المبادرات الملكية واللجان التي شكّلت من أجل نقاش موضوع تنمية الحياة السياسيّة. وبالرغم من الانطباع السائد بأنّه لم يتم الأخذ بأيّ شيءٍ من توصيات هذه اللجان، فإن الواقع هو غير ذلك. وإذا كان من الصحيح أنه لم يُؤخذ بكل التوصيات التي قدّمتها هذه اللجان، إلا أنّ معظم هذه التوصيات قد جرى تحقيقه إمّا مباشرة أو في فترةٍ متأخرة، ومثال على ذلك:

- (١) إنشاء وزارة التنمية السياسيّة بناءً على توصية (الأردن أولاً) وكانت من مهمتها الأساس وضع إستراتيجيةٍ لتنمية المشاركة السياسيّة، وتطوير الحياة الحزبيّة، وذلك في العام ٢٠٠٣ في حكومة دولة فيصل الفايز.
- (٢) إدخال مبدأ الحدّ الأدنى لمقاعد المرأة (الكوتا النسائيّة) في قانون الانتخابات للعام ٢٠٠٢، والتي جرت على أساسه الانتخابات النيابيّة العام ٢٠٠٣، إذ ضمن هذا التعديل نجاح (٦) سيدات في المجلس الرابع عشر (من ضمن توصيات لجان الأردن أولاً).
- (٣) زيادة عدد المقاعد المخصصة للمرأة؛ وذلك بناءً على توصية لجان (كلنا الأردن، الأجنّدة الوطنيّة)، إذ وصل إلى المجلس السادس عشر في الانتخابات النيابيّة؛ التي جرت العام ٢٠١٠، (١٣) سيّدة، (١٢) سيّدة عن طريق الكوتا النسائيّة وسيّدة واحدة بالمنافسة الحرّة).
- (٤) إصدار نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسيّة العام ٢٠٠٨، والذي نصّ على تخصيص خمسين ألف دينارٍ سنويًا لكل حزبٍ مرخصٍ (توصيات الأردن أولاً، كلنا الأردن، الأجنّدة الوطنيّة).
- (٥) إصدار قانونٍ موحّدٍ للجمعيات العام ٢٠٠٩ (من ضمن توصيات الأردن أولاً والأجنّدة الوطنيّة).
- (٦) إصدار قوانين مكافحة الفساد، ديوان المظالم، قانون إشهار الذمّة، قانون مكافحة غسيل الأموال، وقانون الحصول على المعلومات، (وكان ذلك ضمن توصيات اللجان التي تمّ ذكرها سابقًا).
- (٧) تعديل قانون الأحزاب السياسيّة، (بالرغم من أن التعديل واجه مقاومةً ورفضًا من الأحزاب السياسيّة كلها) وذلك بسبب زيادة عدد المؤسسين من (٥٠ - ٥٠٠) عضو. وجاء هذا التعديل بناءً على توصياتٍ وردت من

^٨ انظر: الأجنّدة الوطنية، المجلد الثاني، التشريع والعدل، عمان، ٢٠٠٥.

هيئة كلنا الأردن، بحجة أن زيادة عدد المؤسسين إلى ٥٠٠ قد يسهم في بناء أحزاب كبيرة ومؤثرة (إلا أن التجربة العملية في العام ٢٠١٣ لم تثبت صحة هذه المقولة). ولم يؤخذ -أيضاً- ببعض التوصيات التي قدمتها هذه اللجان، وبقيت موضوع جدل في تلك المدة:

أ. المحكمة الدستورية: بالنسبة لهذه المحكمة كانت هناك اقتراحات متناقضة، فقد أوصى الميثاق الوطني والأجندة الوطنية بضرورة إنشاء المحكمة الدستورية، في حين جاءت توصية لجنة الأردن أولاً بالتريث.

ب. الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات: (وردت ضمن توصيات الأجندة الوطنية).

ج. تعديل النظام الانتخابي وإدخال مبدأ القائمة النسبية، التي وردت ضمن توصيات (الأردن أولاً)، في حين خرجت الأجندة الوطنية بوجهي نظر: إحداهما مؤيدة لهذا النظام المختلط، والأخرى كانت مع إدخال مبدأ القائمة النسبية: على أن يكون للمرشح صوت واحد فقط.

إن قانون الانتخابات وبالذات (النظام الانتخابي) وهو نظامٌ سياسيٌّ بامتياز، سيبقى محل جدلٍ دائمٍ، لذلك من الطبيعي أن يكون هناك اختلافٌ في وجهات النظر بين الأطراف السياسية؛ وهذا ما حدث في لجنة الأجندة الوطنية، إذ لم يحصل الاتفاق على وجهة نظرٍ واحدةٍ. في حين أوصت هيئة كلنا الأردن بربط تطوير قانون الانتخابات بتطور الأحزاب السياسية، وتفادت أن تقدم أي اقتراح حول قانون الانتخابات.

٣. المرحلة الثالثة

ابتدأت هذه المرحلة في العام ٢٠١٠، وقد شهدت اندلاع ثورات (الربيع العربي) في عددٍ من البلدان العربية، التي أدت إلى تغيير الأنظمة السياسية في بعض هذه البلدان؛ إما بشكلٍ سلميٍّ (مصر، تونس، واليمن)، أو باستعمال القوة العسكرية والعنف (ليبيا، وسوريا).

وبالنسبة للأردن فقد بدأت مظاهر الحراك الشعبي في بداية العام ٢٠١٠، (حراك المتقاعدين العسكريين، حراك المعلمين، حراك العمّال في العقبة، عمّال المياومة في وزارة الزراعة وغيرهم). وتطوّرت أشكال الاحتجاج لتشمل مدناً كثيرة في المملكة، وأخذت هذه الأشكال طابع الاعتصامات، والمسيرات، والمظاهرات، وشملت المطالب: الإصلاح السياسي، الإصلاح الاقتصادي، تحسين الوضع المعيشي، ومحاربة الفساد.

وكان لمرونة النظام السياسي، واستشرافه لطبيعة المرحلة، والتجاوب مع الاستحقاقات المطلوبة، عاملاً أساساً بأن تجري عملية الإصلاح بشكلٍ سلميٍّ وتدرجيٍّ، ومن دون المساس بأمن واستقرار الدولة الأردنية. وبالرغم من خروج آلاف المسيرات، إلا أنه لم يكن هناك أي ضحايا ولا دماء. وساعد على ذلك -أيضاً- توافق أغلبية مكونات المجتمع الأردني، وقواه وتياراته السياسية، بأن المطلوب هو الإصلاح وليس التغيير (مستفيدين -أيضاً- من تجارب البلدان العربية المجاورة).

تجاوبت الحكومة -بناءً على توجيهات جلالة الملك عبد الله الثاني- مع استحقاقات المرحلة، وذلك في بداية العام ٢٠١١؛ الذي جرت فيه أهمّ الإصلاحات السياسيّة (تعديل الدستور)، وجرى في هذه المرحلة -أيضاً- تشكيل لجان الحوار، وإقرار وتعديل القوانين المتعلقة بتنمية الحياة السياسيّة.

٣.١ لجنة الحوار الوطني

وجه جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين دولة رئيس الوزراء الدكتور معروف البخيت -في كتاب التكليف السامي- بضرورة إجراء حوارٍ وطنيٍّ حول الإصلاح السياسي والاقتصادي في البلاد، وتنفيذاً لهذا التوجيه وبعد حوارات مكثفة مع عددٍ من القوى والفعاليات السياسيّة والاقتصاديّة، قرّر مجلس الوزراء تشكيل لجنة الحوار الوطني، برئاسة دولة رئيس مجلس الأعيان الأستاذ طاهر المصري في ١٣/٣/٢٠١١. وحدد مجلس الوزراء مهام اللجنة (بإدارة حوارٍ وطنيٍّ مكثّفٍ حول التشريعات المختلفة، التي تتعلق بمنظومة العمل السياسي ومراجعتها، بإيجاد حياةٍ حزبيّةٍ وديمقراطيّةٍ متقدّمة، وتشكيل حكوماتٍ برلمانيّةٍ عمادها الأحزاب).^٩

ضمّت اللجنة (٥٢) عضواً، يمثلون التيارات والفعاليات المختلفة السياسيّة والاجتماعيّة، ومؤسسات المجتمع المدني، بمن في ذلك ممثلون عن أحزابٍ وتياراتٍ المعارضة، ولم يشارك (٣) قياديين من جبهة العمل الإسلامي في اللجنة، وأعلنوا انسحابهم منها. وقرّرت اللجنة تشكيل ثلاث لجانٍ رئيسيّةٍ هي:

١. لجنة المرجعيّة (الإطار العام).

٢. لجنة قانون الانتخاب.

٣. لجنة قانون الأحزاب.

وأنهت لجنة الحوار أعمالها، بعد ما جرى التوافق على الوثائق النهائيّة في اجتماع لجنة الحوار الوطني المنعقد بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١، وتضمّنت هذه الوثائق نتائج عمل اللجان الثلاث، والنقاشات المكثفة داخل اللجنة مع الفعاليات السياسيّة والأهليّة والمجتمعيّة في المحافظات.

١. وثيقة الإطار العام (المرجعيّة)

تضمّنت هذه الوثيقة أهداف تشكيل اللجنة، ومهامها، والخلفيّة التاريخيّة للعمليّة الإصلاحيّة في الأردن، وتطوّر العمل السياسي الوطني خلال هذه المرحلة، والعلاقات الأردنيّة - الفلسطينية، وقدمت الوثيقة اقتراحاتٍ متعدّدة منها: تشكيل لجنةٍ لبحث أيّ ظلمٍ لحق بحملة الجنسيّة الأردنيّة الذين جرى سحب أرقامهم الوطنيّة، وأكدت أنّه لا يجوز منح الجنسيّة، أو سحبها إلا بقرارٍ من مجلس الوزراء.^{١٠}

^٩ أنظر قرار مجلس الوزراء في تشكيل لجنة الحوار الوطني وتحديد أهدافها، ١٣ آذار ٢٠١١.

^{١٠} انظر: وثيقة لجنة الحوار الوطني، ٢٤ أيار ٢٠١١.

وقد شكلت الحكومة لاحقاً لجنة برئاسة وزير العدل لدراسة القضايا حول هذا الموضوع، وأصبح قرار السحب أو المنحل لا يتم إلا من خلال مجلس الوزراء حصراً.

وقدّمت لجنة الحوار الوطني مقترحاتٍ متعددةً إلى اللجنة الملكية لمراجعة الدّستور، وأخذت هذه اللجنة بجميع مقترحات لجنة الحوار الوطني، وعددها سبعة، بالإضافة إلى اقتراح إنشاء محكمة دستورية، وهيئة وطنية مستقلة للإشراف على الانتخابات، وجعلت -أيضاً- محاكمة الوزراء السابقين أمام القضاء النظامي، وربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة فيها، وكذلك مسألة انتخاب مجلس أمانة عمّان.

٢. قانون الأحزاب

- قدّمت اللجنة مشروع قانونٍ جديدٍ للأحزاب السياسيّة، ومن أهم التعديلات التي وردت في مشروع القانون:
- أ. أن تنتقل مرجعيّة الأحزاب من وزارة الداخلية إلى جهةٍ مستقلّةٍ (الهيئة العليا لشؤون الانتخابات والأحزاب). ثم جرى التوافق مع الأحزاب السياسيّة -بعد ذلك- على أن تكون المرجعيّة، إمّا وزارة التنمية السياسيّة (في ذلك الوقت)، أو وزارة العدل.
 - ب. تقليص عدد المؤسسين ليصبح (٢٥٠) عضواً بدلاً من (٥٠٠) عضو، منهم (١٥%) من النساء على الأقل، ومن خمس محافظات.
 - ج. تسهيل عمليّة التأسيس، وإلغاء اشتراط حصول كلّ مؤسسٍ على شهادة عدم محكوميّة، والاكتفاء بكشفٍ يتضمّن أسماء المؤسسين من أربعة مقاطع، والرقم الوطني.
 - د. تأكيد تأسيس الحزب على أساس المساواة بين المواطنين.

٣. قانون الانتخاب

- قدّمت اللجنة مقترح مشروعٍ جديدٍ لقانون الانتخابات لمجلس النواب، وتضمن عدداً من التعديلات، فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية والقانونيّة، والنظام الانتخابي والتقسيمات الإدارية، ومن هذه المقترحات:
- أ. إنشاء هيئةٍ مستقلّةٍ لإدارة الانتخابات والإشراف عليها، ابتداءً من عمليّة التسجيل، وانتهاءً بعمليّة الاقتراع، والفرز، وإعلان النتائج.
 - ب. تعزيز سرّيّة الاقتراع، باستعمال ورقة اقتراع مطبوعة، بأن يؤشّر الناخب على اسم أو صورة المرشح الذي يريد، أو اسم أو رمز القائمة الذي يريد.
 - ج. استعمال مادّة الحبر الخاص للتحقق من عدم تكرار الناخب التصويت.
 - د. تغليظ العقوبات على مرتكبي الجرائم الانتخابيّة، وبخاصّةٍ مرتكبي جرائم الرشوة الانتخابيّة (المال السياسي).
 - هـ. أمّا بالنسبة للنظام الانتخابي فقد توافقت اللجنة على تحديد المعايير الآتية:
١. استبعاد الصوت الواحد.
 ٢. إلغاء الدوائر الفرعيّة (الوهميّة) .

٣. اعتماد نظام القائمة، حتى يسهل التحالفات بين الفئات المرشحة.
٤. تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية بعدد المحافظات باستثناء محافظة عمّان، الزرقاء، اربد، (وربما الكرك والبلقاء).
٥. زيادة حصّة المرأة.
٦. الإبقاء على مبدأ الكوتات.
٧. إلغاء الدوائر الانتخابية المغلقة (أي تحويلها إلى دوائر جغرافية).

وتوافق أعضاء اللجنة على تبني النظام الانتخابي المختلط، الذي يجمع بين القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة، والقائمة النسبية المفتوحة على مستوى الوطن، على أن تُعدّ المحافظات الصغرى دائرةً انتخابيةً واحدةً، باستثناء عمّان والزرقاء، أمّا اربد (فتقسم إلى ثلاث دوائر انتخابية)، والكرك والسلط (إلى دائرتين). على أن يكون لهما (١١٥) مقعداً على النسب نفسها المخصّصة لهما، و (١٢) مقعداً للقائمة النسبية، و (١٥) مقعداً للكوتا النسائية.

٣.٢ اللجنة الملكية لتعديل الدستور

عهد جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين لدولة أحمد اللوزي برئاسة اللجنة الملكية لمراجعة نصوص الدستور، والنظر في أيّ تعديلاتٍ دستوريةٍ ملائمةٍ لمستقبل الأردن وحاضره، وذلك بتاريخ ٢٧/٤/٢٠١١، وضمت اللجنة رؤساء السلطات الثلاث، مجلس الأعيان، مجلس النواب، والمجلس القضائي، بالإضافة إلى عددٍ من الشخصيات السياسية والوطنية.

وأقرّ مجلس الأمة في نهاية شهر تشرين الأول من العام ٢٠١١، التعديلات الدستورية؛ التي قدّمها اللجنة الملكية لمراجعة نصوص الدستور للحكومة، والتي قامت بدورها بدراستها وإجراء بعض التعديلات عليها. وشملت التعديلات أكثر من (٤٢) مادّة؛ أي ما يعادل ثلث "الدستور" ومن أهمّ التعديلات:

- (١) إنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات (الدستور الأردني، مادّة ٦٧ بند ٢).
- (٢) إنشاء المحكمة الدستورية (الدستور الأردني مادة ٥٨، ٥٩، ٦٠، ٦١).
- (٣) تعزيز استقلالية القضاء (الدستور الأردني مادّة ٢٧، ٩٨).
- (٤) عدم جواز غياب مجلس النواب أكثر من ٤ أشهر (مادّة ٦٨ بند ٢).
- (٥) تعزيز دور البرلمان في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية عبر عددٍ من المواد منها:
أ. إلغاء أي إمكانية لمجلس الوزراء بإصدار القوانين المؤقتة إلا في حالة الطوارئ والمحدّدة في الدستور (الدستور الأردني مادّة ٩٤).

ب. ألزمت التعديلات الجديدة ضرورة حصول مجلس الوزراء (من أجل الثقة) على الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب، على عكس ما كان سابقاً، إذ كان يُعدّ أنّ الحكومة حاصلةً على الثقة تلقائياً، إلا إذا حجب عنها الثقة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب. (الدستور الأردني مادة ٥٣)

ج. ضرورة عقد جلسة الثقة خلال شهر؛ إذا كان المجلس منعقدًا في دورته العادية، أمّا في حالة عدم انعقاده، فتتم الدعوة إلى دورة استثنائية خلال شهر من صدور الإرادة الملكية بتشكيل الحكومة. (الدستور الأردني المادة ٥٣)

٦) نقل صلاحية البت في الطعن في نتائج الانتخابات، من مجلس النواب إلى القضاء النظامي (محكمة الاستئناف). (الدستور الأردني مادة ٧١)

٧) من الضروري -أيضاً- تأكيد التعديلات التي تمّت في مجال تعزيز الحريات، وحقوق الإنسان، وحرية الإعلام والصحافة، واحترام كرامة المواطن. (مواد رقم ١٢٨، ١٨، ١٥، ٩، ٨، ٧، ٦ من الدستور الأردني)

لقد جاءت هذه التعديلات لتشكّل أهمّ نقلة نوعية وسياسية في تاريخ الدولة الأردنية خلال السنتين عامًا الماضية، وكانت مطالب الأحزاب والتيارات السياسية، تنحصر في العودة إلى دستور العام ١٩٥٢، لكنّ التعديلات تجاوزت هذه المطالب.

٣.٣ قانون الاجتماعات العامة

قام مجلس النواب وبناءً على المشروع الذي قدّمه مجلس الوزراء بتعديل قانون الاجتماعات العامة، إذ ألغيت القيود على عقد الاجتماعات العامة بجميع أشكالها، وذلك بإلغاء اشتراط الحصول على الموافقة المسبقة من الحاكم الإداري، واستبدالها بإجراءات تنظيمية، تنصّ على قيام الجهة المنظمة للاجتماع بإعلام الحاكم الإداري فقط بموعد النشاط، ومكانه وعدد المشاركين؛ من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان أمن الاجتماع وسلامته.

٣.٤ قانون نقابة المعلمين

أقرّ مجلس الأمة قانون نقابة المعلمين الأردنيين؛ والذي فتح المجال لأول مرّة في تاريخ المملكة، بأن يكون للمعلمين العاملين في القطاع الحكومي، والقطاع الخاص نقابتهم الخاصة بهم.

٣.٥ قانون الأحزاب

أجرى مجلس الأمة تعديلاً لقانون الأحزاب السياسية، وجرّت الاستجابة في التعديل الجديد لبعض توصيات لجنة الحوار الوطني والأحزاب السياسية، كإلغاء شرط حصول المؤسّسين للحزب على شهادة عدم محكومية، والاكتفاء

بكشفٍ يحتوى على أسماء المؤسسين من أربعة مقاطع، والرقم الوطني. إلا أن التعديل الجديد للقانون لم يتضمن بعض التوصيات والمطالب الرئيسية الآتية:

(١) تخفيض عدد المؤسسين للحزب من (٥٠٠) شخص إلى (٢٥٠). (المادة ٦ من قانون الأحزاب السياسية الأردني).

(٢) تغيير الجهة المعنية بتطبيق قانون الأحزاب، وإعطاء التراخيص، إذ بقيت وزارة الداخلية هي الجهة المعنية، وذلك عن طريق (لجنة لشؤون الأحزاب)، التي يرأسها وزير الداخلية، فيما كانت التوصيات المقدمة تنصّ على نقلها إلى لجنة مستقلة، ولاحقاً جرى التوافق مع الأحزاب على نقلها إلى وزارة التنمية السياسية (وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية حالياً)، أو إلى (وزارة العدل). (مادة ٩ من قانون الأحزاب السياسية الأردني)

٣.٦ قانون انتخابات مجلس النواب (قانون رقم ٢٥ سنة ٢٠١٢)

أقرّ مجلس النواب قانوناً جديداً لانتخاب مجلس النواب، وذلك بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨. وقدّمت حكومة دولة عون الخصاونة لمجلس النواب مشروع قانونٍ جديدٍ للانتخابات بتاريخ ٢٠١٢/٤/٨. وجاء في أبرز موادّه أنّ يكون للناخب صوتان للدائرة المحلية، وصوتٌ ثالثٌ للقائمة النسبية المغلقة على مستوى المملكة، شريطة أن تكون القوائم مشكّلة من الأحزاب فقط. وعدّل مجلس النّاب القانون؛ إذ أبقى على صوتٍ واحدٍ للدائرة الانتخابية، وصوتٍ ثانٍ للقائمة على مستوى المملكة، إلا أنّ جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين وجه الحكومة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع السلطة التشريعية لمعالجة بعض المواد الواردة في القانون، التي كان أبرزها زيادة مقاعد القائمة الوطنية من (١٧) إلى (٢٧) مقعداً (استجابةً لمطالب الأحزاب والتيارات السياسية).

وبتاريخ ٢٠١٢/٧/٨ أقرّ مجلس النواب في دورته الاستثنائية مشروع القانون المحدّد لقانون الانتخاب، وأبرز ما جاء في القانون:

- (١) رفع عدد المقاعد النيابية ليصبح عدد أعضاء المجلس (١٥٠) نائباً، مقسّمةً على الشكل الآتي:
 - أ. (١٠٨) مقاعد للدوائر الانتخابية المحلية، ومن ضمنها مقاعد الشركس، الشيشان، والمسيحيين.
 - ب. (٢٧) مقعداً للقائمة النسبية المغلقة على مستوى الوطن.
 - ج. (١٥) مقعداً للنساء (الكوتا النسائية).
- (٢) منحت الهيئة المستقلة للانتخاب مسؤولية إدارة عملية الانتخاب، والإشراف عليها، ابتداءً من عملية التسجيل، الاقتراع، الفرز، وانتهاءً بعملية إعلان النتائج، وذلك بناء على التعديلات الدستورية.
- (٣) إصدار بطاقةٍ انتخابيةٍ للناخب.
- (٤) أن تحدّد التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة طريقة اقتراع الناخب الذي يدعي الأمية، أو عدم القدرة على الكتابة، بما يتوافق وسريّة الاقتراع المنصوص عليها في المادة ٦٧ من الدّستور. (المادة ٢٥ من قانون الانتخاب)

(٥) يتم الطعن في صحّة نيابة أعضاء مجلس النواب، لدى محكمة الاستئناف التابعة للدائرة الانتخابيّة للنائب المطعون في صحّة نيابته. (المادة ٧١ من الدّستور الأردني)

أخذ القانون الجديد للعام ٢٠١٢ ببعض التوصيات، التي اقترحتها لجنة الحوار الوطني والأحزاب السياسيّة مثل:

(١) إدخال مبدأ القائمة النسبيّة على مستوى الوطن، (٢٧) مقعدًا؛ ما يعادل نسبة (١٨%) من عدد مقاعد مجلس النواب.

(٢) الطعن في صحّة النيابة في المحاكم النظاميّة.

(٣) إصدار البطاقة الانتخابيّة للناخب.

(٤) تطوير التعليمات التي تحافظ على سرّيّة الاقتراع.

لكن الإشكاليّة الأساس - التي أدّت إلى مقاطعة بعض القوى السياسيّة للانتخابات- بقيت موجودةً، والمتمثلة بالصوت الواحد على مستوى الدائرة.

شهد الأردن في العام ٢٠١٣ إجراء الانتخابات النيابية والبلدية، بالرغم من ظروف عدم الاستقرار التي تمر بها المنطقة، وازدياد العنف وتفاقم الصعوبات الاقتصادية الداخلية وارتفاع أسعار المشتقات النفطية، واستمرار الاحتجاجات الشعبية في الشارع. ناهيك عن الأعباء الكبيرة التي نتجت عن تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين إلى الأراضي الأردنية (أكثر من مليون لاجئ)؛ ما فرض على الدولة الأردنية التزامات مادية واجتماعية وسياسية كبيرة.

ونجحت الدولة الأردنية بإجراء الانتخابات (النيابية والبلدية) بأجواء سلمية هادئة، وبعدد قليل من الاعتراضات والاحتجاجات على نتائج الانتخابات.

١. الانتخابات النيابية

أ. أجريت الانتخابات النيابية في موعدها المحدد ٢٣/١/٢٠١٣، بالرغم من وجود رهانٍ بعدم إجرائها في وقتها، وذلك بسبب الأجواء السياسية التي كانت سائدة، والاحتجاجات على قانون الانتخاب، وخصوصاً فيما يتعلق ببقاء الصوت الواحد للدائرة المحلية.

ب. أعلنت حركة الإخوان المسلمين مقاطعتها للانتخابات السياسية للعام ٢٠١٣، علماً بأنهم قاطعوا الانتخابات النيابية العام ٢٠١٠، وشاركهم بذلك حزب الوحدة الشعبية، وبعض التيارات والحركات الشعبية احتجاجاً على قانون الانتخابات، إلا أنه ورغم ذلك فقد شارك (٨٠%) من الأحزاب السياسية في الانتخابات، بمن فيهم ممثلون لأحزاب المعارضة (أعلن الحزب الشيوعي عدم رغبته في المشاركة)، وجزءاً من ممثلي الحركات الشعبية، ولقد تجاوزت نسبة التسجيل (٧٠%)، وكانت نسبة الاقتراع حوالي (٥٦%).

ج. تميّزت انتخابات العام ٢٠١٣ بعوامل جديدةٍ متعدّدةٍ منها:

(١) إدارة الهيئة المستقلة للانتخابات النيابية، والإشراف عليها؛ وذلك لأول مرةٍ في تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية.

(٢) قانون انتخابٍ جديدٍ اعتمد ولأول مرةٍ في تاريخ المملكة، النظام الانتخابي المختلط (الموازي)، والذي أعطى الناخب صوتين، صوتاً للدائرة المحلية (صوتاً فردياً)، وصوتاً للقائمة النسبية المغلقة على مستوى المملكة.

(٣) اعتماد إجراءاتٍ جديدةٍ للمحافظة على شفافية ونزاهة الانتخابات وسرية عملية الاقتراع، مثل: السجل الانتخابي لكل مركز اقتراع، الأوراق المطبوعة، التي تحتوي على أسماء وصور المرشحين في الدوائر

المحليّة، وأسماء ورموز القوائم الوطنيّة؛ التي عالجت مشكلة تصويت الأمّي (أو ما يسمى بالتصويت العلني)، وغيرها من الإجراءات.

(٤) مشاركة كبيرة في الرقابة على الانتخابات، سواءً أكانت رقابةً محليّةً أم دوليّةً، إذ كان عدد المراقبين المعتمدين من الهيئة يوم الاقتراع (٧,٣٠٠) مراقبٍ محلي، موزعين على (١٣) جهةً رقابيّةً، و (٣٠٦) مراقبين دوليّين موزعين على (٩) بعثات دوليّة.

(٥) شكّلت انتخابات العام ٢٠١٣ تطوراً هاماً في تاريخ الانتخابات النيابيّة، من ناحية النزاهة والشفافيّة والسريّة، وذلك بالرغم من حصول بعض الحوادث والأخطاء في بعض مراحل العمليّة الانتخابيّة. وكان للهيئة المستقلة للانتخابات دورٌ كبيرٌ في تحقيق ذلك، عن طريق التعليمات التنفيذية التي أصدرتها.

(٦) إنّ أهميّة الانتخابات تجلّت في العدد غير المسبوق للمرشحين، ووصول ما نسبته (٦١%) من الفائزين في الانتخابات لأوّل مرّة، إلى مجلس النواب، كما زادت نسبة مشاركة المرأة في مجلس النواب؛ إذ فازت (١٨) سيّدةً بعضوية مجلس النواب، منهن ثلاث سيّدات فُزْنَ بالانتخابات خارج الكوتا النسائيّة (سيّدةٌ ترأست قائمةً فرديّةً، وسيدتان عن الدوائر المحليّة)، وهذا أكبر اختراقٍ تحقّقه المرأة، خارج إطار الكوتا المقرّرة لغاية الآن.

(٧) لقد كان الهدف من إدخال (القائمة النسبيّة على مستوى الوطن)، هو الإسهام في بناء كتلٍ نيابيّة، توخّدها برامج سياسيّة واجتماعيّة واقتصاديّة، وتطوير العمل الحزبي والعمل الجماعي. إلا أنّ هذا الهدف لم يتحقّق لأسبابٍ متعدّدةٍ أهمّها:

أ. العدد الكبير للقوائم التي تقدّمت للترشيح، إذ تقدّم للترشح (٦١) قائمةً، تشكّل أغليبتها على أسسٍ فرديّةٍ أو جهويّة، وليس على أسسٍ حزبيّةٍ أو سياسيّة. وتوزّعت مقاعد القائمة الوطنيّة في مجلس النواب، على (٢٢) قائمةً، واحدةً منها فازت بثلاثة مقاعد، وثلاثة قوائم فازت بمقعدين لكل منهما، وكانت المقاعد المتبقّيّة من نصيب (١٨) قائمةً، أي أنه (باستثناء حزب الوسط الإسلامي) أنتجت نواباً أفراداً، ولم تنتج تجمعاتٍ سياسيّة.

ب. عدم رسوخ تقاليد العمل الحزبي والجماعي في المجتمع، وتزايد تأثير الهويّات الفرعيّة الصغيرة بكلّ أنواعها؛ ما أدّى إلى ترسيخ مفاهيم العمل الفردي.

ج. بالرغم مما قامت به الهيئة المستقلة لتحسين قانون الانتخاب عبر التعليمات التنفيذية التي أصدرتها، إلا أنّها لم تستطع أن تعالج كلّ الثغرات، (وذلك في كثيرٍ من الأحيان لأسبابٍ قانونيّة).

د. عدم تحديد نسبةٍ للحسم للقوائم الوطنيّة (كما هو متبعٌ عادةً- في أغلب الأنظمة الانتخابيّة في دول العالم)، التي قد تتراوح ما بين (٢%) إلى (١٠%). (السلطة الوطنيّة الفلسطينيّة ٢%، ألمانيا وتركيا ٥% و ١٠% على التوالي) والتي تسمى في بعض الأحيان (عتبة الحسم)، وهي النسبة المئويّة من مجموع الأصوات التي يجب على حزبٍ ما تخطيها؛ من أجل المشاركة في عمليّة توزيع المقاعد في ظلّ نظام التمثيل النسبي، وعادةً توضع هذه النسبة من أجل التقليل من تفتيت المقاعد النيابيّة، وتسهم في بناء كتلٍ برلمانيّةٍ كبيرة، وتحدّ من تشكيل القوائم على أسسٍ فرديّة.

هـ. نظام حاسبة البواقي (الكسور)، إذ اعتمدت الهيئة نظام الباقي الأعلى، فبعد توزيع المقاعد على القوائم المشاركة، التي حصلت على أصوات تساوي الحصّة الكاملة للمقعد التمثيلي الواحد؛ والتي هي (43,512.85) صوتاً في انتخابات ٢٠١٣. تبقى عددٌ من المقاعد دونَ توزيعٍ، ويتم توزيعها على القوائم استناداً إلى أعلى الباقي من أصوات كلّ منها، علماً أنّ هذه الطريقة تعمل لصالح القوائم الضعيفة، ولنلاحظ في الانتخابات الأخيرة، انتخابات ٢٠١٣، فقط خمس قوائم (حصلت على ٩ مقاعد)، عن طريق الحصول على عدد الأصوات اللازمة للحصّة الواحدة، فيما حصلت (١٨) قائمةً على مقعدٍ لكلٍ منها، عن طريق نظام البواقي، علماً أنّها حصلت على أقل من (١%) من مجموع الأصوات.

٢. الانتخابات البلدية

جرت الانتخابات البلدية في تاريخ ٢٧/٨/٢٠١٣، وبلغ عدد الناخبين الذين يحق لهم الاقتراع (ثلاثة ملايين وسبعمئة ألف ناخب). وأعلنت القوات المسلحة والأجهزة الأمنية أنها لن تشارك في عملية الاقتراع، مع أنّ قانون البلديات يسمح بذلك، (عكس قانون الانتخابات لمجلس النواب)، يضاف لهم حوالي ستمائة ألف مغترب، أي ما نسبته (٣٤%) من المجموع العام للناخبين. وبلغ عدد المرشحين (٢٨٠٣) مرشحين، من بينهم (٥٩٠) مرشحاً لرئاسة البلديات، من بينهم (٥) سيدات، و(٢٢١٣) مرشحاً للعضوية، بينهم (٤٧٤) سيّدة. وبلغت نسبة مشاركة المرأة في الترشيح (٢١%)، أمّا أمانة عمان فقد كان عدد المرشحين (١٥٢) مرشحاً، ولقد بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات البلدية حوالي (٣١%).

وتولّت الهيئة المستقلة الإشراف على هذه الانتخابات استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) بتاريخ ١/٥/٢٠١٢، واستطاعت الهيئة تطوير قواعد النزاهة لهذه الانتخابات، على الرغم من قصور القانون الحالي في بعض المسائل، إذ جرى استعمال الحبر السري، وتحديد سجلات الناخبين في كلّ مركز اقتراع. كما أنه ولأوّل مرّة قامت الإدارة الانتخابية في اعتماد أسلوب التسجيل التلقائي، وفقاً لمكان إقامة المواطن، وذلك على أساس سجلات الأحوال المدنية.

وتجدر الإشارة إلى المشاركة الواسعة على مراقبة الانتخابات، إذ شاركت (٩) جهاتٍ محليةٍ بالإضافة إلى حزبين سياسيين، وكان عدد المراقبين المحليين (٣٧٧٠) مراقباً، أمّا المنظمات الدولية فقد وصل عددها إلى (٦) جهاتٍ تضمّ (٤٤) مراقباً دولياً، و(٨) بعثات دبلوماسية تضمّ (٥٣) مراقباً. وبالرغم من بعض الحوادث التي حصلت أثناء سير العملية الانتخابية، إلا أنّ الانتخابات وبشكلٍ عام، جرت بأجواء هادئة، وقدمت هيئات المراقبين ملاحظاتها إلى وزارة البلديات، والهيئة المستقلة للانتخابات حول الأخطاء التي لاحظت حصولها.

لم يكن القانون الذي جرت على أساسه الانتخابات البلدية مثاليّاً، فهو بحاجةٍ إلى تحسين، وتعديلٍ في موادٍ كثيرة، أهمّها ما يتعلق بالإطار القانوني، والإداري للقانون، من أجل ضمان شفافية ونزاهة وسريّة عملية الانتخابات (مثل:

تصويت الأمي، وشكل ورقة الاقتراع)، ووجه جلاله الملك عبد الله الثاني ابن الحسين الحكومة ومجلس الأمة بضرورة تعديل القانون قبل إجراء الانتخابات البلدية القادمة.

٣. الهيئة المستقلة للانتخابات

لقد تولّت الهيئة المستقلة للانتخابات إدارة الانتخابات النيابية، التي جرت في ٢٣/١/٢٠١٣، أي بعد حوالي سبعة أشهر من إنشاء الهيئة، وشكلت المدة الزمنية تحديًا كبيرًا للهيئة، إذ كان مطلوبًا منها -في هذه الفترة القصيرة التي سبقت موعد الانتخابات النيابية - أن تقوم بتحديد الوصف الوظيفي، واستقطاب كوادر الأمانة العامة للجنة، ولجان الانتخابات وكوادرها، ولجان الاقتراع والفرز، والفرق المساندة لها. وقد نجحت الهيئة في تحقيق هذا الهدف.

كانت المهمة الرئيسة للهيئة، هي إصدار التعليمات التنفيذية المتعلقة بالعملية الانتخابية، بدأ بعملية تسجيل الناخبين، والاعتراضات، والطعون، وإجراءات الترشيح والاقتراع والفرز، واعتماد المراقبين المحليين والدوليين. واستطاعت الهيئة - بإصدار هذه التعليمات- معالجة النواقص في قانون الانتخاب، والالتزام بشكل أكبر بالمعايير والممارسات الدولية للعملية الانتخابية، ومن أهم الإنجازات ما يأتي:

(١) بناء سجل ناخبين نظيف، إذ جرى تسجيل الناخبين وفق مكان الإقامة (على أساس السجل المدني)، كأساس لتثبيت الدائرة الانتخابية للمواطن، واستثني من ذلك حالات تغيير مكان الإقامة أو ابن الدائرة المقيم خارجها، والكوتات (المقعد الشركسي والشيشاني والمسيحي) وأبناء البادية. وأشاد تقرير التحالف المدني لمراقبة الانتخابات بنجاح عملية التسجيل (إنّ تلك الجداول حققت درجة أعلى في دقة البيانات، مقارنةً بالجدول الانتخابي التراكمي الذي كان يعتمد منذ العام ١٩٨٩، وحتى الانتخابات النيابية للمجلس السادس عشر العام ٢٠١٠).^{١١} بالرغم من وجود بعض التشوهات القليلة، كما جاء في التقرير نفسه، وشطبت الهيئة أسماء الناخبين المنتسبين للقوات المسلحة، والأمن العام، والدرك، والمخابرات العامة، والدفاع المدني، (وذلك حسب ما ينصّ عليه قانون الانتخاب لمجلس النواب)، وكان السجل النهائي للناخبين بعد انتهاء كل الإجراءات والطعون يحتوي على (٢٠٢٢٠.٠٧٧) ناخبًا.

(٢) إصدار بطاقة انتخابية جديدة، تحدد مركز اقتراع الناخب ضمن دائرته الانتخابية. وأسهم هذا الإجراء بإغلاق منفذ هام من منافذ العبث، والتزوير، عن طريق وجود سجل للناخبين محدّد في كلّ مركز اقتراع.

(٣) اعتماد أوراق اقتراع مطبوعة تحمل أسماء وصور المرشحين في الدائرة المحلية، وأسماء ورموز القوائم في الدائرة الوطنية. والاكتفاء بالتأشير على الصورة أو الرمز لمن ادّعى الأمية، من أجل المحافظة على سرية الاقتراع، وبخاصة أنّ طريقة التصويت الأمي (العلني) السابقة كانت منفذًا لشراء صوت الناخب (بالمال السياسي)، أو لإثبات الولاء الانتخابي لمرشح العشيرة، أو بعض التحالفات.

^{١١} انظر: التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات النيابية الأردنية ٢٠١٣، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، (راصد/ آذار ٢٠١٣).

- (٤) استعمال الحبر الخاص لتأكيد عدم تكرار عملية الاقتراع من الناخب، بالإضافة إلى إبراز البطاقة الانتخابية، ومطابقتها مع هوية الأحوال المدنية للناخب.
- (٥) فرز الأصوات في غرفة الاقتراع نفسها أمام المرشحين، أو مندوبيهم، وتعليق نسخة من المحضر الرسمي لفرز الأصوات على باب غرفة الاقتراع.
- (٦) وضع حدٍ أدنى لعدد المرشحين في القائمة الانتخابية الوطنية (القائمة النسبية المغلقة)، إذ اشترط ألا يقل عدد أعضاء أي قائمة عن (٩) أعضاء، وذلك لتحقيق الهدف من وجود القوائم النسبية، وهو تشجيع العمل الجماعي والائتلافات الحزبية، على أساس قوائم تحمل برامج وطنية، وعدم تحويل القوائم النسبية لأشكال جديدة للترشيح الفردي للأشخاص.

٤. خلاصة الانتخابات النيابية والبلدية:

لقد كان للهيئة المستقلة للانتخابات دورٌ هامٌ، في البدء في إعادة ثقة المواطن بالعملية الانتخابية، من الناحية الإجرائية، والقانونية، والمتعلّقة بنزاهة وشفافية الانتخابات، وشهدت بذلك اغلب تقارير المراقبين الدوليين والمحليين. ولكن بالرغم من ذلك مازال هناك تحديات يجب مواجهتها، ومن أهمها:

- (١) ضرورة الاستمرار في تطوير استقلالية الهيئة وحياديتها، بأن ترسخ القناعة لدى المواطن، بأن الهيئة مؤسسة وطنية محايدة وكفوءة. تستطيع أن تعمل على ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات، وتضمن -أيضاً- أن المواطن هو صاحب الحق الوحيد في تقرير نتيجة الانتخابات، واختيار ممثليه بشكلٍ حرٍّ وطوعيٍّ، عن طريق صناديق الاقتراع. وهذا يتطلب اتخاذ مزيدٍ من الإجراءات في المجال التشريعي والإداري؛ من أجل تعزيز هذه الاستقلالية، (الإدارية والمالية)، ومنع التدخل في عملها من أي جهة كانت. وقامت الهيئة في التقرير النهائي -الذي قدمته إلى جلالة الملك عبد الله الثاني- بوضع عددٍ من التوصيات بمساعدة مؤسسات المجتمع المدني، والتي من شأنها تحقيق هذا الهدف.
- (٢) تعزيز القدرة المؤسسية والفرديّة للهيئة المستقلة، عن طريق تعزيز قدرات كوادر الهيئة، ومراجعة اختيار رؤساء وأعضاء اللجان: الانتخابية، الاقتراع، والفرز، والبحث في إمكانية توزيع مصادر الاستقطاب، بأن تشمل مؤسسات القطاع العام والخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.
- (٣) استحداث مركز تدريس، للتركيز على المواضيع المتخصصة في العملية الانتخابية، وذلك بالشراكة مع المؤسسات المحلية، العربية، والدولية ذات الاختصاص.
- (٤) مراجعة الإطار الإجرائي لمراحل الاقتراع والفرز.
- (٥) تعزيز إمكانية الهيئة كمؤسسة وطنية قادرة على إدارة الانتخابات السياسية والبلدية والمحلية. وهذا يتطلب تعديل قانون البلديات، أو أي جهة أخرى، قد تناط بالهيئة المستقلة، عملية إدارة انتخاباتها. بالإضافة إلى تعديل قانون الهيئة.

٦) تعزيز السلطة الإدارية للهيئة المستقلة ورئيسها، بأن يصبح التزام الوزارات والمؤسسات الحكومية بطلبات الهيئة (المتعلقة بوظائفها) جدياً.

٧) إعادة النظر بشروط العضوية في مجلس المفوضين، بأن يجري تأكيد أهمية وجود شخصياتٍ سياسيةٍ من صاحبة الاختصاص في مجال الإدارة الانتخابية، وذلك إلى جانب القضاء.

الأوراق النقاشية لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين

جاءت الأوراق النقاشية لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين للتأطير لعقد اجتماعيٍ إصلاحيٍّ جديدٍ، ومتضمنةً ملامح الرؤيا الإصلاحية لجلالته؛ التي تعكس الرغبة في إحداث التغيير المنشود، المتضمن استمرار عملية الإصلاح السياسي، وتوسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار^{١٢}. وجاءت توقيت المباشرة في طرح هذه الأوراق، مع بدء الحملات الانتخابية، لانتخابات المجلس النيابي السابع عشر.

وانطلقت هذه الأوراق، من العام (في الورقة الأولى والثانية)، إلى الخاص (في الورقة الثالثة والرابعة)، وتضمنت هذه الأوراق محاور متعددة، إذ انطلقت من تحفيز المواطنين على المشاركة في الانتخابات، وفتح حوارٍ معمقٍ مع المرشحين وبين المواطنين أنفسهم، وتناولت آليات تفعيل الديمقراطية، ومفاهيم الحوار، وكيفية الوصول إلى مرحلة تشكيل الحكومات البرلمانية، وتوضيح دور المؤسسات السياسية في هذه العملية، وضرورة تطوير ثقافة ديمقراطية في المجتمع.

١. تطوير الممارسات الضرورية للديمقراطية

١.١. احترام الرأي الآخر

يعدّ هذا البعد المدخل الأساسي للممارسة الديمقراطية، فالتنوع والاختلاف في الرأي، من صفات الكون، ومن دون هذا التنوع، لم يكن ممكناً للبشرية أن تتقدم إلى الأمام. ولهذا فالمطلوب أن نتعلم معنى الاختلاف ضمن نقاشاتنا العامة، من دون أن نصبح مجموعات متنافرة، على أسس ("نحن" و"الآخر")؛ لأنّ حرية التعبير لا يمكن أن تصبح ناضجة من دون الالتزام بالاستماع إلى الرأي الآخر.

٢.١. العلاقة بين المواطنة والمساءلة.

لا يمكن أن تكون هناك مواطنة حقيقية، من غير وجود حقّ المساءلة وممارسة هذا الحق، فالمواطنة الصحيحة تفرض على الجميع المشاركة في آليات صنع القرار، والانتخابات هي جزءٌ أساسيٌّ من هذه الآليات. وهذا يتطلب دائماً- أن يمتلك المرشحون للانتخابات برامجٍ عمليةٍ للمشاكل التي يواجهها المواطن (وليس شعاراتٍ براقية)، ويستطيع المواطن -على أساسها- مساءلتهم فيما بعد، عما تحقق من هذه البرامج. ومن أجل أن تكون هذه المساءلة فعالةً ومؤثرةً، فإنّ المطلوب من المواطنين أن يتمتعوا بحسن العمل المدني (civic)، والجماعي، ويبادروا للتجمع، وتنظيم أنفسهم لكي يُسمعوا صوته.

^{١٢} أنظر: الأوراق النقاشية لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين، ٢٠١٣.

٣.١. الحوار من أجل التوافق واجب وطني.

إنّ جوهر الديمقراطية الأساس يكمن في كونها آليةً لحلّ الخلافات، وإشكالات والتناقضات داخل المجتمع، بطرقٍ سلميةٍ وبالحوار. وعلينا أن نتذكر أنّ أصل كلمة برلمان جاءت من كلمة (parler) الفرنسية وتعني الكلام أو الحوار والنقاش، الذي تكون نتيجته التوصل إلى حلولٍ توافقيةٍ، دون إلغاء الآخر.

٤.١. جميع المواطنين شركاء في التضحيات والمكاسب.

في الديمقراطية لا يوجد غالبٌ ومغلوبٌ، ولا رابحٌ وخاسرٌ؛ لأنّه لا توجد أجوبةٌ صحيحةٌ بالمطلق، فما هو صحيحٌ الآن قد يصبح غير صحيحٍ غدًا؛ لأنّ الحقيقةً نسبيةً دائمًا، ولذا هامٌ جدًا تعظيم الجوامع بين المواطنين، وبلورة الإحساس بالانتماء إلى المجموع، وبالهوية الوطنية الجامعة.

٢. تطوير النظام السياسي

١.٢. شكل النظام السياسي الأردني

انطلاقًا من مفهوم الديمقراطية، بأن يختار الشعب ممثليه، ونخبه السياسية، لكي يتخذوا القرار نيابةً عنه، ويستطيع في الوقت نفسه أن يراقبهم ويحاسبهم. برزت في الديمقراطية نماذج سياسيةً متعدّدة لتطبيق هذا المبدأ، والسائدة منها هي الأنظمة البرلمانية والرئاسية. والأردن يشكّل أنموذجًا للملكية الدستورية القائمة على النظام البرلماني، وتطوّرت الملكية الهاشمية الأردنية، خلال عقودٍ سابقةٍ، وستستمر في التطوّر والتحديث دائمًا.

٢.٢. الحكومات البرلمانية

إنّ الهدف المباشر لعملية الإصلاح السياسي، هو الوصول إلى الحكومات البرلمانية، والتي تعني بالمفهوم السياسي المعاصر، بأن يشكّل الحكومة الحزبُ الحاصلُ على الأغلبية أو عدّة أحزابٍ متحالفةٍ، على أساس برنامج الحزب أو الائتلاف، وبهذا تتمتع الحكومة بأغلبيةٍ داخل البرلمان. وفي الوقت نفسه تكون هناك أقليةٌ تمثّل حكومة المعارضة. وهذا الشكل من الحكومات هو أساس النظام البرلماني، ولكن في حالة غياب أحزابٍ سياسيةٍ، أو كتلٍ برلمانيةٍ كبيرةٍ داخل البرلمان، فمن الممكن اختيار رئيس الوزراء، عبر التشاور مع ائتلاف الأغلبية من الكتل النيابية، أو مع جميع الكتل النيابية في حالة عدم وجود ائتلاف للأغلبية، ومن ثم يقوم الرئيس المكلف بالتشاور وبالطريقة نفسها، من أجل اختيار طاقمه الوزاري (وليس من الضروري أن يكون الرئيس أو الوزراء من أعضاء مجلس النواب).

٣.٢. متطلبات التحول الديمقراطي الناجح.

إنّ الوصول إلى حكوماتٍ برلمانيةٍ يعتمد على ما يأتي:

- (١) وجود أحزابٍ وطنيةٍ فاعلة، تمثل المصالح المختلفة، والمتناقضة داخل المجتمع، وتستطيع أن تصل إلى البرلمان عن طريق طرح برامجها ومرشحيها على المواطنين، بشكلٍ معلّنٍ (بغض النظر عن النظام الانتخابي)،

من أجل أن تشكل - لاحقًا - أغلبيةً برلمانيةً سياسيةً، عن طريق تشكيلها كتلٍ نيابيةً متجانسةً، تستطيع أن تضمن أغلبيةً نيابيةً لحكومتها.

(٢) وجود جهازٍ حكوميٍّ يتمتع بالحياد والمهنية دون تسييسٍ لعمله، مهمته مساندة وإرشاد وزراء الحكومات البرلمانية، بأن يصبح الجهاز الحكومي المدني مرجعًا للمعرفة والمساندة الفنية والمهنية.

(٣) تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب، بأن يساعد على بناء وتطوير الأعراف المتعلقة بآلية تشكيل الحكومات، بالتوافق بين الكتل النيابية، مقابل بلورة أحزاب المعارضة أعرافًا مماثلة فيما بينها، من أجل مساءلة ومحاسبة الحكومة، وطرح بدائل بناءً (حكومة ظل).

(٤) إنَّ الدستور الأردني والممارسة السياسية، يسمحان بالجمع بين الوزارة والنيابة، وفي كثيرٍ من البلدان حدث ذلك بعد مدةٍ من التجربة السياسية، ولذا من الهام أن تكون مشاركة النواب في الحكومة متدرجةً، مع تحقيق المتطلبات الجوهرية المذكورة آنفًا.

٣. توزيع الإدارة في عملية بناء الديمقراطية والتحول للحكومة البرلمانية

١.٣. الأحزاب السياسية

لا يمكن أن يكون هناك ديمقراطيةً من دون تعدديةٍ سياسيةٍ (أحزاب)، قادرةً على تحويل الآراء، ووجهات النظر المختلفة، إلى برامج وخطط عمل تستطيع تطبيقها إذا وصلت إلى البرلمان، أو إلى السلطة التنفيذية (الحكومة). لذا من الهام تطوير هذه الأحزاب لتصبح أحزابًا فاعلةً على مستوى الوطن، وهذا يتطلب من الأحزاب ما يأتي:

(١) إسهام الأحزاب في تطوير، وتجذير رؤيةٍ وطنيةٍ لحياتنا السياسية. وفي هذا المجال يجب الاستفادة من تجربة القوائم النسبية الوطنية، والبناء عليها، والاستفادة من تجارب الدول الأخرى، في عملية تطوير الأحزاب على أساس الواقع الوطني الأردني.

(٢) إعادة الاعتبار لمفاهيم العمل الجماعي، القائم على أساس المبادئ المشتركة، تأخذ الأحزاب دورًا كبيرًا في ذلك، بأن تكون أنموذجًا للمجتمع، بتقديم برامجٍ مشتركةٍ، وكذلك المجموعات النيابية، والأفراد المستقلون.

(٣) تبني الأحزاب لبرامج وطنية، ونظم عملٍ مهنية، على أن تتضمن هذه البرامج سياساتٍ واضحةً، تستجيب لتطلعات وهموم الناخبين، وإيصال هذه البرامج إليهم، عن طريق حملاتٍ على مستوى عالٍ من المهنية والاحتراف.

٢.٣. دور مجلس النواب

إنَّ دور مجلس النواب يتمثل في تشريع القوانين، وممارسة مسؤولية الرقابة على أداء الحكومة، ومساءلتها آخذين بعين الاعتبار أن مجلس النواب نفسه يخضع -أيضًا- لمساءلة المواطنين، الذين انتخبوه، لذا من الهام أن يؤدي النائب ما يأتي:

- (١) أن يكون هدف النائب الحقيقي خدمة الصالح العام. أخذًا بالاعتبار مصلحة الوطن العليا، ومبتعدًا عن مصالح شخصية أو فئوية.
- (٢) أن يعكس أداء النائب توازنًا بين المصالح على المستوى المحلي، وعلى المستوى الوطني.
- (٣) أن يوازن النائب بين مسؤولية التعاون ومسؤولية المعارضة البناءة، وطرح الحلول الواقعية للمشاكل التي تواجه الوطن، بشكل موضوعي وليس شعبيًا، من أجل التقدم إلى الأمام ضمن الإمكانيّة المتاحة.
- (٤) أن تكون علاقة النائب بالحكومة قائمة على أسس موضوعية، وليست مصلحة، عن طريق توافر علاقة تشاركية بين السلطتين، خالية من ضغط النواب، لتحقيق مكاسب على أسس الوساطة والمحسوبية، بعيدة في الوقت نفسه عن استرضاء الحكومات للنواب.

٣.٣. دور رئيس الوزراء ومجلس الوزراء

- (١) على الحكومة أن تنفذ برنامج عمل شامل لمدة أربع سنوات، وتجري محاسبتها على أساس تنفيذ هذا البرنامج.
- (٢) نيل الثقة النيابية والمحافظة عليها، ليس لحظة تكليفهم فقط، وإنما على امتداد مدة ولايتهم.
- (٣) وضع معايير للعمل الحكومي المتميز، القائم على الكفاءة والإخلاص والتفاني.
- (٤) تبني نهج الشفافية والحكم الرشيد.

٤.٣. دور الملكية

- (١) إن أحد مكونات عملية التطور السياسي، هو ارتقاء دور الملكية الدستورية الهاشمية، هذا الدور الذي سوف يتطور مع تطور الديمقراطية الأردنية، وإنجاز المحطات والمتطلبات التي ذكرت آنفًا.
- (٢) حرص الملكية الهاشمية على أن تتبع نهجًا يستشرف المستقبل. والمحافظة على دور الملك كقائد موحد لجميع الأردنيين، وحامٍ للجميع من الانزلاق نحو أي حالة استقطاب، مع الاستمرار في حماية المنظومة الوطنية للعدالة والنزاهة.
- (٣) الدفاع عن القضايا المصيرية المرتبطة بالسياسة الخارجية، والأمن القومي، وذلك انطلاقًا من أن الملك رأس الدولة، والقائد الأعلى للقوات المسلحة الأردنية، وذلك من خلال مجلس الوزراء الذي يتولى إدارة جميع شؤون الدولة، استنادًا إلى الدستور، والمحافظة على بقاء مؤسسة الجيش العربي، والأجهزة الأمنية والقضائية والمؤسسات المدنية العامة مستقلة، ومحايدة، ومهنية، وغير ميسسة.
- (٤) يترتب على الملكية حماية تراثنا الديني، ونسجينا الاجتماعي، والمحافظة على قيمنا الأساس، المتمثلة بالوحدة الوطنية والتعددية والانفتاح والتسامح والاعتدال؛ ليبقى الأردن واحةً آمنًا واستقرارًا.
- (٥) استمرار دور الملكية في تشكيل الحكومات بالتطور، وذلك بالتوازي مع نضوج النظام النيابي، وأهم من ذلك هو وجود أحزاب سياسية ذات برامج وسياسات وخطط تمكن الناخبين من الحكم عليها، وتكون قادرة على

إنتاج مرشحين على مستوى عالٍ من الخبرة، على أن تستمر الملكية الهاشمية بالقيام بدور الحامي للدستور، ومقومات الحياد الإيجابي، والاستقرار والعدالة.

٥.٣. دور المواطن

(١) يشكّل دور المواطنين اللبنة الأساس في بناء النظام الديمقراطي، وذلك عن طريق انخراطهم في الحياة العامة، وإسهامهم في تطوير نظامٍ حزبيٍّ فعّالٍ. وتشكّل مشاركتهم في الانتخابات جزءاً محورياً من عملية الإصلاح.

(٢) اقتراح الأفكار والحلول البديلة، في حال عدم أخذ الحكومة بأفضل الأفكار المقترحة لمعالجة التحديات.

(٣) المواطنة الفاعلة، وجوهرها بأن يقوم المواطنون -عندما يعجز الممثلون المنتخبون والحكومة عن الوفاء بالتزاماتهم- بممارسة الضغط عليهم عبر تنظيم مجموعات عملٍ، ولقاءاتٍ على مستوى المجتمعات المحلية، وعبر الفضاء الإلكتروني، بأن يكون الحوار البناء الوسيلة الأولى للاعتراض، أما التظاهر، وهو حق كفله الدستور فلا يلجأ إليه إلا بعد استنفاد جميع الطرق.

٤. توافر أسس الديمقراطية

١.٤. دور مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة السياسية.

(١) إنّ من أهمّ متطلبات التحوّل الديمقراطي تعزيز المجتمع المدني، ودوره في مراقبة الأداء السياسي، وتطويره نحو الأعلى، عبر ترسيخ الثقافة الديمقراطية في المجتمع. وإنّ تطوير المجتمع يعتمد على انخراط المواطنين في العملية السياسية، عبر مجتمعاتهم ومؤسساتهم الأهلية، وعبر نقاشهم في القضايا التي تمسّ مجتمعاتهم، وحياتهم اليومية (قضايا التعليم، والنقل العام، والبيئة وغيرها من الخدمات).

(٢) إنّ المواطنة الفاعلة ترتكز على ثلاثة أسس رئيسة، هي:

أ. حقّ المشاركة والانخراط في الحياة السياسية بشكلٍ ديمقراطيٍّ.

ب. واجب المشاركة، بأن يتحمل كلّ مواطنٍ جزءاً من هذا الواجب والمسؤولية، والتي لا تنتهي بمجرد المشاركة بعملية التصويت في أيّ انتخاباتٍ وطنيةٍ، بل بالمشاركة الفاعلة في الحياة المدنية والسياسية بشكلٍ يوميٍّ.

ج. مسؤولية المشاركة الملتزمة بالسلمية، وقبول الاختلاف، واحترام الرأي الآخر، ورفض العنف، وتبني الحوار والحلول الوسط.

٢.٤. التمكين الديمقراطي

يُطلق برنامج التمكين الديمقراطي للشباب ومؤسسات المجتمع المدني على الأسس الآتية:

١. أن يعمل البرنامج وفق أسس غير حزبية، تلتزم الحياد.
٢. أن ينتج البرنامج أسس الشفافية لدى تقديم الدعم، وعلى أساس التنافس الشريف.

٥. هل من نظامٍ سياسيٍّ مثاليٍّ؟

تقسم الأنظمة السياسية الديمقراطية بشكلٍ رئيسٍ، إلى أنظمة برلمانية وأنظمة رئاسية، ويمكن تطبيق النظام الرئاسي في الدول الجمهورية فقط، إذ يجري انتخاب رئيس الجمهورية انتخاباً مباشراً من المواطنين (الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، روسيا، رومانيا... وغيرها).

أما النظام البرلماني فيمكن تطبيقه في الدول الجمهورية مثل: (ألمانيا، قبرص، إيطاليا، تركيا.. وغيرها)، ويطبق -أيضاً- في الدول الملكية الدستورية (بريطانيا، إسبانيا، هولندا، بلجيكا... وغيرها). إنَّ كلّ دولة تختار النظام الذي يتلاءم مع طبيعة مجتمعها، وثقافتها، والتقاليد التاريخية لهذا المجتمع، فلا توجد وصفةٌ واحدةٌ صحيحةٌ، يمكن تطبيقها على كلّ المجتمعات. وقد أوضح جلاله الملك عبد الله الثاني في أوراقه النقاشية رؤيته حول النموذج الذي سيكون عليه النظام السياسي الأردني:

فالنظام السياسي لكلّ دولة، يعكس - بالمجمل - التاريخ والثقافة الخاصة بها. فاليوم وضمن محيطنا الإقليمي، نرى في مصر وتونس مساعي لتطوير الأنظمة الجمهورية، فيما يشكّل المغرب والأردن نماذجاً للملكيات الدستورية. وقد تطوّرت ملكيتنا الدستورية على مدار تسعة عقود، وستستمر في التطوّر والتحديث، وستكون الخطوة التالية في هذه المسيرة المباركة - بإذن الله - آلية تشكيل الحكومات^{١٣}.

إنَّ التطوّر المقصود هو الوصول إلى مرحلة الحكومات البرلمانية، والتي يشكلها ائتلاف الأغلبية في مجلس النواب، وهذا سوف يعتمد على تطوّر الأحزاب السياسية على أساسٍ برامجي، ومن المرجح أن ذلك سوف يحتاج إلى دورات برلمانية متعدّدة.

^{١٣} انظر الورقة النقاشية الثانية لجلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين، ١٦ كانون الأول ٢٠١٣.

١. الخلاصات:

أ. إنَّ استكمال عملية الإصلاح السياسي، وتطوير ديمقراطية فاعلة هما (ضرورتان داخليتان)، نابعتان من مصلحة الدولة الأردنية في التقدم والتحديث والاستقرار، ولا يجب أن تكونا تحت تأثير أيّ ضغوطات خارجية. وإنَّ الأردن يستطيع أن يقدم - حاليًا - أنموذجًا إصلاحيًا على مستوى الإقليم، نابعًا من الداخل، وبخاصة أنَّ النماذج التي جاءت نتيجة التحولات الثورية في بلدان الربيع العربي، قد تعثرت أو فشلت، وأدت إلى عدم الاستقرار وتدمير بنية الدولة الوطنية.

ب. إنَّ الأردن يستطيع أن يقدم أنموذجًا لدولة تؤمن بالتعددية الدينية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وتؤمن بأنَّ حق الاختلاف شيء مقدس، ولكن على أساس احترام القانون، والمحافظة على وحدة الدولة والمجتمع، وبناء مجتمع المواطنة؛ الذي يضمن تساوي الجميع في الحقوق، ويشكل البديل لأسلوب المحاصصة، سواء أكان مبنياً على أساس طائفي أم إقليمي أم مناطقي أم عشائري.

ج. إنَّ تجربة التحولات التي جرت في بلدان الربيع العربي، تؤكد أنه من الهام الاتفاق على الهدف النهائي لعملية الإصلاح، الذي هو بناء (الدولة الوطنية المدنية الديمقراطية)، القائمة على أساس سيادة القانون، ومجتمع المواطنة والتعددية السياسية، واحترام حقوق الإنسان، والحريات الشخصية لجميع المواطنين، وتطوير حقوق متساوية للمرأة، وحماية حقوق جميع مكونات المجتمع.

د. الاتفاق على أن أحداً لا يملك الحقيقة، فالحقيقة ليست كتلة صلبة يحتكرها طرف واحد بل هي نسبية، وبداية اكتشافها أو الوصول إليها، لا يكون إلا بمحاورة الآخر، تمهيداً للوصول معه إلى الحقيقة الفعلية (أي الممكنة)؛ التي تجعل العمل المشترك عقلانياً، وممكنًا، ومستمرًا.

هـ. الاتفاق على أن نتائج صندوق الاقتراع، لا تعني إعطاء الحق للأغلبية بتغيير شكل الدولة ومضمون المجتمع. بل هي عبارة عن تفويض لهذه الأغلبية من (جزء) من المواطنين بإدارة شؤون الدولة، وعلى الأسس التي جرى التوافق عليها من (الكل)، أي جميع مكونات المجتمع. فالديمقراطية لا تعني استبدال الديباجة العسكرية بصندوق الاقتراع، كوسيلة للانقضاض على السلطة، وإقصاء الآخرين.

و. إنَّ بناء ديمقراطية فاعلة هي عملية تدريجية ومستمرة، والنجاح في تحقيق أهدافها يعتمد على تحقيق متطلبات متعددة، من أهمها نشر قيم وثقافة الديمقراطية لدى المجتمع، والمرتكزة على مفاهيم أساسية تتمثل باحترام وقبول التعددية السياسية، الدينية، الثقافية، والاجتماعية داخل المجتمع، وتطوير مفاهيم المواطنة الفاعلة على أساس الولاء، والانتماء للهوية الوطنية الجامعة، التي يجب أن تسود على أية هوية فرعية.

ز. إنَّ الهدف السياسي المباشر لعملية الإصلاح، هو الوصول إلى تداول تشكيل الحكومات، وبشكلٍ سلميٍّ وديمقراطيٍّ، عن طريق صندوق الاقتراع، وهذا يتطلب وجود أحزابٍ سياسيةٍ وطنيةٍ، تمثل المصالح والأفكار والرؤى المختلفة في المجتمع، وتستطيع أن تصل إلى مجلس النواب ببرامج واضحة، وتشكّل حكوماتٍ برلمانيةٍ بالأغلبية النيابية؛ التي تمتلكها داخل مجلس النواب، وأن يتحمّل الناخبون مسؤولية خياراتهم، ويقوموا بمراقبتها، ومحاسبتها عن طريق صندوق الاقتراع. وإنَّ تحقيق هذا الهدف يتطلب -في الوقت نفسه- أن تقوم الملكية الهاشمية الدستورية بدورها؛ الذي يتمثّل بكون الملك رأس الدولة، وقائدًا مُوحّدًا، يحمي المجتمع من الانزلاق نحو أي حالة استقطابٍ، ويحمي التعددية، والديمقراطية، ويحفظ التوازن بين السلطات.

ح. قدّمت الأوراق النقاشية خريطة طريق واضحةً لعملية الإصلاح السياسي، عبر التدرّج في دور البرلمان في تشكيل الحكومات البرلمانية، على أساس تطوير التشريعات المتعلقة بالعملية السياسية؛ التي تسهم بتطوير أحزابٍ سياسيةٍ كبيرةٍ تستطيع استقطاب المواطنين، والحصول على أصواتهم، بالإضافة إلى نشر ثقافة وقيم الديمقراطية، بعملية التمكين الديمقراطي. وقد قدّم جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين -في خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس النيابي السابع عشر- تصوّرًا واضحًا لبرنامج عملٍ إصلاحي يتضمّن قانونًا جديدًا للانتخاب، والأحزاب، والبلديات، واستكمال مشروع اللامركزية. وهذا يتطلب أن تقوم الحكومة والسلطة التشريعية بفتح حوارٍ -بغض النظر عن الشكل- مع جميع الأطراف حول هذه القوانين، وبالمقابل المطلوب من جميع القوى الفاعلة في المجتمع الانخراط في هذا الحوار، من دون أيّ شروطٍ مسبقةٍ، ومن دون الاعتقاد بأن المطلوب من الحوار الاتفاق على كلّ شيءٍ، وحول كلّ القضايا، فالتعددية تعني القبول منذ البداية أن هناك وجهات نظرٍ أخرى مطروحةٌ يجب التعامل معها بشكلٍ إيجابيٍّ.

٢. التوصيات:

١.٢. قانون الأحزاب

يُعدّ قانون الأحزاب أداةً هامةً من أدوات تطوير الحياة الحزبية بجانب قانون الانتخاب، ولذا كان من الضروري مراجعة القانون، والتوصّل إلى حلولٍ توافقيةٍ مع الأحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني. ومن الممكن التقدّم ببعض الاقتراحات في هذا المجال، منها:

أ. نقل مرجعية الأحزاب السياسية من وزارة الداخلية إلى وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، أو وزارة العدل، وذلك بما يتعلق بتطبيق مواد قانون الأحزاب، مثل: التسجيل، التمويل، وتطوير عضوية لجنة الإشراف على الأحزاب.

ب. تخفيض عدد المؤسسين من (٥٠٠) عضوٍ إلى (٢٥٠) عضوًا، إذ أفرزت التجربة أنّ زيادة عدد المؤسسين في قانون الأحزاب العام ٢٠٠٧، لم يؤدّ إلى تغيير واقع العمل الحزبي، فلم ينقص عدد الأحزاب (فهناك حالياً ٣٠ حزبًا مرخصًا)، ولم يزد تأثيرها في المجتمع، بل إنّ زيادة عدد المؤسسين أسهم في تشويه صورة الأحزاب عند المجتمع. إذ إنّ تطبيق القانون في العام ٢٠٠٧ لم يؤدّ إلى تغيير في حجم العضوية بشكلٍ حقيقيٍّ، بل -فقط- أجبر معظم الأحزاب على اللجوء إلى وسائل لا يعتدّ بها، مثل: اللجوء إلى الأقارب، الأصدقاء، المعارف، والمال لتجميع العدد الضروري من المؤسسين.

إنّ الاعتقاد السائد بأنّ قلة عدد المؤسسين، وكثرة عدد الأحزاب هو السبب في ضعفها، وعدم تجذرها في المجتمع هو اعتقادٌ خاطئٌ. فقوة الأحزاب تتأتى من عدد الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات النيابية والمحلية، على أساس برامجها وتأثير قادتها في المجتمع. ولنأخذ مثلاً على ذلك دول أوروبا الشرقية، والوسطى وعددها (١٦ دولةً)، التي انتقلت من الحكم الشمولي إلى الديمقراطية في بداية التسعينيات، واستطاعت أن تطوّر ديمقراطيةً فاعلةً، على أساس التعددية السياسية. ومع ذلك لا تزيد نسبة عضوية الأحزاب من السكان البالغين في (١٢) دولةً من هذه الدول على (٤%) . وهناك فقط أربع دولٍ تتجاوز عضوية الأحزاب فيها هذه النسبة.

وتكون عضوية الأحزاب كبيرةً -فقط- في الدول الشمولية، التي يحكم فيها حزبٌ واحدٌ، ، لنأخذ مثلاً على ذلك رومانيا؛ التي كان عدد أعضاء الحزب الشيوعي الروماني حوالي (٤ ملايين) عضوٍ، وذلك قبل العام ١٩٨٩ أي ما يعادل (٢٢ %) من عدد السّكان، في حين لا يتجاوز عدد المنتسبين -حاليًا- إلى كلّ الأحزاب (٤%).

ج. تسهيل إجراءات الدمج بين حزبين مرخصين أو أكثر، بأنّ يلغى اشتراط موافقة لجنة الأحزاب على ذلك، والاكتفاء بإعلامها فقط، ما دام الحزبان أو الأحزاب، سُجّلت بشكلٍ قانونيٍّ.

٢.٢. التمويل المالي للأحزاب عن طريق خزانة الدولة

من المؤكد أنّ القضايا المالية تؤدي دورًا هامًا في الحياة السياسية، ولا يوجد اختلاف بين الدول العريقة ديمقراطيًا، وتلك التي تمرّ في عملية تحوّل ديمقراطيّ في هذا الموضوع. وهناك أساليب كثيرة لتمويل الأحزاب من الدولة، فمثلاً (ألمانيا، كندا، وتركيا)، يكون الدعم بتخصيص مبلغ ماليّ لكلّ صوت حصل عليه الحزب في الانتخابات، مع وجود اشتراطاتٍ تختلف من بلدٍ إلى آخر. وفي بعض الدول يخصص دعمٌ ماليّ للأحزاب التي تحصل على حدٍ أدنى معيّن من المقاعد.

لذا من المهم إعادة دراسة نظام إسهم الحكومة في تمويل الأحزاب، وذلك اعتمادًا على الأهداف التي يجب تحقيقها من النظام وهي:

- أ. توفير الدعم المالي المناسب لكلّ حزب، واستخدام هذا التمويل حافزًا لتطوير الحياة الحزبية في الأردن.
- ب. تمكين الأحزاب وزيادة فاعليتها السياسية، وتحفيزها لتطوير هياكلها التنظيمية.
- ج. تحفيز الأحزاب للمشاركة في الحياة السياسية على المستوى المحلي والوطني.

إنّ نظام التمويل الحالي (التمويل السنوي الثابت) لم يسهم في زيادة فاعلية الأحزاب ولا في تطويرها، وذلك لأسبابٍ متعدّدة منها: المساواة بين الأحزاب بشكلٍ مطلقٍ، من دون الأخذ بعين الاعتبار فاعليتها ومشاركتها السياسية؛ ما أدّى إلى تشجيع استمرار الأحزاب غير الفاعلة، التي لا وجود لها على الأرض، (بعض الأحزاب لم تقدّم أيّ مرشّحٍ لا للانتخابات النيابية أو البلدية). ولذا فإنّ من الهام تعديل نظام التمويل، بأنّ يخدم هدف تحفيز الأحزاب على المشاركة الفاعلة في أنواع الانتخابات كافة، وأنّ يذهب الدعم للأحزاب الفاعلة على الأرض، والقادرة على إقناع الناخبين ببرامجها، ويصبح المواطن (الناخب) هو صاحب القرار في تحديد مقدار الدعم المالي لهذه الأحزاب، وذلك بناءً على عدد الأصوات والمقاعد التي ينالها كلّ حزبٍ في الانتخابات النيابية أو المحلية. مع إمكانية بقاء الدعم السنوي المتساوي للأحزاب لمدةٍ محدّدة، (مثلًا لغاية إجراء أولّ انتخاباتٍ نيابيةٍ)، ومستقبلًا للأحزاب الجديدة فقط، ولمدةٍ محدّدةٍ أيضًا.

٣.٢. قانون انتخابات مجلس النواب

يبقى قانون الانتخاب هو المعضلة الأساس في الجدل القائم بين جميع الأطراف حول عملية الإصلاح السياسي. وتكمن أهمية قانون الانتخاب وتحديدًا (النظام الانتخابي)، بوصفه الأداة التي تحدّد (قواعد اللعبة السياسية)، وتؤثر في شكل التمثيل ونوعيته، وكذلك في تطوير الحياة الحزبية. فإذا كان قانون ضريبة الدخل عند الاقتصاديين هو الأداة الرئيسة لإعادة توزيع الثروة في المجتمع، فإنّ (النظام الانتخابي) هو الأداة الرئيسة لإعادة توزيع التمثيل والنفوذ السياسي في المجتمع. وهامّ التأكيد أنّه لا تطوّر لنظامٍ ديمقراطيّ دون قيام أحزابٍ سياسيةٍ فاعلةٍ؛ لأنّ التعددية السياسية هي الوسيلة الحديثة للعمل السياسي وتجديد النخب السياسية وتدويرها على السلطة التنفيذية، وأنّ الإشكالية الأساس التي تمنع تحقيق هذا الهدف تكمن في أن الولاءات الفرعية (مناطقية، عشائرية، دينية...) ما زالت هي المسيطرة في المجتمع الأردني، أي أن الإشكال الأولية للعمل الجماعي هي السائدة، في حين أنّ الأشكال الحديثة لتنظيم العمل الجماعي، مثل: الأحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني، مازالت ضعيفة وغير مؤثرة في المجتمع،

وغير قادرة على استقطاب المواطنين إلى صفوفها. لذلك فإنه عند البحث في موضوع النظام الانتخابي الذي نريد، من الأجدى الاتفاق -أولاً- على الأهداف التي نريد أن يحققها النظام الانتخابي. بأن يستطيع تجاوز هذه الإشكالات، ويعمل على نقل الولاءات الفرعية إلى ولاءات ذات مستوى أعلى (على مستوى الوطن)، ويوحد المجتمع عن طريق تحديث أشكال العمل الجماعي، بواسطة الأحزاب السياسية، التي تستطيع أن توحد النسيج المجتمعي بتأطيره في إطار سياسي وبرامجية، بأن يصبح الخلاف والانقسام في المجتمع على أساس المصالح السياسية والاقتصادية، وليس على أساس المصالح المناطقيّة أو الدينيّة أو العائليّة.

إنّ التوافق من جميع مكونات المجتمع السياسيّة، والاجتماعيّة على نظامٍ انتخابيٍّ يحقق هذه الأهداف هو نقطة الانطلاق نحو تطوير الحياة السياسيّة في الأردن، فهو يعيد الاعتبار لقيم العمل الجماعي، التي هدفها مصلحة الوطن وليس المصلحة الفرديّة، ويسمح للمواطن بالاختيار والتقييم على أسسٍ برامجيّة وليس فقط على أسس صلة الدم، أو بتأثير المال السياسي.

٤.٢. قانون البلديات (الحكم المحلي)

إنّ الحديث عن التنمية بشكلٍ عام، وتنمية المحافظات بشكلٍ خاص، لا يمكن أن يجري بمعزلٍ عن تطوير آليات الحكم المحليّ وتحديثها وتطويرها، من أجل الوصول إلى اللامركزية، وتمكين المجتمعات المحليّة من تحديد حاجتها التنمويّة، وبرامجها، ومتابعتها، وتنفيذها. ويشكل مجلس البلديّة الأداة الأهم في هذا المجال، وذلك عبر إتاحتها فرصة المشاركة للمواطنين في إدارة شؤونهم المحليّة عن طريق الانتخابات، إذ تشكّل البلديّة الوحدة الأقرب إلى المجتمع من الناحية التمثيليّة.

لذلك فإنّ أيّ تعديلٍ لقانون البلديات يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عدداً من القضايا الأساس، منها:

- أ. ربط القانون بتطوير آليات الحكم المحليّ، واللامركزية.
- ب. توسيع قاعدة المشاركة الشعبيّة عن طريق وجود مجالسٍ بلديّةٍ منتخبةٍ بشكلٍ مباشرٍ من كلّ التجمّعات السكانيّة الصغيرة. (يتطلب ذلك إعادة دراسة مشروع دمج البلديات).
- ج. إنشاء مجالسٍ محليّةٍ على مستوى المحافظات، تتكون من رؤساء البلديات المنتخبة، يزداد عليهم ممثلو القطاعات الاقتصادية والاجتماعيّة ومؤسسات المجتمع المدني، شريطة أن يكونوا منتخبين من قطاعاتهم (رؤساء غرف التجارة والصناعة، اتحادات المرأة، الشباب... وغير ذلك).
- د. تكون مهمة المجالس المحلية التخطيط ووضع الاستراتيجيات، واقتراح الخطط التنموية، والتحقق من تنفيذها، ووضع المخططات الشمولية، واقتراح ميزانية المجالس البلدية في المحافظة.
- هـ. يكون المجلس البلدي مسؤولاً مسؤوليّةً مباشرةً عن تقديم الخدمات لمنطقته، والتوصية للمجلس المحليّ بالمشاريع التنمويّة التي يحتاجها.

٥.٢. نشر الثقافة الديمقراطية

لا يعتمد تطور الديمقراطية على تعديل القوانين التي لها علاقة بالعمل السياسي، ولا بإجراء الانتخابات فقط. بل إنّ هناك حاجةً لتطوير ثقافةٍ ديمقراطيّةٍ في مجتمعاتنا المحليّة وعند الأجيال الجديدة. فقد أطلق جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين -هذا العام- برنامج التمكين الديمقراطي، تحت مظلة صندوق الملك عبد الله للتنمية، ومن أهم أهداف البرنامج زيادة انخراط المواطنين في مجتمعاتهم، وخصوصًا بين الشباب.

إنّ لوزارة التربية والتعليم والجامعات دورًا أساسًا في هذا المجال، وخصوصًا في ما يتعلق بضرورة تطوير وتحديث المناهج الدراسيّة وأساليب التدريس، لكل المراحل الدراسيّة؛ ابتداءً من دور الحضانة والصفوف الأولى، وانتهاءً بالجامعات، من أجل الانتقال من أسلوب التلقين؛ الذي يجعل الطالب أحادي التفكير، إلى أسلوبٍ يخدم تطوير التفكير النقدي والعلمي لديه، ويجعله منفتحًا على أفكار وآراء الآخرين، ويساعده على إدراك أنّ الحوار هو وسيلةٌ للتعرف إلى أفكارٍ جديدةٍ، وأنّ الحقائق ليست مطلقةً بل نسبيةً، وأنّ التوصل إلى حلولٍ وسطٍ مع الآخرين هي الطريقة المثلى لحلّ الاختلافات والتناقضات، وأنه دون الانخراط في العمل مع الآخرين لا يمكن حل الإشكاليات التي تواجه المجتمع، ولا حتى التي تواجهه هو بشكلٍ منفردٍ. وتحقيق ذلك يحتاج -أيضًا- إلى إعادة تأهيل المدرّسين، والتوسّع في التعليم المهني، وإعطاء الحوافز لخريجي هذا النوع من التعليم، فالمطلوب بناءً عقلٍ معرفيٍّ متطوّر لدى الشباب. وهذا يتطلب إحداث ثورةٍ حقيقيّةٍ في التعليم.

إنّ غاية الإصلاح السياسي، ومأسسة الديمقراطية هي الحفاظ على استقرار الدولة والمجتمع، والنظام السياسي، والنجاح في تحقيق هذا الهدف، يتمثل - أولاً - في قدرة الدولة الأردنية على إيجاد وسيطٍ جديدٍ وقويٍّ بين المجتمع والدولة، وخصوصاً بعد تراجع دور الأطر التقليدية؛ التي كانت تشكّل هذه الحلقة الهامة لأيّ نظامٍ سياسيٍّ، فقد كان الوجهاء، وشيوخ العشائر، ورؤساء العائلات الثرية، فضلاً عن بيروقراطية الدولة، يشكّلون هذه الحلقة الوسيطة، وذلك عبر فتراتٍ طويلةٍ من تاريخ المملكة الأردنية الهاشمية. ولكن نتيجة التطور المتسارع؛ الذي حدث في جميع المجالات: التعليمية، والاجتماعية المادية، ونمو الطبقة الوسطى، وتراكم رأس المال، وإعادة توزيع الثروة في المجتمع، ظهرت فئاتٌ جديدةٌ في المجتمع تريد أن يكون لها دورٌ أكبر في عملية المشاركة في صنع القرار، ولم تعد تقبل بقواعد التمثيل والمشاركة القديمة والتقليدية.

لذلك فإنّ الحاجة إلى تأطير هذه القوى الجديدة ضمن أشكالٍ حديثةٍ ومدنيّة، هي مهمّة أساسٌ ومستعجلة بالنسبة للدولة الأردنية؛ للحفاظ على استقرارها. وتعدّ المؤسسة البرلمانية والأحزاب السياسية حجر الزاوية في بناء هذا الوسيط، الذي يكون له الدور الأساس في الإسهام في حلّ الإشكالات بين الدولة والمجتمع، وخصوصاً عند عجز الدولة عن حلّها بالطرق المعتادة، وبالأنظمة والقوانين المتعارف عليها.

ويتطلّب تحقيق ذلك تطوير أشكالٍ حديثةٍ للعمل المدني: (النقابات، ومؤسسات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية)؛ التي تستطيع أن تقوم بهذا الدور (الوسيط المدني)، وبخاصةً أنّ التغيّرات السريعة التي تمرّ بها منطقتنا، تتطلّب بشكلٍ مُلحٍّ وجود هذا الوسيط المدني؛ الذي يستطيع أن يقنع المجتمع بأنّ حلّ معضلة علاقته بالدولة لا يكمن في تدمير الدولة أو حتى إضعافها، وإنّما يكمن في موازنة قوّتها، والدخول في ندبة معها؛ وذلك لأنّنا بحاجةٍ -دائمًا- لوجود دولةٍ قويّةٍ يقابلها مجتمعٌ قويٌّ، ولكن من دون أن يعني ذلك بأيّ حالٍ من الأحوال، أنّ قوّة الدولة تعني التسلّط، ولا أنّ قوّة المجتمع تعني التسيّب.

١. وثيقة الميثاق الوطني الأردني، عمّان، ١٩٩١.
٢. رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى دولة رئيس الوزراء المهندس علي أبو الراغب، تشرين الثاني ٢٠٠٢.
٣. الأردن أولاً : وثائق وقرارات، مركز القدس للدراسات السياسية، عمّان ٢٠٠٣
٤. وثيقة كلنا الأردن، عمّان، ٢٠٠٦،
٥. كلمة رئيس الحكومة دولة الدكتور معروف البخيت في افتتاح ملتقى كلنا الأردن، تموز ٢٠٠٦.
٦. رسالة جلالة الملك عبد الله الثاني إلى دولة رئيس الوزراء فيصل الفايز، عمّان ٩ شباط ٢٠٠٥.
٧. الأجندة الوطنية – المجلد الثاني ، التنمية السياسية، عمّان، ٢٠٠٥.
٨. الأجندة الوطنية، المجلد الثاني، التشريع والعدل، عمّان، ٢٠٠٥.
٩. قرار مجلس الوزراء في تشكيل لجنة الحوار الوطني وتحديد أهدافها، ١٣ آذار ٢٠١١.
١٠. وثيقة لجنة الحوار الوطني، ٢٤ أيار ٢٠١١.
١١. التقرير النهائي لمخرجات لمراقبة الانتخابات النيابية الأردنية ٢٠١٣، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (راصد آذار ٢٠١٣).
١٢. الورقة النقاشية الثانية لجلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين، عمّان، ١٦ كانون الثاني ٢٠١٣.

١.٢ التنمية المحلية و اللامركزية

قال ألبرت أينشتاين: "إنني أهتمُ بالمستقبل لأنني ببساطة سوف أذهب إليه"^{١٤}، وقد أصبحت مقولته هذه شعاراً للمهتمين بالتخطيط الاستراتيجي الذي هو أكبر من مجرد توقُّع للمستقبل، بل يتعدى ذلك إلى الاقتناع بأن صورة المستقبل يمكن التأثير عليها وتغييرها؛ وذلك بوضع أهداف وغايات مرحلية واضحة تكون قابلة للتحقق ولها أولوية. ويتميز التخطيط الاستراتيجي بالديناميكية والتغير المستمر والتفاعل مع البيئة الخارجية، وتبني السياسات والتدابير الحكيمة، وبناء المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الكفؤة التي تتميز بالشفافية والقدرة المؤسسية، وتعمل وفق منهجيات متناغمة ومتناسقة لبناء نهج تنموي متوازن في أبعاده الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية... الخ. وليس هذا فحسب، فتحسين مستوى معيشة المواطن يتطلب أكثر من ذلك، مثل توفير الفرص العادلة والمتكافئة سواء في العمل أو التعليم أو الصحة؛ ولابد من ضمان بيئة نظيفة وسليمة، ونظام قضائي عادل وفعال، ناهيك عن أهمية المشاركة من جميع فئات المجتمع، جغرافياً وسياسياً وديموغرافياً، في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وفي إعداد الأجندة التنموية وتحديد السياسات والإجراءات التي تؤثر في حياة المواطن. ولا شك أن تحقيق ذلك كله يحتاج إلى اعتماد المنهجيات العملية والموضوعية التي تقوم على أفضل الممارسات الدولية في صياغة وتنفيذ الأجندة التنموية، والمعتمدة على مراجعة الماضي واستلهام الدروس والعبر منها، ومعرفة واقع الحال لبناء ما سيتم التوقع عليه للوصول إلى الغايات المستهدفة مستقبلاً.

ويتسم هذا العصر بتعقيداته، وكثرة العوامل المؤثرة على مختلف نشاطاته. فالتطورات التي تشهدها الدول من حيث رأس المال والمعلومات، والتحول إلى نمط التنمية المعتمدة على مجتمع واقتصاد المعرفة، والطلب المتزايد على الحكومة المركزية للقيام بدورها التقليدي في تزويد السكان بالخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل... الخ، والتوظيف الكفوء للخطط التنموية أدت إلى تركُّز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في العواصم، مما ساهم في وجود ثغرات ومشكلات تنموية عديدة لعل من أهمها ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى المحافظات أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ باعتبار هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة. وهذا يجعل من الضروري بمكان التأكيد على أهمية تبني خيار العمل الجماعي والشاركة مع مؤسسات المجتمع المدني باعتباره الخيار الأفضل لتنمية الموارد المحلية، وتخفيف العبء عن الحكومة المركزية في

١٤. علي بشار بكر اغوان، "الدراسات المستقبلية ضرورة ملحة أم ترف فكري"، مجلة الحوار المتمدن، العدد رقم: 3458، 16/8/2011، ص 3.

لعب دور المُمَوِّل والمُجَبِّر والمُوفِّر للخدمات في آن واحد، وتوزيع تلك الأعباء على مؤسسات المجتمع الأخرى، لتتحمل تلك المؤسسات دورها في دفع عجلة التنمية.

ويأتي التخطيطُ الاستراتيجي هنا كمخرج من هذه التعقيدات، حيث يقوم هذا التخطيط على منطلقاتٍ تحددها البيئة المحيطة بشتى مجالاتها، وتُبنى عليها أهداف الخطة، وطريقة التعامل معها ومدى هذا التعامل، كما أنَّ المتغيرات المتسارعة التي يفرضها واقع الحال، والأحداث المتلاحقة، تفرضُ الحاجةً إلى أن يأخذ هذا التخطيط بالحسبان المتغيرات التي لحقت بالمجتمع، وتحقق في الوقت ذاته الأهداف الاقتصادية والإجتماعية والمكانية التي يصبو المجتمع إلى تحقيقها^{١٥}.

إنَّ التنمية الاقتصادية والاجتماعية طويلة الأجل، ولا بد أن يسبقها رؤية طويلة الأجل مُتَّفَق عليها مجتمعياً قاطبةً، وبين أبناء المنطقة الواحدة على وجه الخصوص، تُحدّد الأهداف وترتب الأولويات وتقرر المنهج الواجب اتباعه. فالتنمية تتطلب جهداً مُستداماً وعملاً دؤوباً ومتواصلاً يستند إلى مخطط هيكلي سواء أكان ذلك على مستوى المنطقة أو التجمع السكاني أو اللواء أو المحافظة أو على مستوى الوطن عموماً، تتحدّد في نطاقه البرامج والمشروعات حتى تتحوّل الرؤية الى واقع ملموس، وهذا يتطلب السير بمحورين أساسيين: أولهما يأخذ بالاعتبار التطورات التي حدثت في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية التي صاحبت مسيرة التنمية، ويقوم هذا الأسلوب على أساس مشاركة جميع الأطراف المعنية في التخطيط التي تتأثر أو تؤثر فيها عملية التنمية الاقتصادية من حيث اعداد الخطط واقتراح المشروعات، وهذا يتضمن مؤسسات الدولة، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني في كُلِّ مراحل العملية التخطيطية، بدءاً من الأهداف وترتيب الأولويات، ومروراً بالتنفيذ، وانتهاءً بمرحلة المتابعة. وثانيهما يقوم على أخذ البعد المكاني في الاعتبار، والتحول من التخطيط القطاعي إلى التخطيط القطاعي (المكاني) أو التخطيط على مستوى المحافظات أو التجمعات السكانية.

وحثي تتحقّق الأهداف المتوخاة من هذا التخطيط، لابد ان يؤخذ كذلك بالحسبان عاملاً مهماً يتعلّق بالجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ الخطط، فهذا الجانبُ أساسيٌّ وضروريٌّ لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، ولا يمكن للتنمية أن تتحقق بشكل مُستدام وتتوزع مكتسبات التنمية بشكل عادل بدون هذا الشرط اللازم لتحقيقها. فالإدارة هي التي تُبرزُ أهمية التخطيط (المكاني) على مستوى المحافظات مقارنةً بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية إقليمية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والإنسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ الخطط، لذلك فإن جهات التخطيط الرسمية في المستوى المحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تُمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه، ولتحقيق ذلك فإنه لابد من التركيز على تطبيق استراتيجية إدارية تُمكن من ربط

١٥ أحمد الدرش، "الخطاب الافتتاحي لمؤتمر التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي): التجربة المصرية، ص4.

المفاهيم التخطيطية بالكفاءة والقدرة الإدارية لهيئات ومؤسسات التخطيط على مستوى المحافظات، وتنطلق من تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية في المجتمعات المحلية، ليكون "تخطيطاً في المحافظات وليس تخطيطاً للمحافظات" ويعكس خصوصية المحافظة، وما تتمتع به من مميزات تنفرد بها عن أي محافظة أخرى، وما تتمتع به من الميزات النسبية¹⁶. ومن الضروري الإشارة إلى أنَّ فشل كثير من خطط التنمية، وبالذات الريفية منها، في العديد من دول العالم النامي ناجمٌ بالدرجة الأولى عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها، وليس عن فقرٍ في محتوى عملية التخطيط نفسها¹⁷.

¹⁶ Poppe, Manfred, *Decentralized Development planning in Indonesia: Linking Organizational Structure and Planning Strategy*, Spring Research Series, No 15, University of Dortmund, Germany, 1997, pp6-7.

¹⁷ GTZ, *Laendliche Regionalewicklung. Strategicelemente fuer eine Umsetzung des LRE- Konzepte unter veraenderten Rahmenbedingungen*, Eschborn, 1993, pp3-5.

تجربة الأردن في مجال التخطيط التنموي الاستراتيجي

اعتمدت مسيرة التنمية الاردنية في بداية الأمر على أسلوب التخطيط الشمولي؛ إذ تبني سلسلة من الخطط التنموية متوسطة الأجل والمتمثلة في برنامج السنوات الخمس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦٣-١٩٦٧ الذي أعيدت صياغته ليغطي الفترة ١٩٦٤-١٩٧٠، إلا أن العمل في هذا البرنامج توقف بسبب حرب عام ١٩٦٧. ثم استأنف الأردن نشاط التخطيط التنموي في مطلع السبعينيات بوضع خطة ثلاثية للفترة ١٩٧٣-١٩٧٥، تلاها ثلاث خطط خمسية غطت الفترات ١٩٧٦-١٩٨٠، و١٩٨١-١٩٨٥، و١٩٨٦-١٩٩٠ والتي توقفت العمل فيها؛ نتيجة الأزمة المالية والاقتصادية التي تعرض لها الأردن في أواخر عام ١٩٨٨.

ولمواجهة التحديات الثقيلة التي أفرزتها الأزمة الاقتصادية في الاردن عام ١٩٨٨، سارعت الحكومة إلى تبني نهج التصحيح الاقتصادي والإصلاحات الهيكلية ضمن برنامج للتصحيح الاقتصادي الأول الذي انطلق في عام ١٩٨٩ بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين، وتوقف العمل به في عام ١٩٩٠ بسبب تداعيات حرب الخليج الثانية ومخلفاتها الثقيلة على أوضاع الاقتصاد الأردني. وفي عام ١٩٩٢ تبني الأردن برنامجاً جديداً للتصحيح الاقتصادي يغطي الفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، حيث رافق هذا البرنامج وضع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة ١٩٩٣-١٩٩٧. أخذت بعين الاعتبار دور القطاع الخاص كمشارك رئيسي في تحديد الأهداف العامة والقطاعية ورسم السياسات لتحقيق هذه الأهداف. وتلى ذلك خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣ التي أولت المزيد من الاهتمام بتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي مع التركيز أيضاً على محاربة الفقر والبطالة. وفي إطار مكمل تبني الأردن برنامجاً جديداً للتصحيح الاقتصادي يغطي الفترة ١٩٩٩-٢٠٠١، وآخر يغطي الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤ لمعالجة ما تبقى من اختلالات هيكلية في الاقتصاد الوطني، وقد انصبت جهود الإصلاح في بداية الأمر على تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.

ومع كل هذه البرامج والخطط إلا أن عوائد وفوائد النمو والتنمية لاتزال تتركز في المدن ومراكز المحافظات؛ ما تسبب بتنمية إقليمية غير متوازنة، وأدى إلى استفحال ظاهرة الاستقطاب والتنمية المتراكمة في هذه المدن والمراكز على حساب بقية مناطق المملكة^{١٨}، الأمر الذي استدعى مراجعة جادة للسياسات، وتنفيذ سلسلة من الإجراءات التي من شأنها تحقيق تنمية إقليمية متوازنة، أو على الأقل التخفيف من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، ومن أهم الإجراءات التي اتخذت في سبيل ذلك تبني أسلوب الإدارة اللامركزية في مجال التخطيط والتنمية الإقليمية.

^{١٨} عبد الإله أبو عياش، "توجهات التخطيط الإقليمي في الأردن"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد (١٤٣)، منشورات مجلس البحث العلمي - جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٨ م، ص ٢.

ومنذ تسلّم جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين سلطاته الدستورية في العام ١٩٩٩، اعتلى الهم الاقتصادي والاجتماعي سلّم أولويات جلالته، وأمر بإجراء مراجعة شاملة للسياسات والبرامج الإصلاحية التي تم تنفيذها خلال العقد الماضي، حيث جاءت مبادرة رؤية الأردن ٢٠٢٠ التي تعكس مجهوداً جماعياً غير مسبوق من قبل مؤسسات القطاع الخاص لإحداث الإصلاح والتحديث والتطوير لجعل الأردن أفضل بحلول عام ٢٠٢٠، وقد كان برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي الذي أطلق في العام ٢٠٠٢ وليد تلك المراجعة الشمولية، حيث صُمم البرنامج لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة التي تكفل تحسين مستويات المعيشة للأردنيين جميعاً. كما تم إعداد خطة العمل الاقتصادية والاجتماعية للسنوات ٢٠٠٤-٢٠٠٦، وتضمنت هذه الخطة المشاريع التي بدأ تنفيذها، وتلك التي سيبدأ تنفيذها في عام ٢٠٠٤ تحت مظلة برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي.

وأعلن جلالة الملك عبد الله الثاني توجهاته بتشكيل لجنة ملكية لصياغة الأجندة الوطنية ٢٠٠٧-٢٠١٧، وهذا التطور في رؤية جلالته وصل إلى حدٍّ صَهَرَ جميع أطراف التنمية في بوتقة واحدة لتتوحد جميعها لخدمة نماء الأردن وتطوره، ولتتأكد حقيقة أنّ التنمية بجميع أبعادها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية لابدّ أن تسير في خطوط مُتوازنة ليتحقق الرفاهُ والعيشُ الكريم.

وفي سبيل الوصول إلى استقراء الفرصة السكانية (الهيئة الديمغرافية)، فقد تمت دراسة الواقع السكاني خلال العقود الماضية، والعوامل المؤثرة عليه، والهجرات التي تَمَّت فيها، والتي بدورها أظهرت أنّ الأردنَ يعاني من اختلالات سكانية تكمن في عدم توازن الكثافة السكانية فيما بين المناطق، مما يعني اختلال التوازن فيما بين الموارد البشرية والموارد الاقتصادية ونتاجها. وهذا يؤكد للمخططين وراسمي السياسات الاقتصادية والاجتماعية ضرورة إعادة النظر بسياساتهم تجاه التوزيع المتوازن للمناطق من أجل الوصول إلى نمو شبة متوازن على الأقل في القضايا التنموية المختلفة.

كما قامت الحكومة بإعداد البرنامج التنفيذي التنموي ٢٠١١-٢٠١٣ الذي يُمثّل خطة عمل الحكومة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية التي تنطلق من رؤية الأردن ٢٠٢٠، والأجندة الوطنية. وبمبادرة ملكية سامية تهدفُ إلى تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة أُطلقَ صندوق تنمية المحافظات، وتمثل الفكرة الأساسية له بأن تكون المشاريع المطروحة مبادرة، وتؤسس قاعدة لمشاريع إنتاجية تنموية في المحافظات. ولابد لهذا الصندوق حتى يعمل بالطريقة الصحيحة أن يستفيد من الفرص الضائعة التي أُهدرت بسبب فشل تحويل فكرة الأقاليم إلى واقع إداري يخدم المحافظات، ويجعل الأردنيين في محافظاتهم شركاء استراتيجيين في تحديد أولوياتهم التنموية، وبناء حالة تنمية حقيقية قادرة على التخفيف من مشكلات الفقر والبطالة، ونقص الخدمات. وهنا يتبادر السؤال حول مدى نجاعة اختيار مشاريع الصندوق؟ فهل تتّم بناء على دراسة وتحليل، وتأخذ بالاعتبار الحاجة الفعلية ومدى أولوية المحافظة التنموية لهذه المشاريع، وثبوت الجدوى الاقتصادية من إقامتها وتحديد معدل العائد الاقتصادي؟ وهل تأخذ بالحسبان توفير فرص عمل للعمالة الأردنية، وإحلالها محل العمالة الوافدة في كثير من الوظائف التي تتناسب مع هذا التوجه، والتقاطع مع القطاعات المختلفة؟.

كما أنَّ هناك مُعضلتين أساسيتين: مالية وفنية في آلية عمل هذا الصندوق، تكمن إحداهما في توفر التمويل والمخصصات لهذه المشاريع، والثانية في قطاعات التنمية المحلية التنظيمية والإدارية، فالتنظيم في الأردن هو من يلحق السكان وليس العكس. وبالتالي لابد من ضرورة بناء بنية تحتية متكاملة في جميع المحافظات، تراعي التوازن بينها وبين العاصمة، مع ضرورة أن يتم جذب الناس إليها، وأن يُوجَّه جزءٌ من النفقات لهذه الغاية في المحافظات.

وتنفيذاً لتوجيهات جلالة الملك عبدالله الثاني المتعلقة بإعداد "خطة عمل لتنمية المحافظات" بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص والمختصين في مجال التنمية، فقد قامت الحكومة بإطلاق مسودة البرامج التنموية للمحافظات للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦. ومع أنَّ هذا البرنامج، من الناحية النظرية، يسير في اتجاه التخطيط المكاني، إلاَّ أنَّه تخطيط للمحافظات وليس تخطيطاً في المحافظات، وهنا تبرز تساؤلات مهمة: هل سيعمل لو طُبِّق هذا البرنامج على أرض الواقع على التخفيف من حدة الفوارق بين المحافظات؟، ويعيد توزيع مكتسبات التنمية بشكل عادل؟ ويعمل على إحداث نقلة نوعية في مجال الهجرة العكسية من العاصمة ومراكز المحافظات الرئيسية إلى الأطراف؟ وما هو الاختلاف بينه وبين البرامج التنموية الأخرى التي سبقته والتي أُجِّلَ بعضها؟ وما مدى التنسيق بين مختلف الجهات المعنية بتنمية المحافظات؟ وهل يعتمد اللامركزية ادارياً ومالياً منهجاً وأساساً له؟.

وهنا تبرز أيضاً المزيد من الأسئلة حول: هل أخذَ هذا البرنامج الميزات النسبية للمحافظات، واعتمد مبدأ التخطيط الاستراتيجي القائم على اللامركزية؟ وهل جاءت مشاريع البرنامج من قبل التجمعات السكانية والمحافظات أم تركت لنقل المشاريع وتحويلها من برامجٍ سابقةٍ إلى هذا البرنامج لتنفيذها مع إعادة تأهيلها دون مشاركة أبناء اللواء أو المحافظة في تقديم الأولويات التنموية لألويتهم ومحافظاتهم والمشروعات الضرورية لتنمية مجتمعهم المحلي؟ وهل تمَّت فعلاً المشاركة في الإعداد والتقديم والمتابعة والإشراف والتنفيذ من قبل اللواء أو المحافظة لهذا البرنامج؟ وهل أخذَ واقع الحال والمتغيرات التي حدثت مؤخراً والهجرات بعين الاعتبار؟ وهل طُبِّق التخطيط من الأسفل أم من الأعلى؟ وهل كان التخطيط في المحافظات أم للمحافظات؟، الأمر الذي يؤكد مدى أهمية العمل اللامركزي في التخطيط الاستراتيجي.

وخلاصة القول، إنَّ كل هذه الخطط والبرامج التي أُعدت لم تساعد على التخفيف من حدة الفوارق التنموية الاقتصادية والاجتماعية ما بين محافظات المملكة، وحتى على مستوى التجمعات السكانية. وقد سعت الحكومة من خلال بعض الوزارات كوزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم مثلاً، إلى تطبيق ممارسات جديدة ولكنها محدودة؛ لتحقيق وصول أفضل للمواطنين، تمثلت تلك الممارسات في الغالب بنقل بعض الصلاحيات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى، إلاَّ أنَّ النظرة الأحادية والقطاعية لهذه الوزارات لمفهوم التنمية على مستوى المحافظات حد من قدرة هذه الممارسات في تحقيق ما هو أبعد من عدم التركيز الإداري لتلك الوزارات، واقتصر على تحقيق إسهامات جزئية في عملية التنمية افتقرت في كثير من الأحيان للنظرة الكلية للعناصر الأخرى، التي تكفل نجاح التنمية على مستوى المحافظات.

الميزات النسبية للمحافظات والتخطيط الاستراتيجي

إن جوهر عملية التنمية ومحورها هو الإنسان، فهو الذي يضع قواعد الاتصال ابتداءً من نفسه، وبيته، ومدينته، ومحافظته، وامتداداً إلى مساحات الوطن كله، وهو من يُصدرُ التشريعات والترتيبات التي تُنظّم هذه العملية ويُنفّذها ويقوم بحمايتها. فالإنسان هو من يقوم بالتخطيط والإشراف والتنفيذ والمساءلة، وبالتالي لابد من التأكيد على أنّ أهم القواعد الأساسية هي أن يؤمن الإنسان بأن له حقوق، وعليه مسؤوليات في مناحي الحياة كافة، وخاصة تلك الحياة التي يتطلع إليها للأجيال القادمة.

كما أنّ من المهم أيضاً أن تُبنى عملية التخطيط الاستراتيجي بمجملها على مبدأ المشاركة المجتمعية التي تُؤدّي إلى قرارات أكثر فعالية وكفاءة، وهذا النوع من التخطيط هو عملية شمولية تشرك الأطراف ذات العلاقة في القرية أو البلدية أو المحافظة أو الإقليم بشكل مباشر وفعال في وضع رؤية لمستقبل المجتمع الذي يعيشون فيه^{١٩}، وتحديد واختيار مشاريع عملية لتحقيق تلك الرؤية، والمساعدة على ضمان أنّ المشروعات والبرامج الناجمة عن عملية التخطيط الاستراتيجي مدروسة بعناية ومنطقية، وتمثل أفضل استخدام للموارد الطبيعية والبشرية. وتنطلق من الحاجات الأساسية وأولويات كل مدينة أو محافظة، والمساعدة في دمج وربط جميع الخطط والبرامج والأنشطة الأخرى التي أنتجتها المجتمعات المحلية في المحافظة لإحداث التغيير المطلوب في المجتمع، ثم على مستوى الوطن ككل.

والأردن كغيره من باقي الدول النامية يسعى إلى إحداث تنمية مُستدامة ومتوازنة في مجتمعه، ولإحداث مثل هذه التنمية وتوزيعها بشكل عادل فإن تطبيقه التخطيط على مستوى المحافظات لابد له ان يرتبط بمجموعة من الأهداف الواضحة والمحددة، وهي تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية، وتشغيل الأيدي العاملة، وتوزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي، وتنمية روح المواطنة والانتماء، وتعميق الشعور بالمسؤولية عند المواطن والمسؤول على حد سواء، من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي، والحد من البيروقراطية الإدارية، وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي^{٢٠}، ويضاف إلى ذلك كله ضرورة الأخذ بالاعتبار الميزة النسبية لكل محافظة لتسهيل عملية تحديد المشروعات التي تحتاجها المحافظة تنمية كانت أم خدمية أم بنية تحتية أم غيرها.

^{١٩} عثمان غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان، 1998م، ص 37.

^{٢٠} وزارة التخطيط والتعاون الدولي، اللامركزية في إطار التنمية الإقليمية - دراسة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، 1989م، ص 139-141.

إنَّ تَبَيُّ نهج التنمية من الأسفل من خلال المحافظات نفسها وحتى التنمية المحلية على مستوى البلديات والألوية يُعطي نتائج إيجابية، ويساهم في تحقيق الأهداف الوطنية الكبرى في تحسين ظروف معيشة مواطنيها، وتطوير نظم الإدارة والحكم وسلامة المجتمع، لمساهمتها في تحسين قدرة المؤسسات على تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية، وتحسين كفاءة تخصيص وتوزيع الموارد المالية للدولة، وتحقيق المزيد من المشاركة والمساهمة للمواطنين في محلياتهم (أفراد أو مؤسسات)، وتعزيز الشراكة الحكومية مع القطاع الخاص، مما يساهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي، ورفع مستوى الشفافية في الأداء وفي صنع القرار، وتجذير مبدأ المساءلة والمحاسبة، ورفع الكفاءة المؤسسية والفاعلية في عمل وأداء وحدات ومستويات إدارة التنمية، وتحقيق العدالة في توزيع مكتسبات التنمية بين مناطق المملكة، وتوفير الخدمات الأساسية اللازمة كمًّا ونوعًا لكافة المواطنين.

ومن البَدَهي أن تكون الخطوة الأولى للبرامج التنموية للمحافظات والتخطيط الاستراتيجي لها عموماً في اتجاه توحيد جهود الأطراف المختلفة التي من شأنها إنجاح عملية التنمية على مستوى اللواء والمحافظات أولاً، والاتفاق على مفهوم موحد وشامل لها تجمع من خلاله الرؤى الأحادية للمؤسسات الفاعلة على المستوى المحلي، بحيث يضمن التحول من رؤية ومفهوم مؤسسة مركزية كانت أم محلية إلى مفهوم وطني، ويجب أن يضمن هذا التعريف بأن التنمية هي عملية ديناميكية تتفاعل من خلالها جهود المجتمع وطاقاته دون استثناء، لاستغلال موارده وتوظيفها لخدمة المصلحة العامة لأبنائه. وأن يُبيَّن بوضوح بأنها ليست هدفاً لذاتها وإنما هي الأداة التي من خلالها يتم تحقيق مستويات معيشة أفضل للمواطنين، وبالتالي تكون بمجملها "جهداً تشاركياً موجهاً لحشد جهود المجتمع المحلي بجميع فعالياته في اللواء ثم المحافظة، وتحفيز طاقاته الكامنة وغير المستغلة لخلق حياة أفضل للمواطنين في محلياتهم وعلى مستوى الوطن ككل". ولتحقيق هذا المفهوم، فإنه من الضروري تحديد الأطراف ذات المسؤولية في دفع عجلة التنمية على المستوى المحلي والمشمولة بمظلة هذا التعريف، والتي تضم ولا تقتصر على مؤسسات القطاع العام، ممثلة بالمديريات القطاعية في المحافظات، ومؤسسات المجتمع المدني بمختلف أشكالها خيرية أو تعاونية أو منظمات غير حكومية، والبلديات والمجالس المحلية، ومؤسسات القطاع الخاص.

الشكل رقم (١): الجهات المعنية بتنمية المحافظات في المملكة

المجالس المحلية: - تخطيط البلدة والشوارع، تنظيم الأسواق العامة والتجارية، ورخص البناء، وتوفير الكهرباء والماء، والرقابة على الصحة العامة وغيرها. - تُشكلُ حلقة وصل بين المواطنين والحكومة. بنك تنمية المدن والقرى: - تقديم القروض لدعم المجالس المحلية. وزارة التخطيط والتعاون الدولي: - برنامج تعزيز الانتاجية. - برنامج حزمة الامان الاجتماعي. - التخطيط المالي لبرامج الدعم والمنح الخارجية. - المبادرة الملكية السامية بتكليف المحافظين مهام تنمية. - المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني.	وزارة البلديات: - الإشراف على عمل المجالس المحلية من خلال مديرياتها المختلفة في المركز وفي المحافظات والألوية. وزارة المالية: - الدعم المالي لمجالس البلدية. - تحصيل الرسوم والضرائب لعوائد منتجات النفط ومشتقاته. وزارة الاشغال العامة: - البنية التحتية للطرق الرئيسة داخل التنظيم. وزارة الداخلية: - يعتبر المحافظ رئيس لجنة التنظيم اللوائية، ورئيس اللجنة المشتركة للتراخيص، بالإضافة إلى كونه حلقة وصل بين لجنة التنظيم المحلية، ومجلس التنظيم الأعلى في جميع الأمور التنظيمية.
--	--

واضافة إلى ذلك كله، العمل على إقامة مشاريع إنتاجية في كل محافظة تناسب والميزة النسبية (التنافسية) لها، بهدف تحفيز النمو الاقتصادي في المحافظة الواحدة واستقطاب استثمارات إليها من أجل توفير فرص عمل لأبناء تلك المناطق، للوصول إلى تغيير هيكلي يُحقِّزُ النمو الاقتصادي للمملكة بشكل عام. وبالتالي فإن من الأهمية بمكان العمل على انشاء مدن إنتاجية في كل محافظة تكون مبنيةً على أساس الميزة النسبية؛ بمعنى اختيار اقامة مشروع كبير يناسب الموارد المتاحة في المحافظة، ويسهم في تشغيل أبناء المنطقة. فكل محافظة في المملكة لها خصوصية، وميزة تنافسية، وان تنمية المحافظات تأتي عبر دراسة خصوصية كل محافظة وميزاتها الاقتصادية، ومن ثم توفير الشروط والإجراءات التيسيرية التي تُحفِّزُ الاستثمارات القائمة فيها حالياً، وتجذب لها استثمارات جديدة تناسب ومحركات النمو في كل محافظة وفقاً لخصوصيتها. كما أنَّ إقامة مشاريع استثمارية تناسب احتياجات كل محافظة، يسهم في توزيع مكاسب التنمية بعدالة، من خلال النهوض بالمناطق وتوفير فرص عمل لسكانها.

وهذا يقود إلى ضرورة القيام أولاً وقبل كل شئ بإعداد خرائط تنمية ومخططات واضحة لكل محافظة على حده وحتى على مستوى الألوية؛ ليساعد في عملية اتخاذ القرارات المناسبة بإحداث التنمية المطلوبة في المحافظة، وتعمل على تحسين عملية التخطيط الاستراتيجي للمحافظة، وإزالة الازدواجية في المشروعات وخدمات البنية التحتية، والتركيز على الاحتياجات الفعلية لكل محافظة. كما أنَّ هذا النهج سيعمل على توفير مؤشرات تفصيلية حول عدد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية والبيئية... الخ، الأمر الذي يُشكِّلُ أهمية كبرى في بناء السياسات

القطاعية والمكانية وبرامج الوزارات، وتكون النواة في التخطيط الاستراتيجي وفقاً لقواعد البيانات الاجتماعية والاقتصادية التي يوفرها على مستوى المحافظات، وهذا من شأنه رفد عملية رسم السياسات، وإعداد الخطط الوطنية والقطاعية، ويفيد في تصميم أو تعديل البرامج، ويُقَوِّي منهج التخطيط المبني على الأدلة سواء في القطاع العام أو الخاص، كما ستعمل على الاستفادة من المنح والمساعدات المقدمة للمملكة، وتُسرع في تنفيذ المشروعات الرأسمالية التي تُشكل أولوية تنموية، وتحسن البنية التحتية للمحافظات، وبالمحصلة تحفيز الاقتصاد الوطني، وتوفير فرص عمل جديدة، وإن تحديد أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تساعد صانعي القرار على توجيه السياسات باتجاهها، وتعزيز التخطيط على المستوى المناطقي والمحلي، وتعمل على تعزيز اللامركزية في التخطيط الاستراتيجي، كما تساعد الحكومة على دمج جهودها التنموية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتطوير آليات ومنهجيات الاستهداف الجغرافي. وهذا التوجه ينسجم مع إعداد مثل هذه الخرائط على المستوى المناطقي والجغرافي للمملكة؛ لأهمية اجراء مراجعة جذرية لتنمية المحافظات وتعزيز التنمية الشاملة والمستدامة، وتوزيع مكاسب التنمية، وتوفير فرص العمل للمواطنين. فتعزيز المساواة الاجتماعية، وتوزيع مكاسب التنمية بعدالة بين المحافظات، يشكل أحد أهم مرتكزات مسيرة الأردن الإصلاحية الشاملة.

ومن الضروري التنويه هنا إلى أنه يجب أن لا يغيب عن الذهن وجود جملة من التحديات تواجه التنمية المحلية على مستوى المحافظات في الأردن، مثل ارتفاع درجة المركزية في صنع وتنفيذ ومتابعة القرار التنموي، فالمركز هو من يُحدّد ويخطط وينفذ في أغلب الأحيان، ناهيك عن الإزدواجية والافتقار إلى الصيغ التكاملية في كثير من التشريعات التي تنظم العمل التنموي، وعدم وضوح العلاقة (الأفقية والرأسية) بين المستويات الإدارية الرسمية من جهة وبين المؤسسات الأهلية والقطاع الخاص من جهة أخرى، وقد تتعدى ذلك إلى عدد من الجهات الرسمية في نفس الموقع، والتركيز على دور القطاع العام كمحرك رئيس، وأحياناً وحيد، للتنمية وتهميش دور باقي الشركاء، وقد يكون أيضاً هناك ضعف لمشاركة كل من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التنمية، وضعف الكوادر الفنية الموجودة على المستوى المحلي، وضعف فاعلية الاقتصاد المحلي، وارتفاع معدلات التفاوت التنموي بين مختلف مناطق المملكة.

وخلاصة القول، إنه وحتى يتحقق مُستوى متميز من التخطيط الاستراتيجي للمحافظات المعتمد على الميزات النسبية لها، لابد من إشراك كل لواء وكل محافظة في عملية التخطيط من بدايته وليس في نهايته؛ لتنمية مجتمعاتهم باعتبار أفراد اللواء والمحافظة هم الأقدر على معرفة احتياجاتهم ومتطلباتهم، إضافة إلى أهمية دراسة وبناء خرائط تنموية شمولية للمحافظات تبين التداخلات التي نُفِدت في كل محافظة، وتوزيعها في المحافظة والمحليات التي تتضمنها المحافظة، والمساحات الفارغة فيها لغايات انشاء مدن جديدة تكون مدخلاً لإمكانية نقل العاصمة مثلاً لها، ودراسة الميزات النسبية للمحافظة التي تميزها عن غيرها من المحافظات، وإمكانية أن تساعد المشروعات المُنفّذة في تطوير المزايا النسبية وتعزيزها.

دور اللامركزية في عملية التخطيط الاستراتيجي للمحافظات

بداية لابد من التأكيد على أن الأصل في التسلسل الإداري لأي مجتمع ان يكون الانسان مسؤولاً عن بيته وبيئته المباشرة، وتتسع الوحدة الادارية التي ينتمي لها الفرد وتندرج من القرية إلى اللواء إلى المحافظة التي يعتبر الوطن مكوناً من عدد منها. ومع نشوء المجتمعات ظهرت الحاجة إلى منظومة من التشريعات والقوانين تنظم علاقة الانسان مع غيره، وتنظم تزويده بالخدمات التي يحتاجها من صحة وتعليم وغيرها، وإلى ممثلين لقطاعات السكان المختلفة لإيصال صوت المواطن وحاجات شرائح المجتمع لصانع القرار، وللنظر في شؤون الوطن، واحتياجاته وخطته ومشاريعه التنموية، ومراقبة الأداء العام.

ومع مرور الوقت وتضاؤل قدرة الإنسان المنفرد والمجتمع في التجمعات السكانية على تلبية حاجات المجتمع المحلية، وتراجع دور التجمعات السكانية في القرى والمدن (اللواء) وتواضع قدراتها على إدارة نفسها، أصبحت السلطة المركزية مثقلة بأعباء الإدارة العامة وتوفير الخدمات؛ ما أدى إلى ترهل أدائها، وضعف انتاجيتها، وارتفاع نفقاتها، بل وعجزها في أحيان كثيرة عن إيصال خدماتها لمختلف فئات الناس. ولكن على الرغم من التفاوت الكبير بين المحافظات وتوزيع مكتسبات التنمية بينها، إلا أنه يمكن إعادة رسم الأهداف من جديد، والفصل بين منظومة الحاكمية المركزية التي تُعنى بشؤون الوطن وحاجاته من دفاع وعلاقات خارجية واقتصاد مركزي وسياسة مالية، وبين منظومة الحاكمية على مستوى اللواء/المدينة والمحافظة داخل الوطن.

وبالتالي لابد من تبني نهج التنمية والتخطيط من الأسفل إلى الأعلى (Bottom Up) للمحافظات، والذي بدوره يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتعزيز تطبيق اللامركزية، وذلك بحكم ما تنطوي عليه من تفويض للصلاحيات وتوسيع للمسؤوليات، وانتقال من مؤسسات المركز إلى مسؤولية المؤسسات المحلية. كما أن تطبيق اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية في المحافظات، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم؛ نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في الأولوية والمحافظات في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية لمناطقهم؛ مما يساهم في تحقيق التوازن بين المحافظات وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بينها، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التخطيط المركزية وهيئات التخطيط في المحافظات؛ ذلك أن تركيز القرار، سواء أكان اقتصادياً، أم خدمياً، أم مجتمعياً، في المركز يؤدي إلى هجرة الكثيرين من القرى والبادي إلى مراكز المحافظات لتحسين أوضاعهم المعيشية، وبالتالي يصبح من الواضح تماماً أن إعادة هيكلة مؤسسات الإدارة هو مطلب لا بد منه، ولا غنى عنه. فاللامركزية هي الوسيلة والأداة الناجعة التي تعيد للمدن والتجمعات السكانية في الأولوية والمحافظات دورها لتمكين من اعداد الموازنات وتنفيذ الخطط، ورسم المنهجيات والسياسات، وهذا من شأنه أن يقود إلى ضرورة إعادة توزيع الأدوار بين الحكومة المركزية، والحكومة المحلية؛ لتؤدي في النهاية إلى تحقيق أهداف تكامل مصلحة الناس، والتنمية، والنمو الدائمين المستمرين.

إن التخطيط المعتمد على اللامركزية ضروري ولازم لإيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة، والتنازل عن جزء من صلاحيات المركز لصالح الجهات المحلية في التجمعات السكانية وفي المحافظات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتذكر أسبابها وأبعادها²¹، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والمدن والألوية والمحافظات والشرائح السكانية المختلفة. كما أنّ إيجاد تخطيط لامركزي فاعل ومؤثر يتطلب توفر الإرادة السياسية عند الحكومة المركزية من أجل التخلي عن جزء من صلاحياتها لصالح هيئات محلية في الألوية والمحافظات، مع أهمية أن تكون هذه الهيئات قادرة على حمل وتنفيذ هذه المسؤوليات الجديدة بشكل جيد وفعال، وتوفير اللامركزية المالية أو على الأقل صلاحيات لتوليد إيرادات تمكن الإدارة المحلية من إنجاز المهمات التخطيطية والتنموية الملقة على عاتقها، وضرورة وجود دور واضح ومحدد في الإدارة المحلية للهيئات والجمعيات الأهلية وغير الحكومية.

إن تحقيق هذا الأمر من شأنه إحياء مفاهيم الحرية والمشاركة للمواطن من خلال تفعيل دوره في آلية اتخاذ القرار، بحيث تكون من الأسفل (Bottom) إلى الأعلى (Up) ابتداءً بالمواطن في القرية أو التجمع السكاني، وانتهاءً بالسلطات الأعلى، الأمر الذي يؤدي بمجمله إلى معالجة الكثير مما يشكو منه المواطن من الواسطة، وعدم شعوره بالحرية، والمشاركة في صنع القرارات، والتنمية في الميدان، والإدارة.

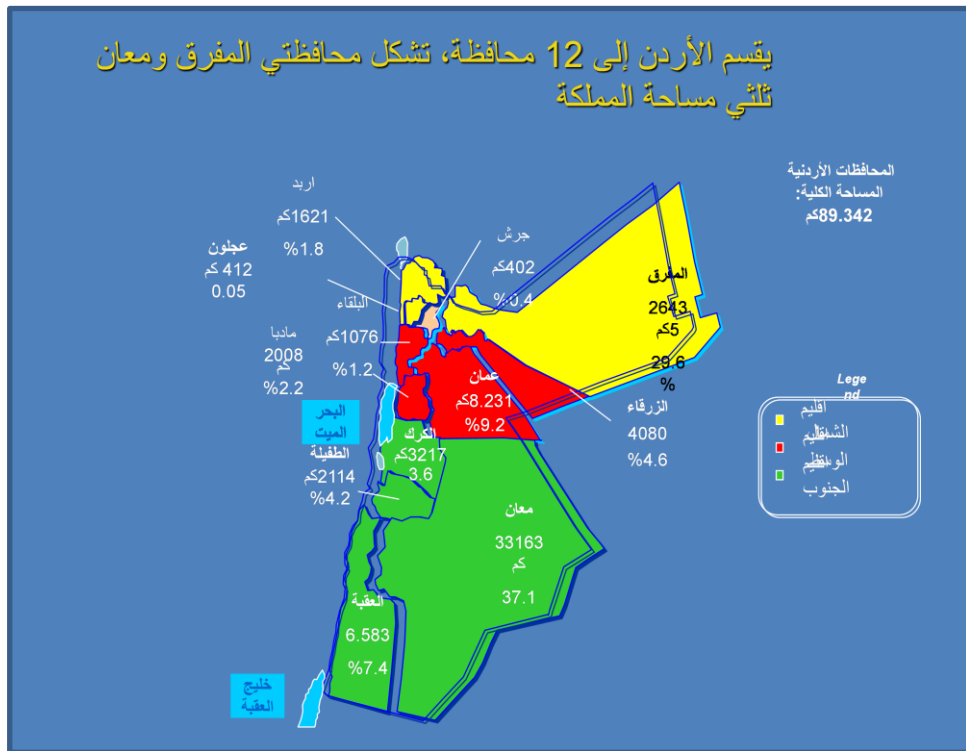
وحتى تسير عملية التخطيط الاستراتيجي اللامركزي ضمن سياقها الأفضل، فلا بد من إعادة النظر في الصلاحيات المالية والتشريعية والإدارية الممنوحة لوحدة الإدارة المحلية؛ لتمكين من القيام بدورها بشكل فاعل ومؤثر، وإنشاء هيئات تخطيط محلي متخصصة بصلاحيات مناسبة، وهيئات تخطيط أخرى في المحافظات، تكون مهمتها إعداد المشاريع في الألوية، وتنفيذ خطط التنمية في المحافظات. ولكن وقبل ذلك كله، لابد من العمل على بناء موازنات تفصيلية للمحافظات تكون محددة بشكل دقيق ضمن الموازنة العامة؛ لتقود في النهاية إلى بناء موازنات منفصلة من داخل كل لواء وكل محافظة مستقبلاً، بدلاً من توزيع المشروعات في المحافظات على الوزارات والمؤسسات التنفيذية، كما هو الواقع حالياً، وهذا يتطلب مراجعة القوانين والأنظمة والتشريعات التي تُبنى على أساسها الموازنة العامة لتصب في هذا الجانب المقترح.

إن المتنبع لعملية التخطيط للمحافظات يجد أن تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية لم تكن كافية لتحقيق أهداف التخطيط الاستراتيجي المنشود، بل ساهمت في تعميق التفاوت بين المحافظات خاصة عند المقارنة مع العاصمة (المركز). فاللامركزية التي طُبقت سابقاً، وتطبق حالياً اقتصر فقط -وفي وقت سابق- على تقسيم المملكة في خطة التنمية ١٩٨٦-١٩٩٠ إلى ثلاثة مستويات مكانية هي (الأقاليم التنموية، والمناطق التنموية، والوحدات التنموية)، وقد تمّ تحديد الأقاليم التنموية بناءً على نظام التقسيمات الإدارية القائم، حيث اعتُبرت كل محافظة إقليماً تنموياً،

²¹ Rondineli, D and Cheema, G, *Decentralization in Developing Countries*, World Bank paper, No 581, Washington, 1985, pp3-8.

وُقَسِّم كل إقليم تنموي إلى مجموعة من المناطق التنموية، واشتملت كل منطقة تنموية على مجموعة من الوحدات التنموية، وتكونت كل وحدة تنموية من عدة تجمعات سكانية لها معايير محددة^{٢٢}، مما جعل المملكة مكونة -في ذلك الوقت- من ثمانية أقاليم تنموية يتبعها ٣٧ منطقة تنموية تشتمل على ١٢٤ وحدة تنموية. واستمر الوضع في الوقت الحاضر على اعتماد التقسيمات الإدارية كأقاليم ومناطق ووحدات تنموية مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة، حيث ازداد عدد محافظات المملكة ليصبح ١٢ محافظة بدلاً من ثمانية محافظات، وقُسمت هذه المحافظات إلى ثلاثة أقاليم تنموية كبرى هي (إقليم الشمال ويتكون من محافظات إربد وعجلون وجرش والمفرق، وإقليم الوسط ويضم محافظات عمان ومادبا والسلط والزرقاء، وإقليم الجنوب ويضم محافظات الكرك والطيفة ومعان والعقبة). وقد تمّ تشكيل مجلس تنموي لإدارة وتطوير كل من هذه الأقاليم الثلاثة، مع استمرار المجالس التنموية الموجودة في عملها، إلا أنّ هذه المجالس الثلاثة لا تمتلك أيّ صلاحيات مالية أو تشريعية .

الشكل رقم (٢): التقسيمات الإدارية للمملكة



إنّ ضمان نجاح تطبيق نهج التخطيط الاستراتيجي المعتمد على اللامركزية، والمزايا النسبية للمحافظات، وفق الظروف والمعطيات الموضوعية في الأردن، لابد له من جملة من الخطوات الأولية والمنهجية والمراحل على مستويات،

^{٢٢} وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1986 - 1990، وزارة التخطيط، عمان، 1985م، ص 122.

بحيث تخضع كل مرحلة إلى فحص وتقييم، يتم بناءً على نتائجها تحديد المستوى التالي والمتقدم من مستوى التنمية المنشود، وذلك قبل البدء بالتطبيق النهائي للامركزية، لتصبح الركيزة الأساسية في النهج التخطيطي الاستراتيجي اقتصادياً واجتماعياً وسياساً. ويمكن إجمال هذه المراحل بما يلي:

(١) ضرورة توضيح رؤية الحكومة حول الإدارة المحلية والحكم المحلي؛ من خلال اعتماد التعريف المشترك للتنمية المحلية، وتوضيح موقف الحكومة من هذه التنمية، وتحديد مستويات العمل التنموي، وإيجاد جهات للتنفيذ في كل من اللواء والمحافظات، تضم في عضويتها جميع الجهات المعنية بالعمل التنموي (المؤسسات الحكومية، القطاع الخاص، مؤسسات المجتمع المدني) وقبل ذلك كله المواطن نفسه المقيم في كل تجمع سكاني في اللواء والمحافظات، وإيجاد تشريع ينظم أدوار كافة الجهات المعنية بالعمل التنموي على المستوى المحلي.

(٢) إيمان بضرورة تطبيق لامركزية العمل التنموي؛ من خلال البحث في بعض تفاصيل النظام الحالي للإدارة المحلية، وإدارة المحافظات، وحتى الإدارة الموجودة في المركز بمقارنة المهام التي تقوم بها هذه الإدارات مع ما هو موجود في نصوص القوانين النازمة لعملها، حيث يتضمن هذا البحث كل من الهياكل الرسمية للحكومة، والسلطة التشريعية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، وعلى مختلف المستويات الوطنية (المحافظة، واللواء)، ودراسة وتحليل الوظائف التي يقوم بها كل هيكل من الهياكل التنظيمية للحكومة، وعلى مختلف المستويات (المركزي والمحلي) ومراجعة إيرادات ونفقات هذه الهياكل، والتعرف على الوظائف الحالية للمجالس المحلية والتي تضم كل من المجالس التنفيذية والاستشارية على مستوى اللواء والمحافظات، بالإضافة إلى المجالس البلدية، وإعادة تشكيلها ومهامها ووظائفها؛ لتتلاءم مع التوجه التنموي الاستراتيجي اللامركزي. وهذا يتطلب التعرف على مختلف الجمعيات التعاونية، والجمعيات الخيرية، ومنظمات المجتمع المدني، في مختلف المستويات الإدارية ومقدار الدعم المادي الذي تتلقاه سواء الحكومي أو غير الحكومي، بهدف إشراكها في صنع القرار في المكان الذي تتواجد فيه.

(٣) التقييم المدروس والدقيق لكل وزارة ومؤسسة في التوجه نحو اللامركزية خصوصاً تلك المعنية بالعمل التنموي والتخطيط؛ وخاصة ما يتعلق بدور المحافظ ومسؤولياته ومهامه وحتى ارتباطه ومرجعياته، وإعادة تشكيل المجلس البلدي بصيغة جديدة في كل لواء ليعبر عن المشاركة المجتمعية الفعلية لرسم معالم اللواء التنموية، وكذلك إعادة دور وتعريف الإدارات في المحافظات، وتقييم قدرات المستويات الإدارية فيها، وإمكانية قيامها بالوظائف الموكولة إليها، حيث يترتب على هذه المرحلة تفويض بعض الوظائف للمستويات المحلية، والتركيز على تطبيق المعايير التي من شأنها تمكين الوزارات من تقييم كفاءة المستويات الإدارية الدنيا، والتعرف على الأدوار والوظائف التي يجب أن تُوكَل إلى المحافظة، والوظائف التي ستوكل إلى المجلس في التجمع المحلي في كل لواء، لمعرفة مدى قدرة الإدارات المحلية في تقليص الفجوة بين المواطنين في محلياتهم والنظام الحكومي، وهذا يتطلب تقييم مدى تجاوب المحافظة، والمجالس الجديدة التي ستنشأ مع حاجات ومتطلبات المجتمعات المحلية.

ولكن لابد من القول أيضاً إنَّ هناك أولوية قصوى سابقة لعملية التخطيط الاستراتيجي للمحافظات، المبني على نهج اللامركزية، تكمن في توضيح العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات في المحافظات والأولوية والمحليات، والتي لابد لها ان تتحدد بمجموعة من القوانين والأنظمة، الأمر الذي ينعكس على استقلالها الذاتي وجعل حريتها في ممارسة صلاحياتها الإدارية والتنمية كافية وفاعلة. فعلى صعيد الإدارات المحلية -كما هو واقع الحال- فإنَّ قوانين البلديات وإدارة القرى تُبَيِّن أنَّ ما تمارسه هذه المجالس هي صلاحيات رقابية وتقليدية بحتة، وفي الوقت نفسه ضيقة ومحصورة، ومثال ذلك أن هذه المجالس لا تشمل صلاحياتها الخدمات الصحية والتعليمية، إضافة إلى أنها لا تمتلك صلاحية ممارسة أية اختصاصات اقتصادية أو المشاركة مع القطاع الخاص، وهذا بدوره سيبقي هذه المجالس عاجزة بصورة فعلية عن دفع عملية التنمية المحلية، ولعل هذا الوضع ناجمٌ بالدرجة الأولى عن عوامل مختلفة من أهمها: ضالة الموارد المادية والبشرية في هذه الإدارات، وعدم رغبة الحكومة المركزية بالتخلي عن اختصاصاتها التي تمارسها من خلال فروعها المختلفة في المحافظات^{٢٣}. أما على صعيد الإدارات في المحافظات فهي تعاني من مشكلات إدارية عديدة تنعكس سلباً على فاعلية عملية التخطيط والتنمية، تكمن في ضعف الصلاحيات والتنمية لمجالس الإدارة المحليّة، فتتفقد القرارات التنموية الصادرة عن هذه المجالس يحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية، كما أنها لا تستطيع في كثير من الأحيان تنفيذ هذه القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية، ناهيك عن انشغال الحكام الإداريين بالأموال والقضايا الإدارية العامة على حساب الجوانب التنموية، بالإضافة إلى تنقلاتهم وعدم استقرارهم في مناطق عملهم فترة طويلة، والرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية ومجالس التنمية في المحافظات، وضعف مشاركة السكان في محلياتهم في إدارة وتطوير الوحدات الإدارية المحلية^{٢٤}.

إن تطبيق مثل هذه الخطوات المتقدمة في مجال اللامركزية، أصبحت ضرورة ملحة تقتضيها طبيعة عملية التخطيط والتنمية الاستراتيجية. ولا يمكن لهذه الخطوات أن تتمَّ إلا في أطر مكانية، لها سندها القانوني وأجهزتها الإدارية القادرة على صنع القرار التنموي المحرك لعوامل التنمية المختلفة. من جانب آخر فإن خطط التنمية المحلية الناجحة يجب أن يقوم بإعدادها جهات تخطيط محلية، ضمن التجمعات السكانية في كل من اللواء والمحافظة، يتم إيجادها وتشكيلها بإرادة سياسية من الحكومة المركزية. وحتى تقوم هذه الجهات بالمهام التنموية الموكولة إليها لابد أن تتمتع بالصلاحيات الكاملة التي تُمكنها من اقتراح الأولويات والمشروعات، وإعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية لمناطقها، شريطة أن لا تتعارض هذه الخطط المحلية في محتواها وإجراءاتها ومشروعاتها مع خطط التنمية على مستوى الوطن، وان تكون الأولوية الملحة هي الاختيار الأساس للمشروعات، وهذا يتطلب التنازل أيضاً من قبل المجالس في اللواء والمحافظة عن بعض الأولويات -إن وجد- أولوية أكثر إلحاحاً وضرورة في التطبيق على مستوى الوطن، وبهذا تكون جميع الجهات مكتملة لبعضها البعض، وتسهم في تحقيق أهدافها. كما أنَّ الدعوة إلى المشاركة المحلية في صنع

^{٢٣} نادر أبو شيخة، وعبد المعطي عساف، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، منشورات المؤلف، عمان، 1985م، ص 203.

^{٢٤} خالد الغزوي، اقتصاديات تطبيق منهج اللامركزية في إدارة القطاع الزراعي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 1999م، ص 37-38.

القرار لا تكفي وحدها إلى نجاح اللامركزية والتخطيط اللامركزي الذي لا بد أن يتوفر له المصادر المالية الكافية، فالوحدات الإدارية المحلية لا تحتاج للقيام بمهامها الإدارية والتنموية إلى قوانين لتتبعها فقط، بل تحتاج أيضاً إلى موارد مالية وصلاحيات، تُمكنها من تأدية واجباتها على أكمل وجه.

السياسات والاقتراحات

أظهر التحليل أن واقع إدارة التنمية في المحافظات يتصف بمركزية عالية في صناعة القرار التنموي، إضافة إلى التضارب والازدواجية في الصلاحيات. ففي حين تُنَاطُ صلاحيات الشأن التنموي بالمحافظ، يلاحظ بأن المركز هو صاحب الكلمة الفصل في نوعية وكم المشروعات التي يتم تنفيذها على المستوى المحلي، الأمر الذي يُقزِم الهيئات والأطر التنظيمية المحلية، ويجعل من هذه الإدارات أدوات تنفيذية لبرامج المركز. وهذا الأمر من شأنه إثارة العديد من التساؤلات حول: ما جدوى وجود هذه الإدارات ومبرر استمرارها؟ وأن مثل هذا التنظيم لا يعدو أن يكون تنظيم شكلي مُفَرَّغ لإدارة التنمية، وماهية دور المجالس التنفيذية والاستشارية^{٢٥} الموجودة في المحافظة، وهل تكمن الأسباب التي تحول دون قيامها بواجباتها التنموية في قصور قدراتها المؤسسية؟ أم في آليات عملها؟ أم في مهامها، وصلاحياتها، وسلطاتها؟ وما جدوى رفع الموازنات المحلية في ضوء تغييبها عن الموازنة العامة للدولة؟ وما هو التصور المستقبلي المقترح لتطبيق التخطيط الاستراتيجي اللامركزي؟.

كما أنّ تدخّل المركز في تحديد الأولويات المحلية يؤدي إلى جملة من الاختلالات مثل عدم كفاءة الإجراءات المتعلقة بالمناقصات المركزية العامة، والإجراءات البيروقراطية المتبعة في الإدارة والتمويل والمتابعة، والإخفاق في تأمين التمويل للمشروعات التي تم تحديدها وتطويرها، وتنفيذ مشروعات غير ملائمة لا تلبي الاحتياجات المحلية، ولا تساهم في تنمية مجتمعاتهم.

وهناك العديد من العوائق التي تعترض السياسات الاقتصادية الكلية وتمنعها من تحقيق تقدم حقيقي على المستوى الجزئي، وأن إزالة هذه العوائق يتطلب تدخلاً على المستوى الوسيط^{٢٦}؛ ليتسنى فتح قنوات التواصل والإسراع في

^{٢٥} المجلس التنفيذي: ويتكون من عضوية مدراء الدوائر التنفيذية في المحافظات باستثناء المحاكم. وتُنَاطُ بهذا المجلس مهام وضع المشاريع التي تعتبر ذات أولوية لتنفيذها وبيان كلفتها التقديرية وترتيب أولوياتها، بحيث يقوم المحافظ برفعها لإدراجها في الموازنة العامة في حالة إقرارها. أما المجلس الاستشاري فيتشكل من خمسة وعشرين عضواً يُرَاعَى في اختيارهم تمثيل الهيئات والمؤسسات غير الحكومية في المحافظة، ويتولى المجلس دراسة الشؤون المتعلقة بالمحافظة والتداول فيها وإصدار التوصيات المناسبة بشأنها بما في ذلك إبداء رأيه في الموازنة السنوية الخاصة بالمحافظة قبل إقرارها من المجلس التنفيذي.

^{٢٦} تأكيداً على دور المحافظ والمستوى الوسيط في إدارة عملية التنمية فقد قام جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين بزيارة رسمية إلى محافظة عجلون بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٩ أصدر خلالها توجيهاته السامية بتنفيذ دور الحكام الإداريين لأدائهم بدورهم التنموي، حيث تم تكليفهم بتولي مسؤولية المتابعة والإشراف على تقدم سير العمل في المشاريع التنموية التي يتم تنفيذها في المحافظات، وذلك من خلال العمل على تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة لتحسين مستوى معيشة المواطن بمختلف النواحي لزيادة إنتاجيته وتحقيق التنمية المستدامة، والإسراع في تنفيذ المشاريع التنموية التي تعمل على رفع مستوى الخدمات الاقتصادية والاجتماعية في المحافظات، وتعزيز مبدأ اللامركزية وخلق الإطار المؤسسي الناجح

صنع القرار، ذلك أن المسؤولين في المستويات الفرعية هم في الغالب من المجتمعات المحلية، وبالتالي فهم أكثر استجابة للمطالب المحلية. كما أن أفراد المجتمع المحلي هم أكثر اضطلاعاً ومعرفة بالقرارات التي ستؤثر على حياتهم، ولتمكينهم من أن يكونوا مدققين محليين، ويطالبوا بتحسينات حين تظهر الدلائل على ضعف الأداء.

كما أنه لا بد من تنظيم العمل الإداري الذي يهدف إلى مأسسة آلية متابعة تنفيذ المشاريع التنموية في المحافظات، ومتابعة تنفيذ المشاريع الرأسمالية التنموية فيها، ويوضح مهام وحدات التنمية في المحافظات، وإعداد الإطار التنظيمي الذي يوضح مسار عملية متابعة تنفيذ المشاريع القطاعية، ودور ومسؤولية كل طرف في هذه العملية، والعمل على تحديد تدفق سير عمل آلية متابعة تنفيذ المشاريع التنموية، من خلال حصر هذه المشاريع المنوي تنفيذها خلال العام من مصادرها التمويلية المختلفة، وإعداد الوثائق المرجعية النهائية للمحافظات واعتمادها، وإعداد تقارير تقدم سير عمل متابعة تنفيذ المشاريع التنموية فيها، ورصد الواقع الاقتصادي والاجتماعي لجميع ألوية ومحافظات المملكة، مع عدم اغفال ضرورة بناء القدرات المؤسسية لوحدة التنمية والحكم الإداريين على مستوى المحافظة.

نتبين مما سبق أن اللامركزية لها دور مهم وفعال في التخطيط الاستراتيجي، وأنه لا بد من التوجه نحو نقل السلطات من المركز إلى الإدارات المحلية، وأن الكيفية التي يتم فيها تقسيم الموارد والمسؤوليات بين المركز والإدارة المحلية ستكون ذات أثر كبير في تحقيق التخطيط الاستراتيجي المعتمد على مزايا المحافظات النسبية، ورفع الأداء الاقتصادي والمالي للدولة. فالتوجه نحو اللامركزية سيؤدي في النهاية إلى تحقيق تنمية سياسية واقتصادية وإدارية مستدامة على صعيد اللواء والمحافظة وعلى صعيد الوطن ككل، الأمر الذي يقود في النهاية إلى إحداث هجرة عكسية من المركز إلى التجمعات السكانية المحلية، وهذا من شأنه التأثير إيجابياً على أمور عدة لعل من أهمها تقليل الإنفاق على التنقلات، والحد من حوادث الطرق، وإيجاد فرص عمل في الألوية والمحافظات^{٢٧}. من هنا، فإن التحدي الذي سيواجه الإصلاح على مستوى بناء وتنظيم العلاقات بين المركز والوحدات المحلية في الأردن هو "تطوير نظام إدارة يعمل على رفع كفاءة توظيف واستغلال الموارد العامة، بما يحقق العدالة المالية وعدالة التوزيع، وتعزيز الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي".

لمشاركة كافة فئات المجتمع في العملية التنموية المتضمنة: اقتراح، إعداد، تنفيذ، ومتابعة البرامج والمشاريع التنموية في المحافظات، والحد من كافة الصعوبات والعوائق التي تعترض سير عمل تنفيذ المشاريع التنموية وعلى كافة المستويات التنظيمية للإسراع في تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه المشاريع، ولضمان انعكاس آثارها الإيجابية على ظروف ومستوى معيشة المواطنين في المحافظات كافة.

٢٧ لقاء مع دولة الدكتور عبد السلام المجالي حول "اللامركزية بين النظرية والتطبيق"، تاريخ 11/12/2013.

النموذج المقترح لتطبيق اللامركزية في التخطيط الاستراتيجي وآليات العمل^{٢٨}

(١) أن تكون الوحدات الإدارية المعتمدة هي (الوطن، المحافظة واللواء)، وحيث أن رئيس الوزراء هو المُفَوَّضُ بالسلطة التنفيذية والحاكم الإداري العام على مستوى الوطن، فإن المحافظ يُعَدُّ بمثابة رئيس حكومة المحافظة، ومدراء (التربية، والصحة والأشغال، والزراعة، ...الخ) هم بمثابة الوزراء على مستوى المحافظة، وكلّهم مُعَيَّنون من قبل الحكومة المركزية. ويعتمد نفس الشئ في اللواء، حيث يُعَدُّ المتصرف رئيساً لوزراء اللواء، والمدراء في اللواء من تربية وصحة وتعليم وزراعة وغيرهم هم وزراؤه، وهم أيضاً مُعَيَّنون من قبل الحكومة المركزية.

(٢) يُنشأ في اللواء والمحافظة مجالس جديدة، بحيث تكون على النحو التالي:

أ. مجلس اللواء (بدل مجلس البلدية)، ويُنتخبُ أعضاؤه من الدوائر، ويتناسب عددها مع عدد السكان وبطريقة تنازلية.

ب. مجلس المحافظة، ويتكون أعضاؤه من نواب يُنتخبون حسب كل لواء، وحسب عدد سكان اللواء وبطريقة تنازلية (الانتخاب بالقائمة).

ج. مجلس النواب على مستوى الوطن، أعضاؤه يُمثّلون الأحزاب حسب ما يحصلون عليه بالانتخاب (التمثيل حزبي).

(٣) تكون واجبات مجالس الأولوية والمحافظات كواجب مجلس النواب، وتتمثل بالتشريع للواء والمحافظة بحسب القانون، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية في اللواء/ المحافظة، وتشارك في وضع مشاريع التنمية، كما أنه يمكنها التعبير عن عدم رضاها عن أداء مدراء الأولوية في حالة الأولوية أو مدراء المحافظة في حالتها، وذلك بإبداء الرأي إلى الوزير المعني مباشرة.

(٤) يتم تعيين المحافظ والمتصرف ومدراء الدوائر في المحافظات والألوية من المركز، ضمن الشروط والمؤهلات الموضوعية، ويتبع المحافظون مجلس الوزراء الذي يقوم بتعيينهم، أما المتصرفون؛ يتبعون المحافظين.

ان تبني هذا النهج الإصلاحي لتطبيق اللامركزية لابد له أن يكون منظماً وموجهاً بعناية، وقد يكون من المناسب- إضافة الى ما سبق من اقتراحات في متن هذه الورقة- اقتراح جملة من السياسات والتدخلات والاجراءات التفصيلية التي من شأنها المساعدة في تطوير رؤية شاملة لمحاور العلاقات بين المركز والمحافظات والاولوية، وعلى النحو التالي:

٢٨ نفس المصدر.

أولاً: على مستوى الأولوية والمحافظة:

(١) يقوم مجلس اللواء بإعداد قائمة بالمشروعات التي يرغب بأن تُنفذ على مستوى اللواء وبحسب أولويات يُتفق عليها، ويتم احتساب الكلفة المالية المطلوبة بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المعنية، وتُقدّم هذه المشروعات على مستوى اللواء من ثلاث جهات محتملة وهي أعضاء مجلس اللواء بصفاتهم أفراداً، ومجلس اللواء ذاته، ومدراء الدوائر المختلفة في اللواء، ثم يقوم مجلس اللواء بوضع الأولويات وترفع إلى مجلس المحافظة مع ما ورد من الأولوية الأخرى لتدرس وتعتمد بحسب الأولويات وتوافر التمويل، كما يرفع مدراء الدوائر في اللواء مشاريعهم المقترحة إلى مدراء الدوائر في المحافظة وعلى نفس النهج.

(٢) يجتمع مجلس المحافظة لمراجعة كافة ما تم تقديمه من مشروعات من أعضائه بالإضافة إلى المشروعات المقدمة من الأولوية ومن مدراء دوائر المحافظة، ليتم بعد ذلك تحديد القائمة النهائية للمشروعات على مستوى المحافظة ووضعها بأولويات، ومن ثم تُرفع هذه المشروعات من مجلس المحافظة إلى مجلس النواب، في حين يرفع مدراء الدوائر في المحافظة مشاريعهم المقترحة إلى وزراءهم. ويقترح كذلك أعضاء مجلس النواب المشروعات التي تتعلق بالوطن ككل ويضمها للمشروعات التي تأتي من المحافظات.

ثانياً: على المستوى المالي، وموازنة المحافظات والألوية:

إنّ عملية إحداث تنمية شاملة في المحافظات لابد لها أن تكون شمولية ومستدامة، وأن يكون لها من المخصصات المالية ما يساعدها على إحداث مثل هذه التنمية المستدامة التي تساعد في تنمية مجتمعاتها. ولكن واقع الحال يشير إلى أنّ موازنة المحافظات مُدمجة ضمن ما يعرف بموازنة الوزارات المختلفة (المركز)، وبالتالي قد يكون هناك تضارباً وازدواجية في الاختصاصات، الأمر الذي يدعو أولاً إلى أهمية اعداد موازنات منفصلة لكل محافظة على حده تبين إيراداتها ومصروفاتها المختلفة، وآليات عمل الإدارات فيها وواجباتهم وبالتنسيق مع المركز. ويُقترح أن تكون الآلية على النحو الآتي:

(١) تُعدّ الموازنة العامة للدولة حسب الأصول المتبعة، وتدرس جميع المشروعات المُقدمة من المجالس المختلفة (المحافظات والنواب)، إضافة إلى مشروعات تقترحها الوزارات نفسها، ويتم اعداد باب النفقات الرأسمالية في الموازنة بناءً على المشروعات المُقدمة بعد احتساب كلفتها ووضعها وترتيبها حسب الأولوية.

(٢) يصبح لدى الوزارات أرشيف متكامل من المشروعات المطلوب تنفيذها على مستوى اللواء والمحافظة والوطن، وتصبح مهمة الوزير والوزارة هي مراقبة تنفيذ السياسات العامة ضمن موضوع الاختصاص، وهذا يتيح الاستمرارية التنموية المنشودة.

(٣) تصبح قضية مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة في مجلس النواب مُيسرة؛ باعتبار أن ما يرد في مشروع الموازنة من مشروعات مختلفة، هو بالأصل مُلخص لسلسلة مقترحات من أصغر وحدة إدارية في الدولة وهي اللواء وإلى الأعلى.

٤) يَمْرَبُ الموازنة العامة المتعلقة بالنفقات الجارية أيضاً بنفس مراحل الإعداد من الأساس إلى أعلى، بالإضافة إلى باب الموازنة المتعلقة بإحداث الوظائف، وهنا وبعد إعداد جدول تشكيلات الوظائف والشواغر في ضوء المشروعات التي تمت الموافقة عليها، ورصد التمويل اللازم لها، تؤوّل مسؤولية التعيين في الشواغر المختلفة إلى لجنة على مستوى المحافظة يرأسها المحافظ أو نائبه وعدد من مدراء الدوائر المختلفة في المحافظة بحسب الاختصاص؛ بمعنى آخر، ما ينطبق على المشروعات الاقتصادية ينطبق على جدول التشكيلات، وهذا يضمن اختيار أفضل المرشحين لإشغال الوظائف من أبناء المنطقة أو المناطق القريبة، مما ينعكس على الأداء. أما القرارات من الميدان فتُرفع للتدقيق إلى الوزارة المعنية وإلى ديوان الخدمة المدنية للتأكد من سلامتها، وهذا يقود إلى أن عدداً لا بأس به من الموظفين في الوزارات والمؤسسات والإدارات في المركز سيتم توزيعهم على الوظائف في المحافظات والألوية، الأمر الذي من شأنه التخفيف عن كاهل المركز، وإحياء الأطراف.

وفي نهاية المطاف تكون الموازنة واضحة لكل محافظة، ويتم العمل مع المركز من خلال تنفيذ المشروعات التنموية فيها من مختلف الجهات، وهذا يدعو إلى إعادة رسم الموازنة العامة لتراعي هذا الجانب، وإصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ هذا الاجراء، مع الأخذ بالحسبان أن كل محافظة تتمتع بميزات نسبية مختلفة عن الأخرى يجعل من التكاملية أثراً واضحاً يساعد في توليد الإيرادات، ولا بد أن يتم التنسيق بين المركز والمحليات في المحافظات أولاً بما يلي:

١) وجود آليات المساءلة، بحيث تعكس مبدأ أن كلفة القرارات المحلية يجب أن يتحملها بالكامل من يتخذ تلك القرارات. وهذا يتطلب وجود إطار قانوني واضح يحدد المسؤوليات (من المسؤول عن ماذا؟) وأن يدفع من يستفيد من الخدمة ثمن هذه الاستفادة، الأمر الذي يتطلب أن تكون الإدارة المحلية قادرة على فرض بعض الضرائب. إن فرض المساءلة على المستوى المحلي ليس أمراً سهلاً، ويتطلب تحفيز من المستوى الأعلى، وكذلك توفير كمية مناسبة من المعلومات للمواطنين، ومنحهم الفرصة لممارسة تأثير ورقابة حقيقية على أسلوب تقديم الخدمات لهم.

٢) فرض ضوابط على الإنفاق، حيث يتطلب نظام العلاقات (المركزية- المحلية) تطوير قطاع داعم يقلل من الانعكاسات السلبية للحوافز، وفي غياب هذا الإطار، فإن الإدارة المحلية ستظل تعتمد الإفصاح عن إيراداتها بأقل مما هي عليه، وتزيد من التزاماتها المالية، وتقوم بالتمويل بالعجز، اعتماداً على أن الحكومة ستقوم بكفالتها وإعفاء ديونها، كما حدث في البلديات في فترة سابقة.

٣) بناء القدرات المؤسسية المحلية، فتعتبر الكفاءة والمستوى المهاري للعاملين في مجال الخدمة العامة المفتاح لقدرات مؤسساتهم الذاتية، وتعتبر هذه الكفاءة محصلة مهارات ومعارف وتقاس من خلال مستوى التعليم، التدريب، والخبرة، وهناك أربع نواحٍ مهارية تحتاج المجتمعات المحلية لتحسين القدرات فيها، مثل تحديد ودراسة المشكلات المحلية من أجل تحديد وبناء الآلية المناسبة للتعامل معها، وحشد وإدارة الموارد، وتنسيق وترتيب تطبيق سياساتها، والتعامل مع تضارب المصالح على المستوى المحلي.

٤) إعداد الموازنات بشكل نظامي، بأن تكون الموازنة المحلية للمحافظة او اللواء شاملة، ودقيقة، ودورية، ومُلزمة، ومرتبطة بالزمن؛ بمعنى أن يكون هناك إطار زمني لتنفيذها، وتمتاز بالشفافية. وعلى الحكومة تطوير إطار قانون للموازنة العامة يتلاءم مع الوضع المقترح، وتعديل التشريعات الخاصة به لإعداد الموازنات للإدارة المحلية والاقليم.

ومن الضروري أن تُدرك الحكومة بأن اللامركزية التي تعتمد عليها عملية التخطيط الاستراتيجي تتطلب إصلاحاً جذرياً للعلاقات (الحكومة - المحافظة - اللواء)؛ أي أنه لا بد من وجود مشاركة بين هذه الأطراف في المهام والإدارة المالية، مقتنة بقدرة عالية على تقديم الخدمات وعلى المستويين المركزي والمحلي، والتحدي هنا هو كيفية توزيع مسؤوليات التمويل بين الأطراف المختلفة. وعليه لا بد من العمل على تعزيز آليات المساءلة من خلال مأسسة وتنظيم عملية جمع وتحليل ونشر المعلومات الخاصة بالأداء المالي على مستوى المحافظة واللواء، ومدى انسجامه مع الأهداف والسياسات المالية العامة. وهذه العملية ضرورية من أجل تعزيز المشاركة العامة، والمراجعة الدورية للأسس القانونية، والاجرائية لكيفية توزيع الأدوار والمسؤوليات بين مختلف الأشكال والمستويات الإدارية. ودعم اللامركزية المالية من خلال تمكين المحافظات والألوية بإعطائها الاستقلال في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإنفاق والإيرادات.

إنّ الحديث هنا يركز على الإدارات الأدنى في الإدارة المحلية، والموارد المالية التي تستطيع من خلالها تنمية مجتمعيها المحلي بكفاءة وفاعلية، بحيث تصبح هذه الإدارات في محلياتها قادرةً على إيجاد المصادر المالية المختلفة من خلال فرض ضرائب كضريبة الممتلكات، والرسوم، والغرامات، والمنح الحكومية، والقروض... الخ، لتستغل هذا الإيراد في تمويل الخدمات التي تقوم بتقديمها؛ بمعنى أن تكون قادرة على اتخاذ قرار الإنفاق المترتب على مسؤوليتها عن تقديم الخدمة انطلاقاً من وضعها المالي الذي يجب أن يكون سليماً ومتوازناً ليسمح لها بذلك، بالتالي تصبح الأولوية والمحافظة طبقاً لذلك قادرة على تحديد معدلات الضريبة محلياً. ولكن هنا لا بد من الإشارة إلى أنّ نوع وقيمة ونسب الضرائب قد لا يكون متشابهاً في كل الأولوية والمحافظات، ويكون لكل منها خصوصيته.

ثالثاً: على المستوى العام للمملكة (الوطن):

١) بعد أن يعرض مجلس الوزراء حزمة المشروعات والبرامج الواردة من الأولوية والمحافظة، إضافةً إلى ما يرغب هو بتنفيذه في مشروع الموازنة، وبعد أن تتم الموافقة على مشروع الموازنة، يبدأ كل وزير بتنظيم المشروعات المتعلقة بوزارته، ويضع مع الأمين العام ومدراء المراكز، الخطة التنفيذية ليدفع بها إلى الميدان.

٢) تكون مهمة الوزارة الإشراف على التنفيذ، أما صلاحية التعيين والترقية والنقل في الميدان فتكون من قبل لجان تتألف من عدد من دوائر المحافظة، ويتم الإعلان عن الشواغر المطلوبة على مستوى المحافظة، وعلى ديوان الخدمة المدنية، وضع مواصفات الوظيفة والشروط الهامة للموظف، وعلى الوزارة المعنية وضع ووصف الشروط الفنية للشواغر المتوفرة على مستوى المحافظة.

- ٣) يُقترح أن يكونَ مجلسُ الأعيان نصفه منتخباً، مثلاً (كُلَّ محافظةٍ تنتخبُ عضوين) والباقي يُعيّن من قبل جلالته الملك، ومدة المجلس ست سنوات، وينتخب رئيساً له، وله الحق في مساءلة الحكومة التي تطرح طلب الثقة منه باجتماع مع مجلس النواب بجلسة يرأسها رئيس مجلس الأعيان.
- ٤) تُشكّل الحكومة على أساس الأغلبية البرلمانية الحزبية الممثلة داخل مجلس النواب، او من يمثلهم من القادرين على تنفيذ البرامج، او الكتل النيابية، وبما يمثل كافة الأطياف السياسية، مع الفصل بين النيابة والوزارة.
- ٥) تتولّى السلطة المركزية الشؤون الوطنية؛ مثل الشؤون الخارجية والدفاع والاقتصاد والبنك المركزي والأمن والعدل، بالإضافة إلى قطاع التعليم العالي.

أما فيما يتعلق بالحقوق الدستورية لجلالة الملك، فيحتفظُ جلالته بالحقوق الدستورية التي كفلها له الدستور، فهو رأس الدولة ومصون من كُلِّ مسؤولية، وهو الذي يُعيّن رئيس الوزراء كرئيس للسلطة التنفيذية، ويُعين الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، والذي يُصدّق القوانين والأنظمة، وهو من يُعيّن مجلس الأعيان، ويحل مجلس النواب، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وهو من يمنح الألقاب والرتب العسكرية وغيرها، ويعلن الحرب، ويُصدّق الاتفاقيات.

وخلاصة القول، إنّ تطبيق هذا النهج من شأنه زيادة حجم الاستثمار في المناطق المختلفة؛ لأنَّ المستثمرين من خلال التعامل مع السلطات المحلية سيتمكنون من تحقيق عائد أعلى على استثماراتهم من خلال توظيف العمالة المحلية في المحافظة الأقل كلفةً، ولكن هذا لا يعني عدم انتقال موظفين من محافظات أخرى للعمل في المحافظة الواحدة، وما دام الإعلان عن الوظائف شفافاً، والتعيين عادلاً، فسيتنافس الجميع بدون وساطة، ويمكن هنا الاحتفاظ لأبناء المنطقة بميزة تفضيلية بسيطة، إضافة إلى سهولة الوصول إلى صانع القرار في المحافظة للحصول على موافقات.. الخ. كما تقلّ الحاجة إلى التنقل بين المحافظات والعاصمة، لأن الكثير من الأمور الإدارية، يمكن أن يتم حلها في المحافظات أو الميدان، ناهيك عن الارتقاء بمستوى الخدمات في المحافظات المختلفة؛ لأن المشروعات المُنفّذة ستعكس بالضرورة آراء الجمهور وطلباتهم.

إنّ ما عرّضته هذه الدراسة من اقتراحاتٍ من خلال الانتقال من مستوى الإدارة المحلية، إلى مفهوم الحكم المحلي الكامل في الأولوية والمحافظات، مع إعادة الصلاحيات والمسؤوليات الأساسية للإطار الموجود حالياً، والمطبق على أرض الواقع، ووضع خطة لإصلاحها وتأهيلها لتنفيذ اللامركزية، يتطلّب تعديل بعض التشريعات والقوانين لإعادة المسؤوليات إلى مؤسسات الأولوية والمحافظات، لتقديمها إلى المواطنين بدلاً من تقديمها من الحكومة المركزية، وبما يضمن قيام المجالس المنتخبة بتأدية واجباتها ومسؤولياتها، وأن تكون مسؤولة أمام المواطنين أنفسهم، وتحت رقابتهم، في تنفيذ المشاريع حسب أولوياتهم، واختياراتهم، ومشاركتهم بصنع القرار وتنفيذه، عن طريق ممثليهم، ويجب أن تُراعى التشريعات الجديدة أموراً من أهمها تصحيح التمثيل للمواطنين في مجالس اللواء والمحافظة المنتخبة، لتعبر عن السكان بطرق صحيحة.

المراجع العربية:

١. علي بشار بكر اغوان، "الدراسات المستقبلية ضرورة ملحة أم ترف فكري"، مجلة الحوار المتمدن، العدد رقم ٣٤٥٨، تاريخ ٢٠١١/٨/١٦.
٢. أحمد الدرش، "الخطاب الافتتاحي لمؤتمر التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي): التجربة المصرية.
٣. عثمان غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، دار صفاء، عمان، ١٩٩٨.
٤. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، اللامركزية في إطار التنمية الإقليمية، دراسة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان، ١٩٨٩.
٥. عبد الإله أبو عيَّاش، "توجهات التخطيط الإقليمي في الأردن"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد (١٤٣)، منشورات مجلس البحث العلمي - جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٨.
٦. وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦ - ١٩٩٠، وزارة التخطيط، عمان، ١٩٨٥.
٧. نادر أبو شيخة، وعبد المعطي عسّاف، الإدارة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، منشورات المؤلف، عمان، ١٩٨٥.
٨. خالدة الغزاوي، اقتصاديات تطبيق منهج اللامركزية في إدارة القطاع الزراعي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٩.
٩. عبد السلام المجالي، لقاء جوّاري حول اللامركزية بين النظرية والتطبيق، ٢٠١٣.

المراجع الأجنبية:

1. Poppe, Manfred, *Decentralized Development Planning in Indonesia: Linking Organizational Structure and Planning Strategy*, Spring Research Series, No 15, University of Dortmund, Germany, 1997.
2. GTZ, *Laendliche Regionalewicklung. Strategicelemente fuer eine Umsetzung des LRE-Konzepte unter veraenderten Rahmenbedingungen*, Eschborn, 1993.
3. Rondineli, D and Cheema, G, *Decentralization in Developing Countries*, World Bank paper, No 581, Washington, 1985.



الفصل الثاني

قضايا اقتصادية

٢.١ أبعاد الموازنة وتطوراتها والإصلاح الضريبي

تأخذ عملية رسم السياسة المالية للدولة -عادةً- بعين الاعتبار الأهداف الاقتصادية المرجوة، والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني؛ لذلك من الأهمية الوقوف على البيانات المالية للسنوات الماضية، وتحليل الإشكالات والتحديات التي تواجه الموازنة، والبحث في مدى فاعلية الإجراءات الحكومية المعمول بها والإجراءات المنوي اتخاذها في مواجهة هذه التحديات، والعمل على إدراج المقترحات والتوصيات اللازمة لزيادة فاعلية هذه الإجراءات؛ بما يعمل على تحقيق الأهداف، وتعزيز النمو الاقتصادي الذي ينعكس على تحسين مستوى معيشة المواطن الأردني .

ولدى الحديث عن الاقتصاد الأردني وتطوره في المرحلة الراهنة لابدّ من تناول الفترة التي بدأ الأردن -خلالها- تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي في العام ١٩٨٩ والبرامج الذاتية الأخرى التي لحقتها والتي أدت إلى إعادة الاستقرار المالي والنقدي؛ الذي تدهور بشكل كبير في تلك الفترة والذي أدى -أيضاً- إلى وضع الاقتصاد الوطني في مسار النمو والتقدم واستعادة القدرة على الوفاء بالالتزامات، وإعادة الملاءة والسمعة المالية للاقتصاد الوطني وقد أدّى ذلك إلى تحقيق نمو اقتصادي وصل إلى ٧.٢% في العام ٢٠٠٨ وانخفاض كلٍّ من عجز الموازنة إلى أقل من ٤% في العام ٢٠٠٦ والدين العام إلى حوالي ٦٠% العام ٢٠٠٨.

إنّ مواجهة الاقتصاد الأردني لتحديات اقتصادية جديدة في العام ٢٠٠٨ نتيجة تأثره بتداعيات الأوضاع الإقليمية والدولية، ومنها الأزمة المالية العالمية وما لحقها من حالات التوتر السياسي في المنطقة، كالربيع العربي أدى إلى إعادة تراجع العديد من المؤشرات الاقتصادية؛ خاصة فيما يتعلق بمعدلات النمو الاقتصادي التي انخفضت إلى حوالي ٢.٧% العام ٢٠١١ وزيادة عجز الموازنة الذي تجاوز ما نسبته ٨% العام ٢٠١٢ وتفاقم المديونية وتخطيها حاجز ٨٠% من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٣، لذلك لابدّ وأن تراعي السياسات والإجراءات الحكومية ما يهدف إلى الحدّ من التراجع الكبير في هذه المؤشرات.

إنّ شمول مشروع قانون الموازنة العامة، وموازنات الوحدات الحكومية للعام ٢٠١٤ لأرقام تأشيرية لعامين قادمين هامّ جدّاً؛ لأنّ ذلك من شأنه أن يظهر سياسة الحكومة المالية وخطتها للمدى القصير، لذلك لن يقتصر بحثنا هذا على تحليل البيانات المالية للسنوات الماضية وإنما سيتم البحث -أيضاً- في الموازنة التقديرية للعام ٢٠١٤، والأرقام التأشيرية للعامين ٢٠١٥، ٢٠١٦؛ للوقوف على المؤشرات المالية المتوقعة للمدى القصير، ووضع التوصيات والمقترحات الهادفة إلى مواجهة التحديات المالية والاقتصادية .

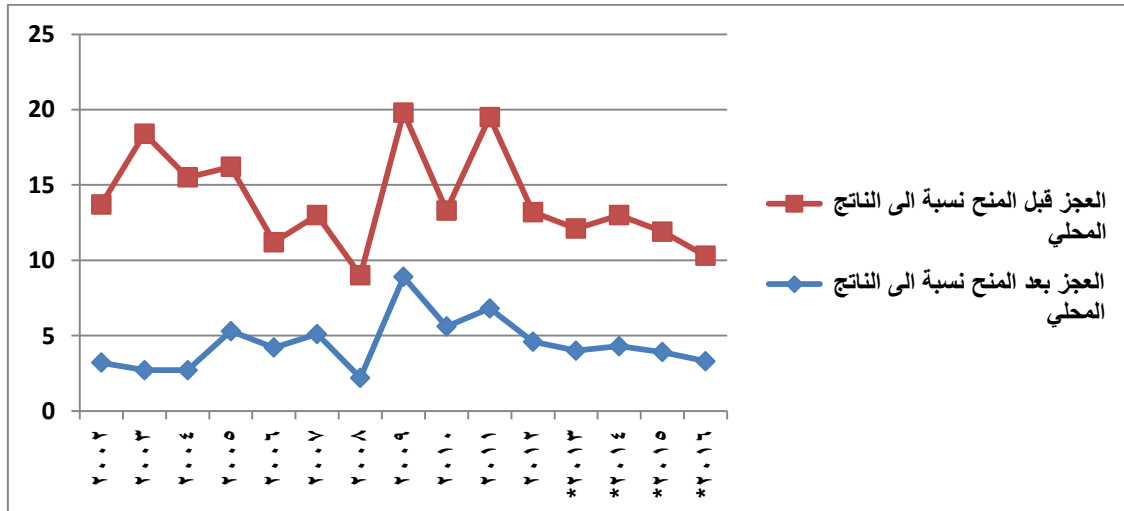
وفيما يأتي استعراض تفصيلي لأبرز انعكاسات المتغيرات والمستجدات على بيانات المالية العامة المتحققة خلال الأعوام الماضية، والبيانات المتوقعة تحقيقها على المدى المتوسط.

أولاً: عجز الموازنة العامة

جملةً من المتغيرات والمستجدات الخارجية والداخلية تأثر بها الاقتصاد الأردني، كارتفاع الأسعار العالمية للنفط الخام، والآثار المترتبة على الأزمة المالية العالمية، وعدم انتظام تدفق الغاز المصري لتوليد الكهرباء، وتداعيات الربيع العربي في المنطقة؛ ما أدى إلى ارتفاع عجز موازنة الدولة، وموازنة الوحدات المستقلة، وبالتالي ارتفاع المديونية بشكل كبير، إذ بلغ عجز الموازنة - بعد المنح - العام ٢٠١١ حوالي ١.٤ مليار دينار؛ أي ما نسبته ٦.٨% من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع العام ٢٠١٢ إلى حوالي ١.٨ مليار دينار؛ أي ما نسبته ٨.٣%، وتشير أرقام إعادة التقدير إلى أن عجز الموازنة للعام ٢٠١٣ من المتوقع أن ينخفض ليصل إلى ٩٦٨ مليون دينار أي ما نسبته ٤.٠% من الناتج المحلي الإجمالي في ضوء ورود منح إضافية للموازنة.

وفيما يتعلق بالتقديرات المستقبلية، فتشير الأرقام التأشيرية للموازنة إلى توقع استمرار انخفاض عجز الموازنة خلال الأعوام ٢٠١٤-٢٠١٦ إذ من المتوقع أن يبلغ عجز الموازنة بعد المنح العام ٢٠١٤ حوالي ١.١ مليار دينار بما نسبته ٤.٣% من الناتج المحلي، لينخفض تدريجياً ليصل إلى ٩٦٤ مليون دينار العام ٢٠١٦ بما نسبته ٣.٣% من الناتج المحلي، كما أن العجز قبل المنح من المتوقع أن ينخفض - تدريجياً - من ٩.٨% العام ٢٠١٢ ليصل إلى حوالي ٧.٠% العام ٢٠١٦.

الشكل رقم (١): نمو عجز الموازنة العامة



ثانيًا: عجز موازنات الوحدات المستقلة

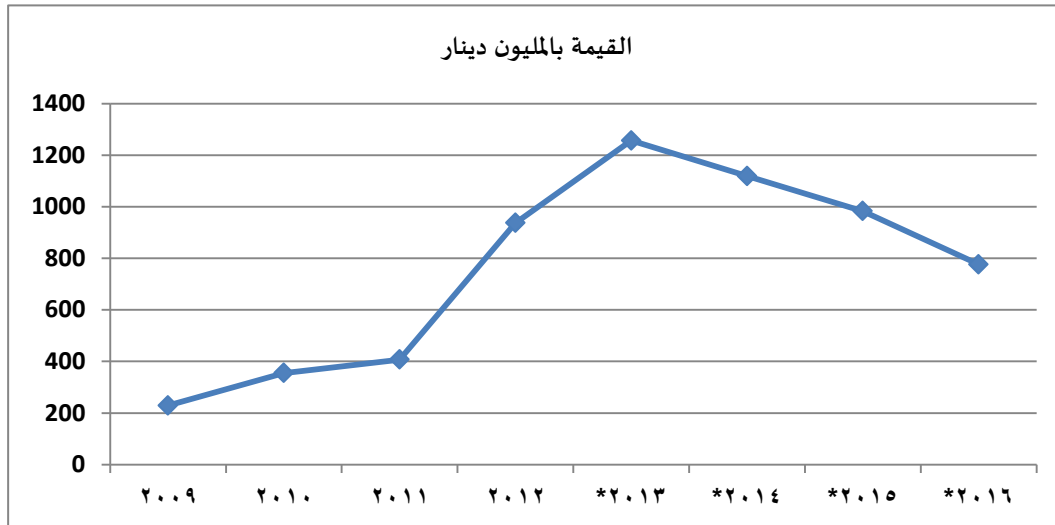
شهدت موازنات الوحدات المستقلة ارتفاعًا سنويًا كبيرًا في العجز منذ العام ٢٠١٠ ويعود أبرز أسباب ذلك إلى الخسارة الكبيرة التي تتحقق سنويًا لدى شركة الكهرباء الوطنية نتيجة انقطاع الغاز المصري المستخدم في توليد الكهرباء، واضطرار الشركة إلى استخدام مشتقات نفطية بديلة بكلفة أكبر، إضافة إلى العجز المالي المتحقق لدى سلطه المياه، وشركات المياه المختلفة، في ضوء ارتفاع كلف استخراج وتحلية المياه بالمقارنة بأسعار البيع، كما أن هناك أسبابًا أخرى أسهمت - في الماضي - في نمو عجز موازنة الوحدات المستقلة، منها ما يعود إلى ضمّ موازنة بعض الوحدات التي كانت خارج قانون الوحدات المستقلة، واستحداث العديد من المؤسسات الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري، إضافة إلى زيادة النفقات الإدارية لهذه الوحدات بشكل كبير.

وتشير البيانات المالية إلى استمرار ارتفاع هذا العجز العام ٢٠١٤ ليبلغ حوالي 1.119 مليار دينارٍ بالمقارنة بحوالي 1.117 مليار دينارٍ العام ٢٠١٣؛ ليتم بعد ذلك انخفاض هذا العجز - تدريجيًا - ليصل إلى حوالي ٧٧٦ مليون دينارٍ في العام ٢٠١٦ في ضوء خطة الحكومة الهادفة إلى تعديل أسعار بيع الكهرباء وتخفيض دعم المياه - سنويًا - حتى الوصول إلى الكلفة.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّه في حال استثناء خسارة شركتي الكهرباء وسلطة المياه وشركاتها من موازنة الوحدات المستقلة سنجد أنّ موازنة الوحدات المستقلة قد حققت وفراً العام ٢٠١٣ بقيمة ١٩٦ مليون دينارٍ وليس عجزًا، وكذلك بالنسبة للعام ٢٠١٤ الذي سيحقق وفراً بقيمة ٧٨ مليون دينارٍ؛ ما يبيّن أنّ اللغط الكبير والانطباع السائد حول عجز موازنة الوحدات المستقلة لا يعدو أن يكون "تضخيمًا غير واقعي".

وباستعراض الخسارة السنوية لكلٍ من الكهرباء، والمياه -بصفتيهما المسببين الرئيسين في تضخم عجز موازنات الوحدات المستقلة- نجد أنّ خسارة شركة الكهرباء الوطنية من المتوقع أن تبلغ العام ٢٠١٣ حوالي ١.١٣٣ مليار دينارٍ ثم ستتناقص - تدريجيًا - لتصل إلى حوالي ٧٢٣ مليون دينارٍ العام ٢٠١٦، لكن بالمقابل فإن عجز قطاع المياه سيرتفع خلال العام ٢٠١٣ إلى حوالي ٢٧٧ مليون دينارٍ مقارنة بحوالي ١٣٢ مليون دينارٍ ٢٠١٢؛ ليعاود انخفاضه - تدريجيًا - خلال السنوات اللاحقة ليصل إلى حوالي ٢٣٠ مليون دينارٍ العام ٢٠١٦ .

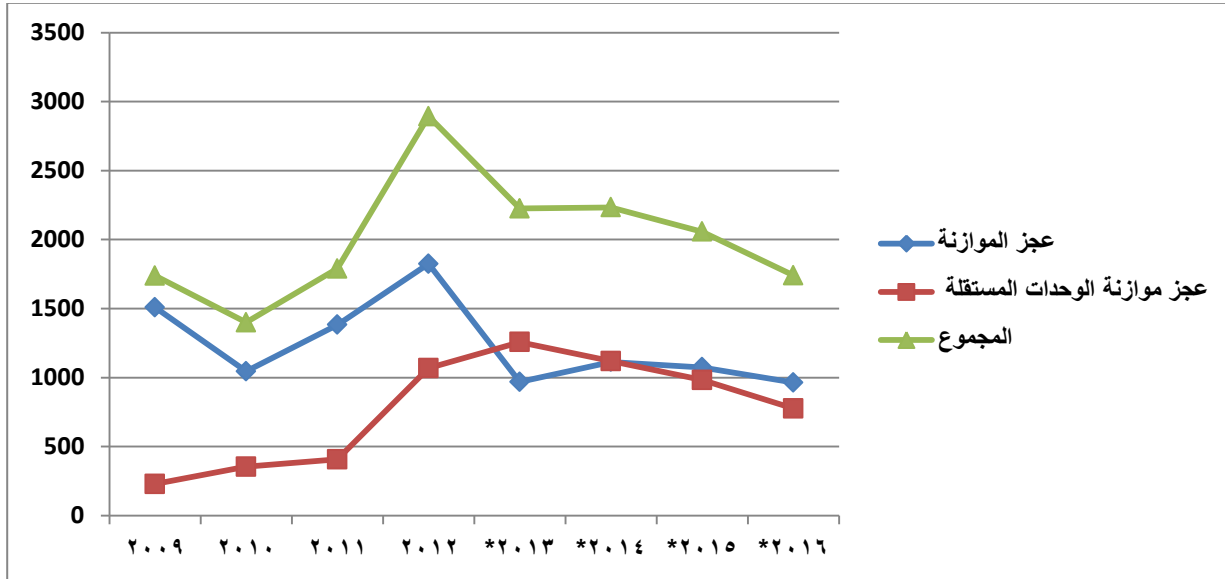
الشكل رقم (٢): نمو عجز موازنات الوحدات المستقلة



ثالثًا: عجز الموازنة المُجمَّع للموازنة العامة والوحدات المستقلة

عند الحديث عن عجز الموازنة المجمع لابدّ من التطرق إلى عجز الموازنة بشقيّته: الموازنة العامة، وموازنات الوحدات الحكومية؛ لأنّ العجز في كلّ منهما يتطلب تمويله من خلال الاقتراض الداخلي، والخارجي، ولأنّ ارتفاع المديونية نتج عن الاقتراض لتمويل كلا العجزين وليس أحدهما، وبالرجوع إلى البيانات المتعلقة بذلك نجد أنّ العجز المجمع ارتفع من 1.738 مليار دينار العام ٢٠٠٩ إلى 2.839 مليار دينار العام ٢٠١٢، كما تشير التقديرات إلى توقّع بدء انخفاض هذا العجز اعتبارًا من العام ٢٠١٣ ليعود إلى ما كان عليه في العام ٢٠١٢ وليصل إلى 1.740 مليار دينار العام ٢٠١٦ في ضوء توقّع انخفاض كلّ من عجز الموازنة العامة، وعجز موازنات الوحدات المستقلة.

الشكل رقم (٣) : نمو العجز المجمع للموازنة



رابعاً: المنح المالية

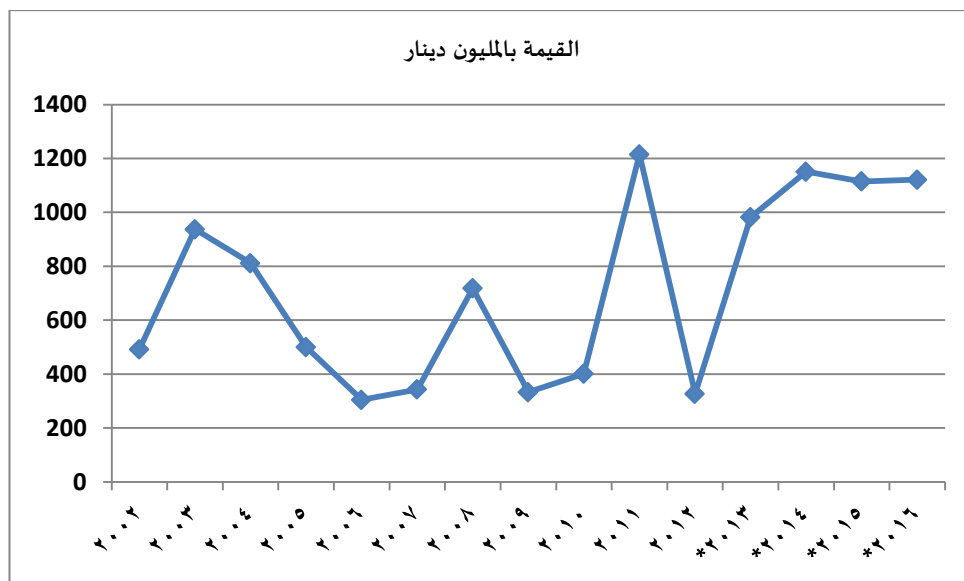
ارتفعت قيمة المنح الخارجية المقدمة للأردن خلال الفترة الحالية في ضوء المنح الدورية، والإضافية التي وردت للأردن من الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي خلال العام ٢٠١٣. وفي ضوء قرار مجلس التعاون الخليجي بتخصيص ٥ مليارات دولار على مدى خمس سنوات لتمويل المشاريع الرأسمالية، وقد ارتفعت قيمة المنح المستلمة من حوالي ٣٢٧ مليون دينار العام ٢٠١٢ إلى حوالي ٩٨٦ مليون دينار العام ٢٠١٣، وتشير بيانات الموازنة والتقديرات التأشيرية إلى أن قيمة المنح ستبلغ حوالي 1.151 مليار دينار العام ٢٠١٤، وتبقى ضمن نفس المستوى في العامين ٢٠١٥ و٢٠١٦.

لاشك أن المنح التي وردت من الدول الصديقة، والشقيقة خلال الأعوام الماضية قد أسهمت بشكل كبير في الحد من تمويل جزء كبير من عجز الموازنة، كذلك فإن المنح المقدر استلامها خلال الأعوام القادمة من شأنها أن تسهم بشكل كبير في تمويل المشاريع الرأسمالية، وبالتالي تعزيز النمو الاقتصادي.

إن التحديات الكبيرة التي يواجهها الأردن جراء تداعيات الأزمة المالية العالمية والمستجدات والمتغيرات الداخلية والخارجية إضافة إلى تدهور الأوضاع السياسية، والأمنية في العديد من الدول العربية، والدول المحيطة، وانعكاسات الربيع العربي، وتوقف ضخ الغاز المصري المستخدم لتوليد الكهرباء- تفوق قيمتها كثيراً قيمة المنح المقدمة للأردن؛ ما سيبقي الحاجة إلى الاقتراض، وبالتالي ارتفاع المديونية إلى مستويات غير مسبوقة؛ ما لم يكن هناك جهوداً لدى الدول الصديقة، والشقيقة لزيادة الدعم المقدم للأردن، خاصة وأن الأنباء الرسمية تشير إلى أن المنح الواردة من الدول

المانحة لتمويل عملية استقبال الأردن للاجئين السوريين تقلّ عن كلفة إيوائهم، وكلفة تقديم الخدمات اللازمة لهم؛ ما زاد من التحديات الماليّة والاقتصاديّة التي يواجهها الأردن .

الشكل رقم (٤): المنح المالية الواردة للموازنة



خامساً: الإيرادات المحليّة

تعدّ الإيرادات المحليّة المصدر الرئيس لتمويل نفقات الموازنة، فهي تغطّي حوالي ٧٢% من إجمالي الموازنة للعام ٢٠١٤ وتشكل الإيرادات الضريبية حوالي ٧٠% من هذه الإيرادات، بينما تشكل الإيرادات غير الضريبية حوالي ٣٠% منها.

وعلى الرغم من الإجراءات الحكوميّة التي اتخذت -خلال السنوات الماضية- لزيادة الإيرادات المحليّة، إلّا أنّها ما زالت قاصرةً عن تغطية كامل النفقات الجارية، إذ لا تغطي الإيرادات المحليّة أكثر من ٨٥% من النفقات الجارية، ويتم اللجوء إلى الاقتراض لتمويل باقي النفقات الجارية؛ ما يؤدي بدوره لزيادة حجم الدين العام الحكومي؛ سواء الداخلي أو الخارجي.

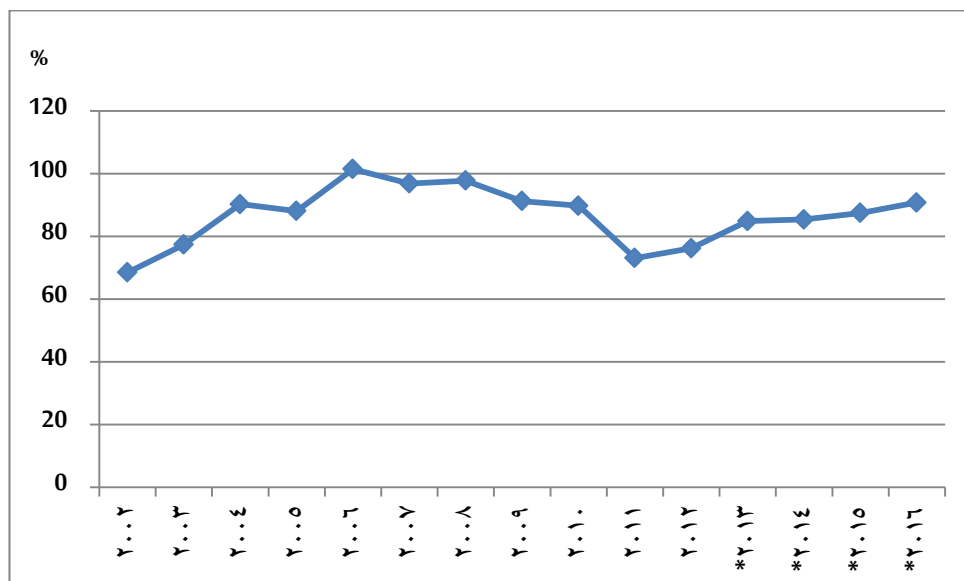
وعند البحث عن الأسباب التي تؤدي إلى قصور الإيرادات المحليّة عن تغطية كامل النفقات الجارية نجد أنّ هناك عدة أسباب منها: النمو الكبير وغير الطبيعي في النفقات الجارية، بالإضافة إلى عدم تحصيل كامل المبالغ المستحقة للخرينة على الغير، وتدنيّ معدلات النمو الاقتصادي بالمقارنة بما كانت عليه قبل العام ٢٠٠٨، وهذا انعكس بشكل مباشر على الإيرادات المحليّة؛ خاصّةً الإيرادات الضريبية منها.

سادساً: الإصلاح الضريبي

وبالنظر إلى الأرقام التأشيرية للموازنة خلال العامين المقبلين نلاحظ أنها تشير إلى توقّع ارتفاع هذه النسبة تدريجيًا، لتصل إلى ٩٠% العام ٢٠١٦، إلا أن ذلك يُبقي الحاجة إلى الاقتراض لتمويل باقي النفقات الجارية والتي يفترض أن تُغطى من الإيرادات المحلية؛ ما يستدعي مراجعةً للإجراءات المتعلقة بجائبي الإيرادات، والنفقات لتمكين الإيرادات المحلية من تغطية كامل النفقات الجارية واقتصار الاقتراض لتمويل المشاريع الرأسمالية: التي يتعدّد تمويلها من خلال المنح.

إن تغطية الإيرادات المحلية لكامل النفقات الجارية تعدّ أحد أهمّ الأولويات التي يجب العمل عليها؛ نظرًا للسلبيات المصاحبة لأي انخفاض بقيمة الإيرادات المحلية بالمقارنة بقيمة النفقات الجارية، خاصة ما يتعلق بأثر ذلك على زيادة عجز الموازنة والمديونية، وقد راعت السياسات المالية في الأردن خلال السنوات الماضية أهمية ذلك، إذ تزايدت نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية خلال السنوات الخمس الماضية إلى أن وصلت العام ٢٠٠٨ إلى ٩٧.٨% ثم بدأت بعد ذلك بالانخفاض تدريجيًا إلى أن وصلت إلى ٧٣.١% في العام ٢٠١١ ثم عادت إلى الارتفاع لتبلغ ٧٦%، ٨٤.٩% عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣.

الشكل رقم (٥): تطور نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية



عند الحديث عن الإيرادات المحلية لا بدّ من البحث في موضوع الإيرادات الضريبية، والإصلاح الضريبي كون الإيرادات الضريبية تمثل معظم الإيرادات المحلية، إذ تشير البيانات المالية إلى أن الإيرادات الضريبية بلغت العام ٢٠١٢ حوالي 3.51 مليار دينار؛ أي بنسبة تبلغ حوالي ٧١% من الإيرادات المحلية، وتشير تقديرات الموازنة إلى توقع نمو الإيرادات الضريبية بنسبة ١٠.٨% و ٩.٧% عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤ في ضوء التعديلات التي تتم - دورياً - على نسب الضرائب، فعلى سبيل المثال تم رفع ضريبة المبيعات على استيراد الملابس، ورفع ضريبة الإيواء على الفنادق العام ٢٠١٣؛ ما أدّى إلى زيادة حصيلة الإيرادات الضريبية نتيجة لذلك، إضافة إلى زيادة الناتج عن نمو الناتج المحلي الاسمي.

هناك أهمية كبيرة للعمل على الإصلاح الضريبي الشامل بما يعزز الإيرادات المحلية، والتي منها تفعيل عملية التحصيل، وتعديل قانون ضريبة الدخل بما يؤدي إلى عدالة أكبر في تحقيق الضريبة وبنفس الوقت زيادة الإيرادات الضريبية، وقد قامت الحكومة بإعداد مشروع قانون معدل لقانون ضريبة الدخل بما يحقق تلك الأهداف وتحويله لمجلس الأمة؛ ليصار إلى بحثه ومناقشته ومن ثم إقراره حسب الأصول.

وبالنظر إلى الإيرادات الضريبية المتوقعة -خلال الأعوام القادمة في ضوء برامج الإصلاح الضريبي المتوقعة- نلاحظ أنّ البيانات التأشيرية للموازنة تشير إلى نمو الإيرادات الضريبية بواقع ١٠% و ١٠.٧% خلال العامين ٢٠١٥ و ٢٠١٦ على التوالي لتصل حصيلة الإيرادات الضريبية إلى حوالي ٤.٩٦٤ مليار دينار العام ٢٠١٦ بما يعادل ٧٢.٦% من الإيرادات المحلية، إلا أن تحقيق هذه الأرقام يعتمد على عدة متغيرات منها: تنفيذ برامج الإصلاح الضريبي المستهدفة وتحقيق معدلات نمو الناتج المحلي المتوقعة.

سابعاً: النفقات العامة

تُقسّم النفقات العامة إلى نفقاتٍ جاريةٍ ونفقاتٍ رأسماليةٍ، إذ تشكّل النفقات الجارية حوالي ٨٤.٣% من إجمالي النفقات العامة للعام ٢٠١٤ بينما تشكّل النفقات الرأسمالية ١٥.٧% منها، ولا شك أنّ نمو النفقات الجارية بشكلٍ كبيرٍ سنوياً يعدّ أحد أبرز أسباب استمرار تفاقم عجز الموازنة إذ أدّى هذا الارتفاع ومازال يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية على الخزينة فقد نمت النفقات الجارية خلال عشرة الأعوام الأخيرة من ١.٩٠٠ مليار دينار العام ٢٠٠٢ إلى حوالي ٦.٢٠٢ مليار دينار العام ٢٠١٢ أي بنسبة زيادة بلغت ٣٢٦% بمعدلٍ سنويٍّ يقارب ٣٢.٦% وهو معدلٌ مرتفعٌ بكافة المقاييس.

وبالنظر إلى الأرقام التأشيرية للموازنة للأعوام الثلاثة القادمة نلاحظ توقع استمرار نمو النفقات الجارية بشكل ملحوظ إلا أن معدل الزيادة السنوية لا يزال يقل عن معدل الزيادة المتحققة للسنوات العشر الماضية؛ إذ من المتوقع أن تصل قيمة النفقات الجارية إلى ٧.٥١٥ مليار دينار العام ٢٠١٦ أي بنسبة زيادة عن العام ٢٠١٢ تبلغ حوالي ٢٢% بمعدل زيادة سنوية يبلغ حوالي ٥.٥%.

وتمثل مجموعة الرواتب والأجور - والتي تضمّ كلاً من نفقات التقاعد، والفوائد، ودعم السلع، والدفاع والأمن- معظم النفقات الجارية، فقد ارتفعت فاتورة الرواتب والأجور للجهاز المدني خلال السنوات العشر الماضية بشكلٍ كبيرٍ، إذ بلغت حوالي ١.١٧٦ مليار دينار لعام ٢٠١٢ شكلت نسبتها حوالي ١٧% من إجمالي النفقات العامة، وتشير الأرقام التقديرية للموازنة إلى استمرار تزايد قيمة فاتورة الرواتب والأجور في ضوء تطبيق برنامج هيكلية رواتب الموظفين إضافة إلى تلبية مطالب بعض القطاعات بما فيها تثبيت عددٍ كبيرٍ من الموظفين الذين كانوا يعملون على حساب المياومة ومن المتوقع أن تصل فاتورة الرواتب إلى حوالي ١.٣٦٩ مليار دينار العام ٢٠١٤ أي بنسبة تبلغ حوالي ١٧% من إجمالي الموازنة وتشير الأرقام التأشيرية للموازنة إلى أن الرواتب والأجور ستواصل ارتفاعها بالرقم المطلق إلا أنها ستخفض قليلاً كنسبةٍ من إجمالي النفقات، إذ من المتوقع أن تصل فاتورة الرواتب والأجور لتبلغ ١.٤٨٣ مليار دينار العام ٢٠١٦ بنسبة تبلغ ١٦.٦% من إجمالي النفقات.

كما ارتفعت فاتورة التقاعد بشكلٍ كبيرٍ خلال السنوات الماضية في ضوء زيادة رواتب المتقاعدين العسكريين والمدنيين؛ الذي تمّ البدء به العام ٢٠١٢، ومن المتوقع أن تصل هذه الفاتورة العام ٢٠١٤ إلى حوالي ١.١١٥ مليار دينار؛ أي ما نسبته ١٣.٧% من إجمالي النفقات وتشير الأرقام التأشيرية إلى توقع استمرار تزايد فاتورة التقاعد خلال العامين القادمين لتصل إلى ١.٢٧٥ مليار دينار؛ أي ما نسبته ١٤.٣% العام ٢٠١٦.

وتزايدت فاتورة فوائد القروض الداخلية الخارجية أيضاً خلال السنوات الماضية في ضوء زيادة رصيد الدين العام، وقد بلغت هذه الفوائد العام ٢٠١٢ حوالي ٥٨٢ مليون دينار؛ أي ما نسبته حوالي ٨.٥% من إجمالي النفقات وتشير التقديرات إلى توقع بلوغ هذه الفوائد ١,١٠٠ مليار دينار العام ٢٠١٤؛ أي ما نسبته ١٣.٥% من إجمالي النفقات العامة، وتشير الأرقام التأشيرية إلى توقع استمرار تزايد قيمة هذه الفوائد خلال العامين القادمين لتصل إلى حوالي ١.٢٩٥ مليار دينار العام ٢٠١٦؛ أي ما نسبته ١٤.٣% من إجمالي النفقات العامة .

وفيما يتعلق ببند دعم التموين والمحروقات فقد أدّى قرار الحكومة الذي تم اتخاذه في نهاية العام ٢٠١٢ القاضي بتعديل أسعار المحروقات، وتقديم دعمٍ نقديٍّ للمستحقين إلى انخفاض فاتورة الدعم من حوالي ٩٩٥ مليون دينار العام ٢٠١٢ إلى حوالي ٤٩٥ مليون دينار العام ٢٠١٣، وتشير التقديرات إلى توقع مواصلة انخفاض هذا الدعم ليصل إلى حوالي ٤٣٥ مليون دينار العام ٢٠١٤ منها ٢٢٥ مليون دينار دعم تموين، و ٢١٠ ملايين دينار دعماً نقدياً، في حين تبين الأرقام التأشيرية للموازنة توقع زيادة دعم التموين خلال العامين القادمين ليصل إلى ٢٥٥ مليون دينار العام ٢٠١٦ .

كما ارتفعت نفقات الدفاع والأمن خلال السنوات الماضية بشكلٍ ملحوظٍ، إذ بلغت حوالي ١.٧٥٦ مليار دينار العام ٢٠١٢ أي ما نسبته حوالي ٢٥.٥% من إجمالي الإنفاق؛ وذلك نتيجة التحاق أعدادٍ كبيرةٍ من المواطنين للعمل في الأجهزة العسكرية والأمنية للحفاظ على الاستقرار الأمني، خاصةً في ضوء تداعيات الأحداث المحيطة بالملكة؛ التي ترتبت مؤخراً نتيجة الحركات السياسية، وتدفق اللاجئين السوريين، وتشير التقديرات إلى بلوغ فاتورة الدفاع والأمن

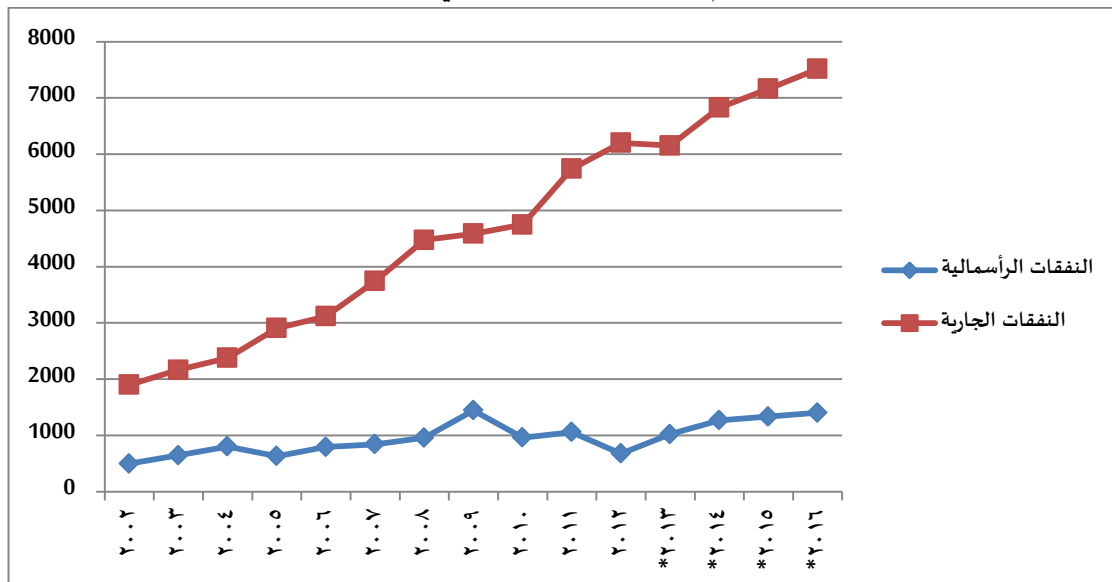
حوالي ١.٩٠٨ مليار دينار العام ٢٠١٤ أي ما نسبته ٢٣.٥% من إجمالي النفقات العامة، وتوقع وصولها إلى ٢.٠٤٢ مليار دينار العام ٢٠١٦ أي ما نسبته ٢٢.٩% من إجمالي النفقات العامة.

أما النفقات الرأسمالية التي ينعكس أثرها على النمو الاقتصادي فقد شهدت ارتفاعاً كبيراً خلال العام ٢٠١٣ لتصل إلى حوالي ١.٠٢١ مليار دينار أي بنسبة ١٤.٢% من إجمالي النفقات العامة، مقارنةً بحوالي ٦٧٤ مليون دينار، أي ما نسبته ٩.٨% العام ٢٠١٢.

وقد أدى تأخر إنجاز المشاريع الرأسمالية الممولة من المنحة الخليجية العام ٢٠١٣ إلى عدم الاستفادة من كامل المخصصات المرصودة لهذه الغاية، والممولة من المنحة: ما أجبر الحكومة على إصدار قانون معدل لقانون الموازنة لرصد مخصصات مشاريع يمكن إنجازها خلال العام، بدلاً من المخصصات التي كانت مرصودةً لمشاريع لم يتم إنجازها بالشكل المطلوب.

كما تشير التقديرات إلى توقع استمرار تخصيص مبالغ مرتفعة للنفقات الرأسمالية في ضوء تقديم مجلس التعاون الخليجي منحة لتمويل المشاريع الرأسمالية بقيمة ٥ مليارات دولار على مدى خمس سنوات، وقد قدرّت النفقات الرأسمالية للعام ٢٠١٤ بقيمة ١.٢٦٨ مليار دينار بنسبة تبلغ ١٥.٦% من إجمالي النفقات العامة لتصل إلى حوالي ١.٤٠٠ مليار دينار العام ٢٠١٦ أي ما نسبته ١٥.٧% من إجمالي النفقات العامة العام ٢٠١٦.

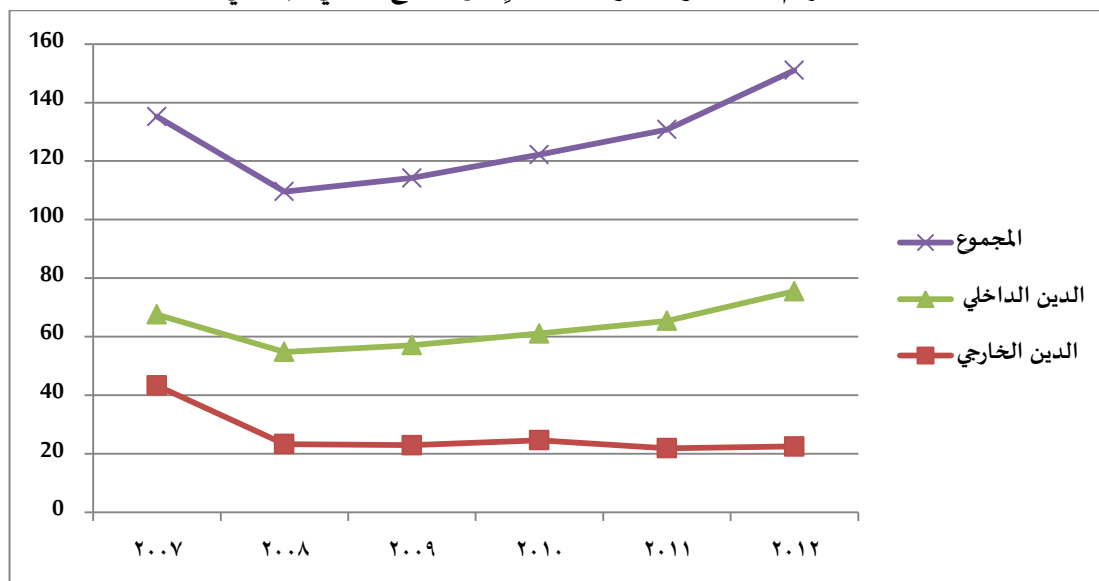
الشكل رقم (٦): نمو النفقات الجارية والرأسمالية



ثامناً: الدين العام

على الرغم من انخفاض حجم المديونية العام ٢٠٠٨ نتيجة استخدام عوائد التخصيص لشراء جزء من الديون الخارجية؛ إلا أن استمرار تزايد عجز الموازنة، وعجز موازنة الوحدات المستقلة بشكل كبير خلال السنوات اللاحقة أدى إلى إعادة ارتفاع حجم المديونية من جديد، ووصولها إلى مستويات غير مسبوقة متجاوزة الحد المستهدف في قانون الدين العام البالغ ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي، إذ تشير أحدث البيانات المنشورة إلى بلوغ حجم الدين العام في نهاية شهر تشرين الأول من العام ٢٠١٣ ما نسبته ٧٧.٤% من الناتج المحلي الإجمالي، وتشير التقديرات إلى توقع تجاوز حجم الدين العام ما نسبته ٨٥% من الناتج المحلي الإجمالي العام ٢٠١٤ وبالنظر إلى الأرقام التأشيرية للموازنة للعامين المقبلين فإن حجم المديونية العام ٢٠١٦ من المتوقع أن يتجاوز حاجز الـ ٩٠% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو حجم كبير بكل المقاييس، ومن شأنه أن يهدد الاستقرار المالي والنقدي فيما لو لم يتم العمل على تخفيضه.

الشكل رقم (٧): نمو المديونية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



تاسعاً: تقييم الإجراءات والسياسات الحكومية

إجراءات وسياسات حكومية عديدة اتخذت خلال الأعوام الماضية لمواجهة التحديات الاقتصادية؛ إلا أن ارتفاع كلفة من عجز الموازنة، والمديونية بشكل كبير في ضوء تداعيات الأزمة المالية العالمية وآثار الربيع العربي التي شهدتها دول عربية - أجبرت الحكومة في العام ٢٠١٢ على التباحث مع صندوق النقد الدولي، وإقرار برنامج إصلاح مالي واقتصادي على المدى المتوسط، لمواجهة الصعوبات والتحديات الاقتصادية، متضمناً إجراءات لتعزيز الإيرادات وإجراءات أخرى لتخفيض النفقات بالإضافة إلى إجراءات تتعلق بتعديل تعرفه الكهرباء؛ للحد من الخسارة التي تواجهها شركة الكهرباء الوطنية جراء توقف تدفق الغاز المصري المستخدم في توليد الكهرباء .

وفي جانب الإيرادات، تم في العام ٢٠١٢ تعديل أسعار المحروقات، وإعادة العمل بمعادلة التسعير الشهري؛ التي توقف العمل بها في بداية العام ٢٠١٠، كما تم في العام ٢٠١٣ زيادة الضرائب على المكالمات الهاتفية الخلوية، وعلى كلفة من استيراد الأجهزة الخلوية والملابس، إضافة إلى إعداد مسودة لتعديل قانون ضريبة الدخل، تتضمن زيادة نسب الضريبة على بعض القطاعات .

وفي جانب النفقات، فقد تم إعداد التشريعات اللازمة لدمج بعض المؤسسات، والدوائر الحكومية المتشابهة، وإلغاء بعض المؤسسات، ونقل مهامها إلى دوائر أخرى؛ ليتم إصدار هذه التشريعات بشكل نهائي بعد إقرارها من مجلس الأمة، وسيرها بالمرحلة الدستورية حسب الأصول، كما تم إقرار تعليمات لترشيد الإنفاق العام؛ بهدف الحد من ارتفاع النفقات الحكومية، خاصة الجارية منها.

وفيما يتعلق بخسارة شركة الكهرباء الوطنية، فقد أقرت الحكومة خلال العام ٢٠١٣ زيادة على التعرفة الكهربائية على القطاعات المختلفة؛ على أن يتم زيادة التعرفة على الاستهلاك المنزلي للشرائح المرتفعة اعتباراً من بداية العام ٢٠١٤.

ونظراً للآثار السلبية؛ التي صاحبت زيادة عجز الموازنة من جهة تزايد الحاجة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي، لتمويل هذا العجز والوصول، إلى وضع مالي أصبح فيه من الصعوبة الاعتماد على سندات وأذونات الخزينة المحلية وحدها في تمويل هذا العجز، فقد تم التوجه للاقتراض الخارجي، والحصول على قروض ميسرة من خلال قروض صندوق النقد الدولي، وطرح سندات في السوق الدولي كان آخرها سندات اليورو بوند بقيمة ١.٢٥٠ مليار دولار، وقد أدى إصدار الولايات المتحدة لشهادة ضمان لهذه السندات إلى الحصول على هذا التمويل بفائدة متدنية، بالإضافة إلى البدء بإصدار سندات محلية بالدولار؛ لتمويل جزء من عجز الموازنة، ولأشك أن هذه الإجراءات - مجتمعة - أسهمت بشكل كبير في تجنب الضغط على السيولة المحلية المتاحة للقطاع الخاص، بالإضافة إلى زيادة قيمة احتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية .

ولأهمية إظهار العجز المالي الكلي للدولة فقد تضمنت التعديلات الدستورية - التي أقرت في العام ٢٠١١ - أن تقوم الحكومة برفع مشروع قانون الموازنة العامة، وموازنة الوحدات الحكومية معاً لمجلس الأمة قبل شهرٍ من انتهاء السنة المالية .

على الرغم من الإجراءات الحكومية المتخذة خلال الفترة الماضية لمواجهة التحديات الاقتصادية، إلا أن الأرقام المالية مازالت تشير إلى استمرار تراكم عجز مالي كبير، سواء في الموازنة العامة أو في موازنات الوحدات الحكومية، وما زال هذا العجز يعمل على ارتفاع المديونية، وعلى الرغم من أن الأرقام التأشيرية للموازنة العامة للعامين القادمين تشير إلى توقع انخفاض عجز الموازنة سنوياً، إلا أن هذا الانخفاض لا يلبي الطموح، ويعمل على استمرار ارتفاع المديونية، وتشير التقديرات إلى توقع تجاوز المديونية ما نسبته ٩٠% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العامين القادمين، وهذه النسبة مرتفعة جداً بكافة المقاييس، ولا ينبغي القبول بها بأي حالٍ من الأحوال؛ نظراً للأثار السلبية المصاحبة لها.

عاشراً: مقترحات وحلول

من خلال الدراسة التحليلية لأبعاد الموازنة العامة يمكن تقديم التوصيات والمقترحات الهادفة إلى مواجهة التحديات الاقتصادية، مع مراعاة إبقاء تأكيد التوصيات التي سبق وأن تم إدراجها في الدراسة السابقة؛ التي نشرت ضمن تقرير المجلس الاقتصادي الأول لسنة ٢٠١٢ ولم تنفذ:

١. الموازنة العامة

- أ. عدم المبالغة في تقدير الإيرادات؛ كون المبالغة في التقدير ستؤدي إلى زيادة عجز الموازنة لأكثر من المقدر في حال عدم تحقق الإيرادات المقدرة، وبالتالي الاضطرار إلى زيادة الحاجة للاقتراض من خلال مصادر التمويل الخارجية والداخلية.
- ب. التسريع في إقرار قانون معدل لقانون ضريبة الدخل والمبيعات؛ بما يعزز الإيرادات، ويزيد من متانة الطبقة الوسطى، وإعادة النظر في النسب المقررة لضريبة الدخل على القطاعات الاقتصادية ذات الدخل المرتفع .
- ج. تفعيل إجراءات تحصيل المبالغ المستحقة للخزينة في الدوائر الضريبية، والدوائر الحكومية .
- د. اقتصار الإعفاءات والحوافز المقدمة للمستثمرين على ما تتضمنه القوانين، والتشريعات كقانون المناطق التنموية، والمناطق الحرة، وقانون الاستثمار.
- هـ. زيادة البرامج التوعوية الهادفة إلى تعميق مفهوم الالتزام الطوعي في توريد الضريبة المستحقة للخزينة.
- و. اتخاذ إجراءات أكثر فاعلية؛ لتخفيض الفاقد في الكهرباء، المياه، المحروقات، والقمح الناتج عن الإجراءات الفنية بالإضافة إلى الإجراءات الرادعة للحد من الاعتداءات على شبكات المياه والكهرباء وغيرهما، وإساءة الاستخدام، والتخلف عن تسديد المبالغ المستحقة.

- ز. التوقف عن إدخال متفاعدين جدد لصندوق التقاعد المدني، وتحويل كافة التعيينات الجديدة والمستقبلية لكافة المستويات الوظيفية - دون استثناء- إلى مظلة الضمان الاجتماعي ضمن معادلة لا ترتب أعباء مالية إضافية على الضمان الاجتماعي، وأن يكون هناك مظلة واحدة للخدمة العامة أو الخاصة مع مرور الزمن، وتعديل التشريعات اللازمة لذلك.
- ح. إزالة الدعم عن الأغنياء، والأجانب للمواد التي ما زالت مدعومة، والتركيز على حماية الطبقات الفقيرة والمتوسطة الدخل .

٢. الدّين العام

- أ. قيام مجلس الوزراء بتحديد التاريخ المتوقع للوصول إلى نسبة الدين العام المحددة ضمن قانون الدين العام البالغة ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي، وإعداد خطة تنفيذية واضحة لتخفيض الدين؛ للوصول إلى النسبة المستهدفة بالتاريخ المحدد.
- ب. التركيز على أن تكون قيم الاقتراض -التي تتم من خلال سندات اليورو بوند- متوسطة وليست قيمًا كبيرة؛ نظرًا للآثار الجانبية التي قد تترتب عند تسديد هذه القروض دفعة واحدة، سواء على الاحتياطي من العملات الأجنبية، أو على السيولة المحلية .
- ج. السعي المبكر لدى الدول الصديقة، والشقيقة، والمؤسسات الدولية لتقديم شهادات لضمان القروض؛ التي يتم اقتراضها دوريًا لتخفيض الفائدة التي تترتب على هذه القروض، على غرار شهادة الضمان التي أصدرتها الولايات المتحدة الأمريكية العام ٢٠١٣ لضمان سندات اليورو بوند بقيمة ١.٢٥٠ مليار دولار، والشهادة التي ستقدمها الولايات المتحدة هذا العام نظرًا للآثار الإيجابية المتمثلة بتخفيض الفائدة المترتبة على الاقتراض بشكل كبير .
- د. التركيز على الاقتراض الخارجي بقروض ميسرة بشكل أكبر من الأعوام الماضية؛ للتخفيف قدر الإمكان من مزاحمة الحكومة للقطاع الخاص، وترك الحصّة الكبرى من السيولة المحلية للاستثمار المحلي، مع مراعاة الأخذ بعين الاعتبار أن يتم ترتيب تواريخ تسديد تلك القروض على فترات متباعدة؛ تجنبًا لاضطرار الخزينة - خلال الأعوام القادمة- لمواجهة التزامات كبيرة في وقت واحد لتسديد تلك القروض؛ ما يحد من قدرة الخزينة على التسديد، وينعكس ذلك سلبيًا على ميزان المدفوعات .
- هـ. البدء باتخاذ الإجراءات العملية اللازمة لتنويع أدوات ومصادر تمويل الخزينة، وتمويل المشاريع الرأسمالية، ومنها الصكوك الإسلامية، بعد أن صدر قانون التعامل بها، وتوقع قرب الانتهاء من إصدار كافة الأنظمة والتعليمات اللازمة لذلك.

٣. المنح والمساعدات:

بذل الجهود لدى الدول الصديقة والشقيقة للحصول على منح مالية إضافية خلال السنوات القادمة؛ لتمكين الاقتصاد الأردني من استيعاب أثر المستجدات الخارجية، والداخلية التي واجهتها المملكة خلال الفترة الماضية، والتي منها كلفة استقبال اللاجئين السوريين، وتوقف تدفق الغاز المصري؛ ما انعكس على زيادة كلفة من عجز الموازنة والمديونية.

٤. الوحدات المستقلة:

- أ. ضرورة الاعتماد على تخفيض كلفة إنتاج الكهرباء أكثر من الاعتماد على زيادة أسعار البيع في تخفيض خسارة شركة الكهرباء الوطنية؛ نظراً للأثار الجانبية على القطاعات الاقتصادية لزيادة أسعار الكهرباء، ومواصلة الجهود والتباحث مع الجانب المصري لإعادة ضخ الغاز لشركة الكهرباء، وتوفير مصادر أخرى للغاز، والتسريع في إقامة مشاريع الطاقة البديلة .
- ب. عدم اقتصر عمليات دمج بعض المؤسسات المتشابهة على المؤسسات التي أعلنت عنها الحكومة في العام ٢٠١٣، ومواصلة دراسة إلغاء بعض المؤسسات الأخرى؛ التي يمكن إناطة مهامها بمؤسسات شبيهة. البدء بإصدار حسابات ختامية للوحدات الحكومية المستقلة على غرار الحساب الختامي للدولة، وبما يمكن من معرفة الإيرادات المحصلة فعلاً، والإنفاق الفعلي ومقارنته بالموازنة المقدرة لهذه الوحدات .
- ج. مراجعة قانون الوحدات المستقلة، وإعادة النظر بالمؤسسات المدرجة ضمن القانون، وتحويل ما لا يستدعي بقاؤها مستقلة مالياً إلى قانون الموازنة العامة للدولة.

٥. الشفافية والرقابة:

- أ. إصدار البيانات المالية "المجمعة" للموازنة العامة للدولة، بأن تظهر العجز المالي الإجمالي للدولة المكون من عجز الموازنة العامة، وعجز الوحدات المستقلة في ضوء التعديلات الدستورية للعام ٢٠١١ التي أوجبت تقديم مشروع قانون الموازنة العامة، ومشروع قانون موازنة الوحدات المستقلة -معاً- إلى مجلس الأمة .
- ب. إصدار الحساب الختامي للدولة خلال الشهور الثلاثة الأخيرة للسنة المالية، وعدم الانتظار للمهلة التي حددها قانون ديوان المحاسبة البالغة ستة شهور من انتهاء السنة المالية في ضوء التطور التكنولوجي، وبما يمكن ديوان المحاسبة من تضمين هذا الحساب في تقريره السنوي؛ الذي يرفعه لمجلس النواب بدلاً من تأجيله للعام التالي.
- ج. الإفصاح الدوري عن البيانات المالية لكل من الجهات الآتية، بحيث تتضمن الإيرادات، والنفقات والعجز لكل منها؛ لإضفاء مزيد من الرقابة والشفافية عليها:
 - (١) أمانة عمان الكبرى والبلديات .
 - (٢) الجامعات الرسمية.
 - (٣) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

١. نشرة مالية حكومية صادرة عن وزارة المالية خلال الأعوام ٢٠١٣-٢٠٠٢ / موقع وزارة المالية الإلكتروني.
٢. النشرة الشهرية للبنك المركزي الأردني خلال الأعوام ٢٠١٣-٢٠٠٢ / موقع البنك المركزي الأردني الإلكتروني.
٣. قانون الموازنة العامة للوزارات والدوائر الحكومية للسنوات ٢٠١٣-٢٠٠٢ ومشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٤ / موقع وزارة المالية الإلكتروني.
٤. قانون الوحدات المستقلة للأعوام ٢٠١٣-٢٠٠٩ ومشروع قانون الوحدات المستقلة للعام ٢٠١٤ / موقع دائرة الموازنة العامة الإلكتروني.

الملحق رقم (١): نمو عجز الموازنة العامة

السنة	العجز بعد المنح نسبة الى الناتج المحلي	العجز قبل المنح نسبة الى الناتج المحلي
2002	3.2	10.5
2003	2.7	15.7
2004	2.7	12.8
2005	5.3	10.9
2006	4.2	٧.٠
2007	5.1	7.9
2008	2.2	6.8
2009	8.9	10.9
2010	5.6	7.7
2011	6.8	12.7
2012	8.3	9.8
*2013	٤.٠	٨.١
*2014	٤.٣	٨.٧
*2015	٣.٩	٨.٠
*2016	٣.٣	٧.٠

*مُقدَّر

الملحق رقم (٢): نمو عجز موازنات الوحدات المستقلة

السنة	القيمة (مليون دينار)
٢٠٠٩	٢٢٨.٧
٢٠١٠	٣٥٤.٩
٢٠١١	٤٠٧.٣
٢٠١٢	٩٣٧.٥
*٢٠١٣	١٢٥٧.٠
*٢٠١٤	١١١٩.٣
*٢٠١٥	٩٨٣.٠
*٢٠١٦	٧٧٦.٣

* مُقَدَّر

الملحق رقم (٣): نمو العجز المجمع للموازنة والوحدات المستقلة (بعد المنح)

السنة	عجز الموازنة	عجز موازنة الوحدات المستقلة	المجموع
2009	١٥٠.٩.٣	٢٢٨.٧	١٧٣٨.٠
2010	١٠٤٥.٢	٣٥٤.٩	١٤٠٠.٠
2011	١٣٨٢.٧	٤٠٧.٣	١٧٩٠.٠
٢٠١٢	١٨٢٤.٠	١.٦٩.٠	٢٨٩٣.٠
*٢٠١٣	٩٦٨.٣	١٢٥٧.٠	٢٢٢٥.٠
*٢٠١٤	١١١٤.٠	١١١٩.٠	٢٢٣٣.٠
*٢٠١٥	١٠٧٤.٦	٩٨٣.٠	٢٠٥٧.٦
*٢٠١٦	٩٦٤.٢	٧٧٦.٣	١٧٤٠.٥

* مُقَدَّر

الملحق رقم (٤): المنح المالية الواردة للموازنة خلال العشرة أعوام الماضية

السنة	القيمة (مليون دينار)
2002	491.9
2003	937.4
2004	811.3
2005	500.3
2006	304.6
2007	343.4
2008	718.3
2009	333.4
2010	401.7
2011	1215
2012	٣٢٧.٣
*٢٠١٣	٩٨١.٦
*٢٠١٤	١١٥١.٠
*٢٠١٥	١١١٤.٨
*٢٠١٦	١١٢١.٥

* مُقَدَّر

الملحق رقم (٥): تطور نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية

السنة	النسبة %
2002	68.5
2003	77.4
2004	90.3
2005	88.1
2006	101.5
2007	96.9
2008	97.8
2009	91.3
2010	89.8
2011	73.1
2012	٧٦.٢
*٢٠١٣	٨٤.٩
*٢٠١٤	٨٥.٤
*٢٠١٥	٨٧.٥
*٢٠١٦	٩٠.٨

* مُقَدَّر

الملحق رقم (٦): نمو النفقات الجارية والرأسمالية

السنة	% النمو	النفقات الرأسمالية	النمو %	النفقات الجارية
2002	—	496.3	—	1899.9
2003	30.0	646.1	13.8	2163.7
2004	24.2	802.7	9.8	2377.8
2005	7.8	٦٣٠.٩	22.2	2908
2006	25.8	794.1	7.2	3118.1
2007	6.1	٨٤٢.٦	20.٠	٣٧٤٣.٩
2008	13.7	958.5	19.4	4473.4
2009	50.7	1444.5	2.5	4586
2010	6.6	961.4	3.5	4746.6
2011	1.8	١٠٥٧.٠	20.9	٥٧٣٩.٥
٢٠١٢	6.3	٦٧٥.٤	8.0	٦٢٠.٢.٠
*٢٠١٣	5.1	١٠.٢١.٠	9.9	٦١٥٤.٠
*٢٠١٤	24.2	١٢٦٨.٦	10.9	٦٨٢٧.٠
*٢٠١٥	8.9	١٣٣٢.٧	4.9	٧١٦٢.٠
*٢٠١٦	5.0	١٤٠٠.٥	4.9	٧٥١٥.٠

* مُقَدَّر

الملحق رقم (٧): نمو المديونية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

السنة	الدين الخارجي	الدين الداخلي	المجموع
2007	٤٣.٣	٢٤.٣	٦٧.٦
2008	٢٣.٣	٣١.٥	٥٤.٨
2009	٢٢.٩	٣٤.٢	٥٧.١
2010	٢٤.٦	٣٦.٥	٦١.١
2011	٢١.٩	٤٣.٥	٦٥.٤
٢٠١٢	٢٢.٥	٥٣.٠	٧٥.٥

٢.٢ اقتصاد الأردن الخارجي

يعتمد الاقتصاد الأردني - نتيجة ما يعانيه الأردن من عجزٍ مزمنٍ في الميزان التجاري- بشكلٍ كبيرٍ على الحوالات الماليّة من العمالة الأردنية في الخليج، والمنح والمساعدات الماليّة، والقروض الخارجيّة؛ التي أصبحت تكوّن مجموعها جزءاً أساساً من الاقتصاد الكليّ وحسابات موازنة الدولة، لتغطية جزءٍ من عجز الميزان التجاري، الذي أصبحت صفة العجز فيه صفةً ملازمةً دون انقطاعٍ منذ سنة ١٩٦٨، حسب أرقام دائرة الإحصاءات العامّة^{٢٩}، بل ومنذ سنة ١٩٣٦، حسب بعض المصادر^{٣٠}.

وعادةً ما ينجم العجز التجاري عن ضعف القدرة التنافسيّة، وضيق القاعدة الإنتاجيّة للاقتصاد الأردني مع وجود طلبٍ مرتفعٍ على السلع المستوردة وبالأخص الكمياليّة منها، يعززه تدفق حوالات المغتربين على صعيد الأفراد، وزخم المعونات على شكل قروضٍ ومنحٍ بالنسبة للحكومة؛ ما يجعل كلا القطاعين معتمدين على نشاطٍ اقتصاديّ يحدث في الخارج، وريعٍ خارجيّ غير مستقرٍ، بينما يستمر الاقتصاد المحلي غير قادرٍ على تعظيم تنافسيّته.

كما تقتصر صادرات الأردن - في الغالب- على المواد الخام كالفسوفات والبوتاس، إذ تشكل صادرات الفوسفات وحدها ما نسبته ٨.٩٧% من مجموع الصادرات الوطنيّة سنة ٢٠١٢، أمّا البوتاس فيشكل ما نسبته ١٠.٠٨% من المجموع الكليّ للصادرات، وفيما يتعلّق بالسلع المصنّعة فغالبيتها من المنسوجات والملابس والأدوية، إذ شكلت الملابس ما نسبته ١٥.٥٤% من مجموع الصادرات الكليّ لسنة ٢٠١٢ يذهب الجزء الأكبر منها للولايات المتحدة نتيجة اتفاقيّات تجاريّة تفضيليّة، منها اتفاقيّة المناطق المؤهلة، واتفاقيّة التجارة الحرّة، أمّا المنتجات الدوائيّة والصيدليّة فقد شكلت ما نسبته ٨.٠٤%، أمّا الواردات فتتكوّن من سلعٍ استهلاكيّة وكماليّة، بالإضافة إلى الآلات ومعدات النقل والنفط الخام، إذ شكّل كلّ منهما ٢٣.٥٥% و ١٥.٤٠% على التوالي من المجموع الكليّ للسلع المستوردة؛ ما يبيّن تفوّق المحتوى المعرفي للواردات عليه في الصادرات^{٣١}.

يقدم البحث تحليلاً لأسباب تراجع تنافسيّة الاقتصاد الأردني والتي ترجمت إلى ضعف الصادرات وعجز الميزان التجاري؛ ما أدّى للاعتماد على مصادر أخرى لعلاج العجز الناجم في ميزان المدفوعات، وتقييم أهم الإجراءات والسياسات الحكوميّة التي تم اتّباعها في محاولة التصديّ للمشكلة، وسياسات سعر الصرف الدينار الأردني، بالإضافة إلى اتفاقيّات التجاريّة الدوليّة التي قام الأردن بالمصادقة عليها، ووضع التوصيات.

^{٢٩} التنبؤ بالآزمات الاقتصادية: حالة الأردن، تشرين الأول ٢٠٠٢.

^{٣٠} <http://www.alghad.com/index.php/article/342697.html>

^{٣١} www.cbj.gov.jo البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية، ٢٠١٢.

وصف المشكلة

يعاني اقتصاد الأردن الخارجي من ارتفاع حجم الواردات بالنسبة للصادرات؛ ما يؤدي إلى عجز في الميزان التجاري، إذ لم يمر عام واحد في السنوات الاثنتي عشرة الماضية لم يعان الأردن فيه من عجز في ميزانه التجاري؛ ما أدى إلى ضغوط مستمرة على ميزان المدفوعات، وبالتالي الحاجة الملحة إلى التركيز على جذب الاستثمارات والاعتماد على الدخل من السياحة، وحوالات المغتربين، والمعونات: القروض، والمنح كمصادر للدخل الخارجي يصار الاعتماد عليها من أجل تحقيق الاستقرار لسعر صرف العملة، والاقتصاد الكلي. ويتناول الجزء التالي تحليلاً لجميع أجزاء ميزان المدفوعات؛ للوقوف على حجم المشكلة وكيفية التعامل معها.

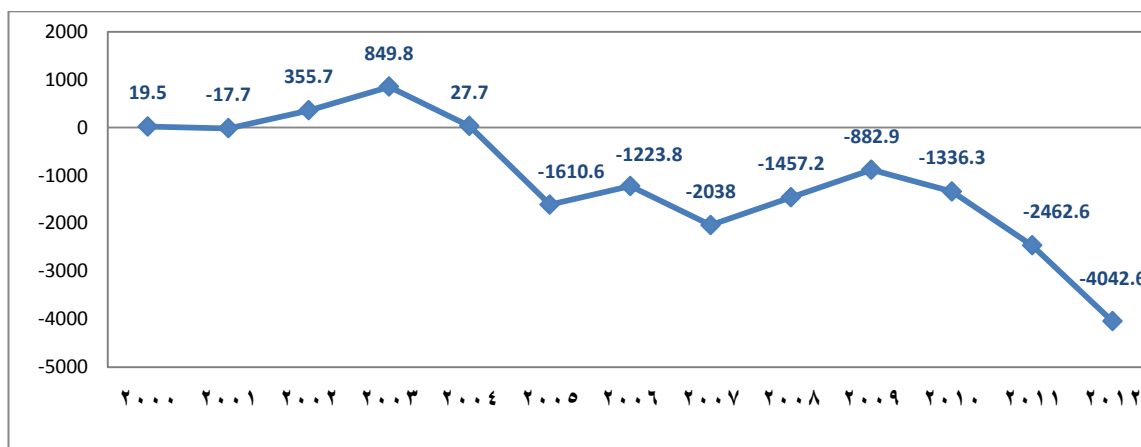
ميزان المدفوعات

يتم دراسة القطاع الخارجي من خلال ميزان المدفوعات بشقيه: الحساب الجاري، والحساب الرأسمالي والمالي؛ ويعرّف ميزان المدفوعات بأنه السجل الأساس المنظم والموجز الذي تدوّن فيه جميع المعاملات الاقتصادية التي تتم بين حكومات ومواطنين ومؤسسات محلية لبلد ما، مع مثيلاتها لبلد أجنبي خلال فترة معينة عادة ما تكون سنة واحدة³²، كما أن في الإمكان تعريفه بأنه سجل لحقوق البلد، وديونها خلال فترة زمنية معينة³³، ويتكوّن من عدة بنود، وهي: الميزان التجاري، وحساب الخدمات، وحسابات الدخل، والتحويلات الجارية. أمّا الحساب الرأسمالي والمالي فتدخل فيه جميع العمليات التي تمثل تغيراً في المراكز الدائنة والمديونية للدولة؛ لأنّ معاملات الدولة مع الخارج لا تقتصر على تجارة السلع والخدمات فقط، بل هناك حركات رؤوس الأموال التي تنتقل من بلد إلى آخر، وفي ما يأتي استعراض تفصيلي للحساب الجاري، والحساب الرأسمالي والمالي.

³² المصدر السابق نفسه.

³³ المصدر نفسه.

الشكل رقم (١): الحساب الجاري ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)

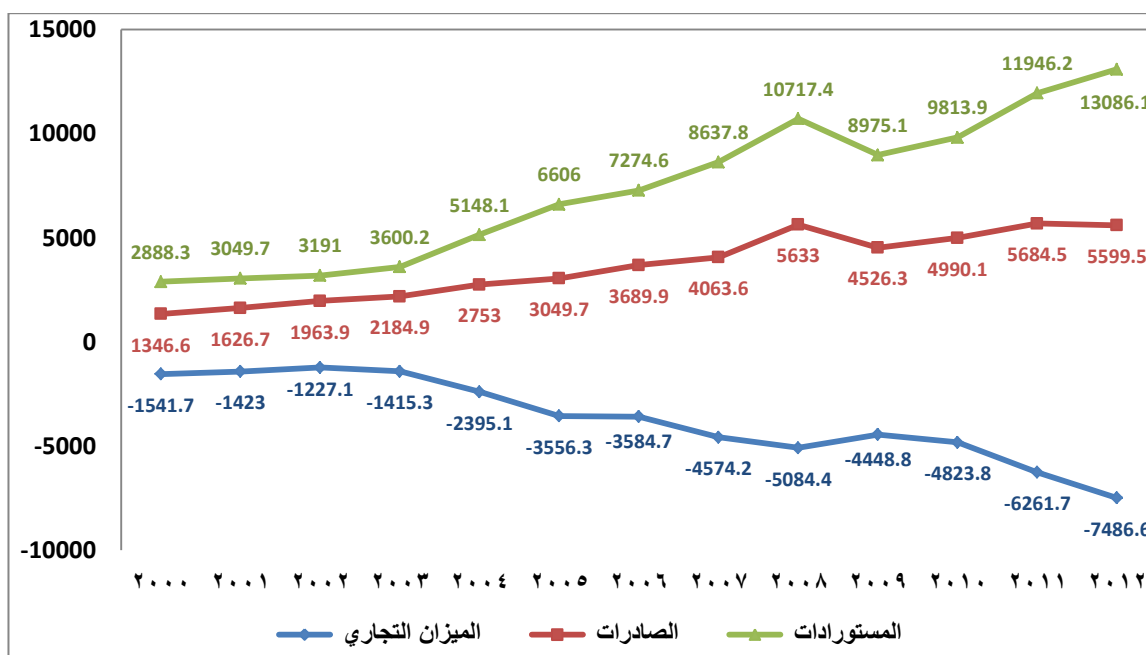


المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

يُبيّن الشكل (١) أنّ الحساب الجاري كان يتذبذب بين القيمة السالبة والموجبة خلال الفترة من ٢٠٠٠-٢٠٠٥، فعلى الرغم من الارتفاع في قيمة الحساب الجاري من ٣٥٥.٧ مليون دينار في سنة ٢٠٠٢ إلى ٨٤٩.٨ مليون دينار سنة ٢٠٠٣، إلا أنّه حدث تراجع في قيمة الفائض، ليصل إلى ٢٧.٧ مليون دينار في سنة ٢٠٠٤، تلا ذلك هبوطاً حاداً، ليصل إلى (١٦١٠.٦) مليون دينار في سنة ٢٠٠٥. وقد استمر هذا التراجع حتى سنة ٢٠١٢ ليصل إلى (٤٠٤٢.٦ -) مليون دينار، إذ كانت قيمة الحساب الجاري في ازدياد مطرد من الناحية السالبة منذ سنة ٢٠٠٩، إذ فاقت قيمة العجز كافة المستويات السابقة في سنة ٢٠١٢ والسبب في ذلك هو استيراد النفط ليستخدم كبديل للغاز المصري في إنتاج الكهرباء؛ ما أدّى إلى تضخم العجز في الميزان الجاري. غير أنّ هذا ليس هو السبب الوحيد كما سيتبيّن لاحقاً. وفيما يأتي بحث في أقسام الحساب الجاري الأربعة.

يعاني الميزان التجاري الأردني من استمرار العجز المزمن واعتماده للحفاظ على سعر صرف الدينار على المعونات التي يتلقاها، والتي يعدها البعض نوعاً من الريعية؛ ما يؤدي للتخوّف من حدوث ظاهرة "الداء الهولندي"، وهو توصيفٌ رصدته علماء الاقتصاد والسياسة لما حدث للهولندي كسلو من تراخٍ وظيفي بعد اكتشاف النفط والغاز الطبيعي في المناطق التابعة لهم في بحر الشمال في النصف الأول من القرن العشرين، إذ زاد من تفاقم هذه الظاهرة حدوث ارتفاع في أسعار صرف العملة الهولندية نتيجة لما تم اكتشافه، وأدى إلى ارتفاع أسعار السلع الهولندية المنتجة؛ ما تسبّب بحدوث عجز في منافسة هذه السلع في الأسواق المحلية والدولية، وبالتالي اضمحلال النشاط الإنتاجي وخاصة الصناعي؛ ما أدّى إلى ارتفاع نسبة البطالة³⁵.

الشكل رقم (٢): الميزان التجاري ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢. www.cbj.gov.jo

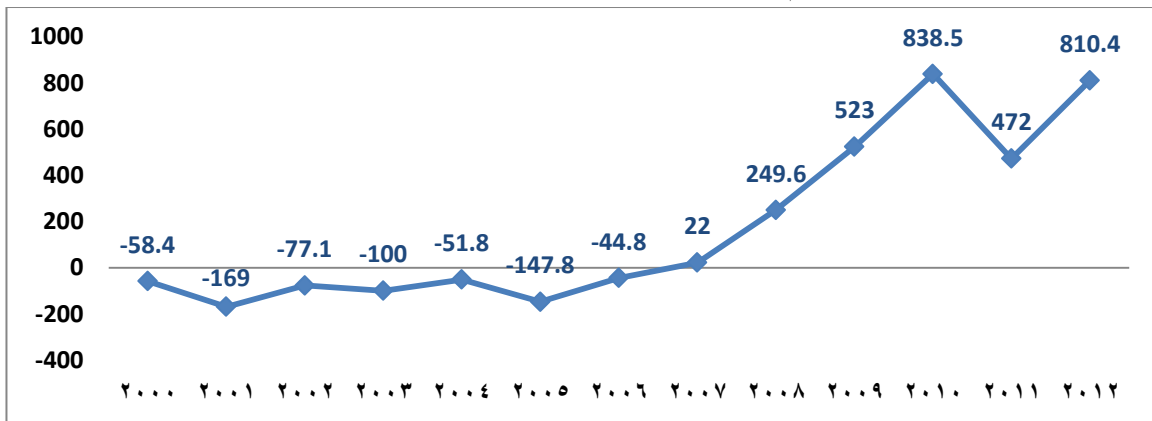
³⁴ عرفات تقى الحسني، التمويل الدولي، الطبعة ٢، دار مجلاوي للنشر، عمان، ٢٠٠٢.

³⁵ Van Wijnbergen, Sweder (1984). "The 'Dutch Disease': A Disease After All?", *The Economic Journal*, Vol 94., pp. 373:41.

تعرّض الميزان التجاري إلى عدّة تقلبات خلال الفترة من ٢٠٠٠-٢٠١٢، كما بيّن الشكل (٢)، إذ بلغت قيمة المستوردات ١٣٠٨٦ مليون دينار خلال العام ٢٠١٢ بارتفاع بلغ ٩.٥% مقارنةً مع ٢٠١١، وبمتوسط نمو ١٤.٣% خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠. ومن ناحية أخرى فقد أشارت الإحصاءات إلى انخفاض الصادرات الكلية بسبب ارتفاع كلفة الطاقة وتراجع الطلب على البوتاس والفوسفات خلال سنة ٢٠١٢ إذ بلغت ٥٥٩٩ مليون دينار، بنسبة انخفاض ١.٥% مقارنة مع سنة ٢٠١١، وبمتوسط نمو بلغ ١٣.٥٣% في الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠، كما يتبيّن أنّ هنالك تزايداً مطّرداً في عجز الميزان التجاري إذ إنّهُ ارتفع من (١٥٤١.٧-) في العام ٢٠٠٠ إلى (٧٤٨٦.٦-) في العام ٢٠١٢ أي بنسبة ٧٩%، وذلك بسبب النمو في الطلب على الواردات مع استقبال الأردنّ للاجئين من الدول الأخرى، وتدفّق المدّخرات من العمالة الأردنيّة في الخليج والاستثمارات الأجنبيّة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨، أي: مباشرة بعد حرب الخليج الثانية.

حساب الخدمات³⁶

الشكل رقم (٣): حساب الخدمات ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

يبين الشكل رقم (٣) أنّ هنالك تذبذباً في حساب الخدمات خلال الفترة ما بين ٢٠٠٠-٢٠١٢، إذ تراوحت القيم بين السالب والموجب في الفترة ما بين ٢٠٠٠-٢٠٠٦، إذ كانت قيمة حساب الخدمات (٥٨.٤-) مليون دينار في سنة ٢٠٠٠ و(٤٤.٨-) مليون دينار في ٢٠٠٦، إلا أنه وفي الفترة ما بين ٢٠٠٧-٢٠١٢ حدث ارتفاع كبير في حساب الخدمات خصوصاً في السنوات المتتالية ٢٠٠٨، ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، بمقدار ارتفاع ٩١%، ٥٢% و ٣٨% على التوالي. إذ سجلت أكبر نسبة زيادة في سنة ٢٠٠٨، وذلك بسبب توسّع الأردن في الشحن وزيادة بنود السفر والخدمات الحكوميّة. وعلى الرّغم

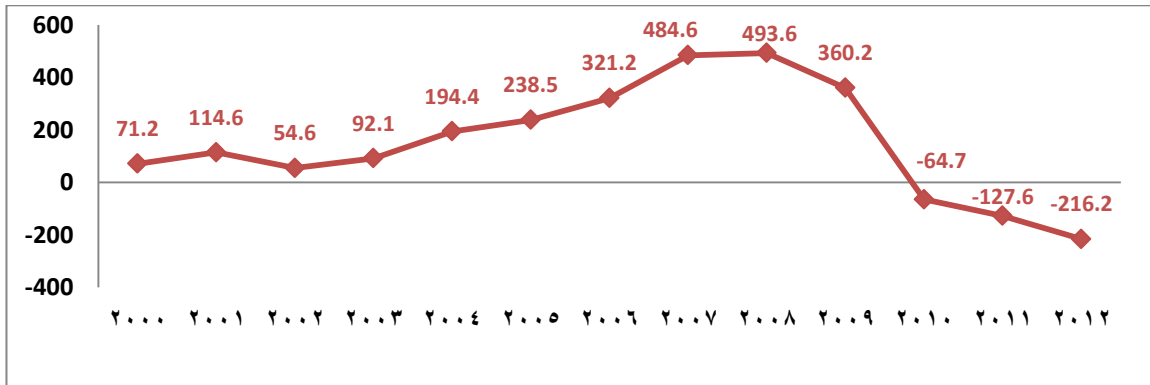
³⁶ زينب عوض، العلاقات الاقتصادية الدولية، دار الفدح للطبع والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

من هذه الزيادات المتتالية إلا أنّه حدث انخفاضٌ بمقدار ٣٦٦.٥ مليون دينارٍ في سنة ٢٠١١، أي: بتراجعٍ يعادل (٧٨%) مقارنةً بسنة ٢٠١٠؛ وذلك بسبب انخفاض كلّ من بنود الخدمات الحكوميّة والسفر، غير أنّه حدث تحسُّنٌ في حساب الخدمات في سنة ٢٠١٢ إذ سُجِّلَت زيادةٌ بمقدار ٣٣٨.٤ مليون دينارٍ أي: ما نسبته ٤٢% ليصل الفائض إلى ٨١٠.٤ مليون دينارٍ.

37 حسابات الدخل

ارتفع صافي حساب الدخل في الأردن بمقدار ٤٢٢.٤ مليون دينارٍ من سنة ٢٠٠٠ لغاية سنة ٢٠٠٨، وقد بدأ حساب الدخل في التناقص بعد ذلك إذ إنّ قلّ بنسبة ٢٧% في سنة ٢٠٠٩ مقارنةً بسنة ٢٠٠٨ ليصل إلى ٣٦٠.٢ مليون دينارٍ. وفي سنة ٢٠١٠ تعرّض حساب الدخل إلى تراجعٍ حادٍ في قيمته، إذ أصبح ذا قيمةٍ سالبةٍ، أي: ما يعادل (-٦٤.٧) مليون دينارٍ، إذ إنّ بند الدخل الاستثماري في الأردن انخفض بشكلٍ كبيرٍ (عوائد الأصول الخارجيّة للأردن قلّت بشكلٍ كبيرٍ في سنة ٢٠١٠). كما حافظ حساب الدخل على قيمته السالبة ليصل إلى (-٢١٦.٢) مليون دينارٍ في سنة ٢٠١٢.

الشكل رقم (٤) : حسابات الدخل ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



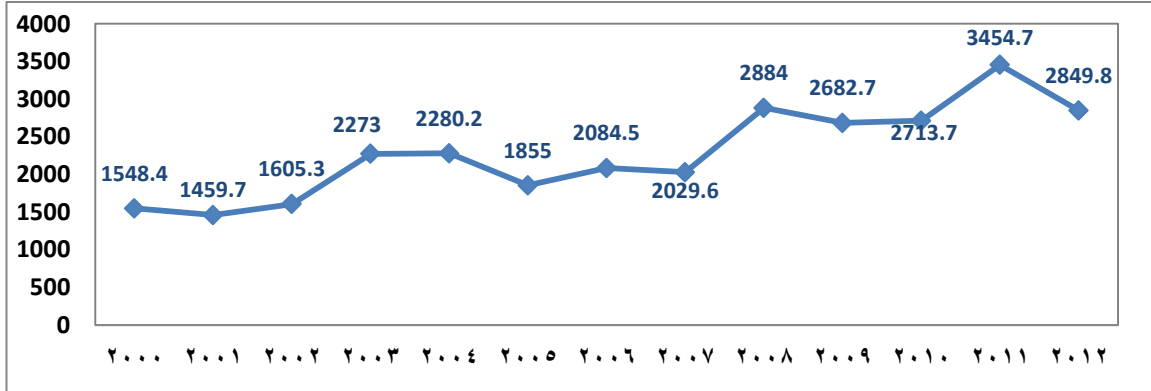
المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢. www.cbj.gov.jo

³⁷ الشافعي، محمد زكي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، ١٩٨٩.

التحويلات الجارية

وتظهر في هذا البند المدفوعات والمقبوضات من القطاع العام، كما يحتوي على تحويلات العاملين التي تعدّ من أهم بنود ميزان المدفوعات.

الشكل رقم (٥): التحويلات الجارية ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



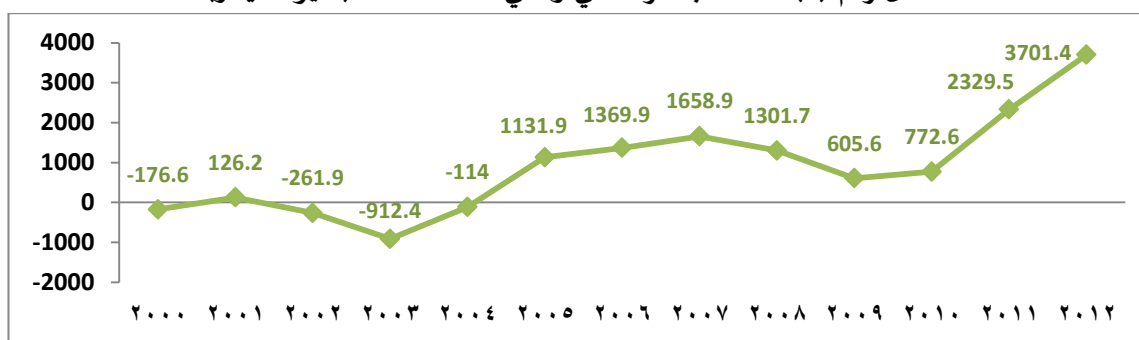
المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

بلغت قيمة التحويلات الجارية ٢٨٤٩.٨ مليون دينار في سنة ٢٠١٢، إذ انخفضت بمقدار ٦٠٤.٩ مليون دينار عن ٢٠١١، أي: ما يعادل (١٧.٥٪). ويعود ارتفاع قيمة التحويلات الجارية في سنة ٢٠١١ إلى ارتفاع قيمة المساعدات والمنح الكبيرة التي حصل عليها الأردن في ذلك العام لمساعدته في استيعاب ظاهرة اللجوء السوري والتعامل معها؛ ما أدى إلى زيادة الإعانات والمساعدات الخارجية في ٢٠١١. كما تراوحت قيم التحويلات الجارية بين ١٤٥٩.٧ مليون دينار و٢٢٨٠.٢ مليون دينار خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٠، إلا أنها ارتفعت بشكل كبير في سنة ٢٠٠٨ لتصل إلى ٢٨٨٤ مليون دينار مقارنة بـ ٢٠٢٩.٦ مليون دينار في ٢٠٠٧ أي: بنسبة زيادة مقدارها ٤٢.١٪^{٣٨}.

^{٣٨} تشكل تجارة الخدمات ٧٠٪ من اقتصادات الدول العربية، انظر جريدة الاتحاد، صندوق النقد العربي

ويتكون الحساب الرأسمالي والمالي من بندين، هما: الحساب الرأسمالي والحساب المالي ويتضمن: الأصول الاحتياطية، استثمار الحافطة، استثمارات أخرى، وصافي السهو والخطأ، ويبيّن الشكل رقم (٦) قيم الحساب المالي والرأسمالي خلال ٢٠١٢-٢٠٠٠.

الشكل رقم (٦): الحساب الرأسمالي والمالي ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

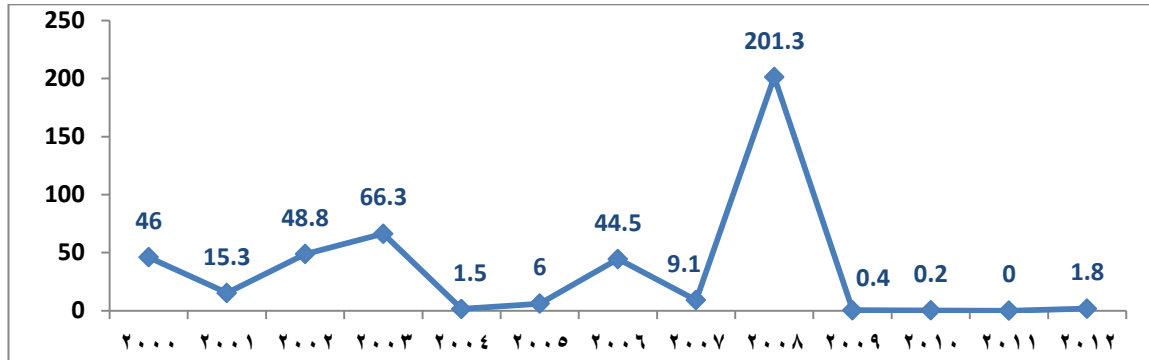
وقد سجّلت أكبر نسبة زيادة في الحساب الرأسمالي والمالي في سنة ٢٠١١ إذ ارتفعت قيمته بمقدار ١٥٥٦.٩ مليون دينار عن سنة ٢٠١٠، ويُعزى ذلك إلى زيادة المنح والمساعدات الخارجية لسنة ٢٠١١. بالإضافة إلى ذلك ارتفعت قيمة الحساب الرأسمالي والمالي في سنة ٢٠١٢ بمقدار ١٣٧١.٩ مليون دينار عن سنة ٢٠١١ مسجلة ما قيمته ٣٠٧١.٤ مليون دينار. ومن الجدير بالذكر أنّ الحساب تراجع في سنة ٢٠٠٩ بمقدار ٦٩٦.١ مليون دينار عما كان عليه في ٢٠٠٨، وذلك بسبب انخفاض المساعدات الخارجية المقدمة في سنة ٢٠٠٩، بالإضافة إلى النقص في بنود الحساب المالي.

الحساب الرأسمالي، ويتضمّن هذا الحساب "الاستثمار الأجنبي المباشر (FDI)، واستثمارات أخرى" والتي تتضمّن بند التحويلات الرأسمالية، وبند حيازة الأصول غير المالية وغير المنتجة والتصرف بها. إذ تمثّل التحويلات الرأسمالية القيود المقابلة لعمليات الإعفاء من الديون وحيازة الأصول الثابتة والتخلّي عنه، وتتضمّن أيضاً- المساعدات والمنح ذات الطبيعة الرأسمالية.⁴⁰

³⁹ www.cbj.gov.jo، البنك المركزي الأردني، دليل المنهجية والمفاهيم الإحصائية، ٢٠١٣.

⁴⁰ World Bank, Data, www.worldbank.org.

الشكل رقم (٧) : الحساب الرأسمالي ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)

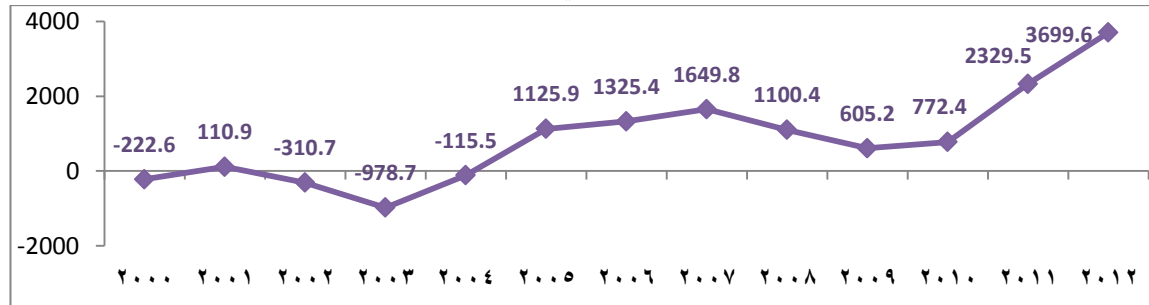


المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

وقد شهدت سنة ٢٠٠٨ أكبر نسبة نمو في الحساب الرأسمالي خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠، كما هو مبين في الشكل رقم (٧) فقد ارتفع من ٩.١ مليون دينار سنة ٢٠٠٧ ليصل إلى ٢٠١.٣ مليون دينار سنة ٢٠٠٨. وعلى الرغم من ذلك، فقد تراجعت القيمة بشكل ملحوظ في سنة ٢٠٠٩ مسجلة ما قيمته ٤٠٠ ألف دينار فقط، واستمرت في التناقص لسنتي ٢٠١٠ و ٢٠١١، أما في سنة ٢٠١٢ فقد ارتفعت قيمة الحساب الرأسمالي لتصل إلى ١.٨ مليون دينار.

٤١ الحساب المالي

الشكل رقم (٨) : الحساب المالي ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

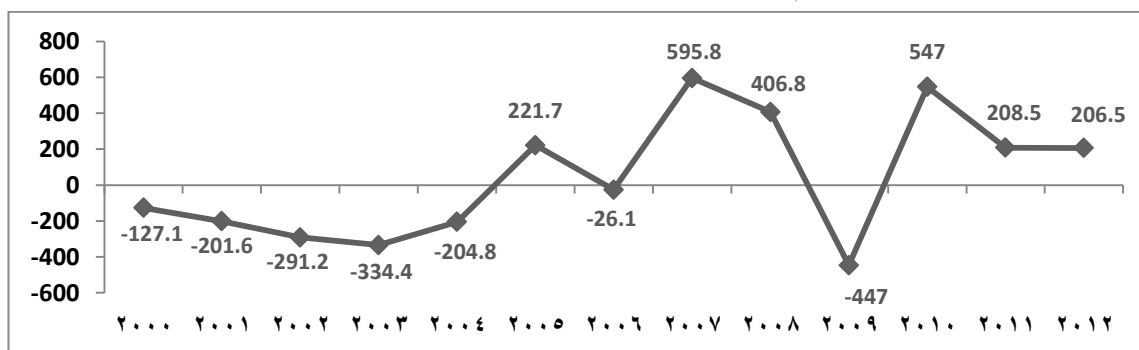
⁴¹Orlin, Crabbe (1996), International Financial Markets, 3rd edition, Prentice_Hall, pp 430-442.

كما يتبيّن من الشكل رقم (٨)، فإنّ الحساب المالي عانى من نقصٍ كبيرٍ في سنة ٢٠٠٣ وذلك يعود إلى بندي الاستثمارات الأخرى والأصول الاحتياطية؛ إذ تناقص الحساب من (٣١٠.٧-) مليون دينارٍ إلى (٩٧٨.٧-) مليون دينارٍ، ولكنّه سرعان ما عاد للارتفاع ليصل في ٢٠٠٤ إلى (١١٥.٥-) مليون دينارٍ، ثم ارتفع بشكلٍ كبيرٍ في ٢٠٠٥ ليصل إلى ١١٢٥.٩ مليون دينارٍ، والسبب في ذلك هو الارتفاع الكبير في بند الاستثمارات الخارجية والاستثمارات الأخرى. وانخفض الحساب المالي في سنة ٢٠٠٩ بنسبة ٤٥% مسجلاً ما قيمته ٦٠٥.٢ مليون دينارٍ مقارنةً مع ١١٠٠.٤ مليون دينارٍ سنة ٢٠٠٨، وذلك بسبب التناقص في بندي الأصول الاحتياطية والاستثمارات الأخرى، إلا أنّ الحساب عاد ليرتفع بنسبة ٥٩% خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢ ليصل إلى ٣٦٩٩.٦ مليون دينارٍ سنة ٢٠١٢، ويُعزى ذلك للارتفاع الكبير في بند الأصول الاحتياطية. وينقسم الحساب المالي إلى البنود الآتية:

استثمار الحافطة

عادةً ما يكون هذا الاستثمار قصير الأجل، ويأخذ شكل تملكٍ للأسهم والسندات، ويمكن أن يقسم الاستثمار من ناحية المكان إلى استثمارٍ داخليٍّ وهو الذي يتم في بلد المستثمر (صاحب رأس المال)، وإلى استثمارٍ أجنبيٍّ خارج بلد المستثمر، ويُسمّى هذا بالاستثمار الأجنبي المباشر ويرمز له بـ (FDI).^{٤٢}

الشكل رقم (٩): استثمار الحافطة ٢٠٠٠-٢٠١٢ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

ارتفع بند استثمار الحافطة في سنة ٢٠٠٥ ليصل إلى ٢٢١.٧ مليون دينارٍ مقارنةً بما قيمته ٢٠٤.٨- مليون دينارٍ سنة ٢٠٠٤ كما هو مبينٌ في الشكل (٩) أعلاه، وذلك يُعزى إلى الزيادة في أصول الحافطة من قبل الحكومة بشكلٍ كبيرٍ في تلك السنة، إلا أنّه في سنة ٢٠٠٦ عاود الانخفاض بسبب تناقص تلك الأصول ليصل إلى (٢٦.١-) مليون دينارٍ. أمّا في سنة ٢٠٠٧ فقد سجّل هذا البند أعلى قيمةً له في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٢ إذ وصلت قيمته إلى ٥٩٥.٨ مليون دينارٍ وذلك

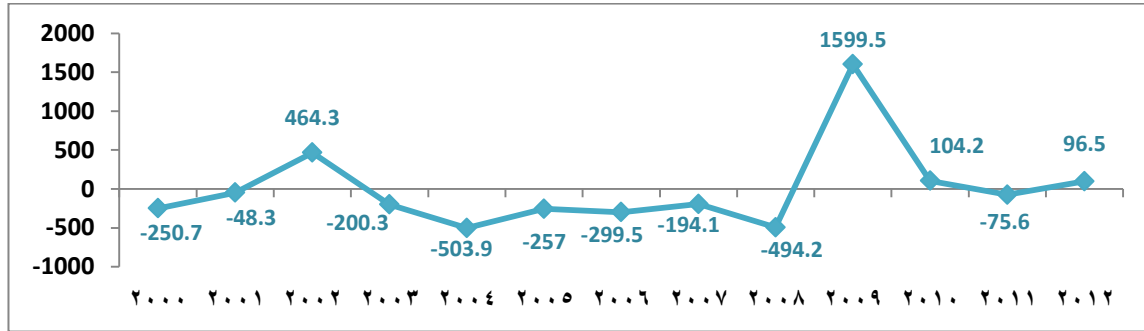
⁴²Sloman, John (2004), Economics, Penguin, pp. 556-558.

لزيادة قيمة أصول الحافظة بنسبةٍ عاليةٍ جدًا. ولكن في سنة ٢٠٠٩ حدث أكبر تراجعٍ في قيمة استثمار الحافظة، إذُ تراجعت بقيمة ٨٥٣.٨ مليون دينارٍ مقارنةً بسنة ٢٠٠٨، وذلك لتقليل نسبة الأصول. إلا أنه عاود الارتفاع في سنة ٢٠١٠ ليصل إلى ٥٤٧ مليون دينارٍ، أي: بزيادة ٩٩٤ مليون دينارٍ عن السنة السابقة، أمّا في سنة ٢٠١٢ فقد وصل بند استثمار الحافظة إلى ٢٠٦.٥ مليون دينارٍ، إذُ تراجع بقيمة ٣٤٠.٥ مليون دينارٍ مقارنةً بسنة ٢٠١٠.

استثمارات أخرى

تشتمل هذه الاستثمارات على كافة المعاملات الماليّة العائدة للمقيمين؛ والتي تتضمنها فئات الاستثمار الأجنبي المباشر، أو استثمارات الحافظة أو الأصول الاستثماريّة. وتبوّب هذه الاستثمارات حسب الأداة إلى ائتمانٍ تجاريّ، ونقودٍ وودائع^{٤٣}

الشكل رقم (١٠): استثمارات أخرى ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

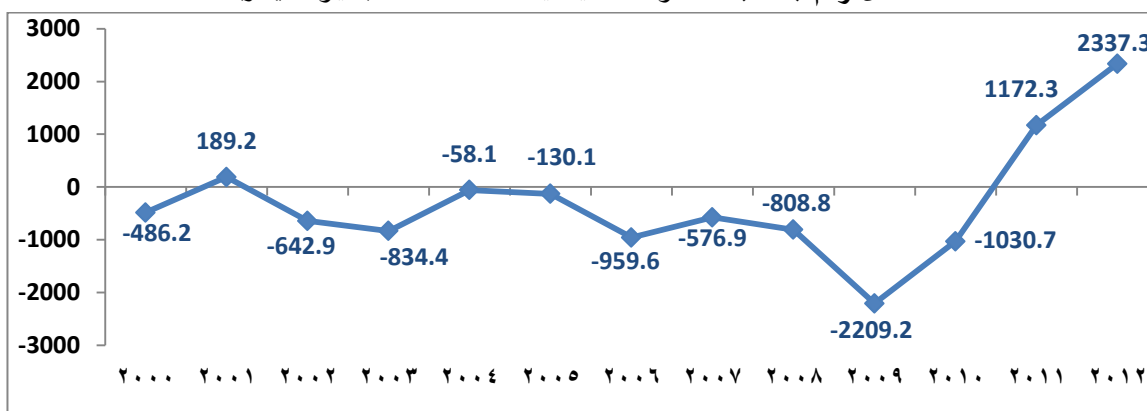
تعرّض بند الاستثمارات الأخرى، كما يبيّن الشكل رقم (١٠)، إلى العديد من التقلّبات خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠، إذُ كانت هذه الاستثمارات ذات قيمةٍ موجبةٍ في سنة ٢٠٠٢ مسجلةً ما قيمته ٤٦٤.٣ مليون دينارٍ، أي: بزيادة ٥١٢.٦ مليون دينارٍ عن السنة السابقة؛ وذلك بسبب الزيادة في الأصول المستثمرة وفي الودائع لدى البنوك. ولكن بقيت القيمة سالبةً خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨ إلا أنه في سنة ٢٠٠٩ ازدادت قيمة الاستثمارات بشكلٍ كبيرٍ جداً إذُ بلغت ٢٠٩٣.٧ مليون دينارٍ مقارنةً بسنة ٢٠٠٨، ويعزى ذلك إلى زيادة الاستثمار بالأصول والودائع، والتوسع في القروض سنة ٢٠٠٩، وانخفضت قيمة الاستثمارات بسبب الانخفاض في كلّ من القروض، والودائع، وودائع البنك المركزي، لتصل إلى (٧٥.٦-) مليون دينارٍ في سنة ٢٠١١، ووصلت الاستثمارات إلى ٩٦.٥ مليون دينارٍ في سنة ٢٠١٢.

⁴³ زينب عوض، مرجع سابق.

الأصول الاحتياطية

وهي الأصول الخارجية، والتي تقع ضمن سيطرة البنك المركزي، وتعدّ متاحة للاستخدام في مجال التمويل أو في معالجة أية اختلالات في ميزان المدفوعات، وتشمل هذه الأصول الذهب النقدي، وحقوق السحب الخاصة، ووضع الاحتياطي لدى صندوق النقد الدولي، وأصول النقد الأجنبي^{٤٤}، ويبين الشكل رقم (١١) الأصول الاحتياطية في الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠.

الشكل رقم (١١): الأصول الاحتياطية ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



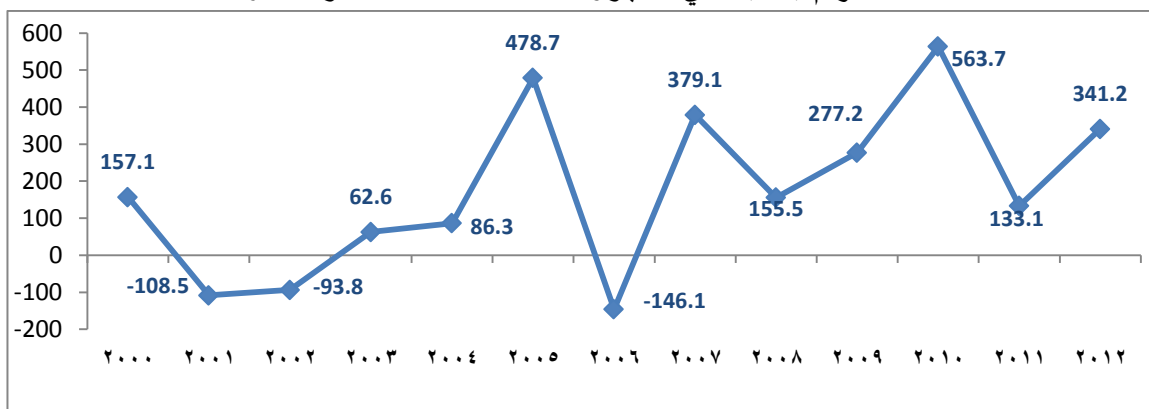
المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

ارتفع احتياطي الأردن من الأصول الاحتياطية في السنوات الأخيرة، إذ ارتفعت قيمة الأصول في سنة ٢٠١١ إلى ما يعادل ٢٢٠٣ مليون دينار مقارنة بسنة ٢٠١٠، إذ ارتفع بند النقد الأجنبي، وبند النقد والودائع، وبند الأوراق المالية بشكل كبير في سنة ٢٠١١ لارتفاع الدعم والمساعدات الأجنبية بشكل كبير في تلك السنة. أمّا في سنة ٢٠١٢ فقد ارتفعت الأصول بمقدار ١١٦٥ مليون دينار مقارنة بسنة ٢٠١١. ومن الملاحظ أنّه في سنة ٢٠٠٩ وصل الاحتياطي من الأصول إلى أقل قيمة له خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠٠٠ (٢٢٠٩.٢- مليون دينار) والسبب الرئيس في ذلك يعود إلى الانخفاض الكبير في بنود النقد الأجنبي وحقوق السحب الخاصة.

⁴⁴ www.cbj.gov.jo، البنك المركزي، دليل المنهجية والمفاهيم الإحصائية، ٢٠١٣.

صافي السهو والخطأ⁴³

الشكل رقم (١٢): صافي السهو والخطأ ٢٠١٢-٢٠٠٠ (مليون دينار)



المصدر: البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo

كانت أقل قيمة للحساب في سنة ٢٠٠٦ إذ وصل إلى -١٤٦.١ مليون دينار أي: بانخفاض مقدار ٦٢٥.٨ مليون دينار مقارنةً بسنة ٢٠٠٥، وذلك ما يدل على العجز في الميزان الكلي في سنة ٢٠٠٦. بينما سجلت أعلى قيمةً لصافي السهو والخطأ في سنة ٢٠١٠ والتي بلغت ٥٦٣.٧ مليون دينار أي: بزيادة بلغت ٢٨٦.٥ مليون دينار مقارنةً بسنة ٢٠٠٩.

سياسات سعر الصرف

بدأت تجربة البنك المركزي الأردني في التعامل مع سياسة صرف الدينار الأردني منذ تأسيس مجلس النقد الأردني في سنة ١٩٥٠^{٤٦} وذلك بربط سعر صرف الدينار بالجنيه الإسترليني لغاية سنة ١٩٦٧، وذلك على أساس سعر التعادل دينار لكل جنيه إسترليني، وعند انخفاض الجنيه الإسترليني سنة ١٩٦٧ قام البنك المركزي بالارتباط مع الدولار الأمريكي البالغ ٢.٨ دولار لكل دينار^{٤٧}. وفي سنة ١٩٧٥ ربط الدينار بسلة وحدة حقوق السحب الخاصة التي تعادل

⁴⁵ المصدر نفسه.

⁴⁶ المصدر نفسه.

⁴⁷ المصدر نفسه.

٢.٥٧٨ وحدة لكل دينار، وبعد ذلك تم ربط الدينار في سنة ١٩٨٦ بسلة عملاتٍ خاصّة، نتيجة علاقات التجارة الأردنية مع دول العالم الخارجي؛ الذي انعكس بدوره على تحديد سعر صرف الدينار وجعله أكثر مرونة.^{٤٨}

وصلت الاحتياطات الأجنبية، في النصف الثاني من الثمانينيات، للبنك المركزي إلى أدنى مستوياتها؛ وذلك نتيجة لارتفاع عجز ميزان المدفوعات، إذ قام البنك المركزي في أواخر سنة ١٩٨٨ بتحقيق التوازن الأمثل بين قوة الطلب والعرض، عن طريق تعويم سعر صرف الدينار؛ للعمل على تضيق الفجوة الحادثة بين سعر الصرف الرسمي، والسعر في السوق الموازي، ونتيجة تطبيق هذه السياسة في ذلك الوقت تمّ خفض سعر الصرف بشكل ملحوظ؛ ليصل إلى ما يقارب ٥٠% مقابل الدولار الأمريكي خلال الفترة المتبقية من سنة ١٩٨٨ وبداية سنة ١٩٨٩.^{٤٩}

قام البنك المركزي في الشهر الثاني من سنة ١٩٨٩ بتثبيت سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي بسعر متوسط للدينار بلغ ٥٤٠ فلساً للدولار الأمريكي، وذلك نتيجة ارتفاع أسعار السلع والخدمات ارتفاعاً ملحوظاً خلال الفترة السابقة. بالإضافة إلى ذلك، بقيت الموارد من العملات الأجنبية في تراجع مستمر، إذ إنّ سياسة التثبيت بالدولار الأمريكي التي تمّ اتباعها لم تجد نفعاً، فقرر البنك المركزي إتباع سياسةٍ لسعر الصرف مختلفة عن السياسات التي سبقتها وذلك في منتصف العام ١٩٨٩، والتي تتمثل بربط الدينار الأردني بمجموعة من العملات الرئيسة التي تمثّل وحدة حقوق السحب الخاصة، بالإضافة إلى جعل قيمة لكلٍ من هذه العملات؛ لإعطاء أهمية لكل عملة؛ ما ينعكس في نهاية المطاف- في العلاقات التجارية للمملكة مع غيرها من الدول المختلفة.

وفي بداية الشهر السابع من سنة ١٩٨٩، قام البنك المركزي بدوره كمساهم في سوق الصرف بصفته بائعاً ومشترياً للعملات المختلفة، وذلك للعمل على تضيق الفجوة الناجمة عن الاختلاف بين السعر الرسمي والسعر في السوق، واستطاع البنك المركزي في ١٧ شباط ١٩٩٠ القيام بإعادة استقرار سعر الصرف وتوحيده بما يعادل ٦٧٢ فلساً للدولار الأمريكي. ومنذ أواخر سنة ١٩٩٥ تمّ إتباع نظام سعر الصرف الثابت مع الدولار الأمريكي بسعر ٧٠٩ فلساتٍ للدولار محققاً مستوى أعلى من الاستقرار، ومستنداً في ذلك إلى منظومة من المحددات الاقتصادية وغير الاقتصادية، التي تؤثر في اختيار النظام الأمثل لسعر الصرف.^{٥٠}

⁴⁸ المصدر نفسه.

⁴⁹ المصدر نفسه.

⁵⁰ المصدر نفسه.

الاتفاقيات التجارية الدولية

قام الأردن بالتوقيع على العديد من الاتفاقيات التجارية القائمة على تحرير التجارة، كما قام الأردن بتوقيع اتفاقيات استثمار ثنائية مع ٣٨ دولة، وبذلك يعدّ الأردن من أكثر دول العالم والمنطقة انفتاحاً. غير أنّ هذا الانفتاح لم يؤدّ إلى تقليل العجز التجاري، بل أدّى إلى ارتفاع هذا العجز مع الكثير من الدول، كما حصل مع الاتحاد الأوروبي. فلقد كانت قيمة الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي ٣١٠ ملايين يورو بينما كانت الواردات ٢٠٤٧ مليون يورو ليبلغ العجز ١٧٣٧ مليون يورو في سنة ٢٠٠٢، وهي سنة دخول اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي حيّز التنفيذ بعد أن وقعها الطرفان في سنة ١٩٩٧، وبعد مرور عشر سنوات، أي: في سنة ٢٠١٢، بلغت قيمة الصادرات الأردنية إلى الاتحاد الأوروبي ٣٣٤ مليون يورو، أي: بزيادة ٢٤ مليون يورو، وهي زيادة لا تذكر. أمّا الواردات الأردنية من الاتحاد الأوروبي فلقد بلغت ضعف ما كانت عليه، أي: ٣٤٤٤ مليون يورو، ليصبح عجز الميزان التجاري مع الاتحاد الأوروبي ٣١١٠ ملايين يورو^{٥١}. لا بدّ من التنويه إلى أنّ أحد أهم أسباب عدم نجاح تحرير التجارة في تعزيز تنافسية الأردن هو عدم مرافقة سياسة صناعية لهذا التحرير، وضعف ومحدودية الجهود المحلية في تمكين وتحديث الصناعة للولوج للأسواق العالمية^{٥٢}

⁵¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113404.pdf

أيضاً: http://www.freetheworld.com/arab/Overcoming-Barriers_Foreign-Direct-Investment.pdf

وكذلك: Mansur, Yusuf (2006a). A Cost Benefit Analysis of QIZs, Industrial Estates, and Free Zones in Jordan. Background paper prepared for the World Bank, Job Growth without Unemployment Reduction: The Experience of Jordan Susan Razzaz and Farrukh Iqbal, The World Bank, April 10, 2008; و انظر أيضاً: Mansur, Yusuf (2006b). Efforts in Improving the Business Environment in Jordan. Presentation to the Young Entrepreneurs Association to the MDF5 Meeting. Beirut, Lebanon, 2006.

⁵² Mansur, Y. and Husami, N. "The Impact of Energy Prices and Pricing Policy on the Jordanian Industry" 'Part I'. *Geopolitics of Energy*, Canadian Energy Research Institute, 2009, 31,(6,7), 12-24; Mansur, Y. and Husami, N. "The Impact of Energy Prices and Pricing Policy on the Jordanian Industry" 'Part II'. *Geopolitics of Energy*, Canadian Energy Research Institute, 2009 31, (8), 6-20.

النتائج والتوصيات

نشأ العجز التجاري وما نجم عنه من اختلال في ميزان المدفوعات عن ضعف تنافسيّة الاقتصاد الأردني، لذا، ولأنّ التنافسيّة بالنسبة للدول تقاس من خلال نسبة صادراتها إلى الناتج المحليّ الإجمالي، فإنّ من أهمّ الحلول لتخفيض العجز التجاري هو رفع تنافسيّة الاقتصاد الأردني، والارتقاء بالصناعات الأردنيّة إلى المستويات المطلوبة لتنافس في الأسواق العالمية، وبناءً على ذلك يوصي البحث بما يأتي:

١. كلفة الطاقة:

السماح باستيراد مشتقّات الطاقة من قبل مورّعين في الأردن، والسماح -أيضاً- بإنشاء مصفاةٍ جديدةٍ أو أكثر لإنهاء احتكار شركة المصفاة الأردنيّة، واستخدام التمويل الخارجي والمساعدات الخارجيّة لإنشاء مصادر إنتاج طاقة متجددةٍ كالطاقة الشمسيّة لتزويد المصانع بها؛ ما يؤديّ إلى تخفيض تكاليف الطاقة، وتقليل أعبائها، ما يخفض من تكاليف الإنتاج وبالتالي استخدام الفروقات السعريّة في تحسين المنتج.

٢. هجرة العقول:

يجب وضع خططٍ إستراتيجيّةٍ لتحفيز توظيف إعادة العقول الأردنيّة المغتربة، والاستفادة -وبسرعةٍ- من توظيف الكفاءات المهاجرة، وانخراطها في سوق العمل، وتمكين عودتهم من خلال خلق بيئة أعمالٍ متقدّمةٍ ومستقرّةٍ، والعمل على ربط المغتربين مع المستثمرين المحليين للتعريف -وبالتفصيل- إلى ما يتوافر خارج الأردن من مهاراتٍ وقدراتٍ فنيّةٍ وعلميّةٍ وماليّةٍ، والعمل على استثمارها؛ لرفع مستوى الصناعة الأردنيّة إلى المستويات المطلوبة للمنافسة في الأسواق الخارجيّة.

٣. الابتكار:

أ. وضع سياساتٍ مختصّةٍ بتحفيز الابتكار ودعمه، إذ لا يوجد في الأردن سياساتٌ تختصّ بالابتكار في المشاريع بشكلٍ عام. وبالتالي فإنّ المشاريع في الأردن لا تقوم على الابتكار، وإنّما تقوم على التقليد بهدف تغطية تكاليف المعيشة.

ب. ربط مخرجات نظام التعليم العالي في المملكة والقطاع الإنتاجي وجعل التدريب جزءاً من العمليّة التعليميّة في الأردن، فارتباط نظام التعليم العالي بإمكانية تسويق بحوثه لمصلحة القطاع الخاص، أو في تنفيذ المشاريع بالاشتراك مع القطاع الخاص؛ ما سيسهم في تمكين أو تعزيز القطاع الخاص والصناعة بشكلٍ عام في المملكة.

ج. من الضروري أن يكون للقطاع العام دورٌ أكبر في تعزيز عمليّات البحث والتطوير، والممارسات الابتكاريّة، وتحسين المنافسة، وإنشاء الحاضنات المشجّعة لعمليّات الابتكار، وتقديم جميع أنواع الحوافز للمبتكرين والمبدعين في ابتكاراتهم.

٤. الضرائب:

- أ. تقديم الإعفاءات الضريبية للشركات؛ لتعزيز قدراتها على إعادة الاستثمار في تحسين نوعية المنتج، وهو أسلوب غير مفعّل في الأردن، وسوف يشكّل مثل هذا البرنامج -إن أُستحدث في الأردن- منفعةً كبيرةً بالنسبة للشركات خصوصاً الصغيرة والمتوسطة، إذ سيمكّنها من تحسين كفاءتها الإنتاجية.
- ب. العمل على تبسيط إجراءات الامتثال الضريبي أو القيام بإرسال مندوب عن الضريبة للمؤسسة لعمل الإجراءات الضريبية؛ لتوفير الوقت والجهد على الشركات.
- ج. إدخال مبدأً الاقتطاعات الضريبية، أو قيام الحكومة بمنح اقتطاعات ضريبية للاستثمار في الشركات الصغيرة والمتوسطة.

٥. التركيز على الصناعات ذات الميزات النسبية في الأردن

العمل على الاهتمام بالصناعات التي يتمتع الأردن فيها بميزة نسبية، وتسويقها في الدول الخارجية والعمل على بيعها في الأسواق العالمية والمحلية على حدٍ سواء.

٦. دعم الإنتاج

القيام بدعم الإنتاج في الأردن، إذ إنّ العجز بالميزان التجاري لن يعالج بالديون، ولكن بحركة التجارة والتصدير التي يقوم بها القطاع الخاص. ولدعم القطاع الخاص وتشجيعه وتقويته يجب خفض ضريبة الإنتاج وإعادة قيمة ضريبة المبيعات للمصدرين والمنتجين، وتحرير القطاع الخاص من القيود؛ حتى تتمكن الحكومة من الصعود إلى مستوياتٍ عاليةٍ في الصادرات (كما فعلت تركيا)

٧. قطاع الصناعة

العمل على رعاية قطاع الصناعة ومنحه أهميةً كبيرةً من خلال التركيز على الاستثمار في هذا القطاع، ومن خلال إعادة النظر في السياسة الضريبية الخاصة بالقطاع الصناعي، إذ إن قطاع الصناعة من أهم القطاعات (يشكل قطاع الصناعة ما نسبته ٢٥% - تقريباً- من الناتج المحلي الإجمالي) التي يجب دعمها من أجل التخلص من العجز التجاري المزمن، وقطاع الصناعة في الأردن يعاني العديد من الصعوبات، إذ إن الضريبة عالية جداً على هذا القطاع واستمرارية تغير السياسات الضريبية أدّى للتأثير بشكلٍ سلبيٍّ على الاستثمارات في القطاع الصناعي وعلى نموه وازدهار الصناعة في الأردن.

المراجع العربية:

١. البنك المركزي، قاعدة البيانات الإحصائية ٢٠١٢، www.cbj.gov.jo.
٢. وزارة الصناعة والتجارة والتموين-مديرية السياسات والعلاقات التجارية الخارجية، التقرير الدوري للتجارة الخارجية للأردن، الثلث الأول من العام ٢٠١٣.
٣. البنك المركزي الأردني، سياسة سعر الصرف ٢٠١٣، www.cbj.gov.jo.
٤. التنبؤ بالأزمات الاقتصادية: حالة الأردن، تشرين الأول ٢٠٠٢.
- <http://www.alghad.com/index.php/article/342697.html>
٥. عرفات تقي الحسني، التمويل الدولي، الطبعة ٢، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 2002.
٦. زينب عوض، العلاقات الاقتصادية الدولية، دار القدح للطبع والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٧. الشافعي، محمد، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية للنشر ١٩٨٩.
٨. جريدة الاتحاد، "صندوق النقد العربي ينظم دورة حول القطاع مفره في أبوظبي- تجارة الخدمات تشكل ٧٠% من اقتصاد الدول العربية"، ١٣ نوفمبر ٢٠١٢.
٩. البنك المركزي، دليل المنهجية والمفاهيم الإحصائية، ٢٠١٣ www.cbj.gov.jo.

المراجع الأجنبية:

1. World Bank, Data, www.worldbank.org
2. Orlin, Crabbe (1996), *International Financial Markets* (3rd ed.), Prentice Hall, pp: 430–442
3. Sloman, John (2004), *Economics*, Penguin, pp: 556–558.
4. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113404.pdf
5. http://www.freetheworld.com/arab/Overcoming-Barriers_Foreign-Direct-Investment.pdf
6. Mansur, Yusuf (2006a), "A Cost Benefit Analysis of QIZs, Industrial Estates, and Free Zones in Jordan", Background paper prepared for the World Bank, "Job Growth without Unemployment Reduction: The Experience of Jordan", by: Susan Razzaz and Farrukh Iqbal, *The World Bank*, April 10, 2008;
7. Mansur, Yusuf (2006b), "Efforts in Improving the Business Environment in Jordan", *Presentation to the Young Entrepreneurs Association to the MDF5 Meeting*, Beirut, Lebanon, 2006.

8. Mansur, Y. and Husami, N, "The Impact of Energy Prices and Pricing Policy on the Jordanian Industry"
'Part I', *Geopolitics of Energy*, Canadian Energy Research Institute, 2009, 31,(6,7), 12-24.
9. Mansur, Y. and Husami, N. "The Impact of Energy Prices and Pricing Policy on the Jordanian Industry"
'Part II'. *Geopolitics of Energy*, Canadian Energy Research Institute, 2009 31, (8), 6-20.

٢.٣ حالة الاستثمار في الأردن

يُتَّسَم الاقتصاد الأردني بصغر الحجم، والتأثر الكبير نسبياً بالتطورات الإقليمية والعالمية، ووجود مجموعة من التشوهات والاختلالات الهيكلية الأنّية. وقد سيطر قطاع الخدمات بمجالاته كافة، بما في ذلك قطاع الخدمات الحكومية على ثلثي الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، في حين يُشكل قطاع الصناعة بشقيّة التحويلي والتعديني ما يقرب من ربع الناتج المحلي الإجمالي، أمّا قطاع الزراعة فلم تزيد مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي على ٣% خلال العقدين الماضيين.

لقد واجه الاقتصاد الأردني خلال العامين ٢٠١٢-٢٠١٣ العديد من العوامل والمتغيّرات الداخلية والخارجية التي أثّرت على مسيرة الاقتصاد، وهي تشوّهات مالية محليةّ، وأزمة عالمية مازالت تؤثر على الفضاء الأوروبي والعالمي، وحرالُ شعبيّ في المنطقة العربية، وأزمة سوريةّ يتأثر بها الاقتصاد جزاء أزمة اللاجئين من جهة، والأزمة التي تركها الأوضاع في سوريا على الاقتصاد الوطني من جهة أخرى.

ولعلّ السّمة المعزّزة للاقتصاد الأردني -دوماً ومنذ نشأته- تمثّلت بكونه اقتصاداً مختلطاً يقتسم مساره التنموي كلّ من القطاعين العام والخاص على قدم المساواة. ويحتوي نشاط القطاع الخاص في الأردن على خليطٍ متوازنٍ من الاستثمارات الأردنيّة والعربيّة والأجنبيّة، وقد أدرك الأردن أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ودورها المؤثر في جهود التنمية الاقتصادية الشاملة، في ظلّ محدودية المدخرات المحليّة، وقصورها عن تلبية الحاجات الاستثماريّة المتزايدة للمملكة، ناهيك عن حاجة الأردن إلى الخبرات الفنيّة والإداريّة والتكنولوجيا الحديثة التي توفّرها الاستثمارات الخارجيّة في العادة، وذلك لتعزيز سعي البلاد نحو النفاذ إلى الأسواق العالميّة وزيادة قدرتها التنافسيّة، إضافة إلى الحاجة لتوفير فرص عملٍ ذات قيمةٍ مضافةٍ عاليةٍ، وتمويل المشاريع التنمويّة في ظلّ محدودية الموارد الطبيعيّة في المملكة. وانطلاقاً من ذلك كلّ أخذ الأردن خطواتٍ محوريّةٍ في تقديم الحوافز والتسهيلات للاستثمارات الخارجيّة، مع توفير بيئةٍ تشريعيّةٍ بهدف جذب المزيد من تلك الاستثمارات. وقد أدرك الأردن أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ودورها المؤثر في جهود التنمية الاقتصادية الشاملة، في ظلّ انتهاجه سياسة الانفتاح الاقتصادي، وفي إطار الحاجة الدائمة إلى توفير فرص عملٍ ذات قيمةٍ مضافةٍ عاليةٍ، والحاجة إلى تمويل المشاريع التنمويّة بروافع ماليّة خارجيّة ذات توجهاتٍ استثماريّةٍ، تسعى للاستفادة من الموارد الاقتصادية البشريّة والطبيعيّة التي تكتنزها المملكة. وانطلاقاً من هذا التوجه، دخل الأردن معترك تقديم الحوافز المناسبة لجذب الاستثمارات الأجنبية، وتحفيز الاستثمارات المحليّة والخارجيّة القائمة، والعمل -دوماً- على محاولة الوصول إلى بيئةٍ تشريعيّةٍ مناسبةٍ ومواتيةٍ لمتطلبات جذب الاستثمارات، أخذاً بعين الاعتبار تنافسه على هذه الاستثمارات مع العديد من دول المنطقة؛ التي قامت بدورها بتعديل تشريعاتها وهيئة بيئاتها الاستثماريّة لاستقطاب أكبر قدرٍ ممكنٍ من الاستثمارات الخارجيّة.

تنطلق أهمية هذه الدراسة من جهة توقّيتها؛ فهي تأتي في وقتٍ أصبح فيه التحرك لاستغلال الأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة في المنطقة والعالم ضرورةً ملحةً، من أجل جذب مزيدٍ من الاستثمارات، وبما يضمن إعادة

تصحيح مسار الاقتصاد الأردني، والحد من العجزات التي يعاني منها، بالإضافة إلى خلق فرص عمل، وتخفيف حدة الفقر التي بات يعاني منها العديد من الأسر الأردنية. كما تأتي أهمية الدراسة من خلال تناولها للعديد من الموضوعات الهامة عند الحديث عن حالة الاستثمار في الأردن، ومنها مزايا الاستثمار وآلية اختيار المشاريع الاستثمارية، بالإضافة إلى تناول مقترح قانون الاستثمار الجديد، بنوع من التحليل، والنقد الموضوعي الذي يبين مزاياه وسلبياته، كما تبين الدراسة أهمية وواقع الاستثمار الأجنبي في الأردن، بالتركيز على الاستثمارات الخليجية، وتتطرق إلى بيان حجم الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى واقع الاستثمار في السوق المالي والطموحات في هذا المجال، وتبين الدراسة في جزء خاص أهمية دور المغتربين الأردنيين في الاستثمار، وآلية تعظيم المنافع من الحوالات الخاصة بهم، كما عرّجت الدراسة على موضوع المشاريع المتعثرة وأسباب هذا التعثر، كما تتطرق إلى الفرص الضائعة في حال استمرار النهج الأردني في التعامل مع قضايا الاستثمار على ما هو عليه، وقد قدمت الدراسة في كل جانب مجموعة من الأفكار والمقترحات ووجهات النظر التي تدعم آلية التعامل مع القضايا التي تطرقت إليها الدراسة كافة.

مزايا الاستثمار في الأردن

تنطوي البيئة الاستثمارية في الأردن على العديد من المزايا التي تعدّ نقاط جذب للمستثمرين الأردنيين وغير الأردنيين ومنها:

(١) موقع متميّز واستراتيجي يربط القارات الثلاث، أوروبا، آسيا، وأفريقيا، ويتوسط منطقة الشرق الأوسط، وينفذ إلى البحر الأحمر عبر خليج العقبة وموانئ أخرى في دول مجاورة، ويتميز كذلك بسهولة النفاذ إلى الأسواق العالمية؛ إذ يقع الأردن عند التقاء أوروبا وآسيا وأفريقيا، ويمثل محور مواصلات بين دول الشرق الأوسط، فهو همزة وصل بين سوريا ولبنان وفلسطين ومصر مع دول الخليج العربي، ويعدّ ميناء العقبة على البحر الأحمر همزة وصل مع العديد من الموانئ الأخرى من خلال الدول المجاورة. ولكن لا يخفى على أحد أنّ هنالك العديد من التحديات المتعلقة بموقع الأردن، والمتمثلة بعدم الاستقرار السياسي الذي تشهده المنطقة نتيجة القضية الفلسطينية، والصراع العربي الإسرائيلي، بالإضافة إلى عدم الاستقرار الذي تشهده العديد من دول الجوار، سواءً دول الربيع العربي أو تلك التي تشهد تعددية طائفية وصراعات سياسية وغيرها، وتمتلك هذه الدول حدوداً مباشرة مع الأردن؛ ما يؤثر على بيئة الاستثمار فيه، وعلى قدرته على جذب المزيد من الاستثمارات، واستغلال الميزة النسبية لموقعه بالنسبة للمنطقة والعالم.

(٢) بيئة سياسية مستقرة تقوم على المؤسسية والحرية وتعدد السلطات، في ظل قيادة تؤمن بالديمقراطية ودولة المؤسسات، بالإضافة إلى إيمانها المطلق بحرية المعتقد والتعبير والصحافة والتنظيم الحزبي والملكية الخاصة، تشير آلية اتخاذ القرارات وصياغة القوانين والتشريعات وتوزيع الأدوار بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، إلى احترام مطلق للمؤسسية، كما تمكّن التشريعات السلطة الرابعة / الصحافة، لتكون إدارة رقابية

على أداء المؤسسات، ومكافحة الفساد وغيرها من القضايا التي يسعى الأردن من خلالها إلى تأمين بيئةٍ سياسيَّةٍ مستقرَّةٍ تمكِّن الأطيافَ كافَّةً من القيام بالدور المناط بها . علاوة على ذلك يتميَّز الأردن بالاستقرار الأمني، فعلى الرغم مما شهده الأردن والمنطقة من ربيعٍ عربيٍّ وحركاتٍ شعبيَّةٍ، إلا أن جميع الأطيافِ السياسيَّةِ والتياراتِ الأردنيَّةِ المختلفة، تدرك أهمية البعد الأمني لهذا البلد بصفته واحدًا من المميزات الملزمة للأردن منذ نشأته.

٣) اقتصادٌ متوجَّهٌ إلى السوق الحر، وتعزيز قيادة القطاع الخاص وتحرير التجارة والاندماج في الاقتصاد العالمي . منذ أن استلم جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية أكَّد قضيتين في غاية الأهمية، الأولى تمثلت في ضرورة توجُّه الاقتصاد الأردني نحو العالميَّة وزيادة الانفتاح الاقتصادي والتبادل التجاري، وقد رافق ذلك توقيع الأردن على العديد من اتفاقيات التجارة الإقليميَّة والدوليَّة ، أما الموضوعُ الآخرُ فيتعلّق بأهميَّة ودور القطاع الخاص في الاقتصاد، وخلق قوانينٍ تُوطِّر العلاقة بين القطاعين، ومنها القانون الأخير الخاص بالشراكة بين القطاع العام والخاص، الموجود - حاليًّا - في مراحل الصياغة النهائيَّة للبدء بعرضه على القنوات التشريعيَّة المختلفة تمهيدًا لإقراره.

٤) تقدُّمٌ ملموسٌ في الإصلاحات القانونيَّة والهيكلية وحزمةٌ من الحوافز والإعفاءات لتشجيع الاستثمار. هنالك العديد من المبادرات الحكوميَّة التي تهدف إلى مراجعة القوانين والتشريعات، بهدف تهيئة البيئة الاستثمارية نحو جذب المزيد من الاستثمارات، وتقديم الحوافز للمستثمرين، ومن هذه القوانين: قانون الاستثمار، قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون ضريبة الدخل وغيرها من القوانين.

٥) مواردٌ بشريَّةٌ مؤهلةٌ ومدربيَّةٌ. الأردن من الدول التي تمتلك ميزةً نسبيَّةً في موردها البشري، فهناك وفرة في الأيدي العاملة الماهرة والمدربيَّة في مجتمعٍ فيه نسبةٌ عاليةٌ من الشباب المتعلمين تعليمًا عاليًا بين السكان. إذ إنَّ ما نسبته ٨٧% من السكان متعلِّمون، وتعدّ الأجور منافسةً مقارنةً ببعض الدول المجاورة، علاوة على ذلك فإن هنالك العديد من الشباب الأردني الذي يمتلك قصصَ نجاحٍ على صعيد العمل، سواءً من يعملون لحسابهم الخاص أو من يعملون لدى الآخرين وفي عدَّة قطاعات.

وحقٌّ نكوّنُ منصفين في الحديث عن المزايا الاستثمارية للأردن، فقد بدأت السنوات الأخيرة تشهد تراجعًا في بعض مميزات الاستثمار، ومن أهمها غيابُ الاستقرار التشريعي، وغيابُ الشفافيَّة عن أهم القوانين ذات العلاقة بالاستثمار، فثمة الكثير من الانتقادات التي توجه إلى مقترح قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كذلك الحال بالنسبة إلى مقترح قانون ضريبة الدخل والمبيعات، وأيضًا مقترح قانون تشجيع الاستثمار، وهذه القوانين بحاجة إلى مراجعةٍ جديَّة قبل إقرارها، ومحاولة إشراك الشركاء في القطاع الخاص والمنظَّمات، للخروج بصيغةٍ توافقيةٍ تضمّنُ للأردن الاستقرار التشريعي، وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية التي تشير الأرقامُ إلى تراجعٍ كبيرٍ في مقدرة الأردن على جذب المزيد منها، بالرغم من أنَّ الفرصة مواتية لذلك.

الإعفاءات بموجب قانون تشجيع الاستثمار وقانون المناطق التنموية والمناطق الحرة

مؤسسة تشجيع الاستثمار هي الواجهة الأردنية المخولة بالتعامل مع المستثمرين الأردنيين والأجانب، عبر تقديمها النافذة الاستثمارية وخدمة المكان الواحد لتسهيل عملية إقامة المشاريع الاستثمارية، من تسجيل وترخيص ومنح الإعفاءات، إذ تضم هذه النافذة مندوبين عن مختلف الدوائر والمؤسسات ذات العلاقة. ويقدم قانون تشجيع الاستثمار وقانون المناطق التنموية مجموعة من الإعفاءات والتسهيلات، التي تساعد على بدء الاستثمار في البلاد، وهي بدورها حوافز تتعلق بإعفاءات مرتبطة بالرسوم الجمركية وضريبة الدخل، وسهولة الحصول على تلك الإعفاءات، وعلى الموافقات المرتبطة بالبدء بالمشروع، وعلى غيرها من القضايا المرتبطة بنسب الملكية وحوافز استخدام واستقدام العمالة الوافدة متى لزم.

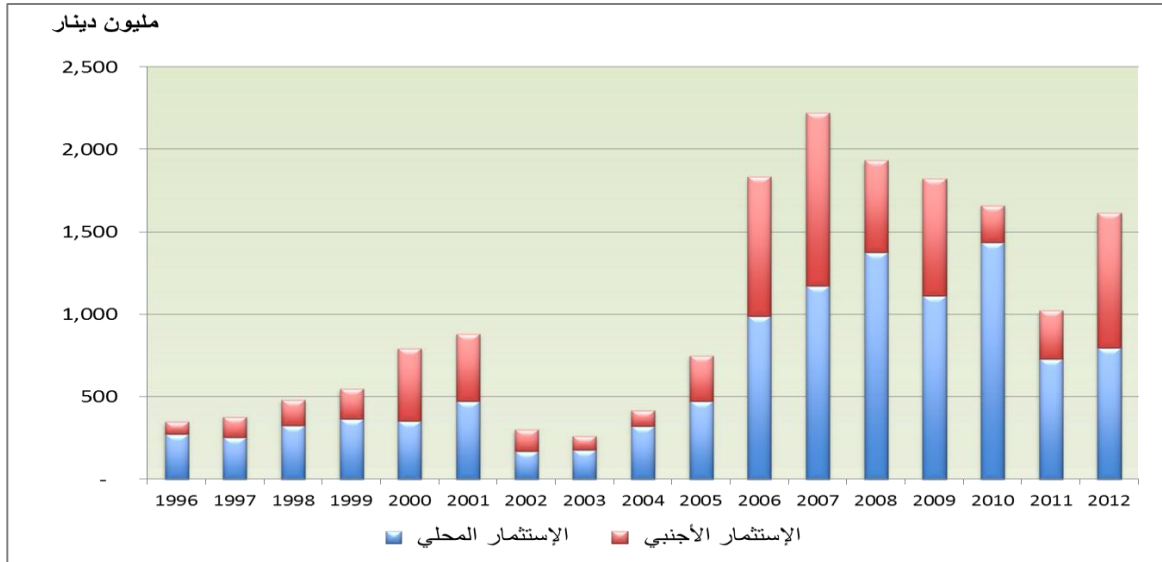
جدول رقم (١): الاستثمارات المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار (١٩٩٦-٢٠١٢)

النسبة	المجموع	الاستثمار المحلي	الاستثمار الأجنبي	القطاع
65.4	١٠,٢٤٢,٧٧٣,٣٨٣	٥,٩٧٨,٤١٣,٦٣٤	٤,٢٦٤,٣٥٩,٧٤٩	الصناعة
23.1	٣,٦١٨,٢٨٥,٥٨٩	٢,٤٩٣,٣٤٠,٨٢٨	١,١٢٤,٩٤٤,٧٦١	الفنادق
2.4	٣٧٠,٢٠٧,٩٥٦	٣١٧,٢٩٩,٩٧٤	٥٢,٩٠٧,٩٨٢	الزراعة
2.8	٤٤٣,٣٤٤,٥٩٦	٤٥٠,٠٩٠,٤١٥	٢٤,٨٣٥,١٣١	المستشفيات
1.6	٢٤٧,٠٣٩,٢٣٥	٢٢٢,٨٨٣,١١٠	٢٤,٢٠٦,١٢٥	النقل
0.4	٦٣,٨٧٠,٣٥١	٦٣,٩٢٠,٣٥١	-	المعارض
2.6	٤٠٤,٧٠٩,٥٧٨	٤٠٤,٨٤٢,٣٩٣	٢٠,٦١٧,١٨٥	المدن الترفيهية والترويحية
1.4	٢١٤,٨٠٠,٠٠٠	٧٢,٣٦٣,١٥٠	١٤٢,٤٣٦,٨٥٠	توزيع المياه والغاز والبترو
99.67	١٥,٦٥٧,٤٦١,٦٣٨	١٠,٠٠٣,١٥٣,٨٥٥	٥,٦٥٤,٣٠٧,٧٨٣	المجموع

المصدر: مؤسسة تشجيع الاستثمار، تقرير خاص حول الاستثمارات المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار، ٢٠١٣.

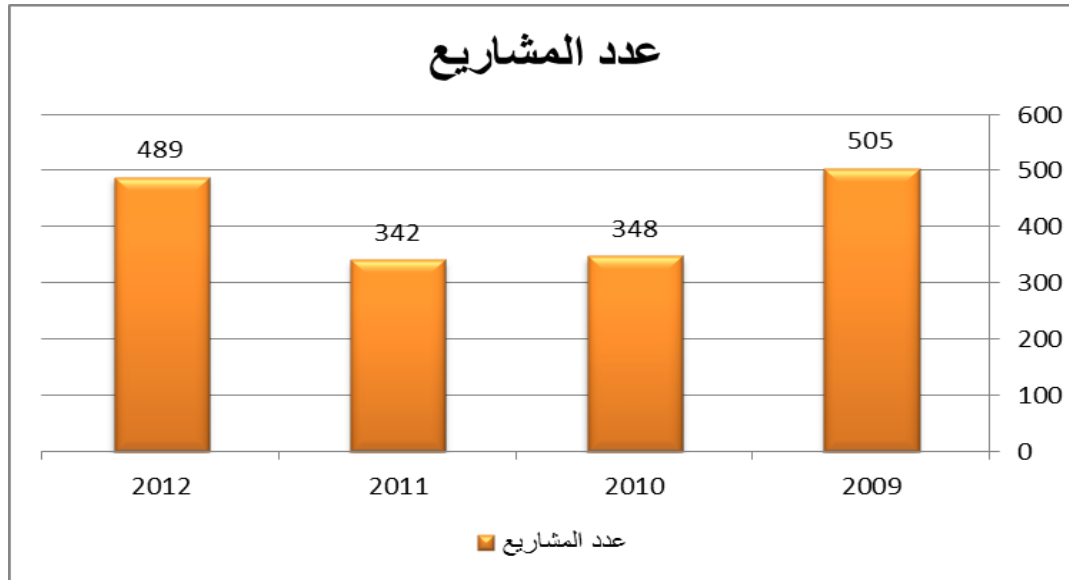
وفي هذا الإطار فقد بلغت قيمة الاستثمارات المحلية والأجنبية المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار خلال الفترة من ١٩٩٦-٢٠١٢ حوالي ١٥.٧ مليار دينار، بلغت نسبة الاستثمار المحلي منها ٦٤.٣%، والاستثمارات الأجنبية ٣٥.٧%. وقد كانت أهم القطاعات التي حازت على هذه الاستثمارات هي بحسب الترتيب، قطاع الصناعة، ثم قطاع الخدمات، ثم القطاع الزراعي، ويظهر الجدول رقم (١) والشكلان رقم (١) ورقم (٢) أدناه تطور الاستثمارات وتوزيعها القطاعي خلال الفترة محل البحث.

شكل رقم (١): الاستثمارات الأجنبية والمحلية المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار (١٩٩٦-٢٠١٢)



المصدر: مؤسسة تشجيع الاستثمار، تقرير خاص

شكل رقم (٢): عدد المشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار ٢٠٠٩-٢٠١٢



المصدر: مؤسسة تشجيع الاستثمار، تقرير خاص

نحو قانون استثمارٍ جديدٍ

بعد مرور ما يزيد عن تسع سنواتٍ على صدور قانون الاستثمار رقم ٦٨ لسنة ٢٠٠٣، ومرور سبع عشرة سنةً على قانون تشجيع الاستثمار رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥، تقدّمت الحكومة بمشروعٍ جديدٍ للاستثمار للعام ٢٠١٣ تمهيداً ل عرضه على مجلس النواب. وقد تسلم مجلس النواب الحالي في جلسته العادية الأولى مشروع القانون المشار إليه، ومن المتوقع أن تبدأ اللجنة المختصة بمناقشة القانون خلال هذه الدورة، بأن يتم إصداره خلال العام ٢٠١٤. ولا يزال القانون الساري رقم ٦٨ للعام ٢٠٠٣ مستنكفاً عن منح الإعفاءات والحوافز للمستثمرين، ويعهد بها إلى القانون رقم ١٦ للعام ١٩٩٥، بالرغم من النصّ على إلغائه؛ لعدم مساهمته للمرحلة الحالية وطبيعة الاستثمار فيها، إذ إنّ المادة ٢٧ من قانون الاستثمار للعام ٢٠٠٣ تنصّ على استمرار العمل بالأحكام الواردة في القانون الملغى في ما يتعلق بالحوافز والإعفاءات، لحين وضع أنظمة تصدر استناداً لقانون الاستثمار للعام ٢٠٠٣، وما زالت هذه الأنظمة في مرحلة الولادة المتعسّرة التي لن تتمّ بمجيء قانون الاستثمار المتوقع صدوره .

يُفترض أن يتضمن قانون تشجيع الاستثمار - وفقاً لما يوحي به الاسم- نصوصاً تتمحور حول سبل إقالة عثرات الفترات الماضية؛ التي أدّت إلى تراجع تصنيف الأردن على مدى السنوات السبع الماضية، في تقرير التنافسية الدولية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ٢٠١٤-٢٠١٣، وفي تقرير البدء بالأعمال الصادر عن مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي لنفس الفترة. بيد أن حقيقة الأمر أن مشروع القانون الجديد لا يعدو أن يكون تطويراً محدوداً للقانون السابق، وهو قانونٌ برسم التعديل إذا ما تم إقراره كما ورد من الحكومة، ذلك أن القانون المشار إليه لم تتم صياغته بالتشاور مع الجهات ذات العلاقة في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني المعنية بالشأن الاقتصادي للبلاد. والمطلع على القانون يخرج بانطباع أن همة الأساس هو إعادة هيكلة المؤسسات المعنية بتشجيع الاستثمار أكثر من تلمّس احتياجات البيئة الاستثمارية في البلاد.

إلا أنّ الحديث عن ضرورة توفير الاستقرار التشريعي لحركة الاستثمار تحتّم الخروج بقانون استثمارٍ متوازنٍ وعصريٍّ، يلبي الحاجات الكلية للاقتصاد الوطني، ويتواءم مع متطلبات تشجيع وجذب الاستثمارات الجديدة وحفز ما هو قائم منها، وذلك لن يتأتى في معزلٍ عن المشاورة والتشاورية والتوافق مع متطلبات القطاع الخاص، كذلك ضرورة تصويب الاختلالات التي تشير إليها -دوماً- تقارير التنافسية وبدء الأعمال. والجدير بالذكر أنّ الحكومة قامت في العام ٢٠٠٩ بعقد لقاءٍ موسّعٍ مع القطاع الخاص والجهات ذات العلاقة والخبراء، لدراسة كيفية معالجة القصور الذي تشير إليه التقارير الدولية، بهدف وقف حالة التراجع المستمر في ترتيب الأردن في تلك التقارير، بيد أن تغيير الحكومة في بداية العام ٢٠١٠ أوقف المشروع؛ ما أدى إلى استمرار تراجع الاقتصاد الأردني في جميع معايير الأداء في التقارير المشار إليها حتى يومنا هذا. ومما يثير الاستغراب أن ترفض الحكومات الأردنية المتعاقبة الاستفادة من جهود مستشارين دوليين، (المنتدى الاقتصادي العالمي WEF ومؤسسة التمويل الدولية IFC)، يقدمان النصيحة والمشورة المجانية حول أوجه القصور في البيئة الاستثمارية عبر تقاريرهما المعتمدة دولياً، تقرير التنافسية وتقرير بدء الأعمال، دون أن تحرك هذه

الحكومات المتعاقبة ساكنًا لمعالجة أوجه القصور، بل وتصدر مشروع قانون لا يأخذ بعين الاعتبار معالجة أوجه القصور تلك، فالمشروع الحالي يُبقي على أوجه القصور البيروقراطي القائم اليوم، خاصّة في مجال الإجراءات المرتبطة بتبسيط مرجعيات الاستثمار على النحو الذي سيشار إليه لاحقًا.

وقد حاول مشروع القانون الجديد توحيد المرجعيات التي يتعامل معها المستثمرون، وتفعيل دور النافذة الاستثمارية، وذلك بعد أن تم في مشروع القانون دمج مؤسسة تشجيع الاستثمار والمؤسسة الأردنية للمشاريع الاقتصادية وهيئة المناطق التنموية كلها تحت مظلة واحدة سمّيت "هيئة الاستثمار"؛ والتي سيكون لها شخصية قانونية وإدارية مستقلة. وفي الحقيقة فإن هيئة المناطق التنموية هي المحور الرئيس في هذا التجميع؛ لأن واقع النصوص يفضي إلى أن القانون الجديد يحمل بصمات قانون المناطق التنموية.

ملاحظات عامة على القانون الجديد

إنّ إلقاء نظرة فاحصة على نصوص مشروع القانون الجديد وتحليلها، يشير إلى أنّ أهم إنجازات هذا القانون يتمثّل في توحيد الحزمة التشريعية الاستثمارية في قانون واحد، إلا أنّ عددًا من الثغرات والتحفظات ما زالت تطفو على السطح، وعلى ما يبدو إن المشاركين في وضع القانون، وإن كانوا من ذوي القدرة القانونية، إلا أن الجهات المختصة بحركة الاستثمار لم يكن لها دورٌ محوريٌّ يُذكر في صياغته، وإذا صحّ القول، إنّ المشروع ورد إلى مؤسسة تشجيع الاستثمار مكتوبًا عبر البريد الإلكتروني، فإن هناك مشكلة في آلية إعداد وتصميم مشاريع القوانين المتخصصة في قطاعات معيّنة، والتي تتطلب خبرة العاملين في القطاع المعني، وبضرورة التشاركية الكاملة مع القطاع الخاص المعني؛ من أجل إعداد مشروع قانون يتجاوز العقوبات التطبيقية السابقة، ويلبي الحاجات ويلحق بالمستجدات. والجدير بالذكر أن مشروع القانون الجديد يجعل من مرجعيات الاستثمار ثنائيةً يتقاسمها مجلسٌ للاستثمار وهيئةٌ للاستثمار، في حين أن التطبيقات المثلى تشير إلى عدم الحاجة لهذه الثنائية، والأصل أن يتم اعتماد هيئة الاستثمار دون الحاجة لمجلسٍ آخر يشكّل طبقةً جديدةً من البيروقراطية في تنفيذ الاستثمارات في البلاد. ولعلّ التجربة السعودية في هذا الصدد من التجارب التي أثبتت نجاحها في التعامل مع الملف الاستثماري بشكلٍ مبسّط وبصلاحيات واقعية شفافة ومبسّطة، وهو ما ينقصنا اليوم حتى في مشروع القانون الجديد الذي يعتمد على العديد من المرجعيات واللجان ولا يعطي المفهوم الواقعي والعملي لتبسيط إجراءات الاستثمارات. بل إنّ المشروع يجعل من الهيئة مجموعة من المفوضين؛ وهي تجربة لم تحقق نتائج ناجحة فعليًا حتى في الأردن، ولعلّ من المفيد أن تكون هناك هيئةٌ للاستثمار يرأس مجلسها شخصية ذات خبرة وكفاءة، ومجلسٌ يشمل ممثلين للجهات ذات العلاقة من الحكومة وممثلين للقطاع الخاص، وتعمل الهيئة تحت إشراف رئيسها وضمن إدارات تنفيذية تلي احتياجات تبسيط

إجراءات الاستثمار، دون الحاجة إلى العبء الإداري والمالي لتشكيل هيئة مفوضين، وما يشملها من تراتبية إدارية ومالية وغيرها من البيروقراطية. ويمكن إيراد الملاحظات الآتية حول هذا القانون وتتضمن^{٥٣}:

أ - الإعفاءات والأولويات الوطنية

بتفحص نصوص مشروع قانون الاستثمار الجديد يتضح أن قضايا الحوافز الاستثمارية منقسمة بين ما هو متاح في قانون المناطق التنموية والحرّة اليوم، وما سيتم التعامل معه من سبل جديدة للإعفاءات في القانون الجديد، وفق الآلية السابقة ذاتها؛ التي تركز - أساساً - على لجانٍ فنيةٍ وإجراءاتٍ طويلةٍ بين وزارة المالية ووزارة الصناعة والتجارة ومجلس الوزراء. ولعلّ ذلك يجعل من القانون الجديد بمثابة قانونٍ لإعادة هيكلة مؤسسات الاستثمار السابقة، بالدمج والإلغاء أكثر من كونه قانوناً فعلياً لتشجيع الاستثمار وتبسيط إجراءاته. ومن هنا فإن المطلوب - أردنياً - أن يكون القانون الجديد بمثابة نافذة استثمارية جديدة للاستثمار، نافذة رافعتها الأساس توحيد إجراءات الاستثمار وموافقاته، وتوحيد نوافذ التعامل مع المستثمر في جهة واحدة، وتوحيد الإعفاءات في مفهوم يرتبط - أساساً - بأهداف وأولويات المملكة من العملية الاستثمارية، والأخيرة تتمثل في إيجاد فرص عمل للشباب الأردني، وتمكين ورفع مساهمة المرأة في الاقتصاد، وتوفير مصادر مستدامة للاحتياجات الأجنبية عبر التصدير، وتنمية المحافظات وتوزيع مكاسب التنمية. وفي إطار هذه الأولويات يصبح من مهام الهيئة الجديدة أن تضع حوافز الاستثمار المادية، من إعفاءات، وإجرائية عبر توحيد النافذة وتبسيط إجراءات العمل، وذلك دون الحاجة إلى الرجوع لمرجعيات وهياكل إدارية خارج إطار الهيئة؛ ما يستهلك الوقت ويشتت جهود الهيئة والمستثمر على حدٍ سواء.

ب - الروتين وإطالة أمد الإجراءات

يلحظ المتابع لتقارير التنافسية وتقارير البدء بالأعمال الخاصة في الأردن أن أهم القضايا التي أدت إلى تراجع ترتيب المملكة في تلك التقارير، تركّزت بشكلٍ أساس حول الروتين وبطء الإجراءات في قضايا الترخيص، وفي تضارب الصلاحيات والبت بالشكاوى والطعون وغيرها من القضايا الإجرائية، ورغم أن مشروع القانون يشير من طرفٍ خفيٍّ إلى نقل النافذة الاستثمارية إلى هيئة الاستثمار الجديدة، إلا أنّ من يراجع أسس منح التراخيص والإعفاءات، بل والتفريق بين ما هو ضمن المناطق التنموية وما هو في ما تبقى من المملكة، بالإضافة إلى فكرة وجود مجلس للاستثمار بعضوية ١٦ شخصاً، عشرة منهم من الحكومة ومؤسساتها، وفي الوقت نفسه وجود مجلسٍ لهيئة الاستثمار، مكوّن من المفوضين يجعل من غير المنطق أن يتجاوز الأردن كلّ القضايا والمعوقات والتحديات التي تحدثت عنها التقارير المشار إليها أعلاه. إن ما يميّز مشروع القانون هو عملية إعادة هيكلة بعض المؤسسات المستقلة بشكلٍ أساس، في حين أن المطلوب هو تبسيط إجراءات الاستثمارات، وتخفيف حدة القيود التي يعاني منها المستثمر، لا أن يكون الهدف الأسى من القانون هو دمج بعض المؤسسات بطريقة غير مجدية وغير فعالة ولا تتناسب مع أفضل التطبيقات في

^{٥٣} مركز الرأي للدراسات، إضاءات على مشروع قانون الاستثمار الجديد، تشرين الأول ٢٠١٢

مجال دعم وتشجيع وجذب وتحفيز الاستثمار. إن مشروع القانون المشار إليه هو قانون برسم التعديل وفقاً لوجهة نظر البعض، وهنا لا بد من الإشارة إلى ضرورة مراجعة ذلك المشروع بشكل يتواءم ومتطلبات الاقتصاد الأردني، ومعطيات التقارير الدولية حول الاستثمار في الأردن، وفي إطار التطبيقات المثلى في المنطقة، ودول العالم التي نجحت في تهيئة البيئة الاستثمارية الحقيقية المناسبة، وخلافاً لذلك فإن القانون الحالي سيكون عرضةً لتعديله قريباً، وهو ما يتنافى مع أهم شروط جذب الاستثمارات للدول، وهو استقرار القوانين وشفافيتها ووضوحها وتبليتها لمتطلبات الجهات ذات العلاقة.

ج - الهيكل التنظيمي في مشروع القانون

بموجب مشروع القانون، فإنّ قضايا الاستثمار تمرّ من خلال مجلس الاستثمار وهيئة الاستثمار، وهو تقسيمٌ يعني طبقاتٍ متعددةٍ لرسم السياسة واتخاذ القرارات الجوهرية المتعلقة بالاستثمار، والأولى أن يكون هناك مجلسٌ واحدٌ للاستثمار، وهو مجلس هيئة الاستثمار برئاسة شخصية ذات خبرة وكفاءة، وعضوية عددٍ من الشخصيات الممثلة للجهات الحكومية ذات العلاقة، والجهات ذات العلاقة من القطاع الخاص، وبما لا يتجاوز ١١ شخصاً، وعلى أن تكون جميع الصلاحيات لدى ذلك المجلس، وأن يكون ذلك باستقلاليةٍ لا تقل عن استقلالية البنك المركزي في اتخاذ قرارات السياسة النقدية في البلاد مثلاً. هذا ويشير القانون إلى أن مجلس الاستثمار يتكون من خمسة مفوضين دائمين بمن فيهم رئيس المجلس، ولرئيس الوزراء زيادة العدد ليصبح سبعة أعضاء، ومدة العضوية للأعضاء المفوضين أربع سنوات، ومن المتوقع أن يكونوا معينين بالدرجة العليا، كما يتضمن القانون مجلساً أعلى للاستثمار برئاسة وزير الصناعة والتجارة، ويضمّ في عضويته سبعة عشر عضواً، بمن فيهم الرئيس. ولعلّ الإطار العملي يتطلب، كما سبقت الإشارة، أن يقتصر الأمر على مجلس هيئة الاستثمار، وأن يتبع للرئيس مجموعة من الإدارات المختصة بالاستثمار، بما فيها إدارة معنية بشؤون المناطق التنموية، والمناطق الصناعية والحرّة، دون الحاجة لخلق مجلس مفوضين من عددٍ كبيرٍ من كبار الموظفين بمستوى الدرجة العليا، وما يولده ذلك من أعباءٍ إداريةٍ ولوجستيةٍ.

الاستثمار المباشر في الأردن

على الرغم من إدخال العديد من التعديلات على القوانين والتشريعات في معظم الدول العربيّة بهدف تشجيع الاستثمار وجذب الاستثمارات الأجنبيّة وخاصةً المباشرة منها، إلا أنّ الدول العربيّة لم تنجح في أن تصبح مواقع جذب هامةً للاستثمار الأجنبي المباشر مقارنةً بغيرها من الدول النامية. فالبيانات المتوافرة تؤكد ضالة نصيب المنطقة العربيّة من تدفّقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وتبيّناً في أداء الدول، وتركزاً جغرافياً عاليّاً في تدفّقات إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر. إذ شكّلت تدفّقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى الدول العربيّة -خلال السنوات العشر الأخيرة من ٢٠٠٣-٢٠١٢- حوالي ٤.٣% من إجمالي التدفّقات العالمية.^{٥٤} أمّا عن مصادر الاستثمار الأجنبي المباشر، ومن واقع بيانات أرصدة الاستثمارات الأجنبيّة الواردة لعشر دول عربيّة هي السعودية، الإمارات، قطر، الكويت، المغرب، تونس، الأردن، ليبيا، فلسطين، وجيبوتي، والبالغ قيمتها ١٩٧.٦ مليار دولار، موزّعة على الدول الأجنبيّة المستثمرة في تلك الدول، فقد اتّضح أنّ سبع دولٍ أجنبيّة تستحوذ على نحو ٦٧.٣% من إجمالي أرصدة الاستثمارات الأجنبيّة المباشرة الوافدة إلى الدول العربيّة، وهذه الدول هي: الولايات المتحدة الأميركيّة بحصّة (١٣.٥%) وفرنسا بحصّة (١٢.٩%) والمملكة المتحدة بحصّة (١١.٧%) واليابان بحصّة (١٠.٧%) وهولندا بحصّة (٥.٢%) وإسبانيا بحصّة (٣.٦%) وألمانيا بحصّة (٢.٧%).

^{٥٤} تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربيّة ٢٠١٢، المؤسسة العربيّة لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الكويت.

واقع الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن

أمّا فيما يتعلق بالأردن، فيظهر الجدول رقم (٢) تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إلى الدول العربيّة للعامين ٢٠١١/٢٠١٢، والبالغة ٩٠ ملياراتاً، إذ تشير الأرقام إلى أنّ الأردن قد استقبل ما مجموعه ثلاثة مليارات دولار من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وقد احتلّ المرتبة الحادية عشرة من بين ٢١ دولة عربيّة بحصة بلغت ٣% من إجمالي التدفقات الواردة إلى العالم العربي خلال العامين، كما تشير الأرقام إلى نموّ سالب بلغ ٥% ما بين العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢؛ ما يعني تراجع جاذبيّة الأردن للاستثمار الأجنبي المباشر. وهو أمر تفسره الأوضاع الإقليمية في المنطقة من ناحية، وتراجع مرتبة الأردن في تقرير التنافسيّة العالمي للعام ٢٠١٢/٢٠١٣ من ناحية أخرى، خصوصاً ما يتعلق ببيئة الأعمال والتشريعات.

أمّا عن الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد بين الدول العربيّة، ووفقاً للبيانات الواردة للمؤسسة العربيّة لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، والتي اقتصرّت خلال العام ٢٠١٢ على ثماني دول عربيّة ضمت كلاً من المغرب ومصر، تونس والكويت، الأردن والبحرين، والجزائر واليمن، فقد بلغ إجمالي تدفقات الاستثمارات العربيّة البينيّة المباشرة حوالي ٣.٤ مليار دولار، ويشير الجدولان (٢-٣) إلى أنّ الأردن قد استقبل حوالي ١٩٧ مليون دولار، وبحصة بلغت ٥.٩% من إجمالي الاستثمارات العربيّة المباشرة.

أما عن التوزيع القطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر، سواءً من الدول الأجنبية أو الدول العربيّة، فإن هذه الاستثمارات في معظم الدول العربيّة ومنها الأردن، قد توزّعت على قطاع الخدمات بنسبة ٦٩.٤% وقطاع الصناعة بنسبة ٣٠.٣%، في حين استحوذ القطاع الزراعي على نسبة ٠.٣% من الإجمالي.

جدول رقم (٢): تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول العربية بالمليون دولار للعام ٢٠١٢

الدولة	الدول المستضيفة للاستثمارات (الواردة)							
	المغرب	مصر	تونس	الكويت	الأردن	البحرين	الجزائر	اليمن
الإمارات	846.2	418.3	44.4	--	0.7	3.1	--	--
قطر	63.4	85.5	509.2	--	0.4	5.0	--	--
السعودية	134.0	201.5	0.3	--	2.9	20.4	--	1.0
البحرين	25.6	98.8	--	--	16.2	--	--	--
سورية	1.2	--	--	--	104.1	--	--	0.1
الكويت	15.0	58.5	29.5	--	0.2	--	--	--
العراق	0.1	--	1.0	--	43.5	--	--	2.0
لبنان	13.2	31.2	0.5	--	2.7	--	--	--
الصومال	--	--	--	--	--	--	14.7	--
المغرب	--	--	16.4	--	--	--	--	--
مصر	0.9	--	1.2	--	12.1	--	--	--
تونس	15.0	3.3	--	--	--	--	--	--
ليبيا	2.2	6.7	10.1	--	--	--	--	--
الأردن	0.3	12.3	1.9	--	--	1.0	--	0.1
فلسطين	--	--	--	--	14.5	--	--	--
سلطنة عمان	0.5	12.1	--	--	--	--	--	--
الجزائر	0.4	--	8.1	--	--	--	--	--
اليمن	--	3.4	--	--	--	--	--	--
السودان	0.0	1.1	--	--	--	--	--	--
موريتانيا	1.0	--	--	--	--	--	--	--
أخرى	--	50.9	--	392.9	--	--	--	--
الإجمالي	1,119.1	983.6	622.6	392.9	197.3	29.5	14.7	3.2

الدول العربية المستثمرة (المصدرة)

المصدر: تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، ٢٠١٢

جدول رقم (٣): حصص تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول العربية للعام ٢٠١٢ (%)

الدولة	الدول المستضيفة للاستثمارات (الواردة)								
	المغرب	مصر	تونس	الكويت	الأردن	البحرين	الجزائر	اليمن	الإجمالي
الإمارات	75.6	42.5	7.1	--	0.4	10.6	--	--	39.0
قطر	5.7	8.7	81.8	--	0.2	16.9	--	--	19.7
السعودية	12.0	20.5	0.0	--	1.5	69.1	--	31.2	10.7
البحرين	2.3	10.0	--	--	8.2	--	--	--	4.2
سورية	0.1	--	--	--	52.8	--	--	3.7	3.1
الكويت	1.3	5.9	4.7	--	0.1	--	--	--	3.1
العراق	0.0	--	0.2	--	22.0	--	--	62.7	1.4
لبنان	1.2	3.2	0.1	--	1.4	--	--	--	1.9
الصومال	--	--	--	--	--	--	100.0	--	0.0
المغرب	--	--	2.6	--	--	--	--	--	0.5
مصر	0.1	--	0.2	--	6.1	--	--	--	0.4
تونس	1.3	0.3	--	--	--	--	--	--	0.5
ليبيا	0.2	0.7	1.6	--	--	--	--	--	0.6
الأردن	0.0	1.3	0.3	--	--	3.4	--	2.4	0.5
فلسطين	--	--	--	--	7.3	--	--	--	0.4
سلطنة عمان	0.0	1.2	--	--	--	--	--	--	0.4
الجزائر	0.0	--	1.3	--	--	--	--	--	0.3
اليمن	--	0.3	--	--	--	--	--	--	0.1
السودان	0.0	0.1	--	--	--	--	--	--	0.0
موريتانيا	0.1	--	--	--	--	--	--	--	0.0
أخرى	--	5.2	--	--	--	--	--	--	13.2
الإجمالي	33.3	29.2	18.5	--	5.9	0.9	0.4	0.1	100.0

الدول العربية المستثمرة (المصدرة)

المصدر: تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، ٢٠١٢

الاستثمار الخليجي في الأردن

عند الحديث عن حجم الاستثمارات الخليجيّة في الأردن، لا بدّ من تناول الموضوع من بضع زوايا، تضمّ الأولى حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الصادر من هذه الدول إلى الدول العربية، إذ تشير إحصائيات المؤسسة العربيّة لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، إلى أن أرصدة الأردن من الاستثمارات العربيّة المباشرة للفترة من ١٩٩٥-٢٠١٢ قد بلغت ٤.٨ مليار دولار، وقد أظهرت الإحصائيات أنّ أهمّ الدول الخليجيّة المستثمرة في الأردن، بحسب تدفقات الاستثمار للعامين ٢٠١١-٢٠١٢ تضمّ السعودية بنسبة ٤٠٪، فالحرين بنسبة ١٦٪ فالعراق بنسبة ١١٪ فدولة الإمارات العربيّة المتحدة بنسبة ١٠٪، ثم الكويت بنسبة ٥٪.

أما الجانب الآخر فيتمثل في حجم الاستثمارات الخليجيّة في السوق المالي الأردني، إذ يظهر الجدول رقم (٤) حجم وأهمية الاستثمارات الخليجيّة في السوق المالي، خصوصاً الاستثمارات الكويتية؛ والتي تشكل ٦٠٪ من إجمالي الاستثمارات العربيّة في الأردن، في حين تشكل الاستثمارات البحرينيّة حوالي ٣٠٪ تقريباً.

جدول رقم (٤): أرصدة الاستثمارات العربية والاجنبية الواردة للسوق المالي الاردني

في نهاية سنة ٢٠١١ حسب الدول (مليون دولار)

الدولة المستثمرة/ الدولة المستقبلة	الأردن	اجمالي الاستثمارات الصادرة
الكويت	٦٣٧	٢٠.١١٨
البحرين	٣١٤	٧.١٦٧
لبنان	٩٨	١.٢٠٥
اجمالي الاستثمارات العربية في الدول العربية	١.٠٤٩	٢٨.٤٩٠
اجمالي استثمار الدول الاجنبية	١.١٧٨	٨١.٨٣٩
اجمالي الاستثمارات والواردة	٢.١٥٥	١١٠.٣٢٩

المصدر: تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، ٢٠١٢.

أما الجانب الثالث فهو المتعلق بحجم المنحة الخليجيّة، إذ تقدر قيمة منحة الصندوق الخليجي للأردن بما مقداره خمسة مليارات دولار، تقدّم على مدى خمس سنواتٍ على شكل تنفيذ مشاريع تنموية،^{٥٥} وقسم المبلغ المرصود في الصندوق بالتساوي بين أربع دول؛ هي السعودية الإمارات، الكويت، وقطر؛ إذ تبلغ حصّة كلّ واحدة ١.٢٥ مليار

^{٥٥} جريدة الغد، ٢٠١٤/١/٢.

دولار، وكانت الحكومة أعلنت قيمة ما تم صرفه من المنحة الخليجية خلال الأشهر الثمانية الأولى من العام ٢٠١٣، وذلك بمقدار ١٩٢ مليون دينار، ونسبة تصل إلى حوالي ٣٥ % من إجمالي المبالغ المتوافرة من المنحة للعام ٢٠١٣، ومن المفترض أن يتم إنفاق ٥٦٥.٠٨ مليون دينار من المنحة خلال العام ٢٠١٣، فيما توقعت مصادر في وزارة التخطيط أن يشهد العام ٢٠١٤ زيادة كبيرة في الإنفاق الرأسمالي من المنحة الخليجية بمبلغ يصل إلى ٧٠٠ مليون دولار.

سيناريو الانحسار وضياح الفرص ورهانات الأردن الاستثمارية

تتوقع بعض الدراسات أن يستمر النمو المتواضع للاستثمارات الخارجية في العالم، وذلك بفعل الأوضاع الاقتصادية العالمية، وفي ظل هشاشة الاقتصاد العالمي ومؤشرات عدم اليقين المرتبطة بأزمة الديون السيادية، ناهيك عن الاحتمالات المتزايدة لتراجع نسب النمو في الاقتصادات الرئيسة في مجموعة الدول الصاعدة؛ وذلك من شأنه أن يضيف المزيد من المخاطر تجاه عودة الانتعاش إلى حركة الاستثمار، والمشكلة أن الأزمة الاقتصادية في منطقة اليورو مرشحة للاستمرار وترك آثار متباينة على الاقتصادات المختلفة في العالم.

ولا شك أن البلدان العربية ومنها الأردن، قد بدأت تتأثر بما يجري من إعادة هيكلة جذرية في الاقتصاد العالمي الذي لا يزال ينتقل بين أزمة وأخرى، ومجمل هذه الأمور تتطلب توجهات واستعدادات بأدوات جديدة تنسجم مع متطلبات المرحلة؛ التي تحمل أنواعاً جديدة من التحديات والمسارات والسيناريوهات التي قد تؤدي إلى ضياح المزيد من الفرص، كما تتطلب -بالضرورة- التركيز على إصلاح البيت الداخلي، والاعتماد على مجموعة من المعايير التي تشكل مجاًلاً للرهان على جذب المزيد من الاستثمارات بين الدول.

الفرص

وعلى صعيد آخر تشير مصادر الأونكتاد إلى أن معظم الزيادات المحققة في الاستثمارات الخارجية المباشرة في دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية خلال العامين الماضيين، تعود إلى عمليات الاندماج والاستحواذ أكثر منها للاستثمار في إقامة مشروعات جديدة. ويأتي ذلك فيما تشهد أوروبا حركة نزوح في الاستثمارات بحثاً عن ملاذ آمن، فيما يتباطأ نمو الاقتصادات الكبرى في العالم، في مؤشر على أن الاقتصاد العالمي قد ينتكس ويتعرض للركود مرة أخرى.

ولعل الفرصة الأساس بالنسبة لدولة مثل الأردن؛ التي تمتلك العديد من الاتفاقيات الدولية، وهي بحاجة ماسة إلى جذب المزيد من الاستثمارات لتحقيق أهداف التنمية وتشغيل القوى العاملة المعطلة، هي في أهمية النظر إلى

الاستثمارات التي تبحث عن ملاذٍ آمنٍ كفرصٍ يمكن الاستفادة منها، خصوصاً أن مثل هذه الاستثمارات يمكن أن توفرها الأردن من جهة التمتع بالاستقرار وتوافر عناصر الجذب اللازمة.

بيد أن مصادر "منتدى الاستثمار العالمي" تشير إلى تصاعد حجم الشركات العالمية المتعددة الجنسية خلال الفترة الأخيرة، وتنامي دورها في تحريك الاستثمارات الخارجية المباشرة. فقبل أقل من عامين فقط، كان هناك نحو ٨٠ ألف شركة متعددة الجنسية حول العالم لديها قرابة ٨٠٠ ألف مؤسسة أجنبية تابعة. ولغاية الربع الأول من العام ٢٠١٢، وصل ذلك العدد إلى أكثر من ١٠٠ ألف شركة متعددة الجنسية، تستحوذ على نحو ٩٠٠ ألف مؤسسة تابعة. ولا يقتصر دور هذه المؤسسات على كونها مصادر للرساميل الجديدة، والتكنولوجيا، وللابتكار وروح التنافس، بل تعدّ مجالاً رئيساً للوظائف الجديدة، إذ توفر قرابة ٧٠ مليون فرصة عملٍ عبر العالم، وهو رقم يزيد عن ثلاثة أضعاف ما كانت توفره تلك الشركات من فرص عملٍ في العام ١٩٩٠.

ويعكس دور الشركات المتعددة الجنسية تصاعد اتجاهات التكامل الاقتصادي على المستوى العالمي، كما يعكس تنامي وتوسّع نصيبها من الاقتصاد العالمي. ففي العام ٢٠١٠ بلغت مبيعات المؤسسات التابعة للشركات متعددة الجنسية ٣٣ تريليون دولار، كما بلغت صادراتها ٦ تريليون دولار، أي نحو ثلث إجمالي الصادرات العالمية. وقد باتت هذه المؤسسات نقطة ارتكاز أساس للاقتصاد العالمي، لاسيّما وأنها استحوذت في العام ٢٠١٠ على ما يتجاوز ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، مقارنةً مع أقل من نسبة ٥% منه للعام ١٩٩٠، فيما أصبحت تمثل لغاية نهاية الربع الأول من العام ٢٠١٢ قرابة ٢٥% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي العالمي.

هذه الحقائق والتطورات تستدعي من الأردن بذل جهودٍ استثنائيةٍ لاستقطاب هذا النوع من الاستثمار الذي أصبح جزءاً أساساً من الاستثمار العالمي. بيد أنه من الضروري وضع ضوابط لحركة هذه الاستثمارات لمصلحة الاقتصادات الوطنية، من جهة التركيز على تشجيع الاستثمار في المجالات والقطاعات الحيوية وفقاً لشروط التنمية المستدامة، وعلى الأسس التي تراعي خلق وتوفير فرص العمل الجديدة وتوطين التكنولوجيا، كما تراعي تكريس المسؤولية الاجتماعية للشركات ومسؤوليتها تجاه البيئة.

تشير التوقعات المتفائلة، في حال تمكّن دول "الربيع العربي" من تجاوز المراحل الانتقالية وإطلاق ورش الإصلاحات الهيكلية، إلى إمكانية عودة مستوى تدفق الاستثمارات الخارجية المباشرة إلى نحو ٢٣ مليار دولار بحلول العام ٢٠١٤، وهو المستوى المحقق في منتصف العقد الماضي. ولا يزال عدم اليقين يمثل عاملاً أساساً في اتجاهات الاستثمار في دول المنطقة التي تشهد إرهابات التغيير المختلفة، كما ينعكس ذلك بشكل جليّ على كلّ من لبنان والأردن بسبب قربهما من سوريا واحتمالات انعكاسات الأزمات فيها عليهما، ولا يزال ذلك يؤثر بشكلٍ محوريّ على مزاج المستثمرين المحليين والإقليميين والدوليين وعلى قراراتهم الاستثمارية.

إلى جانب الصعوبات البالغة التي نشأت عن الأحداث التي تشهدها بضع دولٍ عربيةٍ منذ بداية العام ٢٠١١، والتي جاءت تداعياتها المرحلية لتُفاقم تأثيرات الأزمة العالمية المستمرة. هناك عددٌ من المعوقات الهيكلية التي تواجه حرية وحركة الاستثمار المحلي والوافد من الدول العربية أو من الخارج، وتتمثل أبرز مواطن الخلل في معطيات المستوى المؤسسي، خصوصاً بالنسبة للمؤسسات الوطنية المعنية بالترويج للاستثمار في بلدٍ كالأردن؛ الذي يُعدّ عاجزاً عن تزويد المستثمرين بالمعلومات الدقيقة وفي الأوقات المناسبة.

كما أنّ هناك مشكلة تعدّد الجهات المعنية بالاستثمار، وتعدّد الأجهزة التي على المستثمر أن يتعامل معها، ناهيك عن عدم وضوح تشريعات الاستثمار في بعض الحالات، وغيرها العديد من النواقص التي تؤثر على المناخ الاستثماري العام. وتتفاوت المعوقات الهيكلية بين دولة عربية وأخرى نظراً لتفاوت الأوضاع وتنوع المشكلات التي تواجه القطاع الخاص. وتتضمن قائمة واسعة من العراقيل التي يأتي في طليعتها صعوبة الحصول على تأشيرة السفر والقيود المفروضة على الإقامة؛ ما يعرقل حرية الحركة والانتقال والاستثمار بشكلٍ عام. على أن هناك تفاوتاً بالنسبة لكل دولة عربية، نظراً لوجود أنواع مختلفة من المعوقات التي تواجه القطاع الخاص.

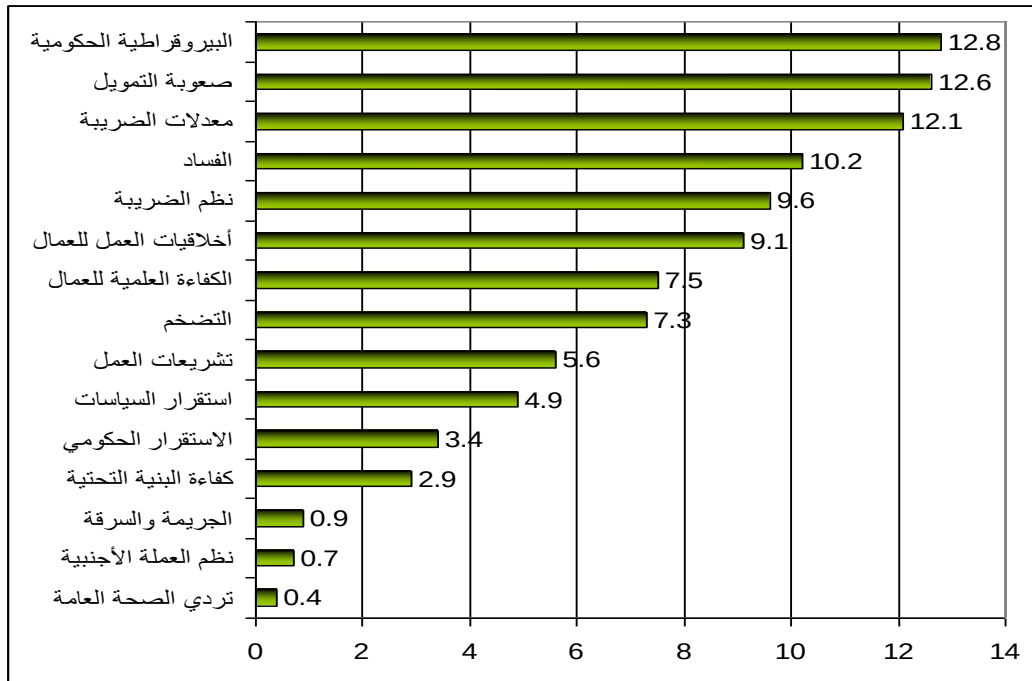
فهناك المعوقات التي ترتبط بعوامل اقتصادية ومالية، وأخرى متعلقة بالعوامل البنيوية ذات العلاقة بالبنى التحتية، والمعوقات المرتبطة بالعوامل التشريعية في ظل غياب قانونٍ موحدٍ لتنظيم الاستثمار في البلاد العربية، إلى جانب المعوقات المرتبطة بالعوامل التنظيمية والإدارية والإجرائية، وتلك المرتبطة بتوافر الكوادر البشرية المؤهلة علمياً وفنياً وعملياً، وكذلك المتعلقة بنقص المعلومات وعدم سهولة الحصول عليها، أو عدم دقتها، أو عدم صدورها بشكلٍ منتظمٍ في معظم الدول العربية.

ويظهر جلياً أنّ رهان الأردن على جذب المزيد من الاستثمارات يكمن في قدرته على تذليل المعوقات التي تواجه الاستثمار، خصوصاً في ظل الدور الجديد للشركات متعددة الجنسيات، والصناديق السيادية، وتحقيق تحسّن ملموسٍ على ترتيب الأردن في هذا المجال، فقد أظهر تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي أن أبرز معوقات الأردن في مجال الاستثمار تكمن في مجموعة من المعايير التي يُبينها الشكل رقم (٣) والجدول رقم (٥)، إذ يبرز تقرير التنافسية

العالمية الصادر عن منتدى الاقتصاد العالمي ترتيب المعوقات بالنسبة لعدد من الدول العربية، والتي تشمل ١٥ تصنيفاً تضم كلاً من البيروقراطية الحكومية، صعوبة الحصول على التمويل، الفساد، الكفاءة العلمية للعمال، مدى استقرار السياسات، كفاءة البنى التحتية، أخلاقيات العمل للعمال، نظم العملة الأجنبية، معدلات الضريبة، نظم الضريبة، الجريمة والسرقة، تشريعات العمل، مدى الاستقرار الحكومي، التضخم، ومدى تردي الصحة العامة.

علاوة على ذلك فإن البرامج المتعددة للإصلاح الاقتصادي، سواء تلك التي يتم تبنيها بمبادرات محلية، أم تلك المفروضة من قبل البنك والصندوق الدوليين، بحاجة ماسة إلى مراجعة المنهجية المتبعة في تحديد التزامات الأردن فيها، خصوصاً تلك الالتزامات التي ترتب أعباء إضافية على المواطن و/أو القطاعات الاقتصادية، ومن أمثلة ذلك الالتزام برفع الدعم عن الكهرباء والمياه دون الإقدام على دراسة حقيقية على مستوى القطاعات من جهة الأولوية، والمساهمة في الاقتصاد، وتنافسية القطاع، والتزاماته أمام الاتفاقيات المحلية والإقليمية والدولية، وغيرها من المؤشرات التي يجب وضعها في نموذج خاص لتحديد مخاطر القرارات والإجراءات الحكومية؛ لتجنب الضرر الكبير على القطاعات الصناعية والخدمية، وغيرها من القطاعات، حتى لو كانت هذه البرامج والسياسات الحكومية تدرج تحت عنوان الإصلاح الاقتصادي.

شكل رقم (٣): معوقات الاستثمار في الأردن (المجموعة من ١٠٠)



المصدر: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2012

جدول رقم (٥): أبرز معوقات الاستثمار في الدول العربية لسنة ٢٠١٢ (نسب مئوية من أصل ١٠٠%)

المعدل	اليمن	موريتانيا	المغرب	مصر	ليبيا	لبنان	الكويت	قطر	عمان	سوريا	السعودية	الجزائر	تونس	البحرين	الإمارات	الأردن	
11.46	6.8	4	10	9.1	16.4	15.4	21	6.2	8.2	14.4	10.2	18.4	12.2	10.9	7.4	12.8	البيروقراطية الحكومية
14.16	13	23.4	18.6	10.6	8.8	3.5	11.3	22.3	9.7	8	18.9	19.2	11.9	11.9	22.8	12.6	صعوبة التمويل
9.61	13.6	9.2	17.7	7.3	20.9	15.3	10.3	0	2.6	15.8	2.5	16	7.1	3.4	1.9	10.2	الفساد
10.59	14.9	6.8	5.7	13.4	10.9	2.9	7.8	10.6	19.6	15.4	17	7.7	5.1	11.4	12.8	7.5	الكفاءة العلمية للعمال
6.66	12	8.9	1	13.6	12.3	9.4	9.6	3	3.2	1.4	1.2	3.8	10.8	6.7	4.7	4.9	استقرار السياسات
7.51	8	8.7	11.6	5.5	10.4	16	7.2	8.2	3.8	4.6	8.8	2.7	8.2	9.8	3.7	2.9	كفاءة البنية التحتية
7.14	6.2	4.5	3.5	7.1	4.5	4.6	6.7	2.1	17.9	10.7	6.1	4.3	5.3	13	8.6	9.1	أخلاقيات العمل للعمال
3.28	2.3	6.5	1.3	4	0.9	0.4	2.4	7	1.1	3.5	3.2	3.8	4.8	1.2	9.4	0.7	نظم العملة الأجنبية
3.81	4.8	4.9	9.4	2.3	0.2	1.3	0.4	0.4	0.7	6.4	3.6	6.9	4	0.5	3	12.1	معدلات الضريبة
3.34	4.5	2.8	9.3	3	1.2	1.5	0	0.6	0.7	5.9	3.1	5.5	5.1	0	0.7	9.6	نظم الضريبة
0.90	0.6	0.4	1.6	3.6	0	0.4	1.1	0	0	0.7	0.9	1.7	1.4	0.1	1	0.9	الجريمة والسرقة
11.43	7.1	2.4	4.7	8.2	7.1	2.1	17.1	27.7	26.2	10.7	22	2.2	10.4	15.9	13.4	5.6	تشريعات العمل
5.29	2.3	11.6	0.6	13.6	3.3	22.8	4	0.4	0.8	0.2	0.1	1.9	11	8.4	0.3	3.4	الاستقرار الحكومي
3.69	2.8	4.5	3.8	4.6	0	2	0.8	6.8	5.4	2.1	1.9	1.5	2.7	5.8	7.1	7.3	التضخم
1.34	1	1.3	1.3	1.3	3.1	2.2	0.4	4.8	0.2	0.2	0.6	0.2	0.1	1	3.3	0.4	تردي الصحة العامة
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	المجموع

المصدر: تم احتسابه من World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2012

اختيار المشاريع الاستثمارية

إنَّ اختيارَ المشاريع الاستثمارية ينتظم ضمن مجموعةٍ من المعايير، التي تختلف ما بين الدول المصدرة للاستثمار أو المستثمر، وما بين الدولة المضيفة لهذه الاستثمارات. بيدَ أنَّ همزة الوصل بين الطرفين هي تحقيق المصلحة المتبادلة، وفي حقيقة الأمر فإنَّ المتبَع لسياسة الأردن في مجال استقطاب الاستثمارات، يجدُّ غياباً واضحاً للمنهجية والآلية التي يتمُّ بموجبها استهداف الاستثمارات، واختلافاً في آلية التعامل مع المشاريع وفي وجهات النظر بين الجهات المتعددة التي تتولى عملية استقطاب الاستثمار حول تحديد أولويات المشاريع الاستثمارية.

معايير اختيار المشاريع الاستثمارية من وجهة نظر الأردن كدولة مستضيفة

ومن الممكن القول، إنّ صنع القرار الاستثماري في الأردن يتطلب التركيز على الخيارات التالية في مجال عملية الترويج للفرص الاستثمارية وجذب المستثمرين:-

- (١) أن يتلاءم الاستثمار والميزة التنافسية التي يمتلكها الأردن، والتي تتركز بشكلٍ أساسي على توافر العنصر البشري المؤهل.
 - (٢) أن يحقق الاستثمار مساهمة واضحة في خلق فرص عملٍ وفي تخفيف مشكلتي الفقر والبطالة.
 - (٣) أن تمتلك هذه الاستثمارات روابطاً أمامية وخلفية مع القطاعات الاقتصادية الأخرى؛ لتعزيز الفائدة لجميع قطاعات الاقتصاد الوطني.
 - (٤) أن يتناسب الاستثمار ووفرة الموارد المتاحة من مياه ومواد خام وطاقة وموارد بشرية وغيرها.
 - (٥) التوافق والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف وغيرها من الاتفاقيات الدولية التي وقعها الأردن.
 - (٦) توافر مصادر التمويل الذاتي والمحلي والأجنبي للمشاريع الاستثمارية المستهدفة.
- ويمكن تلخيص أهم المجالات المطلوب التركيز عليها أردنياً؛ لزيادة القدرة على استقطاب الاستثمار المحلي والأجنبي على الشكل الآتي:

- (١) السياسات التجارية: الاستمرار بتحرير السياسات التجارية، والعمل على إزالة الاختلالات في السوق الداخلي، بالتزامن مع تعزيز القدرات التنافسية.
- (٢) السياسات الاقتصادية: تعزيز البيئة الاقتصادية، بما في ذلك السياسات الاقتصادية الكلية، والحرص على تطبيق حكم القانون.
- (٣) قاعدة التصدير: التركيز على توسيع قاعدة التصدير، وخصوصاً من خلال السياسات المشجعة لزيادة الأعمال والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتطوير نشاطات الترويج للصناعات والاستثمار.
- (٤) مشروعات الاستثمار الخاص: ضمان حصول القطاعات الاستثمارية على إمدادات الطاقة بشكلٍ مستمر وبأسعار تنافسية، وتوفير البنى التحتية ووسائل التواصل، وتسهيل فرص الحصول على التمويل، بالأخص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- (٥) تكاليف التشغيل: تقليص تكاليف إقامة وتشغيل المشروعات، من خلال تبسيط وتسريع الإجراءات والمعاملات، وإطلاق مبادرات لتسهيل حركة التجارة.
- (٦) الكفاءات البشرية: الاستثمار في تطوير نوعية التعليم ومواكبته لاحتياجات التطور في الأسواق، واعتماد سياساتٍ لتنمية الابتكار كأولوية وطنية.
- (٧) التنمية المستدامة: اعتماد أساليب التنمية المستدامة والاستفادة من الفرص المتوافرة في هذا المجال.
- (٨) تفعيل القطاع العام: العمل على تجديد دور القطاع العام بالتركيز على تطوير نوعية الخدمات، وتعزيز الطاقات التنفيذية وقدرات التنسيق بين الإدارات الحكومية والجهات الاقتصادية الأساس.

أسباب التعثر في المشاريع الاستثمارية

تتعدد أسباب إفسار وتعثر الشركات بين أسباب مرجعية عالمية أو إقليمية (خارج نطاق سيطرة الشركات)، وأسباب تتعلق بالبعد الداخلي المرتبط بسياسات الدولة المستضيفة للاستثمار "اقتصادية-سياسية-اجتماعية"، أو المرتبطة بالقطاع الذي تعمل في مجاله تلك الشركات. بيد أن هناك من أسباب التعثر ما يتعلق بالشركة نفسها وسياساتها وخاصة ما يتعلق بسوء التخطيط للاستثمار. وفي جميع الأحوال فإن أبرز التحديات التي تواجه الشركات في حالة الإفلاس هو العودة إلى الاستقرار النسبي واستعادة ثقة المتعاملين مع الشركة، واستعادة الثقة بالإدارة وفي قيادة دفة العمل في الشركة. ووضع أسس الإفصاح والمساءلة والفصل السليم للسلطات، وإعادة صياغة الإستراتيجية للتركيز على نجاحات سريعة وممكنة، وإعادة هيكلة العمليات (تغيير الهيكل التنظيمي، وتحسين وتطوير آليات العمل)، إضافة إلى إعادة الهيكلة المالية (تمويل، إدارة الديون القائمة، إعادة تقويم الأصول).

في إطار ما تقدم فإنه يمكن القول، إن ما تشهده بعض الاستثمارات في الأردن من تعثر وخاصة في مجال المشاريع الكبرى يعود إلى انعكاسات الأسباب السابقة مجمعة. فمنذ ظهور الأزمة المالية العالمية في نهاية العام ٢٠٠٨ شهد العديد من المشاريع الكبرى، وخاصة في مجال التطوير العقاري، حالات تعثر مالي نظراً لنضوب التمويل، نتيجة تبعات تلك الأزمة، أو نتيجة التباطؤ في إنجاز بعض المشاريع خوفاً من عدم إمكانية تسويقها، في ظلّ الإحجام العام عن التداول في سوق مشتقات التطوير العقاري. وقد برزت الصعوبات في إنجاز مشاريع كبرى كـ "العبدلي" في عمان، و"سرايا العقبة" في مدينة العقبة، ومشاريع الأندلسية في مادبا، والبحر الأحمر في العقبة، وبعض مشاريع المنتجعات في البحر الميت، ومشروع الأبراج في منطقة الدوار السادس في مدينة عمان. ولعلّ من المفيد الإشارة هنا إلى أن إرهابات الأزمة المالية العالمية وانطلاق الحراك الشعبي في المنطقة العربية، تركا أثراً مباشراً وكبيراً على استمرار الاستثمار أو تمويل العديد من المشاريع، ناهيك عن تحول معظم المستثمرين في الأردن والمنطقة إلى سياسة تجنب المخاطر، في ظلّ حالة عدم الاستقرار وعدم اليقين اللتين سببتاهما كلا الأزميتين، الأزمة المالية العالمية وأزمة ما يُسمى الربيع العربي أو الحراك الشعبي في المنطقة. وفي كلا الحالتين لم يعد بالإمكان الحصول على التسهيلات البنكية بسهولة ويسرٍ، مهما كانت الضمانات؛ بما فيها الضمانات العقارية الكافية.

ومن الجدير بالإشارة هنا أن العام ٢٠١٣ شهد نوعاً من الحركة الملموسة في بعض المشاريع المشار إليها سابقاً، إذ شهد مشروع سرايا العقبة استحواذ مستثمرين إماراتيين على حصة هامة من الشركة، وجرى العمل على إعادة تحريك عملية التطوير في المشروع، كما شهد مشروع العبدلي انطلاقة في بعض مراحله، وتم الانتهاء من مشاريع محددة ضمن المراحل الأساس، وقد لوحظ تطور ملموس في بعض المباني وخاصة في الوسط التجاري وفي مباني الأعمال؛ ما يشير إلى انفراجة قد تظهر بشكل أكبر خلال العام ٢٠١٤. ويبقى التحدي في إعادة هيكلة بعض الشركات المتعثرة، مثل تعمير "الأردنية" التي تستحوذ على مشروعين هامين في مادبا، والعقبة، وكذلك الأمر في بعض الاستثمارات العقارية الأخرى. وفي كل الأحوال فقد لوحظ أن الوضع العام في المشاريع المختلفة في الأردن أكثر

استقرارًا، ولا يشير إلى حالات إفلاسٍ أو خروجٍ كاملٍ من السوق، بخلاف ما حدث في بعض الدول العربية على النحو الذي شهدته مدينته دبي أو بعض المشاريع في مصر.

بعض الحلول العملية لمواجهة التعثر في المشاريع

هنالك العديد من وجهات النظر والتوصيات التي قدمها خبراءٌ ومحلّلون اقتصاديون للتعامل مع المشاريع المتعثرة ومنها:

- (١) لابد من التأكد من الحاكمية الرشيدة وإعادة الهيكلة للشركات، وهذا الأمر يستوجب قبول الإدارات السابقة، للعديد من الشركات، ضرورة التغيير والاعتراف بالأخطاء السابقة والرغبة في التغيير.
- (٢) بناء قدرات مجالس الإدارة والإدارات التنفيذية في مجال الحاكمية الرشيدة، وضرورات ومتطلبات إعادة الهيكلة المالية والإدارية، مع الإشارة إلى أنّ إعادة الهيكلة خلال فترة الإعسار تكون أكثر صعوبة ومرارة مما تتوقعه الإدارة، وتحتاج إلى إرادة فعلية من قبل مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية.
- (٣) إنشاء صندوق سيادي (وليس - بالضرورة- جسمًا إداريًا) من الفاعلين الرئيسيين والمؤسسات الكبرى في القطاعين الخاص والعام؛ للدخول والمشاركة في تمويل الاستثمار والاستحواذ على بعض المشاريع الكبرى الحيوية بهدف إنهاء تلك المشاريع في أقرب وقتٍ ممكن.
- (٤) لا بدّ في بعض المشاريع التي تتشكل من استثمارات رسمية بالإضافة إلى القطاع الخاص، كما هي الحال في مشروع العبدلي مثلاً، أن يتمّ الضغط على المستثمرين الذين حصلوا على امتيازاتٍ كبرى وإعفاءاتٍ هائلة بهدف إعادة النظر في كيفية استكمال مشاريعهم ضمن إطار زمنيّ معيّن يتفق عليه.

التمويل الاستثماري للمشاريع الصغيرة والمتوسطة

للمشاريع الصغيرة والمتوسطة أهمية كبيرة في الحياة الاقتصادية المعاصرة؛ نظرًا للدور الذي تضطلع به، إذ تُعدّ تلك المشاريع قاطرةً للنمو الاقتصادي في العديد من دول العالم، والرافعة الاقتصادية التي تقود عملية التنمية، وهي تلعب دورًا هامًا في الوقت الحالي في ظل ظروف الكساد العالمي وتراجع معدلات نمو النشاط الاقتصادي بوجه عام، وبالتالي فإنها لم تعد مشاريع للتشغيل ومكافحة البطالة وحسب، بل أصبحت تمثل أداةً للتنمية، ورفع معدلات النمو، وتحريك النشاط الاقتصادي، وتعويض حالة الركود التي تعاني منها الأسواق.

يشير الاقتصاديون إلى أن أحد العناصر الحيوية في أيّ اقتصادٍ ناجحٍ هو في حجم ومساهمة المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ والتي تقوم في العادة بتقديم مجموعة كبيرة من الخدمات، ولا بدّ من أن تكون هناك ضوابط تنظيمية

مساعدةً لها ولا تهدد نموها، ولعلّ أهمّ ما يمكن أن تقدّمه الحكومات لهذه المشاريع، يتمثل في الحفاظ على تدفق التمويل لها؛ ما يضمن بقاءها ونموّها.

يرى كثيرٌ من الاقتصاديين أنّ تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتشجيع إقامتها من أهم روافد عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول بشكل عام، والدول النامية بشكل خاص، بصفتها منطلقاً أساساً لزيادة الطاقة الإنتاجية من ناحية، ومشاركاً في معالجة مشكلتي الفقر والبطالة من ناحية أخرى، إذ تمثّل نسبةً كبيرةً بين مؤسسات الأعمال العامة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وتزيد نسبتها عن ٩٥% من إجمالي مؤسسات ومنظمات الأعمال المسجلة على مستوى العالم. تمثّل هذه المشاريع نسبةً تزيد عن نصف الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة، كما تمثّل نسبةً كبيرةً ومؤثرةً في الاقتصادات النامية والناشئة.

كما تبرز أهمية هذه المشاريع من خلال مساهمتها في خلق فرص عملٍ جديدةٍ، فقد أسهمت في إيجاد فرص عملٍ في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بنسبة تراوحت ما بين ٦٠%-٧٠%، ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ تلك المشاريع أسهمت بشكلٍ رئيسٍ في ظهور دول النمر الآسيوية على الساحة العالمية، ومن أبرزها الاقتصاد التايواني الذي يُعدّ من أكبر الاقتصادات التي تقوم بشكلٍ رئيسٍ على تلك المشاريع، إذ تمثّل فيه نحو ٩٩% من إجمالي المشاريع، وتسهمُ بنحو ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي، وتستوعبُ ما يقرب من ٧٠% من إجمالي العمالة.

إنّ المشاريع الصغيرة والمتوسطة لها أهميةٌ كبيرةٌ من خلال تشغيل الشباب المؤهل والعاطل عن العمل، إضافة إلى دعم النمو الاقتصادي في أيّ دولة، كما تنبع أهميتها في تعزيز وتعميق أثر القطاع الخاص في الاقتصاد، وفي حشد الجهود لتعميق فكر العمل الحر، ودعم المبادرات لتأسيس المشروعات الإنتاجية، ونشر هذه الثقافة في المجتمع، وهي سبيلٌ هامٌ في دعم المبادرات الفردية وتعزيز جهود اعتماد الشباب على الذات كشرطٍ أساس لرفع كفاءة سوق العمل. وبحسب الجدول رقم (٦) تمثّل المشاريع المتوسطة والصغيرة الحجم أكثر من ٩٠% من إجمالي المؤسسات العاملة في الدول العربية، إذ توظف حوالي ٦٠% من القوى العاملة، وتشارك بما نسبته ٥٠% من الناتج المحلي الإجمالي، وتعدّ هذه من القوى المحركة لنمو الاقتصاد المحلي من خلال توفير فرص العمل، وفرص الاستثمار والصادرات. وقد أعلن المدير العام لمنظمة العمل العربية، أنّ المشروعات الصغيرة والمتوسطة هي قاطرة التنمية خلال الفترة المقبلة، مشيراً إلى أنّ الوطن العربي يوجد به حوالي ١٢ مليون مؤسسة صغيرة يعمل بها حوالي 30 مليون شخصٍ.

جدول رقم (٦) المؤسسات العاملة في مجال التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وحجم نشاطها

نوع المؤسسة	الاسم	عدد المقترضين	نسبة الاستحواذ على السوق بناء على عدد المقترضين	قيمة القروض (المحفظة الاستثمارية)	نسبة الاستحواذ على السوق بناء على المحفظة الاستثمارية
شركات غير ربحية	البنك الوطني المحلي للتمويل الميكروي والمتوسط	24.521	12%	11.283.365	10%
	الشرق الأوسط للقروض الميكروية	11.948	6%	13.348.321	12%
	التمويل الميكروي للمرأة	612.408	31%	14.311.062	13%
	تمويلكم	51.547	25%	13.497.602	12%
	المجموع للشركات غير الربحية	150.451	74%	52.440.350	47%
شركات ربحية	شركة الأهلية للتمويل الميكروي	6.136	3%	4.423.187	4%
	الأمن	3.210	2%	1.437.241	1%
	FINCA Jordan	11.197	6%	3.871.956	3%
	المجموع للشركات الربحية	20.543	10%	9.732.384	9%
البنوك التجارية	بنك القاهرة عمان	1.641	1%	1.501.142	1%
مؤسسات مانحة	UNRWA	5.568	3%	3.476.833	3%
مؤسسات حكومية	صندوق التوظيف والتنمية	23.367	25.367	44.418.871	40%
المجموع		203.579	100%	111.569.580	100%

Source: Jordan Microfinance, Ministry of Planning and International Cooperation Market Study, May 2012

ونظراً لأهمية هذه المشاريع، أخذت معظم الدول النامية تركيز الجهود عليها، إذ أصبحت تشجع إقامة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، خاصةً بعد أن أثبتت قدرتها وكفاءتها في مجابهة المشكلات الرئيسية التي تواجه الاقتصادات المختلفة. وقد وجدت هذه المشاريع مختلف أشكال الرعاية والمساندة من القطاعين العام والخاص؛ لمساهمتها الكبيرة في قطاع الصناعة، فعلى سبيل المثال تشكل المشاريع الصغيرة والمتوسطة ما نسبته ٤٠% - تقريباً- من المنشآت في العالم، وتوظف من (٥٠%-٦٠%) من القوى العاملة في العالم. فكان لابد من توفير الدعم بمختلف أشكاله لهذه القطاعات الحيوية؛ نظراً لأهميتها.

حجم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأردن

يقوم الأردن الآن، عبر المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع JEDCO، بإعداد وتنفيذ إستراتيجية جديدة لقطاع التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، تهدف إلى زيادة فرص الوصول إلى الخدمات المالية الشاملة لذوي الدخل المتوسط والمحدود، وللفقراء القادرين على العمل، كما تهدف إلى تطوير منتجات إقراضية جديدة، وتركز هذه الإستراتيجية على تنسيق الجهود تحت مظلة تشرف على أعمال هذا القطاع، وتفعّل نظام الرقابة الذاتية فيه، من خلال شبكة لتنظيم الشأن الداخلي، وتحسّن من مساهمته في عملية التنمية المحلية المستدامة.

أما عن حجم المؤسسات العاملة في هذا المجال، فثمة خمس مؤسسات غير ربحية و ٣ مؤسسات تجارية مسجلة كمؤسسات تمويل ميكروي ومتوسط، ومهمتها الرئيسة هي التمويل الميكروي. أضف إلى ذلك وجود بنك تجاري ومؤسسة مانحة ومؤسسة حكومية تقوم بتقديم القروض الميكروية، وهناك عدد من المؤسسات غير الحكومية، وكذلك مؤسسات غير رسمية تقوم بتوزيع القروض الميكروية، وبلغ النمو السنوي المتوسط في القروض الميكروية والمتوسطة حوالي ٢٨%؛ ما تُرجم إلى زيادة في عدد المقترضين الفاعلين من ٦٧.٨٣٠ إلى ٢٠٣.٥٧٩ ، ونمو في حجم المحفظة التمويلية إلى ١١١.٦ مليون دينار أردني، وهناك تركيز كبير على الرياديات النساء ، بأن وصلت نسبتهن إلى نحو ٧١% من المقترضين.

أما بالنسبة لدور صندوق التنمية والتشغيل، فهو مؤسسة حكومية ذات استقلال مالي وإداري تعمل في مجال التمويل الأصغر ، من خلال التمويل المباشر وغير المباشر، إضافة إلى خدمات التدريب والتأهيل وتطوير الأعمال ودراسة الاحتياجات الإقراضية، وبلغ حجم النشاط التمويلي التراكمي للصندوق منذ بداية عمله في العام ١٩٩١ حوالي ٢٠٠ مليون دينار، نتج عنها ٨٠ ألف مشروع، كما يقدم الصندوق محافظاً إقراضية للجمعيات الخيرية، وللمؤسسات التمويل الأصغر، لغايات إعادة إقراضها للأفراد في مناطق وجودها؛ من أجل توسيع نطاق عملها في مختلف مناطق المملكة.

وفيما يتعلق بصندوق تنمية المحافظات، فلا بد أن يسعى هذا الصندوق إلى أن تصبح المجتمعات المحلية شريكاً مكافئاً للقطاع الخاص، ولا يتحقق ذلك إلا بتوفير ثقافة الأعمال لدى ممثلي المجتمع المحلي في هذه الشراكة، ويجب على الجهود والبرامج الوطنية أن تتوجّه لترسيخ ثقافة المشروع الصغير، بدلاً من الوظيفة كخيار إستراتيجي هام من ضمن الخيارات الموجهة لمكافحة الفقر والبطالة. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من أن تخصص الحكومة جزءاً من المساعدات التي تأتي من الدول الشقيقة لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المحافظات المختلفة وفق آلية إستراتيجية واضحتين، مع تشجيع الاطلاع على تجارب الدول الأخرى بهذا الخصوص.

تحديات المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الأردن، والحلول

- حددت مجموعة من الدراسات أهم التحديات التي يعاني منها قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة بما يلي^{٥٦}:
- (١) كلفة رأس المال: إنّ هذه المشكلة تنعكس مباشرةً على ربحية هذه المشاريع، من خلال الطلب من المشاريع الصغيرة والمتوسطة دفع أسعار فائدة مرتفعة، مقارنةً بالأسعار التي تتحملها المنشآت الكبيرة.
 - (٢) التضخم: خاصّة من جهة تأثيره في ارتفاع أسعار المواد الأولية وكلفة العمل؛ ما يؤدي -حتمًا- إلى ارتفاع تكاليف التشغيل. وهنا تعترض هذه المنشآت مشكلة رئيسة تتمثل في مواجهتها للمنافسة غير العادلة من قبل المشاريع الكبيرة.
 - (٣) التمويل: تواجه المشاريع الصغيرة والمتوسطة صعوبات تمويلية بسبب حجمها (نقص الضمانات) وبسبب حداثها (نقص السجل الائتماني)، وعليه تتعرض المؤسسات التمويلية إلى جملة من المخاطر عند تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة في مختلف مراحل نموها.
 - (٤) الإجراءات الحكومية: وهذه مشكلة متعاضدة في الدول النامية، خصوصًا في جانب الأنظمة والتعليمات؛ التي تهتم بتنظيم عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
 - (٥) الضرائب: يعدّ نظام الضرائب أحد أهم المشاكل التي تواجه المشروعات الصغيرة والمتوسطة في جميع أنحاء العالم.
 - (٦) المنافسة: المنافسة والتسويق من المشاكل الجوهرية التي تتعرض لها المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وأهم مصادر المنافسة هي المستوردات والمشروعات الكبيرة.
 - (٧) ندرة المواد الأولية: من جهة الندرة الطبيعية وعدم القدرة على التخزين وضرورة اللجوء إلى الاستيراد وما يحتويه ذلك من مخاطر تغيرات أسعار الصرف.
- ونظرًا للدور الذي تلعبه المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فلا بدّ من توحيد المؤسسات العاملة في هذا المجال تحت مظلة وتشريعات موحدة. كما يتحتم التعامل مع المشاريع الصغيرة والمتوسطة بطريقة إستراتيجية، من خلال الإستراتيجية الوطنية للتشغيل، والتي تركز على التقليل من ثقافة العيب وتحفيز الشباب الأردني للعمل، من خلال توسيع قاعدة المشاريع الصغيرة، بدلًا من التوجّه إلى الوظيفة في القطاعين العام والخاص.

^{٥٦} مركز الرأي للدراسات، المشروعات الصغيرة والمتوسطة: إشكاليات الواقع وتحديات المستقبل، تشرين الأول ٢٠١٢.

واقع سوق عمّان المالي

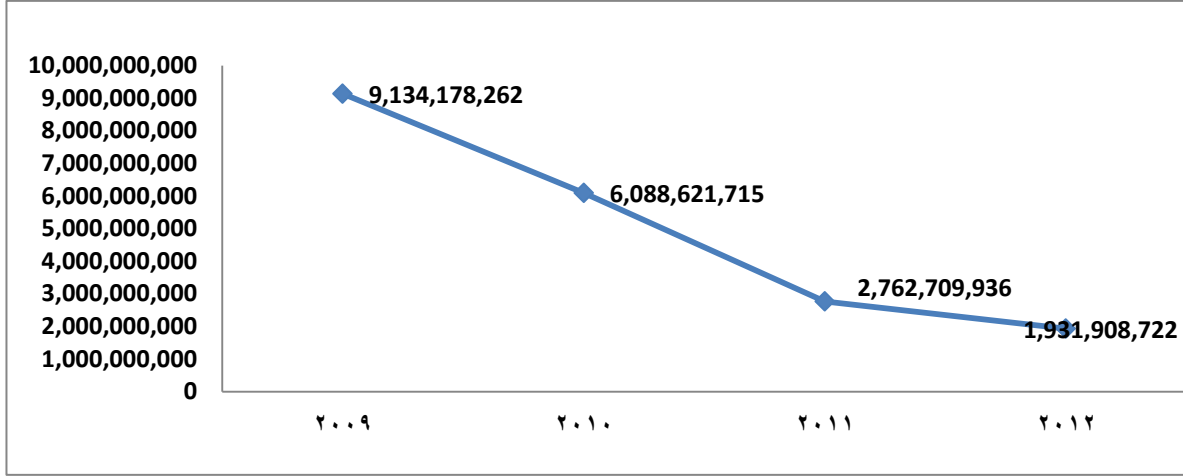
شهد السوق المالي الأردني، ولا يزال، تحديات اقتصادية كبرى، في إطار إرهابات الأوضاع الاقتصادية، والسياسية الراهنة في الأردن والمنطقة العربية؛ والتي أدت إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ومن هنا فقد تراجع حجم التداول في البورصة الأردنية من ما يزيد عن ٩ مليارات دينار في العام ٢٠٠٩ إلى نحو ٦ مليارات مع نهاية العام ٢٠١٠؛ لينحدر ذلك إلى أقل من ٣ مليارات دينار في العام ٢٠١١، بانخفاض تجاوز ٦ مليارات دينار أردني منذ العام ٢٠٠٩، وبنسبة تراجع وصلت إلى نحو ٦٧% على مدى العامين المذكورين.

وقد ظهر أثر الحراك الشعبي وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي في المنطقة والأردن بشكل أكثر وضوحاً على مستويات التداول في العام ٢٠١٢، إذ انحدر التداول إلى أقل من ملياري دينار أردني، متراجعاً بذلك عن مبلغ تسعة المليارات، التي كان وصلها في نهاية العام ٢٠٠٩ وقبل بداية ما يُسمى بالربيع العربي، ومبلغ ستة المليارات التي كان السوق المالي وصلها في العام ٢٠١٠. ولعلّ الإشارة الواضحة هنا أن بين نهاية العام ٢٠١٠ وختام أعمال العام ٢٠١٢ تظهر حالة التأثير الملموس للسوق المالي الأردني وبورصة الأوراق المالية بمعطيات وإرهابات الحالة التي تشهدها المنطقة العربية على مدى العامين الماضيين، فقد تراجع حجم التداول إلى أقل من الثلث تقريباً؛ ما يعني أن فاتورة الحراك الشعبي على تداولات سوق الأوراق المالية الأردني تجاوزت ٤ مليارات دينار أردني^{٥٧}.

بيد أن من المفيد الإشارة هنا إلى أن ملكية غير الأردنيين في بورصة عمان عادت للتعافي مع نهاية العام 2012 لتبلغ 51.7% مقارنة مع ٥١.٣% في نهاية العام ٢٠١١، هذا وقد بلغت القيمة السوقية للأسهم المدرجة في بورصة عمّان بنهاية العام 2012 نحو 19.1 مليار دينار مشكّلةً بذلك ما نسبته 93.5% من الناتج المحلي الإجمالي.

^{٥٧} نشرة مسار الاقتصاد، شركة التجمع الاستشاري، العدد الأول ٢٠١٣.

شكل رقم (٤) حجم التداول في السوق المالي



المصدر: أعدت بالاعتماد على بيانات السوق المالي

جدول رقم (٧): أداء البورصات العربية في كانون الثاني ٢٠١٣

السوق المالي/البورصة	الارتفاع %
بورصة دبي	١٦.٣
بورصة أبوظبي	٩.٤
بورصة الكويت	٥.٢
بورصة عمان	٤.٥
بورصة قطر	٤.٤
بورصة تونس	٣.٧
بورصة السعودية	٣.٦
بورصة لبنان	٢.٨

حققت بورصة عمان رابع أفضل أداء بين 14 سوقاً مالياً عربياً خلال شهر كانون الثاني 2013 بارتفاع نسبته ٤.٥%، إذ حققت بورصة دبي أعلى نسبة في ارتفاع وصل إلى ١٦.٣%، تلتها بورصة أبوظبي بارتفاع ٩.٤%، ثم الكويت في المركز الثالث بارتفاع ٥.٢%. وبهذا يرتفع معدل أداء سوق عمان المالي عن متوسط أداء الأسواق العربية إذ سجل ٤.٢%. هذه المؤشرات تدل على تعافي السوق الأردني في مطلع العام ٢٠١٣ وتحقيقه مركزاً جيداً مقارنةً بالأسواق العربية؛ ما يعطي انطباعاً قوياً بأن السوق الأردني استطاع تجاوز مرحلة الخطر، وهو في تحسن مستمر مع بداية العام الحالي.

أمّا على المستوى المحلي، فعلى خلاف السنوات السابقة، لم تشهد سنة ٢٠١٣ منذ بدايتها انخفاضاً كبيراً في حجم التداول وعدد الأسهم، بل على العكس من ذلك، فقد شهدت ارتفاعاً ملحوظاً عن العام ٢٠١٢ ، ففي القطاع المالي سجّل الربع الأول من ٢٠١٣ ارتفاعاً بمقدار ٩٤% والخدمات ٣١%، في حين سجّل قطاع الصناعة تراجعاً بمقدار ٢٨%، بيد أن المؤشر الكلي سجّل ارتفاعاً بمقدار ٦٢%، أي إنّ العام ٢٠١٣ يسجّل مؤشراً على تعافي السوق المالي الأردني؛ ما يبشّر بقدرة السوق على الارتداد نحو المعدلات الإيجابية السابقة، وهو ما جعله يحتل المركز الرابع عربياً في الربع الأول من العام ٢٠١٣. هذه دلالات تبشّر بأنّ السوق المالي الأردني عادَ إلى المسار الصحيّ السليم، وأن العام الحالي هو باكورة ارتداده لتحقيق مكاسب نوعيّة للمستثمرين فيه.

إجراءات وضوابط لتعزيز الآفاق أمام سوق عمّان المالي

يعدّ السوق المالي الأردني أحد أهمّ الأسواق العربيّة الجاذبة للاستثمار، ويمكن استغلال الأوضاع الاقتصادية والسياسيّة في المنطقة لجذب المزيد من الاستثمارات، ولكن هنالك حاجة إلى مجموعة من الإجراءات والضوابط التي تزيد من فاعلية السوق، وتفتح الآفاق أمام المزيد من الاستثمارات ومن أهمها:-

١) ضوابط جديدة في الأسواق الماليّة تزيد من فرص نجاح الاكتتابات العامّة لغايات تمويل المشاريع.

٢) إنشاء مرجعيّة استشاريّة عليا لضبط عمل الأسواق في مجالات:

أ. الأسهم والسندات.

ب. أسعار الصرف والسياسة النقدية وأدواتها.

ج. شهادات الاعتماد في مجال الائتمان والمشتقات الماليّة.

د. المشتقات المتوافقة مع الشريعة الإسلاميّة وسبل استغلال الفوائض في ذلك السوق.

٣) تنفيذ عددٍ من عمليّات الاندماج والاستحواذ؛ التي تدعم رأسمال الشركات، وتزيد من قدرتها على تجاوز آثار الأزمة.

٤) اعتماد حوكمة الشركات وتبني نظام إدارة المخاطر للاستثمار في السوق.

المغتربون الأردنيون والمناخ الاستثماري

كشفت البياناتُ الأولىُ الصادرةُ عن البنك المركزي عن ارتفاع حوالات الأردنيين العاملين في الخارج خلال الأشهر العشرة الأولى من العام ٢٠١٣ لتبلغ نحو ٣.٣ مليار دولار، ما يعادل ٢.٢ مليار دينار. وسجلت حوالات العاملين - بهذا- ارتفاعاً نسبته ٣.٢ بالمائة عن مستواها المسجل خلال العام ٢٠١٢، وهي نسبةٌ مقبولةٌ نسبياً في مرحلةٍ سياسيةٍ صعبةٍ تلقي بظلالها على المناخ العام للبلاد والاستقرار الاقتصادي.

وتعدّ حوالات العاملين -وعلى مدى العقود الماضية- عنصراً أساساً في تعزيز الاحتياطيات الأجنبية للمملكة، ويعبّر تناميها المستمر عن مؤشر هامٍ على مدى اهتمام وثقة الأردنيين في الخارج باقتصادهم. ومن الهام الإشارة هنا إلى ضرورة أن تتواصل الحكومات من خلال البعثات الدبلوماسية مع المغتربين، وهذا أمرٌ يتطلب إستراتيجيةً للتعامل مع هذه الفئات، التي تقدر أعدادها بحوالي ٦٠٠ ألف مغتربٍ، معظمهم في دول الخليج العربي، يعملون في مختلف الأعمال والمهن هناك.

بيد أن من الضروري الإشارة -هنا- إلى ضرورة الاهتمام بالمغتربين الأردنيين من شريحة المستثمرين في الخارج، وهذا عنصرٌ رئيسٌ؛ ليتسنى توفير المناخ الاقتصادي الملائم لرجال الأعمال الأردنيين في الخارج، من أجل المشاركة الاقتصادية في المملكة، وفق أسس سليمةٍ مجديةٍ لمخدراتهم، وفي هذا الإطار يمكن للحكومة العمل على مجموعةٍ من البرامج المحفزة للمغتربين الأردنيين، لجذب المزيد من الحوالات نحو الاستثمار في المشاريع المختلفة ومن هذه البرامج:

- (١) عقد ملتقى سنويٍّ للمغتربين الأردنيين، على أن يحمل كلّ عامٍ دراسةً مفصلةً لأحد القطاعات الاقتصادية والمشاريع التي يمكن الاستثمار فيها.
- (٢) دعوة المغتربين الأردنيين للمشاركة في فعاليات الترويج للمشاريع الاستثمارية التي تنفذها المؤسسات المتخصصة.
- (٣) عمل دراسةٍ سنويةٍ حول اهتمامات المغتربين في الاستثمار في الأردن.
- (٤) تعديل التشريعات لمنح المغترب الأردني ميزاتٍ وحوافزٍ المستثمر الأجنبي من جهة الإعفاءات والحوافز الضريبية وغيرها.
- (٥) العمل على استحداث دائرةٍ مختصةٍ لمتابعة شؤونهم وقضاياهم، فالكثير من الدول خصّصت لهم وزاراتٍ مستقلةً معنيّةً -فقط- بالمغتربين، لتوفير قاعدة بياناتٍ تساعد صانع القرار في مختلف المؤسسات للتعامل معهم.

المراجع العربية:

١. مؤسسة تشجيع الاستثمار، إعداد وتقارير متنوعة، بضع سنوات.
٢. مركز الرأي للدراسات، إضاءات على مشروع قانون الاستثمار الجديد، تشرين الأول ٢٠١٢.
٣. تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية ٢٠١٢، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الكويت.
٤. مركز الرأي للدراسات، تسهيل آليات الاستثمار، نيسان ٢٠١٣.
٥. صحيفة الغد، العدد الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٢.
٦. الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، التقرير السنوي الثالث ٢٠١٢.
٧. مركز الرأي للدراسات، المشروعات الصغيرة والمتوسطة: إشكاليات الواقع وتحديات المستقبل، تشرين الأول ٢٠١٢.
٨. نشرة مسار الاقتصاد، شركة التجمع الاستشاري، العدد الأول ٢٠١٣.
٩. البنك المركزي الأردني، تقارير ونشرات مختلفة ٢٠١١-٢٠١٢.
١٠. سوق عمان المالي، بيانات مختلفة، قاعدة البيانات.
١١. مركز القدس للدراسات السياسية، البيئة الاستثمارية في الأردن بين الواقع والطموح، ٢٠٠٨.
١٢. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، تقرير تطورات بيئة أداء الأعمال في الدول العربية وتوصيات الإصلاح المقترحة، ٢٠١٢.
١٣. الأسباب الموجبة لمشروع قانون الاستثمار ٢٠١٢.
١٤. تقرير مناخ الاستثمار، أفضل ممارسات ترويج الاستثمار العالمي، البنك الدولي ٢٠١٢.
١٥. الدكتور صيام، أحمد زكريا، آليات جذب الاستثمارات الخارجية إلى الدول العربية في ظل العولمة (الأردن كنموذج) جامعة البلقاء التطبيقية، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، ٢٠٠٤.

المراجع الأجنبية:

1. World Economic Forum, the Global Competitiveness Report, 2012.
2. Jordan Microfinance, Ministry of Planning and International Cooperation , Market Study, May, 2012.
3. Falah.K.AliAlrubaie, The impact of Economic policies on the investment climate in Arab,Economics Faculty of Economics, Omar Al mukhtar University Libya, 4. June 2004.

٢.٤ قضايا الطاقة

٢.٤.١ الطاقة والنقل

أولاً : قطاع الطاقة في الأردن

١. الطاقة وأزماتها

١.١ مُقدّمة

تعدّ الطاقة أحد أهمّ المقومات الرئيسة في المجتمعات المتحضرة، وتحتاجها قطاعات المجتمع لتسيير أمور حياتها اليومية، إذ يتم استخدامها في تشغيل المصانع، ووسائل النقل المتعددة، والكثير من الأغراض الأخرى. إن كلّ نشاطٍ يمارسه الإنسان في حياته يحتاج إلى طاقة؛ والتي يمكن تعريفها بأنها القدرة على القيام بعملٍ ما. وتوجد الطاقة على عدّة أشكالٍ: كالطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، وطاقة جريان الماء، أو على شكل طاقةٍ مخزونة في الوقود: النفط، الفحم، والغاز.

تطوّر مفهوم استخدام الطاقة واتّسع منذ القرن الخامس قبل الميلاد، إذ استخدم الخشب كمصدرٍ رئيسٍ للطاقة، وبعدها تم استخدام طاقة المياه في توليد الكهرباء، والري. كما تم استخدام الفحم الحجري ابتداءً من العصور الوسطى حتى بات المصدر الرئيس للطاقة عند ابتداء الثورة الصناعية، واختراع المحرك البخاري في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. أمّا النفط، فمُنذ اكتشافه في فيلادلفيا العام ١٨٦٥ ثم في باكو العام ١٨٩٠ وبعد ذلك في غروزي العام ١٩٠٠، بات أحد أهم مصادر الطاقة المستخدمة في العالم؛ نظرًا لتوافره بكميّاتٍ كبيرةٍ وأسعارٍ زهيدةٍ.

إنّ كمية الطاقة الموجودة في الكون محدودةٌ وثابتةٌ، وهي لا تفنى ولا تستحدث؛ ولكنها تتحوّل من شكلٍ إلى آخرٍ مثل: تحويل طاقة الرياح إلى طاقة كهربائية، وإذا كانت كمية الطاقة الناتجة بعد التحويل أقلّ من كمية الطاقة المستخدمة، فإنّ هذا يعني أنّ بعض الطاقة قد تم فقده عند التحويل من شكلٍ إلى آخر.

تشكّل الطاقة للأردن تحديًا بالغ الصعوبة؛ بسبب افتقاره إلى مصادر محلية للطاقة التجارية، واعتماده على الاستيراد، في الوقت الذي يحتاج فيه إلى كمّياتٍ كبيرةٍ نسبيًا من الطاقة اللازمة للنمو الاقتصادي والاجتماعي. كما أسهم الوضع السياسي في الدول المجاورة في تفاقم مشكلة أزمة الطاقة في المملكة.

وفي ضوء استيراد الأردن أكثر من ٩٦% من الطاقة؛ أي ما يعادل ٢٥% من مجمل الناتج الوطني الإجمالي، ومع الزيادة المضطّردة في عدد السكان والنشاطات الصناعية والتجارية، مما يتطلب استهلاكاً عالياً من الكهرباء، يتوقع أن يصل من ٦-٥ جيجا وات في العام ٢٠٢٠، بات من الضروري على الدولة وضع خطط تنمية شاملة لتوفير الطاقة اللازمة بأقلّ كلفةٍ ممكنة، وتخفيض أعبائها على الاقتصاد الوطني، عن طريق التنوع في مصادر وأشكال الطاقة المستوردة، وتطوير مصادر الطاقة المحلية التقليدية، والمتجددة واستغلالها، إذ تشكّل الطاقة المتجددة حوالي ١% من مجمل الطاقة حالياً ضمن الإستراتيجية الوطنية للطاقة المخطط لها أن تصل إلى ٧% في العام ٢٠١٥ و ١٠% في العام ٢٠٢٠، إذ إنّ مجمل الاستهلاك الحالي للطاقة في المملكة هو ٢.٦ جيجا وات.

إنّ موضوع أمن الطاقة في الأردن من أهم الأولويات الوطنية، لدورها الرئيس في التنمية المستدامة، والتطوّر في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والخدمات؛ ما يتطلّب تخطيطاً مدروساً يضمن التمتع بخدمات الطاقة، لتحسين مستوى الحياة ومكافحة الفقر والبطالة.

١.٢ أسباب أزمة الطاقة

إنّ مصادر الأردن المحليّة من الطاقة التجاريّة محدودةٌ جدّاً. وعلى الرغم من الجهود الحكوميّة؛ التي بذلت وما زالت منذ عقود ماضية في عمليات البحث والتنقيب عن النفط والغاز والتي كلفت الخزينة حوالي (١٠٠) مليون دينار. وكذلك جهود الشركات الأجنبية العديدة التي ارتبطت باتفاقيات مع الحكومة الأردنية للبحث والتنقيب، والتي قدم لها التسهيلات والمعلومات المتاحة التي وفرتها الدراسات والمسوحات الزلزاليّة، فإنّ كل ما أسفرت عنه هذه الجهود العثور على كمّيّات متواضعة وغير تجاريّة من النفط الخام في حقل حمزة العام ١٩٨٥. وكذلك اكتشاف كمّيّات من الغاز الطبيعي في حقل الريشة الغازي العام ١٩٨٩، يجري الآن استغلاله بالكامل في عمليّة توليد الطاقة الكهربائيّة، وبمعدل إنتاج يومي مقداره (٢٥) مليون قدم مكعب. مساهمًا بذلك بحوالي (٧%) من الطاقة الكهربائيّة المولّدة في الأردن.

تتوافر في الأردن كمّيّات ضخمة من الصخر الزيتي، ولقد توافرت القناعة بإمكانية استغلاله تجاريًا، بالحرق المباشر لتوليد الطاقة الكهربائيّة أو التقطير لإنتاج النفط الخام، وخاصّةً بعد التقدّم الحاصل في تكنولوجيا استغلال الصخر الزيتي؛ التي تحقّق المتطلّبات البيئيّة الضروريّة، وكذلك نجاح التجارب العالميّة في هذا المجال. وحدا هذا الأمر بالحكومة إلى تبني إستراتيجيّة لتسويق الصخر الزيتي، وجلب الشركات المهتمة لاستغلال هذه الخامات، والوصول معها إلى اتفاقيّات استثمار، تضمن مصالح الطرفين؛ وخاصّةً في ضوء ارتفاع أسعار النفط الخام والمشتقّات النفطية إلى مستوياتها الحاليّة في الأسواق العالميّة، والتي تحسّن من اقتصاديّات استغلال الصخر الزيتي. ويبيّن جدول رقم (١) كمّيّات إنتاج الأردن من النفط الخام والغاز الطبيعي خلال الفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢).

جدول رقم (١): إنتاج الأردن من النفط الخام والغاز الطبيعي خلال الفترة من (٢٠٠٧-٢٠١٢)

السنة	إنتاج النفط (ألف طن)	إنتاج الغاز (مليار قدم ^٣)	مساهمة الإنتاج المحلي من النفط والغاز الطبيعي إلى مجمل الطاقة الكلية المستهلكة (%)
٢٠٠٨	١.٧	٧.٢	٣.٢
٢٠٠٩	١.٥	٧.٨	٣.٣
٢٠١٠	١.٢	٦.٥	٢.٨
٢٠١١	١.٠	٦.٤	٣.٠
٢٠١٢	١.٠	٥.٨	٢.٤

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

بلغ حجم الطلب الكلي على الطاقة الأولية في العام ٢٠١٢ حوالي ٧٩٧٩ ألف ط.م. محققاً نسبة نمو بمقدار ٦.٨% عن العام ٢٠١١ (أنظر جدول رقم ٢)، كما بلغ مجموع الطلب على الطاقة النهائية المتاحة للمستهلك حوالي ٥١٢١ ألف ط.م، بزيادة نسبتها ٤.٨% عن العام ٢٠١١، كما بلغ حجم الطلب على المشتقات النفطية ٣٧٥٤ ألف ط.م.ن .

جدول رقم (٢): استهلاك الطاقة الأولية خلال الفترة (٢٠١٢-٢٠٠٨) - ألف طن مكافئ نفط.

السنة	نوع الطاقة الأولية				المجموع
	النفط الخام والمشتقات النفطية	الغاز الطبيعي	الطاقة المتجددة	الكهرباء المستوردة	
٢٠٠٨	٤٤٢٦	٢٧٢٥	١١٠	٧٤	٧٣٣٥
٢٠٠٩	٤٤٥٤	٣٠٨٦	١٢٠	٧٩	٧٧٣٩
٢٠١٠	٤٧٧٤	٢٢٨٩	١٢٤	١٦٨	٧٣٥٥
٢٠١١	٦١٤١	٨٧٣	١٣٠	٣١٣	٧٤٥٧
٢٠١٢	٦٩٩٢	٦٥٩	١٤٠	١٨٨	٧٩٧٩

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

وبلغت كلفة استيراد النفط الخام والمشتقات النفطية في العام ٢٠١٢ حوالي ٤.٦ مليار دينارٍ مسجلةً ارتفاعاً بمقدار ٢٢% عن العام ٢٠١١ وذلك بسبب ارتفاع كميات النفط الخام والسيولار المستوردة، إذ بلغت نسبة الزيادة في كمية المستوردات حوالي ١٦%. ويبين الجدول رقم (٣) كمية المستوردات من النفط الخام والمشتقات النفطية خلال الفترة من (٢٠١٢-٢٠٠٨).

جدول رقم (٣): مُستوردات النفط والمشتقات النفطية خلال الفترة من (٢٠١٢-٢٠٠٨) ألف طنٍ متريٍ

السنة	النفط الخام	زيت الوقود	غاز مسال	سولار	بنزين	وقود طائرات	المجموع
٢٠٠٨	٣٧٩٦	٩١	١٩٦	٣٢٠	١٤١	١	٤٥٤٤
٢٠٠٩	٣٦٣٣	-	٢٣٤	٤١٤	٢٣١	١	٤٥١٣
٢٠١٠	٣٤٨٥	٣٠٧	٢١٩	٦٧٠	٤٠٠	١	٥٠٨٢
٢٠١١	٣١٨٩	٦٧٤	٢٨٨	١٣٦١	٥٤٠	١	٦١٣٧
٢٠١٢	٣٦٢٣	٧٠٣	٢٨٨	٢٠٨٩	٤٢٦	١	٧١٣٠
نسبة النمو لعام ٢٠١٢	١٤	٤	.	٥٣	-٢١	.	١٦

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

ونظراً لفقر الأردن بالطاقة وشح موارده الاقتصادية، ووجود جيران له أغنياء بمصادر الطاقة التقليدية؛ فإنه يبذل كلّ الجهود والإجراءات والخطوات لضمان أمن الطاقة، ويحاول الحصول على دعمٍ خارجيٍّ من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية "IFC"

وكذلك دول مجلس التعاون الخليجي، بالإضافة إلى وضع خططٍ للطاقة على الصعيد الرسمي، مع محاولة جذب استثماراتٍ خارجيّة، وتفعيل دور القطاع الخاص؛ للنهوض بقطاع الطاقة في المملكة.

وفي دراسة لتوقعات مستقبل الطاقة في الأردن أعدت من قبل جامعة هارفارد الأميركية في شهر آذار من العام ٢٠١١، بيّنت هذه الدراسة أكثر من ٤٦ نوعاً من المخاطر التي تواجه قطاع الطاقة في الأردن، ومن أهمّها:

١. كثرة تغيير الوزراء.
 ٢. عدم وجود حوافز لقطاع الطاقة.
 ٣. الاعتماد بشكلٍ كبيرٍ على المساعدات الخارجية.
 ٤. محدودية المصادر الطبيعيّة.
 ٥. ضعف الخبرة والتعاون بين القطاعين العام والخاص.
 ٦. وجود خلل في الإجراءات الإداريّة والفنيّة للنهوض بقطاع الطاقة في الأردن.
- وبالنظر إلى كمية إنتاج الطاقة في الأردن مقارنةً مع كمّيات الاستهلاك المتزايدة، وما يتبعها من زيادةٍ في كمّيات الاستيراد لتلبية احتياجات السوق المحلي، وبالرجوع إلى تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي العام ٢٠١٢؛ يمكن تلخيص أسباب أزمة الطاقة في الأردن بالنقاط الآتية:
- أ. الافتقار للإدارة لدى الحكومات المتعاقبة لضمان توفير مصادر طاقةٍ مختلفةٍ تضمن أمن الطاقة، وتسهم مباشرةً في الاستقرار الاقتصادي للمملكة.
 - ب. عدم جدية الإجراءات الحكوميّة في اتباع سياسات ترشيد الاستهلاك وكفاءة الطاقة.
 - ج. عدم استخدام معايير حقيقيّة تضمن وصول الدعم لقطاع الطاقة إلى مستحقيه؛ ما يخلق إرباكاً في اتخاذ أيّ قرارٍ يمكن أن يمسّ مصالح الأفراد على الصعيد الشخصي أو الشركات الخاصّة.
 - د. عدم مأسسة العمل للنهوض بقطاع الطاقة في الأردن، ويتمثل ذلك بعدم تعاون القطاعين العام والخاص للوصول إلى إستراتيجيّة وطنيّة قابلةٍ للتطبيق.
 - هـ. عدم الانسجام في المصالح الوطنيّة من جهة الحاجة إلى آليّة عمليّ مشتركةٍ تضبط العلاقة بين المستهلكين والمشغلين والمطوّرين لقطاع الطاقة في الأردن.
 - و. عدم وجود وعي وثقافة -بشكلٍ عامٍّ وعلى كلّ المستويات- بالمسؤوليّة المجتمعيّة تجاه الطاقة والمياه والبيئة، من جهة الاستهلاك الجائر لهذه الموارد، وعدم التفكير في مستقبل الأجيال القادمة.

ز. عدم تصنيف الشركات التي تعمل في قطاع الطاقة في الأردن؛ ما يربك القطاع ويتسبب في وجود بضع شركات مملوكة من أشخاص معينين، تقود إلى احتكار القطاع، وعدم إعطاء الكفاءات الأردنية الشابة والفنية المؤهلة حقها في المساهمة في تحسين قطاع الطاقة في المملكة.

ح. اعتماد أصحاب القرار على الخبرات الأجنبية بطريقة سلبية، وذلك بعدم إشراك الكوادر المحلية وتطويرها، وافتقار المنظومة التعليمية إلى أداء رسالتها في رفد السوق المحلي بكوادر فنية مدربة للطاقة المتجددة، وكفاءة الطاقة، وافتقار وزارة الطاقة إلى الكوادر البشرية من جهة العدد والتأهيل، لضمان النهوض بقطاع الطاقة المتجددة في المملكة بطريقة منظّمة.

١.٣ الحلول المقترحة لأزمة الطاقة

إنّ الباحث في موضوع الطاقة في الأردن يجد أنّ معظم المصادر الحالية للطاقة يعتمد على الغاز والنفط، وأنّ هذا القطاع يحتاج إلى إعادة هيكلة إدارية؛ لتوحيد مرجعية القرار وتكامل العمل بين جميع المؤسسات المسؤولة، وإعادة النظر والتقييم في خصخصة القطاع، لضمان متطلبات التنمية في هذا القطاع. ولضمان أمن الطاقة وجودة المنتج والخدمة؛ فإنه لا بدّ من وجود شركات متخصصة في مجال الطاقة المتجددة تخدم التطور والنهوض بقطاع الطاقة، بعيداً عن الاحتكار وخدمة المصالح الشخصية. وفي ظلّ الأزمة الحالية للطاقة؛ بات من اللازم إعادة تقييم الأولويات الطاقة، من جهة الطاقة المتجددة، والغاز، والوقود الأحفوري، والصخر الزيتي، ودراسة جدوى استخدام الخيار النووي بطريقة علمية وعملية.

وللنهوض في مجال الطاقة المتجددة، يجب تطوير دور مؤسسات التعليم العالي في توجيه الطلبة إلى دراسة الطاقة المتجددة وإدارتها. وفي نفس السياق، تطوير عمل المكاتب الهندسية؛ بأن يتم الانتقال التدريجي لتطبيق مبادئ الطاقة السلبية، والمباني الخضراء عوضاً عن الأنماط التقليدية في تصميم الأبنية، بالاستفادة من دليل المباني الخضراء الذي أعدته وزارة الأشغال العامة والإسكان.

كما يجب الاعتماد على جلب صناعات حقيقية للطاقة إلى الأردن، لتوفير فرص عمل جديدة في مجال الطاقة المتجددة، والانتقال التدريجي إلى تصنيع الخلايا والسخانات الشمسية عوضاً عن استيرادها بالكامل. وفي هذا الصدد عملت وزارة الطاقة والثروة المعدنية على إصدار قانون الطاقة المتجددة، وترشيد استهلاك الطاقة، بالإضافة إلى إصدار التعليمات المنظمة لقطاع الطاقة من قبل هيئة تنظيم الكهرباء، إذ أشارت الدراسة التي أعدها شركة (ITAC) الإسبانية عن الأسعار الاستثمارية لسوق الطاقة المتجددة، بالأردن إلى أنه يمكن للمملكة توليد ما قدرته ٢٥ جيغا وات من الطاقة الشمسية مقارنة بـ ٧٠٠ ميغا وات من طاقة الرياح. وأدت نتائج هذه الدراسة إلى قلب المعايير في الأردن لاستخدامات الطاقة المتجددة، إذ ركّز الأردن أولاً على طاقة الرياح، على الرغم من أن الأردن يوصف بأنه منطقة فقيرة من جهة نسبة الرياح، عدا بعض المناطق.

٢. الطاقة الكهربائية

٢.١ مقدمة:

لقد نما استهلاك الطاقة الكهربائية بمعدلاتٍ فاقت معدلات الزيادة في استهلاك الطاقة الأولية، نتيجة التوسع في استعمالات الكهرباء للأغراض الصناعية والمنزلية. وقد صاحب ذلك توسيع الشبكة الوطنية للنقل والتوزيع فشملت محافظات المملكة، ووصلت إلى غالبية المجتمعات القروية والريفية النائية، وقد بلغت نسبة المزودين بالتيار الكهربائي في العام ٢٠٠٥ إلى حوالي ٩٩.٩% من السكان بعد أن كانت ٦٧% في العام ١٩٧٥. وفي العام ٢٠١٢ ازداد الطلب على الطاقة الكهربائية؛ نتيجة إلى ارتفاع درجات الحرارة في صيف ذلك العام؛ ما أدى إلى التوسع في استخدام وحدات التكييف والتي تم استخدامها -أيضاً- في التدفئة لانخفاض أسعار الكهرباء مقارنةً مع أسعار المشتقات النفطية. وقد سجل القطاع المنزلي أعلى نسبة نمو إذ بلغت ١٢.٦% يليه القطاع التجاري بنسبة ٧.٤%.

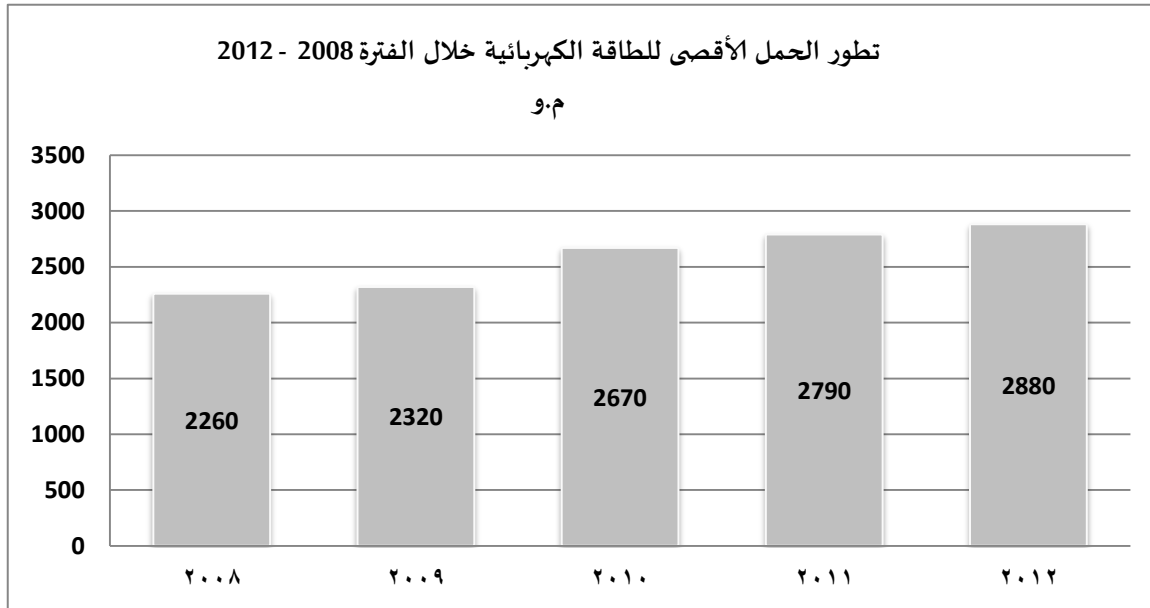
بلغت نسبة النمو في كمية الطاقة المولدة في العام ٢٠١٢ حوالي ١٣.٣% عن العام ٢٠١١. أما الطاقة الكهربائية المستهلكة فسجلت نسبة نمو تقدر بحوالي ٥.٥% عن العام ٢٠١١. كما سجل الحمل الأقصى للمملكة العام ٢٠١٢ نسبة نمو تقدر بحوالي ٣.٢% عن العام ٢٠١١. وتبين الجداول أرقام ٤ و ٥ تطوّر إنتاج واستهلاك الطاقة الكهربائية، وتوزيع نسبة الاستهلاك على القطاعات في الفترة ما بين ٢٠٠٨-٢٠١٢.

جدول رقم (٤): تطوّر إنتاج الطاقة الكهربائية والحمل الأقصى خلال الفترة (٢٠١٢-٢٠٠٨)

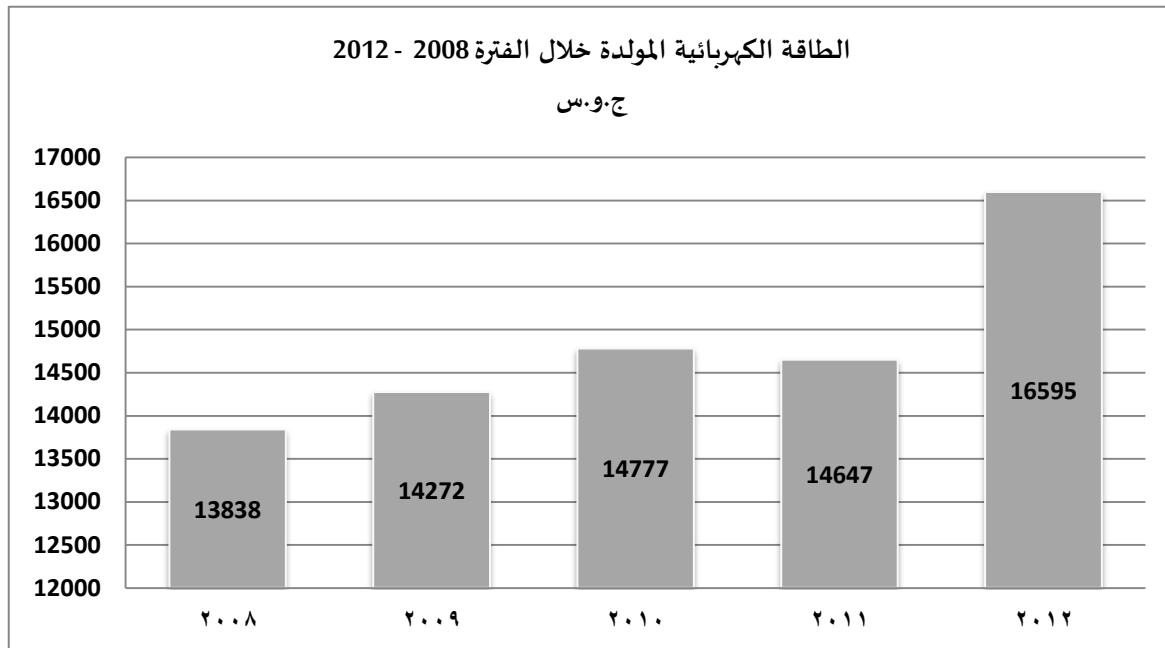
السنة	الحمل الأقصى م.و	نسبة النمو %	الطاقة الكهربائية المولدة ج.و.س	نسبة النمو %
٢٠٠٨	٢٢٦٠.	٦.٤	١٣٨٣٨	٦.٤
٢٠٠٩	٢٣٢٠.	٢.٧	١٤٢٧٢	٣
٢٠١٠	٢٦٧٠.	١٥	١٤٧٧٧	٣.٥
٢٠١١	٢٧٩٠.	٤.٥	١٤٦٤٧	-٠.٩
٢٠١٢	٢٨٨٠.	٣.٢	١٦٥٩٥	١٣.٣

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

شكل رقم (١)



شكل رقم (٢)



المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

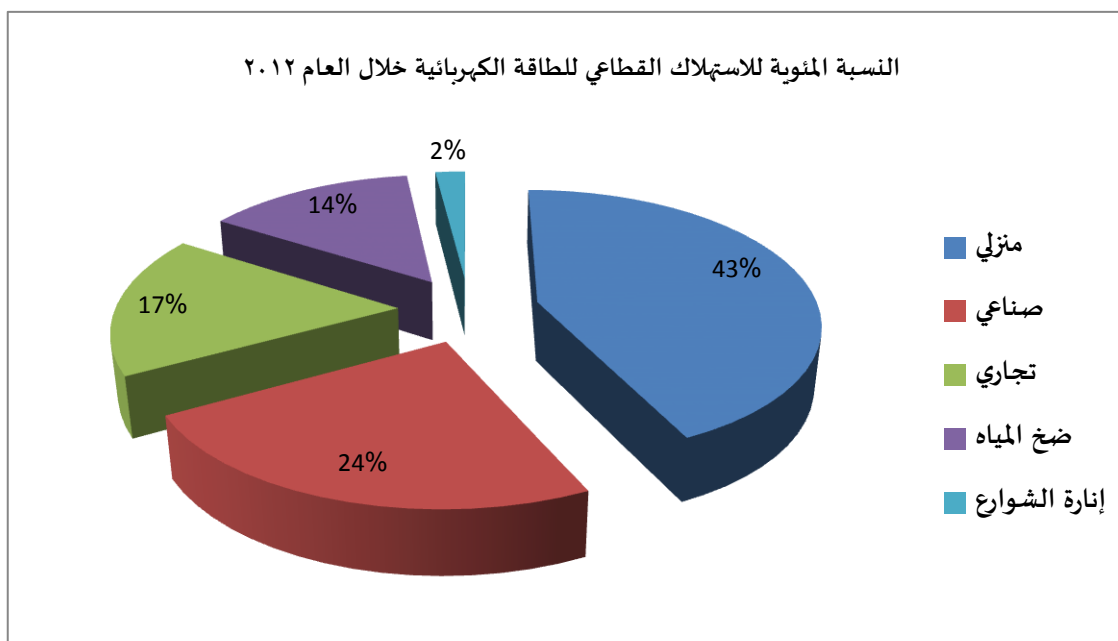
جدول رقم (٥): التوزيع القطاعي لاستهلاك الطاقة الكهربائية

ونسبة النمو خلال الفترة (٢٠١٢-٢٠٠٨) جيجا وات ساعة.

نوع القطاع	السنة	منزلي %	صناعي %	تجاري %	ضخ المياه %	إنارة الشوارع %	المجموع %
	٢٠٠٨	٣٩	٢٧	١٧	١٥	٢	١٠٠
	٢٠٠٩	٤١	٢٥	١٦	١٥	٣	١٠٠
	٢٠١٠	٤١	٢٥	١٧	١٥	٢	١٠٠
	٢٠١١	٤١	٢٦	١٧	١٤	٢	١٠٠
	٢٠١٢	٤٣	٢٤	١٧	١٤	٢	١٠٠

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

شكل رقم (٣)



٢.٢ الوضع المؤسسي لقطاع الكهرباء:

صدر قانون الكهرباء العام في العام ١٩٦٧، وتم بموجبه تشكيل سلطة الكهرباء الأردنية بوصفها مؤسسة حكومية مستقلة، وتولت مهمة تنفيذ مشروع الكهرباء العام، المشتمل على بناء محطات توليد حرارية كبيرة، وشبكات نقل وتوزيع. وفي أواخر التسعينيات تم تجزئة السلطة وتحويلها إلى شركات مساهمة عامة، كما يأتي:

- (١) شركة الكهرباء الوطنية: وهي شركة مساهمة عامة تملكها الحكومة؛ مهمتها بناء وتشغيل وصيانة نظام النقل داخل حدود المملكة، إضافة إلى نظام النقل الذي يربط النظام الكهربائي مع الأنظمة الكهربائية لدول أخرى.
- (٢) شركة توليد الكهرباء المركزية: وهي شركة مساهمة عامة؛ مهمتها توليد الطاقة الكهربائية وبيعها بالجملة إلى شركة الكهرباء الوطنية، وقد تأسست العام ١٩٩٩ وتملك الحكومة كامل أسهمها.
- (٣) شركة توزيع الكهرباء: وهي شركة مساهمة عامة؛ تتولى توزيع الطاقة الكهربائية في المناطق الواقعة خارج مناطق امتياز شركتي الكهرباء الأردنية وكهرباء محافظة إربد، وتحديدًا المناطق الجنوبية والشرقية والأغوار. وتملك الحكومة كامل أسهمها.
- (٤) شركة السمرا لتوليد الكهرباء: وهي شركة مساهمة خاصة تملك الحكومة كامل أسهمها، وقد تأسست في العام ٢٠٠٤ برأسمال قيمته الاسمية (٥٠) مليون دينار. وتتولى الشركة تنفيذ مشروع محطة توليد كهرباء السمرا باستطاعة ٣٠٢ م. وبتكنولوجيا الدورة المركبة التي تحرق الغاز الطبيعي كوقود أساسي، والديزل كوقود ثانوي.

٢.٣ قطاع الكهرباء في العام ٢٠١٢:

بحسب التقرير السنوي لشركة الكهرباء الوطنية في العام ٢٠١٢، فإن التطورات الأخيرة -التي طرأت على قطاع الطاقة والكهرباء خلال العام الماضي والعام الحالي- أدت إلى وضع المزيد من التحديات أمام أداء هذا القطاع؛ وذلك في ضوء اعتماد الأردن على استيراد أكثر من ٩٧ % من احتياجاته النفطية، إذ بلغت كلفة الطاقة المستوردة حوالي ٣.٧ مليار دينار، ما يقدر بحوالي ١٨ % من الناتج المحلي الإجمالي. كما أدى تراجع كميات الغاز الطبيعي المزودة من مصر للأردن خلال السنوات الثلاث الماضية، إلى انخفاض نسبة الطاقة الكهربائية المولدة باستخدام الغاز الطبيعي من حوالي ٩٠ % العام ٢٠٠٩ إلى حوالي ٢٠ % العام ٢٠١٢؛ ما استدعى تشغيل محطات التوليد إلى الوقود الثقيل والديزل لتلبية الطلب على الطاقة الكهربائية. وفي ظل هذه الظروف الحاسمة كان لا بد من البحث عن بدائل أخرى للطاقة، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لمواجهة هذه الأوضاع الصعبة، وذلك من خلال التوجه نحو زيادة استغلال مصادر الطاقة المحلية من الصخر الزيتي، واليورانيوم، ومصادر الطاقة المتجددة، وتقديم الدعم والحوافز التشجيعية لأية مشاريع استثمارية في هذا المجال، لما لذلك من دور محوري في المساهمة إلى حد كبير في خفض حجم الفاتورة النفطية، وتجاوز التحديات التي تواجه قطاع الطاقة والكهرباء في الأردن، وعلى هذا الأساس تبنت الحكومة

إستراتيجية وطنية شاملة لقطاع الطاقة في الأردن تهدف إلى رفع الاعتماد على مصادر الطاقة المحلية والمتجددة من ٤ % للعام الحالي، إلى ١٣ % العام ٢٠١٦، ومن ثم إلى ٣٩ % عام ٢٠٢٠.

٢.٤ مشاكل قطاع الكهرباء:

عانى قطاع الطاقة الكهربائيّة في المملكة الأردنيّة الهاشميّة -ولا يزال- من مجموعة من العوائق والتحديات التي أدت إلى حدوث مشاكل مستعصية؛ انعكست على القطاع من الناحيتين الماليّة والفنيّة. وكان انقطاع الغاز المصري وارتفاع أسعار البترول جزءاً من هذه المشكلة، بالإضافة إلى وجود أسباب أخرى أسهمت في تفاقم المشكلة، والتأخر الشديد في تطبيق بعض الحلول التي كانت ستسهم في التخفيف من حدتها، وأهم هذه الأسباب -حسب هيئة مرصد الميثاق الوطني، وتقدير المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

- (١) عدم وضوح الرؤية وغياب الإستراتيجية الواضحة المعالم بما يخصّ التنوع في مصادر الوقود لإنتاج الطاقة الكهربائيّة: (صخري، مصادر الطاقة المتجددة، والغاز المسال .. الخ) وملاحظة وجود تداخل وتباطؤ شديد في إدارة قطاع الطاقة وتوزيع المهام الرئيسة -المتعلقة بقطاع الكهرباء- بين وزارة الطاقة والثروة المعدنيّة، وشركة الكهرباء الوطنيّة، وهيئة تنظيم القطاع.
- (٢) تراجع دور وزارة الطاقة والثروة المعدنيّة في عمليّة التخطيط والمتابعة، كما أنّ الجهاز الفني في الوزارة لم ينمّ بالكيفيّة المناسبة؛ ما أثر في سرعة ونوعيّة الإنجاز، بالإضافة إلى وجود مهام كبيرة ملقاة على عاتق هذه الوزارة؛ ما أربك عملها وعطلّ تنفيذ مشاريعها، بل أسهم -أيضاً- في ارتباك أداء مختلف المؤسسات والشركات العاملة في القطاع.
- (٣) عدم استجابة الوزارة لمتطلبات التعامل مع أزمة الطاقة منذ بداياتها، وتأخرها في التعامل مع التحديات وتطبيق الحلول الممكنة؛ ما أدّى إلى إعاقها عن أداء عملها الأساس، كاستقطاب المستشارين في مجال الطاقة، وانصرف اهتمامها إلى إشراك مسؤوليها في اللجان الحكوميّة، والإقليميّة، والدوليّة، ومجالس الإدارة الكثيرة، إضافة إلى التدخل المكثف في عمل الشركات والمؤسسات العاملة في قطاع الطاقة.
- (٤) عدم احتواء الاستراتيجيّات السابقة على الأهداف النهائيّة القابلة للقياس، وعدم ربط هذه الأهداف بالأفراد أو الجهات التي ستنفذ الخطط المتفق عليها من أجل الوصول للأهداف ضمن الجداول الزمنية المحددة، مع مراقبة تطوّر التنفيذ ضمن برنامج زمنيّ محدّد وحسب معايير معيّنة.
- (٥) ضعف الإجراءات المتخذة من قبل الدولة خلال السنوات الأخيرة لتحسين كفاءة الاستعمال، وترشيد الاستهلاك، ورفع كفاءة استخدام الكهرباء والطاقة في مختلف القطاعات (توليد الكهرباء، والنقل، والأبنية، وغيرها)، بل إنه لم يتم تنفيذ الخطط الخاصّة بذلك رغم وجود الكثير من الدراسات، والتقارير، والقرارات، ومحاضر الاجتماعات ذات العلاقة.
- (٦) عدم وجود أهداف من خصخصة القطاع تتعلق برفع كفاءة الكهرباء، وتقليل تكلفتها.

- (٧) الاختلالات الموجودة في التعرف الكهربائيّة، إذ يوجد فئات تستهلك الكهرباء، وهي مدعومة بحوالي ٨٠ ٪؛ ما يؤدي إلى الهدر في الاستهلاك.
- (٨) تدهور إنتاج حقل الريشة الغازي؛ الذي كان يبلغ حوالي ٣٠ مليون قدم^٣ يوميًا، ليتراجع إلى حوالي ١٧ مليون قدم^٣ يوميًا الآن، على الرغم من الإجراءات التي اتخذت لتحويل ملكية الحقل إلى شركة تشارك فيها شركات عالمية ذات خبرة في إنتاج الغاز.
- (٩) الاعتماد على الاستيراد من مصدرٍ وحيدٍ للطاقة لتوليد الكهرباء، ومثال ذلك الغاز الطبيعي المصري؛ ما أدى إلى مشاكل كبيرة في التوريد من ناحية الكميات والأسعار، وما ترتب على ذلك من الارتفاع الباهظ والمكلف جداً في أسعار الطاقة الأولية.
- (١٠) فشل شبكة الربط العربي الكهربائيّة في تحقيق أحد أهم أهدافها، وهو قيام بعض هذه الشبكات بدعم وتزويد الطاقة للشبكات التي تمرّ بأزماتٍ أو مشاكل، نظرًا لمرور هذه الشبكات بالمشاكل، والأزمات نفسها.

٢.٥ الاقتراحات والحلول لمشاكل قطاع الكهرباء:

- أ. تشكيل لجنة من الخبراء، والمختصين لمراجعة الخطط التي وردت في الإستراتيجية الوطنية لقطاع الطاقة، والتعرف إلى أسباب عدم تنفيذ معظمها، ووضع جدولٍ زمنيٍّ جديدٍ قابلٍ للقياس لتنفيذها، مع إجراء التعديلات اللازمة عليها بما يتناسب والمستجدّات، ومنحها التفويض اللازم للاتصال بالوزارات، والجهات المعنية، والاطلاع على الوثائق والتقارير والدراسات المتوافرة لديها.
- ب. زيادة مرونة شركة الكهرباء الوطنية في الاقتراض، والعمل على أسسٍ تجاريةٍ سليمةٍ؛ لمعالجة الخسائر المتراكمة عليها، وتجنب تصفية الشركة بموجب قانون الشركات.
- ج. إعادة هيكلة الوزارة وعلاقاتها بالشركات والمؤسسات في القطاع، بهدف رفع كفاءة الأداء وزيادة فاعليّة مختلف مكونات قطاع الطاقة، وتحديد دور وزارة الطاقة والثروة المعدنية بما يتناسب مع التحديات، والمخاطر الكبيرة، بأن يكون هذا الدور مركزًا على وضع السياسات، والخطط، وترك أمر تنفيذ المشاريع ومتابعتها لمؤسسات وشركات القطاع.
- د. تطوير مصادر الطاقة الأولية المحلية، وتنويع مصادر التوريد للطاقة الأولية من الخارج، والنظر في جدوى استعمال الفحم في توليد الكهرباء.
- هـ. تفعيل موادّ قانون الكهرباء لمعاقبة العابثين بالكهرباء، إذ إنّ نسبة العابثين بشبكات توزيع الكهرباء في تزايدٍ مستمرٍ.
- و. تفعيل الأساليب والوسائل اللازمة لترشيد استهلاك الكهرباء، ووضع الأساليب العملية والفعّالة لذلك، من خلال المحاضرات، الندوات، وسائل الإعلام والاتصال المتاحة، ومراكز خدمة الجمهور.

ز. تشجيع استعمال السخّانات الشمسيّة في المنازل، والمنشآت التجاريّة والصناعيّة، وتفعيل تطبيق كودات البناء الموقّرة للطاقة وخاصّة بما يتعلّق بالعزل الحراري، وتصميم النوافذ للاستفادة المثلى من نور الشمس داخل المباني.

ح. السير في مشاريع الطاقة المتجدّدة، وإعادة تفعيل المخطط منها، ومعالجة المشاكل التي تحول دون تنفيذها، وإعلان مشاريع جديدة في مجال طاقة الرياح، والطاقة الشمسيّة، واستغلال النفايات والطاقة المائية.

ط. تسريع إجراءات مشروع توليد الكهرباء من الصخر الزيتي وتجاوز المباحثات المطولة لضمان دخول أوّل وحدة توليد إلى العمل في أقرب وقت، مع السير المتزامن في تنفيذ مشاريع جديدة، لتأمين احتياجات المملكة من الطاقة الكهربائيّة للسنوات القادمة، إذ إنّ توليد الكهرباء من الصخر الزيتي من أفضل الحلول على المدى القصير والمتوسّط والبعيد.

ي. إلغاء الرسوم الجمركيّة، وضريبة المبيعات على المعدات والأجهزة المستخدمة لإنتاج الطاقة المتجدّدة، وترشيد الاستهلاك الكهربائي.

٣. النفط الخام والمشتقات النفطية

٣.١ مقدمة:

يعدّ الأردن من الدول غير المنتجة للنفط الخام بكميات تجارية، إذ إنّ ما ينتجه الأردن من نفط خام، وغاز طبيعي يعدّ قليلاً نسبياً مقارنةً بالدول المجاورة؛ فالأقطار العربية المحيطة لديها كميات ضخمة من النفط والغاز؛ تصل في مجموعها إلى أكثر من ٤٠% من احتياطي النفط العالمي، و ٢٠% من احتياطي الغاز العالمي، في حين إنّ ما لدى الأردن من احتياطات نفطية لا يتعدّى مليون برميل، وما لديها من غاز لا يتعدّى ٦ مليار م^٣.

لقد نما الاقتصاد الأردني وتطوّر معتمداً على النفط المستورد، الذي كان يصل إليه عبر خط التابلاين من السعودية، ويتمّ تكريره في مصفاة البترول الأردنية منذ العام ١٩٥٨، حتى توقّف هذا الخط عن العمل في أوائل التسعينيات نتيجة لعدم صيانتها من الأردن. وبعد إغلاق الخط أصبح العراق المصدر الوحيد للنفط، الذي تم نقله بالصهاريج، إلى أن تمّ احتلال العراق العام ٢٠٠٣، فتراجع النفط العراقي، وأصبحت المملكة تعتمد على شراء النفط من السوق الدولي، وبصورة رئيسية من السعودية، الكويت، وغيرها.

وقد شهد العام ٢٠١٢ ارتفاعاً في استهلاك المشتقات النفطية بشكل عام، ويعود السبب في ذلك إلى الارتفاع الكبير في استهلاك السولار المستخدم في توليد الطاقة الكهربائية نتيجة تراجع إمدادات الغاز الطبيعي المستورد من مصر. وقد بلغ حجم استهلاك المشتقات النفطية حوالي ٦٧٥٨ ألف طن في حين كان حجم الاستهلاك العام ٢٠١١ حوالي ٦٠٧٦ ألف طن، وبلغت نسبة النمو ١١%. ويبين الجدول رقم (٦) تطوّر إنتاج المشتقات النفطية خلال الفترة من (٢٠٠٨-٢٠١٢). كما يبيّن الجدول رقم (٧) تطوّر استهلاك المشتقات النفطية لنفس الفترة.

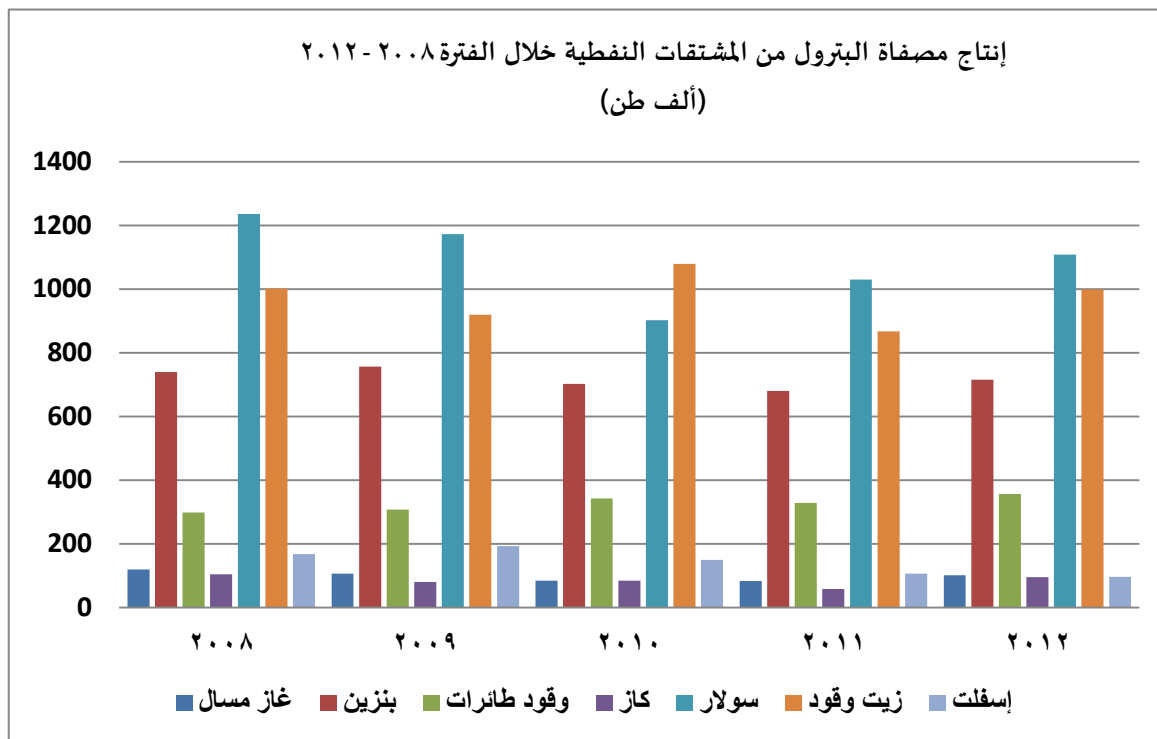
جدول رقم (٦): تطوّر إنتاج مصفاة البترول الأردنية من المشتقات النفطية خلال الفترة (٢٠٠٨-٢٠١٢)

ألف طنٍ متري

المشتقات النفطية	غاز	وقود طائرات	كاز	سولار	زيت وقود	إسفلت	المجموع
السنة	مسال	بنزين	(أفتور)				
٢٠٠٨	١٢٠	٧٤٠	٢٩٩	١٠٥	١٢٣٦	١٠٠٢	٣٦٧٠
٢٠٠٩	١٠٧	٧٥٧	٣٠٨	٨١	١١٧٣	٩٢٠	٣٥٣٩
٢٠١٠	٨٥	٧٠٣	٣٤٣	٨٥	٩٠٣	١٠٨٠	٣٣٤٩
٢٠١١	٨٤	٦٨١	٣٢٩	٥٨	١٠٣٠	٨٦٨	٣١٥٧
٢٠١٢	١٠٢	٧١٦	٣٥٧	٩٦	١١٠٩	٩٩٩	٣٤٧٦

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

شكل رقم (٤)

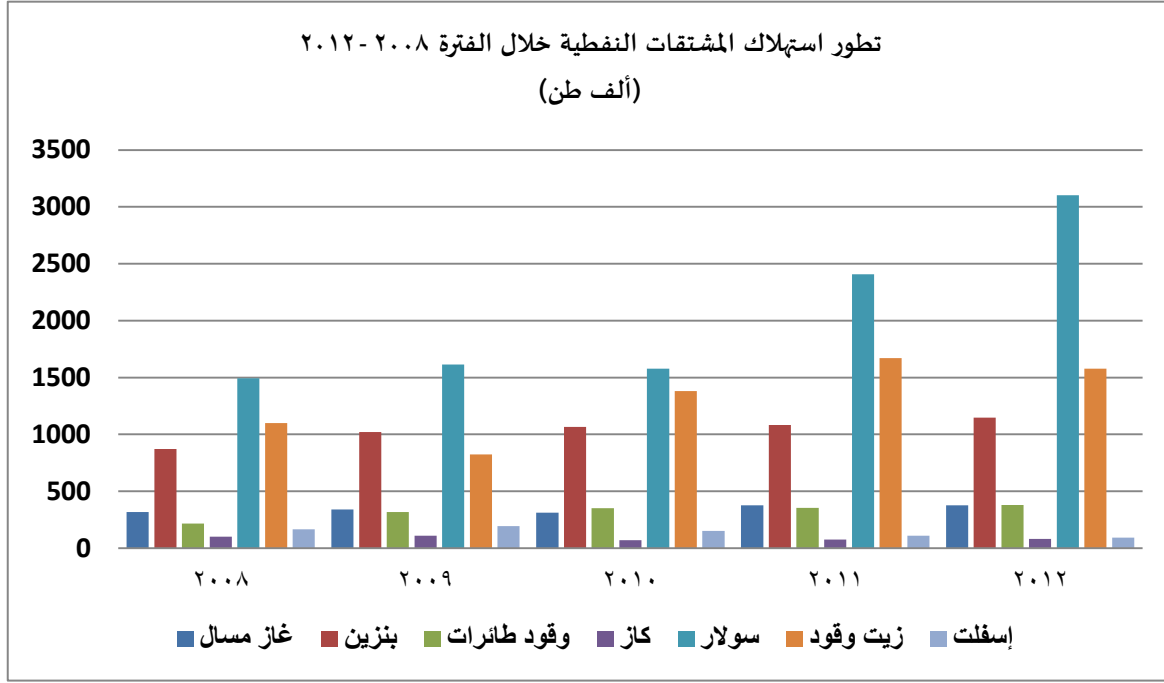


جدول رقم (٧): تطوّر استهلاك المشتقات النفطية خلال الفترة (٢٠١٢-٢٠٠٨) ألف طن متري

المشتقات النفطية	السنة	غاز مسال	بنزين	وقود طائرات (أفتور)	كاز	سولار	زيت وقود	إسفلت	المجموع
	٢٠٠٨	٣١٩	٨٧٣	٢١٦	١٠٠	١٤٩٣	١١٠٠	١٦٧	٤٢٦٨
	٢٠٠٩	٣٣٩	١٠٢٢	٣١٨	١١١	١٦١٤	٨٢٣	١٩٤	٤٤٢١
	٢٠١٠	٣١٢	١٠٦٥	٣٥١	٦٩	١٥٧٧	١٣٨١	١٥٢	٤٩٠٧
	٢٠١١	٣٧٨	١٠٨٣	٣٥٤	٧٥	٢٤٠٧	١٦٧٠	١٠٩	٦٠٧٦
	٢٠١٢	٣٧٧	١١٤٧	٣٨٠	٨١	٣١٠٣	١٥٧٨	٩٢	٦٧٥٨
نسبة النمو (%)		-٠.٣	٦	٧	٨	٢٩	-٥.٥	-١٦	١١

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢

شكل رقم (٥)



أما بالنسبة لأسعار المشتقات النفطية في العام ٢٠١٢ فقد عادت الحكومة إلى تطبيق معادلة التسعير الشهرية على كافة المشتقات النفطية مع الإبقاء على سعر أسطوانة الغاز (١٢.٥) كيلوغرام، ١٠ دنانير للأسطوانة.

٣.٢ أزمة النفط في الأردن:

في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي كان سعر برميل النفط لا يتجاوز ١٠ دولارات للبرميل، وفي ذلك الحين لم تكن الفاتورة النفطية تشكل عبئاً يذكر على الاقتصاد الوطني، أو على المستهلك. ونتيجة للتسارع الكبير في أسعار النفط من جهة، وتزايد الطلب على المشتقات النفطية من جهة أخرى، نتيجة للنمو الاقتصادي والسكاني، زاد عبء الطاقة على المستهلك وعلى الاقتصاد؛ ما كان له أثرٌ سلبيٌّ على كليهما. ويمكن تلخيص أسباب أزمة النفط في الأردن -لا حصراً- بالنقاط الآتية:

- (١) تعُدُّ السياسات الحكومية وتضاربها وتقاطعها أحياناً فيما يتعلّق بالطاقة، وتوفير المشتقات النفطية واستهلاكها.
- (٢) غياب التخطيط بعيد المدى للتغيرات الكبيرة في أسعار النفط على المستوى العالمي والإقليمي، وتأثير ذلك على الخزينة والمواطن والاقتصاد الوطني.
- (٣) عدم تطوير أساليب نقل النفط الخام ومشتقاته، على الرغم من الزيادة الكبيرة في الاستهلاك، وارتفاع كلفة النقل.

- (٤) عدم معاملة الإدارات الفنيّة والإداريّة في الدولة لموضوع الفاتورة النفطية وتفاقمها على أنها مسألة وطنيّة بالغة الخطورة، إذ يبلغ الإنفاق اليومي على المواد النفطية حوالي ١٠ ملايين دينارٍ يوميًا، من أصل ١٢ مليون دينارٍ تنفق -يوميًا- على الطاقة بشكلٍ عام، وهذا يتجاوز بمراحل معدلات الإنفاق على التعليم أو الصحة أو الدفاع.
- (٥) الأزمات والصراعات السياسيّة والماليّة والاقتصاديّة العالميّة، التي ألقت بظلالها على أسواق النفط.
- (٦) عدم إيلاء مسألتي الصخر الزيتي والطاقة الشمسيّة أهميّة كبيرة، والتعامل معهما دون الشعور بضغط الزمن، وعبء الفاتورة النفطية على المستهلك والاقتصاد الوطني.
- (٧) التباطؤ في إنشاء محطّات توليد الكهرباء بالرياح، والطاقة الشمسيّة الواسعة الانتشار عالميًا، والتي من شأنها أن تحرك قطار الطاقة المتجدّدة.
- (٨) عدم وضوح إستراتيجيّات الحكومة في ما يتعلق بالامتياز الممنوح من قبلها إلى شركة مصفاة البترول؛ ما أدّى إلى إرباك خطط الشركة المستقبلية، وارتباك الحكومة في التعامل مع المستثمرين الجدد؛ الذين بدورهم لم يأخذوا موضوع المصافي الجديدة بجديّة، نظرًا لعدم وضوح مصادر تزويد النفط الخام.
- (٩) الارتفاع المستمر في أسعار النفط عالميًا، نظرًا لمحدوديّة الاحتياطات النفطية، وزيادة الطلب عليه نتيجة النمو الاقتصادي في مختلف البلدان.
- (١٠) عدم وجود بدائل لاستخدامات النفط ومشتقاته، سواء فيما يخص قطاع النقل، أو الكهرباء، أو القطاع المنزلي، أو الصناعة.

٣.٣ الاقتراحات والحلول لمشاكل النفط في الأردن:

- أ. تجديد عقد الامتياز لشركة مصفاة البترول لمدةٍ إضافيّة، لتمكينها من وضع استثماراتٍ جديدةٍ لتحديث مرافقها. وإنشاء مصفاة بترول أخرى بحجمٍ متوسّط، وتكون قابلةً للتوسّع حسب الحاجة.
- ب. إحلال بدائل للنفط المستورد تكون أقلّ كلفة، من خلال التوسّع في استخدام الطاقة الشمسيّة، واستخدام وسائلٍ تكنولوجيّةٍ ومعدّاتٍ أقلّ استهلاكًا.
- ج. المباشرة بإنشاء محطّات الطاقة الشمسيّة لتوليد الكهرباء على أوسع مستوًى، من خلال الربط مع الشبكة أو غير ذلك.
- د. استثمار كميات الصخر الزيتي الكبيرة المتوافرة، من خلال الحرق المباشر لتوليد الكهرباء، والتقطير واستخراج النفط للتعامل به كأنواع النفط الأخرى.

هـ. إجراء مفاوضاتٍ جادةٍ مع الدول النفطية المحيطة؛ للوصول إلى نتائجٍ محدّدةٍ، لتكون إحدى هذه الدول أو أكثر مصدرًا للنفط والغاز على نحوٍ دائمٍ، مع إنشاء خطّ أنابيب لنقل النفط أو الغاز بين الأردن والبلد المتعاقد معه، في حال تمّ الاتفاق.

و. تطوير مشاريع النقل العام؛ لتغطي مختلف أنحاء المملكة وبخاصةٍ بين مراكز المحافظات.

ز. تنفيذ مشاريع تنمويةٍ في المحافظات، مع توسيع نطاق اللامركزية، بأن تصبح المحافظات مكتفيةً إداريًا دون الحاجة للسفر إلى العاصمة.

ح. تشجيع استخدام الدراجات الهوائية بين أفراد المجتمع، وخاصةً بين الطلبة والشباب، من خلال تخفيض الرسوم والجمارك عليها.

إنّ البحث في موضوعي الطاقة والنقل لا يتجزأ؛ نظراً لعلاقة هذين القطاعين مع بعضهما، إذ يستهلك قطاع النقل ما نسبته ٣٧% من مجمل استهلاك الطاقة النهائية الكلية. ومن المعترف به على نطاقٍ واسعٍ أنّ أنماط الاستهلاك في قطاع النقل غير مستدامة، ويتوقع أن يتعاظم الطلب على خدمات النقل إلى حدٍ كبيرٍ، مع حدوث النمو الاقتصادي في البلدان النامية، وارتفاع الدخل، والاتجاه المتواصل نحو التحضر، وتقدم عملية العولمة، وتوقع ارتفاع معدلات التجارة العالمية، والسفر الشخصي، ويتوقع أن يزداد الطلب على النقل بين الوقت الحاضر والعام ٢٠٢٠ بما نسبته ٣,٦ في المائة سنوياً في البلدان النامية.

وبالاستناد إلى الإستراتيجية الوطنية الشاملة لقطاع الطاقة (٢٠٠٧-٢٠٢٠) بات من الضروري العمل على ترشيد استهلاك الوقود في قطاع النقل من خلال اعتماد ورشات متخصصة للقيام بأعمال الصيانة لمحركات وسائل النقل المختلفة، والعمل على استبدالها وتحديثها دورياً. كما يجب النظر في تمديد إعفاء الرسوم الجمركية للسيارات الهجينة (hybrid) وتخفيض ضريبة المبيعات والرسوم الأخرى عليها، وتشجيع استبدال المركبات العمومية والخصوصية القديمة بأخرى حديثة.

وفي قطاع النقل العام يجب إيجاد الآليات المناسبة لتشجيع المواطنين على استخدام وسائل النقل العمومي بدلاً من السيارات الخاصة وخصوصاً في مناطق الازدحام المروري، وفي وسط المدن، وهذا يحتم على الجهات المختصة تحديث هذا القطاع، ورفع درجة الخدمة فيه، وزيادة طاقته الاستيعابية، واستحداث مسارات جديدة؛ لتغطي أكبر جزء داخل المدن. وكذلك تحسين وضبط المرور في المدن الكبيرة لزيادة سرعة السير، فكل زيادة في السرعة بمقدار ١ كم/ساعة تقلل استهلاك الوقود بمقدار ٣٪ تقريباً.

وعلى صعيد الإعلام، بات من الضروري إطلاع المواطنين على الوضع الحالي لأزمة الطاقة، وما يعانيه الأردن من شحٍ في المصادر الطبيعية؛ ما يستلزم تكاتف جميع الجهات لمواجهة هذه الأزمة. كما يجب توعية المواطنين حول موضوع القيادة الاقتصادية (Eco-driving)، وفي مجال التشارك الجماعي في استخدام السيارة (Car-pooling)، واستخدام السيارات للحالات الضرورية فقط.

وسيتناول الجزء القادم من هذه الدراسة -بالتفصيل- الوضع الحالي لقطاع النقل في الأردن، وما يعانيه من مشاكل وتحديات، والسبل المقترحة لمواجهتها.

ثانيًا : قطاع النقل في الأردن

١. مُقدِّمة

لقد كانت حاجة الإنسان إلى النقل منذ فجر التاريخ، وارتبط موضوعه بالحركة الدائمة للإنسان، إذ كان ينتقل من مكانٍ إلى آخر بحثًا عن ضرورات الحياة. وقد أدّى التطوُّر الحضاري، والعمراني الذي مرّت به مدن العالم عمومًا على مرّ السنين -ومنها الدول العربيّة- إلى بروز الكثير من المشاكل الحضريّة، ومنها مشكلات النقل الحضري المتمثّلة -بشكلٍ رئيسي- بازدحام الشوارع، واختناقات المروية، والضوضاء، والتلوّث البيئي بكافة أشكاله البصريّة والسمعيّة. ومن خلال ذلك ظهرت الحاجة إلى وجود الكثير من النظم والوسائل المسيّرة لأُمور الحياة داخل هذه المدن من الناحية الاجتماعيّة، والاقتصاديّة، والسياسيّة، ومن بينها نظم النقل والمواصلات التي تعدّ من أهم أسباب الاستقرار الحضري في كثير من مدن العالم. ويعدّ قطاع النقل من القطاعات الهامّة والذي يقوم بدورٍ أساسيٍّ على المستوى الاجتماعي، الاقتصادي، والعمراني؛ فعلى المستوى الاقتصادي يكون عنصر النقل الوسيلة اللازمة لربط عناصر ومناطق الإنتاج فيما بينها، من خلال نقل الأفراد، البضائع، السلع، والمواد الأوليّة، ومن الناحية الاجتماعيّة تعدّ نظم النقل والمواصلات بمثابة الرابط الاجتماعي فيما بين الأفراد في المجتمع. أما على المستوى الحضري والعمراني فتعدّ شبكة الطرق والمواصلات في المدينة بمثابة الشرايين والأوردة، التي بموجبها تتغذى كافة مناطق وقطاعات المدينة بما يلزمها للنهوض بالوظائف التي تؤدّيها المدينة عمومًا، من انتقال المواد والبضائع والسلع والخدمات والسكان من مكانٍ لآخر لتحقيق أغراضهم من العمل، التسوّق، الترفيه، التعليم، وقضاء مصالحهم الشخصيّة.

يعرف النقل بأنّه نظام حركة الناس والسلع، والمرافق والوسائل اللازمة للقيام بذلك، وقد تكون حركة الناس هي الأهم خاصّةً داخل المدن، من خلال ربط العلاقة بين السكان واستعمالات الأراضي، إلا أنّ نقل السلع والبضائع من مصادرها إلى أماكن تسويقها واستخدامها لا يقلّ أهميّةً في مجال التطوُّر، والنمو الاقتصادي. فحسب المعيار الاقتصادي فإنّ السلعة تعدّ عديمة النفع، وليس لها قيمةً اقتصاديّةً ما لم تكن متوافرةً في المكان والزمان المطلوبين، وبالتالي فإنّ حركة الناس والبضائع -معًا- هي العامل الرئيس في نموّ المجتمع اقتصاديًّا، واجتماعيًّا. ولذلك يعدّ تنظيم النّقل من أهمّ المسائل المطروحة ضمن قضايا التنمية والتهيئة المتعلّقة بالمجال الحضري على وجه الخصوص، نظرًا لارتباطها بالعديد من القضايا الاجتماعيّة والاقتصاديّة.

نشير في البداية إلى أنّه لا يمكن -اليوم- تحليل وضعيّة النقل دون اعتبار النقل الجماعي، والنقل الفردي الذي تجسّمه على وجه الخصوص السيارة الخاصّة. يلاحظ اليوم في معظم الدول العربيّة، سواء كانت لها تجربة في النقل الجماعي مثل: مصر، وأقطار المغرب العربي، أو تتوق إلى وضع منظومة نقلٍ عصريّة متوازنة مثل: الأردن، ودول الخليج العربي، استعمالً واسعٌ وأحيانًا مفرطٌ للسيارة الفرديّة، على حساب النقل الجماعي بالرغم من دور النقل الجماعي في

الحدّ من تكلفة النقل بالنسبة إلى الفرد خاصّةً وبالنسبة إلى المجتمع عامّة؛ إذ إنّّه يحد من الازدحام والتلوث والحوادث.

تأتي أهمية قطاع النقل من ضرورة وجود شبكات نقل قويّة، وممتدّة داخل المجتمع تعمل على زيادة التخصص وتقسيم العمل وزيادة قدرة عناصر الإنتاج على الانتقال من مكانٍ لآخر في الوقت المناسب، إذ يمثّل هذا القطاع العصب الأساس في تنمية الحركة التجاريّة وبالتالي التنمية الاقتصاديّة. وعلى صعيدٍ آخر فإنّ امتداد وانتشار شبكات النقل ما بين مناطق الاستهلاك ومناطق الإنتاج والمواد الأوليّة وتوافر الثقة في كفاءة هذه الشبكات، سوف يكون له آثاراً اقتصاديّةً على كلّ من الوحدات الإنتاجية، والتجار، والمستهلكين.

٢. تنظيم قطاع النقل في الأردن

تعمل هيئة تنظيم قطاع النقل العام وأمانة عمّان الكبرى وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة على تنظيم النقل العام (الركاب)، إذ تتولّى الهيئة تنظيم النقل في جميع المحافظات والمناطق خارج حدود الأمانة ومحافظة العقبة، أمّا الأمانة فتقوم بتنظيم النقل داخل حدودها، وسلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة داخل منطقة العقبة الاقتصادية.

وقد بلغ عدد وسائل النقل العام بكافة أشكاله ٣٤٣٧٩ واسطة نقل، تُمثّل ما نسبته ٤% من مجموع المركبات في المملكة، موزعةً على ١٢٦٥ خطّاً؛ ما بين خطوطٍ داخلية، خارجية، ودولية. ويعمل في مجال النقل المتخصّص للبضائع على الطرق ٢٣٨ شركةً مرخصةً، تمتلك ما مجموعه ٦٧٤٥ شاحنة؛ تمثل ما نسبته ١.٩% من إجمالي الأسطول.

ويعدّ ميناء العقبة المنفذ البحري الوحيد للأردن، ويتم إدارته وتشغيله من قبل السلطة البحرية الأردنية، ومؤسسة الموانئ، وشركة تطوير العقبة. وبلغ عدد السفن المسجلة تحت العلم الأردني ٣٨ سفينةً، وعدد القطع البحرية ٩٠٩ (قواربٍ ويخوت).

أمّا في مجال النقل الجوي، فهناك ٩ شركات طيرانٍ أردنيةٍ تعمل في مجال النقل الجوي، إذ يقوم الناقل الوطني "خطوط الملكية الأردنية" بتقديم خدمات النقل الجوي المنتظم إلى ٥٤ خطّاً، إلى جانب شركة الصقر الملكي التي تقوم بتقديم خدمات النقل الجوي المنتظم إلى ثلاثة خطوطٍ، بالإضافة إلى تشغيل النقل الجوي العارض، كما يوجد ٨ أكاديميّاتٍ ومراكز تدريبٍ، و ٦ مراكز صيانةٍ، ومصنّعون للطائرات الخفيفة؛ المستخدمة لأغراض التدريب.

ويعاني قطاع النقل في الأردن من غياب العمل المؤسسي لدى مالكي وسائل النقل العام الفرديين؛ إذ بلغت نسبة الوسائط المملوكة لهم ٩٧%. كما يعاني هذا القطاع من ضعف البنية التحتية، والعشوائية في تصميم شبكة خطوط النقل العام، وتداخل وتعارض صلاحيّات الجهات التي تنظم القطاع، ونقص التشريعات التي تحكم وتنظم قطاع نقل البضائع على الطرق والخدمات المساندة والمرافق، وتدني كفاءة لوجستيات النقل.

٣. العوامل المؤثرة في قطاع النقل في الأردن

٣.١ الزيادة السكانية

بلغ عدد سكان الأردن ٦,٣٨ مليون نسمة (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠١٢)، يعيش ٨٢,٦% منهم في المدن، والباقي في الريف والبادية؛ ما يضع الأردن في مصاف الدول عالية التحضر، هذا ويتركز ٣٨% من مجموع السكان في العاصمة عمان. تبلغ المساحة الكلية للملكة ٨٩,٣١٨ كيلو متر مربع، بمعدل كثافة سكانية ٧١,٥ نسمة/كم^٢ في العام ٢٠١٢، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الكثافة السكانية للملكة بلغت ٤٧ نسمة/كم^٢ العام ١٩٩٤. هذا ومن المتوقع حدوث تغييرات سكانية كبيرة خلال الخمسين سنة القادمة؛ إذ سيتضاعف عدد السكان بحلول العام ٢٠٣٥.

٣.٢ متوسط دخل الأسرة الشهري

ترتبط الخواص الاجتماعية والاقتصادية للسكان بحركة المرور عمومًا، وتشير أغلب الدراسات التخطيطية المتعلقة بالنقل إلى وجود علاقة طردية بين متوسط دخل الأسرة الشهري، وأعداد الرحلات اليومية التي يقوم بها الأفراد؛ ذلك أن زيادة دخل الأسرة يؤدي إلى زيادة المقدرة الشرائية لديها، وتنوع الاحتياجات اللازمة لمعيشتها؛ ما يولد عددًا أكبر من الرحلات لسد هذه الاحتياجات لدى الأسرة.

ويعدّ الأردن من الدول منخفضة الدخل، مقارنةً بالدول المتقدمة أو دول الخليج العربي؛ فقد أعلنت دائرة الإحصاءات العامة في الأردن مسحًا أجرته العام ٢٠٠٦ أظهر أنّ متوسط الدخل السنوي للأسرة (average household income) في المملكة بلغ حوالي ٦٢٢٠ دينارًا، بينما كان ما يعادل ٢٠ ألف دينار في الولايات المتحدة الأمريكية، وبلغ ٢٥ ألف دينار في الإمارات العربية المتحدة لنفس العام (World Bank Statistics, 2007). أما المتوسط الحسابي لدخل الأسرة السنوي (median house hold income) فكان ٥٢٠٠ دينار أردني للعام ٢٠١١.

٣.٣ ملكية المركبات

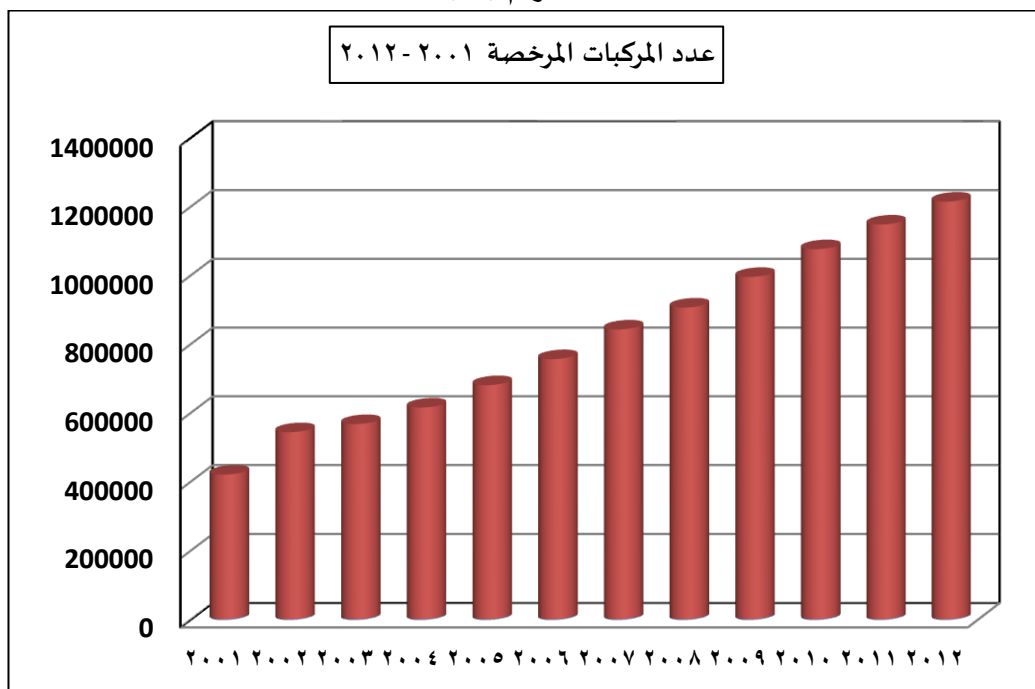
تعدّ ملكية السيارات الخاصّة أحد أهمّ العوامل المؤثرة في توليد الرحلات اليومية؛ التي تؤدي إلى الازدحام المروري على الطرقات الحضرية، وتتسبّب في الكثير من الحوادث. وقد زادت نسبة حصّة الفرد الواحد من ملكية المركبات في غالبية دول العالم. وفي الأردن ازداد عدد المركبات المرخصة كما هو موضح في الجدول رقم (٨).

جدول رقم (٨): عدد المركبات المرخصة ونسبة التغير من العام ٢٠٠١-٢٠١٢

السنة	عدد المركبات	نسبة التغير %
٢٠٠١	٤١٩٥٩١	-
٢٠٠٢	٥٤٢٨١٢	٢٩.٤
٢٠٠٣	٥٦٦٦١٠	٤.٤
٢٠٠٤	٦١٤٦١٤	٨.٥
٢٠٠٥	٦٧٩٧٣١	١٠.٦
٢٠٠٦	٧٥٥٤٧٧	١١.١
٢٠٠٧	٨٤١٩٣٣	١١.٤
٢٠٠٨	٩٠٥٥٩٢	٧.٦
٢٠٠٩	٩٩٤٧٥٣	٩.٩
٢٠١٠	١٠٧٥٤٥٣	٨.١
٢٠١١	١١٤٧٢٥٨	٦.٧
٢٠١٢	١٢١٣٨٨٢	٥.٨

المصدر: إدارة السير المركزية، ٢٠١٢

شكل رقم (٦)



٤. الوضع الحالي للنقل في الأردن

٤.١ النقل البري عن طريق المركبات :

إنَّ النقل عن طريق المركبات وسيلة هامة، إذ يزداد الاعتماد عليها من سنة إلى أخرى، وذلك من خلال المرونة والاستجابة العالية التي تتَّصف بها لتلبية حاجات نقل الأفراد أو البضائع. ونتيجة الاستخدام الأوسع للسيارة الفردية هبط عدد مستعملي النقل الجماعي؛ ما أدَّى إلى تدهور مداخيل الشركات العاملة على هذه الخدمة، وانحدار قدرتها الاستثمارية، وتدهور خدماتها، وهبوط شاملٍ للتمويلات في هذا القطاع من جهة العتاد، والعمالة، وتدهور أشد لخدمات النقل؛ ما يتسبَّب بدوره في نزوع الأسر لاستبدال النقل العمومي بالسيارة الفردية. كما ذكرنا سابقاً، المتوسط الحسابي لدخل الأسرة السنوي (median household income) كان ٥٢٠٠ دينار أردني في العام ٢٠١١، وقربة ما يعادل ٢٠% من إجمالي هذا المبلغ ينفق سنوياً على النقل. تعدَّ هذه النسبة عاليةً بالمقارنة مع الدول الأخرى، فعلى سبيل المثال: في الولايات المتحدة الأميركية النسبة هي ١٠٪ فقط، بينما تشير إحصاءات البنك الدولي إلى أنَّ نسبة الدخل المنفقة على النقل في البلاد المتقدمة تساوي ٧٪. ونتيجة لضعف خدمات النقل الجماعي في الأردن، تتَّجه نسبة هامة من الأسر -رغم محدودية دخلها- إلى امتلاك السيارة الفردية (أنظر الجدول رقم ٩). وتجتمع عدَّة عوامل لتجعل ذلك ممكناً؛ مثل: التوريد المتزايد للسيارات، والاقتراض المتنامي للأسر متوسطة وضعيفة الدخل، وكثيراً ما يتم ذلك على حساب مصاريف أخرى، مثل: الثقافة، التربية، والترفيه.

جدول رقم (٩): الدخل الشهري للأسرة في الأردن وعدد المركبات المملوكة للأسرة.

عدد المركبات المملوكة للأسرة				الدخل الشهري للأسرة (دينار أردني)
٣+	٢	١	٠	
٠%	٣%	٢٩%	٦٨%	٢٠٠-١٠٠
١%	٦%	٤٣%	٥١%	٣٠٠-٢٠٠
١%	٥%	٥٥%	٣٨%	٤٠٠-٣٠٠
٢%	١٢%	٦٣%	٢٤%	٦٠٠-٤٠٠
٥%	٢٠%	٦٢%	١٤%	٨٠٠-٦٠٠
١٠%	٣٢%	٥١%	٨%	١١٠٠-٨٠٠
٢٣%	٣٥%	٣٧%	٥%	١١٠٠+

المصدر: المخطط الشمولي للنقل والمرور، أمانة عمان الكبرى، ٢٠٠٠.

أمّا بالنسبة لأعداد وسائل النقل العام المتخصّصة حتى نهاية العام ٢٠١٢ فهي ملخّصة في الجدول رقم (١٠) بالنسبة للمركبات التابعة لهيئة تنظيم النقل البري، والجدول رقم (١١) بالنسبة للمركبات التابعة لأمانة عمّان الكبرى.

جدول رقم (١٠): أعداد وسائل النقل العام المتخصّصة التابعة لهيئة تنظيم النقل البري حتى نهاية العام ٢٠١٢

خدمة النقل	ركوب صغير	حافلة متوسطة	حافلة	المجموع
داخلي	٣٢٥٧	٣٤٠	٥٢٤	٤١٢١
رئيسي	٥٧٢	١٣٢٦	٨٧٥	٢٧٧٣
نقل دولي	-	٠	١١٥	١١٥
تأجير حافلات	-	٢٠٣	٢٩٣	٤٩٦
تأجير سيارات سياحية	٧٤٩٢	٠	٠	٧٤٩٢
النقل السياحي	-	١٩٩	٥٦٥	٧٦٤
سفرات خارجية	١١٠٠	٠	٠	١١٠٠
خدمة التاكسي	١٦٥٠٦	-	-	١٦٥٠٦
خدمة الليموزين	٢٤	٠	٠	٢٤

المصدر: هيئة تنظيم النقل البري ٢٠١٢

جدول رقم (١١): أعداد وسائل النقل العام المتخصّصة التابعة لأمانة عمّان الكبرى حتى نهاية العام ٢٠١٢

النوع	المركبات	الخطوط	النسبة
ركوب كبيرة (حافلات)	٣٧٠	٤٨	%٢٠.٥
ركوب متوسطة (كوستر)	٤٤٠	١٤٨	%٣
ركوب صغيرة (سرفيس)	٣٢٤٩	٧٠	%٢٢
التاكسي	١٠٦٣٦	٢٤٩ مكتب	%٧٢.٥
المجموع	١٤٦٩٥		%١٠٠

المصدر: أمانة عمّان الكبرى، ٢٠١٢

وتجدر الإشارة هنا إلى النسبة العالية التي تشكلها سيّارات التاكسي من مجموع الأرقام المبينة في الجدولين رقم (١٠) ورقم (١١).

إن عدد سيارات التاكسي في عمّان يفوق عشرة آلاف سيارة، وهذا عددٌ كبيرٌ جدًّا مقارنةً بالدول المجاورة، أو حتى الدول المتقدمة فعلى سبيل المثال: مدينة إسطنبول (إذ إنّ عدد سكانها يتجاوز ٩ ملايين نسمة) فيها ١٧٠٠٠ سيارة تاكسي، وكذلك مدينة شيكاغو التي يصل عدد سكانها ٧.٥ مليون نسمة؛ يوجد فيها ٦٠٠٠ سيارة تاكسي فقط . وبالمقابل في عمّان هناك ٨٠٠ سيارة ركوبٍ متوسطةٍ (باصات كوستر) وحافلة، ويعدّ هذا الرقم غير كافٍ لمدينة يقطنها أكثر من ٣ ملايين نسمة. فمدينة إسطنبول مثلا، فيها ٦٠٠٠ حافلة تخدم شبكة خطوط الحافلات التقليدية حول المدينة، عدا عن الحافلات المخصصة لخدمة الباص السريع أو، ما يسمى *حافلاتٍ عالية التردد* (Bus Rapid Transit) وBRT والمetro، والترام.

٤.٢ النقل بالسكك الحديدية:

إنّ المؤسسات العاملة في مجال النقل السككي في الأردن هي مؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني، ومؤسسة سكّة حديد العقبة. ومؤسسة الخط الحديدي الحجازي الأردني مسؤولة عن تشغيل شبكة بطول ٢١٧ كيلومترًا، تنقل الركاب والبضائع بين عمّان ودمشق. وقد بلغ عدد الركاب المنقولين على الخط للعام ٢٠١٢ (١٤.٥٦٥)، بينما بلغ عدد السيّاح المنقولين على الخط للعام ٢٠١٢ (٥٣٠). أما مؤسسة سكة حديد العقبة فهي مسؤولة عن تشغيل شبكة بطول ٢٩٢ كيلومترًا، تنقل الفوسفات من مناجم الفوسفات إلى ميناء العقبة. بلغت كمية الفوسفات المنقولة خلال العام ٢٠١٢ (١.٥٨٠.١٧٠) طنّ فوسفات.

٤.٣ النقل المائي:

خلال العام ٢٠١٢ بلغ عدد البواخر التي سجلت عبورًا ضمن ميناء العقبة (٣٠٨٨) ، بينما بلغ مجموع البضاعة المحملة والمفرغة ٢١١٥٨.٥ ألف طن (مؤسسة الموانئ، ٢٠١٢). استناداً إلى إحصاءات نقل البضائع المستوردة إلى الأردن حسب وسائل النقل وصلت نسبة النقل بالسفن ٦٨٪ من مجموع المستوردات، بينما بلغت نسبة النقل بالشاحنات ٢٨٪ من مجموع المستوردات) دائرة الإحصاءات العامة/قسم التجارة الخارجية، ٢٠١٢).

٤.٤ النقل الجوي:

لم يعد النقل الجوي في وقتنا الحاضر واسطة النقل بين القارّات والبلدان فقط، وإنما أصبح -أيضًا- بين المدن في البلد الواحد، كما أن أهمية النقل بالطائرة لا تقف عند نقل الأفراد فقط بل نقل البضائع أيضًا . الجدول رقم (١٢) يلخص حركة الطائرات عبر المطارات الأردنية، من العام ٢٠٠٨ - ٢٠١٢.

جدول رقم (١٢): حركة الطائرات عبر المطارات الأردنية من عام ٢٠٠٨ - ٢٠١٢

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	التفاصيل
					مطار الملكة علياء الدولي
٣٣٦.٢	٣١٧١٤	٣١٤٣٩	٢٨٨٧٨	٢٥٦٦٠	الطائرات القادمة
٣٣٥.٨	٣١٧١٢	٣١٤٢٨	٢٨٨٨٨	٢٥٦٥٥	الطائرات المغادرة
					مطار عمان المدني
٤٣٥٦	٤٧٢٥	٤٧١٣	٤٦٠٥	٤٢٢١	الطائرات القادمة
٤٣٢٥	٤٦٩٨	٤٦٧٨	٤٥٣٨	٤٢٢٠	الطائرات المغادرة
					مطار العقبة الدولي
٣٠.٢	٢٢٨٦	٢٢٣٨	٢١٧١	٢٠٧٢	الطائرات القادمة
٣٠.١٧	٢٢٧٦	٢٢٤١	٢١٦١	٢٠٦٩	الطائرات المغادرة

المصدر: هيئة تنظيم الطيران المدني، ٢٠١٢

٥. مشاكل النقل في الأردن

٥.١ الحوادث:

كشفت أرقام دائرة الإحصاءات العامة، وتقرير الوفاة الصادر عن وزارة الصحة أنّ الجلطات القلبية تحتل المرتبة الأولى في التسبب بحدوث الوفاة محلياً بنسبة بلغت ٣٨% يليها السرطان بنسبة ١٤,٤% ثم حوادث السير بنسبة ٣-٤%؛ لذلك فهي من أكبر مشاكل المرور تأثيراً على السلامة البشرية. تزداد نسبة الحوادث بزيادة التحضر عموماً (إضافة إلى ظروف البيئة مثل: الأمطار، الرياح، والعواصف) فضلاً عن الحوادث التي تأتي نتيجة الاستهتار بأداب وقواعد المرور. لا يمكن القضاء على مشكلة الحوادث بصورة نهائية، إلا أنه يمكن التخطيط للحد منها، وتقليل عددها، وتخفيف مستوياتها. إنّ الحوادث التي يذهب ضحيتها عدد كبير من المواطنين الأردنيين كلّ سنة تؤدي إلى خسارة اقتصادية، ليس فقط نتيجة الوفاة، أو فقدان المصاب لقدرته على الكسب والعمل، ولكن للممتلكات-أيضاً- التي تحتم استيراد سيارات بديلة، أو قطع غيار للسيارات التي تضررت نتيجة الحوادث، وفي هذا هدراً لأموالٍ كان يمكن أن تستخدم في التنمية الاقتصادية. على سبيل المثال فقد قدرت دراسة للمعهد المروري كلفة الخسائر المادية بسبب حوادث السير للعام ٢٠٠٦ بـ (٢٥٨) مليون دينار.

أمّا عن عدد الحوادث في المملكة، فقد حدث في العام ٢٠١٢ أكثر من ١١٢ ألف حادث، وقد أدت هذه الحوادث إلى إصابة أكثر من ١٧١٤٣ شخصاً، ووفاة أكثر من ٨٠٠ آخرين؛ ما يعكس ضرورة الاهتمام بدراسة المؤشرات التي قد تعكسها هذه الإحصائيات؛ لاستنباط الأسباب واقتراح الحلول الممكنة. والجدول رقم (١٣) يوضح عدد الحوادث المرورية حسب نوع الحادث، وعدد المتضررين منها خلال الفترة من ٢٠٠٦ - ٢٠١٢. كما هو موضح في الجدول فإن أعداد حوادث السير في الأردن في تزايد مستمر.

جدول رقم (١٣): عدد الحوادث المرورية حسب نوع الحادث وعدد المتضررين منها خلال الفترة من ٢٠٠٦ - ٢٠١٢

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	التفاصيل
١٥٤٧	١٤٧٦	١٥٨٤	١٦٢٠	١٨٣٥	١٨٧٦	٢١٥٤	نوع الحادث:
٣٣١٣	٣٢٢٣	٤٠٦٦	٤٠٥٤	٤١٤٦	٤١٧٨	٤٨٢٦	تدهور
١٠٧٩٥٧	١٣٧٨٨٩	١٣٣٧٤٦	١١٧١١٩	٩٥٠٨٥	١٠٤٥٧٦	٩١٠٧٥	صدم بالمشاة
							صدم بالسيارة
١١٢٨١٧	١٤٢٥٨٨	١٣٩٣٩٦	١٢٢٧٩٣	١٠١٠٦٦	١١٠٦٣٠	٩٨٠٥٥	المجموع
٨١٦	٦٩٤	٦٧٠	٦٧٦	٧٤٠	٩٩٢	٨٩٩	عدد المتضررين:
١٧١٤٣	١٨١٢٢	٤٦٧٨	١٥٦٦٢	١٣٩١٣	١٧٩٦٩	١٨٠١٩	قتلى
							جرحى
١٧٩٥٩	١٨٨١٦	٥٣٤٨	١٦٣٣٨	١٤٦٥٣	١٨٩٦١	١٨٩١٨	المجموع

المصدر: المعهد المروري الأردني، مديرية الأمن العام، ٢٠١٢.

٥.٢ الازدحام:

يعدّ الازدحام من أكثر مشكلات النقل الحضري انتشارًا في المدن؛ خصوصًا في أوقات الذروة من اليوم، وهي الأوقات التي يسعى فيها الموظفون والعمّال للوصول إلى عملهم ، أو في وقت انتهاء الدوام . وفي معظم الأحيان يكون سبب الازدحام ضعف الطاقة الاستيعابية لشبكة الطرق، وعدم كفاءة نظام النقل في تلبية الاحتياجات المطلوبة بالنسبة لحجم المرور ضمن المدن ، إذ تصل سرعة حركة المرور في كثيرٍ من أوقات الذروة بين ٤-٥ كم/ ساعة؛ ما يؤدي إلى ضياع الكثير من الوقت والطاقة، ويؤثر الازدحام في الحالة النفسية، التي تؤدي بدورها إلى انخفاض أداء الإنسان في العمل، أو البيت نتيجة الإجهاد النفسي الذي تعرّض له على طول الطريق.

٥.٣ الضوضاء:

وتتمثل في الأصوات المنبعثة من حركة المرور نتيجة استعمال أبواق السيارات، والفرامل، واحتكاك العجلات، وغيرها من الأصوات؛ التي تسبب إزعاجًا، وضغطًا على الأعصاب لساكني المنازل، أو الموجودين ضمن المرافق العامة القريبة من الطرق، أو المشاة.

٥.٤ تلوث الهواء:

إنّ من أكبر أخطار وسائل النقل الضارة في البيئة في مدننا هي أخطار تلوث الهواء؛ التي تزداد بازدياد احتراق الوقود على اختلاف أنواعه ومن مختلف الشاحنات والمركبات، وهو أمرٌ حاصلٌ بشكلٍ كبيرٍ نتيجة الازدحام، وتدني سرعة السير كما أشرنا سابقًا، خاصةً في المناطق الحضرية، التي تزداد فيها الكثافة السكانية؛ إذ يصل التلوث إلى أعدادٍ كبيرةٍ من الناس، وبكمياتٍ كبيرةٍ في وقتٍ قصيرٍ، وبالتالي يهدّد الصّحة العامة، والبيئة الطبيعية بشكلٍ كبيرٍ. وأهم سبب للتلوث عدم صلاحية كثير من المركبات فنيًا.

٦. تقييم للإجراءات والسياسات الحكومية إزاء الموضوع

عمّان هي العاصمة الاقتصادية والسياسية للمملكة، ويبلغ تعداد السّكان في عمّان ٢.٥ مليون نسمة (دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني، ٢٠١٢) ومن المتوقّع أن يصل إلى ٦.٤ مليون نسمة بحلول العام ٢٠٢٥. والمنطقة الخاضعة لإدارة أمانة عمّان الكبرى توسّعت العام ٢٠٠٧ من ٦٨٠ كم^٢ إلى ١.٦٨٠ كم^٢. إنّ الموقع الإستراتيجي لمدينة عمّان في المنطقة يتحكم بالاقتصاد الوطني، ويحرّك ٩٠٪ من الاستثمار على المستوى الوطني، بتعدادٍ سكانيّ يقارب ٣٨٪ من مجموع عدد السكان في المملكة (وأكثر من ٥٠٪ في حال تعداد سكان الزرقاء وتشارك عمّان في التنمية الإقليمية مع كلّ من بلديات مادبا، السلط، الزرقاء، وجزء من وادي الأردن).

نظرًا للخطة التي تقوم بها أمانة عمّان الكبرى لإعادة تنظيم، وتأهيل العاصمة عمّان، ومدى الارتباط المباشر لتأمين خدمة النقل العام، وتنظيمها بالمخططات الشمولية للأمانة، لذا أصبحت عمّان حالة خاصة مقارنة مع بقية محافظات المملكة، وعلى ضوء ذلك صدر قانون مؤقت؛ منحت من خلاله أمانة عمّان الكبرى بعض صلاحيات هيئة تنظيم النقل البري المتعلقة بقطاع النقل العام للركاب داخل العاصمة فقط. أنيطت مسؤوليات النقل العام لأمانة عمّان الكبرى بموجب القانون المؤقت (تنظيم النقل العام للركاب) رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٧ للركاب ضمن حدود أمانة عمّان الكبرى بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٩:

المادة (٣): " تكون الأمانة الجهة المختصة بالتخطيط والتنظيم فيما يتعلق بخدمات النقل العام الداخلية ومرافق النقل العام ووسائله ضمن حدودها والإشراف عليها، وتلبية الطلب على خدمة النقل العام الداخلي، وتوفيرها بالمستوى اللائق الذي تحدّده الأمانة، والكلفة الملائمة، وتحديد المواصفات، ووضع الشروط اللازمة لوسائل النقل العام المستخدمة داخل مناطق الأمانة؛ للمحافظة على البيئة، والسلامة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون".

وتبقى من ضمن صلاحيات هيئة تنظيم النقل البري جميع شركات تأجير الحافلات، النقل الدولي، السفريات الخارجية، مكاتب سيارات التأجير (السياحي)، التاكسي الفندقي، وتاكسي المطار، والنقل العام للركاب في محافظات المملكة، وجميع خطوط النقل التي تبدأ أو تنتهي مساراتها خارج عمّان.

٦.١ الأهداف والسياسات الإستراتيجية للنقل العام داخل حدود أمانة عمّان الكبرى:

تم إنهاء هيكله مسارات خطوط النقل العام داخل حدود العاصمة عمّان، بأن تمّ توثيق مسارات الخطوط وفق نظام تسمية، وترقيم الشوارع الجديد المعتمد من قبل أمانة عمّان الكبرى، كما تمّ اتّخاذ الإجراءات لإبلاغ مستخدمي وسائل النقل العام بهذه التسميات لكافة المسارات؛ لتسهيل استخدام الخدمة على المواطنين. وتعمل أمانة عمّان في الوقت الحالي على إنجاز مبادرة (نظام خدمة الاستفسار الإلكتروني) والتي تتضمن إدخال كافة مسارات خطوط النقل

العام داخل الحدود الإدارية لأمانة عمان الكبرى، وأطوالها، والتعرفة على المواقع الإلكترونية المعتمدة، بما يضمن سهولة الحصول على المعلومة الخاصة بقطاع النقل داخل عمان.

أما بالنسبة لمشروع الحافلات عالية التردد (أو ما يسمى الباص السريع BRT) على شارع الملكة رانيا العبد الله، فمصييره لا يزال مجهولاً حتى هذه اللحظة. وكانت وزارة الأشغال طرحت بداية العام ٢٠١٢ عطاءً لاختيار شركة للتدقيق على دراسات الجدوى للمشروع؛ الذي بدأت الأمانة بتنفيذه العام ٢٠١٠، وذلك بناءً على قرار من مجلس الوزراء. جاء ذلك بعد أن أوقف رئيس الوزراء الأسبق معروف البخيت العطاءات المتعلقة بالمشروع، وشكّل لجنةً فنيةً لدراسته، وإعادة تدقيقه، ودراسة عطاء التصميم قبل إحالة أي عطاء تنفيذ جديد. وقدرت تكلفة المشروع بنحو ١٦٦ مليون دولار، بحسب أسعار العام ٢٠٠٩، عندما كانت أسعار المحروقات أقل من معدلاتها الحالية؛ وتم تخصيص ١٦.٥ مليون دولار لأعمال التصميم، وبعض الأمور اللوجستية. كما ومنحت الحكومة أمانة عمان الكبرى مهلةً لتقديم رأيها النهائي حول تنفيذ مشروع الباص السريع من عدمه، بناءً على تقرير الاستشاري الهندسي الإسباني، الذي قام بالتدقيق على وثائق المشروع، بعد أن طلب تعديل التصميم والمخططات الهندسية، مع إعادة دراسة التقاطعات المرورية، خصوصاً عند نفق الصحافة ودوار المدينة الرياضية، وحساب التكلفة المالية للمشروع بناءً عليها. وتبقى الحكومة هي صاحبة الولاية والقرار بالسير في المشروع من عدمه، وستكون لها الكلمة الفصل في هذا الشأن. ويمتد المسار الأول للمشروع، من صويلج إلى المحطة، بطول ١٥.٩ كيلومتر، وينفذ على مرحلتين، الأولى من صويلج حتى المدينة الرياضية، والثانية من المدينة الرياضية إلى المحطة. وبالنسبة للخط الثاني، الواصل من دوار المدينة الرياضية إلى ساحة النخيل في رأس العين، مروراً بشارع الأميرة بسمة، فإن الأمانة أخضعت - مجدداً - للدراسة لمعرفة مدى جدواه الاقتصادية. وبالنسبة للخط الثالث المقترح: الواصل من المحطة حتى دوار الشرق الأوسط، فأكدت الأمانة إلغاءه؛ لأنه لا يحقق الشروط الهندسية لتصميم الباص السريع.

٦.٢ الأهداف والسياسات الاستراتيجية لهيئة تنظيم النقل البري :

انتهت هيئة تنظيم النقل البري والشركة الاستشارية العالمية WSP في العام ٢٠١٠ من إعداد مخطط شمولي للنقل العام في المملكة، والذي يوضح مواقع الخلل بشبكة النقل العام في المملكة، ووضع الحلول المناسبة لمشاكل النقل العام. توزعت دراسة المخطط الشمولي للنقل العام في المملكة على شبكات الخطوط الداخلية للمحافظات وشبكات الخطوط الرئيسية بين المحافظات، بالإضافة إلى شبكة الخطوط الداخلية لكلٍ من مدينتي إربد والزرقاء. ويهدف المخطط الشمولي إلى إعادة هيكلة شبكات النقل العام بما يتناسب مع الطلب على الخدمة، زيادة نسبة التغطية، الوصول إلى المناطق التي بحاجة إلى خدمة النقل العام، التكامل بين أنماط النقل المختلفة، تحديد مواقع مراكز الانطلاق والمواقف على مسارات الخطوط، تطوير البنية التحتية ومتطلبات خدمات النقل العام كمراكز الانطلاق والوصول، مواقف التحميل والتنزيل على مسار شبكة النقل العام، أنظمة النقل الذكية، أنظمة معلومات الركاب، ومراكز التحكم والمراقبة .

بدأت الهيئة بتنفيذ مخرجات المخطط الشمولي من (٣) مشاريع رئيسية، وهي: مشروع تطوير البنية التحتية؛ والذي يهدف إلى تحسين مستوى الخدمات المقدمة في مراكز الانطلاق والوصول، ويشتمل هذا المشروع على إنشاء وإعادة

تأهيل (١٠) مراكز انطلاق ووصول في مراكز محافظات المملكة. وقد تم الانتهاء من المرحلة الأولى من هذا المشروع؛ والتي تشمل مراكز انطلاق في كلّ من محافظة الكرك، وجرش، ومادبا، وعجلون، والطفيلة. أمّا المشروع الثاني لتنفيذ مخرجات المخطط الشمولي، فهو يشمل تنفيذ هذه المخرجات بشكل متكامل بدءًا بمحافظة جرش، إذ تم الانتهاء من إعادة هيكلة شبكة النقل في المحافظة، وتحديد مواقف وسائط النقل العام على هذه الشبكة، إضافةً إلى وضع نظام جديد للتعرفة، واقتراح أفضل الطرق لإعادة هيكلة المشغلين وآليات التعاقد معهم، ونظام معلومات متكامل للركاب في مراكز الانطلاق والمواقف والحافلات. وبدأت الهيئة -أيضًا- بتنفيذ مشروع أنظمة النقل الذكية؛ وهو المشروع الثالث، ويشمل إيجاد نظام إلكتروني لدفع الأجور بواسطة البطاقات المدفوعة مسبقًا، وإنشاء غرفة سيطرة وتحكم لتتبع وسائط النقل العام ومراقبتها، إذ يهدف هذا المشروع لإمكانية تطبيق دعم الأجور للطلاب، والفئات المستهدفة الأخرى، إضافةً إلى تشغيل الرقابة على وسائط النقل، ومدى التزامها بمعايير الخدمة. إذ تمّ طرح عطاء التنفيذ لهذا المشروع، ويتمّ -حاليًا- دراسة العروض المقدمة.

٧. المقترحات والحلول

في ضوء ما سبق يمكن استنتاج أهمّ الأمور الواجب اتباعها للتقليل من مشاكل النقل والمرور في الأردن كالاتي:

(١) النهوض بالنقل العام، وتطوير النظم الخاصّة به بما يتناسب والتكنولوجيّات والتطبيقات الحديثة، وبما يلبي الاحتياجات الفعلية للمدينة؛ ذلك لأنّ الاهتمام بقطاع النقل العام له دور كبير في تخفيف الاختناقات المروريّة، بسبب الطاقة الاستيعابية العالية التي يميّز بها؛ ما يؤدي -بدوره- إلى تقليل التلوّث البيئي والحد من استهلاك الطاقة. وتجدر الإشارة -هنا- إلى أنّه من المتوقع خلال الأعوام القادمة أن يرتفع حجم الطلب على النقل العام ارتفاعًا كبيرًا بسبب عدّة عوامل أهمها:

- أ. ارتفاع أسعار الوقود والتضخم
 - ب. النمو الاقتصادي
 - ج. النمو السكاني والتوسع العمراني
 - د. اتساع دور المرأة ومشاركتها في القوّة العاملة
 - هـ. الدور المتوقّع للشباب : الفئة العمرية من ١٠-١٩ تشكّل أكثر من ٢٠٪ من إجمالي السكّان
- (٢) ضمان عمليّة التنسيق بين جميع الجهات، من القطاعين العام والخاص، وأصحاب المصلحة في تخطيط وتنفيذ وتشغيل أنظمة النقل ، كما ينبغي أن تتكامل القرارات المتعلقة بالنقل مع البيئة، الصحّة، الطاقة، واستعمالات الأراضي في المناطق الحضرية
- (٣) جعل القرارات المتعلقة بعمليّة النقل مفتوحةً وشاملةً ، وإطلاع الجمهور على خيارات النقل والآثار المترتبة عليها، وتشجيعهم على المشاركة في صنع القرار؛ من أجل ضمان تلبية الاحتياجات المختلفة للمجتمع (القيام بمقابلات شخصية في المناطق الريفية، والمناطق الحضرية، مقابلة سائقي الدراجات، وغير ذلك)

- (٤) تركيز النمو والحد من الزحف الحضري، وتوفير المزيد من التوزيع المتجانس لاستعمالات الأراضي في المناطق الحضرية؛ ما يؤدي إلى تقليل الطلب على النقل خاصة بالنسبة لرحلات السيارات الخاصة، وذلك عن طريق إمكانية جعل بداية ونهاية الرحلة محصورة بنفس المنطقة، وذلك من خلال تخطيط نظم النقل؛ التي تحقق الكفاءة في استخدام الأراضي، والموارد الطبيعية الأخرى
- (٥) تصميم أنظمة نقل يتوافر فيها طرق للمشاة، والدراجات في المناطق الحضرية وفقاً لمعايير الصحة، السلامة، والبيئة
- (٦) المحافظة على المواقع التاريخية والأثرية، والحد من الضوضاء والتلوث السمعي، عند تخطيط وتصميم وبناء شبكات النقل
- (٧) إعطاء الأولوية للاعتبارات البيئية في عملية التخطيط؛ للحد من التلوث البيئي، وخفض تأثير وسائل النقل على البيئة
- (٨) تحسين شبكة الطرق الموجودة، والاهتمام بالتقاطعات في المناطق الحضرية، وإجراء الصيانة المستمرة وفق الأساليب الحديثة؛ التي تحافظ على استمرار الحركة أثناء القيام بعمليات الصيانة
- (٩) زيادة التوعية المرورية للسكان عن طريق وسائل الإعلام؛ للتقيد بالأنظمة المرورية وأخلاقيات السير، والتقيد بشروط السلامة العامة للحد من حوادث المرور، وتخفيف الازدحام المروري
- (١٠) إبعاد المرور النافذ للمناطق الحضرية الذي لا يحتاج إلى التوقف في المدينة أو مركزها للتخفيف من حدة الازدحام المروري وآثاره الضارة
- (١١) إجراء الأبحاث والدراسات الميدانية الخاصة بقطاع النقل؛ للحصول على المعلومات اللازمة لأغراض التخطيط والتي، تعكس واقع التطورات الحضرية في المدن، كالتغيرات في الكثافة السكانية والوجهات، بالإضافة لإحصاء الحوادث المرورية
- (١٢) مراجعة القوانين المرورية، وتحليل نقاط الضعف والقوة فيها؛ من أجل تطويرها بما يتناسب والتطور، والتوسع الحضري القائم
- (١٣) اعتماد سياسة تعرفية توازن بين الكلفة التشغيلية وتسعير الخدمة، بأن تكون بمتناول الجميع؛ وذلك عن طريق دعم الحافلات وخدمات النقل ذات المستوى العالي، كونها تشكل العمود الفقري للنقل العام في عمان.
- (١٤) توفير مواقف للنقل العام آمنة تتوافر فيها خرائط وجدول مواعيد؛ تبين خطوط النقل العام التي تخدم كل موقف
- (١٥) تخفيض عدد سيارات (التاكسي) المرخصة في الأردن
- (١٦) تشجيع مؤسسات القطاعين العام والخاص، على تطوير برامج نقل للموظفين والعاملين فيها

المراجع العربية:

١. التقرير السنوي لهيئة تنظيم النقل البري ، ٢٠١٢.
٢. التقرير السنوي لوزارة الطاقة والثروة المعدنية، ٢٠١٢.
٣. الطاقة في الأردن (أرقام ومؤشرات) – دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠٠٦.
٤. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١٢.
٥. تقرير هيئة مرصد الميثاق الوطني، ٢٠١٣.
٦. مؤتمر الطاقة العربي الثامن، عمان –الأردن، ٢٠٠٦.

المراجع الأجنبية:

1. Garber, N.J. and Hoel, L.A., Traffic and Highway Engineering , 4th Edition, Cengage Learning, 2008.
2. **Hay, W.**, An *Introduction to Transportation Engineering*, New York : Wiley, 1977.
3. Litman, T. A., Transportation Cost and Benefit Analysis. Victoria Transport Policy Institute, 2002, Available at www.vtpi.org/tca.
4. Meyer, M.D. and E.J. Miller, Urban Transportation Planning: A Decision-Oriented Approach, New York: McGraw-Hill, 2001.
5. Rodrigue, J.P., The Geography of Transport Systems, Third Edition, London: Routledge, 2013.

٢.٤.٢ الطاقة والمياه

إن العلاقة بين المياه والطاقة على قدرٍ كبيرٍ من التعقيد، والاحتياج المتبادل . فكلاهما يعنيان الحياة على الأرض. وبينما يشكل غاز الهيدروجين معظم كتلة الشمس فإن اتحاد ذرتين منه مع ذرة واحدة من الأكسجين يكوّن جزيء الماء. وكل عنصرٍ - منفردا- له خصائصٌ مختلفةٌ، فالهيدروجين غازٌ خفيفٌ سريع الاشتعال، أما الأكسجين فهو عنصرٌ مؤكسدٌ ومساعدٌ على الاحتراق. أي: إن هذين العنصرين يجمعان بأهميتهما بين الماء، و الطاقة.

لقد أدّى التطور الصناعي والنمو في عدد سكان العالم إلى رفع مستوى الطلب على موارد المياه والطاقة، وحمل معه تحدياتٍ غير مسبوقَةٍ لقدرة الإنسان، ليس فقط على تحسين الكفاءة، ولكن - أيضًا- على البحث عن مصادرٍ جديدةٍ للمياه والطاقة. وكلما تم تحقيق المزيد من النجاح، زادت علاقة الاحتياج المتبادل بين الماء والطاقة، وكلما تم العثور على مزيد من مصادر المياه البعيدة أصبح هنالك حاجة إلى المزيد من الطاقة لنقلها من المصدر إلى المستهلك.

من ناحية أخرى، أدّى نزوب بعض مصادر الطاقة التقليدية (النفط و الغاز) وارتفاع كلفتها إلى الحاجة إلى عملياتٍ جديدةٍ للاستخراج مثل: التكسير، الحقن، وتطوير الطاقة النووية و الصخر الزيتي، وكل هذه العمليات و المصادر تتطلب كمياتٍ كبيرةٍ من المياه ! صحيح أن التقدم التكنولوجي ساعد في التخفيف من حدة مشكلة النقص نتيجة تحسين الكفاءة، وتقليل الهدر، إلا أنه بسبب الطلب المتزايد فإن المشكلة مقدّرُها الوصول إلى آفاقٍ، ومستوياتٍ جديدةٍ.

تطمح الدول لتحقيق الاكتفاء الذاتي في كلّ من هذين الموردين الحيويين، ليس فقط بسبب استنزاف الموارد المالية، وخطورة ذلك على اقتصاد البلاد، ولكن -أيضًا- بسبب التداعيات السياسية، والأمنية المحتملة التي قد تتعرض لها الأمم نتيجة للاعتماد على مصدرٍ أجنبيٍّ لأيٍّ من هذين الموردين، او كليهما. الأردن ليست استثناءً، بل إن أوضاعه أكثر صعوبةً بسبب موقعه الجغرافي، وما تعرض له من أحداثٍ جيوسياسيةٍ، خلال تاريخه القصير، والتي أوصلته إلى وضعٍ فريدٍ لا يحسد عليه؛ إذ إن موارد المياه والطاقة فيه شحيحةٌ للغاية. ويتطلب هذا الوضع إدارةً على مستوى عالٍ من البراعة، والابداع، مع تكريس جميع الخبرات، والسلطات اللازمة من أجل إيجاد حلٍ طويل الأمد؛ لتفادي أزمةٍ تلوح في الأفق.

تمثل هذه الورقة دراسةً عن الوضع الحالي، وتقدم عددًا من المقترحات؛ التي تشكل خريطة طريق نحو حلٍ ناجعٍ ومستدامٍ.

إن مصادر المياه التقليدية في الأردن محدودةٌ -أصلاً- منذ القدم، والمتوسط السنوي التاريخي لكميات الأمطار المستفاد منها هو ٨٥٠ مليون متر مكعب^{٥٨}. وازداد الوضع تعقيداً نتيجة فقدانه جزءاً كبيراً من حقوقه المائية من الموارد المشتركة، ابتداءً من أواسط القرن الماضي، وحتى بداية هذا القرن. إذ انخفضت حصة الأردن من حوض نهر اليرموك، وروافد نهر الأردن من ٣٥٠ مليون متر مكعب في خمسينيات القرن الماضي، إلى ٦٥ مليون متر مكعب في العام ٢٠١٠؛ ويعود ذلك إلى استغلال كلٍّ من الكيان الصهيوني، وسوريا للمياه في حوض اليرموك، وحجزها في سدودٍ اقيمت في الجولان وعلى روافد اليرموك. وزاد الوضع تفاقماً بسبب الزيادة السكانية، والهجرات المتتالية، وما رافقها من ازدياد الطلب على المياه، والغذاء، وتنافس القطاعات الاقتصادية على الموارد المحدودة.

وفي الواقع، يُعدّ الأردن من أشد البلدان ندرةً بالمياه في العالم، إذ إن حصة الفرد متواضعةٌ جداً، وأخذت بالتناقص كل عام؛ حتى وصلت لمراحل أصبح الوضع الاجتماعي، والاقتصادي معها في خطرٍ. كما أن التغير المناخي، وما رافقه من ارتفاعٍ في درجات الحرارة أدى إلى انخفاض الهطول المطري بنسبة ٢٠% خلال الثمانين عاماً المنصرمة.

وعلى الرغم من هذا التحدي الكبير، فإن ما تم انجازه -حتى الآن- في تسخير هذه الموارد لدعم الصحة، والاقتصاد ومازال يتحقق من خلال تطوير البنية التحتية، وتقديم الخدمات يعدّ متواضعاً، وليس كافياً، وغير مستدامٍ في بلدٍ لا يعاني - فقط - من ندرة المياه، وما يواجهه من تحدياتٍ ديمغرافيةٍ نتيجة للهجرات المتعاقبة، والتغير في أنماط الحياة، بل - أيضاً - يعاني من شح مصادر الطاقة؛ إذ يستورد ٩٧% من احتياجاته من الخارج، بالإضافة إلى ارتفاع تكاليف تطوير المصادر، وإدامتها، والبحث عن مصادر أخرى غير تقليدية، بالإضافة إلى ضعف التمويل.

كما أن الحقيقة هي؛ أن هنالك -أيضاً- عجزاً في الموارد الإدارية، والتنظيمية في إدارات المياه، ومؤسساتها، إضافة إلى العجز المائي، وهذا العجز الإداري لا يتمثل بالعدد، والنوع، والخبرة، والمعرفة، والرغبة، وما ينتج عنها من العجز في التخطيط، والكفاءة، والتنظيم، والتدريب، والالتزام، والتحفيز وحسب، بل بالفكرة المتأصلة، والمستحوذة على تفكير معظم المسؤولين داخل إدارات المياه، وحتى خارجها إذ إن المشكلة الرئيسة للمياه في الأردن هي أن طاقة المصادر الحالية لا تلبّي الطلب على المياه؛ ما انعكس سلباً على التخطيط الحثيف، ودفعه باتجاهاتٍ قاصرة، وقصيرة المدى، بعيدة عن الواقع، وتركز في حفر المزيد من الآبار على حساب استدامة الخزانات الجوفية.

^{٥٨} وزارة المياه ودائرة الارصاد الجوية

٢. وصف المشكلة

أدت الزيادة السكانية الطبيعية، وغير الطبيعية (الهجرات، اللجوء، والنزوح) وتغير نمط الحياة إلى زيادة الاستهلاك المنزلي، وارتفاع الطلب على المياه، وخدمات الصرف الصحي، وكذلك الغذاء، مقابل كمياتٍ عذبةٍ داخليةٍ محدودةٍ تاريخيًا، وفي ظل أوضاعٍ سياسيةٍ، واقتصاديةٍ صعبةٍ. فكمية المياه العذبة المتاحة لا تتجاوز المليار متر مكعب سنويًا، وبالكاد تكفي لتلبية الحاجات لما لا يزيد على ٢ مليون إنسان. وبالتالي فإن حصة الفرد من المياه أخذت بالتناقص عامًا بعد عام؛ حتى وصلت إلى مستوياتٍ متدنيةٍ جدًا، أجبرت مؤسسات المياه على اتخاذ إجراءاتٍ، وقراراتٍ صعبةٍ؛ لتلبية الطلب المنزلي، والبلدي.

فقد تمَّ زيادة المياه المنزلية على حساب مياه الزراعة، بتخفيض حصة الزراعة من المياه من ٨٥% في ستينيات القرن الماضي إلى ٥٨% في العام ٢٠١٠، وتعويض جزءٍ يسيرٍ من هذا النقص بمياه الصرف الصحي المعالجة، وكذلك ضخ المياه من الخزانات الجوفية بكمياتٍ تفوق طاقاتها التوازنية، وتحلية المياه، وأخيرًا اللجوء إلى الخزانات الجوفية غير المتجددة، والمتمثلة بنقل ١٠٠ مليون متر مكعبٍ من حوض الديسي إلى عمان.

فالحلول كانت تتجه لتلبية الطلب المنزلي دون تخطيطٍ طويل الأمد، وعلى حساب القطاعات الأخرى، والأمن المائي؛ ما أدى إلى نقل المشاكل المائية من قطاعٍ إلى آخر. بل إن موضوع ندرة المياه، وكون المصادر لا تلي الطلب استحوذ على عقول معظم مسؤولي القطاع، وأصبحت أولوياتهم تلبية الطلب مهما كانت النتائج، دون التفكير في الحد من الطلب، وكبح جماحه بأساليب معروفةٍ، والتعامل مع المتوافر من المياه حسب مردودها الاقتصادي، ودون إغفال الحقوق، والأمن المائي، واستدامة المصادر.

ومما زاد الوضع تعقيدًا أن الزيادة السكانية وما تبعها من نموٍ اقتصاديٍّ في مجالات السياحة، والصناعة، والتجارة، والخدمات قد تركزت في مناطق بعيدةٍ عن مصادر المياه العذبة المتاحة، فازدادت كلفة إنتاج المياه، ونقلها وضخها، فنتج عن ذلك أعباءً ماليةً ضخمةً نتيجة لارتفاع الكلف الرأسمالية، والتشغيلية بأن أصبحت عبئًا ماليًا ثقیلاً في ظل تواضع تعرفه المياه؛ التي لا تغطي كلفة تشغيل، وصيانة خدمات المياه، و الصرف الصحي.

٣. تحليل المشكلة

يبلغ المعدل السنوي للهطول المطري قرابة ثمانية المليارات ونصف المليار متر مكعبٍ على كامل مساحة المملكة، يتبخر منها قرابة ٩٢% والباقي يتم الاستفادة من جزء كبير منه؛ إما بحجزه في السدود أو الحفائر الصحراوية، أو بتغذية المياه الجوفية، وكذلك الينابيع الموسمية. ويبلغ معدل عدد الايام الماطرة ٤٦^{٥٩} يوما في السنة، وتكون غزارة الهطول محصورةً في أيام قليلة (٣٦ يوما) وهي التي يستفاد من الهطول فيها بسبب الجريان، كما أن الهطول متفرق، ولا يستمر لفتراتٍ تسمح بزيادة أيام الجريان، وبالتالي زيادة كميات المياه المستفاد منها. فعلى مدار السنوات العشرين الماضية لم تصل نسبة التخزين في السدود أكثر من ٧٠% من سعتها، بالرغم من كون تلك السدود، والجواز تغطي مناطق متعددة، وتصل سعتها إلى ٦٠% من كميات المياه الجارية؛ وهي ٣٤٠ مليون متر مكعبٍ.

وبالنتيجة، فإن معدل ما يتم استغلاله من الهطول المطري هو بحدود ٥٧٥ (٤٠٠-٦٠٠) مليون متر مكعبٍ بالسنة فقط.

هنالك حقيقةٌ خلقيةٌ وهي أن كمية المياه في الكون ثابتةٌ بدليل قوله تعالى (إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ) [القمر: ٤٩] وقوله تعالى (وَالَّذِي نَزَّلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَنْشَرْنَا بِهِ بَلْدَةً مَّيْتًا كَذَلِكَ تُخْرَجُونَ) [الزخرف: ١١] وقد أودع الله في الماء خصائص تجعله قابلاً للتخزين في الأرض آلاف السنين وأعطى قشرة الأرض ميزات تجعلها تحتضن هذه الكميات الضخمة من المياه، وتحتفظ بها وهي المياه الجوفية. (وَأَنْزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَسْكَنَّاهُ فِي الْأَرْضِ وَإِنَّا عَلَى ذَهَابٍ بِهِ لِقَادِرُونَ) [المؤمنون: ١٨].

إلا أن المياه - وبالرغم من ثبات كمياتها- غير متساوية في جميع المناطق، وحتى ضمن الدولة الواحدة، ففي حين أن بعض الدول لديها وفرةٌ من المياه العذبة، فإن البعض الآخر يعاني من ندرتها. وقد حددت الأمم المتحدة ٧٣ دولةً في العالم، بالإضافة لمناطق كثيرةٍ ضمن دول العالم، تعاني بالفعل من ضغوطٍ بسبب عدم توافر المياه بالحد الأدنى لتلبية الحاجات المختلفة لسكان تلك الدول، والمناطق.

فالمياه هي بالتأكيد شحيحةٌ في المناطق القاحلة، وشبه القاحلة بحكم انخفاض معدلات هطول الأمطار، ومن الطبيعي أن تكون هنالك معاناةٌ بسبب ندرة المياه، وبالأخص إذا كانت هذه المناطق ذات كثافةٍ سكانيةٍ عاليةٍ. إلا أنه من الصعب تحديد ما إذا كانت المياه شحيحةً حقاً بالمعنى المادي على نطاقٍ واسعٍ، وعلى نطاقٍ عالميٍّ، فمتى تعدّ الكمية في أي منطقةٍ وفيرةً أو شحيحةً؟ وما هي الوفرة المقصودة؟ وهل الوفرة المقصودة هي لغاياتٍ منزليةٍ، وبلديةٍ فقط؟ ولأي غاياتٍ (منزلية أم صناعية أم زراعية)؟ وكم هي كمية المياه اللازمة لتلبية الطلب لتلك الغاية، أو الغايات؟ فهل المشكلة هي الطلب على المياه، وزيادة الطلب؟ أم أن المشكلة هي في التزويد، إذا كان هنالك كميةٌ

⁵⁹ Drought Assessment Hammouri, Nezar and Ali El-Naqa. 2006

متوفرة؟ فكل بلد له خصوصيته من ناحية مصادره المائية؛ سواء أكانت داخلية أم خارجية، ومناخها، وعدد سكانها ومستوى معيشتهم. إذًا متى يمكن عدّ أي بلدٍ فقيرًا مائيًا؟

إن العوامل الرئيسة الثلاثة، المسؤولة عن زيادة الطلب على المياه خلال نصف القرن الماضي هي: النمو السكاني، التنمية الصناعية، والتوسع في الزراعة المروية. كما أن هناك أدلةً كثيرةً على أن زيادة التقلب، والتغير المناخي له تأثير عميقٌ على قطاع المياه من خلال الدورة الهيدرولوجية، وتوافر المياه، و الطلب على المياه، وتوزيع المياه في الأحواض، وبين الأقاليم.

٣.١ موقع الأردن على الخريطة المائية العالمية:

لقياس ندرة المياه، وما ينتج عنها تم وضع مؤشرات، وتشترك جميعًا في مبدأ حصة الفرد بالسنة من المياه المتوفرة في كل بلد، أو منطقة لتلبية احتياجاته كلها، بما في ذلك أمنه الغذائي، وعليها يتم تقييم الدول، ومواقعها على الخريطة المائية العالمية.

فهناك عددٌ من المؤشرات تم وضعها من قبل مؤسسات، ومنظمات دولية، وشركات متخصصة، وعلماء لتصنيف الدول، والمناطق ضمن الدولة الواحدة. وأكثر هذه المؤشرات انتشارًا: مؤشر ندرة المياه، ومؤشر الأمن المائي، ومؤشر الفقر المائي، ومؤشر الإجهاد المائي، ومؤشر البنك الدولي، ومنظمة الأغذية، والزراعة للأمم المتحدة. ويعتمد كل مؤشر على بضع حقائق، وعدة معطيات، ومتغيرات. وهذه المؤشرات هي:

١- مؤشر (فالكنمارك) - ندرة المياه (Falkenmark Indicator)^{٦٠} وهو المؤشر الأكثر استخدامًا على نطاق واسع، ويقيس هذا المؤشر كمية المياه المتجددة الناتجة عن هطول الأمطار، والجداول، والأنهار، مقابل الاحتياجات للاستخدام المنزلي والصناعي. واعتمد المؤشر كمية ١٥٠٠-١٧٠٠ متر مكعب للفرد بالسنة كحد أدنى لتلبية جميع الاحتياجات؛ والتي تشمل الاستخدام المنزلي، والبلدي، والصناعة، والزراعة، والطاقة، والبيئة، فأى دولة لا تضمن استمرارية هذا الحد الأدنى تكون معرضةً للضغط المائي، وما له من تأثيرات اجتماعية، واقتصادية مع مرور الوقت. أما إذا انخفضت الكمية إلى ١٠٠٠ متر للفرد بالسنة، فإن تلك الدولة تعاني من مشكلة الندرة في مصادرها، وتصنف كدولة فقيرة مائيًا، وعندما تكون الحصة دون الـ ٥٠٠، فإن الدولة تعاني من العجز المائي المطلق، أو المدقع، وعندها لا بد من إجراء تعديلات مؤسسية كبيرة، واتخاذ خطوات غير معتادة، وغير تقليدية لمواجهة المشكلة، وللتقليل من آثارها الاجتماعية، والأمنية، والبيئية. وقد تم تعديل مؤشر فالكنمارك لاحقًا بإدخال مفاهيم مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتالي أصبح المؤشر يأخذ قدرة المجتمعات على التكيف، وهذا يعني القدرة على التكيف مع الإجهاد من خلال الوسائل الاقتصادية، والتكنولوجية، وغيرها.

⁶⁰Falkenmark et al., 1989

٢- مؤشر الإجهاد المائي (Water Stress Index)^{٦١}: تم تطوير هذا المؤشر من قبل شركة مبلكرافت المتخصصة في تحليل المخاطر المختلفة لمساعدة الشركات، والدول في تحديد المخاطر في جميع القطاعات، وأثارها على استدامة العمليات، والاستثمارات؛ ومنها المياه. يقيس هذا المؤشر نسبة الاستهلاك المنزلي، والصناعي، والزراعي من المياه المتجددة من الأمطار، والأنهار، والمياه الجوفية، والمخاطر على السكان والاقتصاد (الفعاليات الاقتصادية). إلا أن هذا المؤشر لا يأخذ بالاعتبار المياه المعاد استخدامها، والمياه المحلاة، أو سياسات التكيف المتبعة.

وقد حدد هذا المؤشر ١٧ دولة في الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا بأنها في 'خطرٍ بالغٍ' واحتل الأردن عاشر أدنى مرتبة (المرتبة العاشرة).

٣- مؤشر الأمن المائي (Water Security Index)^{٦٢}: أو مؤشر مخاطر الأمن المائي (Water Security) Risk Index : وتم تطوير هذا المؤشر من قبل شركة (مبلكرافت) أيضًا، ويدل هذا المؤشر على أمن الدولة المائي أخذًا بالاعتبار-بالإضافة للمصادر الداخلية المتجددة- المصادر المائية المشتركة مع دول الجوار، ديمومة التزويد المائي، كثافة استخدامات المياه في النواحي الاقتصادية، كفاءة الحكومات، والمياه المفترضة (المياه المستخدمة للإنتاج الزراعي المصدر والمستورد) والمياه المحلاة. وقد حدد المؤشر ١٨ دولة في العالم، ١٥ منها في الشرق الأوسط، وقد احتل الأردن ثالث أدنى مرتبة في العام ٢٠١٢ بعد كلٍّ من الكويت، وموريتانيا.

٤- مؤشر الفقر المائي (Water Poverty Index)^{٦٣}: يأخذ هذا المؤشر في الاعتبار دور الدخل، والثروة، والتعليم في تحديد ندرة المياه عن طريق قياس السلامة الصحية المنزلية بتوفر المياه، ويدل على ارتباط أثر ندرة المياه على السكان، والبيئة، والمستوى الصحي، والاجتماعي.

ويدخل في تحديد المؤشر كمية المصادر المائية الداخلية والخارجية، وحصّة الفرد منها في السنة، والخدمات كنسبة السكان المخدمين بشبكات المياه، والصرف الصحي، ونسبة الأراضي المروية لكامل الأراضي القابلة للري، والكفاءة في إدارة الموارد، ومعدل دخل الفرد، ومعامل توزيع الدخل، ووفيات الأطفال، ومؤشر التعليم. ويدخل في حساب المؤشر نوعية مياه الشرب، وحصّة الفرد منها، وحصّة الفرد من مياه الصناعة والزراعة بالسنة. كما أن الوضع البيئي يأخذ حصّة في المؤشر؛ كالقوانين البيئية، وصرامة تطبيقها، واستخدامات المبيدات الحشرية، والأعشاب، والملوثات الصناعية، والتنوع البيولوجي. وقد احتل الأردن المرتبة الحادية والثلاثين حسب هذا المؤشر؛ إذ كان للتقدم الصحي، والتعليم، ونسبة السكان المخدمين بالمياه، والصرف الصحي أثرًا كبيرًا في وضع الأردن في هذا الموقع.

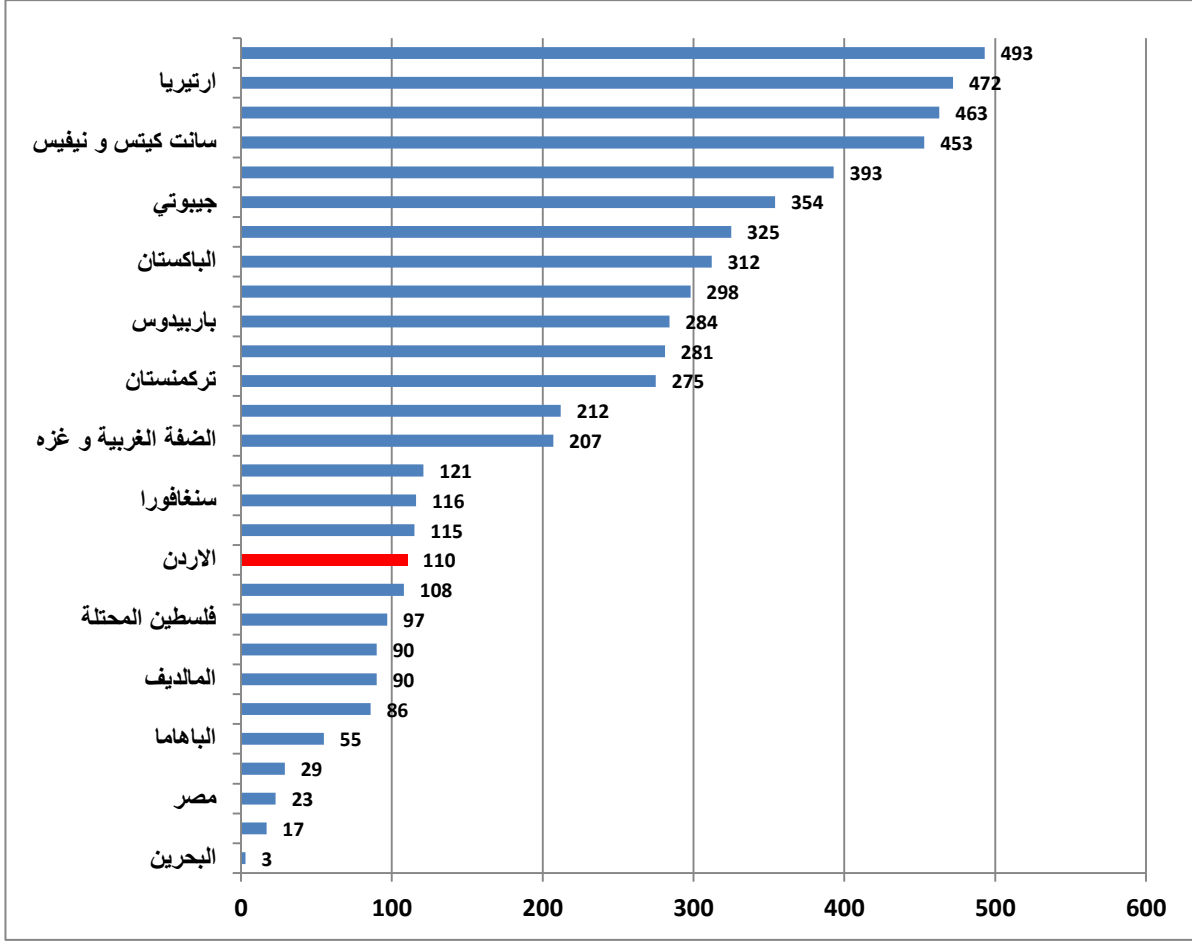
⁶¹Maplecroft Global Water Risk. The sub-national map of the Water Stress Index 2011

⁶²Maplecroft Global Risk Analytics

⁶³The Water Poverty Index

٥- مؤشر البنك الدولي (The World Bank)^{٦٤}: و يقاس حصة الفرد بالمترا المكعب من موارد المياه العذبة الداخلية المتجددة في العام. أي تدفقات الموارد الداخلية المتجددة، وتدفقات الأنهار الداخلية، والمياه الجوفية من الأمطار في نفس البلد). فلا يأخذ المؤشر المياه المتدفقة من خارج الحدود، أو التحلية، أو المياه المعالجة المعاد استخدامها. وحسب هذا المؤشر، يحتل الأردن المرتبة الحادية عشرة كما هو مبين في الشكل ١ أدناه.

شكل رقم (١): مرتبة الأردن بين الدول حسب حصة الفرد من المياه المتجددة الداخلية في السنة "مؤشر البنك الدولي"



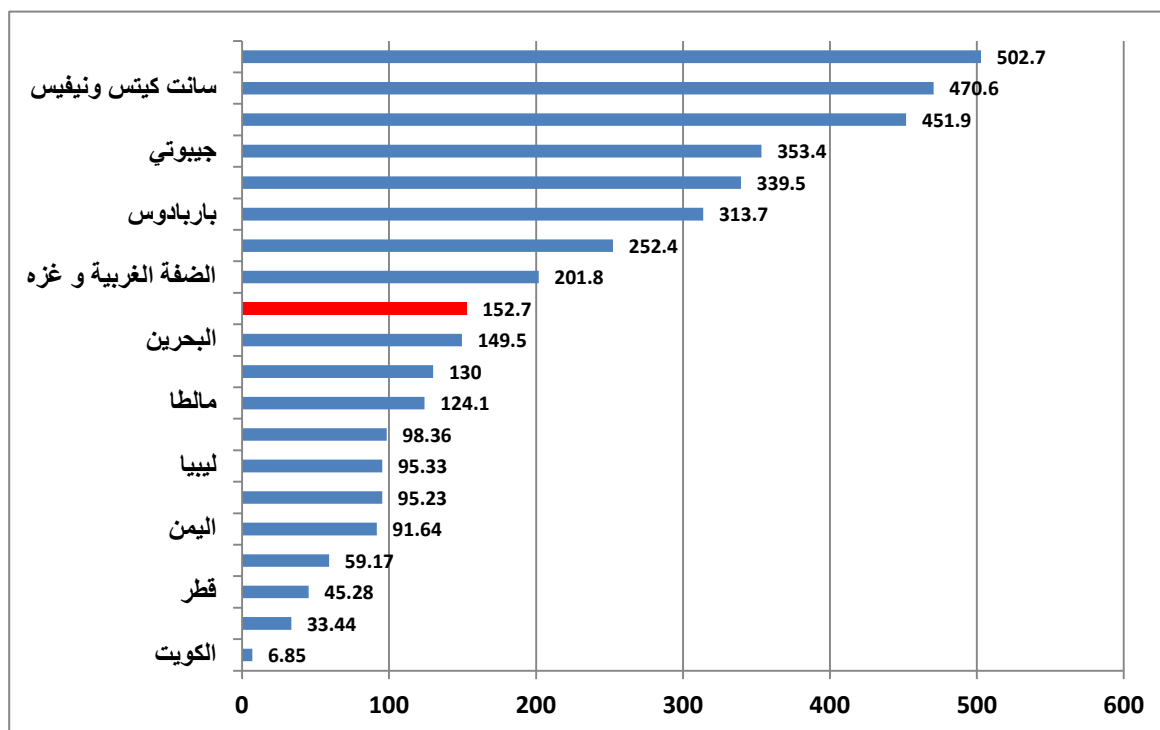
٦- مؤشر منظمة الأغذية والزراعة (FAO)^{٦٥}: و يختلف عن مؤشر البنك الدولي في إدخال كميات المياه المنسابة من خارج الحدود (الأنهار الدائمة والموسمية) والمياه المحلاة و المياه المعالجة المعاد استخدامها، بالإضافة إلى

⁶⁴ The World Bank. Renewable internal freshwater resources per capita (cubic meters)

⁶⁵ FAO of the United Nations 2010, AQUASTAT online database

المصادر الداخلية المتجددة. وحسب هذا المؤشر، يحتل الأردن المرتبة الثانية عشرة كما هو مبين في الشكل (٢) أدناه.

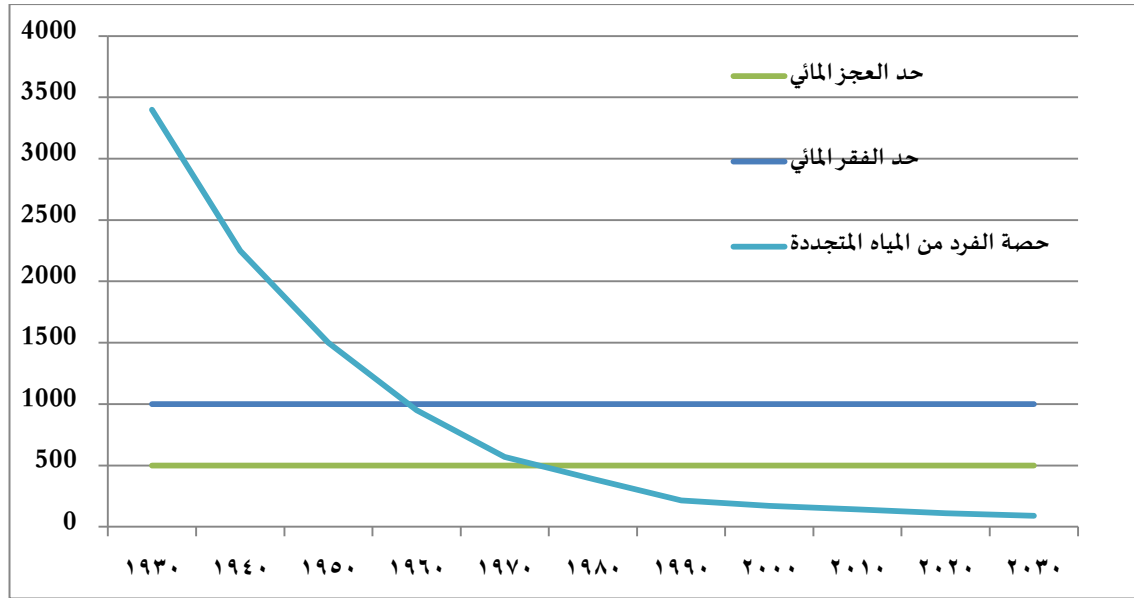
الشكل رقم (٢): مرتبة الأردن بين الدول حسب حصة الفرد من المياه المتجددة الداخلية والخارجية في السنة "مؤشر منظمة الاغذية والزراعة الدولية"



بناءً على تلك المؤشرات، فإن الأردن، وبالرغم من فقره المائي، وخطورة أمنه المائي، عمل جاهداً من خلال الحكومات المتعاقبة على التعامل مع الوضع، وتحسين الوضع الصحي، والاجتماعي لدرجة أنها نقلته إلى مرتبة لا بأس بها (المرتبة ٣١) حسب مؤشر الأمن المائي. إلا أن ذلك ليس كافياً، ولا بدّ من التعامل مع الوضع بطرقٍ خلاقة، ومختلفة؛ اقتصادياً، وسياسياً، واجتماعياً، وعلى مستوياتٍ متعددة؛ لضمان الأمن المائي، والتعامل بحصافة مع الفقر المائي، ودرء مخاطره.

فمع الثبات النسبي لمعدل الهطول خلال الأعوام الثمانين السابقة، وانخفاض المياه السطحية الخارجية، وزيادة عدد السكان، انخفضت حصة الفرد من ٣٤٠٠ متر مكعب في العام ١٩٣٠ إلى ١٤٥ متر مكعباً في العام ٢٠١٠ وستستمر بالانخفاض، مع زيادة عدد السكان إلى مستوياتٍ خطيرة جداً، إذا لم تتخذ إجراءاتٍ إدارية، وتخطيطية، وإيجاد مصادرٍ تقليدية، وغير تقليدية. ويبين الشكل رقم ٣ الانخفاض التاريخي لحصة الفرد.

الشكل رقم (٣): انخفاض حصة الفرد في الأردن تاريخيًا نتيجة للزيادة السكانية



٣.٢ مصادر المياه في المملكة، وحصص القطاعات المنزلية والاقتصادية:

تتكون المصادر من مياه سطحية، وجوفية متجددة، وغير متجددة، ومياه محلاة، ومياه صرف صحي معالجة معاد استخدامها للغايات الزراعية بالدرجة الأولى، كخطوة أولى باتجاه إعادة إحلال المياه المعالجة: بدل المياه العذبة التي تذهب للغايات المنزلية.

وتبلغ كميات المياه السنوية قرابة ٩٠٠ مليون متر مكعب في الأعوام من ٢٠١٠-٢٠١٢ وأصبحت ملياًراً في العام ٢٠١٣ بعد الانتهاء من مشروع جرميا الديسي.

٣.٢.١ خيارات المياه:

وكسياسة عامة، فإن الأولوية لأي كمية من المياه تخصص لغايات الشرب، والاحتياجات المنزلية، وتليها القطاعات الأخرى، كالصناعة، ثم السياحة، وأخيراً الزراعة. ويبين الجدول رقم ١ كميات المياه لمختلف القطاعات، ومن مختلف المصادر؛ والتي بلغت بمجمليها قرابة ٩٠٠ مليون متر مكعب في العام ٢٠١٠.

جدول رقم (١): استخدامات المياه للقطاعات المختلفة (٢٠١٠) الأرقام بالمليون

المجموع	القطاع				المصدر
	اخرى	الزراعة	الصناعة	القطاع المنزلي	
510,9	٠,٣	٢٤٥	٣٣,٩	٢٣١,٧	مياه جوفية
290,6	٧	١٥٧	٦,٦	١٢٠	مياه سطحية
102,5	-	١٠١	١,٥	-	مياه صرف صحي معالجه
٩٠٤	٧,٣	٥٠٣	٤٢	٣٥١,٧	المجموع
%١٠٠	%٠.٨	%٥٥.٥	%٤.٧	%٣٩	النسبة

الزراعة المعتمدة على مياه الأمطار تستهلك قرابة ١٠٠ مليون متر مكعب في السنة

٣.٢.٢ أولويات حصص المياه وتوزيعها، بيان القطاعات الاقتصادية::

ولقد اختلفت أولويات تخصيص المياه في العقدين الماضيين؛ بأن انخفضت حصة الزراعة المروية من ٨٠% إلى ٥٨% وذلك بسبب:

- (١) تلبية الاحتياجات المنزلية على حساب مياه الزراعة
- (٢) تطبيق سياسة الإحلال. أي: استبدال المياه السطحية العذبة بمياه الصرف الصحي المعالجة،
- (٣) إدخال تكنولوجيا الري الحديثة.

وبين الجدول رقم (٢) حصص القطاعات من المياه الجوفية، وكميات المياه المستخرجة. وكما يظهر من الجدول، فإن الاستخراج من جميع الخزانات الجوفية يفوق الحد الآمن بـ ١٨٠ مليون متر مكعب سنوياً وذلك في العام ٢٠١٠.

جدول رقم (٢) كميات المياه الجوفية وأوجه استخداماتها

الحوض	الاستخراج الآمن م ٣م/سنة	الاستخراج الفعلي (م ٣م/سنة)				الاستخراج الجائر م ٣م/سنة	نسبة الاستخراج من الحد الآمن
		مجموع	صناعة	زراعة	شرب/منزلي		
اليرموك	40	50.13	0.03	40	10.1	10.13	125%
الأودية الجانبية	15	27.7	0	0.8	26.9	12.7	185%
وادي الأردن	21	٣١.٣٩	0.19	16.5	14.7	١٠.٣٩	149%
عمّان/الزرقاء	87.5	158.3	6.9	64.9	86.5	70.8	181%
البحر الميت	57	81.7	١٠.٥	28.3	42.9	24.7	143%
الديسي والمدورة	125	63.8	7.9	41.2	14.7	-61.2	51%
وادي عربة الشمالي	3.5	5.56	1.36	3.2	1	2.06	159%
البحر الأحمر ووادي عربة الجنوبي	5.5	7.37	0.17	6.4	0.8	1.87	134%
الجفر	9	30.59	6.49	15.6	8.5	21.59	340%
	18	0				-18	0%
الأزرق	24	51.55	0.35	27.9	23.3	27.55	215%
السرхан	5	1.3	0	1.1	0.2	-3.7	26%
الحماد	8	0.8	0	0	0.8	-7.2	10%
مجموع	*418.5	512.3	33.9	245.8	232.6	93.8	122%

* هذا يشمل المياه المتجددة، وغير المتجددة إذ إن الاستخراج الآمن من المياه المتجددة هو ٢٧٥ مليون م٣ فقط

إلا أن القطاع الجديد الذي يجب أن يدخل في معادلة التوزيع هو قطاع الطاقة؛ والذي يجب أن يأخذ الأولوية الأولى بعد القطاع البلدي (الشرب، السياحة، والصناعات الغذائية الخفيفة). وبالتحديد لغايات توليد الطاقة من الصخر الزيتي، أو من المفاعلات النووية؛ إذ إن هذا القطاع الجديد سوف يتطلب ١٥ مليونًا بالسنة للصخر الزيتي و٤ مليونًا للطاقة النووية لخدمة مفاعلين بقدرة إنتاجية (ألف) ميغا واط للمفاعل الواحد.

٣.٢.٣ خدمات المياه المنزلية:

وصلت خدمات المياه إلى ٩٨% من السكان بالرغم من اختلاف حصة الفرد من محافظةٍ لأخرى؛ بسبب تنوع واختلاف المصادر، وغياب التخطيط لسنواتٍ طويلةٍ. إلا أن الحصة اليومية كانت -دائمًا- تلي المتطلبات حسب معايير منظمة الصحة الدولية (٥٠ لترًا للفرد باليوم) حتى دون الفاقد الفيزيائي. أي: أن الكمية اللازمة للاستخدام داخل المنزل تعدّ صحيّة بالرغم من تواضعها في بعض المحافظات.

جدول رقم (٣) كمية مياه الشرب للفرد باليوم المزودة والمستهلكة فعليًا

المحافظة	حصة الفرد من المياه المزودة لتر/شخص باليوم	حصة الفرد من المياه المستهلكة لتر/شخص باليوم	نسبة الفاقد المئوية %
عمان	١٥٦	١٠١	٣٥
الزرقاء	١٤١	٦٢	٥٥.٦
البلقاء	١٥٠	٧٢	٥١.٩
مادبا	١٣٨	٧٠	٤٩.٢
إربد	١٠٣	٦٣	٣٩.٤
عجلون	٧٨	٥٠	٣٥
جرش	٧١	٤٩	٣٠.٦
المفرق	١٨٦	٧٥	٥٩.٨
الكرك	١٦٥	٦٣	٦١.٣
الطفيلة	١٥٣	٧٣	٥٢
معان	٢٣٠	٩٨	٥٧.٤
العقبة	٣٧٠	*٢٣٥	٢٣.٦
المملكة	١٤٥	٨٥	٤٣,٨

* يشمل استهلاك المصانع والفنادق (المنشآت التجارية والصناعية والسياحية)

و يبين الجدول رقم (٣) حصة الفرد من المياه المزودة في مختلف المحافظات، و المياه المستهلكة، وكذلك نسبة مجموع الفاقد الفيزيائي، والإداري من مياه الشرب للعام ٢٠١٠ ومن الجدير بالذكر أن ما يقدر بنصف الفاقد الكلي يعود إلى الأخطاء في العدادات، والاستخدامات غير المشروعة؛ وهو ما يسعى بالفاقد الإداري.

كما يوضح الجدول (٣) تفاوتًا كبيرًا في حصة الفرد بين المحافظات، ويقل التفاوت، والفروقات في الاستهلاك الحقيقي للمياه، فلو تم ضبط و تخفيض الفاقد لنفس النسبة في كافة المحافظات لقل التفاوت، ولكانت المياه المثلّي للاستهلاك لكل فرد لا تتجاوز ٨٠ لترًا باليوم؛ باستثناء الاستهلاك في مدينتي عمان و العقبة.

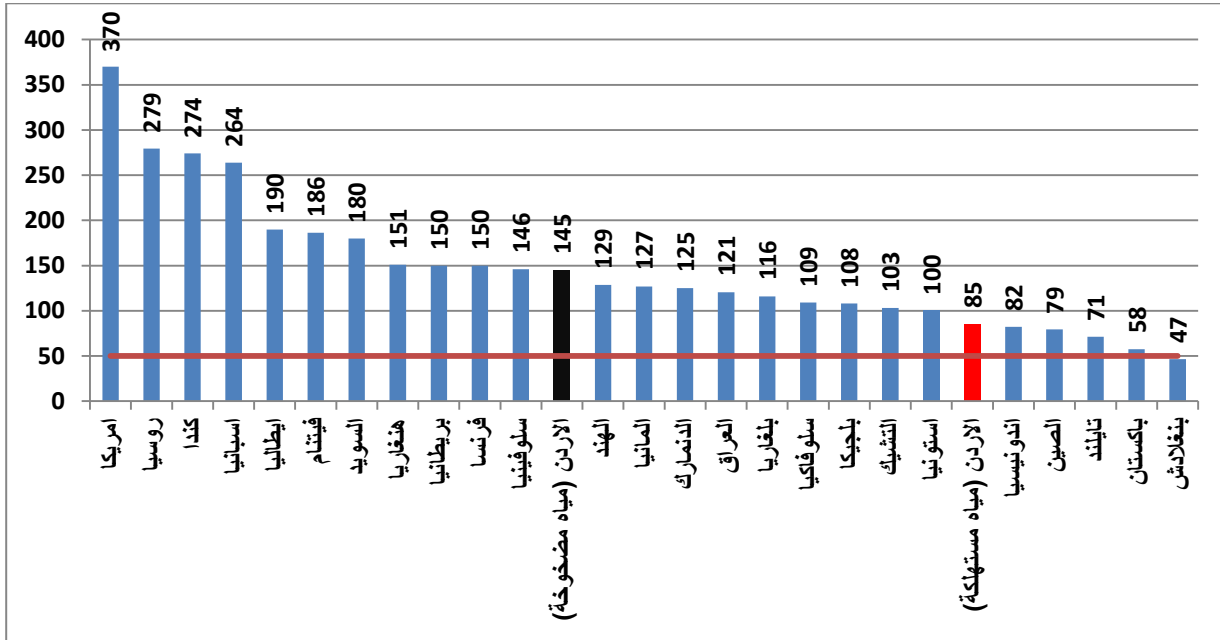
ولكن بسبب الاعتقاد المتوارث بين المسؤولين في قطاع المياه بأن المشكلة هي قلة المياه، وأن المتوافر منها لا يلي الطلب، فإن الحل كان - وباستمرار- من خلال حفر الآبار، والبحث عن مصدرٍ مائيٍّ، بالإضافة إلى اللجوء إلى التزويد المتقطع (٢٤ ساعةً بالأسبوع، أو أقل في بعض المناطق كجرش، وعجلون إذ يتم التزويد فيهما مرةً كل أسبوعين، ولمدة لا تزيد على ٢٤ ساعة). واستمرت هذه السياسة لسنواتٍ عديدةٍ، وكان حل المشكلة يتم باتجاه واحدٍ من خلال البحث عن مصادر جديدةٍ، ووضع اللوم دائمًا على نقص المياه فقط. لذا دأبت إدارات المياه على مدى السنوات السابقة لحل مشكلة نقص المياه على زيادة كميات المياه من خلال حفر آبارٍ ارتوازيةٍ جديدةٍ، أو زيادة ضخ المياه السطحية كما في حالة محافظتي العاصمة و البلقاء، ومن دون تطوير مفهوم الإدارة الناجعة، وإعطاء ما هو متوافر منها الأهمية القصوى كالحمد من الاستهلاك، وإشراك كافة المؤسسات الرسمية، وغير الرسمية في إدارة القطاع. وهذا الأسلوب من الإدارة أدى إلى زيادة الضغط على شبكات المياه بضخ حصة الفرد اليومية مجمعةً خلال يومٍ واحدٍ، وبالتالي نتج عن ذلك زيادة الفاقد من الشبكات، وتقليل عمرها الافتراضي، و تلويث المياه في بعض المناطق، ناهيك عن استنزاف الأحواض الجوفية لدرجةٍ كبيرةٍ؛ إذ فاق الاستخراج من بعض الأحواض ضعف معدلات الاستخراج الآمن؛ ما أدى إلى تملح بعضها، وانخفاض معدلات إنتاج بعضها الآخر، ناهيك عن ارتفاع كلف إنتاج كل مترٍ مكعبٍ من المياه، وزيادة الكلف الرأسمالية. والسؤال الذي يجب طرحه هو: اذا كانت حصة الفرد اليومية تصله مرةً واحدةً بالأسبوع، فما المانع من إيصال الحصة يوميًا بيومٍ بما أن الشبكة موجودةٌ؟ الجواب واضحٌ للجميع، فالمانع هو أولًا- غياب التخطيط. وثانيًا- شح الموارد المالية، وبالتأكيد ليس بسبب عدم وجود كميةٍ كافيةٍ من المياه.

و بالعودة إلى الجدول رقم (٣) فإن كميات المياه المستهلكة الفعلية في مختلف المحافظات تدل على إمكانية التعامل مع الكميات المتاحة لتلبية الطلب، إذ يتبين أن كميةً تتراوح بين ٦٠-١٢٠ لترًا للفرد باليوم هي كميةٌ كافيةٌ، وعليها تمّ بناء خطط توزيع المياه العام ٢٠١٠ والتي اعتمدت على كميات المياه اللازمة، والفعلية، وبناءً على ذلك تم احتساب الكميات اللازمة للسنوات الخمس والعشرين القادمة.

و بمقارنة حصة الفرد من المياه المنزلية في الأردن بتلك التي في دولٍ أخرى مختارة (الشكل رقم ٤) يتبين أن الكمية المزودة للفرد (١٤٥ لترًا) تضاهي تلك التي في كثيرٍ من الدول الأوروبية ذات الوفرة في المياه. وحتى لو قورنت حصة الفرد المستهلكة فعليًا (٨٥ لترًا)، فإن الكمية لا تزال تفوق الحد الأدنى المطلوب، بل وأفضل من دولٍ أخرى ذات وفرةٍ مائيةٍ. ولو تم تخفيض الفاقد إلى مستوياتٍ عالميةٍ، لأصبح بالإمكان توفير كميةٍ من المياه بحدود ٧٠ مليون مترٍ مكعبٍ حسب الأرقام في العام ٢٠١١-٢٠١٢.

لذا، يجب أن يتم الاكتفاء بحصة لا تتجاوز الـ ١٠٠ لتر للفرد باليوم، وتوجيه الاستثمارات في تخفيض الفاقد إلى نسبٍ مقبولةٍ كأولويةٍ، وتعزيز الشبكات بأن يكون التزويد مستمرًا، وبالتالي يمكن تعظيم الفائدة الاقتصادية بتأجيل تنفيذ مشاريع ضخمة؛ لتطوير مصادر جديدةٍ لحين الحاجة إليها.

شكل رقم (٤): حصة الفرد باللتر في اليوم في بعض الدول



ولتأكيد كفاية كمية المياه فإن الجدول التالي رقم (٤) يوضح أن ٨٠% من سكان المملكة لا يستهلكون أكثر من ٨٠ لترًا باليوم، وبالتالي ثمة دلالة واضحة على إمكانية تطبيق سياسة التكيف والتحديد؛ والتي يجب أن تبدأ بالمسؤولين عن إدارة قطاع المياه؛ لفهم وتقبل هذا المبدأ، واعتماده، وتطبيقه من قبل المستهلكين؛ لأن ٨٠% منهم قد تكيفوا، بل وحددوا استهلاكهم مع مرور الوقت، وتحت وطأة برامج التزويد المتقطع، ولا يجب أن نغفل وعي المواطنين، ونجاح برامج التوعية، والتي بدأت بشكلٍ مؤسسيٍّ، ومنظمٍ في العام ١٩٩٤. لذا يجب الاستمرار في التركيز على برامج التوعية، وربطها ببرامج التحفيز.

جدول رقم(٤): نسب استخدامات المياه بالتر للفرد في اليوم في محافظات المملكة

المحافظة	معدل الاستهلاك اليومي للفرد				المجموع
	أقل من ٨٠	من ٨٠-١٠٠	من ١٠٠-١٢٠	أكثر من ١٢٠	
عمان	٧٠%	١٢%	٨%	١٠%	١٠٠%
الزرقاء	٧٦%	٩%	٦%	٩%	١٠٠%
اربيد	٧٣%	١١%	٧%	٩%	١٠٠%
المفرق	٧١%	١٠%	٦%	١٣%	١٠٠%
جرش	٨٠%	٩%	٥%	٦%	١٠٠%
عجلون	٨١%	٨%	٥%	٦%	١٠٠%
البلقاء	٧٤%	١٠%	٦%	١٠%	١٠٠%
مادبا	٥٥%	٢٥%	٦%	١٤%	١٠٠%
الكرک	٨٧%	٤%	٣%	٦%	١٠٠%
الطفيلة	٧٦%	٨%	٦%	١٠%	١٠٠%
معان	٧٣%	١١%	٦%	١٠%	١٠٠%
المملكة	٧٦%	٩%	٦%	٩%	١٠٠%

المصدر: ملفات ووثائق سلطة المياه

٣.٢.٤ كلفة المياه المنزلية:

تبلغ كلفة المتر المكعب من المياه المنزلية المزودة بـ ١.٣٦ دينار، كما أن كلفة معالجة المتر المكعب من مياه الصرف الصحي تبلغ ٠.٦٥ دينار. وتشكل الكهرباء ٤٢% من كلفة التزويد المنزلي (الكلفة التشغيلية) وذلك لثلاثة أسباب رئيسية: الأول، هو ضخ المياه من مسافات بعيدة، ومن أعماق كبيرة. والثاني، هو انخفاض كفاءة المضخات، والتشغيل الخاطئ. والثالث، هو أسلوب التزويد المتقطع. والسببان الاخيران يعودان لضعف الإدارة والتخطيط، وبالأخص التخطيط للاستثمارات المالية، والأولويات. ويبين الجدول رقم (٥) كلفة المياه، والدعم الحكومي.

جدول رقم (٥): كلفة المتر المكعب من المياه العام ٢٠١٠

دينار	المردود المالي و الكلف و الدعم الحكومي لقطاع المياه للعام ٢٠١٠
0.63	معدل مردود المتر المكعب من المياه
0.19	معدل مردود المتر المكعب من مياه الصرف الصحي
1.36	معدل كلفة المتر المكعب من المياه (راسمالي و تشغيل و صيانة)
0.65	معدل كلفة المتر المكعب من مياه الصرف الصحي (راسمالي و تشغيل و صيانة)
0.22	نسبة كلفة العمالة (المستخدمين) لكل متر مبيع
0.42	نسبة كلفة الطاقة الكهربائية لكل متر مبيع
٠.٥٠	الدعم الحكومي لكل متر مكعب مياه مبيع
١٠٠ مليون	اجمالي الدعم الحكومي المباشر لقطاع المياه العام ٢٠١٠
١٣٠ مليوناً	إجمالي الدعم الحكومي السنوي لقطاع المياه من خلال الكهرباء فقط

المصدر: مَلَفَات ووثائق سلطة المياه

أي أن خسارة قطاع المياه (الدعم الحكومي المباشر) بلغت ١٠٠ مليون دينار العام ٢٠١٠. وتبين أرقام موازنات سلطة المياه وحدها تراكم الديون منذ العام ٢٠٠٠ وحتى نهاية العام ٢٠١١ والتي بلغت ٧٠٠ مليون دينار أردني. ويجدر بالذكر هنا أن نسبة تغطية التشغيل، والصيانة بلغت في العام ٢٠١٠ كمعدل لكل المحافظات ١١٠% ولكن على أساس سعر كهرباء مدعوم. إذ إن عمان، والعقبة تحققان معدلاتٍ ونسباً أعلى (١١٧% و ١٦٥%) على التوالي، في حين إن باقي المحافظات لاتغطي كلف التشغيل، والصيانة.

٤. المياه والطاقة

تشكل الطاقة الكهربائية أحد تحديات قطاع المياه؛ لكونها تسهم - تقريباً - بـ ٤٢% من كلفة تشغيل مرافق المياه كلها، وتتراوح كلفة الإصال التيار الكهربائي لمصادر المياه، ومحطات الرفع، والتحلية، والمعالجة بين ٥-١٠% من الكلفة الرأسمالية الكلية، وذلك للأسباب الآتية:

أ. ٧٥% من مصادر مياه الشرب هي جوفية، وتضخ من أعماق كبيرة، ولمسافات بعيدة، وعلى ارتفاعات عالية إلى مناطق الاستهلاك، وذلك يتطلب طاقةً كهربائيةً عاليةً.

ب. المتبقي (٢٥%) من مياه الشرب هي مياه سطحية معالجة، أو محلاة، وتقع في وادي الأردن. ومعالجة وتحلية المياه، وضخها من مستويات ٣٠٠-٣٥٠ تحت مستوى سطح البحر إلى ارتفاع ١٠٠٠ متر فوق سطح البحر، وعلى بعد ٥٠ كيلومتراً -تقريباً- يستهلك طاقةً عاليةً.

ج. كفاءة المضخات الموجودة في ١٢٦ موقعاً متدنيةً (تتراوح بين ٤٠% - ٦٠%) لأسباب عديدة، أهمها ضعف الصيانة الوقائية، والمعرفة، والتدريب، والمساءلة.

د. بلغت أثمان الكهرباء المستهلكة في العام ٢٠١١ قرابة ٨٢ مليون دينار. إلا أن ارتفاع كلفة إنتاج الطاقة الكهربائية، وما تبعه من رفع تعرفه الكهرباء لقطاع المياه من ٤٣ فلساً/ك.و.ساعة إلى ٥٥ ثم ٦٦ فلساً/ك.و.ساعة في العامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ على التوالي والبدء بتشغيل خط الديسي في أواسط العام ٢٠١٣ سوف يرفع كمية، وكلفة الكهرباء؛ ومن ثم التشغيل، والصيانة، إذ لن تستطيع محافظة العاصمة تغطية الكلفة التشغيلية؛ ما سيزيد العجز المالي للقطاع بشكل يندرج بخطر على إدانة الخدمات، والعمر التشغيلي للمرافق. لذا، لابد من العودة إلى نظام الفوترة الشهرية؛ والتي استمرت عاماً واحداً فقط، وتفعيل معادلة التعرفة التي اقترتها الحكومة العام ٢٠١٠ والتي تعكس كلف إنتاج، وتزويد المياه مباشرة، وأهمها الطاقة الكهربائية.

هـ. ولتخفيف العبء المادي الناشئ عن الكهرباء، فقد تم تحضير برنامج كفاءة استخدام الطاقة في العام ٢٠١٠ والذي بين أن استثمار قرابة ٣٠ مليون دينار في أنظمة ضخ المياه سيوفر مبلغاً سنوياً يقدر بـ ٧ ملايين دينار على أساس أسعار الكهرباء في ذلك العام. وبسبب عدم توافر التمويل، أصبح الاتجاه لتمويل الأعمال من خلال القطاع الخاص بطريقة البناء، والتشغيل، والنقل وتم طرح أول مشروع في العام ٢٠١١ إلا أن الخطة أوقفت لأسباب تتعلق بالمخاطر السياسية، والاقتصادية، بالإضافة إلى التردد في اتخاذ القرارات من قبل المسؤولين خوفاً من الاتهامات بالفساد؛ إذ إن عدد الشركات التي أبدت اهتماماتها قليل.

⁶⁶Energy Efficiency Program, BCT Technology Enterprises GmbH, 2010

٥. اقتصاديات المياه للقطاعات الأخرى غير المنزلية

تستخدم الصناعة قرابة ٥% من مجموع المياه السطحية والجوفية، فيما تستخدم الزراعة قرابة ٥٦% من نفس المصادر. وقد انخفضت نسبة مياه الزراعة - خلال العقدين الماضيين- من ٨٠% إلى ٥٦% بفضل منع حفر الآبار الارتوازية في العام ١٩٩٢ وتطبيق نظام المياه الجوفية في العام ٢٠٠٤. وكذلك بسبب إدخال التكنولوجيا الحديثة في الري في وادي الأردن.

أمّا السياحة، فإن كميات المياه المستخدمة فيها لا تتجاوز بضعة ملايين، إذ إن معظم الفعاليات السياحية تقع في المدن، وتستخدم المياه من الشبكات، وتدخل كمياتها من ضمن كميات المياه المنزلية.

وتشير التقديرات إلى أن العائد الاقتصادي لاستهلاك المياه المستخدمة للغايات البلدية، والصناعية هي على التوالي، حوالي ١٠٠ مرة و ٧٠ مرة أعلى مما هي عليه في الزراعة المروية. كما أن الصناعة، والسياحة توظفان أعداداً كبيرة من الأردنيين. ففي العام ٢٠٠٦، كان حوالي ٥٦٪ من جميع العاملين في الزراعة من غير الأردنيين، مع أن ٨٩٪ من القوى العاملة الزراعية الدائمة أجنبية. لذا فإن تخصيص المياه، وحركتها بين القطاعات يجب أن يكون ذا دافع اقتصادي.

وبالنظر إلى أهمية هذه القطاعات، يبين الجدول رقم (٦) المردود المالي لكل قطاع، وأثره في توفير فرص العمل، إذ إن الصناعة تأتي في المركز الأول، تليها السياحة، ثم الزراعة.

جدول رقم (٦): الأثر الاقتصادي للمتر المكعب حسب القطاعات^{٦٧}

القطاع	المردود المالي دينار/م ^٣	التشغيل شخص/م.م
الزراعة	0.36	148
السياحة	25	1,693
الصناعة	40	3,777

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير السنوي للعام ٢٠١١

^{٦٧} دائرة الإحصاءات العامة

٦. المياه و القطاع الزراعي

إن ٦٠% من الزراعة في الأردن تعتمد على الأمطار، و ٤٠% زراعة مروية في المناطق المرتفعة والأغوار. إلا أن الـ ٤٠% تسهم في ٩٠% من الناتج الزراعي. كما أن الزراعة في الأغوار تنتج ٧٠% من إجمالي المنتجات الزراعية، وتستهلك فقط ٣٥% من مياه الزراعة المروية، وهذا يدل على ميزة الإنتاجية الضخمة التي تجلبها مياه الري إلى الأراضي الزراعية، وإلى أهمية الزراعة في وادي الأردن. ويبين الجدول رقم (٧) الزراعة حسب النوع، والقيمة.

جدول رقم (٧): المساحات المروية

نوع الزراعة	المساحة		القيمة	
	بالمليون دونم	النسبة	مليون دينار	النسبة
البعلية (مياه الأمطار)	١٥٦٩	٦٠%	٤٨.٩	١٠%
المروية	١٠٢٥	٤٠%	٤٦٠.٩	٩٠%
الإجمالي	٢٥٩٤	١٠٠%	٥٠٩.٨	١٠٠%

المصدر: وزارة الزراعة، التقرير السنوي للعام ٢٠١٢

أما السبب في انخفاض القيمة للزراعة البعلية فهو أن ٧٥% من تلك الزراعة هي محاصيل حقلية: كالقمح، الشعير، والأعلاف.

ازدادت المساحة الزراعية في الأردن خلال العقدين الماضيين، وبالأخص في المناطق المرتفعة كما هو موضح في الجدول رقم (٨) بالرغم من الحد من حفر الآبار في العام ١٩٩٢، وتطبيق نظام المياه الجوفية في العام ٢٠٠٢.

جدول رقم (٨)^{٦٨}: الزيادة في المساحات المروية بالدونمات من المياه الجوفية في المناطق المرتفعة

والسطحية في الأغوار

المنطقة	١٩٩٤	٢٠٠٤	٢٠١٠	نسبة الزيادة بين ١٩٩٤ و ٢٠١٠
الأراضي المرتفعة	٣٩.٩٣٠	٤٧٩٩٧١	٦٩١.٩٢	٧٧%
الأغوار	٢٧٥١.١	٣٠.١٠٢	٣٣٣٦٣.٠	٢١%
الإجمالي	٦٦٦.٣١	٧٨٠.٧٣	١٠٢٤٧٢٢	٥٤%

المصدر: التقارير السنوية لدائرة الإحصاءات العامة، وسلطة وادي الأردن، ووزارتي المياه والري، والزراعة

^{٦٨} الخطة القومية للمياه للعام ٢٠٠٤، ودائرة الإحصاءات العامة، وملفات وزارتي المياه والري، والزراعة

ونتيجة لهذه الزيادة، فقد أصبح ثلثا الزراعة المروية متركزين في الأراضي المرتفعة، وتستخدم ٦٥% من مياه الري النقية. وبكلمات أوضح، فإن الأغوار تستخدم نصف كمية مياه الري التي تستخدم في المناطق المرتفعة، وتنتج ضعف إنتاجها. أي أن المساحات المروية في الأغوار تستخدم ثلث مياه الري، وتنتج ثلثي الإنتاج الزراعي في المملكة.

ويبين الجدول رقم (٩) متوسط قيمة المتر المكعب من المياه لمختلف أنواع المحاصيل، وكميات المياه المستخدمة لكل نوعٍ من المحاصيل الرئيسية، والقيمة الكلية للمياه.

جدول رقم (٩)^{٦٩}: كميات المياه المستخدمة في الري، والمردود المالي لكل مترٍ حسب نوع المحصول

المنطقة	قيمة المتر المكعب من المياه							كمية المياه المستخدمة (مليون)	قيمة المياه مليون دينار
	خضار شتوية	خضار صيفية	حمضيات	زيتون	اشجار مثمرة	بقوليات و اعلاف	المعدل		
الأغوار	١.٥٣	٠.٧٢	٠.٣٧	٠.٣٥	٠.٤٩	٠.٣٢	٠.٦٨	178.336	121.26848
المناطق المرتفعة	٠.٩٧	٠.٥٢	٠.١٨	٠.٢١	٠.٣٤	٠.٢٥	٠.٣٧	325.214	120.32918
المعدل العام	١.٣	٠.٥٦	٠.٣٦	٠.٢٢	٠.٤	٠.٢٦	٠.٤٨*		

المصدر: تقدير قيمة المياه/برنامج الدعم المؤسسي وتعزيز القدرات- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

*ملاحظة: إن قيمة المتر المكعب في هذا الجدول لا تتفق مع قيمة المتر المكعب في الجدول رقم ٦ لاختلاف المصادر. إلا أن القيمة الواردة في هذا الجدول هي الصحيحة، والقريبة للحقيقة.

وكنتيجة للحقائق أعلاه، يمكن الجزم بأن التركيز في الزراعة على وادي الأردن ضروريٌّ جدًّا، وبالتالي يجب الحد من سحب مياه قناة الملك عبدالله لغايات الشرب، والاستعاضة عنها بالمياه الجوفية في المناطق المرتفعة حين يستدعي الطلب على المياه ذلك. هذا الخيار سوف يزيد المردود الزراعي، والأمن الغذائي، والتوفير المالي. (وذلك من خلال إيقاف معالجة المياه السطحية، وتوفير كلفة ضخها لارتفاعاتٍ تصل إلى ١٥٠٠ مترٍ إلى مناطق الاستخدام). لذا يجب تحرير المياه الجوفية لغايات الشرب، مع أخذ الحيطة بموضوع قدرة الأحواض الجوفية، والحفاظ على حقوق المزارعين. أمّا نوعية المياه المستخدمة للزراعة، فإن لها تأثيرًا كبيرًا على الإنتاج الزراعي. والجدول رقم (١٠) أدناه يقارن معدل قيمة المتر المكعب من المياه حسب نوعيتها، ولمختلف المحاصيل. فالأغوار الشمالية تستخدم مياهًا سطحيةً عذبةً من "اليرموك"، والسدود الشمالية. والأغوار الوسطى والجنوبية تستخدم مياهًا سطحيةً مخلوطةً بمياه صرفٍ صحيٍّ معالجةٍ. أما المناطق المرتفعة، والديسي فتستخدمان مياهًا جوفيةً نقيةً.

⁶⁹Water Valuation Study Summary Report. SAID/Jordan Institutional Support and Strengthening Program (ISSP)

جدول رقم (١٠): المردود المالي الصافي للمتر المكعب حسب المصدر

قيمة كل متر مكعب حسب نوعية المياه بالدينار			المنطقة
مياه جوفية	مياه سطحية مخلوطة بمياه صرف صحي معالجة	مياه سطحية	
---	---	٠.٨٦	الأغوار الشمالية
---	٠.٨٤	---	الأغوار الوسطى و الجنوبية
٠.٤	---	---	المناطق المرتفعة، والديسي

المصدر: وزارة الزراعة، وجمعية مُصدري الخضار والفواكه

و تظهر الأرقام في هذا الجدول ضرورة توفير المياه الجوفية لغايات الشرب، والقطاعات الاقتصادية ذات المردود العالي، وتعظيم استخدام مياه الصرف الصحي بعد معالجتها لدرجاتٍ تطابق بموجبها هذه المياه كافة المواصفات الصحية، والزراعية؛ وبالأخص الملوحة التي تحد من زراعة محاصيل ذات مردودٍ اقتصاديٍّ عالٍ كالفراولة، والهيلين، والكراث وغيرها. فسبب انخفاض قيمة المتر الواحد بين المياه السطحية، وتلك المخلوطة بالمياه المعالجة هو نسبة الملوحة المرتفعة الناتجة عن مياه الصرف الصحي المعالجة.

٧. المياه المفترضة

تعرف المياه المفترضة، بأنها كمية المياه اللازمة لإنتاج المحاصيل الزراعية المختلفة. ويعدّ الإنتاج النباتي من أهم القطاعات الزراعية، فالأردن ينتج ٢ مليون طنٍ تقريبًا من مختلف أنواع المنتوجات الزراعية، بما فيها الخضار والفواكه، منها ٥٠٠ الف طن فواكه (٢٠١٢). وتم تصدير ٨٠٠ ألف طنٍ من هذه المنتوجات الزراعية إلى الأسواق الخارجية في العام ٢٠١٢. وبمفهوم المياه المفترضة، فإن كمية المياه المصدرة تبلغ -تقريبًا- ٢٤٠-٢٥٠ مليون متر مكعب في العام ٢٠١٢، وبلغ المردود المادي ٣٣٠ مليون دينار تقريبًا^{٧٠}. في حين إن الأردن استورد ٢٣٠ الف طنٍ من الخضار، والفواكه والتي تحتاج إلى ٧٠-٨٠ مليون متر مكعبٍ من المياه.

وإذ إن الأردن ينتج - فقط- ٣% من حاجته من الحبوب، فقد تم استيراد ٩٠٠ الف طن قمح في نفس العام (٢٠١٢) بقيمة ١٨٢ مليون دينار، وهذه الكمية تحتاج لـ ١.٢ مليار متر مكعبٍ لإنتاجها فيما لو زُرعت في الأردن. وقد بلغ ثمن جميع أنواع الحبوب المستوردة من قمح، وشعير، وذرّة، وبيقيا و أرز ٦٣٨ مليون دينار.

جدول رقم (١١)^{٧١}: مستوردات الأردن من الحبوب في العام ٢٠١٢ وكمية المياه اللازمة لإنتاجها

المنتج	طن بالسنة	المياه المفترضة - مليون متر مكعب	القيمة بالمليون دينار
القمح	٩٠٠٠٠٠	١٢٢٠	١٨٢
الأرز	١٠٠٠٠٠	٣٠٠	١٢٠
الشعير	٧٥٠٠٠٠	٥٠	١٤٤
الصويا-اعلاف	١٨٥٠٠٠	٢٤٠	٦٥
الذره	٤٠٠٠٠٠	٣٦٠	٦٢
المجموع		٢١٧٠	٥٧٤

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة الدولية/ أثر المياه وأسعار السلع الأساس، مؤشر موندي، ووزارة الصناعة و التجارة

^{٧٠}(وزارة الزراعة، وجمعية مُصدّري الخضار والفواكه)

^{٧١}UNESCO-IHE - Water Footprint and Commodity prices, Mundi Index

تظهر الأرقام لكميات المياه في الجدول ١١ أنه لا يمكن الوصول إلى الأمن الغذائي في ظل ندرة الموارد المائية. فمجموع المياه المتوافرة لكافة الاستعمالات هي - تقريبًا - مليارًا واحدًا في العام، في حين إن ما تم استيراده من حبوبٍ يحتاج إلى ما يزيد عن ملياري مترٍ مكعبٍ. فزراعة، وإنتاج، وتأمين هذه الكمية في الأردن ليس ممكنًا إلا من خلال المصادر غير التقليدية عالية الكلفة. وبهذه الحالة، ستكون كلفة إنتاجها أعلى من كلفة استيرادها بخمسة أضعافٍ. لذا، لابد من التركيز على المنتجات عالية المردود لتصديرها، والاستمرار في استيراد الحبوب، وبعض المواد الأخرى.

٨. الخصخصة في قطاع المياه

في أواخر التسعينيات، ونتيجة للإصلاحات الاقتصادية، قررت الحكومة أن النهج القائم على السوق هي الطريقة المنطقية لإدارة الاقتصاد. وهكذا، بدأت الحكومة عملية الخصخصة في بعض القطاعات الاقتصادية؛ إذ تم اعتماد نهجٍ مختلفٍ. فعلى سبيل المثال، تم بيع بعض الأصول في قطاع الكهرباء، وتوسع القطاع الخاص في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وفي مجالاتٍ أخرى. كما أن مشاركة القطاع الخاص كانت واحدةً من أبرز متطلبات التحول الاقتصادي في قطاع المياه في الأردن منذ العام ١٩٩٩، وجزءًا أساسيًا من النهضة الاقتصادية.

بدأت عملية إشراك القطاع الخاص بإدارة خدمات المياه، والصرف الصحي في عمان من خلال عقد إدارة لمدة اربع سنواتٍ في العام ١٩٩٩ وتم تمديد العقد حتى بداية العام ٢٠٠٧ ليتم تحويل إدارة مياه العاصمة إلى شركةٍ مملوكةٍ لسلطة المياه، وقد سبق ذلك في العام ٢٠٠٤ تحويل مياه العقبة إلى شركةٍ، ثم أدارات قطاع الشمال. وفي العام ٢٠٠٣ بدأ أول مشروع على نظام البناء، والتشغيل، والنقل لمدة ٢٥ عامًا، إذ تم الانتهاء من بناء محطة معالجة مياه الصرف الصحي لعمان، والزرقاء، والرصيفة في العام ٢٠٠٦ و تلى ذلك وبنفس الأسلوب مشروع جر مياه الديسي لعمان.

إلا أن مفهوم مشاركة القطاع الخاص، وتحويل إدارات المياه لشركاتٍ حكوميةٍ تعمل على أسسٍ تجاريةٍ قد أسيء فهمها من قبل الكثيرين، وتعرضت هذه العملية لانتقاداتٍ شديدةٍ. فليس هنالك بيعٌ لأصولٍ، وليس هنالك تخلٍ عن مصادر، ولم تطلق الحكومة يد القطاع الخاص في رفع التعرفة.

إلا أن إشراك القطاع الخاص لم يكن ناحجًا تمامًا في جميع أشكاله، فمنها ما حقق نجاحًا، ومنها ما أدى إلى نتائج غير مرضية، وتعرض لاستغلالٍ، بل ولابتزازٍ من قبل كثيرين.

صحيحٌ أنَّ الخدمات تحسنت بمستوى ملحوظٍ في السنوات الأولى تحت إدارة تلك الشركات، إلا أن أدائها عاد ليصبح بمستوى الإدارة العامة، بل وأسوأ في بعض الأحيان. فقد كان أحد أسباب إنشاء تلك الشركات هو تحسين بيئة العمل، وتحفيز الموظفين، ومساءلتهم خارج نظام الخدمة المدنية، وإبعاد الإدارة عن التأثير الحكومي البيروقراطي. إلا أننا أصبحنا نرى تدخلًا مثيرًا للقلق ناتجًا عن تدخل الوزراء في أعمال تلك الشركات ينتهك المبدأ الذي قامت

الشركات على أساسه، فمثلاً: تم فرض أشخاص متواضعي المعرفة، والكفاءة في مناصب ذات رواتب مرتفعة، وتوظيف أشخاص يعملون في أماكن أخرى على حساب الشركات، وعادت عملية الوساطة والمحسوبية لتسيطر على الشركات؛ ما أدى إلى تردّي أداء الشركات.

كما أن هناك سلوكاً عاماً بين الموظفين لمحاولة انتزاع أكبر قدر ممكن من المكتسبات من الشركات، دون تقديم جهد ذي قيمة، كتحسين الخدمات، أو تخفيض الكلفة، أو زيادة الإنتاجية، أو ما إلى ذلك . ففي العام ٢٠٠٨، تمت زيادة الرواتب بنسبة ٤٠٪ تقريباً في عام واحد تحت ضغط من الموظفين؛ في حين إن الأداء لم يتحسن حتى برّح ما تم منحه، ومرةً أخرى في العام ٢٠١١، عندما أضرب ٧٠ موظفًا من أصل قرابة ١٤٠٠ موظف في شركة مياه الأردن/عمان مطالبين بمزيد من الرواتب، مستغلين الوضع السياسي والاجتماعي السائد، في الوقت الذي انخفض فيه أداؤهم، وأداء الشركات عما كان عليه في العامين السابقين، ولم يستغرق اتخاذ قرار من مجلس إدارة الشركة عقب لقاءهم بضع دقائق حتى عاد الإضراب، ثم تم اتخاذ قرار غير مبرر للاستجابة لطلب غير مبرر، وتنقصه الحقائق. ولم ينته الأمر عند ذلك، فبين الفينة والأخرى يعود موظفو الشركات للمطالبة بالمزيد من دون وجه حق.

كما أن التخطيط في هذه الشركات ضعيف ولا يصل إلى مستوى الأداء العام، لذا، لابد من التوقف، والاكتفاء بما قد تم، وتقييم أداء الشركات، والوقوف على الأسباب، والمسببات لإصلاح العيوب، أو العودة إلى القطاع العام والإنماء، بالتخطيط الحكومي، وقيادته التنفيذية.

٩. المقترحات والحلول والتوصيات:

أولاً-على المستوى الإقليمي:

يتشارك الأردن في مياهه السطحية، والجوفية مع دول الجوار، وهناك اتفاقيات تم إبرامها بين الأردن وهذه الدول، ولا بد من التحرك السريع، والدائم في متابعة الحصول على الحقوق الأردنية، والاتفاق حول استغلال، وحماية الخزانات الجوفية المشتركة:

(١) الأردن وسوريا: تستغل سوريا مياه حوض اليرموك بشكلٍ مفرطٍ يؤثر سلباً على تدفق اليرموك، ويحرم الأردن من حقه في المياه. وتتوسع في استغلال الخزان الجوفي المشترك بشكلٍ جائرٍ يقلل من تدفقات اليرموك إلى الأراضي الأردنية.

(٢) الأردن والسعودية: تشترك الأردن والسعودية بخزانٍ أحفوريٍّ غير متجددٍ، تستغل السعودية ما يتجاوز الملياري متر مكعب سنوياً، في حين يستغل الأردن أقل من ١٥٠ مليون متر مكعب في العام.

(٣) الأردن والأراضي المحتلة: لا بدّ من إشراك الأردن في المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، ليس بكون الأردن ممراً مائياً لكلا الطرفين، بل لأن هناك لاجئين في الأردن يشاركون الأردن حصته.

(٤) نصّ ملحق المياه في اتفاقية السلام على أن للأردن الحق في ٥٠ مليون متر مكعب من المياه المالحة المحلاة. لذا يجب متابعة ذلك، بالإضافة إلى حماية نهر الأردن من التلوث.

ثانياً- على المستوى المحلي:

(١) مقترحات وتوصيات على المستوى الإستراتيجي:

أ. تطبيق سياسة التكيف والتحديد. أي ألا تتجاوز حصة الفرد اليومية ١٠٠ لتر، وإضافة ٢٠% منها للفاقد الفيزيائي من الشبكات على أسوأ الاحتمالات. وهذا يعني أن كمية المياه المتوافرة حالياً، مع مياه الديسي، تكفي لعشرة ملايين شخص، ويسمح ذلك بتأجيل الاستثمارات في تطوير مصادر جديدة للعام ٢٠٢٥ - ٢٠٣٠.

ب. تطبيق خطة إعادة توزيع مصادر المياه بين المحافظات للغايات المنزلية، حسب الخطة المعدة العام ٢٠١٠ وبين القطاعات الاقتصادية الأخرى، بناءً على المردود الاقتصادي.

ج. تقليص حصة العاصمة عمّان من مياه قناة الملك عبدالله، وتخصيصها للزراعة في منطقة ال ١٤.٥ وبأسعار تغطي الكلفة كاملةً. سيؤدي ذلك إلى حل المشاكل الزراعية، وزيادة الإنتاج، وخلق فرص عملٍ جديدةٍ، وربما إنشاء مشاريع سياحيةٍ مائيةٍ ذات مردودٍ عالٍ. فمن المتوقع خلق ٧٥٠٠ فرصة

عملٍ، وبمردود يصل إلى ١٠٠ مليون دينار سنوياً، إذا تم اختيار محاصيل ذات مردودٍ اقتصاديٍّ عالٍ؛ كالتمور، والفراولة، والأزهار وغيرها^{٧٢}.

د. إعادة تقييم نتائج عملية الخصخصة في إدارة مرافق المياه، وبناءً على نتائج إعادة التقييم إما أن يتم تصويب الأخطاء بعد التأكد من إمكانية السير قدماً في ذلك، أو الاكتفاء بما قد تم منها، والعودة إلى قيادة القطاع العام، وإيلاء عملية الإنماء التخطيط السليم.

هـ. تحديد كميات المياه للزراعة في المناطق المرتفعة، وربطها بالمساحة المسموح برّيها، وأنواع المزروعات، بالحد الأدنى وباختلاف المواسم والسنوات (سنوات رطبة، وأخرى جافة) والاعتماد على التكنولوجيا الحديثة للري وتزويد المزارعين بهذه التكنولوجيا بالمجان؛ لتشجيع المزارعين على استخدامها.

و. البدء بإنشاء هيكلٍ مؤسسيٍّ جديدٍ لقطاع المياه، بالاعتماد على الدراسات التي أعدت سابقاً من قبل هيئاتٍ، وشركاتٍ خاصةٍ؛ لإعادة تنظيم وزارة المياه، وسلطتي المياه ووادي الأردن معاً؛ والتركيز على إدارة التغيير، وبناء القدرات. على أن يكون الناتج هو تعزيز المسؤولية والسلطة، وإزالة التداخل، وملء الفجوات.

ز. عدم ترخيص أي بناءٍ دون وجود آبارٍ لجمع مياه الأمطار من الأسطح، وتحديد سعة الآبار بالاعتماد على المنطقة، ومساحة المسطحات (البلديات، والأمانة).

ح. تعديل مواصفات مياه الصرف الصحي المعالجة لضمان إعادة استخدامها بطريقةٍ صحيةٍ، وإنتاج محاصيل ذات مردودٍ اقتصاديٍّ عالٍ. إذ إن المواصفات الحالية لمعالجة وطرح المياه لاتتناسب مع متطلبات التنمية في بلدٍ يعاني من ندرةٍ في مياهه.

٢) مقترحات وتوصيات على المستوى الإداري والعملي:

أ. إعادة بناء القدرات الإدارية، والفنية، والهندسية، والمالية، والاقتصادية، والقانونية الخاصة بقطاع المياه.

ب. وضع وإطلاق حملةٍ توعويةٍ وثقافيةٍ وإضفاء الطابع الشخصي على الحملة، وتوجيهها لطلبة المدارس، والجامعات، وبث روح التغيير لديهم.

ج. إطلاق حملةٍ توعويةٍ وثقافيةٍ للمزارعين في المناطق المرتفعة، وجمعهم من خلال اتحاداتٍ حسب المناطق؛ بهدف تقليل كمية الضخ، وتعظيم الفائدة، والمردود الاقتصادي لكل متر مكعبٍ.

⁷²Water Valuation Study Summary Report. USAID/Jordan Institutional Support and Strengthening Program (ISSP), 2012

- د. بالرغم من وجود مركز تدريب، وبرامج إلا أنه يجب تفعيل المركز، ووضع برامج تدريبية مستمرة، وتطوير هذه البرامج، ورفع الكوادر المؤهلة، أو إسناد ذلك لشركات متخصصة.
- هـ. مساعدة المزارعين في وادي الأردن - بالتعاون مع وزارة الزراعة - على اختيار أنواع الإنتاج النباتي، والتسويق.
- و. التوسع في جمع، ومعالجة مياه الصرف الصحي، واستخدامها في الأغوار الشمالية، والوسطى، والجنوبية.

٣) مقترحات، وتوصيات على المستوى الفني:

- أ. وضع الحد الأدنى لمواصفات الأجهزة، والمعدات، والتجهيزات، والمواد المتعلقة بالمياه بما في ذلك المواسير والقطع، ومنع استيراد وتصنيع ما هو مخالف منها (وزارة الصناعة والتجارة - مؤسسة المواصفات والمقاييس).
- ب. وضع خرائط وخطط لحماية مناطق التغذية الجوفية، وتحديد النشاطات المسموح بها، ومنع أي تأثير سلبي.
- ج. إيصال المياه بشكل مستمر، والتخلي عن التزويد المتقطع لتقليل الكلفة الرأسمالية، ولتوفير الكهرباء، وإدامة مرافق المياه.
- د. إعادة دراسة بيانات الطقس التاريخية وتحليلها، واستنتاج التوقعات المستقبلية لسنوات الجفاف، أو الرطوبة، وشدة الأمطار، واعتماد أسوأ الظروف والسنوات كأساس للتخطيط، ولتوزيع المياه على كل القطاعات (المنزلية، الصناعية، الطاقة، والزراعة) وكذلك لتحديد مناطق السدود والجمع، أو إعادة الشحن الجوفي.
- هـ. إعادة تأهيل أنظمة، وشبكات الري في وادي الأردن.

٤) مقترحات وتوصيات على المستوى الاقتصادي والمالي:

- أ. إعادة التعرفة الشهرية، وتطبيق المعادلة الموضوعة العام ٢٠١١ لتغطية الكلفة التشغيلية، وجزء من الكلفة الرأسمالية، ورفع الدعم عن الطبقات المقتدرة، وذات الاستهلاك العالي.
- ب. الاعتماد على الصور الجوية، والتكنولوجيا الرقمية الحديثة لاحتساب كميات المياه من خلال المساحة المروية، وأنواع المزروعات، ودرجات الحرارة، ونوع التربة والمنطقة، واستهلاك الكهرباء بدلا من العدادات.

- ج. اعتماد تعرفية متعددة للمياه لكل محافظة مرتبطة بكلفة التزويد بالمياه. أي أن تعكس الكلفة الحقيقية لكل منطقة، مع الإبقاء على الدعم للطبقات الفقيرة. أيًا كانت منطقة السكن، ومساحة البناء وتصنيفه، وكمية الاستهلاك من ضمن المعادلة الرياضية للتعرفية.
- د. تنفيذ مشاريع تأهيل محطات الضخ في جميع المناطق؛ لتوفير الطاقة الكهربائية بناءً على الدراسة التي أعدت في الأعوام⁷³ 2011-2012.
- هـ. إحلال التوربينات مكان مخففات الضغط، ووضع التوربينات على الخطوط الناقلة بهدف توليد الكهرباء؛ لاستخدامها في إعادة ضخ المياه للمناطق المرتفعة.
- و. إنشاء جمعيات مستخدمي المياه الجوفية، واعطاؤهم حق المشاركة في إدارتها؛ لكون المزارعين هم الأكثر استفادة وتضرراً نتيجة الضخ الجائر.
- ز. استكمال الدراسة الاقتصادية والمالية للمزارع، وتحديد الإجراءات اللازمة لمنع الاستنزاف؛ ولو أدى ذلك إلى تعويض المزارعين عن استثماراتهم، وشراء آبارهم، وإغلاقها. فقد تم وضع شروط مرجعية في العام ٢٠١٠ لعمل دراسة، ومسح اجتماعي، واقتصادي لكل الآبار الزراعية العاملة منها، وغير العاملة، والمخالفة بهدف ضبط، وتقليل الاستخراج من الآبار الجوفية، ومعالجة المخالف منها؛ إمّا بالردم، أو أي حلٍ آخر. وقد بدأت الدراسة في نهاية العام ٢٠١٢ ولا بدّ من استخدام مخرجاتها لتعديل نظام المياه الجوفية؛ بهدف تقليل الاستخراج، وتدخل الوزارات المعنية: كوزارة الزراعة، والبيئة، والداخلية، والعدل، والتنمية الاجتماعية، والعمل.

٥ أدوار الوزارات الأخرى:

لا شك في أنّ حل مشاكل المياه لا يمكن أن يكون داخل قطاع المياه فقط، بل إن معظم الوزارات خارج قطاع المياه يجب أن تساعد في الوصول إلى حلٍّ مستدام لمشاكل المياه، وأن تشارك بنشاطٍ في إصلاح قطاع المياه، وفي تغيير مواقف وتوقعات المجتمع الأردني. وتالياً ملخص لواجبات كلّ من هذه الوزارات، والمؤسسات:

- أ. وزارة الزراعة: لأن الزراعة هي أكبر مستخدم للموارد المائية (٥٨-٦٠)٪، فيجب أن تكون جزءاً من حل الكثير من مشاكل المياه، وذلك عن طريق تخفيض الضخ من المياه الجوفية في المناطق المرتفعة، وإحلال المياه المعالجة بدلاً منها، ومساعدة المزارعين لتغيير الممارسات الزراعية بالتحول لزراعة محاصيل متنوعة، وذات مردود اقتصاديٍّ أعلى، واستهلاكٍ أقل للمياه، واستخدام أدوات وتكنولوجيا الري الحديثة، مع التركيز على نوع التربة، والظروف الجوية. تحسين المراعي، ومستجمعات المياه؛

⁷³Energy Efficiency Program, BCT Technology Enterprises GmbH, 2010

لتعظيم الفائدة من مياه الأمطار سواءً بالجمع، أو الاستخدام المباشر لإنتاج الأنواع الطبيعية المعروفة في المنطقة.

ب. وزارة الصناعة والتجارة والتموين: وضع التعليمات اللازمة لمنع استيراد، وتصنيع أي قطع لا تتناسب ومتطلبات الاقتصاد في المياه، وخصوصاً نوعيتها؛ لضمان العمر الافتراضي، وإجبار الصناعات على معالجة، وإعادة تدوير مياهها الصناعية. كما أن المياه المستخدمة للأغراض الأقل إنتاجيةً يقيد نمو القطاع الصناعي، وبالتالي يجب التركيز على العائد الاقتصادي الأعلى لكل متر مكعب من المياه المستعملة في القطاعات الصناعية.

ج. وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: مساعدة وزارة المياه، ومؤسسات وشركات المياه على تحديد، واستخدام التكنولوجيا الرقمية؛ لتحسين إدارة الموارد المائية.

د. وزارة التخطيط والتعاون الدولي: إعطاء الأولوية لقطاع المياه، وتحديد الخطط، والبرنامج لتمويلها من الجهات المانحة؛ كونها مسؤولةً عن التنسيق مع هذه الجهات.

هـ. وزارة الداخلية: تطبيق القوانين، والتعليمات بخصوص الاعتداءات على المصادر، والشبكات "فدريهم وقاية خيرٌ من قنطار علاج" حتى لا يتم تهديد الاستقرار الداخلي، تحت ذريعة نقص المياه.

و. وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي: تطوير منهاج للطلاب في سن مبكرةٍ يتعلّق بالمياه، وعلاقتها بالصحة والبيئة؛ لكي يبدأ الأطفال بتطوير عادات حسن الاستخدام للمياه، وحماية مصادرها، والتعامل مع الصرف الصحي، والبيئة بطرقٍ حضارية، كما أنه يجب على الطلاب مواصلة التعلم حول أفضل أساليب استخدام، وإدارة الموارد المائية الشحيحة.

ز. وزارة المالية: لقي قطاع المياه دعمًا ماليًا ضخمًا، ويزداد كل عامٍ بشكلٍ مباشرٍ، وغير مباشرٍ من خلال فاتورة الطاقة. فالكلف الرأسمالية آخذةٌ بالارتفاع كل عامٍ، وكذلك الكلف التشغيلية؛ ما يرهق الموازنة العامة بشكلٍ كبيرٍ، ويحد من قدرة الحكومة على تلبية حاجات القطاعات التنموية الأخرى. لذا، لا بد من مد وزارة المياه، ومؤسسات المياه بالخبرة، والمال الكافي ولمرةٍ واحدةٍ؛ لإنهاء مشاكلها المالية، والاعتماد على مصادرها الذاتية.

ح. وزارة البيئة: إن التخلص غير السليم من مياه الصرف الصحي المنزلي، والصناعي، ومياه المستشفيات يؤثر سلبًا على المياه السطحية والجوفية، والبيئة، ويؤثر سلبًا على التنوع البيولوجي. فلا بدّ من تعاون الوزارت، وتعديل القوانين المشتركة، وتطبيقها بصرامةٍ.

ط. وزارة الطاقة والثروة المعدنية: يستهلك قطاع المياه ١٤% (في العام ٢٠١٢) من انتاج المملكة من الكهرباء، ويزداد طلب قطاع المياه على الطاقة الكهربائية بمعدل ٩% (من ٨٢٠,٠٠٠ كيلووات ساعة في العام ٢٠٠٥ إلى ١,٣٠٠,٠٠٠ كيلووات ساعة في العام ٢٠٠٩). ويقدر الهدر الكهربائي بـ ٢٠% من الطاقة المستهلكة، لذا لا بد من تعاون الوزارت في وضع مواصفاتٍ، ورقابة على الاستهلاك .

ي. وزارة التنمية الاجتماعية: لابدّ من اشراك هذه الوزارة في قرارات تخصيص المياه للقطاع الذي يخلق أكبر فرص عملٍ لكل مترٍ مكعبٍ من المياه؛ ما يساعد في خفض معدلات البطالة، وتقليل الحمل على شبكة الأمان الاجتماعي.

ك. وزارة الصحة: هنالك أمراضٌ تتعلق بنوعية، وكمية المياه سواءً مياه الشرب، أو مياه الزراعة، فلا بدّ من تطوير الرقابة لتشمل الأمراض المتعلقة بالمياه بشكلٍ عامٍ، وتقديم تقارير دوريةٍ عنه أو عن مصادرها، وتعزيز الرقابة على المخرجات الصناعية، وتطوير قوانينها وأنظمتها بما يمنع انتشار أي وباءٍ، أو حتى حدوثه.

ل. وزارة العدل: إن عدم تطبيق العقوبات القانونية ضد المخالفين لقوانين المياه سيؤدي إلى تفاقم الممارسات الخاطئة، وبالتالي سيعيق عملية تحسين إدارة المياه للخطر.

م. وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووزارة الثقافة: بث ونشر الوعي؛ لجعل الممارسات في استخدام المياه تتوافق مع تعاليم الدين الإسلامي، والقضاء على ثقافة الإسراف وعدم الاكتراث، والمساعدة في إعداد مواد التوعية المائية.

ن. وزارة الشؤون البلدية ووزارة الأشغال العامة والإسكان، وأمانة عمان: حماية مناطق تغذية الخزانات الجوفية بالحد من التوسع العمراني، والزراعي، والصناعي في تلك المناطق، وبمشاركة وزارة البيئة، والصناعة والتجارة. تطوير، وتطبيق كودات وقوانين البناء، والمواد والأجهزة المستخدمة في الأبنية؛ لضمان كفاءة استخدام المياه.

س. وزارة السياحة: ويكون السياحة ثالث أكبر مستخدمٍ للمياه، وثاني أكبر داعمٍ للاقتصاد الوطني، فإن الوزارة مدعوةٌ لفرض استخدام أدواتٍ، وأجهزةٍ موفرةٍ للمياه، بالإضافة إلى إعادة تدوير جزءٍ منها؛ كإعادة استخدام المياه الرمادية.

وبالرغم مما سبق من إجراءاتٍ، وتوصياتٍ، وما تم التوصل إليه حتى الآن، فإن الحل الدائم، وعلى المدى البعيد لمعالجة النقص المتواصل والمتراكم من المياه هو تحلية مياه البحر، إلا أن كلفة التحلية، ونقل المياه لمسافاتٍ طويلةٍ، وما ينتج عن ذلك من ارتفاعٍ كبيرٍ في الكلفة يحتم على الحكومة أن تبدأ بحملة توعيةٍ بما يتعلق بالمستقبل المائي، والاقتصادي لتهيئة الرأي العام لقبول زيادة أسعار المياه بشكلٍ ملموسٍ. وبنفس الوقت يجب إيلاء موضوع الطاقة أهميةً بالغةً؛ إذ إن كلفة الطاقة الكهربائية ستشكل مستقبلاً معظم كلفة المياه، لذا لابد من إعطاء الطاقة أولويةً ليس فقط ككمية مياهٍ، بل -أيضاً- تخفيض كلفة فاتورة الكهرباء من خلال تغيير نمط التزويد المائي، وإعادة هيكلة الشبكات، واعتماد مبدأ التكيف مع الواقع، والمرونة في التعامل مع الكميات، والاقتصاد في المياه بكل معانيه.

يتضح مما سبق أن شحّ المصادر المائية (ندرة المياه)، وشحّ مصادر الطاقة يشكلان عبئًا ثقیلاً على عاتق الأردن، ويمثلان - معًا - عائقًا رئيسًا للتنمية، لما يعكسه ذلك من تأثير سلبيّ على القطاعات الاقتصادية الأخرى. فعلاقة الاعتماد المتبادل لهذين المصدرين تمثل تحديًا يزداد جديةً لحل مشكلة لا زالت تتفاقم على مرّ السنين.

إنّ حلّ مشكلة الطاقة، والمياه يجب أن يبدأ بفهم العبء الذي يشكّله كلّ من هذين المصدرين الرئيسين على الآخر. فعلى سبيل المثال، تبلغ كلفة إيصال التيار الكهربائي إلى مرافق المياه ما بين ٥-١٠% من التكلفة الرأسمالية للمشاريع، بينما تصل إلى ٤٢% من التكلفة التشغيلية بالأسعار المدعومة؛ والتي لا تتجاوز ٣٥% من التكلفة الفعلية لإنتاج هذه الطاقة! فالنتيجة هي زيادةٌ في خسائر قطاع الكهرباء، وهدرٌ لمصادر الدولة التي أنفقت في العام ٢٠١٢ ما يقارب ١٤٠ مليون دينارٍ على الدعم غير المباشر لقطاع المياه. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الدعم يشكل حافزًا سلبيًا لقطاع المياه، ليس فقط لرفع فاعلية استخدام الطاقة، بل -أيضًا- لاستخدام المياه في توليد الكهرباء من خلال استغلال فروقات الارتفاع، وتغيير نمط التزويد المائي من نظام الضخ المستمر، والمتقطع إلى الانسياب باستخدام الخزانات، بالإضافة إلى الاستثمار في توليد توليد الكهرباء من نواتج محطات المعالجة.

وفي المقابل، فإن تبني مصادر جديدة لزيادة الطاقة؛ يتطلب زيادة حصة المياه المخصصة لقطاع الطاقة، وبالأخص مشاريع الصخر الزيتي، والمفاعلات النووية.

إذاً لا بدّ من إعادة النظر في أولويات قطاعي المياه، والطاقة معًا، ووضع استراتيجيات تأخذ بالاعتبار أنّ حل مشكلة المياه يتطلب المزيد من الطاقة، وأنّ انتاج المزيد من الطاقة يتطلب زيادة حصة هذا القطاع من المياه.

1. Falkenmark et al., 1989, M. Falkenmark, J. Lundquist, Widstrand Macro-scale water scarcity requires micro-scale approaches: aspects of vulnerability in semi-arid development. Publisher: National resources forum, volume 13
2. Mapelcroft Global Water Risk. The sub-national map of the Water Stress Index 2011.
3. Peter R. Lawrence, Jeremy Meigh, Caroline Sullivan. "The Water Poverty Index: An International Comparison - Keele economics research papers" Publisher: University of Keele. Department of Economics, Keele University, 2002.
4. An International Comparison, Peter Lawrence, Jeremy Meigh and Caroline Sullivan. Keele Economics Research Papers. K E R P, 2002/19
5. Hammouri, Nezar and Ali El-Naqa. 2006. Drought assessment using GIS and remote sensing in Amman-Zarqa basin, Jordan. 9th Middle East and Africa Conference for ESRI Users, 31 Oct. - 2 Nov. 2006, Amman, Jordan.
6. Ministry of Water and Irrigation. "National Water Master Plan. 2004"
7. Water Valuation Study Summary Report. USAID/Jordan Institutional Support and Strengthening Program (ISSP), 2012
8. MWI, WAJ and JVA files and annual reports.
9. Ministry of Agriculture annual reports
10. Mohammad, Najjar and Basem, Telfah, Water Reallocation Plan, 2010.
11. Mohammad, Najjar and Basem, Telfah, Tariff Restructuring, 2010.
12. Department of Statistics. <http://www.dos.gov.jo>
13. Jürgen Bickert, Energy Efficiency Program, BCT Technology Enterprises GmbH, 2010 prepared for KfW

٢.٤.٣ خيارات الطاقة في الأردن

البحث عن استراتيجية جديدة أم خطة عمل جديدة ؟

مُقدّمة

قضية عدم توفر مصادر الطاقة ليست حديثة العهد في الأردن، إلا أن تسارع وتيرة التطورات السلبية في هذه القضية، في إثر تراجع كميات الغاز المصري في السنوات الأخيرة، يُعدُّ بمثابة إنذار كبير للاقتصاد الأردني، الذي تأثرت مؤشراته الكلية بذلك. ويُعدُّ تضخم الفاتورة النفطية من أهم هذه البنود، حيث باتت الفاتورة تشكل نسبة مقلقة من إجمالي المستوردات، ومن مجمل الناتج المحلي الإجمالي؛ إضافة إلى الضغوط الكبيرة على مستويات الاحتياطيات بالعملات الأجنبية. وقد بدأ التراجع الكبير في كميات الغاز المصري في العام ٢٠١١، وبشكل تزامن مع الأزمات السياسية والاقتصادية التي عصفت بالاقتصاد المصري. وقد نجم عن هذه العوامل تعرض شركة الكهرباء الوطنية لسلسلة من الخسائر التشغيلية كونها الجهة الرسمية المسؤولة عن شراء الوقود و/أو تزويد محطات توليد الكهرباء به. وقد دفعت هذه التطورات غير المواتية بالحكومة إلى تبني برنامج اقتصادي تضمن عدداً من الإجراءات الائتمانية، وفي مقدّمها الحصول على قرض من صندوق النقد الدولي.

ويدعو الباحث الجهات الحكومية المسؤولة عن قطاع الطاقة إلى إعادة النظر في بعض جزئيات استراتيجية الطاقة التي تبحث في بدائل مصادر الطاقة الأولية المستقبلية في الأردن، وذلك باستعراضه عدداً من الجوانب المهمة، من ضمن الاستراتيجية الوطنية الشاملة للطاقة للعام ٢٠٠٧؛ ومن بينها الفرضيات، والجوانب القطاعية، والمخرجات المستهدفة، والمتطلبات الاستثمارية لإنجازها.

أهم تحديات الطاقة: الغاز الطبيعي بوصفه العامل المشترك بين الطاقة الأولية وبين وقود توليد الكهرباء

يصنف الأردن من ضمن قائمة الدول التي تعتمد بشكل شبه كلي على استيراد احتياجاتها من الطاقة الأولية، كما يدل على ذلك حجم الاستيراد الذي يزيد على ٩٥% من احتياجات البلد من مصادر الطاقة الأولية، بحسب بيانات وزارة الطاقة والثروة المعدنية. وقد أدى ذلك إلى تنامي الضغوطات على مصادر الأردن المالية، بالنظر إلى بلوغ تكلفة مستوردات الطاقة الأولية ما نسبته ٣١% من إجمالي المستوردات، و٢١% من الناتج المحلي الإجمالي للعام ٢٠١٢، مع الإشارة إلى ارتفاع كمية الطاقة الأولية المستوردة بنسبة ١٤% للعام ٢٠١٢، مقارنة بالعام ٢٠١١، حيث بلغت ٨٠٢٩.٩ ألف طن مكافئ مقارنة بما مقداره ٧٠٢٩.٩ ألف طن مكافئ للعام ٢٠١١.

وبين الجدول (١) الارتفاع المتواصل في تكلفة مستوردات الطاقة منذ العام ٢٠١٠، حيث سجلت تكلفتها في ٢٠١٢ (على اعتبارها نسبة من الناتج) ضعفي مستواها المتحقق في العام ٢٠٠٩.

جدول رقم (١) : مؤشرات اقتصادية عامة

2012	2011	2010	2009	
467.965.21	539.476.20	019.762.18	209.912.16	الناتج المحلي الإجمالي (ألف دينار)
749.733.14	215.440.13	126.050.11	696.107.10	إجمالي المستوردات (ألف دينار)
114.630.4	206.892.3	496.429.2	819.801.1	المستوردات من الطاقة الأولية (ألف دينار)
31.4%	29.0%	22.0%	17.8%	تكلفة مستوردات الطاقة الأولية من إجمالي المستوردات
21.1%	19.0%	12.9%	10.7%	تكلفة مستوردات الطاقة الأولية من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة ووزارة الطاقة والثروة المعدنية

وقد تزامن الارتفاع في هذه التكاليف مع مرحلة اقتصادية صعبة يمر بها الأردن، تتسم بتباطؤ النمو الاقتصادي، وتزايد عجز الموازنة، وارتفاع غير مسبوق في الدين العام وصل إلى حدوده العليا، وعجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، وعجز مزمن في الميزان التجاري، وارتفاع حاد في أسعار النفط الخام. أضف إلى ذلك أن انقطاع الغاز المصري أسهم في تفاقم فاتورة كلفة استيراد الطاقة فضلاً عن قضية أمن الطاقة من ناحية استدامة توفير الكميات المطلوبة من الوقود.

وقبل الخوض في صياغة التوقعات المستقبلية للطاقة الكهربائية، والنظر إلى العوامل ذات العلاقة، لا بد من استعراض العلاقة بين مصادر الطاقة الأولية وبين الاستخدامات القطاعية للطاقة النهائية، مروراً بقطاع توليد الكهرباء، الذي يستحوذ على ٤١%^{٧٤} من الطاقة النهائية المستهلكة كما يعكسها ميزان الطاقة في الجدول (٢) أدناه. وهذه الإحصائية بمثابة دليل على أهمية الكهرباء، وصلتها الوثيقة بمصادر الطاقة.

^{٧٤} تم احتسابها بناءً على إجمالي حصة توليد الكهرباء البالغة ٢١١٣ ط.م.ن. نسبة إلى إجمالي الطاقة النهائية المستهلكة البالغة ٥١٢١ ط.م.ن.

جدول (٢): ميزان الطاقة للعام ٢٠١٢ (ألف طن مكافئ)

القطاع	المشتقات النفطية	الغاز الطبيعي	الكهرباء	الطاقة الشمسية	الطاقة الكلية
الإنتاج المحلي	1.1	١٢١	١٧	140	٢٧٩
المستوردات	٧٢٩٦	٥٣٨	١٩٦		٨.٣٠
الصادرات			٢٦		٢٦
مبيعات الموانئ	١٤٣				١٤٣
التغير في المخزون	١٦٢				١٦٢
رصيد الطاقة الأولية (صافي)	٦٩٩٢	659	١٨٨	140	٧٩٧٩

قطاع التكرير	١٣٣-				١٣٣-
قطاع توليد الكهرباء	٢٨٧٥-	٦٥٩-	١٤٢١		٢١١٣-
الفاقد في النقل والتوزيع			١٩٩		١٩٩
الاستهلاك الداخلي في القطاع التحويلي	230		٥٣		٢٨٣
الطاقة النهائية المستهلكة	٣٧٥٤	0	١٢٢٧	140	٥١٢١

قطاع الصناعة	٣٩٨		٢٩٧		٦٩٥
قطاع النقل	٢٥٢١				٢٥٢١
القطاع المنزلي	556		٥٢٧	115	١١٩٨
قطاع الخدمات	١٠٩		٢٠٩	25	342
أخرى	١٦٣		١٩٤		٨35
استخدامات غير طاقوية	٤٣				٣4
الفروقات	-36	0	0	.	-36

المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية

أما بالنسبة للطاقة الكهربائية، فمن المهم توضيح مدى ضخامة حجم الاعتماد على الغاز الطبيعي ركيزة أساسية لصياغة التوقعات ، على اعتباره الأكثر كفاءة، فنياً ومالياً. فقد توقعت الاستراتيجية أن تبلغ الطاقة الكهربائية المولدة في العام ٢٠٢٠ حوالى ٣٢٢٤١ ج.و.س، بناءً على سيناريو النمو المتوسط، الذي يتوقع نمو الطلب على الطاقة الكهربائية بنسبة ٧.٣%، في المعدل، خلال الفترة (٢٠٢٠-٢٠٢٠٧)، كما هو مبين في الجدول (٣):

جدول (٣): توقعات الطلب على الطاقة الكهربائية للسيناريو المتوسط للفترة (٢٠٢٠-٢٠٢٠٧)

السنة	الحمل الأقصى (م.واط)	الطاقة المولدة (ج.و.س)	معدل النمو للطلب المتوسط %
٢٠٠٧	٢١٣٠	١٢٨٠٧	-
٢٠٠٨	٢٣٦٣	١٤٤٨٠	١٠.٩
٢٠٠٩	٢٥٨٨	١٥٨٢٢	٩.٥
٢٠١٠	٢٧٩٩	١٧١٥٦	٨.٢
٢٠١٥	٣٩٨١	٢٤٢٢٤	٧.٣
٢٠٢٠	٥٢٥٤	٣٢٢٤١	٥.٧

المصدر: الاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة ٢٠٠٧.

ملاحظة: تبلغ الأرقام الفعلية للحمل الأقصى، بحسب بيانات هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٠ ما مقداره ٢١٦٠ و ٢٢٦٠ و ٢٣٣٠ و ٢٦٧٠ ميغاواط على التوالي، في حين بلغت ٢٧٩٠ ميغاواط للعام ٢٠١٢.

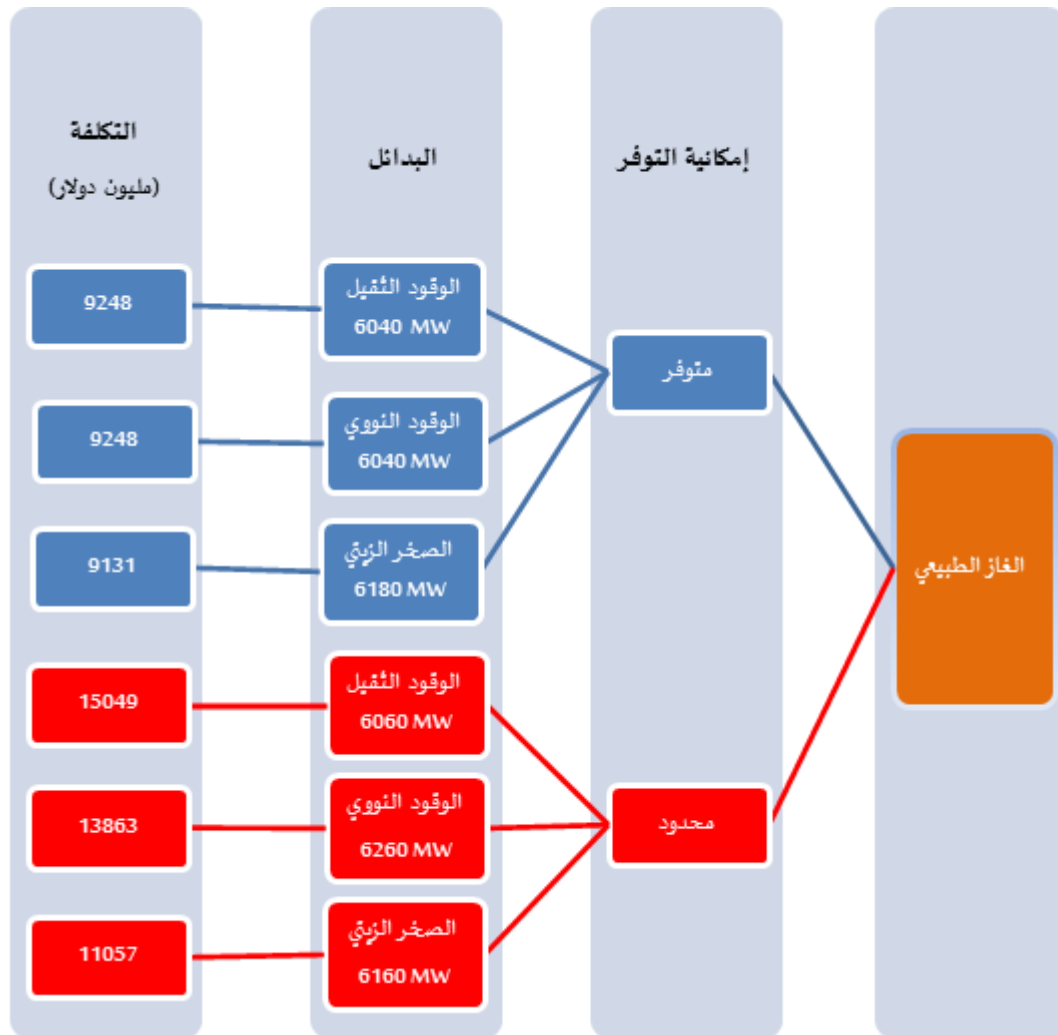
وتبرز، هنا، أهمية الغاز المصري لقطاع الكهرباء، على اعتباره المصدر الوحيد للغاز الطبيعي بالنسبة للأردن، الذي تعتمد عليه المولدات بالدرجة الأولى لتوليد الطاقة الكهربائية^{٧٥}، إضافة إلى محورية الغاز الطبيعي في بناء توقعات استراتيجية خليط الطاقة الوطنية. فقد حددت الاستراتيجية المبينة في الشكل رقم (١) أفضل بدائل الطاقة بناءً على الفرضية الأساسية، وهي توفر الغاز الطبيعي، بالنظر إلى عوامل الإنتاجية والكفاءة، خاصة المالية منها، مع الإشارة إلى أنه تم افتراض أن الحجم المطلوب توليده يتراوح بين ٦٠٤٠ وبين ٦٢٦٠، كما يبين الجدول (١) في الملحق الإحصائي الذي يبين، أيضاً، عدد وحدات التوليد المطلوبة لتلبية الاحتياجات من الاستطاعة المضافة المستهدفة. وجدير بالتنويه إليه أن هذا الحجم يعكس توقعات الاستراتيجية للتوسع في التوليد حتى العام ٢٠٣٠، وليس ٢٠٢٠، بالنظر إلى ارتفاع التكلفة الرأسمالية للوحدات التوليدية، وطول العمر التشغيلي لها (٢٥-٤٠) سنة، ما يتطلب تمديد فترة

^{٧٥} الاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة ٢٠٠٧

الدراسة، لرفع سوية المقارنة الاقتصادية بين البدائل^{٧٦} كافة. وتبين الاستراتيجية أن أكثر هذه البدائل كفاءة - من الناحية المالية - هو الصخر الزيتي، حتى في حال عدم توفر الغاز الطبيعي.

كما يتضمن الجدول (٢) في الملحق الإحصائي عددًا من الحالات التي قامت الاستراتيجية بدراستها لمعرفة السيناريو الأفضل لتوليد الكهرباء، حيث بينت السيناريوهات المطروحة كفاءة استخدام غاز الريشة باعتماد بدائل تتراوح بين ١٠٠ و٣٥٠ مليون قدم مكعب يوميًا، الأمر الذي يدعو للتسريع بملف الغاز من حقل الريشة.

شكل رقم (١): تصنيف مكونات الخليط في استراتيجية الطاقة حتى العام ٢٠٣٠ وفقًا لتوفر الغاز الطبيعي



المصدر: الاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة ٢٠٠٧

^{٧٦} ملخص الاستراتيجية الشاملة ٢٠٠٧، صفحة ١٣

ويمكن تلخيص بدائل التزويد بالغاز الطبيعي، بحسب الاستراتيجية، على النحو التالي:

أولاً: استيراد الغاز المصري من خلال مشروع خط الغاز العربي

(١) الاتفاقية القائمة لبيع الغاز الطبيعي لمحطات توليد الكهرباء (كميات تعاقدية سنوية تصل إلى ٢.٦ مليار م^٣/السنة، أي حوالي ٢٥٠ مليون قدم مكعب يوميًا) ابتداءً من العام ٢٠١١، وهناك مرونة في رفع الاحتياجات اليومية بنسبة ١٥%.

(٢) الاتفاقية القائمة لبيع الغاز الطبيعي للصناعات (كميات غاز مقدارها ٢ مليار م^٣/السنة، وتزويد حوالي ٠.٥٤ مليار م^٣/السنة) مباشرة من خلال الأنابيب الرئيسي للصناعات الكبرى في المملكة، حيث كان هذا البديل ينتظر موافقة الحكومة المصرية، حينئذٍ.

(٣) كميات غاز من مصر لمشاريع توزيع الغاز الطبيعي (تم التباحث مع الجانب المصري لتوفير كميات غاز مقدارها ٥٠٠ مليون م^٣/السنة) لتلبية حاجة مشاريع توزيع الغاز الطبيعي في عمان والزرقاء والعقبة.

(٤) توفير كميات بيع إضافية من الغاز المصري بمقدار مليار م^٣/سنة لتلبية احتياجات محطات توليد الطاقة الكهربائية.

ثانيًا: إنتاج الغاز المحلي من حقل الريشة

(١) كميات غاز محتملة من حقل الريشة الغازي، بالإنتاج الحالي حوالي ٢٥ مليون قدم^٣/اليوم، تزود لمحطات توليد الكهرباء في موقع حقل غاز الريش.

(٢) نقل كميات غاز تصل إلى ٣٠٠ مليون قدم^٣/اليوم إلى عمان، من بداية العام ٢٠١٥، شريطة توفر كميات ذات جدوى تجارية في حقل الريشة الغازي، الذي سيتم تطويره من قبل شريك استراتيجي.

ثالثًا: استيراد الغاز الطبيعي من مصادر خارجية ابتداءً من العام ٢٠١٥

بالنظر إلى محدودية كميات الغاز المستوردة من مصر، ولمواجهة الطلب المستقبلي على الغاز الطبيعي، فقد دعت الاستراتيجية إلى البحث عن مصادر خارجية أخرى للتزود بالغاز من خلال استيراده من دول أخرى كالسعودية والعراق.

إلا أن واقع الحال أثبت عدم جدوى غالبية هذه البدائل الثلاثة، ومنها انقطاع الغاز المصري حسب السيناريو الأصلي (المادة الأولى من البند الأول)، ما أحدث فجوة كبيرة في التوقعات طويلة الأجل لمصادر الطاقة الأولية الخاصة بتوليد

الكهرباء. وبالرجوع إلى الاستراتيجية، فقد تم افتراض أن لجوء الحكومة إلى المصادر الثلاثة (الوقود الثقيل، والوقود النووي، والصخر الزيتي) في غياب الغاز المصري، سيعني - بالضرورة - رفع تكاليف التوليد بما لا يقل عن ٢ مليار دولار أمريكي الشكل (١) حسب سيناريو الصخر الزيتي. وقد يصل الفارق إلى ٦ مليارات دولار أمريكي في حالة الوقود الثقيل. وبعيدًا عن توقعات العام ٢٠٣٠، فقد أثر فقدان الغاز المصري بشكل كبير في مؤشرات الأداء المالي لشركة الكهرباء الوطنية، كما يبين الشكل التالي.

شكل رقم (٢) : تأثير أداء شركة الكهرباء الوطنية بالغاز المصري

مؤشرات الأداء المالي لشركة الكهرباء الوطنية (مليون دينار)			
2012	2011	2010	
062.2	738.1	766	مشتريات الكهرباء من شركات التوليد
026.1	795	670	مبيعات الكهرباء إلى شركات التوزيع
036.-1	-943	-96	الخسائر التشغيلية
6.27	7.24	24	تكاليف أخرى
6.75	7.21	8	تكاليف خدمة الدين
1583	5.605	153	رصيد الدين القائم

تُعَدُّ شركة الكهرباء الوطنية الجهة التي تتحمل مسؤولية توفير الوقود لشركات التوليد، وبالتالي فهي تتعرض لمخاطر مالية ولوجستية وإدارية كبيرة، والتي تعاضمت في السنوات الأخيرة بسبب مشاكل الغاز المصري. ويبين الجدول المقابل تردي الأداء المالي لشركة الكهرباء الوطنية الناجم عن هذه المخاطر.

المصدر : شركة الكهرباء

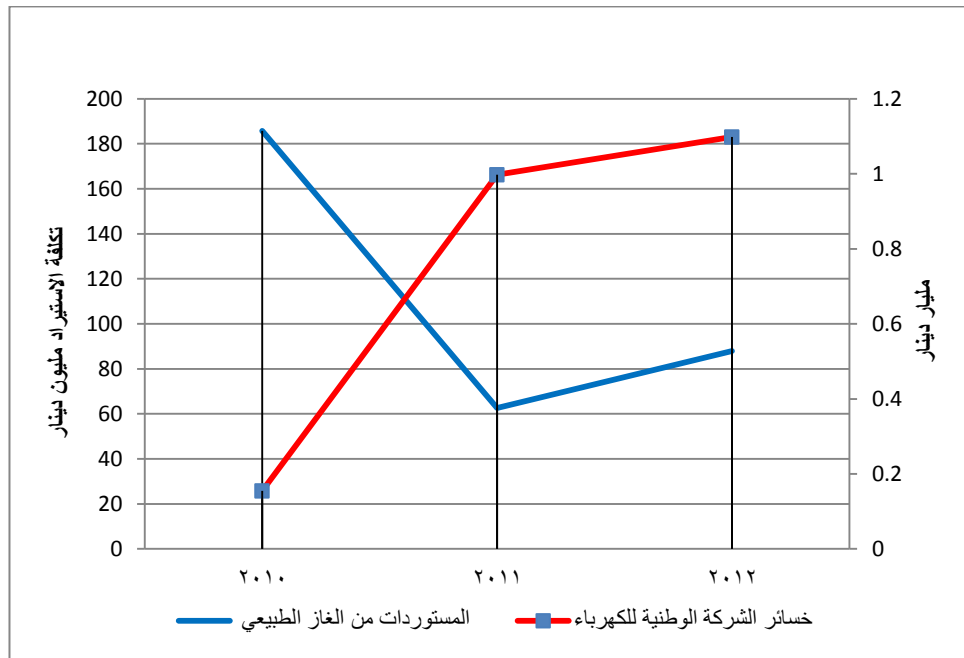
ويبين الشكل رقم (٣) أدناه العلاقة القوية بين خسائر شركة الكهرباء الوطنية وبين تكلفة المستوردات من الغاز الطبيعي، بحيث أدى تراجع كميات الغاز المصري (انخفاض تكلفة الاستيراد الموضحة في الرسم) إلى ارتفاع تكاليف بدائل الوقود بشكل كبير (الديزل و/أو الوقود الثقيل) وبالتالي ارتفاع خسائر شركة الكهرباء الوطنية. ويوضح الشكل (٣) تطور هذه العلاقة، منذ العام ٢٠١٠، على النحو التالي:

المرحلة الأولى: حققت الشركة خسائر محدودة، نسبياً، خلال العام ٢٠١٠، بالنظر إلى الانقطاع الطفيف للغاز المصري، وبالتالي لم يؤثر بشكل كبير في إجمالي تكلفة مستوردات الغاز.

المرحلة الثانية: حققت الشركة خسارة كبيرة، خلال العام ٢٠١١، وصلت إلى حدود المليار دينار، متأثرة بالانخفاض الكبير في كميات الغاز المستوردة، وبالتالي تدني تكلفة مستوردات الغاز، وارتفاع كبير - بالضرورة - في تكلفة استيراد البدائل الأخرى.

المرحلة الثالثة: نمو خسائر الشركة خلال العام ٢٠١٢ كان يسير بشكل متواز مع تكلفة الغاز الطبيعي، ما يوضح مدى قوة العلاقة بينهما. ويمكن تفسير الثبات النسبي في هذه العلاقة بناءً على ما ترتب من إجراءات قامت بها الحكومة للمحافظة على استمرارية تدفق الغاز الطبيعي (الغاز المصري) إلى الأردن، إلا أن ذلك لم يوقف الخسائر السنوية التي تجاوزت المليار دينار.

شكل رقم (٣) : العلاقة بين مستوردات الغاز المصري الطبيعي وبين خسائر شركة الكهرباء الوطنية



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة وشركة الكهرباء الوطنية

مع الإشارة إلى أن خسائر شركة الكهرباء الوطنية بلغت ٤-٥ ملايين دولار أمريكي، يومياً^{٧٧}، بسبب نقص الغاز المصري. ولتوضيح حجم المشكلة، لا بد من التنويه إلى أن كميات الغاز المصري بلغت، في العام ٢٠٠٩، ما يقارب ١١٠ ملايين قدم مكعب في المعدل، في حين وصل هذا المعدل - في العام ٢٠١٢ - إلى ٥٧ مليون قدم مكعب فقط^{٧٨}. أما خلال العام ٢٠١٣، فقد تجاوزت كميات الغاز المصري ١٠٠-١٥٠ مليون قدم مكعب حتى شهر تموز، في حين توقف التوريد، بشكل كامل، ابتداءً من مطلع الشهر نفسه، ومن غير الواضح ما إذا تمت استعادة الضخ، وبأية مستويات.

وفي المحصلة، فقد نجم عن ذلك تحول كلي إلى الديزل والوقود الثقيل، اللذين يزيد هاشهما السعري بما يفوق ضعفي سعر الغاز المصري، على أقل تقدير، بحسب تقديراتنا. وقد أدى ذلك إلى زيادة فاتورة النفط الخام ومشتقاته^{٧٩} للعام ٢٠١٢ إلى ما يقارب ٤.٢ مليار دينار أردني، مشكلة ما نسبته ١٩% من الناتج المحلي الإجمالي. أما بالنسبة للقيمة المطلقة للفاتورة، فقد ارتفعت بنسبة مقدارها ٢٣% عن العام ٢٠١١.

ويمكن تلخيص أهم تحديات قطاع الطاقة في المرحلة الحالية، من منظور توفر مصادر الطاقة، على النحو التالي:

(١) محدودية سير العمل باستراتيجية الطاقة، ومنها القطاعات النفطية، والغاز الطبيعي، والطاقة المتجددة، واستغلال الصخر الزيتي. ويمكن الرجوع إلى الجدول (٥) من الملحق الإحصائي للتحقق من المشاريع المدرجة ضمن الاستراتيجية، وحجم استثماراتها المتوقعة.

(٢) عدم واقعية افتراض أن الغاز الطبيعي من ضمن خليط الطاقة الحالي بسبب الخلل الكبير الناجم عن فقدان الغاز المصري، من ناحية، والخلل الناجم عن عدم تعويضه ببديل غازي آخر، في المدى المنظور، من ناحية أخرى. ويشار إلى أن الحكومة بصدد الانتهاء من الترتيبات الإدارية، والفنية، والمالية لبناء ميناء للغاز الطبيعي المسال، وستتم مراجعة التفاصيل المتعلقة بذلك لاحقاً.

(٣) ضخامة المتطلبات الفنية والمالية للمشروع النووي ومشاريع استغلال الصخر الزيتي، ما يحتم ضرورة إعادة تقييمها بوصفها بدائل طاقة مستهدفة، على أن تشمل المراجعة الاستثمارات المطلوبة والجدول الزمني، وغيرها.

(٤) تأخر البرنامج الزمني للتنقيب عن غاز الريشة، ما سيؤخر أيضاً تحديد جدوى المشروع والكميات المتوقعة، وبالتالي يضعف من صدقية توقعات وجود الغاز الطبيعي، عامة.

(٥) عدم دقة بيانات الاستثمارات المالية للمشاريع ضمن الاستراتيجية. وقد تم حصر المشاريع الجاري التخطيط لها أو تنفيذها، حالياً، (جدول ٥ / الملحق الإحصائي) بغية استخدام بيانات مرجعية أفضل لمشاريع الاستراتيجية، واستثماراتها المتوقعة، علماً بأنه تم الرجوع أيضاً إلى برنامج عمل الحكومة (٢٠١٣ - ٢٠١٦) للوقوف على آخر التطورات في مشاريع الطاقة ذات العلاقة.

^{٧٧} تم تقسيم الخسائر السنوية التشغيلية واحتسابها على أساس يومي. الخسائر مبينة في الملحق الإحصائي

^{٧٨} وزارة الطاقة والثروة المعدنية

^{٧٩} لا تتضمن الغاز الطبيعي والغازات النفطية

الإجراءات المستخدمة حتى الآن: أهداف الاستراتيجية وتوقعاتها

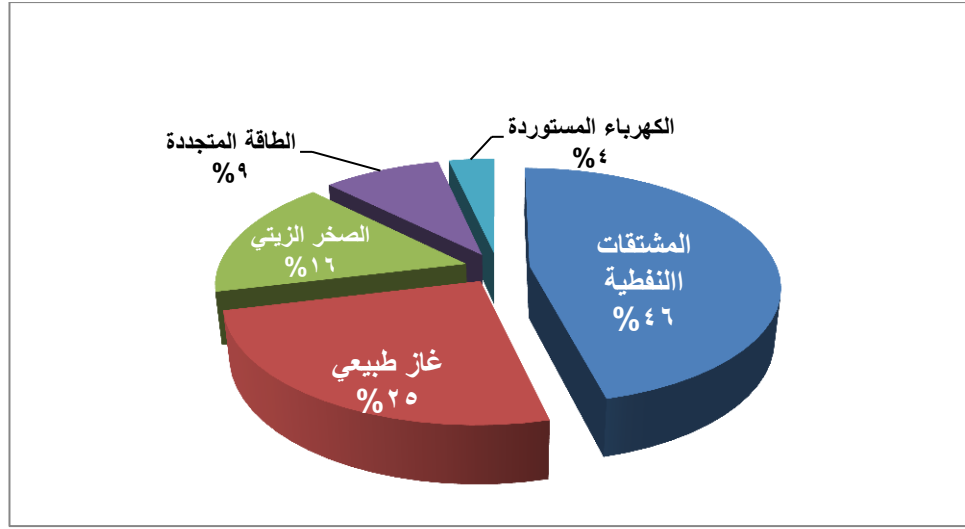
تدعو الاستراتيجية إلى تبني خليط للطاقة بمكونات داخلية (طاقة متجددة، صخر زيتي، طاقة نووية، وغاز الريشة) وخارجية (الغاز الطبيعي والغاز الطبيعي المسال)، من خلال فرضيات تتعلق - بشكل أساسي - بسيناريوهات توقعات الطلب على المصادر الأولية للطاقة، والطلب على الكهرباء. وبرغم تمحور الأهداف حول العامين ٢٠١٥ و ٢٠٢٠، إلا أن العام ٢٠٢٠ هو النقطة الزمنية الأهم في الاستراتيجية. ويمكن تلخيص الأهداف فيما يلي:

- (١) تعزيز مصادر الطاقة المحلية في خليط الطاقة الكل .
- (٢) تخفيف ضغط فاتورة الطاقة على الموازنة العامة للدولة.
- (٣) زيادة الاهتمام بالطاقة المتجددة والتوسع بالمشاريع التي تهتم بهذا الجانب.
- (٤) الاهتمام ببدائل توليد الكهرباء، وأهمها الصخر الزيتي.
- (٥) تأمين احتياجات الأردن من الطاقة الضرورية للنمو الاقتصادي والتطور الاجتماعي خلال السنوات المقبلة.
- (٦) تحقيق أمن التزود بالطاقة وتنويع المصادر.

مكونات خليط الطاقة الأساسي

يبين الجدول (٣) من ضمن الملحق الإحصائي، توقعات الخليط للعام ٢٠٢٠. حسب الاستراتيجية الوطنية، الذي يعطي وزنًا كبيرًا للمشتقات النفطية بنسبة ٤٦%، يليه الغاز الطبيعي بنسبة ٢٥%، ثم الصخر الزيتي والطاقة المتجددة بالنسب ١٦% و ٩%، على التوالي، في حين يتوقع أن تستحوذ الطاقة المستوردة على ٤% من الخليط. ويوضح الشكل رقم (٤) أدناه توقعات الاستراتيجية للعام ٢٠٢٠، على وفق معدل نمو ٥.٥%، الذي يعرف بسيناريو الطلب المتوسط:

شكل رقم (٤) خليط الطاقة للعام ٢٠٢٠ بناءً على سيناريو الطلب المتوسط ٥.٥ %



ويبين الاستعراض التالي الخصائص المهمة لكل من القطاعات التي تمثل هذه البدائل، ومن بينها آخر المستجدات:

أولاً: قطاع النفط

- (١) يُغطى حوالى ٩٠% من النفط الخام المستورد من السعودية بمقدار ٢.٥ مليون برميل شهرياً، في المعدل، وعلى أسس تجارية. أما الباقي (حوالى ١٠%) فتغطى من خلال استيراد حوالى عشرة آلاف برميل يومياً من النفط الخام من العراق، وقد تم الاتفاق على زيادتها إلى ١٥ ألف برميل يومياً.
- (٢) بلغت كمية الاستهلاك من النفط الخام والمشتقات النفطية للعام ٢٠١٢ حوالى ٧ ملايين طن (مكافئ نفط).
- (٣) تتم تغطية ٥١% من حاجة المملكة من المشتقات النفطية عن طريق تكرير النفط الخام المستورد. وتتم تغطية باقي الكمية (٤٩%) من الأسواق العالمية بواسطة مصفاة البترول الأردنية من خلال أسلوب الطرح التنافسي.
- (٤) يتم تسعير المشتقات النفطية، شهرياً، على وفق الأسعار العالمية، وكما هو وارد في النشرات الاقتصادية، مثل نشرة بلاتس PLATTS، مضافاً إليه تكاليف ناجمة عن استيراد المشتقات النفطية من الأسواق العالمية حتى الوصول إلى المستهلك.
- (٥) يسعى إلى تطوير تنافسية قطاع المشتقات النفطية ورفعها؛ فقد أصدرت ثلاث رخص لشركات تسويق نفطية، في ٢١ تشرين ثاني، ٢٠١٢، لاستيراد المنتجات النفطية وتسويقها، بحيث تقوم هذه الشركات (وهي: توتال الفرنسية، والمناصير، وشركة تابعة لمصفاة البترول) بتغطية عجز المصفاة من احتياجات السوق المحلية.
- (٦) تم طرح عطاء (على أساس المُقاولة EPC) لبناء سعة تخزينية للنفط الخام بما يعادل ١٠٠ ألف طن، في العقبة، بالإضافة إلى مشروع بناء ساعات تخزينية لمادة الغاز البترولي المسال بسعة ٦٠٠٠ طن في المدينة ذاتها.

(٧) تمت المباشرة بالتحضير لعطاء يتعلق بالمخزون النفطي الاستراتيجي لسعة حوالى ٢٥٠ - ٣٠٠ ألف طن للمنتجات الخفيفة، و٨ آلاف طن للغاز البترولي المسال، ليقام في وسط الأردن، وعلى أن يتم التمويل من خلال منحة أوظيفي ضمن المساعدات الخليجية للمشاريع الرأسمالية.

ثانيًا: قطاع الغاز الطبيعي

(١) كما سلف ذكره، لم يعد الغاز المصري مصدرًا موثوقًا من ضمن مصادر الطاقة الأولية في الأردن، في أثر التراجع المتواصل في الكميات المتاحة منذ نهاية ٢٠١٠ وبداية ٢٠١١، وذلك برغم استمرار سريان مفعول الاتفاقية الموقعة بين الجانبين: الأردني والمصري، في العام ٢٠٠٤. وقد أثرت التفجيرات المتتالية لخط الغاز في الانقطاع التام للتزويد في أكثر من مناسبة. ويقدر الباحث أن الغموض سيبقى العامل الأكبر الذي يكتنف مصير الغاز، من حيث الكميات المصدرة للأردن والأسعار ذات العلاقة.

(٢) وافق مجلس الوزراء، بتاريخ 2012-5-26، على استيراد الغاز الطبيعي المسال، من خلال المحاور الآتية:

أ. استيراد الغاز الطبيعي المسال من الأسواق العالمية.

ب. بناء رصيف لاستقبال بواخر الغاز والربط مع خط الغاز العربي .

ج. استئجار باخرة عائمة لإعادة تحويل الغاز المسال إلى غاز طبيعي .

(٣) على وفق بيانات وزارة الطاقة، سيعمل الغاز الطبيعي المسال على توفير ١٥٠ مليون قدم مكعب، مع وصول حوالى (١٠٠-١٥٠) مليون قدم مكعب من الجانب المصري، الأمر الذي سيؤدي إلى تخفيض الكلف، حيث إن الغاز المسال أقل كلفة من الديزل بنسبة ٣٠%، ويتوقع أن يبدأ تدفق الغاز في نهاية العام ٢٠١٤، شريطة استكمال الترتيبات الفنية والمالية كافة، الخاصة بإنشاء البنية التحتية للغاز المسال، ومن ضمنها رصيف استقبال البواخر، والباخرة العائمة لتحويله إلى غاز طبيعي.

(٤) سيقوم الصندوق الكويتي بتمويل المشروع ضمن حزمة المنح الخليجية، وبمقدار ٤٦ مليون دينار.

(٥) في الوقت الحالي، لا يُستخرج سوى ١٥ مليون قدم مكعب يوميًا من غاز الريشة، فقط.

(٦) بالنسبة لاستكشاف الغاز من حقل الريشة، فقد قامت الحكومة بالاتفاق مع شركة بريتيش بتروليوم للتنقيب عن الغاز خلال مهلة زمنية تنتهي في ٢٠١٤، وهي قابلة للتمديد عاماً واحداً. وكانت شركة بريتيش بتروليوم قد توقعت في السابق ضخ ٣٣٠ مليون قدم مكعب يوميًا، في الفترة الأولى، ترتفع إلى مليار قدم مكعب يوميًا في المرحلة الثانية. إلا أن الشركة أعلنت بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ إيقاف أعمالها في الأردن، مما يتطلب إعادة النظر في تبني بديل استخدام الغاز الطبيعي الأردني كمصدر هام للطاقة الأولية ضمن الاستراتيجية، بما في ذلك التحقق من إمكانية قيام شركة الغاز الوطنية باستكمال عمليات الاستكشاف والبحث عن الغاز الطبيعي في حقول الريشة. مع الإشارة إلى أن أحد التبعات لقرار بريتيش بتروليوم يتمثل في أن ممتلكاتها ودراساتها واستكشافاتها ستؤول لشركة الغاز الوطنية.

ثالثاً: قطاع "توليد" الكهرباء

- (١) يعدُّ قطاع الكهرباء من أكبر القطاعات استهلاكاً للطاقة الأولية، حيث يستهلك حوالى ٤١% من إجمالي استهلاك الأردن من الطاقة الأولية، حسب ما يشير إليه ميزان الطاقة للعام ٢٠١٢.
- (٢) تبلغ الاستطاعة التوليدية الحالية للطاقة الكهربائية، في المملكة ٣٠٥٠ ميغاواط، حسب بيانات هيئة تنظيم قطاع الكهرباء.
- (٣) يصل الاستهلاك في أوقات الذروة إلى ٢٨٠٠ ميغاواط.
- (٤) من المتوقع أن يبلغ معدل النمو السنوي للطلب على الطاقة الكهربائية، حتى العام ٢٠٢٠ حوالى ٧.٤%، حسب سيناريو النمو المتوسط في الاستراتيجية.
- (٥) هنالك ربط كهربائي عربي مع كل من مصر وسوريا، من ضمن منظومة ربط عربي لسبع دول. وبناءً على المعلومات المتوفرة من وزارة الطاقة، فإن الربط الكهربائي مع مصر لا يحمل بعداً استراتيجياً حالياً، بالنظر إلى عدم توفر كميات كافية، خاصة أن الأردن لا يتمكن من الحصول إلا على ٢.٥% من احتياجاته. لكن الربط الكهربائي مع المملكة العربية السعودية يعد استراتيجياً في الوقت الراهن.
- (٦) يتكون قطاع توليد الكهرباء، حالياً، من أربع شركات: ثلاث منها خاصة، وشركة واحدة حكومية، هي شركة السمرا لتوليد الكهرباء، التي تبلغ كفاءتها في فصل الشتاء ٤٧%، إضافة إلى أن هناك وحدات قديمة لشركة التوليد المركزية تتراوح بين ١٧-٢٧%، ويتم العمل - في الوقت الحالي - على زيادة كفاءتها. ويلخص الجدول (٤) أدناه معلومات عامة حول شركات التوليد:

جدول رقم (٤): شركات التوليد الحالية والمستقبلية

الاستطاعة (م.و)	الاستطاعة (ج.و.س)	الحصة السوقية	
١٦٨٧	14778	42.4%	توليد الكهرباء المركزية
742	٦٥٠٠	18.6%	السمرا
370	٣٢٤١	9.3%	شرق عمان
373	٣٢٦٧	9.4%	القطرانة
570	٤٩٩٣	14.3%	مشروع التوليد الخاص ٣
240	٢١٠٢	6.0%	مشروع التوليد الخاص ٤
٣٩٨٢	34881	100%	المجموع

المصدر: وزارة الطاقة والثروة المعدنية، وشركة الكهرباء الوطنية، وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء
ملاحظة: مشروعا التوليد الخاص (٣) و (٤) هما مشروعا جديداً سيدخلان السوق الأردنية خلال العام ٢٠١٤.

رابعاً: الطاقة المتجددة

يمكن تقسيم إجراءات تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة القائمة حالياً إلى أربعة أقسام أو مراحل، على النحو التالي:

القسم الأول: الطرّحات المباشرة للمشاريع بطاقة استيعابية بحدود ٨٥٠ ميغاواط

تمشيّاً مع قانون الطاقة المتجددة، فقد تم التعامل مع مستثمري/ مُطوّري مشاريع الطاقة المتجددة، على وفق تعليمات الطرح المباشر لتنفيذ مشاريع توفر طاقة استيعابية بحوالى ٨٥٠ ميغاواط، حيث اتسمت المرحلة الأولى بإطلاق عروض جلب الاهتمام، في العام ٢٠١١، تلاها توقيع مذكرات تفاهم مع ثلاثين مستثمراً ضمن مشاريع الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. وقد يعدّ العام ٢٠١٣ نقطة تحول، خاصةً لمشاريع الطاقة الشمسية، إذا ما تم التوقيع على عدد من اتفاقيات شراء الطاقة الخاصة بها، وباستخدام منهجية التسعير الثابت feed in tariffs، التي اعتمدتها وزارة الطاقة بغية حث المستثمرين على التسريع بتنفيذ متطلبات طرح العطاء، وتمهيداً للوصول إلى مرحلة الغلق المالي، مع الإشارة إلى أنه لم يتم توقيع هذه الاتفاقيات مع نهاية العام ٢٠١٣، وفي ضوء ذلك قررت وزارة الطاقة والثروة المعدنية مطلع كانون الثاني ٢٠١٤ تمديد العمل بقرار تثبيت الأسعار feed in tariffs خلال العام ٢٠١٤ بهدف التسريع في إبرام هذه الاتفاقيات.

القسم الثاني: عطاءات طُرحتْ خارج إطار الطرح المباشر، ٢٠١١

هناك ثلاثة مشاريع طُرحت (المشاريع الثلاثة الأولى في الجدول ٥ ضمن الملحق الإحصائي) خارج إطار الطرح المباشر المتعارف عليه، مع الإشارة إلى أنه تم - في تشرين ثاني ٢٠١٣- توقيع اتفاقية شراء الطاقة لمشروع الرياح في الطفيلة، وبسعة ١١٧ ميغاواط.

القسم الثالث: المنح الخليجية خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٧

هناك عدد من المنح الخليجية التي تستهدف تمويل مشاريع الطاقة المتجددة، ومنها منحنا صندوق أبو ظبي والصندوق الكويتي.

القسم الرابع: طرح دعوة جديدة لاستقطاب اهتمام المستثمرين في أيلول ٢٠١٣

قامت وزارة الطاقة بإعلام المستثمرين و/أو المطورين بالقطاع، بفتح المجال لاستثمارات الطاقة المتجددة في المناطق الشمالية والشرقية من الأردن، وقد تم تحديد نهاية أيلول لاستلام وثائق الاهتمام من المستثمرين، ثم تم تمديد الموعد إلى نهاية تشرين الأول. ولم تحدد وزارة الطاقة أية طاقة استيعابية مستهدفة، ولا طبيعة المشاريع من ضمن الطاقة المتجددة. واكتفت بطلب وثائق تثبت خبرة المستثمر في تنفيذ مشاريع الطاقة المتجددة، وقدرته على توفير التمويل.

خامساً: الصخر الزيتي

تستهدف وزارة الطاقة استخدام الصخر الزيتي، الذي يتواجد بكميات كبيرة في الأردن، لإنتاج النفط وتوليد الطاقة الكهربائية. ويمكن تلخيص أهم خصائص استغلال الصخر الزيتي في ما يلي:

- (١) يمكن إنتاج النفط من الصخر الزيتي العميق بأسلوب الحقن الحراري، وقد دخلت الحكومة مفاوضات مع شركة شل Shell لتنفيذ برنامج استكشاف النفط وإنتاجه، وتتوقع وزارة الطاقة أن يدخل إنتاج النفط حيز التنفيذ خلال الفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٣.
- (٢) يمكن، أيضاً، إنتاج النفط من الصخر الزيتي بأسلوب التعدين السطحي.
- (٣) الجدوى المالية والاقتصادية لإنتاج النفط من الصخر الزيتي مرتبطة بأسعار معيارية للنفط؛ بمعنى أن انخفاض أسعار النفط العالمية عن هذه المستويات يجعل النفط هو الوقود الأكثر اقتصاداً. وقد قدرت بعض الجهات هذه الأسعار المعيارية بحوالي ٧٠ دولاراً أميركياً للبرميل، حداً أدنى.
- (٤) أما توليد الكهرباء من الصخر الزيتي فيتم بأسلوب الحرق المباشر.
- (٥) تتوقع وزارة الطاقة أن يتم تشغيل مشروع توليد للكهرباء بواسطة الصخر الزيتي، وبطاقة استيعابية تبلغ ٤٥٠ ميغاواط خلال العام ٢٠١٧، ثم تشغيل مشروع آخر بطاقة استيعابية تتراوح بين ٦٠٠ وبين ٩٠٠ ميغاواط في فترة لاحقة. وبرغم استبعاد شمول هذه الطاقات الاستيعابية، في العام ٢٠١٥، إلا أن الوزارة تتوقع أن يكون للصخر الزيتي حصة في خليط الطاقة في العام ٢٠٢٠.

سادساً: الطاقة النووية

تعمل وزارة الطاقة ضمن الاستراتيجية الوطنية الشاملة على شمول الطاقة النووية في بدائل توليد الطاقة الكهربائية بسبب الحاجة إلى إيجاد "مصدر مستقر" لتوليد الكهرباء بسعات كبيرة تلبي الحمل الأساسي للكهرباء، وذلك بسبب توقع زيادة الطلب على الطاقة الكهربائية في الأردن بنسب مرتفعة (حوالي ٧.٤%)، حسب توقعات السيناريو المتوسط ضمن الاستراتيجية). ويقوم برنامج الطاقة النووية في الأردن على المرتكزات التالية:

- (١) تعدين اليورانيوم : يمتلك الأردن- حسب تقديرات سلطة المصادر الطبيعية- ما يقرب من 65 ألف طن من مخزون أكسيد اليورانيوم في المنطقة الوسطى، بالإضافة إلى 100 ألف طن تستخرج من الفوسفات. ويتم التنقيب عن اليورانيوم في مناطق الوسط ومنطقة الحسا، كما يتواجد اليورانيوم بنسب أقل في مناطق الجنوب.
- (٢) تتوقع وزارة الطاقة أن يتم تشغيل محطة نووية لتوليد الكهرباء بطاقة استيعابية تبلغ ١٠٠٠ ميغاواط في ٢٠٢٠، علماً بأن الحكومة بدأت إجراءات العطاء في ٢٠٠٩ مع سبع جهات. والمفاوضات جارية، حالياً، مع طرفين فقط.
- (٣) تستهدف الحكومة بناء القدرات والكوادر البشرية وتطويرها، ويتم تمويل ذلك حالياً من خلال منح من فرنسا، والصين، وكوريا، واليابان.

كلمة أخيرة حول الاستراتيجية: الاستثمارات المتوقعة

استعرضت الاستراتيجية (الجدول (٥) ضمن الملحق الإحصائي) الخارطة الاستثمارية المتوقعة للمشاريع والنشاطات التي شملتها الاستراتيجية، وبرغم عدم تصنيف الاستثمارات، من حيث التمويل وحجم المساهمة النقدية المباشرة equity، إلا أنه من المتوقع أن يستحوذ القطاع الخاص على حصة الأسد في هذه المشاريع، إجمالاً، بالنظر إلى أن منهجية البناء والتشغيل والتملك، BOO، تغطي على مشاريع الطاقة. ومن الواضح أن عددًا كبيرًا من التكاليف المتوقعة لهذه المشاريع في حاجة إلى إعادة تقييم، إضافة إلى تحديث المشاريع، بدايةً، من حيث استمرار الحاجة إليها ودراسة التداخلات بينها، إلخ. وعليه، فقد تم الرجوع إلى البرنامج الحكومي للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦، وإلى التحديث المنشور حول مشاريع الطاقة، إضافة إلى الحصول على معلومات من الدوائر المعنية في وزارة الطاقة. وبناءً عليه، تم إعداد تصور مبسط للاستثمارات قيد التنفيذ (أو التخطيط/التحضير) والوارد في الجدول (٦) من ضمن الملحق الإحصائي. وعلى وفق الجدول، فإن إجمالي حجم الاستثمارات ذات الأولوية يتراوح بين ١١,٥ إلى ١٣,٥ مليار دولار. وبناءً على البيانات المتوفرة وتقديرات الباحث، فإن الاستثمارات في قطاع الغاز تشكل ما بين ٥٦% و ٦٢% من إجمالي الاستثمارات، ما يؤكد مجددًا أهمية هذا القطاع في المدى المنظور، تليه مشاريع استخراج الصخر الزيتي بشقها: النفط والكهربائي، بالنظر إلى أهمية الاستثمار في هذا الجانب. وتبرز أهمية القطاع ذاته، أيضاً، من خلال توجهات الحكومة وخططها، في الوقت الحالي.

وعليه، يمكن استنتاج الآتي، بالنسبة لاستثمارات الطاقة الأولية، علمًا بأن المقصود ليس تقييم التصور من منظور الاستراتيجية، وإنما محاولة البحث عن خطة عملية للمشاريع التي قد تحتل أولوية بالنسبة للحكومة في المدى المتوسط:

- أ. تتصف استثمارات الطاقة المتجددة بأكثر درجة من الوضوح، خاصة بالنسبة لطبيعة المشاريع، وأحجامها، ومخرجاتها بالنسبة للطاقة الأولية من الناحية الاستيعابية.
- ب. ما زال القطاع النفطي يعاني عدم اتضاح الرؤية بالنسبة للجانب التكريري، وفيما يتعلق بمساهمة مصفاة البترول، بالتحديد.
- ج. مشاريع التوليد الكهربائي تسير حسب المخطط، إلا أن قضية الغاز الطبيعي ما زالت في حاجة إلى حلول من حيث توفر البدائل الغازية؛ لأن التوليد من خلال البدائل الأخرى أكثر كلفة، وبهامش كبير.
- د. مشاريع الصخر الزيتي (استخراج النفط، وتوليد الكهرباء) ما زالت غير واضحة؛ سواء من حيث تكلفة المشاريع أم جدولتها زمنيًا.
- هـ. ما زالت الاستراتيجية تخلو من أية بيانات تتعلق بتوليد الكهرباء بواسطة الطاقة النووية، وسيطلب شمول هذه التوقعات وجود خطة متكاملة حول أية مشاريع مستهدفة، ومنها القضايا الفنية والاقتصادية والمالية.
- و. مشاريع الترشيد ورفع كفاءة الطاقة، ونشاطاتها ما زالت حديثة العهد، وعليه لم تتوفر بيانات عملية بهذا الشأن.

التوصيات والمقترحات:

(١) إبقاء على الإطار العام لاستراتيجية العام ٢٠٠٧، على اعتبارها الدراسة الشمولية لبدائل الطاقة، من حيث حجم التغطية القطاعية، خاصة، واستعراض تحديات قطاع الطاقة، عامة، والمشاريع الرأسمالية ذات العلاقة، بالتحديد.

(٢) إعادة النظر في توصيات الاستراتيجية حول القطاع النفطي، والتي تدعو لتطوير صناعة التكرير بغية تزويد المملكة بالنفط الخام ومشتقاته، ومن ذلك تحديث مصفاة البترول الأردنية وتوسعتها، ورفع طاقتها التكريرية. ويرى الباحث ضرورة البحث عن بدائل أخرى، خاصة أن فرص جلب مستثمر لإعادة تأهيل المصفاة وتوسعتها باءت بالفشل، خلال السنوات الخمس الماضية، إضافة إلى أن التقديرات الأولية لكلفة المشروع الاستثمارية (حوالي ١٢٧٥ مليون دولار) في حاجة لإعادة تقييم. وقد يكون من المناسب التفكير في فصل بعض النشاطات المستهدفة وتقسيمها إلى عدد من المشاريع الصغيرة المستقلة، وذلك على غرار مشروع الشركات التسويقية النفطية الثلاث. أما بالنسبة لتحقيق أمن التزود بالنفط الخام، من خلال بناء أنبوب من العقبة إلى موقع المصفاة في الزرقاء لتزويدها بالنفط، فمن الواضح أنه بالإمكان الاستعاضة عنه من خلال مشروع الخط النفطي من البصرة، المطروح حالياً مع الحكومة العراقية.

(٣) استحداث "خطة عمل" لتوفير مصادر الطاقة الأولية على أن تتمحور حول عدد محدود من الأهداف، ومن المخرجات، ومن المتطلبات الخاصة بالقطاعات ذات العلاقة، على النحو التالي:

- أ. يكون الإطار الزمني لخطة العمل هو المدى المتوسط، بحيث لا يتجاوز ٣-٥ سنوات.
- ب. تنحصر مصادر الطاقة الأولية، قيد الدراسة، في الذاتية منها فقط، وتشمل الطاقة المتجددة والصخر الزيتي.
- ج. إعادة تقييم الطلب على الطاقة الأولية، والطلب على الكهرباء، خلال السنوات الخمس المقبلة، حداً أقصى، شريطة أن تتم سيناريوهات التوقعات على وفق بيانات محدثة للنمو الاقتصادي والسكاني، مع الأخذ بالحسبان العوامل القطاعية.
- د. إعداد دراسة جدوى لتحديد مدى قابلية إعطاء أوزان أكبر للطاقة المتجددة والصخر الزيتي (مقارنة مع الأهداف الموضوعية ضمن استراتيجية العام ٢٠٠٧)، على أن تبدأ الدراسة بتقييم الاستطاعة المضافة، بالتوافق مع عدد من السيناريوهات يكون الافتراض الأساسي لها عدم توفر الغاز الطبيعي، بحيث يتم اللجوء إلى الوقود الثقيل المستورد بدلاً منه. أما المرحلة الثانية فتتعلق بتقييم أثر الأسس المعيارية في تنفيذ المشاريع على وفق الجدول الزمني المستهدف، وتشمل التكاليف الرأسمالية، والعوامل الاقتصادية، وآليات التسعير، وفرص توفير التمويل وغيرها.

هـ. أن يدخل في تحديد الجدوى الأثر النهائي في تكلفة الطاقة الكهربائية، ثم تحديد أثر التكلفة المتوقعة في أسعار الكهرباء بالنسبة للمستهلك النهائي.

و. حصر التكاليف الرأسمالية لـ "خطة العمل" بالمشاريع التي تخص المصادر الذاتية فقط، وتصنيفها بحسب الجهة التي ستوفر التمويل، والتي يتوقع أن تكون - في الغالب - من القطاع الخاص، مع إيضاح الحالات التي قد تؤثر في موازنة الحكومة، مثل متطلبات الدعم المباشر (من خلال مخصصات أو مسحوبات نقدية) أو غير المباشر (ضمانات حكومية).

ز. إعادة تعريف البرنامج الزمني لمشاريع الصخر الزيتي، وتعديل أسلوب طرح العطاء بما يلزم المستثمرين بالإطار الزمني المعدل، بحيث يوفر المستثمرون إما ضمانات أو كفالات حسن التنفيذ بما يتعلق بتنفيذ المشاريع، على وفق الخطة الموضوعية من وزارة الطاقة. وفي المقابل، التفكير في منح المستثمرين/المطورين حوافزاً أو إعفاءات ضريبية خلال المراحل الأولى من تنفيذ المشروع، بما لا يتعارض مع توجهات وزارة المالية.

ح. إعداد دراسة التكاليف والمنافع الاقتصادية **economic cost benefit analysis** للمشروع النووي، على غرار الممارسات الدولية بهذا الخصوص، مع ضرورة إحالة عطاء الدراسة إلى طرف ثالث (ما عدا الجهات التي تفاوض لتنفيذ مشروع المحطة النووية)، وذلك بغية تجنب أي تضارب في المصالح، على أن تسعى هذه الدراسة إلى تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية العامة؛ أي التي تتجاوز حدود المشروع، وتشمل قضايا العمالة، والاستثمار القطاعي، والأثر الاجتماعي الشمولي، والنواحي البيئية الخارجية، مع الأخذ في الحسبان التكنولوجيا المقترحة من قبل الجهات التي تفاوض لتنفيذ المشروع. ونوصي باعتماد هذه الدراسة من ضمن الوثائق الأساسية لاتخاذ القرارات المحورية بشأن المشروع من قبل اللجان الفنية والتوجيهية ذات العلاقة، ومن بين ذلك إحالة العطاء بشكل نهائي.

٤) تبني منهجية لتتبع سير العمل الفعلي لبنود مصادر الطاقة، ضمن خطة العمل، مع ضرورة إعلام الجهات المعنية كافة، من القطاعين، العام والخاص بهذه التطورات، ولمرة واحدة على الأقل، سنوياً. ويفضل أن تشمل المنهجية النفقات التي تم صرفها، ودرجة الإنجاز على المستوى المؤسسي، وتطور العلاقة مع المستثمر/المطور، وأية عوامل ومستجدات؛ خاصة تلك التي قد تؤثر سلباً في سير عمل المشروع.

٥) مراجعة آلية إدارة ملف الطاقة المتجددة من النواحي التالية:

أ. تسعير المشاريع وفقاً للتكنولوجيا المعنية (خلايا ضوئية، رياح، الطاقة الشمسية المركزة) وتماشياً مع حجم الاستطاعة، وذلك لاتخاذ الإجراء الأفضل من بين الأسعار الثابتة والتسعير التنافسي.

ب. تحديد الشروط المرجعية كافة، والاحتياجات الأخرى لتوفير محطات التغذية من قبل شركة الكهرباء الوطنية، على وفق برنامج زمني يتواءم مع مراحل الإنشاء والتنفيذ من قبل المستثمرين/المطورين.

ج. تقييم المتطلبات والمؤهلات الفنية والاستثمارية لتمكين شركة الكهرباء الوطنية من إعادة تأهيل الشبكة لاحتواء هذه المشاريع.

د. ضرورة تعديل الآلية بما يتماشى مع تحديد أولويات التنفيذ بين المستثمرين، من جهة، وموائمة توقيت إنجاز التأهيل مع البرامج الزمنية للمستثمرين لتنفيذ مشاريعهم، والدخول في المراحل التشغيلية، من جهة أخرى.

هـ. استغلال الخبرة التي طورتها وزارة الطاقة من خلال تنفيذ الطرح المباشر (منذ العام ٢٠١١) في التسريع بتنفيذ المراحل الأخرى للمشروع، وفي إبرام العقود بالسرعة الضرورية مع المستثمرين، وفي كيفية تحديد الأولويات بين المستثمرين.

٦) إعادة تقييم مهمة شركة الكهرباء الوطنية بالنسبة لمسؤولية توفير الوقود لأغراض التوليد. وبرغم أن هذه التوصية تتطلب دراسة مستفيضة لقطاع الكهرباء بأكمله للنظر في تحديد الأدوار بين الأطراف المختلفة في القطاع، إلا أن الحاجة ماسة لفصل هذا الدور عن بقية النشاطات التي تمارسها شركة الكهرباء الوطنية، خاصة أن قضية إعادة توزيع بدائل الوقود لتوليد الكهرباء (مصادر الطاقة الأولية) نحو كفاءة أعلى، اقتصاديًا، يمكن أن تستمر لدورة اقتصادية كاملة، ما سترك مجالاً محدوداً جداً لأية فرص لاستعادة حالة التوازن بالنسبة لشركة الكهرباء الوطنية.

المراجع العربية

١. التقرير النهائي للاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة في الأردن المحدث للفترة (٢٠٢٠-٢٠٠٧)-تشرين الأول، ٢٠٠٧.
٢. ملخص الاستراتيجية الشاملة لقطاع الطاقة في الأردن المحدث للفترة (٢٠٢٠-٢٠٠٧)-تشرين الأول، ٢٠٠٧.
٣. برنامج الحكومة ٢٠١٣ - ٢٠١٦ ، الجزء الثاني
٤. توجهات الإنفاق العام، برنامج الإصلاح المالي الثاني، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، ٢٠١١.
٥. وزارة الطاقة والثروة المعدنية، تقارير سنوية
٦. هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، تقارير سنوية
٧. شركة الكهرباء الوطنية، تقارير سنوية

المراجع الأجنبية

1. EDAMA Action Plan, Establishing Jordan's Leadership in Energy, Water and Environmental productivity, May 2009
2. Study of Mechanisms to Incentivize the Financial Sector to Scale up Financing of Green Investment in Jordan, Adam Smith International, December 2012
3. Sustainable Energy Mix and Policy Framework for Jordan, Friedrich-Ebert-Stiftung, RSS, 2011
4. Economic Analysis of Investment Operations, Analytical Tools and Practical Applications, WBI Development Series, 2001

الملحق الإحصائي : وحدات قياس قطاع الطاقة

- (١) ط. م. ن: طن مكافئ نفط، وتستخدم لقياس حجوم الطاقة الأولية.
- (٢) كيلوواط/ساعة: وحدة استهلاك الطاقة على فواتير المستهلك.
- (٣) ميغاواط: وحدة قياس معيارية للكهرباء بالجملة، وتستخدم لوصف مخرجات محطات توليد الطاقة الكهربائية (الطاقة الاستيعابية).
- (٤) جيجاواط: ١٠٠٠ ميغاواط.
- (٥) جيجاواط ساعة : ٨٧٦٠ جيجاواط ، وتستخدم لقياس استهلاك الكهرباء (عرض+طلب).
- (٦) مليون قدم مكعب: وحدة قياس كمية الغاز.
- (٧) وحدة حرارية بريطانية: تحتسب من الغاز أو الطن المكافئ للنفط تمهيداً لاحتساب تكاليف الطاقة الكهربائية.

الملحق الإحصائي / جدول (١): بدائل التوسع في التوليد حتى ٢٠٣٠

إجمالي التكاليف (مليون دولار)	الاستطاعة المضافة						البديل	الحالة الدراسية
	المجموع	GT	NuPP	OSPP	ST	CC		
	MW	100 MW	400 MW	300 MW	300 MW	380 MW		
9248	6040	11	-	-	-	13	الوقود الثقيل	توافرية الغاز الطبيعي
9248	6040	11	-	-	-	13	الوقود النووي	
9131	6180	12	-	9	-	6	الصخر الزيتي	
15049	6060	5	-	-	16	2	الوقود الثقيل	محدودية الغاز الطبيعي
13863	6260	4	6	-	9	2	الوقود النووي	
11057	6160	3		14	3	2	الصخر الزيتي	

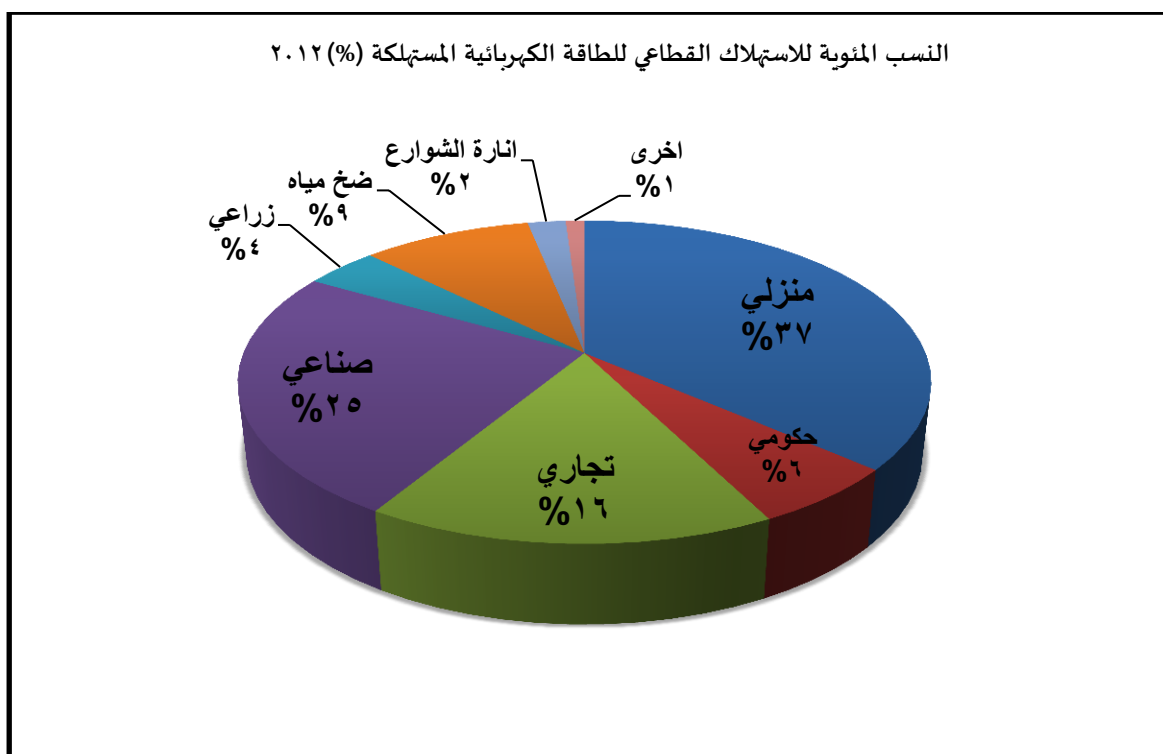
المصدر: استراتيجية الطاقة ٢٠٢٠-٢٠٣٠

الملحق الإحصائي / جدول (٢): سيناريوهات توليد الكهرباء من مصادر الطاقة الأولية

أجمالي التكاليف مليون دولار	الاستطاعة المضافة						الحالة الدراسية
	المجموع	GT	NuPP	OSPP	ST	CC	
	MW	100 MW	400 MW	300 MW	300 MW	380 MW	
9131	6180	12	-	9	-	6	خطة التوسع المثلى
9010	6060	10	-	8	-	7	انتاج ١٠٠ مليون قدم مكعب يومية من غاز الريشة
8896	6140	10	-	7	-	8	انتاج ١٧٠ مليون قدم مكعب يومية من غاز الريشة
8789	6020	11	-	5	-	9	انتاج ٣٥٠ مليون قدم مكعب يومية من غاز الريشة
9129	6180	12	-	9	-	6	الطاقة المتجددة (٦٠٠ م. ورياح + ١٣٠ شمسي)
8699	5800	12	-	9	-	5	ترشيد الاستهلاك وإدارة الأحمال
10457	7160	15	-	10	-	7	توقعات الاحمال المرتفعة
7899	5100	11	-	7	-	5	توقعات الاحمال المنخفضة
9241	6080	12	-	6	-	6	استخدام الطاقة النووية
9189	6180	12	-	9	-	6	تكلفة الطاقة غير المزودة ٢\$/ك.و.س
9122	6180	12	-	9	-	6	انخفاض اسعار النفط بمقدار ٥ %
9248	6040	11	-	-	-	13	تكلفة استخراج الصخر الزيتي ١٥ دولار/ طن

المصدر: استراتيجية الطاقة ٢٠٢٠-٢٠٠٧

الملحق الإحصائي / شكل (١): الاستهلاك القطاعي للكهرباء في العام ٢٠١٢



المصدر : هيئة تنظيم قطاع الكهرباء

الملحق الإحصائي / جدول (٣): توقعات بدائل الطاقة الأولية (سيناريو الطلب المتوسط بألف ط.م.ن)

٢٠٢٠		٢٠١٥		٢٠١٠		٢٠٠٧		
%	الكمية	%	الكمية	%	الكمية	%	الكمية	
6.2	928	6.1	765	6.9	637	9.0	679	زيت الوقود
21.2	3203	21.3	2652	23.4	2174	24.9	1889	السولار
8.8	1321	8.9	1115	10.0	928	10.6	806	البززين
4.1	619	4.1	510	4.5	418	4.8	364	الغاز البترولي المسيل
1.8	274	1.8	227	2.0	186	2.2	163	الكاز
2.8	423	2.9	356	3.2	298	3.4	260	وقود الطائرات
1.4	205	1.5	190	1.9	175	2.2	163	الإسفلت
46	6973	47	5815	52	4816	57	4324	المشتقات النفطية
25.0	3778	34.8	4335	40.5	3761	32.6	2469	الغاز الطبيعي (مستورد)
0.0	0	0.5	68	0.7	65	1.9	143	الغاز الطبيعي (محلي)
25	3778	35	4403	41	3826	34	2612	غاز طبيعي
16.2	2436	7.8	976	0.0	0	0.0	0	الصخر الزيتي
9.0	1362	6.0	745	1.3	122	1.4	107	الطاقة المتجددة
3.5	533	4.3	533	5.7	533	7.0	533	الكهرباء المستوردة
100	15082	100	12472	100	9297	100	7576	المجموع

الملحق الإحصائي / جدول (٤): مشاريع الطاقة المتجددة

المشروع	الاستطاعة (ميغاوات)	الجهة المعنية	حجم الاستثمار (مليون دولار)	فترة التنفيذ	الوضع الحالي
مشروع طاقة الرياح في الفجيج	90	KEPCO	200	٢٠٠٩ - بداية ٢٠٠٥	استكمال دراسة تقييم الأثر البيئي للمشروع والمراحل النهائية لإحالة العطاء.
مشروع طاقة الرياح في الطفيلة	117	JWPC	288	٢٠١١\٦ - منتصف ٢٠١٥	تم استكمال التفاوض مع الشركة في انتظار استكمال الإجراءات اللازمة لتوقيع اتفاقيات المشروع.
مشروع الخلايا الشمسية في المفرق (PV)	10	فيلا دلفيا	22.5	٢٠١٢\١٢ - منتصف ٢٠١٤	قيد التفاوض بين شركة كهرباء محافظة إربد والشركة المطورة للمشروع حول اتفاقية شراء الطاقة.
مشروع الخلايا الشمسية (PV) - منحة مبادلة الدّين مع الحكومة الإسبانية	2	تحت التفاوض	5	٢٠١٠\٧ - منتصف ٢٠١٤	قيد التفاوض مع الشركة الفائزة بالمركز الأول حول عقد تنفيذ المشروع، ومن المتوقع إحالة وبدء التنفيذ قبل نهاية العام.
مشروع الخلايا الشمسية (PV) في القويرة\المنحة الخليجية - صندوق أبو ظبي	٦٥ - ٧٥	تحت التقييم	150	٢٠١٢\٩ - ٢٠١٤\١١	في المراحل النهائية لتقييم طلبات الاهتمام وأخذ موافقة صندوق أبوظبي على النتائج لطرح وثائق العطاء على الشركات المؤهلة.
مشروع طاقة الرياح في معان\المنحة الخليجية - الصندوق الكويتي	٦٥ - ٧٥	تحت التقييم	150	٢٠١٣\١ - ٢٠١٤\١٢	تم استلام (٦) عروض لتنفيذ المشروع بتاريخ ١٨\٢٩\٢٠١٣، وهي في مرحلة التقييم النهائي تمهيداً لاختيار الشركة الفائزة، وتوقيع عقد الإحالة قبل نهاية هذا العام، العروض.
العروض المباشرة	850	القطاع الخاص		٢٠١١ - ٢٠١٥	(١) إعلان استقبال طلبات الاهتمام بتاريخ ٢٠١١\٥\٥. (٢) تمّ استلام ١٢ عرضاً باستخدام الخلايا الشمسية (PV)، وتم الانتهاء من عملية التقييم للعروض المستلمة، وسيتم البدء في المفاوضات مع الشركات المقبولة. (٣) سيتم تقديم عروض مشاريع الرياح والطاقة الشمسية-المركزة (CSP) في منتصف العام ٢٠١٤. (٤) تم بتاريخ ٢٠١٣\٨\٦ فتح المجال لاستلام طلبات الاستثمار في العروض المباشرة للطاقة المتجددة.

الملحق الإحصائي/ جدول (٥): توقع الاستثمارات كما وردت في الاستراتيجية

١. في مجال القطاع النفطي	مليون دولار أمريكي
استكمال برنامج تحرير القطاع النفطي وفتحه للمنافسة	٢.٢
مشروع التوسع الرابع لمصفاة البترول الأردنية والذي يشمل زيادة الطاقة الإنتاجية وبناء وحدات تحويلية ووحدات لتحسين مواصفات المشتقات النفطية	١٢٧٥
بناء أنبوب لنقل النفط الخام من العقبة إلى الزرقاء	٢٦٠
مشروع فصل خمسة خزانات من خزانات محطة كهرباء العقبة الحرارية، وتحويل ثلاثة منها لتخزين النفط الخام بدلاً من الوقود الثقيل.	٦٦
بناء السعات التخزينية اللازمة لتلبية الطلب على النفط الخام والمشتقات النفطية	١٤٨٢
تأسيس الشركات التسويقية واللوجستية وشركات الغاز البترولي المسال	٣١٢
وضع مسودة قانون لهيئة موحدة لتنظيم قطاع الطاقة وضع الأنظمة والتعليمات والآليات المتعلقة بتنفيذ هيئة تنظيم قطاع الطاقة، وتأسيس الهيئة وتشغيلها	٠.٧
استكمال إعادة هيكلة سلطة المصادر الطبيعية	١
تسويق المناطق الاستكشافية المفتوحة غير المسوقة في مجال التنقيب عن النفط والغاز	٠
٢. في مجال الطاقة الكهربائية	
بناء وحدات لتوليد الطاقة الكهربائية باستطاعة تتراوح ما بين ٤٠.٢٠ و ٤١٤٠ م.واط خلال الفترة (٢٠٠٧-٢٠٢٠)	(٥٢٤٥ - ٤٢٥٤)
تعزيز شبكة النقل الكهربائية (بناء محطات تحويل ١٣٢/٣٣/٤٠٠ ك.ف)	٥٦٣

٣. في مجال الغاز الطبيعي	مليون دولار أمريكي
تزويد الغاز الطبيعي لمحطة كهرباء السمرا الجديدة باستطاعة ٢٠٠ م.واط لتحويلها إلى دورة مركبة باستطاعة ٣٠٠ م.واط، ومحطة شرق عمان باستطاعة ٣٧٠ م.واط، من خلال شركة فجر	٦
تزويد الغاز الطبيعي لعدد من الصناعات القائمة في المملكة من قبل شركة فجر الأردنية المصرية	٦٥
تنفيذ مشروع إنشاء شبكات توزيع الغاز الطبيعي في العقبة وفي عمان والزرقاء من قبل القطاع الخاص	٤٠٠
استكمال خط الغاز العربي من رحاب شمالاً إلى الحدود الأردنية السورية بطول حوالي ٣٠ كم، من خلال شركة فجر	٣٠
تطوير حقل الريشة الغازي من خلال شريك استراتيجي	١٩٦٠
٤. في مجال الطاقة المتجددة	
إصدار مسودة قانون الطاقة المتجددة وتأسيس صندوق كفاءة الطاقة (تمويل الصندوق)	٢٠
مشروع الرياح المقترح في الكمشة باستطاعة بحدود ٣٠-٤٠ م. واط بنظام BOO	(٦٠-٥٠)
مشروع الرياح المقترح في الفجيج (المنحة المقدمة من مرفق البيئة العالمي، GEF، باستطاعة بحدود ٦٠-٧٠ م. واط بنظام BOO)	٩٠
مشروع الرياح المقترح في الحرير باستطاعة بحدود ١٠٠-٢٠٠ م. واط (على مراحل)	(300-150)
مشروع الرياح المقترح في وادي عربة باستطاعة بحدود ٣٠-٥٠ م. واط	(٤٥-٧٥)
استغلال الطاقة الشمسية لتوليد الطاقة الكهربائية (مشروع في منطقة القويرة)	٣٠
استغلال الطاقة الشمسية لتوليد الطاقة الكهربائية باستطاعة ١٣٠ م.واط	(٦٠٠-٤٠٠)
مشروع استغلال السليكون لإنتاج الخلايا الشمسية لتوليد الطاقة الكهربائية باستطاعة بحدود ٢٠-٣٠ م. واط	(٢٠٠-١٠٠)
مشروع استغلال النفايات البلدية لتوليد الطاقة الكهربائية	(٤٠-٣٠)
مشروع استغلال المحاصيل الزراعية لإنتاج الوقود الحيوي (الإيثانول)	(١٠٠-٥٠)
مشاريع بناء وحدات لتوليد الطاقة الكهربائية باستغلال طاقة الرياح باستطاعة ٣٠٠ م.واط في الفترة ٢٠٢٠-٢٠١٥	(٦٠٠-٤٥٠)

٥. في مجال تحسين كفاءة استهلاك الطاقة	مليون دولار أمريكي
تنفيذ برامج كفاءة استهلاك الطاقة في القطاعات المختلفة:	
الحكومي	(٥-٢)
الصناعي	(١٠٠-٥٠)
التجاري	(٢٠-١٠)
المنزلي	(٢٠-١٠)
ضخ المياه	(٢-١)
النقل	(٥-٣)
٦. في مجال استغلال الصخر الزيتي في توليد الطاقة الكهربائية وإنتاج النفط	
استغلال الصخر الزيتي العميق/شركة شلّ العالمية	(٤٠٠-٣٠٠)
استغلال الصخر الزيتي السطحي	(٣٤٠٠-١١٠٠)
المجموع الكلي	(١٧٣٣٥-١٣٢٦٨)

الملحق الإحصائي/ جدول (٦): توقع الاستثمارات على وفق تقديرات الباحث (مليون دولار أمريكي)

المصدر	قطاع خاص	حكومة	
			١. في مجال القطاع النفطي
تقديرات الباحث	١٢٧		تأسيس ٣ شركات تسويقية في عام ٢٠١٣
تقديرات الباحث	٧١		إحالة عطاء مشروع ساعات تخزينية في العقبة
تقديرات الباحث	٢١٠		إحالة عطاء للمخزون الاستراتيجي في مطلع العام ٢٠١٤، بحيث يمول من قبل المنحة الخليجية/صندوق أبوظبي
		م.غ.	تأسيس شركات لوجستية
	٤٠.٨	.	المجموع
			٢. في مجال الطاقة الكهربائية
خطة الحكومة (٢٠١٦-٢٠١٣)	٧٧٩		مشروع التوليد الخاص الثالث للكهرباء باستطاعة توليدية ٥٧٣ م.واط ^(١)
خطة الحكومة (٢٠١٦-٢٠١٣)	٣٥٤		مشروع التوليد الخاص الرابع للكهرباء باستطاعة توليدية ٢٤٠ م.واط ^(١)
	١,١٣٣	.	المجموع
			٣. في مجال الغاز الطبيعي
			تطوير حقل الريشة الغازي، من خلال شريك استراتيجي، يتضمن:
تقديرات الباحث	٤٠٠ ^(٤)		تكاليف استكشاف الغاز
تقديرات الباحث	٨٠٠٠ إلى ٦٠٠٠		تكاليف تنقيب الغاز واستغلاله
خطة الحكومة (٢٠١٦-٢٠١٣)		٦٥	بناء رصيف الغاز الطبيعي المسال وتشغيله، العقبة (منحة خليجية) ^(٢)
	٨٤٠٠ إلى ٦٤٠٠	٦٥	المجموع

المصدر	قطاع خاص	حكومة	
٤. في مجال الطاقة المتجددة			
وزارة الطاقة	٢٨٩		مشروع الرياح المقترح في الحرير باستطاعة بحدود (٢٠٠-١٠٠) م. واط (على مراحل) ^(٣)
استراتيجية الطاقة		٥٥	مشروع الرياح المقترح في الكمشة باستطاعة بحدود (٤٠-٣٠) م. واط بنظام BOO
وزارة الطاقة	٢٠٠		مشروع الرياح المقترح في الفجيج (المنحة المقدمة من مرفق البيئة العالمي، GEF، باستطاعة بحدود ٧٠-٦٠ م. واط بنظام BOO
وزارة الطاقة	١٥٠		مشروع الخلايا الشمسية (PV) في القويرة؛ المنحة الخليجية-صندوق أبوظبي
وزارة الطاقة	١٥٠		مشروع طاقة الرياح في معان؛ المنحة الخليجية-الصندوق الكويتي
	غير متوفر		العروض المباشرة باستطاعة ٨٥٠ ميغاواط
	٧٨٩	٥٥	المجموع
٥. في مجال استغلال الصخر الزيتي			
استراتيجية الطاقة	٣٥٠		استغلال الصخر الزيتي العميق؛ شركة شل العالمية؛ إنتاج النفط
استراتيجية الطاقة	٢٢٥٠		استغلال الصخر الزيتي السطحي؛ توليد الكهرباء
	٢٦٠٠	٠	المجموع
٦. في مجال تحسين كفاءة استهلاك الطاقة			
خطة الحكومة (٢٠١٦-٢٠١٣)		٧	برنامج ترشيد الطاقة بالتعاون مع المركز الوطني للبحث والتطوير؛ منحة اوروبية
	٠	٧	المجموع
	١٣٣٣٠	127	المجموع الكلي
١١٤٥٧ إلى ١٣٤٥٧			المجموع الكلي (حكومي وقطاع خاص)

ملاحظة عامة: التقديرات اعتمدت نقاشاً داخلياً مع الدوائر المعنية في وزارة الطاقة والثروة المعدنية.

- (١) تمّ التوقيع على اتفاقيات الشراء، ومن المتوقع أن تباشر المرحلة التشغيلية خلال العام ٢٠١٤
- (٢) يتوقع أن تتم إحالة عطاء EPC في مطلع العام ٢٠١٤
- (٣) تم توقيع اتفاقية شراء الطاقة بتمويل القطاع الخاص في تشرين الثاني، ٢٠١٣
- (٤) مُقدَّر حتى نهاية العام ٢٠١٣، وقد يصل- مع بداية استخراج الغاز- إلى ٦٠٠ مليون دولار أمريكي



الفصل الثالث العمل والتعليم

٣.١ مخرجات التعليم وحاجات سوق العمل

دعوات الإصلاح العمالي والتربوي

مُقدِّمة

يؤثر نوع ومستوى التعليم لدى الباحث عن العمل على درجة عدم مواءمته لفرص العمل، إذ تشير دلائل سوق العمل إلى أنه كلما ارتفع مستوى الشخص التعليمي تحسنت فرصه في تحديد الوظائف التي يمكن أن يشغلها، وزادت درجة معرفته بطبيعة سوق العمل. كما يتمتع الأشخاص الذين يحملون تخصصات دقيقة كالطب، وبعض تخصصات القانون بالحصول على بدائل متعددة لفرص عمل محددة، وهم بذلك يتفوقون على أترابهم من حملة التخصصات العريضة في الآداب والإنسانيات. وقد وجد (Kucel and Byrne) أن خريجي المجالات العلمية في بريطانيا أقل إقبالاً على شركات التشغيل الخاصة، وعلى إعلانات التشغيل، وطرق البحث عن عمل؛ والتي تقع خارج نطاق العلاقات الشخصية مقارنة بخريجي المجالات الواسعة⁸⁰. كما أشار (Sloane et al) إلى أن العمال الأقل تعليمًا يعرضون نقص مؤهلاتهم بخبرتهم الطويلة، والتدريب، والتثبيت في العمل. من ناحية أخرى استخدم (Battu et al) متغيرات تعبر عن طبيعة الوظيفة (كالمهنة، وقطاع العمل، وحجم المنشأة)، وقد تبين له أن ارتفاع مستوى المهنة يزيد من درجة المواءمة، وأن الأشخاص الباحثين عن عمل في القطاع التعليمي، والأعمال الخاصة لديهم فرص أعلى للمواءمة، كما يرتبط حجم المنشأة ارتباطاً قوياً موجباً باحتمالية المواءمة⁸¹. وفي دراسة أخرى وجد (Dolton and Vignoles) and (Green and Zhu) أن خريجي الجامعات من فئة التصنيف الأعلى، وخريجي الجامعات المرموقة لديهم فرصة أعلى في الحصول على فرص عمل تناسب مؤهلاتهم.

وهناك "الأثر الهرمي"، الذي يحدث عندما يتأهل الشخص لدخول سوق العمل، في فترة يعاني فيها السوق من وجود زيادة في المعروض من الأشخاص المؤهلين. وفي مثل هذه الحالة، سينتظر الباحثون عن عمل لفترة أطول قبل موافقتهم على العمل بمهنة أقل مستوى من المهارات التي يملكونها، ثم يستمرون في البحث عن عمل أعلى مستوى من العمل الحالي، وبأجر أعلى (Gautier, 2000).

وتُشكل الفروقات الفردية بين الأشخاص الداخلين لسوق العمل أسباباً هامة لتأهل البعض منهم دون سواه، وقد أشارت دراسة لسوق العمل البريطاني إلى أن الأشخاص الذين حصلوا على علامات عالية في امتحان الرياضيات في سن السادسة عشرة، كانوا أقل عرضة -وبشكل كبير- في مواجهة مشكلة عدم المواءمة في حياتهم العملية. كما وجد أن الأداء الضعيف للطالب في الشهادة المهنية في ألمانيا له أثر كبير مستقبلاً على عدم مواءمته لفرص العمل.

⁸⁰ European Centre for the Development of Vocational Training, ECDEFOP, 2010, the Skill Matching Challenge.

⁸¹ *ibid.*,

من الناحية النظرية، لا توجد نظرية مقبولةً قبولاً عاماً تحدد فوائض التعليم في سوق العمل. يقدم نموذج Becker/Mincer) لرأس المال البشري بأبسط أشكاله تفسيره بأن الأجور تتحدد بناءً على المعطيات من رأس المال البشري، وخصوصاً سنوات التعليم والخبرة. وبالتالي فإن عوامل الطلب لا تلعب أي دور هنا، إذ تؤدي زيادة سنوات التعليم إلى زيادة الدخل، مع عدم التفريق بين سنوات التعليم الفعلية، وتلك المطلوبة. وبذلك فإن أي سنة تعليمية لها قيمة أي سنة أخرى. وفي الطرف المقابل يأتي نموذج (Thurow) كنموذج لتنافس الوظائف. يقوم النموذج على افتراض أن الإنتاجية الحدية تقع في المنشأة، وليس في العامل، وفي الحالات المتطرفة فإن التعليم يقتصر دوره على وضع الشخص على رأس الطابور لفرصة العمل، وذلك لأنه يشير إلى حاجة صاحب العمل لأن يستثمر أقل في تدريب الشخص الأكثر تعليمًا. وبناءً عليه فإن العائد على التعليم الفاضل يساوي صفرًا، وذلك لأن جميع العاملين في نفس العمل يتقاضون نفس الأجر. وفي المنتصف يأتي نموذج (Sattinger) لتقييم الوظيفة، والذي يقوم على إعطاء دور لعاملِي الطلب والعرض في تحديد الأجر، وذلك لوجود مشكلة "توزيع" تتمثل في تخصيص عمالٍ غير متجانسين لأعمالٍ غير متجانسة. وبذلك فإن المداخل تعتمد على خصائص الشخص وخصائص العمل معاً⁸².

التعليم وسوق العمل

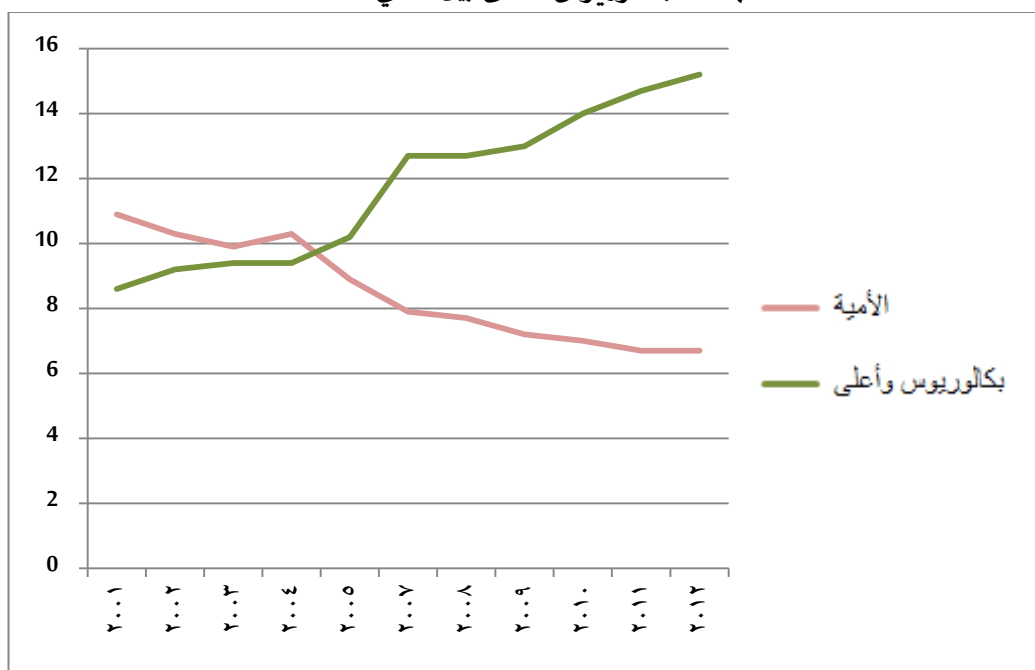
التعليم

حقّق الأردن تقدماً ملحوظاً ومثيراً للإعجاب في مجال التعليم في كافة مراحله على مرّ السنين. ويمكن رؤية ذلك من خلال التغيرات في التحصيل العلمي بين الأردنيين الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة فأكثر، إذ انخفضت نسبة الأمية بين الأردنيين (١٥ سنة فأكثر) من ١٠.٩٪ إلى ٦.٧٪ ما بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٢. في حين أن نسبة حملة شهادة البكالوريوس فأعلى قد ارتفعت من ٨.٦٪ إلى ١٥.٢٪ خلال نفس الفترة، كما يوضحه الشكل التالي.

⁸² *ibid.*

الشكل رقم (١): نسبة الأردنيين (١٥ سنة فأكثر) حسب معدلات الأمية ونسبة

حملة شهادة البكالوريوس فأعلى بين عامي ٢٠٠١-٢٠١٢



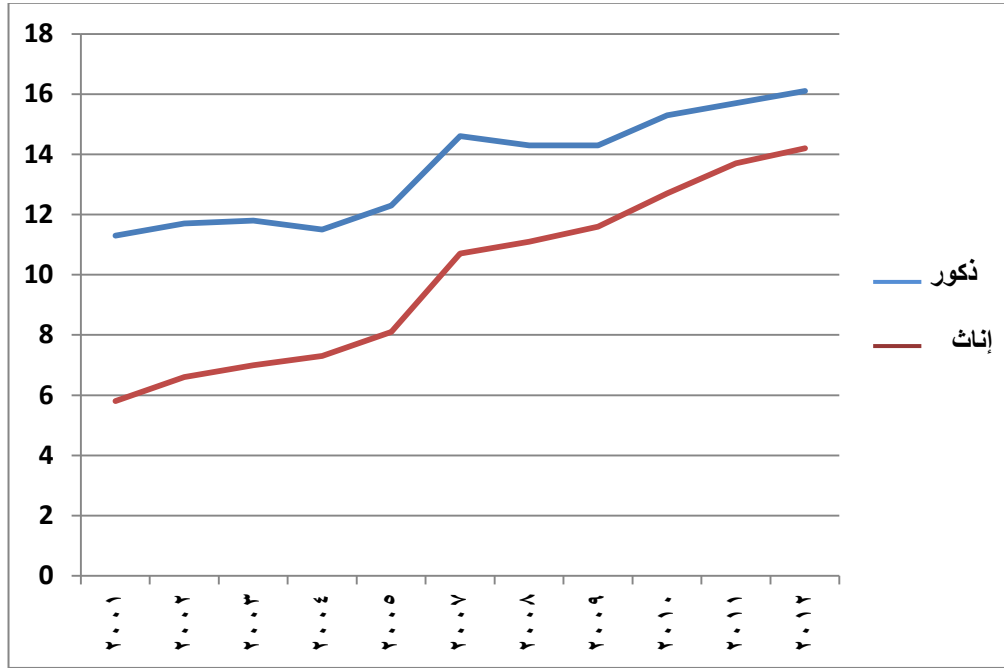
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتب الإحصائية السنوية (٢٠٠١-٢٠١٢)

كما شهد قطاع التعليم العالي في الأردن خلال العقدين السابقين تطوراً ونموً ملحوظين تؤكدانه الزيادة في عدد مؤسسات التعليم العالي، وأعداد الطلبة المسجلين، وأعضاء هيئة التدريس، وأعضاء الهيئة الإدارية، والزيادة في حجم الإنفاق في هذا القطاع التعليمي الهام. إذ تقدّر أعداد الطلبة الملتحقين في الجامعات الأردنية الرسمية، والخاصة لمختلف البرامج والدرجات بحوالي (٢٣٦) ألف طالب وطالبة، منهم (٢٨) ألف طالب وطالبة من دول عربية وأجنبية، وهذا يتطلب بذل المزيد من الجهد؛ لتذليل الصعاب والعقبات التي تقف حائلاً أمام تحقيق التوازن بين التوسع في التعليم العالي من جهة، وبين مستواه ومحتواه من جهة أخرى^{٨٣}.

وعلاوة على ذلك، فإنه في العام ٢٠١٢ بلغت نسبة الذكور الأردنيين (١٥ سنة فأكثر) الذين يحملون شهادة البكالوريوس فأعلى (١٦.١٪)، وبلغت نسبة الإناث الأردنيات لنفس الفئة العمرية (١٤.٢٪). في حين أن نسبة الذكور كانت أعلى من الإناث، إلا أن معدل الزيادة ما بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٢ كان أعلى للإناث من الذكور. إذ إنه في العام ٢٠٠١، حصلت (٥.٨٪) فقط من الإناث على درجة البكالوريوس فأعلى، مقارنة مع (١١.٣٪) من الذكور. ويمكن رؤية هذا من خلال الشكل الآتي.

⁸³<http://www.mohe.gov.jo/briefMohe1/tabib/558/language/ar-JO/Default.aspx>

الشكل رقم (٢): نسبة الأردنيين (١٥ سنة فأكثر) من حملة البكالوريوس فأعلى



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتب الإحصائية السنوية (٢٠١٢-٢٠٠١)

أما فيما يتعلق بمعدلات الالتحاق بالدراسات العليا، والتي تشمل الدبلوم العالي، والماجستير، والدكتوراه، فتُظهر المؤشرات أن الإناث يلتحقن بهذه البرامج بمعدل أكبر من الذكور، وكذلك بالنسبة للتخرج في الجامعات الأردنية في العام ٢٠١٢. كما يبين ذلك الجدول (١).

جدول رقم (١): عدد طلاب الدراسات العليا الملتحقين في الجامعات الأردنية حسب الجنس في السنة الدراسية ٢٠١٢-٢٠١١

الجنس	الملتحقون	الملتحقون (%)	المتخرجون
الذكور	٦٤٨,١١٩	48.7%	٥٧,٢٢
الإناث	٢٣٦,١٢٦	51.3%	٥٥٦,٢٥
المجموع	٨٨٤,٢٤٥	100%	٦١٣,٤٧

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٢، الأردن.

أما فيما يتعلق بالتعليم المهني/ التدريب المهني فقد أنشئت مؤسسة التدريب المهني في منتصف سبعينيات القرن الماضي؛ بهدف رفد سوق العمل بعمال مؤهلين فنيًا، وقادرين على الالتحاق بسوق العمل مباشرة بعد تخرجهم في

البرامج التدريبية في المؤسسة، ويلتحق في هذه البرامج سنوياً -بالمتوسط- حوالي ٥٩٠٠ متدرباً^{٨٤}. وكما تم تأسيس صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني؛ وذلك لدعم وتعزيز التدريب والتشغيل في القطاع المهني والتقني^{٨٥}.

ومن المستغرب تزامن تراجع عدد الملتحقين بالتعليم المهني مع زيادة الطلب على العمالة المهنية والتقنية المؤهلة. وللتدليل على هذا التراجع؛ وصل عدد المسجلين في مراكز مؤسسة التدريب المهني العام ٢٠١١ إلى حوالي (١٠.٠٠٠) طالب فقط، مقارنةً مع (١٣.٥٠٠) طالب العام ١٩٩٩. وكما أن عدد الطلبة الملتحقين بمسار التعليم الثانوي التطبيقي للعام ٢٠١٢/٢٠١١ بلغ قرابة (٢٧.٥٠٠) طالب فقط؛ أي بما نسبته حوالي ١٣% من الملتحقين بالتعليم الثانوي، وفي الوقت الذي كانت جهود تطوير التعليم المهني في منتصف عقد التسعينيات تستهدف الوصول بالتعليم الثانوي التطبيقي إلى ما نسبته ٢١% من مجمل الملتحقين بالتعليم في المملكة^{٨٦}.

سوق العمل

إن الزيادة في معدلات الالتحاق بالمدارس، وإكمال التعليم المدرسي والعالي لم تتم ترجمتها في سوق العمل. ففي نهاية العام ٢٠١٢ وصلت نسبة النشيطين اقتصادياً إلى ٣٧.٧% من مجموع السكان، والذي وصل إلى حوالي ٦,٤ مليون نسمة^{٨٧}، بمن في ذلك العاملون، والعاطلون عن العمل من الأردنيين، ويقدر معدل البطالة في الأردن ١٢.٥% في العام ٢٠١٢^{٨٨}.

يبين الجدول (٢) توزيع العاطلين عن العمل حسب الفئة العمرية. إذ يبدو واضحاً أن نسبة المتعطلين هي الأعلى بين الفئة العمرية من (٢٥-٣٩) والتي تبلغ ٤١.٣%، وتليها الفئة العمرية (٢٠-٢٤) والتي بلغت فيها نسبة المتعطلين ٣٧.٣%، وهذه هي الحال بالنسبة لكل من الرجال، والنساء.

^{٨٤} <http://bit.ly/JSie21>، المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، تشغيل الشباب واقع وتحديات

^{٨٥} <http://bit.ly/JWmC16>، صندوق التنمية والتشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

^{٨٦} ورقة نقاشية: "تحقيق موائمة التعليم لمتطلبات عمل الشباب"، شركة الكادر العربي لتطوير وتحديث التعليم، ٢٠١٣، <http://bit.ly/194IEW2>

^{٨٧} دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي الأردني، ٢٠١٢.

^{٨٨} المصدر نفسه.

جدول رقم (٢): توزيع العاطلين عن العمل حسب الفئة العمرية والجنس في العام ٢٠١٢ (%)

الفئة العمرية	ذكور	إناث	المجموع
١٩-١٥	١٥.٩	١.١	١١.٥
٢٤-٢٠	٣٣.٨	٤٥.٦	٣٧.٣
٣٩-٢٥	٣٧.٥	٥٠.٤	٤١.٣
٥٤-٤٠	١١.٢	٢.٩	٨.٧
٦٤-٥٥	١.٣	٠.٠	٠.٩
+٦٥	٠.٣	٠.٠	٠.٢
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠٠٠

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٢، الأردن.

وبين الجدول (٣) توزيع المتعطلين حسب المستوى التعليمي في العام ٢٠١٢. فيمكن ملاحظة أن نسبة الرجال المتعطلين أعلى في المستوى التعليمي ما دون "الثانوي"؛ إذ بلغت ٦٠.٣%، في حين أن الغالبية العظمى من النساء العاطلات عن العمل هنّ من الحاصلات على درجة البكالوريوس، أو أعلى؛ إذ بلغت نسبتهنّ ٦٩٦%.

جدول رقم (٣): توزيع المتعطلين حسب المستوى التعليمي والجنس في العام ٢٠١٢ (%)

المستوى التعليمي	ذكور	إناث	المجموع
أمي	١.٣	٠.١	٠.٩
أقل من ثانوي	٦٠.٣	٧.٣	٤٤.٤
ثانوي	١٠٠	٣.٨	٨.٢
دبلوم متوسط	٥.٤	١٩.١	٩.٥
بكالوريوس وأعلى	٢٣.٠	٦٩.٦	٣٧.٠
المجموع	١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠٠

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٢، الأردن.

بالإضافة إلى التفاوت في معدلات البطالة بين الجنسين حسب المستوى التعليمي، والعمر نسلط الضوء على الاختلافات بين المحافظات في الجدول (٤). فيبدو واضحاً أن أعلى معدلات البطالة توجد في محافظة الطفيلة، تليها محافظة معان؛ إذ بلغ معدل البطالة (١٩.٦%) و(١٩.٠%) فيهما على التوالي. وكما أن أعلى معدل للبطالة بين الرجال يوجد في معان (١٨.٢%)، في حين أن أعلى معدل للبطالة بين النساء كان في الطفيلة (٣١,٥%).

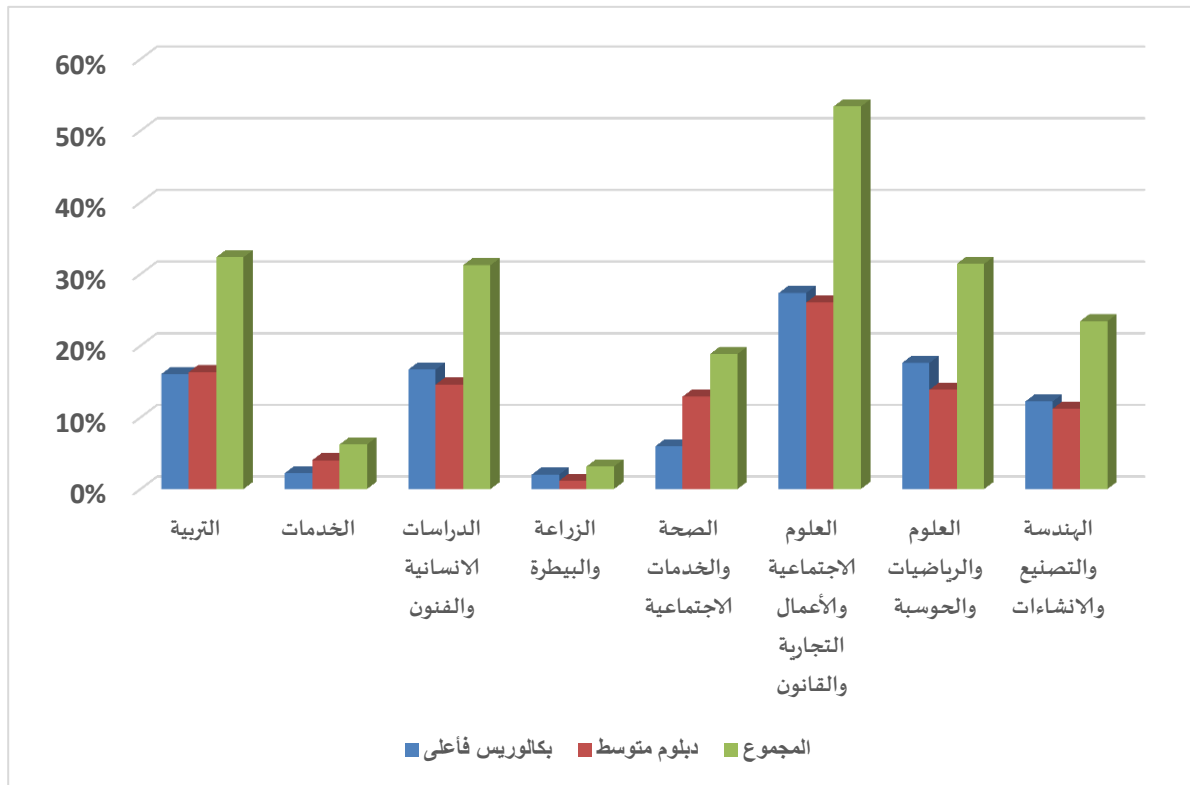
جدول رقم (٤): معدلات البطالة حسب المحافظة والجنس في العام ٢٠١٢

المحافظة	ذكور	إناث	المجموع
عمان	8.8	16.8	10.3
البلقاء	12.9	19.1	14.2
الزرقاء	11.5	17.3	12.3
مأدبا	12.9	29.7	17.0
إربد	10.2	20.9	11.9
المفرق	9.8	15.2	10.7
جرش	9.3	19.8	11.2
عجلون	11.4	25.8	7.8
الكرك	12.7	29.9	17.7
الطفيلة	15.8	31.5	19.6
معان	18.2	22.6	19.0
العقبة	14.7	21.0	15.7
المملكة	10.4	19.9	12.2

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٢، دائرة الإحصاءات العامة، الأردن

يبين الشكل (٣) توزيع المتعطلين حسب المؤهل العلمي (كليات مجتمع، وجامعات) في التخصصات العلمية الرئيسية. ويتضح أن أعلى ثلاث نسب للمتطلين تمثلت في العلوم الاجتماعية، والأعمال التجارية، والقانون (٥٣%)؛ إذ تقاربت نسبة المتطلين من الجامعيين (٢٧%) و(٢٦%) نسبة المتطلين من كليات المجتمع، يليها التربية (٣٢%)؛ بالنسبة لهذا التخصص فقد تشابهت نسبة المتطلين من الجامعيين، وكليات المجتمع عند النسبة (١٦%)، وثم العلوم والرياضيات والحوسبة (٣١%)؛ وهنا بلغت نسبة المتطلين من الجامعيين (١٨%)، بينما بلغت نسبة المتطلين من كليات المجتمع (١٤%).

الشكل رقم (٣): توزيع المتعطلين الأردنيين تبعاً للتخصص العلمي للعام ٢٠١٢



تشير التوقعات من نموذج الإسقاط المهني في الأردن (JOPMOD) إلى أنّ الاقتصاد الأردني سوف يشهد توفير ٤٠٧,٦٥٠ فرصة عملٍ بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠٢٠. ومن المتوقع أن يتمثل أغلب هذه العمالة في قطاع الخدمات.

جدول رقم (٥): مجموع الوظائف المستحدثة لبعض الفئات المهنية الهامة خلال السنوات السبع القادمة (٢٠٢٠-٢٠١٣)

الفئات المهنية	مجموع الوظائف المستحدثة بين الأعوام (٢٠٢٠-٢٠١٣)	
المهنيون	152.700	37.5 %
عمال الخدمات وعمال المتاجر والمبيعات	81.850	20.1
عمال التعدين والبناء	44.100	10.8
الفنيون المهنيون المساعدون	35.200	8.6
مشغلو الآلات ومجموعها في المصانع	31.600	7.8
المهن الأولية	24.000	5.9
الكتّبة	21.200	5.2
العمال المهرة في الزراعة وصيد الأسماك	12.600	3.1
المديرون	4.400	1.1
المجموع	407.650	١٠٠٠

وكما يظهر في الجدول فإنّ فئة المهنيين، ومن بينهم مَنْ هم في العلوم والهندسة، والصحة، والتعليم، والأعمال التجارية والمعلومات والاتصالات، بالإضافة إلى القانون، والنشاطات الاجتماعية والثقافية، تمثل الحصة الكبرى من إجمالي فرص العمل المستحدثة. وضمن هذه المجموعة، فإنّ ٩٥.٠٠٠ من ١٥٢.٧٠٠ فرصة عملٍ ستكون لمهنة التدريس.

بالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن تستحدث ٣٥.٢٠٠ وظيفةٍ أخرى للفئة ذات الصلة بالفنيين، والمهنيين المساعدین.

وكما أنّ انخفاض الأجور، وتدني المهارات في قطاع الخدمات تحت فئة عمال الخدمات، وعمال المتاجر والمبيعات سوف تضيف -أيضاً- مكاسبٍ قوية، وتولّد ما يقرب من ٨٢.٠٠٠ فرصة عملٍ خلال فترة التوقعات، وتشمل هذه الفئة العاملين في الخدمات الشخصية، والمبيعات، والرعاية الشخصية، وخدمات الحماية. وهذه المجموعة المهنية الأخيرة سوف تحصل على حصة الأسد من المكاسب، إذ سيتوافر أكثر من ٤٨.٠٠٠ فرصة عملٍ خلال فترة التوقعات.

والجدير بالذكر أنّ التوقعات نحو البناء، والتعدين توفّر نموًّا جيّدًا في المهن المتعلقة بـ "التعدين والبناء". وتتوزع الوظائف المستحدثة الـ ٤٤,١٠٠ بين المهن التي تشمل البناء، والمعادن الكهربائية وما يتصل بها، والحرف اليدوية، والطباعة.

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ المهن ضمن فئة مشغلي الآلات ومجمّعها في المصانع ستشهد استحداث ٣١.٦٠٠ وظيفة، ضمن هذه الفئة، منها أكثر من ٢٨.٠٠٠ فرصة عملٍ للسائقين، ومشغلي المحطات المتنقلة.

أمّا بالنسبة لفئة المهن الأولية؛ والتي تشمل العمال في الزراعة، التعدين، التصنيع، والبناء، فإنّ ما يقرب من نصف فرص العمل الجديدة التي من المتوقع استحداثها (حوالي ٢٢.٠٠٠) ستكون لعمال النظافة، والمساعدين.

كما ستشهد مهنة الكتابة استحداث ما يقارب ٢١.٠٠٠ وظيفة مشتركة بين الفئات التي تشمل مشغلي لوحة المفاتيح، إدخال البيانات وتسجيلها، وكتابة خدمة العملاء. وفي ما يتعلق بآخر فئتين رئيسيتين، وهما: العمال المهرة في الزراعة وصيد الأسماك، والمديرين فإنهما سيجنيان مكاسب أكثر تواضعًا.

عدم التوافق بين التعليم وسوق العمل

إنّ الأرقام الواردة أعلاه تعرض عدم التطابق والتواءم بين التعليم، والمشاركة في سوق العمل. وهذا التفاوت ليس ظاهرةً وجدت في الأردن فحسب، بل هي إحدى الظواهر الملاحظة في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا.

يستثمر الطلاب وأسرهم في الأردن -كما في بقية الوطن العربي- مبالغ طائلةً في التعليم الثانوي، والعالِي؛ ما يجعلهم يبنون آمالاً واسعةً على فرص العمل بعد التخرج؛ كي يحصدوا قيمة استثماراتهم، ولكنهم يصابون بخيبة أملٍ نتيجة بقائهم عاطلين عن العمل لفتراتٍ زمنية قد تزيد على سنة، بل والأسوأ من ذلك يحصل لهم عندما يرفض أصحاب العمل تشغيلهم؛ بحجة أنهم لا يملكون المهارات المناسبة المطلوبة في فرصة العمل^{٨٩}.

في حين أنّ مشكلة البطالة متعددة الأوجه، إلا أنّ هناك سببين من الأسباب الرئيسة الهامة التي تساعد في تفسير سبب فشل النظم التعليمية، والتدريبية في إنتاج طلبةٍ يتمتعون بأساسيات الأداء الجيد في سوق العمل، وهما: تدني نوعية التعليم، ونقص المهارات^{٩٠}. وفي ما يأتي أهم أسباب الفجوة بين نظام التعليم، وحاجات سوق العمل :

^{٨٩}World Bank (2013), Transforming Arab Economies: Traveling the Knowledge and Innovation Road, <http://bitly/18U9lyH>.

^{٩٠}European Training Foundation (2005), Unemployment in Jordan.

أ. تدني نوعية التعليم

إنّ العائق الأول لفرص العمل هو تدني جودة التعليم؛ التي يتلقاها الطلاب في مختلف مراحل التعليم. رغم عدم وجود تعريفٍ موحدٍ لنوعية التعليم، فقد كانت هناك جهودٌ -على مرّ السنين- لوضع تصورٍ واضحٍ ومحددٍ لنوعية التعليم. ففي العام ٢٠٠٠، عرفت اليونسيف نوعية التعليم بصفته يتضمن المتعلمين الأصحاء والذين يتعتعون بتغذية جيدة؛ والبيئة الآمنة، والصحية، والواقية؛ التي تراعي الفوارق بين الجنسين مع توافر الموارد، والتسهيلات الكافية؛ وكما تتضمن المناهج ذات الصلة لاكتساب المهارات الأساس، والحياتية، فضلاً عن المعرفة في حقولٍ مثل: المساواة بين الجنسين، حقوق الإنسان، والصحة؛ بالإضافة إلى أساليب التدريس؛ التي تركز على الأطفال في الفصول الدراسية، والتي تدار بشكلٍ جيدٍ، وأخيراً النتائج التي تشمل المعارف، والمهارات وربطها بالمشاركة الإيجابية في المجتمع^{٩١}.

وفي العام ٢٠١٣ لخص البنك الدولي نوعية التعليم بأنها " قدرة النظام على إعطاء استجابةٍ تعليميةٍ شخصيةٍ لكلّ طالبٍ من خلال الاستجابة للاحتياجات، والاهتمامات، والخصائص الفردية "^{٩٢}.

في المقابل، فإنّ تدني نوعية التعليم تشمل العديد من العوامل؛ بما في ذلك نوعية المنهاج، والمعلم، وعدم كفاية المرافق، واكتظاظ الفصول الدراسية، وهذه قد تسهم في زيادة التسرب ومعدلاته؛ وبالتالي تُوفّر مؤشراً بديلاً للجودة التعليمية^{٩٣}.

على الرغم من أنّ المنطقة العربية قد أظهرت تقدماً في نسبة الالتحاق، والإنجاز في التعليم، إلا أنّ الأدلة على نتائج التعلم تشير إلى تدني نوعية التعليم -نسبياً- في المنطقة، بالمقارنة مع المعايير الدولية^{٩٤}. ويصنف تقرير التنافسية العربية ٢٠١١-٢٠١٢ عدم كفاءة التعليم بصفته رابع أكبر قضيةٍ تقييداً للنمو الاقتصادي، وذلك بعد القضايا الثلاث الأولى، وهي: التمويل، وأنظمة العمل المقيدة، وعدم كفاءة البيروقراطية الحكومية^{٩٥}.

^{٩١}UNICEF (2001), Defining Quality of Education, *Working Paper*, presented at "The International Working Group on Education, Florence, <http://www.unicef.org/education/files/QualityEducation.PDF>.

^{٩٢}World Bank (2013), *Transforming, ...*, op.cit.,

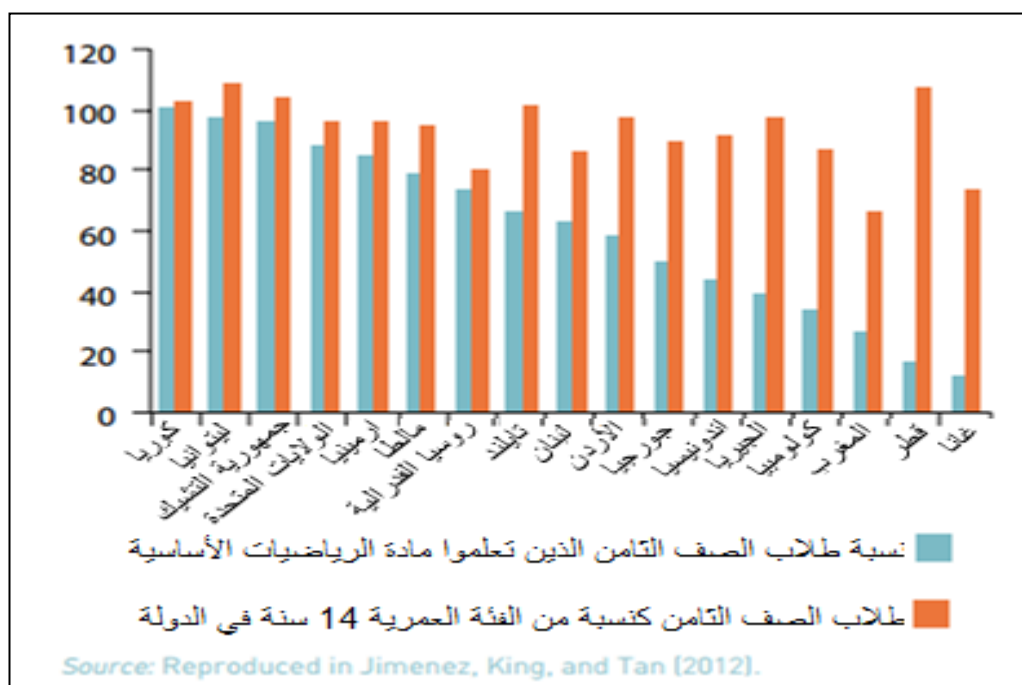
^{٩٣}Colclough, Rose and Tembon (2000), Gender Inequalities in Primary Schooling: The Roles Of Poverty and Adverse Cultural Practice, *International Journal of Educational Development* 20:5-27, Source: World Bank (2013), *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in MENA*.

^{٩٤}ibid.,

^{٩٥}World Economic Forum and OECD (2011), *Arab World Competitiveness Report (2011-2012)*, Geneva: World Economic Forum.

أما الأردن -كما ذكر سابقًا- فقد أظهر تحسناً في معدلات الالتحاق بالمدارس، والانتفاء منها وذلك إلى جانب تحقيق التكافؤ بين الجنسين في التعليم، إلا أنّ هناك مؤشرات تبين أن الأردن -بالإضافة إلى العديد من البلدان في العالم العربي- لم يُوفّق في تحقيق تحسيناتٍ نوعيةٍ في مجال التعليم. وهذا يمكن قياسه من خلال إنجازات الطلبة في امتحانات تقييم التعلم. إذ تظهر هذه التقييمات أنّ نوعية التعليم التي يتلقاها الطلبة تقع دون المعايير الدولية^{٩٦}، بالمقارنة مع بلدان مثل: كوريا، ليتوانيا، وجمهورية التشيك، كما يتبين من الشكل رقم (٤).

الشكل رقم (٤): العجز في التعلم



World Bank (2013), Transforming Arab Economies: Traveling the Knowledge and Innovation Road: المصدر

إنّ البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (PISA) والذي أُعد من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCED) يوفر مؤشراً آخر على تعلم الطلاب. ففي طبعة العام ٢٠٠٩ لدراسة البرنامج (PISA)، والتي تقيّم أداء القراءة عند الطلاب الذين يبلغون من العمر ١٥ سنة في ٦٥ بلداً، وسلطت الضوء على أوجه القصور الرئيسة في نظمها التعليمية. وكان مستوى الدول -عموماً- من الأفضل إلى الأسوأ، فقد احتل الأردن المرتبة (٥٥)؛ إذ إنه في المستوى ١ من اختبار إتقان القراءة - وقد وصف بأنه أدنى مستوى تحصيل علمي للطلاب - كان أكثر من نصف الطلاب في الأردن في المجموعة الأقل نجاحاً^{٩٧}.

⁹⁶World Bank (2013), *Transforming ...*, op.cit.,

⁹⁷ European Training Foundation (2011), Union for the Mediterranean Regional Employability Review, p 50.

الجدول رقم (٦): نتائج البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (PISA). للأعوام ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩

2006				2009				
متوسط النقاط	النسبة المئوية للطلبة في المستوى ١ أو أقل على مقياس القراءة			متوسط النقاط	النسبة المئوية للطلبة في المستوى ١ أو أقل على مقياس القراءة			
	إناث	ذكور	المجموع		إناث	ذكور	المجموع	
447	53.5	50.9	52.1	464	15.0	33.4	24.5	تركيا
NA	NA	NA	NA	358	43.7	69.1	56.6	ألبانيا
477	30.4	26.7	28.6	476	12.6	31.3	22.5	كرواتيا
401	66.4	66.3	66.4	405	34.2	61.6	48.1	الأردن
392	62.9	57.4	60.1	408	37.0	61.5	49.5	الجبل الأسود
280	75.2	69.5	72.5	404	43.4	57.6	50.1	تونس
492	22.2	20.4	21.3	493	12.6	25.0	19.0	معدل (OCED)

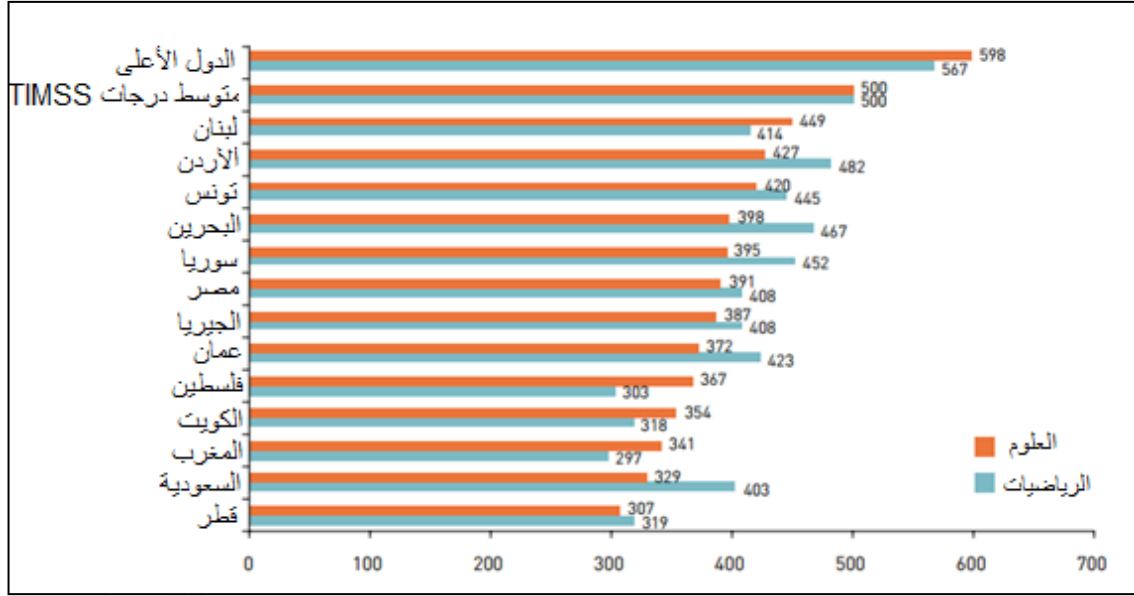
المصدر: European Training Foundation (2011), Union for the Mediterranean Regional Employability Review

إنَّ النسب المئوية في الجدول (٦) تبين أنه ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩، حقَّق الأردن بعض التحسن، وذلك من خلال خفض نسبة الطلبة في المستوى ١ أو أقل على مقياس القراءة، من (٦٦.٤٪) إلى (٤٨.١٪). وقد كان هذا التحسن في الغالب لدى الإناث، إذ تم خفض نسبتهن إلى النصف تقريباً، في المقابل فإنَّ الذكور انخفضت نسبتهن - فقط - ٤٪. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا التحسن، فإنَّ معدل الأردن لا يزال أقل من متوسط (OECD) ودولٍ أخرى مثل: تركيا.

وبالمثل، في الرسم البياني التالي لدراسة الرياضيات والعلوم، والذي يقيس قدرات طلبة الصف الثامن في مادتي الرياضيات، والعلوم، تبين أنه ليس هناك أيُّ من دول منطقة الشرق الأوسط الـ ١٢ المشاركة حققت أعلى من متوسط الدرجات. وهذا كان مؤشرًا على أنَّ معظم دول المنطقة تفتقر للمعايير الوطنية اللازمة لتحقيق الإنجاز في التعلم؛ ما يستدعي المبادرة بالتدخلات القصيرة الرئيسة في النظم التعليمية^{٩٨}.

⁹⁸World Bank (2013), Jobs for, ...,op.cit.,

الشكل رقم (٥): الاتجاه الدولي لدراسة الرياضيات والعلوم (TIMSS) درجات الصف الثامن، ٢٠٠٧



المصدر: World Bank (2013), Transforming Arab Economies: Traveling the Knowledge and Innovation Road

وقد أظهرت الدراسات أنّ أنظمة التعليم في المنطقة تقليدية تقوم على التلقين، وأنّ هناك القليل من التركيز على حلّ المشكلات، والتفكير النقدي في معظم نظم التعليم في العالم العربي. وفي دراسة (TIMSS) التي أجريت العام ٢٠٠٧، تم سؤال عددٍ من المعلمين، وطلابٍ في الصف الثامن ما إذا كانوا يستخدمون التلقين كأداةٍ للتعلم؟، وعليه فقد أجاب ٨٤٪ من المستجيبين في الأردن بأنهم يعتمدون على حفظ الصيغ، والإجراءات في دروسهم لمادة الرياضيات^{٩٩}.

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ الأداء الضعيف - نسبياً - في عمليات تقييم التعلم يوفر مؤشراً على تدني نوعية التعليم التي يتلقاها الطلاب، ويثير مسألة ما إذا كانت المعرفة، والمهارات المكتسبة في المدرسة، والجامعة هي المطلوبة من الخريجين من أجل دخول سوق العمل بنجاح؟

⁹⁹World Bank (2013), Transforming ...,op.cit.,

ب . نقص المهارات

إنّ الحاجز الثاني والحاسم لدخول العمالة سوق العمل هو أهمية المهارات لدى الخريجين . فهناك مجموعتان من المهارات التي تعدّ هامةً لأصحاب العمل عند التوظيف، وهما؛ المهارات الأساس (التقنية)، والمهارات الشخصية (الليونة) مثل: التواصل، حل المشكلات، ومهارات التعامل مع الآخرين^{١٠٠}. وكما هو موضح في الجزء السابق، فإنّ الطلاب في منطقة الشرق الأوسط وعلى وجه التحديد في الأردن، قد أظهرُوا الأداء الضعيف في اختبارات التقييم، وعدم وجود المهارات التحليلية، وحلّ المشكلات.

وتوفّر مسح مناخ الاستثمار مؤشراً على نقص المهارات لدى الخريجين . فأحد الأمثلة على ذلك هو المسح المؤسسي للبنك الدولي، إذ إنّ (٣٣٪) من الشركات التي شملها المسح في الأردن أشارت إلى أن نقص مهارة قوة العمل يعدّ عائقاً رئيساً^{١٠١}.

وذكر مسح آخر مماثل شمل ١,٥٠٠ من أرباب العمل في خمس دولٍ عربية: (مصر، الأردن، المغرب، السعودية واليمن) أنّ هناك فجوةً كبيرةً في المهارات العليا في المجالات الرئيسة الآتية: المهارات الفنية (التقنية) والمهارات اللينة والمهارات اللغوية. الرسم البياني التالي، رقم (٦)، يبين نسبة أصحاب العمل الذين يوافقون على أن الطلاب المعيّنين حديثاً لديهم المهارات المناسبة. بالنسبة للأردن، عندما يتعلق الأمر بطلاب الجامعات، أفاد ٢٢٪ فقط من أصحاب العمل أن هؤلاء الخريجين مجهزون بالمهارات الفنية المناسبة، ويعتقد ٢٥٪ بأنهم حاصلون على المهارات اللينة. أما بالنسبة لخريجي التدريب المهني فقد كانت النسب أقل من ذلك، إذ أفاد ١٠٪ من أصحاب العمل أن هؤلاء الخريجين لديهم المهارات الفنية المناسبة، في حين يعتقد ١٦٪ بأن لديهم المهارات اللينة المناسبة.^{١٠٢}

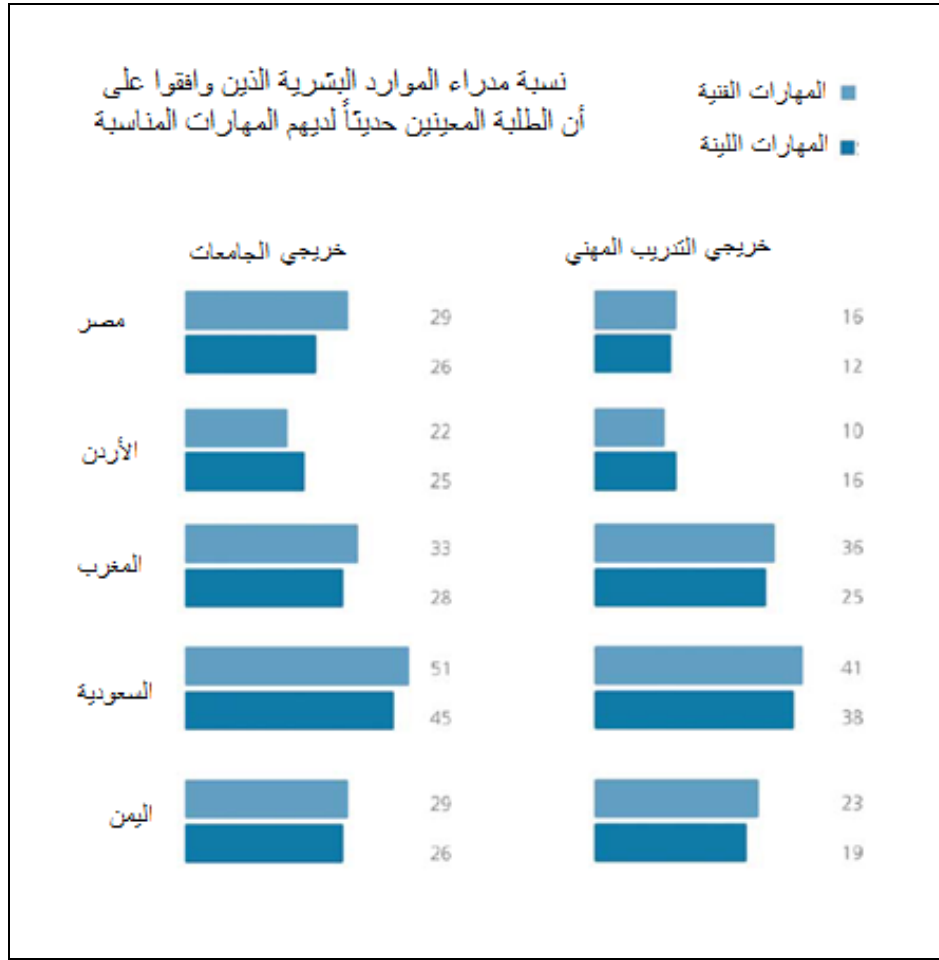
¹⁰⁰World Bank (2013), Jobs for, ...,op.cit.,

¹⁰¹World Bank (2013), Transforming ...,op.cit.,

¹⁰²Education for Employment (e4e), IFC, Islamic Bank (2013), Realizing Arab Youth Potential,

<http://www.e4earabyouth.com/pdf/MGLPDF136022536640.pdf>.

الشكل (٦): نسبة مديري الموارد البشرية الذين وافقوا على أن الطلبة المعيّنين حديثاً لديهم المهارات المناسبة



المصدر: Education for Employment (e4e), International Finance Corporation, Islamic Bank (2013).

Education for Employment: Realizing Arab Youth Potential

هناك عدة أسباب وراء عدم تطابق ومواءمة المهارات التي يملكها الخريجون، والمهارات التي يبحث عنها أصحاب العمل^{١٠٣}.

¹⁰³World Bank (2013), Jobs for, ...,op.cit.,

ج . الفجوات في المعلومات والمعرفة

إنّ فجوة المعلومات والمعرفة بين القطاع الخاص ونظام التعليم والتدريب ذات حدين. فمن ناحية، لا يملك نظام التعليم والتدريب المعرفة الكافية باحتياجات القطاع الخاص من أجل الاستجابة لها. ومن ناحية أخرى، فإن القطاع الخاص لديه القليل من الاهتمام في تحديد احتياجاته من المهارات، والكفاءات، وكما أنه يفتقر إلى حافز المساهمة في تطوير المناهج الدراسية، ولديه قدرة ضئيلة على توفير التدريب العملي. ونتيجة لهذا الفشل المعلوماتي، يفتقر الشباب للمعلومات الكافية التي يستطيعون من خلالها بناء خياراتهم التعليمية.

إنّ مسألة فجوة المعلومات ذات أهمية كبيرة خاصة لقطاع التدريب المهني، إذ يجب على أصحاب العمل لعب دور هام في ضمان أن تكون المهارات المكتسبة من نظم التدريب المهني ذات صلة بسوق العمل. لذلك فقد بذلت العديد من دول المنطقة الجهود من أجل تكييف نظم التدريب المهني مع احتياجات القطاع الخاص. وقد تم ذلك من خلال إنشاء مجالس وطنية تساعد على الجمع بين أصحاب المصلحة الخاصة، والعامّة؛ وذلك بهدف تسهيل وتحفيز مشاركة القطاع الخاص في تطوير المناهج الدراسية وكذلك توفير التدريب والتطوير، وبالتالي سد فجوة المعلومات^{١٠٤}. في حين قامت معظم دول المنطقة ببذل هذه الجهود، إلا أنها لم تكن كافية، وعجزت عن تحويل التدريب المهني من كونه الخيار الثاني للمتسربين من المدارس، إلى أن يصبح وسيلةً للتعلّم ونظاماً تدريبياً مدى الحياة.

في الأردن، فقد تم تأسيس صندوق التشغيل والتدريب، والتعليم المهني والتقني (E-TVET) وذلك بموجب قانون مجلس التشغيل والتدريب، والتعليم المهني والتقني العام ٢٠٠٨. وكان الدور الذي تم تحديده للمجلس هو رسم السياسات التي يمكن أن تدعم الأولويات التي تؤدي إلى نتائج تشغيل عالية. ومع ذلك فقد كانت إمكانات الصندوق غير مستغلة وكان ذلك - في المقام الأول- لأنه تم تحديده بشكل مؤسسي كجزء من وزارة العمل، وبالتالي فإن المسائل التي يتناولها الصندوق لم تتجاوز نطاق الوزارة. ونتيجة لذلك، كان لأصحاب المصلحة من القطاع الخاص القليل من الاهتمام في أنشطة الصندوق. وقد أظهر النموذج الأردني أن شمول الهيكل الإداري للصندوق على الوزارات الثلاث (التربية والتعليم والتعليم العالي والعمل)، لا يكفي لجعل علاقاتها تكامليةً بالنسبة لتخطيط وإدارة قطاع التعليم والتدريب المهني .. ومع ذلك، فإن التنسيق بين أدوار الوزارات الثلاث مع القطاع الخاص يمكن أن يؤدي إلى نموذج أكثر نجاحاً^{١٠٥}.

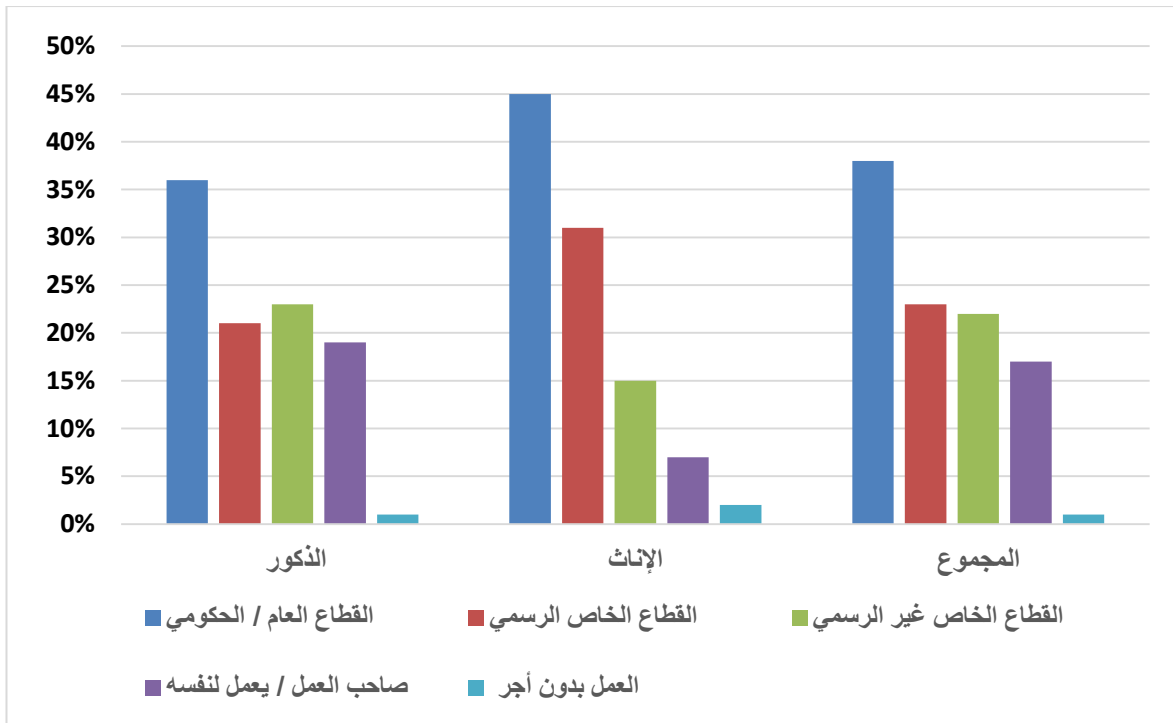
¹⁰⁴ibid.,

¹⁰⁵ibid.,

القطاع العام كمشغل رئيس لنظام التعليم والتدريب

يلعب القطاع العام دورًا هامًا في توفير فرص العمل، كما هي الحال في اختيار المهنة المفضلة لغالبية الشباب. وكما أنّ الانطباعات عن الوظائف في القطاع العام خلقت حافزًا قويًا للآباء والأمهات للاستثمار في تعليم أبنائهم، على الرغم من الانتقال البطيء من التعليم إلى العمل العام. وبالتالي فإن القطاع العام ينظم اختيارات دراسة الطالب ويحدّ المشغل الرئيس في سوق العمل. وبما أنه هناك نقصًا في المعروض من وظائف القطاع العام، فإن هؤلاء الشباب يعانون خطر عدم العثور على وظيفة^{١٠٦}.

الشكل (٧): توزيع المشتغلين الأردنيين حسب نوع التشغيل والجنس



المصدر: نادر مريان، الداخل والخارج في بنية سوق العمل، ورقة عمل غير منشورة، ٢٠١١

يشير الشكل (٧) أعلاه إلى أنّ القطاع العام لا يزال يشكل المشغل الأكبر في سوق العمل، وذلك على الرغم من عمليات الخصخصة التي قامت بها الحكومة الأردنية، وتنفيذ برامج الإصلاح الهيكلي خلال العقدين الماضيين: بغية دعم وتعزيز دور القطاع الخاص الاقتصادي. يشغل القطاع العام ما نسبته ٣٨% من مجموع المشتغلين في العام ٢٠١٠، ٣٦% من المشتغلين الرجال و ٤٥% من المشتغلات النساء.

¹⁰⁶ibid.,

"منطق الاختيار" أكثر من "منطق التعلم"

يعدّ امتحان التوجيهي مرحلة حاسمة في حياة الطالب/ الطالبة، فإنه يحدد ما إذا كان للطلبة الخريجين حق الوصول إلى الجامعة، إذ يحدد مجال الدراسة وفقاً للنتيجة التي حصل عليها الطالب في هذا الامتحان^{١٠٧}.

إنّ إحدى المشاكل التي تواجهها هذه الامتحانات عالية الاهتمام هي الاعتماد على التلقين بدلاً من اعتماد مبدأ التفكير النقدي وحل المشكلات بالطرق المنهجية. وفي نهاية المطاف يدفع الآباء المال ويقضي الطلبة وقتهم، وجهدهم من أجل اكتساب المعرفة؛ التي لن تزودهم بالمهارات المطلوبة من قبل القطاع الخاص.

نحو منظومة وطنية للتعليم المهني

يعكس فشل المواءمة، ونقص المهارة عجز النظام التعليمي عن تحويل الاستثمارات الهائلة في التعليم إلى مخرجات حقيقية في سوق العمل. كما أن اعتماد التعيين على الوساطة، وبعده عن مؤهلات ومهارات الباحثين عن عمل يزيد من الصعوبات التي يواجهها الداخلون الجدد إلى سوق العمل.

ولمواجهة هذا التحدي، فإنه ينبغي على النظام التعليمي أن يكون شاملاً، ويركز بشكل أساسي على التعلم، وألا يكون إقصائياً، بأن يستوعب كل الأفراد القادرين على الانخراط في التعليم الأساسي، والثانوي؛ وخصوصاً التعليم المهني، والتقني. كما وينبغي على النظام التعليمي والتدريب المهني، من أجل تحقيق ذلك عليه أن:

١. يمنع تسرب الطلبة من النظام التعليمي بشكل مبكر، ويوجد البدائل التدريبية لبناء المهارات والكفاءة لدى كل الطلبة؛ ما يضمن لهم دخولاً آمناً لسوق العمل.
٢. يزيد فرص تشغيل الشباب من خلال تجديد الشراكة بين القطاع الخاص والنظم التعليمية والتدريبية.
٣. يبني شراكات أكثر فعالية بين القطاعين العام، والخاص (PPP) في إطار التعليم وتنمية المهارات؛ لتعطي الحوافز المناسبة واللازمة لأرباب العمل للعب دور بارز في التعليم والتدريب
٤. يستخدم الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ لمنح أصحاب العمل فرصة لاختيار الباحثين عن عمل من بين أعداد كبيرة من المتنافسين؛ ما سيؤدي إلى زيادة كفاءة عملية المواءمة في سوق العمل.

¹⁰⁷ibid.,

٥. يبني ويطبق نظام للمتابعة والتقييم، بما في ذلك النظم الوطنية لتقييم أداء الطلبة، ودراسات التتبع، وأكثر من ذلك تطوير أدوات أكثر تعقيداً لتقييم الأداء داخل غرفة الصف، واستخدام البيانات في وضع السياسات و تحسين وضع المؤسسات.
٦. يوفر البيانات، ونشرها؛ لوضع مزيدٍ من آليات المساءلة، وبناء علاقاتٍ أكثر تشاركيةً مع أصحاب المصلحة، وأسسٍ أفضل لشراكاتٍ جديدةٍ بين أصحاب المصلحة، وطموحاتٍ أكثر واقعيةً بين الطلاب.
٧. يضع إطارًا وطنيًا للمؤهلات NQF ، وهو إطارٌ يعرض لكافة المستويات التعليمية؛ لتعزيز التنقل الأفقي، والعمودي ضمن الأنظمة التعليمية الوطنية، أو الإقليمية
٨. ينشر ثقافة الجودة والتقييم في النظام التعليمي، ويضع المعايير الوطنية للنوعية، شاملةً كلَّ أبعاد النظام التعليمي؛ وخصوصًا المعلم، والأشخاص المهنيين الآخرين المشاركين في العملية التعليمية .

الخلاصة

يقدم الجزء الآتي تحليلًا رباعيًا (SWOT) لقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني الأردني.

نقاط القوة، تتمثل نقاط قوة قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني في الأردن في الآتي:

توافر التشريعات والسياسات والاستراتيجيات اللازمة لدعم قطاع التعليم والتدريب المهني؛ توافر خبرة تراكمية في مجال وضع التشريعات ورسم السياسات؛ المشاركات الأولية لأصحاب المصلحة في صنع القرار؛ وجود مجلسٍ للتشغيل والتدريب المهني والتقني؛ وجود مركزٍ للاعتماد وضبط الجودة؛ توافر برامج مصممة لمتابعة وتقييم في مختلف قطاعات الموارد البشرية؛ الخبرة التراكمية الطويلة لمزودي التدريب المهني في القطاع العام؛ برامج مصممة لزيادة انخراط الشباب في سوق العمل؛ توافر الموارد المالية للقطاع؛ توافر مراكز تدريب في مناطق المملكة كافة؛ توافر جهات داعمة مختلفة.

نقاط الضعف:

قطاع التعليم والتدريب المهني مجزأ ولا يوجد إطار وطني للمؤهلات المهنية في الأردن؛ تعدد المرجعيات المتعلقة بتنمية الموارد البشرية الأردنية؛ غياب المرجعية المسؤولة عن تنسيق جهود تنمية الموارد البشرية في الأردن؛ ضعف البيانات المتعلقة بسوق العمل؛ ضعف مشاركة القطاع الخاص في سياسات التعليم والتدريب؛ تعدد جهات تزويد برامج التعليم والتدريب المهني؛ تدني نوعية التدريب والتعليم والتدريب المهني؛ نقص العمالة المحلية الماهرة لبعض الوظائف التدريبية والفنية؛ تدني أجور العاملين في القطاع؛ نقص في بعض الخدمات الأساسية مثل: المواصلات الآمنة للإناث، والحضانات؛ قلة الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ بطء الإصلاح التعليمي في التدريب المهني.

الفرص

إستراتيجية التعليم والتدريب المهني قيد التطوير؛ قطاع التدريب المهني له الأولوية في الأجندة الوطنية؛ توافر الدعم السياسي لبرامج التعليم والتدريب المهني؛ توافر المعونات الفنية المقدمة من المانحين الدوليين في مجال التعليم والتدريب المهني؛ توافر فرص العمل للخريجين المؤهلين في قطاع التعليم والتدريب المهني؛ الفرصة السكانية؛ إحلال الأيدي العاملة المحلية محل العمالة الوافدة.

التحديات

مؤثرات سلبية خارجية (الهجرة السورية، والأزمة المالية)؛ سرعة وتكرار تغيير صناعات القرار على مستوى عالٍ؛ تزايد أعداد العمالة الوافدة في الأردن؛ ثغرات في قانون العمل تشكل تهديدًا وخاصةً بالنسبة للحد الأدنى من الأجور؛ تباطؤ النمو الاقتصادي وصعوبة استحداث فرص عملٍ تناسب الخريجين من الإناث والشباب.

التوصيات

- (١) ضرورة توضيح أدوار ومهام الوزارات والهيئات المختلفة المشاركة في إدارة نظم صندوق التشغيل والتدريب المهني، بأن يمكن تحقيق التقدم في التنسيق وبالتالي يمكن أن يصبح أكثر انتظاماً.
- (٢) تحديد أولويات الحوكمة التي يمكن أن تؤدي إلى تحسين التدريب المهني والتقني، بما في ذلك الاستخدام الاستراتيجي لآليات التمويل وإتباع منهج شامل لضمان الجودة.
- (٣) تيسير التعاون بين صندوق التشغيل والتدريب المهني والتعليم المهني والتعليم العالي و الشركاء الاجتماعيين، وذلك من أجل تحسين مساهمة التعليم والتدريب وقطاعات العمل في تحقيق أهداف إستراتيجية التشغيل الوطنية.
- (٤) طرح خدمة التوجيه والإرشاد الفعال، وذلك لتحسين المعلومات والمشورة التي يتلقاها الشباب وغيرهم من الجماعات التي تسعى لدخول العمالة.
- (٥) ينبغي أن تكون إحدى أولويات إدارة نظام الإرشاد والتوجيه ضرورة مساعدة الداخلين لسوق العمل وذلك لتناسب مهاراتهم بشكل أفضل مع مطالب سوق العمل.
- (٦) تمكين السلطات المحلية من تشكيل شراكاتٍ فاعلةٍ بين القطاعين العام والخاص، وبمن في ذلك مقدمو خدمات التدريب في المناطق الحضرية في الأردن وفي المناطق التنموية.
- (٧) ينبغي وضع المجتمع المدني في شراكات حيثما كان ذلك ممكناً.
- (٨) ضرورة إجراء البحوث، بما في ذلك دراسات الجدوى على نظم معلومات سوق العمل، والبرامج والمبادرات القائمة على البيانات والمعلومات.



الفصل الرابع

أبعاد اجتماعية

٤.١ المرأة الأردنية ٢٠١٣

تعبّر مقولة: " الإنسان هو موضوع التنمية وهدفها ووسيلتها" عن مفهوم واسع وعميق لا يقف عند كونه مجرد شعارٍ متداولٍ خاصةً بالنسبة للمرأة (نصف المجتمع)، كما أن القول، إنَّ "الاستثمار في الإنسان؛ لكونه أداة التنمية وغايتها" مقولةٌ تنطبق على الأردن بشكلٍ كبيرٍ. إذ رفع الأردن منذ عهد الاستقلال العام ١٩٤٦ شعار "الإنسان أعلى ما نملك". وكانت البداية الرسمية لنضال المرأة العام ١٩٥٠، عندما تقدّمت مجموعةٌ من الناشطات بمذكرةٍ لصناع القرار آنذاك تتضمن مطالبهن بحقوق المرأة، وتكرّر ذلك العام ١٩٥٧ ولم تحظ تلك المطالب بتجاوبٍ يذكر. ولكن ذلك لم يحبط نساء الأردن؛ بل استمر نضالهن لأكثر من ستين عامًا، وأثمرت جهودهنّ وجهود مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية عن توعية المجتمع، وإقناع الحكومات، معززًا بدعمٍ أكبر، ومتقدمٍ أكثر من قبل النظام؛ بقدراتهن وكفاءتهن في كلّ المجالات.

اتّخذت الجهود من قبل المؤسسات منهجًا يهدف إلى التغيير، والتطوير المبني على الخطط، والمشاريع، والسياسات كوسائل لتحقيق طموحات المواطنين الأردنيين؛ بمن فيهم المرأة الأردنية في عملية التنمية. ونتج عنها إنجازاتٌ ممتازة، حققتها المرأة، كما حصل في قطاع التعليم الذي تفوّقت المرأة في بعض مستوياته على الرجل، وبمستوى متوسطٍ للمشاركة في المجال السياسي. أمّا على صعيد العمل، فما زالت نسبة مشاركتها لا تتعدى ١٥% بموجب بيانات العام ٢٠١٣، وهذه هي المعضلة الكبرى التي تواجه المرأة ورأسي السياسات.

المشكلة: الوصف

هنالك تحدياتٍ عدة ، شكّلت في مجموعها منظومةً يمكن أن تندرج تحت مسمى المشكلة وأهمها:

(١) مرتبة الأردن، بموجب فجوة النوع الاجتماعي جاءت في المرتبة ١٢١ من أصل ١٣٥ في تقرير فجوة النوع الاجتماعي العالمي للعام ٢٠١٢، ثم انخفضت إلى ١١٩ من بين ١٣٦ دولة العام ٢٠١٣، وبقيت في المرتبة الخامسة على المستوى العربي، بموجب تقرير سد الفجوة الجندرية الصادر لهذا العام عن المنتدى الاقتصادي العالمي. كما يحتل الأردن المرتبة ١٤٢ من أصل ١٤٤ دولة في تقرير التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي العام ٢٠١٢^{١٠٨}، المؤشّر مشاركة الإناث في القوى العاملة. وهكذا فإنّ تدني مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي يُعدّ من أهم التحديات التي يواجهها الاقتصاد الوطني؛ لأنّه يبقي طاقات نصف المجتمع شبه معطلة.

¹⁰⁸World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2013.

٢) التمييز الذي تواجهه المرأة العاملة في الأجور، وفي الوصول إلى مواقع صنع القرار الإداري؛ والذي يعود في جزء منه للقصور في بعض القوانين، وفي جزئه الآخر إلى الضعف في تطبيق القوانين.

٣) تدني مشاركة المرأة في العمل السياسي: أسهم تبني نظام (الكوتا) في رفع نسبة مشاركة المرأة إلى ١٢% في المجلس التشريعي للعام ٢٠١٣، وهي نسبة لا تزال متدنية. فالهدف العالمي الذي تبنته هيئة الأمم المتحدة منذ مؤتمر (بيجينغ) ١٩٩٥ في حدها الأدنى يبلغ نسبة ٣٠%.

المشكلة: الأسباب والتحليل

التعليم

لا شك في أنّ الجهود المبذولة من الدولة منذ عهد الاستقلال في مجال تنمية القوى البشرية هامة وواضحة. فقد شهد الأردن انخفاضاً ملموساً في معدلات الأمية، حيث انخفضت نسبة الأمية بين النساء من ٨٥.٤% سنة ١٩٦١ إلى ٦.٦% سنة ٢٠١٣، وفقاً لنتائج الجدولة الثالثة لمسح العمالة والبطالة للإحصاءات العامة لسنة ٢٠١٣. ويعود ذلك إلى جهود الحكومات المتتالية في مكافحة أمية الكبار، وإلزامية التعليم، والحد من التسرب من المدارس؛ ما وضع الأردن في مصافّ الدول المتقدمة بالنسبة لمعدلات الأمية، إذ يعدّ ثاني أو ثالث دولة على المستوى العربي. لكنّ التحدي الكبير يكمن في تطوير نوعية التعليم، ومدى موائمته لمتطلبات سوق العمل؛ ليسهم في مكافحة بطالة الشباب من جهة، ويسهم في تعزيز الاقتصاد، والمنافسة على المستويين الإقليمي والدولي من جهة أخرى.

تؤكد بيانات وزارة التربية والتعليم ما أنجزه الأردن من تطوير -كمّاً ونوعاً- في مجال التعليم، وبالأخص التعليم الأساسي والإلزامي الذي أدى إلى ارتفاع قياسي في معدلات الالتحاق الصافي في المرحلتين المذكورتين، إذ بلغ معدّل الالتحاق الصافي ٩٨.٣% سنة ٢٠١٠، وبنسبة الإناث ٩٩% وهي أعلى مما هي بين الذكور البالغة ٩٧.٦%.

وفيما يتعلّق بالالتحاق بالتعليم الأساسي، فقد بلغت نسبة الإناث ٤٨.٩%، مقابل ٥١.١% للذكور، وبلغت للمرحلة التعليمية الأكاديمية نسبة ٥٤.٧% للإناث، مقابل ٤٥.٣% للذكور لسنة ٢٠١٢ (انظر الجدول ١).

أمّا بالنسبة لمرحلة التعليم الثانوي، فقد بلغ معدّل الالتحاق الصافي ٧٥.٥% سنة ٢٠١٠، وبلغ بين الطالبات ٨١%، مقابل ٧٠% للطلاب.

يتّضح مما ذكر أنّ رغبة الإناث في التعليم انعكست في حظوتهن بحوالي ٩٩% من نسبة أوائل امتحان الثانوية العامة للسنوات العشر الماضية.

أما التعليم المهني، فتشير البيانات إلى انخفاض إقبال الطلبة بشكلٍ عامٍ على هذا النوع التعليمي، وبخاصةً الطالبات، لصالح التعليم الثانوي الأكاديمي. فبين عامي ١٩٩٤ و ٢٠١٠ انخفض معدل التحاق الطلبة الذكور بمقدار ٧٧ نقطةً مكرويةً مقابل ٢٣.٥ نقطةً للإناث. وبلغت نسب الالتحاق للإناث ٣٥% في سنة ٢٠١٢، مقابل ٦٥% للذكور. وتشير البيانات إلى تمركز الطالبات في التخصصات الإنسانية: التربية، والتمريض، والشريعة على حساب التخصص الزراعي ٦.٧%، والصناعي بنسبة ١%. ويعود ضعف الإقبال إلى تأثير الثقافة المجتمعية، وللدور الاجتماعي لكلٍ من الإناث والذكور في المناهج، وللاعتقاد أنّ الدراسة الأكاديمية لها مردودٌ اجتماعيٌّ أفضل.

جدول رقم (١): نسبة الطلبة في المستويات التعليمية بحسب الجنس لسنة ٢٠١٢

الجنس	عدد الطلبة	روضة	الأساسي	الثانوي الأكاديمي	الثانوي المهني
إناث	٤٩.٣ %	٤٨ %	٤٨.٩ %	٥٤.٧ %	٣٥ %
ذكور	٥٠.٧ %	٥٢ %	٥١.١ %	٤٥.٣ %	٦٥ %
المجموع	١٦٩.١٧٢	١١.١٦٥	١٣٦٦٢٩	١٨٥٩٩٥	٢٧٧٨٣

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠١٢

وعليه يمكننا القول، إنّ قضية الالتحاق بالمدرسة بمراحلها الأساسية، والثانوية تم تجاوزها في الأردن، خاصةً مع تدني معدلات التسرب من المدارس. وما يجب التركيز عليه في المرحلة اللاحقة هو نوعية التعليم والتخصص، وعلى وجه الخصوص الإناث؛ والابتعاد عن التخصصات التقليدية إلى أخرى توفر لهنّ أدوارًا أكثر فاعليّةً في المجتمع، وخاصةً في سوق العمل.

ونظرًا لكون مهنة التعليم أكثر قبولاً في المجتمعات المحافظة، وأكثر ملائمةً لظروف المرأة الأسرية، فقد شكّلت المديرات من هيئات التدريس لسنة ٢٠١٠ ثلاثة أرباع مديري المدارس. وتنخفض معدلات المعلمين من سنة إلى أخرى بدلالة نسب المعلّات التي تصل إلى ١٠٠% في مرحلة رياض الأطفال لسنة ٢٠١٠، واستقرّت على نفس المعدل لسنة ٢٠١٢ كما هو موضح في الجدول رقم (٢) أدناه:

جدول رقم (٢): نسبة المعلّات في المستويات التعليمية لسنة ٢٠١٢

المستوى التعليمي	المعلّات إلى المجموع	الروضة	التعليم الأساسي	التعليم الأكاديمي	التعليم المهني
النسبة (%)	٦٦.٧	١٠٠	٦٧.٥	٥٤.١	٥١.٨

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠١٢.

أما في مرحلة التعليم الأساسي فقد ارتفعت النسبة للإناث المدرّسات من ٦٦.٤ % إلى ٦٧.٥ % ؛ وذلك لكون هذه المرحلة مختلطة. كذلك ارتفعت نسبة الإناث من ٥٢ % في مرحلة التعليم الثانوي العام ٢٠١٠ إلى ٥٤.١ % العام ٢٠١٢.

لقد تقدّمت الطالبات على الطّلاب حتّى في مستوى كليّات المجتمع؛ إذ تشير أعداد الطالبات الإناث في كليّات المجتمع الأردنيّة للعام ٢٠١٢ إلى العدد ١٤٦٢٦ من أصل ٢٥٨١١، أي بنسبة ٥٧ %، توزّعن في تخصّصات الأعمال الإداريّة والماليّة بنسبة ٣٤ %، تليها المهن الطبيّة المساندة بنسبة ٢٣ %، وأدناها في الهندسة بنسبة ٣.٦ %، في حين بلغت النسبة لتخصص التربية ١٧ %، والفنون الجميلة ٨.١ %، ولا شكّ في أنّ إقبال الإناث على المهن الراكدة في هذه المرحلة تنعكس سلبيّا على ارتفاع نسب البطالة بينهن، ما يتطلّب تبني آليّات فعّالة لتوعيتهن وذويهن بهذا الخصوص.

وفي إطار البحث في مؤهلات هيئات التدريس في كليّات المجتمع للعام ٢٠١٢، فقد بلغ عدد الإناث في مرحلة الدكتوراة ١١٨ من أصل ٦٣٨ بنسبة ١٧ %، أمّا في الماجستير فبلغت أعدادهن ٣٤٨ من مجموع ٧٤٧ بنسبة ٤٦.٦ %، وبالنسبة لحاملات الدبلوم العالي بلغت أعدادهن ١٩ من مجموع ٤٦ بنسبة ٤١.٣ %، وهذه النسب دليلٌ واضحٌ على المستوى التعليمي العالي للإناث في هيئات التدريس.

أما بالنسبة للإناث الملتحقات بالجامعات الأردنيّة للعام ٢٠١٢، وكما هو موضحٌ في الجدول رقم (٣)، فقد بلغت نسبة الملتحقات في مرحلة البكالوريوس ٥١.٣ % مقارنةً بنسبة ٤٨.٧ % لنظرائهن من الذكور، وفي مرحلة الماجستير تساوى الذكور والإناث بنسبة ٥٠ % لكل منهما، أمّا في برامج الدكتوراه فبلغت نسبة الإناث ٣٨.٦ % مقارنةً بنسبة ٦١.٤ % للذكور. وقد شكّلت الإناث ما نسبته ٥٢ % من الدارسين في تخصّصات علوم التربية وإعداد المعلمين، و ٣٠ % من اجمالي الملتحقين بتخصصات العلوم الإنسانيّة.

جدول رقم (٣) : نسبة الطلبة الملتحقين بالجامعات الأردنيّة حسب المستوى التعليمي والجنس ٢٠١٢

المستوى التعليمي	البكالوريوس	الماجستير	الدكتوراة
ذكور (%)	٤٨.٧	٥٠	٦١.٤
إناث (%)	٥١.٣	٥٠	٣٨.٦
المجموع (العدد)	٢٤٥٨٨٤	٢٩٤٣	١٨٩٢

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقرير ٢٠١٢.

وقد تفوّقت خريجات الجامعات الحكوميّة للعام ٢٠١٢ على الخريجين الذكور، إذ بلغت نسبة الخريجات ٦٠%، أمّا خريجات الجامعات الخاصّة فبلغن ما نسبته ٣٨.٣% من إجمالي خريجي تلك الجامعات. وبالنسبة للكادر التعليمي في الجامعات الأردنيّة، بلغ عدد الإناث ١٩٠٩ من العدد الإجمالي البالغ ٨٢٨٥، أي ما نسبته ٢٣%. وعليه فإنّ النسب العالية للخريجات لا تنعكس إيجاباً على ارتفاع نسبتهن في هيئات التدريس.

التخصّصات المهنيّة والنقابات

تشير البيانات التقديرية إلى أنّ عدد أعضاء النقابات المهنية يقارب ٢٣٠ ألف عضو، ونسبة الإناث حوالي ٤٢.٤% من مجموع المنتسبين لتلك النقابات. إنّ إقبال المرأة على جميع مراحل التعليم لما قبل التعليم العالي أسهم في وجودها في تخصصات متقدّمة على المستوى المهني؛ إذ ينعكس بكثافة على عضويّة الهيئات العامّة للنقابات، بالرغم من تدني وجودها في المجالس التنفيذية العليا.

ففي مجال الطب الذي يتطلّب جهداً وسنواتٍ طويلاً للدراسة، بلغ عدد المتخصّصات (١٠٥٤) طبيبةً كما هو مبين في الملحق الإحصائي رقم (١) وذلك بالمقارنة مع ٦٩٨١ طبيباً، أي بنسبة ١٤.٤% من مجموع الأطباء المتخصّصين، مقارنةً بنسبة ٨٥.٦% في التخصصات المشتركة. في حين أنّ هنالك تخصصاتٍ لم يتوجه إليها سوى الذكور مثل: طب المناطق الحارّة، والصحة المهنيّة، وطب الطيران، والطب الصناعي وغيرها؛ ما يرفع عدد الأطباء الذكور باستثناء الأطباء العامّين إلى ٦٩٨١ طبيباً. وبإضافة الأطباء العامّين للأطباء المتخصّصين فإنّ مجموع الأطباء يبلغ ٢٥٩٦٨ منهم ٤٣٧٣ طبيبةً، أي بنسبة ١٦.٨%.

ويلاحظ من التخصصات التي تقبل عليها المرأة أكثر من غيرها، كطب الأسرة بنسبة ٣٧.٢%، والنسائيّة والتوليد بنسبة ٣٠.٥%، أنها من أعلى النسب، وذلك لقربها لطبيعتها الأنثويّة، ولكن هذا لا يعني أنّها لم تتخصّص في مجالاتٍ أخرى، كعلم الأنسجة المرضيّة بنسبة ٤٣.٦%، وعلم الأمراض بنسبة ٣١.٣%، وجراحة العيون بنسبة ١٧.٤% وغيرها من التخصصات المهمة. كما تشكّل الإناث ما نسبته ١٥% من أطباء القطاع العام، و١٦.٤% من أطباء القطاع الخاص، و١٨.٣% من القطاعات الأخرى. وفيما يتعلّق بطبيبات الأسنان، فقد بلغت نسبتهنّ ٣٤.٧% من المجموع العام البالغ ٦٨٠٠ عضو. أمّا بالنسبة لطبيبات البيطرة فشكّلن نسبة ٢٧% حتى تشرين الأوّل ٢٠١٣.

إنّ العدد الكبير للأطباء يعبر بصورةٍ جليّةٍ عن الجهد المبذول في سياسات الدولة المتتابعة، في التركيز على القوى البشريّة؛ بأنّ أصبح هذا القطاع مقصداً للعديد من المرضى من الدول العربيّة وحتى الأجنبية، بسبب الكفاءة العالية للأطباء والعاملين في القطاع الصحيّ -إنثاءً وذكوراً- من جهة، وللكلفة المعقولة للعلاج مقارنةً بما عليها الحال في بلدانهم من جهةٍ أخرى.

وبالنسبة للتمريض، فإنّ كلاً من نقابتي الممرضين والصيادلة تعدّان من أكثر النقابات الصحيّة معاناةً من ظاهرة البطالة للعام ٢٠١٣^{١٠٩}؛ على الرغم من جهود النقابتين في محاربة هذه الظاهرة. ويشير التقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية لسنة ٢٠١١ إلى أن حجم الطلبات المقدّمة للديوان في قطاع التمريض قد بلغ ١٠٧١١ طلباً، تم تعيين ٥٤٠ ممرّضاً وممرّضةً منهم سنة ٢٠١٠. وتشير بيانات دائرة الإحصاءات العامّة بأن عدد الممرضين المسجّلين لسنة ٢٠١٢ بلغ ٢٢٠٧٣ منهم ١١١٣٤ من الذكور، و ١٠٩٣٩ من الإناث، أي أن الإناث شكّلن ما يقارب الخمسين بالمائة من المجموع، بالإضافة إلى ٢٤١٠ قابلاتٍ قانونيّاتٍ، علماً بأنّ العاملين من الممرضين في قطاع الصّحة بلغ عددهم ٤١٥٢، منهم ١٧٧٣ ذكوراً و ٢٣٧٩ إناثاً وبنسبة ٥٧.٣% للإناث، في حين أن مجموع الممرضين المساعدين بلغ ٢٣٨٧ ممرّضاً وممرّضةً، منهم ٥٤٢ ممرّضاً، و ١٨٤٥ ممرّضةً وبنسبة ٧٧.٣% للإناث للسنة نفسها. ولا يبدو أن لهذه المشكلة حلّ في المدى القريب؛ حيث أن ما يقارب ٨ آلاف طالبٍ جامعيٍّ في تخصّص التمريض لا يزالون على مقاعد الدراسة.

وبالنسبة لقطاع الصيدالّة، فإنه يعاني واقعاً صعباً مزمنًا، وبحسب النقابة، يعود السبب في ذلك إلى "السياسات التعليميّة الخاطئة التي تضرّ بالمهنة ومنتسبيها". إذ يصعب تأمين فرصٍ للعمل، خاصةً للإناث اللواتي يشكّلن غالبيةّ العاطلين عن العمل في هذا القطاع، وتقدر نسبتهنّ بأكثر من ٤٠% من أصل ١٥٣٠٠ صيدلانيٍّ وصيدلانيّةٍ. في حين أن أكثر من ١٠ آلاف طالب صيدلّةٍ لا يزالون على مقاعد الدراسة، وهذا العدد يضع الأردن في مصافّ الدّول الأولى على المستوى العالمي في هذا التخصّص. ويعزو نقيب الصيادلة السبب إلى إستراتيجيّات التعليم الصيدلي، وآليّات التجسير، وإلى ضعف الوعي لدى الطلبة وأهلهم بحجم المشكلة.

أمّا بالنسبة لتخصّص الهندسة، فقد دلت بيانات النقابة، وكما هو موضح في الجدول رقم (٤) بأدناه، على أنّ عدد المهندسات حتى تشرين الثاني ٢٠١٣ بلغ ٨٨٢٢، من أصل ٤٣٩٠٤ وبنسبة ٢٠%. وقد شكّلت نسبة المتخصّصات بالهندسة المعماريّة أعلى النسب وهي ٤٥% من مجموع المهندسين المعماريين، وتلتها الهندسة الكيماويّة وبنسبة ٤٠%، أمّا أدناها فكانت لهندسة المناجم والتعدين، والجيولوجيين، والبتروكيمياويّة وبنسبة ٣%.

^{١٠٩} مقابلة مع نقيب الممرضين محمد الحتاملة، منشورة في صحيفتي الرأي والغد اليوميّتين بتاريخ ٢٣/٩/٢٠١٣.

جدول رقم (٤): عدد المهندسين العاملين بحسب التخصص والجنس في ٢٠١٣\١١\١٣

التخصص	العدد الكلي للمهندسين العاملين الذكور والإناث	عدد المهندسات	نسبة الإناث (%)
الهندسة المدنية	١٣٩٢٥	٢٧٩٥	٢٠
الهندسة الكيماوية	٢٥٧٤	١٠١٩	٤٠
الهندسة المعمارية	٤٤٥١	١٩٨١	٤٥
الهندسة الكهربائية	١٤٠٥٩	٢٢٨٣	١٦
هندسة مناجم وتعددين وجيولوجيا وبتترول	٥٢٤	١٥	٣
الهندسة الميكانيكية	٨٣٧١	٧٢٩	٩
المجموع	٤٣٩٠٤	٨٨٢٢	٢٠

المصدر: بيانات نقابة المهندسين الأردنيين، ٢٠١٣

وفيما يتعلّق بالمهندسات الزراعيات، فيتّضح من الملحق الإحصائي رقم (٢) أنّ النسبة الأعلى للمهندسات في مجالي التغذية والصناعات بنسبة ٧٠.٣٪، ثمّ تخصص الموارد المائية والبيئية بنسبة ٦٤.٧٪، في حين يشكّل الإنتاج النباتي أدناها بنسبة ٦.٢٪، والإنتاج الحيواني بنسبة ١٦.٢٪. وقد أبدت النقابة -مؤخراً- قلقها من نسب البطالة في قطاع الهندسة بشكل عام لكلا الجنسين.

وفي السياق ذاته، بيّنت دراسةً حديثة (د. جريبيع، ٢٠١٣) أنّ الإناث في نقابة المعلمين تشكّل النسبة العالية بين النقابات في التخصصات الأخرى، فقد بلغت نسبتهن ٦٤٪. ويعود العدد الكبير بالطبع للنسبة العالية للعاملات في قطاع التعليم، نظراً لقبوله اجتماعياً للمرأة أكثر من غيره من الأعمال. وبالرغم من ذلك لم ينعكس على دورها في المواقع القيادية في النقابة؛ إذ لم تتعدّ النسبة ١٨٪. ولم تزد مشاركتها في عضوية اللجنة التنفيذية على اثنتين وبنسبة ١٣,٣٪. في حين بلغ عدد المعلمات عضوات النقابة ٧٨٠.٨٠ من أصل ١٢٢ ألفاً، وبنسبة ٣٩٪ من مجموع أعضاء النقابات المهنية جميعها. وهذا دليلٌ قويٌّ على الحجم الكبير لهذه النقابة، ولحجم الإناث في عضويتها. علماً بأنّ نسبة ٧٧٪ من مجموع الأعضاء المعلمين يعملون في القطاع العام، و٢٣٪ في القطاع الخاص^{١١٠}.

^{١١٠} انظر دراسة محمد جريبيع، "تشجيع مشاركة المرأة بالهيئات المركزية والإدارية لنقابة المعلمين"، مركز الثريا للدراسات، عمّان، ٢٠١٣.

وبالاطلاع على واقع المحاميات في الأردن، فإنها وجودهن النقابي يعود إلى العام ١٩٦٣ عندما انضمت أول امرأة أردنية لمهنة المحاماة وحتى العام ١٩٦٦، وانتخبت كذلك كأول امرأة في عضوية مجلس نقابة المحامين، وتكرّر انتخابها في الأعوام ١٩٦٧ و ١٩٧٣. ثم انضمت محاميات أخريات للنقابة، إلى أن أصبحت نسبتهن ٢١.٤% من الهيئة العامة لنقابة المحامين، واستمر انضمامهن حتى تشرين الثاني ٢٠١٣، إذ بلغت الهيئة العامة للمحامين ١٠٣٩٠ منهم ٢٣٤٠ محامية، ونسبة ٢٢.٦%.

في هذا المجال؛ والذي انعكس بوضوح على التطور السريع لعدد القاضيات الأردنيات، فقد تمّ تعيين أول قاضية العام ١٩٩٥ وهي القاضية تغريد حكمت؛ التي انتخبت كأول قاضية عربية سنة ٢٠٠٣ في عضوية المحكمة الجنائية الدولية، إلى أن تضاعف عددهنّ إلى ثلاثة أضعاف في فترة خمس سنوات. فقد ارتفعت أعدادهن من ٣٢ قاضية سنة ٢٠٠٦ إلى ١٥٤ لغاية تشرين الأول ٢٠١٣، ونسبة تقارب ١٦% من مجموع الهيئة العامة البالغة ٩٧٤ من الجنسين. وقد استطاعت المرأة أن تتبوأ منصب رئيس محكمة بداية عمان سنة ٢٠٠٧، كما تقلدت منصب "مدعي عام" سنة ٢٠١١، ومع ذلك؛ ما زالت العادات والتقاليد تقف حائلاً وعائقاً أمام مسيرة المرأة، وتطورها في هذا القطاع أيضاً.

وفيما يتعلق بالصحفيات، فقد بلغ عددهنّ حتى نهاية تشرين الأول ٢٠١٣ ما مجموعه ١٧٩ صحفية، ونسبة ١٧.٧% من أصل ١٠٠٩ صحفيات. أما بالنسبة للفنّانين فقد بلغ مجموعهم ٨٠٠ فنّان، منهم ٩٠ من الإناث، ونسبة ١١.٣% للعام ٢٠١٢. كما بلغ عدد المسجّلين لدى أصحاب صالونات التجميل ٢٩٠٣ حتى نهاية تشرين الأول العام ٢٠١٣، منهم ٢٩٤ من الإناث، أي بنسبة ١٠%.

وفي هذا الصدد، لا بدّ من التعرّف إلى واقع المرأة في نقابات العمال، فالمرأة على عكس النقابات المهنية، ممثلة في الهيئات الإدارية لـ ٩ نقابات من أصل ١٧ نقابة عمالية، في حين لا يتجاوز عددهنّ أربعاً في الهيئات الإدارية لدى النقابات المهنية الأخرى.

الجمعيات: نشطت المرأة الأردنية وحتى قبل عهد الاستقلال بالعمل الخيري وفي الهيئات التطوعية الأخرى. فقد شكّلت الجمعيات النسائية ١٧.٧% من مجموع الجمعيات وعددها ١٧٠٣ العام ٢٠١١، منها ٣٠١ جمعية نسائية. وتعدّ الجمعيات النسائية سبّاقة في تأسيس المراكز الصحية، وتنظيم الأسرة، والتدريب والتشغيل للنساء، والحضانات ورياض الأطفال. أما بالنسبة للجمعيات التعاونية، فقد بلغت نسبة الجمعيات النسائية ٦.٩%، أكثرها في إربد ٢١ جمعية نسائية وأقلها في معان ١٠ جمعيات، وبالنسبة للعضوات النساء في الجمعيات التعاونية فقد بلغت نسبتهن ٣.٥% في سنة ٢٠١٢.

وفي مجال الوعظ الديني، وصل عددهن سنة ٢٠١٢ إلى ٧١٣، منهن ٥١٣ جامعات ونسبة ٧٢%، واللواتي لا يحملن المؤهل الجامعي بنسبة ٢٨%.

المشاركة الاقتصادية:

يعود ارتفاع نسبة تمثيل النساء في القطاع العام الحكومي إلى ارتفاع المستوى التعليمي للمرأة في الأردن بشكلٍ أساسي، وعدد التعليم ذا قيمةٍ عاليةٍ، وضرورةً مجتمعيّةً خاصّة، وإلى شعور المرأة بالأمان الوظيفي وحصولها على حقوقها؛ التي كفلتها التشريعات والأنظمة في المؤسسات الحكومية.

تمتاز قطاعات الخدمات في القطاع العام بالنسبة العالية من الموظّفات الإناث؛ إذ بلغت نسبتهن ٤٤.٩% بحسب دراسة اللجنة الوطنية لشؤون المرأة سنة ٢٠١٠. وقد شكلت في قطاع الموارد البشرية النسبة الأعلى ٥٦.٥%، وفي قطاع الصّحة والبيئة والعمل الاجتماعي نسبة ٤٩.٨%، ثمّ في قطاع التشريع والرقابة نسبة ٣٠.٧%، يليه قطاع المال بنسبة ٢٩.٥%، وقطاع الاقتصاد بنسبة ٢٨.٧%، وقطاع الثقافة والإعلام بنسبة ٢٧.٢%. أمّا في قطاع الشؤون العامّة فكانت النسبة ٢٦.٤%، يليه قطاع الخدمات والبنية التحتيّة والاتصالات بنسبة ٢٣.٨%، وفي قطاع الموارد الطبيعيّة بلغت نسبة الإناث ١٨.٩%، وفي قطاع النقل ١٧.٥%، وأدناها في قطاع الشؤون الدينيّة والإسلاميّة بنسبة ٧.٦%.

وفيما يتعلق بالأجور، دلّت بيانات مسح الأرقام القياسيّة لأجور للعامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ على أنّ متوسط الأجر الذي يتقاضاه الذكور في القطاع العام يبلغ ٤٧٩ ديناراً، مقابل ٤٣٠ ديناراً لمتوسط أجر الإناث. بمعنى آخر فإنّ الفجوة الجندرية للأجور ما زالت لصالح الذكور. كما لا ينعكس التمثيل العالي للإناث في القطاع العام بمشاركتها بنسبٍ عاليةٍ في مواقع صنع القرار في المواقع الإداريّة العليا إلا بنسبةٍ ضئيلةٍ لم تتعدّ ١٠%، في حين بلغت مشاركتها في الوظائف التنفيذية ٤٦%.

وفيما يتعلق بمشاركة المرأة في القطاع الخاص، دلّت بيانات دائرة الإحصاءات العامّة للعام ٢٠١١ على أنّ أعلى مشاركةٍ للمرأة في قطاعات الإدارة العامّة والدفاع والضمان الاجتماعي الإجباري ١٢.٦%، مقابل ٢٧.٣% للذكور. وبالنسبة للنشاطات الماليّة والتأمين بلغت نسبة الإناث ٣.٣%، في مقابل نسبة ٧.١% للذكور. أمّا أدنى مشاركةٍ للإناث فقد جاءت في قطاع النقل والتخزين بنسبة ١.١% مقارنةً مع ٩.٢% للذكور. ودلّت البيانات على أنّ ٥٦.٢% من الإناث يتركّزن في فئة "المتخصّصين".

أمّا بالنسبة للأجور في القطاع الخاص، فقد دلّت بيانات مسح الأرقام القياسيّة لأجور العاملين ٢٠١١ و ٢٠١٢، على أنه وبالرغم من انخفاض الفجوة بين الإناث والذكور، إلا أنها ما زالت قائمةً، بدليل أنّ معدل أجور العاملين الذكور بلغ ٤٠٦ دينار، في حين أنّ الإناث يحصلن على معدل أجور ٣٢٧ ديناراً للعام ٢٠١١ بفارق ٨١ ديناراً؛ ما يؤكد أنّ الفجوة الجندرية التمييزيّة ما زالت لصالح الذكور، بالرغم من ارتفاع الأجور بنسبة ٦.٨%.

شاركت المرأة الأردنية في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وبلغ عددهن ٢٢٨٦٤٢ وبنسبة ٢٦%، مقابل ٦٤٣٧٥٠ للذكور بنسبة حوالي ٧٤%. وتعتبر النسبة المتدنية للمرأة في الضمان عن تدني مشاركتها في القطاع الخاص. هذا وأكدت المؤسسة في أيلول ٢٠١٣ أن عدد المشتركات بالضمان اللواتي استفدن من تأمين الأمومة منذ بداية تطبيقه في ٢٠١١/٩/١ وحتى نهاية آب ٢٠١٣ وصل إلى (٥١٠٠) مشتركة من مختلف محافظات المملكة، وبمبلغ إجمالي وصل إلى ٥ ملايين و(٨١٣) ألف دينار. ومن المؤمل أن يسهم تأمين الأمومة في إزالة العوائق أمام تشغيل المرأة في القطاع الخاص. وتشكل الفئات العمرية من ٢٦-٤٠ عامًا أعلى نسبة من المؤمن عليهم إناثاً وذكوراً، إذ تراوحت النسب ما بين ١٧.٨% - ٢٣.٤%. ومن منجزات الضمان الاجتماعي للعام ٢٠١٢ شمول التأمينات لربّات البيوت وللعاملين في المهجر.

وفيما يتعلق بالمشاريع الصغيرة، فقد بدأ التركيز عليها بشكل مكثف منذ العام ١٩٩٤، وتمت صياغة استراتيجية لتطوير هذا القطاع وتنظيمه سنة ٢٠٠٥، وبخطة عمل سنة ٢٠١١، لأهميته في حل جزء من مشكلة البطالة، خاصة بين الشباب وبالتحديد من الإناث. ولكن الكثرات من الإناث يعانون من قلة الخبرة في هذا المجال، ومن الخوف من الخوض فيه؛ ما يؤكد ضرورة توفير مزيد من القروض المدسرة، وضرورة توفير الحاضنات للتدريب، والاستشارات اللازمة لتسويق المنتجات. وقد تنامي القطاع بنسبة ٢٨% في الفترة ما بين ٢٠٠٥-٢٠١٠ شكلت الإناث نسبة ٧٣% منه في حين بلغ عدد المستفيدين ٢٠٠ ألف سنة ٢٠١٢. وقد ارتفعت نسبة الإناث في هذا القطاع من ٨١% العام ٢٠١١ إلى ٨٢% العام ٢٠١٢.

وفيما يتعلق بالبطالة بين الإناث، فقد وضحت بيانات دائرة الإحصاءات العامة لسنة ٢٠١٢ أن معدل البطالة بينهن قد بلغ ١٩.٩%، مقابل ١٠.٤% بين الذكور؛ ما يدل على أن معدلات البطالة بين الإناث تقارب الضعف. وقد شكّلت نسبة الإناث المتعطّلات الباحثات عن عمل ٣٠%، أي ثلث إجمالي المتعطّلين، مقارنة بـ ٧٠% بالنسبة للذكور. أما بالنسبة للمستوى التعليمي، فقد بلغ معدل البطالة لمن يحملن مؤهل البكالوريوس فأعلى لسنة ٢٠١٢ حوالي ٦٩.٦% من إجمالي المتعطّلات. ودلّت بيانات الإحصاءات العامة لسنة ٢٠١٢ على أن ٤٨.٨% من إجمالي المتعطّلين عن العمل هم من الفئة العمرية الشابة (١٥-٢٤) سنة.

وبالحديث عن فئات الدخل، فما زالت الدراسات الحديثة تؤكد أن التباينات في فئات الدخل بين المشتغلين والمشتغلات ما تزال قائمة، وتدل نتائج مسح العمالة والبطالة لسنة ٢٠١١ على أن ١٧.٦% من النساء المشتغلات يتلقين دخلاً من عملهن أقل من مائة دينار أردني، مقارنة بنسبة ١٤.٣% من الذكور الذين يتلقون نفس الدخل. أما النساء المشتغلات الحاصلات على دخل ٥٠٠ دينار فأكثر فلا تتجاوز نسبتهن ٦.١% مقارنة مع الذكور الذين بلغت نسبتهن ١٠.٦%. وتعود الأسباب إلى الفروق في المهنة والنشاط الاقتصادي، وإلى مستوى التحصيل العلمي ونوعه، وإلى المهارة العملية، وعدد سنوات الخبرة، إذ إن النساء يلجأن - في أحيان كثيرة - بسبب الزواج والإنجاب - إلى ترك العمل ولولبضع سنوات، كما تعيق مسؤوليتهن العائلية سفرهن للتدريب واكتساب الخبرة.

ونظراً لأهمية الأعمال، فقد تراوحت نسبة الإناث صاحبات الأعمال أو اللاتي يعملن لحسابهن الخاص ما بين ١.٦% - ٤% من مجموع أصحاب الأعمال والعاملين لحسابهم الخاص. ومن المعروف أنه لا عوائق تشريعية أو مدنية أمام المرأة لنيل حقوقها في الملكية، وإدارتها والتصرف بها، ولكن "منظومة التقاليد" تقف حائلاً دون حصولها على كامل

المشاركة السياسية:

إلى ٢٢.١%. أما بالنسبة للأوراق المالية (الأسهم) فقد بلغت نسبة مالكات الأوراق المالية ٤٣.٢% من مجموع مالكي الأوراق المالية سنة ٢٠١١ وهي نسبةٌ جيّدة.

بدأت مسيرة المرأة السياسيّة في ١٩٧٨\٤\٢٠ عندما شكّل المجلس الوطني الاستشاري الأوّل وشاركت فيه ثلاث سيّدات بنسبة ٤.٩% من أصل ٦١ عضوًا. وقد دعمت المؤسسات والهيئات النسائيّة مسيرتها للحصول على حقوقها ومساواتها، كما عزّزت المرجعيّات: الدستوريّة، القانونيّة، والسياسيّة، والتوصيات العديدة الصادرة عنها لتفعيل مشاركتها في مناحي الحياة العامّة كافّة، والدعوة إلى إزالة كل أشكال التمييز ضدها. وشكّلت في مجموعها جهدًا جمعيًّا يهدف إلى النهوض بالمنهج بالمرأة الأردنيّة.

حقّق الأردن المرتبة ١١٧ عالميًّا بالنسبة للمؤشر الفرعي الخاص بالتمكين السياسي في تقرير سد الفجوة الجندرية لسنة ٢٠١٣، وهي مرتبةٌ متدنيّة، ويتوجب العمل على تحسينها. فالمرأة شريكٌ كامل الأهلية في تطوير المجتمع وتقدّمه، ومشاركتها في القطاعات التنموية والسياسية كافّة، يعدّ مقياسًا لتقييم السياسات والبرامج الوطنيّة، ومدى نجاعتها. ولا شكّ بأنّه في السنوات القليلة الماضية تطوّرت مشاركتها للأفضل، ولكن هذه المشاركة ما زالت دون الطموحات.

وفيما يتعلّق بمشاركة المرأة في مجلس الأمة، فقد مثّل العام ١٩٨٩ منعطفًا بالنسبة للمرأة الأردنيّة في مجلسي الأعيان والنواب.

بالنسبة للأعيان، جرى تعيين أوّل سيّدةٍ في المجلس سنة ١٩٨٩، وارتفع العدد إلى ثلاث عضوات. وفي التشكيلات التي تلتها تراوحت أعداد النساء بين ٦-٧ سيدات، إلى أن تم زيادة العدد إلى ٩ سنة ٢٠١٣ من أصل ٧٥ عضوًا، وبنسبة ١٢%، وتعبّر هذه الزيادة عن اهتمام النظام بتطوير وتعزيز دور المرأة التشريعي والسياسي.

أما بالنسبة لمجلس النواب، والذي نؤمن بدوره كمؤسّسةٍ معتمدةٍ حاضنةٍ للديمقراطيّة ومُعززةٍ لاستمرارية مسيرتها، فإنها لن تستقيم إلا بالتمثيل الصادق لنصف المجتمع، وإلا فستصبح المسيرة عرجاء في غياب تمثيل المرأة. وعليه، فإن سنة ١٩٨٩ شكّلت محطة مفصلية مهمة في المسيرة الديمقراطية الأردنيّة، حين ترشحت ١٢ سيدة للانتخابات البرلمانية، ولم يحالف الحظ أيًا منهن حتى العام ١٩٩٣، حين فازت امرأة واحدة لأوّل مرة. وفي الانتخابات اللاحقة، ترشحت عدد من النساء ولم يحالف الحظ أيًا منهن، حتى انتخابات مجلس النواب الرابع عشر التي جرت في ٢٠٠٣\٦\٧ إذ مارست المرأة حقها في الترشح والتصويت بكثافة، وترافق ذلك مع إقرار نظام الكوتا لأوّل مرة بنسبة

المشاركة في السلطة التنفيذية:

١٢% من عضوية المجلس.

من المعروف أنّ النظام في الأردن كان مبادراً وداعماً لمشاركة المرأة في السلطة التنفيذية، بالرغم من تذبذب تمثيلها، فقد كلّفت المرأة الأردنية بأول حقيبة وزارية لوزارة التنمية الاجتماعية سنة ١٩٧٩، وتلا ذلك - ولمرة واحدة - أن حملت حقيبة الإعلام في الثمانينيات. ثم توالى تقدّم المرأة في مواقع متقدّمة، لتتولى حقيبة وزارة التخطيط، ولوحظ حينها تغيّر في الصورة النمطية للمرأة، بالانتقال لحمل حقائب سياسية، واقتصادية؛ لتصل نسبة تمثيلها ١٥% . ولكن تشكيل الحكومة في كانون الثاني العام ٢٠١٣ شكّل نقسةً للمرأة، إذ اقتصرّت على وزيرة واحدة للتنمية الاجتماعية، وللعودة للصورة النمطية المرتبطة بالعمل الخيري والاجتماعي بحجة ترشيح الحكومة، وتكون المرأة

المشاركة في البلديات:

قيادية متميزة توهلها للمشاركة بفاعلية في التنمية باسكانها كافة، وبخاصة السياسية منها، وبنسبة لا تقل عن ١٠%، ولتشكل ترجمة حقيقية للأوراق النقاسية الأربع التي أصدرها جلالة الملك، وأكد فيها ضرورة تعزيز مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار المختلفة.

من البديهي أن يسجل للبلديات بأنها الحاضنة الحقيقية لمسيرة الديمقراطية واستمرارها في الأردن، بالرغم من الدور البسيط للمرأة في البدايات، وقبل تبني نظام الكوتا؛ الذي أتاح للمرأة المشاركة الفعالة في قطاع هو الأقرب لاهتماماتها. فقد منح قانون البلديات عام ١٩٨٢ للمرأة حق الترشح والانتخاب، علماً بأن أول سيدة تم تعيينها في مجلس أمانة عمان كان في عام ١٩٨٠. وفي سنة ١٩٩٥ لدى حل المجالس البلدية لعام واحد، وتمّ تعيين مجالس مؤقتة لإدارتها، لإعادة تنظيم أمورها الإدارية والمالية. قادت اللجنة الوطنية لشؤون المرأة برئاسة سمو الأميرة بسملة مبادرة تعيين ٩٩ سيدة من قبل الحكومة، كأعضاء في مجالس البلديات المختلفة لمدة عام؛ ما عزّز ثقة النساء بأنفسهن، وثقة المجتمع بهن. ترشحت ١٥ سيدة في الانتخابات اللاحقة، وفاز منهن عشر سيدات، وواحدة رئيسة لبلدية خربة الوهادنة- عجلون لأول مرة في تاريخ الأردن. وفي سنة ٢٠٠٧، وبموجب تعديل قانون الانتخابات البلدية، منحت المرأة كوتا بنسبة ٢٠% من مجموع أعضاء المجالس البلدية بالإضافة إلى حق أية مرشحة في الفوز بالتنافس. وحقّق هذا كله النساء على الترشح بكثافة، فخاضت ٣٥٥ سيدة الانتخابات وفاز منهن ٢٢٦ بالكوتا، بالإضافة إلى ٢٣

بالتنافس، في حين لم تفز سوى امرأة واحدة برئاسة البلدية. أما بالنسبة لانتخابات العام ٢٠١٣ التي جرت في ٢٧ آب، فقد فازت ٢٨٩ امرأة منهن ٥٨ بالتنافس والباقي بموجب الكوتا. علمًا بأن هذا العدد يشكّل ما نسبته ٢٩% من مجموع ١١٢٤. في حين بلغ عدد رؤساء البلديات المائة (١٠٠). ومع تعديل القانون العام ٢٠١٣ تم رفع نسبة كوتا للنساء إلى ٢٥%، وشكل ذلك نقطة تحوّل حقيقيّة؛ إذ فازت بالانتخابات التي جرت في ٢٧\٨\٢٠١٣ ما مجموعه ٣٥٣، منهن ٢٨٩ بموجب الكوتا، و ٥٨ بالتنافس، من أصل ٩٦١ مقعدًا على مستوى المملكة، وبنسبة بلغت ٣٦.٧%. وكانت أعلى نسبة ولأول مرّة، فقد أسهمت الكوتا بنسبة ٢٥% في زيادة العدد، بالرغم من عدم انتخاب أية امرأة رئيسة للبلدية.

أما بالنسبة لأمانة عمان الكبرى، فلا شكّ بأنّها تشكل نموذجًا يحتذى من قبل باقي البلديات، وحتى على المستوى العربي في التطوّر والكفاءة. وأسوة بباقي البلديات، شكّلت سنة ١٩٨٧ نقطة تحوّل رئيسيّة وهامّة لأمانة عمان (آنذاك)؛ إذ ضمّت ١١ منطقة جديدة، بأن أصبح عدد مناطقها ٢٠ منطقة، بموجب قانون البلديات رقم (١) لسنة ١٩٨٧، وتمّ تعيين أول امرأة عضوًا في مجلس الأمانة من مجموع ٥١ عضوًا. وتوالى تعيينات المرأة بمقعد واحدٍ إلى ثلاثة، وتكرر العدد في الدورة التي تلتها، إلى أن عدّل قانون البلديات سنة ٢٠٠٧ وتم اعتماد نظام الكوتا للمرأة بنسبة ٢٠%؛ ما رفع العدد إلى ١٤ عضوًا، ٧ منهنّ بموجب نظام الكوتا من أصل ٦٨ عضوًا ممثلين لـ ٢٧ منطقة. ومع زيادة نسبة الكوتا سنة ٢٠١٣ إلى ٢٥%، تم انتخاب ٦ سيداتٍ بموجب الكوتا، ولم يتم تعيين أيّ سيّدةٍ أخرى. في حين بلغ عدد المعيّنين الذكور ١٤ والمنتخبين الذكور ٢٢، ممثلين لـ ٢٢ منطقة، بعد إعادة فصل بعض البلديات المجاورة، وبمجموع عامٍ للمجلس للإناث والذكور يبلغ ٤٢ عضوًا لسنة ٢٠١٣.

وفيما يتعلّق بدور المرأة في الأحزاب، تشير بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى تطوّر تمثيل النساء في الهيئات العامة للأحزاب منذ سنة ٢٠٠٥ من نسبة ٦.٨% إلى ما نسبته ٣٢% سنة ٢٠١٢. وبالرغم من التطوّرات، والإصلاحات السياسيّة؛ التي طالت الدستور، وقانوني الأحزاب السياسيّة، والانتخابات، لاتزال مشاركة المرأة دون المطلوب، علمًا بأنّ اشتراط كلّ من قانوني الأحزاب رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٧، والقانون الحالي رقم (٦) لسنة ٢٠١٢ نسبة ١٠% للمرأة على الأقل في عضوية الأحزاب، و ٥% في المحافظات أسهم في زيادة تمثيلهن في الأحزاب، إلا أنّ مشاركتهن ما زالت دون الطموحات، خاصّةً في الهيئات التنفيذية العليا. ومن الايجابيات التي شهدتها الساحة السياسيّة سنة ٢٠١٣ ارتفاع عدد الأمناء العامّين للإناث للأحزاب، والبالغ عددها حوالي ٣٥ حزبًا إلى ثلاث أمناء عامّين من الإناث.

وفيما يتعلق بمُعيقات مشاركة المرأة السياسيّة، من المستهجن أن تحقّق المرأة الأردنيّة هذا المستوى العالي من التعليم الذي يفوق تعليم الذكور في أحيانٍ كثيرة، ولاتزال تعاني من النظرة الذكوريّة التي لا تتقبل انخراطها في الحياة السياسيّة. وللأسف، هذه النظرة سائدة لدى العديد من النساء أنفسهن؛ نتيجة للتنشئة التقليديّة التي تحرم الكثرات منهنّ من حرية اختيار من يؤمنّ به لصالح من تختاره العائلة أو العشيرة. كما تعود الأسباب إلى ضعف انتساب النساء بكثافةٍ للأحزاب، وإلى مؤسّسات المجتمع المدني؛ وبالأخص النقابات المهنيّة من جهة، ولكون العديد من الأحزاب تفتقر للممارسة الديمقراطيّة في إجراءاتها الداخليّة، وتتصف بالنظرة الذكوريّة لدور المرأة وعدم الإيمان

دور المرأة في مواقع أخرى لصنع القرار:

بالنسبة للسفيرات، فإنّ تمثيل المرأة ما زال متواضعًا من جهة العدد، وليس الكفاءة، وذلك للأسباب التي ذكرت بشأن باقي أشكال التمثيل. فقد كان أول تعيينٍ لسفيرةٍ سنة ١٩٧٠ وكانت سفيرةً غير مقيمةٍ، وتتابع التمثيل المتواضع، وبلغت مشاركتهن سنة ٢٠١٠ نسبة ٦.٢% فقط مقارنةً بـ ٩٣.٨% للذكور. وارتفعت سنة ٢٠١٢ إلى ١٧.٩% مقارنةً بالنسبة المتواضعة لـ ١.١% للذكور. وارتفعت سنة ٢٠١٢ إلى ٣٠.٩% مقارنةً بالنسبة المتواضعة لـ ١.١% للذكور.

أهم التشريعات والقوانين ذات العلاقة بنهوض المرأة:

وفيما يتعلق بكلّ من غرفتي الصناعة والتجارة، فقد بلغت نسبة تمثيل الإناث في غرفة الصناعة ٦.٥%، وفي غرفة التجارة حوالي ١.١%، وتعتبر هذه البيانات بصدقي عن ضعف مشاركة النساء في قطاعي الصناعة والتجارة.

من المعروف أنّ القوانين والتشريعات تشكّلان الرافعة التي تستند إليها جميع الجهود الخاصّة بالنهوض بواقع المرأة. ومن أهمها قانون الضمان الاجتماعي؛ الذي يعمل على توفير الحماية الاجتماعية للمرأة والرجل، وكما ذكرنا سابقًا فقد سمح -مؤخرًا- لربات البيوت، والطلبة، وصاحبات الأعمال، وللمقيمين في خارج الأردن إناثًا وذكورًا بالاشتراك الاختياري بمظلة الضمان. بعد أن تمّ تعديل تعريف المؤمن عليه من العامل بأجرٍ، كما كان في قانون الضمان للعام ٢٠٠١ إلى الشخص الطبيعي. ويشكّل هذا التعديل مكسبًا في التشريع التأميني الاجتماعي خاصّةً للمرأة؛ إذ إنّها يضاهي مكتسبات المرأة في الدول المتقدّمة.

وكذلك بالنسبة لقانون العمل ١٩٩٦؛ الذي يشكل ركيزةً أساسًا في تعزيز دور المرأة في القوى العاملة، فقد ضمن القانون حقّ المرأة العاملة في القطاع الخاص بإجازة أمومةٍ عشرة أسابيع مدفوعة الأجر، بالإضافة إلى ساعة إرضاعٍ لمدة عامٍ. وبالرغم من العديد من الاتفاقيات الدوليّة؛ التي تؤكد ضرورة المساواة في الأجور، إلا أنّ القانون خلا من هذا الشرط؛ ما سمح للعديد من أصحاب العمل باستغلال النساء، وحرمانهن من حقوقهن في المساواة بالأجر. ومن

أُمُور الهامّة ما جرى من تعديلٍ على القانون سنة ٢٠٠٨ ليشمل عمّال الزراعة، وخدم المنازل، وأفراد العائلة. وتكمن أهميّة التعديل في شموله للعديد من النساء العاملات في هذه المجالات؛ ما يحفظ لهنّ حقوقهنّ العماليّة.

أمّا نظام الخدمة المدنيّة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ الذي يشمل موظفي القطاع العام، فقد ساوى في غالبية بنوده بين المرأة والرجل، ولكن عدم المساواة يظهر عند التطبيق؛ ما يؤثر سلبيّاً على وصول المرأة إلى مواقع صنع القرار. كما منح المرأة الحامل الحقّ في ٩٠ يومًا إجازة أمومة مدفوعة الأجر كاملاً؛ ولكن من دون ساعة إرضاع كما هو منصوص عليه في قانون العمل.

ومن القوانين المهمة، القانون الجديد للأحوال الشخصية لسنة ٢٠١٠؛ لكونه يتعلق بالأسرة، فقد تضمّن رفع سن الزواج إلى ١٨ عامًا إلا في حالاتٍ محدودة، كما لم يعد عمل المرأة - ما دام مشروعًا - سببًا لإسقاط نفقتها عن زوجها.

السياسات المطلوبة:

رؤيتها في حالة التماسه عن الدفع في حال تطبيقها.

أما قانون الإنتخاب لسنة ٢٠١٠، فقد ساهم إلى حد ما في زيادة تمثيل المرأة في البرلمان، بزيادة (الكوتا) النسائية إلى ١٥ مقعداً، بواقع مقعد واحد لكل محافظة، وثلاثة للبدو، إضافة لما يمكن أن تحقّقه المرشحة بالتنافس. فارتفعت نسبة مشاركة المرأة إلى ١٢%، علماً بأن النسبة المستهدفة عالمياً هي ٣٠% على الأقل.

١. المحور الاجتماعي والثقافي والأسرة:

أ. ضرورة تضافر جهود القائمين على المناهج التعليميّة، والإعلام، والمنظّمات غير الحكوميّة، والمجتمع المدني لإحداث التغيير المطلوب في الأدوار الجندرية بتوفير برامج للتوعية، والتدريب على المفاهيم والأدوار في الأسرة، والمجتمع، وكذلك المطلوبة في سوق العمل؛ لإفساح المجال لمزيدٍ من مساهمة المرأة في سوق العمل، وفي الحياة العامّة.

ب. تمكين المرأة بالتوعية، والتدريب على المهارات، والمفاهيم المطلوبة في الحياة العامّة، وفي سوق العمل. وتعريفها بحقوقها وواجباتها المتضمنة في القوانين والأنظمة المختلفة، بهدف رفع مستوى ثقّتها بنفسها وبقدراتها؛ ولتصبح قادرةً على اتخاذ القرارات في الأسرة والمجتمع، خاصّةً ما يتعلق بالتخصّص الأكاديمي، والعمل الذي ترغب فيه، والمشاركة في الحياة العامّة، وكذلك لتمكينها من المطالبة بحقوقها الكاملة في كافّة مجالات الحياة.

٢. محور التعليم:

لضمان تحقيق الأردن للأهداف التنموية بحلول ٢٠١٥ والمتعلقة بسوق العمل، فإن المطلوب هو التعامل مع التحديات المتمثلة بعزوف النساء عن الالتحاق بالتعليم المهني، والتخصّصات العلمية المطلوبة في سوق العمل؛ للحدّ من معدلات البطالة بينهن.

٣. محور العمل:

أ. ضرورة توفير بيانات لقياس "التمكين" في المجالات المختلفة الاقتصادية، والسياسية بموجب ما يدعو له كلّ من دليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي GDI ودليل التنمية البشرية HDS، باعتماد المؤشرات القياسية لتحقيق الأهداف المطلوبة في كلّ منهما؛ والتي تعمل على تحقيق المساواة في برامج تنمية القدرات، والمشاركة العادلة في مختلف مجالات التنمية.

ب. حث القطاعين العام، والخاص على التوسّع في الإنتاج، وتوفير وظائف جديدة تناسب وطموحات، وتطلّعات الشباب؛ خاصة الإناث منهم، من جهة الأجور، والعلاوات، وبرامج التدريب المهني، وبرامج إرشاد وتوجيه، خاصة في مجال المشاريع الصغيرة، والمتوسطة؛ والتي تعمل على المساهمة الفعّالة في حلّ مشكلة البطالة.

ج. لمعالجة التدنيّ الكبير لمشاركة المرأة الأردنية في سوق العمل، لا بدّ من تضافر الجهود، وتبنيّ سياسات، وبرامج جادة وفاعلة، للمواءمة ما بين البرامج التعليمية، والتربوية، واحتياجات السوق؛ خاصة قطاع المشاريع الإنتاجية المتوسطة والصغيرة، بالإضافة إلى المساواة في الأجور، والعلاوات، والترفيعات. بالإضافة إلى ضرورة توفير بيئة صديقة للمرأة في مواقع العمل المختلفة.

د. اعتماد سياسات الاقتصاد الكلي، والخطط التنموية البشرية، والموازنات المستجيبة لمتطلبات النوع الاجتماعي، والمشاريع التنموية الهادفة لتوفير فرص عمل للنساء على وجه الخصوص في المحافظات، في إطار المشاريع الممولة من صندوق تنمية المحافظات.

٤. القوانين والتشريعات:

ضرورة المراجعة الدورية للتشريعات، والقوانين؛ لتضمينها بنوداً تحدّ من عدم المساواة في الحقوق والواجبات، وتأكيد ضرورة مراقبة تطبيقها على أرض الواقع؛ وذلك لمعالجة كافّة أشكال التمييز في الأجور، والعلاوات، والترقي، خاصة في القطاع الخاص، ومن أهمّها:

أ. قانون التقاعد المدني، الامتناع عن إيقاف الراتب التقاعدي الموروث بسبب زواج الزوجة، أو البنت، أو الأم، فهو حقّ لهنّ مهما كانت أحوالهن الاجتماعية.

ب. قانون الجنسية رقم (٦) لسنة ١٩٥٤ الذي لا يمنح أبناء الأردنية المتزوجة من غير أردنيّ فرصة حصول أبنائها على الجنسية الأردنية أسوة بالرجل؛ ما يشكّل عائقاً أمام أبنائهم من الانتفاع بخدمات التعليم، والصحة، والعمل، والسفر وغيرها من الأمور الإنسانية؛ التي تسهّل أمور حياتهم المختلفة.

ج. قانون العمل: ضرورة تشديد الرقابة على المنشآت لتوفير حضانة لأطفال العاملات بموجب شروطه، وتأكيد المساواة في الأجور، والعلاوات، والترقيات.

مثل: المختبرات التي تتعامل مع المواد الكيماوية، ومراكز الأشعة.

٥. المحور السياسي:

اتخاذ الإجراءات اللازمة لزيادة تمثيل النساء في مواقع صنع القرار، بنسبة لا تقل عن ٣٠% في المواقع التشريعية، والتنفيذية، والإدارية، وفي القطاع الخاص، وعلى المستويات المحلية والوطنية، بالإضافة للإقليمية والدولية؛ تمثيلاً مع النسبة المعتمدة من قبل الهيئات المختصة في الأمم المتحدة.

المراجع العربية:

١. أبو نجمة، حمادة. دليل حقوق المرأة العاملة في نظام الخدمة المدنية. التاريخ: بلا. اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة. عمان
٢. الحتاملة، محمد. مقابلة، الرأي & الغد ٢٣\٩\٢٠١٣
٣. السائح، أماني. إحصائيات، المرأة الأردنية تتفوق على غيرها في قوة تمثيلها. الدستور
٤. الكيالي، محمد. جريدة الغد، ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، عمان
٥. المرأة في سوق العمل الأردني، ورقة عمل، ٢٠١٠، وزارة العمل
٦. بتر- ماجدة عاشور، ٢٠١٢ عمان
٧. بيانات نقابة المحامين ٢٠١٣
٨. بيانات نقابة المهندسين لعام ٢٠١٣
٩. بيانات نقابة الصحفيين للعام ٢٠١٣
١٠. بيانات نقابة أصحاب الصالونات للعام ٢٠١٣
١١. بيانات نقابة الفنانين للعام ٢٠١٣
١٢. بيانات نقابة الأطباء لعام ٢٠١٣
١٣. "تقدم المرأة الأردنية نحو العدالة والمشاركة والمساواة"، ٢٠١٠-٢٠١١. اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، عمان.

١٤. جريبيع، محمد، "تشجيع مشاركة المرأة بالهيئات المركزية والإدارية لنقابة المعلمين"، مركز الثريا للدراسات، عمّان ٢٠١٣.
١٥. حدادين، سمر، "ضعف التمثيل النسائي في الحكومة خطوة للوراء"، الرأي، ٤ نيسان 2013.
١٦. عوض، احمد، المرأة في الأحزاب السياسية اليسارية الأردنية، ورقة قدمت في: مؤتمر المرأة والأحزاب السياسية الأردنية، مركز البديل للدراسات والأبحاث، ٢٠١٣، عمان.
١٧. اليونيفم (المكتب الإقليمي للدول العربية)، دراسات برلمانية إقليمية، ٢٠٠٨، عمان.
١٨. دائرة الإحصاءات العامة، المرأة والرجل في الأردن، صورة إحصائية، كانون الأول ٢٠١٢
١٩. دائرة الإحصاءات العامة، مسح البطالة والعمالة، ٢٠١٢
٢٠. دائرة الإحصاءات العامة، الأردن بالأرقام للسنوات: ٢٠٠٥، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١١، ٢٠١٠.
٢١. قانون الأحوال الشخصية لسنة ٢٠١٠
٢٢. قانون الانتخاب لسنة ٢٠١٠
٢٣. قانون الأحزاب رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٧
٢٤. قانون الأحزاب رقم (٦) لسنة ٢٠١٢
٢٥. قانون العمل لسنة ١٩٩٦ وللسنة ٢٠٠٨
٢٦. قانون جوازات السفر لسنة ٢٠٠٣
٢٧. قانون الضمان الاجتماعي لسنة ٢٠٠١
٢٨. قانون الجنسية رقم (٦) لسنة ١٩٥٤
٢٩. قدومي، رحاب، ورقة مقدمة لمنظمة المرأة العربية لسنة ٢٠١٠ وتحديثاتها للعام ٢٠١٣
٣٠. كلمات، هيام، الحاكمية الحضرية الرشيدة، المشاركة في صنع القرار، أمانة عمّان الكبرى، ٢٠٠٧، عمّان.
٣١. مشاركة النساء في القطاع السياحي، مؤتمر الشباب والتكنولوجيا الخامس، جمعية معهد تضامن النساء الأردني، العقبة، الراي ٢٧\٩\٢٠١٣
٣٢. نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧

المراجع الأجنبية

1. Kalimat, Dr. Hiam& Al-Talafha, Hussein. Obstacles Hindering Women's labor Force Participation in Jordan. Al Manar Project, 2011, Amman.
2. Microfinance Outlook in Jordan 2012, Annual report. TANMEYAH, Amman
3. TheGlobal Gender Gap Report 2013/ World Economic Forum
4. www.weforum.org/issues/global-gender-gap
5. The Global Competitiveness Report 2012 – 2014/ | World Economic forum.
6. www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report

ملحق رقم (١): عدد الأطباء المتخصصين حسب نوع الاختصاص والجنس بتاريخ ١٦/١١/٢٠١٣

الاختصاص	إناث	النسبة %	ذكور	النسبة %	المجموع
جراحة عامة	١٨	٢.٠	٨٧٨	٩٨.٠	٨٩٦
الأمراض الداخلية	٧٧	٧.٦	٩٣٠	٩٢.٤	١٠٠٧
النسائية والتوليد	٣٣٧	٣٠.٥	٧٦٧	٦٩.٥	١١٠٤
طب أطفال	٢٢٢	٢١.٥	٨١١	٧٨.٥	١٠٣٣
أمراض وجراحة عيون	٦٨	١٧.٤	٣٢٣	٨٢.٦	٣٩١
أمراض وجراحة أنف وأذن وحنجرة	١٨	٥.٧	٢٩٦	٩٤.٣	٣١٤
جراحة الدماغ والأعصاب	١	١.٢	٨١	٩٨.٨	٨٢
جراحة الكلى والمسالك البولية	٣	١.٥	٢٠٣	٩٨.٥	٢٠٦
جراحة التجميل والترميم	٢	٣.٣	٥٨	٩٦.٧	٦٠
الأمراض النفسية	٤	٣.٦	١٠٧	٩٦.٤	١١١
الأمراض الجلدية والتناسلية	٥١	١٩.٨	٢١٥	٨٠.٢	٢٦٦
أمراض الدماغ والأعصاب	٤	٧.١	٥٢	٩٢.٩	٥٦
أمراض الكلى	٥	٨.٦	٥٣	٩١.٤	٥٨
الأمراض الصدرية	٢	٢.٥	٧٩	٩٧.٥	٨١
الأمراض الرئوية والروماتزم	٣	١١.٥	٢٣	٨٨.٥	٢٦
أمراض الجهاز الهضمي	٧	٨.٦	٧٤	٩١.٤	٨١
امراض الغدد الصماء	١٠	١٦.٠	٥٤	٨٤.٠	٦٤
الأشعة التشخيصية	٣٨	١٣.٠	٢٥٧	٨٧.٠	٢٩٥
الأشعة العلاجية	١	٤.٠	٢٥	٩٦.٠	٢٦
الطب النووي	١	٥.٠	١٩	٩٥.٠	٢٠
التخدير والإنعاش	٢٨	٦.٢	٤٢١	٩٣.٨	٤٤٩
الطب الطبيعي والتأهيل	٦	٨.٨	٦٢	٩١.٢	٦٨
الأمراض السارية	١	١٦.٧	٥	٨٣.٣	٦

٢١٨	٦٢.٨	١٣٧	٣٧.٢	٨١	طب الأسرة
٢٠	٩٥.٠	١٩	٥.٠	١	أمراض الدم
١٢٤	٩٦.٠	١١٩	٤.٠	٥	أمراض القلب
١٦	٦٨.٧	١١	٣١.٣	٥	علم الأمراض
٣٩	٥٦.٤	٢٢	٤٣.٦	١٧	علم الأنسجة المرضية
٤٣	٨١.٤	٣٥	١٨.٦	٨	طب المختبرات السريرية
٢٦	٧٢.٠	١٦	٢٨.٠	١٠	الباثولوجيا
٢١	٨٥.٧	١٨	١٤.٣	٣	أمراض الأورام
١٨	٩٤.٤	١٧	٥.٦	١	الصحة العامة
٧	٧١.٤	٥	٢٨.٦	٢	رعاية الأمومة والطفولة
٦١	٨٦.٩	٥٣	١٣.١	٨	طب المجتمع
٤	٧٥.٠	٣	٢٥.٠	١	الأمراض الصدرية عند الأطفال
٤	٧٥.٠	٣	٢٥.٠	١	أمراض الأعصاب عند الأطفال
١٠	٧٠.٠	٧	٣٠.٠	٣	أمراض الدم والأورام عند الأطفال
٢	٥٠.٠	١	٥٠.٠	١	مختبرات هيماطولوجي

المصدر: كشوفات نقابة الأطباء، تشرين أول ٢٠١٣.

ملحق رقم (٢):المهندسون الزراعيّون المسجّلون في نقابة المهندسين للعام ٢٠١٢

المجموع	النسبة %	إناث	النسبة %	ذكور	التخصص
١١٩٠	٣٢.٩	٣٩١	٦٧.١	٧٩٩	الوقاية النباتية
٢٦٣٨	٦.٢	١٦٤	٩٣.٨	٢٤٧٤	الإنتاج النباتي
١٣٦٢	٤٥.٠	٦١٢	٥٥.٠	٧٥٠	الاقتصاد الزراعي
١٧٩٠	١٦.٢	٢٩٠	٨٣.٨	١٥٠٠	الإنتاج الحيواني
١٤٩٢	٦٤.٧	٩٦٥	٣٥.٣	٥٢٧	الموارد المائية والبيئة
٣١٨٨	٧٠.٣	٢٢٤١	٢٩.٧	٩٤٧	التغذية والصناعات
١١٦٦٠	٤٠.٠	٤٦٦٣	٦٠.٠	٦٩٩٧	المجموع

المصدر: نقابة المهندسين الزراعيين، تشرين الأول ٢٠١٣.

ملحق رقم (٣): العاملون الأردنيون المؤمن عليهم اجتماعيًا حسب الفئة العمرية والجنس ٢٠١٢

الفئة العمرية	ذكور	النسبة %	إناث	النسبة %
أقل من ٢١ سنة	٣٨٣٧١	٦.٠	٣٢٨٠	١.٤
(٢١-٢٥) سنة	١٢٣٦٣٥	١٩.٢	٣٤.٨١	١٤.٩
(٢٦-٣٠) سنة	١٤.٧١٤	٢١.٩	٥٣٥١١	٢٣.٤
(٣١-٣٥) سنة	١٠.٩٨٢	١٥.٧	٥.٦٣٨	٢٢.١
(٣٦-٤٠) سنة	٨١٦٢٤	١٢.٧	٤.٧٦٢	١٧.٨
(٤١-٤٥) سنة	٧١٨.٣	١١.٢	٢٨٢١٥	١٢.٣
(٤٦-٥٠) سنة	٤٦٤٣٦	٧.٢	١٣.٦٨	٥.٧
(٥١-٥٥) سنة	٢٤٧٥٩	٣.٨	٤٤١٨	١.٩
(٥٦-٦٠) سنة	١٣٥٤٣	٢.١	٦١٢	٠.٣
٦١ سنة وأكثر	١٧٦٣	٠.٣	٣٠	٠.٠
المجموع	٦٤٣٧٥.٠		٢٢٨٦٤٢	

المصدر: بيانات كل من: دائرة الإحصاءات العامة، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

٤.٢ الشباب الأردني: الواقع والطموح

يُمرُّ العالم العربي في هذه الفترة بحالةٍ من التحول، والتغيير، والتجديد. وقد أثَّرت الحركات الاحتجاجية التي أُطلق عليها اصطلاحًا "الربيع العربي" بصورةٍ جَلِيَّةٍ على العديد من الدول، ومنها الأردن. وكان الشباب هم المحرك الرئيس لهذا التحول، ولعبوا دورًا محوريًا، وحاسمًا في تلك الحركات الاحتجاجية المطالبة بالإصلاح والتغيير. ولم يقتصر دورهم على المواجهة والتظاهر، إنّما امتدَّ إلى التخطيط، والتنظيم، والتنفيذ، وأبدوا مهاراتٍ قياديةٍ ورياديةٍ فائقةٍ؛ ما يؤكد ضرورة إيلاء قدراتهم الاهتمام الذي تستحق، واستثمارها بفاعليةٍ في زمنٍ يتسم بالتطورات التكنولوجية المتلاحقة في عصر ثورة المعلومات. ولا بد من الاعتراف بأن الأوضاع الاقتصادية المتردية، والبطالة، والتهميش، وعدم كفاية هامش الحرية، كانت من مسببات الحركات الاحتجاجية التي اجتاحت العديد من دول المنطقة (بني سلامة، ٢٠١٣).

يتسم الاقتصاد الأردني بمحدودية الموارد، ويعاني من عجزٍ مزمنٍ في الموازنة العامة، ناهيك عن ارتفاع نسبة الدين العام إلى أكثر من ٨٠% من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات البطالة التي تراوح بين ١٢-١٤% للسنوات الأخيرة. أضف إلى ذلك أن العديد من التحديات السياسية، وحالة عدم الاستقرار في منطقة الشرق الأوسط عمومًا، وفي الدول المجاورة تحديدًا، تضع الأردن أمام تحدياتٍ حقيقيةٍ وصعبةٍ، وتتطلب قدراتٍ استثنائيةٍ للتجاوب مع ما تفرضه تلك الأوضاع من أعباءٍ على موارده. ومثال ذلك: الاعباء الاقتصادية، بل والاجتماعية، التي يتحملها الأردن نتيجة اللجوء السوري؛ إذ تجاوز عدد اللاجئين حاجز المليون لاجئ في فترةٍ زمنيةٍ قصيرةٍ. ويُشكّل كل ذلك ضغطًا كبيرًا على البنية التحتية للمملكة، وتحديًا يحتم عليها التعامل معه بما تمتلك من طاقاتٍ، وامكانياتٍ إلى حين انتهاء هذه الأزمة، والتعامل مع أيّ تغيراتٍ طارئةٍ، سواءً أكانت سياسيةً، أم اقتصاديةً، أم اجتماعيةً، أم أمنيةً (الغريزي، ٢٠٠٩).

من ناحيةٍ أخرى، يحتلّ الأردن المرتبة الثانية بين الدول العربية من جهة جودة التعليم، ومستواه وفقًا لأحدث التقارير الصادرة عن اليونسكو لسنة ٢٠١٢. فقد شهدت أساليب الحصول على المعرفة تطورًا مذهلاً نتيجة تقدم خدمات الإنترنت، ومواقع التواصل الاجتماعي، والهاتف النقال وغيرها من التقانات الحديثة التي تعزز اقتصاد المعرفة. وتؤكد اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا/ESCWA) ضرورة تطوير سياساتٍ وطنيةٍ للتعامل مع الشباب بوصفهم طاقاتٍ كبيرةً ومنتجةً، وتوظيف هذه الطاقات والتواصل معها، والتضامن مع حاجاتهم ومتطلباتهم، وزيادة كفاءتهم وفاعليتهم (التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، ٢٠١٢).

لقد أقرت المنظمات العالمية، ومنها الأمم المتحدة سنة ١٩٦٥ الإعلان العالمي لتعزيز السلام والاحترام المتبادل والتفاهم بين الشباب، ثم وضعت في سنة ١٩٩٥ برنامجاً ريادياً حول العمل العالمي الفاعل للشباب ما لبث أن تحول سنة ٢٠٠٧ إلى أجندة عملية للشباب. وكانت آخر المبادرات في هذا المجال سنة ٢٠١٠ مبادرة دمج الشباب، وتفعيلهم، وتطويرهم ضمن سياسات الدولة وخططها التنموية لزيادة فاعليتهم ومشاركتهم، والتعامل معهم بوصفهم فئة اجتماعية وديمقراطية هامة، ولهم غايات، وأهداف، ومتطلبات، وأن التكلفة الاجتماعية لعدم استثمارهم وزيادة فاعليتهم ستكون عالية (الشباب ٢٠١١ مبادرة صياغة استراتيجيات أولية للشباب، ٢٠١١).

يُشكّل الشباب في الأردن أكثر من ٧٠% من سكانه، وعدا عن هذا الوزن السكاني، فإن فكرهم، ومستوياتهم التعليمية، وقدراتهم الكامنة تمنحهم ثقلاً اجتماعياً، وثقافياً، ووزناً سياسياً كبيراً. وأصبح الاعتراف بهم، والتعامل معهم، وتطويرهم، وتوجيههم، وتفعيلهم، واستثمار قدراتهم أمراً ضرورياً. كما إنّ التطور الاجتماعي يحتم فتح أبواب الحوار معهم، واستيعاب افكارهم، وإشراكهم في المنظومة الاقتصادية، والثقافية، والسياسية. إذ لا بدّ من فهم احتياجات الشباب، ومطالبهم العادلة والمشروعة ضمن بيئة حوارية تتقبل الرأي الآخر، وتستوعبه؛ حتى يتم تحقيق أهدافه وغاياته، (تقرير التنمية البشرية، ٢٠١٣).

إنّ الاعتقاد السائد بأنّ الشباب الأردني غير مكترث بقضايا وطنه، وغير متفهم لبيئته هو اعتقادٌ تعوزه الدقة. فقد أثبت الشباب، وبالتجربة العملية، بأنهم يمتلكون قدراتٍ هائلة، وشجاعةً قلّ نظيرها في المطالبة بالعدالة الاجتماعية، والاصلاح والتغيير، ومكافحة الفساد، والفقر، والبطالة، وكذلك سعيهم للمشاركة السياسية والاقتصادية. ويأتي الاهتمام في هذه الدراسة بفئة الشباب، تقديرًا لأهمية دورهم ومساهماتهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، بالإضافة إلى أنهم يمثلون كتلةً بشريةً وازنةً وقادرةً، يجب توجيهها واستثمارها على النحو الأمثل. وستسعى هذه الدراسة لإلقاء الضوء على فئة الشباب، واقتراح سياساتٍ لتحسين فرصهم، ومشاركتهم في صنع مستقبلهم.

وقد أجريت في هذا المجال دراساتٌ سابقةٌ عديدة، نستعرض فيما يأتي أهمها وأكثرها صلةً بالموضوع:

١- دراسة (الدراوشة، ٢٠١٢): "دور الشاب في التغيير في المجتمع الأردني من وجهة نظر طلبة الجامعات الأردنية".

حاولت هذه الدراسة تفحص دور الشباب في التغيير في المجتمع الأردني، وذلك من وجهة نظر طلبة الجامعات الأردنية الحكومية، والخاصة (جامعة الحسين بن طلال، ومؤتة، والأردنية، والأسراء، وعمان العربية). وأظهرت نتائج دراسة ٥٠٠ مبعوثٍ من الطلبة أن أكثر وسائل الاتصال تأثيراً على دور الشباب في التغيير هي: الفيس بوك، والانترنت، والفضائيات العربية، والمنابر والدروس الدينية، والمؤسسات التعليمية، والندوات والمحاضرات، في حين كانت الأقل تأثيراً هي محطات FM غير الأردنية، والتلفزيون الأردني، كما أظهرت النتائج أن للشباب دوراً كبيراً في عملية التغيير الاجتماعي. وتوصلت إلى عددٍ من التوصيات، أهمها: ضرورة التركيز على الندوات، والمؤتمرات، والمحاضرات الإرشادية والتوجيهية، والتثقيفية، لزيادة الوعي الاجتماعي لإحداث التغيير الإيجابي. كما دعت إلى التركيز على وسائل الاتصال

الحديثة في هذا التغيير، وتشجيع الشباب على الاندماج في الأحزاب السياسية، والجمعيات، والمنظمات، من أجل تحقيق التغيير الإيجابي. ونادت الدراسة بالعمل على إشراك الشباب في وضع الخطط والبرامج السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية.

٢- دراسة (مكروم، ٢٠٠٩): "دور الشباب في تنمية وعي الشباب في المسؤولية الوطنية".

سعت الدراسة بمنهجية نظرية وميدانية، إلى التعرف إلى دور الجامعة في تمكين الشباب من الوعي بمسؤولياتهم الوطنية، ودورها المستقبلي في تشكيل رؤية للمستقبل من خلال دورها الوظيفي. وتوصلت إلى عددٍ من النتائج من أهمها: إن الشباب أقوى طاقةً فاعلةً للدولة، وإن دور الجامعات هو تمكين الشباب ضمن مفهوم رعايتها لطاقتهم. وأوصت الدراسة بضرورة التركيز على جودة التعليم الجامعي، وتنمية مهارات الخدمة التطوعية، وتفعيل الحوار الوطني مع الشباب، وإدماجهم في عملية التنمية الاقتصادية، ودعم الخصائص الشخصية الوطنية للشباب من خلال الأدوار السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. وأكدت أنَّ الاستقرار السياسي والاجتماعي يعزز من المشاركة السياسية، وأنَّ مستوى الدخل يؤثر في المشاركة السياسية، وأنَّ معظم الشباب لا يتأثرون بالسياسة، ولا يشتركون في أحزابٍ سياسية، بالرغم من دورهم الإيجابي فيها.

٣- دراسة (أبومرق، ١٩٩٦): "حاجات الشباب العربي في ضوء نظرية ماسلو".

هدفت الدراسة إلى تعرّف حاجات الشباب العربي، فقد شملت كلاً من الأردن، والإمارات، والسعودية، والسودان، وفلسطين، ومصر، والمغرب، واليمن. وعقدت الدراسة مقارناتٍ بين هذه الدول، وحاولت تحديد احتياجات الشباب العربي، والفروق الحضارية بينهم، وأثر نظرية ماسلو عليهم من خلال استخدام منهجية التحليل والمدرسة السلوكية، واتجاهات عينة من طلبة الجامعات العربية. وتوصلت الدراسة إلى عدم وجود فروقٍ بين الشباب فيما يتعلق بالحاجات النفسية، ووجود فروقٍ في الحاجات الفسيولوجية، وفي حاجات الأمن والأمان، وعدم وجود فروقٍ في الانتماء، والحب، وفي التقدير الذاتي، وحاجات تقدير الذات.

لا يزال دور الشباب الأردني في التنمية، ومشاركتهم في عملية اتخاذ القرارات دون المستوى المأمول. وإن كان هذا الدور موجوداً أحياناً، إلا أنه ليس واضحاً، وربما هامشي. كما يختلف الدور الذي يلعبه الشباب باختلاف مناطق سكنهم. فالقاطنون في المدن - مثلاً- يجدون فرصاً للمشاركة أكثر من تلك المتاحة أمام الشباب في الريف. كما أن فرص مشاركة خريجي الجامعات أكبر من نظرائهم من خريجي الكليات، والمراكز التقنية، وربما يعود بعض هذا الاختلاف إلى مستوى الوعي لدى الشباب ومجتمعاتهم، وكذلك إلى الاختلاف في منظومة القيم، والعادات، والتقاليد.

إنّ الفجوة بين حاجات الشباب وطموحاتهم، وبين ما يتحقق منها، يتطلب سياساتٍ شبابيةً بناءةً لجسرها، كما يتطلب وضع إستراتيجياتٍ مستقبليةٍ تهدف إلى تفعيل الشباب، وإشراكهم بطريقةٍ فعالةٍ في عملية التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية. والسؤال المهم الذي يطرح نفسه هنا هو: "هل يتم توظيف الشباب الأردني، المفعم بالطاقة، والنشاط، والحيوية في الانتاج والتنمية، وبالشكل المأمول الذي نطمح إليه؟ وما هو الدليل على ذلك؟

وإذا لم نتمكن من الاجابة عن هذا السؤال، يتوجب علينا الاعتراف بوجود مشكلةٍ تستحقّ البحث، والدراسة بأسلوبٍ منهجيٍّ وعلميٍّ موثّقٍ ورصين.

وقد اعتمدت هذه الدراسة منهجية البحث الوصفي التحليلي على النحو الآتي :

- (١) التعرف إلى الخصائص الديمغرافية للشباب الأردني.
- (٢) تحليل الفرص المتاحة أمام الشباب للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- (٣) تحليل دور الشباب والقيادات الشبابية في الحياة العامة.
- (٤) توضيح التحول المجتمعي والدور المحوري للشباب في الأردن.
- (٥) اقتراح سياساتٍ طموحةٍ لمستقبل الشباب في الأردن.

أولاً: الخصائص الديمغرافية للسكان في الأردن

(١) التركيب السكاني

ازداد حجم سكان الأردن من ٥.٨٥٠ مليون نسمة سنة ٢٠٠٨ إلى ٦.٣٣٨ مليون نسمة سنة ٢٠١٢، أي بمعدل نموّ بلغ ٢.٢%. وشكل الذكور ما نسبته ٥١.٥% من السكان، في حين شكلت الإناث ما نسبته ٤٨.٥%. كما انخفضت نسبة السكان من الفئة العمرية (أقل من ١٥ سنة) من ٣٩.٨% سنة ٢٠٠٠ إلى ٣٦.٨% سنة ٢٠٠٨ بسبب تراجع معدل الخصوبة، ويتوقع أن تتراجع نسبة هذه الفئة من السكان إلى ٣٣% سنة ٢٠١٥. (الكتاب الاحصائي السنوي ، ٢٠١٢).

ويلاحظ ارتفاع نسبة السكان من الفئة العمرية (١٥-٦٤ سنة) من ٥٦.٩% سنة ٢٠٠٠ إلى ٥٩.١% سنة ٢٠٠٨، ولم يؤثر هذا الارتفاع في زيادة معدل المشاركة في النشاط الاقتصادي المنقح. وظل معدل النشاط الاقتصادي للسكان ١٥ سنةً فأكثر متذبذباً للفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٤، ووصل في سنة ٢٠٠٨ إلى ٣٩.٥%. وقد يعود هذا التذبذب إلى عدة عوامل من بينها: هيكلية الفئات العمرية، ارتفاع نسبة الطلبة، تدني معدل مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي، وزيادة نسبة المشتغلين في القطاع غير المنظم.

ويتركز ما نسبته ٣٧.٧% من إجمالي السكان في محافظة عمّان، و ١٩% في إربد، و ١٤.٣% في الزرقاء، و ٦.٦% في البلقاء، في حين كان توزيع السكان في باقي المحافظات بنسبٍ متقاربة، وقد كانت الطفيلة، ومعان من أقل المحافظات جذباً للسكان. (العمالة والبطالة، ٢٠١٣).

تنحصر الفئة العمرية للشباب بين ١٥-٢٤ سنةً، وتشير التقديرات الأولية إلى أنّ أعداد الشباب في هذه الفئة العمرية في تزايدٍ مستمرٍ؛ ما يستدعي الاهتمام بهم، ومحاولة إدماجهم في خطط التنمية البشرية وبرامجها.

يظهر الجدول رقم (١) بأن تقديرات عدد الشباب في الفئة العمرية (١٥-٢٤) سنةً على مستوى العالم قد ازدادت من ٩٤١ مليون نسمة سنة ١٩٥٨ إلى ١.٠١٩ مليار نسمة سنة ١٩٩٥، ويتوقع أن يصل عددهم إلى ١.٢٢٢ مليار نسمة سنة ٢٠٢٥. كما يلاحظ أنّ نسبتهم من مجمل السكان انخفضت من ١٩.٤% إلى ١٨% و ثم إلى ١٥.٤% للسنوات نفسها.

الجدول (١): أعداد ونسب الشباب ١٥-٢٤ سنةً في العالم (مليون)

السنة	عدد الشباب	%
١٩٥٨	٩٤١	١٩.٤
١٩٩٥	١.٠١٩	١٨.٠
٢٠٢٥	١.٢٢٢	١٥.٤

المصدر: www.un.org/esa/socdev/unyin/qanda.htm

كما تبين أنّ نحو ٨٥% من سكان العالم في الفئة العمرية (١٥-٢٤ سنةً) يعيشون في الدول النامية، وأنّ نسبة الشباب العربي دون الـ ٢٥ سنةً بلغت ما يقرب من ٧٠% من مجمل سكان المنطقة، وهم الفئة الأكثر تعليمًا، ولديهم خبراتٌ ومهاراتٌ جيدةٌ في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وهم الأكثر تفاعلاً مع ثقافات العالم، والأكثر قدرةً على الابتكار، والإبداع، والطموح.

يوضح الجدول رقم (٢) أنَّ عدد المتعطلين على المستوى العالمي من الفئة العمرية (١٥-٢٤ سنة) قد بلغ ٧٥.٦ مليون متعطِّل سنة ٢٠٠٩، وانخفض إلى ٧٤ مليونًا سنة ٢٠١٠، ثم ثبت للسنتين التاليتين عند ٧٢.٦ مليون ٢٠١٢. وتراوح نسب البطالة بين هؤلاء الشباب ما بين ١٢.٣% - ١٢.٧% خلال الفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١٢.

الجدول (٢): أعداد ونسب البطالة في العالم للشباب ١٥ - ٢٤ سنة (مليون)

السنة	عدد المتعطلين	%
٢٠٠٩	٧٥.٦	١٢.٧
٢٠١٠	٧٤	١٢.٥
٢٠١١	٧٢.٦	١٢.٣
٢٠١٢	٧٢.٦	١٢.٤

المصدر: نفس المصدر السابق.

أما في الأردن، فيوضح الجدول رقم (٣) أنَّ معدل النمو السكاني خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤ (الفترة الممتدة بين التعدادين العامين للسكان) قد بلغ ٢.٦%، وبين السكان في سن الشباب بلغ معدل النمو ١.٧%، والملاحظ أنَّ معدل النمو لدى الإناث أعلى من الذكور، فهو لجميع السكان الذكور ٢% مقابل ٢.٣% للإناث، ومعدل النمو للشباب الذكور ١.٥% مقابل ١.٩% للإناث.

الجدول (٣): معدل نمو الشباب ١٥-٢٤ سنة حسب الجنس في الأردن خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٤

البيان	المجموع	الذكور	الإناث
الفئة ١٥-٢٤	١.٧%	١.٥%	١.٩%
مجموع السكان	٢.٦%	٢%	٢.٣%

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير التحليلي ٢٠١٠، الأردن.

(٢) توزيع الشباب حسب خصائصهم السكانية

كشف مسح الأسرة والسكان الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة سنة ٢٠١٠ أنَّ ٣٧% من السكان في الأردن هم دون الخامسة عشرة، وهذا مؤشرٌ على أنَّ الخصوبة لا تزال مرتفعةً، كما أشار المسح نفسه إلى أنَّ متوسط عدد أفراد الأسرة بلغ (٥.١) فرد، وقد بلغت نسبة الأسر التي يصل عدد أفرادها إلى تسعة فأكثر حوالي ٧% من مجموع الأسر في الأردن، وتتضاعف هذه النسبة في المناطق الريفية مقارنةً بالمناطق الحضرية.

كما أفادت نتائج المسح بأن معدل المشاركة الاقتصادية الخام للسكان قُدِّر بنحو ٢٤.٩% في سنة ٢٠٠٧، وارتفع في سنة ٢٠٠٨ إلى ٢٥%، وإلى ٢٥.٤% سنة ٢٠٠٩، ويعد هذا المعدل متدنياً مقارنةً مع مثيلاته للدول العربية في المنطقة. أمّا نسبة معدلات النشاط الاقتصادي المنقحة للإناث فقد تضاعفت - تقريباً - من ٦.٤% سنة ١٩٧٩ إلى ١٤.٧% في سنة ٢٠٠٧ وإلى ١٤.٩% في سنة ٢٠٠٩، وتنعكس نسبة مشاركة الإناث، المتدنية جداً، في معدلات البطالة بينهن والتي تصل أحياناً إلى ضعف معدلات البطالة بين الذكور، كما أنّ بطالة الإناث في الريف أعلى منها في المناطق الحضرية.

يوضح الجدول رقم (٤) أنّ ٩١.١% من مجموع الشباب المشتغلين في الأردن هم من المستخدمين بأجر، وتصل هذه النسبة عند الإناث إلى ٩٧.٦% وعند الذكور إلى ٨٩.٧%. فيما نجد أنّ نسبة الذين يعملون لحسابهم الخاص كانت ٤.٩% للمجموع، ولكن للذكور ٥.٩% وللإناث فقط ٠.٦%. وبلغت نسبة أصحاب العمل من الشباب ١.٨%، للذكور ٢.١% وللإناث ٠.٤% فقط.

الجدول (٤) : توزيع فئة الشباب (١٥-٢٤ سنة) حسب الحالة العملية والجنس لسنة ٢٠١٠

البيان	مستخدم باجر	صاحب عمل	يعمل لحسابه	يعمل للأسرة	يعمل دون اجر	غير مبين
الإناث	٩٧.٦	٠.٤	٠.٦	٠.٩	٠.٤	٠.١
الذكور	٨٩.٧	٢.١	٥.٩	١.٩	٠.٤	٠.١
المجموع	٩١.١	١.٨	٤.٩	١.٧	٠.٤	٠.١

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير التحليلي ٢٠١٠، الأردن.

بلغت نسبة البطالة العامة ١٢.٢% في سنة ٢٠١٢، وهي لدى الإناث (١٩.٩%) أعلى منها لدى الذكور (١٠.٤%). وترتفع البطالة في الريف إلى (١٤.٢%) مقابل (١١.٨%) في المناطق الحضرية. وسجلت البطالة أعلى المعدلات بين الإناث من حملة المؤهلات الجامعية (٢٤.٠%)، ويلمها في ذلك خريجات الدبلوم المتوسط بنسبة (١٧.٨%)، فيما كان معدل البطالة لدى الذكور هو الأعلى بين صفوف مستوى الثانوي فما دون (١١.٢%).

يتبين من الجدول رقم (٥) أنّ معدلات البطالة بين الشباب تتركز في الفئة العمرية ١٥-١٩ سنة، إذ بلغت (٢٤.١%) من مجموع المتعطلين سنة ٢٠١٣، تليها الفئة العمرية ٢٠-٢٤ سنة بمعدل (٣٠.٤%). أمّا بين الإناث، فإنّ معدل البطالة للفئة العمرية (٢٤-٢٠) هو الأعلى (٥٦.٢%) مقارنةً بمعدل (٢٢.٨%) للفئة العمرية (١٩-١٥) سنة.

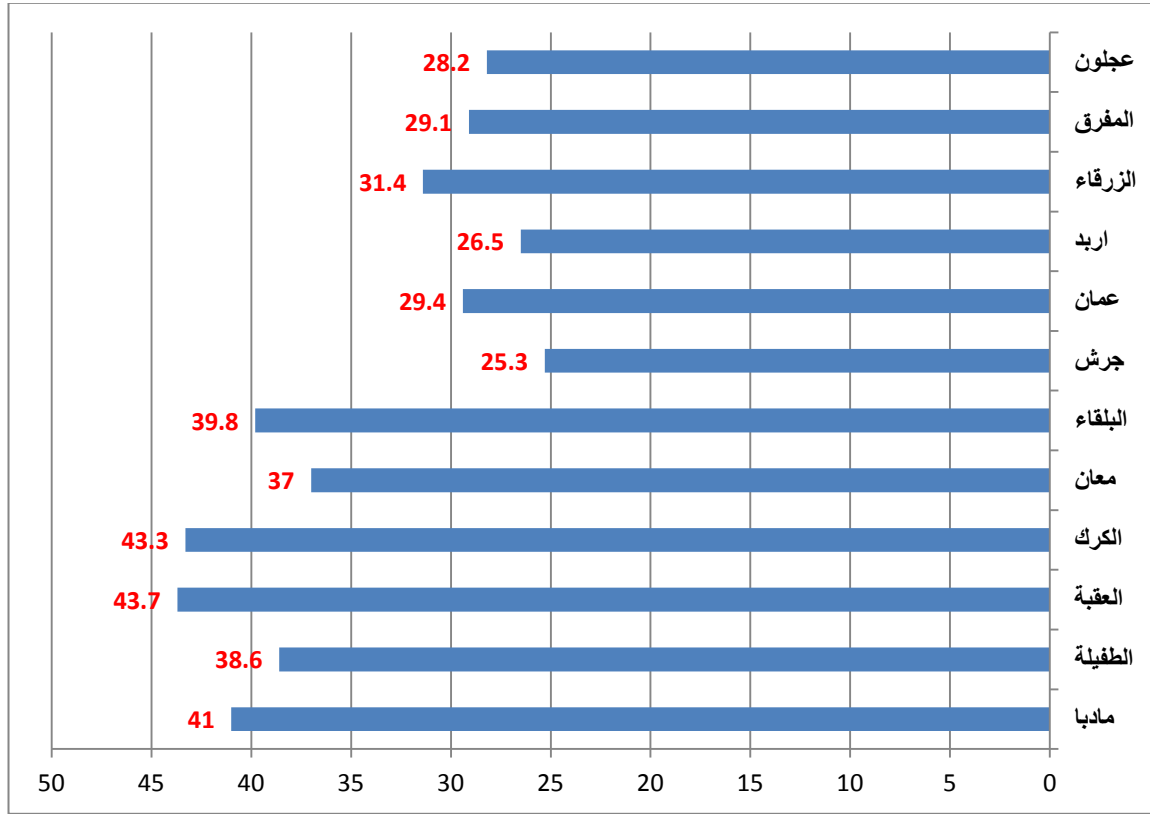
الجدول (٥): معدل البطالة بين الشباب الأردني حسب الجنس والفئة العمرية

2013	2012	2011	2010	الجنس	الفئة العمرية
34.4	35.5	36.3	32.7	ذكر	19-15
22.8	31.2	35.1	38.9	أنثى	
34.1	35.3	36.2	33	المجموع	
24.1	22.2	23.1	20.7	ذكر	24-20
56.2	49.5	47.6	47.2	أنثى	
30.4	27.8	28.3	26.7	المجموع	

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير التحليلية ٢٠١٠ - ٢٠١٣، الأردن.

كما يوضح الشكل رقم (١)، تتركز البطالة بين الشباب من الفئة العمرية (١٥-٢٤) في جميع المحافظات، فقد تراوحت بين ٤١.٠ - ٤٣.٧% في ثلاث محافظات، هي: العقبة، الكرك، ومأدبا. وتراوحت بين ٣١.٤-٣٩.٨% في أربع محافظات هي: البلقاء، الطفيلة، معان، والزرقاء. وبلغت أقل من ٣٠% ولكن أعلى من ٢٥% في خمس محافظات، هي: عمان، المفرق، عجلون، إربد، وجرش.

الشكل رقم (١): معدلات البطالة بين الشباب (١٥ - ٢٤ سنة) حسب المحافظة (٢٠١٢)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير السنوي لسنة ٢٠١٢.

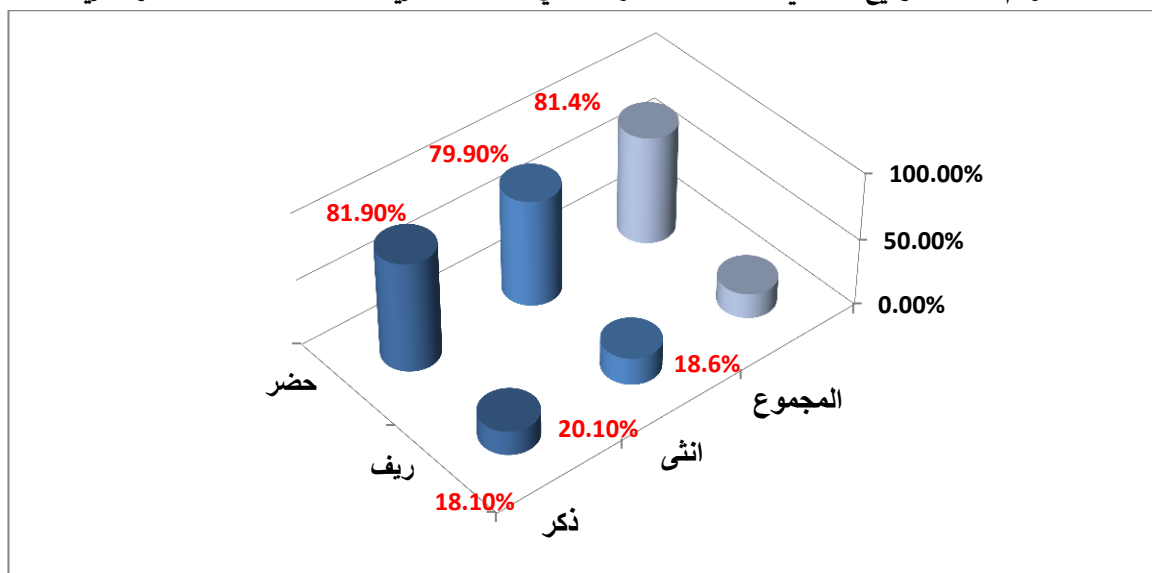
ويعتقد بأنّ التحديات التي تقف أمام تشغيل الشباب في الأردن تتضمن أسباباً اقتصادية، وإدارية، وتعليمية-تدريبية، ويمكن إجمالها في ما يأتي:

- (١) وجود اختلالات هيكلية في توازن قوى العرض والطلب في سوق العمل الأردني.
- (٢) النموذج الاقتصادي الأردني المتبع حالياً لا يساعد في خلق فرص عمل كافية للأردنيين.
- (٣) لا يوجد علاقة قوية بين معدلات النمو الاقتصادي، وبين معدلات تشغيل الأردنيين.
- (٤) عدم تنظيم استخدام واستخدام العمالة الوافدة.
- (٥) اتساع نطاق العمل في القطاع غير المنظم.
- (٦) عدم الموائمة بين مخرجات النظام التعليمي (الأكاديمي والمهني) وحاجات سوق العمل.

ويتبين من الشكل رقم (٢) أن نسب المتعطلين عن العمل في مناطق الريف والحضر تقترب من التوزيع السكاني فيهما، فقد بلغت نسبة المتعطلين في المناطق الحضرية ٨١.٤% سنة ٢٠١١ مقارنةً بنسبة ١٨.٦% للمناطق الريفية خلال

السنة نفسها. أما التوزيع بحسب الجنس فيشير إلى ما نسبته ٨١.٩% للذكور، و ٧٩.٩% للإناث في المناطق الحضرية، فيما بلغت نسبة البطالة في المناطق الريفية ١٨.١% و ٢٠.١% للذكور والإناث على التوالي.

الشكل رقم (٢): التوزيع النسبي للمتطلين الأردنيين في الفئة العمرية ١٥-٢٤ حسب الحضر والريف

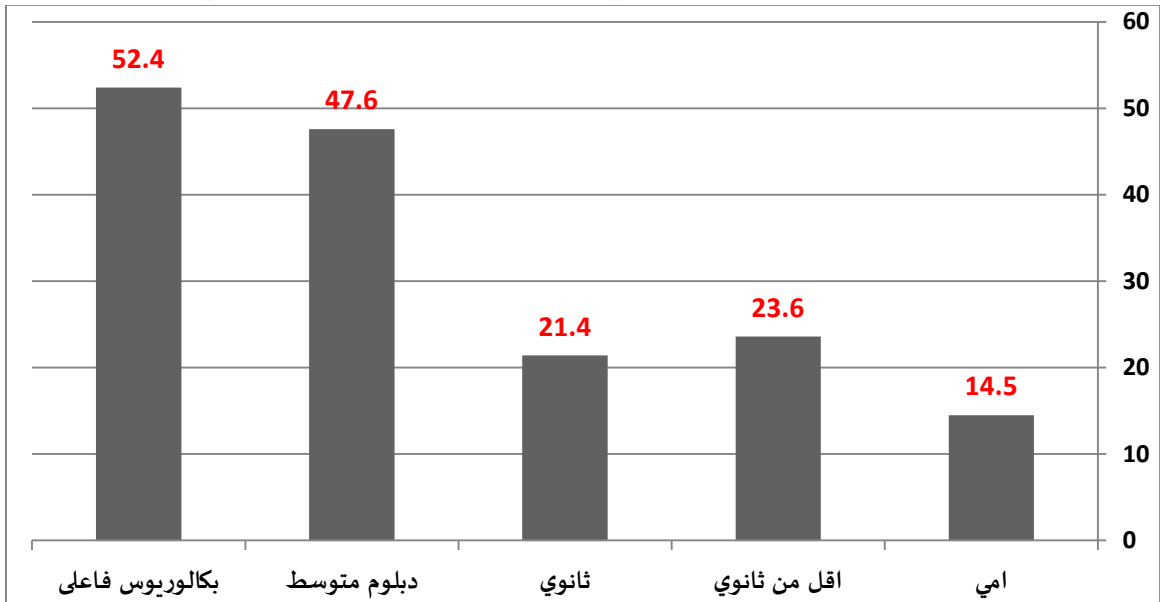


المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقرير السنوي لسنة ٢٠١٢.

ومن جهة المستوى التعليمي للمتطلين عن العمل من الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة، يبين الشكل رقم (٣) أنّ أعلى معدل بطالة بينهم كان من نصيب خريجي الجامعات بنسبة بلغت ٥٢.٤%، ثم خريجي الدبلوم المتوسط بنسبة ٤٧.٦%، وبين من تقل مؤهلاتهم عن الثانوية بنسبة ٢٣.٦%، ولمن أنهوا الدراسة الثانوية العامة ٢١.٤%، وأدنى معدل للبطالة كان بين غير المتعلمين بنسبة بلغت ١٤.٥%.

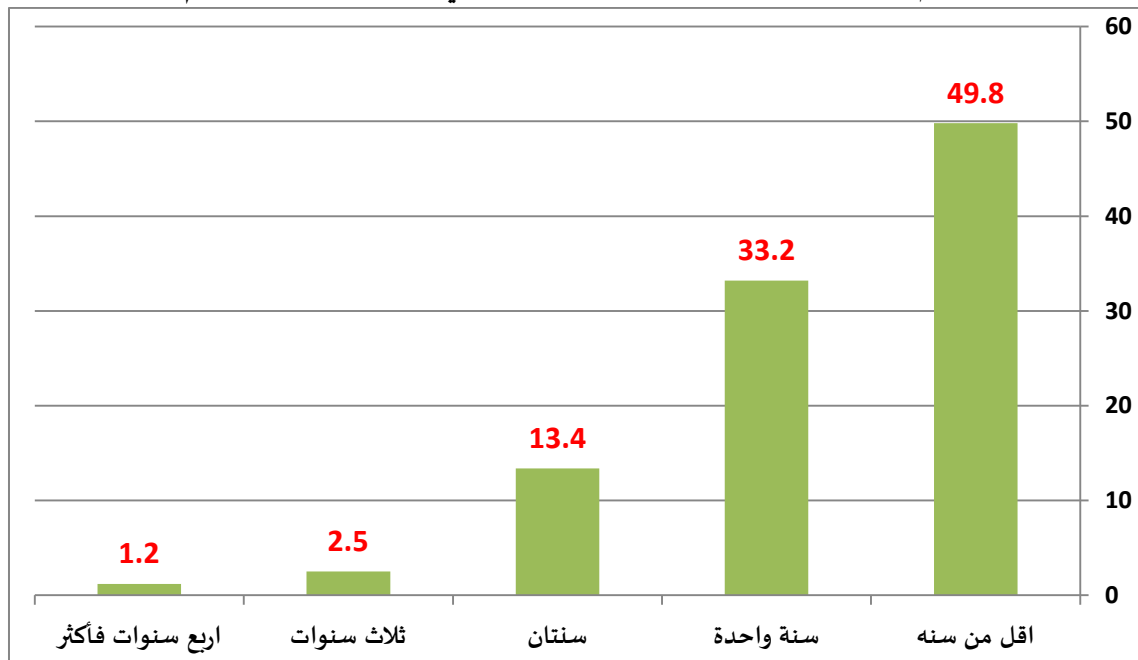
وفيما يتعلق بالمدة الزمنية للتعطّل للفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة، يتضح من الشكل رقم (٤) أنّ ٤٩.٨% منهم كانت مدة تعطّلهم أقل من سنة، و ٣٣.٢% تعطّلوا لمدة سنة واحدة، و ١٣.٤% تعطّلوا لمدة سنتين. أمّا من امتد تعطّلهم لأكثر من سنتين فبلغت نسبتهم ٣.٧%.

الشكل رقم (٣): مُعدّل البطالة للشباب الأردني ٢٤-١٥ سنةً حسب المستوى التعليمي لسنة ٢٠١٣



المصدر: نفس المصدر السابق.

الشكل رقم (٤): مدة التعطل بالسنوات للشباب الأردني ٢٤-١٥ سنةً خلال العام ٢٠١٣



المصدر: نفس المصدر السابق.

وتستهدف الخطط والسياسات الرسمية تحقيق نموٍّ في النشاط الاقتصادي يقود إلى توليد ما يقارب ٦٠-٧٠ ألف فرصة عملٍ جديدٍ سنوياً للداخلين الجدد إلى سوق العمل. وقد أظهرت نتائج مسح الوظائف المستحدثة - الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة خلال سنة ٢٠١١- أن غالبية الوظائف المستحدثة كانت للشباب الذكور في الفئة العمرية من ٢٠-٢٤ سنةً ونسبة ٥٤.٢%، تلتها الفئة العمرية ١٥-١٩ سنةً بنسبة ٢٩.٥%، وكذلك الأمر بالنسبة للإناث، فقد استحوذت الفئة العمرية من ٢٠-٢٤ سنةً على ما نسبته ٤٤.٨% من الوظائف المستحدثة للإناث، وكان نصيب الفئة العمرية من ١٥-١٩ سنةً ٢.٤% فقط من تلك الفرص.

ثانياً: خلاصات حول الفرص المتاحة أمام الشباب للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

(١) الشباب كموردٍ بشريٍّ

تعتمد الدول على مواردها الأساس: المادية، والبشرية، لتحقيق أهدافها وتطلعاتها التنموية. وتتناول الدراسات الحديثة إدارة رأس المال البشري، والفكري بالبحث والتحليل للاستفادة من الطاقات الكامنة، وبخاصة لدى فئة الشباب. وترتبط انتاجية الشباب بالمستوى التعليمي لهذه الفئة وخبراتها المتراكمة، وكذلك حسن استخدام خبرات الشباب وتوظيف مهاراتهم. ومن هنا تبرز الحاجة إلى رسم السياسات، وتبني الاستراتيجيات التي يمكن من خلالها تطوير قدرات الشباب الانتاجية، وتنمية مهاراتهم من خلال البرامج التعليمية والتدريبية الهادفة؛ ما يؤدي إلى تعظيم القيمة المضافة من المعارف، والطاقات الانتاجية التي يمتلكها الشباب (الهلال، ٢٠١١).

كما أنه لا بدّ من استثمار مهارات الشباب، ومعارفهم الإلكترونية الحديثة بتوفير البنية التحتية التكنولوجية، ومجتمع المعلومات الذي يمكن من خلاله تحقيق القيمة المضافة من خبراتهم (أزمة عمالة الشباب، ٢٠١٢).

إنّ تحقيق الميزة التنافسية في مجال الأعمال يتطلب فكراً تحليلياً، وتفوقاً وتميزاً علمياً. وهذا ممكنٌ فقط إذا ما تم التعامل مع الشباب؛ بوصفهم مورداً بشرياً، ومخزوناً فكرياً متجدداً، ويجدون بيئةً جاذبةً من ناحية تحرير الافكار، ودعم الحلول الإبداعية المبتكرة والريادية (مسعداوي، ٢٠٠٧). ومن الضروري - أيضاً- أن يكون نظام العوائد، والحوافز مجزياً ومستقطباً لذوي الكفاءة والتميز؛ وذلك لاستنهاض ملكاتهم الإبداعية. وهنا تلعب التشريعات والأنظمة دوراً هاماً في الاستقطاب، والتوظيف على أسسٍ موضوعية، وشفافية.

(٢) الشباب كموردٍ اقتصاديٍّ

لما كانت الموارد الاقتصادية تتصف بالندرة النسبية، فلا بدّ من استثمارها، وتوظيفها بأقصى درجات الفاعلية والكفاءة. ويعدّ الشباب - بوصفهم مورداً اقتصادياً- أحد أهم عناصر الانتاج، أي: عنصر العمل. وبما أنّ فئة الشباب في القوى العاملة تحظى بأكبر نسبة مشاركة في النشاط الاقتصادي، وإذ إنّ التحديات، والتحولت العالمية تفرض تغييراتٍ متلاحقةً في متطلبات، ومهارات، وكفايات فرص العمل المهنية، يصبح من الضروري الاستجابة

لمتطلبات العصر السريعة التغير من خلال توليد المعارف، ونشرها، وتبادلها، وتوظيفها بأعلى كفاءة ممكنة في سوق العمل الأردني، وهذا يحتاج إلى التركيز على نوعية التعليم، والتأسيس لنموذج معرفي أصيل ومنفتح، ومساحة من حرية الفكر، والحركة لتمكين الإبداع، والابتكار.

ويمكن رعاية أفكار الشباب، ودعم مقترحاتهم، ومشروعاتهم الريادية، من خلال إنشاء الصناديق التي تمكنهم من المشاركة الفعالة في القرار الاستثماري المتعلق بتلك المقترحات، والمشروعات. وحيث أن الشباب هم محور الفكر الريادي، فلا بدّ من خلق بيئة اقتصادية تدعم ثقافة بناء الثروة، وخلق الفرص المتجددة ضمن بيئة الأعمال السريعة التطور (خطاب، ٢٠٠٦).

٣) الواقع الحالي للفرص المتاحة أمام الشباب

للمراحل الدراسية: المدرسية، والمتوسطة، والجامعية، دور هامّ وأساس في تشكيل تطلعات الشباب، وتوجيههم نحو مسارات الحياة العملية. كما أن للأسرة دورها الاستراتيجي في تأمين، وتوفير البيئة المناسبة لمواصلة عبور المراحل الدراسية المختلفة، وفي الوقت ذاته، تعدّ الأسرة امتداداً طبيعياً وتكاملياً لما يمرّ به الشباب من تجارب في المؤسسات التعليمية.

لا بدّ من استثمار جميع الإمكانيات؛ لتمكين الشباب من الحصول على الفرص المستقبلية التي تسهم في تحقيق التنمية المجتمعية كما سبق وأوضحنا، ففي حين أن نسبة الشباب إلى مجموع السكان في الأردن مرتفعة جداً، إلا أنّ مشاركتهم الاقتصادية بدخولهم إلى سوق العمل لا تزال أقل من المطلوب، لا بل متدنية، بالمقارنة مع دول المنطقة، ومع المعدل العالمي، وربما يعود السبب في ذلك إلى ضعف مشاركة الشباب في عمليات اتخاذ القرار المتعلق بفرصهم الاقتصادية، والريادية (حسن، ٢٠١٠).

تعدّ الأعمال الصغيرة من الفرص الكامنة المتاحة للشباب، وقد حققت في العديد من الدول، وعلى رأسها اليابان، نجاحاً كبيراً في استثمار طاقات الشباب في الانتاج، والتنمية. وتشكل الريادة في أعمال الشباب مكوناً هاماً من مكونات الناتج المحلي الإجمالي، وتولد دخلاً جيداً للشباب أنفسهم، وتوفر فرص عمل قابلة للتطوير، وتخفيض أعداد المتعطلين عن العمل. وقد أصبحت المشاريع الصغيرة ميزة العصر؛ كونها تقوم على تمكين الشباب، وتأهيلهم بأسس ومعايير تتلائم مع عمل المشاريع الصغيرة، وفق قواعد الملكية، واستقلالية القرار، وتعزيز ثقافة العمل، وجودة المنتج (الخمشي، ٢٠٠٩).

تعدّ بيئة الأردن مناسبة للاستثمار في المشاريع الصغيرة المحلية؛ وذلك لعددٍ من المزايا التي يتمتع بها، ومن ذلك: الاستقرار السياسي، والأمن، دعم القطاع العام للمؤسسات التمويلية التي تقدم الدعم التمويلي واللوجستي لمشروعات الشباب، واستعداد القطاع الخاص لتقديم الدعم المالي والفني. ولا شكّ أنّ الشباب معنيون باقتناص الفرص؛ التي توفرها هذه البيئة المؤهلة لإنضاج مشروعات الشباب الصغيرة، وإنجاحها (الزيادات، ٢٠٠٨).

إنَّ توطين ثقافة التخطيط، والتعلم المستمر، والتركيز على اكتساب الخبرات والمهارات، تعزز بيئة العمل، وتشجع الشباب على الالتحاق بالتعليم، والتدريب المهني والتقني، إذ كانوا يحجمون عنه بسبب اعتقادٍ خاطئٍ مفاده أنَّ المتعثرين في مسارات الدراسة الأكاديمية هم مدخلات التعليم، والتدريب المهني والتقني، وأصبحت هذه الثقافة تقف حائلاً بين الشباب وفرص العمل المهني والتقني المتاحة لهم، بل ونتج عن ذلك حالةٌ مستمرةٌ من عدم التوافق بين مؤهلات حملة درجة البكالوريوس، وشهادة الدبلوم المتوسط وبين الحاجة الحقيقية من المهارات، والكفاءات، والخبرات في سوق العمل الأردني؛ ما يحرم الشباب من العديد من فرص عملٍ مجزيةٍ في الصناعات البسيطة، والسياحة وغيرهما. (الرقبيات، ٢٠١٢).

ثالثاً: خلاصات حول دور الشباب والقيادات الشبابية

١) دور الشباب في التغيير المجتمعي

إذ يمثل الشباب أكثرية المواطنين في الحاضر، فإنهم - إذاً - كل المستقبل، ولديهم الرغبة والمقدرة على المشاركة في رسم سياسات الأردن المستقبلية. كما أنهم - بلاريب - جيلٌ يؤمن بالتغيير ويمارسه؛ ما يستوجب تشجيعهم ليكونوا مواطنين منتجين، ومؤمنين بقدراتهم وكفاءتهم، ولا يتم هذا إلا باحترام قدراتهم، وتطلعاتهم وتقديرها، وإفساح المجال لمشاركتهم، ودعم دورهم في اتخاذ القرار التغييري، (الحمد، ٢٠١١).

إنَّ العلاقة بين الشباب والتغيير المجتمعي إيجابيةٌ وقويةٌ، وهي المحرك الذي يحوّل التحديات إلى محفزاتٍ نحو الإبداع، والابتكار، وتعظيم المنفعة، والقدرة على توفير بيئةٍ إبداعيةٍ تحوّل التحديات إلى فرصٍ. وحتى يكون التحول نوعياً، وليس كمياً فحسب، لا مناص من استحداث أنظمةٍ جديدةٍ، واتباع التطبيقات الحديثة في مجالات العمل كافة، وتحسين أساليب العمل والإبداع، وإدارة جهود الشباب بصورةٍ مخططةٍ ومنظمةٍ، وبناء ثقافةٍ مجتمعيةٍ تنادي بهذه القيم وتبناها، وتؤمن بالسلوك التغييري، وتطوير رؤىٍ مشتركةٍ يتوافق عليها أبناء المجتمع (مبويضين، ٢٠١٢).

يجب أن يهدف التغيير المجتمعي المنشود إلى النمو، والازدهار، والتقدم، وتطوير وسائل تمكن من زيادة الحراك الديناميكي في المجتمع. وإذ تسعى الدول إلى التغيير لزيادة الحراك الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وزيادة الثقة بين أفراد المجتمع، فإنها يجب أن تعمل على إبراز قياداتٍ شابةٍ مرجعيةٍ التغيير والتطوير، تستند إلى الثقافة الإسلامية العربية، وضمن البيئة الأردنية الأصيلة، والمبادئ التي يؤمن بها الأردنيون، وتمكن من تغير ذاتيٍّ داخليٍّ، غير مفروضٍ من الخارج، يواكب التطور العلمي والمعرفي، ويستوعب التعدد الثقافي ويؤمن به (ال دراوشة، ٢٠١٢).

ولكي نضمن تغيراً مجتمعياً هادئاً للشباب، لا بدّ أن يكون التغيير هادئاً، وذكيّاً، ومنظماً غير عشوائيٍّ، تتبناه الدولة وترعاه، وأن يكون ضمن قدرات المجتمع وإمكاناته، ومتوافقاً مع رغبات الشباب في المجتمع، ويضمن مشاركتهم في إطار الضوابط الأخلاقية، والقانونية التي تسعى إلى الإصلاح ضمن نظامٍ تطويريٍّ، وابتكاريٍّ (مطر، ١٩٨٦).

٢) دور الشباب في التطوير والتنمية

إنَّ التنمية التي تسعى إليها المجتمعات هي التنمية المتكاملة والمستدامة، ولضمان تحويل طاقات الشباب، وإمكاناتهم إلى عناصر إنتاجٍ تنمويّةٍ مناسبةٍ وفعالةٍ، فإنها تحتاج إلى إصلاحٍ في المجالين الاقتصادي، والسياسي. وإذ إنّ الشباب هم محور التنمية ومحركها الأساس، وإن ربطهم بالمسألة التنموية هو ضرورة وليس ترفاً، فلا بدّ من تنمية قدراتهم، وتشجيعهم على الانخراط في أنشطة قطاع الأعمال الخاصة، والحكومية، ومشاركتهم في صناعة القرار الاقتصادي (تقريرالشباب والتنمية الحضرية، ٢٠١٣).

إنَّ للشباب دورًا أساسًا في التنمية، ولا بدّ لتحقيق هذا الدور، واستنهاضه أن يضطلع كلُّ من القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والهيئات غير الربحية، بأدوارهم في تأهيل الشباب، وتدريبهم لوظائف، ليست قادرةً على إحداث التنمية وحسب، وإنما توفر لهم عملاً لائقًا في العديد من الوظائف؛ التي لها أثرٌ تنمويٌّ وتطويريٌّ مباشرٌ.

تحتاج التنمية إلى وصول الشباب الواعد إلى مراكز صنع القرار التنموي، وبناء شبكات اتصالٍ إلكترونيةٍ أو تقليديةٍ معهم، ليعبروا من خلالها عن حاجاتهم ومتطلباتهم، ومن ثم استثمار طاقاتهم الكامنة ضمن عمليةٍ هادفةٍ تديرها فئةٌ من الشباب الملتزم بدوره التنموي، والمجتمعي.

٣) آليات مشاركة الشباب في صناعة القرار

يسهل التطور التكنولوجي الهائل في مجال الاتصال، والتواصل من مشاركة الشباب في مجال صنع القرار. إن القرارات الاستراتيجية تنطوي على مستوى عالٍ من التطوير والتغيير، وتحتاج لتوسيع دائرة المشاركة، وتتطلب تفكيرًا واعيًا، ورشيديًا، وابتكاريًا، وهي عمليةٌ تتطلب جهودًا مشتركةً جماعيةً، وتسمح بتبادل الأفكار والآراء، والاتصالات. والمشاركة الحقيقية للشباب في عملية صناعة القرار تُمثّل سلوكًا ديمقراطيًا يعدُّ من أهم آليات اتخاذ القرار. ومع زيادة المشكلات، وتعمق مظاهرها بين فئات الشباب، تصبح مشاركتهم في حلها فلسفةً رائدةً؛ لأنّها تعمل على تعزيز ثقتهم بقدراتهم، ورفع مستوى مهاراتهم (الطافش، ٢٠١٠).

تبدأ المشاركة الفعلية للشباب الأردني في اتخاذ القرار من المدرسة، وذلك بإكسابهم مهارات المبادرة في تقديم مقترحاتهم، وآرائهم، ومن ثم تطوير هذه القدرات إلى مستوى مهارات المشاركة في صناعة القرار، وذلك بالتركيز على مهارات المقاربة بين البدائل، والاختيار المدرك للأهداف. ومن أهم آليات المشاركة، فتح الباب لاستشارة الشباب بشكلٍ مباشرٍ من خلال مقابلتهم، والاجتماع بهم، وخاصةً إذا تم تعيين ممثلين، أو فئةٍ مستهدفةٍ للمشاركة في تنفيذ برنامجٍ، أو خطةٍ، أو مقترحٍ بدعم ومساندة إحدى الهيئات، أو المنظمات التي تمثلهم، وتعكس توجهاتهم، سواء كان على المستوى المحلي أو الوطني.

وهناك العديد من البرامج التي يمكن أن تعزّز آليات المشاركة في صنع القرار، ومن أهمها: برامج الاعتماد على الذات، أو البرامج التطوعية التي تعزز القدرات والإمكانات. كما تعدّ وسائل الإعلام من آليات تنمية المشاركة الفعلية من خلال تقديم برامج، أو ندوات، أو ملتقيات إعلامية تعكس آراء الشباب، وأفكارهم، ومبادراتهم.

إنّ التخطيط التشاركي الذي تمارسه العديد من الدول، لهو من أهم آليات مشاركة الشباب، وهي المشاركة ذات البعد الرأسي؛ الذي يتضمن دمج فئات مختلفة من الشباب، وفق مستويات مختلفة من جهة العمر، والتعليم، والخبرة، وأنّ تتيح المشاركة لكل من يمثل أغلبية الشباب، بمعنى: ألا تختصر المشاركة على النخب، الذين يُعدّون الصفوة في التجمعات المختلفة.

إنّ تنمية الحس بالمسؤولية لدى الشباب، وتشجيعهم على اتخاذ القرار، وتحمل تبعاته ومسؤولياته، وتطوير مهاراتهم باستخدام التقنيات؛ التي تساعد في تحديد المشكلات التي يواجهونها، ستعمق التنسيق والترابط بين الجهات المسؤولة عن القرار وتبعاته، وتعزز شخصية الشباب في تحمل مسؤولياتهم، وتدعم مفهوم الديمقراطية، وتفهم قدرات وإمكانات المجتمع (عوض، ٢٠١١).

٤) تجارب تنمية دولية ناجحة

حقق الشباب إنجازات كبيرة في العديد من دول العالم. ومن ضمن تلك التجارب الناجحة يمكن الإشارة إلى التجربة الكورية؛ التي تمكنت من تأهيل الشباب، وخلق فرص عمل لهم بمعدل أسرع بمرتين من دول مماثلة. كما تمكنت بنجلادش من الحد من مستويات الفقر؛ من خلال الصناعات المكثفة لاستخدام العاملين الشباب كصناعات النسيج، والملابس. وتم في (راوندا) بأفريقيا استحداث فرص عمل في السياحة كقطاع جديد، وغير تقليدي استطاع أن يوفر أكثر من ٧٥ ألف فرصة عمل جديدة للشباب. أمّا في (اوغندا)، فقد استوعب القطاع الزراعي أعداداً كبيرة من المتعطلين عن العمل؛ من خلال إقناع الشباب بالعمل في القطاع الزراعي.

كما أسهم التكامل بين سوق العمل، والتعليم في (تركيا) في استيعاب أعداد كبيرة من الشباب في سوق الإنشاءات، وفي صناعة الأثاث، والصناعات الغذائية. وأثبتت تركيا نجاحاً في بناء الكفاءات من الشباب القادرين على دخول الأسواق العالمية بمنتجاتهم؛ ما رفع مساهمة التجارة الخارجية من ٣٢% إلى ٤٨%. وفي الصين كان الشباب عنصراً أساساً في التغيير، وخاصة في مجالي التعليم، والتحديث، وأثبتت الصين التزاماً بالتنمية، والإصلاح على المدى البعيد، وانفتاحاً على العالم. واعتمدت تشيلي على الشباب، ووجهتهم نحو منتجات متخصصة مثل: زراعة العنب وتصنيعه، صناعات الخشب، والورق. وفي غانا تخصص الشباب في صناعة الكاكاو.

إنّ التعليم عالي الجودة قد عمل على تغيير واقع عدد من الدول، منها على سبيل المثال، اندونيسيا، الهند، أوغندا، وبنجلادش التي حققت إنجازاً كبيراً في تعليم الشباب. وأثبتت ماليزيا - بالاعتماد على فئة الشباب - تفوقها في صناعة الإلكترونيات؛ ما مكّن الشباب من تحقيق مكاسب تنمية حقيقية.

إنّ قصص النجاح هذه، وغيرها، يمكن الاستفادة منها وتطبيقها في الأردن؛ إذ يعمل في قطاع الزراعة أعدادٌ كبيرةٌ من العمال الوافدين من جنسياتٍ عربية، وغير عربية، وقطاع تكنولوجيا المعلومات من القطاعات الواعدة وينمو بسرعةٍ مذهلة، ويمكن تحقيق مزايا نسبية - بالاعتماد على الشباب وقدراتهم- في العديد من القطاعات.

رابعاً: مصفوفة السياسات الإجرائية المقترحة لمستقبل الشباب في الأردن

(١) السياسات الإجرائية المقترحة لتنمية الشباب كموردٍ بشريٍّ هامٍّ :

يلعب قطاع الشباب دورًا محوريًا وأساسًا؛ بما يمثله من أهميةٍ بالغةٍ في البناء، والتنمية. وانطلاقًا من دور شباب الأردن في إحداث التغييرات الهادفة إلى بناء الأردن الجديد، وصنع المستقبل الأفضل لأبنائه، فإن البرامج، والسياسات المقترحة ستتركز على الاهتمام بقطاع الشباب، والارتقاء به، وتحقيق طموحاته من خلال الاقتراحات الرئيسة الآتية:

أ. إشراك الشباب في مجال صنع القرار السياسي ومؤسسته، وفي تقرير مستقبل وشكل الحياة السياسية الأردنية.

ب. بناء آليةٍ عمليةٍ للتواصل بين الشباب وقيادات المؤسسات الوطنية؛ ما يسهم في إقامة شراكةٍ حقيقيةٍ مبنيةٍ على الثقة المتبادلة، والشفافية، والاعتراف بحاجاتهم ومتطلباتهم.

ج. تطوير وتوسيع جوائز الدولة المخصصة لتنمية الشباب في مختلف المجالات الجديدة والإبداعية.

د. المساهمة في إتاحة الفرص لتبادل الزيارات، ووجهات النظر، والتفاعل بين شباب المحافظات.

هـ. توفير بيئةٍ شبابيةٍ حاضنةٍ تهتم بالمخترعين، والمبدعين الشباب، وإتاحة الفرصة لإبراز وإظهار مواهبهم، وإبداعاتهم.

و. توفير الفرص الاقتصادية للشباب؛ التي تمكنهم من التمتع بالمستوى المعيشي اللائق والمناسب، من خلال تخصيص جزءٍ من إيرادات الدولة لصالح تشغيل، وتنشيط الشباب، ويتم ذلك من خلال صناديق التنمية والإقراض.

ز. تحفيز البنوك، ومؤسسات التمويل الخاصة على تيسير تمويل المشاريع الصغيرة بضمان الحكومة، على أن يتم إقرار تلك المشروعات، والموافقة عليها بناءً على دراسات جدوى حقيقية؛ تضمن قدرة المشروع على السداد، والكفاية.

ح. إيجاد فرص عملٍ وظيفيةٍ للشباب في مختلف القطاعات.

ط. دعم الشراكة بين الجامعات والقطاع الخاص، لوضع برامج تدريبيةٍ للشباب؛ بغية إدماجهم في أسواق العمل.

ي. وضع استراتيجيّة، وسياساتٍ جادةٍ وفعالةٍ؛ لبناء قدرات الشباب، بأن تتضمن إيجاد بيئةٍ مشجعةٍ ومحفزة، تتمكن من استيعاب المواهب والإبداعات الشبابية العلمية، والثقافية، والفنية، والتقنية، والرياضية؛ وذلك بهدف إدامة دور الشباب في الإسهام في بناء الدولة، والمؤسسات الخاصة.

ك. تفعيل الخطة التنفيذية للإستراتيجية الوطنية لتطوير الشباب.

- ل. تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مجالات بناء قدرات الشباب.
- م. تنمية الوعي لدور الشباب التطوعي في خدمة المجتمع، من خلال تفعيل الحركة الشبابية وتطوير العلاقة مع منظمات المجتمع المدني الشبابية و/أو تلك العاملة مع الشباب.
- ن. إيجاد بيئة ملائمة، وخطّة وطنية لتشغيل الشباب المتعطّل عن العمل، وتوجيههم نحو الفرص المتاحة لهم.
- س. تعزيز الهوية الوطنية الأردنية، وإدماج الشباب ومشاركتهم في عمليات اتخاذ القرار السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي وبخاصة القرارات التي تؤثر في حياتهم .
- ع. توسيع الخيارات الترويحية لتفريغ طاقات الشباب؛ التي تمكنهم من خلق، وتخطيط، وتصميم الحاجات، والرغبات، والمتطلبات الشبابية.
- ف. مراجعة السياسات، ونظم الخدمات التي تقدمها وحدات الخدمة العامة للشباب، ومعالجة الاختلالات الوظيفية لها .
- ص. مراجعة، وتحديث القوانين واللوائح والأنظمة المتعلقة بالشباب، وإدارة الموارد البشرية، وقوانين الخدمة المدنية .
- ق. تطوير قاعدة بيانات، ومعلومات ديوان الخدمة المدنية لتناسب الاحتياجات، والتطورات .
- ر. تطوير قدرات العاملين في أجهزة الدولة، وتبسيط إجراءات تقديم الخدمة الحكومية.
- ش. مواصلة تقديم الدعم الفني لإعادة البناء والهيكلة لوحدة الخدمة العامة التي تهتم بالشباب.
- ت. توصيف، وتصنيف الوظائف الجديدة التي تعمل على استثمار طاقات الشباب؛ وخاصة الشباب المؤهل والموهوب، والقادر على أداء وظائف قيادية .
- ث. استحداث الوظائف الجديدة لمواجهة الاحتياجات الفعلية، واستقطاب الكفاءات المؤهلة لشغل الوظائف الحكومية، مع إعطاء أولوية للمرأة، وذوي الاحتياجات الخاصة.
- خ. تفعيل وتعديل القانون لمعالجة أوضاع العمالة الوافدة؛ التي أصبحت تزداد -وبشدة- العمالة الوطنية.

(٢) السياسات الإجرائية المقترحة لبناء مهارات التدريب والتعليم للشباب :

- أ. تقترح الدراسة مجموعة من السياسات التي يمكن أن تعالج مشكلات الشباب، وتزيد من فاعليتهم، وتناسب مع تطلعاتهم المستقبلية، ومن أهمها :
- ب. التوسع في بناء صفوف جديدة، ومدارس تميز الشباب والطلبة المتفوقين؛ وفق خطة بالأولويات للمناطق التي تحتاج خدمات تعليمية، واستقطاب المميزين منهم، وتطويرهم.
- ج. معالجة مشاكل الشباب؛ وخاصة التسرب من المدارس، ومشكلات الغش في امتحان الثانوية، وتعديل آلية القبول في الجامعات لتشارك الجامعات في قبول طلبتها من خلال امتحان قبول للجامعات.
- د. توفير المدرسين المؤهلين وخاصة في المناطق الريفية، والنائية بأن تمكن من زيادة كفاءة الشباب في تلك المناطق.

- هـ. توفير مبانٍ مدرسية، وجامعاتٍ قريبةٍ من مناطق سكن الطلبة؛ تسهم في تسهيل التحاق الطلبة، وتحسين مستوى أداء المدرسين.
- و. تطوير المناهج الدراسية للشباب سواء على مستوى المدارس، أو الجامعات وفقًا للأهداف التي تقرها الدولة، وزيادة عدد المختبرات، والخدمات المكتبية للشباب في المؤسسات التعليمية.
- ز. توفير إداراتٍ للمؤسسات التعليمية تمتاز بالكفاءة، والقُدوة الحسنة؛ لكي تتمكن من تنفيذ الخطط الدراسية، والتطويرية للعملية التعليمية.

(٣) السياسات الإجرائية المقترحة التي تعالج مشكلات الشباب المستقبلية :

- أ. الاستمرار في تحديث القوانين، واللوائح المنظمة للمجلس الأعلى للشباب، والاتحادات، والأندية، والجمعيات التي تهتم بالشباب.
- ب. استكمال قاعدة البيانات، والمعلومات المتعلقة بالشباب، والتي تدعم مؤسسات الرعاية وقراراتها.
- ج. إنشاء صندوقٍ خاصٍ لرعاية الشباب بقانونٍ جديدٍ، وتوفير موارده من القطاعين العام والخاص.
- د. تنفيذ إستراتيجية التشغيل المؤقت؛ للحد من البطالة في أوساط الشباب، وذلك عن طريق عدم السماح لبطالة الخريجين في الاستمرار، ولتكوين خبراتٍ لديهم.
- هـ. تحسين البنية التحتية لمؤسسات الرعاية الشبابية في المحافظات، وتحسينها بصورةٍ مستمرة. وتوفير المديرين، واحتضان القدرات الرياضية الواعدة، وتقديم التسهيلات اللازمة لتطويرهم، ودعمهم للتنافس.
- و. توسيع الاستثمارات في قطاع الرياضة، وتشجيع القطاع الخاص للدخول في هذا المجال، وإنشاء الفرق الرياضية وتطويرها، وإنشاء الملاعب، وتقديم الحوافز.
- ز. التنسيق اللازم لضمان المشاركة الفاعلة للشباب في صياغة برامج النهوض بأوضاعهم، وتنظيمهم، وبناء مؤسساتهم، وتنفيذ نشاطات تلك البرامج وتقييمها.
- ح. توفير كوادر تدريبية مؤهلة للارتقاء بمستوى التدريب في قطاع الشباب والرياضة.
- ط. نشر الوعي الثقافي بين الشباب، ومحاربة الأفكار والسلوكيات المنحرفة، وذلك من خلال تأهيل الوعاظ، وأئمة المساجد، وقادة الرأي المجتمعي بقضايا الصحة، وتوعية الشباب بقضايا ومخاطر المخدرات والانحراف وغيرها .

توصي الدراسة بمجموعةٍ أخرى من الأنشطة، والبرامج التي يمكن تبنيها كمبادراتٍ لتمكين، وتفعيل الشباب وهي كما يأتي:

١. إنشاء مبادرة وطنيةٍ شاملةٍ للشباب، أو برنامجٍ وطني للشباب، بتمويلٍ ودعمٍ من القطاعين العام والخاص، وبمساهمةٍ من منظمات وأفراد المجتمع المحلي بوجهٍ عام، فضلاً عن الدول المانحة والمنظمات الدولية.
٢. توفير وتحديث قاعدة بياناتٍ للعلماء، والمبدعين، والمبتكرين، والقيادات الشبابية المتميزة في مختلف الأماكن، والمناطق الجغرافية.
٣. تطوير مؤسسات رعاية الشباب، ورسم خططها، وسياساتها وفق رؤيةٍ حديثةٍ قادرةٍ على استيعاب المتغيرات الجديدة، والحراك الديناميكي الذي يشهده الشباب، ويساعد على تحقيق طموحاتهم، وإشراك الشباب، ومنظمات المجتمع المدني الفاعلة في هذه العملية من خلال إجراء دراساتٍ مسحيةٍ دوريةٍ لفئة الشباب.
٤. تعزيز مفهوم المواطنة لدى الشباب، وإدماج هذا المفهوم مع قيم الانتماء والتسامح، وتعزيز قيم العيش المشترك في المناهج الدراسية للمرحلة الأساسية والتعليم العالي؛ ما يسهم في تقوية العلاقات الاجتماعية، وتعزيز اللحمة الوطنية، والتوافق الاجتماعي بين الأفراد، ويساعد على تخفيف حدة العنف، والميول العدوانية.
٥. دعم مشروعات الشباب من خلال إنشاء صندوق تمويلٍ متخصصٍ يعزز تقنياً باستثمار البيئة التكنولوجية المتطورة، من خلال توجيههم في بناء المنظمات الافتراضية لتستثمر فيها قدراتهم ومعارفهم العلمية، وتساعد أصحاب الأعمال القائمة من خلال خلق شراكاتٍ حقيقيةٍ معهم، وتستثمر البنية التحتية الجيدة، وتوفر مجتمع المعلومات لتأسيس منظماتٍ ذكيةٍ ورشيقةٍ .
٦. تكثيف الأنشطة الخاصة بالتوعية الديمقراطية، والشفافية، والحكم الرشيد، ونشر ثقافة الحوار والتسامح والتصال مع الذات والآخر، وإدماج هذه المفاهيم وغيرها كمكونٍ أساسيٍّ ضمن برامج الاتصال والإعلام الجماهيري الخاصة بالشباب، واعتمادها ضمن الأنشطة الثقافية.
٧. توجيه مؤسسات التعليم العالي وخاصةً الجامعات، وكلليات المجتمع للتركيز على تحويل المواد العلمية الأكاديمية إلى منهجٍ تدريبيٍّ يحاكي الواقع والإبداع، والخروج عن النمطية في التعليم، والاعتماد على التعليم، والتدريب المني والتطبيقي؛ لزيادة فاعلية الشباب، وقدرتهم على مواجهة المستقبل.
٨. تعزيز ثقافة الفكر الريادي كمحركٍ رئيسٍ للعجلة الاقتصادية، وزيادة فاعلية الشباب من خلال إنشاء المشروعات ذات الأفكار الجديدة والمتطورة، وتعزيز ثقافة المشروعات الصغيرة وقدرتها على زيادة فاعلية الشباب، وحراكمهم الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، إذا ما توافرت فيها قيم ومتطلبات الريادة وشروطها، وهذا يحتاج إلى إدخال هذا المنهج في مؤسسات التعليم كافة.

٩. ضرورة تعزيز ثقافة التخطيط، والاستثمار، وحساب الفرص الاقتصادية عند الشباب لزيادة ثقتهم بقدراتهم، وقراراتهم، وتعزيز الثقافة الدينية، وخاصةً قيم العمل في الدين.
١٠. مراجعة التشريعات الحكومية النازمة للعمل الشبابي، وتنقيحها من أيّ تمييزٍ ضد المرأة، أو الشباب، ومحاولة إشراكهم في سنّ القوانين، والأنظمة التي تخصهم من خلال التواصل المباشر معهم، أو من خلال الأحزاب، والجمعيات التي تمثلهم.
١١. تعميم ثقافة التطوّع بين الشباب وتفعيلها.
١٢. إنشاء مراكزٍ بحثٍ علميٍّ تختص بشؤون الشباب، وتوفر حلولاً للتحديات، والمشاكل التي تواجههم كالبطالة، والعنف الجامعي، والانحراف، وغيرها، بالاشتراك مع مؤسسات المجتمع المدني، وتحويل التوصيات التي تتوصل لها الدراسات إلى برامجٍ عملٍ قابلةٍ للتطبيق.

١. بني سلامة، محمد تركي، الحراك الشبابي في ظل الربيع العربي دراسة ميدانية ونوعية، مؤسسة المستقبل، الأردن، عمان، ٢٠١٣.
٢. تقرير التنمية البشرية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠١٣.
٣. الغريبي، عبد الفتاح ، جغرافيه الوطن العربي:دراسه لمعوقات تكامله الإقليمي، دار وائل، الأردن عمان، ٢٠٠٩.
٤. التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع للعام ٢٠١٢، منظمة الأمم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة ، اليونسكو، ٢٠١٢.
٥. الشباب ٢٠١١ مبادرة صياغة استراتيجيات أولية للشباب، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأمم المتحدة، ٢٠١١.
٦. مجدي، عبد الله، أزمة الشباب ومشاكله بين الواقع والطموح "رؤية سيكولوجية معاصرة، دار المعرفة الجامعية، ٢٠١٣.
٧. الحميد، سعد بن عبد الله ، أثير وسائل الاتصال والإعلام الحديثة على سلوكيات وقيم الشباب الجزائري، جامعة الجزائر، ٢٠١٣.
٨. الدراوشة، عبد الحميد، دور الشاب في التغيير في المجتمع الأردني من وجهة نظر طلبة الجامعات الأردنية، جامعة الحسين بن طلال - معان. الأردن، ٢٠١٢.
٩. مكروم، عبد الحميد، دور الشباب في تنمية وعي الشباب في المسؤولية الوطنية، جامعة المنصورة، جمهورية مصر العربية ، ٢٠٠٩.
١٠. ابو مرق، جمال، حاجات الشباب العربي في ضوء نظرية "ماسلو": دراسة عبر حضارية في كلٍّ من الأردن، الإمارات، السعودية، السودان، فلسطين، مصر، المغرب، اليمن، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية التربية جامعة الخرطوم. ١٩٩٦.
١١. دائرة الإحصاءات العامة، كتاب الإحصاء السنوي، الأردن، عمان، ٢٠١٢.
١٢. دائرة الإحصاءات العامة، مسح البطالة والعمالة الجولة الثانية، الأردن، عمان، ٢٠١٣.
١٣. عوض، احمد، الشباب الأردني: أحلام كبيرة في مواجهة اغتراب السياسات الوطنية، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، عمان، ٢٠١٣.
١٤. الموقع الرسمي لمنظمة الصحة العالمية الاردن www.who.int/countries/jor/ar/
١٥. الموقع الرسمي لدائرة الإحصاءات العامة www.dos.gov.jo
١٦. الهلالي، الهلالي، إدارة رأس المال الفكري وقياسه وتنميته كجزء من إدارة المعرفة في مؤسسات التعليم العالي، مجلة البحوث النوعية ، جامعة المنصورة ، مصر، ٢٠١١.
١٧. أزمة عمالة الشباب، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠١٢.

١٨. مسعداوي، يوسف، إشكالية القدرات التنافسية في ظل تحديات العولمة، مجلة علوم إنسانية، السنة الخامسة: العدد ٣٥: ٢٠٠٧.
١٩. الأرياني، معين، محاربة البطالة بين الشباب، مؤتمر حماية الأطفال، بيروت، ٢٠١٠.
٢٠. خطاب، كمال، دور الاقتصاد الإسلامي في حل مشكلات الشباب الاقتصادية، جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠٠٦.
٢١. حسنا، فاديا، دور الجامعة في تنمية وتطوير المجتمع المحلي، جامعة فيلادلفيا، بحثٌ علميٌ غير منشور، ٢٠١٠.
٢٢. خمشي، عيادة، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة لدى الشباب: دراسة تطبيقية على بعض مناطق المملكة العربية السعودية، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ٢٥، ٢٠٠٩.
٢٣. الزيادات، ممدوح، دور المشروعات الصغيرة في الحد من مشكلة البطالة في الأردن، بحث علمي، مجلة جامعة العلوم التطبيقية، الأردن، ٢٠٠٨.
٢٤. الرقيب، محمد، واقع التكامل بين التعليم الثانوي الفني (المهني) والتعليم التكنولوجي الجامعي في الأردن، ورقة عمل في التعليم المهني، الأردن، ٢٠١٢.
٢٥. منظمة العمل العربية، تشغيل الشباب العربي في زمن الازمة، المنتدى العربي للتشغيل، ورقة عمل، بيروت، ٢٠٠٩.
٢٦. ناصيف، فراس، راسة العلاقة بين إعداد الموارد البشرية وبناء الاقتصاد المعرفي، رسالة جامعية، ٢٠٠٦.
٢٧. الانصاري، حسن، من التعليم إلى العمل: تدريب وتوظيف الشباب، مؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٨.
٢٨. الحمد، جواد، دور الشباب في التغيير، مركز دراسات الشرق الأوسط، ٢٠١١.
٢٩. مبيضين، مهند، الحراك الشعبي الأردني والتغيير في زمن الربيع العربي، مقال علمي، ٢٠١٢.
٣٠. الدراوشة، عبدالله، دور الشاب في التغيير في المجتمع الأردني من وجهة نظر طلبة الجامعات الأردنية، جامعة الحسين بن طلال، معان، ٢٠١٢.
٣١. مطر، سيف، التغيير الاجتماعي: دراسته تحليلية من منظور التربية الإسلامية، دار الوفاء، ١٩٨٦.
٣٢. الدليبي، سليمان، التغيير الاجتماعي والتحديث في المجتمع العربي الليبي، تالة للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
٣٣. تقرير الشباب والتنمية الحضرية، مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الدورة ٢٤، ٢٠١٣.
٣٤. شكاوة، عادل، دور الشباب العربي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مجلة كلية الآداب، ١٩٨٦.
٣٥. الاسكوا، دور المشاركة والعدالة الاجتماعية في تحقيق التنمية المستدامة، بيروت، ورشة عمل، ٢٠١٢.
٣٦. الطافش، احمد، دور الشباب في المشاركة السياسية وصناعة القرار، ورشة عمل، غزة، ٢٠١٠.
٣٧. عوض، حسني، واقع المسؤولية المجتمعية لدى طلبة جامعة القدس المفتوحة وتصور مقترح لبرنامج يركز إلى خدمة الجماعة لتنميتها، مؤتمر الخدمة الاجتماعية، جامعة النجاح، ٢٠١١.
٣٨. قظام، محمود، فن التعامل مع الشباب، جمعية عمال المطابع، الأردن، ١٩٨٦.
٣٩. طافش، وليد، الشباب ومعركة الحياة المعاصرة مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤.

٤.٣ حيثيات البعد الاجتماعي في التجربة الأردنية

شهد المجتمع الأردني خلال آخر عقدين تحولاتٍ واضحةً، بعضها ارتبط بعواملٍ داخليةٍ وأخرى بعواملٍ خارجيةٍ، انعكست في مسارات التغيير الاجتماعي والثقافي، ولا شك أن هذه العوامل قد اجتمعت معاً في مرحلةٍ انتقاليةٍ يمر بها المجتمع الأردني على المستويات الثقافية، والاقتصادية، والسياسية.

إنّ المرحلة الانتقالية هي مرحلةٌ طبيعيةٌ وضروريةٌ، وتعدّ بدايةً للتغيير الإيجابي في الكثير من المجتمعات، ويصاحب هذه المرحلة -عادةً- أزماتٌ وتحدياتٌ متعددةٌ، ويكمن التحدي الحقيقي في طول هذه المرحلة، وفي قدرة المجتمع والمؤسسات على تجاوزها، أو تقصيرها وتقليل المخاطر التي تشوبها.

ارتبطت المرحلة الانتقالية التي يشهدها المجتمع الأردني بظروفٍ قسريةٍ معظمها مرتبطٌ بعواملٍ خارجيةٍ، وبطبيعة بنية الاقتصاد الاجتماعي والسياسي للدولة والمجتمع، لذا تعددت ملامح الأزمة الاجتماعية، وتعبيراتها في تعثر مسار الإصلاح وفي تواضع نتائج التنمية، ومؤخراً في تنامي العنف الاجتماعي.

المحور الأول : العنف المجتمعي

يعدّ العنف المجتمعي - بشكلٍ عامٍ- ظاهرةً معقدةً، ومربكةً تتداخل فيها عواملٌ سياسيةٌ، واجتماعيةٌ، واقتصاديةٌ، ويظهر العنف المجتمعي - أحياناً- بشكلٍ مؤقتٍ ثمّ يتراجع، وقد يتكرر بشكلٍ موسميٍّ؛ وأحياناً يستمر لفتراتٍ طويلةٍ في أوقاتٍ وظروفٍ محددةٍ.

أمّا العنف المجتمعي - الذي يشهده المجتمع الأردني- فهو ظاهرةٌ ناميةٌ، ولا تزال تتشكل، ومن المبكر وصفها علمياً، ولكن بشكلٍ عامٍ فهي لا تعدو عن كونها ظاهرةً موسميةً ترتبط بظروفٍ اجتماعيةٍ، واقتصاديةٍ، وتراجع دور القانون، ولكن الخطورة الحقيقية تكمن في العنف الطلابي؛ الذي تشهده الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.

شهد المجتمع الأردني -منذ أكثر من أربع سنوات- موجةً من العنف الجماعي؛ الذي أخذ شكل المشاجرات الجماعية؛ إذ افتتحتته بلدة فقوع في محافظة الكرك في شهر أيار من العام ٢٠٠٩، ثم توالى الموجة في الطيبة، وعجلون، والشجرة، والجفر وغيرها من المدن والبلدات الأردنية؛ إذ تعددت مظاهر العنف؛ من مشاجراتٍ عائليةٍ، ومشاجراتٍ على مستوى العشائر، وأخرى عابرةٍ للعشائر إلى جرائم قتلٍ بشعةٍ، وصولاً إلى أنماطٍ من الاحتجاج العنيف، دون أن تتوقف أو تتراجع جرائم الشرف والعنف الطلابي في الجامعات، وقد شملت خريطة هذا العنف معظم مناطق المملكة، وتركزت في المحافظات، وزاد ثقلها في محافظات الجنوب والشمال.

وفي أجواء الوعي من قبل المجتمع، والنخب، ومؤسسات الدولة لما يحدث سادت حالة من عدم الوضوح؛ من تعدد الروايات والأحكام واختلاطها، وسط حالة من الإغراق الإعلامي في نقل الأحداث ومحاولة تفسيرها.

عدم الوضوح والخلط نال تعريف ما حدث خلال السنوات الأربع الأخيرة، ووصف الوقائع، وطُرحت أسئلة عديدة، فيما لا تزال فجوة الفهم قائمة إلى هذا الوقت: هل نحن أمام ظاهرة جديدة يشهدها المجتمع الأردني؛ تتمثل بنمو متصاعد للعنف؟ أو نحن أمام سحابة صيف عابرة؛ ارتبطت بظروف موضوعية آنية تخص كل حالة وحدها، ولا توجد عوامل مشتركة تجمعها؟

وأدى هذا الخلط وعدم الوضوح في تحديد الظاهرة إلى الخلط في المفاهيم بين كل من: الجريمة، العنف الجماعي، المشاجرات، العنف المنظم، الاحتجاج، الاحتجاج العنيف، والحراك الشعبي.

أما على مستوى محاولات التفسير، فقد تعددت أدوات التحليل، ولم تخل من الأهداف المسبقة، والإسقاطات الاجتماعية والسياسية، وأهمها:

١. **تفاقم الصراع داخل المجتمع التقليدي:** يعتمد هذا الاتجاه على العشيرة كوحدة تحليل للعنف؛ كون أن ما يحدث من عنف يحصل داخل العشائر، أو بين العشائر بعضها ببعض، وهو نتيجة استمرار بنية اجتماعية تقليدية، تجد دعماً ومساندة من بعض القوى الاجتماعية، والسياسية، إذ يرى هذا الاتجاه التفسيري أن العشائر تستقوي على بعضها بعضاً، وتستقوي على الدولة أحياناً، وتقاسمها استخدام القوة؛ التي من المفترض أن الدولة وحدها هي التي تحتكرها.

٢. **تفاقم الخلل في العلاقة بين المجتمع والدولة:** يعتمد هذا الاتجاه على العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة كوحدة تحليل، وهنا يقصد بالدولة السلطات الثلاث الممثلة بالحكومة، البرلمان، والسلطة القضائية؛ إذ إن استرخاء الدولة في ممارسة حقها في احتكار القوة، وفي كفاءة التمثيل، وفي دورها كضامنة للعدالة خلق أنماطاً من الاختلالات؛ نتيجة الاسترخاء حينما يتعلق الأمر بالأمن الاجتماعي من جهة، والقسوة والمبالغة حينما تتعلق الأمور بالأمن السياسي من جهة أخرى.

٣. **علاقات الخارج بالداخل:** ينحو هذا الاتجاه إلى تفسير العنف المتنامي بعوامل مرتبطة بظروف خارجية انعكس تراكمها على المجتمع والدولة، منها عوامل اقتصادية وأخرى سياسية، ومن أمثلتها: الحروب، الظروف الإقليمية، تراكم تآكل بنية الاقتصاد الوطني تحت وطأة تراجع المساعدات الدولية، استمرار الضغط على الموارد، تدفق اللاجئين، التغييرات السريعة في هوية البنية الديمغرافية وتكوينها، والضغط على البنية التحتية؛ ما أدى إلى تفاقم التناقضات الاجتماعية.

٤. **الاختلالات التي تواجهها الطبقة الوسطى:** وأهمها اضمحلال هذه الطبقة، وتراجع بعض أدوارها نتيجة الظروف الاقتصادية، وانتشار البطالة والفقر بين فئاتها الدنيا؛ ما أدى إلى اهتزاز المكانة الأخلاقية لهذه الطبقة.

تنامي الجريمة والعنف الجماعي

تواجه الظواهر الاجتماعية الجديدة في الكثير من المجتمعات بالإنكار أو بالتستر؛ ما يعني تأخر الاعتراف بها، ويأخذ هذا الأمر أشكالاً متعددة، منها: الرفض المباشر للاعتراف بالظاهرة، أو القراءة الانتقائية للمؤشرات، ولعلّ هذا ما يحدث -حاليا- في التعامل مع تنامي ظاهرة العنف الاجتماعي، والجريمة في الأردن .

لقد أدّت التحولات الاقتصادية، والاجتماعية؛ التي شهدتها المملكة، إلى جانب التحولات السياسية، والإستراتيجية؛ التي شهدتها الدول المجاورة، إلى تنامي العنف والجريمة؛ ما يتطلب الاعتراف بهذه الظاهرة في حدودها الموضوعية، بعيداً عن المبالغة، أو التقليل، والتبرير للانتقال إلى مستوى السياسات العلاجية .

لدينا ثلاثة مستوياتٍ للتحولات الاجتماعية المعبرة عن اختلالاتٍ اجتماعيةٍ، وضعف البنية الوقائية، ودور القانون في مواجهتها وهي :

١- انتشار المخدرات على مستوى التعاطي والاتجار: لقد ازداد الإدراك الشعبي داخل المجتمع الأردني لتنامي ظاهرة المخدرات، وعبر قادة الرأي، ووسائل الإعلام عن هذا الإدراك؛ على الرغم من أن المؤسسة الرسمية لا تزال تتمسك بالرواية التقليدية؛ من أنّ المملكة منطقة عبورٍ للمخدرات. لقد تحوّل انتشار المخدرات إلى ظاهرةٍ خلال السنوات الأخيرة، وهناك ربطٌ بين العنف وانتشار المخدرات؛ وتحديدًا في الجامعات، وسُجلت حتى نهاية شهر تشرين الأول ٢٠١٣ نحو ٥٦٠٠ قضية مخدرات^{١١١}، وازداد تفاقم المشكلة بانتشارها الواضح في المحافظات: الجنوب، الوسط، والشمال؛ وتحديدًا في الجامعات والمدارس الثانوية .

حسب تقارير مديرية الأمن العام؛ سجلت قضايا حيازة المخدرات نموًا كبيرًا خلال أربع سنوات، فوصلت إلى زيادة بنسبة ١٠٢%، إذ بلغ عدد القضايا في العام ٢٠٠٨ نحو ١٨٨٠ قضية، وارتفع في العام ٢٠١٢ إلى ٣٨١١ قضية^{١١٢}.

وتذهب الدراسات؛ التي تناولت الظاهرة، والتي قام بها كلٌّ من (النوافلة، ١٩٩٢)، و(السعد، ١٩٩٢)، و(الخزاعلة، ٢٠٠٣)، و(البداينة، ٢٠١٠) إلى تأكيد تنامي الظاهرة وسط الشباب في المجتمع الأردني، وارتباط ذلك بزيادة عوامل الخطورة في البيئات التي تشهد نشاطًا شبابيًا واضحًا، إلى جانب ما ذهبت إليه دراساتٌ أخرى حول تأثير الأوضاع الاقتصادية، وازدياد معدلات البطالة، وعدم ملائمة الفرص التي يوفرها النظام الاقتصادي بالمقارنة مع إمكانيات الشباب، وتطلعاتهم (كنعان، ٢٠١١: ٤٠).

^{١١١} مديرية الأمن العام، إدارة المعلومات الجنائية، التقرير الإحصائي، ٢٠١٣.

^{١١٢} المصدر نفسه.

ثمة تباين واضح في انتشار ظاهرة الاتجار والتعاطي بالمخدرات وسط المجتمعات المحلية في الأردن حسب الموقع الجغرافي، إذ تُعد المناطق الحدودية، وما يقع ضمنها من مدن وبلدات أكثر تعرضاً من غيرها لنشاط المهربين، وتجار صنوف المخدرات المتعددة، كما هي الحال في المناطق، والمجتمعات التي تشهد اتصالاً مكثفًا مع العالم الخارجي، وتحديدًا بفعل السياحة .

٢- تنامي الجريمة:

لدينا في الجهة الأخرى تقارير الأمن العام خلال السنوات الخمس الماضية التي ترصد الجرائم والجنح، وعادةً ما تقرأ أرقامًا للعام الحالي بالمقارنة مع مؤشرات العام الذي سبقه؛ إذ لا يوفر ذلك رؤية واضحة لحجم التحولات الاجتماعية من زاوية الجريمة، وأعمال العنف. إذا ما أخذنا سنة الأساس العام 2008، لمقارنتها بمؤشرات العام 2012، أي بعد خمسة أعوام، وهي فترة ملائمة لتتبع التغير، أو الاستمرارية، سنجد أرقامًا ومؤشرات صادمة؛ من أهمها زيادة في الجرائم والجنح الموثقة خلال هذه الفترة وصلت إلى ٣٨%، أي من 23761 جريمة، وجنحة العام 2008 إلى 32929 العام 2012 وهي نسبة زيادة كبيرة. وحسب الفئات العريضة جاءت الجرائم والجنح التي تشكل خطرًا على السلامة العامة بزيادة نسبتها 113% ثم الجرائم والجنح التي تقع على الإنسان بنسبة زيادة بلغت ٤٥%. على المستوى التفصيلي لأنواع الجرائم والجنح شهدت حوادث الانتحار زيادة بنسبة ١٥٢% وحوادث البغاء ١٥٠%، وجرائم حيازة المخدرات ١٢٠%. بينما بقيت جرائم الاتجار بالمخدرات تراوح مكانها. فيما نلاحظ في الحوادث والجنح والجرائم ذات الصلة بحالة العنف الاجتماعي نموًا صادمًا، على سبيل المثال شهدت حوادث إطلاق العيارات النارية نسبة نمو تجاوزت ٩٩%، وشهدت حوادث سرقة السيارات زيادة بنسبة ٦٦%، وجرائم القتل زيادة بنحو ٤٥%، وجرائم الاغتصاب، والخطف بزيادة تصل إلى ٤٥% لكل منهما.

جدول رقم (١): الجرائم حسب الفئات العريضة

نسبة الزيادة %	السنة		نوع الجريمة
	٢٠١٢	٢٠٠٨	
٤٥	١٧٦٦	١٢١١	الجنايات والجنگ التي تقع على الإنسان
١٨	٢٩٣	٢٤٨	الجرائم المخلة بالثقة العامة
٣٢	٢١٢٥٩	١٥٩٩٨	الجرائم التي تقع على الأموال
٢٦	١٤٢	١١٢	الجرائم التي تمس الدين والأسرة
٩	١٧٩٣	١٦٣١	الجرائم التي تقع على الإدارة العامة
١١٣	١٦٥٧	٨٠٣	الجرائم التي تشكل خطراً على السلامة العامة
٣٦	١١٤٧	٨٤٠	الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة
٦٧	٤٨٧٢	٢٩١٨	جرائم أخرى
٣٨	٣٢٩٢٩	٢٣٧٦١	المجموع

المصدر: مديرية الأمن العام . إدارة المعلومات الجنائية. التقارير الإحصائية ٢٠١٢-٢٠٠٨ (جدول تجميعي)

الجدول رقم (٢): الجرائم حسب الفئات الفرعية

نسبة الزيادة %	السنة		نوع الجريمة
	٢٠١٢	٢٠٠٨	
٤٠	٥١٣	٣٦٦	الشروع بالقتل
٥١	٨٢	٥٤	القتل مع سبق الإصرار (العمد)
٤٦	١١٦	٧٩	تزيف النقد
١٩	٥٧٩٨	٤٨٣٩	السرقه الجنائية
٤١	٧٧١١	٥٤٥١	السرقه الجنحوية
٦١	٤٩٠.٨	٣٠.٣٧	سرقة السيارات
٢٦	١٤٢	١١٢	الزنا
١٦	١٦٨٨	١٤٤٨	الاعتداء على الموظفين
٩٩	١٥٧٤	٧٩١	إطلاق العيارات النارية
٤٤	١٧٤	١٢٠	الاغتصاب
٤٥	١٣٠	٧٥	الخطف
٢٦	٧٦٧	٦٠.٤	هتك العرض
١٥٦	٦٧	٢٦	جرائم البغاء
١٠.٢	٣٨١١	١٨٨٠	حيازة المواد المخدرة
١٥٢	٨٦	٣٤	الانتحار

المصدر: مديرية الأمن العام، إدارة المعلومات الجنائية، التقارير الإحصائية ٢٠١٢-٢٠٠٨ (جدول تجميعي)

٣- تنامي العنف والمشاجرات الجماعية .

تنامت المشاجرات الجماعية بشكل واضح خلال السنوات الأربع الأخيرة، فمنذ صيف ٢٠٠٩ أخذت المشاجرات - ذات السمات المحلية العشائرية- في الازدياد الواضح وتحديداً في فصل الصيف، وفي بعض الظروف المرتبطة بمناسبات عامة، مثل: الانتخابات التشريعية، أو البلدية.

إنّ مراجعة ظاهرة المشاجرات الجماعية خلال هذه الفترة تؤكد أنها ظاهرة موسمية، وليست مستمرة كما هي الحال في العنف الطلابي في الجامعات؛ إذ لم تتجاوز المشاجرات الجماعية في العام ٢٠٠٦ نحو ٢٩٠ مشاجرة ثم ارتفعت في العام ٢٠٠٧ إلى ٤٨٨ مشاجرة العام ٢٠٠٨ وفي العام ٢٠٠٩ ارتفع عددها إلى نحو ٦٠٠ مشاجرة .

لقد كشفت المشاجرات الجماعية: التي تركزت في المحافظات عن اختلالات عميقة، أهمّها تراجع الكفاءة العامة للدولة؛ ما أتاح المجال أمام الاسترخاء في تطبيق القوانين، وطرح مشكلة أخرى في ضعف الإدارة المحلية في المحافظات؛ ما فتح المجال أمام إعادة إنتاج المجتمع التقليدي، وإعاقة فرص التغير الاجتماعي والثقافي الطبيعي، والمتمثل في عودة العشائرية القوية.

إلى جانب الاختلالات العميقة في تطبيق القانون، هناك تشريعات جزائية قاصرة ومتقادمة، واختلالات في أداء بعض الأجهزة الأمنية، إلى جانب غياب التنسيق بين الأجهزة الرسمية؛ ما يزيد الأزمات تعقيداً، ويؤدي إلى الضعف في إدارة الأزمات المحلية والتعامل معها.

المحور الثاني : العنف الطلابي

شهدت ظاهرة العنف الطلابي في الجامعات الأردنية في العام ٢٠١٣ تصاعداً كمياً وكيفياً غير مسبوق بات يهز أركان المجتمع، والدولة معاً، ويشكل صدمةً للنظام التعليمي، والنظام الاجتماعي أيضاً، إذ وصلت موجات العنف الطلابي إلى ذروتها في أحداث جامعة الحسين بن طلال في جنوب البلاد، ٢٨ نيسان ٢٠١٣ ، بسقوط أربع ضحايا، وقبل ذلك بأسابيع قتل طالب في موجة عنف في جامعة مؤتة، وسبق ذلك في العام ٢٠١٢ مقتل طالب آخر في موجة عنف مماثلة شهدتها جامعة البلقاء .

ظاهرة العنف الطلابي في الجامعات الأردنية التي طالما وصفت بأنها تقدم واحداً من أفضل نظم التعليم العالي في العالم العربي، ترتبط بأسباب وخلفيات اجتماعية، وسياسية، واقتصادية تراكمية، تدور حول الأزمة العامة التي تعاني منها علاقة المجتمع بالدولة، والتي تنعكس في مختلف نواحي الحياة العامة، وتتمثل في نتائج وحصاد التحولات السياسية، والاقتصادية المتعثرة أحياناً، وغير المكتملة أو المفرغة من مضامينها أحياناً أخرى .

مفاهيم ومؤشرات أساس

يقصد بالعنف الطلابي جميع أشكال السلوك غير الشرعي والعنيف الذي يلجأ إليه الطلبة بشكل فردي، أو جماعي في علاقاتهم ببعضهم البعض، أو في علاقاتهم مع غيرهم من أعضاء المجتمع الجامعي، وأهم مظاهر هذا العنف المشاجرات الطلابية، والإيذاء المادي واللفظي، والاعتداء على ممتلكات الجامعة، وتعطيل مرافق التعليم.

تكمن أهمية فهم العنف الجامعي في أنّ المجتمعات الطلابية تقدم لنا صورة أكثر شفافية ووضوحاً، وأكثر جرأة عن أحوال المجتمع بشكل عام، فطلبة الجامعات هم فئة اجتماعية تمثل صورة مصغرة عن المجتمع، لكنها أكثر جرأة وشفافية في التعبير عن التحولات التي يشهدها المجتمع؛ وتحديدًا العلاقة بين الدولة، والمجتمع.

لم يخلُ تاريخ الساحات الطلابية في الجامعات الأردنية من المشاجرات التي كانت تعزى لأسباب سياسية، ثم جهوية وعشائرية، إلا أنّ الوقائع التي أخذت تلفت الانتباه منذ منتصف التسعينيات أخذت تشكل ظاهرة واضحة خلال النصف الثاني من العقد الحالي.

وصل عدد المشاجرات الطلابية حتى نهاية شهر تموز من العام ٢٠١٣ إلى نحو ٤٠ مشاجرة كبيرة؛ لكنه كان العام الأكثر شدة وخسائر في العنف الطلابي، ووصل عدد المشاجرات في العام ٢٠١٢ إلى ٨٠ مشاجرة، وفي العام ٢٠١١ بلغ عدد المشاجرات الطلابية ٦١ مشاجرة شملت معظم الجامعات الحكومية، وبعض الجامعات الخاصة؛ ما يعني أن عدد المشاجرات قد تضاعفت عن العام السابق ٢٠١٠ حيث رصد نحو ٣٠ مشاجرة، وحسب إحصاءات الأمن العام حدث (٧٦٧) مشاجرة وحالة شغب خلال (١٤) سنة من (١٩٩٥ - ٢٠٠٧) داخل حرم الجامعات الأردنية منها (١٧) مشاجرة خلال العام ٢٠٠٧، و(٨٢) مشاجرة خلال عام ٢٠٠٦، و(٤١) مشاجرة خلال العام ٢٠٠٥، وكشفت الأرقام أن معدل المشاجرات الجامعية بلغ نحو (٥٤) مشاجرة في العام، أي أن هناك مشاجرة كل أسبوع أو ستة أيام، بينما يذهب التقرير الإحصائي الجنائي للعام ٢٠٠٨ إلى أنّ (١٥%) من الجرائم - بمختلف أنواعها - التي وقعت في الأردن قد ارتكبتها طلاب من بينها (١٥٦٤) جنابةً وجنحةً تقع على الإنسان، تشكل حوالي (٢٠%) من جنح وجنابات الطلبة، وخلال العام نفسه ارتكب الطلبة (٢١٢) حالة إيذاء بليغ، و(٧٧١) حالة ذم وتحقير، و(٣٣٣) حالة تهديد، و(١٠١) حالة شروع بالقتل.

يستنتج من هذه المؤشرات ما يأتي:

(١) إن ظاهرة العنف الطلابي في تنامي مستمر، من الناحية الكمية، وباتت تشمل معظم مؤسسات التعليم العالي، ولا تقتصر على جامعات بعينها، ولا على إقليم محدد.

(٢) إنّ الظاهرة تشهد تحولات نوعية خطيرة ذات أبعاد أمنية، واجتماعية غير مسبوقه ومن أمثلة ذلك: سقوط ضحايا، استخدام الأسلحة النارية داخل الجامعات، وامتداد العنف إلى المجتمع .

وصف الظاهرة

أشارت معظم الدراسات والبحوث التي تناولت أنساق القيم في مجتمعات الطلبة في الجامعات الأردنية، ومنها دراسات (البطش وعبد الرحمن، ١٩٩٠)، و(البطش والطويل، ١٩٩١)، و(السرحدان، ١٩٩٤)، و(الطويل، ١٩٩٣)، و(المكلوش، ١٩٩٩)، و(جبر، ٢٠٠٠)، و(البداينة والقطامين، ٢٠٠٥) إلى أن القيم الاجتماعية والسياسية تتغير وسط طلبة الجامعات إلا أن هذا التغيير بطيء ولا يكاد يلاحظ، وأعلى القيم تمثلاً لدى هؤلاء الطلبة خلال الفترة (١٩٩٠ - ٢٠٠٥) هي السياسية، والاجتماعية وعلى رأسها القيم الدينية، وحسب الجنس وجد ميلاً لدى الذكور نحو قيم: الحياة المثيرة، الإنجاز، الحرية، الاعتراف الاجتماعي، القدرة، والمنطقية) ولدى إناث (السلام، اليوم الآخر، الإخلاص، احترام الذات، والحب).

إن الجامعات الأردنية لم تتأثر إيجاباً بالتحويلات المحدودة نحو الديمقراطية التي شهدتها الأردن منذ مطلع عقد التسعينيات، ويبرز هذا الاستنتاج في استمرار مسار قبول الطلبة وفق الأسس التقليدية، التي لم تضمن حق جميع الطلبة بالتعليم العالي؛ ما انعكس على البيئة الجامعية، وتكوين الطلبة، كما هي الحال في عدم الاستجابة لضرورات تحسين واقع الحريات الأكاديمية، والسياسيات المتعلقة باستقطاب، وتعيين، وترقية أعضاء هيئات التدريس في الجامعات.

في المقابل عملت سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي، وإعادة الهيكلة - وهي إحدى أدوات التحديث - على خلق أوضاع اجتماعية غير مسبوق في سياق تطور المجتمع الأردني؛ حينما تراجع دور الدولة في تقديم الرعاية مقابل عدم تقديم بدائل مؤسسية قوية في المشاركة، ما يعدّ من أهم أسباب تنامي قوة الجماعات المرجعية الأولية، وعودة العشرة إلى الواجهة، ووجدت ساحات الجامعات، ومجتمعات الطلبة أكثر الأماكن ملائمة لتفريغ هذه التحويلات، والتعبير عنها.

ومع نمو ظاهرة العنف الطلابي في الجامعات الأردنية نمت الدراسات والبحوث التي تناولت ظاهرة العنف الطلابي والتي حاولت وصف الظاهرة وتحديد أسبابها، وفي ضوء ذلك يمكن تحديد أهم الخلفيات المرتبطة بظاهرة العنف الطلابي على النحو الآتي :

أولاً: أسباب مرتبطة بالنظام التعليمي والجامعات

أ. سياسات القبول: تعاني سياسات القبول من تشوهات متعددة، أهمها: تراجع حصة القبول التنافسي مقابل تنامي القبول على أساس القوائم الإضافية، وانتشار برامج القبول الموازي والقبول الدولي، إن هذه السياسات سمحت بقبول أعداد كبيرة من الطلبة ذوي المعدلات المتدنية. أوصلت هذه السياسات مجموعات كبيرة من الطلبة إلى ساحات الجامعات، وهي غير مؤهلة للالتحاق بالجامعة، أو بالحياة الأكاديمية؛ ما يجعلها تبحث عن

تحقيق المكتسبات بالواسطة، والمحسوبية، بينما تتفرغ للعبث وإدارة النزاعات، وإنشاء التحالفات العصبية والعشائرية؛ أي تجيير ساحات الجامعات إلى أغراضٍ أخرى .

ب. ضعف تطبيق القانون: عدم اتخاذ إدارات الجامعات إجراءاتٍ حاسمةٍ لتطبيق القوانين، والأنظمة، والتعليمات بحق مرتكبي العنف، وعدم وجود عقوباتٍ رادعةٍ.

ج. ضعف وتراجع الكليات الإنسانية : أثبتت معظم الدراسات التي أجريت على ظاهرة العنف الطلابي انتشار الظاهرة لدى طلبة الكليات الإنسانية، والاجتماعية أكثر بكثيرٍ من طلبة الكليات العلمية؛ ما يشير إلى حجم الفراغ الذي يعاني منه طلبة هذه الكليات، وما لحق بالتعليم الجامعي من تراجعٍ في النوعية تحديداً في هذه الكليات .

د. مسؤولية الأمن الجامعي: عدم وضوح مسؤولية رجال الأمن الجامعي داخل الحرم الجامعي، وضعف تأهيلهم أو تمكينهم من القيام بواجباتهم بمهنية، وبنازلة؛ فأحياناً يتحولون إلى طرفٍ في النزاع .

هـ. الأزمة المالية للجامعات : الأوضاع المالية للجامعات قادت إلى تنافس الجامعات الأردنية الحكومية في قبول أعدادٍ أكبر من طاقاتها الاستيعابية، يصل في بعض الجامعات إلى ضعف تلك الطاقة؛ رضوخاً للضغوط الاجتماعية التي تأخذ أحياناً شكل المطالب السياسية من جهة، ولتوفير موارد ماليةٍ من جهةٍ أخرى.

و. ضعف مفهوم الحياة الجامعية، وممارستها على أرض الواقع وسط الطلبة، بما تعنيه من حياةٍ تفاعلية، ومختبرٍ مصغرٍ لاكتشاف الحياة العامة، إذ لا منابرٍ للتعبير متاحةٍ للجميع، ولا أطرٍ مؤسسيةٍ طلابيةٍ تربط الطلبة بقضايا حقيقية، وتشغلهم. ولقد كشفت دراسة أجرتها هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي (نضال يونس ٢٠١٣) تواضع مستوى رضا الطلبة في الجامعات الأردنية الحكومية، والخاصة عن مستوى الأنشطة اللامنهجية التي تقدمها الجامعات لطلبتها، كما بيّن البحث تواضع مستوى البنية التحتية اللازمة لتنفيذ الأنشطة اللامنهجية، وضعف الخطط، والتمويل، والإشراف على تنفيذ تلك الأنشطة، وتعدد معوقات تنفيذها.

ثانياً: أسبابٌ مرتبطةٌ ببيئة الحرم الجامعي

دوافع المشاجرات الطلابية في بعض الجامعات تأتي -أحياناً- من بيئة الحرم الجامعي، وما فيها من ظروفٍ، وشروطٍ مولدةٍ للتوتر لدى الطلبة . وأهم هذه الشروط ، والظروف ما يأتي:

١. الازدحام الشديد في الحرم الجامعي في بعض الجامعات، وبعض المرافق فيها، وما يرتبط بذلك من توترٍ، وتنافسٍ على الموارد والخدمات . وما يرتبط بذلك أيضاً من شعورٍ بفقدان الهوية المعرفية للآخرين، وما يؤدي إليه من ضعف الضبط الذاتي للسلوك.

٢. مشاعر الإحباط لدى بعض الطلبة، المتولدة عن عدم التوافق السليم مع الجامعة؛ بوصفها نظاماً بيروقراطياً رسمياً حديثاً مسيراً من قبل الأنظمة والتعليمات.

٣. شيوع معايير التراخي، والإهمال بين بعض الطلبة التي تؤدي إلى ضعف التحصيل العلمي لديهم، واعتمادهم على الوساطة والمحسوبيات، وبخاصةٍ في الكليات الإنسانية .

٤. تكوين جماعات الأصدقاء والجماعات المرجعية، (أو الشلل) بشكل عام على أساس من القربى، أو المناطقية، أو الشخصية، أو العقيدية، أو التشابه في الانتماء الطبقي، وتمركز هذه الشلل في حين، أو منطقة معينة من الحرم الجامعي، واحتكارها لنشاطاتها، وتفاعلاتها الخاصة، ومنع الآخرين بوسائل متعددة من المشاركة في هذا الحيز، حتى إننا نجد في بعض الجامعات أن بعض الطلبة يقسمون الساحات، والمرافق حسب المناطق، والعشائر (أي: هذه ساحة طلبة تلك الجهة، وتلك ساحة طلبة العشيرة الفلانية).

ثالثاً: أسباب مرتبطة بالمجتمع

- أ. المفهوم المغلوط لدى الطلبة عن العشيرة والمرجعيات الأولية المشابهة: ما ولد عصبية تجعل العشيرة فوق الجامعة، وفوق التعليم، وأحياناً فوق الوطن.
- ب. تدخل المجتمعات المحلية، وضغوطها التي تحول دون تمكين الجامعات من ردع مرتكبي العنف؛ حينما تتدخل وتضغط من أجل منع العقوبات، أو تجميد تطبيقها، وهذا ما يحدث في كل الجامعات، ومنذ سنوات طويلة.
- ج. دخول الحرم الجامعي من قبل أفراد، ومجموعات من غير الطلبة يسهمون في إشعال النزاعات، وإثارة العنف بين الطلبة.

السياسات البديلة

- (١) نوعية التعليم: العمل على تطوير نوعية التعليم الجامعي تحديداً في الكليات الإنسانية ، وذلك للارتقاء بمستوى الطلبة وزيادة حجم إشغالهم بالجوانب الأكاديمية وذلك يتطلب الارتقاء بالأستاذ الجامعي، وإحياء برامج الابتعاث، وبناء الهيئات الأكاديمية الكفؤة، وتطوير العملية التعليمية وفق معايير الجودة الأكاديمية.
- (٢) سياسات القبول في الجامعات الحكومية: تحتاج سياسات القبول إلى مراجعة جادة، وزيادة التنافس الحقيقي بين الطلبة، وإلغاء دخول الجامعة بالواسطة، والعمل على إلغاء، أو الحد من القبول على أساس الحصص، والمكرّمات.
- (٣) إعادة توزيع القبول الجامعي؛ لكي يسهم في الحد من نمو الجماعات الشللية، وذوي القربى، والجهوية؛ وذلك بوضع آليات تكفل قبول الطلبة في جامعات محافظاتٍ أخرى غير محافظاتهم .
- (٤) استقلالية الجامعات: وقف التدخل الرسمي والمجتمعي لتمكينها من تطبيق القانون، وردع الطلبة الذين ينشرون العنف، فلا يمكن أن تقوم الجامعة بمهامها، ورسالتها دون تطبيق القانون على الجميع، وفي المقدمة استخدام القانون للحد من العنف .
- (٥) تفعيل دور عمادات شؤون الطلبة على نحو مكثف: عن طريق طرح عددٍ كبيرٍ من النشاطات الطلابية في مختلف المجالات، والإعلان عن جوائز قيمةٍ للمتميزين فيها؛ لتحفيز أكبر عددٍ ممكنٍ من الطلاب، للانخراط فيها بغية إشغالهم في ما ينفعهم شخصياً، وفيما يعود بالفائدة على الوطن مستقبلاً.
- (٦) الخدمة الوطنية: المطالبة بعودة خدمة العلم كأداةٍ للدمج الاجتماعي، وبناء الشخصية الوطنية المشتركة لدى الشباب وعلى أسسٍ جديدةٍ؛ تقلص مدة الخدمة، وتضمن بناء شخصية الطالب.
- (٧) تطوير برامج جامعيةٍ للتوعية، والتعديل الثقافي تستهدف تطوير وعي الطلبة، وتعريفهم بالبيئة الجامعية، وطرق الحصول على الحقوق بعيداً عن العنف، ويمكن أن تتم هذه البرامج في السنة الجامعية الأولى .
- (٨) تطوير دور اتحادات ومجالس الطلبة المنتخبة، وتمكينها من القيام بدورٍ فعالٍ في الحد من العنف الطلابي، والوقوف في وجه أسبابه.

المحور الثالث : تحولات الثقافة المجتمعية

ينتمي المجتمع الأردني إلى الثقافة العربية، وتنسحب عليه معظم خصائص هذه الثقافة، ويخضع إلى منطق التغير الاجتماعي والثقافي؛ الذي تشهده المجتمعات العربية المعاصرة في المرحلة الانتقالية.

شهد المجتمع الأردني المعاصر تحولاتٍ ثقافية متعددة الأوجه والمجالات، ومتنوعة المصادر والخلفيات، تعود إلى أكثر من عقدين من الزمن؛ أثرت في الشخصية الثقافية للمجتمع الأردني، وفي الحياة العامة، وانعكست في المنتج الثقافي، والإبداعي، والإعلامي، وفي بيئة المؤسسات والتنظيم الثقافي، ولأن هذه المرحلة انتقالية شهدت عمليات تحوّل اقتصادي وسياسي طويلة، ومعقدة؛ فإن الثقافة المجتمعية الأردنية السائدة هي ثقافة انتقالية أي: في مرحلة التحول.

عوامل التغير الثقافي في المجتمع الأردني

ازداد المجتمع الأردني - خلال ربع قرنٍ مضى - تركيباً وتعقيداً؛ نتيجة عوامل متعددة، أهمها أزمتا التحديث، ولا يمكن فصل البعد الثقافي عن مصفوفة العوامل المتداخلة في حركة النظام الاجتماعي، فالثقافة تشكل نسقاً فرعياً من النظام الاجتماعي، وهذه هي الزاوية التي يُنظر من خلالها لعوامل التغير الثقافي ودورها.

تقسم عوامل التغير الثقافي في سياق النظام الاجتماعي الأردني المعاصر إلى ثلاث مجموعاتٍ أساس هي:

أولاً: عوامل التغير الثقافي العالمية: ذات الارتباط بالاتصال الثقافي، والانفتاح على العالمية والعولمة، والاندماج بسماطٍ عالمية جديدة، ومنها الوفرة التكنولوجية، وثورة الاتصال، ووسائل الإعلام، والأزمات العالمية، والتغير المناخي، وعلى الرغم من أن هذه العوامل تتسم بالعالمية إلا أن ثمة خصوصيةً في طريقة تعاطي كل مجتمعٍ ثقافيٍّ معها.

ثانياً: عوامل التغير الثقافي الإقليمية: ذات الارتباط بالبيئة الثقافية العربية التي تشكل المرجعية الأساس لثقافة المجتمع الأردني، وما نالها من تحولات وما شهدته من تحدياتٍ، بفعل عوامل الخطورة، والتهديدات التي شهدتها البيئة الإقليمية خلال هذه المرحلة؛ من حروبٍ، وصراعاتٍ، وأزماتٍ، وثورات.

ثالثاً: عوامل التغير الثقافي المحلية: ذات الارتباط ببنية المجتمع الأردني، وتحولاته الداخلية، وما شهدته من تحديثٍ وتطورٍ، وما ارتبط بهذا التحديث من أزماتٍ، كما هي الحال في الأزمات المحلية في أبعادها الاقتصادية، والسياسية، وانعكاسها على ثقافة المجتمع الأردني، وحضورها في التمثيلات والتصورات والمفاهيم الثقافية والحياة اليومية.

ونظراً لحجم التداخل بين هذه المستويات، والتأثيرات المتبادلة بين كل مستوى وآخر لا يمكن سرد عوامل التغير الثقافي مفصلة على هذه المستويات الثلاثة؛ ما يدفع إلى عرضها بشكلٍ عامٍ على النحو الآتي:

(١) العامل الاقتصادي

عملت سياسات برامج الإصلاح الاقتصادي، وإعادة الهيكلة، كما أسلفنا، على خلق أوضاع اجتماعية غير مسبوقية في سياق تطور المجتمع الأردني؛ حينما تراجع دور الدولة في تقديم الرعاية مقابل عدم تقديم بدائل مؤسسية قوية في المشاركة، ما يُعدّ من أهم أسباب عودة الجماعات المرجعية الأولية، والهويات الفرعية إلى الواجهة، ونمو أنماط ثقافية جديدة، وإحياء أنماط ثقافية كان من المعتقد أنها زالت، وأهم هذه التحولات:

- أ. ازدياد مظاهر التعبيرات الثقافية السلبية في السلوك العام في الحياة اليومية، مثل: ازدهار الانتهازية، والوصولية، وازدهار ثقافة المحسوبية، والواسطة الاجتماعية، وهي نمط ثقافي صرف يزدهر في بيئة المؤسسات، والعلاقات المشوهة.
- ب. ازدياد سمة العنف في التعبيرات الثقافية المصاحبة للعنف الاجتماعي؛ الذي تصاعد ببطء منذ عقد، وانفجر بشكل متزايد منذ صيف العام ٢٠٠٩.
- ج. تذبذب الإنفاق العام على الثقافة، ممثلاً بمخصصات وزارة الثقافة؛ التي لا تشكل سوى واحدٍ بالألف من الإنفاق الحكومي، على الرغم من أن ميزانية الثقافة وصلت في العام ٢٠٠٧ إلى (١٦) مليون دينار لأول مرة في تاريخ الوزارة، ثم عادت وتراجعت في العام ٢٠١٢ إلى (٧.٥) مليون دينار.
- د. أزمة تمويل قطاع الإعلام الرسمي، وتوالي عجز هذا القطاع عن التحول إلى إعلام خدمة عامة.

(٢) تحولات التحديث السياسي: المضامين الثقافية والإعلامية

شهد الأردن خلال مرحلة الانتقال السياسي نحو الديمقراطية أزمات التحديث السياسي؛ إذ كانت على أشدها، وعلى شكل موجاتٍ من التقدم، مثلما حدث خلال الفترة (١٩٨٩ - ١٩٩٣)، والفترة (١٩٩٩ - ٢٠٠١)، و(٢٠١١ - ٢٠١٢) وشهد -أيضاً- موجاتٍ أخرى طويلةً من التراجع.

لقد أدّى ضعف إدارة أزمات التحديث السياسي، وعدم قدرة النظام الرسمي، والأنظمة المجتمعية الفرعية من تفريغها دون المساس بعملية الانتقال السياسي إلى تعثر التحديث السياسي، وتوليد أزماتٍ جديدةٍ لها تعبيراتها الثقافية - السياسية؛ التي يمكن أن تفهم في ضوء الثقافة الانتقالية، وأزمات التحديث، أي: الثقافة المجتمعية التي تسود في مرحلة الانتقال، والتحولات الاجتماعية والتي توصف بالحذر، والشك، والريبة، والترقب، والحساسية المفرطة، وتراجع رأس المال الاجتماعي. أثناء مرحلة الانتقال تشهد المجتمعات فجوة الاستقرار التي يعبر عنها بسلسلة من الأزمات ذات العمق الثقافي، وأهمها في الحالة الأردنية:

أولاً: أزمة الهوية:

تبرز في التناقض الحاد بين الانتماءات المحلية، والولاءات الجهورية، والمرجعيات التقليدية، وبين الحاجة إلى بناء الانتماء إلى فكرة الدولة الضامنة للجميع، في ظل هذا التنافس لا يمكن أن تسير الدولة نحو التحديث دون إجراء

إصلاحاتٍ ثقافيةٍ تصل إلى تعديل الهياكل الاجتماعية بمجهودٍ من التعبئة؛ بهدف ترشيد السمات الثقافية، وتوجيهها نحو التكامل مع الدولة.

شهد الأردن أزمة الهوية على أشدها خلال العقدين الماضيين، واحتلت التعبيرات السياسية جل المشهد؛ الذي أسهم في هذا الاشتباك، بينما تراجعت المساهمة الثقافية البنائية، ومارست وسائل الإعلام المختلفة دورًا غامضًا في الاشتباك حول الهوية.

ثانيًا: أزمة الشرعية:

تعبّر عن مدى إقرار الأفراد بسلطةٍ ومسؤوليةٍ حكوميةٍ مركزيةٍ وحيدةٍ تحتكر مختلف أشكال الإكراه المشروع ؛ أي: الضبط السياسي، وأزمة الشرعية لها أكثر من مدخلٍ، ومرتبطةٌ بأزماتٍ أخرى أهمها المشاركة، وقد بدت أزمة الشرعية بعمق في نمط تصعيد نخب الدولة، وفي علاقة الدولة بالمجتمع، وفي الأزمات التي عاشها البرلمان الأردني خلال العقد الأخير، وفي مدى ثقة المجتمع فيه.

ثالثًا: أزمة الاختراق والتوزيع:

وتأتي من مدى قدرة النظام السياسي والاجتماعي في الوصول إلى فئات المجتمع كافة، أي بوضع سياسات تعمم على جميع المواطنين وتصلهم في حياتهم اليومية وفي أبعد النقاط عن مركز النظام السياسي وأقرها، وذلك عبر إيجاد سلسلة من المؤسسات الوطنية والإقليمية والمحلية لممارسة اختصاصاتها وبناء الثقة بين القيادات والقواعد الشعبية، نلاحظ عمق هذه الأزمة في انعكاس الفجوة التنموية بين المحافظات والمركز، وفي تعبيرات وخطاب الحراك الشعبي الأردني في القضايا التنموية، وعدالة التوزيع .

رابعًا: أزمة المشاركة:

تبرز هذه الأزمة عبر التدفق المفاجئ للفاعلين الجدد داخل العملية السياسية، هذا التضخم في عدد الفاعلين السياسيين يستدعي سلسلةً من التوترات نتيجة عدم قدرة المؤسسات القائمة على التكيف، وذلك يفسر بالنمو السريع لعدد جماعات المصالح من أحزابٍ، وناوٍ، وجمعياتٍ، ومؤسساتٍ مجتمعٍ مدني، يصاحب ارتفاع مستوى مطالب الحركات الاحتجاجية، وتضخم عددها.

في الإطار الثقافي المجتمعي يلاحظ انه لم يتطور عمقٌ ثقافيٌّ للمشاركة في البعدين السياسي، والتنموي؛ أي: لم تبرز تحولاتٌ ثقافيةٌ يستعيد من خلالها المجتمع المفهوم الحقيقي للمشاركة، فلا تزال أشكال المشاركة السياسية، والتنموية شكليةً في الأغلب، كما تبدو في المحافظات، ومدنية وانسحابية في العاصمة، والمدن الرئيسة.

خامسًا: أزمة الاندماج:

وتنتج عن صعوبات إدماج النشاط السياسي، والاجتماعي للفئات الاجتماعية المتباينة في إطار الدولة من خلال حلقاتٍ وظيفيةٍ قادرةٍ على إعطاء المطالب المحددة شكلاً وتوجهاً متلائمين مع متطلبات استمرارية النظام السياسي.

٣) العامل التكنولوجي والاتصالي

تلعب التكنولوجيا دورًا أساسًا في التغير الثقافي، وتسهم بشكلٍ مختلفٍ في المجتمعات التي لا تسهم في الإنتاج التكنولوجي، أو المجتمعات المستهلكة، ولا تترك التكنولوجيا الآثار الثقافية نفسها في كل المجتمعات.

في الوقت الذي عانى فيه الأردن أزماتٍ اقتصاديةٍ متلاحقةٍ ألقت بظلالها على المجتمع الأردني، وحيويته الحضارية، إلا أنه كان من أكثر مجتمعات المنطقة استهلاكًا، وإنتاجًا لهذا النمط من التكنولوجيا.

٤) العامل الديمغرافي

شهد الأردن -منذ مطلع التسعينيات- أربع موجاتٍ من الحركات السكانية القسرية؛ التي ارتبطت بالتحويلات، والأزمات، والحروب الإقليمية، الموجة الأولى موجة الحركة السكانية للأردنيين والفلسطينيين العاملين في دول الخليج العربي العام ١٩٩٠ إلى الأردن في أعقاب حرب الخليج الثانية والتي قدرت بنحو (٨٠٠) ألف نسمة، والموجة الثانية توافد العراقيين أثناء فترة الحصار على العراق في التسعينيات، والموجة الثالثة لجوء نحو مليون عراقيٍّ للأردن أثناء حرب احتلال العراق العام ٢٠٠٣، والموجة الرابعة لجوء السوريين أثناء الأزمة السورية الراهنة ٢٠١١ - ٢٠١٣ والذين يقدرون بأكثر من مليون لاجئٍ ومقيمٍ حتى ساعة دفع هذا التقرير إلى النشر.

أثّرت هذه الموجات على النسق الثقافي للمجتمع الأردني، نتيجة ما شكلته من تحدٍ في استهلاك الموارد المحدودة، وفي طريقة التعامل مع إدارة الأزمات التي خلفتها هذه الموجات، إلى جانب ما جاءت به هذه الحركات السكانية القسرية من أنماطٍ ثقافيةٍ فيها بعض الاختلاف، والتمايز عن الثقافة المجتمعية التي انتهجها المجتمع الأردني.

٥) اتجاهات التعليم واكتساب المعرفة.

شكل التعليم العامل الأساس في التغير الاجتماعي، والثقافي في معظم المجتمعات، وهو الذي قاد المرحلة الأولى والمتأخرة في عمليات التغير الاجتماعي الثقافي في الأردن، لقد أسهمت اتجاهات التعليم واكتساب المعرفة التي شهدتها الأردن منذ مطلع التسعينيات في التغير الثقافي، وفي استكمال بناء الشخصية الثقافية للمجتمع الأردني،

علاوة على البعد الانتشاري للتعليم الذي اتّسمت به هذه المرحلة في بناء قاعدة التعليم الجامعي، فقد اتسمت هذه المرحلة في تعميم التعليم العام، وبدايات بروز اتجاهاتٍ جديدةٍ للانتقال من التركيز على الكم إلى التركيز على الكيف.

وفي المقابل أسهم التفاعل بين التعليم والثقافة المجتمعية في تعظيم قيمة التعليم في سلم القيم الثقافية؛ ما جعل تعليم الإناث، والذكور قيمةً ثقافيةً ذات أولوية في المجتمع الأردني، لكن السنوات الأخيرة ازدادت مظاهر أزمة التعليم في الأردن؛ التي لا تتوقف عند حدود العنف الطلابي، بل باتت تنال ثقة المجتمع الأردني بالمؤسسة التربوية، والتعليمية التي تراجعت بشكل واضح نتيجة تراجع جودة مخرجات التعليم.

٦) التدين الاجتماعي والثقافي

برزت ظاهرة الصحوة الإسلامية؛ أي: الإقبال على التدين خاصة في صفوف الشباب في العالم العربي، ومنه الأردن، ومن أبرز المظاهر الثقافية إقبال الفتيات على الحجاب والخمار، وإقبال الشباب والرجال على إطلاق اللحي، وتمثل قيم التدين الاجتماعي، والثقافي محاكاةً لظاهرة الإسلام السياسي؛ أي: التدين السياسي إذ تلبست به جماعات واسعة من المجتمعات العربية، والإسلامية المعاصرة.

برزت مظاهر هذا التدين في الحالة الأردنية بفضل تراث التحالف بين مؤسسات الدولة، والحركة الإسلامية في الأردن على مدى خمسة عقود، فإذا كانت ظاهرة التدين عامة في العالم الإسلامي فإن ذلك التحالف أوجد لها بيئة خصبة في السيطرة على العديد من مؤسسات التنشئة في مراحل سابقة.

٧) الثقافة المجتمعية في المرحلة الانتقالية

يقصد بالثقافة المجتمعية الانتقالية الثقافة التي تتشكل أثناء مراحل وعمليات التحول الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي وعادةً ما ترتبط بحالة من عدم الاستقرار، وعدم حسم الخيارات الاجتماعية، والثقافية، والسياسية، والتناقض بين السمات الثقافية، وتنتشر أثناء هذه المرحلة حالة من الريبة، والخوف على المستقبل.

يشهد المجتمع الأردني مظاهر متعددة للثقافة الانتقالية؛ التي قد يؤدي استمرارها لفترة أطول إلى تحوّل هذه المظاهر إلى سمات يصعب التخلص منها، وعلى كل الأحوال فثقافة المراحل الانتقالية قد تكون ظاهرةً صحيةً تشير إلى حيوية المجتمع، ووجود الإرادة، والقدرة على الدخول في التغيير؛ لكنها تتحول إلى مشكلة إذا طالت فترة الانتقال، وامتدت أكثر من ثلاثة عقود، أي: حينما تصبح لهذه الثقافة قوة التوريث. ونرصدهم مظاهر سمات الثقافة العامة في المجتمع الأردني :

أ. ثقافة صراعية: ازدادت مظاهر الصراع داخل الثقافة المجتمعية مع انعكاس تأثير الأزمات الاقتصادية، والسياسية، والصراع يتعدى التناقض نحو الاشتباك، إذ يبرز الصراع على خطوط اشتباك عديدة بين التقليدية والتحديث، بين الثقافة الأبوية والثقافة الفردية. إذ يسود المجتمع الأردني المعاصر ثقافة أبوية صراعية، وتعد القيم الثقافية الأبوية استمراريةً ثقافيةً قائمة على ثقافة الإكراه والعادة، ولا تعترف باستقلالية الفرد، بل بإكراه الجماعة وقوة ضبطها، كما تعبر عنها بعض أنماط التعبيرات العشائرية، فان هذه القيم تشهد مرحلة انتقالية معقدة، إذ يتهيأ المجتمع للانسحاب التدريجي والبطيء، من سطوة الثقافة

الأبوية نحو ثقافة فردية حديثة، إلى جانب خط صراعي ثقافي لا يمكن تجاهله بين القديم والجديد، وبين استقلالية الفرد وسطوة الجماعة، وخط صراعي بين الثقافة المحافظة القائمة على القيم المتوارثة وقيم التدين الاجتماعي، وبين قيم ثقافية منفتحة.

ب. ثقافة ارتدادية: شهدت الثقافة المجتمعية الأردنية حالة من الارتداد الثقافي وسط عمليات التحديث المضطربة، ولعل أهم مظاهر هذا الارتداد الثقافي عودة المرجعيات الأولية بقوة في الحياة اليومية، كما بدا الأمر في عودة العشائرية السياسية، والثقافية رغم تراجع وضور دور العشيرة الاجتماعي، وعودة الهويات الفرعية وقوة الجماعات الأولية.

ج. ثقافة مُنْفَتِحَة واتصالية: الثقافة المجتمعية الأردنية في مرحلة الانتقال اتسمت بالانفتاح، والقدرات الاتصالية الواضحة، فجاء الأردنيون أكثر شعوب المنطقة حضوراً، وإنتاجاً في التكنولوجيا الاتصالية، والإعلامية الجديدة؛ ما وفر قنوات إعادة تشكيل المجال العام، وازدادت مساحة الحوار، في الوقت الذي منحت فيه هذه القدرات الاتصالية جماعات صغيرة منابر وحضوراً أكبر من حجمهم الطبيعي؛ ما أدى إلى المبالغة في إبراز بعض القضايا، والأزمات.

د. ثقافة قلق وخائف على المستقبل: وسط حالة التردد، وعدم الاستقرار، والأزمة المستمرة المولدة لأزمات لا تتوقف، تصاعد الشعور الاجتماعي بالقلق والخوف على المستقبل.

هـ. ثقافة متعددة ومتفرعة: في الوقت الذي ازداد فيه قبول المجتمع الأردني لحقيقة التعدد، وازداد إدراكهم أن التنوع، والتعدد أحد المصادر الأساس لقوة المجتمع وراثته، أبرزت هذه المرحلة اشتباكاً وعدم وضوح، وخطاً بين الثقافات الفرعية، والهويات الفرعية، وبينما تشكل الثقافات الفرعية عنصراً بنائياً في مسار بناء الدولة الوطنية، فإن الهويات الفرعية وصفت قاتلة.

و. ثقافة عصبية تميل إلى العنف : ازدادت مظاهر العنف الاجتماعي في النمو التدريجي في المجتمع الأردني منذ منتصف التسعينيات، وبدأت مؤشراتهما في العنف الجامعي الذي تنامي بسرعة، وبرزت ظاهرة العنف المجتمعي في صيف ٢٠٠٩، وأخذت أكثر من مظهر لتدل على تحولات في الطريقة التي يدير الأفراد علاقاتهم ببعض، وبالمؤسسات.

ز. تراجع رأس المال الاجتماعي: رأس المال الاجتماعي يتم اكتسابه، وتكوينه عبر الآليات الثقافية، مثل: الدين، التقاليد، والتاريخ ويزدهر من مدخل الثقة، وهو أحد الأسرار الكبرى لازدهار المجتمعات الرأسمالية، وبصيغة أخرى كان رافعة العدالة الاجتماعية للمجتمعات الاشتراكية، وببساطة يعني الثقافة التي تنطوي على المعايير والقيم وأنماط السلوك كافة التي تخلق التبادلية النافعة بين أفراد المجتمع وجماعاته، وبين المجتمع والمؤسسات، وبين الجميع والدولة. شهد المجتمع الأردني تراجعاً واضحاً في تراكم رأس ماله الاجتماعي، ولعل أزمة الثقة الممتدة من الأسرة إلى العلاقة مع الدولة دليل على هذا التراجع. في دراسة (سالم ساري ، ٢٠١١) التي أجريت على عينة من الشباب الجامعي تبين أن الثقة ليست قيمة عربية أصيلة تؤكد العائلة، بل على العكس تنقل العائلة إلى أفرادها تأكيدات مضادة للثقة " لا تثقوا بأحد، احترسوا من الآخرين ... " كما

هي الحال في القيم الثقافية المكتسبة من المجتمع، المملوءة بالشك والحذر، والمضادة للثقة أي قيم (فتح العيون بدلا من فتح القلوب والعقول)؛ ما يعني تعمق ثقافة مجتمعية متخاضمة، ومنفصلة، ومتنافرة. وبينت الدراسة المسحية أن الشباب الأردني يمنحون ثقتهم في المرتبة الأولى للمفكرين والعلماء، ثم رجال الدين، ثم المعلمين والمربين، وأقل الفئات التي يثقون بها هي البرلمانويون المنتخبون؛ هذه النتيجة تعني أن الشباب الأردني ملتزم بثقافة محافظة متشككة، يضع ثقته في شرائح اجتماعية تقليدية، ومشكك في التغيير.

اضطراب ثقافة ومدركات العدل والإنصاف:

يشير مفهوم ثقافة الفقر إلى تكيف الفقراء مع مجموعة من الظروف الموضوعية في المجتمع، وفي حال ظهور ثقافة الفقر فإنها تستمر وتنتقل من جيل إلى آخر؛ إذ يتعلم الأطفال منذ صغرهم هذه القيم، والاتجاهات الأساس، إذ لا يمكن أن يستفيدوا من الفرص التي قد تظهر في المجتمع، أو البيئة التي يعيشون فيها.

فالفرق حسب منظور ثقافة الفقر يعزى للفقراء أنفسهم بسبب ثقافتهم الفرعية، مثل: الافتقار إلى الطموح، وإلى المبادرة والدافعية، أو ربما يصل الأمر حدّ تكيفهم مع فشل النظام الاقتصادي، وعدم قدرته على توفير العمل.

وأثبتت دراسة (حسين العثمان) "معتقدات الأردنيين في الكرك حول أسباب الفقر"، إلى حجم انتشار ثقافة عدم الإنصاف مقابل تراجع ثقافة الفقر القدرية، إذ جاء الاعتقاد بالأسباب البنائية الأعلى وأهمها، أن مشكلة الفقر تكمن في ندرة العمل، وانخفاض الأجور، والتمييز الجماعي ضد الفقراء، وإهمال معاناة الفقراء واحتياجاتهم، وتدني مستوى المدارس التي يذهب إليها الفقراء، مقابل انحسار مساحة ثقافة الفقر القدرية¹.

سياسات بديلة

أولاً: زيادة الإنفاق على المؤسسات الثقافية الوطنية، والمحلية في المحافظات كي تتمكن من القيام بدورها في التأثير إيجاباً في الكيفية التي يتعامل بها المجتمع مع التنمية.

ثانياً: تبني برامج ثقافية مجتمعية طويلة المدى، تهدف إلى غرس ثقافة صديقة للتنمية، وتسهم في إدارة التغيير الثقافي، والاجتماعي في المدد المتوسطة، والطويلة وتأخذ بعين الاعتبار طبيعة الأزمات الثقافية التي تشهدها المجتمعات في المراحل الانتقالية.

ثالثاً: الانتقال من الإعلام الوطني الشامل إلى التنمية الإعلامية المحلية، على مستوى المحافظات من خلال إنشاء إذاعات محلية، ومواقع إخبارية وثقافية على مستوى المحافظات؛ ما يسهم في نشر ثقافة الحوار، والاندماج

الاجتماعي، وتعميق ثقافة الديمقراطية والمشاركة، وتعزيز الهوية المشتركة، ويركز - في الوقت ذاته- على الأولويات المحلية.

رابعاً: دعوة إحدى الجامعات، أو أكثر، لإطلاق برنامجٍ لرصد العنف الاجتماعي، والعنف الطلابي، وتوثيقه بشكلٍ علمي.

خامساً: دعوة الجامعات لتطوير برنامجٍ تدريبيٍّ في مجال التربية المدنية، يتناول غرس قيم المواطنة الصالحة، والانتماء، والمشاركة الديمقراطية، من خلال الاتجاهات، وتنمية مهارات الحياة.

١. البداينة، ذياب وآخرون (٢٠٠٩)، "عوامل الخطورة في البيئة الجامعية لدى الشباب الجامعي الأردني"، المجلس الأعلى للشباب، مركز إعداد القيادات الشبابية، عمان.
٢. البداينة، ذياب، والطراونة، إخليف، وحسان، ريم (٢٠٠٩)، عوامل الخطورة في البيئة الجامعية، منشورات المجلس الأعلى للشباب، عمان.
٣. الختاتنة، علاء علي (٢٠٠٧)، "أشكال سلوك العنف الجماعي المسجل لدى طلبة جامعة مؤتة وأسبابه من وجهة نظرهم"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
٤. حسين محمد العثمان، معتقدات الأردنيين ف محافظة الكرك في أسباب الفقر ومحدداته: دراسة ميدانية، (مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠٠٥)
٥. النوافلة، حسين محمد (١٩٩٢)، الخصائص الديمغرافية والنفسية لمتعاطي المخدرات في الأردن (رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة اليرموك، اردن).
٦. كنعان، طاهر (٢٠١١)، وعود الشباب العربي في انتظار التحقق: الانقسام بين أداء التعليم ونمو فرص العمل (الحالة الأردنية) (المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة) (www.dohainstitute.org).
٧. سالم ساري (٢٠١١) رأس المال الاجتماعي العربي: الثقة والمشاركة مع العالم ، في كتاب "الثقافة العربية وأسئلة التنمية والتحديث، مجموعة باحثين، تقديم وتحرير سالم ساري، مؤسسة عبد الحميد شومان- عمان ، المؤسسة العربية- بيروت
٨. نضال يونس ومجموعة باحثين ، (٢٠١٣) "واقع الأنشطة اللامنهجية التي تقدمها عمادات شؤون الطلبة في الجامعات الأردنية ومستوى رضا الطلبة عنها ، هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي ، عمان .
٩. نوفل، سميرة عبد الكريم، (٢٠٠٨)، الخصائص النفسية المميزة للطلبة المشاركين في سلوك الشغب في الجامعات الأردنية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان.
١٠. الصرايرة، نائلة سليمان (٢٠٠٦)، واقع العنف لدى طلبة الجامعات الأردنية الحكومية: مؤتة، الأردنية، اليرموك، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.
١١. كامل حوامدة (٢٠٠٤) ، العنف الطلابي في الجامعات الأردنية، مؤتمر عمادات شؤون الطلبة في الجامعات العربية: رؤية مستقبلية، جامعة الزرقاء الأهلية ٩ - ١١ كانون أول / ٢٠٠٣، منشورات جامعة الزرقاء الأهلية.
١٢. ديرانية، عبير نعيم، (٢٠٠٣)، ظاهرة العنف الطلابي ومظاهرها لدى طلاب الجامعات الأردنية الرسمية وعلاقتها بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والأكاديمية، رسالة الدكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان.

١٣. الحملة الوطنية من أجل حقوق الطلبة "ذبحتونا" (٢٠١٢) : التقرير السنوي الرابع (واقع الحريات الطلابية في الجامعات وكليات المجتمع الأردنية والعنف الطلابي).

١٤. مديرية الأمن العام، إدارة المعلومات الجنائية، التقرير الإحصائي الجنائي، (٢٠٠٨).

١٥. مديرية الأمن العام، إدارة المعلومات الجنائية، التقرير الإحصائي الجنائي، (٢٠١٣).

